

Week Topic : Japan: Who Governs? On Official Bureaucracy

Presenter : 嚴萬璋

ID : D016070004

Date:2013/04/09

Japan: Who Governs? On Official Bureaucracy

第一節 前言

一、丸山真男的「不負責任的體系」

丸山真男（Maruyama Masao）認為導致日本戰前法西斯主義盛行的政治體系是一個「不負責任的體系」。他指出在這個體系中的三個政治特質：（1）「御神輿」（Omikoshi, Portable Shrine），代表威權（Authority）；（2）「官僚」（Official），代表權力（Power）；以及（3）「浪人」（Ronin），代表暴力（Violence）。此三者主宰著後軍國主義時期的政治。在這個體系中，人民本能地服從，不願意質疑權威，帶著盲目的集體觀念。人人參與卻無人負責，所有的政治責任向上推移，而心理壓力則向下轉移。這種體系概念直至當今日本社會仍然適用。

二、永井陽之助的分析架構

永井陽之助（Nagai Yonosuke）在研究 1970 年代的政治時，運用丸山真男的三角架構，認為：（1）「御神輿」（Omikoshi, Portable Shrine），代表威權（Authority），即為自民黨（LDP）的派系領導人；（2）「官僚」（Official），代表權力（Power），依舊高高在上；而（3）則由「新浪人」（New Ronin），即媒體、消費者抗議、居民委員會及革新首長所取代。

三、田口富久治的「三角聯盟」

田口富久治（Taguchi Fukuji）對於日本政治決策功能的近似壟斷篡奪情況，也以三角架構來分析，他認為：執政黨、資深官僚及財界（Zaikai）所組成的「三角聯盟」，主宰著日本政治決策。

Johnson 認為政黨及其他利益團的研究都較多，但對於握有實權的官僚體制卻很少有人研究透徹。

第二節 官僚掌握實權的證據

一、行政改革失敗

1948 年 2 月，鳩山內閣成立臨時行政結構革新審議會，試圖制衡或降低官僚的權力，避免官僚規模的擴張和繁瑣的公務程序，並未成功。1962 年 2 月池田勇人再成立臨時調查審議會（Temporary Administrative Investigation Council, TAIC），由三井銀行董事長 Sato kiichiro 擔任主席，成員包括：讀賣新聞副董事長、全國工會(Sohyo)主席（前檢察總長）、昭和電工董事長、日本勞動組合總評議會主席以及學者 Royama Masamichi。TAIC 是由國會兩院授權成立，含 21 專家和 70 位研究人員。1965 年設立行政調查會，每年出版行政革新白書。但行政改革的努力大都失敗。根據前 Sohyo 主任秘書大田燾（Ota Kaoru）指出，主要失敗的原因是：（1）Sohyo 主要是由政府官僚體系的員工和社會黨組成，為了保住工作而形成阻力，這個情況民主黨時期亦然。（2）政府行政管理廳無法像國務大臣一樣能夠管控私人企業及公有企業。這些企業的許多首腦為天下り之前官員。（3）行政改革無法突破官僚制度間的派閥主義的阻力。

行政改革的失敗，無法削弱一直以來的官僚權力，顯示官僚體制握有政治掌控權。

二、TAIC 的建議

在 TAIC 的兩個建議間接證實官僚體系掌握實權。（1）建議設立內閣總理大臣補佐官，以協調各省廳首長，賦予首相較強的權力以領導省廳官僚。（2）設立閣僚預算會議，將大藏省獨攬的部分預算管控權，轉至內閣之中。

三、政黨企圖介入官僚事務

1970s 田中內閣成立政務調查會，試圖介入官僚事務失敗，但因導致更多「政界轉身」原官僚體系的菁英掌握政黨實權。

四、政策審議會（Shingikai）的角色

政策審議會一個重要目的是藉由官民溝通、合作的政策規劃，管控官僚體系在政策制訂的優勢權力。正如前 MITI 副大臣佐橋滋（Sahashi Shigeru）所說：官民的協調較不困難，但涉及省廳內和省廳間的威權和管轄業務時的協調最為困難。各省廳官僚菁英們自己起草法案也自己替法案辯駁（國會及政黨派閥對官僚的依賴）。這些都顯示出官僚在政治決策過程中所擁有的優勢權力。

第三節 官僚如何掌握實權

一、「戰前戰後連續論」的爭論

佐橋滋認為日本官僚制度的結構與明治維新後相同，但 Misono Hitoshi 則認為，戰前的公務員勤奮且效忠於天皇及政府，不過戰後的公務員僅關注自己退休後（天下り等）的生涯。雖然戰前戰後連續論的爭論不斷，但 Johnson 認為，戰後的官僚在政治上的對手減少了，使其權力優勢大幅提升。這是因為（1）軍部消失，文官權力大幅提升；（2）SCAP 改革與財閥（zaibatsu）的削弱。

二、官僚與政黨的分工

雖然有人認為，1948~1955 年官僚體系獨大，但因為美國「逆轉政策」（Reverse Course）及吉田茂 55 體制後，政黨及財界跟官僚體系一起分享權力。但 Ito Daiichi 認為官僚體制調適因應自民黨的崛起和自身在憲法上的角色，文官仍然佔有優勢。

此外，自民黨的派閥主義，政治家更關注於政治競爭，使得政策制訂必須依賴官僚體制，文官扮演自民黨政策制訂的重要角色。

三、官僚與財界

戰前官僚無法掌控財閥，轉而與軍部聯合來抑制財閥，但此舉反而使軍國主義聯盟和財閥結合，經濟更受財閥控制。佔領期間，SCAP 解散財閥的企圖，使財閥實力受到削弱，在「逆轉政策」之後，經濟發展變成主軸，使經濟官僚有權對某些產業中財閥控制的企業納入管轄範圍。官僚變成擁有最大的權力的政治行為者。

1947 年 SCAP 鼓勵成立「公團」（Kodan），提供更多的退休公務員的第二次就業機會，使官僚體系的影響力擴散到許多社會層面，提升文官的權力。雖然 1950 年代官僚體制運用取得的優勢權力，引導日本產業朝向重工業發展並使經濟高速成長。1970 年代初期，雖然日本財界經常與政府唱反調，但 1973-1975 年因污染、能源及金融危機，政府扮演的角色使財界反對聲浪停止。財界逐漸與官僚體系形成協力關係。

四、辻清明的看法

辻清明（Tsuiji Kiyooki, 1958）認為日本官僚能夠握有實權，是因為：（1）盟軍的間接統治，必須依賴文官體制；（2）日本民眾相信官僚制度是政治中立的（美國人壽偉伯思想影響更認為如此）；以及（3）日本政黨因戰前軍部長期的壓迫，戰後缺乏有經驗的政治家，使政黨歡迎文官加入政黨的行列。

John Maki 認為佔領期間，經濟成長是最優先的任務，文官改革（行政革新）不是重點，公務員重新獲得道德的合法性。他更於 1947 年預測：只要官僚體制不受其他政治團體的制衡，他們將作為唯一領導政府的政治團體，繼續統治日本。

第四節 官僚體制與政黨、國會、社會

一、官僚體制與政黨

1、政策的立法過程（以 LDP 一黨執政時期為例）

最初的政策構想不論自上而下或自下而上，或由那個層級提出，具體草擬作業都由省廳的「課」所進行，經課、局、省內，以及省廳間調整。之後，再取得執政黨政策調查會相關部會及族議員理解下，繼續進行政策調整。若省廳間調整出現協調困難，則由族議員負責協調，等完成之後送事務次官會議取得承認，向閣議提出。在正式的場合（閣議）決定前，已經取得所有相關單位的瞭解，多數日本政府組織的決策方式。

2、官僚優勢論

官僚優勢論認為，官僚體制的政治影響力凌駕於政黨之上。官僚擁有優秀的人員、專門的技能以及情報收集分析之政治資源，政策實際上是由官僚做成的，政黨和議員只是形式上加以承認而已。

3、政黨優勢論（村松，1981）

政黨優勢論認為國會與政黨將逐漸取代官僚體制，成為政治主角。自民黨長期單獨執政，開始累積政策制訂時的專門知識與技能，逐漸能夠與官僚體制相抗衡，並在各個政策領域中發揮重大影響力，例如族議員。憲法上的民主政治正統性在於國會與執政黨，當執政黨與官僚體制產生對立時，政黨的意見凌駕於官僚。官僚會體察政黨的意向展開行動。

政黨和政治家的角色逐漸擴及到官僚的事務領域，其影響力的增強，將政策形成的政治影響視為正當的，且將政治交涉視為必要的「政治的官僚」意識逐漸抬頭。

二、官僚體制與國會

1、國會無能論

將內閣提出法案和議員提出法案做數量比較時，會發現前者明顯多於後者。而且就成功率來看，內閣所提出法案之成功率大致為 80%，而議員則約 35% 左右。國會長期未執行被賦予的功能，法案的制訂幾乎委由官僚體系完成，以致於內閣提出的法案大幅超過議員提出的法案。議會衰落的原因主要歸納為四點：（1）政府行政功能的擴大，需要越來越多的官僚，導致官僚體制抬頭（內田，1981）。（2）政黨組織強化，黨紀強化，權力集中於政府與執政黨首腦，國會無實權。（3）根據統合主義論者，社會利益與官僚體制直接連結，迴避了議會路線。（4）官僚支配體系與自民黨長期執政，使在野黨監督功能弱化。

2、國會中心主義與政黨優勢論

1970 年代相較於國會無能論，國會中心主義與政黨優勢論被提出來，認為即使自民黨內有許多前官僚，但隨著角色轉換，其在官僚時期的技能與知識，都成為政黨的能量。其次，自民黨內部人事制度逐漸完善，不再有官僚出身的人當然擔任黨幹部的優待。第三，雖然官僚實際草擬法案，但今日官僚草擬法案的過程中必須向執政黨政策調查會提出說明，並取得理解，族議員的發言權日益高漲，雖不是政黨優勢，至少也是「政官共生」，而非「官僚支配」。最後，政治若出現空窗期，則官僚體制能夠填補此空缺，但因議會政治的正統性，使其空間越來越小。

二、官僚的社會網絡關係

近年來，官僚體制與民間行為者維持穩定的合作關係，亦即網絡關係受到重視。

由於日本政府採取行政指導的手段，各省廳通常考量對方的意思和利益，根據對方自發性的合作，取得社會、市民及民間的同意，來達成政策目的。根據村松岐夫的研究指出，日本官僚體制的特徵之一是能量 (resource) 少 (村松，1994)。與其他先進國家相比，日本公務員數目相對少，財政負擔規模也較小。且其大多數法令並非制裁措施，權限也不強。但由於行政範圍廣泛，官僚體制必須與各種團體、業界、地方政府之間維持穩定的合作關係，利用網絡關係使社會全體的數量受到最大動員。

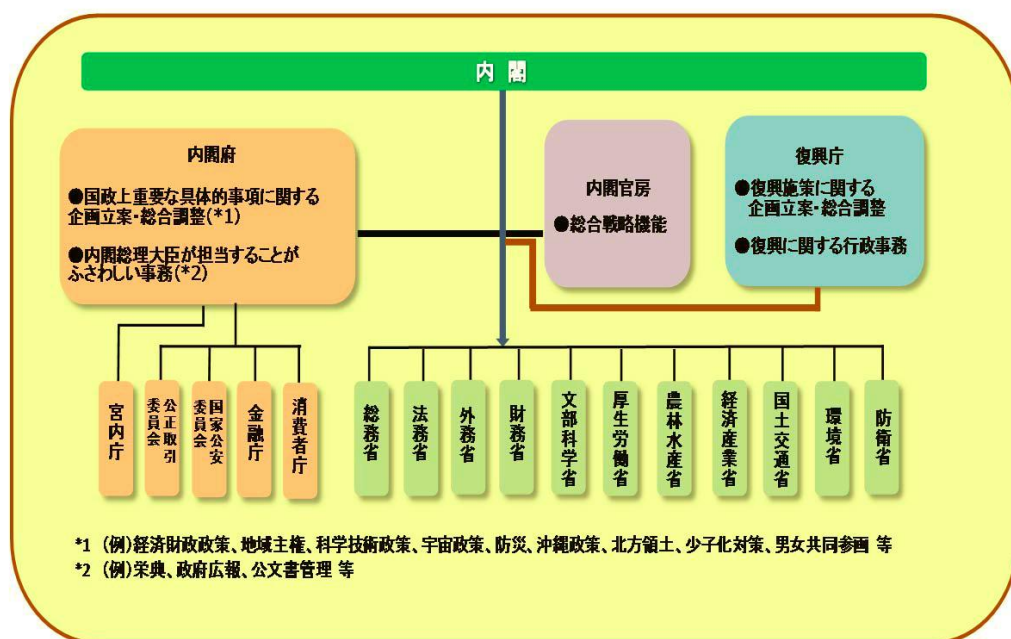
各省廳之間及省廳內各單位之間的派閥主義，為了爭奪本身組織的生存與壯大，在權限、預算及客戶（網絡）的爭奪，有助於社會能量的最大動員。同時，

官廳派閥主義與政治、社會的利害相結合，產生「下位政府」，在行政之外擁有實質影響力。

第五節 目前的日本行政機關

一、中央政府

在日本政府體制內所稱的行政機關，一般是指《國家行政組織法》中「國家的行政機關」規定的省及其外局（委員會、廳），以及《內閣府設置法》中規定的內閣府及其外局（委員會、廳）。內閣府是為了強化內閣的功能而設置的比各省更高一級的行政機關。日本負責國家行政事務的政府機關，主要是內閣下屬的各政府機關。相對於地方政府，稱為中央政府、中央官廳、中央省廳（Central Government）或簡稱為省廳。包括，以內閣總理大臣（首相）為首的內閣府，和以各國務大臣為首的總務省、法務省、外務省、財務省、文部科學省、厚生勞動省、農林水產省、經濟產業省、國土交通省、環境省、防衛省、國家公安委員會（警察廳）等 1 府 12 省廳。參見圖一。其中，國務大臣（こくむだいじん kokumudaijin）為日本內閣成員的正式名稱簡稱「大臣」，一般也稱之為「閣僚」或「閣員」。

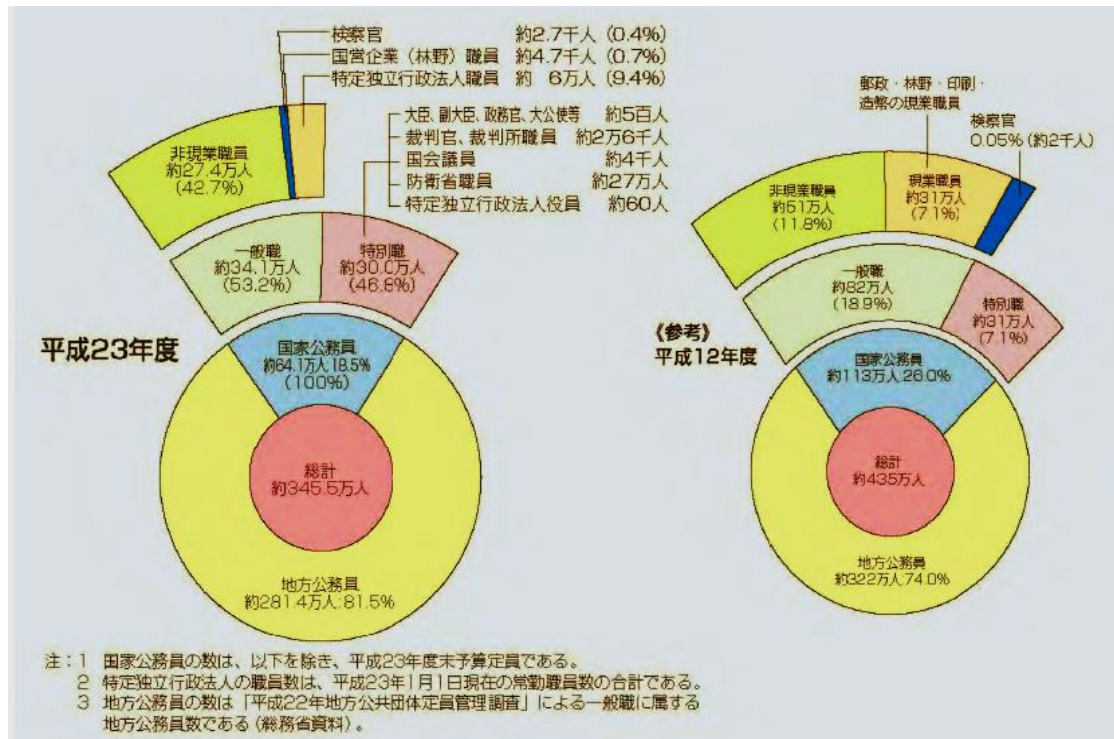


資料來源：<http://www.cao.go.jp/about/doc/soshikizu.pdf>

圖一 日本行政機關示意圖

二、日本的公務員

2011 年日本的公務員總人數 345.5 萬人。其中，國家公務員 64.1 萬人，地方公務員 281.4 萬人。參見圖二。



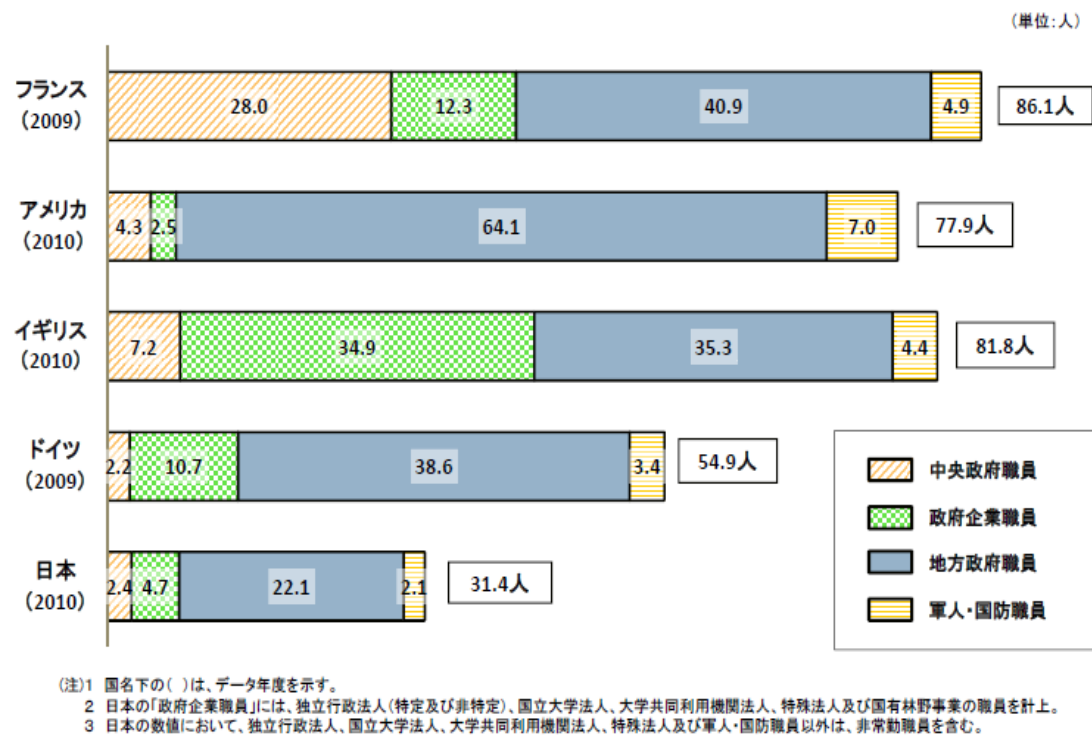
資料來源：http://nensyu-labo.com/2nd_koumu.htm

圖二 日本公務員人數分布圖

與先進國家相比較，日本每千人公務人員僅 31.4 人，相較於美國（77.9）、法國（86.1）、英國（81.8）及德國（54.9），公務員人數比例相當的少（參見圖三），採行菁英制度。最優秀和聰慧者選擇在公務機關，幾乎每週工作 80 小時的壓力環境中，辛勤的工作，且薪酬相對較低，其原因是寄望於退休後轉任私人部門獲得第二職業的高報酬前景。

日本轉任和輪調方式大概有四種：（1）「下凡」（天下り）：省廳的高級官僚在退休後到企業擔任顧問或高階經理人，透過彼此間的相互義務(mutual obligation)以強化政官關係。（2）橫滑り：官員退休後仍然在同樣的領域服務，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，一方面是轉換身分繼續為公共目的的政策在努力。（3）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歷練

一段時間。有助推動產、官、學合作計畫等。（4）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



資料來源：http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/pdf/satei_02_05.pdf

圖三 主要先進國家每千人公務人員比

推動日本官僚體制的是被稱為「職業組」的高級官僚團體，包含基層公務員在內，他們「無限度與無限量」的對組織的忠誠心，導致工作過量（每週 80 小時）。對於職業官僚有所謂「特別的人事（養成人事）」制度，保持職業官僚的自信，並開發其熟練的技能。這包括：（1）晉升到一定職位以上，確保退休再就職。（2）年資尚淺時，派遣至地方擔任地方稅務長。（3）設置輔佐人員協助。（4）派遣至海外累積海外經驗。

日本官僚體制的特徵對近代化或經濟發展有很大助益，但在低成長與國際化衝擊下，且對官僚要求緩和管制和說明責任的時代中，由於行政指導與官民的網絡中，存在著不透明和責任不明確，派閥主義成為阻礙調整行政的因素。

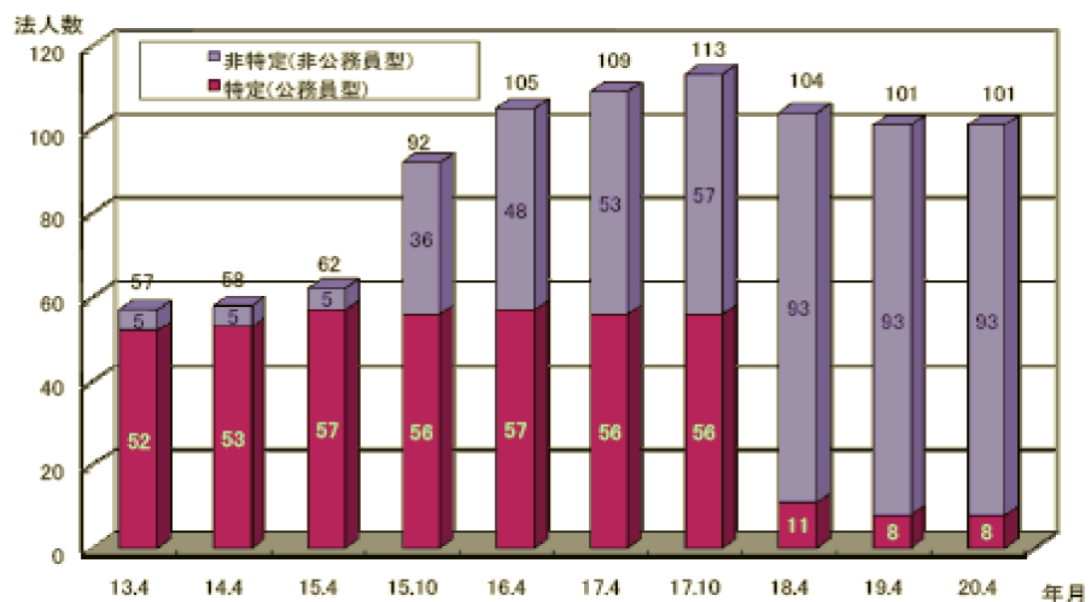
近年來，有些高級官僚發生過度應酬、愛滋病藥物事件、金融行政等問題，產生了道德淪喪（moral Hazard）的現象。

二、日本的行政法

行政法人為公法人的一種，乃新公共管理風潮下的產物，為因應公共事務的龐大與複雜性，原本由政府組織負責的公共事務，經執行後，被普遍認為不適合再以政府組織繼續運作，而牽涉的公共層面，又不適合以財團的形式為之，遂有「行政法人」的設置。行政法人的資金來源是國家的預算，並且不再以國家考試的方式進用人員，杜絕公務人員缺乏創新、只求無過的心態，組織採合議制，設有董事會與監事會，定期召開會議，讓領導與執行專業化，也保障專業人員的權益。

在日本稱之為「獨立行政法人」（日語：独立行政法人／どくりつぎょうせいほうじん Dokuritsu gyōsei hōjin）。1990 年代的橋本龍太郎內閣執政時，為提升部分公共事業機構的行政效率而仿效英國導入獨立行政法人制度，目前有宇宙航空研究開發機構、日本國際協力機構、國立印刷局等 102 個獨立行政法人組織（2012 年至今）。

日本行政法人分為特定獨立行政法人及一般獨立行政法人。其差異為前者職員屬公務員，管轄業務為國家公共事務中不適於民營化的部分，如內閣府國家公文書館、財務省造幣局及總務省統計中心等 8 個。日本行政法人去公務員化的情況越來越明顯，請參見圖四。2009 年員工超過 132,000 人，政府編列預算超過 3 兆 4,227 億日元。其中，特定獨立行政法人員工數 58,221 人（國立醫療機構即佔 50,034 人），僅佔 4%。



資料來源：日本獨立法人實施成效評估，行政院研就發展考核委員會,2009 年 12 月

圖四 日本行政法人去公務員化趨勢

參考文獻：

1. Chalmers Johnson, 1995, *Japan: Who Governs? – The Rise of the Developmental State*. W. W. Norton & Company. pp.115-140.
2. 村松岐夫，伊藤光利，辻中豐，吳明上譯《日本政府與政治》，2005。台北：五南圖書出版社。
3. 行政院研就發展考核委員會，2009/12〈日本獨立法人實施成效評估〉。
4. 日本人事院，〈人口千人当たりの公的部門における職員数の国際比較〉，http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/pdf/satei_02_05.pdf。
5. 日本人事院，〈国家公務員の数と種類〉，http://www.jinji.go.jp/booklet/booklet_Part5.pdf
6. 日本内閣府，《内閣府の位置付け／内閣府の組織の概要（PDF 形式：907KB）》，http://www.cao.go.jp/about/about_doc_p1_3.pdf