



俞天任 著

谁在统治日本

Table of Contents

[一、官僚的日本](#)

[二、从武士到官僚](#)

[三、官僚不能世袭](#)

[四、办学校培养人当官](#)

[五、“官僚养成所”的帝国大学](#)

[六、官老爷的林林总总](#)

[七、日本科举](#)

[八、科举好](#)

[九、《文官任用令》](#)

[十、政治家不是官僚](#)

[十一、“高薪”就能“养廉”？](#)

[十二、养廉要靠自尊心](#)

十三、官职是不是猎物？

十四、“革新官僚”登场了

十五、那个年代向左转

十六、有个人叫岸信介

十七、拜了德国做老师

十八、啊，“满洲”

十九、星野直树去“满洲”

二十、找岸信介来搞实业

二十一、开发是要钱的

二十二、借钱也不行

二十三、卖国不得人心

二十四、满业

二十五、技术官僚翻身了

二十六、“电力国家管理法”

二十七、在政治上也要求进步

二十八、左翼官僚

二十九、弄钱的天才贺屋兴宣

三十、编预算的奋斗

三十一、麦克阿瑟来了

三十二、官僚的黄金时代

三十三、不准“赤化”搞罢工

三十四、胡佛被玩了一把

三十五、考试名字不一样了

三十六、一样和不一样

三十七、衙门八字朝南开

三十八、日本奇迹归功于谁

三十九、土地改革和农业集体化

四十、黄色工会

[四十一、倾斜经济和通货膨胀](#)

[四十二、经济再生的基础是官僚们打的](#)

[四十三、打着红旗反红旗](#)

[四十四、通产官僚](#)

[四十五、修改《电力事业法》的实例](#)

[四十六、政治家们卷土重来](#)

[四十七、从不同角度看“公正”](#)

[四十八、什么是职阶制](#)

[四十九、官僚下凡](#)

[五十、职业官僚的工资](#)

[五十一、下凡问题的种种](#)

[五十二、敲响官僚丧钟的田中角荣](#)

[五十三、“族议员”的概念](#)

[五十四、学历情结问题](#)

五十五、官僚和议员

五十六、议员的素质

五十七、来了一个民主党

五十八、民主党要搞改革

五十九、东日本大地震

六十、讨伐官僚带来的副产品

六十一、不同的选拔，永远的争斗

本书由“行行”整理，如果你不知道读什么书或者想获得更多免费电子书请加小编微信或QQ：

2338856113 小编也和结交一些喜欢读书的朋友或者关注小编个人微信公众号名称：幸福的味道 为了方便书友朋友找书和看书，小编自己做了一个电子书下载网站，网站的名称为：周读 网址：www.ireadweek.com

中国是伟大的文明古国，中国对于世界文明的贡献并不止于火药、造纸、指南针、印刷术这四大发明和中国菜等，中国还创造了现代文明社会所赖以存在的官僚的选拔方法科举制度。这种现在被称为meritsystem(人才考绩制)的制度，已经成为几乎所有国家选拔行政管理官员的方法。但是中国的科举制度在近代之后却一直被中国人自己认为是万恶之源。其主要原因可能是由于这个制度所选拔出来的精英官僚们，并没能阻止从19世纪下半叶开始的各国列强对中国的欺凌、侵略和瓜分的缘故，这确实是一个极大的讽刺，所以人们迁怒于科举制度本身也是很自然的。

实际上，将19世纪下半叶之后在中国所发生的那些事情归罪于科举制度是不公平的。首先，在中国的封建王朝里并没有一个独立的行政权力，都是从属于皇权之下的。其次，科举考试只给出了

选拔的方法，并没有任何防止官僚队伍腐败的措施，所以在历代王朝兴亡的原因中总会出现“吏治腐败”这一条，这才是中_古代官僚制度的悲剧。

日本和中国仅仅相隔“一衣带水”，中国人和日本人在思维方式上有不少相似的地方，日本比中国更早地进行了现代化建设，中国在很多方面可以借鉴日本的经验教训。

近年来，“官僚”问题在日本成为了一个热门话题。现在的日本，“官僚”这个词本身就似乎带上了负面意义，大家都争着要和“官僚”划清界限，甚至有人将现在日本社会的所有问题都归罪于官僚或者官僚制度。

而事实上，在日本的各种经验中，最令其他国家人们羡慕的就是日本高级公务员队伍的选拔和维持的方法。日本的高级公务员不仅有能力，而且腐败的程度也相当低，日本人有一套很好的方法来刺激高级公务员的自尊心以避免腐化，而日本的这些高级公务员们也为战前、战后日本的两次崛起做出了相当大的贡献。

众所周知，日本的政界是血缘主义横行的世界，特别是执政多年的自民党，基本上就是一些“二

世”、“三世”甚至“四世”的世袭议员的组合。但在日本官界和司法界，日本人却有一套防止血缘任用和人情任用的好方法。若想成为高级公务员，靠血缘和人情是不行的，一定要靠自己努力，通过“国家公务员I种考试”才行。

与日本现在主流观点不同，笔者并不认为日本的官僚们应该为这二十年来日本的衰退负责。而是因为从田中角荣之后的日本政治家们利用了日本法制上的不健全，干扰和妨碍了官僚们的正常工作，才使得日本在政治、经济等各个领域一直低迷而无法脱身。

笔者不揣冒昧，以外行之身份来触摸公务员制度这一大题材，绝不是不知天高地厚，而只是想借投一他山之石激起一二浪花，引出内行高手来一起讨论这个问题，这才是笔者原意。

目录

contents

写在前面的话001

一、官僚的日本001

二、从武士到官僚004

- 三、官僚不能世袭007
- 四、办学校培养人当官010
- 五、“官僚养成所”的帝国大学013
- 六、官老爷的林林总总016
- 七、日本科举019
- 八、科举好022
- 九、《文官任用令》 025
- 十、政治家不是官僚028
- 十一、“高薪”就能“养廉”？ 032
- 十二、养廉要靠自尊心035
- 十三、官职是不是猎物？ 038
- 十四、“革新官僚”登场了041
- 十五、那个年代向左转044
- 十六、有个人叫岸信介047

十七、拜了德国做老师050

十八、啊，“满洲”053

十九、星野直树去“满洲”056

二十、找岸信介来搞实业059

二十一、开发是要钱的062

二十二、借钱也不行065

二十三、卖国不得人心068

二十四、满业071

二十五、技术官僚翻身了074

二十六、“电力国家管理法”077

二十七、在政治上也要求进步080

二十八、左翼官僚083

二十九、弄钱的天才贺屋兴宣086

三十、编预算的奋斗089

三十_、麦克阿瑟来了093

三十二、官僚的黄金时代096

三十三、不准“赤化”搞罢工099

三十四、胡佛被玩了一把102

三十五、考试名字不一样了105

三十六、一样和不一样108

三十七、衙门八字朝南开112

三十八、日本奇迹归功于谁115

三十九、土地改革和农业集体化118

四十、黄色工会 121

四十一、倾斜经济和通货膨胀124

四十二、经济再生的基础是官僚们打的127

四十三、打着红旗反红旗130

四十四、通产官僚133

四十五、修改《电力事业法》的实例136

四十六、政治家们卷土重来139

四十七、从不同角度看“公正”142

四十八、什么是职阶制145

四十九、官僚下凡148

五十、职业官僚的工资151

五十一、下凡问题的种种154

五十二、敲响官僚丧钟的田中角荣157

五十三、“族议员”的概念160

五十四、学历情结问题163

五十五、官僚和议员166

五十六、议员的素质169

五十七、来了一个民主党172

五十八、民主党要搞改革175

五十九、东日本大地震178

六十、讨伐官僚带来的副产品181

六十一、不同的选拔，永远的争斗184

参考文献187

一、官僚的日本

20世纪20年代，世界规模的大恐慌使得马克思主义的影响急速扩大，这种马克思主义影响扩大的地区当然也包括了日本。实际上，由于日本民族的教条主义特性，日本知识分子可能比其他任何国家的知识分子都更加“左倾”一些。在各种左翼思想中，除了斯大林主义，因为苏联曾在二战即将结束时撕毁《苏日中立条约》而在日本没有什么人气之外，包括毛泽东主义和托洛茨基主义在内的所有左翼思想，日本知识分子中都有不少信徒，所以日本知识分子经常使用马克思主义的阶级和阶级斗争学说来解释和分析历史，即使是很右倾的日本人写的东西，里面出现马克思主义学说也没有什么稀罕的。

日本著名历史学家——木坂顺一郎，在论述日本近代史的时候却用了一种古怪的分类方法，他把昭和初期的权力集团分为：①资本家（财阀）；②地主；③政党；④宫廷集团；⑤军部；⑥官僚。这种把阶级、身份和职能集团混淆在一起，而且把“官僚”作为一个独立集团的分类是很少见的，这并不符合马克思主义的阶级和阶级斗争学说，所以不少学者从理论上对这种分类提出过疑问。实际上这

种分类方法很实用，能够比较方便地解释日本现代史上的不少问题，所以现在使用这种分类方法的日本学者很多。

明治维新使得日本完成了从一个落后的封建国家向近代国家的转变，而太平洋战争的失败所带来的美军占领，又使得日本成为了一个现代国家。但无论是战前、战中还是战后的现在，日本到底是一个怎样的国家？这个话题一直在被人讨论。

不要说战前的日本，即使现在的日本，也不能说是一个真正民主主义的国家。虽然日本具备了完整的民主制度，并且这些民主制度也在有条不紊地运行，但从国民的民主意识和民主素养来说，就是日本人自己也承认日本离开真正的民主主义国家还有一些距离。但日本也不是独裁国家，甚至在那些政治上极端黑暗的法西斯年代。因为日本从来就没有存在过独裁者，就连权重一时的内阁首相——东条英机，也因为塞班岛的失守就被人很简单地赶下了台。

日本到底是什么样的国家呢？应该说日本是一个官僚的国家。明治维新之后，日本一直是被官僚掌握着大权的。即使是日本被“军部”统治着的年代，构成军部的那些军官们，从根本上说，也还是一群武官官僚们。那些以参谋的身份活动着的

武官官僚，随着日本法西斯的覆灭而销声匿迹了，但另外一支曾经被称作“帝国高等文官”的文官官僚队伍还存在。只要注意到在明治维新之后的四十年里，日本就从一个荒凉落后的岛国成为了世界强国这个事实，就没有人会低估这支官僚队伍的能力了。就是这群被称作“官僚”的、由特殊选拔程序所选拔出来的人，代表着天皇在运转着日本的国家机器。有人说过这么一句话：“正确的政治方针决定之后，干部就是决定的因素”，这句话几乎是不言而喻的，因为决定任何社会形态中的所有社会集团，是否能够存在并得到发展，最重要的因素都是干部队伍建设。而对于一个国家来说，也就是是否能够建设并且维持一支有能力的官僚队伍的问题。

“官僚”这个词，在现代汉语中常常带有负面意义，最能说明这一点的是：在《辞海》这样的权威汉语工具书中，居然没有“官僚”这个词条，只有“官僚主义”、“官僚政治”和“官僚资本”，这好像也就给“官僚”定性了。可能是因为当年有人把“bureaucracy”这个英语单词译成了中文的“官僚主义”的缘故，而“官僚主义”恰巧就是官僚所特有的习气之一，于是这种高高在上、闭门造车、不懂装懂、瞎指挥等等官僚主义的特征，便成了官僚的特征，弄的现代汉语不得不在谈到“agovernmentofficial;bureaucrat”时，再创造出

一个“行政官员”的词来。实际查阅商务印书馆的《现代汉语词典》就可以知道，所谓“官僚”指的就仅仅是“官吏、官员”，是一个完全中性的词汇。而日本的《广辞苑》中对“官僚”的解释是这样的：“①官吏的同僚；②官吏；③行政的执行者，特别是指对政策决定过程有影响力的一群高级公务员。”同样对比一下中日两国对“官僚主义”的解释也是很有意思的。《辞海》中对“官僚主义”是这样解释的：“国家工作人员脱离实际，脱离群众，只知发号施令的坏作风。表现为不了解实际情况，不关心群众疾苦，独断专行，压制民主，以至于专横跋扈，称王称霸等等；还包括部门林立，机构臃肿，层次繁多，互相扯皮人浮于事，虚职过多，工作效率低下等现象。”而《广辞苑》则是这样解释的：“伴随着官僚政治的一种倾向，态度和风气，其特征是专制、秘密、繁琐、形式单一。不仅是官厅有这种倾向，政党、会社、工会等大规模组织都有这种现象。”由此可见，《广辞苑》的解释比较中立，解释清楚了“官僚主义”的来源，所以更为合理。

在中国有一段时间，曾经完全把“官僚”和“官僚主义”混为一谈，在“文革”中，这种倾向达到了登峰造极的地步。从1966年到1969年这段最混乱的时期，大部分行政官员被打倒。但最后还是这些已经被打倒了的“走资派”——也就是行政官员们，

重新出山，来治理已经千疮百孔的国家。

社会规律是不以任何人的意志为转移的。现代国家是极为复杂的综合体，维持这个综合体运转的就是那些官僚们，离开了官僚，管理国家就无从谈起。而之所以有日本人把官僚分类为一支独立的政治力量，是因为官僚在日本的政治和社会生活中，比任何国家都更加有影响力。以至于新加坡前总理李光耀，在谈到日本的成功经验时，直接就归功到了“日本有一支最优秀的高级公务员队伍”。这些日本高级公务员——也就是官僚们，到底是一群怎样的人？他们是怎样被选拔出来的？他们的特性又是怎样形成的呢？

二、从武士到官僚

日本人有个特性，不管干什么都会将其进行专门化或者精英化，无论干哪行，到了日本都会有一个“资格”问题。比如，互联网刚刚普及的时候，有过一个使用ISDN上网的阶段，那时的日本，甚至有一个专门为用户安装ISDN调制解调器的资格。就连简单地安装一个调制解调器，都需要专门资格的国家，在“做官”或者“从事行政管理”这样一个范围极广而且确实需要很多专门知识的时候，资格当然就更加重要了。

何谓资格？资格又是从何而来呢？

在现代社会里，资格是指为法律或是社会常识所公认的从事某项工作或者活动所需要的技能或能力，这种资格一般是经过某种公开的竞争考试(meritsystem)而来。实际上在以前的社会里也有同样的资格问题，而解决这个问题采用的最简单，同时也是最广泛的方法就是——世袭。全世界都用过这种方法并且有些国家还在继续使用中，特别是在一些手艺领域中，“子承父业”是当然的归结，俗语中所谓“木匠的儿子会使斧”，就是对这种世袭制资格最形象的描述和认可。而日本的世袭范围则比别的任何国家都要广得多，不

但打铁捕鱼这些行当是世袭，就连茶道、花道、写毛笔字、演歌舞伎这些明显需要艺术天分的行当，在日本也都是世袭的。当然古时候的日本，行政官员也是世袭的。

中国虽然有长达几千年的封建历史，但是行政官员却没有“世袭”一说。中国人认为行政官员需要具备某种资格，因此，中国是世界上最早采用公开的竞争考试(meritsystem),也就是科举考试来选拔行政官员的国家。虽然在中国历史上，存在过并且现在依然存在着大量的官员世袭现象，但那并不是合法的存在，只是一种腐败而已。所以，当中国人听说行政官员也能世袭时，可能会觉得意外，但古代日本的行政官员确实是世袭的，那些世袭的行政官员就是所谓的“武士”。

日语中的“武士”这个词，很容易给人一种“武官”、“武将”、“军人”或者是西洋文化中的“骑士”那样的印象。实际上，古代日本的“武士”远比这些角色复杂。

武士在日本是一种世袭的社会地位。虽然武士们能挎着刀满街走，但他们并不完全是真正的职业军人。尽管武士们有时候也为领主们去打仗，但武士们的职业并不是从事战争。实际上，在更多的时候，武士是一群帮助领主管理庄园和财产的

官吏。日语中表示武士的另一个汉字是“侍”（さむらい、samurai），这才表达了武士和领主的真正关系——侍服。所以日本武士并不是那种四肢发达、头脑简单的打手，而一般都会打几下算盘，背得几首汉诗，也正是因为有这个家学渊源，所以在明治维新初期选拔出来的所谓人才，有相当一部分人出身于武士家庭，那不是考试时有人开后门，而是因为当时包括陆军士官学校在内的大部分学校的入学考试，考的就是四书五经，S P 玩意儿武士家庭出身的孩子背得滚瓜烂熟。

明治维新之前的日本，就是那种寡民小国，鸡犬之声相闻而老死不相往来的地方，绝大多数人都是日出而作、日落而息的农民，所谓“行政管理”也就是收一下租税，处理一下邻里纠纷，夫妻吵架，处罚偶尔抓着的小偷强盗，和中国古代在县衙门里面的知县老爷所干的那些事一样，凡正常人没有不能干的。据说李鸿章曾经说过：“官是最好当的，如果有人连官都不会当，这人也就笨到家了。”估计这句话可能放之四海而皆准，如果说“当官”就是“行政管理”的话，那时候比现在可要容易多了。

不管是叫“当官”还是叫“行政管理”，主体都是人，没有人来当官，行政管理就玩不转。但刚开始的明治政权却不同，因为那么多年来所谓天皇

也就是有个“天皇”的名义而已，没什么真的需要他去过问的东西。其实要较真的话，就连幕府政权自己所管的也就是江户——现在的东京而已，其他地方的行政都是各个藩自己在管，和幕府政权没什么关系，当然也就更没天皇什么事了。可现在说起来是天皇亲政了，要管事了，这就要有办事的人，如果没有就得去找。

明治政府的找人方法也很简单：直接向各个藩去要。这样明治政府的第一批官僚是由“贡士”和“征士”所组成的一批人，所谓贡士，就是各藩自发地进贡来的人，而征士则是明治政府指名去向各藩要来的人。天皇一声号令要人，当然下面的各藩都得给，但是下面的各藩也都打着小算盘，他们谁都没有想到以后的明治政府会有“废藩置县”这一招，都以为所谓“维新”，也就是从幕府换成天皇而已，没什么其他变化，以后该怎么过还是怎么过，天皇来要人当然得给，但是不能给好人，给完了自己以后就没法过日子了，所以最后各藩给明治政府的几乎全是些所谓“豪杰之士”。

要是“豪杰”这个词认真探究一下的话，就知道那不完全是正面词汇，这个词来自《水浒传》，指的也就是梁山泊上的那些好汉豪杰，翻译成现代语的话就是“无事生非的刺儿头”，成天除了喝酒吃肉之外就是梦想喝酒吃肉，再不然就是打

架，或是装作会打架的样子惹是生非，实际上没有什么正经本事，特别是在和平年代，赖以谋生的技能根本就没有。各藩对这帮“豪杰”本来就烦透了，放在身边还要给他们一口饭吃，现在好了，天皇要人，正好全塞给天皇去养。

结果明治政府收集来的这些贡士和征士中，不要说不懂怎么搞近代化工业，就连会打算盘的都没有几个。好在明治政府一开始也来不及搞什么近代化，主要就是朝令夕改地乱发告示，据说所谓行政管理工作的一半以上是抄写各种告示，当时又没有复印机，只好用在江户各种学校受过很好汉文教育的旧幕臣们来当人力复印机，实际上那些“豪杰”们根本没有被派上用场。

三、官僚不能世袭

怎么说旧幕臣也曾经是敌人，所以不能让他们进入新政权的中枢担任高级职务，起码不能大批进入。这些看起来能干的旧幕臣也仅仅是“能吏”罢了，而且所表现的“能”仅仅体现在会写告示上。而明治政府的口号是全盘欧化，这是那些“豪杰”之士或者旧幕臣所无法担负的。况且随着各项建设的上马和陆续完成，近代社会的“官”不但已经不是那种会劝架、会拍惊堂木、会打板子的人能够胜任的了，就光会盖房子修铁路造工厂也当不了这个“官”。这才产生了要有自己新一代的“官僚”的需求。这些官僚不再是只会拨拨算盘、背背四书、写写汉诗、出出告示，而是要能够理解现代社会和科学技术的构造和功能，能够理解日本在世界上所处地位，理解日本需要走向的方向并且带领日本往那个方向走的人。

欧美列强大炮威胁下打开国门之后的日本，已经睁开眼睛看到了世界，知道再不走富国强兵的道路，势必沦为列强的殖民地。要富国强兵首先就要有人才，而当时的日本当然没有什么人才，不是说“远来的和尚会念经”，而是只有远方才有和尚，人才只有欧美才有，先从欧美各国聘请人才吧。

当时这些从欧美请来的外国专家，大多是来指导明治政府造房子、修铁路、建工厂、建学校、建军队的建筑师、工程师、农艺师、教师和军官们。外来的和尚虽然会念经，但一来收费太贵，二来日本人也有那种“非我族类，其心必异”的想法，所谓人才一定要是日本人才能使人放心。所以明治政府的各省都开办了培养工程师、建筑师、农艺师、律师、陆军军官和海军军官的专门学府，像工部省有工部大学校，司法省有法学校，陆军省有陆军士官学校，而海军省则有海军兵学校。但是唯独没有培养行政管理人才的学校，这一来是因为原来农业社会的“官最好当”的观念还继续在作祟，二来所谓“行政管理”不是哪一个衙门就能够统括，而是要整个政府来负责的。

这时出现的是留学生们。明治政府自从成立之后，就开始向欧美各国派遣大量留学生，比如明治五年（1872年），日本在英国和美国的留学生就分别为125人和122人，这些人再加上原来幕府政权派出的留学生，就构成了明治政府的第一代新型行政管理人才。

这批人的构成中潜伏着很大的问题，第一个问题就来自明治天皇本人。14岁即位的明治天皇，可能是日本历史上最积极的一个天皇，虽然从现代

政治学的观点来看，日本在明治天皇时代成为了立宪君主国，但实际上明治天皇在年轻时，就曾经希望改变天皇在日本那种有名无实的地位而成为真正的君主。明治天皇对于华族第二代，也就是那些藩主和大名子弟们，曾经寄予极大的希望，比如明治五年（1872年），日本送往欧美各国的356名留学生中，华族子弟就有46人，占13%。但实际上那些被派到海外的华族子弟中没有一个成才的，有趣的是伺候那些华族子弟的随行人员中，倒有不少人跟着沾光学了不少东西回来成才了。

明治天皇对新政府成员的子弟也实行了同样的政策，但也没有收到什么更好的效果，1940年的时候，有人对18家公爵的第二代和第三代进行了统计，发现这些人最多的是在宫内厅里混，第二代有11人，第三代有8人。军人倒有4人，但中将以上军衔的一个都没有，混出名的只有三位：驻加拿大公使德川家正、首相近卫文麿和递信大臣山县伊三郎，其中山县伊三郎还只是山县有朋的养子。就是把观察的对象扩大到侯爵，结果还是一样。侯爵的第二代和第三代混出来的也就只有大阪府知事大久保利武（大久保利通子）、驻英大使井上胜之助（井上馨之子）、拓务次官小村欣一（小村寿太郎之子）和内大臣木户幸一（木户孝允之孙）这么几个人。

如果明治天皇的期望实现了的话，日本社会就应该是由皇族、旧藩主、旧大名和维新元勋们的第二代或第三代及有血缘关系的人来统治的一个世袭社会，但实际上不是这样，当然这与皇族、藩主、大名和维新元勋们的第二代和第三代的资质有关，但最能起决定性作用的是，那些维新元勋们根本就没有想过要用血缘来维持他们的家族统治，反过来他们制定了各种规则甚至法令来阻止血缘社会的形成。

他们到底是怎么想的呢？

他们对明治天皇尝试插手行政管理官员的企图就持反对态度。明治维新之后，这些元勋虽然在日本建立什么样的天皇制，天皇是应该像英国式的立宪君主还是应该像普鲁士式的绝对君主的问题上举棋不定，但在不让天皇掌握过多过大的权力这点上从不含糊。这倒不是因为对君主不忠，而恰恰是因为忠于君主才不能让君主掌握过大的权力，以免出现君主一旦失误而不好收场的局面。所以不能让明治天皇的周围出现一批由皇族、旧藩主、旧大名的后代组成的权力集团，这样的权力集团能够使天皇成为有实权的绝对君主，太危险。

那么他们自己的后代是不是就能放心呢？不要说自己的后代，这些元勋们甚至把同乡关系都认为是一个问题。虽然不像发生在其他国家的政权交替那么血腥，但明治维新在一定程度上还是一次武装革命，其革命的主要力量是长州藩和萨摩藩，维新成功之后长州藩和萨摩藩掌权，政府和军队的要职均为长州萨摩出身的人所占据，这是革命，尤其是武装革命之后所不可避免的现象。

但明治的元勋们并不认为这种现象应该长期存在。

四、办学校培养人当官

无论是战前还是战后，无论是被称作“帝国高等文官”还是“国家高级公务员”，除了战败之后那无法无天的两年之外，日本的这批人都是没有罢工权的。战后没有罢工权是向美国人学的，战前没有罢工权就更加正常了，你要向谁罢工？你可是所谓“天皇的官吏”啊！但实际上战前的那帮人经常在起哄架秧子，特别是在20世纪二三十年代的昭和初期。人都一样，只要牵涉到了自己最切身的利益，谁都会造反，高等文官也不例外。

1939年阿部信行内阁的时候，政府想增设一个“贸易省”，内阁会议都决定了，但外务省不干。当时外务省的活计之一就是“外贸地干活”，这贸易省一成立大家都得喝西北风，于是就要抵制这个决定。这帮外务官僚还真有能耐，在危机面前立即团结了起来，再也不内讧了。从次官开始133名高等官员一起提出了辞呈——外务省全省动员，倒炒内阁的鱿鱼。

怎么办？法官出身的内务大臣小园直认为，不管外务官僚怎么团结也不能开这个先例，内阁会议定下来了的决定，几个人一摔乌纱帽就推倒重来那还了得。丘八出身的首相阿部更是怒不可遏地

吼道：“老爷杀过的人还少了？这几个小文官也来造反？”并公开发话说：“除了严厉镇压没有别的选择。”听到这个消息的元老西园寺公望苦笑着说了一句：“这些官吏的培养方法有问题。”这位西园寺公望是列位侯爵，当过首相的。可是别人能发这种牢骚，西园寺公望却不能，因为这帮官吏就是按照他弄出来的框框培养出来的，就是西园寺公望提出的从根本上防止官僚制度受到血缘制或者同乡制影响的可行方法。

1882年伊藤博文带了一个考察团去欧洲考察，西园寺公望也在这个考察团里，这个考察团是去欧洲考察君主立宪制的。在明治初年的时候，日本的政治制度到底是学英国的君主立宪制还是学普鲁士的君主立宪制，一直存在争议，1881年主张学英国的大隈重信失势，政府权力落到了伊藤博文手里。当时实际上伊藤博文还并没有完全倾向于普鲁士式的君主立宪制，决定亲自去欧洲考察一次，因为英国和法国被人讲得太多太滥，所以伊藤就挑了一个当时还不太有人说起的德国去看看。伊藤博文在这次考察时遇到了一个怪教授劳伦斯·冯·斯坦因（Lorenz von Stein），这位斯坦因教授对社会主义和共产主义颇有研究，据说卡尔·马克思就是在1842年读了他的《现在法国的社会主义和共产主义》才开始接近共产主义的。这位斯坦因教授本人是批判普鲁士法的反体制主

义者，但在伊藤博文向他问起日本应该采取何种立宪方式时，斯坦因教授因为对日本的研究和了解，毫不犹豫地推荐了普鲁士法，而伊藤博文也深以为然，于是伊藤博文从德国带回来了普鲁士式的君主有很大权力的立宪制。

除了德国的君主立宪制之外，伊藤博文还带回来了别的东西。

在德国考察的时候，伊藤博文向西园寺讲了今后不能光从萨摩和长州选拔官吏，而要在全国范围内挑选人才的想法。从法国留学回来的西园寺对伊藤博文说：“德国的铁血宰相俾斯麦也操心过普鲁士人在德意志独大的问题，他采用的方法是用国立大学法科毕业生考试的方式来挑选官吏，这样就使得全国各地的人才都能被公平地选拔出来，日本应该试一试这种方法。”

西园寺公望毕业于巴黎索邦大学，在大学时和一个叫乔治·克莱蒙梭的人是室友。后来这个绰号叫“老虎”的克莱蒙梭，在第一次世界大战时当上了法国总理。出席巴黎媾和会议的日本全权代表就是西园寺公望，所以日本的所有要求都

得到了法国的全力支持，这也就是五四运动的起因。

扯远了点，言归正传，“法国通”西园寺对伊藤博文开始痛说起法国的苦难家史了。按照西园寺的看法，拿破仑就不是兵败于滑铁卢的战场上，而是败于伊顿公学的运动场上，并不是法国人在军事上失败了，而是英国人在精英教育上成功了。1815年拿破仑·波拿巴在滑铁卢输给了有伊顿公学的英国人，五十五年后的1870年，拿破仑的侄子路易·波拿巴又在普法战争中输给了有洪堡柏林大学的普鲁士人。

按照西园寺的说法，法国人在普法战争失败之后才意识到了这个问题。在1872年模仿英国人和普鲁士人开办了一个叫
ScoleLibredesSciencesPolitiques(Pri-
vateSchoolofPoliticalStudies,私立自由政治学校)
的学校，开设政治学、经济学、

财政学、行政法和国际法等课程，专门培养高级行政管理人才。虽然欧洲当时的许多学校都强于这个一般简称为SciencesPo的学校，但是专门培养行政官员的就只此一家。如果日本要实行官僚制度的现代化就应该向法国那样，用专门的学校来培养精英行政管理人才。

伊藤博文觉得这个主意不错，回国之后就干脆让西园寺专门去搞一份法国官僚制度的调查报告

来，正好当时明治政府请来的法国人顾问波瓦索纳德（GustaveEmileBoissonadedeFontarabie)明确地对伊藤博文说：“无论是靠法科学学校或者医学院都是无法培养政治家和行政官吏的，只有按照巴黎自由政治学校的方法设立专门的行政管理学校才行。”这就使得伊藤博文产生了一个让“官吏应该从‘大学卒业士’中任命”的想法。

日语“卒业”的意思就是“毕业”，“大学卒业士”就是大学毕业生，但伊藤博文所说的这个“大学”当时还不存在呢，伊藤博文想弄的是一个全新的大学，也就是所谓“帝国大学”。

五、“官僚养成所”的帝国大学

虽然伊藤博文的“帝国大学”概念来源于法国的巴黎政治学校，但是帝国大学的实施细节则还是学习普鲁士，毕竟法国人还只是刚刚开始在学校，而普鲁士人的洪堡大学已经是桃李累累了。日本在明治维新之后就基本上是师从英国人和普鲁士人，像海军军制从英国引进的，君主立宪的政治制度也是从英国引进的，《大日本帝国宪法》则是以普鲁士宪法为模板的，而原来师从法国的陆军军制到最后还是师从普鲁士，因为法国在普法战争中的失败把自己判罚出场了。在《大日本帝国宪法》实施的1890年，日本甚至以“东方普鲁士”而自豪，那一年日本在普鲁士的留学生多达165人，而同年在英美的留学生分别只有15人和4人，所以从法国照搬什么东西本身就不太可能了。

1886年，第一次伊藤博文内阁时，伊藤主持将本来由文部省主管的东京大学和工部省主管的工部大学合并成立了一个由法科、理科、文科、工科和医科这5个分科大学所组成的“帝国大学”，四年后的1890年，又将东京农林学校并入，在帝国大学内增设了农科大学，来专门培养日本的最高级国家官僚。

这个“帝国大学”的成立是明治政府在发展教育方面的一个重要里程碑。

明治五年（1872年），刚成立的明治政府就参照法国的学区制度，制定了一个雄心勃勃的教育改革计划。这个计划把日本全国分为8个大学区，每个大学区再分成32个中学区，而每个中学区由210个小学区组成。每个小学区一个小学校，全国53780个小学校；每个中学区一个中学校，全国256个中学校，每个大学区一个大学校，全国8个大学校。这个计划超过了当时贫弱的日本所能负担的限度，所以不能一举实现，明治政府首先着手的是义务化的最底层的小学校。经过5年的调整之后，终于在1877年，把东京开成学校和医学校合并，组成了有法、理、文、医4个学部的东京大学。

那时候的东京大学很不稳定，教师学生人数都不够。虽然文部省是想把它作为日本的最高学府，但东京大学的人气远逊于司法省、工部省、内务省等各省自己办的培养自家干部的专门学校以及庆应义塾等私立洋学堂。

没有人氣的理由主要是学生的出路不行，像1879年东京大学法学部9名毕业生中有6名去当1893年之后叫“辯护士”的“代言人”，也就是律师，而

1882年毕业的8人全部去了大隈重信办的东京专门学校，也就是现在的早稻田大学教书去了。倒不是东大生没有人想去干官吏，只是一听说要从最低级的第十四等官干起，也就没有了兴趣。

这次伊藤博文把这个半死不活的东京大学改为了国家最高学府的“帝国大学”，想办成他理想中的“官僚养成所”。

读过拙作《有一类战犯叫参谋》和《浩瀚的大洋是赌场》的读者，可能会注意到日本帝国大学成立于1886年，培养陆军精英军官的陆军大学校成立于1883年，而培养海军精英军官的海军大学校则成立于1888年，这三个学校成立的时间很接近。实际上这三个学校都是同一个人操办起来的，S P就是山县有朋。

陆军大学校就是山县有朋自己操持着办的，后来的海军大学校也是他建议海军办的，因为这层关系，才有在日本海军里海军大学校的毕业文凭不一定能包打天下的事，因为日本帝国陆海军之间势如水火。虽然提出办这个帝国大学的是伊藤博文，但具体制定帝国大学的办学目的和方针的却是山县有朋，因为他当时是内务大臣，这些杂事全归他管。

正因为是同一个人办出来的学校，所以这三个学校带有惊人的相似之处，都是采取培养精英的方式一元化地培养该领域的主官。当然海军大学校还不能算是100%的一元化精英学校，但那仅仅是帝国海军的最高层里偶尔会出现一个非海军大学校毕业的罢了，起码海军没有非海大毕业不能进入最高层的硬性规定。但陆军大学校和早期帝国大学所代表的帝国陆军和行政管理人才则是完全一元化培养的。

“官僚”也就是“行政管理官员”，而实际上“武官”和“文官”仅仅是所谓“行政管理官员”的两种不同分类罢了。能够怎么培养武官就能够怎么培养文官，能够怎么使用武官也就能够同样地使用文官，这就是山县有朋思维的出发点，所以使用同样的方法来培养高级武官和高级文官实际上并不难理解。

从中日甲午战争之后一直到1937年中日全面战争爆发之前，每年去日本留学的中国留学生相当多，但里面真正能进入帝国大学或者后来的东京帝国大学的却寥寥无几，这就说明了考入帝国大学的困难。

中日两国对于大学毕业的学位Bachelor的翻译都是“学士”。这个词原来是唐朝的一个官职，日本

还根据这个官职名设置了一个“东宫学士”的官职来专门管皇太子的教育。明治维新之后把这个官职给取消了，于是这个“学士”就拿来当Bachelor用了。从1872年开始大学毕业就算“学士”，说这是“学位”，但那时候全日本的大学也就只有东京大学和工部大学校这么两个，所以第二年文部省又说专门学校毕业生也可以给个“学士”的学位。但是帝国大学成立后就不一样了，“学士”再也不是学位，而成了尊称，只有帝国大学毕业的人才能被人称为“xx学士”。

“学士”再次成为学位，是1901年之后的事情，而帝国大学之外的大学也被承认为大学更是1920年《大学令》正式公布之后的事情，但在1901年之前，“学士”可是一个相当于中国“老爷”一样的很牛的称呼。

因为这些“学士”们本身就是“老爷”的预备军，一毕业就是货真价实的官老爷。

六、官老爷的林林总总

一开始，在日本谁都说不清楚脱亚入欧搞文明、搞工业需要一个怎样的国家机构和官僚队伍，所以明治维新之后的日本官制也就像烙饼似的翻来翻去，摸着石头过河，读那时候的日本资料经常会被一大堆稀奇古怪的官名给弄得一塌糊涂。但到了帝国大学成立的时候，日本帝国的文官官制基本上已经定型了。

后来的麦克阿瑟对日本帝国官制的第一个抱怨就是太复杂，他无论如何都理解不了。实际上日本帝国的官制并不复杂，特别是对于中国人来说可能还很简单。但这就是东西方文化的差别，西方人总觉得东方的事物不好理解。

那时在日本衙门里当差的人有这么三类：“官吏”、“雇员”和“佣人”。看起来这些中文里面全有的名词似乎都没有翻译的必要，但后两类似乎有点不好理解：“佣人”为什么就不是“雇员”了呢？在战前的日本文官官制中，“佣人”和“雇员”是不一样的。

汉语里也有“佣人”这个词，一般是指保姆，而在日语里，“佣人”是指战前官衙里面的一类人。不

管衙门有多大，也少不了端茶送水打杂干体力活的，这些人在原来的中国衙门里叫“听差”，后来也叫“工人编制”，而在日本战前的衙门里，这些工人编制的人就是“佣人”。剩下的两类都不是体力劳动者，在中国是没有区别的，全部属于“干部编制”但在日本这两类人则有所区别，而且这种区别就是日本官僚制度的特色之所在。那部分被称为“雇员”的，现在被称作“技官”--“技术官僚”是吃技术饭的，不是专门的行政官同，在战前不是“官”，中国人有时把“bureaucrat”这个词翻译成“技术官僚”，以区别于现代中文中一般具负面意义的“官僚”，但是这个翻译方法实际上却反映了一种对于现代行政官员体系的误解或无知，因为无论在哪个现代国家的行政官员体系中，“技术官僚”都有一个特指的含义，决不能无限制地推广，否则，就无法解释日本官僚制中的这个“技官”是怎么回事了。

而“雇员”和“佣人”之外的“官吏”，才是专门的行政官员。官吏里又分成了“判任官”和“高等官”两种。所谓判任官就是最低级的那些官吏，比如陆海军里的下士官就是判任官。有句俗话说“别把村长不当干部”，虽然判任官级别很低，但也属于官吏。挑选雇员和佣人的权力在各级官吏手里，但是判任官的任命权却在天皇陛下手里，这是“官”和“民”最大的区别。

判任官以上的就是所谓“高等官”了，高等官又分为三类，最下面的一类叫“奏任官”，分成六等，是政府各省厅课长以下的那些官吏，相当于军队里从少尉开始到大佐这六个军衔的军官。奏任官再往上就是分成两个等级的“敕任官”了。人们见着敕任官就必须称“阁下”以示敬意，武官中的敕任官，是中将和少将军衔的那些高级军官，文官的敕任官则是各省厅的次长和局长及各县的知事。当时日本的县知事不像现在这样是选出来的，而是由天皇任命的。

中将和少将是敕任官，那么最高军衔的大将呢？大将是“亲任官”，这类官职要经过天皇的“亲任式”，除了陆海军大将之外，文官的总理大臣、“对满事务局”总裁、枢密院议长、副议长、顾问官、内大臣、宫内大臣、国务大臣、特命全权大使、大审院长（最高法院院长）、检事总长（最高检察院检察长）、会计检察院院长、行政裁判所掌管、朝鲜总督、“台湾总督”、神宫祭主、企画院总裁、东京都长官和各个地方总监也是亲任官。

奏任官、敕任官和亲任官这三类合起来就是高等官。

在江户及其以前的时代，实际上起着“行政管理官员”作用的那些武士，并没有很好的收入，相反一直生活在贫穷之中。好在这些武士满脑子除了伺候好他们的主公之外，也没有把钱放在心上。

比如武士的俸禄就是大米，大米能当饭吃，而人活着却不光是吃饭，所以武士们必须把多余的大米卖给商人，来换取其他的生活必需品。商人追逐的是利益，就算你是武士，也不会做赔本买卖，但是从来没有听到过武士欺压商人的传闻。虽然商人比武士富有，但武士有武士的骄傲，不屑于去欺压商人或者其他百姓来榨取财富，财富不是武士所追求的目标。

这种状况在明治维新之后发生了变化。首先维新后的重臣收入就超过了大商人，比如明治初期的太政大臣（后来叫总理大臣）的月薪是800两白银，参议及卿（后来的大臣）月薪500两白银，大辅（次官）们月薪400两白银。那时一两白银就是一日元，日元在甲午战争时期才贬到二两白银三日元。而三菱财阀的创立人岩崎弥太郎好不容易把自己的月薪弄到了800日元，以和太政大臣并列，但是却无法付给手下人相应的高薪，三菱在横滨地区的总管月薪只有150两白银，比神奈川知事的200两少了50两，这一直被岩崎引为

奇耻大辱。

这些钱到底是什么意思呢？维新以后，从鹿儿岛来到东京的西乡隆盛，在东京日本桥租的房子月租金只要2两，要知道西乡隆盛租的房子可不是现代“蚁族”的概念，西乡隆盛要的是一个能住下一个大家族和一大堆手下人的大宅子。

原来的日本和中国计算大米的单位都是“石”，但中国的“石”大约是50公斤，而日本的“石”则大约相当150公斤，是中国的三倍。那时候“一石”米只要3日元，顺便说一句，笔者知道起码到抗战时期为止，中国的米价也一直是维持在一石一块银圆的水平上。

重臣们是这样，小官僚们又能拿多少呢？通过了高文考试的帝国高等文官，开始当差之后的“初任给”（最初的工资），是根据高文的考试成绩而定的，年薪在450日元到600日元之间，至少每月有大约40日元。当时在衙门当差的佣人最低工资是每月17日元。

七、日本科举

官老爷的收入如此之好，肯定大家是趋之若鹜，而官僚制度的根本就是解决“谁来当”的问题。当时的“雇员”和“佣人”和国法无关，是各用人衙门根据私法雇来的人。但不管是什么官，从原则上来讲都是由天皇任命的。人事权是一切权力的中心，既然天皇拥有了人事任免权，是不是就可以说天皇就有了绝对的权限呢？不，天皇只能根据《文官任用令》来任命这些文官，这个《文官任用令》才是日本帝国官僚制度的真正核心。

前面说过伊藤博文从德国除带回来了德国的君主立宪制之外，还带回来了别的东西，那就是德国在1873年才刚刚制定的《帝国官吏法》。伊藤博文在1885年第一次组阁之后，根据德国的这个法律，在1887年弄出了一个《文官考试的试补和见习规则》，这就是以后赫赫有名的“高等文官考试”，简称“高文”的由来，但在当时还只是叫“高等考试”。

这个法规名称里的“试补”，是指高等官候补生，而“见习”则是指判任官候补生。根据这个法规，“试补”只有通过了“高等考试”的人或者是帝国大学

法科专业和文科专业的毕业生才能担任，而“见习”的资格则是通过了“普通考试”的人或者是官立、公立中学的毕业生。“试补”和“见习”有三年的试用期，满期之后才正式任官，成为“天皇的官吏”。

把文官分为高等文官和初等文官的做法是从普鲁士学来的，但日本和普鲁士有几点不同。在普鲁士，只有国立法科大学毕业生才有资格出任高等文官，而且天主教徒和犹太人事实上是被剥夺了资格的，而日本没有这些宗教或者身份的差别，也没有限制一定要是国立大学毕业生。这个“规则”实际上并没有对高等官设立学历限制。从理论上来说，人只要通过了“高等文官考试”就可以成为高等文官。

日本的文官从成为候补生的那天开始就有了俸禄，这一点很重要。普鲁士人在大学毕业之后一直到成为正式的官僚要花费十几年，这段时间里面是没有收入的。如果不出身于富有的家庭，在普鲁士要想成为高级官僚是不可能的。这是因为德国当时的国立大学学制三年，毕业后先要通过司法秘书的资格考试，然后在衙门或者法院经过两至三年的实习，再去参加司法助理的资格考试，司法助理还是没有收入的，再经过十年左右才能得到参事官的职位。所以在20世纪初期，德

国各衙门参事官的年龄一般都在四十岁左右，而且必须出身于富裕之家，但日本对于官僚的家庭经济状况要求的却不是那么严。

当然，在日本从帝国大学毕业的经济负担也不是一般的人家能够承受的，当时有“从帝大毕业需要一座山林”的说法，所以帝国大学毕业生们确实大多是富人子弟。但是日本农村有地主援助聪明的穷孩子的传统，所以只要穷孩子聪明又有志向，一般还是能找到经济援助，然后一边打工一边完成帝国大学学业。甚至每年都有几位根本没有进过帝大，而是从小巡查这样的雇员出发，发奋读书，自学成才，通过高等考试而成为帝国高等文官，所以说日本的制度比普鲁士更加公平公正。

这个考上了就可以做官的“高文考试”，其实是从中国古代选拔行政官员的“科举”考试借鉴而来的，日本人在解释“高文”由来的时候很明确地说：“这个制度来自中国古代选拔行政官员的科举考试。”只是经过了一道普鲁士中间商的批发。伊藤博文在谈到这一点的时候很明确地说过：“即使整備了宪法，建立了议会，如果没有好的行政实务是不会得到成果的。要得到行政实务的成果必须制定组织准则。所以有关大臣的职权、官厅的构成、官吏应该遵守的规律、官吏的

进退任免、考试方法、退职优待的规定必不可少。正是这些手段才能发挥帝室的权威，在这些方面没有国家能比得上德国。”这就是从德国引进的理由，而且德国也确实形成了一整套行政管理官员的理论。

现代社会学和公共行政学的创始人——普鲁士人马克斯·韦伯（Max Weber）曾经指出过现代的官僚集团的以下几个特点：

根据法规和文件进行业务处理。

根据命令系统而保持的阶序。

受过专门教育，拥有一定的资格。

公私分明的业务范围。

在这几点中第三点一直很受人重视，一般都认为，正是为了确保第三点才需要用考试的方法来选拔官吏。普鲁士从19世纪初期就第一个导入了这种使用竞争考试选拔行政官员的方法，1873年更是确立了官吏法，用法律来确保官吏来源。英国也是在1806年左右就开始研究中国的科举考试，但开始具体应用却是在殖民地印度，英国本土一直到1870年才开始用竞争考试方法来选拔行

政官员。美国就更晚一些，准确地说美国人是在1879年哥伦比亚大学设立政治学系的时候才开始考虑这个问题。1883年通过了《潘德尔顿文官制度改革法案》（Pendleton Civil Service Reform Act），但是到现在，在高级官僚问题上，美国还是“一朝天子一朝臣”的制度，换了总统，华盛顿就有两三千人要卷铺盖走人。

最令人不可思议的是法国，法国的自由政治学校非常有名，不仅是日本帝国大学的楷模，也是美国哥伦比亚大学政治学系的楷模，但是，法国的文官考试体系一直到第二次世界大战之后的1945年，法国国家行政学院（École nationale d'administration, ENA）成立之后才确定下来。

不管怎么说，这种来自中国的科举制度，依靠竞争考试来选拔行政官吏的做法，从19世纪之后，已经为世界所接受，成为了主流做法。理由很简单，因为找

不出一一种比这个还好的方法了。

八、科举好

德国新历史学派的领军人物古斯塔夫·冯·施穆勒（Gustav von Schmoller），在谈到现代官僚制起源的时候，曾经说过：“无论是世袭制，还是选举制，都已经无法支持现代国家日益复杂的行政需要，社会要求终身专业的官吏团队，而这种官吏的选择方式只有考试这一种方法。”而中国人在1400多年前的隋朝，就已经知道了这个道理，所以才有了科举考试这种选拔行政官员的方法。

有趣的是，与中国文化渊源极深，从中国引进过大量的政治和社会制度的日本，在此之前，却唯独从未引进过这个科举考试制度。日本人最终接受这种资格考试制度是在1893年。但是两年之后的中国，因为在甲午战争中失败，发生了在京参加会试的举人们集体请愿的“公车上书”事件，以康有为、梁启超为代表的，要求改革的举人们，起初的要求就是“改革科举，兴办新学”，到了1905年9月2日，慈禧接受袁世凯的建议发出上谕：“着自丙午科为始，所有乡会试一律停止，各省岁科考试，亦即停止”，中国才正式废弃了这个在近代以后受国人诟病的制度。

科举考试，在甲午战争以后的中国，几乎被指责

为万恶之源，不少人在列举阻碍中国近代化进程的原因时，总会把科举考试作为原因之一。人们指责为了应付科举考试的中国古代教育制度，培养出来的都是“两耳不闻窗外事，一心只读圣贤书”的食古不化、落后保守的怪物，因为那些圣贤书上的学问，对于搞近代化一无用处，所以，中国在近代之后衰落了。

从结果论的观点来看，这个制度在中国所选拔出来的行政官员们，不但没有领导中国在最后实现近代化或者现代化，甚至就连他们所归属的朝廷也是周期性地覆灭，当然负责行政管理的官员难辞其咎，因此，人们鄙夷科举制度以及这个科举制度所选拔出来的人才的心情也不难理解。中国古代科举考试的内容仅仅是四书五经，过分强调了意识形态和政治信仰，没有实务环节，和社会发展现状严重脱节，再加上科举考试本身又在长时期里形成了一套高度程式化的形式，比如“八股文”等，也严重地束缚了人们的想象力和创造力，所以，很难把通过这种考试所选拔出来的官员和近现代化建设放在一起。

科举制度在中国失败的原因，仅仅归结到考试科目和内容上还不够准确。因为在日俄战争时，率领着菜鸟日本骑兵，把号称世界上最强大的哥萨克骑兵，打得满地找牙的秋山好古，当年在报考

陆军士官学校时，考的科目就是四书五经，可是这并没有妨碍后来对于近代化军事技术的学习和应用。

通过科举考试选拔出来的行政官员们，在长达几乎两千年的岁月里，治理着中国这个世界最大，同时也是世界最先进的国家，所以，我们并没有理由去简单地部夷这个制度。只要选拔的科目和内容与社会发展相适应，选拔的过程公平公正，被选拔出来的人就应该是被选拔对象中的佼佼者，这是符合统计规律的。

所以，就选拔人才的机能而言，科举考试这种资格任用系统是最好的形式，说科举考试制度，是中国对世界文明的一个最伟大的贡献之一，也没有什么过分之处。中国从隋朝的时候就开始用科举考试制度的形式来选拔行政管理人才了，这种考试制度在相当长的时间里是世界上唯一的一种平等和公平的选拔行政官员的方法。除了性别和一些半宗教的理由，比如守丧之外，几乎没有任何限制参加科举考试的条件，也没有诸如“加分”之类的优惠。即使是守丧不能参加科举考试的规定，也是公平地对待每一个人，而且在守丧期满之后，仍然可以参加科举考试。在黑暗的中国古代官场，考场相对来说是一片净土，那么长的科举史上，发生过的科举舞弊案并不多。只是

到了近代，因为科举考试内容未能与时俱进，出现了僵化，显现了与现代世界脱离的窘境，导致了科举制度的夭折。

九、《文官任用令》

科举考试在中国的失败说明光有科举考试还不够。“官吏从有资格的人中任命”这句话，如果不改为“只有有资格的人才能任命为官僚”就毫无意义。《文官考试的试补和见习规则》只是规定了“补试”和“见习”的生源，还没有用法律的形式规定“只有补试和见习才能成为文官”。

做到这点的就是《文官任用令》。第一次《文官任用令》是伊藤博文内阁在1893年制定的，根据《文官任用令》的规定，天皇在任命奏任官以上的官吏时，被任命者必须通过了“高等文官考试”。也就是说只有通过了这个被简称为“高文”考试的人，才能够当官，或者说当官必须通过这个考试，没有别的方法。

这样一来，日本的高级官僚制度就成了一元化的制度，要成为“天皇的官吏”，除了通过高文考试之外，别无路径，与只有陆士和海兵毕业才能成为帝国陆海军军官一样，这点非常重要。陆军和海军军官来源的一元化和陆大、海大在军官提拔中的作用，削弱了明治维新中发挥了主要作用的长州藩和萨摩藩在陆海军中的独占地位，做到了在军官选拔问题上的公平和公正，《文官任用

令》在文官官僚的任用中也起到了同样的作用。

根据《文官考试的试补和见习规则》，帝国大学的毕业生直接拥有“试补”的资格，所以能够免试成为高等文官，考试只是针对那些非帝国大学毕业生的人。“高等考试”，从1888年开始，第一年根本就没有人考上行政官，第二年有4人，第三年有5人，但这三年里却有73个帝大毕业生免试成为“试补”。

实际上当时的情况，如果行政官出现空缺，政府方面是有意地首先采用帝国大学毕业生，再有多余的空缺才采用通过了高等考试的人。但是，自1891年之后，由于行政官空缺不断被帝大毕业生补充，再没有多余的空缺，所以，那个高等考试就没有了。帝国大学之外的人，只能从事检察官、法官等司法官僚的工作。而因为司法官僚收入大大少于行政官僚，从而没有帝国大学毕业生愿意从事。

帝国大学毕业生们，当然不会认为这种制度有什么不公平，他们认为帝国大学毕业生，不必参加高等考试是天经地义的，但是非帝国大学毕业生们就不这么认为了。从古到今，没有私立的军校，但有私立的学校，所以帝国大学和陆士海兵是不一样的。帝大面对的是政府衙门不是像军队似

的封闭系统，政府无法用“统帅权干犯”或者“军事机密”来搪塞别人的批评和监督，再加上要脱亚入欧搞文明，“让人说话”这一点是很重要的，如果搞了半天文明连话都不能说，这个文明的意义又何在呢？

领头闹事的不是别人，就是“明治维新”的元老——大隈重信。此人特别热衷于教育，下野之后办了一个“东京专门学校”，就是现在名列日本私立大学老二的早稻田大学的前身，大隈重信本想着培养人为帝国效力，当然办学校收学费也有经济收益，一举两得。可是这个《文官考试的试补和见习规则》却把他学校学生的出路全给揽了，同时也断了他的财路。大隈重信当然不干，就联合了其他的几所私立大学一起闹起来。理由是这种方法太不公平，帝国大学不能垄断官僚的资格。官僚的资格应该通过专门的考试来选拔，而不能光看出身学校的校名。

大隈重信不是一般人，他这一闹就把事情闹上了国会。因为他的主张有道理，所以第二次伊藤博文内阁接受了这个意见，这才有了这个《文官任用令》和高等文官考试的实施规则，明确规定了文官的奏任官任命资格为“经过了高等文官考试并且合格的人”。参加考试的人，不管男女老少，出身学校，来个公平考试，但是帝国大学毕

业生还是有点优惠。高等文官考试分预考和正式考试两部分，帝国大学毕业生可以免除预考，但和原来能免除全部考试相比，已经是非凡的让步了，所以人们也不去追究这些了。

当时大家把焦点都集中在行政官资格上，司法官的资格没人管，因为帝大毕业生不屑于去干。行政官的最低薪水是每年450日元，但司法官就只有350日元。帝大毕业生在司法系统上是享受相当大优惠的，帝大法科大学毕业就自动有律师资格，而帝国大学之外的人，就一定要通过司法考试才能拿到律师执照，这条优惠一直到1923年才被撤销。麦克阿瑟来日本之后，开除了不少人的公职，但这些人中不少是帝国大学法科毕业的，突然发现自己原来还是律师，于是就去吃诉讼饭混了过来。

后来帝国大学也越来越多了，甲午战争大清战败了，加上后来“赎还”辽东半岛所花费的银两，总共赔给了日本帝国两亿三千万两白银。日本人用这笔钱于1897年在京都又办了一所“帝国大学”，原来东京的那所“帝国大学”改名为“东京帝国大学”，这所新的就叫“京都帝国大学”。然后从1907年到1939年，又新增了东北、九州、北海道、汉城、台北、大阪和名古屋等七所帝国大学，帝国大学总数达到了九所。

不管怎么说，《文官任用令》的颁布和“高文”考试的实施，对非帝国大学毕业生来说是公平了，但帝国大学的学生们可不这么认为，尤其是那些应届毕业生们。公平一定是相对的，没有双方都认为绝对公平的事情，十年寒窗不容易，要知道帝国大学的学生们就是冲着“毕业就是高人一等的帝国高等文官”的许诺，才去发奋读书报考帝国大学的。而现在又说什么“公平考试”，这不是出尔反尔吗？怎么能叫“公平”呢？于是就有人号召抵制这个文官考试，东京帝大的应届生们纷纷响应，抵制了第一次高文考试。

十、政治家不是官僚

这帮搞抵制的学生运气很坏。那届内阁的司法大臣不是别人，正是丘八出身的山县有朋，山县一看居然有人敢抵制内阁的决定就气坏了，“良民的不是，良心大大地坏了”。抵制是你的权利，维护政府决定的法律尊严是老爷我的职责，这叫做与时俱进，自由民主，根本就没有去理睬那些敢抵制高文的傻小子。

结果那帮傻乎乎参与抵制的帝大学生，只好去了其他民营企业或传媒当打工仔。其实他们没必要抵制，首先帝大师资和生源是全国最好的，怎么会考不过非帝大毕业生呢？再加上出考卷的主考官就是他们的老师，也不会和他们过不去啊。事实上，当时能通过高文考试的，90%以上是东京帝大毕业生，一直到现在的日本高级公务员考试还是这样，在采取了数不清楚的措施之后，东京大学毕业生的比例仍在50%以上。

山县有朋和后来日本的军国主义化很有关系，但这个人办过不少具体的事情，而且还都办得滴水不漏。比如伊藤博文要办帝国大学，但真正落在实处的是山县有朋；再如这个《文官任用令》虽然是伊藤博文弄出来的，但最后的完善细化还

是在山县有朋手里。

伊藤的《文官任用令》有一处死角，虽然规定了奏任官必须通过高文考试，但忘了说各省的局长、次长和各县的知事这些敕任官应该怎么办了，可能大家都盲目地以为一般敕任官是从奏任官升上来的，既然奏任官是高文考出来的，敕任官不就也是高文考出来的吗？似乎没有什么可以讲的。但俗话说“有一条法律就有一条空子好钻”。“奏任官必须从高文考试来”这句话就有人能理解成“敕任官不一定要从高文来”。

敕任官是大官，怎么还能有人动脑筋呢？大人物动大官的脑筋呗。日本采取的是英国式的议会内阁制，也就是一般所说的政党内阁制——谁在议会里能拿多数票谁执政。但是明治初期的时候不是这样，那时候的日本人主张一种“超然主义”，就是说政府应该超然于政党之外，不应该拘束于党见党利，而要站在国家的立场上，第一任和第二任内阁总理伊藤博文和黑田清隆都是持这种态度。

这种主张未免有点故弄玄虚，比如这个看不见摸不着的“国家立场”到底如何定义，就在具体执行上也行不通，政府的议案总要通过国会批准，不在国会里掌握多数票就做不了任何事情。所以，

1898年，主张学习英国的大隈重信组阁的时候，终于弄成了日本历史上第一个由宪政党执政的政党内阁。这个政党内阁很短命，只有四个月就因为党内闹内讧分裂了，于是内阁也就瓦解了。内讧的原因就是抢官当。不但是大臣的官位要抢，《文官任用令》里没有规定到的敕任官位置也全部抢了过来，换上自己的人。

这种抢官当的做法不稀罕，也是一种行政官僚制度，叫做“猎官制”，当时的英国和美国就是这样的制度。特别是美国，哪个党执政就把所有能换官职全部换成自己人，比如林肯当上美国总统之后，一下子就把当时1639个公职中的145*7个位置换了人。

这种看起来似乎不太好的做法，实际上在最初还是挺有进步意义的。这种做法能够从绝对王权下，守卫民主主义，国王无法通过任免官吏来统治国家。还有一种为“猎官制”辩护的理论是：既然政党执政是国民选择的结果，那么政党的决定就代表了人民的意愿。但是这只是理论上的说法，实际上，随着资本主义的逐步发达，社会构造也日益复杂，政党政治肯定和金钱挂钩，到了最后这种“猎官制”就成了对于选举运动中出钱出力之人的一种报答，而这些人上台，不仅意味着无能官吏的增加，还意味着贪污腐化的加剧，因

为这些人是要收回他们的投资的。

1881年，第二十任美国总统詹姆斯·加菲尔德，因为无法满足“猎官者”的愿望而被人射杀了，这时候美国人才开始正视“猎官制”的缺点，开始了限制“猎官制”的范围。但即便是这样，现在的美国依然存在这种“猎官制”。如果拿当时日本的官阶和现在美国的官职对比的话，美国除了军官之外的敕任官，还全部都是狩猎来的官，联邦政府各部的局长一级官员，换了总统就换人。但是，一来根据1883年的《联邦公务员法》，能猎官的职位有限；二来美国总统任期是四年，基本上还都能连任，所以即使是狩猎来的官职也有一定的安定性，如果日本这种没事换内阁玩的国家也搞起了猎官制的话可就乱套了。

所以大隈重信内阁下台之后，接下来的第二任山县有朋内阁，在1899年，马上就重新修订了《文官任用令》，规定了敕任官也不可自由任命，这样政党就无法将自己人安插在官僚队伍，整个官僚队伍成了高文考试合格者的一统天下，官僚也就正式成为了一个独立的群体。

这里一直在说“官僚”这两个字，但这里所说的“官僚”和现代汉语里的“官”有点不一样。现代汉语口语中的“官”是指有职位从而有权力的人，不管其

职位从何而来。而这里所说的“官僚”则仅仅是指那些通过考试的方式，选拔出来的行政管理人员，也就是公务员。

比如日本政府的某个省，这个省里有事务员、系长、课长、局长和事务次官，这里面的一些人的职位是通过“国家公务员I种考试”的行政、法律或经济专业而谋来的，这些人就是一般所说的“高级公务员”，这本书里的“官僚”或者“职业官僚”指的就是他们。还有一些人是通过“国家公务员I种考试”的其他专业而谋来的职位，这些人则被称为“技官”——“技术官僚”的简称。剩下的人一般都是经过中级或者初级公务员考试而来的，这些人叫“职员”。一般来说，在“课长”以上官位上的人都是前两种，也就是通过了“国家公务员I种考试”的那些人，特别是前一种，要知道这个“国家公务员I种考试”的行政、法律或经济专业就相当于当年的“高等文官考试”。

在扣除所有这些人之后，这个省还剩下来几个人：大臣、副大臣和政务官。这几个人不是经过考试而来的官僚，而是内阁总理直接任命的。一般来说，这些人的绝大部分是经过选举而来的议员，日本人管他们叫“政治家”，当然叫“政客”也行。

虽然在现代中文，政治家和官僚都是“官”，但在西方国家这两种人是不一样的，最简单的区分方法就是：选出来的叫政治家，考出来的叫官僚。在谈到国外官员的时候，一定要弄清楚他到底是official(公务员，官僚)还是politician(政治家)，这一点很重要，因为在本书后面就可以看到，这两类人的立场经常是截然不同的。

十一、“高薪”就能“养廉”？

拙作《有一类战犯叫参谋》和《浩瀚的大洋是赌场》描写过不少日本的陆海军高级军官，在他们身上有很多问题，唯独贪污、冒领和喝兵血的事件非常罕见，同样日本官僚中贪污的事例也很少见。

日本的“金权政治”是很有名的。特别是从田中角荣的洛克希德事件曝光之后，一直到现在正在闹的小泽一郎疑惑，这40年来，日本的政界就没有断过这种金钱丑闻。但是由那些高级公务员们所组成的官界几乎没有丑闻，高级公务员因贪污而落马的很罕见，只有1996年，厚生省事务次官冈光序治和2007年防卫省事务次官守屋武昌等，掰着指头都能数得过来的几个，而且所牵涉的金额也不大。冈光序治受贿6000万日元，折算过来还不到三年年薪，而守屋一案并没有发生多少直接的金钱授受，只不过是请客吃饭，而且牵涉到的金额全部算出来也只有1249万日元，才半年的工资。这两个案子放在一些没有正规公务员制度的国家，估计根本就不是问题，起码不是什么大案。

看起来很有必要探讨一下，为什么日本的官僚阶层贪污现象少？特别是日本曾经还是一个几乎赤

裸裸的“金权政治”的国家。

造成这种现象的第一个原因当然是官僚没有这种需求，政治家需要花钱而官僚不需要用钱。无论政治家平时有多么威风，但说穿了其实就是一个临时工。政治家的工作不是“铁饭碗”无论在位时怎么牛，一旦落选就是一个普通人，甚至因为心里不平衡，还不如普通人活得那么舒坦，所以政治家一定要为了“下次还能选上”而奋斗。而竞选活动要耗费大量的金钱，据说一个日本国会议员每年用在这种政治活动上的经费多达2亿日元，接近200万美元。这些钱的大部分来自所谓“政治献金”指望这么多钱的来路都干净，首先在理论上就不可能，所以政治家们肯定要在“灰色地带”弄钱，这是由这种制度先天性地决定了的。而官僚捧的是“铁饭碗”，他的职业和收入是有保障的，在一般情况下，几乎没有失业的风险，他没有需要用钱的地方，没有必要去贪污。但是“没有必要去贪污”并不能导出“不贪污”的结论，就是说日本官僚贪污少是另有理由的。

日本的高级公务员们不穷，尤其是在战前，日本官僚们的收入是非常丰厚的。日本文豪——夏目漱石，在明治四十一年（1909年）写过一部名为《三四郎》的小说，描写了当时的帝国大学学生，一个叫里见美弥子的漂亮女孩，在把一个文

科大学生三四郎迷得神魂颠倒之后，还是跟着她哥哥的一位朋友，一个“戴着黑帽子和金边眼镜，穿西服的高个子”的帝国大学的法学士走了，因为这个法学士有着确定的辉煌前途——博士或者大臣，像当时的“学士”一样，这里的“博士”也不是单纯的学位，而是意味着帝国大学教授的职位。

有一种“高薪养廉”的理论，如果给官吏们以高薪，官吏们就不会去动脑筋弄钱，这样就不会有贪污了，起码不会有很多人贪污。战前日本官僚的收入如此丰厚，是不是他们贪污现象较少的理由呢？

“高薪养廉”的理论经不起推敲，首先是什么叫“高薪”？就不可能会有一个确切的标准，那么要给官吏们多少薪水才能叫“高薪”呢？再者如果承认有必要采取这种“高薪养廉”的方法，是不是反过来就是在承认“贪污有理”呢？因为廉洁是要用高薪来养护的，在没有得到高薪的时候就应该容忍官吏们的贪污。

可以拿日军和国军做一个对比，笔者在《有一类战犯叫参谋》里曾说过一件事，身为联队长（团长）的东条英机，在部下来借钱的时候，只好让太太去当衣服来为部下救急，而这在国军是几乎

不可想象的。笔者说国军打不过日军的原因之一就是日军的高级军官没有国军高级军官有钱，当然国军的高级军官有钱的一个原因是“喝兵血”，但是日军军官为什么就不去“喝兵血”呢？

另外，就是在同一个衙门，薪水水平几乎一致的地方，也不是所有的官吏都贪污或者都不贪污，就是说廉洁和薪水高低没有很大关系，那么日本的文武官僚们是怎么做到廉洁的呢？是不是靠“高薪”来维持廉洁的呢？

日本帝国陆海军军官也好，帝国高等文官也好，确实拿着很高的薪酬。但是这种薪酬不但不会引起人们的反感，反而会得到人们的尊敬，因为这份薪酬对所有人都是公正和公平的，没有什么门第、出身、城乡的歧视，这些文武官僚们是通过了公正透明的考试，才拿到了较高的薪酬，而没有经过考试的人是不能领取这份薪酬的，并且官僚薪酬较高也是一贯的，并不是因为某些原因而发生突然变化之后所产生的现象，所以社会不认为他们得到这份高薪是一种不公正，只认为他们是社会的骄子。

拿高薪的高官自“高文组”而来，而且在明治年间，这些“高文组”还真能做到高官。那时有了试补资格之后，一般在两年内能做到系长（相当于

中国的科长），以后的仕途，省与省之间有所不同，但在同一个省内，基本上都差不多。比如大藏省，基本上在四到八年就能做到课长（相当于中国的处长），十一年到十三年能做到局长，十五年到十七年能做到次官，进外务省的满二十年能做到驻外大使，而在内务府十五年左右，能弄到县知事的差事。

局长以上，县知事、驻外大使和次长就都是敕任官了，相当于军队里的将军了。见面不是称一声“XX样”就行了，甚至光称官衔都不足以表示敬意了，必须称“阁下”。

这一声“阁下”非同小可，不要说手中的权力和丰厚的俸禄，光一声“阁下”就能让人陶醉，这不是金钱买来的，也不是投好胎带来的，这是十足的自我奋斗得来的。据说最后死去的甲级战犯——铃木贞一，在临终前，被突发奇想的护士喊了一声“阁下”，立即挣开了眼睛。

十二、养廉要靠自尊心

这一声“阁下”的称呼和对被称为“阁下”的憧憬，让日本的文武官僚们充满了骄傲。实际上，日本陆军中，那些从陆大毕业的精英参谋和军官们，其胡作非为的心理原因在很大程度上就是出自这种自负。只要不出现大的意外，那些精英参谋们最终都能成为“阁下”的，所以他们就会去“为国为民着想”，想的正确与否是另外一回事，要知道当时的石原莞尔和辻政信等人是真的认为他们是为国家而努力着的。

明治维新之后，除了第一次世界大战后的十几年之外，整个日本一直是在急速扩张中，可能有找不到官僚的位置，但没有找不到位置的官僚。在这种情况下，进入了官僚行列而为了点蝇头小利去葬送前途的人，一般说来很罕见。更为重要的是这些不肯为蝇头小利而葬送前程的人，正好是各衙门的领导。俗话说“上梁不正下梁歪”，但是如果上梁不歪的话，下梁也只能跟着直！日本的税务系统几乎没有出过丑闻的事实就是一个说明。

税收是国家生命之所在，国家财政赖税收而得以成立。同时税务系统也是极易出现丑闻的地方，

因为不管什么社会，都几乎没有人心甘情愿地缴纳税金，总会想出种种方法来偷税漏税，最简单的方法就是拉拢腐蚀税收官员。

单纯地唱“抗腐蚀永不沾”的高调是没有用的，就像无数的例子已经告诉人们一样，道德的抵抗在利益的进攻面前经常显得脆弱不堪。但是日本人用了一种很简单的方法来防止税收队伍的腐败，就是利用这种精英官僚制度引发官僚做到自尊和自爱。

大藏省现在改名叫了财务省，他们的官僚是日本最牛气的官僚，号称“官僚中的官僚”。有“大藏官僚见官大一级”的说法，意思是别的省的局长到了大藏省，只能和课长说话，别的省就是来个次官，大藏省也就出个局长就给打发了。日本的高级公务员按规矩，加班都没有加班工资，但大藏省编制预算时发加班工资，不但自己省的人发，连别的省来大藏省一起编预算的人都发，编预算的时候加班加点特别多，每天深夜两三点回家是常事，这样下来一个月光加班工资就超过一百万日元的也不算稀罕，按照现在的汇率，这一百万日元就是一万两千美元了。因为大藏省手里有钱，傲慢一点当然也很正常，所以进入大藏省当官僚，无论战前还是战后都是非常难的。

可是这些“官僚中的官僚”进了大藏省以后在干吗呢？现在大藏省官僚的标准仕途是这样的：大藏省事务员（为期两年）->理论学习（为期一年）->基层实习（为期一年）->大藏省系长（为期两年）->各县税务署长（为期一年）->大藏省课长助理（大约十二三年），然后再升任课长。

这里面尤其值得一提的步骤是担任税务署长的一年。日本的税务署是大藏省的派出机构，设置在县以下，和中国的地级市税务局长级别有点相似，所以这个步骤现在被日本传媒批判得非常厉害。一个30岁不到的年轻人，仅仅因为通过了“甲种高级国家公务员考试”就被委以如此重任，是在助长官僚们的精英意识等等。但这些传媒却没有注意到这个步骤的积极面，因为三十左右的年岁，正是雄心勃勃之时，这些未来高级官僚们在经过大藏省六七年的锤炼之后，已经对整个宏观经济有了基本了解，这时候再放到下面去担任税务署长，除了可以通过征税业务来了解经济的实际运行情况之外，更重要的是能够在很大程度上保证税收队伍的廉洁，因为这些人在这个年龄段是不可能被人收买的，不仅没有被收买的可能，这些人在这个时候还是工作热忱最高、最积极的阶段。税务署的一把手既廉洁又热忱，下面的其他人就是想干点什么也很困难了。实际上，日本能有一个高效而清廉的税收制度与这一

条设定是很有关系的。

如果使得官僚队伍失去这种自尊、独立和自律的话，很容易想象所将发生的一切。在世界上很多地方，都能看到那种缺乏自尊、没有独立和不能自律的腐败官僚的丑恶表演。

伊藤博文和山县有朋这些明治维新的元勋，不能简单地用是“考出来的”还是“选出来的”这种方法来划分。他们当然不是官僚，但也不是民选的政治家。他们是在明治维新那个大浪淘沙的时代，依靠自己的聪明才智，闯出来的时代健儿。他们才是真正意义上的政治家，而且是伟大的政治家。他们的伟大不仅在于他们成就了一份伟业，而且在于他们还考虑到了伟业的将来，虽然他们的考虑可能有很多不足甚至错误，但是，他们确实为自己国家的将来制定了不少能够长治久安的措施，而且在发现这些措施有漏洞之后，能够及时修补这些漏洞。比如，他们对于日本文官系统所指定的这一系列旨在维持文官系统稳定的规则就很有作用。

政治家和官僚是天生的对头，因为这两个集团所争夺的是最有诱惑力的权力。政治家代表的是立法权，而官僚们代表的是行政权，如果说日本的近代史就是一部政治家和官僚的斗争史也不过分

的。

从理论上来说，立法权在三权分立的民主国家里应该是最大的权力，因为没有法律就不能做事，原来能做的事也能使用法律的手段来禁止，看起来是执掌着立法权的政治家们权力最大。但不是这样，实际上权力最大的是掌握了行政权的那些官僚们，因为无论政治家们制定了怎样的法律，最终解释和实施这些法律的却是官僚们。

所以，政治家们永远在企图削减官僚们手中的权力和控制官僚，但官僚们也在不惜一切地捍卫自己的利益，这几乎是一幅永远的图画。要维持文官系统的稳定，就必须把政治家可能对文官系统施加的影响减少到最低限度。当时日本的内阁，一直是政党内阁和官僚内阁在轮换，但是负责解释明治宪法的枢密院的姿态，一直是倾向于官僚，所以无论政党方面如何进攻，战果也就停留在各省新设政务次官和参与官这些政治家职位上，还是无法染指真正的官僚职位。政治家是在战后借助美国式意识形态才取得了“政官之战”的胜利，压倒了官僚。

十三、官职是不是猎物？

伊藤博文制定了《文官任用令》，杜绝了权势阶层把行政官员变成一个世袭集团的可能，山县有朋修改了那个《文官任用令》，杜绝了对高等官进行政治任命的可能，以保证行政管理独立于变幻不定的政治。山县在修改了《文官任用令》之后，还弄了一个保障官吏身份的《文官分限令》。

现在世界各国的公务员法规，对于公务员的处分都有很严格的规定，基本精神就是：“公务员无过失不受处分”的原则，这条原则看起来有助长公务员的明哲保身和不求上进的嫌疑，但实际上这条法规是很积极的，它和禁止对公务员进行政治任用的法规是互相补充，缺一不可的。这条规定堵塞了政党对公务员施加政治压力的可能，这样可以保证公务员不会向公共权力屈服。

山县有朋搞的《文官分限令》主要就是规定了如何处罚文官。对文官的处罚包括免官、退官和休职等手段，但这个法令在规定官吏休职的时候，有一条看起来莫名其妙的规定：“官厅可以根据自己的判断决定是否责令文官休职”，同时还规定了高等官休职两年、奏任官休职一年之后就算

退官。

这两条规定原来是山县有朋留的后门，本来是准备在什么时候精兵简政裁员时用的，但是后来莫名其妙地被人挪用来搞“一朝天子一朝臣”的把戏了。《文官分限令》里的这两条被人恶意利用的漏洞，几乎撼动了日本帝国的文官制度，对日本历史的进程产生了不可估量的影响。

在规定奏任官必须经过高文考试选拔，禁止政治任命高等官以后，各政党就无法在文官系统里直接安插自己人了。既然打不进来，就拉出去，各政党采取了在官僚中寻找和培养自己派系的方法，也就是用这个“休职”的方法来炒掉自己所不喜欢的人，再把这个位置换给自己更喜欢的人。

这种做法在大正末年和昭和初年，也就是20世纪20年代的时候尤为流行，因为那时候是立宪政友会和立宪民政党两大政党轮流坐庄。两党制并不是什么坏事，英国和美国都是两党制，但当时日本的立宪政友会和立宪民政党这两大政党，只是争权夺利的帮派组织，不但没有治国安邦的良策，甚至可能根本就没有想过去治国安邦。

新内阁组成之后，当然所有的大臣都换了新人，但同时各省的大部分局长，大部分县知事（那时

日本的县知事不像现在是民选官员，而是内务省从官僚中任命的）也换了人，换上一批和自己政党走得近的人，最有名的是1930年，政友会系统的犬养毅内阁上台之后，一下子就换下来了35个知事。有些闹得厉害的县，居然连警察局里的巡查都全部换人，这样就制造出了一批“官僚浪人”。

受这种做法冲击最大的是内务省。现在日本已经没有内务省了，因为麦克阿瑟认为日本的内务官僚们是和军国主义合作的最好的一批人，所以干脆把这个省都拆散了。战前日本的内务省非常大，大到了现在无法想象的地步，包括现在的厚生劳动省、国土交通省、警察厅、总务省和国家公安委员会，1938年的时候内务省卫生和社会局独立出去成了厚生省。内务省最牛的地方是它掌管着各县知事和警察总监的任命权力，实际上也就掌管了日本所有的地方政府，所以掌权的政党要不断地反复清洗内务省。

麦克阿瑟有句名言：“世界上任何国家的官僚集团的本能都是替付工资的人工作。”官僚集团本身应该是没有什么党派之见的，但党派之争如果影响到了官僚们的生计就是另外一回事了，“官僚浪人”当然要行动起来，暂时还没有成为浪人的官僚也要行动起来。而受冲击最大的内务省官

僚们尤其特殊，因为他们都是各地方的行政长官，在政治斗争方面有着丰富的经验，不会那么简单地向政治家所掌握的人事权低头。

内务“浪人官僚”们组成了一个叫“日本俱乐部”的组织，这个组织越变越大，在职的官僚也不得不加入这个组织以未雨绸缪，到后来这个组织里除了串联交换信息，还直接开始了政治活动。他们利用主管地方行政所得到的地方政府和警察组织的人，和特定的政党挂钩，成为了一种专门从事选举的，参加地方选举的力量。现在人们对日本国会议员的负面评价还只限于“无能”，而对县以下议会以及议员们的评价则非常可怕。日本地方议会的议员们，在人们心目中和黑社会组织成员没有什么两样。面对这种时弊，更多的官僚们开始思考革除这种时弊的良策。当时明治维新的元勋都已经去世或者退出了政治舞台，不可能像以前那样，有人从上至下地来解救这些官僚们，官僚们只能依靠自己自救，但是不掌握立法权的官僚们似乎无法自救。

和官僚的位置没有保障一样，20世纪20年代，对日本陆海军来说，也不是一个好年代。连年的不景气使得政府不得不接连裁军，就是那些没有被裁掉的军官们，也被冻结了军衔和薪金，那时有这么一句话：“桃栗三年柿八年，xx大尉十三

年”，意思是说陆士海兵毕业之后，熬到大尉要花十三年，而在一般年景只需要八年左右的时间就够了。

在军人们看来,日本之所以能够和英美法意并列世界五强，靠的就是日本在甲午战争、日俄战争和第一次世界大战这三场战争中的胜利，是军人们立下了汗马功劳。可是现在功臣们受到了财阀和政党的排斥，那些无能的政治家搞不好经济，反过来还要诬蔑是军费对国家预算造成了压力，是军人们在浪费，简直是“是可忍，孰不可忍”了。

十四、“革新官僚”登场了

1929年的世界大恐慌，沉重地打击了日本经济，不少经济指标都萎缩了将近一半。大量企业倒闭，失业大军日益膨胀，农民更是被逼的卖儿卖女，“打破僵局，实现昭和维新”在日本成为了一种共同的呼声。当时日军下层士兵多数出身农村，陆军的少壮派军官对这个呼声有很大的共鸣。永田铁山、小畑敏四郎和冈村宁次等陆军少佐们组织了“二叶会”、“一夕会”和“樱会”等组织想进行以下克上的改革，这些少壮派军人导演和利用了从1930年开始的“5.15”事件、“9.18”事变和“2.26”事件等一连串国际国内恐怖事件，向国内的财阀、政党和宫廷权力集团进行武装夺权，向日本人展示了一条对内清除腐败的财阀及政党集团，对外发动侵略战争，通过“解决满蒙问题”而向大陆扩张，争取生存空间的道路。

官僚们当然支持军部打击政党政治，因为这样可以收复被政治家拿去了的权力，保护自己的生存权，而且对官僚们来说，天生对民政权力并没有兴趣的军人和政治家不同，他们是很安全的一群人。所以这时就出现了一个名为“革新官僚”的集团，也就是一个跟随军部，用自己的行政技术来帮助军部的一个官僚集团，这个官僚集团不但在

当时的日本政治中发挥了重大作用，而且一直到战后还在发挥影响。

应该说文官集团和军部的合流是因为当时混乱的政党政治的结果，纵观日本近现代史，政党几乎永远是在添乱，从来没有发挥过正面作用。《文官分限令》的这两个漏洞一直到1932年的斋藤实担任内阁时才堵上。斋藤实内阁对《文官分限令》的修正是：成立“文官高等分限委员会”和“文官普通分限委员会”来分别审理高等官和判任官休职案件，其中高等分限委员会的委员长由内阁总理担任，这样一来才刹住了随便命令官僚休职的歪风，官僚们的身份总算得到了保障。但是这个做法已经为时太晚，“革新官僚”们已经走上了政治舞台并且开始发挥作用了。

所谓“革新官僚”里面也派系众多，分类复杂。有人将其根据时代的早晚再分为“新官僚”、“新新官僚”和“革新官僚”三类。实际上这样的区分并没有多大的意义，所谓“新官僚”只不过是一个叫三宅雪岭的评论家在1937年最早用了这个词而已，而“革新官僚”也只不过是那些人为了和“旧官僚”划清界限，向军部表明自己的心迹时所使用的一个名词罢了。两者之间既没有明确的时间界限也没有明确的集团差异，更没有意识形态方面的分歧。

而把日本经济搬上战争轨道的就是这些“革新官僚”们，他们不仅在历史上留下了痕迹，而且对日本战后的社会、政治甚至产业构成都有重大影响。

战后，被押上东京国际军事法庭的日本甲级战犯有28人。这28个人中有18名参谋出身的军人，剩下的10名平民中，扣掉宫廷集团的木户幸一，知识人的大川周明以后，剩下来的平沼骐一郎、东乡茂德、广田弘毅、星野直树、重光葵、贺屋兴宣、白鸟敏夫等7名居然全是官僚出身的人，其中不少是所谓“革新官僚”的领军人物，最后一位松冈洋右说起来是政治家，实际上也是官僚出身的。

一般说来，官僚有一种保守和被动的习性，为什么日本官僚里会跑出来这么多甲级战犯，怎么会这么激进和主动呢？

日本是“跑步进入资本主义”或者说是“跑步进入工业化社会”的，虽然当时的日本已经初步具备了工业化生产的条件，但是并没有雄厚的经济基础，距离像英美这样的老牌工业化国家还相去甚远，不要说日本的国力根本不足以支持一场和美国的战争，按照石原莞尔的观点，就连和当时那么落后的中国进行一场持久战都已经超出了日本

帝国的实力。

但是不能因为硬件装置能力不足就终止或者停止这场战争，所以只能千方百计地在软件上做文章，将这场战争坚持下去，也只有官僚们才有这种“以软件补硬件”的能力，而“革新官僚”们对自己责任的认识也是这样，正是因为看上了“革新官僚”们的这种能力，军部才和“革新官僚”们走到了一起。

日本当时在世界上并不孤单，还有和他们志向相同的同伴，一个是德国，一个是苏联。德国人想从第一次世界大战的战败阴影中走出来，收复在第一次世界大战中丧失的权益，苏联人想走出被“敌对国家”包围的噩梦，虽然具体的目标各有不同，但他们企图早日跻身世界最发达国家行列的心愿是和日本一样的。

更加重要的是，德国和苏联可以说成功了，起码在接近成功。所以，以最善学习而标榜的日本人，肯定会企图吸收他们的先进经验。

十五、那个年代向左转

一般人可能以为，社会主义最有人气的时代，是二战之后的社会主义阵营出现，其实20世纪的20和30年代，才是社会主义真正有人气的时代。二战之后，在社会主义阵营国家之外的地方，社会主义已经没有人气了，而在战前的20和30年代，特别是在1929年，资本主义经济危机之后，似乎马克思所预言的资本主义经济，由于其无法解决固有的矛盾而必将崩溃已经成为事实，再加上苏俄由于第一个五年计划的成功而大大增强的国力，社会主义在全世界都成为了第一个选择，日本也不例外。

被东京国际军事法庭判处无期徒刑的甲级战犯——贺屋兴宣在回忆录中说过一件事，他和日产财阀的总帅鲇川义介一起坐船去美国，闷得发慌的鲇川突然问贺屋兴宣：“你懂社会主义吗？帮我讲讲怎么样”，帝大法学部毕业的高文组贺屋兴宣就从《资本论》开始向帝大工学部毕业的鲇川义介讲起了社会主义政治经济学和社会主义经济学原理，船到了美国，鲇川义介也就弄懂了什么是社会主义。顺便说一句，这位鲇川义介也是进过巢鸭监狱的甲级战争犯罪嫌疑人。高文组是将来的帝国高级官僚，但他们在做学生时没有读

过《资本论》的人却是极少，对于他们来说，马克思主义和《资本论》起码是一种必须追求的时髦，鲇川义介是工科生，没有读过马克思，但这种要求对于法科出身的高文组贺屋兴宣来说，只是一种重温旧日的功课而已。

今天的日本共产党虽然已经放弃了无产阶级专政和先锋队的概念，但还没有最后放弃社会主义，只是把“社会主义革命”推迟到了“民主主义革命”之后，所以还算是一个左翼政党。有趣的是在日本的政党当中，最重视学历的就是日共，要进入日共的最高领导层似乎一定要东大毕业。

不仅现在是这样，就是战前也是这样，东京帝大，这个帝国官僚的摇篮居然也是日共领导人的摇篮。1930年之前，东京帝大有个叫“新人会”的组织，那是一个共产党人辈出的组织，河上肇、佐野学、野坂参三、黑田寿男和田中清玄这几个日共的领导人全是“新人会”出来的。这是因为当时的帝国大学是个很古怪的地方，内部基本上能做到学术自由和思想自由，特高警察即使是在东条英机内阁那个最威风的时代，也没有进过帝国大学，帝国大学的学生们照样看“赤化”书籍。

日本有一本非常有名，曾经两次被改编成电视剧的小说叫《官僚们的夏天》，这本小说基本上是

基于真人真事，小说里的主人公风间信吾实有其人，就是日后成为了通产省次官的佐桥滋。他是毕业于东京帝大法学部的高文组，在大学里也和所有的学生一样醉心于马克思主义，那时市面上买不到马克思的《共产党宣言》，他干脆借了一本连夜抄了出来。

就连佐桥滋后来进入通产省，据说都是受赤化宣传的影响。佐桥滋在校成绩很好，高文考试的分数也不差，进当时最好的内务省没有问题。可是佐桥滋选择了被人看起来低一档次的商工省。这是因为马克思主张经济基础决定上层建筑，要在日本搞社会主义，必须要有一个坚实的经济基础。抱着为了将来的社会主义革命而现在搞好经济基础的想法，他才进了商工省。

学生对“异端学说”感兴趣是很自然的，或者说学生们感兴趣的就仅仅是“异端学说”，当然也包括社会主义学说。不仅帝大的学生在读马克思主义，而且陆军士官学校或者海军兵学校的那些未来的帝国精英军官们，也照样在读马克思主义，比如后来的甲级战犯佐藤贤了就回忆说他陆士毕业之后买的第一本书就是《资本论》。

所谓“社会主义”也不一定指的是共产国际所主张的社会主义。世界上有很多各种各样的社会主

义，国家社会主义就是其中之一。甚至都有一些学者把共产国际的社会主义也看做国家社会主义的一个变种，只不过从“nationalsocialism”变成了“statesocialism”，中文叫“国有社会主义”。实际上在共产国际看来，种种流派的国家社会主义和共产国际自己所主张的社会主义的不同之处，也就是是否存在一个占领导地位的而且接受共产国际指挥的共产党罢了。

除了希特勒的国家社会主义之外，在日本也有一个名叫北一辉的人在鼓吹这种理论，他有一本很有名的著作叫《国家改造案原理大纲》，里面提出要解散两院，实行全国戒严；取消华族制度；废除治安警察法和新闻纸条例，还全国人民以自由；将皇室财产交国家管理；限制国民私有财产；实行大资本的国有化；将私有企业的利润分红给工人；实现八小时工作制，支付节假日工资；保障日本国民的平等自由和人权。

北一辉本人没有将他的学说冠以“国家社会主义”的名目，而是将其称为“纯粹社会主义”，这种将天皇的“家长国家”变为“公民国家”的理念，当时在日本社会受到了广泛的欢迎，当然也受到了帝大学生的欢迎。在1937年初，北一辉作为“2_26”事件的思想理论主谋被枪杀之后还是如此。

当时的日本很有意思，整个国家都被一种亲德的思潮包围着。陆军因为从一开始就采取了德国式军制，所以陆军亲德不稀罕，但是连在一开始采取英国式军制的海军也开始了亲德，甚至连和德国没什么关系的高等文官们也开始了集体亲德。虽然当时美国已经是最强大、最先进的国家了，但几乎没有日本人喜欢美国人，不止不喜欢美国人，甚至都没有人想过要向美国人学习。陆军、海军和官僚们想的都是向德国人学习，甚至向苏联人学习。这种现象和日本人“善于学习”的形象似乎不太吻合，但仔细研究一下也很好理解。只需要看一下“革新官僚”的代表人物岸信介的经历就知道了。

十六、有个人叫岸信介

岸信介兄弟姐妹十人，他在三兄弟中排在正中间。他原来是姓佐藤，“岸”是他父亲的姓，他父亲被佐藤家招了女婿，改姓了佐藤。可是岸家后来又缺男丁了，这就把老二再过继回去，所以老二就姓了“岸”，老大老三还是姓“佐藤”，佐藤市郎和佐藤荣作。

这三兄弟都有点古怪，岸信介是山口县人，山口县在原来就是长州藩，明治维新之后的一段时间内，陆军就是掌握在长州藩手里的，所以山口县的男孩子进陆军士官学校才是正道，可是他哥哥佐藤市郎却进了海军兵学校当海军军官。佐藤市郎和率兵奇袭珍珠港的那个南云忠一都是同学，佐藤市郎人很聪明，从海兵海大是首席毕业，在海兵还创下了一项再也没有人打破的纪录：平均成绩97.5分，但因为身体不太好，在1940年就在中将军衔上退休了。

到了老二岸信介，还是没有去陆士，走的是先进东京帝国大学，然后通过高文考试当精英官僚的路子。岸信介进帝大的时候，曾经被著名右翼学者上杉慎吉教授恶语讽刺为“长州男人不去陆士而来帝大，肯定是垃圾”。但上杉慎吉实际上误

会了岸信介，岸信介没去陆士的原因是小时候身体比较虚弱，连单杠都翻不上去，这才打消了去当兵的主意。但他弟弟佐滕荣作，就是提倡日本“不拥有、不制造、不引进”核武器的非核三原则而荣获诺贝尔和平奖的那位。怎么也进了东京帝大而没去陆军士官学校就没人得知了。

进东京帝大之前，岸信介在学业上并无十分突出的表现，但在进入帝大之后，岸信介一直是各门功课的第一名。一开始看不起岸信介的上杉教授，在岸信介毕业的时候曾想把岸信介收为弟子，劝他留在帝大执教宪法课，但岸信介拒绝了这个建议。岸信介的理由首先是对自己是否具备学者素质并没有信心。其次，自己志在做一个行政官僚，用自己的双手实现理想，而不是在象牙塔内坐而论道。

按照岸信介的学业成绩和高文考试成绩，无论是去内务省还是大藏省都不会有任何问题。但岸信介的选择让所有的人都觉得意外——他选的是所谓第二流官厅的农商务省。农商务省和递信省一直被认为是没有出头之日的衙门，有人把递信省和农商务省的第一个字加在一起即“递农”，取个谐音，叫这两个省为“低脑省”，可见其人气之低。

但岸信介选择了农商务省，是因为岸信介知道帝大真正的精英都集中在内务省和大藏省，如果去那儿的话，岸信介只能老老实实地排队等待机会，反过来，如果去了二流官厅的话，岸信介很快就会有出头之日。岸信介不像其他人那样，把官僚的顶峰——次官的位置看成生涯的顶峰，岸信介心目中的顶峰位置是内阁总理。为了能更加接近首相的位置，他想早日当上次官，至于哪个省的次官对他来说并不重要，所以岸信介才挑选了这个农商务省。

1920年，岸信介进了农商务省，1925年，这个省分家，农林水产成为了农水省，剩下的行当变成了商工省，岸信介去了商工省。1926年，商工省和农水省分家后的第二年，正好赶上美国举办纪念建国150周年的第二次费城世博会，日本人当然要去参展，于是新人岸信介就被商工省派到世博会去帮忙。半年的世博会结束之后，岸信介又绕道欧洲，在德国、英国进行考察之后才回日本。所以和那些只知道德国的陆军丘八们不同，岸信介对美国 and 欧洲也了解得相当清楚，他知道日本和美国的差距到底在什么地方。作为商工省的精英官僚，他知道当时的日本，花了九牛二虎之力还未能达到的年产100万吨钢铁的目标，在当时的美国也仅是一个月的产量。当时的日本全国也找不出来几辆汽车，那都是进口来的超级贵

重物品，就算是开到了散架的程度，也还要修修补补继续用，绝不能随随便便报废的。而岸信介在美国看到的是，按照日本的标准几乎还算是崭新的汽车，就已经报废，被扔在野地里。美国确实是富强，和日本根本就不是一个重量级的。

还有一位像岸信介这样十分了解美国的人，就是后来官至联合舰队司令长官的山本五十六，但无论是岸信介还是山本五十六都积极参加了太平洋战争，了解并不等于友好，更不等于敬畏。山本五十六曾经反对和德国、意大利结成三国轴心联盟，那是因为山本五十六认识到，三国联盟会导致对美开战的结果，在山本五十六看来，国力远不如美国的日本一定要避免那种结果。山本五十六是现实主义者，但绝不是亲美主义者，相反他可能会觉得德国更加可亲。

和山本五十六一样，了解了日美之间存在的这种巨大的反差，让岸信介产生的也仅仅是一种无力感，再由这种无力感所派生出一种不可名状的对美国的反感，而绝非亲近感。

当时日本的这些精英官僚们都怀有一种对国家民族的责任感，他们在外国考察时，从来就不是简单的游山玩水或者看西洋景，他们一直在观察和思考，试图找到一条多快好省富国强兵的路子出

来。

文武两路官僚很一致的在德国找到了一条看起来适合日本人走的道路。这次德国之行不仅对岸信介的影响非常大，而且通过岸信介对日本产生了更大的影响。

十七、拜了德国做老师

岸信介在进入帝大之后，如所有的帝大学生一样，也曾经着迷于共产国际的社会主义。1920年，东京帝国大学发生了所谓“森户事件”，两位帝大副教授森户辰男和大内兵卫，因为宣传社会主义的罪名被帝大赶了出去。而当时还是帝大学生的岸信介，则因为他所属的学生组织——“兴国同志会”反对这两位副教授而采取了退会行动，这说明了当时岸信介对社会主义的态度。

但这段时间很短，不久，岸信介就发现了使他更为倾心的北一辉的“纯粹社会主义”理论。北一辉理论即使在战前也是属于异端理论，都是在私下以手抄本的形式偷偷地流传。岸信介是在大学二年级的时候看到北一辉的《国家改造案原理大纲》的，立即挑灯夜战，把整本书抄了下来。从此岸信介就成了北一辉的信徒。

欧洲德国之行使得岸信介得到了如何把纯粹哲学信仰转变为客观实际的方法。德国是第一次世界大战的战败国，当时还负担着巨大的战争赔偿额，高通货膨胀率和高失业率压迫着德国人，使他们喘不过气来。但当时考察过德国的日本精英官僚们，却被德国的魅力所迷住了。

岸信介看到，德国人用尽各种办法，试图使得经营管理科学化，并恢复高度的产业技术，进而重建战后低迷的经济，以国家统制经济的方式，力争在全社会的范围内，消除生产过程中的浪费，提高效率。在传统上，这部分工作应该是由各个企业进行的，但德国人认为，单个企业中的效率并不意味着整个社会的效率，所以，要把整个社会当成一个企业来考虑。

1980年，岸信介在回顾这段经历的时候说：“德国和日本一样也是没有资源的国家，他们在试图利用科学管理和产业技术来重建经济，我确信日本也只有走这条道路才是唯一的选择。日本学不了美国，但是学习德国是可行的。”

从德国回来之后，岸信介写了一份非常详细的考察报告，介绍德国的产业政策，极力主张日本也要向德国学习。但是直到三年后的滨口内阁时，这份报告才受到重视。

当时关注德国的并不只是日本，应该说全世界都在关注着德国的产业振兴政策。德国人把美国人的泰勒制和福特式生产法推广到了整个社会的范畴。1927年，在日内瓦召开过一次世界经济会议，在那次会议上，德国式的生产方式受到极大推崇，有人甚至号召要在“生产、消费和分配的

所有领域实现科学化管理”。

岸信介进入农商务省的1920年，正是日本开始所谓“战后不况”的时候，1923年的关东大震灾，带来的人员财产损失和救灾开支对经济更是雪上加霜。当时的商工省认为：“摆脱恐慌的唯一道路就是像德国人那样实现产业合理化，以提高效率和降低成本来强化国际竞争能力，以企业集团和卡特尔来消除无秩序的竞争——也就是强化垄断，强化劳动。”换言之，国家必须统制经济，这个经济统制运动的中心人物就是岸信介和他的顶头上司——商工省工务局长吉野信次。

就在这个时候，苏联开始了第一个五年计划，苏联比德国走得更远。日本人，不管是少壮派军人，还是精英官僚，都深受这个五年计划的影响。岸信介在日后的回忆中说：“那是一种震惊，和我们所知道的，所习惯了的自由主义经济完全不同。一直到现在都无法忘记那种恐怖感，他们居然预先设定经济目标然后去达成：

苏联不存在私有财产，可是日本是一个承认私有财产的国家，这就使得日本人无法照搬苏联人的经验。但是岸信介有一种很独特的体制观，使得他可以找出一条别的路径。岸信介认为天皇制是一回事，私有财产又是另外一回事，维护天皇制

并不意味着要维护私有财产，岸信介一直到晚年都没有改变他的思想：“我连天皇制都从不认为是绝对的，更不会认为私有财产制度是神圣不可侵犯的。”当时持这种观点的人在军部和官僚中很多，因为他们都是经过公正的考试选拔出来的精英，并不是因为自身或者家族的财产而爬上来的，所以不但对私有财产没有什么感情，甚至还会有意无意地去损害私有财产，本来他们就不喜欢那些含着金汤匙出生的人。

1930年，岸信介再次受命，专程奔赴德国考察统制经济，回国之后，商工省成立了下属的“临时产业合理局”，由两个部组成，局长由商工大臣俵孙一兼任，第一部部长由文书课长——后来的甲级战犯木户幸一专任，负责统一产品规格、企业财务制度等管理工作，第二部部长则由吉野信次兼任，负责研究企业的统制问题，在第二部里面挑头的实际上是岸信介。

岸信介第二次参访德国的时候，亲眼看到了德国人在钢铁和汽车这些行业所实行的国家统制。在回来后的一次演讲会上，岸信介明确表示了所谓“产业合理化”的精神实质就是：“首先排除自由竞争，企业之间要合作，其次就是降低成本，利润也是构成成本的一部分。”岸信介不是一般的文人，他不仅仅是停留在发表一下演讲，他是干

实事的。他干的实事就是立法。

1931年，日本出台了《重要产业统制法》，这部法律对国家统制经济起到巨大的作用，这部法律连行文都是由岸信介完成的。在实施这部法律的时候，岸信介更是冲在第一线。水泥行业就是在岸信介的亲自推动下缔结了行业卡特尔。1936年5月，岸信介又主持制定了《自动车制造事业法》来促进汽车的国产化，这个法律指定：只有日产、丰田和五十铃才能制造汽车。在《丰田王国》一书中，记载了关于当时汽车行业的后起之秀丰田，为了挤进这个“法律指定”而进行的惊心动魄的活动。

1936年5月，修订了《重要产业统制法》，根据这个法律制定了生铁生产等19个重要产业（后来又增加了7个）的统制规则，由国家出面培养大企业托拉斯。

十八、啊，“满洲”

岸信介的这些言行理所当然地遭到了财阀的抵抗，当时的商工大臣换成了小川乡太郎，他以吉野信次已经当了五年次官这个事实，逼迫吉野信次辞职。确实正常情况下，次官的任期也就是一年左右，有官要轮流当，不能一个人把持太久。但真正原因，是商工省已经完全被吉野和岸信介这对哼哈二将把持住了，如果不把这两位排挤出商工省的话，他这个大臣就无法当下去，更不要说这个岸信介还要在日本“搞社会主义”。

这样一来岸信介就去了“满洲”。

还有另外一种版本的说法，说的是关东军看中了岸信介，到商工省去要人，但次官吉野信次就是不放人，结果去要人的陆军省军事课“满洲”班的秋永月三中佐和片仓衷少佐，一手手端军帽，一手扶着军刀，在次官办公室里，保持直立不动的立正敬礼姿态，以此要挟吉野信次，你不放人我就不放松，最后，吉野信次没辙了，才乖乖地把人交给了关东军。

关东军看中了岸信介不假，吉野信次不肯放人也不假，日本军人喜欢采用立正的方法来耍赖还是不假。比如1982年，中曾根康弘当选为自民党总裁，组阁时请竞选时的对手——安倍晋太郎（就

是岸信介的女婿，自民党前总裁安倍晋三的父亲）出任外交大臣，被其拒绝，然后中曾根就请了伊藤忠商事的董事长——濑岛龙三出马请驾，濑岛采用的请人方法非常简单，站在安倍家的客厅里，保持陆军的立正姿势一动不动，最后安倍晋太郎，在这位名列昭和三大参谋之一、陆士次席毕业生，在陆大首席的濑岛龙三中佐面前，只好低头认输。不能让伊藤忠商事的董事长在家里一直站下去吧，从而答应了中曾根的要求。

尽管上面的说法不假，但是说秋永月三中佐和片仓衷少佐亲自立正请人就有点杜撰了，别看片仓衷就是个少佐，也别看他在“满洲”的石原莞尔和板垣征四郎面前就是个“小混混”，但是只要没有这两个人在场，他就是实际上的“满洲王”，他怎么可能会去对一个倒霉次官立正呢？

真相确实是吉野信次被人赶下了台，在他辞职的同一天，岸信介也提出了辞呈。吉野是岸信介的守护神，没有了吉野，岸信介就无法在商工省里继续生存了。在吉野的庇护下，岸信介在工商省已经牛到了可以领导组织工会活动的地步，所以岸信介被人攻击为搞赤化，也不能完全说是空穴来风。

官僚组织的一个显著特点就是：会自然而然的无

限制地扩张，所以精简机构，削减开支，永远是政府绕不过去的主题。1929年的滨口信雄内阁，打出了一个“小政府”的旗号，要先削减全国所有官吏的一成年俸，这个方针一出来，立即遭到官吏的强烈反对，当时的岸信介是商工省职员工会委员长，商工省的反对运动就是他领导的。

因为反对的声音太大，滨口内阁的减俸设想只持续了一个星期就告吹了。但是因为手头实在太紧，过不了日子了，接下来的首相——若槻礼次郎，又想起了这个减俸的主意。岸信介也还是坚决反对，而且这次岸信介还采取了新的战术：联合高等官之外的判任官甚至雇员和佣人一起反对。岸信介以工会委员长的身份，召集全商工省的职员开会，说明应该采取的策略——全体辞职。

结果商工省出现了罕见的壮观现象：从高等官开始一直到临时雇员的全体职员，大约有2500名，都集体辞职了。最后商议下来，只好采取先减薪再加薪的方法，保证大家绝不减少收入，才算平息这事。而现在吉野不在了，特高警察真能

把岸信介当赤党抓起来，所以，岸信介不能再在商工省任职了。

无家可归的岸信介，这才去了一直在召唤他的“满洲”。

当时的“满洲”，现在被称为“中国东北”，严格地说应该称为“内满洲”，因为还有一片比“内满洲”面积大得多的土地，称为“外满洲”，被俄罗斯强占去了。而这个“满洲”或者“内满洲”，在世界近代史或者亚洲近代史尤其是东亚近代史上，占据了极其重要的地位，离开了“满洲”，历史就无从谈起。

而当时的“满洲”是个什么样子呢？

1931年9月18日，石原莞尔和板垣征四郎带领关东军发动了“9.18”事变，而“爱国将军”张学良则挥挥手就把“满洲”送给了关东军，还饶上了大量的作战飞机和装甲车辆以及兵工厂，这样关东军几乎没有花费力气就占领了“满洲”全境。接下来在1932年3月1日，关东军抬出清朝废帝溥仪，成立了“伪满洲国”这个傀儡国家，企图把“满洲”从中国割裂出去。

在“9.18”事变之后，日本关东军仅仅是在军事上控制了“满洲”，还谈不上开展行政管理。因为关东军自己不懂行政管理，有关行政管理的部分，关东军都是借助关东厅及其“满铁”的力量。但

是“满铁”毕竟只是一个企业，对于涉及到企业之外的民政也没有经验，而关东厅是原来的关东都督府将关东军分离出去之后剩下来的部分，说是民政机构，其实主要还是管理与“满洲”铁路有关的事务，并没有什么其他的行政机能。而且

在“9.18”事变之后的一段时间里，日本政府对于如何应付关东军自作主张搞的“满洲事变”还没有得出正式结论，因此满铁和关东厅都没有全力支持关东军，“满铁”医院甚至拒绝收治关东军伤员。“伪满”成立之后，日本政府的态度虽然已经确定了，但在行政管理上，没有人敢去和能够自作主张抢来一百多万平方公里面积土地的关东军主动联系，所以除了关东军之外，其他人都在观望。

十九、星野直树去“满洲”

石原莞尔是“9.18”事变及其之后一系列发展的策划人。他可不仅仅是一个头脑简单的冒险家，他有一套自己的理论，他认为未来世界的冲突是东方文明和西方文明的冲突，作为东方文明代表的日本和作为西方文明代表的美国，在这场淘汰赛似的冲突中，不可避免地要来一场“最终的战争”。石原知道在这场最终的“决赛”较量中，日本处于很不利的战略地位，国土没有纵深，没有战略物资资源。在这场持久战里，日本意识到一定要有一个后方基地，这个基地就是“伪满”。

但这个后方基地，也不是那么简单地就能够建设起来。石原莞尔不是一个盲目的人，他非常注意世界各大国的动态，其中也包括苏俄，虽然那时的苏俄并不张狂。列宁在1920年7月19日，共产国际第二次代表大会上，发表的题为《关于国际形势和共产国际基本任务》的报告中，有这么一段话：“日本过去虽然能够掠夺东方各国和亚洲各国，但是，现在没有别国的帮助，它无论在财政上或军事上都没有独立行动的能力。”这对他来说是一记很响亮的警钟。

石原莞尔不得不承认列宁说的是事实，而要

把“满洲”建设成石原莞尔心目中的“后方基地”，就一定要跨越这个事实。所以，石原莞尔提出一个这样的计划：模仿苏俄的做法，花五年的时间，来奠定“满洲”作为日本后方基地的位置，在五年计划完成之后，“满洲”将达到年产200万吨钢铁、2000万吨煤炭的水平，能够独立生产火车、汽车和飞机。

但这并不是关东军对“伪满”的经济政策，仅仅就是石原莞尔对“满洲国”的所谓“规划”，或者说是石原莞尔本人对“满洲”未来的期望而已，具体的计划也就只是石原莞尔起草的一张纸。板垣征四郎和石原莞尔都是一介武夫，实施这个规划超越了他们的能力。再说还有一个眼前如何过日子的问題，这个问题也丝毫不逊色于将来的宏伟蓝图，所以关东军就向大藏省直接要人来“满洲”帮助搞财政。

那些帝国高等文官们这才真正找到了自己的用武之地。

官僚一般都是守成有余而创业不足的，因为创业不是官僚的工作。但日本官僚的特点是喜欢出谋划策，这个不同于其他国家官僚特点的来源，可以追溯到革新官僚们和军部合作的历史，而日本官僚们最主动出谋划策，就是在“伪满”年代。那

些在“满洲”的帝国高等文官们，得到了关东军的全力支持之后，就在一张白纸上开始了随心所欲的描画、运作和试验。这种自由创作的快感是他们永远无法忘怀的，对于日本官僚们来说，“满洲国”是他们黄金时代的开始，他们在“满洲”才开始了解了自己的价值和能力。

第一个去“满洲”的高等文官就是后来的甲级战犯星野直树。星野直树在帝大毕业前就通过了高文考试，1917年进入大藏省，一直被称为是“大藏省第一人”，当时他是国有财产课课长，被视为未来的大藏省次官。当时关东军向大藏省总共要八个人：主管伪“满财”政部的首脑，加上理财、主计两个局长，还有文书、会计、国税、关税四个课长，再加上哈尔滨税务监督署署长。

星野直树建议在他自己和国税课长石渡庄太郎、预算课长贺屋兴宣、国库课长青木一男、特别银行课长大野龙太，这五个被大藏省内评价最高的课长里面选一个人去“满洲”，然后再将挑选其他人的全权交给这个人，让这个人挑选自己所中意的人去“满洲”，这样才能保证大藏省派出人员的质量，才能真正支持关东军，这个意见得到了包括大臣高桥是清在内的全体大藏省的支持。结果大藏省的结论是：除了星野直树，再无别人能担当这一重任。所以星野直树代表大藏省，带领着

他亲自挑选的7个人去了“满洲”。

“去满洲”这三个字，对于战前的日本人来说，就意味着来钱。

1934年，武藤富男还只是一名司法省的年轻法官。在新年去上司家拜年的时候，顺便告诉了上司说他就要去“满洲”了，上司的太太热心地问他到了“满洲”能拿多少薪水，当时29岁的武藤富男老老实实地说：“听说年薪6500日元。”

上司太太吓得瞪圆了眼睛：“哇，和大审法院院长一样多啊。”

这个“大审法院院长”的官职，现在叫“最高裁判所长官”，相当于中国的最高人民法院院长。最高裁判所长官现在的年俸是大约3000万日元，而战前日本官僚的工资比现在还要高得多，所以上司太太听说一个29岁的小伙子能拿这么多钱，吓得瞪圆眼睛是很正常的。

官僚们去“满洲”一般能拿到日本国内三倍以上的薪水，但在星野直树的时候还不是这样。

1932年7月12日，从东京出发经大阪和汉城前往“满洲”的星野直树一行，实际上是第一批由日

本政府正式派出“赴满”的官僚。工资当然会有，但怎么发，发多少，发什么货币，甚至连这次去“满洲”的路费由谁出都没人知道。当时还正好遇到他父亲去世，但星野直树根本就没有考虑这些，到银行取出了3000万日元自己的存款，带着他从大藏省逃出来的7个人，直接从他父亲的葬礼就去了车站。

星野直树是甲级战犯。但必须说明的是，星野直树被送上东京国际军事法庭，是因为在日美开战时，他在开战的诏书上签了字，而并不是因为他此后在中国东北所犯下的战争罪行。

星野直树当时担任东条英机内阁的“内阁书记官长”，相当于现在日本的内阁官房长官这样的要职。照规矩，东条内阁的全体官僚都要在开战诏书上签字，这就得罪了美国人，所以，后来美国人先把签了字而且还没有自杀的人全部当甲级战犯抓了起来。

实际上对中国来说，星野直树在“满洲”的所作所为才是真正的战争犯罪。

二十、找岸信介来搞实业

星野直树一行人到了“满洲”之后，关东军高级参谋板垣征四郎大佐，给了他们可以任意行事的许可，这样他们首先就开始了编制预算。原来的关东军不知道怎么管理行政，当然就更不知道行政管理是从编制预算开始的，他们只是到处去抢钱，抢来钱后分给向他们要钱的那些地方，用完了之后再继续去抢。

星野告诉关东军不能瞎用钱，只能用那些已经有的钱，并且如果他们真的要治理“满洲国”的话，就不能再继续用日元，而必须发行“满洲票”出来，还不能产生通胀。为了稳定币值，关东军就必须稳定税收，不能恣意改变现有的税种和征税标准，否则就弄不成“满洲票”。弄不出“满洲票”，这块地方就不是“满洲国”，而仅仅是“关东军管理区”。

但这些想法并不都能使板垣征四郎满意，尤其是星野直树建议中有关“税收改革”的那部分，简直是在直接驳板垣征四郎的面子。所以，在星野陈述他的建议的时候，“板垣的手甚至都不自觉地握在了军刀的刀柄上”。但石原莞尔劝住了板垣，他提醒板垣，星野直树是关东军请来的，大

藏省把自己最好的人才给了关东军，而关东军现在去过分在意自己的面子，似乎有点说不过去。这样板垣才算真正兑现了“可以任意行事”的诺言，让星野直树放手去做。

星野直树对“伪满”最大的贡献是搞出来了“伪满”的独立通货。当时日本的大藏大臣，是在“2.26”事件时被叛军杀死的高桥是清，高桥在星野临走时再三嘱咐，让他一定要在“满洲”发行一个独立的通货，一定要尽早停止日元在“满洲”的流通。

星野直树发行“满洲”独立通货，除了高桥是清的提倡之外，还有点个人小算盘。在星野直树看来，如果“满洲”没有独立于日元的通货，就只能在关东军的控制之下，要削弱关东军的影响，就只能靠通货独立。不管是石原莞尔还是板垣征四郎，对星野直树搞独立通货的想法都很支持。因为这两个人本来就特别喜欢他们一手炮制出来的“满洲国”，甚至主张全体关东军，放弃日本国籍，去加入“满洲国籍”。如此一来，星野要搞“满洲”独立通货的想法正中下怀。关东军把“9.18”事变之后封存的所有官私银行票号都全部交给了星野直树。

星野直树根据当时中国人对“白银”作为通货的认

同心理，加上关东军抢劫来的大量白银，在“满洲”实施了当时被人认为已经落后于时代的“银本位制度”，发行了“满洲国币”。这个通货的基本单位是“元”，相当于0.83盎司白银。“伪满”通货被人称为“老头票”，这个名称的由来，是因为当时“伪满”通货有五元、十元和一百元的大票，上面分别是拖着长长白胡子的孟子、财神和孔子的画像。当时在东北流通的纸币五花八门，主要有这么几类：东三省官银号大洋券，也就是所谓“奉天票”，边业银号券，东三省官银号汇兑券，东三省官银号哈尔滨大洋票，吉林官银号官帖，吉林官银号钱号大洋票，黑龙江官银号官帖，黑龙江官银号大洋票。这些纸币的流通范围和币值都很不稳定，非常混乱。而星野直树在发行了“老头票”之后，还规定了一套稳定的兑换率，来兑换这些五花八门的纸币。这样一来，这几类纸币的币值就立即稳定了，稍带着“伪满”的“老头票”也得到了市场的信任。不但如此，“老头票”对日元的比值还在不断上升，因为当时日本经济正陷入大萧条时期。

星野直树是搞金融经济的行家，原来在大藏省就号称“第一人”。到了“满洲”之后，星野直树也证明了自己并非浪得虚名，把“伪满”的经济安定了下来。但他有自知之明，他知道自己只会管财理财，并不会发财。星野直树在看了石原莞尔的笔

记之后的回答是：“把岸信介请来。”

事实上，关东军在向大藏省要人的同时，也向其他的各省厅要了人。关东军向商工省直截了当地就要了岸信介，但出面要人的，并不是传说中的秋永月三中佐和片仓衷少佐，而是陆军省的军事课课长，后来被称为“马来之虎”的山下奉文大佐，当然就更没有向吉野次官立正那么一说了。

吉野不肯放人是事实，但1934年，日本内阁成立“对满事务局”之后，吉野立即让岸信介成为了这个机构的兼职成员也是事实。所以，岸信介在还没有到“满洲”的时候，就已经卷入了对满事务。而商工省第一批派到“满洲”去的官僚，就是岸信介最信任的部下，当时在临时产业合理局任主任事务官的椎名悦三郎，他是在战后日台关系史上，出现最频繁的日本人名之一，在台湾人看来，椎名是仅次于岸信介的“老朋友”。1972年，田中角荣内阁决定和中国台湾断交转而和大陆建交时，被派到台湾，去向蒋介石政权说明情况的就是这位椎名悦三郎。前几年，他儿子——自民党参议员椎名素夫去世时，阿扁还派“行政院长”谢长廷来日本读祭文，说明他和台湾好到了什么程度。

言归正传，和号称“大藏省第一人”的星野直树一

样，岸信介被人称为“农工商省第一人”。实际上，岸信介的名气比星野直树还要响。星野直树的名气是体现在“能吏”方面，而岸信介从一开始就以其政治活动能力所为人瞩目。岸信介想当的是总理大臣，被称为“革新官僚的领袖”，但他想当的可能也不是一个循规蹈矩的首相，所以相对于处处必须循规蹈矩的日本国内来说，像一张白纸一样的“满洲”，对他有更大的吸引力。

所以，岸信介在从商工省辞职之后就去了“满洲”。

二十一、开发是要钱的

岸信介是1936年11月到“满洲”的，关东军为岸信介准备的第一个职务是“实业部总务司长”，一年之后升任实业部次长，成为“伪满”工商业实际上的负责人。

岸信介到了新京（现在中国长春）以后，就对板垣征四郎说：“在有关经济产业方面，官僚是行家，希望关东军不要再进行‘指导’活动”。其实关东军一直是全力支持岸信介的。因为在关东军看来，岸信介是他们提高国力的希望之所在，所以岸信介和关东军的关系一直不错，比如岸信介当初制定《自动车制造事业法》的背景之一，就是因为时任参谋本部作战课长的石原莞尔大佐，告诉岸信介，“满洲”的关东军使用的汽车是福特产的，这样早日实现汽车的国产化，就成为了岸信介和关东军的共同目标。

所谓“满洲国”虽然有“执政”（后来叫“皇帝”），也有“国务院总理”，但事实上的“满洲国”第一号人物，是由日本人担任的“总务厅厅长”。从1935年开始，担任“总务厅厅长”的大达茂雄，在这只任职了不到一年，就把职位让给了星野直树，回国去了。大达茂雄是被33岁的关东军参谋——辻

政信大尉给赶走的。被人称为“豺狼参谋”的辻政信少佐，当时在关东军的第三课，此人连自己的上官都不太买账，更不要说对手下的军人了。一直到战后，辻政信还经常得意洋洋地对人说、“是我气走了大达茂雄。”要知道大达茂雄在战后，还在吉田茂内阁中担任过文部大臣。实际上，辻政信也只是一杆枪，操枪的是关东军参谋长——板垣征四郎少将，因为大达茂雄想从关东军手里收回“伪满”政府的人事权。

可是辻政信见了岸信介却从不敢无礼。辻政信为人非常聪明，他犯上只对军事主官，在参谋系统之内从不乱来，而他现在知道，包括板垣征四郎在内的整个关东军参谋系统，都站在岸信介一边。他当然不会和岸信介作对，但这并不意味着他就喜欢岸信介。实际上一直到战后，辻政信和岸信介之间都有矛盾，而发生这种冲突的原因就是在“伪满”的时候。

在岸信介到“满洲”之前，有关发展“满洲”经济的计划已经在制定之中。最早的开端是石原莞尔的一页笔记，然后是“南满洲”铁道（满铁），以宫崎正义为首的，一个名叫“日满财政经济研究会”，对外叫“宫崎机关”的智囊集团，在1936年2月，向参谋本部提出的“以军费为中心的帝国将来的财政目标”，和为实现这个财政目标所制定

的《昭和十二年度（1937年）之后五年间帝国岁入岁出计划（紧急实施国策大纲）》。在这个大纲中，宫崎机关提出了一个日本本土占七成，“满洲”占三成的军事工业扩充计划。1936年9月，又完成了《满洲军需产业建设扩充计划》，11月完成了《帝国军需产业扩充计划》。关东军以这些计划为基础，组织星野直树和椎名悦三郎等人，花了三天三夜时间，将其扩展成了一本厚厚的《满洲产业开发五年计划》。

岸信介知道这个从苏联人那里学来的五年计划，也知道关东军要他来的目的，就是为了实现这个五年计划。然而，放在他面前的数字也是非常残酷的200万吨钢的年产量。1936年，“满洲”只有34万吨的粗钢产量，就算是日本本土加上朝鲜的粗钢产量也才531万吨。如何把这个产量在五年内增加6倍，首先就必须解决钱的问题。要发展钢铁煤炭电力这些重工业最先遇到的问题就是资金。根据星野直树和椎名悦三郎的测算，每年需要投资5亿日元资金，整个计划，大约需要投资25亿到50亿日元。这个数字意味着什么呢？当时日本政府全年的预算也就是22亿日元。

也许是日本军人从来不重视后勤的原因，所以石原莞尔在制定所谓“满洲产业规划”时，并没有考虑过费用问题。大藏省主计局长——贺屋兴宣，

在知道了石原莞尔的计划后说：“巧妇难为无米之炊。”而石原的回答则是：“我是军人，不懂财政。明治天皇教导我们军人不可为舆论所惑，不可与政治干系，要尽本分。财政情形如何，你们有什么困难与我们无关，我们就是要求国防所需要的东西。如果高桥是清大藏大臣做不到，那请做得到的人来当大藏大臣，国防政府的职责就是应该使军人不考虑作战以外的任何事情。”“办得到你得办到，办不到你还得办到”，否则？没什么否则，关东军没打算和这些帝国高等文官们讲理。

高等文官们知道中央政府不可能也没有钱给关东军去实现他们的梦想，所以，他们就劝关东军去打财阀们的主意，如果能说服财阀向“满洲”投资的话，把“满洲”弄成关东军心目中的后方基地也不是没有可能。但是关东军自己就把那条路给堵了，关东军是公开言明“满洲”不要财阀的。当时任情报部参谋的沼田多稼藏中佐就公开发表过反对资本主义的演说声明：“满洲绝不能让三井、三菱的资本进来。”当时关东军的主张就能代表全陆军的意见了，陆军统制派的大佬永田铁山，甚至提出了要请大内兵卫来当“满洲国”经济顾问的主张。这位大内兵卫何许人也？他是帝国大学经济学部的首席毕业生，在战后就任过政府统计委员会委员长。所以当初在“满洲”事变时，给石

原莞尔支招，用大炮吓唬张学良的陆军省军务局长永田铁山，这次找一个经济学大家来帮关东军也很正常，但这个主意由于陆军次官——桥本虎之助的极力反对，而最终不了了之。

二十二、借钱也不行

桥本虎之助反对的理由，是因为大内兵卫是一位马克思主义经济学家，几次卷入所谓“朝宪紊乱”的政治事件，虽然不是共产党，但是赤化分子这是毋庸置疑的。所以不但请大内兵卫当满洲国经济顾问的事黄了，就连永田铁山的额头上，也被贴上了一个“赤化”的标签。后来，永田铁山少将被相泽三郎中佐砍死时，就有不少人支持相泽，理由就是永田铁山是个“赤化分子”。

实际上，当时的“满洲”，已经成为了日本朝野各种思潮和做法的大实验所。所有争执不下的东西都可以拿到“满洲”来试试，经济政策当然也是实验的对象，所以在“满洲”鼓吹什么都没事，一直到东条英机当了关东军宪兵司令之后，才没有了言论自由。

但是言论是解决不了实际困难的，建设资金缺乏到底怎么办呢？

1936年年初，横滨的日产（现在在中国也经常被称为“尼桑”）自动车社长——鲇川义介的社长室里来了一位不速之客——石原莞尔大佐。鲇川义介可不是一般的老板，他是毕业于东京帝国大学

工学部的理工科精英。可是他毕业后并没有去找一个月薪60日元的技师（工程师）工作，而是去芝浦（现在的东芝）当了一名每月只拿四毛八的学徒工。学到了手艺后，又找了个劳务出口的机会，去了美国，在纽约州的水牛城学了一手铸造的手艺，回到日本，开了一家铸造公司，就是现在的日立金属。到后来更是加上日立制作所，日产自动车，还有化学和矿业公司，当时的“日本产业”康采恩已经成长成了一大新兴财阀。鲇川对“满洲”很熟，因为时任满铁总裁的松冈洋佑是鲇川的亲戚，松冈总觉得满铁的效率太低，就找鲇川义介来当顾问，想提高满铁的效率，但是鲇川对满铁调查了一番之后，向松冈表示无能为力。鲇川对松冈说满铁的问题是出在国营体制上，如果满铁能裁掉一半人，效率自然就高了，但是法律又不让裁人，所以说满铁目前的效率已经是不错了。

因此鲇川当然知道石原莞尔是谁，也很自然地猜想，肯定还是为了满铁的经营问题而来的。但是，当石原说明来意的时候，鲇川不禁大吃一惊，石原莞尔开门见山地对鲇川说：“关东军装备中最落后的就是汽车，请您把日产自动车搬到‘满洲’去。”

以石原莞尔为首的关东军参谋，对财阀们的态度

都是一种“愤青”情操，而干实事则不能凭“愤青”情操的。按照星野直树和椎名悦三郎的说法，没有财阀的支持，建设“满洲”就只是一句空话，但是，关东军说过不要财阀的话，覆水难收，关东军也要自己的面子。这样岸信介就提出了一个不要“三菱三井”的钱，只要“三菱三井”出人的折中方案。钱可以去举债，当年打甲午战争、日俄战争都是靠借来的钱，但是人却是借不到的。关东军还是扭扭捏捏不大同意，岸信介这才又提出来了去找鲇川义介的方案。一来可以不把日产康采恩看作财阀，因为“日产”和“三菱三井”不太一样，鲇川是苦学生出身，帝大也好，陆士也好，大家都是陛下的莘莘学子出身。二来“三菱三井”如果去“满洲”，势必和原来就在满洲的满铁发生利益冲突，而鲇川义介和松冈洋佑是亲戚，这样岸信介就可以利用这层关系从中调停。关东军听进去了岸信介的这个建议，更加重要的是“日产”财阀会造汽车，而石原莞尔最看重的就是汽车，因为在广袤的“满洲”大平原上，最缺乏的就是汽车。在诺门坎战役时，关东军更是吃到了没有汽车的苦头。这样才有了石原莞尔代表关东军去请鲇川义介的举动。

鲇川义介不拒绝去“满洲”，去“满洲”对他很有利。因为如果关东军真能把其他的财阀，关在“满洲”之外的话，他在“满洲”就能成为真正的

垄断财阀，只要摆平满铁的松冈洋佑就行了，而且松冈还是亲戚。但去“满洲”必须有雄厚的资金，一个康采恩全体转移的耗费可不是小数字，而跑步进入资本主义的日本，最弱的一环就是资金，有过美国生活经验的鲇川提出的解决方案是引进美国的资金。

对日本人来说举债不是新鲜事，日俄战争就是举债打的，但为了建设，大规模举债还是头一遭，而且这次举债还不能指望大藏省帮忙。除了苏联之外几乎没人承认的“伪满”，能够借得到钱吗？

引进资金是需要担保的，鲇川义介提出以“满洲”资源作为担保，向美国借款。他还提出了一个很别致的设想叫“河豚计划”。这个计划的核心是将数千名、甚至数万名犹太人定居在“满洲国”。这样不仅可以获得预想的经济利益，而且可以取悦美国，特别是美国犹太人，推动他们向“伪满”投资。这个构想源于德国反犹排犹浪潮以及犹太人在美国政界财界的强大势力。1934年，鲇川曾发表了一篇题为《有关五万德国犹太人的满洲移住计划》的论文，论述了接受五万德国犹太移民，以此换取美国和犹太资金，借以开发“满洲”，使之成为防苏根据地的计划。正是因为这个计划有一定的可行性，所以军部也看中了这个计划，到最后连日本政府都在1938年12月的

五相（首相，外相，藏相，陆相和海相）会议上，讨论通过了这个方案’还做出来了一个《犹太人对策要纲的决定》，想推进这个方案。战后，岸信介、星野直树和贺屋兴宣这三个人也都不约而同地在回忆录中谈到这个问题，都十分惋惜地问道：“如果当时在满洲引进了美资，日本还会不会进入太平洋战争？”

但是不管日本白后会不会进入太平洋战争’反正这个计划最终没能得以实施。

二十三、卖国不得人心

在精英官僚和新兴财阀们孜孜不倦的教育下，就算是关东军的丘八们，也逐渐明白了“巧妇难为无米之炊”的道理，明白了这个“米”和他们的干粮不一样，单靠蛮力是抢不来的，但如果能从什么地方借来，他们倒没什么意见，他们本来和美国人也无深仇大恨。但是这个引进美资的设想出来之后，却遭到了汹涌的反对，因为鲇川义介和岸信介想以“满洲”的全部资源作抵押，甚至不惜接受犹太移民来换取美国投资，这简直是卖国。这是“哈里曼事件”的再版，充分说明美帝国主义亡日之心不死，必须坚决反对。所谓“哈里曼事件”是指日俄战争之后，美国铁道大王爱德华·亨利·哈里曼（Edward Henry Harriman）想购买“满洲”铁道的事件，当时日本首相桂太郎和一部分元老都同意了这个设想，但最后被外相小松寿太郎坚决反对，才使得哈里曼计划流产。

实际上，这股反对浪潮的幕后指挥是满铁总裁松冈洋佑。当时的“满洲”根本就还谈不上是成型的产业，基本上就是满铁和为满铁服务的一些企业，以及一个简称为“满炭”的“满洲炭矿株式会社”，这是“伪满”之后成立的一个国有企业，控制开采除抚顺之外的“满洲”煤矿。要经营“满洲”，

满铁就是老大。但现在关东军和官僚们，要把日产康采恩弄来，这就是在给松冈洋佑添堵，哪怕鲇川义介是亲戚也不行，松冈洋佑一定要搅黄这个计划。这个计划是黄了，但并不完全是松冈洋佑搅黄的。当时“7.7”事变已经发生，中日战争已经全面爆发，星野直树在回忆录中说：“支那事变就意味着和英美正面冲突……所以这时候指望领导人美国的资金和机械是不可能的……但是这件事是绝不能视而不见的重大事件。”

这样日产财阀只能自力更生往“满洲”转移了。星野直树和大藏大臣贺屋兴宣商量，制定了对日产康采恩再注入两亿日元资金的计划，并且“伪满”每年再对日产给予相当于资本金六分之一的财政补助。但这些资金只能解决日产的搬家问题，对于“满洲开发五年计划”所需要的25亿或者50亿日元资金则完全没有着落。鲇川义介曾经想把日产财阀留在日本的那些企业的股票全部卖掉，用来贴补搬到“满洲”后的日产，但是突然出售大量的股票，不仅不能回收资金，反而可能会带来股市暴跌等更加严重的后果。后来是由贺屋兴宣出面，找了家保险公司，和日产先合资再分家，用这种方法将日产所拥有的股票转移给保险公司，用来筹集资金。

就这样，被简称为“满业”的“满洲重工业开发株式

会社”，在星野直树、岸信介和贺屋兴宣等高等文官的支持下，于1937年成立了。按照成立前的宗旨，满业在“满洲”从事煤炭、钢铁、机械、飞机和汽车的开发和制造，是除了铁道之外的，所有工矿生产的垄断国营企业。满业在“满洲”遇到的第一个难题就是如何吞并满炭的问题。当时满炭的理事长是原关东军高级参谋河本大作，他坚决反对满炭被满业吞并。河本大作可以说是全体日本陆军的恩人，他策划“皇姑屯事件”炸死张作霖，开辟了通往“9?18事件”的道路。如何说服河本大作成了最大的问题。这时的关东军参谋长，已经从板垣征四郎中将换成了东条英机中将，但东条英机是河本大作的后辈，他无法对河本大作发号施令，只能亲自出面去央求河本大作，最后河本大作离开“满洲”，去了“北支那开发株式会社”。

接下来，就是和满铁的关系了，满铁总裁松W洋佑和鲇川义介是同乡的亲戚，在站川义介去“满洲”之前，两人之间的关系是相当好，但是，当鲇川决定搬家到“满洲”之后，就不一样了。鲇川去“满洲”是得到日本军部和国家支持的，松冈无法从正面反对，只能找一些爱国文人，在各种传媒上，拼命批判鲇川企图出卖“满洲”资源给美国鬼畜的卖国行径。

但是引进美资计划，并没有持续很长时间。虽然鲇川本人一直没有放弃和美国合作的梦想，但其余的人很快就知道了，这只是一个不可能实现的梦想，大家的兴致消失了，松冈洋佑也就少了一个炒作的题目，其他不断的小摩擦，也由两人共同的同乡亲戚岸信介，在中间不断说和，就没有演变成大问题。到最后，在1939年3月，眼看着“满业”独霸“满洲”，已经成为无法抗拒的潮流时，松冈洋佑干脆离职回了日本。

这样一来，“满业”成为了一个巨大的控股公司，名下有满炭、“满洲”轻金属、“满洲”自动车、“满洲”飞机等企业，原来由满铁所控股的“昭和制钢所”，也就是现在的鞍山钢铁公司，也被划到了满业名下。单说一件事，就能知道这个满业发展到了什么程度。满业的一名副总裁，居然是岸信介过去的上司——商工省次官吉野信次！

“满洲”在官僚们的策划和支持下，从1937年成立到1945年消亡，经历了8年的时间，和中日全面战争的历史正好重合。“满业”的发展就是日本官僚们将他们的理想付诸实现的一个过程，这也就是在日本，之所以常常能听到“满洲国是一次失败的实验，也是一次成功的实验”这句话的意思。

二十四、满业

“满业”的发展，从一开始就是困难重重。满业成立之时，中日战争已经全面爆发，按照星野直树的说法，也就是美日已经开始了正面冲突。不仅导入美国资金的计划成了泡影，就是引进美国机械和技术的构想也出了不少问题。“日产”去“满洲”的第一个目标就是制造汽车，可是一直到最后，也没有造出汽车，主要原因是缺乏制造汽车所需要的机械设备。

“满业”成立之后，1939年，鲇川派浅源七去美国采购设备，“伪满”答应给浅源1500万美元的采购资金。但浅源在美国的采购十分困难，因为美国政府已经认定了日本是在中国进行侵略，而日本陆军在攻占中国首都南京之后的残暴行为，更是使得普通的美国民众也对日本人非常反感。加上国际形势还在这段时间里发生了剧变。德国开始进攻波兰，欧洲成为了战场，机械设备成了抢手货，价格飞涨，加之“满洲”特产——大豆又没有了销路，“伪满”原来答应的1500万美元就拿不出来了。这时候福特公司恰好因为临时变动生产计划，而要出手原来订购的莱康明发动机公司

(LycomingEngines)的设备，当时的莱康明发动机公司是最好的汽车制造设备公司。这批机械设备

正是“日产”梦寐以求的东西，可是“日产”却没有钱了。这时陆军拔刀相助，拿出了在美国的300万美元银行存款给“日产”购置设备，因为陆军已经看到了这笔存款如果不赶紧用掉，就会被美国冻结的前景。“日产”就拿着这笔钱以三分之一的市场价位买下了这批设备。但最终这批设备没有运到“满洲”，因为货到横滨已经是1940年底，这时日美之间的紧张局势，已经使得在“满洲”建设汽车工厂，成为了不现实的事情，于是这批设备就运到了日产汽车的吉原工厂，这个吉原工厂后来改称富士工厂，是日产公司发动机的生产基地。现在这个工厂改组为JATCO株式会社，是世界上生产车用自动变速器和无级变速器的最大企业。

汽车不成了，飞机就更不行了。实际上，鲇川对“满洲”还有过一个奇妙的主意，鲇川看到“满洲”的黑土地之后，有过一个想法，将农业机械导入“满洲”，使用美国式的大农业方法，肯定能使农作物的收获量增加四倍以上，再把这些农产品卖到欧洲去。有了这个主意之后鲇川就直接去了德国，谈判购买农业机械和出售农产品的事，回来路过苏联的时候，还拜见了米高扬和莫洛托夫，商谈利用西伯利亚铁道来进行运输的事，也基本上定下来了。

谁知道听说了这件事的石原莞尔找上了门，他说：“在对俄作战的方针里，准备在今后20年中，往满洲移民100万户，500万人，所以满洲的土地一定要细分下去的，你那个大农业违反作战方针，不可行。”鲇川这才作罢。

但是除去这些失败，由岸信介和星野直树主导的这样产业立国的实验，还是留下了不少可借鉴的东西，尤其是在钢铁和电力方面。“满洲”的钢铁产业，是在日俄战争之后不久，建设的“本溪湖煤铁公司”的炼铁厂，虽然产量不大，但产出的生铁低磷低硫，是制造兵器不可缺少的材料。同时满铁也在鞍山建设了一个炼铁厂叫“鞍山制铁所”，在1935年年产达到47万吨生铁。1927年，满铁开始改造鞍山制铁所，到1933年，改名成了“昭和制钢所”，1938年之后，经营权转让给满业，到了1942年，昭和制钢厂的钢铁年产量达到了360万吨，和日本本土的“八幡制铁”生产能力不相上下，在世界上也能算得上是一个大规模钢铁企业了。

但是昭和制钢所的技术改造，主要是请美国人帮忙进行的，太平洋战争后期，美国人在对日本本土进行战略轰炸时，也对昭和制钢所进行了轰炸。有着昭和制

钢所详细图纸的美国人，对鞍山并没有进行地毯式轰炸，据说仅仅投下了不到十颗的炸弹，这就足以导致昭和制钢所瘫痪了。战后，昭和制钢所的主要生产设备全被苏联人拆走，后来在昭和制钢所废墟上，建立起来的鞍钢，在几十年中，一直是中国最大的钢铁企业，直到1994年，被宝钢取而代之。

满业的经营范围只是重工业，发展发电和化学产业是另外进行的。日本有一种有机汞引起的公害病叫“水俣病”，这种病是一家叫做“日本窒素肥料”的公司弄出来的。这家公司那时的老板叫野口遵，毕业于东京帝大电气工学科，从制造电石起家，到最后弄成了一个“日窒”康采恩，这个康采恩战后被解体，除了直系的“千住株式会社（窒素株式会社）”之外，现在日本的旭化成积水化学工业、信越化学工业这些世界有名的化学公司都是当时被解体出来的，可见这个康采恩的规模了。

二十五、技术官僚翻身了

笔者在《浩滿的大洋是赌场》中讲过一个叫做松前重义的人，此人是递信省工务局局长，敕任官。但因为得罪了东条英机，突然被抓了壮丁，而且是二等兵。除了这个笑话之外，松前在日本官僚史上也是很有名的，他是技术官僚反抗运动的领袖之一。

日本的官僚基本上都是学法律和经济的出身。搞经济的好理解，建设国家的基础就是搞经济嘛，为什么搞法律的也来凑热闹呢？而且这还不是日本独有的，越是发达国家的高级官僚，越是出身于法律系的居多。中国受斯大林主义的长期影响，可能无法理解为什么领导国家的不是工程师或者农艺师而是律师。实际上这与职业习惯有关，和工程师、农艺师遇到什么先做实验试试看的习惯不同，律师要干什么首先想到的就是立法，而法律一旦成立之后很难被废除，这样就能保证不出现在斯大林主义体系中常常能看到的“人走茶凉”的现象。只要这条法律还在，就只能这么“照葫芦画瓢”地干下去，这也是发达国家不太折腾的原因之一。

战前的经济学还不是一门了不起的学问，所以帝

国高等文官，几乎全是法学部出来的了。帝国文官体系实际上很不公平，比如，同样是帝国大学毕业生，通过了“高文”的法学部毕业生进衙门当差就是高等官，而工学部、理学部、农学部或者医学部的毕业生进衙门当差就只能作为“雇员”。当然如果通过高文考试成为了高文组那是另外一回事，可是法学部毕业生也不是都能通过高文考试的。

雇员和高等文官区别在哪儿呢？并不是简单的薪水不同，而是一辈子不如人。首先高等文官的考试很公平，而雇员的考试和任用除成绩之外，在很大程度上还需要其他的关系，特别是在被录用之后的工作分配上。如果被分到地方上的派出所，从工手（技术员）开始，升到技师（工程师）比高文组要晚好几年，再往后雇员就更没戏了，雇员的身份如果能够升任一个二三流课的课长，就绝对应该查一下他们家祖坟是不是风水特好，一流课的课长是绝不可能升上去的，做到死也就是一个系长或室长之类的，因为本来那些官职就不是为雇员准备的。

英语里有这么一句话“Ontapbutnotontop”（做手不能做头），就是从技术官僚的这种待遇而来的一句谚语。由此可见，这样做的不仅仅是日本，英国和美国也一样。而这样做的结果对技术人员的

士气很有影响，特别是有些省厅的技术人员还特别多，像内务省的土木和卫生部门，至于铁道、递信、农林、商工这些省本来就是吃技术饭的，这种问题就更多了。松前重义是1925年从东京帝大进递信省的，当时全省只有电信课长和电话课长这两个课长留给技术系的雇员，松前看到他的前辈们，整天被比自己年轻的局长差遣，简直就是“官僚机构的机器工具而已”于是就联合其他省厅的技术屋，一起开始批判“法科万能论”。

第一次世界大战之后，经济不景气，政府一直在考虑精兵简政，权力在法科毕业生手里，首先被精简的肯定就是技术人员了。这样内务省就出现了一个叫“昭和土木工学士会”的组织，由工学士技术人员组成，目标就是“集结工学士官僚，提高技术官僚地位，实现待遇改善”，不能总是被人炒鱿鱼。到后来居然发展成了一个“六省技术者协议会”，举行了一场来势汹汹的运动。松前等几个领头闹事的人物，还一度因为“赤化”的嫌疑被内务警察监视起来。

本来技术屋也闹不出大名堂，因为政府毕竟不是公司，不管是什么省，主要工作都是确定大方向，离开了具体的技术人员就玩不转的情况还真不多。但这时候出了个“伪满”，而且“伪满”还在大量要人，这样事情就起变化。据统计，到1938

年7月为止，仅是到“满洲”的内务省土木系统的技术人员就已经超过了1000人。

这些人到了可以称作“一张白纸”的“满洲”之后，和在日本本土的感觉就完全不一样了。这里要从蓝图开始画，而法学部出来的行政管理精英们，在这一点上就不行了，还得依靠工程师、农艺师和建筑师们。在本土衙门时，他们只是二等公民，没有他们说话的地方，而到了“满洲”，首先遇到是要判断“能不能干”，然后才会讨论“怎么干”，做这种决策时，所需要的技术支持比在本土的时候要大多了，这样一来专业知识就起作用了。

所以，“伪满”的衙门里，技术官僚的地位和本土相比有了很大程度的提高，而且这种情况反过来也影响到了本土。因为一方面大量的技术人才被吸引去了满洲之后，本土衙门出现了技术人才紧缺的现象；另一方面就是“满洲”重视技术人才的情况也反馈回了本土，留在本土的技术人员也开始不那么好说话了。另外，与美国开战也越来越近了，这样本土衙门技术屋的地位开始上升。1940年，第二次近卫内阁诞生之后，改革官僚制度成了一个很热的话题，改革的内容就是如何积极任用“expert”（专家）的问题。

当年军部领导一切，这个“重视专家”的运动也是军部倡导的。日本陆海军军官全是清一色的技术专家，所以军官们和衙门里的技术专家们比较有共同语言，而和那些吃法律饭的人总是格格不入，这也是政府衙门里的技术人员地位提高的一个主要原因。比如1938年，把厚生省从内务省中分离出来，就是因为需要专家们来指导改善卫生，提高健康水平和制定健康保险制度。因为战争在不断扩大，要抓的壮丁越来越多，如何去鉴别合格和不合格的壮丁，如何能产生更多的合格壮丁成为了越来越大的问题。

和其他方面一样，20世纪的所有变革背后，都有马克思主义在起作用。风见章是推动近卫文麿改革官僚制度的关键人物，先后担任过近卫内阁的书记官长和司法大臣，他在1925年左右，就公开言明是“马克思主义的科学性”教育了他，所以“技术者地位的向上”这个问题本身就是一个尊重科学的问题。

反正不管如何，技术官僚的地位确实是提高了。不再仅是课长，局长也开始有了，松前重义被东条抓壮丁的时候不就已经成为了局长吗？到了1941年，技术官僚出身的宫本武之辅，甚至就任了企画院次长，技术官僚终于可以翻身了。

二十六、“电力国家管理法”

那时候的“满洲”开风气之先，政治上，似乎是日本本土在指挥“满洲”，实际在风气、意识和不少做法上，是“满洲”在影响日本本土，“电力国营化”就是这样。

日本最早的电力公司“东京电灯”成立于1882年，1887年开始了供电业务，从此之后各种火力、水力、电力公司不断成立，当然也带来了管理上的混乱。最有名的例子就是日本一个国家的电网，居然是两种频率并存，以东京为中心的关东地区从欧洲引进的50赫兹系统和以大阪为中心的关西地区从美国引进的60赫兹系统。像电力这样的有关于国计民生的重要基本建设，国家进行一些干预也很正常，但当时电力行业还只刚刚起步，是发展中的产业，国家对电力产业的干预和管理也是在“摸着石头过河”，所谓管理也就是制定一些电气安全方面的标准，搞一些水力发电的国家审批制度罢了，对于关键的存在两个频率的这个问题，却因为要耗费天文数字的代价而一直无人问津。据估算，解决这个问题要5000万日元，而大和号战列舰的建造费用也就是1-3亿日元。

革新官僚们着眼的不是这些技术性的问题，他们

看到的是大量中小规模的电力企业所带来的投资重复和效率低下的问题，他们所提出的解决方案是很“大逆不道”的——改民营为国营。

到1938年左右，日本电力产业的总资本已经达到了49亿日元，占到了全部产业资本的25%。但是电力公司总数居然有830家之多，技术规格不统一，收费标准也不统一，服务水平还是不统一，停电更是常事。如何发展电力产业，提高服务品质，不仅关系到日常生活，更是发展工业生产的关键问题。“电力产业国有化”的构想就是这时被提出来的。

提出这个构想的人叫奥村喜和男，福冈县北九州市一个报贩的儿子，奥村并不是天才，但非常努力，在大学二年级就通过了高文考试，毕业之后进入了递信省。当时递信省主管的是邮政、电话、电报、航空还有电气。不知道怎么回事，奥村虽然在校时就通过了高文，但可能是成绩不太好，最后还是以补缺的形式进递信省的。同期进递信省的有23人，别人都留在省里，就奥村一个人被分到广岛递信局插队落户去了。这种遭遇要是放在别人身上很可能就自暴自弃了，可奥村根本没当一回事，一个人在广岛自得其乐地编了一本叫做《解说邮政法》的小册子，后来有人发现这本小册子写得非常好，不但能用来解答顾客的

问题，还能作为培养递信省雇员的培训教材，于是奥村才再次被重视，三年后调回省里，从无线课起，一直干到企画课长。

1935年，在军部的支持下，成立了一个叫做“内阁调查局”的机关，局长叫吉田茂，实际上的领导是后来的甲级战犯铃木贞一，这个调查局后来经过“企画厅”一直就成了“企画院”。这个吉田茂局长不是自民党前首相麻生太郎的外公吉田茂，而是一位同名同姓的另一个人。这个内阁调查局的任务是调查应该怎么搞战时经济，它集中了各省革新官僚的中心人物，其中就有这位奥村喜和男。奥村认为，要解决电力行业的问题，只能把整个电力行业收归国有，但是日本政府没有钱，无法采取国家赎买的方法，本来就是因为国力不足而又要准备战争才需要来解决电力问题的。但奥村提出了一个叫做“所有权和经营权分离”的解决方案，就是在承认产权归属不变的前提下，成立大型国有企业来统管发电和供电，这叫“民有国营”。这种方案的中心逻辑，其实就是“我承认东西确实是你的，但归我使用”这么蛮不讲理。

奥村再回去游说他出身的递信省，说服了递信大臣赖母木，在1937年1月，把这个荒唐的方案送上了内阁会议讨论。当时正是广田内阁，这个方案送上去没几天，内阁就跨了，于是这个“民有

国营”的法案也就不了了之，大家只把这个怪想法当一个笑话在说，连奥村本人也被赶到海外出差去了，这事似乎就算完了。

但奥村是认真的，他可不认为这是一个笑话。而且他出差去的是德国，在德国的半年，使他成为了希特勒的忠实信徒。回来正好赶上“7.7”事变中日全面战争爆发，奥村找到了一个好机会，一切为战时经济让路是最好的借口，奥村把原来搞电力国家管理规划的人再次集中起来，又重新上马，讨论实施这个方案。

电力行业是占全国产业四分之一规模的行业，绝不是仅仅就只有几个资本家的利益，各个政党在里面也有巨大的利益，所以这个方案再次遭到了抵制。当时日本最大的电力企业——东邦电力的社长松永安左工门，气得大骂想出这个主意来的官僚是“人渣”。

但是奥村的背后是军部，松永不是在骂人吗？铃木贞一亲自去和松永打招呼：“官僚是‘天皇的官吏’，代表着天皇陛下，骂官僚是人渣就是对天皇陛下不敬。”还恐吓松永说他的名字已经在一些很“吓人”的名单上了，这才把松永劝得安静了下来。

最后在1938年3月，议会通过了《电力国家管理法》和《国家总动员法》。第二年4月，成立了一个名为“日本发送电株式会社”的巨大国有企业，开始重组电力行业。这个企业把日本全国分割为9块来管理，而这被分割成的九块，正好就是现在日本除去冲绳之外的北海道、东北、东京、北陆、中部、关西、四国、中国和九州这九大电力公司。

顺便说一句，笔者在《有一类战犯叫参谋》中所说的甲级战犯佐藤贤了的“默扎事件（住嘴事件）”，就是发生在国会讨论《电力国家管理法》和《国家总动员法》的时候。

二十七、在政治上也要求进步

革新官僚们和军部的关系，不仅限于行政管理和经济建设上，还有政治上的关系。比如说，除了有关人员之外，就算知道这个《电力国家管理法》，也没有什么知道奥村，奥村真正出名是在1941年12月8日傍晚NHK的“万岁放送”事件中。当时奥村是内阁情报局次长，他觉得天皇的宣战诏书还不够有力，甚至有点软弱，于是亲自出面在NHK广播里发表演说，在历数英美白人欺压日本和亚洲三十年的罪行之后，奥村大声喝道：“日本国民决不能苟且偷生，神州绝对不灭，英美何足为惧，我们将突进再突进，如果有人胆敢阻挡，我们所需做的只是突破他们。”在广播演说的最后，奥村用已经嘶哑了的嗓子高呼“天皇陛下万岁，帝国陆海军万岁，大日本帝国万岁”，这就是“万岁放送”的由来。但是在第二天早报上，登载的演说稿中，找不到这三声万岁，原来这是奥村临时加上去的。

情报局长官是外相兼任的，于是这个情报局就成了奥村的天下。在次官会议上，他对别的次官怒吼：“有点对英美的敌忾心好不好？”他发现《朝日新闻》上有人在说“不能小看英美的战斗力”，就亲自操起电话命令《朝日新闻》重印，在情报局自

已发行的《周报》上，更是连篇累牍地连载《败战后美国人的生活》、《英美罪恶史》等文章，可惜正干的起劲的时候，海军遇上了中途岛。

内务省的警察和特高警察在这段时间也和陆军开始了合作。本来内务省的警察和陆军势如水火，绝对不会搞到一起。1933年，大阪的警察抓了闯红灯的陆军士兵，还和赶来救援的宪兵打了起来，一边是“陛下的军人”，另一边是“陛下的警察官”，谁也不买谁的账，闹出了极其有名的“大阪交通信号事件”。到后来，陆军中野学校的创始人，有名的特工岩畔豪雄大佐，担任了陆军省军务课长之后，陆军和内务省的关系才开始好转。军国主义时代的日本，是禁止游行示威的，但1939年，日英关系开始恶化之后，英国大使馆外面经常有人在举行“反英示威”。示威的人是陆军找来的，内务省警保局和这些人配合，在特定的时间不执行“禁止游行示威”这一条法规。据说那段时间，岩畔豪雄大佐交际费特别多，经常在料亭里宴请内务省的人。

但是内务省官僚们倒并不是冲着陆军请他们吃了饭才这么干，他们本来就要这么干了。和其他省一样，内务省也有一批革新官僚，领头的叫菅太郎。

这位菅太郎的经历十分罕见，他居然读过陆军幼年学校！陆军幼年学校里体罚是很厉害的，笔者在《有一类战犯叫参谋》里说过，这个学校里有人被打耳光打坏了鼓膜只能退学，菅太郎就是其中之一。但菅太郎从这个学校退学之后，又考上了东京帝国大学，而且还通过了高文，进了最难进的内务省。菅太郎除了读过陆军幼年学校之外，还当过共产党，这也是这个人罕见经历的一部分。他在同学宫本显治，日后的日共总书记的介绍下，先参加了马克思主义研究会，后来干脆加入了共产党，但是进入东京帝国大学之后，就断绝了组织关系，一心奔高文去了。

1928年，进了内务省之后，菅太郎被分在警保局，接着就被派到柏林去了三年。日本从1890年开始，高等警察专门负责政治案件，1911年，发生了社会主义者——幸德秋水企图暗杀天皇的“大逆事件”之后，警视厅又成立了特别高等警察课，专门取缔社会主义者和无政府主义者。实际上现在的研究者，一般倾向于“大逆事件”本身就是山县有朋捏造出来的，旨在打击当时的自由主义新闻风潮。因为幸德秋水是一个传媒人，“庚子拳乱”的时候，他在《万朝报》上揭露了日本陆军将清皇朝的120万两银元宝据为己有的“马蹄银事件”，迫使出兵北京的第九旅团长——真锅斌少将受到休职处分，这样就得罪了陆

军大佬山县有朋。

到了1922年，日共成立之后，特高警察的责任就是专门对付共产党。为了搜集“国际共运”的情报，内务省在柏林、伦敦、北京和哈尔滨派驻了专员，助手都是刚进省的新人。这是因为内务省觉得和共产党打交道，思想警察比一般的刑事警察更为有效，而像菅太郎这样的，对共产主义和共产党组织有一定了解的高文组文官就是这种思想警察的最好人选。

菅太郎果然不负众望，1934年，菅太郎主持了一个“思想问题讲习会”，他在这个讲习会上指出，社会改善、鼓励转向和强化取缔这三种左翼对策中，强化取缔看起来最有力，但实际上是最无效的，社会改善能够从根本上解决问题，但费时太长，现阶段最有效的应该是鼓励转向。针对警察常有的对转向者的疑心，菅太郎直截了当地指出，没必要去怀疑左翼分子的转向是否出于真心，是不是在伪装转向。首先要欢迎转向者，人都有向权势靠拢的本能，就算是伪装转向的人，到最后也会和当局精诚合作的。

菅太郎的左翼对策得到了内务省的采纳，也收到了极大的效果。日共的党史书籍上，至今对特高警察所实行的转向政策还是痛恨不已，特别是日

共委员长佐野学和书记长田中清玄的转向，让日共遭受了巨大的打击。到7.7事变之后，日共在日本本土已经无法开展活动了。

1937年之后，菅太郎又去“满洲”负责“清剿反满”抗日。在打击抗日势力的同时，菅太郎带着一批剃成光头的年轻官僚们，打击在“满洲”的日本人中的所谓自由主义分子和民主主义分子，因为在菅太郎看来，“赤化的魔爪正在和自由主义者以及民主主义者协力”。

二十八、左翼官僚

1941年太平洋战争开始之后，菅太郎回到了企画院。但是这个时候不仅是企画院，日本政府的各个中央官厅都已经和他走的时候不一样了。菅太郎这类的官僚属于“意识形态派”，没什么真本事，真要打仗了，这帮意识形态派就吃不开了，现在各个省都是实务官僚的发言权越来越大，意识形态派被看做只会耍嘴皮的人而被敬而远之，留给他们的只有冷板凳。这样一来，菅太郎也只能辞官不做，去了最能体现他“一个国家一个政党”理论的大政翼赞会下属的翼赞壮年团，做一名理事。

因为有这些不光彩的过去，尽管当年菅太郎名列“革新官僚的三足乌”之一(另两人是毛里英於菟和奥村喜和男)，战后也当了二十几年众议员，还出任过经企厅政务次官，但几乎还是默默无闻。当年“捉拿赤党”太卖力，给他自己树立了太多的敌人，因为他所捉拿的那些“赤党”中，不少是货真价实的帝国官僚，和“赤化”八竿子打不着。但菅太郎把他们当“赤党”抓，也多少是有点道理的，因为革新官僚们的经济主张中，确实有不少看上去很有赤化嫌疑。

在1940年10月发生的“企画院事件”中，和田博雄等十几名高等官因为“违反治安维持法”而被捕。这些被捕的高等官们都参与制定了《经济新体制确立要纲》，这个要纲是在铃木贞一和秋永月三这两位陆军大佐的支持下弄出来的。这个要纲实际上反映的是陆军对于经济的要求，要纲以“资本和经营的分离”为目标，明确地提出“企业必须离开资本的支配，不能首先追求利润，而应该作为国民生产共同体的一员，为了国家利益而确保生产的质量和数量”。为了达到这个目的，重要企业的经营者应该有公共的资格，还要确立一种名为“国民生产协同体”的为国家服务的最有效率的国民经济组织。这种组织是和政府紧密联系的公益法人，受一个强有力的“中央经济本部”的指挥。

这样财界当然受不了了，以商工大臣——小林一三为代表的财阀势力，开始了强硬的反击，小林一三从1940年11月开始，就指名官僚中的“赤化分子”，而且得到了不少大臣的支持。到最后，右翼组织的头山满，军部皇道派的荒木贞夫等人全部出来了，联名上书首相近卫文麿说：“官僚们的计划经济和共产党的信条属于同一轨道，将会破坏国民的传统精神，扰乱经济生活，重蹈俄国人的覆辙。”这一下反对势力确实是人多势众，于是那些参与制定《经济新体制确立要纲》

的高等官们就成了“赤党”。

那些被特高警察抓起来的高等官当然冤枉，他们和“赤党”毫无干系，看一下为这些被抓的高等官们辩护的人就知道了，以反共闻名的商工次官岸信介甚至都摔掉了乌纱帽，这下该相信他们不是“赤党”了吧。岸信介为他们辩护，事实上并没有什么说服力，因为这些被抓的高等官中，基本上都有在“学生时代就醉心于社会主义”的前科，所以特高警察可以抓他们，但是如果这就能够成为抓人理由的话，当时日本的年轻官僚们，几乎得全部搬家到监狱里去了。

这个“企画院事件”本来就是特高警察在胡说八道，而且因为这些人全是高等官，也不好胡来，只是关了起来，倒也没有受到虐待，一直到战后的1945年9月才被无罪释放。被放出来的这些帝国高等文官们又开始了日本的战后复兴运动，这是后话了。

以“赤党”的名义来抓这帮官僚当然是没有道理的，那些官僚们所设想的只是一个国家社会主义或者是国家资本主义的经济构造，而且这些被称为“统制派经济官僚”的革新官僚们的思想不完全是空想，星野直树和岸信介已经在“满洲”实践了和正在实践着这些设想，他们只不过是想要把这些

设想再搬回日本本土罢了。值得注意的是，星野直树和岸信介在“满洲”的所作所为，都得到了占统治地位的关东军的支持，所以，在国内搞这些做法受到了皇道派军人和财阀们的反对是很正常的。

从东条英机当了关东军参谋长之后，这些官僚们在“满洲”就更加如鱼得水了。刚换参谋长的时候，岸信介等人的心里多少还是有点不安的，他们担心新来的参谋长会不遵守原来板垣和他们的约定，干涉经济事务，但是实际上新来的东条让他们很满意。岸信介在回忆录中说：“东条本身就不应该是个军人，他就是一个最好的官僚。”当时岸信介大概隔个十天左右就要回一次东京，板垣当参谋长的时候，没人管岸信介去东京做什么了，但是东条来了之后，就要问岸信介去东京做什么，要见谁，要解决什么问题，而且还记在笔记本上，等他回来之后，东条手捧笔记本一条一条地问，见到了谁没有，那个问题的答复是怎样的，把本身就是官僚出身的岸信介都弄得惊叹一东条真是一把“剃刀”。

有过在日企工作经验的人，可能都在出差之前填过“出張报告书”，这“出張报告书”和事后的检查方式就是东条英机发明的。岸信介和松冈洋佑把这套方法弄到了伪满行政机关和满铁，后来又随

着这几个人回日本本土，这套方法也从“满洲”带到了日本本土。

1939年东条英机离开关东军回日本本土，经过陆军次官、陆军大臣之后当上了总理大臣。星野直树、岸信介和松冈洋佑也都在这段时间离开“满洲”回了日本本土，星野直树在东条内阁里当上了内阁书记官长，而岸信介还是回了商工省,在经过商工次官之后，在东条内阁里当了商工大臣。

二十九、弄钱的天才贺屋兴宣

星野直树也好，岸信介也好，在进入东条内阁当大臣之前，都因为“企画院事件”的牵连辞职过。说明在太平洋战争之前，日本国内抵抗国家社会主义的力量还是很强的。在东条内阁开始了太平洋战争之后，星野直树和岸信介才真正能够很顺利地把他们在“满洲”所采取的，推行以国家名义进行垄断，禁止自由竞争的国家社会主义经济政策，名正言顺地在日本上下推行。

日本是跑步进入资本主义的，办任何事情都受到“驼子上山——前（钱）紧”的制约，不管这些高文组们想在体制或者其他问题上做文章，没有钱就全是空想，如何解决资金短缺一直就是最大的问题。而大藏省之所以在日本各衙门中高人一等，除了他们掌握着“钱包”这个优势之外，能够想法子筹钱，能够把钱用到刀刃上也是一个很大的原因。

现代国家赖以生存的最大财政收入是租税，所以各国财政部里，最有发言权的都是税收部门，因为他们能弄来钱。但日本不一样，日本大藏省（现在改名叫了财务省）里由“主税局”管收税，但主税局的地位并不高，地位最高的是主管编制

预算的部门主计局，从这点就能看出日本的发展道路。从明治之后，日本人就一直认为日本是穷国，收不出多少税，真要玩命横征暴敛也没多大意思。因为一个国家是无法以横征暴敛致富的，而且征税也有一个成本问题，超过了一定的水平，征税成本就会超过征税收入，征来的税还不够开支征税人员的工资。这就是一般发达国家，基本上对小买卖都采取“睁一只眼闭一只眼”，税爱交不交的原因。而中国历代都有对小买卖征税，从不考虑“税收成本”的原因是征税人员在借机为自己谋利。

日本人认为，与其花力气在征税上还不如花力气到编制预算上，争取把好不容易征来的赋税用到刀刃上，为社会带来最大的效益。所以大藏省最好的人才都被集中到了主管编制预算的主计局。大藏省有权，大藏省高人一等主要是针对主计局而说的，因为无论是其他哪个省厅要想干点什么，只要主计局说一声“这玩意不重要，先不列入预算”的话就没戏了。

不管商工省的革新官僚想什么法子，没有钱就是空谈。战前日本决定国家大事的最有权威的会议是“五相会议”，没有商工省什么事。太平洋战争时期的藏相就是贺屋兴宣，为了这个藏相位置，他也成了甲级战犯。

战前的“帝国高等文官”也好，现在的“高级公务员”也好，他们的顶端就是次官。现在的日本是政党政治，众议院多数党领袖组阁，所以大臣绝大多数是他们党的政治家，也就是选出来的议员。战前可没有这个规矩，根据战前的《大日本帝国宪法》，首相和各大臣都由天皇指定，但宪法上又没说天皇怎么个指定法，在实际执行的时候，其实是元老和重臣们商量一个首相，然后再由这个首相和各方面去商谈大臣人选，并没有一定是议员这么一说，所以高等文官最后当上大臣甚至首相的都有。

贺屋兴宣就是做到了大臣的一位。和绝大多数高等文官一样，贺屋兴宣的经历也很简单，从一高到东京帝大经过高文之后，成为了大藏省的帝国高等文官。贺屋兴宣是主计局出身，是做预算的专家。这个专家可不是吹牛的，他在作为甲级战犯关在巢鸭监狱里时，还在帮大藏省做预算，是不是有点不可思议？

在押的日本战犯被美军交还给日本政府之后，伙食一下子差了许多，战犯们提抗议，可回答却是：“没有钱，大藏省不给预算。”贺屋兴宣亲自找大藏省交涉，得到的回答还是：“真没钱，做不出来预算。”贺屋兴宣大怒：“把预算案拿来，看本官做给你看。”结果大藏省还真把预算草案拿

到巢鸭让老长官过目，这位也真就在巢鸭里以罪犯之身帮大藏省做起了预算。

贺屋兴宣天生就有弄钱的本领。1923年9月关东大震灾，救灾需要钱，那时贺屋兴宣还只是个刚从帝大毕业，在大藏省根本就没有说话资格的“菜鸟”，但他找出来了一条弄钱的路子。

那时候的电话是奢侈品，考过了高文的高等官的初任年薪也就600日元左右，而一台电话机的安装权，在黑市上要卖到3000日元。贺屋经过计算之后，发现即使在东京增加一台电话也用不了1800日元，就提出把装电话的方法改为交现钱就给装电话，正好当时就在搞救灾重建，大兴土木，捎带着就能把工程搞定，收来的钱又可以拿去进口电话交换机，有多余的还能用到救灾上，一举多得。

“下克上”是日本文化的一部分，社会或者组织下层的日本人，在相信自己的主张是正确的时候，绝不肯轻易妥协。军队的少壮派军官是这样，衙门里的少壮派官僚还是这样。只不过官僚们手中没有武器，不会搞政变罢了。贺屋兴宣知道自己在大藏省人微言轻，就去找了管电讯的递信省，得到了递信省的大力赞同。

等到递信省的报告送到大藏省后，暴怒的大藏大臣把出主意的贺屋叫去大骂一顿，欧美各国的电话都是社会福利的一部分，你怎么想出来收巨款装电话，这不是让别人笑话吗？贺屋据理力争，地震之前黑市上，装电话的费用就已经是3000日元了，我的方案只是1800日元，本身就对用户有利，你如果不采用这种方法就抽不出钱装电话，黑市价很可能会涨到10000日元，这笔钱到底是该进国库还是给黄牛？到底哪种方法给人笑话？吵到最后，最终还是采取了贺屋的构想，这就是日本普及电话的开端。

三十、编预算的奋斗

贺屋刚开始搞预算的时候，负责的是海军预算。1927年的日内瓦海军裁军会议和1929年的伦敦海军裁军会议，他都作为大藏省的随员参加了。清楚弄钱困难的贺屋兴宣，当然希望日本能够接受英美提出的裁军方案，但被作为海军省次席随员的山本五十六少将狠揍了一顿，被揍出了鼻血的贺屋兴宣听着山本五十六的“再不住嘴把海军军官全部叫来揍你”的威胁，只能住嘴，好在最后海相财部彪还是在协定上签字，才让日本过了几年安定日子。

当时日本从上到下都在争论，到底是要搞自由经济还是搞统制经济，和中国改革开放初期争论姓社姓资差不多。军部、革新官僚和一部分评论家鼓吹要搞统制经济，而大部分的主流也同意在战争、控制通货膨胀和解决物资匮乏的时候采用一定的统制手法，而在其他的场合还是要搞自由经济。还有走得更远的，毛里英於菟干脆向近卫文磨建议，除了宏观经济政策之外，国民的消费也应该由国家统制起来。这种“统制”和当时已经开始的配给供应还不一样，S&给供应还只是一种在物资匮乏的情况下，维持社会秩序的一种方法。而毛里英於菟所建议的方法，是由国家出面制定

相关的法律来详细规定国民的消费。就算是见多识广的近卫文麿，也被这种大胆的新潮建议给雷住了：“你这可是比苏联还要赤化的‘官僚共产主义’。”

但是贺屋兴宣认为，当时的那种争论是在“扯淡”，贺屋认为当时的日本根本就没有搞统制经济的能力。贺屋从主计课员干到主计局长，前后干了16年，担任过陆海军以及各个衙门的预算主管。所谓主管就是从政治目的、行政目的、法律关系是否有利，技术上是否具有可行性等各方面来审查确认各个衙门提出预算的合理性。在贺屋看来，前来说明预算的各衙门官吏们的认识和能力，不要说根本就没有搞统制经济的能力，连被统制的能力都没有。

贺屋的这种看法不仅仅是出于大藏官僚的骄傲。1937年6月成立第一次近卫内阁的时候，大藏次官贺屋兴宣出任大藏大臣，当了大藏大臣之后的贺屋兴宣说了三句话，这三句话后来被称为“贺屋财政经济三原则”，实际上就是以下三条：

平衡国际收支。

平衡物资供需。

发展生产力。

这三条怎么看怎么是理所当然的大白话，居然要被冠上“三原则”的大名，在内阁会议上得到了首相和所有阁僚的认可，再传达到所有的衙门中去。这件事本身就说明了日本经济当时已经快到了崩溃的边缘，而以军部为首的各衙门根本就不知道现实或是不想知道现实，在这种情况下，所谓统制经济也就是大家一起唱着高调卖私货而已。

日俄战争的时候，日本靠在欧美金融市场上发行的国债支撑了过来。这次要和英美开战，有人就对贺屋说了：“要打仗了，你还不赶快到外国去卖国债筹资金？”贺屋哭笑不得，这位总算还知道打仗要钱，可是怎么不知道谁是能买债券的财主呢？除了英美，谁能借得出供人打仗的钱，可这次就是和英美打仗啊。

战后，《日本经济新闻》的记者，有一次在采访贺屋兴宣的时候问了一个问题：“日本的国家预算从1941年的86亿日元到1945年飞涨到了235亿日元，这个预算是怎么做出来的，从哪儿来的钱？”

贺屋对这个问题的回答很淡然：“哪儿来的钱？

印呗，只要印刷机没问题，你要多少钱都有。”

“那不会引起恶性通货膨胀吗？”

古怪的是在贺屋兴宣任上，还真没有出现恶性通货膨胀。因为“通货膨胀”在现实中的表现是物价飞涨。从理论上来说，在滥发通货而同时物资严重匮乏的时候，不可避免地会出现通货膨胀，但在统制经济的条件下，做到不使物价上涨也非常简单，只要不让消费者手中有钱，没有了通货，也就没有了膨胀，只要能够把滥发下去的那么多纸币吸收回来就行。一开始有人提出来的方案是加强租税征收，把发下去的纸币再强行收回来，但贺屋从心理学的角度不同意这种做法，这种做法无异于抢劫，会伤害士气。贺屋的方法是开展一个“爱国储蓄运动”，让所有人把剩余的钱都存到银行里，去支援“大东亚圣战”。这样，大家既有了拥有金钱的满足感，还能为支援了国家而感到自豪，最重要的是这笔钱已经从市场上消失，不用再担心通货膨胀了。

问题是这种只是通过搞国民储蓄而减少市场上的通货总量的方法，并没有使通货真正减少，只是暂时从市场上消失，有朝一日还会回到市场上来，到那时候怎么办？

贺屋在回忆录里，对这个问题的答案是让人吃惊的：“我在1942年左右做过一个试算，日本在战争结束时候，国债总额会达到一个无法想象的数字，这笔国债是无法偿还的。但是战争总会有一个结果，如果日本胜利的话，日本能请求战争赔偿，如果日本失败了的话，那么全体国民应该均等地负担所应该承担的。”这种思维方法是很典型的日本式思维，也就是说不存在一个“罪”的概念，一切以当时是否可行的功利为前提。

为了解决税收的问题，贺屋兴宣还从纳粹德国引进了“所得税源泉征收方式”。这个方式是纳粹德国为了在不增加征税人员的前提下，尽可能防止个人偷逃所得税所想出来的一个方法。这种方法就是由雇主在雇员的工资里，按天扣除所得税部分交给税务署，然后到年底的最后一个月再根据雇员一年的真实收入重新计算，在那个月所缴纳的所得税里进行平衡，多退少补，不够退的部分由雇主先行垫付，在下一年应缴税额中再行扣除。这样税务署的工作量大大减少，也无需进行烦琐的补交或者退还手续，全部的工作由雇主做了。如果税务署要想监督个人所得税的缴纳情况，只需要对雇主进行随机抽查就行了，这样就在不增加征税成本的同时减少了逃漏缴纳个人所得税的可能性。

贺屋从德国学来的这个方法一直用到了现在，而德国人也同样在用着。

三十一、麦克阿瑟来了

不管是资本主义还是国家社会主义，跑步进去的资本主义总还是有很多问题的，不管高等文官们和精英参谋们怎么会折腾，应该是怎样的历史还是怎样，该来的还是来了。

1945年8月30日下午2点05分，叼着玉米芯烟斗的道格拉斯·麦克阿瑟五星上将乘坐的“巴丹号”降落在神奈川县厚木海军飞机场，他脸上挂着像太阳一般灿烂的胜利者的微笑。

但是当时的麦克阿瑟除了感到胜利者的喜悦之外，就没有想过其他的问题吗？应该说麦克阿瑟心里忐忑不安的程度，并不亚于在远处耷拉着脑袋的大日本帝国大本营的那些精英参谋们，因为此时这位驻日盟军总司令的肩上所负担的军事责任是几乎可以忽略不计了，但政治责任却太大了。

麦克阿瑟可不光是为了接受日本人的投降而来的，他还负担着把这个好战的帝国改造成和平的民主国家的责任。如果用一个略微显得有点过时的名词，麦克阿瑟就是日本的殖民总督，但这里可不是他原来当过总督的菲律宾。

如何消除这个国家的好战本性，使之在即将到来的和苏联人的争斗中，成为美利坚合众国的盟友，才是麦克阿瑟真正的任务，这个严峻的任务将考验麦克阿瑟的政治手腕。

巧合的是麦克阿瑟对日本社会的权力集团分类，和本书一开始所说到的木坂顺一郎的分类一样，当然也可能是木坂顺一郎从麦克阿瑟所采取过的行动中注意到了这种分类而正式发表出来了。

麦克阿瑟让占领军中的一些战前职业为律师的年轻军人们起草了一部“和平宪法”，这部宪法所反映的，实际上就是年轻人对于国家存在方式的政治理想。最后在某种程度上，麦克阿瑟还使用了刺刀，逼着日本人接受了这部宪法，来代替俗称为“明治宪法”的那部《大日本帝国宪法》。

宪法只是描述了麦克阿瑟脑海里日本社会应有的形象，要达到这个目的，还得进行具体的工作，麦克阿瑟改造日本的过程，几乎就是分别对这六个权力集团采取不同的行动以瓦解或消除他们力量的过程。

麦克阿瑟采取的第一个行动就是解除日本的军事武装，这是在《波茨坦公告》中已经明言了的条件，因此麦克阿瑟没有遇到任何军事抵抗。根据

联合国占领军总部（GHQ）的命令，日本帝国大本营于1945年9月13日废止，其中枢部分的参谋本部和军令部于10月30日正式消失，陆军省和海军省也于12月1日被撤销。日本军部，这半个世纪以来，亚洲和太平洋地区人的噩梦，终于退出了历史舞台。

麦克阿瑟对于宫廷集团所采取的行动是让日本天皇自己发布所谓“人间宣言”，从“现人神”的位置上走下来，这样宫廷集团就失去了赖以存在的理由，而且日后也不能再有人来使用“效忠天皇”的口号蛊惑人心，煽动骚乱。

麦克阿瑟当然知道以三菱、三井、住友、安田这四大财阀为首的日本财阀集团，在日本军阀对外扩张的行动中所起的重要作用，也知道他们实际上控制着很大一部分国家权力。麦克阿瑟采取的对策是以占领军的强大武力为后盾，进行“财阀解体”的行动，把这些庞大复杂的康采恩和辛迪加，分割成了一个个再也无力影响国策的普通企业。

战前日本农村的土地兼并现象非常严重，由此而产生的无地农民问题，成了日本向外扩张的借口。为了解决这个问题，麦克阿瑟毫无顾忌地从日本的地主那里把土地抢了过来，分给无地的农

民们以安定农村局势。

通过释放政治犯，举行民主选举，鼓励成立工会，推进妇女参政等手段，麦克阿瑟在日本一边推广美国式民主自由的思想，建立新的政党政治，同时也采取将与原政权有关系的人开除公职的方法，摧毁了原来的政治结构。虽然这些做法中，有很多因为朝鲜半岛战争而中断或者发生了变化，但整个方向没有变。在日本一直有一个很有趣的猜想，就是如果没有朝鲜半岛战争的爆发，持坚决反共意识形态的麦克阿瑟，最终会把日本鼓捣成一个什么样的国家？

在军部、财阀、地主、政党、宫廷这些昔日的权力集团全部瓦解之后，麦克阿瑟准备如何处理日本帝国的官僚队伍呢？现在这个国家已经不再是“天皇的神国”了，麦克阿瑟教给了日本人一句“主权在民”的口号。但是和过去的天皇不可能自己去执掌权力一样，民众也不可能自身去直接使用权力，还得靠官僚来代表他们行使国家权力，但原来那支被称为“天皇的官吏”，为天皇服务的旧文官队伍现在能不能作为为国民服务的“公仆”(publicservant,这也是个麦克阿瑟带来的新名词)而被继续使用呢？如果不能继续使用，已经搭起了“民主日本”框架的麦克阿瑟，又准备上哪儿去寻找实际运作这个国家的行政官员呢？

来看看占领军总司令部GHQ对“帝国高等文官”们的评价。GHQ是这样评价他们的：“这些官僚，也就是说高等文官的大部分出身于东京帝国大学法学部。他们在大学里接受了完整的法律训练，他们被教育为忠诚天皇和同僚的人，他们甚至受过如何谈判和讨价还价的教育。但是在东京帝国大学法学部的课程中行政学却是选修课目，而且几乎没有人选修这门课目，因为高等文官的考试中从来没有出现过行政学的试题。”

这就是麦克阿瑟对他们的评价，麦克阿瑟知道他们忠君的政治倾向，但麦克阿瑟并不认为这是很大的问题。麦克阿瑟直截了当地说：“世界上任何国家的官僚集团的本能都是替付工资的人工作。”可能对某个官僚来说存在着意识形态的问题，但对于整个官僚集团来说，“有奶便是娘”才是本能。何况麦克阿瑟除了依靠这支官僚队伍之外也没有别的选择，他在日本不可能找出来能够从事行政管理工作的其他人了，精英化的后果就是除了精英之外就没有了有资格的人。

三十二、官僚的黄金时代

除了逮捕和审判战争犯罪嫌疑人之外，麦克阿瑟对构成日本帝国中枢的那些人，采取的方法是“公职追放”，g口开除公职并不容许再次担任公职，被这种方式处理的有将近21万人。这些人中绝大多数是军人，还有一些政客和文人，当然这些人中的绝大部分最后还是恢复了公职，所谓“追放”仅仅是短期的。但是对庞大的全心全意参与到战争中去了的官僚队伍则连这种“短期追放”都没有进行，受到了追放处分的官僚只有1800人，仅占全部被追放者的0.9%，还有一种说法是719人，这样占的比例就更小了，不到千分之四。而且这些被处理的官吏还绝大部分都是和内务省特高警察有关系的人，其他的衙门基本上没受什么影响，比如整个大藏省被追放的就只有5个人，高等文官们最多也就是受了点擦伤。

受了点擦伤的高等文官心里在想什么呢？会不会很伤心呢？要知道那些美国坏小子可是魅着心眼伤日本人心的。比如仙台的人听说美军司令埃克尔贝格中将要来，地方名流们到车站来准备欢迎这位除了麦克阿瑟外，权力最大的司令官阁下，可是开进站来的火车差点没让在场的人气得集体剖腹，中将阁下大模大样地坐在天皇陛下的御用

车上，那菊花纹章还就那么挂着。这还不算什么大事，只要发挥一下阿Q精神，想一下“这就是一帮强盗”或许还能平静。但是有个叫布莱恩·胡佛（Blaine Hoover）的人带了一个叫“合众国人事行政顾问团”的代表团到日本之后，提出来的意见里面居然还有一条“天皇的身份应该是公务员，特别公务员”的时候，日本人可真要昏过去了，“鬼畜们”的心也太黑了。

虽然明治以来，官僚集团在日本的政治上，一直是一支重要的力量，但确实像麦克阿瑟所说，官僚并不是一支独立的力量，他一定要依附于统治集团才能存在。虽然对他们原来所依附的那个帝国的灭亡无比痛心，但不会有哪个官僚会认真地去对抗新主人。甚至在新主人还没有露面的时候，日本官僚们就已经做好了准备，商工省在战争中改名成了“军需省”，但战后立即恢复了“商工省”的原名。这次改名和麦克阿瑟无关，在天皇宣布接受波茨坦宣言十天后的1945年8月26日，岸信介的亲信、军需省次官——椎名悦三郎就在一片混乱中搞完了这件事，以实际行动向还没有到日本来的麦克阿瑟表明了态度，衙门改名字可不是小事，而在10天之内能做完这件事，说明日本人做事的效率，即使在战败之后也依然是相当高的。

虽然战败了，来了“鬼畜”占领军，听起来似乎是在刺刀下生存，但在日本官僚的回忆中，那却是他们真正的黄金时代。

和已经完全消失了的德意志纳粹帝国不一样，美国占领军在日本实行的是间接统治。日本始终存在着一个自己的政府，美国人是通过这个日本政府去统治日本，美国人并不直接和日本国民打交道。从表面上看来，GHQ有个民政部

(civilian department), 这个部门向日本政府发出一系列的指示，然后由日本政府去执行这些指示，但实际上民政部在发号施令之前，都要和日本政府官员商量，因为民政部的职业军人或者穿着军装的年轻学者们都没有主管行政的现实经验，在他们和旧日本帝国的高级文官打交道之后，立即认识到了那不是一帮笨蛋，而是一群很聪明而又有实践经验的人，因而无意识地自然而然地就从提出指导意见的地位走向了仅仅是听取汇报的地位。

美国从1922年的华盛顿会议就开始了走向超级大国之路，但美国真正成为了公认的超级大国还是在二战之后。对日委员会的澳大利亚代表麦克马洪·波尔，在日本观察了美国人和澳大利亚人对日本人的态度之后，认为美国人天生具有超级大国的国民意识。他在日本很惊异地发现，美国士兵

们很随意地和日本民众混杂在一起，没有丝毫那种刚刚经过死战之后的仇恨憎恶的表现，而同时进驻日本的澳大利亚军士兵们从感情上就拒绝和日本人往来。波尔说：“这就是超级大国的国民意识。”就是这种超级大国的国民意识，使得占领军民政部并不排斥战败国民的意见，反而他们在很大程度上对日本官僚们的意见言听计从。

这些昔日的帝国高等文官们曾经是“天皇的官吏”，现在据说是“公仆”，实际上并没有多大的区别，领导他们的都是一些穿军服的丘八，只不过从日本丘八换成了美国丘八。但有一个重大的不同，就是美国丘八从不拄着军刀，在地板上踩着军靴，还动不动扇你一巴掌。美国丘八是远道而来，人生地不熟，连话都不会说，没了这些帝国高等文官的帮忙真的是一筹莫展。

当时日本有一个这样的名词：“翻译政治”，就是说日本的政治其实既不是掌握在占领军手里，也不是在日本的议会、政党或者内阁阁僚手里，而是在占领军和日本议会、政党以及阁僚之间传达意见的官僚翻译手里。利用丘八对于日本的官僚来说是传家的手艺，当年他们就能利用军部的权威把大臣像木偶一样的操纵，现在只不过是把日本军部换成了占领军总部GHQ而已。

“翻译政治”再进一步发展就成了“官僚独裁”，当时的日本官僚能够随心所欲，只需要告诉日本人一句“这是占领军的意思”，然后再找个适当的理由忽悠美国人就行了，什么内阁大臣根本就不在他们眼里。运输次官——佐藤荣作，在记者招待会上回答有关国铁的贷款问题时，居然公开说：“一个做肥料的怎么会了解国有企业的财务问题呢。”而这个“做肥料的”指的是运输大臣——苦米地义三，因为他当过日产化学的社长。

三十三、不准“赤化”搞罢工

陆军省和海军省没了，内务省被拆散了，新出来了人事院、劳动省、建设省、经济企画厅、行政管理厅等听上去很新鲜的衙门。旧衙门也发生了巨大的变化，比如说直接归属首相的内阁法制局，原来是比较大藏省主计局还要有地位的局，因为所有法律法令的立案审查全归它管，只要它不乐意，什么法律法令都通不过。可是从麦克阿瑟来了之后，就只管审查和解释法律法令，立案的权力下放到了各个省厅。

官僚们的权力是越来越大，除了物资比以前紧缺一点，生活上有点问题之外，在精神上来说比以前好多了。美国人带来自由的概念，从监狱里把日共的领导人——德田球一也放了出来，激动的德田球一把占领军称为“解放军”，每天一早就去占领军总司令部请安，请完了就到处去组织工会搞罢工。皇居前面的广场也改名成了“人民广场”。1946年的5月1日，人民广场上聚集了50万人，纪念五一国际劳动节，这50万人里，当年的帝国高等文官们也不少。

高等文官们和共产党一样也充满了被解放的新鲜感，本身他们或多或少都受过一点马克思主义的

熏陶，所以在这些工会运动中也很起劲。从东京帝大毕业的最后一任内阁总理大臣宫泽喜一当时是外务省的官僚，也是所谓“翻译政治”的代表人物之一。根据他的回忆，外务省的年轻官僚们，每天晚上加班之后，提着廉价烧酒的瓶子回家，一边喝着酒，一边唱着《国际歌》。

但是美国人推行的是美国式的自由价值观，并不会容忍真正的“赤化”，比如说对这个罢工问题，麦克阿瑟的看法和日本人就不一样。麦克阿瑟无法干涉普通私营企业的蓝领白领工人罢工的要求，最多只能对某次具体的罢工说“不”。比如1947年“2.1大罢工”时，日共领导下的“全官公厅共同斗争委员会”的委员长——伊井弥四郎就被“米国解放军”们押到广播电台播音室，用枪指着脑袋逼着发表中止罢工的命令。从20世纪40年代后期和50年代初期，日本为了处理罢工而不能禁止罢工。但对公务员就不一样了，麦克阿瑟干脆就想取消公务员的罢工权，正好麦克阿瑟本来看看着日本官僚就有点不太舒服，想搞公务员改革，这个禁止罢工也就成了公务员改革的一项重要内容。

公务员改革的其他内容是要取消原来的亲任官、敕任官、奏任官、判任官、雇员、佣人之间的区别，讲究民主平等的美国人看不得这些等级概念

的存在，这样以“文官任用令”为基础的日本官僚制度就要消亡了。

这可比抓战犯搞追放更加使得人心惶惶，要知道即使是敕任官以上的官僚，说穿了也就是个打工仔，只不过老板是天皇陛下而已。确实其中的绝大多数和战争犯罪没有关系，他们不怕搞清洗运动。但是如果废除从亲任官一直到佣人的区别的话就不一样了，这么多年的那种骄傲，高人一等的感觉全没了。

高文组曾经所讲究的就是这个“调调”，现在的财务省大楼里面有两间咖啡屋，进门靠右边的叫“特萨丽娜”，靠左边的叫“仙人掌”，这两间咖啡屋从战前的大藏省时代就有了，只不过那时候“仙人掌”是判任官去的地方，而奏任官以上的高等官是在“特萨丽娜”里喝咖啡的，“特萨丽娜”的别名叫“将校俱乐部”，判任官要是走进去后果是严重的。现在当然没有了那些规矩，但是从“特撒丽娜”的红木护墙板和漂亮的大吊灯上，还是能体会到当年高文组聚会所的风貌。

麦克阿瑟确实想把美国的公务员制度搬到日本来，但最后没有成功。career这个词现在日语中的意思是——通过了上级甲种国家公务员考试的那些人，也就是战前被称为“帝国高等文官”的那

些人，日本的官僚制度和战前并没有大的变化。

被日本人戏称为“麦克阿瑟天皇”的这个人也不是全能的，他企图改革日本官僚制度的设想，在日本官僚们的抵制下完全失败，或者说麦克阿瑟被日本官僚们好好地玩了一次。

麦克阿瑟想通过一个“三位一体”的改革来改造日本的官僚体系，首先是在1947年10月21日制定了《国家公务员法》，再在11月1日成立了专门管理公务员的人事院，想在日本推广职阶制

(positionclassification)。所谓职阶制，也叫职务分类轨制，基本概念就是对于同样工作内容的同一个等级的职位需要同样的资格，支付同样的工资，升级或者更换职位需要通过取得这个资格的考试。

这种看起来是理所当然的道理，却是和当时统治着日本官界的东京帝大出身的学阀们格格不入的，而日本官界的规矩中，最使得麦克阿瑟无法理解的就是这个东大学阀的问题。因为在美国找不出来一个像东京帝国大学这样，在什么地方都要压别的大学一等的学校，也没有一个凭毕业学校的学历就能够通吃的道理。

另外，在麦克阿瑟看来，公务员没有神秘性，因

为美国的高级官僚是实行“完全猎官制”，一任总统上台，政府各部连局长都全部换上新总统带来的人。所谓“总统”还真的是总统着所有的行政事务，剩下来的所谓公务员，也就是政府机关中一些无关紧要的基本事务人员，麦克阿瑟可看得出来有什么可精英的，也看得出来有聚集精英的必、要。麦克阿瑟最早弄出来的那个《国家公务员法》还真就是在很认真地讨论国家公务员到底有些什么责任和权力，他真的把这些帝国高等文官看成打工仔了。

麦克阿瑟从一开始就把斗争矛头直接对准了这些东京帝大学阀，起用了一个庆应大学的教授——浅井清来担任人事院的第一任总裁。庆应、早稻田这些私立大学和帝国大学的对立可以追溯到大隈重信被赶出政府的所谓“1881年政变”，所以，这次浅井清来了就要追讨这六十几年的债。

人事院从一开始就不用东京帝大毕业生，几乎全是各私立大学，实在要用帝国大学的人也只到京都帝大为止。在为几个新成立的省挑选人员时，更是刻意强调不用东京帝大的毕业生，以为这样就可以打破东京帝大的学阀垄断了。

三十四、胡佛被玩了一把

办事情不能只凭一股意气，高级文官群里，东京帝大毕业生形成了强大的派阀是事实，要破除这种派阀单纯凭借“不用东京帝大毕业生”这句话是不行的。因为东京帝大集结了全日本的精英，特别是在法律、经济等文科科系，这不单是东京帝大有最强的师资力量，也因为在法律或经济上想出人头地，除了投靠东京帝大之外，已不存在其他选择，这也是东京帝大拥有最好生源的重要因素。

所以“不用东京帝大生”的政策，很快就破产了，如果不用就无人可用。

麦克阿瑟指挥的美国陆军，不仅在打仗上不缺好手，干什么都不缺人。因为当时美国处于战时征兵制，哈佛、耶鲁、斯坦福的政治、法律、经济硕士和博士在部队里是一抓一大把，所以一开始麦克阿瑟并没把日本的高等文官放在眼里，但是麦克阿瑟马上就发现，在自己部队里一抓一大把的人才中，没几个有实际工作经验的。

这样麦克阿瑟才从国内请来了布莱恩·胡佛来主持日本的公务员改革，要在日本推广美国的职阶

制。麦克阿瑟认为：“如果能在日本的衙门中推行美国式的职阶制，就能够广开才路，从根本上杜绝东京帝大一派独大的不正常现象了。”高文组们对麦克阿瑟的这种打算当然洞若观火，对胡佛的改革是阳奉阴违，一定要葬送这个改革。

职阶制最基本的是要先统计出所有工作所需的知识技能，然后再加以分类，找出相同点和不同点，弄清楚在衙门工作到底需要一些什么知识和技能，否则职阶就无法定。这种采用数理统计分析的方法，把一个复杂的系统分解成若干个简单的子系统的方法，几乎可以说是美国文化的结晶，其他国家的文化很难做到这一点，更何况日本文化属于东方文化，最讲究诸如“面子”、“以意传心”、“意在不言中”这类东西了。

结果花了四个月时间，才仅仅弄出来两个标准：一个是分为五个等级的汽车司机标准，一个是分为两个等级的电梯司机标准。连佣人的标准制定起来都这么困难，雇员以上一直到亲任高等官的标准要弄到猴年马月就可想而知了。

改革归改革，日常事务是不能停的，衙门中产生的缺额也是要填补的，怎么填补法？过去的高文考试是再不能用了，那么采用什么选拔方法？实际上战后，在1947年4月和12月还是进行了两次

高文考试，分别录取了173名和189名高等文官，从那以后，据说就要用胡佛的方法来选拔人才了。

但结果是胡佛被日本的高文组们结结实实地玩了一把。

胡佛不是要取消佣人、雇员、判任官、奏任官、敕任官、亲任官的差别，改由统一的考试，考上了什么都能干吗？行，就来这样的考试，以往种种全部作废，重新开考选拔人才，没有任何的限制，这下大家都没意见了吧？其实这里面有一个巨大的问题，就是指望现有的利益集团搞一场革命，来打破自己的既得利益，这种想法实属是荒唐也属于天真。1950年1月，那场有名的“S1考试”就是一个极好的例证。

所谓“S”，supervisor,管理者的意思，也就是说把所有的管理岗位都空出来考试上岗，那场考试的规模空前绝后，震惊了整个日本社会。中央政府各省厅，包括局长的全部位置，都公开考试竞争，除了被占领军追放公职的人之外，对考试资格没有任何限制，谁考上了谁来做，而不管现在是课长还是局长，只要没有通过这次考试请您回家去，要来一次大洗牌，其力度可谓很大。

确实有因为怕考不上丢人而先提出辞呈的局长和课长，但绝大多数的高文组们坦然地参加了这次考试。因为“以意传心”的文化传统，使得他们坚信同为高文组出身的考试策划人们，不可能不照顾他们而胳膊肘往外拐。

考试的结果在他们的意料之中。而那些不明真相前来围观，想凭空弄个一官半职的非高文组则大失所望。报名参加考试的有12206名，而最后录取的居然有8489人，录取率达到了69.5%。没办法不录取那么多人，因为这个世界上，可能像这么宽松的考场是空前绝后的，既没有时间限制，也没有什么规矩，甚至在考场后面还有“茶席”，累了可以到茶席去喝茶吃便当，别忘了参加考试的人里面有不少局长。至于考题嘛，就要保证局座大人肯定能回答得出来，比如：“女佣人端茶上来时不小心泼在了你衣服上，这时你应该采取的行动是以下的那一条？”就是这样的考试，所以录取率就会有这么高了。

录取率这么高怎么办呢？那没关系，“录取”本来就不是“录用”，还可以做一些工作，让那些被录取了但不准备录用的人主动撤退，当然不会全部不录用，肯定要用几个的。

知道了事实真相的胡佛当然怒不可遏，坚决不肯

承认这次所谓“公务员考试”的结果。不承认可以，您老人家再出一次题目再考就是了，至于怎么解释为什么这次考试不算数那是您老人家的问题，还有这次考上了的那几个“外来务工人员”怎么办？你如果承认这几个人而不承认其他人，在行政法法理上可能会有问题吧。

于是胡佛只能忍气吞声，找了借口回美国度假散心去了。日本有句谚语叫“趁鬼不在的时候洗衣服”，和中国的那句“生米煮成熟饭”意思差不多，这次胡佛这位讨厌的鬼畜不在了，高文组们就趁机洗开了衣服，等胡佛回来一看傻眼了：“饭全部熟了。”到最后曾经闹得纷纷扬扬的“胡佛公务员改革”就这么无疾而终了。

三十五、考试名字不一样了

也不能说胡佛的改革没有一点结果，起码现在日本把高级公务员称为“career”(可以翻译成“职业官僚”)的这种说法就是从美国来的。因为据说精力过剩的美国人没事就换工作，很少有终身干一个工作的人，但安定的公务员是例外，所以本来意思是“生涯，职业”的career就成了公务员的同位语。久而久之，本来应该是“career officer”的公务员也就短缩成了“career”了，日本人还又创造了一个和这个词相对的“non-career”来称呼在衙门当差的其他人。

那个“S1考试”只是个恶心占领军的笑话，但是除了这个笑话之外，日本人还确实是在认真地考虑考试方式。

战前，要担任奏任官以上高等官，必须通过“高等文官考试”，而判任官必须通过“普通文官考试”，现在战败了，无论从哪种角度出发，都起码要变个名称。还有战前的“雇员”和“佣人”就是各衙门自己用的临时工，要用就雇，不用就炒鱿鱼，现在民主了，不能那么做了，要有个章程。

1948年3月，颁发了中止高等考试的政令，但是

作为高等考试的法律依据

《高等考试令》和《文官任用令》，一直到7月份《国家公务员法》正式施行之时才被废除，这样从明治年间开始的高等文官制度才正式降下了帷幕。准确地说，消失的仅仅是“高等文官”和“高等文官考试”这两个称呼才对。

从1948年之后，出现了这么几个名词，“六级职考试”、“五级职考试”和“四级职考试”。“六级职考试”就相当于过去的高文考试，“五级职考试”就相当于过去的普文考试，而“四级职考试”是新设的，把过去各省招收雇佣的考试统一■起来。

“大日本帝国”已经没有了，当然也没有了“帝国文官”这种称呼，占领军带来的新称呼是“公务员”。那时候还没有出现“高等公务员”这样的分类，于是官方在解释这几种考试的不同之处时，是根据招收人员的文化水平而分的等级。那时日本衙门里的工资实行的是“十五等级制”，高中毕业进了衙门工作从四级工资开始拿，高等专科学校（后来改为短期大学，相当于中国的大学专科）毕业从五级工资开始拿，大学本科毕业则从六级工资开始，所以弄出这个怪怪的称呼。但要说明的是，这里强调的只是“相当文化程度”，并不一定要求学历，换句话说，只要能通过考试就

行，不一定要有文凭。有意思的是这种根据文化程度来区分考试的说法，直到今天还在继续用，而现在的日本，已经基本上普及了四年制大学本科教育。

这样一来就有了一个问题，既然六级职只是“大学本科”，战前高文考试的东京帝国大学和法科为主的现象是不是就没有了？要知道占领军对东京帝大法科独大也是很不满的，占领军进行的教育改革中不是把“帝国大学”的制度都取消了吗？

六级职考试和过去的高文考试不同的是：除了法律、经济这些“事务职”之外，还设立了16种专门职种。看起来法律系独大的现象不会再继续下去了，但其实并不是这样。像1949年11月，举行的第二次六级职考试合格者1952人，其中被各衙门录用的是833人，占42.7%，但其中事务职却有51*7人，比例达到了62.1%。再看毕业学校，就知道以东京大学为中心的旧帝国大学还是压倒多数。

从1957年开始，“六级职”、“五级职”、“四级职”这种古怪的考试名称改成了“上级”、“中级”和“初级”这三种国家公务员考试，这是因为那时候衙门里，已经不使用“十五级工资制”了，这样“X级职”的名称就不能再用了。

除了“正名”的考虑之外，当时日本的社会经济状态也会使得考试的名称发生变化。1955年之后，随着日本的经济复兴，各行各业都需要人，这样公务员就发生了考生来源不足的现象，尤其这种现象集中在了高级公务员上，有才能的人，被工资更高、前景更加看好的企业吸引了过去。比如1957年，报考上级公务员的大约有25000人，而到了四年后的1961年降到了12637人。

如何解决这个问题？有人又怀念起了原来身为“高等文官”所具有的那种自豪和骄傲，于是从1960年开始，就把“上级公务员考试”分成了“甲种”和“乙种”。这样所谓“上级甲种”就成了国家公务员中最高水平的考试，到这个时候，“上级甲种”和战前的“高等文官考试”除了名称不同之外，已经完全一样了。而本来设立这个“上级甲种”的目的就是为了使得通过了“上级甲种”考试的人能够得到更快的晋升。

公务员的晋升，受到《级别资格基准表》中的资格资历和任职期间的限制，不能随意晋升，但人事院规则第二十条中有这么一条：“对于勤务成绩特别良好的职员，在满足了《级别资格基准表》规定年限的80%之后亦可得到晋升。”这个破格提拔的规定本来是为了奖励一些表现特别优良的职员，但是这个“勤务成绩特别良好”的具体定

义则一直没有明确标准，所以也没有什么人能够得到破格提拔。而到了这种“上级甲种考试”问世之后，就突然有了具体的标准，就是通过了“上级甲种考试”的人。这就是日本官场常常能听到的“八割升格”，所谓“八割升格”是指通过了“上级甲种考试”的人，晋升的速度至多也就是别人的八成，日本人管“八成”叫“八割”。

到了1985年之后，这个“国家公务员上级甲种考试”就干脆从“上级”里面抽出来，再和原来的“上级外交官考试”一起合并，改名为了“国家公务员I种考试”，而原来的“上级乙种考试”则被下放，和“中级国家公务员考试”合并为了“国家公务员n种考试”，至于原来的“初级公务员考试”也就顺理成章地成了“国家公务员m种考试”。

到这时“高文组”是真的又回来了。

三十六、一样和不一样

除了“八割升格”之外，日本官场还有一句话是“六级补佐”，这句话又是什么意思呢？

20世纪90年代，有人做过一个调查，发现一个无法解释的现象，就是通过了“上级甲种考试”进入各个省的职业官僚们，基本上在8年之内都晋升到了“课长补佐”的职位上，相当于中国的副处级。而根据人事院规则中的《行政职俸给表(-)》的级别资格基准的话，“课长补佐”应该是第七级，晋升到这个级别应该要11年，起码也要10年以上，即使按照“八割升格”的说法也不对头，到底是各省厅在无视级别升格基准晋升精英官僚，还是本来就有一些不为局外人所知的规矩呢？

日本人办事是很机械的，更不要说是在官僚组织内部了，不可能存在大面积无视基准私自晋升的现象，事实上，在日本中央省厅集中的霞关，确实存在着一种外部不知道的规矩。

人事院对于级别资格标准中的课长补佐为七级这个事实的解释是：“级别资格标准并没有规定所有职务的分级标准，就像这个名字所表明的一样，‘级别资格标准’仅仅是为各个级别规定一个

标准的职务。”也就是说，标准中只是说七级中有“课长补佐”这个职位，可并没有说六级中就不可以有课长补佐，至于六级能不能当上课长补佐则首先就要看这个人是不是通过了过去叫“上级甲种公务员考试”，现在叫“国家公务员I种考试”了。

到了最后，日本的官僚制度除了几个名词之外，几乎没有任何变化。“天皇的官吏”改成了“公务员”，“高等文官”改成了“高级国家公务员”或者“I种国家公务员”，俗称“职业官僚”（career官僚），而那个“高文考试”也就变成了“国家公务员I种考试”。

当然现在的日本职业官僚制度也不是和过去的帝国高等文官体系相比没有一点变化。比如现在的日本职业官僚的收入和过去的帝国高等文官就不能相比，现在的日本职业官僚们不但不能随心所欲地给自己加工资，就连工资的额度也不是一个完全固定的数字。他们的工资出自每年人事院的一个“劝告”，说起来只是“劝告”，实际上就是一个最高标准，国家公务员的工资只能比这个标准低而决不能比它高。这个标准是根据取样调查民间企业上一年的平均工资来决定国家公务员本年度的工资，所以国家公务员的工资在反映景气方面要比一般企业慢一年，这点在本书的后面还会

有详细说明。

不仅反应慢，实际上日本职业官僚们的收入比他们在一般民间企业工作的同学要低，比如大藏省的一个局长，年收入也就只有2000多万日元，而他们在银行当董事的同学，年收入一般都在5000万日元以上。而且国家公务员按规矩都是加班没有加班费的，中央各衙门的高级公务员们，基本上都要在深夜12点之后才能回家。

当然凡事都有例外，大藏省（现在财务省）的主计局就有加班费，而且是全额支付。应该说主计局的工作强度确实很大，特别是在编制全年预算的那几个月，没有周末，没有假日，几乎每晚都要到凌晨两三点钟才能下班，主计局的人光拿的加班费，一个月就能超过100万日元。而且主计局还有一个例外的地方，不但自己人发加班费，连别的衙门来主计局帮忙的人也有得拿。

再有，就是似乎职业官僚的来源也有点变化，从战后开始，在通过高级公务员考试的人中，东京大学出身者的比例，从战前的90%以上下降到了80%以下，近年来这个比例还在继续减少，到了70%甚至60%左右。在宫泽喜一内阁的时候，曾经有人提议，是不是要设置一个硬性框框，规定东大出身不能超过50%，结果这个提议遭到了否

决。理由是可以在录用时考虑出身学校/但是做出硬性规定的话肯定会招来官司，有人会告你违反宪法，侵犯人权，这官司肯定打不赢，还是别做此想的好。

还有一点变化，在中央衙门里那种露骨的等级分别没有了，战前的高等官是连喝咖啡都不能和雇佣们在一起的，就连判任官都没有和高等官同席的资格。现在的高级公务员虽然在晋升速度和目标上和普通公务员不一样，但是衙门里的专用区域却没有了。当然实际上高级公务员和普通公务员的社交圈子还是不一样的，各有各的聚集场所，但这种场所是自然形成的，不像战前是规定下来的。

这些变化并没有影响到强大的东大学阀的地位。日本中央政府各衙门课长以上的人事变动都要在报纸上公布，每天报纸的第二版上都有当天的人事变动名单和简历，可以说透明度很高。在这些高级官僚当中，找出身于东大之外学校毕业的人是非常困难的，因为上百年的历史所结成的派阀几乎是无敌的。不要说是一般私立大学，就是毕业于在日本排名第二的京都大学，在各衙门都很难混，因为在东大学阀贵族们看来除他们之外全部都是垃圾。

举一个例子就能说明东京大学毕业生们在想些什么。日本电视台经常有知识竞赛节目，收视率挺高。一次有个叫森永卓郎的经济评论家也去参加这种节目，结果成绩黯淡。当主持人问起这位著名的经济学家怎么学富五车而大败而归时，森永毫不在意地回答：“我参加这种节目不可能有好成绩的，这种节目就是早稻田的人弄出来想羞辱我们东大人的玩意。”这虽然是一句解嘲的玩笑话，却能用来解释日本的官僚为什么一直是大众攻击的对象，这和东大毕业生的这种骄傲不无关系。

2008年，原防卫厅长官一守屋，因为涉嫌腐败而被收监，由于所牵涉的金额很少，大家都觉得这个案子有点古怪，结果就有人想到了“学阀斗争”，因为守屋是东北大学毕业的。

2009年出过一件这样的案子，厚生省一位女性课长，被控违法为一个没有资格享受残疾人优惠的团体出示假证明。这个案子后来被证明为冤案，但这位课长的简历让大家吓了一跳，她是高知大学毕业的，虽然高知大学也是国立大学，但人们还没有习惯把高知大学和中央官厅的课长职位联系在一起。这件事可以用来说明，现在日本官僚体系中，非东京大学毕业生有了增加，但也可以用来说明东京大学学阀依旧强大。

这样日本的官僚机构，几乎是原封不动地继承了从明治年间开始的传统、组织和思维方法。日本还是那个日本，官僚还是那批官僚。日本人喜欢论资排辈，旧陆海军人都特地标出什么“陆士XX期”，“海兵XX期”，文官也一样，文官以进省的年份为标志，也有“大正XX年组”和“昭和XX年组”的说法，战后没了陆海军，陆士海兵多少期的没了用处。但是官僚的XX年组，却一直继承了下来，没有战前战后那么一说。

三十七、衙门八字朝南开

有个日本历史学家，在评价日本战前史的时候，提出过一种很有趣的观点，他评论战前的日本，无论如何不是一个民主的社会，但是起码有两个地方在实行着“模拟民主主义”这两个地方就是“陆海军和帝国大学”。

他的意思是战前日本的陆海军和帝国大学尽管不是民主主义的组织，但是这两个组织在“公正”上却无可挑剔，而公正是民主主义所要求的一个方面。

笔者在《有一类战犯叫参谋》和《浩瀚的大洋是赌场》中谈到过日本陆海军中几乎僵硬的人事制度，但这种过分僵硬的人事制度，在另一方面反映出来的是公正，不管出身，只要能从陆军大学或海军大学毕业，就能出人头地。而且陆大也好海大也好，在它们五十几年的历史上，没有过一个“走后门”进去的学生。

帝国大学也是这样，“帝国大学的公正”是表现在“分数面前人人平等”上，不仅在入学时要凭分数进来，出去时还是凭分数去竞争高等文官等公认的好职业，所谓“衙门八字朝南开，有了高分

你才能进来”。

既然日本的官僚组织，没有战前战后一说，这个传统在战后也就自然而然地被继承了下来。

在日本，只有通过了“国家公务员I种考试”的人，才能成为高级国家公务员，这个考试的难度非常高，即使像东京大学、京都大学这样的一流学校里面最优秀的学生，如果真要想当高级公务员的话，也要从二年级开始就去专门的补习班就读才有可能。

连续几代都是东京大学毕业生的家庭很罕见，比如大家都比较熟悉的民主党前首相鸠山由纪夫家族，到他父亲鸠山威一郎为止，是接连三代东京帝大法科毕业，可是到了鸠山由纪夫和他弟弟鸠山邦夫这一代就不同了，鸠山邦夫仍然是毕业于东大法学部，可是鸠山由纪夫就只考上了东大的理学部，而鸠山邦夫的儿子则干脆就连东京大学都没考上。

在日本，父子两代都是高级公务员还时有耳闻，比如现在的皇太子德仁亲王妃子——小和田雅子，在出嫁前就是外交官，而雅子的父亲——小和田恒，则曾经做过外务省事务次官。要知道现在并入了“国家公务员I种考试”的外交官考试，原

来是单独进行的，号称是日本最难通过的考试，所以日本外务省有一个古怪的传统：最牛的人是那些大学没毕业的。这是因为外务省对是否毕业无所谓，反正进来了之后，还要送去国外的大学进修，像小和田雅子就先后在牛津和哈佛进修过，所以只要考上了外务省的人，就立即退学去上班，入省年纪越低就越有发展。

一家三代高级公务员的例子是屈指可数的，一家四代高级公务员则几乎没有，东条英机内阁的外相，后来的甲级战犯——东乡茂德，号称四世高级公务员家庭，但仔细查一下就能发现，其实是把女婿当做养子来凑数的，而反过来看日本国会，四世议员根本就不算稀罕。

这样公务员的选拔方式避免了世袭，也使得成为了高级公务员的人能够珍惜职位，做到不腐败，但同时也使高级公务员有了一个高高在上的形象。

凡事都有两面性，日本官僚制度中，一些原本是为了维持这个制度的小细节，到最后却成为大问题。

读过笔者《有一类战犯叫参谋》和《浩瀚的大洋是赌场》的读者，可能会记得日本陆海军中有军

刀组、吊床号之类的名次问题。日本人喜欢排名次，在官僚制度中也是这样，日本官僚制度有一个很重要的名次就是考试的名次。战前是高文的名次，现在则是甲种国家公务员考试的名次。考生在通过了甲种国家公务员考试之后，接到的合格通知书上面，还标有在所有考生中的名次以及自己所报考的省厅中的成绩，这个考生进了省厅之后的仕途，在很大程度上由这个名次所决定。

这么做的考虑，当然一部分是出自“学而优则仕”的儒家思想，但还有一个考虑是很实用的’就是避免舞弊。

凡有考试必有作弊，“道高一尺魔高一丈”，几乎是无法避免的事情。然而要维持考试的权威和考生的自尊又必须消除作弊，这个消除作弊的方法就是将过程透明化，只有透明化的操作过程才能在众目睽睽的监督之下，使得作弊无法进行。实际上，日本在招收地方公务员或者地方职员的时候也时有丑闻发生，然而，从战前的高文考试一直到现在的I种考试，这一百年没有出过任何舞弊的问题，其关键就在于全部透明，连考试名次都全部公布。

排除舞弊有两层含义，一层是排除在批阅考卷时的舞弊。有过考试经验的人都知道，在考试中很

容易“马失前蹄”，但超水平发挥却不容易，尤其是参加考试的人全是佼佼者之时，以“超水平发挥”作为舞弊的理由是几乎不可能的。另一层是排除在录用时的舞弊。除去刚开始几次的高文考试之外，这种考试都只是一种资格考试，通过了考试并不能保证一定会被录用，因为录用牵涉到有无空额的问题，特别是在这种将来肯定升任高官的用人问题上更需要慎重，所以各官厅在录用时有自由度，这就给“人情录用”留下了一个可乘之机。但如果采用公开名次的方法，一般官厅在录用时除了考虑名次之外，没有了其他选择。

一般来讲，权力必然伴随着腐化，但是日本官僚的腐化程度，在各国官僚中是比较低的，这是因为日本人采取了提高官僚队伍的入门门槛的方法来刺激官僚的自尊心，从而降低官僚的腐败程度。

三十八、日本奇迹归功于谁

战后日本的经济奇迹到底是谁创造的？无论在日本国内还是国外，都一直在争执这个问题，而且日本国内和国外的结论还很不一样。

日本人经常把原因归结到“日本民族的勤劳”，但单纯的这个原因似乎有点不对，因为现在的日本人起码不比几十年前懒惰，为什么经济就一直没有起色呢？国外研究这个题目的人也不少。当然没有人否认日本人勤劳，但是这个世界上勤劳的并不只是日本民族，而且“勤劳致富”作为一个口号听起来不错，但真要付诸实践却可行性并不大，勤劳和致富之间并没有什么逻辑上的关系。所以国外研究者一般都把眼光放到日本的经济政策决定过程上，不少人的结论是：日本的经济奇迹应该归功于日本的官僚体系。

但是日本人并不这么看，包括那些被外国人挂上了桂冠的官僚们自己也不这么看。著名作家秦郁彦教授，原来是大藏省的职业官僚，他在谈到这个问题时，举过一个很有趣的例子，他和一个在商社工作的朋友也讨论过这个问题，秦教授自己在当职业官僚时，发现到国外出差的时候，一次比一次受到外国人的尊敬，

他认为这是因为日本商社在国外的出色表现，使得世界各国民众认识到了日本的国力，所以他的结论是：日本的经济奇迹应当归功于商社和向商社提供商品的日本制造业。他的那位朋友却不这么看，那位朋友认为：“如果没有政府各衙门对制造业和商业的扶持，日本不可能取得经济上的成功。”他在周游世界做生意的时候，别人对日本商人都敬畏三分，因为大家都知道日本商人背后，站着的是日本政府，有了政府做后盾，日本商人才能在世界各地昂首阔步地开拓市场。

当然这两者是一种密不可分的合作关系，缺一不可。但享誉天下的日本制造业和“从导弹到铅笔什么都卖”的日本特有的综合商社，都是在日本政府有力的政策指导下才得到发展，这是不争的事实。而现在日本经济的没落，也是因为日本政府缺乏领导能力，其根本原因还是官僚队伍质量的下降以及官僚发言权的降低。

这样看来，外国观察家的看法比较对，应该归功于日本的官僚。

日本的经济和企业经营中，确实有很多在外国人看来古怪的规矩。过去有不少人，把日本经济的成功归功于这些规矩，而现在又有不少人把日本经济的失败归罪于这些规矩。先不管这些规矩到

底是好还是坏，仔细考察一下这些规矩的由来，就可以发现这全是官僚们弄出来的。而且这些古怪规矩都能够追根溯源到战前，实际上当年树立这些古怪规矩，都是为了跑步进入资本主义，而这些规矩现在之所以被看做“古怪”，也就是因为日本已经进入了资本主义。而退步了的日本官僚们找不出新的办法，这可能才是日本这20年来不景气的根源。

从这个意义上来说，日本官僚们对日本经济的作用是“成也萧何败也萧何”。

日本人一直给人一种办事死板的印象，但是日本的官僚们却不是这样。日本的官僚们受美国的影响很深，办事行事很实用主义，从明治开始的日本官僚就是这样，并不是战后受到美国的影响才这样的。这是因为明治早期的留学生，主要是送去英美，再加上从美国回来的留学生似乎日后特别有发展，从1920年之后，各个省厅的亲任官，美国留学生居多，这就影响了日本衙门的风气。

日本的官僚们绝不会像帝国陆海军的那些精英参谋一样，连雷达这么一种兵器还要区分一下在政治上是不是正确，他们是凡事先披上一件“政治上正确”的马甲，在他们这里，没有政治上不正确的东西，即使真的有，他们也会先修改政治的

定义。战前的革新官僚们是这样，战后的日本官僚就更是这样了，想通过日本官僚的办事风格，来划分“战前”和“战后”几乎是不可能的。

日本战败了，国内一片焦土废墟，还有几百万陆军海军军人，分布在从赤道到中国内地的半个太平洋上，也不知道还能不能回来，就连当时那么好战的军人们也闭上了嘴，他们能做的最多就是为了他们的天皇去剖腹。

可是官僚们没有这样，从他们身上看不到任何心灰意冷的迹象，他们还在认真地工作，甚至比战时更加努力、更加认真。因为这时候，像枷锁一样捆在他们身上的军部，已经不存在了，每天说废话的政治家也不见了，他们能够自由自在地行事了。就这样，日本的官僚们从零开始，制定和实施了复兴日本的计划。

从战前到战中，一直压在日本官僚头上的军部、政治家和财阀这三座大山被麦克阿瑟用刺刀拨到了一边，官僚们可以尽情地施展他们的抱负了。对于日本官僚们来说，战后最大的变化就是政府被官僚们所掌握了。

从战后第一任民选内阁的首相吉田茂开始，在长达近三十年中，日本首相几乎都是职业官僚出

身。除了池田勇人，在战前因为身体原因没有大作为之外，其他的所有人都或多或少地和革新官僚有关系，岸信介就干脆是革新官僚的代表人物。所以他们一旦得势之后，肯定要带领日本再次跑步进入资本主义。

我们可以从日本在战后发展经济的足迹中来看日本官僚的作为。

三十九、土地改革和农业集体化

很多人误认为土地改革是共产主义者的专利，事实并非如此。亚洲第一个成功地实现了土地改革的国家是日本，而麦克阿瑟在日本最大的功绩之一，就是在他的领导下实现了日本的土地改革。事实上，策划和实施土地改革的并不是麦克阿瑟，而是日本的那些官僚们，麦克阿瑟的贡献是为官僚们提供武力后盾。而在日本最早提出土地改革概念的，却是军部的那些丘八们。

战前日本农村的土地兼并现象非常严重，占农户不到1%的地主占有了70%以上的农田，对租种他们农田的佃户实行极其残酷的剥削，佃户收获量的一半以上被地主当做租子拿走，农村异常悲惨。

日本昭和史上，不少问题的根源在于当时日本农村的惨状，农村的惨状自然会引起国家官僚们的注意。一来这些文武官僚们很多出身于农村，二来这些受过良好教育的文武官僚们，基本上都有一种知识分子追求平等的精神。另外，陆海军军官们和军队下级士兵几乎全部来自农村，农村的惨状会直接影响到军队的士气。所以，在官僚们对农村改革还只是停留在议论阶段的时候，陆军

的下级军官们就已经实际行动起来了。1936年发生的“2.26”事件，重要原因之一就是农村问题。看过日本电影《啊，海军》的人，会对这一点有很深的印象。因此在军部中一直有要搞土地改革的呼声。

土地改革是一场革命，不是一件那么容易做到的事情。1938年的《国家总动员法》成立之后，官僚们就搞了一次类似土地改革似的实验，制定了一个名为《小作料统制令》的法律，想把地租（即“小作料”）用法律的形式规定下来，不允许地主随便涨租。但由于占大多数帝国议会的人都是地主，从而反对这个提议，最终没有能够付诸实行。1942年之后，官僚们又搞出来了一个名为《食粮管理法》的法律，规定农民必须把大米卖给国家，然后向地主缴纳现金作为地租，再将地租的数额用法律的形式规定下来，不准改变。这时有一个口号叫做“一切为了战争”，帝国议会这次无法反对这个主旨了，因为是确保战时粮食生产的法律。但这个法律实际上是损伤地主利益的，因为随着战时的通货膨胀，实际地租在1945年已经从实行《小作料法》之前的平均50.5%降到了18.3%，另外在这个《食粮管理法》里还有“两重米价制”，即国家在收购地主和雇农的大米时的价格不同，地主的米价低于雇农的米价，这样从江户时代一直传下来的日本地租制度，在战时

就几乎名存实亡了。

1945年10月，就任农相的松村谦三，在就任的记者招待会上就公开宣布：“农政的基本是自耕农。”当时新来乍到的占领军对农村还没有产生兴趣，只是简单地说了一句：“N. objection(没有异议)。”松村谦三找来在第一线领导土地改革的，就是在“企画院事件”中因为涉嫌“赤化”而被特高警察抓起来的和田博雄。

和田博雄因为有“被特高警察抓过”的金字招牌，在麦克阿瑟来了以后，就出任了农林省农政局长，他只花了四天时间就拿出来了一个名为《农地调整法》的法律草案。这不是现时起草的东西，而是他早就胸有成竹的方案。但是这个方案还是被议会否决了，理由很简单，那时议会里的人，还是帝国议会那帮地主们。

和田博雄转向GHQ求援，而醒过神来的GHQ也认识到了农村问题的重要性。麦克阿瑟是一个坚决的反共主义者，他认为只有解决土地问题才能剥夺共产党的宣传工具，土改是防共的重要一环，所以GHQ不但全力支持和田博雄的土地改革，还进一步指出了和田法案的不足之处。在GHQ的支持下，和田博雄从1947年到1950年，花了三年时间完成了日本的土地改革。

日本土改的内容是：国家强行收购家不在农村的地主的全部土地，对于家在农村的地主，北海道地区留下4万平方米（约合61市亩），其余地区留下1万平方米（约合15.3市亩），其他土地由国家强行收购卖给无地农民。日本政府总共从252万户的地主手里，购买了相当于总耕地面积的35%的土地，卖给了420万户无地或少地农民。

当然这只是在名义上的“买”和“卖”，实际上就是“抢夺”，先不要说价格非常低廉，光是通货膨胀的速度，就已经使得这个价格可以忽略不计了。所以，日后日本的地主们一直在打土改的官司，但由于麦克阿瑟民主改革已经变革了过去地主得以存在的社会基本结构，所以，地主的抱怨始终没有人理睬，尽管也给过一些“补偿”，但那个“补偿”仅仅是象征性的。

日本农林官僚不仅是搞了土地改革，更加不可思议的是实现了个体经营的日本农民的集体化。提起“集体化”，就会有人想起斯大林主义的集体农庄——那种基于强迫的行政组织。日本农村的集体化不是这样，而是由分散的个体经营农民以“农业协同组合”的形式进行的一种合作活动。日本的农民除了生产活动仍限于各自的农田之外，其他方面的经济活动全是通过“农协”进行，从购买种子、农机、农具一直到出售农产品，全

部通过农协进行。什么农产品定什么等级，什么等级以上才可以在市场上出售，以什么价格出售全部由农协决定。不够等级的农产品，除了自己吃之外全部销毁，绝不上市场流通，以这种方法维持价格体系。因为有了“农协”，外国产大米一粒不准进入日本，十几年前那次由于“冷夏”引起的大米不足是例外。现在WTO规定，不能禁止大米进口，日本人也有办法，把进口的大米放在仓库里，过几年拿去支援国外灾害，好在这个世界到处有灾害。

不准开放农产品市场，还没有人敢发一句牢骚。

四十、黄色工会

日本的劳资关系是很让人羡慕的。稍微大点的日本企业里都有工会，但美国人在评价这些工会时，公然称这些工会是“黄色工会”。当然现在已经不太用“Yellow Union”这个词，而是改用“Company Union”（企业工会），'实际上这两个词是一个意思。在战后初期，日本发生了大规模劳资冲突，除了1947年被麦克阿瑟勒令中止的“2.1大罢工”之外，还有1948年连美军的坦克和装甲车都出动镇压的“东宝争议”

1949年，接连发生了“下山事件”、“三鹰事件”、“松川事件”有名的“国铁三大疑案”，最后一直发展到了“东芝争议”。这一连串事件的背景都一样，因为1948年朝鲜人民民主共和国的成立和1949年中华人民共和国的成立的影响，以及1949年2月作为GHQ经济顾问来日的约瑟夫·道奇（Joseph Dodge）提出的紧缩经济的意见。

道奇认为当时日本政府在搞的所谓“倾斜经济”其实是“高跷经济”，一根“高跷”是美援，另一根“高跷”是补助金。这种不稳定的“高跷”一定要栽跟斗的，再说美国也当不起日本的“高跷”，所以日本一定要紧缩经济。而紧缩经济的做法就是大量的

裁减人员，结果失业率大增，引起社会动荡是很自然的现象。道奇所进行的经济调整到底是对是错现在已经无法验证，因为道奇所引起的“道奇不况”被不久后爆发的朝鲜半岛战争给淹没了。

经过了这段时间所发生的这些事件，日本经营者们开始重视劳动争议。他们并不因为朝鲜半岛战争使得劳动争议暂时减少或消失而消除警戒，他们想找出一条所谓“劳资协调”的路子出来。而最早开始摸索这种方法的是东芝电气社长——石坂泰三，原来他也是高文组的。

1911年，东京帝大法科毕业的石坂泰三是递信省的高文组，后来被第一生命保险挖走了。第一次世界大战的时候日本发了战争财，那时民间公司的待遇很好，所以帝大毕业直接去企业或者高级文官下海的都不少。石坂泰三就是其中之一，他后来做到第一生命保险的社长。麦克阿瑟来了，征用了第一生命保险的办公楼，他的办公室也就成了麦克阿瑟的办公室，现在陈列在那儿的“麦帅坐过的椅子”实际上原来是石坂泰三坐的。

战后吉田茂想请他入阁担任藏相，但他去了东芝电气，在处理完“东芝争议”之后，他主导在日本企业处理劳资争议时，搞“劳资协调”的路线。

在当时的日本，这条听起来有点古怪的路线有其成立的依据。原来日本政府视劳工运动为洪水猛兽，1919年10月10日，内务大臣床次竹二郎请一群“博徒”吃饭，让他们帮忙镇压劳工运动。“博徒”的意思是赌徒，日本文化中视赌博为大恶，赌徒为最无可救药的社会渣滓。明治政府也把赌博活动看作除反政府活动之外，最严重的治安问题，立有专门的法律——《赌博犯处分规则》来管理赌博行为。请赌徒来帮忙镇压劳工运动，足以说明在政府眼里，劳工运动是何等的恐怖了。这群帮政府镇压过劳工运动的赌徒，就是现在山口组的指定暴力团“大日本国粹会”的开山祖师爷们。

战后这种情况起了变化，不仅是首相吉田茂对镇压不感兴趣，而且企业经营者也起了变化。在战前和战中，革新官僚搞统制经济，要把所有权和经营权分开，这样大企业的经营者们就和财阀家族没有了关系，说穿了也是打工仔，只不过是高级打工仔。更不要说占领军主持的财阀解体，又把财阀家族最后从企业中赶了出去。所以现在的经营者们和原来的财阀家族不一样，对要求改善劳动条件的劳工们并没有深仇大恨，本身就有一起坐下来谈判的基础。

日本的工会组织和一般发达国家的工会不一样，

别的国家都是按照行业甚至跨行业来组织，日本的工会却是按企业来组织的，起初也没有跨企业的工会组织。这种组织形式其实是高文组在战时搞统制经济的副产品。1938年，内务省为了提高劳动生产率，提出了在企业内部组织“产业报国会”的构想。所谓“产业报国会”就是劳资双方坐在一起谈话，想办法提高福利，增进工人的劳动热情。当时一半以上的企业都有这种组织，现在石坂提议将原来就存在的这个组织来代替工会，这个设想得到了广泛的支持。这样企业工会就成为了一个企业命运的共同体了。

石坂的这种构想为什么能得到从政府到大多数企业的支持？石坂泰三从1956年到1968年这12年内，连任四届“日本经济团体联合会（经团联）”的会长，他就是利用这个既能联系政府，又能联络各大企业的首脑位置来串联企业经营者们共同行动的。

所谓“经团联”是指：“1945年9月13日，中岛知久平商工大臣向主要的四个经济团体（日本经济联盟会、重要产业协议会、日本商工经济会、商工组合中央会）进行战后处理方面咨询，9月18日，上述四个团体组成了经济团体联合委员会，1946年8月16日，经济团体联合委员会改组为经团联。”

财阀被解体之后，“经团联”正式成为了政府和企业间的联络人。

四十一、倾斜经济和通货膨胀

有一种说法“如果没有朝鲜战争便没有日本经济的复兴”，这句话并不完全正确。战后日本的经济复兴有着朝鲜战争的因素，而且还是一个很大的因素，但不能把所有原因都归结到朝鲜战争。不要忘记朝鲜战争毕竟是开始于1950年，虽然战场的范围覆盖了整个朝鲜半岛，但如果战争仅仅控制在朝美之间，则能够带动的经济效应并不会有多大，因为朝美之间的军事实力差距实在太大了。但随着中国人民志愿军入朝参战，朝鲜战争从一场很小的局部战争演变成了一场大国间的战争，一场社会主义和资本主义两个阵营之间的战争，这才给日本带来了巨大的经济效应，而这已经是1951年的事情了。把日本理解为在此之前什么都没做，只是韩韩战争一声炮响才给日本带来了生机，那是不符合事实的。

在韩韩战争爆发之前，日本的工矿业生产已经有了很大程度的恢复，否则就不可能响应战争所带来的“韩战特需”。战后初期的日本政府实行的是被称为“倾斜经济”的经济政策。1946年12月27日，吉田茂内阁决定了这个经济政策，并从1947年开始执行。这个经济政策的制定人，就是前文所说的马克思主义经济学家大内兵卫教授的大弟

子。

这种“倾斜经济”是一个集计划经济和凯恩斯主义为一体的古怪经济。当时美国人给日本人石油燃料以帮助他们熬过寒冷的冬天，但日本人把这些燃料全部投放到钢铁产业上去了。资源缺乏的日本当时并不缺铁矿石，战前和战时日本储存了大量的铁矿石准备用于战争，但是美国人的轰炸使得日本钢铁厂无法开工而剩下了大量的铁矿石。日本人就用这些铁矿石生产钢铁，把生产出来的钢铁投入煤炭产业，再把生产出来的煤炭重新投向钢铁产业，以此来扩大再生产，以后再把粮食和肥料的生产包括进来，就这样往复循环，逐步恢复被战争破坏得千疮百孔的产业和经济。

政府成立了一个“复兴金融金库”，是一个类似于银行的金融机构，来专门发放贷款，这个“复兴金融金库”就是后来的日本开发银行。现在叫日本政策投资银行，从“政策投资”这个名称就能看到当初的创立宗旨：向钢铁、煤炭、电力和海运的政策投资。这样钢铁产业所得到的煤炭价格低于成本，同样煤炭产业得到的钢铁价格也在成本之下，中间全部是政府的各种补助金。

政府的钱又是从哪里来呢？一个千疮百孔的战败国哪来那么多钱？当然是和战争时期一样，开足

马力印刷货币了。和战争时期不同，现在是无法进行强制储蓄的，这样溢出来了的钱诱发了极大的通货膨胀。如果把日本在太平洋战争之前的1940年货币指数设为1的话，在战争结束的1945年仅仅为2.13，并不高，虽然里面有物价管制的因素，但是以贺屋兴宣为首的大藏省官僚们，确实在控制通货膨胀上想到了办法，虽然办法比较卑鄙。

而战后的通货膨胀规模就不一样了。1946年的物价指数是9.9，1947年是29.3，1948年是78，1949年则达到了127.3。作为比较，1955年日本的物价指数是209.1，1960年是214.7。从这组数字能看出，日本战后通货膨胀来势之猛，尤其是集中在最初的四年。

一般都认为德国在第一次世界大战之后，出现的恶性通货膨胀，是纳粹能够在德国执政的一个重要原因。而严重的通货膨胀为什么在日本并没有引起军国主义还魂的浪潮呢？这是因为某些理论是限定在某个特定时期内的。并不一定通货膨胀在有的时候都是坏事，日本在实行“倾斜经济”时所出现的通货膨胀，与其说是日本政府所欢迎的，还不如直截了当地说是日本政府有意策划出来的。

这种通货膨胀使得日本政府没有了债务负担。日本政府所发行的国债总额，战前的1940年为286亿日元，战败时的1945年增长到1399亿日元，1950年为2407亿日元，1955年为4258亿日元。看起来一直在增长，但实际上这个数字对国家预算的倍率已经从1940年的五倍降低到了1955年的25%。

通货膨胀当然能使政府减轻债务负担，然而也会使得国民生活日益艰难，但是战后初期日本的通货膨胀很古怪，不但没有使得社会动荡不安，反而使得社会变得更加稳定，这是因为这种通货膨胀反而使得社会变得更加平均了起来。

这种“倾斜经济”是最典型的国家垄断资本主义经营方式。但是从这种经营当中得到好处的并不仅仅是国家和垄断资本。大企业从这种国家补贴的经营方式中直接获利，而大规模通货膨胀又减轻了投资负担，这样大企业雇员的工资能够得到增长，分得了第一份蛋糕。大量的家族企业和中小企业的经营者们，因为战争受到了重大打击，损失尽管无法找补回来，但是在这种环境下却仍能继续存活。

迄今为止，日本还有一部《借地借家法》的法律，规定房主不得随意驱逐房客，房东甚至在房

客拖欠租金的时候，要赶人都很麻烦，这叫“保护居住权”。这条法律是在战争的时候制定的，目的是为了那些被抓了壮丁的人家不至于被房东驱赶而流落街头。战后日本政府不但没有取消这条法律，反而在战后最初的几年还追加了一条固定租金的条款。这样在通货膨胀之下，本来在企业负担中很重的地租几乎可以忽略不计了，再加上因为大企业的活力逐渐恢复而下来的订单越来越多，中小零散企业虽然很艰难，但是仍旧能熬下去。

熬不下去的是些什么人呢？从上面的叙述中就可以知道了，是那些华族、地主和财阀家族们，也就是那些原来靠土地的租金收入生活的社会寄生虫。日语中把这些人叫“资产家”这个词和中文中的“资本家”不太一样，日语中的“资产家”是指那些依靠拥有的土地、不动产、股票或者金融债券生活的人，是那些不劳而获的食利者们。

四十二、经济再生的基础是官僚们打的

麦克阿瑟所实行的财阀解体行动，除了在组织上解散了那些“托拉斯”和“康采恩”，对于握有大量企业股权的财阀家族，麦克阿瑟的方法是强迫财阀将企业股权转换为国债。这种转换和从地主手里“买”土地的土地改革还不同，基本上是按照市场价进行的。从表面上看，这种行动还是很人性化的，对于财阀家族来说，虽然手里再也没有企业的经营权了，但换来了足以谋生的金钱。

随之而来的通货膨胀使得这句“足以谋生”成为了疑问，所谓国债就几乎成了废纸，日本政府无需为如何偿还这笔天文数字的债务而担心了。

与其说日本的复兴是依靠掠夺劳动人民而达成的话，还不如说日本政府首先掠夺的是食利阶级。这种掠夺所产生的一个副产品就是“旧华族”。财阀家族的经济基础变得薄弱起来，也就丧失了在日本政治中的发言权，日本战后平均社会的根源就在于此。

说几句和本书主题无关的闲话，日本政府能够把工矿业的复兴放在首位，而把解决饥饿问题的农业放在后面，是有一个基本条件的。当时的日本

虽然面临饥饿，但并不面临饥饿的威胁。当时确实吃不饱，但并没有出现大饥荒。连年的战争，大量农村人口被抓了壮丁送上前线，缺乏劳动力的日本农业和日本工矿业已经崩溃了，但为什么没有发生大饥荒呢？原因是美国人在战后的最初几年养活了日本人，美国人通过占领地救济政府资金（GARIOA:Government Appropriation for Relief in Occupied Area)和占领地经济复兴基金（EROAFund: Economic Rehabilitation in Occupied Area Fund),从1947年到1951年，给予日本18亿美元的经济支援，帮日本人度过了最艰难的时期。

在麦克阿瑟还没有到日本之前，就已经注意到了日本人面临饥饿这个现实问题。于是他想出了把美军囤积的南太平洋各个岛屿上的350万吨军粮运到日本来的主意，但这个用美国军粮来养活敌人的主意，遭到了美国众议院的强烈批评。

麦克阿瑟是这样回答的：“现代战争的胜利并不只是军事上的胜利，不进行一场消灭那种发动战争的精神的精神改革就无法避免再次战争，这次的胜利使得我们接受了全体日本人作为战俘，在巴丹半岛我军的将士遭到了日军的虐待，但我们不能报复，因为战争已经结束了，全世界都在看着我们会如何对待日本人，饥饿对于占领是很不

利的，如果你们不同意我给日本人面包的做法，那就请你们送子弹来。”

在观察美日关系的时候，经常有人会对日本人为何对美国人如此忍气吞声表示惊异。实际上这也很自然，除了美日之间在军事能力和政治能力上的巨大差异之外，日本人不得不对美国人感恩。战争刚结束的那段时间，如果没有美国人的鼎力相助，日本出现饿死数百万人乃至上千万人的大饥荒不是不可能的事情。

言归正传，就是在这种背景下，日本的官僚们才能采取这样一条勒紧裤带搞工业的政策。但这个“倾斜经济”政策在美国人看来是半疯狂的，被麦克阿瑟请来的经济顾问约瑟夫·道奇所极力反对。就在这个时候爆发了朝鲜战争，日本制造业接到了大量的订单，由于“倾斜经济”政策而恢复的日本制造业正好有能力消化这些订单，这样才产生了朝鲜战争效应。如果没有前面的“倾斜经济”，朝鲜战争可能和日本制造业无关，因为日本制造业可能在朝鲜战争之前就已经寿终正寝了。

从结果来看他们做得非常正确，由于朝鲜战争而产生的“战争特需”正好出现在日本工业生产能力已经初步恢复过来的时候，这就使得日本完全医

治了战争创伤。有时候比“干了什么”更加重要的问题是“没干什么”，日本在实行财阀解体的时候，除了所牵涉到的企业数目很少之外，还有就是没有牵涉到一家银行。现在日本的企业集团都以银行为中心，这个在世界上也很少见的现象，就是大藏省官僚们安排的。

在自由主义经济中，银行的重要性本来不应该那么大，因为企业可以通过发行股票和企业债券的方式直接从资本市场上筹集资金，这种方式叫做“直接金融”。1931年，日本企业资金来源的86%以上是通过这种方式筹集的，而银行融资的方式只占14%。

但在那些革新官僚们看来，“直接金融”的方式是效率很低的方式。首先，规模不断扩大的战争要求生产以更快的速度增长，而贫乏的日本资金市场可能无法满足企业对资金的要求。其次，发行股票也好，企业债券也好，都有一个分红和利息的问题。本身就紧张的资金不应该再以分给股东的形式流向个人，而以利息的形式流向银行就不同了。这样在官僚们限制企业直接筹集资金之后，到1945年，企业所需资金的93%以上是从银行来的融资。

大藏省官僚们不但以这种方式使得日本资金市场

拥有高效率，而且为了效率更高，对市场上银行的数量也进行了调整。根据大藏省“一县一行”的构想，日本银行的总数从1926年的1492家降到了1945年的61家。如果不计算第二地方银行和信托银行，日本银行的总数现在是70家，这个数目几乎没有变化。

日本的官僚们就是这样依靠麦克阿瑟的刺刀和自己制造出来的通货膨胀，从战败一开始就着手在废墟上，打下了一个比较公平的社会基础，有了这个社会基础，日本才实现了日后没有扩大贫富差别的经济增长。

四十三、打着红旗反红旗

日本官僚们一直是在心无旁骛热火朝天地搞国家资本主义，但他们真正获得成功，却是在推行自由资本主义的美国人的占领和庇护之下，这是一个很大的讽刺。在美国人陶醉于它们把一个军国主义的敌人改造成了自由世界对抗苏联的一个前线堡垒这一奇迹般的功绩的时候，却很不开心地发现那个国家的经济体系和自己格格不入的。

日本官僚们有一个最好的武器叫做“经济民主化”。这个名词是麦克阿瑟提出来的，但是麦克阿瑟是个军人，不是行政官员，更不是经济学家，他的“经济民主化”的概念除了要把日本的财阀解体之外，并没有其他具体的内容。这个名词的解释权实际上是在日本官僚们手里。既然美国人是那么喜欢民主，连经济也要搞民主化，那就民主一番吧。和日本有过交往的人都知道日本人在名词制造和解释方面的热情和创造性。被这帮原帝国精英官僚所发明的各种闻所未闻、见所未见的古怪名词，弄得昏头昏脑的美国人，到后来连这个“经济民主化”到底是什么意思都不知道了，只好由着日本人去胡闹。这样统制派官僚拉着麦克阿瑟的军旗作虎皮，不但把原来从战前到战中所实行的全部巩固了，就连原来因为有人反

对而没有能够实行的也实行起来了。因为现在没人敢反对了，原来他们只是“天皇的官吏”而现在他们就是麦克阿瑟本人了。

搞日本土改的和田博雄在出任“经济安定本部”长官的时候，很明确地对GHQ这么说过：“经济一定要民主化，但是削弱日本经济的任何企图都必须反对，如果你们要强行推行反垄断的话，我就辞职不干。”对他们来说，垄断并不是坏事，只不过不能由财阀家族来垄断，而应该在国家指导下垄断。财阀解体只是一种统制经济的新手段，但如果要把财阀解体和反垄断联系到一起，他们就不干了。事实上在他们的坚持下，真正被分割了的只有日本制铁、三菱重工、大日本麦酒和王子制纸等数得出来的几个企业。而且除了大日本麦酒真的被分割成了朝日啤酒和札幌啤酒之外，其他的几个企业到后来又合起来了。除了把财阀家庭成员赶出了企业集团之外，麦克阿瑟主持的“财阀解体”行动实际上没有很大的成果。

高级官僚们的目的一直是很明确的，贯穿了战前和战后，那就是强化日本的经济。在战前叫“富国强兵”，战败了之后不能再有兵了，目标反而变得更加简单明了——只需要“富国”，当然还要加上“富民”。

1950年，从西伯利亚回来了一个叫田村敏郎的人，他原来是大藏省官僚，后来去了“满洲”，日本战败时被苏联捉去了，现在是被释放了回来。回到日本的田村，下船之后看到报纸上“池田藏相”的字眼后自言自语地说：“胡说，这个藏相总不会是池田勇人吧？”

还真是池田勇人，为什么田村会那么惊异呢？因为池田是和田村敏郎同期的高文组进入大藏省的。池田勇人不是经过一高的东京帝大毕业生，而是经过五高的京都帝大毕业生。他能得到大藏省的另眼相看，可见此人的能力了。1948年，大藏次官池田勇人从大藏省退官。1949年，参加众议院选举进入政界，当年就当上了吉田茂内阁的大藏大臣。从此先后在历届石桥湛山、岸信介内阁担任大藏大臣或通产大臣要职。最后在1960年，成为自民党总裁，随之成为日本内阁总理大臣。池田勇人是战后历届日本首相中，除去大学没毕业的宇野宗佑和田中角荣以外，唯一一位从东京帝大以外学校毕业的人。

自民党一个大派阀“宏池会”就是池田勇人所创立的。这个“宏池会”出过池田勇人、大平正芳、铃木善信和宫泽喜一四任首相，这四个人当中除了铃木善信之外都是高文组的官僚出身。早期的“宏池会”就是一个官僚体系的自民党派阀。

除了官僚出身的政治家之外，池田勇人还有一批官僚出身的智囊团，这个智囊团体的头头就是前面所说的田村敏郎。

池田勇人被日本人记得是因为他提出的“所得倍增计划”，这是日本经济高度增长的标志。“所得倍增计划”并不是一个分配计划，而是一个产业转移的大计划，把日本国家产业的中心，从固有的轻工业转移到重工业上来。这个计划从一开始就引起了很大的争议。从贸易比较优势来说，发展驾轻就熟的轻工业，在出口换汇方面有更大的把握，但是光搞轻工业是无法把蛋糕做大的，要做大蛋糕就必须搞重工业。

池田勇人的“所得倍增计划”还把前任岸信介的修改宪法计划抛到一边。既然岸信介豁出了政治生命换来了日美安全保障，日本人为什么要去纠缠宪法或者国防呢？专心致志地搞经济不好吗？这也就是日后日本的保守派政治家们相当反感池田勇人的原因。

但是，“所得倍增计划”是战后日本唯一的一次方向路线之争。从此之后，不管是中曾根康弘的行政改革，还是小泉纯一郎的邮政事业民营化，都不是真正意义的方向路线性争论，仅仅是些“党争”。只是为了政党的利益，也就是在争论票

数，不牵涉到国家的未来远景和方向。

四十四、通产官僚

讲到通产官僚，就必须从岸信介和椎名悦三郎这一对无法分开的“革新官僚”哼哈二将开始。虽然到最后这两个人都成为了政治家，岸信介当上了首相，而椎名虽然只做到过外相，但是其影响力也不亚于首相。在田中角荣下台之后，是椎名悦三郎亲自裁定三木武夫接替首相位置，这就是有名的“椎名裁定”，这可不是人人都能做得到的。

一直从事工商行政的椎名悦三郎在出任外相时，曾被传媒怀疑为异想天开，但最后却被传媒誉为“名外相”。比如被在野党追问美国驻军是怎么回事，椎名的回答是：“日本的番犬（看门狗的意思）。”这一下捅了马蜂窝，在野党算是抓到了小辫子，追问说：“美军是番犬算不算在侮辱友军？”椎名说：“那就把刚刚的答辩修改一下，是番犬‘様’（‘様’是日语中的一种尊称）。”

在战败的一片混乱中，椎名悦三郎想把军需省的名称再改回商工省，这本来就是过人之举。而椎名在改省名的时候，还做了一件几乎可以称为是惊天动地的事情，趁着改名和战败的一片混乱，他顺便成立了一个叫做“交易课”的空课。商工省的省名里虽然有“商”，但那个商实际上是指“流

通”，并不是指“交易”。没人知道当时的椎名到底是怎么想的，因为这个问题后来变得很微妙。

变得微妙的原因，是因为占领军在1945年10月，准备成立一个主管国际贸易的政府机构。当时正得宠的吉田茂是外务官僚出身，而美国的对外贸易也归国务院，所以这个主管贸易的衙门理所当然要归外务省管。

谁知道椎名悦三郎的继任丰田雅孝跑去对GHQ说：“商工省现在就有一个主管贸易的课，直接就可以用，没必要在外务省里重新搭班子。”这样“交易课”就扩成了商工省的贸易厅。随着战后日本经济的恢复和对外贸易额的不断增加，这个贸易厅又再次和商工省“合并”成了“通商产业省”，一直到2001年改名为“经济产业省”。

岸信介和椎名悦三郎的时代是冷战的年代，因此他们和中国大陆没有什么关系，而同中国台湾保有密切的关系。这个省不但继承了岸信介和椎名悦三郎的血统，就连同中国台湾的关系都继承了下来。不明就里的人，很可能从中日之间的经济往来，推想日本的通产大臣或经产大臣都和中国保持着良好的关系，这就大错特错了。历代大臣除了数得出来的一两个之外，都是对中国政策的强硬派人士，还都是超级强硬派，这种情况即使

在最近也没有变化。例如，最近担任过通产大臣的中川昭一、平沼纠夫都是当时自民党内的右翼领军人物。即使现在的经产大臣——枝野幸男也是著名的“嫌华派”人物。2010年，发生了钓鱼岛撞船事件之后，枝野在埼玉市发表公开演讲：“中国不是法治主义国家，所以想和中国建立互相信任的关系的想法本身就古怪，……真弄不懂怎么还会有日本企业到中国去，这不傻到了极点吗？”

通产省被认为是日本在高度经济成长时期的经济司令部，通产省使用财政投资、融资、产业补助金等手段来主持产业政策。日本的中央各省厅中，通产省有一个其他衙门所没有的“法令审查委员会”，这个委员会的存在最能说明通产官僚的特性。

所谓通产官僚是一群很特殊的官僚，这是一群从岸信介和椎名悦三郎这条线传下来，一直在做着经济统制梦的人。但是无论他们如何醉心于统制经济，除了战时之外，无论战前还是战后，起码在理论上，日本始终是一个自由经济的国家。所以，通产省的行政认可权和补助金，反而在各省中是最少的。一般说来，金钱就是权力，没有补助金就没有权力，但这些不甘寂寞的通产官僚们，通过不断地制定各种政策法令来显示自己的

存在，为自己谋求权力，同时这些层出不穷的政策法令，在很多时候也确实为日本产业指导了发展方向。

通产省的人事评价标准，在日本各衙门中也是很特殊的。有一条“创发”的要求和评价，就是几乎半强制地要求官僚们不断提出新的产业政策和实行这些政策的法令。因此有人揶揄通产省是“主意省”，因为通产省的主意实在太多，而这些主意几乎都牵涉到别人的防地，所以老是在和别人吵架，这样通产省也以“吵架省”而闻名。

比如小说《官僚们的夏天》的主人公，是通产省企业局局长佐桥滋（在小说中的名字是风越信吾），就企图通过一个叫做《特定产业振兴临时措置法》的法律来强化日本汽车、造船和其他一些产业，但最后他失败了。小说的题目非常贴切，夏天完了就是秋天了。20世纪60年代，确实是日本官僚们最后的黄金时代，从此就走下坡路了。

四十五、修改《电力事业法》的实例

日本的九大电力公司垄断了全国的电力事业。电力行业和别的行业不同，发电、供电和用电是一个密不可分的整体，这就使得其他人无法参与这个行业的竞争。但同时也正因为三位一体的特征使得电力行业不容易在追求经济效益的同时，满足所有用户的要求。这样那些在生产中要耗用大量电力，并且不能承受停电风险的公司，都倾向于筹建自备电站来满足自己的一部分需要。这种自备电站的规模一般都不小，从经济效益方面以及启动速度方面，都希望能够实现持续运行，这样就和电力公司的运行方式产生了矛盾。随着经济自由化的逐步扩大，就使得电力公司不得不放松垄断程度。自备电站发出来的电，除了供本公司自用之外，也能够加入电网供其他用户使用的呼声越来越大，这就是所谓“电力自由化”。

1993年左右，在通产省里开始了一轮是否要修改《电力事业法》的议论。日本的电力公司都是民营企业，政府衙门不能直接管理，但政府可以通过制定和修改各种法律法规来监控各电力公司从而管理电力行业。电力行业的主要法律就是这个《电力事业法》，有关电力行业的法律和法规都由通产省的公益事业部主管。

这个部总共有10个课、8个室，除了电力行业之外，还管理着煤气行业。该部的中心是计画课，计画课实际上掌握着公益事业部预算、人事和政策的检查权和决定权。所以修改法律的工作肯定是从计画课开始。

通产省有一个“创发”的人事评价标准，有人注意到日本的电力价格昂贵，想学习美国的经验，有效地利用自备电站的发电能力，在电力公司和自备电站之间展开竞争，从而使得电力价格降下来。

有关修改《电力事业法》的构想是在公益事业部里，一个跨课的自由学习会(日语里叫“勉強会”)里被提出来的。通产省里这样的自由学习会不少，谁都可以挂块牌子找几个志同道合之人来研究一个题目，只要能提出有人感兴趣的题目就行。这种学习会主要是大家利用业余时间，聚在一起研究国内外的现状，估算改革前景，提出改革方案和测算改革成果。如果能弄出名堂，就可以对以后的人事评价产生影响，所以年轻人对参加这种自由学习会的热情很高。

日本政府衙门的这种“自下而上”的政策决定过程，非常能够发挥年轻人的积极性，这也是日本官僚自尊心强的由来之一。“虽然收入并不比别

人更高，但这个国家确实是自己在管理着”，而且这种“管理着国家”的说法不是一句空话，能够从这种现实的制定或修正政策的过程中得到真实感。

这次的学习会是由公益事业部里各课的课长助理和一些系长（相当于中国的科长）所组成的。他们在这个问题上达成了共识，也就是公共事业部的官僚们已经达成了共识，至于这个公益事业部的共识能否推广到全通产省范围成为通产省共识，就要看这些官僚们能否说服主管他们的资源能源厅官房以及通产省官房同意并承认这共识了。日本政府衙门内，“官房”这个机构一般相当于中国的“办公室”，是一个在官僚组织中权力很大的部门，说起来这两个部门有十几个主管长寫，但实际上真正在管的就只有两个人，资源能源厅官房和通产省官房里的法令审查委员。就资格来说，这两个人的资格比公益事业部计画课长要稍微长一两年，基本上属于同时代人，关系应该不错，只要计画课长把方案提上去，被否决的可能性一般不大。这两个关键人物同意了，省内其他人再反对的可能性就几乎为零了。

计画课长把设想提上去，之后的政策决定过程在日本叫做“稟议”，由计画课长提出的方案叫做“稟议书”，有关部门的负责人如果同意这份稟议书

就在上面盖章。这次正好遇上了好机会，由于惯例的人事调整，资源能源厅官房和通产省官房里的法令审查委员这两个人都换上了公益事业部出身的人。这两个人从一开始就都参加了公益事业部修改《电力事业法》的过程，所以在上面盖章是理所当然的事。既然这两个人在“稟议书”上盖了章，其他人基本上找不出来拒绝盖章的理由。这样，通产省内的共识就算达成了，下一步是省外的共识了。

这次的动作想得到省外的共识难度很大。一般来说，对全行业或者部分行业明显有利的动作容易得到理解和支持。但这次行动的目的是企图打破垄断，引进竞争机制来降低电费价格，所以不可能在行业中得到支持。这样只能通过行政监察手续和一连串的审议会（即听证会）来争取行业之外的理解和支持。

所谓“行政监察”就是专门针对政府衙门和企业有不同意见，在得不到行业支持时候所使用的法宝。日本中央和各地方政府中均设有专门机构，对有关的行政从合法性和效率性等方面进行评价，将评价结果转达给各主管大臣或地方行政机构首脑作为“劝告”，这样主管大臣或地方行政机构首脑就可以根据这个“劝告”进行裁量，决定是否需要改善。

这次通产省使出了这个法宝，时隔三十年，再次请求总务厅对于电力和煤气进行行政监察。结果是总务厅在1993年7月30日拿出了一份《有关能源问题的行政监察报告》，确认有必要修改对电气销售商的资格认定手续。

接下来就是各种各样的听证会了。在1994年秋天，成立了电气事业制度审议室，专门讨论这一修正法案问题。最后终于在1995年2月内阁审议通过之后，向国会递交了《电气事业法改正案》，该案对于原有的120项条款中的90项进行了修改，这个法案于1995年7月份获得通过成立。

四十六、政治家们卷土重来

一般很容易把“行政管理”理解成按照现有的法律法令做各种行政工作的呆板过程。不管行政管理人员所处的位置有多高，因为不牵涉到直接立法的工作，所以行政管理好像和“积极主动”之类的形容词不会发生任何关系。但实际上，从战前的“革新官僚”时代开始，日本的职业官僚们就喜欢“积极主动”地进行行政管理。读过笔者的《有一类战犯叫参谋》和《浩瀚的大洋是赌场》的读者可能对日本军队中那些异常积极主动的参谋们留下了很深的印象。无独有偶，日本的高级公务员们也和参谋们一样，不但在政府的政策决定过程中起到了举足轻重的作用，而且经常是主动地参与到所谓“政策决定过程”也就是制定或修改法律的过程中去。

上一节所举的例子是一次修改法律而不是制定法律的例子。之所以举这个例子是因为现在的日本官僚们制定法律的机会已经几乎没有了，即使是官僚中最有想象力、最有抱负的人，也只能通过修改现有的法律来表现自己。从某种程度上来说，近二十年的日本失去了往日的活力，根本原因就在于日本的官僚们失去了往日的活力。

日本官僚的地位下降的原因有很多。一个原因就是日本进入了成熟期，无论产业还是社会经济制度都趋于成熟，制度中需要革命性地进行变革的地方越来越少，更多的是修整或者微调。这样官僚们失去了变革的动力，也就变得越来越因循守旧，成为了“根本意义”上的官僚阶层。时代不同还反映在国际环境的变化上。进入20世纪70年代之后，美国所倡导的“贸易自由化”和“金融自由化”得到了越来越多的盟国的赞同，日本国内要求自由化的呼声也越来越高。由丰田、索尼、松下等为代表的新一代日本领军企业，都已经不欢迎甚至厌恶政府的干涉，他们认为完全可以凭自己的力量解决所遇到的问题。政府的所谓“经济参谋本部”机能已经没有了必要，这些新一代的日本企业和传统的钢铁、电力、船运等行业不同，他们所遇到的问题大多发生在国际市场上。而在国际政治上发言力轻微的日本政府一般在这些问题上都无能为力，这样在经济活动中，政府的发言力就开始下降了。

还有一个原因，在温饱问题被解决了之后，国会的议员们又琢磨起要夺回他们认为是属于他们的权力了。从20世纪80年代末开始一直到现在，日本的政治家利用传媒向官僚展开了激烈的进攻，把官僚妖魔化成了一种国民公敌。

这个过程实际上起源于美国人。美国人曾经试图从技术上改造日本的官僚和官僚制度，但遭到了日本官僚的顽强抵抗而失败了。是不是日本的官僚们真的就强大到了能让美国人无可奈何的地步呢？其实并不是这样，应该说美国人并没有把工作的重点放在这里。官僚的组织 and 制度固然重要，但毕竟只是一种工具而已，即便是同样的组织和制度，在一个社会大环境发生了变化的时候所发挥的作用也不一样。从表面看来，日本官僚制度似乎没有变，组织没有变，人员没有变，很容易给人一种官僚们的思想当然也就没有变的结论，但是美国人搞的是“和平演变”，演变到了最后，连日本的官僚们自己都不认识自己了。

当时最让美国人挠头的就是野心勃勃，人又不笨，还“忧国忧民”的“革新派官僚”了。他们所想出来的政策，在美国人看起来，基本上全部属于政治立场很不坚定，有“赤化”嫌疑的那种论调，最起码看上去也是粉红色的。但是又不能也没有必要去排斥这批“革新派官僚”，他们并不是共产分子，而且很有能力，只有依靠和利用他们才能统治日本。问题是如何依靠和利用呢？聪明的美国人采用了一个“改善外部条件”的方法。

美国人在日本推进了民主改革，实行普选，并且教日本如何防止贿选，保证选举的公正，使得没

人能质疑选举的结果，把议会民主制落到了实处。这样在日本“民意”就成为了至高无上的东西。

美国在第二次世界大战中所表现出来的国力，使得日本人不但再也不反美了，反过来成了接受美国式意识形态最积极的民族。这样美式的民选政治家高于一切的思维方式很自然地也被日本人接受，成为了日本人的固定思维。这样才开始了政治家企图压倒官僚的事件。

在“民意至上”的大旗下，通过普选而产生的各级议会议员以及像县知事、市长、町长之类的地方行政长官，就成为了民意的代表而披上了一层先天性神圣的光环，这样他们就在政治上带有了先验性的正确性。在他们和官僚发生冲突的时候，大众很容易站在被称为“政治家”的人的一边，这样官僚的权力就受到了极大的制衡。

而且官僚们手中所掌握的资源以及利用这种资源的方法也在发生变化。在日本跑步进入资本主义的过程中，官僚们要动脑筋的是上哪儿去弄钱？因为需要做的事情太多，到处都需要钱。而现在事情倒转过来了，政府的职能重点从“如何聚钱”转变到了“如何分钱”上。随着日本经济的不断发达，政府的税收也在不断增加，这些税收除了

以“交赋税”的形式给各级地方政府之外，就是由中央政府的各个衙门以“助成金”的形式在行业之中进行分配。

这是一个意义非常重大的转变。因为这个转变才使得日本的政治家和官僚都变得一代不如一代，和其国家的发达程度成了反比例。而官僚的蜕变是跟在政治家的蜕变之后才发生的。

战后初期的日本首相都是职业官僚出身，拥有和职业官僚们相同的思维方式。而且当时的国会议员中高文组出身者所占比例也相当大，所以在政治家和官僚之间看不到什么大的冲突。战前的政治家和官僚之间的争斗，在一定程度上还只是为了抽象的或者只是自我满足的行政权力，而进入20世纪60年代之后，就开始往赤裸裸的金钱利益蜕变了。这样政治家更加急于介入行政事务，因为行政事务已经成为“分钱”的代名词了。

四十七、从不同角度看“公正”

政治家和职业官僚们之间有矛盾，在这种矛盾中，政治家们首先就站在了不败的立场上。政治家可以肆无忌惮地批判官僚，而官僚无法直接批判政治家，因为选民们一般不能容忍对他们选出来的政治家进行的攻击。

现在日本对官僚的批判，首先居然就是“不公平”。而公平是一种制度得以成立的根本，也就是说，现在对于日本官僚制度的批判，早已不限于一些小问题了。批判日本官僚制度的那些人，正在企图从根本上否定这个制度。

在这一百多年中，日本先后两次在世界上崛起。第一次是从一个落后的海岛开始起步；第二次是从一片战争废墟上起步。每次都只花了三十年左右的时间，这就是日本官僚队伍优秀的佐证。

优秀的官僚队伍来源于优秀的官僚制度，这似乎是不证自明的。而日本官僚制度的精髓就是存在着一个困难但是公平并且具有极高权威的“国家公务员I种考试”（战前叫“帝国高等文官考试”）。一般中央官厅课长以上的官员必须经过这种考试的选拔。这种制度不仅杜绝了人情任用

和血缘任用，保证了官僚队伍成员的优秀，使得这支官僚队伍所操纵的国家行政机器能够有效运转，而且还从自尊心上保证了官僚队伍的士气，也防止了低级腐败舞弊案件的发生。

原来的“帝国高等文官考试”也好，现在的“国家公务员I种考试”也好，已经有这么多篇幅来描述其公正性了，怎么还会有人怀疑其公平，而且这种怀疑还能在社会上得到共鸣呢？

“公正”也好，“公平”也好，都有两个层次上的意义。一个是竞争过程中的公正和公平；还有一个则是竞争结果的公正和公平。现在日本人指责官僚系统的“不公正”，实际上是在有意混淆这两类公平与公正之间的区别。从根本上来讲是不可能实现的结果公平。

有一个中国观众很熟悉的日本电视剧《跳跃大搜查线》，剧里展示的日本警察系统基本上是真实的，通过解剖这个系统就可以发现问题之所在了。在日本，有三种方法可以成为警察。第一种是通过“I种考试”而被警察厅录用，成为所谓职业官僚；第二种是通过“II种考试”而被警察厅录用，成为所谓准职业官僚；第三种是通过各都道府县的人事委员会组织的“m种考试”而被各都道府县警察所录用。

在警察厅里工作的全部都是国家公务员，起码是准职业官僚。警视厅里就只是地方公务员了。而在警察署和下面的派出所里就只是一般警察了。但是如果升到了“警视正”级别以上，则不管工作地点在哪儿都是国家公务员。

“警视正”是个什么级别呢？日本的警察分为九级，最低的是巡查，往上分别是部长、警部补、警部、警视、警视正、警视长、警视监和警视总监。高中毕业生在通过了各地的警察官录用考试之后，级别是巡查。每次晋级之间一定要三年的现场实际工作经验，当然还要通过勤务态度考核，最后还有一个规定的晋级考试。一般能在30岁时升到巡查部长就已经属于“牛人”了，在巡查部长的级别上退休的警察比比皆是，甚至还有当一辈子巡查的。

可是通过了“I种考试”而进入警察厅的高等公务员们的级别则是从“警部补”开始。通过了“n种考试”的那些准职业官僚们的级别是从巡查部长开始，就是说职业官僚们至少比小警察要少奋斗十五年，即使是准职业官僚也比小警察要占个十年的便宜，这个差异可不小。

实际上，因为通过了“I种考试”或“n种考试”而得到一个比别人更为靠前的起点并没有什么問題，

而且这也是考试的宗旨之所在。问题是“1种考试”成了定终身的唯一考试，通过了就飞黄腾达，未通过就永远升迁无望，这才是大家想不通的地方。

如果再认真追究下去的话，这种“一考定终身”的做法并没有法律依据，仅仅是潜规则而已。日本的《国家公务员法》第33条第一款，白纸黑字是这样写的：“所有职员任用都必须根据本法以及人事院规则，基于其考试成绩、勤务成绩以及其他能力的实证进行。”如果这种说法尚不清楚的话，第36条是这样的：“职员的录用根据竞争考试的成绩进行，但是对于人事院所规定的特殊官职，在得到人事院承认之后可以采取竞争考试之外的能力认证方式。”最后第37条还有这样的规定：“职员的升任，由此官职下级的在任者之间通过竞争考试决定。”

这就是说，应该对于所有的职位都使用考试的方法，只不过职业官僚们的起跑线稍微靠前一点。但现实是从来没有过针对职业官僚的考试，这就引发了“公平”矛盾。

四十八、什么是职阶制

是不是说日本现行的这种官僚体制实际上是非法的？当然这是不可能的。日本中央官厅集中的东京霞关，是东京大学法学部几乎占有了所有重要位置的地方，无论如何，在这个地方，不可能出现大规模公开的违法现象。既然现实和《国家公务员法》的规定有了抵触，就必然有一个可以让这些职业官僚钻空子的地方。

确实是这样的。现行的日本《国家公务员法》是在1947年10月21日作为“法律第120号”生效的，在同一天生效的还有一个法律被称为“法律第121号”，这个法律的全名叫做《在国家公务员法适用之前有关官员任免的法律》，这个法律就只有一条两款，非常简单，全文如下：

第一款：官吏以及其他政府职员任免、晋级、休职、复职、惩戒等有关身份的事项及俸禄、津贴等有关收入事项及有关服务事项在国家公务员法有关此官职的规定能够适用之前沿用旧例，但是法律或人事院规则有其他规定时，遵从其他规定。

这条法律从表面上看不出有什么古怪，而日本至

今仍旧能够维持战前的高等文官制度，所依靠的就是这条法律。那些旧帝国高等文官们，就是靠这条法律把麦克阿瑟给予极大希望的《国家公务员法》给阉割了。

从表面上看来，《国家公务员法》得到了执行，公务员都必须通过考试才能被录用，而且考试的成绩是透明的，不但记录在案，而且这种档案是公开任人阅览的。《国家公务员法》明文规定录用只能在竞争这个职位的前五名之内，这样才可以保证录用的公正性，避免人情录用或者血缘录用，而要做到这一点除了公开考试成绩和名次之外是没有办法的。

但这不是《国家公务员法》的真正内容。这些防止血缘主义以及人情任用的方法从高文时代就已经存在了。战后美国人塞给日本人的《国家公务员法》的根本在于“职阶制”，那才是和旧“帝国高等文官制度”区别最大的一点。而从战前那些“高文组”过来的帝国高等文官们，对胡佛改革最大的不满也就在这一点。在那些高等文官们看来，收入减少一点是可以忍受的，但如果真的实行了职阶制，所有岗位都采取竞争上岗的话，“高文组”的贵族身份就没有了，变得和其他佣人一样，这样对高文组在心理上的打击太大了。“是可忍孰不可忍”，高文组无论如何要守住这条底

线。

高文组的抵抗方法非常巧妙，他们在《国家公务员法》这部法律上，全部采取了胡佛的思想和概念。但是同时也告诉了占领军们一个很简单的事实：“职阶制”在“职阶”决定之前是无法采用的。所谓“职阶”，就是把所有政府衙门内的官职，按照复杂度、所承担的责任以及所必需的训练程度进行比较之后的分类。一些简单的例子好理解，比如谁都知道对一个无人居住的荒岛，进行规划的国土交通省的课长要比正在和外国人谈判的外务省课长的责任要轻得多，毕竟外务省的谈判一不小心甚至会导致一场战争的，而国交省的课长充其量浪费一点钱罢了。但在更多的场合下这类比较十分困难，要花费大量的时间和人力。然而政府的行政管理机能不能停止，现在在职的官僚们必须继续做下去，而他们的薪水也要照发，这才有了那个“法律第121号”。实际上这个法律的目的就是在向完全的职阶

制过渡的时间里，先按照帝国高等文官的方法办。

占领军无法反对这个提议，在一个本来没有“职阶”这个概念的国家，要实行“职阶制”确实需要时间。况且看上去这个条文也只是暂时先按照高文

的规矩办，一旦“职阶制”成熟了就要变章程的。但是在《旧金山和约》签订之后，日本得到了独立，占领军管不了日本了，这样就再也没人想过要去搞什么“职阶制”了。于是1947年的“法律第121号”就一直有效到了今天，这个“暂时”长达六十几年，而且在看得见的将来还将永久地持续下去。

所以说“高文精神永垂不朽”的真正理论根据实在是在这个法律条文上，看到这里，令人对那些高文组的法律专家们肃然起敬。

正因为“高文精神永垂不朽”，所以不要说在从“I种考试”进衙门这种牵涉到有关是否职业官僚的原则问题上是这样，就连同样是通过“I种考试”进来的人，照样也能匪夷所思地被划出“职业官僚”和“非职业官僚”。

原来的高文考试只是法律考试，因此考取的人都是法律专业人士。而战后的“甲种公务员考试”有28个专业，除了行政、法律、经济之外，从物理、数学到沙防、水产，高等学校开设的专业是应有尽有。从2001年开始，合并了有关专业，还有13个专业。但实际上除了从行政、法律和经济这三个专业考进高级公务员的，被人看作是“职业官僚”之外，其余专业都只是“技术官僚”，没有

什么高升的机会。官僚的顶峰——事务次官的位置和技术官僚无关。

但这条潜规则也是有例外的时候。一个是旧科技厅，那儿的次官一直是技官；还有两个地方是旧北海道开发厅和旧建设省，这两个省的次官是职业官僚和技术官僚轮着做。这些例外实际上都来源于战前，基本上都是岸信介从“满洲国”带回来的规矩，战后也就按老规矩一直传了下来。但是在2001年的省厅再编中，旧科技厅和旧文部省合并成了文部科学省，而旧北海道开发厅和旧建设省以及旧运输省一起成了国土交通省。这样一来例外也没有了，技术官僚们再也爬不上次官的位置了。

除此之外，日本官僚系统现在受到强烈批判的还有一个“下凡”的问题。

四十九、官僚下凡

最近日本的传媒和反对党一直在指责的一个问题就是“官僚下凡”（也就是“天下9”）。这是指在官僚体制中，职业官僚们因为种种原因离开官厅去其他地方就职。古时候日本人叫官为“扫上”，意思是高高在上的神一样存在。而不再当官，到民间来了就是“天下9”，也就是“下凡”了。

前面讲过，为了防止血缘主义和人情任用，日本人在考试时，采用了公开考试名次的方法来防止在批卷和录用时的作弊。但这种方法也带来了一个副作用，职业官僚是凭成绩考进去的，但并不能说一个人的能力单凭一次考试的成绩就能够测定，在爬往公务员的顶峰——事务次官的过程中并不一定总是第一名取胜，这就会带来想象不到的问题。

最讲究“吊床和号”的日本旧海军有这样一条规矩，有人升了大将的话，“吊床号”在前而没有升上大将的所有同期，全部要被编入“预备役”。实际上这条规矩也是不得已，本来在决定同期之间谁为“先任”，也就是谁指挥谁时，是采用“吊床号”来决定的。这样后任反过来成了先任，原来的先任也就再没有面子

混下去了。

同样在日本官厅，也有这么一个古怪的不成文规矩，事务次官肯定是这个省里资格最老的，而且同期的就他一个人，剩下所有人都是他的后辈。新任事务次官一旦诞生，所有和新任事务次官同期的人统统要自动辞职。去大学教书也行，去民间企业就职也行，让本衙门在有关关系的行业协会里就近安排也行，反正要卷铺盖走人，不能继续任职了。这种做法的由来不清楚，一般认为可能是出于同期的下属不太好指挥的考虑。不管那些事务次官们在刚进省的年轻官僚们面前是如何人模狗样，但在同期的那些知根知底的人面前也就是那么回事。

这些被迫离开官厅的职业官僚们在外流落就是一种“下凡”。请注意，“每期就出一名事务次官”的另一层意思就是“每期都要有一名事务次官”。这样也就是说事务次官的任期就只有一年，一年过后，他也得离开这个衙门“下凡”去。

本来这种“下凡”机制是有积极意义的，它有助于新任事务次官无所顾忌地开展工作，也有助于防止在一个衙门里形成一种能够进行遥控的“元老”势力。

马克思讲过的“异化”(alienation)的理论，大概意思就是：所有人类创造出来的东西，到最后总是要演变到创造者本来意愿的反面去，这种异化有一个过程，整个的过程就像癌变一样，不容易被察觉，但一旦被察觉之后就已经很难纠正了。日本的官僚制度就是这样。不管在刚开始的时候，日本的精英官僚们是如何为日本的近代化事业做出了贡献，也不管在日本的战后重建中官僚起了多大作用，但现在，日本的官僚制度存在着很大的问题是无法否认的事实。这个“下凡”就是其中的一个大问题，这个问题本身也是一个“异化”的过程。

“下凡”的由来很有意思，认真追根寻源还要追溯到麦克阿瑟那儿去。战前的高文组们当然没有“下凡”一说，官僚们去民间企业是麦克阿瑟来了之后。麦克阿瑟在搞“公职追放”的时候，有不少高等文官被炒了鱿鱼，尤其以内务省官僚为多。这些失业了的高文组们基本上都被原来有关系的民间企业给收留了。从“官”到“民”，这算是第一次大规模“下凡”，但那时的“下凡”基本上属于“不得已”，而现在的官僚“下凡”问题是一种很常见并不稀罕的事情，这又是怎么回事呢？

在第一次世界大战期间，日本的制造业曾经有过一段很景气的日子，那时候在各大财阀企业就

职，都能得到很高的工资，因此高文组在那段时间没有什么人气，甚至有帝国文官辞职去投奔财阀企业的。但是整个来说，在从明治维新开始一直到日本在太平洋战争中战败这段时间内，绝大部分的帝国高级文官的收入是很好的。

战后，麦克阿瑟的公务员改革虽然没有取得很了不起的成绩，但确实把高级公务员的工资拉了下来。现在日本高级国家公务员的工资基本上都低于他们在企业工作的同学。比如现在改名叫了财务省的大藏省课长级干部年薪不超过3000万日元，而他们在银行工作的同学基本上都能爬到董事级高管，也就是日语叫“役員”的那个位置上，年薪高达5000万日元，要相差近一倍，而且这种倾向是级别越往上相差的越多。

主张“高薪养廉”的人会说，这种官僚和民间企业之间的收入差距，会引诱或者助长官僚的贪污腐败，但是日本并没有采取措施去增加官僚们的收入，而日本官僚也没有去贪污。“为国效力”的自尊心当然是一个原因，另外就是这个“官僚下凡”的制度，基本上在金钱上对官僚们进行了补足，使得官僚们并无损失，起码是并无多大损失。其实这是社会联合起来，保障高级官僚们生涯收入不低于民间企业的收入，从而促使高级公务员尽职尽责，不见异思迁也不去贪污的一种方

法。所谓“下凡”行为也就是官民之间的一种心照不宣的默契，在刚开始的时候并不算腐败。不但
不算腐败，反过来还可以说是一种很有效的防腐
措施，因为存在着将来可以得到的补偿，官僚们
在位时都会小心翼翼，不会因小失大而丧失那笔
将来的补偿。

但是实际上“下凡”已经成了日本官僚腐败的象
征。这是因为到现在，这种“下凡”并不仅仅是“找
家民间企业就职混口饭吃”那么简单。职业官僚
们，尤其是高级职业官僚们，所找的企业都是大
企业或者是全国性的行业协会，所就的职务，也都
是常务、专务甚至副社长、副会长、社长和会长
这样年薪极高的要职。除了年薪收入之外，还有一
份极高的退职金。甚至经常有高级官僚们
在“下凡”后隔个两三年就换一个地方就职，以便再
拿到一份相当可观的退职金。

时代在变化，社会也在变化，这种“下凡”的初衷
和后果都会发生变化，以至于最后演变成了一种
腐败。

五十、职业官僚的工资

和“下凡”问题相关的另一个问题是日本国家公务员的薪金到底是怎么决定的？说他们的收入低于在民间企业就职的同期同学的根据在哪里？

如果到日本首相官邸去查询“公务员的收入”这个关键词的话，就会知道日本收入最高的国家公务员是内阁总理大臣和最高裁判所长官，接下来是众参议院的议长，再下来是国务大臣，第四位是副大臣，第五位是大臣政务官以及东京大学和京都大学的校长等等。

但实际上这些人都是“特别职国家干部公务员”，并不是这里所要讨论地通过了“I种考试”的职业官僚。职业官僚们的薪水级别是根据一张“薪俸表”而定，薪俸表上将国家公务员分成了11个等级，然后每个等级根据在职的资历分成若干“号”，最低工资是一级一号俸，最高工资是拿11级15号俸。低级别的高等号薪俸可能比高级别的低等号薪俸要高，但是绝对比不上高级别的同等号薪俸。同等级别从低等号走向高等号是熬“年资”，只要不犯错误，每年肯定往上升，但是能否晋级就是另外一回事了。日本职业官僚们的“晋级”是名副其实的，确实

就是在薪俸表上晋级了。

但这还只是抽象的等级和号数，这些等级和号数到底值多少具体的工资又是由谁根据什么标准决定呢？

日本国宪法在第73条中规定了“内阁根据法律规定的基准掌管有关官吏事宜”，内阁直接掌管国家公务员事务的就是人事院，官僚薪俸到底折算多少现钱就是由人事院决定，这是人事院最大的权力。在日本传媒上有一个常能看到的词是“人事院劝告”，这个“劝告”（recommendation）就是人事院公开发表出来，作为国家公务员当年薪金的计算根据。

说起来只是个“劝告”，并不是法律，内阁可以听可以不听，但实际上这个劝告就基本上相当于法律，分量很重。首先是这个劝告的由来不简单。根据《国家公务员法》，国家公务员的薪水应该由“生计费用、民间工资水平和其他人事院决定的适当事宜来决定”，显而易见，其中最重要的就是“民间工资水平”。公务员是工薪阶层当然要拿工资，问题是拿多少，国家公务员基本上都是行政官员，手上有很大的权力，而且他们的工资来自税金收入，稍不注意就很容易发生公务员工资走高，像战前的“帝国高等文官”阶层那样。但

绝大部分公务员的工作又无法用市场原理来衡量，无法套用企业的做法，所以就只能参考“民间工资水平”。

民间企业的工资水平到底怎么样？本来厚生省有一个“工资构造基本统计调查”，国税厅还有一个“民间工资实态统计调查”，但通过这两个调查的结果只能知道一般民间企业的工资水平怎么样，而无法和公务员进行对比，因为里面缺少按照工作内容不同而分类的资料。

人事院自己有与此有关的专门调查，称为“不同職種民间工资调查”和“国家公务员工资等实态调查”。前一个专门调查民间和公务员近似职业人等当年四月份的工资，然后与后一个调查得出来的国家公务员当年四月份的工资收入进行比较。这种调查的规模很大，每年从5月1日开始大概要搞上近两个月，调查的范围是从50人以上的企事业单位中，按照不同地区、产业和规模随机抽取个别人员进行取样。比如在2009年的调查时，就从50232个企事业单位中按照不同的地区、产业和规模分为910个种类，再从中随机抽取11100个单位。被调查的个体样本包括78种不同职业，463712个人。这种调查的精确度很高，因为它几乎覆盖了民间企业60%以上的雇员。

调查得到的数据在同职种、同等年龄、同等学力和同地区的前提下，与“国家公务员工资等实态调查”得到的国家公务员工资水平进行比较，然后得出“今年的工资水平和去年相比应该有X%的上升或者下降”的劝告。

前面提到过日本国家公务员没有罢工权，实际上这句话不是很严谨。日本的国有企业事业雇员也是国家公务员，而这些人是有罢工权的，原来的国有铁路就是这样。现在农林水产省下面，有一个大约5000余名雇员的“国有林野事业”，这些人有罢工权，另外各个省都有一些“特定行政法人”，合起来有5万人，这些人也有罢工权，有罢工权就可以为工资待遇谈条件。没有罢工权的是那些通过国家公务员考试进入各个衙门的人，再加上大臣、法官、检察官、自卫队员等人，总共大约30万人。这些人的工资怎么定是全靠这个“人事院劝告”的，所以这个“劝告”的分量很重。

“人事院劝告”的影响已经远远不止国家公务员了，很多地方在设定地方公务员工资水平时，也参照国家公务员的人事院劝告，甚至民间单位也有采用人事院劝告作为工资设定标准的。比如，私立医院的医生护士和私立大学里的教师之外的职员，工资水平就有不少是参照人事院劝告定

的。一来是这些人的工作性质和公务员的工作性质很相像；二来就是这些地方一般也都没有工会组织，而没有工会组织的地方，为了将其工资维持在一个适当的水平上，采取人事院劝告是最好的选择。

但从以上也可以看到“人事院劝告”中潜伏了一个问题，就是在保证国家公务员不能利用手上的行政权力为自己滥加工资的同时，也使得高级国家公务员这个职业失去了经济上的诱惑。除了战后刚开始的几年之外，日本的经济始终是上升的趋势，失业率极低，民间公司的收入是很不错的，而这个“人事院劝告”不但使得国家公务员的工资不处在最高水平，而且使得国家公务员工资的变化滞后于民间企业。这样在经济增长的时候，对国家公务员来说是有不公平的。其后果就是有可能导致公务员来源质量的下降，最优秀的人才会在经济条件的吸引下去民间企业就职，也确实会使得“高薪反腐论”者所主张的“低收入导致官员贪污”容易发生。

五十一、下凡问题的种种

日本人解决这些问题的方法就是“下凡”。让这些职业官僚们，在离开官衙之后，再去民间企业或者行业协会，做理事长、副理事长或者干脆就当个顾问。当然工资不低，但问题不在这个工资上，而在于这些“下凡”的官僚们并不在一个位置上干很久，两三年就换地方走人了，临走之前还有一笔丰厚的退职金可拿，这样只要换上几次岗，和在民间企业就职的人之间的工资补差问题也就全部解决了。

应该说为职业官僚们设置这种“下凡”的机会是很具匠心的。这种做法首先能够帮助职业官僚们解决为国效忠的动机和收入较低的现实之间的矛盾，使得官僚们能够安心于收入低于民间企业高管，既可以保证官僚队伍的稳定，也能最有效地抑制官僚们贪污的冲动。因为人们在有了能在将来拿到一份合理合法的钱的允诺的时候，一般不会去选择不公不法的钱财。而且这种不公不法一旦败露将名声扫地，所有的努力全部化为乌有，这也是日本的官僚较少贪污的一个重要原因。

“下凡”除了解决官僚在工资收入上的损失之外，还有一个很古怪的现实问

题，就是日本的年金制度。现在的退休年龄是60岁，但领取年金则要从65岁开始，中间有五年没有收入。总不能在这五年中不吃饭，所以在退休之后实际上还要再做五年，一般人都在原公司继续做临时工，可高级公务员因为那条不成文的规矩已经不能在原来的衙门做了，所以也只能“下凡”。

现在日本大家都在批判这个官僚“下凡”制度，似乎这条制度是万恶之源，但是寻根刨底地看，这条制度在当时还是有很大积极意义的。直到二十年前，不管是在日本国内还是国外，都被誉为一条很有效的制度。但是世界上没有一成不变，永远进步的东西，再好的制度也会随着时间的流逝而发生变化，更不要说这种“下凡”本身就是一种特权。下凡制度无非是给官僚们一个在退休后使用特权的允诺，从而换取官僚们在退休之前，不那么执著地去追求特权而已。

这个世界上没有免费的午餐，那些肯花大价钱接受“下凡”官僚的企业为什么要这么做，道理也是十分好理解的。直接的官方订货也好，间接的政策倾斜也好，这些大企业基本上都是明里暗里被这些官僚所照顾着的，接受几个“下凡”的官僚，也就算是给一些不触犯法律的回扣而已。

但这样一来，衙门和企业的关系就会发生变化。官僚们会有意无意地把这些企业看成“自己人”，因为那很可能是将来就职的地方。这样在处理问题时，就不要指望应该是站在公正立场上的官僚们还能继续保持公正。久而久之，也就出现了现在经常为人垢病的所谓“官民愈着（官商勾结）”。

然而大企业的数量本来就有限，而大企业中，能够安排这些官僚们的位置就更加有限了。更何况比如文部省、农林水产省之类的衙门和企业的来往不多或者没什么来往，这时怎么办呢？这样的官僚就自己动手制造出来一些半衙门式的地方来“下凡”。日本各种半官方的行业协会团体特别多，因为他们的后盾就是政府衙门，所以每个团体都能够弄些规定或者限制或者需要认可的资格出来，如果不得到他们的认可，就不准你做生意，而这些行业协会团体，基本上都是“下凡”的官僚们在运转，这些行业协会团体存在的本身就是为了要接受“下凡”的官僚们。

这种协会林立的现象还会进一步发展，到后来，除了这些协会之外，为了便于官僚“下凡”，还制造出一些近似于国有企业的做实体产业的法人，连本来应该

是这个衙门分内的工作也干脆采取外包的方法转了出去。

实际上这些官僚“下凡”带来的弊病并不只是现在才有，但引起人们注意，受到舆论和传媒的抨击，则是在这十几年。这里面最主要的原因是这十几年来中，日本社会发生了巨大的变化。曾经是那么生机勃勃、势头席卷全球、收益极佳的日本企业，现在在世界各地都陷入了苦战的局面。“朝为座上客，夕为阶下囚”的局面，对日本企业来说不是不可想象的光景了。包括山一证券和北海道拓殖银行这些日本首屈一指的大企业，照样破产倒闭，更不要说其他行业了。

日本的企业已经不再是永不失业和收入永远递增的，日本民间企业的平均工资在逐年下降，而且还有破产倒闭的风险。这样原来所存在的“职业官僚们的生涯收入低于民间企业高管”这句话就不再成立，反过来公务员职业，在就业和收入上所表现出来的安定性变得非常引人注目。事实上，现在公务员职业，已经成为了年轻人在选择职业时的首选。这里的“公务员”概念和这里所讨论的“高级公务员”并不完全是同一个概念，这个“公务员”包括了所有国家和地方的公务员以及职员，也就是所有从税收中开支薪水的人。

随着公务员职业变得更加热门，社会对于公务员的目光也就变得更为挑剔，要求也变得更加严格。对于贪污腐败等违法行为的取缔，肯定变得更加严厉，而“下凡”这种原来是合情合理的制度，也就变成了批判的对象，因为现在已经不再存在使得“下凡”合理的那些因素了。

实际上日本职业官僚被社会舆论更加严厉的批评，并不是因为近年来经济不景气。日本职业官僚的没落，从20世纪70年代就已经开始了。

五十二、敲响官僚丧钟的田中角荣

从法理上来说，不管是原来的“帝国高等文官”还是现在的“高级国家公务员”都不是衙门的大总管，各衙门的大总管都是大臣。战前的大臣是天皇钦点的或首相指派的，而现在的大臣是身为议会多数派领袖的首相指派的，这里面的区别就很大了。

战前的首相只对天皇负责，所以指派出来的各位大臣不少就是高等文官出身，而首相本人除了军部的丘八之外，也都是从高等文官过来的，那时候虽然也有帝国议会，但政治家没有市场，整个日本除了丘八就是帝国高等文官了。

战败了，丘八们被一扫而空，但高文组不但没伤元气，反而比过去还要精神。只要看看战后的首相名单就知道了，吉田茂、芦田均、鸠山一郎、岸信介、池田勇人、佐藤荣作、三木武夫、大平正芳、福田赳夫、中曾根康弘、宫泽喜一，不都是高文组的吗？

不对，还有个田中角荣。

在佐藤荣作和三木武夫之间，确实还有一个不应

该被忘记的田中角荣。

田中角荣也是无法被忘记的，他虽然不是出类拔萃的政治家，但是谈到日本现代政治史就一定要提到这个名字，这不仅是因为赤裸裸的金权政治，日本官僚们的丧钟也是由他敲响的。

作为学历贵族的官僚们一直戴着神秘的光环，向他们发起过挑战并且取得过胜利的是旧陆海军的军人们。但日本的军人也是学历贵族，取得陆军大学校和海军大学校的学历甚至比帝国大学加上高文组更加困难，所以官僚们对于败给军人倒并不怎么在意。

但田中角荣就不一样了，田中角荣在就任大藏大臣的时候，特地声明他只是小学毕业，要知道这个大藏省可是衙门中的衙门，大藏省官僚也是号称官僚中的官僚，是最高的学历贵族，其他省份的职业官僚都根本不放在眼里的。实际上田中角荣并不是小学毕业，他在打工的同时坚持读完了相当于中专的“中央工学校”，他是一位建筑工程师，他是持有一级建筑士执照的。他所没有的仅仅是东京帝国大学的学历，但这件事只能说明田中角荣出身赤贫，并不能说明其他任何的东西。田中角荣极为好学，而且天分很高，他自学英语，采用的居然是背字典的方法，背完一页就撕

掉一页，这就是田中角荣。所以智商极高的他在就任大藏大臣的时候，有意隐瞒学历，是因为他看不起那些自负的职业官僚们。

田中角荣并没有执意去挑战官僚，所谓“战胜了官僚”是从结果上来说的。从对官僚们的作战来说，田中角荣获得了全胜，大藏官僚们最害怕的就是这个开口以“文盲”自称的田中角荣。大藏省官僚们是这么回忆他的：“没有人能骗得了田中角荣，他能轻而易举地看穿你的用心，使用那些难懂的外来语名词也没有用，在你想法子说明那些名词的时候，田中已经弄懂了意思，而且想出来了更为合适的日语翻译。”

现在日本的政治家们动辄把“打倒官僚”的口号挂在嘴边，实际上没有一个能玩过官僚的，因为这些政治家的智商不如官僚，这是没办法的。而真正打倒了官僚的田中角荣，在言语和接人待物上对官僚则十分恭敬，开口就是：“你们是精英，对你们恭敬是应该的。”日本的大臣都有可以自由使用的“机密费”，可是他在邮政、通产和大藏这三任上，却分文未动，而是全部交给了事务次官，你总得照顾一下部下吧，全部拿去用。从未有过这么多可以自由支配的钱的次官，当场

就目瞪口呆了。对于课长以下的官僚，田中角荣

更是经常自己掏钱给他们作为饮

食费。

大藏省编制预算是苦活，编完了预算之后，田中角荣把有关人员一个一个地叫到大臣办公室，给他们一个信封：“你是日本最高的精英，这只是我的一点心意，我不要你的任何回报。”据说最多的一次，给了2000万日元。

这些钱都是田中自己的钱，但田中角荣并不是印钞机，他哪来的这么多钱呢？当然都是弄来的，而且很多手段是不正当的。

三权分立，议会所掌握的是立法权，但仔细看日本的立法构造却有点不一样0日本的法律通常被称为众法、参法或者阁法，这种分类法是依据法案的来源。众议院提出来的法案叫“众法”，同理参议院和内阁提出来的法案就分别称为“参法”和“阁法”了。“众法”和“参法”在日本统称为“议员立法”，以区别于政府提出的法案。田中角荣就是通过这种“议员立法”的手段来架空官僚同时弄钱的。

本来议会的工作就是立法，当选议员不就是来立法的吗？像美国，所有法律的制定和修改都是议

员提出来的，这有什么问题呢？

有问题，有很大的问题。日本和美国在立法上的最大区别就是：美国总统有代表政府拒绝某项法案的权力，而日本内阁则没有代表政府拒绝某项法案的权力，只要法案得到通过，无论是怎样的荒唐，政府只能照章执行。虽然这种情况不多，但议员的权力确实有可能出现不受制衡的情况，田中角荣就是一个例子。

田中角荣在他43'年的众议员生涯中，弄出了100个以上的“议员立法”，把政治权力玩弄到了淋漓尽致的地步。他利用各个利益团体给他的“政治献金”，来收买官僚们的专业知识，用以生成法案，再收买议员们投赞成票，然后，通过法律再得到更多的金钱，这就是“金权政治”的实质。

五十三、“族议员”的概念

从田中角荣之后，日本政治家们知道了有这么一种生财之道。于是田中角荣就纷纷为人仿效，执政的自民党的各路政治家，纷纷凭借自己当选的次数，去弄来大臣、政务次官的位置，争取打进各个衙门，然后利用“议员立法”的手段或者能够在国会进行质问的权力，在各个衙门施加影响，为某个特定的利益集团服务。他们把一部分官僚拉出来为己所用，这就构成了“族议员”的概念，形成了明显的不同派别利益集团。在野党虽然无法弄来顶戴花翎，但也拥有立法权力和国会质问的权力，可以使用这两项权力作为交换条件，同自民党讨价还价，以得到自己的利益，而官僚们呢？

官僚们除了答应这些政治家的合理或不合理的要求之外别无选择。首先，因为政治家们头上，有先天性正确的光环，而且在官僚和政治家发生矛盾的时候，媒体总是坚定不移地站在政治家一边。本身日本媒体就喜欢反对官僚，而且不断地提高反官僚运动的声浪。

以事务次官为奋斗目标的那些日本职业官僚们的哲学更是“千万别出事”。不管出了什么事都是麻

烦事，都有可能在自己的经历上打上污点，都有可能影响自己的仕途，所以官僚在一般情况下，对那些有势力的政治家，肯定是百依百顺，有求必应，以此来换得政治家们对自己仕途的支持，最起码不要起阻碍作用。这样“族议员”的实力和规模也就像滚雪球似的越来越大。

这种“族议员”是对原来长期执政的自民党议员的一种分类，现在的民主党执政还有不到三年的时间，还没有来得及形成能够称为“族议员”的利益集团。

原来自民党执政的时候，经常能在传媒上看到“邮政族议员”、“农水族议员”、“国防族议员”的字样，意思是一些和某特定产业有较多联系的议员，他们能够影响到政府的政策。这些人里当然包括出任过大臣、副大臣、政务官的那些大佬们，但实际上更多的是一些名不见经传的普通议员。这些没有出任过大臣的小人物，怎么也能影响到政府政策呢？这与日本政府、国会以及政党的运行机制有关。

日本的中央政府分为各个省厅，主管各种行政，而同时在国会里也有各种委员会和这些省厅一一对应。比如说政府有外务省，国会就有外务委员会；政府有农林水产省，国会就有农水委员会等

等。这些委员会和各省直接挂钩，有关各省的法律法令首先在这些委员会里讨论，各省的官僚也先在这些委员会说明这些法律的目的和功效，恳求议员们帮忙投票赞成这些法律。如果某项法律在这些委员会上都无法通过，那也就不用提到议会全体会议上去了。这样每个议员都属于这个或那个委员会或者同时属于几个委员会，可以在委员会的会议上，对某项法律发表自己的意见。但是议员发表意见的时间是有限制的，和自己所属的政党在议会所占据的议席比例成正比，没有所属党派的议员是没有资格发言的，党派议席少于5席的也没有资格发言，根据这个规定，占多数席位的执政党有最多的发言机会。

在大的党派内部也有同样的委员会，反对党的委员会是用来研究某项政策，执政党的这些委员会就是专门用来起草或者修改法律的。从理论上说，议会是立法机构，议员们就是负责立法的。但实际上，大部分议员都是一些“棒槌”，既不懂实务也不懂法律，真正在起草法律的还是各省的官僚们，议员们就是负责听一下，对这些法律到底是怎么回事根本就不关心。

他们所关心的仅仅是下次选举是否还能继续当选，要继续当选就需要有人支持，要活动经费。而能够提供这些人和金钱的就是各企业和团体组

织，因此议员一定要代表某个行业或者团体组织的利益，通过各种有利于这些行业或团体组织的法律，或者为这些行业或团体组织争取更多的预算分配的方式，来换取这些行业或团体组织对自己的支持。所以，议员们都会根据自己的支持者，来选择参加一个或多个委员会的活动，这才是“族议员”的真正概念。比如说，受地方农协支持而得以当选的议员，肯定要反对进口农牧产品以保护农民的利益，在分配预算的时候，总会想法子为自己的选区争取预算和项目；受到医师会支持的议员，肯定会反对任何企图削减医生报酬的行为等等。

所以除了使用立法权制定各种法律以保护某特定利益集团的利益之外，直接通过行政权力，在预算中为这个利益集团，分得尽可能大的份额，就成了议员们的职责。而要完成这个职责，一定要官僚们的合作和帮助，无论是在立法阶段，还是在分配预算阶段。而那些提供合作和帮助的官僚们，也能从议员处得到起码不在晋升时施加阻碍的保障，如果这些议员的权势非常大时，还能直接得到晋升的机会。在最特殊的场合下，这种关系甚至会产生溢出，连非职业官僚，即所谓non-career都能受益。2005年发生的“铃木宗男案”就是说明“族议员”的一个很典型的例子。

铃木宗男是北海道选出的自民党众议员，从1983年首次当选之后先后6次当选。铃木宗男是“外交族”议员，外交族吃什么呢？吃对外援助。对外援助一般没有直接往受援国账户上打钱的，基本上都是采取提供物资和劳务的方式，这就有了物资采购和劳务委托的肥差。铃木是北海道选出来的，北海道有个战后一直在争执的与苏联有关的“北方四岛”问题。

日本人在苏联解体之后，似乎看见了一线曙光，想以提供经济援助的方式，从俄罗斯那儿“赎买”北方四岛，而这些经济援助的方式、规模和种类几乎全由铃木决定，所需要的物资和劳务全部由铃木选出来的公司提供，这样铃木就成了那一带的“救世主”，享有崇高的威望。崇高到因为事发被捕下了大狱，在牢里参加选举还能当选的程度。

五十四、学历情结问题

日本的问题与其说是官僚们的问题，不如说是议员们的问题。但是日本的选民们，还就是能够接受政治家们所喊的反官僚的口号，特别是2009年众议院大选的时候。

反官僚的口号之所以能被选民很简单地接受，有官僚自身的原因。任何组织都有一个最大化的要求，比如，企业作为一个组织就要求得到利益最大化，而除去少数贪污腐化的官僚个体之外，官僚组织作为一个整体是不会追求其组织的经济利益最大化的，官僚组织作为一个整体所追求的必然是权力的最大化，实际上，正是权力才使得官僚特别容易成为攻击的对象。从人们的直观来看，官僚集团不直接参加社会经济活动，容易被认为是社会的“寄生物”，偏偏这种“寄生物”还握有极大的行政权力，所以会被人忌恨。

官僚制度从根本上说来就意味着一种“束缚”和不自由，它的存在本身和人们要求自由的本能不符合，这个制度仅仅是人类社会由于进化而日趋复杂才不得不采用的一种妥协的方法。因此没有人不讨厌官僚，包括官僚本身在内，即使

身为官僚的人，在他的私生活中，也同样地体会到官僚制度给他带来的不便。

所以只要有人攻击官僚，肯定会有更多的人附和，到最后在日本，“官僚”几乎成了个“臭大街”的词，和“国足”在中国的地位差不多，甚至还更加等而下之一些。中国国足毕竟只需要对足球的比赛成绩负责，而日本官僚几乎成了万恶之源，日本社会的所有问题几乎都由官僚们做了替罪羊。

日本社会上的这种完全否定官僚的思潮，有着很复杂的原因。日本反官僚思潮是从20世纪90年代之后才开始的。在此之前，官僚无论是作为“天皇的官吏”还是“公仆”都是一种受人尊敬的职业，一般人都认为是官僚们在操纵着行政机器，分配着很有限的资源，取得了世人皆知的成绩。

但是从90年代开始，日本的泡沫经济破灭了，一直在上升的日本经济似乎走进了一条再也看不见出口的黑暗隧道，坚信“Japan as number one(日本第一)”的日本人，所受到的震惊是无法形容的。对于这场经济战争的失败，日本的当政者一定要给选民一个说法。

太平洋战争的军事责任，日本人顺水推舟地就同

意了美国人让军部全部负担起来的做法。这次的经济战争责任该由谁来承担呢？没有了麦克阿瑟这样的外来裁判，是日本人自己审判自己，这样的话就是谁嘴大谁说话就算数了。

谁嘴大，当然是政治家的嘴大，传媒的嘴大。但实际上，日本的传媒只有一张大嘴，而这张嘴怎么张，张开来说什么，自己并做不了主。就像笔者曾经在上文中指出过的一样，日本的传媒是通过“记者俱乐部”这种形式，自觉地放弃了语言权而把这个权力交给了政府、执政党、政治家和大企业。在这三者之中，实际上占主导地位的还是执政党和政治家，也就是当时的自民党国会议员们。

而自民党不肯承认他们的失政，起码是不肯单独承担责任，这样掌管着实际行政权力的官僚们，就成为了替罪羊的最好人选。从传统上来说，日本的官僚本身权力就很大，虽然在法律理论上，行政权力受到立法权的制约和监督，但实际上，由于执掌立法权力的国会议员们素质低劣，在大多数情况下，官僚们是独断专行的，经济上出现问题，官僚当然有责任。

选民们也愿意听到官僚是经济失政的罪魁祸首的说法，因为这样就说明他们当初的选择是正确

的。而那些职业官僚们，一般从小就是父母的好孩子和老师的好学生，在学校和在社会一直是佼佼者、成功人士，普通人和这些职业官僚肯定是格格不入的。与在街头发表演说的政治家相比，无论在工作上还是生活上，职业官僚们和普通人都没有什么交集。对普通人来说，这些过于优秀的职业官僚们太缺乏亲和感了，如果有人攻击这些成功人士的话，大部分的普通人甚至会很开心的。因为成功人士失败的消息，未成功人士听起来有点类似于自己成功的消息。

官僚们更加悲剧的是：他们没有语言权。

日本官僚们没有语言权，可能会使人感到意外，但这却是事实。日本媒体在报道时非常讲究“不偏不倚”，对于任何有关到政策方面的议题一定要报道正反两方面的意见，而这正反双方的意见只能从党派中来。因为在法律上这些政策措施的出台都是以党派或者内阁的名义，官僚们仅仅是负责有关法律制定、修改之类的实际事务。所以官僚们，除了在国会向议员们说明这些政策措施之外，不可能到传媒去说明这些问题。在受到攻击之后，官僚还是没有办法洗清自己，因为日本的传媒天生和官僚就是对头。日本人对于人的亲疏非常注意，也就是说喜欢“抱成团”，所以日本有一个很严重的学阀问题，大多数官僚出身于东

京大学法学部，这一事实本身就说明了这个问题。

但是日本的传媒又是被另一个学阀所控制着，注意一下日本报纸、杂志和电视台等传媒的人员构成，就能够发现一个很有趣的现象。传媒人士大多是私立大学出身，而以早稻田大学毕业生为最多。排名为日本私立大学第一和第二的庆应大学和早稻田大学是很好的大学，毕业生的质量很高，所以这些学校的毕业生，才能在日本的传媒界活跃。但是还有另外一个事实，庆应大学和早稻田大学的学生们都是高考的失败者，一般都是报考东京大学或者京都大学失败了之后才去的庆应或早稻田。除了极少数有特殊理由的富家公子和一些推荐学生之外，在这两所大学里，很难找到将这两所大学作为第一志愿的考生。

这些私立大学的学生们，在东大和京大的学生面前，有一种先天性的劣等感。这种劣等感，使得他们把持了话语权之后，不肯放过任何机会来攻击官僚，而且传媒人士在批判官僚的时候，永远不会忘记要交代受攻击官僚的出身学校和学部，而这个学校和学部肯定是“东京大学法学部”。如果不是呢？不是就不提出身学校。

所以，与其说这种攻击是出于对官僚行事做派的

义愤，不如说是从青春期带过来的“学历情结”在作怪。

五十五、官僚和议员

官僚的学历问题是从一开始就存在的，为什么原来没有表现得这么严重呢？这是因为战前的日本，并不是一个民主主义的国家。明治维新之后的日本，虽然实现了君主立宪，但和真正的民主主义相距甚远，而只是一个官僚的国家，特别是如果把“官僚”的概念，从文官推广到武官的话就更加合适了。

战前日本的内阁总理大臣和政党无关，是天皇和元老重臣们商量着定，定下来的首相再和有关方面商量其他大臣人选，这样就把内阁组织起来了。虽然有一个叫做“大日本帝国议会”的组织，但基本上就是一个摆设。那么多首相，除了早年的元老之外，全部都出自东京帝大、陆军士官学校或者海军兵学校，而这三所学校可以说是“排名不分先后”的。大臣中除了陆海军大臣之外，更是几乎清一色出自东京帝国大学，而且还基本上全是从次官做过来的。被称为“代议士”的政治家们，实际上在国家政治生活中的地位很低。比如当时只是一介少佐的佐藤贤了才，就能够在国会上对“代议士”大喝“黙れ”（住嘴），这就是战前政治家地位的最好写照。

战前的日本，是个纯粹的学历社会和等级社会。帝国大学和陆士海兵的毕业生们都被称为“学历贵族”或者“精神贵族”。那时的学历就是通向成功的通行证，武官也好，文官也罢，大家都有着差不多的学历。没有学历的人，则彻底没有发言权，所以“学历情结”不会引出强烈的排斥官僚的倾向。

但是战后就不同了。胜利者美国带来了普选制度和这个制度所反映的“民意”，这样事情就起了变化，拥有“民意”的政治家们压过了拥有着“学历”的官僚们。

当然这个过程不是一朝一夕就完成的，要改变从“帝国高等文官”制度而来的意识不是那么简单的事情，更何况“学而优则仕”是几千年的儒家教诲。在1945年8月15日，昭和天皇宣布接受《波茨坦公告》之后的历任首相，除了在职时间只有54天的东久述宫稔彦王和65天的石桥湛山，分别毕业于陆军士官学校和早稻田大学之外，其余的币原喜重郎、吉田茂、片山哲、芦田均、鸠山一郎、岸信介、池田勇人和佐藤荣作全部都是帝国大学法学部的毕业生。这些帝国大学法学部毕业的首相们，除了片山哲和鸠山一郎之外，都有着官僚经验，其中的币原喜重郎、岸信介、池田勇人和佐藤荣作这四个人还都当过次官。这样那时

候的官僚们，并没有把事务次官看作自己仕途的顶峰，真正有抱负的官僚们，还在看着大臣的位置，做着总理大臣梦的人，应该也不在少数。所以在战后的前期，官僚们退官之后，参加国会选举竞选议员的很多，有过次官经验的也不在少数。像第一位民主党首相鸠山由纪夫的父亲鸠山威一郎，是从大藏省事务次官退官之后，参选参议院从而出任过外务大臣的，这样的人在自民党内不少。比如，野田卯一也是在大藏次官退官之后，当选为参议员，先后出任建设大臣、防卫大臣和农水大臣；石破二郎则是从建设次官退官之后，参选鸟取县知事，在连任四届之后再参选参议员，出任自治大臣的。

一般讲来，一直到20世纪70年代为止，退官的高级官僚，一直是日本政治家的一个主要来源，因此也就不太有政治家和官僚之间的倾轧。但随着时间的推移，从田中角荣之后，非帝大或原帝大毕业但与官僚素无渊源的首相越来越多。比如，这20年日本有过20名首相，而在这些首相中，原帝国大学毕业且是官僚出身的就只有宫泽喜一个人。

进入80年代之后，高级官僚进军政界的势头就在逐渐敦钝化。20世纪90年代之后，退官进入政界的事务次官就只有原农水省的石川弘，国土厅的

永田良雄、清水达雄和北海道开发厅的崎泰昌这四个人。而在21世纪之后至今为止，进入政界的就只有原环境省次官的中川雅治一人。

高级官僚进入政界人数的减少并不说明全体国会议员中官僚出身者的大量减少。实际上现在日本众参两院中有过官僚经验的并没有减少，减少的只是有过高级官僚经验的人。这种趋势不难理解，无论是什么组织，只要没有严格的筛选制度，在经过一定时间之后，肯定会变得稳定起来，而这种稳定的标志，就是逐渐成为一个按人情或者血缘关系集结起来的集团，现在日本的国会就是这样。

日本国会的“世袭议员”是很有名的，甚至网络上的维基百科词典在介绍日本国会议员的时候，还有专门的栏目用来表示该人是否“二世”。实际上，日本的国会议员已经远远超过了“第二世”的概念，三世或四世都是很常见的。比如，鸠山由纪夫和鸠山邦夫兄弟就已经是第四代议员了，小泉纯一郎的儿子小泉进次郎也是第四代了。

自民党这种长期执政的“政治老铺”，世袭的问题尤其严重。自民党最后的麻生内阁整个就是“世袭内阁”，从内阁总理大臣麻生太郎开始的十七名阁僚中，居然有十四名世袭议员，被人誉

为“世袭内阁”或者“小开内阁”。

这样的构造就使得外人无法进入这个集团，虽然国会因为议员的退休或者故去而产生空缺，但填补这种空缺的往往是他们的子女。比如2000年，小渊惠三在首相任上突然亡故，很自然地就在其子女之中寻找接班人，出乎大众意料之外的仅仅是最后由其女小渊优子接班而不是儿子小渊刚罢了。至于小泉纯一郎退休时，则明言由儿子小泉进次郎接班。

五十六、议员的素质

日本的官僚体系在制度上或是执行上，虽然有这样那样的问题，但是这个体系实现了选拔的公正。在日本要成为官僚就必须经过特殊程序的选拔，这种选拔程序和血缘家世毫无关系，所要求的仅仅是本人的素质。可以肯定地说，官僚队伍中的绝大多数就是精英，而选出的政治家的素质却无法保证。这样就使得政治家和精英没有任何必然的联系，甚至在某些场合下，民选的政治家几乎就是垃圾，起码就日本的政治家而言，不会缺少这种例子。

比如，一位自民党众议员，有一次在接受电视记者采访时，慷慨陈词要求采取措施制裁朝鲜使其早日释放被绑架的日本公民。本来要求国会采取行动是议员的自由，也是议员的工作，但这位议员大人的制裁理由实在过于滑稽。据这位议员大人说，朝鲜领导人十分喜欢吃东京某家店铺里的糯米粉团子，如果日本对朝鲜实行经济制裁，朝鲜领导人就吃不到这种糯米团了，那样朝鲜就肯定会释放日本公民以换取继续吃糯米团的可能。这位议员大人在对着电视摄像机说上面这番话的时候是很认真的。

这种议员在日本国会里的比例相当大，2009年民主党取得政权之后，想清查一下预算以减少浪费。本来应该使用更多的议员从事该项工作，但当时的干事长小泽一郎突然叫停，因为新当选的议员们“尚属学习阶段”，根本就不能工作。

日本的纳税者们，支付给国会议员的钱是很多的。包括议员本人的工资和奖金，两位秘书的工资和奖金，议员宿舍费用以及所使用的水电费，在国内来往的所有交通费以及出国访问所需的费用，和供他们进行政治活动的“政党助成金”，加在一起每年可能要高达上亿日元，大约合一百多万美元。日本的纳税人，似乎从来没有想过他们是否真的有必要向这些一无所能、必须从头学起的菜鸟议员支付这么多钱？

政治家素质低下的原因在于选举制度本身对政治家的素质没有要求。

日本的官僚队伍之所以能做到和血缘无关，是因为有一个极其严格的入门门槛，而国会议员则没有。日本社会的共识，要成为所谓“政治家”就仅仅需要“看板、地盘和皮包”，也就是威望、支持者和金钱，而这三个要素和政治家本人的素质教养以及能力都没有任何关系。换言之都可以用金钱换来，也就是说，所谓选举在一般情况下，仅

仅是一次参选各方在财力上的较量。

对参政者的第一个考验就是经济上的。在日本，并不是所有的人都能够“参选”，参加日本公职选举是有一道叫做“烘托金”的金钱门槛的。候选人需要交一笔保证金，才能参加选举，如果没有当选并且在选举中的得票率少于一定数量，这笔钱将被没收充公。这笔“烘托金”不是一个小数字，参选众议员需要300万日元，而参选参议员竟然需要600万日元。据说制定这条制度的目的，是为了防止选举时选举人庞杂的混乱，但这条制度使得穷人无法参选也是事实。

从理论上来说，选民有着“一票的力量”，而这一票的力量很大，可以排斥选民所不喜欢的人，但在实际操作中却不是这样。因为候选人名单里到底有没有“选民所喜欢的人”就是一个问题，有一句美国谚语说选举是“choose a worse among the worst”（在一群最坏的面里面选一个比较坏的），在日本也差不多。甚至在很多时候还不是好坏的问题，干脆就是智商的问题。

选举是一种决策过程，即使不考虑贿选因素，选民们还是处在一个缺乏足够信息的决策位置。绝大多数选民对于决策的目的一无所知，或者只有经传媒而来的不正确的了解。所以到最后，能在

选举中胜出的一般都是一些拥有强大财力，能够举办极大的宣传活动让选民注意到自己，并且能够提出迎合选民的竞选口号的那些人。

现代民主社会产生的这种选举制度，不仅缺少保证政治家素质的功能，而且通过这种制度所产生的政治家，本身就有先天性的弱点。因为只有在选举中胜出了才是政治家，所以政治家的目标就仅仅在于继续当选。不管政治家在台上，是如何的威风十足，只要落选，就只是一个普通的大爷大娘。别看政治家开口就是“为国为民”，实际上，指望这些人真的“为国为民”是不现实的。

在日本有一位叫桥下彻的政治家，风头很盛，提出了把大阪府和大阪市并起来成为“大阪都”的构想。为了实现这个构想，他甚至辞去大阪府知事的职务，去竞选低一级的大阪市市长。他在说到“为国为民”口号时是这么说的：“政治家们都喜欢说为国为民，但我不是，我是为了满足我的权力欲望和荣誉感才当政治家的，而满足权力欲望和荣誉感只有通过‘为国为民’才能实现。”

实际上所谓“权力欲望和荣誉感”对于政治家来说也是一种奢侈，绝大多数政治家所考虑的仅仅是如何混过下一次选举而已。这就是民选政治家大多资质平庸，而一旦上台之后的所作所为更加平

庸的原因。

官僚们则不同。首先他们是被严格的资格考试所选拔出来的，这就保证了他们的资质，而且他们的身份是受保障的。“官僚不犯过失不受处分”这一条在所有国家的公务员制度中都是一样的，这种没有后顾之忧的立场，才有可能使得官僚们能够真的“为国为民”，在考虑问题时，从国家的利益出发。政治家产生机理就注定了要求政治家为国为民是荒谬的，而政治家们的实际表现也证明了这一点。

五十七、来了一个民主党

在争夺行政权力上，政治家和官僚存在着一种互为天敌的关系，然而人总是要相互共处的，解决的方法不一定非得搞一场你死我活的“文革”，除了妥协之外还有一种更加直接的方法就是互相勾结。“族议员”的诞生就是这样的一种解决方法，所以在自民党掌权的时代，除了口头上经常在喊反官僚的口号之外，并没有实际行动。一来有互相勾结的关系；二来从长期执政的经验出发，自民党也知道自己的斤两，没了官僚干实务，光靠这帮议员们肯定什么也玩不转，所以虽然在权力分配上和官僚有点矛盾，但并没有发生重大冲突。

其他政党就不一样了，尤其是在野的民主党。

民主党和自民党最大的不同就是年轻、有朝气。这个年轻不仅体现在生理年龄上，也在思想理念上反映了出来。和长期执政、世袭议员成群的自民党相比，民主党聚集了一批出身于要求改革现有秩序的市民运动的议员，还有一批“松下政经塾”出身的人，这是民主党的特色。

“松下政经塾”是松下幸之助所赞助的一个旨在培

养日本政治领导人物的学习

研究机构。每年通过考试和推荐招收大约10名22岁到35岁的年轻人，进行四年(现在为三年)的政治学、经济学和财政学的封闭式教育培养。现在日本有31名众议员，7名参议员，10名地方政府首长和24名地方议员出身于这个“松下政经塾”。自民党内出身于“松下政经塾”的人不多，出任过要职的就更少了。

为什么自民党里“松下政经塾”出身的人不多？理由很简单，“松下政经塾”只是训练和培养人，并不能为他的学生安排前程。从“松下政经塾”出来之后，真要当上政治家还要得到各政党的支持，而自民党连自己的“二世”、“三世”都安排不过来，很难空出名额给外人。而民主党世袭的空间不多，能够支持一些新人。

这样民主党就能够给人一种清廉、开放和年轻的形象，实际上这也是2009年民主党能大胜自民党的原因之一。但民主党的这些市民运动活动家和“松下政经塾”的毕业生们，有一个致命的弱点，他们几乎都没有过职场的工作经验，要么是职业煽动家，要么就是从书本到书本的改革理论家。

这些人的共同特点就是特别“原教旨”，笔者曾经把他们称为“教科书政治家”，这种称呼在日本国内也引起过讨论的。因为他们没有社会运作的实际经验，将流行的政治学教科书奉为金科玉律，无条件地相信教科书上的比如“民意永远正确，选举的结果最神圣”之类的教条。相信“只要路线对头，没有人可以有人，没有枪可以有枪，当然没有钱也可以有钱”之类的古怪信条。所以在民主党看来，日本的问题与其说是自民党的失政，不如说是官僚们的有意破坏。因为自民党也是选民选出来的，所以也就不应该会坏到哪儿去，只要把官僚的影响给彻底清除掉，日本自然而然地就变好了。

民主党的这种“反官僚”活动，在他们实际上台之前就已经搞了一次，而且很成功，当然到最后，民主党才发现把自己玩进去了。

2008年，那时候和现在一样，也是众参两院颠倒，只不过把持众议院多数的是自民党，而民主党在参议院是多数。那年正好赶上日本银行总裁任期已满，需要换人，自民党内阁提出的这个后继人，永远无法在参议院得到通过。日本众参两院颠倒的事情经常发生，比如各自指定内阁总理之类的事情也常有，但根据日本《宪法》，决定内阁总理时，众议院的指名优先，但没有人考虑

过任命日本央行

总裁时谁说话优先的问题，于是就僵持住了。

当时的民主党，对于自民党内阁先后几次提出的人选都不同意，理由就是那个人是官僚出身，是官僚就有原罪，绝对不能用。结果从2008年3月20日到4月9日之间的20天里，居然出现了日本中央银行没有总裁的怪事。最后民主党终于同意了由京都大学的金融学教授——白川方明来出任这个主管日本通货政策要职的人选。

但是白川教授是位学者型的人物，他是从日本银行理事任上改行的教授，有现场工作的经验，但是缺少行政管理实务的经验。虽然在经济学和金融学上造诣不低，可能作为中央银行的副总裁或者顾问还能很称职，但是放在中央银行总裁这个通货管家的重要位置上，其实很有问题。最后还是民主党自己来吃这个苦头。

民主党没有想到全国胜利会来得如此之快，当然也就更无法想到2011年3月的东日本大地震了。东日本大地震之后，各保险公司为了理赔而采取抛售外国债券股票兑换日元现款。其他金融投机机构也开始顺竿子炒高日元，这些行为使得日元急速升值，对日本经济带来了极大的负面影响。

而此时的日本银行没有对策，一无作为，不能不归咎到白川方明总裁的无能，可是这个总裁正好是民主党经过了激烈斗争之后，以“反官僚”的名分送上去的。民主党除了“把打碎的牙往肚里咽”之外没有别的选择。

五十八、民主党要搞改革

原来还只是利用宪法中的空当儿玩一下的民主党，这次是真的接管政权了，真的可以按照自己的政治理念大干一场了。

说实话，除了爱和平、爱环境之类的废话真理之外，民主党也没有其他很了不起的政治理念，但却有一个坚定不移的“反官僚”信条。起码在当时，还没有民主党人认真地考虑过，官僚是不是真的能“反”这个问题。

鸠山由纪夫在担任了首届民主党内阁总理大臣之后，首先就把“次官会议”给取消了。内阁里有首相有大臣，还有副大臣政务官，凭什么让这些排“四把手”的事务次官们，把政府大事给定了，政府大事得由这些授权于民的议员大人来定。

这样一来，不但“次官会议”没了，连各省的事务次官都成了摆设。各省的大臣、副大臣和政务官三个人，早上磋商一下就能把事情给办妥了。

但是民主党没有注意到，好几个大陷阱在等着他们。首先，民主党议员们缺乏经验；其次，长期处于在野党地位的民主党议员们的人脉有限。如

果说这两条还能假以时日来逐渐弥补改进的话，还有一个问题是无法解决的。

这个问题就是政治家不是职业官僚，只是业余玩票的。

政治家的本行是议员，他必须出席和参加各种和议会有关的活动，会见各界人士，每到周末议会休息，还要赶回自己的选区去活动。在东京待得太久了，没准选民把自己都会忘了，大臣当的好不好没人管，但是冷落了选民，就有可能下次选举落选，那可就要命了。所以说议员出任的大臣们，没有一个把大臣当做正经行当的，当年自民党是这样，现在民主党也只会这样，这是制度使然，不是个人的问题。

鸠山由纪夫一上台之后，就忙着兑现竞选时民主党向选民们许下的诺言。民主党的诺言里，大部分是关系到福利待遇的，反正搞福利就是花钱，没有钱可以借钱，先混过去再说，结果就搞了一个93万亿日元的史上最大的预算。而2009年，由于雷曼兄弟公司倒闭而引发的世界性金融危机的影响，日本全年税收从46万亿日元左右降到了40万亿日元以下，也就是说预算的赤字部分要超过50%。

借债虽然不是一件好事，但是好在日本人还有钱借给政府，不至于像现在欧洲的那些国家立即爆发债务危机。而置鸠山于死地的是鸠山许下的另一个诺言，也就是有关美军普天间基地转移问题的诺言。

普天间基地问题，简单地说，就是美国把现在陆战队正在使用的冲绳普天间还给日本，并将驻冲绳的美军第三陆战远征军（III Marine Expeditionary Force）司令部和所属的陆战三师司令部、第一陆战航空团司令部、第三陆战兵站群司令部和山口县岩国基地的一部分转移到关岛。现在驻在普天间基地的15架美军固定翼机，在山口县的岩国基地、日本海上自卫队的鹿屋基地和关岛之间流转。而56架各种型号的直升机，则由日本在冲绳名护市，美国陆战队施瓦普军营（Camp Schwab）的边上，负责建造由两条交叉的各长1800米长的跑道构成的直升机场，这是2006年5月日美两国政府定下来的协议。

民主党反对这个协议，要求普天间基地的美军力量撤出日本，起码要撤出冲绳。理由是日美军基地的75%都集中在冲绳，影响冲绳的环境，给冲绳人的生活带来太大负担。

这种反对姿态本来仅仅是在野党反对执政党的一

种行为艺术，而在民主党赢得选举夺取政权以后，就成为了摆在民主党政权面前的一个最大难题。为了兑现选举时对选民许下的诺言，民主党要求美国就这个问题重新谈判，重新谈判的焦点就是有关直升机转移地点问题。

鸠山是2009年9月份上任的，自己定下来的解决普天间基地问题的最后期限是2010年5月。没人知道为什么是这个日期，有一种说法，因为鸠山的夫人鸠山幸信任的一位印度占星师，通过卜卦知道了美国人肯定会在2010年4月底对日本让步，这种说法既未经证实也无法证实，但是鸠山夫妇的表现却使得这个传言不腔而走。因为除此之外，无法解释鸠山在没有动作的情况下，怎么会制定出这个古怪的时间期限。

本来是两国政府已经达成了正式协议，仅仅是内阁发生了更换，又不是发生了革命，没有推倒重来的道理，美国人当然不肯重新谈判。但如果鸠山由纪夫的外交能力特别出色，能够说服美国人，坐到谈判桌边重新开始谈判，并作出有利于日本的让步是另外一回事。问题是鸠山甚至不知道应该找美国的什么部门的什么人来谈这个问题。

鸠山得罪了整个官僚群体，现在是所有官僚都起

来和鸠山作斗争了，这种斗争不是罢工（日本公务员没有罢工权），也不是吵架（公务员们也不掌握话语权），仅仅是恭顺的不合作。

对于鸠山提出的任何意见和指示，官僚们都极为恭顺地照办执行，绝无二话，没有任何意见，当然也不会有任何建议。无论接到的指示是多么的荒唐无稽，官僚们还是最认真地按照指示去办理，然后，再很完整地把执行过程和结果汇报给发出指示的人。

所以，是不是存在那位神秘的印度占星师并不重要，重要的是如果没有了官僚集团的协助，即使本来能够实现的目标也是不可能达成的。这样在经过了一场长达八个月的闹剧之后，鸠山由纪夫只好无可奈何地宣布重新回到原来日美两国政府已经谈好了的协定上去，同时宣布自己辞职下台。

从这次的失败中，民主党的“教科书政治家”们已经知道了，政治教科书上的教条可能在现实生活中并不能通用。因而接任内阁总理大臣的菅直人的就职演说中，已经看不到叱骂官僚的八股文字了，而菅直人却是因为敢于和官僚斗争，解决了药害艾滋病而成名的。所以，民主党上台以后，对官僚制度实行野蛮手术的后果就要显现出来了。

五十九、东日本大地震

2011年3月11日，一场9级地震袭击了东日本的大部分地区。

这次地震，震级5以上的就有青森、岩手、宫城、秋田、山形、福岛、茨城、栃木、群马、埼玉、千葉、东京都、神奈川和山梨等地，几乎是日本本州岛的四分之一，甚至连笔者所在的神户都有震感，而神户离震中有一千多公里。

受到这次地震袭击的地区，在日本属于对地震灾害准备比较充分的地区。因为这三十年来，有一个说法，说的就是会发生一场震中在静冈县的“东海大地震”。虽然这个已经预报了三十余年的地震一直没有发生，但这一带的人们对地震所采取的防御措施还是全日本最好的。甚至可以这么说：如果不是同时出现海啸，这次地震的影响可能早已经过去了。

但是地震带来的最高高度达到28米的海啸改变了一切。海啸把福岛县、岩手县和宫城县的一部分地区变成了真正的地狱，海啸还带来了福岛核电站事故。这个事故到现在还在进行中，根据日本政府最近的预计，完全收拾福岛核电站事故至少

还需要四十年。

实际上，官僚和官僚制度之所以很容易被人妖魔化的原因，就在于人们对“效率”和“秩序”的矛盾追求上。官僚代表的是一种“秩序”，人们在向往着秩序的同时又要求着效率，这就是人们既离不开官僚，而又痛恨官僚这种矛盾心理的由来。

日本的官僚制度，就整体来说是很成功的，但这不是偶然的，其成功的原因就在于日本民族先天性地具有一种官僚的气质。官僚的效用是维持秩序，而日本民族似乎比其他民族更加喜欢秩序一些。官僚机器的特征有严谨、拘泥、出于逃避负责任而预先找好退路等等。和普通日本人有过交往或者有过在日企工作经验的人都能感受到这些东西，在和普通日本人的私下的交往中，也能深刻地体会到这些东西。

日本是一个灾害多发的国家，从地震开始，各种自然灾害如台风、洪水、山崩、泥石流应有尽有。因此在长期和自然灾害抗争的历史中，日本人也自然地注意到了有备无患以及有条不紊的重要性，这也许就是日本人那种细腻、认真和冷静的民族性的由来。

日本有着比其他国家都更完善的防灾救灾体系，

即便在这次9级地震面前，除了在人类历史上初次遭遇的核电站事故之外，这个体系基本上运转的不错。从日本这次的地震和海啸的处理中，就可以看出很多和日本官僚以及官僚制度有关的东西。比如单从救灾物资的运输上，就能看出日本官僚的优缺点以及民主党对破坏官僚制度所造成的危害。

地震之后，不少中国媒体记者来日本采访地震的有关新闻。有一位记者向笔者抱怨：“为什么有些高速公路好好的就似乎不能用呢？”因为救灾时，最要紧的就是确保物流通道，救灾人员和物资都必须通过物流通道才能运进去，而难民、伤员也只有通过这个通道才能撤出来。但是被自然灾害首先打击的也是物流通道，在这种情况下，记者对于看上去未受损伤的高速公路仍被封锁表示不解是很自然的。

其实理由也很简单，这个“好好的”仅仅是看上去的，并没有经过科学的检验判定，在没有经过授权机构的判定之前，只能根据有关法律的规定封闭高速公路。

这位记者还是不能理解：“这是不是太官僚主义了一点，有些时候可以以常识来解决问题的，如果这段区间边上的住房没有损坏的话，可以推知

高速公路没有损害，为什么就不能一边开放一边检查呢？”

这不是“太官僚主义了一点”的问题，这就是官僚制度最典型的做法。首先是检查和办事程序是否相吻合的问题。这种做法不但是对办事程序的尊重，也消除了使得办事人自己背上责任的可能。这种做法并不是不合理的，这种消除自己可能担负责任的过程，本身就是一种减少可能带来损失的过程，这是危机管理时常用的手法，官僚制度的目的也就在于此。在高速公路这个例子中，如果没有经过科学验证的话，很可能会因为高速公路经受不了负荷或者在余震的影响下倒塌而造成更大的灾害，因此封锁高速公路是必要的。

更能说明官僚系统特征的例子，应该是人们对于在援救仙台机场被围困人员的救援过程中，为什么不实行空投的疑问。仙台机场遭到了海啸的袭击，一些幸免于难的人们爬到了航站楼的顶端，等待救援。闻讯赶来的自卫队的直升机，一直在想法救人，就是没有人想过，要给那些人空投一点食物，后来还是和自卫队在一起实行救援的美军直升机向灾民们空投了食品。

日本自卫队之所以没有空投食品的理由是日本的法律禁止从飞机上往地面扔东西。空投只有在持

有国土交通省颁发的特别执照的飞机才能进行，所以没有空投执照的自卫队直升机，如果实行空投的话就是违法，没有哪个自卫队军官愿意下达“违法”的命令，哪怕是在救灾的非常场合。后来在美军实行空投之后，自卫队飞机也立即把救灾物资扔了下去。

这真是荒唐的，但更为荒唐的是这件事中没有任何人有错，没有任何人受到指责，这才是官僚体制的实质。只要是在按照规定的程序运作的话，无论产生什么结果都不受指责，但是如果违反了规定的程序进行运作的话，出现好的结果仍然会受到指责。

当然这条“不准空投”的法律立即得到了修正，但此时的空投已经不那么重要了，真正需要空投的时候，是那条法律还在起作用的地震和海啸刚发生的那十几个小时。

就全体来说，在东日本大地震中，起了妨碍作用的实际上还是民主党政权曾经进行过的讨伐官僚的行动。

六十、讨伐官僚带来的副产品

这次东日本大地震把“官僚”的问题真正放到了日本人面前，让日本人在一定程度上冷静了下来，不再像这次地震之前那样，在民主党指挥下，纵情高歌一首反官僚的大合唱。

当初跟随着政治家参加这个反官僚大合唱的绝大多数日本人是真心实意的，当然担任指挥的民主党，起码有一部分政治家，也是真心实意地相信日本的问题全部出在官僚以及官僚制度上。如果能解决官僚或者官僚制度的问题，就可以解决日本的问题，江山就又可以千秋万载永不变了。

民主党在指责官僚制度时，很喜欢说官僚把行政分成一个个的独立王国，相互之间搞成了互不通气的独立部门，效率严重低下。这种指责有一定的道理和根据，但是民主党忘记了被他们取消的“次官会议”，恰恰是用来弥补这方面缺点的一个手段。当民主党自作聪明地废除了“次官会议”以后，中央政府的各个衙门就真正分裂成了互不相干的独立王国了。本来只要不是大的原则问题，各省的事务次官，在每周两次的次官会议上，就可以商量出解决的方法并布置下去执行。甚至很多时候都无需专门提到“次官会议”这么高

规格的会议上讨论，在相关的课长、局长级就已经搞定了，只需要双方的次官正式认可一下就行了。但民主党出于对官僚的极端不信任，不仅废除了“次官会议”，而且以“政治主导”作为根据，从根本上就禁止了各省官僚之间的私下联系。这样有关跨省的问题就只能通过大臣、副大臣和政务官三巨头会议再垂直地送到内阁会议上，而完全是外行的大臣们，再把这个问题带回本省去这样反复折腾。

所以，在地震过后的救灾工作中，发生的怪事特别多。一般来说只要是不跨省，事情就能够很快得到解决。像修复被地震破坏了的交通网这项工作，因为全部在国土交通省的管辖内，所以就进行得非常快。到地震发生一星期以后的3月17日，从南北方向贯穿日本东北地区的国道4号线就已经基本通车，而且还修通了自西往东通往海岸的15条路，基本上解决了交通硬件问题。

但是海啸毁坏了加油站，而且受灾地区又是石油精炼工业的集中区域，所以地震带来了严重的燃油不足现象，甚至比交通网络中断更为突出和严重。在解决这个问题的时候，民主党对官僚的打压，严重地削弱了日本各中央官厅之间原有的联络机能这个问题就暴露了出来。在相当多的石油精炼设施受地震影响，不能继续生产的情况下，

从其他国家紧急进口燃料是最可行的选择。而从近在咫尺的韩国进口的燃料，因为找不到接受的地方却无法卸货，因为参加内阁会议的大臣们全是外行。

民主党议员们有一种错觉，以为他们在得到了选民选票的同时也得到了一些智商，所以特别喜欢自作聪明。有一种说法用来形容这些“教科书政治家”们特别合适，叫做“三拍”：动不动就是脑袋一拍——有了，接着就是胸脯一拍——看我的，最后是大腿一拍——糟了。

本来根据政府的防灾大纲，从各地运来的救灾物资，应该是先送到自卫队的各个基地或者自卫队指定的存放场所，然后再由自卫队的运输力量统一送进灾区。这样，一来可以实现运输一元化，便于管理；二来也可以减少民间人员进入灾区之后，可能遭遇的伤亡危险。但是，民主党内阁认为这种做法使得货物要进行好几次装卸，效率不高，于是让各地的载货卡车直接开进灾区送货物。这种做法在平时可能很有效，但这是在救灾，灾区缺乏燃料的问题就成了阻碍救灾物资运送的大问题了。而自卫队是一个指挥严密的统一组织，有能力进行油料调剂，运输部队也知道在这种情况下如何应对。但民间的汽车司机们，除了会把车开进加油站加油之外，就不知道去哪儿

找油，也不知道该找谁解决这个问题。这样运输卡车开进灾区之后，就因为缺油而抛锚，而这坚抛锚的卡车又把还能通车的道路给完全堵死。后来是日本卡车运输协会出面，向民主党内阁提出抗议，民主党才知道自己原来是在自作聪明，这才又恢复了原来的做法。

民主党在在野党时代，攻击执政的自民党经常使用的就是“只是官僚的传声筒”这句话，因此民主党上台之后，就极力追求“不当官僚的传声筒”，起码民主党内阁成员的国会答辩或者召开记者招待会的时候，绝对不让官僚们同席。这一条平常没什么大问题，只要把官僚们事先帮忙准备的材料真的看懂了，没有官僚在旁边也能凑合过去，但在这个紧急时刻不行，因为只有官僚才真正把握和理解到底发生了什么。民主党内阁在那时仍然拘守着“不和官僚同席”的规定，结果在地震刚开始的那几天，多次发生了官房长官枝野幸男发布的有关福岛第一核电站事故的新闻，和东京电力公司发布的消息，一直合不上口径的失态事件。

到这时，民主党才认识到了原来打的“踢开官僚闹革命”的旗号是不现实的。国家的行政管理是很专门的学问，光靠一腔热血不行，这样菅直人首相赶快任命了被所有“教科书政治家”们攻击、

被迫下台的原官房长官——仙谷由人，再次出任官房副长官，专门负责调停和官僚之间的关系，来结束这种“满台外行唱大戏”的场面。而仙谷由人上任之后，第一件事就是召集各省次官开会，向他们因为民主党上台之后所发表的缺乏礼貌的言论而致歉，虽然碍于面子，还不能正式恢复“次官会议”，但是今后一定尊重官僚们的意见。

就这样气势汹汹而来的民主党在官僚面前最后一败涂地。

六十一、不同的选拔，永远的争斗

民主党现在不太说官僚们的坏话了，但还有其他的政党和政治家们在攻击官僚，这种斗争看起来还将永远地持续下去。实际上这种争斗反映了日本议会内阁制一个很大的缺陷，也就是日本的议会内阁制并没有做到真正的三权分立。对于这个问题菅直人认识得非常清楚。民主党刚刚执政时，他曾经是这样回答记者的提问的：“日本国宪法中到底有没有‘三权分立’的字样？”把记者憋了个张口结舌。

这是因为在像日本这样政体的国家，由议会的多数党组织内阁，而且宪法规定了一半以上的官僚，必须为议会议员，他们代表的是议会作为立法机构的立法权。而同时内阁又是政府的核心领导，执掌着三权之一的行政权，这种理论上是三权分立的政体中，存在一个集三权中两权于一身的内阁，这就是一个矛盾的存在，现在日本一直在纠缠的官僚问题是必然的。

官僚体制本身就是牺牲效率以追求秩序的产物，除了在战前和战后那一段特殊的历史时期所出现“革新官僚”现象之外，官僚系统是很容易招致人们反感的。在任何时候、任何时代，“打倒官

僚”都是一个能够蛊惑人心的口号，从日本民主党的执政上证明了这个口号所具备的巨大煽动性。

但是这个口号是无法实现的，应该说在人类历史上真正需要效率的时间并不多，在更多时候人们需要的是秩序。而官僚体系是秩序的守护神，摒弃官僚仅仅是把自己毫无防护地置于危险的混乱之中，这一点还是被民主党执政后的现实所证明了。

人们对于官僚制度和官僚们的期望，只能是更加可靠和更加廉洁，而这些期望只能靠不断完善官僚的选拔制度和监督制度来实现。

开始于明治初年的日本的高级官僚制度，已经有了130多年的历史。日本的这个制度直接来源于普鲁士，并且结合了儒家文化传统中的“学而优则仕”的思维方式，从中国的科举考试制度中借鉴了“一考定终身”的方针，并且依靠着非常公平和透明的考试方法以及选拔程序，形成了一个很独特的极为精英化的高级官僚体系。这个体系中的官僚依据这个选拔程序而拥有着极高的自豪感和自尊心，这种自豪感和自尊心，除了能够维持官僚队伍的士气，有效地防止官僚队伍自身的腐败和堕落之外，还可以使得官僚能够跳出“文牍

主义”的先天不足，进行有关国策的能动考虑。

应该说日本的这种官僚制度和官僚队伍的构成已经落后于现实。日本的现实是蛋糕已经无法继续做大了，更为现实的问题是如何分割这个已经在缩小了的蛋糕。而日本的政治家，也就是议员们的兴起，却是在蛋糕增大接近极限的时候。所以比较理想主义的官僚们比现实主义的日本政治家，更能够接受蛋糕已经无法增大的事实，更加积极地去为自己所代表的利益集团，争取多分一块蛋糕，而此时的政治家们还在为了如何做大这块蛋糕而大伤脑筋。

在日本，有关高级公务员制度改革的议论一直在进行，但没有人能够拿出像样的改革方案，所有的“改革”都是针对外部人的怨言，而采取的一些减压措施。比如，增加非东京大学法学部出身者比例等等。但一直受到批判的“甲种考试通过者太受优待”这一点则没有什么变化，实际上这一点才是这个制度的根本，它保证了高级公务员制度在程序上的公平，避免了人情任用和血缘任用。而到现在为止，还没有人真的敢动这一点的原因，恰恰就是除此之外，没有能够保证公正和避免人情、血缘任用的方法了。

本书前面提到的桥下彻，他当选大阪市长之后，

对大阪市区长任命提出来的改革方案是面向全社会征集，这是一个很有意思的方案。但至少现在，还无法照搬到国家高级公务员体系中去。因为日本的地方政府和地方议会完全分离，地方政府首长一经选出之后，除了死亡或者触犯刑律之外，在任期内不会发生变动。这种安定的地方政府和地方议会之间就可以达成互相制约的平衡，所以扩大地方首长的权限，在一定程度上，实行类似于美国的“猎官制”可能有利，然而日本的中央政府和国会却不是这种方式，除了出现“政治强人”之外，内阁的寿命一般都非常短。比如从安倍晋三之后，接连五任内阁的平均寿命是361天，一年都不到，这种情况下，实行“猎官制”的话，除了造成混乱之外，不会带来好的结果。而且议会内阁制本身就有立法行政权力混淆的倾向，在这种制度下，实行“猎官制”的结果早在20世纪20年代就已经展示了出来。

小泉纯一郎曾鼓吹过“首相直选论”，其目的就是为了解决内阁任期命短这个问题，但在当时并没有引起太大反响。在泡沫经济崩溃二十年之后，实体经济健全的日本还是无法走出不景气，从世界第二大经济体跌落到了第三的现实，使得日本人变得能够接受日本需要一次像明治维新和战后重建那样的大规模改革了。而这种改革运动就必然要伴随着政治体系变动，如果日本的政治体系

发生了变动，像现在这样官僚的行政权旁落到一无所能的政治家手里的现实，应该会产生变化。

本书由“行行”整理，如果你不知道读什么书或者想获得更多免费电子书请加小编微信或QQ：

2338856113 小编也和结交一些喜欢读书的朋友或者关注小编个人微信公众号名称：幸福的味道 为了方便书友朋友找书和看书，小编自己做了一个电子书下载网站，网站的名称为：周读 网
址：www.ireadweek.com

如果你不知道读什么书，
就关注这个微信号。



微信公众号名称：幸福的味道

加小编微信一起读书

小编微信号：2338856113

【幸福的味道】已提供200个不同类型的书单

- 1、 历届茅盾文学奖获奖作品
- 2、 每年豆瓣，当当，亚马逊年度图书销售排行榜
- 3、 25岁前一定要读的25本书
- 4、 有生之年，你一定要看的25部外国纯文学名著
- 5、 有生之年，你一定要看的20部中国现当代名

著

6、美国亚马逊编辑推荐的一生必读书单100本

7、30个领域30本不容错过的入门书

8、这20本书，是各领域的巅峰之作

9、这7本书，教你如何高效读书

10、80万书虫力荐的“给五星都不够”的30本书

关注“幸福的味道”微信公众号，即可查看对应书单和得到电子书

也可以在我的网站（周读）www.ireadweek.com自行下载

备用微信公众号：一种思路



如果你不知道读什么书，
就关注这个微信号。



微信公众号名称：幸福的味道

加小编微信一起读书

小编微信号：2338856113

【幸福的味道】已提供200个不同类型的书单

- 1、 历届茅盾文学奖获奖作品
- 2、 每年豆瓣，当当，亚马逊年度图书销售排行榜
- 3、 25岁前一定要读的25本书
- 4、 有生之年，你一定要看的25部外国纯文学名著
- 5、 有生之年，你一定要看的20部中国现当代名

著

6、美国亚马逊编辑推荐的一生必读书单100本

7、30个领域30本不容错过的入门书

8、这20本书，是各领域的巅峰之作

9、这7本书，教你如何高效读书

10、80万书虫力荐的“给五星都不够”的30本书

关注“幸福的味道”微信公众号，即可查看对应书单和得到电子书

也可以在我的网站（周读）www.ireadweek.com自行下载

备用微信公众号：一种思路

