

JAPAN



誰統治日本？

經濟轉型之**非正式**制度分析

蔡增家 著




 巨流圖書公司 印行

誰統治日本？

——經濟轉型之非正式制度分析

蔡增家 著

 巨流圖書公司印行

國家圖書館出版品預行編目資料

誰統治日本？——經濟轉型之非正式制度分析 /
蔡增家著 .-- 初版 .-- 台北市：巨流，2007〔民96〕

面：公分

參考書目：面

ISBN：978-957-732-270-8（平裝）

1. 經濟制度 - 日本 2. 經濟發展 - 日本

552.31

96004580

誰統治日本？

——經濟轉型之非正式制度分析

作者：蔡增家

出版者：巨流圖書股份有限公司

創辦人：熊嶺

總編輯：陳巨擘

封面設計：陳忠民

地址：11605 台北市文山區指南路二段 64 號集英樓 2 樓

電話：(02) 86613898

傳真：(02) 86615465

郵購：郵政劃撥帳號 01002323

E-MAIL：chuliu@ms13.hinet.net

http://www.liwen.com.tw

總經銷：麗文文化事業機構

地址：80252 高雄市苓雅區五福一路 57 號 2 樓之 2

電話：(07) 2265267，2261273

傳真：(07) 2264697

法律顧問：林廷隆律師

電話：(02) 29658212

出版登記證：局版台業字第 1045 號

ISBN：978-957-732-270-8

2007 年 4 月初版一刷

定價 360 元

版權所有·請勿翻印

本書如有破損、缺頁或倒裝，請寄回更換

附表

- 024 表 2-1 制度的結構與規範
- 039 表 2-2 非正式制度的種類與屬性
- 053 表 2-3 日本五項非正式制度的種類與屬性
- 095 表 4-1 多元主義、統合主義與行政指導
- 098 表 4-2 行政指導當中政治關係與政策類型
- 104 表 4-3 政府管制的型態
- 112 表 4-4 日本政治過程中行政指導的管制手段
- 132 表 5-1 日本官員退休空降到主要部會所屬機構
- 146 表 5-2 日本國會議員具有官員背景的人數統計
- 147 表 5-3 1994 年日本各主要部會官員空降到私人企業的人數
- 150 表 5-4 2005 年日本官員空降的管道及件數
- 163 表 6-1 審議會的類型
- 176 表 6-2 日本主要審議會的類型比較
- 205 表 7-1 1960 年代住友商事與旗下企業之間的股份關係
- 205 表 7-2 1966 年三菱商事從銀行融資及股份關係的結合
- 206 表 7-3 住友金屬工業與其他集團股份關係
- 220 表 7-4 2001 年世界銀行對日本銀行與他國銀行的評比
- 221 表 7-5 2001 年 7 月日本主要銀行的營運狀況
- 223 表 7-6 2000 年眾議院候選人出身背景分析表
- 224 表 7-7 日本政界有力者主要政治獻金來源 (2000 年)
- 226 表 7-8 2000 年眾議院選舉各黨派來自四大銀行體系的政治獻金
- 229 表 7-9 2001 年日本主要銀行與其他金融機構交叉持股金額
- 283 表 9-1 日本政府官員空降到私人企業擔任董事長人數轉變 (1982-1998)
- 297 表 9-2 小泉改革的政治經濟效應
- 300 表 9-3 日本五項非正式制度的種類與屬性

附圖

- 012 圖 1-1 本文的研究方法
- 015 圖 1-2 本文的主要分析架構
- 022 圖 2-1 不同的制度型態
- 033 圖 2-2 制度分析的議題導向與演變
- 049 圖 2-3 正式制度與非正式制度的效應曲線
- 050 圖 2-4 正式制度、非正式制度與經濟轉型
- 085 圖 3-1 非正式制度在戰後日本經濟體制中的運作
- 086 圖 3-2 戰後日本非正式制度的轉變
- 127 圖 5-1 日本官員空降的種類
- 204 圖 7-1 交叉持股關係圖
- 209 圖 7-2 銀行交叉持股的政治經濟面向
- 213 圖 7-3 二次戰後日本都市銀行合併過程（1945-2002）
- 228 圖 7-4 2000 年日本銀行對建設公司的支援
- 244 圖 8-1 日本財政融投的運作方式
- 269 圖 9-1 非正式制度與日本鐵三角之間的互動關係
- 276 圖 9-2 非正式制度在 1990 年之前日本經濟體制當中的運作
- 285 圖 9-3 非正式制度與日本經濟衰退的關係
- 302 圖 9-4 日本的非正式制度改革與經濟轉型

序言

日本，一個距離我們很近，但是卻又讓我們難以瞭解的國家。日本不但是一個融合現代科技的經濟大國，同時也是兼具傳統保守文化的傳承，當我們常常在東京的街頭，看著手上拿著最先進的 3G 影像手機，但卻又身穿傳統和服的日本人，就知道這些傳統文化，是深深烙印在他們日常生活的一舉一動，同時也深深影響著他們的做事方式。而這些由傳統文化所延伸出來的非正式制度，不但體現在戰後日本的政治發展，同時也左右著日本的經濟政策，而這些非正式制度，就好像是一個面紗牢牢著掩蓋著日本，讓外人難以窺探它的面目。

其實我想打開日本這層面紗的念頭已經很久了。當我在 2003 年，正在撰寫《日本轉型：1990 年之後政治經濟體制的轉變》（台北：五南，2004 年）的時候，就已經發現其實真正影響著戰後日本的政治與運作與經濟發展，就是這些非正式制度。而這一本書便是想透過對日本行政指導、官員空降、審議會、交叉持股及財政融投等五項非正式制度的運作，來分析日本在 1990 年代經濟衰退的根源。因此，這本書其實是「日本轉型」那本書的延伸，「日本轉型」是談戰後日本正式制度的轉變，而這本書是分析非正式制度轉變。我希望透過這兩本書來補足日本政治與經濟研究的缺口。

在漫長寫作的過程當中，受到許多先進學者給予我的幫助與鼓

勵。首先我要感謝政治大學政治系兼宗教所所長郭承天教授，感謝他帶我進入政治經濟學研究的殿堂，同時為我打下深厚的理論基礎。其次我要感謝日本東京外國語大學小笠原欣幸教授，在國科會的補助下，我多次赴日本進行訪談研究，小笠原教授不辭辛勞帶著我在日本各地做田野調查，讓我對日本政經體制及實際決策過程有了更深入的了解。

同時我也要感謝政治大學副校長，前國際關係研究中心林碧炤教授，政治大學國際關係研究中心主任鄭端耀教授、前主任林正義教授，第二所金榮勇所長、前所長蔡瑋教授，中心二所同事以及中心所有同仁，在這五年多對我的鼓勵與幫助，這是讓我能夠專心寫作的最大因素。其次佛光大學政治系及前台大法學院院長許介麟教授及其夫人政治大學日文系傅琪貽教授、台灣大學政治系教授蕭全政教授、楊永明教授、政治大學政治系何思因教授，中央研究院吳玉山教授、張啓雄教授、黃自進教授，成功大學宋鎮照教授及中興大學袁鶴齡教授鼓勵我繼續從事日本研究，同時他們也是我最好的諮詢者。

當然在寫作過程當中，感謝政治大學國際關係研究中心提供豐富的書籍及舒適的研究環境，讓我能夠在沒有沈重教學負擔的情況下盡情的從事學術創作，以及行政院國家科學委員會對我這個研究案的補助，當然也要謝謝巨流出版社陳巨擘總編輯，願意不辭成本來為我出版這本書，最後也要謝謝姿璇在寫作的過程當中給我最大的支持與鼓勵。

蔡增家

於政治大學國際關係研究中心

2007年2月6日

目錄

i 自序

- 001 第一章 前言
 - 001 第一節 楔子：日本式民主體制的運作
 - 005 第二節 為何要研究日本的非正式制度
 - 008 第三節 如何研究日本的非正式制度
 - 012 第四節 名詞解釋、分析架構與章節安排

- 017 第二章 理論探討：正式制度、非正式制度與經濟發展
 - 017 第一節 政治經濟學的制度分析
 - 023 第二節 制度分析的演變：從議題導向到現象論的分析
 - 034 第三節 正式制度、非正式制度與經濟發展
 - 041 第四節 正式制度、非正式制度與經濟轉型
 - 051 第五節 日本的例證

- 055 第三章 非正式制度與戰後日本經濟發展
 - 055 第一節 經濟高度成長期與非正式制度的建立（1955-1972）
 - 061 第二節 經濟轉型時期與非正式制度的盛行（1972-1985）
 - 066 第三節 泡沫經濟時期與非正式制度的變遷（1986-1990）

072 第四節 經濟衰退期與非正式制度的改革
(1991-2001)

078 第五節 非正式制度與戰後日本經濟發展

085 第六節 結語：非正式制度與日本鐵三角

087 第四章 日本官僚主導模式的確立：行政指導

088 第一節 日本的行政指導模式

092 第二節 國家權力與行政指導

098 第三節 行政指導下的政府管制型態

104 第四節 行政指導與戰後日本經濟發展

113 第五節 行政指導的政治經濟分析

121 第六節 結語

123 第五章 日本官僚主導模式的強化：官員空降

123 第一節 官員空降的定義與形成背景

131 第二節 官員空降在日本政經體制中的運作

141 第三節 官員空降、國會族議員與自民黨

148 第四節 官員空降對日本政治經濟體制的影響

157 第五節 結語

159 第六章 日本官僚主導運作的場域：審議會

159 第一節 日本審議會的定義與意涵

169 第二節 日本審議會的種類與制度運作

176 第三節 日本審議會的制度演變

182 第四節 審議會與日本產業政策的關係

- 188 第五節 審議會與利益團體的關係：以日本勞基法的修正為例
- 192 第六節 結語

- 193 第七章 官僚主導下的日本企業運作模式：交叉持股
 - 193 第一節 交叉持股與戰後日本經濟發展
 - 198 第二節 交叉持股的政治經濟學
 - 209 第三節 日本銀行體系的演變及四大銀行體系的背景分析
 - 221 第四節 日本四大銀行體系的政治分析
 - 225 第五節 日本四大銀行體系的經濟分析
 - 230 第六節 結語

- 231 第八章 官僚主導下的日本財政運作模式：財政融投
 - 231 第一節 日本財政融投的定義與意涵
 - 238 第二節 日本財政融投制度的演變與運作
 - 244 第三節 戰後日本財政融投的改革
 - 252 第四節 以日本郵政事業之改革為例
 - 258 第五節 以日本道路公團之運作為例
 - 264 第六節 結語

- 265 第九章 非正式制度與日本經濟衰退
 - 265 第一節 非正式制度與日本鐵三角關係
 - 271 第二節 非正式制度與戰後日本經濟成長
 - 277 第三節 非正式制度與 1990 年後日本經濟的衰

		退
287	第四節	非正式制度與 2001 年之後小泉的構造改革
297	第五節	非正式制度與日本經濟衰退的理論性意涵
303	第六節	結語
305	第十章	結論：誰統治日本？
	305	第一節 重新詮釋制度論的分析
	308	第二節 蛻變中的日本
313		參考文獻

第一章 前言

第一節 楔子：日本式民主體制的運作

1994年1月，日本政壇正進入二次戰後以來的戰國時代，執政長達38年的自民黨在改革不力、金權弊案叢生不窮的情況下，終於在1993年8月宣告下台，由日本新黨細川護熙所領導七黨一派所組成的聯合政府執政。¹細川政府執政之後，首要之事便是要完成政治承諾，通過在自民黨執政時期一再被刻意拖延的政治改革四法案（公職選舉改正法、政治資金規正法、政黨助成法及眾議員選區劃定法），以徹底改變過去日本的派閥政治。但是要讓這項政治改革法案通過並沒有那麼容易，因為脆弱的細川內閣內部七個政黨不但各懷鬼胎，來爭取自己本身最大的政治利益，²連在野的自民黨也蠢蠢欲動，亟欲利用這項

¹ 這七黨一派分別為新生黨（小澤一郎）、魁新黨（武村正義）、日本新黨（細川護熙）、社會黨（山花貞夫）、民社黨（大內啓伍）、公明黨（神崎武法）、社民連（江田五月）及民主改革連合，在聯合政府七黨一派243席當中，新生黨佔有55席，社會黨佔有70席，公明黨佔有51席，而首相細川護熙所屬的日本新黨只有35席。請參見福岡政行，《日本の選挙》，東京：早稻田出版社，2000年，頁14-16。

² 細川護熙雖然擔任聯合政府的內閣總理大臣，但是在聯合政府當中，最具有政治實力的卻是新生黨的小澤一郎以及魁新黨的武村正義，他們佔據了聯合政府當中的重要部會職位（包括內閣官房長官、外務大臣及通產大臣等），因此。細川護熙並無法在聯合政府當中掌握政治實權；其次在聯合政府的七黨一派的意識型態及路線也大不相同，由自民黨分裂出來的新生黨、魁新黨及日本新黨是屬於保守政黨，其次

法案來奪回政權。

時序來到 1994 年 1 月 29 日，位在東京永田町的日本參眾議兩院聯席會，正在投票表決政治改革四法案，外界普遍預估這項法案，應該會遭到擁有 223 席的最大在野黨——自民黨強烈的杯葛，³ 因為這項政治改革法案如果通過了，不但會關係到自民黨派閥的生存，同時也會攸關到日後政黨版圖的重整。但是出乎人意料之外，日本國會竟在一片和樂聲中，以多數優勢表決通過了這項選舉制度改革案，自民黨各大派閥出乎人意料之外，並沒有反對這項政治改革法案，這到底是執政的細川護熙成功地拉攏自民黨議員倒戈？還是在野的自民黨決定洗心革面拋棄過去派閥主導的政治運作呢？答案都不是，而是細川護熙首相在前晚的政黨協商當中，對這項政治改革法案作了重大妥協。

接下來我們必須要將場景拉到前一天，也就是 1 月 28 日晚上日本銀座の有樂町，在高級料亭內，自民黨內各主要派閥及執政七黨一派的政治要角正齊聚一堂，為明天政治改革四法案的表決進行政黨協商，為了要讓這項法案能夠順利通過，日本朝野雙方決定各退一步來達成共識：細川護熙在政治改革內容上作了重大妥協，他以允許候選人重複登記（單一選區及比例代表）參選為條件，來交換自民黨對政治改革改革四法案的支持，換句話說，形象不好的自民黨派閥候選

社會黨、民社黨、社民連及民主改革連合則是屬於革新政黨，最後公明黨則是走中庸路線。請參見 Ray Christensen, *Ending the LDP Hegemony: Party Cooperation in Japan* (Honolulu: University of Hawaii Press, 2000), pp. 36-37.

³ 因為這項政治改革四法案，自從 1993 年 11 月 16 日在細川護熙內閣通過提出之後，便曾經在 1994 年 1 月 21 日，被自民黨佔多數的參議院全體會議當中被否決掉，這讓細川內閣面臨重大的政治危機，所屬的聯合政府也搖搖欲墜，因此在 1994 年 1 月 29 日，日本參眾議兩院聯席會對政治改革四法案的表決，不但關係到細川個人的政治改革成效，也攸關聯合政府的政權是否能夠繼續維繫。Steven Reed, ed., *Japanese Electoral Politics: Creating a New Party System* (New York: Routledge Curtzon, 2003), pp. 7-8.

人，將來假若在單一選區當中落選，仍然能夠以重複登記名列為比例代表的安全名單來保證當選，這種掛雙重保險的選舉制度改革，便是促成自民黨派閥願意支持細川護熙政治改革法案的最主要原因；但是在另一方面，也就是重複登記參選制度，讓細川的政治改革四法案，原本是要改革日本派閥政治的美意也被大打折扣了，因為在日後，雖然日本選舉制度改革由過去的中選區制改革成小選區制，但是自民黨派閥仍然能夠透過重複登記參選來保證安全當選。⁴

這就是日本政治的運作，極度講究談判時的和諧與協商，相當重視彼此的關係與網絡，但是從外面觀察永遠不知道它內部的運作機制。通常表面上的政治和諧並非本貌，內部政黨之間的討價還價才是核心，通常表面上國會正式制度的運作並不是重點，前晚料亭內政黨協商的非正式制度才是主角，這種日本式民主體制運作，讓日本在正式制度上，雖然是一個實施內閣制的民主國家，但是在非正式制度的操作下，卻讓日本的民主體制出現了自民黨的長期一黨執政。⁵

那麼為何日本的非正式制度具有那麼大的影響力呢？這就必須從日本的傳統文化說起，從過去以來，日本便是一個社會約束力比法律約束力還要大的國家，例如眾所皆知，日本是一個低犯罪率的國家，而維護社會治安、塑造日本的國民行為大部份是靠非正式的社會約束力，而並不是正式的法律約束力，舉例來說，在2004年6月，一位台灣女孩子到日本富士山河口湖旅遊，結果被一位日本人殺害，當這位

⁴ 宮川隆義，《小選舉區比例代表並立制の魔術》，東京：東京大學出版社，1999年，頁18-20。

⁵ Gerald Curtis, *The Logic of Japanese Politics: Leaders, Institutions, and the Limits of Change* (New York: Columbia University Press, 1999); Bradley M. Richardson, *Japanese Democracy: Power, Coordination and Performance* (New Haven: Yale University Press, 1997), p. 18.

兇嫌被警察逮捕身份曝光之後，他的家人便連夜搬離居住地，深怕來自鄰居及輿論壓力的指責會讓其無法自容，因為傳統日本社會一向對於犯罪人的容忍度及接受度是相當低的，但也就是這種無形的約束力有效的維護日本社會秩序。⁶

而這種非正式制度，不但出現在日本的傳統社會體制，也顯現在戰後日本的經濟發展模式。例如眾所皆知，日本在戰後一直是個低失業率的國家，而有效降低日本失業率，並非單單只是依靠政府的勞工政策，而也要依賴日本企業傳統的雇用習性。舉例來說，從戰後以來，日本大部份的企業都是實施終生雇用制度，⁷也就是一位日本年輕的大學畢業生，一旦進入一家企業工作，便會通常一直待到退休，絕不輕易轉換跑道，而日本企業也有責任照顧一位員工直到退休，因此在歐美國家所講究的跳槽制度，其實並不適用於日本社會，通常日本企業是很難接受一個常常跳槽的員工。⁸這種企業終生的雇用制度，並不是由政府法令強制規定，但是卻普遍成為日本雇用市場上的通例，也就是這種非正式制度有效的維持日本勞動市場的穩定性。

而日本非正式制度出現在日本的政治體制上，便形成了派閥壟斷、官僚主導及企業獨大的政界、官界及財界的鐵三角模式，這種鐵三角模式的運作是以官僚體系為主體。從戰後以來，日本一直是由全能的官僚來指導國家經濟政策的發展，而日本官僚通常在 40 歲左

6 福武直，《日本社會的構造》，東京：東京大學出版社，1987年，頁4。

7 荒井一博，《文化・組織・雇用制度：日本的システムの經濟分析》，東京：有斐閣，2001年，頁6。

8 在歐美國家的雇用制度，員工跳槽是一件相當普遍的事情，而且在獵人頭公司的運作下，甚至有越跳槽薪水越高的趨向，但是在日本的傳統觀念上，一位跳槽的員工，會被新的公司視為是否很難相處，甚至被質疑是否在過去的公司發生何種問題。但是在1990年泡沫經濟破滅之後，終生雇用制在日本中小企業已經很難維繫了，但是在在大企業當中，仍然維持相當程度的終生雇用制度。

右退休之後，由自民黨栽培競選國會議員來到國會擔任族議員，或者是透過人脈關係空降到大企業擔任高級主管，這種官僚中年退休的空降模式，不但可以透過前官僚的專業知識，在國會當中為政府政策護航，同時也可以有效瞭解企業對於政府政策的需求，之後大企業再提供政治獻金來維繫自民黨的執政權。⁹而從日本現有相關法令當中，我們卻都看不到有關對於政界、官界及財界的鐵三角運作模式的規定，但它卻是戰後日本政經體制最重要的運作模式。

在瞭解日本戰後民主體制的運作之後，我們知道非正式制度是日本政經體制當中最重要的一項特性，而非正式制度對於戰後日本政治體制、經濟政策及社會福利等各個層面的運作都具有相當大的影響力。接下來本文則是要探討我們為何要研究日本的非正式制度。

第二節 為何要研究日本的非正式制度

日本參議院在 2005 年 8 月 8 日，以 108 票對 125 票否決日本首相小泉純一郎所提出的郵政民營化法案，於是小泉便決定解散國會，並於同年 9 月 11 日重新進行國會改選，將郵政民營化法案的通過與否直接訴諸於日本民意來決定，我們不禁要問：郵政民營化法案到底有何重要性呢？否則這項法案的否決為何會讓小泉大費周章來解散國會重新進行改選呢？其實表面上，小泉實施郵政民營化是要斬斷自民黨派閥背後的經濟來源，事實上小泉是覬覦郵政體系所擁有的 350 兆日圓，而在過去日本非正式制度的運作下，這筆龐大的資金通常會透過財政融投體系成為日本政府進行公共建設的主要資金來源，而這些公

⁹ 蒲島郁夫，《戰後政治の軌跡：自民党システムの形成と変容》，東京：岩波書店，2004 年，頁 44-46。

共建設基金便是政治派閥鞏固地方選票的重要基礎。¹⁰ 因此，本文主要的研究動機是非正式制度對戰後日本政治經濟體制到底會產生何種影響呢？

其次，小泉解散國會的另一項原因，表徵上是想要貫徹他改革的意志，實質上是要轉移人民對於他經濟改革不力的注意力，因為自 2001 年 4 月小泉上台之後，他所提出的構造改革至今仍然無法有效解決日本經濟衰退的難題，主要原因便在於自民黨內派閥對小泉改革法案的抵制，過去在日本非正式制度的運作下，這些派閥不但透過高官下凡體系來與保守官僚相互結合，同時也透過與道路公團的相互合作來獲得鉅額的地方建設基金，以確保派閥人物都能夠持續的當選，¹¹ 由此可見，不論是小泉的郵政民營化改革或是構造改革，其實都是與日本的非正式制度息息相關的。而非正式制度既然是戰後日本經濟成就的最大功臣，那麼為何日本政府現在反而要對非正式制度進行改革呢？這是本文的主要研究目的。

此外，自從 1990 年日本泡沫經濟破滅之後，日本經濟便開始陷入停滯期，在這期間，日本政府雖然陸續進行金融改革、財政改革及構造改革，但是至今已經過 16 年了，日本經濟仍然沒有完全復甦的現象。¹² 在過去學界解釋日本戰後這一波最長的經濟不景氣是有許多不同的看法：有些學者從國際層次來看，認為這是日本在 1980 年代實

¹⁰ Thomas F. Cargill, *Postal Savings and Fiscal Investment in Japan: the PSS and the FILP* (New York: Oxford University Press, 2003).

¹¹ 角本良平，《道路公團民營化》，東京：流通經濟大學出版社，2003 年，頁 17-18。

¹² 對於日本在 2000 年之後的經濟復甦，學界之間出現許多不同的看法，有些學者認為日本經濟在小泉的構造改革之後，已經完全擺脫泡沫經濟破滅後低迷的陰影，有些學者則認為日本經濟在 2003 年之後雖然逐漸復甦，但是恢復的力道仍然相當薄弱，距離 1986 年之前的經濟景氣標準仍然還有一段距離。請參閱橋本寿朗，長谷川信，宮島英昭，《現代日本經濟》，東京：有斐閣，2006 年。