

# 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°—146°和北纬 30°—40° 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。

## .1.2 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，与日本每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 日本社会与经济状况

### 1.2.1 人口

日本 1996 年总人口为 1.26 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 0.54 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，加上和平时期的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 8000 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 年平均寿命男子 76.6 岁，女子 83 岁。人口出生率低的同时寿命延长，虽然暂时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%，1995 年为

14.5%。据预测，2025 年左右将达 27.4%。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文化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。

## .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、西德、加拿大等发达国家也低很多，仅占资本主义世界的第六位；其后日本经济快速发展，其国民生产总值先后于 1960 年、1967 年和 1968 年超过加拿大、英国、法国和西德，居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。1997 年日本国内生产总值 5069771 亿日元，按当年年末中间价折算为 39025 亿美元，相当于美国

80799 亿美元的 48%。<sup>①</sup>

由于美国 1997 年的人口为 2.66 亿，为日本 1.26 亿的两倍多，因此在人均国民生产总值上，日本为 30972 美元，高于美国的 30376 美元，更高于英、法、德等其他发达国家，在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 42.2%；就业人口中同构成分别为 52.6%、21.7% 和 26.7%。<sup>②</sup> 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，国民经济结构不断非农化、高度化，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。1996 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			
1996 年	1990 年	1985 年		1975 年	1980 年	1985 年	1996 年
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

<sup>①</sup> 《中国统计年鉴》1995 年版。

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。

续表

国民生产总值构成			行业	就业人口构成			
1996年	1990年	1985年		1975年	1980年	1985年	1996年
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《经济统计年鉴》 1998 年版第 73 页和第 123 页资料制作。

### 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，在 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—1995 年贸易总额年平均增长 12.8%，其中进口为 12.2%，出口为 13.3%。由于日本对外贸易增长速度快于其他主要资本主义国家，因而它在世界贸易中的地位也迅速提高（参见表 1-2）。

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	3033	2877	5910
1960	4491	4055	8546
1965	8197	8452	16.622
1970	18881	19318	38199
1975	57881	55844	113725
1980	140528	129807	270335
1985	129539	175638	305177
1990	234799	286948	521747
1995	336094	442937	779031
1997	338739	420937	759676

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 年版；[日] 东洋经济新报社《经济统计年鉴》1998 年版，第 293 页。

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%（参见表 1-3）。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以及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（参见表 1-4）。

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 年	1970 年	1977 年	1984 年		1965 年	1977 年	1984 年
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，第 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、合成纤维制品等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，1997 年贸易顺差达 822 亿美元。在巨大贸易顺差的支撑下，不仅外汇储备充足，1997 年末有外汇储备 2208 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 1596 亿美元，低于美、英和西德；1985 年增加到 4327 亿美元，超过西德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，对外进行资本扩张的倾向。

## 1.3 日本政治结构

### 1.3.1 政体

1868 年日本发生了资产阶级改良运动，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。在这种情形下，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占领军根据“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、反对军国主义，反对天皇专制的精神，削弱天皇权力，实行“三权分立”，采取议会内阁制。建立起天皇作为国家象征，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、接待国外贵宾、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，取了“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，在新宪法和美国占领军“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，推举社会党领袖村山富士为总理大臣。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，自民党仍联合其他党派（最初为社会党与新党魁党，现在为自由党和公明党）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）包括：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，在会议中占有重要的地位。

### .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、社会党等在野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，联合自由党和公明党后，在参议院也占140席，超过半数。势力比较大的在野党是民主党，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，这里不多介绍。

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考生考试，择优录取、择优分配。公务员的工资待遇和职位升迁实行“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，随着年限的增长而增加；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。

### 1.3.5 行政机构

#### (1) 中央政府机构

日本中央政府机构是依据《内阁法》、《国家行政组织法》等法律而设置的。《内阁法》规定“内阁由作为首长的内阁总理大臣和 20 人以内的国务大臣组成”，原则上控制了中央政府部门机构在 20 个以内；《国家行政组织法》则规定了中央政府所设置的具体政府部门；《关于行政机构职员定员的法律》规定了各部门的人员编制；各政府部门的职能、职责、内部机构设置及人员配置等由与各机构设置有关的专门法律，如《大藏省设置法》、《通商产业省设置法》等具体规定。日本中央政府现行机构设置情况如表 1-6 所示，共设有法务省、大藏省等 12 个省，宫内厅、防卫厅等 9 个总理府直属厅。公正交易委员会、国家公安委员会和公害等协调委员会作为总理府的办事机构，不设国务大臣。总体上共设 21 个省、厅和一个官房，在称呼上省的负责人称大臣，厅的负责人称长官，但都是国务大臣。由于北海道开发厅长官和冲绳开发厅长官通常是由国土厅长官兼任，因此作为内阁成员的国务大臣一般在 20 人以内。此外，在某些省内还设有厅或委员会，如大藏省内的国税厅、劳动省内的劳动审议委员会等。

日本中央政府现有公务员 486978 人，其中主要是业务人员，如文部省 116143 名公务员中，有 113094 人为国立学校教职工，大藏省内的国税征收人员、厚生省的社会保障事务所工作人员

等。作为一般行政人员的公务员，平均每个省、厅不足 1000 人，总人数在 20000 人左右。

表 1-6 日本中央政府机构及其定员数

机构名称	定员 (人)	备注
总理府	50144	
公正交易委员会	506	
国家公安委员会	7658	
公害等协调委员会	40	
宫内厅	1133	
行政管理厅	3653	
北海道开发厅	7978	
防卫厅	24438	其中军职人员 24347 人
经济企划厅	511	
科学技术厅	2120	
环境厅	969	
冲绳开发厅	88	
国土厅	460	
法务省	49890	
大藏省	71071	
文部省	116143	其中国立学校教职员 113094 人
外务省	4762	
厚生省	58739	
农林水产省	37515	
通商产业省	12377	
运输省	3600	
邮政省	2742	
劳动省	22410	
建设省	24157	
自治省	579	
合计	486978	

注：总理府内设的三个委员会为办事机构，不设专门的大臣职位，其负责人为公务员或由总理大臣任命的其他人员；总理府内设的厅为直属厅，设国务大臣。

资料来源：据日本中央政府 1994 年政令第 156 号《行政机构职员定员令》资料编制。