

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 戰後日本官僚制度之探討

A Study of Japan's Post-War Bureaucratic System

doi:10.30390/ISC.199807\_37(7).0004

問題與研究, 37(7), 1998

Issues & Studies, 37(7), 1998

作者/Author：陳儔美(Cho-Mei Chen)

頁數/Page：49-63

出版日期/Publication Date：1998/07

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199807\\_37\(7\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199807_37(7).0004)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 戰後日本官僚制度之探討

陳 偉 美

(國立政治大學國際關係研究中心  
第二研究所助理研究員)

## 摘 要

萌芽於明治時期的官僚制度，成功地將日本帶入高度發展的先進國家，並造就出被評為「世界最強的智囊團」的日本中央官僚，到了面對二十一世紀的今天，為什麼會變成瀆職事件頻傳，對經濟危機束手無策，一向被奉為神明似的官僚，在日本國民的心目中的地位也竟然一落千丈？是環境改變的因素，使得制度不合時代潮流？還是制度本身出了問題？筆者試從分析日本官僚制度在執行的過程中，產生出的各種問題，探討其必須改變的癥結在何處？以期更進一步瞭解日本政治發展的問題以及行政改革遲遲無法推動的原因所在。

關鍵詞：官僚制度、公僕、分贓制度、功績制度

\* \* \*

## 壹、前 言

官僚制度 (bureaucracy) 一直是政治學、公共行政學中常見的研究議題。一般人一想到政治，即聯想到國家①、政府②、制度與官僚③組織，政府依法設立機關，機關

註① 對於「國家」(state) 這個用語，由於切入角度的不同，定義甚多。從起源觀之，有霍布斯 (Thomas Hobbes) 從人類行為法則所推衍出的「巨靈」，有洛克 (John Locke) 的原始契約觀，有盧梭 (Jean Jacques Rousseau) 的社會契約論，有康德 (Immanuel Kant) 的公民社會觀，以及黑格爾 (Hegel) 的人類進化觀。從構成要素觀之，一般而言，有所謂的領土、人民、政治制度 (或稱政府) 與主權的四要素說。從組織的角度觀之，國家是一個各個統治機關的組合體。就功能的角度觀之，從事前規劃來看，國家是一種為實現特定目標、意向或目的，而出現的各種機關的組合體；從事後影響來看，國家之主要功能在發揮維持社會秩序及穩定。伊斯頓 (David Easton) 將國家視為政治體系，其主要任務在「為社會作『權威性價值分配』」。George H. Sabine, *A History of Political Theory*, 李少軍、尚新建譯，西方政治思想史 (台北：桂冠，民國八十四年十月)；林碧昭，國際政治與外交政策 (台北：五南，民國七十九年三月)，頁一七九～一八〇；呂亞力，政治學 (台北：三民，民國七十六年十一月修訂再版)，頁七四；Patrick Dunleavy & Brendan O'Leary, *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy* (Macmillan Education Ltd., 1987)；羅慎平譯，國家論 (台北：五南，民國八十三年)，頁一～四；Austin Ranney, 陳秀良譯，政治學 (台北：成文出版社，民國七十四年)，頁八～九，頁二六九。

註② 英國人與美國人對於「政府」一辭之涵義並不一樣，英國人指的政府是行政部門，美國人則包括行政、立法、司法三大部門。呂亞力，前揭書，頁一七四。

註③ 本文所指之「官僚」並非官僚主義之官僚，而是指在國家中央政府各部門中工作之國家公務人員。廣義而言，所有領取政府薪資之人員均可視為公務員，包括司法人員、民意代表、民選地方政府首長、國會議員及行政部門政務官員與一般職員、國家軍人、公立學校教職員……等。狹義而言，係指中央政府依法進用之正式公務員，此處所指之日本國家公務員或官僚即為後者。



人員之權責也依法賦予及限定。<sup>④</sup>從組織的角度觀之，組織內的員工就是官僚。在國家組織中，官僚的角色一直是政治觀察家所關切的重點之一，並以組織理論學者為最。從政府決策的角度來看，在各項政治議題中，政府各單位之態度常是觀察家主要的觀察重心，而各單位內部組織在形成單位意見時之態度亦是政治觀察家觀察的重點之一。組織之建構緣於制度，制度是一套廣為大眾認知或接受的正式或非正式的理念與規則，在制度的制約下，社會行為者必須遵守既定規範，依循合法程序，以獲取資源，或滿足需求。<sup>⑤</sup>官僚則是政府行政組織或機構的主體，官僚的素質、智能結構將是影響政府行政機構，以及政府有效運轉的重要變數。<sup>⑥</sup>

戰後的日本政治，除了一般人所熟知的派閥政治之外，官僚制度也是一個重要的觀察面向。在論及日本自二次戰後至九〇年代的優異經濟表現時，制度化的中央政府官僚階層曾被學者視為是現代化與工業化的重要助力，使日本由封建轉變成民主，由戰敗中重新站起來，甚而躋身先進國家之列。但是，隨著日本一黨獨大政治體制的終結與泡沫經濟的破滅，這套完備的官僚制度至今卻反被視為是制約日本政治發展的阻力，並成為被怪罪的標的。在現代國家組織之中，若無官僚制度與組織的配合，是絕對無法正常運作的。既然官僚組織與制度不可或缺，而日本的官僚制度也已相當制度化，問題究竟是出在哪裡呢？是否在政治與行政之間、政治家與官僚之間的角色與工作的劃分出了問題？這是本文所欲探索的問題。本文在章節安排上，將先從日本官僚制度之沿革與特徵談起，而後探討日本官僚的地位，以及官僚與政治家的關係，最後論及日本官僚制度之未來。至於日本地方公務員制度方面，則因地方自治因素，其官僚制度與中央政府制度並不完全相同（如參與政治活動之限制與薪給待遇等），在此限於篇幅，無法一併討論。

## 貳、日本官僚制度的沿革

日本制度化的或正式的官僚組織源於明治維新時期，在以君主立憲為主要精神的憲政制度中，統治權歸屬於天皇，其下設官僚組織，形成中央集權之官僚制度，官僚在天皇的權威下行使權力，並直接或間接的向天皇及其政府負責。<sup>⑦</sup>在此之前的官吏，多被視為是封建時代天皇及領主之家臣，並無所謂的國家公務員制度或官僚制度的存在。在官僚的構成方面，明治初期多由以封建時期藩閥中的薩、長兩藩<sup>⑧</sup>為中心的下

註④ 呂亞力，前揭書，頁一七四。

註⑤ 朱鎮明，制度，官僚與政治過程（台北：洪葉文化，民國八十五年），頁三。

註⑥ 臧志軍，政府政治（香港：三聯書局，一九九四年三月），頁九七～九八。

註⑦ 在一八九二年公布的明治（帝國）憲法體制下，官吏效忠與負責的對象為天皇，（「官吏對天皇陛下及天皇陛下的政府要忠順勤勉，……要全力盡職」，「官吏服務紀律」第一條），國會（議員）代表國民。〔日〕秦郁彥著，梁鴻飛、王健譯，日本官僚制研究，頁四五。

註⑧ 一八七一年八月（明治四年），明治天皇下詔「廢藩置縣」。當時中央官廳九省的官吏中，八十七%是士族。薩、長兩藩是日本德川時代西南的兩個勢力較強藩地，分別是現九州的鹿兒島縣和本州的山口縣。呂理州，明治維新（台北：遠流出版公司，民國八十三年），頁二二八～二五〇。



級武士出任，而後被高等文官考試合格者所替代，二次戰後，則由具國家考試錄用資格之國家公務員所取代。明治時期，官僚的地位優於一般人民，在官等的劃分上，可略分為高等官及判任官，高等官分為敕任官及奏任官，敕任官又分為親任官與一般敕任官，官制以品位為主。官僚制度與政治家、技術人員、專家出身官員等在各級權力機構中的支配地位之鞏固息息相關。二次戰後，隨著日本憲政體制的變動，公務員服務的對象轉為全民。以下將從官僚地位的性質轉換、制度化官僚制度之建立、文官考試制度演變、與官僚之特徵等角度，扼要介紹戰後日本官僚制度與特質。

### 一、官僚的性質從「天皇御用家臣」轉換為「公僕」

二次大戰之後，緊接而來的戰後改革，使得包括軍方、財閥、地主等在戰前統治日本的權力集團相繼垮台，然而戰前的官僚集團與官僚制度卻因官僚的巧妙應付，而出人意表地繼續保存下來。在戰後，根據公職清洗令被革職的人數共計二十一萬中，被清洗的官僚只有一千八百人，比率僅為總數的百分之零點九，<sup>⑨</sup>可見官僚集團所受的損傷極少。因為美國占領當局採取利用既存的行政機構推動當時所要進行的各種政策，官僚集團也盡一切力量配合，因此官僚集團中的優秀官員就得以保留，而日本新憲法也就在這樣的背景下制定了。從組織重整或再造的角度觀之，這是相當正常的現象。因為任一個領導階層，均無法獨力完成所有的改革行動，因而需要有相當數量的原組織中優秀人員之協助，方能迅速正確地作出適當的調整。當然，日本官僚慣於適應各種不同政治氣候之能力（政黨時期迎合政黨、軍人專政時期迎合軍人，占領時期順應占領軍之民主主義要求），亦是相當重要的因素。而此二點或許就是在戰後日本公職清洗行動中，官僚集團獨能續存的主要原因。

在日本新憲法中，與中央官僚制度相關之條文主要為第十五條（第三章國民之權利與義務）。根據日本憲法第十五條規定，一切公務員，皆為全體社會服務，非為一部分人服務。<sup>⑩</sup>國家公務員法規定，所有公務員應為全體國民之服務者，為公共利益而工作，且在執行職務時，須專心並竭盡全力。<sup>⑪</sup>因之，就公務員之工作性質而言，應是全體國民的勤務員，西方慣稱的公僕（public servant）。其次就行政權負責之對象而言，亦從天皇轉為國會，據日本憲法之規定，<sup>⑫</sup>擁有行政權之內閣，其負責的對象是國權之最高機關——國會。日本天皇在新憲法中之地位僅是日本國及日本國民統合之象徵（憲法第一條），已喪失干預國政之能力（憲法第四條）。

註⑨ [日] 秦郁彥著，梁鴻飛、王健譯，前揭書，頁三一。

註⑩ 此處所指之公務員因是廣義的公務員，甚至包括國會議員。與本文之研究範圍（中央政府之公務員）雖略有差異，然無損公務員應為民服務之性質。張隆義主編，日本（台北：政治大學國際關係研究中心，民國八十五年一月），附錄：頁四二三～四二四。

註⑪ 歐育誠，日本公務員制度（台北：作者自印，民國七十三年），頁三七。

註⑫ 日本憲法第四十一條：「國會為國權之最高機關，並為國家之唯一立法機關」。第六十五條：「行政權屬於內閣」。第六十六條第二項：「內閣就行政權之行使，對國會負連帶責任」。日本國憲法，小六法（東京：有斐閣，一九九〇年），頁二四、二五。



## 二、戰後制度化官僚制度之建立

在論及當代日本的官僚制度時，胡佛（Herbert C. Hoover）的角色不容忽略。由於美國盟軍總部負責修改新憲法的是胡佛調查團（一九四六年十一月赴日本），而胡佛身為公務員制度專家的色彩，使其除了修憲外，還關心日本的行政制度改革。他在民政局設立公務員課，希望全力制訂科學的人事行政管理制，以去除日本官僚制度的缺陷；例如：制度缺乏統一性、職員過剩、薪資制度不合理、勤務評定制度不健全、錄用晉升制度缺乏科學性與民主性、官吏進修制度有缺陷、缺少休養慰問制度等。而於一九四七年六月，向日本政府提出胡佛草案，即國家公務員法草案；日本根據該草案於同年制訂了國家公務員法，於一九四八年七月公布施行。<sup>⑬</sup>一九四九年，國家公務員考試的形式再次恢復。<sup>⑭</sup>

胡佛草案規定了公務員制度的基本原則是「民主」與「效率」，即保證公務員發揮最大的效能，能夠民主地、有效地執行公務。因此，渠提出設立人事院，它必須與內閣保持相對的獨立性，各省的人事局長，由人事院派出，並有權處理人事管理方面的問題，而且可向國會直接提出關於工資的修正案；另外，為防止學閥尤其是東大閥的復活，胡佛並對人事院之成員結構，作如下之進一步規定：人事院的人事官不能是同一大學同一系的畢業生。上述胡佛的種種規畫引起日本官僚激烈的反擊，渠等聲稱此將破壞健全的人事行政，故而趁胡佛暫時回國之際，將草案作了修改，不僅大幅度削弱人事院的獨立性，更取消了人事局長案，而工資修正案也改為由首相提出。

上述官僚集團的反動，雖然使胡佛之人事改革規畫因而受挫，惟依據胡佛所規畫的「建立強有力的中央人事機構」之構想，而改由人事院掌握了國家公務員考試之制度等相關做法，則堵死政治性的任命和走後門的錄用；此外，戰後所產生的進步派，也阻止被清洗而再度活躍的戰前政治家和官僚推行復古主義的企圖。在幾經波折後，人事院終仍保有公務員的工資分配權，只是修正案得向國會與內閣提出，<sup>⑮</sup>依據戰後國家公務員法所建構的日本官僚制度亦因而向前邁進了一步。以下擇要簡介日本國家公務員考試制度之變革。

## 三、考試制度的變革

### （一）從資格考試到任用考試

明治時代的高等文官考試是依據一八九三年頒布之「文官任用令」及「文官考試規則」，於次（一八九四）年首次舉行，每年舉行一次，一九四三至四五年因戰爭之故停辦，一九四六年恢復，一九四七年廢止，凡二十歲以上之男子均可應試。考試合格者所取得之資格終身有效，其若被官廳錄用，則須先以大藏屬官或鐵道書記等身分

註⑬ [日] 秦郁彥著，梁鴻飛、王健譯，前揭書，頁三三～三五。國家公務員法，第六十三條，小六法（東京：有斐閣，一九九〇年），頁一二六。

註⑭ [日] 秦郁彥著，梁鴻飛、王健譯，前揭書，頁四。

註⑮ 國家公務員法，第六十三條，小六法，頁一三一。



進行為期一至三年（最長五年）之短期見習，而後方能被任用為奏任文官。然而由於高文考試之性質屬於「資格考試」，並非考用合一，應試合格者並不一定均能就職官吏，而未通過高文考試者，也未必就不能出任官職。<sup>⑭</sup>此種略帶有「分職制度特性」之官吏任用制度（官吏不一定需要具備考試資格），連帶使得日本明治時代的官僚制度難脫「家臣」之色彩。反之，戰後依國家公務員法而舉行之各類考試則是具有「著重考用合一」、「各類考試及格資格互不採認」與「考試及格資格非終身有效」<sup>⑮</sup>等特性之制度。

### （二）人事院主辦國家公務員考試

一九四八年三月公布高等文官考試中止，同年十二月，人事院<sup>⑯</sup>根據國會於前一個月通過的國家公務員法修正案而成立，並於一九四九年一月主辦了第一次國家公務員考試。經過六級職務考試，合格錄用了一七八人進入人事院內工作，而同一大學同一系的畢業生，也依規定不能同時出任人事院的人事官，以避免學閥（尤其是東大閥）的復活。在待遇方面，自日本恢復獨立後，一九五三年開始，國家公務員錄用者，大致享受了與戰前高等文官考試合格者相近的待遇。<sup>⑰</sup>

### （三）應考年齡降低

前曾述及在戰後的國家公務員考試中，考試性質已改為任用性（或稱錄用性或採用性）。在各類考試之應考資格方面，大致上僅設定年齡限制，並無學歷限制（除各大學校學生採用考試另須具有高校學歷外），而考試等級依考生應考年齡可分為初級（17~23）、中級（19~27）、上級乙等（21~29）、上級甲等（21~35）四級。考試方法採筆試、經歷評定、實地考試、勤務評定、口試、身體檢查、及其他客觀而能判斷執行職務能力之方法等七種，為判定應考人具備執行職務之能力，在上述方法中必須同時採用兩種以上之方法。考試方式可分為公開考試及選考兩大類，前者主要運用在一般新進人員之進用上，專門技術人員之任用及職員升職則多採用選考方式。<sup>⑱</sup>

註⑭ 具考試資格者出任官職與升遷之機會較未具考試資格者來的高。具考試資格者在見習過後，仕途順遂者可一路晉升至大臣階級，未具資格者則鮮少有人能升任為奏任官，高等文官考試實施初期，一般而言幾乎所有合格者均出任官吏，而後漸次遞減。〔日〕秦郁彥著，梁鴻飛、王健譯，前揭書，頁二~三，五三。

註⑮ 歐育誠，日本公務員制度（台北：作者自印，民國七十三年），頁一三~一四。

註⑯ 日本人事行政機關分中央行政機關與地方自治團體人事行政機關，前者分為人事院及內閣首相，後者則按行政層級及規模之大小，設置人事委員會（都、道、府、縣或指定都市設之）或公平委員會（人口未滿十五萬人之市、町、村設之），人口超過十五萬人之市則可設人事委員會或公平委員會。中央及地方人士機構之主要職權均為：(1)規範公務員之薪給、出勤及其他相關人事行政改進事項；(2)公務員之考試、任免、研修、身分保障、懲戒、陳情及其他有關確保人事行政之公正及保障公務員利益之事項；(3)依據職權制訂相關人事規則及發布政令之權力，並得進行調查。歐育誠，前揭書，頁八~一二。

註⑰ 〔日〕秦郁彥著，梁鴻飛、王健譯，前揭書，頁三七。

註⑱ 歐育誠，前揭書，頁一五~一六。



#### 四、出任公務員之條件

公務員之適用方法一般有如下二種制度：分贓制度（spoils system）與功績制度（merit system），前項制度中，公務員之任用係以黨派或私人關係為基準，後者則以資格或才能為標準，由於分贓制度易衍生種種流弊，世界各國原則上多採行功績制度來進用國家公務員。①日本在國家公務員之任用方面，也是採取功績制度，所有人員之進用均應依據法律及人事院規則，按當事人之考試成績、工作成績或其他能力公平任用。在公務員之進用方面，除專門技術人員外，原則上以前述之公開考試行之，考試及格後須進用一段時間（類似我國之公務人員考試實務訓練），工作表現優異者，始得正式進用（合格實授），此乃消極要件。然而下列各種人亦不得出任公務員，即：被宣布禁治產及準禁治產者；被處以監禁以上之徒刑，尚未執行完畢或尚未取消執行者；受懲戒免職之處分自該處分之日起未逾兩年者；曾任人事院人事官或事務總長，因犯國家公務員法第一九至一一一條所規定之罪，致被處刑者；組織或加入以暴力破壞日本國憲法或在憲法下所成立的政府之政黨或其他團體主張者。以上為積極要件。

#### 五、身分及工作之保障

為防止機關無故違反公務員之意願，隨意免除其官職，所有公務員身分之變動均必須本著「公正的原則」，非依法律或人事院規則所訂之一定事由，不得終止其公務員關係，或給予暫時停職之處分。而公務員對於機關之處分若有不服，得依規定提請人事院取消該處分以謀救濟，此外，公務員亦得提請人事院就有關改善工作條件（如調薪等），採取適當之行政措施，行政院在調查後如認為有必要，得建請執政當局實行。②對於公務員之調職、敘薪、降級等亦有多項保障規定，以確保公務員之權益。

### 叁、日本官僚之主要特徵與地位

#### 一、日本官僚之特徵

一般來說，戰後日本官僚之主要特徵大致有如下五項：

##### （一）以東京大學畢業生為主的文官體系

素來，日本就有東京大學的職能是以培養行政官員為目標的說法，在官界，東大也具有明顯的力量優勢。此項特徵近來雖因日本社會的多元化演變而稍淡化，也羅致京都大學等其他學校優秀人員，然據筆者於今（一九九八）年春天與日本交流協會在台官員之私人訪談，該等官員仍表示，日本官僚制度中的東大特徵依舊相當明顯。東大在官僚組織中優勢地位之建立源於帝國憲法之制訂、官僚組織之形成與高文考試制度之確立。明治初期（一八七一年至一八八七年），因「門閥主義」（藩閥子弟及舊

註① 張治安，中華民國憲法（台北：五南，民國八十四年十月三版二刷），頁三九三。

註② 歐育誠，前揭書，頁三四、四四～四五。



藩家族占政府要職)盛行，日本政府並未將東京大學視為是官僚的主要養成所，此階段的東大畢業生多半任職司法官或技術官，然因門閥對於迅速推行富國強兵政策頗無法適應，遂給了東大機會。隨著一八八九年帝國憲法的公布，與官僚組織的設置，日本政府已開始將東大視為官僚養成所。其次，由於東京大學畢業生在高等文官考試中的優異表現，以及自高文考試實施後，政府在進用官僚時多半以是否通過高文測試為評判標準，加上日本由來已久的學長、學弟互相提攜關照的習慣，逐漸形成所謂的「東大閥」。據統計，自一八九四年（明治二十七年）第一屆高等文官考試開始以來，除第一屆考試因東大畢業生集體拒絕應試外，其餘各屆考試中，名列前茅的大多是東京大學畢業生，尤其是行政科系；其次，若以一九〇六年之錄取率為例，東大畢業生在高文考試及格人數中所占比率已達百分之八十一，東大在明治時期已成爲優秀官僚養成之地。<sup>②</sup>

### (二) 自負與吃苦耐勞

由於日本的官僚制度可說是在藩閥的影響下起步的，因而隱約意味著在官吏職業上士族的優越地位；此外，附帶殘留的一些武士道精神，則成爲往後官僚的自負與吃苦耐勞等重要特徵的原因。小橋橋二郎曾在其所著之日本新銳官員探討一書第一章，將「舍我其誰」列爲日本官僚之重要特徵。強烈的責任心、使命感，秉持「欲將自己的才智奉獻給社會國家及全人類」之爲國盡力的遠大抱負、成就感，與深受社會各界敬重等因素，則是日本官僚願意在薪資較私人公司部門低，且須長時期加班的不良工作條件下，至公家部門工作的原因。<sup>③</sup>

就是這種「國家是靠我們支撐」的意識，使得各省廳官僚都具有超強的責任感與自信，並且認爲應該以法律來嚴格規範與監督業者。例如：建設省與農水省的官僚對分配給地方公共事業的補助金權限誓死不肯放手，使地方的一般財源化改革難以推動；而大藏省與自治省的官僚，也不容地方自治體自由地發展地方債發行計畫，因爲他們對地方自治體與金融機關雙方均不能信任，而僅相信唯有在自己的控制下，才能對國家最好。<sup>④</sup>

另外，不少自認能力很強的官僚表示，雖然十分了解戰前與戰後官僚立場已經改變，但是將日本完全交給政治家，則會是一項危機。所以長久以來，他們一直把導正政治家當成是官僚的任務，而不承認那是人們所指摘的越權。

### (三) 「官尊民卑」的傳統意識

明治維新在大多由藩閥出身的菁英分子領導執行之下，形成官僚所支配的政府，對人民保有強大的支配力，也養成國民對官僚的萬事依賴與聽命行事態度，這使得往

註② 唯一的例外是一九一五年的考試，係由高橋雄豹奪得首席（第一名）地位，高橋畢業於愛媛縣之私立北預高中。〔日〕秦郁彥著，梁鴻飛、王健譯，前掲書，頁一七、二五三。

註③ 該書主要以彙整訪問稿之方式呈現，此段文字出現在第一章。小橋板二郎著，謝森展譯，日本新銳官員初探（台北：創意力文化事業公司，民國七十六年），頁一三、一五、二八、三三。

註④ 早房長治、並河信乃，「霞が關」がはばむ日本の改革（東京：ダイヤモンド社，一九九三年），頁一一二～一一五。





後「官尊民卑」的意識，深植民心。<sup>②⑥</sup>此種傳統意識傳遞至今，雖已因多元化與民主化而有淡化現象，知識分子已不再以出任公職為唯一職志。然而日本人對於隱含「官尊民卑」色彩的「行政指導」卻仍念念不忘，並認為是解決問題之有效良方，據調查顯示，百分之五十以上的日本人認同行政指導之效力。<sup>②⑦</sup>

#### (四) 垂直領導與本位主義

曾經首倡組織改革的通產省，試圖將重工業局、化學局、纖維局等垂直領導的組織，儘量改組為適合橫向領導的型態，但是組織重心仍無法脫離局一部一課一系的垂直系列領導方式，即使組織上多少增加了橫向溝通，但到達局的單位時，又恢復本位主義之爭，使局際間的問題難於處理，因此，實際上等於沒有改變。通產省又曾嘗試引入民間企業大幅導入的製品開發、營業、企畫、研究等均顯示相當成果的企畫方式，也全告失敗。

運輸省更曾於一九八四年，將垂直領導的行政機關，改成橫向連繫的溝通方式，但在垂直領導實際上仍持續存在的雙重矛盾下，於七年後的一九九一年十一月，幾乎又自動回復到垂直領導型組織。<sup>②⑧</sup>

因此，儘管日本一再推行行政改革，但是各省廳的固執己見，不肯接受相關單位意見的實情，以及不肯放棄認證許可裁量權、預算分配權限的事實，證明這種本位主義，乃是造成改革的最大阻礙。

以實例來看：官廳裡的本位主義，一百位官僚之中，有九十五點六位很自然的認同，並加以執行。而且中央官僚祇考慮自己所屬省廳的利益，內閣與國家全體的利益則在考慮之外。在每年的預算編成期裡，為了公共事業的百分比分配，建設省與農水省，運輸省與郵政省等，各省的官僚與自民黨的族議員配合，加上地方自治體，只有這個時候，中央與地方一起為自己所屬的領域奮鬥爭取。所以半個世紀以來，儘管社會變化加速，日本的經濟力與國際競爭力也超越先進各國，日本的道路、住宅、都市計畫、農業道路、下水道、港灣等所占的分配比率，每年都只有些微的改變。

又例如：一九九一年日本即順應國民的要求，計畫將建設地方的權限由中央轉移到地方，因而擬訂了地方分權特例制度。經過一年半與相關各省廳的溝通說明，得到的答案是：一、運輸、文部兩省，拒絕委讓任何權限。二、建設、厚生、農水省，重要權限不讓，次要權限可考慮嘗試移轉地方。三、通產省則表示，若其他省廳大幅移轉權限，分權地方，則理應跟進。因此，至今地方仍然處於向中央爭取分權的地位。<sup>②⑨</sup>

官僚不肯放權的理由是：一、原屬各省廳所轄的基本事務，若移轉給地方，各省廳辦事的方式與體制，都得作全面性的變革，這是官僚們所不願冒險嘗試的。二、運輸省強調，為使全國國土均衡發展，在航空、鐵路、港灣等的交通建設與運輸事業，除了全國網的統一性，還要注意到國際性及先後順序的效率性。此外，尚有安全性與

註②⑥ 社論，朝日新聞，一九九六年十二月三十日，版五。

註②⑦ 〔日〕秦郁彥著，梁鴻飛、王健譯，前揭書，頁二七一～二七三。

註②⑧ 早房長治、並河信乃，前揭書，頁一三〇。

註②⑨ 早房長治、並河信乃，前揭書，頁九三。



專門性的考量，故不主張將權限移轉給地方。三、日本的官僚組織，自明治以來，一直都存在著中央政府機構居上位，都道府縣居中位，市町村為下位的上下階級意識。因此認為地方的人才資質與知識都劣於中央，一但將權限交付地方，唯恐釀成無法收拾之後果。<sup>⑩</sup>

另外，較引起眾人談論的是，單是附加價值通信網（VAN）的行政管轄問題，通產省與郵政省的熱戰，就從一九八一年持續到一九八五年之久。建設省和業界也一直以各種理由，拒絕導入一般公平競爭的公開招標制度，而長期讓公共事業以指名招標方式辦理，造成貪污、說項的溫床。<sup>⑪</sup>

#### （五）官僚不必負責任

政策是官僚們制訂的，做政治性決定時，他們也發揮了比政治家更大的力量，但是一旦失誤，卻僅是政治家負起責任。一九九一年十月十四日，從泰國開完七國中央銀行總裁會議回到日本的橋本龍太郎藏相，為了同年六月爆發了他的前祕書涉嫌富士銀行的不當融資事件而辭職，是官僚為了負行政責任辭職的首例。當時的海部首相以沒有前例的理由，努力慰留，大藏省的官僚們也不贊成橋本辭職，因為一開了例，將來其他人也要為行政責任負責而丟官。在戰後官僚的重大失誤中，不論是第一次石油危機時，稅收不足的錯誤；或是附加價值稅的導入，造成了四位首相的下台；官僚都沒有任何責任，因為他們以一句：我們只是依政治決定的事去處理，就逃過了一切責難。<sup>⑫</sup>

## 二、官僚之地位

前已述及，戰前日本官僚之地位優於一般百姓。在戰後，隨著日本民主政治體制之確立，與國家公務員之角色已轉換為「為全民服務之公僕」，若從法律或制度的角度觀之，官僚之地位似乎已不再優於一般百姓。因為，在民主社會中，官僚下班後，其身分亦為百姓，故而若從制度面觀之，有關官僚、百姓地位差異之比較已失去意義。當然若從官僚特徵面觀之，「官尊民卑」意識之遺留，或多或少使得官僚地位仍高於百姓。然因本文主要研究對象為制度，故而將從官僚制度之應然（薪給待遇、議場座位安排等）與實然，來觀察戰後日本官僚之地位。

從應然的制度角度看，就薪給待遇而言，戰前以天皇為頂點的宮中席位，劃分了七十個階或位，國會議員僅相當於省廳機關中的局長和課長之間的地位；戰後廢除了宮中席位，但在國會法中規定：議員的年薪不少於一般職國家公務員的最高工資，所以從薪資待遇上判斷，居於官僚頂點的事務次官，其地位應在國會議員之下。<sup>⑬</sup>此外，在行政機關須向立法機關負責的民主體制下，行政官僚之地位理應較國會議員為低。然而由實際情況來看，情況似非如此。

註⑩ 早房長治、並河信乃，前揭書，頁三十、九四、一〇〇。

註⑪ 社論，朝日新聞，一九九三年六月三十日，版二。

註⑫ 早房長治、並河信乃，前揭書，頁一〇三——。

註⑬ 〔日〕秦郁彥著，梁鴻飛、王健譯，前揭書，頁四五。國會法，第三章第三十五條，小六法，頁四〇。



從議會會場中官僚的位置排列來看，高級官僚的實際地位遠應高於議員。例如各省局長級的政府官員以及國會事務局幹部的座席，位於內閣閣員的後面，由上俯視議員們，即是帝國憲法時代延循下來政府大於議會的想法。<sup>④</sup>

若從實然面觀之，國會議員都得服從國會對策委員長指揮之名為「國對政治」<sup>⑤</sup>之議會政治生態，無形中提高了日本官僚之地位。冷戰結束對日本的影響是從意識形態的束縛中解放開來，新聞媒體如報紙、電視、雜誌等，經常針對派遣和平部隊協助聯合國維持和平活動（PKO）等重要問題，展開熱烈的討論，並得出相當有建設性的論點，惟卻因「國對政治」之故，而無法適時反應在國會裡面，此種現象在竹下內閣時最是明顯，自民、公明、民社三黨開始走聯合路線之後，真正超過黨的規範內的異議，已不容見；即使有反對意見，也只是形式上表示一下而已。真正的結論，早在國會審查討論前一天的「事務次官會議」<sup>⑥</sup>中已經決定，國會中僅形式上作個討論，隨即加以認可通過。此種以事務次官會議為主要決策場所之決策形態，自然增高官僚之地位。

日本戰後雖然產生了體制完整的民主議會制，議會制民主所須具備的機構，一樣都不缺。但是日本政策的形成與走向，是決定於日本官僚體系中最高職位的各省、廳的事務次官所組成的「事務次官等會議」，這些由課長、局長、審議官循序昇上來的次官，除了熟習其自身業務之外，大多畢業於名門學校，又是久經歷練的佼佼者，可以說是官僚中的頭腦集團。內閣會議的前一日，必須召開「事務次官等會議」，就法案作成決定，以便翌日照本通過。<sup>⑦</sup>甚至反對意見，都是由這些高級官僚擬妥。

#### 肆、官僚與政治家以及財界的關係

日本政治一向最為人垢病的是政、官、財的密切關係。根據日本的憲法，行政權本屬於內閣，但由於內閣改組頻繁，各省大臣尚未透徹了解各高級官僚時即將面臨改組。因此其權能只是應付公式性質，未能涉入各省廳的實際運作，大臣的影響力幾乎等於零。有實質影響力的為各省的高級官僚，大臣在國會上發表十到十五分鐘的政策法案，而法案卻是經各省廳最高位的官僚們，於事前一天召開次官會議討論通過的。官僚還不知道的新事件，或未經官僚們討論過的案件，原則上國會是不討論的。這也是日本國民常批評日本國會對事件的應變能力遲緩的原因。

然而有力的政治家卻可透過影響省廳的高級官僚之人事，對於執政黨內的政策決

註④ 「近ごろの政治考」，朝日新聞，一九九二年六月二十四日，版五。

註⑤ 「國對政治」：各黨的國會對策委員會成員，藉著私底下的溝通與談條件，如何使在野黨有面子，讓他們的修正案或附帶決議不致於一下子被否決，進而默許執政黨通過法案。這種事先達到妥協的處理方式，是為避免彼此在國會產生衝突的演出，但常因在料亭協調，而被批評為有可能使用金錢買通的政治惡例。田原總一朗，平成・日本の官僚（東京：文藝春秋株式會社，一九九〇年），頁二一〇～二一三。

註⑥ 由各省、廳的最高階官員組成的會議。Karel van Wolferen 原著，篠原勝譯，日本權力構造の謎（*The Enigma of Japanese power*）（東京：日本早川書房，一九九〇年），頁八三。

註⑦ 篠原勝譯，前揭書，頁八三。



策群產生影響力，展現其對政策決定的實力。因此，政治家角色的重要性在於：一、對新的政策目標的緊急性的認知。例如：一九五〇年代，大半官僚出身的自民黨議員，均支持無限制產業擴大政策，該政策遂被列為當時最優先的國家政策，在得到政治家與官僚的一致配合下，由官僚們策畫的法案，順利的獲得國會通過後，官僚們就心甘情願的去完成自己的策畫目標。二、政治家須有強大的支配力與協調力，來調停各不同省廳官僚與官僚之間的抗爭。例如：一九六〇年代初期，池田勇人首相就以其強大的支配力，壓制了大藏省頑強的抵抗，而打出「高度經濟成長」政策。而於七〇年代後半到八〇年代，電傳媒體新產業應屬何者管轄問題，各省廳之間爭奪紛擾不休，<sup>③</sup>當時若有具備調停力量的政治家站出來，定可增加其政治實力，也可杜絕省廳之間本位主義的抗爭，而避免影響國家政策的執行。

財界是影響日本政治的另一個主要的權力集團。位於經濟界最高地位的企業經營者，特別是能透過強有力的經濟團體，擁有發言權的大人物或實業家所經營的集團，即為財界。其影響力的獲得，也是透過與官僚相結合。官僚與財界的合作奏效的主要理由是，位於產業界頂點的經團連、日經連、經濟同友會、日本商工會議所等具有份量的經濟團體，自創始以來，一直受負有戰時產業動員責任的官僚們指揮。<sup>④</sup>大企業即使在今天，為了不離開中央官廳的官僚們，還將總公司或重要分公司設在東京，隨時與官僚保持密切的聯繫。

現代的實業家，非以個人的力量，而是藉集團力量，定期性地以金錢購買政治性影響力，因此很容易產生種種的政治獻金問題。但是非正式地來自官僚的統制力，還是非常強大；因為在日常經濟活動上，需要靠官僚保護既存的國內市場，防止外國企業前來競爭。在移轉至新的產業範疇時，更需要中央官廳的行政指導，來作調整統合，因此，財界是非常依賴相關的省廳官僚。

自民黨執政時期，以政治家與官僚、企業團體的頭頭所形成的三角關係，即屢遭批評。而據大阪市立大學山口定教授指出：目前更嚴重的問題是，自民黨中堅分子的族議員<sup>⑤</sup>、各省廳的局課階級的中級官僚、以及業界脈絡相通的層層關係，造成更多更密的小三角關係，控制著認證許可權，使得為配合國際化時代到來所擬訂的政府措施，一項也無法順利推行。<sup>⑥</sup>曾任藏相的藤井裕久先生，出身於大藏官僚，卻深覺須杜絕族議員這個體系，並且呼籲官僚要體認到本身能力雖受到高度評價，但是決定權不應在他們手上，應該放還政治決策者，以降低政治改革之阻力。<sup>⑦</sup>因為與業界、官

註③ 篠原勝譯，前掲書，頁八四～八五。

註④ 篠原勝譯，前掲書，頁八五～八七。

註⑤ 日本政治家為了脫離「三流政治家」的評語，要求議員當選之後，即選定隸屬一個部會，開始瞭解該部會所管轄事務，並與相關省廳、相關團體、業界等建立密切的關係者稱之。例如：農林族就與農林水產省及農業團體，運輸族即與運輸省與運輸業界交往，進而成為各省廳的政策、預算決定或者相關團體與業界的利害調整之重要影響仲介。相關團體與業界，也提供族議員政治獻金與選票的支援。讀賣新聞，一九九六年十二月八日，版三。

註⑥ 朝日新聞，一九九三年六月十六日，版七。

註⑦ 朝日新聞，一九九三年八月十九日，版二。



廳密切結合的族議員，是阻礙預算活性化的重要因素，而政府對業界的規定限制與行政指導太多，也使得業界千方百計透過議員來箝制官廳，在業界以政治獻金支援選舉之際，形成賄賂、瀆職事件的管道。

在自民黨長期執政之時期，整個國家龐大的官僚機構，幾乎等於是自民黨的事務局，國家所持有的情報，全數直接流入自民黨。其方式為自民黨之議員，若想瞭解政府對某問題的基本方針或發展到目前為止的經過，只要直接打電話給各省廳相關部門主管即可，不須多久時間，課長級以上官僚即備妥必要資料，親臨議員會館，充分詳盡的給予說明。即便是初當選的議員要求資料，也是課長級的飛奔過來說明，資深一點的議員，有些還得局長級的親臨解說。<sup>③</sup>但是，社會黨、公明黨等在野黨的待遇就完全不同了。對於所要求的資料，質量上絕對少於自民黨議員，解說員的職級也必定低一、兩階，甚至只派個普通職員將資料送來而已，對該案件根本無法做負責任的解答。近年來，各黨聯合組織內閣成爲可能，官僚們對自民黨以外的議員，也就不再敢怠慢，官僚除了「提供政治家問政資訊」的角色，還要設法說服聯合政黨的各個黨派，才能使法案有可能通過。這固然是官僚們大顯身手的機會，但不夠能幹的官僚則無法勝任。對有能力的年輕官僚而言，這也確實是一個挑戰的好時機，但官僚們的工作量自然就增加許多了。<sup>④</sup>

在組織中，多數官僚重視的往往是預算的執行與晉升，其次才是業務的規畫與推展。以官僚數量最大的建設省官員爲例，他們所關心的問題，不是對國家的公共工程與國家建設的貢獻，而是如何向大藏省爭取越多的預算，然後把這些預算精確的用掉，才是攸關能否昇官的途徑。

政治腐敗的根源，以往泰半認爲是自民黨一黨支配下，政、財、官勾結的構造，中央濫用無數的認證許可權，業界及地方的利益誘導現象層出不窮，所得到的回饋金，則用在強化後援會，培養壯大議員地盤。然而，在一黨制破壞後，此種現象並未有所改善。因爲這些以往屬於自民黨的專利，其他政黨亦仿而效之。

日本在制度上，地方自治體的經費，一向依賴中央官僚控制的補助金百分比分配。此補助金制度，並非依公平的規則來運用，而是靠與掌握分配權的中央省廳的官員關係的親疏，而設法爭取下來。因此，政治家能爲其出身地方爭取愈多的公共建設預算，就愈能爲地方的選民認同。只有能替地方和業界爭取到利益的政治家，才會被選民稱爲「有成效的政治家」或「偉大的議員先生」。這就是爲什麼金丸信議員大老當初有受賄嫌疑，官司纏身時，選民仍讓他以高票當選連任。

註③ 森岸生，國會議員の秘密（東京：潮文社，一九八二年），頁一九六。

註④ 例如，爲內閣大臣準備答辯書的官僚，在國會開始後就非常辛苦。通常國會會期有一百五十日，加上臨時國會，一年約有三分之二以上，在這段期間每天睡眠時間不足五小時。這些官僚通常須要等待國會將提出什麼問題，這要靠專門負責情報收集者三叩九拜的請示國會議員，尤其是在野黨的議員，在以往曾經歷被冷落的經驗下，更不會輕易告知所要質詢的問題；辛苦取得問題後，傳回主管的課裡，再由該課的副課長爲領導中心，作成答辯書，呈遞局長過目，然後次日早晨，再由該課課長或局長給大臣作說明。佐高信，日本官僚白書（東京：講談社，一九八六年），頁九。



其次，多數人在論及官僚與政治家關係時，亦經常提及所謂的「政治婚姻」，並謂優秀人才之所以仍願意投入官僚行列，希望藉由優異表現博得賞識，進而魚躍龍門，前途無量是相當重要的誘因，而此種現象則將使官吏與政治間形成類似「官僚、政治家複合體」之關係，因利益結合而彼此互助，形成如同「水幫魚、魚幫水」之現象，甚而成爲政治腐敗之溫床。往昔，表現傑出之官僚，若蒙政治家賞識，招爲女婿，則可說是前景大好。<sup>⑤</sup>近來，所謂的「政治婚姻」已有趨淡現象。其次，官僚多期盼藉由優異表現博取政治家之賞識，若有朝能被政治家延攬爲政治幫手甚至繼承人，仕途亦將是一帆風順。

一般而言，日本官僚在退休之後，被認爲最理想的去路是：出任參、衆議院議員，走上以大臣爲目標的政治家道路。或在公職退休後，再到政府的下屬機關任職，<sup>⑥</sup>或以「空降」方式到民間企業任職。例如，公平交易委員會的委員長，歷代十四任之中，有九任由大藏省派來，原意是要借重大藏省高級退休官僚的經驗，但近年來，公平交易委員會對於大藏省管轄的金融、証券範圍的問題，缺乏適當處理對策，而引起輿論批判，並要求不再由大藏省官僚擔任，應進用具法律與經濟學識經驗的民間人士。<sup>⑦</sup>而厚生省的藥務局長級，則可「空降」至私人製藥廠當副社長，再昇上社長或顧問，直到退休，又可再領一次可觀的退休金，<sup>⑧</sup>加上政府所發的養老金，即可過著悠然自得的生活。

## 伍、代結論：亟需蛻變的日本官僚制度

一成不變的日本官僚制度，已遭被譏爲太僵化與趕不上時代進步之指責，甚至成爲國民經濟生活及國際關係發展上的阻礙。<sup>⑨</sup>原因是官僚們誓死不肯放棄既得權力及財源的控制權，對於政府的放寬規範及地方分權的新嘗試奮力抵抗。以往自民黨的族議員還會給官僚們一些壓力，如今自民黨已非唯一執政黨，威風亦不復當年，族議員們不再能指揮官僚們，聯合政權之中，也沒有什麼勢力可以支配官僚，官僚的固執與頑抗就很難改變了。<sup>⑩</sup>在日本戰後的官僚制度設計中，「官」乃公僕之意，然在國民的信賴與奉承之下，曾幾何時養成了官僚的菁英意識，另一方面一向所賦予「官」的強大認證許可權，以及政策的全權開展，使日本經濟獲得絢麗的發展，但是代價是造成法條限制繁多，失去透明性的高成本社會。

從政黨政治的角度觀之，若有政權交替的政黨存在的話，當可使政財官各界保持

註⑤ 佐藤朝泰，閩閩（東京：立風書房，一九八一年），頁三四一。

註⑥ 大藏官僚退休後可至金融機關再就職，通產官僚到大製鐵公司，運輸官僚到航空公司，建設官僚則到土木建築業界，繼續影響國內外政治與經濟。佐藤朝泰，前揭書，頁三四一。

註⑦ 朝日新聞，一九九六年二月二十日，版二。

註⑧ 請參考筆者對「空降」官僚的研究，陳儷美，「日本官員「空降」之研究」，問題與研究，第三十四卷第九期（民國八十四年九月），頁六三～七四。

註⑨ 朝日新聞，一九九四年一月十六日，版五。

註⑩ 世界，一九九四年五月號，頁二九。



緊張關係，加強相互監視，或較能有效防止腐敗的發生，政策上也能互相切磋而達最佳狀況，理論上來講，應是最理想的。但是讓日本國民失望的是，即使是由與自民黨一向對立的社會黨執政，竟然也由於無法跳脫官僚的控制，而使政治改革成爲口號，所有問題仍然存在。因此，要對過去加以審判，或對未來加以選擇，取決都在國民本身。應該每位國民都意識到日本官僚制度是諸惡的根源，必須改革制度，否則無法改革日本的政治。

從中曾根康弘在一九八〇年之第一次行政改革中，即以其行政管理廳長官的身分表示「這（行政改革）是比明治維新或麥克阿瑟改革還大的改革，即使戰死也無憾」，<sup>①</sup>即已彰顯行之已久的日本官僚制度已面臨改革的壓力。而一九九六年的情報公開法的提出要綱案，亦凸顯民間對於一成不變的日本官僚制度之不滿。該案之發生背景爲，由於一連串住專問題的處理及愛滋病用藥失當的錯誤，加上前厚生省事務次官的貪污事件，致使「民」對「官」有意見，進而明確要求政府將基本的所有活動向人民提出解釋。<sup>②</sup>這次的情報公開運動是始於居民的聲音能直接轉達的地方自治機構，如今民意已經足以敲開國家的門檻，迫使國家公開所有問題事件資料，也逼使「官」無法逃避改革的路途。

此外，對於官僚的本位主義問題，除了主管機關及介入的政治家應負起責任之外，國民也要負起正面批判的責任，讓其在體質上徹底得到改善，否則官僚主導的情勢是無法改變的。而近年來，官僚們自身也感受到時代潮流的脈動，認爲堅守本位主義，使得新的行政沒有發展的空間；而每次僅在表面上容許一點點的改變，雖然保住飯碗，但難免被國民看不起，也喪失了使命感。因此有不少中堅官僚，主張在行政改革方面，應該積極進行省廳的重新編組，以求更具效率的行政。例如：通產省與農水省合併精簡成昔日的農商務省，國土廳與建設省，甚至於自治省三者合併。<sup>③</sup>經過了數任政權的努力，終於在一九九八年六月九日通過成立了中央省廳改革基本法，<sup>④</sup>然而能否順利在二〇〇一年一月開始，至二〇〇三年的預計期限內，將一府二十一省廳精簡成一府十二省廳，則仍須有志官僚們放下身段，誠心誠意的消弭省廳之間的阻隔，排除垂直領導行政的弊害，藉政府機能的強化，將中央省廳的部分權限，轉移到地方，才有希望完成這創世紀的改變。

其次，若官僚能在心態上作更進一步的調整，將公共事業由「政治家的集票事業」，轉變爲尊重國民利益的事業；包括財源在內，大膽地將權限移轉地方，讓地方依據其特性發展，除了全國性的高速公路網及國際機場外，公共事業與福祉事業等均交給地方自治體，就可杜絕國會議員的利益誘導。再配合一九九七年秋天的洛基德事件中被起訴的佐藤孝行入閣事件，造成輿論極度反彈，迫使三執政黨開始制訂的「政

註① 佐高信，前掲書，頁一四。

註② 朝日新聞，一九九六年十二月三十日，版五。

註③ 生田忠秀，ニッポン官僚よ、どこへ行く（東京：日本放送出版協會，一九九二年），頁一二八。

註④ 讀賣新聞，一九九八年六月十日，版一。

註⑤ 社論，朝日新聞，一九九八年三月三十日，版五。



治腐敗防止法」，以抑制企業以及各種團體的政治獻金。<sup>⑤</sup>接連而來的大藏省瀆職事件，更使得各黨提議制訂「公務員倫理法」，<sup>⑥</sup>則可切斷官僚與業界的依存關係，公務員嚴守倫理，政治家就無理由再從企業獲得回饋資金。但是，要使這些法案確實發揮效力，還得看日本首相是否能發揮執法的領導力。另外，努力督促地方提高水準，協助地方與中央形成對等互補關係，在另一方面也能加速推動行政改革，早日達到令日本國民滿意的結果。

至於日本的官僚制度究竟應朝向何處發展？則因涉及層面過廣，諸如政府究竟需要企業型官僚或傳統型官僚？官僚在行政組織中，究竟應是事實的提供者或利益的平衡者？哪些部門需要企業型官僚？哪些部門需要傳統型官僚？凡此多項變因，目前尚無法明確掌握，因而無法在本文中作更進一步的深入探討。但是可以肯定的一點是，無論日本政府欲如何變動其官僚制度，官僚的本位主義與為官心態均是首須改革的對象。

\* \* \*

(收件：87年5月25日，修訂：87年7月17日，接受：87年7月23日)

---

註⑤ 日本經濟新聞，一九九八年三月二十六日，版二。





# A Study of Japan's Post-War Bureaucratic System

*Cho-Mei Chen*

## Abstract

Having played a very important role in transforming Japan into a highly developed country, the Japanese bureaucratic system—which came into being during the Meiji restoration period—has long been lauded as the “best think-tank in the world.” With the approach of the 21st century however, Japan is beginning to face both a serious economic crisis and a series of highly controversial political scandals. The bureaucratic system which had previously received great kudos has now lost the confidence of the people. This article seeks to determine whether societal and other changes in Japan made this system outdated or if the system itself had serious defects. This study will also explore how the bureaucratic system affected both Japan's political development as well as the government's failure to undertake administrative reform.

Keywords : bureaucracy, public servant, spoils system, merit system

