

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

- ▶ 日本經濟發展的非正式制度因素：以行政指導及官員空降為例證

The Informal Institutional Factor of the Japanese Economic Development: Administrative Guidance and Amakudari

doi:10.30390/ISC.200611_45(6).0004

問題與研究, 45(6), 2006

Issues & Studies, 45(6), 2006

作者/Author：蔡增家(Zheng-Jia Tsai)

頁數/Page：107-135

出版日期/Publication Date：2006/11

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200611_45\(6\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200611_45(6).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



日本經濟發展的非正式制度因素： 以行政指導及官員空降為例證

蔡 增 家

(國立政治大學國際關係研究中心第二研究所副研究員)

摘 要

本文主要從日本政治經濟結構當中非正式制度的轉變來探討 1990 年之後日本經濟衰退的主要原因。在過去分析日本經濟衰退的原因大多是從國際層次與國內層次兩個面向來分析，在國際層次方面包括自由化的衝擊與日圓的急遽升值；在國內層次方面則包括政府主導模式的失調與規制緩和的調控，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國內政經制度的衝擊，而忽略日本國內制度轉型的重要性。本文認為在過去這些文獻探討大多集中在日本正式制度的調整，而忽視非正式制度的存在與轉變。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：歷經 90 年代選制改革、財政改革、金融改革與行政改革，日本正式制度雖然已經作了大幅改變，而非正式制度卻仍然存在，而在日本這些非正式制度的影響力卻通常是大於正式制度。本文將以日本政經體制當中的行政指導、官員空降等兩項非正式制度的轉變來印證以上的論點。

關鍵字：非正式制度、政治經濟學、行政指導、官員空降、日本

* * *

壹、前 言

日本參議院在去 (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，^①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

註① 日本郵政民營化法案已經於 2005 年 10 月 14 日，在參議院當中以 134 票贊成對 100 票反對正式通過了，距離 9 月 11 日日本國會改選只過了一個多月又三天。讀賣新聞 (日本)，2005 年 8 月 9 日，版 1。



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。^②

其次，小泉解散國會的另一項原因表面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團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。^③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。^④

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。^⑤在另一方面，過去學界有關 1990 年之後

註② Thomas F. Cargill, *Postal Savings and Fiscal Investment in Japan: the PSS and the FILP* (New York: Oxford University Press, 2003).

註③ 角本良平，*道路公團民營化*（東京：流通經濟大學出版社，2003 年）。

註④ 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)；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)；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）；1990 年之後日本政府規制緩和政策的失控，請參閱橋本寿朗、中川淳司，*規制緩和の政治経済学*（東京：有斐閣，2000 年）。

註⑤ 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)。



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。^⑥

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通常是大於非正式制度。本文內容區分成七個部分：首先是前言，介紹本文的研究動機與主要論點，其次第二部分則是理論的探討，主要在探討非正式制度與經濟發展之間的關係，第三部分則是敘述戰後日本經濟的成長與衰退，同時分析非正式制度在當中所扮演的角色，第四部分及第五部分則是分別以行政指導及官員空降兩項日本非正式制度來加以分析，第六部分則是探討非正式制度與日本經濟衰退之間的關連性，最後則是依據以上的分析做簡單的結論。

貳、理論探討：非正式制度與經濟發展

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。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。^⑦

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

註⑥ 分析日本在 1990 年之後正式制度的轉變，請參閱蔡增家，*日本轉型：九零年之後政治經濟體制的轉變*（台北：五南書局，2004 年）；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）；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 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)。

註⑦ Frank-Jurgen Richter, *Strategic Networks: The Art of Japanese Interfirm Cooperation* (New York: International Business Press, 2000), pp. 22, 103.



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。^⑧

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，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。^⑨

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，而非正式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。^⑩

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，^⑪而制度與

註⑧ Curtis Hilhaupt, *Economic Organization and Corporate Governance* (New York: Cambridge University Press, 2004), pp. 2-5.

註⑨ John Davis, "Gifts and the UK Economy," *Man*, Vol.7 (1972), pp. 408-412.

註⑩ Stuart Henry, *Informal Institutions: Alternative Networks in the Corporate State* (New York: ST. Martin's Press, 1981), p. 7.

註⑪ 以實證的角度探討制度與經濟成長之間關係的文獻，請參閱 Aoki Masahiko, Hyung-Ki Kim, and Masahiro Okuno-Fujiwara, *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis* (New York: Oxford University Press, 1997) ; Per Ronnas, Orjan Sjoberg, and Maud Hemlin, *Institutional Adjustment for Economic Growth: Small Scale Industries and Economic Transition in Asia and Africa* (Brookfield, Vt.: Ashgate, 1998) ; Poznanski Kazimierz, *Poland's Protracted Transition: Institutional Change and Economic Growth, 1970-1994* (New York: Cambridge University Press, 1996) ; Joachim Ahrens, *Governance and Economic Development: A Comparative Institutional Approach* (Northampton, Mass.: E. Elgar Pub., 2002).



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。^⑫

從 North 的研究當中，我們發現一項制度的設計並無法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。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在正式制度的改變之後才出現根本的變化。^⑬

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。

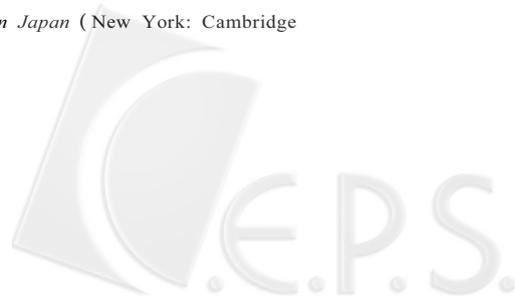
以日本為例證，屬於政治層面但是內部屬性的非正式制度便是官員空降（從官僚體系空降到同屬政治體系的國會），同屬於政治層面但卻是外部屬性的非正式制度便是行政指導（政治體系的官員對經濟體系的企業進行政策指導）；另外交叉持股則是屬於經濟層面但是內部屬性的非正式制度（同屬經濟體系的企業內部之間相互擁有股權），同屬於經濟體系但卻是外部屬性的非正式制度便是財政融投（政治體系的派閥利用經濟體系中的郵政儲金來進行公共建設以鞏固選票基礎）。另外日本政經體制當中最有特色的審議會，雖然與行政指導一樣都是屬於政治層面，但是卻包含有特殊的經濟任務，在制度屬性上則是屬於外部屬性的非正式制度（政府透過政治體系中的審議會將包括政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）。^⑭

接下來則是探討本文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，在日本社會文化當中，社會束縛力一向大於法律約束力。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，

註⑫ Douglass North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1991).

註⑬ John Cornwall, *The Theory of Economic Breakdown: An Institutional-Analytical Approach* (Cambridge, MA.: Blackwell, 1990).

註⑭ Frank J. Schwartz, *Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan* (New York: Cambridge University Press, 1998).



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呈現出來，同時使外界難以理解。^⑮

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。^⑯

因此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，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，而下一節將要探討非正式制度在戰後日本經濟成長及衰退過程當中所扮演的角色。

表一 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 議會)
	內部制度	官員空降	交叉持股

資料來源：作者自行整理

叁、非正式制度與戰後日本的經濟過程

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

註⑮ Lonny Carlile and Mark C. Tilton, *Is Japan Really Changing Its Ways?: Regulatory Reform and the Japanese Economy* (Washington D.C.: Brooking Institution Press, 1998).

註⑯ Kent Calder, *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance* (New Jersey: Princeton University Press, 1993); Richard J. Samuels, *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1987).



高度成長。^{①⑦}

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 年代擠身成爲世界第二大經濟體。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爲戰後東亞地區第一個經濟發展成功的國家；^{①⑧}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。同時自民黨爲了要讓政府的經濟政策更加能夠貫徹實行，於是便以官僚體系爲主體，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，這些政策成功地促進日本經濟的快速成長。^{①⑨}

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，便因爲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爲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爲工業國家當中，唯一能夠在能源危機中，經濟卻仍然逆勢成長的國家。^{②⑩}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爲派閥主導，而出身地方派閥領袖的田中角榮在 1972 年當選爲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爲地方利益導向。^{②⑪}

三、泡沫經濟時期：在日本以經濟快速發展的政策導向下，日本成爲工業國家當中最爲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，以美國爲首的西方工業國家便在 1985 年的廣場協議當中，以日圓升值爲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

註①⑦ 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。

註①⑧ 金子貞吉，*戰後日本經濟總檢*（東京：學文社，2000年），頁9-14。

註①⑨ 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。

註②⑩ David Friedman, *The Misunderstood Miracle: Industrial Development and Political Change in Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), pp. 5-8.

註②⑪ Roger Brown, *Japan's Dysfunctional Democracy: The Liberal Democratic Party and Structural Cooption* (New York: M.E. Sharp, 2003), pp. 22-25.



成 1980 年代中期日本有名的泡沫經濟。^②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。^③

四、經濟衰退期：1990 年日本銀行宣布緊縮銀根政策之後，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。^④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，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 年的自民黨下台，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分裂，於是自民黨在 1996 年再度重拾政權。^⑤

接下來則是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，日本的行政官僚爲了要控制企業的發展政策，會直接參與企業的內部會議，以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；^⑥在另一方面，日本爲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，進入國會成爲專門爲政府特定議題護航的族議員（*zoku*），這便是官員的空降國會；此外日本政府也爲了要監督民間企業是否確切執行政府所訂定的政策，同時也兼顧便利於企業與官僚體系之間的相互溝通，於是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。^⑦

註② 衣川惠，*日本のバブル*（東京：日本經濟評論社，2002年），頁64-68。

註③ 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*，頁2-5。

註④ 吉田和男，*平成不況10年史*（東京：PHP新書，1998年），頁7-12。

註⑤ Ray Christensen, *Ending the LDP Hegemony: Party Cooperation in Japan*, pp.12-18.

註⑥ 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。

註⑦ Richard Colignon, and Chikako Usui, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), pp. 3-7.



在政府與企業關係方面，日本政府爲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；^⑳日本政府爲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；^㉑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。^㉒

以圖一「非正式制度在日本經濟體制中的運作」爲例，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爲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爲族議員來爲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加以連結起來，最後再利用財政融投的方式讓政府獲得充裕的資金全面發展經濟。這種政界、官界及財界三個行爲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。^㉓

在接下來的兩節中，將分別舉出日本非正式制度中的行政指導及官員空降兩項制度爲例證，詳細說明非正式制度在日本政經體制中是如何運作的。

肆、行政指導在日本政經體制中的運作

若要分析行政指導在日本政經體制當中的運作，就必須要先瞭解行政指導的意涵。所謂行政指導是指政府對於市場的規制手段之一，在政治經濟學中，政府對於市場的管制方式可以區分成國有化與民營化兩種，完全的國有化與國營化意味著社會主義化，而完全的民有化與民營化則代表著純粹的資本主義化，而行政指導可以說是在政府一項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。另外，在政府與市場之間的關係上，政府對於市場的管制手段也可以區分成控制與指導兩種方式，當政府對於企業的經營給予很強的規制力量稱之爲控

註^⑳ Frank J. Schwartz, *Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan*, pp. 48-52.

註^㉑ 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110-113。

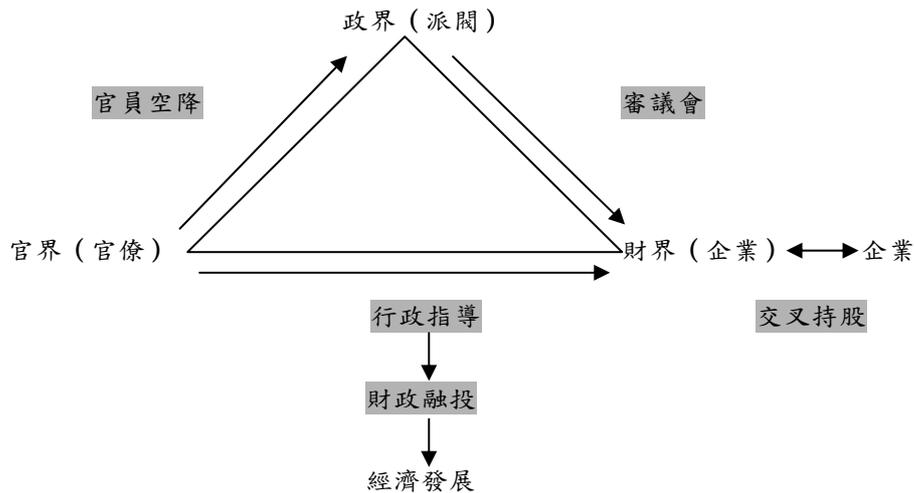
註^㉒ Thomas F. Cargill, *Postal Savings and Fiscal Investment in Japan: the PSS and the FILP* (New York: Oxford University Press, 2003), pp. 8-17.

註^㉓ 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。



制，而給予較弱的規制力量則稱之為指導，因此行政指導在市場規制上是屬於一種比較軟性的管制力量。^⑫

圖一 非正式制度在日本經濟體制中的運作



資料來源：作者自行整理

其次在行政指導的管制效力方面，一般來說，法律主要規定行政機關對企業可以進行兩種行為的管理方式：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管制行為，例如行政許可、行政處罰、行政徵收、行政強制等；另外一種是不具有權力性的行政行為，亦即行政機關對於行政行為的接受者採取提示性或不產生法律效力的行為，其主要形式為行政政策及行政指導，它的主要特徵為通常是缺乏法律的強制性。由此可見，行政指導並不具有任何法律效力及法律約束力，同時它也會隨著行政管理民主化的發展趨勢而產生轉變，因此，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也得到越來越廣泛的應用。^⑬

由以上的分析，我們知道行政指導是日本政治文化下的產物，它主要有以下三種特徵：首先行政指導是一種軟性的威權力量，政府主要控制的手段包括許可證的發放、補助金的給予、融資的管道以及稅賦的減免，因此，行政指導是依賴特許權的讓與來達到控制的目的；其次，行政指導重視行為者之間的妥協與讓步，必須靠著對方自發性的協助來達到特定目的，因此行政指導並非相等於統治，如果政策無法得到市場的同意是很難實現的，所以行政指導是依賴與行為者之間的互惠性同意；最後行政指導是為了實現一定的政治或經濟目的所採取的政治手段，其並不具有任何法律的約

註⑫ 福岡政行、新川達郎，「政策形成と行政指導：官僚支配と行政国家現象」，飯坂良明、中邨章編，**管理とデモクラシー**（東京：學陽書房，1984年），頁31-40。

註⑬ Theodore J. Lowi, "Four Systems of Policy, Politics and Choice," *Public Administration Review*, Vol.42 (July/August, 1972), pp. 296-300.

束力量，因此如果行為者不願意配合政府的指導政策，政府只能對其採取非法律的制裁手段，例如特許權的裁撤、銀行利率的提升以及積極查稅等，這些非法律的手段對於企業是具有一定的殺傷力，由此可見行政指導仍然是具有一定的制裁能力。^④

接下來則是分析行政指導要如何落實執行？日本政府執行行政指導通常會透過兩種管道：首先是透過官僚體系來直接執行，當日本政府發佈一項新的產業政策，而通常各部會的官員會以參加民間企業的內部會報來傳達政府的新訊息，同時也會透露政府對於配合的企業會施予何種的獎勵方式，透過這種直接與企業面對面溝通的方式，就可以知道企業對於政府新政策的態度。其次是利用各部會當中官民體制的審議會來進行，日本政府爲了要瞭解各個產業的意見，通常會在各部會當中設置審議會，由各個產業利益團體直接參與政府政策的制訂，而當日本政府想要改變一項政策，便會諮詢審議會的企業代表，以瞭解這項政策在各個產業的接受度，透過審議會知道企業界的態度之後，政府再對新的產業政策方針進行調整。因此，日本政府若要制訂一項新的政策，通常會透過審議會來對企業進行行政指導，而假若日本政府要對現行產業政策進行調整，則通常會透過官僚體系，與企業界直接面對面溝通進行行政指導。^⑤

舉例來說，1970年代日本在國際石油危機的衝擊下，日本政府開始進行產業轉型，從過去勞力密集的製造產業轉變為高附加價值的科技產業，而當時日本政府主要想推動的產業是電腦業、軟體業以及高科技的製造業，而執行日本這項產業轉型的重要任務便是通產省。通產省官員首先對日本幾家大企業進行面對面的行政指導，希望他們能夠增加研發經費以進行第四代電腦軟體的開發，但是由於日本大企業都有與銀行體系之間進行交叉持股，所以資金來源並不虞匱乏，所以通產省官員對於配合政府政策的大企業便會給予稅租的減免優惠，同時通產省官員也會另外扶植幾家中型企業，希望他們能夠從過去勞力密集產業轉變為生產高附加價值的科技產品，並承接大企業的訂單來成為大企業研發科技的下游產業。此外對於配合日本政府政策的企業，通產省官員會要求銀行體系給予低利率貸款並減免賦稅，一旦政府與企業達成協議之後，日本政府會限制其他家公司發展相同的產業，以避免企業之間削價的惡性競爭。這種政府與企業之間互惠性以及極具有彈性的經濟政策，的確讓日本成功進行產業轉型，並安然渡過1970年代的石油危機，當時產業轉型成功的關鍵便在於通產省官

註④ 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和平的可能性及調整的可能性，假若和平的可能性低，而政策調整的可能性強就會形成僵局，其次和平的可能性低，而政策調整的可能性就弱，會形成強制性的關係；在另一方面，假若和平的可能性高，而政策調整的可能性強則雙方就會進行交涉，而和平的可能性高，政策調整的可能性弱，則就會維持原狀，而行政指導則是屬於和平的可能性高，政策調整的可能性強，雙方進行交涉談判的象限。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*，頁71。

註⑤ 在行政指導與政策類型關係方面，茲將其劃分為強制的可能性及強制適用可能性兩個面向，如果強制的可能性高，並且是適用在個人行為上則就會形成分配的模式，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支持的模式；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規制的模式，如果強制的可能性低，但卻是適用在行為的環境上則會形成再分配的模式，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。請參閱新藤宗幸，*行政指導*（東京：岩波書局，1993年），頁5-12。



員的行政指導。^{③⑥}

瞭解行政指導在日本政經體制當中的運作之後，接下來則是分析行政指導所出現的弊病。首先是日本政府行政指導的行為通常是不夠透明化，不少的行政指導欠缺民主政治應有的政治透明度，有時候甚至會出現暗箱作業而產生弊端，例如日本企業爲了要獲得政府的特許權，而給予自民黨派閥鉅額的政治獻金，讓派閥議員在國會當中給予官員壓力，形成金權政治的弊端。其次是政府給予企業行政指導的保障往往會變成強制，在企業不聽從或是不配合官員行政指導的情況之下，行政機關常常可以根據法律或是運用某種方式來確保行政實效，因此假若運用不當容易變成實際上的強制行爲，例如戰後日本政府給予官僚體系絕大的行政權力，企業任何的行政程序都要經過官僚的許可，間接造成日本政策欠缺彈性及適應性，同時也造成通產省及大藏省官員的行政壟斷。最後則是指導過程欠缺有效監督，其實企業是否聽從或是配合官員的行政指導，通常是出自於互惠性的同意，而行政指導的方式相當多，一旦出現損害其責任往往難以釐定及救濟，例如行政指導雖然是立基在互惠性同意的基礎上，但是絕大多數情況仍然是以官僚的意志爲主導，企業只有單純的予以政策配合，而日本一般人民絕少對官僚體系的決策心存懷疑，而在欠缺政府有效的監督體系下，讓官僚與企業之間透過高官下凡制度加以連接，形成1990年代官僚與企業之間的利益輸送關係。^{③⑦}

以表二爲例，分析日本政府各部門行政指導的運作，我們可以發現在1993年度，日本通產省對於特許事業的認可高達1986項，幾乎爲各部會之冠，運輸省居次有1893項，而大藏省也有1387項，最少的法務省也有53項，當年總計日本政府認可的特許事業高達11402項。在審議會所召開行政指導會議方面，大藏省在該年度總共召開17次，通產省召開33次爲各部會當中最多次者，最少的外務省也有2次，當年日本各部會審議會總計召開212次；在特殊法人的認可方面，運輸省在該年認可的特殊法人有20個，爲各部會之冠，大藏省有14個，通產省有18個，法務省及外務省在1993年度都沒有通過任何特殊法人議案，該年總計日本各部會通過的特殊法人有92個。由此可見，行政指導在日本政府各部會當中幾乎是最常使用的政策手段。^{③⑧}

由此可見，戰後日本經濟的發展過程中，官僚的行政指導扮演相當重要的角色，首先行政指導是政府主導而非政府干預，由全能的官僚體系凌駕政黨及國會形成的政高黨低，來統合各部會的行政資源，降低政府與企業之間協商的交易成本；其次這套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，這無疑提升了戰後日本經濟發展過程當中的政策執行效率。在分析行政指導在日本政經體制當中運作的過程之後，接下來則是探討日本體制當中的另一項非正式制度——官員空降。

註③⑥ Daniel I. Okimoto, *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1989), pp. 112-129.

註③⑦ Takashi Wakiyama, "The Implementation and Effectiveness of MITI's Administrative Guidance," in Stephen Wilks and Maurice Wright, eds., *Comparative Government-Industry Relations: Western Europe, the United States, and Japan* (New York: Clarendon Press, 1987), pp. 211-216.

註③⑧ 大山耕輔，*行政指導の政治經濟學：產業政策の形成と實施*，頁32-33。



表二 日本政府部門行政指導的運作

(1993 年度)

	員額	預算 100 億圓	補助金 100 億圓	認可數	審議會	特殊法人	認可法人	公益法人
法務省	50652	52	6	172	7	0	0	292
外務省	4639	66	17	53	2	0	0	229
大藏省	79121	1725	15	1387	17	14	7	711
文部省	137768	543	374	333	17	8	0	1616
厚生省	75737	1318	718	1221	22	8	4	517
農水省	52662	294	195	1427	22	12	9	478
通產省	12380	88	24	1986	33	18	6	838
運輸省	37686	92	29	1893	12	20	4	824
郵政省	307665	4	0	319	5	6	2	181
勞動省	24884	49	7	631	14	6	9	413
建設省	24225	517	210	910	9	11	1	295
自治省	581	1573	10	134	4	3	1	69
總計	861000	7235	1732	11402	212	92	45	6841

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，頁 32-33。

伍、官員空降在日本政經體制中的運作

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。日文之所以會有「高官下凡」這種說法，最主要是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，日本民間便將官員退休到民間企業工作尊稱之為「高官下凡」。^⑩

但是這只是對官員空降做廣義的解釋，其實日本官員空降主要有以下四種形式：第一種是官員退休之後，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服務，這在日本是具有一定年限的法律限制，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至民間企業工作，而且也都設有旋轉門條款來避免利用職務之便的利益輸送；^⑪第二種是官員退休之後，到各種由政府設立的半官方半民營的法人機構服務，這在日本法律上並沒有特別的限制，我們稱之為「橫向移調」(*Yokosuberi*)，在日本政府外圍單位大多設有半官方的特殊法人機構，這

註 ⑩ Richard Hartcher, *The Ministry: How Japan's Most Powerful Institution Endangers Markets* (Boston, Mass.: Harvard Business School Press, 1998), pp. 2-3.

註 ⑪ Richard Colignon and Chikako Usui, "The Resilience of Japan's Iron Triangle: Amakudari," *Asian Survey*, Vol.41, No.5 (2001), pp. 865-895.



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，日本官僚退休之後有相當大的比例到這些特殊法人機構服務，同時也可以規避旋轉門條款的年限限制。^④

第三種是官員退休之後，在法律嚴格限制之下，先到法人機構服務之後，之後再到與之前業務相關的私人企業服務，這在日本法律上並沒有特別的限制，我們稱之為「迂迴轉調」(*Wataridori*)。通常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官員居多數，因為日本金融業的收入相當優渥，退休官員進入銀行及保險公司擔任主管職務，其收入大多是過去擔任官僚的數倍之多；^⑤第四種是官員退休之後，便在政黨（特別是自民黨）的栽培之下，參與選舉進入國會成為族議員，這我們稱之為「仙界天神」(*Seikai Tensin*)，日本國會的生態與其他國家具有相當大的差異，其中最重要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，多從事與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。因此，雖然日本官員有以上所述的四種不同的退休方式，但是我們都統稱為「官員空降」(*Amakudari*)。^⑥

為何日本會有官員空降的政治傳統呢？原因在於從明治維新開始，日本官員便在日本社會階層當中具有相當高的社會地位，日本最優秀的大學畢業生第一志願是要當政府官員。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，通常會在四十歲左右辦理退休，一部份的官員透過自民黨的甄選進入國會，^⑦另外一部份則進入私人企業擔任管理階層。而維繫這種官員空降的傳統主要在於日本文化當中倫理輩份觀念，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地固的觀念下，是不能容忍自己的學弟擔任的自己長官的，因此只要同期當中有人更上一層樓，其他同期的官員便要辦理退休，由升官的那位官員負責安排同時退休的出路。這種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。^⑧

另外若要分析官員空降體制為何會在日本政界盛行，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關係，同時也是建立在協商基礎上的爭端解決方式。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降到最低，因此，日本政府便透過廣泛的訊

註④ 角本良平，*道路公團民營化*，頁 19-29。

註⑤ Chalmers Johnson, "The Reemployment of Retired Government Bureaucrats in Japanese Big Business," *Asian Survey*, Vol.14, No.11 (1974), pp. 953-965.

註⑥ Richard A. Colignon and Chikako Usui, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy*, pp. 29-31.

註⑦ 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.

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



息網及新聞記者俱樂部，來強化及營造日本社會對政府政策一致的共識性。^{④⑥}例如日本政府從二次大戰之後，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，過去日本政府不斷透過國內綿密的訊息往來，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媒以經濟發展來轉變日本國人對於戰敗的記憶與焦點，進而維持國內規範與體制的穩定。因此官員空降是日本非正式規範與制度的一種，其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共識性。^{④⑦}

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，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，政府爲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爲導向的放款政策，而不以銀行總體經濟收益效率爲目標，於是在 1990 年泡沫經濟破滅之後，讓日本長期信用銀行累積鉅額的不量債權，而成爲日本戰後第一家宣告倒閉的銀行。^{④⑧}由此可見，官員空降雖然有助於日本銀行配合政府的政策，但是同時也對銀行體系的總體收益產生負面的影響。^{④⑨}

檢視過去日本各部會官員退休之後參加競選成爲國會議員的比例。以表三爲例，我們可以發現從 1953 年至今，日本歷次國會選舉當中，在日本衆議院將近 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，而且歷年來的比例都相當平均。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爲族議員，成爲政府經濟政策最主要的捍衛者。^{⑤⑩}從表四「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 年中，日本主要部會

註④⑥ 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，而法官通常也會協助達成庭外和解。請參閱 Peter J. Katzenstein, *Culture Norms and National Security*, Chapter 3.

註④⑦ 日本政府爲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 便認爲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，也爲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*; Mark J. Ramseyer, "Reluctant Litigant Revisited: Rationality and Disputes in Japan," *Journal of Japanese Studies*, Vol.14, No.1 (Spring 1998), pp. 111-123.

註④⑧ 日本長期信用銀行於 1998 年由美國新橋金融控股公司併購，改名成爲日本新生銀行，成爲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).

註④⑨ *Ibid.*, pp.8-15.

註⑤⑩ Richard Hartcher, *The Ministry*, pp.44-46.



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 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。^⑤

由以上分析，我們可以發現官員空降體系是要強化官員行政指導的執行力。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，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；其次官員空降到企業體系當中，也為企業是否配合政府政策形成保護瓣，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，讓日本經濟能夠快速成長。在分別探討日本的行政指導及官員空降之後，下一節將分析這些非正式制度在 1990 年泡沫經濟破滅之後的轉變，同時也要探討這些非正式制度的盛行是否與 1990 年之後日本經濟的衰退具有絕對的關連性。

表三 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*, p. 154.

表四 1994 年日本各主要部會官員空降到私人企業的人數

	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*, p. 116.

註⑤ Richard A. Colignon and Chikako Usui, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy*, p.116.



陸、非正式制度與衰退中的日本經濟

從第三節戰後日本經濟發展的歷史過程，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，一直到現今十五年了仍然沒有復甦的跡象。^⑤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，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；^⑥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——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。^⑦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。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。^⑧

接下來再看官僚主導模式。2001 年 1 月當時日本首相小淵惠三政府啟動了日本戰後以來最大規模的行政改革，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

註 ⑤ 根據去（2005）年的最新統計數據，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。

註 ⑥ 去（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。

註 ⑦ 日本首相小泉純一郎於去（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_syuu44/kekka/kouho.html（2005 年 11 月 20 日進入）。

註 ⑧ **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。



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。⁵⁶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的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，例如自從由 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，⁵⁷一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。⁵⁸

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，降低泡沫經濟以來日本銀行體系日漸高築的不良債權。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。⁵⁹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。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良債權，這些政策都讓日本大企業輕鬆的透過內部及外部充裕的資金進一步去併購其他家銀行，造成 2000 年之後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。⁶⁰

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 年轉變

註 56 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。

註 57 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。

註 58 角本良平，**道路公團民營化**，頁 173-191。

註 59 高木仁、高月昭年，**日本の金融機關**（東京：東洋經濟新報社，2000 年），頁 8-16。

註 60 **金融ビジネス**，2005 年 6 月，頁 20-36。



之後，我們發現日本政府在歷經 1990 年代至今大約十五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。如在 1960 年代經濟高度成長時期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；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；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；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（請參見表五）。^①

表五 戰後日本政府行政指導的論點

	通商政策	產業政策	行政指導	指導形式
經濟發展期 (1955-1980 年)	輸出交易法	產業安定法 產業振興法	產業發展指導	日本株式會社 (官僚主導)
自由化時期 (1980-1990 年)	貿易匯率自由化	國際競爭力強化法 石油業管制法	指導投資調整及 轉型	多元民主政治 (官僚、派閥指導)
低成長期 (1990-2000 年)	引進國際資本	獨禁法修正案 經濟不況產業安定法	生產調整指導	審議會 (官僚、派閥及利益團體)
構造改革期 (2000-至今)	政府公資金注入	構造改革法	產業構造指導	多元審議會 (官僚、利益團體及國會議員)

資料來源：大山耕輔，行政指導的政治經濟學：產業政策的形成と實施，頁 82。日本經濟產業省網站，<http://www.meti.go.jp/committee/index.html>。(2005 年 10 月 5 日進入)

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。^②

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

註① 大山耕輔，行政指導的政治經濟學：產業政策的形成と實施，頁 82。

註② http://www.meti.go.jp/report/committee/data/g_commi01.html (2005 年 10 月 5 日進入)。



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年之後日本政府所啓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團改革的主張，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。^③

例如從表六1982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。^④

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，^⑤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。

表六 日本政府官員空降到私人企業擔任董事長人數轉變（1982-1998年）

	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*, p. 60.

另一方面，過去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

註③ 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。

註④ Richard A. Colignon and Chikako Usui, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy*, p. 60.

註⑤ 高島博，*郵政事業の政治經濟學*（東京：晃洋書房，2005年），頁8-16。



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。^⑥

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，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。

以圖二為例，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，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，這大大降低官僚行政指導的能力，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。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，日本經濟發展的腳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。

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

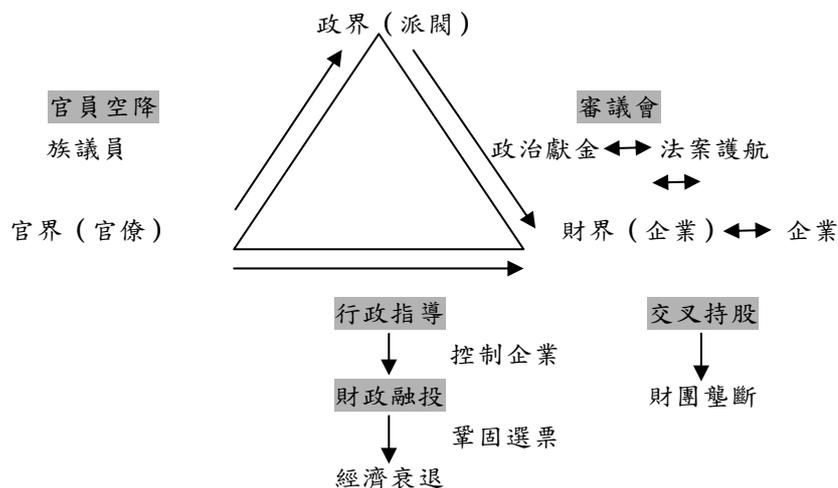
註⑥ 道路公團總裁藤井治芳畢業於東京大學研究所，專攻土木工程，以技術官僚的身份進入舊建設省，一直從事道路行政工作，歷任技監、事務次官。次官退休後，擔任建設省顧問、財團法人停車場整備推進機構理事長、道路公團副總裁，2000 年 6 月擔任道路公團總裁。屋山太郎，*道路公團民營化の内幕—なぜ改革は失敗したのか*（東京：PHP 研究所，2004 年），頁 10-26。



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，日本派閥勢力已逐漸消去，官僚主導的能力正在逐步降低，企業之間交叉持股也步入正軌。^⑦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。^⑧

圖二 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

柒、結 論

近年來很多學者在比較日本與南韓近期的經濟表現，都認為南韓在歷經 1997 年的金融風暴之後，積極進行財閥解體，斬斷企業與銀行不當的借貸關係，阻絕政府與企

註⑦ 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*; 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)。

註⑧ 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。

業之間的利益輸送關係，徹底打破過去的日本型經濟發展體制，讓南韓經濟能夠重新再度起飛；而日本之所以歷經十五年的改革，仍然無法讓經濟重新站起來，最主要的原因便在於日本無法打破過去政經體制的窠臼，因此若要讓日本斬斷過去的歷史陳舊，也許應該要讓日本像南韓一樣歷經一次的金融風暴。^⑩

而日本這項沈重的窠臼就是非正式制度，其實從 2001 年 4 月小泉上台之後，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——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。

從本文六節的分析，我們得到以下四點結論：

首先日本從 1990 年泡沫經濟破滅以來，國內經濟之所以衰退的最主要原因便是面臨自由化的浪潮，因為在戰後帶領日本締造經濟奇蹟的政府主導模式，它只能在封閉經濟體系下才能有所作用，一旦在開放經濟體之下，反而讓政府的控制力逐漸降低，而造成政府與企業之間不當的利益輸送關係。

第二、日本在 1990 年之後歷經十位首相的政治經濟改革，仍然無法有效的復甦經濟，最主要的原因便是日本政府只有針對正式制度作改革，而非正式制度卻仍然存在，而在日本的傳統文化上，非正式制度的影響力一向是大於正式制度的情況下，反而讓非正式制度成為政界鐵三角之間利益輸送的溫床，因此若要復甦日本經濟，日本政府應該要積極改革長久以來的非正式制度。

第三、行政指導是一種柔性的管制方式，也是政府與企業之間互惠式的互動方式。在過去行政指導一向是日本政府用來控制企業的最主要方式，日本政府利用特許權、賦稅減免及偏好性貸款來讓企業遵循政府的產業政策，但是在自由化之後，政府可以利用的手段及工具變少了，反而讓行政指導成為政府與企業之間不當利益輸送的主要管道。

最後官員空降是日本政經體制當中最重要的一項特性，也是官僚主導體系的主要表徵。在過去日本政府利用退休官員空降到大企業擔任高級主管，來確保企業是否遵從政府的政策，並利用退休官員參選國會議員來為特定的法案護航，但是在自由化之後，高官空降所形成的大量族議員，在講究人數就是力量的派閥政治下，反而成為派閥用來鞏固選票的利器，而無數高官空降到大企業的前官員，在日本講究倫理輩份下，反而成為企業用來籠絡政府的工具。

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

註⑩ 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）。



方式。2001年上台之後便鼓吹改革的日本首相小泉純一郎，在歷經四年的摸索及調適之後，現在終於說服日本人進行改變了，去（2005）年9月11日小泉領導的自民黨贏得空前的大勝便是最好的徵兆，因此日本此刻才正要面臨戰後以來最劇烈的改變，日本真的正在改變，只是它的改變比較慢。

* * *

（收件：95年3月27日，複審：95年5月9日，接受：95年9月1日；責任校對者：莊家梅）



The Informal Institutional Factor of the Japanese Economic Development: Administrational Guidance and Amakudari

Zheng-jia Tsai

Associate Research Fellow
Second Division
Institute of International Relations
National Chengchi University

Abstract

The goal of this paper is to explore the roots of Japanese economic recession in the 1990s from the transition of informal institutions in Japan. In the past, analysis of the Japanese economic recession in the 1990s was used to the aspect of international dimension and domestic dimension; focuses on the formal institutions such as political reform, fiscal reform, administrative reform, and financial reform, and neglected the changes of informal institutions. The argument of this paper bases on the fact that Japan has reformed formal institutions over the past 15 years, yet with the informal institution still present, suppressing the recovery from the economic recession of the 1990s. This paper will consider two of the informal institutions: the Administrative Guidance and *Amakudari*, to verify the argument.

Keywords: informal institution; Political Economy; Administrative Guidance; *Amakudari*; Japan



參考文獻

- 八代尚宏編，「官製市場」改革（東京：日本經濟新聞社，2005年）。
- 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）。
- 小林慶一郎、加藤創太，日本經濟の罨：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）。
- 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）。
- 日本產經新聞，2005年9月22日，版1。
- 田中一昭、岡田彰，中央省廳改革（東京：日本評論社，2002年）。
- 田中直毅，構造改革とは何か（東京：東洋經濟新報社，2001年）。
- 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）。
- 吉田和男，平成不況10年史（東京：PHP新書，1998年）。
- 寺岡寛，日本の政策構想—制度選択の政治經濟論（東京：信山社，2002年）。
- 衣川恵，日本のバブル（東京：日本經濟評論社，2002年）。
- 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）。
- 角本良平，道路公団民營化（東京：流通經濟大學出版社，2003年）。
- 金子貞吉，戦後日本經濟總檢査（東京：學文社，2000年）。
- 金融ビジネス，2005年6月。
- 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）。
- 屋山太郎，道路公団民營化の内幕—なぜ改革は失敗したのか（東京：PHP研究所，2004年）。
- 政界、官庁人事録：2004年下期版（東京：東洋經濟新報社，2004年）。
- 荒井一博，文化・組織・雇用制度—日本的システムの經濟分析（東京：有斐閣，2001年）。
- 高木仁、高月昭年，日本の金融機關（東京：東洋經濟新報社，2000年）。
- 高島博，郵政事業の政治經濟学（東京：晃洋書房，2005年）。
- 富森馭兒，日本型民主主義の構圖（東京：朝日新聞社，1993年）。
- 新藤宗幸，行政指導—官庁と業界のあいだ（東京：岩波書局，1992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）。
- 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）。
- 福岡政行、新川達郎，「政策形成と行政指導：官僚支配と行政国家現象」，飯坂良明，中邨章編，管理とデモクラシー（東京：學陽書房，1984年）。
- 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：岩波書店，2004年）。
- 蔡增家，日本轉型：九零年之後政治經濟體制的轉變（台北：五南書局，2004年）。



- 橋本寿朗、中川淳司，*規制緩和の政治経済学*（東京：有斐閣，2000年）。
- 讀賣新聞，2005年9月12日，版1。
- 讀賣新聞，2005年10月1日，版1。
- Ahrens, Joachim, *Governance and Economic Development: A Comparative Institutional Approach* (Northampton, Mass.: E. Elgar Pub., 2002) .
- Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim, and Masahiro Okuno-Fujiwara, *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis* (New York: Oxford University Press, 1997) .
- Bradley, Richard M., *The Political Culture of Japan* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1974) .
- Brown, Roger, *Japan's Dysfunctional Democracy: The Liberal Democratic Party and Structural Cooption* (New York: M.E. Sharp, 2003) .
- Calder, Kent, *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance* (New Jersey: Princeton University Press, 1993) .
- Cargill, Thomas F., *Postal Savings and Fiscal Investment in Japan: The PSS and the FILP* (New York: Oxford University Press, 2003) .
- Carlile, Lonny and Mark C. Tilton, *Is Japan Really Changing Its Ways?: Regulatory Reform and the Japanese Economy* (Washington D.C.: Brooking Institution Press, 1998) .
- Christensen, Ray, *Ending the LDP Hegemony: Party Cooperation in Japan* (Honolulu: University of Hawaii Press, 2000) .
- Colignon, Richard and Chikako Usui, "The Resilience of Japan's Iron Triangle: Amakudari," *Asian Survey*, Vol.41, No.5 (2001), pp. 865-895.
- , and Chikako Usui, *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 2003) .
- Cornwall, John, *The Theory of Economic Breakdown: An Institutional-Analytical Approach* (Cambridge, MA.: Blackwell, 1990) .
- Cutts, Robert, *An Empire of Schools: Japan's Universities and the Molding of a National Power Elite* (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1997) .
- Davis, John, "Gifts and the UK Economy," *Man*, Vol.7 (1972), pp. 408-412.
- Friedman, David, *The Misunderstood Miracle: Industrial Development and Political Change in Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1988) .
- Gao, Bai, *Japan's Economic Dilemma: the Institutional Origin of Prosperity and Stagnation* (New York: Cambridge University Press, 2001) .
- Hartcher, Richard, *The Ministry: How Japan's Most Powerful Institution Endangers Markets* (Boston, Mass.: Harvard Business School Press, 1998) .
- Henning, C. Randall, *Currencies and Politics in the United States, Germany and Japan* (Washington D.C.: Institute for International Economies, 1994) .
- Henry, Stuart, *Informal Institutions: Alternative Networks in the Corporate State* (New York:



- ST. Martin's Press, 1981).
- Hilhaupt, Curtis, *Economic Organization and Corporate Governance* (New York: Cambridge University Press, 2004).
- Johnson, Chalmers, "The Reemployment of Retired Government Bureaucrats in Japanese Big Business," *Asian Survey*, Vol.14, No.11 (1974), pp. 953-965.
- Katzenstein, Peter J., *Japan's National Security: Structures, Norms, and Policy Responses in a Changing World* (Ithaca: Cornell University Press, 1993).
- , *Culture Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1996).
- Kazimierz, Poznanski, *Poland's Protracted Transition: Institutional Change and Economic Growth, 1970-1994* (New York: Cambridge University Press, 1996).
- Kerbo, Harold and John A. McKinstry, *Who Rules Japan? The Inner Circles of Economic and Political Power* (New York: Praeger, 1995).
- Lowi, Theodore J., "Four Systems of Policy, Politics and Choice," *Public Administration Review*, Vol.42 (July/August, 1972), pp. 296-300.
- Milhaupt, Curtis J. and Mark D. West, *Economic Organization and Corporate Governance in Japan: The Impact of Formal and Informal Rules* (New York: Oxford University Press, 2004).
- North, Douglass, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1991).
- Okimoto, Daniel I., *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1989).
- Ramseyer, Mark J., "Reluctant Litigant Revisited: Rationality and Disputes in Japan," *Journal of Japanese Studies*, Vol.14, No.1 (Spring 1998), pp. 111-123.
- Richter, Frank-Jurgen, *Strategic Networks: The Art of Japanese Interfirm Cooperation* (New York: International Business Press, 2000).
- Ronnas, Per, Orjan Sjoberg, and Maud Hemlin, *Institutional Adjustment for Economic Growth: Small Scale Industries and Economic Transition in Asia and Africa* (Brookfield, Vt.: Ashgate, 1998).
- Schwartz, Frank J., *Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan* (New York: Cambridge University Press, 1998).
- Samuels, Richard J., *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1987).
- Tett, Gillian, *Saving the Sun: A Wall Street Gamble to Rescue Japan from its Trillion-Dollar Meltdown* (New York: Harper Collins Publishers, 2003).
- Uriu, Robert M., *Troubled Industries: Confronting Economic Change in Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1996).
- Wakiyama, Takashi, "The Implementation and Effectiveness of MITI's Administrative



Guidance,” in Stephen Wilks and Maurice Wright, eds., *Comparative Government-Industry Relations: Western Europe, the United States, and Japan* (New York: Clarendon Press, 1987), pp. 211-216.

<http://www.meti.go.jp/committee/index.html>

http://www.meti.go.jp/report/committee/data/g_commi01.html

http://www.jimin.jp/jimin/jimin/sen_syu44/kekka/kouho.html

