發佈：2019-07-11, 週四 16:29
點擊數：20702

在今年八月如果沒有意

外的話，日本首相安倍晉三將超越他的舅公佐

藤榮

作成，為戰後任期最長的首相，也一改過去十幾年間日本政壇首相頻繁更迭的窘境。。對於一個十年前僅擔任一年首相就倉皇下台的政治人物來說，這的確是個巨大的蛻變。促成這個蛻變的原因很多，但其中不可忽視的一個原因是安倍第二次執政善用法規賦予內閣府的權力。特別是官房長官菅偉義善用大幅擴充的日本內閣府員額，充分掌握輿情變化進行政策的調適，是安倍第二次

Phoca PDF

組閣浴火重生的重要關鍵。具對於具體的相關法規台灣已有許多優秀學者做出細緻的探討，本文不再贅述。然而這個將權力集中到由首相直接統領的中樞機構內閣府的作法，並不僅是短期的權宜性調整，而是長時期行政改革的結果，反應了長時期將政策制定主導權從官僚轉移到政治領袖手中的歷程。可以說，現在首相權力擴增其實是長時期政治體制轉型所達成的。要理解這個轉型，必須先從戰後到1990年代日本官僚在政治中的特殊地位談起。

官僚政治高峰期—戰後至1990年代

從戰後到1990年代為止，日本官僚機構不僅在許多政策領域的發展與執行上扮演主導的角色，影響力甚至常常凌駕於民選的政治領袖，對許多日本國民而言也具有特殊的象徵意義。一個有趣的代表就是城山三郎所著暢銷小說官僚之夏。如同已故的美國政治學者Chalmers Johnson在研究日本通產省的經典著作MITI and the Japanese Miracle一書所言，全世界大概很少有國家通俗小說會以經濟官僚政策爭端作為題材，充分顯示出官僚在日本社會中的獨特影響力與形象。雖然掌握技術細節的技術官僚對政策的影響力並非日本獨有的現象，甚至可以說是現代政治理性化的重要一環。然而相較於其他先進國家，日本官僚集團的影響力仍然顯得相當突出。這可以從法規正式賦予的權力以及非正式的權威兩個不同影響力來源談起。

在正式的制度上，日本官僚集團除了掌握立法與執行政策的技術細節外，享有相當高的人事自主權。在1990年代之前日本的內閣總理大臣以及各部會大臣的人事權相當限縮，幾乎無法將自己的部屬帶入部會中，更遑論任意調動部會中的官僚。而大臣與首相本身也缺少自己可以掌握制定政

Phoca PDF

策的機構。而不僅升遷由官僚集團自己掌握，甚至部會大臣身邊的秘書也由官僚集團指派。儘管制度上由民選大臣指揮部會，實務上大臣所能接受的大小資訊都是由官僚提供，因此部會官僚內部的共識具有絕高的政策影響力。再加上官僚掌握了法令解釋、施行細則的訂定，乃至實際管制的執行等等權限，等於主導了大小領域的政策制定。

除了正式制度所賦予的權力外，日本國家在社會中的強勢角色，以及日本官僚作為治理國家菁英集團的形象，也提供了官僚主導的正當性基礎。在日本社會中，國家不僅是行使權力的統治機構，也具有引領、教化國民的道德權威。雖然日本戰後國家權威也歷經基進的社會運動挑戰，但大體而言中央官僚具有領導國民的權威與義務的看法，至少到1990年代前仍深植於日本社會。在國民認知上，明治維新以來官僚作為國家菁英集團的獨特歷史地位也強化了官僚的非正式權威。東京帝國大學在建立初期曾仿照法國制度，直接賦予畢業生文官資格，雖然在1890年代廢除了這個規定，改以一律參加文官考試，但作為文組第一志願的東京帝大/東京大學法學部，以及其他主要國立大學法學部，仍然形成了成績最優秀的學生以考取文官做為第一志願的重要傳統。對照起從戰前到戰後民選政府的腐敗與不斷重組的動盪，中央政府的官僚集團作為國家之助的菁英集團的形象深入人心，形成特殊的文化影響力。

在正式的權力以及非正式的權威支撐下，日本官僚除了法規所賦予的權力外，也掌握許多法規外的施展權力的方式。官僚集團並非關著門制定政策；各部會官僚仍然會透過審議會等各種機制以及部會的大小人脈與社會各部門接觸，而各方也會利用與官僚接觸的機會爭取自己的利益。同時，部會所擬定的的預算與法規要通過，仍然要仰賴國會議員。然而多元團體利益的角逐與民選議員的互動，常常是以掌握官僚機構的高級文官為核心的運作。由於議員連任需要地方建設，官僚所草擬執行的各種計畫對議員連任是重中之重，常常也形成部會與議員間特殊的共生關係。

Phoca PDF

這個過程中關鍵的就是官僚所建構的社會網絡。

除了部會官僚在菁英大學的人脈之外，日本部會官僚知名的「下凡」（天下り）的潛規則也在建構網絡上扮演重要角色。

首先，日本官僚文化中當一個文官升遷到常務次長時，所有同期或比他資深的高級文官都必須退休離開部會，而部會的後輩就有義務替這些前輩安排去處。而日本下凡的運作是透過部會集體安排，不是任由個人在任內直接與退休後去處單位建立關係。透過同學網絡、下凡以及其他關係所建立的網絡，日本官僚往往得以透過非正式的協調推動政策，不一定要仰賴正式的法規。特別在經濟高速成長時期，下凡也公認促成了公私部門的協力。在私部門任要職的前官員成為公私部門的重要橋梁，既可以在政策研議時協助公部門獲取未公開的業界資訊，制定政策時也可以協助協調公私部門的意見，政策執行時也可以協助公部門動員私部門配合。傳統上主管產業政策的通產省，往往透過這些網絡推動產業發展的計畫，而主管金融監理的大藏省則喜歡透過下凡所建立的非正式的網絡，動員金融機構以協調的方式解決壞帳甚至倒閉的問題。

除了直接透過網絡協調之外，日本官僚也廣泛使用行政指導以及要求被管制對象「自肅」的方式推動政策。行政指導指的是官僚在沒有法律所賦予的強制權力下，以非正式部會權威、非正式網絡關係甚至管制的裁量權為基礎，指揮或要求民間的廠商或組織配合政府政策。被指導的廠商、組織或個人雖然違反行政機關的指導並沒有法律上的直接後果，但考量到將來與部會的長期關係，多數情況下還是遵從行政機關的指導。除了行政指導之外，日本常見而其他國家較難想像的手段還有請相關組織或個人「自肅」，也就是自我約束不要進行嚴格意義上並未違法的行動。

隨著1970年代日本經濟在全球經濟中影響力巨增，日本官僚特別是經濟官僚的角色也受到海外更多的矚目。官僚機構的組成、內部的文化、部會間關係以及在總體政治經濟中的功能都得到日本

Phoca PDF

內外相當廣泛的關注。在日本內部，由於官僚的龐大權力，許多學者認為日本真實的體制並非表面上的「議會內閣制」，而是「官僚內閣制」，也就是形式上是由民選國會議員控制政策與政治議程，實際上則是官僚集團自主的意志掌握政策的發展。在海外包括發展型國家理論以及國家中心的理論普遍都以日本官僚在推動經濟發展以及其他社會政治議程上扮演關鍵角色。特別是日本官僚種種法規賦予權力之外，的各種潛規則的行使，是否帶來的不公平競爭，也成為日本與其他國家貿易爭端中重要的一環。然而隨著1980年代泡沫經濟的失控以及隨之而來的金融危機，日本官僚的非正式權威以及正式權力也受到極大的挑戰。

從官僚內閣制到議會內閣制:後泡沫時代日本政治的轉型

所有研究日本官僚的學者幾乎都同意，從1990年代開始日本官僚的權力開始逐步減弱，特別到了2000年小泉純一郎擔任首相開始，民選政治領袖對政策議程的主導能力開始凌駕於官僚之上，可以說小說官僚之夏中所呈現自主官僚在日本政壇開始式微甚至消失。這與1990年代所展開的行政改革有密切的關係。日本行政改革大致有三個基本面向。第一個面相是制度鬆綁，也就是俗稱的構造改革，透過制度鬆綁以及抑制官僚權力，削減官僚對各項事務的管制權力，達成自由化的目的。第二個面相則是行政程序的改革，特別是打破以往廣為詬病的決策黑箱，明確限制官僚以行政指導等非正式政策手段，並將政策審議與制定過程進可公開透明。第三個面相則是強化政治主導，也就是將政策議程形成的權力轉移到民選的政治領袖手中。

第一個面向，也就是制度鬆綁，可以回溯到1980年代中曾根內閣，透過臨時行政調查會以及行政改革推進審議會等機制，確立了自由化的方針，進行了包括金融、電信以及國鐵等的自由化。這波行政改革並未觸及官僚權力，甚至由於官僚掌控改革幅度、速度，以及參與者，反而間接強化

Phoca PDF

了官僚權力。到了1990年代制度鬆綁的訴求持續擴大，抑制官僚權力成為比較明顯的訴求。。細川護熙所領導的八黨聯合內閣，也就是1955年後第一個非自民黨內閣。細川在就任首相前曾擔任熊本縣知事，對於日本中央官僚的繁瑣管制以及黑箱作風有很大微辭，上任後矢言推動行政改革。1993年細川內閣通過設置行政改革委員會，然而很快因為八黨內閣內部的爭鬥而下臺，直到1994年11月自民黨社會黨聯合政權上台後才立法通過更廣泛的「規制緩和推進計劃」，明白指出以「民間活動優先」、「信賴市場機能」作為主導原則，可說制度鬆綁更進一步進入日本政治的議程中。

相較於制度鬆綁的連續性，行政改革的另兩個支柱：強化官僚政策制定過程的可責性（accountability）以及強化首相權力，則對官僚權力產生更大的抑制效果。1990年代官僚成為改革所針對的目標，與泡沫經濟破裂後所日本官僚失去國民信任有非常密切的關係。雖然日本有官員下凡等等曖昧的制度安排，在1990年代之前日本國民普遍信任官僚的能力與操守。然而當1980年代後半泡沫經濟一發不可收拾之際，日本財經官員對於抑制泡沫近乎毫無作為；而1990年代當日本多數銀行陷入史無前例的壞帳問題之際，大藏省官員仍不斷隱匿資訊、拖延處理意圖掩蓋，終究到無法掩飾爆發開來。這個過程中又爆發許多大藏省官員接受業者招待的醜聞。被視為菁英中的菁英的大藏省官僚的醜聞與無能的形象，嚴重打擊了日本官僚在國民之中的形象，導致各黨爭相以改革官僚作為號召， 1993年行政手續法正式限制了行政指導的使用以及被指導對象的權利，對這個戰後以來最重要的行政工具做了明確的限縮。而真正更進一步促成以行政程序的透明化以及強化政治主導制度基礎的行政改革，當推是橋本龍太郎擔任首相時所具體推動的行政改革。

橋本龍太郎所推動的行政改革有兩個重點，第一是在制度及人事上強化內閣機能，第二則是以及中央省廳重組以及行政程序的改革。1993年所通過的行政手續法正式限制。雖然橋本龍太郎因為

Phoca PDF

消費爭議而下台，但橋本時期所開啟的行政改革方向對後世卻有深遠的影響。1997年12月行政改革會議提出最終報告，1998年6月通過中央省廳改革基本法，1999年7月通過省廳改革關聯法。2除了部會的整併外，最重要的是強化了直屬總理大臣的內閣府的職能，使首相開始具備掌握政策議程的能力。在新的行政架構中，直屬首相的內閣府整合了總理府與經濟企劃廳的部份功能，同時大藏省拆解為財務省及金融廳之後，預算編列的統籌方針也劃歸內閣府。而內閣府內所成立的各個委員會中，經濟財政諮問會議扮演了統籌經濟政策及預算的角色。這些制度變革在2000年之後小泉時期發揮的淋漓盡致，更徹底翻轉了政治領袖與官僚在政策制定的權利關係。

將內閣府所賦予法律權力使用的淋漓盡致的首推擊敗橋本龍太郎擔任首相的小泉純一郎。可以說在小泉手上充分運用了行政改革所賦予內閣府的權限，抑制了官僚的運作而徹底改變了政策制定過程，最重要的就是活用經濟財政諮問會議。

內閣府設置法中明定經濟財政政策相關重要事項的調查審議（経済財政政策に関する重要事項についての調査審議），成員包括首相，民間議員、相關部會包括經濟產業省、財務省、總務省等大臣，內閣府特命經濟財政

担當大臣，以及其他由首相所指定議員。

其中法律明文規定民間出身委員必須佔四成以上。小泉純一郎接任首相後任命慶應大學教授竹中平

藏為

特命經濟

財政担當大臣統籌

整個會議的運作，用了幾種方法來克

服官僚對議程的控制。

Phoca PDF

首先，竹中組成自己小規模的幕僚單位，有效地聯盟了民間議員，在重大議題由竹中加上四名民間議

員往往事

先協商，民間議員

的結論再統一由首相小泉純一郎向外

發佈（総理の一言）。

透過這個模式，經濟財政諮問會議成功地跨越了傳統財經部會官僚的權力，建立了內閣府對總體經濟政策的主導權。從2002

年開始，經濟財政諮問會議固定在每年六月發布「經濟財政運營及構造改革基本方針」（経済財政運営と構造改革に関する基本方針；又稱為骨太の方針），成功地將政策主導權從官僚手裡轉移到內閣手中。

在小泉之後，在小泉之後各種抑制官僚運作的措施仍然持續，包括對行政指導進一步的限縮，嘗試管制下凡以及對官僚人事任命進一步的介入。可以說在漫長的制度轉型後，日本正式脫離了官僚主導的政策形成模式，從官僚內閣制轉型成為由民選政治領袖主導政策的議會內閣制。這個漫長轉型的得失，對同樣急需行政改革的台灣而言，應當也有重大啟示。

Phoca PDF

發佈：2019-07-11, 週四 16:29
點擊數：20702

作者 鄭力軒　為政治大學社會系副教授

Phoca PDF