

趙全勝

日本

政治背後的政治

兼論日本對華政策制定與中日關係

日本政治背後的政治

兼論日本對華政策制定與中日關係

12
02
68

目
館

日本

政治背後的政治

兼論日本對華政策制定與中日關係

趙全勝

商務印書館

日本政治背後的政治

作 者 …… 趙全勝
責任編輯 …… 林春福 張敏儀
封面設計 …… 甄玉琮
出 版 …… 商務印書館（香港）有限公司
 香港鰂魚涌芬尼街2號D僑英大廈
印 刷 …… 中華商務彩色印刷有限公司
 香港新界大埔汀麗路36號中華商務印刷大廈
版 次 …… 1996年6月第1版
 © 1996 商務印書館（香港）有限公司
ISBN 962 07 5194 9
Printed in Hong Kong

日本政治背後的政治

——兼論日本對華政策制定與中日關係

作者簡介

作者趙全勝現為美國亞美利堅大學 (American University) 國際關係學院副教授、哈佛大學 (Harvard University) 費正清東亞研究中心研究員。畢業於中國北京大學國際政治系，獲美國柏克萊加州大學 (University of California at Berkeley) 政治學博士和碩士學位，以及哈佛大學博士後研究。

他曾在美國塔夫茨大學佛萊徹外交法律學院、希門斯女子學院、歐道明大學、克立夫蘭州立大學以及香港科技大學任教。還曾在美國和平研究所、東西方中心、柏克萊加州大學、香港中文大學、日本東京大學和英國牛津大學擔任研究員。

主要研究領域為國際關係和比較政治學，集中於中國和日本的內政外交和亞太地區國際關係。除在學術刊物上發表40餘篇論文外，還出版了以下中英文專著：

【英文專著】：

Interpreting Chinese Foreign Policy: The Micro-Macro Linkage Approach, 英國牛津大學 (Oxford) 出版社1996年出版。

Japanese Policymaking: The Politics Behind Politics, 英國牛津大學 (Oxford) 出版社和美國普瑞格 (Praeger) 出版社1993年出版，被美國《選擇》(Choice) 雜誌評選為優秀學術著作。

Politics of Divided Nations: China, Korea, Germany, and Vietnam (共同編著)，美國馬里蘭 (Maryland) 大學法學院1991年

出版。

【中文專著】：

《日本政治背後的政治：兼論日本對華政策制定與中日關係》，香港商務出版社1996年出版。

《分裂與統一：中國、韓國、德國、越南經驗之比較研究》（編著），台灣桂冠出版社1994年出版。

前言

(寫於1993年初)

斯卡拉賓諾
(Robert A. Scalapino)

與若干東亞社會相比照，日本已是一個成功地綜合了穩定與發展的國家，這個國家在過去40餘年間已取得巨大的經濟成就。而一黨執政的局面自1955年以來就已經形成，政府官僚一直保持非常專業化、相對的誠實及對本身工作充滿自信，其權力法統亦十分穩固。其他社會常見的政治抗議活動在日本卻很少見到，即便是有這樣的活動，也只是針對特定的問題而產生。政治的連續性表現於很多日本國會議員的子女與親屬世襲其職位。

日本問題分析家勾勒出日本決策過程中兩種似乎頗為矛盾的現象：“日本株式會社(股份公司)”與“無舵之船”。第一種現象是指政府機構與民間企業之間的一體合作，亦即一個封閉的、在政府指導下的經濟活動的整合體，通過一系列董事會的聯繫使整個金融工業連成一體。由此產生了一個目標高度集中、嚴格施行、相對排他以及外部難以滲透的體系。第二種現象是指政府內外各部門之間互為制約、爭權奪利，而缺少負責統籌協調的最高權威。無人會在這種自下而上的決策過程中承擔責任。一個模糊共識的達成，亦頗費時日。用斯坦(Gertrude Stene)描述奧克蘭城市時的話說：“那裏無人負責”。

這兩種現象至少在表面來說是捕捉了一部分現實。事實

上，現今的日本社會與政治比這兩種簡單靜止的現象所描繪的更加複雜、更加富於變化。像通商產業省 (MITI) 這樣至關重要的政府官廳的作用一直在變；行政指導更多地以行政建議的方式出現，而且在相當程度上取決於被指導的私人機構是否接受。隨着經濟國際化的發展，在相當大的程度上，日本工業界對政府的獨立性逐漸加強，很少國家有像日本這樣大規模地尋找廉價而龐大的勞動力和自然資源，以及通過國際化來避免外國的保護主義措施。這一過程對民間企業與政府都提供了新的動力與挑戰。

我們不應低估日本官僚的作用。政府官員在相當大的程度上是政策的主要制定者，尤其在細節方面更加如此，有時官僚甚至阻撓政治領袖已公開宣示的政策。這一點與其他社會的議會制度，尤其是西歐國家究竟有多少不同，尚可爭議。然而，正如本書幾個案例的具體研究所表明的，在越來越多的情況下，政治家制定總體方針，而政府官僚必須在其指導方針下進行工作，特別是在外交政策領域更是如此。在這方面，佔據主導地位的自由民主黨 (自民黨) 下面的政策調查委員會 (政調會) 的影響一直在穩步增長。

政策協調是一個並非日本獨有的問題。長期執政的保守黨的官僚化——前任政府官僚在此政黨中擔任高層職務的過程——為黨與官僚合作鋪平了道路。這個情形與日本政治的其他方面一樣，個人關係非常重要。近年來，影響政治決策的外部影響日益顯著：私人利益集團種類愈加繁多、傳媒的介入、民間“智囊團”數目越來越多。我們也不應忽略國際環境對日本的壓力，在一些案例中，國外壓力或政策是舉足輕重的。

實質性的政治改革，也已迫近眉睫，只是時間與程度的

問題了。過時的、特別有利於農村選民的選舉體制早就應該改革了。頻頻發生的金權政治醜聞使素來保守的選民對時事愈發持嘲諷和冷漠的態度。年輕的戰後一代在政界迅速崛起，這一代人似乎是更加獨立，並具有自己的思想主張。不少觀察家預期不久的將來會出現以一個或多個新政黨形式的政治重新組合。戰後以來，日本政壇上前所未見的躁動已經出現。

然而不管怎樣變化，日本政治將會繼續由那些從日本政治文化所產生的程序來塑造，這些政治文化以Kuromaku（黑幕）、Nemawashi（根回、幕後協商準備）、Tatemaе（公開的表態）、Honne（真正的意向）以及Tsukiai（付合、社會活動網絡）為表徵。本書案例所闡明的這些政策制定的機制與行為模式，對了解日本政策制定與其他日本問題均至為關鍵。傳統與創新之間的相互作用，使得現代日本的研究十分迷人，卻又異常困難。

趙全勝在其著作中通過四個案例來詮釋他稱為“政治背後的政治”的現象，即那些對政策極為關鍵的非正式程序與行為模式。他的每一案例研究都涉及日本對華政策，時間跨越40餘年，從50年代初至今。

在生絲貿易保護主義案例，趙探討了蠶絲生產與自民黨之間的社會與組織之間的密切關係。如其他農村選民一樣，蠶農以效忠來換取自民黨對他們的支持。自民黨內的農業族（Zoku）鞏固勢力以服務其農村支持者。自民黨通過這些族議員給有關省廳下“指示”，於是他們所要求的政策就產生了。正如趙所闡明，日本社會目前已進入一個更為多元化的階段，利益衝突使任何單一的社會集團均不可能控制整個社會。

在日中邦交正常化過程案例研究中，作者強調“黑幕”人士的非正式或幕後渠道的重要性。其中最重要的是那些特別設立來影響日本對華政策制定的黨內集團。他在最後的分析中指出，日本對華政策的改變，既非來自政府機構，亦非來自自民黨內的正式組織，而是來自由三個自民黨領袖組成的派系聯盟的決定。不過，正如趙所闡明的那樣，60和70年代的中國領導人是非常擅長與日本打交道的，這一點亦是十分重要的。此外，美國對華政策的改變亦是另一重要的外在因素。

與此同時，個別國會議員的獨立活動，在野黨、工商企業以及傳播媒體均提供了多樣化渠道，來測試政策的選擇及對政策制定者的多重壓力。甚至知識分子亦通過“智囊團”與擔任諮詢顧問方式發揮一定的作用。

趙全勝在書中描繪的是一幅極為複雜的圖像。對華政策既非自成一體的政府官員的專利，也不由自民黨正式組織完全壟斷。任何正式的政策轉變，事前必定已經領導層認可並且做好一切事前工作。於是，當美國總統尼克松未於事前與日本磋商便與北京交往，日本政府震驚之餘，很快便清醒過來，調整立場，並且迅速得到了廣泛（雖非一致的）支持。

趙又應用在外交關係建立之初，中日之間達成的幾個經濟協議，來探討發生在協議之前的冗長的協商過程（根回），並以此證明在日本社會的多個方面所表現出來的羣體主義和領導者——追隨者羣體所顯示出的人際關係的極端重要性。對這些協議的分析使他進入政治文化的研究領域，這中間包含了人的外在表達與內在信念及意向的複雜關係以及信任的問題。日本文化的種種表現形式，在討價還價的談判情勢中，始終是一個強而有力的因素。還需要指出的是，也正是

這種日本文化把日本與其他亞洲社會連接起來。

最後，趙全勝研究了天安門事件前後的日本對華援助問題。中國經濟改革一旦開始，對華經濟援助即被認為是符合日本國家利益的。因此，天安門事件造成了最嚴重的兩難困境：如何支持西方，特別是美國對中國政府的譴責？與此同時，又如何防止中日關係遭到過大破壞？日本煞費苦心地籌謀，竭力避免孤立中國的同時又接受制裁中國的行動，使其政策盡量接近（然非等同）布什政府的對華政策。在恢復對華援助前，日本就進行了大量幕後工作來表白本身的立場。

通貫全書，趙全勝展示出他對理論著作涉獵甚廣。這些理論著作涉及了諸如國際關係理論、政策制定過程及政治文化等等專門領域。他選擇性地運用了這些理論，加上深入的理論研究、翔實的文獻資料，以及細心的實地考察與採訪，為讀者提供了一種富於啟迪的方法。此外，儘管研究焦點集中在日本，但作者生於中國，受教於北京大學，使他選擇四個與中日關係有關的案例極為適宜。這本書值得仔細認真研讀，它代表着對世界上最重要國家之一的研究又向前邁進一步。

英文版序

(寫於1993年初)

在比較政治與國際關係學科的研究領域，有各種不同的研究方法和途徑。實證分析是要通過實地考察驗證一系列的假設，提供歸納、鑒定和考證資料的理論框架。規範理論則強調價值取向，亦即應該如何去做。本書可說是實證分析和規範理論的結合。

本書以實證分析了日本的政策制定機制，當中涉及不同層次的廣泛的社會因素，如社會環境和結構、政治制度以及個人間的關係。通過觀察幾個頗為日本式的政策制定方式，如社會網絡、非正式的政治角色和組織以及幕後達成共識，論證了非正式機制是日本政治和政策制定的特點。

此項研究以日本對華政策和中日關係的四個案例的研究為基礎。讀者除了能得到一個有關日本政策制定的新穎的分析框架，還能在日本對華政策和中日之間政治經濟關係發展變化有所收穫。

1991年，弗拉納根 (Scott Flanagan) 等五位日本政治問題專家，合作出版了 *The Japanese Voter* 一書，對日本問題研究和比較政治學作出了出色的貢獻。他們不僅對正式的政治制度進行了綜合分析，而且還對日本政治生活中政府外的因素進行了充分的研究，如社會組織結構、非正式社會網絡以及政治文化。正如米勒 (Warren Miller) 在書的前言中所言，此書的重要意義在於把日本政治研究“帶進了學術思想發展的主流，其綜合處理方法與歐美國術界對國家選舉研究所建立

的傳統一致”。同樣的，我在考察和分析日本政策制定的特徵的過程中，也努力把西方社會科學的概念及前人對日本問題的研究聯繫起來。

一系列有關日本政治的一般性研究著作，已充分考察了日本政策制定的正式機制，如羅伯特·斯卡拉賓諾和升味准之輔 (Junnosuke Masumi) 的《當代日本政黨和政治》(1962)、福井治弘 (Haruhiro Fukui) 的《執政黨：日本的自由民主黨和政策制定》(1970)、斯托克溫 (J. A. A. Stockwin) 的《日本：經濟增長中的分裂的政治》(1982)、彭佩爾 (T. J. Pempel) 的《日本的政策和政治：創造性的保守主義》(1982)，以及傑拉爾德·柯蒂斯 (Gerald Curtis) 的《日本方式的政治》(1988)。儘管本書着眼於前人很少考察過的日本政治的非正式方面，但並非要低估正式的政治結構的重要性。而是試圖證明非正式活動在日本政治生活中至少與正式活動同等重要。從這個意義上講，本書是上面所提到的有關日本政治和政策制定的出色論著的補充（並非替代）。

此項研究也有其價值取向的一面。日本模式的政策制定的政治含意亦是本書關注的一個問題。十九世紀中葉，法國人托克維爾 (Alexis de Tocqueville) 進行了一項具有里程碑意義的關於美國式民主的研究。托克維爾的論述 (Tocqueville 1969: 58) 強調了推動民主化的迫切性。這些論述亦可用來描述今天的東亞社會：如果我們不能成功地在我們中間將民主機構逐漸引進來——任何人都不能獲得真正的獨立。這樣的惡果，對中產階級如此，對貴族也如此，對窮人如此，對富人也如此，亦即對每一個人都一樣的專制統治；而且我可以預見，如果一個由多數人所實行的和平政體不在我們中間及時建立起來的話，我們將或遲或早落入一個具有無限權

威的獨裁者的手中。(強調符號是據托克維爾原文所加。)

東亞社會對民主政治的迫切要求令日本經驗更加重要。一個世紀前傳統的日本思想家，如福澤渝吉(Yukichi Fukuzawa)提倡過“脫亞”，或曰走出亞洲(照字面的意思是“脫離亞洲”，就如一條蛇蛻皮一樣)，但今天的日本仍舊是這一地區富有生機的一員(Bunse Hashikawa 1980)。日本是這一地區的一個經濟大國和民主社會，不僅可以為經濟現代化提供一個成功的典範，還可以為其他東亞社會的政治發展提供一個可供參考的模式。

進行此項研究時，我一直被一個相似的渴望激勵去考察日本這個非西方民主國家的政治發展和政策制定。日本的經驗不僅對日本人有價值，而且也對其他東方和西方國家一樣有價值。我希望這研究最終能為其他東亞社會民主化和現代化的過程提供有益的模式。

當然，此項研究的目標不是要決定一種體制是否比另一種更好，也不是要建議其他國家應該抄襲日本的模式。正如山村(Kōzō Yamamura 1982: 106)所證明：“大多數曾對日本高速增長有貢獻的政策和管理的實踐，並不能用來指導美國的經濟政策或商業管理。”本書的目的是加深我們對日本政治和政策制定的了解，以促進東方與西方之間更深刻的相互理解。

我首先應該感謝我在柏克萊加州大學的老師。我特別感激斯卡拉賓諾教授，他是這一研究的主要指導者。他是一位諄諄善誘的老師，同時也是一位永遠可以信賴的朋友。沒有他始終如一的指導和支持，這一計劃就不能得以完成。同是在柏克萊加大期間，霍爾頓(Richard Holton)、約翰遜(Chalmers Johnson)、華爾茲(Kenneth Waltz)和威爾達弗斯

基 (Aaron Wildavsky) 幾位教授在各方面提供了寶貴的教導，並對這一研究給予鼓勵。我在學術上的發展還受益於下列教授：阿格沃爾 (Vinod Aggarwal)、迪特默 (Lowell Dittmer)、戈爾德 (Thomas Gold)、哈斯 (Ernst Hass)、蘭多 (Martin Landau)、繆爾 (William Muir)、波爾斯比 (Nelson Polsby)、羅斯伯格 (Carl Rosberg)、已故的西伯里 (Paul Seabury)，還有沃爾芬格 (Raymond Wolfinger)。我感激柏克萊加州大學政治學系、東亞研究所、政府研究所以及國際研究所的支持。我還要感謝北京大學，因為我在北京大學國際政治系接受了我的大學教育。

我十分感激下列三個日本機構在學術上給予的支持，給我的研究提供方便，使我有機會在日本從事一年 (1985—1986年) 的實地考察：東京大學給我提供了良好的學術環境、日本國際文化會館給我提供了許多令我受益匪淺的交流機會，還有日中經濟協會為我提供了極有價值的原始研究資料。與此同時，我十分感激來自以下人員的善意幫助和引導：

平野健一郎 (Kenichirō Hirano) 和豬口孝 (Takashi Inoguchi) 是我在東京大學從事研究的指導者；加藤乾雄 (Mikio Katō) 開創性地支持我和其他留日學者在日本國際文化會館成立中國社科會以從事社會科學方面的研究；衛藤沈吉 (Shinkichi Etō)、升味准之輔 (Junnosuke Masumi) 和佐藤誠三郎 (Seizaburō Satō) 三人在我進行實地研究期間和以後的幾年內都為我提供了富有建設性的意見；伊藤壽美 (Sumiko Itō)、加藤清敬 (Kiyotaka Katō)、木村忠夫 (Tadao Kimura)、內田禎夫 (Yoshio Uchida) 以及許多無法全部列出姓名的日本朋友和同事，都以不同的方式豐富了我對日本社

會和政治的理解。

我要向下列人員致以深深的感激，他們在此計劃的不同階段，對初稿或最終手稿的不同部分都加以認真推敲，找出問題，給予耐心指點：貝爾沃爾德 (Hans Baerwald)、伯克曼 (Thomas Burkman)、福井治弘 (Haruhiro Fukui)、喬治 (Alexander George)、霍爾德曼 (Michael Halderman)、哈洛倫 (Fumiko Halloran)、赫爾曼 (Donald Hellman)、井究秀憲 (Hidenori Ijiri)、Y. 金 (Yung Kim)、科佩爾 (Bruce Koppel)、克勞斯 (Ellis Krauss)、Y. 黑田 (Yasumasa Kuroda)、來布拉 (Takie Lebra)、C. J. 李 (Chae-jin Lee)、李廷江 (Tingjiang Li)、林肯 (Edward Lincoln)、馬瑞 (Gerard Mare)、梅京 (Jing Mei)、緒方貞子 (Sadako Ogata)、奧爾 (Robert Orr)、法爾 (Susan Pharr)、白魯恂 (Lucian Pye)、已故的賴肖爾 (Edwin Reischauer)、阪井 (Robert Sakai)、斯坦霍夫 (Patricia Steinhoff)、斯皮爾曼 (Christopher Szpilman)、塞耶 (Nathaniel Thayer)、惠廷 (Allen Whiting)，另外還有幾位未署名的書評人員。美籍日本人學者哈洛倫逐字逐句地閱讀了全部手稿，並從日本人看問題的角度提供了很多寶貴的建議。另一件難以忘懷的事就是日本問題大師賴肖爾對本書書稿的回應。他在讀完一個案例研究的草稿之後，寄給我一份兩頁紙的鼓勵性評論。在他去世前的幾個月，我收到他的第二封信，說他病得太厲害，無法閱讀我的書稿，但希望我無論如何“能讓書稿正式出版”。所有這些學術上的指教與支持，對本書水平的提高起了關鍵性的作用。我還要向協助研究或從事校對工作的下列人員表示感謝：伊萊恩·道森 (Elaine Dawson)、沙里·格羅夫斯 (Sharee Groves)、石橋微笑子 (Mieko Ishibashi)、薩維

特里·克里施納默蒂 (Savitri Krishnamurty)、H·渡邊 (Hinako Watanabe)、戴維·沃爾夫 (David Wolff)、馬莎·山本 (Martha Yamamoto) 和彼得·袁 (Peter Yuen)。我感謝所有我訪談過的人們，他們抽出時間與我會面，並力圖在日本政治和政策制定的各個方面給我以啟迪。

我特別要感謝日本國際交流基金、柏克萊加州大學、歐道明大學、埃爾哈特基金會和大平正芳紀念基金會為這一研究項目所提供的研究資金；並感謝東西方中心和莫里森 (Charles Morrison)，他們為我安排了為期一年的研究員職位 (1989-1990年)，以便在該中心對書稿進行全面的修改。

我要對我的妻子、兒女表示一種特別的感激之情，他們在我從事研究和寫作的這幾年裏都給予我熱心的支持和理解。我要把這本書獻給我的父母和妻子，我始終得到來自他們精神上的支持。

我個人將對本書中的分析與結論負責。