

**Week Topic :** The reemployment of retired government bureaucrats in Japanese big business

**Presenter :** 蔡念捷

**ID :** M016070003

**Date:** 2013/4/8

## **The reemployment of retired government bureaucrats in Japanese big business**

### **第一節:退休官僚空降定義與類型**

#### **一、 “退休官僚” 空降” 的定義:**

日本中央客廳課長或地方機構局長、高級官僚，在退休之後至國營機構、公益法人或民間私人企業團體繼續任職。此種行為稱為[空降]。從二戰後以來日本官員空降便是日本非正式制度當中最重要特性，同時官員空降也是維繫政界、官界及財界鐵三角互動的主要樞紐。在日本官僚與企業的關係，主要表現在以行政指導為核心的產業政策，以及財團、大企業為回報官僚的照顧，而提供其退休後的一個優渥薪資和退休金的職位。在日本行政指導一詞非法令上用語，其本身不具有法律上的拘束力和強制力，但日本官僚本身擁有補助金發放及降低貸款之權限，故官僚對於企業有相當影響力。

#### **二、 “退休官僚空降形成的原因:**

第一、由於戰後的通貨膨脹，使得官僚只靠退休金的給付無法生活，因此才變通出空降的辦法，以保障其餘年生活安定。

第二、因為戰後許多官僚被免職，結果各省幹部年輕化，伴隨而來的是退休年齡也跟著年輕化(戰後官僚大約 50 歲就退休，因此有 Life begins at fifty 人生五十歲開始一說)，退休年齡年輕化，結果變成退休官僚若不在就業就無法支付其小孩的養育費用等，因此官僚不得不另謀出路。

第三、明治維新後就有這種辦法，以酬庸功成身退的革新官僚，只是戰後，美國透過舊官僚集團成為間接統治日本人民與戰後重建的重要工具，使官僚對政經體制的干預更加廣泛。

第四、日本企業” 終身雇用制”，日本公司基本上實行的是終身雇傭制。只要職員不觸犯刑法，一般不會被解雇。即使遇到經濟蕭條陷入經營困難時，也盡量避免解雇職工。而日本屬年資制，在公司愈久薪水愈高，因此企業老闆漸漸希望年資較高的員工提早退休，好讓公司聘請年輕員工，而這也跟日本退休官僚一樣，省政廳鼓勵官僚提早退休到私人企業或其他國營機構或民間法人機構任職。

第五、派閥(學閥)影響日本官僚深遠，也就是同學或前後輩關係，同一年畢業

的同學間會有競爭關係，當同一學校同年資的人當上副部長時，其他人就被迫退休，但升上去的副部長必須幫退休的人找到新的工作，因此，這也促成了空降官僚的產生。

第六、政府為延續對私人企業行政指導，會安排退休官員到某些私人企業當任要職。在日本很多退休官僚人員會到大型企業擔任要職，他們負責和政府交涉的，而一間企業如果裡面有聘請退休官僚，他們和政府的關係會比一般沒有聘請退休官僚的企業來的緊密。日本經濟雜誌”聘請退休的政府官員當企業行政指導，可以讓政府與企業間的合作關係更密切”

第七、退休官僚擔任政府與企業間的橋樑，退休官僚任職與私人公司或公益法人團體、或成為國會議員都可以幫助日本政府政策實施的順暢度，而退休官僚轉任私人公司可將過去的行政知識與經驗活用在私人企業上，以助其營運更加順利，成長快速。而且空降官僚因多位居企業的董事或重要地位，因此仍其從在地功能，一方面可作為政府政策宣揚的管道，一方面又可作為企業與相關省廳間的溝通橋樑。

以上七點促成大量的退休官僚到國營機構或民間法人機構任職的機制，以及空降官員流傳至今的原因。

### 三、 退休官僚的出路類型:

1. 天下り Amakudari"descent from heaven” 高官空降，這個詞的字面意義是指天上的神從天降到地上;現代用法採用它作為一個比喻，“天堂”，是指各省廳，私營企業是凡間，descent from heaven 就是公務員退休來到私營部門上班。也就是通產省等省廳的高級官僚在退休後到企業擔任顧問或高階經理人，強化政商關係。
2. 横滑り(sideslip)：官員退休後仍然在同樣的領域的服務，也就是轉換身分由公務員轉為在政府出資設立的半官方機構服務，但工作性質同樣是在為政府所傳達的政策而工作。這種方法也是日本官僚退休後最多人選擇的，而日本政黨也很樂意此總現象，退休官員能夠幫助政府執行相關政策。
3. 渡り鳥(position exploitation)：官員被省廳派到其他政府部門單位、企業、行政法人等不同機構上班一段時間，這有助於官員的歷練與學習。
4. 政界轉身：退休官員轉型成為政治人物，投入選舉或擔任政務官等。

## 第二節:退休官僚轉職基準與企業之關係

### 一、 退休官僚空降機構的基準:

有些官僚會依其專業，空降到相關產業部門，例如:大藏省退休官僚到金融相關部門。但有些空降官僚並非依其專業作為空降落點，多半是靠其與長官的人際關係疏密，以及與相關企業團體間的交流默契而定。

## 二、 退休官僚體制與企業的關係演變:

- 1950 年代:日本經濟受到政府嚴格的管制，許多私人企業因此歡迎退休官僚，希望退休官僚可以幫助公司通過政府的審查，或是拿到進出口許可證，並獲得官方機構的投資基金。
- 1960 年代:政府漸漸對私人企業控管減少，企業需要退休官僚的需求也下降。
- 1960~1970 年代: 因為私人企業對退休官僚需求減少，因此許多退休官僚紛紛轉任為 yokosuberi(sideslip)，進入公營企業或是公私合營的機構任職。此時，私人企業還是有聘請少數退休官僚，但不在著重在行政指導，此時退休官僚的角色為私人企業與政府間的溝通橋樑，這也造成退休官僚任職的公司與其本身專業不符的問題。
- 1970 年代後: 私人企業對退休官僚行政指導需求比例減少，但對有技術能力的退休官僚技術人員需求增加，因此此時官僚中的技術人員，比行政人員早退休進入私人企業。
- 1975 年代: 1975 年代日幣改革，許多公司處於矛盾狀態，私人企業雇用退休官僚擔任社長，幫助私人企業渡過日自改革時期。
- 現今: 現今許多企業不希望退休官僚擔任 top position,但在銀行業確不盡然，他們的總裁通常是通產省退休長官，因為政府希望與金融業創造一個資訊流通的投資環境，因此許多外國學者與外國投資者戲稱這些產業為：MITI foster/ MITI dummy

而在現今日本行政指導最多且頻繁的產業為：石油業、鋼鐵業，因為這些重化工業需要政府大量的資金投資，且日本本身是沒有自然資源的國家，因此日本政府會希望這些重化能源工業配合政府的政策，發展不可替代性的技術。

### 第三節:退休官僚制度的缺點

#### 一、 退休官僚制度的漏洞:

為防止官僚在職期間利用職權，以不當圖利特定民間企業，為換取其退休後的報酬，因此國家公務員法特別規定，公務員離職後兩年內，不得到民間企業工作。但儘管有法律規定，但獲人事院許可者，不在此限制內，因此實際上仍存在許多高級公務員空降民間企業，例如：大藏省至銀行、證券公司，通產省至大企業，建設省至建設公司，通運省至造船、計程車公司，且地方公務員也不適用其法律，因此空降成為日本公務員制度中的一大弊端。

官僚用「行政指導」作為管制民間企業與利益團體的另一種手段，行政指導沒有法律或政令依據，它是政府為達成一定政治目的，透過勸導或警告、獎勵的手段，在企業自願配合下達成行政目的（企業大多會配合，避免政府往後在其他事情上刁難）因此許多農業、經濟團體經常利用給予公務員退休後職位的承諾，以換取行政上的方便。

## 二、 Case study:

1. 日本農林水產省爆出醜聞，原水產廳一位高級主管借助官僚權力庇蔭，退休後積極遊走於該省關聯的六個法人機構發揮，通過不斷轉職與任職至今年一月為止竟然賺取了高達兩億七千萬日圓(約合三百萬美元)的「退休報酬」。如此斂財有方的官僚腐敗，而且又是在金融危機時期，激起了國民強烈不滿，掀起了要求政府「杜絕龐大退休官僚如候鳥般謀取私利」改革風暴。(亞洲周刊)
2. 「住專」七家企業背負八兆日圓的不良債權而倒閉時，這七家公司中有六家是由原大藏省退休官僚來負責經營的。退休官僚擴大貸款，造成了百分之九十四至百分之九十八點五的貸款均無法收回，財政赤字嚴重。(亞洲周刊)

## 三、 退休官僚空降之缺點:

1. 官商勾結導致機會不平等，例如:大藏省掌握了日本金融體系和產業部門。大藏省擁有制定貨幣政策及稅賦徵收等權利。大藏省退休職員遍布日本政經結構，身兼要職，故日本大藏省退休官員組成緊密的網絡，更讓大藏省掌握大量、準確、重要的資訊，成為資訊壟斷者，進而對其他正經濟夠產生影響。
2. 政府干預企業極大化，導致市場資源分配不合理
3. 銀行業總裁大多退休官僚擔任，因此政府干預銀行放款給企業，導致銀行自身沒有金融整理能力，也讓市場無法判斷企業的好壞。

## 第四節:近期官僚制度演變及解決方案

### 一、 近期退休官僚制度的演變:

官僚體系創造日本奇蹟的推手，其成功之原因在於其高素質的官僚、自民黨的長期執政即與企業界的充分合作，然而近年來，國內外環境改變，日本國人對自民黨的支持率也漸漸下滑，官僚體系也調適不良，導致官僚體系愈趨僵化、無效率並且貪污腐敗事件頻傳，導致人民的不信任感加深而要求全面改革，減低官僚體系對政經社會的干預權限。

官僚體系、自民黨與企業界三者所代表的[政、官、企]鐵三角關係也因為政經制度的轉變而產生變化，首先、官僚體系與政府(自民黨)的關係已不再是自民黨的專利，隨著自民黨一黨優勢的瓦解，政黨多元化，已不再像過去退休官員轉任政界都已進入自民黨為首要選擇，如此有助於平衡各政黨的政治勢力。現今，行政指導與空降官員的現象逐漸減少當中，而這種趨勢正象徵的日本官僚體系的行政權限對企業活動主導能力減弱，自民黨政權的喪失與國會權力的增加。

就官僚與企業關係而言，隨著世界經濟國際化，日本式市場經濟官僚體系過度干預，導致日本市場封閉且競爭性呆滯，愈來愈沒效率適應國際市場經濟要求，因此日本行政改革提出[規則解放]，目的是要使企業有更多的經營自主權，協調

國內外市場。因此，官僚與企業的關係不在是服從關係，企業對官僚體系的行政指導不在像以前一樣依賴，也影響到官僚空降領取高薪的人數。

而就企業與政府(自民黨)的關係，以前企業會願意提供自民黨資金，因為過去自民黨長期執政，但現今政黨多元化，各個政黨都有可能當執政黨，因此財團不在像之前一樣願意提供資金給自民黨，所以企業與政黨的關係不再僅限於自民黨。

日本現今舊制度改變，漸漸接軌新制度，但新制度尚未完全，因此日本正處於摸索期。

## 二、 小泉提出郵政民營化改革及道路公團改革的主張

2001 年小泉上台之後，提出郵政民營化改革及道路公團改革的主張，才是真正碰觸到官員空降的議題，這讓小泉的政經改革遭遇到來自自民黨內派閥的強大阻力。2001 年 4 月小泉對日本道路公團改革為例證，來說明現今日本政壇非正式制度的退休官員空降盛行。日本道路公團在日本政經體制中是屬於半官方、半民間的特殊法人機構，主要工作是負責規劃及興建全國的高速公路及跨海大橋，自民黨派閥極力希望有自己派系的進入道路公團，因為道路公團握有政府龐大的資金以及掌握地方公共建設的權力，自民黨派閥想要讓道路公團來建設自己的選區的公共工程，以鞏固自民黨地方選區的利益與選票，同時自民黨派閥也希望由在選舉時支持自身的建設公司來承包道路公團的道路工程，以回饋其在選舉期間對自民黨的支持。另一方面，過去道路公團的總裁及內部的委員大多是由建設省、國土交通省或是通產省退休官僚所組成的，而道路公團的資金也大多來自由派閥所掌控的郵政體系，因此這些成為道路公團委員的前官僚，為了要獲得鉅額的建設資金便不斷的拉攏派閥議員；而籠絡派閥的方式便是在派閥議員的選區大量興建道路建設，這讓日本各地出現大量毫無經濟效率的政治考量的公共工程，同時也讓道路公團連年虧損連連，累積的總體債務高達四十兆日圓。因此小泉上台之後便嘗試要對道路公團進行民營化改革，以降低政府財政赤字。

## 三、 改革困境:

1. 小泉的改革遭受來自黨內派閥及保守官僚聯合的抵制，連續三年道路公團民營化改革法案都無法排上國會的議程，由此可見，在現今日本政壇當中，保守官僚與自民黨派閥對於日本政經體制的影響力。
2. 自民黨原行政改革大臣渡邊喜美不滿政府遲遲不舉動公務員改革，因此脫離執政黨，他對亞洲週刊說：「不打破日本陳年固守的官僚政治並剷除官僚腐敗，就不會有新生的日本。因此我決定離開自民黨，發起『國民運動』來推動改革官僚政治，包括對公務員制度進行徹底改革。希望政府建立強有力的監督機制來加強監督。」

#### 四、 解決方法:

1. 設立獨立行政法人:為杜絕一些大型企業結合政府官員壟斷市場，日本設計了「獨立行政法人」，將政府活動分開為[政策立案]部門，與[實施]部門，政策立案部門資金來源是國家的預算，而[實施]部門外包，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，組織采合議制，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。
2. 嚴格限制公務員的[空降]管道與規範，尤其是設立[再就職]的旋轉門條款，立法理由為防止公務員洩漏相關政府業務機密，進而圖謀私人不當利益。及避免公務員利用離職前擁有之政府豐富人脈經驗，造成官商勾結等不當利益輸送情事

#### 第五節:結論

龐大的退休官僚產生的官商勾結問題，能否消除官僚腐敗，禁止官僚退休後到其熟悉之民間機構謀利，已成為日本確實推進行政改革的目標，但退休官僚進入業界擔任顧問或高階管理者，確實可讓政府與企業間形成緊密的資訊網絡，方便政策的實施。退休官僚具有以下三點功能:

1. 防止外國企業侵入日本企業，干擾或併購日本企業
2. 政府去企業的融合，即可預防資本家吸取公共資源或控制國家
3. 調停，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。