

第七章 結論

呼應本文緒論所提之日本國家的發展力和社會統合力的來源，可發現造成戰後富裕日本社會和經濟成長的制度與架構，是來自於以上各章對日本的官僚體制、國會/政黨政治、以及在政經結構下所產生的日本型資本主義的結合。透過這些各自系統的運作，我們可以觀察到日本在政官財的組織性和自主性方面，是各自具有的系列化、功能化作用。因此，在官僚主導方面，突顯的是審議會制度的存在；國會和政黨方面，是族議員和派閥政治專業領域的分工；經濟團體方面，則是倚靠主要銀行系統運作，造成以大企業營運為主軸的日本型資本主義。

在決策過程中，日本官僚透過審議會制度以利與團體的互動，執政黨在政調會的主導下形成主要政策內容，而日本經濟團體透過日本型資本主義中的主要銀行體系獲得資金來源、倚賴政府的金融政策護航。因此，無論是官僚體制、國會/政黨政治、日本型資本主義之間的組織性和自主性，皆存在有系列化和功能化的狀況存在，以因應三者彼此之間的互動。就整體制度面而言，具有明顯的系列化對應單位存在，每個行為者擁有相對的功能性存在，以符合結構的需要。

整體而言，日本政經結構下的利益匯集系統呈現垂直式統合運作，而民主政治和企業社會的結合，是透過企業做為經濟團體所表達出的集體意識：對內強調協調性，對外展現對社會整合的機能。但是這樣的團體自身，不僅有陷於寡頭領導的可能性，對於新成員能否加入，也具有高度排他性。日本團體對外展現的最終意見，多數是以一致決方式呈現，鮮少出現民主政治的多數決型態。團體先於內部統合意見後，經由團體間層峰組織的相抗衡與協調，最後將整體團體意見以一致決方式表達。

這樣的社會力量整合，就日本利益團體發展而言，造成日本利益團體的發展受到框限。¹ 故內田滿認為日本利益團體的發展具有明顯黨派性，相較於美國利益團體是依據利益目的而考量與哪一政黨合作之趨勢，日本明顯存在有政商關係的組織化利益結構。

由此可見，政界、官界與財界所組成的鐵三角，是日本政經體制的主要核心。此種結構的本質在於日本社會中存在已久的團體性質。有關日本團體性的研究，日本學者村上泰亮、公文俊平和佐藤誠三郎在《作為文明的家社會》（文明としてのイエ社会）（1979年），提出日本社會本質「家社會」（イエ社会）的概念。家社會概念源自於十一、二世紀的東國武士的構成，逐漸成為日本社會的團體形成原理。此原理到了明治維新時期發展到極點，其特徵為超血緣性、系譜性、功能的階統性和自立性。²

所謂超血緣性，係指在養子制度下，超越血緣關係的團體領導者傳承給嫡子的直系繼承原理。團體內部透過分工和階統性制度化，成為自給和自衛能力的組織，而功能的階統性和自立性的特徵有利於產業近代化。因為功能的階統性適合生產過程中的分工化與專業化的官僚制發展，而自立性則是出現在團體內部一致性決議後，對外部競爭時所呈現的特徵。³

戰後 GHQ 企圖改變這種家社會原理，嘗試透過政治層次或制度的改革，但是日本民眾的基本行為模式還是沒有改變。二次戰後，日本家社會的概念在民主政治下，雖然在制度上擺脫傳統家的意涵和階級制度的限制，但卻轉變至日本各團體內部，讓團體逐漸成為連接個人與國家間的重要角色。⁴ 而日本團體內部的同調性與對外的競爭性，便成為往後團體與政府互動的主要特性。

¹ 辻中豐，1996年，頁36。

² 村上泰亮、公文俊平與佐藤誠三郎，《文明としてのイエ社会》，東京：中央公論社，1979年，頁224。

³ 同前註，頁224-240。

⁴ 米原謙，《政治と市民の現在》，第2刷，京都：法律文化社，1997年3月，頁28。

在日本團體性的原理出現後，對於團體的形成與發展方面，東京大學社會學教授石田雄在《現代組織論》這本書中，提出日本的團體或組織主要在於以人情主義為基礎形成，更具體地說，存在有年功序列制、地位型傾向(相較於政策型傾向)、以及衍生的活動特性等。⁵ 對應超血緣關係的團體發展成團體內部的人情主義，系譜性成為各系統內部團體的系列化(分枝化)，故團體成員的行動出現有爭取領導地位的傾向，而非歐美團體爭取政策型性質。而功能的階統性和自立性，則相繼發展為團體內部垂直式階段性統合，以及團體與團體間水平式的互動關係。

這種由非正式制度因素產生的團體性，造成日本可在自我封閉經濟系統中，透過政策層面的整合快速發展經濟；但由於全球化引起加速的開放性經濟潮流，讓日本經濟(日本型資本主義)受到挑戰。因此，以下將非制度面之有關日本行政官僚系統、日本國會和政黨政治、日本經濟團體的團體性作為總結。

壹、日本官僚體系的團體性

對照學者所提出的日本團體性之特質，從超血緣衍生的人情主義，具體落實在官員升遷的年功序列制上。當新進人員通過國家考試之後，在各省廳任用新人的慣行是採用特定大學出身的新人，以保持各部會的群體意識。而各省廳的精英官員大多來自著名大學，由以東京大學法學院畢業者居多。同省廳的官員們透過同校前後輩的社群倫理，應用至官僚職場，提拔同類的後進人員以擴張勢力。此點與 Hugh Helco 提出美國官僚是「由相互不認識的人組成政府」大異其趣，因此，日本採用新人的慣行加重官僚間重視部會利益甚於國家利益。⁶

⁵ 石田雄，頁 84-89。

⁶ Hugh Helco, *Government by Strangers* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1977).

又或者觀察日本官員空降的現象，在日本省廳部會中相當普及，在日本精英式官僚領導下，政治精英大多來自東京大學等名校。新進官員在同期入官僚體系後，同期生若是有一人成為上位者後，則其他人則須辦理退休。因為日本團體重視倫理輩分形成的年功序列，因此當下批新進官員往上晉升時，上期的官員就以官員空降方式轉任企業或轉戰國會。而晉升為上位者的官僚，也須在日本團體性因素的影響下，為求不忤逆職場倫理和照顧同僚的考量，安排同期官員至其他單位或半官方性質企業就任，如此才可維持官僚體制的和諧。

飯尾潤認為日本官僚較其他國家具有政治性色彩，因而產生自尊和榮譽，進而對組織具有忠誠度。⁷ 這樣因為團體內部發展出的系列化，造成日本團體內部性質(領導地位型政治)所引發的活動性質也是迥異於歐美的行政體系。基於日本官僚體制的組織內部也建立在人情主義上，內部追求的便會是領導地位型的政治，而非政策型的政治，所以日本人情主義下組織的目標設定，是與要求短期性效率的政策型政治是不同的。

在長期性利益考量之下，日本的組織或團體追求的是如何將長久的目標理念有計畫性地達成。在不具有政策取向的官僚運作下，⁸ 日本各大臣是以政策的省廳代理人行動居多，故日本的官僚體制意味著：統合各自獨立的省廳，形成代理人合議機構(官僚內閣制)。⁹ 造成原本應獨立活動的各省廳，從功能性省廳變成政策方向一致的利益共同體。

但由於日本官僚體制也存在有功能的階統性和自立性運作，如此才可在各省廳之間達成垂直式統合意見和水平式競爭政策的體系運作。但省廳間過於密切的互動結合，讓日本官僚體制長期

⁷ 飯尾潤，日本學會編，〈政治の官僚と行政の政治家〉，《現代日本政官關係の形成過程》，東京：岩波書店，頁149。

⁸ 其他國家的議院內閣制下總理的選派是以集中民意為主軸而成的團隊來決定。

⁹ 松下圭一，〈国会イメージの轉換を〉，《世界》，2月号(1977年)。

以利益共同體運作，不但欠缺靈活性，而且也不具有成效評估機制存在。如大藏省被批評組織過於僵化及複雜化、法令陳舊、道德下降、濫用行政指導，甚至利用執政黨議員、審議會、金融制度調查會阻礙改革等，缺乏對金融自由化、國際化的轉變應對能力，引蔽問題以及妨礙改革。¹⁰ 故在團體性的影響下，日本官僚體制產生的缺點有：重視部會利益甚於國家利益、自我萬能感和喪失服從能力、功能組織變成利益共同體、欠缺靈活性與無成效評估機制等。¹¹

貳、日本執政黨和國會的團體性

首先在自民黨的內部性質方面，日本團體性質透過政黨機器的實際運作，表現出派閥政治和族議員現象。政黨內部的派閥現象可視為眾多小政治團體聯盟，促成自民黨此一超大政黨的存在，而所屬族議員的出現，可代表日本社會不同團體的組合型態在促進合理的資源分配。

基於人情主義，派閥與各自的族議員之間透過恩(on)和義理(giri)，讓兩者皆能夠忠誠地擔負起義務和責任。這種對派閥的義務和忠誠傳統慣行(the traditions of obligation and loyalty)，可視為家社會性質的延續，強調忠孝行為與社會階統性(filial piety and social hierarchy)。透過日本團體的特性，將日本傳統家庭倫理轉換成派閥內部的效忠；也就是於政治層面表達出主從關係，是一種親分與子分(oyabun-kobun，親子關係)的傳統。¹²

當然年功序列制也存在於派閥內部和族議員當中。派閥領導者和依據年功序列制追求黨三役職位，族議員也依此制度累積政治

¹⁰ 酒井北澤，〈大藏省解体なしでいいか〉，日本：《エコノミスト》，(9日号)1996年7月。

¹¹ 堺屋太一，孫蓉萍譯，《櫻花之春：日本的新未來》，台北：聯經，1999年，頁136-151。

¹² Farnsworth, p.287.

相關經歷，以求獲得黨內要職、部會首長、閣員等職位。同時由於各派閥的議員對於在該派閥內的權力追求，是出現地位型政治傾向以爭取領導者地位，而非政策型政治傾向，追求政策理念的落實。而自民黨政調會作為決策的最高層峰組織，是與他黨(社會黨或民主黨等)提出的政策理念相競爭，因此自民黨派閥不需承擔最終政策責任。這樣的統合結構與結果，對族議員而言，追求地位型政治才是重要的，政策型政治所追求的政策理念反淪為其次。

戰後自民黨與其他國家政黨發展相同，皆出現內部分裂的情形，但不同之處在於該黨內部發展出階統性(degree)的組織。¹³ 自民黨長期執政之下，中選區時期黨內議員依據年功序列方式，在累積年資與經歷後才得以競選派閥領導者，而黨內幹部的人事升遷亦呈現官僚式的制度化，造成該黨長時間下累積不少結構性癥結。對於政策制定過程而言，自民黨組織運作以內部派閥水平式競爭形成系列化的協調運作，而後以共識意見垂直式地於政調會統合最終政策理念。

自民黨內部性質的人情主義、地位型政治傾向是透過議員對派閥的義務和忠誠具體化，政黨內部派閥水平式卡特爾的成立與對外垂直式托拉斯的政黨競爭。派閥林立顯現黨內多元化意見，而政調會最為高決策單位，囊括社會整體利益的協調，視為該黨具體呈現的統括性質。但缺點是政黨各派閥次系統運作，出現政黨主系統與派閥副系統的同時運作，易引發權力二重構造的問題。因此自民黨內部派閥勢力橫行，雖然有學者認為派閥的存在，讓自民黨不致於成為寡頭型政黨，對黨內民主有益，亦間接對日本政治民主有貢獻。¹⁴ 但自民黨卻因為存在有日本特殊的團體性質，由政治功能體性質逐漸轉變成政治社會體，造成自民黨做為政黨運作的正當性有待商榷的。

¹³ *Ibid.*

¹⁴ 張世瑩，1996年，頁30。

加上日本實施的議會內閣制，由於總理是以合議體制的內閣身分參與，不具政策主領權，最終決策由內閣會議最後定奪。總理雖然主持內閣會議，但是不具主導權影響政策，所有決策是內閣會議協商決定的。而且內閣會議的最後決定並非依據多數決成立，而是以全體意見一致的型態呈現。日本議會內閣制整體缺乏總理的領導風格，若是施政錯誤，是內閣整體承擔起對國會的連帶責任，而無法追究任一閣員的政治責任。¹⁵

顯而易見的是，無論是執政黨或國會，在自民黨與議會內閣所形成的利益共同體，在缺乏政黨明確政策理念之下，自民黨只是在號稱政黨政治運作下，壟斷戰後日本決策走向。對於經濟政策，是結合大型企業與國家利益為目標，缺乏經濟市場的真正實質平等。自民黨利用民主的政治系統，透過政黨中介機器，達成其長期執政的可能性。¹⁶ 加上各省廳長官成為政策代理人，缺乏政治理念的訴求之下，日本政策實質上缺少民意基盤，要得到政策整體的合理性，是須要有透實質合法性，而非程序上的形式合理性。

參、日本經濟團體的團體性

日本企業或經濟團體在 1980 年代獲得全世界高度評價的日式企業管理運作，但到了 1990 年代卻因全球化衝擊被全面否定。無論是正面評價或反面批評，這樣的日本型資本主義運作，顯示出日本企業的優點與缺點，卻也可觀察到日本經濟活動具有被支配的性質存在。

做為日式管理最大特色的就是年功序列制。但是其最大的缺點亦是讓具有能力的年輕員工無法於短期內升遷，而是依照入社

¹⁵ 沖野安春，曹瑞泰譯，《現代日本政治——制度與選舉過程》，台北：國立編譯館，1990 年 7 月，頁 54-57。

¹⁶ 猪口孝，2002 年，頁 59-60。

年數和年齡依序排列，等候成為上位者。如此一來，員工對於升遷時的態度，是屬於與同期入社的同僚競爭以求升職，爭取團體內部地位型的傾向，而非以達成目標，達到業績成長的政策型策略傾向。這兩種特殊企業管理制度，其實都源自於團體內部的人情主義，在講求人情義理的同時，讓日本員工與企業結合成利益共同體，而不是僅訴求利益導向的企業。

在整體的日本型資本主義運作之下，銀行與企業之間透過主要銀行或系列化強固往來關係；在企業內部則以終身雇用、年功薪資及企業內工會（工會勢力的弱化）三者互補機制。1980 年代以前日本企業遵守政府制定的市場規則，如此缺乏市場自由競爭原則的日本企業，在 1990 年代首度嚐到業績惡化。為求企業生存，政府提出規制緩和與強化競爭的政策。相對地，當日本企業逐步邁向國際自由市場之際，國際方面亦要求日本國內市場的開放，同時間卻也引發眾多批評的即是日本企業系列化的運作，導致國外企業無法順利切入日本市場。

在日本財團間競爭或者業界團體彼此的競賽，以往在通產省領導下，統籌限制分配特定企業或團體研發新技術或參與市場，製造出模式化的市場規則以力特定者參與，產生有限性的競爭（或稱寡占性競爭）。這樣的方式，優點在於可降低開發或生產成本，集中資源鎖定市場目標，有助於追求市場的成功。但缺點在於，無法真正明瞭自我在國貿市場中的生產力（成本），也無法與其他國家較勁，提升自我的競爭條件。

日本政府以垂直式的統合企業意見，爾後以有限性的水平式團體競爭讓企業縮小成本、獲得高度利益成長，但卻也造成日本企業為何在全球化起遭受前所未有的挑戰，也讓日本型資本主義結構顯示出結構性的缺陷。對日本企業而言，其產生的弊端有：不依能力主義拔擢優秀人才、缺乏戰略型的企業領導、年功序列制

造成企業生產成本升高、以及經營主導權的鬥爭等。

肆、總結

日本的團體性可以促成國家發展的動力與社會統合的向心力。基於日本的組織或團體系列化和功能性有效運作，政官財在各自系統的系列化分工與功能化運作之下，官僚由內閣做為統籌的指揮單位，政黨和國會在自民黨長期執政和一黨優位下，由政調會作為決策中心，而經濟團體在以大企業為主運作下，由經濟四大團體作為層峰組織與政府對話。爾後在各自系統的垂直式統合意見後，出現日本殊於其他民主國家的企業社會現象。

日本的團體性造成非制度性因素的重要性超越正式制度，透過這樣非制度性的團體性連結，日本的新統合主義得以運作。原則上日本以典型的新統合主義基調運作之外，筆者認為政官財的角色受到全球化和冷戰結束的外壓影響，以及國內政經環境變遷的內生因素影響下，偏向新統合制度或新統合路線的發展。意即，傳統的新統合主義重視政府、勞資團體的對話過程，忽略政黨和國會的重要性。但對日本而言，政府官僚主導政策發展的趨勢仍在，資方團體過於強勢；相較之下，勞方團體即使統一路線勢力依舊薄弱，而且政黨政治的運作和國會的功能發揮，在日本國家運作中仍屬重要。因此，作為整體結論，日本政府雖然主導政策的比重降低，不完全符合威權型新統合主義的意涵，但缺乏工會精神的勞方團體活動，將日本歸類為社會型新統合主義，亦不符合。

理由在於日本政府主導政策仍具有領導性，不像北歐統合國家的下位政府存在，接受勞資團體統合後意見而運作。相較於北歐依據社會意識形態的統合運作，日本政府仍具威權性、政黨/國

會爭奪分配利益資源的功能、經濟團體與政府存有長久政商關係的結構性存在。日本整體的保守態勢與北歐的社會福祉國家運作明顯不同，且日本在九〇年代後的小政府與北歐的大政府的重要性比重亦不同。

故本文認為九〇年代後即使日本的最新發展符合基本的新統合主義運作，但內涵偏向新統合制度或新統合路線發展。九〇年代日本政治環境面臨前所未有的政治改革、自民黨失去執政權、橋本內閣時期的金融大改革，但日本的統合路線或統合結構依舊未有太大變動。

