

# 日本政策制定與中日關係

● 趙全勝

當代日本政治與社會的性質及其今後的發展方向，是全世界特別是亞太地區國家所關注的問題。本文以中日關係中的一些具體事件為例，從社會、機構與個人三個不同層次來分析日本政治中的非正式機制及其對東亞社會與政治發展的啟迪。

自1993年夏季以來，日本政治進入了第二次世界大戰結束以來前所未有的動盪期。從1993年8月到1994年6月，日本在不到一年的時間裏，走馬燈似地換了四位首相。居於執政地位達38年之久的自由民主黨（簡稱「自民黨」），由於本身內部的分裂，於1993年夏被反對派聯盟擊敗。前自民黨幹事長小澤一郎與該黨另一領導人羽田孜另起爐灶，成立了新生黨，並支持反對陣營的重要領袖，新黨的細川護熙一舉取代自民黨的宮澤喜一，成為近40年來第一位反對黨出面組閣的日本首相。

初試啼聲時頗得民心的細川內閣在位僅僅8個月，即由於細川涉嫌經濟醜聞而於1994年4月被迫辭職，讓位於羽田孜。羽田任首相，僅僅持續了59天，成為日本戰後歷史上任期最短的首相之一。羽田內閣倒台是由於社會黨與先驅新黨脫離反對黨聯合陣線，與自民黨結盟而致。社會黨主席村山富市脫穎而出，成為自—社聯合政權的新任首相。這兩個政黨從宿敵變為盟友，被廣泛地認為是簡直難以想像的「利益婚姻」，從而更突顯了日本政治舞台的戲劇性<sup>①</sup>。

反對派陣營並不善罷甘休，他們先是成立了一個稱為「改革」的聯合陣線<sup>②</sup>，繼而於1994年年底成立新進黨，推舉剛脫離自民黨不久的前首相海部俊樹為黨魁，小澤一郎為幹事長。新進黨由九個反對黨組成，即新生黨、公明黨、新黨、民主社會黨以及其他五個小黨<sup>③</sup>。他們決意努力奮

羽田內閣倒台，社會黨主席村山富市成為自—社聯合政權的新任首相。這兩個政黨的從宿敵變為盟友，被廣泛地認為是簡直難以想像的「利益婚姻」，從而更突顯了日本政治舞台的戲劇性。

\* 此文是作者在其最近出版的兩本著作的基礎上寫成的：《日本：政治背後的政治》（香港：商務印書館）；*Japanese Policymaking* (Oxford University Press and Prager).

鬥，為擊敗並取代自一社聯合政權為己任。進入1996年，自民黨的橋本龍太郎接替村山富市成為聯合政權的首相；而小澤一郎則接掌新進黨，成為反對黨的最高領袖。日本政局目前仍在分化、改組與變動之中。

日本政局的動盪局面為我們認識日本政治與政策制定帶來了新的挑戰。為了更好地了解日本政治的內部運作，我們不僅應該研究正式的政治機構，更應該深入探討日本政治生活中的那些難以察覺到的、非正式的政策制定機制。

對日本政策制定的傳統分析，通常以日本更「模式化的」<sup>④</sup>或更具「程式化的」<sup>⑤</sup>特色作為其類型特徵，這實際上意味着日本政治比西方民主社會具有更多的正式結構。與此相反，本文強調日本的政策制定帶有特殊性的非正式的一面。

## 非正式機制的理論框架

「非正式」一詞的意思是「不正式的、非正規的、無儀式或正式手續」<sup>⑥</sup>。從更為特定的含意上講，非正式運作涉及一連串非正式的、發生在正式的國家結構（如立法、行政及司法部門）之外的政治行為。因此，又可稱為非政府行為。

政策制定機制概念意味着一整套策劃、活動、規範、價值觀及行為模式和風格，這些都有效地影響政策的輸入和輸出。這些機制可以影響甚至控制決策者的行為和政策制定過程。這些機制是社會環境、政治結構及文化價值觀的產物。這些動態的可變因素可以用不同的理論概念在不同的層次上加以考察，例如，多元化

和社會網絡、組織理論和政治文化概念。

亞洲社會中正式權力與非正式行為之間的關係，是學術研究中的一個重要論題。在《亞洲的權力與政治》(Asian Power and Politics)一書中，白魯恂(Lucian Pye)主張，「要使真正的權力走向顯露出來，有必要透過權威部門的正式策劃看到非正式關係的推動作用」<sup>⑦</sup>。亞洲社會的非正式關係經常「產生權力實體，即在決定性的政治發展時刻，這些權力實體是最後的決定性力量」，在研究日本的階層衝突時，法爾(Susan Pharr)發現有「大量非正式鋪路式的背景活動」；法爾特別注意到幕後準備工作（即日語中的「根回」，nemawashi）在日本式的談判行為中的重要性<sup>⑧</sup>。赫爾曼(Donald Hellmann)也強調日本的非政府活動經常圍繞並支持政府的正規政策制定。赫爾曼指出，「當我把正式政府管理過程置於這種更廣泛的、非正式的、個人化體制背景之下，才能理解日本外交政策的運作」<sup>⑨</sup>。筆者認為，白魯恂所說的通過「非正式關係的支配作用」來觀察權力的真正走向、法爾對「非正式幕後行為」的分析、以及赫爾曼強調的「非政府行為」，都是對日本政治生活中的政策制定機制的最具直覺性的研究。

儘管日本政治中非正式(或非政府)的一面已為各類學者所注意，但正如塞繆爾斯(Richard Samuels)所說，非正式問題還沒有成為「經驗的研究對象」和系統研究的目標<sup>⑩</sup>。進一步講，日本政治非正式的方面還沒有被放在政策制定機制的理論框架內考察。這種忽略是有原因的。弗拉納根(Scott Flanagan)在最近研究日本選舉行為時證實，在研究日本政治(如選舉

對日本政策制定的傳統分析，通常以日本更「模式化的」或更具「程式化的」特色作為其類型特徵，但正如塞繆爾斯所說，非正式問題還沒有成為「經驗的研究對象」和系統研究的目標。

政治) 和政策制定時，社會環境(如社會網絡) 和人與人之間的關係被「忽略」了<sup>⑩</sup>。對於這種疏忽，他列出三個原因：第一個原因是方法論的問題——當以大規模的整個國家範圍內的抽樣調查為目標時，屬於個人的社會背景的效果就被淡化了。第二個原因來自於傳統的民主理論的影響，這種理論強調個人自我決定和自身權益的選擇權；外部的社會影響經常被認為是消極或不重要的因素。第三個原因是，西方傳統的政治行為(特別是選舉行為) 研究以建立各種模型為主，「這些模型把個人之間關係所起的作用降低到了最低程度」。針對此種傾向，本文試圖填補這一理論研究和經驗研究的空白。

需要強調的是，以上論述並不意味着要降低正式政府機構活動的重要性，而且非正式活動只是日本政治生活中的其中一個特徵。日本的政策制定無疑有它「正式的」方面，而日本在輸入一些重要政策的制定過程中，對公眾輿論是十分公開的。如果認為只有非正式渠道值得注意，並且認為戰後日本政治和政策制定僅發生在非正式層面上，那是錯誤的。應該提出的是，本文所考察的組織、過程、觀念和行為活動，在以前的政策分析時沒有引起充分注意，因而需要提高對這些問題的重要性的認識。非正式活動是日本政策制定過程中一個關鍵的因素，其重要性不下於正式活動。

對政策制定的研究與對民主社會的研究兩者之間有着密切關係。彭佩爾(T.J. Pempel) 認為，若想理解和區分工業化的民主政治，真正的關鍵在於找到政黨和其他因素之間互動的匯合處。彭佩爾對進一步的研究提出一連串問題<sup>⑪</sup>：

在工業化的民主政治當中，政黨及其他的國家和社會力量是具體實現公共政策和使公共政策發生變化的重要因素。各個政黨和政黨體制與這些政黨之外的國家和社會因素是以甚麼方式銜接起來並發揮作用的呢？

要回答這些問題，我們不能像大多數政治學學者那樣單純地考察政治機構，還必須要考察社會環境的影響。

我們還可以把這一研究放在更廣闊的視野裏，將之看成是現代化研究與發展研究的一部分，從而獲得更豐富的內涵，這也是比較政治學的主要研究課題之一。白魯恂在論述現代化理論時預言，「包括經濟的增長、科學技術的推廣、信息的加速傳播以及教育體制的建立等因素在內的現代化發展，會對政治的變化產生實質的影響」<sup>⑫</sup>。在研究非西方社會的過程中，例如研究日本這樣的社會，強調的重點一直是區別「現代化」與「西方化」這兩個概念。很多學者已開始相信亨廷頓(Samuel Huntington) 的觀點：「現代化與西方化的聯姻關係已被打破。」<sup>⑬</sup>

的確，當我們考察絕大多數還未走向現代化的非西方社會時，需要提到現代化和西方化的關係問題。由於一個多世紀以來西方殖民主義的擴張和文化影響，這些非西方社會已經同西方有了密切的接觸，相互之間也有了密切的來往。日本作為一個主要的非西方國家，它的現代化道路已被很多社會科學家和日本問題專家仔細地考察過了。已經出現經濟「奇跡」的日本，自1980年代起就在努力成為一個世界性政治強國。關於日本的現代化與西方化以及日本政治和政策制定的

日本的政策制定有它「正式的」方面，如果認為只有非正式渠道值得注意，並且認為戰後日本政治和政策制定僅發生在非正式層面上，那是錯誤的。

在日語中，「付合」的字面意義是「社會網絡」或「以禮相待」，實際是指公司企業的經理和工人們每天在工作之餘花費4-5個小時從事廣泛的娛樂和社交活動。史密斯稱之為使公司事務平穩運行的一種不可缺少的藝術。

性質問題，已經成為國際關係學和比較政治學的研究焦點，也引起政策制定者、商業團體，以至一般公眾的興趣。

很清楚，這裏的關鍵問題是現代化如何與傳統價值觀相聯繫，並且這種內在的相互關係是如何影響非西方社會的現代化取向的。

一般地說，日本的現代化與傳統文明已經明顯地結合在一起了。日本的現代化形成了日本現行的政治經濟制度，在最基本的結構上類似於西方社會的制度。但是由於政治發展與傳統社會文化價值觀念的影響，在與西方比較時，日本無論在政治機構、社會環境以及工作模式等方面仍保持了自己的運作方式。

## 非正式機制和政策制定

日本的決策過程可從三個不同的層次加以研究。

(一) 社會層次——社會環境和網絡。

(二) 機構層次——非政府的政治活動家和組織。

(三) 個人層次——個人聯繫及幕後為達成共識所行的活動。

讓我們首先看看社會環境和網絡，亦即「付合」(Tsukiai)。在日語中，「付合」的字面意義是「社會網絡」或「以禮相待」，實際是指公司企業的經理和工人們每天在工作之餘花費4-5個小時從事廣泛的娛樂和社交活動，他們可能去一兩個甚至三個不同的酒吧或餐廳。這種「付合」的習慣與西方社會是很不同的。在西方社會，經過一天的工作後，人們立刻回到家中，和他們工作圈以外的親人或朋友

待在一起。從這種意思上講，日本的「付合」是一種社會相互關係的複雜模式。例如，史密斯(Robert Smith)就特別關注「付合」現象，稱之為使公司事務平穩運行的一種不可缺少的藝術<sup>⑤</sup>。他的定義很恰當，因為使公司平穩運行正是「付合」活動想要取得的效果。但在史密斯的研究中，「付合」的定義很狹窄，僅指一個人的「工作關係」和數小時的社交和娛樂活動。一些日本問題專家對「付合」採取更廣泛的定義，稱其為社會相互作用<sup>⑥</sup>。

社會網絡是協調不同的利益紛爭、在政治精英之間達成共識的最有效機制。在蠶農和傾向於蠶農的中小商人之間發生衝突的結果，顯示了關係網絡在有組織的農民與自民黨之間的重要性<sup>⑦</sup>。日本通過整個80年代的援助外交的努力，竭力要「贏得中國人民的心」，因而構建社會網絡也用於在國際培育政治上的聯繫<sup>⑧</sup>。我們也可以從締結中日經濟協議的日本談判隊伍中的協調事例了解到：東京大學的網絡或「學網」，在日本代表團內部創造了一種親切友好的有利氣氛<sup>⑨</sup>。

一個值得注意的現象就是，一批高度專業化並掌握權力的議員——即「族」議員的崛起。隨着他們在黨內長時間的服務，「族」議員已在一個或幾個領域內培育出他們自己的影響範圍。一旦有人佔居在高級「族」議員的位置上，不管他是否有一個正式的職位，他就會在自己的政策領域內具有巨大的影響力。在生絲保護主義問題上，蠶農有效地培育了他們與農業官僚(農水省)和自民黨農業「族」議員的特殊關係。

其次，我們應深入到機構層次的體制結構方面去考察，亦即

「黑幕」(Kuromaku)。在日本影舞伎劇場裏，有一些被稱為黑幕的非正式演員，他們布置舞台，並在觀眾的注視之下，協助正式演員，但因為他們穿着黑衣，所以並不被視為演出的一部分。在舞台上，人們能看見他們，但卻假裝視而不見。塞繆爾斯用這種現象來代指日本政治中的幕後操縱者<sup>⑩</sup>。在此，我採用「黑幕」這一概念，不僅包括個人，也包括組織，他們的工作往往為大眾所不見。我也給了「黑幕」一個中性的定義：「黑幕」用於指那些非正式的政治人士和組織，他們並不需要正式(或官方)的職位，但卻常用「幕後」渠道來辦事。這些人物既包括「大魚」，也有「小魚」；不是控制別人，就是被別人所用。

在任何政治體制中，都有正式的權力和非正式的權力。在日本政治中，存在許多非正式組織<sup>⑪</sup>。理查森(Bradley Richardson)和弗拉納根對政黨內的非正式組織是這樣定義的：「它是」黨內存在的而且並非為黨的正式組織計劃所發起的，建立在個人間的友誼和相互間思想一致以及其他關係基礎上的網絡或集團。而且，非正式組織常常「比黨的正式結構更為重要」<sup>⑫</sup>。

此外，領導者與追隨者(或派系間)的關係在自民黨內特別重要，因為派系間的競爭是選擇黨和國家高級領導人——黨的總裁(通常也是日本的首相)的主要方式。在日本政黨內，由對問題的不同立場而組織起來的臨時性聯盟或團組是經常存在的，當問題解決之後它們也就解散了。根據中日復交過程和四個經濟協議這兩個案例研究，我們可以看到，在政策制定過程中，最積極的活動家往往是一些非正式的政治角色和組織。在

1972年中日關係實現正常化的過程中，佐藤的鴨子外交、反對黨的「在野黨外交」以及天安門事件後一個秘密的日本非官方使團到達北京，都是非正式政治角色的很好例子。

在中日關係正常化之前，自民黨內許多非正式組織或專題組織都參與了倡導各自對華政策的活動。這些組織包括「亞洲會」、「亞非會」、「素心會」、「青嵐會」和幾個不太正式的調查委員會和特別委員會。70年代初，自民黨下屬的中國委員會和日中外交關係正常化委員會也是以一個政策商討的組織而成立。所有這些組織都在黨內進行了政策辯論，並影響黨的施政方向產生。這些組織中沒有一個是自民黨內的正式組織。更準確地講，這些組織的成員來自黨內各個派別。更重要的是，由於多年執政的緣故，自民黨內這些特別的非正式組織的政治影響，往往比國會內各個委員會負責同樣問題的正式機構還大<sup>⑬</sup>。

非正式組織通常迫使政治活動偏離正式體制，與此同時，他們在行動中亦可能經常支持正式的體制。以自民黨為例，其黨內的派別逐漸被承認為自民黨政治生活中的正式部分，這種傾向實際上可以導致非正式組織的正式化。非正式的環境在很多情況下為正式的政治活動起了潤滑油和閘門的作用。

非正式機制的第三個構成因素是「根回」。與「付合」和「黑幕」相比，「根回」這一日語詞彙可能更為一般局外人、學者或商界所熟知，它的字面意思就是在樹被移種之前，先小心地整理樹根周圍的根鬚，隱喻事前在幕後的協商準備工作。在日常生活中，日本人用這個詞來指那些非正式地達成共識的過程。

「黑幕」用於指那些非正式的政治人士和組織，他們並不需要正式(或官方)的職位，但卻常用「幕後」渠道來辦事。他們在政策制定過程中往往是最積極的活動家。

京極純一稱「根回」為人際間一種含蓄的交流方法，藉此能了解別人腦中所想之事，縱使雙方對這事都沒有明確說過甚麼。這種非正式的、微妙的、有時甚至是非言語性的交流和理解，是日本政治文化中很重要的組成部分。為了更好地理解日本政治的深層運作，就需要對這一現象作更仔細的觀察<sup>29</sup>。

在日本政治生活中，執政黨和官僚機構內外廣泛採用「根回」來協調不同的立場，這種方式也適用在對外關係上。如在中日貿易協議中，日本官員對中國方面做了幾次談判的「根回」活動，從處級到局級，然後又到部級。佐藤首相試圖打通對華關係所運用的「鴨子外交」，不啻是非正式政治運作的好例子。正如對「鴨子外交」一詞所做的解釋那樣，日本當時的活動很像一隻鴨子的動作：水面上似乎很平靜，而水下兩隻鴨蹼則不停地在擺動。天安門事件後，日本在對華經濟制裁問題上（包括日本第三期總值810億日元的長期貸款）面臨着國際上進退兩難的局面。在這段時間內，正如東京同時對北京和華盛頓所做的那樣，個人層次上的接觸和聯繫也被用於向有關方面傳達日本的真實意圖。

在日本，這種現象被稱作「建前」（公開的表態）和「本音」（實際意圖）之間的區別。佐藤政府就台灣問題與北京公開發生爭執時，派了五名「鴨子」去與北京接觸，包括一名高級政治家、一名外務省官僚、一名反對黨議員、一名自民黨非主流派領導人和一名商人，這種斡旋活動在當時是不可能通過正式渠道進行的。「在野黨外交」也說明了日本外交方面的「根回」活動。從1952年的最先三名議員訪問北京到1972年的「竹入備忘錄」，在

野黨在對華關係正常化方面都起了建設性作用<sup>30</sup>。

幕後的準備工作既採用直率的交流方式，也採用心照不宣的交流方式，亦稱「腹藝」，即心靈（溝通）的藝術或非語言的交流，這是以直覺的方式來傳達信息並贏得相互理解。在自民黨內部的不成文法則的例子中清楚地反映了這一點，這一法則使保守的新鷹派（青嵐會）不致於走向極端，並使議會內執政黨和在野黨之間保持着心照不宣的理解。「腹藝」是以心照不宣的行為規範和無需宣示的政治信任為基礎的。

總之，日本政策制定的非正式機制有三個組成部分：「付合」為政治活動提供適當的社會環境；「黑幕」提供非正式地解決政治上難題的政治角色和機構；「根回」則在個人層次上促進相互間的理解和建立政治上的信任感。三者合在一起構成了一種特殊的政治過程，使決策者擁有更為廣泛的選擇自由，為討價還價和達成妥協提供了更大的靈活性，並減少了觸犯國內外有關人士與部門的機會。非正式的接觸經常是日後正式交流和決策的序曲，我們甚至可以說，日本的政治若缺少了非正式機制就不能正常運作。

日本政治的非正式性可以透過各種方式來解釋。首先，非正式機制可以被認為是日本自身政治發展模式的一種反映。作為一個在世界經濟中後起的國家，日本採取了優先發展經濟的政策，這一政策可能出於「趕超的心理」<sup>31</sup>。政治家和官僚都認為政治穩定是經濟發展的基礎，要達到這一目標，有必要提供足夠的渠道使不同的意見甚至是反對的意見能進入政策制定機構。與此同時，又不能讓多元化

在日本政治生活中，執政黨和官僚機構內外廣泛採用「根回」來協調不同的立場，這種方式也適用在對外關係上。佐藤首相試圖打通對華關係所運用的「鴨子外交」，不啻是非正式政治運作的好例子。



自民黨從1955年至1993年一直執掌政權。在這期間，黨的老一代領導人和以政策專長領域而定位的「族議員」，積累了很大的權力去控制和影響所有重大的決策。從組織結構的角度來看，這對自民黨本身產生負面影響。

的政治導致社會的不穩定和政治上的混亂。

正如韋斯特奈伊 (Eleanor D. Westney) 所指出的那樣，後起國家發展的道路「不同於先進國家的道路」<sup>②</sup>。根據克勞斯 (Ellis Krauss) 和村松歧夫的觀點<sup>③</sup>，像日本這樣的「後起的現代化國家必須使強有力的政府官僚和國家權力的傳統去適應一個越來越多元化的社會，這個多元化的社會有民主的價值觀和適應消費者的價值觀，有分散而又具影響力的利益集團，以及能使反對勢力發揮作用的社會制度。因此，不那麼正式的和更靈活的政治機制對於調整各種政治力量以便集中於國家的現代化來說就是必要的了。儘管近來更為多元化的政治發展表明，在高速經濟發展問題上萬眾一心的現象已經讓路給各有各的目標的現象，這些目標反映出一種發展了的多元化和政治利益的分散」<sup>④</sup>。但是，日本政策制定的非正式特點在很大程度上仍未受到觸動。

另一個結構特徵，就是升味准之輔

所稱的長期一黨(自民黨)執政的1955年政治體制<sup>⑤</sup>。自民黨自從1955年建立起來至1993年一直執掌政權。正如在上述的案例研究中已顯示的那樣，在這期間，黨的老一代領導人和以政策專長領域而定位的「族議員」，積累了很大的權力去控制和影響所有重大的決策。在一個一黨佔統治地位、形成相對容易達成共識的政治體制中，日本領導人在宣布一項新政策之前經常有足夠時間等待一致意見的達成。儘管尋求一致是各國政治領袖廣泛採用的方法，但日本領導人對一致性的特別偏好、他們對這一過程的理解以及有意識地運用於日本政治的這一特點，特別惹人注目<sup>⑥</sup>。

從組織結構的角度來看，日本長期的一黨執政也對黨本身產生影響。由於黨內老一代領導人具有實質的影響力，自民黨年青議員很難僱用自己的立法工作人員。執政黨內資深黨員擔任領導的政治現實、強大的官僚層、經費不足以及不鼓勵年輕議員成為立法專家，這一切都對日本政治

中政策制定的非正式性質產生了影響。

非正式機制是日本政治文化的一種反映，這點已由幾位日本問題專家予以論證<sup>⑳</sup>。在傳統的日本社會裏，和諧是理想的典範，即使這意味着妥協或忽視可能存在的分歧。強調和諧就意味着強調個人關係，這就使得非正式的接觸和採用非正式的組織顯得更為重要。在考察亞洲的政治文化之後，白魯恂得出結論<sup>㉑</sup>：

正式的結構，在很大程度上是通過非正式的關係而注入活力的，這種非正式的關係一般是高度個人化的。

本討論表明，日本的政策制定過程得益於這些機制。就信息的輸入及轉成公共政策來講，非正式機制的體制提供了多樣化渠道。正如金登 (John Kingdon) 所指出的，信息輸入及轉為行動的模式「這兩個方面都影響着決策並將決定那種信息將受到考慮」<sup>㉒</sup>。因此，這種輸入的模式對決定各種意見是否能提到政策制定機構的日程上來是十分關鍵的。很明顯，正如在對華外交政策形成的案例研究中表明的那樣，日本政治體制中有許多這樣的輸入渠道。通過非正式的方式，決策者就可以享有更多的渠道。非正式的安排也可以是「一種重要的要素，在這種方式下，民主政體可以傾聽到他們原本也許會忽視的東西」<sup>㉓</sup>。

非正式機制也有它的局限性和不利的一面。由於這種機制是非正式的，所以沒有固定的運作方法；它主要依賴於各種各樣人物和視乎不同的情況而定。「鴨子外交」、反對黨的「在野黨外交」、天安門事件發生兩個月後對北京的非官方秘密訪問，以

及首相使用思想庫的各種不同方式都是很好的例子。正如厄珀姆 (Frank Upham) 所說的，雖然非正式的方法可能鼓勵更多個人和團體參加政策制定過程，但以社會聯繫為基礎的非正式活動一般強調「特殊問題而不是普遍的原則」，因而可能會限制參與的範圍<sup>㉔</sup>。在執政黨和官僚機構內不同的網絡所導致的政治影響的不平衡，可能保護了某一集團的利益（如蠶農），但也可能犧牲了其他集團的利益（如生絲工業和進口公司）。對那些同政策制定者沒有適當社會網絡聯繫的個人和集團來講，這一機制可能就顯得不夠公開化。

通過非正式方式建立的共識，經常減慢像執政黨和官僚這種政策制定機構內協調的過程。下級職員必須無休止地做事前的簡要介紹，而他們的上級則使用個人聯繫的網絡去了解其他參與者的態度，或者在避免對抗的情況下進行遊說活動<sup>㉕</sup>。因此，可能延誤了決策的制定而失去先機。通過個人間的聯繫和幕後準備活動所達成的內部共識，可能常常不為局外人所理解。來自其他政治文化背景的談判者，未必能看穿「建前」（公開表態）以便去理解「本音」（真實的意圖）。非正式方式的斡旋有時可能會提供混淆和不確定的信息，因而在同外國人進行溝通時造成困擾。

在國際環境中，非正式的交流也可能會增加日本人與外國人打交道時的困難，正如鈴木 (Takao Suzuki) 所觀察的，當日本人講話的對象不是日本人時，他們就會遇到困難，因為日本人的真正意見很難為外國人所明白。「這就是為甚麼日本在進行對外談判時，無論是外交的、政治的還是經濟的談判，總是在起始階段顯得緩

厄珀姆指出，雖然非正式的方法可能鼓勵更多個人和團體參加政策制定過程，但以社會聯繫為基礎的非正式活動一般強調「特殊問題而不是普遍的原則」，因而可能會限制參與的範圍。

慢。」<sup>⑧</sup>天安門事件後，日本的對華政策曾一度同時受到北京和華盛頓兩方面的批評。這一事實表明，日本在國際社會中表達真實意圖方面經常遇到進退兩難的困境。此外，在日本體制中，「每一個參與者都揣摩其他人的行動，所以沒有人，甚至那些直接參與者也不能說出是誰做出的決定」<sup>⑨</sup>。這也可能在國際社會中造成這樣一種印象，即日本的政策制定過程是模稜兩可和不負責任的。

非正式機制也可能被政治和社會集團用來追求特殊的利益。由於這種機制的非正式性質，其運作過程對公眾是不夠公開的。「義理」(義務)可能導致結構上的腐敗，這已引起日本民眾對近來政治發展的關注。「義理」還會造成一種後果，考爾德(Kent Calder)把它稱為「對大部分日本政治結構和政治文化來講的一種根深蒂固的反多元化的基礎」<sup>⑩</sup>。政策制定過程的高度個人化可能妨礙「作為公共設施的政治和公共政策概念的發展，並抑制那些在一個愈加相互依賴的國際社會的背景下具有更廣泛的國家利益眼光的政治家地位的上升」<sup>⑪</sup>。

只要日本經濟進一步發展，社會就必然向政治多元化和國際化的方向邁進，大眾積極參與政治的要求亦會繼續增長。隨着反對黨的影響日漸擴大、傳媒更多的介入、以及自民黨黨員的更加多樣化和更加個性化的活動，日本的政治將朝向一個更為廣泛參與的方向發展。在公開論壇上的政策辯論將變得更为頻繁，特殊利益集團將會變得更为活躍和老練，因而也就增加了他們的政治影響力。如何回應這些越來越多的、來自黨內外的要求，對自民黨來說將是一場真正的考驗。

隨着更為年青、更為自信的一代在政治舞台上崛起，日本政壇自1993年夏出現了自民黨分裂和政黨大規模重新組合。許多日本選民不再滿足於傳統的不平衡的政黨結構。

當代選民對他們的政治代表提出更多的要求，加上社會在價值觀和所期望的事物方面經歷了更為複雜的變化，這些都是促進議會的政治改革的重要因素，讓議員和他們的助手把更多的時間和精力花在立法問題上。為有效地回應選民，可能會出現一種更為結構化的或正式的體制以吸收選民的不同意見，並在議會聽證會上對問題進行辯論，而減少對幕後談判的依賴。但從另一方面來講，由於政治結構和政治文化的變化是一個漫長的過程，所以在可見的將來，作為政策制定機制的非正式方式和它的突出作用，將繼續成為日本政治生活中的特點。

## 政治多元化作為 非正式機制的基礎

現在我們回到本研究的焦點，即日本政治中的非正式活動不是一個孤立概念。非正式機制的基礎是政治民主化和多元政治。

今天，沒有一個單一力量能控制日本的政治生活，日本自衛隊要像戰前日本軍隊那樣獨立於內閣控制恐怕是很難的。言論自由和選舉制度為政黨活動提供了保證。這一政治背景為日本的社會集團和社會網絡提供了發揮其政治作用的制度基礎。許多欠發達或正在發展中的國家，仍舊缺乏這一關鍵因素。

民主是政治發展的過程。雖然某

只要日本經濟進一步發展，社會就必然向政治多元化和國際化的方向邁進，大眾積極參與政治的要求亦會繼續增長。如何回應這些越來越多的、來自黨內外的要求，對自民黨來說將是一場真正的考驗。

些標準(如有效的參與、決定階段的選舉平等以及日程優先權的控制)可以用來測量這一過程，但是一個完美的民主過程和一個完美的民主政府可能實際上從未存在過<sup>②</sup>。有關民主的模型和形式是多種多樣的<sup>③</sup>，但所有民主模型和形式都有共同的原則：反對極權主義或獨裁主義，提倡政治上的多元化。

儘管非正式的特點以及「黑幕」、「付合」、「根回」的概念已長期存在於日本社會之中，但是，政策制定過程中的非正式機制只是在1947年新憲法生效後才充分發展起來。只有當民主的基礎出現以後，日本才可能逐漸擺脫歷史遺留下來的專制統治。採用專制方法去贏得民主目標的民主運動是不可能持久的。換言之，如果政策制定的標準、價值和模式是專制主義

的，那麼民主多元化也不可能長久維持。

當政府官僚對政策制定的控制權開始減弱時，日本政治的多元化才能蓬勃發展。無論是執政黨還是利益集團都逐漸增加了他們對政策制定過程的影響。例如，蠶農和中小企業就《生絲進口一元化法案》各自展開游說活動並推動自民黨和高級官僚接受他們的要求，結果是農民佔了上風，這反映了雙方的政治影響的不平衡，儘管雙方都是通過與主要決策者的社會聯繫來實現其政治影響的。而政策的轉變也涉及農水省、通產省和外務省這類政府機構間的溝通與談判。最後，生絲進口問題的解決可以視為是各種力量之間的一種妥協。

執政自民黨的作用在政策制定過程中變得越來越突出。在中日關係正

日本政策制定過程中的非正式機制是在1947年新憲法生效後才充分發展起來的，但只有當政府官僚對政策制定的控制權開始減弱時，日本政治的多元化才能蓬勃發展。



常化問題上，執政黨領袖起到了關鍵作用。在對外務省一位資深官員進行採訪中證實，佐藤政府後期承受着來自政府官僚內外的相當大的壓力，他們要求政府重新考察日本對華政策，但是「除非佐藤和其他高級政治家就政府的基本政策路線做出決策，否則一切都是毫無意義的」<sup>④</sup>。由此可以看出，執政黨政治家在現代日本政治中的分量是舉足輕重的。

執政黨的影響力上升，打破了官僚對政策制定的壟斷。這一發展為政策輸入提供了更多的渠道。對於像日本對華政策這樣備受爭議的問題，政治領袖和行政機構之間有各自的分工：執政黨定出總體方向或定調子，而具體政策的創議和貫徹執行主要依賴政府官僚<sup>⑤</sup>。執政黨沒有足夠的能力履行後一項職責，例如，1986年「政調會」的外交事務部會只有三名職員<sup>⑥</sup>。相比之下，官僚機構(中央官廳)是一個獨立的實體，擁有一流的工作人員和出色的行政和信息系統。官僚對政策制定的傳統影響儘管縮小，但在總體上仍舊很強大，自民黨的影響增強並沒有破壞日本政治發展的多元化方向。在很大程度上，自民黨和官僚的總體關係是一種協商和相互依賴的關係。

日本政治多元化的主要因素之一就是政黨和議會的作用，正如本傑明(Roger Benjamin)和奧里(Kan Ori)所指出的那樣，日本的政黨體制「是實施政治影響的主要工具」<sup>⑦</sup>。可以說，日本政黨在政治發展過程中的領導作用已取代了戰前時期的軍事權威。

在1989年的選舉中，儘管自民黨在下院中設法保住了它的統治地位，但這畢竟是它第一次在上院中失去了多數席位。由於這種情況，自民黨不

得不在幾項政策問題，特別是在立法和財政問題上同反對黨妥協。1993年夏，自民黨被反對黨聯合陣營擊敗，不得不拱手讓權。更能說明問題的是，它在翌年6月竟然與舊對手日本社會民主黨結盟並讓該黨主席村山富市做首相，從而一舉以聯合政府的方式奪回政權。

此外，反對黨還能在以下四方面起作用。第一、反對黨能在對外政策方面提供不同的觀點，這些不同的觀點常常能夠打開新的眼界以推動執政黨和外交事務官僚去改變見解，正如他們在中日復交過程中所做出的改變那樣。第二、反對黨提供了自民黨和官僚所不能提供的多種信息和非正式渠道。第三、反對黨採用公共手段，如電視和電台的新聞報導和議會聽證會，以此來影響公眾、官僚和執政黨在有爭議的問題上的意見。第四、反對黨可以評估和批評政策的實行效果，從而避免更大的錯誤<sup>⑧</sup>。

雖然自民黨長期佔據統治地位，但在日本政策制定過程中，議會中的反對黨起了重要的作用。正如自民黨資深黨員管沼元治所指出的那樣，反對黨的關鍵作用是「穩定政治及讓各種意見都能被聽到」；因此，「和執政黨一道，反對黨是一輛馬車上的兩個輪子」<sup>⑨</sup>。對於日本政治生活中的非正式方面來講，這點特別正確。所以，在促進日本政策制定更加多元化方面，非正式機制可以起到一種促進作用。1993年以來日本政壇的發展，使小澤一郎等人所倡導的西方兩黨制模式的政黨政治在日本趨於實現，從而有可能實現黨派之間的「真正的政治辯論」。

70年代初的另一個發展是，除利益集團之外，有越來越多的學者、專

日本政策制定過程中，議會中的反對黨起了重要的作用。正如自民黨資深黨員管沼元治所指出的那樣，反對黨的關鍵作用是「穩定政治及讓各種意見都能被聽到」；因此，「和執政黨一道，反對黨是一輛馬車上的兩個輪子」。

日本政治發展的經歷展示了西方對日本的影響程度，但西方的政治體制不可能完全移植到日本。這是由於每一個社會都有其自身的歷史遺產，包括政治結構和傳統文化。

家和新聞界參與到實際政治中來。在戰後的民主政治中，除了美軍佔領期間之外，政府一直沒有設立新聞審查制度，而且所有主要的報紙和電視網都聲明要捍衛民主<sup>⑤</sup>。正如在中日復交和天安門事件前後日本對華援助政策的案例中所顯示的那樣，知識份子和「思想庫」已開始參加到決定政策的論壇和活動中來<sup>⑥</sup>。

日本政治發展的經歷展示了西方對日本的影響程度。然而，西方的政治體制不可能完全移植到日本；相反，西方的政治體制必須適應「日本的傳統和環境」<sup>⑦</sup>。日本人在戰後已發展了自己的政策制定機制——非正式機制。日本政治生活中的非正式性可以追溯到二戰以前。的確，「付合」、「黑幕」和「根回」這些詞彙早已存在，但是充分的民主化和多元化是在1947年憲法生效之後才發展起來。沒有這一基本的政治基礎，沒有接受民主原則的結構，非正式機制就不可能在日本充分發揮作用。

官僚主導地位下降、執政黨影響崛起以及利益集團和工商界日漸活躍，造成了克勞斯所稱的「日本的真正決策精英在規模、範圍和多樣性方面擴展」<sup>⑧</sup>。這種發展進一步加強了政治上的多元化，而政治多元化正是日本非正式機制的基礎。另一方面，正如埃齊奧尼—霍爾維伊 (Eva Etzioni-Halvey) 所指出的，一個政治體制是多元化的，不僅在於這個體制承受來自多方面的壓力，還在於這個體制的結構<sup>⑨</sup>。國家結構的複雜性，為利益集團提供了多重決策過程中的切入點；利益集團在這些切入點上發揮他們的影響。在提供這種切入渠道方面，非正式機制支持了日本的多元化發展。這一事實駁斥了那種似是而非

的論點，即由於政策制定過程中過多的非正式活動，日本出現的多元化是靠不住的。正如克內爾 (Samuel Kernell) 所論述的，日本政治的非正式機制「並不意味着憲法的秩序已被腐蝕，或政策的制定缺乏民主」<sup>⑩</sup>。

日本的非正式機制模式的發展，不單為亞洲問題專家，也為政治學者提供了進行深入研究的新出發點。對這一發展的研究，具有超出日本國內政治和外交政策制定的更為廣泛的意義。「日本模式」對其他東亞社會的影響，如南朝鮮和台灣，近期亦成為學者所熱衷的、令人感興趣的研究課題。

非正式機制模式具有更廣泛的意義，因為在其他非西方社會 (特別是東亞社會) 中亦有相似的政治發展模式，那裏已經發生迅速的經濟和政治變化。在現代化和民主化的道路上，每一個社會都有其自身的歷史遺產，包括政治結構和傳統文化。因此，每一個社會都有其獨特的發展規範和模式。然而，國家在現代化方面可以互相學習。日本政治發展的經歷，對日本鄰近的東亞國家具有特殊的重要性。

許多人在研究東亞政治時認為，文化的差異對這些社會「模式特徵起到重要的作用」<sup>⑪</sup>。作為一個亞洲國家，日本同其他東亞社會，例如中國、朝鮮、新加坡、台灣、香港和越南，在一定程度上分享共同的文化遺產，例如儒教的傳統影響。當然，正如前文所述，只強調文化傳統還不夠，政治機構和社會結構也應考慮進去。

早在十九世紀，東亞就產生了向現代化和民主化方向發展的趨勢，但許多東亞社會一直到二十世紀60年代才真正開始民主化進程，並在80年代

達到高潮。我們可以看到中國大膽的經濟改革和周期性的政治騷動，我們可以看到台灣以生氣勃勃的反對黨運動為標誌的民主化運動，我們還可以看到韓國政治上的重新組合，這種重新組合造成1990年的以自民黨為榜樣的保守聯盟上台。東亞各國在發展變化的道路上雖然各不相同，但就經濟發展和政治民主化這兩方面的要求則是共同的。

從這個意義上講，當前大多數東亞社會的國內條件和國際環境都有利於這些國家取得經濟和政治的進步。日本的經驗對其他東亞社會的政治發展是有用的。例如，1990年初，韓國三個政黨合併而成立的保守聯盟（民主自由黨），在某種程度上是模仿了日本執政的自民黨。一黨長期執政同時允許反對黨存在的自民黨模式，已日益引起東亞社會（如韓國和台灣）的關注。

總之，非正式機制的運作及其作為決策手段的作用，將繼續是未來日本政治生活中的一個顯著特點，這一特點亦繼續影響日本的對華政策。因此，對關心日本內政外交今後的走向以及中日關係發展的人而言，就需特別注意日本決策過程中的非正式機制，同時亦應深入地思考日本政治發展模式對其他東亞社會的啟迪作用。

#### 註釋

- ① 詳情見Charles Smith: "Strange Bedfellows", *Far Eastern Economic Review* (July 14, 1994), pp. 22-23.  
② 有關反對派陣營發展之報導，見Mari Koseke: "New Opposition's Platform Won't Look at Constitution", *The Japan Times* (weekly international edition, October 31-

November 6, 1994), p. 5和Charles Smith: "Honeymoon's End: Prime Minister Murayama Suddenly Looks Vulnerable", *Far Eastern Economic Review* (October 13, 1994), pp. 28-29.

③ 《亞洲周刊》，1994年12月18日，頁43。

④⑳ Ellis Krauss and Muramatsu Michio: "Japanese Political Economy Today: The Patterned Pluralist Model", in Daniel Okimoto and Thomas Rohlen ed.: *Inside the Japanese System* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1988), pp. 208-10; 210.

⑤ 佐藤誠三郎和村崎：《自民黨政權》（東京：中央公論社，1986）。

⑥ A.S. Hornby: *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* (London: Oxford University Press, 1963), p. 548.

⑦㉑ Lucian Pye: *Asian Power and Politics: The Cultural Dimensions of Authority* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1985), p. 285; 285.

⑧ Susan Pharr: "Status Conflict: The Rebellion of the Tea Pourers", in Ellis Krauss, Thomas Rohlen and Patricia Steinhoff ed.: *Conflict in Japan* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1984), p. 238.

⑨ Donald Hellmann: "Japanese Politics and Foreign Policy: Elitist Democracy Within an American Greenhouse", in Takashi Inoguchi and Daniel Okimoto ed.: *The Political Economy of Japan Vol. 2: The Changing International Context* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1988), p. 351.

⑩ Richard Samuels: *The Politics of Regional Policy in Japan* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1983), pp. 13-16.

⑪ Scott Flanagan: "Mechanisms of Social Network Influence in Japanese Voting Behavior", in Scott Flanagan, Shinsaku Kohei, Ichiro

Miyake, Bradley Richardson, and Jōji Watanuki: *The Japanese Voter* (New Haven, Conn., and London: Yale University Press, 1991), pp. 144-45; 100.

⑫ T.J. Pempel: "Introduction", in T.J. Pempel ed.: *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes* (Ithaca, N.Y., and London: Cornell University Press, 1990), pp. 14-15.

⑬ Lucian Pye: "Political Science and the Crisis of Authoritarianism", *American Political Science Review* 84, no. 1 (March 1990), p. 7.

⑭ Samuel Huntington: "The Goals of Development", in Myron Weiner and Samuel Huntington ed.: *Understanding Political Development* (Boston: Little, Brown, 1987), pp. 26-27.

⑮ Robert Smith: *Japanese Society: Traditions, Self and Social Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983), pp. 65-67.

⑯ Brian Moeran: "Individual, Group and Seishin: Japan's Internal Cultural Debate", in Takie Lebra and William Lebra ed.: *Japanese Culture and Behavior* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1986), p. 65.

⑰ Quansheng Zhao: "The Making of Public Policy in Japan: Protectionism in Raw Silk Importation", *Asian Survey* 28, no. 9 (September 1988), p. 44.

⑱ Quansheng Zhao: "Japan's Official Development Assistance to China: A Bilateral Megapolicy", in John Montgomery and Dennis Rodinelli ed.: *Great Policies: Strategic Innovations in Asia and the Pacific Basin* (Westport: Praeger, 1995), pp. 177-97.

⑲ Quansheng Zhao: "Politics of Japan-China Trade Negotiations", *Asian Profile* 18, no. 2 (April 1990), pp. 97-115.

⑳ Richard Samuels: "Power Be-

hind the Throne", in Terry MacDougall ed.: *Political Leadership in Contemporary Japan* (Ann Arbor: Center for Japanese Studies, University of Michigan, 1982), pp. 127-46.

㉑ 猪口孝:《國際關係の政治經濟學:日本の役割と選擇》(東京:東京大學出版會,1985),頁14。

㉒ Bradley Richardson and Scott Flanagan: *Politics in Japan* (Boston: Little, Brown, 1984), p. 100.

㉓ 日本議會的功能和地位的詳細討論見Hans Baerwald: *Party Politics in Japan* (Boston: Allen & Unwin, 1986)。在結論一章, Baerwald提出並回答一個問題:〈議會是最高權力機構嗎?〉(頁154-58)。

㉔㉕ Jun-ichi Kyogoku: *The Political Dynamics of Japan* (New York: Columbia University Press, 1987), pp. 69-71; 220.

㉖ 日本和中國非正式接觸的詳細報道見Yukio Besshi的「日中關係的非正式接觸的使者」,《日本外交的非正式渠道》(東京:日本國際關係協會,1983),頁89-113。

㉗ Gilbert Rozman: *Japan's Response to the Gorbachev Era* (Princeton: Princeton University Press, 1992), p. 10.

㉘ Eleanor D. Westney: *Imitation and Innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns to Meiji Japan* (Cambridge, Mass.: University of Harvard Press, 1987), p. 216.

㉙ Gerald Curtis: *The Japanese Way of Politics* (New York: Columbia University Press, 1988), p. 245.

㉚ 「1955年的政治體制」是由升味准之輔(Junnosuke Masumi)在1964年6月首次提出的。他後來在*Post-war Politics in Japan, 1945-1955* (Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 1985), pp. 329-42對這一提法進行了詳細闡述。

㉛ Robert Ward: *Japan's Political System* (Englewood Cliffs, N.J.:

Prentice-Hall, 1978), 2nd ed., p. 72.

㉔ Bradley Richardson: *The Political Culture of Japan* (Berkeley: University of California Press, 1974), pp. 2-4; 2-4.

㉕ John Kingdon: *Congressmen's Voting Decisions* (New York: Harper & Row, 1981), p. 277.

㉖ David Apter and Nagayo Sawa: *Against the State: Politics and Social Protest in Japan* (Cambridge: Harvard University Press, 1984), p. 241.

㉗ Frank Upham: *Law and Social Change in Postwar Japan* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1987), p. 166.

㉘ Glen Fisher: *International Negotiation* (Chicago: Intercultural Press, 1980), p. 34.

㉙ Takao Suzuki: "Language and Behavior in Japan: The Conceptualization of Personal Relations", in Takie Lebra and William Lebra ed.: *Japanese Culture and Behavior* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1986), pp. 156-57.

㉚ Aaron Wildavsky: *Budgeting, A Comparative Theory of Budgetary Processes* (New Brunswick, N.J.: Transaction, 1986), revised ed., p. 129.

㉛ Kent Calder: *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan* (Princeton: Princeton University Press, 1988), pp. 470-71.

㉜ Shigeko Fukai and Haruhiro Fukui: "Elite Recruitment and political Leadership", *PS: Political Science and Politics* 35 (1) (1992), pp. 25-36.

㉝ Robert Dahl: *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), p. 109.

㉞ David Held: *Models of Democracy* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1987), 他在此書中對這一問題進行了出色的研究。

㉟ 1986年6月4日於東京探訪外務省助理次官國廣道彥。

㊱ 1986年8月28日於東京探訪自民黨政策調查委員會外交部會工作人員中丸到生。

㊲ Robert Benjamin and Kan Ori: *Tradition and Change in Postindustrial Japan* (New York: Praeger, 1981), pp. 78-79.

㊳ 山本滿：自主外交の幻想（東京：中央公論社，1974），頁184-88。

㊴ 1986年3月6日於東京探訪前東京市議會議長管沼元治。

㊵ Jōji Watanuki: *Politics in Postwar Japanese Society* (Tokyo: University of Tokyo Press, 1977), p. 26.

㊶ 關於日本思想庫發展的詳細闡述見趙全勝：〈學者和智囊團〉，《日本問題》，第9期（1986年10月），頁68-70。

㊷ Tadashi Fukutake: *Japanese Society Today* (Tokyo: University of Tokyo Press, 1981), p. 159.

㊸ Ellis Krauss: "Japanese Parties and Parliament: Changing Leadership Role and Role Conflict", in Terry MacDougall ed.: *Political Leadership in Contemporary Japan*, Michigan Papers in Japanese Studies, no. 1 (Ann Arbor: University of Michigan, 1982), p. 110.

㊹ Eva Etzioni-Halevy: *Bureaucracy and Democracy* (London and Boston: Routledge & Kegan Paul, 1983), p. 44.

㊺ Samuel Kernell: "The Primacy of Politics in Economic Policy", in Samuel Kernell ed.: *Parallel Politics: Economic Policymaking in Japan and the United States* (Washington, DC: Brookings Institution, 1991), p. 370.

趙全勝 現為美國美利堅大學 (American University) 國際關係學院副教授及哈佛大學費正清東亞研究中心研究員。