

日 本 研 究 丛 书

# 政治体制与经济现代化

## ——“日本模式”再探讨

王新生 著

社会科学文献出版社

## 图书在版编目 CIP 数据

政治体制与经济现代化：“日本模式”再探讨 / 王新生著. - 北京：社会科学文献出版社，2002. 1

日本研究丛书

ISBN 7 - 80149 - 387 - 7

I. 政... II. 王... III. ①政治制度 - 关系 - 经济发展 - 研究 - 日本 - 现代②政治制度 - 研究 - 日本 - 现代  
IV. F131.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 2001 第 075567 号

· 日本研究丛书 ·

### 政治体制与经济现代化

——“日本模式”再探讨



著 者：王新生

责任编辑：杨 群

责任校对：苏 晋

责任印制：同 非

出版发行：社会科学文献出版社

北京建国门内大街 5 号 电话 65139961 邮编 100732

网址：[http // www. ssdph. com. cn](http://www.ssdph.com.cn)

经 销：新华书店总店北京发行所

排 版：东远先行彩色图文中心

印 刷：北京科技印刷厂

开 本：850 × 1168 毫米 1 / 32 开

印 张：10.75

字 数：259 千字

版 次：2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 7 - 80149 - 387 - 7 / D · 089

定价：20.00 元

版权所有 翻印必究

# 目 录

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 绪    言 .....                  | 1  |
| 一    问题的提出 .....              | 1  |
| 二    概念的界定 .....              | 3  |
| 三    理论与方法 .....              | 9  |
| 四    课题的意义 .....              | 11 |
| <br>第一章    55 年体制的基本形成 .....  | 1  |
| 第一节    55 年体制形成的制度性背景 .....   | 1  |
| 一    战后初期民主化、非军事化<br>改革 ..... | 1  |
| 二    新宪法的制定及制度性<br>改革 .....   | 6  |
| 三    新旧政治制度比较 .....           | 11 |
| 第二节    工人运动与革新政党 .....        | 16 |
| 一    政党政治再现 .....             | 16 |
| 二    工人运动的发展 .....            | 21 |
| 三    社会党执政及其意义 .....          | 25 |
| 第三节    保守支配体制的确立 .....        | 31 |
| 一    冷战与“逆流” .....            | 31 |
| 二    媾和对政党政治的影响 .....         | 37 |

|                                  |           |
|----------------------------------|-----------|
| 三 保守支配下两党竞争体制的形成 .....           | 42        |
| <b>第二章 55 年体制下的政府主导功能 .....</b>  | <b>47</b> |
| 第一节 官僚主导决策过程的基础 .....            | 47        |
| 一 官僚主导社会经济发展的传统 .....            | 47        |
| 二 精英型行政官僚 .....                  | 51        |
| 三 吉田茂与“吉田路线” .....               | 55        |
| 四 执政党内占主流的官僚派 .....              | 59        |
| 第二节 政府主导经济发展的政治机制 .....          | 62        |
| 一 “政官合作”的经济计划 .....              | 62        |
| 二 “官民协调”的产业政策 .....              | 68        |
| 三 行政官僚的支配性资源 .....               | 74        |
| 第三节 “行政指导” .....                 | 78        |
| 一 政府功能与行政指导 .....                | 78        |
| 二 行政指导的内容 .....                  | 84        |
| 三 行政指导的功能 .....                  | 87        |
| <b>第三章 55 年体制下的政党与利益集团 .....</b> | <b>94</b> |
| 第一节 竞争性政党政治及其社会功能 .....          | 94        |
| 一 竞争性政党政治的社会基础 .....             | 94        |
| 二 竞争性政党政治的表现形式 .....             | 101       |
| 三 竞争性政党政治的社会功能 .....             | 105       |
| 第二节 执政党的政治资源 .....               | 109       |
| 一 地区开发计划及其实施 .....               | 109       |
| 二 农业保护政策 .....                   | 113       |
| 三 公共投资与补助金制度 .....               | 118       |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 四 “利益诱导体制”的功能.....              | 121 |
| 第三节 压力政治与经济发展.....              | 124 |
| 一 最早施加政治影响力的财界.....             | 124 |
| 二 最具政治影响力的财界.....               | 130 |
| 三 维护市场经济的产业界.....               | 134 |
| <br>第四章 后 55 年体制下的协调性政党政治 ..... | 141 |
| 第一节 逐渐衰退的革新政党.....              | 141 |
| 一 社会党势力减退及其背景.....              | 141 |
| 二 社会党的政策转换.....                 | 146 |
| 三 日本共产党的发展变化.....               | 152 |
| 第二节 中道政党的执政党化.....              | 157 |
| 一 公明党的出现与发展.....                | 157 |
| 二 民社党的发展演变.....                 | 162 |
| 三 政策趋同的多党政治.....                | 166 |
| 第三节 停滞与腐败的执政党.....              | 173 |
| 一 执政党内部的争斗.....                 | 173 |
| 二 中曾根改革及其局限性.....               | 179 |
| 三 腐败导致自民党下台.....                | 185 |
| <br>第五章 后 55 年体制对经济发展的束缚 .....  | 191 |
| 第一节 政府统制经济体制的加强.....            | 191 |
| 一 石油危机与政府干预.....                | 191 |
| 二 “护送船队”下的金融体制.....             | 197 |
| 三 效率低下的流通业.....                 | 202 |
| 第二节 变化中的政官关系.....               | 207 |

|                     |                            |     |
|---------------------|----------------------------|-----|
| 一                   | “族议员”的出现.....              | 207 |
| 二                   | “族议员”出现的社会背景.....          | 213 |
| 三                   | 相互利用的政官关系.....             | 218 |
| 第三节                 | 三角结构政治的消极性.....            | 222 |
| 一                   | 以“下凡”为纽带的官业勾结.....         | 222 |
| 二                   | 利益政治驱动下的公共投资.....          | 228 |
| 三                   | 扼杀未来产业的三角同盟.....           | 235 |
| 第六章                 | 改革与 55 年体制的终结 .....        | 239 |
| 第一节                 | 清除利益政治的“政治改革” .....        | 239 |
| 一                   | 政治改革的主要背景.....             | 239 |
| 二                   | 政治改革的基本内容.....             | 245 |
| 三                   | 政治改革的体制性影响.....            | 250 |
| 第二节                 | 削弱政府经济职能的“行政改革” .....      | 257 |
| 一                   | 战后日本行政改革的历史.....           | 257 |
| 二                   | 20 世纪 90 年代行政改革的主要原因 ..... | 261 |
| 三                   | 行政改革的具体内容及其进程.....         | 266 |
| 第三节                 | 适应全球经济一体化的未来政治体制.....      | 272 |
| 一                   | 政党主导决策过程.....              | 272 |
| 二                   | 民间主导社会经济发展.....            | 277 |
| 三                   | 改革的目标与现实.....              | 282 |
| 结束语——从比较现代化的角度..... |                            | 289 |
| 主要参考文献.....         |                            | 299 |
| 后 记.....            |                            | 309 |

# 绪 言

---

## 一 问题的提出

本书通过具体分析战后日本发展历程来探讨政治体制与经济发展的关系，之所以产生这样的问题意识，起源于 1997 年 7 月爆发的东亚金融危机以及随之而来的经济危机。这场金融及经济危机的影响波及东亚地区大多数国家，甚至连日本、韩国这样的经济发展优等生也未能幸免。与 20 世纪 80 年代该地区经济高速增长的局面相对照，90 年代后半期却处在衰退之中。此次危机将一个古老的话题重新提出来，这就是政府在经济发展中的作用问题。有人认为东亚金融及经济危机是政府管得太多的缘故，结果造成市场的调节功能没有发挥出来。例如，美国著名经济学家沃尔夫认为东亚危机的根本原因是“不利用市场力量调节经济”。他说，“以市场为中介来进行资源配置，固然有其缺陷，但这并不意味着亚洲模式的主观人为地配置资源就没有更大的缺陷”；但也有学者持相反的观点，他们认为东亚危机是政府管得太少，以至于市场处在混乱状态。例如世界银行首席经济学家斯蒂格利茨认为：“这些国家今天所以面临许多困难，并不是因为政府管得太多，而是管得太少了。例如，有些国家在金融自由化过程中疏于管理，并撤销了原有的某些限制，包括不允许银行在

没有健全的法规下向房地产业贷款等。”<sup>①</sup> 两种观点各持一端，争论不已。但从世界银行组织在东亚爆发金融危机各国采取的改革措施来看，其提出的削弱政府职能、扩大市场作用的药方并未充分奏效。这不仅显示出东西方传统文化、社会结构、意识形态、行为模式的差异，而且作为后进型的或追赶型的现代化国家，依靠政府集中并合理配置有限的资源，由此推动经济的迅速发展可能是一个必由之路。但是，政府职能必须随着经济的发展而不断减弱，否则将会阻碍经济的进一步发展，正如战后日本从 60 年代的“经济奇迹”到 90 年代的“经济衰退”那样。因此，探讨战后日本政府与经济发展的相关关系就有可能为目前正在进行现代化的东亚地区其他国家提供有益的经验及教训。

另一方面，在谈到政府在经济发展中的作用时，国内外大多数论著只是将行政机构作为研究的对象，而忽略了立法机构<sup>②</sup>。勿庸置言，“政府有广义与狭义之分，广义的政府泛指行使国家权力的所有机关，包括立法、行政和司法机关。狭义的政府是指国家权力机关的执行机关，即国家行政机关，通常是指中央政府”<sup>③</sup>。但在实行三权分立的日本，仅仅分析其行政机构在经济发展中的作用是不够的。即使是备受推崇的、有关政府与市场关系的第三种观点——“市场增进论”也存在着相关方面的不足。正如中国著名经济学家吴敬琏先生所指出的那样，“市场增进论”认为“政府政策的职能在于促进或补充民间部门的功能”，它“所强调的是这样一种机制，通过这种机制，政府政策的目标被定位于改善民间部门解决协调问题和克服其他市场缺陷的能力”。

---

① 《经济日报》1998 年 7 月 31 日。

② 参见严善平《日本经济中的政府与企业》，上海远东出版社，1997；杨栋梁：《国家权力与经济发展》，天津人民出版社，1998。

③ 李敬德、连俊沛主编《当代世界政治体制比较》，第 75 页，中国物价出版社，1997。

虽然“市场增进论”在这里分析政府是大政府，因而“政府”与“国家”交替使用，然而，该观点却没有深入分析各个政治权力之间的相互关系及其对经济发展的影响<sup>①</sup>。尽管从表面上看，作为各政党活动舞台的日本立法机构在经济发展中的作用（特别是在70年代以前）并不那么突出，这亦是日本为“一流经济，三流政治”说法的根源。实际上，这种说法是片面的，因为在一个政府主导经济发展型的国家里，经济取得了惊人的成绩，那么其各种权力相互制约平衡的政治体制也应当是较为合理的，至少对经济发展是有积极作用的。反过来讲也是一样，日本经济在90年代的衰退同其政治体制亦具有密切关系。因此，本书主要通过分析战后日本政治体制的发展、演变及其对经济发展的影响，探讨两者之间的相关关系——即所谓的“日本模式”，以期对东亚各国国家权力在经济发展中的作用作出合理的解释。

## 二 概念的界定

为更好地说明所要阐述的问题，并避免产生不必要的混乱，在这里，对本书的关键词汇“政治体制”、“55年体制”、“经济现代化”、“政府”加以粗略的界定。

何谓“政治体制”，这在现代政治学起步较晚的中国，存在着较大的混乱，尚未出现权威性的定义。例如1982年上海辞书出版社出版的《简明社会科学词典》写道：“政治制度：亦称‘政治体制’，通常是指有关政体的制度。”1984年人民出版社出版的《政治学常见名词浅释》写道：“政治制度：亦称‘政治体制’，即政体。”人民出版社1985年出版的《社会主义政治学》

---

<sup>①</sup> 参见世界银行青木昌彦等《政府在东亚经济发展中的作用——比较制度分析》，中国经济出版社，1998。

写道：“一般地讲，政治制度和政治体制、政体制度以及政权的组织形式都是同义语”，“社会主义政治制度亦称社会主义国家的政治体制，即有关社会主义国家的政体制度”。农村读物出版社1988年出版的《政治体制改革漫谈》认为，“政治体制简称‘政体’”。这些早期的书籍均将政治体制与政治制度等同起来，显然是不恰当的。四川人民出版社1986年出版的《政治学辞典》写道，政治体制“是统治阶级为了实现国家意志，保证国家机器的正常运转所采取的管理形式、机构设置、实际措施等等多种具体的制度”，“在一个国家中，各种具体的政治体制是受根本的政治制度制约的。反过来，政治体制的合理与否也影响着国家根本政治制度的实施和巩固”，“政治体制是政治制度在政治生活过程中的具体化，同政治制度相比，它具有更大的灵活性，对整个社会政治、经济、文化生活的影响也更为直接”。该观点对政治制度与政治体制关系的论述是准确的，但将政治体制看做是“具体的制度”似乎有些勉强。

1988年出版的《中国政治体制改革理论探讨与争鸣》一书在列举了6种有关政治体制的表述后，认为多数论者对这一概念的阐述普遍不够系统和全面，指出刊登在《政治学研究》1986年第5期的《论政治体制的内涵和结构》一文对“政治体制”的涵义进行了较为系统和颇有新意的阐述。该文给“政治体制”所下的定义是：“政治体制是国家制定的政治机构行为方式的规范体系与国家公民参加政治活动形式的规范体系的总和。”<sup>①</sup>“规范体系”一词较为贴切，但将国家机构与国家公民并列起来并非合适。

1997年出版的《当代世界政治体制比较》是专门研究政治

① 李英华等：《中国政治体制改革理论探讨与争鸣——十一届三中全会以来政治体制改革研究述要》，第9页，航空工业出版社，1988。

体制的书籍之一。该书对政治体制的解释是：“政治体制是一个综合性的政治范畴，属于社会的政治上层建筑。一定社会的政治体制，是该社会的基本政治制度的具体表现形式的总和。它以政治权力的配置为中心内容，以实现国家和社会的管理为主要职能。它是一个由各种具体的政治制度、政治设施、政治规范和法律规范而成的复杂的社会政治体系”，“政治体制的中心内容是政治权力的配置和运用”，其具体包括选举制度、议会制度、行政管理体制、中央与地方关系、政党体制、公务员制度、社会团体等内容<sup>①</sup>。这个定义将政治制度与政治体制区别开来，强调体制的变革并不等于制度的变革，这无疑是正确的，但在次一级水平上却将两者的功能混淆起来。例如选举制度、议会制度等是有关具体领域的政治制度，将其看做是政治权力配置与运用的政治体制的内容似乎不太恰当。

1998年出版发行的《当代各国政治体制——日本》一书也存在类似问题。虽然书名为政治体制，“政党”一章也论述了“55年体制”，但从该书的整体内容来看，不仅大部分内容论述的是政治制度，而且“制度”与“体制”也是混同使用的。另外，该丛书的主编前言明确写道，这套论述当代各国政治体制的丛书是为弥补至今国内尚未出现一套全面介绍当代世界政治制度丛书的缺憾而决定编辑出版的。<sup>②</sup>

在本书的研究对象国日本，关于政治体制的定义也是多种多样。例如政治学家田口富久治认为：“‘政治实体’或‘政治体制’的定义是：以拥有某些自主性的共同社会的公共权力或权威（这是共同社会的共同或共通的课题）为中介进行决策或加以实

<sup>①</sup> 《当代世界政治体制比较》，第7～11页。

<sup>②</sup> 刘小林：《当代各国政治体制——日本》，兰州大学出版社，1998。

施的社会单位。”<sup>①</sup> 山口定则认为政治体制的构成要素有五点，即支撑体制的正统性原理；通常能够掌握政治发展的主动权的“政治精英”（“统治精英 governing elite”又在其中占核心地位）的构成及其招募系统；与国民（即政治共同体）的政治意志的表达和政策形成（即“系统论”中所说的输入部分）有关的制度以及机构（如选举制度、政党和利益集团的配置结构、议会制度）；由军队和警察组成的物理性强制力量的作用和结构；“政治系统”（或国家）对“社会”进行组织的机制（即“系统论”中所说的输出部分中的以官厅系为代表的已制度化的要素和主要公共政策，特别是国民的权利保障、中央与地方的关系、贸易政策、产业政策、劳动政策和教育政策）<sup>②</sup>。

实际上，在我国所用的“政治体制”一词来自英文中的“political system”，但该词也翻译成“政治体系”、“政治系统”等，例如美国著名政治学者戴维·伊斯顿的政治学名著 *A Systems Analysis of Political Life*，其中文版的名字为《政治生活的系统分析》。但如果按照山口定在其《政治体制》一书中的解释，伊斯顿在1957年发表的一篇论文中，将“政治系统”的构成要素归纳为以下三种，即“政治共同体”（political community）、“政治体制”（political regime）、“政府”（government）。另外一位美国著名政治学者阿尔蒙德认为：“政治体系不仅包括政府机构，如立法机关、法院和行政部门，而且包括所有结构中 with 政治有关的方面。其中有亲属关系、社会等级集团等传统结构，还有诸如动乱之类的社会非正规现象，以及政党、利益集团和大众传

① 〔日〕田口富久治著、耿小曼译《当代世界政治体制》，第7页，光明日报出版社，1988。

② 〔日〕山口定著、韩铁映译《政治体制》，第7页，经济日报出版社，1990。

播工具之类的非政府组织等。”<sup>①</sup>由此可见，无论是在国外还是在国内，有关“政治体制”一词尚未有统一的定义。但总的看来，国内有关政治体制的定义尚不全面，大多未能涉及深层次的权力问题，而国外某些学者对政治体制的解释又有些复杂化，几乎将各种政治现象均包括在内。

笔者认为，政治体制是政治制度运用的形式，也就是政治权力配置和运用的形式以及相互之间的关系。换句话说，是各个政治主体在政治过程中的地位及权力以及相互之间的关系，即各个政治主体或政治行为者（主要是行政官僚、以立法机构为舞台的政党以及各种各样的利益集团乃至军队等）按照制度上的规定或约定俗成惯例行使自己应有的政治权力，以便保护或者扩大自己的利益及权限。从形式上看，这些政治主体或政治行为者分别具有不同的功能，相互之间存在着密切的联系，并按特定的结构组成一个以国家政权为中心的有机整体，有规则地运转着。

政治体制与政治制度具有密切的相关关系，即政治制度是政治主体活动的规范和框架，是一个政治体制得以有效运转的基础，两者如同电子计算机中“硬件”与“软件”的关系一样。因此，政治制度是相对稳定的，政治体制则是相对灵活的，而且有时也会在制度所规定的范围内加以约定俗成的变动。例如，尽管《日本国宪法》规定“国会是最高的权力机关，是惟一的立法机关”，但行政官僚却过多地参与到立法过程中；再如，该宪法并没有具体规定政党以及利益集团在政治过程中的地位及其作用，但两者的活动却是不可缺少的，而且影响巨大。从某种意义上讲，体制比制度更为重要，而且体制的变化频率较高，随着社会经济的发展不断演变，尽管此时的社会形态以及社会制度尚未发

---

① [美] G. A. 阿尔蒙德：《比较政治学：体系、过程和政策》，第5页，上海译文出版社，1987。

生变化。从这个意义上讲，随意使用“制度”或“制度的创新”是不恰当的。

所谓“55年体制”即“55年政治体制”，首先，大体上是指从1955年到1993年以保守势力支配下的自民、社会两党竞争为基本特征的日本政治体制，也可以称其为战后日本政治体制。因为从1945年日本战败到1955年左右社会党统一、自民党成立是战后政治体制的形成时期，而1993年自民党下台以后至今则是向新的政治体制过渡时期；其次，从时期划分上，本书将“55年体制”大致划为两个阶段，即以70年代为限，在此以前的“55年体制”带有竞争性政党政治、官僚主导决策过程下的经济发展模式、生产性利益集团发挥较强政治影响力等特征，对经济发展以积极作用为主；70年代以后的“55年体制”发生较大变化，其特征转化为协调性政党政治、执政党与行政官僚相互利用、消费性利益集团发挥较大政治影响力等，对经济发展的消极作用逐渐增大，并在某种程度上妨碍了经济的现代化，因而称其为“后55年体制”；另外，尽管大多数日本政治学者是从政党政治的角度论述“55年体制”的<sup>①</sup>，但正如前面对政治体制所下的定义那样，“55年体制”的内容不仅仅包括政党政治，而且还包括拥有巨大权限与支配性资源的行政机构官僚、以拥有强大政治影响力的“财界”为中心的利益集团，以及政党、官僚、利益集团三个政治主体之间的相互影响及作用。虽然以报纸、电视、电台、杂志为中心的大众传播媒介越来越具有政治影响力，甚至有的学者将其看做是排在政党、官僚、利益集团之后的第四种政治势力，但大众传播媒介仍难构成一个按照有关规则行动的政治主体。因此，本书暂不将其包括在内加以论述。

“经济现代化”是一个其内容经常发生变化的概念，因为人

<sup>①</sup>〔日〕鸟海靖等：《日本近现代史研究事典》，第359页，东京堂，1999。

类社会永远处在不断地向前发展的过程中。因此，这一概念应包括两方面的内容，其一是指经济发展水平，即各种经济发展指标均处在世界领先地位；其二是为下一个经济发展阶段奠定良好的基础，即具备可持续发展的各种必要条件。从这个意义上讲，虽然 70 年代以后日本的各种经济发展指标处在世界领先地位，但并没有为下一个阶段的经济发展创造体制上的必要条件，因而目前的日本在很大程度上尚未实现经济的现代化。

另外需要说明的是，本书所论述的“政府”指狭义上的政府，即行政机构。

### 三 理论与方法

在课题研究的理论运用上，本书主要是从广义政治经济学的角度，历史性地分析战后日本政治体制的形成、发展、变化及其对经济发展的影响，并从中探讨有关政治体制与经济发展之间的规律性。用恩格斯的话来讲，“政治经济学，从最广的意义上说，是研究人类社会中支配物质生活资料的生产和交换规律的科学”。“政治经济学本质上是一门历史的科学。它涉及的是历史性的即经常变化的材料：它首先研究生产和交换的每一个发展阶段的特殊规律，而且只有在完成这种研究之后，它才能确立为数不多的、适合于一切生产和交换的最普遍的规律”。<sup>①</sup>当然，随着社会经济的迅速发展以及社会利益的多元化，政治权力越来越多地参与到经济行为中，于是政治经济学中的政治成分逐渐增加。如果说经济学主要关注如何以最少的成本取得最大的利益，而政治学关心的则是如何分配那些业已由经济活动生产出来的利益。因此，政治与经济处于不可分割的互动状态。正如林德布洛姆所说

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第 3 卷，第 186 页，人民出版社，1972。

的那样，“鉴于多种理由，在分析基本的社会机制和制度时，必须把政治和经济联系起来。政府的主要行为很大程度上是经济性的，如税收、国防、教育、能源保护和行政管理、交通运输和信息传递、社会保障、经济稳定，以及推动增长”<sup>①</sup>。以《通产省与日本奇迹》一书而闻名的美国学者查默斯·约翰逊进一步将这种观点理论化，“通过制度和有利于此集团或彼集团的那种使规则制度化的斗争，政治和政治选择就构成了经济过程的运行方式”；“现代经济理论研究各种经济力量如何在没有制度的条件下相互作用，政治经济学则研究经济理论如何通过制度而得以实现”<sup>②</sup>。本书正是在坚持马克思主义的基础上，借鉴上述理论或学说，具体分析构成政治体制主要内容的政治主体在政治过程中的地位与权力，以及政治主体之间的互动对经济运行方式乃至经济发展的影响。

在课题的研究方法上，本书将沿着两条主线加以展开，即一条主线是对不同时期的“55年体制”的论述，第二条主线是分析不同时期的“55年体制”对经济发展的影响，两条主线交叉进行。由于篇幅的关系，难以全面展开，仅将全书分为六个主要部分，分别分析“55年体制”的形成、功能、变异、终结及其与经济发展的关系。具体来说，就是第一章分析构成“55年体制”主要内容的政党政治是如何形成的，第二章与第三章分析各种政治权力及其相互之间的关系是通过何种途径推动经济发展的，第四章与第五章分析“55年体制”在进入经济低速增长之后，发生何种变化并逐渐变成经济进一步发展的桎梏的，第六章

① [美] 查尔斯·林德布洛姆：《政治与市场，世界的政治——经济制度》，第8页，上海三联书店、上海人民出版社，1994。

② [美] 查默斯·约翰逊：《日本政治经济学研究概况》，载日本国际交流基金编《美国的日本研究》，1988。

分析日本目前进行的政治、行政、国会改革将使其政治体制发生何种变化，以及将对经济的进一步发展产生何种影响。另外在结束语部分，从比较现代化的视角，分析在包括日本在内的追赶型现代化的东亚各国中，其政治体制的应有状态、重要作用及其必要的变化趋势等。

## 四 课题的意义

首先，本课题研究在一定程度上具有弥补国内外学者对战后日本政治体制系统性、整体性研究不足的选题意义。

作为当事国，日本对“55年体制”即战后日本政治体制的研究最多，成果也最为丰富。在“55年体制”的形成时间上，多数日本学者主张以自民、社会两党各自统一的1955年为起点，其中最具代表性的是“55年体制”用语的创始人升味准之辅。1964年6月号的《思想》杂志刊登了升味准之辅的论文《1955年的政治体制》，该论文经过作者的修改后，收录在1969年出版的《现代日本的政治体制》一书中，结果使“55年体制”这一词汇为日本政治学界所接受。升味这篇论文一开头就明确指出，“如果有人问到现在的政治体制是什么时候形成的，我毫不犹豫地回答是1955年。即这一年秋天进行的社会党统一和保守党合并，构成了现在的政治体制的框架”。

升味准之辅的观点成为日本学术界多数学者的共识，直到90年代出版的政治学著作仍坚持该学说。例如，“1955年社会党两派联合，与之对抗，自由、民主两党也实行了保守合并，由此形成了所谓55年体制”<sup>①</sup>；“1955年10月，分裂为左右两派的社

①〔日〕日本政治学会编《55年体制的形成与崩溃》，第2页，岩波书店，1979。

会党取得了统一。接着 11 月，自由党和民主党进行合并成立了自由民主党。这一事件对以后的日本政治具有深远的影响。这一时期成立的政治体系称为‘1955 年体制’<sup>①</sup>。

关于“55 年体制”的终结问题，在 70 年代，由于经济高速增长带来的交通状况恶化、环境污染严重、住宅拥挤不堪等问题使国民对长期执政的保守政党产生不满情绪，以大城市市民为中心的选民大多将选票投向了当时被称做“革新政党”的社会党或者日本共产党，因而较多的地方自治体议会和行政首脑为社会党或日本共产党所掌握，于是这些地方自治体也称作革新自治体。同时，自民党因分裂在 70 年代后半期的两次大选中均未超过议院半数议席，出现在野党联合政权的可能性骤然增加，因而学术界也出现了“55 年体制”将终结的观点，日本政治学会为此在 1979 年编辑出版了《55 年体制的形成与崩溃》一书。但后来的政治发展并非如此，因而日本政治学界一般将 1993 年自民党的下台作为“55 年体制”的终结。

在有关政治体制的内容和特征上，日本学者的研究大多围绕在政治过程或决策过程中起主导作用的政治主体展开的，因而其主流派观点也从 60 年代的“官僚优势论”转向 70 年代末的“多元主义论”。下面按年代顺序分别加以介绍。

虽然“55 年体制”这一名词最早出现在升味准之辅 1964 年发表的论文《1955 年的政治体制》，但对其体制进行研究却是在 60 年代初。这是因为“55 年体制”确立以后，自民党巩固了一党长期执政的基础，其政治家在决策过程中的作用逐渐增强，各种压力集团也不断出现，并以各种方式影响政府决策过程，因而分析各政治主体在决策过程中的相互关系及其作用便成为日本政

---

①〔日〕阿部齐等：《概说日本现代的政治》，第 136 页，东京大学出版会，1990。

治学界的热门课题。例如在 1960 年，日本政治学会就编纂出版了题为《日本的压力集团》专集，1967 年该会又编纂出版了《现代日本的政党与官僚》。这些由当时的著名政治学者石田雄、田口富久治、升味准之辅、永井阳之助、筱原一等人执笔的论文，虽然其特点是以 50 年代形成的“官僚优势论”为基本思路研究政党、国会和利益集团。但因其研究的对象扩大到官僚之外的政治主体，而且分析的重点也转移到经济高速增长前期的政治，从而对 50 年代的“官僚优势”理论模式加以修正。也就是说，60 年代的大多数政治学者将官僚的熟练专业能力同政党的弱体化以及国会功能的下降对应起来，从而使官僚优势的基础从战前的特权性转变为专业性。

具体说来，就是日本政党的基础组织脆弱，而且缺乏为制定政策进行调查和立案的专家机构，因而长期以来不得不在资金上求助于财界和工会团体，在政策课题调查和立案上依靠官僚。例如自民党政调会各部会和官厅机构相对应，高级官僚出席其会议，双方协商制定政策，而且高级官僚往往是自民党议员的后备力量。在这种政党（自民党）与官僚在制度和人际关系上日益结合的情况下，决策是通过自民党政调会和高级官僚的协商进行的，因而国会的常设委员会及其审议就只能流于形式。归纳起来，1955 年保守党合并后决策机构上产生的变化为以下四点：①促使国会机能降低；②官僚与执政党——自民党的关系密切化和公开化；③内阁在决策上失去权威，尤其缺乏综合调整机能；④财界对政府政策的发言权增强、与执政党的结合制度化等。但无论如何，此时决策过程的基础依然是官僚制。

当时也出现了“多元主义政治理论”的雏形。也就是在决策过程的研究中，一些学者认为，虽然工会等利益集团被排除在决策过程之外，但自民党内部派系对立、官厅之间的对立、财界各团体的不协调等现象，仅以“官僚优势论”是难以解释的。例如

升味准之辅就将决策模式划分为“通常形态”以及“异常形态”，前者是指“所得倍增计划”、地域开发所代表的政治过程，这种模式在大小不等的规模上反复出现。在这里，省厅之间的对立、党内派系的对立、选区与压力集团的陈情等“有限多元主义”要素发挥作用。与此相反，在修改日美安全保障条约的“异常形态”中，政治过程的“有限性”消失，执政党与在野党的对立、群众运动的主导性、自民党内反主流派对主流派的批判、财界的介入等遂成为政治过程的重要内容。当然这种“异常形态”是少有的现象，动乱之后就恢复到“通常形态”。另外在《现代日本的政治体制》一书中，升味准之辅利用详细的统计资料，分析了高速增长带来的社会结构的变化，以及对投票行为产生的影响。升味认为自民党国会议员组织的个人后援会、与利益集团保持密切的关系、以中央省厅为媒介的利益分配等均起到巩固自民党选举地盘的作用。由此形成的利益政治结构支持了自民党统治的稳定，而利益政治所需资金来源于经济高速增长下的富裕财政和企业的捐款。但在这里，升味并没有将经济高速增长看做是自民党政权及其政策所起的作用，相反，自民党充分利用了经济高速增长的果实，为其后金权政治或政治腐败埋下了伏笔。

除上述研究成果外，60年代对政治体制研究的代表性著作还有田口富久治的《社会集团的政治功能》、上林良一的《压力集团论》、筱原一的《现代政治力学》以及石田雄的《战后日本的政治体制》等，这些著作提出了以下几个重要的观点。即：

- ①在日本政治过程以及利益集团体系中存在主系和旁系两个系列，即自民党与官僚机构密切结合，使以自民党为核心的利益分配机制固定化，其结果大部分利益集团与自民党一体化，而劳工集团和市民团体等则明确属于另外一个系列；
- ②日本的利益集团和政党缺乏作用的替代性以及功能性结构；
- ③社会团体成立时存在依赖既成集团的结构，集团内部存在委托式领导人，其政治地

位十分重要，而且存在统治团体化的危险；④社会团体具有明显的行政官僚取向，即压力集团的活动对象主要是行政机构，这反映了官僚优势的传统；⑤以行政官僚为中间媒介，自民党、官僚、财界结成紧密的“三角同盟”，遂在三者之间形成了“政党强于官僚而弱于压力集团、压力集团强于政党而弱于官僚、官僚强于压力集团而弱于政党”的相互钳制格局。

在70年代的日本，有关“55年体制”内容与特征的研究不多，如同前述，当时学术界关注的重点是革新地方自治体。尽管《55年体制的形成与崩溃》一书中的大多数论文是对地方自治及市民参与政治的分析，但绵贯让治的《高速增长与经济大国化的政治》与井出嘉宪的《保守政党长期政权下的统治》仍是研究日本政治体制内容与特征的优秀之作。绵贯在其论文中利用实证研究的方法，批判了过去那种过分夸张财界政治影响力的“通说”。他将1955~1973年视为日本的经济大国时期，指出在这一时期日本社会的两个最基本的变化是：①国内政治中政治主体数量的增加及其多样化，即由精英政治模式向多元政治模式的转化；②经济的国际化，即由封闭体制向开放体制转化。以这两个变化为线索，作者探讨了政府（主要是通产省）、产业界、财界、工会组织等各个政治主体的作用以及它们在这一时期的变化，并认为通产省实施了强有力的产业政策，同时获得了成功。

井出嘉宪在其论文中是这样评价财界的政治影响力的。“确立安定政权，以应付当今困难的内外形势，在政治经济及其他各领域迅速配备强有力的体制，正如迫切希望把这点作为‘经济界全体的意见’的经济四团体‘共同声明’中体现的那样。这一时期财界毫不推辞地登上了政治舞台，从正面向政界施加强大的压力。对财界而言，促进保守合并，同时意味着为经济的重建和发展配备政治体制，取代像造船疑狱事件那样极易产生政治腐败的、个别的、隐蔽的政治捐款渠道，其目标是公开地确立‘总资

本与保守单一政党的联系渠道’”。

从 70 年代末开始，在政治体制内容与特征的研究中，“多元主义政治学说”成为主流派观点。其中始作俑者是新一代的政治学者及其著作，其中以大岳秀夫的《现代日本的政治权力及经济权力》（1979）、村松歧夫的《战后日本的官僚制》（1981）与猪口孝的《现代日本政治经济构图——政府与市场》（1983）等最具代表性。大岳秀夫利用专题研究方法分析了带有意识形态的政治争论焦点以及典型事例，在微观研究与对体制的宏观分析相结合的基础上，阐明了日本政治体制的多元主义性质；村松歧夫通过以官僚、政治家为对象的数据分析，逐一批驳了“官僚优势”，并进而探讨了一党优势下自民党与官僚制关系为核心的决策系统的特征，将其概括为“图式化的多元主义”。这种政治多元主义的含义是，“保革对立”在日本依然存在，行政的作用依旧很大，在决策过程中行政即官僚变成了一个中心轴；猪口孝也持多元主义观点，但他认为官僚优势在多元主义下继续存在。尽管猪口孝承认在石油冲击后的决策过程中，政治家与官僚相互间的影响力正在发生变化，但“官僚主导”的大局仍然没有变化，所以他将日本政治系统看做是“官僚主导包容型多元主义”。值得注意的是，猪口孝使用的关键性术语是“政治经济体制”，而不是“政治体制”，因而也有人称其为“新政治经济学”的代表人物之一。

升味准之辅在 1985 年出版了他的新著《现代政治——1955 年以后》（两卷本），在该书中进一步论述了他在 60 年代提出的“55 年体制”，分析了自民党作为执政党而对经济高速增长的影响，以及高速增长以后的社会变动又如何影响了“55 年体制”的结构与功能。升味在该书中改变了经济高速增长与自民党政权无关的观点，认为池田政权后“55 年体制”变成经济高速增长的促进体制。虽然占据促进体制中心的是通产省行政官僚，自民党仅起到辅助性作用，但由于自民党在国会中占有多数议席，从

而保证了行政省厅与财界大企业的行动自由。同时，也形成了有关省厅的权限、利益集团的利益和国会议员的地盘三者结合的三位一体的多元利益分配体系；60年代后半期，产业政策由政府主导转型为民间主导型，决策权也由省厅转到自民党，自民党内的官僚派开始失去优势；经济高速增长促进了大众社会化，无党派选民的增加与多党化倾向导致执政党与在野党力量不相上下，大众传媒逐渐成为重要的政治因素，加重了大众社会化下的政治不可预测性。

尽管升味准之辅在上述著作中已经将政治体制与经济发展联系起来加以分析，但真正从其角度进行实证研究是进入90年代以后。其中代表性的著作有樋渡展洋的《战后日本的市场和政治》、日本政治学会编辑出版的《战后国家的形成和经济发展》、《现代日本政官关系的形成》以及《55年体制的崩溃》。樋渡展洋在其《战后日本的市场和政治》中指出，“战后日本政治经济体制中的‘被组织的市场’、‘小政府’、保守势力占优势的政党体系是一种与社会民主主义主导的劳资多党制、资产阶级主导的劳资多党派、劳资两大政党制、多元制不同的体制。以议会政治的虚空化、政党体系的松缓发展为基础的保守优势统治是战后日本对经济增长和民主制的稳定这两项要求所作出的政治、经济的回答，而经济增长和民主制下的稳定两者并存是不容易的”；日本政治学会的《55年体制的崩溃》一书是1979年版《55年体制的形成与崩溃》的续篇，同时也是对70年代以后日本政治研究成果的总结。书中提出并回答了一些新的问题，例如，如何解释自民党一党政权的结束这一历史事实及其背景、政界内部的变化与包括国民在内的周边诸集团之间有何关系、大众传播媒介的影响增大与政治变化间的关系等。其中较为突出的观点认为，一党体制向多党体制的转化，其原因不是政策的问题，而是政治改革的问题；“55年体制”不仅仅是政党体制，而是一个包括国民意

识、大众传播媒介、官僚制以及经济体制在内的庞大体制，其各个构成部分之间具有联动效应，等等。

除上述著作外，另外值得注意的是野口悠纪雄的《1940 年体制》、原田泰的《1970 年体制的终结》以及内山融的《现代日本的国家与市场》。野口从“企业与金融”、“官僚体制”、“土地改革”、“贸易与摩擦”等方面的分析入手，认为战后日本所具有的终身雇佣制、年功序列工资、企业内工会、护送船队式的金融统制、行政指导、以直接税为中心的中央集权型财政、粮食管理体制等特征均来自 1940 年开始实施的战时体制。这是因为尽管战后初期在占领军总部的主导下进行了民主化、非军事化改革，但由于没有对官僚体制以及金融体制进行改革，再加上美苏冷战的影响，许多改革措施半途而废，因而 1940 年体制保留下来。这种体制的基本理念是生产优先主义与否定竞争，70 年代初的石油危机进一步强化了这一体制，因此，虽然环境发生很大变化，而体制却没有任何变化，反而在 80 年代成为其他国家学习的榜样。但是，进入 90 年代以后，东亚地区经济的迅速发展以及经济全球一体化浪潮的冲击，充分显露了该体制所具有的局限性和弊端，如果不对其进行彻底的改革，日本将落后于时代的发展。野口同时指出，即使在“55 年体制”下，执政党与在野党的对立也是不完善的，也就是只有理念的对立，而没有政策的分歧。但在“55 年体制”崩溃后，政党连理念也没有了，容易再次形成官僚主导政治过程的局面，从而难以打破 1940 年体制的桎梏。因此，现在需要出现健全的在野党，形成自由主义与社会主义对立的、既有理念也有政策区别的竞争性政党政治，推动新体制的诞生。

原田泰不赞成将战后日本政治经济体制看做是 1940 年体制，他认为战后民主化改革使战时的统制经济解体，实现了经济的自由化，而且正是经济自由化政策推动了日本取得经济的高速增长

以及民间企业的成功。但原田也承认在金融领域一直没有采取自由化政策，因而构成了 80 年代末以后金融问题层出不穷以及 90 年代金融大改革的背景。除此之外，原田认为 90 年代日本经济的严重衰退均来自 70 年代初石油危机后形成的限制性经济政策以及社会政策，例如 1973 制定的《大规模零售店法》严重地阻碍了流通领域的革命，中央集权型的财政政策使地方经济长期处于停滞状态，同美国等其他发达资本主义国家相比较，日本在通讯、航空、电力、教育等部门的落后，均是由于 70 年代不断得到加强的政府权限及其影响。因此，必须通过积极的国际化，推动日本各个领域的变化及其竞争力，重振日本经济与文化。

内山融也将其分析的重点放在 70 年代，即通过对 1973 年的《国民生产稳定法》制定过程以及 1977 年《禁止垄断法》的修改过程的实证性分析，指出在 70 年代初石油危机后有两个不同的政策取向，即石油危机引起的恶性通货膨胀导致限制竞争性政府干预的加强，但田中角荣首相的金权政治引发的政治危机以及石油危机引发的经济危机，又导致了促进竞争性政府干预的出现。内山认为前一个政策取向带有临时性色彩，尽管它取得了一定的成效，但也为面向国内的产业带来消极的影响；而后一个政策取向则具有必然性，因为 80 年代前半期中曾根内阁实施的行政改革诸措施以及 90 年代桥本内阁实施的以行政改革为中心的六大改革，均起源于 70 年代市场脱离政府干预的动向。另外，在《现代日本的国家与市场》一书中，内山还从理论上探讨了国家与市场各自的内涵以及相互之间的关系。

尽管日本学者的上述丰硕研究成果对战后日本政治体制的各个构成部分或各个阶段做出了详尽的分析与研究，并出版了许多有影响的优秀著作，但缺乏将“55 年体制”作为战后一个阶段性的历史现象，从整体上加以把握和研究，因而在有关“55 年体制”的形成的背景、内容及特征、发展变化及其历史作用（尤

其是 70 年代以后对经济发展所起到的阻碍作用)等均缺乏集中、完整的研究。

作为日本问题研究的大国,美国对日本政治的研究也是较为发达的。就其政治体制方面的研究成果来看,有约翰逊的《通产省与日本奇迹》、卡尔德的《自民党长期政权研究——危机与补助金》、姆拉赞亚与罗森布鲁斯的《日本政治的经济学》、卡尔德的《日本型政治的本质——自民党支配下的民主主义》与《战略性资本主义:日本产业金融中的民间企业和公共目的》等。美国日本政治研究的特点是接受了日本学术界有关以政治过程主导者为重点的问题意识,重视与美国的比较研究以及定性研究。他们的著作均从一个侧面分析了战后日本的政治体制,具有一定的深度,但从整体性上看尚不够完善。

例如约翰逊在《通产省与日本奇迹》(1982)一书中,通过集中分析日本政府中主管工商业的通产省及其实施的产业政策,在阐明日本经济发展模式的同时,探索了日本经济奇迹的奥秘。他认为,日本是一种“发展指向型”资本主义国家,也就是政府部门就整个经济发展战略制定计划,在此基础上通过“产业政策”指导工商企业。但这种指导是“合理性的”,即符合市场经济规律,因而在日本不是依靠法律、而是通过行政官僚管理社会经济活动;而美国是一种“规制指向型”资本主义国家,即政府通过制定许多法规管理社会经济活动,既没有“产业政策”,也没有日本那种“合理性的计划经济”,而是一种“合理性的市场经济”。另外,从国家的指导方针来看,日本始终将发展国民经济作为国家的首要目标,因而政府部门及其官员在决策过程中起到重要作用;而美国并不具有一个由政府制定的明确的发展方针和对外贸易政策,而且国家重大政策的决定权是掌握在国会里的政治家手中。

与约翰逊的“官主导说”相反,卡尔德主张“民主主导说”。

卡尔德在《战略性资本主义：日本产业金融中的民间企业和公共目的》一书中认为，“日本资本主义的原动力不是优柔寡断、被动性的政府，也不是抽象的市场这只看不见的手，而是以长期信用银行和企业集团为代表的民间部门”，“政府只是一个被动的合作者”。卡尔德系统地分析了明治以来的日本产业金融史，特别是高速增长时期及其以后时期政府各部门对产业金融政策的影响以及民间银行的作用，发现政府融资的对象不是传统观点中的战略产业，而大多是呈现出衰退迹象的“夕阳产业”，而且这同自民党的影响有关。因为执政党需要那些效率不高、但拥有大量选票的传统产业部门。在日本经济高速增长的过程中，民间金融机构、特别是民间企业集团中的“主银行制”所起到的作用是巨大的。其具有的主动性、应变力、调节力和长期计划的投资模式，赋予日本资本主义带有一种“企业主导型战略资本主义”的性质。这种资本主义既不同于一味相信市场自发调节力量的放任式资本主义，也不同于由政府分配资源的“官主导”式资本主义。

我国学者对“55年体制”的学术性研究并不多，目前仅有数篇专门性的论文和某些专著中的部分章节，如肖悦的《日本“1955年体制”浅析》、宋益民的《试论战后日本政治体制及其演变》以及蒋立峰主编的《日本政治概论》、刘小林的《当代各国政治体制——日本》等。肖悦之文在论述了“55年体制”的形成后，指出“55年体制”实际上是自民党一党长期执政的体制；政权的更迭不在政党之间，而在自民党内部的派系之间；财界、自民党、官僚紧密结合，形成三位一体等三个实质性特征。作者同时指出，1955年以后，战后日本政治历史步入一个新时期，自民党采取种种行政、立法措施，发展以大企业为中心的日本经济，收到了成效。政治稳定给经济的高速增长创造了良好条

件，而经济的进一步发展，又为政权的稳定打下了较坚实的基础。<sup>①</sup>

宋益民之文首先从统治权的归属、统治权的行使方式、国民的政治地位、地方制度以及放弃战争等方面论述了新旧政体的不同，指出 50 年代初的“回潮”或“纠偏”行动巩固了保守统治体制的基础。作者认为，虽然经济高速增长促进了决策的多元化趋势，但自民党的一党长期执政却使得决策体制畸形发展，加剧了日本政治体制的内在矛盾。80 年代以后日美关系的变化、自民党政治资源的缺乏及其自我净化能力的下降，均使自民党一党独掌政权旧有政治体制受到挑战。<sup>②</sup>

在蒋立峰和刘小林的书中均有“‘55 年体制’的形成与发展”一节，其形式及内容与上述两篇论文大致相同，以宏观把握为主，细致深入研究不够充分。特别是在政治体制与经济的关系上，研究的力度与深度均有进一步加强的必要。

其次，本选题对政治体制与经济发展相关关系的个案考察将有助于推动对政治经济学实质性内容的思考，因而具有一定的理论意义。恩格斯在《反杜林论》中指出：“政治经济学，作为一门研究人类各种社会进行生产和交换并相应地进行产品分配的条件和形式的科学——这样广义的政治经济学尚有待于创造。”<sup>③</sup>从这一点出发，目前在我国，有一部分经济学者提倡创建广义的政治经济学，但围绕该门学科能否脱离政治却争论不休<sup>④</sup>。因此，本课题对日本的具体分析研究将对其提供一个有益的例证。

① 肖悦：《日本“1955 年体制”浅析》，载《外国问题研究》1984 年第 2 期。

② 宋益民：《试论战后日本政治体制及其演变》，载《日本问题》1990 年第 2 期。

③ 《马克思恩格斯选集》第 3 卷，第 189 页，人民出版社，1972。

④ 参见中国社会科学院经济研究所编《政治经济学研究报告·1》，社会科学文献出版社，2000。

另外，本课题对战后日本政治体制的分析与研究可以为发展中国家正在进行的现代化提供某些经验教训，从而具有一定的现实意义。目前我国正在进行全方位的改革开放，政治体制改革已成为各界人士的共识。正如邓小平同志再三强调的那样，“现在经济体制改革每前进一步，都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进，就会阻碍生产力的发展，阻碍四个现代化的实现”<sup>①</sup>。如何进行政治体制改革，就需要“比较各国的经验，集思广益”。从这个意义上看，多元竞争同时保持政局稳定的政治体制对经济发展起到促进作用的日本经验在某种程度是值得我们借鉴的。

本课题研究的新意在于首次系统地、历史性地将“55年体制”的不同阶段与经济发展联系起来，同时又将其作为一个连续的整体加以分析，并提出下述新观点。即：正是五六十年代包括竞争性的政党政治乃至多元竞争政治在内的政治体制，从一个重要的侧面促进了日本经济的高速增长；70年代以后竞争性政党政治乃至多元政治的消失不仅导致利益政治的泛滥，国家失去新的发展目标，而且促使行政官僚、政治家、利益集团三角互利性同盟的出现。在浪费大量政府可支配性资源的同时，并葬送了可持续发展的战略产业等。从研究的理论与方法上看，本课题对日本政治体制的界定、判断和概念重组，在某种程度上有助于建立具有中国特色的日本政治研究体系。也正因如此，本课题在许多方面是极不成熟的尝试性探索，肯定存在不少的谬误，恳请诸位先辈与同仁给予批评指正。

---

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第3卷，第176页，人民出版社，1994。

# 第一章 55 年体制的基本形成

---



从 1945 年到 1955 年是 55 年体制的基本形成时期，所谓基本形成是指构成 55 年体制主要内容之一的政党政治框架在此时期初步稳定下来。战后初期，以美国军队为首的占领当局在日本进行的一系列非军事化、民主化改革措施促进了多元民主政治的出现，并推动了工人运动的迅速发展。在此基础上，社会党等革新政党的势力得到急剧增长并一度成为执政党，但冷战国际局势的出现导致美国对日政策发生急剧转变，从而使保守势力占据日本政坛的支配性地位，形成了以自民党一党执政为中心的两党竞争体制。

## 第一节 55 年体制形成的制度性背景

### 一 战后初期民主化、非军事化改革

毫不夸张地说，55 年体制形成的最大因素是战后民主化改革。1945 年 8 月 15 日，日本宣布接受敦促其无条件投降的《波茨坦公告》后，以美军为首的盟国军队进驻日本，并对日本进行改造。同年 9 月 22 日，美国公布《投降后初期美国对日方针》，宣称对日方针的最终目标是“保证日本不再成为对于美国或世界和平与安全的威胁”，“最终建立起一个尊重其他国家的权利，并

支持反映在联合国宪章的理想和原则之中的美国的目标的和平和负责的政府”。为实现上述目标，日本必须放弃海外殖民地，完全解除日本的武装并实行非军事化，彻底消除法西斯军国主义分子的权力和法西斯军国主义的影响，发展资产阶级民主自由，建立资产阶级议会民主的政治制度，允许建立和平经济。同时该文件规定，在对日本实行军事占领时期，“占领军由美国任命的最高统帅指挥”，如果盟国之间在对日政策上发生分歧时，“应依美国的政策为准”，“天皇和日本政府的权力须从属于最高统帅”，“最高统帅通过日本政府机构和各机关，包括天皇，行使其权力”，“目的是利用现存形式而不是支持它”。<sup>①</sup>

由于对日本的军事占领主要是美国军队，而且由美国远东部队司令麦克阿瑟出任盟军最高统帅，因而对日本实施的“非军事化”和“民主化”改革基本上是按照美国的方针政策进行的。这些被称做“战后改革”的政策大体可分为军事、政治、经济三个方面。

在军事方面，占领军总部在1945年下半年连续发布指令，命令日本军队立即缴械投降和迅速复员，废除“最高战争指导会议”、大本营、元帅府、军事参议院、参谋本部、军令部、教育总监、陆军省、海军省等军事机构；同时指示日本政府废除了日本兵役法、义勇兵役法、国防保安法、军机保护法、军用资源秘密保护法、要塞地带法、国家总动员法以及战时紧急措施法等一系列军事法令。长期向国民灌输法西斯军国主义思想，并强迫国民实行军事训练的退役、预备役军人组织“在乡军人会”也被解散；另外，占领军总部还下令禁止与军事有关的生产和科学研究，并拆除战争工业设备，“消除那些主要用来准备战争的指定的工业或生产部门”，让渡那些“不是和平经济或为供应占领军

<sup>①</sup> 何倩等：《战后日本政治》，第7页，航空工业出版社，1988。

所必需的产品的现有资本装置或设施”，作为对盟国有关国家的赔偿。

在政治方面，主要有以下几项内容。第一，逮捕和审判战犯。占领军当局迫于美国国内和国际社会舆论的压力，在 1945 年 9 月宣布逮捕战犯嫌疑东条英机等 39 人，此后又陆续发布逮捕令，共逮捕甲级战犯 100 多人，并于 1946 年 5 月由远东国际军事法庭开始进行审判。经过两年多时间的审理，1948 年 11 月对 25 名甲级战犯作出如下判决：东条英机等 7 人被判处绞刑，并很快加以执行；木户幸一等 16 人被判处终身监禁；东乡茂德和重光葵分别被判处 20 年和 7 年徒刑。

第二，解散法西斯军国主义团体，并剥夺军国主义分子的公职。1946 年 1 月，占领军当局发布“关于废除若干政党、协会、社团和其他组织”与“关于从公职人员中罢免和排除不受欢迎的人”的指令，解散了以“黑龙会”为首的 140 多个法西斯军国主义团体，并剥夺了战争罪犯、职业军人及特务机关成员、军国主义团体骨干成员、战时右翼政治团体主要成员、殖民地工商企业领导及殖民地官员等人的公职。后来被剥夺公职者的范围逐渐扩大到地方议会的议员及地方政府长官，大公司、大金融机构及传播媒介等领域的主要干部。到 1948 年时，被剥夺公职者共有 20 万人左右。<sup>①</sup> 被剥夺公职者不得任议会议员，不得在中央和地方政府部门任职，不得在政府的外围机构任职，并剥夺其领取养老金及其他津贴的资格，也不准他们的亲属担任公职和公司、团体的干部等。

第三，废除法西斯军国主义的治安法令，释放政治犯和思想犯。1945 年 10 月 4 日，占领军当局指令废除限制思想、宗教信仰、集会、言论等自由的法令和规定，以及因上述法令、规定而

<sup>①</sup> [日] 正村公宏：《战后史》上卷，第 60 页，筑摩书房，1985。

以人种、国籍、宗教信仰和政治思想为理由给予特定对象的不正当待遇或歧视的法令，并废除为执行上述法令、规定而设置的一切组织和机构，罢免内务大臣、警察局长、警察总监、地方警察首脑和全部特高警察及其他秘密警察机构的人员，立即释放根据上述法令而被拘留、监禁或以其他方式限制其自由的一切人员。根据这一指令，被罢免的内务、司法两省官员及警察人员共约 6000 人，获得自由的政治犯、思想犯约有 4000 人，其中包括德田球一、宫本显治等日本共产党领导人。

第四，废除法西斯军国主义的教育，开除军国主义分子的教育公职。1945 年 10 月，占领军当局又发出“关于日本的教育行政制度”的指令，禁止在一切教育内容中宣传法西斯军国主义思想，停止军事教育和训练，解除法西斯军国主义分子的教职员职务，禁止以人种、国籍、宗教信仰、政治思想或社会地位为理由歧视学生或教员，允许教职员和学生对教育内容进行批判性的评价，允许自由讨论有关政治、宗教、公民自由等问题，从一切教材中删除有关法西斯军国主义的内容。

第五，政教分离。1945 年 12 月，占领军当局颁布一项“废除政府对国家神社神道的保护、支持、延续、管理和传播”的指令，规定禁止日本政府给予神社神道任何经济上、政治上的支持，以及同神社神道发生任何官方关系，禁止神社神道或其他任何宗教宣传法西斯军国主义，废除神祇院，废除关于伊势神宫及其他神社的宗教仪式的官方指令，废除一切研究、传播神道、训练神官的公立教育机构，政府工作人员不得以官方身分参拜神社或参加有关神道的其他仪式等。

第六，言论与新闻自由。1945 年下半年，占领军总部连续发布了“关于言论与新闻自由”、“新闻法规”、“广播法规”、“关于控制广播通信”、“关于邮件检查”、“关于消除非民主的电影”、“废除日本政府对电影企业的统制”、“关于废除在纸张分配方面

对新闻和出版协会的统制”、“关于被禁图书及其他出版物”、“废除政府对新闻事业的统制”等一系列指令，废除了战前为巩固和加强法西斯军国主义统治而实施的一系列控制新闻、言论、出版、阅览的自由的法令。尽管占领军总部有权对新闻进行事前审查，同时也禁止批判占领军及其政策，但毕竟打开了言论自由的大门。

第七，开放工人运动，给予妇女政治权利。1945 年 10 月，麦克阿瑟在会见当时的日本首相币原喜重郎时，指令实施“保障人权的五大改革”，其中包括鼓励组织工会和赋予妇女选举权和被选举权<sup>①</sup>。为此，日本政府在同年 11 月提出赋予妇女参政权的《众议院议员选举修正法案》并通过国会审议。在同年 12 月提出《工会组织法案》亦通过国会审议，从 1946 年 3 月 1 日起开始实施。作为日本历史上第一部有关工会的法律，《工会组织法》肯定工会得以参加政治运动和社会运动，并保障包括国家公务员在内的全体工人组织权、集体谈判权和争议权等。

在经济方面，占领军当局主要采取了两项措施，即“农地改革”和“解除财阀”。在占领军当局提出农地改革之前，日本政府曾在 1945 年 11 月制定《农地调整法修正案》，规定不在村地主的全部土地、在村地主 5 公顷以上的土地应转让给租种该土地的佃农，水田价格为地租的 40 倍，旱田的价格为地租的 48 倍。占领军当局对此方案极为不满，将该问题提交远东委员会和对日理事会讨论后，占领军当局向日本政府提出被称做“第二次农地改革”的方案。其内容为政府强制性收买不在村地主的全部土地和在村地主一公顷以上的土地，优先转售给租种这些土地的佃农。在将近两年的时间里，大约 200 万公顷的土地从地主那里转到佃农手中。结果，出租土地的比例从改革前的 46% 下降到

<sup>①</sup> [日] 石川真澄：《战后政治史》，第 12 页，岩波书店，1995。

10%，自耕农的比例也从改革前的30%左右上升到70%。

在“解散财阀”方面，1946年8月，占领军当局指令日本政府成立控股公司清理委员会，通过解散控股公司、排除财阀家族对企业的控制、分散财阀企业股票、排除经济力量过度集中等措施，对以十大财阀为中心的巨大家族企业进行分割经营，并禁止原有的财阀家族成员担任该企业领导职务。为防止垄断资本的再次出现，占领军当局指示日本政府在1947年4月制定了《禁止垄断法》，确保公正、自由的经济竞争，以此达到民主经济的健全发展的目的；同年12月国会又通过了《过度经济力量集中排除法》，用以消除非财阀大企业的垄断现象。但是，无论是解散财阀措施，还是《过度经济力量集中排除法》，不仅都没有加以彻底实施，而且也均没有触及金融业。

## 二 新宪法的制定及制度性改革

上述民主化改革措施的实施，本质上是对1889年制定的《大日本帝国宪法》主要内容的否定，因此，修改旧宪法势在必行。从另外一个意义上讲，如果不制定宪法这样的根本大法，就不可能保障民主化改革措施的成功。正如麦克阿瑟本人所强调的那样，《日本国宪法》的制定“可以说是占领惟一的，而且是最重要的成果”<sup>①</sup>。实际上，早在1945年10月，即在战争结束后不久，麦克阿瑟会见东久迩稔彦皇族内阁的国务大臣近卫文麿时就指出，必须修改宪法，赋予妇女参政权，承认劳动者的权利，以便更新反动的议会。东久迩内阁辞职后，麦克阿瑟在会见新首相币原喜重郎时，再次提出修改旧宪法的要求。尽管币原首相对修改宪法持消极态度，但还是在内阁会议上决定成立以国务大臣松本蒸治为委员长的宪法调查委员会。该委员会从1945年10月

<sup>①</sup> [日] 岛津一夫译《麦克阿瑟回忆录》（下），第163页，朝日新闻社，1964。

27 日到 1946 年 2 月 2 日前后共召开过 22 次会议，讨论修改的内容。在此其间，松本委员长曾在众议院预算委员会上提出了修改宪法的四项原则，即第一，天皇总揽统治权的基本原则不变；第二，扩大议会的权限，削减天皇的大权；第三，国务大臣对议会负全面责任；第四，保护并扩大自由权利。

占领军当局两次要求日本政府修改宪法的消息传出后，社会舆论反应较为强烈，因而推动了民间改宪方案的出现。日本共产党在 1945 年 11 月发表了“新宪法要点”，主张主权在民，18 岁以上的国民均有选举权和被选举权，政府对选举产生的议会负责，保障国民政治的、经济的、社会的自由以及生活权、劳动权、教育权等。日本共产党进而在 1946 年 6 月发表《日本人民共和国宪法草案》，提出废除天皇制，建立人民共和国的主张；民间团体“宪法研究会”在 1945 年 12 月发表的“宪法草案要纲”主张保留天皇制，但统治权在国民，天皇仅是在国民的委托下担任国家的礼仪事务，内阁负责行政大权，首相由两院议长推荐产生，赋予普通国民广泛的权利和自由；“宪法研究会”成员高野岩三郎在 1945 年 12 月也提出了自己的“宪法修改草案要纲”，主张废除天皇制，建立总统制的共和国，总统负责行政事务，由国民直接选举产生；保守的日本自由党在 1946 年 1 月提出《宪法修改纲要》，其内容只是对明治宪法作了简单的修改，仍然主张天皇总揽统治权；日本社会党也在 1946 年 2 月发表了“新宪法要纲”，提出主权在包括天皇在内的国民共同体，统治权由议会和天皇分享，实施议会内阁制。

比起上述民间的宪法修正草案来，松本委员会制定的宪法修正草案要保守得多。例如天皇的统治地位无实质性变化，枢密院等天皇辅助机构仍然保留下来，国民的各种权利也附带许多条件，因而遭到占领军当局的拒绝。占领军当局认为该“修正草案”只不过是“对明治宪法在字句上作了最稳妥的修正”，日本国家的基

本性质毫无变化地保留下来了”，“修正案远比最保守的民间草案更保守”<sup>①</sup>。面对国际社会舆论的压力，急于在远东委员会成立之前制定一部保留“象征性天皇制”宪法的麦克阿瑟向占领军总部民政局提出“改宪三原则”，并让其起草宪法草案。改宪三原则为：第一，世袭的天皇为国家元首，但基于宪法的规定行使其权利和义务，对人民的基本意志负责；第二，放弃作为国家主权的战争权利，日本不仅要放弃以解决纠纷为手段的战争，也要放弃以自卫为手段的战争，将防卫和保护委托给现在左右世界的崇高理想。日本既不能建立陆海军，也没有交战权；第三，废除日本的封建制度，除皇族外，华族的权利只限一代，且不授予政治权力。

民政局根据麦克阿瑟的指示，着手起草新宪法，在一周的时间里完成起草工作并得到麦克阿瑟的批准。2月13日民政局官员在会见吉田茂外务大臣和松本国务大臣时，在说明麦克阿瑟不接受松本草案的同时，将占领军当局的宪法草案交给日方，并要求日本政府必须按照该草案修改宪法。最初日本政府表示难以接受，但迫于占领军当局的强大压力，只好同意在占领军当局草案的基础上重新制定新宪法草案。3月6日，日本政府发表的《宪法修正草案要纲》基本上保留了占领军当局草案的精神，如象征性天皇、主权在民、放弃战争及非武装、保障基本人权及自由、男女平等等。但也在某些方面做了修改，譬如取消了土地及一切天然资源归国家所有的规定，将一院制的国会改为两院制等。《草案要纲》发表以后，在听取社会各界意见的基础上，又在体例和表现方法上做了细微的变动，最后做成《宪法修正草案》，按照旧宪法规定的修正程序，经过枢密院的审议、批准后，送交

---

①〔日〕末川博编《资料·战后20年史·3·法律》，第65页，日本评论社，1966。

众议院、贵族院审议、通过，最后得到枢密院全体会议的批准。1946 年 11 月 3 日，新宪法以《日本国宪法》的名义公布，从 1947 年 5 月 3 日起正式实施。

根据新宪法精神，1947 年 3 月 31 日第 92 届帝国议会众议院解散以前，国会两院先后制定和通过了《参议院议员选举法》、《国会法》、《内阁法》、《地方自治法》、《法院法》、《检察厅法》、《教育基本法》、《学校教育法》、《财政法》、《劳资关系调整法》、《劳动基准法》、《皇室典范》、《皇室经济法》等法律。另外，在 1947 年 4 月大选后举行的特别国会上，两院又陆续制定和通过了《国家公务员法》、《警察法》、《户籍法》、《职业安定法》、《农业协同组合法》等法律。这些法律的制定不仅使新宪法精神得到落实，而且推动了新一轮的政治改革，其中主要有以下几个方面的改革。

第一，议会制度的改革。根据战前《大日本帝国宪法》的规定，帝国议会由贵族院和众议院组成，众议院是由选举产生的议员组成，但“贵族院依贵族院令，由皇族、华族以及敕任议员组成”，即贵族院议员为非公选议员，皇族及华族自不待言，那些敕任议员大多是思想保守者，因而贵族院成为维护天皇专制政权的重要支柱。根据《日本国宪法》第 42 条“国会由众议院及参议院两议院构成”以及第 43 条“两议院均由选举产生的代表全体国民的议员组成”的规定，取消了贵族院，建立议员由选举产生的参议院。另外根据《国会法》的规定，国会拥有自主组织权，其活动自主进行而不受其他限制，建立以常设委员会为中心审议法案的制度，并实施议事公开制等。

第二，行政机构的改革。新宪法实施以后，天皇的重要咨询机关、也是重要国务审议机关的枢密院被撤销，同时设置了宫内府和总理厅。1947 年 5 月，社会党片山内阁成立后不久，内阁会议决定撤销内务省，这是战后初期行政改革中比较重要的一

项。内务省最早设立于 1873 年，一直是天皇专制政权中极为重要的权力机关，总揽全国地方行政、议员选举、警察、监狱、宗教、社会、出版、通讯、国有财产等各种国内事务，是法西斯军国主义统治的得力工具。这个权力极大的行政机关战败后被解体是必然的，其职能分别由其他众多省厅承担。与此同时，随着经济体制改革以及经济的恢复与发展，行政机构的经济管理职能大大加强，经济企画厅、大藏省、通商产业省、农林省、运输省、建设省等经济省厅得以组建，其权限也得到扩张。

第三，国家公务员制度的改革。占领军当局对日本官吏制度的改革也比较重视，在民政局提出的《日本的政治改组》报告中，详细研究了日本的政府机构和官吏制度，主张必须对其进行根本的改革。1946 年 11 月，以胡佛为团长的美国人事行政顾问团到达日本，经过近半年时间的调查研究，在 1947 年 4 月提出一份调查报告，其中列举了日本官吏制度中存在职员过剩及缺乏纪律、缺乏作为公务员的精神准备等 15 项弊端，并提出了设置人事院和规定官职的标准、按资格任用官吏、实行公平待遇等建议。在此调查报告基础上形成的《国家公务员法》，将战前的官吏制度改称为公务员制度，完善了考试录用的现代文官制，形成一套比较完整的公务员管理制度，保证了行政工作的稳定性和连续性，在经济发展中发挥了重要的作用。

第四，教育制度的改革。1947 年 3 月国会通过的《教育基本法》规定，教育的目的在于“培养热爱真理与正义、尊重个人价值、注重勤劳与责任，充满自主精神和身心健康的国民”，并规定了尊重学术自由、教育机会均等、九年义务教育、男女同校、教员为全体国民服务、尊重教员地位、国立及公立学校不得进行宗教教育及宗教活动、教育行政独立等基本原则；同年颁布的《学校教育法》规定基本学制为小学六年、初中三年、高中三年、大学四年，废除战前的官定教科书制度，由学校自行选用经

过审定的教科书。1948 年实施的《教育委员会法》废除战前由官僚控制的中央集权式教育行政制度，将教育行政从政府行政机构中独立出来，由地方民选的教育委员会负责；除法律另有规定外，文部大臣不得对各级教育委员会的教育行政活动进行指挥和监督等。

第五，劳动体制的改革。针对《工会组织法》实施后工会组织迅速发展、劳资纠纷骤然增加的状况，1946 年 9 月国会通过《劳资关系调整法》。其主要内容为：劳资双方出现争议时，不能使用国家权力自上而下的实行镇压，而要实行由争议当事者双方自主解决的原则。劳动委员会作为国家机关对劳资争议双方从侧面帮助调整，调整的方法在法律上用斡旋、调停、仲裁等三种方式。<sup>①</sup> 1947 年 4 月颁布的《劳动基准法》规定了劳动条件的最低标准，同时规定 8 小时工作制、男女同工同酬、最低劳动年龄为 15 岁、限制女工和童工加班劳动、禁止强制劳动、排除中间剥削等。

### 三 新旧政治制度比较

从以上论述可以看出，一系列民主化改革措施为新宪法的制定以及相关的制度性改革创造了条件，而新宪法的制定以及相关的制度性改革促使日本形成了新的政治制度。与战前政治制度相比，新政治制度具有以下几个特征。

第一，主权在民与象征天皇制。战前《大日本帝国宪法》规定的每一项国民权利几乎都带有“在法律范围内”或“依法”的附加条件，另外还专条规定“在战时和国家事变的情况下”，一切有关国民权利的规定均不得妨碍天皇大权的施行。新《日本国宪法》首先规定基本人权是不得侵犯的永久性权利，而且规定了

<sup>①</sup> 田桓：《日本战后体制改革》，第 408 页，经济科学出版社，1990。

比旧宪法广泛得多的国民权利，取消了旧宪法中那些为限制和剥夺国民权利的附加条件，也取消了旧宪法中有关国民服兵役的义务。新宪法规定男女平等，保障国民有“从事健康而有文化的最低限度生活的权利”，规定“提高和增进社会福利、社会保险和公共卫生”是国家的义务，规定国民有平等的受教育权利和享受免费义务教育的权利，有劳动的权利和义务，并保障工人组织工会以及集体谈判的权利。

在天皇制方面，战前旧宪法规定“大日本帝国由万世一系之天皇统治之”，“天皇神圣不可侵犯”，“天皇为国之元首，总揽统治权”，“天皇以帝国议会之协赞，行使立法权”，“天皇裁可法律，并命其公布及执行”，“天皇决定行政各部之官制及文武官吏之俸给，并任免文武官吏”，“天皇统帅陆海军”，“天皇宣战、媾和及缔结各种条约”等等<sup>①</sup>。显而易见，天皇是集所有国家权力于一身的最高权力者。但战后新宪法规定，“天皇”是日本国的象征，是日本国民整体的象征，其地位以主权所在的全体日本国民的意志为依据；“天皇只能行使本宪法所规定的有关国事行为，并无关于国政的权能”，“天皇关于国事的一切行为，必须有内阁的建议和承认，由内阁负其责任”。另外，新宪法规定“皇位世袭”，但“根据国会决议的皇室典范的规定继承之”；“给予皇室以财产，或皇室承受或赐予财产”也均需根据国会的有关决议等。

第二，自由平等的原则。在旧宪法中，臣民只有“信教之自由”和“言论、著作、刊行、集会及结社之自由”以及“居住与迁徙之自由”，而且还是在“不妨碍安宁秩序及不违背臣民义务之范围内”及在“法律范围内”；新宪法规定国民拥有较多的自由，“思想及良心的自由，不受侵犯”；“保障任何人的信教自由”；“保障集会、结社、言论、出版及其他一切表现的自由。不

<sup>①</sup> 蒋立峰主编《日本政治概论》，第492页，东方出版社，1995。

得进行检查。通信秘密不受侵犯”；“在不违反公共福利的范围内，任何人都有居住、迁徙以及选择职业的自由。任何人移居国外或脱离国籍的自由不受侵犯”；“保障学术自由”等。旧宪法第 19 条仅规定了“日本臣民依照法律命令所定之资格，均得充任文武官吏及就任其他公务”；新宪法第 14 条规定，“全体国民在法律之下一律平等。不因人种、信仰、性别、社会身份以及门第而在政治、经济以及社会的关系中有所差别。不承认华族及其他贵族制度”。另外在国家及地方公务员和各级议会议员的选举、接受教育等方面以及在家庭和社会上的男女两性之间均贯彻了平等的原则。

第三，三权分立的原则。首先，国会为最高权力及立法机关。战后《日本国宪法》明确规定，“国会是国家权力的最高机关，是惟一的立法机关”。具体说来，国会拥有如下广泛权限，即立法权，包括修改宪法的倡议权和法律的制定权；政府监督权，包括内阁总理大臣的提名、众议院对内阁提出不信任案和两院议员就内阁的施政方针等对国务大臣提出质询等；财政监督权，包括审议批准政府预算，对政府财政支出国会进行事后审查与承认，内阁定期向国会报告政府财政状况等；外交监督权，内阁有权处理外交事务，但与其他国家缔结的条约须经国会审议通过后方能生效；司法监督权，国会可通过弹劾手续监督司法机关，对渎职的法官有权组织起诉委员会进行调查与起诉，并有权通过弹劾法院对其审查或罢免；国政调查权，有权传唤证人提供证言，总理大臣及政府各部门负责人必须对国会的质问作出回答等。这就根本改变了战前帝国议会从属于天皇甚至从属于天皇之下的行政机构的性质，也否定了在旧宪法下行政机构拥有的立法权，废除了凌驾于议会之上的枢密院，取消了国会通过的法律须经天皇批准的规定，尽管还需天皇的签署，但仅仅是名义上的。战后新宪法还取消了天皇及政府制定独立命令之权和天皇发布代

替法律的紧急敕令之权，以及天皇以命令规定行政组织、官吏制度、请愿制度、授予荣典、大赦特赦的权力。另外还取消了旧宪法中关于预算方案未通过国会审议时可执行上一年度预算和在紧急情况下天皇得以敕令作财政上的必要处置的规定。

其次，内阁掌握行政权。在旧宪法体制下，行政权属于天皇，各行政部门辅助天皇行使行政权，而且行政机构高于立法和司法机构，内阁总理大臣也是由天皇任命。战后新宪法及其他法律明确规定，“行政权属于内阁”，其首长内阁总理大臣在国会两院议员中提名，经国会议员选举产生。内阁对国会负责，其继续执政以众议院的信任为必要条件。内阁除执行一般行政事务外，还要处理下列事务，即“忠实执行法律，总理国务”；处理对外关系，缔结条约；按照有关法律规定，掌管官吏任免等事务；编制并向国会提出政府翌年度预算；制定与实施宪法和法律所需要的政令等行政法规；决定大赦、特赦、减刑及免刑等；解散众议院，宣布国会议员大选；召开国会或决定召开国会临时会议；提名最高法院院长，任命各级法官；向国会提交国家预算和会计检察院报告；向国会及国民报告国家财政收支状况等。

另外，司法权独立。战后新宪法及相关法律规定，“一切司法权属于最高法院及由法律规定设置的下级法院”，不得设置旧宪法规定的特别法院、行政法院，并规定行政机构不得进行旧宪法所容许的作为终审的判决。新宪法确认了司法行政的独立性，最高法院作为国家的最高司法机关，形式上与国会、内阁处于平行地位，分掌国家三权之一；规定最高法院拥有广泛的司法权力，它不仅是民事、刑事、行政诉讼等各类案件的终审法院，而且在解释和运用法律方面，具有掌握判例统一的职能。它“有权决定一切法律、命令、规则以及处分是否符合宪法”，这项违宪审查权也是旧宪法所没有的。

第四，放弃战争与文官统治原则。战前日本为对外侵略扩张，

将军队放在一种特殊的位置上，早在 1887 年军事改革时，就明文规定参谋本部是直属天皇、不受任何权力机构控制的独立军令机关，并拥有直接向陆军下达命令的权力。《明治宪法》进一步规定了军队统帅权的独立性，甚至在 1898 年规定内阁中的军部大臣必须由现役军人的大将或者中将担任，为军部以秉承天皇旨意的形式独断专行奠定了基础。在民族主义思潮的推动下，军部逐渐成为凌驾于其他权力机构之上的领导机构，最终将日本拖入全面对外战争的泥潭。战后宪法第 9 条规定，日本“永远放弃以国权发动的战争、武力威胁或武力行使作为解决国际争端的手段”，“不保持陆海空军及其他战争力量，不承认国家的交战权”。为防止在行使自卫权的名义下增加军人的发言权，新宪法第 66 条专门规定，“内阁总理大臣及其他国务大臣须是文职人员”。

第五，地方自治。虽然日本在 1889 年明治宪法实施时就开始采用地方自治制度，但中央集权的色彩较为浓厚，例如府县及市一级行政受内务省控制，町村一级行政受府县知事的监督。府县和市町村的议会议员由选举产生，町村长由町村议会选举产生，但须得到内务大臣的认可，市长由内务大臣从市议会的推荐者中任命，府县知事由中央政府任命。因此，战前的地方自治有名无实，形同虚设。战后新宪法及其他有关法律规定，“关于地方公共团体的组织及运营事项，根据地方自治的宗旨由法律规定之”，地方自治体作为独立的法人团体，根据所在地区居民的意愿实施地方的政治与行政，中央政府只是给予适当的指导。都道府县和市町村两级组织具有平等的法律地位，不存在上下级、监督与被监督的关系。另外还规定各级地方公共团体都必须设有议会，议员同地方公共团体首长一样，均由当地居民直接选举产生，并对选民负责。

综上所述，战后初期的一系列民主化、非军事化改革措施，特别是新宪法的制定以及相关的制度性改革使日本确立了现代资

本主义民主政治制度，这一政治制度与战前政治制度有着根本性的不同。这样一来，具有上述诸多特征的战后政治制度就为形成多元竞争性的新政治体制奠定了坚实的基础。

## 第二节 工人运动与革新政党

### 一 政党政治再现

日本的政党最早出现在 19 世纪 70 年代。因“征韩”主张未被采纳而退出明治政府的板垣退助等人在 1874 年组成爱国公党，并发起以开设国会为主要目标的自由民权运动。由于急剧的社会变革造成各个阶层的利益均受到不同程度的损害，致使目标迥异的不同阶层汇集到一起，声势浩大的运动迫使明治政府在 1881 年通过天皇诏书的形式宣告 1890 年颁布宪法、召开国会。在此背景下，出现了两个现代意义上的较大政党，即以板垣退助为首的自由党及以大隈重信为首的立宪改进党。

1890 年议会开设后，尽管政党的存在得不到承认，改进党与自由党分别以“议员集会所”和“弥生俱乐部”的名义展开活动，但两党仍然以议会为舞台同藩阀专制政府进行斗争，结果使一向反对政党政治的明治宪法制定者伊藤博文不得不在 1896 年的内阁改造中与自由党提携，并让自由党党首出任其内阁的内务大臣，进而在 1898 年由自由党与改进党合并组成的宪政党组成了日本历史上的第一届政党内阁，虽然此届仍处在藩阀控制之下的内阁仅存在了 5 个月，但由此可以看出政党政治的发展。藩阀专制政府也意识到政党的重要性，于是伊藤博文在 1900 年组建了立宪政友会。

随着第一次世界大战中日本资本主义的迅速发展以及资产阶级力量的壮大，其政党政治也获得长足进展，1919 年出现了真

正意义上的政党内阁——原敬内阁。原敬首相依靠立宪政友议会多数党的地位，不仅成功地保持了各种政治势力的平衡，将殖民地总督武官制改为文武官并用制，而且通过降低选举权财产资格以及改革选区制度扩大选民人数，大大增加了执政党在议会中的席位。更为重要的是，原敬内阁开创的政党政治终于打破了藩阀专权的局面，正式形成了选举之政府（众议院与政党内阁）与非选举之政府（元老、枢密院、军部）相互对峙的“双重政治结构”。<sup>①</sup>正是在此基础上，1924 年以“第二次护宪运动”为背景成立的护宪三派（政友会、宪政会、革新俱乐部三党）内阁不仅通过了成年男子均有选举权的法案——《普通选举法》，而且也使众议院第一大党首脑组阁的政党政治形成惯例，直到 1932 年法西斯势力完全控制国家政权为止。

确切地说，战前日本的政党政治是非常脆弱的，因为它既无制度上的基础，也无体制上的保障，只是在明治维新功臣构成的元老政治逐渐衰弱，军部势力尚未形成气候时的短暂现象。根据明治宪法的规定，天皇是集行政、立法、司法、军事统帅权为一身的最高统治者，但作为现世神，天皇必须放弃自己的政治观点，保持政治中立，致使国家权力掌握在一批政治寡头手里。内阁总理大臣就是以元老提名、天皇任命的形式产生的，即使议会拥有的政府预算审议权也带有许多限制条款，因而政党活动的舞台十分有限。

另一方面，明治宪法规定军队统帅权独立以及内阁中军部大臣必须由现役军人担任的政令规定，为军部以秉承天皇旨意的形式独断专行奠定了基础。特别是进入 20 世纪 30 年代以后，随着对外战争的扩大，军部势力急剧膨胀，日本进入法西斯军人统治

<sup>①</sup> 周颂伦：《近代日本社会转型期研究》，第 109 页，东北师范大学出版社，1998。

时代，政党政治趋于终结。1940 年日本法西斯军国主义政权为发动太平洋战争而组织战时体制，议会中的民政党、政友会、社会大众党等均被陆续解散，大多数议员参加到支持战争的御用政治团体“大政翼赞会”中。至此，日本法西斯军国主义体制完全确立，明治维新以来的政党政治宣告彻底失败。“大政翼赞会”1942 年变成“翼赞政治会”，在众议院 466 名全体议员中有 458 名为“翼赞政治会”成员。1945 年 3 月，“翼赞政治会”的大部分成员组建“大日本政治会”，在众议院中拥有 349 名议员，占据支配性地位。另外一个御用政治团体“护国同志会”拥有 30 名议员以及“翼壮议员同志会”拥有 22 名议员，无所属议员 27 名，欠员 38 名。<sup>①</sup>

战争结束后，随着以美军为首的占领军的进驻以及民主化改革的开始，上述御用政治团体相继解散。战前和战时的一些政治家为在新的议会政治中掌握主导权，纷纷着手重建或组建政党，各种政治势力不断分化组合。在 1945 年 11 月和 12 月，相继建立和重建了日本社会党、日本自由党、日本进步党、日本协同党和日本共产党。

从结党的时间顺序上看，社会党成立最早。1945 年 11 月 2 日，战前几个政见不同的社会民主主义政党在建立“大社会主义政党”的口号下，仓促联合起来成立了社会党。其中包括右翼系统的社会民主党（西尾末广、片山哲等）、中间系统的日本劳农党（浅沼稻次郎、河野实等）和左翼系统的日本无产党（加藤勘十、铃木茂三郎等）。当时建党纲领只有笼统的三句话，概括起来就是政治上确立民主主义体制、经济上实行社会主义、对外奉行和平政策。该纲领不仅没有充分阐述党的指导思想，而且也未解决各派之间的矛盾，更因建党初期右派掌握了党的领导权，在

①〔日〕北冈伸一：《自民党——执政党的 38 年》，第 30 页，读卖新闻社，1995。

斗争策略上常常偏向保守系政党，反对同属革新阵营的日本共产党，这就为后来的数度分裂埋下了伏笔。社会党成立时拥有议员 15 名，委员长空缺，片山哲任书记长。由于社会党提倡社会主义，因而被看做是革新政党。

自由党成立于 1945 年 11 月 9 日，其核心人物鸠山一郎战前就是大政党“政友会”的重要成员，曾在战时任内阁书记长官、文部大臣等，但在议会中属非主流派，曾受到军国主义势力的压制。在自由党成立大会上，鸠山一郎当选为党的总裁，当时拥有 43 名议员。自由党主张“维护君民一体的国家”，“确立负责任的立宪政治”，“自主履行《波茨坦公告》，根除军国主义因素”；同时表示坚决“与无产阶级独裁政治作斗争”，坚持“维护私有财产，自由主义经济”等，是典型的资产阶级保守政党。

进步党是以战时御用政治团体“大日本政治会”的成员为中心在 1945 年 11 月 16 日组成的，因而在结党时成员较多，共拥有 273 名议员。但由于内部派系林立，在成立时未能选出党的总裁，直到一个月后才决定由 84 岁的町田忠治来担任。虽然该党名为进步党，但因其成员大多是战时的御用议员，不仅对侵略战争毫无反省之意，而且强调“维护国体”以及“统制经济”，并攻击共产主义，是保守政党中的右翼。然而在 1947 年 3 月该党改组为民主党时，在党内年轻议员的推动下，该党纲领带有“拥护新宪法、推动民主改革、提倡劳资合作、尊重劳工作用”等革新色彩。

协同党成立于 1945 年 11 月 18 日，委员长是山本实彦，当时拥有 23 名议员。虽然该党主张“维护皇统”，但同时提倡“确立民主政治体制”，标榜合作主义，主张劳资合作，是保守政党中的左翼。

尽管日本共产党成立于 1922 年 7 月，但在战前一直被作为非法政党，受到法西斯军国主义政权的镇压。占领军进驻日本并

实施民主化改革措施后，该党领导人得以出狱，立即以合法身份积极着手党的重建工作。1945年12月1日，日本共产党召开了相隔19年之久的第四次代表大会，选出新一任中央委员会，并选举德田球一为书记长。重建后的日本共产党号召国民“打倒天皇制，建立人民共和政府”，“废除钦定宪法和旧议会”，实现民主主义革命。在1946年2月召开的日本共产党第五次代表大会上，该党领导人野坂参三在大会上做的报告中断言，“现在在我国，不论是新民主主义革命，还是随后社会主义革命的实现，都可能在占领下和平地通过议会进行”，充分肯定了议会斗争的重要性。从主张上看，日本共产党更属于革新政党。

从表面上看，战后出现的政党政治似乎是战前政党政治的简单复活。因为在这5个政党中，除共产党是战前组织的直接延续外，其他4个政党也都是在战前旧党派势力的基础上，通过不同程度的分化组合而形成的，具有组织上的连续性之特点。一方面是组织成员上的连续性，例如进步党、自由党和协同党基本上是以战前的民政党和政友会的党员为基础建立起来的。尽管在后来的“剥夺公职令”中大多被清洗，但恢复公职后许多重要人物重新在党内或政界起到重要作用<sup>①</sup>；另一方面也有组织体系上的连续性，例如自由党在组建时就是按照战前政友会的会则来制定该党规则，其内部组织模式（总务会、干事长、政务调查会等）也大体上来自战前，即使在“政府与执政党首脑会议”等重要政治活动上也是延续了战前的惯例<sup>②</sup>。

尽管如此，由于战后初期的民主化改革，立足于民主制度以及民主政治基础上的政党政治，与战前相比发生了本质性的变

①〔日〕升味准之辅：《现代日本的政治体制》，第71页，岩波书店，1969。

②〔日〕村川一郎：《日本“政府”研究——现代政治中的政党地位》，第58页，晓星，1994。

化。从体制上看，国家主权从天皇手中转移到国民手中，元老、枢密院、军部等权力极大的议会外政治势力消失，国民的代议机构——国会成为国家权力的中心，而国会所有活动是以政党为中心展开的，而且政党活动的舞台从众议院扩大到参议院，排除了被藩阀势力及贵族保守势力占据的贵族院对政党政治的限制；从功能上看，战前的两个较大政党主要代表工商业资产阶级利益，无论在组织形态上，还是在政治主张上均是与藩阀、官僚、军部等统治势力具有密切关系的保守政党，无法真正承担聚合、表达社会各个阶层利益的中介功能。战后民主制度的形成，为建立多元利益以及多元政治之上的政党政治奠定了基础，保守政党与革新政党之间的竞争、对立乃至合作有利于聚合、表达继而实现社会各个阶层的利益要求；从社会基础上看，战前政党在政治资金上依靠财阀、在选举中依靠以内务省为主的官僚机构维持选举地盘以及地方名流的集票能力，缺乏这些条件的无产阶级政党受到极大的限制。战后各项民主化改革措施，使政党政治扎根于广泛的政治动员与政治参与中，从而为真正意义上的政党政治创造了合适的土壤与条件。

## 二 工人运动的发展

各党成立以后，积极准备参加大选（众议院议员选举）。尽管帝国议会在 1945 年 12 月 18 日通过了以降低选民年龄资格、赋予妇女选举权及被选举权为主要内容的《众议院议员选举修正案》后被解散，但直到 1946 年 4 月才举行战后首次大选。原因是占领军当局为清除政界的军国主义分子，下达了剥夺公职令，大批在战时不同程度地参加过军国主义活动的政治家成为被剥夺公职的对象。在已经成立的政党中，进步党受冲击最大，274 名议员中能参加大选的只有 14 名。在自由党拥有的 43 名议员中，也只剩下 13 名能够参加大选，协同党只剩下两名。即使在社会

党议员中，也有 11 名被剥夺公职。<sup>①</sup> 因此，在战后首次大选中当选的 466 名众议院议员中，有 381 人为新选议员，占全体议员的 82%，其中女议员有 39 名。各党拥有的席位是：自由党 140 席，进步党 94 席，社会党 92 席，协同党 14 席，第一次进入议会的日本共产党 5 席，其他为小党派和无党派议员。<sup>②</sup>

大选后没有加入党派的币原喜重郎首相借口政局不稳会引起社会混乱，并声称“只要前景还看不到自由、进步、社会三党的联立等能够产生政府的安定势力和宪法的修改能够顺利进行时，就不能不负责任地交出政权”<sup>③</sup>，准备继续执政。但其他党派坚持组成政党内阁，结果临时取代被解除公职的鸠山一郎任自由党总裁的吉田茂，联合进步党在 1946 年 5 月 22 日组成战后第一届政党内阁。

尽管在第一届吉田茂内阁时期完成了宪法制定、第二次农地改革法制定、在众议院议员选举中将大选区制改为中选区制等立法工作，并采取了首先发展煤炭、钢铁产业的倾斜生产方式，但难以应付日趋高涨的工人运动，因而在占领军总司令麦克阿瑟的劝告下，于 1947 年 3 月 31 日决定解散最后一届帝国议会进行大选，同时举行日本历史上的第一次参议院议员选举。结果在 4 月 20 日举行的参议院议员选举中，社会党获 47 席，自由党 39 席，由进步党演变而成的民主党 29 席，由协同党与国民党组成的国民协同党 10 席，日本共产党 4 席，其他小党派或无党派议员 108 人；在 4 月 25 日举行的大选中，社会党获 134 席，自由党 131 席，民主党 124 席，国民协同党 31 席，共产党 4 席，其他小党派

---

① 前掲北冈书，第 34 页。

② 王振锁：《日本战后五十年》，第 38 页，世界知识出版社，1996。

③ 〔日〕升味准之辅：《日本政治史》第四卷，第 903 页，中文版，商务印书馆，1997。

或无党派 33 席。社会党获得出乎意料的胜利，在众参两院均成为第一大党，因而在 6 月组成了以社会党为首的联合政权。

社会党在战后初期发展顺利，在多党林立的情况下掌握着组阁的关键性议席，战后第一次大选后进步党曾联系社会党组阁，鸠山一郎领导下的自由党也希望同社会党组成联合政权，即使吉田茂成为自由党总裁后，这位自由主义经济的虔诚信徒面对愈演愈烈的工人运动，也不得不邀请社会党人入阁，只是在社会党左派的激烈反对下，这一设想没有能够实现<sup>①</sup>。

社会党之所以如此受到保守系政党的青睐是以工人运动为中心的群众斗争迅速发展的结果。一方面，由于战争的破坏，1945 年的日本经济处在崩溃边缘。据经济安定总部编写的《太平洋战争损失报告书》的调查资料，按战争结束当年的价格计算，日本资产损失总额达 1057 亿日元，包括军人平民在内的战争伤亡人员高达 875 万，全国大多数城市变成一片废墟，接近半数的工业生产设备被破坏。1945 年 8 月时，工矿业生产指数剧减为战前（1935 年至 1937 年平均水平为 100）的 8.7%；1945 年的农业生产指数与战前（1933 年至 1935 年平均为 100）相比，下降到 58%。<sup>②</sup> 另一方面，随着战争的结束，大约有 600 万的军人及其家属或其他居住在海外的日本人返回国内，不仅增加了对粮食的需求，而且包括海外归来者在内的求职人数上升到 1300 多万。

对外贸易断绝，生产陷于停顿，失业人员激增，物价急剧上升，人民群众完全处在饥饿状态，因而对保守政权的不满情绪日益增长。以工人阶级为中心的广大普通国民不仅要求解决粮食问

① [日] 户川猪佐武：《政权角逐》，第 45 页，中文版，东北师范大学出版社，1987。

② 侯振彤：《日本天皇制军人法西斯政治》，载吴廷璆编《日本近代化研究》，第 312 页，商务印书馆，1997。

题，而且也提出了自己的政治要求。例如在 1946 年 5 月 1 日，东京有 50 万市民参加集会活动，大会通过了“反对反动保守政权，立即建立以社会党为首的民主人民政府”的政治决议。在 5 月 19 日举行的 25 万市民参加的粮食大游行中，示威群众包围了首相官邸，提出了“打倒反动内阁”、“建立民主人民政府”和“立即解决粮食问题”的强烈要求。

另一方面，占领军当局推行的“非军事化”、“民主化”改革措施有力地推动了工会组织的迅速发展。根据厚生省的调查，到 1945 年 12 月底，全日本共有 509 个工会组织，约有 38 万会员。到 1946 年 12 月底，工会组织增加到 17266 个，共拥有会员 493 万，组织率达到 39.5%。<sup>①</sup>在此基础上，成立了两大全国性工会组织，即社会党影响下的日本工会总同盟（简称“总同盟”，拥有 86 万会员）以及日本共产党影响下的日本行业工会会议（简称“产别会议”，拥有 163 万会员）。组织起来的工人，为保障就业、提高工资、改善劳动条件等不断地展开斗争。

战后最早的工人斗争是 1945 年 10 月 18 日煤矿工人罢工，随后罢工浪潮不可阻挡地发展起来。仅 1945 年 12 月以罢工为主要手段的工人斗争就有 141 次，参加的人数接近 11 万人。这些斗争主要是要求提高工资和反对解雇工人等经济斗争，也有像《读卖新闻》社的工人那样争取生产管理权的政治斗争。<sup>②</sup>

为对付日益壮大的工会组织以及迅速发展的工人运动，第一届吉田内阁成立后不久就发表了“关于保持社会秩序稳定”的声明，指责工人运动“危害社会秩序”，并派警察镇压“管理生产”的工人，利用“企业整顿”的名义解雇大批劳动者。因此，从 1946 年 8 月开始，要求提高工资、反对解雇的工人运动迅速发

① 〔日〕正村公宏：《战后史》上卷，第 139 页。

② 前掲户川猪佐武书，第 30 页。

展起来。到 10 月份，民间企业工人的要求得到实现，但政府部门职员与工人的工资却没有变化，结果只有民间企业工人工资的一半。为争取同样的待遇，同年 11 月由这些部门的五大工会组织联合组成全国性的中央与地方政府工会联合斗争委员会，提出了确定最低工资制、取消劳动所得税以及缔结集体劳动合同等要求。12 月 17 日联合斗争委员会在东京召开 50 万人参加的群众大会，提出打倒拒绝工人要求的“吉田亡国政府”、“建立新民主政府”的口号。1947 年 1 月参加斗争的工会急剧增加到 30 多个，拥有工会会员达 650 万。由于吉田政府没有满足工会提出的要求，联合斗争委员会决定在 2 月 1 日举行全国大罢工。

对于联合斗争委员会的决定，社会党并非十分支持，尽管该党左派积极参加并领导了工人群众的斗争，但在右派的控制下，社会党主要倾向于有条件地与执政党合作。所以当日本共产党呼吁各界工会联合斗争时，社会党反应冷淡，不料此举却为社会党带来了意想不到的好处。因为日本共产党计划实施的 1947 年“二一”大罢工由于占领军当局的干预未能实现，工人群众对其感到失望，纷纷转而支持社会党，使社会党在 1947 年 4 月举行的大选和参议院议员选举中均成为两院的第一大党。

### 三 社会党执政及其意义

尽管社会党赢得了 1947 年众参两院选举的胜利，但其在两院的议席拥有率却不高，分别只有 30.9% 和 18.8%，必须联合其他党派才能组织政府。掌握社会党领导权的右派希望建立排除共产党的联合政权，但大部分左派主张建立排除自由党的联合政权。在社会党主持的社会、民主、自由、国民协同四党代表会议上，西尾末广代表社会党提出的、符合占领军总部指令的政策方案得到其他各党的认可。虽然左派社会党人铃木茂三郎和加藤勘十为促成联合政权的形成，发表了与日本共产党划清界线的声

明，但吉田茂领导的自由党仍然拒绝与左派社会党合作。结果，在吉田茂内阁总辞职后，组成了社会、民主、国民协同三党联合政权，由社会党委员长片山哲担任内阁总理大臣，民主党总裁芦田均担任外务大臣，国民协同党书记长三木武夫担任邮递大臣。社会党为联合两个保守政党，不仅在政策协议中删去了社会党一贯主张的“重要产业国有化”条款，而且向民主党作出三项保证，即坚持反对极左和极右的立场、不泄露国家机密、不采取一切有引起社会不安危险的行动等。实际上，在这三项保证的背后，隐藏着以民主党为首的保守政党要求社会党不要参与指导性大罢工和激进大众运动的政治意图。<sup>①</sup>

在具体政策方面，片山内阁继续执行集中资源发展基础产业的“倾斜生产方式”，通过实施国家垄断资本主义措施来恢复生产，同时为解决政府财政问题，采取了提高间接税和降低工资的做法。结果使失业率和通货膨胀率进一步上升，人民生活更加困难。因而从1947年夏天起，民间企业的工人也开始要求提高工资，中央与地方政府公务员、国营企业工人的斗争再次掀起高潮。人民群众对片山政权的不满促使社会党左派采取行动，在1948年2月，同其他反对党一道否决了内阁提出的追加政府预算案，片山首相被迫辞职。以社会党为首的政权仅维持了8个月左右。

继任的芦田均内阁仍然维持民主、社会、国民协同三党联合的框架，但该届内阁比片山内阁更为短命，起因也是由于社会党的行为。一方面，由于芦田内阁仍然继续实施刺激通货膨胀的“倾斜生产方式”，并减少了对中小企业的贷款和原材料供应，同时又提高了间接税、铁路运费和邮政费。虽然此时的生产资料生

①〔日〕饭冢繁太郎：《片山内阁的失败与保守体制》，载白鸟令编《保守体制》（上），第9页，东洋经济新报社，1977。

产已经超过了消费资料的生产，但政府实施的标准工资依然没有反映通货膨胀的实际发展状况，因而受到以国营企业工人为中心的工会组织的强烈反对，罢工斗争时有发生，而且大有愈演愈烈的趋势。面对这种状况，麦克阿瑟指令芦田政府修改刚刚实行的《国家公务员法》，意在剥夺国家公务员的集体谈判权和罢工权。为尽快落实这一指令，在左派社会党人加藤勘十劳动大臣参与下，政府在修改《国家公务员法》之前，于 1948 年 7 月临时颁布了具有同等法律效力的、禁止国家与地方公共团体成员行使集体谈判权、不得参加罢工及怠工的“201 号政令”。结果此举引起广大工人群众的强烈不满，行业工会干事会发表了反对“201 号政令”的声明。

另外，社会党书记长西尾末广入阁担任副首相不久，就因大选时暗中接受建筑业界 50 万日元政治捐款而被在野党追究不舍，虽然在野党提出的不信任案以微弱多数被否决，但西尾还是辞去了在政府和党内的职务。因违反政令罪和伪证罪受到检察院起诉的西尾，更因昭和电气工业公司通过向政府官员行贿而从复兴金融金库得到巨额非法贷款的“昭和电工案件”的牵连，遭到逮捕。这不仅直接导致了芦田内阁的倒台，而且进一步损害了社会党的形象，大批原有的支持者脱离了社会党。在 1949 年 1 月举行的大选中，社会党的得票率从上一届大选的 26.2% 猛跌到 13.5%，议席数也从 147 席锐减到 48 席（日本共产党的议席却从 4 席增加到 35 席），该党的主要领导人片山哲、西尾末广、加藤勘十、野沟胜等均落选。80 年代担任社会党委员长的石桥政嗣认为，“占领时期同保守党组阁是犯了决定性错误”<sup>①</sup>。

尽管在片山内阁时期颁布了战后日本历史上的第一个《经济白皮书》，并制定了《国家公务员法》、《经济力量过度集中排除

<sup>①</sup> [日]《读卖新闻》1985 年 7 月 17 日。

法》、《警察法》等重要法律，在引导日本经济走向稳定方面也取得一定的实效，但由于下面三个方面的原因，使该届内阁的执政时间必然是短暂的。首先，在当时的历史条件下，社会党政权既不能完成恢复经济的重任，也不能实现自己所代表的社会利益要求。当时的日本，正如片山内阁上台伊始发表的《经济紧急对策》所言，“国家财政不断出现赤字，一些重要企业也为赤字所苦恼，国民的家计生活入不敷出，这使国家经济限制了生产的扩大，导致了通货膨胀的恶性循环”。片山内阁的“复兴经济”政策主要由两方面组成，即为解决工资和物价交替上升的通货膨胀而实施新物价体系以及加强“倾斜生产方式”。在物价体系方面，将基础物资价格稳定在 1934~1936 年平均水平的 60 倍上，如超过这一限度的物资由国家给予财政补贴，按照基准年度将月平均标准工资规定为 1800 日元；在“倾斜生产方式”方面采取的措施有，严格控制重要物资、加强复兴金融金库对指定产业部门的融资、实施煤矿国家管理等。

从理论上讲，“倾斜生产方式”是将国家有限的经济资源投入到重点基础产业，以增强这些生产资料部门的供应能力来带动国民经济的恢复与发展。在当时的历史条件下，这一体现“生产资料生产优先增长”规律的政策确实抓住了阻碍日本经济恢复的要害，但由于这些基础生产资料部门从投资到提高生产力需要较长时间，因而为它们提供的大量资金在其效果尚未显示出来之前就迅速转化为消费需求，势必带来需求拉动性通货膨胀，结果使片山内阁的经济复兴政策本身就包含着不可克服的矛盾。一方面是为制止通货膨胀而压低工资和物价，另一方面又为刺激生产而提供巨额贷款与价格补助金，其结果只能导致通货膨胀的进一步加剧。从 1947 年 1 月到 1949 年 1 月，纸币发行量增加了 2.4 倍，物价上涨了 8.2 倍，东京地区的零售物价指数 1947 年比上一年增加

了 2.69 倍，1948 年又比 1947 年增加了 2.93 倍<sup>①</sup>。在这种情况下，广大工人群众被迫进行各种形式的斗争，要求增加工资。很快标准工资体系在产业部门被打破，未能提高工资的政府公务员加强了对政府的攻势，从城市到农村到处都掀起了反对重税的斗争，在校学生也进行了战后第一次全国性的反对提高学费的斗争。实际上，片山内阁在 1947 年底已经处在崩溃的边缘。

其次，执政各党之间以及各党内部矛盾使联合政权的基础非常不稳。不仅社会党内部围绕联合政权存在矛盾，民主党也是经过一番内部斗争后才决定与社会党合作的，这种状况决定了其联合是脆弱的，容易在重要问题上产生冲突。“煤矿国家管理”是社会党右派自诩为“社会主义”措施的一大金字招牌，但在民主党的步步紧逼下，社会党不仅同意在法案中增加“企业主可对商工大臣提出异议”的内容，而且声明这一法案只是作为临时措施制定的。即使如此，在国会审议该法案时，由于自由党与民主党内一部分议员的反对，引起一场混乱。在表决该法案时，民主党内的币原派投了反对票，结果近 40 名民主党议员为此退党，使联合政权受到严重打击。即使在社会党内部也存在着较大的分歧，由于同属社会党的内阁官房长官西尾末广与农林大臣平野力三私人之间的矛盾，片山首相罢免了后者的职务，致使包括平野在内的 16 人退出社会党；更因担任众议院预算委员会委员长的铃木茂三郎等其他社会党左派议员的强烈反对，旨在提高铁路运费和邮政收费、增加政府官员生活补贴的 1947 年度第三次补充预算在 1948 年 2 月初遭到委员会的否决，给予片山内阁致命打击，4 天后内阁被迫辞职。

另外，美国对日政策的转变。客观地讲，战后初期美国在日本致力于民主化建设，对于工会组织及工人运动也给予更多的鼓

<sup>①</sup>〔日〕日本银行：《明治以来日本主要经济统计》。

励。1946年12月占领军总部公布了推动工会自由发展的16项原则，尽管禁止“给占领目的以至占领的需要带来直接损害”的罢工。鉴于币原内阁与吉田内阁在民主化改革问题上的迟缓，1947年5月麦克阿瑟发表了赞扬选举片山哲为首相的声明，这是美国占领日本以来占领军总部公开表示信任的第一个首相。但是，1948年1月，美国陆军部长罗亚尔在一次演说中宣称美国的对日政策正在修改，“力求在日本确立稳定而强有力的自主的民主，使日本自立”，“在阻止将来有可能在远东发生的极权主义战争方面发挥作用”。罗亚尔还指出，在拆除重工业和化学工业进行赔偿，解散财阀，排除经济力集中方面，搞过了头就只能推迟日本的经济自立，“对于日本的领导人”搞过了头也不行。<sup>①</sup>罗亚尔的这个演讲被看作是美国对日政策的转变，从此以后，不仅在经济领域的改革停止下来，以社会主义为纲领的政党的执政之路在很大程度上也被堵塞了。

尽管如此，作为构成“55年体制”一极的革新政党，社会党短暂执政的历史意义仍是不能低估的。第一，它反映了在民主化改革基础上的阶级力量对比的巨大变化。战前以工人和农民为中心的劳动者的政治参与受到压制，代表他们利益要求的政党也是软弱的，甚至是非法的。战后初期的民主化改革，广大工人阶级走上政治舞台，有力地支持了革新政党的政治活动。因此，包括保障工人政治活动在内的民众参与国家事务的扩大，构成了竞争性政党政治的社会基础。

第二，社会党的执政经验丰富了其管理国家所需必要知识，使其即使处在在野的立场上，也能对政府与执政党进行有效监督。作为具有执政经验的影子内阁，至少在此后的20年时间里，经常提出有针对性的方针政策，迫使执政党与政府加以采纳。实

<sup>①</sup> 何倩等：《战后日本政治》，第111页。

际上，长期执政的自民党制定、执行的社会经济政策在不少部分来自社会党，尤其在社会保障、社会福利、公害问题等方面。

第三，社会党的执政历史在此后的年代里，不仅对社会党本身具有鞭策意义，对长期执政的自民党也具有警戒意义。至少在 70 年代以前，社会党为获取政权而积极努力，自民党为维持政权而不遗余力，紧张气氛下形成的竞争性政党政治较好地保障了较为合理的社会经济政策的形成与实施。

### 第三节 保守支配体制的确立

#### 一 冷战与“逆流”

实际上，在 40 年代后半期，日本各政党之间意识形态的对立并不突出，除日本共产党外，各党均有联合执政的可能性。战后首次大选后进步党曾计划联合社会党组阁，鸠山一郎的自由党也希望同社会党组成联合政权，即使吉田茂成为自由党总裁后，亦向社会党发出携手执政的邀请<sup>①</sup>。反过来也是一样，社会党成为议会中的第一大党后，为联合两个保守政党共同执政，不惜在政策上做出大幅度的让步，正如前面所看到的那样。但是，世界冷战格局形成以后，特别是旧金山媾和以后，出现上述现象的可能性完全丧失。从某种意义上讲，冷战乃至热战（朝鲜战争）的爆发为保守政党长期执政奠定了基础，而旧金山媾和使得保守政党与社会党难以再次合作。也就是说，前者导致的“逆流”使逐渐形成的政治体制有利于保守政党的支配地位，而后者引发的“防卫问题”则成为保守政党与革新政党之间难以逾越的对立轴。

随着 40 年代下半期美苏对立的冷战格局逐渐形成，特别是

<sup>①</sup> 〔日〕户川猪佐武：《政权角逐》，第 45 页，1987。

中华人民共和国的成立以及朝鲜战争的爆发，美国对日政策发生了巨大的变化。从最初希望通过“民主化”及“非军事化”的改革将日本变成亚洲的农业国，转变为通过扶植日本恢复与发展经济，将其变成西方自由主义阵营在亚洲的军需工厂和反共防护堤。因此，美国在日本推行的一系列民主化、非军事化改革政策大多停顿下来，同时也要求日本政府对过去实施的改革政策重新探讨，并加以必要的修正。早在1948年3月，占领军总部经济科学局长马贵特针对全国邮政工人罢工发布了“禁止公务员罢工”的备忘录；同年7月，麦克阿瑟指示芦田内阁以及其后的吉田内阁修改国家公务员法，禁止国家公务员参加罢工；1950年6月初，麦克阿瑟指示吉田内阁清除共产党人的公职；朝鲜战争爆发后，麦克阿瑟指示吉田内阁建立警察预备队和扩大海上保安厅编制；同年10月，在占领军总部的指示下，吉田内阁开始解除剥夺公职的处分，甲级战犯重光葵等人被假释出狱；1951年5月，接替麦克阿瑟任占领军最高统帅的美国第八军军长李奇微发表声明，进一步要求吉田茂内阁“重新审查为实施占领军总司令部的指令而发布的各项政令”，“进行必要的修改”，并宣布今后将进一步“放宽占领军的统制”。

当时的政局对保守政党十分有利。1948年3月，退出民主党的币原喜重郎、田中角荣等人与自由党合并，组成坚持“自由经济”的民主自由党（简称“民自党”，1950年3月重新改组为自由党），总裁仍为吉田茂，拥有152名众议院议员，超过社会党成为议会中的第一大党。芦田内阁倒台后，众议院指名选举首相时，经过两轮投票才决定由吉田茂组阁。由于民自党单独组织政权，为少数党内阁，因而其政权十分不稳，吉田急于解散众议院举行大选。尽管占领军总部民政局强调只有在宪法第69条规定的“内阁在众议院通过不信任决议案或否决信任案时”，才能解除众议院举行大选，但由于美国对日政策开始发生较大的变

化，为支持保守政权的稳定，在麦克阿瑟的调停下，各党派协商共同提出对内阁不信任案，在第二届吉田内阁成立 3 个多月、国会通过剥夺公务员的集体谈判权和罢工权以及严格限制公务员政治活动的《国家公务员法修正案》后，解散了众议院，并决定在 1949 年 1 月举行大选。

大选结果，民自党获得较大胜利，其议席从原来的 152 席增加到 264 席，在战后议会中首次出现超过半数议席的政党。日本共产党也获得较大胜利，从原来的 4 席增加到 35 席。而社会党惨遭失败，由原来的 147 席减少到 48 席，民主党由原来的 90 席减少到 69 席，国民协同党也由原来的 29 席减少到 14 席，其他因各党分裂而新成立的农民新党、社会革新党、劳农党、新自由党、日本农民党也获得少数议席。民自党的胜利一方面由于社会、民主、国民协同三党联合执政失败而使选民对其失去信心，另一方面，民自党提出的“取消经济统制”以及“减税”的竞选口号获得中小企业和农民的好感，特别是随着农地改革的结束以及农业保护政策的实施，大批自耕农逐渐成为保守政党坚实的社会基础。

1949 年 2 月第三届吉田内阁成立后，为适应美国对日政策的变化并准备媾和、“道奇计划”下国内经济体制的转换以及对付急剧增长的日本共产党，尽管民自党在众议院已超过半数，但吉田茂仍然坚持与犬养健为新总裁的民主党组成联合政权，这种“强强合作”不仅推动了政界分化组合速度的加快，而且形成了吉田政权长期稳定的局面（该届内阁一直存在到 1952 年 10 月，此后吉田茂又连续组织两届内阁，直到 1954 年 12 月），并在此基础上实施了一些重要的内政外交政策。吉田政权在麦克阿瑟时期就对战后初期的民主化改革措施进行了修正，1951 年 5 月李奇微担任占领军最高统帅后进一步成立了直属首相的私人咨询机构——“政令咨询委员会”，就解释宪法、经济法令、劳动法规、

行政体制、教育制度及剥夺公职等问题进行全面审查并加以修改，同时加强了对以共产党为主的革新政治势力的压制。被称为“逆流”的这些反民主化措施主要包括以下几个方面的内容。

第一，对宪法第9条作出新的解释，建立了不称为军队的军队。1946年8月，吉田茂首相在国会答辩时说：“由于新宪法第九条第二款不承认一切军备和国家的交战权，其结果就等于放弃了自卫权的发动和交战权。”<sup>①</sup>但到1950年，麦克阿瑟在新年致辞中宣称中国人民革命的胜利对日本造成“直接威胁”，为排除日本重新武装的障碍，他强调决不能将宪法第9条解释为完全否定不可侵犯的自卫权力。吉田茂随之在国会的施政演说中与其相呼应，一反常态，公然声明“放弃战争并非放弃自卫权”。同年7月，为弥补驻日美军投入朝鲜战场的“治安真空”，根据麦克阿瑟的指令，吉田内阁建立了7.5万人的警察预备队，并扩大了海上保安厅的编制。1952年7月，设置直属内阁的保安厅，警察预备队改名为保安队。吉田首相在保安厅的训话中明确表示“新设保安厅的目的就是建立新国军”，该厅工作人员的“任务就是成为建设新国军的基础”。1954年7月保安队更名为自卫队，保安厅也更名为防卫厅，并为此颁布了《自卫队法》和《防卫厅设置法》。此时的自卫队已具有陆海空三军，其主要任务是保卫日本的“和平与独立”，“维护国家的安全”，“防御直接侵略及间接侵略”以及“根据需要负责维持公共秩序”。

第二，重建中央集权式的警察制度，加强对整个社会的管理与控制。反映战后初期民主化改革的精神，1947年10月颁布的《警察法》在体制上实施地方分权式，即设国家警察、地方都道府县警察和市町村警察，分别由不同的公安委员会管理。为适应朝鲜战争爆发后的形势，吉田茂内阁在1951~1954年先后三次

<sup>①</sup>〔日〕三冢博监修《议会政治百年》，第485页，德间书店，1988。

修改《警察法》，将原属地方自治体的警察划归中央指挥。1952 年 7 月还通过了《破坏活动防止法》、《公安审查委员会及公安调查厅设置法》，强化了警察镇压内乱的职能。

第三，修改劳动法规，限制工人的合法斗争权力。1948 年 11 月，第二届吉田内阁正式通过剥夺公务员的集体谈判权和罢工权以及严格限制公务员政治活动的《国家公务员法修正案》；1949 年 5 月，吉田内阁又策动国会通过《工会组织法修正案》和《劳资关系调整法修正案》，强调工会的基本原则是“劳资平等”，规定企业经营权与工会分离，并对工人及工会的活动加以各种限制，禁止接受调停结果之后的劳资纠纷等。这两个修正案实质上倾向于劳资合作与取缔争议行为，使资方的权力和地位得到加强，给私营企业裁减工人提供了有力的武器。

第四，镇压革新政治势力及“肃共”。针对日本共产党势力急剧增长的局面，吉田茂内阁在 1949 年 4 月颁布了限制共产党及其他左翼团体活动的《整顿团体法令》，剥夺日本共产党中央委员会全体成员的公职，同时借口“国铁总裁不明死亡的山下事件”、“电车撞毁民宅致人伤亡的三鹰事件”、“列车出轨致人伤亡的松川事件”等诬陷共产党，逮捕日本共产党员和进步人士。1950 年 6 月朝鲜战争爆发后，占领军当局与吉田政府又采取行动，剥夺日本共产党员及其同情者的公职以及在新闻界的职务，禁止日本共产党机关报《赤旗报》的发行等，致使日本共产党领导的工人运动发生分裂并走向低潮，该党领导人也被迫转入地下。在保守政权的打击下，工会组织及其成员急剧减少。“全劳联”1948 年成立时有 64 个行业工会，567 万会员，到 1950 年 4 月只剩下 24 个行业工会，会员减到 147 万人。“产别”1946 年 8 月成立时有 21 个行业工会，163 万会员，到 1949 年 11 月只剩

下 13 个行业工会，会员已不足 77 万人。<sup>①</sup> 共产党丧失了对工人运动的领导权，工会组织也处在新一轮的分化组合中。1952 年 7 月，吉田内阁进一步推动国会通过了旨在限制团体活动的《破坏活动防止法》，同时成立了公安审查委员会和公安调查厅。

第五，解除剥夺公职处分，恢复各种战犯和法西斯军国主义分子政治活动以及出任公职的自由。从 1950 年 10 月到 1952 年 4 月，吉田内阁陆续解除了对各种人物的剥夺公职处分，其中包括岸信介、重光葵、鸠山一郎等甲级战犯或军国主义分子，使他们得以重返政界，并出任要职。在 1952 年 10 月举行的大选中，共有 139 名曾被剥夺公职者当选为议员，约占众议院全部议员的三分之一，鸠山一郎、河野一郎等均恢复议员身份。与政界右倾化的状况相呼应，“新日本国民同盟”、“协和党”、“全日本反共联盟总部”等右翼团体也得以纷纷成立。

第六，废除各级教育委员会的公选制度，加强所谓“爱国心”教育。吉田内阁在提倡全国中小学校升太阳旗、唱《君之代》歌的同时，还在 1954 年操纵国会通过了《教育公务员特别法修正案》和《关于确保教育在政治上中立临时措施法》，限制教育工会参加政治斗争的权力<sup>②</sup>。

第七，在经济领域，停止民主化改革。1951 年 7 月，政府宣布废除限制公司令，并发布撤销控股公司清理委员会的政令，声称解散财阀结束，到同年 12 月底，完全废除了有关解散财阀的所有政令。

客观地讲，吉田内阁实施的这些被称做“逆流”的反民主措施确实比战后初期的民主化改革后退了一大步，但这在很大程度上

① 何倩等：《战后日本政治》，第 136 页。

② 宋益民：《试论战后日本政治体制及其演变》，载《日本问题》1990 年第 2 期，第 34 页。

上是在日本传统文化背景上对美国按照西方自由民主模式改造日本的修正，例如建立在权威主义基础上的中央集权体制、协调主义基础上的企业内工会与劳资合作等。重要的是，吉田的修正措施并未触动在战后初期民主化改革中形成的基本政治制度，这些制度保障了广泛的政治参与以及建立在其基础上的多元政党政治体制。也就是说，广大劳动者以及代表他们利益的革新政党在政治过程中仍发挥着重要的作用，但吉田政权修正民主化改革措施最直接的后果是，在压制工人运动基础上削弱革新政治势力的同时，大大加强了保守政治势力在政治体制中的支配性地位，奠定了保守政党长期执政的基础。

## 二 媾和对政党政治的影响

为尽快结束占领状态，签订媾和条约，早在片山内阁时期就曾两次非正式地秘密向美国提出有关媾和问题的意见。第三次吉田内阁成立后，吉田首相不仅在 1949 年 5 月就公开声明希望媾和后美国军队仍然驻留日本，而且在 1950 年 2 月派大藏大臣池田勇人以“考察美国财政经济”为名访美，私下向美国表示可由日本提出承认媾和后美军驻留日本，以便尽早以多数（单独）媾和的方式缔结和约。虽然美国对吉田拒绝扩充军备不满，但因日本承诺在未来的日美安全保障条约中写入“美军为维持远东的和平与安全，可以使用日本本土的军事基地”，于是同意尽快结束占领。

当时日本国内政局的形势较为复杂。首先是民主党因是否与民自党组成联合政权而发生分裂，以犬养健为首的联合派与以芦田均为首的在野派发生激烈争论，终于在 1950 年 3 月分道扬镳。联合派与民自党组成联合政权，在野派采取阁外合作的姿态。一年之后，民主党联合派与民自党合并组成自由党，总裁仍为吉田茂，总共拥有 288 名众议院议员和 60 名参议院议员；民主党在

野派也与国民协同党联合组成国民民主党，最高委员长为苦米地义三，拥有 60 名众议院议员和 43 名参议院议员。此时左右两派社会党也经过短暂的分裂后重新统一起来。

各党对媾和的态度有所不同。以吉田茂为首的自由党主张尽快媾和，以便结束占领恢复独立，回到国际社会，参与正常的经济贸易活动。但在当时的情况下，同所有有关国家签订和约的全面媾和只是一种幻想，应同愿意媾和的国家缔结和约（单独媾和）。同时不能公开地、大张旗鼓地“重新武装”，以提供军事基地的方式，与美国缔结安全保障条约；社会党在 1949 年 12 月发表了中央执行委员会“关于媾和问题的一般态度”的文件，主张全面媾和、坚持中立与要求联合国保障安全、反对美军基地等三原则。到 1951 年 1 月社会党第七次大会又通过了“反对重整军备的决议”，上述三原则变成全面媾和、中立、反对军事基地、反对重整军备四原则。但社会党内部也有不同意见，一部分人认为在迫不得已的情况下应同部分国家媾和以取得独立，另外社会党右派还主张不应否定自卫权；共产党在旧金山媾和会议之前决定的态度为，以确保民族独立和日本主权的《波茨坦公告》为基础全面媾和，废除占领制度，迅速全部撤退占领军，从力图维持和平的国家开始，同一切国家建立和平关系，确立自由的经济贸易合作，拥护和平，禁止战争。

由于解除剥夺公职处分的战前政治家大多数回到自由党和国民民主党中来，不仅两党的人事关系逐渐复杂，而且在重整军备问题上，两党的态度也出现了微妙的差别。在 1951 年 1 月召开的自由党大会上，完全没有触及重整军备问题，只是主张“为了足以防止来自国内外的暴力革命以及有计划的骚乱，建立相应的国内治安力量和海上保安力量，应改革必要的警察制度”。同时召开的国民民主党大会却提出“加强自主自卫的能力”，明确提

出要重整军备。<sup>①</sup> 围绕媾和问题，国民民主党内发生激烈争论，在人数上占优势的右派反对吉田的媾和政策，担心媾和后美军继续驻扎在日本将危害日本的政治独立。以北村德太郎和三木武夫为首的左派，从全面媾和、非武装中立的立场出发反对媾和条约和日美安全保障条约。正因为左右两派均对安全条约持批评态度，因而国民民主党最后的决定是参加旧金山媾和全权代表团，并在对日媾和条约上签字，但不参加日美安全保障条约的签字。实际上，这不过是一种姿态而已，因为在美国的主导下，媾和条约与日美安全保障条约是不可分割的整体。国民民主党后来在国会中的行动也表明了这一点。

从国内舆论来看，较多日本国民的心态是，利用各种方式尽快摆脱被占领状态，争取真正的独立；为维护本国的独立，不反对建立某种程度的军事力量；但反对卷入战争，为此反对为美国提供军事基地。这从各新闻报社所做的舆论调查中可以看得出来。例如《朝日新闻》在 1950 年 9 月进行的一次全国性舆论调查表明，赞成单独媾和的占 45.6%，赞成全面媾和的占 21.4%，不清楚的占 33%；反对日本为美国提供军事基地的占 37.5%，赞成的占 29.9%，不清楚的占 32.6%；赞成重整军备的占 53.3%，反对的占 27.6%，不清楚的占 18.6%；赞成日本军队只用来保卫自己的占 73.9%，主张可以派往国外的仅占 18.5%，不清楚的占 7.6%。同年 12 月，《每日新闻》进行的全国性舆论调查表明，赞成全面媾和的占 14.3%，赞成单独媾和的占 66.3%，不清楚的占 17.5%；赞成为美国提供军事基地的占 18%，反对提供基地的占 38.4%，不清楚的占 18.6%；赞成有充分军备的占 23.2%，赞成有某种程度军备的占 42.6%，主张

<sup>①</sup> 〔日〕富森睿儿：《战后日本保守党史》，第 59 页，上海译文出版社，1984。

维持现状的占 16.5%，不清楚的占 16%。<sup>①</sup> 国民的这种心态对保守政党是比较有利的。

美国希望日本组织一个跨党派全权代表团参加旧金山对日媾和会议，但由于社会党和日本共产党拒绝参加，只好由自由党、国民民主党、参议院议员组织“绿风会”组成以吉田茂为首席代表的 6 人代表团。其中有自由党吉田茂、星岛二郎、池田勇人，国民民主党的苦米地义三、绿风会的德川宗敬以及日本银行总裁一万田尚登。

1951 年 9 月，在美国旧金山召开了对日媾和会议。包括日本在内，共有 52 个国家参加了会议。但大会没有邀请中国、朝鲜参加，印度、缅甸和南斯拉夫拒绝参加，参加会议的苏联、波兰、捷克斯洛伐克拒绝在和约上签字。最后日本与参加和会的 48 个国家签署了《旧金山对日和约》，同时日本政府又与美国签署了以向美国提供军事基地换取美国军事保护、带有两国军事同盟性质的《日美安全保障条约》。日本代表团的 6 人全权代表均在和约上签了字，但签署《日美安全保障条约》时，苦米地义三和德川宗敬没有参加签字仪式，只是在星岛二郎、池田勇人、一万田尚登的列席下，由吉田茂首相代表日本政府签了字。

1951 年 10 月，日本召开了专门审议上述两个条约的第 12 届临时国会，审议过程较为顺利。实际上，经过两个多星期时间的审议后，在 26 日的众议院全体会议表决中，赞成和约的为 307 票，反对的为 47 票（其中自由党全部、国民民主党和社会党右派的大部分议员投了赞成票，社会党左派和共产党的议员投了反对票）；赞成《日美安全保障条约》的为 289 票，反对的为 71 票（其中自由党全部、民主党大部分议员投了赞成票，社会党左派和共产党、社会党右派大部分议员投了反对票）。在同年

<sup>①</sup> 前掲何倩书，第 159 页。

11 月 18 日的参议院全体会议表决中，赞成和约的为 174 票，反对的为 45 票；赞成《日美安全保障条约》的为 147 票，反对的为 76 票。<sup>①</sup>

尽管《日美安全保障条约》是根据旧金山对日和约第 6 条缔结的军事条约——该条规定“外国武装部队依照由于一个或一个以上的盟国与日本业已缔结之双边或多边协定，而在日本领土上驻扎或驻留”，但该条约具有片面性和军事同盟性两大特征，即日美双方并不负有相互防卫的义务，日本具有单方面承担向美国提供军事基地的义务，美国并不负有防卫日本的义务；另一方面，该条约规定美国“在日本国内及其附近配备陆、海、空军的权力”，而且该军队可以“镇压一国或两国以上外国煽动或干涉引起的日本国大规模内乱及骚乱”，同时规定日本“为对付直接及间接的侵略”，也要“主动负起自卫的责任”。<sup>②</sup> 因此，从国会两院全体会议投票表决的结果来看，反对《日美安全保障条约》者比反对和约者多，其中增加部分为国民民主党议员与社会党右派议员。当然，两者的出发点不同，社会党右派是从反对重整军备和提供军事基地的立场反对《日美安全保障条约》，而国民民主党是从争取完全独立状态下的重整军备立场反对该条约的。例如中曾根康弘、圆田直等国民民主党青年干部在国会投票表决之前，曾提出将来创建自卫军和由联合国确立集体安全保障体制作为赞成《日美安全保障条约》的条件，因这一主张遭到否决，所以在国会中投了反对票。重要的是，国民民主党内的这一动向表明，曾经站在修正资本主义经济体制的立场上同社会党联合执政的民主党，此时却从积极重整军备的立场出发，有条件地支持吉田自由党的内外政策。其动向不仅断绝了与社会党再次合作的可

① 宋成有等：《战后日本外交史》，第 87 页，世界知识出版社，1995。

② 〔日〕石丸和人：《战后日本外交史》第 1 卷，第 356 页，三省堂，1983。

能性，而且也奠定了同自由党携手的基础<sup>①</sup>，从而形成了保守势力的支配优势。

### 三 保守支配下两党竞争体制的形成

虽然占领结束以后，作为革新政党的社会党执政的可能性已不复存在，但在 50 年代上半期，其势力仍得到迅速增长，尽管左右两派经常处在分裂状态。

1949 年 1 月的大选失败后，社会党内部左右两派斗争激烈，甚至在 1950 年初分别召开了社会党的第五次大会。3 个月后两派统一起来，但相互之间的矛盾依然存在。1951 年 10 月因《旧金山和约》和《日美安全保障条约》问题，正式分裂成以书记长浅沼稻次郎为首的右派社会党和以铃木茂三郎为首的左派社会党。即使如此，左右两派社会党在议会中的势力在 50 年代上半期均得到不同程度的发展。右派社会党在 1952、1953、1955 年举行的三次大选中，所拥有的众议院议席从分裂时的 29 席分别增加到 57、66、67 席；左派社会党的发展更为迅速，从分裂时的 16 席分别增加到 54、72、89 席。1955 年 2 月大选后，左右社会党在众议院的席位共有 156 席，比 1947 年执政时还多 12 个席位。两派社会党力量的增长出自多方面的原因，即日本人民反对美军基地与政府大规模重整军备的斗争持续高涨、工人运动的继续发展与日本共产党的低落、保守政党之间再次分化组合以及自由党内部的分裂。

《旧金山和约》和《日美安全保障条约》签订以后，美国军队继续驻扎在日本，其基地遍及日本各地。日本国民不仅意识到尚未实现彻底的独立，而且很有可能再次卷入美国发动或参与的战争。因此，反对美军基地、保卫和平宪法、反对核武器及重整

<sup>①</sup>〔日〕大岳秀夫：《日本政治的对立轴》，第 7 页，中公新书，1999。

军备就成为 50 年代上半期群众斗争的主要内容。1952 年 9 月，吉田内阁决定在石川县内滩建立供美军使用的炮弹试射场，内滩村议会、金泽市议会和石川县议会均通过决议反对。全县群众联合起来反对本县出身的自由党国会议员，使其在新的选举中落选。内滩村的斗争不仅得到全国各地各界的支持，而且也引发了全国各地的反对美军基地的斗争，同年 6 月在东京召开了“反对美军基地全国大会”；1953 年 11 月为反对自由党的改宪扩军动向，政界与文化界人士组成“拥护和平宪法之会”，1954 年发展为包括工会组织、农业团体等 135 个社会团体组成的“拥护和平宪法国民联合”，原社会党委员长片山哲任议长；1954 年为反对美国在太平洋试验核武器，约 3500 万国民参加了签名运动。

与此同时，工人运动得到进一步发展。1950 年 7 月成立的“日本工会总评议会”（简称“总评”），拥有 365 万会员<sup>①</sup>。“总评”本来是在占领军当局的扶植下成立的，但朝鲜战争爆发后迅速左倾化。1951 年旧金山媾和前夕，“总评”发表了“全面媾和、坚持中立、反对提供军事基地、反对重整军备”的和平四原则，另外在 1951 年 1 月至 1952 年 6 月之间，领导了长达半年之久的反对《防止破坏活动法案》斗争。1952 年 2 月，“总评”发表了“工资纲领草案”，要求提高工资待遇，保障基本生活水平，同时领导了“电力工业工会”和“煤炭工业工会”要求改善劳动条件、提高工资的斗争。

日本各界人民群众的斗争有力地推动了革新政党的发展，社会党更是得天独厚。这是因为，自 1949 年开始，日本共产党遭到占领当局和保守政府的镇压，遂使该党在 1951 年决定通过组织“中核自卫队”、“山村工作队”的方式进行武装斗争。从 1951 年末到 1952 年 7 月的一段时期内，日本共产党实施了许多

<sup>①</sup> [日]五十岚仁：《政党政治与工会运动》，第 248 页，御茶水书房，1998。

暴力性斗争，结果不仅招致了保守政权进一步的镇压，而且也远离了人民群众。在 1952 年 10 月举行的大选中，日本共产党因此丧失了众议院中的全部席位，得票数也从上一次选举时的 298 万张选票下降到 89 万张<sup>①</sup>。其原有支持者的大部分转移到奉行“和平过渡”的社会党方面，因而造成社会党势力的急剧发展。

另一方面，保守政党之间再次分化组合，而自由党在 50 年代上半期更是内乱不已。1951 年 9 月，被解除剥夺公职处分的战前政治家组成“新政俱乐部”，筹划建立新党。在他们的积极活动下，1952 年 2 月新政俱乐部、国民民主党、农民协同党联合组成改进党。在其政策大纲中，主张“创建适应民力的民主性自卫军，尽快将安全保障条约改为相互防卫条约”，提出“全面地重新研究占领下的各项法令（包括宪法），各项制度”，并要求尽早归还“库页岛、千岛、冲绳、奄美大岛、小笠原群岛”。由于各派之间的矛盾，结党时未能决定新党总裁，直到同年 6 月才选出尚未恢复公民权的甲级战犯重光葵为总裁。改进党沿袭了国民民主党保守化的倾向，无论在组织领导上，还是在方针政策上，均变成一个十足的保守政党。

自由党在战后首次大选中获得议会中第一大党地位，正当其总裁鸠山一郎踌躇满志地准备组阁时，占领军当局因其在战时的行为将他列为被剥夺公职者，结果鸠山不得不将自由党总裁以及即将到手的首相位置让给当时还不是国会议员的吉田茂。当时两人约定，如果鸠山恢复公职，吉田茂立即将党归还鸠山一郎。1951 年 8 月重返政界的鸠山一郎迫不及待地想收回自由党的领导权，但此时在政界已成气候、将日本领上重建之路的吉田自然不愿拱手相让。于是在两人之间展开激烈争斗，自由党也因此分

<sup>①</sup>〔日〕石川真澄：《战后政治史》，第 219～220 页。

成拥有议员 140 名的吉田派以及拥有议员 119 名的鸠山派，两派不断发生混斗。在 1952 年 7 月召开的自由党全体议员大会上，围绕干事长任命问题，两派互不相让，发生激烈冲突，会议无终而散。为打击党内的反对派，8 月 28 日吉田在事先毫无迹象的状况下解散了众议院。

尽管是“突然解散”，但在 329 名竞选众议院议员的曾被剥夺公职者中，仍有 139 名当选<sup>①</sup>，约占众议院全部议员的三分之一，鸠山一郎、河野一郎、石桥湛山等重要人物均恢复议员身份。在自由党获得的 240 席中，除中间派的席位外，吉田派与鸠山派大体上势均力敌，因而加剧了党内的混乱，新首相处于难产状态。在接受了鸠山提出的条件之后，第四届吉田内阁才得以成立。但鸠山派时时与吉田内阁对立，在 11 月的国会会议上配合在野党通过了对吉田亲信池田勇人通产大臣的不信任案，甚至在 1953 年 3 月再次与在野党配合，通过了因吉田首相辱骂社会党议员“混蛋”而提出的惩罚首相动议，鸠山率领部分议员脱离自由党，成立鸠山自由党，同时在国会中与其他在野党一道行动，通过了内阁不信任案，结果迫使吉田首相解散众议院举行大选。

1953 年 4 月的大选结果，吉田自由党获得 199 席，鸠山自由党获 35 席，改进党 76 席，左右社会党合计 138 席，日本共产党恢复了一个席位。虽然未超过议院半数席位的第一大党吉田自由党仍组成了第五届吉田内阁，但不得不在防卫政策上对改进党做出让步，以换取改进党对吉田政权的支持。尽管此后鸠山等人以在自由党内设置宪法调查会为条件返回自由党，但该党在众议院的席位仍未超过半数，而且返回自由党的鸠山等人继续进行反吉田活动，终于在 1954 年 11 月由自由党鸠山派、改进党及其他

<sup>①</sup> 〔日〕金子仁洋：《政官攻防史》，第 213 页，文艺春秋，1999。

保守系小党派组成民主党。民主党拥有 121 名众议院议员，总裁为鸠山一郎。接着民主党与社会党联合提出对内阁不信任案，吉田首相解散众议院的计划遭到党内的反对，被迫辞职。新成立的民主党鸠山内阁为改变少数党内阁的不利局面，在两个月后解散众议院举行大选，但仅获得远不到半数议席的 185 个席位，却给社会党创造了增长势力的机会。

保守政权不稳的局面大大鼓舞了左右社会党人，为利用保守党之间的矛盾早日上台执政，两派社会党在存在严重分歧的情况下，于 1955 年 10 月 13 日仓促合并。尽管合并后的社会党没有实现再度执政的梦想，却促使两大保守政党（自由党和民主党）为对抗革新政党而在大资本家集团的推动下，在同年 11 月 15 日合并成为自由民主党（简称自民党）。从此，日本政坛上构成了旗帜鲜明的两大阵营——“总资本（家阶级）”代表对“总劳动（阶级）”代表的政党体制。由于社会党在国会中的议席只有自民党的一半，因而是保守政党自民党一党长期执政下的两党（严格意义上的一个半党）竞争性体制。

## 第二章 55 年体制下的政府主导功能

---

由于历史的、现实的、文化的诸因素，战后精英型的官僚机构在日本的决策过程乃至政治过程中起到决定性作用，尤其在 70 年代以前的经济高速增长时期。当然，建立在多元竞争基础之上的政治体制，决定了行政机构的经济职能及其他政府行为也受到来自其他政治主体的制约或影响，因此，政府主导模式亦带有浓厚的政官合作、官民协调以及“行政指导”的色彩。

### 第一节 官僚主导决策过程的基础

#### 一 官僚主导社会经济发展的传统

在 55 年体制下，行政官僚是最有权势的、主导决策过程的政治主体，其首要原因是历史与现实所造成的。所谓历史原因，是指近代以来日本在国家主导下迅速实现现代化，而政府官僚作为拥有较大权限的“天皇侍从”，在政治、经济、社会秩序等方面，均起到重要作用。明治宪法规定，“天皇决定行政各部之官制及文武官吏之俸禄及其任免”<sup>①</sup>，而不是由国会决定。在天皇权力的支持下，政府官僚不仅具有较高的社会地位，而且他们在

---

<sup>①</sup> 宋长军：《日本国宪法研究》，第 174 页，时事出版社，1997。

从事决策活动时具有较大的自由度，得以“超脱”政治家和公众的影响。在拥有强大决策权的基础上，官僚通过行政权控制了社会的各个方面。如“内务省向所有 47 个都道府县派遣知事，从而实际控制了地方事务，并通过掌握警察而维持法律和秩序。内务省参与城乡地区的所有公共建设，诸如公路、桥梁和铁路，势力巨大”。但是，这种控制是近代日本经济获得迅速发展的一个重要原因，正如美国学者西尔伯所言：“在 1900 年后的日本，经济的成功发展与理性的国家官僚机构制度化同时出现，并非完全是一种巧合。恰恰相反，人们可以认为，官僚机构作为国家与社会之间的整合机制，通过具有高度组织化结构的规则体系，也削弱了那些（直接或间接反对工业发展的）外部势力干预政策过程的能力。”<sup>①</sup>

行政官僚控制经济的权限，在战争期间获得若干新的发展。从 30 年代中期开始，省厅官僚深深介入到民间的经济活动中。为发动全面战争，政府在产业界组成各种强制性卡特尔，并在每一行业制订了供官僚机构使用的管理手段。其中有些管理手段，包括行政指导在内，一直延续到战后岁月，形成了战后公共行政管理的基础。正如野口悠纪雄所指出的那样，根据 1941 年 8 月制定的《重要产业团体令》而组成的各种“统制会”，战后以“公社”、“营团”、“金库”等名义保存下来，成为行政官僚统制经济活动的工具；1942 年制订的《外汇法》，在战后基本上以相同的形式继续存在；根据 1942 年制定的《金融事业整顿令》，466 家普通银行被强制改编成 61 家，并置于大藏省的领导和监督之下。在战后 50 年的时间里，这些主要银行的数目几乎没有

---

① 金滢基等：《日本的公务员制度与经济发展》，第 143 页，中国对外翻译出版公司，1997。

发生变化。<sup>①</sup>

战前行政官僚所拥有的权限与地位，因官僚机构及其成员在战后初期民主化改革中未受到较大冲击而保存下来，这就是所谓的现实原因。美国军队进驻日本之初，尽管在占领军当局内部也存在着“应该解散日本原有官僚机构，重新组建新的行政集团”的意见，但占领当局还是采用了利用原有的日本行政机构进行间接统治的原则。正如占领军总司令麦克阿瑟在 1946 年 1 月 2 日所宣称的那样，“美国的政策是利用‘现政府’管制日本”。其原因一方面是美国军队进驻日本时没有遇到预料中的抵抗、利用现存政府可以减少占领费用等，另一方面也是日本政府再三反对军事管制的结果<sup>②</sup>。

美国对日本实施的间接统治体制是：美国政府决定的对日政策、方针、命令，首先传达给盟军最高统帅麦克阿瑟，然后由盟军总司令部以指令、命令、书简或备忘录等成文命令以及劝告、建议等不成文命令（口头命令）的形式，通过“中央终战联络事務局”（日本政府与占领当局的联系窗口，直属日本内阁管理）传达给日本政府，再由日本政府将这些“命令”变成日本法令形式（法律和被称作“波茨坦政令”的命令、规则、条例等）下达给日本地方官厅和全体国民执行，盟军总司令部通过其属下的地方军政系统，监督占领政策的顺利且准确地实施。

美国在战后占领日本时期采用的这种间接统治方式，其直接后果就是几乎原封不动地保留了日本原有的官僚体制以及由其管理国家的模式。尽管在民主化改革时期也进行了行政机构方面的改革，同时制定了《国家公务员法》，将官僚从战前“天皇的官吏”改为战后“国民的公仆”，并导入人事院制度，但行政机构

① 〔日〕野口悠纪雄：《1940 年体制》，第 36 页，东洋经济新报社，1995。

② 〔日〕大西典茂等：《现代日本政治入门》，第 23 页，法律文化社，1977。

及其成员受到的冲击比较小。一方面，因非军事化改革自然而然地废除了军需省、陆军省、海军省等与战争密切相关的行政部门，权力很大且带有专制统治色彩的内务省虽然被解散，但不过是将该部门的权限及其人员分割成几个部门而已。因此，大多数行政机构原封不动地保留下来，并且加强了其权限，特别是那些经济省厅。例如在大藏省，除增加了证券局和关税局以及变更了两个局的名称外，其他同战前完全一样。尤其因在战前对政府预算具有强大影响力的陆军省、海军省退出历史舞台以及宫内省缩小为宫内厅后，大藏省成为惟一拥有强大预算权限的行政机构；在占领和经济恢复时期，因政府加强了对经济活动的控制，诸如《临时物资供需调整法》、《外汇及外国贸易管理法》、《外资法》等法律，使得 1949 年成立的通产省也拥有较大的权限。对经济管理具有丰富经验的行政官僚在经济发展至上主义的年代里具有较强的政治影响力是很自然的。

另一方面，行政官僚受到“剥夺公职令”的影响相对要小得多。根据剥夺公职令被革职的人数共计 21 万，其中以军人为主。从职业上看，被剥夺公职的官僚只有 1800 人（有说 719 人），不过占总数的 0.9%。这些被剥夺公职的官僚也是以拥有特高警察官及负责振兴武士道的半官半民性质的武德会职员的内务省为主，至于大藏省，只有 5 位在战争中兼任外资金库理事的次官、局长级的人离职。<sup>①</sup> 比起行政官僚来，政治家们却没有那么幸运。正如前面所看到的那样，由于“剥夺公职令”，绝大部分战前政治家被禁止从事政治活动，因而在战后首次大选中，80% 的众议院议员为新面孔。尽管在朝鲜战争爆发以后，随着“剥夺公职令”的废除，战前的政治家又逐渐返回政治舞台。在 1952 年 10 月举行的大选中，曾被剥夺过公职的当选者有 139 名，占

① 〔日〕秦郁彦：《日本官僚制研究》，第 31 页，中文版，三联书店，1991。

全体议员的 30%<sup>①</sup>，但在半年之后举行的另外一次大选中，他们中间的大多数人又落选了，其中包括自由党的前田米藏、大久保留次郎、砂田正孝、岩本信行等，改进党的清濑一郎、北村德太郎、宫泽胤男等，右派社会党的松冈驹吉等重要人物<sup>②</sup>。严重缺乏人材的执政党，在制定政策方面不得不依赖行政官僚。

## 二 精英型行政官僚

官僚主导决策过程的第二个原因是行政机构通过严格的考试制度选拔优秀人材，从而拥有高素质的官僚队伍。实际上，通过考试录用行政官员的制度也来自战前。明治政府在 1885 年颁布《关于各省事务整理的五项纲领》，明确规定通过考试任用官吏的原则，通常认为这是日本公务员制度的开端<sup>③</sup>。为克服藩阀人事，1887 年又颁布《文官考试试补及见习规则》，规定试补（即高等官候补生）要从高等考试合格者中录用，另外还可以从帝国大学中的法科和文科毕业生中录用一部分；同时规定帝国大学毕业生不经考试就可任用为试补。对帝国大学毕业生的特殊政策，引起其他大学的不满，于是明治政府在 1893 年又颁布《文官任用令》与《文官考试规则》，规定通过高等文官考试并具有合格证者方可任用为奏任文官。高等文官考试分为预备考试和正式考试，除帝国大学法科毕业生外，其他毕业生须首先通过预备考试才能参加正式考试。考试分行政、外交、司法三种类型。另外，两个法令同时确定了普通文官与高等文官在职业生涯方面的区别，即普通文官如果没有取得高等文官考试合格证书，就不具有晋升高等文官的资格。

①〔日〕石川真澄：《战后政治史》，第 64 页。

②〔日〕中存菊男等：《战后日本政治史》，第 174 页，有信堂，1973。

③〔日〕佐藤达夫：《国家公务员制度》，第 5 页，学阳书房，1985。

战前日本官吏分为普通文官和高等文官两大类。普通文官称为判任官，要求为中学毕业。普通文官考试合格者，由各省大臣任命。高等文官分为两种，敕任官和奏任官。敕任官又分为亲任官和普通敕任官两种。亲任官为最高层次的官吏，由天皇任命并亲笔书写委任状并举行亲任仪式；普通敕任官须为三等奏任官经历者，由内阁总理大臣任命，委任状盖有天皇玉玺；奏任官须为高等文官考试合格者，亦为一定级别的官吏经历者，由内阁总理大臣任命，报请天皇批准。

由于甲午战争后政党政治的发展，1898年在大隈重信领导下组成的日本历史上第一届政党内阁，修改了《文官任用令》，使党派政治家有可能成为敕任官员。但随后上台执政的无党派首相山县有朋在1899年再次修改《文官任用令》，为防止各党派自由遴选敕任职位候选人，坚持敕任官员必须从通过高等文官考试合格者中选拔。尽管1913年山本权兵卫内阁时再次修改《文官任用令》，使国会议员可担任各省（陆军省和海军省除外）次官职务和其他许多主要职务，但此时官僚机构中的主要职位已改由通过因才任用的选拔考试的人担任。<sup>①</sup>

从1894年到1943年，战前的高等文官考试持续了50年，在战争结束后的1947年还举行过两次，其后为国家公务员考试所取代。无论如何，通过高等文官考试，行政机构吸收了大批社会精英式人物，这从下面的一组数字中就可以看得出来。在战前50年高等文官考试行政科的9565名考试合格者中，东京帝国大学的毕业生最多，达到5969名，约占全部合格者的62%<sup>②</sup>。

与战前相比，战后一般职国家公务员（文官）考试更为完善，更为严格，竞争率也因高等教育的普及而更为激烈。根据

① 《日本的公务员制度与经济发展》，第161～163页。

② 《日本官僚制研究》，第14～15页。

1990 年政府人事院的报告，日本从 1949 年 1 月 16 日开始考试录用公务员以来，举行过 688 次考试，报考人数为 996 万余，其中合格者为 90 万余，被录用者仅 48 万余<sup>①</sup>。1985 年日本对一般职国家公务员考试体制进行了调整，将原来的“上级甲种”改为“Ⅰ种”，将过去的“上级乙种”和“中级”改为“Ⅱ种”，将过去的“初级”改为“Ⅲ种”，参加前两种考试者需具备大学毕业文化水平，参加后一种考试者需具备高中毕业文化水平。

“上级甲种”或Ⅰ种考试合格并被录用的国家公务员为“有资格官僚”，即可升任课长以上职务的官僚，其他种类考试合格并被录用者为“非有资格官僚”，一般最高只能升任为课长；两者的管理部门也不同，有资格官僚属于大臣官房的人事课管理，而非有资格官僚则属于各局的总务课管理；有资格官僚作为重要干部的候补者，进省厅后经常在各局流动，甚至到省厅所属外围机构、其他省厅、地方行政机构、日本国外机构任职，以培养其任高级职务的综合管理能力。而非有资格官僚一般不流动，长期在一个课室从事某一项专门业务管理。在几十万国家公务员中，有资格官僚不到两万人。正由于其地位重要，国家公务员Ⅰ种考试的竞争就更为激烈。例如在 1987 年，报考Ⅰ种考试者有 32308 人，其中合格者只有 1696 人，录用者只有 705 人，合格率为 5%，录用率为 2%<sup>②</sup>。

即使在有资格官僚中，也有事务官员和技术官员的区别。由于所管部分业务有较强的技术性，因而各省厅也录用技术官员。虽然这些技术官员亦是通过“上级甲种”或Ⅰ种考试合格后录用的，但因长期从事某一项专业，所以在晋升职务上不如事务官

① 中国社会科学院编《简明日本百科全书》，第 165 页，中国社会科学出版社，1994。

② 〔日〕《日本公务员白皮书》，1989。

员。在事务官员中也有法律职、经济职、行政职之分，其中以法律职最为重要，从中也可以看出行政省厅对制定及执行法律的重视。法律职事务官员在整个官僚队伍中不到千人，正是这些社会精英中的精英控制着日本的国家行政。国家公务员“上级甲种”或Ⅰ种考试合格录用者，特别是法律职事务官员大多毕业于东京大学，例如1990年，在271名合格者中，有182人为东京大学毕业生<sup>①</sup>。其中以东京大学法学部的毕业生为多，例如在同年进通产省的28名事务官员中，有27名来自东京大学，其中法学部毕业生有18名<sup>②</sup>。

通过一般职国家公务员“上级甲种”或Ⅰ种考试并被录用的事务官员，特别是法律职事务官员精通法律知识，善于学习，具有较强的民族使命感、责任感和立法意识，对决策过程的最初阶段——即起草法律草案一般持积极态度。这是因为，所属省厅管辖的法律越多，该省厅的事务权限就越大，而且起草法案并在国会得到通过，对起草者的职位升迁也有微妙的影响（例如通产省的事务官员最初能否作为课长助理进入该省决策机构——法令审查委员会，是其今后能否晋升局长或次官职务的决定性因素）。另外通过起草法案可以与有关国会议员、利益集团建立良好的人际关系，对官僚今后向政界发展或退休、退職后到民间企业再次就职均有利，因而这些事务官员大多热衷于起草法案，并为此常常加班到深夜。这种状况是日本的立法以内阁提案为主的重要原因。毋庸置疑，议会内阁制的政治制度、自民党的长期执政、国会议员须联名提案的制度性规定以及议员极为缺乏协助立法的助手等也是造成上述现象的重要原因。

①〔日〕村川一郎：《日本的官僚》，第50页，丸善丛书，1994。

②〔日〕川北隆雄：《参谋本部——日本通产省的新转变》，第86页，台湾锦绣出版事业股份有限公司，1995。

据统计，截止到 1993 年 1 月 1 日，日本在战后制定的新法律以及修改的法律共有 7531 项，其中由内阁提交国会审议的法案大约占 70%，议员提出法案只占 30%，而且内阁提出法案的通过率高达 87%，众议院议员提出法案的通过率为 36%，参议院议员提出法案的通过率只有 17%<sup>①</sup>。另外，从 1947 年的第 1 届国会到 1988 年的第 114 届国会，内阁提出法案为 6738 项，众议院提出法案为 2391 项，参议院提出法案为 844 项<sup>②</sup>。从中可以看出行政官僚主导决策过程的迹象。

### 三 吉田茂与“吉田路线”

官僚主导决策过程模式的形成也与吉田茂有关。在吉田茂看来，使严重遭受战争破坏的日本重新恢复国际地位，必须采取重视经济发展、贸易立国的原则。因为日本是资源缺乏的岛国，只有尽可能地增加生产和对外贸易才能推动国家的发展。同时，实施彻底的经济至上原则，可以避免通过对外军事扩张推动国家发展的错误战略。为达到发展经济及促进国家繁荣的目的，必须同自由主义的海洋国家结成合作关系。这是因为，“日本是一海洋国，显然必须通过海外贸易来养活九千万国民。既然如此，那么日本在通商上的关系，当然不能不把重点放在经济最富裕、技术最先进、而且历史关系也很深的英美两国之上了。这并不一定是主义或思想的问题，也不是所谓隶属关系，因为这样做最简便而有成效。总之，这不外是增加日本国民利益的捷径”<sup>③</sup>。在国家安全问题上，吉田认为，由于第二次世界大战后核武器的出

---

①〔日〕五十岚敬喜、小川明雄：《议会超越官僚支配》，第 100 页，岩波书店，1995。

②〔日〕岩井奉信：《立法过程》，第 91 页，经济日报出版社，1989。

③〔日〕吉田茂：《十年回忆》第一卷，第 10 页，世界知识出版社，1965。

现，单个国家难以依靠自己的力量进行防卫，必须与体制及理念相同的国家结成同盟，维护本国的安全<sup>①</sup>。正是在这种认识的基础上，吉田茂为战后日本设计的发展道路是，与美国结成同盟关系，将日本的军备负担限制在最低程度，在美国的保护下专心恢复和发展经济，这就是所谓的“吉田路线”。

为培养能够执行这条路线的人才，吉田茂将其目光转向官僚。尽管战后新宪法规定国会为最高的权力机关和惟一的立法机关，因而国会议员成为重要的决策者，但吉田茂对政治家评价不高。吉田茂指出：“我国政治家的缺点是，往往过于以功利的、个人主义的态度对待政治。他们热衷于飞黄腾达的思想非常严重，更极端的是，甚至有人以政治为发财致富的工具。这样是不行的。努力克服和消灭这个风气，也是十分重要的政治。我认为，即使这样做，会在党内遭到憎恶，也应该自行其是”，“至于那些没有任何主义、主张而专靠金钱拉拢一部分人、把拉拢到的人当做势力又来赚钱的把头式的人，乃是市井无赖之徒，决不可与之共处于政界。只要有这种人存在，就难望政界的纯洁，显然不能不说他们是政党政治、民主政治的癌症”<sup>②</sup>。作为职业官僚出身的政治家，吉田对官僚自然具有一种难以言喻的偏爱，从官僚队伍中培养政治家以便继承自己的事业，成为吉田的目标，而战后初期的民主化改革又为他实施这一目标创造了条件。

由于“剥夺公职令”，大批政治家被开除公职，政界人材严重不足，于是吉田茂动员大批官僚通过选举转入政界，而且这一举措获得相当大的成功。在1949年1月举行的大选中，许多原

①〔日〕堀江湛：《现代政治学·2·日本的公共政策与中央地方关系》，第112页，北树出版，1998。

②〔日〕猪木正道：《吉田茂的执政生涯》，第144页，中国对外翻译出版公司，1986。

官僚转身变为众议院议员，其中有许多人后来成为保守党的著名政治家。例如被看做吉田茂得意门生的大藏省事务次官池田勇人、运输省事务次官佐藤荣作、外务省事务次官冈崎胜男、劳动省事务次官吉武惠一、建设院次长大桥武夫以及大藏省主税局长前尾繁三郎、大藏省事务官桥本龙伍、外务省参事官北泽直吉等。在这一次大选中，共有 8 名事务次官级、10 名局长级以及 12 名课长级的行政官僚进入政界，此时官僚出身的议员已占自由党全部议员的五分之一。即使在被剥夺公职者大量返回政治舞台的 1952 年 10 月大选中，在吉田首相以有争议的手段“突然解散”国会的推动下，仍有 13 名事务次官级、16 名局长级和 13 名课长级的官僚成为国会议员。<sup>①</sup>

当然，高级行政官僚转入政界的另一个动机是，随着新宪法的颁布，国会议员的地位骤然提高。战前众议院议员的地位仅相当于行政省厅的课级官僚，但战后国会成为最高的权力机关，而且规定“议员的工资不得少于一般国家公务员的最高工资”，其待遇超过了行政机构的事务次官，另外还有可能成为省厅的最高首脑——大臣，因而官僚转为政治家的积极性大为提高。

吉田茂对这些官僚政治家爱护有加，委以重任。例如吉田茂在 1948 年 10 月第二次组阁时，任命当时还不是国会议员的佐藤荣作为内阁官房长官；1949 年 2 月第三次组阁时又提拔首次当选议员的池田勇人为大藏大臣，佐藤转任自由党政调会长，其他新当选的官僚出身议员也大多担任了大臣职务；为培养官僚政治家的执政能力，吉田频繁地改造内阁，以至于吉田茂被称为“大臣制造商”。尽管池田大藏大臣因不当发言引起社会舆论的强烈不满，但吉田仍派其前往美国秘密协商媾和后美军驻扎日本问题。另外，吉田茂利用执政的有利地位，尽可能地拖延恢复鸠山

<sup>①</sup> [日]金子仁洋：《政官攻防史》，第 207 页。

一郎公职资格的时间，为能忠实执行自己意图的官僚政治家的成长创造条件。1950年10月开始取消对剥夺公职者的处分，1951年6月根据占领军总部的命令大规模取消对剥夺公职者的处分，但吉田内阁仍将鸠山等人列为个别审查之列，在占领军总部的压力下一拖再拖，直到同年8月才取消对鸠山的剥夺公职处分。其后吉田茂在鸠山等人的对抗下又执政到1954年12月，其间在第四次组阁时将鸠山等党人派政治家全部赶出内阁。在第五届吉田内阁时，将因再次失言被国会通过不信任案并辞去通产大臣职务的池田勇人任命为党的政调会长，任命佐藤荣作为党的干事长，并利用法务大臣的指挥权，使这两位得意门生免遭因造船贿赂案而被捕<sup>①</sup>，为其后官僚派政治家在自民党内占主流地位，也为“吉田路线”的彻底实施奠定了基础。

大批高级官僚转入政界使日本的决策过程乃至政治过程朝行政机构一方倾斜。这是因为，尽管他们已经成为政治家，但其思维方式仍然是官僚式的。同时由于他们在省厅内部具有密切的人际关系，也使得他们尽可能地利用行政机构的人力资源完成本属国会议员的工作，特别是在法案的起草工作方面。更重要的是，官僚政治家在很大程度上是自己出身省厅利益的代言人，极力维护或扩大有关省厅的权限。本来在占领初期，占领军总部民政局的官员们希望在日本实施美国式的决策过程，即在确立国会“惟一的立法机关”的同时，成立处理不同课题且跨省厅业务的常设委员会。在常设委员会之下设调查委员会，由具有律师、会计师资格的专家组成，形成以议员立法为主的决策过程。但是，在官僚出身的政治家主导下，国会的决策功能逐渐形式化了。首

---

① 造船业为获得更多的政府贷款及补助而向自由党国会议员行贿，佐藤荣作与池田勇人均涉嫌在内。检察厅提出逮捕佐藤的请求，但遭到法务大臣犬养健的拒绝。

先在占领结束的 1952 年，常设委员会下的调查委员会变成了行政省厅的分支；接着在 1955 年又通过修改《国会法》的方式，将常设委员会的功能简单化，变成各省厅的对口机构；另外在大幅度缩短国会审议时间的同时，还设立了政府委员制度，即任命局长级的现职官僚作为政府委员，出席国会常设委员会会议，代替有关大臣回答其他国会议员提出的问题。这样一来，进一步减少了政治家熟悉决策过程并掌握决策技巧的机会。

#### 四 执政党内占主流的官僚派

尽管在 1955 年保守、革新政党分别统一或合并后，初步形成了自民、社会两党竞争的政治体制，但无论是保守党还是革新党，其内部均没有真正统一起来。社会党右派 1960 年退出社会党成立民社党后，该党才成为以社会主义为目标的政党。而作为对战后日本经济发展起到重要作用的自民党，也是在 60 年代初官僚派政治家在党内占支配地位后，才统一了内部对战后日本发展道路即“吉田路线”的认同。因此，虽然约定俗成地称战后日本政治体制为“55 年体制”，但该体制的最终形成是在 1960 年池田勇人内阁成立之后。

吉田茂与鸠山一郎之间的矛盾，除争权夺利外，战后日本走何种发展道路也是一个重要因素。简单说来，以吉田茂为中心的官僚派政治家主张对美协调、轻军备、大力发展经济、反对修改宪法；而以鸠山一郎为中心的党人派政治家则主张独立外交、修改宪法、重整军备。1953 年 4 月的大选，吉田自由党和鸠山自由党打出针锋相对的竞选口号典型地说明了这一点。虽然其后鸠山自由党的大部分人以在自由党内设置宪法调查和外交委员会为条件，又回到吉田茂领导的自由党，但看到在吉田政权下难以实现自己的政治抱负，遂在 1954 年 11 月同其他反吉田势力组成民主党，并成功地迫使吉田内阁集体辞职。

70岁高龄的鸠山一郎终于登上了权力的顶峰，其曲折的战后经历引起保守党支持者的广泛同情，而且他提出的与共产主义国家恢复外交关系、重整军备、修改宪法、廉洁政治等主张，也颇受对吉田长期政权向美一边倒政策不满的保守党支持者的好感，因而在“鸠山热”中举行的1952年大选中，民主党的席位增加了61个（但远没有达到众议院的半数，从中也可以看出鸠山及其政策的局限性）。尽管在“财界”的强烈要求以及左右社会党统一的压力下，由自由党和民主党合并组成了自民党，但仍未达到修改宪法所需的三分之二议席。一方面未能通过在国会中设置宪法调查会的提案，另一方面，鸠山内阁企图通过实施小选区制的方式增加保守党在众议院的席位，从而达到修改宪法的目的，但这一迂回战术因遭到在野党和社会舆论的强烈反对而破产。民主党提出的重整军备、修改日美安保条约的政策目标也因美国态度冷淡而未能实现，鸠山一郎只好以日苏恢复邦交正常化作为自己执政时期的最大业绩。

如果石桥湛山身体健康，并能够长期执政的话，也许“吉田路线”能够较早地得以贯彻，但不幸的是石桥内阁仅存在两个月，后因其患病而于1957年2月将政权转交给曾经为甲级战犯的岸信介。虽然岸信介为农商省官僚出身，但因战前与军部关系过于密切，因而其思想及主张与吉田官僚派政治家相去甚远。1952年岸信介出狱后组织“重建日本同盟”政治团体时，就主张实施计划性的经济政策和修改宪法，宣称“为纠正向美一边倒而实行超党派外交”。他认为“面对外来的侵略，维护本国的尊严与独立是起码应当做到的。因为依靠美军保护，就必须签订不平等条约，这不是独立国家应该做的”<sup>①</sup>。

尽管本质上是与“吉田路线”相对立的政治重点主义战略，

①〔日〕升味准之辅：《日本政治史》第四卷，第979页。

但由于岸信介是以副首相的身份继任首相的，而且在自民党内的统治基础也不稳固，因而第一届岸内阁时，岸信介采取的是一种政治低姿态。1957 年 8 月重新成立的内阁宪法调查会，其目的也仅仅是“调查宪法制定经过”。然而，1958 年 5 月的大选，自民党获得 287 个议席，岸信介通过改造党的干部和内阁成员，形成实质性的岸内阁后，明确表示在自己执政期间准备通过小选区法案，而且公开宣称“日本废除宪法第九条款的时代已经到来”。但在在野党以及社会舆论的强大压力下，岸内阁不仅没有可能实现小选区制和修改宪法，而且政府试图控制教育部门的教员勤务评定计划以及充实警察机构权力的《警察官职务执行法修改法案》也未能得逞。因此，如同鸠山一郎实现日苏邦交正常化一样，岸信介也将自己的执政业绩集中在修改《日美安全保障条约》上，也就是将其修改成更为对等的条约。<sup>①</sup>

1952 年生效的《日美安全保障条约》确实是一个具有不平等性质的条约。例如，它规定日本向美国军队提供军事基地，但没有明确规定美国对日本防卫承担的义务，动用驻日美军由美国自行判断决定，日本方面无权过问；日本不经美国的同意，不得给予第三国以驻军、演习以及军队通过的权利；驻日美军可以根据日本的要求镇压日本国内发生的“暴乱”等。经过岸内阁的努力，1960 年同美国达成的《新日美安保条约》，在表面上日本与美国处于同等地位，例如，明确规定美国对日本承担防卫义务以及日本对美军提供基地的义务，增加了条约的有效期为 10 年、政治经济合作内容以及动用基地的事前协商制度与限制性内容，删除了驻日美军根据日本的要求可以镇压日本国内“暴乱”，以及不经美国同意，日本不得给予第三国以驻军、演习和军队通过的权利的内容等。但在《新日美安保条约》

①〔日〕岸信介等：《官场政界六十年——岸信介回忆录》，第 151 页，商务印书馆，1981。

中,第6款规定美国在日本的驻军,不仅是为日本本身的安全,而且也是为“远东地区”的国际和平与安全,因而给国民留下“日本有可能被卷入战争”的印象。在野的社会党在国会内极力反对的同时,还领导了声势浩大的人民群众反对运动,数十万示威群众包围国会并造成人员伤亡。虽然自民党在国会中单独强行通过了《新日美安保条约》,但岸内阁也因此倒台。

在后继总裁的选举中,自民党截然分成官僚派和党人派,结果官僚派获得胜利,“吉田学校”的优等生池田勇人当选为自民党总裁和内阁首相。而且在其任期内,著名的党人派政治家领袖大野伴睦、河野一郎相继去世,另一位官僚派政治家领袖佐藤荣作得以上台并执政长达8年之久,不仅确立了官僚派政治家在自民党内的支配地位,而且“吉田路线”也得到忠实的执行。在此基础上,形成了被称作“保守本流”的战后型保守政治。该政治的特征是:对外维持日美安全保障体制以及日美协调;对内则通过解释宪法解决理论与现实的矛盾,实施经济发展至上主义的政治;在政治手法上是采取协商一致的方式,尽可能减少冲突;从自民党内部的派阀上看,占主导地位的是以官僚派政治家为中心的池田派与佐藤派及其后继派阀。<sup>①</sup>

## 第二节 政府主导经济发展的政治机制

### 一 “政官合作”的经济计划

虽然从基本框架上看,日本是一个资本主义市场经济的国家,但长期经济计划却贯穿了自民党38年单独执政时期。如1955年鸠山一郎内阁发表的《经济自立五年计划》、1957年岸信

<sup>①</sup> [日]五十岚仁:《政党政治与工会运动》,第26页。

介内阁发表的《新长期经济计划》以及 1960 年池田勇人内阁发表的《国民收入倍增计划》；佐藤荣作内阁发表的三个长期经济计划，即 1965 年的《中期经济计划》、1967 年的《社会经济发展计划》和 1970 年的《新社会经济发展计划》；70 年代以后有田中角荣内阁的《社会经济基本计划》、三木武夫内阁的《1975~1985 年经济计划》、大平正芳内阁的《新社会经济七年计划》、中曾根康弘内阁的《80 年代社会经济的展望和方针》、竹下登内阁的《与世界共存的日本》、宫泽喜一内阁的《生活大国五年计划》等。这些长期经济计划通常由三部分组成，即陈述国民经济的现状和经济计划的目标、政府有关政策的内容以及经济发展的有关数量指标（如经济增长率、失业率、物价水平和国际收支等）。由于这些长期经济计划仅从宏观角度提出国民经济整体及其各经济领域的发展方向和发展速度，对民间企业并不具有任何约束力，而且所有的计划目标均与实施的结果不一致，因而为否认这些长期经济计划对经济发展起到推动作用的观点提供了某些依据。

尽管如此，自民党及其政府制定的长期经济计划在经济发展中的积极作用还是显而易见的。其积极作用主要体现在以下三个方面。

第一，这些预测性的长期经济计划“本身虽然没有意义，但应承认，计划提示的目标具有‘广告效应’，也就是说，政府把经济增长率的极大化定为目的，表明了政府‘将发展产业放在最优先的政治意志’，这一切都暗示企业设备投资风险不大”<sup>①</sup>。“于是，民间大企业从 50 年代后半期起便开始实行中长期的经营计划。所谓经营计划，并不涉及所有经营，而只是以设备投资及

①〔日〕小宫隆太郎：《现代日本经济研究》，第 304 页，东京大学出版会，1975。

其资金计划为主罢了。在这种经营计划中，政府的经济计划以已采用的目标值为前提来预测将来的需求，企业则制定以提高自己产品的市场占有率为目的的设备投资计划，并进行投资。可以说，这就是旺盛的民间设备投资实施机制的一个方面<sup>①</sup>。换句话说，在政府的长期经济计划和具体政策得到落实的保证下，国民及民间企业信心也随之增加，遂引发投资高潮，产生了“投资促进投资”的局面。例如1959年开始编制《国民收入倍增计划》后，民间企业的设备投资增长率从1958年的负增长（-4.7%）直线上升到1960年40.9%的破天荒记录<sup>②</sup>。

第二，政府长期经济计划除经济增长的数值目标外，还有具体的政策目标。例如《国民收入倍增计划》所列举的政策目标有：充实社会资本、促进产业结构的高级化、促进对外贸易与经济合作、提高劳动力素质和振兴科学技术、努力消除双重结构及保障社会稳定等。不仅如此，还利用政府财政资金对这些领域进行重点投资，引导民间企业的资源配置方向，起到向民间企业提供信息的作用。

第三，在具体措施上，政府更是加大力度支持经济计划的实施。例如在实施《国民收入倍增计划》时，“公共投资、减税和社会保险，是这一政策的三个支柱”，“在增加公共投资方面，制定了从1961年度开始的公路建设五年计划、国有铁路的柴油机械化和复线化；在减税方面，计划从1961年度开始，每年在个人所得税和企业税两个方面共减税一千亿日元，另外还降低利息、扶植公债和公司债的债券市场；在社会保障方面，计划改善国民

① [日]安场保吉、猪木武德：《日本经济史·8·高速增长》，第81页，三联书店，1997。

② 《日本经济史·8·高速增长》，第12页。

养老金制度，并逐渐提高健康保险的付给率”<sup>①</sup>。在这种情况下，“国民收入倍增这一口号”就起到了乘数作用。

制定长期经济计划的动因，一方面来自行政官僚对时代的认识。例如外务省在 1946 年 8 月公开出版的、被称作经济重建计划的报告书《日本经济重建的问题》中指出，战后世界经济已进入“统制的、有组织的资本主义时代”，因而“国民生活的保障及其现实基础生产力的提高，取决于是否最有效地建立某种经济体制。从这种观点出发，公正的自由竞争不是惟一的途径。因此，在日本经济的民主化中，金融机构及其重要产业的公共化、相当强度的国家统制是必要的”，而且“今后的日本无论采取资本主义体制还是社会主义体制，完备的资料统计都是绝对必要的。社会主义经济当然是以计划经济为前提，完备的统计资料是其运营的基础。资本主义本身因已进入被统制、被组织的国家资本主义时代，故其运营也需要完备的统计资料”。<sup>②</sup>不能否认的是，除这种时代认识之外，制定长期经济计划的背后也隐藏着行政官僚主导经济发展的历史传统和现实企图。

制定长期经济计划的另外一个动因来自自民党内部的派系首领，特别是自民党的总裁及内阁首相。为巩固自己的政权，并扩大在党内和选民中的支持，他们组阁后，大多通过制定长期经济计划表明自己的执政方针以及发展经济的决心。此时，这些大政治家除利用自己身边的智囊人物外，具有专业知识的行政官僚是不可缺少的。有时工商业界人士也参加进来，但总起来说，产业界人士对制定这些空泛的计划兴趣不大。因此，几乎所有的长期经济计划均是政（治家）官（僚）合作的结果。但在具体制定过

①〔日〕伊藤昌哉：《池田勇人的生与死》，第 74 页，新华出版社，1986。

②〔日〕中村隆英编《资料·战后日本的经济政策构想》第 1 卷，第 195 页，东京大学出版会，1990。

程中，也搀杂着执政党内部派系之间、行政省厅之间以及执政党与行政省厅之间的对立与矛盾。下面我们以著名的《国民收入倍增计划》为例，探讨一下长期经济计划是如何制定的。

国民收入倍增的构想最早出自池田勇人提倡的“月薪倍增”。池田勇人原为大藏省官僚，1947年2月出任该省事务次官，是著名的“经济官僚”。后转入政界，曾先后担任过第三届吉田内阁、石桥内阁、岸信介内阁的大藏大臣以及第四届吉田内阁的通产大臣，是政治家中的“经济通”。1958年12月，池田因不满岸内阁准备在国会强行通过《警职法修正案》的做法，遂辞去大藏大臣的职务，同时在自己的派系内组织名为“高级星期四会”的学习班，与“经济高速增长论”的提倡者下村治、高桥龟吉等经济学家和一些经济官僚每周召开一次会议，讨论经济发展问题。

1953年1月，经济学家中山伊知郎在《读卖新闻》上发表题为“提高工资两倍”的论文，首倡“工资倍增”的口号。池田为与岸信介竞争，在下村理论的支持下，利用了中山的口号，提出了“月薪倍增”的倡议。<sup>①</sup>同年6月，岸信介在进行内阁改造时，池田再次入阁任通产大臣。在7月的参议院选举中，池田到各地宣传“月薪倍增论”，选民反应强烈。受其启发，岸信介首相在竞选演说中提出了“收入倍增十年计划”，并指示自民党政调会下属的经济调查会与经济企画厅的官僚一道起草该计划。最初经济企画厅以《新长期经济计划》尚未执行完毕为由加以反对，但在岸首相的压力下，不得不参与其制定工作。3个月后，经济调查会和经济企画厅分别制定了《国民收入倍增构想》及《收入倍增计划构想》。但后一个计划提交经济阁僚恳谈会时，

① 张健：《战后日本经济的恢复、调整与起飞》，第277页，天津古籍出版社，1994。

遭到池田勇人通产大臣和佐藤荣作大藏大臣的严厉批判。池田作为“月薪倍增论”的倡导者，却批判《收入倍增计划构想》是没有财政支持的空想，典型地体现了自民党内派系之间的斗争。结果，该计划胎死腹中。

1960 年 7 月，岸信介首相因在国会中强行通过《新日美安保条约》遭到广大国民的强烈反对而下台，随后池田勇人上台执政。为平息因反“安保”斗争带来的社会骚乱，恢复国民对自民党的支持，池田首相指示本派系成员与经济企画厅、大藏省、通产省等政府有关部门的官僚加紧制定《国民收入倍增计划》。但在制定过程中，围绕经济增长率的具体数字指标，各方意见不一。

在此之前，自民党政府发表过两个长期经济计划，即 1955 年鸠山内阁发表的《经济自立五年计划》和 1957 年岸内阁发表的《新长期经济计划》。前一个计划确定的基本目标是年经济增长率为 5%，5 年之后“以经济稳定为基础，实现经济自立和充分就业”。为此决定将振兴科学技术、促进设备投资、增加对外贸易、提高商品自给率、扩大就业与稳定物价作为政策实施的重点；后一个计划首次提出“尽可能实现经济的持续高速度增长”的观点，将计划内的年经济增长率提高到 6.5%，并明确指出民间企业的创造与活力是经济发展的根本动力。政府将尽量避免采用直接统制的手段，而是以财政、金融、税收、外汇政策为杠杆，“诱导”国民经济沿着政府计划的目标发展。但实际经济增长率均大大超过最初计划中的预期增长率，《经济自立五年计划》实施时期的实际增长率为 8.8%，《新长期经济计划》实施时期的实际增长率为 9.7%。

根据上述状况以及对日本经济的具体分析，池田首相的智囊下村治认为在 1960 年后的 10 年内，11% 的年经济增长率是完全可以实现的，从而提出了“日本经济在今后 10 年内可增长

2.5~5 倍”的论断；但以大来佐武郎为代表的经济企画厅则坚持“不能认为增长率越高越好，经济的发展必须保持平衡，因此，倍增计划应该从社会资本的充实和产业结构的高级化等五个方面都加以慎重考虑的基础上进行制订为宜”；掌管财政与金融的大藏省也对《国民收入倍增计划》持怀疑态度。当时的事务次官石田正说：“其计划具有积极的意义，如果不发行公债，那么能否达到其目标令人怀疑，另外还有减税的问题，因而规模小些为佳。”<sup>①</sup>在人事关系上对计划的主要制定机构经济企画厅拥有较强影响力的通产省，从推动产业发展、适应经济自由化的立场出发，却主张制定积极的经济计划。最后池田首相站在政治家的立场上，决定为“在今后 10 年内，达到年经济增长率为 7.2% 的发展速度，实现收入倍增计划，但该计划实施的最初三年，年经济增长率争取达到 9%”。内阁会议为此作出决定，“为在 10 年内使国民收入倍增，必须努力使今后 3 年的经济增长率平均保持 9%”<sup>②</sup>，并将其作为自民党的竞选政策。结果在 1960 年 11 月的大选中，自民党获得大胜。同年 12 月，《国民收入倍增计划》正式通过内阁会议的审议并公布于众。

## 二 “官民协调”的产业政策

确切地讲，利用货币、财政等手段对经济加以调整的政府宏观经济政策在自民党执政时期并未得到充分发挥，战后日本经济的成功在很大程度上是以产业政策为中心的微观经济政策发挥了巨大的作用。这种微观经济政策的主要特征是：它对被认为符合国家发展目标的产业部门给予全力的扶持和干预，即在封闭国内

①〔日〕伊藤宪一：《经济官僚的行动方式》，载日本政治学会编《现代日本的政党与官僚》，第 85 页，岩波书店，1967。

②〔日〕升味准之辅：《日本政治史》第四卷，第 1078 页。

乃至部门市场的基础上，通过采用价格、税收、财政补贴、低息贷款等措施，提高特定产业部门的规模生产能力和产品的国际竞争能力，同时对那些衰退中的夕阳产业也给予帮助，指导企业减产或者转产。具体实施这一政策的主管政府部门是以通产省为中心的经济官厅，而且实施的是经常性的、实质性的经济政策。例如仅在 1953 年到 1958 年期间，通产省就制定了“第二次钢铁合理化五年计划”、“合成纤维扶植五年计划”、“水泥新增设三年计划”、“合成橡胶制造事业特别措施法”、“铜合理化三年计划”、“硫酸铵企业现代化三年计划”以及“煤矿业合理化临时措施法”等 23 项产业振兴或产业结构调整政策<sup>①</sup>。尽管大多数日本学者对美国学者查默斯·约翰逊在《通产省与日本奇迹》中主张的“官主导说”持反对意见<sup>②</sup>，但通产省在钢铁、汽车、石化、电子等构成日本至今仍具强大国际竞争力的产业领域实施的产业政策取得了巨大成功是显而易见的。

通产省成立于 1949 年，是由原来的商工省和贸易厅合并而成的。成立当初，通产省的权限很大，这是因为该省可以根据 1949 年制定的《外汇及外国贸易管理法》和 1950 年制定的《外资法》，支配外汇的使用以及限制外国资本与技术的引进。在此基础上，通产省采取各种措施促进日本产业结构的转换。

1950 年根据通产省的提议，内阁会议通过了钢铁机械煤炭业合理化实施纲要，内容是对这些产业确保低利息政府贷款、优先分配外汇用于引进外国技术与设备、实施优惠税制等。各钢铁厂在通产省的指导下，制定了钢铁业第一次合理化计划（1951～1955）。1952 年《临时物资供需调整法》（1946 年制定）废除后，

① 《日本经济史·8·高速增长》，第 12 页。

② 〔日〕内山融：《现代日本的国家与市场》，第 53 页，东京大学出版会，1998。

政府控制经济的能力大为减弱，但通产省却利用新制定的《企业合理化促进法》进一步加强了自己的权限和管辖范围，因为该法律的主要内容是政府对新型工业设备给予补助、指定企业安装的新型设备第一年设备折旧费为 50%、政府承担新兴工业区的基础设施修建工作等。

通产省不仅指导各钢铁厂引进技术改造设备，而且还全力支持川崎制铁公司在首都附近的沿海地区建设一个由高炉、平炉、带钢热轧机、带钢冷轧机组成一条龙生产的现代化大型钢铁厂。为此，政府免费向川崎制铁公司提供 300 万平方米基础设施完备的土地面积和政府贷款，开工后 5 年内免除事业税和固定资产税等。通产省主导的第一次合理化计划总投资 1282 亿日元，建成高炉一座，改造了各钢铁厂的轧钢设备。之后通产省指导下的第二次钢铁业合理化计划（1956~1960）总投资 5459 亿日元，其中包括建成高炉 11 座及设备更新，从而完成了对整个钢铁工业的技术改造，为钢铁业的腾飞打下了坚实的基础。

在汽车业，通产省首先采取的措施是扶植零部件厂家。1949 年日本取消汽车生产限制时，汽车产量不过近千辆，性能也比欧美的产品差得多，因而生产成本较高，致使丰田汽车公司在 1949 年底因经营亏损陷入财政危机。社会舆论普遍认为日本不应发展汽车业。然而，通产省从振兴民族工业、促进出口的角度出发，将汽车业作为战略产业，在 1952 年制定了保护与扶植汽车业的基本方针。其内容是从日本开发银行等政府金融机构向汽车厂家发放低息贷款，并给予政府补助金，设置特别偿还优惠税制，免除进口所需机械与设备的关税，允许引进外国技术等。在 1952 年到 1953 年，通产省批准了日产、五十铃、日野、三菱重工等汽车厂家从英国、法国、美国引进技术，并在 1956 年制定了《机械工业振兴临时措施法》，将汽车零部件业作为 22 个指定产业之一，主要零部件厂家可从日本开发银行获得贷款，辅助

零部件厂家可从中小企业金融金库获得贷款。到 1957 年，上述两家通产省控制的金融机构共向 529 家汽车零部件厂提供了 348 亿日元的贷款，有力地推动了汽车零部件业的发展和技术水平的提高。虽然后来汽车整装厂的建设并没有按照通产省的设想去发展，但通产省主导下零部件业的整备与完善为汽车业的迅速成长打下了坚实的基础却是不争的事实。

50 年代后半期通产省确立了一个扶植新兴产业的制度，内容包括在各经济领域进行调查研究，发现并确立有发展前途的新兴产业，然后向该产业发放外汇配额，由开发银行提供资金保证，发给外国技术进口许可证，为该产业设立特别折旧制度，无偿或象征性地收费为企业提供整理好的土地等。在这种精神的指导下，通产省制定了《石油化工产业扶植政策》（1955）、《纺织工业振兴临时措施法》（1956）、《机械工业振兴临时措施法》和《电子工业振兴临时措施法》（1957）。

在从零开始的石油化工产业领域，通产省制定的目标是实现合成纤维、合成树脂原料的国产化，同时降低产品价格，增强国际竞争能力。为此，通产省对石油化工产业的每一项技术引进都发放进口许可证，保证所需进口机器的外汇配额，并免除进口关税，同时将四日市、德山、岩国的旧军事燃料设施低价或无偿转让给 4 个新建石化公司，并向这些企业提供开发银行的低息贷款、实施特别折旧制度等。通产省的第一期计划批准成立 4 家年产乙烯 1.2 万~2.5 万吨的企业，这些企业于 1959 年建成。通产省的第二期计划是批准成立 5 家年产 4 万吨以上的大型联合企业，这些企业于 1962~1964 年建成。1965 年通产省又制定了“乙烯新增设方案”，要求新增设备须在 10 万吨以上，1967 年进一步将其标准增加到 30 万吨以上。正是在通产省的大力扶植和指导下，不仅诸如三井石化、三菱石化、住友石化等大型石化产业集团得以出现并获得迅速发展，而且国内消费石化产品的

进口量也从 1957 年的 90% 以上降低到 1965 年的 5.1%。<sup>①</sup>

那么，这些成功的产业政策是如何制定出来的呢？简单说来，这些产业政策是官（僚）民（间工商企业界代表）协调的杰作。而作为官民协调的中介组织，省厅所属的各种审议会（也有一小部分称调查会或委员会）在产业政策制定过程中起到重要作用。审议会是根据《国家行政组织法》第 8 条设置的一种行政咨询机构，其成员为企业界、学术界、舆论界、社会团体的代表或知名人士，通常由省厅的课、局提名，省厅大臣或长官任命。各省厅在确定有关政策方面的重要事项时，主要向审议会提出咨询，然后根据审议会的答询报告决定政策。以通产省为例，1970 年时有 27 个审议会和调查会，它们分别就特定政策课题回答通产大臣的咨询。其中，有 15 个审议会是专为研究产业政策问题而设立的，产业结构审议会负责全面研究产业政策。另外，还设有分别负责研究机械工业、石油采矿业、振兴电子信息处理、煤炭矿业、飞机工业、综合能源等各个领域的政策审议会和调查会。有时审议会也参与编制长期经济计划，1959 年岸信介政权时，以原“经团联”会长石川一郎为会长的经济审议会，其下属的 4 个部会、17 个小委员会、总计 2000 多人均参与了《国民收入倍增计划》的编制工作<sup>②</sup>。

在各种与经济政策有关的审议会中，大企业代表占有相当大的比重，而且审议会的会长大多由财界人物担任<sup>③</sup>，但参加有关产业政策审议会的工商业界代表大多是被称做“业界”的行业团体代表。诸如日本钢铁联盟、石油联盟、日本矿业协会、日本纺织协会、日本纤维产业联盟、日本汽车工业会、日本造船协会等

① 〔日〕川北隆雄：《参谋本部——日本通产省的新转变》，第 148 页。

② 〔日〕宫本宪一：《昭和历史·10·经济大国》，第 33 页，小学馆，1983。

③ 〔日〕邸中丰：《利益集团》，第 133 页，经济日报出版社，1989。

数百个互相类似但又分工细致的行业团体，均与对某一特定产业直接负有监督指导责任的政府主管部门（如通产省重工业局负责钢铁工业机械、电子工业、汽车等的主管课）关系密切。有关特定产业的政策草案就是在两个对应机构的协商中形成的，而且协商的场所大多是在有关的审议会。

审议会制度对战后日本经济高速增长起到积极的推动作用。首先，它起到促进信息交流的作用。正如小宫隆太郎所说的那样，“不管战后日本的产业政策体系中存在着何种缺陷，审议会都是收集、交换和传播有关产业信息的非常有效的手段，从这方面来看，也可以说它为日本经济的发展，作出了很大的贡献”<sup>①</sup>；其次，由于审议会成员是各行业的专家，因而作出的决策具有较强的科学性和合理性。同时也因其成员为各界代表，从而使审议会带有浓厚的协调有关方面利害冲突场所的色彩，由此决定的政策带有较强的可行性和可操作性；第三，有利于及时沟通政府机构与民间企业的意见交流，确保行政的公正与民主，并对政府违背市场经济发展方向的干预起到“制动器”的作用。

譬如，在 1967~1973 年之间分五阶段进行的资本自由化过程中，以大藏省所属的“外资审议会”为中心，在充分听取各个省厅、各产业界意见的基础上，就国内资本市场开放的程度以及开放的业种进行了周密的安排，既适应了资本自由化的潮流，又保护了民族产业。特别是在围绕电子计算机产业对外开放的第四、第五次资本自由化计划中，政府根据产业界的要求，在减缓对外开放国内市场的同时，加紧培养国内有关产业。不仅通产省出面组织有关厂家进行合并以提高竞争能力，而且由政府提供资金成立有关研究所，积极推动这一战略产业的发展，以便在该领

---

①〔日〕小宫隆太郎等：《日本的产业政策》，第 22 页，国际文化出版公司，1988。

域的资本自由化到来之前使国内产业具备较强的国际竞争能力。<sup>①</sup>

总的来说，日本的产业政策是成功的，但也有不成功的事例，如在飞机制造方面；还有官民虽不协调却使某项产业获得成功的事例，如通产省拖延索尼公司引进外国半导体技术、通产省合并汽车厂家的计划因遭到企业界的强烈反对而搁浅等<sup>②</sup>。结果直到今天，半导体产业和汽车产业仍是日本经济的支柱性产业。更重要的是，如果遭到产业界的强烈反对，即使省厅提出有关产业政策的法案，也难以通过国会的审议，例如《特别产业振兴临时措施法》。关于这一点，将在下一章中详细论述。

### 三 行政官僚的支配性资源

尽管行政机构的产业政策“具有特殊性的、确定规则性的和指示性的基本性质，并不带有普通性、裁决性和强制性”<sup>③</sup>，但还是得到较好的贯彻。这是因为，除已经得到产业界的赞成外，行政机构还拥有以下几个方面的资源。

第一，行政机构拥有为数甚多的审批（许、认可制度，日语称为“限制”）权限。从功能上看，这些限制又可分为“经济性限制”与“社会性限制”两大类。所谓“经济性限制”是指行政机构通过规定厂家生产某种产品的基本条件、设备标准、产量及价格等，以期达到公平竞争的目的；而“社会性限制”是指行政机构制定有关消费者以及劳动者的安全、环境保护、防止灾害等的标准，维护社会安定。行政机构可以利用这些权限对民间企业

①〔日〕绪方贞子：《日本对外政策决定过程与财界》，载细谷千博等编《对外政策决定过程の日美比较》，第221页，东京大学出版会，1977。

②金滢基：《日本的公务员制度与经济发展》，第180页。

③〔日〕村上泰亮：《新中间大众时代》，第94页，中央公论社，1984。

进行惩罚，例如 1965 年住友金属公司拒绝听从通产省有关减少产量以维持钢铁价格的劝告，尽管住友金属公司的出口状况良好，但还是受到通产省将援用《输入贸易管理令》限制其进口焦炭数量的警告，结果住友金属公司不得不表示服从通产省的指示<sup>①</sup>。

第二，行政机构拥有众多经济专家型官僚，这在实施产业政策的通产省最为突出。一方面，随着战后科技革命的迅速发展，新兴产业不断涌现，产业结构也在不断地提高。如在日本，50 年代的战略产业是钢铁、造船、石油化工等产业，60 年代变成汽车、家用电器等产业，70 年代为半导体通讯产业以及 80 年代的计算机信息产业。随着新兴产业的出现以及原有产业的相继衰落，这就需要主管经济的行政机构对产业发展有一个清醒的认识，制定有关的产业政策，起到新产业助产士和旧产业殡仪馆的作用，促进产业结构的转换。

另一方面，由于产业结构的不断转换以及经济活动的范围之大，致使立法机构制定的有关经济立法十分简短、笼统。正如通产省用于指导工商企业所依据的《企业合理化促进法》、《工业再配置促进法》、《中小企业近代化促进法》、《中小零售商业振兴法》、《特定产业结构改造临时措施法》等法律那样。为实现这些国家政策目标，就需要通产省的官僚们制定更为具体的法令和措施，来指导企业的活动。换句话说，扶植哪些产业以及如何扶植，完全委托主管经济的行政官员去决定。因此，国家对经济活动的管理在很大程度上是依赖于行政官僚对产业发展的预见性及其政策的合理性。在这一方面，通产省形成了一套行之有效的人材培养体制。

---

① [美] 查默斯·约翰逊：《通产省与日本奇迹》，第 277 页，中共中央党校出版社，1992。

通产省作为有名的“政策公署”、“点子公署”，其有资格官僚一进省就被有意培养成经济政策专家。每年大约有 30 名有资格官僚作为事务官员进入通产省，大多被分配到各局总务课、调查课、官房总务课、秘书课、企画室等重要课室工作。入省第三年左右大部分人将到欧美著名大学及研究所留学或到日本驻外使领馆、日本贸易振兴会等驻外机构任职，以便了解国外情况、掌握外语。回国后通常任课长助理或股长一级职务，负责具体政策的制定工作。

对有资格官僚来讲，进省十二三年左右是比较关键时期。因为此时能否进入法令审查委员会意味着其后能否升至局长或事务次官职务，而进入法令审查委员会者只有同期入省者的半数。法令审查委员会之所以如此重要，因为它是审查通产省所有（尚未出台或正在执行）政策的机构。即使各局局长同意的政策方案，如果该委员会有异疑，也要退回加以修改，通商政策局负责的《通商白皮书》、中小企业厅负责的《中小企业白皮书》以及各局向审议会提交的答询报告也要按照法令审查委员会的要求起草。权力如此之大的该委员会是由 19 名课长助理组成的，这些将来有望成为局长甚至事务次官等高级官僚者在法令审查委员会的经历不仅使他们均成为经济政策专家，而且也使他们拥有较为丰富的情报来源，对产业的未来发展趋势十分了解。

不仅如此，由于这些高级官僚均是各经济领域的专家，同时在行政机构具有密切的人际关系，因而在他们退休或退職后均成为民间企业的争取对象，纷纷到各大企业任高级职务。如在新日铁、日本钢管、住友金属、川崎制铁、东京电力、关西电力、丰田汽车、日产汽车、松下电器、富士通电子计算机、丸善石油、三井物产等大企业，都有通产省出身的高级官僚担任会长、社长、副社长或者常务董事等职务。被称为“财界总理”的“经团联”的第三任会长植村甲午郎和第五任会长稻山嘉宽也都是通产

官员出身。反过来讲，这些退休或退職官僚到企业任高级职务又保障了通产省对企业的影响力。

第三，行政机构拥有国家财政补助金的分配权限。所谓补助金是指中央政府（地方政府也实施补助金制度，但这里只论述中央政府的补助金制度）为实现特定的政策目标而交付第三者（地方政府、企业、民间团体、个人等）并无需偿还的资金。补助金在政府一般会计预算中所占比例较大，70 年代以前大约为 30%。

从功能上看，国家补助金大致可分成两类，一类是为调整中央与地方的财政平衡、纠正地方自治体之间财政差距的补助金。由于大部分税收为中央政府所得，地方自治体政府的税收不能弥补其财政需求，因而中央税收的一部分以地方交付税的名义下拨地方自治体政府。地方交付税在地方收入总额中约占五分之一弱，但因各地经济发展状况不同，在贫困地区财政收入中，地方交付税的比重高达 30%，而东京、大阪等发达地区则为零。地方交付税占政府补助金总额的 80%；另一类是为实现特定政策目标的补助金，例如社会保障、文化教育、城市建设、扶植新兴产业、支持产业结构转换等。补助金由各个省厅具体管理，凡申请补助金的地方自治体、企业、民间团体、个人应事先与有关省厅的局、课负责人接触，达成一定的意向后，再按照行政机构提示的“补助纲要”或“交付纲要”的要求，将记明补助事业目的、内容及所需经费的申请书提交有关省厅。每到编制政府翌年度预算时节，各省厅的办公大楼里人声鼎沸，几乎都是为申请补助金而来。

第四，行政机构还拥有被称做“第二预算”的财政投资融资权限以及政策性减税的批准权限。所谓财政投资融资是将金融资金纳入财政收支轨道，同时又强调其有偿回收性质的投资或融资方式。具体说来，也就是政府利用邮政储蓄、简易保险、国民年金等国营金融机构筹集的资金，投到国营企业或通过政府金融机

构贷给民间企业，以此实现国家的政策目标。这种投资或融资是一种长期低息贷款，而且企业获得该项贷款后容易再获得民间金融机构的贷款，因为政府贷款起到担保的作用，所以是民间企业最理想的贷款。财政投融资的规模相当大，从 1955 年度的 3000 亿日元增加到 1975 年度的近 10 万亿日元。在一般会计的比率，也从 30% 增加到近 50%。<sup>①</sup>

名目繁多的政策性减税也是行政机构对特定产业加以控制的重要手段。除特别折旧制度外，新兴产业的“重要物产税”、进口免税制度以及减少法人税均对经济高速增长起到积极作用。在 50 年代初到 60 年代中期，政府因特别折旧制度、重要物产税以及进口免税制度分别减少 1129 亿、522 亿和 692 亿日元的税收，法人税的比率也从 1955 年度的 18.1% 下降到 1960 年的 9.7%，到 1965 年进一步下降到 7.3%<sup>②</sup>。

### 第三节 “行政指导”

#### 一 政府功能与行政指导

如同前述，由精英型行政官僚构成的政府在经济的发展过程中起到至关重要的作用，但大多数日本学者并不完全同意这种观点。例如，当美国学者约翰逊的《通产省与日本奇迹》被介绍到日本时，学术界反应较为平淡，对该书加以分析的书评并不多<sup>③</sup>；而另一位美国学者卡尔德的《战略性资本主义：日本产业

① 《日本经济史·8·高速增长》，第 243 页。

② 《日本经济史·8·高速增长》，第 269 页。

③ 〔日〕山口定：《战后日本的产业政策和 C.H. 约翰逊》，载复旦大学日本研究中心编《日本政府在经济现代化过程中的作用》，第 83 页。

金融中的民间企业和公共目的》出版后，却在日本引起极大反响，因为在日本经济发展动因问题上，前者主张“官主导说”，而后者坚持“民主导说”。当然，日本学术界的态度与当时日美贸易摩擦加剧的国际形势虽然不无关系，但正如下述观点所体现的那样——以“国民收入倍增计划”而闻名的池田内阁因其作为政府在促进经济增长方面未采取特别措施而被称作“无所作为的内阁”，日本政府与经济发展的关系似乎是争论不清的问题。

确实如此，人们可以举出许多事例反驳“官主导说”，例如 1955 年通产省将数家汽车厂合并以便达到规模经营的计划因遭到汽车制造商的激烈反对而搁浅，日本汽车产业的发展也并未因此受到影响，反而成为日本最具国际竞争力的产业之一；1952 年索尼公司向政府申请引进外国半导体技术时，被通产省拖延了两年之久才予以批准，后来该产品却使日本名扬天下；60 年代初面对经济自由化的压力，通产省希望通过一项能够使产业界、金融业界、行政机构三者相互协调的立法，以便提高某些产业的竞争力，但这一努力未能得到成功，除工商业界持反对意见外，大藏省也不赞同这种设想，这一事件表明日本的行政机构也并非铁板一块<sup>①</sup>。

日本较小规模的政府雇员以及较小规模的政府财政也在某种程度上支持了民间企业主导经济发展的观点。直到 80 年代，日本人均政府雇员的人数要低于大多数工业化国家。例如美国、法国、德国和英国的政府雇员分别约占本国总就业人口的 15% 到 20%，而日本只有 7.9%；政府经常性支出在国民生产总值中的比重在西方工业化国家中也是最低的，不到瑞典的一半<sup>②</sup>。即使在有关规定行政机构权限的法律中，也没有提供全面的强制性权

① 金滢基：《日本的公务员制度与经济发展》，第 180 页。

② 《日本的公务员制度与经济发展》，第 59 页。

力，例如某个省厅被授予进行干预和监督的权力，但它不能发布有约束力的合法命令来制裁违纪行为。

即使如此，我们还是可以在经济活动和社会生活的所有领域里看到日本行政机构的影子。虽然在采用市场经济的资本主义国家中，政府时常干预经济活动是必须的，以防止“市场的失败”，并在道路、港口、教育、卫生等基础设施的建设方面弥补社会资本的不足，解决市场经济在资源合理配置问题上的局限性。但有别于其他资本主义国家的是，日本政府还在制定具体的经济增长政策、通过优惠胜者的方式刺激特定的部门或企业、改变市场奖励机制的间接鼓励等方面起到推动经济发展的作用。引起学者们在这种作用究竟有多大问题上争论不休的原因就在于这种政策并非是由法律明文规定的，“而是一个负责任的政府机构或官员在不具有明确的合法权力情况下，能够，而且确实可以指导或诱导私营企业或个人采取或不采取某些行动”<sup>①</sup>，也就是政府对经济活动的干预大多是通过被《伦敦经济学杂志》界定为“没有写成条文的命令”的行政指导。

尽管行政指导是通过“劝告”、“期望”、“指示”、“希望”以及“建议”等非强制性语言表现的，但行政指导仍具有较强的约束力和可行性。其原因首先来自制度上的保证，这种制度上的保证体现在政府所拥有的公共资金的分配权限、许认可权限、财政投融资权限以及政策性减税等权限。

正如前面我们所看到的那样，虽然日本政府的财政规模比较小，但较小规模的政府雇员、较小规模的社会保障费用以及较小规模的军费开支仍然可以使行政机构拥有较多的公共资金，只是为实现特定政策目标而交付第三者并无需偿还的补助金在 70 年

---

① [日]都留重人：《日本的资本主义——以战败为契机的战后经济发展》，第 117 页，复旦大学出版社，1995。

代以前就占到政府一般会计预算的三分之一；其次，行政机构拥有被称作“规制”的、为数甚多的许认可权限，这些通过规定某种行业的厂家数量、设备标准、产量与价格以期达到公平竞争目的的“经济性规制”和保护消费者及劳动者安全、促进环境保护、维护社会稳定的“社会性规制”多达一万多项，直到 90 年代，国民生产总值的 40% 是处在这些“规制”的控制之下，而美国只有 6.6%<sup>①</sup>；另外，行政机构还可以利用邮政储蓄、简易保险、国民年金等国营金融机构筹集的资金贷给国营企业或民间企业，这是一种长期低息贷款，而且企业获得该项贷款后容易再获得民间金融机构的贷款，因为政府贷款起到担保的作用。这种被称作财政投融资的贷款规模相当大，是重要产业的主要的资金提供者。除了这些可以引诱民间企业进入政府所设轨道的“胡萝卜”外，政府还拥有对那些不听从指导的企业加以惩罚的“大棒”，当然，这些“大棒”也是隐形的。

需要补充的是，仅仅用制度上的或体制上的保证来说明行政指导的可行性或可操作性是远远不够的。我们必须承认，“权威主义”、“集团主义”、“国家主义”等文化因素在日本模式中的重要性。日本国民承认政府的权威除“官尊民卑”的传统观念外，还在于由社会精英构成的国家公务员队伍。姑且不论普通国民对东京大学出身者的由衷的赞叹以及只有 5% 合格率乃至 2% 录用率的国家公务员一级考试，也许被几乎所有专业中文书籍忽略的“有资格官僚”在日本行政机构的作用以及同辈者尽量避免上下级关系的不成文惯例对行政效率的影响正是这种“权威主义”、“集团主义”或“国家主义”的基础。那些“有资格官僚”所具有的“精英意识”与“拼命精神”以及以“国家利益”代表者自居的态度，使得本来“集团主义”意识就十分浓厚的经营者很难

<sup>①</sup> [日] 白川一郎：《规制缓和的经济学》，第 5 页，宝石社，1996。

拒绝来自政府的“指导”，何况这种“指导”又是符合当时社会经济发展的方向。

正是这种外国人看不清楚、本国难以正视的“行政指导”将日本社会结成一个严密而有效的整体，在经济发展至上的国家目标下，每隔一段时期由政府发表一个被称作“预测”的、“给国民增加信心”的经济发展计划，然后由政府决定优先发展哪些产业，并选择迅速发展指定产业的方案，给予诸如低息贷款、财政补助、设备减税等优惠政策，监督并指导部门内的竞争，以保证这些产业得到健康和有效的发展；对于那些正在衰退中的“夕阳产业”也给予足够的帮助，促使它们进行合并、减产或转产；为维持“有效竞争”，行政机构利用许认可权限限制某一领域的企业数目，并监督其产品质量及数量；在政府的指导下，工商业中的中小企业组成行业团体，内部相互协调，以求得资源的公平配置和防止过度竞争；除鼓励大型企业与其供应商和销售商之间建立起坚强的合作关系外，政府还通过强调终身雇佣鼓励劳资之间的合作，甚至出面说服工会组织将工资增长率纳入与经济增长率相适应的程度，等等。

虽然从制度或体制上讲，行政机构的活动受到来自立法机构——国会、特别是执政党的控制，而且种种现象表明，即使在经济高速增长时期，决策过程已呈现出多元主义的趋势，正如目前日本政治学界主流学者所主张的那样<sup>①</sup>。但行政机构在制定国家政策时，很少受到来自外界的强烈干预，执政的自民党给政府的官僚们提供了一个相对独立的活动空间，至少大多数经济政策是在他们的主导下制定的。其原因一方面是当时自民党管理国家的个人能力和整体能力尚未成熟，另一方面，官僚们也尽可能地照顾到执政党的利益，即在自民党国会议员的要求下将公共资金引

<sup>①</sup> 参见〔日〕松村歧夫《战后日本的官僚制》，东洋经济新报社，1981。

导到他们的选区以保证其“票田”稳固。重要的是，在经济高速增长时期，这种分配体系起到了促进有效需求的作用。

即使在 70 年代初“石油危机”之后的一段时间里，政府行政指导下的产业政策也显示了其效用，使日本较早地从战后最大的经济萧条中走出来，在整个 80 年代仍然保持了西方国家少有的稳定低速增长，成为世人瞩目的“经济明星”。这也给政府决策者们提供了一个错误的信息，似乎政府指导还是必要的，因为针对石油危机引起的通货膨胀而迅速制定的两个法律赋予了通产省广泛权限。但实际上，在 70 年代中期以后，以企业提高生产率为主的微观经济的成功在很大程度上掩盖了政府宏观经济政策的失误，而且制造业强劲的出口势头也暂时弥补了国内市场的不足，尽管是在“尼克松冲击”后日美贸易摩擦不断加剧的情况下。换句话说，70 年代中期以后，政府主导型经济发展模式的积极效用逐渐丧失，而其弊端则不断显露出来。

具体说来，以经济发展为至上目标的社会氛围以及行政机构如此密切地与经济发展联系在一起，致使省厅存在的价值和省厅之间的竞争主要体现在经济权限的范围和政策性预算的规模上。在经济高速增长时期，诸如汽车、电子、化工等新业种的不断涌现以及生产规模的不断扩大，就给作为经济政策直接制定者的官僚提供了广泛的政策空间，这一点从政府财政预算的规模上就可以看得出来。例如在经济高速增长时期的 60 年代中期，政府预算的年增长率高达 50%，但从 70 年代中期开始降到了 15% 以下，80 年代一段时期甚至出现了负增长。这种情况意味着从 70 年代中期以后，行政机构的政策空间急剧缩小，因而面临着政策转换、即转变政府职能的问题。也就是说，在 50、60 年代日本经济发展水平不高、市场经济尚不成熟的时候，运用政府的力量协调经济是必要的，特别是对于日本这种赶超型国家。但当日本经济规模在 60 年代末已经超过联邦德国而成为资本主义世界第

二大强国时，继续保持政府在经济发展中的主导性，其弊是大于利的，应当减少政府对经济的干预，还经济以市场。

## 二 行政指导的内容

顾名思义，行政指导是指行政机构对行政对象就具体问题进行的指导。从严格意义上讲，这种指导并不具有法律的约束力和强制力，被指导者可以根据自己的情况决定服从或不服从，勿须担心因拒绝接受指导而受到法律的制裁。但从政治过程论的角度看，行政指导是行政机构在执行决策的过程中对法律所进行的补充性说明，因为立法机构通过的法律大多过于笼统，为执行这些法律，需要行政机构制定具体的政令或采取其他辅助措施。但这样一来，就赋予行政机构较大的裁决权和自由行动的余地。

日本的行政指导之所以引起学术界较大的争论是因其与法律关系的含糊性，这种含糊性来自行政机构过多地运用了政治制度赋予它的裁决权，更因立法机构通过的法律大多是由行政官僚起草的，而且法律条文较为简短、笼统、含糊，致使行政机构可以按照自己的意愿对其加以引申和解释。因此，尽管日本的行政指导表面上是由“劝告”、“指导”、“指示”、“希望”、“建议”、“训告”、“协商”、“期望”等非强制性语言组成的，而且并不“具有限制国民的权利，或对国民课以义务的、法律的强制力，它是行政机构在法律所赋予的权限和所管事务的范围内，为得到行政对象的合作并实现一定的行政目的而进行劝诱或诱导，使其采取或不采取某种行为”<sup>①</sup>，但实质上它是行政机构以法律或相关的法律为依据、通过利用各种手段（奖励或惩罚）操纵特定对象行为（行动或不行动）来实现特定政策目标的活动。

①〔日〕系田省吾：《反垄断法与行政指导》，载《法学家》1974年7月15日号，第21页。

一般来说，行政机构在政治过程中的地位决定了它的各种行为均带有法律依据，只是程度不同而已。“在法律所赋予的权限内和所管事务的范围内”这句话既说明了行政指导的法律背景，也指出了行政指导与法律关系的复杂性。例如引起很大争议的“石油黑市卡特尔”判决案就充分显示了这一点。1973 年 12 家石油商社经过私下协商连续 5 次提高了石油产品的价格（价格卡特尔），另外，24 家炼油厂家为确保自己的市场占有率，也私下规定了各自的原油处理量（生产卡特尔），为此受到公正交易委员会的起诉。但各商社和厂家均坚持此举曾得到通产省的行政指导，而《石油业法》也规定通产省对石油处理、贩卖价格具有行政指导的权限。法院最后判决价格卡特尔为违法行为，生产卡特尔却为合法行为。最高法院对此解释道，行政指导是符合法律精神的，但价格卡特尔是提价在前、期望行政指导在后，因而是违法行为。

就与法律的关系而言，日本的行政指导可分为三种类型。第一种是有直接法律根据的行政指导，例如《禁止垄断法》第 48 条第一款规定，公正交易委员会可以劝告违犯禁止私人垄断法者采取适当的措施；再如《限制噪音法》规定，行政机构可对发出噪音的设施拥有者提出对其设施进行改造的劝告，如果不服从劝告将命令其改造，如果再不服从命令将给予惩罚<sup>①</sup>。

第二种是有间接法律依据的行政指导，例如《地方自治法》第 245 条规定，自治大臣或都道府县知事有权对地方自治体的组织运营给予适当的建议或劝告，但没有明确规定在哪些具体事项上给予指导。于是，提出何种建议或劝告完全由大臣或知事自己定夺；再如《农业基本法》第 21 条规定，国家对农业生产条件的完善及开发、生产环境的完善、为农业现代化而导入新设施、

<sup>①</sup>〔日〕新藤宗幸：《行政指导——官厅与业界》，第 67 页，岩波书店，1992。

改善农业结构等事业可以进行综合的指导与协助，这就为农业领域的行政指导留下了广阔的余地。

第三种是没有法律依据、但基于行政机构权限的行政指导。行政机构的各省厅是根据有关的设置法设置的，并规定该机构在某些方面拥有广泛的许可认可权限。例如银行开设新的支店、出租汽车公司增加新车辆、特定产业增加生产数量等都必须得到有关省厅的批准，否则企业的目的就不能实现。这种基于行政机构权限的行政指导运用得最多，也是最容易引起争议的行政指导。

虽然行政指导的范围十分广泛，涉及社会各个领域，但从行政目的上看，可以分为以下几大类型。第一种类型的行政指导是以培养新兴产业、促进产业结构转换为目的。例如 60 年代的汽车工业和重化工业、70 年代以后的知识密集性产业以及 60 年代以来的单位农业经营规模扩大等。这种类型的行政指导一般是政府制定政策目标，利用各种奖励性措施促进新兴产业的出现及产业结构的合理化。

第二种类型的行政指导是以协调供需平衡、保护经济活动、减少对外贸易摩擦等为目的，这种行政指导以行政机构拥有的许可认可权限为依据，防止经济过度竞争，保护产业界的利益。例如对新设厂家加以限制、促进衰退产业的“安乐死”、调整企业生产数量、在经济危机时期劝告企业缩短劳动时间、说服企业减少出口数量等等。

第三种类型的行政指导是以维持市场秩序、调停纠纷为目的，这种行政指导能够及时发挥行政机构的灵活性以及仲裁机构的作用。例如第一次石油危机爆发后，受石油短缺的影响，有关生活资料（如家用煤油、卫生纸等）价格急剧上涨，以通产省为首的行政部门及时对生活必需品的供应、价格、使用量给予指导，避免了事态的进一步恶化。

第四种类型的行政指导是以促进社会福利为目的，这种行政

指导根据生活保障法和儿童、老人、残疾人、精神病患者等各种福利法，对福利设施和人员、健康保险甚至诊料费等均给予指导。

第五种类型的行政指导是以健全社会组织为目的，例如对地方政府有关组织机构、人员数额、工资水准、承担的中央政府建设项目等方面的指导，以及对行业组织的建立及其运转方式的指导等。实质上这种类型的行政指导目的在于扩大行政渠道。

第六种类型的行政指导是以贯彻中央政府的文化教育方针为目的，例如文部省在教科书审定时要求变更教科书内容的“修改意见”，以及在《学习指导要领》中要求唱国歌、升国旗等。

行政指导的对象一般是工商企业、行业团体（如日本汽车工业协会、全国银行协会联合会等）以及地方自治体。行政指导的传达方式大体上可分为三种。一是口头上的行政指导，例如在行业联合会会议上，有关省厅官员就政府计划或经济政策作说明，希望企业给予配合等，或者就某个具体问题对个别企业进行口头建议。由于 90 年代初出现了大型证券公司弥补顾客损失的违法事件，于是国会在 1993 年 11 月通过了《行政手续法》，规定口头进行的行政指导必须文书化；另外一种是通过文书进行的行政指导，即将希望企业或社会团体所做事项以及相关的法律与规定整理成文书，以书面通知的方式传达给有关团体和人员；还有一种方式是事前审查型，即在文书形成以前进行多次口头交涉，达成共识后作成正式的指导文书。

### 三 行政指导的功能

如果说通产省在扶植战略产业的基础上促进产业结构向更高层次转换主要依靠有计划的产业政策，那么在促进产业组织合理化、调整供需平衡上主要依靠行政指导，因为这种政府干预经济行为是通过各方协调实现的，在某种程度上违背了自由经济的原

则。此时的行政指导主要体现在以下三个方面：

第一，调整“生产过剩”、维持合理价格的行政指导。在日本这样的发达资本主义国家里，无论行政机构拥有多大的权限，社会生产也不可能完全有计划、按比例发展，特别是作为一个加工贸易国，其商品生产又受到世界经济波动的影响，因而以通产省为主的经济主管省厅不得不在生产数量上对企业进行指导。

1952年使国家对社会经济活动拥有绝对控制权的《临时物资供需调整法》（1946年制定）被废除，而且美国订货的大幅度减少，使纺织业出现生产过剩。同年2月25日，通产省非正式通知10个大棉纺织厂减产40%，并对每个公司下达限额。对那些不服从“行政指导的企业”，通产省声称（仍然是口头上的和非正式的）它们将得不到下月购进原棉所需的外汇，相同的限产建议于3月和5月分别下达到橡胶工业界和钢铁工业界。同时，通产省向国会提交了两个法案——《安定特定中小企业临时处置法》和《输出交易法》，希望在中小企业中组织卡特尔（行业团体）。1953年9月国会修改了《反垄断法》，允许组织所谓衰退卡特尔或合理化卡特尔。<sup>①</sup>其后，通产省对中小工商企业的指导均通过行业团体来进行，进一步保障了行政指导的可行性。

在60年代上半期的经济衰退时期，通产省通过财政投融资的方式促进企业间的合并，调整设备以增强国际竞争能力。1963年度日本开发银行向石油化工和汽车行业发放这种结构性贷款30亿日元，1964年度石油化工、汽车、特殊钢材三个行业共得到日本开发银行的结构性贷款60亿日元。在通产省的大力推动下，日产和公爵汽车公司于1966年最终合并起来，并得到了一笔40亿日元的优惠贷款。另一方面，通产省通过与各行业团体组成的“恳谈会”，指导产业的投资数额及产量以维持价格。例

<sup>①</sup>〔美〕查默斯·约翰逊：《通产省与日本奇迹》，第231页。

如 1965 年初石油化工恳谈会决定了未来两年新建乙烯生产设备的总体规模及厂家，同年 3 月合成纤维恳谈会就新建丙烯酸系纤维的年产量为 30 万吨达成协议等。

在钢铁业，尽管通产省在 1958 年就制定了“钢铁市况对策纲要”，确定对 33 家钢铁企业的五种产品实施价格指导体制（其主要内容为各厂家定期向通产省报告有关产品产量并按照向通产省申报的价格出售产品等），但该措施执行得并不十分严格，主要依靠产业界自我协调。1965 年受经济危机的影响，产业界无法应付生产过剩的局面，最后由通产省出面“建议”六大钢铁企业（八幡、富士、日本钢管、川崎、住友、神户）在 7~9 月份各减少产量 10%，各企业均照此办理。但当通产省要求六大企业在 10~12 月继续减产时，遭到了住友公司的拒绝，通产省表示将援引《输入贸易管理令》（1949 年制定）限制住友公司进口焦炭的数量，迫使该公司服从了通产省的命令。有启示意义的是，该事件发生后的第三年，住友公司第一次接受通产省退休事务次官熊谷典文（进通产省前曾在住友工作过一段时间）到该公司任董事职务，1978 年升任为社长。<sup>①</sup>

为在钢铁业界组成一个起主导作用的企业并提高该产业在国际上的竞争能力，通产省大力支持八幡钢铁公司和富士钢铁公司合并。但此举遭到了公正交易委员会的反对，理由是两个企业的粗钢生产量占日本总产量的 36%，超过了《反垄断法》规定的 30%。在通产省的积极活动下，两个企业转让了极少部分资产后在 1970 年合并起来，成为世界上最大的钢铁企业——日本制铁公司，三年后原通产省事务次官平井富三郎（1955 年退官并进入八幡公司）出任这个日本国内最大企业的社长。

第二，解决贸易摩擦的行政指导。随着日本经济的迅速增

<sup>①</sup> 前揭约翰逊书，第 278 页。

长，其对外贸易额也不断扩大，而且从 1965 年开始转为出超后，贸易顺差急剧提高，遂不断引起与其贸易主要对象国美国的贸易纠纷，例如 1969 年开始的日美纤维贸易谈判、1981 年的日美汽车贸易谈判以及 1985 年的日美半导体贸易谈判等。作为主管进出口贸易的行政机构，通产省在这些贸易纠纷中充分发挥了行政指导的效能，这在日美汽车贸易谈判中尤为突出。

1980 年日本的轿车生产量为 703.8 万辆，而美国的生产量只有 637.5 万辆，同年日本向美国出口轿车 181.9 万辆，占美国市场的 20.8%，从美国进口的轿车只有 10.5 万辆，仅为日本市场占有率的 0.4%。受日本汽车的冲击，美国汽车业陷入萧条，纷纷关闭工厂和临时解雇工人。在美国汽车业界的压力下，将日本汽车年进口量限制在 160 万辆以内的法案于 1981 年 2 月提交美国国会审议。同年 4 月 26 日通产省高级官员到华盛顿与美国有关机构就汽车贸易问题进行谈判。美国方面要求日本每年对美国出口的轿车数量自动限制在 148 万辆以内，这与日本方面提出的 182 万辆相去甚远，日本方面后来又提出 170 万辆的数字，美国也没有立即表示同意。最后由美国商业部代表与日本通产大臣在东京达成协议，内容为自动限制期限为三年（1981～1984），第一年的限制额为 168 万辆，第二年加算美国市场增加车辆数的 16.5%，第三年根据美国市场的状况决定是否继续实施限制等。日本各汽车厂家的出口数额由通产省加以分配，通产省根据《外汇及外贸管理法》对各企业的出口状况进行监督，违犯规定者将给予处罚。

实际上，早在通产省高级官员飞抵华盛顿以前，通产省的官员已经与丰田、日产、马自达、三菱汽车、富士重工、五十铃等大汽车厂家进行过多次磋商，以征得汽车业界的合作，最终结果也使各汽车厂家比较满意。

第三，协助衰退产业的行政指导。随着产业结构的不断提

高，一些产业势必进入衰退行列，就日本的情况来讲，比较典型的是纤维业。尽管通产省早在 60 年代中期就对纤维业界积极进行包括处理过剩设备、引进新技术、企业规模合理化在内的干预和指导<sup>①</sup>，但早在 1969 年日美纤维贸易谈判之前，日本的纤维业就因韩国、台湾、香港等东亚新兴工业化国家和地区的竞争而陷入窘境，1971 年日美纤维贸易协定的缔结进一步打击了日本的纤维业。为此，通产省先后向纤维业界发放了 2000 亿日元的政府“救济款”<sup>②</sup>，用于政府购买厂家过剩的机器、补偿出口方面的损失以及向企业提供长期低息贷款，以便使企业转产和工人转业。

70 年代的两次石油危机使炼铝、石化、造纸等产业面临着结构性萧条的局面，通产省在 1978 年制定了《特定萧条产业安定临时措施法》，对这些领域的企业进行生产数量、产品价格调整方面的行政指导，并通过提供信息和贷款的方式帮助企业减产或转产。

从某种意义上说，正是以行政指导为代表的官民协调体制形成了战后日本经济高速增长的基础。不能否认的是，行政指导也存在许多消极因素和弊病，这主要体现在导致腐败性行为和 market 封闭两个方面。“金权政治”是指公共权力违反社会公认的准则同财富进行秘密交易而被财富腐化和操纵的政治现象，在日本常被用来形容政治家与社会团体或企业之间的政治资金丑闻，实际上，在行政机构也存在这种现象。尽管行政指导表面上并不带有强制性和约束力，但由于它是以各省厅所拥有的巨大权限为依据，因而容易导致行政机构的腐败行为。因为地方自治体、社会

---

①〔日〕大岳秀夫：《现代日本的政治权力经济权力》，第 71 页，三一书房，1979。

②〔日〕石川真澄：《战后政治史》，第 122 页。

团体、企业为争取到更多的利益，遂利用各种手段对实施行政指导者进行拉拢腐蚀。行政机构的腐败现象早就存在，只是不如政治家那样突出而已。例如战后初期因《临时物资需给调整法》而掌握经济控制大权的中央省厅每年都有因渎职、冒领公款、伪造文书而被检察机关起诉的官僚，据统计，1950年为6877人，1951年为9385人，1952年前10个月就有8911人，其中以通产省的官员为最多<sup>①</sup>。如果说那时行政官僚的腐败行为是因其具有法律的强权，那么，60年代以后的腐败行为则因官僚掌握着行政指导这一上方宝剑。例如掌握预算大权的大藏省每到预算方案编制时期，从其他省厅或有关团体发来的赴宴邀请应接不暇，以至于1979年由大藏省官房长官出面，公开宣布本省官员不得出席此类招待宴席，但仍然禁而不止。

实际上，在70年代以前，无论是官僚腐败，还是市场封闭，均不太严重。因为在经济高速增长时期，行政官僚的政策空间和民间企业的经济活动空间均有较大的回旋余地，因此，双方正常性的交往就可以满足各自不同的需求。但在经济高度发展而产业结构未发生变化时，特别是在经济低速增长时期，政策空间和活动空间均呈现急剧缩小的趋势，竞争的激烈化迫使企业采取非正常的手段，即用拉拢或收买拥有指导权限的政府官员的方式以获得更多的资源 and 市场份额，这样一来势必造成政府官员的腐败。另外，各省厅为维护自己的权限，往往成为负责监督的那些社会团体的保护人，而不管它们在经济上是否有存在价值。例如农林水产省长期坚持向农民提供大米价格补贴并抵制农产品进口自由化、通产省长期限制大型商店的数量以保护零细商店的利益、大藏省极力限制证券业自由化并私下允许证券交易所补贴大客户损失的违法行为等，90年代以后的金融危机也与长期以来政治家、

<sup>①</sup> [日]江波户哲夫：《官僚大研究》，第228页，筑摩书房，1990。

官僚、业界领袖之间的暗中利益交换有密切关系。结果以金融证券业、流通、不动产为中心的第三产业在政府的保护下，丧失了它们的进取精神和竞争能力，只是热衷于暗中协商等不正当竞争行为。例如几家大建筑公司协商瓜分市场，在争取国家大型基建项目乃至政府对外开发援助项目也是暗中私自解决，使投标过程变得有名无实，这种情况在很大程度上是限制投标者的行政指导造成的。关于这些，将在以后章节里加以论述。

## 第三章 55 年体制下的政党与利益集团 ▼

自民党优势下的竞争性政党政治既保持了政局的稳定，为经济高速增长提供了良好的政治环境，同时又发挥了在野党的有效监督作用，使得执政党的经济政策带有较强的合理性。由于“1955 年体制是以经济增长的极大化为目的的体制”<sup>①</sup>，因而无论是执政党还是在野党，其大部分活动均围绕经济发展的主题。在此状态下，政治体制还具有执政党的支配结构是建立在政府扩张性财政基础上、“财界”通过对执政党的影响维护市场经济的基本框架等经济层面的特征。

### 第一节 竞争性政党政治及其社会功能

#### 一 竞争性政党政治的社会基础

1955 年 11 月两大保守政党合并成自民党，在很大程度上是在左右社会党统一和财界的压力下进行的，因而在政策主张上较为混乱，这从该党建党时的一系列有关文件中可以看得出来。例如，自民党的《建党宣言》声称，“坚决排斥暴力和破坏、革命和专政为政治手段的一切势力和思想，以个人的自由和人格的尊

---

<sup>①</sup>〔日〕安场保吉、猪木武德：《日本经济史·8·高速增长》，第 85 页。

严为市场秩序的基本条件”；《党的使命》主张“以拥护自由、人权、民主主义、议会政治为基本理念，与试图独裁的共产主义势力、阶级、社会主义势力进行坚决的斗争”；该党的《纲领》则分为三条，即“第一，我党以民主主义的理念为基础，革新、改善各项制度和机构，以期建成文明的民主国家；第二，我党希望和平与自由，立足于人类普遍正义的基础上，改善并调整国际关系，以期达到自主独立；第三，我党以公共的福利为规范，制定实施以个人的创造性和企业的自由为基础的经济综合计划，以期安定民生，建成福利国家”；《党的性质》则声称，自民党是一个国民性政党、和平主义政党、真正的民主主义政党、议会主义政党、进步性政党，是以实现福利国家、通过综合计划提高生产率、充实社会保障政策以及完全就业为目标的政党；《党的政纲》以及其他自民党的文件主张推行积极的、独立的和平外交政策，即“在与自由民主主义国家合作的基础上争取加入联合国，与未缔结和平条约的国家恢复外交关系，特别注意尽快解决与亚洲近邻国家的友好关系和赔偿问题，要求归还固有领土和释放扣留者”，“谋求自主修改现行宪法，根据国情废除或修改占领时期的各项政策，在集体安全保障体制下，按照国力发展相应的军事力量”等。<sup>①</sup>

从上述自民党纲领性文件的内容可以看出，既有旧进步党从战前政治家继承下来的右翼民族主义思想，也有协同党的中间道路色彩，还有自由党的自由主义主张。因此，所谓的保守党统一是“非社会主义政党”、即反社会主义及共产主义的保守势力大联合。但其意识形态的多样性却适应了大多数社会阶层的需求，具有“包容性政党”的色彩。<sup>②</sup> 例如在 1955 年自民党成立时，

①〔日〕正村公宏：《战后史》下卷，第 30～31 页。

②〔日〕五十岚仁：《政党政治与工人运动》，第 28 页。

自民党在农林渔业领域的支持者占 52%，在工商业领域的支持者占 63%，在管理者阶层中的支持者占 37%，即使在产业工人中的支持者也占到 36%<sup>①</sup>。特别是到 60 年代以后，重经济、轻军备的“吉田路线”得到较好的贯彻，自民党的意识形态色彩逐渐淡薄，无理念的“利益政治”突出起来，在失去外界压力的情况下，一方面造成缺乏党内统一性的派系政治得到发展，另一方面也成为政治腐败的温床。尽管如此，在 60 年代以前，自民党与社会党的竞争仍带有较为浓厚的意识形态色彩，即以安全保障问题为基轴的体制性选择斗争是十分激烈的。

与自民党的情况正好相反，在整个 50、60 年代，社会党的意识形态却朝纯洁化方向发展。50 年代社会党的历史具有整体势力不断壮大、党内左派力量逐渐增强并占据主导性地位以及与工会组织、工人运动的关系密切化等三个特征。例如 1950 年时，在社会党中央机构 111 名干部中，左派有 52 人，右派有 59 人；到 1955 年，在 76 名干部中左派有 44 人，右派有 31 人；到 1960 年，在 59 名干部中，左派有 47 人，右派仅剩下 10 人<sup>②</sup>。由于 50 年代上半期左派社会党势力增加较快，因而 1955 年社会党的统一是在左派的主导下进行的。

1955 年 2 月大选后，左右两派社会党组成统一交涉委员会，就两派统一问题及党的纲领进行讨论，结果将左派社会党 1954 年 1 月的《日本社会党纲领》与右派社会党 1955 年 7 月的《统一社会党纲领草案》加以折衷处理，制定了新的“统一纲领”。例如关于党的性质问题，左派社会党强调工人的核心作用，认为

① 〔日〕樋渡展洋：《战后日本的社会经济政策与政策竞争》，载近代日本研究会编《近代日本研究·15·战后日本的社会经济政策》，第 127 页，山川出版社，1993。

② 〔日〕的场敏博：《战后前半期的社会党》，载日本政治学会编《战后国家的形成与经济发展》，第 82 页，岩波书店，1991。

社会党代表特定阶级的利益，农民和中小企业主是同盟军。右派社会党则主张工人、农民和中小企业者完全平等，如无他们的广泛合力支持，社会党就会失去存在的意义。因而在“统一纲领”中，将社会党规定为“阶级性群众政党”；关于日本现状的规定，左派社会党主张把日本规定为高度发达的垄断资本主义国家，存在着强大的工会组织，但随着战败被美国占领而成为美国的附属国。右派社会党则认为，日本虽受美国的种种控制，但依然属于独立国的范畴。两派协商的结果，在“统一纲领”中写道，“日本大体上是形式上的独立国”，因《日美安全保障条约》的存在，日本的主权受到制约，因此，面临着争取“民族独立”的任务。但同时日本又是高度发达的资本主义国家，完成社会主义革命是工人阶级的历史使命。因此，革命的任务是“以进行社会主义革命的阶级斗争为中心，广泛地推进争取民族独立的运动”；虽然两派均主张通过民主道路实现社会主义革命，即“不用暴力或武力，而要通过民主主义方式在议会中占据多数的方法，来完成这个革命”。但“统一纲领”充分肯定了议会外群众运动所起到的重大作用，主张将议会斗争同群众运动结合起来，反对“纯粹的议会主义”；关于未来社会主义的目标，“统一纲领”指出，其目标是“消灭剥削”、“重要生产手段社会化或公有化”、实行“计划经济”、“发展生产力”，以便实现“自由、平等等基本人权和人性完全得到解放的社会”。<sup>①</sup>

从上述内容可以看到，“统一纲领”基本上反映了左派及中派社会党的观点，而且在随后举行的左右社会党统一大会上，左派和中派在中央领导机构中也占据了优势地位。大会决定的社会党组织活动方针三原则，基本上也来自左派及中派的主张，即

①〔日〕篠藤光行、福田丰：《日本社会党》，第276～281页，劳动大学，1973。

“坚持党的阶级性，确立党内民主”；“排除偏重议会主义，开展日常的斗争”；“特别是在群众活动中开展党的组织活动”，“在党与群众组织之间既要互相保持自主性，又要保持紧密的联系与协助”<sup>①</sup>。因此，社会党极左派与极右派对这个折衷的纲领均持反对态度，从而为该党的第三次分裂埋下了隐患。

左倾化纲领以及社会党在国会内外与自民党政权激烈对抗的“战斗化”行为引起党内以西尾末广为首的极右派势力强烈不满。他们指责社会党中央领导的“左倾化”以及“反美容共”。作为右派社会党的顾问，西尾也反对右派社会党提出的反对重新武装的运动方针，他强调“一个打算掌握政权的党，不应当轻易地反对重新武装和反对修改宪法”。西尾反对左右社会党统一，认为“统一绝对不是无原则妥协，必须是作为一个能够掌握政局的政党的统一”。<sup>②</sup>

尽管社会党在 1958 年 5 月的大选中得票率增加了 2.6 个百分点，所获得的选票也增加了 100 多万张，议席增加 10 个，在众议院的总席位达到 166 个，议席占有率为 36%，为历史上最好的成绩。但由于离选举前社会党第 14 次大会决定的“获得过半数议席”、“建立社会党政权”的目标相差甚远，因而引起该党内部极左派的强烈不满与批评。他们指责党的纲领暧昧、党领导的主体性不强、对抗现体制的意识不明确是导致此次选举失败的主要原因。而西尾代表的极右派则认为社会党被“总评”工会独家控制，失去了国民政党的性质是失败的根本原因。当时反“安保”斗争正在兴起之际，西尾又公开发表了“日美安全保障条约虽有不完善的地方，但有利于我国安全”的谈话，结果受到党内谴责处分。西尾遂率其支持者退出社会党，在 1960 年 2 月 14 日

① 〔日〕升味准之辅：《日本政治史》第四册，第 1028 页。

② 《日本政治史》第四册，第 1031 页。

成立民主社会党（后称“民社党”），当时拥有 41 名众议院议员和 18 名参议院议员。

右派社会党人退党后，在某种程度上增加了社会党的纯洁性，使该党更为积极地领导了 1960 年上半年的反“安保”斗争。尽管这一斗争未能阻止“新日美安保条约”的生效，但社会党在国民中的声望继续呈上升状态。在 1960 年 11 月举行的大选中，社会党增加了 23 个议席，而民社党却从众议院解散前的 40 席下降到 17 席。另外，在 1960 年底社会党在总结反“安保”斗争和三池煤矿劳资纠纷的经验教训时，党的书记长江田三郎等人提出了“结构改革”的观点，试图减弱社会党的意识形态色彩。江田三郎认为在目前情况下，一方面要通过议会斗争和群众运动使国家的政策有利于劳动人民，另一方面也要通过普通群众参加各种决策机构，对经济部门实行民主监督，部分地改变生产关系，和平地过渡到社会主义。江田三郎还将“美国的生活水准、苏联的社会保障、英国的议会民主、日本的和平宪法”作为社会主义政党的奋斗目标。但该观点受到社会党主流派的严厉批判，为统一党内的思想，弥补右派退出社会党后“55 年统一纲领”的局限性，社会党在 1966 年制定了更为激进的纲领性文件。

社会党在 1966 年第 27 次党代表大会上通过了题为《日本走向社会主义道路》的纲领性文件。该文件将社会党规定为“领导社会主义革命”的阶级性群众政党，并强调指出“现在是从资本主义向社会主义过渡的时代”；战后日本的国家垄断资本主义得到空前迅速的发展，但资本主义的基本矛盾也开始激化，出现了“繁荣中的贫困”现象；福利国家“不过是一种延缓资本主义寿命的政策”，“社会主义制度日益显示出其优越性”；在工人阶级取得国家政权初期，“必须实行某种形式的阶级统治”等。社会党的这份纲领性文件以其“科学社会主义理论”以及“承认无产阶级专政”的观点显示出该党在 60 年代的革命性和激进性。

社会党的这种倾向与其支持者有很大关系，即该党的社会基础主要是工会组织，而且这些工会组织的成员多以中央及地方政府职员与国营企业的工会会员为主。1955年时，大约有一半以上的政府职员与产业工人支持社会党。1947年因占领军当局的压制，日本共产党领导的“二一大罢工”未能如期进行，导致该党领导下的工会组织“产别会议”发生分裂，左派影响下的工会组织结成“民主化同盟”。1950年7月，在占领军当局的间接主导下，以退出“产别会议”的主要工会组织与社会党影响下的“总同盟”为中心，结成拥有365万会员的“全国劳动组合总评议会”（简称“总评”）。但是，朝鲜战争爆发以后，原“总同盟”内部的右派脱离“总评”，并在1951年6月重建“总同盟”。另一方面，原“民主化同盟”集体加入社会党，结果使“总评”立场发生转变，支持社会党的和平三原则（全面媾和，坚持中立，反对军事基地化和重新武装），两者迅速接近。

1952年，不满“总评”左倾路线的“海员工会”、“纤维同盟”等右翼工会组织退出“总评”，而且在“安保”斗争后，民间大企业的劳资关系转向“协调主义”。1964年11月，成立了与“总评”相对抗的、以民间大企业为中心的全国性工会组织——“全日本劳动总同盟”（简称“同盟”，拥有174万会员），在政治态度上支持从社会党分裂出去的民社党。虽然“总评”的规模因此而缩小，但其纯洁性却大为增强，即“总评”的下属工会组织大多由中央及地方政府的一般性职员、国营以及公营企业的工人组成。例如日本地方政府职员工会（简称“自治劳”）、日本教职员工会（简称“日教组”）、全国电信电话工会（简称“全电通”）、日本国营铁路工会（简称“国劳”）、日本邮政工会（简称“全递”）等。这些工会组织的成员比起民间大企业的工人来，不仅工资较低，而且因其雇主是政府部门，所以难以产生民间大企业那种劳资一体的感觉，因而政治主体意识和政

治参与意识较强，往往在进行经济斗争的同时也积极进行政治斗争。正因如此，在 50、60 年代的群众性运动中，“总评”与社会党建立了牢固的合作关系，社会党被称作“总评”的政治部。这种状况虽然在 60 年代增加了社会党的“战斗性”，但限制了社会党组织规模及其支持力量的扩大，难以适应迅速工业化带来的多元化社会的发展。

## 二 竞争性政党政治的表现形式

以社会党为中心的革新力量与以自民党为代表的保守力量的对立，主要表现在国会内的斗争与社会运动上。即在国会内，社会党议员利用各种合法乃至非法的手段（例如拒绝审议、提出不信任案、拖延表决时间、甚至抢占议长席或进行肉体冲突等）阻止执政党提出的、带有意识形态色彩的法案通过国会两院的审议。同时在国会外领导或指导各界群众举行声势浩大的集会、游行示威等活动，反对国会审议这些法案。正如在教科书审定、加强警察权力、日美安保条约等问题上所表现的那样。

自民党成立时，在其党纲第一条“确立国民道德和教育改革”中，明确提出“为确立正确的民主主义观以及热爱祖国的国民道德，在改革现行教育制度的同时，贯彻教育的政治性中立，充实、加强英才教育与青年教育”。但其实质是实施统制性教育，以便进行战前的皇国史观教育，为修改和平宪法作思想上的准备。为此，鸠山内阁在 1956 年初向国会提出《新教育委员会法案》和《新教科书法案》。前者的主要内容是将地方教育委员会由原来的公选制改为地方自治体首长任命制，以便加强自治体首长对教育预算、文部大臣对地方教育行政的指导权限；后者的主要内容是加强文部省对教科书的检查、审定，并由教育委员会统一选择和发行，借以达到统制教科书内容的目的。但是，这两个法案在国会内外均遭到强烈反对，不少著名大学校长和教授发表

声明表示反对。日本教职员工会（日教组）更是在全国范围掀起反对运动，工会会员和学生的游行队伍不断涌向国会示威。社会党在国会内采取拖延战术，阻止审议。自民党依靠多数议席，在众议院强行通过了两个法案。社会党在参议院实施肉体冲突战术，自民党出身的议长调来警察用武力压制在野党议员，在混乱中通过了《新教育委员会法案》，但《新教科书法案》却因审议未了，成为废案。

为修改和平宪法作准备以及压制革新势力的反对，自民党岸信介内阁在 1958 年 10 月向临时国会提出了《警察官职务执行法修正案》（简称《警职法》）。其主要内容是，警察可以借口防止混乱、维持公共秩序，实施强行拘留、审讯、搜身、随时进入房间搜查等措施，其目的是“取缔游行示威等集团性的暴力行为”<sup>①</sup>，镇压群众表达自己意愿的正常活动。提出该法案的第三天，以“总评”、社会党为中心的近 400 个社会团体组成“反对警职法国民会议”，通过各种方式反对国会审议该法案。报纸刊登了岸首相含有“废除宪法第九条的时代已经到来”内容的谈话，而且岸内阁为强行通过《警职法》，突然宣布延长国会会期 30 天。其决议作出后，600 多万工人、农民、学生、市民走上街头，反对修改宪法以及《警职法》。同时社会党发表“延长会期无效”声明，并以拒绝出席国会会议的方式，抗议自民党的专横行为。此后又有 1500 万人参加了声势浩大的各种抗议活动，新闻界强烈谴责政府一意孤行，自民党内也开始出现反对的声音，结果迫使岸内阁收回了《警职法》。社会党及其领导的群众运动获得了完全的胜利。

1957 年岸信介组织内阁时，就将修改《日美安全保障条约》作为头等外交课题，并为此频繁地与美国政府举行会谈。实际

①〔日〕岸信介等：《官场政界六十年——岸信介回忆录》，第 124 页。

上，自民党及其政府希望通过修改《日美安全保障条约》，达到与美国在“平等”地位的基础上进行政治、经济及军事方面合作的目的。但广大日本国民以及社会党则认为加强日美军事同盟，不仅使宪法第 9 条变成一纸空文，而且很有使日本重新卷入战争的危险，因此，他们反对修改《日美安全保障条约》。1959 年 3 月，社会党、“总评”、“中立劳联”、“全日农”以及“拥护宪法国民联合”等 134 个政治团体或社会团体组成“阻止修改安全条约国民会议”，通过了“以国民的力量阻止修改安全条约，争取废除安全条约”的中心口号。在此后一年多的时间里，“国民会议”组织了 23 次集会或游行示威等全国统一行动，共有 11500 多万人次参加。<sup>①</sup>

1960 年 1 月，岸信介首相一行在各界人民群众的反对声中赴美，在华盛顿与美国政府签署了《日美共同合作和安全保障条约》（即“新日美安保条约”）。同年 2 月该条约案提交国会审议，但立即遭到社会党的强烈反对。在众议院安全保障特别委员会会议上，围绕“新日美安保条约”中的“远东范围”条款，社会党与自民党展开激烈争论。岸首相表述的政府统一见解为“大体上是指菲律宾以北，日本及其周围地区，南朝鲜和台湾地区也包括在内”。该见解进一步激发了日本国民的不安，国会外的游行示威活动不断，并与警察和右翼分子发生剧烈冲突，国会内社会党拼命抵抗。直到国会预定会期结束前 7 天，即 5 月 19 日，自民党国会议员、安全保障特别委员会委员长小泽佐重喜（90 年代政治改革旗手小泽一郎的父亲）突然召集该特别委员会会议，在社会党议员的抗议和相互冲撞的混乱中，依靠自民党委员的多数强行表决通过了条约案。接着自民党国会议员、众议院议长清濑一郎调动 500 名警察，将社会党议员驱逐出国会后召集

<sup>①</sup> 何倩等：《战后日本政治》，第 259 页。

众议院全体会议。首先表决通过了延长国会会期 50 天的决议，然后由小泽报告委员会讨论状况，在没有质询和辩论的情况下，以起立表决的方式通过了条约案。

为避免参议院再次出现社会党拼命抵抗的局面，自民党没有将该条约案提交参议院审议，而是采取了宪法规定的 30 天后“自然生效”的方式。但国会内外的斗争并未结束，以社会党为首的在野党相继发表声明，不承认“新日美安保条约”，并要求解散众议院举行大选。各界群众及社会团体纷纷举行示威游行，包围首相官邸。在 6 月初分别举行了两次各有 500 多万人参加的罢工。“全学联”示威队伍在国会前与警察发生冲突，并造成人员伤亡，迫使岸内阁在“新日美安保条约”生效后宣布总辞职，继之上台执政的池田勇人也不得不将政策重点转向经济建设。

如同前述，以西尾为首的极右派退出社会党后，该党的行动进一步“战斗化”。尽管反“安保”斗争之后，池田内阁实施的“国民所得倍增计划”将国民的注意力吸引到经济问题上，群众运动开始转入低潮，但社会党仍然保持着战斗姿态，并利用国会这一政治舞台，与执政的自民党展开针锋相对的斗争，甚至达到只要是自民党提出的法案就要反对的地步。因此，在整个 60 年代，自民党与社会党的激烈对抗成为国会活动的主要内容。在某些涉及到两党基本政策方针的法案上，更是常常因为自民党的强行表决以及社会党的顽强抵抗而引起国会混乱，正常的国会审议活动被迫中止。例如 1961 年第 38 届通常国会的《政治暴力防止法案》、1963 年第 43 届通常国会的《失业对策修正法案》、1965 年第 48 届通常国会的《农地补偿法案》、1965 年第 50 届临时国会的《日韩基本条约法案》、1966 年第 51 届通常国会的《国庆节庆日修正法案》、1967 年第 56 届临时国会的《健康保险特例法案》等等，都是引起两党激烈冲突的法案。据统计，在 60 年

代的每一届国会中，自民党都要强行表决一到两次。

自民党与社会党对抗最为激烈的是 1968 年 12 月开幕的第 61 届通常国会。由于在该届国会上提出的法案多为执政党与在野党对立的法案，因而在社会党的拼命抵抗下，包括《提高国铁运费法案》、《公务员总定员法案》、《大学临时经营措施法案》、《防卫法修正案》等 13 项法案是被自民党强行表决通过的。尽管该届国会会期被自民党单独决定延长了 72 天，但仍然有 50 个与国民生活密切相关的法案因审议未了而成为废案，致使该届国会的法案通过率只有 55.7%，为战后最低数字。<sup>①</sup>

### 三 竞争性政党政治的社会功能

尽管自民党一党长期执政为经济发展提供了稳定的政治环境，但从某种意义上讲，社会党与自民党两极竞争的政治格局对经济发展起到更为重要的推动作用，这主要体现在以下四个方面。

第一，社会党的挑战以及社会党领导下的国民运动迫使执政的自民党从“政治重点主义”转向“经济重点主义”。尽管从 1955 年自民党成立到 1960 年池田勇人内阁出现这段时期，先后执掌政权的鸠山一郎内阁和岸信介内阁，均制定了国民经济发展的长期计划，并为经济高速增长奠定了一定的基础，而且也取得了经济的高速增长。但在他们掌权的 5 年时间里，日本的权力中心尚未转移到经济发展上，依然纠缠在保守党联合之前就争论不休的日美安全保障体制、修改和平宪法以及重整军备等政治性问题上，形成了自民党与社会党、政府与国民严重对立的局面。特别是在岸信介内阁时期，围绕着《警察官职务执行法修正案》以及《日美安全保障条约》的修改问题，社会党在国会中的抵抗之

---

①〔日〕宫坂正行：《战后日本政治舞台内幕》，第 68 页，社会科学文献出版社，1989。

顽强，社会党与“总评”领导下的国民运动规模之大及其行动之激烈，是保守党政府没有预料到的。因此，继岸信介内阁之后上台执政的池田勇人清楚地看到，像岸信介那样想使日本成为政治大国和军事大国，实际上是行不通的。因此，池田勇人内阁成立后，立即表示在政治上贯彻“宽容与忍耐”的精神，与在野党对话，以协商态度进行国会活动。同时提出“国民收入倍增计划”，将政策目标完全从政治转向经济，不仅政权得到稳定，而且经济也取得惊人的发展。尽管在国会内因社会党仍然采取对立的态度而经常使审议过程出现混乱，但提高生活水平下的社会稳定，既为经济进一步发展提供了良好的环境，也为执政党扩大社会基础创造了条件。

第二，在社会党及广大国民的压力下，自民党注意完善社会保障制度及福利制度，既推动了经济的发展，又侵蚀了社会党的社会基础。进入经济高速增长阶段后，随着经济的发展和生活条件的改善，大多数国民将其关心的焦点从政治转向自身的利益和权利，于是以大众斗争为标志的“战后型民主主义”转变为“私生活型民主主义”。以社会党为中心的革新势力在继续阻止自民党保守势力修改和平宪法、重整军备企图的同时，积极介入并支持劳动群众及市民面对经济高速成长所带来的诸如公害、交通、住房和福利等矛盾而进行的“生活防卫斗争”，以及普通国民为保障自己的生活权利、民主权利而进行的市民运动、居民运动和工会运动，并努力成为运动的组织者和指导者<sup>①</sup>。在社会党以及群众运动的压力下，执政的自民党不得不将其政治动员的重点转到一般国民阶层，也就是通过建立社会保障制度及福利制度扩大自己的社会基础。

1947年社会党的社会保障制度调查会在其《社会保障制度

<sup>①</sup>〔日〕深田肇编《日本社会党建设》，第261页，田畑书店，1976。

要纲》中，提出了国民养老金保险制度的设想，其对象是那些未能享受厚生（福利）养老金保险制度的从事农林渔业者、个体营业者、无业者、5 人以下的企业雇佣者。1950 年，社会党的社会保障制度审议会再次提出《有关社会保障制度的建议》。有关社会保障的设想成为社会党在 1953 年、1955 年的竞选公约。结果在 1955 年的大选中，革新系政党的选票增加了 170 万张，而保守系政党只增加了 50 万张，其原因是大批个体营业者和从事农业者转向支持社会党。因此，鸠山一郎民主党政权在选举之后，立即表示建立国民养老金保险制度，并在厚生省设立了相关的企划室。此后，在自民党的主导下，在 1959 年制定、通过了对从事农业者和小企业劳动者较为有利的国民养老金保险制度。

战后初期约有 1200 万人因房屋遭到战争的破坏而无家可归，因而住宅问题也是各党派的争论焦点，1955 年 1 月大选时更是成为各党最大的竞选口号。民主党提出了 10 年彻底解决问题的“住宅建设十年计划”，自由党提出三年解决 100 万户的住宅建设问题，右派社会党提出 10 年解决 450 万户的住宅问题，左派社会党则提出 20 年解决 480 万户的住宅问题等。选举后执政的民主党在成立特殊法人“日本住宅公团”的同时，导入公有资金，促进住宅的快速建设，使那些中小企业的劳动者也能享受到有政府补助的低价住宅。60 年代以后，社会党及其支持团体“总评”仍不断提出改善住宅条件的要求，促使政府加大力度解决住宅问题。池田勇人内阁成立以后，在充实社会保障、完善社会经济资本的口号下，加快了完善社会保障制度和社会福利制度的步伐，并在 60 年代初实现了全体国民均参加健康保险制度和养老金保险制度的目标。执政党的这些举措使普通国民对政府的经济政策以及未来经济发展充满信心，由此引起的消费革命从一个侧面推动了经济的高速增长，同时也扩大了保守政权的支持阶层。

第三，针对来自社会党及其支持团体“总评”的压力，自民

党不断采取有关措施，尽可能地将工人运动纳入体制内的斗争。从1954年开始的“春斗”，实际上是工会组织从反体制运动向在资本主义前提下提高生活水平的斗争目标的转变。执政党为此在1955年成立了旨在“防止失业、劳资合作、成果公平分配”的“提高日本生产率总部”<sup>①</sup>。池田内阁成立后，不仅政府出面解决了三池煤矿的劳资纠纷，而且在1964年，池田首相亲自与“总评”领导人太田薰就提高工人工资问题直接会谈并达成有关协议，从政治体制的高度促进劳资和解<sup>②</sup>。1967年“同盟”工会的成员在组织规模上一度超过了“总评”，显示了主张“劳资一体化”的工会组织影响力增大；另一方面，这种状况迫使社会党寻找新的与自民党的对抗点，即从“反垄断”的社会经济政策转向追求体制变革的运动，该党在60年代中期提出的“反福利国家的社会主义道路”纲领充分体现了这一转变。但结果却使社会党的社会基础越来越窄，其势力的减弱是必然的。在1955年时，社会党在工商业者、管理者阶层、产业工人中的支持者分别占21%、50%和51%，但到1975年分别下降到11%、31%和33%<sup>③</sup>。

第四，社会党的存在及其对执政党的监督有助于市场经济的合理化，在一定程度上有防止政治腐败泛滥的作用。虽然在池田内阁的“国民收入倍增计划”发表以后，社会党从对抗的立场出发，也发表了4年间国民收入增长1.5倍的长期政治经济计划，但该计划与政府的计划没有多少差别。尽管如此，作为以夺取政权为最高目标的相互竞争的政党，在社会党的严厉注视下，自民党政权不得不小心翼翼地执行其经济计划，并尽可能完成长期经

① 〔日〕通产省编《商工政策史》第10卷，第114页，商工政策史刊行会，1972。

② 〔日〕久米郁男：《战后劳资和解体制的形成》，日本政治学会编《战后国家的形成与经济发展》，第207页，岩波书店，1991。

③ 《近代日本研究·15·战后日本的社会经济政策》，第127页。

济计划中提出的目标，以获得国民的支持。另外，社会党在“吹原产业事件”<sup>①</sup>、“共和制糖事件”<sup>②</sup>等政治资金问题上的穷追不舍，也迫使执政的自民党在“金权政治”方面尽可能的收敛些。尽管也出现了贪污腐败的“黑雾事件”<sup>③</sup>，但终究比 70 年代以后要好得多。

## 第二节 执政党的政治资源

### 一 地区开发计划及其实施

在 55 年体制之下，自民党作为惟一的执政党（1984 年与自民党联合执政的新自由俱乐部，也是因不满该党的金权政治而在 1976 年从自民党分裂出去，但在 1986 年又回到自民党的河野洋平等人组织的保守型政党），长期执政 38 年，尽管在 1993 年因政治改革本身分裂而一度失去政权，但经过不到一年时间又重新上台执政，直到今天仍然是以该党为中心组织政权。那么，该党长期执政的政治资源是什么呢？从某种意义上可以说，保守政党自民党长期执政的基础在于政府的扩张性财政。也就是说，自民党利用执政的特权，将政府财政转化为自己的政治资源，建立了一套维护其政权稳定的“利益诱导体制”。换句话说，具有政府资本支出占较大比重、政府财政增长速度较快、国防费用较低、对地方财政支持比重较大、注重扶植特定产业等特征的日本国家

- 
- ① 吹原产业公司与政治家相勾结，不当收购政府出售的国有财产、诈骗银行贷款的事件。
  - ② 共和制糖公司在政治家的斡旋下不正当融资问题。
  - ③ 包括自民党国会议员田中彰治因欺诈罪被捕、荒川清十郎运输大臣利用职权迫使特快列车不当停车、共和制糖事件、农地不当处理等在内的一系列渎职问题被称为“黑雾事件”。

预算，使得执政党的政治家们有可能将其引导到自己的选区或支持自己的利益集团中去，从而形成了稳固的并可以代代相传的选举地盘。其中最典型的“利益诱导方式”是地区开发计划、农业保护政策、公共投资、补助金制度等。

早在1950年，经济安定本部就制定了《国土综合开发法》，明确提出“从全局的立场出发，进行国土的利用、开发与保护，并使产业布局合理化，有助于社会福利的提高”。按照该法的规定，准备设置国土综合审议会，制定全国综合开发计划、都道府县及地方综合开发计划、特定地区综合开发计划等。尽管“全国综合开发计划”未能提上政府的议事日程，但“特定地区综合开发计划”却得到内阁会议的批准。该计划的主要内容是将那些资源开发不充分、时常发生自然灾害、城市及其近郊地区需要整顿与建设的地区划为特定地区，在政府的主导下进行开发。50年代政府共指定了22个特定地区，并制定了相应的开发计划。后来在国会议员的推动下，政府又陆续制定了东北、九州、四国、北陆、中国等地区的《开发促进法》。这些地区开发计划大多是以水土保持以及开发电力与农林水产资源为主，其目的是尽快恢复战争对国土的破坏、克服粮食危机、重建农林水产业以及解决水力发电等问题。

在特定地区开发的同时，也有一些既有工业地区的基础设施建设计划。因为自50年代中期开始，随着大城市周围巨大工厂的迅速建设，基础设施严重不足。为此，通产省下属的产业合理化审议会根据1953年通产省制定的《工矿业地区建设促进法》，在1955年提出名为“产业选地实施方式”的综合计划。1956年进一步提出“选地条件完善计划”，其后在该计划的基础上制定了《临海地区开发促进法》。尽管该法案未能成为法律，但政府增加了沿太平洋地带四大工业区的公共投资，完善这些地区的工

业用地及用水、港湾设施、交通设施等。<sup>①</sup>

进入 60 年代以后，情况发生了变化。一方面随着工业化的迅速进展，原有的工业地区已达到饱和状态，需要开辟新的工业地区；另一方面，人口大量向城市集中，地区间的差距也在急剧扩大，有必要在寻找新的工业地区的同时，提高落后地区的经济水平与居民的生活水平。从政治体制的角度看，落后的农业地区大多是自民党的选举地盘，对这些地区进行财政上的倾斜，是维护保守党统治地位的必要措施。池田内阁 1960 年制定“国民收入倍增计划”时已经注意到这一点，因为该计划指出，“为促进落后地区的开发及消除地区间的差距，应迅速制定国土综合开发计划，利用税制、金融、公共投资、政府补助金等各种手段，促进适合当地的工业发展，提高当地居民的生活水平”<sup>②</sup>。

实际上，池田内阁对落后地区的开发是受到来自党内的压力。最初的“国民收入倍增计划”是将沿太平洋地区作为工业地带加以重点扶植，而且池田当选为首相后，在 9 月 7 日的记者招待会上表示 10 年内将农业人口减少三分之二。对此，自民党内农村地区出身议员在 12 月初组成“农政同志会”，要求政府采取措施，消除城市与农村之间的收入差别。后经过自民党政调会经济调查会和总务会的讨论、决定，在 12 月底提出了执政党对“国民收入倍增计划”的意见书。该意见书要求在实施上述计划时，应采取必要措施推动农业的现代化、中小企业的现代化以及包括沿日本海地区在内的较为落后地区的开发，并注意产业布局的合理性以及公共投资的地域性分配等。

在自民党的压力下，1961 年 7 月经济企划厅发表的《全国

①〔日〕河野二讲：《“地区政策”与地方行政》，载日本政治学会编《年报政治学：现代日本的政党与官僚》，第 112 页，岩波书店，1967。

②〔日〕正村公宏：《战后史》下卷，第 198 页。

综合开发计划》，与以前的建设四大工业地带和沿太平洋地带不同，而是照顾后进地区，“重点在于缩短地区间的差距”。以“站在国民经济的视野，建立适当的产业布局体制”为目的，不是按经济的发展阶段和投资效率而是根据经济区域的观点将全国分成11个经济圈，提出具体开发方式<sup>①</sup>。根据这个计划的精神，政府制定了几个与促进地区开发有关的法律，其中包括《落后地区工业开发促进法》、《新兴产业城市建设促进法》、《完善工业设施特别地区促进法》等。

1961年11月颁布的《落后地区工业开发促进法》是为开发落后地区的法律。根据该法律，在1961年到1964年之间，共指定116个地区为新的工业开发区，给予税收方面的优惠政策，以吸引其他地区的资本在该地投资设厂；1962年5月颁布的《新兴产业城市建设促进法》是为防止大城市人口与产业过度集中、缩小地区差别、稳定就业状况而完善特定新兴产业城市设施的法律，政府在进行全国调查的基础上，在1964年到1966年之间选定15个地区为候补新兴产业城市；如果被划为新兴产业城市，不仅可以从中央政府得到巨额的公共投资或政府补助金，享受各种优惠待遇，而且还可以增加就业机会，促进地区经济的发展，提高当地居民的生活水平。因此，不同地区的地方自治体首长、自治体议会议员、包括农业团体在内的各种利益集团，为将自己所在地区列入开发地区，不断向当地选出的国会议员、特别是自民党国会议员施加压力。在这些团体或个人的影响下，自民党的派系领袖及国会议员纷纷披挂上阵，为自己的选区拼命进行游说活动或施加影响。结果不仅增加了新兴产业城市的数目，另外还指定6个地区为完善工业设施特别地区，为此以议员立法的形式在1964年制定、颁布了《完善工业设施特别地区促进法》。但

<sup>①</sup>〔日〕升味准之辅：《日本政治史》第四册，第1085页。

是，工业化城市化的进程并没有像全国综合开发计划所预期的那样，产业和人口仍然不断向大城市集中，地区经济差别加大。因而到 1967 年，政府被迫放弃第一个全国综合开发计划，制定了《新全国综合开发计划》，采取“大规模开发方式”进行交通、通讯网络和大规模工业基地的建设<sup>①</sup>。

除上述为建设新兴产业城市而进行的地区开发外，还有一种振兴特定地方经济的地区开发。例如主要是在执政党国会议员的推动下，以议员提出法案的形式在 50、60 年代陆续制定了《离岛振兴法》、《台风经常袭击地区防灾特别措施法》、《大雪地区对策特别措施法》、《山村振兴法》等一系列法律，推动了偏远落后地区的经济发展以及当地居民生活水平的迅速提高。

## 二 农业保护政策

在战后初期，由于在占领军总部的指示下进行了较为彻底的农地改革，战前以地方名流——大地主为中心的政治结构崩溃，农村的政治形势以及农民的政治态度处在流动状态中。围绕粮食强制征购及土地租赁等问题，革新势力影响下的农民组织不断出现，其中日本农民组合在 1946 年成立后仅两个月就发展为拥有 2000 个支部、25 万成员的最大农民团体，该组织成员在 1948 年底增加到 250 万人<sup>②</sup>。作为这种状况的反映，在战后最初的 1946 年大选中，社会党在群马、山梨、岛根、香川等农业人口占绝对多数的县均获得 20% 以上的选票。在 1947 年实施中选区制的大选中，社会党在农村地区再次获得 20% 的选票，其中在当选的

① 〔日〕有泽广巳主编《日本的崛起——昭和和经济史》，第 774 页，黑龙江人民出版社，1987。

② 〔美〕K.E. 卡尔德：《自民党长期政权研究——危机与补助金》，第 196 页，文艺春秋社，1989。

143 名议员中，半数来自农村地区，约 40 名来自日本农民组合。即使在社会党惨遭失败、吉田茂领导的民自党获胜的 1949 年大选中，取代社会党，日本共产党在农村的势力获得急剧增长。当时的舆论调查表明，农村地区居民对民自党的支持率为 25%，大大低于 37% 的全国平均水平。这是因为“道奇紧缩财政计划”的实施，加强了对农业部门的征税，并压低了政府收购农产品价格，而且大幅度削减甚至终止发放农业补助金。因此，保守党在农村地区尚不具优势。此时以农村为地盘的政党较多，除自由党外，保守系政党还有国民协同党及其后的改进党，革新系政党除社会党、共产党外，还有后来与社会党合并的劳农党、农民新党、新政治协议会、农民协同党等。

为扩大保守势力的社会支持力量，稳定保守政权，第三次吉田内阁时的自由党前总会长广川弘禅就任农林大臣后，采取了两方面的措施。一是运用财政奖励的方式完善“农业协同组合”（简称“农协”）的各级组织，将其纳入政府的行政体系，以便实施政府的农业政策以及对农业投入资金的分配工作。为此，大幅度修改了 1947 年制定的《农业协同组合法》，承认农协的采购贩卖权，农户利用在组合内部的交易所得进行投资可免除征税，利润颇丰的农用肥料贩卖也从政府机构转移到农协手中，而且农协还可以从事饲料、农药、农机具的贩卖活动。

另一方面，吉田内阁加大了对农业的各种资金投入，政府一般会计中的农业预算比例从 1949 年度的 3.2% 上升 1953 年度的 8.8%。在此期间，农业补助金的规模增加了 3 倍，达到 556 亿日元。除价格补助金外，也增加了对开垦荒地、改良土壤及农作物品种、防止病虫害等的资金投入。尽管当时是处在“道奇经济紧缩计划”的实施时期，政府财政因经济停滞而十分困难。政府专门成立了米价审议会，决定大幅度提高政府的收购价格。生产者米价由此在 1949 年到 1953 年之间上升了两倍多，而消费者米价仅

上升了 21%。对农村地区的公共事业费投资也从 1949 年度一般会计中的 8.5% 骤然上升到 1950 年度的 15%。<sup>①</sup> 同时,陆续通过国会议员、主要是执政党国会议员提出的《积雪寒冷单季农作物地带振兴临时措施法》(1952)、《特殊土壤地带防灾及振兴临时措施法》(1951)以及《湿田单季农作物地区农业改良促进法》(1952)等法律,通过迂回的方式重新对全国农业实施补助金制度,而且在政府预算中增加粮食增产对策费一项,对农业进行财政投资。从此,农业地区开始纳入执政的保守政党支配体制。

在 50 年代后半期鸠山内阁、岸内阁时期,因保守党合并带来的政局稳定以及两届内阁的政治优先主义战略,政府减少了对农业的支持,使从事农业者对政府产生不满情绪。这是因为,由于经济开始出现高速增长的势头,制造业劳动者的收入在 1955 年到 1960 年之间平均年增加 16.9%,但从事农业者收入的上升幅度只有前者的四分之一。农业收入低下的主要原因是其劳动生产率较低,例如 1960 年时农业劳动生产率只有制造业的 22%。为对抗池田内阁的“国民收入倍增计划”,社会党利用农村居民的不满情绪,提出了独自的《农业基本法》,其主要内容是在 10 年内使农民收入实现倍增,为达到该目标而采用协同生产方式等。在自民党内部,与池田首相政治立场不同的岸派系成员、政调会长福田赳夫、农林大臣赤城宗德等也要求改变政府消极的农业政策。行政官僚则站在维护政府预算稳定的立场上,希望尽可能地暂缓实施新的农业政策。但在党内外的压力下,池田内阁在 1961 年制定了《农业基本法》。

《农业基本法》的目的是“增加从事农业者的收入,使其达到从事其他产业者的生活水平”,为此采取的主要措施包括合理选择农作物、稳定农产品收购价格、培育建立在扩大经营规模基

<sup>①</sup> 前掲卡尔德书,第 201 页。

础上的专业农户、加强从事农业者的教育、扩大其他产业部门的就业机会、改善农民的生活等。实际上，当时作为提高农业收入的手段主要有两点，一是通过扩大农户的经营规模和机械化提高劳动生产率，从而使那些专业农户只依靠农业收入便可达到城市劳动者的生活水平；一是提高农产品的政府收购价格。为扩大农户的土地经营规模，专门修改了《农地法》和《农业协同组合法》，取消了每家农户占有土地不得超过 3 公顷（北海道为 12 公顷）和出租土地不得超过 1 公顷（北海道为 4 公顷）的限制性规定，以便扩大农户的经营规模；建立“农业生产法人制度”，为大规模合作经营创造条件；建立“土地信托制度”，可以通过“农业协同组合”出租或买卖土地，以便促使土地流动；通过财政补贴的方式，奖励改善耕种条件和农业经营的共同化。

1961 年政府还制定了《农业现代化资金助成法》，投入政府资金进行农业结构改造事业。用于该项事业的政府财政支出，从 1962 年的 43 亿日元增加到 1965 年的 160 亿日元<sup>①</sup>。根据政府的第一次农业结构改造事业计划，从 1962 年到 1969 年，总共投入 2575 亿日元的资金，在全国 3026 个地区实施农地改造，即将农地整理成 30 公亩一块的土地，可以利用大型农业机械，并节约劳动时间与成本，以便实现农业产业化的目标。政府的这些措施尽管在当时促进了规模经营或共同经营的出现，但因农户不愿放弃土地以及对共同经营缺乏真正的协作精神等原因，大规模经营多数没有坚持下来，专业农户始终没有超过政府预期目标的 30%。在日本农村占统治地位的依然是小规模经营的个体农业经济，可以说政府扩大农户经营规模的政策没有获得成功。

60 年代农民收入增加的主要途径是政府收购农产品价格的提高以及农业部门以外收入的增加。首先，在《农业基本法》通

<sup>①</sup> 王振锁：《日本战后五十年》，第 212 页。

过以后，按照该法规定的“收入补偿”计算大米价格方式，不仅可以抵消水稻生产过程中生产资料和其他物资的实际消耗费用，而且还使农业劳动者与工业劳动者单位时间的劳动报酬接近一致。同时，政府收购米价的决定权开始转移到自民党国会议员（所谓的“农林族议员”）手中，因而米价从 1961 年开始急剧上升，在 1960 年到 1964 年之间米价上升了 43%。米价逐年上升的趋势一直持续到 80 年代后半期；其次，农产品收购价格补贴制度也扩展到其他农作物、畜牧业、水果、蔬菜、砂糖等；另外，由于 80% 左右的农户是兼业农户，其收入也多来自农业部门以外，例如在 1975 年，农户收入的 25% 是来自农业。

正是在农产品收购价格不断提高以及农业外收入增加的基础上，农村居民的生活水平得到大幅度提高，甚至超过城市居民。在 70 年代初，农户的平均收入超过非农户收入的 20%。即使在最富裕的城市与最贫穷的农村地区，收入差距也在逐渐缩小。例如以东京为大城市的代表，以岩手县为农村的代表，两者相比，1960 年岩手县县民收入为东京的 44%，但在那以后，岩手县的地位提高，1975 年以前已经达到东京的 62%<sup>①</sup>。

虽然提高农产品收购价格逐渐缩小了工农业产品的价格剪刀差，并将农户的生活水平提高到城市职工家庭的水平，但大米收购价格与批发消费价格的倒挂却大大增加了政府的财政负担。例如 1974 年 7 月时，每石（60 公斤）大米的批发消费价格为 7770 日元，而政府的收购价格为 13615 日元，再加上流通过程中的政府管理费用 1513 日元，每石大米的价格逆差为 7358 日元<sup>②</sup>。因此，从 60 年代后半期开始，政府每年的粮食管理特别会计赤字都在数千亿日元以上，农产品价格补贴数额在农业预算中的比

① 〔日〕安场保吉、猪木武德编《日本经济史·8·高速增长》，第 308 页。

② 〔日〕福岡正行等：《现代政治过程》，第 187 页，学阳书房，1982。

例，最高年份的 1970 年竟达到 44.4%。

### 三 公共投资与补助金制度

公共投资与补助金制度既是行政官僚的政治资源，同时也是执政党的政治资源。因为在议会内阁制度下，执政党的国会议员出任行政机构各个省厅的大臣或长官，尽管他们很少干预行政官僚的人事安排，但由于拥有这方面的权限，因而对省厅的预算具有较强的影响力。另一方面，作为政治家，为自己的选区或支持自己的利益集团争取更多的公共投资和补助金，是巩固自己的选举地盘，保证其政治生命不断延续的必要条件。

战后日本政府为恢复经济并刺激经济高速增长，一直采取所谓的积极财政政策，即由政府直接投资进行包括公路、铁路、桥梁、港湾、水坝、飞机场等在内的基础设施（公共事业）建设。特别是在经济高速增长时期，政府固定资本形成或公共事业费比重较高是日本财政的一个重要特征。例如整修道路费用在一般会计公共事业费中的比重从 1955 年度的 3.7% 增加到 1970 年度的 8.6%<sup>①</sup>。其中 1964 年重新修订的《道路法》和《河川法》规定，干线道路和重要河川的管理权限上交中央政府，从而进一步增加了中央行政机构的公共投资规模。公共事业的重点最初是放在道路的修建上，但后来下水道等与生活相关的社会资本的比重逐渐增大。

从具体数字来看，1955 年度的建筑投资总额为 10438 亿日元，1960 年度上升到 26480 亿日元，1963 年度超过 47000 亿日元，1965 年度进一步增加到 65765 亿日元。在国民生产总值中的比重，1955 年度为 11.9%，1965 年度上升到 21.5%。在如此庞大的建筑费中，政府投资占很大比重。1955 年以后，政府投

<sup>①</sup> 前掲安场保吉、猪木武德书，第 271 页。

资约占 40%，在道路修建、城市规划、港湾建设等领域，1963 年度的政府投资比重为 79.0%，1965 年度上升到 84.6%。根据建设省的统计，仅在 1963 年度，该省的建设项目近 17 万个，总费用为 13312 亿日元，总工作日达到 25693 万个。<sup>①</sup> 从整体规模上看，公共事业关系费在 1960 年度为 2926 亿日元，到 1965 年上升到 6690 亿日元，到 1970 年进一步增加到 13300 亿日元<sup>②</sup>。10 年间增加了 4 倍，可见增长速度之快。

将更多的公共事业费引导到自己选区是执政的自民党国会议员的重要工作，而且许多政治家因此建立起相当稳固的选举地盘，其中最为典型的是田中角荣。作为田中出生地的新潟县是日本东北地方有名的偏远农业地区，战前曾频繁发生佃农反对大地主的斗争，因而在战后初期一度是社会党的地盘。1952 年田中成为自由党的总务后，利用其在吉田政权中的政治影响力，为故乡带来许多道路、桥梁、隧道、河川、开垦等公共事业，不仅将社会党逐渐赶出该地区，而且也将其他保守势力的选票拉到自己名下。正如升味准之辅所描述的那样，“田中为老家揽来的开发工程的热潮，使田中和当地的土建业者获得了巨大的收益。在道路、桥梁和河川的修建和整治方面均处在全国最低水平的新潟县，田中像潮水般引进的公共土木工程，对于处境困顿而无法扩展事业的土建业者来说，真是久旱喜逢的甘霖。从 1963 年大选时期开始，田中的选举事务所就出现了土建业者的面孔。以权益和选票结合起来的土建业者与田中的关系，到 60 年代后半期更加紧密起来”<sup>③</sup>。

① [日] 杉正夫：《地方政党的结构与功能》，载日本政治学会编《年报政治学：现代日本的政党与官僚》，第 133 页，岩波书店，1967。

② [日] 本间正明：《讲座现代财政入门》，第 332 页，日本经济新闻社，1990。

③ 《日本政治史》第四卷，第 1132 页。

公共事业费对政治家的重要程度可从下列事例中反映出来，呼吁为选区争取更多公共投资的新国会议员候选人在选举中击败了不热心此道的老资格国会议员、在职国会议员败给新出道的原建设省官僚候选人、自民党国会议员成为建设大臣后获得选票的数量平均上升 10% 到 15%，最高上升 53% 等<sup>①</sup>。

另外，争取更多的政府补助金也是执政党国会议员的重要活动之一<sup>②</sup>。如前所述，政府补助金是指中央政府为实现特定的政策目标而交付第三者（地方自治体、各种企业、民间团体、个人等）并无需偿还的资金。政府补助金在预算方案中通称为“国库支出金”，在预算项目上又细分为“补助金”、“负担金”、“补给金”、“委托费”和“交付金”。即，“补助金”为特定事业奖励费，“负担金”为文化教育费，“补给金”为利息差额费，“委托费”为地方自治体政府承担国家事务所需费用，“交付金”为其他目的而交付地方政府的费用。实际上，大部分的公共事业费也包括在政府补助金中。

一般会计中的政府补助金具有三个特点，首先是比重较大，从 50 年代中期开始，一直约占一般会计预算的三分之一。在西方发达资本主义国家中，英国、法国的补助金比例只有 4~6%，联邦德国较高，也不过 18~20%。而且由于日本经济高速增长，政府预算规模随之急剧膨胀，补助金数额也得到迅速增长，从 1954 年的 2913 亿日元增加到 1976 年的 81816 亿日元；其次，一般会计预算中的政府补助金主要使用在四大领域，即社会保障（社会福利、社会保险、失业救济等）、文教事业（义务教育负担金、科技振兴费、文教设施等）、公共事业（住宅对策、城市设

① 〔日〕广濑道贞：《补助金与执政党》，第 62 页，朝日新闻社，1981。

② 参见〔日〕土居丈郎、芦谷政浩《国库支出金分配与执政党的关系》，载日本经济研究中心编《日本经济研究》第 34 号，1997 年第 4 期。

施、农业设施、赈灾等)以及包括粮食流通管理费、中小企业对策费、能源对策费、道路建设补助、经济合作费在内的其他类型的补助金;另外,在一般会计预算中,有 20% 的政府补助金是受法律约束的“预算补助”,在预算方案中也没有明确记载,在野党很难通过国会审议加以监督,因而从某种意义上讲,是行政官僚与执政党国会议员自由使用的资金。

如果将特别会计中的补助金包括在内,补助金的用途大约有 7 种,即调整各地财政平衡的地方交付税交付金与地方让与税交付金、全国性公益事业的负担金、委托地方自治体进行的事业费、提高各级政府服务水平行政事业补助费、实现特定目标的公共事业费、改善特定产业的奖励费以及促进特定民间团体(主要是文体类团体)活动的资金等<sup>①</sup>。其中社会保障、文教事业、农业是政府补助金的主要去向。

#### 四 “利益诱导体制”的功能

地区开发计划及其实施、农业保护政策、公共投资、补助金制度等构成了执政党主导下的“利益诱导体制”,这一体制在 50、60 年代发挥了下述作用。

第一,地区开发计划及其实施以及不断增加的公共投资,促进了经济的迅速发展。尽管总的说来,日本在 60 年代实施的地区开发计划并没有较好地实现其最初的目标,沿太平洋地带的“过密”现象与沿日本海地带的“过疏”现象依然不断加剧。东京、大阪、名古屋三大工业圈的污染、交通、住宅问题成为巨大的社会问题,这也是革新政党在这些地区势力增长的主要原因。但是,以公共投资为主要内容的地区开发,在当时的经济发展水平下起到弥补“市场缺陷”的作用,即在一定程度弥补了市场经济在解

<sup>①</sup> 前掲广瀬道贞书,第 72 页。

决资源合理配置问题上的局限性。具体地说，市场调节机制的局限性表现为：①类似农业这种生产率提高缓慢、需求增长率较低的产业部门仅依靠市场调节机制就会逐渐衰退；②市场调节机制难以保障对公共基础设施（如铁路、公路、港口、机场等）“瓶颈产业”（即基础产业，如钢铁、矿山、石油等）的必要投资；③市场调节机制不带有对“外部负经济”（如公害等）的约束能力；④市场调节机制容易产生垄断和不公正交易等行为；⑤市场调节机制的效果较为迟缓，容易导致企业生产的盲目性等。

在经济高速增长时期，自民党主导下的日本政府为实现产业布局合理化而进行的地区开发以及数额巨大的公共事业费和补助金制度，从完善社会基础设施的角度推动了 60 年代的经济高速增长。例如在公路建设方面，1956 年到日本调查高速公路可能性的美国代表团曾在其报告书中批评“日本的公路难以置信的恶劣”。为此，日本政府放弃了第一次公路整備 5 年计划，制定了从 1958 年到 1962 年的第二次公路整備 5 年计划，准备投资 1 万亿日元，修建包括从名古屋到神户的高速公路在内的各种道路。池田内阁成立后，在强调“充实社会资本”的精神下，制定了从 1961 年开始的第三次公路整備计划，准备投资 2 万亿日元进行道路建设，结果首都高速公路、阪神高速公路等迅速建成。推动经济高速发展的人员与物资的地区间交流也由此得到迅速提高。1950 年时，各种运输工具运送人员 99 亿人次，其中汽车运送人数的比例为 15.3%，铁路运送比例为 83.7%；到 1970 年，运送人次上升到 406 亿，其中汽车运送比例上升到 29.2%，铁路运送比例下降到 40.4%；在货物运输方面，运输吨数从 1950 年的 5.23 亿吨上升到 52.59 亿吨，其中汽车运输比例从 59.1% 上升到的 87.9%，铁路运输比例却从 31.5% 下降到 4.9%。<sup>①</sup>

① 前掲安场保吉、猪木武德书，第 132 页。

第二，提高城乡居民消费水准，不断扩大内需，从而为经济的高速增长奠定了一定的基础。尽管政府扩大农户经营规模的政策没有获得成功，但对农村地区大量公共事业费的投入、土地改良事业的进行、农用机械的普及、除草及防治病虫害技术的运用，使农业劳动生产率得到较快增长。根据农林水产省的统计，在 1955 年到 1980 年之间，10 公亩的农产品平均收获量增加了 40%，平均劳动时间减少了三分之二<sup>①</sup>，两者相乘，劳动生产率增加了 3 倍。

另一方面，政府农产品收购价格的不断提高以及农业外收入的增加，不仅扩大了农民的收入，而且也提高了农民的消费水平。1960 年时，有专业农户 207.8 万户，以农业为主的兼业农户 203.6 万户，以农业为副的兼业农户 194.2 万户。到 1970 年，专业农户下降到 83.1 万户，以农业为主的兼业农户也减少到 180.2 万户，以农业为副的兼业农户却上升为 270.9 万户。农民收入由 1960 年的每户 43.5 万日元，增加到 1970 年的 159.2 万日元，提高近 3 倍。<sup>②</sup> 到 70 年代，农民生活水平超过城市居民，如果 1975 年城市居民生活消费水平为 100，那么农村居民则为 107.1。从耐用消费品的普及状况来看，彩电的普及率非农户为 86.7%，农户为 81.3%；电冰箱非农户为 96.5%，农户为 96.8%；小汽车非农户为 38.2%，农户为 48.5%。<sup>③</sup> 农村居民这种超过城市居民的消费水平无疑对扩大国内市场起到积极的推动作用。

第三，将大部分国民纳入自民党支配体制，带来政治的、社会的稳定，为经济高速增长创造了较好的政治环境。如前所述，包括公共事业费在内，农村地区得到的政府补助金是最多的。

① 〔日〕农林水产省统计情报部：《米及麦类的生产费用》，1988 年 3 月。

② 王振锁：《日本农业现代化的途径》，第 31 页，天津社会科学院出版社，1991。

③ 〔日〕矢野恒太纪念会编《日本 100 年》，第 509 页，时事出版社，1984。

1980 年时，农业补助金总额为 19728 万日元，占全部政府补助金的 14.2%。这些补助金涉及 1500 多个项目，几乎覆盖农业的各个领域。再加上不断提高的政府农产品收购价格，土地改良事业投入的巨额政府资金，使得农村地区逐渐变成自民党的天下，例如出身农林省结构改善局的官僚、自民党推荐的国会议员候选人总是以高额选票当选，农村选区最容易形成自民党国会议员代代相传的现象等。这种局面直到今天仍然没有发生根本的变化。

除农村地区外，自民党同样利用公共投资、补助金等政府资源将城镇中小企业团体（中小企业振兴对策费等）、建筑业团体（公共事业费等）、流通业团体（无担保融资式的补助金等）甚至包括“全国都道府县知事会”及“全国市町村长会”等在内的地方行政团体（地方交付税交付金等）纳入自己的支配体系，巩固了其执政的基础。尽管这种执政党主导下的国民收入再分配方式在某种程度上保证了社会公正问题，由此支持了经济的迅速发展以及社会的稳定，但在此基础上形成了具有日本特色的“利益政治”体制。所谓“利益政治”是指国家的政治目标为促进经济高速增长，为经济利益及经济权利追逐政治，然后通过政治追逐私人利益与私人权利，结果造成政治理念与公共意识的衰退<sup>①</sup>。从某种意义上讲，在池田及佐藤政权时形成的“利益政治”结构是战后日本保守政治的最大特征。

### 第三节 压力政治与经济发展

#### 一 最早施加政治影响力的财界

“财界”这个词有几种含义，广义地讲，是指经济界、工商

<sup>①</sup> [日]五十岚仁：《政党政治与工会运动》，第 28 页。

界；狭义地讲，是指经济界、工商界的上层；更狭义地讲，是指经济界、工商界的最高领导层（本文指的是最后一种）。与此相应的是，日本的工商业界利益集团大致可分成三个层次的组织，即最高层次的财界四团体、中间层次是被称为“业界”的行业团体和基础层次的中小企业团体，而且每个层次的政治影响力以及施加政治影响力的渠道也有所不同。

工商业界最高层次的组织是表面上代表工商业界整体利益的 4 个团体，即“经济团体联合会”（简称“经团联”）、“日本经营者团体联盟”（简称“日经联”）、“日本商工会议所”（简称“日商”）、“经济同友会”（简称“同友会”）。这些团体相互之间关系密切，其成员也多重复，但又具有不同的组织机构与功能。

“经团联”在财界四团体中的作用最大，其会长被称作“财界总理”。该团体成立于 1946 年 8 月，最初由大企业经济团体与中小企业经济团体联合组成，1952 年代表中小企业利益的“日商”退出“经团联”后，“经团联”遂变成以大企业为中心的经济团体。其会员以行业团体与大企业为主，也有少量的个人会员。1976 年时，“经团联”拥有全国性的行业团体 109 个，大企业法人会员 787 个。“经团联”的会长、副会长、理事均为各大财团和行业团体的主要负责人，他们分别代表着不同的产业团体和企业组织。

“经团联”设有会长会议（由会长、副会长组成）、常任理事会和评议员会（由财界元老组成），此外还设有 30 多个常设委员会和调查会。常设委员会涉及国民经济的主要领域，负责对特定经济问题进行研究并提出对策，其委员长也均由财界首脑人物或大企业领导人担任。调查会主要负责起草“经团联”提交政府的报告书和意见书。

“经团联”作为财界的核心团体，其主要任务是“凝聚经济界的总意志、动员经济界的总智慧、左右政府的内外政策、贯彻

经济界的总要求”。从表面上看，该团体代表了整个工商业界的利益，某些现象也反映了“经团联”拥有这种整合能力，例如“经团联”通常是代表整个日本工商业界对内对外进行交涉，而且工商业界公开的政治捐款是通过“经团联”组织的“国民政治协会”（1975年以前称“国民协会”）进行的，但实际上“经团联”主要代表大企业的利益。

“日经联”被称作财界的劳资对策本部，日本的劳资政策及劳资立法大多是在该组织的直接参与下制定的。战后初期面对工人运动迅速发展的状况，经营者准备成立一个处理劳工问题的全国性组织，但遭到占领军总部的反对，只成立了一些地区性的或不同产业间经营者团体。1947年未遂的“二一大罢工”之后，占领军总部改变了积极支持工人运动的态度，于是，“日经联”在1948年4月得以成立。该团体在同年提交政府的一份意见书中声称，“企业经营者要采取断然措施行使经营权，并建立企业经营者的自主体制”。“日经联”的成员包括地方经营者团体（如关东经营者协会、北海道经营者协会等）和同行业经营者协会（如钢铁经营者协会、矿山经营者协会等），但多数成员是业界团体，如日本钢铁联盟等。

“日经联”设有会长、副会长、常任理事会和政策委员会。常任理事会和政策委员会不定期召开会议，随时研究和审议提交政府的各种建议和要求。“日经联”每年5月定期召开成员大会，决定年度活动计划、预算及决算。另外还召开临时成员大会，专门讨论和决定“春斗”（日本工会团体每年春季组织的提高工资斗争）对策。

“日商”的历史比较悠久，成立于1878年，当时称商法会议所，是向政府反映产业界意见的团体。战后曾一度加入“经团联”，1952年政治家藤山爱一郎恢复公职活动并担任“日商”的领导后，为追求“日商”的独立性以及不满“经团联”的内外政

策主张，遂率该团体脱离“经团联”，并与后者处于对立状态。但随着日本经济的迅速发展，尽管“日商”有自己的活动领域，但同“经团联”的利益逐渐趋于一致。

“日商”是以市町村设立的商工会议所为会员的团体组织，80 年代分布在全国各地的基层组织共有 478 个，其中三分之二为人口不满 10 万的小城镇的商工会议所，因而“日商”向政府提出的建议与要求大多代表了中小企业的利益。例如“日商”提出的《中小企业事业领域调整法》就是为防止大企业向中小企业经营领域渗透、保护中小企业利益的法案。尽管如此，“日商”的领导权是掌握在大企业资本的手里，例如原“新日铁”董事长永野重雄、伊藤忠商社董事长濑岛龙三等先后担任过“日商”的最高领导职务。

“同友会”与其他三个财界团体不同，它是经营者以个人身份参加的团体，专门负责经济政策的研究与制定，被称作“财界参谋部”。该团体成立于 1946 年 4 月，最初是由一批 40 岁左右的年轻经营者组成，最初成员有 180 名，1976 年时增加到 7114 名。“同友会”在 1947 年发表了“企业民主化路线”，提出“修正资本主义”的理论。该团体认为“目前在部分企业主中，确实存在着对改善企业经营管理漠不关心的现象，而这种现象必然会导致工人的罢工”。因此，有必要建立一个有工会代表参加的“企业经营协议会”，并使之成为企业的最高决策机构。“同友会”还提出“资本与经营分离”、“追究经营者的社会责任”等口号，具有一定的进步意义。但随着其成员的高龄化以及该团体本身的局限性，其进步性逐渐消失，社会影响力也低于其他财界团体。

财界四团体对政治过程施加影响的渠道主要是通过执政党以及政府的首脑。

工商业界中间层次的组织是被称作“业界”的行业团体，诸如日本钢铁联盟、石油联盟、日本矿业协会、日本纺织协会、日

本造船工业会、日本汽车工业会、全国银行协会联合会、日本化学工业会、日本纤维产业联盟、全国建筑业协会等。这些团体在有关经济政策领域具有较强的发言权，它们对政治过程施加影响的渠道主要是执政党的决策部门、国会中有关常设委员会以及有关政府省厅。业界团体与财界四团体具有密切的关系，不仅业界团体是财界团体的成员，而且业界团体的领导大多是财界团体的成员或领导。因此，业界团体的利益与财界团体的利益基本上是一致的。

工商业界的基层组织是中小企业团体。这些为数甚多的团体大多是在政府的法令下由上而下组建的，例如 1957 年根据《中小企业团体法》建立的中小企业团体中央会、1957 年根据《环境卫生法》建立的环境卫生同行组合联合会、1962 年根据《商店街振兴组合法》建立的商店街组合联合会等。这种自上而下的组织方式一方面决定了中小企业团体与行政机构具有密切的联系，另一方面也使中小企业团体带有明显的政策受益团体的色彩。

如同“日美纤维纠纷”、“钢铁价格争议”、“批发零售商对立”等事件所体现的那样，在财界、业界与中小企业界之间也存在着矛盾，但其矛盾并非是对抗性的，多是因为财界团体与业界团体所关心的事务范围不同而引起的。如同前述，财界主要是从整个工商业界的立场提出利益要求，如缓和世界经济摩擦以及国际产业的协调、地域开发以及税制改革、经济结构调整以及企业生产环境的稳定、行政财政改革以及农业政策、进出口与能源问题、金融市场自由化与新技术开发等，而业界团体关心的大多是具体的生产领域和有关金融政策等；尽管从理论上讲，大企业与中小企业之间存在着结构上的对立，但一方面在日本大企业与中小企业之间大多带有系列化承包体制，即多数中小企业在生产体制上从属特定大企业；另一方面，随着《延迟支付承包金防止

法》(1956)、《中小企业事业机会确保法》(1977)等保护性法规的制定,其对立已逐渐得到缓和。<sup>①</sup>

在占领时期,由于实施解散财阀和开除军国主义分子的公职等民主化改革措施,财界本身处在分化组合之中,因而其整体的政治影响力较弱,与政界的联系也大多依靠个人联系。例如日清纺织会社董事长宫岛清次郎是吉田茂的同学,在吉田成为自由党总裁和内阁首相后,宫岛清不仅为吉田提供政治资金,而且还通过吉田任命池田勇人为大藏大臣、小林中为日本开发银行总裁等。同时,以宫岛清、日清纺织会社社长樱田武、日本制铁营业部长永野重雄以及麻生工业社长麻生多贺吉等人为中心组织的“同友会”逐渐同政界、特别是吉田茂自由党等保守系政党建立起密切的联系。<sup>②</sup>在这一时期,虽然也有财界团体表明其政治观点的事例,如“日经联”在1950年9月发表了排除共产主义势力的声明——《经营者对时局的基本态度》,但涉及政治问题相对地少,而是对经济问题发言较多。如“同友会”在1947年发表的《企业民主化经营实行方案》、“日经联”在1948年发表的《确立经营权》等。

随着日本经济的恢复以及对日媾和条约的签订,财界不仅就经济问题经常向政府提出自己的要求与建议,而且从经济发展的立场出发,对政局也非常关心,并时常就此发表自己的看法,向执政党施加影响或压力。50年代初,由于朝鲜战争的爆发,日本经济开始出现高速增长的势头,但保守系政党之间的分裂与争斗,不仅使左右两派社会党乘机扩大了势力,而且也造成政局的动荡不稳。1952年大选后,财界四团体通过一项“希望出现稳

① [日] 邸中丰:《利益集团》,第75页。

② [日] 绵贯让治:《高速增长与经济大国的政治过程》,载日本政治学会编《55年体制的形成与崩溃》,第147页,岩波书店,1979。

定保守政权”的紧急决议，促使自由党内部两派达成和解<sup>①</sup>。1953年大选后，财界四团体再次发出“希望建立稳定政权”的呼吁。同时，“经团联”会长石川一郎、副会长植村甲午郎、恢复公职活动的重要财界人物加藤武男、向井忠晴等人对自由党两派进行积极的斡旋活动。1954年“财界”首脑在“通过吉田引退，保守势力团结，以谋求政局稳定”等问题上达成一致意见。当吉田茂准备解散众院举行大选时，财界则扬言将减少政治资金，向自由党施加压力。在通过“经团联”顾问向井忠晴劝说吉田引退的同时，并向绪方竹虎、池田勇人等吉田的亲信暗示，“即使解散众议院，财界也不会给予资金照顾”。在这种形势的逼迫下，吉田茂不得不以辞职的形式结束了他长期执政的历史。正如信夫清三郎所说，“保守政党合并是在以经团联为首的资本家推动下实现的”<sup>②</sup>。

## 二 最具政治影响力的财界

在战后日本所有的利益集团中，财界不仅最早施加其政治影响力，而且财界的政治影响力也最大。其原因一方面是因工商业在工业化国家中的地位（即企业必须正常履行建筑住宅、加工食品、运输人员与货物、提供就业、发展对外贸易与投资等职能，否则社会将发生混乱，政府也随之垮台），使得政府的政策制定者历来十分注意工商业界的要求。这样一来，就使政治过程容易置于工商业界的特别影响之下，致使一些经济界领导人拥有协商和实际参与政府政策制定的特殊权力。例如“经团联”的最高领导经常与政府经济官厅大臣、执政党主要干部进行非正式会谈和

①〔日〕富森睿儿：《战后日本保守党史》，第95页，上海译文出版社，1984。

②〔日〕信夫清三郎：《垄断资本与政治》，载冈义武编《现代日本政治过程》，第225页，岩波书店，1958。

电话联系，池田勇人、佐藤荣作两位经济高速增长时期的首相每月一次与财界人物在酒馆这种非正式场合定期举行非正式会谈。虽然在这种场合难以产生正式的协议或政府政策，但就具体问题达成共识或进行交流本身就对政府决策产生无形的影响；更为重要的是，财界拥有其他利益集团所不能比拟的雄厚的政治资金。换句话说，财界可动用的政治资金使工会组织或其他社会团体拥有的那点政治资金相形见绌。而且财界团体的政治资金并不像其他社会团体那样来自个人的收入，而是来自企业的收入（日本工商企业均有一种不明用途金，多用来政治捐款或其他公关活动）。在日本，为政党提供政治资金比其他的政治资源更为有效，这是因为“议会党团”色彩浓厚的政党以及实施长达近 70 年之久的中选区式选举制度，使金钱在选举中发挥了至关重要的作用。

在战后初期，财界对保守系政党保持巨大影响的主要手段是提供政治资金。因为组织政党，参加选举需要大量资金。1945 年鸠山一郎组建自由党时，其巨额资金是由大发战争横财的甲级战犯儿玉誉士夫提供的；大麻唯男组建进步党时，当时还是建筑公司社长的田中角荣提供了 50 万日元资金。但从 1945 年到 1955 年，工商业界向保守系政党及其政治家提供政治资金分别由各行业自我协调，尚未出现一个统一的组织机构。另一方面，正如 1948 年的“昭和电工事件”（日本昭和电气工业公司为获得复兴金融金库的贷款而向首相、官僚以及议员等 2000 人行贿）、“国家煤炭管理事件”（煤矿企业主为阻止《煤炭国家管理法案》通过国会审议而向议员行贿）以及 1949 年的“造船行贿收贿案”（围绕建造对外贸易船只的费用补贴、贷款利息的立法和造船计划的分配，船运公司和造船公司向政党和主管行政官员行贿）等政治资金丑闻所体现的那样，当时工商企业界的政治捐款带有明显的目的性。这种露骨的金权政治容易引起国民的强烈不满，而且也不能起到集中政治资源控制执政党的作用。因此，财界在

1955年初组织了“经济重建恳谈会”，目的为解决政治捐款渠道不统一的问题。当时担任“经团联”副会长的植村甲午郎直言不讳地说道：“通过某些特定的企业、公司直接给政党出钱，容易出现弊端，引起世人怀疑。为此，我们想切断这种关系，尽量使各企业的捐款统一归口，不单独使用，集中用于重建日本经济，稳定国计民生。这样，实业界也许能为净化政界出一臂之力。”<sup>①</sup>

“经济重建恳谈会”成立不久，就为自由党和民主党捐款一亿日元。在1955年2月的大选和4月的统一地方选举中，革新政党势力有较大的发展，而且左右两派社会党统一的步伐加快。这种状况迫使财界不断给保守系政党提供巨额政治资金，同时加紧促进保守系政党合并的工作。4月下旬，“经团联”会长石川一郎会见自由党政调会长水田三喜男，要求自由党在国会审议1955年度政府预算时，与执政的民主党合作；5月初“经团联”作出《针对目前政局要求保守党合作的决议》；10月初关西地区财界以大阪商工会议所和关西经营者协会为中心，与民主党最高三领导召开促进保守党集结的恳谈会，并在第二天举行了关西民主、自由两党合并的演说会，同时向保守系两党的总裁提交了促进合并的要求书；10月中旬，“日经联”临时大会作出决议，要求迅速结成强有力的政权，以便稳定政局。正是在财界的压力下，民主党与自由党在1955年底合并为自民党。

即使在自民党成立以后，其政治资金的来源也并非来自“经济重建恳谈会”一家，仍有接近半数的捐款分别来自各个企业。尽管如此，由财界组成的“经济重建恳谈会”明目张胆地给自民党捐款，难免有公开相互勾结之嫌，所以在“财界”内部出现了解散该组织的动向。为此，在自民党的组织下，于1961年7月成立了财团法人“国民协会”，目的是为断绝同财界的特殊关系，

<sup>①</sup>〔日〕《朝日新闻》1955年1月15日。

谋求在向社会各界广泛筹措政治资金的基础上，向以全体国民为对象的政党转化。最初计划是每年筹措 16 亿~17 亿日元政治资金，但当年仅筹措到 1.2 亿日元<sup>①</sup>。后来该组织逐渐置于财界的控制之下，再次成为财界向自民党公开提供政治资金的渠道，其筹款数目也开始急剧增加，1963 年为 18 亿日元，1964 年猛增到 27 亿日元。除一般性捐款外，财界还通过“国民协会”向各企业摊派临时会费，如 1969 年总额为 40 亿日元的“大选对策费”、1970 年总额为 16 亿日元的“安全保障对策费”等。<sup>②</sup>

实际上，“国民协会”提供的上述政治资金不过是财界政治捐款的一小部分，即公开捐献给自民党等保守政党的资金，另外大部分政治资金则是通过私人渠道秘密捐献给了自民党的各个派系。准确地讲，自民党并不是一个严格意义上的政党，而是几个政治派系的联合体，相互之间经常围绕总裁选举与人事安排展开争斗。各派系首领为获得更多的支持者，不仅向自己的派系成员提供政治资金，而且也向其他派系的成员提供政治资金，这些数目极大的政治资金主要依靠派系首领自己去筹措。与此相对应的是，不同的大企业集团（如三菱的“金曜会”、三井的“月曜会”、富士的“芙蓉会”等）为确保自己对执政者的影响，也不惜提供大量资金支持有关派系首领竞选总裁，过去许多自民党总裁就是依靠这些企业集团的支持而登上最高权力宝座的。1964 年佐藤荣作与藤山爱一郎、河野一郎等人争夺首相职位，当时被称作“财界四天王”的小林中、水野成夫、永野重雄、樱田武等人，通过佐藤的私人团体“长荣会”等组织，为佐藤筹措到 4 亿日元的竞选资金，从而使佐藤在竞争中获胜。据粗略估计，财界每年提供的政治资金都在数百亿、甚至千亿日元以上，这是工商

① 【日】升味准之辅：《日本政治史》第四册，第 1124 页。

② 王振锁：《自民党的兴衰》，第 55 页，天津人民出版社，1996。

业集团能够对决策过程持有强大影响力的一个重要因素。

另一方面，个人联系也是财界拥有强大政治影响力的因素之一。这是因为，日本各界权力精英（政治家、高级官僚、财界头面人物以及大部分利益集团领袖）社会地位的主要基础是学历，而且相同学校的经历是构成同质集团的重要条件。因此，同校毕业生之间的联系与友谊是用于表达并实现个人或集团利益要求的一个重要渠道。其中名牌大学、特别是东京大学的毕业生最为突出，因为社会各界的最高领导职务多为该校毕业生所占据。据统计，在1980年度国家公务员考试录取的1059名人员中，东京大学出身者为519名，接近总数的50%；在359名国会议员中，出身东京大学者为206名，占调查总数的53%；在银行、商社、钢铁公司、汽车制造厂、电力机械等大企业任职的251名总经理或社长中，有109名毕业于东京大学，占被调查者总数的41.5%<sup>①</sup>。同届毕业生即使取得很高的社会地位以后仍然定期聚会，相互之间保持着一种密切的联系，无形之中对政府的决策过程施加着影响。日本历届首相都有财界头面人物参加的“私人团体”，例如池田勇人的“末广会”、佐藤荣作的“长荣会”、田中角荣的“维新会”、三木武夫的“庸山会”和“三睦会”、福田赳夫的“一火会”和“清谈会”、大平正芳的“十二日会”和“贺屋会”、铃木善幸的“春幸会”和“十一日会”等。这些名目不一的“首相外围团体”定期或不定期地召开座谈会，磋商重大事宜，无疑对政府的决策过程产生巨大影响。

### 三 维护市场经济的产业界

需要指出的是，尽管战后日本是政府主导下的经济发展，但这种发展模式是建立在市场（自由）经济基础上的。因为统制

<sup>①</sup>〔日〕福冈政行等：《现代政治过程》，第203页，学阳书房，1982。

(计划)经济一方面会加强企业的依赖心理,难以发挥其主观能动性,势必带来企业效率低下,例如战后初期的煤矿国有化;另一方面又会导致贪污腐败现象的出现,因为企业主为得到更多的资源配置和市场份额,常常利用行贿的手段收买、拉拢国会议员以及行政机构官员,如同 1948 年的“昭和电工事件”那样。上述两种现象均会阻碍建立具有强大竞争力的产业体系,因此,必须形成能够克服这些弊病的市场(自由)经济体制。从某种意义上讲,促使日本从统制经济向市场经济过渡的是 1949 年实施的“道奇计划”。

约瑟夫·道奇是一个“浸入骨髓的自由经济信奉者”(中村隆英语),他站在传统的经济自由主义立场上,重视市场和价格的调节机制。虽然“道奇计划”的直接目标是抑制通货膨胀,稳定日本经济并使之自立,但其最终目的是“排除国家对经济的干预,恢复自由经济的本来面目”。换句话说,道奇对日本的最大贡献就是废除了统制经济,完善了使市场经济趋于活跃的基础条件。“道奇计划”的后果是将生产的主体——企业赶下市场经济、国际经济之海,不仅使企业成为独立的经济实体,也使它们在公平的前提下展开自由竞争,迫使企业为求生存和发展必须挖掘潜力,加速合理化进程,改善经营管理,提高劳动生产率以增强竞争能力,从而具备适应市场经济的良好素质。

尽管旧金山和约签订后,日本对“道奇计划”进行了重大修改,如在制定 1953 年度政府财政预算时,明确抛弃了财政收支平衡的原则,强调“灵活运用财政金融政策,积极进行财政投资”,但这是一种既不同于统制经济、又不同于市场经济的间接控制模式,即充分利用市场和价格机制,通过政策手段间接诱导,使产业发展方向与政策目标相一致。一方面政府的经济政策是根据国内外各种准确的情报资料、有民间企业团体参与的审议会提出或审议、制定的,不仅使其政策具有较强的合理性,也具

有较强的可操作性；另一方面，企业是独立的经济实体，可以抵制政府的错误政策或不利于自己的经济政策，例如 50 年代末发生的“住金事件”（住友金属公司不顾政府及行业组织的劝告，毅然扩大高炉投资并通过扩大生产能力而获成功）、60 年代汽车制造业抵制合并（政府希望以丰田、日产两大汽车企业为中心实行联合）和加强政府对产业控制的《特定产业振兴临时措施法案》未能通过国会审议那样。

从另外一个角度讲，尽管财界主要通过提供巨额政治资金的方式控制了长期执政的自民党，但在多数情况下，财界向执政的保守党、甚至向某些在野党提供政治资金并不附带特定的要求，只是一种维持资本主义自由经济体制的保险金。特别是在 60 年代以后，以大制造业为主的产业界（可以说是财界的主要组成部分）感到有能力应付自由化浪潮时，便运用自己的政治影响力，成功地阻止了行政机构统制经济的企图，并依靠产业界自身的智慧与力量，迅速发展成为具有强大国际竞争力的部门产业。产业界这种维持自由经济体制的决心与行动主要体现在反对通产省企图统制产业部门的《特定产业振兴临时措施法》（简称《特振法》）上。

早在 50 年代，日本政府对出口贸易基本撤销了管制，但在进口贸易方面，从保护弱小产业部门的立场出发，仍继续采取限制进口的措施。根据 1949 年制定的《外汇及外国贸易管理法》，进口业者必须向通产大臣提出申请并得到许可，然后才能得到进口所需的外汇额度。日本在 1955 年加入关税及贸易总协定时，其贸易自由化比例只有 16%<sup>①</sup>。在美国要求各工业化国家实行自由化和西欧各国逐渐自由化的压力下，1960 年 6 月，日本政府制定了《贸易外汇自由化计划大纲》，准备在未来的三年时间里，

①〔日〕有泽广巳主编《日本的崛起——昭和和经济史》，第 777 页。

将进口自由化的比例从 1960 年的 41% 上升到 80%<sup>①</sup>。

当时，日本朝野各界均充满危机感，“面临巨大外国资本冲击而毫无防御的日本岛国”、“日本经济做好准备，迎接民族资金同外国资本之间的一场血战”等标题每日充斥报端。为应付贸易及资本自由化对日本产业的冲击，以通产省为中心的行政官僚希望将企业的金融和投资决策纳入自己既定的控制和扶植企业的轨道，因而主张以“官民协调”的方式形成新的产业体制。为此，通产省在 1963 年 2 月提出了《关于加强特定产业国际竞争力的临时措施法案》。其主要内容是，对那些在贸易自由化下“迫切需要加强国际竞争力的特定产业”，“通过企业合并、生产的专业化、事业的共同化等，扩大生产规模和经营规模，提高产业活动的效率，为国民经济的健康发展作出贡献”。所谓的“特定产业”是“经营该产业的团体向主管大臣申请将该产业指定为特定产业”，然后由政令加以决定。特定产业决定以后，产业界代表、有关金融机构代表、主管大臣、有关专家四方协商决定“为加强该特定产业的国际竞争力必需实施的事项”。经营特定产业者为加强国际竞争力而努力，而银行必须对来自特定产业部门的贷款要求“给予关注”，政府则通过调整关税税率、确保资金、课税的特例等为该产业提供优惠措施等。<sup>②</sup>

尽管上述法案曾通过产业结构调查会下属的“体制部会”的审议，但该审议会在人员构成上是个例外。即“体制部会”是由政府退職官员等人组成，没有现职的民间企业人士参加，因而编制的计划统制色彩较浓，遭到产业界的反对原因正在于此<sup>③</sup>。也

① 〔美〕查默斯·约翰逊：《通产省与日本奇迹》，第 258 页。

② 〔日〕通商产业省通商产业政策史编纂委员会：《日本通商产业政策史》第 10 卷，第 60 页，中国青年出版社，1994。

③ 〔日〕小宫隆太郎等：《日本的产业政策》，第 73 页。

就是说，通产省与“体制部会”提倡的“官民协调论”是主张在政府主导下实现企业合并，扩大企业规模，从而增强其国际竞争能力；而产业界则主张自我调整方式，即依靠产业界本身的自主性实现产业的集约化。

由于社会各界的反应不同，池田内阁进行了大量的协调工作。首先是将法案的名称改为《特定产业振兴临时措施法》，法律的期限为5年；对合理化卡特尔式的企业合并的认可从通产省转为公正交易委员会；将有关的特定产业——如汽车、特殊钢材、石油化工等明文写入法案等。1963年5月该法案提交国会审议，但因未能审议而成为废案。此后又两次提交国会审议，但均未通过，最终成为废案。

《特振法》未能通过国会审议的主要原因首先是产业界的反对。虽然“经团联”认为实行自由化以后，企业间的竞争将会日趋激烈，但产业界自信已经具备了国际竞争力。因此，产业界只是希望通过修改《禁止垄断法》，以使企业的活动更加自由，并可以加强卡特尔体制。产业界认为，通过这种“自我调整”方式，不仅有利于经济的迅速发展，而且还可以克服行政官僚的统制。“经团联”会长石坂泰三明确主张产业界自我管制，“政府只需要留意消防和治安，其他的事应由民间自己去做”。

尽管在产业界存在着原材料行业与生活必需品行业、发展性产业与夕阳性产业、大企业与中小企业的对立，而且“经团联”和“同友会”之间的意见也不统一，但没有一家企业支持由通产省主导的《特振法》。银行业对《特振法》要求它们参加四者协商会议，并向特定产业提供资金的条款十分不满，三菱银行总裁、“全国银行协会”会长宇佐美洵拒绝理睬《特振法》。尽管通产省对银行业作出许多让步，如允许银行业可以参加讨论，并提出要求，但不负责决定特定产业，而且在贷款方面也仅为“加以留意”，但银行业仍对这个侵犯它们职权的法案持反对态度。产

业界以及银行业的这种态度极大地影响了执政的自民党，使该党在促使国会通过《特振法》问题上消极起来，不再采取积极的行动。尽管该法案三次提交国会审议，但从未认真加以讨论，仅分别在众参两院全体会议上做过宗旨说明、在两院商工委员会做过提案说明和众议院商工委员会的一次审议。

其次，大藏省与公正交易委员会等行政部门也对《特振法》持反对或批判态度，但它们更多的是从权限之争的角度给予阻止。例如大藏省对于属于自己权限的关税条款、确保资金条款、税制条款十分注意，而公正交易委员会则坚持自己才能解释《反垄断法》。

另外，在野的社会党反对《特振法》。该党认为它是大企业培育法，将“使中小企业被迫调整，使农民购买高价农用原材料，使一般消费者要应付物价上涨，使工人面临被解雇的合理化”。社会党将“官民协调”批评为“官财（界）协调”，而且指责该法案将使《禁止垄断法》变得徒有虚名。作为对抗性法案，社会党向国会提出了一个《关于市场支配性事业者滥用经济实力》的法案，用以阻止《特振法》的成立。

通产省企图利用《特振法》控制产业界的失败具有双重意义。首先是具有自信的产业界开始在“自我调整”下进行产业改组，以适应国际化和自由化的潮流。在以钢铁、电机及化工等大资本为中心的巨大企业集团的主导下，1966 年成立了“产业问题研究会”联合调查机构。该调查机构不仅对产业改组问题进行调查研究，而且是得出结论后立即付诸行动的“研究实践集团”。从 60 年代日本经济的迅速发展以及对外贸易的急剧增加来看，以大制造业为中心的产业界的这些活动获得了极大的成功。

另一方面，《特振法》没有通过国会审议，迫使通产省放弃了将“官民协调”法制化的设想，而选择了以行政指导的形式实施产业政策的道路。由于行政指导“不具有限制国民的权力，或

对国民课以义务的、法律的强制力，它是行政机构在法律所赋予的权限和所管事务的范围内，为得到行政对象的合作并实现一定的行政目的而进行劝诱或诱导，使其采取或不采取某种行为”<sup>①</sup>，因而产业界就具有较大的自由度。尽管行政机构拥有较多可以使被指导对象服从的资源，但对巨大的企业集团来讲吸引力并不大。例如在 60 年代后半期，通产省极力推动汽车厂家以丰田和日产为中心合并成两大汽车制造厂，但对通产省合并政策表示不满的三菱公司，突然宣布与美国克莱斯勒公司合建一个新的汽车制造公司，而五十铃公司也违背通产省的意愿，同美国通用汽车公司设立了合营公司。

---

①〔日〕系田省吾：《反垄断法与行政指导》，载《法学家》1974 年 7 月 15 日号，第 24 页。

## 第四章 后 55 年体制下的协调性政党政治▼

经济高速增长带来社会结构的急剧变化，不仅农业人口迅速减少，而且传统的产业工人也在相对地减少，中间管理阶层的壮大预示着所谓“大众社会”的到来。但社会党未能根据这一变化及时地调整乃至扩大自己的社会基础，结果为“中道政党”的出现创造了条件。70 年代后一强多弱的政党格局使竞争性政党政治转变为协调性政党政治，外部危险减弱的执政党却受到内争的困扰，随之而来的是“金权政治”的泛滥。尽管中曾根政权试图对传统的政府主导发展模式加以改革，但根深蒂固的自民党支配体制使其新保守理论淹没在“日本名列第一”的赞歌声中，结果制度性疲软的政党政治使日本未能及时赶上时代发展的步伐。

### 第一节 逐渐衰退的革新政党

#### 一 社会党势力减退及其背景

如同前述，1968 年底开幕的第 61 届通常国会，在社会党的顽强抵抗下，包括《国铁运费法案》、《防卫二法案》、《大学经营临时措施法案》等 13 项法案是被自民党强行通过的。由于审议、表决这些意识形态色彩较浓的法案花费了大量时间，使得其他与国民生活密切相关的 50 个法案因审议未完而成为废案，大大影

响了社会党的形象，致使该党在 1969 年底举行的大选中，从上一届的 141 个席位骤然降到 80 席。虽然在其后 1972 年和 1976 年举行的大选中恢复到 118 席和 124 席，但由于众议院总议席从 467 席增加到 511 席，因而社会党的议席占有率也从 1960 年的 30.8% 下降到 1976 年的 24.3%。<sup>①</sup> 从国际上看，1966 年中国开始的“文化大革命”所造成的社会混乱以及 1968 年华沙条约集团军队入侵捷克斯洛伐克，也影响到日本选民对社会主义政党的印象。

实际上，在社会党势力相对减弱的现象背后是社会结构以及国民追求目标的变化。首先随着工业化的迅速进展，大批农业人口流入城市，成为工薪劳动者，参加工会的工人也从 1949 年的 666 万人增加到 1975 年的 1247 万人，但组织率却从 55.8% 下降到 34.4%；另一方面，50 年代中期开始的经济高速增长和劳动生产率的提高，工人的实际收入也随之增加。1966 年工厂劳动者的年工资增长率为 10.6%，1970 年为 18.5%，1974 年达到创记录的 32.9%。<sup>②</sup> 除此之外，政府也开始有计划地实施社会福利和社会保障制度（全民健康保险制和全民退休金制等），使得普通国民的生活水准不断提高，因而国民的追求目标也开始多样化。由于社会党没有根据现实状况及时地调整自己的策略，致使在选民人数从战后初期到 70 年代中期增加近一倍（从 4000 万上升到近 8000 万）的情况下，未能扩大自己的支持者，在历届大选中获得选票的数量一直保持在 1000 万张左右。

促使社会党势力减弱的更为深刻的社会背景是 70 年代中期以后工人阶级队伍构成和工人运动的变化。1973 年石油危机爆发后，不仅日本经济经过短暂的危机之后，开始进入低速增长时

① 〔日〕石川真澄：《战后政治史》，第 224～229 页。

② 〔日〕新藤宗辛等：《现代日本政治》，第 36 页，放送大学教材，1990。

期，工人的工资增长率也受到很大的影响。进入 60 年代后，“总评”领导的“春斗”（每年春季工人要求提高工资的斗争）成绩不俗，工资增长率逐年提高，1974 年达到创记录的 32.9%。但由于石油危机及经济危机的影响，这一势头遭到扼制。1975 年工会方面提出增长工资 30% 以上，经营者团体“日经联”提出的标准是 15%，谈判的最终结果只达到 13.1%。此后工会的要求一再受挫，其领导能力受到怀疑；另一方面，70 年代中期以后，日本产业结构从“重厚长大型”向“轻薄短小型”转化，这种转化带来的就业革命（如临时工种和白领工人的增加、终身雇佣制和年功序列工资体制的逐渐解体等）削弱了工会的凝聚力和战斗力，1975 年“国铁”等国营企业工人为争取罢工权而举行的罢工遭到失败就充分说明了这一点。因此，“总评”这一最大的全国性工会组织（1978 年拥有 468 万会员，占有组织工人的 36%）在 70 年代中期以后，其斗争方式也逐渐转向以劳资协调为主。

社会党未能根据时代的变化及时调整自己的发展战略，与该党体制上的局限性密切相关。早在 1964 年 1 月，社会党书记长成田知巳就在总结刚刚结束的大选时提出了“成田三原则”，即社会党存在着难以开展日常活动的组织不健全、议会党团色彩太浓、过于依赖工会组织等三个体制上的局限性<sup>①</sup>。这三个相互联系的局限性自始至终伴随着社会党，极大地制约了该党力量的发展壮大。所谓难以开展日常活动的组织不健全是指社会党组织成员太少，难以进行有效的大众动员。直到 1977 年，社会党只有 4 万多名党员。尽管该党在大选中获得 1000 万张以上选票，但其中“有组织的选票”只占 30%，其余 70% 则是浮动票。为改善这一局面，1978 年担任社会党委员长的飞鸟田一雄提出“百

<sup>①</sup> 〔日〕五十岚仁：《政党政治与工会运动》，第 177 页。

万党员计划”，但到 1985 年底，该党党员才达到 7 万名。1993 年时社会党的党员仍然没有超过 12 万。<sup>①</sup>正因为社会党的党员较少，因而各级议会议员在党员中占据相当比例。70 年代中期，平均 10 个党员中就有一个议员<sup>②</sup>。上述两个局限性是与第三个局限性紧密联系的，即社会党过于依赖工会组织，而且是单一工会组织——“总评”。

社会党几乎不在一般工会会员中发展党员，即使在“总评”内部，社会党也只是在主流派势力内发展党员，非主流派活动家难以入党。因此，社会党党员在工会会员中所占比例很小，就连党员人数最多的国营铁路工会，其比例也不过工会会员人数的 2%<sup>③</sup>。如同前述，战后社会党是在工人运动迅速发展的基础上壮大起来的，但在其发展过程中，与政治态度较为左倾的“总评”工会建立了牢固的合作关系，社会党甚至被称为“总评”的政治部。实际状况也是如此，80 年代时，社会党 70% 的党员是工会会员，来自“总评”工会的社会党众议员占该党众议员总数的 54%，参议员的比例是 63%。因此，在党员以及各级议会候选人的补充、政治资金的募集、选举时的集票活动、大众运动时的组织者均严重依赖“总评”工会。这种状况一方面使“总评”在政治倾向上的任何一次左右摇摆，都直接影响到社会党内左右势力间的权力关系以及党的整个政治倾向。<sup>④</sup>另一方面，正因为社会党受到“总评”工会的控制，因而该党扩大社会基础的目标难以得到实现。尽管随着工业化、城市化的迅速发展，但作为城市型政党，社会

① 《政党政治与工会运动》，第 179 页。

② 林尚立《政党政治与现代化——日本的历史与现实》，第 398 页，上海人民出版社，1998。

③ 宋益民：《日本社会党概况》，载《日本问题》1986 年第 3 期，第 70 页。

④ 〔日〕饭冢繁太郎：《革新的新展开》，白鸟令编《日本政党地图：80～90》，第 204 页，学阳书房，1980。

党并没有将城市新增加人口纳入自己的动员体系，这也是公明党在 60 年代中期以后出现并迅速发展的重要原因。

尽管如此，70 年代的社会党仍然没有大幅度地改变传统的意识形态以及路线方针，其原因主要是革新势力继续发展以及党内左派仍占主流地位。首先，从 60 年代末期开始，随着经济高速增长带来的大城市及周边地区交通状况恶化、环境污染及居民中毒等公害问题严重、住宅拥挤不堪等状况，使国民对长期执政的保守政党自民党产生不满情绪，以大城市市民为中心的选民大多将选票投向当时被称做“革新政党”的社会党或日本共产党，因而较多的地方自治体为社会党或日本共产党所掌握，于是这些地方自治体也被称作“革新自治体”。例如在 1971 年的统一地方选举中，主要由社会党与日本共产党组成的“革新统一阵线”推荐的候选人，在 5 个都道府县、34 个城市、17 个町村获得胜利，特别是在东京、大阪、京都这样的特大或重要城市当选，对保守政权的冲击可想而知；接着在 1975 的地方统一选举中，革新阵营有 37 位候选人当选为地方自治体首长，日本共产党为执政党的地方自治政府共达到 105 个，所属人口在总人口中的比例高达 42.7%，比上一次统一地方选举增加了近 20 个百分点。<sup>①</sup>

其次，在社会党内部，左派力量依然占据主流地位。1960 年西尾派脱离社会党另组建民社党后，社会党内部仍分为铃木派、和田派、河上派等，相互之间因观点的不同或争权夺利而矛盾重重。基层组织和广大党员对这种党内上层的派系斗争深为不满，解散派系的呼声不断。于是，1978 年党大会正式决定解散派系，但其后旧派系以“现代社会主义研究会”、“政权构想研究会”、“政策研究会”、“社会主义协会”等名义继续活动。因提出

---

①〔日〕日本共产党中央委员会编《日本共产党 70 年》（下），第 33 页，日本出版社，1994。

“结构改革”论受到党内批判的江田三郎等人以“现代社会主义研究会”为基地，为对抗左派的“社会主义协会”，在70年代初提出“新社会主义、新社会党”的口号，主张社会党进行自我改造，以便实现“基于个人自由，承认多样化的价值观，工人代表参与企业决策、多元主义下的政治参与式的分权社会主义”，以此适应市民运动、革新地方自治体、工人自主管理的新潮流<sup>①</sup>。但江田派观点仍然受到党内主流的批判，江田三郎提出的与公明党、民社党联合的主张也受到党内的抵制，因而身为社会党副委员长的江田被迫在1977年脱党，准备另行组建“社会市民联合”（江田死后由其子江田五月与退出社会党的田英夫等人，在1978年3月组成追求“自由社会主义体制”的“社会民主联合”）。左派掌握的社会党依然坚持60年代以来的“社会、共产两党共同斗争”方针，例如在1974年参议院选举之前，各在野党都提出了各自的联合政权构想：公明党提出了由社会、公明、民社三党组建“中道革新联合政权”构想，社会党提出由反自民党的全部在野党参加的“国民联合政权”构想，民社党提出将共产党排除在外的“革新联合国民政府”构想，共产党提出只与社会党内革新阵营联合的“民主联合政府”等。甚至在1977年的参议院选举中，仍然出现了社会、共产两党合作的局面。

## 二 社会党的政策转换

从70年代末开始，社会党开始大幅度地转换其政策。首先在1979年8月，社会党内部的“自主管理研究会”批判党的纲领性文件《日本走向社会主义道路》；1980年1月，社会党与公明党达成两党联合政权协议，在政策大纲中表明承认日美安全保障条约和自卫队等。由于社会党放弃了原来主张的“全在野党联

<sup>①</sup>〔日〕高岛通敏：《现代日本的政党与选举》，第63页，三一书房，1980。

合”路线，将共产党排除在联合政权外，体现出明显的右倾趋向，因而遭到共产党的猛烈批判，共产党将“社公协议”攻击为“反共保守联合”路线<sup>①</sup>。社会党长期坚持“非武装中立”政策，即以非军事手段保障国家安全，同所有的国家友好往来，不加入任何军事集团。在此基础上，该党反对日美安全保障条约，反对美军在日基地，主张自卫队违反宪法，应予以解散或改编为“和平国土建设队”。但为维持与公明党达成的联合政权协议，社会党委员长飞鸟田一雄在 1980 年 5 月表示搁置“非武装中立”政策；1981 年 10 月，社会党中央执行委员会通过《80 年代内外形势展望与社会党的路线》，1982 年 12 月，社会党代表大会再次通过《创造新的社会党——我们对社会主义的设想》，均表明将采取现实主义路线，同时为修改《日本走向社会主义道路》纲领性文件做准备。

1983 年 9 月，石桥政嗣当选为社会党委员长、田边诚当选为该党书记长后，提出“新社会党”的口号，进一步加快了政策转换的步伐，不仅在同年 11 月再次与公明党达成联合政权协议，而且随后石桥委员长发表了“自卫队违宪合法论”，即从宪法第 9 条来看，自卫队的存在是不符合宪法精神的，但它是在国会决议的基础上建立的，而且也得到多数国民的认可，因而是合法的。1986 年 1 月，社会党大会一致通过了全面改变路线的《日本社会党新宣言》（简称《新宣言》）。

《新宣言》放弃了以往的科学社会主义，声称社会主义是以“尊重人”的人道主义为基本理念，以“人的解放”为最终目标；《新宣言》不再用资本主义社会的基本矛盾来说明社会主义代替资本主义的历史必然性，而是用抽象的人道主义来说明走向社会主义的必要性；《新宣言》吸收了“结构改造论”的某些观点，

<sup>①</sup> [日] 吉冈吉典：《危机中的社会党》，第 99 页，新日本出版社，1982。

将走向社会主义的道路看作是社会改革的过程，认为“走向社会主义的道路，是以现实为出发点的不断的行动、不断的发展、不断的社会改革的过程”。也就是说，随着不断的改革，社会主义因素在资本主义体制内不断增长，而社会主义因素的不断增长就可以使资本主义和平地进入社会主义；《新宣言》不再提社会党是“阶级性群众政党”，而是“代表所有国民并向所有人开放的国民政党”。《新宣言》认为“联合政权是发展社会主义所不可或缺的承担者”，“今天在政治意识和价值观念多样化的情况下，联合政权将是很平常的”，因而社会党“在政权问题上同任何政党都积极打交道”。由此可见，社会党逐渐减弱马克思主义意识形态色彩，尽管《新宣言》尚未提社会民主主义，但实质上试图向西欧型社会民主主义路线转变，如同联邦德国社会民主党在1959年的转变那样，但在时间上日本社会党晚了26年。而且由于社会党体制上的局限性，这个向“市民政党”的转变没有成功，虽然社会党后来又进行了种种努力。

在实际行动上，社会党也开始接近执政党。表面上社会党仍然处在与自民党对立的位置上，但暗地里已开始与对手协商行事。即使在国会中出现个别自民党强行通过、社会党拚命抵抗的局面，也是双方已经达成协议或默契，至少是事先已经打过招呼。强行通过或拚命抵抗不过是做给支持团体看的，只是借以显示一下自己的独立色彩而已。例如1984年国会审议、通过的《健康保险法修正案》，就是按照自民党与社会党事先达成的协议进行的。这一内幕由审议该法案的社会劳动委员会委员长、自民党议员有马正元在其撰写的书中透露出来，并因此引起一场政治风波。

在相互协商进行国会审议的过程中，自民党与社会党的国会对策委员会便成为一个重要的交涉窗口，担任该委员会委员长的政治家在非正式场合（多为日式酒馆）以非公开形式的相互交

往中常常变成挚友。如原自民党副总裁金丸信与原社会党委员长田边诚、原自民党干事梶山静六与原社会党委员长村山富市等。金丸信与田边诚甚至计划由自民党的最大派系竹下派与社会党的右派联合组成以城市为选举地盘的新党。由此可以看出，早在 80 年代下半期，社会党已经与自民党合流了，只不过还需要一点遮盖物罢了。

社会党从 70 年代末开始大幅度地转换其政策的主要原因有三点。第一，“总评”工会的转向。1979 年，“总评”表示执行“开放”的方针，将与社会各阶层合作，进行联合斗争。特别是从 1985 年政府实施的三大国营企业（国铁、电信电话公社、烟草专卖公社）民营化措施，进一步削弱了“总评”的力量。国营企业的民营化不仅使雇佣工人的人数大幅度减少，例如民营化后的三大企业的工人从 61 万下降到 44 万<sup>①</sup>；更重要的是，国营企业民营化后劳动者的意识逐渐趋于保守。本来《新宣言》在社会党运动方针小委员会讨论时遭到地方党组织的激烈批判，在 1985 年 12 月召开的党大会上通过无望，只好延期到 1986 年 1 月继续召开大会讨论表决。休会期间，以“总评”内最大工会之一的“全电通”（委员长山岸章）为首的右翼工会组织对反对派施加压力，声称拒绝推荐那些反对《新宣言》的国会议员及其候选人，结果在延期召开的大会上一致通过了《新宣言》。

转向的“总评”逐渐与其他工会组织合流。1950 年“总评”成立以后，对其路线持批评态度的工会组织在 1964 年组成日本劳动总同盟（简称“同盟”，以民间大企业的工会组织为主，1978 年时有 218 万会员），在政治态度上支持民社党。除“总评”和“同盟”之外，当时还有两大全国性工会组织，即中立工

<sup>①</sup>〔日〕日本经济新闻社编《官僚——巨大的权力倾轧》，第 391 页，日本经济新闻社，1994。

会联络会议（简称“中立劳联”，1978年时有140万会员）与全国行业工会（简称“新产别”，1978年时有7万会员）。从60年代末开始，工人运动的主导权逐渐转移到民间企业工会方面，而且由于各工会组织之间的差别日趋减弱，因而到80年代后半期，四大全国性工会逐渐得到统一。1987年“同盟”与“中立劳联”相继解散，加入新成立的日本民间工会联合会（简称“联合”），“新产别”也在1988年宣布解散，加入“联合”。1989年“总评”宣布解散，与“联合”共同组成日本工会总联合会（亦简称“联合”），共拥有78个行业工会，798万会员，占有组织工人的65.4%。“联合”工会以民间大企业的企业内工会组织为主，其成员年收入比其他工人高百万日元以上，因而“联合”工会呈保守趋势是很自然的。

势力壮大但逐渐保守化的工会依然对社会党保持着强大的影响力。1986年土井多贺子担任社会党委员长后，提出建立一个开放的政党，主张与市民团体结成更为密切的合作关系，将党的社会基础从以工会为中心转移到以一般市民团体为中心，“与党外人士携手重建社会党”。身为女性的土井委员长特别注意在女性选民中发展支持者，并实施了女性党员制度，同时大量推荐女性候选人竞选国会议员。在被称为“圣母旋风”的1989年参议院选举中，社会党有22名女性候选人当选，包括女性组织在内的市民团体对社会党的支持是该党在此次参议院选举以及1990年大选中获胜的重要原因。但社会党并没有继续扩大和巩固这些成果，因为“联合”工会担心这样一来会失去对社会党的控制，遂支持以田边诚为首的社会党右派借口1991年统一地方选举的失利，迫使土井辞去委员长职务，由田边诚担任该职。<sup>①</sup>

第二，社会党势力的衰退以及与共产党的矛盾。社会党在

①〔日〕高岛通敏：《日本政治的结构性转换》，第286～312页。

1979 年 4 月举行的统一地方选举中不仅丢掉了保持 12 年之久的东京都知事，而且在都道府县市区议会的选举中大幅度地减少了议席。在同年 10 月的大选中，尽管自民党惨败，但社会党的议席也从上一次的 124 席下降到 107 席。这种局面迫使该党领导人开始反省过去的理论与政策，重新评价 1966 年制定的《日本走向社会主义道路》这份较为激进的纲领性文件。除极左的“社会主义协会派”持维护态度外，大多数社会党成员均认为本党力量的下降应归结为上述纲领性文件所体现的教条主义理论；与社会党势力衰退的同时，共产党的议席却在不断增加。1972 年的大选使共产党的议席从 14 个增加到 40 个，1979 年进一步增加到 41 个。从社会党与共产党势力相互消长的关系中可以看出，这两个党的社会支持力量是相同的。争取左翼工会支持的相互矛盾势必引起社会、共产两党的对立，1980 年 2 月，日本共产党影响下的“促进统一战线工会恳谈会”批判“总评”决定的“春斗”方针，因为该方针带有支持社会、公明两党联合政权协议的内容，其后共产党领导人一再批判社会党的右倾化，两党对立公开化。

第三，自民党仍具有执掌政权的能力。尽管进入 70 年代以后，自民党执政地位岌岌可危，但因在野党内部以及相互之间存在冲突与矛盾，难以统一相互之间的步骤，结果使得自民党化险为夷，反而在 80 年代中期加强了其执政地位。另外，70 年代后半期日本经济进入稳定增长，特别是在西方资本主义国家处在所谓“滞胀”困境，“日本名列第一”的赞扬声加强了自民党执政的资本。因此，在取得政权的可能性很小的 70 年代和 80 年代，包括社会党在内的在野党必须从现实立场出发，修正自己的战略和策略，争取实现自己的政策目标以及所代表的利益集团的利益要求。

### 三 日本共产党的发展变化

50年代初，由于受到占领军总部与保守政府的压制，日本共产党不仅处在分裂状态，而且也采取了极端的暴力反体制活动，结果党的势力受到严重影响，失去了在众议院的全部席位。因此，1953年德田球一去世后，流亡国外及留在国内的日本共产党领导逐渐意识到上述路线方针的错误性，所以从1954年开始不仅相互之间加强了联系，而且也准备召开统一的党的有关会议，以恢复党的正常活动。于是，日本共产党在1955年7月召开了“第六次全国协议会”，其决议批判了前一段时期的极左冒险主义路线，强调克服宗派主义的必要性。在其后的中央委员会上，野坂参三当选为党的第一书记。此后共产党积极参与和领导了群众反对美军基地和小选区法的斗争，部分恢复了在选民中的威望，因而在1956年的参议院选举中获得了114万张选票的好成绩。

1961年7月，日本共产党召开了在该党历史上较为重要的第八次代表大会，会上通过了至今仍在使用的日本共产党纲领，选举产生了以野坂参三为主席、宫本显治为总书记的中央委员会。由于采取了比较得当的具体方针政策，日本共产党在国会中的议席逐步得到恢复，到60年末其在选举中的得票数上升到300多万张，在众参两院的议席也分别增加到14席和7席。<sup>①</sup>

70年代是日本共产党顺利发展时期。该党不仅在地方选举中频频获胜，而且在国会选举中也取得长足的进步。如同前述，日本共产党在1971年和1975年的地方统一选举、1972年和1979年的大选中，均获得较大的胜利。在1974年的参议院议员通常选举中，共获得20个参议院席位。在众参两院选举中所获

<sup>①</sup> [日]石川真澄：《战后日本史》，第227页。

得的选票均达到 600 万张左右。取得如此成绩的原因主要是因高速增长带来的公害问题使执政的自民党受到选民的冷落，而一贯主张改善国民生活和对地方自治体进行民主化改革的日本共产党得到选民的支持。当然，多党化的倾向也是其原因之一。

由于日本共产党在 70 年代末取得该党历史上最好的选举成绩，结果引起其他政党的担心，执政的自民党自不待论，在野的社会党、公明党、民社党等也采取排共行动。80 年代初，社会党与公明党、公明党与民社党分别发表建立联合政权的设想，均将日本共产党排除在外，而且在行动上也对日本共产党加以抵制。结果使日本共产党在 80 年代的议会选举中，尽管所得选票仍然保持在 500 万~600 万张的水平上，但在众议院的议席却从最多时的 41 席一路下降到 1990 年的 16 席，在参议院的席位也降到 1989 年的 14 席。这种状况一直持续到 90 年代上半期。

从 90 年代中期开始，形势开始发生变化。首先是在 1996 年 10 月的大选中，日本共产党在众议院的席位从 16 个增加到 26 个，其得票数更是达到创记录的 700 多万张。其次在 1997 年 7 月的东京都议会议员选举中，其议席也翻了一番，成为都议会中的第二大党。从整体来看，自 1994 年 7 月到 1997 年 8 月的 3 年间，日本共产党所属国会众参两院议员从 26 名增加到 40 名，地方议会议员从 3927 名增加到 4022 名，为地方议会中的第一大党。日本共产党势力的增长主要得益于社会党（今社民党）的衰退和其他政党的自民党化。进入 90 年代以后，社会党为追求执政党的地位，不惜在政策方针上进行了大幅度的转换，失去了国民的支持，结果其在众议院中的势力丧失大半，1996 年大选后只剩下 15 个席位，其他政党不仅执政成绩欠佳，而且在政策上与自民党相去不远，所以对现状不满的选民大部分将选票投向了具有政策特色的日本共产党。

尽管如此，日本共产党势力的发展受到诸多因素的制约。首

先，作为日本最为激进的政党，其支持力量不多，且比较分散。虽然在 70 年代以来的历届大选中，该党的得票数均在 500 万张左右，但主要来自组织票，即依靠其较为完善的基层组织的动员能力。日本共产党的社会支持者主要是一部分教职员工会、青年及妇女团体、一部分中小企业团体和企业工会。

其次，日本共产党组织纪律较强——强调个人信仰，并按时缴纳党费、积极参加组织活动，虽然在日本最具政党特色，但也正因如此，限制了其力量的急剧发展壮大。日本共产党的组织原则是民主集中制，即民主主义的中央集体制，也就是尊重党员意见的党内民主主义与体现党的意志的中央集权制相结合的组织原则。具体说来，党的各级领导机关均由选举产生；党的领导机关定期向有关党组织报告其活动；党的领导机关不断听取下级组织的意见和建议，及时处理其问题；党的下级组织在定期向上级领导机关报告其活动的同时，并向上级机关反映其意见；党的决定必须无条件地加以执行，个人必须服从组织、少数必须服从多数、下级必须服从上级、全国党组织必须服从党代表大会和中央委员会；党的领导原则是集体领导和个人负责制相结合，即重要问题均由集体决定，个人承担的任务需发挥创造力并负其责任。

日本共产党的组织机构分 4 个层次。全国党组织的最高机关是党代表大会，党的两次代表大会之间的领导机关是中央委员会；都道府县党组织的最高机关是都道府县党代表会议，两次党代表会议之间的领导机关是党都道府县委员会；地区组织的最高机关是地区党代表会议，两次党代表会议之间的领导机关是地区委员会；基层组织的最高机关是基层党代表会议全体会议，两次党代表（全体）会议之间的领导机关是基层组织的委员会（或支部委员会）或基层组织首长（支部长、副支部长）。1993 年时，日本共产党党员人数约有 40 万人，机关报《赤旗》发行量 300

万份。<sup>①</sup>

另外，日本共产党的纲领较为僵化，难以吸引国民群众。该党至今仍在使用的 1961 年制定的纲领，虽然经过了 4 次（1973 年、1976 年、1985 年、1994 年）较大的修改，但基本框架和内容依然保留下来。

纲领认为，“现在基本上统治日本的是美帝国主义以及从属它并与之同盟的日本垄断资本，我国虽然是高度发达的资本主义国家，但是国土及军事等重要部分均被美国所支配的事实上的从属国”。“作为日本反动统治体制中心的日本垄断资本主义，在美国支配的新条件下得到重建和强化，具有从属美国的国家资本主义特征。同时，其基础主要是建立在对日本工人阶级和劳动人民的剥削、掠夺上，从而取得了世界第二位的经济力量”。“劳动人民的生活在重税及大企业的压迫下，经常处于困难之中”。“日本垄断资本为进一步向海外输出商品及资本，将我国与美国的世界战略相结合，极力复活和强化军国主义、帝国主义”。

纲领指出，“现在，不能驾驭巨大且发达的生产力这一资本主义矛盾，无论在世界还是在日本，均因广大劳动人民阶层状态的恶化、频繁的经济危机及失业的增加、环境条件的破坏等而以前所未有的规模和尖锐性表现出来。核战争的危险也继续威胁着地球和人类”。“在这种形势下，日本成为美帝国主义在亚洲推行其侵略和反动政策的最重要的据点。美国重视在亚洲太平洋地区建立霸权主义体制，侵略性的日美军事同盟不仅阻碍了日本自主和平发展之路，而且也威胁到亚洲和世界的和平”。

因此，“现在日本所面临的革命是反对美帝国主义和日本垄断资本统治的新民主主义革命、人民的民主主义革命”。“党的中心任务是反对以美帝国主义和日本垄断资本为中心的反动势力的战争政策、民族压迫、复活军国主义和帝国主义、政治反动、剥

<sup>①</sup> 中国社会科学院编《简明日本百科全书》，第 174 页。

削与压迫等活动，发展独立、民族主义、和平、中立、提高生活等人民的要求与斗争”。为此，日本共产党主张“废除包括日美安全保障条约在内的有损民族主权的所有条约及协定，撤走美国军队并消除所有军事基地”，“废除核武器”，“全面裁军并取消所有军事集团”，保护环境，反对修改和平宪法，反对大米进口自由化，保护农业等。

为实现上述目标，日本共产党主张建立包括工人、农渔民、勤劳市民、知识分子、青年、女性、学生、中小企业家等热爱和平与祖国、捍卫民主主义的所有人民在内的民族民主统一战线，并通过议会斗争的形式夺取国家政权，建立终止以日本垄断资本为中心的统治、断绝对美从属关系并恢复国家主权的革命政府。这个政权带有以工人、农民、勤劳市民为中心的人民民主联合的性质，与世界和平及进步势力密切配合，完成独立和民主主义的任务，阻止垄断资本在政治、经济等领域的复辟，废除君主制，从根本上变革反动的国家机构，建立民主共和国，确立名符其实地以国会为最高权力机关的人民民主主义国家体制。

纲领最后指出，“通过建设社会主义才能实现日本人民的自由与幸福”。“社会主义是共产主义社会的第一个阶段”，“日本共产党的目标就是为实现这样的社会而与美帝国主义以及日本垄断资本进行斗争，为取得完成真正的独立和民主主义人民革命的胜利而斗争”。<sup>①</sup>

由于近几年内外形势的变化，尽管日本共产党对其纲领没有进行修改，但在其他文献中却改变了某些提法，1997年9月日本共产党的第21次代表大会决议就体现了这一点。在“日本共产党以什么样的日本为目标”一章中，决议指出目前混乱的政治、经济状况必须进行根本性地变革，但这种变革并不是将日本“立刻进入社会主义，如后所述，是在资本主义的框架内，向国

<sup>①</sup> [日]《前卫》1994年9月增刊号。

民过着和平、富裕、自由生活的日本——以‘国民为主人公’的日本转换”。为实现这一目标，第一，“废除日美安全保障条约，与美国及亚洲各国缔结真正的友好关系，建立为世界和平做贡献的非核、非同盟、中立的日本”。第二，“变革世界上最异常的、‘无规则的资本主义’，使大企业担负社会责任，在日本建成国民生活最优先的经济发展模式”。第三，“阻止将宪法改恶和全面复活军国主义，在所有领域实现民主主义，使日本成为人们普遍受到尊重的国家”。<sup>①</sup>

在决议中，“美国霸权主义”取代了“美帝国主义”，“垄断资本”也被“大企业资本”所代替，并主张联合更多的革新势力，争取在 21 世纪初实现与其他党派合作的联合政权。由此看来，日本共产党正在发生较大的变化。

2000 年 9 月，日本共产党中央委员会全体会议通过了修改党章的决定，去除了日本共产党是日本劳动阶级的“先锋队政党”以及“社会主义革命”等内容，新的表述为日本共产党是工人阶级政党，同时也是日本国民的政党。日本共产党中央委员会委员长不破哲三对此解释道，在迎接 21 世纪新的时代背景下，可以使该党在日本社会中更适当地、更积极地实现其职责，广大国民也会更为容易地了解日本共产党。

## 第二节 中道政党的执政党化

### 一 公明党的出现与发展

从 50 年代后半期到 70 年代上半期的近 20 年时间里，日本经济处在高速增长时期，推动了工业化、城市化的迅速发展以及

<sup>①</sup>〔日〕《日本共产党第 21 次代表大会决定集》，日本共产党中央委员会出版局，1997。

社会职业的多样化，特别是各个领域管理阶层的急剧扩大，不仅日本国民的利益呈现多元化，而且其价值观念也多元化了。例如1955年时，包括农、林、牧、水产业在内的第一产业就业人口为1611万，约占全部就业人口的41%；包括矿山、建筑、制造业在内的第二产业就业人口为922万，约占全部就业人口的23.9%；包括批发及零售、饮食、金融保险、不动产、运输及通讯、电力、煤气、自来水、医疗及教育、政府公务员在内的第三产业就业人口为35.7%。到1975年，第一产业就业人口下降到661万，就业人口比例下降到12.7%；第二产业就业人口上升到1841万，就业人口比例上升到35.2%；第三产业就业人口上升到2710万，就业人口比例上升到51.9%。<sup>①</sup>同时选民人数从1955年的4924万增加到7793万，大体上相当于利益集团的民间团体从1954年的10754个增加到1975年的20614个<sup>②</sup>。55年体制形成时期的两大政党——自民党和社会党在将新兴社会阶层纳入自己的大众动员体系上没有获得成功，从50年代中期到70年代中期，两党在大选中获得选票的数量几乎没有发生变化，因此，未能被两党吸收的新选民或新城市选民逐渐成为其他政党的支持者，这是60年代下半期以后新党（公明党）出现或其他已有政党（民社党和日本共产党）势力增长的一个重要因素。

公明党是在宗教组织创价学会的基础上成立的，因而带有浓厚的宗教色彩。创价学会全称“日莲正宗创价学会”，信奉佛教日莲正宗。其前身是创价教育学会，1930年由牧口常三郎创建。战争年代因拒绝参拜天照大神而被取缔，牧口也死于狱中。1946年户田诚圣重建该组织，并将其名改为创价学会。50年代初，

① 王琥生、赵军山编《战后日本经济社会统计》，第364页，航空工业出版社，1988。

② 〔日〕邸中丰：《利益集团》，第19页。

创价学会的信徒只有 500 户，但其后会员增加迅速，到 70 年代初达到 755 万户，增加 15100 倍。<sup>①</sup> 就创价学会本身来讲，其会员发展迅速的原因有两个。一是在其教义，户田对教义进行改革，强调“现世”利益，念诵佛经是为追求“今世幸福”，从而为古老的佛教披上功利主义外衣，迎合了经济高速增长时期公众期望提高生活的愿望，因而吸引了很多人入会；另外一个原因是学会提出“折服大进军”口号，所谓“折服”就是会员不厌其烦地向发展对象宣传创价学会的教义，直到对方同意入会为止。谁“折服”的人数多，谁的功德就大，由此激发了会员的传教热情。

实际上，创价学会会员迅速发展的主要原因是经济高速增长带来的人口流动。正如前面所看到的那样，在经济高速增长时期，大批农村居民流入城市，成为产业工人并定居城市。但他们新的居住地举目无亲，同时又感到城市较快生活节奏的压力，他们就职的中小企业总是处在不稳定状态，因而感到精神紧张、苦闷、彷徨。创价学会的“折服”运动虽然有强加于人的一面，但其同时举办的文体教育活动却适应了这些城市新居民希望与人交流、更渴望来自他人关怀的心理。正因如此，创价学会会员绝大多数是城市、特别是大城市的小工商企业主、下层市民和没有参加工会的工人，即城市低收入阶层成员。另一方面，随着经济高速增长的终结，70 年代以后城乡间人口流动的速度停滞，创价学会会员的发展也基本停滞下来，从中可以看出该学会的时代特征。

创价学会虽然是宗教团体，但也积极参加政治活动。根据户田的解释，参加政治活动是为传播教义，甚至通过国家政权、即建立国立戒坛发布“教谕”，达到“王佛冥合”的境地，也就是将宗教渗透到包括政治在内的社会各个领域。1960 年担任创价

<sup>①</sup> 宋益民：《日本公明党概况》，载《日本问题》1986 年第 5 期，第 60 页。

学会第三任会长的池田大作在他的《政治与宗教》一书中进一步解释道：“为把政治收回到民众手里而进行政治改革，是遵照立正安国的原理，佛法者所不能回避的使命。假如宗教对现实社会诸问题闭目塞听，变成只给个人的心以平静和慰藉，那就等于死的宗教。”<sup>①</sup>准确地说，创价学会积极参与政治的真正目的是实现其今世利益。正是在这种精神的指导下，早在1955年，创价学会就参加了统一地方选举，并当选53名地方议会议员；1956年参加参议院选举，当选3名参议员，1959年增加到16名；1961年成立“公明政治联盟”，1964年“公明政治联盟”发展为公明党。

公明党建党时的《建党宣言》和《纲领》确定了将包括“佛法民主主义”等内容的“王佛冥合”作为其奋斗目标，而且池田会长明确提出创价学会与公明党的关系，即“创价学会是宗教团体，公明党是政治团体。两者都是信奉日莲大圣人教导，以王佛冥合为目的的同体异名的团体……离开创价学会就没有公明党”<sup>②</sup>。不仅如此，公明党的人事基本上是由学会领导人制定的。在创价学会的全力支持下，公明党在首次参加的1967年大选中，就取得当选25名众议员的好成绩，1969年进一步上升到47名。在1965年和1968年的参议院选举中分别获得20和24个席位，在众参两院排在自民、社会之后，为第三大党。

1969年12月，明治大学教授藤原弘达撰写的《揭穿公明党》与内藤国夫撰写的《公明党真面目》等书在出版发行时，受到创价学会的压制，而且公明党还通过自民党干事长田中角荣试图制止书的出版，结果遭到共产、社会、民社等在野党的追究以

①〔日〕池田大作：《政治与宗教》，第4页，潮新社，1969。

②〔日〕佐藤宽行：《日本的政党纲领》，第63页，民主社会主义研究会议，1977。

及言论界的猛烈批判，指责创价学会和公明党“妨碍言论出版自由”。迫于形势，1970年5月，池田大作会长在创价学会大会上宣布放弃参与政治的本来目的——“建立国立戒坛”，实施“政教分离”政策。随后召开的公明党大会修改了党的纲领，删除了“佛法民主主义”、“王佛冥合”等带有浓厚宗教色彩的词语，将公明党定性为“尊重人性的、贯穿中道主义的国民政党”。公明党的最终目标是实现“人性社会主义”，但其实现的途径不是通过暴力革命，而是在一切以人为为主的大众福利主义基础上，渐进式地到达社会主义。纲领还提出了平等互惠、不干涉内政、推进自主和平外交、促进永久和平与繁荣、保障基本人权和社会基本权利、确立议会民主主义等政策目标。<sup>①</sup>

虽然公明党的新纲领提到社会主义，但该党缺乏变革体制的志向，只是希望在既有体制内实现福利国家，可以说“大众福利政策”是该党的最大招牌。70年代以后相继发表的公明党“国民福利计划”，反映了低收入阶层代表者的本质。但是，公明党作为宗教团体的利益代言人，缺乏明确的政治信念，受支持阶层驱动的实用主义色彩较浓，因而其政策容易发生较大的摇摆。由于实施“政教分离”，未能发挥学会的动员能力，因而公明党在1972年的大选中惨遭失败，获得选票从512万张下降到444万张，在众议院的议席从上一次的47个减少到29个。这种状况一方面迫使公明党重新与创价学会建立起密切关系，此后该党在大选中所获选票基本保持在600万张左右；另一方面，公明党打出“中道革新”的旗号，以期争取更多的社会支持者。

1973年公明党发表的《中道革新联合政权设想》反映了该党的左倾趋向。在这个文件中，公明党提出“反自民党、反现政权、反大资本”的基本方针，主张废除《日美安全保障条约》和

<sup>①</sup> [日] 山田浩等编《现代日本政治》，第149页，法律文化社，1977。

“改组自卫队”，这样的政策主张接近社会党和共产党（虽然创价学会的最高领导人与日本共产党领导人在1974年底达成相互尊重对方立场和不同观点的10年协定，但因公明党的极力反对，两党关系在70年代以后始终处在对立状态）。同时，公明党还致力于与社会党、民社党的联合，争取在选举中实现“保守、革新势力的逆转”，以期建立“中道革新联合政权”。由于数次联合行动未能取得实质性的进展，从70年代末开始，公明党逐渐向右倾斜。

1978年公明党召开第15届大会，该党委员长竹入义胜在开幕词中提倡设立包括自民党与财界在内的“80年代基本问题研究会”，并表示公明党将在政治资金、选举制度、日美安全保障体制、自卫队、原子能发电等问题上采取现实主义态度。特别是在自卫队问题上，竹入强调“自卫队的存在是既成事实”，废除《日美安全保障条约》要充分考虑亚太地区国际形势的变化等。对此，自民党福田赳夫首相致电表示感谢，自民党干事长大平正芳发表了公明党是“友党”的谈话。尽管公明党仍然在1979年12月与民社党达成《中道联合政权设想》，在1980年1月又与社会党达成《关于联合政权的设想》，但此时该党放弃了“反自民党”的口号，转向与自民党也可以联合组阁的方针。1980年公明党大会通过的《80年代联合政权要纲》，进一步明确提出“继续保留日美安全保障条约”和“维持自卫队”，1982年的大会又承认了“综合安全保障政策”，与自民党政权的现行政策更为接近。

## 二 民社党的发展演变

如前所述，民社党由脱离社会党的右派成员组成，1960年建党时曾提出“每次大选至少增加30名议员，12年即可上台执政”，该党第一任委员长西尾末广在建党大会上甚至宣称“5年

后上台执政”<sup>①</sup>。但在同年 11 月举行的大选中，其在众议院的席位从 40 个骤然减少到 17 个，一度面临着解体的危险。其后民社党致力于社会支持力量的聚集，主要在工会组织中寻找合作伙伴。1962 年 4 月，由全日本劳动组合会议（简称“全劳”）、日本劳动组合总同盟（简称“总同盟”）和日本官公职劳协议会（简称“全官公”）联合组成全国性的工会组织——“全日本劳动总同盟组合会议”（简称“同盟会议”），当时拥有 140 万工会会员。但三个工会组织仍然是独立的，直到 1964 年 11 月，“同盟会议”内部才得到统一，并改名为“全日本劳动总同盟”（简称“同盟”）。在该工会组织中，“造船重机劳联”、“全纤同盟”、“海员工会”、“全化同盟”等民间大企业工会组织所占比例较高。“同盟”在政治态度上支持民社党，与支持社会党的“总评”工会形成对立，其提出的活动方针为工会民主主义、产业民主主义、政治民主主义以及国际民主主义。同时，“同盟”表示反对共产主义，以经济斗争为中心，排除阶级性的工人运动和政治斗争。在该工会组织的支持下，民社党在众议院中的议席开始缓慢上升。在 1963、1967、1969 年举行的大选中，该党众议员从 17 名分别增加到 23、30、32 名。<sup>②</sup>

民社党成立后立即加入了社会党国际，因而在 1962 年 1 月民社党第四届大会通过的该党纲领，贯穿了社会党国际在 1951 年通过的“法兰克福宣言”，即《民主社会主义的目的和任务》的基本精神。该纲领认为民社党的奋斗目标是实现民主社会主义，而民主社会主义是“伦理社会主义”。“在近代人的解放时代抬头的社会主义思想，发源于实现自由平等社会的伦理要求”，民主社会主义社会的到来没有“必然性”，它是根据人们的良好

① 〔日〕《周刊社会新闻》，1960 年 1 月 26 日。

② 〔日〕石川真澄：《战后政治史》，第 224～227 页。

意愿争取实现的社会。民社党打出反法西斯主义、反共产主义、反资本主义的旗号，该党认为资本主义社会还存在着压迫、剥削、贫困、失业和人的异化等弊病，“社会主义意味着克服这些弊病，为实现民主主义的本来理念、即自由平等社会而实行改革”。改革资本主义是通过所有权与经营权的分离、国民收入再分配、扩大国家经营活动等方式进行的，因而不必通过革命性的变革。

民社党将自己定性为承认社会集团间利益对立以及国民利益具有共同性的国民性政党，而不是代表特定阶级利益、实现社会主义历史使命的阶级性政党。但实际上，该党只是代表主张“劳资合作”的民间大企业工会，除为数不多的大城市外，缺乏社会支持者。<sup>①</sup>同社会党一样，民社党主要依靠工会组织的支持。在承认党纲、党章、缴纳党费、购买党的机关报的个人正式党员外，还有一种“团体党员”。“团体党员”实际上是该党主要支持团体的成员，包括“同盟”下属的民间大企业工会组织和“民社中小企业政治联合会”的成员。这些“团体党员”人数虽多，但在权利和义务方面与个人正式党员有较大不同。除个人党员和团体党员外，民社党还有党友，也就是该党各级议员的支持者，主要进行选举后援活动等。因此，民社党的正式党员并不多，直到80年代中期仍不到9万人，其中90%左右是工会活动家，其余是一些中小企业家、学者、文化界人士。

尽管民社党在建党后参加的首次大选中失败，因而决定以“健全的在野党”身份推动政治改革，但该党在政治态度上基本上倾向执政的自民党。例如1961年5月，民社党与自民党联合向国会提出旨在取缔革新大众运动的《政治暴力行为防止法》；1965年11月，在民社党的合作下，自民党得以在参议院通过

<sup>①</sup> 前掲山田浩书，第151页。

《日韩基本条约》，而其他在野党对这两个法案均持反对态度。这是因为，民社党代表的是追求经济利益的民间大企业工会组织，因而它强调“社会主义经济的目的在于提高生产力以及对其成果的公平分配”，为此，必须建立以公共利益为先的“混合经济”，建设福利国家，以达到“完全就业”和“所有国民中产阶级化”的目标。因此，在政府主导经济发展的日本，经济利益追求型社会团体及其它们的政治代表更多的是通过扩大自己在国民收入再分配中的份额实现其目标的，接近执政党便成为一条较好的捷径。

另一方面，由于民社党未能成功地将西欧的民主社会主义理论转化为适应日本社会形势及政治文化的具体政策，因而其政策缺乏连贯性，容易发生变化。在建党初期，民社党曾提出“分阶段取消日美安全保障条约”，但到 1968 年，在该党第 10 届大会提出的“自主防卫五原则”中，有一条原则是“自主防卫为主，日美安全保障条约为辅”。1969 年第 11 届大会又改为“将日美安全保障条约修改成没有驻军的安全保障”；鉴于多党化局面未能动摇自民党的执政地位，民社党一改反公明党的态度，该党第二任委员长西村荣一率先在 1970 年 6 月提出“在野党重新组合”的设想，计划将日本共产党和社会党激进派排除在外，民社党、公明党、社会党右派进行联合。公明党和社会党书记长江田三郎对此积极响应，但因江田得不到党内的支持，而且不久西村去世，该设想未能实现。1971 年 8 月春日一幸当选为民社党的第三任委员长，上任后在“中国问题”上改变了该党过去一直坚持的“一中一台”立场，并在 1972 年 3 月率领民社党第一次访华团到中国访问，回国后积极推动政府早日实现中日邦交正常化。

尽管 1973 年 4 月的民社党第 17 届大会通过《革新联合国民政权构想》，提出以社会党温和派、公明党、民社党为核心的“中道革新力量联合”，建立“反自民、非共产”的“中道革新联

合国民政权”方案，但由于在半年前举行的大选中，该党在众议院的席位从 32 个下降到 20 个，导致其政策方针开始向右转化。特别是 1977 年 11 月佐佐木良作当选民社党第四任委员长后，提出“负责任的在野党”口号，并积极调整政策，肯定《日美安全保障条约》的积极意义，在联合政权问题上强调中道四党（民社党、公明党、新自由俱乐部和社会民主联合）的合作，促使社会党放弃激进路线。与此同时，该党改变 70 年代上半期“反自民党”的方针，积极寻求与自民党联合组织政权的途径。1978 年民社党第 23 届大会表示了与自民党联合的可能性，1979 年该党第 24 届大会进一步发表了《自民、中道联合政权构想》。1981 年民社党第 26 届大会正式提出了包括充实自主防卫力量、维持《日美安全保障条约》、非核武装等内容的新防卫政策。1983 年自民党与新自由俱乐部联合组织政权后，民社党认为“真正的联合时代已经到来”，积极向自民党靠拢，结果被社会舆论指责为“第二个自民党”。

### 三 政策趋同的多党政治

由于公明党的出现及其议席的增加，因而在 70 年代以后，“55 年体制”形成时的“保守”（自民党）与“革新”（社会党）对立的政治格局大体上变成“保守”（自民党、新自由俱乐部）——“中道”（民社党、公明党）——“革新”（社会党、共产党）三足鼎立的政治格局。另一方面，由于自民党支持率的降低，出现了执政党与在野党的议席不相上下的“朝野伯仲”局面。例如在 1974 年的参议院选举后，自民党议席共有 125 个，不到参议院 252 个总议席的半数，发展无所属议员加入自民党后，其议席才达到 129 个，勉强过半数，仅比在野党多 7 个议席；1976 年大选后，自民党仅获得 249 个议席，不到众议院 511 个总议席的半数，发展 8 名无所属议员加入自民党后，其议席才

刚刚过半数。这种局面刺激了在野党的执政取向，因而不断提出排除自民党的联合政权构想，但最终也没有获得成功。究其原因，主要有以下几点。

第一，革新政党的意识形态色彩较浓。任何政党均有自己的政治纲领与政治主张，并依此指导自己的行动，制定相应的政策，但纲领与主张都是为自己夺取乃至掌握政权服务的。也就是说，政党的政治纲领和政治主张是为吸引更多的支持者，以便在选举中获得多数党的地位，组织政权，然后实现自己的政策目标。因此，政党必须随着时代的发展变化改变自己的纲领和主张，以适应多数国民的需要。战后初期，社会党和日本共产党以实现社会主义为目标的纲领和主张，无疑对当时的人民群众具有较大的吸引力，也构成了它们与保守政党相抗衡的社会基础。但从 50 年代后半期开始的经济高速增长，在改变社会结构的同时，也改变了国民的政治意识，如果此时再将社会主义政治理想作为绝对的信念，显然不适合已经变化了的日本国情。

第二，在野党内部以及相互之间的矛盾。正如前面在论述各个在野党的具体状况时所看到的那样，社会党内部的派系斗争不仅使得党内难以统一，而且也妨碍了与其他政党的合作。更重要的是，这种党内路线斗争，既削弱了党的整体力量，也使党的政策容易发生变化，逐渐失去社会信任和支持。60 年代社会党内部围绕江田三郎提出的“结构改革”进行的激烈争论，使其社会支持力量陷入低迷状态<sup>①</sup>。另一方面，各在野党之间的矛盾使得它们难以联合起来，对执政的自民党形成真正的威胁。尽管同属革新政党的社会党和共产党有时形成共同斗争的局面，但在意识形态和组织路线上存在着较大的矛盾，这在 40 年代末就经常表

<sup>①</sup>〔日〕石川真澄：《社会党、民社党》，载白鸟令编《革新势力》，第 210 页，东洋经济新报社，1979。

现出来，其后越来越明显。作为中道政党的公明党和民社党，它们与革新政党之间的距离就更大，只是希望同社会党的右派进行联合。70年代末的民意调查也表明，大多数选民对相互之间矛盾重重的在野党组成联合政权不抱希望<sup>①</sup>。整个70年代在野党联合的设想未能实现充分表明，在野党之间存在着妨碍联合的意识形态、政策主张的距离以及相互之间各自为政、相互批判的狭隘性<sup>②</sup>。

第三，在野党缺乏完善的大众动员体系。“55年体制”下的在野党大多受制于特定的利益集团或社会团体，例如社会党与“总评”工会、民社党与“同盟”工会、公明党与创价学会等。尽管日本共产党带有大众型政党的色彩，但其僵化的政治纲领严重制约了其社会支持力量的发展壮大，因此，在野党没有成功地将随着工业化、城市化而兴起的新社会阶层尽可能地吸收到自己的动员体系中，未能构成一个威胁到自民党执政地位的大的在野党。与其相反，尽管自民党的组织体系以及大众动员体系也不完善，但其执政党的地位使它可以利用政府资源扩大自己的社会支持力量。正如田中角荣所说的那样，自民党的派系就是一个“综合医院”，何况由众多派系组成的政党更是能够适应社会各个阶层的需求，因而使该党摇而不坠，垂而不死。

第四，经济发展与社会利益的多元化。经济的迅速发展一方面使国民的生活水平得到相应的提高，其关心的重点从政治追求转向经济利益，政治态度和政治行为也逐渐趋于保守；另一方面，社会职业与社会利益的多元化也使得大多数选民更注重近距

①〔日〕福冈政行：《现代日本的政党政治》，第158页，东洋经济新报社，1988。

②〔日〕饭坂良明等：《趋向联合政治的潮流》，第191页，东洋经济新报社，1979。

离的切身利益及生活状态，正如 70 年代前后兴起的地方革新自治体运动那样。革新与中道政党在这些问题上的各自为战，分散了它们的力量，尽管在地方政治中获得一些进展，但在国家政治方面难以与自民党抗衡。在野党的这种局限性又是与其意识形态僵化、大众动员体系不完善以及相互之间的矛盾等联系在一起。因此，即使在 70 年代出现了执政党、在野党势力不相上下的局面，但也没有形成取代自民党成为执政党的联合力量。

正是因为 70 年代在野党的联合未能如愿，所以到 80 年代以后，各党之间的路线纲领和政策方针发生较大变化，相互之间的差距逐渐缩小，即使在执政党与在野党之间也是如此。其变化的主要原因是国民意识的趋同化与保守化。1976 年内阁总理府进行的抽样调查表明，认为自己属于中等生活水平的国民占被调查者总数的 90%。这股“中流意识”不仅显示了国民对现实生活的基本满意程度，也体现了一种维护既得利益的保守心理，即国民意识逐渐保守化。1960 年时，只有 15% 的被调查者认为《日美安全保障条约》有利于日本的和平与安全，但到 1978 年，对该条约给予积极评价者高达 66%；1974 年以前，不到半数的人肯定自卫队符合宪法，但到 1978 年赞成或主张加强自卫队的人上升到 76%，1979 年时有 90% 的人希望保持自卫力量。

不固定支持特定政党的选民不断增加也反映了国民意识的趋同性。70 年代以前，由于意识形态的作用，支持保守系政党的选民和支持革新系政党的选民各占 30%，不固定支持特定政党的浮动票占 40%，而且各个政党及其支持团体的关系较为稳固。如自民党与“农协”组织、社会党与“总评”工会、民社党与“同盟”工会、公明党与“创价学会”宗教团体等；到 80 年代，不固定支持特定政党的浮动票上升到 60%，进入 90 年代以后，

这一数字进一步变成 80%。<sup>①</sup>

社会结构及国民意识的变化，迫使在野党的政策和策略发生变化。这是因为，即使在野党的原有支持团体不愿抛弃其支持的在野党，但也希望自己的利益要求能通过有关在野党输入到决策系统，并为政府和执政党所接受，从而得到实现。也就是说，在取得政权的可能性很小的 80 年代，在野党必须从现实立场出发，选择自己在决策过程中的策略，否则只是一味地与自民党对抗，实际上对实现自己的政策目标也是不利的。因此，从 70 年代下半期开始，除日本共产党外，其他在野党纷纷修改本党纲领，意识形态色彩逐渐淡薄。甚至在过去一直被视为保守势力与革新势力最大对立点的《日美安全保障条约》和自卫队问题上，也逐渐为在野党所接受。即使作为革新势力中最大政党的社会党，亦开始采取正视现实的态度。在一些具体的政策上，在野党更是逐渐接近执政的自民党。据统计，从 70 年代末到 80 年代初，公明党、民社党对执政党和政府提出法案的赞成率在 90% 左右，社会党在 80% 左右。最引人注目的是日本共产党，它在 1965 年仅赞成全部法案的 7.29%，但到 1979 年，该党对政府提出法案的赞成率达到 69%<sup>②</sup>，尽管其后有些反复，但增长的趋势未变。更有甚者，民社党、公明党甚至社会党都在 80 年代初表示了不排除同自民党联合执政的可能性。

尽管 1989 年的参议院议员选举和 1990 年的大选似乎又回到自民、社会两党瓜分天下的时代，特别是在 1990 年的大选后，两党相加在众议院的议席占有率为 83%，但多党化现象的并存以及在野党逐渐向执政党靠拢的变化趋势似乎已不可扭转。在后

① 〔日〕福岡政行：《无海图的日本政治走向何方》，载《中央公论》1991 年 9 月号。

② 〔日〕岩井奉信：《立法过程》，第 76 页，经济日报出版社，1989。

一方面，社会党更具代表性。率领该党取得 1989 年参议院议员选举和 1990 年大选胜利的土井多贺子委员长，在继续调整社会党方针政策的同时，试图改变党的社会性质。1990 年 4 月，社会党第 55 届代表大会将党章前言中的“和平、民主地实现社会主义”改为“选择社会主义最民主的方针——社会民主主义”，这是该党在正式文件中第一次明确承认社会民主主义；同年 9 月，土井委员长在社会党第五届全国政策研究会上发表“新型政治挑战”的演说，提出社会党应采取更为现实的政策，暗示该党将承认过去一直反对的核能发电、积极与朝鲜发展关系、维持《日美安全保障条约》、承认自卫队的存在等；9 月下旬，社会党副委员长田边诚与自民党副总裁金丸信率超党派议员团访问朝鲜，就日朝邦交正常化问题与朝鲜进行了会谈。这是社会党与自民党在重大问题上首次公开合作，因而受到社会舆论的强烈关注。更为引人注目的是，土井早在 1986 年被选为社会党委员长时就呼吁建立一个开放的政党，主张与市民团体结成更为紧密的合作关系，将社会党的社会基础从以工会为中心转移到以一般市民团体为中心，“与党外人士携手重建社会党”。

1993 年，因自民党内部发生分裂而导致宫泽内阁倒台后，社会党再次“迷失建党的原则立场”（原社会党委员长石桥政嗣语），为同其他政党合作并组成联合政权，公开承认自民党执政时制定的政策，甚至包括此前一直反对的《联合国维持和平合作法案》（PKO 法案）和消费税法案，结果遭到选民的抛弃。在同年 7 月举行的大选中，社会党在众议院的席位从上一届的 134 个一下子降到 70 个，丢掉近半数议席。其后，社会党完全丧失原有的政治立场，先与自民党分裂出来的最保守的新生党等组成细川护熙八党派联合政权，受排挤后又与多年的竞争对手自民党合作，在 1994 年 6 月组成自民、社会、新党魁三党联合政权，由社会党委员长村山富市担任首相。村山上台伊始就干净利落地声

明自卫队是合法的、《日美安全保障条约》是必要的、原有的国旗以及国歌是应尊重的等等；同年9月，在社会党举行第61届临时代表大会上，通过了《我党对当前政局的基本姿态决议案》。该决议案的主要内容是放弃“非武装中立”的立场，承认自卫队符合宪法、坚持《日美安全保障条约》、在宪法允许的范围内派兵参加联合国维持和平活动、承认“日之丸”为国旗、“君之代”为国歌等。至此，除了在护宪这一点上尚与自民党右派有些许差别外，社会党已经没有什么自己的政策特色了。

无政策特色的政党政治一方面助长了执政党的腐败，另一方面也加重了选民对政治的不关心感和不信任感。正如评论家森田实所指出的那样，“在野党的许多领导干部与自民党的‘族议员’结成一体，或者与自民党负责国会运营的执行者同流合污。这样，社会党和自民党的国会对策委员会干部之间的幕后交易也就习以为常，在野党的干部与其说是政府和执政党干部的批判者，倒不如说是幕后‘族议员’政治的利益分配的参与者”<sup>①</sup>。因而可以说，在自民党的腐败问题上，在野党也有不可推卸的责任。

无竞争性的政党政治直接影响到选民的政治参与热情，这从投票率的变化上可以看得出来。例如，1955年与1958年的大选投票率分别为75.84%和76.99%，后者为战后最高数字。当时正值保守政党与革新政党的激烈对立时期，特别是鸠山一郎内阁与岸信介内阁积极主张修改和平宪法，而社会党、共产党坚决反对修改和平宪法，因而激发了选民投票的积极性。1976年与1990年大选时的投票率也较高，分别为73.45%和73.31%，前者受洛克希德案件影响，后者与在野党高举反消费税旗帜有关。与执政、在野党尖锐对立而导致投票率上升的状况相反，1991年苏联解体、国际冷战体制结束后，日本国内各政党之间的差别

<sup>①</sup> [日] 森田实：《政权更替》，第152页，时事通讯社，1993。

日益缩小，尤其是作为最大革新政党的社会党，在政策上实施彻底转变，结果使选民“投谁也是一样”的感觉增强，因而降低了他们的投票积极性。在 1993 年 7 月举行的大选中，本来政治改革等问题是吸引选民注意力的焦点话题，自民党的分裂更具有新闻性。但由于各党打出的竞选招牌大同小异，不仅主张修改宪法者与维护宪法者的差别不大，而且众口一声地主张进行政治改革、保护日本国内农产品市场。结果在结束自民党一党执政 38 年历史的重要选举中，投票率却是创战后大选最低记录的 67.26%；在接下来的第一次实施小选区比例代表区并立制的 1996 年大选中，由于选民厌恶各政党无原则的合纵连横，投票率再创战后最低水平，仅为 59.65%<sup>①</sup>。由此可见“以脚投票”的选民对无竞争政党政治的不满。

### 第三节 停滞与腐败的执政党

#### 一 执政党内部的争斗

整个 70 年代，执政的自民党处在内忧外患境地。国内外政治、经济形势的急剧变化给日本政府带来巨大压力，一方面国内经济高速增长所造成的环境污染与公害、交通及住宅状况恶化等负效应使国民对自民党政权产生不满情绪；另一方面，在“石油危机”所引起的经济危机以及其后的经济低速增长时期，虽然执政党仍然继续通过维持较高的大米收购价格、各种补助金、公共事业费等，巩固了保守政党在农村的选举地盘，但在城市建设以及市民福利方面，却因政府财政收入的急剧减少而难以满足城市

---

<sup>①</sup>〔日〕富森睿儿：《飞不起来的风筝——迷走的政治改革》，第 8 页，朝日新闻社，1998。

居民的要求，致使城市居民“脱离自民党”现象日趋严重。因此，在在野党整体势力逐渐增强的同时，自民党在国会两院的席位不断出现未超过半数的局面，由此导致了自民党内部矛盾加剧，其总裁与政府首相如同走马灯式地换来换去，政局一片混乱。

进入 70 年代以后，佐藤长期政权已显出衰退迹象。尽管日美在 1969 年 11 月达成将冲绳行政权归还日本的协议，但由于日本政府未能在日美纤维贸易问题上及时向美国作出让步，并长时间地拖延该问题的解决，致使美国政府在事先并未通告日本的情况下，于 1971 年 7 月突然宣布尼克松总统访华，接着尼克松总统在 8 月发表了“新经济政策”的声明，其主要内容为停止美元兑换黄金，并对进口商品一律征收 10% 的进口附加税。此举迫使日元升值 17%，坚持了 22 年的固定汇率制随之瓦解。<sup>①</sup> 两次“尼克松冲击”对佐藤政权的打击可想而知，尽管处在如此境地，日本政府仍然追随美国，阻止中国加入联合国，结果未能实现其目的，并堵塞了在自己的主导下使日本与中华人民共和国恢复正常关系的道路。内外交困的佐藤首相不得不在 1972 年 6 月宣布辞去自民党总裁和政府首相的职务。

继佐藤荣作之后任政府首相的是既无大学学历、亦非出身名门望族的田中角荣。田中生于日本东北地区的偏僻乡村，因家境贫穷而辍学，只身前往东京创建建筑公司，1947 年当选为众议院议员。因其头脑灵活、泼辣能干、富有魄力而在政界青云直上，历任邮政大臣、大藏大臣、通产大臣以及自民党的政调会长、干事长等要职，1972 年担任首相时只有 54 岁。平民出身且年轻有为的田中受到厌倦佐藤长期政权的国民的普遍欢迎，其内阁支持率创历史最高。田中新首相顺势利导，实现了已经水到渠

---

① 王振锁：《战后日本五十年，1945～1995》，第 253 页，世界知识出版社，1996。

成的中日邦交正常化，同时为推动经济继续高速增长而实施“日本列岛改造计划”。

尽管中日恢复邦交正常化是两国人民长期以来的愿望，并为此进行了不懈的努力，但在美国的压力下，日本政府尚不能越雷池一步，反而追随美国，对中国采取敌视或对中日邦交正常化持消极态度。在美国对华政策发生变化、特别是尼克松总统访华后，日本国内各种政治势力和社会团体为恢复中日关系正常化积极活动，中国方面也采取了相应的态度。鉴于这种形势，田中就任首相后第一次会见新闻记者时公开表示：“日中邦交正常化的时机业已成熟，我要认真地处理这一历史性课题。”即使如此，田中首相仍到夏威夷与美国总统会谈，双方在确认维护《日美安全保障条约》重要性的同时，强调指出：“（美国）总统最近访问中华人民共和国和苏联是意义深远的第一步。同时希望，（日本）总理大臣不久访问中华人民共和国，也将会有助于亚洲局势的缓和。”<sup>①</sup>在得到美国的同意后，田中内阁组成刚两个月，即 9 月 25 日田中首相等人就访问了北京，并同中国政府共同发表了联合声明，宣布两国关系正常化。

尽管田中内阁实现的中日邦交正常化得到社会各个阶层的欢迎和支持，但在同年 12 月举行的大选中，自民党惨遭失败，比选举前减少 28 个议席，是建党以来的最低数字。相反，社会党和共产党分别增加 31 个和 24 个议席。自民党失败的主要原因有三个，即地方革新势力的继续增长、田中首相倡导的“日本列岛改造论”所引发的地价飞涨和通货膨胀以及党内矛盾。如同前述，从 60 年代末期开始，随着经济高速增长带来的大城市及其周边地区交通状况的恶化、环境污染及居民中毒等公害问题严重、住宅拥挤不堪等状况，使国民对长期执政的保守政党自民党

<sup>①</sup>〔日〕石丸和人：《战后日本外交史》第 2 卷，第 230 页，三省堂，1983。

产生不满情绪，以大城市市民为中心的选民大多将选票投向当时被称做“革新政党”的社会党或日本共产党，因而较多的地方自治体为社会党或日本共产党所掌握，于是这些地方自治体也被称做“革新自治体”。除东京、大阪、名古屋外，在1972年6月、7月和10月分别举行的冲绳、埼玉、冈山三县的知事选举中，均为革新政党推荐的候选人获胜，革新系的市长也增加了不少。这种状况势必影响到自民党势力的衰退。

其次，田中角荣执政前夕发表了“日本列岛改造论”，也就是为进一步推动经济的高速增长，同时为解决产业过于集中某些地区而造成的污染环境、交通状况恶化而提出三大措施，即工业布局的重新调整、建设一批拥有25万人口的新城市、建设新干线等高速交通工具等，在消除人口过密或过疏及其弊端的同时，“能够使城乡的差距以及临太平洋地区和临日本海地区的差距必然消失”<sup>①</sup>。为实现其目标，通产省、自治省、建设省等均提出新城市计划，并将全国分为工业移动地区、工业诱导地区和维持原状地区。虽然由于企业的强烈反对，向地方分散工业的措施未能顺利进行，但拥有雄厚资金的企业大肆抢购那些将来有可能成为工业或住宅用地的土地，结果导致土地价格的大幅度上涨。住宅用地价格上涨幅度超过工业用地的状况，不仅通过房租价格上涨直接推动了消费物价上涨，并且通过增加生产成本以及土地保有者的资产增值从而扩大消费等多种途径推动了消费物价上涨。据日本银行当时公布的数字，同年11月的批发价格指数比前一个月上升2.3%，是自1952年以来的最高记录。<sup>②</sup> 社会党和共产党批评“日本列岛改造论”导致了严重的通货膨胀在选民中引起

①〔日〕升味准之辅：《日本政治史》第四卷，第1169页。

②〔日〕战后日本政治史研究会编《现代日本政治史年表·解说》，第168页，法律文化社，1988。

一定的共鸣。

另外，本来佐藤荣作将福田赳夫作为自己的接班人，决意在自己任期届满后推荐福田接任自民党总裁、政府首相。但田中对此不服，依靠雄厚的政治资金暗中积极发展自己的势力，并同福田不断进行明争暗斗。在佐藤之后的自民党总裁选举中，田中捷足先登，不仅打乱了自民党内按资排辈的惯例，而且也埋下了被称为“角福战争”的隐患。福田派成员拒绝参加田中内阁，并在选举中也采取了对立的姿态。田中与福田的矛盾及争斗贯穿了整个 70 年代，这是自民党在这一时期选举中不断失利的一个重要原因。

尽管选举失利，但田中内阁仍在采取措施抑制地价上涨的同时，为推动列岛改造计划而制定了大规模的 1973 年度政府预算方案。一般会计的预算总额比上一年度的最初预算总额增加了 25%，增长率是战后最高的，公共事业费比上一年度增加 32%，社会保障费比上一年度增加 29%，结果进一步引发了通货膨胀。国会审议活动也因田中内阁准备提出实施小选区制的《公职选举法修正案》引起在野党及社会舆论的反对而停止，长达 280 天的通常国会几乎没有通过任何有关列岛改造的法案。1973 年 10 月爆发的第四次中东战争导致石油价格上涨，日本国内物价如脱缰之马飞速上涨，并引发抢购风潮。田中首相被迫任命主张经济稳步发展的死对头福田赳夫为大藏大臣，但此举意味着列岛改造计划乃至高速增长政策的终止。田中内阁的支持率不断下滑，从该内阁成立之初的 62% 下降到 1973 年 11 月的 22%。为应付 1974 年 7 月的参议院选举，自民党不仅从银行贷款投入巨额费用，而且动员企业强制员工投自民党的票。尽管如此，该党在改选的 70 个议席中只得到 62 个，总议席也比上一届减少 10 个。

福田在选举活动中对田中进行了猛烈的批判，统帅自民党内一个小派系的三木武夫也因在选区候选人问题上而同田中产生严

重的对立，选举后两人立即辞去大藏大臣和内阁副首相的职务，并公开批评田中的“金钱政治”，要求进行“党的改革”，继而组成“重建议员联盟”，向田中施加压力。同年10月，《文艺春秋》杂志刊登了评论家立花隆的《田中角荣研究——他的资金来源与人事关系》，揭露了田中经营的企业内幕及其收集、分配政治资金的不正当手段。社会舆论对田中的批判骤然增加，其内阁支持率下降到12%，不支持率上升为69%，田中在万般无奈的状况下不得不宣布辞职。

自民党推出三木武夫作为田中之后的政府首相，是希望借助其“清廉”、“诚实”的形象恢复该党在国民中的威信，因而三木内阁带有浓厚的过渡政权色彩。三木上台后对《政治资金限制法》和《公职选举法》进行的修改（其主要内容是限制政治资金的数额、政治资金公开化、通过扩大选举“公营”部分减少选举费用、强化对选举活动的监督以尽量避免违法行为等）在社会舆论的支持下得到国会两院的批准，但这位曾参加过社会党政权的资本主义修正者希望通过修改《禁止垄断法》限制大企业不正当经济活动以及利用追究“洛克希德事件”打击田中派势力的做法引起“财界”和自民党内的强烈反对，而且三木拒绝给予国营企业工人罢工权以及以私人身份参拜靖国神社的行为遭到在野党和普通国民的不满，于是在一片“倒三木”的呼声下台。

1976年12月，年逾古稀的福田赳夫终于登上自民党总裁与内阁首相的宝座，为平息党内矛盾而提出“从头改革论”，其主要内容为消除派系使自民党获得新生、建立道义社会促成具有活力的经济、从世界的角度建设日本等。由于自民党在众参两院刚过半数，而且经济尚未恢复，福田不得不在“协调与合作”的口号下惨淡经营其政权，因得到大平正芳派的支持，避免了1977年7月参议院选举后保革议席逆转的局面。但福田与大平的合作关系很快因下一届总裁选举而演变成对抗关系，在田中派的大力

支持下，大平在首次实施的自民党总裁预选中胜出，福田再次败在田中手下。但大平政权仍不稳定，因计划导入消费税以及政府特殊法人建设公团谎报差旅费等问题，使自民党在 1979 年 10 月的大选中再次惨遭失败，党内矛盾骤然激化，选举后 40 天才向国会提出福田和大平两名首相候选人。尽管最终大平获得再次组阁的权力，但半年后自民党反主流派配合在野党的行动，在国会中通过对大平内阁的不信任案，迫使后者解散众议院举行大选。只因大平在竞选活动中突然发病去世而获得选民的同情，自民党在众参两院均获得稳定多数议席。其后的铃木善幸内阁为推动行政、财政改革而成立了“第二次临时行政调查会”，但终因缺乏必要的魄力和“没有担当总裁的能力”<sup>①</sup>，在业绩上没有大的建树，而且在日美同盟问题上有所失言，执政两年后自动交出政权，中曾根康弘脱颖而出。

## 二 中曾根改革及其局限性

客观地讲，在战后日本政治史中，中曾根康弘是仅次于吉田茂的有能力的政治家。尽管他的思想有不少是舶来品，但就政治体制的变革来讲，确实抓住了时代的脉搏，在实施的一些措施上也适应了社会发展的需求，只是由于主客观原因的影响，中曾根内阁的体制改革既不彻底，亦未实现其目标。

1982 年 12 月中曾根上台后立即提出了“战后政治总决算”的口号。用中曾根本人的话讲，“我说的战后政治总决算，就是对过去的检查与修正，从占领政治到今天，有好的一面和应该修正轨道的一面”。“我们已来到了这样的转折点，即面向 21 世纪，在日本人一致同意的前提下，大胆触动过去意见纷纭或回避触及

<sup>①</sup> [日] 白鸟令：《日本的内阁》第 3 卷，第 238 页，新评论社，1986。

的问题，重新形成统一看法，推动国家的发展”。<sup>①</sup>实际上，中曾根所提出的“战后政治总决算”的最终目标是使日本成为政治大国，为此在政治、经济、文化、教育、外交、军事等领域均采取了一系列改革，力图建立与政治大国相适应的政治体制与经济体制。本文仅对属于政治体制范畴的行政财政改革加以论述。

从当时行政、财政改革的背景来看，主要有以下几点。第一，资本主义世界改革潮流的影响及其压力。70年代石油危机以后，资本主义国家处在经济低速增长及高失业率与通货膨胀并存发展、相互纠结的“滞胀”状态中。为解决这一问题，发达资本主义国家均进行了被称为“新保守主义”的改革运动，其中以英国的撒切尔政权和美国的里根政权最具代表性。1979年上台执政的撒切尔夫人一改战后英国的凯恩斯主义经济政策，采取货币主义经济政策，大幅度削减社会福利开支，强行降低通货膨胀率，将国营企业民营化，减少政府对经济生活的干预；1980年成为美国总统的里根提出“经济复兴计划”，其主要内容为大幅度减税、削减联邦政府开支、减少政府对经济的干预、取消不利于工商业发展的规章制度和严格控制通货流量等。与此同时，以美国为首的西方国家还向日本施加压力，要求日本开放国内市场，消除关税和非关税贸易壁垒。因为他们认为日本政府对企业的扶植保护措施太多，对来自国外的产品过于苛刻，从而造成国际贸易间的严重不平衡。

第二，政府的财政危机。石油危机引发的经济危机以及其后的经济低速增长，使政府财政收入受到严重影响，而且此时需要投入大量公共资金刺激经济的恢复与增长，日本政府被迫从1975年开始发行“赤字国债”。由于历届内阁竞相发行国债，结果使国债的发行量在1979年达到15.27万亿日元，政府一般会

<sup>①</sup> 何倩等：《战后日本政治》，第391页。

计支出对国债的依赖率高达 39.6%，大大超过了 30% 的“警戒线”<sup>①</sup>。为改变这一局面，最简单的办法是增加税收，但征收一般消费税将引起普通国民的反对，提高法人税又遭到财界头脑人物的一致反对。这样一来，实施以削减政府开支为主要内容的行政改革就成为必要措施。

第三，政府经济职能的转换。作为追赶型现代化的典型，日本自明治维新以来一直采用政府主导经济发展的模式，即使在战后也是如此。如同前述，除制定长期经济发展计划外，政府还决定优先发展哪些产业，并选择迅速发展选定产业的方案，给予诸如低息贷款、财政补助、设备减税等优惠政策，监督并指导部门内的竞争，以保证这些产业得到健康和有效的发展；对于那些正在衰退中的“夕阳产业”也给予足够的帮助，促使它们进行合并、减产或转产；为维持“有效竞争”，行政机构利用许认可权限限制某一领域的企业数目，并监督其产品质量及数量；在政府的指导下，工商业中的中小企业组成行业团体，内部相互协调，以求得资源的公平配置和防止过度竞争；除鼓励大型企业与其供应商和销售商之间建立起坚强的合作关系外，政府还通过强调终身雇佣鼓励劳资之间的合作，甚至出面说服工会组织将工资增长率纳入与经济增长率相适应的程度，等等。政府的这些政策无疑推动了经济的高速增长，但在日本实现了追赶发达国家的目标并成为资本主义世界的第二大经济强国之后，政府的保护反而不利于提高企业的竞争力，对经济发展起到阻碍作用。正如中曾根本人所言：“这种自明治以来的官僚中央集权制，照旧推行下去，社会就不可能再发展，不如拆散开来，把应交给地方的交给

<sup>①</sup> [日] 上条俊昭：《图说日本经济》，第 97 页，东洋经济新报社，1980。

地方，不再搞那种批准认可式的领导，增强民间的自由活力。”<sup>①</sup>

正是在这种认识的基础上，中曾根从担任铃木善幸内阁的行政管理厅长官时起，就积极参与并推动了行政改革。在他的主导下，成立了“第二次临时行政调查会”与“临时行政改革推进审议会”，后来利用执掌政权 5 年的机会，按照该调查会提出的咨询报告进行了改革。其主要改革措施有以下几个方面。

在行政机构方面，将原行政管理厅和总理本府的大部分机构合并，组成新的总务厅，加强行政机构和人事方面的综合协调能力。同时修改了《国家行政组织法》，把原来需根据法律设置各种审议会和各省厅的机构，改为由内阁政令设置，既方便对省厅内部机构的改组，又加强了首相的权力。此外，还对中央政府的地方派出机构进行了精简；在国营企业民营化方面，对国营铁路公司、电信电话公司和专卖公司进行分割股份化，并加以出售，以达到民营化的目的。在减少政府财政负担的同时，提高其劳动生产率；在社会福利制度方面，实行养老金制度一元化，并通过提高缴纳数额、减少领取数额以及提高领取年龄的方式减少政府负担。与此同时，还废除老人医疗免费制度，提高健康保险制度中的个人负担率，减轻国库负担；在改革行政业务手续方面，通过废除和简化审批手续等形式，放松对企业和居民经济活动的限制。其中废除和简化审批手续约 390 项，委托转让权限 260 项，移交和简化机关委任事务约 120 项。<sup>②</sup>

从政治体制的角度看，中曾根政权的改革是极不彻底的，不仅未对立法机构存在的国会审议活动形式化、政党活动非制度化

① [日] 斋藤荣三郎：《中曾根首相的思想与行动》，第 54 页，商务印书馆，1984。

② [日] 大槻文平：《行革审的成果与今后的课题》，载《经团联月报》1986 年第 6 期，第 5 页。

等弊病进行必要的变革，即使在行政财政改革方面也未获得真正的成功。国债发行余额从 1982 年中曾根上台时的 90 万亿日元增加到 1987 年其下台时的 150 万亿日元，政府所拥有的审批权限也从 1985 年 12 月的 10054 项限制增加到 1989 年 3 月的 10278 项<sup>①</sup>。结果，行政官僚主导决策过程乃至政治过程、政府主导经济发展的旧模式仍然存在，制约了日本向新时代的转化。造成这种结局的主要原因，是中曾根政权的局限性。

第一，对于改变政府主导经济发展模式以及对政治体制进行变革，在执政的自民党内尚未形成共识，大多数国会议员关心的是如何增加政府财政预算中的公共事业费，为自己的选区或支持自己的利益集团争取更多的利益。例如被看做“公共事业族议员”领袖的金丸干事长在 1984 年 11 月 28 日召开的政府执政党联席会议上发言说，“不增税下重建财政是办不到的，来年几乎没有选举活动，因而是增税的好机会。增税部分可扩大公共事业费”<sup>②</sup>。中曾根派在自民党内是小派系，他是在得到田中派的支持才当选为自民党总裁和政府首相的，因而被看作是“田中的代理内阁”。实际上，中曾根是依靠社会舆论与审议会政治维持其长达 5 年的政权，并进行了一系列的改革措施。即利用审议会这一政府或首相私人咨询机构将政府的政策意向通过大众传播媒介广为宣传，从而形成有利于政府决策的社会舆论。尤其在 1984 年前后成立了许多直属首相的审议会、恳谈会、研究会等政府或私人咨询机构，如“和平问题研究会”、“高度信息化社会恳谈会”、“经济政策恳谈会”、“临时教育审议会”、“关于阁僚参拜靖国神社问题恳谈会”等。中曾根将自己的智囊人物，如伊藤忠商

① [日]阿部齐等：《概说现代日本政治》，第 97 页，东京大学出版会，1992。

② [日]内田健三：《围绕税制改革的政治力学》，第 15 页，中央公论社，1988。

事顾问濑岛龙三、东京大学教授佐藤诚三郎、学习院大学教授香山健一等人安排为审议会的成员，并主导其中的议论倾向，为实现自己的政策目标创造条件。但这种政治行为是有限度的，一旦触及到有权者的既得利益，势必引起强烈的反对，销售税法案的失败就证明了这一点。

第二，当时的日本经济发展形势较好，政界缺乏改革的紧迫感。在 70 年代后半期和整个 80 年代，尽管日本经济处在低速增长阶段，但比西方其他资本主义国家要好得多，日本的经济实力逐渐提高。到 80 年代末，日本 GNP 约占世界 GNP 的 15%，相当于美国 GNP 的 60%，按人均计算则超过美国 10%。因此，从 1979 年美国学者沃格尔出版《日本名列第一》以来，向日本学习的呼声掩盖了其政治经济体制的弊端。日本的政治家不仅对美国指责日本市场封闭等言论不以为然，反而嘲笑美国的落后，瞧不起美国的情绪一直持续到 90 年代初。中曾根首相在 1986 年时说“美国没有能力使其多种族社会取得更大进步是因为存在少数民族，如有色人种黑人、波多黎各人和墨西哥人”，结果引起轩然大波，中曾根不得不加以道歉；1990 年 9 月，法务大臣梶山静六再次发表歧视美国黑人的言论，引起美国黑人的抗议；1989 年自民党国会议员、内阁运输大臣石原慎太郎和企业家盛田昭夫合写一本名为《日本可以说“不”》的畅销书，主张依靠日本的经济实力争取对美外交的平等地位；1991 年 1 月，众议院议长樱内义雄抨击美国在贸易问题上对日本的强硬态度，说美国人素质低，有 30% 是文盲；同年 2 月，宫泽首相在国会答辩中声称“美国人缺乏通过劳动创造财富的工作道德”等。殊不知正是日本自己延误了改革的时机，在整个 90 年代陷入了经济困境。

第三，缺乏健全的政党政治，难以对传统的政治体制进行改革。如同前述，70 年代末以后在野党逐渐接近执政党，结果使执政的自民党安于现状，不思进取。中曾根首相本人也看得十分

清楚，“我国议会制民主政治不能成熟的原因之一，是因为将近三十年来在政党间没有发生过政权交替，而且在不远的将来也没有这种可能性。在野党不能执政的根本原因，是因为基本战略构想未定，是仿效英国、西德采取两大党轮流执政的方式呢，还是仿效法国、意大利采取多党联合执政的做法？”<sup>①</sup> 尽管中曾根在 70 年代就主张建立稳健的两大政党制，但在其任期内没有对政党体制进行改革，这不仅影响到行政改革的进程与方向，而且也影响到政治体制的变革。

### 三 腐败导致自民党下台

来自社会党及其他在野党的压力减弱后，自民党内部的抗争便激烈起来，其主要后果之一就是“金权政治”泛滥，即金钱与权力相互交换政治的盛行。自民党刚成立时派系林立，号称有“八大师团”，即 8 个派系。其领袖分别是岸信介、池田勇人、佐藤荣作、大野伴睦、河野一郎、三木武夫、石井光次郎和石桥湛山。其后不断分化组合，到 70 年代逐渐形成了以福田赳夫派、大平正芳派、田中角荣派、中曾根康弘派和三木武夫派为主的五大派系，并基本稳定下来，一直持续到今天。重要的是，1972 年上台执政的田中角荣不仅是充分利用派系控制自民党乃至日本政局的第一人——其派系成员至今仍占据日本政治的中枢位置，而且也是日本第一个将“使用金钱换取权力”制度化的政治家<sup>②</sup>。

尽管自民党在 60 年代曾数次提出解散派系以推动党的现代化，但派系仍存在下来并逐渐制度化，其原因大致有以下几点。首先，该党是由几个保守系政党发展变化而来的，必然存在着不

① [日] 中曾根康弘：《新的保守理论》，第 22 页，世界知识出版社，1984。

② [新加坡] 李炯才：《日本：神话与现实》，第 221 页，海南出版社，1999。

同的派系；其次，除战后第一次大选外，直到 90 年代中期，日本在众议院议员选举（即大选）中一直实行中选区制，即全国划为 120 多个选区，每个选区选举 3~5 名议员。自民党为获得众议院的过半数议席，必须在同一选区推荐并当选复数候选人。但同室操戈的状况使候选人不能利用党的招牌吸引选民，而且党组织也难以在资金等方面对每位候选人给予均等的支持，因而派系便成为依赖的对象。每个选区最多选举 5 名议员的制度性规定也使自民党的派系以 5 个为上限，从中也可以看出 70 年代以前派系在自民党政治中的作用并不是很大，因为当时派系超过 5 个；第三，日本实行议会内阁制，议会中最大政党的首领自然为内阁首相，因此，自民党的政治家为爬上政界最高位置——自民党总裁和内阁总理大臣，最佳途径是在党内拉帮结派，扩大支持力量。平时派系首领在资金方面对本派成员加以关照，一旦掌握最高权力，更是对本派成员封官加爵。这种做法使自民党的政治资金以及党内、政府的职务分配均以派系为单位进行，进一步加强了派系存在的基础。

70 年代以前，由于社会党挑战性的姿态，自民党为与之竞争，党内派系斗争也较为收敛。同时，政治资金丑闻虽时有出现但规模不大，因而池田勇人和佐藤荣作两任首相的任期比较长，池田首相因病终止了第三次任期，而佐藤成为战后日本任期最长的首相，长达近 8 年之久。进入 70 年代以后，随着社会党的转向以及在野党的多党化，外部压力减少的自民党，内争遂成为家常便饭。首先在佐藤政权的后期，田中角荣在强大的资金优势下崭露头角，击败似乎已成佐藤之后首相人选定局的福田赳夫，在 1972 年荣登首相宝座，但因其政治资金问题两年后辞职。尽管如此，在田中的幕后操纵下，不仅推翻了试图改变自民党统治体制的“清廉先生”三木武夫政权，而且先后指定了大平正芳、铃木善幸、中曾根康弘三位首相。继承了田中衣钵的竹下登也利用

政治资金方面的优势以及田中派成员对田中的不满，成功地摆脱了田中的控制，将田中派的大部分成员收归自己门下，并迫使中曾根指定自己为其后的自民党总裁和内阁总理大臣，而且在自己因政治资金丑闻下台后仍扶植了宇野宗佑、海部俊树、宫泽喜一等 3 位首相。

田中角荣与竹下登之所以能击败对手成为首相，并在下台之后仍能控制自民党乃至日本政局，均因他们拥有巨额的政治资金，从而使自己的派系成员能够控制自民党的多数。据日本评论家立花隆的调查，从 60 年代中期开始，各派以中元礼品、年终礼品、外游饯别、选举资金等形式从田中处得到的关怀，都不乏实例。众参两院 430 名议员中，这样不断得到好处的议员，据说有 300 来人<sup>①</sup>。田中角荣在 60 年代末和 70 年代初相继创办“越山会”、“政治经济调查会”、“财政调查会”、“社会经济调查会”等个人政治资金团体。仅在 1971 年，这 4 个团体就筹措了 65300 万日元的政治资金，其中“越山会”从 1966 年到 1971 年的 6 年时间内就筹措到约 13 亿日元的巨额资金<sup>②</sup>。田中正是利用这些金钱将中间派议员和其他派系的年轻议员拉拢过来，在自民党总裁选举中击败了佐藤首相支持的福田赳夫，当上总理大臣。也正是田中过于热衷金权政治，结果也栽在金权政治上。

尽管 1974 年 10 月号《文艺春秋》杂志刊登的立花隆撰写的《田中角荣研究——他的金脉和人脉》文章，集中揭露了田中经营的企业内幕、其收集和分配政治资金的不正当手段，结果造成田中提前辞去首相职务，但并未对他构成严重威胁。真正使他名誉扫地并使自民党受到极大影响的是“洛克希德案件”。田中下台后，继之执政的三木武夫首相强调实行“廉洁与诚实的政治”，

① 前掲升味准之辅书，第 1176 页。

② 〔日〕富森睿儿：《战后日本保守党史》，第 242 页，上海译文出版社，1984。

表示决心改革政治资金筹措方式，实现“不花钱的选举”。在其改革尚未取得成效之际，1976年2月，美国参议院揭发出美国最大的飞机制造厂家洛克希德公司为向外国推销飞机，以巨额回扣、政治捐款或津贴等名义，买通外国高级官员，使他们做出决定或者施加政治影响，以便购买这家公司生产的各种飞机。同时也证实这家公司在向日本的“全日本航空公司”推销三星式客机时，曾通过日本政界的幕后人物儿玉誉士夫和丸红国际兴业等公司，交给日本政府高官30多亿日元的“活动费”。

消息传到日本后，三木首相下令彻底调查。日本司法机关根据美国方面的证言立案调查，并通过外交途径从美国方面得到有关资料。经过几个月的侦查，相继逮捕了一批涉嫌人物，其中包括前首相田中角荣。逮捕的理由是，田中在任首相期间，接受了洛克希德公司和丸红公司希望日本购进三星式客机的请求和委托，利用总理大臣的职权，指示运输大臣进口这种客机，并根据事前商定，接受了5亿日元的现金。社会舆论对此反应强烈，河野洋平等6名国会议员则声明与腐败的党决裂，退出自民党，另组建“新自由俱乐部”。自民党在1976年底的大选中也遭到失败，发展8名无党派议员加入自民党后，才勉强保住议会过半数席位。尽管如此，三木首相彻底追查洛克希德案件的姿态引起自民党主流派的极大不满，党内要求三木下台的呼声渐高，变成孤家寡人的三木只好以承担选举失败责任的形式辞职。由此可见自民党对金权政治的认同。

继田中之后控制自民党及日本政局的竹下登仍然继续玩弄金权政治的手段，但由此造成的“利库路特案件”与“大型建筑公司行贿案”导致了自我的下台以及自民党失去执政党的地位。1988年6月18日的《朝日新闻》报道了一则消息，即川崎市长助理协助利库路特公司低价购买市政府所有地，作为其报答，市长助理从利库路特公司接受了3000股未上市股票，等该股票上

市后抛出，从中非法获利 1.2 亿日元。同年 7 月 6 日，《朝日新闻》再以头版头条的显著位置报道了前首相中曾根康弘、现任自民党干事长安倍晋太郎以及现任内阁大藏大臣宫泽喜一等政界要人接受利库路特公司未上市股票的情况。同一天出版的《朝日周刊》报道了日本经济新闻社社长森田康也曾接受过利库路特公司的未上市股票，迫使森田在当天辞去社长职务。利库路特公司的会长江副浩正亦辞去会长职务，以消除舆论的压力。第二天的《朝日新闻》又继续报道了现任首相竹下登的秘书购买未上市股票之事，结果竹下首相成为反对党的攻击对象。8 月 1 日日本社会党委员长土井多贺子领导该党与其他在野党一道向竹下首相就其事提出质问。9 月 5 日，社会民主联合会议员榑崎弥之助出示了“日本电视”拍摄的利库路特公司社长室室长松原弘向其行贿 500 万日元、作为不在国会追究此案报酬的录像带，结果形势急转直下，大批政界人士纷纷落网，最后导致竹下首相、宫泽大藏大臣、长谷川峻法务大臣、原田宪经济企划厅长官、安倍自民党干事长等要人的辞职以及自民党国会议员藤波孝生、公明党国会议员池田克也、劳动省政务次官加藤孝因受贿罪被起诉。该事件引起国民对政治、尤其是对自民党政权的不信任感急剧扩大，自民党的社会支持率从 1988 年 6 月的 51.6% 下降到 1989 年 7 月的 19.4%<sup>①</sup>，致使该党在 1989 年 7 月进行的参议院选举中遭到惨败。选举后自民党在参议院仅拥有 109 个席位，远远低于 126 个过半数席位。参议院首次出现自民党执政以来执政党与在野党议席逆转的局面，加剧了自民党执政的困难。

1993 年自民党前副总裁、前众议院议员金丸信因违犯所得税法被捕，检察当局从其在山梨县家乡的住宅中搜出价值 68 亿日元的现金、证券以及黄金（大多为建筑公司的行贿资金），偷

<sup>①</sup> 许介麟：《日本现代史》，第 207 页，三民书局，1991。

漏税总额达 10 多亿日元，“大型建筑公司行贿案”由此曝光。涉嫌该案的国会议员除金丸信外，还有前自民党干事长小泽一郎、自民党派系领袖三塚博、前首相竹下登、前副首相渡边美智雄以及前建设大臣中村喜四郎等（中村因拒绝检察当局的传唤而被捕）。另外，宫城县知事、茨城县知事、仙台市长以及多名大型综合建筑公司的社长、副社长也被捕。事件曝光后，金丸信被迫辞去竹下派会长和国会议员职务，控制自民党的竹下派因会长人选问题发生分裂。另一方面，在国民要求净化政界的强烈呼声下，自民党也发生了分裂，从而使该党 38 年的执政历史划上了句号。

如上所述，在野党与执政党的合流，不仅使得竞争性政党政治逐渐消失以及 55 年体制的变异，而且助长了“利益政治”的盛行与自民党的腐败。更为严重的是，由于自民党的金权政治是建立在执政党、行政官僚、利益集团相互勾结之上的，即行政官僚为维护自己的权限需要自民党的合作，利益集团为获得更多的经济特权而向执政党施加压力，自民党为维护政权的稳定更需上述两者的支持。建立在这种“利益政治”基础上的政权所实施的政策，在很大程度上给经济发展带来许多不利因素乃至阻碍性因素。

## 第五章 后 55 年体制对经济发展的束缚 ▼

为应付 70 年代初石油危机引发的经济危机，日本加强了本应逐渐削弱的行政机构所拥有的权限，而且随着其后经济低速增长时代的到来，以扩张性财政为基础的政府资源以及政策空间受到限制，为保护自己的权限，行政官僚寻求执政党的支持；已经逐渐熟悉决策过程的自民党，亦希望继续维持通过利益分配巩固选举地盘的方式；利益集团为维护自己的既得利益，则利用正常的或非正常的渠道向行政官僚与执政党施加政治影响力，三者结成对经济发展具有消极影响的互利性同盟。另外，以大制造业提高劳动生产率为基础的微观经济的成功，在 80 年代暂时掩盖了政府以加强统制为中心的宏观经济政策的失败，进一步延误了必要的改革措施，90 年代日本经济的危机与衰退在很大程度上是来自 70 年代政府的经济政策。

### 第一节 政府统制经济体制的加强

#### 一 石油危机与政府干预

日本经济在 50 年代后半期和整个 60 年代得到迅速发展，到 1970 年时，日本国民生产总值达到 70 万亿日元，约为 1955 年国民生产总值的 9 倍。1968 年，日本国民生产总值超过联邦德

国，成为资本主义世界第二大经济强国。人均国民收入超过2000美元，约占美国人均国民收入的40%。如果以1955年为基准，那么到1970年，粗钢产量达到9000万吨，增加10倍；原油进口量为2000亿公升，增加23倍；总发电量为3600亿千瓦，增加5.5倍；汽车产量约530万台，增加260倍；家用电器总额2万亿日元，增加50倍；第二产业比重从1955年的23.4%上升到1970年的34%，同一时期第一产业的比重从41%下降到19.3%。年出口额1970年约7万亿日元，比1955年增长10倍，其数量仅次于美国和联邦德国，而且成为贸易盈余国。<sup>①</sup>

正如日本政治学者大岳秀夫所指出的那样，60年代的经济高速增长促进了自由主义式政治经济体制的形成。因为从战争时期到占领时期的统制经济体制逐渐崩溃，各企业的设备投资、生产及雇佣计划等经济活动完全自由化，而且由于金融市场的扩大与企业内部的资本积累，企业在金融方面对政府的依赖程度也大幅度下降，企业活动的自律性加强，市场原理得到贯彻，多元化的社会也由此出现<sup>②</sup>。

确实如此，如同前述《特振法》成为废案所体现的那样，迅速成长起来的民间大企业已不再需要政府的保护。另外从制度上看，1949年制定的《外汇及外国贸易管理法》以及1950年制定的《外资法》既是政府保护与培养战略产业的手段，又是政府对企业加以控制的主要依据。因为政府拥有分配外汇额度以及批准技术引进的权力，实际上就控制了民间企业的原料和技术的进口。但是，随着日本在1955年加入“关税贸易总协定”(GATT)以及1960年池田内阁发表“贸易及外汇自由化计划大纲”，到

① [日]金子贞吉：《战后日本经济总探讨》，第130页，学文社，1996。

② [日]大岳秀夫：《现代日本的政治权力经济权力》，第1~3页，三一书房，1979。

1964 年,日本的进出口自由化率超过 90%。同年日本成为“原则上禁止限制汇兑”的“国际货币基金组织(IMF)第八条成员国,并加入了富国俱乐部——“经济合作与发展组织(OECD),在资本流动方面也被迫开始自由化,因而在 1967~1973 年之间进行了 5 个步骤的资本自由化措施。这样一来,政府、特别是通产省对企业的控制力逐渐减弱。

通产省产业结构审议会在 1971 年 5 月发表的《70 年代的通商产业政策》集中地体现了上述自由化趋势。该咨询报告认为 70 年代产业政策的三个目标是:第一,从过度追求增长型的经济转向利用增长型的经济,其内容包括创造良好的社会环境、改善劳动环境、充实社会基础设施、充实教育、增加研究开发投资、扩大国际合作支出等;第二,产业政策的运用应限定在市场失败的领域(特别是伴随着公害和有风险的技术与资源开发,提供社会基础设施和公共服务,扶植新型产业以及促进衰退产业的转向),并且最大限度地利用市场机制进行资源配置;第三,鉴于今后的产业结构将从资本密集程度高的重化学工业为中心,转向以知识密集程度高的加工装配工业为中心的结构,因此,形成知识密集型产业结构为产业政策的中心内容等<sup>①</sup>。但这一自由化政策的趋势并没有持续下去,因为 70 年代爆发的两次“石油危机”、特别是 1973 年“石油危机”导致的恶性通货膨胀给因循守旧、维护甚至扩大干预市场的既有权限的官僚和既得利益的政治家提供了似乎恰当的借口,反而加强了政府统制社会经济的权限。

实际上,在“石油危机”之前日本已经出现了“狂乱物价”。这是因为,由于日本外贸盈余不断增加,美元大量流入国内,导致日本通货发行量剧增,成为推动物价上涨的重要因素。日本政

<sup>①</sup> [日]小宫隆太郎等:《日本的产业政策》,第 97~98 页。

府在 1969 年采取金融紧缩措施，反而进一步刺激了物价的上涨。1971 年 8 月，美国宣布停止美元与黄金挂钩、提高进口税的“尼克松冲击”与 1972 年 7 月田中内阁实施的“列岛改造计划”更使物价上涨如火上浇油。1973 年 9 月份，日本的批发物价和消费物价指数与上一年同期相比，分别上涨了 18.7% 和 14.5%。

1973 年 10 月，第四次中东战争爆发，石油输出国组织（OPEC）为打击以色列及其支持国而实施“石油战略”，使石油价格在短时期内上涨近三倍。石油输出国组织还宣布削减对日本的石油供应量，这对严重依赖中东石油的日本经济是一个沉重打击。与石油相关产品的价格立即暴涨，其后与石油无关的商品也乘机涨价。1974 年与 1973 年相比，批发物价指数上升了 27.7%，消费物价指数上升了 24.5%，进口物价指数上升了 67.8%，出口物价指数上升了 33.9%<sup>①</sup>。中东战争爆发后的第二个月，全日本刮起抢购风潮，厕所用纸、合成洗涤剂、食盐、砂糖、取暖用煤油等生活用品被抢购一空。

面对急剧变化的经济形势，田中内阁受到社会各界批判，甚至自民党内也出现了不同的声音。于是政府在 1973 年 11 月中旬提出《石油制品需求稳定法案》和《稳定国民生活紧急措施法案》，经过各方协商后，在 12 月 7 日以内阁提案的形式提交国会审议，国会众参两院仅用两个星期就审议通过了这两个法案。法律成立的速度虽然很快，但影响却十分深远，因为这两个法律重新加强了行政机构干预经济和社会生活的权限。例如《稳定国民生活紧急措施法》的目的在于：为处理物价暴涨及其他经济异常事态，对生活有关物资及对国民经济具有重要意义的物资，政府有关部门可就设立标准价格、生产、进口及保管等发布指示，并

---

① 陈劭平：《战后日本经济发展各阶段的物价上涨与日本政府的经济政策》，载《日本问题》1988 年第 6 期。

可制定为稳定其他商品价格及调整供需的紧急措施，以此稳定国民生活并确保国民经济的顺利发展。

具体说来，《稳定国民生活紧急措施法》稳定价格的措施主要有三条。首先是标准价格制度，即生活有关商品的价格显著上升或有上升的趋势时，政府有权制定标准价格，违反标准价格者予以曝光；其次是特定标准价格制度，如果标准价格制度也难以稳定某种商品的价格时，就将该商品指定为特定物资，并制定特定标准价格，将超出特定标准价格的贩卖金额作为赋税征收；如果上述措施仍不能制止物价上涨时，将颁布物价统制令，违反公定价格者将给以惩罚。

在供需调整方面也有三条主要措施。即政府指令生产、进口或保管供给不足的有关物资，不听从指令者予以公布；指令有关企业减少设备投资，不听从者予以公布；政府对那些供给不足的物资实施配给制度，并限量使用<sup>①</sup>。正如著名美国学者查默斯·约翰逊所指出的那样，这两个法规给予通产省广泛的权力，使日本从“自我控制”向“国家控制”重新倾斜<sup>②</sup>。

1974 年的“石油黑市卡特尔”（在 1972 年 11 月到 1973 年 12 月间，12 家石油公司经过私下协商连续 5 次提高石油产品的价格，各公司坚持此举曾得到通产省的行政指导）审判案广泛引起社会各界对行政机构的批判，而且东京高等法院在 1980 年最终判决通产省无权通过“行政指导”限制那些公司的生产；另外在 1974~1977 年，公正贸易委员会提出《禁止垄断法案》修改案，目的在于限制大企业的垄断性行为。“经团联”和通产省激烈反对该修改案，三木武夫首相为挽回自民党在国民中的声望，

---

① 〔日〕内山融：《现代日本的国家与市场》，第 70~71 页，东京大学出版会，1998。

② 〔美〕查默斯·约翰逊：《通产省与日本奇迹》，第 308 页。

尽力促成了主要内容包括公正交易委员会有权命令各类公司中止联盟及降低价格、如发现操纵价格行为的间接证据就可以起诉等的《禁止垄断法修正案》。80年代前半期，中曾根内阁也进行了包括改组行政机构及国营企业民营化在内的行政改革。尽管如此，所有上述努力并没有使行政机构的权限受到多少削弱，反而有增强的趋势。例如从统计数字上看，1985年时行政机构拥有10054项限制，但到1989年上升到10278项，到1993年进一步增加到11402项。直到90年代，日本国民生产总值的40%仍处在各种限制之下，而美国的比例仅为6.6%。<sup>①</sup>

需要说明的是，尽管70年代以后日本政府也实施了诸多产业政策，例如调整长期萧条产业、调整国际间的贸易摩擦、以节能和开发石油替代能源的综合能源对策、资助尖端技术领域的技术开发并扶植有关产业、限制公害和中小企业对策等，并在开发节能技术和扶植电子计算机等方面也取得了值得肯定的积极作用。但其“限制过度竞争”或所谓“防止不正当竞争”的措施主要是以面向国内市场的企业为主，而且其目的也是维持其产品价格的稳定，以防止企业因产品价格下降和经营赤字增加而倒闭。而面向出口的大制造业企业在“石油危机”之后主要依靠本身的努力，克服了经济危机及其后经济低速增长下的生产与销售困境。这些努力包括通过实现节药能源与节省劳力的投入要素的最佳配合来提高劳动生产率、全面贯彻质量管理、适应多样化需求改进产品与开发新产品、适应产业结构的变化并向经营多样化和向尖端技术领域发展、扩大旨在实现上述目的的研究开发投资等。正如日本著名企业家、索尼公司领导人盛田昭夫所讲的那样，“石油危机使我们提高了效率，我们以最新的技术设计出耗电量低的照明设备和高效率的发电机，工厂学会了回收浪费掉的

<sup>①</sup> [日]白川一郎：《放松限制的经济学》，第5页，宝石社，1996。

热能和天然气，以及在节能的条件下制造产品的方法。在从一桶原油中获取高效率方面，没有人能赶得上我们”<sup>①</sup>。

这样一来，政府与民间大企业在石油危机以后不同方向的努力逐渐形成了另外一种意义上的双重产业结构。即，日本的产业是由具有世界先进水平的制造业（以汽车、电子、化工等产业为主）与受保护的低效产业（特别是农业与服务业）两部分组成的。前一类产业在国际竞争的压力下，不断提高生产率，愈发增加了这些产业的出口能力；而以农业、金融业、建设业、流通业为中心的后一类产业却在政府的保护下，缺乏竞争机制，生产效率较低。由此产生的内外价格差距，不仅使国内市场带有很大的封闭性，并引发了日美间的严重的贸易摩擦，而且也容易造成国内有效需求不足的局面，遂为日本经济持续发展带来许多消极影响。特别是随着冷战体制的结束和以信息革命为基础的经济全球一体化时代的到来，这些弊端在 90 年代益发显现出来。下面从金融和流通两个领域分析 70 年代以后政府继续统制经济所带来的种种弊端。

## 二 “护送船队”下的金融体制

从结论上看，如果将 1990 年美国的劳动生产率作为 100，那么日本只有在化工、金属和机械制造三个产业部门超过美国，其中机械产业达到 140。但这三个产业部门的就业者仅占全部就业者的 12.9%；就业者占 87.1% 的农林水产业、运输与通讯业、金融保险业、建筑业、流通业的劳动生产率均比美国低，其中建筑业、流通业和金融保险业的劳动生产率为美国的三分之二，运输与通讯业为美国的三分之一，而农林水产业仅有美国的

---

<sup>①</sup>〔日〕盛田昭夫：《日本造——盛田昭夫和索尼公司》，第 250 页，中文版，三联书店，1988。

十分之一。特别是运输与通讯、电力与煤气业，自 70 年代以来，其劳动生产率基本处于停滞状态。<sup>①</sup> 如前所述，这种状况与政府的保护性政策具有密切关系。

战后初期，为恢复经济并实现经济的高速增长，日本政府对金融界的活动采取了各种管制措施，并通过“窗口指导”对民间金融活动进行干预，同时政府金融机构在难以完全依靠民间金融机构发挥作用的政策性金融领域发挥了重要的作用。在行政机构的严格管理下，不仅金融机构的业务受到政府的限制，而且其存贷款利率也处在政府的控制之下。从金融业务上看，这种金融体制存在“银行证券业分离”、“长短期贷款分离”、“信托分离”以及“地区分离”等特点。即日本政府将金融机构分为城市银行、地方银行、长期信用银行、信托银行、信用金库、信用合作社、生命保险公司、农林系统金融机构、政府系统金融机构等，各自具有专门的职能。银行不得从事证券业务，证券公司不得从事银行业务；城市银行、地方银行专门从事短期贷款业务，不得从事长期贷款业务，主要开展流动性资金的贷款；信托业务专门由信托银行经营，其他类型的银行不得经营；地方银行、信用金库、信用合作社不得在规定区域内扩建分行等。

存款利率以及短期最低利率，金融债券的利率以及长期最低利率等都分别由大藏省决定。大藏省掌握着银行的命运，并控制银行的经营。银行增设一个分行也要经过大藏省批准。不要说电视广告，连在报刊上做广告也要经过大藏省批准，甚至印刷挂历的尺寸也要由大藏省规定。对银行来说，最重要的战略是在何时何地开设新的分行和进行树立形象的宣传，这些活动都受到大藏

---

<sup>①</sup> 【日】原田泰：《1970 年体制的终结》，第 36～37 页，东洋经济新报社，1998。

省的严格限制，扼杀了银行之间的竞争。<sup>①</sup>此外，大藏省控制的日本银行还通过“窗口指导”，控制各个银行的贷款规模与贷款方向。所谓的“窗口指导”是指日本银行根据当时的市场情况，物价的变动趋势，金融市场的动向，货币政策的要求以及前一年度同期贷款的情况等，规定每家民间金融机构按季度贷款增加的额度，以指导或告诫的方式要求各民间金融机构遵照执行，以此调节银行信用的总量<sup>②</sup>。为稳定金融系统，政府有意抑制各金融机构效率与收益的差距，不让任何一个金融机构倒闭，这种政策被称为“护送船队”式的金融政策，即不让任何一艘船只掉队的政策。

战后初期日本政府之所以制定如此严格的金融政策，大体上是出自以下几个方面的考虑。首先是经济恢复及发展的需要。战后初期日本百废待兴，资金尤为缺乏。因此，政府通过高税率、强积累等行政手段从社会吸取大量资金，并通过各种渠道将资金引向银行和邮政储蓄系统，然后将资金低息贷给政府指定的产业，并通过银行与企业对口的“主银行体制”，使企业在资金方面获得长期且稳定的支持；其次是 20 年代爆发的几次金融危机和战时经济需要的结果。为吸取金融危机的教训，战前日本政府对金融业采取严格控制的手段，战争时期又加强了其手段。1937 年制定的《临时资金调整法》就是优先为军事产业提供长期信贷的法律，1940 年推行的“指定金融机构”在战后转化为主银行制度。虽然经过战后改革，但传统的财阀系企业与银行之间的交易关系仍被维持下来，大银行代替财阀组织起到了控制、监督企

---

① [日] 竹内宏：《日本金融败战》，第 69 页，中文版，中国发展出版社，1999。

② 阎坤：《日本金融研究》，第 183 页，经济管理出版社，1996。

业经营的作用<sup>①</sup>；另外还有在战后初期改革中受美国的影响。例如银行与证券分离的证券交易法有关规定就是来自美国。

客观地讲，日本政府的这些金融管制措施在 50 年代和 60 年代，在保护实力尚弱的金融机构、维护金融秩序的稳定、促进经济高速增长方面无疑是起到了重要的作用，当然也存在着保护低效率的金融企业、束缚金融机构之间竞争的消极作用。进入 70 年代以后，随着国内外形势的变化，这种消极作用日益突出。因为石油危机之后，日本的资金市场从短缺转为过剩；企业筹款的方式也从主要依靠间接金融转向直接金融，即从银行借款转向通过发行有价证券直接从资本市场上筹措资金；国债的大量发行导致公开市场的发展，使巨额资金流向更高的证券市场，迫使商业银行冲破利率的限制；不断积累金融资产的国民对金融商品、服务的需求日益多样化；从国际上看，国外要求日本开放金融市场、金融市场需要国际化、金融业务的技术革新等均促使日本进行金融改革。

在上述背景下，日本在 70 年代末也出现了金融体制改革的动向。1979 年允许银行发行可转让存款（这种存款利率不是由政府或日本银行决定，而且与票据市场等的短期利率联动，即由市场供求关系来决定），但同时规定其最小面额，期限也只有 3～6 个月。1984 年大藏省发表了《金融自由化与日元国际化的现状与展望》报告，准备逐步推进金融自由化和国际化的步骤，同时也采取了一些相应的措施。但由于行政官僚的消极抵抗及执政党的有意保护，金融改革的力度较弱，金融业基本上仍然处在政府的控制与保护之下。直到 1994 年自民党下台以后，日本才完全实施了存款利率的自由化；1997 年桥本内阁实施“行政改革”时，日本才取消了限制银行设立支店或营业所数量的规定。就存

<sup>①</sup> 冯昭奎：《日本经济》，第 198 页，高等教育出版社，1998。

款利率自由化的进程来看，要比美国晚了 10 年，比英国晚了 20 年。正是由于迟迟未能进行彻底的改革，进入 90 年代以后，日本金融体制的弊端所造成的危害集中地爆发出来，以致于日本政府不得不在 1997 年提出“金融大爆炸”式的改革方案。日本金融体制的弊端所造成的危害主要体现在以下几个方面。

首先，“窗口指导”引起泡沫经济，而泡沫经济的崩溃造成大量不良金融资产。1985 年“广场协议”后，日元大幅度升值，为摆脱日元升值导致的经济困境，日本政府将官方利率下调到 2.5%。此后随着景气回升和国民财富因日元升值而急剧增加，政府继续保持这种低利率水准，结果使大量资金流入股市和不动产市场，进行投资甚至投机活动。大藏省不仅没有制止这种行为，反而鼓励各银行扩大贷款额，甚至再三批评北海道的民间北洋银行贷款不积极。为推动“农协”系统金融机构的资金流向不动产业，大藏省不惜与“农协”的主管部门达成保障农协系统金融机构回收贷款资金的协议，结果造成不动产和股票价格的急剧上涨。泡沫经济崩溃后，金融机构的大量贷款成为呆账和坏账，其数额之大，严重地影响了日本经济的恢复与发展。

其次，金融资本进军美国的彻底失败。泡沫经济时期，日本的金融资本不仅在国内进行投机活动，而且还大举进攻美国，但日本金融在美国的活动大多是收购不动产业和娱乐业。最著名的是三菱地产公司买下被看作是美国象征的洛克菲勒中心，索尼公司买下哥伦比亚电影公司，松下电器买下环球电影公司。一直在政府保护下成长起来的日本金融业并不适应国际、特别是美国金融领域的竞争游戏，在经营活动中连连吃亏上当。洛克菲勒中心成为三菱地产公司的巨大负担。与此同时，国内经济出现衰退，为挽救国内濒临破产的企业，需要从海外撤回大量资金。因此，三菱、索尼、松下等大公司以及诸多日本银行不得不贵买贱卖，

大败而归。据估计，整个 90 年代初期，日本在美国的投资亏损达到 7000 亿美元左右，大致相当于整个 80 年代日本对美国的贸易顺差<sup>①</sup>。

另外，政府官员为维护行政机构的权限故意拖延解决问题的时间，最终导致大型金融机构相继倒闭。实际上，主管金融业务的大藏省不仅在 80 年代末就已经察觉到金融市场的异常，而且也了解泡沫经济崩溃后银行业存在的严重问题，但均没有采取必要的措施。因为大藏省担心银行丧失信用，造成存款外流，引起金融体系崩溃。如果发生这种事态，大藏省将承担责任。而且大藏省抱有侥幸心理，认为经济不久就会恢复，地价和股票价格一旦上涨，不良债权问题可以迎刃而解，所以采取了“隐瞒、拖延、最终一次性解决”的策略。例如在长期信用银行破产事件上，大藏省明知该银行问题严重，因为早在 1995 年长期信用银行就曾因涉嫌非法贷款事件，其行长作为证人被国会传唤过。在继 1997 年山一证券及三洋证券、北海道拓殖银行和德阳城市银行等大型金融机构倒闭后，长期信用银行成为社会舆论的焦点。但大藏省并没有认真调查其经营及财务状况，反而在 1998 年 3 月将其作为“健全的银行”，投入了 1700 亿日元的公共资金。直到同年 6 月长期信用银行遭到市场攻击时，大藏省仍然策划该银行同住友信托银行合并，并准备再投入 5000 亿日元公共资金给予支持。但由于经营状况太差，该银行最终也没有逃脱破产的命运。

### 三 效率低下的流通业

如同前述，到 90 年代，行政机构共拥有一万多项限制，这些限制大多是在战后初期制定的，而且在经济发展过程中也起到

---

<sup>①</sup> 朱文晖：《日本：又一次失败》，第 133 页，江苏人民出版社，1998。

了积极作用。例如在电力、煤气、自来水、通讯、铁路等容易形成垄断的部门，假若放任自流将导致垄断价格，但统制过死又会引发经济效益低下。因此，通过限制特定产业的企业数目，保持适当竞争，既能促进企业的积极性和活力，又能维持理想的价格；其次在金融保险、运输通讯、商品流通等领域采取适当的限制可以防止不正当交易，维护消费者的利益等。按附加价值额计算，1990 年日本各产业受限制的比重为：矿产业、建筑业、金融保险业、电力、煤气、自来水业均为 100%，运输通讯业、农林水产业、服务业分别为 97.3%、87.1% 和 55.6%<sup>①</sup>。

然而在经济高度发达、企业生产技术与竞争能力已经十分强大的今天，一部分限制已经失去了存在的必要性，这也是日本社会各界再三呼吁“放宽限制”（日语称作“规制缓和”）的历史背景。但行政机构为保留自己的权限，对此持消极态度，并利用各种手段暗中加以抵制。例如，乐园电气技研公司在申请兼营电器设备安全保障业务时遭到通产省的拒绝，理由是 30 年前的省厅通知规定，经营电器安全保障业务的法人机构必须是电力公司的外围团体、也是通产省直接管辖的全国 10 个电气保安协会，因而经营该项业务者受到数量上的限制。乐园电气技研公司社长为此两次向法院提出诉讼，费用花掉 1000 万日元，但历时两年的官司最终还是以败诉告终。<sup>②</sup>

继续保留已经过时的限制实际上是保护那些已获得经营许可企业的既得利益，结果使它们丧失了进取精神和竞争能力，依靠政府的保护进行经营，从而削弱了日本经济应有的活力。更重要的是，过度的保护不仅使国内生活成本居高不下，限制了内需的扩大，而且也使国内市场处于封闭状态，从而引起与其他国家的

① 〔日〕《东洋经济》1994 年 8 月 13 日，第 235 页。

② 〔日〕日本经济新闻社编《官僚——相互倾轧的巨大权力》，第 70 页。

贸易摩擦。其中最为典型的是通产省主管下的《大规模零售店铺法》（简称《大店法》）。如果说金融保护是战后日本政府的一贯性政策，70年代后需要加以改革时而未能改革，那么《大店法》则是70年代以后加强政府保护竞争力较弱产业权限的代表性事例。从某种意义上可以说，政府对中小流通业的过于保护是90年代以后包括八佰伴、重光等大型流通机构破产的重要原因之一。

日本的流通业具有规模小、店铺多、多层批发等特点。例如1988年时，日本全国有零售店159.1万家，平均每73.5人就有一家零售店，每4.7家零售店就有一家批发店。而英国平均153.8人、美国169人才有一家零售店；英国平均9.9家、美国4.2家零售店有一家批发店。日本的流通机构不仅数量多，而且中小店铺占相当大的比重。在日本的零售业中，1~2人的店铺占54%，4人以下的店铺占80%强；批发业中5~9人的店铺最多，9人以下的店铺近75%。<sup>①</sup>日本流通业的这些特征在很大程度上是1973年政府制定的《大店法》所造成的。

1956年日本政府制定《百货店法》，该法律限制大型百货商店的数量，用以保护中小商店的利益，其方式与目的是通过施加管制的办法，调整大型零售店与中小零售店之间的利害关系。为加强其效果，另外在1959年制定了《零售业调整特别措施法》，对大企业及其子公司设立的营业面积在500平方米以下的中小零售店进行调整。但进入60年代以后，随着经济的迅速增长，居民的消费能力也急剧提高，而且可以使消费者一次性购买大量商品的电冰箱在1965年的普及率超过50%。因此，一种新型的大型零售店——超级商场以大城市为中心迅速成长起来。进入60年代后半期，超级商场又从大城市向地方城镇甚至农村扩展，

<sup>①</sup> 中国社会科学院编《简明日本百科全书》，第294页。

其速度十分惊人。

超级商场的迅速发展威胁到中小零售店的生存，而且资本自由化也为外国流通业进入日本市场创造了条件，更是引起中小零售店的恐慌，它们联合起来要求政府制定一项不仅能对百货商店进行限制，而且也能对其他类型的大型零售店进行限制的法律。由于中小零售店人多势众，是自民党的社会支持力量，同时又与就业问题关系密切，因此，1972 年通产省产业结构审议会提出报告，要求扩大原《百货店法》的适用范围，即对所有有一定规模的零售店铺，不论是百货商店还是超级商场或其他类型的商店，均要加以必要的限制。同时，将限制的方式从“许可制”改为“申报制”；由主管省厅规定其营业时间和休息日，大型商店的营业活动对中小零售商店有严重影响时，主管省厅可给予停止其营业活动的劝告等。但在将其上述内容制定为《大店法》时，因中小零售店的强烈反对，限制的方式改成由通产大臣对新设或者扩建大型店铺的申请人的申报内容，要在事前进行调查以及审查，在必要场合可劝告甚至命令申请者改变其申报内容的“事前审查申报制”，加强了政府对设立大型零售店的限制。除此之外，大型零售店在建设之前，要向当地的中小零售店进行“事先说明”，必须接受预定设立商店地区的商工会议所或商工会议所设置的“商业活动调整协议会”的审议。如果该协议会的审议尚无结果，通产省就不受理该申请，因而增加了设立大型零售店的困难。

在《大店法》成立之初，限制的对象为营业面积 1500 平方米以上的大型店铺。1978 年对该法律进行了修改，其基准下降到 500 平方米以上。到 1982 年，通产省下达《大规模零售店申报有关规定》的通知，进一步加强了对大型零售店的限制。需要批准的时间越来越长，甚至达数年之久。例如从 1979 年到 1983 年，每年建设大型零售店的数量从 576 家下降到 125 家，但由

于手续繁琐，到 80 年代后半期开业的大型零售店不到 200 家，从申请设店到开始营业平均需要 51 个月的时间<sup>①</sup>。因此，整个 80 年代不仅申报建设大型零售店的数目基本处于停滞状态，而且从销售额上也可以看出这一点。例如 4 人以下小零售店的销售额所占比重在 50、60 年代急剧下降，但 70 年代和 80 年代前半期基本处于停滞状态。这两种情况直到 80 年代末才开始发生变化。

尽管《大店法》的实施有利于日本劳动者的就业状况，但最终结果却使流通成本居高不下，阻碍了消费价格水准的降低，损害了广大消费者的利益，成为日本人有钱但生活不富裕、消费者不愿消费而造成内需不振的主要原因。根据日本经济企划厅在 1992 年时的调查，东京物价水平与纽约相比要高出 1.31 倍，比伦敦和巴黎分别高出 1.12 倍和 1.14 倍，是世界上物价最高的城市之一<sup>②</sup>。

另一方面，尽管在 1973 年日本政府也制定了《中小零售商业振兴法》，试图通过各种措施推动中小零售店的现代化。但日本流通业规模小、店铺多、多层批发的特点仍保留下来，对外国商品进入日本市场形成巨大障碍。因此，欧美国家一再批评该法律抑制了进口商品的增长，甚至在贸易谈判中附加违背自由贸易原则的“数值指标”。在美国等西方国家的压力下，通产省被迫在 1991 年对《大店法》进行了修改，放松了对建设大型零售店铺（如超级市场等）的限制。但美国方面仍不满足，要求分阶段地废除《大店法》，对此通产省表示困难。

① 〔美〕姆拉赞亚、罗森布鲁斯：《日本政治的经济学》，第 130 页，弘文堂，1995。

② 〔日〕《日本经济新闻》1994 年 5 月 29 日。

## 第二节 变化中的政官关系

### 一 “族议员”的出现

本节论述的是行政机构与执政党之间的关系，准确地讲，是省厅官僚与自民党国会议员之间的关系。因为从制度上看，由执政党国会议员组成政府最高机构——内阁；从惯例上看，省厅起草的法案在提交国会审议之前须经过执政党的认可。虽然省厅官僚同在野党国会议员也发生某种关系，例如在国会审议某项法案时需要在野党的支持等，但尚未制度化和程序化。

1955 年保守系政党合并以后，执政的自民党在其党章中明确规定，为进行政策调查研究及其立案而设置政调会、有关党的政策的议案必须经过政调会审议、政调会制定的政策应及时向总务会报告并得到其批准等<sup>①</sup>，由此建立了一套完整的决策机构。尽管如此，自民党决策机构在国家决策过程中的作用并不明显，政调会部会与审议会仅是执政党听取省厅官僚介绍有关法案内容的场所，甚至在编制政府年度预算时，自民党的国会议员也很少提出要求。例如 1956 年福田赳夫任政调会预算审议小委员会委员长时，曾召集该委员会成员听取大藏省主计局的主计官介绍 1957 年度政府预算编制方案，介绍完毕后各委员既没有提出质询也没有提出要求。这一时期的政调会正如省厅官僚评价的那样，“影响力非常小，只是一种装饰”。甚至到 1962 年，任自民党总务会长的赤城宗德还在呼吁各省厅起草的法案在提交内阁会

<sup>①</sup> 〔日〕村川一郎：《日本的政策决定过程》，第 13～15 页，晓星公司，1985。

议审议之前应先让总务会过目<sup>①</sup>。另外，在整个 60 年代，自民党决策机构起草法案的能力很弱，即使政调会个别的部会提出某些法案，也多出自官僚之手。例如 1960 年 8 月社会部会决定的社会保险制度，实际上是厚生省制订的保健制度的复写本；1962 年建设部会发表的公路修建计划法案，不过是相当于建设省官员起草的《公路修建三年计划》中 1963 年度的那一部分<sup>②</sup>。因此，这一时期的决策过程是处在行政官僚的主导之下的，执政的自民党处在从属的位置上。

然而，在 70 年代以后，虽然行政省厅在决策过程中仍具有较强的影响力，但执政的自民党却逐渐掌握了主导权，其主要原因是“族议员”的出现。所谓“族议员”是指那些具有长期当选议员的经历、精通特定决策领域的政策制定并具有较强的影响力及协调能力的自民党国会议员。“族”是指特定政策领域，例如“建设族”、“邮政族”、“工商族”、“社会（厚生）族”等。从这个定义出发，“族议员”必须具备以下几个条件：

第一，必须具有稳固的票田，以保证该政治家能够长期连续当选，能够直接参与决策过程。也就是说，政治家一旦落选、脱离决策过程，其影响力也就随之消失。日本政界流传一句名言，“猿猴即使从树上跌落下来也还是猿猴，但国会议员一旦落选，就什么也不是”。原自民党国会议员西冈武夫就是一个典型的事例。西冈从 1963 年第一次当选为国会议员后，历任众议院文教委员会理事、自民党政调会文教部会副部部长、文部省政务次官、政调会文教部会会长，被称作“文教族议员第一人”。尽管

① 〔日〕佐藤诚三郎、松崎哲久：《自民党政权》，第 84～90 页，中央公论社，1986。

② 〔日〕福井治弘：《日本自由民主党及其政策的制订》，第 117 页，上海人民出版社，1972。

赞成并支持其主张的只有少数人，但西冈坚持的“教科书有偿化”仍取得了实质性的进展。然而，当西冈在 1983 年的大选中落选后，其“教科书有偿化”的主张也随之烟消云散。<sup>①</sup> 何况，票田不稳固的议员还必须经常奔波于国会所在地——东京与自己选区之间，利用“金去火来”（即星期五国会活动结束后马上赶回自己的选区与选民联络感情，星期二早上再返回东京参加国会审议活动）的方式培养选区的支持势力。据猪口孝、岩井奉信的统计，当选次数多、得票率高的国会议员在东京的时间较多，而那些当选次数少、得票率低的国会议员则在选区的时间较多<sup>②</sup>，这样就必然妨碍后者熟悉并专注于某一领域的政策制定，从而减弱了他们的政治影响力。从决策学的角度讲，重要的决策权力往往交给那些来自选票稳定地区（即年复一年投相同票的地区）的代表，其道理就在于此。

另外，自民党的人事制度化也使国会议员只有具备长期连续当选的条件，才能提高自己在党内的地位，增强自己的政治影响力。通常情况下，第一次当选的自民党国会议员大多为政调会部会成员、国会常设委员会委员，第二次当选者为政调会部会副会长、国会常设委员会理事，第三次当选者为省厅政务次官，第四次当选者为政调会部会会长，第五次当选者为国会常设委员会委员长，当选 6 次后就具备了进入内阁担任省厅大臣或长官的资格。例如前首相、“社会（厚生）族议员”桥本龙太郎，1963 年第一次当选为国会众议院议员后为国会社会劳动委员会及文教委员会委员和自民党政调会社会部会、劳动部会、文教部会成员，第二次当选后为国会社会劳动委员会理事和政调会社会部会副部

① 〔日〕浅汤博：《自民党“政调”与霞关——国会“族议员”》，第 160 页，教育社，1986。

② 〔日〕猪口孝、岩井奉信：《“族议员”研究》，第 56 页，中央公论社，1986。

会长，第三次当选后任佐藤内阁厚生省政务次官，第四次当选后任国会社会劳动委员会委员长，第六次当选后任大平正芳内阁的厚生大臣。

一般来讲，连续当选4次（如果按照众议院议员每届任期两年半计算，大约为10年以上）并担任过政调会部会会长职务的自民党国会议员才具备“族议员”的资格。这是因为，具有这种经历的议员大多已成为特定决策领域的专家，并握有相当大的决策权力，而且与有关省厅和利益集团有着密切的人际关系，因而具有较强的影响力和协调能力。正如一位自民党政调会部长所说的，“部会长的职务相当于旧军队中的军务课长，论军衔也不过是个上校，但其实权有时能超过大将”<sup>①</sup>。

第二，“族议员”必须精通特定决策领域的政策制定过程及其专业技能，以便通过立法的形式实现有关选区或利益集团的要求。也就是说，日本的国会议员利用其拥有的决策权力与选民手中的选票及政治资金进行交换，即国会议员通过直接参与决策过程为有关选区或利益集团争得利益，而有关选区或利益集团的选民则用选票和政治资金使国会议员的政治生命得以不断延续。

通常情况下，自民党国会议员除参加国会常设委员会的活动外，还参加与国会常设委员会相对应的自民党政调会部会的活动。尽管两者均为自民党国会议员掌握特定决策领域专业知识、熟悉政策制定过程的重要场所，但在政调会部会的经历对他们来说却是更为重要。如同前述，政府提出法案在提交国会审议之前要经过执政的自民党的审议，而在自民党审议的过程中，起关键作用的是政调会有关部会，与省厅官僚进行直接交涉的活动也是在部会中进行。国会常设委员会的活动在很大程度上是执政党与

①〔日〕日本经济新闻社编《自民党政调会》，第18页，日本经济新闻社，1983。

在野党围绕有关立法进行交涉的场所，更因自民党议员必须遵守党的决定，因而其活动余地不是很大。所以，对自民党的国会议员来讲，国会不仅是他们反映有关选区或利益集团要求的重要场所，也是学习制定政策、沟通与行政省厅的往来、为自己捞取政治资本的头等阵地。当然，作为正式的决策过程，国会常设委员会的活动也是不可忽视的。

政治家在决策过程中的权力运用主要依赖于分析与说服。也就是说，决策者必须想方设法说服对方同意自己的主张，这就要求这些决策者必须具有娴熟的专业知识和制定政策的技巧。事实上，政调会有关部会在审议省厅法案时，往往容易采纳那些精通专业知识和政策立案的“族议员”的意见。例如在 1973 年，关于建设新干线的计划由于财政紧缩而被冻结，但在以三塚博为首的“运输族议员”的推动下，政府不仅重新实施了该项计划，而且还按这些“族议员”的要求分配财政负担、编制施工顺序等。

以上论述也就引申出“族议员”必须具备的第三个条件，即必须具有较强的影响力和协调各方利益要求的能力。因为一种利益的实现往往会妨碍其他利益的实现，甚至损害其他利益，这就要求政策制定者对各方施加影响并进行必要的协调，尽量做到既使一方的利益得到实现，也不会引起另一方的强烈反对。通常情况下，这样的协调者大多是自民党内具有较高地位并与官僚机构、利益集团保持密切人际关系的“族议员”。例如 1981 年提交国会审议的《老人保障法》法案，因增加企业主的负担而遭到财界四团体的反对，法案审议被迫停止。后经“社会族议员四领袖”斋藤邦吉、小泽辰男、田中正巳、桥本龙太郎出面，不断与财界团体的头面人物协商，最终使该法案得到通过。另外，“农产品进口自由化问题”更为典型地反映了“族议员”的说服能力。

进入 80 年代以后，美国为纠正严重的贸易逆差问题，要求

日本开放国内农产品市场的压力越来越大。在这种形势下，自民党农林部会农林水产品进口自由化问题小委员会委员长加藤纘一、综合农政调查会会长羽田孜、农林部会会长保利耕辅等“农林族议员”逐渐意识到，除稻米以外的农产品进口自由化是不可避免的，所以赞成部分开放国内农产品市场。因此，当1988年1月竹下登首相访美并向美国总统里根承诺日本将开放国内牛肉和柑橘市场后，说服反对派的任务就落到上面几位“农林族议员”身上。

但是，在自民党内部有成员众多的“农林议员集团”，这些议员在自民党的传统支持阶层农业生产者、特别是饲养肉牛和种植柑橘的农户（日本政府为减少稻米生产曾鼓励农户经营这两种农产品）的压力下，极力反对牛肉和柑橘进口自由化，另外农林水产省对开放农产品国内市场也持反对态度。为此，“农林族议员”首先采取了动员反对派议员直接访问美国的措施，让他们亲身体会到美国在这个问题上的强硬态度，从而意识到农产品进口自由化是大势所趋。结果该项措施取得了良好的效果，例如反对派领袖江藤隆美在访美归来后，态度发生了很大变化，并影响了有关利益集团的行为。

然而，在进口农产品的课税问题上，日美两国又发生分歧。日本政府为减缓农产品进口自由化对本国农业的冲击，提出对进口的农产品加征关税以外的赋税，美国方面则极力反对，认为这样会使农产品进口自由化流于形式。3月29日在华盛顿举行的日美贸易谈判破裂，4月8日美国将该问题上诉关贸总协定。在这种形势下，日本政府主动表示3年后实施柑橘、牛肉进口自由化时，除关税外可不再征收其他附加税。但作为补偿，在实施这两项农产品进口自由化后的头3年，日本有权采取关贸总协定许可的紧急限制进口措施。对此，美国方面表示理解。

在上述谈判期间，“农林族议员”在国内进行了大量艰苦的

说服工作，不仅说服了积极导入附加税的农林水产省放弃其设想，而且一再向反对派议员陈述在农产品贸易问题上的利害关系。例如加藤纘一就对坚持保护国内农业市场的议员说，“如果日本在牛肉、柑橘问题上过于固执己见，那将使防卫问题乃至日本经济都受到影响”。同时，加藤等“农林族议员”主动与“农协”干部进行会谈，向他们陈述利害关系。<sup>①</sup>正是在这些具有国际意识的“族议员”的说服下，包括以辞去税制调查会会长职务相威胁的实力人物山中贞则在内的反对派议员以及农业利益集团逐渐软化了态度，最终使日美两国在 6 月 20 日达成了关于柑橘、牛肉进口自由化的协议。

## 二 “族议员”出现的社会背景

首先，“族议员”的出现是自民党长期执政的结果。自从 1955 年两大保守党合并一直到 1993 年 7 月，自民党几乎垄断了国家政权。作为实质上的议会党团，其成员拥有比其他党派成员更加稳固的选举地盘以及政治资金，长期连续当选以及长期从属自民党政调会有关部会与国会常设委员会的经历，又使这些自民党政治家熟悉特定领域的决策过程，掌握政策立案、制定及其实施的专业技巧，例如“社会族议员”斋藤邦吉、桥本龙太郎，“运输族议员”三塚博、加藤六月，“农林族议员”羽田孜、加藤纘一，“建设族议员”江崎真澄、天野光晴，“邮政族议员”金丸信、鬼冈高夫，“商工族议员”樱内义雄、河本敏夫，“文教族议员”奥野诚亮、藤波孝生，“国防族议员”伊藤宗一郎、山下元利等人，由于他们连续当选多次，均成为某一领域的“政策通”。对于每 3 年就要变换一次工作场所和职务的有资格官僚来讲，这些“族议员”是绝对不能轻视的。例如“运输族议员”加藤六月

<sup>①</sup>〔日〕仲卫：《加藤纘一传》，第 309 页，行研，1992。

在制定有关政策时，常常对那些固执己见的官僚说：“你了解这个法律成立的情况吗？”结果对方就不得不做出让步。尽管加藤六月因涉嫌洛克希德受贿案而被称做“灰色高官”，但仍在1982年进入中曾根第一届内阁，任北海道开发厅兼国土厅长官。对此中曾根首相解释道，加藤是自民党的“政策通”，具有非凡的政策协调能力。这种政策协调能力在《车检法修正案》中集中地体现出来。

为进行行政改革而成立的“第二次临时行政调查会”（简称“第二临调”）在1982年2月提出一项包括延长车检时期在内的简化行政手续的建议，并在此基础上做成《公路货运车辆法修正案》（简称《车检法修正案》）。修正案的主要内容是将私人机动车的新车检验时间从2年延长到3年。

这一修正案不仅使汽车修理业界的利益受到损害，而且也侵犯了运输省的权限。运输省按照行政管理厅（现总务厅）长官中曾根康弘的指示，在咨询了运输技术审议会汽车部会的意见后，开始起草自己的《车检法修正案》。与此同时，汽车修理业界为保护自己的利益，则极力游说以加藤六月、三塚博为首的“运输族议员”，成立了以渡边元三郎为会长的“汽车修理业议员联盟”，试图阻止“第二临调”和运输省法案的成立。

1982年3月，以“第二临调”原案为基础的《车检法修正案》提交自民党政调会交通部会审议。在汽车检修小委员会委员长、“运输族议员”三塚博的主导下，在修正案中增加了“为提高每6个月一次的定期检修实施率，对未检修者罚款10万日元”的条款。这一偷梁换柱的方法，不仅使汽车修理业界的利益受到了保护，而且也使“第二临调”的原案失去了意义。即“第二临调”原希望通过该修正案削弱运输省的权限，但由于增加了“10万日元罚款”的内容，反而强化了运输省的权限。

对此，“第二临调”会长土光敏夫十分不满，自民党行财政

改革调查会长桥本龙太郎和中曾根康弘亦表示反对，但加藤六月以已通过交通部会的审议为由，对上述反对意见置之不理，并在政调会审议会、总务会、内阁会议通过该修正案后立即将其提交国会审议。尽管在国会中围绕“10 万日元罚款”与在野党也发生了争执，但在“运输族议员”、自民党国会对策委员会第一副委员长小此彦三郎的指挥下，在社会党、公明党、共产党所属国会议员缺席的情况下通过了该修正案。<sup>①</sup>

其次，经济低速增长造成的财政紧缩也是“族议员”出现的一个社会背景。1973 年第一次石油危机以后，日本经济从高速增长转为低速增长，1969~1973 年国民生产总值年均增长率为 8.1%，但在 1974~1978 年跌落为 3.8%，从而影响到政府的财政收入。为弥补税收的不足，政府在发行赤字国债的同时，尽量压缩政府开支。例如 1969~1973 年政府一般会计支出年增长率平均超过 20.1%，而 1974~1978 年降到了 18.4%。<sup>②</sup>这样一来，围绕国民收入的再分配，不仅行政官僚、政治家、利益集团三者之间的冲突骤然增加，即使行政省厅之间的矛盾也加剧了——严重的本位主义使它们难以相互协调。于是，负责协调冲突的自民党逐渐提高了自己在决策过程中的主导地位，从而也造就了一大批具有较强协调能力的“族议员”，这一点在每年一度的预算编制工作中表现得最为充分。

进入低速增长以后，大藏省每年夏季都要制定翌年度预算要求的最高限额，但各省厅编制的本省厅预算往往超过这一限额，于是许多带有预算的项目不得不提交通过自民党三首脑（干事长、总务会长和政调会长）与大藏大臣直接谈判的政治性交涉加以解决，而交涉的结果常常是以政府方面的让步告终。例如

① 前掲猪口孝、岩井奉信书，第 215~218 页。

② 〔日〕中村章、竹下让：《日本政策过程》，第 40 页，梓出版社，1984。

1975 年度各省厅提出的设立原子能安全局（科学技术厅）、养老抚恤金（总理府）、公共事业费（建设、厚生、农林、通产各省及国土厅、总理府）、战争遗族特别慰问费（内阁）和改善教师待遇（文部省）等重点预算项目，都是通过政治性交涉、并按照执政党的意见解决的。

在有关岁入的税收方面，也往往是按照自民党、特别是“族议员”的意见决定的。例如家具业界从 1979 年以来一直要求提高高级家具的免税点，但长期得不到大藏省的肯定答复。于是，家具业界转而求助于以宫泽喜一为会长的“家具主要产地议员恳谈会”。结果在上述议员的压力下，高级家具免税点问题被列为 1981 年度的税收检查项目立案。后在有名的“税调族议员”山中贞则的干预下取得了成功，使高级家具的免税点从 91000 日元提高到 136500 日元。<sup>①</sup>当然，有时“族议员”也必须听取大多数执政党国会议员的意见，否则即使成为法律也会被取消，例如小额储蓄利息免税制度就是如此。

70 年代下半期，大藏省为了扩大财政收入，提出了对过去免税的小额储蓄利息进行课税的建议，即实行“小额储蓄卡”（俗称“绿卡”）制度。这一建议在自民党主流派和反主流派围绕选举总裁而进行的“40 日抗争”的有利时机下，于 1980 年初得到自民党税制调查会（会长山中贞则）的认可，并在其建议的基础上做成有关法案于 2 月提交国会审议，3 月末被自民党所属国会议员通过，并决定从 1984 年 1 月开始实施。

然而，在该法案通过国会审议后不久，自民党内开始出现反对意见。持反对意见的议员认为“绿卡制度”会削弱国民的储蓄欲望，动摇金融业界的经营基础，特别是对以中小企业为对象的信用金库和信用合作社的打击更大。而且现实状况也是如此，就

<sup>①</sup> 《自民党政调会》，第 93 页。

在国会通过“绿卡法案”后，社会上已经开始出现挤兑风潮。在中小企业团体和银行业团体的推动下，反对派议员于 1981 年 4 月成立了以自民党实力人物金丸信为会长、229 名自民党国会议员参加的“绿卡对策议员联盟”，并在 5 月份召开了全体成员大会，会上一致反对实施“绿卡制度”。金丸信本来是与银行业界相对立的“邮政族议员”领袖，但由于担心大藏省利用“绿卡制度”实施之机再染指亦为小额储蓄利息免税的邮政储蓄，因而对“绿卡制度”持反对态度。在其影响下，“邮政族议员”构成了“绿卡对策议员联盟”的核心。

尽管自民党税制调查会曾抵制“议员联盟”的行动，但因该组织成员超过了自民党国会议员的半数，税制调查会、大藏省不得不与“议员联盟”达成灵活实施“绿卡制度”的协议。但事情并未就此结束，随着“绿卡制度”引起挤兑风潮的加剧及金融业界的不间断游说，“议员联盟”进一步要求废除该制度，其动员的署名议员一度高达 300 名。最后由自民党总务会出面，决定延期执行“绿卡制度”，体现延期决定的《赋税特别措施法案》在 1983 年初的国会上被通过，这实际上意味着“绿卡制度”在尚未执行时就被废除了。

再次，“族议员”的出现是新兴产业不断涌现的结果。正如不动产协会常务理事、曾任建设省官僚的水野岭所说，“政府有许多优秀人材，但拘泥于惯例和法规，且本位主义严重，而政治家却能认真听取实业界和国民的要求，从一定的高度协调行政机构，为我们制定政策”。80 年代日本国会相继出现了诸如“新材料振兴议员联盟”、“尖端技术开发促进议员联盟”、“证券市场育成议员联盟”、“国际市场育成议员联盟”等议员组织，如实地反映了政治家对新兴产业的关注及保护。例如“办公室自动化设备课税风波”、即 1984 年大藏省准备对办公室自动化设备课税问题，就是在商工、邮政等领域的“族议员”协调下得到解决的。

另一方面，由于许多新兴产业往往涉及几个省厅的权限，而本位主义严重的各省厅无法协调它们相互之间的行动，无形之中就为执政党掌握决策主导权创造了条件。例如 1984 年，在制定《电气通讯事业法》法案时，由于该法案涉及到以电子计算机为中心的信息产业，遂引起通产省与邮政省的权限之争。两省厅各自动员自己的“族议员”进行活动，最终在自民党四首脑（副总裁二阶堂进、干事长田中六助、政调会长藤尾正行、总务会长金丸信）的干预下，由政调会副会长三塚博、“邮政族议员”佐藤惠、山下德夫和商工部会会长野田毅等达成妥协案，才解决了这一纠纷。

除上述原因外，经济自由化使官僚机构对民间产业的控制力减弱、行政官僚转化为自民党政治家的增多等也是执政党主导决策过程、“族议员”出现的社会背景。

### 三 相互利用的政官关系

从整体上看，在 70 年代以后行政官僚主导决策过程的“政高党低”逐渐向执政党主导决策过程的“党高政低”方向转变，但在具体过程中情况较为复杂。也就是说，虽然在 70 年代以后提交国会审议的法案大多数仍然由行政机构提出，但执政党决策能力的加强使得行政官僚必须尊重“族议员”的意见，某些重要政策课题必须事先征得他们的同意后，方可起草有关法案并有可能在国会中得到通过。反过来讲也是如此，尽管“族议员”是有关政策领域的专家，但行政官僚所拥有的专业知识以及起草法案的技巧也是政治家们离不开的。<sup>①</sup> 因此，笼统地讲“政高党低”或者“党高政低”是难以说明问题的。实际上，除极少数执政党

① [日]加藤法子：《政策知识与政官关系》，载日本政治学会编《年报政治学·现代日本政官关系的形成过程》，第 120 页，岩波书店，1995。

与行政机构对立的政策课题外（如前述的小额储蓄利息征税法案），在以《公路货运车辆法修正案》为代表的绝大多数决策过程中，两者是一种相互利用的关系。换句话说，有关省厅需要政治家的支持，以便扩大或维护自己的权限，而在“利益政治”的驱动下，执政党国会议员也需要行政官僚的合作，为自己的选区或利益集团谋求利益，因而两者也是一种利益交换关系。

实际上，即使在 70 年代以后，尽管执政党在决策过程中的作用逐渐增大，但“官僚主导”的基本框架依然存在，其根源来自制度的或体制的因素。日本实施的是一种议会内阁制，也就是拥有议会多数议席的政党组成政府——内阁，而且半数以上的内阁成员必须是国会议员（几乎所有的内阁成员均是执政党的国会议员，有时任命个别著名的民间人士担任大臣职务）。因此，内阁成员具有制定法律者和实施法律者双重身分，前者要求内阁成员站在立法者的立场上对行政活动事实有效的监督，后者则要求内阁成员作为行政首长参与集体的法律执行过程。但在实际过程中，内阁成员往往失去国会议员的主体意识，变成个别行政机构的代言人，即使一些自民党资深政治家也承认这一点。<sup>①</sup>究其原因，主要有以下几点。

首先，行政机构的自身完善程度较强。在同样实施议会内阁制的英国，由于议会制度早于行政机构，因而形成了政党主导的政治格局<sup>②</sup>。日本则不同，近代行政机构的建立早于立法机构，即 1885 年就采用了内阁制度，但国会是在 1890 年成立的，而且近代政党政治的形成则更晚。尤其重要的是，由于明治宪法制定者带有尽量避免政党政治在日本的出现，因而在制度设计上将权

① 〔日〕后藤田正晴：《政与官》，第 240 页，讲谈社，1994。

② 〔日〕山口二郎：《现代日本的政官关系》，载日本政治学会编《年报政治学·现代日本政官关系的形成过程》，第 154 页。

力的重点放在行政机构方面。因此，在战前就形成了行政机构本身具有较强的自律性及其高度参与决策过程的制度化，这些特征也因战后改革未触及官僚机构而得以保存下来。即使在“55年体制”形成、自民党长期执政以后，政治家们很难对这种状况作出改变。一方面内阁成员对已经程序化的、官僚主导下的政策课题选定、立案、起草过程难以行使作为行政机构首长的权利，在绝大多数场合只能加以承认；另一方面，虽然执政党国会议员作为行政机构首长对官僚的人事变动拥有决定权，但任期只有一到两年的大臣们很少对此发表个人见解。也就是说，政治家一般不干预行政机构按照科层制的原则和惯例进行的人事安排。因为稍有不慎便会引起不良后果，影响到政治家本人的威信，战后仅有的几次干预行动均导致了舆论界的轩然大波。<sup>①</sup>

其次，自民党长期执政的结果。由于自民党的长期执政，其国会议员与行政官僚建立起密切的关系，不仅执政党的政策课题交给行政官僚起草有关法案，即使自民党政治家的利益要求也由有关省厅在制定法案时给予满足。因此，内阁成员既没有必要积极介入行政机构的决策过程，也没有必要通过行使否决权来拒绝官僚提出的政策草案。自民党委托行政官僚行使决策权突出体现在政务次官在行政机构的地位以及政府委员的存在。本来行政机构的政务次官也来自执政党的国会议员，其职责是一方面辅助大臣强化政治家对行政事务的控制，另一方面通过参与政策制定，贯彻执政党的意图。但实际上政务次官大多是代表内阁大臣处理礼仪性的日常事务，很少参与省厅的法案起草工作，甚至无权陪同内阁成员在国会审议活动中进行答辩，而是由有关局级省厅官僚担任的政府委员代替大臣进行答辩。在英国，不仅内阁处在执政党的强力控制之下，而且行政官僚被排除在决策过程的最后阶

①〔日〕日本经济新闻社编《官僚——相互倾轧的巨大权力》，第42页。

段——国会审议之外<sup>①</sup>。

另外，行政机构内部的割据性。虽然日本行政官僚是一个影响力较强的政治主体，但其内部并非铁板一块，正如大藏省与邮政省围绕邮政储蓄主导权而进行的“百年战争”所体现的那样，各省厅之间经常就权限和利益问题产生摩擦、对立和冲突。特别是在经济低速增长以后，捉襟见肘的政府财政更使省厅间的争斗成为家常便饭，各省厅为维护并扩大自己的权限和利益，需要从官僚体制之外寻求支持力量，执政党所属政治家就成为首选目标，自民党国会议员不由自主地牵扯进去。从某种意义上可以说，所谓的“族议员”就是支持特定省厅的政治家。因为无论自民党的国会议员是否担任该省厅的大臣或长官，均站在该省厅的立场上对决策过程施加影响。这种状况无疑加强了执政党国会议员对行政省厅的从属性。

尽管“族议员”的出现及其通过行政官僚增强对决策过程的影响，使得自民党所代表的利益集团的利益表达、利益聚合和利益实现能够顺利进行，从而增加了执政党的协调能力，同时也使政策形成的可预测程度大大提高。但自民党政治家与行政官僚的密切合作也产生了不少弊端，特别是在经济低速增长、政府职能需要加以变革之时。这些弊端表现在以下几个方面。

第一，内阁会议的形式化。内阁会议是由内阁总理大臣主持、全体内阁成员参加的政府最高会议。按照有关法律，内阁向国会提出的所有法律草案均必须经过内阁会议的讨论并通过，然后才能向国会提出。但作为执政党国会议员组成的政府最高决策会议，其在政策制定过程中的作用非常低下。因为内阁会议所讨论的法律草案都是事先经过事务次官会议协商同意的，内阁成员在内阁会议上很少对其提出意见，最多只是表明一下自己所代表

<sup>①</sup> 朱光明：《试论现代日本政策过程中的政官关系——兼与欧美国家比较》，载《日本学》第9辑，第262页。

的立场。这样一来，内阁会议就成为一种形式，同时也减弱了内阁作为行政机构最高部门所拥有的统帅能力，在重大事件或突发性事件的处理上难以迅速作出决断。无论在海湾战争时期，还是在阪神大地震时期，首相官邸的反应均十分迟缓，结果遭到社会舆论的强烈批判。

第二，政治腐败的根源。“族议员”通过行政官僚影响决策过程乃至政策执行过程，容易造成政治腐败现象。因为在“族议员”的干预下，政府补助金分配和许认可的批准方面通常按照执政党国会议员的意向实施的，而且这种行政干预是有报酬的，也就是得到利益的社会团体将向有关政治家提供巨额政治资金。70年代以来许多政治资金丑闻正是这种没有分隔规范的政治与行政的密切配合所造成的。

第三，行政机构的权限得到维护。在“族议员”与行政官僚密切配合的前提下，尽管在开放市场、税制改革等方面能够实现某些政策目标，但在行政改革、地方分权、缓和限制等涉及行政机构权限问题上却在双方的共同反对下，难以进行必要的改革。结果可想而知的，本应受到削弱的行政机构反而在80年代后半期加强了其权限，适应执政党国会议员要求的“利益诱导体制”也得到充分的体现，不仅政府的财政赤字天文数字般地增长起来，而且支撑经济进一步发展的战略产业也被毫无远见的政治家葬送了。

### 第三节 三角结构政治的消极性

#### 一 以“下凡”为纽带的官业勾结

本节探讨的是执政党、行政官僚、利益集团三者之间的关系。实际上，55年体制形成以后就已经出现了三者关系。即利益集团为维护并扩大自己的利益，通过提供选票或政治资金等方

式对执政党施加压力；执政党则利用议会多数党的地位通过相关法律或指示行政官僚制定相关的预算方案，以便实现这些利益集团提出的利益要求；而行政官僚为扩大自己的权限以及顺利地执行有关法律，也需要执政党和有关利益集团的支持，同时为安排自己的人生第二职业，行政官僚给予有关利益集团种种关照，而利益团体为争取更好的生产或销售的条件，也欢迎退休或退职的官僚到本企业任职。但在 70 年代以前，除工商业界最高组织——“财界”外，大多数利益集团本身的活动及其施加影响的渠道尚未规范化，甚至有许多利益集团（例如中小企业团体中央会、商店街组合联合会等等）是在政府的组织下形成的。另一方面，当时以“财界”为首的利益集团对政治过程施加影响的重点在生产领域，即使有些追求分配的利益集团，也因高速增长下政府财政的急剧扩张而容易满足它们的要求。进入 70 年代以后，随着受益型利益集团的日见成熟以及经济转入低速增长，利益集团施加政治影响力的重点大多转移到分配领域。因此，开始主导决策过程的执政党与急于维护既有权限的行政官僚，以及为保护既得利益甚至获取更多利益的利益集团结成了对经济持续发展具有消极影响的互利性三角关系。

截止 1995 年 7 月，日本约有 116 万国家公务员，其中经选举产生或由国会任命的特别职公务员（包括内阁成员、国会议员、法官、自卫队官员等）约 33 万人，占 28.4%；经考试合格后录用的一般职公务员约有 83 万人，占 71.6%<sup>①</sup>。如前所述，在一般职公务员中，又分为不断流动和升迁的“有资格官僚”以及既不流动亦很少升迁的“非有资格官僚”，通常所说的“官僚”是指前一种官僚。一般来说，“有资格官僚”进省厅后的前 10 年，不断在省厅内部各局、省厅外及国内外有关机构流动，平均

① 鲁义：《中日公务员制度比较研究》，第 29 页，吉林人民出版社，1997。

每两年变换一次工作岗位。如果仕途顺利，大约在 30 岁左右升任课长（相当于我国的处长）助理，成为省厅内起草有关法案的骨干。然后大约在 40 岁升任课长，历任宣传课长、总务课长、会计课长、人事课长（其间也会到其他政府机构或地方政府机构任职）后，在 50 岁左右升任为副局长、局长。如果担任省厅内部主要局的领导职务，那么就会在 55 岁、进省厅 32 年左右之后担任行政官员的最高职务——事务次官。这时已是“一枝独秀”，因为按照惯例，如果在同期入省厅者中有人升任局长或更高职务而其他人升迁无望时，其他人便退職到行政机构以外部门就职，这就是常说的日本官僚“下凡”。尽管 80 年代以后，各省厅大幅度增加了相当于局长职务的官房审议官职位，以便尽可能地使“有资格官僚”、特别是其中的事务官员在退職前担任局长级职务，但仍然有一部分“有资格官僚”在 50 岁以前退出官僚队伍。据统计，每年大约有 800 名 50 岁前后的高级官僚退職<sup>①</sup>。虽然在“非有资格官僚”中也有大批退職者，但其影响较小，因而不在于本书论述之内。

退職官僚的“下凡”主要有三种去处，一是到民间企业或民间行业团体任职。虽然日本《国家公务员法》第 103 条第二款规定官僚离职后两年内不得在营利企业任职，或者在离职后前 5 年在人事院规定的与国家机关有密切关系的企业就职，但该法同一条第三款又规定，如果主管省厅提出申请且经过人事院的同意，可不受前一款的约束；“下凡”官僚的第二个去处是到特殊法人任职。特殊法人是日本政府为进行公共事业而成立的一种法人组织，其地位介于政府与民间之中，且兼有公共性和企业性的特点，预算大多来自政府的补助金。90 年代初，日本共有 102 个这样的特殊法人，代表性的有日本道路公团、城市建设及住宅公

①〔日〕屋山太郎：《改革尚未结束》，载《正论》1998 年 3 月号，第 240 页。

团、日本输出银行、日本开发银行、住宅金融金库等；“下凡”官僚的第三个去处是地方自治体政府。从法律上讲，中央政府与地方自治体并没有隶属关系，但地方自治体大多在财政及公共事业费上严重依赖中央政府，为保持与中央政府的良好关系以及人际渠道，地方自治体积极接受退职官僚，因而地方政府中的主要干部多为中央政府派出的或“下凡”的官僚。

对于退职的高级官僚来讲，最佳“下凡”途径是先到特殊法人任高级职务数年，或者分别在几个特殊法人任职一段时间，然后再到民间企业任职。因为在特殊法人任职时不仅薪金高，而且还可以在离职时获得一笔相当可观的退职金。例如一名事务次官任期内的年收入大约为 2136 万日元，退职后如果在一个特殊法人担任理事长，每年的收入大约为 3030 万日元，任期 4 年，总收入为 12120 万日元，退职金大约为 2640 万日元。此后，又担任第二个特殊法人的总裁，每年的收入为 3260 万日元，任期 4 年，总收入为 13040 万日元，退职金为 2840 万日元。8 年的收入可以达到 30640 万日元。如果他继续到公益法人或民间企业再任职 2 年，这位退职事务次官在 10 年中的总收入可以达到 5 亿日元以上，与他在政府机关从就业开始到退职为止的总收入（包括退职金）几乎差不多。<sup>①</sup>

民间企业之所以热衷于接受“下凡”官僚，一方面是因为这些高级官僚素质较高，精通有关领域的知识和法律，具备较高水平的管理能力；另一方面也是因为他们官场“浸泡”多年，在官界和政界具有广泛的人际关系，这无疑会给企业带来许多便利。显而易见的是，官僚“下凡”有利有弊。从人才资源的利用方面，官僚“下凡”可人尽其用，而从利用人际关系获取方便的

---

① 彭晋璋：《惊醒化世纪——日本的衰落：体制危机和教训》，第 179 页，中国发展出版社，2000。

做法上看，官僚“下凡”也有破坏社会资源的合理配置和公平竞争以及由此带来权力腐败的可能性。70年代以后，随着经济转入低速增长，企业之间的竞争加剧，官僚“下凡”的消极作用逐渐增大。1996年曝光的“血液制品传播艾滋病病毒案件”典型地反映了官业勾结的弊端。

早在80年代初，美国就发表了非加热血液制品有可能传播艾滋病病毒的研究报告，但在日本“绿十字”等制药公司的贿赂下，在医药制品主管部门厚生省下属的艾滋病研究班班长安部英、生物制剂课课长松村明仁等“权威人物”的坚持下，非加热血液制品仍然继续使用。结果在5000余名血友病患者中，有1868人感染艾滋病病毒，截止到1996年8月，已有438人死亡。因该案件被捕的“绿十字”制药公司社长松下廉藏是“下凡”高级官僚，在厚生省药务局长任上退職后，先到制药业界团体任职，1978年“下凡”到“绿十字”制药公司任副社长，1983年任社长。从1978年到1982年，该公司发展速度惊人，在短短的5年时间里，销售额从367亿日元增加到804亿日元，经常利润从72亿日元增加到128亿日元。这种“松下效应”带来的惊人业绩，以至于“绿十字”制药公司被同行称为“厚生省药务局分部”。“绿十字”制药公司之所以发展如此迅速，究其原因，是因为接受“下凡”高级官僚后，可以非常快地得到新药上市的许可<sup>①</sup>。

另一方面，行政官僚为保证“下凡”的去处，尽可能地维持甚至扩大省厅拥有的各种权限，因为这些权限是控制民间企业的有力工具，企业接受“下凡”官僚是为必要时能顺利得到行政机构的许可。例如佳能公司就没有“下凡”的官僚，因为经营照相机与办公用品的企业是不受政府“限制”束缚的。同时，行政机

① 前掲屋山太郎文，第237页。

构利用这些权限为有关产业或企业提供保护，方便自己退职后“下凡”到这些部门。因此，各行政省厅为维护自己所拥有的权限，往往成为负责监督的那些社会团体或产业的保护人，而不管它们在经济上是否还有存在价值。例如农林水产省长期坚持向农民提供大米价格补贴并抵制农产品进口自由化、通产省长期限制大型商店的数量以保护零细商店的利益、大藏省极力限制证券业自由化并私下允许证券交易所补贴大客户损失的违法行为等。

在问题最多的金融业，掌握几乎全部金融财政大权的大藏省的“下凡”官僚占据了众多金融机构的重要位置。据 1995 年大藏省公布的数字，在全部 150 家银行中，接受该省“下凡”官僚的银行有 96 家，其中 23 人担任银行的总经理或社长，19 人担任会长。实际上，在民间银行担任高级管理职务的大藏省退职官僚大约有 542 人。在保险业，25 家人寿保险公司中有 31 名大藏省退职官僚任职，24 家损害保险公司中有 27 名大藏省退职官僚任职。在证券业任职的大藏省退职官僚超过保险业，70 个公司中有 79 人担任重要职务。另外，金融业的民间团体、研究机构也是安排大藏省退职官僚的重要部门，仅在银行系统的民间团体和研究机构任职的人数就达到 120 多人。这些退职官僚重新就业后的职务，基本上按照他们在位时的级别进行安排，例如，事务次官（副部长级）担任政府系统主要金融机构的总裁、团体的理事长、大型民间金融机构的专务董事或副社长等，局长级担任各种机构的专务理事等。<sup>①</sup>

民间金融机构积极聘用退职大藏省高级官僚是为了利用他们在大藏省的人际关系，对在职的大藏省官僚施加影响，获得业务上的好处。这种施加影响常常伴随着金钱方面的贿赂，仅在 1998 年 1~4 月份，被查处的大藏省官僚受贿渎职案就有 5 件。

<sup>①</sup> 前掲彭晋璋书，第 69 页。

1月18日，日本道路公团理事井板武彦被捕，他在任大藏省金融检查部长时，将代理道路公团在国外发行债券的权力从日本长期信用银行转到野村证券公司，因此以接受各种豪华招待、赠礼购物等形式从野村证券公司得到巨额贿赂；1月26日，大藏省金融证券检查室长宫川宏一、金融检查课课长助理宫内敏美因涉嫌向第一劝业银行等4家城市银行事先透露检查日程，从中受贿而被捕，大藏大臣三塚博、事务次官小村武因此引咎辞职；2月，原为大藏省官僚的国会议员新井将敬因涉嫌接受日兴证券公司的贿赂而被检察机关发出逮捕令，结果新井自杀；3月5日，大藏省证券局总务课课长助理榊原隆、高级政权交易检查官宫野俊男因涉嫌向证券公司提供方便、接受对方贿赂而被捕；4月27日，大藏省部级12名官员因接受不正当招待而受处分，银行局审议官杉井孝被免职，证券局长长野庞士辞职<sup>①</sup>。由此可见，以“下凡”为纽带的官业勾结不仅阻碍了经济的合理发展，而且也导致了行政官僚的腐败行为。

## 二 利益政治驱动下的公共投资

如前所述，战后日本政府为恢复经济并刺激经济高速增长，一直采取所谓的积极财政政策，即由政府投资进行包括道路、桥梁、港湾、水坝、飞机场等在内的基础设施（公共事业）建设。著名的公共投资型经济计划有池田勇人内阁时期的“所得倍增计划”（1960）、田中角荣内阁时期的“日本列岛改造计划”（1972）、福田赳夫内阁时期的“日本火车头论”（1977）等。由于公共投资的持续增加，使日本的政府固定资本在国内生产总值（GDP）中的比例远远高于其他资本主义发达国家。例如1990年，日本政府固定资本在国内生产总值中的比例为5.7%，德国

<sup>①</sup>〔日〕文艺春秋社编《日本的论点·99》，第287页，文艺春秋，1998。

为 2.5%，瑞典为 2.3%，英国为 2.0%，美国只有 1.8%<sup>①</sup>。在经济危机时期，扩大政府投资以带动经济复苏及繁荣更是日本政府的经常性措施。例如 1976 年底上台执政的福田赳夫虽然是一个经济稳定增长主义者，但为推动经济复苏及增长，仍编制了大型政府财政预算，结果使一般会计预算中的公共事业费在 4 年间增加了两倍多<sup>②</sup>。

更为重要的是，公共事业费是执政的自民党用来争取选民支持的手段，即所谓的“利益诱导体制”。也就是有实力的自民党国会众参两院议员利用参与编制政府预算方案的权力，以公共事业费或其他补助金的名义将政府资金分配到自己的选区，加强自己的选举地盘。例如前首相田中角荣利用其强大的政治影响力为自己选区获得巨额政府补助金和公共事业费，使其在选区有较高声望。即使在因洛克希德行贿案而被判刑后，仍数度以最高票数当选国会众议院议员，直到退出政界为止（甚至在退出政界前 5 年因病未参加一次国会会议）；再如田中之后掌握自民党实权的竹下登，利用其政治影响力将大量公共事业费引向他的家乡岛根县，使岛根县的人均公共事业费比全国平均数字高出近两倍，比最少的福冈县高出三倍多<sup>③</sup>。致使因利库路特政治资金丑闻倍受社会舆论谴责的竹下登，在自己的家乡丝毫听不到一点批判声音。

这种利益分配体制使任何减少公共事业费的努力都受到来自执政党的强大阻力，尤其是那些出身农村选区或中小城市选区的自民党议员，极力反对减少公共事业费。在执政党开始主导决策

---

①〔日〕五十岚敬喜、小川明雄：《议会——超越官僚支配》，第 29 页，岩波书店，1995。

②《议会——超越官僚支配》，第 30 页。

③〔日〕西尾嘉门：《日本政治的危机》，第 29 页，东京新闻出版局，1994。

过程的 70 年代以后，政府预算的编制工作是处在自民党的控制之下的。如同前述，许多带有预算的项目不得不提交通过自民党三首脑（干事长、总务会长和政调会长）与大藏大臣直接谈判的政治性交涉加以解决，而交涉的结果常常是以政府方面的让步告终。特别是在涉及到执政党国会议员选区或有关社会团体利益的公共事业费，更是族议员们争取的对象。即使在 1982 年内阁会议规定政府财政预算规模（防卫费及对外经济合作费除外）不得超过上一年度、1983 年又规定政府财政预算规模比上一年度减少 5 %、1984 年进一步规定政府财政预算规模比上一年度减少 10 % 之后，政府财政预算中的公共事业费仍在不断上升。譬如 1985 年度一般会会计预算中的公共事业费为 6.3689 万亿日元，表面上比上一年度减少 2.3 %、即 1500 亿日元，但通过道路修建特别会计等方式，将其他政府资金转入公共事业费，反而使公共事业费比上一年度增加了 800 亿日元<sup>①</sup>。

但是，由于经济危机以及经济低速增长，政府财政入不敷出。从 50 年代中期到 70 年代初期，是日本经济高速增长时期，国民生产总值年均增长率为 10 % 左右，对外贸易额年均增长率为 7.6 %。随着经济的迅速增长，政府税收也随之大幅度增加，其年增长率一度达到 15.6 %。然而，1973 年爆发的石油危机使日本经济遭到战后最严重的打击，生产过剩与通货膨胀同时出现，造成 1974 年度日本经济增长率为负的 1.3 %。从 1973 年 11 月到 1975 年 3 月，工矿业生产指数从最高点下降 20.6 %，私人企业设备投资减少 27.2 %，商品库存增长 47.8 %，股票价格下跌 29.7 %，倒闭的企业达 11681 家，官方公布的失业人数达到 112 万人。<sup>②</sup> 经济危机使政府财政收入受到严重影响，1975 年

① 《议会——超越官僚支配》，第 33 页。

② 赫赤等：《日本政治概况》，第 252、371 页，中国社会科学出版社，1984。

度的政府税收比上一年度下降 8.4%，从企业征收的法人税甚至减少了 30%<sup>①</sup>。经济危机之后，日本经济虽有所恢复，但一直处于低速增长状态下。例如，60 年代的经济年均实际增长率为 10.5%，70 年代为 4.5%，80 年代进一步降到 4.2%<sup>②</sup>，从而造成税收部分在中央财政收入中的比例也逐年下降。1970 年时，税收部分在中央财政收入中的比例为 83.7%，1975 年下降到 61.8%，1979 年进一步下降到 57.7%<sup>③</sup>。

为弥补税收不足与财政支出规模增大之间的差额，同时也为刺激经济恢复景气，日本政府从 1975 年开始连年发行“赤字国债”。三木内阁时期（1974 年 12 月～1976 年 12 月）发行国债（包括建设国债在内）12.4787 万亿日元，福田内阁时期（1977 年 12 月～1978 年 12 月）的发行量为 20.2352 万亿日元，大平内阁时期（1979 年 12 月～1980 年 6 月）的发行量为 27.6422 万亿日元，铃木内阁时期（1980 年 7 月～1982 年 11 月）发行量上升到 29.7397 万亿日元。由此可见，国债发行额越来越多，致使国家财政收入中依靠国债的比例越来越大。例如 1970 年时，依靠国债比例只有 4.1%，1975 年上升为 25.3%，1979 年进一步增加到 34.7%<sup>④</sup>。政府每年用于偿还国债本息的费用也迅速增加，1975 年该项费用在一般会计年度中的支出比例只有 5.3%，到 1979 年上升到 39.6%<sup>⑤</sup>。

针对这种状况，当时的大平内阁采取了两方面的措施。即一方面进行包括减少特殊法人机构数额及其人员在内的行政改革，以期减少政府开支；另一方面，接受政府税制调查会的劝告，准

① 【日】桥本寿郎：《战后日本经济》，第 193 页，岩波书店，1995。

② 刘江永编《跨世纪的日本》，第 239 页，时事出版社，1995。

③ 【日】武田隆夫等：《日本财政要览》，第 52 页，东京大学出版会，1984。

④ 《日本政治概况》，第 371 页。

⑤ 《议会——超越官僚支配》，第 32 页。

备从 1980 年导入税率为 5% 的“一般消费税”。由于增税设想遭到社会各界的强烈反对，尽管大平首相后来也表示放弃导入“一般消费税”，但该问题仍成为自民党在 1979 年大选中惨遭失败的主要原因。在这次大选中，自民党只获得众议院 511 个席位中的 248 席，未达到半数议席，由此引发了自民党内部矛盾的激化，造成 40 天内无首相的罕见局面。1980 年 7 月成立的铃木内阁接受大平内阁的教训，不再涉及增设包括消费税在内的间接税问题，但又受到财界的压力，难以提高包括法人税在内的直接税，因而以“不增税式重建财政”作为基本方针。同时在同年的 10 月设立以“经团联”会长土光敏夫为会长的“第二次临时行政调查会”，作为首相的私人咨询机构，就行政改革进行调查研究。

尽管 1982~1987 年执政的中曾根内阁实施了一系列的改革措施，其中包括“国铁”在内的三大国营企业民营化、改革社会福利制度、减少国家公务员数量、改革政府财政状况等，但仍没有改变通过扩大政府财政支出以刺激经济发展的传统经济政策。实际上，正如被看做“公共事业族议员”领袖的金丸信自民党干事长在 1984 年 11 月 28 日召开的政府执政党联席会议上所说的那样，“不增税下重建财政是办不到的，来年几乎没有选举活动，因而是增税的好机会。增税部分可扩大公共事业费”<sup>①</sup>。到竹下登执政时期，增加公共事业费的投入更是成为惯例。

正是由于政府财政投资涉及到执政党的统治基础，而且也有刺激经济景气和解决国际贸易摩擦的因素，因而直到今天，日本的公共事业费仍然在继续膨胀。1990 年，日本政府制定了《公共投资基本计划》，准备在 1991~2000 年的 10 年间，公共投资

---

①〔日〕内田健三等：《围绕税制改革的政治力学》，第 15 页，中央公论社，1988。

达到 430 万亿日元；到 1994 年 1 月，内阁会议又将其改为从 1994~2004 年的 10 年间，公共投资达到 630 万亿日元。从整个 80 年代日本的公共投资为 230 万亿日元来看，可知其速度增加之快。值得注意的是，公共投资的资金来源主要依靠发行国债。据统计，日本的国债和地方债在 1999 年末将达到 600 万亿日元，相当于日本年国内生产总值的 1.2 倍，在主要发达国家中居最高水平。这种状况进一步影响到国民的消费心理，不利于恢复经济的景气与繁荣。据最新统计，2000 年度的国债总额达到 384 万亿日元，地方自治体的借款为 187 万亿日元，再加上其他借款，中央政府和地方政府的借款将达到 645 万亿日元，约占国内生产总值（GDP）的 130%，其比例接近战时军费最为膨胀时期。这些债务还不包括地方交付税中的隐形借款以及因财政投融资不当引起的特殊法人不良债权。<sup>①</sup>

本来公共事业的目的是充实社会资本，增加就业机会，推动民间企业的设备投资，起到繁荣经济的作用。在 50、60 年代经济高速增长时期，公共投资对基础设施大大落后西方发达国家的日本确实起到了积极的作用。但在 70 年代以后，公共事业投资逐渐变成执政党国会议员巩固选举地盘的手段。在政治家的干预下，日本公共事业投资大多成为到处散发的钱财，不仅失去了其应有的合理性，而且它的实效性也大打折扣。如今公共投资对国内生产总值的乘数效应只有经济高速增长时期的一半，其成本却比国际平均水准高 30%。<sup>②</sup> 同时也出现了许多利用价值不大的水坝、港湾、道路、工业用地等，例如费工耗时的长良川河口堰工程、某些车站“只听到青蛙声”的东北地方新干线、“只有野鸭

① 〔日〕五十岚敬喜、小川明雄：《摆脱“土建国家”的途径》，载《世界》2000 年 4 月号，第 57 页。

② 〔日〕文艺春秋编《日本的论点·99》，第 158 页。

子跑”的北海道高速公路等。从60年代就开始的长良川河堰工程不仅破坏了其流域的生态平衡，最初作为其目标的工业用水和居民的生活用水亦未实现，而且花费3000亿日元的长良川水电站因建设省与自然保护团体之间的对立，至今仍未结束该项目的建设。尽管2000年8月执政三党决定终止5年后仍未施工的78个建设项目和施工20年以上仍未结束的23个建设项目，但这些建设项目已经耗资5700亿日元，成为不能回收的巨额不良债权。<sup>①</sup>

更为严重的是，巨额公共投资在流入大型建筑公司的同时，也流入政治家的腰包。据统计，“1993年，31.8万亿日元的巨额公共投资流入建筑业。那年的公共支出总额约73万亿日元，即国家预算的43%被投入建筑业。加上民间住宅和土木工程，建筑支出总额为90万亿日元，是国内生产总值的约19.1%。相比之下，美国（其国土比日本大25倍）的公共事业支出只是54万亿日元（约5000亿美元）。换言之，日本的建筑支出是美国的2.6倍。如从单位国土面积来比较，日本的支出是美国的32倍”。其中，“20亿至30亿日元规模的契约金额的1%和超过100亿日元的契约金额的0.5%被作为礼物送给政治家。即一个高额契约可给政治赞助者带来2亿至3亿日元，有时甚至是10亿日元的利益。从公共事业预算规模来看，每年超过3000亿日元的资金自公共事业上流入政治组织或是个人的腰包里”。<sup>②</sup>这种状况不仅使公共事业费不断增加，又使政治腐败现象不断出现。

①〔日〕文艺春秋编《日本的论点·2001》，第431页，文艺春秋，2000。

②〔澳大利亚〕加文·麦考马克：《虚幻的乐园——战后日本综合研究》，第32～35页，上海人民出版社，1999。

### 三 扼杀未来产业的三角同盟

尽管 70 年代以后利益集团积极参与或影响政治过程以及执政党国会议员主导决策过程的现象使日本出现多元主义政治的特征，但经济低速增长带来的各行政部门围绕权限之争以及利益集团的分配之争，遂在不同政策领域出现了由利益集团、国会议员和行政官僚组成的“三角同盟”式的“次级政府”。如同前述，这种维护共同利益的三角同盟，实际上是一种利益交换关系，即利益集团向国会议员、特别是执政党的国会议员提供选票和政治资金，并提出更多的利益要求；执政党国会议员为巩固自己的选举地盘，除在制定政策时照顾到有关社会团体的利益外，还利用职权向行政机构施加影响，为有关团体争取更多的政府补助金和公共事业建设费；而政府省厅为维持各自的权限也需要国会议员的支持，为退休后能到民间企业、特别是大企业任职又迫使他们不得不考虑利益集团的要求。

重要的是，诸如由工商业团体——通产省——工商族议员、农业团体——农林省——农林族议员、运输业团体——运输省——运输族议员、建筑业团体——建设省——建设族议员、教育团体——文部省——文教族议员、国防产业——防卫厅——国防族议员、邮政团体——邮政省——邮政族议员等三者组成的“次级政府”使政策领域割据化，他们对局部利益的追求所带来的“预算战争”不仅使政府的财政状况进一步恶化，而且也难以形成体现国家整体利益的政策。例如，由“日本建筑业团体联合会”、“全国建设业协会”等建筑业团体、建设省、建设族议员组成的统一战线，使政府预算中的公共事业费即使在经济低速增长时期也不断增加；由“农协”、农林省、农林族议员组成的统一战线虽然成功地延缓了开放国内农产品市场的步伐，但因此却遭到美国方面的不断抨击，而且也束缚了日本在“亚太经济合作组

织”中的主动性和主导地位；由流通业团体、通产省、工商族议员组成的统一战线以及由汽车修理业团体、运输省、运输族议员组成的统一战线虽然保留了保护中小流通业利益的《小店法》和传统的车检制度，但由此造成的国内市场封闭性是日美贸易摩擦不断加剧、难以扩大内需的主要原因之一，等等。

需要指出的是，对于逐渐掌握决策主导权的执政党“族议员”们来说，最重要的事情莫过于在选举中获胜，因此，他们完全可以为现实利益而放弃国家的未来发展目标。从这个意义上讲，日本在80年代以后未能及时发展作为未来产业主体的以微电子技术为中心的计算机信息通讯战略产业，从而导致其在知识经济中的落后以及难以适应经济全球一体化的浪潮，正是由于建立在传统利益分配体制上的、70年代以后逐渐形成的政治家、官僚、利益集团“三角同盟”式政治体制。

在电子计算机产业方面，日本的起步并不晚。早在1970年，通产省就在产业结构审议会上发表了“70年代的通商产业政策”，宣布70年代的政府产业政策重点将转向“知识密集型产业”即电子计算机产业，并表示对该产业给予大力扶植。1971年，在通产省的指导下，6家大型电子计算机厂家改组成3个集团，即富士通·日立制作所、日本电气·东芝电气、三菱电机·冲电气工业集团。同时，在1972年到1976年的6年间，通产省总共投入570亿日元的政府补助金，用于开发新技术。在通产省及民间企业的努力下，新型电子计算机不断出现，市场占有率也大幅度上升。1979年时，富士通制造的电子计算机在日本市场上的销售量超过了美国IBM的产品。

为开发超大规模集成电路以提高计算机的性能，通产省在1976年又将5家计算机厂组织成两大集团，并设立“超大规模集成电路技术研究会”，作为国家重点项目，通产省下属的工业技术院电子技术综合研究所予以合作。4年内该研究会的研究开

发费数额为 737 亿日元，其中政府补助金为 291 亿日元。到 1979 年该研究会解散时，已获得大约 1000 件专利。<sup>①</sup> 在通产省的推动下，80 年代后半期日本在计算机硬件的某些领域已超过美国。例如到 1982 年，日本终于占领了 64KRAM 世界市场的 70%。在这种情况下，许多美国电子计算机厂家干脆停止生产半导体，改为进口日本产品。<sup>②</sup>

在电子计算机软件开发方面，日本政府也早已注意并采取了相应的措施。70 年代初通产省就制定了软件产业五年计划，同时还设立了信息处理振兴课，并与有关产业部门组建了软件协会。几年之后通产省发现仅依靠这些小规模软件企业的力量，难以实现软件产业的飞速发展，因而在 1975 年开始实施第二个五年计划，建立了统一接受信息处理事业协会提出的研究开发委托的新组织，即协同系统开发股份公司。1979 年开始的第三次软件五年计划，尽管政府财政状况恶化，但还是支出了总经费规模 470 亿日元中的 45%。

但是，由于电子计算机与通讯相结合形成信息产业的发展趋势，遂引起以扶植新产业为己任的通产省与督促通讯系统发展的邮政省的权限之争。为适应电信电话公司民营化的行政改革计划，1982 年政府着手制定《电气通讯事业法》。在邮政省的活动下，不仅将一般通讯事业、甚至将信息产业全部置于邮政省的控制之下，其中包括电子计算机与通讯网络合为一体的附加价值通讯网。但此举遭到正在大力扶植电子计算机产业的通产省的反反对，通产省提出了将电气通讯事业全面自由化的建议。双方均动员了各自背后的“族议员”进行抗争，以野田毅为首的“商工族

---

① [日] 江波户哲夫：《官僚大研究》，第 253 页，筑摩书房，1990。

② [美] 沃格尔：《日本的成功与美国的复兴——再论日本名列第一》，第 144 页，三联书店，1985。

议员”与金丸信为首的“邮政族议员”不断接触，但未能达成协议。最后提交自民党四干部，即副总裁二阶堂进、干事长田中六助、政调会长藤尾正行、总务会长金丸信进行协调，最终邮政省获得了对这一重要产业的控制权。

邮政省之所以获胜是因为邮政省拥有两万多个经营邮政储蓄的特定邮政局。由特定邮政局长组成的利益集团——“大树”，据说能动员一百多万张选票，因而约有90%的自民党国会议员自称是邮政省利益的代表者，“邮政族议员”被看做是最强的省厅后援团。结果，在与邮政省的争斗中，通产省败下阵来。作为未来产业的引路人，战后以来通产省几乎每隔10年就发表一次未来产业的预测报告，并在此基础上制定通产省的战略产业发展计划。但因在很大程度上属于消费者身份的邮政省的横取巧夺，80年代通产省对未来产业的预测只好暂时“摸索即将到来的21世纪的世界形势”<sup>①</sup>。由此造成了日本无论在家庭用电子计算机、即电脑的硬件及软件方面，以及电子计算机与通讯相结合的因特网发展方面均大幅度落在美国后面，丧失了在未来产业领域的国际竞争能力。尽管造成这种局面也有其他方面的因素，但以三角同盟为主要特征之一的后55年政治体制在其中起到的负面影响是难以否认的。

---

①〔日〕川北隆雄：《参谋本部——日本通产省的新转变》，第148页。

## 第六章 改革与 55 年体制的终结

---

实际上，日本自 90 年代以来的政治、行政乃至国会改革是对政治体制的改革，即这些改革的目的是重新界定各政治主体在政治过程中的权力与地位以及相互之间的关系。也就是说，1994 年实施的政治改革界定的是政党与选民之间以及政党之间的关系，而 1996 年开始的行政改革界定的是政府与民间以及中央与地方之间的关系，目前正在进行的国会改革界定的是政党与官僚、也就是立法机构与行政机构之间的关系。这些改革的最终目的是将政治权力以及责任逐渐“从官方转移到民间”、“从国家转移到地方”、“从官僚转移到政治家”。换句话说，就是逐渐确立政党在决策过程的主导地位，削弱行政机构的规模及权限，发挥地方自治体和民间企业、社会团体等的主观能动性活力，形成能够适应全球经济一体化时代的政治体制。

### 第一节 清除利益政治的“政治改革”

#### 一 政治改革的主要背景

政治改革的背景大体上来自两方面的压力，一个是清除建立在“利益政治”之上的政治腐败，另外一个则是形成有活力的竞争性政党政治以应付国内外形势的变化。

在战后日本，随着经济的迅速发展以及社会分工的急剧进展，利益的多元化促进了政治多元化的出现。各种各样的利益集团通过提供政治资金、选票等手段，利用不同的政党将自己的利益要求输送到决策机构，并争取得到实现，从而造成立法机构成员竞选的激烈化，使选举费用不断增加。70年代后半期，尽管每位候选人的选举费用被限制在2000万日元以下，但实际上一次成功的竞选需要1亿日元；到80年代末期，一位竞选连任的自民党议员要花费2亿日元，而新出马竞选者则需要花费3亿日元，甚至有5亿日元当选4亿日元落选的说法，可见选举费用之多。

另一方面，在中选区制度下，执政的自民党为获得议会过半数的议席，必须在同一个选区当选两名以上的议员。这样一来，同一政党的候选人相互进行竞争是不可避免的，结果政党的地方组织在选举时很难发挥正常作用，政治家必须组织个人后援会参加竞选，并负责后援会的活动经费。另外还需在选区内设立复数事务所，从后援会成员的日常利益到选区内公共设施建设都要给予关照，因而政治家需要巨额政治资金。80年代时，一名自民党的国会议员平均每年的支出为1.2亿日元，其中三分之一用在选区事务所的运营及人工费上，另外30~40%用在后援会的活动及后援会成员的婚丧嫁娶上，其他均用在往返选区的交通费或杂费上<sup>①</sup>。但国会议员正式的年收入不过4000万日元。这种状况迫使自民党国会议员利用各种方式筹措政治资金，其中最主要的方法是接受政治捐款，即以企业为中心的社会团体为达到某种目的而向政治家提供政治资金，而政治家则以制定对其有利的政策予以回报，战后层出不穷的政治资金丑闻正是这种“金权政

<sup>①</sup> 〔美〕姆拉赞亚、罗森布鲁斯：《日本政治的经济学》，第27页，弘文堂，1995。

治”的真实写照。

尽管早在 1948 年就制定了《政治资金限制法》，规定政党有申报其政治资金收支状况的义务。1975 年通过的《政治资金限制法修正案》又对个人和团体的政治捐款数额加以限制，例如规定个人捐款每年不得超过 2000 万日元，企业或团体每年的政治捐款不得超过 1 亿日元等；但该修正案同时规定向一般政治团体的捐款没有数额的限制，而且其数额不超过 100 万日元时也无需向主管机构申报，结果仍为秘密捐款者提供了方便，并降低了政治资金的透明度。除此之外，政治家还另辟途径，利用各种名义（如出版书籍、任职纪念等）举行招待会，通过出售高价入场券以募集政治资金，甚至接受企业未上市股票谋取暴利（如同利库路特案件那样，该案件是政治改革的直接原因）等。

更为严重的是，《政治资金限制法》并未对一般性政治捐款与附带条件性政治捐款作出明确区别，而是将政治资金一概视为“维护自由主义经济所必需的经费”、“国民希望民主政治健全发展而提供的净财”。日本《刑法》第 197 条的受贿罪也不适用于没有“职务权限”的政治家，因而使许多违法乱纪的国会议员可以逃避法律的制裁，充其量最多只是因违犯《政治资金限制法》而受到极轻的惩罚。例如东京佐川快件公司为获得其业务的发展（即利用国会议员向行政机构施加压力，为该公司在其他地区开展业务提供方便）先后向国会议员或政党秘密提供了上千亿日元的政治资金，其中自民党副总裁金丸信一人就暗中接受了 5 亿日元的捐款。尽管如此，金丸信的行为并未构成受贿罪，只是违犯了《政治资金限制法》中有关政治资金必须申报的规定而被罚款 20 万日元了事。<sup>①</sup>

除清除建立在“利益政治”之上的政治腐败外，冷战国际格

<sup>①</sup> 尹协华：《日本的秘密》，第 71 页，中国电影出版社，1999。

局的终结以及经济全球一体化的趋势也是日本进行包括选举制度改革在内的政治改革的主要背景之一。冷战时代的日本政治体制——“55年体制”表面上也受国际形势的影响而发生某些变化，但这一政治体制始终侧重于国内事务、即注重经济发展及国民收入的再分配。长此以往，不仅各政党之间的政策差别日益缩小，而且执政的自民党也逐渐变成没有理念和信仰的利益媒介型政治团体。一方面，政治家、官僚、利益集团的三角同盟关系使政治腐败现象层出不穷，正如上面看到的那样；另一方面，执政者只求维持现状，难以做出战略性的重大决策。既不能对束缚经济发展的行政体制进行改革，也难以适应冷战后国际社会对经济大国日本增加承担世界义务的要求。

尽管日本的行政机构具有较高的竞争性和创造性，但与其他国家的行政机构一样，由于各部门之间拥有明确而固定的职能，它们很容易固守现行规划和行为规范，抵制因社会问题的变化而提出的新方针，由此形成的弊端在70年代以后愈发明显。因此，改革的动力必须来自行政机构之外。不幸的是，社会党未能根据社会的发展变化及时调整自己的战略及政策方针，势力逐渐衰弱，丧失了其在野党应有的牵制作用；与其对应的是，执政的自民党却陷入高速增长时期形成的分配体系中而不能自拔，而且开始主导决策过程的该党为维护自己的选举地盘，反而加强了难以适应经济全球一体化趋势的政府主导经济发展模式，在此基础上的“金权政治”愈演愈烈，逐渐丧失了选民中的吸引力。为打破趋于僵化的战后政治体制（55年体制），必须对国会议员选举进行较大的制度性改革，形成建立在政策之争基础上的竞争性政党政治。

在70年代以前，由于《日美安全保障条约》的存在、特别是尚未强大的日本经济严重依赖美国市场，因而日本的外交政策在很大程度上是按照美国的意图制定的，无需日本自己作出重大

决定。但是，随着其后日本经济实力的增强以及东西方两大对立阵营的对话与缓和，日本需要越来越多地自己决定其外交方向和政策，特别是 80 年代末冷战世界体制瓦解以后，世界形势需要具有雄厚经济实力的日本承担更多的国际事务，日本自己更是积极地向政治大国转化。尽管如此，由于无政策竞争的政党共存局面，以及政官财相互勾结的利益复合体构成的僵化的政治体制，使重要决策、特别是重要的外交政策迟迟得不到决定与实现，正如海湾战争后日本国会未能及时通过《联合国和平合作法案》而受到以美国为首的西方国家“日本只出钱不出人”的批评那样。因此，必须进行以改革政治体制为目的的政治改革。正如政治改革的积极推动者、前自民党干事长小泽一郎所说的那样，为适应世界形势的变化并发挥日本的大国作用，“必须尽快地对现行政治体制进行改革，建立能够独立思考、独立行动并能够承担责任的新政治体制”。“要进行真正的体制改革，就应首先改变在冷战条件下形成的执政党和在野党的政党格局”，“改变执政党和在野党目前这种安于现状的政治力学关系的局面”。“如果不进行根本性的改革，日本就有被世界抛弃之忧”。<sup>①</sup>

尽管政治改革势在必行，但执政的自民党并不积极。1992 年成立的宫泽内阁为平息国民对政治资金丑闻的愤怒以及对政治的不信任感，在 1993 年 3 月向国会提出以单纯导入小选区制为主要内容的政治改革法案。虽然宫泽在 1993 年 5 月 31 日的电视采访节目中信誓旦旦地说，在本年度“通常国会闭幕之前通过政治改革相关法案”，但两个星期之后时任自民党干事长的梶山静六在与宫泽首相会谈后宣布说“两年之后再进行政治改革”<sup>②</sup>，结果引起舆论大哗，普遍认为宫泽政权对政治改革没有诚意，在

①〔日〕小泽一郎：《我们为什么主张改革》，载《文艺春秋》1992 年 12 月号。

②〔日〕武村正义：《小而发光的日本》，第 95 页，光文社，1994。

野党趁机提出对宫泽内阁的不信任案。由于积极主张政治改革的小泽一郎、羽田孜和武村正义分别率领 44 名和 10 名国会议员准备脱离自民党，因而不信任案得到通过，宫泽首相只好解散众议院举行大选。

第 40 届众议院议员选举的结果，自民党获得 223 席，虽然保住了选举前的席位，但远不足过半数议席。另外，社会党丧失近半数席位，仅获得 70 议席；由自民党分裂势力组成的新生党与新党魁党分别获得 55 席和 13 席，公明党 51 席，成立不久的日本新党 35 席，民社党和日本共产党各 15 席，社民联 4 席等。<sup>①</sup> 尽管自民党仍然是国会中的最大政党，但在当时“不要错过让自民党下台好时机”的社会氛围下，除自民党、日本共产党以外的其他 8 个党派（即社会党、新生党、公明党、日本新党、民社党、新党魁党、社民联及参议院民主改进联盟）组成了以细川护熙为首相的联合政权。

八党派联合政权是在“政治改革”的旗号下聚集在一起的，因而很快在以选举制度改革为中心的政治改革问题上达成一致。尽管小选区比例代表区并立制式的新选举制度对社会党或其他小党是一种痛苦的选择，但舆论的压力以及身在其位的困境使它们处在不得已而为之的局面<sup>②</sup>。政治改革方案最大的反对声音来自在野的自民党，因为该党要求实施以小选区为中心的选举制度。因此，尽管 1993 年 11 月 18 日，众议院以 270 票赞成、226 票反对通过了政治改革相关四法案，但在 1994 年 1 月 21 日的参议院全体会议上，由于社会党部分议员的造反，相关四法案却遭到了否决。在两院协议会未能达成一致意见的情况下，细川首相与自民党总裁河野洋平举行最高级会谈，联合政权向自民党作出了

① 〔日〕神田文人：《昭和·平成现代史年表》，第 142 页，小学馆，1997。

② 当时社会党委员长山花贞负担任内阁政治改革大臣。

许多让步。<sup>①</sup>终于在临时国会的最后一天、即 1994 年 1 月 29 日，国会两院勉强通过了政治改革四法案。

## 二 政治改革的基本内容

政治改革四法案分别是《公职选举法修正案》、《政治资金限制法修正案》、《政党助成法案》以及《众议院议员选区划分审议会设置法案》。因后一个法案只是有关划分选区的规定，所以下面仅介绍一下前 3 个法案的主要内容。

《公职选举法修正案》就公职选举法中有关众议院议员的选举部分进行了修改，其主要内容如下：

第一，在众议院议员选举中，将过去的中选区制改为小选区比例代表区并立制。

第二，众议院议员的定额从过去的 511 名改为 500 名，其中 300 名来自小选区，200 名来自比例代表区（2000 年 2 月国会通过削减 20 个比例代表区名额，众议院议员的定额变为 480 名）。

第三，在中选区制下，全国有 129 个选区（其中 2 人区 8 个、3 人区 39 个、4 人区 34 个、5 人区 46 个、6 人区 2 个，1992 年），而新选举制度将全国划为 300 个小选区和 11 个比例代表区。小选区选举一名议员，比例代表区选举数量不等的复数议员。

第四，中选区制下的候选人均以个人名义参加竞选，但新制度规定，在小选区的候选人应由“拥有 5 名以上国会议员”或“在最近一次国政选举中得票率为 2% 以上”的政党或其他政治

---

① 例如将小选区选出议员 274 名、比例代表区选出议员 226 名分别改为 300 名和 200 名；将全国一大比例代表选区改为 11 个比例代表选区，并按选区提交候选人名单、计算选票和分配议席；允许企业今后 5 年内继续向政治家们的一个政治资金管理团体提供政治资金，每年限额 50 万日元等。

团体提名，未具备上述条件的候选人可以个人名义参加竞选；在比例代表区方面，提出候选人名簿的组织除符合上述条件的政党或政治团体外，在该比例代表区内拥有议员定额 20% 以上候选人的政党或其他政治团体亦可提出候选人名簿。在小选区和比例代表区可以重复推荐同一个候选人，但在小选区提出候选人的政党或其他政治团体方能在包含该小选区在内的比例代表区重复推荐同一个候选人。

第五，投票方式从过去的自书式一票制改为记号式两票制。即在中选区制下，选民只有一张选票，而且自己在选票上填写候选人的名字。新制度则规定，选民在选举众议院议员时，要同时投两张选票，一张投给小选区的某个候选人，另外一张投给比例代表区的某个政党。选票上分别印有候选人或政党的名字，画圈即可。<sup>①</sup>

第六，有关当选者的规定。在小选区，获得有效选票最多者当选，但必须获得有效选票总数的六分之一以上；被重复推荐的候选人若同时当选，则以小选区为先；比例代表区以选区为单位提交候选人名簿，并以选区为单位计算选票，然后以顿特式计算方法确定各党的议席数额，按候选人名簿的顺序决定当选者（所谓顿特式计算方法是将各党在比例代表区中的总得票数按多少顺序排列，再以 1、2、3 等整数依次相除，在所得商数中选择一个将议席分配恰当的基数）；重复推荐的候选人若在小选区落选但得票率较高，可在比例代表区不受名簿顺序限制，排在其他得票率低者之前当选。

第七，强化对违法乱纪者的处罚。如果违反《公职选举法》，不仅与其事有关的候选人亲属及其直接责任者，而且候选人的秘

---

① 1995 年 12 月国会又通过决议，将记号式重新改为由选民自己填写候选人或政党名字的自书式。

书和竞选活动的组织者也成为连坐的对象，候选人本人的当选无效，且 5 年内不得参加竞选；罚款也从过去的 5 万～30 万日元提高到 20 万～100 万日元。

《政治资金限制法修正案》的目的是为确保公职候选人筹资活动的正当性以及《政治资金限制法》实施的实效性，其新内容主要有以下几点：

第一，以政党为中心筹措政治资金。即在新选举制度下，选举及其他政治活动是以政党为中心进行的，因而政治资金的筹措也将以政党为中心。企业或其他社会团体通过政治家指定的政治资金管理团体向政治家提供政治资金，仅限于未来 5 年，而且每年不得超过 50 万元，其后只能向政党提供政治资金。这里所说的政党是指“拥有 5 名以上国会议员”或“最近一次大选、最近一次或上一次参议院通常选举中得票超过 2% 的政治团体”。另外，该法案实施 5 年后对企业或其他社会团体提供政治资金的方式将作新的规定。

第二，加强对向公职人员的政治活动提供政治资金的限制。明确区分公职候选人资金的公私用途，除其进行有关竞选活动外，不得接受与“金权政治”有关的捐款，并指定一个政治资金管理团体处理其接受的政治资金，同时废除原有的指定团体及基本金制度。该法实施的前一年未动用的基本金，可在该法实施后一年内转交资金管理团体作为特别捐款处理，而且没有数额上的限制。

第三，强化政治捐款的公开化。为确保政治资金的透明度，对向政党以外的政治团体捐款数额的限制由现行的每年 100 万日元以上降低到 5 万日元以上；另外，向政党的捐款数额，由于考虑到筹措政治资金而带来的事务繁杂，因而从现行的每年 1 万日元以上改为 5 万日元以上，但为筹措政治资金而举行的宴会却从现行的每次收入 100 万日元以上降低到 20 万日元以上。

第四，区分政治捐款对象。以前个人、企业或团体等向政党、政治家或政治团体提供政治资金时，政党与政治家适用一个标准，而对政治团体实行另外一个标准。该修正案则是对政党实行一个标准，对政治家与政治团体实行另一个标准。个人向政党提供资金的总额一年在 1000 万日元以下，企业或团体按照其资本额每年在 750 万到 1 亿日元之间，无其他具体规定。另一方面，个人向政治家或政治团体提供的政治资金总数不得超过 1000 万日元，单项捐款限额为 150 万日元；企业或团体捐款总额每年在 375 万到 5000 万日元之间，单项限额为 50 万日元。个人向政党提供的政治资金，在税收方面新设税额扣除制度，可与现行的收入扣除制度选择使用。

第五，为确保上述规定的实施而强化处罚规则。首先，一旦违反政治资金限制法，其罚款数额为现行罚款数额的 2.5 倍以上。同时，除直接违反法律者外，对所属企业或团体亦给予处罚。另外，对违反政治资金限制法者除罚款以外，还停止其公民权。

《政党助成法案》的宗旨是通过国家向政党提供政治资金的方式，促使政党政治以及民主政治的健全发展，消除政治腐败现象。

第一，接受政府补助金的政党应是“拥有 5 名以上国会议员的政治团体”或“拥有国会众参两院议员且在最近一次大选、参议院议员最近一次通常选举或前一次通常选举中得票率为 2% 以上”的政治团体。各政党申请政府补助金时，须在当年 1 月 1 日向自治大臣提交资格报告，举行大选或参议院通常选举时也要提交资格报告。

第二，向政党提供的补助金总额按照最近一次国情调查统计的人口总数，以每人 250 日元计算。每个政党应得的补助金数额按照每年 1 月 1 日该党所属议员数额以及国家级选举中的得

票数算定。当年若有大选或通常选举时，届时将重新计算。各政党应得的补助金数额以不超过前一年底该党总收入的三分之二为上限。

第三，对政党补助金的使用状况没有特别规定，但各政党必须提交公开记录其使用状况的报告书。因此，各政党财务负责人须备账本，记录政党补助金的支出情况，每年 12 月 31 日将其作成报告书与各支部作成的报告书一同提交自治大臣。另外，各政党的财务负责人无须提交该党财务监督者的意见书以及在公证会计师的公正下作成的监督报告书，但在公开其报告书主要内容的同时，须将有关资料保留 5 年，任何人有权查阅这些资料。

第四，如果政党发生分裂或合并，将按照分裂或合并后的状况支付政党补助金。

第五，如果冒领补助金或未提交报告书，将停止向该党交付补助金，并追回已领取的补助金。除制定必要的规则惩罚违法者外，对该党亦采取相应的处罚措施。<sup>①</sup>

2000 年 10 月，国会众参两院又通过了对参议院议员选举进行改革的《公职选举法修正案》，其主要内容是在参议院议员选举比例代表区中实施非拘束名簿制，同时将参议院议员总额从 252 个减少到 242 个，其中选举区减少 6 个，比例代表区减少 4 个。所谓非拘束名簿制是指当选者不受名簿上排名顺序约束的选举方式。通常情况下，在比例代表区政党提出的候选人名簿分为拘束名簿制和非拘束名簿制，前者不能变更候选人在名簿上的顺序，按照政党获得的议席依次决定当选者。如果排在前面的候选人或当选者因死亡或其他变故出现空缺时，也需按照名簿上的既定顺序依次递补。非拘束名簿制则没有这种约束，选民投票时既可写政党的名称，也可直接填写候选人的名字，但不能填写名簿

<sup>①</sup> [日] 自民党编《自由民主》1994 年第 3 期。

上没有的名字。政党的得票数与该党候选人得票数统一计算并依此分配议席，得票多的候选人当选。如果某个政党的总得票数可获得 50 个议席，那么该党得票多的前 50 位候选人当选，并不受候选人名簿顺序的约束。

### 三 政治改革的体制性影响

姑且不论上述各项政治改革的措施能否达到清除政治腐败的目的，但至少有一点可以肯定，即选举制度的改革将推动改变原有政治势力的不断分化组合。这是因为，不同的选举制度将会产生不同的政党政治。

从议会代表的产生过程来看，选举制度大致有 3 种类型：一种是多数代表制类型，该类型一般采用小选区制，即一个选区只选举一名议会代表的制度；另外一种是比较代表制类型，该类型多采用大选区制，也就是一个选区选举复数议会代表的制度。实际上，日本原来的中选区制也是大选区制的一种变形，且因其复数政党的存在，亦被看做是准比例代表制；还有一种是多数代表制与比例代表制相结合的混合类型。

多数代表制是按照获得选票的多少决定候选人当选或落选的制度，其中又分为相对多数制和绝对多数制。英国实施的是小选区制下的相对多数制，也就是在一个选区里，得票较多的候选人当选；而在法国实施的则是小选区制下的绝对多数制，即当选者必须获得本选区选票总数的二分之一以上，否则将进行第二轮投票，以决定当选者。

在小选区制度下，无论是相对多数制，还是绝对多数制，对小政党都是不利的。因为一个选区只能当选一名候选人，所以大政党候选人获胜的可能性极大，而小政党将会被排斥在议会之外，从而出现大量死票（不能获得议席的选票），少数人的利益要求就得不到表达和实现的机会。例如在英国的两大政党体制

下，第三党自由民主党在 1983、1984、1992 年的 3 次下院选举中，分别获得 25.3%、22.6%、17.9% 的选票，但在下院的议席占有率却只有 3.5%、3.4% 和 3.1% ，其得票率与议席占有率相差甚远<sup>①</sup>。

比例代表制是按照各党得票数额分配议席的制度。这种制度能够较为准确反映选民对各党（实际上是对各党的政策主张）的支持程度，而且死票的数额较少，缺点是容易造成小党林立、政局不稳的局面。例如在战后意大利，出于对法西斯独裁体制的反省，为保障小党的议会活动而采用了比例代表制。但十几个政党之间的争权夺利使得每届联合内阁都是短命的，平均不到一年就更换一次掌权者。

比例代表制也有多种形式。首先是选区大小的不同，例如日本的参议院议员选举，全国为一个比例代表区，而在众议院，新制度规定全国划为 11 个比例代表区。总的说来，选区越大，死票数额越少，对小政党也就相对有利；其次是最后计算席位的方式不同，除日本新选举制度中的顿特式外，还有北欧各国采用的圣拉格式等。计算方式不同，对大小政党的影响也有些微的差别；另外各党提交的候选人名簿也分为拘束名簿式和非拘束名簿式两种，由于拘束名簿式不能变换候选人在名簿上的前后顺序，限制了选民的选择自由，因而被称作“看不见候选人的选举”。非拘束名簿式并不事先决定候选人的顺序，而是由选民来决定当选者。例如在瑞士，选民投票时填写与选区议员定额相等的候选人，选举管理委员会将不同政党候选人的得票数额分别计算，在决定政党席位的同时也决定了候选人的当选或落选。

鉴于小选区制对小政党不利、比例代表制又容易造成政局不

---

<sup>①</sup> [日]五十岚仁：《小选区比例代表区并立制》，第 46 页，劳动旬报社，1993。

稳的状况，因而产生了小选区比例代表区相结合的选举制度，但在其结合方式上也有许多差异：除选出议员的比例不同外（日本的新选举制度规定小选区占 60%、比例代表区占 40%，而意大利 1992 年采用的选举制度是小选区占 75%、比例代表区占 25%），还有一票制与两票制之分——在两票制下选民的选择范围要大些，因而对小政党相对有利；而最重要的差异是小选区比例代表区中的并立制与并用制之分。

所谓并立制，是指小选区与比例代表区分别计算选票并决定当选者的选举制度，而并用制却是按照同一个标准、即按照各党的得票率分配议席的选举制度。例如在实施并用制的旧联邦德国，小选区和比例代表区各选出半数议员，选举时选民投两张选票，而议席的分配是按照第二张选票、即投向政党的选票进行的。首先从各党所得议席总数中扣除小选区的当选者后，再按照各党候选人名簿的顺序决定比例代表区的当选者。由此可见，并立制倾向于小选区制，并用制倾向于比例代表制。换句话说，并立制对大政党绝对有利，并用制对小政党相对有利。由于日本新选举制度实施的是并立制，而且又将全国划为 11 个比例代表区，因而对小政党是不利的。

正因如此，1993 年的政治改革方案通过国会审议后，在小泽一郎的策划下，以新生党为核心，联合日本新党、民社党以及刚刚从自民党内脱离出来的“改革之会”、自由党等宣布成立名为“改新”的统一会派，然后组建大的政党，以适应新制度下的选举。但小泽此举是背着社会党进行的，因为在小泽看来，尽管社会党已经发生较大的变化，但其政策主张仍是不能容忍的。然而，小泽的计划却弄巧成拙，结果造成社会党脱离联合政权，细川内阁后的羽田联合政权迅速垮台。时刻梦想重新执政的自民党趁机而动，与社会党、新党魁党组成了新的联合政权，并由社会党委员长村山富市出任内阁首相。

为对抗自民党，实现两大政党轮流执政的目标，更重要的是为应付新选举制度下的大选，在小泽一郎的策划下，首先在 1994 年 9 月，由新生党、日本新党、公明党等在野党的 187 名国会议员组成一个联合会派——“改革”，同时成立一个“新党筹备会”。同年 12 月，由新生党、公明党、日本新党、民社党、自由党、未来新党、高志会、改革之会、自由之会等 9 个党派组成新进党，拥有国会议员 214 名，其中众议院议员 178 名，参议院议员 36 名。党首为海部俊树，干事长为小泽一郎。

虽然新进党的成立标志着日本政局有可能朝两大政党的方向发展，但实际上，将 9 个党派聚合在一起的最大原因并非是政策方针的一致或理念相同，而是各党派议员从切身利益出发，为在新选举制度下确保当选而采取的临时措施，因而内部矛盾重重，潜伏着随时可能分裂的危机。1996 年 9 月，以小泽一郎不满的菅直人、鸠山由纪夫等人为首，联合新进党、民社党、新党魁党的部分成员，宣布成立拥有 57 名国会议员的民主党，试图形成与自民党及新进党这两个新旧保守政党相对立的市民政党。在此情况下，自民党不顾执政盟友社民党（原社会党）和新党魁党的反对，决定利用自己支持率上升的有利时机解散众议院举行大选，以便在新进党受到削弱而民主党立足未稳之机取得选举的胜利。

1996 年 10 月的大选是首次在小选区比例代表区并立制的选举制度下进行的。比起其他政党来，自民党的准备工作做得较充分，因而在众议院 500 个席位中获得 239 席，比选举前增加 38 席；新进党比选举前减少了 4 个席位，为 156 席，但比刚成立时减少了 22 席；民主党未能掀起“新党效应”，仅仅保住了原有的 52 席；日本共产党获得较大的胜利，席位从上次大选时的 15 席增加到 26 席；社民党和新党魁党分别从上次大选时的 70 席和 13 席减少到 15 席和 2 席，其减少部分大多是选举前加入民主党

的成员。大选之后，自民党单独组成少数派政权，并大张旗鼓地推进行政改革，社民党与新党魁党实施阁外有限合作。新进党在选举中的失败，加剧了内部的对立与矛盾，党内要求追究小泽责任的呼声颇高，前首相细川甚至提出了“分党构想”。1996年末，羽田带领13名支持者脱离新进党另立山头，成立了“太阳党”。其后又经过一年的艰苦挣扎，新进党终于在1997年12月27日解散，结束了该党3年的历史。新进党分裂以小泽一郎为首的“自由党”、以鹿野道彦为首的“国民之声”、由众议院原公明党成员组成的“和平新党”、由参议院原公明党成员组成的“黎明俱乐部”、由原民社党成员组成的“友爱新党”、以小泽辰男为首的“改革俱乐部”等6个政党。再加上新近成立的以细川护熙为首的“从五开始”以及原有的自民党、民主党、日本共产党、社民党、新党魁党、太阳党和民主改革联合，共有大大小小14个政党。其后不久日本民主党、友爱新党、民政党、“民主改革联合”合并成“新民主党”，成为拥有131个众参两院议席的第二大政党。

在野党一片混乱的局面无形之中加强了自民党的执政基础，但其失误的经济政策导致该党在1998年参议院议员选举惨遭失败，桥本首相引咎辞职。继之上台执政的小渊首相一方面将重振日本经济作为最大的课题，另一方面尽可能地联合其他政治势力。同年11月19日，自民党总裁小渊惠三与自由党党首小泽一郎签署共同文件，就两党政策、临时国会期间自由党支持自民党政权、两党共同编制1999年度预算方案、翌年通常国会之前两党组成联合政权、在国会及地方议会的选举中两党进行协调等方面达成一致意见。其后又通过接受同年11月重新组建的公明党有关发放7000亿日元“地区振兴券”（实为商品购买券）的要求，赢得了一贯坚持“反自民党”的该党的支持，并在1999年6月正式组成自民、自由、公明三党联合政权。

2000 年初，小泽领导的自由党脱离联合政权，4 月因小渊惠病住院而执掌政权的森喜朗仍然维持了自民、公明、保守（由脱离自由党的议员组成）三党联合政权，但同年 6 月举行的大选并没有显示出新型政党政治的迹象。

首先，各党为执掌政权而无原则地合作。从社会基础与政策方针上看，自民党与公明党有着相当大的差距，但自民党为维护自己政权的稳定，在众议院本来已占稳定多数议席的状态下仍与公明党、自由党（后为保守党）组成联合政权，这种结合实际上束缚了自民党进行改革的步伐，从中也可以看出自民党对改革的消极态度。希望变化的广大选民对这种无原则联合的不满情绪在此次大选中充分体现出来，尽管执政三党在选举后仍然拥有稳定多数的议席，但总共减少了 65 个议席，仅自民党就比选举前减少了 38 个议席。本来选举前各种舆论调查表明，对自公保三党联合政权持反对态度的选民占多数，但执政党无视社会舆论的动向，不仅在选举中三党之间加强合作，而且在选举之后仍然维持三党联合执政框架。尽管执政党的议席有所减少，但占六成的国民仍不赞成三党合作，因为这种合作不利于决定今后日本的发展方向。在决定战后日本发展方向的 40 年代末，吉田茂领导的自由党为坚持自己的主张，拒绝参加由社会党组织的联合政权，在 50 年代初处在少数党执政地位的自由党也不采取无原则的合作，从而使“吉田路线”得以确立。

其次，执政党极力维护传统的支配体制。如前所述，自民党一党长期执政的基础是建立在扩张性政府财政体制之上，这种积极财政在赶超发达国家的经济高速增长时期，无疑对经济发展起到重要的推动作用，但在经济发展水平达到相当程度并放慢其速度时，乘数效应逐渐降低的公共投资仅成为执政党维持政权的手段。利用价值大打折扣的公共设施一方面增加了政府的债务负担，另一方面也加重了国民对未来预期心理的阴暗色彩，结果形

成了政府财政赤字急剧增长与内需更加不足的恶性循环。即使如此，自民党在竞选活动中，仍然将加大公共投资作为争取选票的招牌，而且在实际行动中执政党也采取了相应的措施，但这种在城市选民中已无多少吸引力甚至反感的政策，并没有引起执政者的足够的重视。为掩盖森内阁的无所作为而成立的“产业新生会议”以及“IT战略会议”仍然是政府主导模式的翻版，是与逐渐兴起的无国境经济自由竞争时代背道而驰的。

另外，没有鲜明政策特色的在野党。在“55年体制”的前半期，正是由于具有与执政的自民党截然不同的奋斗目标与政策理念的社会党的存在，政界得以保持较高的紧张感与活力，从一个侧面推动了经济的高速增长。从这个意义上看，健全的在野党的存在比执政党更为重要，真正意义上的政治主体多元化是政治社会民主化乃至经济健康发展的必要前提。民主党未能作为大城市政党提出与在某种意义上是乡镇利益代表的自民党针锋相对的政策，而且其患得患失的言行（例如在税收、财政改革以及组织联合政权等方面）显示了缺乏自信的心态，因而妨碍了民主党支持力量的扩大及其议席的大幅度增长。在倾向于小选区制的选举制度下，类似社民党与自由党这样的小党议席的增加在一定程度上反映了选民对自民、民主两大政党的无可奈何的心理。本来为人看好的日本共产党议席的减少，与其说是小选区对小政党的绝对不利造成的，倒不如说是急于参与政权的心情而迅速改变其方针政策的结果，这一点容易令人想起90年代初的社会党。时代确实在呼唤吉田茂那样能为日本发展方向定调的政治人物及其领导下的坚持原则的政党，尽管当今发展的性质以及发展方向有所不同。

## 第二节 削弱政府经济职能的“行政改革”

### 一 战后日本行政改革的历史

正如我国目前进行的政府机构改革被称为“第七次革命”那样，日本的行政改革最早也开始于 60 年代。1962 年池田勇人内阁在“为国民的行政改革”的口号下，成立了由社会各界知名人士组成的内阁咨询机构——第一次临时行政调查会（简称“第一临调”，存在时间为 1962 年 2 月至 1964 年 9 月）。该调查会在 1964 年提出最终咨询报告，其中包括强化内阁机能、地方分权、放宽限制等内容。但是，这些目标不仅没有得到实现，行政机构的权限反而在预算编制及酒类贩卖等领域得到扩张。<sup>①</sup>

在经济高速增长时期，随着所管业务的增加，不仅政府的财政预算规模逐年扩大，行政机构的人员和权限也不断膨胀。1973 年的“石油危机”使日本经济遭到战后最严重的打击，生产过剩与通货膨胀同时出现，致使 1974 年度的日本经济增长率为负 1.3%。从 1973 年 11 月到 1975 年 3 月，工矿业生产指数从最高点下降 20.6%，私人企业设备投资也减少了 27.2%，股票价格下跌 9.7%，倒闭的企业达 11681 家，官方公布的失业人数达到 112 万。经济危机使政府税收受到严重影响，1975 年度的税收比上一年度下降 8.4%，从企业征收的法人税甚至减少了 30%。为弥补财政赤字以及刺激经济恢复景气，日本政府不得不从 1975 年开始发行赤字国债。由于历届内阁竞相发行国债，结果使国债的发行量在 1979 年达到 15.27 万亿日元，政府一般会计支出对

<sup>①</sup>〔日〕五十岚敬喜、小川周明：《议会——超越官僚支配》，第 58 页。

国债的依赖率高达 39.6%，大大超过了 30% 的“警戒线”。<sup>①</sup>

如同前述，为健全政府的财政状况，当时的大平正芳内阁采取了减少政府开支以及导入“一般消费税”两方面的措施。但增加税收的设想遭到社会各界的强烈反对，成为自民党在 1979 年大选中惨遭失败的主要原因。1980 年 7 月成立的铃木善幸内阁接受大平内阁的教训，将重点放在行政改革上。“第二临调”在 1981 年 7 月提出以压缩政府开支的答询报告，大藏省接受其劝告，在 1982 年度采取不增加政府预算规模并在 1983 年度和 1984 年度连续减少政府预算规模的措施。尽管这一措施使政府财政收入中对国债的依赖比例得到显著下降，但国债的绝对数额却没有降低。到 1985 年，政府的长期债务余额已接近国民生产总值的一半（48.4%）。<sup>②</sup>

在铃木内阁时期（1980~1982），“第二临调”前后提出过三份答询报告，其主要内容是不增税下健全政府财政以及行政合理化，许认可制度的整理，以及国铁、电话电信公社、烟草专卖公社三国营企业民营化，国土厅、北海道开发厅、冲绳开发厅三个行政部门合并，直接税与间接税比例的调整等。中曾根康弘内阁成立后，“第二临调”又分别在 1983 年 2 月和 3 月提出两份答询报告，分别是关于设置行政改革委员会的建议和有关减少政府开支、对政府补助金、特殊法人以及各省厅地方下属机构进行整顿的建议。“第二临调”解散后，为实现其提出的改革目标，在 1983 年 7 月成立了“第一次临时行政改革推进审议会”（简称“行革审”）以及“国铁再建监理委员会”。

在中曾根内阁时期进行的行政改革和财政改革主要有以下内容：在行政机构方面，撤销了行政管理厅，其原有机构与总理本

①〔日〕上条俊昭：《图说日本经济》，第 97 页，东洋经济新报社，1980。

②〔日〕大须敏生：《图说日本财政》，第 374 页，东洋经济新报社，1985。

府的大部分机构组成新的总务厅；改组了各省厅的行政编制，减少了课级机构和地方派出机构，共减少国家公务员 4 万余人；将长期亏损的三大国营企业（国营铁路公司、电信电话公司以及烟草专卖公社）分割民营化，节省政府财政补贴，并通过出售这些国营企业的股份回收部分资金；对社会福利保障制度进行了改革，废除了老人医疗免费制（缴纳部分医疗费），并实行了其他患者的医疗个人负担增加 10% 的规定；废除和简化了部分行政手续等。

到 1987 年，日本与美国的贸易摩擦又起新高潮，在日本国内也出现了所谓的“日元升值萧条”现象。为解决这些新问题，中曾根内阁又在 1987 年成立了第二次行政改革推进审议会（简称“新行革审”，存在到 1990 年 4 月），前后就地价暴涨对策、放宽政府限制、中央政府与地方自治体的关系等问题共提出 6 份咨询报告。在这些建议下，政府一方面采取了增加公共投资扩大内需的措施——例如 1987 年度政府一般会会计预算中的公共事业费比上一年度增加了 19.7%，同时又抛弃了“第二临调”和“行革审”提出的“不增税下重建政府财政”的做法，在 1988 年 12 月通过了实施消费税的法案。实际上，这些措施与“行革审”缩小行政机构规模以及限制其权限的主张相互矛盾，例如 1985 年 12 月时有 10054 项限制，但到 1989 年 3 月却增加到 10278 项。<sup>①</sup>

为解决愈演愈烈的日美贸易摩擦问题，1989 年秋天双方开始进行结构协议谈判。美国向日本提出了 200 多条“改革提案”，其中包括充实社会资本、纠正排他性交易习惯以及暗中协商式竞争、强化保护消费者等内容。对此，海部俊树内阁在 1990 年 10 月成立了“第三次行政改革推进审议会”（简

<sup>①</sup> [日]阿部齐等：《概说现代日本政治》，第 97 页，东京大学出版社，1992。

称“第三行革审”，存在到1993年10月）。该审议会就限定中央政府委托地方自治体进行的“机关委任事务”、补助金功能的转化、日本的国际贡献、行政程序法、推进放宽限制及地方分权、改革政府金融机构及其特殊法人等提出9个咨询报告和意见书。

虽然1993年7月自民党成为在野党，但随之成立的八党派联合政权仍表示继续推进行政改革。细川护熙内阁成立了“行政改革推进本部”，羽田孜内阁决定了“行政改革推进方针”。自民党重新执政后，行政改革仍是重要施政方针之一。村山富市内阁成立了“行政改革委员会”，并为实施1995年生效的《地方分权法》成立了推进地方分权委员会。1996年桥本龙太郎内阁成立后，更是高举“行政改革”大旗，成立了“行政改革会议”，并将行政改革的内容具体归纳为改组中央行政机构、放宽政府限制、推进地方分权、整顿特殊法人、制定旨在提高行政机构透明度的《信息公开法》、削减国家公务员数量等。

为保障行政改革的顺利进行并达到预期目的，桥本内阁还准备实施经济结构、金融体制、社会保障结构、财政结构、教育等领域的改革（与行政改革并称为六大改革），并提出了相应的改革措施。例如，经济结构的改革包括放宽在物资流通、信息通讯、就业与雇佣等领域的限制，降低法人税等；被称为“金融大爆炸”的金融体制改革主要是允许银行业、保险业、证券业相互之间业务的渗透并放宽有关限制；社会保障改革是通过制定护理保险法以及对医疗保险法与养老金制度的改革，减轻政府负担并使之更加合理化；财政结构改革是指通过削减政府开支，以期达到消灭财政赤字的目的；教育改革的内容包括改编各级学校的政府主管部门及特殊法人组织、削减教育部门的国家公务员数量等。

## 二 20 世纪 90 年代行政改革的主要原因

尽管战后日本不断实施行政改革，但其阶段性是显而易见的。60 年代初的行政改革在很大程度上是一种政治姿态，也就是在经历了 50 年代后半期自民党与社会党、财界与“总评”之间带有阶级性激烈对抗之后上台的池田内阁，除在经济上致力于“国民收入倍增计划”外，在政治上也采取相应的“宽容与忍耐的”低姿态，作一些象征性的改革，以便消除“安保斗争”带来的后遗症。实际上，随着经济的迅速发展，政府的规模与权限不仅没有缩小，反而愈发膨胀起来；80 年代的行政改革主要着眼点是解决政府财政危机，虽然取得了一些成效，但由于没有进行结构性改革，以公共投资与许认可制为中心的政府权限却得到了加强；90 年代的行政改革不仅是全方位、立体化的，而且为实现其目标也在其他领域采取了相应的措施。这是因为，构成此次行政改革背景的因素，除政府严重的财政危机外，政府主导经济发展模式所带来的行政官僚腐败以及不能适应全球经济一体化的局面是其最为主要的原因。

在经济高速增长时期，行政官僚的政策空间和民间企业的活动空间均有较大的回旋余地，因此，双方正常性的互动就可以满足各自不同的需求。但在经济转入低速增长而产业结构未发生变化时，政策空间和活动空间均呈现急剧缩小的趋势，竞争的激烈化迫使企业采取非正常的手段，即用拉拢或收买拥有权限的政府官员的方式以获得更多的资源 and 市场份额，这样一来势必造成政府官员的腐败。“利库路特行贿案”与“佐川快运行贿案”所涉及的高级官僚典型地说明了这一点。

利库路特公司之所以向劳动省、文部省的高级官僚发动金钱攻势，是因为这两个省拥有对该公司进行行政指导的权限。利库路特公司是从发行就业情报杂志起家的企业，即使业务扩大到不

动产业和电气通讯业以后，仍然以发行就业情报杂志为中心。1983年时，因实际劳动条件与就业情报杂志提供的信息不符而发生纠纷，对此负有监督指导责任的劳动省准备改变以前指导业界自我限制的方针，通过修改《职业安定法》加强行政机构的监督权限，包括对提供虚假情报的杂志社给予行政处分等措施。1984年1月劳动省职业安定局业务指导课起草了法案纲要，主要内容是就业情报杂志事先申报制、劳动省拥有随时检查权、对提供虚假情报者给予停止业务处分等。

如果上述法案通过国会的审议而成为法律，那将对利库路特公司等企业十分不利，因而该公司组成以社长为中心的工作组，向劳动省的官员发起招待攻势，试图改变法案中的有关内容。其工作取得成效，当时任劳动省职业安定局局长的加藤孝于1984年4月17日在国会众议院社会劳动委员会上答辩说，“企业自己决定刊登广告的基准，政府只是给予遵守其基准的指导”；5月8日再次答辩说，“国家对就业情报杂志作出统一规定有碍言论出版的自由”。结果，有关就业情报杂志的规定最终从国会通过（1985年6月通过）的《职业安定法修正案》中消失了。1985年11月，就业情报杂志的行业团体——全国求人情报协会在劳动省的指导下制定了“广告伦理纲领”。尽管加藤孝用利库路特公司下属金融机构的贷款获得该公司3000股未上市股票是在升任事务次官后的1986年9月，但检察机关仍认为就业情报杂志的有关法律规定未能实现与加藤受贿有关。<sup>①</sup>作为其证据之一的是，1987年11月加藤孝从事务次官位上退职、新次官小粥义朗上任时，利库路特公司曾举行豪华宴会予以款待。出席作陪者有劳动省官房长官、几个有关局的局长等，宴会费用高达200万日

<sup>①</sup>〔日〕新藤宗幸：《行政指导——官厅与业界》，第153页，岩波书店，1992。

元。<sup>①</sup>

以同样的方法接受利库路特公司 10000 股未上市股票的前文部省事务次官高石邦男，在 1983 年 7 月到 1986 年 7 月担任文部省初等中等教育局局长时，利库路特公司社长江副浩正是大学入学选拔方法改革会议和教育课程审议会的成员，不久又被任命为学校法人运营调查委员会委员。高石邦男在 1986 年 7 月升任事务次官后，江副还担任了第二国立剧场设立准备协会和大学审议会的委员。除第二国立剧场协会外，其他审议会都同以就业情报为其支柱产业的利库路特公司有着极为密切的关系。当时各大学的学生名册无故流入利库路特公司，与文部省的默认不无关系。另外在 1986 年时，江副从文部省获知政府即将取消大学毕业生访问就业单位限制的内部消息后，立即决定提前出版自己的就业情报杂志《就业指南》，其获得巨额利润的结果可想而知。从中可以看出利库路特公司的就业情报杂志占据此类杂志市场四分之一的佳绩，与其收买政府高级官员具有密切的关系。

“佐川快运案件”是指东京佐川快运公司不法融资以及对政治家、官僚行贿案。1992 年东京佐川快运公司社长渡边广康等人因不法融资 4900 亿日元而使公司损失 126 亿日元的渎职行为被捕，后又查明该公司向 100 多名政治家暗中捐献政治资金达 1000 亿日元，其中前自民党副总裁金丸信一人就接受 5 亿日元。佐川快运公司除利用实力国会议员对有关省厅施加压力外，还直接非法活动行政机构为自己的经营事业谋取利益。佐川快运公司活动的第一个行政机构是运输省，其结果使该公司在东京以外地区也获得经营许可，并设立营业所从事运输事业。当地运输业者的经营业务因此受到威胁，遂向运输省陆运局提出限制佐川快运

---

①〔日〕野田峰雄：《从利库路特案看政府次官们的权力和野心》，载《宝石》1989 年第 3 期。

公司的请求，不但没有被受理，佐川快运公司增加车辆的申请反而得到认可；佐川快运公司活动的第二个行政机构是建设省，1986 年该公司准备在新潟县黑埼町建造中转站，尽管中转站处在城市调整规划区域内，但仍得到建设省的许可。其理由是根据中曾根内阁制定的依靠民间力量推进城市开发计划，原有的建设基准要作变动；佐川快运公司活动的第三个行政机构是劳动省。1992 年劳动省依照《劳动基准法》对佐川快运公司在全日本的 51 个营业所进行突击调查，结果表明有 90% 的营业所违犯《劳动基准法》，皆因劳动时间过长。在此之前的 1989 年也曾进行一次调查，但没有查出问题，因为主管调查的运输省在调查的前一天通知了佐川快运公司。由此可见该公司与部分行政机构的不当关系，同时也可以看出行政机构对企业进行“指导”所产生的弊端。建立在行政机构与个别企业相互勾结之上的不正当竞争显然对经济发展是不利的。

另外，政府所拥有的巨额补助金也成为行政官僚渎职的根源。例如原厚生省事务次官冈光序治在近 10 年的时间内，曾接受“彩色福利集团”提供的现金、高尔夫球会员证、高级轿车等巨额贿赂。作为回报，冈光利用职权，拨给“彩色福利集团”的政府补助金高达 104 亿日元。<sup>①</sup> 厚生省每年发放 87000 亿日元的政府补助金，约占日本政府全部补助金数额的 45%，但大多数并未取得预期的效果。据统计，1995 年厚生省浪费的、即不起任何作用的政府预算资金高达 200 多亿日元。一方面是严重的财政危机，另一方面却是政府官员的贪污与浪费，这不能不引起社会舆论的强烈不满，因而对行政机构及其管理模式进行改革势在必行。

除上面的国内背景外，还有更为重要的国际经济背景。从近

<sup>①</sup> 〔日〕《SAPIO》1997 年 5 月 14 日号，第 103 页。

代以来人类历史的发展过程看，每一次大的科学技术革命均会引起人类社会的体制性变革。例如蒸汽机革命引发了自由资本主义时代，电力革命导致垄断资本主义时代的出现，原子革命促使国家垄断资本主义成为第二次世界大战后主要国家的统治形式，而以电脑与因特网为代表的信息通讯革命将人类社会带入国际垄断资本主义时代。也就是说，未来社会的特征是，民族国家背景模糊的跨国公司将成为经济活动的主体。目前这些在世界各地设立生产及销售据点的跨国公司掌握了 33% 的世界生产性资源和 75% 的世界贸易额<sup>①</sup>。如何、或者由谁控制它们正成为一个急需解决的世界性问题，因为资本为逃脱传统民族国家的控制，以及逃避较高征税而迅速转移变得如此容易。在计算机网络的帮助下，巨额资本在几十秒内就会转移到最遥远的地方，或者从一种币种转换成另一种币种或有价证券，诸如此类等等。亚洲金融危机的爆发已经证明了国际间资本流动的迅速化及其带来的强大影响力。因此，对于全球经济一体化对人类社会的影响，无论如何夸大我们的想像力都不会过分。但至少有一点可以肯定，以民族国家为单位的传统政府的职能将受到较大限制。

另外一点可以肯定的是，未来的人类社会是以包括知识经济在内的服务业为主导的社会，正如 20 世纪中叶以来世界 500 强企业排行表变迁所显示的那样——以钢铁、石油、橡胶、食品、纺织、汽车等基础型制造业企业逐渐让位于金融、保险、电信、零售、贸易等服务型企业。因此，具有国际竞争力的第三产业是十分重要的。在这一点上，日本显然存在先天性的不足。那些习惯于政府保护的金融、流通、不动产等服务性产业离开了日本本土，似乎难以在国际竞争中生存，80 年代末日本金融资本大举

---

<sup>①</sup> 联合国社会发展研究所：《全球化背景下的社会问题》，第 18 页，北京大学出版社，1992。

进军美国市场最终惨遭失败的情景，以及 90 年代大型金融机构乃至包括“八百伴”在内的大型流通机构不断倒闭的状况至今仍使人们记忆犹新。更为严重的是，美国金融机构趁机大举进入日本。90 年代中期以后，美国的证券公司、不动产投资公司相继宣布在日本成立新公司，接受倒闭的日本证券公司的会员资格和分散在日本各地营业网点，或者低价收购日本金融机构拥有的股权以及不良债权。此种状况清楚地表明了日本以前那种“护送船队式”的经济发展模式已经不能适应即将到来的无国境经济大竞争时代、即全球经济一体化时代。因此，只有削弱中央政府的权限，增强地方自治体、民间企业或社会团体的主观能动性与其竞争能力，才能使日本经济恢复景气并推动日本经济的进一步发展，为此进行行政改革是十分必要的。这一背景不仅是行政改革的原因，也是迫使日本加速进行改革的外在动力。

### 三 行政改革的具体内容及其进程

1996 年 12 月桥本内阁决定的行政改革主要包括：通过中央行政机构的重新组合，在减少省厅数目的同时削弱行政机构权限；通过放宽限制和整理特殊法人减少政府的权限与经济职能；通过地方分权发挥地方自治体与民间企业的主观能动性和活力；通过制定《信息公开法》增加行政机构的工作透明度；为适应削弱政府权限而减少国家公务员数量、改革政府咨询机构审议会、完善政府人事管理制度、改革行政程序、行政信息化等。目前各项改革的措施进度如下。

第一，在中央行政机构改组方面，将原有的 1 府 22 个省厅改组为 1 府 12 个省厅。“行政改革会议”1997 年 12 月公布的最终咨询报告内容为：新的一府 12 省厅为内阁府、国家公安委员会、防卫厅、总务省、法务省、外务省、大藏省、经济产业省、国土交通省、农林水产省、环境省、劳动福利省和教育科学技术

省。另外，还增加了在内阁府内设置经济财政咨询会议以及担当振兴冲绳与北方领土问题的特命大臣、新省厅内的局级机构原则上不超过 10 个、从 2001 年开始的 10 年内将国家公务员总数减少 10%、设立独立行政法人制度以减少国有企事业并提高行政效率、邮政三事业（邮政、邮政储蓄、简易保险）5 年后改为邮政公社等内容。

根据上述“行政改革会议”的最终报告，政府有关部门制定了《中央省厅等改革基本法案》。该法案在 1998 年 6 月通过了国会众参两院的审议，随后成立了“中央省厅等改革推进本部”，其职能是协调、推进中央行政机构的改组。本部长为内阁总理大臣，副本部长为内阁官房长官以及行政改革担当大臣、即自治省大臣，全部阁僚为其成员。另外，根据《中央省厅等改革本部》的法令，设置了以“经团联”会长今井敬为首的、由 9 名知名人士组成的中央省厅等改革推进本部顾问会议，就中央省厅改组过程中的重要问题进行审议，并提出建议。

“中央省厅等改革推进本部”及其“顾问会议”成立后，截止到 1999 年 4 月，分别召开过多次会议，讨论、决定各省厅的设置及其权限问题（其间由小渊首相决定，将大藏省的名称改为财务省。另外，将教育科学技术省改为文部科学省，将劳动福利省改为厚生劳动省），并制成 17 项有关各省厅设置法案及独立行政法人设置法案提交国会审议。1999 年 6 月 11 日，在自民党、自由党、公明党、社民党的多数赞成下，众议院全体会议审议、通过了这些法案，随即转交参议院进行审议。同年 7 月 8 日，参议院全体会议也通过了这些法案。从 2001 年开始，正式实施新的中央行政机构。

第二，在放宽限制方面，1997 年 3 月，桥本内阁再次修改村山内阁制定的“推进放宽限制计划”，增加了教育领域，项目也增加到 2823 项，其中新增加的项目为 890 项。1997 年 12 月 4

日，“行政改革委员会·放宽限制小委员会”就放宽或废除限制问题提出最终答询报告。其主要内容是：在17个领域、26个项目中放宽或者废除限制，即在教育领域增加报考机会的秋季入学以及未满18岁者可跳级进入大学学习、在医疗福利领域承认民间人士经营特别护理老人院、在能源领域废除电力公司的地区垄断制、在运输领域将港湾运输事业从执照制改为许可制以及将价格认可制改为报告制、在公共事业领域扩大一般竞争投标者的范围、在金融证券保险领域允许银行发行面向个人的损害保险等。

1998年1月专门成立了“放宽限制委员会”，其主要职能是监督并推进放宽限制计划的顺利实施，并提出、审议新的放宽限制计划。该委员会在从1998年2月到1998年3月召开过6次会议，提出了放宽1268项限制的三年计划，该计划随即得到内阁会议的批准。从1998年5月到1999年3月，该委员会又召开过20次会议，修改了前面提出的放宽限制三年计划，追加应放宽的917项限制，而且规定经济性限制原则自由，社会性限制控制在最低范围；检查的民间化、限制的合理化；限制内容的简单化、明确化；限制的国际化；有关手续的快速化、透明化等。1999年4月，该委员会改名为“改革限制委员会”，继续行使原有的职能。2000年4月，“改革限制委员会”再次提出修改三年计划的建议，并得到内阁会议的批准。此次追加放宽限制的项目351个，其中包括加强电子交易、居民参加城市计划的制定、废除政府介入的汽车损害赔偿保险等。<sup>①</sup>

第三，在地方分权方面，通过相应的改革措施，改变过去那种名为地方自治、实为中央集权的政治结构。战后日本实施地方自治制度，即各级（都道府县及市町村）地方行政组织作为独立法人团体根据所在地区居民的意愿管理地方事务，中央政府只是

<sup>①</sup> [日]《朝日新闻》2000年4月1日。

给予适当的指导，因而地方行政组织被称作地方自治体。国家在地方的事务则根据相应的法律或政令委托都道府县知事、市町村长、都道府县行政委员会或市町村的行政委员会执行，这种事务被称做“机关委任事务”。其内容涉及各种数字的统计、国会两院议员的选举、社会福利制度的实施、城市及道路建设、文化教育、其他公共事业等。委任事务的经费由国家承担，但必须按照国家制定的统一标准执行，接受中央政府主管行政机关的指挥与监督，地方议会和其他机构无权干涉。随着日本经济的迅速发展，这种“机关委任事务”也急剧增加。1952 年时，有关“机关委任事务”的法律有 256 项，到 1994 年则达到 566 项，增加了一倍以上。据日本有关学者统计，都道府县一级地方政府 80% 的工作是中央政府的机关委任事务，市町村一级地方政府也达到 30~50%。<sup>①</sup>

更为重要的是，由于中央行政机构掌握财政大权，即大部分税收为中央所得，然后以地方交付税、地方让与税、补助金等名义交付地方自治体。例如根据自治省的估算，1997 年度全国 3300 个地方自治体的总支出规模为 87 万亿日元，比中央政府一般会计支出还要多 10 万亿日元。但地方自治体征收的居民税等地方税收入只有 37 万亿日元，不到其财政开支的 40%，其余部分主要由中央政府下拨的地方交付税、补助金来弥补<sup>②</sup>，因而日本的地方自治体被戏称为“三分自治”。

实际上，早在 1992 年 12 月宫泽内阁时就提出、制定了《地方分权特例制度》以及《地方分权特例制度实施要领》，其后的细川内阁在 1993 年 11 月，成立了推进地方分权特例制度本部。村山内阁在 1994 年 12 月起草有关法案提交国会审议，1995 年 7

① 《议会——超越官僚支配》，第 76 页。

② 〔日〕《产经新闻》1997 年 8 月 14 日。

月《地方分权推进法》正式生效，并随即成立了“地方分权推进委员会”，就地方分权的具体措施及进程加以调查研究，并提出相应的建议。该委员会在1996年12月提出了“第一次劝告书”，主要内容为废除以中央集权型行政体制为基础的“机关委任事务制度”、各种事务的区别以及中央政府干预方式、中央与地方公共团体之间的关系、各行政部门的权限转移等；1997年7月该委员会又提出“第二次劝告书”，就国库补助金、地方税及财政来源、地方行政体制、中央政府驻地方机构、都道府县与市町村的关系等提出了新的建议；同年9月该委员会提出的“第三次劝告书”就地方事务官制度、遗留的军事基地使用权以及相关劳务问题等提出了建议；同年10月该委员会提出的“第四次劝告书”就遗留机关委任事务、设置处理纠纷机构、向市町村转让权限等问题提出了建议；1998年11月该委员会提出的“第五次劝告书”就公共事业、国家参与的地方开发计划的改革提出了建议。

根据上述劝告书制定的《地方分权一揽子法案》提交国会审议后，于1999年6月11日在自民、自由、民主、公明、社民等党的多数赞成下，得到众议院全体会议的批准，然后送交参议院审议。同年7月8日，参议院全体会议也通过了这些法案。2000年4月1日，《地方分权一揽子法案》正式实施，有关地方自治的475项法律得到修改，机关委任事务被废除，国家对地方自治体在教育、城市建设、税收方面的限制得到缓和。地方自治体的自主性事务将得到大幅度提高，有关目标实现后，都道府县的自主性事务将从目前全部事务的两成增加到六成，市町村将从目前的六成增加到八成。<sup>①</sup>

第四，在特殊法人改革方面，早在村山内阁时期就采取了一

①〔日〕《朝日新闻》2000年4月1日。

些改革措施。1995 年 2 月内阁会议决定在政府所属 92 个特殊法人中，将 16 个合并为 8 个，废除 1 个，另外还有 3 个转为民间组织，其结果是特殊法人减少到 80 个<sup>①</sup>；1997 年初桥本内阁又向国会提出以将 6 个特殊法人合并为 3 个以及“制定、公开特殊法人财务报表”为主要内容的法案，意在削减特殊法人数目的同时，提高其效率，使其更合理化。除此之外，还通过政令使特殊法人得到合并、撤销或民营化。到 2000 年 8 月，特殊法人尚有 78 个，比 1991 年减少了 15 个，总人数也从 58 万减少到 49 万。另外，随着行政机构的改编，将出现一批新的特殊法人，即所谓的“独立行政法人”。也就是将过去中央政府有关部门管理下的企事业单位与主管省厅脱钩，变为自主经营。虽然其经费仍来自国家预算，但在人员编制、经营方式甚至经费的使用上均可自主决定。另设评价委员会每隔三到五年对其进行审查，经营不善者将解除其责任者的职务，严重者则解散该机构。首批“独立行政法人”大致包括国立美术馆、博物馆、研究机构、教育机构、造币厂等 90 个原国营企事业单位。1999 年初的通常国会专门为此通过了《独立行政法人通则》。2000 年 8 月时，共有 60 个独立行政法人。除政府所属特殊法人、独立行政法人外，还有 82 个认可法人、8 个民间法人化的特殊法人、12 个民间法人化的认可法人、720 个指定法人等。但后面这些法人与行政机构没有直接的联系，政府既不投资，也不任命其负责人。<sup>②</sup>

2000 年 10 月，执政的自民党又准备向国会提出《特殊法人基本法案》，主要内容为在减少特殊法人数目的同时，进一步将特殊法人法律化。同年 12 月，森喜朗为首相的内阁会议决定了 2000 年到 2005 年的《行政改革大纲》，除省厅改组、放宽限制、

① [日]松原聪：《既得权益的结构》，第 52 页，PHP 新书，2000。

② 《既得权益的结构》，第 159 页。

公务员制度改革等内容外，主要强调了特殊法人的改革。作为其措施，准备从废除、缩小合理化、民营化以及转移经营权四个方面对特殊法人进行改革。

除上述行政改革内容及其进程外，在提高行政机构工作的透明度方面，“行政改革委员会”还在1996年底提出了《信息公开法概要》，1998年2月政府有关机构制成《信息公开法草案》，同年3月由内阁提交国会审议，1999年初通过了国会两院的审议；另外还在1997年4月1日设置了“公务员制度调查会”，就国家公务员制度存在的问题、改进的措施等进行调查研究，并提出相应的咨询报告，以供内阁制定改革方针时参考。

### 第三节 适应全球经济一体化的未来政治体制

#### 一 政党主导决策过程

尽管1994年通过的政治改革四法案，重新调整了政党与选民、政党之间的关系，并为消除政治腐败以及激发政党活力创造了一定的条件，但政治改革仍在继续。也就是在立法部门与行政部门的关系上，一方面通过行政改革削弱行政机构的权限，另一方面也要采取措施提高立法机构的决策能力，进行所谓的国会制度改革。其目的是形成国会主导下的决策过程。这方面的改革措施主要有以下几个方面。

首先是提高国会议员制定政策的能力，使以国会议员为中心的政党成为提出法案的主要角色。如前所述，日本的立法是以内阁提出法案为主。从国会的角度看，这种状况主要出自三个方面的原因。

第一，议会内阁制的政体以及自民党一党长期执政。在实行议会内阁制的国家里，国会审议并通过的法案以内阁提出法案为

主是很普遍的现象。例如在英国，国会通过法案的 80% 是由政府提出的，而且政府提出法案的通过率超过 90%<sup>①</sup>。在日本，执政党的国会议员分别出任政府各省厅的大臣（或长官）乃至政务次官，而且自民党从 1955 年成立后连续执政 38 年，与行政机构的关系较为协调，因而执政党的许多政策课题便交由行政官僚起草有关法案。甚至国会中许多执政党议员提出的法案也出自官僚之手，基于某种政治需要才以议员名义提出的；另一方面，由于在野党难以通过行政机构提出自己关心的有关政策课题的法案，因而国会中大多议员提出法案是在野党提出的，或者至少是在野党议员首先动议的。但由于在野党的议席不占多数，因此，如果得不到执政党的赞同便很难通过国会的审议。当然，执政党与在野党的势力不相上下时，在野党提出的法案被通过的可能性比较高。例如，1993 年自民党沦为在野党后，为达到自己的政策目标，也往往是通过议员法案的形式提出该党的要求，《自卫队法修正案》、《政党助成法案》等法案就是在野的自民党提出并得到通过的。

第二，国会的有关规定也限制了国会两院议员提出法案的数量及质量。实际上在 1955 年以前，国会议员提出法案比内阁提出法案多，且通过率也高。其中 1949 年众议院议员提出法案的 90% 得到通过而成为法律，当然这与当时处在战后民主化改革时期不无关系。占领时期结束后，特别政界逐渐稳定后的 1955 年，国会两院通过《国会法修正案》，将“议员个人可以单独提出法案”的规定改为“议员提出法案在众议院必须有议员 20 人以上、参议院必须有议员 10 人以上的赞同，但提出附带预算的法案须有众议院议员 50 人以上、参议院议员 20 人以上的赞同”；另一方面，由于 1955 年左右两派社会党统一、自由党与民主党两大

<sup>①</sup> 〔日〕岩井奉信：《立法过程》，第 92 页，经济日报出版社，1989。

保守系政党合并，形成了两党鼎立的局面，使过去那种政党错综复杂、议员个人可以混水摸鱼乱立法案并得到国会通过的现象大为减少。这样一来，议员离开本党的支持便难以提出法案，因而在1955年以后国会通过的议员立法中，有72.5%是以常设委员会或特别委员会委员长的名义提出的。

第三，从议员秘书及国会工作人员的配备来看，议员提出法案也受到较大限制。例如在1994年以前，日本国会议员的公费秘书只有两人，而美国国会议员的公费秘书有20~40名（其中有7~8人为律师或其他专家）。虽然日本国会议员有许多私人秘书（平均每位自民党国会议员拥有12名私人秘书），但大多是选举事务所的工作人员，其工作地点也是在自己的选区。另外，辅助国会各常设委员会或特别委员会收集有关资料、为起草法案进行事先调查的工作人员，两院合计为380人，而美国国会两院各委员会的工作人员在1989年时共有3383人。<sup>①</sup>国会议员所属秘书及国会工作人员较少的现状不仅限制了日本国会议员立法的数量，而且从内容上看，议员提出法案的领域也比较狭窄，大多是与自己选区或有关支持团体的利益相关以及个别行政省厅难以处理的政策课题。例如有关特定地区开发的立法（如1965年的《山村振兴法》、1987年的《关西文化学术城市建设促进法》等）、有关特定团体要求的立法（如1951年的《行政书士法》、1958年的《调理师法》等）、有关国会或国会议员的立法（例如1992年的《国会等机构迁移法》、1994年的《公职选举法修正案》等）以及涉及特定省厅或几个省厅权限的政策课题立法（如1983年的《贷款业限制法》等）。

为改变这种局面，必须提高国会议员的决策能力，因而在1994年又为国会议员配备一名政策秘书。同时，为减少对官僚

①〔日〕五十岚敬喜、小川明雄：《议会——超越官僚支配》，第100页。

的依赖，经过数年的讨论，终于在 1999 年废除了政府委员制度。所谓政府委员，是指代替有关大臣在国会就有关法案涉及的问题进行答辩的有关省厅局长级官僚。从立法过程来看，这些官僚是有关省厅具体负责起草法案者，因而对该法案十分熟悉，具有向国会议员加以说明的能力。但是，身为大臣的国会议员却因此丧失了提高决策能力的机会。特别是对那些初次执政者来讲，面对在野党议员的追问，将不得不加快自己熟悉有关政策领域及制定政策的过程。例如在细川内阁和羽田内阁两届联合政权时期，大多数内阁成员均未有过执政经验，因而在第一次记者招待会之前，新大臣不得不向有关省厅的官僚讨教。据《日本经济新闻》形象化的报道，在首相官邸的地下小食堂里，新大臣一个个拿着纸和笔，默记官僚们的指导，就像快要考试的学生“临时抱佛脚”那样。在 1993 年自民党下野以后，以及其后自民党、社会党与新党魁党联合执政，社会党国会议员土井多贺子任众议院议长时期，国会采取各种措施鼓励议员立法，遂使包括《信息公开法》等数量颇多的议员立法通过了国会的审议。即使行政机构提出的法案，国会两院对其加以实质性的审议，并由各党提出各种修正意见，最后大幅度改变原案的状况也不在少数，例如 1998 年通过的《金融相关法案》等。

其次，加强国会两院对行政机构的监督功能。过去国会对行政的监督功能很弱，而且行政机构在执行法律过程中的裁量权较大，再加上所谓的“统治行为论”（即以行政机构的“统一见解”代替宪法或有关法律的规定）使日本司法的监督功能大大减弱。因此，即使出现大型的官僚腐败或渎职事件，国会利用法律规定的国政调查权传唤有关证人，也难以查明事件真相。因此，民主党在 1996 年提出议案，要求成立国会下属的行政监督院，并配备收集、分析有关资料的工作人员。尽管遭到行政机构的极力反对，民主党提出的法案没有能够成为法律，但在执政党与在野党

的协商下，在国会众参两院分别设立了监督行政活动的“决算行政监督委员会”和“行政监督委员会”。<sup>①</sup>

另外，加强执政党对行政机构的领导作用以及首相官邸的主导权。尽管目前政府各省厅的大臣均来自执政党的国会议员，大臣之外，每个省厅还有1~2名政务次官（大藏、外务、农林、通产等省为两名，其余各省厅为一名）也来自执政党的国会议员，用于辅助大臣的工作，共有20名省厅的大臣或长官以及24名左右的政务次官。但被戏称为“盲肠”的政务次官并不参与具体的政策制定工作，通常只是代表大臣或长官出席各种典礼活动。在这种状况下，执政党难以领导庞大的官僚机构。因此，1999年国会决定在废除政务次官制的同时，建立副大臣和大臣政务官的职能是制度。也就是在2001年开始新省厅机构时，除执政党国会议员出任的大臣外，每省厅分别设置由执政党国会议员担任的1到2名、总数为22名的副大臣以及由民间人士、官僚出身者、执政党国会议员担任的2到3名、总数为26名的大臣政务官。副大臣可以代理大臣的职务，地位高于事务次官，并通过副大臣会议协调各省厅的政策决定，必要时可直接向首相提出建议，参加国会辩论等。大臣政务官的职能是参与省厅具体的政策立案、起草工作。

为加强首相官邸对各省厅的统帅地位，由过去的总理府、经济企划厅、冲绳开发厅组成内阁府。在首相的直接领导下，内阁府就对外政策、安全保障政策、宏观经济政策、编制政府预算等重要问题起草计划或方案，另外还负有协调各省厅的责任。同时，为加强首相的权力，除赋予首相在内阁会议上的“发议权”、即首相可单独提议某项法案外，还增设三名相当于事务次官职务的首相辅佐官，一名内阁宣传官，一名内阁情报官，并在内阁府

<sup>①</sup>〔日〕山口二郎：《今后国会与行政的关系》，载《法学家》1988年8月号。

下设置“经济财政咨询会议”、“综合科学技术会议”、“中央防灾会议”与“男女共同策划会议”等 4 个首相咨询机构。

第四，促使竞争性政党政治的形成。日本国会众参两院的座位均排成半圆形，议员当选次数越多座位就越靠后，即老资格的国会议员几乎全部坐在最后排。除首相施政演说时的答辩外，完全没有英国那种执政党与在野党两军对垒、激烈辩论的局面。即使在常设委员会或特别委员会的讨论中，执政党方面的答辩者均是由行政省厅现任局级官僚担任的政府委员。这种状况不利于提高国会议员及执政党的决策能力，为改变这种局面，形成健全的竞争性政党政治，在废除政府委员制的同时，国会还决定在国会中设立“国家基本问题委员会”，即党首讨论会。每周召开一次由众参两院议员参加的全体会议，首相与各在野党党首在会上就国家重大政策性问题进行论战，将国会变成各个政党进行政治竞争的场所。在提高政治家素质以及政党整体水平的同时，强化国会作为最高立法机构的功能。

## 二 民间主导社会经济发展

从经济发展的角度看，90 年代行政改革的核心内容是“从政府到民间”、“从国家到地方”，也就是将政府承担的经济职能大部分转移到民间企业和社会团体，地方的事务尽可能地由地方自治体承担。因为 90 年代以来，日本经济一直在谷底徘徊，甚至一度出现负增长的局面，尽管日本政府已采取多种经济政策及措施，仍看不到景气恢复的征兆。其原因虽然也有景气循环因素以及“泡沫经济”崩溃的影响，但最主要的原因是日本经济体制的独特性。该经济体制的特征是“限制”及“协调”下的“出口第一主义”，即政府主导下的出口型经济增长路线。这种模式在冷战时期取得惊人的成功，但 70 年代以后，随着美国经济的衰退，日美之间的贸易摩擦加剧并导致日元升值以及内外价格差距

的不断扩大。美国不断批评日本市场的封闭性，并再三扬言对日本进行报复性措施。面对美国人的指责，日本人一直不以为然，认为美国过于吹毛求疵。但进入 90 年代后，越来越多的日本人意识到，以前那种“护送船队”式的经济发展模式已经不能适应即将到来的无国境经济大竞争时代、即经济全球一体化时代，只有削弱中央政府的规模和权限，增强地方自治体以及民间企业的主观能动性，才能使日本经济恢复景气并推动日本经济的进一步发展。

尽管从表面上看，日本行政机构的规模比较小，其人员的数量也比欧美其他发达资本主义国家少得多。例如 1991 年时，每千名国民中的行政人员比例，法国为 120 人、英国为 73 人、美国为 69 人、日本仅为 38 人，因而被看做“小政府”<sup>①</sup>，但实际状况并非如此。在日本，除正式的行政机构外，还有许多起到辅助行政机构执行决策功能的准行政机构。例如，拥有 32 万工作人员的“农协”组织，在很大程度上就是协助政府实施国家农业政策、分配农业补助金、组织农户进行生产与销售的准行政机构。最典型的准行政机构是中央行政省厅的外围组织或直辖团体——特殊法人和公益法人。

如同前述，战后日本政府为复兴经济并促进经济的高速增长，采取了公共事业优先的政策，即将大量的政府财政预算投入道路、桥梁、港湾、水坝等基础设施的建设上。为更好地发挥这些公共投资的效果，政府成立了许多特殊法人团体，即为建设公共基础设施而成立的公团或事业团，以及为这些公团或事业团提供资金而成立的银行或金融公库。例如 1956 年设立的日本道路公团、1959 年设立的首都高速道路公团、1961 年设立的水资源开发公团、1964 年设立的日本铁道建设公团、1965 年设立的新

<sup>①</sup>〔日〕日本经济新闻社编《官僚——相互倾轧的巨大权力》，第 389 页。

东京国际机场公团、1970 年设立的本州四国联络桥公团以及日本开发银行、日本输出入银行、国民金融公库、中小企业金融公库、农林渔业金融金库、日本住宅公团和住宅金融公库等。这些特殊法人受政府有关省厅管辖，其经费来源多为政府补助金。它们作为政府与民间企业的中介机构，在实现政府的经济政策目标过程中发挥了重要的作用。1993 年时，日本共有 93 个特殊法人，拥有员工 58 万人。<sup>①</sup>

除特殊法人外，还有各省厅直接管辖的公益法人、即以经营公益事业（例如祭祀、慈善、宗教、学术、特定技能等）且不以营利为目的的财团或社团法人，例如建设省管辖的财团法人“道路设施协会”，以垄断建设、出租高速公路旁的食堂、商店、加油站的收入经营免费休息场所和免费散发交通图。由于大多数公益法人所进行的活动带有辅助政府实施某项政策的功能（如检察、认证、许可等），因而从政府财政预算中领取巨额业务委托费以及补助金。据统计，1994 年时，此类公益法人有 26000 个，职员 20 多万人，其中中央政府所辖 6700 多个，都道府县所辖 18000 多个，该年度领取的政府业务委托费为 1412 亿日元，补助金为 2478 亿日元。<sup>②</sup>

1997 年度，政府提供给特殊法人的补助金、补给金共 4.5 万亿日元，提供给公益法人的补助金、补给金 4500 亿日元。但是，无论是特殊法人，还是公益法人，其内部资料绝大多数并不公开，纳税人难以了解其资金运用状况。根据 1997 年第一次出版的《公益法人白皮书》，接近半数的公益法人既不公布其资产，

① 〔日〕五十岚敬喜、小川明雄：《议会——超越官僚支配》，第 82 页。

② 〔日〕《读卖新闻》1996 年 7 月 7 日。

也不公布其账目。<sup>①</sup>

另一方面，这些特殊法人和公益法人是行政官僚第二人生的中转站。即官僚到退休年龄或因升迁无望的退职者（日本行政机构有一条不成文的惯例，即在同年进入省厅的有资格官僚中，如果有一人升任次官或局长职务，其所在省厅或局的其他官僚就要退职，避免形成难以处理的上下级关系），大多先到特殊法人或公益法人团体任职二到三年，领取巨额退职金后再到民间大企业就职，继续领取高额工资，直到退休。这种形式被称做“官僚下凡”（尽管从任职时期的收入上看，进入政府部门的精英型官僚比同期入企业或银行的人要少，但高级官僚的每次“下凡”，均可得到高额收入，因而其一生的总收入要比其他同等学历的职业者高得多）。据统计，1990年在与政府有关的特殊法人和公益法人等76个团体中，共有440个高级职务，其中从中央政府派任下来的官员占340人<sup>②</sup>，仅在中央政府所辖的公益法人中就有近千名原高级官僚。由此可见，作为有关省厅的外围组织或准行政机关，这些特殊法人和公益法人的存在不仅扩大了行政机构的规模，而且也增加了行政机构的权限。

除特殊法人和公益法人明显带有行政机构色彩的团体外，中央省厅还通过向地方自治体派遣官员以及退休或退职官僚到社会团体、特别是产业团体甚至企业任要职等方式扩大自己的规模和势力。截止到1993年4月，中央行政机构派往都道府县的官员有723人。在石川县，课长以上的17名官员均为中央省厅的派遣者<sup>③</sup>；在日本钢铁联盟、日本造船工业会、日本化学工业协

①〔日〕屋山太郎：《“改革”远未结束》，载《正论》1998年3月号，第235页。

②〔日〕北川隆雄：《参谋本部——日本通产省的新转变》，第18页。

③《官僚——相互倾轧的巨大权力》，第169页。

会、全国建设业协会、全国银行业协会联合会、日本证券业协会联合会等产业团体、日本轿车联合会及金融业团体的领导机构中，大部分重要职务均为有关省厅的高级退休或退職官僚所占据。90 年代初，日本钢铁联盟的专务理事是原通产省基础产业局局长，日本造船工业会的专务理事是原运输省海上保安厅船舶技术部长等<sup>①</sup>。社会团体或产业团体对此也持积极态度，因为利用这些退休或退職官僚的人际关系可以保障与行政机构的联系渠道，从而扩大自己的权益。

更为重要的是，时到今日，这些特殊法人和公益法人存在的必要性大为降低，同时又成为行政官僚贪污渎职、浪费国家资源的基础。1998 年 9 月，报纸连续报道了两起与特殊法人有关的贪污渎职事件。一是经防卫厅下属特殊法人“防卫装备协会”的斡旋，某通讯机械厂家在向防卫厅提供产品时，多报价近 17 亿日元，因此被逮捕的“防卫装备协会”理事长为原防卫设施厅厅长。经由该协会“下凡”到通讯机械厂家的原防卫厅高级官僚，每月到厂家点一次卯，什么工作不用做每年就可以得到 700 万～800 万日元的收入，相当于普通职员年收入；另外一起特殊法人渎职事件是：“日本道路公团”将高速公路卡完全委托给下属企业“日本哈依卡公司”销售，年收入委托费 40 多亿日元，这些收入大多被私人利用或瓜分。实际上，在“哈依卡公司”的 12 名管理人员中，包括社长在内的 11 人是运输省的“下凡”高级官僚。该事件曝光后，社长等 5 名管理人员因咎辞职，但领取退職金后又转到“日本道路公团”的其他下属机构去了。<sup>②</sup>

---

① 〔日〕新藤宗幸：《行政指导——官厅与企业界》，第 111 页，岩波书店，1992。

② 〔日〕文艺春秋编《日本的论点·99》，第 278 页，1998。

另外，巨大规模的财政投融资也显示了政府之大。正如小渊首相的直属咨询机构“经济战略会议”在咨询报告中指出的那样：“从人口比例看，日本政府属于‘小政府’。但是，如果加上财政投融资支撑下的特殊法人以及它们的子公司和孙公司，从整个来看，很难说日本是‘小政府’。通过邮政储蓄、简易保险、年金等筹措的投融资资金超过450万亿日元，其中像旧国有铁道债务一类债权将变成不良债权，而且也成为许多完成历史使命的财政投融资机构延长寿命的直接原因。”<sup>①</sup>

正是由于行政机构拥有“财政”、“限制”以及“财政投融资”等重要权限以及无处不在的官僚渠道，才使得并不具有法律效力的“行动指导”成为民间企业或地方自治体的“圣旨”。因此，除实施必要的财政改革、放宽限制、地方分权外，还需彻底改革特殊法人和公益法人，提高官僚的退休年龄，减少或消除官僚“下凡”现象。为削弱政府的经济职能，并将其职能转移到民间企业或地方自治体，同时防止行政官僚的渎职腐败，目前日本政府在加紧实施前述行政改革的各项内容外，还在制定《公务员伦理法》。如果这些行政改革的目标均能顺利实现，那么，政府主导经济发展模式将变为民间主导经济发展模式。

### 三 改革的目标与现实

概括起来，政治改革、行政改革乃至国会改革的最终目标是形成竞争性政党政治基础上的“强政治弱行政、小政府大社会”政治体制。即形成健全的政党政治，提高国会的立法机能，使行政机构从属政党主导的立法机构之下，同时减少政府的各种经济

---

① 彭晋璋：《惊醒化世纪——日本的衰落：体制危机和教训》，第193页，中国发展出版社，2000。

职能，发挥民间企业、地方自治体、社会团体的自主性与活力。但就目前各种因素来看，能否达到这一总体目标仍存在许多疑问。

首先，日本目前正处在战后最严重的经济萧条之中，因此，比起各项有关政治体制的改革来，恢复经济景气便成为最重要的目标。进入 90 年代以后，日本经济就一直处在低迷状态，尽管采取了各种刺激措施，仍未见成效。继 1997 年出现自 1974 年第一次石油危机以来的首次负增长以后，1998 年的负增长局面更为严重。桥本内阁在行政、财政改革与恢复景气问题上的左右摇摆，结果使选民忍无可忍，在 1998 年 7 月的参议院议员选举中抛弃了自民党。在此严峻状况下成立的小渊内阁只好将各项改革暂时放在一旁，全力以赴地处理经济问题，冻结《财政结构改革法》就是一个典型的事例。但这样一来，各项改革、特别是行政改革的进度将大大推迟，因为财政问题不解决，政府主导经济发展的状况也不会发生变化。例如在 1999 年 6 月众议院全体会议通过的《地方分权一揽子法案》中，仍然没有具体规定如何将中央政府拥有的财政权力转移给地方自治体。面对在野党“这将使地方分权有名无实”的指责，大藏大臣宫泽喜一只是推辞说，“等到经济形势好转时再制定有关法案”<sup>①</sup>。而且地方分权推进委员会准备提出的以向市町村转移中央政府权限的第六次建议书也因行政机构的强烈反对而夭折。<sup>②</sup>

另一方面，日本政府为恢复经济景气，仍然采用传统的方法，即增加政府财政支出的措施，牵动经济的恢复与发展。同时利用政府干预，人为地将汇率维持在一定水平上，支持日本产品的出口。1998 年 4 月和 11 月，日本政府分别实施了规模为

① [日]《朝日新闻》1999 年 6 月 12 日。

② [日]《朝日新闻》1999 年 7 月 30 日。

16.65 万亿和 23.90 万亿日元的“综合经济对策”，好不容易才使日本经济在 1999 年上半年出现了正增长。但朝野仍担心这种“圣诞老人经济学”的作用能否持久，因而在 1999 年下半年又投入巨额公共资金。同年 10 月通过的第二次补充预算规模高达 18 万亿日元，其中 7.5 万亿日元是靠发行国债，使政府预算中的国债依赖率上升到 43.4%。<sup>①</sup>这样一来，国债与地方债的数额将在 1999 年末达到 600 万亿日元，相当于日本国内生产总值的 1.2 倍。据大藏省的计算，由于在 1999 年度的预算中发行了空前规模的 31 万亿日元的国债，今后即使每年的经济增长率维持在 3.5% 左右，也必须发行 30 万亿日元的国债，而且前提条件是每年政府岁出的增加幅度为零。事实上，这两个条件均是不现实的。因 1999 年下半年的日本经济又呈现负增长，所以 2000 年 3 月的通常国会又通过了以国债为基础的战后最大规模新年度政府预算方案，小渊首相也成为名副其实的“借债大王”。继小渊内阁之后的森喜朗政权也不得不继续采取扩大政府财政刺激经济恢复的传统手法，结果进一步增加了消费者对未来生活状态的不安心理，制约了内需的扩大。

其次，目前日本缺乏改革的动力。行政官僚们反对削弱政府权限的行政改革是很自然的，而政治家们的行为更令人失望。尽管日本最大的政党自民党在 90 年代初经历了下野的痛苦，但仍然带着旧的面貌重新执政。即使在 1998 年的参议院议员选举失败后也没有对其传统的执掌政权方式进行反思，对选举的恐怖症更使他们在改革问题上谨小慎微。战后初期，吉田茂为形成新的政治体制常常动用首相的解散权，即使在没有反对党提出对内阁不信任案时也想方设法解散众议院，结果在 1945~1955 年 10 年的时间里举行过 6 次大选，最终形成了以自民、社会两党对抗为

<sup>①</sup> [日]《朝日新闻》1999 年 10 月 9 日。

中心的“55 年体制”。而今天，从开始政治改革的 1989 年到 1999 年 6 月的 10 年内，仅举行过三次大选。虽然在 2000 年 6 月举行了新的大选，但如同前述，政界的分化组合仍在继续，新的政党体制还没有出现。政界尚不稳定，那么对行政机构的改革也难以彻底进行，因此，从现有的政治结构中出现强有力的改革势力是较为困难的。另外从历史发展上看，日本社会形态的三次过渡均是通过改革完成的，而且这些改革均是在外来压力下并面对隋唐强大的压力而实现的。例如大化革新在很大程度上是因日本在朝鲜半岛的失利引起的，明治维新的动力来自美国舰队的“黑船来航”，战后改革是在占领军的指令下进行的。面临新的转变，难道还需要外来压力吗？

第三，正如传统文化因素在维持政府的权威性时所起到的积极作用那样，这些文化因素也会成为政治、行政、国会改革的制约力量。也就是说，日本人的“集团主义”、“权威主义”、“国家主义”等传统文化特征支持了近代以来日本经济现代化的成功，但是习惯于“上司给予保护、下属付出忠诚”社会结构的日本国民能否适应需要个性与自由的未来时代，也须经历一个较长时期的转变过程。日本的服务业缺乏国际竞争能力既是被保护的结果，也是被保护的原因。姑且不论长期以来一直依赖中央政府的地方自治体能否独立地管理地方事务，一些既得利益的社会团体也极力反对废除对自己有利的限制。例如流通业团体反对废除保护中小店铺的《小店法》，电气通讯业团体要求政府限制进入该行业的企业数目等。

第四，日本在战后采取“模仿与追赶”战略，积极引进其他国家的先进科研成果并加以改造，在应用技术方面取得了令人瞩目的业绩。但随着以信息产业为基础的知识经济的兴起，美欧国家也开始重视科学技术成果直接向产品的转化，而且基础科学转化为产品的过程大为缩短，甚至与产品制造直接联系起来，这就

使日本逐渐丧失了应用技术领域的优势，从而削弱了其产品的国际竞争力。日本在以电子计算机为基础的信息通讯领域的落伍典型地反映了这一点。在基础科学领域，日本的实力就更显薄弱，短期内无法赶上美欧国家。从以信息革命为基础的知识经济角度看，在 21 世纪的相当一段时期内，日本可能仍然处在劣势地位，因而其经济在发达国家中相对下降的趋势在短期内难以改变。明治维新以后，日本为追赶西方国家现代化这朵云奋斗了一百年，好不容易才爬上了这朵云所在的山岗，但“岗上之云”又飘远了。日本社会今后恐怕还得需要在政府乃至国家的主导下进行追赶型现代化的强行军。

第五，改革的另外一个困难是小政府与福利国家之间的矛盾。所谓福利国家是指在社会保障、社会福利、医疗、公共卫生等方面具备完善的政策体系并在财政上给予支持的政府形式，这样的政府必须是拥有较多财政资源以及较强权限的大政府。虽然日本政府从 60 年代开始，陆续制定了有关社会福利的各种法律，并充实了社会保障的各项内容，但日本的社会保障与社会福利制度远远不够完善。例如各国用于社会保障与社会福利的政府开支在国内生产总值中的比例，丹麦为 5.3%，德国为 1.9%，英国为 1.7%，而日本仅为 0.6%。更为严重的是，日本社会的老龄化现象日趋严重。根据厚生省的统计，日本 65 岁以上的老年人 1985 年时为 1247 万，到 2015 年将增加到 3147 万。1980 年平均 7.5 名就业者担负一名养老金领取者，但到 2015 年该比例将上升一倍。

与此同时，日本的出生率则呈下降趋势。据有关统计资料显示，合计特殊出生率如果低于 2.07 的话，就会导致将来人口逐渐减少。1949 年时，日本的该项指标为 4.32，1974 年首次低于 2.07，为 2.05，1975 年为 1.91，1980 年为 1.75，到 1997 年已

降至 1.39<sup>①</sup>，这种状况从反面推动了老龄化社会的实际状况。为此，1989 年 12 月厚生省提出了“推进高龄者保健福利 10 年战略”，计划将家庭护理人员从 1989 年的 3.45 万人增加到 1999 年的 10 万人，老人院的总体规模从 16.22 万床增加到 24 万床。虽然根据社会的实际状况，1994 年厚生省对该计划做了修正，将其数字翻了一倍，但仍不能解决供求矛盾。据估计，届时的需求量大约是最初计划的 6.1 倍。<sup>②</sup> 细川内阁的“国民福利税”设想和村山内阁提高消费税的行动均是在充实福利社会的口号下进行的。但是，如何解决缩小行政机构规模并削弱其权限与充实福利社会这一矛盾，似乎日本政府还没有找到良策。根据最近对国会议员政治理念的问卷调查表明，有 77% 的议员赞成“即使财政紧张也要尽力充实社会福利”的主张，而赞成“即使政府服务差也要实施费用少的政府”主张的议员仅为 42%<sup>③</sup>，反映了国家执政者们对未来政府形式的矛盾心理。

需要指出的是，早在 80 年代美国里根政权以及英国撒切尔政权进行“新保守主义”的改革时，日本的中曾根康弘首相似乎也看到了在财政问题之外的改革的必要性，因而也在行政、教育、财政等方面采取了一些改革措施。但最早由中曾根首相提出的、小渊惠三政权继续实施的“战后政治总决算”式改革，与里根、撒切尔政权在“回到亚当·斯密时代去”口号下减少国家干预社会经济生活的新保守主义改革方向截然不同，日本 80 年代以后进行的改革在某种程度上却具有加强国家的权威与权力、维

① 合计特殊出生率为一位女性在 15~49 岁之间可能妊娠年龄期间平均生养孩子的数量，引自〔日〕吉田和男《平成萧条 10 年史》，第 174 页，PHP 新书，1999。

② 《议会——超越官僚支配》，第 28 页。

③ 〔日〕浦岛郁夫：《全体国会议员政治理念的调查》，载《中央公论》1999 年第 5 期。

护大政府式社会支配体制的倾向。1999 年时，日本国会众参两院审议、通过的加强日本军事力量以及增加对外军事干涉的《日美防卫合作指针相关三法案》、为修改宪法作准备而在国会两院设置宪法调查会的《国会法修正案》、允许警察部门对普通居民电话实施监听的《组织犯罪对策三法案》、加强对所有国民控制与管理的《住民基本登录簿法修正案》以及强化民族凝聚力、提高公共道德的《国旗、国歌法案》等充分体现了这一点。

因此，尽管日本的政治改革与行政改革将继续进行，战后曾使日本取得经济成功的政治体制也将发生较大变化。但从整体上看，不会发生根本性的变化，真正意义上的两党竞争性及小政府式的政治体制难以出现。有可能出现类似“55 年政治体制”那样的一党优势下的竞争性多党制、行政机构权限及其经济职能有所减弱、立法机构的权限及其作用逐渐增强、地方自治体与民间企业或社会团体（如 NGO，即非政府组织）自主性增强、真正意义上的政党主导决策过程的政治体制。在这种政治体制下，日本经济将在缓慢适应经济全球一体化的基础上得到发展。

## 结束语——从比较现代化的角度 ▼

前面对“55年体制”、即战后日本政治体制的形成、功能、演变、终结及其对经济现代化的影响进行了较为详细的分析，在最后这一部分，将从纵横两个方面——既结合日本现代化的历史进程，同时与东亚地区各国的现代化进程进行比较——分析政治体制在经济现代化中的作用。从结论上看，政治体制在这些后进国家现代化的每个阶段中均起到重要作用，但其政治体制必须是开放性的、多元性的，必须随着社会经济的发展而进行必要的改革。下面分别加以论述。

第一，在后发型现代化国家的社会经济发展中，与“政府”、“国家”含义不同的政治体制具有十分重要的地位。尽管梅瑞狄思·禹－卡明斯在他的《东亚经济增长的政治经济学：关于国家、市场和思想意识的透视》论文中使用的术语是“国家（state）”，而不是通常所称的“政府（government）”，同时他强调指出，“所谓国家，我指的是能够调整其与社会群体之间以及社会群体相互之间关系的一连串的行政、法律、官僚政治制度和强制性制度”<sup>①</sup>，但禹－卡明斯没有进一步分析社会群体之间关系及其对经济发展的影响。实际上，社会群体之间的关系不仅构成政治体制的重要内容，而且直接影响到经济的发展与质量。

---

① 世界银行青木昌彦等：《政府在东亚经济发展中的作用——比较制度分析》，第378页，中国经济出版社，1998。

具体说来，即便是在后发型现代化国家中，执掌政权者及社会团体乃至企业并非是消极被动地投入到现代化过程中去，而是积极主动地参与，不断地进行政策选择，制定出经济发展的战略、策略以及具体的措施，以便实现由这些政治主体制定的经济发展计划与最终目标。但是，如何选择、选择何种政策，这就取决于进行政策选择的各个政治主体对客观条件的认识，以及各个政治主体相互之间的关系及作用。因此，不同政治主体在政治过程中的地位与权力以及其相互之间关系与作用所构成的政治体制，直接影响到经济政策选择的正确与否，从而直接影响到经济发展的方向与速度。甚至在东亚地区各国的现代化初期阶段，与其经济发展水平较低以及现代性经济尚未出现状况相适应的新权威主义式的政治体制也典型地体现了这一点。

在后发型现代化国家中，传统社会尚未受到来自内部的严重挑战，仍具有较强的包容能力，只是在外来压力的刺激下，传统意识很强的社会精英为保障国家安全，达到民族独立，被迫利用传统的政治、经济、社会意识等来进行现代化，因此，率先进行政治现代化是十分重要的。也就是说，在现代化事业开始之前，首先应组织一个较高效率的，能够进行广泛社会动员，并能协调、控制人力资源和自然资源的中央集权制政府，继而在这个政府的领导下，进行强行军，赶超先进国家，才能实现民族独立下的现代化。我们之所以将这种政治体制看做是新权威主义的，是因为它比起传统的权威主义政治体制来，具有三个方面的特征。首先，其政权领导人具有强烈的经济现代化建设倾向，而且经济不断发展是得到广大社会成员认同的前提条件；其次，尽管这种政治体制仍带有权力高度统一和集中、国家凌驾于社会之上、军队作为重要的政治主体而使国家具有强制性的“暴力潜能”、最高领导人的更替尚未制度化及程序化等传统特色，但现代宪法体制的建立以及其他现代性法律的制定，就为新兴社会阶层参与政

治过程奠定了制度性的、法律性的基础和条件；另外，在这一政治体制中，不仅普通民众因受到各种限制而使其政治参与的程度较低，即使社会精英的分化程度亦较低，各领域中的精英围绕国家权力形成一个松散的既得利益集团。尽管如此，市场体制下的经济发展势必造成新兴阶层乃至新社会精英的出现，从而推动政治体制向高一个层次发展。战前日本的现代化历史进程以及战后韩国的现代化进程充分体现了这一点。

明治初期的日本领导人在通过以征兵制为社会基础的军事教育和强制性义务教育树立天皇绝对权威的基础上，一方面透过天皇的名义使自己掌握的国家政权获得合法性，另一方面在经济上的创新政策也透过天皇得到社会各阶层大多数人的支持。对于崇拜权威、强调群体而又缺乏政治主体意识的民众来说，全国性的权威中心是绝对不可缺少的。尤其值得注意的是，明治领导人之所以在新政权成立不久就利用国家力量大力推动现代经济的发展，是由于他们充分认识到，只有迅速实行新的经济发展计划，才能稳定建立不久的国家政权。因为经济的发展不仅可以刺激政府权力和控制范围的扩大，以便获得更多的人对国家安全和民族独立的认同，而且经济领域中不断的发展成就可以为民众认同现代化奠定基础。也就是使他们认识到，新的运行方式以及现代化中那些看起来是毁灭性的打击是值得的。当然，明治初期国家领导人没有想到的是，经济发展会侵蚀这些开国元勋的执政基础。在经济的迅速发展以及宪法体制的基础上，以企业主为中心的中产阶级得到较快增长，体现他们利益要求以及政治发展的政党政治逐渐登上历史舞台，终于在 20 世纪 20 年代出现了较为成型的政党内阁体制，尽管当时还十分脆弱。但不幸的是，在连年对外侵略战争的影响下，不受明治宪法体制约束的军部势力得到畸形增长，结果正常的现代化发展之路在 20 世纪 30 年代被打断。

韩国在 1961 年制定的第三共和国宪法使朴正熙政权带有浓

厚的权威主义政治色彩，其提出的“经济高于政治”的口号，将促进经济高速增长和实现国民经济现代化作为首要目标，因而赋予其政权新权威主义的性质。在政府强有力的干预下，政府推行的进口替代工业化政策、轻工业品出口导向政策以及重化工业化政策等计划执行得较为顺利，经济增长率均超过原来的设想。从1962年到1976年，年均增长率高达9%，不仅迅速实现了工业化，而且也以为市民社会为基础的议会民主制准备了条件。因此，当朴正熙准备实施进一步将权力集中到总统手中的倒行逆施的措施时，既遭到社会各界群众的强烈抗议，也引起政治精英间的斗争与分裂，朴正熙为此在1979年被暗杀身亡。在从1980年到1988年全斗焕执政的第五共和国时期，韩国的经济仍然在政府的主导下实现了稳定持续增长，但依靠国家情报力量和强制性动员构成的新权威主义政权，因继续采取镇压政治民主化运动以及接连产生的政治腐败事件，在80年代后半期越来越受到不断发展的市民社会的挑战。1988年开始执政的卢泰愚政权具有从军人独裁的新权威主义政治体制向“文人统治”的精英多元民主政治体制过渡的性质，因而在保持政治稳定方面遇到较大的困难。但正是在各种政治势力有规则的冲突之中，制定了许多巩固议会民主制的法律措施，顺应了社会发展的要求。在1993年与1998年分别上台执政的文人总统金泳三、金大中，在巩固民主化成果方面实施了诸多改革措施，甚至对在韩国经济发展以及政治民主化过程中作出一定贡献的全斗焕、卢泰愚两位前总统进行了有罪判决。但政府与大财团相结合推动经济高速增长的发展模式受到前所未有的挑战，其后遗症以及东亚金融危机所引发的严重的金融与经济危机使其改革必须扩大到其他领域。也就是说，在韩国，不仅进行必要的政治体制改革，在经济体制方面也必须进行彻底的改革。

第二，在渡过现代化的初期阶段后，多元性的、开放性的精

英多元民主政治体制是社会经济得到进一步发展的基础条件。在一个具有现代性的政治体制中，政党、官僚、利益集团是最主要的政治主体，它们相互之间构成一种互动关系。即政党主要是以立法机构为活动舞台，它们通过公认的程序将自己代表的利益集团的利益要求转化为有关法律，然后由行政机构的官僚加以执行，从而实现利益集团提出的利益要求；而利益集团利用提供选票或政治资金等方式，将自己的政治代表推选进立法机构，并通过他们对政治过程乃至决策过程施加影响力或压力，保护或扩大自己的利益要求；行政官僚在实现某项法律提出的政策目标或维护自己的权限时，也需要利益集团或政党所属政治家的配合与支持。但是，对于一个多元性的政治体制来说，仅有这些还是远远不够的，还必须具备两方面的条件。一方面除执行法律的特定行政机构外（即使在行政机构的各个部门之间也存在着竞争性，而且适当的割据与竞争有利于行政效率的提高和公正性），在各级自治性地方政府、政党、利益集团等政治主体中，也必须是多元性的。也就是说，既有各种各样的利益集团，也有代表不同利益集团的政党与代表不同地区的自治性地方政府，相互之间形成一种牵制、监督、竞争的关系，在实现民主化的同时，有利于增加社会经济政策的合理性。虽然司法机构作为分立的三权之一，监督立法机构制定的法律以及行政机构执法过程是否与宪法或其他法律相抵触，但司法机构的监督或介入是消极的，一般不会主动干预其他两个权力部门的权力行使过程。这种状况在法治观念较为淡薄的东亚各国较为突出，即使在经济发展程度较高的日本，自战后新宪法实施截至到 1989 年 5 月 3 日，作为法律判为违宪的案件仅有 6 件<sup>①</sup>。因此，在经济现代化的过程中，不仅需要政治权力的多元化，政治主体本身的多元化也是必要的。

<sup>①</sup> 宋长军：《日本国宪法研究》，第 252 页，时事出版社，1997。

与此同时，自由的、中立的大众媒体亦是多元性政治体制所必需的，因为它们在各政治主体之间传播的信息应是公正的、客观的。

另一方面，随着社会经济的迅速发展以及利益的多元化，新兴社会团体或利益集团不断涌现，将它们及时组织到体制中来并将其利益要求及时纳入政治过程是保障政治民主化以及社会经济进一步发展的基础。而且由于它们的加入，不仅使政治主体更为多元化，也有利于政治决策的民主性、合理性及可操作性。正如我们在前面正文所看到的那样，在“55年体制”形成之初，各政治主体所担负的角色以及相互之间的关系推动了经济高速增长的局面。即经济发展是政党、官僚、利益集团各政治主体的共识。在此基础上，执政的自民党不仅将经济发展作为至上目标，并为此监督行政官僚制定长期的经济发展计划以及能够推动经济迅速发展的具体的产业政策；以“财界”为首的生产性利益集团在通过提供政治资金等方式控制执政党的基础上，坚持维护市场经济的基本框架，对政府的经济政策形成有效的监督，即使那些带有消费色彩的利益集团的政治活动也起到扩大内需的积极作用，而代表不同社会利益的在野党的有效牵制，也是执政党与行政官僚经济决策较为合理的保障。但到70年代以后，“总体执政党化”的趋势以及几乎所有利益集团集中到自民党旗帜下的现象，不仅难以制定合理的经济政策，而且政党、官僚机构、利益集团形成的三角互利同盟严重地制约了经济的顺利发展。

实际上，战后初期美国主导下的非军事化、民主化改革使日本进入了后发型现代化国家政治发展的第二个阶段，即精英多元民主型政治体制。这种类型的政治体制也具有三个特征，即政府主导社会经济发展、社会精英多元化、普通国民政治参与意识与参与程度仍较低。战后初期，战争中的毁灭性打击以及经济发展

水平较低的现状仍然需要中央集权下的赶超现代化，因而行政官僚、特别是经济官僚主义主导决策过程乃至政治过程的现象在某种程度上讲是不可避免的；尽管保守政党占支配性优势，但当时具有政策特色的在野党以及具有独立创造精神的民间企业家是保障政治多元化的基础；战后成年男女均有选举权与被选举权的民主化改革并没有改变日本国民追随权威的传统行为模式，他们更多的是通过选择候选人的方式，而不是通过选择政策或政党的方式决定自己的投票行动，至今将近半数的国会议员为“二世议员”、“世袭议员”的现象典型地反映了选民具有的这种“委托型政治行为”。客观地讲，这种政治体制适应了战后前半期经济发展的需求，而且也实现了经济的高速增长，但当赶超经济现代化目标已经实现后，官僚主导的模式既难以迅速对国民的要求作出反映，也难以适应新时代的发展潮流，并且容易因责任所在不明而延误决策。原有政党也因失去新的奋斗目标，相互之间缺乏应有的政策论争，致使选民远离政党乃至投票箱，整个社会也因此失去活力，正如 90 年代日本在政治、经济、社会等领域所呈现出的危机那样。所以，应对旧有政治体制、即 55 年体制进行必要的改革，推动新政治体制的出现。

每三，政治体制必须随着社会经济的发展而变化，但这种变化是在必要的改革基础上进行的。日本政治经济学家奥野正宽指出，根据三权分立的程度，以及构成政府的各部门管辖范围分割细化的程度、相互之间是否独立这两个判断标准，可以把政府形态分为权威主义型、关系依存型以及规则依存型三种类型。在此基础上，奥野认为东南亚各国、日本和美国分别代表了三种不同类型的政府形态。尽管不同政府形态在不同经济发展阶段均起到推动经济发展的积极作用，但却都面临着其形态转变的问题。特别是对前两种类型的政府形态来讲，“在以赶超发达国家为最重

要课题的高速增长期和高速增长期以后可能是不同的”<sup>①</sup>。实际上，奥野所讲的政府形态是一种大政府，在某种意义上讲，正是本文所论述的政治体制。因为各种利益集团并非被动地接受政府的干预，而且不同的政党在政治过程中的功能也相异，仅用“政府”一词难以概括各个政治主体本身的活动及其相互之间的关系与作用，政治体制则可以克服这种方法论上的困难。譬如，权威主义型政治体制在需要将有限的资源导入特定产业时，由于其强有力的主导权而容易实现这种宏观调节，从而推动经济发展，但也容易导致部分政治势力形成独裁和政治腐败等弊病，这些弊病过大会导致社会的不稳定，从而影响到经济的顺利发展，除日本在外的东亚各国的现代化带有明显的此类特征；关系依存型政治体制虽然可以灵活处理经济发展中出现的问题，但在经济发展空间缩小时却会因政治主体之间的相互勾结而造成增加生产资本、损害消费者利益、阻碍经济进一步发展的弊端，正如我们在 70 年代以后的日本所看到的那样。

概括地说，在东亚这些后发型现代化国家中，随着经济的迅速发展，其政治体制也会发生必要的变化。从前后发展的顺序看，大致可分为现代化进程之前的传统权威主义以及现代化进程开始后的新权威主义、精英多元民主主义、大众多元民主主义等政治体制。新权威主义政治体制及精英多元民主主义政治体制在前面已做过简单介绍，在这里需要解释的是其他两种政治体制，简单扼要地说，所谓传统权威主义政治体制指的是，这种政治体制具有国家领导人的经济现代化取向不明显、最高领导人的更替更多的是来自权威人物的指定、所有的社会阶层在对外封闭的状态中凝聚在一个权力中心之下等主要特征；而大众多元民主主义

① [日]青木昌彦、奥野正宽编《经济体制的比较制度分析》，第 243 页，中国发展出版社，1999。

政治体制则带有以下诸特征，即政府在社会经济活动中的作用较小，在地方自治体、民间企业、社会团体以及个人的积极参与下，民间企业、民间组织（NPO——非盈利组织、NGO——非政府组织）、市民团体甚至个人成为政治、经济、社会活动的主体。实际上，目前东亚各国的政治体制均处在有必要向高一个层次过渡或正处在过渡时期，其主要原因一方面来自内部经济发展的需求，旧有的政治体制已成为经济进一步发展的障碍；另一方面则来自全球经济一体化的冲击和压力。因为东亚各国的经济现代化大多是以外向型经济为主，这样就不可避免地与世界经济连在一起，而以电子计算机与网络技术为基础的信息革命将对这些后发型现代化国家带来巨大的冲击，迫使他们在政治、经济、社会等领域进行一系列必要的变革。

因此，当社会经济发展到某一个阶段，必须对原有政治体制进行必要的改革。也就是说，随着经济的迅速发展，重新调整政治主体在政治过程中的权力和地位以及相互之间的作用与关系就成为必要的改革。这种必要的改革无论在经济发展水平相当高的日本，还是在经济发展水平较低的东亚地区其他国家，甚至在尚未开始严格意义上的现代化进程的国家，均是如此。具体来说，在日本，一方面需要通过对原有政治体制的变革，减弱中央政府的经济职能，使政府对经济的主导作用让位于市场；另一方面，则要求政治体制中的主要政治主体作为次一级制度的供给者，在填补政府逐步退出经济领域后，民间企业或社会团体应遵循的市场竞争规则的形成上发挥有力的指导作用，从而在市场的导向下实现由工业经济向后工业经济（即知识经济）的转化；而在东亚其他国家，则通过政治体制及经济体制的改革，一方面使更多的政治主体参与到政治过程中来，不仅实现政治权力的多元化，而且也达到政治主体的多元化，从而形成对政府的非制度性权力和不规范行为的有效约束。另一方面，在市场经济的基础上，形成

不同政治主体之间的良性竞争与监督，保证经济主体的产权所有及其活动的自由，以及创新活动所必不可少的信息获得权，尽量发挥市场有效配置资源的功能，从而实现政治体制与经济发展相互促进的良性循环，在实现经济现代化的同时，实现政治现代化。需要强调的是，在这一过程中，经济市场化的作用是十分重要的，甚至可以说是作为关键的措施。正如罗伯特·比尔所说的那样：“一种企业主要为私人所有而非国有的市场经济，也即，一种资本主义而非社会主义或者中央统制式的经济，是民主制度十分有利的条件。”<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 〔美〕罗伯特·比尔：《论民主》，第166页，商务印书馆，1999。

## 主要参考文献

---

### (一) 日本学者书籍

冈义武编《现代日本的政治过程》，岩波书店，1958。

吉田茂：《十年回忆》第一、二、三卷，世界知识出版社，1965。

升味准之辅：《现代日本的政治体制》，岩波书店，1969。

辻清明：《日本官僚制的研究》，东京大学出版会，1969。

福井弘治：《日本自由民主党及其政策的制订》，上海人民出版社，1972。

篠藤光行、福田丰：《日本社会党》，劳动大学，1973。

中村菊男等：《战后日本政治史》，有信堂，1973。

冈本文夫：《佐藤政权》，上海人民出版社，1975。

细谷千博、绵贯让治：《对外政策决定过程的日美比较》，东京大学出版会，1977。

大岳秀夫：《现代日本的政治权力经济权力》，三一书房，1979。

伊藤大一：《现代日本官僚制分析》，东京大学出版会，1980。

高畠通敏：《现代日本的选举与政党》，三一书房，1980。

森博、矢泽修次郎编《官僚制的支配》，有斐阁，1981。

村松歧夫：《战后日本官僚制》，东洋经济新报社，1981。

广濑道贞：《补助金与执政党》，朝日新闻社，1981。

岸信介等：《官场政界六十年——岸信介回忆录》，商务印书馆，

1981。

若田恭二：《现代日本的政治与风土》，密涅发书房，1981。

福岡政行等：《现代政治过程》，学阳书房，1982。

京极纯一：《日本政治》，东京大学出版会，1983。

日本经济新闻社编《自民党政调会》，日本经济新闻社，1983。

宫本宪一：《昭和历史·10·经济大国》，小学馆，1983。

升味准之辅：《战后政治：1945～1955年》（上下），东京大学出版会，1983；《战后政治：1955年以后》（上下），东京大学出版会，1985。

猪口孝：《现代日本政治经济的构图》，东洋经济新报社，1983。

武见太郎：《日本医师会》，朝日出版社，1983。

村上泰亮：《新中间大众时代》，中央公论社，1984。

大岳秀夫：《日本政治的争论点》，三一书房，1984。

斋藤荣三郎：《中曾根首相的思想与行动》，商务印书馆，1984。

中曾根康弘：《新的保守理论》，世界知识出版社，1984。

三宅一郎等：《日本政治的坐标》，有斐阁，1985。

正村公宏：《战后史》上、下卷，筑摩书房，1985。

村川一郎：《日本的政策决定过程》，晓星，1985。

绵贯让治等：《日本人的选举行动》，东京大学出版会，1986。

堀江进、梅村光弘：《投票行动与政治意识》，庆应通信，1986。

青木慧：《中曾根家族》，通草书房，1986。

村松歧夫等：《战后日本压力集团》，东洋经济新报社，1986。

中野实编《日本型政策决定的变化》，东洋经济新报社，1986。

佐藤诚三郎、松崎哲久：《自民党政权》，中央公论社，1986。

猪口孝、岩井奉信：《“族议员”研究》，日本经济新闻社，1987。

间场寿一等：《分析日本政治》，有斐阁，1987。

猪口孝等编《巨兽·新保守主义的抬头》第1期，木铎社，1987。

有泽广巳主编《日本的崛起——昭和和经济史》，黑龙江人民出版社

社, 1987。

有木宗一郎:《战后日本经济发展——历史背景、结构与展望》, 三岭书房, 1988。

小宫隆太郎等:《日本的产业政策》, 国际文化出版公司, 1988。

岩本勋:《80年代日本政治与世界》, 晃洋书房, 1988。

福井英雄等:《日本政治的视角》, 法律文化社, 1988。

后藤田正晴:《政治是什么》, 讲谈社, 1988。

村松岐夫:《地方自治》, 东京大学出版会, 1988。

冈泽宪芙:《政党》, 东京大学出版会, 1988。

内田健三等:《围绕税制改革的政治力学》, 中央公论社, 1988。

内田健三:《现代日本的保守政治》, 岩波书店, 1989。

村川一郎:《自民党的政策决定体系》, 教育社, 1989。

药师寺泰藏:《公共政策》, 东京大学出版会, 1989。

三宅一郎:《投票行动》, 东京大学出版会, 1989。

小林良彰:《公共选择》, 经济日报出版社, 1989。

辻中丰:《利益集团》, 经济日报出版社, 1989。

浦岛郁夫:《政治参与》, 经济日报出版社, 1989。

曾根泰教、金指正雄:《日本政治》, 日本经济新闻社, 1989。

岩井奉信:《立法过程》, 经济日报出版社, 1990。

佐藤英夫:《对外政策》, 经济日报出版社, 1990。

山口定:《政治体制》, 经济日报出版社, 1990。

大岳秀夫:《政策过程》, 东京大学出版会, 1990。

阿部齐等:《概说日本现代的政治》, 东京大学出版会, 1990。

江波户哲夫:《官僚大研究》, 筑摩书房, 1990。

中村隆英编《资料:战后日本的经济政策构想》1~3卷, 东京大学出版会, 1990。

秦郁彦:《日本官僚制研究》, 三联书店, 1991。

小林良彰:《现代日本选举》, 东京大学出版会, 1991。

新藤宗幸：《行政指导》，岩波书店，1992。

中野实编《现代日本的政策过程》，东京大学出版会，1992；《日本的政治力学》，日本放送出版协会，1993。

村松歧夫等：《日本政治》，有斐阁，1992。

菊井礼次等：《日本政治——视点与争点》，法律文化社，1992。

樋渡展洋：《战后日本的市场与政治》，东京大学出版会，1992。

仲卫：《加藤纘一传》，行研出版局，1992。

中村隆英：《日本昭和和经济史》，河北教育出版社，1992。

香西泰、寺西重郎：《战后日本的经济政策》，东京大学出版会，1993。

日本政治学会编《年报政治学 1991：战后国家的形成与经济发展》，岩波书店，1991；《日本的政治力学》，日本放送出版协会，1993。

五十岚仁：《小选区比例代表区并立制》，劳动旬报社，1993。

堀江湛编《政治改革与选举制度》，芦书房，1993。

猪口孝：《日本——经济大国的政治运营》，东京大学出版会，1993。

小泽一郎：《日本改造计划》，讲谈社，1993。

加茅利男：《日本型政治体制》，有斐阁，1993。

猪口孝等编《巨兽·93年大选——55年体制的崩溃》第15期，木铎社，1994。

坂上顺夫：《小选区使日本变得更坏》，胡麻书房，1994。

猪口孝等编《巨兽·利益集团与日本政治》第14期，木铎社，1994。

村松歧夫：《日本的行政》，中央公论社，1994。

村川一郎：《日本的官僚》，丸善藏书，1994。

日本经济新闻社：《官僚——相互倾轧的巨大权力》，日本经济新闻社，1994。

山川雄巳：《政治学概论》，有斐阁，1994。

高嶋通敏：《日本政治的结构转换》，三一书房，1994。

大岳秀夫：《战后政治与政治学》，东京大学出版会，1994。

通商产业政策史编纂委员会：《通商产业政策史》各卷，中国青年出版社，1994。

青木昌彦：《日本经济中的信息、激励与谈判》，商务印书馆，1994。

桥本寿朗：《战后日本经济》，岩波书店，1995。

都留重人：《日本的资本主义——以战败为契机的战后经济发展》，复旦大学出版社，1995。

胜又寿良：《战后 50 年的日本经济》，东洋经济新报社，1995。

三宅一郎：《日本的政治与选举》，东京大学出版会，1995。

白鸟令编《小选区制下的政治》，自由书房，1995。

村川一郎、石上泰州：《日本的政党》，丸善藏书，1995。

北冈伸一等：《自民党——执政党的 38 年》，读卖新闻社 1995。

石川真澄：《战后政治史》，岩波书店，1995。

野口悠纪雄：《1940 年体制》，东洋经济新报社，1995。

五十岚敬喜、小川明雄：《议会——超越官僚支配》，岩波书店，1995。

小浜裕久、渡边真知子：《战后日本经济 50 年——从发展中国家到发达国家》，日本评论社，1996。

吉田和男：《日本的国家预算》，讲谈社，1996。

金子贞吉：《战后日本经济的总点检》，学文社，1996。

日本政治学会编《年报政治学 1995：现代日本政官关系的形成过程》，岩波书店，1995；《年报政治学 1996：55 年体制的崩溃》，岩波书店，1996。

山口二郎：《日本政治的课题》，岩波书店，1997。

草野厚：《政策过程分析入门》，东京大学出版会，1997。

- 小林良彰：《现代日本的政治过程》，东京大出版会，1997。
- 林雄二郎：《日本的经济计划——战后历史与问题》，日本经济评论社，1997。
- 经济企画厅：《战后日本经济的轨迹》，大藏省印刷局，1997。
- 本间正明：《讲座现代财政入门》，日本经济新闻社，1997。
- 中村隆英：《日本经济史·7·“计划化”和“民主化”》，三联书店，1997。
- 安场保吉、猪木武德：《日本经济史·8·高速增长》，三联书店，1997。
- 松井隆幸：《战后日本产业政策的决策过程》，九州大学出版会，1997。
- 桥本寿朗：《日本经济论——20世纪体系和日本经济》，上海财经大学出版社，1997。
- 水木杨：《田中角荣——其巨善与巨恶》，日本经济新闻社，1998。
- 行政改革委员会监修《向首相提出的全部建议》，行政管理研究中心，1998。
- 堀江湛：《现代政治学·日本的公共政策与中央地方关系》，北树出版，1998。
- 井堀利宏、土居丈朗：《日本政治的经济分析》，木铎社，1998。
- 原田泰：《1970年体制的终结》，东洋经济新报社，1998。
- 内山融：《现代日本的国家与市场》，东京大学出版会，1998。
- 五十岚仁：《政党政治与工会运动》，御茶水书房，1998。
- 中央大学经济研究所：《战后日本资本主义》，中央大学出版部，1999。
- 山口二郎：《危机的日本政治》，岩波书店，1999。
- 大岳秀夫：《日本政治的对立轴》，中央公论新社，1999；《高速增长时期的政治学》，东京大学出版会，1999。

- 浅井基文：《日本新保守主义》，新华出版社，1999。
- 新川敏光：《战后日本政治与社会民主主义》，法律文化社，1999。
- 小林良彰：《日本政治的过去、现在、未来》，庆应义塾大学出版会，1999。
- 金子仁洋：《政官攻防史》，文艺春秋，1999。
- 井堀利宏：《政府与市场——官与民的不同角色》，税务经理协会，1999。
- 石川真澄等：《日本政治向何处发展》，岩波书店，2000。
- 松原聪：《既得权益的结构》，PHP 新书，2000。
- 福元健三郎：《日本的国会政治》，东京大学出版会，2000。
- 蒲岛郁夫编《现代日本政治家像》第一、二卷，木铎社，2000。
- 人事院编《公务员白皮书》，各年版。

## （二）中国学者书籍

- 谭健：《日本政府体制与官员制度》，人民出版社，1982。
- 赫赤等：《日本政治概况》，中国社会科学出版社，1984。
- 邹钧主编《日本行政管理概论》，吉林人民出版社，1986。
- 齐乃宽编著《日本政治制度》，上海社会科学院出版社，1987。
- 赫赤等：《战后日本政治》，航空工业出版社，1988。
- 王琥生、赵军山编《战后日本经济社会统计》，航空工业出版社，1988。
- 肖世泽编著《日本国会》，时事出版社，1990。
- 王振锁：《日本农业现代化的途径》，天津社会科学院出版社，1991。
- 杨栋梁：《日本战后复兴期经济政策研究》，南开大学出版社，1994。

- 张健：《战后日本经济的恢复、调整与起飞》，天津古籍出版社，1994。
- 刘江永主编《跨世纪的日本——政治、经济、外交新趋势》，时事出版社，1995。
- 蒋立峰主编《日本政治概论》，东方出版社，1995。
- 赵阶琦、周季华主编《走向政治大国的日本》，鹭江出版社，1995。
- 复旦大学日本研究中心编《日本政府在经济现代化过程中的作用》，复旦大学出版社，1995。
- 陈建：《政府与市场——美、英、法、德、日市场经济模式研究》，经济管理出版社，1995。
- 黄磷等：《现代日本市场经济》，湖南出版社，1996。
- 王振锁：《日本战后五十年》，世界知识出版社，1996。
- 阎坤：《日本金融研究》，经济管理出版社，1996。
- 鲁义：《中日公务员制度比较研究》，吉林人民出版社，1997。
- 宋长军：《日本国宪法研究》，时事出版社，1997。
- 武寅：《近代日本政治体制研究》，中国社会科学出版社，1997。
- 张今声、刘延平：《中日宏观经济体制模式比较研究》，辽宁大学出版社，1997。
- 孙承主编《日本与亚太——世纪之交的分析与展望》，世界知识出版社，1997。
- 林尚立：《政党政治与现代化——日本的历史与现实》，上海人民出版社，1998。
- 杨栋梁：《国家权力与经济发展——日本战后产业合理化政策研究》，天津人民出版社，1998。
- 冯昭奎：《日本经济》，高等教育出版社，1998。
- 吴寄南：《站在新世纪入口的日本》，上海教育出版社，1998。
- 逢金玉：《日本型市场经济研究》，中国社会科学出版社，1999。

- 付伯新：《关贸总协定对日本产业结构的影响》，中国社会科学出版社，1999。
- 胡坚、陶淘：《日本金融：危机与变革》，经济科学出版社，1999。
- 彭晋璋：《惊醒化世纪——日本的衰落：体制危机和教训》，中国发展出版社，2000。
- 李寒梅等：《21 世纪日本的国家战略》，社会科学文献出版社，2000。

### （三）美国及其他国家学者书籍

- 〔美〕埃德温·赖肖尔：《日本人》，上海译文出版社，1980。
- 〔美〕埃拉兹·沃格尔：《日本名列第一，对美国的教训》，世界知识出版社，1980。
- 〔美〕埃拉兹·沃格尔：《日本的成功与美国的复兴》，三联书店，1985。
- 〔美〕G. 卡德斯：《日本型政治的本质——自民党支配下的民主主义》，TBS 布利塔尼克，1987。
- 〔美〕K.E. 卡尔德：《自民党长期政权研究——危机与补助金》，文艺春秋社，1989。
- 〔荷〕K. 沃尔弗伦：《日本权力结构之迷》，早川书房，1990。
- 〔美〕C. 约翰逊：《通产省与日本奇迹》，中共中央党校出版社，1992。
- 〔英〕菲利浦·奥本海姆：《日本，堂堂正正的大国》，日本经济新闻社，1993。
- 〔美〕K.E. 卡尔德：《战略性资本主义：日本产业金融中的民间企业和公共目的》，日本经济新闻社，1994。
- 〔美〕M. 姆拉赞亚、F. 罗森布鲁斯：《日本政治的经济学》，弘

文堂，1995。

〔新加坡〕李炯才：《日本：神话与现实》，海南出版社，1999。

〔澳大利亚〕加文·麦考马克：《虚幻的乐园——战后日本综合研究》，上海人民出版社，1999。

〔美〕亨廷顿：《文明的冲突与 21 世纪的日本》，集英社，2000。

## 后 记

---

本书是在博士论文的基础上改写而成的。从 1997 年 9 月到 2000 年 7 月在北京大学历史学系兼职攻读博士学位期间，亲身聆听了沈仁安先生、宋成有先生两位指导教授孜孜不倦的多方面教诲，也得到北京大学历史学系教授王晓秋、中国社会科学院世界历史研究所研究员汤重南、中国社会科学院日本研究所研究员周季华、中国社会科学院日本研究所编审韩铁英等先生的热情指导；此后在日本“东京财团”的资助下赴日考察，得到东京大学法学部教授蒲岛郁夫、东京大学综合文化研究科教授石井明、东京经济大学经营学部教授石井宽治、关西大学法学研究所所长山川雄巳教授、关西大学法学部教授若田恭二、关西大学综合信息交流学部教授三宅一郎、北海道大学法学部教授山口二郎、新潟大学文学部教授古厩忠夫、德岛文理大学文学部教授高桥祥起等先生的热情指导，日本财团法人“松下政经塾”在生活、学习、采访等方面提供了十分便利的条件；笔者原供职单位中国社会科学院日本研究所将本书列为该所日本研究丛书首批专著之一，并在研究资金上给予充分关照，主管该丛书项目的副所长蒋立峰先生十分关心本书稿的撰写工作，并提出宝贵的指导性建议；同时得到社会科学文献出版社的大力支持，得以顺利出版。在此一并对上述有关方面及诸位先生表示深深的谢意。