

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 非正式制度政治經濟學：1990年後日本經濟衰退的質性與 量性分析(第2年) 研究成果報告(完整版)

計畫類別：個別型  
計畫編號：NSC 95-2414-H-004-061-MY2  
執行期間：96年08月01日至97年07月31日  
執行單位：國立政治大學國際關係研究中心

計畫主持人：蔡增家

計畫參與人員：碩士級-專任助理人員：鄭子真

報告附件：國外研究心得報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 97年08月12日

制度變遷與經濟發展：

日本經濟衰退的非正式制度分析（1990-2000）

計畫類別： 個別型計畫

計畫編號：NSC 95-2414 -H -004 -061-MY2

執行期間： 95年8月1日至97年7月31日

計畫主持人：蔡增家

共同主持人：

計畫參與人員： 鄭子真

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)：完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、  
列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權，一年二年後可公開查詢

執行單位：政治大學國際關係研究中心

中華民國 97 年 8 月 11 日

# 制度變遷與經濟發展：

## 日本經濟衰退的非正式制度分析（1990-2000）

### 第一章 前言

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

### 第二章 理論探討：正式制度、非正式制度與經濟發展

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

### 第三章 非正式制度與戰後日本經濟發展

- 第一節 經濟高度成長期與非正式制度的建立（1955-1972）
- 第二節 經濟轉型時期與非正式制度的盛行（1972-1985）
- 第三節 泡沫經濟時期與非正式制度的轉變（1986-1990）
- 第四節 經濟衰退期與非正式制度的改革（1991-2001）
- 第五節 非正式制度與日本戰後經濟發展
- 第六節 結語

### 第四章 日本官僚主導模式的確立--行政指導

- 第一節 日本的行政指導模式
- 第二節 國家權力與行政指導
- 第三節 行政指導下的政府管制型態
- 第四節 行政指導與戰後日本經濟發展
- 第五節 行政指導的政治經濟分析
- 第六節 結語

### 第五章 日本官僚主導模式的強化--官員空降

- 第一節 官員空降的定義與形成背景
- 第二節 官員空降在日本政經體制中的運作

第三節 官員空降、國會族議員與自民黨

第四節 官員空降對日本政治經濟體制的影響

第五節 結語

## 第六章 日本官僚主導的運作場域--審議會

第一節 審議會的定義與意涵

第二節 審議會的種類與制度運作

第三節 審議會的制度演變

第四節 審議會與日本產業政策的關係

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

第六節 結語

## 第七章 官僚主導下的日本企業運作模式--交叉持股

第一節 交叉持股與戰後日本經濟發展

第二節 交叉持股的政治經濟學

第三節 日本銀行體系的演變及四大銀行體系的背景分析

第四節 日本四大銀行體系的政治分析

第五節 日本四大銀行體系的經濟分析

第六節 結語

## 第八章 官僚主導下的日本財政運作模式--財政融投

第一節 日本財政融投的定義與意涵

第二節 日本財政融投制度的演變與運作

第三節 戰後日本財政融投的改革

第四節 以日本郵政事業的改革為例

第五節 以日本道路公團之運作為例

第六節 結語

## 第九章 非正式制度與日本經濟衰退

第一節 非正式制度與日本鐵三角關係

第二節 非正式制度與戰後日本經濟成長

第三節 非正式制度與 1990 年後日本經濟的衰退

第四節 非正式制度與 2001 年後小泉的構造改革

第五節 非正式制度與日本經濟衰退的理論性意涵

第六節 結語

## 第一章 前言

### 壹、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，執政長達三十八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。<sup>1</sup>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

---

<sup>1</sup> 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（大內啟伍）、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。

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，<sup>2</sup>連在野的自民黨也蠢蠢欲動，亟欲利用這項法案來奪回政權。

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，<sup>3</sup>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日晚上日本銀座的有樂町，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。<sup>4</sup>

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。<sup>5</sup>

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分是靠非正式的

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 Curzon, 2003), pp. 7-8.

<sup>4</sup> 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。

<sup>5</sup> 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.

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，因為傳統的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。<sup>6</sup>

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，日本大部分的企業都是實施終生雇用制度，<sup>7</sup>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。<sup>8</sup>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，而日本官僚通常在四十歲左右退休之後，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，不但可以夠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，之後大企業再以提供政治獻金來維繫自民黨的執政權。<sup>9</sup>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。

## 貳、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，而這些公共建設基

<sup>6</sup> 福武直，日本社會の構造，東京：東京大學出版社，1987 年，頁 4。

<sup>7</sup> 荒井一博，文化・組織・雇用制度—日本のシステムの經濟分析，東京：有斐閣，2001 年，頁 6。

<sup>8</sup> 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，但是在企業當中，仍然維持相當的終生雇用制度。

<sup>9</sup> 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。

金便是政治派閥鞏固地方選票的重要基礎。<sup>10</sup>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，<sup>11</sup>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，但是至今已經過十六年了，日本經濟仍然沒有完全復甦的現象。<sup>12</sup>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 年代實施一連串自由化措施所產生的衝擊，同時也有的學者認為是 1985 年「廣場協議」(Plaza Accord)之後日圓急遽升值，所產生的出口衰退效應，另外有的學者則從國內層次來看，認為這是自由化之後日本政府主導模式的失調，同時也有學者認為是 1990 年之後日本政府規制緩和政策 (regulatory reform) 的失控。綜合這些學者不同面向的分析與看法，本文這些面向的主要研究焦點，大都集中在國際化與自由化的轉變對日本政經制度的衝擊，而卻忽略了日本國內制度本身轉型及調適的重要性。<sup>13</sup>

因此，本文嘗試將非正式制度運用到政治層面的分析。在政治經濟學的研究範疇當中，制度又可以區分成正式制度與非正式制度，所謂正式制度是指正式法令所明文規定的制度運作，是屬於制度的層面，而非正式制度則是指在法令當中沒有規定的，或是規定界線不清楚的，主要是依賴人與人或是機構與機構之間，長久以來所形成默契的非正式運作方式，這是屬於一種經驗的層面，而以過去日本的傳統文化與社會習慣來說，通常非正式制度運作的重要性是遠大於正式制度的運作。

在另一方面，過去學界對於 1990 年之後日本政經轉型的探討，大多是集中在日本正式制度的調整，例如財政體系改革、選舉制度改革、金融制度改革以及行政官廳改革，而忽視了非正式制度的存在與轉變 (例如行政指導及官員空降)，以及這些非正式制度對日本經濟衰退的影響。<sup>14</sup>本文主要的論點認為：1990 年之後，日本經濟之所以遲遲無法復甦，主

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

<sup>11</sup> 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。

<sup>12</sup> 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。請參閱橋本壽朗，長谷川信，宮島英昭，現代日本經濟，東京：有斐閣，2006 年。

<sup>13</sup> 有關 1980 年代所實施自由化措施對日本的衝擊，請參閱 Robert M. Uriu, *Troubled Industries: Confronting Economic Change in Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1996)；有關 1985 年之後日圓的急遽升值對日本的影響，請參閱 C. Randall Henning, *Currencies and Politics in the United States, Germany and Japan* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 1994)；有關自由化之後日本政府主導模式的失調，請參閱八代尚宏編，「官製市場」改革，東京：日本經濟新聞社，2005 年；有關 1990 年之後日本政府規制緩和政策的失控，請參閱橋本壽朗、中川淳司，規制緩和の政治経済学，東京：有斐閣，2000 年。

<sup>14</sup> 分析日本在 1990 年之後正式制度的轉變，請參閱村松岐夫，奧野正寬編，平成バブルの研究：崩壊後の不況と不良債権處理，東京：東洋經濟新報社，2002 年；鈴木多加史，日本經濟分析：高度成長期から 21 世紀へ，東京：東洋經濟新報社，2001 年；田中一昭、岡田彰，中央省廳改革，東京：日本評論社，2002

要的原因便在於日本的正式制度雖然已經改變，而非正式制度的運作卻仍然存在，在日本傳統文化當中，這些非正式制度的影響力卻通常是遠大於正式制度，因此，分析日本非正式制度的運作將有助於釐清日本經濟衰退的主要根源。

## 參、如何研究日本的非正式制度

接下來則是要瞭解如何研究日本的非正式制度呢？這則是要從相關文獻對非正式制度的研究開始談起，在國外有關非正式制度的分析起源相當早，分析的途徑與方法也相當完備，他們除了質化分析之外，也相當重視量化的分析，例如美國學者 Barry Wellman 在 *Social Structures: A Network Approach* 這本書中，對於非正式制度的結構進行社會網絡的分析；之後 Stanley Wasserman 他在 *Social Network Analysis: Methods and Applications* 這本書中，也對於社會的非正式制度網絡之間的關係進行質化與量化的分析；然後 Peter M. Blau 他在 "A Macrosociological Theory of Social Structure" 這篇文章當中，對於非正式制度行為者之間的互動機會進行結構性的脈絡分析；之後 Ronald L. Breiger 在 "The Duality of Persons and Groups" 這篇文章中，也對於非正式制度當中的人與團體之間的結構性連結關係進行分析；最後 Wayne Baker 在 "Social Structure of a Security Exchange Market" 這篇文章當中，也對於非正式制度中交易網絡與市場結構之間的關係進行連結分析。<sup>15</sup>

在瞭解國外相關文獻對非正式制度的研究之後，接下來則是要探討相關文獻對日本非正式制度的研究分析，日本學者石田雄在 日本の政治文化：同調と競争 這本書中，從團體文化及社會競爭來分析日本的政治文化，其次日本學者荒井一博在 文化・組織・雇用制度—日本のシステムの經濟分析 這本書中，從日本企業所實施的終生雇用制度來分析其對日本經濟發展的影響，之後日本學者寺岡寬在 日本の政策構想—制度選択の政治經濟論 這本書中，從非正式制度的角度來去分析日本對於政治制度的選擇，之後美國學者 Richard M. Bradley 在 *The Political Culture of Japan* 這本書中，從日本的傳統政治文化來分析日本對於戰後的政治經濟政策選擇，最後美國學者 Peter J. Katzenstein 在 *Japan's National Security: Structures, Norms, and Policy Responses in a Changing World* 以及 *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan* 這兩本書中，從社會文化及政治結構的角度來分析戰後日本軍國主義意識型態的轉向。<sup>16</sup>

因此從以上的文獻探討，我們可以發現在傳統政治文化規範下，日本一向是一個非正式制度約束力大於正式制度的國家，這也是儘管在全球化的浪潮下，日本卻是受到影響最

---

年；Ray Christensen, *Ending the LDP Hegemony: Party Cooperation in Japan* (Honolulu: University of Hawaii Press, 2000)；Bai Gao, *Japan's Economic Dilemma: the Institutional Origin of Prosperity and Stagnation* (New York: Cambridge University Press, 2001).

<sup>15</sup> Barry Wellman, *Social Structures: A Network Approach* (New York : Cambridge University Press, 1988)；Stanley Wasserman, *Social Network Analysis: Methods and Applications* (New York : Cambridge University Press, 2005)；Peter M. Blau, "A Macrosociological Theory of Social Structure," *Social Science Journal*, Vol. 29, No. 4, 1992, pp. 571-596；Ronald L. Breiger, "The Duality of Persons and Groups," *Social Development*, Vol. 33, No.1, 2002, pp.1-15.；Wayne Baker, "Social Structure of a Security Exchange Market," *Social Science Journal*, Vol. 30, No.1, 1993, pp. 28-45.

<sup>16</sup> 探討有關日本非正式制度的文獻，請參閱石田雄，日本の政治文化：同調と競争，東京：東京大學出版社，1979年；荒井一博，文化・組織・雇用制度—日本のシステムの經濟分析，東京：有斐閣，2001年；寺岡寬，日本の政策構想—制度選択の政治經濟論，東京：信山社，2002年；Richard M. Bradley, *The Political Culture of Japan* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1974)；Peter J. Katzenstein, *Japan's National Security: Structures, Norms, and Policy Responses in a Changing World* (Ithaca: Cornell University Press, 1993)；Peter J. Katzenstein, *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1996).

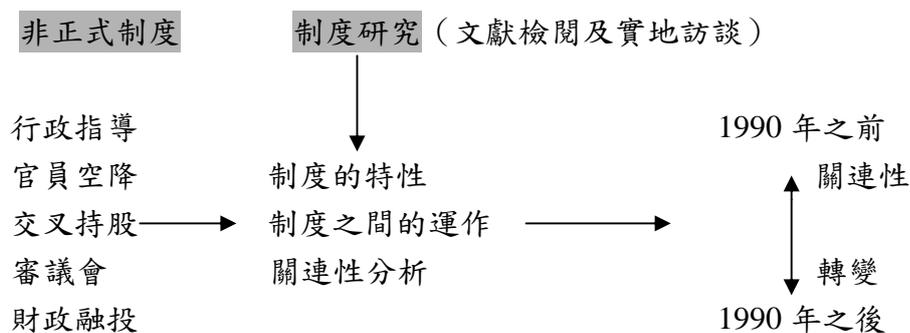
小的國家，過去在分析日本在 1990 年代的經濟衰退大多是從正式制度的轉變著手，而忽視了非正式制度的重要性。在研究方法上，過去的制度分析也都侷限在正式制度的發展與轉變作分析，對於正式制度與非正式制度之間的互動關係卻欠缺有效的檢測。因此，本文嘗試從從制度論 (institutionalism) 的角度來去探討日本正式制度與非正式制度的連結性，並以此分析戰後日本非正式制度的運作、轉變與影響，藉以探索 1990 年之後日本經濟衰退的根源。

接下來則是要探討本文所要分析的日本非正式制度，本文主要的研究目標放在日本的五項非正式制度，其中包括行政指導 (administrational guidance)、官員空降 (amakudari)、交叉持股 (cross holding)、審議會 (shingigai) 及財政融投 (fiscal investment and loan planning) 等五項。<sup>17</sup> 因此，本文將從這五項非正式制度的運作先行分析，之後再探討這五項非正式制度之間的關連性，最後則是比較這五項非正式制度的運作，在 1990 年代之前及 1990 年代之後是否有產生明顯改變，並依此推導出這五項非正式制度對 1990 年代日本經濟衰退的影響。

而本文在研究方法上，是採取質性的研究方法，主要在分析日本正式制度與非正式制度之間的關連，因此可以稱之為質性的制度研究，主要的研究方法有二種：首先是以歷史文獻探討為主軸，大量檢閱日本官方一手資料及政府公報有關官員行政指導及官員空降國會、官員空降企業的數據資料，另外也將檢視研究單位出版的企業報導及業界地圖，有關企業相互交叉持股的資訊，最後則是檢閱日本政府官廳出版的政界、官廳人事錄有關財政融投及審議會成員的資料。其次則是實地訪談，透過對前大藏省、通產省及國土交通省的官員，日本經濟四團體的相關人員以及日本學者的訪談，來瞭解日本非正式制度的實際運作，因此在研究方法上，將以政府出版品、國會議事錄等一手資料為主，並以研究單位出版的書籍、期刊及報章雜誌等二手資料為主，之後再載以實地訪談日本相關官員、企業人士及相關學者做為補充。

從圖 1-1「本文的研究方法」當中，我們可以知道本文在制度研究上是比較著重在分析行政指導、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特性、制度之間的運作以及制度之間的關連性，另外在比較研究上，則是比較著重行政指導、官員空降、審議會、交叉持股及財政融投等五項非正式制度在 1990 年之前與 1990 年之後，與正式制度之間關連性的不同，之後再來分析正式制度與非正式制度在這兩個時期的轉變。在瞭解本文的主要研究方法之後，接下來則是要介紹本文所要探討行政指導、官員空降、審議會、交叉持股及財政融投等五項非正式的意涵解釋，以及本文主要的分析架構及章節安排。

圖 1-1、本文的研究方法



<sup>17</sup> 日本的非正式制度當然不只有行政指導、官員空降、交叉持股、審議會及財政融投這五項，但是本文認為這五項非正式制度的運作，對於日本戰後政治經濟體制的發展具有相當大的影響。

## 肆、名詞解釋、分析架構及章節安排

本文所要分析的日本非正式制度有行政指導、官員空降、審議會、交叉持股及財政融投等五項，因此，我們首先必須要對這五項非正式制度的名詞定義作解釋及界定：<sup>18</sup>

一、行政指導 (administrational Guidance)：在日本非正式制度當中，行政指導是確立日本官僚主導模式的最主要機制。所謂行政指導是指官僚體系依照政府給予的職權範圍，來對民間企業進行指導以達到政府的政策目的，而行政指導能否成功主要在於政府與企業之間的「互惠性同意」，也就是官員必須要掌控絕大的行政權力，例如減稅或是查稅，以利益性的誘因或是行政處罰，來使企業願意配合政府的政策，目前行政指導在日本政界仍然相當盛行。

二、官員空降 (*amakudari*)：在日本非正式制度當中，官員空降是要強化官僚體系主導經濟發展的能力。所謂官員空降是指日本的事務官僚通常在四十歲左右就會退休，之後便空降到民間企業擔任高層主管，來強化民間企業對政府政策配合的程度，或是由執政的自民黨栽培競選國會議員，以進入國會當中成為族議員，來為政府的政策進行護航，目前在日本的國會當中，約有四分之一的自民黨國會議員是由前官僚退休擔任的。

三、審議會 (*shingigai*)：在日本非正式制度當中，審議會是日本官僚主導模式的主要運作場域。所謂審議會是指日本政府設立在部會內部，或是在自民黨內部，依照政策議題所設置的協商會議，它成立的主要目的是希望在政府經濟政策的形成過程當中，能夠透過審議會來召集政府官員及相關利益團體，先行來整合及融合彼此不同的意見，以避免這項法案到國會當中，會直接面對在野黨或是民間的強力杯葛，這種方式可以節省民主過程決策討價還價的冗長過程，目前審議會仍然是日本決策過程當中最重要非正式機制。

四、交叉持股 (cross holding)：在日本的非正式制度當中，交叉持股是日本政府實施經濟政策的最主要運作模式。所謂交叉持股是指企業彼此之間相互擁有股份，以便利資金的取得以及形成一個相互保障體制，因此，交叉持股的方式有區分成企業與企業之間的交叉持股，它又可以劃分成企業集團內部的交叉持股以及企業集團與企業集團之間的交叉持股，另外則是企業與銀行之間的交叉持股，它又可以劃分成企業集團內部企業與銀行之間的交叉持股，以及跨企業集團的企業與銀行之間的交叉持股，雖然在歷經 1990 年帶的金融改革，但是交叉持股模式仍然盛行於日本許多企業集團當中。

五、財政融投 (fiscal investment and loan planning)：在日本的非正式制度當中，財政融投是日本政府財政運作的最主要模式。所謂財政融投，其全名為財政融資及投資 (日文為財政投融資)，財政融投的定義是日本政府為了便於利用日本的高儲蓄率，將全國最大銀行—郵政體系當中的閒置資金，利用財政融投的方式，將這些資金利用在政府公共建設投資，或是民間企業的產業轉型上，而之後政府再以投資獲利按年償還，財政融投設置的目的是便利於政府獲取資金來從事公共建設及經濟發展，目前財政融投仍然是日本政府財政政策的相當重要一環。

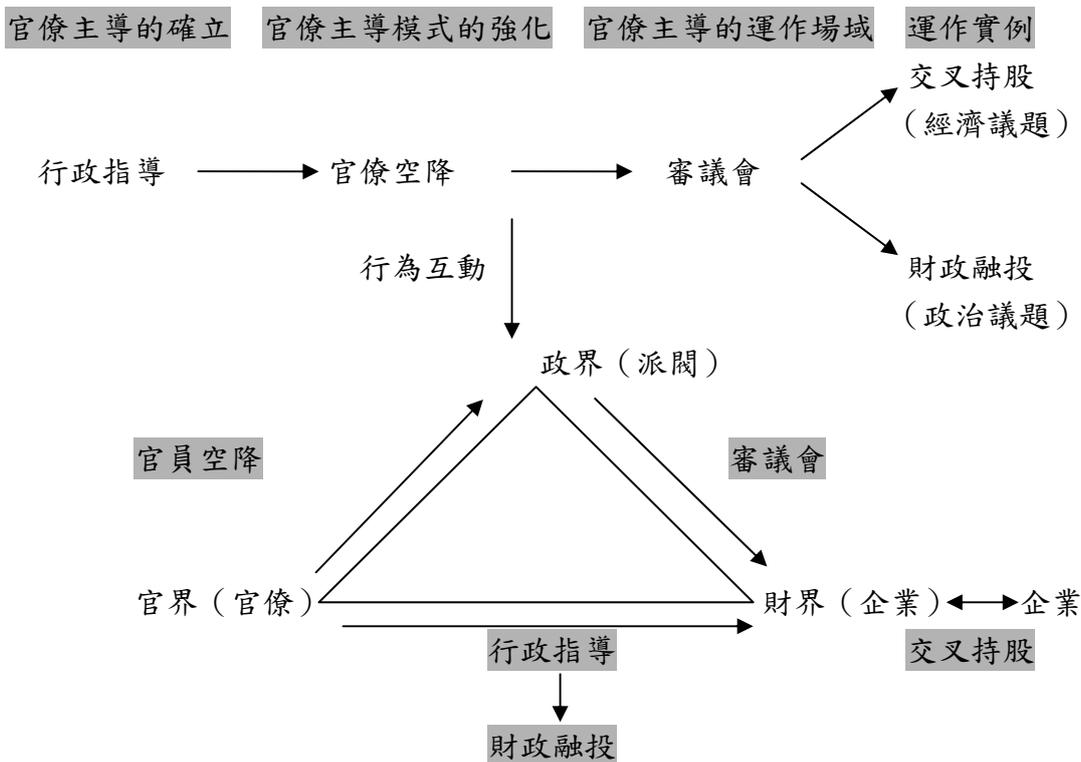
接下來則是要探討本文的主要分析架構，本文區分成演變過程及行為者等雙層架構，在上層架構的演變過程是以日本官僚體系為中心，主要分析的層次可以分成四個：首先是確立官僚主導模式的行政指導，其次是強化官僚主導模式的官員空降，第三是官僚主導運

<sup>18</sup> 在這五項非正式制度當中，它們在日本的法令規範當中的程度並不相同，有些非正式制度在所有法令規章當中都沒有提到，例如官員空降，有些非正式制度則雖有規範但並不明確，例如行政指導、交叉持股，有些非正式制度則實際運作的程度範圍是遠大於法令的規範，例如審議會及財政融投。

作場域的審議會，有了運作模式及運作場域之後，則是分別從經濟議題的交叉持股及政治議題的財政融投來做為佐證的實例。在下層架構則是以政界（自民黨派閥）、官界（官僚體系）及財界（財閥）的鐵三角互動關係，來分析自民黨派閥、官僚體系及財閥在行政指導、官員空降、審議會、交叉持股及財政融投這五個非正式制度當中的不同互動關係（請參見圖 1-2）。

根據以上的分析架構，茲將本文劃分成十個章節，第一章是前言，主要介紹日本式的民主體制，為何要研究日本非正式制度，如何研究日本非正式制度以及分析架構與章節安排；第二章則是理論探討，主要在分析正式制度、非正式制度與經濟發展、經濟轉型之間的關連性；第三章則是探討戰後日本政治經濟發展與非正式制度之間的演變；第四章至第八章則是分別探討戰後日本官僚主導模式的確立—行政指導，日本官僚主導模式的強化—官員空降，日本官僚主導的運作場域—審議會，官僚主導下的日本企業運作模式—交叉持股，以及官僚主導下的日本財政運作模式—財政融投；第九章則是分析非正式制度與日本經濟衰退之間的關係，並探討非正式制度與經濟轉型之間的理論性意涵；最後第十章則是結論，依據以上九章的分析做歸納性的結論。

圖 1-2、本文的主要分析架構



資料來源：作者自行整理

## 第二章 理論探討：

### 正式制度、非正式制度與經濟發展

本節主要在針對正式制度、非正式制度以及經濟發展之間的關係進行理論性的探討，首先便是探討政治經濟學概念當中的制度分析，並進而分析制度研究的內涵，第二節則是探討制度研究的演變過程，將分別從議題導向及現象導向兩個不同面向來去分析制度分析的研究導向，接下來則是要探討正式制度與非正式制度對與經濟發展之間的互動關連性，並進而導出非正式制度的不同種類與類型，之後則是要分析正式制度、非正式制度與經濟轉型之間的關係，並進而分析在經濟轉型過程當中，行為者之間互動關係的轉變，將正式制度、非正式制度與經濟轉型之間導出三種不同轉變模式，最後則是介紹戰後日本經濟發展的制度特性，來說明為何本文要以日本作為主要例證的理由。

#### 壹、政治經濟學的制度分析

政治與經濟是兩個不同的領域與概念，而政治經濟學便是嘗試要連結這兩種不同的概念之間相互連結所產生的現象，在政治領域主要的行為者便是政府，在經濟領域主要觀察的對象便是市場。由於隨著外在政治與經濟環境的轉變，政府與市場之間的互動關係便會隨著有所改變，而政治經濟學的分析途徑也就隨之有所不同。<sup>19</sup>

在過去許多政治經濟學者將政治經濟學的分析途徑區分成：古典分析途徑與政治的經濟分析途徑兩種，在古典分析途徑當中，主要著重在政府與市場之間的互動關係，因此，我們可以將其區分成馬克斯主義政治經濟學、新古典政治經濟學以及凱恩斯主義政治經濟學，首先馬克斯主義分析途徑著重在經濟利益與階級衝突，它認為市場機制的運作最終是要滿足統治階級的利益；其次新古典分析途徑著重在競爭市場與效率，它認為市場本身便擁有競爭體制，其最終將會達到最適效率的均衡點，因此政府不應該積極介入市場機制；最後凱恩斯分析途徑著重在經濟週期與政府介入（市場干預），它認為市場是存在著經濟成長與衰退的週期變動，而政府應該要積極干預市場來管理自由市場機制，以避免經濟的蕭條與衰退。<sup>20</sup>

其次在政治的經濟分析途徑當中，主要是著重在以政府為主導的經濟政策分析，我們可以將其劃分成：以權力為中心的分析途徑，以及以國家為中心的分析途徑，首先在以權力

---

<sup>19</sup> 國內外有關政治經濟學相關文獻，請參閱蕭全政，政治與經濟的整合：政治經濟學的基本理論，台北：桂冠圖書，2002；高安邦，政治經濟學，台北：五南出版社，2002；Adam Smith, *The Wealth of Nations* (New York: Modern Library, 1937)；Karl Polanyi, *The Great Transformation* (New York: Beacon Press, 1944)；Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1962)；Charles Lindblom, *Politics and Markets: The World's Political Economic System* (New York: Basic Books, 1977)；John Zysman, *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change* (Ithaca: Cornell University Press, 1983)；Just Faaland, *The Political Economy of Development* (New York: St. Martin's Press, 1986)；Allan H. Meltzer, *Political Economy* (New York: Oxford University Press, 1991)；Philip Arestis and Malcolm Sawyer, *The Political Economy of Economic Policies* (New York: St. Martin's Press, 1998)；David Landes, *The Wealth and Poverty Nations: Why Some are so Rich and Some so Poor?* (New York: W.W. Norton, 1999)；Albert Hirschman, *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action* (New Jersey: Princeton University Press, 2002).

<sup>20</sup> James E. Alt and K. Alec Chrystal, *Political Economics* (Berkeley, California: University of California Press, 1982).

為中心的分析途徑，其著重在市場經濟與政府權力之間的關係，它認為政府對市場管制能力的強弱，將會影響到經濟的成長快慢，同時也認為政府權力的使用與否應該受到約制；另外則是以國家為中心的分析途徑，其著重在國家自主性與市場經濟之間的關係，它認為倘若政府在實施一項政策時，能夠具有絕對自主性，這是有助於國家整體經濟的發展。<sup>21</sup>

在過去政治經濟學的發展，一直是以古典分析途徑當中的馬克斯主義政治經濟學，與新古典政治經濟學兩派學說為主，也就是崇尚階級利益與自由市場的機制，之後由於受到1930年代國際經濟大蕭條的影響，古典自由主義觀點逐漸褪去，轉而凱恩斯主義政治經濟學中，所強調的政府介入市場機制逐漸成為主流。到了1970年代，解釋二次戰後東亞區域經濟發展成功的「發展國家論」，更是進一步結合古典分析途徑，與政治的經濟分析途徑兩種政治經濟學，發展國家論不但強調政府介入市場機制的重要性，同時也重視國家的權力與自主性，在一片尋回國家角色的呼聲中(Bringing the State back In)，<sup>22</sup>奠定國家在自由市場機制運作當中成為不可或缺的角色。<sup>23</sup>

從以上古典分析途徑，亦或是政治的經濟分析途徑，主要都將焦點放在政府與市場這兩個行為者當中，而忽視了政府與市場之間賴以連結的環境—制度，因為制度的設計、制度的變遷以及制度的不同，都將會影響到政府與市場之間的關係，而制度的設計主要是由國家所產生，因此，國家權力的強弱以及國家的自主性都會影響到制度的運作，所以制度的研究途徑，也就成為另一種政治經濟學的分析途徑。

政治經濟學的制度分析，依照環境及發展的層次可以將其區分成國家(state)、國內市場(domestic market)以及國際經濟(international economy)，首先在國家層次方面，主要在分析政府對於市場的管制能力，其主要可以劃分成政府干預、政府主導以及政府放任的不同的形式；<sup>24</sup>在市場層次方面，主要在分析不同的市場體制，其主要可以劃分成自由市場體制、管制市場體制及封閉市場體制；<sup>25</sup>在國際經濟層次方面，主要在分析國際環境對國內政經制度的影響，其主要可以區分成全球化與國際環境的轉變、國際資本流動對

---

<sup>21</sup> James A. Caporaso and David P. Levine, *Theory of Political Economy* (New York: Cambridge University Press, 1992).

<sup>22</sup> Theda Skocpol, ed., *Bringing the State Back In* (New York: Cambridge University Press, 1985).

<sup>23</sup> 有關發展國家論的相關著作，請參閱宋鎮照，發展政治經濟學：理論與實踐，台北：五南書局，1995年；Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1982); Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989); Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (New Jersey: Princeton University Press, 1990); Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1990); Peter Evans, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation* (New Jersey: Princeton University Press, 1995).

<sup>24</sup> Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe* (New York: Princeton University Press, 1993), pp. 3-83; Yousef Cohen et al., "The Paradoxical Nature of State Making: The Violent Creation of Order," *American Political Science Review*, Vol. 42, No. 1 (December 1981), pp. 901-910; Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China* (New York: Cambridge University Press, 1979); Ellen Kay Trimberger, "A Theory of Elite Revolution," *Studies in Comparative International Development*, Vol. 12, No. 4 (Fall 1972), pp. 191-207.

<sup>25</sup> Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962), pp. 5-30; Andras Kovacs and Paul Marer, eds., *Foreign Economic Liberalization: Transformations in Socialist and Market Economies* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1991); Nicolas Van De Walle, "Privatization in Developing Countries: A Review of the Issues," *World Development*, Vol. 17, No. 5, 1989, pp. 601-615; Kiren Aziz Chaudhry, "The Myths of the Market and the Common History of Late Developers," *Politics and Society*, Vol. 21, No. 3 (September 1993), pp. 331-344.

國內制度環境的影響以及自由化與資本主義體系的轉變。<sup>26</sup>這三個層次的互動關係，也就成為制度分析的主要元素。

接下來則是要分析制度政治經濟學的內涵，根據學者 Roger Hollingsworth 的看法，他將制度以權力的分配及行為動機兩個面向加以區分，權力的分配可以劃分成水平的及垂直的等兩種權力關係，行為動機則又可以劃分成利己的及義務的等兩種動機形式，首先假如在權力分配關係是屬於水平的，而在行為動機上又是利己的，則是屬於市場型 (market) 的制度模式；而在權力分配關係同樣是屬於水平的，但在行為動機上是義務的，則是屬於社區型 (community) 的制度模式；其次在假如在權力分配關係是屬於垂直的，而行為動機上是利己的，則是屬於金字塔型 (pyramid) 的制度模式；而在權力分配關係是屬於垂直的，而行為動機上是義務的，則是屬於國家 (state) 的制度模式；最後介於市場型、金字塔型、社區型及國家型等四種制度模式之間，但在光譜上卻是比較偏向義務的行為動機，則是屬於網絡型 (network) 制度；而同樣也是介於市場型、金字塔型、社區型及國家型等四種制度模式之間，但在光譜上是比較偏向利己的行為動機，則是屬於社團型 (associate) 制度 (請參見圖 2-1)。<sup>27</sup>

接下來則是要再進一步解釋市場型、金字塔型、社區型、國家型、網絡型及社團型等六種制度模式，首先是市場型的制度，它在組織構造上，是由行為者之間相互交換的場域，同時行為者可以自由進出，其次在交易規則上，是由行為者之間自發性的交換行為，同時以法律來維護市場的交易規則，並以私人擁所有權來維持自由市場的正統性；其次是社區型的制度，它在組織構造上，是由非正式成員之間長期進行交換行為所組成的，在交易的規則上，主要是依賴成員之間彼此的高度信賴及自發性行為，同時它是以道德規範及社會義務來維護市場的交易規則，並以高度制度化規範成員之間的權利義務。

之後是網絡型的制度，它在組織構造上，是由準正式成員權的行為者所組成，並進行多元化的交換行為，其次在交易規則上，是在一定的期間當中進行自發性的交換行為，同時以契約及資源的依存性來維護市場的交易規則，並以個人的關係及經濟關係來維持制度的運作；接下來是社團型的制度，它在組織構造上，是由具有正式的成員權的行為者所組成，並進行多元化的交換行為，其次在交易規則上，是只有內部成員才能進行，並由私人的利益及名望效果來維護市場的交易規則，並以強制性的內部規章來維持制度的有效運作。

之後是金字塔型的制度，它在組織構造上，是由官僚式的複雜科層組織，同時成員具有高度的選擇性，其次在交易規則上，是由行為者之間權力的不平等關係所進行的交換行為，同時以個人的報酬及制裁的脅迫來維護市場的交易規則，並以高度制度化的規則及權力關係來維持制度的運作；最後則是國家型的制度，它在組織構造上，是由具有法律上公民權的成員所組成的，行為者之間可以進行間接的政治、經濟的交換行為，私人可以利用移民及退稅來進行退出，並以投票及遊說來主導發言權，最後以社會規範、政府的威壓及法律來維持制度運作的正統性 (請參見表 2-1)。<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Miles Kahler, "Politics and International Debt: Explaining the Crisis," in Miles Kahler, ed., *The Politics of International Debt* (Ithaca: Cornell University Press, 1985), pp. 1-20; Robert Wade, "Wheels within Wheels: Rethinking the Asian Crisis and the Asian Model," *Annual Review of Political Science*, Vol. 44, No. 3, 2000, pp. 85-115; Jeffrey Frieden and Ronald Rogowski, "The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview," in Helen Milner and Robert Keohane, *Internationalization and Domestic Politics* (New York: Cambridge University Press, 1997), Chapter 2.

<sup>27</sup> Roger Hollingsworth and Robert Boyer, *Contemporary Capitalism: the Embeddedness of Institutions* (New York: Cambridge University Press, 1997), pp. 2-5.

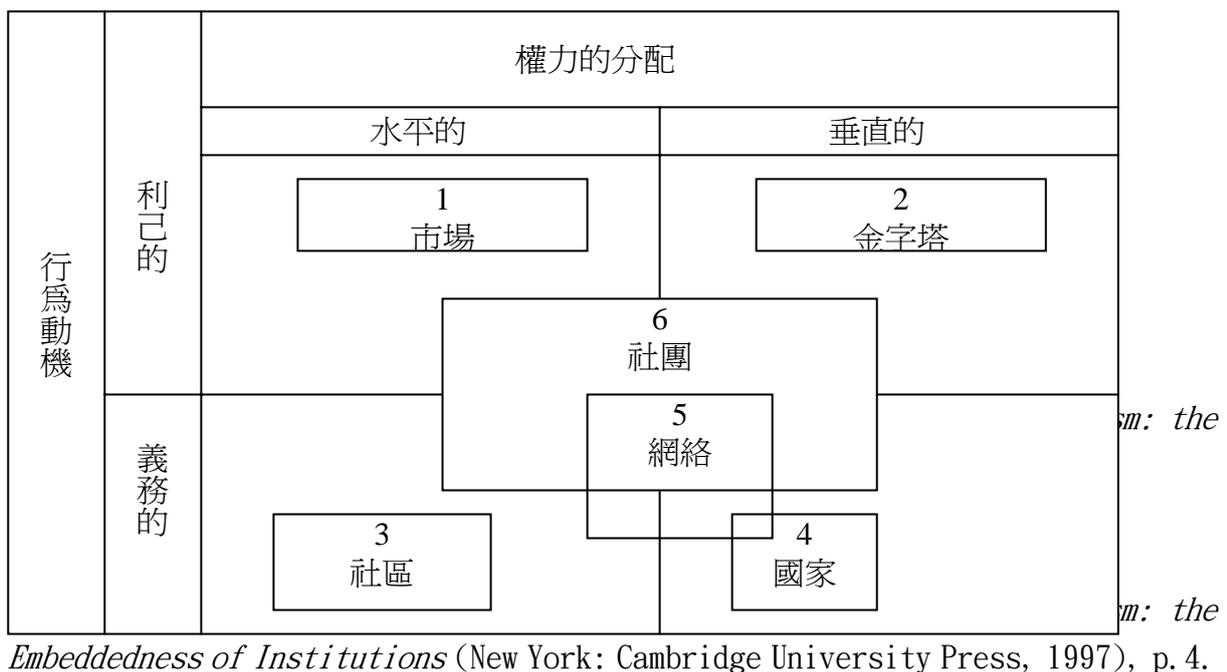
<sup>28</sup> 長尾伸一，長岡延孝編譯，制度の政治経済学，東京：木鐸社，2000年，頁24-25。

表 2-1、制度的結構與規範

制度型態	成員結構	交換的規則	為使承認的個別手段	為使承認的集合性手段
市場	參加退出的自由 兩者間的交換， 市場的市場	自發性的交換	法律上的控制 維持開放市場的 規定	私人所有權 自由市場的正 統性
社區	長期的非正式成 員權利	基於社會上的合 作與信賴度之自 發性的交換	進義務性的社會 規範、道德 他人的知識與長 性的相互依賴關 係	透過被高度制 度化的規定與 規則使成員感 受到「合作」的 義務
網絡	次正式的成員權 利 兩者間交換，多 角化的交換	一定期間內的自 發性交換	依據契約的相關 性 資源依賴性	個人的關係 建築在經濟關 係以外的信賴
社團	正式的成員權利 多角化的交換	成員的限定 內部與外部的對 立	私人的利益 名望的效果	某程度的強制 一部份的私人 管理
金字塔	易成為官僚化的 複雜組織	成員的限定 不平等的權利， 基於官僚化規則 的交換	對個人的報酬 不平等的權利， 制裁的威脅	為融入協力式 的文化而社會 化的成員、制裁 的使用
國家	政府的三角形階 級制度 法律上規定的成 員權利	單方面的活動 間接的、全球性 的、政治的、經 濟的交換	退出(逃漏稅、移 民) 發言(投票、遊 說)	威迫 社會的規則或 規範

資料來源：長尾伸一，長岡延孝編譯，制度の政治経済学，東京：木鐸社，2000 年，頁 24。

圖 2-1、不同的制度型態



*Embeddedness of Institutions* (New York: Cambridge University Press, 1997), p. 4.

## 貳、制度分析的演變：從議題導向到現象論的分析

接下來則是要分析政治經濟學當中對於制度研究的演變過程，從 1960 年之後，政治經濟學者對制度分析的相關研究便如雨後春筍般出現，而研究的層面也大不相同，<sup>29</sup>本節嘗試從議題取向及歷史過程兩個面向，來去分析制度分析的演變，首先在議題取向，可以區分成制度與經濟成長之間的關係、民主制度與經濟競爭力的關係，以及國際環境對國內制度轉變的影響等三種面向；在歷史過程取向方面，則可以劃分成政府主導的發展國家論、自由化時期的制度轉變論，以及金融危機時期的制度預測論。

首先是經濟成長與制度之間的關係，最先嘗試連結經濟成長與制度之間的關連性便是 Douglass North，他首先對制度立下了明確的定義，根據 North 的說法：制度是一項正式的規則，主要在維持建立行為者之間財產權關係以及遊戲規則。<sup>30</sup>接下來要問的是：一項政治制度的建立，真的是有利於提升經濟成長與投資嗎？根據 North 的研究，他認為有效率的<sup>31</sup>政治經濟制度，的確是國家經濟成長的必要前提，但是過去的研究過度強調及比較國家之間的經濟表現，反而忽略掉制度的重要性。

之後則是政治學者 Peter Hall，他進一步提出了一項分析架構來比較國家之間的總體經濟政策的制訂，對於國家的經濟表現會產生何種影響？他舉出勞工制度、資本制度及國家制度來作深入的分析；<sup>32</sup>之後經濟學者 Aymo Brunetti 更是嘗試建立一套「跨界分析」模型（Extreme Bound Analysis, EBA）的分析工具，開始大量來去比較各個國家的總體經濟政策，同時這套分析工具，不但應用在比較政府的經濟政策，同時也用來分析一個國家的貨幣及金融政策。<sup>33</sup>最後 J. Benson Durham 將 EBA 模型擴大應用在勞工市場組織、金融制度發展、財政制度劃分及政治體制型態等四項政治經濟制度，並以從 1961 至 2000 年期間，來觀察國家之間的制度的建立與經濟成長之間的關係，他的研究發現勞工市場組織、金融制度發展，與一個國家的經濟成長具有比較大的正相關，而財政制度劃分、政治體制

---

<sup>29</sup> 有關政治經濟學的制度分析，請參閱吳玉山，俄羅斯轉型 1992-1999：一個政治經濟學的分析，台北：五南書局，2000 年；Peter Hall, "Patterns of Economic Policy: An Organizational Approach," in Susan Bornstein, ed., *The State in Capitalist Europe* (New York: George Allen & Unwin Ltd, 1984), pp. 21-43; Peter Katzenstein, "Small Nations in an Open International Economy," in Theda Skocpol, ed., *Bringing the State Back In* (New York: Cambridge University Press, 1985), pp. 227-251; Jeffrey Hart, "State-Societal Arrangements and International Competitiveness," in Jeffrey Hart, ed., *Rival Capitalists: International Competitiveness in the United States, Japan, and Western Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 1992), pp. 32-46; Roger Hollingworth and Robert Boyer, "Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production," in Roger Hollingworth and Robert Boyer, eds., *Contemporary Capitalism: the Embeddedness of Institutions* (New York: Cambridge University Press, 1997), pp. 1-47; Philip Cawson, "The Emerging Euro-Polity and its Impact upon Euro-Capitalism," in Roger Hollingworth and Robert Boyer, eds., *Contemporary Capitalism: the Embeddedness of Institutions* (New York: Cambridge University Press, 1997), pp. 395-430.

<sup>30</sup> Douglass North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990).

<sup>31</sup> Douglass North and Robert Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History* (New York: Cambridge University Press, 1973).

<sup>32</sup> Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France* (New York: Oxford University Press, 1986).

<sup>33</sup> Aymo Brunetti, "Political Variables in Cross-Country Growth Analysis," *Journal of Economic Surveys*, Vol. 11, No. 2, 1997, pp. 163-190.

型態，則與經濟成長的關連性則是比較小。<sup>34</sup>

接下來則是民主制度與經濟競爭力的關係，首先 Mancur Olson 認為一個良好的民主制度國家，由於有獨立司法權，同時也可以有效保護人民的財產權，因此是可以吸引外來投資來提高國家的競爭力，而 Guillermo O' Donnell 及 Stephan Haggard 卻提出不同的看法，O' Donnell 認為投資者是既得利益者，通常與威權統治政府具有密切的關係，因此民主制度是比較難以吸引外來投資，而 Haggard 也認為威權政府通常會壓抑勞工利益及活動，其比民主制度更能有效吸引外來投資來提高國家總體競爭力；<sup>35</sup>而 David Lake 則認為民主制度限制國家的尋租行為（rent seeking），使得政府對於資本的蒐集更加有效率，更能提升經濟的發展。

其次 Dani Reiter 及 Allan Stam 也強調民主制度的法治化，可以有效動員民眾支持其經濟政策，<sup>36</sup>Bruce Bueno de Mesquita 則提出不同的看法，他認為民主制度的領導者在選舉壓力下，有更強烈的動機來花費其經濟資源來達到有效的公共政策，而這對於國家總體的經濟成長是有不利的影響；<sup>37</sup>最後 Quan Li Adam Resnick 嘗試將這兩種關係理論化，並以發展國家為例，來分析民主制度與外來直接投資之間的關係，他發現改善財產權的保護，將會增加外來直接投資，但是在低度發展國家民主制度建立，卻是不利於外來直接投資，其次 Kenneth Schultz Barry Weingast 則強調國內制度建立的重要性，他認為民主制度的優勢有助於制度的建立，更能有效提升國家金融制度的國際競爭力。<sup>38</sup>

最後是國際環境對國內制度轉變的影響，這種研究途徑起源於國際關係的體系論（system theory），國際關係學者 Kenneth Waltz，曾經提出所謂的國際關係分析層次，他將國際關係區分成國際體系、國內體系及個人層面等三個層次，同時他也提出「第二意象的轉換」（second image reversed）認為國際體系會影響及制約國內制度的轉變；之後 Robert Keohane 進一步以理論性的分析架構，並提出「制度主義」（institutionalism）來探討國內制度是如何適應國際體系的變化，並分析制度內部各個行為者之間的互動關係；<sup>39</sup>之後 Suzanne Werner 則舉出實例，以美國如何將民主價值擴散到其他發展中國家為例，來說明國際因素是如何制約國內制度，以及這種制度的轉變對於國際之間的合作會產生何種影響。

而 Randolph Siverson 分析由制度所產生國家之間共同行為，他認為在霸權國家的主

---

<sup>34</sup> J. Benson Durham, "Economic Growth and Institutions: Some Sensitivity Analyses, 1961-2000," *International Organization*, Vol. 58, No. 3, 2004, pp. 485-529.

<sup>35</sup> Mancur Olson, "Dictatorship, Democracy and Development," *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3, 1993, pp. 567-576; Guillermo O' Donnell, "Reflections on the patterns of Change in the Bureaucratic Authoritarian State," *Latin American Research Review*, Vol. 13, No. 1, 1978, pp. 3-38; Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1990).

<sup>36</sup> David Lake, "Powerful Pacifists: Democratic State and War," *American Political Science Review*, Vol. 86, No. 1, 1992, pp. 24-37; Dani Reiter and Allan Stam, *Democracies and War* (New Jersey: Princeton University Press, 2002).

<sup>37</sup> Bruce Bueno de Mesquita, James Morrow, Randolph Siverson and Alastair Smith, "An Institutional Explanation of Democratic Peace," *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 4, 1999, pp. 791-807.

<sup>38</sup> Quan Li and Adam Resnick, "Reversal of Fortunes: Democratic Institutions and Foreign Direct Investment Inflows to Developing Countries," *International Organization*, Vol. 57, No. 1, 2003, pp. 175-211; Kenneth Schultz and Barry Weingast, "The Democratic Advantage: Institutional Foundations of Financial Power in International Competition," *International Organization*, Vol. 57, No. 1, 2003, pp. 3-42.

<sup>39</sup> Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979); Robert Keohane and Lisa Martin, "The Promise of Institutional Theory," *International Security*, Vol. 20, No. 1, 1995, pp. 39-51.

導下，國際體系之間會產生共同的規範，這種規範會逐漸深化到國內體系進而改變國家的行為；<sup>40</sup>另外 Paul Krugman 及 Maurice Obstfeld 則將體系論應用在經濟領域上，他們以國際資本流動對國內經濟制度的轉變，來分析國家發生金融危機的原因，並嘗試去預測國際金融危機發生的時機；<sup>41</sup>最後 Andrew MacIntyre 深入分析制度與投資者之間的關係，來去分析國家面對經濟危機的制度轉變，John Owen 則是探討外來環境因素，是如何制約國內制度的形成與發展。<sup>42</sup>

第二部分則是從制度的歷史演變來去分析制度研究的轉變，這是一種現象論的分析，因為制度研究是隨著國際環境的轉變，而出現不同面向的分析，從二次大戰之後，國際政治經濟體系歷經國家主導、自由化及金融危機等三個不同的時期，而制度研究也就隨著這三種不同歷程，而出現不同的研究取向，我們茲將其劃分為政府主導的發展國家論、自由化時期的制度轉變論，以及金融危機時期的制度預測論。

首先是政府主導的發展國家論，二次大戰之後，東亞地區成為全球經濟發展最為快速的地區，因此，以日本為主體的日本發展模式，便成為政治經濟學者研究的對象，而政治經濟學者為了要解釋東亞的經濟發展模式，便提出了所謂的「發展國家論」(developmental state)，發展國家論由學者 Chalmers Johnson 觀察日本戰後政經發展模式之後所提出的，其主要論點在強調政府（官僚）主導的重要性；<sup>43</sup>之後 Richard Samuels 延續 Johnson 的觀點，進一步提出政府主導及企業配合的互惠性同意模式，並將政府主導區分成市場遵從 (Market-Conforming) 與市場取代 (Market-Displacing) 兩種不同的干預程度；<sup>44</sup>之後 John Zysman 更是加上資本的因素，將政府、企業與銀行互動關係的強弱，區分成國家主導 (State-Led)、公司主導 (Company-Led) 及協商談判 (Negotiated) 等三種不同模式，<sup>45</sup>發展國家論的立論基礎於是漸臻完備。

之後 Stephan Haggard、Alice Amsden 及 Robert Wade 逐漸將研究日本的发展國家論模式，應用到南韓及台灣等東亞國家，並進一步分析日本、南韓與台灣在政府主導模式及市場發展策略的不同。<sup>46</sup>之後到了 1980 年代，東亞國家紛紛進行自由化，讓政府干預市場的

---

<sup>40</sup> Suzanne Werner, "Absolute and Limited War: The Possibility of Foreign-Imposed Regime Change," *International Interactions*, Vol. 22, No. 1, 1996, pp. 67-88; Bruce Bueno de Mesquita and Randolph Siverson, "Nasty or Nice? Political Systems, Endogenous Norms, and the Treatment of Adversaries," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, No. 1, 1996, pp. 175-199.

<sup>41</sup> Paul Krugman, "A Model of Balance-of-Payments Crisis," *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 11, No. 3, 1979, pp. 311-325; Maurice Obstfeld, "The Logic of Currency Crisis," NBER Working Paper Series 5285 (Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 1994).

<sup>42</sup> Andrew MacIntyre, "Institutions and Investors: The Politics of the Economic Crisis in Southeast Asia," *International Organization*, Vol. 55, No. 1, 2001, pp. 81-122; John M. Owen, "The Foreign Imposition of Domestic Institutions," *International Organization*, Vol. 56, No. 2, 2002, pp. 375-409.

<sup>43</sup> Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1982).

<sup>44</sup> 所謂互惠性的同意，是政府擬定政策的過程中，必須要有企業的加入，使得國家的經濟政策能夠在政府權利與企業利益之間達到最適點。因此，他認為在政府與企業兩者之間相互施惠的架構下，使得政府的主導變成是遵從市場的體制，而並非扭曲市場的體制。請參閱 Richard Samuels, *The Business of Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp. 8-9.

<sup>45</sup> 所謂國家主導是以政府力量干預市場來決定國內產業的結構與分配，公司主導就是以自由市場競爭來決定產業資源分配的多寡，協商談判則是政府以控制銀行體系來掌控企業資金來源，以主導政府與市場的互動關係。請參閱 John Zysman, *Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 55-78.

<sup>46</sup> 請參閱 Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989); Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (New Jersey: Princeton University Press, 1990); Stephan Haggard, and Chung-in Moon, "Institutions and Economic Policy: Theory and Korea Case Study," *World*

力量逐漸減弱，改變過去政府主導的發展模式，政治經濟學者開始一方面檢討發展國家論的適用性，<sup>47</sup>一方面也提出新的理論架構來去解構當前國際政治經濟體系，而自由化時期的制度轉變論便是最好的例證。

其次是自由化時期的制度轉變論，1980 年中期之後，自由化的浪潮開始席捲東亞國家，自由化不但讓國家開放過去封閉保守的經濟體系，同時也改變過去政府主導市場發展模式，使得政府對於市場的干預能力逐漸降低，讓發展國家模式不再適用於解釋過去國家的經濟發展，於是解釋自由化之後，國內制度的轉變與調適便逐漸成為政治經濟學當中的顯學。<sup>48</sup>首先 Linda Weiss 便從自由化之後國家角色的轉變，來去分析權力被削弱之後的政府如何形塑經濟政策；之後 Gregory Noble 更進一步以東亞國家為例證，來去分析比較在自由化之後東亞國家的執政黨是如何去制訂產業政策；Chung-In Moon 及 Rashmi Prasad 則是分析自由化之後國內制度、網絡及政策制訂過程的轉變。<sup>49</sup>

其次學者開始要分析在自由化之後，國家要如何建立新的制度來去發展國內的經濟，例如 David Waldner 探討後進發展國家的制度建立過程，Peter Hall 則是從資本主義的觀點進一步比較制度形成的比較利益，而 David Kang 及 Paul Hutchcroft 則是東亞國家為例，分析在自由化之後國家制度重建過程，所形成的金權政治及利益輸送過程；<sup>50</sup>最後 Richard Doner、Bryan Ritchie 及 Dan Slater 則是嘗試從比較宏觀的角度來去分析自由化之後，所產生體系的脆弱性對發展國家的影響。<sup>51</sup>因此自由化之後，隨著國家內部制度調適的不同，而出現不同的政治經濟效應，有的國家順利調整進行改革而經濟扶搖直上，有的國家便在調整過程而產生利益輸送的政商勾結，有的國家甚至因而出現爆發外生型的金融危機。

最後是金融危機時期的制度預測論，1990 年代末期，就在各國實施自由化之後的十年之後，許多國家便因制度調整不適而爆發金融危機，例如 1996 年的墨西哥貨幣危機及 1997 年的東亞金融危機，而政治經濟學也開始在分析，同樣在過去是屬於政府主導的國家，為何在自由化之後，有些國家會出現金融危機，而有些國家則不會呢？首先在自由化制度分析，通常是以經濟現象來分析其背後的政治制度因素，例如 Stephan Haggard 及 Andrew MacIntyre 便以政治制度當中，不同多重的行為者之間的互動關係，來去分析 1997 年中期亞洲金融風暴發生的主要原因，其認為從國內制度體系對於外部刺激的適應性，以及調整

---

*Politics*, Vol. 42, No. 2 (Jan. 1990), pp. 210-237.

<sup>47</sup> Meredith Woo-Cumings, ed., *The Developmental State* (Ithaca: Cornell University Press, 1999).

<sup>48</sup> 有關自由化的意涵可以區分成國際與國內兩種層面，在國際層面，是指管制國際資本或是開放國際資本的自由流動(liberalization)，而國際資本則有經常帳與資本帳兩種，所謂經常帳(current account)的開放，是指政府降低關稅讓國內外商品自由進出，是商品及勞務資金的轉移，另外資本帳(capital account)的開放，則是指政府開放國外直接投資(foreign direct investment)，及短期和長期性投資及證券資本的流動。請參閱 Richard E. Caves, Jeffrey A. Frankel, and Ronald W. Jones, *World Trade and Payment: An Introduction* (New York: Harper Collins Publishers Inc., 1990), p. 5.

<sup>49</sup> Linda Weiss, *The Myth of Powerless State* (Ithaca: Cornell University Press, 1998); Gregory Noble, *Collective Action in East Asia: How Ruling Parties Shape Industrial Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 1998); Chung-In Moon and Rashmi Prasad, "Networks, Politics and Institutions," in Steve Chan, Cal Clark and Danny Lam, eds. *Beyond the Developmental State: East Asia's Political Economies Reconsidered*. New York: St. Martin's Press.

<sup>50</sup> David Waldner, *State Building and Late Development* (Ithaca: Cornell University Press, 1999); Peter Hall and David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (New York: Oxford University Press, 2001); David Kang, "Bad Loans to Good Friends: Money Politics and the Developmental state in South Korea," *International Organization*, Vol. 56, No. 1, 2002, pp. 177-207; Paul Hutchcroft, *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines* (Ithaca: Cornell University, 1998).

<sup>51</sup> Richard Doner, Bryan Ritchie and Dan Slater, "Systemic Vulnerability and the Origins of the Developmental State: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective," *International Organization*, Vol. 59, No. 2, 2005, pp. 327-361.

性是否具有彈性，可以知道瞭解這個國家是否會產生金融危機，換句話說，金融危機的出現原因乃在國內制度。<sup>52</sup>

其次 David Leblang、William Bernhard 及 Jeffrey Frieden、Piero Ghezzi、Ernesto Stein 則嘗試以選舉訴求及政黨傾向，來影響金融危機時國家的防衛政策，他們認為有時候在民主制度的定期選舉當中，執政黨為了要求順利當選，其所提出的政見及經濟政策，才是造成金融危機的主要原因。例如 David Leblang and William Bernhard 分析比較民主國家對於金融危機時期，政府如何因應外來資本的投機性行為，Jeffrey Frieden、Piero Ghezzi、Ernesto Stein 則是分析拉丁美洲的發展中國家，如何以國內制度的調整，來去因應自由化之後的匯率危機。<sup>53</sup>最後 David Leblang、Shanker Satyanath 則以分裂政府及政黨輪替兩個面向，嘗試去以政治制度預測金融危機的發生，他們的研究發現：在政黨輪替及國家正處於分裂政府的時期，正是國內制度最為脆弱的時期，也是最容易受到外來資本的影響因而產生金融危機的重要時機。<sup>54</sup>

## 圖 2-2、制度分析的議題導向與演變

### 一、制度歷史的演變

國家主導--發展國家論——→自由化—制度轉變——→金融危機—制度重建

### 二、制度的議題取向

經濟成長--制度建立——→民主制度--經濟競爭——→國際環境--國內制度

資料來源：作者自行整理

### 參、正式制度、非正式制度與經濟發展

在分析制度研究的演變過程之後，我們發現制度是一系列被制訂出來的規則、守法程序和行為的倫理規範，制度的目的，在於約束追求自身福利或效用極大化的個人行為。<sup>55</sup>由此可見，制度是包含著法令規則及倫理規範兩個層面，法令規範是由國家所制訂的，具有強制的法律約束力，而倫理規範則是社會文化所存在的規則，只有道德約束力而不具有法律懲罰作用。例如一般國家的法律對於駕駛人酒醉駕車是具有一定的懲罰，有些是課以罰鍰，也有些是吊扣駕照，但是在日本駕駛人酒醉駕車，除了要繳罰鍰之外，還會通知駕駛人所屬的公司，而日本一般公司對於員工酒醉駕車通常會予以革職。由以上的例證可知，駕

<sup>52</sup> Stephan Haggard, *The Political Economy of the Asian Financial Crisis* (Washington, D. C.: Institute for International Economics, 2000); Andrew MacIntyre, *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance* (Ithaca: Cornell University, 2002).

<sup>53</sup> David Leblang and William Bernhard, "The Politics of Speculative Attacks in Industrial Democracies," *International Organization*, Vol. 54, No. 2, 2000, pp. 291-324; Jeffrey Frieden, Piero Ghezzi and Ernesto Stein, "Politics and Exchange Rates: A Cross Country Approach," Jeffrey Frieden and Ernesto Stein, eds., *The Currency Game: Exchange Rate Politics in Latin America* (Washington, D. C.: Inter-American Development Bank, 2001).

<sup>54</sup> David Leblang and Shanker Satyanath, "Institutions, Expectations, and Currency Crises," *International Organization*, Vol. 60, No. 1, 2000, pp. 245-262.

<sup>55</sup> Douglass North, *Structure and Change in Economic History* (New York: Norton, 1981), Chap 15.

駛人酒醉駕車繳罰鍰及吊扣駕照是正式制度，而公司因為酒醉駕車而將員工革職，則是屬於非正式制度，<sup>56</sup>因為日本的法律並沒有規定公司一定要將酒醉駕車的員工強制革職，但是非常明顯的，工作權不保是遠比繳交罰鍰還要來的嚴重，因此在日本對於酒醉駕車非正式制度，是遠比正式制度更具有約束力及嚇阻作用。

因此，接下來本文便要將制度劃分為正式制度，與非正式制度兩個面向來探討，所謂正式制度，是指正式法令所明文規定的制度運作，是屬於制度層面，而非正式制度，則是指在法令當中沒有規定的，而是依賴人與人或是機構與機構之間，長久以來所形成默契的制度運作方式，是一種經驗層面。而為何要這樣區分呢？因為我們發現在制度與經濟發展之間，一個國家在制度的建立過程當中，為了要強化或是節省制度運作的交易過程，通常會設計一套非正式制度來輔助正式制度的運作，以達到經濟成長的政治目的。換句話說，正式制度的建立是依賴法律及法條的，而非正式制度的建立則是依賴文化及網絡。<sup>57</sup>

舉例來說，在政治學當中有所謂的「代理人」理論 (agent)，也就是人民將國家治理的權力交由特定的人來執行，不論其是經由指派或是透過選舉產生，但是在政策執行或是交易的過程當中，重複的交往和人際接觸所產生的人情化交換，便會逐漸壓縮正式的規則及守法的程序，使得非正式制度的運作變得越來越重要，而這種情況在威權國家的發生的比例是遠高於民主體制國家，講究文化規範的國家的發生比例也是高於講求法治的國家。<sup>58</sup>

例如在 1971 年，南韓朴正熙全面推動重化工業政策，在經濟發展的指標下，南韓政府必須要扶植特定的大企業來執行重化工業政策，但是結果我們發現：在當時南韓所刻意扶植的大企業，都是與當時的統治者朴正熙具有某種程度的裙帶關係，例如南韓大宇集團創辦人金宇中父親與朴正熙的師生關係，便間接促成大宇集團在朴正熙執政時期的快速擴張。<sup>59</sup>由此可見，在政策是由人所主導及執行的情況下，非正式制度在制度體系的運作當中，仍然是具有相當的影響性。

在瞭解非正式制度的特性，以及正式制度與非正式制度之間的區別之後，接下來則是要從理論層次，來去解構非正式制度與經濟發展之間的關係，在過去政治經濟學當中，有關制度與經濟發展之間關係的理論探討，可以區分成正式制度與經濟發展、非正式制度與經濟發展，以及正式制度、非正式制度與經濟發展等三個層面。

首先在探討正式制度與經濟發展之間的關係，學者 Frank-Jurgen Richter 在 *Strategic Networks* 這本書中，比較日本與西方企業制度的差異性，來分析其與經濟發展之間的關係，他將日本企業的形態，區分成資本型的系列企業、製造型的系列企業以及穿透型的系列企業。所謂資本型的系列企業，是指企業與銀行之間是以相互持股來擴大企業規模；所謂製造型的系列企業，是指企業利用產業之間的上下游製造拓展來擴大企業規模；而穿透型的系列企業，是指日本企業依賴和外國公司之間的合作來擴大本身的規模。而在現今日本企業當中，大多是屬於資本型的企業模式，而西方企業中，則大多是屬於製造型的系列企業以及穿透型的系列企業。最後 Richter 認為在經濟發展的過程當中，日本資本型的企業系列比西方型企業更有助於經濟規模的快速擴張，而西方型企業的技術革新及適應環境的速度則是快於日本企業。<sup>60</sup>

<sup>56</sup> Joy Hendry, *Understanding Japanese Society* (New York: Routledge, 1995), pp. 3-6.

<sup>57</sup> Douglass North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1991).

<sup>58</sup> Jean-Jacques Laffont, *The Theory of Incentives: the Principal-Agent Model* (New Jersey: Princeton University Press, 2002).

<sup>59</sup> Minho Kuk, "The Government Role in the Making of Chaebol in the Industrial Development of South Korea," *Asian Perspective*, Vol.12, No.1 (Spring/ Summer, 1988), pp.112-114.

<sup>60</sup> Frank-Jurgen Richter, *Strategic Networks: The Art of Japanese Interfirm Cooperation* (New York: International Business, Press, 2000), p. 22, p. 103.

其次是探討非正式制度與經濟發展之間的關係，學者 Curtis Hilhapt 在 *Economic Organization and Corporate Governance* 這本書中，分析日本企業交叉持股的習性與戰後日本經濟發展之間的關連性，他認為在日本法令當中，並沒有規定或嚴格限制公司之間資金的往來，但是在日本大企業當中，卻普遍存在著相互交叉持股的習性，這不只是存在大企業集團內部子公司之間的交叉持股，同時也存在大企業與大企業之間相關產業之間的交叉持股，這種方式使得日本企業之間透過相互持股來瞭解彼此的經營狀況，同時也成為相互保障的經濟安全瓣，節省政府監督的交易成本，最後當然也讓日本企業迅速獲得融資的管道，來快速擴充營運的規模。最後 Hilhapt 認為企業交叉持股的習性，是日本戰後企業能夠在國際市場快速擴張的最主要因素。<sup>61</sup>

最後是以正式制度與非正式制度兼論來去分析經濟制度，學者 John Davis 將經濟制度區分成市場經濟(market economy)、重分配經濟(redistributive economy)、內部經濟(domestic economy)以及賦予型經濟(gift economy)等四種，其中市場經濟是政府透過法律，來去規範經濟市場中的商業行為及雇傭關係；重分配經濟是政府依賴稅賦，來去重新分配國家的支出及人民的財富；內部經濟則是經濟關係的維持，主要是由家庭成員之間的習性及互動關係，來去形成消費及製造的非正式行為；賦予型經濟則是經濟關係的維繫，是透過所有社會成員之間的互惠行為，以及交易成本所形成的非正式法則。其中市場經濟與重分配經濟是屬於正式的經濟制度，內部經濟及賦予經濟則是屬於非正式經濟制度。<sup>62</sup>

另外美國學者 Stuart Henry 進一步將正式制度與非正式制度作細部區分，他認為應該要將制度的性質區分成正式、非正式以及介於正式與非正式制度中間的模糊地帶等三種；而制度的屬性，則可以化分成合法性與非法性兩種。依照制度的性質與屬性，則可以將制度劃分成以下六種，例如合法的正式制度，就是平時工作所得及社會服務等正常經濟型態；而非法的正式制度，就是運毒所得及召妓等地下犯罪經濟；合法的非正式制度，就是下班之後從事其他勞務工作所得的非正式經濟；不合法的非正式制度，就是來自於偶發性不正當所得的隱藏式經濟；模糊的合法制度，就是來自於人與人之間的互助及國內製造所得的社會經濟；最後模糊的非法制度，就是從事不正當工作的地下經濟所得。<sup>63</sup>

在瞭解非正式制度的定位，以及正式制度與非正式制度之間的屬性與關連性之後，接下來則是要分析非正式制度與經濟發展之間的關係，過去在分析制度與經濟成長之間的關係，大多是集中在正式制度，而非正式制度則是比較容易被忽視。而制度與經濟成長的關係，不只是構築在制度的形成與設計，其他還包括制度的變遷與轉變，例如 Douglass North 便是從歷史的角度，分析制度的轉變與經濟發展之間的關係。<sup>64</sup>

從 North 的研究當中，我們發現一項制度的設計，並無法是放諸四海而皆準，普遍適用在每一個國家的，因此，非正式制度便因然而產生，由於非正式制度的形成是透過習慣、文化與傳統，所以比較能夠符合該國家的現狀，因此一般來說，非正式制度比正式制度節省許多不必要的交易成本，更能夠促進國家經濟的快速發展，但是在制度的變遷方面，由於非正式制度是嵌鑲在傳統文化，以及人與人之間的互動關係上，因此，非正式制度也比正式制度更難隨著外界的壓力及變化而轉變。例如在 1990 年代國際自由化的浪潮之下，一

<sup>61</sup> Curtis Hilhapt, *Economic Organization and Corporate Governance* (New York: Cambridge University Press, 2004), pp. 2-5.

<sup>62</sup> John Davis, "Gifts and the UK Economy," *Man*, Vol. 7, 1972, pp. 408-412.

<sup>63</sup> Stuart Henry, *Informal Institutions: Alternative Networks in the Corporate State* (New York: ST. Martin's Press, 1981), p. 7.

<sup>64</sup> Douglass North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1991).

個國家的非正式制度，總是隨在正式制度的改變之後才出現根本的變化。<sup>65</sup>

由以上各家學者的分析，我們可以將非正式制度，在種類上區分成政治層面與經濟層面兩種，所謂政治層面的非正式制度，是指這項非正式制度是在政治體制內部產生，並且主要是在政治體制當中運作；所謂經濟層面的非正式制度，是指這項非正式制度是在經濟體制內部產生，並且主要是在經濟體制當中運作；但是不論是屬於政治層面，抑或經濟層面的非正式制度都是會影響到經濟發展。其次由於有些非正式制度的影響層面，並不單只是包括政治或經濟等單一層面，因此又可以將制度的屬性，劃分成內部制度與外部制度，所謂的內部制度屬性，是指這項非正式制度只是產生及運作在單一的層面（政治或是經濟）當中，而外部制度屬性，則是指這項非正式制度的效應會擴溢至其他層面（政治擴溢至經濟，經濟擴溢至政治），並且會在兩個層次（政治及經濟）當中相互運作及影響的。

接下來將針對非正式制度的種類與屬性作細部的切割，如果在制度種類上是政治層面，而在制度的屬性上是外部制度，則就稱之為「擴溢性的非正式政治制度」；其次如果在制度種類上同樣是政治層面，但是在制度的屬性上是內部制度，則就稱之為「無擴溢性的非正式政治制度」；接下來如果在制度種類上是經濟層面，而在制度的屬性上是外部制度，則就稱之為「擴溢性的非正式經濟制度」；最後如果在制度種類上同樣是屬於經濟層面，但是在制度的屬性上是內部制度，則就稱之為「無擴溢性的非正式經濟制度」(請參見表 2-2)。

若以政治經濟學當中，政府與市場的四個主要行為者：官僚、國會、企業及銀行等行為者為例來說明，假若一項非正式制度，是在分析官僚體系對企業進行政策勸說，或是探討官僚體系對銀行制度的運作進行干預，因為行為者是以官僚體系等政治體系的行為者為主體，同時它的行為會影響到經濟體系的運作，因此這便是屬於「擴溢性的非正式政治制度」，例如日本官僚對企業的行政指導；<sup>66</sup>其次假若一項非正式制度，是在分析官僚體系與國會之間的利益交換，或是官僚體系與國會之間的政策協調，因為行為者都是以官僚體系、以及國會等政治體系的行為者為主體，同時它的行為並不會影響到經濟體系的運作，因此這便是屬於「無擴溢性的非正式政治制度」，例如日本官僚空降到國會或是民間企業。<sup>67</sup>

接下來假若一項非正式制度，是在探討銀行體系對政府公共建設的投資，亦或是企業對政府公共工程政策的影響，因為行為者是以企業或銀行等經濟體系的行為者為主體，同時它的行為會影響到政治體系的運作，因此這是屬於「擴溢性的非正式經濟制度」，例如日本郵政體系對日本公共工程的投資；<sup>68</sup>最後假若一項非正式制度，是在分析企業與銀行之間股權擁有的狀況，亦或是銀行與企業之間的資金往來動向，因為行為者都是以銀行及企業等經濟體系的行為者為主體，同時它的行為並不會影響到政治體系的運作，因此是屬於「無擴溢性的非正式經濟制度」，例如日本企業與銀行體系之間的相互擁有股份。<sup>69</sup>

從以上非正式制度的種類與屬性上，我們可以發現非正式制度與正式制度之間是具有以下三種不同點：首先是非正式制度比正式制度更依賴人際網絡關係，因為在正式的法律

<sup>65</sup> John Cornwall, *The Theory of Economic Breakdown: An Institutional-Analytical Approach* (Cambridge, MA.: Blackwell, 1990).

<sup>66</sup> 大山耕輔，行政指導的政治經濟學：產業政策的形成と實施，東京：有斐閣，1996年；Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Berkeley, CA.: University of California Press, 1982).

<sup>67</sup> Richard Colignon, and Chikako Usui, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 2003); Peter Hartcher, *The Ministry: How Japan's Most Powerful Institution Endangers Markets* (Boston, Mass.: Harvard Business School Press, 1998).

<sup>68</sup> 高島博，郵政事業的政治經濟學，東京：晃洋書房，2005年；Thomas F. Cargill, *Postal Savings and Fiscal Investment in Japan: the PSS and the FILP* (New York: Oxford University Press, 2003).

<sup>69</sup> 鈴木健，日本の企業集團：戦後日本の企業と銀行，東京：大月書局，1993年；Yoshio Suzuki, *The Japanese Financial System* (New York: Oxford University Press, 1987).

關係上，是很難以去約束非正式制度行為者之間的互動關係；其次非正式制度是比正式制度更具有彈性，因此比正式制度更有利於經濟在短期之內的快速成長；最後在面對外在環境的改變，非正式制度因為依賴文化規範的約束，因此通常會比正式制度的法律規章更難以去作調整。在分析正式制度、非正式制度與經濟發展之間的關係之後，下一節將要探討正式制度、非正式制度與經濟轉型之間的關係。

表 2-2、非正式制度的種類與屬性

		制度的種類	
		政治層面	經濟層面
制度的屬性	外部制度	擴溢性的非正式政治制度	擴溢性的非正式經濟制度
	內部制度	無擴溢性的非正式政治制度	無擴溢性的非正式政治制度

資料來源：作者自行整理

#### 肆、正式制度、非正式制度與經濟轉型

在上一節探討正式制度、非正式制度與經濟發展之間的關係與非正式制度的種類與屬性，我們發現由於非正式制度的運作是依賴人際互動及關係網絡，所以其不像正式制度會受到法令規範的約束，因此，在非正式制度富有政策彈性之下，也讓非正式制度比正式制度更能有效促成經濟的發展，但是在 1980 年之後，全球興起一片自由化的浪潮，在自由化的聲浪下，直接促成國家必須要進行經濟制度的轉型來加以因應，這種經濟轉型對正式制度來說是輕而易舉，但是對非正式制度來說反而造成調整的困難。

所謂經濟轉型，是指國家修改正式制度來調適國際自由化的轉變，但是在正式制度改變之後，非正式制度並不一定會隨之調整，因此本節所要問的是：在經濟轉型之後，非正式制度會產生何種轉變？非正式制度如果沒有產生轉變，是否會影響到一個國家的經濟發展，進而抵銷正式制度改變的效應？本節認為若要回答以上的疑問，則必須要進一步比較自由化之後，正式制度與非正式制度轉變的因果效應關係。因此，本節首先要探討分析正式制度的主要行為者，接下來則是要分析行為者之間的互動關係，最後則是比較正式制度、非正式制度與經濟轉型之間的因果效應關係。

行為者是制度當中運作的主角，行為者之間的互動更是制度運作的主要機制，在政治經濟學當中，主要行為者可以包括政府與市場兩個層面，在政府方面，包括了政黨、官僚及國會等三種行為者，在市場方面，則包含了企業、銀行及法人等三種行為者。<sup>70</sup> 以下便嘗試從正式制度與非正式制度兩個不同面向，來去分析這六項行為者的主要意涵。

一、政黨：在民主政治的體制上，政黨形成的主要目的，是要匯集意識型態及政策利益相同的個人或是團體來從事政治活動，其政策目標便是要透過選舉成為執政黨來達到實

<sup>70</sup> 政治經濟學當中的主要行為者相當多，依據不同的研究取向可以舉出不同的行為者，本文為了分析正式制度與非正式制度的需要，以及經濟政策當中的政治意涵，而特別以政黨、官僚、國會、企業、銀行及法人等六種行為者來加以分析。請參閱上川龍之進，經濟政策の政治学：90年代經濟危機をもたらした制度配置解明，東京：東洋新報社，2005年。

現政黨的目標，因此在民主政治機制的運作下，一個政黨有可能成為執政黨，也有可能變成在野黨，而經濟政策的成效，通常是一個政黨是否能夠延續執政的最主要關鍵，但是由於執政黨掌握行政資源，有時候一個政黨為了要形成長期執政，於是便要設計一套非正式制度來維繫執政權，日本自民黨便是最好的例證，它讓日本形成民主政治的特例，因為戰後的日本雖然是一個民主體制國家，但是卻造成自民黨一黨長期執政。<sup>71</sup>

而日本自民黨能夠長期一黨執政，最主要的原因便是黨內政治派閥的出現，同時自民黨派閥也是日本非正式制度當中的重要行為者，因為日本自民黨內最有勢力的政治行為者便是派閥，在過去派閥不但掌控日本政治體制的運作，同時也是自民黨最主要資源的分配者，例如在過去自民黨內新當選的國會議員在進入國會之後，首要之事便是要選擇一個派閥來棲身，由派閥來規劃其政治生涯，而在1990年之前，一個自民黨國會議員假若強調其無黨無派，這便是代表他是沒有政治前途的代名詞。所以自民黨內派閥的勢力，不但能夠控制日本國會大部分的席次，同時也掌控地方經濟資源的分配，因此派閥體系的運作，便成為自民黨能夠長期一黨執政的最主要因素。<sup>72</sup>

二、官僚：在正式制度的運作當中，官僚體系應該是政府政策的主要制訂者與執行者，官僚體系不但透過社會及制度的需求，來制訂不同的政策來送交國會審議，同時官僚體系也會在國會通過法案之後進行政策的執行，以維繫制度的正常運作；另外在官僚體系當中，可以劃分成政務官與事務官兩種形式，政務官是由執政的政黨指派，因此會隨著政黨輪替而有所改變，而事務官則是透過考試進入，他是有一定的任期保障，在一般政治制度當中，主要政策的制訂者是由政務官，而政策的執行者則是由事務官，但是有時候為了要維繫事務官之間的網絡關係，便要以非正式制度來控制事務官臻補的來源，而日本文官體制便是最好的例證。<sup>73</sup>

從明治維新以來，在日本政府刻意營造官僚在民間的崇高地位，以及賦予官僚體系極大的政治權力，使得日本主要的官僚體系人員，絕大部分皆是出身於日本最高學府——東京大學。根據統計從1955年至1985年的三十年當中，日本每年的高等文官考試的錄取者當中有百分之八十是來自東京大學，日本東京大學法學部第一名的畢業生，通常其首要志願是要進入官僚體系，<sup>74</sup>這不但讓日本官僚體系形成最大的勢力——東大幫，同時在日本傳統講求倫理輩份下，東大幫之間彼此不但相互提攜形成文官網絡，同時在嚴格學長學弟制下，讓年長者擁有政策的決定權形成文官體系的穩定，而這套非正式制度，是日本政策具有高度穩定性及延續性的最主要因素。

三、國會：在一般政治制度當中，國會的主要功能通常是審議法案及幫人民把關，而在國會當中一項法案能夠通過，通常是要經過國會議員的投票，以及在政府政策意志及利益團體之間取得平衡點，但是在許多民主國家中，都會有許多利益團體，其嘗試想要遊說國會議員以影響政府的政策，這讓國會審議程序顯得曠日廢時，同時也會悖離政府政策的方面。<sup>75</sup>因此，有些政府為了要貫徹政策的執行，節省審議過程當中出現討價還價的交易成本，便會設計非正式制度來確保法案通過無虞，日本國會當中各形各色的族議員便是最好例證。

所謂族議員，是指日本官僚通常在四十歲左右會辦理退休（大約是局處主管），這些官僚退休之後，有部份會由自民黨栽培參加議員選舉，進入國會成為參眾議員，在進入國會

<sup>71</sup> 大嶽秀夫，日本政治の対立軸，東京：中央公論新社，1999年，頁1-2。

<sup>72</sup> 後藤基夫，內田健三，石田真澄，戰後保守政治の軌跡，東京：岩波書局，1982年，頁33-34。

<sup>73</sup> 伊藤大一，現代日本官僚制の分析，東京：東京大學出版社，1980年，頁2。

<sup>74</sup> Peter Hartcher, *The Ministry: How Japan's Most Powerful Institution Endangers Markets* (Boston, Mass.: Harvard Business School Press, 1998), pp. 14-15.

<sup>75</sup> 岩井奉信，立法過程，東京：東京大學出版社，1996年，頁2。

之後，自民黨便依據這些退休官僚過去的專長，來安排其進入特定的委員會來為政府的政策護航，例如大藏省退休的官員，便進入財政委員會成為財政族議員，國土交通省官員進入交通委員會，變成建設族議員，農林水產省官員進入農業委員會，成為農林族議員。這些族議員挾著其對專業法案的熟悉度，會利用過去在官僚體系當中的人脈網絡關係，以及東京大學體系講求學長學弟及倫理輩份，來為自民黨的政策遊說護航，這項族議員體制，讓日本政府在戰後經濟發展過程當中，節省相當多立法過程產生不必要的成本效益。<sup>76</sup>

四、企業：在一般自由市場體制國家，企業的成長與發展，通常是依照自由市場競爭體制，也就是依據企業個別體質及經營效率來決定；另外在企業發展政策方面，有些國家是以發展大企業為市場主體（南韓），也有些國家則是以發展中小企業為主體（台灣），有些國家則是以中小企業及大企業合併發展（日本）。<sup>77</sup>但是有時候，政府為了要便於控制企業發展政策，便會刻意扶植特定的產業，給這些企業壟斷性或是非競爭性的產業經營，甚至是禁止外來資本進入以營造一個封閉型經濟體，讓這些企業能夠在無競爭的狀態下來持續擴張，南韓的財閥（*chaebol*）便是最有名的例證。

南韓自從1972年朴正熙推動重化工業以來，便以大企業為經濟發展的主體，在眾多企業當中，南韓政府扶植特定與當時軍人政府關係良好的企業來經營政府特許的產業，同時政府也嚴格限制外國企業的進入，以讓大企業能夠在政府的保護下持續擴張，這種經濟發展政策，讓南韓大企業在1980年代之後，迅速擴張逐漸壟斷南韓所有的產業。例如根據在1987年的統計，南韓前三十大企業的總產值，便佔南韓經濟產值的百分之七十五，同時南韓大企業經營產業項目包羅萬象，因此便有稱謂：南韓人從出生到死亡，只要使用一種品牌就可以了。<sup>78</sup>

五、銀行：在一般經濟學的概念當中，企業資金汲取的主要來源，可以來自銀行體系，或是來自資本市場兩種來源，但是有些國家為了便於政府控制市場，便會以政府控制的銀行體系為企業最主要的資金來源；另外在自由市場體制國家，一家銀行通常會依照企業的效益或是或利率及資本規模，來決定是否要借貸給該企業，但是有時候政府為了要控制經濟政策，便會以銀行體系來作為推動政策的推力，要求銀行體系以偏好性貸款來借貸給特定的企業，<sup>79</sup>而日本的主要銀行體系（main banks system）便是最有名的例證。

日本在二次戰後為了要維繫資本市場的秩序性，以及讓銀行成為經濟發展的火車頭於是便設計了主要銀行體系，在主要銀行體系下面，各個種銀行之間形成一種專業分工的護送船艦體系。例如日本長期信用銀行，主要功能在提供企業的中長期貸款業務，而十二家都市銀行，則主要在提供個人的存放款及消費性貸款業務，其他信用金庫及郵政體系則是負責農村地區的存放款業務。在這種主要銀行體系下，日本銀行之間的專業分工相當明確，同時也不准銀行跨行經營其他的項目，例如日本只准許十二家都市銀行可以越區經營，其他銀行則不被允許，同時也禁止新銀行的成立來破壞市場的競爭，這讓日本銀行體系在政府的保護性下，規模雖然急遽的擴充，但是整體經營的獲利率卻是相當有限的。<sup>80</sup>

六、法人：在一般國家的市場體制當中，除了國營企業及私人企業之外，為了要避免

<sup>76</sup> 富森馭兒，日本型民主主義の構図，東京：朝日新聞社，1993年，頁114-115。

<sup>77</sup> Karl Field, *Enterprise and the State in Korea and Taiwan* (Ithaca: Cornell University Press, 1995), pp. 12-13.

<sup>78</sup> Yeon-ho Lee, *The State, Society and Big Business in South Korea* (New York: Routledge, 1997), p. 33.

<sup>79</sup> 真淵勝，「財政政策の成功と金融政策の失敗」，村松岐夫，奧野正寬編，平成バブルの研究：崩壊後の不況と不良債權處理，東京：東洋經濟新報社，2002年，頁98-99。

<sup>80</sup> Masahiko Aoki and Hugh Patrick, eds., *The Japanese Main Bank System: Its Relevance for Developing and Transforming Economies* (New York: Oxford University Press, 1994), pp. 3-5.

政府過度壟斷市場機制，通常會有半官方及半民間的法人制度，法人制度的資金來源有部份是來自於政府，另有部份是來自於民間，不像過去國營機構資金全部來自於政府的補貼；另外法人制度除了國營企業機構之外，還可以包括國立學校，例如日本在 2002 年之後便將全日本國立大學進行法人化，<sup>81</sup>法人化之後，不但可以降低政府的財政支出，同時也可以有效提高企業機構的國際競爭力，但是有時候法人機構，卻會因為政府的過度介入，而成為特定政黨或是利益團體的金庫，日本道路公團便是最有名的一例。

日本在過去主要國家道路的興建都是由政府來主導，但是在 1980 年代自由化之後，為了要降低政府財政負擔，便委交由半官方及半民間的特殊法人日本道路公團來負責設計興建，因此道路公團的主要目的，便是要進行高速公路及跨海大橋等大型道路公共工程的興建，但是在日本公共建設，通常會深深牽引地方的利益分配及選票多寡，因此，道路公團變成自民黨派閥最想介入的法人機構。在道路公團逐漸被派閥所壟斷的情況下，使得道路公團對於道路的興建，無法完全以經濟效益來做專業判斷，而必須遷就於派閥的地方選票利益，這使得道路公團虧損連連，成為日本政府財政的最大包袱。<sup>82</sup>

在介紹非正式制度當中的主要行為者之後，接下來則是要分析非正式行為者之間的互動關係，由以上針對六個行為者的探討，我們可以知道非正式制度當中，政黨體系的運作主要在維持政黨的長久執政，控制官僚體系是在有效執行政府的政策意志，國會體系的運作是在於有效降低政策形成的交易成本，企業制度的改革是在於讓政府能夠有效控制企業以維持政策的有效性，銀行制度的建立在於政府可以利用銀行資本來監督企業是否遵循政府政策，法人制度的運作是在讓政府介入市場機制來維持地方的選區利益。

因此，這種以政府干預市場為主體，所產生的政黨、官僚、國會、企業、銀行及法人等六個行為者，在封閉的經濟體系下，的確能夠填補正式制度運作的不足，有效降低政府與市場之間的交易成本，來促成經濟的快速的發展。但是我們必須要強調：非正式制度並不像正式制度，有正式的法令規章來遵循，它是一種依賴人際網絡關係的運作機制，因此是欠缺透明化的行為方式，同時也是必須要在政府主導的封閉型經濟體之下才能夠有效運作，一旦政府主導能力減弱之後，非正式制度在欠缺政府有效監督，以及缺乏透明化運作機制下，將會容易形成行為者之間的貪污腐化及利益輸送關係，讓原本促進經濟快速成長的效能也就逐漸不彰了（請參見圖 2-3 正式制度與非正式制度的效應曲線）。

其次既然非正式制度是一種不透明的運作方式，接下來要問的是：在自由化之後，非正式制度的轉變是否比正式制度更為容易呢？1980 年代之後，全球化的浪潮開始席捲世界各國，在一片自由化的聲浪當中，逐漸要求國家將政府干預的手從市場機制當中退出，自由化的方式可以化分成兩個層面，首先是在國內層次，國內層次便是政府逐步放鬆對國內制度的管制，國際層次便是開放國際資本進入，這兩種不同自由化的層面，都只是侷限在正式制度的改革，對於非正式制度並無法產生任何改變的效應，非正式制度在自由化之後，仍然盛行於市場機制當中的，反而成為國家經濟成長的最大包袱。

因此，我們可以嘗試連結正式制度、非正式制度的轉變與經濟發展之間的關係，我們可以發現會出現四種不同的轉變模式，首先第一種型態是正式制度進行改革，而非正式制度也隨之轉變，將整個市場體制由過去的國家干預轉變為自由市場體制，則國家經濟將會持續成長；其次第二種型態是雖然進行正式制度改革，但是非正式制度卻沒有隨之轉變，整個市場體制表面上是自由市場體制，但是實際運作模式卻還是政府干預模式，則國家經濟將會非正式制度的影響而持續衰退；第三種型態是正式制度並沒有進行改革，但是非正式制度的影響力卻已經逐漸降低了，則國家經濟將會持續成長；第四種型態是沒有進行正

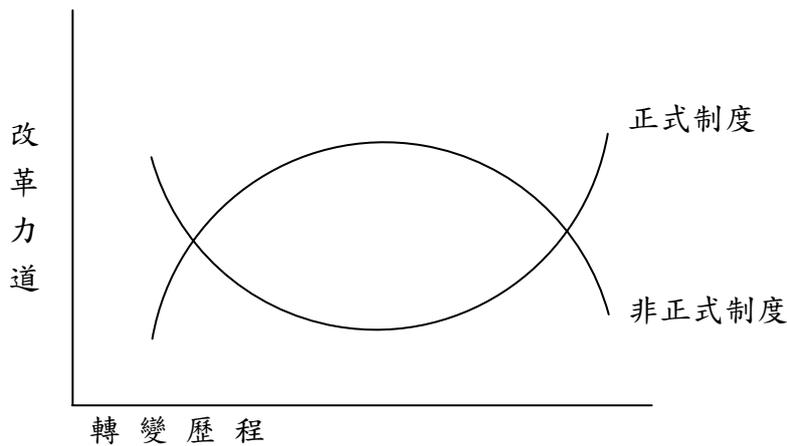
<sup>81</sup> 八代尚宏編，「官製市場」改革，東京：日本經濟新聞社，2005 年，頁 32-35。

<sup>82</sup> 屋山太郎，道路公團民營化の内幕—なぜ改革は失敗したのか，東京：PHP 研究所，2004 年，頁 82-83。

式制度改革，而非正式制度也沒有轉變，則國家經濟則會持續衰退（請參見圖 2-4、正式制度、非正式制度與經濟轉型）。

從以上分析，我們可以發現通常一個國家在自由化之後，政府所做的改革都會集中在正式制度上，對於非正式制度的改革則是會著墨比較少，其主要原因有三點：首先非正式制度是屬於人際網絡關係，政府改革的深度通常會比較難以擴及；其次是非正式制度面對外來的改革其適應力會比較慢，因此也會產生抗拒改革的力量；最後非正式制度的內部行為者之間，會因為政府在正式制度的管制放鬆，而逐漸走向相互利益輸送的關係，更是加深政府改革非正式制度的難度。在分析非正式制度的相關理論架構之後，接下來將要以日本的制度發展為例證。

圖 2-3、正式制度與非正式制度的效應曲線



資料來源：作者自行繪製

圖 2-4、正式制度、非正式制度與經濟轉型

制度轉變模式	正式制度	非正式制度	經濟發展
第一種轉變模式	→ 轉變	→ 轉變	→ 經濟成長
第二種轉變模式	→ 轉變	→ 不轉變	→ 經濟衰退
第三種轉變模式	→ 不轉變	→ 轉變	→ 經濟衰退
第四種轉變模式	→ 不轉變	→ 不轉變	→ 經濟衰退

資料來源：作者自行繪製

## 伍、日本的例證

從正式制度與非正式制度的理論論述當中，我們可以發現非正式制度的起源與社會文化、傳統價值及人際網絡具有相當密切的關係，而在現今全球所有國家當中，面臨經濟轉發展、經濟轉型的國家相當的多，本文為何要以日本做為例證呢？主要原因便在於日本是先進工業國家當中，最為保守、最為封閉、最為依循傳統文化的國家，我們可以從日本一

直到現今都未能引進外籍勞工，就可以知道日本社會的封閉性，而日本的保守與難以瞭解，也讓過去在貿易談判桌與日本多次交手的美國常常鎩羽而歸。<sup>83</sup>

其次日本是一個極度重視人際關係及人際網絡的社會，在日本這種社會文化當中，社會束縛力一向是大於法律約束力的，從前面的分析，我們知道正式制度是指正式法令所明文規定的制度運作，而非正式制度，則是指在法令當中沒有規定的，而是依賴人與人或是機構與機構之間，長久以來所形成默契的制度運作方式，因此，在日本非正式制度運作的重要性一直是遠大於正式制度，這也造成在日本政經體制當中屬於非正式制度的比比皆是，讓日本政經體制的運作，並無法從制度表面上的意涵可以呈現出來，同時也讓日本政經體制的運作讓外界難以理解。<sup>84</sup>

舉例而言，我們知道日本一直是先進工業國家當中保護主義最為盛行的國家，日本在戰後表面上是一個民主體制及自由市場機制的國家，但是實質上日本的民主政治的運作，卻形成戰後自民黨的長期一黨執政，自由市場機制的運作，卻也讓戰後四十年日本政府沒有讓任何一家新銀行成立或倒閉，主要原因便在於美國雖然在戰後廢除日本的軍國主義體制，讓日本實施民主政治的正式制度，但是日本在戰後「輕軍事，重經濟」的指導原則下，是以國家經濟成長的首要目標，因此，日本在正式制度的背後，便施行一套講究妥協、一致及相互受惠的日本式非正式制度，以有效降低民主政治運作，所產生的無效率及冗長的交易成本。<sup>85</sup>

而在日本的例證當中，本文將舉出行政指導、官員空降、審議會、交叉持股及財政融投等五項非正式制度，其中行政指導是確立日本官僚主導的體制，而官員空降則是強化日本官僚主導體制，審議會是日本官僚體制運作的場域，交叉持股是日本非正式制度運作的經濟政策表現，而財政融投則是日本非正式制度運作的財政政策體現。其次我們若要進一步分析行政指導、官員空降、審議會、交叉持股及財政融投這五項非正式制度的種類與屬性，在非正式制度的種類上，可以區分成政治層面與經濟層面，在非正式制度的屬性，則可以劃分成內部制度與外部制度，依照這兩個面向，我們可以進一步將日本非正式制度劃分成四種不同的類型。

首先屬於政治層面，但是屬於內部屬性的非正式制度，便是官員空降（從官僚體系空降到同屬政治體系的國會）；其次同屬於政治層面，但卻是隸屬外部屬性的非正式制度，便是行政指導（政治體系的官員對經濟體系的企業進行政策指導）；另外交叉持股則是屬於經濟層面，但是內部屬性的非正式制度（同屬經濟體系的企業內部之間相互擁有股權）；接下來同屬於經濟體系，但卻是外部屬性的非正式制度便是財政融投（政治體系的派閥利用經濟體系中的郵政儲金，來進行公共建設以鞏固選票基礎）；另外日本政經體制當中最有特色的審議會，雖然與行政指導一樣都是屬於政治層面，但是卻包含有特殊的經濟任務，在制度屬性上，則是屬於外部屬性的非正式制度（政府透過政治體系中的審議會，來將包括政治與經濟層面利益團體的意見加以匯集，以有效降低政策形成的交易成本）（請參見表 2-3）。

86

從以上的分析，我們發現若要深入研究日本戰後的經濟發展、政經體制的設計與轉變，

<sup>83</sup> Ruth Benedict, *The Chrysanthemum and the Sword* (Cleveland: Meridian Books, 1967).

<sup>84</sup> Lonny Carlile and Mark C. Tilton, *Is Japan Really Changing Its Ways?: Regulatory Reform and the Japanese Economy* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1998), pp. 41-42.

<sup>85</sup> Richard J. Samuels, *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1987); Kent Calder, *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance* (New Jersey: Princeton University Press, 1993).

<sup>86</sup> Frank J. Schwartz, *Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan* (New York: Cambridge University Press, 1998).

乃至於 1990 年之後日本經濟的持續低迷，就必須要從研究解構日本的非正式制度來著手，而下一章將要探討非正式制度，在戰後日本經濟成長及衰退的過程當中所扮演的角色。

表 2-3、日本五項非正式制度的種類與屬性

		制度的種類	
		政治層面	經濟層面
制度的屬性	外部制度	行政指導 (審議會)	財政融投
	內部制度	官員空降	交叉持股

資料來源：作者自行整理

### 第三章 非正式制度與日本戰後經濟發展

二次大戰結束後，解除軍國主義枷鎖的日本開始全力發展經濟，在美國佔領日本七年時期，日本通過內閣制的憲政體制及一部非戰憲法，但是在經濟發展的最高原則指導下，日本發展自有一套的非正式制度來降低民主體制的交易成本，以促進國內經濟的快速成長。從上一章的分析，我們知道日本主要的非正式制度主要有行政指導、官員空降、審議會、交叉持股與財政融投，接下來這一章就是嘗試從歷史的角度，來分析這五項非正式制度與戰後日本經濟發展歷程的關係。本章主要劃分成五個部份：首先介紹日本經濟高度成長期與非正式制度的建立，其次探討經濟轉型期與日本非正式制度的盛行，第三則是分析泡沫經濟時期與非正式制度的轉變，接下來則是探討經濟衰退期與非正式制度的改革，最後則是分析非正式制度與日本戰後經濟發展的關係。

#### 壹、經濟高度成長期與非正式制度的建立（1955-1972）

戰後日本從 1955 年體制確立之後，便全力開始發展經濟，並在 1980 年代成功擠身成為世界第二大經濟體。在這經濟發展過程當中，日本歷經了池田勇人的所得倍增論，佐藤榮作的全國總和開發計畫，以及田中角榮的列島改造計畫，同時日本政府也刻意營造一個

封閉型的經濟體制，讓企業的資金，大多都從政府掌控的主要銀行體系當中獲得，這些經濟發展策略，讓日本成為戰後東亞地區第一個經濟發展成功的國家。<sup>87</sup>

其次在政治方面，日本政府利用全能的官僚體系來主導國家經濟的發展，同時由美國所支持的右派保守勢力——自民黨長期的一黨執政，也塑造一個穩定的政治環境，讓日本政府的經濟計畫更具有穩定性及延續性，而自民黨為了要讓政府的經濟政策更加能夠貫徹實行，於是便以官僚體系為主體，利用行政指導及官員空降等非正式制度手段，來監督企業的發展政策是否有追隨政府的產業政策，這種非正式的政策干預，成功地促進戰後日本經濟的快速成長。<sup>88</sup>

日本在1945年戰敗之後，曾經歷經七年（1945-1952年）的美軍統治，在美國佔領期間，美國一方面宣布公職放逐令與財閥解體令，以解除日本軍國主義的武裝，<sup>89</sup>在另一方面，則是頒佈一部和平憲法，要日本實施內閣制的民主制度。在民主體制的運作下，自民黨於1955年在美國的支持下，結合自由黨及民主黨成為右派保守本流，以在日本國會當中，讓右派保守勢力與左派勢力變成六比三，遠遠在席次上超越在野的社會黨，形成國會的穩定多數。而在政治環境穩定之後，日本政府便轉型成經濟發展機器，全力推動國內經濟的快速發展。

在1945-1952年美軍佔領期間，美國雖然給予日本內閣制等民主體制，但是日本政府知道這套靠著數人頭及集體協商的民主制度，是無法讓日本在短期之內達到經濟快速成長的目的，日本是必須要另外發展出一套非正式制度，來啟動經濟的快速成長，而且這套非正式的制度，是必須要能夠有效節省民主制度費時的協商與溝通程序，同時這套非正式制度的政治效力，也必須要凌駕於正式制度之上。在這種思維下，日本政府於是便融合了過去日本的傳統文化，開始建構發展戰後日本式的政治經濟體制。<sup>90</sup>

而要結合過去的傳統文化，明治維新時期日本成功的美好經驗，自然是戰後日本政府的最佳取經典範，日本政府從過去明治維新的經驗當中，知道中央集權的政府主導模式最能夠快速統合國家資源，也是最有利於經濟快速發展的模式。但是在政府體制當中，究竟是要由行政部門或是立法部門，換句話說，也就是要由自民黨或是還是官僚體系來擔任起統合國家行政資源的重任，日本面臨了行政主導權的抉擇。但是由於日本從明治維新以來，一直是採取重官僚、輕政黨的模式，日本全能的官僚對於十九世紀末葉明治維新的成功與否，實在是扮演著關鍵性的角色，同時日本官僚在傳統的日本民間也享有相當崇高的社會地位，<sup>91</sup>於是在角色轉換便利性的考量下，日本政府便決定由官僚體制來統合政府資源，擔任起戰後經濟發展的火車頭。

而日本政府想要官僚體系擔負起國家經濟發展的重責，首先就是要擺脫美軍佔領期間，所設下的公職放逐令及財閥解體令，因為在這兩項命令之下，許多優秀的日本官僚都因為曾經在過去幫軍國主義服務，而被解除其政府公務人員的身份；其次在明治維新時期，也曾經扮演日本經濟發展中流砥柱的大財閥，也因為曾經在戰前幫過去軍國主義進行海外的經濟殖民，而被美軍佔領政府命令解體。因此，當時在1955年，日本首相鳩山一郎為了要全力發展國內經濟，就宣布逐步解除公職放逐令與財閥解體令，讓許多過去政府官員

<sup>87</sup> Masahiko Aoki, and Hugh Patrick, eds., *The Japanese Main Bank System: Its Relevance for Developing and Transforming Economies* (New York: Oxford University Press, 1994), pp. 1-4.

<sup>88</sup> Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Berkeley, CA.: University of California Press, 1982), pp. 12-17.

<sup>89</sup> 合田公計，GHQ 日本佔領史，東京：日本圖書社，1997年，頁4-5。

<sup>90</sup> David Friedman, *The Misunderstood Miracle: Industrial Development and Political Change in Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), p. 6.

<sup>91</sup> 伊藤大一，現代日本官僚制の分析，東京：東京大學出版社，1980年，頁2-4。

能夠回到官僚體系服務，來擔任國家經濟發展的主導者，同時也讓已經解體的四大財閥（住友、三菱、三井及安田）逐步恢復原有的規模，以做為戰後日本經濟成長的後盾。<sup>92</sup>

在官僚體系逐步歸位之後，接著就是要讓官僚繼續享有過去極大的政治權力，換句話說，也就是必須要讓官僚擁有絕大的行政資源及權力，因此，日本政府便開始設計一套非正式制度運作模式，來讓官僚能夠統合國家的政治經濟資源，這就是著名日本政界（自民黨派閥）、官界（官僚）及財界（派閥）的鐵三角模式，而在這日本鐵三角模式的三個行為者當中，官僚其實是居於最重要的地位。<sup>93</sup>在另一方面，為了要讓官僚能夠統馭鐵三角當中的自民黨派閥及財閥，日本政府便發展出行政指導及官員空降的非正式制度運作模式，所謂行政指導，就是官僚體系掌控查稅及調整利率等行政權力，讓官僚能夠對財閥的產業發展方向進行指導，以確保政府的經濟政策能夠確實被財閥所遵守；<sup>94</sup>當然光要財閥遵守政府的政策仍然是不夠的，日本政府也讓官僚能夠在中年退休之後，由自民黨栽培空降到國會擔任國會議員，或是下凡到民間企業擔任高級主管，來為政府的政策護航，以確保政府的政策能夠在國會當中順利被通過，這就是所謂的官員空降。<sup>95</sup>

在賦予官僚行政權力之後，接下來便是需要一個能夠節省民主協商程序運作的場域，於是日本政府便在各個部會當中設立審議會，把許多利益團體的領袖直接帶進官僚體系的決策模式當中，以降低傳統民主決策過程當中，政府與財閥之間耗時的協商與妥協，這種審議會制度不只設立在部會當中，同時也出現在自民黨及地方政府的組織當中，因為自民黨是日本長期的執政黨，在日本特有政治的運作下，所有的政策都必須先經過自民黨政策調查會審議之後，再送交國會表決，因此必須在自民黨內設立審議會；其次日本在戰後是採行中央集權制度的國家，所有地方相關法案都必須先經過地方政府審議，之後才能送交中央部會審議，因此也必須要在地方政府當中設置審議會。<sup>96</sup>

在官僚的權力（行政指導、官員空降）與運作場域（審議會）都具備了之後，由於國家經濟發展的最重要因素便是資金，為了財閥獲得資金的便利性，日本政府便設計一套財閥與銀行之間的相互交叉持股的非正式制度模式，所謂交叉持股便是財閥與銀行之間相互擁有股權，以幫助財閥能夠在短時間內獲得廉價的資金來擴大規模，這套交叉持股模式不但應用在財閥與銀行之間，也被廣用在財閥內部的子公司間，以及財閥與財閥的集團之間；在另一方面，為了強化監督體系，日本政府也利用專業分工的主要銀行體系，讓財閥與銀行及財閥與財閥之間形成一個相互保障的體系，以便利政府監控財閥與銀行之間的關係。<sup>97</sup>

而民間的資金來源不於匱乏了，接下來便是政府發展經濟的主要資金來源，從戰後以來，日本政府為了刺激國內經濟快速成長，最常使用的政策便是財政政策，而不是貨幣政策，也就是擴大政府公共工程支出來促進國內經濟景氣，日本政府深信只要政府將基本公共設施及主要道路做好，自然就會帶動企業的投資，來熱絡國內的經濟，而這種財政政策需要大筆的資金注入，而為了便利政府取得資金發展經濟，日本政府便設計財政融資投資的非正式制度方式，讓政府能夠快速取得民間儲存在郵政體系當中的資金，將這些資金以融資借貸方式先用來發展經濟，之後政府再逐年依約攤還，這便是財政融投。<sup>98</sup>

<sup>92</sup> 安岡重明編，日本の財閥，東京：日本經濟新聞報，1976年，頁18-22。

<sup>93</sup> 大嶽秀夫，日本政治の對立軸，東京：中央公論新社，1999年，頁78。

<sup>94</sup> 大山耕輔，行政指導の政治經濟學：產業政策の形成と實施，東京：有斐閣，1996年，頁1-3。

<sup>95</sup> Richard A. Colignon, and Chikako Usui, "The Resilience of Japan's Iron Triangle: Amakudari," *Asian Survey*, Vol. 41, No. 5, 2001, pp. 865-895.

<sup>96</sup> Frank J. Schwartz, *Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan* (New York: Cambridge University Press, 1998), pp. 14-15.

<sup>97</sup> 鈴木健，日本の企業集團：戰後日本の企業と銀行，東京：大月書局，1993年，頁1-2。

<sup>98</sup> Thomas F. Cargill, *Postal Savings and Fiscal Investment in Japan: the PSS and the FILP* (New York: Oxford University Press, 2003), pp. 3-4.

接下來便是政府與財閥之間，要在政策上如何達成最適的協議呢？根據學者的分析，戰後日本政府在政府與財閥的關係上，主要是建立在彼此之間的互惠性的同意(reciprocal consent)以及遵從市場機制(market conform)，所謂政府與財閥之間互惠性同意，是指日本政府通常會透過政策性的優惠，來讓企業配合政府的產業政策，這些優惠性政策包括優惠利率、偏好性貸款以及課稅上的減免等，而之後官僚再利用對財閥的政策指導，來達到政策監督的目的；<sup>99</sup>另外所謂政府的遵從市場機制，是指日本政府在實施政策並不是全然的市場干預，而是順從市場的機制來對企業進行政策性的指導與監督。例如根據學者 Daniel Okimoto 的看法，日本官僚雖然會積極介入企業的決策體系，但是他們通常不會逼迫企業一定要遵從政府的產業政策，而只是以參加企業的例行會議，以軟性的獎賞來指導企業如何配合政府的政策。<sup>100</sup>因此，從以上的分析，我們可以發現日本政府實施的是所謂的軟性威權主義，它在產業政策上，都是透過政府的市場遵從原則，以及政府與企業之間的互惠性同意。

在行政指導、官員空降、審議會、交叉持股及財政融投等非正式制度都具備了之後，日本政府便依此原則開始推動各項的經濟政策，例如在 1961 年日本首相池田勇人上台之後所提出的「所得倍增論」及 1964 年佐藤榮作所提出的「新全國總和開發計畫」，在政府及企業資金源源不絕，以及官僚體系強力的主導下，這些經濟政策的確促進日本經濟的快速成長。但是在這些經濟政策的內容當中，我們也發現日本政府在非正式制度的運作下，由於資金來源相當充裕，因此，其政策是偏好於政府主導的財政政策，也就是以政府投資公共建設來促進周邊產業發展的模式，這項經濟政策主宰日本戰後經濟的發展，一直到小泉時代才宣告結束。<sup>101</sup>

## 貳、經濟轉型時期與非正式制度的盛行（1972-1985）

在分析日本經濟高度成長期與非正式制度的建立之後，接下來則是要探討日本經濟轉型時期與非正式制度的盛行。日本經濟的高度成長到了 1970 年代中期之後，便因為國際間發生石油危機而開始減緩下來，而日本政府也利用這個機會透過行政指導來進行產業轉型，將過去日本所從事的勞力密集產業轉變成為高附加價值的製造業及科技產業，並且鼓勵企業將勞力密集產業轉移至南韓、台灣及東南亞國家，這項產業轉型政策讓日本成為工業國家當中，唯一能夠在能源危機中經濟卻仍然逆勢成長的國家。

其次在在政治方面，從 1955 年體制確立之後，日本主導經濟發展的首相大多是官僚體系出身的，例如創造戰後日本經濟奇蹟的池田勇人及佐藤榮作。但是到了 1970 年之後，由於自民黨長期的一黨執政，形成派閥逐漸壟斷內閣及黨內各個重要職位，讓日本政治體制逐漸從官僚主導轉變成為派閥主導，而出身地方派閥領袖的田中角榮，在 1972 年當選為日本首相便是一個最鮮明的例證，而自民黨派閥主導的政經體制，也讓日本經濟政策從過去的國家發展導向轉變為地方利益導向。<sup>102</sup>

由池田勇人及佐藤榮作所創造 1960 年代的「神武景氣」，在官僚主導及非正式制度的

<sup>99</sup> Richard J. Samuels, *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp. 7-8; 樋渡展洋, 戰後日本の市場と政治, 東京: 東京大學出版會, 1991 年。

<sup>100</sup> Daniel Okimoto, *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology* (Stanford, California: Stanford University Press, 1989), pp. 93-95.

<sup>101</sup> 真淵勝, 「財政政策の成功と金融政策の失敗」, 村松岐夫, 奥野正寛編, 平成バブルの研究: 崩壊後の不況と不良債權處理, 東京: 東洋經濟新報社, 2002 年, 頁 98-99。

<sup>102</sup> Roger Brown, *Japan's Dysfunctional Democracy: The Liberal Democratic Party and Structural Corruption* (New York: M. E. Sharp, 2003), pp. 16-19.

帶動下，的確讓日本歷經戰後經濟的高速成長期。而為了要維繫國內經濟的快速成長，日本政府一方面利用行政指導強化對企業及銀行體系的管制，在一方面也透過審議會營造封閉的經濟體系，以管制國際資本的流入。<sup>103</sup>但是到了1972年，在國際間接連發生石油危機之後，整個情況便開始改觀了，在油價高漲的衝擊下，讓極度依賴石油進口的日本經濟受到重大的衝擊，日本面臨戰後以來最大的經濟危機，而在這個時候日本政府仍然迷信以官僚主導模式，實施擴張性的財政政策，並以擴大政府公共工程支出來突破這波的石油危機。

日本在這波石油危機當中，不但面臨經濟衰退的危機，同時也面對產業轉型的危機，為了要解決國內經濟衰退的危機，日本政府仍然沿襲過去擴大政府財政支出來刺激景氣的財政政策模式，而非正式制度便在此時扮演最關鍵的角色。日本政府透過審議會制訂一系列的提升景氣對策，接著再利用財政融投的方式，將日本人民存放在全國最大的銀行體系—郵政儲金體系的龐大資金，轉用來成為國家進行公共建設復甦經濟的財源，而日本政府便利用發行國債的方式，按年攤還這些預借的資金；之後日本政府再利用國會當中，眾多由前官員空降的族議員，來為政府發行國債的政策法案護航。這種擴張性的經濟政策，讓日本政府打破過去財政零赤字的紀錄，也讓日本從1970年代初期開始出現政府赤字了。<sup>104</sup>

在另一方面，日本也面臨國內產業轉型的危機。從1955年全力發展經濟之後，在歷經二十年的成長，造成國內薪資及物價不斷攀升，許多過去支撐經濟成長的勞力密集的產業，在面臨國外的強力競爭而逐漸失去國際競爭力了，日本政府勢必要積極進行產業轉型政策來挽回劣勢。在這時候日本政府便以官僚直接對企業進行行政指導，以減免賦稅及低利率優惠政策，來鼓勵企業放棄過去低技術、低門檻的傳統產業，並輔導升級轉型為高附加價值的科技產業，而當時主要負責產業升級的部門—通商產業省，便是利用其部裡的產業升級審議會，來與日本經濟四大工商團體（主要經團連為主）來進行協商。<sup>105</sup>因此在官員行政指導、國會族議員護航及審議會的協商等非正式制度的運作下，讓日本政府一方面擴大政府財政支出，另一方面則進行產業升級的方式下，使得日本安然度過1970年代的石油危機。

在瞭解非正式制度對1970年代日本經濟轉型的貢獻之後，接下來則是要分析非正式制度運作下，日本官僚、派閥及財閥的鐵三角關係的轉變。就在日本「神武景氣」即將步入後期的時候，日本出現戰後第一位非官僚出身的首相田中角榮，田中的上台代表著日本已經從過去官僚主導的模式，逐漸將權力重心轉移至自民黨派閥，<sup>106</sup>換句話說，也就是宣告日本派閥時代的來臨。自民黨派閥出身的田中首相與過去官僚體系出身的首相（吉田茂、池田勇人及佐藤榮作），主導國家經濟政策的最大不同點在於：官僚體系出身的首相，在實施一項經濟政策的時候，會將權力充分授權於官僚，同時也會以國家總體經濟發展為主要

<sup>103</sup> 蔡增家，「資本管制與金融自由化：以日本為例」，問題與研究，第38卷第3期，民國88年3月，第71至84頁。

<sup>104</sup> 金子貞吉，戰後日本經濟總檢，東京：學文社，2000年，頁66-67。

<sup>105</sup> 鈴木健，日本の企業集團：戰後日本の企業と銀行，東京：大月書局，1993年12月，頁45。

<sup>106</sup> 在自由黨與民主黨結合成自民黨形成五五體制之後，在當時自民黨內部存在著十一個派閥團體，但是在1956年自民黨總裁選舉時，原有十一個派閥轉變為八個，稱之為「八個師團時期」（1956-1972），在八個師團時期，各派閥大小差異相當大，基本上由池田及佐藤兩派主導，在當時派閥之間和睦相處，奠定了日本經濟發展的基礎。1972年，由田中角榮上台之後，原本八個派閥縮減為五個，稱之為「三角大福中」（1972-1976），也就是三木武夫、田中角榮、大平正芳、福田赳夫以及中曾根康弘，這五個派閥之間實力相當，所以派閥之間政治鬥爭相當激烈，最後由田中派略勝一籌，所以基本上在1976年福田赳夫下臺之後，便由田中派一派主導，稱之為田中主導期（1976-1992），因為，在之後的大平正芳及中曾根康弘，都是依賴田中派的支持才能當選首相，田中派發展到了竹下登時期勢力正是如日中天，因為竹下利用金權及人脈關係將派閥權力發揮到最大，田中派一派獨大至1993年自民黨下臺為止。請參閱福岡政行，日本の選舉，早稻田出版社，2000年，頁15-16。

考量，而派閥出身的首相，則會以自民黨內派閥勢力平衡，以及地方選區利益為主要考量。<sup>107</sup>這也是為何同樣在非正式體制的運作下，佐藤榮作與田中角榮的經濟政策會出現截然不同結果的最主要原因。

舉例來說，在傳統派閥出身的田中一上任之後，便提出「日本列島改造計畫」，試圖以政府投入擴張性的公共建設來提昇國內的景氣，因此在田中角榮任內，日本國內進行多項的重大公共工程建設，但是這些公共建設與過去池田及佐藤最大不同點在於：池田及佐藤的建設是全國性的公共工程，而田中則是地方性的公共建設，而且都集中在派閥大老或其本身的地方選區，例如東京穿越中間山脈通往新瀉縣的新幹線，日本海沿線的高速公路等，這些都是田中角榮透過日本國土交通省審議會進行規劃，再透過族議員及田中派議員在國會當中護航；在另一方面，田中也利用退休的官員，進駐各式各樣的道路工程法人（例如道路公團）來進行公共建設，並將政府工程發包給派閥議員的地方樁腳所設立的工務所。<sup>108</sup>因此，在政府公共建設費用大幅增加的推波助瀾下，讓日本非正式制度的運作達到最高峰，而官僚體系、自民黨派閥及財閥鐵三角之間的網絡關係互動也越來越綿密。

接下來則是要分析田中角榮擴張性財政政策所產生的經濟效應。田中角榮在1970年所提出『日本列島改造計畫』的主要內容有：分散太平洋沿岸工業重鎮、地方都市改造計劃、全國環狀交通網絡的設置以及十五年內經濟成長率達10%的目標。換句話說，田中角榮是想要透過政府的力量，來推動交通公共工程及地方基礎建設，尤其是在自民黨的大票倉—日本海沿岸及農村地區，以提高廠商對地方的投資意願，而政府建設資金的來源，則主要是透過建設國債的發行；<sup>109</sup>在另一方面，從田中角榮任內開始，日本政府的鉅額公共建設投資，便是直接透過所謂的地方建設補助款，由自民黨派閥來分配到議員的地方選區之中。而在田中『日本列島改造計畫』的推波助瀾下，日本在1970年代初期出現第一波的全國性地價狂飆，從1972年至1974年期間，日本全國地價漲幅達74%，而直接獲利的便是出身地方的派閥議員，以及與自民黨派閥關係密切的財閥。<sup>110</sup>

因此在田中角榮時期，日本自民黨派閥勢力及非正式制度的運作到達最高峰，而田中內舉不避親的行事風格，讓他在任內便因為接受不當政治獻金而黯然下台。田中時代的結束之後，日本經濟便進入1974年至1975年的低潮期，這波經濟的不景氣，正式宣告日本戰後高度經濟成長期的結束，而為了要應付這波因為能源價格調高所造成的物價飛漲，當時日本首相三木武夫提出「新經濟計劃」計劃來抑制飛騰的物價，繼任的福田赳夫首相更提出「產業構造調整」，寄望以企業減量經營以及增加海外投資，來度過這波的經濟不景氣。但是緊接著而來的第二次能源危機，又再度讓日本經濟陷入1980年至1982年的不景氣循環當中；其次在美日貿易逆差日益擴大的情況下，美國也開始對日本施加壓力，要求日本開放國內市場。在內外交加的情況下，日本政府面臨戰後以來最大的經濟挑戰，改變過政府主導模式及進行自由化，似乎是已經不可避免的趨勢。<sup>111</sup>

## 參、泡沫經濟時期與非正式制度的變遷（1986-1990）

在瞭解日本經濟轉型時期與非正式制度之間的關係之後，接下來則是要分析泡沫經濟

<sup>107</sup> Ray Christensen, *Ending the LDP Hegemony: Party Cooperation in Japan* (Honolulu: University of Hawaii Press, 2000), pp.14-16.

<sup>108</sup> 立花隆，田中角榮發跡史，1992年，東京：中央公論社，頁35-36。

<sup>109</sup> 富田俊基，日本國債の研究，東京：東洋經濟新報社，2001年，頁25。

<sup>110</sup> 田中角榮，日本列島改造論，東京：日刊工業新聞社，1976年，頁10-14。

<sup>111</sup> Frances McCall Rosenbluth, *Financial Politics in Contemporary Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1989).

時期與日本非正式制度的變遷。從上一節的分析，我們可以知道日本從 1970 年之後，便面臨重大的結構變遷，而這種政治經濟的變遷，不但出現在國內的經濟結構上，也出現在國際政治的競爭環境。

首先在國際環境的改變，在戰後日本以經濟快速發展的政策導向，以及傳統社會文化的影響下，日本成為工業國家當中，最為保護國內市場的國家。但是這種市場保護政策，在歷經 1980 年代美日貿易逆差的不斷擴大，以及美國政府屢次要求日本開放國內市場未果的情況下，以美國為首的西方工業國家（包括美國、英國、德國及法國），便在 1985 年的廣場協議(Plaza Accord)當中，嘗試以日圓升值為手段，來逐步降低日本與其他工業國家之間的鉅額貿易逆差。於是在日圓大幅升值的情況下，大量的外國資金開始湧進日本，這些熱錢讓日本國內的股票市場及房地產急遽成長，形成 1980 年代中期日本有名的泡沫經濟。<sup>112</sup>

接下來在國內政治方面，從 1970 年代開始，自民黨派閥逐漸壟斷日本的政治體制，在派閥的大家長制（以派閥領袖為主導），以及派閥議員人數不斷增加之下（族議員的大量加入），派閥領袖便需要龐大的資金，來維持整體派閥體系的運作。在這種情況下，自民黨派閥也只能以不斷的以行政指導，來控制日本銀行的貨幣政策以維持泡沫經濟的榮景，同時財閥也以鉅額的政治獻金來回饋自民黨派閥。這讓自民黨派閥與大企業之間的關係越來越密切，日本政界、財界及官界的鐵三角的運作達到最更高峰，形成 1990 年代日本有名的金權政治。<sup>113</sup>

日本在 1980 年代成為世界第二大經濟體之後，在確保政府主導模式的有效性下，日本政府仍然謹守經濟保護主義，而美國政府也從 1970 年代中期開始，便要求日本開放國內市場，以平衡美日之間的鉅額貿易逆差，但是日本政府在國內經濟成長的考量下，態度卻是一直相當的不積極，因此到了 1985 年，美國便聯合英國、法國及德國等西方工業國家，在紐約廣場飯店簽訂「廣場協議」，強力以日圓升值的方式來削弱日本產品的國際競爭力。因此自從 1985 年之後，日圓兌換美元的匯率便開始急遽升值，從原本 1980 年帶初期的 360 日圓兌換 1 美元攀升到 1990 年的 120 日圓兌換 1 美元，到了 1990 年初期，日圓更是升值到 79 日圓兌換 1 美元的歷史新高點。<sup>114</sup>

在日圓急遽升值之後，由日圓升值所帶動的大量熱錢源源不絕的湧進日本，再加上日圓升值之後，日本廠商的國際競爭力大幅降低，因此只好將原本計畫的生產投資，逐漸轉移到房地產及股票市場等非生產工具上，形成 1980 年代中期的日本泡沫經濟。在 1986 年日本房地產及股票市場開始飆漲的初期，日本政府在自民黨派閥的壓力下，不但不利用調升日本銀行的基本利率等貨幣工具，來調整國內經濟過熱的現象，反而讓日本銀行持續以調降基本利率來繼續支撐國內的景氣，這項經濟政策，讓日本的經濟如泡沫般的不斷地擴大。<sup>115</sup>

其次在非正式制度的運作上，當時的日本首相中曾根康弘利用政府主導模式，將原本屬於日本中央銀行——日本銀行的貨幣政策主導權轉移至大藏省之下，接下來再利用大藏省下面的貨幣政策審議會，來做出調降利率的決策共識，在獲得由派閥所組成的自民黨政策

<sup>112</sup> 村松岐夫，與野正寬編，平成バブルの研究：崩壊後の不況と不良債権處理，東京：東洋經濟新報社，2002 年，頁 98-99。

<sup>113</sup> James Horne, "Politics and the Japanese Financial System," in J. A. A. Stockwin, et al., eds., *Dynamic and Immobilist Politics in Japan* (London: MacMillan Press, 1988), pp. 6-8.

<sup>114</sup> Randall C. Henning, *Currencies and Politics in the United States, Germany and Japan* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 1994), pp. 4-5.

<sup>115</sup> 蔡增家，「金融管制與革新：日本與美國銀行自由化的政治分析」，劉孔中，施俊吉主編，管制與革新，台北：中央研究院中山人文社科所專書(50)，2001 年 4 月，頁 283-327。

調查委員會的背書之後，日本銀行便做出調降利率的經濟政策。因此從1986年開始，日本的基本利率便一直維持在低檔徘徊，由於低利率政策對維持日本經濟榮景相當具有效果，因此從1980代中期至1990初期，日本政府便不斷實施低利率政策，到了1995年之後，日本甚至出現已經零利率的特殊現象，這讓日本政府面臨貨幣政策無效的窘境。<sup>116</sup>

在另一方面，財閥與銀行的交叉持股也加速泡沫經濟的膨脹，戰後日本新形態的非正式企業型態，主要是以交叉持股為主要骨幹，而交叉持股的型態又可以區分成：企業內部交叉持股、企業與銀行的交叉持股以及企業與企業之間的交叉持股。<sup>117</sup>企業內部的交叉持股，是指財閥內部企業之間彼此相互持有股份，這是因應戰後財閥解體所形成社長制相互聯誼下的產物；企業與銀行的交叉持股，則是指財閥內部企業與銀行之間彼此相互持有股份，以確保企業資金來源的不虞匱乏，這是因應日本戰後護送船艦金融體制所形成的；<sup>118</sup>而企業與企業的交叉持股，則是指財閥與財閥之間的企業也彼此相互持有股份，以確保企業之間的相對穩定性，這是戰後自民黨一黨優位體制下，四大經濟團體當中的經團連與自民黨綿密政商關係下的產物。

因此財閥與銀行相互持股的關係，是非正式制度下日本經濟體系的骨幹，但是這層層交叉持股的關係，也延伸出政府與銀行綿密的政商關係，同時也讓日本政府嚐到1990年泡沫經濟破滅後銀行鉅額不良的苦果。

舉例來說，1986年至1990年期間，日本在日圓急遽升值的情況下出現史無前例的泡沫經濟，在泡沫經濟期間，日本房地產及股票價格急遽攀升，於是企業便利用價值節節升高的房地產以及股票，質押向銀行借貸到鉅額的資金，再投入獲利率高的房地產及股票市場。但是在1991年泡沫經濟破滅之後，企業之前向銀行質押的標的物價格卻大幅下滑，於是許多企業在付不出鉅額利息的情況下，便直接讓質押品被銀行拍賣，但是由於質押品的價格只有過去的五分之一不到，這讓日本銀行體系承受鉅額的不良債權。<sup>119</sup>

過去有些學者在研究：同樣在1985年面臨貨幣升值的危機，為何日本產生泡沫經濟，而德國卻沒有發生呢？最重要的原因便在於經濟政策的政治性考量，日本利用非正式制度（例如審議會及交叉持股）來強化其經濟政策的有效性。<sup>120</sup>舉例來說，在1986年泡沫經濟的初期，日本首相中曾根康弘帶領自民黨，在眾議院選舉當中獲得壓倒性的勝利，在該次選舉當中，自民黨獲得三百席，社會黨八十五席，公明黨五十六席，民社黨二十六席，由這次選舉我們可以知道，只要日本經濟不斷成長，日本選民便會支持自民黨繼續執政。<sup>121</sup>因此在自民黨派閥主導下，日本政府一方面不斷調降基本利率，在另一方面，則是不斷地舉債來進行公共建設，其次再加上國外資金不斷流入國內的股票市場，竟使得日本人民誤認為日本經濟是會不停的增長，股票及土地的價值也會不的升高，在泡沫經濟的熱絡下，日本財閥自然樂意投注大筆政治獻金來維繫自民黨政權。<sup>122</sup>

<sup>116</sup> 佐和隆光，平成不況の政治經濟學，東京：中公新書，1994年，頁18-20。

<sup>117</sup> 鈴木健，日本の企業集團：戰後日本の企業と銀行，東京：大月書局，1993年12月，頁12-14。

<sup>118</sup> 鈴木多加史，日本經濟分析：高度成長期から21世紀へ，東京：東洋經濟新報社，2001年，頁7-8。

<sup>119</sup> 勝又壽良，戰後五十年の日本經濟：金融、財政、産業、獨禁政策と財界、官僚の功罪，東京：東洋經濟新報社，1995年，頁210-214。

<sup>120</sup> Randall C. Henning, *Currencies and Politics in the United States, Germany and Japan* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 1994), pp. 8-10.

<sup>121</sup> Takashi Inoguchi, and Purnendra C. Jain, eds., *Japanese Politics Today: Beyond Karaoke Democracy* (New Jersey: St. Martin Press, 1997).

<sup>122</sup> 而泡沫經濟的效應便是銀行不良債權持續增加，在泡沫經濟時期，大部分的企業都利用價格飆漲的土地及股票向銀行借貸，獲得的資金之後再投入土地及股票市場，但在泡沫經濟破滅之後，股票及土地價格卻急遽下滑，許多企業及投資人，便因為質押品的價格比利息還低的情況下，便會停止支付利息，讓銀行體系承受大量的不良債權，舉例來說，當時專門承接房地產業務的住宅專用銀行，便是1994年之後，銀行體系最大的壞帳來源，因此，日本政府便在1996年將住專合併在商業銀行體系當中，以逐步打消住專的鉅額不良債權，

因此在由自民黨派閥、官僚及財閥所運作的交叉持股、審議會等日本非正式制度下，在日本泡沫經濟時期，日本政治經濟體制便逐漸出現以下兩種效應：首先是經濟政策嚴重被扭曲，在日本泡沫經濟時期，日本政府並沒有即時遏止市場上過多的閒置資金，反而一再的降低基本利率，使得市場上的游資過度於浮濫，這種扭曲的經濟政策，雖然短期內會維持經濟的活絡性，但是在泡沫經濟破滅多年之後，卻產生零利率的奇特現象，在這種情況下使得貨幣政策的工具性失效，這也是日本政府現在用盡所有政策工具，可是經濟卻遲遲無法復甦的最主要原因，而這種經濟政策的扭曲，主要便是來自於自民黨派閥政策主導，以及派閥與企業相互結合的利益共同體。<sup>123</sup>

其次是官僚政治的持續惡化，在泡沫經濟後期，不只是自民黨派閥捲入這場金權政治遊戲，連日本人民最為信任的大藏省官僚，都無可避免的涉入金權醜聞當中，傳統上日本人民認為政府的決策主要在官僚體系，而官僚是日本主要的政治精英，因此當自民黨派閥捲入金權政治，日本人民總是認為官僚體系將會是政策最後一道防守，所以當官僚捲入金權醜聞之後，日本人民便徹底對政治失望；在另一方面，當時自民黨籍的首相海部俊樹及宮澤喜一，雖然口口聲聲說要進行政治改革，但卻都遲遲未付諸實現，因此日本選民決定要讓自民黨下台，以改變日本的政治風氣。<sup>124</sup>

#### 肆、經濟衰退期與非正式制度的改革（1991-2001）

在瞭解日本泡沫經濟時期與非正式制度之間的關係之後，我們發現在自民黨派閥及財閥聯合操作審議會及交叉持股等非正式制度下，造成經濟政策扭曲及金權政治的盛行。接下來本節便是要分析泡沫經濟破滅之後，日本經濟衰退期與日本非正式制度之間的關係。

1990年在日本銀行總裁三重野康宣布緊縮銀根的政策之後，日本長達五年的泡沫經濟便宣告破滅，景氣冷卻之後的日本經濟便開始走下坡，剛開始日本政府並不以為意，以為這是經濟景氣循環的一個正常過程。但是到了1994年之後，日本經濟卻仍然沒有起色，日本政府才開始警覺到日本是否會進入長期經濟衰退的泥沼，於是日本政府沿用過去政府財政支出的前例，投入大量公共資金來刺激國內景氣；在另一方面，則開始進行正式制度的改革，例如細川護熙的選制改革、村山富市的財政改革、橋本龍太郎的金融改革及小淵惠三的行政官廳改革，但是日本經濟卻依然沒有起色。<sup>125</sup>

在政治方面，由於1990年之後日本泡沫經濟的破滅，在經濟不景氣的漩渦下，讓自民黨派閥與大企業之間的利益輸送關係一一浮出檯面，在1990年代初期，一連串金權政治的醜聞（佐川急便案、共和鋼鐵案），這些弊案不僅造成自民黨派閥的分裂，同時也讓執政長達38年的自民黨的下台，讓日本政黨政治進入前所未有的戰國時代，之後由於在野黨所組聯合政府持續的分裂，於是又讓自民黨在1996年又再度重拾政權。<sup>126</sup>

1986年至1990年期間的泡沫經濟，造成日本經濟空前的榮景，同時也讓日本政府與財閥之間的政商網絡關係更加密切，而支撐日本泡沫經濟最主要是來自房地產與股市的飆

---

這也使得高達五兆日圓的銀行不良債權，現今仍是日本經濟體系當中最主要的問題。金子貞吉，戰後日本經濟總檢査，東京：學文社，2000年，頁251-252。

<sup>123</sup> Masaru Kohno, *Japan's Postwar Party Politics* (New Jersey: Princeton University Press, 1997), p. 91.

<sup>124</sup> Steven Reed, "The 1993 Election and the End of LDP One-Party Dominance," in Steven Reed, ed., *Japanese Electoral Politics: Creating a New Party System* (New York: Routledge Curzon, 2003), pp. 10-11.

<sup>125</sup> 塚崎公義，よくわかる構造改革，東京：東洋經濟新報社，2001年，頁17-18。

<sup>126</sup> Ray Christensen, *Ending the LDP Hegemony: Party Cooperation in Japan* (Honolulu: University of Hawaii Press, 2000), pp. 5-6.

漲，這也讓因為透過審議會運作而取得政府許可，從事建築及住宅專用借貸產業（住專）的財閥獲得鉅額的利益，而這些財閥也成為自民黨最主要政治獻金的來源；在另一方面，這些財閥為了需要自民黨在法案護航上給予更多的特權，則需要貢獻更多的政治獻金給自民黨派閥，來維繫自民黨政權於不敗，這使得自民黨內由前官員退休的營建族，金融族議員充斥於日本國會當中。<sup>127</sup>在這種非正式制度與鐵三角的共生關係，對1990年泡沫經濟破滅後的日本產生政治與經濟兩個層面的影響。

首先在政治方面便是自民黨的下台。在1991年10月，在位已經兩年多的日本首相海部俊樹，因為其所支持的更改眾議院選舉辦法、制裁金融醜聞等政治改革方案，遭到黨內派閥的強力杯葛，而決定放棄連任自民黨總裁，當時自民黨最大派閥——竹下派決定推出大藏省官僚出身的宮澤喜一擔任自民黨總裁，此議獲得黨內其他派閥的支持，宮澤喜一於是在當年11月6日通過國會投票，當選為第四十九屆日本總理大臣。<sup>128</sup>宮澤就任不久之後，在1992年1月，任命竹下派會長金丸信擔任自民黨副總裁，之後政治醜聞的披露，便如排山倒海而來。

首先是自民黨事務總長，同時也是宮澤派大將的阿部文男，涉及巨額的政治獻金案，而這案件不只牽連到前首相鈴木善幸、總務廳宮鹽崎閣，同時也牽涉到宮澤喜一本人，但遭到宮澤喜一的否認；之後爆發的佐川急便案，更是如滾雪球一般，牽連大批自民黨議員，最後佐川案竟牽連到自民黨副總裁金丸信，其坦承收受不當的政治獻金，並在十三名自民黨議員的逼迫下，辭去自民黨副總裁一職，這一連串政治醜聞，讓宮澤喜一應接不暇，同時也種下自民黨內分裂及下台的伏筆。<sup>129</sup>

接下來在經濟層面則是擴大政府財政支出政策。1991年11月，大藏省官員出身宮澤喜一的上台，代表日本經濟榮景的結束，宮澤上台之後，以擴大政府支出的方式來刺激經濟景氣，總計從1992年8月至1995年9月為止，日本政府總共實施了五次大規模的經濟對策規模，在宮澤的任內，則是實施兩次綜合經濟對策，第一次在1992年8月，這是泡沫經濟之後，日本政府第一個經濟對策，在當年政府所投資的金額高達十兆七千億日圓，佔當年GDP的百分之二點一，其中使用在公共投資的八兆六千一百日圓；第二次則是在1993年4月，在該次日本政府總共投資十三兆兩千億日圓，佔當年GDP的百分之二點五，其中包括十兆六千兩百億的公共投資，以及一兆一千億日圓的社會福利措施。<sup>130</sup>

從宮澤喜一的經濟對策，我們可以發現日本政府在泡沫經濟破滅的初期，仍然篤信只要政府不斷舉債擴大公共工程支出，將基礎道路及公共工程建設修竣，民間企業自然會進行再投資，而國內經濟自然因此可以逐步復甦。這項政策在1970年代田中角榮的「列島改造計畫」下，的確讓日本渡過石油危機的困境，但是這次日本經濟衰退最主要的原因，是在於房地產及股票市場崩盤，所造成銀行體系巨額的不良債權。因此日本政府首要工作，應該是要處理這些不良債權問題，而並非持續的擴大政府支出。

其次從內容來看，宮澤政府所實施的經濟對策規模，絕大多數的資金都是用在公共投資與建設，只有少部份是用在社會福利等措施，而宮澤喜一之所以採取這項政策，其最主要原因便是：擴大政府公共工程支出，可以讓地方議員從事公共工程建設，進一步進行綁樁工作，這是有利於自民黨政權的維繫，但是日本政府無限制的舉債、進行不當的建設，不只造成公共建設資源的重複與浪費，更讓日本政府的財政赤字不斷高築，最後竟造成日

<sup>127</sup> 衣川惠，日本のバブル，東京：日本經濟評論社，2002年，頁116-117；Steven Reed, "The 1993 Election and the End of LDP One-Party Dominance," in Steven Reed, ed., *Japanese Electoral Politics: Creating a New Party System* (New York: Routledge Curzon, 2003), pp.10-11.。

<sup>128</sup> 蔡增家，「九〇年代日本派閥政治之分析」，問題與研究，2002年5、6月，第41卷第3期，頁61-82。

<sup>129</sup> 北岡伸一，自民黨政權の38年，東京：讀賣新聞社，1995年，頁259-260。

<sup>130</sup> 國際經濟情勢週報，第1108期，1995年11月2日，頁8。

本政府面臨財政赤字，與銀行不良債權的兩難局面。<sup>131</sup>

接下來便是要分析 1993 年自民黨下台之後，聯合政府對日本正式制度所做的改革。首先便是細川護熙的選舉制度改革，細川之前為日本自民黨改革派人士，因此，細川護熙於 1993 年上台之後便積極進行選舉制度的改革。<sup>132</sup>細川政府將日本原本的中選區制度改成採取單一選區及比例代表並立制，也就是日本選民將有兩張選票，一票選候選人，一票選政黨，同時將現今眾議院 511 席縮減為 500 席，其中三百席由日本全國三百個選區當中選出，另外兩百席由全國十一個比例代表區，依政黨得票比例產生。此項選舉制度改革法案於 1994 年初順利在國會中通過，並在 1996 年眾議院選舉首次採行，於是選舉制度改革的通過，便成為細川護熙政府任內最大政績。<sup>133</sup>

1994 年細川下台之後，由自民黨、社會黨與先驅新黨組成聯合政府，並推派社會黨總裁村山富市擔任首相，村山是自 1949 年以來，第一位社會黨籍的日本首相，村山富市政府期間最主要的政績便在於財政的改革，在村山將近兩年的任期內，總計實施兩次經濟對策規模，一次是在 1995 年 4 月為了要因應日圓升值的緊急經濟對策，在該次日本政府投下七兆日圓，佔當年 GDP 的百分之一點八，其主要內容在放寬金融管制的五年計劃，及提昇國內需求和推動經濟結構的改革；另外一次則是在 1995 年 9 月，主要內容在擴大政府公共投資的經濟對策規模，在該次日本政府投資十四兆兩千兩百億日圓，佔當年 GDP 的百分之三點一，其主要有十二兆八千一百億日圓用在公共投資建設。<sup>134</sup>

1996 年 1 月橋本龍太郎上台，他是自民黨再執政的第一位首相，有鑑於三年前自民黨因為政治改革不利而失去政權，而在自民黨下台期間，日本經濟也並未因換政權而有所好轉，因此橋本上台之後，首要工作便是以恢復日本經濟為其主要工作，他將徹底改變過去以擴大政府支出來刺激經濟的政策，而改以對政經體制進行自由化來挽救國內經濟，在所有自由化項目當中，橋本龍太郎最先啟動的便是金融改革。

橋本龍太郎 1996 年 1 月上任之後至 1998 年，陸續在國會當中通過「日本銀行改正法」、「大藏省改革法案」，之後又在 1998 年 4 月 1 日，推動一連串金融自由化措施，而其揭櫫金融制度改革的原則，將是遵循著自由化、透明化及國際化的三項大原則，所謂自由化是指逐步撤銷銀行經營業務的限制及銀行與證券、保險業務的藩籬；透明化則是對金融機構財務關係的公開化，以降低人為介入的因素；國際化則是放寬政府對外匯及外國銀行，到本地設置分行的限制。<sup>135</sup>

最後則是小淵惠三的行政官廳改革，小淵首相於 2001 年 1 月，將日本中央行政官廳從一府二十一省廳，縮減為一府十二省廳，這項改革絕大多數都在進行行政單位的業務整併。舉例來說，總理府、沖繩開發廳及經濟企劃廳歸併為內閣府，總務廳、自治省及郵政省歸併總務省，運輸省、國土廳、北海道開發廳，及建設省歸併為國土交通省，厚生省及勞動

<sup>131</sup> 小林慶一郎、加藤創太，日本經濟の罫，東京：日本經濟新聞社，2001 年，頁 388-390。

<sup>132</sup> 1993 年眾議院選舉之後，自民黨雖然維持最大黨地位，但是席次卻無法在國會當中過半，於是眾小黨便進行合縱連橫，意圖組成排除自民黨的聯合政府，當時主要意見領袖諸如小澤一郎、武村正義及細川護熙等人仍然對於聯合政府體制，究竟是要採取中間偏左路線，亦或中間偏右路線而僵持不下，但是既是中間路線為主軸，極左的共產黨便被排除在聯合政府之外，首先，先由細川護熙的日本新黨與武村正義的先驅新黨，在國會中組成策略性聯盟，最後在席次必須在國會過半的考量下，便由共產黨之外的，包括獨立人士的七個黨派組成聯合政府，同時推出日本新黨黨魁細川護熙為首相。Steven Reed, "Realignment Between the 1993 and the 1996 Elections," in Steven Reed, ed., *Japanese Electoral Politics: Creating a New Party System* (New York: Routledge Curzon, 2003), pp. 24-30.

<sup>133</sup> Gerald Curtis, *The Logic of Japanese Politics: Leaders, Institutions, and the Limits of Change* (New York: Columbia University Press, 1999), pp. 14-18.

<sup>134</sup> 國際經濟情勢週報，第 1108 期，1995 年 11 月 2 日，頁 8。

<sup>135</sup> 伊藤正直，「1990 年代の金融システム危機」，伊藤正直、鶴見誠良，淺井良夫，金融危機と革新：歴史から現代へ，東京：日本經濟評論社，2000 年，頁 405-407。

省成為厚生勞動省，文部省及科學技術廳合為文部科學省；在業務拆併方面，有將大藏省改為財務省，通商產業省則改為經濟產業省。<sup>136</sup>

由以上分析 1990 年日本經濟衰退期至 2001 年小泉上台為止，我們發現在 1991 至 1993 年自民黨執政期間，自民黨派閥及財閥為了要延續經濟的榮景，便透過族議員在國會通過一系列刺激景氣對策，日本政府仍然沿用過去擴大政府公共工程支出的政策來刺激國內景氣，但是這項經濟政策，在經濟自由化之後，對日本政治經濟體制不但毫無效用，反而卻進一步擴大日本財政赤字的鴻溝。

接下來在 1993 至 1996 年自民黨下台期間，聯合政府開始對日本戰後政治經濟體制進行改革，但是這些政治經濟改革方案的範疇，卻都只是針對選舉制度及財政制度等正式制度改革，而並未觸及政界、官界及財界的鐵三角制度，也沒有對行政指導、官僚空降、審議會、交叉持股及財政融投等非正式制度進行改變。1996 年自民黨重拾政權之後，橋本龍太郎及小淵惠三也延續過去聯合政府對正式制度的改革，例如橋本龍太郎的金融改革，以及小淵惠三的行政官廳改革。因此，日本政府在 1990 年代日本經濟衰退時期，只有針對正式制度進行改革，而並未對過去日本政界鐵三角賴以運作的：行政指導、官僚空降、審議會、交叉持股及財政融投等非正式制度進行改革，這是日本在 1990 年代歷經戰後最長時期經濟衰退的最主要原因。

## 伍、非正式制度與日本戰後經濟發展

由以上分析戰後日本經濟發展過程與非正式制度之間的關係，我們可以發現非正式制度其設立的主要目的，是要填補正式制度的缺失與不足，同時縮減制度行為者之間的溝通及協調之間的交易成本，來達到經濟快速發展的目的。而在整個非正式體制的行為者當中，是以官僚體系為主軸，由官員來對企業進行行政指導，以確立日本官僚主導的發展模式，並透過官員空降到國會及民間企業來強化官僚主導模式；之後並在主要部會及自民黨中央設立各種議題的審議會，來做為日本官僚主導模式運作的場域；最後在私部門當中，是透過交叉持股來結合企業與企業之間，或是企業與銀行之間的資金流動關係，在公部門當中，則是透過財政融投體制，便利政府從郵政體系當中取得資金來發展經濟。<sup>137</sup>

在接下來則是要分析非正式制度，在戰後日本的經濟過程當中所扮演的角色。從以上的戰後日本政經發展過程當中，我們發現不論在日本的經濟高度成長期或是經濟衰退期，日本政界（派閥）、官界（官僚）及財界（派閥）這鐵三角都扮演相當重要的角色，而串起這三個角色的互動關係便是日本的行政指導、官員空降、審議會制度、交叉持股以及財政融投等五項非正式制度。以下本文將以這五項非正式制度為例，並結合其在戰後戰後日本政治經濟體制當中的運作加以分析。

一、行政指導：在日本非正式制度當中，行政指導是確立日本官僚主導模式的最主要機制，其主要方式便是透過官僚體系來對民間企業進行政策指導，主要目的則是希望政府所實行的經濟政策能夠確實被企業所遵守，而這種行政指導能否成功主要在於政府與企業

<sup>136</sup> 以大藏省為例證，在過去大藏省對於金融機構管制的權限相當大，在大藏省編制下，包括負責監督證券業務的證券取引委員會，銀行業務管理的銀行局，證券及保險業務管理的證券局，負責外資管制的國際金融部，以及負責所有金融機構監督檢查的金融檢查部。但是在行政改革之後，日本政府將大藏省改名為財務省，並將大藏省的權限大幅縮減，大藏省只有管理銀行及保險業務等金融機構的權限，另外，在首相府下設立證券取引委員會及金融監督廳，來監督檢查證券及所有金融機構的業務。牧原出，「府、省、庁間の調整」，ズエリスト，1161 期，1999 年 8 月 1-15 日，頁 107-109；中央省庁再編，東京：中央省庁改革研究會，2002 年，頁 84-85。

<sup>137</sup> 高島博，郵政事業の政治經濟學，東京：晃洋書房，2005 年，頁 7。

之間的「互惠性同意」，也就是官員必須要掌控絕大的行政權力，以利益性的誘因而使企業願意配合政府的政策。<sup>138</sup>

例如在日本豐田自動車公司位於名古屋的總公司，在每半年的公司高層決策會議當中，總是會邀請通產省或是大藏省官員前來列席，而這些官員的主要目的是要來對豐田汽車進行行政指導，以確立豐田汽車公司的營運方向，是否有配合政府的產業政策，而這些官員手上總是掌握著獎賞及懲罰的權力，如果豐田汽車的外來發展方向有積極配合政府政策，這些官員便會適時的給予減稅及調降利率等租稅優惠，而如果豐田汽車的發展方向悖離政府的產業政策，這些官員則會以調升借貸利率或是查稅的方式的加以警告。因此，行政指導的目的是要確立民間企業是否有確實配合政府的政策。<sup>139</sup>

二、官員空降：在日本非正式制度當中，官員空降是要強化官僚體系主導經濟發展的能力，為了要達成官員空降的目的，日本的事務官僚通常在四十歲左右就會申辦退休，而空降的管道可以劃分成：空降到民間企業擔任高層主管，來強化民間企業對政府政策配合的程度，或是由執政的自民黨栽培競選國會議員，以進入國會當中成為族議員，來為政府的政策進行護航。<sup>140</sup>

例如日本東京大學大學法學部的畢業生，其畢業第一志願是要進入官僚體系擔任官員，而他們最想進入的部會以大藏省、通產省等與經濟政策相關的部會，這些優秀的畢業生願意從事公務人員體系，無非是日本官員掌控極大的行政指導權力，但是最重要的是日本官僚在中年退休的事業第二春，因為大藏省官員退休之後，很容易可以空降到私人的銀行會社或是保險公司擔任高層主管，其所獲得的待遇將是其在公務體系的數倍之多；另外到國會體系擔任族議員，靠著其對相關議題的熟悉性也容易當上相關部會的大臣，甚至當上首相（例如宮澤喜一及佐藤榮作）。因此，官員空降的目的是要強化官僚主導模式的運作。

<sup>141</sup>

三、審議會：在日本非正式制度當中，審議會日本官僚主導模式的主要運作場域，審議會的主要的目的是在政府經濟政策的形成過程當中，透過審議會來召集政府官員及相關利益團體，來整合及融合彼此的意見，以避免這項法案到國會當中，會面對在野黨或是民間的強力杯葛，這種方式可以節省民主過程決策討價還價的冗長過程。而在日本設置有審議會的地方，主要有各個部會及執政的自民黨內，稱之為部會審議會及自民黨審議會。<sup>142</sup>

例如從過去以來，日本的高速公路建設一直是具有明顯政治意涵，因為日本的政治家大多是由故鄉的選民選舉的，議員們為故鄉爭取到重大建設專案，意味著為故鄉爭取到金錢流入和就業機會，同時也意味著選票增加，而道路及橋樑就與為此作出貢獻的議員的名字連在了一起，因此，這些議員通常透過自民黨審議會來取得公共建設資金的正當性，之後當道路計畫頒佈後，國會議員便要求工程公司讓自己的後援會所屬的建設公司投標，得標後建設公司將承包金額的3%作為政治獻金予以回報。因此，審議會是日本官僚主導模式的主要運作場所。<sup>143</sup>

<sup>138</sup> 大山耕輔，行政指導の政治經濟學：產業政策の形成と實施，東京：有斐閣，1996年，頁14-18。

<sup>139</sup> Peter Hartcher, *The Ministry: How Japan's Most Powerful Institution Endangers Markets* (Boston, Mass.: Harvard Business School Press, 1998), pp. 4-5.

<sup>140</sup> Richard Colignon, and Chikako Usui, "The Resilience of Japan's Iron Triangle: Amakudari," *Asian Survey*, Vol. 41, No. 5, 2001, pp. 865-895.

<sup>141</sup> Robert Cutts, *An Empire of Schools: Japan's Universities and the Molding of a National Power Elite* (Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 1997), pp. 45-46.

<sup>142</sup> Robert M. Uriu, *Troubled Industries: Confronting Economic Change in Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1996), pp. 3-4.

<sup>143</sup> 日本政治評論家屋山太郎指出：道路對於政治家來說是確確實實的一項資金來源，而且是只有執政黨才能擁有它，這與意識形態與政治理念是絲毫沒有關係的，這是一個只有金錢的世界，而一旦道路建設減少，將

四、交叉持股：在日本的非正式制度當中，交叉持股是日本政府實施經濟政策的最主要運作模式，所謂交叉持股是指彼此之間相互擁有股份，以便利資金的取得以及形成一個相互保障體制，因此交叉持股的方式，有區分成企業與企業之間的交叉持股，它又可以劃分成企業集團內部的交叉持股，以及企業集團與企業集團之間的交叉持股；另外則是企業與銀行之間的交叉持股，它又可以劃分成企業集團內部企業與銀行之間的交叉持股，以及跨企業集團的企業與銀行之間的交叉持股。<sup>144</sup>

例如在企業與銀行關係方面，以1996年三菱商事為例，三菱商事對旗下銀行三菱銀行及三菱信託分別持有四百五十五萬六千張及六百八十萬六千四百張股份，但是在另一方面，三菱商事對於其他大企業的三和銀行與勸業銀行，也分別擁有兩百五十萬張及兩百萬張股份。在財閥與財閥之間相互持股方面，以住友集團旗下的住友金屬工業為例，其對於富士銀行持股股數高達五百八十一萬五千餘張，而富士銀行也持有住友金屬工業的股份達一百二十四萬張，而住友金屬同時也與三菱造船及伊藤忠商事之間，相互擁有一百一十三萬張及兩百萬張股份。因此，交叉持股是日本非正式制度在經濟政策上的主要運作模式。<sup>145</sup>

五、財政融投：在日本的非正式制度當中，財政融投是日本政府財政運作的最主要模式，因為日本政府在發展經濟的過程當中，其主要經濟政策是以擴大政府財政之出來刺激景氣，而這種經濟政策需要大量的資金挹注，而為了便利政府取得資金，日本政府便利用日本的高儲蓄率，將全國最大銀行郵政體系當中的資金利用財政融資及投資的方式，將這些閒置的資金利用在政府公共建設投資上，而之後政府再以投資獲利按年償還。<sup>146</sup>

例如日本政府利用財政融投的制度，將郵政體系內部龐大的資金轉用來進行公共建設，在自民黨內派閥的主導下，這些公共建設大量出現農村地區，形成都市與農村公共建設的差距。例如從1994年至1998年期間，平均每人所能分配到建設經費最高的縣份都是在靠日本海的島根縣（自民黨的大票倉），在1998年每人平均為81萬1257日圓，同時島根縣也是自民黨竹下派掌門人竹下登的故鄉，而每人平均分配到經費最少的縣份，則都是集中東京都周圍的千葉縣、神奈川縣及埼玉縣，其每人平均只有23萬日圓左右，為島根縣的四分之一。因此，財政融投是日本非正式制度在財政政策上的主要運作模式。<sup>147</sup>

接下來便是要分析這些非正式制度與正式制度之間的運作與互動關係，由以上的探討，我們知道日本的非正式制度主要是以官僚體系為主體，同時制度的設計也是要規範政府與企業之間的關係。舉例來說，在官僚部門方面，日本的行政官僚為了要控制企業的發展政策，於是便會直接參與企業的內部會議，以便進行監督指導企業的政策是否有配合政府的產業政策方向，這便是官員的行政指導。

在另一方面，日本為了要確保政府所實施的產業政策，能夠順利在國會當中通過，於是便利用學有專精的官僚中年退休之後加入自民黨參與選舉，進入國會成為專門為政府特定議題護航的族議員(zoku)，這便是官員的空降國會。此外，日本政府也為了要監督民間企業，是否有確切執行政府所訂定的政策，同時也要兼顧便利於企業與官僚體系之間的相互溝通，於是便利用高級官員退休之後，由政府安排進入私人大企業擔任主管階層，這便是高官的下凡民間企業。<sup>148</sup>

---

直接影響到政治資金來源。請參閱屋山太郎，道路公団民営化の内幕—なぜ改革は失敗したのか，東京：PHP研究所，2004年，頁60-62。

<sup>144</sup> 宮本光晴，日本型システムの深層：迷走する改革論，東京，東洋經濟新報社，1997年10月，頁83。

<sup>145</sup> 鈴木健，日本の企業集團：戦後日本の企業と銀行，東京：大月書局，1993年12月，頁148。

<sup>146</sup> Thomas F. Cargill, *Postal Savings and Fiscal Investment in Japan: the PSS and the FILP* (New York: Oxford University Press, 2003).

<sup>147</sup> 作者根據日本行政投資実績，東京：自治省出版，1996年至2000年加以整理。

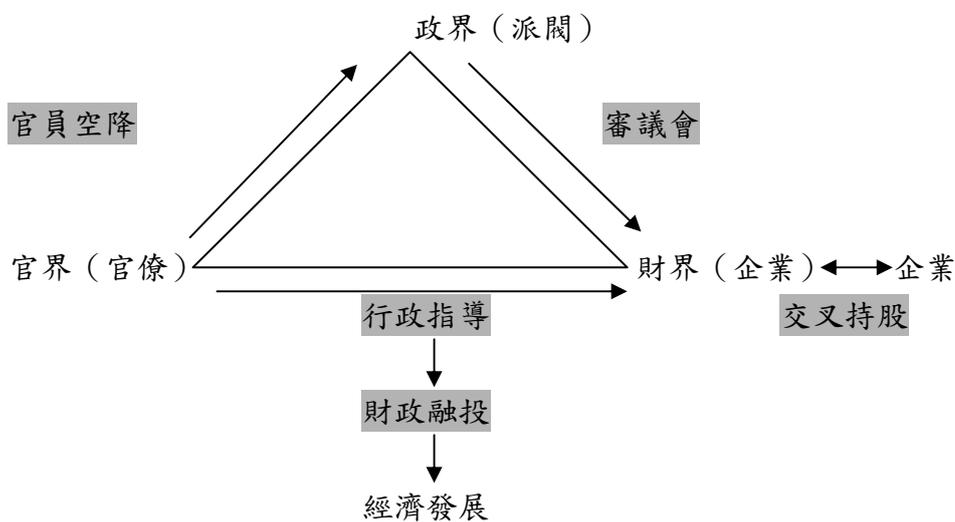
<sup>148</sup> 有關日本政治體制在1990年之後的轉變，請參閱Lonny Carlile, and Mark C. Tilton, *Is Japan Really Changing Its Ways?: Regulatory Reform and the Japanese Economy* (Washington D.C.: Brookings

在政府與企業關係方面，日本政府為了企業與政府之間關係的和諧以利於經濟發展，於是實施互惠性的統合主義(reciprocal corporatism)，將利益團體的代表（例如日本的經團連會長）帶入政府部門決策當中，並在各政府部門當中普遍設立審議會(Shingikai)來協調政府與企業之間對於政策的鴻溝，這便是審議會制度。同時日本政府為了要顧及民間企業取得資金的便利性，同時要在企業之間設立相互保障的體制以利於彼此監督，於是日本政府便允許企業內部的產業部門相互擁有股權(Share holding)，同時企業與企業之間也可以相互擁有股份，這便是日本企業交叉持股的習性。

最後日本政府一向善於利用財政政策來促進經濟發展，也就是利用政府擴大公共工程支出來提昇國內經濟景氣，而推動建設主要的資金來源便是來自於政府所屬的金融機構，日本政府利用財政融投的制度(Fiscal Investment loan planning, FILP)將郵政體系內部龐大的資金轉用來進行公共建設，這便是日本財政融投的制度。<sup>149</sup>

以圖 3-1「非正式制度在日本經濟體制當中的運作」為例，我們可以發現在日本政界、官界及財界的鐵三角關係當中，日本企業利用內部的交叉持股來形成一套相互安全的保障體系，同時政界的自民黨派閥與企業之間，也會利用審議會來作為政策協調與妥協的管道，以有效降低民主政治當中所產生的交易成本；另外官界的官僚體系利用行政指導，來監督企業是否確切遵守政府的產業政策，同時政府也會利用官員空降到政界成為族議員，來為政府的政策在國會當中護航，而日本政界、官界及財界的鐵三角，便是利用這種非正式制度來加以連結起來，最後再利用財政融投的方式，來讓政府獲得充裕的資金來全面發展經濟，這種政界、官界及財界三個行為者之間的互動與運作，構成一幅日本戰後由非正式制度所帶動的經濟發展體系。

圖 3-1、非正式制度在戰後日本經濟體制中的運作



資料來源：作者自行整理

### 陸、結語：非正式制度與日本鐵三角

從戰後日本政經體制的發展與非正式制度之間的關係，我們可以發現戰後日本政治經濟體制是結合官僚、派閥及企業的鐵三角關係與非正式制度，在非正式制度下建立一套

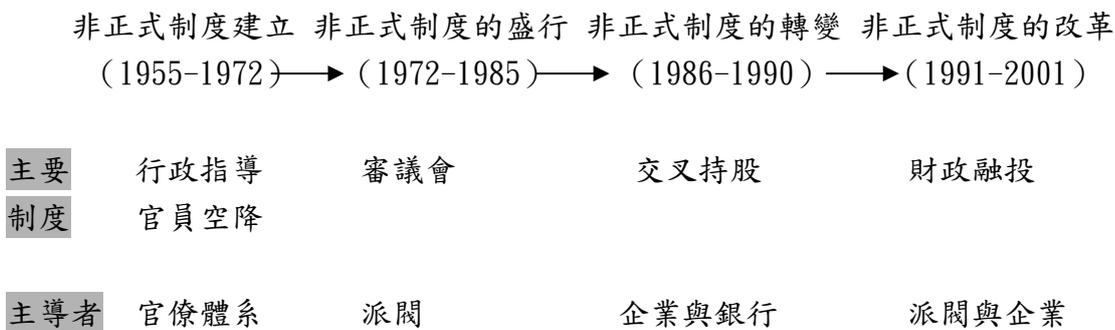
Institution Press, 1998).

<sup>149</sup> 有關日本經濟體制在 1990 年之後的轉變，請參閱村松歧夫，奧野正寬編，平成バブルの研究：崩壊後の不況と不良債權處理，東京：東洋經濟新報社，2002 年。

正式制度台面下的運作關係，並由派閥、官僚及企業為主要的互動行為者。另外日本非正式制度的建立是主要原因，在於日本政府為了要降低民主制度曠日廢時的討價還價過程，在最短時間之內將國家經濟發展起來，同時日本非正式制度承襲明治維新以來，以官僚為主導的傳統，透過行政指導及官員空降來統合國家資源，並監督企業是否有確實遵守政府經濟政策。

而日本非正式制度並非一成不變的，戰後日本的非正式制度是建立於 1955 年體制之後，在池田勇人及佐藤榮作時期將所有非正式體制建立完備，但是主要主導者仍在官僚手中，而日本非正式體制真正盛行於 1972 年田中角榮上台之後，田中利用列島改造計畫，將非正式制度從傳統的行政指導及官員空降擴大到審議會，但是主導者已逐漸從官僚轉移派閥手中；到了 1986 年泡沫經濟時期，企業與銀行之間在外資大量流入的情況下，逐漸成為日本經濟的火車頭，這也讓日本的非正式制度就逐漸從派閥主導，轉向為企業與銀行之間的交叉持股；最後到了 1990 年泡沫經濟破滅後的經濟衰退期，日本政府為了挽救國內持續衰退的經濟，便大量利用政府公共工程建設來刺激國內景氣，這讓非正式制度又從交叉持股轉變到財政融投當中，而主要的主導者便是派閥（請參見圖 3-2）。

圖 3-2、戰後日本非正式制度的轉變



資料來源：作者自行整理

## 第四章 日本官僚主導模式的確立——行政指導

本章主要針對日本行政指導的定義、性質、管制方式及其在自由化之後的轉變作有系統的分析。在二次大戰之後日本經濟之所以能夠快速成長，其主要原因便在於官僚主導與企業配合，日本官僚主導經濟政策的方式，便是透過對企業的行政指導，但是在1990年泡沫經濟破滅之後，日本經濟卻歷經戰後最長時間的不景氣，一直到最近幾年才有復甦的跡象，而阻礙日本經濟復甦最主要的因素便在於行政指導所形成的一系列非正式制度性網絡。本文的主要論點認為自由化是降低日本行政指導效能的最主要因素，它不但瓦解傳統政界、官界與財界的鐵三角關係，同時也改變過去政府主導的模式。本章主要區分成五個部分，首先介紹日本行政指導的模式，接下來則是探討國家權力與行政指導之間的關係，第三則是分析行政指導下的政府管制型態，其次則是探討行政指導與戰後日本的經濟發展，接下來將從政治與經濟兩個層面對日本行政指導進行深入的分析，最後則是分析自由化對日本行政指導的轉變及影響。

### 壹、日本的行政指導模式

在二次大戰之後日本經濟之所以能夠快速成長，其主要原因便在於全能官僚的主導與企業積極的配合，形成政府與企業之間的「互惠性同意」(reciprocal consent)，而日本官僚主導經濟政策的方式，便是透過對企業的行政指導(administrational guidance)<sup>150</sup>。但是在1990年泡沫經濟破滅之後，日本經濟卻歷經戰後最長時間的不景氣，一直到最近幾年才有復甦的跡象，<sup>151</sup>而阻礙日本經濟復甦最主要的因素，便在於行政指導所形成的一系列非正式制度性網絡，那麼本文不禁要問：為何行政指導在過去是日本經濟成長的推手，在自由化之後卻成為阻礙經濟成長的最大絆腳石。

在過去研究日本戰後經濟的快速成長，主要可以從發展國家論及文化規範論兩個面向來分析。在發展國家論當中，其認為日本經濟的成功，是構築在全能官僚體制的主導、企業的積極配合，以及兩者所形成的互惠性機制，它所強調的是在於正式制度；<sup>152</sup>在文化規

<sup>150</sup> 最先提出「互惠性同意」一詞的是美國學者Richard J. Samuels，他以日本能源市場為例來分析日本政府與企業之間的相互受惠式的經濟發展策略，請參閱Richard Samuels, *The Business of Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp. 33-34.

<sup>151</sup> 日本經濟自從1990年泡沫經濟破滅之後便陷入嚴重的衰退，一直到2004年之後才有逐漸復甦的跡象，根據統計日本經濟從2004年至今已經連續成長8季了，這是過去15年以來從所未見的現象，請參閱Nippon 2005: 數字で読む—日本，東京：日本貿易振興機構，2005年，頁20-21。

<sup>152</sup> 有關發展國家論，請參閱Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford, Calif: Stanford University Press, 1982); Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: the Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries* (Ithaca: Cornell University, 1990); Meredith Woo-Cumings, *The Developmental State* (Ithaca: Cornell University Press, 1999); Mark Robinson, and Gordon White, *The Democratic Developmental State: Politics and Institutional Design* (New York: Oxford University Press, 1998); Chalmers Johnson, *Japan: Who Governs?: the Rise of the Developmental State* (New York: W. W. Norton, 1995); Gordon White, and Jack Gray, *Developmental States in East Asia* (New York: St. Martin's Press, 1988); Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (New Jersey: Princeton University Press, 1990).

範論方面，則認為日本經濟的成功，是建構於傳統文化對於國家社會忠誠度所形成的集團主義，以及政府刻意以媒體所營造的輿論共識，它所強調的是在於非正式制度。<sup>153</sup>而研究正式制度與非正式制度之間是如何互動及相互影響，則是本文主要的研究目的。本文認為發展國家論著重在正式制度的建構，而文化規範論則是著眼於非正式制度的形成，而研究正式制度與非正式制度之間是如何互動及相互影響，則是本文主要的研究目的。

過去在制度論的研究當中，大多重視正式制度，因此發展國家論蔚為顯學，而忽視非正式制度的影響性，因此，本文嘗試將發展國家論及文化規範論這兩個面向加以結合，認為日本官僚之所以能夠順利主導經濟發展，而民間企業也願意來配合，主要便在於戰後日本政府將全國所凝聚的共識與焦點，從過去的軍國主義擴張轉變成為經濟的全面發展，而為了達到這種目的，日本政府便設計一套非正式的制度與規則，來調和政府與企業之間的關係，讓政府與企業在「互惠性同意」的原則下，在政策上達成有效妥協。而這些非正式制度包括了行政指導<sup>154</sup>及官員空降（*Amakudari*）等，<sup>155</sup>這些非正式制度雖然在日本正式的政治制度及法條規章都找不到，但是對日本經濟的快速成長卻有相當大的助益。本文便嘗試以行政指導作為主要分析焦點。

而何謂行政指導呢？在過去日本行政機構當中，充滿形形色色規制所需要的認可許可權，這些通過規定某種行業的廠家數量、設備標準、產量及價格，以期達到公平競爭的目的之「經濟性規制」便是行政指導的工具，例如在日本有關保護消費者、勞動安全，以促進環境保護以及維護社會穩定的「社會性規制」便多達一萬多項；<sup>156</sup>在行政體制方面，日本政府為了要處理及執行這些多如牛毛的法令，便要對這些廠商及企業進行所謂的行政指導，久而久之，日本的行政體制各部門之間，便擁有相當明確及固定的職能，這使得它們容易固守現行的規劃規範，並抵制因社會環境變化所形成的新方針。

另外根據日本行政法規的定義，在日本的行政指導是具有以下五項特點：首先，行政指導是行政主體（政府）的社會管理行為，行政主體（政府）實施行政指導，是根據它的

---

<sup>153</sup> 有關文化規範論，請參閱 Peter J. Katzenstein, *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1996); Peter J. Katzenstein, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996); Keith R. Krause, ed., *Culture and Security: Multilateral Arms Control and Security Building* (London: Frank Cass, 1999); Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (New York: Cambridge University Press, 1999); Bill McSweeney, *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations* (New York: Cambridge University Press, 1999); Friedrich V. Kratochwil, *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs* (New York: Cambridge University Press, 1989); Peter M. Haas, *Knowledge, Power, and International Policy Coordination* (South Carolina: University of South Carolina Press, 1992).

<sup>154</sup> 探討有關日本行政指導的著作，請參閱山內一夫，行政指導の理論と實際，東京：ぎょうせい，1984年；大山耕輔，行政指導の政治經濟學：產業政策の形成と實施，東京：有斐閣，2001年；福岡政行，新川達郎，「政策形成と行政指導：官僚支配と行政國家現象」，飯坂良明，中柳章編，管理とデモクラシー，東京：學陽書房，1984年；Kent E. Calder, “Elites in an Equalizing Role: Ex-Bureaucrats as Coordinators and Intermediaries in the Japanese Government-Business Relationship,” *Comparative Politics*, Vol. 20, No. 4 (July 1989), pp. 379-403。

<sup>155</sup> 探討有關日本官員空降的著作，請參閱 Richard A. Colignon and Chikako Usui, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 2003); Richard A. Colignon and Chikako Usui, “The Resilience of Japan's Iron Triangle: Amakudari,” *Asian Survey*, Vol. 41, No. 5, 2001, pp. 865-895; Hyung-Ki Kim, Michio Muramatsu, T. J. Pempel, and Kozo Yamamura, *The Japanese Civil Service and Economic Development: Catalysts of Change* (Oxford: Clarendon Press, 1995); Chalmers Johnson, “The Rereployment of Retired Government Bureaucrats in Japan Big Business,” *Asian Survey*, Vol. 14, No. 1, 1974, pp. 953-965.

<sup>156</sup> 直到 1990 年末期，在日本國民生產毛額當中，有高達百分之四十是處在這些行政規則的控制之下，相對於而美國卻只有百分之六點六。請參閱大山耕輔，行政指導の政治經濟學：產業政策の形成と實施，東京：有斐閣，2001年，頁 28-29。

職責和承擔的具體任務要求而進行的，因此只要是屬於政府管轄範圍內的事項，行政主體均可對其實行政治指導。其次是政府實行政治指導的宗旨是要適應現代市場經濟下，日益複雜多變的社會及經濟生活，以及基於方便行政管理的需要。

第三、行政指導適用的範圍相當廣泛，在日本各種行政指導不僅適用於產業政策等經濟管理領域，甚至運用範圍也覆蓋整個行政管理領域，而行政指導的方法主要有指導、引導、輔導；勸告、勸導、規勸；告誡、勸誡、提醒；建議、意見、主張；商討、協商、溝通；贊成、表彰、提倡；示範、推廣、宣傳；鼓勵、勉勵、獎勵；調解、協調、斡旋；指導性計畫、規則；導向性政策；以及發佈官方資訊等等。

第四、行政指導是屬於積極行政的範疇，行政指導是符合現代法治原則的一種具有行政活動性質的行為。最後政府的行政指導是一種柔性的，但不具有法律強制力的行為，因此行政指導並不直接產生法律後果，同時行政指導行為也不具有強制力，行政相對方可以自主決定接受或配合與否，因而不直接產生行政的法律後果。<sup>157</sup>

舉例來說，日本在過去傳統的文化是要有效維持政府的威權性，為了要維持政府的威權便形成集團主義、威權主義及國家主義，這些傳統文化一方面塑造日本經濟的成功；但是在另一方面，習慣於上司給予下司保護，以及下司必須對上司付出忠誠的社會結構，但是這些規範在自由化之後卻面臨極大的挑戰，並成為行政改革約制的反對力量。因此，現今日本最需要改革的是在行政體制的非正式制度，也就是本文要探討非正式制度當中最重要的一環——行政指導。在瞭解日本的行政指導模式之後，接下來則是要探討國家權力與行政指導之間的關係。

## 貳、國家權力與行政指導

### 一、多元主義、統合主義與行政指導

過去在分析政府與企業之間的關係，可以區分成多元主義與統合主義兩種，<sup>158</sup>所謂多元主義是假定政府權力的分布是分散的、並非由單一集團控制的，它認為社會中包含許多與官員有聯繫的利益團體，它們在價值與利益方面相互衝突，透過這些團體的相互討價還價協商或鬥爭，並通過競爭性的政治市場來形成政策，此外，各種利益團體也依據自己的資源及支持率來取得影響力，因而以直接主動廣泛的社會動員及政治參與構成了基本的政治生活秩序。<sup>159</sup>

因此多元主義認為：為了要讓權力擴散，同時又不損害秩序，就必須要讓社會充滿這些自主性團體，這些自主性團體具有以下四種特性：首先這些團體具有特殊利益，它們關注專門的目標，同時又在個人及國家之間擔任仲介，它們由私人組織管理，自我管理、掌握自身的權力資源，而並不由國家控制。第二，大部分的組織團體都是準政治性的，只有與其利益相關時才會偶而進入政治領域，這些團體對於社會秩序的作用，是將大眾利益充分的組織化，而它們所組成的網絡，從基層一直聯繫到國家，每一個組織擁有足夠的資源—

<sup>157</sup> 鹽野宏，行政法，東京：早稻田大學出版社，1999年，頁1-2。

<sup>158</sup> 有關多元主義與統合主義的探討，請參閱曾根泰教，多元民主主義論と現代國家，東京：岩波書店，1982年；Richard E. Foglesong, Joel D. Wolfe, *The Politics of Economic Adjustment: Pluralism, Corporatism, and Privatization* (New York: Greenwood Press, 1989); Reginald J. Harrison, *Pluralism and Corporatism: The Political Evolution of Modern Democracies* (London: Allen & Unwin, 1980); Suzanne Berger, *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981); Jeffrey J. Anderson, *The Territorial Imperative: Pluralism, Corporatism, and Economic Crisis* (New York: Cambridge University Press, 1992).

<sup>159</sup> Richard E. Foglesong, Joel D. Wolfe, *The Politics of Economic Adjustment: Pluralism, Corporatism, and Privatization* (New York: Greenwood Press, 1989), p. 29.

成員的支持，用以發揮作用以引起決策者的關注，由此它們的意願便被吸入決策過程當中。

第三、為了避免壟斷，每一個組織團體所關注的問題及活動都必須相對專門化，其權力的應用也必須有確定的範圍，這樣才能確保沒有一個組織會強大到支配其他組織的程度，換句話說，所有組織中間必須存在著大致的權力平衡。最後必須存在為廣為人們所接受的一組規則，以界定組織活動的運作方式，總之透過連結公民與精英的社會組織，讓全體社會成員都置身於相互連結的制度化網絡之中，由此保證權威是來自於社會。<sup>160</sup>

其次統合主義是歐洲國家特有的政經環境之下，所發展出來一種政府與利益團體之間的互動模式，其主要目的是要將利益團體的主張及意見進行有效的匯集，以降低決策過程當中的交易成本，同時減少民主政治決議過程的不必要的損耗。

基本上統合主義具有以下三點特性：首先統合論者認為影響政策的力量，若已自行整合成幾股主要的聯盟，政府便要因應順勢而為，將這些主要的勢力納入政府的決策體系當中，藉由他們對政府決策的參與，來化解這些勢力所可能引發的對立與抗爭；其次對於未自行整合的民間力量，政府甚至有義務來幫助他們整合，以使得決策過程中，可以包含較多不同而有秩序的聲音；第三、根據學者研究，利益團體的數目越多，各團體自利短視的現象就越明顯，這是因為多而小的團體，將使各自利益目標明確，為而了相互競爭支持者，其合作妥協便越發不可能，因此政府的出面整合，不僅能夠使得參與政府決策的對象減少，也會使得各個團體能夠趨於理性的抗爭。<sup>161</sup>

而行政指導便是介於多元主義與統合主義之間的管制方式，同時它是政府對於市場的規制手段之一，其主要特性包含以下四點：首先行政指導可以說是在公共政策形成及實施的過程當中，位於國有國營化與民有民營化兩級之間的一種規制方式，因為完全的國有與國營化，意味著社會主義化，而完全的民有民營化，則代表著純粹的資本主義化；其次行政指導對於市場的管制方式，是介於市場管制與市場放任之間的平衡點，當政府對於企業的經營給予很強的規制，便稱之為控制，而給予較弱的規制，則稱之為指導；第三、行政指導並不具有約束力，對於不接受政府指導，以及違反政府指導原則的企業，政府只能進行道德勸說，而並不具有積極的懲罰效力；最後行政指導主題特性，是屬於政治上的議題，但因為行政指導所造成的影響是屬於經濟層面上的，所以我們認為行政指導是兼具了經濟性與政治性的特色。<sup>162</sup>

舉例來說，通常法律主要規定行政機關進行兩種管理行為：一種是具有權力性的行政行為，也就是行政機關對於行政行為的接受者，採取直接影響及有法律效力的行為，例如行政許可、行政處罰、行政徵收及行政強制等行為；另一種是不具有權力性的行政行為，亦即行政機關對行政行為的接受者，採取提示性或不產生法律效力的行為，主要形式為行政政策及行政指導，其主要特徵為通常其是缺乏法律的強制性。當前隨著行政管理民主化的發展趨勢，以行政指導為代表的不具有強制力的行政行為，在市場經濟國家的行政管理當中，卻得到越來越廣泛的應用。(請參見表 4-1)<sup>163</sup>

表 4-1、多元主義、統合主義與行政指導

	多元主義	統合主義	行政指導
--	------	------	------

<sup>160</sup> 曾根泰教，多元民主主義論と現代國家，東京：岩波書店，1982年，頁20-22。

<sup>161</sup> Suzanne Berger, *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981), pp. 5-8.

<sup>162</sup> 大山耕輔，行政指導の政治經濟學：產業政策の形成と實施，東京：有斐閣，2001年，頁3-4。

<sup>163</sup> 福岡政行，新川達郎，「政策形成と行政指導：官僚支配と行政國家現象」，飯坂良明，中野章編，管理とデモクラシー，東京：學陽書房，1984年，頁1-4。

團體數目	無限制	數目有限	無限制
議題	議題單一多樣化	議題涵蓋化	議題多樣化
成員加入	志願性	強制性及義務性	義務性
競爭性	競爭性	非競爭性	非競爭性
職能分化	無職能分化	有職能分化	有職能分化
國家承認	沒有國家認可（無補助）	國家承認（有補助）	國家認可
獨占性	無	利益代表具有獨占性及準公權力	沒有獨佔性
國家與團體關係	無制度性的聯繫 國家為中立角色	有制度性聯繫 國家介入團體的互動 團體參與政策制定與執行	有制度性的聯繫 國家扮演主導者及協調者的角色 企業團體則積極配合政府政策

資料來源：作者自行整理。

## 二、行政指導下的政治關係與政策類型

在分析多元主義、統合主義與行政指導之間的關係之後，我們知道行政指導強調議題的多樣化、成員進入的義務性、成員職能的分化及制度性的聯繫，同時讓國家扮演主導者及協調者的角色，企業團體則是積極配合政府政策，因此行政指導不但比多元主義更有效率性，同時也不具有統合主義的強制性。

接下來則是要進一步探討行政指導下的政治關係與政策類型。根據日本學者大山耕輔的看法，他將行政指導與政治關係區分成：政府和平調整的可能性及政策強制的可能性，所謂政府調整，便是指政府與企業之間的關係，假若政府與企業呈現上下垂直關係，則和平調整的可能性便低，而政府與企業呈現水平關係，則和平調整的可能性便比較高；另外政府政策若是經由事先的協商，則政策強制的可能性便比較低，而政府政策是由政府片面的主導，則政策強制的可能性便比較高。<sup>164</sup>

假若行政指導與政治之間的關係，是政府和平調整的可能性低，而政策強制的可能性強，就會形成政府與企業之間的僵局；其次行政指導與政治之間的關係，是政府和平調整的可能性低，而政策強制的可能性弱，則就會形成政府對企業的強制性關係；第三、行政指導與政治之間的關係，假若政府和平調整的可能性高，而政策強制的可能性強，則政府與企業雙方就會進行交涉；最後行政指導與政治之間的關係，假若政府和平調整的可能性高，而政策強制的可能性弱，則政府與企業之間就會維持原狀。而行政指導則就是屬於政府和平調整的可能性高，而政策調整的可能性強，由政府與企業之間進行交涉談判的象限（請參見表 2-1）。<sup>165</sup>

接下來則是要進一步檢視行政指導與政策類型之間的關係，我們茲將政策的類型劃分為：強制的可能性及適用可能性兩個面向，所謂強制的可能性，是指政府對於政策是主導或是協調，假若是政府主導，則政策強制的可能性便比較強，假若是政府協調，則政策強制的可能性便會比較弱；另外在適用的可能性，是指政府政策是約束個人行為或是約束制

<sup>164</sup> 大山耕輔，行政指導の政治經濟學：產業政策の形成と實施，東京：有斐閣，2001年，頁14-15。

<sup>165</sup> 日本政府從戰後以來便是刻意要維繫政府與企業之間和睦的關係，因此在政策溝通上是強調事先的協商，而並非直接票數對決，因此有學者稱之為「策略性的資本主義」，請參閱 Kent Calder, *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance* (New Jersey: Princeton University Press, 1993)。

度環境，假若是在約束個人行為，則政策適用於個人的可能便比較高，假若是在約束制度環境，則政策適用在行為環境的可能性就比較高。

如果政策強制的可能性高，並且是適用在個人行為上，則就會形成政府以分配的方式來執行政策，其次如果強制的可能性高，但卻是適用在行為的環境上，則就會形成政府以政策支持的方式來執行國家政策；在另一方面，如果強制的可能性低，並且是適用在個人行為上，則就會形成政府以規制的手段來執行政策，如果強制的可能性低，但卻是適用在行為的環境上，則就會形成政府政策的重新再分配模式。而行政指導就是屬於強制的可能性低，並且是適用在個人行為上的規制模式（請參見表 4-2）。<sup>166</sup>

在分析行政指導與國家權力之間的關係，以及行政指導下的各種不同政治關係與政策類型之後。接下來便是要從實務方面，來去探討行政指導下的日本政府管制型態。

表 4-2、行政指導當中政治關係與政策類型

(一) 政治關係

		和平調整可能性	
		低	高
強制可能性	強	僵局	交涉
	弱	強制	現狀

(二) 政策類型

		適用可能性	
		個人行為	行為環境
強制可能性	強	分配的	支持
	弱	規制的	再分配的

資料來源：大山耕輔，行政指導の政治經濟學：產業政策の形成と實施，東京：有斐閣，2001年，頁16。

參、行政指導下的政府管制型態

本節主要在分析行政指導下的政府管制型態，首先將介紹行政指導的特性與要件，其次則是探討行政指導主要手段與弊病，接下來則是分析行政指導如何執行，最後則是介紹行政指導下的政府管制型態。

(一) 行政指導的特性與要件

行政指導是日本傳統文化重視協調與妥協下的政治產物，<sup>167</sup>其主要具有以下四種特性：首先行政指導是一種軟性的威權力量，在政治經濟學當中，分析政府與市場之間的關係，可以區分成自由放任模式與政府管制模式，而戰後日本所形成的發展國家論，便是介於管制與放任兩者之間，而行政指導便是典型的發展國家模式，它是一種政府主導模式，依賴政府與企業之間的協調，因此其並不像自由市場的放任，也不像管制模式的嚴格控制；

<sup>166</sup> 大山耕輔，行政指導の政治經濟學：產業政策の形成と實施，東京：有斐閣，2001年，頁16。

<sup>167</sup> 日本傳統文化重視人與人之間的非正式關係，對事情的共識通常以事先的私下協商取得共同看法來取代數人頭的民主程序，因而延伸出所謂的「料亭政治」，岩崎允胤，日本文化論と深層分析，東京：新日本出版社，1989年，頁1-3。

其次行政指導是重視政府與市場兩者之間的妥協與讓步，在行政指導的模式下，政府雖然主導市場的發展，但是卻建立政府與企業之間制度性的溝通管道，以政府及企業之間相互受惠的方式來凝聚政策的共識。<sup>168</sup>

第三、行政指導是依賴特許權的讓與來達到控制的目的，因此為了要達到政府與企業的互惠性同意，政府必須要給予企業結構性誘因，而營造一個封閉的無競爭體系，讓企業來壟斷國內市場，因此特許權的給予便是最重要的政策手段，例如日本大藏省在戰後對12家都市銀行的家數管制；<sup>169</sup>最後行政指導是不具有法律的約束力量，在發展國家模式所強調的軟性威權力量，也就是以人與人之間的人際網絡等非正式制度，來取代具有法律約束力的正式制度，因此，行政指導是以政府提供利益誘因而讓企業配合政府政策，而這種非正式力量通常是並不具有任何法律效力的。<sup>170</sup>

其次行政指導的構成要件包含以下三點：首先行政指導是為了實現一定的政治目的所採取的手段，行政指導是日本官僚體系為了要達到政策目的，而要求企業配合並予以指導，因此，它的主要考量通常是政治目的，而並非取決於市場的機制與效益；其次行政指導是並不具有法律的強制力，對於不接受政府行政指導以及不配合政府政策的企業，日本官僚並無法以違反法律為理由來懲罰企業，而只能以取消企業特許權，以及加強查稅等行政權力來約束企業；最後行政指導是必須靠著對方自發性的協助達到目的，因此，行政指導並非強制性的統治，所以政府的政策必須要能夠在政府與企業意見之間取得平衡點，因此在行政指導下，如果政府的政策無法得到市場的同意通常是很難實現的。<sup>171</sup>

## （二）行政指導的手段與弊病

接下來則是要分析行政指導的手段與所衍生的弊病。一般來說，行政指導的主要手段有法律層次及經濟層次，在法律層次，則包括許可證的發放，日本政府會刻意製造一個封閉型的經濟體，同時限制外來的競爭者（不論是國內企業或是跨國企業），以提供壟斷性的許可證或執照，給予積極配合政府行政指導的企業，這要可以讓配合政府政策的企業獲得更多的經濟利益；其次在經濟層次，則包括補助金的給予、融資管道及稅制，日本政府為了便於控制企業便以銀行體系為企業的主要資金來源，政府以控制銀行體系來掌控企業的融資管道；另外日本官僚對於不配合政府行政指導的企業，最常使用的懲罰手段便是查稅，日本政府以將國稅局的業務併入大藏省的方式，來方便官僚體系對企業進行稅務的稽查。<sup>172</sup>

其次由於行政指導是屬於非正式制度的網絡運作，依賴政府與企業之間協調出來的互惠性同意，同時也欠缺法律的約束力，因此，一般來說行政指導容易出現以下四種弊病：一、政府與企業的協調行為不夠透明化：不少行政指導欠缺應有的政治透明度，甚至是暗箱作業，其非常容易產生政治弊端；二、政府對於企業的指導動機並不盡純正，一般來說，行政指導應該是出於社會公共利益，但是在實際政治的操作當中，難免會混雜官僚及政黨

<sup>168</sup> Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1982), pp. 4-8.

<sup>169</sup> Yoshio Suzuki, *The Japanese Financial System* (New York: Oxford University Press, 1987), pp. 24-25.

<sup>170</sup> 寺岡寬，日本の政策構想—制度選択の政治経済論，東京：信山社，2002年，頁5-12。

<sup>171</sup> 在日本，行政指導具有以下特點：首先行政指導是行政主體的社會管理行為。行政主體實施行政指導是根據其職責和承擔的具體任務的要求而進行的，只要屬於其管轄範圍內的事項，行政主體均可對之實施行政指導。其次實施行政指導的宗旨是適應現代市場經濟下複雜多變的社會對行政管理的需要。第三、行政指導適用的範圍極其廣泛，在日本各種行政指導不僅適用於產業政策等經濟管理領域，其運用範圍幾乎覆蓋整個行政管理領域。其方法多樣，有指導、引導、輔導；勸告、勸導、規勸；告誡、勸誡、提醒；建議、意見、主張等等。第四行政指導屬於“積極行政”的範疇，是符合現代法治原則的具有行政活動性質的行為。最後行政指導是一種柔性且不具有法律強制力的行為，行政指導不直接產生法律後果。另一方面而言，行政相對方可自主決定配合與否，因而不直接產生行政法律後果。八代尚宏編，「官製市場」改革，東京：日本經濟新聞社，2005年，頁5-6。

<sup>172</sup> 山內一夫，行政指導の理論と實際，東京：ぎょうせい，1984年，頁2-4。

的個別私利。

第三、行政指導的保障常常會演變成強制行為，在企業不聽從、不配合政府行政指導的情況之下，官僚機構常常可以根據法律，或是運用某種懲罰方式來確保行政實效，因此假若運用不當，即容易變成實際上的強制行為；第四、行政指導欠缺有效監督，其實日本企業是否聽從或是配合政府行政指導措施，也許是出自於經濟的考量，並不一定是出於自願，再加上日本政府行政指導的方式相當多，一旦出現失誤，損害責任往往難以釐定，也欠缺於相應的救濟。<sup>173</sup>

### （三）行政指導的執行

接下來則是要分析行政指導該如何執行？行政指導在日本政策過程當中，通常會透過以下兩種管道來執行：第一是由官僚體系直接執行，其次是利用部會中官民體制的審議會來進行。

首先是官僚的直接執行，其是指日本官僚為了要確保政策能夠順利被企業所貫徹，便以直接參與企業的內部會議來加以監督，例如在過去行政指導時期，通常日本大企業在召開內部營運會議時，通常會有通產省或是大藏省官員參與其中，其主要目的便是要監督企業的營運政策，是否有遵循日本政府的現行政策，而如果企業遵從日本政府的政策，與會的官員通常會降低銀行利率來加以獎賞，而假若企業悖離日本政府的政策，則與會行政官員通常會以查稅或是提高銀行利率來加以懲罰。<sup>174</sup>

其次是由各部會中審議會執行，在日本政府在各部會當中，通常設立有審議會的組織，而日本審議會的成員，通常是由官員、企業代表及學者所組成，審議會的主要目的是要針對政府未來政策的規劃，以政府與利益團體之間的互惠性同意為協商基礎，來凝聚官民之間的共識；其次日本審議會也會對於現行的政策來進行檢討，由此一來，日本政府便透過審議會的機制，可以有效瞭解企業的想法與動態，以作為未來制訂法令的參考。<sup>175</sup>

### （四）行政指導下政府的管制型態

最後則是要分析行政指導下，日本政府的各類管制型態。一般來說，日本市場的管制型態，可以區分成政府管制及民間管制兩種，而在政府的管制類型方面，又可以劃分成獨占及獨占統制兩種，在政府獨占的管制類型，它的管制型態便會形成公有獨占，其經營的項目包括國營事業及公共事業體兩種，國營事業的事業對象，有一般道路、空港、港灣及郵便局等，而公共事業體的事業對象，則有公園、事業團、營團地下鐵及公庫；在政府獨占統制方面，它的管制型態有獨佔認可法人及地域獨占兩種，其中獨佔認可法人，通常會以特殊會社的事業型態出現，其主要包括日本電信公司（NTT）、日本國鐵（JR）及日本放送（NHK），在地域獨占方面，則會以公共事業型態出現，其主要包括電力、瓦斯及私鐵等項目。<sup>176</sup>

在民間管制方面，它的管制類型主要區分成統制、指導、自主調整以及競爭等四種，在民間統制及指導方面，其管制型態都是參與、價格、生產及販賣管制，其中民間統制會以政府管制事業的項目出現，它的主要的事業對象包括農林、石油、醫藥、造船、運輸、

<sup>173</sup> 荒井一博，文化・組織・雇用制度—日本のシステムの經濟分析，東京：有斐閣，2001年，頁20-21。

<sup>174</sup> Kent E. Calder, "Elites in an Equalizing Role: Ex-Bureaucrats as Coordinators and Intermediaries in the Japanese Government-Business Relationship," *Comparative Politics*, Vol. 20, No. 4 (July 1989), pp. 379-381。

<sup>175</sup> 福岡政行，新川達郎，「政策形成と行政指導：官僚支配と行政國家現象」，飯坂良明，中柳章編，管理とデモクラシー，東京：學陽書房，1984年，頁8-9。

<sup>176</sup> 橋本壽朗、中川淳司，規制緩和の政治経済学，東京：有斐閣，2000年，頁10-12。

不動產、建設、金融、通信及大店法；另外在指導方面，它通常會以特別指定產業的型態出現，其主要的事業對象，包括夕陽產業及高科技產業；其次在自主調整方面，它的管制的型態通常是輸出生產的自主調整，其通常會以特殊產業項目出現，它的主要的事業對象包括半導體產業及汽車產業；最後在自由競爭方面，其並沒有特定的管制型態，並利用自由市場的競爭來調整，其事業對象則包括一般私人的中小企業（請參見表 4-3）。<sup>177</sup>

表 4-3、政府管制的型態

	管制類型	管制型態	分類	事業對象
政府	獨佔	公有獨佔	國營事業	一般道路、空 港、港灣及郵便
			公共企業體	公園、事業團、營 團地下鐵及公庫
	獨佔統制	獨佔認可法人	特殊會社	NTT、JR、KDD、 NHK、JAL
			地域獨佔	公共事業
民間	統制	參與、價格、生 產及販賣管制	政府管制產業	農林、石油、醫藥、 造船、運輸、不動 產、建設、金融、通 信及大店法
	指導		特別指定產業	夕陽產業及高科 技產業
	自主調整	輸出生產的自主 調整	特殊產業	半導體及汽車的 輸出
	競爭	無	自由競爭市場	其他產業

資料來源：大山耕輔，行政指導の政治經濟學：產業政策の形成と實施，東京：有斐閣，2001年，頁71。

#### 肆、行政指導與戰後日本經濟發展

在分析行政指導下，日本政府的管制型態之後，接下來則是要從戰後日本的經濟過程來去分析在不同時期當中，日本政府對企業的管制型態。日本在二次戰後推行和建立的行政指導制度，是創造日本經濟奇蹟的重要因素之一，由此可見，在日本行政指導，已經成為一種影響巨大的行政現象，同時這種管理方式，也被廣泛地運用於日本社會經濟和社會管理當中。<sup>178</sup>在本節當中，茲將日本戰後的政府與企業之間的關係，區分成行政指導時期、

<sup>177</sup> 新藤宗幸，行政指導，東京：岩波書局，1993年，頁46-47。

<sup>178</sup> 甚至在1993年日本國會通過的《行政程序法》，對於行政指導的意義、原則、方式等內容作出明確的規定，從而使日本的行政指導更加科學化、規範化和制度化，因此，幾乎覆蓋整個行政管理領域，其表現形式眾多，不僅有誘導型計畫、產業政策協調懇談會，還有各種審議會，發佈技工貿方面官方的資訊，以及具體的指示、

自由化時期與規制緩和等三個時期。

## 一、行政指導時期（1955-1975）

從二次大戰之後，日本行政指導的起源是來自於外匯分配制，而所謂外匯分配制，是日本自從 1952 年結束直接統一控制之後，一直到 1964 年實施貿易交易自由化之前，用來維持國際收支平衡為目的，所實施的進口貿易管理制度，這種管理制度，也是日本希望從發展中國家躍升為先進國家，暫時所實施的進口限制措施，由於是透過日本政府來主導企業的政策，所以也被歸類為行政指導的範圍之一。<sup>179</sup>

日本外匯分配制最具成效的政策，是在於利用基本原料的配置來規範產業的發展，因為在戰後對於某些產業或企業而言，原料分配的規模大小，便是決定了基本生產活動的規模，這和戰時及戰後復興期的數量統制及價格統制相比，外匯分配制下，生產的產品類型數量及價格的決定都由各企業自由實施，因此，外匯分配制可以說是比較緩和的限制手段；不過從另一方面來看，對於這些仰賴進口原料的產業或企業而言，其實便等同於被外匯分配制決定了基本生產量，因此，外匯分配制雖然被稱為政府的間接統制，可是這種間接統制可以說是等同於直接統制。

其次從行政指導的立場來看，日本政府所實施的外匯分配制，其實是一種相當強力的手段，它不但與政府各種振興出口策略有所關連，同時也影響著企業的生產模式，但最重要的是在外匯分配制下，政府的外匯預算並不需要經過國會決議，而在行政裁量上，也不需要受到國會的 control 與監督。<sup>180</sup> 因此，外匯分配制不單只是行政方面的統制，同時也是運用企業之間的利益分配，來達到政府統制的效果，因為這對於接受分配制度企業而言，一旦獲得分配就等於得到了重要的既得權利，並從市場競爭當中得到保護傘，而反對政府行政指導的日本企業，則大多無法得到這些權利，進而影響到企業的產業競爭力。<sup>181</sup>

另外，日本政府也藉著調整關稅、確保資金及課稅等配套措施，來優惠特定企業的產業發展，這種沒有透過國會審議，而選擇以行政資源，來讓產業服從政府政策，並以指導方式來實施產業政策，便是日本行政指導的最佳典範。<sup>182</sup> 從此之後，行政指導便成為日本政府與企業互動的主要方式，一直到自由化的前後，日本政府在經濟方面的行事，從來都沒有受到任何法律的嚴格限制，因為這種行政指導體制，不但可以換來比較有效率的經濟行政，也可使日本政府官員可以有彈性的去應付各種新情勢，同時也給官員主動採取一些必要措施，來迴避法律過程當中官民之間對立關係，這確實對當時日本的經濟成長有很大的益處。

因此從行政指導的機能論的立場來看，運用外匯分配制會讓企業或產業界產生既得

---

告誡、勸告和建議等等都包含在行政指導的範圍內新藤宗幸，行政指導，東京：岩波書局，1993 年，頁 40-41。

<sup>179</sup> 金子貞吉，戰後日本經濟總檢査，東京：學文社，2000 年，頁 6-12。

<sup>180</sup> 外匯分配制的效果不能只看行政權限的強力性這一面，也需要考量到接受分配或不接受分配的業界或企業的情況，外匯要分配給誰或是要分配給哪些產業，這些都是依據行政的裁量，但是仔細檢討其所運用的分配基準額度或是對象的變遷，我們會發現這是要考量到業界或是企業之間的複雜利害關係，也需要照顧到新業者及中小企業，因此外匯分配制留給人們的印象並不好。鈴木多加史，日本經濟分析：高度成長期から 21 世紀へ，東京：東洋經濟新報社，2001 年。

<sup>181</sup> 舉例來說，日本政府為了要達到經濟快速成長的目的，便希望將企業的金融及投資決策納入自己既定的控制及扶植企業的軌道，因而主張以官民協調的模式來形成新產業體制，於是日本通產省在 1963 年提出「加強特定產業國際競爭力的臨時措施法案」，便是希望透過『官民協調』的方式為基礎，由產業界代表、金融機構代表、政府官員及學者等四方面的人士來協調法案的內容，並決定各種特定產業的發展標準，同時也規定經營特定產業的業者要積極加強國際競爭力，而政府也必須對來自特定產業部門的貸款予以優惠利率的照顧。請參閱 Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford, Calif: Stanford University Press, 1982), pp. 75-76.

<sup>182</sup> 樋渡展洋，戰後日本の市場と政治，東京：東京大學出版會，1991 年，頁 17-18。

權，讓彼此之間出現不對等的競爭關係，因此，隨著日本政府逐步實施貿易自由化，以及日本想要成為國際貨幣基金的成員國之一，這種外匯分配制是遲早要被撤除的。例如在1963年日本池田勇人首相在閣僚審議會上，便宣告外匯分配制並不合時宜，必須要研擬盡早撤除，再加上同年國際貨幣基金的協議討論會上，國際貨幣基金表示並不同意日本這種制度的存在，於是在1964年2月的佐藤榮作首相的內閣會議上，便正式廢除這種外匯預算制度為中心的外匯分配制度。<sup>183</sup>

## 二、自由化時期（1975-1990）

在歷經1970年代兩次的石油危機之後，日本開始便積極進行自由化政策，其中受到自由化政策影響最大的便是日本的金融體系。從十九世紀以來，金融體系一直是日本政府機構中最保守的一環，其主要目標無非是要維持經濟成長與價格的穩定，<sup>184</sup>而從二次戰後到1970年代中期之間，日本封閉型的金融體系，也的確維持國內經濟的高度成長，但是從1975年之後，國際經濟體系開始出現變化，日本經濟成長也開始逐漸滑落，這使得日本金融政策不得不跟著改弦易策。因此，日本金融改革的動力，主要是來自國內經濟情勢的轉變，而其國內經濟又是受到國際體系衝擊的影響。因此，以下便是要分析金融自由化時期，日本行政指導體制的轉變。<sup>185</sup>

日本經濟從1955年開始快速成長，一直到1972年，它的經濟成長率都一直維持在兩位數，但是石油危機發生之後，日本經濟成長卻開始衰退，此時在日本經濟體系出現了兩種現象，首先日本企業在國內工資日漸升高的情況下，為了要維持國際競爭力，而必須要逐步向外擴張；其次日本企業在出口減退的情況下，不再向日本國內銀行大筆借款，這讓日本金融機構的獲利能力大減，而必須逐漸向海外尋求資金；最後是日本政府財政出現赤字，日本政府財政赤字從1965年的1.7兆日圓，暴增到1973年的13.1兆日圓，這些財政赤字的主要來源是日本政府於1965年的開始大量發行公債，而這些公債大多用來因應政府的產業轉型政策，以及支持政府的公共工程建設。<sup>186</sup>

因此當1973年第一次石油危機發生，使得日本這種大量依賴國外能源進口，以及對外貿易國家的經濟，便受到相當大的衝擊，這種衝擊讓日本經濟從1974年開始衰退，同時也出現通貨膨脹及收支赤字，因此，日本政府為了要維持經濟的穩定及出口的競爭力，便必須要進行金融自由化及經濟改革；而在另一方面，在通貨膨脹及收支赤字下，日本政府也必須要進行金融自由化，以避免國內經濟的持續衰退，<sup>187</sup>而1980年，日本政府修訂「外匯及外貿控制法」(Foreign Exchange and Foreign Trade Law)便是這種因素下的產物。

日本的金融制度自1928年「新銀行法」成立以來，它的資金分配是歷經了四個階段：

<sup>183</sup> Daniel Okimoto, *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1989), pp. 4-9.

<sup>184</sup> Juro Teranishi, "Loan Syndication in War-Time Japan and the Origins of the Main Bank System," in Masahiko Aoki, and Hugh Patrick, eds., *The Japanese Main Bank System: Its Relevance for Developing and Transforming Economies* (New York: Oxford University Press, 1994), p. 51.

<sup>185</sup> 首先是國際經濟不景氣導致出口衰退，日本的國際收支從1973年開始出現赤字，在1971年時日本出口貿易約為299.9億美元，進口則為253.6億美元，尚有46.3億美元的盈餘，但是到了1973年，當年出口貿易為396.7億美元，進口卻暴增為449.4億美元，國際收支出現5.7億美元赤字，這是二次大戰後以來日本首次出現貿易赤字；緊接著是國際原料價格提高引發國內通貨膨脹率，再加上日本的基本利率從1970年的6.25%降到1972年的4.5%，使得日本物價指數從1973年開始每年以130%的比例急速升高，請參閱橋本壽郎，日本經濟論：二十世紀システムと日本經濟，東京：ミネルウア書房，2002年，頁11-15。

<sup>186</sup> Kent Calder, *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance* (New Jersey: Princeton University Press, 1993), p. 215.

<sup>187</sup> Akira Nambara, "Financial Reform in Japan: A Central Banker's View," in Hang-Sheng Cheng, ed., *Financial Policy and Reform in Pacific Basin Countries* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1986), p. 65.

從 1928 年至 1945 年是銀行財閥的時期，在這期間，日本主要的銀行機構是以少數商業銀行為主體，同時這些銀行也大多是由四大財閥所掌控，它的資金主要是由日本銀行所提供，由於在這時期，日本政府對於金融機構的控制相當嚴格，因此，這時期又稱為軍事化銀行體系。

其次 1946 年至 1975 年是日本銀行私有化的時期，在這期間，日本的銀行體制，是由十二家私有的城市銀行，提供個人的短期資本，另外再由日本工業銀行及日本發展銀行，提供企業長期的資金，而這些私有銀行的資金來源，仍是由日本銀行所提供，由於這些銀行只能從事特殊專業的金融業務，在這種專業分工的銀行體系當中，也顯示日本政府對金融體系的控制仍舊相當嚴格。<sup>188</sup>

接下來 1976 年至 1985 年是日本市場自由化的時期，在「外匯及外貿控制法」下，日本政府從 1970 年代開始發行債券，同時也開放企業投資證券市場，這使得日本企業資金從證券市場來源的數目，從 1974 年的 8300 億日圓，大幅攀升至 1987 年的 4 兆 1200 億日圓，但是在日本政府規定證券投資比例，只能限於 5% 的情況下，日本企業資金從證券市場的來源，還是在 1989 年泡沫經濟最高峰時期達到了 10 兆日圓。<sup>189</sup>

而從 1986 年至今，則是非銀行金融機構時期，日本自 1982 年修改銀行法之後，日本的銀行只能經營專業金融業務的藩籬，便逐漸被打破了，而在日本開始出現信託銀行以及住宅專門銀行等非銀行金融機構，自 1986 年泡沫經濟以後，這些非銀行金融機構所佔的金融業務比例，便大幅升高，而到了 1991 年，日本因為泡沫經濟的破滅，再加上非銀行金融機構出現鉅額的不良債權，這使得日本經濟逐漸衰退，這些現象顯示出在自由化之後，日本政府對於金融體系的控制能力已經漸漸減弱了。<sup>190</sup>

### 三、規制緩和時期（1990-2000）

由上一節分析，我們知道 1980 年代日本的自由化政策，造成了 1986-1990 年的日本泡沫經濟，同時也形成 1990 年之後，日本經濟的長期衰退，因此，日本政府在 1990 年之後，便逐漸採取規制緩和的政策，來強化政府如何在自由化的體制當中，逐步增強政府的對市場的規範能力。因此，日本所謂的規制緩和政策，並非是指泛指財政再建或是民營化上的小政府化，而是在自由市場當中，政府的機能縮小及民間力量擴大的情況下，日本政府透過縮小行政指導，來逐步擴大民間的自我責任，因此，有學者稱規制緩和為「行政指導的機能論」。<sup>191</sup>

所謂行政指導的機能論，是在政府與市場的既得權利網絡（企業、官僚及族議員的利益）形成的前提下，發揮行政指導的功效，但是假若利益團體的網絡越來越強大的話，行政指導便不能發揮功能，同時行政指導也會朝著縮小化的方向進行，因此，在日本政府的規制緩和的政策下，大政府（既得權）與小政府（改革）的勢力，便會不斷的出現交互循環的現象。<sup>192</sup>本節將以 1990 年代日本零售流通業為例，來分析規制緩和時期，日本政府行政指導權力的轉變。

在過去日本政府實施大規模零售店法，是為了規範管制新開的店舖參與投資的限制，因此，在大規模零售店法的事先申請制下，日本大型店及中小零售店在大店法的規定下，開店的程序通常需要經過政府的審查、審議以及四個項目的調整（所謂四項目是指開張日、

<sup>188</sup> T. F. M. Adams, and Iwao Hoshii, *A Financial History of the New Japan* (Tokyo: Kodansha, 1972).

<sup>189</sup> Shoichi Royama, "Big Bang in the Japanese Securities Market," *Japan Review of International Affairs*, Vol.11, No.4 (Winter 1998), p.304.

<sup>190</sup> 衣川惠，日本のバブル，東京：日本經濟評論社，2002 年，頁 32-33。

<sup>191</sup> 山内一夫，行政指導の理論と實際，東京：ぎょうせい，1984 年，頁 6。

<sup>192</sup> 鈴木健，日本の企業集團：戰後日本の企業と銀行，東京：大月書局，1993 年，頁 18-20。

店舖面積、打烊時間及休假天日)，而這些所有的相關調整程序，也都必須要由通產省的官員提出命令或是勸告，例如假若是在顧客的送迎等相關營業項目上，有違反政府命令者，通產省官員是可以對其進行歇業或是罰金的處分。<sup>193</sup>

因此在規制緩和和改革之前，在日本申請開店，並非是如同法律規定程序，馬上就可以受理的，假若沒有經過官員事先審查的調整，則其申請案是不會被接受的，這被稱為「帶有所事先審查的申請」；同時日本政府為了要保有與強化既得利益者的權利，可能會延長評估開店事宜，有時候官員光這部分的審查及籌備就會花費十年的時間，同時為了要讓反對者同意，也要花費大筆的安撫費，而這部分的資金將來都要轉嫁到消費者身上；<sup>194</sup>另外在日本申請開店不但要經過通產官員審核，還要召開商業活動的調整協調會，這些都要委託當地的商工會議所，由於這些中小零售商的開幕，大多會影響當地既得權的原有網絡，因此，商工會議所所做的評估報告難免會出現偏頗。

但是在 1990 年代，日本政府實施規制緩和之後，日本政府對於零售業者的申請，便轉變成簡化與透明化了，同時日本政府也廢除商業活動調整協調會，以及強化大店審查的機能，這讓日本政府在尊重消費者及資訊透明化上，獲得極高的成效，由於過去非正式的行政指導，已經逐漸轉為正式化及透明化的行政程序，這讓日本政府原本規定零售業者參與投資的限制，也逐漸放寬邁向更自由競爭的市場結構。<sup>195</sup>

表 4-4、日本政治過程中行政指導的管制手段

時期	通商政策	產業政策	規制體制	政治過程
戰前	1925 輸出組合法 重要輸出品 工業組合法 1933 外為法 1937 輸出入品等 臨時措置法	1931 重要產業統制法 1934 石油業法 1936 自動車製造事業法 1938 國家總動員法 1941 重要產業團體令	指導自主調整 及產業合理化	威權主義體制
戰後復興期	1949 外為法改正 1950 外資法	1946 獨禁法 臨時物資需給調整法	統制安本物資需 給計畫	GHQ 主導
內部充實期	1952 輸出取引法	1952 臨時物資需給調整 法廢除 企業合理化促進法 中小企業安定法 1953 獨禁法改正 1958 產業調整法案	指導（勸告）	日本株式會社 政官財主導
行政指導期	1960 貿易自由化 1963 加入 GATT 1964 加入 IMF 加盟 OECD 1967-73 資本自由化	1960 國民所得倍增計畫 1962 石油業法 1964 國際競爭力強化法案 官民協調懇談會 大型企業合併	指導制度化、 合併、投資調 整	多元主義 自民黨、野黨 及利益團體加 入

<sup>193</sup> 實際上在行政指導的制度下，官員提出的勸告機會相當少，在停止營業處分上也是紀錄為零的。

<sup>194</sup> 橋本壽朗、中川淳司，規制緩和の政治経済学，東京：有斐閣，2000 年，頁 7-8。

<sup>195</sup> 青木昌彥，「官僚制多元主義國家和產業組織的共進化」，青木昌彥、奧野正寬及岡崎哲二編著，市場の役割、國家の役割，東京：東洋經濟新報社，2000 年，頁 63-64。

低成 長期	1973 第 1 次石油危機	1973 石油二法	指導、生產調整指導的制度 化	多元主義化 從黨高政低轉變為民高官低 官邸主導 臨調審議會
	1979 第 2 次石油危機	1974 獨禁法改正 1978 特別不況產業安定 臨時措置法		
	1980 外為法改正 外資法廢止	1983 特定產業構造改革 臨時措置法		
		1988 特定產業構造轉換		

資料來源：大山耕輔，行政指導の政治經濟學：產業政策の形成と實施，東京：有斐閣，2001年，頁84。

## 伍、行政指導的政治經濟分析

在瞭解戰後日本政府的行政指導過程之後，接下來便是分析行政指導在日本政經體制當中的運作，也就是要對行政指導進行政治層面與經濟層面的分析，以解構行政指導在戰後日本政經體制形塑過程中所扮演的角色。

### （一）日本行政指導的運作原則

首先從上一節分析日本戰後行政指導的政治過程，我們可以發現日本的行政指導運作原則，實是具有以下三點特性：

一、首先是行政目的性：日本的行政指導是行政機關，為了某種行政目的所採取的行政行為，例如日本學者室井力，便認為日本政府所採取的行政指導，是行政機關為了實現一定的行政目的，而所為之的政治行為；<sup>196</sup>另外日本學者根岸哲，則認為日本行政指導，是行政機關為了實現其政治意圖的行為，就行政管理層面而言，行政指導制度之所以會存在於日本，並為日本政府所利用，只是由於這種行政指導制度，是能夠有助於實現日本政府達到特定的目的。<sup>197</sup>

二、其次是法律的限制性：日本政府並不強調行政指導的法律依據，但法律限制性卻是日本行政指導的另一項特性，例如日本學者和田英夫，便認為行政指導是一種行政作用，即使不管其有無立法依據，行政機關對特定的個人，公法、私法上的法人和團體，要求對方的同意以實現行政機關的意圖，諸如警告、勸告、提供知識、資訊等，由此可見，和田教授的觀點並不強調行政指導的法律依據。<sup>198</sup>另外日本鹽野宏教授，則認為行政指導是含有某種程度背離法治主義的疑慮，但並不因就此禁止所有的行政指導，而是要盡可能在法律限制的架構裏面，讓行政機關行使行政指導的作用，能夠受到法律的約束。因為在性質上，行政指導本來就是一個不應受法律太多拘束，一種類似裁量自由的概念。<sup>199</sup>

三、最後則是非強制性：非強制性是日本行政指導的重要性質，日本學者原田尚彥認為：行政指導是指行政機關為達到行政目的，採用所謂的「建議、指導」的非權力手段，來鼓勵國民、並誘導國民，作出行政部門所希望的行為的行政作用之總稱；另外日本學者根岸哲，則認為行政指導是行政機關為了謀求相對方的合作，以此實現行政機關意圖的行為。<sup>200</sup>

<sup>196</sup> 杉村敏正，室井力編，行政法の基礎，東京：青林出版社，1986年，頁2-3。

<sup>197</sup> 大山耕輔，行政指導の政治經濟學：產業政策の形成と實施，東京：有斐閣，2001年，頁80。

<sup>198</sup> 新藤宗幸，行政指導，東京：岩波書局，1993年，頁38。

<sup>199</sup> 鹽野宏，行政法，東京：早稻田大學出版社，1999年，頁2。

<sup>200</sup> 大山耕輔，行政指導の政治經濟學：產業政策の形成と實施，東京：有斐閣，2001年，頁43-44。

由此可見，日本行政指導是行政機關不完全利用強制手段，同時期待個人、組織的合作，以共同完成公共利益目標的新型權力結構。因此，當日本官員在進行行政指導時，是不得超過其所掌管事務的範圍，同時也是要以對方的自願協助為前提，不得因對方不服從為理由，而採取對其不利的措施，這是日本行政指導明確性、透明性的原則。例如在1965年，日本住友金屬公司拒絕聽從通產省有關減少產量以維持鋼鐵價格的勸告，儘管住友金屬公司的出口狀況良好，但還是受到通產省將援用《進口貿易管理令》限制其進口煤炭數量的警告，結果住友金屬公司不得不表示服從通產省的行政指導。<sup>201</sup>

## （二）日本行政指導的政治經濟意涵

在分析日本行政指導運作的原則之後，接下來則是要結合行政指導與日本政治經濟體制的運作，來探討日本行政指導的政治與經濟意涵。首先在政治方面，可以劃分成以下四個面向來分析：

一、行政指導是日本政府主導的發展模式基礎：在二次戰後，日本政府便是以發展型國家的政府主導來發展經濟，而行政指導便是政府主導的主要模式，因為政府主導是依賴政府與企業之間的相互溝通與協調，而行政指導便是最主要的體現，因此，之後所延伸出的官員空降及審議會等非正式制度，都只是要來補齊以及強化行政指導的能力。<sup>202</sup>

二、行政指導是日本非正式制度大於正式制度的文化體現：在日本發展型國家當中，可以區分成訴諸於法令文字的正式制度，以及強調人與人之間網絡的非正式制度，而行政指導模式在日本的法令規章當中並沒有沒有明確規定，但卻是戰後日本政經體制的最主要運作模式，因此，行政指導應該是日本非正式制度的最主要體現。<sup>203</sup>

三、行政指導奠定官僚獨大的權力基礎：日本行政指導最主要是依賴政府與企業之間的互惠性同意，並由官僚體系來去監督企業是否遵循政府的政策，因此日本政府便要賦予官僚體系相當大的行政權力，這是在日本政經體制當中，官僚體系對於企業的規範多如牛毛，並以法令規章來加強官僚體系的控制力的最主要原因。<sup>204</sup>

四、行政指導強化政官財鐵三角模式的建立：在日本戰後發展國家體系當中，最重要的行為者便是政界（自民黨派閥）、官界（官僚）以及財界（企業）所形成的鐵三角，而官僚體系便是當中最重要核心行為者，官僚體系透過對企業的行政指導，來強化其對企業的影響力，以及避免自民黨派閥過度干預官僚的行政權力，形成1960年代日本政高黨低的

---

<sup>201</sup> 其次我們也發現日本行政指導對於政治體制的運作，也具有以下三點補強的作用：一、對法律手段的補充和替代作用，由於經濟與社會生活加速發展等原因，難免出現立法跟不上，存在法律空白的現象，因此，及時靈活地採取行政指導措施予以調整，以補充單純法律手段之不足，就成為客觀的要求，而且在某些雖有具體法律規定，但採用法律強制手段尚不必要或效果較差的情況下，可先行採取行政指導措施來替代法律強制手段進行調整，以期更為及時有效地實現行政目標。其次輔導和促進作用，由於行政機關掌握知識、資訊、政策等方面的優越性，行政指導更有一種導向和促進作用，能夠合理引導、影響行政相對方的行為選擇。第三、協調和疏通作用，行政指導的非強制性和自主抉擇性，使其在緩解和平衡各種利益主體間的矛盾與衝突中，具有特別有效的作用，尤其是對於社會經濟組織之間的衝突，更需要通過行政指導進行協調和斡旋。最後是預防和抑制作用，在強烈的利益驅動之下，社會組織（特別是經濟組織）和個人之間往往存在一種為增加自身利益，而不惜損害社會利益的傾向，而在損害社會利益的行為尚處於醞釀和萌芽狀態或初現弊端時，最宜採用行政指導這種非強制性積極行政方式進行調整，行政指導對於可能發生的妨害經濟秩序和社會公益的行為，可以起到防患於未然的預防作用，對於剛萌芽的妨害行為，則可起到防微杜漸的抑制作用。新藤宗幸，行政指導，東京：岩波書局，1993年，頁40-41。

<sup>202</sup> Richard A. Colignon and Chikako Usui, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), pp.5-6.

<sup>203</sup> Meredith Woo-Cumings, ed., *The Developmental State* (Ithaca: Cornell University Press, 1999), pp.2-3.

<sup>204</sup> Chalmers Johnson, "The Rereployment of Retired Government Bureaucrats in Japan Big Business," *Asian Survey*, Vol.14, No.1, 1974, pp.955-956.

運作模式。<sup>205</sup>

其次在經濟方面，行政指導也可以區分成以下四個面向：

一、行政指導是日本經濟模式的主要典範：行政指導講求政府與企業之間的溝通協調，讓政府主導來經濟發展，但卻不去嚴格管制干預市場機制，這種行政指導模式，讓日本經濟能夠在政府與企業關係和諧的情況下，降低不必要的衝突等經濟成本，來達到經濟快速成長的目的。因此，行政指導可以說是戰後日本發展型國家的典範。<sup>206</sup>

二、行政指導是日本產業轉型的主要推手：一般國家在歷經產業轉型的過程，總是會激化政府與企業之間的關係，而日本政府卻透過行政指導，進行制度化政府與企業之間的溝通管道，讓政府能夠事先知道企業對於產業轉型的想法，同時也讓政府所實施的政策，也能夠在政府的政策與企業的需求之間達到平衡點，這種行政指導模式，讓日本順利度過1970年代的產業轉型危機。<sup>207</sup>

三、行政指導會強化企業對於特殊產業的壟斷：日本政府在實施行政指導措施，不可避免要給予企業結構性的誘因，諸如減稅及特許權的給予等，這會強化企業壟斷某些產業，造成企業之間立足點的不公平性，違反公平競爭的自由市場機制，讓許多企業無法經營某些特許產業，例如戰後日本的金融業與保險業，便壟斷在少數的財閥當中。<sup>208</sup>

四、行政指導只能在封閉的經濟體當中運作：行政指導透過政府給予企業銀行體系利率優惠來達到政策的目的，但是這通常只能在封閉的經濟體系，才能達到政策效果，而一旦政府開放國內市場，讓外國的競爭者進入，或是放鬆對國內金融體系的管制，將會使得過去企業的壟斷地位喪失，同時也能會使得企業獲得多重管道的資金，而不再聽命政府的行政指導，這將會影響到行政指導的政策貫徹性。<sup>209</sup>

### （三）不同的例證：自由化與日本行政指導的效能

在瞭解行政指導的政治經濟意涵之後，接下來便要舉出兩個截然不同的例證，來去分析行政指導在市場自由化前後的轉變。首先舉出的例證，是在1970年代，行政指導對日本的產業轉型的貢獻，我們將以通產省對日本汽車產業轉型的行政指導為例。

在二次戰後，日本政府將過去從事軍工業的大企業，轉型為製造汽車等民生重型工業，但是到了1970年代，全球歷經兩次石油危機，讓國際原油價格大為飆漲，同時也讓日本國內主要汽車製造商，歷經前所未有的挑戰，讓出口汽車在市場佔有率節節下滑；日本政府為了因應此種趨勢，便要求國內汽車製造商，改變過去不合乎能源成本的大型車，而轉型來製造小型汽車，其主要便是著眼於北美的汽車市場。

日本通商產業省首先便透過內部的審議會來瞭解企業與學者之間的看法，之後便擬定自動車製造獎勵條例，要求汽車製造商研發省油輕便的小型汽車，接下來更利用政府控制的銀行體系提供低利貸款，讓國內主要汽車製造商更換生產線來製造小型汽車，緊接著通產省官員也密集參與各汽車製造商內部的會議，以充分瞭解國內汽車製造商是否遵循政府產業轉型政策，日本政府這項政策，成功的日本汽車業夾著國際能源危機的影響，以省油

<sup>205</sup> 後藤基夫，內田健三，石田真澄，戰後保守政治の軌跡，東京：岩波書局，1982年，頁8-10。

<sup>206</sup> Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford, Calif: Stanford University Press, 1982), pp. 90-91.

<sup>207</sup> David Friedman, *The Misunderstood Miracle: Industrial Development and Political Change in Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), pp. 81-82.

<sup>208</sup> Kent Calder, *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance* (New Jersey: Princeton University Press, 1993), pp. 5-6.

<sup>209</sup> Frances McCall Rosenbluth, *Financial Politics in Contemporary Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1989), pp. 61-63.

輕便的小型車攻佔美國市場。<sup>210</sup>

接下來到了1980年代，日本政府在美國的壓力下逐步進行自由化，它不但逐漸開放國內市場，同時也放鬆政府對國內市場的管制，這種自由化政策，降低日本官僚對企業行政指導的效能。而接下來舉出的例證，便是在1980年市場自由化後，行政指導對日本政經體制角色的更換，我們將以日本銀行的零利率政策為例證。

日本自1960年代以來，在政府的行政指導下，讓企業與銀行一直保持著相當密切的關係。在一方面，日本政府為了追求國內經濟的快速成長，便實施低利率政策，使得企業相當容易能夠從銀行機構當中借貸大量融資；在另一方面，官僚、自民黨派閥與財閥之間的利益互動，也使得銀行過度授信，形成潛在性的銀行體系危機。但是在封閉型的經濟體系，以及經濟成長的帶動下，企業與銀行之間尚能夠維持一定的均衡關係，但是1980年金融改革之後，由於銀行交易資訊的透明化，這將會逐漸改變企業與銀行之間的網絡關係。

從戰後以來，日本大藏省一直是日本金融政策的最大干預者，它時常以國內經濟的指標，作為國際情勢變化的反應，<sup>211</sup>此外日本的中央銀行—日本銀行的金融政策，也是極受到大藏省的操縱，使得它比美國及德國的中央銀行更欠缺獨立自主性，而自民黨派閥便時常透過大藏省官僚體制的管道，進而影響日本中央銀行的貨幣政策。但是在金融自由化之後，解除外匯管制及開放國內金融市場，勢必使得日本金融政策的操縱權回歸中央銀行—日本銀行，這讓自由化之後的日本金融政策能夠避免受到官僚體制的控制。<sup>212</sup>

另外在企業和銀行之間的關係上，我們可以知道日本銀行與企業關係相當密切，再加上日本中央銀行的地位是臣屬於大藏省，若沒有經過政府的適當管制，是相當產生弊端的。例如從1990年以來，日本政府一直是以低利率政策，來刺激國內經濟景氣，同時也讓企業能夠容易從銀行借貸大量的資金來發展，但是在資金大量被挪用為無效率的公共建設，以及過度使用貨幣政策的情況下，結果竟然弄巧成拙，反而造成2000年之後，日本政府同時面對銀行鉅額的不良債權，以及政府鉅額財政赤字的經濟困境。<sup>213</sup>

有鑑行政指導實施所產生的弊病，日本臨時行政調查會曾經於1964年提出了「關於確保行政的公正性之程式改革的意見」，這份著名的報告建議：為實現公正、民主、高效的行政，應設置專門的調查會，來負責檢討有關制定統一行政程式法的問題。從此以後經過了1982年第二次臨時行政調查會、行政程式法研究會、臨時行政改革推進審議會、公正及透明的行政程式部會、行政程式法制定準備室等，一系列專門機構和許多社會組織的長期努力，終於在1993年5月向日本126屆通常國會提出了行政程式法案和「與行政程式法的施行相關的法律之整備法案」，但由於眾議院未及進行實質審議就被解散，這兩個法案就成為廢案。同年9月，兩法案再度向日本第128屆臨時國會提出，經過眾參兩院一系列質詢、辯論和表決，終於在同年11月5日由國會通過，同月12日公佈（法律第88號），並於1994年10月1日起施行，<sup>214</sup>讓今後日本政府實施行政指導更加具有法律的約束性。

<sup>210</sup> Daniel Okimoto, *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1989), pp. 82-85.

<sup>211</sup> C. Randall Henning, *Currencies and Politics in the United States, Germany, and Japan* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 1994), pp. 39-44.

<sup>212</sup> 日本大藏省大臣通常是自民黨派系領袖及下任首相的主要候選人，如1991年11月就任日本首相，並於1993年因瑞克魯特弊案下台的宮澤喜一便曾於1986年7月至1988年11月之間擔任大藏大臣。有關日本中央銀行與民間銀行機構的互動請參閱Yoshio Suzuki, *Money and Banking in Japan: The Theoretical Setting and Its Application* (New Haven: Yale University Press, 1980), pp. 3-20.

<sup>213</sup> Yoshio Suzuki, "Financial Reform in Japan and Global Economic Stability," *Cato Journal*, Vol. 13, No. 3 (Winter 1994), p. 233.

<sup>214</sup> 大山耕輔，行政指導の政治經濟學：產業政策の形成と實施，東京：有斐閣，2001年，頁48-50。

## 陸、結語

由以上的分析，我們可以發現戰後日本行政指導的主要目的是要：以非強制性及軟性的力量，來強化政府在政策執行上的效力，這種政策雖然有助於政府政策的執行力與貫徹力，但是同時也讓日本政府的政策過度偏頗於財閥，同時也讓財閥、官僚及族議員之間，能夠透過行政指導、補助金以及政治獻金等方式，來強化彼此之間的互動網絡。日本長期以來以政府主導型的經濟發展體制，造就日本成為世界第二大經濟體的奇蹟，但在這種模式之下，日本政府在經濟活動及決策過程當中扮演相當重要的角色，行政指導便是日本政府限制惡性競爭的最主要方式，而日本企業也逐漸習慣政府的保護，這在封閉型經濟體系之下尚無問題，一旦自由化及市場開放之後，企業面對國外企業的強力競爭便顯得毫無效率，其凡事都需經由政府協調妥協，所需的時間便會造成其產業競爭力的下滑，這是形成日本經濟在 1990 年之後長期衰退的最主要原因。

## 第五章 日本官僚主導模式的強化--官員空降

在日本傳統社會當中，是相當重視人際關係之間的和諧，因此年功序列制、集團主義等觀念深植於日本人的心中，而政治經濟體制中的非正式制度，可以說是這些觀念的體現。本章主要在分析日本非正式制度當中的官員空降制度，它在日本的政治經濟體制當中的運作已經存在相當久了，從日本的官僚體制到半官方半民營的法人團體，以及各種的利益團體當中都可以看見，因此官員空降制度不但是日本政治經濟運作上重要的樞紐，同時也強化了戰後日本官僚的主導模式。本章主要區分成六個部份，首先將探討戰後日本官員空降的定義與形成背景，接下來則是要分析官員空降在日本政經體制當中的運作，第三部分則是探討官員空降與國會族議員、自民黨之間的關係，接下來則是要分析官員空降對日本政經體制的影響，第五部份則是依據以上四節的分做簡單的結語。

### 壹、官員空降的定義與形成背景

#### 一、何謂日本官員空降

自從 2001 年非派閥領袖出身的小泉純一郎就任日本首相之後，便宣告日本五五體制的結束，日本的政經體制從此之後便進入另一個新的階段，小泉就任之後打著「構造改革」的大旗，誓言要終結自民黨內派閥，以及瓦解派閥政治背後盤根錯節的金權政治。<sup>215</sup>但是六年過去了，自民黨派閥仍然是屹立不搖，派閥政治人物所盤據的「日本道路公團」以及「郵政體系」，仍然是日本政治人物進行利益輸送及利益分配的主要場所。<sup>216</sup>那麼為何非派閥中人的小泉，仍然沒有辦法剷除日本的派閥政治呢？而日本派閥政治究竟具有何種牢不可破的力量呢？本文認為最主要的因素便在於政界（派閥）、官界（官僚）及財界（企業）所組成的鐵三角關係，而在這政、官、財所組成的鐵三角當中，其最主要的聯繫制度便是「官員空降」，因此，若要了解小泉首相為何無法突破派閥政治藩籬，便是要從日本「官員空降」的制度來加以解構。

官員空降是日本政經體制當中最重要，也是最有特色的一項非正式制度，而何謂官員空降（*Amakudari*）呢？*Amakudari* 在日文的意思為「高官下凡」，也就是位居高位的高層官員退休之後轉降到民間企業工作。<sup>217</sup>而日文之所以會有「高官下凡」這種說法，最主要來自於日本民間傳統上對於官僚體系的尊重，從十九世紀中期明治維新以來，官僚在日本人心中一直是具有相當高的社會地位，因此從過去以來，雖然日本的金權政治一直為外界所詬病，但是日本人民卻一直深信，戰後日本經濟的發展是構築在清廉，並且具有能力的官僚體系，而不是在結黨成派的自民黨派閥，因此，在日本民間便將官員退休轉降到民間企業工作尊稱之為「高官下凡」。<sup>218</sup>

<sup>215</sup> 齋藤精一郎，「構造改革の本質は『ノーペイン，ノーゲイン』に」，自由民主月刊，2001年8月，頁39。

<sup>216</sup> 屋山太郎，道路公團民営化の内幕—なぜ改革は失敗したのか，東京：PHP研究所，2004年，頁31-32。

<sup>217</sup> 大山耕輔，行政指導の政治經濟學：産業政策の形成と實施，東京：有斐閣，1996年，頁1-2。

<sup>218</sup> Richard Hartcher, *The Ministry: How Japan's Most Powerful Institution Endangers Markets* (Boston,

但是這只是對於官員空降做最廣義的解釋，其實日本官員空降主要有官員空降（*Amakudari*）、橫向移調（*Yokosuberi*）、迂迴轉調（*Wataridori*）及仙界天神（*Seikai Tensin*）等四種不同的空降形式，其中官員空降、橫向移調、迂迴轉調等三種官員退休模式與其他工業國家大致相同，而仙界天神則是日本政治體制當中獨特的退休體制。以下便針對這四種官員空降模式來加以分析。

第一種是「官員空降」，也就是當日本官員退休之後，轉降到與其過去所服務的政府部門業務相關的私人機構及企業擔任高級主管，例如大藏省銀行局官員退休後，轉降到日本東京三井銀行擔任董事長，這種空降模式在日本是具有一定年限的法律限制，<sup>219</sup>而這種退休空降模式我們稱之為「官員空降」（*Amakudari*）。一般來說，世界各國官員退休大多會依循這種管道轉降至民間企業工作，而且也都設有一定年限的旋轉門條款，以避免官員利用職務之便來進行利益輸送。<sup>220</sup>

第二種是「橫向移調」，也就是日本官員退休之後，到各種由政府所設立的半官方、半民營的法人機構擔任高級主管，對於這種退休空降模式，在日本的法律上並沒有特別的年限限制，而我們稱這種官員空降模式為「橫向移調」（*Yokosuberi*）。在日本各政府機關的外圍單位，大多設有半官方的特殊法人機構，這些機構在日本政經體制當中扮演相當重要的地位，例如日本道路公團便掌握相當大的公共建設權力，而日本國土交通省官僚退休之後，有相當大的比例會轉降道路公團等特殊的法人機構服務，同時這種轉降也可以規避政府對於旋轉門條款的年限限制。<sup>221</sup>

第三種是「迂迴轉調」，也就是日本官員退休之後，在旋轉門法律的嚴格限制之下，先轉降到法人機構擔任高級主管之後，經過幾年之後，再空降到與之前業務相關的私人企業擔任董事長，例如日本通商產業省官員退休之後，通常會先到通產省旗下的智庫亞細亞經濟研究所擔任研究員，二、三年之後再轉降到豐田汽車公司擔任高級主管，這種官員空降模式，在日本法律上並沒有特別的年限限制，而我們稱之為「迂迴轉調」（*Wataridori*）。在日本通常依循這種迂迴管道的退休官員，大多是要進入與過去職務相關的私人企業，而且通常以大藏省及通產省的官員居多數，因為日本金融相關產業的收入是相當優渥的，而假若退休官員進入日本的銀行或是保險公司擔任高級主管職務，他的收入大多是過去擔任官僚的數倍之多。<sup>222</sup>

第四種是「仙界天神」，也就是日本官員在退休之後，便在政黨（特別是自民黨）的栽培之下，參與選舉而進入國會成為族議員，這種官員空降模式，我們稱之為「仙界天神」（*Seikai Tensin*）。從戰後以來，日本國會的生態便與其他國家具有相當大的差異，而其中最重要的就是約有三分之一的議員是來自於官僚體系，這些來自於官僚體系的國會議員，進入國會之後大多會參與和過去職務相關的法案與委員會，成為為特定議題護航的族議員，例如農林水產省退休的官員進入國會之後，通常會加入農業委員會，成為捍衛日本農民利益以及鞏固自民黨在農村選票的農林族議員（請參見圖 5-1）。

因此，雖然日本官員有以上所述的四種不同的退休空降方式，但是我們一般都統稱為「官員空降」（*Amakudari*）。<sup>223</sup>接下來我們要探討的問題便是：日本為何會有這四種不同的

---

Mass.: Harvard Business School Press, 1998), pp. 2-3.

<sup>219</sup> 例如日本的旋轉門條款規定，官員退休兩年之內不得到與其過去業務相關的會社工作。

<sup>220</sup> Richard Colignon, and Chikako Usui, "The Resilience of Japan's Iron Triangle: Amakudari," *Asian Survey*, Vol. 41, No. 5, 2001, pp. 865-895.

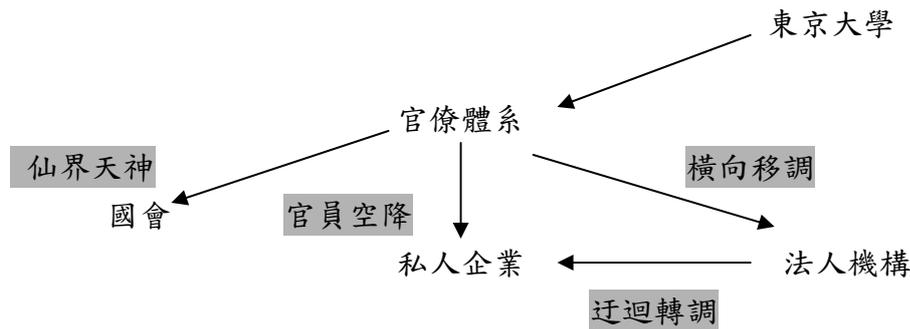
<sup>221</sup> 角本良平，道路公團民營化，東京：流通經濟大學出版社，2003年，頁19-29。

<sup>222</sup> Chalmers Johnson, "The Reemployment of Retired Government Bureaucrats in Japanese Big Business," *Asian Survey*, Vol. 14, No. 11, 1974, pp. 953-965.

<sup>223</sup> Richard A. Colignon and Chikako Usui, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), pp. 29-31.

官員空降模式呢？

圖 5-1、日本官員空降的種類



資料來源：Richard A. Colignon and Chikako Usui, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), p. 12.

## 二、官員空降的形成背景

在分析日本官員空降的意涵之後，接下來便是要探討日本官員空降的形成背景。首先我們要探討的是為何日本會有官員空降的政治傳統呢？最主要原因在於日本從十九世紀明治維新開始，在日本政府的刻意塑造下，官員一向在日本社會階層當中，具有相當崇高的社會地位，而日本最優秀的大學畢業生，他的第一志願就是要擔任政府官員。因此，日本的官僚體系的成員，絕大多數都是出身於東京大學或是京都大學等日本名校，而這些日本菁英在大學畢業進入官僚體系之後，通常也會在四十歲左右辦理退休，其中一部份的退休官員，透過自民黨的甄選進入國會成為族議員，<sup>224</sup>另外一部份的退休官員，則是進入私人企業擔任高級管理階層。

那麼在日本文官的人數當中，為何東京大學出身的比例總是最多呢？因為在 1887 年 7 月(明治 22 年)，明治政府頒布了有關日本文官考試的規定，這項文官考試規定：不管是哪一類文官考試的錄取名額當中，都要保障一定比例從東京帝國大學(現在的東京大學)畢業的學生名額；另外一項原因就是每一個帝國大學法學院或是文學院的畢業生，畢業之後都一定要參加政府的文官考試。在這種背景下，帝國大學的學生或多或少都享有優勢，再加上日本官員的地位崇高，在這些諸多原因的綜合下，這也是為什麼在日本社會上，普遍會有擔任文官這種風氣的原因之一。<sup>225</sup>

其次便是要分析官員空降的傳統。本文認為在日本能夠維繫這種官員空降的傳統，主要在於日本文化當中的倫理輩份觀念，也就是在日本金字塔的官僚體系當中，越往上位的主管職缺就越來越少，而在日本年功序列根深蒂固的觀念下，一旦有自己的學弟超越自己，擔任的自己的頂頭上司，這是一件相當沒有面子的一件事。因此在日本的官僚體系便形成一種不成文的規定，也就是只要同期考進官僚體系的官員當中，只要有一人被拔擢升到更高的職位，同期其他的官員便要辦理退休，因為在日本通常無法容忍比自己年紀輕的同事擔任自己的上司，而由升官的那位官員負責安排退休同事的出路，安插到部會相關的特殊

<sup>224</sup> Richard Hartcher, *The Ministry: How Japan's Most Powerful Institution Endangers Markets* (Boston, Mass.: Harvard Business School Press, 1998), pp. 55-56.

<sup>225</sup> 例如從 1889 年(明治 22 年)到 1947 年(昭和 22 年)的文官考試中，行政考試的合格人數中，第一名為東京大學共有 5969 人，佔全部的 62.4%，第二名是京都大學共有 795 人，佔全部的 8.3%，其餘的學校當中，以中央大學為最多共有 444 人，佔全部的 4.6%。Robert Cutts, *An Empire of Schools: Japan's Universities and the Molding of a National Power Elite* (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1997), pp. 6-12.

法人機構任職。而這種非正式的官場倫理傳統，不但維持日本官僚體系的和諧，同時也適當的維繫住官員空降的遊戲規則。<sup>226</sup>

其次我們要分析官員空降體制為何會在日本政界盛行，這則必須要從日本傳統的文化規範來探討，在日本傳統社會中一向是社會約束力大於法律的規範，法律規範通常是社會約束力所無法解決之後的最後手段，因此日本人的法律觀是強調一種非正式的人際關係，同時也是建立在相互協商基礎上的爭端解決方式；在另一方面，日本社會也特別強調一致性的共識，希望將政府與企業之間的爭端能夠降到最低，因此從戰後以來，日本政府便透過廣泛的訊息網絡，以及新聞記者俱樂部，來強化及營造日本社會對政府政策一致的共識性。<sup>227</sup>

例如日本政府從二次大戰之後，便將國家的發展重心，從軍國主義擴張轉變成為全面經濟發展，在過去日本政府不斷透過國內綿密的訊息往來，來強化日本軍國擴張主義的正當性，而在二次戰敗之後，日本政府又利用國內傳播媒體，以經濟發展來轉變日本國人對於戰敗的記憶與焦點，進而維繫國內規範與體制的穩定。因此，官員空降便是屬於日本非正式規範與制度的一種，它的主要目的是要加強及營造日本政府與企業，對國家經濟發展的一致性與共識性。<sup>228</sup>

最後則是要探討日本官僚制度如何配搭退休官員的空降制度。日本近代的行政官僚制度形成於 1885 年內閣制度設置之後，到了 1899 年，日本國家文官考試制度確立之後，整個日本官僚制度的建構便宣告完成。<sup>229</sup>當時為了要徵選優秀的人才進入政府的行政部門工作，各個省部都設有相當高的門檻，而這些能夠通過困難的文官考試，進入國家機關的政府部門工作的人，大多是出身於東京大學或京都大學等日本最頂尖的學校，這讓日本東京帝國大學法學部，逐漸成為培養專業行政官僚的搖籃，然而這些菁英份子進入到政府官廳工作之後，薪水所得卻並不如私人三菱、三井等大商社，而且工作量也遠比外面商社要來的繁重得多。

例如剛進入政府官廳工作的一年級新生，他的主要工作內容，充其量也不過是個打雜的，替長官跑腿傳遞資訊，並且還必須接下向國會議員聽取質詢內容的苦差事，然後慢慢熬個五六年，在部門長官的賞識下，或許有機會到海內外進修，之後再按照日本年功序列的制度，好不容易才在即將退休之前升上課長，但是終其官員生活的一生，每天都要重複著繁重的行政工作，也常常要加班到半夜，甚至連在辦公室過夜都是司空見慣的事。<sup>230</sup>

---

<sup>226</sup> Harold Kerbo, and John A. McKinstry, *Who Rules Japan? The Inner Circles of Economic and Political Power* (New York: Praeger, 1995), pp. 8-17.

<sup>227</sup> 因此在日本國內司法體制當中強制性和解及自願性的訴訟案是佔司法案件的大部分，通常一版在訴訟的前期便由外行而不是由法官進行裁決，而法官則通常也會協助達成庭外和解。請參閱 Peter J. Katzenstein, *Culture Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1996), Chapter 3.

<sup>228</sup> 日本政府為了要達到社會和諧的目的通常會透過傳媒來傳達一系列非正式的規則，已把政治衝突掩蓋在官僚體系的慣例及行政部門的命令當中，因此 Richard Samuels 便認為日本國家與社會是一個「互惠性同意」(Reciprocal Consent) 體系，也是其相互連結的紐帶；另外根據 Mark Ramseyer 的統計在日本行政慣例佔政府行動的 70%-80%，這不但鼓勵非法律程序的發展，也為確保官僚規則合法性起了最重要的作用。請參閱 Richard J. Samuels, *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1987); Mark J. Ramseyer, "Reluctant Litigant Revisited: Rationality and Disputes in Japan," *Journal of Japanese Studies*, 14:1 (Spring 2000), pp. 111-123.

<sup>229</sup> 阿部齊・新藤宗幸・川人貞史，概說現代日本の政治，東京：理想社，1990 年，頁 46。

<sup>230</sup> 在神一行的大藏官僚一書中，收錄當時的「大藏省求人簡章」有提到：〈職務內容〉電話應答、文件配送、文書影印、帳務、製作圖表等。〈條件〉能熬夜者。〈待遇〉公司保險、豪華單身宿舍、豪華餐廳、一年兩次紅利、深夜加班返家可派車、公司內具完善過夜設施等。〈休假〉週末和國定假日不定時加班，幸運時可休周六，請參閱佐高信，日本官僚白書，東京：講談社，1989 年，頁 102-104。

因此我們不禁要問：這些日本菁英份子努力多年，好不容易進入了官僚體系，難道就只為了得到這份不算優渥的薪水，而又繁重的工作而已嗎？其實這些都只是表面的現象，因為這些日本官員為的不只是待遇、福利或是順遂的宦途，而是希望有朝一日退休之後，能夠空降到私人企業擔任高級主管，而這時的待遇是比過去擔任官員要多上好幾倍；另外或是由自民黨推薦參選議員進入國會，成為部會首長的熱門候選人，甚至有朝一日能如池田勇人或是宮澤喜一，飛上枝頭成為日本的總理大臣。因此在瞭解日本官員空降的定義與形成背景之後，接下來則是要分析官員空降在日本政經體制當中的運作。

## 貳、官員空降在日本政經體制中的運作

### 一、官員空降運作的場域

本節主要在分析官員空降在日本政經體制當中的運作，而首先要探討的是日本這些官僚退休之後都到哪些機構去了？其實在日本各部會當中的本位主義是相當重的，各部會之間的業務通常也都劃分的相當清楚，甚至在部會內部的各局處之間，也經常出現各自為自己的業務利益相互爭辯的情況，因此，日本官僚體系是相當欠缺橫向的聯繫。在這種情況下，在日本屬於不同部門的退休官員，通常都會空降到不同的地方，其中又以大藏省、農林水產省、通產省、建設省和運輸省等五個重要部會的官員空降人數最多。<sup>231</sup>

另外在日本主要的部會之下，大多也會擁有一些特殊的半官方、半民營的法人機構，來供使這些退休官員空降進入，例如在大藏省下便有日本開發銀行、住宅金融公庫、日本輸出入銀行；其次外務省之下則有國際協力事業團、國際交流基金；接下來通產省之下則有石油公團、中小企業事業團、日本貿易振興會；另外自治省下則有公營企業金融公庫；之後運輸省下則有日本鐵道建設公團、船舶整備公團、國際觀光振興會、國鐵清算事業團；農林水產省之下則有農用地整備公團、畜產產業振興事業團；而郵政省之下則有簡易保險福祉事業團；厚生省之下有年金福祉事業團、醫療衛生金融公庫，最後在建設省之下則有住宅金融公庫、日本道路公團、住宅・都市整備公團（請參閱表 5-1）。<sup>232</sup>

因此，假若以官員空降的機構性質來區分，日本官員退休空降的場域，大致上可以劃分為民間私人企業、特殊法人機構、地方的都道府縣以及國會等四個地方，以下便針對這四個不同場域來加以分析。

首先是民間的私人企業：在日本每年眾多的退休官員當中，空降到民間企業擔任高級主管的官僚，可以說是佔了絕大多數，因為在民間企業擔任高層主管能夠得到的薪俸，通常會比其他的特殊法人機構要來得優渥。例如大藏省退休的官員，假若空降到日本開發銀行擔任總裁的話，一個月就可以領一百六十三萬日幣。<sup>233</sup>在另一方面，民間的私人企業也非常歡迎，前官員退休空降到他們的企業擔任高級主管，因為這樣可以利用這些官員，過去在部會當中的人脈關係來疏通政治環節，因為在日本講究輩份的官場文化下，通常一個學長的施壓是遠勝於在多次的溝通與協商。<sup>234</sup>

但是在日本的公務人員服務法當中，對於法定年齡退休的官員，進入民間企業工作是有某些程度上的限制，例如根據日本國家公務員法第一百零三條規定：「中央省廳擔任課長

<sup>231</sup> 日本在戰後以經濟發展為主軸下，權力較大的部會大多集中在通產省、大藏省等經濟相關的部會，而農林水產省及國土交通省之所以成為日本重要的部會之一，主要是與自民黨的長期一黨執政有關，農林水產省負責穩固自民黨在農村地區的選票，而國土交通省則為自民黨派閥的地方建設利益護航。請參閱蔡增家，「日本自民黨再執政基礎的政治經濟分析」，人文及社會科學集刊，第 16 卷第 3 期，2004 年，頁 139-164。

<sup>232</sup> 広見直樹，日本官僚史，東京：ダイヤモンド社，1997 年，頁 216。

<sup>233</sup> 這樣的薪資水準大約是其在部會當中擔任中高層官員薪資的 2-3 倍。

<sup>234</sup> 中野實編，日本型政策決定の變容，東京：東洋經濟新報社，1986 年，頁 32-35。

以上職位的官員，在退休之後兩年內不得轉職到與其原來負責領域相關的民間企業。」但是這項法律又在同條的第三項註明但書：「此部份只適用於得到人事院同意的情況下。」由此可見在日本，前部會官僚在退休兩年內不得到相關企業工作的規定，並沒有被嚴格地實行，這也是為何日本每年都有這麼多中級官員，紛紛退休到民間企業工作的最主要因素。<sup>235</sup>

其次是特殊法人機構：所謂的特殊法人機構，在日本又稱之為「公團」或是「公社」，這些特殊的法人機構通常是指由公家機關及民間企業合資，但是卻委託民間經營的營利團體，而在日本這種與政府部門相關的特殊法人機構，大多是屬於經濟相關部會下的法人機構（通產省、大藏省及國土交通省）。例如負責日本主要橋樑及高速公路興建的日本道路公團，便是由日本國土交通省與日本財團的合資機構。<sup>236</sup>

而退休空降到這些法人機構的前官員，通常主要具有兩項目的：首先是為了要得到高薪，例如前建設省官員南部哲也，在日本住宅公團擔任理事的十三年之後，領了四千三百多萬日幣的退休金，然後又轉降到相關的特殊法人機構——國宅服務社擔任社長，之後退休又領了將近兩千五百多萬日幣的退休金，這樣前前後後不加上月俸，南部就已經領了六千八百多萬日幣的退休金。<sup>237</sup>其次是聘用這些前官僚來擔任法人機構的高層人員，可以讓法人機構所投標的工程，能夠順利通過政府的審核，或者透過前官員在部會內的人脈關係來獲得內線消息，以通過內線合作來標得政府的公共工程。而在日本目前空降到特殊法人公團的日本前官員人數也是逐年慢慢在增加。<sup>238</sup>

第三是地方的都道府縣：在日本選擇退休的官員，除了空降到民間私人機構及法人機構等利益團體之外，這些高級官員還有另外一項選擇——那就是退休移轉到自己家鄉的地方都道府縣或是市町村官廳。一般來說，中央部會官員退休想要到地方政府任職，通常需要依靠自己特殊的人脈關係，而並非依靠中央部會同僚的引介，所以目前的退休官員空降的統計人數看來，選擇到地方政府的退休官員人數相對必較少，而這些選擇到地方政府的行政部門工作的退休中央部會官員，以他們的資歷足足可以在地方政府擔任高級主管的職位，甚至還有些退休官員在地方政府當上副知事（副縣長）等要職。<sup>239</sup>

最後則是國會：在日本中央部會官員退休之後，由政黨栽培競選國會議員的例子是相當普遍的，這些前官僚出身的國會議員，因自己以前在官廳所建立起的人脈關係，再加上日本傳統的官場倫理輩份觀念，對於行政部門的後進之輩是擁有莫大的影響力。同時在對於專業法案的熟悉度下，這些前官員退休的議員，在國會當中所提出的議案，通常也會比較順利得到行政部門的認同，同時在對行政相關事務的熟悉度下，這些前官員所提出的法案，通常也比較不會窒礙難行。

在政黨屬性方面，在過去自民黨長期一黨執政之下，這些中年退休的官員大多會加入自民黨，或是在自己的家鄉代表自民黨參選，例如在1992年，日本自民黨內兩百九十五位眾議院議員當中，其中官僚體系背景出身的便有七十七人，佔了百分之二十六的比例，並

<sup>235</sup> 生田忠秀，ドキュメント：官僚の深層，東京：ダイヤモンド社，1996年，頁2-4。

<sup>236</sup> 五十嵐敬喜、小川明雄，公共事業をどうするか，東京：岩波新書，1999年。

<sup>237</sup> 広見直樹，日本官僚史，東京：ダイヤモンド社，1997年，頁237-238。

<sup>238</sup> 根據天下がり白書中比較1984年和1985年度空降到特殊法人機構的人數資料來看，就相當可以了解前官員退休到法人機構的人數是逐年在增加：例如動力爐、核燃料開發事業團從兩人增加為五人，理化學研究所從三人增加到五人，住宅金融公庫從六人增加到八人，日本育英會從兩人增加到五人，學徒援助會由無人增加到三人，雇用促進事業團從六人增加到九人，國際學友會從兩人增加到三人，日本海事廣播協會從兩人增加到三人，國際觀光會從三人增加到六人等等。而這些數據有顯示進入政府行政部門的官員錄取人數逐年在減少，而空降進入特殊法人機構的人數卻逐年在增加，可見日本官員退休空降到法人機構的現象愈顯嚴重。佐高信，日本官僚白書，東京：講談社，1989年，頁112-116。

<sup>239</sup> Richard Hartcher, *The Ministry: How Japan's Most Powerful Institution Endangers Markets* (Boston, Mass.: Harvard Business School Press, 1998), pp. 5-8.

且由官僚體系出身的議員也多半都進入到自民黨，而到民主黨或是社會黨的相對比較少，由此我們可以發現戰後日本官僚體系的發展，和自民黨之間的關係可以說是環環相扣的。

240。

表 5-1、日本官員退休空降到主要部會所屬機構

原屬省會	空降機關
大藏省	日本開發銀行、住宅金融公庫、日本輸出入銀行
外務省	國際協力事業團、國際交流基金
通產省	石油公團、中小企業事業團、日本貿易振興會
自治省	公營企業金融公庫
運輸省	日本鐵道建設公團、船舶整備公團、國際觀光振興會、國鐵清算事業團
農水省	農用地整備公團、畜產產業振興事業團
郵政省	簡易保險福祉事業團
厚生省	年金福祉事業團、醫療衛生金融公庫
建設省	住宅金融公庫、日本道路公團、住宅・都市整備公團

資料來源：広見直樹，日本官僚史，東京：ダイヤモンド社，1997年，頁216。

## 二、官員空降在日本政經體制的運作

從上面對官員空降場域的分析，我們可以知道日本官員空降的途徑有：由自民黨推薦參選議員，進入國會成為族議員，或是退休空降到私人企業或是法人機構擔任高級主管等兩種空降途徑，而接下來便是要分析官員空降在日本政經體制的運作。而戰後日本政經體制，便是以政界、官界及財界等鐵三角為主軸，因此想要瞭解退休官員進入國會的空降途徑，我們就必須要分析日本鐵三角與官員空降之間的互動關係；其次若要瞭解退休官員轉降民間企業擔任高級主管的空降途徑，我們就必須要分析日本企業的經濟利益團體與官員空降之間的關係。

首先是要分析日本政界鐵三角體制與官僚空降之間的關係，在戰後官僚體系(官界)、派閥(政界)、財閥(財界)所形成的鐵三角，一直是日本政治經濟運作上一個重要的機制，而這三個行為者之間互相牽涉著利益關係，同時彼此也為了謀求自身的利益，而與對方做某種程度上的相互提攜或妥協，這就是鐵三角機制的意涵，<sup>241</sup>以下便先探討日本鐵三角機制的運作：

1. 派閥與財閥：在日本財閥常常為了要謀取商業上的利益，而必須透過政治的運作來獲得壟斷性的經濟利益時，就會和自民黨派閥議員作互惠性的合作，有由企業提供給國會議員或其所屬的政黨政治資金，有時也以財閥內部員工，或使所屬經濟團體的選票為誘因，來和派閥議員達成政治上的協議；而自民黨派閥議員在獲取鉅額的政治獻金之後，在國會審理法案時，就會特別替與該財閥利益相關的法案，進行動員、遊說及護航，讓國會通過有利於該財閥的法案，就是經由這種非正式途徑的政治交易，讓自民黨派閥議員和財閥之間產生了密不可分的利益輸送關係。<sup>242</sup>

2. 官僚與派閥：在日本財閥透過捐出鉅額的政治獻金來遊說自民黨派閥議員，它的最

<sup>240</sup> 綿貫讓治，日本の政治社会，東京：東京大学，1997年，頁109。

<sup>241</sup> 北岡伸一，自民黨：政權黨の38年，東京：讀賣新聞社，1995年，頁56-58。

<sup>242</sup> 岩井奉信，政治資金の研究：利益誘導の日本の政治風土，東京：日本經濟新聞社，1992年，頁114-116。

終的目的就是要使得政府的行政部門，也就是官僚體系，能夠施行對於其企業有利的政策決定，因此，自民黨派閥議員也就成為官僚體系與財閥之間互動的中介因子。但是有時候這種的遊說的動作，並無法完全達到財閥的經濟目的，因此自民黨派閥也會透過官員在中年退休之後，加入自民黨空降到國會去，利用這些前官員原來所屬部會的特殊人脈關係，來為特定的財閥遊說，而成為特殊委員會的族議員，這些族議員通常主掌特定利益團體與政治人物之間的疏通關係，同時也讓財閥對於自民黨派閥議員的遊說更具有效果。<sup>243</sup>

3. 官僚與財閥：在日本政界鐵三角關係中，官僚與財閥之間的連結是建立在中年退休官員的空降制度上，這些退休的官僚空降到與其職務相關的民間企業，擔任酬庸性的高級主管，同時他們也擔任財閥與官僚、自民黨派閥議員之間的溝通管道。這些退休空降官員，一方面利用舊有的人脈網絡關係，來遊說官僚制訂對財閥有利的法案；在另一方面，這些退休官員，也會動用國會中眾多的族議員，以及自民黨派閥議員來為該項法案護航。由此可見，官僚與派閥之間透過官僚退休的空降制度來達到最為綿密的政治連結。<sup>244</sup>

從以上分析日本官界、政界及財界的鐵三角當中，官僚、自民黨派閥與財閥三者相互提攜的關係，我們可以發現官員的空降制度，在這日本政界鐵三角的互動關係當中，扮演了相當重要樞紐的角色，而在自民黨的組織架構當中，我們也發現非正式組織當中，自民黨派閥及族議員是實際操縱著日本政治的運作。舉例來說，自民黨派閥掌控著自民黨內政治資源的分配，以及選舉提名的策略，另外族議員則是負責國會當中，所有法案的規劃與審查，這些組織特性在自民黨的正式組織中是完全看不出來的。例如在日本公共事業當中，規模最大的日本道路公團，它的八位委員當中，有四位是建設省前官員出身，而有一位是大藏省前官員出身，另外三位才是學有專精的專業人士。<sup>245</sup>

其次則是要分析日本經濟利益團體與官員空降之間的關係。在日本經濟利益團體當中，主要可以區分成經濟四團體、利益團體和農業團體等三大類，而其中經濟四團體代表著大企業的利益，參加的成員多是日本前一千大企業；其次利益團體則主要有日本醫師會及遺族會，其中醫師會代表著日本國內最被保護產業的代表，而遺族會則是日本自日俄戰爭以來戰死戰士的遺族代表，同時也是日本國內的最大票倉；最後農業團體則是日本廣大農村選票的代表，也是自民黨最大的票倉。

1. 經濟四團體：經濟四團體是與自民黨最密切的經濟團體，他主要有經濟團體連合會（經團連）、日本經營者團體連盟（日經連）、經濟同友會（同友會）以及日本商工會議所（日商）。其中經團連是日本業界的大本營，所有的參與者幾乎是日本大企業，目前也是約有一千個企業團體加盟，經團連是日本政府與業界最主要的溝通管道。其次日經連主要是日本處理企業與勞工之間勞資糾紛的機構，目前加入的業界團體約有一百家。第三經濟同友會是日本個人企業主要的加盟團體，它通常是針對個人企業的利益來向政府建言，目前在日本約有一千四百個企業團體加入。最後日商會議所主要是由日本各地的商工會議所組成的，它的組織最嚴密，規模也最龐大，日商會議所主要的成員是散居在日本各地的中小企業團體。這四個經濟團體都是自民黨派閥政治資金最主要的來源。<sup>246</sup>

2. 醫師會及遺族會：日本醫師會目前會員人數約有十一萬五千一百八十九人，它成立

<sup>243</sup> 湯淺博，自民党政調と霞閣国会族議員，東京：教育社，2001年，頁35-38。

<sup>244</sup> Bradley M. Richardson, *Japanese Democracy: Power, Coordination and Performance* (New Haven: Yale University Press, 1997), pp. 7-15.

<sup>245</sup> 其分別是建設省事務次官出身的藤井治芳、大臣官房總務審議官出身的村瀨興一、國土庁長官官房會計課長森悠、關東地方建設局長辻靖三及印刷局長出身的妹尾喜三郎。新藤宗幸，技術官僚：その權力と病理，東京：岩波書局，2002年，頁120。

<sup>246</sup> Bradley M. Richardson, *Japanese Democracy: Power, Coordination and Performance* (New Haven: Yale University Press, 1997), pp. 147-148.

的主要是以爭取醫師的權益為主；而日本遺族會主要是由歷年來，因戰爭身亡其遺族所組成的團體，目前在日本總人數為十一萬兩百七十七人，日本遺族會通常會針對遺族年金受給的問題，來向自民黨政府爭取權利，這兩個自民黨主要後援團體人數雖然不多，但卻是所有自民黨後援會當中，政治捐獻最多的團體，這也是日本醫療費用居高不下的最主要原因。<sup>247</sup>根據統計，在2001年自民黨內各派閥的政治資金收入，依多寡依序為加藤派的四億八千八百萬圓、橋本派的四億八千五百萬圓、森派的三億兩千七百萬圓、山崎派的三億一千七百萬圓、高村派的一億兩千九百萬圓、河野グループ派的五千八百萬圓，以及堀內派的四千一百萬圓。<sup>248</sup>

3. 農業團體：日本農業協會（農協）是自民黨在民間最大的支持團體，自1947年農業協同組合法成立以來，日本政府便規定農業組合成員必須為農民，並有屬於其個人的生產、信用、共濟及販賣系統。而日本農協系統，主要可以區分為全國、都道府縣及市町村等三個位階，以及總合農協及專門農協兩個系統。其中在全國位階方面，總合農協系統主要有全國農協中央會、全國農協連合會、全國共濟農協連合會以及農林中央金庫；而在專門農協系統，則有全國專門農協連合會。另外在都道府縣位階方面，在總合農協系統主要有縣農協中央會、縣信用農協連合會、縣經濟農協連合會以及縣共濟農協連合會；在專門農協系統則有縣專門農協連合會；最後在市町村位階，則就是分屬於總合農協以及專門農協系統的組合成員。根據統計至2000年為止，日本全國總共有1411個農協組織，這些農協組織，在選舉期間是自民黨最大組織動員的系統，同時也是自民黨保護政策下最主要的獲利者。<sup>249</sup>

由以上對日本經濟利益的分析，我們可以發現日本的經濟團體參與政治活動的基本方式包括：組織及調集政治資金、匯集各種不同團體的選票、向政府提出申訴以及對大眾進行政治宣傳等；在另一方面，日本的經濟團體也利用金錢和選票來控制政治人物，以達到商業利益的目的。而以高薪聘請退休的官僚人員便是最常使用的方式，藉由退休官員在官僚體系的人脈關係，來疏通行政部門的重重關卡；同時這些經濟團體也利用對政黨提供政治獻金的方式，來謀求雙方互惠性的利益，也因此不論在日本的經濟四團體、醫師會、遺族會或是農協團體當中，都成為官僚人員退休之後的最佳去處。<sup>250</sup>在分析官員空降在日本政治團體與經濟團體之間的運作關係之後，下一節便是要從族議員的角度來探討國會與官員空降之間的關係。

## 參、官員空降、國會族議員與自民黨

從過去以來，日本的政治制度一直有「料亭政治」之稱，主要原因便在於日本國會議員在國會即將開會決議之前，通常會與正反兩方交手的對象先到「高級料亭」（有藝妓的高級日本料理店）這類的店，先私底下邊吃飯邊討論交涉，進而相互達成共識，等到國會開會決議當天，會議才能在沒有衝突的情況下順利圓滿的進行。<sup>251</sup>從這些日本特有的非正式制度中，我們其實可以看出日本人的做事方式以及他們的個性習慣，像「料亭政治」主要是講「和」，而在日本政治表面上所公開的和諧與妥協，其實在背後都是經過一番爭辯、努力後，而呈現出來的結果。

<sup>247</sup> 瀧澤中，政治のニュース，東京：中經出版，2001年，頁43。

<sup>248</sup> 橋本五郎、飯田政之、加藤秀治郎，日本政治の小百科，東京：一藝社，2002年，頁145。

<sup>249</sup> 中村靖彦，農林族：田んぼのかけに票がある，東京：文藝春秋，2000年頁47-48。

<sup>250</sup> 富森馭兒，日本型民主主義の構圖，東京：朝日新聞社，1993年，頁133-136。

<sup>251</sup> 綿貫讓治，日本の政治社会，東京：東京大学，1971年，頁14-15。

而官員空降不但是日本「料亭」政治下的產物之一，官員空降制度也和日本正式的行政制度具有密不可分的關係，因為在日本經濟發展過程中，官僚體系是扮演台面上主導、統合的角色，而在台面下所進行的交涉、協議，則就是由空降的官員扮演重要角色。<sup>252</sup>換句話說，日本的官僚在未退休前是扮演著政府與財閥之間溝通的角色，而退休之後則是成為財閥、自民黨派閥與國會之間的橋樑，而日本國會當中的「族議員」便是最好的例證。

所謂的「族議員」是由日本新聞媒體所創造出來的，它是用來指稱具有專業特定領域的知識，並且掌握決定政策的影響力，而從中獲取利益的日本國會議員，這些國會議員通常會依據其專業知識背景，而長期關注某個特定領域的法案，並且對這個領域當中的官員、利益團體擁有相當大的影響力，在日本族議員有時候甚至可以左右官僚的人事異動。<sup>253</sup>那麼我們不禁要問：族議員與官員空降之間到底具有何種關連性？那我們就必須要再引述日本政治評論家板垣英憲對族議員的定義，他認為族議員是「主要是指自民黨連任三次以上的中堅議員，他們與各省廳的政策決定過程有密切的關連，並對特定領域的政策能夠發揮強大的影響力，甚至能夠支配政府政策的決定。」<sup>254</sup>根據板垣英憲對於族議員的定義當中所指出的：與各省廳的政策決定過程有密切的關連，這便是官員空降到國會成為族議員。

其次我們從族議員所擁有的特色來看，我們發現日本族議員不但對於特定領域的議題擁有專業的知識，同時族議員也對於專業領域的官僚具有影響力，由於自民黨的議員大多出身地方派閥，或是接替父兄輩的選區，因此專注選區的選民服務，而對於專業知識相當薄弱，而以族議員的這兩點特性來看的話，我們可以知道應該是從官廳空降到國會的議員才會擁有這樣的影響力，因此，族議員就是泛指退休官員空降到國會的國會議員。而日本族議員的種類相當多，而多半以其過去所服務的部會來命名，例如農林族、厚生族、勞動族、水產族、建設族、運輸族、郵政族、大藏族等，其中出身於農林水產省、通商產業省及建設省的農林族、商工族、建設族議員被稱為「御三家」，因這些族議員所牽涉到的金錢與選票的利益是最大的，而且也是其他族議員所難以抗衡的，因此日本歷屆也有許多首相是出自這三家的族議員當中。<sup>255</sup>

接下來則是要分析族議員與自民黨之間的關係。在日本獨特的政治文化下，在正式組織的架構下通常會存在著非正式組織，而這些非正式組織有時候其政治影響力是大過於正式組織，而在自民黨內主要的非正式組織有派閥及族議員，首先所謂派閥，便是指自民黨內由個人為主體所組成非正式的政治團體，而派閥的領導人通常要負責派閥內所有競選支出及日常開銷的募集，依過去自民黨內的慣例，日本總理大臣也是由各大派閥掌門人輪流擔任，而一個派閥在自民黨內勢力的大小是由隸屬於派閥內議員人數的多寡來界定；其次族議員是指許多長期在政調會及國會中特定委員會的國會議員，這些族議員都是由相關部會的官員退休，之後代表自民黨參選進入國會，然後長期關注特定的議題，在目前自民黨內勢力最大的族議員是金融族以及建設族議員。<sup>256</sup>

由以上分析，我們發現族議員與自民黨派閥的關係是密不可分的，而接下來便是要分析自民黨的派閥。過去自民黨內有所謂的五大派閥：田中派（原佐藤榮作派）、宮澤派（原池田勇人派）、中曾根派（原河野一郎派）、安倍派（原岸信介派）及河本派（原三木武夫

<sup>252</sup> Takashi Inoguchi, and Purnendra C. Jain, eds., *Japanese Politics Today: Beyond Karaoke Democracy* (New Jersey: St. Martin Press, 1997), pp.108-109.

<sup>253</sup> 伊藤大一，現代日本官僚制の分析，東京：東京大學出版社，1980年，頁221-225。

<sup>254</sup> 板垣英憲，族の研究，東京：東洋經濟新報社，1987年，頁13-14。

<sup>255</sup> Roger Brown, *Japan's Dysfunctional Democracy: The Liberal Democratic Party and Structural Cooption* (New York: M. E. Sharp, 2003), pp.7-10.

<sup>256</sup> Chalmers Johnson, *Japan: Who Governs? The Rise of Developmental State*. New York: Norton & Company, 1995, p.165.

派)，在這五大派閥當中，則有三木武夫、中曾根康弘、福田赳夫及佐藤榮作擔任過日本總理大臣。而目前自民黨內的主要派閥有舊橋本派、森派、江藤龜井派、山崎派、堀內派、河野グループ以及舊河本派。其中舊橋本派師承竹下派，而竹下派即為佐藤、田中派的延續，目前為自民黨內最大派閥。

其次森派及江藤龜井派便是由三塚派分裂而成的，而三塚派則為福田派的延續，目前森派是黨內第二大派閥。而山崎派則是由渡邊派演變而來的，渡邊派為中曾根派的延續，而渡邊派也有部分議員加入江藤龜井派。其次堀內派則是由加藤派演變而來的，堀內派則為延續前尾、宮澤派。接下來河野グループ則是從宮澤派分裂出來的，舊河本派則是師承河本派，河本派則是三木派的延續。<sup>257</sup>而在目前這自民黨七大派閥當中，有橋本龍太郎、森喜朗及小泉純一郎擔任過日本首相，由此可見，這些黨內派閥實際操縱著自民黨政策的執行與運作。

接下來則是要分析自民黨內的族議員。在過去日本經濟高度成長時期，自民黨內便有所謂的五大族議員，其分別是金融族議員、建設族議員、農林族議員、郵政族議員及運輸族議員，這些族議員有兩項重要特性：首先就是這五大族議員所關注的議題都是涉及到重大的經濟利益，例如金融族議員便長期關注大藏省的業務（現改為財務省），尤其是有關銀行的自由化與合併業務；郵政族議員則是關心日本分布最廣及存款最多的郵政事業；農林族議員則是關注自民黨的最大票倉——農村的道路建設，以及稻米價格與進口管制。<sup>258</sup>

其次是這些族議員大多是相關部會的官僚出身的，而這些前官僚在日本官場講求輩分倫理的文化下，通常可以掌控目前執行政策的部會官員，例如農林族議員市川一郎便是前建設省官員，金融族議員塩崎恭久便是前經濟企劃廳官員出身，經濟族議員坂本剛二便是前通商產業省官僚出身。<sup>259</sup>這些族議員憑著其過去部會的專業性，實際掌控著自民黨在國會當中的法案政策運作，並與官僚體系密切合作來達成政策的有效性。

舉例來說，在戰後日本經濟發展的過程中，日本建立護送船艦式的專業分工主要銀行體系，而這套主要銀行體系，不但促進日本經濟的快速成長，同時也以銀行之間的相互保障，來維繫日本金融體系的安全性。例如在過去日本長期信用銀行，在專業分工的主要銀行體系當中，是政府部門負責對企業的中長期融資貸款，而日本政府為了要確保銀行的放款政策，能夠密切配合政府的產業政策，便大量將大藏省退休官員空降到日本長期信用銀行擔任高階管理階層，於是日本長期信用銀行，就變成日本政府實施政策性偏好性貸款的最主要金融機構；在這些前大藏省官僚的主導下，日本長期信用銀行長時間是以政策為導向的放款政策，而不以銀行總體經濟收益效率為目標，於是在1990年泡沫經濟破滅之後，讓日本長期信用銀累積鉅額的不量債權，而成為日本戰後第一家宣告倒閉的銀行。<sup>260</sup>由此可見，官員空降雖然有助於日本銀行配合政府的政策，但是同時在政治考量下，也對銀行體系的總體收益產生負面的影響。<sup>261</sup>

<sup>257</sup> Marl J. Ramseyer and Frances McCall Rosenbluth, *Japan's Political Marketplace* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1993), pp. 66-69.

<sup>258</sup> 請參閱湯淺博，自民党政調と霞閣国会族議員，東京：教育社，1986年。舛添要一，政治ニュースがわかる本，東京：池田書店，2001年，頁160-161。

<sup>259</sup> Richard Hartcher, *The Ministry: How Japan's Most Powerful Institution Endangers Markets* (Boston, Mass.: Harvard Business School Press, 1998), pp. 42-44.

<sup>260</sup> 日本長期信用銀行於1998年由美國新橋金融控股公司併購，改名成為日本新生銀行，成為之後日本政府實施金融自由化的主要指標銀行。有關日本長期信用銀行的轉變，請參閱Gillian Tett, *Saving the Sun: A Wall Street Gamble to Rescue Japan from its Trillion-Dollar Meltdown* (New York: Harper Collins Publishers, 2003), pp. 123-125.

<sup>261</sup> Gillian Tett, *Saving the Sun: A Wall Street Gamble to Rescue Japan from its Trillion-Dollar Meltdown* (New York: Harper Collins Publishers, 2003), pp. 8-15.

接下來再來看從過去以來，日本各部會官員退休之後參加競選成為國會議員的比例，以表 5-2 為例，我們可以發現從 1953 年至今日本歷次國會選舉當中，在日本眾議院將近 500 席當中，每次選舉大約會有 15% 的國會議員是由退休官員出身的，而且歷年以來的比例都相當平均，例如在 1953 年 4 月有 60 位，在 1967 年 1 月有 63 位，而 1983 年 12 月最少也有 55 位，1993 年 7 月最多有 79 位，在 2000 年 6 月有 76 位。由此可見，日本高官下凡是相當具有傳統性及延續性，而這些退休官員進入國會之後，通常變成為族議員，成為日本政府經濟政策最主要的捍衛者。<sup>262</sup>

接下來從表 5-3「日本各主要部會官員空降到私人企業的人數」當中，我們可以發現在 1994 年一年當中，日本主要部會官員空降到私人企業的總共有 813 位，其中大藏省最多佔有 213 位，而在這 213 位當中，先到法人機構再到私人企業服務的有 81 位；其次建設省居次也有 180 位，而當中先透過迂迴管道，再到私人企業服務的有 58 位；最後防衛廳官員空降的比例最少，只有 22 位，其中先到法人機構再到私人企業服務的也只有 5 位。由此可見，大藏省、通產省及建設省等，牽涉公共建設利潤及經濟利益分配較大的部會官員，其退休後空降到私人企業的人數最多，由此可以印證，官員空降雖然是日本文化傳統的一部份，但卻是與經濟利益的輸送以及政治利益的分配息息相關。<sup>263</sup>

由以上的分析，我們可以發現日本官員空降的制度，是日本政府想要強化官員行政指導執行力的重要一環，而官員空降對於日本政經體制也是具有兩項主要的功能：首先官員透過空降到國會體系成為族議員，來全力為政府的政策護航，而由前官員所組成的族議員，在戰後日本經濟政策的制訂過程當中是扮演相當重要的角色，因為這些族議員大大降低了日本政府在政策形成過程當中不必要的交易成本；其次官員空降到企業體系當中，也為企業配合政府的政策形成保護瓣，同時也讓空降到企業的官員，成為官僚體系與企業之間的溝通橋樑，有效降低政策執行的交易成本，而讓日本經濟能夠快速成長。在探討日本的官員空降與國會族議員、自民黨之間的關係之後，接下來下一節將要分析官員空降對日本政經體制的影響。

表 5-2、日本國會議員具有官員背景的人數統計

	眾議院總數	高官下凡	東大畢業	政治二世
1953 年 4 月	431	60	100	22
1967 年 1 月	483	63	114	61
1972 年 12 月	491	59	108	77
1983 年 12 月	508	55	97	119
1993 年 7 月	511	79	94	123
1996 年 10 月	500	74	96	122
2000 年 6 月	480	76	100	117

資料來源：Richard A. Colignon and Chikako Usui, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), p.154.

表 5-3、1994 年日本各主要部會官員空降到私人企業的人數

<sup>262</sup> Richard Hartcher, *The Ministry: How Japan's Most Powerful Institution Endangers Markets* (Boston, Mass.: Harvard Business School Press, 1998), pp.44-46.

<sup>263</sup> Richard A. Colignon and Chikako Usui, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), p.116.

	大藏省	建設省	通產省	運輸省	農水省	稅務局	警視廳	郵政省	防衛廳
Amakudai 人數	213	180	115	70	58	84	43	28	22
Wataridori 人數	81	58	53	38	22	2	5	10	5

資料來源：Richard A. Colignon and Chikako Usui, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), p.116.

## 肆、官員空降對日本政治經濟體制的影響

### 一、官員空降增加的原因

本節主要在分析官員空降對日本政經體制的影響。其實從 1990 年以來，日本官員空降的數目，並沒有隨著政治改革而有所減少，根據日本民主黨委託眾議院調查局的調查結果顯示，到 2005 年為止，日本官員空降到獨立行政法人及公益法人的人數，已經攀升到了 2 萬 2093 名，而這些退休官員從國家取得的補助金額，總額也達到了 5 兆 5395 億日圓；其中空降官員人數最多的是國土交通省的 5762 名，在這其中有 2265 人仍然享有官員相同的待遇，其次是厚生勞動省的 3561 人，接著是文部科學省的 2260 人。<sup>264</sup> 這個數目顯示從 1990 年以來，日本歷任首相雖然對日本的各項政治經濟體制進行改革，但是日本台面下的非正式制度的運作，並未隨著正式制度的改革而有所減少。

而為何在歷經政治經濟改革之後，日本官員空降的人數仍然是逐年增加呢？有何結構性的誘因，促使這些日本官員在中年退休空降到民間機構服務呢？在西方民主國家，通常政府高層官員在法定規定的年齡前工作，法定年齡退休後就可領退休俸，像日本官員在四十五歲左右退休，然後在空降到民間機構服務的情形，在西方民主國家是相當罕見的，所以全面禁止日本高級官僚的退休空降，以西方國家的標準會被認為是一件理所當然的事，同時這些退休官員空降之後國家給予的補助金，更是形成日本政府財政的一大負擔。舉例來說，日本政府給予退休官員的補助金額，以文部科學省的退休官員所獲得的最多，其主要來源為國立大學的運營金以及私立學校的補助金等，總額大約有 2 兆 1588 億日圓，佔了全體空降官員金額的四成，其他的部會諸如經濟產業省有 9091 億元、財務省（大藏省）也有 8314 億元。<sup>265</sup>

另外再根據日本內閣府人事院，於 2003 年根據國家公務員到民間企業的再就業狀況，向日本國會和內閣所提出的「日本官員到營利企業就職承認的年度相關報告」（官員空降白皮書），在這份報告白皮書當中顯示兩點意涵，首先在退休空降人數方面，日本退休兩年內的公務人員（本省課長級以上）空降到私人企業的數目與 2002 年相比，多出了 16 人（總數為 74 人），而退休官員空降的數目雖然在 2002 年一度減少，但之後卻又轉為增加。其次在部會退休人數方面，在日本各個部會當中，在 2002 年退休空降到私人企業，居於首位的財務省（大藏省）占有 12 人、經濟產業省（通商產業省）10 人、國土交通省 9 人。由此可見，掌控認可權限較強的部會，其官員空降的人數也比較多，同時在退休職位上也比較

<sup>264</sup> 日本眾議院調查局的調查方法為：以由 16 省廳所管轄的公益法人、獨立行政法人、及獲得國家補助金的法人為調查目標，並依其國家公務員數、補助金額進行全面性的調查，請參閱日本眾議院網頁 [http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_honkai.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_honkai.htm) (2006 年 12 月 4 日進入)。

<sup>265</sup> Richard A. Colignon and Chikako Usui, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), pp.133-134.

佔優勢，這依舊是不變的事實。<sup>266</sup>

接下來便是以表 5-4 為例，來說明日本官員空降的管道及件數。在官員空降的管道方面，依照日本政府的統計，在 2005 年日本各部會官員空降人數當中，有 56.4% 是直接與各省相關部門（法人機構）的官員斡旋與仲介，而另外有 27% 的空降官員是直接接受企業的招募，或是自發性的由熟人介紹。另外在官員空降的件數方面，大部分空降的官員都是以課長以上為主體，而其中接受各省廳的認可，二度就職的室長、課長輔佐及以下的公務員只有 731 件，而其中國土交通省便佔了 345 件，其次日本郵政公社有 154 件，而文部科學省則有 75 件。<sup>267</sup>

由以上的分析，我們可以發現日本政府想要藉由內閣每年公佈管理官員空降，以及退休十年內官員的二度就職狀況的報告書，來逐步降低官員空降的人數，同時也要積極消弭官員空降所產生的弊端，但是我們也發現在日本官員空降與橫向調職之後，的確有發生日本官員重複兩次轉任，甚至三次提領退休金的事情發生，因此想要消除這種狀況與弊端，無疑是日本政府未來解決官員空降的一個重要課題。接下來則是要分析日本官員空降對日本政治經濟體制會產生何種影響。

表 5-4、2005 年日本官員空降的管道及件數

官員空降管道與部會	件數與比例
與各省的相關部門的官員斡旋與仲介	56.4%
直接接受企業的招募等或自發性的由熟人介紹	27%
接受各省廳的認可，二度就職的室長，課長輔佐及以下的公務員	731 件
國土交通省	345 件
日本郵政公社（舊郵政事業廳）	154 件
文部科學省	75 件

資料來源：[http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_honkai.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_honkai.htm)（2006 年 12 月 4 日進入）。

## 二、官員空降對日本政治體制的影響

從以上的分析，我們可以發現日本官員空降的管道，大致上可以區分為三類：首先是中央政府官員空降到民間企業，其次是中央政府官員空降到地方自治單位任職，最後就是中央政府官員空降到特殊法人，或是公益法人等政府相關機構任職。以下便以這三種不同的官員空降管道，對日本政經體制的影響來加以分析。

首先是中央政府官員空降到民間企業。其實從企業的角度來看，這種空降模式是有好處的，因為在 1960 年代日本經濟發展的初期，日本民間企業普遍缺乏專業的人才，而由擁有專業技術的官僚空降到企業來協助企業進行產業升級，這對民間企業的發展是有相當大的助益的。舉例來說，空降的官員可以活用他們在政府裡的人脈關係來充分掌握政策的動向，例如政府的公共建設計劃等等，這樣一來該企業便在其他企業之前，搶得先機掌握政府的產業計畫，這也是從過去以來空降官員會普遍受到日本民間企業歡迎的最主要原因。<sup>268</sup>

<sup>266</sup> 政界、官庁人事録（2004），東京：東洋經濟新報社，2005 年，頁 58-60。

<sup>267</sup> [http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_honkai.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_honkai.htm)（2006 年 12 月 4 日進入）。

<sup>268</sup> Kent Calder, *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance* (New Jersey: Princeton University Press, 1993), pp. 84-89.

另外從政府的角度來看，中央政府官員空降到民間企業也是具有相當的優點，因為退休的官員在民間企業擔任高級主管，可以有效的影響該企業的發展，甚至有時候甚至是可以影響到整個業界的走向，同時也可以藉由空降的官員來收集情報，瞭解業界的發展是否有配合政府的產業政策。例如在 1994 年日本前大藏省官員八城政基，退休後便空降到日本長期信用銀行擔任董事長後，他對日本長期信用銀行所做的改革，便影響到日本未來銀行自由化的走向。<sup>269</sup>

其次是中央政府官員空降到地方自治單位任職。這在過去是日本政府為了強化中央集權模式，藉由中央部會官員空降到地方政府，來強化中央政府主宰政策的能力，但是到後來這種官員空降關係，卻逐漸轉變為官商利益輸送的模式，而最主要的原因是日本自民黨通常在選舉的時候，常常藉由在各種企業或是地方政府中的空降官員互相流通協調，並指名出有能力匯總所有票源的候選人，而這時各個參與選舉籌劃的企業便會支持他，假若這名候選人最後順利當選了，理所當然地要對支持的企業有所回饋，而為了回報企業的支持，該名議員就會在公共建設或公共事業的招標上，藉由省廳官員給予企業方便，如此一來，企業界和政界的利益輸送關係便形成了。<sup>270</sup>

換句話說，也就是說自民黨在執政的時候，會挑選出可靠有才能的官僚，培養成為政治家，並且將這些官僚空降到各個民間企業或是地方政府，如此一來，企業們就會因為要在業界中得到行政程序的方便，便用選票做為回饋政府的方法，而這種方式，並不只有出現在建築業，其實在日本所有的企業中，任何都道府縣裡都存在著支持自民黨候選人的團體，他們常在選舉期間進行鞏固選舉的票源，或是負責籌措選舉的資金，同時這些企業也會藉由代繳議員事務所的房租，或是職員助理的薪水等等，在議員的日常生活中方式，用各種手段作為賄賂的管道。<sup>271</sup>

第三種方式是中央政府官員空降到特殊法人，或是公益法人等政府相關機構任職。這種官員空降方式比前兩種方法產生了更多弊端，因為日本政府為了空降官員，而大量設立了許多特殊的法人機構，同時也投入大量的國民稅金或是國家投資，來貼補這些法人機構，這些變成空降官員的退休公務員就像是候鳥般，幾年一次地從上一個法人轉任到另一個法人，即使在日本內閣會議中規定退休金限領一次，這些官員仍然可以在每一次轉任時，領取一次比一次還高的鉅額退休金。<sup>272</sup>

而這種官退休空降到法人機構的方式，讓日本各部會官員趨之若鶩，而日本各省的人事部會事先做好一本空降官員的名冊，名冊包含的範圍相當廣泛，包括把誰安插到哪一間企業，或是派遣誰到哪一個部局等等，大部分的官員都知道並且默許這本名冊的存在。<sup>273</sup>然後各省廳的幹部職員便是以名簿為基準，進入事先特別訂定的企業中就職，若是國土交通省的退休高級官員，就進入特定的建築業，退休的高級警官的話就進入保全公司，就這樣遵照退休前的屬性和職位，連連看似地個別進入各個企業中擔任顧問或是幹部，之後這些退休官員便成為聯繫原本所屬的官廳和企業中間的聯絡人，讓就職的企業實行政府的政策。

<sup>269</sup> Gillian Tett, *Saving the Sun: A Wall Street Gamble to Rescue Japan from its Trillion Dollar Meltdown* (New York: Harper Collins Publishers Company, 2003), pp. 54-57.

<sup>270</sup> 曾根泰教，「日本の政策形成論の變化」，中野實編，日本型政策決定の變容，東京：東洋經濟新報社，1986年，頁 302-306。

<sup>271</sup> 日本經濟新聞社論，自民黨政調會，東京：日本經濟新聞社，1983年，頁 111-113。

<sup>272</sup> Richard A. Colignon and Chikako Usui, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), pp. 2-5.

<sup>273</sup> 當然這件事實是不會公開讓社會知道的，就算有人問起也是一定否認，但是不管是國土交通省也好，經濟產業省也罷，幾乎大部分的政府機關都有一本所謂「空降官員名簿」，請參閱 Richard Hartcher, *The Ministry: How Japan's Most Powerful Institution Endangers Markets* (Boston, Mass.: Harvard Business School Press, 1998), pp. 54-58.

由以上分析，我們發現官員空降似乎在日本已經變成一種合法的官商勾結。雖然屢屢遭受社會批判，政府方面卻有著不能禁止二度就職的理由，因為職業事務官員並不適用於終身雇用制度，也不同於任職到退休年齡為止的非職業官員，因此在日本職業官員若是當上課長後，就會一個一個地依序退任，由於整個構造為愈上層人愈少的金字塔型，所以沒有辦法讓每一個人都有機會可以升遷，若是同期中有一個人當上副事務官的話，就會發生其他所有人一起讓賢的事情，在這種情況下，日本政府不能解雇這些人，而且又不能在三四十歲就讓官員退休，過著靠退休金生活的日子。因此，便理所當然地根據對方的地位和待遇安排了空降的職位，形成官員空降的運作網絡體制。<sup>274</sup>

### 三、如何解決官員空降的弊病

在分析官員空降對日本政經體制的影響之後，接下來則是要探討如何解決官員空降所產生的弊端。從戰後以來，日本政府實施官員空降的原意，是想要藉由退休的政府官員空降到民間企業，來監督民間企業是否配合政府的政策，但是在運作的過程中，配合上官僚、自民黨派閥與財閥的鐵三角制度，卻出現了官商之間利益輸送的弊病。

在另一方面，官員空降到企業的制度，原本可以藉由官僚的專業知識背景來改造企業，但是在實施的過程中，卻對企業逐漸產生不良的後遺症，因為空降來的官員大多是就任高階主管的職位，這對長年在企業中努力工作，致力於升遷的員工來說，形成一項莫大的打擊，此外日本企業也很難拒絕派遣空降人員來的政府單位的要求，因為企業會擔心若是拒絕政府部門的要求，也許將來在申請許可證的時候會被政府刁難，或是因為一些小疏失而被政府除名，這使得企業和政府之間形成眾多複雜的利益和共生關係，讓官員空降的制度逐漸偏離了本意。<sup>275</sup>

舉例來說，1993年日本國內發生了「藥物傷害引起愛滋病」的案例，便被普遍認為可能和官員空降這項制度有所關連。眾所皆知血友病患者一旦受傷，因為體內缺乏止血因子，血便會流個不停，因此血友病患們便會使用一種凝血藥品來幫忙止血，而在1982年到1986年期間，日本血友病患者卻發生所使用的凝血藥品受到外來的污染，因此而有四成的患者都感染了愛滋病病毒，因此而過世的病人高達400人以上。

而感染的主要原因便是在那時愛滋病毒尚是未知的病毒，而血友病患者所使用的藥品中，一種叫「非加熱劑」的東西會引起愛滋病，但是若把它加熱過後變成「加熱劑」的話，就能防止愛滋病的感染，而知道這件事的厚生省不但沒把「非加熱劑」回收，還遲遲不肯批准「加熱劑」的輸入，因此使得災害不斷地擴大。而追究其原因就是當時製作血友病患者所使用的藥品是全日本最大的藥廠，如果停止販售「非加熱劑」，則嚴重的損失自是不在話下，而在那個藥廠有很多就是以前從厚生省官員空降來的，因此雖然沒有收受賄賂，但是官商彼此間互相的包庇保護，卻造成了這場醫藥悲劇。<sup>276</sup>

當時在日本國內有人提出過這麼一個看法——「官員空降的貪污時間」，也就是在官員空降的制度下，就算他們不貪污錢，但官商彼此推託來往的時間差，也是可以造成很大的影響，這次的愛滋病事件就是一個很好的例子，只不過拖延一下回收的時間以及許可輸入的時間，就造成這麼多不幸，因此這可以說是一種被扭曲的行政程序。<sup>277</sup>

其實從近年以來，日本很多國內的團體也都針對官員空降提出了改革的要求，例如日

<sup>274</sup> Richard A. Colignon and Chikako Usui, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), pp. 18-20.

<sup>275</sup> 生田忠秀，ドキュメント：官僚の深層，東京：ダイヤモンド社，1996年，頁2-4。

<sup>276</sup> 広見直樹，日本官僚史，東京：ダイヤモンド社，1997年，頁211-213。

<sup>277</sup> 広見直樹，日本官僚史，東京：ダイヤモンド社，1997年，頁213。

本最大的企業聯合團體——經團連，由經團連會長奧田碩（豐田汽車會長），在 2005 年 11 月提出要求各民間企業，停止任由中央政府退職官僚的自律行為，以杜絕近年來盛囂塵上政府與企業官商勾結醜聞，同時也希望經團連旗下 1500 家會員企業能夠確實施行，但是不料這項建議，卻遭到企業與官僚的強烈反彈，因為這項決定有可能改變日本政商生態的決定，因而胎死腹中。<sup>278</sup>

其次由於官員空降近年來所發生的種種缺點，讓日本國內要求廢除此項制度的呼聲越來越大，日本政府似乎不能不再正視這項問題了，但是像官員空降這種因循已久的制度，其實不是短時間之內可以完全根除的，而日本政府想要防止日本官員空降大致上有以下三種方式：

首先是建立部會官員長期任職的制度：日本官員空降的制度產生的主要原因，其實就是因為日本公務人員，沒有辦法長期在政府機關中任職，因此可以將日本公務人員的退休年齡延後到 65 歲，但這並不能只有單單靠修法，而是要好好地制定一套可以讓公務員服務到退休年齡的制度，並且由政府徹底監督實行；另外廢除日本官僚體制中，年功序列制度也是必要的，因為若是非得要隨著年資的增長而升遷的話，高階主管的職位勢必不夠分，結果仍然是要讓部分的官員退休辭職。<sup>279</sup>

其次是調高事務官員的薪資：日本公務人員的待遇普遍不如民間企業，因此若是要防止官員退休空降，就一定要提高中層官員的待遇，以防止這些官員們抱持著在政府機關中少拿的，全都都等到官員空降後一筆討回來的心態；在另一方面，日本政府也要制定特殊法人和公益法人的津貼，以及退休金的額度上限，以防止退休官員有結構性的誘因，想要到這些特殊法人機構任職。<sup>280</sup>

最後則是推進規制緩和（管制鬆綁）：日本企業界之所以願意接受空降的官員，是因為通常這些政府機關都握著極大的行政權力，但若是積極地推動規制緩和，降低官僚體系的行政權力，而企業自然不會在那麼畏懼政府的權力，而官員空降的情形也會逐漸減少，由於從明治維新以來，日本所實施的官僚主導制度，已經在日本社會形成官員至上根深蒂固的觀念，這種觀念及想法並不是短期之內可以消除的，而是要循序漸進來全盤調整鐵三角模式來改變這種制度。<sup>281</sup>

## 伍、結語

從以上分析，我們發現官僚空降體制，是日本政府在戰後為了要強化官僚主導模式所設計的一套制度，它透過了官員空降、橫向移調、迂迴轉調及仙界天神等四種不同的空降形式，分別進入到民間企業、國會、地方自治單位及特殊法人或是公益法人等政府相關機構任職，其主要目的便是藉由空降的官員，來收集企業情報，瞭解整體業界的走向，並在政府與企業互惠性的同意之下，讓日本政府所實施的經濟政策能確實被企業所遵守。但是日本官員空降制度，卻在傳統政界、官界及財界的鐵三角體制運作之下，空降到國會的退休官員，卻轉身成為掌控議案，為特殊利益團體代言的族議員、其次空降到民間企業的退休官員，也成為企業掌控政府公共工程資源的內線消息來源，這不但扭曲日本政府所施行

<sup>278</sup> 根據日本政府統計，2004 年中央政府退休官員有 24.4% 前往財團法人任職，12.4% 前往民間企業任職，這些人多半以中層官僚為主。[http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_honkai.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_honkai.htm)（2006 年 12 月 4 日進入）。

<sup>279</sup> 佐高信，日本官僚白書，東京：講談社，1989 年，頁 104。

<sup>280</sup> 屋山太郎，道路公團民營化の内幕—なぜ改革は失敗したのか，東京：PHP 研究所，2004 年，頁 100-102

<sup>281</sup> Richard Colignon, and Chikako Usui, "The Resilience of Japan's Iron Triangle: Amakudari," *Asian Survey*, Vol. 41, No. 5, 2001, pp. 865-895.

經濟政策的原意，同時也進一步強化了政界鐵三角共生體制的運作。

## 第六章 日本官僚主導運作的場域——審議會

本章主要在分析日本官僚主導制度的主要運作場域——審議會，審議會是日本政治不講究雙邊的正面衝突，而講求彼此相互協商及妥協下的產物，因此審議會便成為戰後日本政治及經濟政策主要產出的場所，而審議會的運作也對日本現代政經體制產生相當重大的影響。本章主要區分成六個部份，首先第一部份是介紹審議會的定義與意涵，其次是探討審議會的種類與制度運作過程，第三部分則是分析戰後以來日本審議會的制度演變，接下來則是探討日本審議會與產業政策形成之間的關連性，之後第五部分則是要分析審議會如何調和日本的勞資關係，最後則是依據以上的分析做簡單的結語。

### 壹、日本審議會的定義與意涵

#### 一、審議會的定義與形成背景

何謂日本審議會？根據日本國家行政組織法第八條的定義：「審議會是由法律或是政令制訂的合議制機關。」<sup>282</sup>依據這項法令的定義，日本在各省廳或地方政府之下都有依據法律而常設的審議會，例如大藏省的銀行合併改革審議會，或是長野縣的地方自治審議會；另外在內閣或政黨當中，也有依據政令而非常設的審議會，例如日本首相中曾根康弘在任內所設立的第二次臨時行政調查委員會，或是自民黨政策調查委員會所設置的政調審議會；除此之外，在日本的中央和地方機關也都有設置有所謂私人的諮詢機關，但是實際上的功能和審議會幾乎是一樣的，都是做為諮詢機關的審議會，例如國土交通省運輸研究所的國土交通政策審議會。<sup>283</sup>

而為什麼在日本會有審議會的出現呢？其實日本在部會內廣泛的設置審議會是在第二

<sup>282</sup> 本田雅俊，現代日本の政治と行政，東京：北樹出版社，2001年，頁1-2。

<sup>283</sup> 中央政府的審議會是根據日本國家組織行政法第八條以及各種法令設置出來的，各部會的審議會雖然總稱為「審議會」，但是個別具體的名稱、規模和功能未必相同；另外在地方政府的審議會，有的是根據國家的法令而設置的義務，也有是自己獨自設立的狀況，而名稱也是不盡相同的，但是審議會的功能卻是不變的。政界、官庁人事錄，東京：東洋經濟新報社，2006年，頁932-934。

次世界大戰以後，而在西歐實施統合主義國家的德國與北歐國家，在二十世紀的二、三十年代就已經普遍設立了審議會的機構，主要原因便是他們想要從「立法國家」轉換成「行政國家」。因為在立法國家的階段，社會之間的利益協商通常是透過政治性統合的議會來進行，但是隨著都市化和工業化的發展，社會間的利害衝突要如何取得一個平衡點變得更加複雜，而光是依賴議會來進行意見統合也變得很困難，因此才要朝向行政國家的型態邁進，在這種趨勢下，透過行政官僚制度來協商社會之間的利害關係，以及進行政治性的統合的重要性也就日漸增加了。<sup>284</sup>

接下來則是要探討審議會形成的背景具有何種政治意涵。審議會形成的背景具有兩項政治意涵：首先在政策形成的過程中，光靠行政官僚體系進行統合，通常會欠缺政治的代表性和正統性，因此，為了要讓行政官僚制度更具有統合政治的功能，就必須在內部設立審議會的部門，這樣行政官僚就有別於代表人民的議會，而能夠事先協調好社會上各個利益團體之間的意見，以有效節省政策形成過程的交易成本。所以審議會的設立的第一項意涵，是要讓政治上的統合和政策的決定能夠更加圓滑和順利。<sup>285</sup>

其次審議會的設立，並不單單只是讓行政官僚體系更方便運作而已，它也可以讓社會上由全國人民代表的各個利益團體，都可以透過進入審議會來參加行政和政治的決策過程，在整個政策的過程當中，各個利益團體都可以把與自己有關的利害問題向行政單位面來反應，同時在審議會內部成員當中，也會有具有專門知識背景的專家加入，這樣可以有效防止官僚獨大的現象出現，讓政府政策的產出更具有中立性與高度專業性。所以審議會的設立的第二項意涵，是要讓政策的形成過程過程中，能夠有效防止官僚的獨斷，同時讓政策更具有中立性。<sup>286</sup>

在瞭解審議會的形成背景之後，接下來就是要探討審議會在戰後日本的發展過程。在二次大戰之前，日本是絕對主義的天皇制國家，只有少數由天皇所設立的諮詢委員會被認可，而原本日本在明治維新以後，就是由少數強勢的官僚體系在主導，而且在天皇之下的行政官僚就宛如天皇的官吏，所以當時並沒有為了要協調社會的利害關係而廣設諮詢機關的必要；但是在戰後和平憲法體制之下，行政官僚逐漸由天皇的官吏轉變為專為人民服務的公僕，因此，日本政府便必須重新定位行政部門與國會之間的關係，來彌補官僚體制在政治上的威信，以對應代表民意的國會，因此，日本政府便在各個行政部門廣泛設立了審議會的制度。<sup>287</sup>由此可見，審議會制度在戰後日本能夠普遍發展的契機，主要在於作為利益團體之間的協調機制，以有效節省政策協商過程的交易成本，並在提升官僚體系的權威性的同時，來確保官僚的中立性。

而從戰後審議會制度在日本建立至今，日本政府在行政部門當中，大約設置了兩百餘個各種的審議會，依照其功能大致可以區分成國會議員型、行政機關型、政策立案型、省廳諮詢型、臨時調查型、利害調整型、個別專門審議型及非常設型等八種審議會；<sup>288</sup>但是假若按照審議會內部的功能分野，則就可以劃分成常設型審議會、非常設審議會型、臨時調查審議會及私人諮詢審議會等四種審議會。接下來則是依照審議會的內部功能分類來加以分析。

首先常設型審議會是最常見的審議會類型，常設型審議會通常會是依據各個部會的功

<sup>284</sup> 石川真澄、曾根泰教、田中善一郎，現代政治キーワード，東京：有斐閣，1989年，頁77-79。

<sup>285</sup> Frank J. Schwartz, *Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan* (New York: Cambridge University Press, 1998), pp. 8-12.

<sup>286</sup> 阿部齊、新藤宗幸、川人貞史，概説、現代日本の政治，東京：東京大学出版会，1990年，頁18-22。

<sup>287</sup> 村川一郎，日本の政策決定過程，東京：行政発行所，1985年，頁68-69。

<sup>288</sup> 中野実，日本型政策決定の変容，東京：東洋経済新報社，1988年，頁7。

能及議題需求，而常態性的設立在內閣的各個部會之下，由於討論的議題具有高度專業性，因此通常會由部會的官僚所主導；其次非常設型審議會，它是依據國會審查法案的需求，因而安排各個利益團體和專門的學者來參與，在聽取各利害關係團體的意見和想法之後，作出一個折衷性及妥協性的政策安排，以求該法案能在國會當中順利的通過，由於非常設審議會是由利益團體的發動而設置，因此通常主要的議題主導者會是利益團體。

第三是臨時調查審議會，這種審議會是因社會各界對一項法案出現重大的分歧，而依據政府臨時需求而設立的，但是一般來說，臨時調查審議會並沒有獨立的政策決定權，而是要看各個省廳或國會是不是要採用臨時調查審議會做出的建議，由於議題具有高度的專業性，因此通常學者專家具有比較大的主導權；最後則是私人諮詢的審議會，它是由首相或大臣想要特別推動特定法案所成立的，其主要目的是尋求各方的意見來作為內容調整的參考，因此政策的主導者通常會是在部會大臣（請參見表 6-1）。<sup>289</sup>

表 6-1、審議會的類型

	設立原因	主導者	設置地點
常設型審議會	部會政策需求	部會官僚	部會之下
非常設型審議會	國會法案需求	利益團體	廳局之下
臨時調查審議會	重大臨時需求	專家學者	內閣府之下
私人諮詢的審議會	推動法案需求	部會大臣	委員會之下

資料來源：作者自行整理

## 二、審議會的組織結構

在瞭解日本審議會的意涵之後，接下來則是要分析審議會的組織結構。根據日本「國家行政組織法」第八條的規定，審議會是由內閣府、各部會、委員會以及各廳局，依據法令或政令所設置的附屬機關，因此依據該行政組織法內容的精神，我們發現審議會的具有以下三種功能：首先是對行政機關諮詢的重要事項進行調查研究，其次是針對重要法案事項向有關行政主管部門提出建議，最後則是根據相關法律規定的許可權進行劃押認可。另外，根據日本「國家行政組織法」第八條第一項規定：「為了使重要法案事項的調查審議，或是不服政府判決的法案事項也可做適當處理，政府允許設立有富學識經驗者與會的合議制機關。」因此，只要是根據國家行政組織法所設的審查會，不論其名稱為調查會、協議會、委員會等多種名稱的機構，都被視為審議會的一環。<sup>290</sup>

依據以上日本「國家行政組織法」對審議會組織及功能所做的定義，我們可以從審議會的成員結構及諮詢內容兩個面向來加以分析，首先在成員結構方面，審議會的成員可以包括著名專家、學有專精的教授、退居二線或轉至關係業界的前中央政府高級官員、中央或地方現職行政長官以及重要利益團體的領導人等五種。因此審議會其實是一個政府的諮詢組織，而通常部會官僚在審議會中會扮演關鍵性的主導角色，但是當在會議無法順利進展時，通常也會依據學者專家的意見採取折衷的方案。因此，日本審議會雖然不是一個特定的機構，也不具有任何決策的權力，但卻是在日本政府處理重大爭議法案時，在行政程序正義上的一個重要環節。<sup>291</sup>

審議會委員的任期並不固定，通常為兩年，但也有一年、三年、四年，由於審議會的

<sup>289</sup> 本田雅俊，現代日本の政治と行政，東京：北樹出版社，2001年，頁77-79。

<sup>290</sup> 藤田宙靖，行政法入門，東京：有斐閣，2006年，頁18。

<sup>291</sup> 佐藤俊一，日本広域行政の研究：理論・歴史・実態，東京：成文堂，2006年，頁13-15。

特殊專業性，因此審議會委員再任及留任的情況很多，另外審議會委員通常是由審議會所附屬的或是接受諮詢的機關首長所任命的，因此委員選任的標準為是否十分受到社會信賴，同時也兼顧各方代表團體的利益，對於審議會決策的過程及政策是否成功佔有非常重要的因素。例如日本勞動省的審議會，一般是由勞方、資方及公共利益團體等三者所構成，其中勞方及資方的委員可以說是利益團體代表，而公共利益團體委員則是由學者專家代表中立折衷的角色。<sup>292</sup>

接下來則是要分析審議會的諮詢內容，日本審議會所諮詢的內容包羅萬象，同時依照內容的異同而產生不同的主導者。例如根據日本學者曾根泰教教授的看法，一般來說，影響審議會的諮詢內容，通常會包括政治的對立程度、部會控制的程度以及諮詢範圍的內容，舉例來說，重大臨時需求所設立的審議會，通常各方政治的對立性會比較大，而常設型的審議會，則因為政府通常已經具有定見，所以通常是由部會官僚所主導。

另外審議會政策的形成過程，通常會包含政策立案、利害調整以及實質決定等三個階段，而一般來說，利害調整是影響審議會政策方向的最主要階段。<sup>293</sup>其次，日本一般的審議會雖然規定是多數決，但因委員大多是利益代表，因此通常會以全場一致通過為原則，而議題主導者通常會在事前針對各方意見進行利害調整及協商，並聽取具有專業法令知識的專家學者的意見，再從各方意見及想法當中達成折衷的看法。

其次至於審議會開會的時間，在日本法令上並沒有特別的規定，而是依據議題的重要性或是緊急的取向而有所不同，因此有一整年都沒有開會、呈現休眠狀態的審議會，也有一年開超過一百次會的審議會。例如部會下與經常性業務有關的常設性審議會，通常會一星期舉行一兩次的例行會議；其次作為國會特定政策的調查檢討的非常設審議會，通常會在議員回答諮詢期間做集中式的審議。另外，在日本的各種審議會下，通常會附設事務局來負責審議會連絡、做審議的準備及製作議事錄，同時對審議特別重要法案的審議會，通常還設立了專屬的事務局及調查員。

最後關於審議會的會議程序，通常審議會的開會是從選出會長或委員長開始，而選出方法是由有任命權的人指派或由委員互選，例如在由勞方、資方及公共利益團體三者所構成的審議會，通常會從公共利益委員當中選出委員長；審議會的會長或委員長的職責為審議日程及審議事項的選擇、調查方法的決定、審議的進行狀態、議事的營運以及報告書的匯總整理，所以一般來說，審議會委員長的選任是十分重要的。其次新設立的審議會以及審議會委員改選後的首次會議，主管部會的大臣通常會出席，並在選出會長或委員長的同時，說明所負責的事務範圍、審議會的設置經過、以及今後所要討論的課題。<sup>294</sup>

### 三、審議會的功能類型

在探討審議會的組織類型之後，接下來本節則是要分析審議會的功能類型。日本審議會在戰後功能類型的發展，隨著外在的政治及經濟環境的轉變而有所不同，尤其到了1980年代日本實施自由化之後所出現的變化最為劇烈。舉例來說，在1986年，日本首相中曾根康弘為了要克服脆弱的政權基礎，極力排除來自國會族議員及官僚體系的強力抵抗，來完成上意下達式(トップダウン)的政策決定方式，因此便大量設置了許多功能性的審議會，甚至還設置了直屬首相府的審議會。<sup>295</sup>

<sup>292</sup> 赤井伸郎，行政組織とガバナンスの経済学—官民分担と統合システムを考える，東京：有斐閣，2006年。頁101-103。

<sup>293</sup> 阪田期雄，民間の力で行政のコストはこんなに下がる—「公」と「民」のサービス・コスト比較，東京：時事通信出版社，2006年，頁44。

<sup>294</sup> 本田雅俊，現代日本の政治と行政，東京：北樹出版社，2001年，頁8-9。

<sup>295</sup> Frank J. Schwartz, *Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan* (New York: Cambridge

然而日本審議會的設置以及廢除都必須要依據法律的規定，所以想要新設置審議會在現行法令當中並不容易，因此中曾根首相便決定修改「國家行政組織法」第八條，使得今後日本審議會可以除了可以依據政令而設置，也可以由內閣府獨自決定設置。因此在中曾根首相的任內，他所設立的審議會通常是在內閣府下，以臨時調查會(臨調)的形式呈現，而所聘請的審議會委員，也都是具有高度的專業性及崇高的社會地位，例如在中曾根任內所設立第二次臨調當中，所聘用的委員長土光敏夫便受到當時日本國民的高度信賴，對於社會輿論也是具有高度的影響力。<sup>296</sup>

因此由於日本戰後審議會的發展與功能轉變，我們茲可以將日本的審議會型態區分為：政策提案型、利害調整型及專門審查型等三種不同審議會的類型。

首先是政策提案型審議會：所謂政策提案型審議會，一般是由部會依據國家發展的需要所提出的政策提案，這種政策提案型原則上是由部會所主導，部會大臣對於提案的內容通常已經是具有定見，而只是經由審議會程序來達到形式上的程序正義，因此審議會所提出的答辯或報告，並不一定會成為政策，而利益團體或是專業人士，在政策提案型審議會當中所扮演的角色是相當有限，這類型的審議會在日本有行政改革審議會、愛國教育基本法審議會等。<sup>297</sup>

其次是利害調整型審議會：所謂利害調整型審議會，通常是具有相當大爭議性的提案，同時牽涉利益團體之間協調複雜的利害關係，而需要關係團體代表或專業人士做為委員來居中協商，因此利害調整型審議會通常會在會議當中，廣泛參考各團體的意見並對政策進行協商，再經過審議會調和各方的利害關係及不同的意見之後，法案所具備的完整性也相對提高，日後送交國會審議，在具有一定的共識下，也可加快國會審議的速度，這類型的審議會在日本有產業構造審議會、社會保障審議會等。<sup>298</sup>

最後是專門審查型審議會：所謂專業審查型審議會，通常是牽涉到高度專業性的議題，而需要召集專業人士來提供意見的審議會，在這審議會當中，雖然有政府官員所提示的非正式方向性，但是官僚扮演的角色卻是相當有限，反而是專業人士的所提供的意見是具有高度的說服力及客觀性，所以專門審查審議會常常會將學者專家專業觀點，反映在審議會所達成的政策之中，而這種類型的審議會在日本有文化財保護審議會、司法制度審議會等等。<sup>299</sup>

其次在審議會的審理過程方面，審議會委員的任免通常是由部會首長決定，因此審議會的成員通常以特定範圍的業界人士最多，而審議會最主要的任務是接受大臣對於其所管事務的諮詢，來聽取各方意見並作成報告，然而有些部會官員有時也會將事先準備的資料交與審議會來主導立案的程序，因此經常發生審議會無法完全發揮其獨自的立案能力，例如日本厚生省所設立的社會保障制度審議會便是最有力的例證。在另一方面，為了要提高審議會的調查立案能力，設置專業的委員會來提出機構改革案也是審議會重要功能的一環，例如自治省所設置的地方制度調查會。<sup>300</sup>

最後在審議會的進行方式方面，通常首先是由各部會的主管局長或課長出席審議會，並就其所管審議會經調查並立案的法律案作說明，並且聽取各委員的意見，一般而言，審

---

University Press, 1998), pp. 5-8.

<sup>296</sup> 中野実，日本型政策決定の変容，東京：東洋經濟新報社，1988年，頁14。

<sup>297</sup> 村川一郎，日本の政策決定過程，東京：行政發行所，1985年，頁38-39。

<sup>298</sup> 阿部齊、新藤宗幸、川人貞史，概説、現代日本の政治，東京：東京大學出版會，1990年，頁113-115。

<sup>299</sup> 竹下讓，市場化テストをいかに導入すべきか—市民と行政，東京：公人の友社，2006年，頁66-69。

<sup>300</sup> 日本厚生省社會保障制度審議會設於1968年，委員人數有40人，任期2年，其主要目的就日本社會保障制度作調查、審查及建議；另外日本自治省地方制度調查會設於1962年，委員人數有50人，任期2年，它的主要目的是就地方制度的重要事項進行調查、審議或建議。請參閱本田雅俊，現代日本の政治と行政，東京：北樹出版社，2001年，頁55。

議會中部會首長盡可能爭取與會者對提案內容的支持，並以事務當局的立場誘導議案的討論，即使有委員堅持反對立場，政府官員則常在答辯或報告書的文書中以「措詞或修辭」的方式，將反對委員的意見做某種程度的反映，但讓其不至於影響審議會結論，因此原則上審議會設置的原義，在從民間補足官界所欠缺的專業知識，以民意為基礎來運作，而達成對國民的公平政治為目標。但是在以官僚主導的日本政治環境中，政策提案的審議會通常容易流於官僚掌控全局，在另一方面，民間利益代表與會的結果，也會讓專門審查的審議會成為利益團體對政府施加壓力的場所。<sup>301</sup>

## 貳、審議會的種類與制度運作

在瞭解審議會的意涵、以及其在戰後日本的形成背景之後，接下來則是要分析日本審議會的主要種類及制度性的運作。一般來說，日本的審議會依照其層級所屬，主要種類可以區分為內閣府的中央財政制度審議會及地方財政審議會、部會的政策審議會以及自民黨的政調會審議會等三種，以下便分別依據這三種類型來加以分析。

### 一、財政制度審議會及地方財政審議會

財政制度審議會及地方財政審議會是日本中央部門當中最重要財政議題審議會，這兩種審議會掌管日本了中央及地方的財政劃分，以及日本各部門每年的預算分配。首先日本中央財政制度審議會，是根據日本大藏省設置法第十七條及財政法附則第八條所設置的大藏省的諮詢機關，同時它也是日本政府在戰後設立的會計制度審議會的改組組織；日本財政制度審議會從1950年起開始運作，委員規定在二十五人以內，並由相關行政部門的官員、學者和金融界、產業界代表等所構成的。

其次日本地方財政審議會，則是根據日本自治省設置法第十四條所設立的，它是審議日本每年都道府縣等地方政府所提出預算的最重要的審議機構，地方財政審議會委員規定在五人以內，其中包含全國都道府縣知事及議會的議長共同推薦兩人，全國市長及市議會議長共同推薦一人，及全國町村長及町村議會的議長共同推薦一人。<sup>302</sup>

由此可見，財政制度審議會及地方財政審議會是與日本的財政預算息息相關的，因此，接下則是要介紹日本政府編列預算的行政程序。日本政府編列預算的行政程序，首先是由各行政部門決定編列下年度預算分配的方針，之後再將各部會的預算編列分配報告書交由大藏、自治兩省的財政制度審議會及地方財政審議會審議，在審議完成之後，這兩個審議會針對各部會所提出的預算編列表，提出各方意見的成果報告書。

例如日本各地方政府在編列1995年度預算時，便必須要在1994年12月26日之前，向地方財政審議會提出預算報告書，報告書內容必須包括事業所得稅的分配、賦稅超過負擔解除的標準以及重要公共建設的預算表，並且還要製作關於地方交付稅、地方道路讓與稅、石油燃料讓與稅、汽車重量讓與稅等課稅標準建議，並說明這項預算分配是否符合地方團體的期望。<sup>303</sup>

其次日本財政制度審議會則以安定健全國家財政為發展目標，同時對國家每年度的總體財政分配預算提出檢討，並針對對政府編製預算提出適當的建議；在過去日本財政制度審議會，還會針對政府的國債政策提出具體建議，並以社會保障的充實、國際收支正常化

<sup>301</sup> 赤井伸郎，行政組織とガバナンスの経済学—官民分担と統合システムを考える，東京：有斐閣，2006年，頁36-39。

<sup>302</sup> 神野直彦，三位一体改革と地方税財政—到達点と今後の課題，東京：学陽書房，2006年，頁4-8。

<sup>303</sup> 持田信樹，地方分権と財政調整制度—改革の國際的潮流，東京：東京大學出版社，2006年，頁14-17。

及物價的安定為主要目標，之後日本中央政府則會整合財政制度審議會和地方財政審議會所提出的建議，作為當年編列預算方針的參考，之後再由大藏省理財局以及自治省稅制局作成的預算草案，再交由參眾兩院審查後成案。<sup>304</sup>

## 二、政策審議會

接下來則要分析各部會的政策審議會。日本政策審議會是由十六個部會總合政策委員會、二十一個基本政策委員會及八十個特別委員會所構成的，各部會及各委員會的成員大多是國會議員、勞動組織等利益團體代表。日本政策審議會的運作方式，首先是由部會基本政策委員會針對議案內容進行討論，作出結論之後再提交部會的總合政策委員會審議，之後再由總合政策委員會針對各局處之間的意見做調整，整理出總合的政策意見報告書。而部會的總合政策委員會，是由委員長、副委員長、事務局長、以及各基本政策委員會的委員長所構成的，它可以設定各基本政策委員會的作業目標，但是各基本政策委員會也可獨自設定議題，但是一般來說，在個別的政策提出時，通常是由該部門的基本政策委員會的委員長擁有較大的政策主導權。<sup>305</sup>

之後根據部會總合政策委員會中，各部會及委員會所作出的總合報告書，會被提交到部會的政策審議會的全體會議做複決，但是一旦遇到比較緊急的案件，或是需要與其他黨做政策協調的法案，通常會直接送交政策審議會的中央執行會議討論及處理(中央執行會議是由政策審議會會長及行政部門的政策負責長官所構成)；另外關於特別重要的法案，中央執行委員會便會從一開始就參與，並設立專案小組做檢討，這與一般政策審議的程序是大不相同的，首先這種特別重要的法案會在政策審議會的企劃會議中討論(由審議會書記長、企劃調查局局長、政策審議會事務局長、委員會長所組成的半官方會議)，做出初步結論之後，再直接交付中央執行委員會做複決。<sup>306</sup>

其次關於各部會政策審議會委員的構成，是按照審議會的規模而略有不同，一般審議會按照政策的複雜程度，委員人數約從5人到130人不等，審議會委員的任期通常為2年，另外也有任期1年、3年或4年，甚至沒有規定明確任期的審議會也有；其次審議會委員的任免，大多由相關部會的主管局長或課長任免，但是為了顧及政策審議會的權威性以及社會的信賴度，通常各部會政策審議會的成員背景，除了相關部會的官員以外，還會包含各利益團體代表、律師、學者以及資深記者。<sup>307</sup>

接下來關於部會政策審議會的開會方式，由於各部會政策審議會的性質不同，因此開會的時間也並無一定的標準，有整年度沒開會的休眠審議會，也有一年開百次以上的審議會，一般而言，審議會對於其經常性的業務會在一週的特定日固定開會，若有針對特定政策的調查做檢討時，也會採取集中式的審議而作成報告書；另外，部會的政策審議會表決是以多數決方式進行，但是通常政策審議會因由官界、民間及財界等三方成員所構成，審議內容也多與各界的現實利益直接相關，因此各部會政策審議會委員之間，通常對於提案都有全體一致通過的共識。

最後則是部會政策審議會的開會程序，政策審議會開議通常是由會長或委員長的選任開始，一般來說，政策審議會的會長和委員長，多會由其所主管省廳的大臣指定，也有由委員之間互選產生者。<sup>308</sup>尤其新設立的政策審議會在初次開會時，會由所管部會的大臣出

<sup>304</sup> 本田雅俊，現代日本の政治と行政，東京：北樹出版社，2001年，頁7。

<sup>305</sup> 中野実，日本型政策決定の變容，東京：東洋經濟新報社，1988年，頁145-146。

<sup>306</sup> 村川一郎，日本の政策決定過程，東京：行政發行所，1985年，頁21-26。

<sup>307</sup> 佐藤俊一，日本広域行政の研究：理論・歴史・実態，東京：成文堂，2006年，頁222-225。

<sup>308</sup> 但在日本通常會長和委員長多為內定人選，所以即使互選產生，實際上也與指定方式相去不遠。中野実，日本型政策決定の變容，東京：東洋經濟新報社，1988年，頁31-35。

席會議針對該審議會的設置意義、管轄範圍及重要的審議事項作說明，之後審議會就必須就當前討論的事項，將任務編組明確化，討論必要的情報收集方法，並提出預定報告書出爐的時期；另外有時政策審議會為能對於諮詢事項作意見交換，常會舉行外部的公聽會，但是一般來說，政策審議會的審查會議通常是以非公開為原則。

### 三、自民黨政調會審議會

最後則是要分析自民黨的政調會審議會。由於二次戰後自民黨的長期一黨執政，使得日本政府的政策產出，除了在行政部門之外，自民黨的政策意見也佔了相當重要的地位，而自民黨內部的政務調查會（政調會），就是為了政策調查研究及立案而設立的。自民黨政調會下面，也依據政府部會設有各部會委員會，而各部會的委員會委員，則是由自民黨黨所屬的參眾兩院議員，所參與的常任委員會中的委員選出。在過去日本政策的決策過程，通常是由各部會調查會，首先向自民黨政務調查會（政調會）提出法律案，經過政調會審議會審查通過之後，才能送交國會審查，一般來說，假若自民黨政調會否決的法案，通常很難再提交國會討論，由此可見，政調會審議會是自民黨內部審查法案的重要機構。<sup>309</sup>

自民黨政調會審議會，是對於政調會的部會、特別委員會、特別調查會審議的事項作政治性的審查，因此在成員結構方面，自民黨政調會審議會的委員，通常會由 23 名參眾兩院的自民黨所屬的議員組成，其中參議院議員占 4 名，眾議院議員有 19 名，而眾議院方面的審議委員，是經由政調會正副會長會議選出的，而參議院方面的審議委員，則是由政策經驗資深的議員當中選出，例如曾經擔任政務次官、曾任部會首長者或曾任部會大臣者。由此可見，自民黨政調會審議會委員，通常是由自民黨內少數的政策通當中選出，同時委員背景也要顧及各派閥間的政治均衡，因此，一般來說，自民黨政調會審議會委員，大多是由自民黨內各派閥的資深派閥領袖當中產生。<sup>310</sup>

接下來則是自民黨審議會的開會時間，自民黨政調會審議會的召開日期，在自民黨的黨章上並無明確規定，通常依照慣例是於星期二、四的上午十時左右召開；另外關於自民黨審議會的開會地點，在國會開會期間，是在眾議院內自民黨政調會審議會室，另外在國會閉會期間，則在自民黨本部政調會審議會室舉行；其次自民黨政調會審議會雖然有定期開會的慣例，但是若沒人提出法案時則通常不召開，而在遇到重大法案時，自民黨政調會審議會也會召開臨時會。<sup>311</sup>

最後則是自民黨政調會審議會的審查過程，政調會審議會的法案審議，因為通常已經通過自民黨黨部會議的審查，所以政調會審議會的審查，是以法案已經受充分審查為前提來進行審議；因此有時在自民黨部會議未能獲得結論的法案，若經過黨部會議的同意之後，也可以在政調會審議會中審議，另外雖然政調會審議會的審議法案，已於之前做過充分審查，但是會議審議過程中，仍然可能發生意見對立，這時自民黨政調會長則會採取停止審查該項法案，並將其帶到政調會正副會長會議做私下的討論協商。<sup>312</sup>在自民黨政調會審議會審查結束後，再將議案送至自民黨總務會審查，自民黨總務會與政調會審議會，對於議案在技術上的審查標準是不同的，因為自民黨總務會通常是以高度政治判斷作審查。

<sup>309</sup> 自民黨政調會的部會包含內閣、地方行政、國防、法務、外交、財政、文教、社會、勞動、農林水產、交通、通信等各方面事務。北岡伸一，自民党：政権党の38年，東京：読売新聞社，1995年，頁64-65。

<sup>310</sup> 蒲島郁夫，戦後政治の軌跡—自民党システムの形成と変容，東京：岩波書局，2004年，頁201-204。

<sup>311</sup> 建林政彦，国会「議員族」—自民党「政調」と霞ヶ関，東京：有斐閣，2004年，頁41-45。

<sup>312</sup> 經政調會正副會長協調的法案，若預測為提出國會後，將引起執政黨和在野黨雙方強烈對立者，在自民黨審查段時，黨部會員之間常常也會有所對立，所以部會和政審就會在審查法案時，附帶在國會修正允許的範圍內為條件結束黨的審查。湯淺博，国会「議員族」—自民党「政調」と霞ヶ関，東京：教育社，1986年，頁45-48。

總而言之，自民黨政務調查會審議會，主要在於協調跨部會的高度爭議的政治議題，它與部會審議會的本位主義利益為審查的標準是不同的，因此政務調查會審議會通常是脫離部會，而以自民黨為大局的立場，慎重地審議經部會以及特別調查會審查後所提出法案的機關，因此以相關省廳的立場看來，政調會的部會審議會以及政調會的審議會，無疑是法律案在上呈國會前的兩大關卡，尤其以政調會審議會以黨大局為前提作判斷，更是法案是否能夠通過的一大難關（請參見表 6-2）。

表 6-2、日本主要審議會的類型比較

	財政制度審議會及 地方財政審議會	政策審議會	自民黨政調會審議會
隸屬部門	日本內閣府	各個部會	自民黨
審議法案	財政預算支出法案	專門法案	高度政治性法案
政策主導者	法人代表	利益團體	自民黨派閥
政策判斷	特殊法人利益	企業利益	派閥利益

資料來源：作者自行整理

### 參、日本審議會的制度演變

在瞭解日本政策審議會的主要類型之後，接下來則是要分析戰後以來日本審議會制度的演變，而本節將以 2000 年為主要分界點，因為日本小淵惠三政府曾經在 2000 年進行行政官廳的改革，因此，本文將探討在 2000 年行政官廳改革之後，日本審議會制度的轉變。

#### 一、2000 年之前的審議會制度改革

戰後以來日本政府所建立的審議會制度，在傳統官僚主導的模式，及互惠性同意的原則下，充分融合了主要利益團體的意見，而讓日本政府在政策的制訂與執行上，都能夠有效降低民主政治冗長協商的過程，以達到經濟快速成長的目的。但是日本審議會制度到了 1980 年之後，卻因為官僚權力不斷的擴大，再加上自民黨派閥勢力透過政調會審議會，也不斷進入部會的專門審議會當中，這讓日本的政策制訂過程，逐漸由官僚與自民黨派閥之間的共生關係所壟斷，也就是官僚依賴自民黨的長期一黨執政，不斷擴大其行政權力，而自民黨派閥也在地方選票利益的主導下，讓日本政府的財政赤字不斷擴大。因此從 1980 年代初期，日本國內便開始出現行政改革的呼聲，而改革的主要目的便是要改變過去審議會的決策模式。<sup>313</sup>

因此自從日本首相中曾根康弘在 1982 年上台之後，便積極進行行政改革，日本政府以重大議案的方式，召開臨時行政調查委員會，並委任當時日本經團連會長土光敏夫擔任行政調查委員會的召集人，來徹底調查日本各個行政部門、政策審議委員會及各種特別委員會，希望能夠找出目前日本政府體制肥大、決策機制運作反應緩慢的弊病。

而日本行政調查委員會從 1983 年到 1991 年進行長達八年的調查，並依據第二次臨時行政調查會的結論，分別在 1983 年 6 月、1987 年 5 月及 1990 年 10 月成立了臨時行政改革推進審議會，在這三次審議會當中，日本政府召集了行政部門官員、主要利益團體及專家學者參與討論，最後臨時行政改革推進審議會在送交日本政府的最終報告書中，認為日

<sup>313</sup> 曾根泰教、田中善一郎，現代日本キーワード，有斐閣，1989 年，頁 28-30。

前日本行政組織過於龐大，各種委員會及審議會議題過於龐雜，同時各部會的本位主義過重，並缺乏橫向機制的聯繫，因此，在臨時行政改革推進審議會報告書中提出小而能政府的理念，希望日本政府能夠逐漸精簡政府組織，以減輕政府財政赤字負擔，同時也提出管制鬆綁及地方分權等兩項建議。<sup>314</sup>

換句話說，過去日本政府所設計以官僚主導的經濟發展模式，由於官僚掌控的行政資源及權力過於龐大，再加上議題龐雜的各類審議會及委員會，在這種情況下一旦政府出現了行政疏失，卻難以確定責任的歸屬，因此，在這一階段日本行政改革的目標，主要在於釐清行政部門的行政責任領域，同時也要徹底找出行政部門與利益團體的責任分野。因此，日本行政調查委員會決定先進行政府財政制度的重建，之後再進行一連串管制鬆綁措施，例如日本電信公社、日本國鐵公社、日本煙草產業等國營企業的民營化，以逐步放鬆規制的方式來降低行政部門的權力；在另一方面，日本政府也進行中央與地方的分權改革，將若干的行政權力逐步下放到地方政府，來逐漸改變過去中央集權的模式。<sup>315</sup>

到了1990年10月，由於冷戰對峙的結束及國際自由化的浪潮，為了因應國際趨勢的轉變，當時日本首相海部俊樹便任命經團連會長鈴木永二，為日本第三次臨時行政改革推進審議會會長，以進一步推動行政改革來改變戰後日本的政治經濟體制，1991年11月，鈴木永二所領導的第三次臨時行政改革推進審議會提出了最終報告書，在報告書中特別強調日本政府應該改變過去縮減政府體制的行政改革政策，而應該要從政治面向來解決行政體制的問題，也就是從政黨與派閥的面向來進行全面性改革，藉著將政治家引入行政改革體制當中，來逐漸改變過去以政領黨的政治運作模式，換句話說，也就是要以政治為導向來主導行政改革。<sup>316</sup>

到了1993年自民黨下台，由細川護熙所領導的聯合政府執政，當時細川仍然延續第三次臨時行政改革審議會，由政治面向來解決行政問題的路線，但是在細川執政之後，國內卻接連發生許多官僚行政不彰的問題，首先是波斯灣戰爭時期，日本外務省的危機管理能力出現了問題，其次是阪神大地震及住專呆帳問題，大藏省官員的應變能力也備受質疑，這些行政官僚面對危機但卻應變無力，遭到日本國內媒體強烈的批評，因此在1994年2月，細川首相決定採行國民福祉稅，並希望在政府增稅之前能夠徹底實行政改革，來大量減少不必要的行政預算項目與經費支出。從細川護熙的行政改革，我們可以發現他仍然以政治來主導行政改革，但是在財政問題上，則是以逐步縮減政府的預算支出來降低官僚的行政權力。<sup>317</sup>

之後在1994年12月，戰後首位社會黨籍的首相村山富市，設立了行政改革審議會，由三菱重工業公司社長飯田庸太郎擔任會長，來主導政府的行政改革政策，之後在1995年3月，村山政府宣佈管制鬆綁的五年計劃，並於同年4月縮減為三年計劃，希望能夠以加速民營化及解除管制措施，來減少政府對私人企業的政策干預。之後在1995年7月，日本政府更進一步成立地方分權推進審議會，由秩父小野田株式會社社長諸井虔擔任會長，村山首相的目的是希望能夠強化地方的行政權力，來改革中央政府組織肥大及行政不彰的缺失。<sup>318</sup>

之後到了1996年自民黨重新執政，自民黨的橋本龍太郎首相為了要改變日本國人對過去自民黨的傳統印象，便在上任不久之後成立了行政改革會議，並由橋本親自擔任會長，

<sup>314</sup> 東田親司，改革の論点—実践的行政改革論，東京：芦書房，2006年，頁7-9。

<sup>315</sup> 並河信乃編，檢證行政改革：行政改革の過去、現在與未來，東京：日本評論社，1997年，頁99-101。

<sup>316</sup> 增島俊之，行政改革の視点と展開，東京：ぎょうせい，2003年，頁4-5。

<sup>317</sup> 田中一昭，行政改革，東京：ぎょうせい，2006年。並河信乃編，檢證行政改革：行政改革の過去、現在與未來，東京：日本評論社，1997年。

<sup>318</sup> 白川一郎，行政改革をどう進めるか，東京：富士通総研經濟研究所，1998年，頁41-43。

同時納入行政改革審議會與地方分權改革審議會的成員，希望讓日本選民感覺到自民黨改革的決心。其次在橋本就任首相以來，有鑑於日本行政組織僵化、財政及社會保險負擔沉重、產業空洞化，以及金融機構龐大的不良債券，於是便於1996年12月提出六大改革方向，其包括了行政組織、財政結構、金融體系、經濟結構、社會保障制度及教育制度等，其中行政改革便包含強化內閣機能、中央行政組織的精簡與重整、促進地方分權與創設獨立行政法人制度等措施。橋本龍太郎希望改變日本日漸僵化的行政體系，建立一個能夠快速運作的國家機能，以確保行政的統合性及機動性，建立一個富有效率的日本政府。<sup>319</sup>由此可見，橋本龍太郎在行政改革的面向，已經從過去的官僚體系改革、中央地方分權轉變到獨立行政法人的改革。

## 二、2000年之後審議會制度的轉變

在瞭解日本政府在2000年之前的行政改革措施之後，接下來便是探討2000年之後的日本審議會制度的改革。1998年，小淵惠三接任橋本龍太郎為日本首相，小淵延續了過去橋本的行政改革路線，同時並將這些行政改革措施進一步落實，而其中最重要的便是透過行政官廳的縮併來進行審議會功能的整合。小淵惠三首相計畫將現行日本中央行政組織，由一府二十一廳大幅縮減為一府十二省廳，而連帶現行的中央行政組織所屬的審議會，也必須要進行功能性的統合或廢除，以發揮審議會的最大功能，因此，小淵首相便指定由中央省廳改革促進本部，制定了「審議會合理化基本計畫書」，來作為日後推動審議會改革與整合的依據。<sup>320</sup>

依據「審議會合理化基本計畫書」的內容，日本政府將在現有部會的211個審議會當中，大幅度的廢除118個審議會，而只留下78個功能性的常設審議會，以及任務完成後就廢止的13個非常設審議會，同時也在審議會合理化基本計畫中規定：今後日本政府對於審議會的設置原則，將會逐步廢除不經常活動的審議會，同時對於隸屬政策、標準制定、行政處分以及不服審查等性質的審議會將不予以設置，並且進一步整合現有功能相似的審議會，而且公開各項審議會的審查記錄以及建立公聽會制度來強化審議會的訊息透明化。

其次在審議會組織改革方面，一般來說，審議會的委員人數原則上以20人為限，最多以不超過30人，而除了常任委員外，可以設置臨時委員、特別委員及專門委員等委員，同時審議會委員為非任務編制，但因事實需要可以為任務編制，並在審議會委員當中互推一位擔任會長。在審議會營運原則的改革方面，審議會委員應該聘請有學識及經驗者擔任，但部會官僚出身者、高齡者及兼職者等人員應該予以排除，同時也嚴格規定審議委員的任期為2年，同時最高不得超過10年，同時女性委員比例將逐年增加，希望在10年後增加到審議委員總人數的30.0%的目標。<sup>321</sup>

最後在審議會諮詢原則的改革方面，在過去日本部會於政策草案作成時，通常會在審議會做各種形式的議論或諮詢，但是審議會在官僚主導下，其結論也只是反映官僚體系的意思，因此，日本政府便於1999年導入了「公眾評論制(パブリック・コメント)」，以廣泛聽取日本民眾的意見。所謂「公眾評論制」是指部會將會在一個月之前，將政府法規的制定和目的，事前通知日本國民，並且設立了集合民眾意見的制度，一般日本國民都可利用報紙、雜誌、官報或各省廳的網站上獲得相關情報，而將反應意見透過郵寄、傳真、電

<sup>319</sup> 行政改革會議事務局OB會，21世紀の日本の行政：内閣機能の強化・中央省庁の再編・行政の減量・効率化，東京：行政管理研究センター，1998年，頁69-72。

<sup>320</sup> 田中一昭、岡田彰，中央省廳改革，東京：日本評論社，頁255。

<sup>321</sup> 牧原出，「府、省、庁間の調整」，ズエリスト，1161期，1999年8月1-15日，頁107-109。

子郵件方式傳達給主管部會。<sup>322</sup>

由此可見，「公眾評論制」這項制度是日本政府為了促進行政民主化而導入的，但是這項政策並無法擔保民眾意見是否能夠確實反映於政策之上，只是確保了日本民眾的發言機會，以及行政訊息的公開性。其實在日本地方自治體當中，有關於情報公開政策已經施行已久了，而日本中央政府國家的情報公開法，則才在 2000 年 4 月施行，由於日本情報公開法規定，除了行政組織的情報之外，其餘的行政情報皆須對外公開，因此目前已經有公開情報的省廳、公開各種審議會的議事錄，而日本情報公開法的制定，不僅將人民知的權利進一步具體化，並且也提高行政訊息的公開性，同時也為確保行政措施的公正與公平性。<sup>323</sup>

由以上對 2000 年之後，日本審議會制度的改革與演變的分析，我們可以發現日本審議會制度在 2000 年中央省廳改革之後，已經面臨了重大的變革，將過去由官僚體系主導、訊息不透明化，逐漸轉變為功能取向的審議會，同時審議會所審議的訊息也更加公開化了。因此，在下一節將進一步探討審議會與日本產業政策之間的關係。

#### 肆、審議會與日本產業政策的關係

二次大戰結束，美國盟軍總部為了要徹底瓦解日本軍國主義的經濟體制，於是便頒佈財閥解體令，將過去做為日本侵略他國背後的經濟支柱——三菱、三井、住友及安田等四大集團，強制解散成眾多的小型企業，但是在 1955 年自民黨五五體制建立之後，為了要促進國內經濟的發展，便又重新扶植過去被解散的四大集團，讓這四大企業集團成為日本戰後經濟的最有力的推手，而執行這項政策的便是日本通商產業省，它透過通產省下面的審議會來執行四大企業復甦的政策，由於這項政策成功促成了日本在 1960 年代的經濟高度成長。<sup>324</sup> 由此可見，審議會與戰後日本產業政策之間的關係是密不可分的。

在 1960 年代日本經濟發展的初期，日本的經濟政策決定過程，基本上是由以官僚為主體的行政部門所主導，但是到了 1960 年後期，當日本經濟發展逐漸成熟，而逐漸面臨產業轉型的時候，日本政府便開始聽取民間企業的意見，而透過的主要方式便是經由審議會的機制。通常在日本部會內的審議會，它的委員除了政府官員之外，通常還會包括產業界（勞方）、工會（資方）以及學者（中立團體）等等，而審議會通常會綜合性這些不同面向及層次的意見，並把這些意見融入政府對於未來產業政策方向的政策決定。<sup>325</sup> 而以下便以日本在 1970 年代至 1980 年代期間的產業轉型政策為例，來分析日本產業政策的轉型與審議會的角色之間的關係。

從 1955 年之後，日本在歷經將近二十年的高度經濟成長，到了 1970 年初期，由於國際石油危機的影響，讓日本經濟面臨前所未有的挑戰，而日本政府勢必要進行產業轉型來因應這項變革。於是當時便由日本通商產業省大臣，召集日本經團連代表、產業界代表、勞工代表以及學者，在通產省下組成「產業結構審議會」，來商討研議日本產業政策的調整；在歷經了將近半年的密集開會，也綜合了行政部門、產業界以及學界的意見，寫成了產業結構審議會最終報告書。

並在 1974 年 9 月，由日本通商產業省產業結構審議會，發表了「日本產業結構調整的方向」，在這份最終報告書當中，明確指出日本的產業結構，應該從過去低技術的勞力密

<sup>322</sup> 並河信乃，行政改革のしくみ，東京：東洋經濟新報社，1998 年，頁 57-58。

<sup>323</sup> 平井文三，世界の行政改革—21世紀型政府のグローバル・スタンダード，東京：經濟協力開發機構，2006 年，頁 77-78。

<sup>324</sup> 広田秀樹，テイクオフの經濟政策—産業国家離陸の經濟政策：MITIの戰略産業育成政策，東京：多賀出版，1996 年，頁 4-8。

<sup>325</sup> 産業構造研究会，現代日本産業の構造と動態，東京：新日本出版社，2000 年，頁 88-89。

集產業，轉型調整為高科技的知識密集型產業結構，而主要的轉型方式包括以下三點：首先促進日本的產業結構，從資源消費型轉向資源節省型的產業結構，其次透過技術密集型產業的發展，來促進產業結構的升級化，最後則是由政府協助積極拓展對外貿易，來增進日本與國際間的合作。<sup>326</sup>

同時這份由日本通商產業省產業結構審議會，發表的日本產業結構調整方向的報告書，也提出以勞動生產力上升、需求收入的彈性、提高能源的利用率和舒適安全的工作場所等四項指標，作為政府進行產業結構調整，以及優先發展產業的選擇基準，同時並根據上述的產業發展基本原則和結構調整基準，日本政府在 1970 年代中期選擇了以下兩項重點發展的產業領域：首先是以電子計算機、產業機器人、汽車產業、IC 產業、材料科學等為代表的研發集約型產業；其次是以通信設備、辦公機械、數控機床、環保機械及大型建築機械為代表的裝備型產業。<sup>327</sup> 在政府與產業界達成共識之後，日本政府開始動用銀行體系以低利率的方式，來借貸給這些有意轉型發展電子產業及通信設備的日本企業。

其次日本通商產業省為了要達到產業結構調整審議會的目標，便開始展開五項的產業調整政策手段：首先是調整產業方向，其次是標準值的設定，第三是政策誘導措施（主要包括金融、財政稅收的優惠措施以及政府指導兩個方面），第四則是對外貿易優惠的政策措施，最後則是法規的制訂與修訂，例如航空工業振興法、機械電子工業振興法，工業佈局促進法，纖維工業結構改善法、中小企業現代化促進法等等。<sup>328</sup>

從日本通商產業省的這五項產業調整手段，我們可以發現這些調整政策在實施過程中，實是具有以下五點特點：首先重視長期發展方向和制度框架的設計，從 1974 年至 1988 年期間，日本政府長期發展方向的基礎上，每年都根據對各產業的國內需求和進出口等動向進行分析和預測，並依此制定出年度的產業發展總體指南以及各重點產業和各地區的發展指南，之後日本政府也每半年就對民間企業的設備投資計劃與政府政策方向之間的配合性進行分析。

其次在各種誘導政策的手段當中，日本政府除了金融（銀行借貸）和稅收（減稅）等兩個重要手段外，日本政府也特別重視補貼，對於企業的重大技術突破，便以行政手段來進行補貼。第三則是強化日本政府對外的貿易談判，並鼓勵日本企業對外直接投資。第四則是從推動產業結構的調整角度，來加強政府的行政指導作用，特別是對於產業的投資調整問題，例如在日本經濟產業省產業結構審議中，便曾經就造紙產業、石油化學、合成纖維、水泥產業、鋼鐵業等行業，特別成立了設備投資調整的懇談會，來監督這些行業對於產業結構投資的調整。最後則是通過法律手段的約束與獎勵，來加強對企業對產業結構調整的結構性誘因。<sup>329</sup>

接下來本文則是要分析 1980 年代日本通商產業省與對外貿易政策轉變之間的關係。本文主要分析日本的通商產業省審議會如何改變日本的貿易政策，將過去美日小汽車協議由 1860 年代的自主數量設限為主，轉變為 1990 年代藉由市場機能的決定，而美日雙邊的貿易原則，也由過去的雙邊貿易轉向重視多邊貿易主義，而之所以會產生以上轉變，主要原因在於日本政府官僚對政策認知的轉變。<sup>330</sup>

從戰後以來，日本通商產業省一向以限制企業的競爭為其主流政策，日本雖然制訂有獨占禁止法，但是在執行及認定上卻是極為寬鬆，完全由官僚的行政指導來決定，而對於

<sup>326</sup> 吉田三千雄，藤田實，日本産業の構造転換と企業，東京：新日本出版社，2005 年，頁 162-163。

<sup>327</sup> 橋本介三，小林伸生，日本産業の構造変革，大阪：大阪大学出版会，2000 年，頁 42。

<sup>328</sup> 広田秀樹，テイクオフの経済政策—産業国家離陸の経済政策：MITI の戦略産業育成政策，東京：多賀出版，1996 年，頁 212-215。

<sup>329</sup> 鶴田俊正，伊藤元重，日本産業構造論，東京：NTT，2001 年，頁 77。

<sup>330</sup> 甲斐亜弥子，貿易政策と政治経済学，東京：三菱経済研究所，2006 年，頁 32-33。

市場自由化更是不積極，因為自由化將會影響到官僚的政策主導權，舉例來說，日本一向認為汽車產業是基礎產業，絕對不能任由市場機能運作，否則將會破壞市場的秩序，影響政府政策的有效性。

但是在自由化的浪潮下，市場自由化及解除管制，已經逐漸成為西方工業國家的主流，而這波自由化浪潮及美國政府的壓力下，也逐漸影響到日本政府的政策制訂，因此從 1980 年代開始，日本政府也經逐漸對過去傳統產業的限制競爭政策，轉化成自主設限等由政府介入市場機能的貿易政策，而日本這項政策的轉變，最主要是來自於 1994 年日本產業結構審議會的報告書，在這份報告書中，主張日本政府應該加強自由化措施，並加強取締不公平貿易，這是促使日本貿易政策由限制轉向促進競爭的催化劑。<sup>331</sup>

舉例來說，在 1990 年代美日小汽車協議折衝期間，日本政府原本一直堅持配額的制度，以防止美國汽車大量進入日本市場，但是在通產省產業審議會的一份報告書，卻改變日本政府的態度。在這份報告書中，建議日本政府應該要改變干預市場的限制競爭政策，而以促進市場競爭來面對美日之間的貿易問題，同時這份報告書也舉出在 1986 年，美日半導體協定規定美國製半導體在日本的市場占有率必須提高至 20%，這讓日本體驗到一旦設定數額目標，就得經常受制於美國的制裁威脅，進而體認到只有堅守市場機能原則，才是應付美國制裁最有效的武器。通產省審議會的這份報告書，讓日本政策方向有了著力點，也使得日本通產省官僚對政策認知的能力產生了改變，他們傾向由限制競爭主義轉向促進競爭主義，由雙邊貿易政策轉向多邊貿易政策。<sup>332</sup>

從以上對日本政府在 1970 年代的產業轉型，以及 1980 年代貿易政策轉型的分析，我們可以發現在 1970 年代的產業政策轉型當中，日本通產省產業結構調整審議會，基本上還是由官僚體系所主導，因此產業結構調整審議會，才能夠依照國家發展的目標來達到產業轉型的目的。但是到了 1980 年，日本通產省對美國貿易政策的轉變，我們便發現日本以大汽車廠為主體的利益團體，對通產省官員政策的影響越來越大，這些影響力不但透過審議會來影響決策，同時也透過了自民黨派閣議員來施壓，這讓日本在面對汽車配額的政策時，便無法以國家整體對外貿易政策為主軸，來爭取美日貿易貿易關係的最大利益，反而是以日本汽車產業的利益為優先，這讓日後日本與美國貿易關係逐漸惡化，而產生美國國會在 1986 年採取對日本汽車進口的制裁條款。接下來則是要分析日本的勞資關係，也就是日本審議會與勞動基準法的關係。

## 伍、審議會與利益團體的關係：以日本勞基法的修正為例

從戰後以來，日本的失業率一直是所有工業國家當中最底的，日本長期以來能夠維持低失業率，除了日本企業終生雇用制的傳統之外，就是日本的就業結構的特性，在日本男尊女卑的社會傳統中，女性一直是受到就業市場的不平等待遇的，不論她在婚前的學歷有多高，工作的所得有多高，一旦她結婚嫁為人婦之後，通常都會辭去工作專心扮演一個家庭婦女的角色；在另一方面，女性在就業市場上也是處於弱勢的，我們常在日本戲劇上看到日本的辦公室文化，不論這個女性是否為頂頭上司，她都要主動為男性倒茶。因此在日本的就業市場中，不論在剛開始的人員招募，或是就業之後的人事晉升，日本男性與女性之間都是存有差別待遇的。<sup>333</sup>

<sup>331</sup> 利光強，現代貿易政策の經濟分析—不完全競爭、不完備情報、および貿易政策，東京：有斐閣，2000 年，頁 28。

<sup>332</sup> 東力，貿易摩擦のメカニズム：日米貿易政策形成過程の比較研究，東京：万葉舎，1984 年，頁 114-116。

<sup>333</sup> 照井孝保，女性労働問題入門，東京：熊谷印刷出版部，2005 年，頁 55。

而日本政府對於就業市場當中，男性與女性的不平等待遇，總是能夠提出一番說詞，他總是提出基於母性的保護以及女性特有的妊娠機能，所以應該給予女性更多保護機制，包括女性深夜時段的就業禁止等規定，但是在 1980 年開普敦「聯合國婦女十年會議」簽署了廢棄女性歧視條約，表現全面實施對男女雇用平等法制化的決心之後，同時也在日本國內勞方的推波助瀾下，日本政府才開始正視男女工作機會平等的問題。<sup>334</sup>

其實從 1978 年開始，日本勞働大臣的私人諮詢機關——勞働基準法研究會，就已經開始在討論男女工作權平等的議題，他們指出在當時日本勞基法的基準上，男女實質上的平等尚未達成，同時必須要將男女平等的議題及早法制化。而這項報告，引起日本國內勞工團體以及婦女團體的強烈反彈，主要原因便在於勞働省在國際壓力下，想要取消對於婦女的保護規定，比如說女性深夜時段的就業禁止規定或是女性的生理假，勞工團體認為這樣會大幅降低，原本就已經是低水平的日本勞動條件，同時也會對社會將會產生巨大的影響。<sup>335</sup>

由於日本勞働省與勞方、資方之間，對於男女工作權平等的議題產生相當大的歧見，於是勞働省只好將勞動基準法修正的男女雇用平等問題的議論，移到勞働省婦女局下面的「婦女少年問題審議會」來審議，之後該審議會為了要讓社會賢達及學者加入以維持議題的中立性，於是又成立了「男女平等問題的專家會議」。在專家會議經過了將近兩年的討論，男女平等問題的專家會議提出了：考慮到我國女子勞動的現狀，除了妊娠機能基於母性的保護以外，立即廢止所有男女差異的規定未必是一項妥當措施的建議。同時並在 1982 年將這個結論送交婦女少年問題審議會。<sup>336</sup>

在這種種情勢變化之下，日本的（企業）資方終於察覺到事態的重大，特別是個別企業的經營者感受到相當大的危機感。因此從 1983 年開始，日本企業高層開始以日經連（日本經營者團體聯盟的簡稱）為中心，集結反對男女平等法制化的聲浪，同時日經連一方面對外提出反對的聲明，另一方面則與勞働省官員展開台面下的攻防戰，不過由於畏懼社會輿論的結果，日經連也只有表面上公開發表聲明，隨後便轉換為表示不反對的原則。

接下來這項男女平等法案，則是進入婦女少年問題審議會的實質審議，這時勞方與資方對於男女工作平等待遇開始出現不同的看法。在勞方方面，雖然持續主張平等正義，但是卻拒絕重新評估保護的規定，因為男他們認為女平等並非要求女性去配合男性嚴苛的勞動條件，而是要給予男性更好的工作條件；而在資方方面，認為若想要實現男女平等，那麼對現今的女性勞動者的保護規定，就應該有再評估或刪減的必要，換句話說，資方認為以國家經濟及產業發展的觀點來看，男女平等政策是必須建立的，但是必須要讓它在實質上儘量不要發生作用。在勞資雙方對立的情況下，使得婦女少年問題審議會進行的相當不順利。<sup>337</sup>

由於日本的勞資雙方之間，對於男女平等工作權出現不同的看法，而這種歧見一直到 1983 年 12 月婦女少年問題審議會的期中報告時，仍然是沒有任何改變。而為了回應來自國際的壓力，日本政府必須在 1985 年批准簽署廢棄女性歧視條款。因此，日本政府不得不在 1984 年向國會提出男女平等法制化的法案，同時日本政府也接受代表公共利益委員的建議，就目前勞資雙方具有共識的部份先形成一項試案。而當這個試案公佈之後，資方認為這個試案仍然有諸多不周全之處，而且仍有保留對女性的保護規定；而勞方和婦女團體則認為，這試案對於男女平等的距離還很遙遠，同時可能會招致更強烈的差別待遇。因此，

<sup>334</sup> 藤原千賀，武見李子，戰後女性勞働基本文献集，東京：日本図書センター，2006 年，頁 145-146。

<sup>335</sup> 森岡孝二，川人博，これ以上、働けますか？労働時間規制撤廃を考える，東京：岩波書店，2006 年，頁 74。

<sup>336</sup> 藤原千賀，武見李子，戰後女性勞働基本文献集，東京：日本図書センター，2006 年，頁 211-212。

<sup>337</sup> 労働調査会，改正男女雇用機会均等法，東京：労働調査会，2006 年，頁 36。

勞資雙方對日本政府所推出的試案都發出了激烈的批評聲浪。<sup>338</sup>

在面對來自勞資雙方強烈的批評，日本勞働省婦女少年審議會，仍然依據這份試案繼續審議，但是在審議的過程當中，日本勞資雙方委員的主張，仍然就像是平行線一樣沒有交集。例如資方委員認為員工的分發、晉升與人事評鑑有關，政府不應該以男女平等法律來強力干涉；而勞方委員則認為，在新進員工採用的男女平等方面，假若全權交由企業來執行，將會失去保障男女平等的立法原意。由於勞資雙方委員在對於女性保護規定上各執己見，在勞働省面對時間的壓力下，婦女少年審議會於是建議以勞資兩論併記的方式交出了報告書。

在接受婦女少年審議會的報告書後，日本勞働省開始進入法案綱要的制定作業程序，而在1984年4月，將男女平等法案綱要的內容修訂完成，但是仔細審視這項勞働省版本的綱要的內容，我們發現其並非是重新制定獨立的法條，而是以先前試案為基礎來修改條文的方式來進行，因此在人事晉升的禁止差別待遇方面，還有人員招募的男女平等方面，都是交由企業來自我管理；另外關於勞基法中的女性保護規定，還有在試案當中廢除的女性生理假等，這兩個名稱也都被消除了。<sup>339</sup>對於這樣的綱要法案，勞方委員當然是強烈的表達抗議，當時雖然一度提出使用審議的否決權，但是礙於輿論的壓力，只好回應勞働省表達妥協之意的讓步案，而在1984年5月9日對於此案提出申覆。

由以上的分析，我們可以發現男女雇用平等的問題，不論是勞方資方都是以他們各自的立場來改進現有的制度，正是因為勞資雙方的本位主義，才會讓男女工作權平等法，難以產生讓雙方都滿意的結論。但是其實日本社會大眾對於男女平等的價值觀多表認同，而且日本政府也因為簽署了國際廢棄女子歧視條約，而企圖將政策往這方向推行，因此不管是勞方或是資方，其實都無力阻止男女平等法制化這項結果，因此婦女少年審議會的審議，就在勞資雙方各自主張的情形下，而由勞働省官員全權掌控立法的過程。

## 陸、結語

從以上分析，我們發現日本審議會設置的原義是在於透過官僚的行政力量，以及民間利害關係團體間的意見表示，來達成最適合現實社會狀況的立案審查能力，同時節省政策制訂過程中不必要的交易成本，並增加政策制定的穩定性。在1980年之前的審議會，以小而能政府為理念，希望能精簡政府組織，減輕政府財政赤字負擔，同時提出管制鬆綁及地方分權，此一階段審議會行政革新的目標在於確定公部門的行政責任領域，以及釐清官方與民間的責任分擔。但是在1980年之後，自民黨派閥逐漸主導介入審議會的運作，而官僚體系則因為行政制度的膨脹及肥大化，逐漸喪失對審議會的主導權，讓日本審議會逐漸成為派閥以及大企業為代表等利益團體討價還價的場所，這讓日本官僚體系從政策的主導者轉成為政策的妥協者。

<sup>338</sup> 女性労働問題研究会，均等法改正で平等は可能か女性労働研究，東京：女性労働問題研究会（青木書店），2006年，頁15-17。

<sup>339</sup> 藤原千賀，武見李子，戦後女性労働基本文献集，東京：日本図書センター，2006年，頁254-258。

## 第七章 官僚主導下的日本企業運作模式— 交叉持股

本章主要在分析官僚主導下，日本企業的最主要運作模式—交叉持股，日本交叉持股模式主要有三種：首先是在企業的集團內部交叉持股關係，其次是集團與集團之間的外部交叉持股關係，最後則是在企業與銀行之間的交叉持股關係，因此，交叉持股是日本戰後經濟發展模式的最主要特性。本文區分成五個部分：首先第一部分便是要從企業與銀行關係的歷史淵源，來分析日本交叉持股習性的由來，以及其對日本經濟發展的影響；其次是探討日本戰後至今銀行體系的演變，以及今日四大銀行體系的政經背景的分析；第三部分則是從自民黨、官僚體系與經團連之間的互動關係，來探討新日本銀行體系的政治基礎；第四部份則是從金融共生提攜以及企業交叉持股，來分析日本新銀行體系的經濟基礎；最後則是根據以上四節的分析做簡單的結論。

### 壹、交叉持股與戰後日本經濟發展

日本從1998年橋本龍太郎首相開始，拋棄過去以擴大政府支出及調降基本利率的貨幣政策，大幅度對日本金融體制進行結構的改革。日本政府一方面積極引進國外銀行來對國內瀕臨倒閉的銀行進行統合經營，因此，在1998年日本長期信用銀行，便由日本全民負擔三兆五千億日圓，讓渡給美國Ripplewood金融控股集團之後改名為新生銀行，之後在1999年，關西幸福銀行也轉賣給美國W.L.金融控股公司之後改為さわやか銀行。

在另一方面，日本政府也鼓勵不良債權過高的銀行體系進行合併，因此，在1999年9

月日本興業銀行、第一勸業銀行及富士銀行開始合併，並在 2002 年形成為日本最大的みずほ銀行，之後在 1999 年十月，さくら銀行與三井銀行也開始進行合併，並在 2001 年成為三井住友銀行，最後在 2001 年，三和銀行與東海銀行也成功合併成 UFJ 銀行。<sup>340</sup>みずほ銀行、三井住友銀行、UFJ 銀行及 1996 年合併的東京三菱銀行，成為 2000 年之後日本的四大銀行體系。

但是就在日本歷經有史以來最大規模的金融改革，整個國家的金融版圖完全改觀的同時，日本的金融體系應該是進入穩定成長的階段。但是就在 2002 年 6 月，才於該年初完成合併的日本最大銀行—みずほ銀行，卻被日本金融檢查廳的調查發現：みずほ銀行對其若干不良債權隱而不報，同時對存款戶的金融轉帳大規模延遲，引起存戶的集體恐慌；<sup>341</sup>在這之前，由日本政府引進美國 Cerberus 金融控股集團與日本 Orix 集團、Soft bank（網路投資公司）共同承接的日本信用銀行，現在改名為あおぞら銀行，也爆發其最大股東—日本網路投資公司，發現日本政府並未遵循合約，概括承受日本信用銀行的呆帳，使得其蒙受相當大的損失，而醞釀將賣掉其全部百分之四十九的股份，這使得あおぞら銀行的營運受到相當大的影響。<sup>342</sup>

其次再來看看實際的數據，直到 2001 年年底為止，日本四大銀行體系當中有三家銀行的不良債權比例超過 5%，總累積金額仍然高達十五兆日圓；在另外一方面，世界銀行對全球銀行的評比當中，在全部十一個等級當中，日本四大銀行全部被列在第六級與第七級。<sup>343</sup>這些事件與數據，都在反應出日本金融體系的現況，也使我們不得不對 1998 年以來，日本政府一連串金融改革措施的成果抱存著相當懷疑的態度。因此本文不禁要問：日本這幾年來的金融改革措施具有何種特性呢？那麼又為何日本歷經這幾年的金融改革，其一方面引進外資銀行，一方面對體質不良的進行整併，為何日本的改革措施仍然無法避免銀行發生危機與弊案呢？這背後又有何結構性的因素存在呢？這是本文主要的研究目的。

本文主要論點認為：日本雖然歷經四年的金融改革，但是在銀行體系上，各銀行之間仍然維持交叉持股的習性，日本政府只是希望利用引進外資，以及讓體質好的銀行合併壞帳比例高的銀行，以藉此來降低銀行不良債權的比例，但是並未從結構上，來改變過去長久以來銀行之間交叉持股的習性。換句話說，從 1996 年日本進行金融改革以來，我們發現日本的銀行體系規模越來越大，但是壞帳及不良債權的比例並未隨之減少，新合併的銀行仍然是過去舊財閥與地方政經勢力的結合，他們與自民黨及官僚體系的關係，並未隨著政治及經濟改革而有所改變，這是目前日本銀行弊案發生的最主要因素。<sup>344</sup>因此，本文認為要分析目前日本金融體系結構的現狀，就必須要從政治及經濟的層次，來解構日本銀行交叉持股的特性。

所謂的交叉持股（cross-shareholding），簡單而言，是指在商品、資金或服務等方面有往來的企業，其彼此之間相互持有股票，持有股票的雙方立場大致是平等，而雙方相互擁有股權，有時是為了使彼此的交易能順利進行，而支付的一種「禮貌費」，有時則是具有交易關係的企業夥伴，希望藉著相互持股來穩定股東結構，以防止外來的奪取經營權。而通常在企業之間的交叉持股，其目的通常是為了要穩定經營權。<sup>345</sup>

<sup>340</sup> 矢部洋三、古賀義弘、渡邊廣明及飯島正義編，現代日本經濟史年表，東京：東洋經濟評論社，2002 年 4 月，頁 450-452。

<sup>341</sup> 朝日新聞，2002 年 6 月 18 日，版 1-2。

<sup>342</sup> *The Economist*, 2002, July 6-12, pp. 73-74。

<sup>343</sup> 週刊東洋經濟，2001 年 11 月 17 日，頁 58；週刊東洋經濟，2001 年 12 月 22 日，頁 53。

<sup>344</sup> Yoshio Suzuki, *The Japanese Financial System* (New York: Oxford University Press, 1987), pp. 112-115.

<sup>345</sup> 廖大穎，證券市場與股份制度論，台北：元照出版公司，1999 年，頁 2-3。

其次在交叉持股的定義上，有學者將其定義為：「兩個以上的公司，基於特定的目的，互相持有對方所發行之股份，而形成企業法人間相互持股的現象」；另外也有學者認為「相互持股就是指一家公司，存在控股股東的公司持有控股股東，或者是該股東控制鏈中的其他公司的股份」；最後也有學者根據對日本交叉持股現象的觀察，將其定義為：「所謂法人相互持股，是指在戰後日本發達的股權法人化現象的基礎上，法人企業作為穩定的大股東互相持有對方法人企業股票，從而在法人股東間形成了一種長期而穩定的持股關係」。由以上的分析，我們發現這三種定義的基本含義是一致的，都是指企業法人互相進行投資，互相成為對方的投資人而持有權益。<sup>346</sup>

接下來根據公司之間相互持股現象的形態，我們可以將相互持股公司之間的關係劃分為「垂直式的相互持股」和「水準式的相互持股」，所謂垂直式的相互持股，是指在母公司持有子公司股份的同時，子公司也持有母公司的股份，但數額不足以改變母子公司的關係；而水準式的相互持股，是指兩個以上的公司之間相互持有股份，但這些公司之間並無母子公司關係。這種分類突顯出了具有母子公司關係的相互持股現象的重要性。<sup>347</sup>

而公司之間為何會出現交叉持股的關係呢？其實公司之間出現相互持股現象的具體原因很多，但是總體上可以區分為兩種：首先是公司為了獲取財務上的利益而對外投資，只是其投資對象恰是其股東公司（指作為股東的公司）。基於這種原因產生的相互持股，只是公司的一種財務運作行為，而不是一種管理上的戰略行為，其目的只是為了獲取投資報酬或投機利益，所以此種相互持股可以稱之為「財務型交叉持股」。由於財務型交叉持股對於持股公司之外的企業不會產生影響，因此通常法律不會積極去約束它。

其次是公司之間為了獲取管理上的戰略利益，而有意識地相互持股，至於為了何種戰略利益，則因公司內部因素而異。基於這種原因產生的相互持股，會使持股公司之間形成參與控制或合作的關係，成為彼此的利益共同體，並減弱外部力量對公司的影響力，所以此種相互持股可以稱之為「戰略型交叉持股」。<sup>348</sup>由於戰略型交叉持股對於持股公司以外的企業具有影響性，因此，導致不少國家和地區用會使用法律來規制它。

最後則是要分析企業交叉持股的目的。一般來說，企業之間進行交叉持股，通常會具有以下四種目的：首先，公司之間得以藉由交叉持股的機制，來建立公司法人間相互持股的聯盟，實質取得相對多數之股份表決權，這是具有維持公司經營權的安定作用；其次，交叉持股可以使專於本業的經營業者全力投入事業，無須顧慮經營權的問題；第三、公司之間可以藉由交叉持股形成策略聯盟，維持企業間之技術、研究發展或行銷通路等之合作關係，來達到提昇企業的優勢，例如中下游廠商之間的交叉持股，可以達到穩定原料供應及出貨品質；第四、企業之間藉由交叉持股的特殊關係，可以對企業或相互股資公司或子公司等關係企業進行策略聯盟。<sup>349</sup>而在分析交叉持股的意涵以及其與日本戰後經濟發展的關係之後，接下來將要探討交叉持股的政治經濟學。

---

<sup>346</sup> 在此需要說明的是，在非股份公司類型的公司和企業中，投資人的出資是不被稱為“股份”的，因此它們之間和它們與股份公司之間的相互投資不能稱之為“交叉持股”，但其本質是與股份公司之間的交叉持股是一樣的。盧曉光，「試論相互持股現象」，經濟法學，第7期，2001年，頁14-25。

<sup>347</sup> 高超陽、盧世勳，「日本企業與金融體系危機-企業與金融機構交叉持股問題」，中央銀行季刊，1999年，頁79-88。

<sup>348</sup> 許振明，「企業交叉持股與改善之道」<http://w3.tse.com.tw/plan/essay/452/Hsu.htm>（2006年12月1日進入）。

<sup>349</sup> 換言之，交叉持股具有穩定經營層股權的結構，避免市場派或非本業人士介入，掏空企業資金。對經營者來說，相互持股的對方企業也可以算做己方的股東，所以即使自己只持有並不太多的股票，可是結果卻造成多數支配的同樣效果。總而言之，即集團與集團之間持有彼此的股份，以降低資金運用的風險，彼此相輔相成。

## 貳、交叉持股的政治經濟學

### 一、日本交叉持股模式的由來

本節首先將要探討日本交叉持股模式的由來。根據日本的文獻記載，日本早在一九三七年的時候，便擁有所謂的「十大財閥」，這十大財閥包括三井、三菱、住友及安田等現有的四大財閥，以及古河、日本產業、大倉、野村、淺野、中島等六個已經解體的財閥。<sup>350</sup>

而這戰前日本十大財閥都具有相同五項特性：首先，這十大財閥都是緊密的家族企業，企業內主要的資源都掌握在少數人身上，而且彼此擁有血緣關係。第二，日本這十大財閥經營的項目範圍相當廣泛，而且所雇用的員工眾多，並且佔當時日本國民生產毛額相當大的比重。第三、日本這十大財閥旗下通常都有金融業，以方便企業調動資金或進行非法借貸。第四，這日本十大財閥內部相互交叉持股的情形嚴重，以方便企業彼此相互借貸，同時企業財務的透明度低，一旦集團內有企業經營不善，也經常互相牽連。第五，日本這十大財閥通常與政府的關係良好，經常獲准經營政府特許的行業，例如石化重工等產業，同時財閥也會透過政治獻金或是參選等方式，直接或間接介入政治。<sup>351</sup>

之後在經過兩次世界大戰的洗禮，日本原來的十大財閥，再經過一系列的相互合併，便縮減為三井、三菱、住友及安田等四大財閥，其包括在江戶期間就成立的三井及住友商社，明治維新期間崛起的三菱及安田商社，這四大財閥最主要的共通特性便是以金融業為其擴張版圖的終南捷徑，然而這四大財閥的個別規模卻遠超過之前的十大財閥，成為壟斷日本產業的四大財閥，而為了要獲得政府特許的壟斷性產業，這四大財閥與政府之間的關係，主要是透過特殊的「封鎖性家族主義」與「政府保護主義」兩大機制來維持。

根據日本學者新保博的研究，這四大財閥與政府之間的關係是存在著兩種「封鎖的家族主義」及「政府的保護主義」等兩種特色，所謂封鎖的家族主義，是指這四大企業的股權，都是掌控在具有血緣關係的大家族手中，例如三井的中上川家族、三菱的岩崎家族；而政府的保護主義，是指這四大企業都是經營政府特許壟斷的事業，諸如國有礦山、造船、乃至銀行等行業。<sup>352</sup>而在這種講究血緣的家族企業，以及政府刻意性的保護政策下，延伸出日本財閥內部企業之間相互擁有股權、終生僱用制及年功序列型貸金等企業特性。

1945年日本戰敗之後，在美國聯軍總部（GHC）所頒布的「財閥解體法」之下，戰前日本四大財閥便跟隨著瓦解，大財閥下面的不同企業，便成一家家獨立的小公司，而聯軍總部的財閥解體法，對日本大財閥產生兩大影響：首先是大財閥由原本家族掌控制轉變為社長制，但是由於這些公司的社長，仍是由之前大財閥的舊部屬擔任，而這些社長因為過去曾經共事關係的原由，於是便組成定期聚會的「親睦會」與「社長會」，例如在1950年，三井財閥同系各會社的橫向聯繫機構「月曜會」的成立，同時過去三井岩崎家所分裂出各公司的社長，也每個月定期舉行兩次的聚會，其稱之為「伊根會」。<sup>353</sup>這是日本四大財閥，在美國聯軍「財閥解體令」下的變通方式，同時也是日後企業之間交叉持股形式的主要由來。

其次是壟斷行業的轉變。在二次大戰之前，日本這四大財閥的致富之道，都是在政府特許下，承包日本政府的軍事工業，而在戰後這四大財閥，卻由重工業逐漸轉向金融業，

<sup>350</sup> 一般來說，會扣除掉在戰時以發展飛機等相關產業為主軸的中島財閥，而稱為日本「九大財閥」。岡崎哲二，持株会社の歴史，東京：筑摩書房，1999年，頁8-9。

<sup>351</sup> 日本經濟新聞社編，李邦哲譯，日本の企業集團，日本經貿專著選擇叢書86，台北：中國生產力中心，1992年，頁19-21。

<sup>352</sup> 新保博，「財閥私考」，日本經營史講座月報，第3卷第2期，1976年10月，頁1-2。

<sup>353</sup> 三島康雄，「總合商社戰後における研究史」，安岡重明編，日本の財閥，東京：日本經濟新聞報，1976年，頁268-269。

原因便在於日本於 1952 年所頒布的新銀行法當中，規定特許民間企業成立十二家能夠跨區經營的都市銀行，而最後這十二家都市銀行的主要成員背景，都是由過去四大財閥以及戰後新興的地方財閥所組成的，例如名古屋伊藤次郎左衛門家族的愛知銀行，以及兵庫縣伊藤長次郎的三十八銀行等。<sup>354</sup>

而日本政府也極其配合的，在今後的四十年當中，都未允許任何一家都市銀行的設立，同時日本政府也緊縮資本市場，讓企業以銀行體系為主要資金的來源。因此，在 1951 年財閥解體令廢止之後，戰前的日本四大財閥在過去公司的交叉持股的習性，以及政府以銀行為企業主要資金來源的情況下，便很快的能夠恢復戰前的規模。<sup>355</sup>

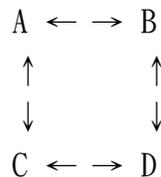
## 二、日本型的交叉持股

在分析日本財閥交叉持股的由來之後，接下來便是要探討日本型的交叉持股模式。從上一節對交叉持股的定義，我們可以就企業結合之形成與交叉持股的樣態，並且依照公司之間的相互投資，所形成企業間相互持股的樣態，我們基本上可以將交叉持股模式，區分為垂直式的交叉持股與水平式的交叉持股，垂直式的交叉持股是指子公司持有母公司的股份而言，是屬於控制從屬關係的母子公司間相互持有股份的各案；而水平式的交叉持股，乃是指非母子公司關係之企業間，所形成之相互持股現象。

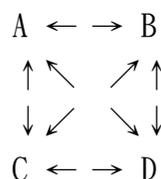
因此，從交叉持股的行進方向與結合企業的數目觀察，我們可以劃分出下列五種不同的交叉持股型態。首先是單純的交叉持股模式，也就是 A、B 兩公司單純的互相持有對方之股份，即  $A \leftarrow \rightarrow B$ 。

其次是直線型的交叉持股模式，也就是 A、B 兩公司相互持股之外，A、C 兩公司間或 B、D 兩公司間，也同時持有對方的股份，而形成直線形的企業間相互交叉持股，即  $C \leftarrow \rightarrow A$  或  $B \leftarrow \rightarrow D$ 。

第三是環狀型的交叉持股，也就是 A、B、C、D 如上述之直線形交叉持股的同時，C、D 兩公司之間也持有對方的股份，所形成環狀封閉式的交叉持股現象，即如下圖：



第四是行列式的交叉持股，也就是 A、B、C、D 如上述之環狀型的交叉持股的同時，A、D 兩公司間與 B、C 兩公司間也相互持有對方之股份，而形成行列矩陣是複雜的交叉持股，即如下圖：



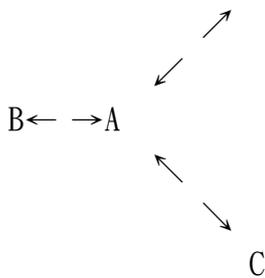
第五是放射狀的交叉持股，也就是以 A 公司為中心，分別單純的與 B、C、D 公司同時相互持有股份，所形成的放射狀交叉持股，即如下圖：<sup>356</sup>

D

<sup>354</sup> 森川正英，「地方財閥」，同前註，頁 156-157。

<sup>355</sup> 日本四大財閥的創始人分別是三菱的岩崎彌太郎、安田的安田善次郎、三井的中上川彥次郎以及住友的吉左衛門。而這四大財閥與戰爭期間以重工業發跡的本田企業、川崎企業及豐田企業有極大的不同，因為四大財閥所涉及的產業更為廣泛，因此戰後十二家都市銀行其實便是戰前四大財閥、新興重工業及地方財閥等三股勢力所形成的。宇田川勝，日本の企業家活動，東京：有斐閣，1999 年，頁 3-14。

<sup>356</sup> 廖大穎，證券市場與股份制度論，台北：元照出版公司，1999 年，頁 4-5。



在分析交叉持股的五種不同型態之後，接下來則是要探討日本戰後的新型交叉持股型態。戰後日本新形態的企業，主要是以交叉持股為主要骨幹，而其交叉持股的型態可以區分成：企業內部交叉持股、企業與銀行的交叉持股以及企業與企業之間的交叉持股等三種。

357

首先，所謂企業內部的交叉持股，是指財閥內部企業之間，彼此相互持有股份，這主要是因應戰後財閥解體，所形成社長制相互聯誼下的產物；其次企業與銀行的交叉持股，則是指財閥內部企業與銀行之間，彼此相互持有股份，以確保企業資金來源的不虞匱乏，這是因應日本戰後護送船艦金融體制所形成的；接下來是企業與企業的交叉持股，則是指財閥與財閥之間的企業，也彼此相互持有股份，以確保企業之間的相對穩定性，這是戰後自民黨一黨優位體制下，四大經濟團體當中，經團連與自民黨綿密政商關係下的產物（請參見圖 7-1）。由此可見，這種相互持股的關係是戰後日本經濟體系的骨幹，同時也具有安定的作用，但是在同一時間，這層層交叉持股的關係，也延伸出政府與銀行綿密的政商關係。

在日本學者宮本光晴「日本型システムの深層：迷走する改革論」這本書中曾經比較日本與美國企業統治的型態，他將其區分為所有者支配與經營者支配，而控制部份則分為外部控制與內部控制，而美國與日本企業同是經營者支配，但是日本是受到內部控制，而美國則是外部控制，<sup>358</sup>所謂內部控制便是企業股份的排他性及政商影響力。

而前大藏官員神原英資，則是比較同是以銀行體系為企業主要資金來源國家的日本與德國的股份構造，其發現在德國方面，個人股權佔 17%，金融機構股權佔 22%，事業法人股權佔 42%，公共部門佔 5%，外國人股權佔 14%；而在日本則是個人股權佔 23%，金融機構股權佔 41%，事業法人股權佔 25%，公共部門佔 1%，外國人股權佔 4%。<sup>359</sup>由此可見，日本企業與銀行關係之密切了。

舉例來說，在 1960 年代，日本四大商社之一的住友商社，其內部企業住友金屬工業、住友化學、住友機械、住友電工、住友金屬礦山及住友輕金屬之間的相互持股情形，我們發現在 1960 年，住友商社內部企業，相互持股比例高達 35.1%，到了 1961 年則降為 33%，之後 1964 年更降為 27.9%（表 7-1）。<sup>360</sup>

其次在企業與銀行關係方面，以 1996 年的三菱商事為例，三菱商事對旗下銀行——三菱銀行及三菱信託，分別持有四百五十五萬六千張及六百八十萬六千四百張股份；但是在另一方面，三菱商事對於其他大企業的三和銀行與勸業銀行，也分別擁有兩百五十萬張及兩百萬張股份（表 7-2）。<sup>361</sup>

最後在財閥與財閥之間相互持股方面，以住友集團旗下的住友金屬工業為例，其對於富士銀行持股，高達五百八十一萬五千餘張，而富士銀行也持有住友金屬工業的股份達一

<sup>357</sup> 鈴木健，日本の企業集團：戦後日本の企業と銀行，東京：大月書局，1993 年 12 月，頁 12-14。

<sup>358</sup> 宮本光晴，日本型システムの深層：迷走する改革論，東京，東洋經濟新報社，1997 年 10 月，頁 83。

<sup>359</sup> 神原英資編，日米歐の經濟、社會システム，東京，東洋經濟新報社，1995 年。

<sup>360</sup> 鈴木健，日本の企業集團：戦後日本の企業と銀行，前掲書，頁 113。

<sup>361</sup> 同前註，頁 122。

百二十四萬張，而住友金屬同時也與三菱造船及伊藤忠商事之間，相互擁有一百一十三萬張及兩百萬張股份。在這種層層相扣的相互持股關係中，形成日本企業之間生命共同體相互協力支援的體系（表 7-3）。

圖 7-1、交叉持股關係圖

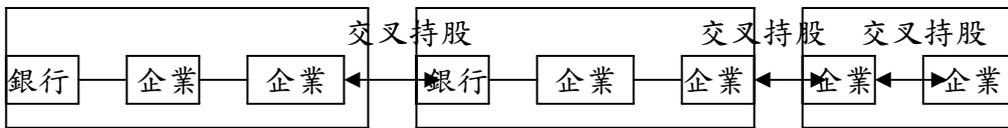


表 7-1、1960 年代住友商事與旗下企業之間的股份關係

%

	1960	1961	1962	1963	1964
住友金屬工業	15	15.3	16.1	12	13.7
住友化學	5.2	4.6	4.4	5.2	4.4
住友機械	4.2	3.9	4.0	2.1	2.8
住友電工	4.3	3.7	4.0	3.3	3.3
住友金屬礦山	3.9	3.3	3.0	2.3	2.1
住友輕金屬	2.5	2.2	2.1	1.9	1.6
合計	35.1	33	33.6	26.8	27.9

資料來源：鈴木健，日本の企業集團：戰後日本の企業と銀行，東京：大月書局，1993 年 12 月，頁 113。

表 7-2、1966 年三菱商事從銀行融資及股份關係的結合

	借入金額（千丹）	商社對銀行持股（張）	銀行對商社持股（張）
東京銀行	162329571	630600	720000
三菱銀行	30924670	4554000	23400000
三和銀行	11212570	2500000	
東海銀行	9713277	1227000	
勸業銀行	9649679	2000000	
三菱信託	6114860	6806400	18573000
富士銀行	6114806	6806400	18573000

資料來源：鈴木健，日本の企業集團：戰後日本の企業と銀行，東京：大月書局，1993 年 12 月，頁 122。

表 7-3、住友金屬工業與其他集團股份關係

	對住友金屬持股數（張）	住友金屬對其持股數（張）
富士銀行	5815469	1240000
日本電氣	5546265	2720000
三菱造船	1134648	1134648

日立造船	787950	787950
伊藤忠商事	2000000	2000000

資料來源：鈴木健，日本の企業集團：戰後日本の企業と銀行，東京：大月書局，1993年12月，頁148。

### 三、銀行交叉持股的政治經濟分析

接下來則是針對日本銀行體系的交叉持股進行政治經濟分析。從以上分析，我們發現日本財閥的內部各企業，不論在資本互通上、營運上及隸屬上，都具有相當緊密的關係，例如日本三菱、三井、住友、第一勸業、芙蓉及三水等六大財團，這些財閥所屬的企業，通常都會經過交叉持股而互相結合在一起。不過日本財閥的另一項特色，便在於所謂「主要來往銀行」(main bank)成為財閥內部各企業的股東，同時也是各企業之間資金的主要供給者。日本主要銀行體系透過房地產為擔保品，給予財閥內部的企業融資，因此各財閥企業及主要銀行之間便形成一個網狀的資本結構。除此之外，各財閥也會藉著所謂「經理會」的水平運作，形成非正式的聯合壟斷，例如全曜會、月曜會、芙蓉會、三水會等，根據日本公平交易委員會的調查，在1994年，日本各大企業集團內部，平均交叉持股的比例為22.2%。<sup>362</sup>

而日本除了擁有水平式交叉持股的財閥之外，新興產業也會透過衛星企業之間來形成垂直的整合，形成母子公司的企業集團，例如鋼鐵、汽車、家電及電子等行業。而這些新興企業集團內部的企業，也會透過相互交叉持股，形成鞏固的資本結構；同樣這些新興財閥也有核心銀行做為主要銀行，這對於日本企業與銀行之間的關係產生不良的影響。舉例來說，在1997年亞洲金融風暴發生的時候，日本集團企業的財務危機拖累了銀行體系，讓日本銀行的壞帳高達七十餘兆日元，再加上當時日本房地產不景氣，銀行不能處置抵押品，這對於銀行體系更是雪上加霜。<sup>363</sup>

然而企業與銀行之間的交叉持股，對於1990年之後日本的經濟發展，已經產生了不良的影響，但是多數的日本公司仍然反對改變現行企業集團的組織形態，尤其是主要銀行制度，因此，雖然日本已經通過控股公司制度，然而多數日本上市公司，仍然不願採用此種美國式之企業集團制度，這與日本企業集團和其主要銀行及母子公司式的關係企業制度是具有密切的關係。

接下來便是要分析這種企業、銀行之間相互持股的關係，是具有何種政治及經濟層次的意涵？日本經濟學者鈴木淑夫，在日本の金融政策這本書中，認為日本政府在過去為了要促進經濟的快速發展，因此，在銀行體系中，拓展出橫向相互持股式的護送船艦體制，在縱向上為了便於監督管理，便設計出專業分工及限制競爭的銀行體系；<sup>364</sup>美國學者Michael Gerlach，則認為日本銀行與企業之間的交叉持股，不但讓企業進一步依賴銀行體系，為其主要資金的來源，更讓財閥與財閥旗下的銀行透過相互持股，使得銀行體系之間取得相互監督及保障的體制。<sup>365</sup>

因此，由以上兩位學者的看法，我們茲可將日本銀行之間的交叉持股，區分成政商關係與銀行性質兩個面向，在政商關係上，可以劃分成政商關係強與政商關係弱，在銀行性質上，則可以劃分成都市銀行與地方銀行，由此兩種不同的面向，交互形成四種不同形式

<sup>362</sup> 岡崎哲二，持株会社の歴史，東京：筑摩書房，1999年，頁12。

<sup>363</sup> Yoshio Suzuki, *The Japanese Financial System* (New York: Oxford University Press, 1987), pp. 108-110.

<sup>364</sup> 鈴木淑夫，日本の金融政策，東京：岩波書局，1999年，頁150-152。

<sup>365</sup> Michael L. Gerlach, *Alliance Capitalism: The Social Organization of Japanese Business* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1992), pp. 70-71。

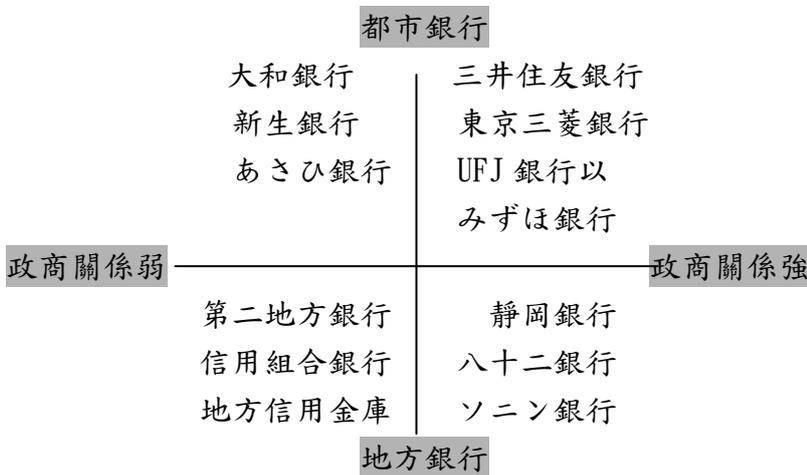
的銀行體系：第一種是屬於都市銀行，而且與政府關係密切的銀行體系，例如由戰前財閥所創建的十二間都市銀行，目前已整併成三井住友銀行、東京三菱銀行、UFJ 銀行以及みずほ銀行，這四大銀行也是目前日本最大的銀行體系。

第二種同樣也是屬於都市銀行，但是卻與政府關係並不密切的銀行體系，例如由外資佔多數股份的大和銀行、あさひ銀行與新生銀行，這種都市銀行體系的形成，與戰前財閥所經營的都市銀行並不相同，其主要是日本政府，在西方國家金融自由化壓力下，開放外資進駐所設立的銀行。

第三種是屬於地方性銀行，但是卻與政府關係密切的銀行體系，例如靜岡銀行、八十二銀行及ソニン銀行，它們在過去是屬於地區性的銀行，但透過其與自民黨派閥密切的政商關係，在最近這幾家銀行，已經逐漸能夠跨區設立分行。

最後一種則同樣是地方性銀行，但同時與政府關係不密切的銀行體系，這種銀行的數量最多，例如地方信用組合銀行、地方信用金庫及第二地方銀行等（請參見圖 7-2）。而本文主要分析的銀行體系，便是屬於第一類型的四大銀行體系，因為其不但規模最大，與日本財閥及政界的關係最深厚，同時對日本經濟發展影響的程度也比較深遠。

圖 7-2、銀行交叉持股的政治經濟面向



資料來源：作者自行繪製

### 參、日本銀行體系的演變及四大銀行體系的背景分析

在了解日本銀行體系交叉持股的歷史淵源及特性之後，接下來便是要以戰後日本十二間都市銀行為主體，來分析其從二次戰後至 1990 年代期間交叉持股型態的轉變，同時也要對目前所形成日本四大銀行體系做背景的分析。

#### 一、日本銀行體系的演變

日本在二次戰後所建立的銀行體系稱之為「主要銀行體系」(main bank system)<sup>366</sup>，其是具有以下兩種意涵：首先是企業以銀行體系為主要資金來源，同時政府與銀行關係密切，因此銀行體系實是具有信用分配 (credit allocation) 的作用；其次是為了擔負起「護送船艦」(Envoy Fleeting) 的任務，因此，日本銀行體系是採取專業分工的銀行體系，它主要可以區分為全國性的都市銀行、專門負責長期貸款的長期信用銀行、外匯專業銀行、中

<sup>366</sup> 有關日本主要銀行體系的論述請參閱 Masahiko Aoki, and Hugh Patrick eds., *The Japanese Main Bank System: Its Relevance for Developing and Transforming Economies* (New York: Oxford University Press, 1994).

小企業融資的相互銀行、區域性的信用金庫以及政府經營的郵政儲金體系。<sup>367</sup>在這些金融機構當中，都市銀行是扮演最主要的角色，因為其擔負起供應企業資金的主要來源。因此，以下將以都市銀行作為主要的分析對象。

日本戰後建立的都市銀行有十二家，依照其成立年代分別依次是三井銀行（1876）、住友銀行（1895）、第一銀行（1896）、日本勸業銀行（1897）、日本興業銀行（1902）、三菱銀行（1919）、富士銀行（1923）、三和銀行（1933）、神戶銀行（1936）、東海銀行（1941）、東京銀行（1946）及太陽銀行（1968），在這其中二次大戰後才設立的銀行，只有太陽銀行及東京銀行兩家，其餘十家全是在二次大戰之前便存在著。<sup>368</sup>

另外在這十二家都市銀行當中，隸屬於戰前四大財閥的有：三井集團的三井銀行、住友集團的住友銀行、三菱集團的三菱銀行及安田集團的富士銀行；另外兩次大戰之間崛起的財閥有：第一集團的第一銀行及三和集團的三和銀行；最後屬於地方性的財閥，則有東海銀行、東京銀行、神戶銀行及太陽銀行，另外尚還包括日本政府在戰前為了因應海外殖民地擴張，所設立的日本興業銀行及日本勸業銀行。

戰後日本這十二家都市銀行體系，在1968年期間就已經形成了，從此之後，日本政府從未核准設立任何一家都市銀行，但在三年之後，也就是1971年，日本卻出現第一波的銀行合併，在當年隸屬第一集團的第一銀行，與官方色彩濃厚的日本勸業銀行，首先合併成第一勸業銀行；兩年之後在1973年，剛成立的太陽銀行，與另外一家同屬於地方性財閥的神戶銀行，合併成太陽神戶銀行，這使得日本都市銀行從原本的十二家減少成十家。

這是早期日本銀行合併的過程，而這波日本銀行的合併，主要是官股銀行與財閥銀行的結合，以及地方性財閥銀行的結合，這純粹是日本政府追求銀行體系規模強大下的產物，與銀行經營的情況好壞並無直接的關係，之後日本的銀行體系，便隨著日本政經體制的穩定發展一直沒有出現任何的變動，一直到1990年日本泡沫經濟破滅之後，才有第二波銀行合併的出現。<sup>369</sup>

之後到了1986年至1990年期間，日本在日圓急遽升值的情況下，出現史無前例的泡沫經濟，在泡沫經濟期間，日本房地產及股票價格急遽攀升，於是企業便利用價值節節升高的房地產及股票，向銀行質押借貸到鉅額的金錢，之後再投入獲利率高的房地產及股票市場。但是在1991年泡沫經濟破滅之後，企業之前向銀行質押的標的物價格卻大幅下滑，於是許多企業在付不出鉅額利息的情況下，便直接讓質押品被銀行拍賣，但是由於質押品的價格，只剩下過去的五分之一不到，這讓日本銀行體系承受大量的不良債權。<sup>370</sup>於是在銀行不良債權急遽升高的情況下，1990年之後，日本便出現第二波銀行合併，在當年太陽神戶銀行與三井集團屬下的三井銀行，合併成為太陽神戶三井銀行，1992年之後因為名稱太長的緣故又改為さくら銀行。

接下來到了1992年至1996年期間，日本政府開始對泡沫經濟所遺留下來的經濟難題進行政策的處方，但在這個時期，日本政府只是仍然傳承過去帶領日本渡過1970年代經濟危機的擴大政府支出的處方，而並未大規模對銀行不良債權進行處理，也沒有進行政經結構上的改造。<sup>371</sup>因此在這五年期間，日本政府雖然前後實施十三次的刺激景氣對策，同時

<sup>367</sup> Raymond W. Goldsmith, *The Financial Development of Japan, 1968-1977* (New Haven: Yale University Press, 1983), pp. 160-164.

<sup>368</sup> 矢部洋三，古賀義弘，渡邊廣明，飯島正義編著，現代日本經濟史年表，東京：日本經濟評論社，2002年，頁153-154。

<sup>369</sup> 澤本一穗，日本金融年表：明治元年治平成四年，東京：日本銀行金融研究所，1993年，頁432-436。

<sup>370</sup> 勝又壽良，戰後五十年の日本經濟：金融、財政、產業、獨禁政策と財界、官僚の功罪，東京：東洋經濟新報社，1995年，頁210-214。

<sup>371</sup> William Grimes, *Unmaking the Japanese Miracle: Macroeconomic Politics, 1985-2000* (Ithaca: Cornell University Press, 2001), pp. 11-13.

也讓銀行基本利率調降至接近於零，但是日本經濟仍然沒有起色。於是在 1996 年之後，日本首相橋本龍太郎便改弦易轍開始進行金融改革 (big bang)，其中最重要的一環便是進行銀行體系的合併，於是日本都市銀行便進入第三波的合併期。<sup>372</sup>

例如在 1996 年，由地方財閥設立的東京銀行，與舊四大財閥三菱集團所屬的三菱銀行，合併成為東京三菱銀行，成為當時日本規模最大的銀行；之後在 2001 年，さくら銀行與舊財閥住友集團的住友銀行，合併成為三井住友銀行，這讓三井住友銀行規模超越東京三菱銀行，成為日本最大銀行；接下來在 2002 年，三和集團所屬的三和銀行，與名古屋地方財閥所設立的東海銀行，合併成為 UFJ 銀行，這讓它的規模又超越三井住友銀行成為日本最大的銀行，但是緊接著就在同年 4 月，第一勸業銀行與富士銀行及日本興業銀行合併成みずほ銀行，其規模又超越 UFJ 銀行，使得みずほ銀行成為現今日本最大的銀行。<sup>373</sup>

此外日本金融改革措施，也包括廢除禁止新設立都市銀行的條款，因此許多新的都市銀行也紛紛出現，例如新生銀行、大和銀行及あさひ銀行，但是其規模並無法與過去四大銀行體系相比。因此，目前日本都市銀行體系實是由みずほ銀行、UFJ 銀行、三井住友銀行及東京三菱銀行四家鼎立的情況 (圖 7-3)。<sup>374</sup>

從以上 1990 年代，日本銀行體系合併的過程，我們發現其是具有以下三點特性：

首先在日本政府的既定方針下，日本銀行的合併政策，是在追求規模的最大化，而非在降低不良債權。根據金融ビジネス的分析，在全球主要銀行體系當中，而合併之後のみずほ銀行及三井住友銀行的總資產，分別高達一百六十兆及一百一十九兆日圓，遠高於美國花旗銀行的九十八兆日圓，以及德國的德意志銀行一百零一兆日圓；但是在當期業務純益方面，花旗銀行則高達一兆六千億日圓，德意志銀行也有四千九百億日圓，但是日本みずほ銀行及三井住友銀行，卻分別只有兩千兩百億日圓及一千三百億日圓，而東京三菱銀行更是虧損了一千兩百億日圓。<sup>375</sup>

其次在 1990 年代日本政府的金融改革政策下，日本銀行體系變成舊財閥與地方財閥政經勢力的結合。在過去日本幾乎所有的都市銀行，皆是掌握在戰前四大財閥的手中，而且日本政府也不允許新的都市銀行的設立、但是在 1980 年代金融自由化的壓力下，日本政府逐步開放銀行跨區經營 (等於是變相的都市銀行)，這讓許多原本是地方財閥所設立的銀行，轉變成為全國性的大銀行，例如在 1991 年，由埼玉銀行及協和銀行兩家，合併而成的あさひ銀行，以及由大阪野村銀行所擴增的大和銀行，而目前日本的四大銀行體系，更是由大財閥及地方財閥結合的最佳例證。<sup>376</sup>

最後在日本政府以提高銀行競爭力的前提下，不斷地擴大現有銀行體系的規模，結果造成新近合併的都市銀行規模，與舊有的銀行相差越來越懸殊。舉例來說，みずほ銀行及三井住友銀行現有職員人數，分別高達四萬兩千人及三萬四千人，但是反觀日本大和銀行卻只有八千七百人，<sup>377</sup>這使得日本政府不得不將所有的經濟資源，皆集中在這四大銀行體系中，而大企業的主要資金來源，自然也以這四大銀行體系為主體。

從以上分析，我們發現在經過日本政府十年來的金融改革政策，卻形成一個規模龐大，

<sup>372</sup> Henry Lawrence, *Money Rules: The New Politics of Finance in Britain and Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 2001), pp.180-183.

<sup>373</sup> 日本經濟新聞，2002 年 4 月 8 日，版 1。

<sup>374</sup> 從 2005 年開始，東京三菱銀行與 UFJ 銀行，合併成為東京三菱 UFJ 銀行，現在日本銀行體系便成為みずほ銀行、三井住友銀行及東京三菱 UFJ 銀行三家鼎立的情況。

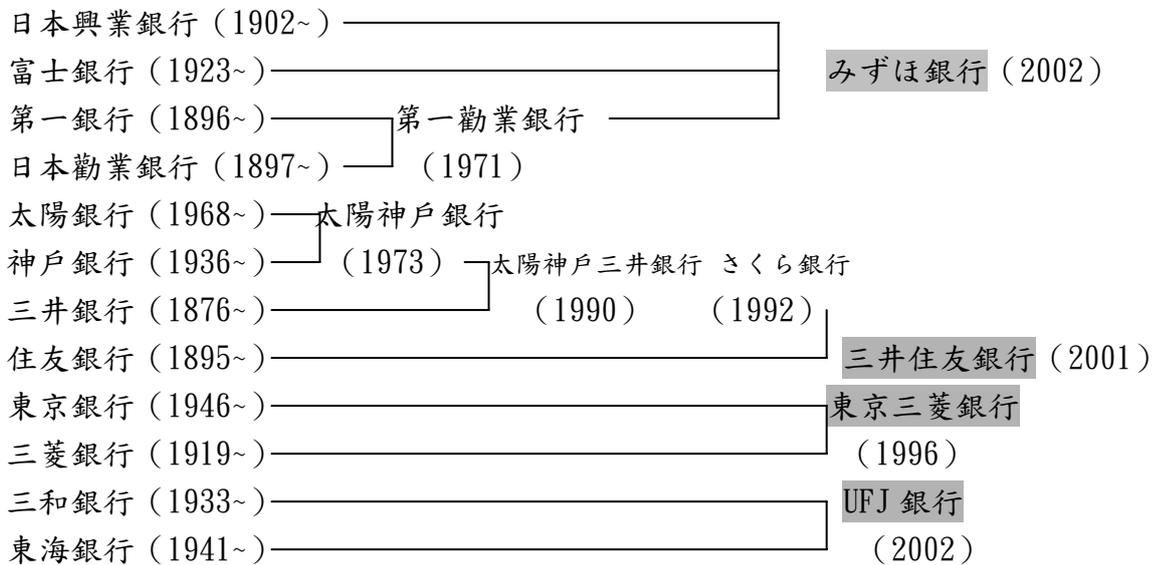
<sup>375</sup> 「最大の問題はは資産効率の低さだ」，金融ビジネス，2001 年 9 月，頁 33。

<sup>376</sup> 「腐った巨木」，政界，2002 年 5 月，第 6 號，頁 28-30；千田純一、岡正生、藤原英郎，日本の金融システム：新たな課題と求められる姿，東京：中央經濟社，2001，頁 12-14。

<sup>377</sup> 金融ビジネス，2002 年 7 月，頁 17；鹿野嘉昭，日本の銀行と金融組織，東京：東洋經濟新報社，1994 年，頁 15-19。

但卻是以低獲利率，以及與財閥之間關係密切的日本四大銀行體系。因此在下一節，便就以みずほ銀行、UFJ 銀行、三井住友銀行及東京三菱銀行，這四大銀行體系的政經背景來加以分析。

圖 7-3、二次戰後日本都市銀行合併過程 (1945-2002)



## 二、四大銀行體系的背景分析及現況

正如前一節所述，在目前日本九家都市銀行當中，<sup>378</sup>規模最大的有四家銀行體系，期分別為みずほ銀行、三井住友銀行、東京三菱銀行及 UFJ 銀行，以下將分別就這四大銀行體系的政經背景以及目前的現狀來加以分析。

### 1、みずほ銀行集團

みずほ銀行集團成立於 2002 年 4 月，是由第一勸業銀行、富士銀行及日本興業銀行等三家銀行所組成的，其國內外分店有六百零四家，從業人數高達三萬兩千零六十八人，存款總額高達八十五兆六千零六十二億日圓，是目前日本規模最大的銀行體系。<sup>379</sup>因此要分析みずほ銀行集團，便是要從第一勸業銀行體系、富士銀行體系及日本興業銀行體系等三大系統來進行。

みずほ銀行集團目前在銀行方面，有みずほ銀行及みずほコンボレント銀行，在證券業方面，則包括みずほ證券及みずほインベスタンス證券，在信託銀行方面，則有みずほ信託銀行，在保險業方面，則其主要提攜的公司有安田生命、富國生命、第一生命及朝日生命。其次在富士銀行系統方面，其在營建方面，有丸紅會社及大成建設，在鐵道方面，則有東武鐵道及京濱急行鐵道，在電機方面，則有日本鋼管、日產自動車、昭和電工及日

<sup>378</sup> 這九家都市銀行除了みずほ銀行、三井住友銀行、東京三菱銀行及 UFJ 銀行等四大銀行體系之外，尚包括大和銀行、あさひ銀行、みずほコンボレント銀行、新生銀行及あおぞら銀行，其中大和銀行是一九一八年大阪野村銀行之後，在一九九一年再與琦玉銀行及協和銀行合併，目前是日本第五大銀行體系。新生銀行是一九九八年十月日本長期信用銀行發生金融危機，當時其不良債權高達四百三十億日圓，因此日本政府引進外資所設立的，其主要的股東包括美國 GEC 銀行、德國德意志銀行及英國 ABN 銀行。清水正秋，日本業界系列地圖，東京：かんき出版社，2002 年，頁 28。

<sup>379</sup> 田村秀男，リアルな動きがわかる金融業界 (2002 年版)，東京：日經事業出版社，2002 年，頁 167。

立製作所。

接下來在興業銀行系統方面，其在營建方面有青木建設，在航空方面有日本航空，在電機方面，則有京成電鐵、新日本製鐵及新日鐵化學；最後在第一勸業系統方面，在營建方面，則包括伊藤忠商事、富士通、日商岩井及清水建設，在電機方面，則有いすゞ自動車、川崎汽船、古河電氣工業、神戶製鋼所及川崎製鐵，在百貨業方面，則有資生堂及西武百貨等。<sup>380</sup>

## 2、三井住友銀行集團

三井住友銀行集團是在 2001 年 4 月成立，它是由三井銀行及太陽神戶銀行等兩家銀行所組成的，其在國內外的分店有五百九十八家，從業人數高達兩萬六千八百零二人，存款總額高達七十一兆六千四百八十億日圓，是目前日本規模第二大的銀行體系。<sup>381</sup>因此要分析三井住友銀行集團，便必須要從三井銀行體系及太陽神戶銀行體系等兩大系統來進行。

三井住友銀行集團，在信託銀行方面，有三井アヤト信託銀行、中央三井信託銀行及住友信託銀行，在產險方面，則有三井住友海上火災，在主要提攜的保險公司方面有三井生命及住友生命；其次在三井系統方面，在營建方面，有三井不動產、三井物產及三井建設，在重工方面，包括商船三井、三井造船及東芝，在電機方面則，有三井金屬、三機工業及日本製鋼所；最後在住友系統方面，在營建方面，則有住友不動產、住友商事及住友建設，在電機方面，則有松下電器產業、NEC 及住友電氣工業，在重工方面，則有住友金屬工業、住友重機械工業及住友化學工業等產業。<sup>382</sup>

## 3、東京三菱銀行集團

東京三菱銀行是在 2001 年 4 月成立，它是由三菱銀行與東京銀行等兩家銀行所組成的，其國內外的分店有三百二十三家，從業人數達一萬六千五百五十六人，存款總額高達五十一兆二千八百五十三億日圓，是日本目前第四大的銀行體系。<sup>383</sup>因此要分析東京三菱銀行集團，便必須要從三菱銀行體系與東京銀行體系等兩大系統來進行。

東京三菱銀行集團，在信託銀行方面，有三菱信託銀行，在證券方面，則有三菱證券，而保險方面，最有名的是東京海上火災及共榮火災，其主要提攜的保險公司，則有明治生命及安田生命。在集團體系方面，東京銀行體系幾乎全部被三菱集團所合併，因此其主要子公司皆為三菱集團所有，在重工方面，則有三菱重工業、東洋製作所及三菱自動車工業，在商事方面，則包含三菱商事、三菱液化及宇宙通信，在營建方面，則有三菱建設及三菱地所，在電機方面，則包括三菱電機、三菱化學、三菱製鋼及新日本石油等產業。<sup>384</sup>

## 4、UFJ 銀行集團

UFJ 銀行是在 2002 年 1 月成立的，其是由東海銀行與三和銀行所組成的，其國內外分店有五百三十九家，從業人數達兩萬兩千人，存款總額高達五十七兆一千五百九十八億日圓，是目前日本第三大的銀行體系。<sup>385</sup>因此要分析 UFJ 銀行，就必須要從東海銀行體系與三和銀行體系等兩大系統來進行。

UFJ 銀行集團，在信託銀行方面，有 UFJ 信託銀行及日本マスタートラスト信託銀行，

<sup>380</sup> 業界地圖か一目でわかる本，東京：三笠書局，2002 年，頁 8。

<sup>381</sup> 田村秀男，リアルな動きがわかる金融業界（2002 年版），同前註，頁 170。

<sup>382</sup> 業界地圖か一目でわかる本，東京：三笠書局，同前註，頁 7。

<sup>383</sup> 田村秀男，リアルな動きがわかる金融業界（2002 年版），同前註，頁 167。

<sup>384</sup> 業界地圖か一目でわかる本，東京：三笠書局，同前註，頁 6。

<sup>385</sup> 田村秀男，リアルな動きがわかる金融業界（2002 年版），同前註，頁 166-167。

在證券業方面，則包括 UFJ つばさつばさ證券及カブドコム證券，在區域銀行，則有東京銀行、泉州銀行、岐阜銀行及大正銀行，在保險業方面，其主要提攜的公司有日本生命、大同生命及太陽生命。

其次在三和銀行系統方面，其在營建業方面，有大林組、錢高組及宇部興產，在鐵道方面有阪急鐵道，在百貨業方面有高島屋百貨，在製藥方面，則有田邊製藥及藤澤藥品工業，在電機業方面，有日立金屬、日立造船、中山製鋼所及積水化學工業；最後在東海銀行系統方面，在鐵道方面，則有 JR 東海鐵道及名古屋鐵道，在汽車方面則有トヨタ自動車。

386

在分析這四大銀行體系的主要子公司及體系脈絡之後，接下來便是要了解這四大銀行體系現今的營運情況。根據世界銀行的一項調查，在 2001 年日本銀行與世界其他工業國家主要的評比上，世界銀行在這項調查中，將銀行等級區分成十一個等級，結果日本銀行當中，只有地方銀行——靜岡銀行被列入第四等級 A+，另外被列入第五等級 A，尚有同屬地方銀行的七十七銀行及八十二銀行。

而都市銀行表現最好的是東京三菱銀行，其被列入在第六級 A-，其他依次為三和銀行、第一勸業銀行、日本興業銀行、富士銀行、三井住友銀行（第七級 BBB+），あさひ銀行（第八級 BBB），新生銀行（第九級 BBB-），大和銀行（第十級 BB+），あおぞら銀行（第十一級 BB）（請參見表 7-4）。<sup>387</sup>

而在營運狀況方面，根據東洋經濟週刊在 2001 年 7 月底的統計，みずほ銀行業務純益，有五千四百三十八億日圓，不良債權的處理額為八千六百一十六億日圓，因此，目前みずほ銀行的不良債權額，仍高達五兆五千七百七十九億日圓，佔所有不良債權比例的 5.7%；其次三菱住友銀行業務純益，有五千一百五十八億日圓，不良債權的處理額有三千零五十四億日圓，所以三菱住友銀行目前的不良債權額，仍高達三兆三千兩百六十八億日圓，佔所有不良債權比例的 4.9%。

接下來三菱東京銀行的業務純益有三千零九十九億日圓，不良債權的處理額有二千六百九十億日圓，但是目前三菱東京銀行的不良債權額，仍高達四兆五千零五十五億日圓，佔所有不良債權比例的 9%；最後 UFJ 銀行的業務純益有四千九百一十七億日圓，不良債權的處理額二千五百一十四億日圓，目前 UFJ 銀行的不良債權額，仍然高達二兆八千九百九十一億日圓，佔所有不良債權比例的 5.1%（請參見表 7-5）。<sup>388</sup>

那麼為何在歷經 1990 年代日本政府長達十年的金融改革，而日本四大銀行體系的營運狀況與不良債權卻仍然高築呢？本文認為這就必須要從這四大銀行體系背後的政治與經濟網絡來加以分析。

表 7-4、2001 年世界銀行對日本銀行與他國銀行的評比

評比等級 (A)	國家名稱	評比等級 (B)	國家名稱
AA+	瑞士 UBS 銀行	BBB+	三和銀行、第一勸業銀行、日本興業銀行、富士銀行、三井住友銀行
AA	德意志銀行	BBB	あさひ銀行、住友信託
AA-	法國 BNP 銀行	BBB-	新生銀行

<sup>386</sup> 業界地圖か一目でわかる本，東京：三笠書局，同前註，頁 9。

<sup>387</sup> 週刊東洋經濟，2001 年 11 月 17 日，頁 58。

<sup>388</sup> 週刊東洋經濟，2001 年 12 月 22 日，頁 53。

A+	静岡銀行	BB+	大和銀行、三井信託
A	七十七銀行、八十二銀行	BB	あおぞら銀行
A-	東京三菱銀行、ソニ銀行		

※陰影部份為日本四大銀行體系

資料來源：週刊東洋經濟，2001年11月17日，頁58。

表 7-5、2001 年 7 月日本主要銀行的營運狀況（億丹）

%

	業務純益	不良債權處理額	不良債權額	不良債權比例
みずほ銀行	5438	8616	55779	5.7%
三井住友銀行	5158	3054	33268	4.9%
三菱東京銀行	3099	2690	45055	9.0%
UFJ 銀行	4917	2514	28991	5.1%

資料來源：週刊東洋經濟，2001年12月22日，頁53。

#### 肆、日本四大銀行體系的政治分析

在第二節的圖 7-2「銀行交叉持股的政治經濟面向」，我們可以知道日本四大銀行體系，在政治層次，是屬於政商關係較強的銀行，而在過去日本經濟發展的過程中，企業是極度依賴銀行體系資金的供給，因此，銀行體系所扮演的便是政府護送船艦的角色；另一方面在日本經濟結構下，一家銀行通常會與一家或多家大企業，形成交叉持股的互保政策，這提供銀行體系成為最不易受外界影響的保護層，而提供銀行體系過度保護政策的，便是自民黨派閥以及大藏省官僚，而這項政策一直延續到 1990 年代的政經改革，才出現急遽的變化。

其次根據日本學者宮本光晴，提到 1990 年代日本政經體制最大的轉變，便是企業與銀行擁護階層的消失，而其主要的擁護階層是來自政界、官界及財界，也就是指自民黨、官僚與銀行體系的護航體系。<sup>389</sup>但是我們發現 1990 年之後，擁護階層的消失，只是代表銀行來自政府的保護層消失了，日本政府仍然可以對銀行體系進行合併與改革，因此銀行體系與企業之間，緊密互動與結合的關係，仍然是存在的。

例如日本學者中谷巖，在「日本經濟の歴史的轉換」這本書當中，強調日本業者團體在由豐田章一郎所率領的經團連等既得利益，以及其所影響的族議員，對日本政府在 1990 年之後，所實施的管制緩和進行一連串的抵抗，其所要求規制撤廢及市場開放感受到強大的壓力，他將這種關係稱之為「緊密官民關係的經濟學」，<sup>390</sup>因為這些企業團體，在過去對政府的行政指導及國會議員的動員，都具有相當大的影響力。因此以下將以四大銀行體系，與自民黨派閥、官僚及經團連之間的互動關係來加以分析。

**自民黨派閥與官僚：**在過去自民黨派閥與日本官僚體系兩個行為者當中，與利益團體接觸較為頻繁的是自民黨派閥，而官僚體系與利益團體接觸的機會則比較低。根據日本學者村松岐夫在「戰後日本の官僚制」中，將日本省廳別與外界利益團體接觸量來加以分析，

<sup>389</sup> 宮本光晴，日本型システムの深層：迷走する改革論，同前註，頁 121-135。

<sup>390</sup> 中谷巖，日本經濟の歴史轉換，東京：東洋經濟新聞社，1996 年 4 月，頁 43。

他發現與利益團體接觸最頻繁的，是農林水產省、建設省與勞動省，而與外界接觸量最低的，便是經濟企劃廳、大藏省與通產省，<sup>391</sup>而這三個省廳便是掌管日本銀行業務的最主要單位。

因此，日本官僚體系在決策的制定上是具有相當大的影響力，而以四大銀行體系為主體的利益團體，便是以自民黨派閥為管道，而在過去自民黨政調會是政府決策的中心，任何政策必須先由政調會中的派閥領袖協議，之後才送到國會審議，而日本官僚與自民黨之間人才的流通與空降，讓利益團體獲得影響政府決策的最佳管道。<sup>392</sup>

而 1993 年之後，自民黨下台（雖然自民黨於 1996 年重拾政權，但已經無法單獨執政而必須與他黨組成聯合政府，讓自民黨的政治影響力下降）使得日本政治體制產生巨大的轉變，在過去由自民黨派閥主導，轉變為政治世襲官僚出身議員掌控國會。以表 7-6 為例，在 2000 年日本眾議院選舉當中，政治世襲候選人一百五十二人中當選人達一百一十人，當選率為 72%；而官僚出身候選人中一百零九人當選八十六人，當選率也有 72%，相對於新候選人當選率則只有 12%。<sup>393</sup>

在這種政治環境的改變下，日本政府便積極進行金融自由化，開放新都市銀行的設立，以及引進外國銀行到日本設立銀行，並一方面要求舊銀行體系進行合併，以全面解除對銀行體系的保護傘。因此這四大銀行團體，一方面在內部進行結構的重併與調整（這一部份將在下一節分析），另一方面則是直接透過政黨及個人的政治獻金，來維護其本身的經濟利益。

舉例來說，在 2000 年日本國會選舉中，自民黨各派閥的政治獻金，總額便高達 26 億 3230 萬圓，相對於民主黨及自由黨，分別只有 3 億 5220 萬圓及 3 億 3740 萬日圓；另外自民黨來自企業的政治獻金比例高達 40%，而民主黨則只有 3%（請參見表 7-7）。<sup>394</sup>由此可見，日本四大銀行體系支持自民黨的比例是比較高的，而其透過主要中介的團體便是經團連。

表 7-6、2000 年眾議院候選人出身背景分析表

	政治世襲候選人	官僚出身候選人	地方議員候選人	新候選人
候選人數	152	109	304	868
當選人數	110	86	128	106
當選率	72%	72%	42%	12%

資料來源：柘添要一，政治ニユスがわかる本，東京：池田書局，2002 年，頁 155。

表 7-7、日本政界有力者主要政治獻金來源（2000 年）

單位：圓

氏名	收入	企業獻金比例
加藤紘一（自民黨加藤派）	6 億 2810 萬圓	18%
山崎拓（自民黨橋本派）	6 億 2120 萬圓	12%
龜井靜香（自民黨龜井派）	4 億 9240 萬圓	46%

<sup>391</sup> 村松岐夫，戰後日本の官僚制，東京：東洋經濟新報社，1988 年，頁 218。

<sup>392</sup> 根據村松岐夫的調查在日本官僚當中，其親戚當中是官僚的兩百五十一位，是政治家的友一百零一位，在政治家當中視屬於自民黨籍的則佔 70%。村松岐夫，戰後日本の官僚制，同前註，頁 51。

<sup>393</sup> 柘添要一，政治ニユスがわかる本，東京：池田書局，2002 年，頁 155。

<sup>394</sup> 橋本五郎，日本政治の小百科，東京：一藝社，2002 年，頁 134。

森喜郎（自民黨森派）	4 億 4710 萬圓	22%
鈴木宗男（自民黨橋本派）	4 億 4350 萬圓	57%
鳩山由紀夫（民主黨）	1 億 5600 萬圓	2%
菅直人（民主黨）	1 億 9620 萬圓	5%
小澤一郎（自由黨）	3 億 3740 萬圓	32%

資料來源：橋本五郎，日本政治の小百科，東京：一藝社，2002 年，頁 134。

**經濟團體連合會**：日本戰後主要利益團體，有經濟團體聯合會（經團連）、經濟同友會、日本經濟聯合及日本商工會議所，其中經團連代表大企業的利益，與自民黨高層的互動也最為密切；其次經濟同友會代表個人企業的利益，日本經濟聯合代表中小企業利益，日本商工會議所則是負責人事對策。<sup>395</sup>其中經團連有日本「政界財庫」之稱，也是日本四大經濟團體中最重要經濟組織，而經團連的前任會長土光敏夫，在過去利用日本經濟高速成長的時期，將經團連巧妙的與政界關係密切的結合，而目前日本經團連加盟的大企業高達一千家。<sup>396</sup>

日本經團連傳統上在政治立場，一向是比較支持自由民主黨，而自民黨在過去執政時期，也在政府機構當中，設立許多審議會來廣納民間企業的意見，因此，在大藏省及通產省，甚至是日本銀行的審議會當中，都可以看見四大經濟團體的成員被納入。舉例來說，前一任日本中央銀行—日本銀行總裁速水優，便是日本經濟同友會的幹事出身，而在在本屆日本銀行政策委員會六位審議委員當中便有武富將（日本興業銀行常務）、三木利夫（日鐵商事會長）、中原伸之（東燃石油名譽會長）及田谷楨三（大和總研常務理事）等四位理事是經團連出身。<sup>397</sup>

其次日本經團連旗下的大企業，也在歷次選舉中，大力出錢支持自民黨議員。舉例來說，在 2000 年日本眾議院選舉中，日本四大銀行旗下的企業，對自民黨候選人的政治獻金，便高達 3 億 4836 萬日圓；而對民主黨、自由黨及保守黨，則分別只有 290 萬日圓、300 萬日圓以及 253 萬日圓（請參見表 7-8）。<sup>398</sup>這種自民黨與財閥綿密的政商關係，也是為何日本四大銀行體系，為何能夠在不良債權高築的同時，仍然能夠持續屹立不搖的最主要原因。

接下來下一節，將從日本四大銀行體系，其企業支援及交叉持股等內部結構來探討其堅實的經濟基礎。

<sup>395</sup> 辻中豐，利益團體，東京：東京大學出版社，1996 年，頁 74-75。

<sup>396</sup> 瀧澤中，政治のニユスが面白いほどわかる本，東京：中經出版社，2002 年，頁 37。

<sup>397</sup> 金融ビジネス，2001 年 6 月，頁 15。

<sup>398</sup> 橋本五郎，日本政治の小百科，東京：一藝社，2002 年，頁 135。

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 單位：萬圓

	自民黨	民主黨	自由黨	保守黨	合計
トヨタ	6540				6540
新日本製鐵	3000				3000
本田工業	3000				3000
東芝	2964				2964
日立製作所	2964				2964
松下電器	2964				2964
スズキ	2430	290			2730
サントリ	2304		300		2604
前田建設	2290			46	2336
清水建設	2209			81	2290
竹中工務店	2209			81	2290
戸田建設	1962			46	2008
合計	34836	290	300	253	35679

資料來源：橋本五郎，日本政治の小百科，東京：一藝社，2002 年，頁 135。

## 伍、日本四大銀行體系的經濟分析

在了解日本四大銀行體系的政治基礎，以及其影響政府決策的管道之後，接下來便是要分析四大銀行體系內部的經濟基礎。從上一節的分析，我們知道在 1990 年之後，在市場自由化及金融改革的壓力下，日本政府積極要求舊都市銀行進行合併，以財務狀況較佳的銀行，來合併不良債權較高的銀行。

舉例來說，從 1996 年以來，日本總計發生了三次的銀行危機，1994 年 10 月北海道拓殖銀行危機，由日本北洋銀行及中央信託兩家公司讓渡承受；1998 年 10 月日本長期信用銀行危機，由日本政府引進外資—美國 Ripplewood 金融控股集團，並改名為日本新生銀行；同年 12 月日本債券信用銀行危機，則由東京海上公司及美國 Cerberus 金融控股集團共同承接，現在改名為あおぞら銀行。<sup>399</sup>但是這些銀行合併之後，仍然承襲過去企業內部財務相互支援，以及內部相互交叉持股的習性，讓合併之後銀行體系的不良債權居高不下。

以下將就日本企業內部支援及交叉持股兩個面向，來分析日本四大銀行體系的經濟基礎。

**企業內部支援：**在第二節文中曾經提及，在戰前日本家族財閥，所建立的子企業相互提攜制度，是日本經濟體制上的最大特性，在戰後雖然經過美軍財閥解體令，但是這項傳統仍然變相存在企業之間。之後到了 1990 年代，日本雖然歷經一連串的自由化與改革，大企業之間內部會社的經濟支援卻依然存在。以營建業為例，在經過 1980 年代末期，泡沫經濟及土地神話的形成與破滅，營建業成為現在日本銀行體系不良債權的最主要來源，<sup>400</sup>但是我們發現日本銀行，仍然對建設業之間具有密切的支援關係。

例如東京三菱銀行系統與みずほ集團的西松建設有融資關係，同時對旗下的東急建設，也有七百四十四億日圓的債務關係，另外みずほ集團のハザマ建設，也向東京三菱銀行借

<sup>399</sup> 業界地圖か一目でわかる本，東京：三笠書局，同前註，頁 4。

<sup>400</sup> 衣川恵，日本のバブル，東京：日本經濟評論社，2002 年，頁 73-74。

了八百七十億日圓；其次みずほ銀行系統，對旗下的リゾート建設及そごう建設有融資關係，同時分別與旗下的佐藤工業與ハザマ建設，有九百八十七億及一千一百五十九億日圓的債務關係，並與大和銀行體系的長谷工建設，有九百八十七億日圓的債務關係，

其次在 UFJ 銀行系統，則與旗下的ダイア建設、岩井建設及藤和不動產有融資關係，但其卻也與みずほ系統的青木建設，有七百九十九億的債務關係，並與三井住友系統的フジタ建設，有一千零七十億日圓的債務關係；最後在三井住友銀行系統方面，其對旗下的フジタ建設及熊谷建設，分別有一千三百二十四億及三千三百二十九億日圓的債務關係，同時新生銀行也貸款一千四百八十億日圓給熊谷組建設（請參見圖 7-4）。<sup>401</sup>

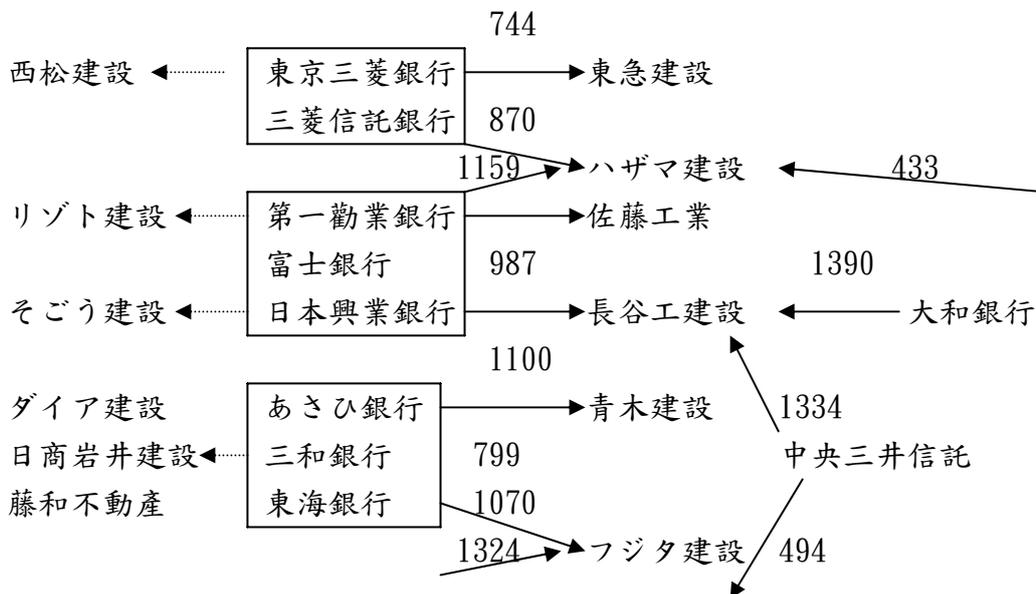
**交叉持股：**日本政府雖然在 1996 年之後，積極讓銀行體系之間建立金融控股公司，以降低企業與銀行之間持股比例，來改變過去交叉持股的習性，但是我們發現其成效並不大。本文舉出東洋經濟週刊，在 2002 年對日本四大銀行體系，與其提攜保險公司之間的相互持股的關係的分析為例，我們發現みずほ銀行，對於本身旗下的第一生命、安田生命及朝日生命，各持有股份九百五十九億日圓、四百七十二億日圓及四百四十五億日圓，但對於 UFJ 銀行體系下的日本生命，也持有六百億日圓，同時對三井住友集團的住友生命，也持有一百億日圓的股份。

其次三井住友銀行，對本身的住友生命及三井生命，分別持有七百六十一億及三百八十億日圓的股份，但同時對於 UFJ 體系下的日本生命，持有高達一千零五十九億日圓的股份，並對みずほ體系下的第一生命，也持有兩百八十二億日圓的股份。

接下來三菱東京銀行，對於本身企業的明治生命，持有一千八百九十一億日圓的股份，但對 UFJ 體系下的日本生命，也持有高達一千三百二十五億的股份，並對みずほ體系下的第一生命，也持有九百零五億日圓的股份，同時對三井住友集團的住友生命，也持有一百億日圓的股份，

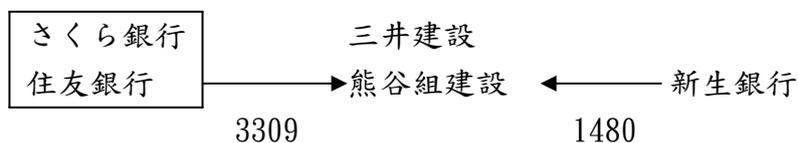
最後 UFJ 銀行，對本身旗下的日本生命，持有四百七十四億日圓的股份，但對みずほ體系下的第一生命、朝日生命及安田生命，各持有一百五十一億日圓、兩百四十億日圓及九十億日圓的股份，同時對三井住友系統的住友生命，持有一百億元的股份，並對三菱東京體系的明治生命，持有兩百八十一億日圓的股份（請參見表 7-9）。<sup>402</sup>在對日本四大銀行體系進行政治經濟兩個層面的分析之後，接下來則是要針對以上五節的分析做簡單的結論。

圖 7-4、2000 年日本銀行對建設公司的支援（單位：億日圓）



<sup>401</sup> 週刊東洋經濟，2000 年 5 月 13 日，頁 25。

<sup>402</sup> 週刊東洋經濟，2002 年 3 月 16 日，頁 35。



※融資關係 .....→

※債務關係 ——→

資料來源：週刊東洋經濟，2000年5月13日，頁25。

表 7-9、2001 年日本主要銀行與其他金融機構交叉持股金額

億丹

	日本生命	第一生命	住友生命	明治生命	朝日生命	安田生命	三井生命
みずほ銀行	600	959	100		445	476	
三井住友銀行	1059	282	761				380
三菱東京銀行	1325	905	100	1891			
UFJ 銀行	474	151	100	281	240	90	

資料來源：週刊東洋經濟，2002年3月16日，頁35。

## 陸、結語

從以上的分析，我們發現日本政府之所以在戰後採行交叉持股的經濟發展模式，主要是想利用企業與銀行之間的相互擁有股權，來降低企業取得資金的交易成本，同時也是想利用企業與企業之間的交叉持股，來維持一個相互監督保障的體系；但是這種非正式制度的經濟發展模式，在1990年之後，在市場自由化之後，卻讓銀行成為企業無限制發展的最佳提款機，在自民黨派閥與保守官僚的運作下，也讓日本銀行體系成為自民黨競選的最大金主，這種交叉持股模式，反而讓日本銀行成為毫無國際競爭力，以及累積鉅額不良債權的元兇。因此，日本目前所遭遇到的困境是在國內結構的問題，所以要讓日本經濟復甦，首先必須要解決金融體系的不良債權，而要解決不良債權問題，則要讓阻絕銀行與企業之間相互支援及交叉持股，而要阻絕銀行與企業的交叉持股，則必須要將派閥及保守政治的力量從金融問題中拉開。

## 第八章 官僚主導下的日本財政運作模式— 財政融投

本章主要在分析官僚主導下的日本財政運作模式——財政融投，財政融投是日本戰後經濟發展過程當中，政府財政資金運作的最主要方式，而其融資的來源絕大部分是來自於日本最大的銀行—郵政儲金體系當中。這種財政融資運作模式，搭配日本政界、官界及財界鐵三角的運作，讓自民黨派閥逐漸主導、引導日本政府公共建設往政治考量及無經濟效率的投資方向，這讓日本在1990年泡沫經濟破滅之後累積了鉅額的財政赤字。本文第一部份將介紹日本財政融投的定義與意涵，接下來則是探討日本財政融投制度的運作與演變，第三部份則是分析戰後日本財政融投的改革過程，第四部分及第五部分則分別以郵政民營化及道路公團改革為例證，來分析日本財政融投的運作模式，最後則以上述五節的分析做簡單的結語。

### 壹、日本財政融投的定義與意涵

#### 一、非正式制度與財政融投

日本向來是個重視人際關係的國家，人與人之間的內(うち)和外(そと)界線涇渭分明，一般來說，假若不是同樣身為「內」的同夥，是極有可能遭到團體的排斥，但是外來者卻

又難以在短期內融入日本的「內」團體。<sup>403</sup>從這種個人內團體關係對應到國家的對外關係，日本在國際貿易上便極容易形成本位的保護主義，而日本這種保護主義的特性，在現今全球化的趨勢下，是相當不利於外來的投資，而以西方國家為主體的跨國企業，在戰後日本政府的層層保護壁壘下，根本打不進日本的國內市場，形成不對等的貿易關係，於是從1970年中期開始，美國便強力要求日本政府開放國內市場。

而在國際強大的壓力下，從1980年代開始日本政府逐步降低關稅保護壁壘，但是為了保護同為「內」團體的日本國內企業，以及降低對國內經濟的衝擊，日本政府便規劃了一連串的非關稅障礙來保護國內企業，及強化國內經濟的發展，而為了避免這些非關稅障礙措施遭到國際間的批評與制裁，因此這些措施雖然實際上在日本國內實行，但卻從未被列入正式體制當中，而這些以人際脈絡為主體的非關稅障礙及促進經濟成長措施都被統稱為非正式制度。<sup>404</sup>

接下來首先便是要探討這些非正式制度在日本政治體制的運作。二次大戰結束後，由於日本是實施內閣制的國家，只要那個政黨能在國會當中，取得絕對多數的席次便能夠得到執政權，從過去長期以來，由於日本在都市及鄉村選區劃分的不平均，使得固守農村選票的自民黨能夠長期一黨獨大，因此從1955年體制之後，基本上日本都是在自民黨一黨執政下，以經濟發展做為國家的主要發展策略，<sup>405</sup>而在一黨獨大下的自民黨派閥，為了要確實掌控國家經濟發展的方向，規定所有部會所草擬的相關政策法案，都必須先送到自民黨政策協調委員會，藉由政調會的審議會來協調黨內各派閥的利益分配之後，才能送交國會審核。因此在非正式制度的運作下，日本雖然表面上是一個內閣制的國家，但是日本國會所扮演制衡的角色卻相當有限，而只是自民黨的橡皮圖章。<sup>406</sup>

其次是非正式制度在日本經濟體制的運作。在1970年之後，自民黨派閥逐漸掌控國家政治利益的分配以及經濟政策的發展，因此以財閥為主體的利益團體，為了讓日本國會能夠通過有利於本身企業的法案，便以提供派閥鉅額的政治獻金來籠絡派閥議員；在另一方面，日本官僚體系在中年退休後，又能夠分別空降到國會成為族議員，以及下凡到大企業擔任高級主管，形成政界、官界及財界的鐵三角互動關係。<sup>407</sup>而日本鐵三角模式之所以能夠運作，其主要的先決條件是自民黨是否能夠長期執政，為了保證能夠當選，一般來說，自民黨派閥議員通常會以抵制法案為手段，要求政府擴增其地方選區的公共建設，但在政府財政資源有限，而眾多派閥議員都要求地方建設的情況下，日本政府除了發行國債之外，也會將郵政金融機構龐大的存款，暫時融資來從事政府公共建設的資金，而政府在等到公共建設獲利之後，再逐年分攤償還給郵政體系，這就是日本財政融投制度的由來。<sup>408</sup>

但是在1990年泡沫經濟破滅之後，在國家總體財政收入逐漸減少，再加上過去長期以來進行政治性的公共建設投資，這讓日本政府累積鉅額的財政赤字，在這種情況下，讓日本的國家總體預算已經逐漸無法負擔派閥議員對地方公共建設的需求，尤其是對地方公共建設的主要執行者—日本道路公團。<sup>409</sup>過去長期以來，日本道路公團在派閥議員基於鞏固地方選票的考量，在日本全國大肆進行公共工程建設，但是這些建設都是透過政治性的操

<sup>403</sup> 石田雄，日本の政治文化：同調と競争，東京：東京大學出版社，1979年，頁21-22。

<sup>404</sup> 佐高信，日本の權力人脈，東京：社会思想社，2001年，頁12。

<sup>405</sup> 從1955年至今，除了1993-1996年聯合政府期間，大多是由自民黨執政，但是主要差別在1993年之前是由自民黨一黨執政，而1996年之後則是由自民黨結合小黨組成聯合政府執政，北岡伸一，自民黨：政權黨の38年，東京：讀賣新聞社，1995年，頁85。

<sup>406</sup> 後藤基夫，內田健三，石田真澄，戦後保守政治の軌跡，東京：岩波書局，1982年，頁45。

<sup>407</sup> 大嶽秀夫，日本政治の對立軸，東京：中央公論新社，1999年，頁12-13。

<sup>408</sup> 新藤宗幸，財政投融資，東京：東京大學出版會，2006年，頁1。

<sup>409</sup> 道路公團是由日本政府及民間企業出資各半所成立的法人機構，及主要功能是負責日本國內主要大型的快速公路及跨海大橋的興建。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1-2。

作，而非經濟效率的考量，因此縱使這些公共工程在使用者付費的情況下，卻仍然不足以填補道路公園的長期虧損，於是道路公園只能要求動用國家財政支出來填補這些建設的虧損，這又進一步擴大日本政府的財政赤字。

因此財政融投在 1970 年代的確對當時日本的經濟發展功不可沒，但是在 1980 年代之後，自民黨派閥卻逐步利用了財政融投制度，融資人民的在郵政儲金的龐大存款，大量投資於無效率的地方公共建設，以促進日本經濟景氣之名行派閥利益分贓之實，這讓日本政府在 1990 年代，同時面臨了銀行鉅額不良債權（房地產泡沫破滅）及國家財政的鉅額赤字（無效率的公共投資）的兩難局面。<sup>410</sup>在瞭解戰後財政融投與日本非正式制度之間的關係之後，接下來便是要探討日本財政融投的定義與來源。

## 二、財政融投制度的定義及資金來源

本節首先要介紹日本財政融投的定義，根據大藏省的說法，所謂財政融投制度，是指一國政府以國家制度、國家信用作為擔保，匯集各種可蒐集的公共資金作為政府財政運作的財源，同時並將這種財源化作為政府施政的主要資金之一，而妥善運用在提升國民生活水準的一種融資手段。因此簡單而言，財政融投是以金融手法操作的一種政策手段。<sup>411</sup>

由以上日本大藏省對財政融投所下的定義，我們知道財政融投是日本政府為了便利於總體資金的運用，活化國家財政功能，於是便利用政府所擁有的金融機構的儲金以及國民退休年金，由於這些閒置的資金在短期之內並未有被動用的可能，因此日本政府便將其暫時融資為政府進行大型公共建設的主要財源，當公共建設完成之後，再以收取費用的方式，逐年攤還回金融機構及國民退休基金。<sup>412</sup>由於戰後日本人民的高儲蓄率，讓日本郵政體系成為世界最大的銀行，而日本的高就業率也讓國民退休基金成為日本最大的政府基金，在這種情況下，讓財政融投制度成為日本政府活用財政政策的最主要工具。

接下來則是日本政府進行財政融投的資金來源有哪些呢？根據日本學者中川雅治的說法，一般來說，日本財政融投制度當中，政府可以募集的公共資金資金來源包括大藏省資金運用部資金、簡易保險資金、產業投資特別會計預算與政府保證債等四種。以下便針對這四種資金來源加以分析。

首先要探討的是大藏省資金運用部資金，大藏省資金信用部資金是日本財政融投制度的最主要的資金來源，所謂大藏省資金運用部資金是以人民對政府的信賴作為基礎，而向人民預借的民間資金，例如來自郵政體系的儲金、強制日本國民投保的國民年金和非強制投保的厚生年金等資金，它的運作法源是來自於在明治十八年，日本太正官布第一三號所制定的「存款規則」，這是日本財政體系特有的制度，以保存和管理儲蓄債券為目的，同時資金運用部資金是財政投融資的核心資金。以平成八年度（1997 年）為例，大藏省的資金運用部資金就佔了日本政府總體財政融投的 78%，這些資金包含了郵局儲金、厚生年金以及國民年金等公家資金，政府將這些資金統合起來做為從事政府公共建設及提升經濟景氣的運用。<sup>413</sup>

其次是簡易保險資金，所謂簡易保險資金就是簡易生命保險和郵政保險，在當年特別會計決算剩餘所積存的資金。其中簡易生命保險主要的保險對象以中低收入階層為主體，

<sup>410</sup> 村松岐夫，奧野正寬編，平成バブルの研究：崩壊後の不況と不良債權處理，東京：東洋經濟新報社，2002 年，頁 68。

<sup>411</sup> 大藏省理財局編集，財政融投資ハンドブック，東京：大藏省印刷局，1998 年，頁 87-90。

<sup>412</sup> 財政融投 (Fiscal Investment Loan Planning)，全名財政融資投資計畫，日文稱之為「財政投融資」，本文為了中文的翻譯順暢而翻成「財政融投」。中川雅治，財政投融資，東京：大藏財務協會，1994 年，頁 1-2。

<sup>413</sup> 增井喜一郎編，図説日本の財政，東京：東洋經濟新報社，1998 年，頁 98。

它的保險內容也可以區分為終身保險、養老保險和家族保險等三種；至於郵政保險則是由日本郵政總局所舉辦，以增進人民生活福祉為目的的公營保險制度，由這種簡易生命保險事業所彙總的資金。而簡易生命保險及郵政保險在向保戶收費之後，扣除必要的理賠與人事開銷之後，通常上一會計年度的結餘金通常會被編入下一會計年度準備金，根據日本的法律，簡易生命保險及郵政保險的準備金，通常會交由郵政大臣全權管理運用，當然在日本政府體制的運作下，這些資金大半會被投入財政融投資計畫的運用。<sup>414</sup>

第三是產業投資特別會計預算，所謂產業投資特別會計預算是指日本政府繼承 1953 年美國對日本援助重建資金的特別會計預算，當這項援助基金在 1960 年被美國政府廢止後所遺留下的資產。根據日本的法律規定，產業投資特別會計預算成立的主要目的是為了要振興國內產業、促進經濟復甦，因為在當時日本剛進入二次戰後的經濟自立時期，在鋼鐵、煤炭等民間基礎工業還很難只單靠企業自己的力量發展，而必須仰賴政府的資金才能得到產業升級的效果，因此，日本政府基於振興國家貿易與產業開發的目的，而將產業投資特別會計預算作為國家財政融投資資金來源的一環。<sup>415</sup>

最後則是政府保證債，所謂政府保證債包括國家債及國家借入款兩種，所謂國家債就是以國家信用做為保證，而向民間公庫、法人公團等機構發行的國家債券，換句話說，也就是日本政府藉由發行公債和向民間機構借用資金的方式，來獲得從事公共建設等的原始運用資金；其次在國家借入款方面，則是日本政府以國家信譽為保證，向民間金融企業機構調度資金，以做為國家財政的運用方式，而一般來說，民間資金調度的對象主要包括住宅公團、石油公團等法人機構。<sup>416</sup>

因此從以上的分析財政融投的定義與資金來源，我們可以發現財政融投就是日本政府以從事有效率的經濟活動（包括政府投資、財政融資等），來達到促進公共事業及國家經濟的發展。而財政融投制度所運用的資金大部份為有償資金（必須要償還的資金），同時也是以國民全體的立場來進行有效率的資源分配和經濟景氣調節等運作。

因此，日本財政融投資實是具有以下兩項特性：首先，財政融投是沒有一定法律根據的非正式制度，而財政融投資基本上也是由「產業投資特別會計預算」、「大藏省資金運用部資金」、「簡易保險資金」以及「政府公債及保證借入款」等四部份的資金來源所構成的，而原本這些預算項目都是各自獨立發展，一直到後來日本政府才以財政融投來作為總稱。

其次財政融投和政府的年度預算歲出是各自獨立的，政府年度預算支出的財源是以稅金為主的無償資金（不必償還的資金），而財政融投所運用的資金絕大部分是必須要償還及支付利息的有償資金，而且通常是以政府的信譽做為信用保證，而所運用的資金則主要是包含郵政體系儲金、國民退休年金和國民保險金等三種。<sup>417</sup>而在分析財政融投的定義與意涵之後，接下來則是要探討日本財政融投制度的演變與運作。

## 貳、日本財政融投制度的演變與運作

### 一、財政融投的演變

本節首先要探討日本財政融投制度的起源，日本財政融投的起源應該可以追溯到明治時代的「預先委託資金制度」，在當時日本政府為了要便於國家總體財政資金的活用，便將民間銀行儲蓄的概念引進政府體制當中，換句話說，也就是日本政府將在景氣熱絡時候所

<sup>414</sup> 竜昇吉，現代日本の財政投融資，東京：東洋經濟新報社，1988年，頁33。

<sup>415</sup> 河野惟隆，財政投融資の研究，東京：稅務經理協會，1993年，頁20-21。

<sup>416</sup> 中川雅治，財政投融資，東京：大藏財務協會，1994年，頁8。

<sup>417</sup> 新藤宗幸，財政投融資，東京：東京大學出版會，2006年，頁28。

剩餘的財政資金，寄存於大藏省的郵政儲蓄存款，一旦在經濟景氣衰退或是國家財政困難的時候，再將這些資金轉提出來運用，當時便稱這種制度為「預先委託資金制度」。<sup>418</sup>

在二次大戰結束後，由於當時國家財政的困難，日本政府為了要紓解資金調度的困難與減少投資風險，於是便授權大藏省全權使用，政府存放在郵政儲蓄的預先委託資金，來刺激國內持續低迷的經濟。而為了讓大藏省的這項財政運用取得合法性，日本政府便在1951年制定了「資金運用部資金法」，將所有政府預先委託資金都轉交大藏省資金運用部統一使用，同時也對委託資金的利率做出明確規定，於是在1953年，日本政府便以資金運用部資金法的法源為基礎，並結合了產業投資的特別會計預算制度，正式成立了「財政融投制度」。

419

接下來隨著日本經濟的高度成長，日本政府也逐步調整財政融投的相關施行細則，例如在1970年日本政府便修改了郵政儲蓄和國民年金的相關法律，使得大藏省可以自主決定國民年金與郵政儲蓄的資金用途，而委託的利率也不再是固定利率，而是可以隨著市場利率變化而進行些微調整。其次在財政融投的內容方面，最初在1953年財政融投制度剛成立時，財政融投制度的資金來源，只有包含資金運用部資金法（郵政儲蓄的資金）以及產業投資的特別會計制度（國民年金的資金）的資金等兩項，到了1970年代，日本政府便逐漸將財政融投的資金來源，擴大到一般預算資金、預算結餘返還資金、產業投資特別會計預算、資金運用部資金、簡易保險資金以及政府保證債借款等六種資金來源，而這些資金除了支付政府日常財政支出所需的額度之外，其餘全部都委託存放於大藏省資金運用部。<sup>420</sup>

接下來在財政融投融資的對象方面，在1953年日本財政融投制度剛成立時，財政融投設定的對象只有限於政府的相關部會，而且財政融投的資金，首先會被分配到會計年度中的一般會計預算當中，以作為承兌國家債的款項，其他若有剩餘的資金，才會依照比例分發給財政融投計劃當中的各政府機關組織。

但是到了1970年代，由於國家建設的大量需求，讓日本政府便逐步放寬財政融投融資的對象標準。首先受益的便是特殊法人機構，當時基於國家總體政策發展的需要，使得有財政融投得以有效運用在各種推進國家經濟建設發展的事業，例如使用者付費的收費道路事業（道路公團）、鼓勵民間發展的中小企業政策（國民公庫）；其次是直接用於國家政策補助的特殊政府部門，例如如國防部門及司法部門等基於租稅負擔的一般行政機關；最後則是隨著日本政府政策施行的不斷擴大，財政融投資金也不斷擴大到與經濟發展息息相關的民間企業，例如日本開發銀行、日本鐵道建設公團以及基於對國際社會負有協助義務中的海外經濟協力基金等。<sup>421</sup>

另外若以產業別來加以細分，經由日本財政融投制度來進行資金分配的機關組織則是包羅萬象，在住宅事業方面，包含住宅金融公庫、都市基盤整備公團等機構；在生活環境整備方面，則是包括地方公共團體；在社會福利方面，則是包含社會福祉企業團體及文教事業的日本育英會；在中小企業方面，則包括國民生活金融公庫、中小企業金融公庫；在道路建設事業方面，則包含日本道路公團、首都高速公路公團等法人機構；在運輸通信方面，則包括機場整備特別會計、新東京國際機場公團等機構；在產業技術開發方面，則是日本政策投資銀行等機構；在貿易經濟合作方面，則包括國際協力銀行等產業機構。<sup>422</sup>

因此從以上的分析，我們發現在歷經戰後三十年的演變，現行日本的財政融投，不論

<sup>418</sup> 竹原憲雄，戰後日本の財政投融資，東京：文真堂，1988年，頁79。

<sup>419</sup> 吉田和男，小西砂千夫，轉換期の財政投融資—しくみ・機能・改革の方向，東京：有斐閣，1996年，頁34。

<sup>420</sup> 竹原憲雄，戰後日本の財政投融資，東京：文真堂，1988年，頁5-8。

<sup>421</sup> 竜昇吉，現代日本の財政投融資，東京：東洋經濟新報社，1988年，頁46-48。

<sup>422</sup> 竹内克伸，圖說財政投融資，東京：東洋經濟新報社，1988年，頁25。

在功能上或是融資對象都已經不斷的擴大，對日本政府的財政活用及資金運用上已經變成非常重要的一環。而日本政府利用國家制度及國家信用為基礎來籌措資金，並提供這些必要的資本，以長時間、低利率的貸款協助大型工程計畫的實施，這些都是有助於國家經濟的長期發展。因為像機場或高速公路的建造，假若單靠民間的力量，不僅融資的時間過長，而且民間銀行高利率的負擔，也會使得工程的進行更加困難。在分析財政融投制度的演變之後，接下來則是要探討財政融投制度的功能。

## 二、財政融投的運作

由以上的分析，我們可以知道財政融投制度是日本財政政策的一環，它的主要目的在於發揮財政資源分配與經濟景氣調節等兩項機能。而所謂財政資源分配的機能，是指在市場經濟條件下，如果聽任自由市場自行調節，根本不可能達到平等提供所需的投資及服務，因此為了要促進國家資源分配的公平和效率，就需要由政府來統籌資源的分配與供給；其次所謂經濟景氣調節的功能，是指當國家經濟陷入不景氣的時候，政府便可以透過財政資金的投入來促使市場恢復景氣，而當國家經濟過熱的時候，政府也可以透過減少財政支出來抑制投資過熱的經濟，以達到經濟穩定的目標。<sup>423</sup>

由此可見，一個政府若要能夠控制國家經濟的發展，就必須要將財政融投計畫與產業政策之間相互密切配合。以日本為例，日本財政融投計畫是配合政府的預算編列制訂而成的，針對財政融投的資金要用在何種產業上，以及分配多少比例資金，日本大藏省每年度都會詳加審核各個財政融投機劃，以站在全體國民的立場來進行資源的調整分配，並且透過政府部門與利益團體的協商來制訂總體財政融投的計畫。

接下來則是要分析財政融投在日本政府體制中的運作過程。由以上分析，我們知道財政融投的資金來源是相當多樣化的，但是日本政府對於部會提出財政融投的要求，卻是有一定的行政程序，我們茲可以將其劃分成：提出財政融投的預算要求、審查及調整財政融投過程，以及提交財政融投計畫書向國會表決等三個程序。

首先在提出財政融投的預算要求方面，日本政府規定各部會必須在每年的 8 月 31 日之前提出下年度的預算表，而就在提出預算表的同時，大藏省也會規定各部會可以將下年度所需的財政融投計畫書隨著預算表附上，但是在法律上，日本政府對於財政融投的提出，並未有明確規定期限，因此一般來說，在部會預算表提出的期限之外，日本政府也會同意各部會提出財政融投的計畫書。<sup>424</sup>

接下來則是進入審查、調整財政融投計畫的階段，日本各部會所提出的財政融投計畫書都會統一交由由大藏省理財局來進行實質審查，而大藏省理財局的審查過程相當繁複，而在其考慮是否給予財政融投的最主要因素通常會包括：當時國內的經濟景氣狀況，國家整體的產業環境，以及當年政府財政投融資計畫的規模；同時在審查各別部會財政融投的要求額度時，也必須要注意各部會之間的利害關係，以及注意個別單位和整體事業規模的相互依存關係。因此，通常在經過大藏省理財局的審查之後，各部會所提出的財政融投計畫書與實際所得到的的金額，將會有大幅度的落差。<sup>425</sup>

最後則是進入國會審議的階段，在日本非正式的政策慣例上，各部會的財政投融計畫書在提交國會審議之前，必須要先交付內閣的財政融投審議會審查，審查通過之後再經由內閣會議，向國會提交財政融投三表，也就是「財政投融資金計畫書」、「財政投融資金估計表」、「財政投融用途別分類表」來做為參考資料，同時各個提出財政融投的相關部會，

<sup>423</sup> 增井喜一郎編，圖說日本の財政，東京：東洋經濟新報社，1998年，頁99-102。

<sup>424</sup> 竹原憲雄，戰後日本の財政投融資，東京：文真堂，1988年，頁11-15。

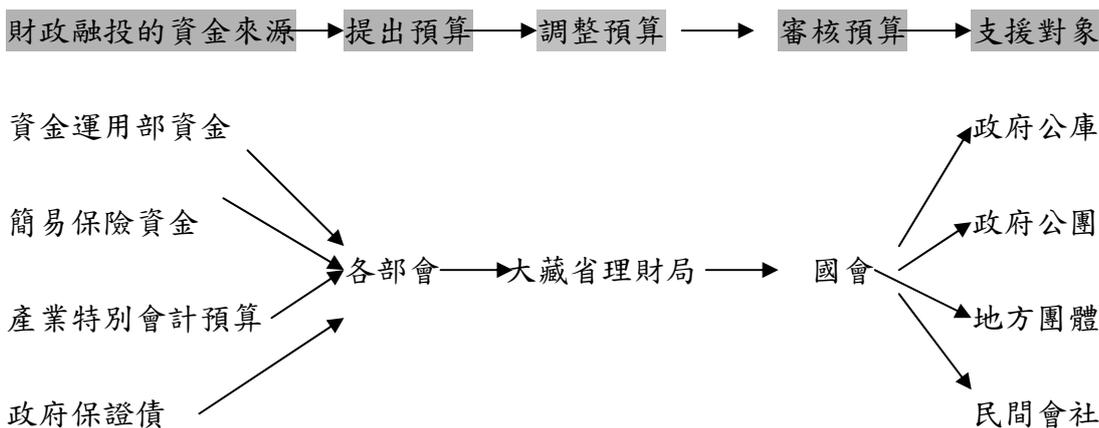
<sup>425</sup> 河野惟隆，財政投融資の研究，東京：稅務經理協會，1993年，頁26-27。

也要向國會提出借貸對照表、損益計算書等資料來作為「財政法第 28 條預算參考書面資料」，之後再由國會審議來決定下年度財政融投的分配比例。<sup>426</sup>

接下來則是要分析財政融投的功能，通常日本政府財政投融資的對象可以包含政府公庫（公庫和開發銀行、輸出入銀行）、政府公團（公團、事業團、財團、基金會等特殊法人）、地方公共團體（包括各府、縣、市、町、村等團體）及特殊會社等四大類，而透過財政融投制度的運作，日本政府可以將國家的有償資金，以最有效率的方式來活用、分配在各個政府部門，以投入支援政府的公共建設來提昇國內的經濟景氣。

另外財政融投的資金除了可以投入支援政府公共建設之外，還可以配合民間企業的融資活動，當然最重要的是財政融投是具有調節經濟景氣的機能。舉例來說，在 1991 年當年由於泡沫經濟的破滅，使得日本國內經濟景氣頓時呈現衰退的現象，日本政府為了挽回經濟景氣，便宣布在 1993 年度，政府投入財政融投的總資金將會比 1992 年度增加 20%，並著重在促進住宅建設及支持中小企業的發展，而財政融投這種深具有彈性的財政操作，對當時財政赤字高築的日本政府財政，以及泡沫經濟後投資人信心的恢復，實是具有相當大的貢獻。<sup>427</sup>在分析財政融投制度的演變以及功能的運作之後，接下來則是要探討戰後以來日本財政融投制度的改革。

圖 8-1、日本財政融投的運作方式



資料來源：作者自行整理

## 參、戰後日本財政融投的改革

### 一、財政融投改革的原因

本節主要在探討戰後日本財政融投制度的改革。從上一節對日本財政融投制度演變的分析，我們可以發現在 1955 年體制之後，日本政府雖然全力發展經濟，但是當時日本整體社會的資源並不充足，極度缺乏資金來從事重大公共建設，因此日本政府在當時的環境下之所以會建立財政融投制度的作用，主要的考量點在於：如果一個國家的經濟發展所需的資金完全來自於私部門，而政府假若要發展一項重點產業，或是進行一項重大的公共建設，則勢必將要完全委託給民間企業來進行，在這種情況下，就有可能會因為政府監督及資訊不透明化，而產生市場失靈的現象，而日本政府當時為了避免這種市場失靈的狀況發生，

<sup>426</sup> 大藏省理財局編集，財政融投資ハンドブック，東京；大藏省印刷局，頁 15。

<sup>427</sup> 關於財政投融資的景氣調整機能，在有必要的形況下，在年度中可追加當初預定金額的 50% 以內，增井喜一郎編，圖說日本の財政，東京：東洋經濟新報社，1998 年，頁 103。

認為最佳的方式就是直接由政府（公部門）提供資金來進行國家的公共建設。這便是戰後日本財政融投制度的由來。<sup>428</sup>

之後在 1960-1970 年代，企業資金嚴重欠缺的經濟高度成長時期，日本政府的財政融投政策的確扮演提供政府產業發展及公共建設的最重要角色，對於戰後日本的經濟復甦有著舉足輕重的地位。但是到了 1980 年之後，在國內資本市場機制逐漸完備，另外則是拜國內經濟高度成長之賜，日本民間企業供給資金的能力也大大提高。在這種情況下，照理來說日本政府對於財政融投資金的需求應該會相對的減少，但是在 1980 年之後，日本對於郵政儲蓄和簡易保險基金兩個機構的資金需求，卻反而是逐年的提高。以 1997 年為例，當年日本政府的財政融投總金額為 51 兆日幣，約佔當年日本國內總生產的 10%，也相當於日本政府一般會計預算的 66.4%，相較於 1978 年度日本的財政融投總金額，約只佔了當年日本國內總生產的 4.3%，政府一般會計預算的 33.4%，是整整高出了一倍。<sup>429</sup>這種情況讓日本政府的財政赤字不斷地擴大，由此可見，改革財政融投制度在日本已經是刻不容緩的事了。

由以上對日本財政融投資金需求逐年的擴大的分析，我們可以發現在 1980 年之後，日本財政融投制度已經逐漸產生財政規模肥大的現象，並且也引發政府財政赤字的逐步擴大，而這些原因都是因為日本政府財政融投的資金籌措，以及財政融投資金的運用不符合成本概念所導致的。因此，以下將以財政融投規模肥大、國家財政赤字逐漸擴大、財政融投資金籌措的扭曲以及財政融投資金的運用沒有效率等四個面向，來探討日本政府在 1990 年之後進行財政融投改革的主要原因。

首先在財政融投的規模肥大方面，從 1980 年代開始，日本政府對於財政融投的依賴性越來越高，這與當時國際經濟自由化的潮流是背道而馳的，因為在自由經濟體制下，政府實施過度的財政融投會侵蝕、壓縮民間企業部門的競爭力；在另一方面，假若郵政儲蓄、簡易保險、政府控制金融機關及住宅都市整備公團，都爭相與民間企業相互競爭利益，將會使得民間企業的自由發展受到極大的限制。因此在 1980 年代市場自由化之後，本來日本政府應該要盡可能地減少市場干預，遵循自由市場均衡原則，但是在自民黨派閥逐漸壟斷財政融投制度之下，在派閥地方利益的考量下，使得日本政府擴大在公共部門的投資，這將會影響到整個經濟體系的有效運作。<sup>430</sup>

其次財政融投造成國家財政赤字的逐漸擴大，財政融投是屬於政府投資的一環，因此本來就屬於國家財政應該負擔的一部分，但是在日本的財政體系下，其實財政融投與一般財政（國家一般，特別會計）的界線是相當模糊不清的；在另一方面，1980 年之後，日本在財政融投制度的實施上，在自民黨派閥的干預下，將大量財政融投的資金運用在無效率的地方選區公共建設上，這使得日本政府的財政融投對象往往脫離國家實際的經濟需求，完全都是使用在政治性的考量上，而且用於地方建設的項目也未達到使用上的效率，這使得財政融投制度從過去刺激國家經濟發展，轉變為成為現今國家債務的沈重負擔，讓日本政府的財政赤字不斷高築。<sup>431</sup>

<sup>428</sup> 吉田和男，小西砂千夫，轉換期の財政投融資—しくみ・機能・改革の方向，東京：有斐閣，1996 年，頁 125。

<sup>429</sup> 日本總研 <http://www.jri.co.jp/JRR/1997/02/op-step.html>（2006 年 11 月 4 日進入）。

<sup>430</sup> 另外，在資金運用部的利率上，日本政府為了要確保郵政儲蓄的基本運作，在考慮寄託資金者利益與國債的市場利率的同時，對於七年以上的寄託資金，使資金運用部的利率享有同 10 年期國債票面之利率，讓融投資金利率稍高過於資本市場低迷的長期利率，同時也向融投的對象機關收取相當額度的利息，如此一來，便加重了融投對象機關的籌資成本，但在另一方面，日本政府又對其機關採取一系列的補貼行動，藉由政府的干預利率的設定，使融投利率並不能真正顯示出資本市場利率的變動，隨著資本市場利率水準的持續降低，也代表著政府對於此補貼支出日益龐大。宮脇淳，財政投融資の改革—公的金融肥大化の実態，東京：東洋經濟新報社，1995 年，頁 46-52。

<sup>431</sup> 在 1980 年代，以土光臨調為起點的行財政改革開始，在國家一般會計預算中，從 1984 到 1987 年度，對

第三在財政融投資金籌措的扭曲方面，由於日本國民的儲蓄率在世界名列前茅，進而使得日本郵政儲金成為世界最大的銀行，在這種情況下，讓日本財政融投的資金供應來源相當充足，同時也使得財政融投的規模不斷擴大；其次向政府部門資金借貸的特殊法人機構，也因為日本政府寬鬆的條件限制，以及審查條件不夠嚴格（因為自民黨派閥的介入及族議員在國會的護航），使得特殊法人可以輕易的得到長期、低利率的貸款，而財政融投為了要因應特殊法人的要求，只能不斷擴大資金籌措的來源，從過去的郵政儲金、保險年金一直擴大到發行國債等方式來籌措資金，這讓日本財政融投資金的籌措來源，逐漸偏離過去公資金運用的本意，反而在大量國債發行下造成日本政府沈重的財政負擔。<sup>432</sup>

最後在財政融投的資金運用方面，由於財政融投在制度設計上缺乏成本效益的分析，對於一項件新公共建設的議案提出，在自民黨派閥的壓力下，往往會以政治利益分配為主要考量，而忽略經濟的成本效益，這種資金的運用方式造成日本國庫龐大的財政負擔，例如動用財政融投的資金用於國鐵、清算事業團及國有林業特別預算，表面上是減輕了政府在該年度的財政負擔，但實際上卻造成下一年度財政負擔的增加。其次因為日本財政融投的資金運用部對特殊法人的貸款，無論時間的長短均實施同一利率，然而當特殊法人推動政策的效果不佳，因負擔不起該貸款，往往會想盡辦法要求減輕每年所應償還的金額，這也會造成國家財政的龐大負擔。<sup>433</sup>

從以上分析，我們可以發現從 1980 年之後，在自民黨派閥及族議員的政策干預下，使得日本財政融投的實施造成了國家財政規模的肥大化，並引發政府財政赤字逐步擴大，同時在財政融投資金的籌措及運用上，也都不符合經濟成本的效益，這些因素都讓日本政府在 1990 年代累積了龐大的財政赤字。因此下一節將要分析 1990 年之後，日本政府對於財政融投制度的改革。

## 二、財政融投的改革內容

日本經濟從 1990 年泡沫經濟破滅之後便開始陷入停滯了，但是日本政府仍然迷信 1970 年代讓日本通過石油危機考驗的方式——以擴大政府公共工程支出來刺激國內景氣的成長，因此從 1991 年開始，日本政府便以財政融投的方式，持續融資大筆資金來注入公共工程建設，試圖來挽回持續衰退的經濟，但是由於整個國際大環境的轉變，以及日本政府在 1980 年所實施的自由化政策，這讓日本政府擴大財政支出的效果顯得相當有限，再加上財政融投政策，從 1980 年代開始便掌控在自民黨派閥手中，將政府的公共建設淪為派閥地方選區的利益分贓，這讓日本政府累積了鉅額的財政赤字。<sup>434</sup>

因此從 1990 年代中期開始，財政融投制度的缺失便已經暴露無遺了，財政融投不但對於日本的經濟成長毫無助益，反而引爆出多起官僚及議員涉入的金權政治醜聞，因此在日本國內改革財政融投制度的呼聲便越來越高。於是剛重新執政的自民黨橋本龍太郎政府，便在 1997 年設置了改革財政融投資制度專門諮詢機構——「財政融投資金運用審議會」，在經過產官學界的討論之後，財政融投資金運用審議會便公布了「關於財政投融資制度的改革報告書」，在這份報告書中，認為當初設立財政融投制度的時空背景已經完全改變，日本已經是世界第二大經濟體了，整個財政體制也並不如戰後那麼拮据，同時在金融自由化之後，法人機構及企業籌措資金的管道也更加多元化了，因此，這份財政投融資制度的改革

---

經常性經費，投資性經費設定價格底限，大幅削減支出，於是在財政支出不足的情況下，便衍生了財政融投的改革開端。竹原憲雄，戰後日本の財政投融資，東京：文真堂，1988 年，頁 38-42。

<sup>432</sup> 岡野鑑記，公債と財政投融資，東京：中央書房，1972 年，頁 24-28。

<sup>433</sup> 經濟企畫廳編，財政投融資改革への提言，東京：大藏省印刷局，1996 年，頁 36-45。

<sup>434</sup> 金子貞吉，戰後日本經濟總檢，東京：學文社，2000 年，頁 14-16。

報告書建議日本政府應該徹底改變財政融投的制度。<sup>435</sup>

在「關於財政投融資制度的改革報告書」中，建議日本政府改革財政融投的基本架構及方向，同時應該增設成本分析機制來監督資金使用的效能，使得財政融投制度能與市場機制相互結合；另外，這份報告書也建議日本政府應該要改革過去籌措財政融投資金的方式，以加入民間企業資金的資金來源多元化方式來更加自由運用郵政體系的儲金。

在報告書出爐並經過各界討論之後，日本政府又擬定了財政融投改革的制度，之後在 2000 年，當小淵惠三政府政府制定並通過「行政改革大綱」時，配合新的行政官廳體系的改革，來改變財政融投對象機關的組織型態，並將財政融投的資金籌措盡量從金融市場進行調度，同時逐步縮小財政融投計畫的規模，以防止規模的繼續膨脹。在這種精神下，日本政府終於在 2001 年制訂了「資金運用部資金法部分修正案」，它的主要內容便是提議逐步廢除郵政儲蓄、保險年金寄託給資金運用部的方式，來迫使特殊法人等機構轉向以民間資本市場來進行融資，以提高財政融投資金運用的整體效率。<sup>436</sup>

從以上「關於財政投融資制度的改革報告書」以及「資金運用部資金法部分修正案」，我們可以發現從 1990 年之後，日本財政融投是逐步以下列五項原則進行改革：首先在改革目標上，主要是以改變過去政府主導的方式，逐漸將財政融投的主導權轉向民間企業，其次在企業評估方面，則完全依據政府政策方面以及企業的執行效率來分析評估企業的執行能力，第三在資金運用效能上，則是透過充實財政融投計畫的資訊披露機制，來監督計畫執行的效率，最後在法令機能上，則是透過外部監察機制的導入來強化財政融投的法令機能。<sup>437</sup> 以下茲將日本在 1990 年之後財政融投的具體改革主要分析如下：

首先是廢止郵政儲金及保險年金的寄託功能：從 2002 年開始，日本財政融投制度終止了過去郵政儲金及保險年金長期成為政府資金來源的政策，以構築適應新的財政投融資制度的機構，並逐步鬆綁民間企業資金投資管道限制，以增加郵政儲金及保險基金的用途多樣化；其次日本政府也可以透過金融市場機制，自由運作郵政儲金及保險年金，廢除過去簡易保險向特殊法人進行貸款的方式，同時也廢止簡易保險資金對財政融投對象機關的融資。<sup>438</sup>

其次是根據市場機制進行資金調度：首先日本政府可以發行財政融投機構債，按照市場自由機制來籌資資金，各項財政融投機構原則上要自行籌資資金，也可以利用發行財政融投機構債券；其次特殊法人也必須要透過公開招募發行財政融投機構債券，因此為了招募到市場資金，特殊法人必須要盡自己最大的努力來提高業務營運的效率化；最後則是以財政融投制度作為民營企業的主要資金補助來源，並對於重要財政融投機構及需要超長期資金的投資議案，必須要全盤思考其經濟效益及必要性，並透過政府保證債與財政融投債的借貸來達到資金的靈活調度。<sup>439</sup>

第三是資金運用的效能上，日本財政融投制度積極引進自由市場機制，並設定借貸利

<sup>435</sup> 河野惟隆，財政投融資の研究，東京：稅務經理協會，1993 年，頁 55。

<sup>436</sup> 基本上，財政融投改革的核心在於郵政民營化，主要是為了改變郵政體制，在原本的郵政體制下，國民的個人儲蓄，不僅可以免稅，還有國家信用的保障，對民間企業所形成的一種不公平競爭，另外郵政體系內有近 26 萬的公務員，這筆龐大的國家財政支出，不僅沒有帶來應有的效率，反而造成閒置的問題，若將郵政民營化，不僅可以讓郵政體系與民間金融企業相互競爭，以追求最大的經濟效率，也能为政府節省一筆不小的財政負擔。高島博，郵政事業の政治經濟學，東京：晃洋書房，2005 年，頁 42-45。

<sup>437</sup> 宮脇淳，財政投融資の改革—公的金融肥大化の実態，東京：東洋經濟新報社，1995 年，頁 23-28。

<sup>438</sup> 在資金運用的同時，實施規制改革，從所有層面以確保達到效率化的運作，進一步強化政策金融的透明度，但財政力較弱的地方公共團體，為了確保資金的來源穩定，必須對地方公共團體實施郵政儲金、簡約保險等的直接融資，另外對於資金的國有性質及規模，須探討安全、有效的方法對之進行規範管理。經濟企畫廳編，財政投融資改革への提言，東京：大藏省印刷局，1996 年，頁 87-89。

<sup>439</sup> Thomas F. Cargill, *Postal Savings and Fiscal Investment in Japan: the PSS and the FILP* (New York: Oxford University Press, 2003), pp. 78-79.

率及實施財政融投績效分析，首先在利率方面，隨著市場的連動而設定不同的利率，廢止以往為了保護資金借貸者的利益，而實施固定僵化的利率；其次資金運用上，隨著中央省廳等改革基本法的運行，仍要確保以往有關貸款的資金操作的繼續實施，同時允許財政融投機構發行過渡性債券，並密切留意財政融投制度改革對自由市場的衝擊，以及政府重大公共建設的影響。<sup>440</sup>

最後是財政融投資訊的透明化，過去在自民黨派閥的刻意干預下，財政融投的訊息是相當不透明化，而實施財政融投計畫的資訊披露機制，是為了要迫使財政融投融資對象的改革，藉此改善特殊法人的經營和財務狀況，進而使得整體國家財政制度更加完備，並且透過公開各特殊法人投資計畫的資訊，來促進財政融投制度整體的資訊披露。<sup>441</sup>

由以上對 1990 年之後，日本政府對財政融投的改革，我們發現日本政府雖然對財政融投的資金調度及籌措方式進行鬆綁，並引進民間企業進來投資，在財政融投運作方式，也開始以成本效益來評估一項公共建設的投資必要性，以藉此來改革特殊法人的運作，但是這些都只是表面上的改革，並未深入到自民黨派閥、官僚體系及財閥的鐵三角介入財政融投運作的改革，但是這對日本財政融投制度來說，已經是跨進一大步了。接下來將分別舉出財政融投的資金來源——日本郵政事業，以及財政融投最大的資金借貸者——道路公團，這兩個機構的制度運作為例，來分析日本財政融投的實際運作方式。

## 肆、以日本郵政事業改革為例

### 一、日本郵政體系成立背景與制度運作

日本現代的郵政制度成立於明治維新之後，當時為了要讓日本郵政事業成為國家建設的一環，便學習英國的郵政制度，實施國營制度的郵政事業，同時讓日本的郵政事業，不但可以經營一般的郵政業務，也可以像銀行一樣從事儲匯的業務，同時郵政事業的職員也擁有國家公務員的身份，之後隨著郵政體系經營的業務不斷地擴大，到了 1920 年代，日本郵政事業也可以經營簡易的人壽保險業務，因此，日本的郵政體系是兼具有郵局、銀行及保險公司的三重功能。<sup>442</sup>

由於日本的郵政事業在國營體系上兼具有銀行及保險公司的功能，因此透過國家的公權力，郵政事業的據點很快的便在全國展開鋪陳，並夾著郵政事業在全國綿密的據點，使它成為日本國民最主要的儲蓄地點，同時也成全國最大的銀行（有人認為日本郵政事業的資產應該是全球最大的銀行）。根據統計日本郵政公社目前一共擁有 28 萬多名員工，在日本全國各地設有 2.47 萬個郵局（包含無人郵局），同時也擁有 360 兆億日圓的儲蓄額和保險資產。<sup>443</sup>

在整個日本郵政事業方面，最重要的部門便在儲匯體系，因為日本郵政事業擁有將近 250 兆日圓的郵政儲蓄，而絕大部分都是個人的存款（大約佔三分之一），同時郵政事業最重要的營業據點在日本農村（大約佔三分之二），而並非在都市地區，那麼為何日本郵政事業能夠擊敗私營銀行，成為全國最大的金融機構呢？因為在日本郵政事業國營體系背後有

<sup>440</sup> 宮脇淳，財政投融資と行政改革，東京：PHP 研究所，2001 年，頁 45。

<sup>441</sup> 經濟企畫廳編，財政投融資改革への提言，東京：大藏省印刷局，1996 年，頁 111-112。

<sup>442</sup> 郵政儲蓄制度由英國被稱為郵政之父的 Rowland Hill 提倡，實施了國營的郵政壟斷制和費用的均一制的郵政業務。而郵政貯蓄制，也是仿效英國的制度的，實施於 1875 年。當時的社會不重視金錢，也鄙視謀利，因此銀行並不發達。政府為了近代國家建設籌集資本，於是建立了以國家信用為基礎的儲蓄制度，勸導國民儲蓄以讓生活更穩定。而簡易人壽保險這項目，則實施於 1916 年。建設了保費便宜的人壽保險，讓沒有投保民營保險公司的國民的經濟生活也能更為穩定。高島博，郵政事業の政治經濟學，東京：晃洋書房，2005 年，頁 4-8。

<sup>443</sup> 竹中平蔵，郵政民營化—「小さな政府」への試金石，東京：PHP 研究所，2005 年，頁 133-135。

政府的支撐下，讓郵政體系可以利用法律來保證存款戶的本金和利息全額，因此，安全問題便是促使人民將前存在郵政事業的結構性誘因；在另一方面，日本郵政事業除了郵局的建築費用和人事費外，是個不用繳稅的事業體，相對於又要支付租金、又要交稅的私人銀行當然具有壓倒性的成本優勢。<sup>444</sup>

日本郵政體系到了二次戰後其角色出現急遽的轉變，由於自民黨長期的一黨執政，再加上自民黨的主要票倉在農村地區，這讓自民黨利用據點綿密的郵政體系成為它在農村地區的主要據點，而郵政據點的局長也成為自民黨在當地的樁腳，因此在日本的許多鄉村地區，郵政事業的郵政局長其實都是世襲制的，可以將這項職務傳給其兒子，這項改變讓日本郵政事業不但具有經濟的角色，同時也背負著政治的任務。<sup>445</sup>因此在1990年之後，郵政事業便成為日本政治經濟改革的焦點，郵政事業民營化變成為一種改革趨勢，因此日本國會便在1998年通過的《中央省廳改革基本法》，將郵政省改革、縮編為總務省郵政事業廳，同時在2003年4月，又將郵政事業廳改組成了郵政公社。<sup>446</sup>在瞭解日本郵政事業的制度背景及演變過程之後，之後便是要分析郵政事業與財政融投之間的關係。

## 二、郵政事業與財政融投的運作

根據本章之前的分析，我們知道財政融投制度就是利用國家的信用保證，匯集郵政儲金、簡易人壽保險資金、國民年金及國家公積金等資金，做為政策性的投資來輔導產業轉型及進行公共建設投資，之後再透過日本的財政融投體系的審議與分配，由大藏省融資給政府部門、地方政府事業以及特殊法人機構等，作為公共建設的主要財源，而擁有260兆日幣郵政儲金以及110兆日幣簡易人壽保險的日本郵政事業，自然成為日本政府從事財政融投的最主要資金來源。<sup>447</sup>

因此，郵政事業其實就是財政融投制度的基礎，也是財政融投上層資金的主要來源，當日本政府在進行重大的公共工程建設或是地方政府財政資金不足的時候，郵政事業都能夠發揮緊急的救火功能，但是在1980年之後，整個日本的政治體制從過去官僚主導轉變為派閥主導，自民黨派閥便逐漸將郵政事業移轉為鞏固地方選票的個人金庫，讓郵政事業蒙受重大的損失。因此從1990年之後，日本政府便開始對郵政事業與財政融投制度之間的關係作改革，例如從2001年開始，日本政府規定郵政事業對於本身的郵政儲金可以自行自主運用，不過日本經濟尚未完全恢復，國家財政仍然極度依賴財政融投資金的情形下，郵政事業的郵政儲金仍然還是有絕大部分會流向政策性的資金用途。<sup>448</sup>

接下來則是探討郵政事業與日本公共建設之間的關係，根據日本政府的規定，在郵政事業當中，郵政儲金的260兆日幣與簡易人壽保險的110兆日幣，這兩個項目的資金是由政府來統籌分配，而這些資金究竟是如何流向而變成政府公共建設的資金呢？首先在經過大藏省審議會通過之後，便由大藏省下面的國民公庫把郵政儲金及簡易保險資金，貸給審議會通過的金融機構或是特殊法人機構，之後再透過這些機構來進行支援政府的產業政策或是重大公共工程建設。但是1990年泡沫經濟破滅之後，財政融投資金所支援的住宅專用銀行，讓日本政府背負鉅額的不良債權，另外在自民黨派閥的運作下，對道路公團等特殊法人機構的貸款，也加重了政府財政赤字的負擔。<sup>449</sup>

<sup>444</sup> 野村健太郎，郵政民營化の焦点—「小さな政府」は可能か，東京：稅務經理協會，2006年，頁28-29。

<sup>445</sup> 高島博，郵政事業の政治經濟學，東京：晃洋書房，2005年，頁66-68。

<sup>446</sup> 猪瀨直樹，決戦・郵政民營化，東京：PHP研究所，2005年，頁22。

<sup>447</sup> 宮脇淳，財政投融資の改革—公的金融肥大化の実態，東京：東洋經濟新報社，1995年，頁154-155。

<sup>448</sup> 塩田潮，郵政最終戦争—小泉改革と財政投融資，東京：東洋經濟新報社，2002年，頁49-52。

<sup>449</sup> 諏訪雄三，道路公團民營化を喰う—これは改革でなく成敗である，東京：新評論，2004年，頁78-79。

我們舉日本大藏省財政融投對道路公團「本州四國連絡橋公團」的貸款為例，當時日本政府通過這筆財政融投貸款，主要是為了解決九州與四國間道路橋梁無法貫穿的問題，而投資興建瀨戶大橋，但是在這座大橋興建完成之後，在自民黨派閥的壓力下，「本州四國連絡橋公團」繼瀨戶大橋之後，又興建明石海峽大橋，造成公共工程投資的浪費，道路公團也因此而債務高築，儘管這些資金無法即時回收，而一般百姓在政府的保障下，存在郵政儲金的資金也不會有被倒帳之虞，但是最後填補這個財政大洞者的仍然是國民的稅金。<sup>450</sup>

由此可見，郵政事業的儲金、簡易保險的資金與市場的集資的方式和原理都完全不同，日本政府的原意是希望透過這些資金來進行重大公共建設來提升國內經濟，但是在自民黨派閥的選區利益運作下，卻反而成為日本政府財政最大的包袱，因此下一節便是要探討2000年後日本政府對郵政事業的改革。

### 三、日本郵政民營化

日本郵政事業從明治維新建立以來，隨著戰後政府主導能力的強化，而讓郵政事業成為全日本最大的金融機構，但是在1990年之後，日本郵政事業卻面臨極大的挑戰，這些問題不只出現在儲匯體系，同時也發生在郵政體系。首先儲匯體系方面，在歷經1980年代的金融自由化之後，日本郵政體系從1991年到1993年就開始持續出現赤字，整個1990年代只有從1994年到1997年有盈餘外，其餘時間都是呈現虧損的狀態；其次在郵政體系方面，隨著電子郵件和手機的普及，再加上日本人口開始減少，以及民間宅配事業的興起，日本郵政事業不但在小包郵件的宅配已不再處於壟斷的地位，其他郵政業務在近十年來也都呈現衰退的趨勢。<sup>451</sup>

因此日本郵政事業從1990年以來，便希望以節省開支來重新拾回郵政體系的競爭力，但是在國營事業的包袱下，日本郵政事業的成本有六成是人事費，因為郵政職員為國家公務員，成本的削減非常困難，同時在全國約二萬五千間郵局中，其中有四分之三（大多是在農村地區），約一萬九千間被稱之為「特定郵局」，這些特殊郵局由局長支付租金，因此局儘管是國家公務員，但卻不用接受考試就被任用，有時局長的兒子想要繼承也是可以接受的，這種國家公務員「世襲」的制度是別的國家都沒有的非正式制度，同時是小小的郵局也要支付局長的高薪，這種不透明的支出也是郵政事業赤字的重要元兇之一。<sup>452</sup>

因此日本首相小泉純一郎在2001年上台之後，便積極倡導郵政體系的改革，它又稱「郵政民營化基本方針」，其主要內容是針對日本郵政公社目前從事的郵政、郵政儲蓄和郵政保險等三項主要事業實行民營化改革。根據這項方針，日本將在2007年4月之前，將現在的日本郵政公社改組成由政府100%控股的股份公司，並將郵政公社的三大業務分別改組成窗口網絡服務公司、郵遞公司、郵政儲蓄公司和郵政保險公司，使其能和同業展開平等競爭，同時政府也取消郵政職員的國家公務員身份，使他們成為普通民間企業的職員，之後政府再分批出售持有的公司股份，使公司逐步成為由企業法人和私人持股的民營公司。<sup>453</sup>

其次根據該方針，到2017年4月，郵政儲蓄公司、郵政保險公司、郵遞公司和窗口網絡服務公司等四家公司將完成所有的民營化改革，其中郵政儲蓄公司和郵政保險公司將成為完全獨立的民營企業，其權利和義務與其他金融機構完全相同，同時在這兩家公司實行

<sup>450</sup> 角本良平，道路公團民營化，茨城：流通經濟大學出版社，2003，頁13。

<sup>451</sup> 滝川好夫，郵政民營化の金融社会学，東京：日本評論社，2006年，頁62。

<sup>452</sup> 因為這些郵政局長在選舉時背負著派閥地方樁腳的任務。高島博，郵政事業の政治経済学，東京：晃洋書房，2005年，頁44-48。

<sup>453</sup> 鈴木史朗，どうして郵政民營化なの？，東京：鳥影社，2006年，頁25。

民營化 3 年之後，政府會將其持有的所有股份在證券市場上出售；其次郵遞公司和窗口網絡服務公司，則由一家政府持有三分之一以上股份的控股公司來進行控股。<sup>454</sup>

但是如果執行郵政民營化改革，光靠郵政民營化是不夠的，同時還要修正郵政儲金的財政投融資制度，換句話說，日本政府必須要改革中央與地方政府的財源措施，採取多樣化的融資管道，以改變過去郵儲資金自動流向財政投融資的方向；另外，則是要對不具效率的特殊法人進行經營改造。因此郵政民營化、財政融投制度的改革以及特殊法人的改革三管齊下，這才是郵政事業改革的根本解決之道。接下來則是要分析日本的特殊法人機構—道路公團。

## 伍、以日本道路公團之運作為例

### 一、日本道路公團的成立背景與制度運作

日本道路公團是屬於半官方、半民營的特殊法人機構中的一種，它的主要業務是負責規劃及興建日本全國的高速公路和跨海大橋等公共建設，而日本道路公團的主要資金來源便是透過財政融投制度的融資，因此道路公團可以被視為準政府部門；其次日本道路公團也協助政府負責管理和新設收費的道路，並且分擔整頓日本全國道路，而日本道路公團主要的收入為通路費及發行道路債券。由於道路公團握有政府來自財政融投龐大的資金以及掌握地方建設的權力，因此，便成為自民黨派閥極力想要介入的特殊法人機構。<sup>455</sup>

日本道路公團的成立背景可以回溯至二次戰後，從明治維新以來，日本道路的興建及維護一直是政府的主要責任，但是在 1955 年體制形成之後，拜國內經濟的快速成長，日本政府逐漸體認到陸路交通的重要性，於是便開始經營大型車種的長途運輸，當時日本政府所興建的第一條公路：國道一號（從東京至大阪），即是透過徵收燃料稅的收入來作為道路特定財源的制度，在此之後日本國內經濟不斷起飛，在全國各地興建高速公路建設便成為當務之急。

而為了要節省政府興建高速公路的冗長行政過程，日本政府便以成立法人機構的道路公團來整合了各都市高速公路的興建，而在日本道路公團下面轄有日本道路公團、首都道路公團、阪神道路公團、本州四國道路公團等四大公團。<sup>456</sup>在 1970 年之後，日本面臨了高度成長的石油危機、物價飆漲的經濟危機，但是道路公團卻在政府財政融投的支持下，逐漸成為日本國家重要道路建設的主要支柱。

然而隨著大都市主要幹道的開通，日本道路公團也面臨了開拓支線的問題，而開拓支線因為流通量沒有像主幹道那麼大，可以想見的徵收的燃料稅收入就會變少，但是在市區道路的徵收費用卻會增加，例如在 2002 年日本全國的高速道路總長度到達了 7000 公里，已經可以與國鐵的 7153 公里相互匹敵，但是高速道路的路線雖然逐步增長，但是實際利用的密度卻持續滑落，每增長一段的距離，燃料稅的收入的比例就會大幅縮小，反而建設費的支出會擴大，因此從經營的層面看來，道路的擴張其實是不願被樂見的。但是在自民黨派閥為了顧及地方選區的利益，卻要求道路公團不斷增加道路興建，讓道路公團的興

<sup>454</sup> 郵政民營化研究会，郵政民營化ハンドブック，東京：ぎょうせい，2006 年，頁 52。

<sup>455</sup> 小山光一，財政投融資の構造とメカニズム

[www.jbaudit.go.jp/kanren/gar/japanese/article11to20/j19d03.pdf](http://www.jbaudit.go.jp/kanren/gar/japanese/article11to20/j19d03.pdf)，頁 38（2006 年 12 月 1 日進入）。

<sup>456</sup> 屋山太郎，道路公團民營化の内幕—なぜ改革は失敗したのか，東京：PHP 研究所，2004 年，頁 38。

建成本不斷攀升，再加上當時日本國鐵的鉅額赤字，導致日本政府急於拯救國鐵，因而縮小了對道路的投資（1993年15兆4,066億元縮小到2000年的12兆7,686億元）<sup>457</sup>，這讓日本道路公團的經營在1990年代面臨了相當大的難題。

在瞭解日本道路公團的成立背景與制度運作之後，接下來則是要分析道路公團與財政融投運作之間的關係。

## 二、道路公團與財政融投的運作

正如本文第一節所分析，日本財政融投制度便是透過國家的信用保證，匯集郵政儲金、國民年金、政府公積金、國庫閒置資金、簡易人壽保險資金、產業投資支出資金、以及政府保證債券等各種官方與準官方資金的中長期資金為主要財源，並透過政府公庫、政府公團、各法人事業團、民間特殊公司以及地方公共團體來進行綜合性、有償性的統籌管理各種投資及融資活動。<sup>458</sup>因此當在1980年代，日本國內土地價格不斷飆漲，讓日本道路公團在經營、徵收及財政上面臨重大的難題之後，當時的日本政府就利用財政融投的資金來投入道路公團的預算中，這讓日本道路公團獲得鉅額資金的援助來進行道路建設，但是同時也讓道路公團累積了鉅額的財政赤字，例如日本道路公團在1997年債務收支的赤字高達20兆，赤字數目之大高居財政投融對象的第五名。由此可見，在1990年之後日本財政融投資制度與道路公團之間的財務關係有多麼深厚。<sup>459</sup>

而為何日本道路公團在獲得財政融投資金的奧援之後，為何反而財政赤字的黑洞會不斷的擴大呢？原來從過去以來，日本道路公團的總裁以及內部的委員大多是由建設省、國土交通省或是通產省的退休官僚所組成的，而道路公團的資金也大多來自由派閥所掌控的郵政體系，因此這些成為道路公團委員的前官僚，為了要獲得鉅額的建設資金，便要不斷的拉攏自民黨派閥議員，而籠絡派閥議員最簡易的方式，便是在派閥議員的選區大量興建道路建設，這讓日本在全國各地出現大量毫無經濟效率與政治考量的公共工程建設，而這些建設讓道路公團虧損連連，至今累積的總債務高達四十兆日圓。<sup>460</sup>

接下來則是要分析日本道路公團與財政融投之間的關係是如何運作呢？首先是由道路公團旗下的道路四公團，利用財政融投（主要來自郵政儲金）而來的借款進行道路的建設，然後採取「道路付費制度」向使用者徵收道路費用等，再將剩餘的資金及定期收益的歸還財政融投部門，而在日本道路公團下的四公團當中，以經營本州-四國間跨海大橋工程的本州-四國公團虧損最為嚴重，本州-四國公團的道路費收入甚至連支付借款的利息都還不足，而虧損的部分就由政府和地方公共團體出資，這種挪用郵政儲金來投入公共團體虧損的財政融投制度，的確讓日本政府的財務狀況陷入嚴重的赤字危機。<sup>461</sup>

因此，在2001年4月日本小泉純一郎首相上台後，第一件事就是要削減政府預算，儘量減少無效率的政府預算開支，希望能夠將三十三兆三千億日幣的赤字預算縮減在三十兆日幣之內，而每年虧損連連的日本道路公團，自然是小泉改革的首要對象。因此下一節便

<sup>457</sup> 角本良平，道路公團民營化，茨城：流通經濟大學出版社，2003，頁13。

<sup>458</sup> 角本良平，三つの民營化—道路公團改革、郵政改革とJR，東京：流通經濟大學出版會，2005年，頁64-65。

<sup>459</sup> 前四名分別為：住宅金融國庫、地方公共團體、郵政儲金特別會計、年金福祉事業團。小山光一，財政投融资の構造とメカニズム，東京：東洋經濟新報社，2003年。：頁38。

<sup>460</sup> 日本放送協會，日本道路公團—借金30兆円の真相，東京：日本放送出版協會，2005年，頁102-104。

<sup>461</sup> 本州四國道路公團若為民間企業的話，可以說是早已破產了，而且借款也非得全額賠償不可，因為本四公團為1969年閣議認定的「新全國綜合開發計畫」中的重要國家計畫之一，因此公團的虧損不只是地方，政府也該負起更大的責任。白川正照，《道路公團民營化を問う—本四架橋に魂を》

<http://www-cres.senda.hiroshima-u.ac.jp/publications/reports/pdfreport/vol16/ken16-04.pdf>，頁78（2006年12月1日進入）。

是要分析小泉對道路公園的改革。

### 三、日本道路公園的民營化

肩負著振興日本經濟重責的小泉上台之後，首先要做的便是郵政事業民營化以及道路公園改革，而在日本道路公園改革方面，就是嘗試要對虧損連連的道路公園進行民營化的改革，以降低日本政府的財政赤字。在 2002 年小泉內閣所提出特殊法人改革法案當中，便是希望依次將日本道路公園下的四個公園進行民營化，同時目標朝向希望在四十五年內還完，日本道路公園總計達四十兆日圓的債務。<sup>462</sup>

然而一上台便積極嘗試要對道路公園進行民營化改革的小泉，卻受到來自自民黨內派閥和保守官僚的聯合抵制，在連續三年期間，道路公園民營化法案都無法排上國會的議程，而日本道路公園本身也受到極大的壓力，而不得不妥協。例如由小泉首相親自指派的新任道路公園總裁進藤剛，他在上任初期便表示：道路公園民營化後的新公司，將會落實把道路資產與道路建設兩者合併在內的「上下一體」議案，但是這項法案將會對今後的道路建設有抑制的作用，因此招來自民黨道路族議員所組成「高速道路建設推進議員聯盟」的強烈反對，而連日要求與道路公園進藤剛總裁進行協商，而當進藤總裁在與自民黨道路調查會古賀誠會談之後，便鬆口表示：道路公園民營化的「上下一體」在沒有經過特別的立法討論之前勢必無法達成，也就是說進藤剛撤回了自己上任時的改革方針。由此可見，小泉雖然貴為日本首相，但是在遇到道路族議員的強烈反彈時，還是無法順利推動他的既定目標。<sup>463</sup>

最後在歷經四年的不斷努力與協商，日本道路四公園的民營化法案終於在 2004 年 6 月正式在國會當中通過，在這項法案當中規定，日本道路公園將於 2005 年 10 月 1 日起進行民營化及分割，將所有的業務和應該履行的權利和義務，分繼給現今的東日本高速道路株式會社、中日本高速道路株式會社、西日本高速道路株式會社和首都高速、阪神高速、本州四國聯絡團等六家公司，同時各個公司的最高經營責任者皆由民間企業經營者出身就任，但是其他的員工大半都還是舊道路公園和國土交通省等的中央官廳的官員出身，同時道路公園的資產和債務也由同日成立的獨立行政法人「道路保有債務償還機構」來繼承。<sup>464</sup>

由此可見，道路公園民營化在小泉的結構改革當中具有指標性的意義，因為這是從小泉純一郎從擔任首相開始就極力推行的政治改革，但是由於這項改革涉及到族議員及自民黨派閥的既得利益，同時也影響遍及全國都市與鄉鎮的選舉樁腳，但是在日本整體政治環境的轉變，再加上日本長期經濟的不振，讓日本人民對政客的政治操作感到不耐，因此在民氣可用之下，讓小泉終於在 2005 年通過道路公園民營化的法案，達到真正構造改革的目標。

### 陸、結語

從本章對日本財政融投制度的分析，我們可以發現日本財政融投制度的設置，在戰後日本資金極度缺乏的時代，是具有其一定的歷史背景與意義，同時對日本在 1960 年代的經濟高度成長也是有其一定的貢獻。但是在 1970 年代，由於日本國內政治體制的轉變，將過

<sup>462</sup> 日本放送協會，日本道路公園—借金30兆円の真相，東京：日本放送出版協會，2005年，頁8-9。

<sup>463</sup> 猪瀨直樹，道路の權力—道路公園民營化の攻防—〇〇〇日，東京：文藝春秋，2006年，頁66。以及<http://www.japanresearch.org.tw/hotnews-370.asp>，台灣日本綜合研究所網站（2006年12月1日進入）。

<sup>464</sup> 角本良平，三つの民營化—道路公園改革、郵政改革とJR，東京：流通經濟大學出版會，2005年，頁35。<http://www.jehdra.go.jp/index.html>，「日本高速道路保有、債務返濟機構官方」網站（2006年12月1日進入）。

去官僚主導模式轉變為派閥主導模式，將財政融投從經濟效益的考量改變為政治考量，讓財政融投制度成為 1990 年之後日本財政赤字的主要元兇，再加上市場自由化趨勢的浪潮，讓國內企業部門的資金也日漸充裕，日本政府扮演的功能也逐漸受到侷限。因此從日本郵政事業民營化及道路公團改革的例證，我們可以發現日本以政府為主導的財政融投的經營效率，在自由化的浪潮下，其實已經逐漸被弱化了，而郵政事業民營化及道路公團改革的根源還是在財政融投制度，因此，日本財政融投制度勢必要做一番重新的評估與改變。

## 第九章 非正式制度與日本經濟衰退

在分別探討日本行政指導、官員空降、審議會、交叉持股及財政融投等五項日本政治經濟體制當中的非正式制度之後，接下來則是要分析這些非正式制度與日本在 1990 年代泡沫經濟破滅之後日本長期經濟衰退之間的關係，因此，本章的焦點將會放在泡沫經濟破滅後，一直到小泉純一郎上台所做的改革的十六年期間，日本正式制度與非正式制度的改革與轉變。所以本章首先要敘述非正式制度與日本鐵三角之間的關係，接下來則是介紹非正式制度與戰後日本經濟成長之間的關係，第三部分則是要分析非正式制度與 1990 年代日本長期經濟衰退之間的關係，之後則是要探討 2001 年日本首相小泉純一郎上台之後對日本非正式制度所做的改革，接下來第五部分則是要分析非正式制度與日本經濟衰退的理論性意涵，最後則是依據以上五節的分析做簡單的結語。

### 壹、非正式制度與日本鐵三角關係

從以上八個章節針對日本行政指導、官員空降、審議會、交叉持股及財政融投等五個非正式制度，我們可以發現行政指導確立了日本官僚的主導模式，官員空降強化日本官僚

的主導性，審議會則是官僚主導的主要運作場域，而交叉持股則是日本官僚主導模式的在經濟政策上的體現，而財政融投則是日本官僚主導模式在政治運作上的表徵，而主要的行為者就是自民黨派閥（政界）、官僚（官界）與財閥（財界）的日本政界鐵三角，在這些非正式制度當中的互動關係。

首先在本節我們要分析 1990 年之前，自民黨派閥、官僚與財閥在這五項非正式制度的運作。首先是在行政指導方面，它主要的行為者是在官僚與財閥之間的關係，戰後日本政府為了讓官僚能夠全面掌控經濟政策的主導性，便設計出綿密而繁瑣的法令規定，並交由官僚來執行，因此，日本的官僚在所有領域當中幾乎是無所不管的，然後日本政府再利用專業分工的主要銀行體系為手段，來控制企業的資金來源，而為了怕財閥沒有確切配合政府的政策，於是便利用官僚直接對企業進行行政指導來監督財閥的配合程度，銀行利率的高低及隨機的稅務查察，便成為官僚懲罰企業的主要方式。<sup>465</sup>因此，行政指導確立了官僚體系在政界、官界及財界鐵三角模式的主導地位。

其次在官僚空降方面，它的主要行為者也是以官僚體系為主體，並擴散到自民黨派閥及財閥內部當中，戰後日本政府利用日本民間從明治維新以來，對官僚高度信任感及崇高地位的心理，讓官僚在中年退休之後，一部份名目上是空降到企業當中擔任高級主管，其實是要監督企業來配合政府的經濟政策，另外一部份的官僚則是在退休之後，由自民黨栽培競選進入國會成為族議員，它的目的也是要利用官僚的專業知識來為政府的政策在國會當中護航。<sup>466</sup>因此，官員空降利用官僚體系與自民黨派閥之間的結合，來進一步強化了官僚體系在政界、官界及財界鐵三角模式的主導地位。

接下來在審議會方面，它的主要行為者之間是官僚體系、自民黨派閥與財閥，在確立以及強化官僚在日本政經體制當中的主導地位之後，接下來就必須要營造一個場域來做為官僚政策產出的場所。因此在 1955 年體制確立之後，日本政府為了要避免民主過程的冗長討論與協商，於是在中央部會、地方政府以及自民黨內設立了審議會，並召集部會首長、族議員及利益團體代表來共同協商政策的產出，同時日本政府為了要在政策上產生形式上的正義，通常會加入中立的學者代表，讓政府政策的產出能在官僚體系的堅持、自民黨派閥的運作及財閥的利益當中取得互惠性同意的平衡點。<sup>467</sup>因此，審議會便是戰後政界、官界及財界鐵三角模式的主要運作場域。

之後在交叉持股方面，交叉持股是戰後日本政界、官界及財界鐵三角模式在經濟政策上的主要產出，它主要的行為者是財閥與銀行，但是在運作的過程當中卻包含了官僚體系及自民黨派閥。在戰後 1955 年體制確立之後，日本政府刻意營造一個封閉型的經濟體系，同時讓企業的主要資金來自間接金融（銀行體系），以便於政府控制企業的主要資金來源；在另一方面，為了要便於企業獲得資金的便利性，便設計企業與銀行之間的相互交叉持股，同時又為讓企業之間相互監督，便讓企業與企業之間的相互交叉持股，以形成一個企業及銀行相互共同保障體系，以便利於政府的監督。其次官僚體系為了要讓交叉持股模式能夠持續運作，便嚴格禁止日本新銀行的設立，以避免銀行與企業之間的惡性競爭，同時自民黨派閥為了要維繫現有財閥及銀行的利益，也嚴格限制外來資本的進入，來保護國內企業與銀行的競爭力。<sup>468</sup>由此可見，交叉持股實是戰後政界、官界及財界鐵三角模式運作下的

<sup>465</sup> 新藤宗幸，行政指導—官庁と業界のあいだ，東京：岩波書店，1992 年；塩田潮，大藏省の不覚：迷走の行政指導，東京：日本經濟新聞社，1993 年，頁 48-50。

<sup>466</sup> 村松岐夫，久米郁男，日本政治變動の 30 年—政治家・官僚・団体調査に見る構造変容，東京：東洋經濟新報社，2006 年，頁 6-7。

<sup>467</sup> 赤井伸郎，行政組織とガバナンスの経済学—官民分担と統合システムを考える，東京：有斐閣，2006 年，頁 20。

<sup>468</sup> 岡崎哲二，持株会社の歴史：財閥と企業統治，東京：筑摩書房，1999 年，頁 26-27；橘川武郎，日本の

主要經濟政策產出。

最後在財政融投方面，財政融投是戰後日本政界、官界及財界鐵三角模式在財政政策上的主要產出，它主要的行為者是官僚體系與法人機構，但是在運作的過程當中卻又包含了自民黨派閥與財閥。在戰後 1955 年體制確立之後，日本政府為了要讓經濟能夠在短期之內快速成長，於是便以擴大政府公共工程支出的方式來刺激國內的經濟景氣，為了要執行政府的公共工程建設，日本政府便成立半官方、半民營的特殊法人機構來執行這項政策，而官僚體系為了要確保這些法人機構能夠確切遵行政府的政策，便安排退休官員到特殊法人機構任職；在另一方面，自民黨派閥為了覬覦特殊法人掌控公共工程的權力，來維護本身選區的建設利益，便在國會利用旗下的族議員，來干預特殊法人機構對公共工程款項的分配，同時將這些地方公共工程分配給財閥所成立的工務所，而財閥也以每年贈與大筆的政治獻金做為回饋。<sup>469</sup> 由此可見，財政融投實是戰後政界、官界及財界鐵三角模式運作下的主要財政政策產出。

我們以圖 9-1 為例，來分析日本行政指導、官員空降、審議會、交叉持股及財政融投等五項非正式制度，與日本官僚體系、自民黨派閥及財閥之間的互動關係。我們先將日本的政策過程，區分成官僚主導模式的建立與強化、官僚主導模式的運作場域及官僚主導模式的政策產出等三個階段，而在官僚主導模式的建立與強化第一個階段當中，行政指導的主要行為者是官僚與財閥，也就是官僚體系對財閥進行行政指導，來確保政府政策的切實執行，因此，行政指導確立了日本官僚主導模式；<sup>470</sup> 而官員空降的主要行為者是官僚體系、自民黨派閥與財閥，也就是日本官員在中年退休之後，會陸續空降到財閥擔任高級主管，或由自民黨栽培參選國會議員，進入國會成為族議員，來進一步強化官僚對政府政策的控制程度，因此，官員空降強化了日本主導模式。<sup>471</sup>

接下來則是在第二階段官僚主導模式的運作場域當中，審議會是官僚主導模式的主要運作場所，它的主要行為者有官僚體系、自民黨派閥、財閥及學界代表。審議會成立的主要目的是讓官僚、自民黨派閥與財閥等利益團體代表直接對話協商，在法案尚未送入國會表決時，由利害關係人及政黨之間先進行商議，以有效縮減民主程序當中冗長的立法過程，而學界代表的加入主要是減緩官僚、派閥與財閥之間的對立性，在這三者立場之間取得一個政策平衡點。因此，審議會便成為日本官僚主導模式的主要運作場域。<sup>472</sup>

最後第三個階段則是官僚主導模式的政策產出，在日本非正式制度當中，主要的政策產出有：經濟政策的交叉持股及財政政策的財政融投。在交叉持股當中，主要的行為者有官僚體系與法人機構，但是在運作的過程當中，卻又包含了自民黨派閥與財閥，它是利用財閥內部的相互交叉持股，以及財閥與財閥之間外部的相互交叉股，來形成一個相互保障的體系；在另一方面，它也利用財閥與銀行之間的相互交叉持股，來便利財閥取得資金來發展經濟。由此可見，交叉持股是戰後政界、官界及財界鐵三角模式運作下最重要的經濟政策產出；<sup>473</sup> 在財政融投方面，它的主要的行為者包括官僚體系與法人機構，但是在運作的過程當中，卻又包含了自民黨派閥與財閥，它利用成立特殊法人機構執行政府的公共工程建設，在這特殊法人機構當中，主要是由退休官僚及自民黨派閥來負責監督政策的執行，其中退休的官員主要在控制政策執行的效果，而自民黨派閥則是與財閥進行公共建設的利益分配，以維持地方選區的利益。由此可見，財政融投是戰後政界、官界及財界鐵三角模

企業集團—財閥との連続と断絶，東京：有斐閣，1996年，頁30。

<sup>469</sup> 北坂真一，經濟政策を担う人々—官の構造改革，東京：日本評論社，2006年，頁12-15。

<sup>470</sup> 八代尚宏，「官製市場」改革，東京：東洋經濟新報社，2005年，頁24-25。

<sup>471</sup> 建林正彦，議員行動の政治経済学—自民党支配の制度分析，東京：有斐閣，2004年，頁28-32。

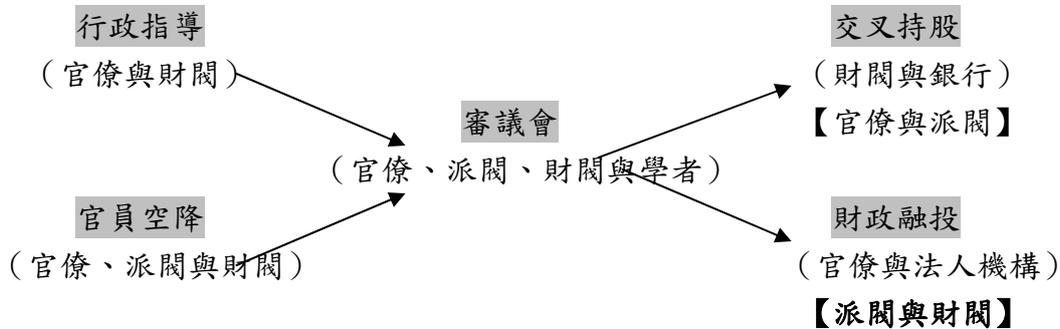
<sup>472</sup> 牧原出，内閣政治と「大藏省支配」—政治主導の条件，東京：中央公論新社，2003年，頁65-66。

<sup>473</sup> 下谷政弘，持株会社の時代—日本の企業結合，東京：有斐閣，2006年，頁36-37。

式運作下主要的財政政策產出。<sup>474</sup>

在分析日本度行政指導、官員空降、審議會、交叉持股及財政融投等五項非正式制度，與主要制度行為者日本政界（自民黨派閥）、官界（官僚體系）及財界（財閥）之間的互動關係之後，接下來則是要探討這套非正式制度，在戰後如何促成日本經濟的高成長。

圖 9-1、非正式制度與日本鐵三角之間的互動關係



官僚主導模式的建立與強化 → 官僚主導模式運作場域 → 官僚主導模式的政策產出

資料來源：作者自行整理

## 貳、非正式制度與戰後日本經濟成長

本節主要在探討非正式制度與戰後日本經濟發展之間的關係。二次大戰結束後，解除軍國主義枷鎖的日本開始全力發展經濟，在美國佔領日本七年時期，日本通過內閣制的憲政體制及一部非戰憲法，但是在經濟發展的最高原則指導下，日本發展自有一套的非正式制度，來有效降低民主體制的交易成本，以促進國內經濟的快速成長。因此從過去以來，發展國家論學者分析日本在戰後經濟發展的特性主要有下列三項：官僚主導的經濟發展、派閥壟斷的政治體制，以及交叉持股的企業制度，也就是政界、官界與財界的鐵三角關係，而這鐵三角的互動關係直接促成戰後日本經濟的高度成長。<sup>475</sup>

其次在國際化的潮流下，一個國家的國內經濟發展，通常會受到國際大環境轉變的影響，因此，戰後日本的經濟發展過程約略可以區分成：經濟高度成長期、經濟轉型期、泡沫經濟時期以及經濟衰退期等四個時期，以下便針對這四個時期加以說明非正式制度與日本戰後經濟成長之間的關係。

一、經濟高度成長期：日本從 1955 年體制確立之後便全力開始發展經濟，並在 1980 年代擠身為世界第二大經濟體，在這經濟發展過程當中，日本歷經池田勇人的所得倍增論，佐藤榮作的全國總和開發計畫，以及田中角榮的列島改造計畫，同時日本政府也刻意營造一個封閉型的經濟體制，讓企業的資金大多都從政府掌控的主要銀行體系當中獲得，這些經濟發展策略讓日本成為戰後東亞地區第一個經濟發展成功的國家；<sup>476</sup>在政治方面，日本政府利用全能的官僚體系來主導國家經濟的發展，同時美國所支持的右派保守勢力——自民黨長期一黨執政，也塑造一個穩定的政治環境，讓日本政府的經濟計畫更具有穩定性及延續性，同時自民黨為了要讓政府的經濟政策更加能夠貫徹實行，於是便以官僚體系為

<sup>474</sup> 石井寬治，日本の産業化と財閥，東京：岩波書店，1992 年，頁 3-6。

<sup>475</sup> 中野實編，日本型政策決定の變容，東京：東洋經濟新報社，1986 年，頁 300-310。

<sup>476</sup> 金子貞吉，戰後日本經濟總檢，東京：學文社，2000 年，頁 9-14。

主體，利用行政指導及官員空降來監督企業的發展政策是否有追隨政府的產業政策，這些政策成功的促進日本經濟的快速成長。<sup>477</sup>

二、經濟轉型時期：日本經濟的高度成長到了1970年代中期之後，便因為國際石油危機而開始減緩下來，而日本政府也利用這個機會進行產業轉型，將過去日本所從事的勞力密集產業，轉變成為高附加價值的製造業及科技產業，並且鼓勵企業將勞力密集產業轉移至南韓、台灣及東南亞國家，這項產業轉型政策讓日本成為工業國家當中，唯一能夠在能源危機當中經濟卻仍然逆勢成長的國家；<sup>478</sup>在政治方面，從1955年體制確立之後，日本主導經濟發展的首相大多是官僚體系出身的，例如創造日本經濟奇蹟的池田勇人及佐藤榮作，但是到了1970年之後，由於自民黨長期的一黨執政，形成黨內派閥逐漸壟斷政府各個重要職位，讓日本政治體制逐漸從官僚主導轉變成為派閥主導，而出身地方派閥領袖的田中角榮在1972年當選為日本首相便是一個最鮮明的例證，派閥主導的政經體制，讓日本經濟政策從過去的國家發展導向轉變為地方利益導向。<sup>479</sup>

三、泡沫經濟時期：在日本以經濟快速發展的政策導向下，日本成為工業國家當中最為保護國內市場的國家，在歷經1970年代美國政府屢次要求日本開放國內市場未果的情況下，以美國為首的西方工業國家便在1985年的廣場協議當中，以日圓升值為手段來降低日本與其他工業國家之間的貿易逆差，於是在日圓大幅升值的情況下，大量的外國資金開始湧進日本，這些熱錢讓日本國內的股票市場及房地產急遽成長，形成1980年代中期日本有名的泡沫經濟；<sup>480</sup>在政治方面，由於自民黨派閥逐漸壟斷日本的政治體制，在派閥的大家長制下，派閥領袖便需要龐大的資金來維持整體派閥體系的運作，因此自民黨派閥也只能以不斷的控制日本銀行的貨幣政策來維持泡沫經濟的榮景，而大企業也以鉅額的政治獻金來回饋自民黨派閥，這讓自民黨派閥與大企業之間的關係越來越密切，形成1990年代日本有名的金權政治。<sup>481</sup>

四、經濟衰退期：1990年在日本銀行宣布緊縮銀根的政策之後，日本長達五年的泡沫經濟便宣告破滅，景氣冷卻之後的日本經濟便開始走下坡，剛開始日本政府並不以為意，以為這是經濟景氣循環的一個正常過程，但是到了1994年之後日本經濟卻仍然沒有起色，日本政府才開始警覺到日本是否會進入長期經濟衰退的泥沼，於是日本政府一方面投入大量公資金來刺激國內景氣，在一方面則開始進行政經改革，例如村山富市的財政改革、橋本龍太郎的金融改革及小泉純一郎的構造改革，但是日本經濟卻依然沒有起色；<sup>482</sup>在政治方面，由於1990年之後泡沫經濟的破滅，在經濟不景氣的漩渦下，讓自民黨派閥與大企業之間的利益輸送關係一一浮出檯面，1990年代初期一連串的金權政治醜聞，不僅造成自民黨派閥的分裂，同時也讓執政長達38年的自民黨的下台，讓日本政黨政治進入戰國時代，之後由於在野黨所組聯合政府持續的分裂，於是又讓自民黨在1996年再度重拾政權。<sup>483</sup>

接下來則是要分析非正式制度在戰後日本的經濟過程當中所扮演的角色，從以上的戰後日本政經發展過程當中，我們發現不論在日本的經濟高度成長期或是經濟衰退期，日本

<sup>477</sup> 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16-20。

<sup>478</sup> David Friedman, *The Misunderstood Miracle: Industrial Development and Political Change in Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), pp. 5-8.

<sup>479</sup> Roger Brown, *Japan's Dyfunctional Democracy: The Liberal Democratic Party and Structural Cooption* (New York: M. E. Sharp, 2003), pp. 22-25.

<sup>480</sup> 衣川惠，日本のバブル，東京：日本經濟評論社，2002年，頁64-68。

<sup>481</sup> 村松岐夫，與野正寬編，平成バブルの研究：崩壊後の不況と不良債権処理，東京：東洋經濟新報社，2002年，頁2-5。

<sup>482</sup> 吉田和男，平成不況10年史，東京：PHP新書，1998年，頁7-12。

<sup>483</sup> Ray Christensen, *Ending the LDP Hegemony: Party Cooperation in Japan* (Honolulu: University of Hawaii Press, 2000), pp. 12-18.

政界（派閥）、官界（官僚）及財界（企業）這鐵三角都扮演相當重要的角色，而串起這三個角色的互動關係便是日本的非正式制度，在戰後日本經濟發展的過程當中所形成的非正式制度相當多，本文特別舉出最重要的五項非正式制度—行政指導、官員空降、審議會制度、交叉持股以及財政融投制度，以下便針對這五項非正式制度加以說明。

日本的非正式制度主要是以官僚體系為主體，同時制度的設計也是要規範政府與企業之間的關係，舉例來說，在官僚部門方面，日本的行政官僚為了要控制企業的發展政策，於是便會直接參與企業的內部會議，以便進行監督指導企業的政策是否有配合政府的產業政策方向，這便是官員的行政指導；<sup>484</sup>在另一方面，日本為了要確保政府所實施的產業政策能夠順利在國會當中通過，於是便利用學有專精的官僚中年退休之後加入自民黨參與選舉，進入國會成為專門為政府特定議題護航的族議員，這便是官員的空降國會；此外日本政府也為了要監督民間企業是否有確切執行政府所訂定的政策，同時也要兼顧便利於企業與官僚體系之間的相互溝通，於是便利用高級官員退休之後，由政府安排進入私人大企業擔任主管階層，這便是高官的下凡民間企業。<sup>485</sup>

在政府與企業關係方面，日本政府為了企業與政府之間關係的和諧以利於經濟發展，於是實施互惠性的統合主義，將利益團體的代表（例如日本的經團連會長）帶入政府部門決策當中，並在各政府部門當中普遍設立審議會來協調政府與企業之間對於政策的鴻溝，這便是審議會制度；<sup>486</sup>同時日本政府為了要顧及民間企業取得資金的便利性，同時要在企業之間設立相互保障的體制以利於彼此監督，於是日本政府便允許企業內部的產業部門相互擁有股權，同時企業與企業之間也可以相互擁有股份，這便是日本企業交叉持股的習性；<sup>487</sup>最後日本政府一向善於利用財政政策來促進經濟發展，也就是利用政府擴大公共工程支出來提昇國內經濟景氣，而推動建設主要的資金來源便是來自於政府所屬的金融機構，日本政府利用財政融投的制度將郵政體系內部龐大的資金轉用來進行公共建設，這便是日本財政融投的制度。<sup>488</sup>

以圖 9-2「非正式制度在日本經濟體制當中的運作」為例，我們可以發現在日本政界、官界及財界的鐵三角關係當中，日本企業利用內部的交叉持股來形成一套相互安全的保障體系，同時政界的自民黨派閥與企業之間，也會利用審議會來作為政策協調與妥協的管道，以有效降低民主政治當中所產生的交易成本；另外官界的官僚體系利用行政指導，來監督企業是否確切遵守政府的產業政策，同時政府也會利用官員空降到政界成為族議員，來為政府的政策在國會當中護航，而日本政界、官界及財界的鐵三角便是利用這種非正式制度來加以連結起來，最後再利用財政融投的方式來讓政府獲得充裕的資金來全面發展經濟，這種政界、官界及財界三個行為者之間的互動與運作，構成一幅日本戰後由非正式制度所帶動的經濟發展體系。<sup>489</sup>

在分析戰後日本非正式制度與戰後經濟發展之間的關係之後，我們發現在戰後日本經濟發展期間，為了要促進經濟能夠在短期內高度成長，日本自行設計的非正式制度的運作一直是高美國給予日本的民主正式制度。因此，行政指導、官員空降、審議會制度、交叉持股以及財政融投制度，這五項非正式制度是日本戰後經濟能夠快速成長的最大功臣。下

<sup>484</sup> 大山耕輔，行政指導の政治經濟學：產業政策の形成と實施，東京：有斐閣，1996年，頁13-19。

<sup>485</sup> Richard Colignon, and Chikako Usui, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), pp. 3-7.

<sup>486</sup> Frank J. Schwartz, *Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan* (New York: Cambridge University Press, 1998), pp. 48-52.

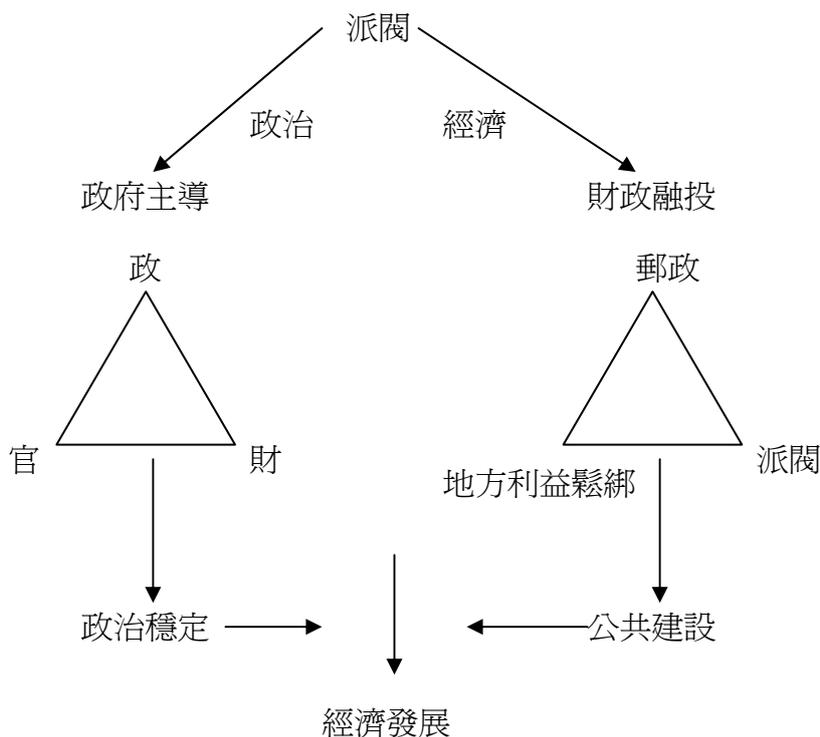
<sup>487</sup> 鈴木健，日本の企業集團：戦後日本の企業と銀行，東京：大月書局，1993年，頁110-113。

<sup>488</sup> Thomas F. Cargill, *Postal Savings and Fiscal Investment in Japan: the PSS and the FILP* (New York: Oxford University Press, 2003), pp. 8-17.

<sup>489</sup> 富森馭兒，日本型民主主義の構圖，東京：朝日新聞社，1993年，頁5-10。

一節則是要探討非正式制度與日本在 1990 年代泡沫經濟破滅之後經濟衰退之間的關係。

圖 9-2、非正式制度在 1990 年之前日本經濟體制當中的運作



資料來源：作者自行整理

### 參、非正式制度與 1990 年代日本的經濟衰退

從第三章戰後日本經濟發展的歷史過程當中，我們可以知道日本的經濟自 1990 年泡沫經濟破滅之後便開始衰退了，一直到現今十六年了仍然沒有復甦的跡象，<sup>490</sup>過去分析日本經濟衰退最主要的原因大多是認為：在全球化的浪潮下日本讓逐漸進行自由化措施，日本政府一方面放寬國際資本的進入，另一方面也逐漸放鬆對國內制度的管制，讓過去政府主導及干預市場的手，逐漸從資本市場當中褪去，換句話說，也就是日本政經體制當中的正式制度，正在隨著自由化的腳步而逐漸改變，但是體制當中的非正式制度是否仍然還繼續存在呢？或是隨著自由化的改革而更加弱化了呢？本節將先個別檢視日本政經體制當中的主要行為者——鐵三角（派閥、官僚以及企業）內部是否出現任何的轉變，接下來再來分析鐵三角賴以運作的非正式制度——行政指導及官員空降是否也出現變化，最後再來探討非正

<sup>490</sup> 根據 2005 年的統計數據，日本經濟已經連續十二個月亮起綠燈，同時日經指數也突破 12000 點，外界認為日本經濟已經有逐漸復甦的跡象，請參閱 日本產經新聞，2005 年 9 月 22 日，版 1。

式制度的變與不變與日本經濟衰退之間的關連性。

首先來看看自民黨派閥，1990年之後在歷經自民黨內的分裂以及選舉制度的改革，自民黨雖然再次獲得執政權，但是已經無法再像過去一樣單獨執政了，而是必須要與其他政黨組成聯合政府才能夠在國會當中過半；<sup>491</sup>另外在自民黨內特立獨行的小泉純一郎於2001年4月上台之後，也宣布以消滅黨內派閥為主要政見，雖然在整個外環境出現巨大的轉變，但是自民黨內的派閥勢力仍然存在，並對於黨內的權力分配及對外的經濟政策，仍然具有相當大的影響力。舉例來說，在2004年日本自民黨內主要的三大職位一黨三役，分別由森派的安倍晉三擔任幹事長，堀內派的堀內光雄擔任總務會長，親橋本派的額賀福志郎擔任政調會長，另外在小泉的十七位內閣閣員當中，就有十二位是派閥中人，其中橋本派兩位、森派兩位、龜井派三位，山崎、堀內及河野派各一位，<sup>492</sup>由此可見，就算強調構造改革及無黨無派的小泉，在分配黨內政治職位時，仍然要顧及黨內派閥勢力的平衡。由此可見，派閥勢力雖然衰微，但是在自民黨內仍然具有一定的政治勢力。<sup>493</sup>

接下來再來看官僚主導模式，2001年1月當時日本首相小淵惠三政府，雖然啟動了日本戰後以來最大規模了行政改革，對日本的行政官廳職能進行再重組，將過去的一府（總理府）二十二省廳精簡為一府十二省廳，其中最主要的改革，便是針對過去官僚體系當中權力最龐大的大藏省、通產省，和經濟利益介入最深的運輸省及建設省，以及派閥勢力介入最深的郵政省，日本政府將大藏省改組為財務省，同時將其金融監督的權力移轉給獨立的金融監督廳（後該為金融廳），另外將運輸省及建設省合併為國土交通省，同時將過去地方建設權移轉給獨立法人機構—道路公團，最後日本政府也大幅降低郵政省的位階，改組為郵政事業廳併入新設立的總務省當中，以大幅降低其重要性。<sup>494</sup>

但是歷經2001年行政官廳的改革與重組，日本的權力及利益分配中心，卻逐漸由過去由政府官廳轉移到半官方的獨立法人機構，而其中掌握地方公共建設大權的獨立法人—道路公團，頓時成為派閥最想介入的機構，這使得日本政府又要進一步對道路公團進行改革，例如自從2001年之後，小泉便極力想將道路公團民營化改革法案納入國會審議，但是卻遭到黨內派閥大力的反對，<sup>495</sup>一直到現在道路公團仍然是自民黨派閥利用來從事地方公共建設，以鞏固地方選票的最佳利器。<sup>496</sup>

最後來看企業的交叉持股，1996年橋本龍太郎上台之後提出了金融改革（Big Bang）的主張，他一方面開放外國資本進入承接本國銀行，另一方面也鼓勵本國銀行之間進行合併，試圖對日本金融體系做大幅度的改革，來降低泡沫經濟以來日本銀行體系日漸高築的

<sup>491</sup> 2005年9月11日日本國會改選中，自民黨席次首次在十五年之中單獨過半，請參閱讀賣新聞，2005年9月12日，版1。

<sup>492</sup> 日本首相小泉純一郎於2005年10月31日進行內閣改組，新任幹事長武部勤（山崎派），政調會長中川秀直（森派），總務會長久間章生（舊橋本派），而在小泉新任命十七位內閣大臣當中，森派有4位，橋本派有3位，河野派有2位，谷垣派有2位，伊吹派及二階派各一位，無黨籍的有三位。請參閱

[http://www.jimin.jp/jimin/jimin/sen\\_syu44/kekka/kouho.html](http://www.jimin.jp/jimin/jimin/sen_syu44/kekka/kouho.html)（2005年，11月20日進入）

<sup>493</sup> 政界、官庁人事錄：2004年下期版，東京：東洋經濟新報社，2004年，頁16-17、54-56。

<sup>494</sup> 城山英明，細野助博，中央省庁の政策形成過程：持續と変容，東京：中央大學出版社，2002年，頁309-332。

<sup>495</sup> 日本道路公團民營化已經正式於2005年10月1日開始執行，日本政府成立了6家負責道路建設和管理公司以及1家「道路保有債務償還機構」來負責承接公團的資產和債務，這6家新公司包括將原來日本道路公團根據地域劃分成立的3家公司——東日本高速公司、中日本高速公司和西日本高速公司，以及根據首都高速、阪神高速、本州四國聯絡團等3家道路公團成立的首都高速公司、阪神高速公司以及本州四國聯絡公司，這6家公司最高負責人全部為民間人士，同時新成立的「道路保有債務償還機構」將承接4個道路公團，總計40萬億日元的債務，並計畫在45年之內以道路租賃費等償還道路建設資金，最終實現免費開放高速公路的目標，道路公團民營化之後一方面雖然有利於提高高速公路的效益，杜絕濫投資情況的發生，但是在另一方面由於道路公團民營化後仍保留一部分國家股份，新公司能否擺脫派閥的掌控，而完全保持自主經營還不得而知。請參閱讀賣新聞，2005年10月1日，版1。

<sup>496</sup> 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173-191。

不良債權，例如日本興業銀行、富士銀行及第一銀行合併成瑞穗銀行，東京銀行及三菱銀行合併成東京三菱銀行，三和銀行及東海銀行合併成 UFJ 銀行，同時日本長期信用銀行由美國 Ripplewood（新橋金融控股公司）集團收購改為新生銀行。<sup>497</sup>

接下來在 2000 年日本政府又通過金融控股法，讓許多擁有保險、證券及銀行公司的大企業成立金融控股公司，來控制旗下的金融體系業務，這徹底打破過去日本專業分工的銀行體系，但是金融控股法成立之後，日本政府並沒有持續改變過去企業與銀行之間交叉持股的習性，反而讓企業利用金融控股法來強化旗下子公司之間資金的交互運用；在另一方面，日本政府也投注大量的公資金來收購銀行的不良債權，以降低帳面上銀行體系的不不良債權，這些政策都讓大日本企業輕鬆的透過內部及外部充裕的資金進一步來去併購其他家銀行，造成 2000 年之後的日本金融體系，逐漸掌握在三菱集團、三井集團及住友集團等少數幾家大企業之中。<sup>498</sup>

在分析日本政經體制當中最主要的三個行為者—派閥、官僚及企業在 1990 年之後的轉變之後，我們發現日本政府在歷經 1990 年代至今大約十六年的政治經濟改革之後，日本戰後所創立的主要政經體制—鐵三角的架構、運作及影響並沒有隨著改革而宣告瓦解，反而仍然在日本的政經體制當中存在，並且持續左右著日本政治發展及經濟走向。因此，接下來所要分析的便是派閥、官僚及企業這三個行為者之所以能夠繼續存在，是否與非正式制度所營造的政經環境息息相關呢。

首先來看行政指導，從戰後以來日本政府在不同的經濟發展時期，對日本企業進行不同政策的指導，例如在 1960 年代經濟高度成長時期，日本政府對企業進行產業指導，以日本株式會社直接由官僚體系來主導日本產業的發展，接下來到了 1980 年代自由化時期，日本政府對企業進行產業轉型的指導，這是一種由官僚體系及自民黨派閥所主導的經濟發展政策，後來到了 1990 年代進入經濟低成長時期，日本政府也對企業進行生產調整指導，這是一種由官僚體系、自民黨派閥及利益團體形成的審議式指導，最後到了 2001 年小泉構造改革時期，日本政府對企業進行構造改革的指導，這是一種由官僚體系、利益團體及國會議員所形成的多元審議會式的指導。<sup>499</sup>

由以上的分析，我們可以發現從戰後一直到現今小泉的構造改革時期，日本的行政指導都一直存在官僚體系與企業的互動當中，只是在不同的時期加入不同的行為者，例如派閥及各式各樣的利益團體，因此不論其是日本株式會社時期、審議指導時期或是多元審議會時期，官僚體系都是扮演相當重要的角色，例如在 2005 年日本經濟產業省所組成的產業構造審議會，在審議會二十八名委員當中，企業代表有八位，官僚代表（包括特殊法人機構）有十一位，學界及獨立代表有九位。由此可見，行政指導仍然在日本政經體制當中，仍然是相當盛行的制度。<sup>500</sup>

其次來看官員空降，從戰後以來日本官員空降便是日本非正式制度當中最重要特性，同時官員空降也是維繫政界、官界及財界鐵三角互動的主要樞紐，從 1992 年之後日本政府所啟動一連串的政經改革，包括選舉制度改革、財政改革、金融改革及行政改革，日本政府都忽略到官員空降，才是左右這些改革是否能夠成功的最主要因素，一直到 2001 年小泉上台之後，提出郵政民營化改革及道路公園改革的主張，才是真正碰觸到官員空降的議題，這讓小泉的政經改革遭遇到來自自民黨內派閥的強大阻力。<sup>501</sup>

<sup>497</sup> 高木仁，高月昭年，日本の金融機関，東京：東洋經濟新報社，2000 年，頁 8-16。

<sup>498</sup> 金融ビジネス，2005 年 6 月，頁 20-36。

<sup>499</sup> 大山耕輔，行政指導の政治經濟學：產業政策の形成と實施，東京：有斐閣，1996 年，頁 82。

<sup>500</sup> [http://www.meti.go.jp/report/committee/data/g\\_commi01.html](http://www.meti.go.jp/report/committee/data/g_commi01.html)，(2005 年 10 月 5 日進入)。

<sup>501</sup> 田中直毅，構造改革とは何か，東京：東洋經濟新報社，2001 年，頁 4-10。

例如從表 9-1，1982 年到 1998 年期間，日本官員空降到私人企業擔任董事長人數的轉變，我們可以發現空降官員人數最多的仍然是大藏省，在 1982 年有 124 位退休官員到民間企業任職，1998 年人數雖然略有減少，但是仍然也有 111 位退休官員空降到民間企業，其次空降人數排名第二多的是建設省，在 1982 年有 98 位退休官員空降到大企業任職，到了 1998 年人數更是增加到 152 位，最後排名第三的稅務局的空降官員人數，也從 1982 年的 76 位增加到 1998 年的 124 位。由此可見，在歷經 1990 年代日本政府的政經體制改革，官員空降的傳統仍然沒有改變，反而有越演越烈的趨勢。<sup>502</sup>

最後本文舉出 2001 年 4 月小泉對日本道路公團改革為例證，來說明現今日本政壇非正式制度的盛行。日本道路公團在日本政經體制中是屬於半官方、半民間的特殊法人機構，日本道路公團的主要工作是負責規劃及興建全國的高速公路及跨海大橋，由於道路公團握有政府財政融投龐大的資金以及掌握地方公共建設的權力，<sup>503</sup>因此長久以來，道路公團便成為自民黨派閥亟欲介入的領域，自民黨派閥想要介入道路公團所進行的公共工程來建設自身的選區，以鞏固選區的利益與選票，同時自民黨派閥也希望由自己樁腳所組成的建設公司來承包道路公團的道路工程，以回饋地方樁腳在選舉期間的大力支持。

在另一方面，從過去以來道路公團的總裁及內部的委員大多是由建設省、國土交通省或是通產省退休官僚所組成的，而道路公團的資金也大多來自由派閥所掌控的郵政體系，因此這些成為道路公團委員的前官僚，為了要獲得鉅額的建設資金便要不斷的拉攏派閥議員，而籠絡派閥最簡易的方式，便是在派閥議員的選區大量興建道路建設，這讓日本各地出現大量毫無經濟效率的政治考量的公共工程，同時也讓道路公團連年虧損連連，累積的總體債務高達四十兆日圓。

因此小泉上台之後，便嘗試要對道路公團進行民營化改革，以降低政府財政赤字，但是卻遭受來自黨內派閥及保守官僚聯合的抵制，連續三年道路公團民營化改革法案都無法排上國會的議程，中間還發生建設省官僚出身的道路公團總裁藤井治芳，與小泉最倚重的改革先鋒——國土交通省大臣石原伸晃，對於道路公團改革路線的不合，最後甚至造成改革派的國土交通省大臣石原伸晃的離職。由此可見，在現今日本政壇當中，保守官僚與自民黨派閥對於日本政經體制的影響力。<sup>504</sup>

由以上的分析，我們發現日本在歷經 1990 年代的政經改革之後，非正式制度仍然存在日本的政經體制當中，它並沒有隨著自由化的浪潮以及政治經濟改革而產生質變，同時小泉構造改革的壓力也讓非正式制度底下主要的三個行為者——官僚、派閥以及企業之間的關係更加緊密，再加上 1990 年代自由化之後，日本政府對於國內制度管制的鬆綁，更是醞釀鐵三角之間利益輸送的溫床。

以圖 9-3 為例，過去日本政治經濟體制是以自民黨派閥、官僚體系及大企業所形成的鐵三角模式，舉例來說，在過去行政指導模式是由政府與企業之間的互惠性同意，官僚體系給予企業偏好性、壟斷性的經濟利益，而企業再以全力配合政府政策來加以呼應。但是在自由化之後，企業由於融資的管道增加，他並不一定要依賴政府的銀行貸款，其可以發行公司債或是向外國銀行借款，這大大官僚降低行政指導的能力，反而使得過去政府的融資，逐漸淪為派閥鞏固地方選票的重要基礎。

<sup>502</sup> Richard A. Colignon and Chikako Usui, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), p. 60.

<sup>503</sup> 高島博，郵政事業の政治經濟學，東京：晃洋書房，2005 年，頁 8-16。

<sup>504</sup> 道路公團總裁藤井治芳畢業於東京大學研究所，專攻土木工程，以技術官僚的身份進入舊建設省，一直從事道路行政工作，歷任技監、事務次官。次官退休後，擔任建設省顧問、財團法人停車場整備推進機構理事長、道路公團副總裁、2000 年 6 月擔任道路公團總裁。屋山太郎，道路公團民營化の内幕—なぜ改革は失敗したのか，東京：PHP 研究所，2004 年，頁 10-26。

其次在過去官員透過空降到國會體系成為族議員，來全力為政府的政策護航，由前官員所組成的族議員，在戰後日本經濟政策的制訂過程當中扮演相當重要的角色，也為大大降低政府政策形成過程當中不必要的交易成本，但是自由化之後，日本經濟發展的脚步減緩及泡沫經濟的破滅，族議員卻成為特定利益團體的說客，為許多企業利益團體的法案護航。自由化之後的這兩項轉變，讓過去行政指導及官員空降逐漸變質，也使得政府控制力量減弱下，由自民黨派閥來壟斷政治經濟利益，這種黨高政低模式讓日本經濟逐漸衰退而遲遲無法復甦。

舉例來說，在派閥勢力凌駕官僚，並與地方勢力結合之後，派閥便逐漸主導政策的執行，這在種情況下，自民黨派閥便建立資深制的政治遊戲規則，也就是分配黨三役以及部會大臣等政治職位，都是以資深制為主要考量，換句話說，也就是議員在國會當中連任的次數為基準，而議員為了要保證自己每次都能夠順利當選，便開始以自己的選區利益為主要政治考量，造成自民黨議員當中資深的議員，皆是來自於農業縣份的特殊現象，而日本政府所有資源與公共工程建設，也都是集中在偏遠的農業縣，這些現象都是在派閥主導下的政策結果。

因此，從1990年代開始，日本政府便開始迷信於利用擴大公共工程建設，來抵抗全球的能源危機及經濟不景氣，他們認為只要政府將基礎交通設施做好，廠商便會願意繼續投資，而透過廠商的投資及人民的消費，國內經濟自然能夠復甦，但是日本政府的巨額財政赤字，也是從這個時期開始出現，它讓日本政府面臨同時不良債權及財政赤字的雙赤字情況，種下日本經濟長期衰退的根源。

因此有些學者認為在歷經1990年代日本的選制改革、財政改革、金融改革及行政改革之後，日本派閥勢力正逐漸消去，官僚主導的能力正在逐步降低，企業之間交叉持股也正在步入正軌。<sup>505</sup>但是本文的分析觀察並不這麼認為，反而認為1990年代的政治經濟改革都只是侷限在政治制度的改革，並沒有碰觸到政界、官界及財界等鐵三角運作的核心，而鐵三角也正依循著這些非正式制度，來更加壯大其在日本政經體制中的影響力，他們抵制改革的力量，也正是日本經濟遲遲無法復甦的最主要原因。<sup>506</sup>

在探討1990年代日本經濟衰退與非正式制度之間的關係之後，我們發現在1990年代日本經濟之所以會歷經戰後最長時期的衰退，最主要因素在於1990年之後日本歷任的首相都只針對選舉制度、財政制度、金融制度及行政體制等正式制度做改革，而並未對行政指導、官員空降、審議會制度、交叉持股以及財政融投制度這五項非正式制度，及其主要行為者政界（自民黨派閥）、官界（官僚）及財界（財閥）的鐵三角關係做改革，而這些因素卻都是導致日本在1990年代經濟遲遲無法復甦的最主要原因。因此，下一節將要分析2001年日本首相小泉純一郎上台之後，對日本非正式制度所做的改革。

---

<sup>505</sup> 有關此論點，請參閱 Lonny Carlile and Mark C. Tilton, *Is Japan Really Changing Its Ways?: Regulatory Reform and the Japanese Economy* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1998); T. J. Pempel, *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 1998); Bai Gao, *Japan's Economic Dilemma: the Institutional Origin of Prosperity and Stagnation* (New York: Cambridge University Press, 2001).

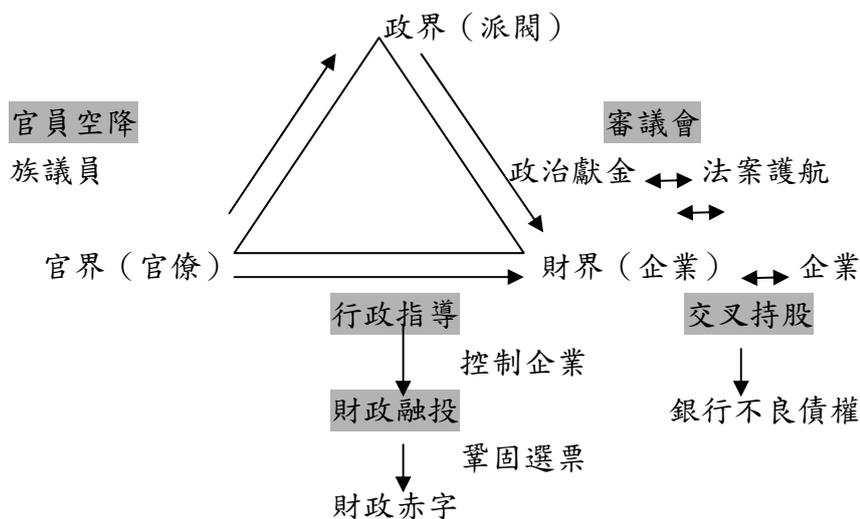
<sup>506</sup> 小泉所鼓吹的郵政民營化改革及道路公團民營化改革，正是要改革日本的非正式制度—自民黨派閥的影響力，而這兩個法案也都在去年10月之後陸續在日本國會當中通過，有學者以此認為日本的非正式制度將會隨著派閥力量的衰微而瓦解，但是本文認為日本非正式制度的主要核心是在官僚體系，在官僚行政指導及官僚退休空降的習性沒有消逝之前，日本非正式制度仍然會繼續存在的。

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)

	1982	1985	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998
大藏省	124	123	119	137	144	119	129	126	111
建設省	98	117	112	117	123	96	151	144	152
稅務局	76	73	59	49	46	69	71	113	124
通產省	73	70	76	82	96	82	90	92	90
運輸省	47	55	46	39	49	38	39	66	69
農水省	35	40	38	48	50	51	51	48	46
警視廳	23	23	21	21	18	29	38	44	43
郵政省	21	16	20	22	25	22	24	32	25

資料來源：Richard A. Colignon and Chikako Usui, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), p. 60.

圖 9-3、非正式制度與日本經濟衰退的關係



資料來源：作者自行整理

## 肆、非正式制度與 2001 年之後小泉的構造改革

### 一、新保守勢力興起的政治效應：派閥勢力的瓦解

在 1945 至 1952 年美軍佔領日本期間，美國為了讓日本徹底改變過去的軍國主義體制，而在日本頒佈了一部非戰憲法，讓日本實施民主體制的內閣制度，但是在日本內閣制運作之下，卻形成自民黨的長期一黨執政，而造成自民黨長期一黨執政最重要的原因便是派閥主導，由派閥主導體制運作下，形成政界、官界與財界的鐵三角制度；在另一方面，日本派閥體制也利用日本年功序列、非正式制度及強大的後援會來不斷的擴大勢力，例如在自民黨內是相當強調資深制與倫理輩分的，這不論是在派閥體系內或是黨內組織政治職位的傳承都是一項重要的考量，其次在自民黨的組織架構當中，我們發現非正式組織當中派閥及族議員是實際操縱著日本政治的運作，最後在自民黨的外圍組織當中，依據各族議員的議題劃分出現許多不同的後援會，這些後援會成為族議員在國會中與官僚協商最有利

的後盾。<sup>507</sup>

其次自民黨派閥也具有相當的政治與經濟基礎，在政治基礎方面，首先族議員與保守官僚體系的結合，族議員與官僚體系的密切配合，在過去創造日本高度經濟成長的奇蹟，但在自民黨再執政之後，族議員與保守官僚的結合卻成為改革的主要阻力；<sup>508</sup>其次是政治二世的傳承，在自民黨有計劃栽培政治二世的政策下，許多派閥領導人的子女皆繼承其政治職位，成為小泉推動經濟改革及新保守主義的要角，例如前首相福田赳夫的兒子福田康夫目前為內閣官房長官，東京都知事石原慎太郎的兒子石原伸晃目前為自民黨民營化推進改革本部長。<sup>509</sup>

在經濟基礎方面，首先是鉅額的地方公共工程補助款，在自民黨各主要派閥領袖的背後皆有所屬的後援團體，例如田中角榮的越山會及加藤紘一的宏池會，這些後援會有兩項目的，第一是可以透過這些後援會來募集政治資金，第二是也可以將補助款透過這些後援會撥給選區來鞏固選票；<sup>510</sup>其次是日本經濟四團體為後盾，經濟四團體是與自民黨最密切的經濟團體，其主要有經濟團體連合會（經團連）、日本經營者團體連盟（日經連）、經濟同友會（同友會）以及日本商工會議所（日商），其中經團連是日本業界的大本營，所有參予者幾乎是日本大企業，目前也是約有 1000 個企業團體加盟，是日本政府與業界最主要的溝通管道。<sup>511</sup>

自民黨派閥的壟斷日本政經體制，在 1990 年泡沫經濟破滅後，卻爆發了一連串的金權醜聞，這些弊案導致 1993 年自民黨的下台，自民黨下台後由八個政黨組成聯合執政，同時也於在野黨當中進行一連串的世代交替，但是這一股世代交替並沒有影響到自民黨，一直到 2001 年 4 月小泉上台之後情況才有改變，由於小泉的構造改革受到黨內派閥的抵制，讓小泉不斷的拔擢新人擔任黨內要職，例如連任五次的安倍晉三擔任官房長官，同時小泉也積極逼退黨內派閥大老，例如在 2002 年眾議院選舉時，小泉便刻意不提名宮澤派掌門人及前首相宮澤喜一，讓他知難而退出政壇，日本政壇的這股世代交替不但導致日本新保守勢力的興起，同時也導致自民黨派閥勢力的瓦解。

那麼何謂日本新保守勢力呢？而新保守主義議員對日本會產生何種政治效應呢？所謂日本新保守勢力是指在 1990 年代積極鼓吹新保守主義思維，由日本松下集團創辦人松下幸之助所成立專門訓練政治家的松下政經塾，在當時許多學有專精同時有志進入政界的日本年輕人都會到松下政經塾上課，以為將來的競選及從政做準備，而 1990 年之後日本國內政局的轉變正好給予這些年輕的新保守勢力蔓延的溫床，<sup>512</sup>1990 年初期，小澤一郎率領大批議員出走另組新黨，形成日本政黨的戰國時代，這不但造成自民黨的垮台，同時也給予新

<sup>507</sup> 橋本五郎、飯田政之、加藤秀治郎，日本政治の小百科，東京：一藝社，2002 年，頁 129。

<sup>508</sup> 舛添要一，政治ニュースがわかる本，東京：池田書店，2001 年，頁 119。

<sup>509</sup> 官界，官庁人事録：2001 年以降省庁新体制，東京：東洋經濟新報社，2001 年，頁 126-285，38-40。

<sup>510</sup> 橋本五郎、飯田政之、加藤秀治郎，日本政治の小百科，東京：一藝社，2002 年，頁 113。

<sup>511</sup> Bradley M. Richardson, *Japanese Democracy: Power, Coordination and Performance* (New Haven: Yale University Press, 1997), pp.147-148.

<sup>512</sup> 日本自從 1955 年體制以來，國內政壇存在著三種政治勢力，第一種是以自民黨為主體的親美右派保守勢力，他們鼓吹參與美日安保條約，並追隨美國的東亞政策，同時採取美國與亞洲國家並重的外交政策，第二種是以社會黨為主體的反戰左派勢力，他們反對與美國簽訂美日安保條約，同時也不贊成日本進行再武裝，日本應該採取獨立自主的外交政策，第三種是寄居自民黨及無黨籍的極右派軍國主義，他們仍然維持過去的皇權思想，鼓吹日本皇國史觀以及強調日本種族的優越性，但是冷戰結束之後，在國際環境的轉變下，日本國內開始出現另外一種聲音，他們認為日本地處在東亞地區，應該要積極參與亞洲事務，同時終戰已經五十週年了，日本也要跳脫過去歷史的包袱，讓日本成為一個正常國家，同時也要積極維護日本的民族利益及實現日本國家戰略，因此，參拜靖國神社及善用朝鮮半島危機來改變日本的防衛政策，則變成呼應新保守勢力主張的主要利器，這便是日本的新保守主義。出井康博，松下政經塾とは何か，東京：新潮新書，2004 年，頁 2-7。

保守主義發揚的空間，當時日本新興政黨紛紛成立，許多無從政經驗的新人也在這個時候進入政壇，這些二次戰後出身的年輕人，既沒有日本極右派的軍國主義色彩，也沒有自民黨保守的親美思想，也沒有社會黨左派的反戰思想，他們一切以日本的國家利益為導向，以務實的作風來處理日本的外交政策，這種新保守主義投射在經濟政策上便是喊出日本應該要改變 1955 年體制，終結派閥主導，及振興日本經濟。<sup>513</sup>

因此，有人稱日本在 1990 年代的轉變為日本政壇的第一次世代交替，但是在去年 9 月 11 日日本舉行眾議院選舉，在這場選舉過程當中，小泉趁著郵政民營化的機會一一消滅黨內的派閥，同時注入高知名度、具有公眾形象，而有別於過去政治二世及官僚體系的候選人，成功的讓 83 名新議員進入國會，形成日本戰後第二次的世代交替，這次的世代交替徹底改變了自民黨，同時也讓日本新保守勢力合流在一起。<sup>514</sup>

接下來則是要分析新保守主義的興起對日本所產生的政治效應，首先是自民黨派閥勢力的崩解，自民黨歷經去年的這次國會改選，雖然只有少數派閥議員追隨綿貫民輔成立國民新黨，但是包括前自民黨總務會長及堀內派掌門人堀內光雄，前經濟產業大臣平沼赳夫以及前郵政大臣野田聖子等派閥大老，卻都宣布以無黨籍身份投入這次國會改選，同時自民黨內最大派閥橋本派掌門人橋本龍太郎也宣布引退的效應，再加上小泉在這些反對他的派閥大老選區當中推出形象清新候選人來卡位，因此，歷經這次的脫黨風波及即將來到的國會選舉之後，自民黨內派閥無論在人數及勢力都將大不如前。<sup>515</sup>

其次是日本官界、政界及財界鐵三角制度的瓦解，日本政壇雖然在 1990 年代出現第一次的世代交替，但是該次世代交替卻只限於在野政黨，自民黨內仍然充斥政治二世與官僚出身的政治人物，但是這次小泉在許多選區推出高知名度、公眾人物及沒有從政經驗的候選人，顛覆過去自民黨總是推出政治二世及地方議員出身候選人的傳統，這讓自民黨內真的進行大換血，同時也徹底瓦解過去官界、政界及財界鐵三角制度依賴政治二世的傳承及官僚體系的空降的傳統。<sup>516</sup>在瞭解日本新保守勢力興起的政治效應之後，接下來將要探討小泉構造改革後，日本官僚勢力的弱化。

## 二、小泉的構造改革效應：官僚勢力的弱化

從二次大戰之後，日本以政府主導及企業配合的互惠性同意來促成經濟的快速成長，政府主導經濟發展除了日本政府所建構的非正式制度之外，最重要的就是一個封閉式的經濟體；其次企業配合政府的政策除了日本政府的偏好性貸款之外，最重要的就是企業對經濟成長的期待，日本政府所營造的封閉式經濟體在 1970 年代讓日本的財政政策無往不利，並且安然度過 1970 年中期的石油危機，自此日本持續的經濟成長，讓日本企業從來不知何謂經濟衰退，並以源源不絕的政治獻金來堅定其對自民黨政權的支持。<sup>517</sup>

但是 1985 年之後整個情況卻完全改觀了，在自由化化的浪潮下，紐約廣場協議之後，外來資本逐漸打破日本經濟的藩籬，這雖然讓日本企業多了一項籌措資金的管道，但同時卻也逐步弱化了日本政府的管制角色，但是日本卻依然不斷的以政府主導的擴大公共支出

<sup>513</sup> 有關日本右派保守勢力文獻，請參閱猪野健治，日本の右翼，東京：筑摩書房，2005 年；鈴木邦男，新右翼—民族派の歴史と現在，東京：彩流社，2005 年；堀幸雄，戦後の右翼勢力，東京：勁草書房，1993 年；天道是，右翼運動 100 年の軌跡—その抬頭・挫折・混迷，東京：立花書房，1992 年；政治經濟學研究會，「神国日本」大綱：憂國・愛國・救國真正右翼民族主義で国辱的經濟破綻か，東京：政治經濟學研究會，2002 年。

<sup>514</sup> 藤原敏隆，保守王国の崩壊：平成十年政変の“真実”，東京：創風社，1999 年，頁 22-28。

<sup>515</sup> 「国民新黨，5 人結成」，読売新聞，2005 年 8 月 18 日，版 3。

<sup>516</sup> 「基礎がわかる，眾院選」，読売新聞，2005 年 8 月 23 日，版 3。

<sup>517</sup> 富森馭兒，日本型民主主義の構図，東京：朝日新聞社，1993 年，頁 44-46。

的方式來推行經濟政策，逆勢而為的結果便是讓政府的主導權從過去的官僚體系轉移到政治派閥的手中。<sup>518</sup>政治派閥在掌控政治權力之後，利用了過去經濟成長的利器—日本郵政體系及日本道路公團來壯大自己政治實力，同時也擴大了本身的經濟基礎，這不但讓日本爆發一連串的金權弊案，同時也在雙赤字下（政府財政赤字及銀行不良債權）造成日本長達十五年的平成不況，因為由派閥所主導的無效率的財政政策，讓日本政府的財政赤字不斷高築，同時泡沫經濟的破滅後企業的接連倒閉，也讓日本銀行的不良債權節節升高。<sup>519</sup>

從1990年以來日本的經濟衰退過程，日本政府花了很長的時間才找出病灶，因為由派閥所推舉出身的日本首相只能在正式制度上做片面的改革，例如選舉制度改革、財政改革、金融改革及行政官廳的改革，而無力在政界、官界及財界的鐵三角機制運作作根本的解決，因此當2001年沒有派閥包袱的小泉純一郎上台之後，便積極要改變日本的政治經濟體制，讓日本能夠逐漸適應全球化之後的國際環境，因此，小泉他一方面大量引進新人來稀釋派閥在自民黨中的政治影響力，以改變過去派閥、官僚及企業的鐵三角機制運作；<sup>520</sup>另一方面，他也進行非正式制度的改革（郵政民營化及道路公團改革）來剷除派閥的經濟基礎，以改變地方派閥、地方樁腳及地方企業的利益共同體關係。

但是小泉的改革卻遭到自民黨內派閥及保守官僚的反撲，一直到去年9月11日國會改選之後，小泉的構造改革才算完成，這讓日本經濟從2003年以來便開始成長，逐漸走出衰退的陰霾，由此可見，日本這波的政經改革完全是肇因於自由化，也就是自由化改變了日本的政經體制。<sup>521</sup>以下將以日本道路公團改革來解釋全球化對日本政經體制的影響。

在二次大戰後，日本從1955年體制權力之後便開始全力發展經濟，而道路建設便是經濟發展中最重要的一環，於是日本政府在1956年成立了日本道路公團，這是一個由政府出資，建設省監督管理，同時由建設大臣任命總裁的特殊法人，所謂「公團」是指由政府經營的特殊公用事業組織，之後隨著經濟的發展，日本政府又成立了首都高速公路公團、阪神高速公路公團和本州四國公路橋公團，日本成為四大道路公團鼎立的局面。<sup>522</sup>

接下來日本政府道路建設的資金來源主要有三種：一、國庫支出，主要來自於汽油稅、石油煤氣稅和一般財源；二、地方經費，主要來自於地方道路稅、石油煤氣稅、輕油交易稅、汽車所得稅及一般財政支出；三、財政融投，主要來自於郵政體系的龐大儲金。而道路公團身為一個特殊法人組織，其主要建設經費來源除了過路費用的營收之外，一旦過路費用不敷運用，另一項重要的經費來源便是來自於財政融投，也就是郵政體系的龐大儲金。

523

從過去以來，日本的高速公路建設一直是具有明顯政治意涵，因為日本的政治家大多是由故鄉的選民選舉的，議員們為故鄉爭取到重大建設專案，意味著為故鄉爭取到金錢流入和就業機會，同時也意味著選票增加，而道路及橋樑就與為此作出貢獻的議員的名字連在了一起。<sup>524</sup>在另一方面，在日本道路建設也是政治資金來源，但是日本議員並不直接從

<sup>518</sup> 佐和隆光，平成不況の政治經濟學，東京：中公新書，1994年，頁7-15。

<sup>519</sup> 村松岐夫，奧野正寬編，平成バブルの研究：崩壊後の不況と不良債權處理，東京：東洋經濟新報社，2002年，頁164-165。

<sup>520</sup> 塚崎公義，よくわかる構造改革，東京：東洋經濟新報社，2001年，頁15-19。

<sup>521</sup> T. J. Pempel, , *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), pp. 1-3.

<sup>522</sup> 清水草一，この高速はいらない：高速道路構造改革私案，東京：三推社，2002年，頁2-3。

<sup>523</sup> 五十嵐敬喜、小川明雄，公共事業をどうするか，東京：岩波新書，1999年，頁14-15。

<sup>524</sup> 因此民主黨議員高山智司說：道路是瀝青的活廣告，另一位熟悉地方行政事務的記者四方洋說：道路族之所以要將高速公路拉到自己的故鄉去，是因為還可以以高速公路為起點，使國道、市村鎮道路的修建成為可能，這樣高速公路的枝葉部分也就能掙到錢了。請參閱屋山太郎，道路公團民營化の内幕—なぜ改革は失敗したのか，東京：PHP研究所，2004年，頁6-12。

道路工程中拿錢，而是在建設道路的名義下為自己張羅資金，也就是當道路計畫頒佈後，國會議員要求工程公司讓自己的後援會所屬的建設公司投標，得標後建設公司將承包金額的 3% 作為政治獻金予以回報。<sup>525</sup>

因此，日本派閥議員、官僚及地方企業逐漸壟斷了整個高速公路的建設和管理市場，同時，高速公路的建設大軍（其不僅包括大量勞動者，還包括大量從建設省退下來的幹部）便成為鐵三角背後的有力支柱，這股勢力在日本被稱之為「道路族」，著名日本政治家田中角榮、金丸信、竹下登及古賀誠等都是「道路族議員」，同時自民黨為了要鞏固自己的統治地位，長期以來都非常重視這一勢力，而「道路族」出於自己的利益考慮，也長期依附在執政的自民黨當中。<sup>526</sup>在派閥的把持下，這讓日本道路建設不是基於經濟需求及經濟效率的考量，而是基於派閥本身政治利益的考量，這讓日本道路公團累積鉅額的債務，而瀕臨於倒閉的邊緣。

但是在小泉在 2005 年 9 月獲得國會選舉大勝之後，道路公團改革已經於 2005 年 10 月 1 日正式啟動了，成立了 6 家負責道路建設和管理公司以及 1 家「道路保有及債務償還機構」來負責承接公團的資產和債務，6 家新公司包括，將原日本道路公團根據地域劃分成立的 3 家公司——東日本高速公司、中日本高速公司和西日本高速公司，以及根據首都高速、阪神高速、本州四國聯絡團等 3 家道路公團成立的首都高速公司、阪神高速公司以及本州四國聯絡公司，上述 6 家公司最高負責人全部為民間人士，新成立的「道路保有及債務償還機構」將承接 4 個道路公團總計 40 萬億日圓的債務，並計劃在 45 年內以道路租賃費等償還道路建設資金，最終實現免費開放高速公路的目標。<sup>527</sup>

由以上的分析，我們再來看小泉改革的政治經濟效應，我們可以將日本的政治經濟體制轉變過程，劃分為政府主導模式的轉變及經濟投資模式的轉變，在政府主導模式的轉變方面，又可以區分成官僚主導、派閥主導及市場主導三個時期，經濟投資模式的轉變方面，也可以區分成主要銀行體系、擴大公共建設及縮減財政赤字三個時期。以日本的政治發展過程為例，官僚主導模式便是在 1955-1985 年的五五體制時期，派閥主導模式是在 1986-1990 年的泡沫經濟時期，市場主導時期則是在 2000 年至今的政治改革時期，另外以日本經濟發展過程為例，主要銀行體系是在 1955-1985 年的五五體制時期，擴大公共建設是在 1990 至 2000 年的經濟衰退期，縮減財政赤字則是在 2000 年至今的小泉時期。

接下來我們發現小泉的道路公團改革及新保守勢力的興起，將日本從派閥主導模式轉變為市場主導模式，小泉的構造改革則是將日本擴大公共建設的模式轉變為縮減財政赤字的模式，最後郵政民營化的改革不但改變日本的政府主導的模式（派閥主導轉變為市場主導），也改變日本的經濟發展模式（擴大公共工程轉變為縮減財政赤字）（請參見表 9-2）。

在分析 2001 年日本首相小泉純一郎上台之後，我們發現在小泉上台之初，正好面對財閥與銀行交叉持股所產生銀行體系鉅額的不良債權，以及官僚與自民黨派閥掌控財政融投，所產生政府鉅額的財政赤字，而小泉透過對本道路公團改革及郵政民營化，來瓦解日本政界鐵三角當中自民黨派閥、官僚體系與財閥之間的關係，進而改革日本財閥與銀行之間的交叉持股，以及官僚與自民黨派閥充斥的財政融投制度，這些非正式制度的改革，讓日本的經濟從 2004 年之後便逐步開始復甦，因此日本在近年來經濟能夠逐漸回溫，小泉對日本非正式制度所做的改革是功不可沒的。接下來下一節將要從理論的角度，來分析非正

<sup>525</sup> 日本政治評論家屋山太郎指出：道路對於政治家來說是確確實實的一項資金來源，而且是只有執政黨才能擁有它，這與意識形態與政治理念是絲毫沒有關係的，這是一個只有金錢的世界，而一旦道路建設減少，將直接影響到政治資金來源。請參閱屋山太郎，道路公團民營化的内幕—なぜ改革は失敗したのか，東京：PHP 研究所，2004 年，頁 60-62。

<sup>526</sup> 屋山太郎，道路公團民營化的内幕—なぜ改革は失敗したのか，東京：PHP 研究所，2004 年，頁 44-45。

<sup>527</sup> 清水草一，ごの高速はいらぬ：高速道路構造改革私案，東京：三推社，2002 年，頁 223-231。

式制度與日本經濟衰退的理論性意涵。

表 9-2、小泉改革的政治經濟效應

政府主導模式的轉變 →

經濟 投資 模 式 的 轉 變		官僚主導	派閥主導	市場主導
	主要銀行體系	五五體制時期 (1955-1985)	泡沫經濟時期 (1986-1990)	政治改革時期 (2000 至今)
	擴大公共建設	經濟衰退時期 (1990-2000)	郵政民營化 (2005 年)	構造改革 (2001 至今)
	縮減財政赤字	構造改革時期 (2000 至今)	道路公園改革 新保守勢力興起 (2005 年)	小泉改革 (2005 年 11 月)

資料來源：作者自行整理

### 伍、非正式制度與日本經濟衰退的理論性意涵

從第四章至八章針對日本行政指導、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縱向議題探討，再加上在第三章及第九章針對日本在 1990 年代之前的發展，以及在 1990 年代之後轉變的橫向歷史分析當中，我們可以發現日本非正式制度實是具有以下三點的理論性意涵。

首先在制度屬性的分析上，在第二章的理論探討當中，本文將制度的屬性劃分成市場型、金字塔型、社區型、國家型、網絡型及社團型等六種制度模式，<sup>528</sup>而在經過第四章至第八章分別對日本行政指導、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分析，我們發現行政指導是屬於金字塔型的制度屬性，因為它在組織構造上，是由官僚體系所組成的複雜科層組織，同時內部成員在政策的指導上也是具有高度的選擇性；其次在交易規則上，是由官僚與財閥之間權力的不平等關係所進行的交換行為，同時以對財閥的報酬（降低利率）及制裁的脅迫（查稅）來維護市場的交易規則，並以高度制度化的規則及行政指導權力關係來維持制度的運作。<sup>529</sup>

其次官員空降是屬於國家型的制度，它在組織構造上，是由具有法律上具有公務員身份的成員所組成的，同時官僚與財閥、自民黨派閥之間可以進行間接政治、經濟的利益交換，其次官僚可以利用財閥對其本身的背景，以及派閥對其專業議題的知識來進行退出，並以官僚對專業議題來主導發言權，最後以社會規範、政府的威壓來維持制度運作的正統性。第三審議會是屬於社區型的制度，因為它在組織構造上，是由官僚、派閥及利益團體等非正式成員之間，長期進行交換行為所組成的，在交易的規則上，主要是依賴成員之間彼此的高度信賴及自發性行為，同時它是以道德規範及社會義務來維護彼此的交換規則，並以高度制度化規範成員之間的權利義務。<sup>530</sup>

<sup>528</sup> Roger Hollingsworth and Robert Boyer, *Contemporary Capitalism: the Embeddedness of Institutions* (New York: Cambridge University Press, 1997), pp. 2-5.

<sup>529</sup> 八代尚宏，「官製市場」改革，東京：東洋經濟新報社，2005 年，頁 6-7。

<sup>530</sup> 赤井伸郎，*行政組織とガバナンスの経済学—官民分担と統合システムを考える*，東京：有斐閣，2006 年，

接下來交叉持股是屬於社團型的制度，它在組織構造上，是由具有正式的成員權的財閥與銀行所組成的，並進行多元化的經濟交換行為，其次在交易規則上是只有內部成員才能進行，並由私人的利益及名望效果來維護市場的交易規則，並以強制性的內部規章來維持制度的有效運作。最後財政融投是屬於是網絡型的制度，因為它在組織構造上，是由派閥及財閥等行為者所組成的，並進行多元化的交換行為，其次在交易規則上，是在一定的期間當中進行自發性的交換行為，同時以契約及資源的依存性來維護市場的交易規則，並以個人的關係及經濟關係來維持制度的運作。<sup>531</sup>

其次在非正式制度與經濟發展的關係上，在第二章理論探討當中曾經將非正式制度的屬性區分成擴溢性的非正式政治制度、無擴溢性的非正式政治制度、擴溢性的非正式經濟制度以及無擴溢性的非正式經濟制度等四種。<sup>532</sup>我們發現行政指導是屬於擴溢性的非正式政治制度，因為官僚體系可以對企業進行政策勸說，或是官僚體系也可以對銀行制度的運作進行干預，而行政指導是以官僚體系等政治體系的行為者為主體，同時行政指導的行為也會影響到經濟體系的運作。接下來官員空降則是屬於無擴溢性的非正式政治制度，官員空降是官僚體系與國會之間的利益交換，或是官僚體系與國會之間的政策協調，而官員空降都是以官僚體系及國會等政治體系的行為者為主體，同時官員空降的行為並不會影響到經濟體系的運作。<sup>533</sup>

接下來審議會是屬於擴溢性的非正式政治制度，因為在審議會的運作過程當中，官僚體系對財閥之間的協商，或是探討財閥等利益團體對政策過程的運作進行干預，因為行為者以官僚體系、派閥等政治體系的行為者為主體，同時它的行為會影響到經濟體系的運作。其次交叉持股是屬於無擴溢性的非正式經濟制度，因為交叉持股是企業與銀行之間股權擁有的狀況，亦或是銀行與企業之間的資金往來動向，而交叉持股的行為者，都是以銀行及企業等經濟體系的行為者為主體，同時交叉持股的行為並不會影響到政治體系的運作。最後財政融投是屬於擴溢性的非正式經濟制度，因為財政融投主要是銀行體系對政府公共建設的投資，亦或是企業對政府公共工程政策的影響，而主要行為者是以企業或銀行等經濟體系的行為者為主體，同時財政融投的行為也會影響到政治體系的運作（請參見表 9-3）。

<sup>534</sup>

最後在非正式制度與經濟轉型的關係上，在第二章理論的探討當中，曾經連結正式制度、非正式制度的轉變與經濟發展之間的關係，而出現四種不同的轉變模式。首先第一種型態是正式制度進行改革，而非正式制度也隨之轉變，將整個市場體制，由過去的國家干預轉變為自由市場體制，則國家經濟將會持續成長；其次第二種型態是雖然進行正式制度改革，但是非正式制度卻沒有隨之轉變，整個市場體制表面上是自由市場體制，但是實際運作模式卻還是政府干預模式，則國家經濟將會非正式制度的影響而持續衰退；第三種型態是正式制度並沒有進行改革，但是非正式制度的影響力卻已經逐漸降低了，則國家經濟將會持續成長；第四種型態是沒有進行正式制度改革，而非正式制度也沒有轉變，則國家經濟則會持續衰退。<sup>535</sup>

我們發現日本在 1990 至 2001 年期間的改革是屬於第二種轉變模式，因為當時日本歷

---

頁 18-19。

<sup>531</sup> 建林正彦，*議員行動の政治経済学—自民党支配の制度分析*，東京：有斐閣，2004 年，頁 77-79。

<sup>532</sup> Stuart Henry, *Informal Institutions: Alternative Networks in the Corporate State* (New York: ST. Martin's Press, 1981), p. 7.

<sup>533</sup> 牧原出，*内閣政治と「大蔵省支配」—政治主導の条件*，東京：中央公論新社，2003 年，頁 12-13。

<sup>534</sup> 北坂真一，*経済政策を担う人々—官の構造改革*，東京：日本評論社，2006 年，頁 36-37。

<sup>535</sup> William Grimes, *Unmaking the Japanese Miracle: Macroeconomic Politics, 1985-2000* (Ithaca: Cornell University Press, 2001), pp. 4-5.

任的首相，雖然有進行選舉制度改革（細川護熙）、財政制度改革（村山富市）、金融制度改革（橋本龍太郎）以及行政制度改革（小淵惠三）等正式制度改革，但是官僚、財閥及自民黨派閥對行政指導、官員空降、審議會、交叉持股及財政融投等非正式制度的運作關係卻沒有隨之轉變，因此，日本在整個市場體制，表面上是歷經自由化的自由市場體制，但是實際的運作模式，卻還是在政府干預模式，所以整個國家經濟，將會因自民黨派閥等非正式制度的影響力增大而持續衰退（請參見圖 9-4）。<sup>536</sup>

其次是在實證上的意涵，我們可以知道非正式制度當中，政黨體系的運作主要在維持政黨的長久執政，控制官僚體系是在有效執行政府的政策意志，國會體系的運作是在於有效降低政策形成的交易成本，企業制度的改革是在於讓政府能夠有效控制企業以維持政策的有效性，銀行制度的建立在於政府可以利用銀行資本來監督企業是否遵循政府政策，法人制度的運作是在讓政府介入市場機制來維持地方的選區利益。

因此，這種以政府干預市場為主體，所產生的政黨、官僚、國會、企業、銀行及法人等六個行為者，在封閉的經濟體系下，的確能夠填補正式制度運作的不足，有效降低政府與市場之間的交易成本，來促成經濟的快速的發展。但是非正式制度並不像正式制度，有正式的法令規章來遵循，它是一種依賴人際網絡關係的運作機制，因此是欠缺透明化的行為方式，同時也是必須要在政府主導的封閉型經濟體之下才能夠有效運作，一旦政府主導能力減弱之後，非正式制度在欠缺政府有效監督，以及缺乏透明化運作機制下，將會容易形成行為者之間的貪污腐化及利益輸送關係，讓原本促進經濟快速成長的效能也就逐漸不彰了。

其次既然非正式制度是一種不透明的運作方式，在自由化之後，非正式制度的轉變是否比正式制度更為容易呢？1980 年代之後，全球化的浪潮開始席捲世界各國，在一片自由化的聲浪當中，逐漸要求國家將政府干預的手從市場機制當中退出，自由化的方式可以化分成兩個層面，首先是在國內層次，國內層次便是政府逐步放鬆對國內制度的管制，國際層次便是開放國際資本進入，這兩種不同自由化的層面，都只是侷限在正式制度的改革，對於非正式制度並無法產生任何改變的效應，非正式制度在自由化之後，仍然盛行於市場機制當中的，反而成為國家經濟成長的最大包袱。

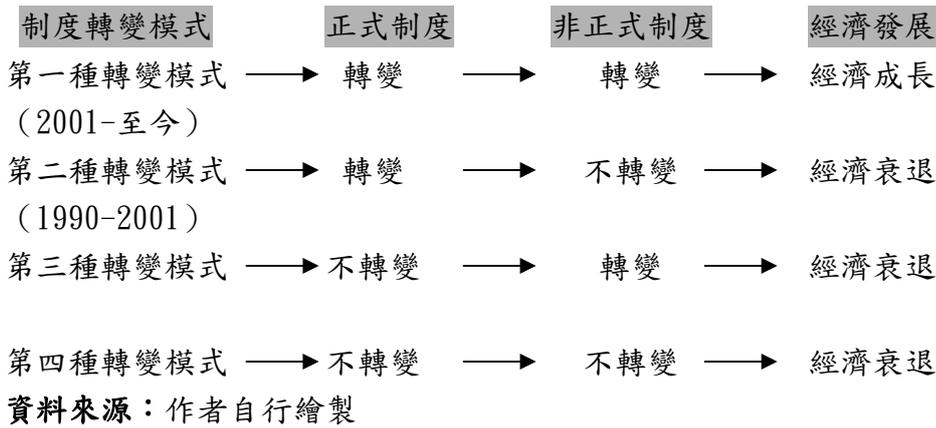
表 9-3、日本五項非正式制度的種類與屬性

		制度的種類	
		政治層面	經濟層面
制度的屬性	外部制度	擴溢性的非正式政治制度 (行政指導、審議會)	擴溢性的非正式經濟制度 (財政融投)
	內部制度	無擴溢性的非正式政治制度 (官員空降)	無擴溢性的非正式政治制度 (交叉持股)

資料來源：作者自行整理

<sup>536</sup> Bai Gao, *Japan's Economic Dilemma: the Institutional Origin of Prosperity and Stagnation* (New York: Cambridge University Press, 2001), pp. 78-79.

圖 9-4、日本的非正式制改革與經濟轉型



## 陸、結語

從以上的分析，我們發現在 1990 年代，日本經濟之所以會歷經戰後最長時期的衰退，最主要因素在於 1990 年之後日本歷任的首相都只針對選舉制度、財政制度、金融制度及行政體制等正式制度做改革，而並未對行政指導、官員空降、審議會制度、交叉持股以及財政融投制度這五項非正式制度，及其主要行為者政界（自民黨派閥）、官界（官僚）及財界（財閥）的鐵三角關係做改革，而這些因素卻都是導致日本在 1990 年代經濟遲遲無法復甦的最主要原因；接下來在 2001 年日本首相小泉純一郎上台之後，我們發現在小泉上台之初，正好面對財閥與銀行交叉持股所產生銀行體系鉅額的不良債權，以及官僚與自民黨派閥掌控財政融投所產生政府鉅額的財政赤字，而小泉透過對本道路公團改革及郵政民營化，來瓦解日本政界鐵三角當中自民黨派閥、官僚體系與財閥之間的關係，進而改革日本財閥與銀行之間的交叉持股，以及官僚與自民黨派閥充斥的財政融投制度，這些非正式制度的改革讓日本的經濟從 2004 年之後便逐步開始復甦。因此日本在近年來經濟能夠逐漸回溫，小泉對日本非正式制度所做的改革是功不可沒的。

## 第十章 結論：重新詮釋制度論的分析

從 1990 年日本泡沫經濟破滅之後，日本便陷入前所未有戰後最長時期的經濟不景氣，因為當時正逢日本平成天皇上台不久，因此，日本人便稱這波經濟不景氣為「平成不況」，這也讓日本人更加懷念在 1960 年代昭和時期，日本政府所創造的「神武景氣」。而這波戰後最長時期的經濟不景氣，也把世人對於日本經濟的評價，從 1980 年代傅高義「日本第一名」的最高點，跌落至 1990 年帶烏理亞「日落帝國」的新低點；<sup>537</sup>同時也讓在 1970 年代蔚為風潮，形成周邊國家爭相模仿的日本發展模式，到了 1990 年代，卻變成東亞國家亟欲擺脫，而卻又無法掙脫的枷鎖。

在東亞國家當中，首先掙脫日本發展模式便是南韓，它在 1997 年亞洲金融風暴之後，在國際貨幣基金的主導下，積極進行自由化政策，將過去由政府主導模式轉變成市場導向模式，成功改造了南韓的政經體制，也創造南韓在 2000 年之後的經濟奇蹟；而台灣政府現在也正在為了擺脫日本發展模式，而正在與市場自由化搏鬥，但是反觀身為戰後發展國家論主要典範的日本，從 1990 年之後，在表面上，日本政府似乎進行了一連串轟轟烈烈的制度改革，實際上日本的改變卻是相當有限的，許多政治經濟學者也紛紛提出建議，要求日本政府面對自由化的浪潮，應該要改變過時的政府主導模式，來對戰後的政治經濟體制進行總點檢，<sup>538</sup>但是我們發現日本政府每次在歷經正式制度的改革之後，一旦碰觸到非正式制度的敏感神經，日本政府便縮手了，這是日本在 1990 年代，雖然歷經多位首相的政經改革，但卻仍然無法擺脫經濟衰退泥沼的主要原因。

而日本在 1990 年代的改革失敗經驗，同時也對傳統的制度論造成重大的衝擊。在過去制度論者認為：一旦國家面臨經濟衰退，只要對結構上的法規與制度，對症下藥進行全面性的改革，國內經濟自然就會逐漸復甦，日本政府在 1990 年代，的確也是服膺著這套理論模式，亦步亦趨的施行而深信不疑。但是從日本在 1990 年代的改革經驗，我們卻發現這套制度論模式，用在西方的民主體制國家也許管用，但是在非正式制度盛行的東方國家，卻是極度的水土不服，因為在改革了正式制度，假若沒有改變非正式制度的運作方式，這對於政經改革來說，卻只是事倍功半的。

因此，本文便是嘗試要重新詮釋制度論的分析，從非正式制度的角度，來去分析日本在 1990 年代經濟衰退的根源因素。而從以上本文的九個章節，對於非正式制度與日本經濟

---

<sup>537</sup> Ezra Vogel, *Japan as Number One: Lessons for America* (New York: Harper & Row, 1985); Robert M. Urie, *Troubled Industries: Confronting Economic Change in Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1996).

<sup>538</sup> Steven Vogel, *Japan Remodeled: How Government and Industry are Reforming Japanese Capitalism* (Ithaca: Cornell University Press, 2006).

發展的分析，我們其實可以得到理論層面與實證層面等兩項意涵：

首先在理論意涵方面：在非正式制度建立方面，制度可以劃分為正式制度，與非正式制度兩個面向來探討，所謂正式制度，是指正式法令所明文規定的制度運作，是屬於制度層面，而非正式制度，則是指在法令當中沒有規定的，而是依賴人與人或是機構與機構之間，長久以來所形成默契的制度運作方式，是一種經驗層面。而為何要這樣區分呢？因為我們發現在制度與經濟發展之間，一個國家在制度的建立過程當中，為了要強化或是節省制度運作的交易過程，通常會設計一套非正式制度來輔助正式制度的運作，以達到經濟成長的政治目的。

在非正式制度與經濟發展方面，在封閉的經濟體系下，的確能夠填補正式制度運作的不足，有效降低政府與市場之間的交易成本，來促成經濟的快速的發展。但是我們必須要強調：非正式制度並不像正式制度，有正式的法令規章來遵循，它是一種依賴人際網絡關係的運作機制，因此是欠缺透明化的行為方式，同時也是必須要在政府主導的封閉型經濟體之下才能夠有效運作，一旦政府主導能力減弱之後，非正式制度在欠缺政府有效監督，以及缺乏透明化運作機制下，將會容易形成行為者之間的貪污腐化及利益輸送關係，讓原本促進經濟快速成長的效能也就逐漸不彰了。

在非正式制度與經濟轉型方面，由於非正式制度的運作是依賴人際互動及關係網絡，所以其不像正式制度會受到法令規範的約束，因此，在非正式制度富有政策彈性之下，也讓非正式制度比正式制度更能有效促成經濟的發展，但是在1980年之後，全球興起一片自由化的浪潮，在自由化的聲浪下，直接促成國家必須要進行經濟制度的轉型來加以因應，這種經濟轉型對正式制度來說是輕而易舉，但是對非正式制度來說反而造成調整的困難。

其次在實證意涵方面：在非正式制度與日本經濟成長方面，我們可以發現戰後日本政治經濟體制是結合官僚、派閥及企業的鐵三角關係與非正式制度，在非正式制度下建立一套正式制度台面下的運作關係，並由派閥、官僚及企業為主要的互動行為者。另外日本非正式制度的建立是主要原因，在於日本政府為了要降低民主制度曠日廢時的討價還價過程，在最短時間之內將國家經濟發展起來，同時日本非正式制度承襲明治維新以來，以官僚為主導的傳統，透過行政指導及官員空降來統合國家資源，並監督企業是否有確實遵守政府經濟政策。

在非正式制度與日本經濟衰退方面，我們發現在1990年代，日本經濟之所以會歷經戰後最長時期的衰退，最主要因素在於1990年之後，日本歷任的首相都只針對選舉制度、財政制度、金融制度及行政體制等正式制度做改革，而並未對行政指導、官員空降、審議會制度、交叉持股以及財政融投制度這五項非正式制度，及其主要行為者政界（自民黨派閥）、官界（官僚）及財界（財閥）的鐵三角關係做改革，而這些因素卻都是導致日本在1990年代經濟遲遲無法復甦的最主要原因。

在非正式制度與日本經濟轉型方面，在2001年日本首相小泉純一郎上台之後，我們發現在小泉上台之初，正好面對財閥與銀行交叉持股所產生銀行體系鉅額的不良債權，以及官僚與自民黨派閥掌控財政融投所產生政府鉅額的財政赤字，而小泉透過對本道路公團改革及郵政民營化，來瓦解日本政界鐵三角當中自民黨派閥、官僚體系與財閥之間的關係，進而改革日本財閥與銀行之間的交叉持股，以及官僚與自民黨派閥充斥的財政融投制度，這些非正式制度的改革讓日本的經濟從2004年之後便逐步開始復甦。

近年來很多學者在比較日本與南韓這兩個國家在近年來的經濟表現，都認為南韓在歷經1997年的金融風暴之後，在國際貨幣基金的壓力下，積極進行財閥解體與轉型，斬斷過去大企業與銀行之間不當的借貸關係，以阻絕政府與大企業之間的利益輸送關係，徹底打破過去日本型的經濟發展體制，讓南韓經濟能夠重新再度起飛。反觀而日本在1990年泡沫

經濟破滅之後，在歷經十年（1990-2000）七位首相不同的的經濟改革政策，日本經濟仍然遲遲無法復甦，最主要的原因便在於日本無法打破過去政經體制的窠臼。

這套以政府為主導的日本式政經發展體制，在官僚、自民黨派閥及財閥鐵三角關係，所運作的行政指導、官員空降、審議會、交叉持股及財政融投等非正式制度，在1990年之前，一直是帶動日本經濟成長的幕後最大推手，但是到了1990年之後，卻成為日本經濟衰退的最大黑手。而同樣的非正式制度，同樣的行為者互動關係，在不同的時期之所以會產生這麼大落差的主要原因，便在於內外政治經濟環境的轉變。

首先外在自由化的衝擊，在1980年代一連串的市場自由化措施，解除對國內經濟體系的管制，讓日本官僚主導市場的能力逐漸弱化，而自民黨派閥的影響力卻逐漸增強，而將國家的經濟政策，從過去的專業考量轉變成選舉利益的考量；其次是民主體制的深化，在歷經1993年的政黨輪替，過去長期一黨執政的自民黨縱使重新取得政權，但已經無法像過去壟斷所有行政資源，這讓日本的行政權力逐漸從行政部門（官僚）移轉至立法部門（國會），而將國家的經濟政策，從過去的全國性思維轉變成地方利益思維。

因而自民黨派閥逐漸取代官僚成為主要的行政指導者，國會族議員也取代官僚成為最重要的國家利益分配者，面對國家政策主導者的轉變，在派閥政治的運作下，日本政府卻渾然不知，也無動於衷，也不願意去面對，仍然極度依靠過去賴以刺激經濟成長的擴大政府財政支出政策，但是這項政策在非正式制度運作模式的運作下，卻反而進一步強化了派閥與族議員的力量；縱使在1990年之後日本嚐到經濟衰退的苦果，但也只對表面的正式制度進行改革，而吝於對非正式制度作切割，這讓日本在2000年之後，陷入同時面對鉅額的政府財政赤字及鉅額的銀行不良債權的困境。因此，因此學者者便認為若要讓日本斬斷過去的歷史沈窠，也許應該要讓日本像南韓一樣歷經一次的金融風暴，才能作全面性的改革。

539

那麼何謂日本沈重的歷史沈窠呢？日本這項沈重的窠臼就是非正式制度，其實從2001年4月日本首相小泉純一郎上台之後，所鼓吹的郵政民營化改革及道路公團民營化改革，正是要改革日本的非正式制度當中自民黨派閥的影響力，因此當這兩項法案端上台面之後，自然面對來自保守官僚、自民黨派閥以及既得利益者——財閥等鐵三角的強力反撲，小泉只好解散由派閥壟斷的國會，將這兩項改革法案直接訴諸民意，在選舉獲勝之後，這兩項改革法案也在2005年10月陸續在國會當中通過，日本經濟也因為這兩項改革法案通過而逐漸出現復甦的曙光。

因此有人認為在歷經小泉的構造改革之後，日本的非正式制度將會隨著派閥力量的衰微而瓦解，但是本文認為小泉的改革只是瓦解官僚、自民黨派閥及財閥的鐵三角關係，而卻沒有改變行政指導、官員空降及審議會的非正式制度運作模式，同時也沒有改變交叉持股及財政融投等非正式制度運作下的經濟政策，日本非正式制度的主要核心是在官僚體系，在確立官僚主導的行政指導、強化官僚主導的官員空降、以及官僚主導運作場域的審議會，這些習性沒有消逝之前，日本的非正式制度仍然會繼續存在的。

所以日本在戰後經濟之所以能夠快速成長，最重要便是依賴這些非正式制度來節省交易的成本，但是在自由化之後，這些非正式制度卻反而成為日本經濟無法復甦的最大罪人，水能載舟，亦能覆舟，日本現在最重要一件事，便是要如何說服一向習慣於現狀的日本政界諸公來去進行徹底的改變，不但要改變過去的行事方式，也要改變傳統的互動方式。因此，此刻日本才正要面臨戰後以來最劇烈的改變，而日本真的的確正在改變，只是在傳統文化的牽絆下，它的改變總是比較慢。

<sup>539</sup> 小林慶一郎，加藤創太，日本經濟の罫：なぜ日本は長期低迷を抜け出せないのか，東京：日本經濟日報社，2001年。

## 參考文獻

### 一、網路資料

#### 1. 中文網頁

日本綜合研究所網頁

<http://www.jri.co.jp/JRR/1997/02/op-step.html> (2006年11月4日進入)。

日本綜合研究所網頁

<http://www.japanresearch.org.tw/hotnews-370.asp> (2006年12月1日進入)。

許振明。「企業交叉持股與改善之道」

<http://w3.tse.com.tw/plan/essay/452/Hsu.htm> (2006年12月1日進入)

#### 2. 日文網頁

日本眾議院網頁

[http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_honkai.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_honkai.htm)(2006年12月4日進入)。

日本高速道路保有、債務返濟機構官方網站

<http://www.jehdra.go.jp/index.html> (2006年12月1日進入)。

小山光一，財政投融资の構造とメカニズム

[www.jbaudit.go.jp/kanren/gar/japanese/article11to20/j19d03.pdf](http://www.jbaudit.go.jp/kanren/gar/japanese/article11to20/j19d03.pdf) (2006年12月1日進入)。

白川正照，道路公団民営化を問う—本四架橋に魂を

<http://www-cres.senda.hiroshima-u.ac.jp/publications/reports/pdfreport/vol16/ken16-04.pdf>，頁78 (2006年12月1日進入)。

日本自由民主黨網頁

[http://www.jimin.jp/jimin/jimin/sen\\_syu44/kekka/kouho.html](http://www.jimin.jp/jimin/jimin/sen_syu44/kekka/kouho.html) (2005年11月20日進入)。

日本經濟產業省網頁

[http://www.meti.go.jp/report/committee/data/g\\_commi01.html](http://www.meti.go.jp/report/committee/data/g_commi01.html) (2005年10月5日進入)。

## 二、報章雜誌

### 1. 英文報章雜誌

*The Economist*, 2002, July 6-12, pp. 73-74。

### 2. 日文報章雜誌

朝日新聞，2002年6月18日，版1-2。

日本經濟新聞，2002年4月8日，版1。

日本產經新聞，2005年9月22日，版1。

讀売新聞，2005年9月12日，版1。

讀売新聞，2005年10月1日，版1。

讀売新聞，2005年8月18日，版3。

讀売新聞，2005年8月23日，版3。

週刊東洋經濟，2001年11月17日。

週刊東洋經濟，2002年3月16日。

週刊東洋經濟，2000年5月13日。

週刊東洋經濟，2001年12月22日。

金融ビジネス，2001年9月。

金融ビジネス，2001年6月。

金融ビジネス，2002年7月。

金融ビジネス，2005年6月。

政界，2002年5月，第6號。

### 三、中文文獻

國際經濟情勢週報，第 1108 期，1995 年 11 月 2 日。

宋鎮照，1995，發展政治經濟學：理論與實踐，台北：五南書局。

李邦哲譯，1992，日本經濟新聞社編，日本的企業集團，日本經貿專著選擇叢書 86，台北：中國生產力中心。

吳玉山，2000，俄羅斯轉型 1992-1999：一個政治經濟學的分析，台北：五南書局。

高安邦，2002，政治經濟學，台北：五南出版社。

高超陽、盧世勳，1999，「日本企業與金融體系危機-企業與金融機構交叉持股問題」，中央銀行季刊，頁 79-88。

廖大穎，1999，證券市場與股份制度論，台北：元照出版公司。

蔡增家，1998，「日本金融改革之分析」，問題與研究，第 37 卷第 7 期，頁 31-48。

蔡增家，1999，「資本管制與金融自由化：以日本為例」，問題與研究，第 38 卷第 3 期，第 71 至 84 頁。

蔡增家，2001，「金融管制與革新：日本與美國銀行自由化的政治分析」，劉孔中，施俊吉主編，管制與革新，台北：中央研究院中山人文社科所專書(50)。

蔡增家，2002，「九〇年代日本派閥政治之分析」，問題與研究，第 41 卷第 3 期，頁 61-82。

蔡增家，2004，「日本自民黨再執政基礎的政治經濟分析」，人文及社會科學集刊，第 16 卷第 3 期，頁 139-164。

蕭全政，2002，政治與經濟的整合：政治經濟學的基礎理論，台北：桂冠圖書。

盧曉光，2001，「試論相互持股現象」，經濟法學，第 7 期，頁 14-25。

## 四、日文文獻

### 1. 日文政府出版品

大蔵省理財局編集，1998，財政融投資ハンドブック，東京：大蔵省印刷局。

業界地圖か一目でわかる本，2002，東京：三笠書局。

経済企画廳編，1996，財政投融资改革への提言，東京：大蔵省印刷局。

行政投資実績，東京：自治省出版，1996年至2000年。

行政改革会議事務局OB会，1998，21世紀の日本の行政：内閣機能の強化・中央省庁の再編・行政の減量・効率化，東京：行政管理研究センター。

政界、官庁人事録（2004），東京：東洋經濟新報社，2005年。

政界、官庁人事録（2005），東京：東洋經濟新報社，2006年。

産業構造研究会，2000，現代日本産業の構造と動態，東京：新日本出版社。

女性労働問題研究会，2006，均等法改正で平等は可能か女性労働研究，東京：女性労働問題研究会（青木書店）。

政治經濟學研究會，2002，「神国日本」大綱：憂国・愛国・救国真正右翼民族主義で国辱的經濟破綻か，東京：政治經濟學研究會。

中央省庁再編，2002，東京：中央省庁改革研究會。

Nippon 2005: 数字で読む一日本，2005，東京：日本貿易振興機構。

日本放送協會，2005，日本道路公団—借金30兆円の真相，東京：日本放送出版協會。

日本經濟新聞社論，1983，自民黨政調會，東京：日本經濟新聞社。

郵政民営化研究会，2006，郵政民営化ハンドブック，東京：ぎょうせい。

労働調査会，2006，改正男女雇用機会均等法，東京：労働調査会。

### 2. 日文書刊

阿部齊・新藤宗幸・川人貞史，1990，概説現代日本の政治，東京：理想社。

青木昌彦，2000，「官僚制多元主義國家和産業組織的共進化」，青木昌彦、奥野正寛及岡崎哲二編著，市場の役割、国家の役割，東京：東洋經濟新報社，頁63-64。

荒井一博，2001，文化・組織・雇用制度—日本のシステムの經濟分析，東京：有斐閣。

赤井伸郎，2006，行政組織とガバナンスの經濟学—官民分担と統合システムを考える，東京：有斐閣。

伊藤大一，1980，現代日本官僚制の分析，東京：東京大學出版社。

伊藤正直，2000，「1990年代の金融システム危機」，伊藤正直、鶴見誠良，淺井良夫，金融危機と革新：歴史から現代へ，東京：日本經濟評論社，頁405-407。

五十嵐敬喜、小川明雄，1999，公共事業をどうするか，東京：岩波新書。

出井康博，2004，松下政経塾とは何か，東京：新潮新書。

板垣英憲，1987，族の研究，東京：東洋經濟新報社。

猪瀬直樹，2005，決戦・郵政民営化，東京：PHP研究所。

猪瀬直樹，2006，道路の権力—道路公団民営化の攻防—〇〇〇日，東京：文藝春秋。

猪野健治，2005，日本の右翼，東京：筑摩書房。

蒲島郁夫，2004，戦後政治の軌跡：自民党システムの形成と変容，東京：岩波書店。

石川真澄、曾根泰教、田中善一郎，1989，現代政治キーワード，東京：有斐閣。

石井寛治，1992，日本の産業化と財閥，東京：岩波書店。

- 岩井奉信，1996，立法過程，東京：東京大學出版社。
- 岩井奉信，1992，政治資金の研究：利益誘導の日本の政治風土，東京：日本經濟新聞社。
- 岩崎允胤，1989，日本文化論と深層分析，東京：新日本出版社。
- 石田雄，1979，日本の政治文化：同調と競争，東京：東京大學出版社。
- 岩崎允胤，1989，日本文化論と深層分析，東京：新日本出版社。
- 飯坂良明，中邨章編，管理とデモクラシー，東京：學陽書房。
- 宇田川勝，1999，日本の企業家活動，東京：有斐閣。
- 大山耕輔，2001，行政指導の政治經濟學：産業政策の形成と實施，東京：有斐閣。
- 大嶽秀夫，1999，日本政治の対立軸，東京：中央公論新社。
- 岡野鑑記，1972，公債と財政投融资，東京：中央書房。
- 岡崎哲二，1999，持株会社の歴史：財閥と企業統治，東京：筑摩書房。
- 岡崎哲二，1999年，持株会社の歴史，東京：筑摩書房。
- 上川龍之進，2005，經濟政策の政治学：90年代經濟危機をもたらした制度配置解明，東京：東洋新報社。
- 金子貞吉，2000，戦後日本經濟總檢査，東京：學文社。
- 角本良平，2003，道路公団民營化，東京：流通經濟大學出版社。
- 角本良平，2005，三つの民營化—道路公団改革、郵政改革とJR，東京：流通經濟大學出版會。
- 勝又壽良，1995，戦後五十年の日本經濟：金融、財政、産業、獨禁政策と財界、官僚の功罪，東京：東洋經濟新報社。
- 河野惟隆，1993，財政投融资の研究，東京：稅務經理協會。
- 甲斐亜弥子，2006，貿易政策と政治經濟学，東京：三菱經濟研究所。
- 衣川惠，2002，日本のバブル，東京：日本經濟評論社。
- 北岡伸一，1995，自民黨政權の38年，東京：讀賣新聞社。
- 北坂真一，2006，經濟政策を担う人々—官の構造改革，東京：日本評論社。
- 橘川武郎，1996，日本の企業集團—財閥との連続と断絶，東京：有斐閣。
- 小林慶一郎、加藤創太，2001，日本經濟の罫，東京：日本經濟新聞社。
- 小山光一，2003，財政投融资の構造とメカニズム，東京：東洋經濟新報社。
- 後藤基夫，内田健三，石田真澄，1982，戦後保守政治の軌跡，東京：岩波書局。
- 合田公計，1997，GHQ日本佔領史，東京：日本圖書社。
- 佐和隆光，1994，平成不況の政治經濟學，東京：中公新書。
- 佐藤俊一，2006，日本広域行政の研究：理論・歴史・実態，東京：成文堂。
- 斎藤精一郎，2001，「構造改革の本質は『ノーペイン，ノーゲイン』に」，自由民主月刊，頁39-44。
- 佐高信，1989，日本官僚白書，東京：講談社。
- 佐高信，2001，日本の権力人脈，東京：社会思想社。
- 阪田期雄，2006，民間の力で行政のコストはこんなに下がる—「公」と「民」のサービス・コスト比較，東京：時事通信出版社。
- 神原英資編，1995，日米歐の經濟、社會システム，東京，東洋經濟新報社。
- 澤本一穂，1993，日本金融年表：明治元年治平成四年，東京：日本銀行金融研究所。
- 新藤宗幸，1993，行政指導，東京：岩波書局。
- 新藤宗幸，2002，技術官僚：その権力と病理，東京：岩波書局。
- 新藤宗幸，2006，財政投融资，東京：東京大學出版會。
- 新藤宗幸，1992，行政指導—官庁と業界のあいだ，東京：岩波書店。

- 鹽野宏，1999，行政法，東京：早稻田大學出版社。
- 塩田潮，2002，郵政最終戦争—小泉改革と財政投融资，東京：東洋經濟新報社。
- 塩田潮，1993，大蔵省の不觉：迷走の行政指導，東京：日本經濟新聞社。
- 神野直彦，2006，三位一体改革と地方税財政—到達点と今後の課題，東京：学陽書房。
- 白川一郎，1998，行政改革をどう進めるか，東京：富士通総研經濟研究所。
- 新保博，1976，「財閥私考」，日本經營史講座月報，第3卷第2期，頁1-2。
- 鹿野嘉昭，1994，日本の銀行と金融組織，東京：東洋經濟新報社。
- 清水正秋，2002，日本業界系列地圖，東京：かんき出版社。
- 清水草一，2002，この高速はいらない：高速道路構造改革私案，東京：三推社。
- 下谷政弘，2006，持株会社の時代—日本の企業結合，東京：有斐閣。
- 城山英明，細野助博，2002，中央省庁の政策形成過程：持續と変容，東京：中央大學出版社。
- 杉村敏正，室井力編，1986，行政法の基礎，東京：青林出版社。
- 鈴木健，1993，日本の企業集團：戦後日本の企業と銀行，東京：大月書局。
- 鈴木多加史，2001，日本經濟分析：高度成長期から21世紀へ，東京：東洋經濟新報社。
- 鈴木淑夫，1999，日本の金融政策，東京：岩波書局。
- 鈴木史朗，2006，どうして郵政民営化なの？，東京：鳥影社。
- 鈴木邦男，2005，新右翼—民族派の歴史と現在，東京：彩流社。
- 諏訪雄三，2004，道路公団民営化を嗤う—これは改革でなく成敗である，東京：新評論。
- 菅沼清高，1992，右翼運動100年の軌跡—その抬頭・挫折・混迷，東京：立花書房。
- 千田純一、岡正生、藤原英郎，2001，日本の金融システム：新たな課題と求められる姿，東京：中央經濟社。
- 曾根泰教，1982，多元民主主義論と現代國家，東京：岩波書店。
- 立花隆，1992，田中角榮發跡史，東京：中央公論社。
- 田中一昭、岡田彰，2002，中央省廳改革，東京：日本評論社。
- 田中一昭，2006，行政改革，東京：ぎょうせい。
- 田中角榮，1976，日本列島改造論，東京：日刊工業新聞社。
- 田中直毅，2001，構造改革とは何か，東京：東洋經濟新報社。
- 田村秀男，2002，リアルな動きがわかる金融業界（2002年版），東京：日經事業出版社。
- 高島博，郵政事業の政治經濟學，東京：晃洋書房，2005年。
- 高木仁，高月昭年，2000，日本の金融機關，東京：東洋經濟新報社。
- 瀧澤中，2001，政治のニュース，東京：中經出版。
- 瀧澤中，2002，政治のニュースが面白いほどわかる本，東京：中經出版社。
- 滝川好夫，2006，郵政民営化の金融社会学，東京：日本評論社。
- 竹下讓，2006，市場化テストをいかに導入するべきか—市民と行政，東京：公人の友社。
- 竹原憲雄，1988，戦後日本の財政投融资，東京：文真堂。
- 竹内克伸，1988，図説財政投融资，東京：東洋經濟新報社。
- 竹中平蔵，2005，郵政民営化—「小さな政府」への試金石，東京：PHP研究所。
- 鶴田俊正，伊藤元重，2001，日本産業構造論，東京：NTT。
- 塚崎公義，2001，よくわかる構造改革，東京：東洋經濟新報社。
- 辻中豊，1996，利益團體，東京：東京大學出版社。
- 建林政彦，2004，国会「議員族」—自民党「政調」と霞ヶ関，東京：有斐閣。
- 建林正彦，2004，議員行動の政治經濟學—自民党支配の制度分析，東京：有斐閣。

- 寺岡寛，2002，日本の政策構想—制度選択の政治経済論，東京：信山社。
- 照井孝保，2005，女性労働問題入門，東京：熊谷印刷出版部。
- 利光強，2000，現代貿易政策の経済分析—不完全競争、不完備情報、および貿易政策，東京：有斐閣。
- 富森馭兒，1993，日本型民主主義の構図，東京：朝日新聞社。
- 富田俊基，2001，日本國債の研究，東京：東洋経済新報社。
- 並河信乃編，1997，検証行政改革：行政改革の過去、現在與未來，東京：日本評論社。
- 中野實編，1986，日本型政策決定の變容，東京：東洋経済新報社。
- 中村靖彦，2000，農林族：田んぼのかけに粟がある，東京：文藝春秋。
- 中谷巖，1996，日本經濟の歴史轉換，東京：東洋経済新聞社。
- 中川雅治，1994，財政投融资，東京：大蔵財務協会。
- 生田忠秀，1996，ドキュメント：官僚の深層，東京：ダイヤモンド社。
- 野村健太郎，2006，郵政民営化の焦点—「小さな政府」は可能か，東京：税務経理協会。
- 橋本寿朗、中川淳司，2000，規制緩和の政治経済学，東京：有斐閣。
- 橋本壽郎，2002，日本經濟論：二十世紀システムと日本經濟，東京：ミネルウア書房。
- 橋本寿朗，長谷川信，宮島英昭，2006，現代日本經濟，東京：有斐閣。
- 橋本五郎、飯田政之、加藤秀治郎，2002，日本政治の小百科，東京：一藝社。
- 橋本介三，小林伸生，2000，日本産業の構造變革，大阪：大阪大学出版会。
- 樋渡展洋，1991，戦後日本の市場と政治，東京：東京大學出版會。
- 広見直樹，1997，日本官僚史，東京：ダイヤモンド社。
- 広田秀樹，1996，テイクオフの經濟政策—産業国家離陸の經濟政策：MITIの戰略産業育成政策，東京：多賀出版。
- 東田親司，2006，改革の論点—実践的行政改革論，東京：芦書房。
- 東力，1984，貿易摩擦のメカニズム：日米貿易政策形成過程の比較研究，東京：万葉舎。
- 平井文三，2006，世界の行政改革—21世紀型政府のグローバル・スタンダード，東京：經濟協力開發機構。
- 福岡政行，2000，日本の選挙，早稻田出版社。
- 福岡政行，新川達郎，1984，「政策形成と行政指導：官僚支配と行政國家現象」，
- 福武直，1987，日本社会の構造，東京：東京大學出版社。
- 藤田宙靖，2006，行政法入門，東京：有斐閣。
- 藤原千賀，武見李子，2006，戦後女性労働基本文献集，東京：日本図書センター。
- 藤原敏隆，1999，保守王国の崩壊：平成十年政變の“真実”，東京：創風社。
- 本田雅俊，2001，現代日本の政治と行政，東京：北樹出版社。
- 牧原出，1999，「府、省、庁間の調整」，ズエリスト，1161期，頁107-109。
- 牧原出，2003，内閣政治と「大蔵省支配」—政治主導の条件，東京：中央公論新社。
- 真淵勝，2002，「財政政策の成功と金融政策の失敗」，村松岐夫，奥野正寛編，平成バブルの研究：崩壊後の不況と不良債権處理，東京：東洋経済新報社，頁98-109。
- 舛添要一，2001，政治ニュースがわかる本，東京：池田書店。
- 増島俊之，2003，行政改革の視点と展開，東京：ぎょうせい。
- 増井喜一郎編，1998，図説日本の財政，東京：東洋経済新報社。
- 宮川隆義，1999，小選挙区比例代表並立制の魔術，東京：東京大學出版社。
- 宮本光晴，1997，日本型システムの深層：迷走する改革論，東京，東洋経済新報社。
- 宮脇淳，1995，財政投融资の改革—公的金融肥大化の実態，東京：東洋経済新報社。
- 宮脇淳，2001，財政投融资と行政改革，東京：PHP研究所。

- 三島康雄，1976，「総合商社戦後における研究史」，安岡重明編，日本の財閥，東京：日本経済新聞報，頁 268-269。
- 村松岐夫，奥野正寛編，2002，平成バブルの研究：崩壊後の不況と不良債権処理，東京：東洋経済新報社。
- 村松岐夫，1988，戦後日本の官僚制，東京：東洋経済新報社。
- 村松岐夫，久米郁男，2006，日本政治変動の30年—政治家・官僚・団体調査に見る構造変容，東京：東洋経済新報社
- 村川一郎，1985，日本の政策決定過程，東京：行政発行所。
- 持田信樹，2006，地方分権と財政調整制度—改革の国際的潮流，東京：東京大学出版社。
- 森岡孝二，川人博，2006，これ以上、働けますか？労働時間規制撤廃を考える，東京：岩波書店。
- 森川正英，1976「地方財閥」，安岡重明編，日本の財閥，東京：日本経済新聞報，頁 156-157。
- 矢部洋一，古賀義弘，渡邊廣明，飯島正義編著，2002，日本経済年史表，東京：日本経済評論社。
- 安岡重明編，1976，日本の財閥，東京：日本経済新聞報。
- 屋山太郎，2004，道路公団民営化の内幕—なぜ改革は失敗したのか，東京：PHP 研究所。
- 山内一夫，1984，行政指導の理論と実際，東京：ぎょうせい。
- 八代尚宏編，2005，「官製市場」改革，東京：日本経済新聞社。
- 湯淺博，2001，自民党政調と霞関国会族議員，東京：教育社。
- 湯本雅士，2002，「金融機関の不良債権問題再考：公的資金の注込めぐて」，杏林社会科学研究，17 卷 4 期，頁 23-26。
- 吉田三千雄，藤田実，2005，日本産業の構造転換と企業，東京：新日本出版社。
- 吉田和男，小西砂千夫，1996，転換期の財政投融资—しくみ・機能・改革の方向，東京：有斐閣。
- 吉田和男，1998，平成不況 10 年史，東京：PHP 新書。
- 竜昇吉，1988，現代日本の財政投融资，東京：東洋経済新報社。
- 綿貫讓治，1997，日本の政治社会，東京：東京大学。

## 五、英文文献

- Adams, T. F. M., and Iwao Hoshii. 1972. *A Financial History of the New Japan*. Tokyo: Kodansha.
- Alt, James E. and K. Alec Chrystal. 1982. *Political Economics*. Berkeley, California: University of California Press.
- Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Anderson, Jeffrey J. 1992. *The Territorial Imperative: Pluralism, Corporatism, and Economic Crisis*. New York: Cambridge University Press.
- Aoki, Masahiko and Hugh Patrick, eds. 1994. *The Japanese Main Bank System: Its Relevance for Developing and Transforming Economies*. New York: Oxford University Press.

- Arestis, Philip and Malcolm Sawyer. 1998. *The Political Economy of Economic Policies*. New York: St. Martin's Press.
- Baker, Wayne. 1993. "Social Structure of a Security Exchange Market," *Social Science Journal*, Vol. 30, No. 1, 1993, pp. 28-45.
- Berger, Suzanne. 1981. *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Blau, Peter M. 1992. "A Macro-sociological Theory of Social Structure," *Social Science Journal*, Vol. 29, No. 4, 1992, pp. 571-596.
- Bradley, Richard M. 1974. *The Political Culture of Japan*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Breiger, Ronald L. 2002. "The Duality of Persons and Groups," *Social Development*, Vol. 33, No. 1, pp. 1-15.
- Brown, Roger. 2003. *Japan's Dyfunctional Democracy: The Liberal Democratic Party and Structural Corruption*. New York: M. E. Sharp.
- Brunetti, Aymo. 1997. "Political Variables in Cross-Country Growth Analysis," *Journal of Economic Surveys*, Vol. 11, No. 2, pp. 163-190.
- Calder, Kent. 1993. *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance*. New Jersey: Princeton University Press.
- 1989. "Elites in an Equalizing Role: Ex-Bureaucrats as Coordinators and Intermediaries in the Japanese Government-Business Relationship," *Comparative Politics*, Vol. 20, No. 4, pp. 379-381.
- Caporaso, James A. and David P. Levine. 1992. *Theory of Political Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Cargill, Thomas F. 2003. *Postal Savings and Fiscal Investment in Japan: the PSS and the FILP*. New York: Oxford University Press.
- Carlile Lonny and Mark C. Tilton. 1998. *Is Japan Really Changing Its Ways?: Regulatory Reform and the Japanese Economy*. Washington D.C.: Brooking Institution Press.
- Caves, Richard E. and Jeffrey A. Frankel, and Ronald W. Jones. 1990. *World Trade and Payment: An Introduction*. New York: Harper Collins Publishers Inc.
- Cawson, Philip. 1997. "The Emerging Euro-Polity and its Impact upon Euro-Capitalism," in Roger Hollingworth and Robert Boyer, eds., *Contemporary Capitalism: the Embeddedness of Institutions*. New York: Cambridge University Press, pp. 395-430.
- Chaudhry, Kiren Aziz. 1993. "The Myths of the Market and the Common History of Late Developers," *Politics and Society*, Vol. 21, No. 3, pp. 331-344.
- Christensen, Ray. 2000. *Ending the LDP Hegemony: Party Cooperation in Japan*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Cohen, Yousef, et al. 1981. "The Paradoxical Nature of State Making: The Violent Creation of Order," *American Political Science Review*, Vol. 42, No. 1, pp. 901-910.
- Colignon, Richard A. and Chikako Usui. 2001. "The Resilience of Japan's Iron

- Triangle: Amakudari,” *Asian Survey*, Vol. 41, No. 5, pp. 865-895.
- , and Chikako Usui. 2003. *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Cornwall, John. 1990. *The Theory of Economic Breakdown: An Institutional-Analytical Approach*. Cambridge, MA.: Blackwell.
- Curtis, Gerald. 1999. *The Logic of Japanese Politics: Leaders, Institutions, and the Limits of Change*. New York: Columbia University Press.
- Cutts, Robert. 1997. *An Empire of Schools: Japan's Universities and the Molding of a National Power Elite*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe.
- Davis, John. 1972. “Gifts and the UK Economy,” *Man*, Vol. 7, pp. 408-412.
- Dorner, Richard, Bryan Ritchie and Dan Slater. 2005. “Systemic Vulnerability and the Origins of the Developmental State: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective,” *International Organization*, Vol. 59, No. 2, pp. 327-361.
- Durham, J. Benson. 2004. “Economic Growth and Institutions: Some Sensitivity Analyses, 1961-2000,” *International Organization*, Vol. 58, No. 3, pp. 485-529.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. New Jersey: Princeton University Press.
- Faaland, Just. 1986. *The Political Economy of Development*. New York: St. Martin's Press.
- Field, Karl. 1995. *Enterprise and the State in Korea and Taiwan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Foglesong, Richard E., Joel D. Wolfe. 1989. *The Politics of Economic Adjustment: Pluralism, Corporatism, and Privatization*. New York: Greenwood Press.
- Frieden, Jeffrey and Ronald Rogowski. 1997. “The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview,” in Helen Milner and Robert Keohane, *Internationalization and Domestic Politics*. New York: Cambridge University Press.
- , Piero Ghezzi and Ernesto Stein. 2001. “Politics and Exchange Rates: A Cross Country Approach,” Jeffrey Frieden and Ernesto Stein, eds., *The Currency Game: Exchange Rate Politics in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Friedman, David. 1988. *The Misunderstood Miracle: Industrial Development and Political Change in Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gao, Bai. 2001. *Japan's Economic Dilemma: the Institutional Origin of Prosperity and Stagnation*. New York: Cambridge University Press.
- Gerlach, Michael L. 1992. *Alliance Capitalism: The Social Organization of Japanese Business*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Goldsmith, Raymond W. 1983. *The Financial Development of Japan, 1968-1977*. New Haven: Yale University Press.

- Grimes, William. 2001. *Unmaking the Japanese Miracle: Macroeconomic Politics, 1985-2000*. Ithaca: Cornell University Press.
- Haas, Peter M. 1992. *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*. South Carolina: University of South Carolina Press.
- Haggard, Stephan. 1990. *Pathways from the Periphery: the Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University.
- , 2000. *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*. Washington, D.C. : Institute for International Economics.
- , and Chung-in Moon. 2002. "Institutions and Economic Policy: Theory and Korea Case Study," *World Politics*, Vol.42, No.2, pp.210-237.
- Hall, Peter. 1984. "Patterns of Economic Policy: An Organizational Approach," in Susan Bornstein, ed., *The State in Capitalist Europe*. New York: George Allen & Unwin Ltd.
- , 1996. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- , and David Soskice. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.
- Harrison, Reginald J. 1980. *Pluralism and Corporatism: The Political Evolution of Modern Democracies*. London : Allen & Unwin.
- Hart, Jeffrey. 1992. "State-Societal Arrangements and International Competitiveness," in Jeffrey Hart, ed., *Rival Capitalists: International Competitiveness in the United States, Japan, and Western Europe*. Ithaca: Cornell University Press, pp.32-46.
- Hartcher, Peter. 1998. *The Ministry: How Japan's Most Powerful Institution Endangers Markets*. Boston, Mass. : Harvard Business School Press.
- Hendry, Joy. 1995. *Understanding Japanese Society*. New York: Routledge.
- Henning, C. Randall. 1994. *Currencies and Politics in the United States, Germany, and Japan*. Washington D.C. : Institute for International Economics.
- Henry, Stuart. 1981. *Informal Institutions: Alternative Networks in the Corporate State*. New York: ST. Martin's Press.
- Hilhaupt, Curtis. 2004. *Economic Organization and Corporate Governance*. New York: Cambridge University Press.
- Hirschman, Albert. 2002. *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hollingsworth, Roger and Robert Boyer. 1997. *Contemporary Capitalism: the Embeddedness of Institutions*. New York: Cambridge University Press.
- , and Robert Boyer. 1997. "Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production," in Roger Hollingsworth and Robert Boyer, eds., *Contemporary Capitalism: the Embeddedness of Institutions*. New York: Cambridge University Press, pp.1-47
- Horne, James. 1988. "Politics and the Japanese Financial System," in J.A.A. Stockwin, et al., eds., *Dynamic and Immobilist Politics in Japan*. London: MacMillian Press, pp.1-18.

- Hutchcroft, Paul. 1998. *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*. Ithaca: Cornell University.
- Inoguchi, Takashi and Purnendra C. Jain, eds. 1997. *Japanese Politics Today: Beyond Karaoke Democracy*. New Jersey: St. Martin Press.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- 1995. *Japan: Who Governs? the Rise of the Developmental State*. New York: W. W. Norton.
- 1974. "The Rereployment of Retired Government Bureaucrats in Japan Big Business," *Asian Survey*, Vol.14, No.1, pp.953-965.
- Kahler, Miles. 1985. "Politics and International Debt: Explaining the Crisis," in Miles Kahler, ed., *The Politics of International Debt*, Ithaca: Cornell University Press.
- Kang, David. 2002. "Bad Loans to Good Friends: Money Politics and the Developmental state in South Korea," *International Organization*, Vol.56, No.1, pp.177-207.
- Katzenstein, Peter. 1985. "Small Nations in an Open International Economy," in Theda Skocpol, ed., *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, pp.227-251
- 1993. *Japan's National Security: Structures, Norms, and Policy Responses in a Changing World*. Ithaca: Cornell University Press.
- 1996. *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- 1996. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Keohane, Robert and Lisa Martin. 1995. "The Promise of Institutional Theory," *International Security*, Vol.20, No.1, pp.39-51.
- Kerbo, Harold, and John A. McKinstry. 1995. *Who Rules Japan? The Inner Circles of Economic and Political Power*. New York: Praeger.
- Kim, Hyung-Ki, Michio Muramatsu, T. J. Pempel, and Kozo Yamamura. 1995. *The Japanese Civil Service and Economic Development: Catalysts of Change*. Oxford: Clarendon Press.
- Kohno, Masaru. 1997. *Japan's Postwar Party Politics*. New Jersey: Princeton University Press.
- Koves, Andras and Paul Marer, eds. 1991. *Foreign Economic Liberalization: Transformations in Socialist and Market Economies*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Kratochwil, Friedrich V. 1989. *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. New York: Cambridge University Press.
- Krause, Keith R., ed. 1999. *Culture and Security: Multilateral Arms Control and Security Building*. London: Frank Cass.
- Krugman, Paul. 1979. "A Model of Balance-of-Payments Crisis," *Journal of Money*,

*Credit and Banking*, Vol. 11, No. 3, pp. 311-325.

- Kuk, Minho. 1988. "The Government Role in the Making of Chaebol in the Industrial Development of South Korea," *Asian Perspective*, Vol. 12, No. 1, pp. 112-114.
- Laffont, Jean-Jacques. 2002. *The Theory of Incentives: the Principal-Agent Model*. New Jersey: Princeton University Press.
- Lake, David. 1992. "Powerful Pacifists: Democratic State and War," *American Political Science Review*, Vol. 86, No. 1, pp. 24-37.
- Landes, David. 1999. *The Wealth and Poverty Nations: Why Some are so Rich and Some so Poor?* New York: W. W. Norton.
- Lawrence, Henry. 2001. *Money Rules: The New Politics of Finance in Britain and Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Leblang, David and William Bernhard. 2000. "The Politics of Speculative Attacks in Industrial Democracies," *International Organization*, Vol. 54, No. 2, pp. 291-324.
- , and Shanker Satyanath. 2000. "Institutions, Expectations, and Currency Crises," *International Organization*, Vol. 60, No. 1, pp. 245-262.
- Lee, Yeon-ho. 1997. *The State, Society and Big Business in South Korea*. New York: Routledge.
- Li, Quan and Adam Resnick. 2003. "Reversal of Fortunes: Democratic Institutions and Foreign Direct Investment Inflows to Developing Countries," *International Organization*, Vol. 57, No. 1, pp. 175-211.
- Lindblom, Charles. 1977. *Politics and Markets: The World's Political Economic System*. New York: Basic Books.
- MacIntyre, Andrew. 2001. "Institutions and Investors: The Politics of the Economic Crisis in Southeast Asia," *International Organization*, Vol. 55, No. 1, pp. 81-122.
- . 2002. *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance*. Ithaca: Cornell University.
- McSweeney, Bill. 1999. *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations*. New York: Cambridge University Press.
- Meltzer, Allan H. 1991. *Political Economy*. New York: Oxford University Press.
- Mesqita, Bruce Bueno de and Randolph Siverson. 1996. "Nasty or Nice? Political Systems, Endogenous Norms, and the Treatment of Adversaries," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, No. 1, pp. 175-199.
- . 1999. James Morrow, Randolph Siverson and Alastair Smith, "An Institutional Explanation of Democratic Peace," *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 4, pp. 791-807.
- Moon, Chung-In and Rashmi Prasad. 1998. "Networks, Politics and Institutions," in Steve Chan, Cal Clark and Danny Lam, eds. *Beyond the Developmental State: East Asia's Political Economies Reconsidered*. New York: St. Martin's Press.
- Nambara, Akira. 1986. "Financial Reform in Japan: A Central Banker's View," in Hang-Sheng Cheng, ed., *Financial Policy and Reform in Pacific Basin*

- Countries*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Noble, Gregory. 1998. *Collective Action in East Asia: How Ruling Parties Shape Industrial Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- North, Douglass and Robert Thomas. 1973. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. New York: Cambridge University Press.
- . 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton, 1981.
- . 1991. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Obstfeld, Maurice. 1994. "The Logic of Currency Crisis," NBER Working Paper Series 5285. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- O' Donnell, Guillermo. 1978. "Reflections on the patterns of Change in the Bureaucratic Authoritarian State," *Latin American Research Review*, Vol.13, No. 1, pp. 3-38.
- Okimoto, Daniel. 1989. *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford, CA.: Stanford University Press.
- Olson, Mancur. 1993. "Dictatorship, Democracy and Development," *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3, pp. 567-576.
- Owen, John M. 2002. "The Foreign Imposition of Domestic Institutions," *International Organization*, Vol. 56, No. 2, pp. 375-409.
- Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation*. New York: Beacon Press.
- Ramseyer, Mark J. 2000. "Reluctant Litigant Revisited: Rationality and Disputes in Japan," *Journal of Japanese Studies*, 14:1, pp. 111-123.
- Reed, Steven, ed. 2003. *Japanese Electoral Politics: Creating a New Party System*. New York: Routledge Curtzon.
- . 2003. "The 1993 Election and the End of LDP One-Party Dominance," in Steven Reed, ed., *Japanese Electoral Politics: Creating a New Party System*. New York: Routledge Curtzon, pp. 10-31
- Reiter, Dani and Allan Stam. 2002. *Democracies and War*. New Jersey: Princeton University Press.
- Richardson, Bradley M. 1997. *Japanese Democracy: Power, Coordination and Performance*. New Harven: Yale University Press.
- Richter, Frank-Jurgen. 2000. *Strategic Networks: The Art of Japanese Interfirm Cooperation*. New York: International Business, Press.
- Robinson, Mark, and Gordon White. 1998. *The Democratic Developmental State: Politics and Institutional Design*. New York: Oxford University Press.
- Rosenbluth, Frances McCall. 1989. *Financial Politics in Contemporary Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Royama, Shoichi. 1998. "Big Bang in the Japanese Securities Market," *Japan Review of International Affairs*, Vol. 11, No. 4, pp. 304-315.
- Samuels, Richard. 1987. *The Business of Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*. Ithaca: Cornell University Press.
- Schultz, Kenneth and Barry Weingast. 2003. "The Democratic Advantage:

- Institutional Foundations of Financial Power in International Competition," *International Organization*, Vol. 57, No. 1, pp. 3-42.
- Schwartz, Frank J. 1998. *Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. New York: Cambridge University Press.
- . 1985. *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Smith, Adam. 1937. *The Wealth of Nations*. New York: Modern Library.
- Suzuki, Yoshio. 1980. *Money and Banking in Japan: The Theoretical Setting and It's Application*. New Haven: Yale University Press.
- 1994. "Financial Reform in Japan and Global Economic Stability," *Cato Journal*, Vol. 13, No. 3, pp. 233-245.
- 1987. *The Japanese Financial System*. New York: Oxford University Press.
- Teranishi, Juro. 1994. "Loan Syndication in War-Time Japan and the Origins of the Main Bank System," in Masahiko Aoki, and Hugh Patrick, eds., *The Japanese Main Bank System: It Relevance for Developing and Transforming Economies*. New York: Oxford University Press.
- Tett, Gillian. 2003. *Saving the Sun: A Wall Street Gamble to Rescue Japan from its Trillion-Dollar Meltdown*. New York: Harper Collins Publishers.
- Tilly, Charles, ed. 1993. *The Formation of National States in Western Europe*. New York: Princeton University Press.
- Trimberger, Ellen Kay. 1972. "A Theory of Elite Revolution," *Studies in Comparative International Development*, Vol. 12, No. 4, pp. 191-207.
- Uriu, Robert M. 1996. *Troubled Industries: Confronting Economic Change in Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Vogel, Ezra. 1985. *Japan as Number One: Lessons for America*. New York : Harper & Row.
- Vogel, Steven. 2006. *Japan Remodeled: How Government and Industry are Reforming Japanese Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. New Jersey: Princeton University Press.
- . 2000. "Wheels within Wheels: Rethinking the Asian Crisis and the Asian Model," *Annual Review of Political Science*, Vol. 44, No. 3, pp. 85-115.
- Waldner, David. 1999. *State Building and Late Development*. Ithaca: Cornell University Press.
- Walle, Nicolas Van De. 1989. "Privatization in Developing Countries: A Review of the Issues," *World Development*, Vol. 17, No. 5, pp. 601-615.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Wasserman, Stanley. 2005. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. New York: Cambridge University Press.
- Weiss, Linda. 1998. *The Myth of Powerless State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wellman, Barry. 1988. *Social Structures: A Network Approach*. New York: Cambridge University Press.

- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Werner, Suzanne. 1996. "Absolute and Limited War: The Possibility of Foreign-Imposed Regime Change," *International Interactions*, Vol. 22, No. 1, pp. 67-88.
- White, Gordon, and Jack Gray. 1988. *Developmental States in East Asia*. New York: St. Martin's Press.
- Woo-Cumings, Meredith. 1999. *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Zysman, John. 1983. *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Ithaca: Cornell University Press.

# 出國差旅報告

本研究計畫「非正式制度政治經濟學：1990 年後日本經濟衰退的質性與量性分析」，主要分析日本非正式制度的運作與轉變，以探索日本在 1990 年之後經濟衰退的根源，主要研究的非正式制度包括行政指導、官員空降、交叉持股、財政融投以及審議會等五項，因此本研究計畫擬向國科會申請補助赴日本進行實地訪談研究，其主要理由有以下四點：

首先本研究計畫是要針對日本非正式制度作分析，而非正式制度的運作通常是和人與人之間的互動關係息息相關，光以紙本資料及官方一手訊息並無法瞭解全貌，因此必須要到日本對日本官員及業界做深度的訪談，以瞭解日本非正式制度的真正運作方式。

其次日本的政治文化一向是社會約束力大於法律約束力的國家，反映在政治制度的運作上就變成非正式制度的影響力大於正式制度，而這些非正式制度的運作方式通常不會表現在或是出現官方正式文件或是條文上，因此若要瞭解日本非正式制度的運作，則必須要實地赴日本研究訪談，才能有所獲。

第三、本研究計畫在質化分析上，主要是以制度論來去分析日本非正式制度的運作，而主要研究目標是日本的五項非正式制度，其包括行政指導、官員空降、交叉持股、財政融投以及審議會等五項，因此必須先將這五項非正式制度的運作先行分析，之後再探討這五項非正式制度之間的關連性，最後則是比較這五項非正式制度的運作，在 1990 年代之前及 1990 年代之後是否有產生明顯改變著重在行為者之間的互動關係，因此必須要透過實地訪談才夠了解日本非正式制度的運作模式。

最後本研究計畫在量化分析上，主要研究目標是日本的五項非正式制度，其包括行政指導、官員空降、交叉持股、財政融投以及審議會等五項，因此必須先將五項非正式制度的數據加以整理，之後再探討這五項非正式制度之間的迴歸分析關連性，最後則是以這些數據來比較這五項非正式制度的運作，在 1990 年代之前及 1990 年代之後是否有產生明顯改變，因此必須要透過對行為者的訪談才能夠印證統計的分析結果。

因此依照日本五個非正式制度：日本官員空降、日本審議會、日本企業交叉持股、日本行政指導及財政融投，本研究計畫預定將會依次訪問財務省、外務省、農林水產省、經濟產業省、眾議院議員、參議院議員、郵政公社、道路公團、總務省、金融廳、厚生勞動省、國土交通省、眾議院議員、參議院議員、郵政公社、道路公團等單位的官員、國會議員及退休官員。

例如日本金融廳政策課長乙部辰良、日本總務省參事官久保田誠之、日本厚生勞動省總括審議官長谷川真一、日本國土交通省政策課長內田克也、眾議院自民黨籍議員鹽崎恭久、眾議院自民黨籍議員後藤茂之、參議院自民黨籍議員松村龍二、參議院公明黨籍議員山口那津男、日本政策投資銀行調查部長荒井信幸、

日本日本銀行企畫局長山口廣秀、日本商工組合中央金庫特別參與木村俊秀、日本國際協力銀行擔當審議役伊藤博夫、首都道路公團總務部長高橋一夫、阪神高速道路公團審議役幸和範、農林漁業金融金庫經理部長山本耕三、中小企業金融公庫管理部長加藤哲，訪談人選遍佈本研究計畫要分析的日本五個非正式制度：日本官員空降、日本審議會、日本企業交叉持股、日本行政指導及財政融投。（請參見表一）

表一、本研究計畫訪談的單位及人選

政府機構及單位	職稱及人名
日本金融廳	政策課長乙部辰良
日本總務省	參事官久保田誠之
日本厚生勞動省	總括審議官長谷川真一
日本國土交通省	政策課長內田克也
眾議院自民黨籍議員	鹽崎恭久
眾議院自民黨籍議員	後藤茂之
參議院自民黨籍議員	松村龍二
參議院公明黨籍議員	山口那津男
日本政策投資銀行	調查部長荒井信幸
日本銀行	企畫局長山口廣秀
日本商工組合中央金庫	特別參與木村俊秀
日本國際協力銀行	擔當審議役伊藤博夫
首都道路公團	總務部長高橋一夫
阪神高速道路公團	審議役幸和範
農林漁業金融金庫	經理部長山本耕三
中小企業金融公庫	管理部長加藤哲

在傳統政治文化規範下，日本一向是一個非正式制度約束力大於正式制度的國家，這也是儘管在全球化的浪潮下，日本卻是受到影響最小的國家，過去在分析日本在 1990 年代的經濟衰退大多是從正式制度的轉變著手，而忽視非正式的重要性，在研究方法上，過去制度分析也都侷限在制度之間的關係連結與質性分析，而欠缺有效的科學量度檢測，因此，本研究計畫打算從質化與量化兩個面向來去分析日本非正式制度，在質化方面，本計畫將從制度論的角度來去分析日本非正式制度的連結性，在量化方面，本文將使用社會網絡的統計分析軟體 UCINET 來去測度日本非正式制度運行的強弱度，希望結合質化與量化兩種社會科學的研究方法來去分析日本非正式制度的運作、轉變與影響，以探索 1990 年之後日本經濟衰退的根源。

日本參議院在今(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，於是小泉決定解散國會於同年9月11日重新進行改選，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，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？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，而這些公共建設便是政治派閥鞏固地方選票的重要基礎。

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，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園的相互合作來獲得鉅額的建設基金，以確保派閥人物能夠持續的當選。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。

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進行金融改革、財政改革及構造改革，但是至今已經十五年了日本經濟仍然沒有復甦的現象，在過去學界解釋日本戰後這一波最長的經濟不景氣有許多不同的看法，有些學者從國際層次來看認為是1980年代所實施自由化措施的衝擊，同時也有的學者認為是1985年之後日圓的急遽升值，另外有的學者從國內層次來看認為是自由化之後政府主導模式的失調，同時也有學者認為是1990年之後日本政府規制緩和政策的失控，而這些面向主要焦點都集中在國際化與自由化的轉變對日本政經制度的衝擊，而忽略日本國內制度本身轉型及調適的重要性。

在政治經濟學範疇當中，制度又可以區分成正式制度與非正式制度，所謂正式制度是指正式法令所明文規定的制度運作，是屬於制度層面，而非正式制度則是指在法令當中沒有規定的，而是依賴人與人或是機構與機構之間長久以來所形成默契的制度運作方式，是一種經驗層面，而以過去日本的傳統文化與習慣來說，通常非正式制度的運作其重要性是遠大於正式制度的運作。在另一方面，過去學界有關1990年之後日本政經轉型的探討，大多是集中在日本正式制度的調整，例如財政改革、選舉制度改革、金融制度改革以及行政改革，而忽視了非正式制度的存在與轉變，例如行政指導(Administrational Guidance)及官員空降(Amakudari)，以及這些非正式制度對日本經濟衰退的影響。本文主要論點認為：1990年之後日本經濟之所以遲遲無法復甦主要原因便在於日本正式制度雖然已經改變，而非正式制度卻仍然存在，在日本傳統文化當中，這些非正式制度的影響力卻通常是大大於非正式制度，因此，分析日本非正式制度將有助於釐清日本經濟衰退的主要根源。

在過去政治經濟學當中，有關制度與經濟發展之間關係的理論探討可以區分

成正式制度與經濟發展、非正式制度與經濟發展及正式制度、非正式制度與經濟發展等三個層面，首先在探討正式制度與經濟發展之間的關係，學者 Frank-Jurgen Richter 在 *Strategic Networks* 這本書中比較日本與西方企業制度的差異性來分析其與經濟發展之間的關係，他將日本企業的形態區分成資本型的系列企業、製造型的系列企業以及穿透型的系列企業，所謂資本型的系列企業是指企業與銀行之間是以相互持股來擴大企業規模，所謂製造型的系列企業是指企業利用產業之間的上下游製造拓展來擴大企業規模，而穿透型的系列企業是指日本企業依賴和外國公司之間的合作來擴大本身的規模，而在現今日本企業當中大多是屬於資本型的企業模式，而西方企業則大多是屬於製造型的系列企業以及穿透型的系列企業，Richter 認為在經濟發展的過程當中，日本資本型的企業系列比西方型企業更有助於經濟規模的快速擴張，而西方型企業的技術革新及適應環境的速度是快於日本企業。

其次是探討非正式制度與經濟發展之間的關係，學者 Curtis Hilhaupt 在 *Economic Organization and Corporate Governance* 這本書中分析日本企業交叉持股的習性與戰後日本經濟發展之間的關連性，他認為在日本法令當中並沒有規定或嚴格限制公司之間資金的往來，但是在日本大企業當中卻普遍存在著相互交叉持股的習性，這不只是存在大企業集團內部子公司之間的交叉持股，同時也存在大企業與大企業之間相關產業之間的交叉持股，這種方式使得日本企業之間透過相互持股來瞭解彼此的經營狀況，同時也成為相互保障的經濟安全瓣，節省政府監督的交易成本，最後當然也讓日本企業迅速獲得融資的管道來快速擴充營運規模，Hilhaupt 認為企業交叉持股的習性是日本戰後企業能夠在國際市場快速擴張的最主要因素。

最後是以正式制度與非正式制度兼論來去分析經濟制度，學者 John Davis 將經濟制度區分成市場經濟(market economy)、重分配經濟(redistributive economy)、內部經濟(domestic economy)以及賦予型經濟(gift economy)等四種，其中市場經濟是政府透過法律來去規範經濟市場中的商業行為及雇傭關係，重分配經濟是政府依賴稅賦來去重新分配國家的支出及人民的財富，內部經濟則是經濟關係的維持主要是由家庭成員之間的習性及互動關係來去形成消費及製造的非正式行為，賦予型經濟則是經濟關係的維繫是透過所有社會成員之間的互惠行為及交易成本所形成的非正式法則，其中市場經濟與重分配經濟屬於正式的經濟制度，內部經濟及賦予經濟則是屬於非正式經濟制度。

另外美國學者 Stuart Henry 進一步將正式制度與非正式制度作細部區分，他認為應該要將制度的性質區分成正式、非正式以及介於正式與非正式制度中間的模糊地帶等三種，而制度的屬性則可以化分成合法性與非法性兩種，依照制度的性質與屬性可以將制度劃分成以下六種，例如合法的正式制度就是平時工作所得及社會服務等正常經濟型態，而非法的正式制度就是運毒所得及召妓等地下犯罪經濟，合法的非正式制度就是下班之後從事其他勞務工作所得的非正式經濟，不合法的非正式制度就是來自於偶發性不正當所得的隱藏式經濟，模糊的合法制

度就是來自於人與人之間的互助及國內製造所得的社會經濟，最後模糊的非法制度就是從事不正當工作的地下經濟所得。

在瞭解非正式制度的定位，以及正式制度與非正式制度之間的屬性與關連性之後，接下來則是要分析非正式制度與經濟發展之間的關係，過去在分析制度與經濟成長之間的關係大多是集中在正式制度，而非正式制度則是比較容易被忽視，而制度與經濟成長的關係不只是構築在制度的形成與設計，其他還包括制度的變遷與轉變，例如 Douglass North 便是從歷史的角度分析制度的轉變與經濟發展之間的關係。

從 North 的研究當中，我們發現一項制度的設計並無法是放諸四海而皆準普遍適用在每一個國家的，因此非正式制度便因然而產生，由於非正式制度的形成是透過習慣、文化與傳統，所以比較能夠符合該國家的現狀，因此一般來說，非正式制度比正式制度節省許多不必要的交易成本，更能夠促進國家經濟的快速發展，但是在制度的變遷方面，由於非正式制度是嵌鑲在傳統文化及人與人之間的互動關係上，因此非正式制度也比正式制度更難隨著外界的壓力及變化而轉變，例如在 1990 年代國際自由化的浪潮之下，一個國家的非正式制度總是隨在正式制度的改變之後才出現根本的變化。

由以上各家學者的分析，我們可以將非正式制度在種類上區分成政治層面與經濟層面兩種，在屬性上也可以劃分成外部制度與內部制度兩種，所謂政治層面的非正式制度是指這項制度主要是在政治體系內部當中產生，而經濟層面的非正式制度則是指這項制度是在經濟體系內部當中產生，但是由於有些非正式制度的影響層面並不單只是包括政治或經濟等單一層面，因此又可以將制度的屬性劃分成內部制度與外部制度，所謂內部制度是指這項非正式制度只是產生及運作在單一的層面當中，而外部制度則是指這項非正式制度的效應會擴溢至其他層面，並且會在兩個層次當中相互運作及影響的。

以日本為例證，屬於政治層面但是內部屬性的非正式制度便是官員空降（從官僚體系空降到同屬政治體系的國會），同屬於政治層面但卻是外部屬性的非正式制度便是行政指導（政治體系的官員對經濟體系的企業進行政策指導），另外交叉持股則是屬於經濟層面但是內部屬性的非正式制度（同屬經濟體系的企業內部之間相互擁有股權），同屬於經濟體系但卻是外部屬性的非正式制度便是財政融投（政治體系的派閥利用經濟體系中的郵政儲金來進行公共建設以鞏固選票基礎），另外日本政經體制當中最有特色的審議會，雖然與行政指導一樣都是屬於政治層面，但是卻包含有特殊的經濟任務，在制度屬性上則是屬於外部屬性的非正式制度（政府透過政治體系中的審議會來將包括政治與經濟層面利益團體的意見加以匯集，以有效降低政策形成的交易成本）（請參見表一）。

接下來則是要探討本篇文章為何要舉日本為例證呢？原因便在於日本是一個極度重視人際關係及人際網絡的社會，在日本這種社會文化當中，社會束縛力一向是大於法律約束力的，從前面的分析我們知道正式制度是指正式法令所明文規定的制度運作，而非正式制度則是指在法令當中沒有規定的，而是依賴人與人

或是機構與機構之間長久以來所形成默契的制度運作方式，因此在日本非正式制度運作的重要性一直是遠大於正式制度，這也造成在日本政經體制當中屬於非正式制度的比比皆是，讓日本政經體制的運作無法從制度表面上的意涵可以呈現出來，同時也讓日本政經體制的運作讓外界難以理解。

例如我們知道日本一直是先進工業國家當中保護主義最為盛行的國家，日本在戰後表面上是一個民主體制及自由市場機制的國家，但是實質上日本的民主政治的運作卻形成戰後自民黨的長期一黨執政，自由市場機制的運作卻也讓戰後四十年日本政府沒有讓任何一家新銀行成立或倒閉，主要原因便在於美國雖然在戰後廢除日本的軍國主義體制，讓日本實施民主政治的正式制度，但是日本在戰後「輕軍事，重經濟」的指導原則下，是以國家經濟成長的首要目標，因此日本在正式制度背後便施行一套講究妥協、一致及相互受惠的日本式非正式制度，以有效降低民主政治運作所產生的無效率及冗長的交易成本。

二次大戰結束後，解除軍國主義枷鎖的日本開始全力發展經濟，在美國佔領日本七年時期，日本通過內閣制的憲政體制及一部非戰憲法，但是在經濟發展的最高原則指導下，日本發展自有一套的非正式制度來降低民主體制的交易成本以促進經濟的快速成長，因此從過去以來，發展國家論學者分析日本在戰後經濟發展的特性主要有下列三項：官僚主導的經濟發展、派閥壟斷的政治體制以及交叉持股的企業制度，也就是政界、官界與財界的鐵三角關係，而這鐵三角的互動關係直接促成戰後日本經濟的高度成長。

在國際化的潮流下，一個國家的國內經濟發展通常會受到國際大環境轉變的影響，因此，戰後日本的經濟發展過程約略可以區分成：經濟高度成長期、經濟轉型期、泡沫經濟時期以及經濟衰退期等四個時期，以下便針對這四個時期加以說明。

一、經濟高度成長期：日本從 1955 年體制確立之後便全力開始發展經濟，並在 1980 年代擠身成為世界第二大經濟體，在這經濟發展過程當中，日本歷經池田勇人的所得倍增論，佐藤榮作的全國總和開發計畫，以及田中角榮的列島改造計畫，同時日本政府也刻意營造一個封閉型的經濟體制，讓企業的資金大多都從政府掌控的主要銀行體系當中獲得，這些經濟發展策略讓日本成為戰後東亞地區第一個經濟發展成功的國家；在政治方面，日本政府利用全能的官僚體系來主導國家經濟的發展，同時美國所支持的右派保守勢力--自民黨長期一黨執政也塑造一個穩定的政治環境，讓日本政府的經濟計畫更具有穩定性及延續性，同時自民黨為了要讓政府的經濟政策更加能夠貫徹實行，於是便以官僚體系為主體，利用行政指導及官員空降來監督企業的發展政策是否有追隨政府的產業政策，這些政策成功的促進日本經濟的快速成長。

二、經濟轉型時期：日本經濟的高度成長到了 1970 年代中期之後，便因為國際石油危機而開始減緩下來，而日本政府也利用這個機會進行產業轉型，將過去日本所從事的勞力密集產業轉變成為高附加價值的製造業及科技產業，並且鼓勵企業將勞力密集產業轉移至南韓、台灣及東南亞國家，這項產業轉型政策讓日

本成為工業國家當中，唯一能夠在能源危機當中經濟卻仍然逆勢成長的國家；在政治方面，從 1955 年體制確立之後，日本主導經濟發展的首相大多是官僚體系出身的，例如創造日本經濟奇蹟的池田勇人及佐藤榮作，但是到了 1970 年之後，由於自民黨長期的一黨執政，形成黨內派閥逐漸壟斷政府各個重要職位，讓日本政治體制逐漸從官僚主導轉變成為派閥主導，而出身地方派閥領袖的田中角榮在 1972 年當選為日本首相便是一個最鮮明的例證，派閥主導的政經體制，讓日本經濟政策從過去的國家發展導向轉變為地方利益導向。

三、泡沫經濟時期：在日本以經濟快速發展的政策導向下，日本成為工業國家當中最為保護國內市場的國家，在歷經 1970 年代美國政府屢次要求日本開放國內市場未果的情況下，以美國為首的西方工業國家便在 1985 年的廣場協議當中，以日圓升值為手段來降低日本與其他工業國家之間的貿易逆差，於是在日圓大幅升值的情況下，大量的外國資金開始湧進日本，這些熱錢讓日本國內的股票市場及房地產急遽成長，形成 1980 年代中期日本有名的泡沫經濟；在政治方面，由於自民黨派閥逐漸壟斷日本的政治體制，在派閥的大家長制下，派閥領袖便需要龐大的資金來維持整體派閥體系的運作，因此自民黨派閥也只能以不斷的控制日本銀行的貨幣政策來維持泡沫經濟的榮景，而大企業也以鉅額的政治獻金來回饋自民黨派閥，這讓自民黨派閥與大企業之間的關係越來越密切，形成 1990 年代日本有名的金權政治。

四、經濟衰退期：1990 年在日本銀行宣布緊縮銀根的政策之後，日本長達五年的泡沫經濟便宣告破滅，景氣冷卻之後的日本經濟便開始走下坡，剛開始日本政府並不以為意，以為這是經濟景氣循環的一個正常過程，但是到了 1994 年之後日本經濟卻仍然沒有起色，日本政府才開始警覺到日本是否會進入長期經濟衰退的泥沼，於是日本政府一方面投入大量公資金來刺激國內景氣，一方面則開始進行政經改革，例如村山富市的財政改革、橋本龍太郎的金融改革及小泉純一郎的構造改革，但是日本經濟卻依然沒有起色；在政治方面，由於 1990 年之後泡沫經濟的破滅，在經濟不景氣的漩渦下，讓自民黨派閥與大企業之間的利益輸送關係一一浮出檯面，1990 年代初期一連串的金權政治醜聞不僅造成自民黨派閥的分裂，同時也讓執政長達 38 年的自民黨的下台，讓日本政黨政治進入戰國時代，之後由於在野黨所組聯合政府持續的分裂，於是又讓自民黨在 1996 年再度重拾政權。

接下來則是要分析非正式制度在戰後日本的經濟過程當中所扮演的角色，從以上的戰後日本政經發展過程當中，我們發現不論在日本的經濟高度成長期或是經濟衰退期，日本政界（派閥）、官界（官僚）及財界（企業）這鐵三角都扮演相當重要的角色，而串起這三個角色的互動關係便是日本的非正式制度，在戰後日本經濟發展的過程當中所形成的非正式制度相當多，本文特別舉出最重要的五項非正式制度——行政指導、官員空降、審議會制度、交叉持股以及財政融投制度，以下便針對這五項非正式制度加以說明。

日本的非正式制度主要是以官僚體系為主體，同時制度的設計也是要規範政

府與企業之間的關係，舉例來說，在官僚部門方面，日本的行政官僚為了要控制企業的發展政策，於是便會直接參與企業的內部會議，以便進行監督指導企業的政策是否有配合政府的產業政策方向，這便是官員的行政指導；在另一方面，日本為了要確保政府所實施的產業政策能夠順利在國會當中通過，於是便利用學有專精的官僚中年退休之後加入自民黨參與選舉，進入國會成為專門為政府特定議題護航的族議員(*zoku*)，這便是官員的空降國會；此外日本政府也為了要監督民間企業是否有確切執行政府所訂定的政策，同時也要兼顧便利於企業與官僚體系之間的相互溝通，於是便利用高級官員退休之後，由政府安排進入私人企業擔任主管階層，這便是高官的下凡民間企業。

在政府與企業關係方面，日本政府為了企業與政府之間關係的和諧以利於經濟發展，於是實施互惠性的統合主義(*reciprocal corporatism*)，將利益團體的代表(例如日本的經團連會長)帶入政府部門決策當中，並在各政府部門當中普遍設立審議會(*Shingikai*)來協調政府與企業之間對於政策的鴻溝，這便是審議會制度；同時日本政府為了要顧及民間企業取得資金的便利性，同時要在企業之間設立相互保障的體制以利於彼此監督，於是日本政府便允許企業內部的產業部門相互擁有股權(*Share holding*)，同時企業與企業之間也可以相互擁有股份，這便是日本企業交叉持股的習性；最後日本政府一向善於利用財政政策來促進經濟發展，也就是利用政府擴大公共工程支出來提昇國內經濟景氣，而推動建設主要的資金來源便是來自於政府所屬的金融機構，日本政府利用財政融投的制度(*Fiscal Investment loan planning, FILP*)將郵政體系內部龐大的資金轉用來進行公共建設，這便是日本財政融投的制度。

以圖一「非正式制度在日本經濟體制當中的運作」為例，我們可以發現在日本政界、官界及財界的鐵三角關係當中，日本企業利用內部的交叉持股來形成一套相互安全的保障體系，同時政界的自民黨派閥與企業之間也會利用審議會來作為政策協調與妥協的管道，以有效降低民主政治當中所產生的交易成本，另外官界的官僚體系利用行政指導來監督企業是否確切遵守政府的產業政策，同時政府也會利用官員空降到政界成為族議員來為政府的政策在國會當中護航，而日本政界、官界及財界的鐵三角便是利用這種非正式制度來加以連結起來，最後再利用財政融投的方式來讓政府獲得充裕的資金來全面發展經濟，這種政界、官界及財界三個行為者之間的互動與運作，構成一幅日本戰後由非正式制度所帶動的經濟發展體系。