

国际政治经济与安全译丛



# 体制转型

日本政治经济学的比较动态研究

## REGIME SHIFT

COMPARATIVE  
OF THE JAPANESE POLITICAL ECONOMY



YZLI0890107079



[美] T.J. 彭佩尔 (T.J. Pempel) / 著 徐正源 余红放 / 译

**提供创新性框架  
理解日本政治经济制度的关键性变化**

 中国人民大学出版社

国际政治经济与安全译丛

# 体制转型

日本政治经济学的比较动态研究

## REGIME SHIFT

COMPARATIVE DYNAMICS OF THE JAPANESE POLITICAL ECONOMY

[美] T. J. 彭佩尔 (T. J. Pempel) / 著 徐正源 余红放 / 译

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

体制转型:日本政治经济学的比较动态研究/(美)彭佩尔著;徐正源,余红放译.—北京:中国人民大学出版社,2011  
(国际政治经济与安全译丛)  
ISBN 978-7-300-14287-6

I. ①体… II. ①彭…②徐…③余… III. ①政治经济学—对比研究—日本  
IV. ①F131.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 182157 号

国际政治经济与安全译丛

**体制转型——日本政治经济学的比较动态研究**

[美]T.J. 彭佩尔/著

徐正源 余红放/译

Tizhi Zhuanxing

---

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080

电 话 010-62511242(总编室) 010-62511398(质管部)

010-82501766(邮购部) 010-62514148(门市部)

010-62515195(发行公司) 010-62515275(盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京市易丰印刷有限责任公司

规 格 160 mm×230 mm 16 开本 版 次 2011 年 10 月第 1 版

印 张 20 插页 1 印 次 2011 年 10 月第 1 次印刷

字 数 286 000 定 价 48.00 元

---

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

谨以此书献给Kaela

## 序 言

自 1998 年本书首次出版以来，围绕日本实际上到底有多大程度的变化的问题，分析家和政策制定者之间的争论从未平息。本书此次再版提供了一个机会，使我不但可以改正书中的几处语法错误，而且能用较新的事态发展检验其中的核心论点。毫不奇怪的是，我认为这些事态发展再次证明，书中一再强调的论点从根本上来讲是正确的。与本书首次出版时相比，目前有更有力的证据表明，日本政治经济正经历着根本性的体制转型，即如其他工业化国家曾经历的那样。

在第二次世界大战后的大部分时间里，主要工业化国家均奉行凯恩斯主义财政政策，并由此导致了相对高企的通货膨胀率。随之而来的公民消费能力的增长，即便只是名义上的，也缓解了有产者与无产者之间的政治紧张局面。社团主义谈判协议（corporatist bargaining arrangements）进一步促进了经济增长与政治稳定的结合。日本也有类似的目标，但实现目标的手段却截然不同。在日本，预算保持典型的平衡，通货膨胀率很低，企业主谈判只在企业层面进行，不会提到国家层面。二战末期曾出现的日本社会分裂的政治紧张局面，不是通过凯恩斯主义、通货膨胀或社团主义（corporatism），而是通过建立在保护国内市场、工业化政策和扩大出口基础上的经济高速发展来缓解的。不断提高的制造业生产率，加上通过贸易使日本最具国际竞争力的公司快速扩张，使日本的经济增长率在约 40 年内一直比经济合作与发展组织（OECD，简称经合组织）其他国家的平均增长率高一倍。高速增长反过来又产生充足的政府资源，使政治家得以奉行“收买”受快速工业化侵害的地区、部门和行业的政策。

玛格丽特·撒切尔和罗纳德·里根均在其国内系统性地转变了此前奉行的凯恩斯式扩张政策，大大降低了英国和美国的通货膨胀率。两国的精英均认为，由此带来的贫富差距并没有以前所担心的那么具有政治破坏性。受其严格的经济政策所限，欧洲货币联盟（European Monetary Union）也将凯恩斯式扩张这一政治武器从其成员国的政策选项中剔除。所有这些国家均经历了其国内政治经济的大规模重组。诚然，由此产生的一系列的体制转型虽不尽相同，具有各自国家的特色，但它们所产生的新体制均与该国内此前的政治经济结构极不相容。

日本的政治和经济体制则是通过不同的方法建立的，也是采用不同形式转换的。其旧体制不是通过改变凯恩斯主义和通货膨胀，而是通过快速融入世界资本市场遭到破坏的。这一融入过程暴露出日本大量金融（还有其他）机构缺乏竞争力。其结果是产生了破坏旧体制稳定的大规模经济危机。日本至今还未完全从这场危机中恢复。这场危机在政治方面造成的恶果并不亚于经济方面：缓慢的经济发展使日本政治家无法再像以往那样每年获得可预见的财政收入增长，这一增长曾使日本政治家得以用相对轻松的方式既支持经济方面的赢家，又能应付经济方面的输家。自由民主党 38 年政治霸权的终结，就是一个关键的结果。自此而后，接近零增长的经济增速迫使政策制定者们作出前所未有的困难选择。激进的重组有可能重振经济竞争力，但也会带来令强有力的政治家、官僚及其选民政治上难以承受的代价。相反，继续保护国内经济，尽管从长期来看会付出经济上的代价，却可能弱化赢家和输家之间有可能公开化的冲突，同时（不必然同步）有助于保住掌权者的位置。毫不奇怪的是，至少现在，日本政治家选择了后一条道路。其结果是重组出一个强烈偏向于依赖政府扶持的团体和经济部门的政治经济和政党联盟。目前实行的依靠大规模财政赤字和支出的公共政策，使得日本的长期公共债务占到国民生产总值的 130% 以上，远远超出其他工业化民主国家的水平。与过去不同的是，日本正奉行新凯恩斯主义政策，这是目前大多数其他国家在政治上无法实现的。日本的保护主义者把持着权力，但这是以对经济动力和未来纳税人造成较大损害为代价的。即如萧伯纳（George Bernard

Shaw) 曾指出的那样：“一个通过剥夺甲来补贴乙的政府，经常可以得到乙的支持。”

2000年的日本政治经济与1965年、1975年，甚至1985年时已大大不同了。其时，日本已有了一整套经过改进的政党和选举体制；政治左派的力量丝毫没有减弱；原本相互隔绝的公民团体和非政府组织获得了新的影响力；《信息自由法案》(Freedom of Information Act) 开始撩开官僚体系的面纱；公司自主权的增大减弱了许多人向官僚决策者透露内幕消息的意愿；国家的官僚机构在行政层面上得到重组。在经济领域，随着传统的存在于银行、证券和保险业的“防火墙”遭到破坏，随着政府的金融和货币政策权力的分开，随着控股公司重新引入，随着巨型公司的失败或购并，随着新成立的公司重新超过破产公司的数量，随着大量非日本人所有的公司通过联盟、兼并购或收购进入该国，日本的金融行业正经历着大规模的重组。很多行业的公司实现了生产链国际化，重组了董事会，精减了工人，改变了融资来源，大幅减少了公司间交叉持股，采用了新的会计准则，并且转而实行对国际资本成本和股东价值日益敏感的商业计划。

上述事实，以及许多同样能说明日本已然转型的事实，目前几乎无人提及。人们争论的是它们的重要性。包括我在内的许多人认为，这些事实代表着对日本先前的政治和经济结构的明显而根本的改变。当我与日本的政治和经济精英，以及其他社会地位略低的人士交谈时，我明显感觉到这样一种流传很广，但并不普遍受欢迎的观念：日本正处于激烈的变革之中，这种变革的速度惊人，而且危及社会的稳定。但是，其他的观察家则认为，相对于过去的延续性而言，日本的变革依旧有限。上述两种观点都是对的。日本改变的速度对许多人来说过快了，但对某些人而言则显得太慢。现在，日本不再是原来的日本，但也与许多批评家理想中的日本相距甚远。争论的焦点仍集中于平衡、检测和比较。

任何国家政治经济的变化一般都呈现出典型的社会达尔文主义的渐进特征，而不是像《创世记》中上帝七天创造世界那样一蹴而就。而且，复杂的政治经济变化中形成深厚的相关机制性根基的时间，远比韩国以闪电般速

度改变迫害基督教传教士的做法所耗的时间要长。同样的，几乎可以肯定的是，日本将继续更加明显地体现出这种延续性与变革性的交融。就我对2000年日本的观察而言，我认为席卷日本的经济变革要远比日本的政党和选举体制的变化明显。日本的公司经理层和金融高层显示出的摒弃旧体制的意愿，要比该国政治家和官僚的意愿强得多。但这种经济与政治以及赢家与输家之间的紧张局面，最终需找到解决办法。对未来而言最富挑战性的问题将集中于如何使平衡发挥作用。是当前步伐缓慢的选举和政党政治被迫适应变化速度快得多的经济结构吗？或是经济动力受制于政治领域的自我保护和对资本主义的创造性破坏带来的政治痛苦的憎恶？抑或是，像最有可能的那样，继续在政治和经济两个领域间形成复杂而富有活力的互动？

T. J. 彭佩尔

2000年

于西雅图、华盛顿和东京



## 目 录 | Contents .....

### 1/ 序言

导言：冗长的延续，激进的转型

5/ 日本的差异性

13/ 转型中的日本

16/ 观点简述与本书计划

### 第一部分 体制——实现战后稳定的不同方法

#### 第 1 章 政治经济模式：各种类型的体制

28/ 体制的性质

30/ 体制的三大关键因素

37/ 四种类型的体制

#### 第 2 章 20 世纪 60 年代的日本：保守政治和经济增长

61/ “加满了油”的保守体制

69/ 重商主义的公共政策

98/ 保守体制的内外关系

#### 第 3 章 从混乱到统一：保守体制的形成

121/ 旧体制遭到破坏，左翼势力赢得机会

124/ 结构变化与延续

125/ 社会经济变化

127/ 与左翼的联络

131/ 保守派的反击：引入保守体制

132/	社会联盟的建立
139/	创造选举的可能性
144/	迈向政策一致：一种政治经济学的融合

## 第二部分 体制转型——调整、崩溃和重建

### 第4章 过渡与崩溃：重组时期

166/	对政权稳定性的挑战
169/	在调整和崩溃之间
172/	社团主义的瑞典：集团的崩溃
175/	美国
179/	英国：保守化改革
183/	意大利：一党政治的终结

### 第5章 20世纪90年代的日本：政治分裂和经济混乱

196/	20世纪90年代：保守主义的多事之秋
204/	公共政策框架：被抽离的重商主义
216/	保守体制核心的分裂
223/	新的社会分工
228/	结论：20世纪90年代的保守主义

### 第6章 在调整与破除之间：对旧体制的保护与侵蚀

239/	对保守性主导力量的挑战
252/	第一和第二次序的变化：在调整和破坏之间

262/	行政改革、“日本式福利”和财政约束
270/	“成功”调整的表象
272/	自民党的分裂和泡沫的破灭：体制崩溃
结论：世界经济演变中的体制	
292/	作为一种概念分析工具的“体制”
296/	日本新体制的前景
306/	全球化政治经济中的体制

## 导言：冗长的延续，激进的转型

20 世纪 90 年代末的日本政治经济，与二三十年前截然不同。内部分化终结了自由民主党（自民党）38 年来对胜选的垄断。该党失掉了在国会的多数地位，并由此导致了日本整个政党体系的重新洗牌。1993 年 7 月，政治世家武士家族年轻、英俊的后代，日本新党领导人细川护熙在意识形态各异的七党联盟的支持下当选，成为 1955 年以来日本首位非自民党首相。

此后不久，通过与自民党及保守派小党先驱新党（New Party Sakigake）结盟，社会民主党〔此前的社会党（JSP），因主张激进政策而成为自民党的宿敌〕领导人村山富市成为日本首相，从而终结了该党长达 50 年的在野历史。

20 世纪 90 年代中期到末期，新政党蜂拥而出。在经历长达 25 年的、罕见的选举和政党稳定之后，日本政党像变形虫一般飞速且变幻莫测地分化和重组，此间没有任何政策和社会经济逻辑可言。尽管 1996 年大选后，自民党重新成为日本的第一大党并掌握了内阁控制权，但此时的自民党已远非当年的自民党了，而且它再也不可能享有昔日的压倒性优势。<sup>[1]</sup> 日本的官僚机构曾经以内部团结、人员素质和决策水平高及在政策制定过程中的地位强势而著称，此时却因为一系列的政策失误、高官肆无忌惮地受贿和内幕消息被披露、大量高层人员锒铛入狱，以及其在塑造宏观经济或微观企业行为方面的作用下降而备受诟病。

经济方面，变化同样引人注目。伴随着地产市场价格和股市同时崩盘，从 20 世纪 50 年代开始一直延续到 20 世纪 80 年代末期的长达 40 年史无前例的经济增长戛然而止。随之而来的是 7 年的经济接近零增长，无数金融机构大规模倒闭，至少 6 000 亿美元无法清偿的贷款，日本债券的国际信用下降，公共债务爆炸式增长。不计其数的一度自命为世界一流的银行和企业亏损累累，不得不哀求政府为其保命。还有的企业 25 年前几乎完全依靠国内市场，而在 90 年代末已大幅将生产和销售设施投放全球，它们徒有日本企业的虚名，而事实上其人员、生产设施或企业联盟均不再日本化了。对这些企业而言，东京的权力游戏的重要性，已居于它们正卷入的世界各地的权力游戏之后了。

在二战后的大部分时间内，日本和经合组织的其他国家都有着相当大的差别。政治上，日本的选举和政府体系被一个保守政党垄断的程度是其他工业化国家所不可比拟的：该党与第二大党的席位对比有着 2 : 1 的优势；该党实际上掌握着所有的内阁职位；政府对经济生活各方面均有广泛影响。

在经济上，日本也是独一无二的。国家经济增长率一般都高出经合组织的其他国家一倍；制造业的劳动生产率遥遥领先；失业率和通货膨胀率出奇地低；资本项目盈余加速增长；日元的地缘影响不断增加；储蓄率持续高企；海外投资和控股爆炸式增长。该国显示出对国际经济危机更好的调适能力。日本成功的高超技巧令其他看起来更缺乏弹性的工业化国家震惊。

高速增长和可预测的政治的终结，使日本成为国内外激烈争论的主题：日本政治经济是正朝着更深刻和更实质性的层次转型吗？如果是这样的话，这一转型具有哪些特征？国际经济力量和国内转型开始推动日本具有一些其他工业化国家的“共性”吗？或是政治经济动荡只是一系列使人感到不快的减速障碍，它们将使日本转回更顺畅的“纯日本化”体系？转型潮流是实在的、深层次的、有意义的，还是只是掩盖着不变的核心核心的粉饰伪装？

这些问题形成本书开始时提出的谜：日本曾在那么长的时间内与其他工业化民主国家显著不同，而 20 世纪 90 年代的日本又与此前不久的它截然不同。然而，日本的特别之处也只是更具普遍性的谜的特殊体现。

首先，为什么各国的政治经济会各不相同？是什么造成各国的历史轨迹多姿多彩且泾渭分明？更复杂的是，为什么这些差异会持续那么长的时间？为什么它们不会融合成某种“最佳操作规范”？<sup>[2]</sup>

社会转型问题也同样令人费解。对大多数国家而言，通过观察它去年的行为一般就可以准确地预测其明年的行为。社会行为在很大程度上存在“路径依赖”。行为体在  $t_2$  时间点所处的位置在很大程度上取决于它在  $t_1$  时间点的位置。从某种程度上讲，一个国家的现状通常反映出它近几年的状况。当然，即便是最“稳定”的国家，即便它们在相当长时间内遵循着一成不变的模式，它们有时也可能由一贯的轨道突然转换到另一条大相径庭的轨道上去。经过这种转型后，对过去的继承远少于对历史的割断。路径依赖平衡会周期性地被激进的转型所打断，成为历史轨迹上的急转弯。

“间断式平衡”（punctuated equilibrium）这个术语经常被用来描述这种突然的转型伴随着冗长的延续性的混合体。典型案例包括：英国 1846 年废止《谷物法》（Corn Laws）之前，由保守党统治，奉行农业保护主义，此后却是绵延几代人的更彻底的民主化、更自由的贸易，以及辉格党和自由党的统治。德国在第三帝国之前是长时期的集权统治下的现代化和对外扩张，但在第三帝国毁灭后，德国却走上了奉行和平主义、议会制政府和个人财富增长的道路；中国在清朝统治结束后经历了一个多世纪的混乱和内战，直到在毛泽东领导下成功地建立社会主义制度，而 1978 年后，该国又进行了社会主义市场经济体制改革。阿根廷曾长期出现军事政变，经历过“失踪者”（desaparecidos）恐怖分子统治时期，但此后却产生了民主化和政党统治浪潮。美国在 19 世纪末长期由共和党执政，奉行赤裸裸的重商主义政策，一直到 20 世纪 30 年代初的大萧条，此后却是“新政”后奉行社会福利主义的时期，该时期一直延续到 20 世纪 60 年代中期。

上述例子表现出一个国家是如何从一条可预测的道路突然转变方向的。相对于它们突然转型的现象来说，导致转型的原因则没有那么明显。当该国遭遇到不容置疑的失败时，这种割断历史的现象比较容易理解；但当它们原来的道路还在产生效益时，这种转变的原因就难以理解了。

这种关于延续性和转型的争论在研究工业化民主国家的过程中不时出现。<sup>[3]</sup> 两类针锋相对的解释经常发生冲突：一类强调各国间历史上留下的差异；另一类则专注于研究面对使各国趋同的全球力量，某一个国家可能表现出的独特性。

关于国内和国际力量孰优孰劣的争论，在 1980 年后再度成为焦点。冷战的结束，资本和制造业的国际化，最佳操作规范的传播，国际贸易和投资的增长，全球化、私有化、自由化的普及，税收政策收紧，福利政策和公共部门就业削减，甚至“历史终结”的说法——所有这些都只是所谓促进经济发达国家趋同的力量的一小部分。

当然，许多观察家早就指出这种或那种“超越国界的”力量将消灭民族国家之间的差异。如 19 世纪的卡尔·马克思、赫伯特·斯宾塞、亨利·圣西门以及更近些的查尔斯·金德伯格（Charles Kindleberger）、克拉克·克尔（Clark Kerr）、雷蒙德·弗农（Raymond Vernon）和丹尼尔·贝尔（Daniel Bell）<sup>[4]</sup>，不管他们指出的是哪种特殊的力量，是阶级冲突也好，是科技、市场、资本流动、通信也罢，他们强调的假说都是：国家间现存的差异将消失，世界将形成更深刻的政治经济一体化。

现代日本是研究这些相互关联的问题的一个特别具有启发意义的窗口。从 19 世纪最后 30 年一直到二战战败，日本的历史轨迹与德国、意大利、西班牙、奥地利及其他后起的工业化国家基本相同。政治保守主义、军国主义和对外扩张是其标志。但在此后的四五十年内，日本和它战前的历史分道扬镳，奉行了截然不同的道路。此外，新道路也使日本呈现出与其他工业化民主国家不同的政治和经济组合。

当然，从另一更广的意义上讲，战后的日本也很像其他的工业化民主国家。选举制民主、资本主义经济、高水平的工业生产率以及远高于世界大多数人的生活水平，这些特征将这 20 多个资本主义民主国家的群体与其他的 150 多个国家区分开来。

尽管在这个层次上讲，工业化民主国家彼此类似，且有别于其他的国家，但更仔细的研究可以揭示出它们的重大差别。战后日本是最异乎寻常的

一个。从 20 世纪 60 年代到 90 年代中期，日本没有明显类似的“同胞”，这和它在战前与德国、意大利或奥地利的类似不同。

在二战后相当长的时期内，法国和意大利宛如孪生兄弟，新西兰和澳大利亚，瑞典、挪威和丹麦，荷兰、比利时、卢森堡三国，也都形成了各自的集团。英美联盟国家也不同于欧洲大陆的民主国家。但日本与这些国家都大相径庭。它无法与其他任何工业化民主国家类比<sup>[5]</sup>，可以典型地体现出这一点的是西方七国集团领导人峰会的照片，照片上总是其他六国领导人扎堆（可能是故意的）显示平等和友谊，但日本首相却在边缘徘徊。

然而，到 20 世纪 90 年代末，日本开始告别原先的自我。自民党霸主地位的消失，新选举体制的产生，政党体系的剧变，国家经济表现总体下滑以及最终内部金融、就业和制造业结构的变化，都体现了这一突然的转型。它们表明，日本已偏离了此前近 40 年的道路。不管大家是否相信日本正变得类似于其他民主国家，它的这一转型却是毋庸置疑的。

因此，战后日本在两个重要方面适合进行资本主义及其潜在融合的比较研究。首先，日本经历过长时间的政治经济内部稳定期；但其政治经济的组织和运作却与其他工业化民主国家迥异。其次，20 世纪末日本经历了大规模的变化。这样一来，现代日本就提供了三个层次的对比：日本与其他民主国家的差异、日本自身不同时期的变化、日本与其他民主国家的共性与特性。

## 日本的差异性

围绕着日本与其他工业化民主国家的主要差别有两个突出的谜，一个是政治层面的，另一个是经济层面的。在政治层面，根本问题是自民党的执政时间。从 1948 年到 1993 年，绝大多数内阁职位不是被来自自民党就是被来自其前身的政党的国会议员所占据。在其成立后的近 40 年时间内，自民党与第二大党日本社会党的国会席位对比总保持着近 2 : 1 的优势。在各地方县市，保守势力的优势更为明显。直到 1989 年，自民党才失去参议院的多



数。在更有权力的众议院，自民党将无可挑战的多数又保持了4年。在所有的现代工业化民主国家中，日本的1948年至1993年是最长的保守派持续胜选期。

尽管自民党赢得了大多数的选举，但它几乎从未获得过日本公民毋庸置疑的爱戴，至少民意调查的结果如此。民意调查显示，自民党支持率的高点出现在20世纪60年代，但也未超出过40%。此后，自民党的支持率一路走低，至20世纪70年代跌到25%左右。从那时起，自诩为无党派人士的日本人超过了自民党支持者的人数。<sup>[6]</sup>所有民主国家都经历过政府支持率低落的时期，但考虑到自民党虽失去多数支持却从未失去权力这点，日本的政府支持率更是出奇地低。

自民党内部管理的名声也很差。最多隔5~6年，就会爆出一桩牵扯到许多高层政客的大丑闻，比如最为臭名昭著的昭和公司案（Shōwa Denko）、黑雾案（Black Mist）、洛克希德案（Lockheed）、利库路特丑闻案（Recruit）以及佐川急便案（Sagawa Kyūbin）。日本公民并未以“司空见惯的政治事件”的愤世嫉俗态度来容忍这些丑闻。每次爆出丑闻后，自民党的支持率都会大幅受挫，媒体引导大量的公共机构呼吁结束“金钱政治”，各种改革方案纷纷出台，专家们总会在此时跳出来，明显缺乏历史远见地评点一番，说什么“这可能标志着保守派统治的终结”。<sup>[7]</sup>

在情况最严重的时候，如1972年4月的佐藤荣作首相，1974年9月的田中角荣首相，以及1979年末的大平正芳首相，或1993年夏天的宫泽喜一首相，公共支持率暴跌至百分之十几，甚至百分之几，而且，与此同时，他们领导的自民党的支持率比这些首相还要低。<sup>[8]</sup>如果是在其他的民主国家，如此低的支持率将不可避免地导致执政党失去权力，即便只是让该党短期在野悔过也罢。但在上述案例中，前三次自民党均在众议院获得55%、49%和57%的席位。<sup>[9]</sup>只有1993年那次，支持率下降的自民党才失去对重要的众议院的控制，而且这主要是由自民党内部分裂，而不是由选票大量流失造成的。

这种保守派持续执政的现象之所以令人疑惑，主要是因为二战后日本已