

Week Topic : The Japanese Miracle

Presenter : Ting-Yin, Chen

ID : D996020001

Date: 2013/3/12

The Japanese Miracle

國家與資本主義是比政經與國政經中研究問題的出發點，有些人傾向用經濟來解釋政治結果，例如全球化市場或景氣循環導致了外貿／外交政策與政黨輪替；另一個相對的觀點則是經濟結果的政治解釋，比如利益團體與官僚的折衝，或者政治人物間的角力，導致了經濟成長或通貨膨脹。日本在二十世紀後半葉取得了舉世矚目的經濟成就，從 1962 年在 *Economist*（經濟學人）刊出長篇論文〈Consider Japan〉後，日本奇蹟不只為普羅大眾所津津樂道，更成為新興學門比較政治經濟學的研究熱點：日本為何成功？當前的政府扮演怎樣角色？戰前積累的制度、人才起了什麼樣的作用？只是有效利用市場恰巧取得的成功、或者真的是獨特的「日本模式」？日本社會迥異於西方的人際關係與文化脈絡的影響？對強調自由競爭的美國與西方國家的啟示是什麼？這些問題牽動了一代學者的注意力，在中國改革開放、經濟崛起之前，日本幾乎是政治經濟學界最關注的焦點。本摘要以日本奇蹟的政治經濟解釋為核心，主要以後者－即經濟結果的政治解釋，透過政－官關係／互動、產業政策、文官體制、意識形態等面向回顧相關文獻的討論。以下並將解釋區分為總體面、意識面、產業政策特性、官僚、與社會五個解釋途徑。

一、總體面(macro-level)

從宏觀的角度，Olson(1982)在 *The Rise and Decline of Nations* 中指出，由於戰爭與軍國主義摧毀了日本的泛利性組織、GHQ 打破了財閥的獨佔性，同時建立了具高包容性(encompassing)的特別利益組織（如對經濟政策的制定有很高影響力的經團連），使得社會有雨露均霑、集中更多力量與資源去使經濟繁榮的誘因。此外，作為在東亞抵禦鐵幕的前線，日本因此獲得美國提供的便宜能源、先進的技術與金融上的優惠。

Katzenstein(1977)認為需從國內結構的差異來分析 1970 年代國家對外經濟政策的分歧，並將其分為政策目標與政策工具兩個變數，意識（以目標表現出來）會導致使用工具與途徑的不同。日本採行重商主義，允許國家進入市場以給與制定政策制定者大量可以直接影響特定部門與公司的能力。而作為日本權力核心的自民黨與官僚，主要政治人物皆出身於東京大學，但東大所賦予的是對日本的使命感而非自由放任、自由主義的概念。因此，官僚傾向以國家和社會之最大利益來形成政策，而種族、宗教的高度一致性降低了衝突與分歧，有利於官僚藉由穩

定的政治社會實現合為一的國家目標。

Kruass(1992)則指出了政治與社會體制為何有利於 MITI 之於安排產業組織與制定政策。第一，公、私菁英間一致的意識形態，使政府有干預並促進經濟成長的合法性。第二，源自 amakudari 的強大官僚網絡。第三，日本選舉系統和自民黨的長期執政，使利益團體和政治家得以聚焦在與選民相關的領域上，並使 MITI 免於政黨的干涉。第四，是制度化的溝通渠道使商業利益可以納入 MITI 的政策中並實現。最後是納入社群(community)概念的日本產業組織，如終身雇用、年功序列、白領與藍領同時參與的工會、寡頭性質的產業、不短視近利的放款、大企業與外包小廠商之間的連結、組織良好的工會「經團連」，以及特別的合作團體「系列」。

二、意識面(mentality)

Yujen 認為，日本的經濟發展有四個市場缺陷(market imperfections)——一個想快速追趕的後發展國，資源的缺乏（物質、人、資金、技術等資源，但相對強的產業基礎），幼稚產業，戰後自我設限的弱軍事市場結構。這四個問題，使日本菁英相信，單獨依恃市場力量來矯正並追趕列強是不可能的。因此，不管是政府或私部門的高級文官或企業家，皆認為政府必須以虛擬市場(artificial market)的力量干預、突破這四個困難，進而促進戰後日本經濟與產業的發展。因此，從所謂的市場失靈心態出發，就可以理解為何日本以制度安排、發展策略與產業政策作為翻轉市場缺陷不可缺少的工具。

Johnson(1982)以「發展型國家」(developmental state)概念來解釋日本經濟奇蹟與政治經濟安排。他回溯到明治維新，認為日本歷史上的暫時性的因素，例如缺乏經濟獨立與經濟危機，使日本有產業政策與發展型國家，以此來強化將經濟成長作為國家目標的國內一致性，並給予國家干預的合法性。另外，日本作為在西方列強主導世界下的後發展國，國家屢屢承擔了以工業化進步來達成發展的功能。因此，MITI 是核心的角色，根據合作的政—商關係去利用其面對市場的產業政策，導致了戰後的經濟奇蹟。

Terry(1995)則主張產業政策其實就反映了很強的日本信念——政府必須做好管理整個國家利益的工作，而非交與自由市場。日本菁英相信，如果採行自由放任，後發展經濟體要追趕工業化強權是不可能的。此外，他指出「參與式的交互作用」(participatory interaction)是日本產業政策的本質，亦即政府在將市場誘因傳遞給動態的私經濟部門時扮演一個催化劑的角色。Vogel(2006)持同樣看法，政府之所以對產業政策汲汲營營，是因為需要高水準的資本以供成長，而菁英們相信若沒有政府強而有力的干預與分擔風險，私部門將會投資不足。而產業政策的核心是提高儲蓄和投資的水平。Seabury 則將產業政策與為了國家安全考量的策略性軍事事務作連結。他主張儘管相信前緣產業更多地依賴比較利益而非政府對創新的補貼，比較利益從未將國家安全納入考量。因此，日本產業政策是透過有

效的政府手段去決定國家利益／安全，而不是被動地遵循市場力量。

三、產業政策特性

Johnson(1982)指出，若欲將日本產業政策一言蔽之，即政府以各項措施與行動發展略性產業以維持全球競爭力的意圖。日本政府掌握三個不同種的產業政策工具，以在戰後時代達成目標。第一，他透過政府財政機關如 JDP、FILP 控制金融資源的分配，以租稅、補貼、優先性、長時期低利貸款等形式。第二個是公家資金的計畫，使其可以在政府與不同產業界間推動合作，及提供必要的基礎建設。第三個是 METI 的管制權力如行政指導、許可、禁止、管制、控制，之於技術輸入與外匯，關稅保護以預防傾銷，或以卡特爾管理投資和監督生產能力。為了突破結構限制與市場缺陷，Yujen 指出日本產業政策有兩個特性：

(1)產業政策是一個具回應性與矯正性的工具

(2)日本產業政策具高度策略性與彈性的特徵

例如 Bernard Elbaum(2006)對日本鋼鐵業做的研究指出，從長期和歷史的觀點，日本產業政策對鋼鐵業的成就有很大的貢獻，儘管日本整體產業發展是有缺點的一受限於政治影響，根據有限的預測力，特別是缺乏新原物料。政府干預使利潤有上升的趨勢，若非 MITI 的產業政策，幾乎沒有（鋼鐵）比較優勢的日本不可能成為世界首屈一指的鋼鐵大國。

Orit Frenkel(1984)則指出，由於國內民航機市場規模不夠大、受限的國內軍用飛機市場與缺乏出口市場等因素，為使日本進入全球航太產業，政府以矯正性的產業政策手段處理之。日本將精力集中於改善飛機產業疲弱的市場結構，使用的政策形式有二：第一，MITI 使用產業政策提供市場誘因以吸引私人廠商參與和投資。在宏觀的層次，MITI 使用措施去改變飛機產業的結構（如放寬反托拉斯法）與改變產業競爭的位置（例如市場保護、直接政府貸款、公開採購）。在個體的層次，MITI 透過制度設定來使用產業促進計畫，使他和產業可以有更緊密的合作。這個安排包括了創造了產業顧問會議，以利取得協作、避開研發的複製、提供必須的資本、合理化生產計畫等。第二，MITI 以許多不同的形式遂行其產業政策，如研發補助、以長期低利率貸款鼓勵日本製造者系統性地參與國際公會，以取得國外技術和生產者的使用權利。他結論是，日本戰後在快速復甦與航空機製造能力升級的成功，可以歸因於 MITI 改變日本飛機產業結構的能力，除了與市場失靈正面對決、也提供了符合產業需求的市場誘因。

四、官僚自主性

第四個面向，是核心角色的官僚。Ben Ross Schneider(1993)認為，相對其他國家，日本官僚之於政客與企業界可以施展相對高的政策自主性。理由有三：

(1)日本官僚的生涯相對單純（侷限較大、彈性較低），畢業於同一個大學又

進入同一部門並服務一輩子的情況並不罕見。

(2)高級文官的升遷標準。功績升遷制度(merit promotion)對官員的專業與特別的技術有正面的影響力，同時確保了優秀官僚的能力可以發揮。

(3)退休官僚進入業界擔任顧問或高階管理者。由於可以持續耕耘過去的人際網絡，致使其對國家和私部門的關係有著決定性的影響力。

他並歸結出兩個功能，一是融合(fusion)，即可預防資本家吸取公共資源或控制國家；二是調停(mediation)，即在公部門與企業間建立一種協調、溝通的互動關係。因此，日本官僚集團得以享受到超然於政治上位者與經濟精英的自主性，使其可以更有效率地進行制度和優先性的安排。

Johnson(1982)則認為日本官僚作為一個階級／集團，既是日本政治運作的核心、也是政府權力之所在，其原因如下（戰前）：第一，明治政府仿照了俾斯麥式的君主立憲制，亦即首相像天皇負責、天皇統御軍隊，這意味著官僚從首相分享了絕對權力，兩者關係就像君主之於國會；第二，早在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；第三，承上，因此一來官僚的權力已牢固，二來明治寡頭所建立的軟弱國會／有限民主就縮限了政黨與他們分享權力的機會；第四，隨著明治寡頭的消失，軍職與文職官員獲得越來越多權力，當然也時常發生鬥爭；第五，戰前的官員與其說是公務員，不如說是「天皇的官吏」來得更貼切。這一方面有武士階級／精神的遺緒，一方面也具體而微呈現日本「官治」而非「法治」的特性（於法律之上）。1930 年之後，一方面軍國主義份子猛攻各政黨，一方面文職與軍職官員都把他們的權力擴展到前所未有的地步。戰後，儘管民主化與清洗右翼人士是占領當局宣稱的重要目標，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。理由有三：第一，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，實際上只有有限的改革；第二，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；第三，美國沒有能力進行直接佔領，所以其實是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。他並引用辻清明的話，指出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，而具高度自主性的官僚正是得以展現高國家能力最主要的原因。

Ellis Krauss(1992)指出政府官僚對未來國際趨勢與市場發展的預期是產業政策的核心。亦即，MITI 有權力透過策略性地分配公共資源，以促進目標產業適應不斷變遷的市場。不管是內容或手段，MITI 都可以彈性、效率地對經濟結構的變遷作出預期，以增加對特定產業的輔助。另外一個重點，是 MITI 能與產業溝通、協調，形塑一致和共同目標的能力，同時取得國家介入的合法性。換句話說，它的意見在公私部門間有相互依賴、交換關係的意涵存在。因此，政府扮演或強或弱的角色，是依恃於涵蓋給定產業的經濟、社會、政治基礎的特別產業結構與設

定。例如，Samuel(1987)對日本能源市場的調查，顯示 MITI 是一個弱的行政主體，並非凌駕於私人產業之上，因為日本能源市場所呈現就是一個官僚試圖達到市場置換(market-displacing)的國家干預，惟不斷挫敗的歷史。產業政策是互相依賴與無止盡協商過程的系統，與有管轄權並可執行的政府與產業間的領域所互相適應的過程。他稱這個系統為「互相同意」(reciprocal consent)的政治，在政客、官僚企業家之間穩定的權力平衡，惟可能因為偏離現況而被阻礙。整體來說，策略性產業政策的能力由私部門制度的龐大與特殊性所決定。

五、社會面

最後，是日本政治經濟結構、產業政策在推進迅速經濟成長時，同時維持社會平等與實施保護性舉措的特質。Chang(1999)指出，當廠商遇到困難或市場失靈時，產業政策的保護性的措施提供了企業短期的「社會保險」，而在長期可能使日本產生結構性的變遷。例如，「結構性衰退產業的卡特爾」政策使日落西山的產業依然有報酬，並以漸進的方式逐步淘汰過時的能力與技術升級。換句話說，日本產業政策目標是以次序性的舉措保護和淘汰有困難的產業，而非無條件地補貼使他們繼續流在市場上。此外，Tsuru(1993)的個案研究是日本的縫紉機產業也顯現了產業政策一些保護的特性。他指出 Keiretsu 的「one set」多樣化教條引起了市場份額的有區隔性的競爭。這個結果是過度投資與超過的能力，是因為依循政府產業政策的強勢干預去管理競爭。Tsuru 認為產業政策系統之於保護、投資協調與積極推動，創造了大量的生產創新與具國際競爭力的縫紉機業。最重要的是，家父長制的產業政策使日本達到一個國內競爭與政府支援對外銷售的平衡。他結論是，這個模型也適合於解釋領導產業(leading industries)。

參考文獻

Andrew Gordon. 2003. *A Modern History of Japan: From Tokugawa Times to the Present*. Oxford University Press.

Ben Ross Schneider. The Career Connection: A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation. *Comparative Politics*, Vol.25, No. 3.(Apr, 1993), pp.331-350.

Bernard Elbaum. 2006. *A Long, Contingent Path to Comparative Advantage: Industrial Policy and the Japanese Iron and Steel Industry, 1900-1973*.
<http://escholarship.org/uc/item/8wf7c4nw#page-1>

Chalmers Johnson. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, California: Stanford University Press.

Edith Terry. How Asia Got Rich: World Bank vs. Japanese Industrial Policy. *JIRI Working Paper* No. 10:June 1995.

Ellis S. Krauss. Political Economy: Policymaking and Industrial Policy in Japan. *Political Science and Politics*, Vol.25, No. 1.(March, 1992), pp.44-57.

Ha-Joon Chang. 1999. *Industrial Policy and East Asia: The Miracle, The Crisis, and the Future*. University of Cambridge. Pp. 68-70.

Mancur Olson. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven and London: Yale University Press.

Orit Frenkel. Flying High: A case study of Japanese industrial policy. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 3, No. 3. (Spring, 1984), pp. 406-430.

Peter J. Katzenstein. 1977. *Conclusion: domestic structures and strategies of foreign economic policy*.

Richard J Samuels. 1987. *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective* Ithaca: Cornell University Press.

Shigeto Tsuru. 1993. *Japan's Capitalism: Creative Defeat and Beyond*. New York: Cambridge University Press.

Steven K. Vogel. 2006. *Japan Remodeled: How Government and Industry Are Reforming Japanese Capitalism*. Cornell University.

Yujen Kuo. 2009. *Market Failure Mentality in Japanese Industrial Policy: Case Study of Robotics and Aircraft Industries*. A Dissertation of Requirement for the Degree Doctor of Philosophy (Political Science). University of Southern California.