

第 1 章 日本概况

1.1 自然状况

1.1.1 国土

日本是亚洲大陆东缘、四面临海的岛国，位于东经 $128.5^{\circ} \sim 146^{\circ}$ 和北纬 $30^{\circ} \sim 40^{\circ}$ 之间。日本国土由北海道、本州、四国、九州四个大岛及其附近的数千个小岛屿组成，总面积 37.8 万平方公里，占世界的 0.28%。由于日本人口占世界的 2.2%，人口比重相当于国土面积比重的 10 倍，人均占有国土面积仅为世界平均的 1/10。据世界银行《世界发展报告》（1996 年版）资料，1995 年世界平均的人口密度为每平方公里 43 人，日本高达 331 人，在世界上的主要国家中日本仅比韩国和新加坡低一些，远高于欧美等发达国家。

日本不仅国土面积小，而且山多，地表崎岖、山脉纵横，山地和丘陵占国土面积的 70%，平原和台地分别只占 13% 和 12%，耕地面积很有限，占国土面积的 14.6%，比美国 47.1% 和英国 77.4% 低得多。

但是作为岛国，日本的海岸线很长，共 3.2 万公里，是世界上海岸线最长的国家之一，发展水产业和海运业条件较好。

1.1.2 资源

日本不仅国土狭小，而且自然资源，特别是作为重要工业原

料的矿产、石油等资源十分贫乏。由于日本地质结构复杂，虽然矿产资源种类不少，但都储量小、分布十分零散、矿床条件差，不易且不便开采。煤炭被认为是日本最大的地下资源，储量估计有 70 亿吨，但煤质差、多褐煤，缺乏炼焦煤，只能供动力、化工用。而且煤层很薄、又有断裂，很不易开采。战后日本煤炭开采业不断萎缩，而煤炭进口却直线上升。现在 90% 以上煤炭靠进口。日本是当今主要的钢铁生产国和出口国，但铁矿石则全部依赖进口。作为现代工业重要燃料的石油，日本储量仅 900 万吨，与日本年进口原油约亿桶相比，其储量是微乎其微的。

日本是世界上最大的资源进口国，进口商品中原燃料的比重占 50% 以上，比美、英、德、法的 20% 左右要高得多。

1.1.3 自然条件

日本气候具有温带海洋性的季风气候特点，春夏秋冬四季变化明显，温度转变缓慢且有规律，适合于多种农作物生长。但是，日本自然灾害多，是世界上一级“火山国”，火山、地震频繁。日本有许多活动着的“活火山”，火山爆发在日本人那里视作常事。战后造成损失较大的地震有：1946 年的南海道地震、1948 年的福井大地震、1954 年的新泻大地震、1968 年的十胜冲大地震、1978 年的宫城县大地震、1995 年神户大地震。这些地震大都超过七级。其余 3 级以上 7 级以下的中级地震不计其数。

同时，日本的台风也多，造成损失也大。在每年夏末秋初期间，台风要给日本不少地方造成灾害。这种台风在性质上与偶尔袭击美国东海岸的飓风差不多，只不过台风袭击日本频繁，日本人防备工作做得好，才使生命、财产损失较小而已。而且，日本大部分人口集中在台风登陆的西南沿海一带，因而台风对作物、对人民生命和财产的危害也是不可低估的。

1.2 社会与经济状况

1.2.1 人 口

日本 1995 年总人口为 1.25 亿，占世界第八位，算得上人口大国。第二次世界大战结束时为 0.72 亿，战后 50 年增加了 0.53 亿，年平均增长率为 11.11‰。战后日本人口增长经历了三个不同时期。第一个时期为 1945~1955 年，由于几百万军人、军属和侨民从海外撤回日本，加上和平时期到来后出现人口生育高潮，人口增长较快。1947~1948 年出生率高达 33‰。1948 年人口突破 8 000 万。50 年代初日本政府采取了家庭计划生育措施，使人工流产和人工绝育合法化，人口出生率有所下降，1955 年降为 19.5‰。第二个时期是 1956~1973 年经济高速增长时期，人口增长相对稳定，年平均增长率在 10‰ 左右。这一相对稳定的结果是出生率较低形成的。由于经济发展，人们的生产方式不断改变，加上人口向城市过分集中带来了住房紧张，一般家庭把生育两个孩子作为家庭计划的中心内容。第三个时期是 1973 年以后，年均人口增长率开始低于 10‰ 左右。出现了低生育和低死亡的局面。70 年代后，日本人的平均寿命延长，成为世界上的长寿国家。1994 年男子平均寿命 76.6 岁，女子则 83 岁。人口出生率低的同时寿命延长，虽然暂时地减缓了人口增长率的急剧下降，但是加剧了人口结构的老年化。例如 65 岁以上人口占总人口比重：1947 年为 4.8%，1980 年上升为 9%，1990 年为 13%。据预测 2020 年左右将达 25% 左右。现在，人口老年化已成为日本的主要社会问题。

重视教育、重视提高人口素质是日本的传统。早在明治维新以前，日本有 45% 的男性和 50% 的女性识字。明治维新后，政

府于 1907 年开始实行小学义务教育，并扩充了中学和大学教育。第二次世界大战后，把义务教育扩展到初中，提高高中和大学的入学率。70 年代中期高中入学率 90% 以上，基本普及高中教育；大学入学率达 30%，这在世界上是相当高的。

日本学校教育不仅抓文化教育，而且重视技术和品德方面的教育。日本高中的职业教育门类很多，一般高中毕业生能从事现代企业的技术工人工作。由于日本基本普及了高中教育，因可以说一般劳动力的技术水平是世界上最高的。同时，日本小学和初中教育中很重视品德教育，注意培养学生进取、勤劳、礼节、爱国、热爱集体等方面的情操。在这种教育制度下培育出来的、勤劳且刻苦的日本人，正是战后日本经济迅速发展的重要动力之一。

1.2.2 国民生产总值

1955 年日本国民生产总值为 240 亿美元，仅为美国的 6%，比英国、法国、联邦德国、加拿大等发达国家也低很多，仅占资本主义世界的第六位；其后日本国民生产总值增长很快，先后于 1960 年、1967 年和 1968 年超过加拿大、英国、法国和联邦德国，位于资本主义世界第二位。80 年代后期，由于日元升值和前苏联卢布贬值，日本国民生产总值超过前苏联，成为世界上仅次于美国的第二经济大国。1995 年日本国民生产总值 4 806 930 亿日元，按当年年末中间价折算为 46 746 亿美元，相当于美国 72 538 亿美元的 64%。^①

由于美国 1995 年的人口为 2.6 亿，为日本 1.21 亿的两倍多，因此在人均国民生产总值上，日本为 38 594 美元，为美国 27 555 美元的 1.4 倍，更高于英、法、德等其它发达国家。在

^① 《中国统计年鉴》 1995 年版。

西方主要发达国家中居首位。

1.2.3 国民经济结构

明治维新后，日本推行军事扩张政策，与战争相关连的制造业和服务业得到了长足发展。1950年，日本国民生产总值中一、二、三产业的构成分别为26.0%、31.8%和42.5%；就业人口中相应的构成分别为52.6%、21.7%和26.7%。^①从生产总值的角度看已形成了以非农产业为主的国民经济结构，但从劳动就业的角度看，农业等第一产业仍是主要的就业部门。

50年代以后，随着日本经济的高速发展，国民经济结构升级、不断非农化，到70年代中期已形成了以贸易、金融、服务等第三产业为主的经济结构。1994年农业、矿业和制造业以外的产业（主要是第三产业）在国民生产总值中占68.8%，在就业人口中占70.9%（参见表1-1）。

表 1-1 日本国民经济结构 (单位：%)

国民生产总值构成			行 业	就业人口构成			
1997	1990	1985		1975	1980	1985	1994
2.3	2.6	3.4	农林水产业	12.7	10.4	8.8	5.8
0.3	0.3	0.3	矿 业	0.3	0.2	0.2	0.1
28.6	30.3	31.4	制造业	25.8	24.7	25.0	23.2
68.8	66.8	64.9	其他行业	61.2	64.7	66.0	70.9
100.0	100.0	100.0	合 计	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源：据[日]东洋经济新报社编《经济统计年鉴》1995年版第62页和第123页资料计算整理。

^① 见韩继东主编《日本的宏观与微观经济政策》，海天出版社1993年出版，第20~21页。

1.2.4 对外贸易

战后日本奉行“贸易立国”方针，实行以加工贸易为主的产业发展战略，对外贸易迅速发展，1958~1970年的12年里，贸易总额增长了5.5倍，年平均增长16.8%，其中进口增长5.2倍，年平均增长16.5%，出口增长5.7倍，年平均增长17.2%。70年代以后仍保持着较快的发展势头，1970~1994年贸易总额年平均增长12.7%，其中进口为11.8%，出口为13.4%。由于日本对外贸易增长速度快于其它主要资本主义国家，因而它在世界贸易中的地位也迅速提高。

表 1-2 日本的对外贸易额 (单位 百万美元)

年 份	进 口 额	出 口 额	进 出 口 总 额
1946	306	103	409
1958	3 033	2 877	5 910
1960	4 491	4 055	8 546
1965	8 197	8 452	16 622
1970	18 881	19 318	38 199
1975	57 881	55 844	113 725
1980	140 528	129 807	270 335
1985	129 539	175 638	305 177
1990	234 799	286 948	521 747
1994	274 742	395 600	670 342

资料来源：王琥生、赵军山编《战后日本经济社会统计》，航空工业出版社1988年出版；[日]东洋经济新报社编《经济统计年鉴》1995年版。

在商品结构上，日本进口以原材料、燃料等初级产品为主，出口则绝大部分是工业品。战后这一基本格局并未发生变化，但在进出口商品构成上，发生了明显的变化。在出口方面，战前以轻工业品为主，约占出口总额的四分之三，战后直到1960年仍

占 46.7%，60 年代以后轻工业品比重下降，重化学工业品比重不断上升，1970 年重化工业品占 72.4%，1994 年达 88.1%。在进口方面，原燃料和食品始终是主要进口商品，一般占 70% 以上，在工业品进口中，60 年代初主要是重化工产品（占总进口额的 20.5%），80 年代轻工业品比重有所扩大，1994 年轻工业品进口占进口总额的 18.6%。

表 1-3 日本出口商品构成 (单位：%)

年 份	食 品	原燃料	轻工业品	重化工业品	其 他
1960	6.3	2.2	47.0	44.0	0.4
1965	4.1	1.5	31.9	62.0	0.6
1970	3.4	1.0	22.4	72.4	0.8
1975	1.4	1.1	12.7	83.2	1.3
1980	1.2	1.0	12.2	84.4	1.2
1985	0.7	0.7	10.8	86.8	1.0
1990	0.6	0.8	9.7	87.3	1.6
1994	0.5	1.0	8.4	88.1	2.0

资料来源：[日] 东洋经济新报社编《经济统计年鉴》各年版。

进出口商品地区构成也发生了较大变化。战前日本出口商品的一半以上在亚洲，其次对北美洲出口也占三分之一左右，对这两个地区的商品出口占四分之三以上。战后，日本在保持其在亚洲和北美洲优势的同时，不断地开发和进入欧洲、中南美洲、大洋洲等地市场。1980 年对欧洲出口商品额已占 26.2%，对中南美洲的出口占 6.1%，对亚洲和北美洲出口的比重分别下降为 38.3% 和 17.1%。欧洲取代北美洲，成为日本商品出口的第二大地区。出口商品地区的分散化，表明日本商品出口地区结构趋向合理。在进口商品的地区构成上，始终保持了以亚洲和北美洲为主（共占 80% 左右）的格局，而且由于从亚洲地区的石油、

食品进口增加，从亚洲进口商品所占比重不断扩大；相反从北美洲进口商品比重则相对有所下降。

随着日本经济的发展，贸易在国民经济中的地位不断提高。这主要表现在资源和农产品对进口和工业品对国外市场依赖程度的加深上。战前日本主要工业原料对进口的依赖程度就较高。1965年，日本天然橡胶、铁矾土、镍矿石、棉花和羊毛就100%依赖进口，铁矿石、煤炭和谷物的自给率分别仅为2.8%、56.3%和83%。进入70年代后，进口煤炭和谷物的比重不断上升，资源和农产品已主要依赖进口。

表 1-4 日本食品、主要资源及工业品的对外依附程度 单位：(%)

	食品、主要资源进口量占消费量的比重				主要工业品出口量占生产量的比重			
	1965	1970	1977	1984		1965	1977	1984
原油	99.1	99.5	99.8	99.8	小汽车	19.6	55.8	56.3
煤炭	56.3	57.1	76.2	84.0	船舶	53.1	88.9	72.6
天然橡胶	100.0	100.0	100.0	100.0	电视机	34.8	61.6	68.4
铜矿石	24.5	-	97.2	-	照相机	41.2	85.2	82.0
铁矿石	100.0	100.0	100.0	100.0	纤维机械	43.9	99.3	-
镍矿石	100.0	100.0	100.0	100.0	汽车轮胎	22.8	65.5	21.7
磷矿石	100.0	100.0	100.0	100.0	硫酸	50.8	67.0	-
铁矿石	97.2	97.0	99.6	99.8	尿素	57.6	61.0	18.6
棉花	100.0	100.0	100.0	100.0	人造丝织品	28.3	59.8	-
羊毛	100.0	100.0	100.0	100.0	合成纤维制品	33.8	66.1	61.2
谷物	17.0	-	-	70.0				

资料来源：韩继东主编《日本的宏观与微观经济政策》，海天出版社1993年出版，28~29页。

同时，日本工业制成品又严重地依靠国外市场，而且依赖程度也是越来越高。据不完全统计，在工业总产值中出口所占比重，1950年为18.3%，1960年上升到24.9%，1971年进一步

上升为 34.4%。一些主要工业品对国外市场的依赖程度还要大，如小汽车、船舶、电视机、照相机、钢管、硫酸、尿素、汽车轮胎、纤维机械、合成纤维制品均有一半以上的产品销往国外。

此外，日本 60 年代中期开始出现贸易顺差，且不断扩大，1994 年贸易顺差达 1 029 亿美元。在巨大贸易顺差的支撑下，不仅外汇储备充足，1995 年末有外汇储备 2 000 多亿美元，为世界上最大外汇储备国；而且资本大量输出。60 年代末日本海外直接投资仅 6 亿美元左右，但在 1984 年超过 100 亿美元，1990、1991 年分别达 259 亿美元和 316 亿美元。对外资产余额，1980 年为 1 596 亿美元，低于美、英和联邦德国；1985 年增加到 4 327 亿美元，超过联邦德国成为仅次于美国和英国的第三对外资产大国。但另一方面，日本的对外负债远低于英国和美国，因而日本对外净资本余额高于英国和美国，成为世界第一大债权国。1991 年日本对外净资本余额高达 383 亿美元。80 年代末，日本不断收购美国纽约等大城市繁华区地皮，引起美国人的不安，也从一个侧面表明了日本资本雄厚，对外资本扩张的倾向。

1.3 政治结构

1.3.1 政体

1868 年日本发生了资产阶级改革运动，即明治维新，对封建政权进行了较彻底的改革，建立了现代资本主义国家政权。日本明治维新后建立的国家是君主立宪制政体，天皇作为国家象征，代表国家，国家的行政事务由议会监督下的政府负责。但是，随着日本对外军事侵略扩张，出现了天皇实权化和军权膨胀的双重局面。一方面，随着侵略战争的日益扩大，日本国内实行

全面战争化，为了动员一切力量进行战争，不得不利用天皇的权威，让全国人民“为天皇效忠”，为战争牺牲。另一方面，在全国战争化的过程中，军权扩张，逐步否定了议会对国家的控制权，军阀当政，战争狂热分子纷纷当上总理大臣。在这种情况下，君主立宪制形同虚设，实际上是天皇当政、军阀掌权。

第二次世界大战结束后，以美国为主的联合国军队根据“波茨坦公告”进驻日本，对日本进行“非军事化”和“民主化”改革，并制订了新宪法。新宪法体现了反对战争和军国主义，反对天皇专制的精神，削弱天皇权力，实行“三权分立”原则，采取议会内阁制。建立起天皇作为国家象征代表国家，民选议员组成的议会作为国家最高权力机构，由议会选举首脑的政府负责处理国家行政事务的君主立宪制基本框架。

日本天皇仅仅在形式上参与国家事务，如代表国家在有关协议上签字、任命总理大臣及其他大臣、在法律及国家重大决策文件上签字等，但天皇无拒签权或拒绝任免权。所有的决定是由议会或政府作出后，经天皇签字而已。天皇的重要职责是礼节性活动，如出访、接待外国贵宾、对有功人员奖励（也主要是精神上的）等。每年一度邀请社会名流及有功人员到皇宫游玩成为日本社会生活中的一件大事。

日本皇宫费用由中央财政预算开支，因而皇室的财产属于国有资产，由内阁中的宫内厅负责管理。运用皇室财产取得的收入（如宫内厅医院的收入）上交中央财政。日本天皇制度也在不断改革，力图接近国民。现任平成天皇的夫人，即皇后没有贵族血统，“平民”出身，皇太子也效法，娶了“平民”为妻。

此外，日本政权纵向结构由中央、都道府县（第二级政权，47个二级政权中，除东京称都、北海道称道、大阪和京都称府外，有43个县）和市町村（基层政权，全国有3275个市、町

或村)三级组成,实行地方自治制度,地方有各自的议会和直接选举的首长(都道府县称知事,市町村称长)。

1.3.2 政党

战后,日本新宪法确立了结党自由的原则,出现了政党林立的比较复杂局面。但是,由于政党在日本政治生活中的作用主要是通过其作为议员的成员参加议会活动而实现的,因而一般只考察在国会中有议员的政党。

战后初期,在新宪法和美国驻军“民主改革”的鼓舞下,日本成立了许多政党,由于各党在议会中占有席位不多,只能联合组阁,轮流执政。1955年底,当时最大的两个党派——自由党和民主党合并组成自由民主党(简称自民党),从此形成了自民党长期执政的局面,这一体制被称作“1955年体制”。作为在野政党主要有社会党、公明党、共产党和民社党。自民党长期执政,在一定程度上得益于党内有党,即党内分为若干派系,派系之间争夺主导权的竞争也十分激烈。70年代,日本自民党内的田中派、福田派、三木派和中曾根派之间的争吵与合作在世界上也是出了名的。这一体制一直维系到80年代末。进入90年代后,自民党长期执政下形成的官僚作风和政府工作人员腐败、官商勾结、党内派系斗争等问题激化,引起了国民的强烈不满,最终导致自民党分裂。自民党失去了单独组阁资格,出现了小党派联合执政的局面,自民党有几年被沦为在野党。小党联合是出于对自民党长期执政的不满,而在政策主张上未能真正统一,联合政府十分不稳定。1995年自民党与长期政敌社会党等联合组阁,重新成为执政党,推举社会党领袖山村富士为总理大臣。但经过1996年选举后,自民党重新获得众议院半数以上的席位,成为可单独组阁的政党。为了政权的稳定,自民党仍联合社会党与新

党魁党（这两党不入阁，在阁外协助）执政。

90 年代初，除自民党、社会党、共产党和新党魁党外，以小泽一郎为首，合并原公明党、社民党和新日本党等组建的新进党曾形成一定势力，一度执政，但 1998 年 1 月新进党解体，建立了许多小政党。日本现有党派（仅指在国会中有议席的政党）有：自由民主党、民主党、新党友爱、国民之声、太阳党、五人起步、民主改革联合、新党和平、改革俱乐部、黎明俱乐部、公明党、自由党、共产党、社会民主党（由原社会党改名）、新党魁党等。而且，民主党、新党友爱、国民之声、太阳党、五人起步和民主改革联合的议员在议会中组成民主友爱太阳国民联合（简称民友联）的会派，在议会中占有重要的地位。

1.3.3 议 会

日本议会实行两院制，上院称参议院，下院称众议院。宪法规定参议院议员 252 人；众议院议员 500 人。战前参议员由天皇任命，有贵族院的性质，战后新宪法规定了两院议员民选原则。1988 年以前，众议员全部以个人名义（党派候选人也同样）在全国 100 多个选区中由选民直接选举产生，参议员则为分选区直接选举产生者和作为党派候选人通过全国选举产生者两部分。所谓全国党派候选人选举制度是让选民对各政党投票，然后按各政党得票多少确定其当选人数。各政党在选举时，为了吸引选民投票一般在竞选过程中公布其候选人名单及排序，将社会名流纳入名单之中。1988 年以后，众议院也改为选区直接选举与全国政党选举相结合的选举方式，300 名众议员由各选区选举产生，200 名众议员由全国政党选举产生。

众议员任期 4 年，一次性全部改选。因此众议院每 4 年进行一次议员选举。参议员任期为 6 年，实行每 3 年改选一半议员的

方式。理论上讲，两院选举期在大多数情况下是不一致的，但由于众议院的解散、重新选举确定权由总理大臣掌握，经常出现任期不满 4 年就举行众议院选举的情况，因而看起来同时选举居多。

在职责方面，两院基本上是一致的，主要是立法、选举政府首脑（总理大臣）、审批重要的行政决策（如预算、国民经济计划等）和监督政府工作等。为了避免因两院意见不一致影响决策，宪法规定了众议院优先原则。众议院优先主要是体现在两个方面。其一是所有法案、议案先经众议院审批后再移交参议院审批；其二是当两院意见不一致，且经过协商仍不能达成一致时，众议院的决定则自动生效。这不仅体现在预算草案审批等决策事项上，连首相选举也不例外。1990 年，日本曾出现自民党控制众议院、社会党控制参议院的情况，当时众议院选举自民党的宫泽喜一为首相，参议院选举社会党的土井多贺子为首相，经协商不能取得一致后，则按法律程序宣布了宫泽喜一的首相任命。

本届两院议员是 1996 年选举产生的，各党派在两院中的议员数如表 1-5 所示。自民党在众议院占有 259 席，超过半数，联合社会民主党和新党魁党后，在参议院也占 143 席，超过半数。势力比较大的在野党是民主党和自由党，而民主党与新党友爱等 6 个政党联合组成的议会团体——民主友爱太阳国民联合，在众议院占 97 席，参议院占 41 席，成为重要的在野势力。

地方只设一个议会，类似于众议院，主要责任是审批地方性法规和监督地方政府的行政工作。由于地方议会及其政党构成相当复杂，这里不多议论。

表 1-5 日本众议院、参议院议员的党派构成 (单位:人)

众议员数	党派名称	参议员数	
259	自由民主党	119	
15	社会民主党	21	
2	新党魁党	3	
42	自由党	12	
26	共产党	14	
97	民主友爱太阳国民联合 (民友联)	41	
	52	民主党	17
	14	新党友爱	9
	15	国民之声	3
	10	太阳党	3
	3	五人起步	3
	2	民主改革联合	3
	1	无所属	3
9	改革俱乐部	3	
37	新党和平	0	
0	黎明俱乐部	18	
0	公明党	7	
13	无所属等	12	
500	合计	252	

资料来源: [日] (日本经济新闻) 1998 年 1 月 9 日。

1.3.4 政府

政府是日本的行政机构,中央政府由总理大臣和各部大臣构成的内阁领导,具体行政工作由国家公务员承担。内阁总理大臣由议会选举产生,作为政府的首脑,负责选任各政府部门的大臣,即组阁和领导中央行政机构。从法律的角度讲,总理大臣和

其他内阁成员（即各部大臣）都可以不是议员，但实际上，总理大臣为执行党的党首，一般是议员，而且内阁成员也主要是执政党的议员。由于总理大臣是议会选出的，议会（主要是众议院）改选意味着内阁解散，新议会产生后又重新组阁；在一届议会内，因执政党的变化，或执政党内部的原因，也撤换总理大臣；而且按惯例，即便不撤换总理大臣，总理大臣每年也对其内阁组成人员进行调整。因而，日本内阁构成人员的变换十分频繁。

国家行政事务的最高决策机构是内阁会议，内阁会议由总理大臣主持，一般每星期召开一至两次。内阁会议是中央政府的议事、决策机构。提交议会的法律草案、预决算草案必须事先经内阁会议通过，重大决策事项也必须经内阁会议通过。

日本中央政府中除内阁成员为政治家之外，其他工作人员则为国家公务员。日本公务员的招聘沿用中国的科举制度，每年举行一次面向全国的公务员考试，择优录取、择优分配。公务员的工资待遇和职位升迁均实行年功序列制度，“年”指工作年限，即资历，“功”指功劳、贡献，因而它是一个以资历与贡献相结合，实际上以资历为主的制度。日本中央政府公务员共分为科员、科长（日语称系长）、课长、局长、副部长五级，在课和局还设有类似于副职的参事职位。职位升迁一般只能逐级移动，升到公务员最高级别，即副部长的人员一般是年近花甲的人，加上60岁必须退休，一般情况下副部长只能任职一、两年。而且，每个部只设一个副部长。公务员工资分为两部分，一部分是与工作年限有关的，随着年限的延长而增加；另一部分则是岗位工资，按职位高低定。公务员的工资标准随物价上涨调整，法律禁止公务员工会以罢工形式要求增加工资，其调整由作为内阁咨询机构、由包括公务员代表、专家及其他各界代表组成的人事院审定。

地方政府实行首长负责制。由行政长官选任副手和各部门的负责人。地方政府工作人员称地方公务员，其招聘、任用、升迁及工资制度类似于中央政府。地方政府部门的设置；地方公务人员数量由地方长官决定，地方议会审批。地方公务员的工资水平也因各地的财政状况不同而异。70年代以来，东京都、大阪府公务员的工资高于国家公务员工资水平，引起了各方面的议论。

1.4 财政与国民经济

1.4.1 政府的范围及其分类

一国的国民经济主要由家计、企业和政府三大部门组成，这三个部门通过经济交往相互关联。同时，通过贸易和资本交易，一国的国民经济还与外国的经济活动相联系。日本1978年开始采用联合国提倡的新SNA (A System of Nation Accounts) 方式，下面以此为基础来看日本政府的范围及其分类（见表1-6）。

按照新SNA中制度部门分类，将公共部门分为一般政府和公共企业。一般政府指政府本身以及作为代理政府的机关单位，公共企业则指政府的控制相对弱，且主要是作为独立的主体进行自主经营的机构、单位和企业。我们可以把一般政府理解为狭义的政府，而把包括公共企业的政府，即公共部门理解为广义的政府。按照这一分类，日本政府的范围与分类如表1-6所示。

1.4.2 政府（财政）规模

下面我们来观察日本政府（公共部门）的规模。按新SNA体系，将公共部门支出分为公共部门最终消费支出，固定资本形成和转移支出。政府转移支出，主要是社会保障、补贴及国债利

息等，是对企业或家计的收入转移，最终由企业和家庭消费或投资，因而应把它从公共部门中剔除。

表 1-6 日本政府的范围及其分类

一般政府 (政府及 具有代行 政府职能 的部门)	中央政府	一般会计预算 (不包括公务员租赁住宅)	
		特别会计预算	造币局(货币回收准备金)、国有森林(治山)、国营土地改良、海港、机场、道路、治水、注册、外汇资金、国立学校、国立医院、农业基础强化措施、专利、汽车检查注册、电力开发对策、交付税及让与税分配金、国债偿债基金、煤、石油、石油替代能源, 特定国有财产建设
		事业团体(不包括社会福利、医疗、畜牧振兴、缂丝砂糖、国铁清算等)	
	地方政府	其它	建设业等退休金共济协会、广播大学、新能源综合开发机构
		普通会计预算 (公务员租赁住宅除外)	
	社会保障 基金	事业会计预算	医院、公共下水道、国民健康保险(诊疗部分)、公益典当、公立大学附属医院
		其它(财产区, 地方开发事业集团, 港务局)	
		特别会计预算	中央: 厚生保险、船员保险、国民年金、劳动保险
		事业会计预算	地方: 国民健康保险(事业部分)
	公共企业 (独立经营 的主体)	共济协会等	私立学校教职工、农林渔业团体职员、国家公务员、地方公务员、健康保险协会、国民健康保险协会
基金		农民年金、消防团员等公共灾害补偿等互济、厚生年金、煤矿年金、地方公务员灾害补偿	
中 央		一般会计预算 (公务员住宅)	
	特别会计预算 (一般政府以外的特别会计预算)		
	公共团体、公库、特殊银行、营团		
	事业团体 (社会福利、医疗、畜产振兴、缂丝砂糖、国铁结算等)		
地 方	其它	日本核电研究所、理化学研究所、日本贸易振兴会、海外经济协力基金、铁道建设基金、日本育英会、日本体育及学校健康中心、日本中央赛马会、新能源综合开发机构	
	普通会计预算 (公务员租赁住宅)		
	事业会计预算	公营企业会计预算(不包括医院、公共下水道)其它公营事业会计预算(收益事业、农业互助事业、交通灾害互助事业)	
	公 司 (地方住宅供给、土地开发、地方道路、地方停车场)		

资料来源: [日]大藏省编《图说日本的财政》, 1996年版第8页。