

后发展国家的宪政转轨与政府比较优势

— 战后日本的案例分析

莽 景 石

(辽宁大学日本研究所,辽宁大学比较经济体制研究中心, 辽宁 沈阳 110036)

摘要: 本文通过东西方宪政转轨的比较, 论述了战后日本宪政转轨的过程、性质、后果及其对政府比较优势形成的影响。战后日本虽然历经了大规模的宪政转轨, 但由于其外生强制的性质, 并没有成为一个西方式的立宪民主国家, 而是成为一个具有权威主义倾向的官僚制多元主义国家, 政党与官僚的长期结盟, 导致了一种相对集权的政治结构出现, 形成了实际政治经济过程的官僚制控制。由于三权分立不充分和民间部门的诉讼成本过高, 日本的政府比欧美国家的政府具有更强的讨价还价能力, 其具体的承载者则是官僚制及其人格化的官僚, 并通过政府内部分权的职能部门与民间经济利益集团的关系, 在—项法律或政策制定后的事后谈判中达成符合政府偏好的结果中体现出来。在由后发展经济向工业化经济转变的特定阶段, 由于日本政府具有更强的讨价还价能力, 从而在协调与企业的关系和促进经济发展方面比欧美国家的政府具有更大的比较优势。

关键词: 宪政转轨; 官僚制; 政府的讨价还价能力

文献标识码: A

1 引言

上个世纪 70 年代中期, 全世界的观察家们都惊讶地发现, 日本在经过持续近 20 年的平均 10% 的高速增长后, 已经成功地跻身于工业化国家, 这是非西方国家中唯一的例外。如果考虑到仅仅是 20 几年前, 日本尚不是一个发达国家 (库兹涅茨, 1991; 钱纳里、赛尔奎因 1989), 而仅仅被视为准工业化国家这一事实 (钱纳里、鲁宾逊、赛尔奎因, 1993),¹我们不得不承认这是近代以来世界经济发展史上的一个最为成功的事例。关于日本的高速增长或日本取得如此好的经济绩效的原因, 经济学家们通常都不会忽略日本政府的作用, 但在解释上却异议纷呈, 并且一直到晚近尚未达成一致的意见。

这些不同的意见大致可以归纳为三个方面的观点。(一) 新古典经济学的观点: 比如弗里德曼断定, 包括日本在内的东亚后发展国家的经济成功的原因, 在于政府的干预是有限的, 而且仅限于对市场失灵进行补救, 从而创造出—个市场价格机制充分发挥作用条件下的自由竞争和自由贸易环境, 与计划经济体制中政府全面干预经济的结果相反, 最终获得了工业化的成功 (弗里德曼, 1999); (二) 发展主义的观点: 发展主义的观点认为, 在日本和东亚的经济发展中, “在更积极的意义上, 政府不仅仅是为补救市场失灵而干预经济的互补性机构, 而是实现国家和民族目标的主体。”²自从查墨斯·约翰逊提出“发展导向型国家”的概念后 (约翰逊, 1982), 发展主义的观点, 在日本经济和东亚经济的研究中获得了不可忽视的重要理论地位, 至少在这一研究领域中使新古典经济学的理论地位相对化了 (东京大学社会科学研究所, 1998)。(三) 市场增进论的观点: 直到晚近出现新的解释之前, 关于政府在日本和东亚经济发展中的作用这一问题, 争论的焦点主要集中在新古典经济学的观点和发展主义的观点的分歧上。后来出现了试图在两种观点之间探求第三种观点的努力 (世界银行,

1995; 青木昌彦、金滢基、奥野正宽主编, 1998), 其中青木昌彦等人提出的“市场增进论”, 对新古典经济学的观点和发展主义的观点作了一个“关键性的评论”: 两者关于政府的作用的观点看起来截然相反, 但两者的共同之处是, 首先, 它们都认为市场和政府是解决资源配置问题仅有的两种可以互相替代的机制; 其次, 它们都把瓦尔拉市场均衡当作普遍的范式。唯一的区别是, 前者认为这一范式不应受政府的干扰, 后者则认为要达到这一范式政府干预必不可少。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协调功能, 而不是将政府和市场视为相互排斥的替代物, 政府政策的目标被置于改善民间部门解决协调问题及克服其他市场缺陷的能力。

实际上, 上述三种观点所论及的政府作用, 可能存在于任何发展阶段、任何体制的国家, 比如美国政府对高清晰度电视行业发展的政策非常接近市场增进论的观点,³而智利政府奉行新自由主义的经济政策, 在更多的政治集权的发展中国家里政府本身则充当了工业化的主体。因此, 比起争论日本政府究竟发挥了什么样的作用, 更重要的也许是首先需要研究日本政府发挥作用背后的制度环境。我们提出的问题不是日本政府发挥了什么作用, 而是导致日本政府发挥了比如说有效作用的原因是什么? 换句话说, 我们试图说明的是, 战后初期日本制度环境的变化如何影响了政府作用的形成?

在这里, 制度环境是指一系列用来建立生产、交换与分配基础的基本的政治、社会和法律基础规则, 相应地, 制度安排是指在一定制度环境下形成的支配经济单位之间可能合作与竞争的方式的一种安排。在特定制度环境的制约下, 所形成的制度安排提供一种结构使其成员的合作获得一些在结构外不可能获得的追加收入, 或提供一种能影响法律或产权变迁的机制, 以改变个人或团体可以合法竞争的方式(戴维斯、诺斯 1994)。

制度环境包括选举制度、产权制度、契约制度等等, 集中地体现在一国的宪法之中; 制度安排包括市场交易、公司制度、直接或间接金融结构等等, 其中最重要的一项是政府制度安排。在制度环境与制度安排的关系上, 前者对后者具有决定性作用。因此, 我们对上述问题给出的核心解释是: 后发展国家的宪政转轨以及这种转轨的性质, 决定了日本政府具有比欧美国家的政府更强的讨价还价能力, 从而在由后发展经济向工业化经济转变的过程中发挥了更有效的作用。我们希望对这一假说的论证, 能有助于说明在由后发展经济向工业化经济转变的过程中, 日本政府所具有的比较优势, 以及这种比较优势与经济绩效的关系。

2 宪政、政府与国家: 比较开始之前的若干理论说明

我们在本文中论述的核心问题是, 在战后日本由后发展经济向工业化经济转变的过程中, 日本政府由于具有更强的讨价还价能力, 从而在促进经济发展方面比欧美国家的政府具有更大的比较优势, 它起源于战后日本的宪政转轨。我们将通过对东西方的宪政转轨及其后果进行一项比较制度分析达到我们的研究目的。

在我们的研究可能涉及的范围内, 对一些有用的概念进行最低限度的说明看来是必要的。宪法是一个为社会治理设立基本规则的书面文本, 一般被认为是本国的最高法律。但这仅仅是一个通常的用法, 在政治学上对宪法这个词的界定是: 宪法是一套规则和习惯, 不论是成文的还是不成文的、法定的或超法的, 政府据此处理事物(罗金斯等, 2001)。根据这种定义, 每个国家都有宪法, 尽管有些国家例如英国没有成文宪法。宪法的意义在很大程度上依赖于它被解释的方式, 两个不同的国家完全可以采用同样的宪法, 但却可能具有完全不同的政府形式, 并且给予公民的权利存在着很大的差异。

宪法一词的现代涵义始于 18 世纪, 即在 1776-1787 年间的美国获得了其基础和确切涵义。美国的整个传统是将“宪法”理解为实现“有限政府”的一种工具, 实际上英国有着

同样的传统，从格兰维尔和布拉克顿时代起就已经和美国一样不提倡“无限政府”了。人们接纳和钟爱“宪法”，不是因为它只意味着“政治秩序”，而是因为它意味着“政治自由”。宪法意味着一个政治社会的框架，它通过并依据法律组织起来，其目的是为了制约绝对权力（萨托利，1995）。在这里，萨托利论述的已不是单纯的宪法问题而是宪政问题了。宪政之于宪法，犹如法治之于法制，它的盛衰兴废，不仅仅受制于法律制度，在更大程度上取决于政治制度的安排、社会结构的特征、公民的素质和民众的信仰。因此，制订宪法是容易的，而实行宪政则是艰难的（梁治平，1997）。

宪政思想起源于欧洲绝对主义时代开始衰落之际，在其后的社会转型和宪政实践中不断发展，形成了众多的宪政理论。但西方的宪政思想似乎始终保持着一种古典传统，视政府为一种必要的罪恶，政治制度被认为是一些人用来谋求取得对另一些人的优势的手段。罗尔斯认为，即使是由选举产生的政府也很容易成为非正义的，政治制度中非正义的影响比市场的不完善更为痛苦和持久，政治权力迅速地积累，并且成为不平等的，利用国家和法律的强制力量，那些得到利益的人总是可以保证他们自己处于一个有利的地位（罗尔斯，1988）。因此，在传统上西方的宪政思想的一个突出的主题是，如何设计出一些政治制度来限制政治权力的行使，关注于最大限度地保护社会成员彼此不受侵害，同时把政府侵害其公民的机会降至最小程度，其目标是避免暴政，宪政意味着对政府施加合法的制约，其反面则是专制统治（埃尔金等，1997）。在经济学上，这种传统为当代经济自由主义经济学所继承，弗里德曼认为，自由是稀缺而脆弱的，对自由最大的威胁是权力的集中。为了保护自由，政府是必要的，但由于权力集中在当权者的手中，它也是自由的威胁。如何能从政府的有利之处取得好处而同时又能避免对自由的威胁，美国宪法体现出的两大原则给出了答案：第一，政府的职责范围必须有限度，其主要作用是保护自由免受侵犯：保护法律和秩序，保证私人契约的履行，扶植竞争市场；第二，政府的权力必须分散，当政府行使权力时，越是下级地方政府对自由的保障越是有利，因为一国范围内迁徙的可能性会起到限制权力的作用，而在各国严格执行自主权的世界里，出于自由的目的而选择迁徙的余地几乎很少（弗里德曼，1986）。

以上的思想和我们即将展开的讨论密切相关。我们更多的是根据以上的思想，在制度经济学的意义上理解宪政制度：宪政制度是一种为人民认可并接受其约束的游戏规则，人们在这种游戏规则下从事包括经济活动在内的各种活动，经济增长的最终源泉是制度创新和技术创新，而这些都是给定的宪政制度下完成的，经济改革仅仅是宪政转轨的一部分（扬小凯，1999）。从世界历史发展中可以观察到的事实表明，宪政制度的建立以及对宪政制度的可信承诺的确给经济绩效带来了显著的正面效应，但是这种宪政制度的建立在西方国家和后发展国家之间存在着很大的差异，如果我们把日本视为后发展国家中唯一建立了宪政制度并成为工业化经济的国家，情况同样如此，这种差异首先表现在宪政转轨的方式上，其次表现在宪政转轨的性质上。

西方国家是以暴力冲突为开端进入大规模宪政转轨的。17世纪中叶英国革命中的内战、18世纪末的美国独立战争和法国大革命是典型的事例。西方的宪政转轨是一个从旧体制到新宪政秩序的漫长过程，对西方经济的飞跃发展具有显著的、甚至是决定性的正面的长期效应，但由于以暴力为开端，对经济发展不可避免地产生了负面的短期影响，法国大革命对经济的短期影响几乎是灾难性的（萨克斯、胡永泰、杨小凯，2000）。日本1868年发生的明治维新是以暴力为开端的，但不具有宪政转轨的性质。即便1889年颁布了明治宪法，⁴但一直到第二次世界大战结束，日本非但没有像欧美国家那样成为一个立宪民主国家，反而走上了对外侵略扩张的法西斯主义道路。日本的宪政转轨是在战争失败的情况下，于1945年在美国占领军的主导下开始的，是一种外生强制的宪政转轨。战后日本的宪政转轨肯定对其后的经济高速增长具有显著的的正面的长期效应，不仅如此，由于美国占领军的权威统治，可能的社会革命被扼杀了，没有观察到宪政转轨对经济的的负面的短期影响，它反而促进了

经济从战争废墟上的恢复。美国占领军主导的宪政转轨以及这种转轨的外生强制性质，决定了日本政府内部权力分配、职能性分离程度以及政府行为取向与欧美国家的差异，从而决定了日本政府在促进经济发展中的比较优势的形成。

显然，为了达到我们论证的目的，一个可行的办法是对日本和欧美国家进行比较。在方法论上，对此我们可以采取两种比较方式：一是对日本和欧美国家的政府制度安排、政府行为取向、政府作用强度等方面的差异进行比较，这种比较可以回答是什么？但不能从根本上回答为什么？二是对日本和欧美国家的宪政转轨的后果及其对政府讨价还价能力及其所导致的比较优势的影响进行比较，这种比较首先回答为什么？然后再据此回答是什么？我们采取后一种比较方式，但在开始比较之前，有必要对“政府”和“国家”做出概念或含意上的区分和界定，这对我们将要展开的论述来说是非常重要的。

在社会科学研究领域里，博弈论作为一种分析工具在最近 20 年获得了显著的发展，特别是在现代政治经济学分析中，博弈论的意义甚至已经不仅仅限于一种分析工具，而是提供了一种新的思维方式，在改变人们关于政府的观念方面尤其如此。在博弈论的观点看来，政府不再是全能的制度设计者、慈善的分配裁定者，而是一个拥有自己独特的利益和激励结构的博弈中的对局者，因此，可以将各种政治经济制度视为不同的政治经济博弈的一种均衡状态。

政府或统治者不仅拥有政治权力，而且可以选择是尊重还是侵犯公民权利。政治权力使得政府或统治者可以没收某些经济租金或其它形式的财富，在这种情况下政治权力还将产生经济上的损失，这来自私人产权不稳定所导致的潜在的资产损失以及积极性不足（温格斯特，2000）。因此，在我们的分析中，政府被理解为一个具有二重可能性的对局者，根据论述的需要，它可以是君主，也可以是官僚机构。二重可能性是指，政府由于具有天然的强制性力量，它既可以保护其它对局者的私人产权，从而起到增进市场的作用；也可能通过课税将其它对局者的一部分私人产权转移到自己手中，从而妨碍市场效率的提高。包括政府作为一个对局者在内的的政治经济领域里的博弈的均衡就是国家，也就是说，我们对“政府”和“国家”这两个概念的区分是，政府是博弈中的一个对局者，国家则是一种博弈的均衡状态。我们将根据这种政治经济博弈的观点对西方国家和日本的宪政转轨及其后果进行比较，直接的目的是回答宪政转轨后在西方和日本分别产生了什么样的国家？从中我们可以观察到不同类型国家中政府所具有的比较优势，以及在这种比较优势的基础上政府发挥的作用。

3 西方的宪政转轨：立宪民主国家的产生

西方历史上最初的、实际上也是人类历史上最初的的宪政转轨，始于 17 世纪中叶的英国革命。在英国革命中的内战初期，国会军的总指挥曼彻斯特伯爵不止一次地说道：“如果我们击溃了国王九十九次，他和他的后代仍旧是国王；而国王如果击败我们，哪怕是一次，所有的人都要被绞死，我们的子孙一定会沦为奴隶。”这种思想在革命的参加者中人所共有，表达的是这样一种意志：英国无论如何不能没有国王，但国会无论如何不能成为国王的阶下囚。在这种两难之间，他们选择了保留国王、剥夺王权、实行国会权力至高无上的原则，进而创立了世界第一个虚君宪政，这一过程完成于 1688 年的“光荣革命”。

诺斯和温格斯特从产权经济学和交易成本经济学的角度研究了“光荣革命”前后的政治制度变化对英国工业革命的影响，认为政府对宪政规则的可信承诺是经济发展的关键，它是扼制机会主义行为和减少交易成本的条件。在这种可信的承诺下，理性国家不仅为公民提供各种服务，而且国家本身也由法律进行统治（North, and Weingast, 1989）。诺斯和温格斯特的研究，极其有助于回答我们的问题，下面我们利用一个包括政府和 A、B 两个民间对

局者的三人博弈模型，阐述诺斯和温格斯特的思想。⁵

17 世纪英国斯图亚特王朝复辟后的詹姆斯二世（1685-1688）统治时期，国内政治势力中存在着辉格党和托利党两大政党，前者从自由贸易中可以获得更大的利益，因此主张降低关税；后者从土地收入中可以获得更大的利益，因此主张减轻有关地租的课税。詹姆斯二世最初和托利党结盟，通过削弱辉格党的政治影响、提高关税获得了私人利益。詹姆斯二世在打击辉格党获得成功后，转而把攻击的矛头指向托利党。事情发展到这一步，本来利益互不相容的两个政党，联手放逐了国王，迎接奥尔治亲王威廉和他的妻子玛丽，即詹姆斯二世的长女为英国的联合统治者。至此革命并未结束，随后国会通过了一系列法案，目的在于捍卫英国人的权利，保护国会的权利不受王权侵犯。其中，最重要的是颁布了权利法案，列举了国王不得有侵犯私人产权行为的各项条款，如不遵守则废除王权之契约，并以此作为新统治者即位的条件。由于这是一场不流血的革命，史称“光荣革命”。

在上面的历史事例中，我们可以把国王视为“政府”，两大政党分别视为 A 和 B。假定 A 和 B 从政府那里得到对私人产权的保护以及其它公共服务，他们将愿意以纳税的方式支付消费政府服务的价款。如果实现了这种交换，这时的状态恰如亚当·斯密所说的“守夜人国家”。但是，如果政府超越了界限，对某一民间主体比如说 B 的私人产权以增税的方式进行侵犯而获取利益，情况就发生了变化。为了抵抗政府的侵犯行为，两个民间对局者都要付出成本，而且如果两者不采取联合抵抗行动，政府对 B 的侵犯就会成功；如果两者联合抵抗，则政府将付出巨大的成本，包括失去政权的支持者、爆发革命、王位的丧失等。

以上的博弈如果仅进行一次，就会达到一种“均衡”：政府对 B 的私人产权的侵犯常态化，而 A 和 B 只好坐视政府的侵犯行为。因为对 A 来说，抵抗政府对 B 的侵犯行为不会给自己带来利益（反正没有侵犯我）；对 B 来说，如果没有 A 的联合抵抗不会有效（反正抵抗也没用）。尽管实际上的政治经济博弈通常是重复进行的，但博弈论告诉我们，一次博弈的均衡在重复博弈中仍然会构成均衡之一，因此政府持续地对特定的民间对局者的私人产权侵犯可以构成一种博弈的均衡。如果詹姆斯二世的侵犯行为仅限于针对辉格党，也许他会保住王位。

但是，如果民间对局者预期到政府出于某种原因将无差别地对 A 和 B 的私人产权经常进行侵犯，就会产生另一种博弈的均衡。在这种情况下，如果被预期到了的政府的侵犯行为造成的利益损失将会超过进行抵抗的成本，那么对两者来说，联合抵抗政府的侵犯行为就是最优策略。比如，政府试图对 B 进行侵犯，A 也进行抵抗是最优策略，因为 A 如果不抵抗，则存在着政府将来无差别地对 A 进行侵犯的危险。从另一方面看，如果政府预期到民间对局者将采取抵抗行动，则政府自我抑制侵犯行为是最优策略。也就是说，尽管民间对局者各自拥有不同的政治经济利益，但在对政府的侵犯行为将联合抵抗这一点上所有的对局者都拥有共同的预期，则这种预期会抑制政府的侵犯行为。我们可以把这种博弈的均衡状态理解为立宪民主国家。

以上分析表明，制约统治者要求公民的协同行动，西方国家的民主实践证明，可以由一个宪法或契约来担任协同机制，面对多种博弈的均衡，这些机制可以用于协同公民们的策略选择，以使他们达到某些特定的均衡，如帕雷托最优境界（温格斯特，2000）。有限政府并非一个自然均衡，如果仅仅依靠个人分散活动，它不大可能会出现，为了使有限政府在实践中能够存在，公民需要宪法或契约这样的协同机制，同时需要公民有一定程度上的共识以便于监督对政府限制的实施。

作为西方历史上最初的宪政转轨，英国的“光荣革命”导致了立宪民主国家的产生，同时也构成了现代市场经济体制的起源。宪政制度建立的核心是法治的成立，就法治的经济作用而言，体现在两个方面。第一个作用是约束政府，即约束政府对经济活动的任意干预；

第二个作用是约束经济人行为，包括产权的界定和保护，契约和法律的执行，公平裁判，维护市场竞争。这通常要靠政府在不直接干预经济的前提下以经济交易中第三方的角色来操作（钱颖一，2001）。西方国家宪政转轨所导致的经济后果正是这样，政府行为受到法治的约束，并从商业经济领域逐步退出，有限政府的权力受到限制使其对宪政规则以及经济秩序的承诺变得可信，从而使西方国家经济在科技进步的条件下获得持续的发展。

4 东方的宪政转轨：官僚制多元主义国家的产生

与上述西方的宪政转轨相比，日本的宪政转轨显著不同，首先存在着 300 年的时间落差。在这 300 年里，今天的主要西方发达国家在历经了宪政转轨由暴力冲突开始造成的对经济的短期负面影响后，其宪政民主制度极大地促进了工业化和经济发展，开启了一个在宪政民主的制度环境下长期经济繁荣的历史局面。对东方的后发展国家来说，这一历史局面的形成，至少在以下几方面具有重要的意义。首先，在西方的宪政转轨开始乃至其后很长一段时间，东方的后发展国家仍然处于一种传统政治哲学主导下的国家治理状态，这一历史对比本身就说明东西方的宪政转轨不具有历时性自然演化的同一性，即在东方后发展国家内部不会自然地产生宪政思想及其所导致的宪政制度；其次，西方的宪政转轨的后果，就其内部效应而言是极大地促进了工业化和经济发展，并由此导致了世界市场的形成和全球性的殖民扩张，就其外部影响而言则是伴随着西学东渐的殖民势力东渐，在面临着国统和种族存续危机的情况下，对东方的后发展国家的统治者造成了强度不等的宪政压力；再次，由以上两点决定，东方的后发展国家的宪政转轨，很可能是一个漫长的渐进过程，只有在极端的情况下，才会产生具有激进的表面形式的大规模宪政转轨，这时的宪政转轨是外生强制的，如战后日本宪政转轨的案例。

大体而言，仅仅是在 19 世纪后半叶，西方的宪法性权力的概念才传入日本，并导致了日本的法律传统发生了两次主要的近代断裂，19 世纪后半叶和 20 世纪初期，日本按照欧洲大陆的模式重塑了传统法律，1945 年以后美国关于宪政与权力的理解渗入到欧洲概念中，导致在日本的法律体系中，传统的、西欧的和美国的法律观念逐渐获得了一种动态的整合。但是，在包括日本在内的东亚各国，未曾有过与欧洲和美国的长期历史进程相类似的连续性的宪政发展史。在日本，目前的宪政观念和宪政制度并不是从对本土的前近代思想和实践的提炼或调试性回应中产生的；在日本的哲学、宗教、法律传统以及其文字记载中，没有任何宪政政治的迹象会导致诸如独立的法院、被告人权利、公民自由或民选立法者等制度的产生（比尔，1996）。实际上，在 19 世纪中叶佩里准将率领美国舰队首先破开日本封闭的国门时，日语里面尚无“权利”（kenri）、“人权”（jinken）这样的词汇。

尽管在第二次世界大战以前日本的工业化和现代化过程中，社会上出现了对统治者的宪政压力，还颁布了明治宪法，开设了议会，实行了内阁制，但所有这些和宪政转轨之间很难观察到有任何实质的联系。日本的宪政转轨始于第二次世界大战结束后的 1945 年秋季，而且是在战败投降、国土被美国军队占领的条件下进行的。美军占领日本后，没有像占领德国那样实行直接统治，而是通过日本政府实行间接统治。但一个事实是，麦克阿瑟在美军占领日本后设立了盟军总司令部，直接监督日本政府。作为最高司令官，麦克阿瑟发出的指令，被称为“波茨坦敕令”，高于日本现行法律和日本政府命令，日本政府必须服从这些指令并落实有关事项。战后日本的宪政转轨就是在麦克阿瑟的指令下进行的，实际上新宪法草案是由盟军总司令部的一群军官们起草的，在做了一些很小的修改后，就由日本政府以天皇提出修正案的形式通过，并于 1947 年 5 月 3 日起生效。

美军占领下的日本宪政转轨的确称得上是“激进的”，如果我们暂时不做更深层次的考察，几乎一昼夜之间日本社会就发生了翻天覆地的变化。从日本帝国崩溃之日起，到温斯

敦·丘吉尔在美国密苏里州的富尔敦发表“铁幕”演说前后，美国占领军似乎专心致志于改造日本：所有充斥着军国主义思想动机的极端民族主义团体被取缔了，人数多达 20 万之众军国主义分子的公职被褫夺了，一切压制思想、宗教、言论、出版、集会、结社自由的法律被废除了，大部分是共产党人的政治犯被释放了，皇室财产被冻结了，财阀被解散了，土地归农民所有了，制定了保护工人权益的各种法律，妇女获得了同男人一样的包括选举权在内的各种权利，通过了新宪法和有关立法，实现了议会制民主。改革如此激烈，以至于埃德温·赖肖尔认定麦克阿瑟表现了一种“突出的社会主义积极性”。

以上我们提供了一个战后日本宪政转轨的简单素描，目的是说明战后日本宪政转轨的外生强制性性质。如果没有美国占领军这一外生强制性力量的推动，我们很难想象在日本这样一个具有浓厚的天皇专制主义色彩的国家里会发生大规模的宪政转轨。但是，历史事实是日本发生了大规模的宪政转轨，对我们的直接研究目的来说，也许更重要的不是战后日本宪政转轨的条件，而是战后日本宪政转轨的结果，尽管后者肯定受到了前者的影响或制约。

我们仍然利用上面的三人博弈模型来说明经过战后大规模的宪政转轨后日本成为一个什么样的国家？

东方的后发展国家，在西方国家宪政转轨所导致的工业化浪潮的冲击下，首先致力于工业化，而不是民主化，由于资本积累不足，往往通过政府的力量实现资源从农业部门向工业部门的转移。因此，在我们的三人博弈模型中，A 代表工业部门，B 代表农业部门，政府是权威主义的，有力量持续地进行从 B 向 A 的收入转移。但是，这种博弈重复进行必须具备两个条件，其一是工业部门中的企业实行长期增长战略，政府则备有可进行扶植的替代企业，一旦现在扶植的企业发生企业家怠于长期投资的道德风险，则终止对其扶植，转而利用从 B 向 A 的收入转移扶植替代企业；其二是政府将增长成果的一部分分配给 B，以补偿增长资源从 B 向 A 的转移所造成的 B 的损失，达成社会稳定，从而实现一种博弈的均衡。从东亚的工业化过程中可以观察到这种类型的国家（寺西重郎，1998）。这种类型的国家，如果不滑向政府与特定企业之间的利益-腐败关系，导致企业家的道德风险失控，从而降低经济效率，而是随着工业化的进展出现民主化抑或宪政转轨，经过进一步演化，则会形成另一种类型的国家，我们认为就是在战后日本宪政转轨后形成的国家形态。

对战后日本的国家形态的官僚制性质，由于其具有一种多元性，⁶学者们在理论上将其归纳为“官僚主导的大众包含型多元主义”（猪口孝，1983）、“渠道型多元主义”（佐藤诚三郎、松崎哲久，1985）等，其中最有影响的是青木昌彦提出的“官僚制多元主义”，在日本经济的比较制度分析中被广泛应用。在官僚制多元主义国家中，政府内部是分权的，其构成单元可以划分为两类，一类是职能部门，另一类是协调部门。各职能部门的管辖权通常是规定明确并相互独立的，在各自管辖领域内与民间利益集团保持密切的关系；协调部门不与民间利益集团直接接触，而是对各职能部门之间由于与民间利益集团保持密切的关系而产生的利益冲突进行协调（青木昌彦，1992）。

在上述三人博弈模型中，政府由职能部门和协调部门两类官僚机构构成，民间对局者 A 和 B 均是经济利益集团，这一点与西方式的立宪民主国家截然不同。各利益集团之间的利益裁定，是在市场调节的基础上由分权的官僚机构来进行的，而与分权的官僚机构直接保持信息交换的则是各种行业组织，这种行业组织（钢铁协会、汽车协会等）是以产品市场为基础形成的，这与西方国家的以要素市场为基础形成的民间利益集团（产业工会、职业工会等）是完全不同的。至于企业所有者与工人之间的利益协调，在很大程度上是由企业经营者在企业这一层次上裁定的，因为日本的工会是企业内工会，而不是西方国家那样的跨企业工会。

各行业协会与分权化的官僚机构中的职能部门保持长期的接触，通过这种接触而形成

的接口将所代表的行业共同利益的要求输入到公共政策形成的过程中；职能部门则代表所管辖领域内的民间利益集团的利益制定政策，并展开与其它职能部门之间的讨价还价。这种官僚机构内部的讨价还价，由官僚机构中的协调部门进行协调，比如说通常由大藏省的主计局通过预算分配进行协调（青木昌彦，1999）。在这种博弈重复进行的过程中，对各利益集团的利益裁定实际上逐渐演变为由行政过程来完成，而不再由政治过程来完成。由此我们也许可以判断，在日本的公共政策形成过程中，官僚比作为政党政治家的议员更具有比较优势。议员在公共政策形成过程中通常是以“地盘”的利益为媒介，或者对各利益集团的利益裁定施加影响来获取政治性租金（再次当选的可能性、在政权内部的地位和影响力）的。在我们的论述中，似乎会给人以这样的印象，官僚与其所管辖的领域内的利益集团的利益完全一致，但我们必须把官僚和民间对局者区别开来，它同样是一个拥有自己独特的利益和激励结构的博弈中的对局者。以上这种博弈的均衡状态是，在发展的早期，为了工业部门的增长，政府与工业部门的利益集团结盟，成为一种重要的促进增长的制度资源，但是增长的成果不仅限于在工业部门内部分配，而是超越了工业部门（实际上是工业部门中的大企业，特别是重化学工业部门和出口工业部门中的大企业），使本来处于比较劣势的农业、中小企业、以及退休金领取者阶层等更为广泛的利益集团均沾，从而使更为广泛的利益集团都能通过其利益代表组织与相应的政府职能部门的信息交换获得参与公共政策形成的机会。也许我们可以从战后日本由后发展经济向工业化经济转变时期的高速增长和收入分配公平中得到关于这一点的实际印证。

战后日本的宪政转轨，由于其外生强制性性质，并没有导致西方式的立宪民主国家的出现，从而也没有导致政权在两大政党或多党之间轮流更迭。战后日本的实际政治过程是自民党连续执政长达 38 年之久（1955~1993），从而形成了政党与官僚的长期结盟，这是一种在两大政党或多党轮流执政的立宪民主国家里不可能出现的政治现象。在战后日本宪政转轨之后，实际出现的是一种具有权威主义倾向的官僚制多元主义国家，其政治基础则是自民党与官僚之间长期、稳定的结盟。⁷

5 实际政治经济过程：官僚制控制与日本政府的比较优势

以上我们主要从理论的层面上对东西方的宪政转轨及其后果进行了比较，说明了战后日本宪政转轨的外生强制性性质，目的是论证由此决定的日本政府比欧美国家的政府具有更强的讨价还价能力，从而在由后发展经济向工业化经济转变的特定阶段具有比较优势，并把这一点和经济绩效联系起来。从现在开始，我们将在战后日本的实际政治经济过程的层面上展开可能达到我们目的的讨论。

在后发展国家，一方面是实现工业化的制度资源稀缺，另一方面又存在着通过从先发展国家引进技术、资本迅速实现工业化的可能性，前者构成了实现工业化的阻碍因素，后者则造成了很高的工业化利益预期，因此形成了两者之间的紧张关系。如何消除两者之间的紧张关系，决定了后发展国家的政府具有一种强烈的发展冲动，而且在政府行为取向上通常倾向于利用行政力量而不仅仅是市场力量进行加速实现工业化的资源配置，在很大程度上战后日本政府也是如此。显然，政府的发展冲动和行为取向在实际的政治经济过程中能否、或者多大程度上获得实现，在存在着政府以外力量制约的条件下，取决于政府的讨价还价能力。

政府的讨价还价能力是由它所希望实施的政策的容易程度划分的，如果一个政府能相对容易地实施它所希望实施的政策，这种政府就有较强的讨价还价能力，而做不到这一点的政府，其讨价还价能力就较弱。影响政府的这种讨价还价能力强弱的有两个制度因素，其一是立法、司法、行政三权分立的程度，其二是诉讼成本的大小及其在政府与民间部门之间的相对重要性（奥野正宽，1998）。在严格的三权分立的政府中，政策的推行按照立法机构所

明确规定的法律和法规进行并受到司法程序以及规则方式的制衡，这种政府的讨价还价能力较小，因为民间部门认为三类机构中某一类机构所制定的政策不可接受，它可以求助于其它两机构。另外，民间部门是否可以求助于制衡机制、特别是求助于司法程序，取决于诉讼成本的大小，如果和政府部门的诉讼成本相比民间部门的诉讼成本过高，则民间部门难以求助于司法程序，这时政府就具有相对强的讨价还价能力。

由于战后日本的宪政转轨是外生强制的，借助于美国占领军的权威，立宪的国家机会主义被抑制，对宪政规则的可信承诺建立起来，并且在所有的后发展国家中，日本发展出了相对最发达、最成熟的代议制民主政治形式。但是，由于宪政思想及其可能导致的宪政制度并非出自本土，大规模的宪政转轨是外生强制的，自民党与官僚的长期结盟导致了一种相对集权的政治结构出现，三权分立在很大程度上是不充分的，法律在处理经济事务中的地位和作用始终低于、甚至远低于行政操作的地位和作用，而且民间部门的诉讼成本过高，形成了实际政治经济过程的官僚制控制。虽然需要慎重和进一步论证，但我们似乎可以认为，战后日本的宪政转轨在某种意义上具有不完全性。也许正是由于这一点，宪政转轨一方面使日本政府对宪政秩序的承诺变得可信，一方面又使用日本政府具有较强的讨价还价能力，在后发展国家中通常两者是鱼与熊掌不可兼得的，从而形成了日本政府的比较优势。

我们首先看一看三权分立在日本的实际状态。虽然经过了宪政转轨，三权分立在日本发展得并不充分，许多学者都指出了这一点，激烈的如加藤宽认为，日本从明治维新开始一直是三权集中的，战后在美国占领军主导下进行了三权集中的分离，但出于恢复经济的需要，实际上最后实行的仍是战前那种行政主导的做法，其结果是导致了今天日本的“立法、行政、司法一体化。”（加藤宽，1997）日本实行内阁政府制，一直到1993年，政府始终由在国会中占多数席位的自民党组成，内阁成员同时是国会议员，按照宪法和国会法的规定，有权提出法案者包括议员、内阁、常任委员会以及特别委员会，政府实现其立法计划并非难事，在行政部门和立法部门的力量对比中，立法部门始终处于弱势。在立法过程中，国会之所以处于弱势，根本原因不在于日本采取政府形式，而在于官僚成为实际上的立法者。向国会提交的重要法案的绝大部分是由官僚完成的，而且几乎不受阻碍地获得通过，不仅如此，对这些法律如何运作也基本上是由官僚决定的，真正的政治权力和实质上的立法权掌握在官僚的手中（樱井雅夫，1990）。与美国的政策的决定集中在国会不同，日本的政策的决定、特别是具有战略性质的决策，在很大程度上反映的是高级官僚的意向，担任高级职务的官僚，握有几乎所有重大决策的决定权，实际上控制着国家预算的制订。在政策变更的时候也是一样，日本是通过官僚机构内部激烈的讨价还价来完成变更过程的，而美国则是通过对新法案进行激烈的国会辩论达成妥协后来完成变更的。

与日本的三权分立不充分密切相关，法律在资源配置和契约问题上的地位和作用都相对较低，这一点不仅表现在司法部门的相对规模较小上，而且还表现在从事律师、法官工作的人员数量也相当少。⁸日本社会较少有依靠法律解决日常纠纷、问题的意识和习惯，处理经济问题时更是如此。对于这种现象的一个可能的解释是，战后日本包括三权分立在内的民主制度，是由美国占领军通过强制性的改革才建立起来的，其运作和对行动的约束不到位，使契约问题解决的交易成本过高，所以人们转而寻求一种替代效果。日本的司法制度，特别是在与经济、生活有关的事项上显得不足，这些事项被置于政治、行政起作用的范围。因此，日本的司法制度几乎不处理或没有能力处理经济问题，经济问题的处理，或者是委托给政治解决，或者是通过法律但得不到解决（中条潮，1996）。从而导致了民间部门的诉讼成本过高，一个诉讼案件从上诉到最高法院到终审，平均需要10年的时间。在实际政治经济过程的官僚制控制的条件下，民间企业部门的行为取向不是寻求法律途径，而是寻求与行政的不断接触，依附于政府内部各职能部门的不透明的行政指导（国广正，1996）。以至一位西方观察家认为，日本不是依法进行统治，而是置法于统治之下，“在西欧的民主社会中如果象

日本那样轻视法律，立刻就会引起动摇，最终肯定导致权威结构的崩溃；相反，在日本如果象西欧的民主社会那样、或者象日本宪法规定的那样运用法律，那么今天日本的权威结构也许同样会崩溃。”⁹

经过战后宪政转轨的日本，三权分立发展得不充分，法律的地位和作用相对较低，民间部门的诉讼成本过高，从而使日本政府具有了相对较强的讨价还价能力，这种强讨价还价能力的具体承载者则是官僚制及其人格化的官僚。自从马克斯·韦伯第一次提出组织的理性化与现代资本主义制度和社会发展之间的关系以来，国家官僚机构与经济发展之间的关系成为重要的研究对象。现代社会的规模和复杂程度，决定了需要组织这种角色发挥作用，理性化的官僚制是最有效的行政管理方式，具有形式上—技术上的合理性，人们只能在行政管理的“官僚体制化”和“外行化”之间进行选择（韦伯，1997）。就一般意义而言，战后日本的政府治理和行政管理也是如此，高技术效率的官僚机构和高质量的官僚队伍，在由后发展经济向工业化经济转变的过程中起到了不可替代的重大作用。同时日本政府有效地遏制了在大多数国家难以避免的官僚机构和官员本身的数量扩张，它是世界上规模最小、开支最少的机构之一，然而它却是一个有效率的、充分协调的和反应迅速的政府部门。¹⁰以上是在一般意义的理论框架内做出的评价，但我们不能忽视另一面，战后日本的官僚制极其人格化的官僚，在实际政治经济过程中，其权力、作用都具有超出一般意义上的国家行政管理的特殊性，或者说具有一种超乎寻常的统治地位。

具有讽刺意味的是，这种统治地位正是在战后日本宪政转轨的过程中奠定起来的。官僚制度是日本在战后美国占领期间未作重大改变的少数制度之一，因此，包括公务员制度在内的官僚制度与战前其前身之间存在的连续性之大远胜其他制度（村松歧夫、彭佩尔，1997）。在宪政转轨过程中，财阀垄断大企业、地主阶级、政治集团、军队等政治经济势力或被弱化或被消灭，只有官僚制，由于成为美国占领军实行间接统治的利用对象，其相对地位反而获得了提高。¹¹在1952年旧金山媾和条约生效、美国占领时期结束后，战后日本才产生了真正意义上的主权国家的政府，其中官僚制具有压倒性的力量，同时在经济恢复和为高速增长做准备的过程中，逐渐经形成了实际政治经济过程的官僚制控制，导致了官僚主导的政治经济运作体制的出现。进入高速增长时期以后，由于以下两个因素，官僚制的影响力进一步扩大，首先是以经济发展为最高目标的发展导向型国家的最终形成，其次是政党、利益集团对官僚制的依赖实际上的增大。在日本，政党的历史很短，利益集团则依附于官僚制，并随着社会经济的变动而不断分化、重组，相比之下，尽管社会经济不断变动，官僚组织机构却始终保持了长期的稳定，据一项研究表明，自从日本内阁制度于1885年建立以来，中央政府各部门的设置一直到战后几乎没有有什么变化（伊藤大一，1983）。组织的长期延续，成为战后日本官僚制权力的重要来源之一，也是战后日本官僚主导的政治经济运作体制的重要成因之一。

50年代中期，即高速增长开始的时点上，在官僚制奠定其权力基础的同时，保守派政党通过合并也开始了长期执政的历史，自民党与官僚的结盟从此诞生。虽然新国会法引进了分权的委员会制度和相当大规模的立法调查委员，但由于存在着执政党与官僚制的关系，立法过程的基本结构并没有发生大的变化。在立法过程中，关于政策制定和政策实施的核心操作，完全取决于执政党与官僚制的关系（猪口孝，1983）。自民党与官僚的结盟，共同构成了一种相对集权的政治结构，但官僚制具有相当大程度上的相对独立性，在大多数技术性问题上，行政效率先于政治上的权衡，政治干预一般仅出现在重大目标的制定上。实际上，由于自民党的长期执政，使政策和长期规划具有超常的连续性，这些政策的实施一般已不需要采取进一步的政治干预措施，从而导致了实际上的官僚制控制。

到目前为止，我们论证了战后日本政府具有相对较强的讨价还价能力，从而具有比较优势。由于战后日本政府是通过与大企业的长期关系实施其政策的，政府的讨价还价能力和

比较优势自然是在政府与企业的关系上体现出来,而且主要是在一项法律或政策制定后的事后谈判中体现出来,特别是日本存在一个行业协会这样独有的事后谈判或讨价还价的中介,还激励政府努力提高讨价还价能力。三权分立不充分以及民间部门诉讼成本过高,导致日本政府缺少激励因素去制订定义狭窄的事先规则,相反,制订一种定义宽泛的事先规则才符合日本政府的利益。因为这样日本政府可以在事后利用自己的讨价还价能力通过事后规则达到最符合其偏好的结果。在这里,事先规则是一种正式制度安排,而事后规则往往是官僚相机抉择的结果,有时则是一种非正式制度安排。一个典型的案例过程是,与美国的法律相比,日本的法律条文通常非常简短,其内容则是一般性的和原则性的,必须通过政令以及其他规定、特别是“行政指导”,才能赋予这些法律以具体的意义,这就给官僚留下很大的相机抉择余地和事后谈判空间。著名的日本产业政策上的一个长处就是,能够处理一些具体而复杂的情况,而不必先法律条文上大伤脑筋。法律条文的细密,只便宜了律师,在日本的政治经济舞台上,没有律师活动的余地,许多在欧美国家里由律师办理的事项,在日本全由使用“行政指导”的官僚所代理。政府与企业的关系,在美国那里是一种抗衡关系,在日本则是一种协调关系,特别是日本政府通过非政府机构的行业协会来协调这种关系,降低了交易成本,提高了经济效率,在引导经济沿符合政府战略意图的特定政策方向发展方面,特别能体现出日本政府的比较优势,这也是日本政府为什么在由后发展经济向工业化经济转变的过程中发挥了有效作用的原因。

6 小结

在本文中,我们通过日本的案例分析,对东方后发展国家的宪政转轨的过程、性质、后果进行了论述,得出以下结论,我们希望这些结论具有某种意义上的和某种程度上的普适性。需要指出的是,这些结论仅仅是初步的,很可能有的读者会从中发现它们带有推测的成分和假说的性质。如果可能,我们将在一个更大范围的有关后发展国家的宪政转轨与经济绩效的关系的课题中,深入论证以下结论。

(一) 后发展国家由于不具有原生的资本主义制度形态,在其社会内部不会像西欧那样在一定的历史条件下自然地发展出宪政思想和宪政制度,其宪政制度只能是引进的、移植的,在极端的情况下,宪政转轨是外生强制的;

(二) 后发展国家通常存在着立宪的国家机会主义,决定了宪政转轨的不完全性和渐进性,但在极端的情况下,立宪的国家机会主义受到抑制,出现一个对宪政转轨的非自主性适应过程;

(三) 后发展国家宪政转轨的后果,不会导致出现一个像西方国家那样的三权分立的代议制政府,而是产生一个权威主义性质的、至少是权威主义倾向的官僚制政府;

(四) 后发展国家的宪政转轨,特别是外生强制的大规模宪政转轨,导致原有的分利集团崩溃,新生的分利集团开始形成,在这一间隙中,权力进一步向政府集中,这时如果政府组织是分权管理型的,则会形成官僚制控制;

(五) 后发展国家即便在宪政转轨后,三权分立可能仍是不充分的,民间部门诉讼成本昂贵,政府比实行严格的三权分立的欧美国家的政府具有更强的讨价还价能力,但比政治集权的发展中国家的政府受到更大的制度约束;

(六) 后发展国家在宪政转轨后政府所具有的强讨价还价能力,在由后发展经济向工业化经济转变的阶段,通过特定的协调机制转化为战略选择能力、资源集中能力、事后谈判能力,比欧美国家的政府具有更大的比较优势,从而获得更快的增长。

根据以上结论，我们进行一个简要的讨论：在日本政府具有较强的讨价还价能力的条件下，通过非政府机构的行业协会与企业保持信息交换所形成的协调机制，为什么可以在由后发展经济向工业化经济转变的特定阶段取得更好的经济绩效？

首先，在后发展国家经济发展的初期阶段，可以根据先发展国家工业化过程的经验，对产业结构将来的变化路径和技术上的可能性进行正确的判断。从在先发展国家业已发展起来的各个产业部门中，选择能有效利用本国现有资源、需求的收入弹性较大的产业部门作为发展和扶植的对象。一旦完成对产业部门的选择，即可对该产业发展所必需的、同时又具有互补性的道路、港湾、工业用水用电等基础设施进行集中的公共投资。对于具有高互补性的产业基础性公共产品，由政府集中供给，会提高该产业的生产率，产业部门选择得越恰当，经济增长率则越高。

其次，在产业发展的多种可能的均衡中，由政府出面进行协调，可以实现产业发展的最佳均衡。由于市场失灵的存在，各个产业部门的发展将会产生多种均衡的可能性，既有可能是生产规模不断缩小的悲观的均衡，也有可能是生产规模不断扩大的乐观均衡。这时如果政府出面协调各产业部门的发展预想，并辅之以补助金政策或贸易保护政策，为国内产业的发展创造出足够的需求，各个产业的发展就会从悲观的均衡移至乐观的均衡。战后日本政府通过各种审议会加强各产业部门之间的协调，使各个产业部门的发展预想沿着乐观的均衡方向集中，极大地促进了各个产业部门的发展，就是一个典型的例证。¹²

再次，在转变为工业化经济之前，后发展国家通常对缺乏国际竞争能力的战略性新兴产业部门实行保护、扶植政策。这些属于保护、扶植对象的产业，包括对国外同类产品进口进行限制的产业部门、给予价格补贴的产业部门、对某些业务领域实行规制的产业部门等等。政府通过对这些部门的资金重点分配或通过政策性的价格调整，给予这些产业部门以政策性的超额利润，促使资源向这些产业部门集中，从而形成了一种产业发展的激励机制，加速了这些产业部门的发展。¹³

参考文献

- [1] 西蒙·库兹涅茨。现代经济增长：速度、结构与扩展[M]。北京：北京经济学院出版社，1991。
- [2] H·钱纳里，M·赛尔奎因。发展的格局：1950-1970[M]。北京：中国财政经济出版社，1989。
- [3] H·钱纳里，S·鲁宾逊，M·赛尔奎因。工业化和经济增长的比较研究[M]。上海：三联书店，1993。
- [4] 米尔顿·弗里德曼，罗斯·弗里德曼。自由选择[M]。北京：商务印书馆，1999。
- [5] 米尔顿·弗里德曼。资本主义与自由[M]。北京：商务印书馆，1986。
- [6] 世界银行。东亚奇迹：经济增长与公共政策[M]。北京：中国财政经济出版社，1995。
- [7] L.E.戴维斯，D.C.诺斯。制度变迁的理论：概念与原因[A]。载R.科斯，等。财产权利与制度变迁：产权学派与新制度学派译文集[C]。上海：三联书店，1994。
- [8] R.科斯，等。财产权利与制度变迁：产权学派与新制度学派译文集[C]。上海：三联书店，1994。
- [9] 迈克尔·罗金斯，等。政治科学[M]。华夏出版社，2001。
- [10] G.萨托利。“宪政”疏议[A]。公共论丛[Z]No1，北京：三联书店，1995。
- [11] 约翰·罗尔斯。正义论[M]。北京：中国社会科学出版社，1988。

- [12] 斯蒂芬·L·埃尔金,等。新宪政论:为美好社会设计政治制度[M]。北京:三联书店,1997。
- [13] 杰弗里·萨克斯,胡永泰,杨小凯。经济改革和宪政转轨[J]。当代中国研究。2000,4。
- [14] 爱德华·麦克诺尔·伯恩斯,菲利普·李·拉尔夫。世界文明史(第三卷)[M]。北京:商务印书馆,1987。
- [15] A·布来顿,P·赛蒙,G·卡罗地,R·温特伯。理解民主:经济的与政治的视角[M]。学林出版社,2000。
- [16] B·R·温格斯特。自行贯彻的均衡与民主的稳定性[A]。A·布来顿,P·赛蒙,G·卡罗地,R·温特伯。理解民主:经济的与政治的视角[C]。学林出版社,2000。
- [17] 路易斯·亨金,阿尔伯特·J·罗森塔尔。宪政与权利[M]。北京:三联书店,1996。
- [18] 马克斯·韦伯。经济与社会(上卷)[M]。北京:商务印书馆,1997。
- [19] 乔恩·哈利戴。日本资本主义政治史[M]。北京:商务印书馆,1980。
- [20] 青木昌彦,金滢基,奥野正宽。政府在东亚经济发展中的作用:比较制度分析[M]。北京:中国经济出版社,1998。
- [21] 寺西重郎。经济发展中的部门间资源转移、冲突和宏观稳定:一项比较分析[A]。青木昌彦,金滢基,奥野正宽。政府在东亚经济发展中的作用:比较制度分析[M]。北京:中国经济出版社,1998。
- [22] 奥野正宽。对政府与工商界关系的一种比较制度分析[A]。青木昌彦,金滢基,奥野正宽。政府在东亚经济发展中的作用:比较制度分析[M]。北京:中国经济出版社,1998。
- [23] 信夫清三郎。日本政治史(第三卷)[M]。上海:上海译文出版社,1988。
- [24] 金滢基,村松歧夫,T·J·彭佩尔,山村耕造。日本的公务员制度与经济发展[M]。北京:中国对外翻译出版公司,1997。
- [25] 约翰·O·哈利。战后日本的公务员制度:法律体制[A]。金滢基,村松歧夫,T·J·彭佩尔,山村耕造。日本的公务员制度与经济发展[C]。北京:中国对外翻译出版公司,1997。
- [26] T·J·彭佩尔,村松歧夫。日本的官僚政治与经济发展:建立有活力的公务员制度[A]。金滢基,村松歧夫,T·J·彭佩尔,山村耕造。日本的公务员制度与经济发展[C]。北京:中国对外翻译出版公司,1997。
- [27] 村松歧夫,T·J·彭佩尔。第二次世界大战之前的公务员制度演变情况[A]。金滢基,村松歧夫,T·J·彭佩尔,山村耕造。日本的公务员制度与经济发展[C]。北京:中国对外翻译出版公司,1997。
- [28] 梁治平。梁治平自选集[M]。广西师范大学出版社,1997。
- [29] 梁治平。“宪政译丛”总序[A]。梁治平。梁治平自选集[C]。广西师范大学出版社,1997。
- [30] 杨小凯。经济改革与宪政转型:西方研究中国经济的两派不同观点之间的争论[R]。北京大学中国经济研究中心简报。1999,47。
- [31] 李剑阁。站在市场化改革前沿:吴敬琏教授从事经济研究50周年研讨会论文集[C]。上海:上海远东出版社,2001。
- [32] 钱颖一。市场与法治[A]。李剑阁。站在市场化改革前沿:吴敬琏教授从事经济研究50周年研讨会论文集[C]。上海:上海远东出版社,2001。
- [33] NORTH D,WEINGAST B. *Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing*

Public Choice in Seventeenth-Century England[J]. *Journal of Economic History*.1989, XLIX, 803-32.

- [34] 东京大学社会科学研究所.发展主义[M].东京大学出版社,1998.
- [35] 查墨斯·约翰逊.通产省与日本的奇迹[M].TBS 大百科全书出版社,1982.
- [36] 青木昌彦.日本经济的制度分析: 信息、激励与博弈[M].筑摩书房,1992.
- [37] 青木昌彦,奥野正宽,冈崎哲二.市场的作用, 国家的作用[M].东洋经济新报社,1999.
- [38] 青木昌彦.官僚制多元主义国家与产业组织的同步演化[A]. 青木昌彦,奥野正宽,冈崎哲二.市场的作用, 国家的作用[M].东洋经济新报社,1999.
- [39] 猪口孝.现代日本政治经济的结构: 政府与市场[M].东洋经济新报社,1983.
- [40] 佐藤诚三郎,松崎哲久.自民党政权[M].中央公论社,1985.
- [41] 奥野正宽.现代日本的国家体制与制度改革[J].经济研究,1999,7.
- [42] 加藤宽.官僚主导国家的失败[J].公共选择研究,1997),29.
- [43] 樱井雅夫.日美经济、产业立法过程比较[J].青山国际政经论集,1990,18.
- [44] 中条潮.脆弱的司法制度导致行政、政治的扩张化[J].东洋经济争论,1996,5.
- [45] 国广正.抛弃陈旧观念, 增加律师数量[J].经济学家,1996-10-1.
- [46] K·V·沃尔夫伦.日本: 权力结构之迷(上)[M].早川书房,1990.
- [47] 仲重人.战后日本经济的制度选择与政治契约的交易成本[J].公共选择研究,1994,24.
- [48] 高尾义彦.过小的司法使日本社会不幸[J].经济学家,1996-10-1.
- [49] 伊藤大一.行政官厅与官僚制[J].官厅与官僚,1983,8.

Constitutional Transition and Government's Comparative Advantage of the Developing Countries: The Case of Japan

Mang Jingshi

(Japan research institute; Center of Research on Comparative Economic Systems, Liaoning University, Shenyang 110036 China)

Abstract: Based on a comparative analysis of constitutional transitions in the East and the West, this paper discussed the process, characteristics, and consequences of the constitutional transition of postwar Japan, and its effects on the formation of government's comparative advantage. During postwar period, Japan had experienced large-scale constitutional transition. However, as a result of its exogenous enforcement nature, it has turned out to be a bureaucratic pluralized state with authoritarian tendency, in which the chronically alliance of political parties and bureaucracy led to a relatively centralized political structure, and bureaucracy's control over the real political-economic process emerged. Due to its insufficient "tripartite" political system and the higher cost of lawsuit of the

non-government sectors, Japanese government has stronger bargaining power than the governments of the West European countries and the United States. This is reflected in the results of ex-post bargaining after a law or policy was making. The practical carrier of this process, which consist of bureaucracy and personified bureaucrats, manage to make the results consistent with government's preference by making use of the relations between the decentralized functional departments within the government and non-government interest groups. In this specific period of transforming from a developing country to an industrialized economy, the Japanese government, with its stronger bargaining power, has greater comparative advantage in coordinating its relations with enterprises and in facilitating economic development than governments of the West European countries and the United States.

Key Words: constitutional transitions; bureaucratic pluralized state; government 's bargaining power

基金项目: 教育部重点研究基地“辽宁大学比较经济体制研究中心”2001-2002年度项目(CES0107)。

作者简介: 莽景石(1958-),男,辽宁大学日本研究所,辽宁大学比较经济体制研究中心教授,博士,主要从事日本经济研究。

¹尽管日本在战前工业化进展迅速,但与欧美工业化国家相比,仍处于相对落后状态,一直到战后日本经济恢复到战前最高水平为止,这一相对落后的状态并没有实质的改变。库兹涅茨、钱纳里和赛尔奎因通过结构比较研究,确定了1950年世界上的15个发达国家,但不包括日本(库兹涅茨,1991;钱纳里、赛尔奎因,1989)。在以后的研究中,钱纳里、鲁宾逊和赛尔奎因又把日本定位成准工业国家,“准工业国家被描述为这样一些经济:他们的生产结构和贸易结构朝多样化方向发展,人均收入水平也超过了临界值水平。”“这里也包括日本,1970年以后日本才不再被视为准工业国家。”(钱纳里、鲁宾逊、赛尔奎因,1993:115、164)根据国际经济学的研究,可以认为,在70年代以前日本上不是一个发达国家,在本文的研究中我们把这一时期的日本定位在由后发展经济转变为发达经济的过渡时期。

²东京大学社会科学研究所,1998:2~3。

³在高清晰度电视行业的发展过程中,多家厂商为确立美国标准而相互竞争,采用了不同的方式,最终开发出了一项更先进的标准。其中美国政府的做法是,为最终确立标准,在民间部门所形成的这些方案中进行选择,组织了一场竞赛。竞赛的优胜者因采用了认可标准而获得由许可证费用带来的巨大租金收益。(青木昌彦、金滢基、奥野正宽,1998:8)。

⁴明治宪法规定了由贵族院和众议院构成的两院制议会。该宪法名义是“君主立宪”,实质上天皇仍保持了极大的统治权力,“如果说作出任何让步,其实质只能是来自君主的恩赐,而不是对人民固有权力的承认。”(伯恩斯、拉尔夫,1987:253)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”,天皇保有陆军和海军的最高指挥权,掌握外交大权,并有权否决国会通过的议案。宪法明显缺乏国会对行政官员的监督原则,大臣不对国会负责,而对天皇负责。至于国会议员的选举,具备选举资格的财产条件定得高到只有1%的臣民才有选举权。实际上,明治宪法体现出来的是一种将西方的立宪主义嫁接在日本传统的神政式的、家长式的政治哲学上的伪立宪主义(信夫清三郎,1988)。

⁵青木昌彦运用博弈论的分析方法对自由民主主义国家、发展导向型国家、社会民主主义国家、官僚制多元主义国家进行了类型化区分(青木昌彦,1999)。我们利用了该项研究成果对东西方的宪政转轨进行比较制度分析,尽管青木昌彦没有研究过宪政转轨或者没有把他的研究结果和宪政转轨联系在一起。

⁶这里的“多元性”的含意是,在日本的政府与企业的关系中,按产品市场划分的民间经济主体可以通过行业协会与政府内部相应的职能部门保持一种稳定的信息交换渠道,从而拥有参与政治决策过程的机会。

⁷关于战后日本国家或政府的权威主义性质或倾向,近年来出现一些值得注意的文献。比如奥野正宽认为,“在日本,一方面是自由民主党自1955年以来实际上一直统治着国家的政治;另一方面是独立于政治、其地位和身份获得终身保障的行政官僚,在维护其所属的组织即中央政府各部门的利益的同时,实际上一直进行着具体的政策判断和决策。考虑到这些,可以把日本政府称为由中央政府各部门统治的强权政府。”在这里,强权政府(Authoritarian Government)的定义是:政府事实上由个人独裁者、一个政党或特定组织长期统治(奥野正宽,1999)。

⁸ 1988年日本司法部门占政府总支出的比重仅为1.07%，而美国为3.59%（仲重人，1994）。1986年日本律师协会所属的律师仅有13,161人，在整个人口中9,294人才有一名律师，而美国360人中就有一名律师，英国为872人，西德为1486人（沃尔夫伦，1990：366）；1994年日本仅有法官2,852人，平均每43,745人中才有一名法官，相比之下，美国有法官29,864人，平均每8,564人中就有一名法官，德国的数字分别为17,932人和4,472人，法国的数字分别为4,633人和12,217人（高尾义彦，1996）。

⁹沃尔夫伦，1990：362。

¹⁰ 1965年日本共有834,391个普通账户的国家公务员职位，到1989年这一数字下降到824,769个。1970年日本国家预算编制内的所有国家公务员人数为1,992,793人，到1991年这一数字剧降到1,180,700人。截至1992年3月31日，日本总计有4,528,637名政府雇员，其中国家公务员1,169,292人，地方公务员3,359,345人。在预算编制内国家公务员职位中，大约26%为邮政职工，24%为自卫队官兵，12%为国家教育机构雇员（哈利，1997）。下表则提供了一个日本政府雇员占总就业人口的比重与其它国家的比较。

政府雇员占总就业人口的比重

	1980	1985	1988	1989	1990
日本	8.8	8.7	8.3	8.1	7.9
美国	16.4	15.3	15.1	15.1	15.5
德国	14.6	15.6	15.5	15.4	15.2
英国	21.3	21.7	20.7	19.5	19.1
法国	20.0	22.7	22.9	22.8	22.6
意大利	15.7	16.8	17.3	17.4	17.2

资料来源：彭佩尔、村松歧夫（1997）。

¹¹ 在战后日本宪政转轨过程中，被美国占领军清洗的军国主义分子，军界上层占79.6%，政界上层占16.5%，极端民族主义者上层占1.6%，而官僚上层仅占0.9%（哈利戴，1980：278）。

¹² 我们以钢铁部门和造船部门发展的相互依存关系来说明悲观的均衡和乐观的均衡两种可能性。如果钢铁价格很高，以钢铁为主要原料的造船业将难以发展，结果造船业对钢铁的派生需求减少，钢铁业则会因没有足够的需求而不能扩大生产，难以产生规模经济效益，因此单位生产成本提高，钢铁价格将会上涨——如果造船业做出这种悲观的预想并按这种预想安排生产，就会达成一种悲观均衡。相反，如果预计钢铁价格将会很低，造船成本也将会下降，对造船的需求将会增加，导致对钢铁的派生需求同样增加，钢铁部门将会获得规模经济效益，由此造船业将会按照钢铁价格较低的预想安排生产，从而达成一种乐观的均衡。

¹³ 战后日本银行业的发展就是一个典型。在银行业，政府通过人为的低利率政策保证重化学工业部门的资金供给，对存款利率进行规制，将存款利率压低到均衡利率水平以下，在存款利率和贷款利率之间产生了一个足以使银行业获得超额利润的差额，导致银行业在增设营业网点和扩大存款两个方面展开了激烈的竞争，银行业获得迅速发展，对战后日本由后发展经济转变为工业化经济起到了巨大的作用。