



日本政治經濟體制轉型：

當前理論爭辯的考察

林文斌

(嘉南藥理大學文化事業發展系副教授)

摘 要

日本政治經濟體制是發展型國家理論之經驗基礎，之後引起政學界對東亞政經發展模式和英美政經發展模式孰優的辯論。然而 1990 年代日本陷入長期經濟停滯。雖然日本採取不少解除管制、構造改革和財政擴大的政策，但迄今並顯著好轉跡象。日本政經體制在 1990 年代前後的兩極表現，使日本研究學界重新思考日本政經體制，產生不少理論上的爭論。本文期望藉由對日本政經發展研究的「理論發展」，依理論發展階段、理論微調階段、理論遭受挑戰階段、理論重整階段等四個階段作一批判性的回顧與評論，最後提出未來可能的研究綱領。

關鍵字：日本、政治經濟、轉型、國家、市場



The Changing Japan Political Economy: A Critical Review

Lin, Wen-Pin

(Associate Professor, Department Of Cultural Activities Development, Chia Nan University of Pharmacy
& Science)

Abstract

Japan's political economy once was the empirical foundations of Capitalist Developmental Statism or named East Asian model, a rival argument on economic development against the Anglo-Saxon model supported by the liberal or free market orthodoxy. However, Japanese economy was becoming in depression since the last decade of 20th century. Japan takes some political economic reform packages, said deregulation, structure reforms and fiscal expanding, but the economy is still dismal over the first decade of 21th century. The up before 1990s and down after 1990s of Japanese economy forced the Japan researchers rethinking and raising controversy over the nature of changing Japan's political economy. This article reviews critically the "evolution of theories" in studies of Japan political economy in four stages of theory development: theory building, theory adjusting, theory under challenging, and theory revising, therefore proposes some research suggestions for next decade.

Keywords: Japan, Political Economy, Transformation, State, Market



壹、前言

過去 20 多年來，日本飽受經濟成長疲乏困擾。雖然日本企業如汽車、3C 商品、家電在國際市場上仍然具有競爭力，但國內市場則相對停滯。這使不少評論家引用 1970 年代英國經濟欲振乏力的「英國病」，認為 1990 年代之後的日本也產生了「日本病」。「平成不況(意指經濟蕭條)」、「失去的(二)十年」，成為日本國內外常見的名詞。而 2011 年 3 月的東日本大地震和福島核電事故，以及 7 月起長達 3 個月的泰國洪災更重創日本企業在國內和國際的生產及分工體系，結果造成日本 2011 年出現 31 年來未有的貿易逆差，達 2 兆 4727 億日圓(朝日新聞，2012)。2012 年 12 月上台的自民黨安倍晉三首相，提出擴大財政支出、寬鬆金融政策，以及「構造」改革的「安倍三箭」，期望使日本脫出「不況」，經濟重新再生。因為，在 1990 年代之前，日本是一個由二次大戰戰敗困境中超英趕美，1960 年代末即加入國際富國俱樂部—「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)，成為亞洲第一個工業先進國家、經濟已發展國家。日本 1960-1970 年代年均 GDP 成長率 8-10% 的成績，更是當時國際經濟史上的驚人奇蹟，1970 年代末還被譽為「日本第一」(Vogel 1979)。

就如日本在二次大戰後至 1980 年代的經濟表現引起政界、媒體和學術界側目，1990 年代之前和之後的日本為何有如此天差地別的經濟表現，也同樣引起日本國內外政學界爭論。本文考察日本研究學界對日本政治經濟體制建立的理論觀點及其爭辯，認為第一波研究者建立的理論觀點多為靜態或偏重描述日本政經模式，特別著重於希望解釋日本經濟成長，而在國家和市場之間的關係發生爭辯。而在 1990 年代發生經濟不景氣後，第二波研究者則將焦點集中於何以發生蕭條的原因。不過，第二波研究者雖然立基於第一波研究者提出的理論觀點，但與第一波研究者有全然不同的評價，爭辯的焦點集中於 1990 年代的經濟不佳係因日本政府的政策失誤，還是日本政治經濟體制出現問題。而在 2000 年後，由於日本也進行將近 10 年的構造改革，但日本經濟



除在 1996 年和 2004 年兩度出現短暫復甦跡象，迄 2012 年底的「安倍三箭」之前，依然欲振乏力。第三波研究者於是重新檢視，1994 年後開始的各種改革究竟改變了日本政治經濟體制的那些部分，未來又可能往何處去。

本文第貳節回顧並評論第一波研究者對日本政經體制模式的討論與爭辯。第參節則評述後續研究者對第一波研究者所建立之模式的補充修正。第肆節針對 1990 年後日本經濟蕭條所引起的政策失誤或結構失敗的爭辯加以評述。第伍節則評析當前研究者對日本政經體改革之過程及其未來方向的爭辯，最後在第陸節結論中，嘗試提出未來對日本政治經濟研究的研究議題與方向。



貳、理論發展階段

二次大戰後日本經濟成長引起歐美國家注意。最早與日本出口導向政策發生貿易摩擦的美國，其學術界開始對日本產生廣泛的研究，連政界人士也發表對日本政經運作的觀點。

一、日本公司論

1972年美國商務部出版該部國際商業局遠東處長 Eugene J. Kaplan 主筆的《日本：政府-企業關係》(*Japan: The Government-Business Relationship*)報告中提出「日本公司論」(*Japan, Inc.*)，認為日本經濟結構有如一個公司，其中通產省有如公司的董事會，各民間企業則是公司中的各個事業部、以下分課或是外部分公司(Kaplan 1972: 245-253)。「日本公司論」顯然視日本是與崇尚政府和企業「保持距離」(*arm-length*)之自由市場運作方式的美國，大相逕庭的政府－企業合作經濟體。但美國日本研究先驅之一的 T. J. Pempel 認為「日本公司論」捕捉到日本政治經濟的運作特徵，卻忽略日本政治的重要性。他認為「日本公司論」除了官僚和企業間的合作外，還必須加上自民黨政權，因為「官僚並不會公然反對自民黨的利益和指示，兩者的利益和態度是和諧的」、「即使日本社會明顯是多元主義的，但仍然能在其中看到國家官僚、執政黨政客和大企業間持續且緊密的關係」(Pempel, 1978: 148-149)。

二、自由市場論

不過，經濟學家指出日本的經濟奇蹟根本不是奇蹟，只不過是個人和企業在自由市場下所做的適當反應而已。如美國經濟學家 Hugh T. Patrick(1977: 248)便說「政府即使營造了些有助經濟成長的環境，但其角色也被誇大了」。日本經濟學者如小宮隆太郎、香西泰等也都認為，日本和其他先進國家經濟體的自由放任式資本主義沒有什麼差別，政



府只是補助性的角色，依市場機制、維持通膨、低利率、財政均衡和國際收支平衡才是成長的動力(小宮隆太郎等，1984)。香西泰(1981)還強調，當其他國家在二次大戰後經濟復興期，競相擴大政府規模時，日本快速經濟成長卻維持相對的「小政府」，才是日本的奇蹟所在。然而，日本的經濟表現實在醒目，只要市場運作就能創造經濟奇蹟的說法，或是說如果日本政府做得更少一點，日本經濟表現會更好的市場至上論，實無法令其他社會科學研究者信服。之後在 1993 年，世界銀行的經濟學家發表《東亞奇蹟》(*The East Asian Miracle*)報告，在堅持日本經濟運作符合自由市場，並採取一些基本上正確的政策，如投資教育、維持良好經濟環境，避免通貨膨脹、平衡財政收支、以高利率鼓勵國民儲蓄等，也承認政府某些干預性的作法有助經濟成功，如促進工業、金融壓抑和促進出口 (World Bank, 1993: 15)。此外，部分美國和日本知名的經濟學家如青本昌彥、奧野正寬也承認政府政策有作用，但仍為輔助市場性質且僅限於協助私人企業於市場中的協調，而不是取而代之。因此，政府的政策若非「增進市場式」(market-enhancing)，便有害經濟運作和成長(Aoki, Murdock, and Okuno-Fujiwara, 1997: 8-9)。

三、資本主義發展型國家

而迫使經濟學家承認政府公共政策對經濟有正向作用，可說緣自著名的美國日本研究專家 Chalmers Johnson 提出的「資本主義發展型國家論」(Capitalist Developmental State, CDS)。Johnson 透過對日本 1930-1970 年代的歷史研究，指出日本通產省強調計畫合理性和有效性，採取順應市場(market conforming methods)的產業政策有效地促成經濟發展。這些產業政策藉產業構造政策(industrial structure policy)選出要發展的產業；之後藉產業合理化政策(industrial rationalization policy)找出並利用最佳的方法快速促進這些產業的發展。最後則對這些產業加以監督，促使企業間的相互競爭(supervise competition)，以保持經濟的健康和有效性(Johnson, 1982: 315)。其中，官僚及官僚對市場的「適當介入」便佔了 Johnson 提出之四項要點的三項：規模不大但



具有管理才能的優異官僚、順應市場的經濟干預政策、如通商產業省般的經濟領航組織(pilot organization like Ministry of International Trade and Industry, MITI)。而能讓官僚如此作為的則是第四項：政治家作為「安全閥」(safety valve)將官僚隔離於社會壓力之外的政治體系(Johnson, 1982: 315-320)。

Johnson 反對經濟學家說法，認為日本有別於英美監理型國家(the regulatory state)，而被日本學界稱為「修正主義」、「日本異質論」。日本政治經濟體制的學術爭議往後幾乎都立基於 Johnson 的名著，加以反對或是修正。

四、創造性保守主義

使得學界對日本政治經濟體制的爭辯，一直集中在兩個主題：日本政治體系的特質及其保守主義如何延續、政府如何干預市場及政客和官僚之間的關係對干預市場政策的影響。為方便進行各種理論觀點的分析，本節以下偏重日本政治體系特質的討論。至於第二個主題則涉及對日本政治經濟體系內涵，本文視為是對政治經濟體系理論的調整，於下節討論。

對日本政治體系描述方面，日本學者習慣將 1955 年日本自由黨和民主黨合併為自由民主黨後的長期執政稱為「1955 年體制」。但 Pempel(1982)認為這個名詞難以凸顯自民黨意識形態立場和長期執政的實質意涵，改以「創造性保守主義」(creative conservatism)說明：雖然自民黨支持者以農村和商業界為主，但保守主義傾向的自民黨在經歷過 1960 年代末期保革鬥爭之後，將社會黨等反對黨的政策逐漸納為政策，除擴大了自民黨的支持基礎，也使反對陣營失去訴求基礎，無法構成對自民黨執政的挑戰。

五、模式化多元主義

1970 年代末期之後，日本學者引進美國多元主義觀點，認為日本社會也存在各種式各樣的社團、公民運動，經常向政府表達自己的利



益。然而日本的多元主義和美式多元主義有所差異，因為在自民黨長期一黨統治之下，表面上有多元主義描述各類利團，但卻有特定利益團體和政府間建立的固定的利益匯集管道，例如各類經濟團體和自民黨政策調查會各種相對部會，和官僚機構中的各相對應省廳間有頻繁且密切的交往。因此，日本學者村松岐夫將此稱為「模式化多元主義」(Patterned Pluralism)(Muramatsu and Krauss, 1987；村松岐夫、伊藤光利、辻中豐，2001)。而在政客和利益團體之間，日本的官廳又經常作為資訊蒐集和利益匯集的中介，因此也成為利益表達管道之一，這個特徵又被日本學者稱為「官僚包括型多元主義」(豬口孝，1983)或是「官僚多元主義」(佐藤誠三郎、松崎哲久，1986)。美國的多元主義後來「軍產複合體」(Military-Industry Complex)等的研究中由衍生出屬個體層次的「鐵三角模式」(the Iron Triangle)或「次級政府模式」(the Sub-government)，日本學者也加以援用並發展出具有日本特色，但卻是總體層次的「鐵三角模式」，即日本政治有三個主要的行為者：政客(自民黨)、官僚和企業(主要指商業機構或利益團體，日本稱為財界)。政、官、財三者之間的關係是：政怕財(財界是政治資金來源)、財怕官(官僚具有監管企業的權力)、官怕政(憲法上是以政領官)(奧村宏，1983)。

日本式的多元主義觀點意在描述日本政治體系運作，然而卻是靜態解釋，對政經變動較少著墨。法律學者 Frank K. Upham 和政治學者 Kent E. Calder 的研究補充了這個空白。Upham(1987)研究反公害立法、部落民人權、女性歧視和產業政策立法等四個案例，認為日本公共政策改革或變遷的來源都是政府面對受害者的抗議而被動回應作出立法修正，主要的改革推進者是相關官僚。Calder(1988)也由研究弱勢者的抗議出發，研究農業、區域發展、中小企業、社會福利、土地使用和國防等六項政策議題，但是認為政府的回應則由自民黨政客發動，而非官僚。因為自民黨政客雖然長期執政，但擔心選舉失敗的不安全感使其對社會中的弱勢抗議特別關心。不過，日本公共政策決策因具有共識決傾向，經常使得許多公共政策立法過程曠日廢時，唯有在社會抗議造成自民黨政權的「危機」時，公共政策才會較為快速地通過，且是以補償經濟發展下受害者或弱勢者的方式出現。Calder 的研究顯



示，自民黨「創造性保守主義」的一種調適，顯現日本政治的動態面，也挑戰了發展型國家論主張的官僚主導日本政治和公共政策之論點。本文在下節進一步加以討論。



六、鑲嵌式重商主義

Pempel 在 1998 年提出日本政治經濟體制是一種「鑲嵌式重商主義」(embedded mercantilism)的觀點可說綜合了前述的說法。首先、他和 Johnson 一樣都指出,自 1854 年美國以軍艦強迫日本開港後,強調透過保護和培植國內市場的「迎頭趕上」(catch-up)政策,以尋求民族國家總體經濟利益的重商主義思想即普遍存於日本菁英之中。而二次大戰後的重商主義則由軍事擴張轉變為,將日本企業改造成生產高附加價值產品、具有國際競爭力的企業來達成經濟成功。「鑲嵌式重商主義」有三個特徵:保護國內市場免於外國進口的競爭;以產業政策促進企業和生產者的國際競爭力;嚴格限制本國政府財政支出。第四個特徵則使日本式重商主義有別於一般印象中的重商主義,即執行「鑲嵌式重商主義」的制度機構—長期執政的自民黨和具有相當行政權力的國家官僚,會給予政治上具重要性但經濟上卻不具效率的經濟部門或區域一些「補償」,從而使日本社會分配較為平均(Pempel, 1998: 49-50)。

綜合以上的討論,Pempel 的「鑲嵌式重商主義」的內涵,或許是這個階段日本研究學術界對日本政治經濟體制內涵的最大共識。本文下節將焦點移至爭議頻生、意見相左的主題:日本政府對市場的干預如何形成?效果又如何?

參、理論微調階段

關於日本政府與市場間關係的爭辯,學者間有四種立場,分別是官僚主導、政客主導、企業主導,以及三者互動。

一、官僚主導

前述 Johnson(1982, 1995)的資本主義發展型國家論是官僚主導的代表,如他指出治理日本的不是政客,而是政府官僚,尤其是以管制市場和扶植產業聞名的通產省,其手段多為行政指導(administrative



guidance)。而除了通產省外，Johnson(1982: 201-107)也對大藏省和日本銀行(日本的中央銀行)有所著墨，他認為在戰後資金短缺情況下，兩者和通產省一起合作，加速日本經濟復興和工業化。如日本銀行的選擇性信用管制經常參考通產省企業局的建議，引導有限資金流向通產省屬意的略策性工業。而負責利率政策和金融機構管制的大藏省，對金融業採取的「銀行不倒」政策立場，無形中保護企業可以獲得資金保障。

對於大藏省和日本銀行的角色，日本學者榊原英資、野口悠紀雄則提出「大藏省-日銀王朝論」，認為在通產省對企業的控管外，大藏省及其控制的日本銀行承襲戰爭期間經濟總力戰遺緒，塑造出的戰後金融統制體制「暗中」支持著經濟官僚。所謂的金融統制體制包括限制資金進出的金融鎖國、刻意壓低利率，並分配資金流向基礎工業和出口產業(榊原英資、野口悠紀雄，1977：113)。John Zysman 也強調金融體系是執行產業政策的重要工具並指出，日本是一種以信用為基礎且由政府主導信用價格的金融體系(credit-based system with critical prices administered by government)，有別於英美之以資本市場為基礎的價格競爭式金融體系，和德國之以信用為基礎但為金融機構主導的金融體系。他認為 Johnson 指出之通產省直接控制市場的高峰時期已經於 1960 年代末期結束，大藏省和日本銀行藉由種種管制金融體系的間接措施，取而代之成為引導日本產業政策方向的重要工具。日本此種金融體系以低利率引導企業追求貸款，結果形成銀行的過度放款而須仰賴日本銀行的融資。日本銀行可透過對銀行的融資來直接影響銀行放款方向，企業的投資行為和方向則受銀行偏好所左右。而日本銀行卻又為大藏省所控制，結果就是政府主導了產業的投資方向，但卻是透過間接方式(Zysman 1983: 241-248)。

二、官僚間合作主導

Zysman 的說法似乎暗示大藏省有凌駕通產省對產業政策的主導權。不過，對日本學者真淵勝而言，通產省和大藏省之間並不是由誰主導的相對關係，而是既合作又對立的關係。他指出，通產省產業政



策經常以租稅減免和補助金作為主要政策工具，但稅制、稅收和財政支出則由大藏省所主管。通產省無法單獨決定財政政策工具的範圍和程度，而大藏省在決定利率和透過日本銀行對金融機構作融資指導時，也必須仰賴通產省的產業政策方向。兩者之間因權責不同而出現所謂的「政策市場」：一方面，通產省向大藏省推銷(賣)產業政策，以獲得財政支持，另一方面，大藏省也要向通產省瞭解(買)產業政策。然而大藏省並不是只有通產省的情報來源，也會透過金融機構瞭解產業消息。結果，所謂「順應市場」的產業政策便在充滿企圖的通產省和財政金融保守的大藏省間的相互折衝中產生(真淵勝，1994：149-156)。

三、民間企業主導

無論是通產省或大藏省主導，都屬於官僚主導。反對官僚主導的理論觀點則有民間企業主導和政客主導兩種。民間企業主導觀點通常都舉出通產省的產業政策其實經常失敗，最常被引用的例子是 1963 年通產省意欲提出《特定產業振興臨時措置法(特振法)》，賦予通產省更多的法定經濟決策權力，但卻在國會中遭到無限期擱置。第二個例子則是 1969 年，通產省決定調整汽車產業結構，鼓勵豐田和日產兩大公司之外的汽車業者相互合併，但遭到三菱等汽車業者的強烈反對。三菱甚至公然抵抗通產省反對外國汽車公司投資日本的立場，在通產省毫不知情之下，和美國克萊斯勒汽車公司合資在日本設廠。而本田技研也在通產省反對下進入汽車製造業，卻獲致成功。以上事例讓即使是始終堅持官僚主導的 Johnson 也透露出在通產省黃金歲月在 1960 年代末已日薄西山的感慨(轉引自 Zysman 1983: 240)。

David Friedman 則更進一步指出，通產省即便採取研發補助、財務直接補助等產業政策工具，但自始自終都沒有主導過。他對長野縣數值控制工具機產業的個案研究顯示，雖然通產省偏好促成大量生產流程模式，但民間中小企業在市場價格競爭和利潤動機之下，自行發展少量但靈活的生產模式(*flexible manufacturing strategies*)，是這項有效率生產方式造成了工具機產業的國際競爭力。Friedman 並由經濟社會學的觀點強調，日本工具機產業市場之所以能具有效率，是因為



立基於支持市場運作的「政治」條件，如工人的意識形態、公司間的合作和衝突等，而不是一般意義上的政府行為(Friedman 1988: 209)。

不過，Friedman 將「政治」定義擴大，但卻讓人摸不著頭緒，僅給人一個日本經濟發展是民間企業依市場競爭而產生的印象。日本經濟學者三輪芳朗和美國經濟法學者 James M. Ramsayer 一樣也舉出許多例子，認為通產省的產業政策即使是在高度成長期，都沒有達成其效果，例如石油業的出光興產抗拒通產省的減產行政指導、製鐵業的住友金屬抗拒通產省的煉鋼煤碳配額行政指導、日清紡織拒絕參加通產省行政指導的卡特爾(cartel)、三光汽船拒絕通產省的海運業產業調整等，結局多是拒絕參與之民間企業的表現比參加者為佳(三輪芳朗、J.マーク ラムザイヤー，2002：37-39)。三輪芳朗主張日本的經濟成長符合古典經濟學所說的原則，如供需平衡、效用極大化和自由且無阻礙的市場。他們不只認為企業依市場原理而自行運作，還認為日本企業的水平垂直整合行為，例如系列集團(keiretsu)根本是不存在的。不過，不少日本經濟研究學者認為他們引用特例、以偏蓋全(Ahmadjian 2008)，而三輪芳朗所舉的通產省產業政策失敗之例，也無法掩蓋通產省在其他例子中的成功，如在推動半導體產業和電腦產業上，1980年代確實挑戰了當時的全球霸主 Texas Instrument 和 IBM(Anchordoguy 1989)。

而在產業金融上，Calder(1993: 245-253)提供了另一種民間企業主導的觀點。他認為在大藏省對金融業的嚴格管控下，日本採取低利率政策、限制外資進出和控制匯率，使產業金融以間接金融為主，產業融資只能依靠銀行業。雖然政府可透過如國營的日本發展銀行融資來引導產業融資方向，但其貸款量比起民間的產業融資而言少很多，再加上通產省和大藏省在產業融資的方向和比例上經常意見不一，而限制了政府的引導力量。這種微妙狀況相對之下給了民間企業多元性的發展餘裕。因此，日本金融體系並不如前述 Zysman 所言之由政府所主導，而是由被企業所依賴的民營都市銀行所左右。而日本素有以都市銀行為核心所組成的企業系列集團，Calder 認為是這些以市場為考量，且具有長期眼光的民間企業，才是日本經濟發展的主要動力。因此他將日本的資本主義稱為「公司主導的策略性資本主義」



(corporate-led strategic capitalism)。

Frances M. Rosenbluth(1989)更進一步認為在金融部分是根本就是由民間金融業主導的。她指出，1970-80年代日本金融業面臨國際競爭壓力，加上日圓升值的影響，經營票券業務的金融機構如股票經紀公司、票券金融公司和保險公司因投資股票和證券而獲利甚豐，但一般銀行則因大藏省在二次大戰後的金融機構分業制而不得參與市場。主要的都市銀行因而聯合起來，並透過自民黨政客的壓力，最後迫使大藏省放棄分業制並撤回對銀行業資訊透明化的要求。而當大藏省反對日本金融業國際化時，日本金融業則視日本金融業國際化是他們趁機擴展國際市場的大好機會，而結合政客迫使大藏省同意。不過，Steven K. Vogel 對 Rosenbluth 的觀點持保留態度。他也研究 1980 年代的日本金融自由化，但卻認為大藏省在應金融業的自由化要求而解除管制時，其實也再加上不少因應自由市場所必要的管制，如大藏省在開放銀行業進入證券業時，拒絕銀行業主張的綜合銀行方案，而是採取給予銀行得設立證券子公司的方式，仍然在銀行業和證券業間設立一道防火牆。而大藏省在放寬金融業設分行時，則以核發執照和設立參與市場條件的方式，保持對金融業的管制。因此，Vogel(1996: 191-193) 認為，市場雖因解除管制而自由化，但大藏省也新增了符合市場運作的管制方式，他稱為再管制(reregulation)。

四、政客主導

在官僚主導和民間企業主導的爭論中，學者們各自以不同的個案研究作為論據。然而我們可以從他們的個案研究中發現，當民間企業不滿官僚提出的政策時，經常會訴諸政客。對民間主導論學者來說，在民間企業和官僚的角力中，政客經常在其中扮演協助民間企業的重要助力，如 Calder 認為在產業金融方面是企業自主(Calder, 1988)，但在分配性政策上則明顯是由政客所主導(Calder, 1993)。他還進一步認為，即使是強如大藏省，在 1980 年代之後也引導資金到住房和農業融資等較不具生產性的部門(Calder, 1993: 227)。Rosenbluth and Ramsayer(1994)進一步援引「委託人-代理人」(Principal-Agent)理論，



認為日本的經濟官僚只是民選政客的政策執行代理人，民選政客則是利益團體的代理人，是極端的政客主導論。村松岐夫(1994：142-150)則透過對官僚的調查和訪談結果，主張官僚雖然行政活動量大，但自律性不高，亦即行政的活動通常是為回應來自政治家的政策要求。

1960年代末期之後，政客在日本公共政策決策中的角色愈來愈被學者注意到，其中一個重要的因素是在自民黨長期執政下，而出現熟稔政策的「族議員」。他們或出身相關省廳的前官僚，或長期在自民黨政調會相關部會中和官僚討價還價而累積了專業知識，更重要的是，他們會回應選民的利益(豬口孝、岩井奉信，1987：28-29)。然而，政客主導論者的論據多為在社會福利政策及財政過程中，農水省對農民的補貼(Calder, 1988)、建設省浪費公帑式的公共支出(蔡增家，2007)，或是大藏省的均衡財政原則被政客強勢破壞(山口二郎，1987)。但在大藏省和通產省所主管的金融和經濟政策，1980年代之前卻少有學者認為受到政客的挑戰。只有在1990年代之後，大藏省因為住宅金融專門會社專破產、銀行和證券公司倒閉及一連串的受賄事件，才受到挑戰。而對通產省在1980年代在電腦軟體產業和積體電路產業的失敗，絕大部分也是導因於該產業不是由通產省專管，而係涉及到文部省、科學技術廳、郵電省，官僚之間的本位主義及和民間企業的對立而導致相關產業政策的失敗(Callon 1995)。

五、政官民互動論

由上述學者間的爭辯可見，此階段學者的研究比前個階段的研究，更擴大了研究案例和對象，顯示出在理論發展階段中提出的單一個案研究和強調特定行為者如官僚、民間企業和政客的觀點，無法簡單概括日本政經體制的複雜內涵。而一向被視為是強調官僚主導的Johnson(1982)，其書中也不斷出現官僚和企業之間爭奪主導權的案例。他認為雙方最後才在各退一步的情況下，找到公私合作的最佳政策。因此，強調何者主導的問題若因案例不同而有不同的答案，顯然是案例選擇所造成的偏差(selection bias)。比較政治經濟學者必須小心地選



擇案例，並限制案例的一般化(*generalization*)程度。

如日裔美籍 Daniel I. Okimoto(1989: 196-202)即依政客、官僚和公共政策對象的互動分為四種類型：一、侍從主義連結(*clientelistic linkages*)；二、互惠性恩庇(*reciprocal patronage*，又可區分為採購、公共工程標案、預算分配及補貼，以及偏重以監管、行政程序和立法支持兩個次分類)；三、普遍性協助(*generalized support*)；四、對大眾的政策回饋(*public policy feedback*)。其中愈直接關係特定選民，愈受到政客注意，也更有動機插手。所以愈排序愈前面，政治性愈高。分配性政策多屬前兩類，政策回饋則如環保、減稅政策。產業政策則屬第二類第二個次類和第三類，其中主要的連結是官僚和產業間的綿密關係，而政客並不太會直接介入，因此能發展出視長期視野、較合理的產業政策。日本學者中野實也有類似看法，認為日本公共政策決策中的政官關係不是只有單一類型，而是至少有三種類型，政治性高低依序是首相官邸主導、自民黨與官僚協調和官僚主導(中野實，1992、1993)。

六、產業政策的有效性

而在產業政策的有效性上，Okimoto(1989: 51)則認為，日本的產業政策其實並不那麼具有一貫性，政府對不同產業有不同的作法，而對同一產業其產業政策的有效性也所差別。他援引產業發展週期(*life cycle*)論，指出在產業發展之初需要政府的支持性干預(即產業政策)，而在發展成熟時則依市場需求，對政府干預的需求下降，而在產業發展衰退期則會希望有政府的補救式干預，例如卡特爾。通產省出身的經濟學者小野五郎(1999)也有類似看法，只是將產業階段區分為十階段。其次，Okimoto(1989: 144-145)認為關鍵在於通產省和企業之間的緊密關係。他指出，在通產省已經失去強制性的政策工具時，若沒有產業界的合作，產業政策便不可能有力量或有效能。因此，說日本是一個「網絡國家」(*network state*)、關係性國家(*relational state*)、社會性國家(*societal state*)，會比「強國家」(*strong state*)來的恰當。換言之，通產省和產業間的網絡及合作關係，如情報交換(包括「天下り」，指



官僚退休後至企業任職)、互讓和事前協議，決定產業政策是否有效，是否成功。而在他的研究中，日本的高科技產業便是因此而成功的。日本學者松井隆幸(1997: 117)亦認為緊密的產官合作網絡是產業政策成功的要素，但必須要更透明化其間的關係，否則無法課責。

然而，同樣強調通產省和產業間關係的 Richard Samuels(1987)在其研究日本能源產業的經典之作中，也提出一個類似「網絡國家」的分析性概念：官民之間的互惠性同意(reciprocal consent)。乍看之下，互惠性同意似乎強調官民之間的合作關係，然而在其書中深入的個案研究中卻可以發現，通產省目的在要求業者合併或成立國營公司的產業合理化政策，不僅無法迫使日本石油業就範，業者反而屢次在業界蕭條時，成功要求通產省同意業者聯合減產或維持價格的卡特爾。他指出，在互惠性同意下，業者在和通產省間不斷的協議過程中佔了上風，通產省的市場順從政策正代表著政府是業者既有利益的守護者(guarantor)(Samuels 1987: 257-258)。

同樣強調日本政經體制中的網絡關係，Okimoto 和 Samuels 卻有完全相反的結論，顯示日本政經體制的日益加深的複雜性。Gregory W. Noble(1989)的研究或許對日本產業政策研究給了一個暫定的結論。他研究日本發展高畫質影音儲存系統時發現，通產省對以 Victor 為首的業者的合作研發、增進製造高畫質錄影帶技術，給予各式各業的支持，一如網絡國家所說，官民之間有非常好的互動關係。然而，在此良好網絡之外的業者 Pioneer 卻獨自發展光碟，以更具技術性和便利性的規格在市場競爭中勝出。Noble(1989: 95)因此認為，在 1980 年代之後，產業政策能有效的前提要件－業者利益趨同，已經愈來愈難形成，日本的產業政策特徵已不再是保護式的政府和政府推動的合作，而是在具有技術、決心和往往充滿幹勁之獨立企業間劇烈而殘酷的競爭。

肆、理論遭受挑戰

日本經濟在 1990 年代發生經濟泡沫破滅，長期低度成長的「平成不況」，學者從關注產業政策等促成經濟發展原因，轉而研究日本何以經濟衰退的原因。學界論爭可大分為「政策失敗論」和「結構失敗論」。



兩者都試圖解釋泡沫經濟如何發生，同時並提供政策建議。

一、政策失敗論

「政策失敗論」認為日本 1980 年代的泡沫經濟係因 1986 年的金融和財政政策失誤。在財政方面，大藏省自 1970 年代末石油危機後，由於公債發行日高，1980 年代開始進行財政穩定重建政策，以每年減少財政支出比例，減低國債發行，漸進減少財政赤字。然而在 1986 年廣場協議(Plaza Accord)後日圓被迫升值，大藏省和自民黨協調後擔心造成出口不振，導致經濟下滑，決定採取擴大內需的財政支出政策，宣佈投入 6 兆日圓於公共建設，期望景氣好轉後，增收財政收入而能在 1990 年起不發行國債，再建財政平衡(土居丈朗，2002：361-362)。此外，大藏省擔心擴大財政支出不利財政平衡，而在 1986-89 年間對日本電報電話公司(Nippon Telegraph and Telephone Corporation, NTT)民營化的三次釋股，堅時以高價釋出好增加國庫收入，溢價釋股的結果造成日本股市狂漲，間接造成經濟過熱(Grimes 2001: 138)。而在金融政策方面，此時日本銀行也配合擴大內需，連續五度調降基本利率，並透過「窗口指導」(window guidance)放鬆銀根。在財政和金融政策都傾向寬鬆的情況下，市場大量資金流向股市和房市，造成價格高漲，經濟過熱。在 1988 年中之後，日本銀行才認為經濟過熱，開始透過「窗口指導」收緊銀根，在 1989 年 5 日至 1990 年 8 月連續調高基本利率(Werner, 2003: 154)，卻驟然造成打擊市場信心，股價和地價不斷下跌，導致在泡沫經濟期間以高價購入股票和土地的個人、企業、金融機構，帳面資產遭受嚴重損失，造成經濟蕭條。

既然是政策失敗，便應有人為此負責。然而對於造成泡經濟的原兇，此派學者多有爭論。第一種說法歸眾罪於美國及國際要求日圓升值的壓力及擴大內需，但經濟學者 Ronald McKinnon and Kenichi Ohno(1997)認為，日圓升值後日本不一定有必要採取寬鬆的財金政策，反而應該收緊。第二種則聲稱日本銀行因長期為大藏省所壓制而獨立性不足(當時的澄田智總裁出身大藏省)，以致於大藏省和自民黨為了維持財政穩健，希望維持金融寬鬆，而要求日本銀行放寬銀行利率。



如 William W. Grimes(2001: 155-159)指出，日本銀行相對於大藏省和自民黨在制度上的弱勢，以致於雖然在 1987 年 2 月後一直認為必須調高利率以壓抑通膨，但卻無法進行，直到 1989 年自民黨和大藏省也認為景氣過熱，日本銀行才有機會下調利率。然而同年 12 月繼任日本銀行總裁、日銀出身的三重野康又過於快速想要將利率回復至 1986 年的水準，在 30 個月內連續上調 6 次利率，導致經濟泡沫驟然破滅。第二種說法則反對日本銀行沒有獨立性的觀點，如上川龍之進(2002: 185-187)認為日本銀行總裁由日本銀行和大藏省官員輪流擔任，澄田智總裁在政策委員會中也只是一票，而即將續任的副總裁三重野康則和其他日銀政策委員對日銀的利率決策則大有影響力。Richard A. Werner(2003: 154-155, 178) 也有同樣看法，並認為澄田智完全被三重野康等日銀官僚架空。他還嚴厲批評日銀以「窗口指導」放鬆銀根，有意造成貨幣過度供給，再刻意引發危機並拖延處理泡沫經濟破滅後的蕭條，以至於長期經濟不振，刻意營造日本銀行必須增進獨立性以及進行更廣泛結構改革的同情輿論。

而在 1990 年代的泡沫破滅後經濟處理，「政策失敗論」認為，首先在財政政策方面，自民黨和大藏省雖然提出財政擴大支出措施，然而不僅數額不足以反景氣循環，公共支出也流入大而無當的地方公共工程建設，而非生產性部門。此外，1990 年代期間的歷屆內閣雖都提出財政擴大政策，但景氣一稍有好轉，大藏省旋即採取如增稅、減少公共支出的措施，也抑制了景氣的回復(山家悠紀夫，2004)。其次在金融政策方面，「政策失敗論」認為日本銀行在調高利率後，眼見經濟情況急凍，在觀望一陣之後才調低利率，反應太慢，導致經濟緊縮，最後即使日銀採取低利率、甚至是零利率的寬鬆貨幣政策，也無法發生提振景氣作用(Posen 1998；岡田靖、飯田泰之，2004)。其三在金融監督方面，大藏省在金融自由化時並沒有強化審慎監督，也太晚要求業者打消不良債權，使得金融業在「道德危機」(moral hazard) 下累積更多不良債權。但銀行後來迫於壞帳太高又不願貸款給企業，使其金融仲介失去功能，造成信用緊迫(credit crunch)(Posen 1998)。其四，在日本財金政策產生如上的反覆或錯誤上？第一種觀點認為係因 1990 年代自民黨下台、聯合政權對政策方向意見不一等的政局不安定，



以至於政府無法提出有效對策(村松歧夫、奧野正寬,2002:421-422)。第二種觀點則主張,日本政府在面對金融危機時,遭遇要等待經濟好轉,企業界和金融業恢復元氣,但危機可能會延長,還是要投入公共資金援助阻止危機,卻要冒被大眾指責的政治考量的兩難(Laurence 2001)。第三種觀點指出,日本財金政策決策過程,不再由大藏省獨佔,政治家的力量愈來愈大,兩者為形成政策內容及如何執行的共識而曠日廢時,產出的財政政策也寬鬆反覆或寬中帶緊,以致無法達成預期效果(Grimes 2001: 194-195)。

二、結構失敗論

雖然「政策失敗論」認為日本的經濟泡沫發生和泡沫後危機處理,是政策問題。但「結構失敗論」則認為政策失敗正是日本政經體制不再適應當今國際化和全球化政經環境變遷的結果。例如終身僱用制使企業不願在經濟緊縮時以裁員來減輕成本;「系列」的垂直組織特性使企業為維持上下游關係而犧牲品質且增加成本;「系列」的水平組織特性如主要銀行制,使企業依賴間接金融而不虞資金缺乏,銀行則依關係貸款而減少收入甚且致生壞帳,企業間的交叉持股則讓企業免於被併購危機而放漫經營;在公司治理上,重視經營者而輕忽股東利益,使經營者不受課責;官僚和企業間的網絡關係則導致官僚腐化、監督不周。總而言之,日本的政治經濟體制因官僚和企業之間的緊密關係而使決策不透明、過程沒有效率,發生問題也無人被究責(Katz 1998)。因此,想以所謂正確的政策來重振日本經濟無異緣木求魚(Lincoln 2001: 65-67),所以他們主張日本政治經濟體制必須加以改革,如Hartcher(1998)便指責大藏省因為和金融業間過程甚密,而一再錯失打消不良債權、要求銀行負責的時機,以導致不良債權日益升高,使金融危機一發不可收拾,應將大藏省的金融政策和監理功能交給獨立的監理機構。

如此,日本過去被認為是促成經濟成長的種種制度和結構,在此派學者重新檢視後,一轉成為造成危機的原兇。「結構失敗論」必須解釋何以過去的體制長處變成有待改革的體制缺點。然而 Katz(1998,



2003)在批評日本政經體制造成 1990 年代經濟停滯，以及提出公司治理、競爭政策、勞動市場改革、民營化和終結自民黨一黨統治的建議，卻對前述問題未置一詞。野口悠紀雄則稍加著墨認為這個體制無法適應時代環境，但也將重點置於描述體制及體制改革。就前者而言，他由「大藏省-日銀王朝論」為基礎提出「1940 年體制論」，認為日本在二次大戰後形成的政治經濟體制其實是源自 1940 年代為因應戰爭而發展出的「總力戰」(總體戰)體制：終身雇用、年功序列和以企業為中心的工會之企業經營特徵(三者被稱日式管理三神器)、以高利率吸引民間資金之間接金融的金融統制和官僚主導的產業政策、小政府傾向的財政平衡(野口悠紀雄，2002)。然而隨著經濟發展，日本出現經濟和社會上強者和弱者的差別，在經濟層面表現於生產力高的出口部門和生產力低落的農業及中小企業部門。日本政治家和官僚於是透過分配性政策和產業保護措施，如對衰退產業採取卡特爾來限制競爭，並限制市場進入來加以保護。結果，官僚的產業政策由原本的挑選贏家，變成為挑選輸家(Peck, Merton, Levin, and Goto, 1987)。野口悠紀雄(2005：50-55)認為，當企業收益日低，企業和銀行必須將資金引導到更具獲利的投資，加上「廣場協議」此一歷史意外事件下，終而導致日本的泡沫經濟。而在泡沫後的改革，他認為「1940 年體制」內有居於核心地位的都市銀行遭受鉅額不良債權麻痺，外有東亞新興經濟發展國家的出口競爭，已無法適應新時的環境，必須加以改革，例如首先要廢除終身雇用，讓企業勞動市場彈性化；其次，要從間接金融轉變為直接金融，引導創新產業和新企業出現。最後則是合理化如農業、流通業和小規模服務業等低生產部門。

三、結構失敗的因果

基本上，「結構失敗論」對日本政經體制的描述都十分類似，差異之處在於其對成長和失敗的因果解釋。如前述野口悠紀雄(2002)認為日本政經體制無法適應環境。Pempel(1998)認為是 1970 年代後國際政經結構改變和國內體制變遷的交互影響，使「鑲嵌性重商主義」消解。Marie Anchordoguy (2005: 6-10)則以「社群資本主義」



(Communitarian Capitalism)形容日本政經體制，認為其特徵是其間行為者共享一種分擔風險和促進穩定，又要促進發展和經濟自主的規範(norm)。然而，國際上科技和經濟條件 1980 年代後的轉變，使前述相關制度無法再促成具競爭力的企業，而強調社會穩定的規範卻保護了不具競爭力的企業不受外來競爭，結果無法調合發展和穩定的目標。她認為日本 1990 年代的蕭條和停滯是因為政府和企業處於一個是否引進「創造性毀滅」(creative destruction)以促進企業活力，但卻造成社會穩定規範瓦解的兩難。

Anchordoguy 採取文化解釋，Bai Gao(2001)則強調制度層面，認為國際結構變化只是次要因素，重點是日本政經體制本身在金融面或在生產面都強調所謂的協調而輕視控制，從而導致了過度競爭(excessive competition)。以產業政策為例，一方面政府協助產業發展顯示官民合作的協調性，另一方面又希望市場不要過度競爭，以各種政策工具促成企業間的協調合作，如管制價格、限制市場進入等。雖然讓既存企業不會遭受新企業進入市場的挑戰和價格競爭，卻也使既有企業無法以價格來競爭，在固定價格之下只能競相擴大市場佔有率，結果仍然導致過度競爭，致使日本政經體制整體的過度投資和過度產能。這些顯示出日本政經體制雖是強調穩定，但種種作法卻埋下不穩定的原因。Bai Gao 認為正是過度競爭導致日本的成長，並在之後產生泡沫經濟：企業和銀行為追求更高的利潤而投入股房市。而在泡沫之後，他的看法和前述的 Laurence(1999; 2001)十分類似，認為要走出經濟停滯和結構改革之間有短期和長期的矛盾：結構改革必在短期內必對經濟造成影響，以財金政策執行走出蕭條，則又使結構改革失去迫切性和必要性(Gao 2001: 245-249)。

伍、理論重整階段

「政策失敗論」著重日本財金政策造成經濟泡沫和之後的經濟危機處理失敗，「結構失敗論」則須解釋政經結構「昨日今非」的問題。1990 年的長期經濟停滯讓「結構失敗論」獲得政客及大眾輿論的支持。除前述提到的美國「結構失敗論」學者外，也有眾多日本學者認為日



本必須進行構造改革並提出建議(村松歧夫、奧野正寬編，2002)，而這些建議多偏向以美國經濟體制為模範，如公司治理改革、強化競爭、開放市場進入、解除價格管制等。而日本也在 1994 年選舉改革後開始一連串的結構改革。這些改革對日本政經體制又造成什麼影響？學者對於此的爭辯可區分為改革過程和改革結果兩項議題，或是日本如何轉型以及轉向何方。

一、改革過程

在改革過程方面，學者發現日本雖然採取改革，但卻十分緩慢(Carlile and Tilton 1998)。前述的 *Anchordogry* 認為是因為日本政府和企業處於一個是否引進「創造性毀滅」(creative destruction)好促進企業活力，但卻可能使及社會穩定規範瀕臨瓦解的兩難，所以改革緩慢。Jennifer A. Amyx(2004: 256-268)則以大藏省在金融危機前後的個案研究指出，認為傳統日本政經體制中的網絡關係特性，使大藏省和金融界維持緊密的情報交換和資訊分享關係。這個網絡關係使得大藏省在 1990 年代的金融危機處理上，誤判情勢，又為了維持組織的信譽和生存，隱藏金融業危急真相並對金融業施以援手，但最後仍無法阻止金融機構倒閉。一直到 1998 年後，大藏省才在大眾壓力之下展開改革。不過，日本還需要更加健全破產法制、建立社會安全網和相關勞動法令。她認為日本的過革過程將頗為漫長，原因是一來日本是債權國家，不會發生韓國在 IMF 壓力下的強迫改革，二來日本作為一個民主國家卻沒有有活力的政黨體系。

鶴光太郎(2006)的觀點和 Amyx 類似，並認為日本的「關係依存型體制」不僅存在於官僚和民間之間，在民間企業之間和政客和官僚之間也是如此。但他認為日本的改革緩慢是一個嘗試錯誤的過程，特別是外來法制與本地制度須經一段磨合期才能落實。Edward J. Lincoln(2001: 94-98)則認為日本在危機處理和體制改革的緩慢係因既得利益者的抗拒，如在政府現有補貼和優待制度下的農業部門、中小企業、終身雇用制下的勞工、包括各種公團和法人的政府顧問、建設業者、小型零售業、小型製造業及有房產者。只有當經濟惡化、再度



出現金融危機，或其他不良結果時，才能產生足夠的改革動力，衝破既得利益的抗拒。他認為或許還要再過十年，真正的改革才有可能到來。換言之，日本的危機不夠嚴重，所以無法徹底改革。Gerald L. Curtis(1999)則從民主政治的角度解釋日本在 1990 年代的改革不若 1970 年代可以迅速處理美元本制結束、兩次石油危機的原因：大眾對改革沒有共識、整合性的大型利益團體弱化、官僚權威的削弱，以及自民黨霸權的結束。此論無異是說戰後建立的政經體制毀壞，所以無法進行改革。然而 Yves Tiberghien(2007)則認為，即使如此，某些政治企業家(Political Entrepreneur)仍然會發揮力量，而有機會在官僚的協助或合作之下，達成改革的目的，一如日本公司治理法制改革和自民黨資深眾議員與謝野馨的推動有相當大的關係。

Walter F. Hatch(2010)則提供一個與前述著重日本國內因素觀點大不相同的國際因素，來解釋日本政經體制較深入的改革何以在 2000 年後才發生。他認為，日本在 1990 年雖然發生國內的經濟衰退，卻藉由日本企業對外直接投資和官方的援助，將日本式的「選擇性關係主義」(Selective Relationalism)拓展至東南亞，而形成一種「菁英式區域主義」(Elite Regionalization)。此種區域主義讓日本企業可以海外的收益彌補國內的損失。然而，由於東南亞國家長期不滿日本此種「菁英式區域主義」汲取他們的低廉勞動力，卻不願提供技術，在 1990 年代末期以後，當他們經濟成長和技術能力提高後，便不願再持續下去並挑戰日本的出口市場。而中國大陸經濟力量的掘起也使日本的「菁英式區域主義」失去效能。

然而 Steven K. Vogel(2006)批評以上說法都不能解釋日本並非沒有任何改革，在某些方面如公司治理、金融改革也有成果的事實。他認為，日本政界、官僚、企業、經濟團體和工會，對既有日本政經體制的優缺評價，也對新自由主義式的改革建議是否能達預期效果，有懷疑和贊成兩派。1990 年代的改革便是贊成和反對兩大陣營的討價還價、相互妥協、對可能的改革受害者予以補償之中，「進一退二或進二退一」的過程。他認為，日本想在儘可能保留既有體制核心制度前提下，尋求在體制基礎上增添更多優勢。因此，日本政府進行的改革便顯現出一種選擇性、小心翼翼又緩慢的樣態。然而他也發現，若涉及



較動態部門、國際性和技術性的議題如金融監理、會計準則、公司法、電傳和反托拉斯法等，改革進展較多；涉及較靜態部門、國內層面、高度政治化的議題如勞工、年金、零售業，則進展較少。

二、改革結果

日本在經歷激烈的政策辯論後，開始採取構造改革措施。學者便觀察日本政經體制的轉型，有的認為日本很難改變(Carlile and Tilton, 1998)，有的認為日本在某種部門已經改變(ノブール，2002；Pempel, 2005)，也有學者認為日本的改變中有未變之處(蔡增家，2004、2007)。結構改革的結果是否會使日本政經體制朝向英美式的自由主義市場？學者間也有不同看法。

在全球化與國家變遷的研究中有兩派爭鋒相對，一是「趨同論」(Convergence School)，認為全球化會使各種不同類型的國家政治經濟體制，趨向轉型為英美式的自由主義市場，即所謂的「監理型國家」(regulatory state)。其原因可能一方面來自美國強力推動自由化政策，另一方面則認為該種體制較適應全新的全球化經濟時代(Jayasuriya 2005)。但另一派「歧異論」(Diversity School)或「多樣性論」(Varieties School)則強調各種類型的資本主義國家政經體制，會因為歷史發展(Yamamura and Streeck 2003)、制度間的相互配合(Hall and Soskice 2001)，而較難以趨同，反而仍會保有特定的國家特色。如日本和德國雖然長久以來被認為是所謂的「非自由主義式資本主義」(nonliberal capitalism)、或「萊茵模式」(Rhine model)，兩者雖有些共同的歷史發展如工業發展、經濟自由化先於政治民主化，以及強調特定團體權利先於一般大眾權利的保守改革，但兩者還有相當多的不同，如德國以職業團體自治為主的、日本則以企業系列自治為主，使得兩者的資本主義有所差別(Streeck and Yamamura 2001)，諱論自由主義式資本主義模式和自由主義式資本主義模式間的差別。

「趨同論」和「歧異論」的爭論也凸顯學者對日本政經濟變遷結果的爭議。主張「趨同論」者有從國際環境變化，認為日本原有政經體制已經愈來愈難以適應以自由化為主流的世界，因此會自我調適朝



向市場自由主義轉型(Walter 2006)。Frances M. Rosenbluth and Michael F. Thies(2010)則認為，過去日本政治經濟體制是由重工業如煉鐵、製鋼、造船等帶頭經濟發展，這些產業們遊說自民黨採取發展主義策略，以保護主義、財政補貼、財稅減免來支持出口而管制進口，並回報自民黨數額龐大的政治獻金。因此，當經濟日益成長時，選民便支持自民黨；然而當管制政策致使經濟體制不具效率，導致經濟因而下滑時，自民黨便必須為其經濟管理失職而負出代價。1990 年代的經濟失敗使自民黨的金主財務窘迫而無法提供鉅額獻金，農村也因經濟和都市發展而人口外流，兩者再也無法成為自民黨的政權基礎。當 1994 年選舉制度修改為小選區和比例代表混合制後，選舉競爭的多數決規則改變了日本政客的行為誘因，使政客愈來愈重視都會地區中間選民的意見、更關心有效率的經濟部門、納稅人和消費者意見。他們認為，在當前全球經濟環境下，有效率的經濟生產部門和消費者在多數決制度下會得到更多他們所偏好的政策，日本也不例外。所以日本在 1994 年後開始了一連串的自由主義式改革如金融改革、公司法改革、勞動市場改革、郵政改革、年金改革、健保與長期照顧改革、行政分權化等。他們認為這些改革將使日本朝向自由市場主義體制。

「歧異論」學者雖認為日本確實正在改變，但主張日本還是會維持原來的政經體制的重要成分，在短期之內還不會轉型成市場自由主義體制。如山村耕三等人便從歷史制度論觀點主張，日本傳統政經體制的形成和日本近代歷史發展有關，任何新的改革都會被原有體制加以吸收和消解，因此，轉變是發生了，但轉型還沒有(Yamamura and Streeck 2003)。T. J. Pempel(2005)、Marine Anchoogry(2005)、Naor N. Katada(2005)也都認為日本的政治經濟體制目前正處於傳統發展主義殘留和新自由主義成分間的並存。而「多樣性論」則由資本主義中各個制度間的互補(complementarity)關係，認為體制中的各種制度相互互補，各自增添相互功效。如青木昌彥(Aoki 1988; Aoki 2001)認為，日本的終身僱用制、主要銀行制和企業供給網絡相互增強而減少交易成本。體制的改變不是鉅變而是演進式的改變，或說是微調，集中在因應外部變化而作的調整能與既有體制內的各個制度並存。

Vogel(2006)研究日本近年的政經轉型後指出，日本完符合「多樣



性論」的觀點。他強調說，日本已是一個既非傳統日式政經模式，也不全然是英美自由主義式的國家，而是兩種特徵都有，同時並存在同一個產業、同個官僚機構之中。因此，當前的日本政經體制是選擇性(selective)調合兩種典型特徵，當中的行為者如官僚、企業的行為，也比原有的典型模式更為分殊(differentiated)，也比原來的日本模式更開放(open)，但卻因而使日本政經體制陷於一種傳統體制因改革而失去優勢，改革後的新體制卻尚未形成好處的尷尬窘境。而 Richard J. Samuels(2013)研究 311 事故後的日本政經體制是否有任何變化時認為，雖然很多學者、評論家都希望這個重大事故能成為日本改變當前政經體制的契機。但他在深入研究 311 後的國家安全政策、能源政策，以及中央和地方政府關係等三個案例時，卻指出雖然此次重大的危機的討論鼓動了日本民主政治的辯論，激起了新的行為者、促進了些早該做的改革措施、引起可觀的大眾抗議活動、也可能使政策過程更透明化些，不過，日本的日常政治並沒有太大改變。他保守地結論說，事故後的短暫改變是否能為這個國家地帶來長期的可能變化，在目前尚未得知。

陸、結論

二次大戰後日本的經濟奇蹟吸引眾多社會科學研究者從各個學科觀照日本，討論其奇蹟發生的原因。第一波的研究建立對日本政治經濟體制理論模型，讓後進研究者有所參照依據。在自由市場論、發展型國家論的爭辯中，有關產業政策來源及其效果的討論，實是一場智識辯論，也間接引起政治學中將「國家帶回來」(Bring the State Back In)的研究議題(Evans, Rueschemeyer, and Skocpol 1985, eds.)。不過，從他們的爭辯中，也可以發現國家力量和市場力量，究係何者有助於經濟發展，仍然未解，仍有待後人持續研究。而從他們的爭辯中，也可發現學者各自援引個案研究，卻經常將個案中的因果關係，擴大為一般化解釋，給讀者一個「日本就是如此」的印象。然而，個案選擇的偏差和一般化的簡化企圖卻有「盲人摸象」、「以管窺天」的風險。

其次，從今日角度來看，第一波研究者所建立的模型著重在描述



日本政經體制的特徵而不是說明體制的變動性可能，因此難以說明日本之前的成就和之後的蕭條。然而我們不能因此苛責第一波研究者，因為他們的研究目的本不在此。但日本發生泡沫經濟及之後的長期停滯卻讓第二波研究者獲得重新檢視第一波研究者建立和修正的日本政經體制理論的絕好機會，可以從時間序列和因果關係上，重新省察日本政經體制中是否有任何具有「成也蕭何，敗也蕭何」的因素。這是一個相當困難，卻極具挑戰性的課題，也與新制度主義研究中的制度變遷研究有相互參照的機會，也讓我們有機會以更長的歷史來評價日本政經體制的「功罪」。第三波研究在前述的基礎上「向前看」，嘗試由日本政經體制實際發生的情況來評價日本是否已發生「變化」、沒有「變化」或「變中有不變」，並藉探究其間的原因進一步來判斷日本「轉型」的目的地是已知的英美自由主義市場體制，還是一個未知的混合體。

日本正在改變中，是日本研究學者的共識，但日本會改變成什麼樣子，目前尚有許多爭議，只有時間才能證明。而作為一個日本研究者或許能從前述的三波研究得到一些啟發，並提出未來可能的研究建議和方向：一、避免「盲人摸象」、「以管窺天」，我們必須慎選研究案例，若欲一般化因果關係，則須由案例比較著手，尤其必須發現「一個日本，兩個世界」中的關連性。二、日本政治經濟的發展和變動性，讓我們有機會比較不同時期的日本，從中發現政治經濟發展的動因，並可作為後進發展國家鑑戒。三、日本是獨特的日本，還是作為一般國家的日本？日本的政經發展是否是世界唯一的特例，還是有差堪比擬的案例？作為非美非日，而是第三者國家的台灣研究，有必要將日本置於一個更廣闊的研究框架中。



參考文獻

一、中文部分

二、

蔡增家，2004，《日本轉型：九〇年代之後政治經濟體制的轉變》，台北：五南圖書出版公司。

蔡增家，2007，《誰統治日本？經濟轉型之非正式制度分析》，台北：巨流圖書公司。

日文

ノーブル，グレゴリー。W.，2002，〈産業規制：喪失十年か，漸進十年か〉，樋渡展洋、三浦まり(編)，《流動期の日本政治：「失われた十年」政治学的検証》，東京：東京大学出版会，頁 241-258。

三輪芳朗和 J.マーク ラムザイヤー，2002，《産業政策論の誤解—高度成長の真実》，東京：東洋経済新報社。

上川龍之進，2002，〈バブル経済と日本銀行の独立性〉，村松岐夫、奥野正寛(編)，《平成バブル研究(下)：バブルの発生とその背景構造》，東京：東洋経済新報社，頁 127-191。

土居丈朗，2002，〈バブル形成・崩壊期の國債発行〉，村松岐夫、奥野正寛(編)，《平成バブル研究：崩壊後の不況と不良債處理(下)》，東京：東洋経済新報社，頁 359-409。

小宮隆太郎、奥野正寛、鈴木興太郎，1984，《日本の産業政策》，東京：東京大学出版会。

小野五郎，1999，《現代日本の産業政策：段階別政策決定のメカニズム》，東京：日本経済新聞社。

山口二郎，1987，《大蔵官僚支配の終焉》，東京：岩波書店。

山家悠紀夫，2004，〈長期停滞期における財政政策の効果について〉，浜田宏一、堀内昭義(編)，《論争 日本の経済危機：長期停滞の真因を解明する》，東京：日本経済新聞社，頁 81-106。

中野実，1992，《現代日本の政策過程》，東京：東京大学出版会。

中野実，1993，《日本の政治力学：誰が政策をきめるのか》，東京：



日本放送出版協会。

佐藤誠三郎、松崎哲久，1986，《自民党政権》，東京：中央公論社。

村松岐夫，1994，《日本の行政：活動型官僚制の変貌》，東京：中央公論社。

村松岐夫、伊藤光利、辻中豊，2001，《日本の政治，(第二版)》，東京：有斐閣。

村松岐夫、奥野正寛，2002，〈教訓の模索と14の提言〉，村松岐夫、奥野正寛(編)，《平成パブル研究(下)：崩壊後の不況と不良債権処理》，東京：東洋経済新報社，頁413-433。

岡田靖、飯田泰之，2004，〈金融政策の失敗が招いた長期停滞〉，浜田宏一、堀内昭義(編)，《論争 日本の経済危機：長期停滞の真因を解明する》，東京：日本経済新聞社，頁149-174。

松井隆幸，1997，《戦後日本産業政策の政策過程》，福岡：九州大学出版会。

香西泰，1981，《高度成長の時代》，東京：日本評論社。

真淵勝，1994，《大蔵省統制の政治経済学》，東京：中央公論社。

野口悠紀雄，2002，《新版1940年体制：さらば戦時経済》，東京：東洋経済新報社。

野口悠紀雄，2005，《日本経済改造論》，東京：東洋経済新報社。

朝日新聞，2012，〈31年ぶり貿易赤字 11年、震災や円高、タイ洪水響く〉，1月25日，

(<http://www.asahi.com/business/update/0125/TKY201201250109.html>)，2012年1月26日進入。

奥村宏，1983，《法人資本主義》，東京：御茶の水書房。

猪口孝，1983，《現代日本政治経済の構図：政府と市場》，東京：東洋経済新報社。

猪口孝、岩井奉信，1987，《族議員の研究：自民党政権を牛耳る主役たち》，東京：日本経済新聞社。

鶴光太郎，2006，《日本の経済システム改革：「失われた15年」を超えて》，東京：日本経済新聞社。

榊原英資、野口悠紀雄，1977，〈大蔵省・日銀王朝の分析：総力戦経



济体制の終焉》，《中央公論》，1997年八月號，頁96-149。

二、英文部分

- Ahmadjian, Christima L. 2008. "Review of the Fable of the Keiretsu." *Journal of Japanese Studies* 34 (2): 553-557.
- Amyx, Jennifer. 2004. *Japan's Financial Crisis: Institutional Rigidity and Reluctant Change*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Anchordoguy, Marie. 2005. "Japan's Technology Policies and Their Limitations." In *Japan and China in the World Political Economy*, eds. M. Pekkanen and K. S. Tsai. London: Routledge, 189-204.
- Anchordoguy, Marie. 1989. *Computers, Inc.: Japan's Challenge to IBM*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Anchordoguy, Marie. 2005. *Reprogramming Japan: The High Tech Crisis under Communitarian Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Aoki, Masahiko. 1988. *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy*. Stanford: Stanford University Press.
- Aoki, Masahiko. 2001. *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge: MIT Press.
- Aoki, Masahiko, Kevin Murdock, and Masahiro Okuno-Fujiwara. 1997. "Beyond The East Asian Miracle: Introducing the Market-Enhancing View." In *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, eds. M. Aoki, H. K. Kim and M. Okuno-Fujiwara. Oxford: Clarendon Press, 1-37.
- Calder, Kent E. 1988. *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan, 1949-1986*. Princeton: Princeton University Press.
- Calder, Kent E. 1993. *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.



- Callon, Scott. 1995. *Divided Sun: MITI and the Breakdown of Japanese High-Tech Industrial Policy, 1975-1993*. Stanford: Stanford University Press.
- Carlile, Lonny E, and Mark C. Tilton. 1998. "Regulatory Reform and the Developmental State." In *Is Japan Really Changing Its Ways: Regulatory Reform and the Japanese Economy*, eds. L. E. Carlile and M. C. Tilton. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 1-15.
- Curtis, Gerald L. 1999. *The Logic of Japanese Politics: Leaders, Institutions, and the Limits of Change*. New York: Columbia University Press.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds. 1985. *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- 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 Origins of Prosperity and Stagnation*. New York: Cambridge University.
- Grimes, William W. 2001. *Unmaking the Japanese Miracle: Macroeconomic Politics, 1985-2000*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hall, Peter A., and David Soskice, eds. 2001. *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hartcher, Peter A. 1998. *The Ministry: How Japan's Most Powerful Institution Endangers Markets*. Boston: Harvard Business School Press.
- Hatch, Walter F. 2010. *Asia's Flying Geese: How Regionalization Shapes Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jayasuriya, Kanishka. 2005. "Beyond Institutional Fetishism: From the Developmental to the Regulatory State." *New Political Economy* 10 (3): 381-387.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of*



- Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Johnson, Chalmers. 1995. *Japan: Who Governs?* New York: W. W. Norton & Company.
- Kaplan, Eugene. 1972. *Japan: The Government-Business Relationship*. Washington, D.C.: U.S. Bureau of International Commerce.
- Katana, Saori N. 2005. "Japan's Financial Politics: Institutional Challenges toward and against Liberalization." In *Japan and China in the World Political Economy*, eds. S. M. Pekkanen and K. S. Tsai. London: Routledge, 151-172.
- Katz, Richard. 1998. *Japan, the System That Soured: The Rise and Fall of the Japanese Miracle*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Katz, Richard. 2003. *Japanese Phoenix: The Long Load to Economy Revival*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Laurence, Henry. 1999. "Financial System Reform and the Currency Crisis in East Asia." *Asian Survey* 34 (2): 348-373.
- Laurence, Henry. 2001. *Money Rules: The New Politics of Finance in Britain and Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lincoln, Edward J. 2001. *Arthritic Japan: the Slow Pace of Economic Reform*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- McKinnon, Ronald, and Kenichi Ohno. 1997. *Dollar and Yen: Resolving Economic Conflict between the United States and Japan*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Muramatsu, Michio, and Ellis. S. Krauss. 1987. "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism." In *The Political Economy of Japan I: The Domestic Transformation*, eds. K. Yamamura and Y. Yasuba. Stanford: Stanford University Press, 516-554.
- Noble, Gregory W. 1989. "The Japanese Industrial Policy Debate." In *Pacific Dynamics: The International Politics of Industrial Change*, eds. S. Haggard and C.-i. Moon. Boulder, Colorado: Westview Press, 53-95.



- Okimoto, Daniel I. 1989. *Between the MITI and Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford: Stanford University Press.
- Patrick, Hugh. 1977. "The Future of the Japanese Economy: Output and Labor Productivity." *Journal of Japanese Studies* 3 (2): 219-249
- Peck, Merton J., Richard C. Levin, and Akira Goto. 1987. "Picking Losers: Public Policy Toward Declining Industries in Japan." *Journal of Japanese Studies* 13 (1): 79-123.
- Pempel, T. J. 1978. "Japanese Foreign Economic Policy: the Domestic Bases for International Behavior." In *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, eds. P. J. Katzenstein. Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 139-190.
- Pempel, T. J. 1982. *Policy and Politics in Japan: Creative Conservatism*. Philadelphia: Temple University Press.
- Pempel, T. J. 1998. *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*: Cornell University Press.
- Pempel, T. J. 2005. "Revisiting the Japanese Economic Model." In *Japan and China in the World Political Economy*, eds. S. M. Pekkanen and K. S. Tsai. London: Routledge, 29-44.
- Posen, Adam. 1998. *Restoring Japan's Economic Growth*. Washington, D. C.: Institute for International Economics.
- Ramsayer, James M., and Frances McCall Rosenbluth. 1994. *Japan's Political Marketplace*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Rosenbluth, Frances McCall. 1989. *Financial Politics in Contemporary Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Rosenbluth, Frances McCall, and Michael F. Thies. 2010. *Japan Transformed: Political Change and Economic Restructuring*. Princeton: Princeton University Press.
- Samuels, Richard J. 1987. *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*. Ithaca: Cornell



- University Press.
- Samuels, Richard J. 2013. *3. 11: Disaster and Change in Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Tiberghien, Yves. 2007. *Entrepreneurial States: Reforming Corporate Government in France, Japan, and Korea*. Ithaca: Cornell University Press.
- Upham, Frank K. 1987. *Law and Social Change in Postwar Japan*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Vogel, Erza F. 1979. *Japan As Number One: Lessons for America*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Vogel, K. Steven. 1996. *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Vogel, Steven K. 2006. *Japan Remodeled: How Government and Industry are Reforming Japanese Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Walter, Andrew. 2006. "From developmental to regulatory state? Japan's new financial regulatory system." *The Pacific Review* 19 (4): 405 - 428.
- Werner, Richard A. 2003. *Princes of The Yen: Japan's Central Bankers and the Transformation of the Economy*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Yamamura, Kozo, and Wolfgang Streeck, eds. 2003. *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Zysman, John. 1983. *Government, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Ithaca: Cornell University Press

