

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 日本官員「空降」之研究

doi:10.30390/ISC.199509_34(9).0006

問題與研究, 34(9), 1995

Wenti Yu Yanjiu, 34(9), 1995

作者/Author：陳儔美

頁數/Page：63-74

出版日期/Publication Date：1995/09

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.199509_34\(9\).0006](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199509_34(9).0006)



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



日本官員「空降」之研究

陳 儔 美

(國立政治大學國際關係研究中心助理研究員)

壹、前 言

日本的中央機關藉行政指導的名義，派員至相關機關團體出任負責任之重要職務；這些受指派的官員，都是在中央官署任課長或地方機構任部、局長以上職務，在退休之後或面臨退休年限，奉派至國營機構或公益法人或民間私人機構繼續任職。這是公家機關酬勞其中、高級官員的一種方法，這些受派官僚就叫「空降」官員。^①私人企業等願意接納配合，也是由於日本的政治文化使然；日本的企業要順利經營運作，必須與官方保持密切關係，才能獲得充分的資訊與支援，而這些「空降」官員即是他們與官方的最佳溝通管道，自然樂於配合此制度而沿襲至今。

我們也有官員轉任民間企業擔任高職的，要利用其長才與人際關係是與日本相同目的；不同的可能是這是企業敦請，日本是雖然有可能是自己去運作的，但由官署出面派任。朱星羽立法委員在「公務員服務法」的修正案中，擬增訂「公務員離職後三年內不得從事與離職前五年內職務直接相關的營利業務」的條文，^②就是「日本公務員法」以及日本人事行政機關規定中最主要的法條。至於這種官員轉任民間企業會不會產生弊端，參看日本例子是不太容易防止弊端的產生。

貳、「空降」官員之由來

從前的高級官僚在退休後，據說靠退休金即可過著悠遊自在的生活；且退休後再工作，有損「天皇的官吏」的體面。那麼，究竟何時開始有「空降」官員的呢？有一說法是：戰後通貨膨脹的影響，只靠退休金已無法生活，才變通出來的一種照顧公務員的辦法。另一說法是：戰後許多官僚被免職，結果各省幹部全面年輕化，退休年齡也同時年輕化；使情況變成不再就業，則不足以支付小孩養育費用等，^③官僚們不得不另謀出路。第三種說法是：明治維新以後即有這種辦法，以酬備功成身退的維新幹

註① 日文為「天下り」，唸成“AMAKUDARI”，英文譯成“descent from Heaven”，是罕見於亞洲與西方民主社會的制度。Lucian W. Pye, *Asian Power and Politics*, (Cambridge: the belknap press of Harvard University Press, 1985), p. 174；亦有人譯成「官員下凡」，見小板橋二郎著，謝森展譯，*日本新銳官員探索*（台北：創意力文化，民國七十六年），頁一二七～一三〇。

註② *中國時報*，民國八十四年七月十日，版四。

註③ 川村祐三，「『天下り』の研究」，*世界*（東京），一九九四年七月號，頁七十三。

部；祇是戰後情況又變得需要，而當時實施統制經濟的結果，形成官僚廣泛干預經濟活動的經濟體制，正是最易產生「空降」官員的背景；因此一時盛行而終成慣例並延續至今。

日本的官僚，一旦被各省錄用後，即融入各省的體制中；從一經錄用開始，只要用心工作，則從輪調、進修、昇遷，一直到退休後的再就業的職位為止，幾乎等於是一輩子都由各省照顧。^④這些官僚，當初都是學校的佼佼者，通過嚴格的國家考試，為什麼要選擇這種收入微薄的公務員生活呢？^⑤經過問卷調查，他們覺得年輕時和一、兩百位新進在同一家公司開始競爭，且只為公司的利潤而絞盡腦汁實在太無價值。還不如在公家機關，可從大處著眼進行工作。和私人機關較不同的是：日本的公務員有很多輪調的機會，不但有挑戰性，在公家機關最方便是可以得到各種資料，若自己願意，可以不斷成長，藉此可成為通才。在實際工作上，公務員的身分和地位也是有其特殊性；在一般平民的眼裡，他們是高高在上的官爺，在企業界，他們也有機會直接和全國首屈一指大企業的董事長交談，或和一般人無法碰面的各界人士交換意見。^⑥而吸引日本菁英以公務員為志業的最主要因素是：若是事業平順，溝通能力突出或受上司信賴，則有可能往上爬升至高級官僚或轉任政界，再者就是退休前，被派至國家委託成立之特殊法人機構，^⑦或政府的事業機構或私人企業等，賺取足以養老的費用，以彌補任職公務員時微薄的收入。^⑧

美國對這方面有研究的學者——雷姆賽爾（J. Mark Ramseyer）認為日本公務員生涯可區分為前、後兩個階段，前段是薪資微薄、工作繁重的階段，在這個階段辛勤工作，才能換得後段工作輕鬆、高職高薪。且政府為節省公帑，儘量安排最終「空降」至私人公司退休；私人公司亦利用此人際關係向政府取得業務業績，來支付彼等「空降」人員之高薪與退休金，因此，終究還是由政府支付第二階段薪資及退休金。^⑨

一九八五年日本在「國家公務員法」規定了一般公務員退休年齡為六十歲，^⑩但是戰後即沿襲下來的習慣，一直是以安排「空降」為前提，實施獎勵提早退休的人事循環制度。雖說是提早退休獎勵制度，但是原則上不得拒絕；一旦拒絕，則下次「空降」去處條件將漸次變差。若一再拒絕，則將被視為破壞人事新陳代謝而遭白眼。且

註④ 二十一世紀研究會，新·日本改造論，（東京：プレジデント社，一九九〇年），頁六十三。

註⑤ 一般中級公務員的薪資，僅為他們進入民間公司的同學的一半。

註⑥ 小坂橋二郎著，謝森展譯，前揭書，頁三十四、頁一〇〇～一一五。

註⑦ 本來應該由國家提供的行政服務，或是法律禁止民間做的事情，為達到具有彈性、有效率性的目的，而特別成立獨立的法人來做。包括有：公團、事業團、公庫、特殊銀行、金庫、營團、研究所、基金等。政府關係法人勞動組合連盟編集部編，天下り白書（東京：政府關係法人勞動組合連盟，一九九二年），頁十一、三十七。

註⑧ J. Mark Ramseyer, Frances McCall Rosenbluth, *Japan's Political Marketplace*, (Cambridge: Harvard University Press, 1993), p. 118. 他們若不在占其三分之二人生的前段公務員生涯表現盡心盡力，則無法期望在後段生涯獲得高薪之職。

註⑨ *Ibid*, pp. 118~119.

註⑩ 國家公務員法第八十一條第二項，星野英一、松尾浩也、塩野宏等編集，小六法（東京：有斐閣，一九九一年），頁一三三。

根據人事院的解釋：「空降」官員的審查基本原則，是依據憲法上保障一般國民職業選擇的自由以及勞動的權利等基本人權而實施的調和措施。在現實狀況下，除了少數高級官僚外，幾乎都非自己選擇而是聽由人事單位安排的結果；尤其是地方幹部，事實上等於是強迫退休，再轉任不管是喜歡與否的民間職位。^①

叁、有關「空降」官員之規定

依據「國家公務員法」第一〇三條第二項規定：「公務員在離職後兩年之內，不得承諾或就任與其離職前的五年在職期間，人事院規則所規定，與國家機關具有密切業務來往關係之營利企業之職位。」^②目的就是要防止公務員在職期間，以圖利該公司作為將來退休後再就就職的籌碼。但是該法第三項卻訂了容許例外的矛盾規定：「前項規定，依據人事院規則，出自所屬廳之首長申請，經人事院承認者，不適用之。」^③而人事院也制訂了關於「空降」官員的審查、承認的規定：^④一、行政職薪資給付表或其他薪資表上九級以下職員、郵政、林業等的現職人員、副檢事，若非轉任企業的幹部，分由各該省自行審查批可。二、實際上被列為人事院審查的對象，原則上是指各省廳相當課長級以上，地方機關則相當於部長級以上，符合「任用或離職是有特殊情況，且離職後任職營利企業亦無妨礙」的原則者，可獲得承認。目前一般的「空降」官員，大多是符合這種條件。但是特殊的情況所指為何？在怎樣的情形才屬無妨礙？則人事院並未下定義。^⑤只是在內部雜誌人事院月報上曾經解釋為：離職前五年間所從事的職務是毫無相關的情況下，例如曾隸屬總務系統或勞務系統，與專利認可等事務毫無關係；或即使與專利認可等事務有關聯，當事者只是擔任與決策無關的機械性或形式上的工作，且即將就職的位階與離職的經過等都不發生問題者，可給予承認。^⑥

一九六〇年左右，日本經濟開始高度成長，民眾漸漸對「空降」官員有批判之聲，而被提到國會討論。一九六三年經超黨派的議員立法，在「國家公務員法」第一〇三條追加第九項規定：人事院每年應向國會與內閣提報前一年的承認案件。^⑦因此，一九六四年開始，人事院就於每年三月底公布審查結果。

一九九四年獲得人事院承認的「空降」官員件數有二〇九件，和一九九三年的二〇八件、一九九二年的二〇九件幾無增減。依省廳分類：大藏省五十八人（九三年為六十六人；以下括弧內均為九三年人數）占第一位，其中四十一人「空降」保險業界

註① 川村祐三，前揭書，頁七十五～七十七。

註② 營利企業指商業、工業、金融業及其他以營利為目的之私人企業。星野英一、松尾浩也、塩野宏等編集，前揭書，頁一三六。

註③ 星野英一、松尾浩也、塩野宏等編集，前揭書，頁一三六。

註④ 人事院規則一四之四，營利事業的再就職規定。川村祐三，前揭書，頁六十八。

註⑤ 川村祐三，前揭書，頁六十八～六十九。

註⑥ 川村祐三，前揭書，頁六十九。

註⑦ 星野英一、松尾浩也、塩野宏等編集，前揭書，頁一三六。川村祐三，前揭書，頁七十五。

，而到信用金庫去的占了廿五位；第二位通商產業省廿三人（十五人），文部省十三人（十九人），郵政省十六人（十八人），運輸省十六人（十七人），農林水產省十三人（十一人），建設省因為與大綜合建設公司發生舞弊案，「空降」官員自我約束為〇人（九三年為第二位的廿一人），但是先「空降」至特殊法人等國營機關，兩年後再到民營企業，就不是人事院可掌握的了。以上資料即可反映這些省和營利事業形式上有密切關係的不在少數。¹⁸

一九七二年起，「政府關係特殊法人勞工聯合協議會（簡稱『政勞協』）」開始調查製作「空降」官員白書（根據每年三月底人事院向國會與內閣提報的有關認可就職營利事業的年度報告書以及總務廳監修發行的**特殊法人總覽**），並於每年四月公布。就是希望將「空降」官員的真相，公諸於大眾，使國民了解其所造成的弊端，而合力使之杜絕。¹⁹因此每年出版**空降白書**之外，還到全國各地張貼海報，公告大家知曉。無奈日本國民對政治關心度太低，即使看了，也只茶餘飯後發發牢騷，歎息世風日下而已，因為一方面他們覺得這些事應該由政府來處理；二方面他們對這種制度已習以為常，且若其為公務員則事關本身福祉，誰會起而反之？所以「政勞協」的努力，並無顯著的效果。

根據人事院的解釋，人事院特別制訂審查制度的目的和「公務員法」第一〇三條第二項規定的目的相同，是為：防止產生國家公務員利用在職期間的地位、職權，與特定的營利事業建立某種關係，然後利用該關係前往該企業就職的弊病；嚴格要求全體公務員在職中的服務奉獻，以保障公務得以合乎民主性且有效率的運作。²⁰

人事院的審查是否嚴謹，固然是問題；法規以外的情況也是無法控制的。例如：一、關於公務員離職經過兩年後才可「空降」到營利事業的規定。在這離職的兩年，他可以暫兼一個毫不相關的工作。

二、關於須「空降」到非營利事業的規定。與政府有關的特殊法人、公益法人，²¹有些實際上是營利企業的業界團體，卻以非營利的形式出現，就都在規範之外了。

三、關於須「空降」至和現任公職無密切來往關係的營利事業的規定。通常這種機構只當成跳板，做一、兩年就離開，再跳往更能發揮專長，即更接近原工作性質的地方，也許就跳回與原任公職有密切關係的營利事業，但經過幾次跳轉已超過了五年，就不算違法；而實際上，除非牽連重大弊案，否則根本無人去查對。²²

註¹⁸ 川村祐三，前揭書，頁七〇。朝日新聞，一九九五年三月卅日，版三。

註¹⁹ 政府關係法人勞動組合連盟編集部編，前揭書，頁七。

註²⁰ 川村祐三，前揭書，頁六十九。

註²¹ 民間為了慈善或學術等公益活動而成立的財團法人或社團法人，有分別由中央官署或都道府縣認可者，到一九九三年十一月一日為止，合計二萬五千九百零六法人。每年新增約六百個左右。因為支援民間公益活動，免繳法人稅，有別於依據商法而成立的股份公司等的營利法人。但是每年需向所管官署提交活動報告，並接受業務指示及空降官員等。根據朝日新聞社所作的調查，一九九二年到九四年，三年間成立的公益法人中，百分之三十成為中央官廳以及特殊法人退休後再空降的對象。朝日新聞，一九九五年三月廿八日，版三。

註²² 政府關係法人勞動組合連盟編集部編，前揭書，頁九十一。

因此，雖然日本政府自一九七七年起，由內閣會議針對「空降」官員問題作了數次制約性的決定；一九七七年十二月廿三日決議：一、選任公庫、公團等特殊法人的高級幹部時，應廣由各界有識之士當中挑選適任者；且積極由民間選任，若由國家公務員中選任，應避免由相關省廳中選任。二、為使風氣清新，儘量避免起用高齡人士。幹部原則到六十五歲，但副總裁、副理事長以上的首長級，可達七十歲。三、避免幹部長期留任，原則上任期不得超過六年；相當於副總裁以上職級，原則上不得超過八年。²⁴四、在選任人選決定前，應取得內閣官房長官同意。五、特殊法人相互之間不可作人事交換的異動。²⁵第五項是為防止「空降」官員藉此等機構做拖延時間的跳板，但實際上無法杜絕。所以，七九年十二月又作了補充決議：若特殊情況無法避免，則僅限一次；²⁶無奈也是效果不彰。七九年十二月十八日的內閣會議還決定：「全特殊法人的專職幹部中，由國家公務員直接「空降」者，以控制在不超過半數為目標」；「以三年為期，主管法人數應減少一成，主管省廳得訂定幹部縮減計畫，並向內閣官房長官報告。」一九八一年八月的內閣會議決定：「特殊法人內專職幹部總數也要減少二成」，在在都試圖減少「空降」官員的數量，²⁷但是實施結果，據一九八〇年一月與一九九一年一月的調查，主管各法人的十七省廳中，縮減了一成的有十三省廳，其中縮減了二成的也占八個省廳，但是幹部人數反而增加的有四個省廳。總的來說，只有縮減百分之一點三，若減去民營化的法人，全部也僅縮減百分之八點六，連一成的縮減率都達不到。²⁸經過這些規約的公布及各省廳所作的調整，公團、事業團、公庫全部的「空降」官員的比率，²⁹依然超過百分之八〇。³⁰問題似乎出在其規定並非人人遵守，每項都有不少違規，似乎是法歸法，執行歸執行，讓人覺得政府無法下決心大刀闊斧的作修改，但是以目前來看，官僚對此制度還掌握決定權，政府想改，一沒有接替的良策，二無法取得官僚的配合，所以在強有力的能扳倒官僚的政府出現之前，實在還是束手無策。

肆、「空降」官員的轉任類型

依「空降」對象的不同，大約可區分為數個類型：一、政府事業單位，除了「空

註²⁴ 一九八三年修正為幹部（總裁、副總裁除外）任期二年，業績良好者可再任用之。政府關係法人勞動組合連盟編集部編，前掲書，頁三十六。

註²⁵ 佐高信，日本官僚白書（東京：講談社，一九八六年），頁二三六。政府關係法人勞動組合連盟編集部編，前掲書，頁卅三。

註²⁶ 佐高信，前掲書，頁二三六。政府關係法人勞動組合連盟編集部編，前掲書，頁九。由特殊法人調到另一特殊法人的空降官員，一九八四到一九九一的每年平均人數是二五點八名，與內閣作成決議時比較，毫無改善。

註²⁷ 政府關係法人勞動組合連盟編集部編，前掲書，頁八、二十七。

註²⁸ 政府關係法人勞動組合連盟編集部編，前掲書，頁二十七。

註²⁹ 法人幹部總數中，國家公務員及地方自治團體的空降官員所占的比率。

註³⁰ 政府關係法人勞動組合連盟編集部編，前掲書，頁八。

降」之外，有平調也有調升。二、各省有其外圍組織，或調升或「空降」，全憑各部會自行調派。三、屬於監督範圍下的非官方團體。四、有長期業務來往的純民間公司。以下就由實際例子，分別說明「空降」的類型。

儘管人事院訂有規定，防範業界與官僚利益互通，但事實上爆發一連串的金融弊案，起因都在官員爲了確保將來退休的「空降」利益，不顧一切的保護業者利益所造成。尤其是大藏省大量送「空降」官員到證券業界；一九六五年證券市場大蕭條之後，證券業界爲了起死回生，就迎入曾任大藏省常務次長的高官，「空降」到東京證券交易所任理事長，從此，這個位子就固定由大藏省「空降」；以至於接連三任理事長都來自大藏省。東京證券交易所以下，包括證券業協會、投資信託協會、證券公司、研究所等證券界即容納了超過百位以上的大藏省「空降」官員。因此，證券業界一向比銀行受優待，大藏省也無法對證券業界採取嚴厲的態度。而且業界對大藏省的決策，簡直就瞭若指掌；例如：一九九一年證券交易審議會檢討降低銀行與證券業門檻，對金融自由化問題提供意見之際，曾經討論訂定有利於銀行介入證券業的辦法；證券業界不但事先得到消息，甚至取得證券局草擬的原案，並修改了四十處以上，最後提出去的是接近證券業界意思的方案。直到最近一連串金融弊案發生後，東京證券理事長的影響力才稍有減弱的趨勢。^⑩

銀行也是大藏省官僚「空降」的最大營地；據帝國資訊銀行的調查報告，一九九三年大藏省、日本銀行「空降」到都市、地方銀行、合作金庫的幹部，高達一四一人；加上「空降」至相關公司、資訊提供公司等數目，則更驚人，^⑪這也成爲銀行超貸等弊端的原因。至於「空降」民間企業，大藏省連續廿六年獨占鰲頭，且數目遠高於占第二位的建設省。大藏省官僚並不覺得「空降」一流企業的高職有何不妥或奇怪，因爲他們覺得「民間銀行根本沒有人材，所以需要他們前往指導。」然而，同屬大藏省的財務局與稅關，因屬地方機構，前者只能「空降」地方銀行與信用金庫等金融機構，無緣於都市的大銀行；後者連金融機構都無緣，僅能到運輸、倉庫、貿易公司等中小企業。^⑫大部分地方機構的幹部或職員，都是到中小企業再就業。

監督建設業的建設省，其「空降」特徵是「空降」地方官僚特別多，大多是地方自治團體或相關公社、公團裡部、課長位子；占中央各省官廳「空降」地方的首位。另一特徵是在退休前還會回到中央，再由中央「空降」至中小企業。理由並非因建設省官僚較其他各省廳官僚更具政策能力，而是爲了方便推動公共事業。建設官僚把「空降」當成是累積經驗的重要修練階段；在接受「空降」的自治體方面，他們是抱著一方面可藉此吸收技術性的專門知識，另一方面也可藉機確保與中央官署的溝通管

註⑩ 大宮知信，*經濟と行政の關係が一目でわかる事典*（東京：明日香出版社，一九九三年），頁二〇六～二〇七。

註⑪ 同前註，頁二〇八。

註⑫ 川村祐三，*前掲書*，頁七十一。

道，以獲得公共事業的補助金。³³因為日本一年約三十兆日圓的公共投資，幾乎都由自民黨與建設省把持，爲了要從建設業界獲得選票和獻金，就把工程的預算和計畫流向建設省，建設省爲了順利「空降」建設公司，對建設公司承包工程極力協助；因此，建設官僚「空降」建設公司時，必然附帶工程，已經成爲常識。最近更常經由留在官廳中的後進，把工程轉撥給「空降」至建設公司的前輩，以利將來自己的「空降」。建設省又是中央官廳中，「縱向領導」³⁴最明顯的，一旦「空降」到建設公司的前輩，還要爲後進的「空降」守住該位子，以便離開後由後進接替。建設公司爲了確保帶工程來的「空降」官僚，提供建設族議員獻金，要求介紹「空降」官僚；因此，與政治家接觸較多的建設官僚升官較快，也較能「空降」到好的去處。

通產省是與民營企業接觸最頻繁的機關，通產省次長級官員退休後，大部分「空降」到鋼鐵工業，例如：日本鋼管、神戶製鐵、住友金屬、川崎製鐵等大企業的高層經營者。東京電力、中部電力、九州電力以及石油公司也都一律由該省次長來坐鎮。³⁵

運輸省也是「空降」官員眾多的機構，有日本鐵路建設公團、帝都高速交通營團、新東京國際機場公團等特殊法人，以及日本氣象協會等公益法人，還有航空公司、私人鐵路公司、運輸公司等數目龐大的民間公司，可供選擇；此乃由於運輸省對業界的約束權限很大之故。

厚生省的「空降」天國是年金福祉事業團，高級幹部不必說，連中間管理階層都被厚生省官僚所占領，「空降」比率爲百分之五〇，³⁶與其說是特殊法人，不如說是厚生省的一個下屬機構。企業年金方面也有厚生省官員介入，厚生年金基金的最高負責人是常務理事；企業單位、企業集團單位的基金，通常由出身人事、勞務方面人士就任常務理事；綜合型基金則由厚生省、社會保險廳的「空降」官員來擔任。

農林省主管農、林、漁業，一九五六年成立的森林開發公團，至一九六七年，行政監理委員會即作出了設立當時的目的已經達成，應該廢止的結論；但是經自民黨議員的奔走，竟然變成由此公團主導的造林計劃，將延長到二〇四一年才可完成。農林

註³³ 補助金占了日本政府預算的三分之一。或者直接交付各省管轄的工程運用，或者以輔助事業的名義，交付地方自治團體。因爲日本一向對天災所造成的道路、河川、橋樑等土木設施，農田、排水等農業設施，學校、圖書館等教育設施的破壞非常重視，所以從社會福利到教育、農業、橋樑、道路等公共事業，都屬於補助金主要支出範圍；且補助金還指定爲了促進地方公共團體或公益法人、業界團體等特定事業的發展而交付的。中央官署就是巧妙地運用這些補助金和種種規範，控制了地方自治體和產業界以及國民。大宮知信，前揭書，頁二三二。

註³⁴ 即各省官署內，以一個課、部或一個局爲單位，維持內部緊密的上、下指導系統，極不願接受橫向指導或溝通，拼死維護其課或局的權益；若無益於自身所屬的部、局，即便是有益於全體國民，亦不爲也。若能擴增權益，則被視爲有能力而升官在望；這也是日本極爲特殊的社會構造形態。大宮知信，前揭書，頁二一〇。佐高信，前揭書，頁二二七。中根千枝，*タテ社會の人間關係*（東京：講談社，一九八六年），頁一一〇～一一四。

註³⁵ 小板橋二郎著，謝森展譯，前揭書，頁一二六～一二七。

註³⁶ 大宮知信，前揭書，頁二一六。

省官僚也絕不願該公團結束，因為從理事長到理事、監事、總務部長等，都是由農林省「空降」而來。一九八四年退休的前任理事長福田省一，在職期間達九年，退休金亦高達三千九百四十六萬日圓，據「政勞協」出版的**空降官員白書**的統計，為該年退休人員所領退休金的第二高位；第一高位為地域振興整備公團總裁吉國一郎（曾任內閣法制局長官），退休金領到四千一百六十萬日圓。^③

勞動省是保護勞工的官廳，沒有以上各省一般選擇多又高薪的地方可「空降」，只有勞動省下的雇用促進事業團、勞動福祉事業團、中小企業退休金共濟事業團等少數特殊法人而已。所以勞動省為其官僚們找「空降」去處非常吃力，因為各省「空降」去處一旦占據，就不會輕易拱手讓人，除非去挖掘新的行政課題，藉指導業界而成立財團法人或社團法人，這也是要靠官僚自身的能力。例如：一九八四年三月由民間的瑞克魯特公司與學生援護會（財團法人）等二十多個團體出資成立了勞動省認可的公益法人「財團法人雇用資訊中心」，次年又由就職資訊雜誌業界提供資金成立了「社團法人全國求人資訊雜誌協會」^④即是以引進民間資金和技術，使得公共職業安定所^⑤的行政工作更有效率，同時勞動省官僚又多出了兩個「空降」去處。

文部省方面也包括大學教授和研究機構的研究人員，稱為「空降」可能不太適合，但意思是活用其專門知識的再就業。通常公立大學教授五十五到六十五歲之間退休，然後到私立大學繼續任職；^⑥學校的事務部長、局長等行政官員，則以日本體育、學校健康中心、內外學生中心、日本國際教育協會（財團法人）等為「空降」去處。^⑦

國土廳和環境廳等則屬於調整官廳，大部分位子也是供各省官僚「空降」，^⑧而分別由各省把持。由於權限小，通常「空降」去處也比其他經濟官廳少，次長退休通常到民間智囊中心出任理事長；有秘書、專屬車、交際費以及高於原職的薪水，但是有些人不願受世人批評而自己作的選擇，有些則是因為經濟不景氣，民間無法再支付這些「空降」官員的費用，而使得「空降」機會變少；遂紛紛轉入年薪僅原職一半的學界，而漸蔚為風氣。其中經濟企劃廳與主事行政改革的總務廳最多，大學方面也配合時代潮流，不再閉門造車，鼓勵將現實的政策導入學問中，而由慶應大學、中央大學成立綜合政策學系；立命館大學成立政策科學系；來迎接這些退休官員。^⑨

註③ 一般公務員退休金僅數百萬圓，若能「空降」至另一家國營機構，退休時可再領取一筆退休金，再轉任別家公營或私營機構，又可再重覆領取退休金。這些退休金加起來，再加上延長的就職年限薪俸，收入就不見得比任職私人企業的人少了。有些人利用官銜，一再重覆領取退休金，則被批評為「税金竊盜」。佐高信，前揭書，頁二三〇～二三二。小板橋二郎著，謝森展譯，前揭書，頁一二八。

註④ 大宮知信，前揭書，頁二二〇。

註⑤ The Public Employment Security Office，一般中下層公務員退休後，又不夠資格空降，靠微薄的年金無法維持生活時，也只好到此公共職業安定所要求介紹職業，以便再就業。

註⑥ 川村祐三，前揭書，頁七十一。

註⑦ 政府關係法人勞動組合連盟編集部編，前揭書，頁一八八～一九〇。

註⑧ 二十一世紀研究會，前揭書，頁六十三。

註⑨ 「高級官僚の『天下り離れ』が始まった——大學教授への轉身がブームに」，選擇（東京），一九九五年七月號，頁一一八。

外務省沒有承襲日本官員特殊的舊例，^④不必提早退休，而可服務到六十歲；或若被派任大使等特別職務，可延長至六十五歲。^⑤和民營企業較少來往，故較少「空降」民營企業，主要「空降」去處是國際合作事業團等國營事業機構。

「空降」至何處，是根據離職前的職級。以運輸省官僚為例，通常至中小零件業者雲集的汽車裝備業界的團體是低層官僚。局長級多半是「空降」至公益法人的理事或民間企業的幹部；次官等高級官僚，則「空降」至特殊法人或航空公司等薪資高的地方，日本航空等三大國內航空公司的首腦，都是來自運輸省。^⑥

依據特別法設立的特殊法人，由於一九八三年起的特殊法人整理統合政策以及行政改革的推動，新設受到限制。公益法人只要大臣認可即能簡單成立，遂成了替代品。因此目前公益法人若包括地方自治體所管轄的團體，總數目高達二萬五千多個；其中擔負法律規定業務的「指定法人」，幾乎全部都是官員「空降」的對象；^⑦甚至亦有由業界出資成立，專門作為官僚「空降」至私人企業跳板的公益法人，^⑧官僚在此蹲點兩年之後，就可光明正大的到私人企業去任職。每年預算編成之際，各省新設事業團體都會公布在報紙上，最近中央官廳和民間合作，新增設許多財團法人、社團法人、各種研究中心、協會等組織。就是行政改革的政府政策下，必須精簡官署人員組織，遂以委託研究或調查的名目；由官廳和企業界共同出資設立，當然企業界出資較多，事務人員也多由民間雇用，但是高級幹部就是由官僚「空降」的了。

只由官僚「空降」至民間，屢生弊端；經濟企劃廳遂採取相反的模式；引民間年輕力量進入各相關省廳，計由富士銀行、日本鋼管、清水建設、三菱電機等各類私人企業公司，以及日銀、開發銀行等政府關係企業，各派一名二十八歲左右職員，以「調查員」身分，派入各相關省、廳工作兩年，薪資由各原公司負擔；等於是各省、廳提供一個免費的實習場所，經濟企劃廳是希望藉由民間實際參與官署工作，來促進民間了解政府行政措施。但受到當時^⑨的社會黨眾議員橫路孝弘質詢，認為：一、例如經濟企劃廳總名額才五百五十名，民間研習人員就占了九十一名，未免太多了。二、企業主要目的還是派員來收集資訊，來研習人員既然仍領原公司薪資，一旦政府研擬有關企業之措施，他們必然將真實情報傳回其公司，以便公司採取應變措施。^⑩後來研習人員派遣制度照舊，只是薪資由官署負擔，人數也減少了。

伍、有關「空降」官員的爭議與檢討

註④ 外務省除外的各省廳，若某一同期生出任次長，則局長以下所有同期的官員都須自動辭職，即使尚未達到五十歲。小坂橋二郎著，謝森展譯，前揭書，頁一三一。

註⑤ 小坂橋二郎著，謝森展譯，前揭書，頁一三一。

註⑥ 大宮知信，前揭書，頁二一二。

註⑦ 朝日新聞，一九九五年三月廿八日，版三。

註⑧ 大宮知信，前揭書，頁二一三～二一四。

註⑨ 一九七三年四月二十四日內閣委員會。佐高信，前揭書，頁二七〇～二七五頁。

註⑩ 與「天下り」相對應，此種情況俗稱「天上り」。佐高信，前揭書，頁二六九～二七五。

官僚認為「空降」有利的理由是：為了使業界得以平衡發展，有必要將人材送到基礎薄弱的地方，從事積極性支援；把在公務員時期所得到的知識與經驗，活用在私人企業，決不會毫無用處。^①但事實上，官僚們顯然都儘量爭取「空降」基礎穩固的一流企業或外圍團體，以便工作輕鬆又能領取高薪。據每年出版「空降」官員白書的「政勞協」對其會員所作問卷調查結果顯示，一般下屬職員對「空降」官員的看法：一、「空降」官員對工作瞭解不夠，知識也不足。二、缺乏當作事業般投入的熱情。三、以從前工作上的態度與口氣來壓抑人或反對事情。四、原來的任職機關有任何事情，無論任何時間都唯命是從，全力以赴，有如分公司對母公司一般，因此缺乏依該事業團本身的特殊性來開拓事業的意願，使得組織趨向保守而僵硬；更甚者如有些特殊法人，以主管官署與「空降」官員的人際關係的影響來運作，使管理監督有失公正，且阻礙了效率。五、不願冒險，持少做少錯的心態，更缺乏責任感。六、特權意識很深，明顯地公私不分。^②所以，對有「空降」官員的機構，尤其是「空降」比率高的機關，必定對員工工作情緒大有影響；因為內部一般職員升遷之路都被這些官僚世襲獨占，他們辛苦一輩子的代價，要向誰討？他們熟悉的業務，卻要受不懂的人來領導，心態如何平衡？加上「空降」官員所享的高職、高薪等待遇，遠高於一般職員，叫他們如何心服？

「空降」官員無法禁止的原因是：一、官僚（特別是高級官僚）的人事昇遷，愈往上升，位子愈少，無法繼續昇級時也必須離開原職位，所以必須尋找再就業的去處，特殊法人等就是提供去處的地方。二、中級官僚只有少數例外可以昇級，其他的大部分只能到課長為止，依對該省廳的貢獻程度，由官署安排「空降」來代替昇遷，特殊法人等於在為官署善後。三、再者，在短短的「空降」期間，平時收入遠超過公務員與特殊法人的職員，退休時又可領到數目不少的退休金；政府若要廢除，簡直成了面對決定官僚生死的問題，政府能做這種拿磚塊砸自己腳的事嗎！而且直接禁止「空降」官員，可能遭致抵觸憲法所保障「選擇職業的自由以及勞動的權利等基本人權」的批判。

贊成「空降」不能禁的人所提出的理由：一、特殊法人的業務，僅靠一般普通的職員無法勝任；因為特殊法人的運作，需要行政知識與經驗。反駁的人士則主張，若是剛成立的新法人也許說得過去，但是已有數十年歷史的法人，勢必已培育了與官署溝通的人事管道，應該一般職員也能應付。二、主管官署對特殊法人握有極大權限，若接受「空降」，才不會招厭，或許還會報恩。從主管官署取得專利許可或預算時，若有熟悉內情的前任官員前往交涉，必然較為順利。反駁者認為以上兩個主張會使日本變成「官僚社會的日本」，完全迎合主管官署意思的行政運作的態度，絕不可能有助於國民生活的健全發展。不僅國民不滿意，海外也傳來「不公平」的批判。^③

並非所有的企業都心甘情願接受「空降」官員，而是為了迎合監督官署的要求，

註① 大宮知信，前揭書，頁二一五。

註② 大宮知信，前揭書，頁二一五～二一七。佐高信，前揭書，頁二三四。

註③ 政府關係法人勞動組合連盟編集部編，前揭書，頁十一。

無法拒絕。業者前往監督官署請求適當的行政指導，本來儘量給予懇切的指導，是民主社會官僚的義務；但是民間企業常抱怨的是：除了少數例外，大部分官僚——包括課長、副課長——都是抱著只求無錯的心態敷衍；或者一心只想建立良好人際關係，著重點在將來能獲得順利的「空降」。然而一旦有「空降」官員坐鎮，哪怕是只有一位，不但可以封住官署的囉唆、刁難；有時所需要的情報，靠「空降」官員一通電話就拿到手了。企業方面只好把「空降」官員當成是付稅金而接受，但是一、兩年之後該「空降」官員離去，則又恢復任人宰割的情況了。^⑤

日本「獨占禁止法」^⑥的運作機構——公平交易委員會（「公正取引委員會」，Fair Trade Commission，簡稱「公取委」），一再受到美國嚴厲要求改善，也無法受到日本國民信賴；就是因為該委員會無法真正做到監督公平的市場自由競爭，以確保消費者的權益。背後的真正關鍵在於「公取委」形式上是獨立機構，委員長卻是來自大藏省「空降」官員，其他委員也多來自各相關省的官僚「空降」。^⑦因此，根本無法作成任何檢舉或處罰。即使好不容易作出檢舉，最後也因議員與各界的關說而不了了之。因此，「空降」官員制度被批評為造成日本政、產、官界勾結在一起，釀成各種腐敗現象的原因，不是沒有道理。

日本與美國社會最大的差別是：不同於美國的大學教授、行政官僚、企業家、律師、政治家之間，有職業流動的可能；且在歷經若干種職業後，對這些職業範圍的認知差異（perceptiongap）自然縮減；日本原則上每個人只有一次選擇職業的機會，官署、企業等要求的只是剛畢業學生的純潔與一輩子的忠誠，所以各行業間極少有機會交流，彼此之間認知差異也大。^⑧日本的公務員在其獨特的社會文化影響下，形成下屬完全只聽命於自己上級的集團個體；使得官僚之間只有上下之間的縱向領導，而缺少橫向交流。^⑨這在官署裡行之成風，同樣的也隨「空降」官員帶到民間企業裡，這麼一來，如何給企業帶來新氣象呢？因此，愈是大的民間企業公司，人事制度愈是官僚化，而與「適才適用」之人事無緣。

陸、結 論

一九九三年政權轉換以來，行政改革一直受各政權的極度重視，而這其中最受非議的就是官僚控權的問題，附帶的官僚的「空降」公、民營企業問題，也深受大眾批評，主張廢除者大有人在。但是在現職的官僚之中，卻積極的承認「空降」官員的意義，或者認為是沒法禁止勢在必行的事。這是因為日本政府為了促進公務員的新陳代

註⑤ 佐高信，前揭書，頁二四六、二五四。朝日新聞，一九九五年三月廿八日，版四。

註⑥ 即為「反壟斷法」，禁止不公平交易或獨占企業等的法律。一九四七年七月起開始施行。星野英一、松尾浩也、塩野宏等編集，前揭書，頁一三九七。

註⑦ 大宮知信，前揭書，頁二二八。

註⑧ 二十一世紀研究會，前揭書，頁六十八。

註⑨ 中根千枝，*タテ社會の力學*（東京：講談社，一九八六年），頁七十八～八十八。

謝，儘量在四十到五十五歲之間，就安排他們離開各省廳，^⑨以讓出位子吸收新血輪進來。一方面這個年齡還有精力機會開創個人事業的第二春，另一方面政府就可省下一筆龐大的退休金，否則這些菁英分子在公家機構奉獻到退休，勢必要求一筆可觀的退休金，這對近年來一直鬧赤字的日本財政，將會是一大負擔。因此，日本政府雖然儘量設法減少弊端發生，但卻無意將此制度廢絕。而綜合各界專家學者建議：一、若是一般的行政職位，應該讓其工作到退休，然後領退休金過活；就可減少「空降」官員人數，以及減輕官署人事單位安排「空降」的負擔。但是公務員的退休金，實在無法達到目前日本的生活水準，必然會引起已習慣於此種安排的公務員的恐慌與反彈。二、加強「空降」官員的管制。^⑩由以往政府採取的管制經驗顯示，首先必會遭到各省的抵制，因為會影響其吸收新進之魅力；再者會遭到等待「空降」之在職者，以及因「空降」官員而受益的有關團體之反彈；所以也不易收效。

以前通常是升不上局長的高級官員或停留在審議官、課長級的中級官員，才轉入學界；最近連官員的最頂峰的次長級，也紛紛轉入學界。在「空降」官員屢屢引發弊案而遭受批判之時，能將在官署中的活經驗，帶入學界造福學子，目前被視爲是「有良心」的官員的作爲。例如今年六月廿一日退休的前經濟企劃廳次長，就轉任中央大學綜合政策學系教授一職，因曾「空降」過環境廳，而選擇講授「地球環境政策」。^⑪

反觀我國公務員也是通過各類國家考試，才得以任用。由於傳統文化的差異，我國的公務員在社會上不如日本一般有權威，對私人企業也無行政指導的權限；而是以「人民公僕」的形象來服務國民。各單位的內部控制與昇遷，也不似日本一般嚴謹；更無退休後由服務單位推派至公家機構或私人企業再就業的慣例。我國公務員退休後再任公職，根據行政院人事行政局規定：支領退休俸及生活補助人員就任公職時，其月支持待遇達到委任第一職等本俸七級俸額及同職等專業加給合計數額以上者，應由其服務單位按所任職務規定，發給全部待遇，同時停支退休俸或生活補助費。其公職待遇低於原支退除給與者，准補發其差額。^⑫與日本公務員所受到的待遇相比較，似乎我國比較公平，但是也較没人情味。考量日本「空降」官員的實施現況，個人認爲可以作爲我國公務員制度借鏡的是：應該與日本一樣成立專門機構，對於公務員退休後，仍願繼續貢獻所長者，建立專長資料庫，再由民間企業視需要敦聘。但不必像日本用派任而不注重對方需要，薪資也應視其貢獻而不一定得比原職高；使供需雙方各取所需，也可達到「適才適所」的理想境界。

註⑨ J. Mark Ramseyer, Frances McCall Rosenbluth, *Japan's Political Marketplace*, (Cambridge: Harvard University Press, 1993), P. 117.

註⑩ 川村祐三，前揭書，頁七十八。

註⑪ 同註④，頁一一九。

註⑫ 「退休俸及生活補助費人員自行就任公職支領待遇注意事項」，行政院人事行政局編印，*人事行政法規釋例彙編*(二)，一九九二年一月，頁三一—二三。