

從協調—合作到衝突—脆弱： 論日本垂直整合政經模式的轉變

蔡 增 家

(國立政治大學政治系博士班博士候選人)

摘 要

日本從一九九一年泡沫經濟破滅以來，歷經一九九三年自民黨垮台、細川護熙政府的政治革新、橋本龍太郎的金融自由化與一九九七年的金融危機，在這一連串的政治及經濟轉變當中，日本一九五五年的政經體制是否已經完全改觀了呢？是何種因素造成日本政經體制的轉變？這種轉變對於日本經濟發展又會產生何種影響？本文將以垂直整合的政經模式來解釋日本從一九五五年至一九九〇年之間的經濟發展，本文主要的論點認為從一九五五年以來垂直整合模式能夠順利運行主要便是在政府、企業與人民對於經濟成長的高度期望，以及對全能官僚體系能力的高度肯定，一旦經濟開始衰退、官僚與派閥結合捲入金權政治的漩渦中，便會形成政府與企業及派閥與派閥之間期望的落差，進而造成彼此之間意見的分裂與衝突，使得協調—合作模式轉變為衝突—脆弱的運作模式。金融與資本是日本經濟快速成長動力的來源，而金權與派閥又是日本政治運作的主要特性，因此本文將比較日本在一九七〇年代與一九九〇年代金融政治運作的異同來印證理論的假設。

關鍵字：垂直整合模式、退休官員空降、大藏省、行政指導、企業財團

* * *

前 言

一九六四年，值得日本人民懷念與喝采的一年，就在那一年國際奧林匹克運動會在東京盛大舉行，將日本經濟的成就展現在世人面前，同時也昭告世人日本已經從二次大戰的廢墟中重新站起來，因為在當年日本經濟成功超越英、法及義大利等西方工業國家，成為全球第三大經濟體（僅次於美、俄），同年新力及三洋電機、日產及豐田汽車等大製造廠在過去十年（1955~1964）當中銷售量急遽成長二十倍，使日本成

為全球第二大電器及汽車製造國；在政治方面，倡導「所得倍增論」的自民黨首相池田勇人在當年十一月九日將職位移交給佐藤榮作，延續自民黨十二年的池田——佐藤黃金年代（1960~1972）。但是三十三年之後，日本經濟卻出現空前的危機，在一九九七年日本十二家全國性都市銀行之一的北海道拓殖銀行宣告倒閉，打破日本銀行從不關門的神話，緊接著在一九九八年有一百年歷史的日本四大證券公司之一的山一證券也宣告倒閉，在當年日本失業率突破歷史新高達4%，但是經濟成長率卻跌入谷底為負2%，形成二次大戰以來最大的經濟危機。假若一九六四年日本經濟的快速成長代表一九五五年政經體制的成功，而一九九七年金融危機的發生是否就代表著五五年政經體制的失靈？其實未必，因為日本官僚體系、自民黨的政策協調委員會（Policy Affairs Research Council, PARC）與經濟團體聯合（Federal of Economic Organization, FEO）仍然主導著日本經濟發展的方向。在體制骨架仍舊完好的情況下，令我們不得不懷疑是否運作體系出現了狀況。因此我們要問，在這三十三年當中，日本政經體制（regime）的運作是否發生變化？以及是何種因素造成這樣的轉變？這是本文主要的研究目的。

過去學者在分析日本經濟快速成長的原因，都認為主要是全能官僚的主導、政府與企業的互惠性同意（reciprocity consent）、政府採取有彈性的規制（flexible rigidity）與政策及日本政府的策略性資本主義（strategic capitalism），^①但是這些說法都只是分別針對某些產業的發展，而無法窺視日本政經體制的全貌，況且在一九九〇年代歷經選舉制度改革、金融自由化與行政革新政策之後，日本政經發展策略其實已經有很大的轉變，因此，在本文中將嘗試重新去反思及建構日本在一九五五年所建立的政經體制及其運作模式，並探究其在九〇年代運作失靈的主要原因。本文所要問的是：日本的經濟在六〇年代為何能夠快速成長，並且輕易的達到池田勇人所設定的所得倍增論的目標？而這套政經體制在過去成功的促成日本經濟快速發展，為何在一九九七年卻不管用了呢？這當中隱藏著何種政治意涵？本文主要的論點認為：其實日本官僚體系、自民黨與企業之間的關係並非完全是一種協調與合作的關係，反而應該是充滿衝突與脆弱的體制，維繫官僚體系、自民黨與企業合作的主要關鍵在於對經濟成長的期望及對全能官僚體系的信任。換句話說，若日本官僚體系繼續主導政經體制、而經濟能夠持續成長，則官僚體系、自民黨及企業之間便能夠維持著協調與合作的互動關係。反之，若官僚體系捲入派閥金融政治的漩渦，而對經濟成長的期望又落空，則其彼此之間便因利益的分歧而充滿著衝突與脆弱的互動關係。金權政治是國際間對日本政治體制的最佳寫照，從田中角榮洛克希德（Lockheed）醜聞、金丸信收受佐川急便（Sagawa Kyubin）的非法獻金到竹下登的瑞克魯特案（Recruit），在在都

註① 請參閱 Richard J. Samuels, *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1987); Ronald P. Dore, *Rigidities: Industrial Policy and Structure Adjustment in the Japanese Economy, 1970~1980* (Stanford, Calia.: Stanford University Press, 1986); Kent E. Calder, *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance* (New Jersey: Princeton University Press, 1993).

顯示出日本政治派系與企業之間密切的互動關係，在另一方面，資本與金融卻又是日本經濟成長最大的原動力，因此，本文將以日本在九〇年代的金融政治來驗證以上的假設。

本文首先將介紹日本政經體制的運作形式——垂直整合政經模式的定義，以及其具有那些主要的行為者；之後再分析垂直整合政經模式的運作方式；第三部分則是敘述垂直整合政經體系在一九九〇年初期失靈的主要原因以及細川護熙、橋本龍太郎政府所進行的金融自由化與行政革新措施；第四部分則是以管制革新之後的日本金融政治來進行政治與經濟層面的分析；最後則是用以上的分析結果來做初步的結論，並分析日本政經體制是否正如 T. J. Pempel 所說的：它是正在轉變之中。

壹、日本金融政治：垂直整合的政經模式

一、垂直整合政經體制的定義

何謂「垂直整合的政經模式」(vertical-integrative model)呢？垂直是一種上對下從屬的互動關係，而整合是行為者之間協調與和諧的互動關係。根據 Bradley Richardson 的說法：垂直整合的政經模式是一種上下附屬的階層結構，其彼此之間依賴著主要行為者來連結之間的互動關係，其目的是要以上層結構的力量來調合與下層結構之間的利益，來降低政策決策過程中協商所產生的交易成本。^②舉例來說，日本在六〇年代「護送船艦」的金融發展模式便是最為顯著的一例，日本政府以日本銀行 (Bank of Japan) 為主導，都市銀行、長期信用銀行及日本發展銀行為上層結構分別提供企業短期及中長期的資金，而以郵便局為下層機構，其以龐大儲蓄資金來補充上層銀行資金的不足，再以日本銀行來連結上下層結構的互動關係。^③

而日本垂直整合的政經模式是在何時形成的呢？其有那些主要的行為者呢？這就必須要從一九五五年的政經體制談起。一九五五年由吉田茂的日本民主黨及鳩山一郎的日本自由黨合併所組成的自由民主黨，由鳩山一郎擔任首相，開啓自民黨長達三十八年的一黨執政，自民黨上台之後在政治方面以維繫美日安保條約為要務，在經濟方面則以官僚體系為主導，建立一套能夠整合政府與企業、匯集各種工商團體的利益、及以銀行為主要資金來源的體系，以達到經濟快速成長的目標，這種政經模式我們稱之為垂直整合的政經體制。而要達成這種目標，垂直整合政經體制必須要擁有以下四個支柱：維持政府與企業和諧的互動關係；整合利益團體並拉進其與自民黨的關係；官僚體系擁有絕大的權力；自民黨一黨獨大的體系。^④以下便就這四點來加以說明：

註② Bradley M. Richardson, *Japanese Democracy: Power, Coordination, and Performance* (New Haven: Yale University Press, 1997), p. 2.

註③ Raymond W. Goldsmith, *The Financial Development of Japan, 1968~1977* (New Haven: Yale University Press, 1983), pp. 258~260.

註④ Gerald L. Curtis, *The Logic of Japanese Politics: Leader, Institutions, and the Limits of Change* (New York: Columbia University Press, 1999), p. 39.

(一) 政府與企業和諧的互動關係：在經濟快速成長的目的就是要政府與企業之間維持某種程度的統合關係，而日本政府的政策是在各部門之下設立許多專業的委員會以達到政府與企業互惠性的同意。舉例來說，Richard Samuels 便依國家干預的本質與國家干預的程度，將日本政府的角色界定為保證者（Guarantor），因為日本政府是扮演著市場遵從（Market-Conforming）與資金提供者（Banker）的角色，他的結論認為日本政府是個軟性的威權主義者，因為它的政策具有相當高的調適性。^⑤

(二) 主要利益團體的整合及與自民黨的密切互動關係：自民黨將主要利益團體加以匯集，以了解主要工商團體的需求，同時利用政府控制的銀行機構來提供低廉的資金，以供企業發展經濟，同時自民黨的主要政策決定機關－政策協調委員會也與主要利益團體保持密切的互動關係。舉例來說，農民一直是自民黨最大票源，但在七〇年代日本工業轉型及外國稻米開放的過程中，日本政府仍然利用資金的補貼與提高稻米價格來加以因應。由於自民黨與利益團體的結合，讓日本政府的政策顯得更具有調適性與彈性。^⑥

(三) 賦予官僚體系絕大的權力：日本主要政策到底是由誰決定？這是許多研究日本學者爭論的焦點，T. J. Pempel 認為日本官僚是全能的，它在任何議題當中都是主要的決策者，它能夠透過與企業及利益團體的協商來達到決定政策的目的；^⑦而Bradley Richardson 則認為這要以議題取向的不同來決定，例如在經濟與金融的議題中專業官僚的確擁有相當大的決定權，但在安全與外交決策方面，日本自民黨仍然是主要的決策者。^⑧但是在日本五五政經體制當中，其主要是賦予官僚體系權力來協調企業與產業之間的利益。

(四) 維持自民黨一黨獨大：自民黨從一九五五年執政以來至一九九三年之間，其主要的競爭政黨是日本社會黨，而從歷年來得票率來看，自民黨一直是維持在 46% 至 57% 之間，而社會黨則在 19% 至 32% 之間，而根據豬口孝的研究，在自民黨選票結構當中只有三成是純粹自民黨的支持者，七成是保守的選民，而在保守選民當中又有超過八成是由於政經因素驅使其投給自民黨，這些因素包括經濟的表現、政治的侍從

註⑤ Richard Samuels 將國家干預本質分為製造者(Producer)與資金提供者(Banker)，國家干預的範圍分為市場取代(Market-Displacing)與市場遵從(Market-Conforming)，而將國家角色劃分為相互對抗(Rival)、夥伴關係(Partner)、信用提供(Creditor)與相互保證(Guarantor)，請參閱 Richard J. Samuels, *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 13.

註⑥ Michael W. Donnelly, "Setting the Price of Rice: A Study in Political Decisionmaking," in T. J. Pempel, ed., *Policymaking in Contemporary Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1977), pp. 152~161.

註⑦ T. J. Pempel 將日本決策過程分成三個層次：集團衝突(Camp Conflict)、壓力團體多元化(Pressure Group Pluralism)與漸進式(Incrementalism)等三種，但是在這三種形式中，官僚體系都是主要的政策決定者，請參閱 T. J. Pempel, "Patterns of Policymaking: Higher Education," in T. J. Pempel, ed., *op. cit.*, p. 278.

註⑧ Bradley M. Richardson, "Policymaking in Japan: An Organizing Perspective," in T. J. Pempel, ed., *op. cit.*, pp. 254~260.

以及政策的調適。^⑨這些因素也是垂直—整合模式所要達到的目標。

二、垂直整合政經體制的主要行為者

了解垂直整合政經模式的主要四項支柱之後，緊接著便要分析這個政經模式當中主要的行為者。在一九五五年垂直整合的政經模式下，可以分成兩個層次：在上層結構主要的行為者有官僚體系、自民黨政策委員會及統合主要財閥的日本經濟四團體——經濟團體聯合會（經團連，FEO）、日本經濟聯合（日經連，Federation of Employer's Associations）、經濟同友會（*Keizai Doyukai*）及日本商工會議所（日商，Japan Chamber of Commerce and Industry）；^⑩在下層結構主要的行為者有國會、反對黨、勞工及地方政府，政治權力是集中在上層結構，而且下層結構附屬於上層結構當中，上下兩個結構之間則是由官僚體系來相互連結，^⑪因此有學者稱日本五五年政經體制為重官僚、輕國會以及沒有勞工參與的統合主義。^⑫以下便分別依官僚體系、自民黨、國會、利益團體與反對黨等五個行為者來加以分析：

（一）**官僚體系**：日本垂直整合的政經模式是以官僚體系為中心，日本官僚不但是政策主要的制訂者同時也是執行者，自民黨的大臣擁有的權力相當有限，這種情況在通產省及大藏省等專業性的部門最為明顯。^⑬在另一方面，日本官僚是一個相當封閉的體系，外務省、大藏省及日本銀行 70% 以上的官僚都是從東京大學法學部畢業，一直到現今仍然維持著這種傳統。例如在一九九七年進入大藏省的二十六位官員中，仍有十八位是來自東大法學部，^⑭這使得官僚體系維持在一個封閉及從屬的圈子當中。根據 B. C. Koh 的研究，日本自民黨能夠在三十八年之間歷久不墜最主要的原因便在於實施菁英主義及能夠掌握官僚體系，而掌握官僚的主要關鍵便在於族議員（*zoku jin*）的牽線，透過族議員將自民黨政調會與官員體系緊緊的連結。^⑮

註⑨ Takashi Inoguchi, "The Political Economy of Conservative Resurgence under Recession: Public Policies and Political Support in Japan, 1977~1983," in T. J. Pempel, ed., *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1990), pp. 191~194.

註⑩ 一般日本經濟四團體是指經團連(大企業)、日商(中小企業)、同友會(個人企業)及日經連(人事對策)，這日本經濟四團體之間會員及立場皆不相同。例如經團連對於成員的篩選最為嚴格，大部分是由大商社所組成，其立場較為保守，與自民黨高層的關係也最為密切；經濟同友會則成員相當多元化，多數由中小企業及個人企業所組成，其立場較為自由開放，與自民黨關係較為疏遠甚至有些立場相左，舉例來說，經濟同友會在八〇年代即大力提倡經濟及金融自由化政策，這與當時自民黨的經濟政策是背道而馳的。

註⑪ Bradley Richardson, *Japanese Democracy: Power, Coordination, and Performance*, pp. 2~3.

註⑫ T. J. Pempel and Keiichi Tsunekawa, "Corporatism Without Labor? The Japanese Anomaly," in Philippe Schmitter and Gerhard Lembruch, eds., *Trends Toward Corporatist Intermediation* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1979), pp. 231~270.

註⑬ 除了許多是由大藏省空降的議員擔任大藏大臣能夠擁有較大的主導權，諸如池田勇人及宮澤喜一等人，請參閱 Peter Hartcher, *The Ministry: How Japan's Most Powerful Institution Endangers World Markets* (Boston: Harvard Business School Press, 1998), pp. 24~25.

註⑭ *Ibid.*, pp. 9~10.

註⑮ B. C. Koh, *Japan's Administrative Elite* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1989), p. 200.

(二) 自民黨：從一九五五年吉田茂與鳩山一郎各自帶著其人馬組成自民黨以來，就註定自民黨是一個充滿派閥及山頭林立的政黨，爲了分配派閥利益便成立政策協調委員會來制訂及協商自民黨的政策以維持派閥的和諧，它是由各派閥領袖固定集會所形成的，而派閥首領兼負著對外收取政治獻金的任務，在過去自民黨一黨獨大的時期，一個政策的形成通常由政策協調委員會通過之後，各派閥達到共識再交由國會審議，因此政調會可以說是國會中的國會，與大藏省是日本中央銀行中的中央銀行有異曲同工之妙，而根據 Mark Ramseyer 的研究，派閥在政調會的比例是以其在國會中當選的人數爲基準，充分表現出眾議員當選人數才是派閥實力的表現，以及企業政治獻金的多寡。^⑯

(三) 利益團體：在過去政治學者研究日本政經體制，總是認定日本也是屬於一個統合主義的國家，其最主要的原因便在於日本企業擁有一個層峰組織來匯集各企業的利益，同時自民黨利用這些層峰組織來達到所謂互惠性的同意，在日本政府與企業溝通的橋樑主要是透過經團連、日經連、同友會及日商等四個經濟團體，其各自代表不同的利益團體，例如經團連代表大企業的利益，日經連代表著受薪階層的利益，同友會是代表中小企業的利益，而日商是代表製造業的利益，維持這四個不同的利益團體的相斥性可以讓自民黨政府隨時保持政策的彈性。而日本行政部門與利益團體之間也出現某種程度的本位主義，舉例來說，在一九八二年銀行法修改的過程中，大藏省銀行局與證券局便各自聯合其利益團體代表進行遊說，加深行政部門與利益團體的結合。^⑰

(四) 國會：在日本內閣制的體制下是以國會多數黨爲執政黨，在自民黨長期一黨執政的情況下，國會議員便成爲自民黨派閥的主要角力場所。在國會當中派閥的種類可以分爲兩種：第一種是以自民黨政治實力來劃分，以個人政治人物爲代表，例如田中派、三木派及佐藤派等，其派閥的形成是來自內閣總理的選舉恩怨，同時也具有傳承的延續性；第二種是以政治利益來劃分，其可分爲金融族議員、營建族議員及農業族議員等，各自代表其背後遊說的政治利益。一般來說，在自民黨一黨獨大時期，國會乃是附屬在自民黨政策協調會之下，主要政策都在政調會中由派閥領袖擬訂，國會只是單純的表決機構。舉例來說，在一九九三年日本衆議院在討論是否增稅的問題，自民黨主要派閥如竹下派、中曾根派爲了選舉皆反對增加營業稅，但是竹下派中的小澤一郎卻附和社會黨同意增稅，並希望提高至 10%，最後當然是主要派系壓過小澤一郎，^⑱但這也埋下小澤日後脫離自民黨另組新進黨的主要因子。

(五) 反對黨：在反對黨方面，日本從一九五五年體制成立以來，最主要的反對黨

註⑯ J. Mark Ramseyer and Frances McCall Rosenbluth, *Japan's Political Marketplace* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1993), pp. 64~65.

註⑰ Frances McCall Rosenbluth, *Financial Politics in Contemporary Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1989), pp. 224~226.

註⑱ Gerald L. Curtis, *The Logic of Japanese Politics: Leader, Institutions, and the Limits of Change*, pp. 90~91.

便是日本社會黨（現改名為社會民主黨），但是在日本保守勢力下，社會黨所佔的票數一直維持在20%左右，社會黨在政治議題上反對美日安保條約，這項堅持一直到村山富市於一九九四年與小黨組成聯合內閣時才有所轉變，在經濟議題及農業議題上社會黨主張自由化與市場開放，同時降低政府對於經濟的干預，這與自民黨管制與封閉的經濟政策是格格不入的。日本反對黨一直到了一九九三年自民黨下台及分裂之後，才以聯合政府的形式獲取執政的機會（這段歷史將在第三節中探討）。而日本社會黨之一直無法執政，除了政治議題之外，最主要的原因便在於社會黨無法打進官僚體系與企業的體制當中，在另一方面，社會黨也缺乏一個機制來統合政府、國會與利益團體之間的關係，^⑩這也是反對黨在一九九三年之前一直是處在垂直整合政經模式當中的下層結構之中。

從以上分析日本垂直整合的政經體制當中主要的行為者及其特性之後，我們發現垂直整合政經體制能夠結合主要是基於利益的考量，這種利益考量就是對於經濟成長的期盼，只要日本經濟能夠持續成長，這些行為者便能夠繼續的緊密結合在一起，接下來要探討的就是這套制度在過去是如何地運作。

貳、垂直整合模式的運作與七〇年代的金融政治

一、垂直整合模式的運作

知道日本垂直整合模式的主要行為者之後，那麼這套政經模式是如何運作呢？首先以官僚體系為中心，分析官僚與國會、企業的關係。日本官僚通常在五十歲左右退休便展開其事業的第二春，其約略可分為兩支：第一支代表政黨競選議員進入議會，利用其專業性成為族議員（*zoku*），這些自前官員退休進入國會的議員具有兩點特性：第一，他們對於法案及問題具有高度專業性，很容易主導及成為各種委員會的領導者；第二，他們充分配合自民黨政策，並對官僚體系施加壓力，成為保守政黨體系中的一環。例如在一九六三至一九七二年擔任日本首相的佐藤榮作、及在一九九一至一九九三年擔任首相的現任大藏大臣宮澤喜一，便是從大藏省官員退休進入議會成為自民黨派系領袖的典型例證。^⑪以數據來看，從一九四九至一九八〇年之間，每次選舉當選進入眾議院的自治省官員平均有13.15人，大藏省官員有10.38人，外務省官員5.85人，通產省官員4.62人。^⑫第二支退休官員則是進入民間成為企業主要的高層主管，日文稱這種情形為「從天而降」（*amakudari*），這些空降官員成為政府與企業之間溝通的橋樑，同時負有指導企業政策的任務，空降之後支領的薪水是其在政府機關服務

註⑩ J. A. A. Stockwin, *Governing Japan: Divided Politics in a Major Economy* (Malden, Mass.: Blackwell Publishers, 1999), p. 55.

註⑪ Peter Hartcher, *The Ministry: How Japan's Most Powerful Institution Endangers World Markets* (Boston, Mass.: Harvard Business School Press, 1998), p. 26.

註⑫ J. Mark Ramseyer and Frances McCall Rosenbluth, *Japan's Political Marketplace*, p. 114.

的二倍至三倍，這也是日本官僚體系能夠吸引優秀的大學畢業生的最主要原因。舉例來說，從一九六七年至一九七一年四年當中，大藏省空降至民間企業 47 人，農林水產省有 25 人，通產省也有 25 人，而一九七二年至一九七六年大藏省空降到民間企業的平均有 60 人，農林水產省有 26 人，通產省有 20 人。^②在另一方面，日本各個行政部門也設立專門委員會（*deliberate council*）來擔任企業與政府機關之間政策溝通的橋樑，以進行所謂的行政指導，在這個專門委員會中由空降的退休官員與官僚體系進行溝通，自然相當容易達成共識。Chalmers Johnson 便以官僚體系之間存在著四種網絡來形容其關係：個人網絡、金錢網絡、連襟網絡（例如同為東大法學部畢業）及層峰網絡（例如在六〇年代由池田勇人所組成的官僚協會）。^③

而企業與自民黨的關係則是依賴著自民黨利用其政黨機器^④來營造一個封閉的經濟體系——包括控制外國資本的進入以免於跨國公司的競爭、給予特定產業壟斷及低利率貸款的補助以避免企業之間彼此的競爭，而自民黨利用的便是一種順從市場及互惠同意的軟性威權手法；^⑤在另一方面，大企業則在選舉期間對自民黨主要派閥進行政治獻金，其在國會中掌握議員越多的派閥所收到的政治獻金越多，這表示其派閥領袖將是下屆總理的熱門人選^⑥以及政調會政策的主要主導人。在自民黨與國會之間的關係，由於在日本內閣制的架構下，國會多數黨便擁有組閣的權力，因此在自民黨三十八年的執政過程中與國會便保持相當密切的互動關係，但是日本自民黨與國會當中具有一個相當重要的特性：那便是自民黨政策協調委員會的機構，而且在立法的過程中，自民黨的地位是高於國會的。舉例來說，一個法案通常會先在政策協調委員會中先經由各派閥領袖協商認可之後再交由國會審議，換句話說，自民黨派閥不同意的法案在自民黨長期在國會佔多數的情況下是很難出現的。^⑦

從以上分析垂直整合的政經模式中，我們發現其上下結構的連結是依賴官僚體系與國會之間的互動關係，其最主要的關鍵乃在於自民黨政調會及政治獻金的中介功能。在這運作過程中存在兩個潛在的變數：首先，一旦自民黨喪失國會多數則這套體系將無法繼續運作；另一方面，經濟成長如果停滯，企業將無法對國會議員進行政治獻金，則這套體系上下兩個結構互動管道將會中斷，使得體系的運作停擺。此外，官僚體系透

註② *Ibid.*, p. 139.

註③ Chalmers Johnson, *Japan: Who Governs? The Rise of Developmental State* (New York: Norton & Company, 1995), p. 165.

註④ 也就是 Chalmers Johnson 所說的以政黨及官僚體系所組成的機器政治。請參閱 Chalmers Johnson, *op. cit.*, pp. 206~207.

註⑤ Richard J. Samuels, *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 10.

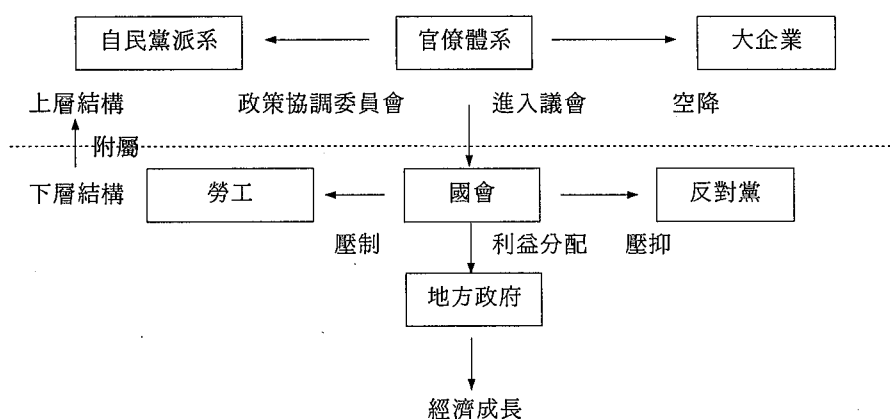
註⑥ 這種情形並非定律，有時候會因黨內之間政治鬥爭而讓它派當首相，例如竹下派在九〇年代以自民黨最大派閥之姿卻拱官澤派的海部俊樹及官澤喜一擔任首相。

註⑦ Minoru Nakano, "The Changing Legislative Process in the Transitional Period," in Purnendra Jain and Takashi Inoguchi, eds., *Japanese Politics Today: Beyond Karaoke Democracy?* (New York: St. Martin Press, 1997), p. 48.

過退休空降及行政指導來進入企業、國會及自民黨當中。從日本這種垂直整合的政經模式當中，我們可以發現日本政府主要目的是要以自民黨結合官僚體系同時拉攏企業，其主要目標是要達到穩定的經濟成長與自民黨的穩定執政，只要政府能夠隨時照顧利益團體的利益便能夠獲得選票，而只要經濟持續成長自民黨便能獲取更多的政治獻金（圖一），也難怪Ellis Krauss在*Uncommon Democracies*這本書中探討為何自民黨能夠維持那麼久的一黨執政，主要原因便在於自民黨能夠採取彈性的政策來面對利益團體的各種需求。²⁸這種現象明顯的表現在自民黨對於農業議題的政策上，農業人口佔全日本就業總人數的10%，而農業縣份也是自民黨的最大票倉，因此日本政府不但禁止外國農產品的進口，同時也大幅提高國內稻米的價格，使得日本稻米價格為泰國進口米的四倍。²⁹

從以上分析日本垂直整合模式政經體制的運作之後，我們發現掌握國會與企業的官僚體系，以及控制政策協調委員會的自民黨派閥，實是一九五五年垂直整合的政經體制下最重要的行為者，接下來要探討的就是金融政治如何在這個架構下運行？我們將以一九七四年田中角榮與美國「洛克希德」公司政治獻金案中，以及一九八二年銀行法修訂案來分析派系與官僚在決策過程中所扮演的角色為例證。

圖一 垂直整合模式的運作



資料來源：作者自行整理。

二、七〇年代的日本金融政治

在派閥政治方面，一九七〇年代日本金融政治最有名的醜聞莫過於一九七二年的「洛克希德」案，此案不但讓二次戰後支持度最高的自民黨首相田中角榮黯然下台，

註²⁸ Michio Muramatsu and Ellis S. Krauss, "The Dominant Party and Social Coalitions in Japan," in T. J. Pempel, ed., *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1990), p. 283.

註²⁹ Michael W. Donnelly, "Setting the Price of Rice: A Study in Political Decisionmaking," in T. J. Pempel, ed., *Policymaking in Contemporary Japan*, pp. 154~155.

更讓其官司纏身至一九九三年十一月病逝為止。田中角榮從一九四七年當選眾議員以來叱吒日本政壇達四十年，他不但創立自民黨內有名的派系——田中派，他更是將金權政治帶進日本政壇的第一人。「洛克希德」案發生的主要原因是：日本全日空在一九七一年要添購新的機隊，由於日本地處於太平洋交通要道，使得許多大的飛機製造廠包括麥道、空中巴士及洛克希德公司都希望能夠達成這筆交易，而其中洛克希德公司爲了要能夠搶得這筆交易，便透過前運輸次官若佐德治以每架飛機五萬美元回扣的代價賄賂首相、內閣官房長官、自民黨幹事長、通產省大臣以及運輸大臣等人，其中首相田中角榮便取得五億圓日幣，而當事件爆發之後，田中角榮在輿論的壓力下便引咎辭職，^⑩但是田中下台之後，田中派在參眾議兩院的人數卻出奇的與年俱增，從一九七四年的九十名議員增加到一九八一年的九十七名，到一九八三年田中角榮中風時更高達一百二十一名。^⑪難怪 Chalmers Johnson 說從田中角榮開始日本的政經體制從官僚主導轉變爲由政黨派閥領袖主導。^⑫更印證自民黨派閥的消長是要依據掌門人募款能力的多少，而田中角榮與竹下登等人都是個中高手。

在官僚體系與國會關係方面，一九八二年日本眾議院各派閥正對修訂銀行法而正在爭吵不休，在二次戰後日本銀行體系是遵從美國的建議採用專業分工銀行體系，將銀行區分爲儲蓄銀行、信託銀行與證券投資公司，但在金融自由化之後專業性銀行體系已經無法符合實際的需要，因此便要修改銀行法讓銀行可以從事信託業務或證券公司可以從事銀行業務，但這涉及到銀行、證券與信託部門之間的興衰，以及大企業的利益，因此，各個產業便以其利益團體開始向行政部門遊說。在官僚體系方面，大藏省各部門如銀行局、證券局與國際投資局也都各自支持其產業，而不允許其他產業來涉及其業務，並在強力動員金融族議員的壓力下，最後竟然幾乎維持原狀只做小幅更動，讓信託公司經營銀行業務以免影響到整個金融勢力的平衡，這也充分印證日本官僚體系只作垂直領導而缺乏橫向溝通，只考慮自己所屬局處的利益，而內閣與國家全體利益則在考量之外的說法。^⑬從這兩個事件當中，我們可以發現官僚體系的本位主義讓派閥逐漸有介入的空間，同時也讓自民黨派閥聯合企業來對抗官僚體系。

由以上分析發現在一九五五年體制中日本金融政治有以下二種特色：

(一) 官僚體系之間的本位主義及派閥與大藏省官員結合形成行政黨：日本官僚擁有相當大的權力，其人脈不但透過官員空降進入民間企業體系中，而在議會當中大多是由官員退休的族議員，則使得日本官僚組織儼然成爲超越政黨的一個行政黨，^⑭舉例來說，在一九六三年七月至一九六四年十月之間擔任通產省次官的今井（Imai Zenei）在下台之後便擔任日本石化公司的總裁，一九六九年十一月至一九七一年六月擔任通產

註⑩ Gerald L. Curtis, *The Logic of Japanese Politics: Leader, Institutions, and the Limits of Change*, pp. 73~78.

註⑪ *Ibid.*, pp. 81~82.

註⑫ Chalmers Johnson, *Japan: Who Governs? The Rise of Developmental State*, pp. 205~207.

註⑬ 陳備美，「戰後日本官僚制度之探討」，問題與研究，第37卷第7期（民國87年7月），頁56。

註⑭ 陳備美，「八〇年代後的日本行政改革」，問題與研究，第38卷第8期（民國88年8月），頁23。

省次官的小只見（Ojimi Yoshihisa）下台之後也空降到阿拉伯石油公司擔任副總裁。^⑤

（二）自民黨派閥與企業密切的關係造成金權政治的盛行：在自民黨派閥的領導核心中，例如黨三役（幹事長、總務會長及政調會長）均需要透過向企業募款來應付選舉的開支，而派閥的後援會諸如竹下派的新產業經濟研究會、鈴木派的宏池會及中曾根派的新政治調查會都是負責募集資金的主要組織。根據統計，在一九七二年田中（竹下）派在當年共募得十三億四千七百萬日幣，大平（鈴木及宮澤）派也有十三億九千七百萬日幣，而福田（安倍）派則達十六億七千四百萬日幣，三木（河本）派則也有十億五千萬日幣。^⑥

叁、政經體制失靈與金融管制革新

一、垂直整合政經體制的失靈

從以上的分析，我們發現經濟的持續成長是日本垂直整合政經模式運作的最主要動力來源，日本經濟歷經一九六〇年代的快速成長，七〇年代石油危機的小幅成長以及八〇年代末期泡沫經濟的榮景，到了一九九一年經濟泡沫破滅之後日本經濟竟然開始停滯，日本政府連續使用八帖刺激經濟景氣方案竟然都不見成效，^⑦這是過去從未發生過的，由於經濟成長的長期停頓使得日本企業及人民對於自民黨及官僚處理經濟問題的能力產生懷疑，自民黨內派系對於經濟問題的處理也開始出現不同的意見，這些現象對於日本政經體制產生以下四種效應：

（一）利益團體大量增加及對自民黨忠誠度降低使得層峰組織消失：過去日本經濟發展過程中代表各種利益團體的協會是日本政府與企業之間溝通與協調的管道，日本政府也針對特定的協會以政策配合來達到互惠性的同意。舉例來說，在一九六〇年全日本利益團體的協會約有一萬家，但到了一九九一年卻高達三萬六千家，商業協會也從四千六百家升至一萬四千家，各式各樣的政治協會也從一百六十九家提高至八百家，利益團體的多元化使得原本堅定支持自民黨的農業團體開始動搖，而主要的大企業協會也分散其對自民黨的政治獻金。^⑧

（二）自民黨派閥的分裂：從一九五五年自民黨執政時期以來，總共發生兩次不信任投票，第一次是在一九八〇年大平正芳任內，第二次則是在一九九三年宮澤喜一任期中。兩次不信任案投票的產生都是來自自民黨內的鬥爭，一九八〇年那次是大平正芳與福田赳夫之間的政治鬥爭，田中角榮則是背後的影武者，但是自民黨有驚無險仍然在眾議院重新改選中維持執政的優勢。第二次則是小澤一郎所發動，宮澤喜一在重

註⑤ Chalmers Johnson, *Japan: Who Governs? The Rise of Developmental State*, p. 147.

註⑥ 邱榮金，「日本的國會與派閥政治」，問題與研究，第31卷第9期（民國81年9月），頁42。

註⑦ 「當前日本經濟情勢與經濟振興方案分析」，國際經濟情勢週報，第1108期（民國84年11月2日），頁8。

註⑧ Bradley M. Richardson, *Japanese Democracy: Power, Coordination, and Performance*, pp. 155~156.

新改選衆議院時就沒有那麼幸運，結果造成了自民黨的下台，同時也造成自民黨內派閥的分裂。根據 Gerald L. Curtis 的研究，爲何在一九八〇年的改選中自民黨仍舊可以過半數繼續執政，而在一九九三年當中卻下台呢？Curtis 的回答是因爲自民黨政治獻金的醜聞造成人民的反感。^③筆者則認爲主要原因在於田中角榮在一九七二年所設定的慣例：不由最大派閥擔任首相，而依派閥勢力平均分配內閣閣員的習性消失了，這種派閥權力平衡的關係被小澤一郎所打破，而小澤主要的原因便在於對自民黨保守的經濟措施不滿而要積極進行政治與經濟的改革。^④

(三) 官僚體系逐漸進入在野黨體系中：在過去日本官僚退休之後參選議員大都會進入自民黨體系中，但是從九〇年以後這種情況卻逐漸改變了。舉例來說，在一九九三年有幾個從大藏省退休的高級官員便投入小澤一郎新進黨的陣營當中，聯合內閣成立之後細川護熙政府更是要釐清高級文官與自民黨派閥之間的關係。再加上在一九九二年發生大藏省官員收受賄賂，更使得人民對於官僚體系的能力不再信任，官僚體系地位的下降與多元化，影響了他們進行行政指導的能力。^⑤

(四) 日本企業積極與國外跨國企業合作：在過去日本經濟發展策略最重要的特性是以控制國際資本營造一個封閉的經濟體系來促進經濟成長，這使得政府易於控制企業資金的供需而且垂直整合模式才易於運行。但是一九九〇年之後日本大企業卻逐漸與外國企業進行策略性聯盟，這股結盟的浪潮甚至到了政府特許的產業當中。舉例來說，日本長期信用銀行便與瑞士信用銀行共同投資六億七千一百萬美元來達成聯盟；另外 Societe Generale 與三井信託公司並允許三井從法國機構當中獲取市場相互基金；日本航空與美利堅航空，全日空與德航、聯合航空結盟。^⑥從這種現象我們可以發現日本企業已經可以從國際市場當中獲得資金，使得企業對政府的依賴越來越小，這也就代表政府與企業之間連結及共生的關係也已經逐漸被打破了。

從以上四個現象當中，我們可以發現日本從一九五五年以來的垂直整合的政經體系已經逐漸被打破了，再加上一九九三年十一月五日宮澤喜一在國會不信任案投票之後解散國會，但在大選中以三十三席之差無法過半數，讓在野黨合作取得執政的權力。這是自民黨從一九五五年以來第一次喪失執政權，由聯合政府推舉細川護熙爲首相，細川剛上任之後其民意調查的受歡迎程度高達 72%，甚至超過一九七二年意氣風發的田中角榮的 64%。在民氣可用的情況下細川政府便開始進行一連串的改革，以下便就細川護熙及橋本龍太郎的改革措施加以分析。

註③ Gerald L. Curtis, *The Logic of Japanese Politics: Leader, Institutions, and the Limits of Change*, p. 66.

註④ *Ibid.*, p. 115.

註⑤ T. J. Pempel, *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), p. 189.

註⑥ Elizabeth Norville, "The Illiberal Roots of Japanese Financial Regulatory Reform," in Lonny E. Carlile and Mark C. Tilton, eds., *Is Japan Really Changing Its Ways: Regulatory Reform and the Japanese Economy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998), p. 135.

二、細川護熙與橋本龍太郎的改革

在一九九三年由日本七小黨所組成聯合內閣推派日本新黨領袖細川護熙擔任首相，當時日本人民對細川的期望相當高，而細川也在民氣可用下順勢進行政治改革，最先提出的便是選區制度的改革，以剷除日本的派閥政治。但不久之後細川的聯合內閣宣告瓦解，緊接著是羽田孜短命內閣及社會黨的村山富市，一直到一九九六年橋本龍太郎上台之後才又陸續進行改革。總結細川與橋本的改革工作，我們可以將其主要措施分成行政改革、金融改革、選舉改革與財政改革等四點來探討：

(一) **行政改革**：行政改革的主要目的是要簡化行政制度，加強行政效率，讓行政制度重新獲取人民的信任，而其主要改革措施包括將目前中央集權的部分財政權力下放給地方政府，以減少中央部門官僚組織的龐大力量，主要例子有改革大藏省組織、將管理及協調局（Management and Coordination Agency, MCA）由官僚監督轉為由國會監督。^③細川政府一上台便進行這種困難的政治改革，結果引起官僚體系極大的反彈。其實，行政改革從池田勇人以來一直是日本政府改革的重點，只是過去的成效實在不彰，原因便是官僚體系、自民黨派閥與企業之間所形成的鐵三角難以打破，一直到換黨執政才重現契機。

(二) **金融改革**：有鑑於日本經濟從一九九一年泡沫經濟破滅之後的持續衰退，歷經多次經濟振興方案都無具體成效，再加上亞洲金融危機的爆發，使得橋本龍太郎在一九九七年實施Big Bang金融大改革。主要措施有開放國際資本自由流動，國內金融市場自由化，同時將企業資金來源逐漸從銀行體系導向證券市場，讓東京成為與紐約及倫敦並列的金融中心，其目的便是要增強日本金融體系的國際競爭力，以走出金融危機的陰霾。^④

(三) **選舉改革**：日本選舉制度改革的主要措施是將現前複數選區不可讓渡制改成單一選區制度，將全國分成三百個選區各選出一名，另外兩百名由政黨比例代表制產生，希望能夠降低派閥政治的影響力，這個選舉制度改革已經於一九九三年在國會中通過，並於一九九六年正式實施。然而在一九九六年新選舉制度首度實施的大選中，日本自民黨仍舊獲得過半席次，重新贏回一黨執政的權力，由此可見，選舉制度改革並無助於降低自民黨的優勢。^⑤

(四) **財政改革**：日本從一九七〇年末期以來即因石油危機影響出口經濟，於是開始以發行政府公債來籌措資金，而這也使得日本政府從一九八五年之後財政開始出現鉅額赤字。而自民黨從一九八〇年代以來，為了政權穩定不敢採取增稅措施，使得財政赤字的問題一直無法解決。細川護熙上台之後，積極以緊縮財政政策來減少政府赤字，但是日本經濟卻一直沉在谷底而遲遲無法復甦。^⑥

註③ Lonny E. Carlile, "The Politics of Administrative Reform," in Lonny E. Carlile and Mark C. Tilton, eds., *Is Japan Really Changing Its Ways: Regulatory Reform and the Japanese Economy*, p. 99.

註④ Elizabeth Norville, "The Illiberal Roots of Japanese Financial Regulatory Reform," pp. 49~53.

註⑤ 曹瑞泰，「冷戰後日本政黨政治的發展」，*問題與研究*，第36卷第10期（民國86年10月），頁31。

註⑥ 陳儷美，「八〇年代後的日本行政改革」，頁31。

肆、管制革新的政經分析

——日本目前金融政治的運行

一、九三年之後的日本金融政治

在過去的研究中，總是認為日本政府與企業之間是某種程度的統合主義，也就是相互合作來促進經濟的成長。但是根據Bradley Richardson的看法，日本政府與企業之間的關係存在著多元主義，也就是企業與政府之間的合作必須要看議題。他舉出一九七〇年的農業政策與一九八九年的稅務改革為例，便發現官僚、自民黨與利益團體之間其實是有許多衝突的。^⑦而在細川護熙與橋本龍太郎進行金融改革之後，日本金融政治又出現何種面貌呢？接下來將以金丸信在一九九三年爆發的佐川急便弊案與一九九四年消費稅政策來解釋一九九〇年之後日本金融政治的轉變。

金丸信是日本自民黨內派系大老，曾歷任運輸省及建設省長官等職，一九九二年五月宮澤喜一上台之後，金丸信便為當時自民黨副總裁。當年八月，朝日新聞突然報導金丸信收受佐川急便公司五億日圓的賄款，而據信這筆錢是當時竹下派主席金丸信用來支付選舉的政治獻金。這個案子引起眾議院對宮澤喜一提出不信任案，提出這件不信任案的正是當時竹下派的副總裁小澤一郎。在這件佐川急便弊案下，金丸信於一九九三年十月宣布辭去竹下派總裁，之後竹下派便分裂成支持小澤與反對小澤兩個派系，這同時也宣告竹下派的正式分裂。緊接著小澤一郎更公開對派閥政治提出批判，並呼籲進行政治改革。後來金丸信在一九九三年三月因逃漏進口稅及非法收受四千萬美元政治獻金而遭到逮捕，當年六月十八日國會正式通過對首相宮澤喜一的不信任案，宮澤宣布解散國會進行全面改選，次日小澤一郎與羽田孜正式宣告脫離自民黨成立新進黨，選舉結果自民黨落敗結束三十八年的統治，而由七個小黨組成聯合內閣，這代表小澤一郎的勝利與自民黨派系政治的分裂。^⑧在一九七四年田中角榮的洛克希德案只造成田中一人下台，田中下台之後仍然能夠以操縱派閥來維持其政治的聲譽，以其為主導的田中派反而更為壯大，自民黨也仍舊繼續執政。但是二十年之後自民黨再度發生佐川急便弊案，這次就不僅僅是宮澤喜一個人下台了事，自民黨也在緊接著的大選中失去長達三十八年的執政權。

消費稅（consumption tax）這個議題從一九七九年以來一直是自民黨與社會黨之間存在爭議的問題，大藏省與自民黨希望徵收消費稅，而社會黨反對課徵消費稅。在自民黨保守勢力一黨獨大下，消費稅終於於一九八九年在官僚體系與自民黨派閥的聯

註^⑦ Bradley Richardson, *Japanese Democracy: Power, Coordination and Performance*, pp. 155~170.

註^⑧ Gerald L. Curtis, *The Logic of Japanese Politics: Leader, Institutions and the Limits of Change*, pp. 114~116.

合護航下通過了，但自民黨卻付出派閥分裂的代價。^④一九九三年自民黨下台，一年之後自民黨與社會黨、先驅黨組成聯合政府，由社會黨村山富市擔任首相，此時正值經濟不景氣，提高消費稅這個議題又被搬上抬面。自民黨希望消費稅由當時的 3% 提高至 5%，^⑤這時候同屬聯合政府的社會黨便不再反對了。但是問題在於缺少保守勢力的掩護下，政黨要如何與官僚進行合作呢？提高消費稅這個問題是在一九九三年細川護熙政府的時候再度被提出來，但是一直到村山富市的時候才開始在眾議院當中審議。大藏省的這項提案是希望透過增稅來降低政府日漸龐大的財政赤字，這項提案受到社會黨及先驅黨表示支持，但是必須要以接受下年度增加福利政策支出為條件，而過去長期與官僚體系合作的自民黨此時卻反而沒有表態，主要的原因便在於過去在一九八九年通過消費稅案是先由政調會的稅務研究委員會審議再送交國會，但這次卻是由政府的稅務改革委員會直接交付國會。最後大藏省同意將消費稅由現行的 3% 提高至 7%，並承諾在未來五年內增加社會福利支出五兆日圓，此增稅案便正式在一九九四年十一月於眾議院通過。^⑥過去官僚體系面對的是長期一黨執政的政客，在官僚與政黨密切的互動關係下，由官僚所提出的消費稅案自然相當容易在自民黨所主導的國會中通過，但是現在同樣由官僚所提出的提高消費稅案，卻受到自民黨與派系的抵制，而官僚也接受社會黨與先驅黨擴大社會福利支出的要求，這在過去是從未發生過的。因此，從消費稅這個議題當中我們可以發現，金融官僚的力量是已經逐漸在降低了。

二、日本政經體制的轉變

為何在一九九三年自民黨只以些微的席位落敗，而其他政黨卻不願與自民黨合組內閣，反而大費周章由七個小黨組成聯合內閣呢？日本政經體系在一九九〇年代之後到底發生何種轉變呢？本文認為主要原因在於自民黨派系的金權政治已經讓人民產生厭惡感，以及日本大藏省官員發生收受賄賂弊案也讓日本人民對官僚能力不再具有信心，這種現象從一九九三年大選中日本投票率只有 55% 左右可以明顯看出，使得公民黨、社會黨、日本新黨及新生黨寧願七黨共治也不願意與自民黨組成聯合政府。^⑦自民黨下台之後，整個自民黨－官僚體系－企業體系立刻面臨瓦解的命運，再加上細川政府上台之後實施政治改革計畫，其目的是要改變日本選舉制度以剷除派閥政治。日本在九三年之後政經體制的轉變有以下四點：

(一) 政黨體系多元化：日本歷經一九九三年自民黨垮台之後，雖然自民黨在三年之後又重新拾取政權，但是在自民黨內部已經造成分裂了，黨內最大派閥竹下派因金丸信辭職引起總裁之爭造成小澤一郎的出走，再加上一九九三年至一九九六年之間是

註④ Tuko Kato, "Tax Policy in Japan After the Demise of the Conservative Dominance," in Purnendra Jain and Takashi Inoguchi, eds., *Japanese Politics Today: Beyond Karaoke Democracy?*, p. 158.

註⑤ Bradley M. Richardson, *Japanese Democracy: Power, Coordination and Performance*, pp. 162 ~ 170.

註⑥ Gerald L. Curtis, *The Logic of Japanese Politics: Leader, Institutions and the Limits of Change*, p. 131.

註⑦ *Ibid.*, p. 96.

由細川護熙七個小黨所組成的內閣及村山富市的社會黨政府，這使得原本自民黨在朝而社會黨在野的體制完全被打破，政黨體系多元化將會逐漸侵蝕官僚體系與自民黨之間密切的共生互賴關係。

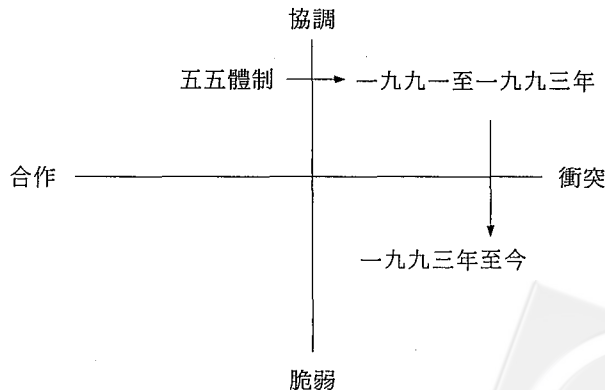
(二) 官僚體系的影響力逐漸縮小：一九九三年自民黨下台之後，使得原本官僚體系與自民黨之間存在的共生機制瓦解。再加上行政改革之後，日本地方政府在財政與行政方面的權力擴大，這使得原本地方政府必須仰賴議員或中央部門的補助情形改觀，而原本官僚體系掌握所有財政支出，連議員都必須仰其鼻息的情況將不復存在，在一九九六年更發生大藏省官員接受賄賂的醜聞，這些事件將會逐漸縮小官僚體系的影響力。

(三) 國會逐漸成為政治中心：一九九三年日本首次由七黨組成聯合內閣，在多黨政治之下，國會逐漸成為政策決定的中心，而不再經由自民黨政調會，這將有助於進一步提高議員的政治地位。而這種情況拉近了企業與國會之間的距離，利益團體今後遊說的對象將由官僚體系轉向議會，而且對象不再侷限於自民黨議員。

(四) 派閥政治的沒落：從一九九三年自民黨竹下派小澤一郎發動不信任案，將竹下派支持的宮澤喜一逼下台，而她又離開自民黨另組日本新生黨之後，日本派閥政治已經出現相當大的轉變，這使得派閥當中的政治倫理蕩然無存。再加上一九九九年十一月九日小淵惠三宣布禁止企業對政黨或個人進行政治獻金，以斷絕派閥主要的資金來源，^⑤使得派閥領袖要為派閥本身募款是越來越困難。這兩件事將會讓自民黨派閥政治勢力逐漸走下坡。

從圖二當中我們可以發現日本一九五五年政經體制是政府與企業因利益共生而合作以及以官僚體系來主導協調國家的經濟政策，但是一九九一年之後經濟持續衰退，使得企業對於政府的期望產生落差，造成政府與企業之間政策的衝突，而一九九三年自民黨垮台之後，官僚體系與自民黨之間的政策協調機制瓦解，這便造成官僚體系的政策實施受到來自國會的牽制。

圖二 衝突—脆弱與協調—合作



註⑤ 讀賣新聞，平成11年11月9日，版一。

結 論：日本政經體制真的改變了嗎？

從以上的分析我們可以做個簡單的結論：日本垂直整合的政經體制從一九九〇年之後便開始衰微，而九三年自民黨垮台則完全改變了官僚與自民黨合作的體制，造成這種改變主要是日本經濟衰退形成政府與企業之間期望的落差，及金權政治的盛行讓人民不再信任政府與官僚的能力，最後導致自民黨的垮台。雖然自民黨在三年之後重拾政權，但是原本自民黨在朝、社會黨在野的政治體系已經由小黨林立的政治體系所取代，而官僚體系今後要面對的不是自民黨充分配合的政客，而是充滿衝突與脆弱的國會，這將會加重國會在政策決定過程中的份量，而降低官僚體系的角色，使得原本官僚主導－派閥與企業協調合作的模式成為國會主導－政黨與官僚折衝的衝突脆弱體系，這將會加重以大企業為主體的利益團體在決策過程中的政治影響力。

東京大學豬口孝教授在 *Japanese Politics Today* 這本書中認為：在過去日本這種以官僚體系與自民黨合作為主導的政治就像是一種 *Karaoke*（卡拉OK）的政治，不論是誰上台對政治決策都不會有太大的改觀，就像是在唱卡拉OK一樣大家都照著同樣的歌譜只是唱的人不同罷了。⁵⁴但是一九九三年之後，由於自民黨的垮台，使得自一九五五年以來的垂直整合政經體制中發生兩種情況：政黨與派系之間的關係越來越疏遠，但是大企業與國會之間的關係卻越來越密切，這將會造成企業在政治過程中的深化。但也有學者持不同的看法（例如 Lonny E. Carlile 及 Mark Tilton），他們認為一九九三年之後日本政經體制根本沒有轉變，因為自民黨下台才三年又重新執政，竹下、宮澤等派閥政治仍然存在，在橋本龍太郎一九九七年金融改革的過程中仍舊受到大企業與派閥相當大的箝制，自民黨是再度背負過去的包袱；⁵⁵又如在官僚影響力方面，一九九五年在日本全國一百五十家私有銀行當中有五十四家（36%）銀行有大藏省退休官員空降擔任領導主管，在一九九四年眾議院當中仍有二十八位議員是出身於前大藏省官員，官僚體系一如過去以官員空降在國會與企業體系中，絲毫不受政權更迭的影響。⁵⁶

但是從小淵惠三政府決定在二〇〇〇年一月一日開始禁止企業對政黨或議員進行政治獻金，以徹底剷除政府與企業複雜而共生的利益關係，並依此試圖改善日本金權政治的惡名。在另一方面，日本政府也正在著手制訂公務人員服務法，限制高級官員退休之後轉任與其業務相關企業的法令。日本政府的主要目的便是要改善金權政治的根源——政黨的政治獻金與「退休官員空降」的政治習俗，這與過去一九五五年體制

註⁵⁴ Takashi Inoguchi and Purnendra C. Jain, "Introduction," in Purnendra Jain and Takashi Inoguchi, eds., *Japanese Politics Today: Beyond Karaoke Democracy?*, p. 2.

註⁵⁵ Lonny E. Carlile and Mark C. Tilton, eds., *Is Japan Really Changing Its Ways: Regulatory Reform and the Japanese Economy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998).

註⁵⁶ T. J. Pempel, *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), p. 166.

有相當大的不同。由此可見，在多元化政黨體系下，日本政經體制是逐漸在轉變，儘管變動的步調與節奏相當緩慢。

* * *

(收件：89年2月16日，修正：89年3月15日，接受：89年3月17日)



The Transformation of Political Economy in Japan: Applying the Vertical-Integrative model

Tzeng-jia Tsai

Abstract

Since the bubble economy burst in 1991, Japanese political economic institutions have witnessed the collapse of the Liberal Democratic Party, Hosokawa's political reformation, the Asian currency crisis, and Hashimoto's financial Big Bang. Have Japanese 1955 political economic institutions really changed? Which factors have helped to bring about this change and will new institutional dynamics influence Japanese economic development? This article applies the vertical-integrative model to explain Japanese economic growth from 1955 to 1990 and its transformation in the 1990s. The vertical-integrative model hypothesizes that high expectations regarding GDP growth and regarding the all-powerful bureaucracy by the government, business, and people are the primary motivations stimulating economic development. I would argue that, in a recession, bureaucrats collaborate with factions within the LDP to form money politics. This will cause institutional conflict and fragmentation. To support these hypotheses, this article will examine Japanese financial politics in the 1970s and 1990s respectively.

Keywords : vertical-integrative model; *Amakudari*; MOF; Administrative Guidance; *Keiretsu*

