

日 本 研 究 丛 书

# 政治体制与经济现代化

## ——“日本模式”再探讨

王新生 著

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

政治体制与经济现代化：“日本模式”再探讨 王新  
生著 北京：社会科学文献出版社，2004  
日本研究丛书  
陈序 苑京 原京 原京 苑京 苑京

I 政... II 王... III ①政治制度 原关系 原经济发  
展 原研究 原日本 原现代②政治制度 原研究 原日本 原现代  
IV ①政治学 ②政治学

中国版本图书馆CIP数据核字 040151 号

· 日本研究丛书 ·

政治体制与经济现代化

——“日本模式”再探讨



著 者：王新生

责任编辑：杨 群

责任校对：苏 晋

责任印制：同 非

出版发行：社会科学文献出版社

北京建国门内大街 缘号 电话 远京京京 邮编 京京京

网址：源京/憎憎源京源京源京

经 销：新华书店总店北京发行所

排 版：东远先行彩色图文中心

印 刷：北京科技印刷厂

开 本：源京伊京毫米 员转圆开

印 张：员转缘

字 数：圆京千字

版 次：圆京年 员月第 员版 圆京年 员月第 员次印刷

陈序 苑京 原京 原京 苑京 苑京 · 圆京 定价：圆京圆

版权所有 翻印必究

# 目 录

绪 言 .....	1
一 问题的提出 .....	1
二 概念的界定 .....	3
三 理论与方法 .....	9
四 课题的意义 .....	11
第一章 55 年体制的基本形成 .....	1
第一节 55 年体制形成的制度性背景 .....	1
一 战后初期民主化、非军事化 改革 .....	1
二 新宪法的制定及制度性 改革 .....	6
三 新旧政治制度比较 .....	11
第二节 工人运动与革新政党 .....	16
一 政党政治再现 .....	16
二 工人运动的发展 .....	21
三 社会党执政及其意义 .....	25
第三节 保守支配体制的确立 .....	31
一 冷战与“逆流” .....	31
二 媾和对政党政治的影响 .....	37

三	保守支配下两党竞争体制的形成 .....	42
<b>第二章</b>	<b>55 年体制下的政府主导功能 .....</b>	<b>47</b>
第一节	官僚主导决策过程的基础 .....	47
一	官僚主导社会经济发展的传统 .....	47
二	精英型行政官僚 .....	51
三	吉田茂与“吉田路线” .....	55
四	执政党内占主流的官僚派 .....	59
第二节	政府主导经济发展的政治机制 .....	62
一	“政官合作”的经济计划 .....	62
二	“官民协调”的产业政策 .....	68
三	行政官僚的支配性资源 .....	74
第三节	“行政指导” .....	78
一	政府功能与行政指导 .....	78
二	行政指导的内容 .....	84
三	行政指导的功能 .....	87
<b>第三章</b>	<b>55 年体制下的政党与利益集团 .....</b>	<b>94</b>
第一节	竞争性政党政治及其社会功能 .....	94
一	竞争性政党政治的社会基础 .....	94
二	竞争性政党政治的表现形式 .....	101
三	竞争性政党政治的社会功能 .....	105
第二节	执政党的政治资源 .....	109
一	地区开发计划及其实施 .....	109
二	农业保护政策 .....	113
三	公共投资与补助金制度 .....	118

四	“利益诱导体制”的功能.....	121
第三节	压力政治与经济发展.....	124
一	最早施加政治影响力的财界.....	124
二	最具政治影响力的财界.....	130
三	维护市场经济的产业界.....	134
第四章	后 55 年体制下的协调性政党政治 .....	141
第一节	逐渐衰退的革新政党.....	141
一	社会党势力减退及其背景.....	141
二	社会党的政策转换.....	146
三	日本共产党的发展变化.....	152
第二节	中道政党的执政党化.....	157
一	公明党的出现与发展.....	157
二	民社党的发展演变.....	162
三	政策趋同的多党政治.....	166
第三节	停滞与腐败的执政党.....	173
一	执政党内部的争斗.....	173
二	中曾根改革及其局限性.....	179
三	腐败导致自民党下台.....	185
第五章	后 55 年体制对经济发展的束缚 .....	191
第一节	政府统制经济体制的加强.....	191
一	石油危机与政府干预.....	191
二	“护送船队”下的金融体制.....	197
三	效率低下的流通业.....	202
第二节	变化中的政官关系.....	207

一	“族议员”的出现.....	207
二	“族议员”出现的社会背景.....	213
三	相互利用的政官关系.....	218
第三节	三角结构政治的消极性.....	222
一	以“下凡”为纽带的官业勾结.....	222
二	利益政治驱动下的公共投资.....	228
三	扼杀未来产业的三角同盟.....	235
<b>第六章</b>	<b>改革与 55 年体制的终结</b> .....	<b>239</b>
第一节	清除利益政治的“政治改革” .....	239
一	政治改革的主要背景.....	239
二	政治改革的基本内容.....	245
三	政治改革的体制性影响.....	250
第二节	削弱政府经济职能的“行政改革” .....	257
一	战后日本行政改革的历史.....	257
二	20 世纪 90 年代行政改革的主要原因 .....	261
三	行政改革的具体内容及其进程.....	266
第三节	适应全球经济一体化的未来政治体制.....	272
一	政党主导决策过程.....	272
二	民间主导社会经济发展.....	277
三	改革的目标与现实.....	282
结束语——	从比较现代化的角度.....	289
主要参考文献	.....	299
后 记	.....	309

# 绪 言

---

## 一 问题的提出

本书通过具体分析战后日本发展历程来探讨政治体制与经济现代化的关系，之所以产生这样的问题意识，起源于1997年7月爆发的东亚金融危机以及随之而来的经济危机。这场金融及经济危机的影响波及东亚地区大多数国家，甚至连日本、韩国这样的经济发展优等生也未能幸免。与20世纪80年代该地区经济高速增长的局面相对照，90年代后半期却处在衰退之中。此次危机将一个古老的话题重新提出来，这就是政府在经济发展中的作用问题。有人认为东亚金融及经济危机是政府管得太多的缘故，结果造成市场的调节功能没有发挥出来。例如，美国著名经济学家沃尔夫认为东亚危机的根本原因是“不利用市场力量调节经济”。他说，“以市场为中介来进行资源分配，固然有其缺陷，但这并不意味着亚洲模式的主观人为地配置资源就没有更大的缺陷”；但也有学者持相反的观点，他们认为东亚危机是政府管得太少，以至于市场处在混乱状态。例如世界银行首席经济学家斯蒂格利茨认为：“这些国家今天所以面临许多困难，并不是因为政府管得太多，而是管得太少了。例如，有些国家在金融自由化过程中疏于管理，并撤销了原有的某些限制，包括不允许银行在

没有健全的法规下向房地产业贷款等。”<sup>①</sup> 两种观点各持一端，争论不已。但从世界银行组织在东亚爆发金融危机各国采取的改革措施来看，其提出的削弱政府职能、扩大市场作用的药方并未充分奏效。这不仅显示出东西方传统文化、社会结构、意识形态、行为模式的差异，而且作为后进型的或追赶型的现代化国家，依靠政府集中并合理配置有限的资源，由此推动经济的迅速发展可能是一个必由之路。但是，政府职能必须随着经济的发展而不断减弱，否则将会阻碍经济的进一步发展，正如战后日本从60年代的“经济奇迹”到90年代的“经济衰退”那样。因此，探讨战后日本政府与经济发展的相关关系就有可能为目前正在进行现代化的东亚地区其他国家提供有益的经验及教训。

另一方面，在谈到政府在经济发展中的作用时，国内外大多数论著只是将行政机构作为研究的对象，而忽略了立法机构<sup>②</sup>。勿庸置言，“政府有广义与狭义之分，广义的政府泛指行使国家权力的所有机关，包括立法、行政和司法机关。狭义的政府是指国家权力机关的执行机关，即国家行政机关，通常是指中央政府”<sup>③</sup>。但在实行三权分立的日本，仅仅分析其行政机构在经济发展中的作用是不够的。即使是备受推崇的、有关政府与市场关系的第三种观点——“市场增进论”也存在着相关方面的不足。正如中国著名经济学家吴敬琏先生所指出的那样，“市场增进论”认为“政府政策的职能在于促进或补充民间部门的功能”，它“所强调的是这样一种机制，通过这种机制，政府政策的目标被定位于改善民间部门解决协调问题和克服其他市场缺陷的能力”。

① 《经济日报》1998年7月31日。

② 参见严善平《日本经济中的政府与企业》，上海远东出版社，1997；杨栋梁：《国家权力与经济发展》，天津人民出版社，1998。

③ 李敬德、连俊沛主编《当代世界政治体制比较》，第75页，中国物价出版社，1997。

虽然“市场增进论”在这里分析政府是大政府，因而“政府”与“国家”交替使用，然而，该观点却没有深入分析各个政治权力之间的相互关系及其对经济发展的影响<sup>①</sup>。尽管从表面上看，作为各政党活动舞台的日本立法机构在经济发展中的作用（特别是在70年代以前）并不那么突出，这亦是日本为“一流经济，三流政治”说法的根源。实际上，这种说法是片面的，因为在一个政府主导经济发展型的国家里，经济取得了惊人的成绩，那么其各种权力相互制约平衡的政治体制也应当是较为合理的，至少对经济发展是有积极作用的。反过来讲也是一样，日本经济在90年代的衰退同其政治体制亦具有密切关系。因此，本书主要通过分析战后日本政治体制的发展、演变及其对经济发展的影响，探讨两者之间的相关关系——即所谓的“日本模式”，以期对东亚各国国家权力在经济发展中的作用作出合理的解释。

## 二 概念的界定

为更好地说明所要阐述的问题，并避免产生不必要的混乱，在这里，对本书的关键词汇“政治体制”、“55年体制”、“经济现代化”、“政府”加以粗略的界定。

何谓“政治体制”，这在现代政治学起步较晚的中国，存在着较大的混乱，尚未出现权威性的定义。例如1982年上海辞书出版社出版的《简明社会科学词典》写道：“政治制度：亦称‘政治体制’，通常是指有关政体的制度。”1984年人民出版社出版的《政治学常见名词浅释》写道：“政治制度：亦称‘政治体制’，即政体。”人民出版社1985年出版的《社会主义政治学》

---

<sup>①</sup> 参见世界银行青木昌彦等《政府在东亚经济发展中的作用——比较制度分析》，中国经济出版社，1998。

写道：“一般地讲，政治制度和政治体制、政体制度以及政权的组织形式都是同义语”，“社会主义政治制度亦称社会主义国家的政治体制，即有关社会主义国家的政体制度”。农村读物出版社1988年出版的《政治体制改革漫谈》认为，“政治体制简称‘政体’”。这些早期的书籍均将政治体制与政治制度等同起来，显然是不恰当的。四川人民出版社1986年出版的《政治学辞典》写道，政治体制“是统治阶级为了实现国家意志，保证国家机器的正常运转所采取的管理形式、机构设置、实际措施等等多种具体的制度”，“在一个国家中，各种具体的政治体制是受根本的政治制度制约的。反过来，政治体制的合理与否也影响着国家根本政治制度的实施和巩固”，“政治体制是政治制度在政治生活过程中的具体化，同政治制度相比，它具有更大的灵活性，对整个社会政治、经济、文化生活的影响也更为直接”。该观点对政治制度与政治体制关系的论述是准确的，但将政治体制看做是“具体的制度”似乎有些勉强。

1988年出版的《中国政治体制改革理论探讨与争鸣》一书在列举了6种有关政治体制的表述后，认为多数论者对这一概念的阐述普遍不够系统和全面，指出刊登在《政治学研究》1986年第5期的《论政治体制的内涵和结构》一文对“政治体制”的涵义进行了较为系统和颇有新意的阐述。该文给“政治体制”所下的定义是：“政治体制是国家制定的政治机构行为方式的规范体系与国家公民参加政治活动形式的规范体系的总和。”<sup>①</sup>“规范体系”一词较为贴切，但将国家机构与国家公民并列起来并非合适。

1997年出版的《当代世界政治体制比较》是专门研究政治

<sup>①</sup> 李英华等：《中国政治体制改革理论探讨与争鸣——十一届三中全会以来政治体制改革研究述要》，第9页，航空工业出版社，1988。

体制的书籍之一。该书对政治体制的解释是：“政治体制是一个综合性的政治范畴，属于社会的政治上层建筑。一定社会的政治体制，是该社会的基本政治制度的具体表现形式的总和。它以政治权力的配置为中心内容，以实现国家和社会的管理为主要职能。它是一个由各种具体的政治制度、政治设施、政治规范和法律规范而成的复杂的社会政治体系”，“政治体制的中心内容是政治权力的配置和运用”，其具体包括选举制度、议会制度、行政管理体制、中央与地方关系、政党体制、公务员制度、社会团体等内容<sup>①</sup>。这个定义将政治制度与政治体制区别开来，强调体制的变革并不等于制度的变革，这无疑是正确的，但在次一级水平上却将两者的功能混淆起来。例如选举制度、议会制度等是有关具体领域的政治制度，将其看做是政治权力配置与运用的政治体制的内容似乎不太恰当。

1998年出版发行的《当代各国政治体制——日本》一书也存在类似问题。虽然书名为政治体制，“政党”一章也论述了“55年体制”，但从该书的整体内容来看，不仅大部分内容论述的是政治制度，而且“制度”与“体制”也是混同使用的。另外，该丛书的主编前言明确写道，这套论述当代各国政治体制的丛书是为弥补至今国内尚未出现一套全面介绍当代世界政治制度丛书的缺憾而决定编辑出版的。<sup>②</sup>

在本书的研究对象国日本，关于政治体制的定义也是多种多样。例如政治学家田口富久治认为：“‘政治实体’或‘政治体制’的定义是：以拥有某些自主性的共同社会的公共权力或权威（这是共同社会的共同或共通的课题）为中介进行决策或加以实

<sup>①</sup> 《当代世界政治体制比较》，第7~11页。

<sup>②</sup> 刘小林：《当代各国政治体制——日本》，兰州大学出版社，1998。

施的社会单位。”<sup>①</sup> 山口定则认为政治体制的构成要素有五点，即支撑体制的正统性原理；通常能够掌握政治发展的主动权的“政治精英”（“统治精英 governing elite”又在其中占核心地位）的构成及其招募系统；与国民（即政治共同体）的政治意志的表达和政策形成（即“系统论”中所说的输入部分）有关的制度以及机构（如选举制度、政党和利益集团的配置结构、议会制度）；由军队和警察组成的物理性强制力量的作用和结构；“政治系统”（或国家）对“社会”进行组织的机制（即“系统论”中所说的输出部分中的以官厅系为代表的已制度化的要素和主要公共政策，特别是国民的权利保障、中央与地方的关系、贸易政策、产业政策、劳动政策和教育政策）<sup>②</sup>。

实际上，在我国所用的“政治体制”一词来自英文中的“political system”，但该词也翻译成“政治体系”、“政治系统”等，例如美国著名政治学者戴维·伊斯顿的政治学名著 *A Systems Analysis of Political Life*，其中文版的名字为《政治生活的系统分析》。但如果按照山口定在其《政治体制》一书中的解释，伊斯顿在1957年发表的一篇论文中，将“政治系统”的构成要素归纳为以下三种，即“政治共同体”（political community）、“政治体制”（political regime）、“政府”（government）。另外一位美国著名政治学者阿尔蒙德认为：“政治体系不仅包括政府机构，如立法机关、法院和行政部门，而且包括所有结构中 with 政治有关的方面。其中有亲属关系、社会等级集团等传统结构，还有诸如动乱之类的社会非正规现象，以及政党、利益集团和大众传

① 〔日〕田口富久治著、耿小曼译《当代世界政治体制》，第7页，光明日报出版社，1988。

② 〔日〕山口定著、韩铁映译《政治体制》，第7页，经济日报出版社，1990。

播工具之类的非政府组织等。”<sup>①</sup>由此可见，无论是在国外还是在国内，有关“政治体制”一词尚未有统一的定义。但总的看来，国内有关政治体制的定义尚不全面，大多未能涉及深层次的权力问题，而国外某些学者对政治体制的解释又有些复杂化，几乎将各种政治现象均包括在内。

笔者认为，政治体制是政治制度运用的形式，也就是政治权力配置和运用的形式以及相互之间的关系。换句话说，是各个政治主体在政治过程中的地位及权力以及相互之间的关系，即各个政治主体或政治行为者（主要是行政官僚、以立法机构为舞台的政党以及各种各样的利益集团乃至军队等）按照制度上的规定或约定俗成惯例行使自己应有的政治权力，以便保护或者扩大自己的利益及权限。从形式上看，这些政治主体或政治行为者分别具有不同的功能，相互之间存在着密切的联系，并按特定的结构组成一个以国家政权为中心的有机整体，有规则地运转着。

政治体制与政治制度具有密切的相关关系，即政治制度是政治主体活动的规范和框架，是一个政治体制得以有效运转的基础，两者如同电子计算机中“硬件”与“软件”的关系一样。因此，政治制度是相对稳定的，政治体制则是相对灵活的，而且有时也会在制度所规定的范围内加以约定俗成的变动。例如，尽管《日本国宪法》规定“国会是最高的权力机关，是惟一的立法机关”，但行政官僚却过多地参与到立法过程中；再如，该宪法并没有具体规定政党以及利益集团在政治过程中的地位及其作用，但两者的活动却是不可缺少的，而且影响巨大。从某种意义上讲，体制比制度更为重要，而且体制的变化频率较高，随着社会经济的发展不断演变，尽管此时的社会形态以及社会制度尚未发

<sup>①</sup> [美] G.A. 阿尔蒙德：《比较政治学：体系、过程和政策》，第5页，上海译文出版社，1987。

生变化。从这个意义上讲，随意使用“制度”或“制度的创新”是不恰当的。

所谓“55年体制”即“55年政治体制”，首先，大体上是指从1955年到1993年以保守势力支配下的自民、社会两党竞争为基本特征的日本政治体制，也可以称其为战后日本政治体制。因为从1945年日本战败到1955年左右社会党统一、自民党成立是战后政治体制的形成时期，而1993年自民党下台以后至今则是向新的政治体制过渡时期；其次，从时期划分上，本书将“55年体制”大致划为两个阶段，即以70年代为限，在此以前的“55年体制”带有竞争性政党政治、官僚主导决策过程下的经济发展模式、生产性利益集团发挥较强政治影响力等特征，对经济发展以积极作用为主；70年代以后的“55年体制”发生较大变化，其特征转化为协调性政党政治、执政党与行政官僚相互利用、消费性利益集团发挥较大政治影响力等，对经济发展的消极作用逐渐增大，并在某种程度上妨碍了经济的现代化，因而称其为“后55年体制”；另外，尽管大多数日本政治学者是从政党政治的角度论述“55年体制”的<sup>①</sup>，但正如前面对政治体制所下的定义那样，“55年体制”的内容不仅仅包括政党政治，而且还包括拥有巨大权限与支配性资源的行政机构官僚、以拥有强大政治影响力的“财界”为中心的利益集团，以及政党、官僚、利益集团三个政治主体之间的相互影响及作用。虽然以报纸、电视、电台、杂志为中心的大众传播媒介越来越具有政治影响力，甚至有的学者将其看做是排在政党、官僚、利益集团之后的第四种政治势力，但大众传播媒介仍难构成一个按照有关规则行动的政治主体。因此，本书暂不将其包括在内加以论述。

“经济现代化”是一个其内容经常发生变化的概念，因为人

<sup>①</sup> [日] 鸟海靖等：《日本近现代史研究事典》，第359页，东京堂，1999。

类社会永远处在不断地向前发展的过程中。因此，这一概念应包括两方面的内容，其一是指经济发展水平，即各种经济发展指标均处在世界领先地位；其二是为下一个经济发展阶段奠定良好的基础，即具备可持续发展的各种必要条件。从这个意义上讲，虽然70年代以后日本的各种经济发展指标处在世界领先地位，但并没有为下一个阶段的经济发展创造体制上的必要条件，因而目前的日本在很大程度上尚未实现经济的现代化。

另外需要说明的是，本书所论述的“政府”指狭义上的政府，即行政机构。

### 三 理论与方法

在课题研究的理论运用上，本书主要是从广义政治经济学的角度，历史性地分析战后日本政治体制的形成、发展、变化及其对经济发展的影响，并从中探讨有关政治体制与经济发展之间的规律性。用恩格斯的话来讲，“政治经济学，从最广的意义上说，是研究人类社会中支配物质生活资料的生产和交换规律的科学”。“政治经济学本质上是一门历史的科学。它涉及的是历史性的即经常变化的材料：它首先研究生产和交换的每一个发展阶段的特殊规律，而且只有在完成这种研究之后，它才能确立为数不多的、适合于一切生产和交换的最普遍的规律”。<sup>①</sup>当然，随着社会经济的迅速发展以及社会利益的多元化，政治权力越来越多地参与到经济行为中，于是政治经济学中的政治成分逐渐增加。如果说经济学主要关注如何以最少的成本取得最大的利益，而政治学关心的则是如何分配那些业已由经济活动生产出来的利益。因此，政治与经济处于不可分割的互动状态。正如林德布洛姆所说

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第3卷，第186页，人民出版社，1972。

的那样，“鉴于多种理由，在分析基本的社会机制和制度时，必须把政治和经济联系起来。政府的主要行为很大程度上是经济性的，如税收、国防、教育、能源保护和行政管理、交通运输和信息传递、社会保障、经济稳定，以及推动增长”<sup>①</sup>。以《通产省与日本奇迹》一书而闻名的美国学者查默斯·约翰逊进一步将这种观点理论化，“通过制度和有利于此集团或彼集团的那种使规则制度化的斗争，政治和政治选择就构成了经济过程的运行方式”；“现代经济理论研究各种经济力量如何在没有制度的条件下相互作用，政治经济学则研究经济理论如何通过制度而得以实现”<sup>②</sup>。本书正是在坚持马克思主义的基础上，借鉴上述理论或学说，具体分析构成政治体制主要内容的政治主体在政治过程中的地位与权力，以及政治主体之间的互动对经济运行方式乃至经济发展的影响。

在课题的研究方法上，本书将沿着两条主线加以展开，即一条主线是对不同时期的“55年体制”的论述，第二条主线是分析不同时期的“55年体制”对经济发展的影响，两条主线交叉进行。由于篇幅的关系，难以全面展开，仅将全书分为六个主要部分，分别分析“55年体制”的形成、功能、变异、终结及其与经济发展的关系。具体来说，就是第一章分析构成“55年体制”主要内容的政党政治是如何形成的，第二章与第三章分析各种政治权力及其相互之间的关系是通过何种途径推动经济发展的，第四章与第五章分析“55年体制”在进入经济低速增长之后，发生何种变化并逐渐变成经济进一步发展的桎梏的，第六章

---

① [美] 查尔斯·林德布洛姆：《政治与市场，世界的政治——经济制度》，第8页，上海三联书店、上海人民出版社，1994。

② [美] 查默斯·约翰逊：《日本政治经济学研究概况》，载日本国际交流基金编《美国的日本研究》，1988。

分析日本目前进行的政治、行政、国会改革将使其政治体制发生何种变化，以及将对经济的进一步发展产生何种影响。另外在结束语部分，从比较现代化的视角，分析在包括日本在内的追赶型现代化的东亚各国中，其政治体制的应有状态、重要作用及其必要的变化趋势等。

#### 四 课题的意义

首先，本课题研究在一定程度上具有弥补国内外学者对战后日本政治体制系统性、整体性研究不足的选题意义。

作为当事国，日本对“55年体制”即战后日本政治体制的研究最多，成果也最为丰富。在“55年体制”的形成时间上，多数日本学者主张以自民、社会两党各自统一的1955年为起点，其中最具代表性的是“55年体制”用语的创始人升味准之辅。1964年6月号的《思想》杂志刊登了升味准之辅的论文《1955年的政治体制》，该论文经过作者的修改后，收录在1969年出版的《现代日本的政治体制》一书中，结果使“55年体制”这一词汇为日本政治学界所接受。升味这篇论文一开头就明确指出，“如果有人问到现在的政治体制是什么时候形成的，我毫不犹豫地回答是1955年。即这一年秋天进行的社会党统一和保守党合并，构成了现在的政治体制的框架”。

升味准之辅的观点成为日本学术界多数学者的共识，直到90年代出版的政治学著作仍坚持该学说。例如，“1955年社会党两派联合，与之对抗，自由、民主两党也实行了保守合并，由此形成了所谓55年体制”<sup>①</sup>；“1955年10月，分裂为左右两派的社

<sup>①</sup>〔日〕日本政治学会编《55年体制的形成与崩溃》，第2页，岩波书店，1979。