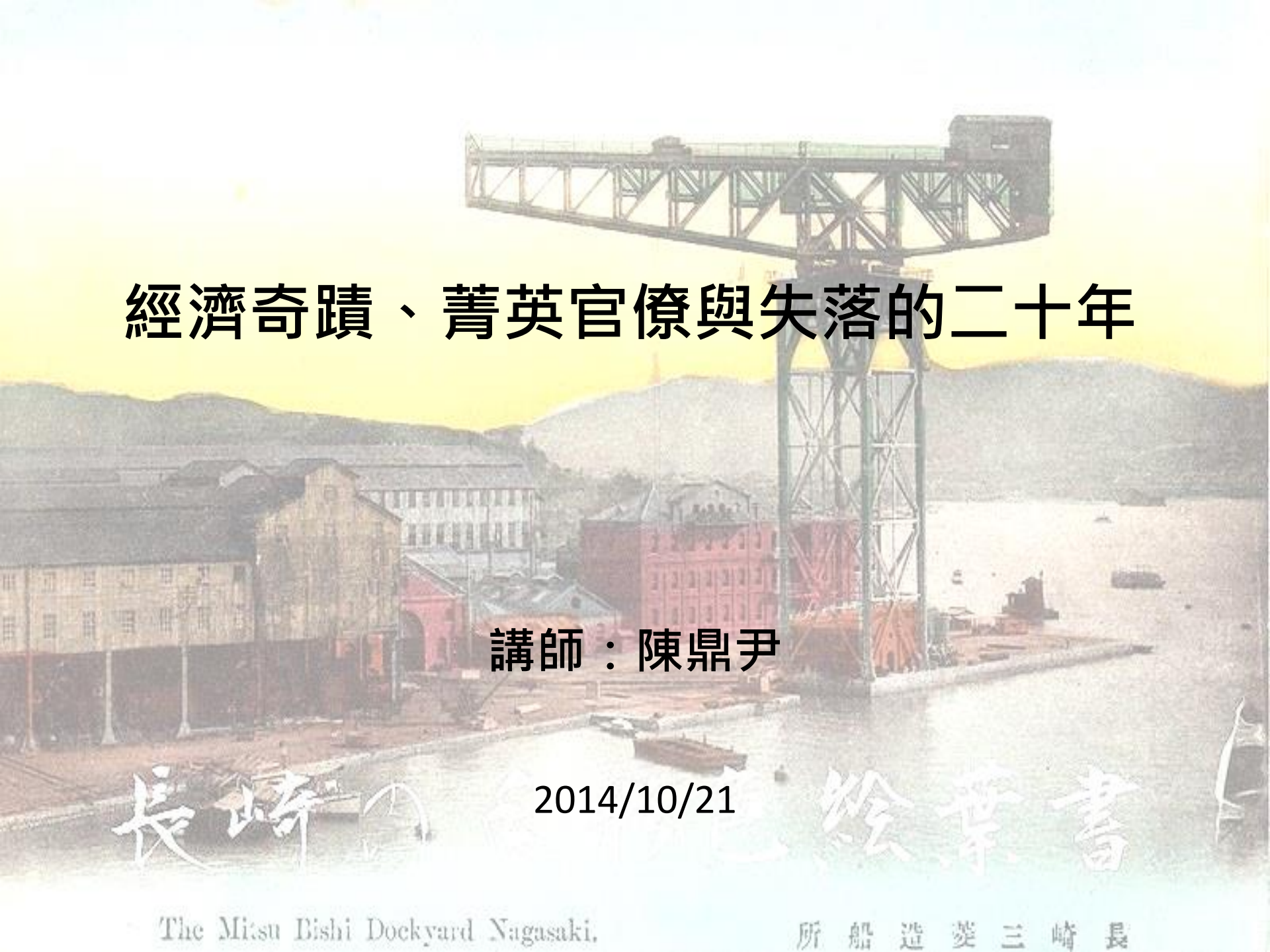




經濟奇蹟、菁英官僚與失落的二十年

講師：陳鼎尹

2014/10/21

長崎

繪葉書

The Mitsu Bishi Dockyard Nagasaki.

所船造菱三崎長

Cultura de Japon©

目錄

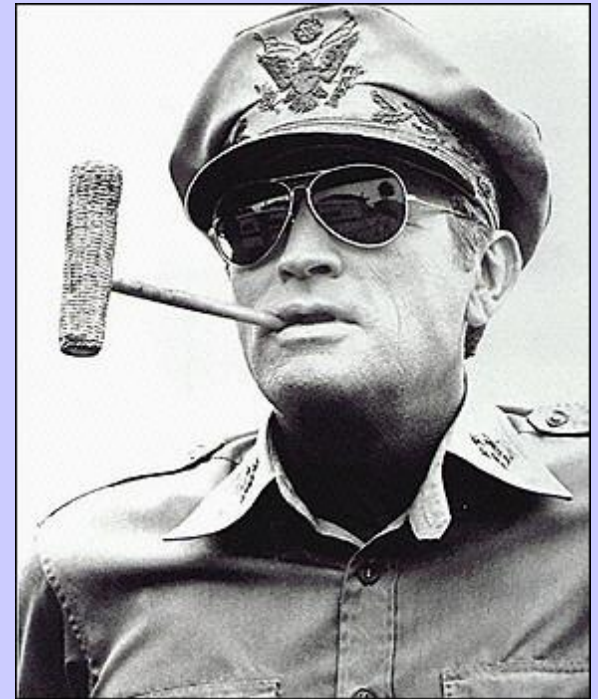
- 影片：Japan under American Occupation
<https://www.youtube.com/watch?v=AuPYzWnT1aA>
- 美軍佔領時期(1945-1952)
- 日本官僚
- 經濟奇蹟背後的1955體制
- 日本產業政策
- 泡沫經濟

Kanagawa Oki Nami Ura, 1832 (神奈川沖浪裏)

美軍佔領時期

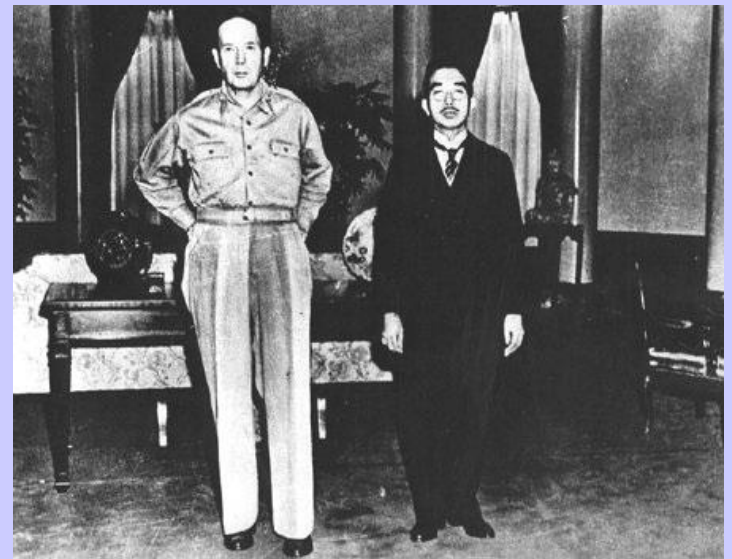
麥克阿瑟(MacArthur)

- 麥克阿瑟(1880-1964)於1945年8月被杜魯門總統任命為駐日美軍最高司令，負責對日軍事佔領和日本的重建工作。麥帥擔任「駐日盟軍總司令」(SCAP)，領導「盟軍最高司令官總司令部」(GHQ)。
- 遠東委員會 (Far Eastern Commission)。原來的設計是 FEC→US→Mac，實際上卻是相反。
- 對日本人來說，他們更偏好麥帥的直接統治而非透過遙遠的華盛頓還理解與解決他們的問題。



佔領時期政策：去軍事化與民主化

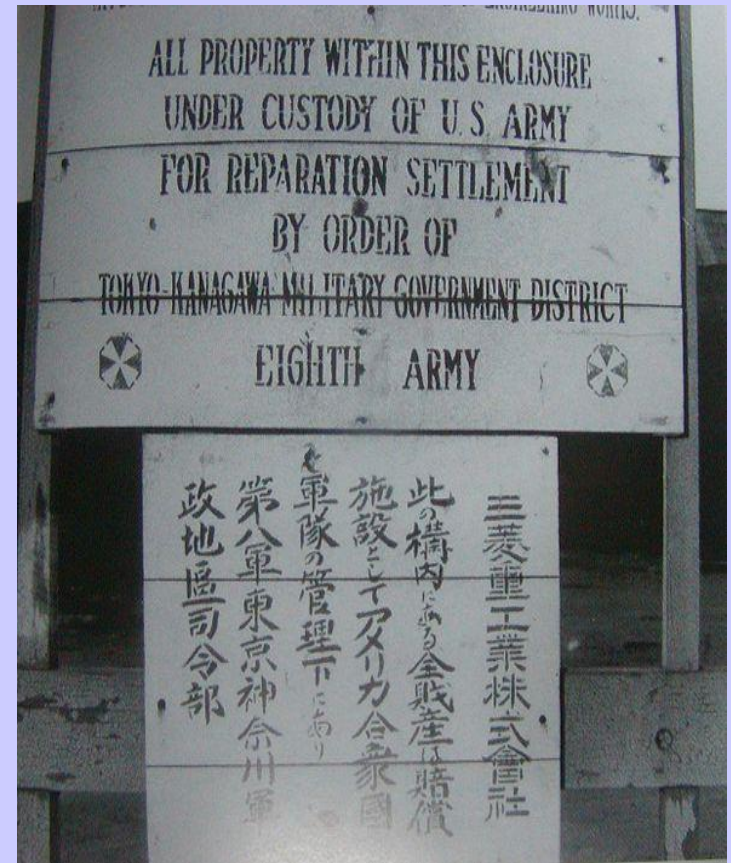
- 美國設計了「中央聯絡辦公室」(Central Liaison Office)作為日本政府與SCAP部門間的連結與溝通窗口
- 美國佔領日本初期的兩個政策主軸：
 - (1) 去軍事化(Demilitarization)
 - (2) 民主化(Democratization)



麥帥與裕仁天皇，1945年9月17日。這張照片震驚了所有日本人。

佔領時期政策：經濟民主化

- 相對於民主化與非軍事化，戰領當局的經濟政策是爭議最大的 - 他們要求日本國會通過《經濟力量過度集中排除法》(Deconcentration Law)來解散財閥。
- 設立了控股公司清算委員會執行解散財閥的任務。然而，儘管佔領當局一開始決定解散 1200個公司，最成功執行的只有9個
- 他們希望在不妨害經濟復甦的情況下執行這個政策。



舊金山和約 - 日本重返國際社會

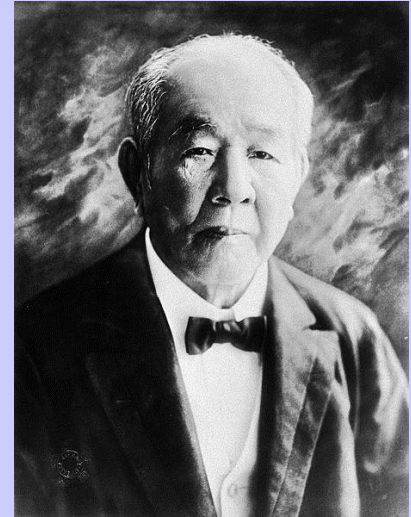
- 1951年9月8日，在舊金山簽署的和平條約恢復了日本在國際上的法律地位，重新成為國際社會的一員。
- 1952年4月28日，GHQ結束對日佔領、恢復日本完整的國家主權。
- 而在政治上，美國持續對日保有強大的政經影響力。在1960年安保條約的框架下，日本成為冷戰時期美國在東亞最堅實的盟友與反共保壘。



日本官僚

日本官僚

明治維新後，官僚作為一個階級 / 集團，逐漸成為日本政治運作的核心、與政府權力之所在，原因何在？



日本資本主義之父
- 澀澤榮一

- 俾斯麥式的君主立憲制
- 明治憲法通過且國會 / 政黨政治開始發展時，內閣與文官集團早已行程並運作數十年
- 明治寡頭透過嚴格限制的選舉權及軟弱國會，縮限了政黨與他們分享權力的機會；
- 隨著明治寡頭的消失，軍職與文職官員獲得越來越多權力
- 武士階級 / 精神的繼承與遺緒，因此官員是「天皇的官吏」
➡「官治」甚於「法治」

日本官僚 - 1930年代的轉折

明治憲法施行後，政黨政治開始萌芽，為何走上法西斯軍事獨裁？對官僚的影響為何？

- 儘管明治憲法有諸多限制，還是提供了各種思想與多元主義一定的活動空間，導致了所謂的「大正民主」，地主、工人、商人、佃農與女性等個群體的組織紛紛出現；
- 惟1930年代的世界經濟大恐慌及其後果，使政治氛圍丕變，經濟統制主義（托拉斯/卡特爾）與軍事擴張成為解決方案；
- 二二六事件後，一方面統制派軍方取得權力，一方面為因應戰時動員體制，國家對經濟的整合與控制不斷擴大直到戰爭結束；
- 結果就是文職與軍職官員都把他們的權力擴展到前所未有的地步。



1936年的二二六事件

日本官僚 - 戰後大清洗？

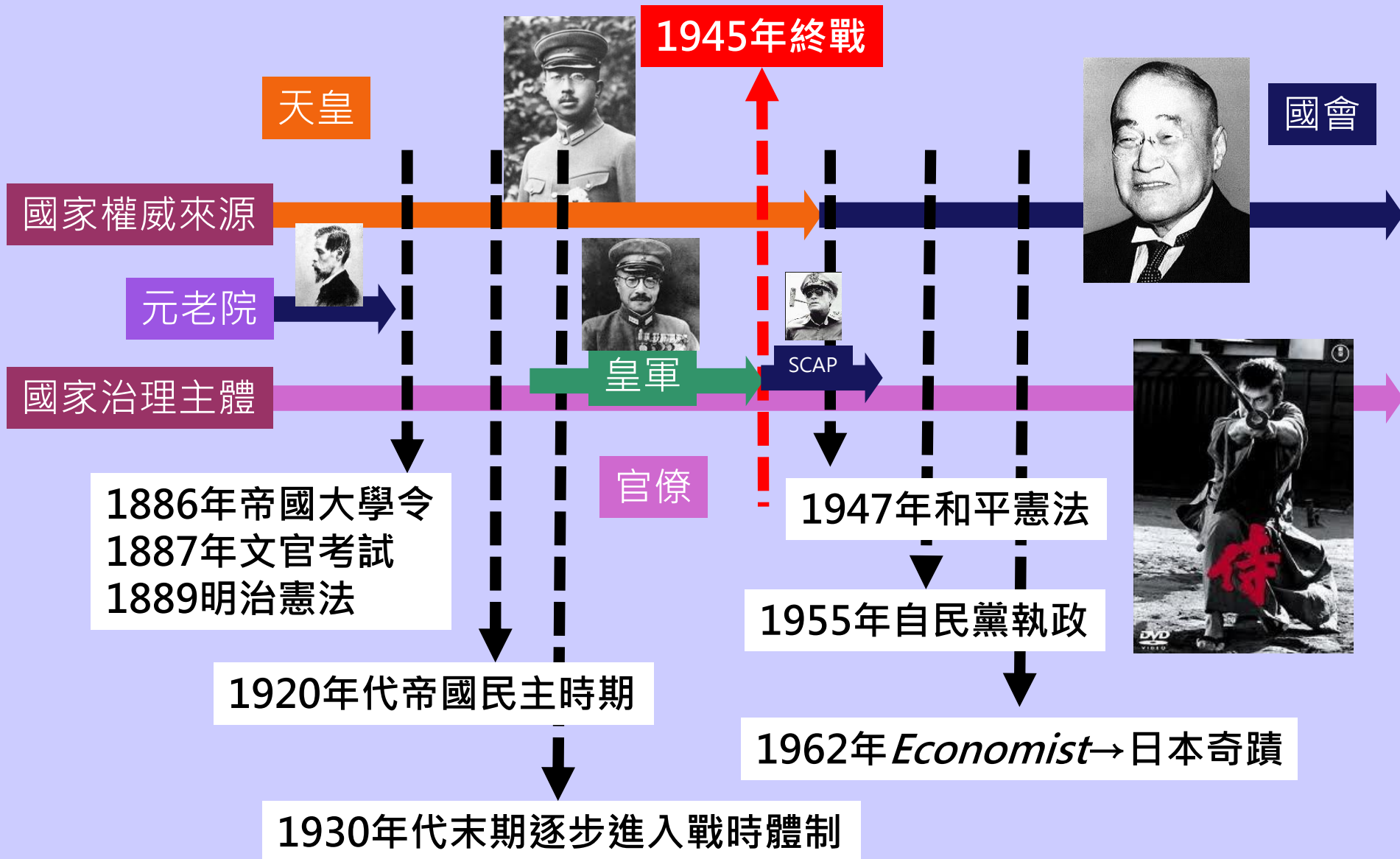
戰後，儘管占領當局宣稱民主化與清洗右翼人士是重要目標，但實際上，政府權力 - 特別是經濟部門，卻比歷史上任何時期都大。

- 從來沒有文件或證據顯示SCAP認為文官制度要進行根本的改革；
- SCAP將軍事部門完全剷除，意味著文職官員原本所面對最主要的競爭對象已消失，加上財閥的削弱與改革，使經濟官進入真空的領域；
- 美國無直接佔領的能力，故透過舊官僚集團進行間接佔領，加上國際情勢，使得經濟官僚的權力更加提升。
- 辻清明甚至認為，所謂的帝國制度的延續不是帝國本身，而是不受內閣和國會制約文官體制。

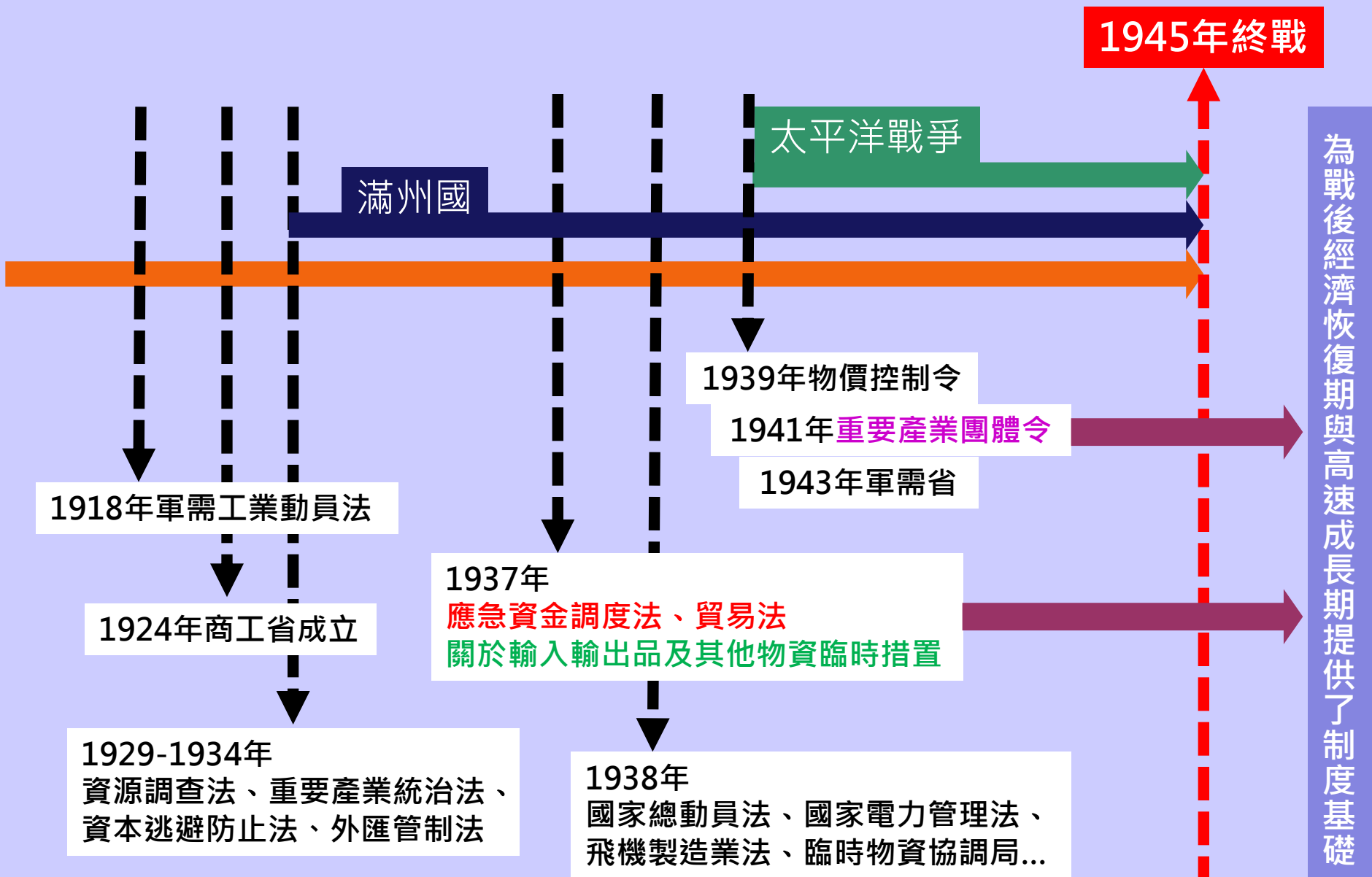


SCAP headquarter, 1950

日本近代政治史時間軸



戰爭經濟動員法令發布時間軸



經濟奇蹟背後的1955體制

日本奇蹟!?



1989年電影-回到未來 II

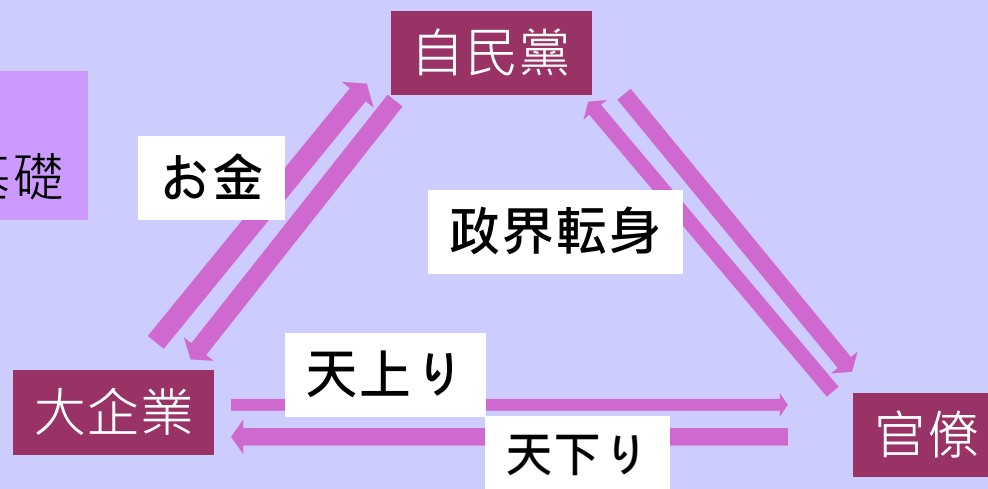
劇情：2015年，中年馬諦因為口誤被**日本老闆**解雇，博士帶著青年馬諦從1985年穿越時空到三十年後，欲拯救因其失業而導致的一連串危機。

1955體制 - 鐵三角下的政治經濟結構

隨著右翼與保守政治人物的重返政壇，以吉田茂為首的前官僚逐步掌握了權力，並於1955年形成了自民黨長期執政、中間偏右路線（吉田原則）的55體制。其最主要的特徵之一就是由官僚和政治人物、大企業形成的三角的互動關係。政-官間是緊密的互賴與合作關係。

1. 提拔表現優異的官員進入政界(政界轉身)
2. 自民黨透過國會協調各方的利益為官僚所參考

1. 大企業給自民黨政治獻金
2. 自民黨吸納企業意見形成政策基礎



1. 企業給予退休高級官員職位(天下り)
2. 官僚給予企業市場經營的發照權與審批權

日本獨特的社會網絡與影響

記者草柳大藏認為，日本所有人際關係都建立在四種「閥」之上，這些當然也都在政府中存在，並發揮著非正式但不容忽視的影響力。

閏閥



聯姻關係

鄉閥



同鄉關係



學閥



同學 / 前後輩關係



財閥



金錢關係



- 1. 天下り使官企關係更緊密、利於政策推行
- 2. 惟可能因自利導致政策失靈與管制包庇
- 3. 貪污與醜聞層出不窮，如洛克斐勒事件

- 1. 同學（輩）間的競爭關係→
一人升上次官其他人就被迫退休
- 2. 前後輩間的從屬關係
(天下り後依然存在)
- 3. 同學（東大法學部）關係使政府部門和企業人士皆持有相同的觀點



日本官僚 - 「省」的觀點

最受畢業生青睞的三個省

➡ 大藏省 通產省 外務省

官員通過不同的考試入省

➡ 事務官 技術官員

政務官 ➡ 大臣 副大臣 大臣政務官

常任文官 ➡ 事務次官 獨立局長官 部直屬局長

省內的競爭

- ➡
1. 不同意見形成的派系：如通產省內國際派與產業派
 2. 同屆 / 各屆之間對上位的競爭

省間的競爭

➡ 對管轄權限(jurisdiction)的競爭

官員的輪調與其他出路

BACK

- **天下り**：通產省等省廳的高級官僚在退休後到企業擔任顧問或高階經理人，而透過彼此間的相互義務(mutual obligation)得以強化政官關係。
- **横滑り**：官員退休後仍然在同樣的領域的服務，只是由正式的公務員轉為政府出資設立的半官方法人機構服務，一方面規避旋轉門條款，一方面是轉換身分但同樣是為公共目的的政策在努力。
- **渡り鳥**：官員會依據省廳的任務需求，被指派到其他公部門單位、企業或行政法人等不同機構作業一段時間。有助於官員的歷練、推動產 - 官 - 學計畫等。
- **政界轉身**：官員因為特別的功績或原因而轉型成為政治人物，投入選舉或擔任政務官等。對官僚而言，這是對自己最高的肯定之一。

➡ 這使的官僚系統得以建立更緊密與廣泛的政治社會網絡

- 以上的鐵三角模式、日本官僚的自主性與獨特的社會網絡，是Johnson用來解釋日本奇蹟的結構。
- 官僚在這個結構下充分利用各種正式與非正式的制度，有效面對與利用市場。



日本産業政策

日本產業政策概述(1950-80)

1950年代-經濟社會的復原



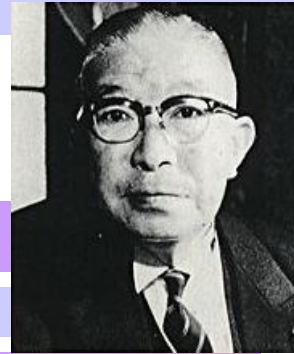
石化、化學、鋼鐵、工具機

造船、煤礦

電力



- 1.恢復與設置相關的法律、政策、社會與金融環境/基礎
- 2.推動經濟的復原與基礎建設
- 3.導入策略性技術



1960年代-高速成長體制



機車、汽車、飛機、消費性電子、重工業



- 1.聚焦於本土化的技術與生產
- 2.透過推動高附加價值與生產力的產品來調整產業結構



1970年代-多樣化策略



機器人、核能、資訊、紡織、造船、化肥、航太



- 1.透過大規模的官商聯合發展技術密集的產業
- 2.透過發展新能源與高效能技術來應付環境問題
- 3.振興傳統產業並將高汙染產業遷往海外



1980年代-技術大國



半導體、次世代電腦、自動化設備



- 1.為次世代產業基礎建設做準備
- 2.推動次世代知識密集技術的研發



戰後日本經濟

從明治政府發軔的發展型國家得以延續

Johnson認為文官系統的保全是發展型國家得以延續的主因，並以美國作為對比

管制型國家

自由競爭與正當程序是經濟問題的核心

維持市場競爭的制度架構與程序，
最小政府干預

法律、規則與正式的程序

為了彈性的干預來達成目標，日本官僚傾向以非正式的途徑來作為優先的方式。



發展型國家

定義明確清楚的國家明確目標如
富國強兵、所得倍增

1.經濟成長的國家目標賦予政府經濟干預的合法性

2.強而有力的官僚集團

有效利用市場達成國家總體目標的干預

Informality



通產省的政策工具：正式 / 非正式

在政策形成的過程中，**根回し**與審議會扮演重要的角色；而行政指導則是非正式的政策工具。

- **根回し**：透過的人際網路、社會資本，對某個計畫或議題有改變與形塑力量的非正式途徑、關係。
- **審議會**：當欲進行某項政策時，省會召開依據性質和功能區別的審議會、審查會或協議會，納入相關的利益團體或專業人士進行討論、協商、修改最後形成共識。
- **行政指導**：省廳對私人企業的正式與非正式的秩序、建議與要求。

 自民黨執政時期的政官一體化雖然使黨與官僚有高度的協調與一致性，卻也損害了兩者間的界線。

對日本官僚 / 政官關係的其他解釋觀點

Johnson認為在日本特殊系絡下，使經濟官僚具有家父長式的權力來干預經濟政策，但一些學者提出了不同的看法。

- Upham (1987)：為了有效並具彈性的面對變遷的市場，官僚傾向採用非正式的途徑(informality)。而在決策過程中最要的審議會裡，往往是黑箱作業並具排他性的。
- Samules (1987)：官僚與企業間的關係是平行對等的、是「相互同意的政治」(the politics of reciprocal consent)。換言之，往往是在產業有需要時政府才有介入的機會。
- Friedman (1988)：由於官僚與產業思維的不盡相同，除非產業有配合的意願以及有效的非正式措施，否則產業政策是很不容易成功的。
- Yujen(2009)：市場失靈意識使鐵三角中的三者皆認為政府必須以虛擬市場(artificial market)的力量干預、突破市場缺陷，使彼此有協調合作的可能，產業政策因此可欲。

泡沫經濟

泡沫經濟

- 股市和房地產市場的投機操作帶來經濟泡沫化，泡沫破裂後日本經濟成長歷經長期停滯。
- 國債、財務危機、匯率不穩
- 國債：腐敗現象使有關係的投資者、政客、官僚、黑道取得極好的資產投資報籌，小企業也借錢到股市房市投資炒作。



Cultura de Japon®

The End

Thanks for Your Listening!

日本世紀婚姻中的社會關係

靠爸族(?!)



佐賀藩主鍋島家的家臣

財閥

江頭 豊
興業銀行總經理

優美子(雅子母)

閨閥

媒人：福田赳夫



小和田新六-效力內藤家族的最後一代武士



小和田恆
外務省事務次官
(1991-1993)



德仁皇太子

閨閥



小和田雅子

學閥

柳屋健介(小和田恆
外務省大七屆的前輩)

一見傾心

天雷地火

非娶不可

- 1.就讀過哈佛、東大與劍橋三所名校
- 2.專長為美日貿易
- 3.外務省歷年最年輕優秀官員, 退職前於第二北美部