

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

- ▶ 日本政治過程的主導者：官僚、政黨及政治人物之間的競爭或合作？

Who Dominates the Japanese Politics: Competition and Cooperation of Bureaucrats, Parties and Politicians

doi:10.30390/ISC.200809_47(3).0003

問題與研究, 47(3), 2008

Issues & Studies, 47(3), 2008

作者/Author：吳明上(Ming-Shang Wu)

頁數/Page：51-73

出版日期/Publication Date：2008/09

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.200809_47\(3\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200809_47(3).0003)



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



日本政治過程的主導者： 官僚、政黨及政治人物之間的競爭或合作？*

吳 明 上

(義守大學大眾傳播學系副教授)

摘 要

戰後日本的政治安定與經濟成果，被譽為「日本第一」或「經濟奇蹟」，引發日本研究者的好奇心，而在觀察日本的政治過程中，政治人物與官僚的角色是主要的焦點。日本的學術界對於政治過程的主導者為誰，先後出現「官僚主導」與「政黨主導」的論爭，爾後又出現「政策類型」的論點，主張政治人物與官僚處於合作或競爭的狀態。本文主要目的是論述上述論點的主要內容，同時分析其成立的背景，最後提出解釋上的侷限性，期望有助於瞭解日本的政治決定過程。

關鍵詞：官僚主導、政黨主導、政策類型、政治過程、自民黨政治

* * *

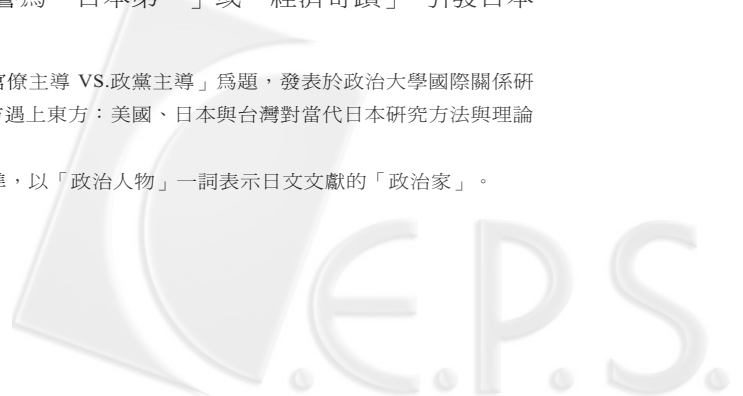
壹、前 言

現代國家的政治運作主軸是政治人物與官僚等二個菁英集團。政治人物集團是透過國會活動或政權，以結合社會各領域能量的菁英，而官僚集團則是在制度上的行政菁英。民意以及經濟團體、工會、農業團體、醫師公會或其他的利益團體在政治過程中也扮演重要的角色，但是為了獲取與實現自身的利益，則須透過議會、內閣、行政等管道來影響政府的決策。因此，政治人物與官僚是政治過程的核心。^①

戰後日本的政治安定與經濟成果，被譽為「日本第一」或「經濟奇蹟」，引發日本

* 本文曾以「是誰在主導日本的政治過程：官僚主導 VS. 政黨主導」為題，發表於政治大學國際關係研究中心於 2007 年 11 月 5 日主辦的「當西方遇上東方：美國、日本與台灣對當代日本研究方法與理論之對話」學術研討會。

註① 本文為求社會科學要求之「價值中立」標準，以「政治人物」一詞表示日文文獻的「政治家」。



研究者的好奇心，而在觀察日本的政治過程時，政治人物與官僚的角色成爲主要的焦點。日本的學術界對於政治過程的主導者爲誰，先後出現「官僚主導」與「政黨主導」的論爭，爾後又出現「政策類型」的論點，企圖於前二者之間取得平衡點。本文的主要目的是論述各該論點的主要內容，同時分析其成立的背景，最後提出解釋上的侷限性，以期掌握日本的政治決定過程。

貳、官僚主導

官僚擁有政策的專業知識、實施技巧，以及獨占情報的優勢，在政策決定上握有強大的主導權。^②辻中豐研究指出，戰後對於日本的政治研究中，最早利用的研究途徑是菁英主義，菁英主義強調國家機器的支配構造，而官僚體制則是主要的研究焦點。^③

一、官僚主導的論點

官僚主導的論點以辻清明爲代表。辻清明首先以「監護性原理」(後見性の原理)來說明日本官僚體制的特點。所謂的「監護性原理」是指，君主(天皇)宛如雙親身爲子女的監護人一般，是國民福祉的最高理解者，君主據此而獨占一切的統治權，而警察／行政人員(官僚)是爲了具體實現統治權的「全能者」(almighty)。在此治理的原理下，官僚將廣大領域中的國民轉化爲「臣民」，因此相對於「臣民」，官僚不僅得以擁有優勢的支配權，亦得以確保其身份地位。^④官僚的功能是貫徹君主(天皇)的統治權，因此官僚並非具有現今「公僕」意義的「公務員」，而是「君主的僕人」(官吏)，亦即「天皇的官吏」。

辻清明接著指出，天皇制雖然在戰後遭到廢除，但是佔領的美軍取代了天皇，具有絕對的權威，而官僚體制則介於佔領美軍與國民之間，與戰前的構造相同。在佔領軍的權威下，相對於國民，官僚擁有支配性的地位。官僚的特權並不因日本國憲法的制訂，以及日本的恢復獨立而有所改變，因爲戰後政黨的行政能力不足，官僚得以繼續保持其特權，並位居統治的中樞地位(此即爲「戰前戰後延續論」)。^⑤

辻清明的論點獲得詹遜(Chalmers Johnson)的呼應。詹遜將日本視爲「發展導向

註② 西尾勝，*行政学*(東京：有斐閣，1993年)，頁98-99。

註③ 辻中豐，「日本政治のモデル」，村松岐夫、伊藤光利、辻中豐，*日本の政治*(東京：有斐內，1992年)，頁59。菁英主義的關心焦點有四，一爲官僚支配模型，研究的對象戰前的天皇制軍隊、內務省與警察等治安官僚的角色，以及戰後的大藏省、通產省的經濟官廳；二爲三巨頭權力模型，研究的對象是自民黨政治人物、高級官僚、財界；三爲美國商務省報告書標題所示的「日本株式會社」模型；四爲發展導向型國家模型，在以經濟發展爲最優的課題下，研究的對象是通產省所扮演的火車頭角色。

註④ 辻清明，*新版 / 日本官僚制の研究*(東京：東京大学出版会，1969年)，頁7。

註⑤ 飯尾潤，「政治的官僚と行政的政治家：現代日本の政官融合体制」，日本政治学会，*現代日本政官關係の形成過程*(東京：岩波書店，1995年)，頁135-149。

型國家」，並將研究的對象鎖定在效率高且規模小的官僚體制、官僚主導的政治構造、國家介入經濟卻又能與市場調和的完整配套措施（官僚的行政指導），以及通產省（現今的經濟產業省）所扮演的火車頭角色。^⑥換言之，詹遜的主要研究對象是日本的官僚體制，特別是主導產業政策的通產省經濟官僚的角色，並且同時主張日本的官僚體制從戰爭期間便已經位居統治階層的中樞地位，而戰後的通產省更是產業政策的關鍵角色。

除了詹遜外，伊藤大一也以大藏省的經濟官僚作為研究的對象。伊藤大一首先指出日本官僚體制的特殊性。亦即，一般而言，官僚體制的正當性是以權力集中做為前提條件，而日本則出現相反的狀況。日本因為近代化的特殊歷史背景，官僚體制必須圖謀權力的集中。而大藏省在戰後的改革中，免於解散的命運，戰前的強大權限因此得以延續。伊藤大一接著指出，大藏省透過國家預算的分配、租稅政策與金融政策等，在國家的經濟發展與政策決定上位居關鍵性的地位。^⑦戰後的大藏省被喻為「官廳中的官廳」、「最強的官廳」，而大藏省的官僚則被稱為「官僚中的官僚」，足見大藏省的統制地位。

通產省與大藏省等的經濟官僚角色的研究，對日本的經濟發展提供具有說服力的解釋，滿足對日本的經濟為何能在戰後快速成長的好奇心，強化了「官僚主導」在政治過程中的說服力。

二、官僚主導的背景

日本政治學會於 1967 年出版的現代日本的政黨與官僚：保守勢力聯合以後一書中，更明白指出官僚主導的現象。自民黨於 1955 年 11 月 15 日由自由黨與日本民黨等二大保守政黨合併後，亦即自民黨開始單獨執政後，以及在經濟高度成長的期間，自民黨政治人物在政策決定過程中，大幅依賴中央官廳（官僚體制）是普遍的現象。^⑧為何政治人物依賴官僚，亦即為何官僚主導是日本政治過程中的普遍現象？其主要背景如下：

（一）美國の間接統治政策：官僚體制的保存

第二次世界大戰結束後，雖然日本由美國單獨佔領，但是美國對日本的統治政策並非直接的軍政統治，而是透過日本的行政系統進行間接統治，因為統治上的需要，

註⑥ Chalmers A. Johnson, *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1982)。但是，三輪芳朗以「三光汽船（海運在編成政策）」、「日清紡事件（纖維工業政策）」、「出光事件（石油政策）」、「住金事件（行政指導）」為個案研究指出，政府介入、指導民間企業，是帶動日本經濟發展的因素的觀點是錯誤的，至少在上述的個案中，實際上是透過自由市場的機制。三輪芳郎，*產業政策論の誤解*（東京：東洋經濟新報社，2002年）。

註⑦ 伊藤大一，*現代日本官僚制の分析*（東京：東京大学出版会，1980年），頁 11~89。

註⑧ 日本政治学会，*現代日本の政党と官僚：保守合同以後*（東京：岩波書店，1967年）。

日本的官僚體制得以保存下來。^⑨

官僚體制得以保存並發揮影響力，與「褫奪公職令」的發佈具有密切的關係。美軍統治機關 GHQ（盟軍最高司令官總司令部）爲了消除日本的軍國主義，於 1946 年 1 月 4 日發佈「關於褫奪不適任公務者公職備忘錄」，指示日本政府褫奪軍國主義指導者（支持戰爭者與軍國主義者）的公職，日本政府遂於同年 2 月 28 日發佈了「褫奪公職令」，日本政府又於翌年 1 月 4 日修正「褫奪公職令」，擴大褫奪公職的範圍。被褫奪公職的對象以軍人爲主，多達約 21 萬名，而被褫奪公職的官僚僅爲 1800 名（另一說爲 719 名），僅占全體的 0.9%，^⑩而被褫奪公職的 1800 名官僚中，70%是以警察及特別高等警察（特高）爲中心的內務省，^⑪經濟官廳幾乎毫髮無傷地被保存下來。

爲何日本的官僚體制在被保存下來之後，能夠在政治過程中發揮主導的角色？換言之，爲何日本的官僚體制能夠在戰前便具有強大的權力？原來，官僚體制的權力來源是 1938 年制訂的「國家總動員法」。日本的行政系統（官僚體制）爲了遂行國家總體戰爭，必須將國家所有的人力、物力進行管制與運用。而在調查、集中管制、運用的過程中，官僚獲得了廣泛的人脈關係、掌握了重要的政策知識、情報，以及秘訣（Know-how）。野口悠紀雄在一九四〇年體制：戰時經濟一書中便指出，官僚於戰爭期間便在行政體系中建立起強大的控制權力，而且官僚的控制權力遍及全國各階層的行政系統。^⑫

（二）政治人物被褫奪公職

官僚得以在政治過程中獨擅勝場，熟悉政治過程的政治人物被褫奪公職而退出政治舞台也是重要的因素。日本政府在選舉法修正下，於 1945 年 12 月 18 日宣布解散眾議院，並預定翌年 1 月 22 日舉行戰後的第一次眾議院選舉。但是，因爲 GHQ 不希望協助戰爭的「翼贊議員」（「翼贊政治體制協議會」支持的議員）取得席次，所以命令日本政府將選舉投票日延期，並於選舉前陸續發佈褫奪公職的名單。假若 GHQ 未發佈褫奪公職令，則預測將有 40%的「翼贊議員」取得連任，而藉由褫奪公職令的發佈，在 1942 年選舉時，現任 381 名的「翼贊議員」將全數失去競選資格。^⑬

褫奪公職名單發佈後，政黨受到嚴重的打擊。其中又以進步黨受到的打擊最大，進步黨的 274 名國會議員中，高達 260 名遭到褫奪公職，失去參選資格，總裁町田忠

註⑨ GHQ 實施間接統治的原因有諸多的論點，例如日本的戰敗比美軍預期的早，爲了有效統治日本，必須透過日本的行政系統；又如，美國希望參戰的士兵得以早日回到祖國，因此減少佔領日本的所需美軍人數；又如，美國爲了節省佔領日本的經費預算；又如，萬一政領政策失敗，美國得以卸責；又如，佔領美軍不懂日文，爲了有效統治日本，必須透過日本的行政系統，等。小西德應，「日本官僚制の特色を歴史から考える」，中村章，*官僚制と日本の政治*（東京：北樹出版，2001 年），頁 100。

註⑩ 秦郁彥，*官僚の研究：不滅のパワー 1868-1983*（東京：講談社，1983 年），頁 27。

註⑪ Chalmers A. Johnson, *op. cit.*, p. 51.

註⑫ 野口悠紀雄，*一九四〇年體制：さらば戰時經濟*（東京：東洋經濟新報社，1995 年），頁 31-58。

註⑬ 石川真澄，*データ戦後日本史*（東京：岩波書店，1984 年），頁 5-6。

治與幹事長鶴見佑輔亦遭到褫奪公職，而剩下的 14 名國會議員中，有 2 名在選舉中落敗，有 2 名在選舉過後被列入褫奪公職的追加名單中，因此進步黨的勢力僅剩下 10 名。而自由黨的 43 名國會議員中，有 30 名失去競選的資格，而且總裁鳩山一郎、幹事長河野一郎、總務會長三木武吉等均遭到褫奪公職，總裁一職則由吉田茂取代。協同黨的 23 名國會議員中，有 21 名遭到褫奪公職，剩下的 2 名中，1 名在選舉中落選，1 名離開政黨，協同黨遭到消滅的命運。社會黨的 17 名國會議員中，有 10 名遭到褫奪公職。^⑭

此次的選舉是戰後大量政治人物更替的選舉，候選人總數為 2770 名，其中新人多達 2624 名，占總數的 94.72%。國會總席次為 466 席，其中新人占了 379 席，占總席次的 81.3%。^⑮雖然大量新進的政治人物取代被褫奪公職的政治人物進入國會，政治人物在人數上的變化不大，但是因為新人對於政治過程不熟悉，所以賦予了官僚體制揮灑的空間。

（三）官僚轉進政界

高級官僚進入政界正好補充了政治人物因遭到褫奪公職而留下的空缺。官僚出身的政治人物因為擁有豐厚的人脈關係、政策的專業知識，以及操作補助金的巧妙手法，所以能夠順利開拓選票，當選或連任國會議員，強化在政黨中的地位。^⑯

高級官僚進入政界的關鍵點是 1949 年的眾議院選舉，此次的選舉也是日本國憲法施行後的第一次選舉。在選舉中，因為吉田茂首相（民主自由黨總裁）個人偏好官僚，不喜歡政黨出身的政治人物，^⑰同時也為了阻止政黨出身的政治人物恢復舊有的勢力，所以大量推薦主要官廳的次長、局長、課長級官僚投入選戰，總計約有 50 名的高級官僚當選進入政界。^⑱

高級官僚當選後，吉田茂首相立即任命要職，例如池田勇人僅第一次當選便被拔擢為大藏大臣，而其秘書官則是大藏省出身的宮澤喜一；佐藤榮作是出身運輸省的官僚，雖然在選舉前未具備政治人物的身份，卻被吉田首相任命為內閣官房長官，而在當選後除了續任內閣官房長官外，翌年則擔任執政黨自由黨的幹事長（僅次於總裁的重要黨幹部）。^⑲此外，當選的主要高級官僚還包括了經濟安定本部財政金融局企業課長出身的橋本龍伍（前首相橋本龍太郎的父親）、外務省次官出身的岡崎勝男、勞動省次官出身的吉武惠市、戰後復興院長出身的大橋武夫、農林省次官出身的笹山茂太

註⑭ 富森叡兒，*戰後保守党史*（東京：社会思想社，1994 年），頁 27。

註⑮ 升味準之輔，*日本政治史 4 占領改革、自民黨支配*（東京：東京大学出版会，1988 年），頁 71~72。

註⑯ 広瀬道貞，*補助金と政權党*（東京：朝日新聞社，1981 年）。

註⑰ 神島二郎，*現代日本の政治構造*（東京：法律文化社，1985 年），頁 114。

註⑱ 吉田茂之所以大量提拔官僚，是因為吉田茂的個人偏好官僚，而不喜歡「政黨人」。中邨章、竹下讓，*日本の政策過程*（東京：梓出版社，1984 年），頁 30。

註⑲ 杉正夫，「吉田内閣」，白鳥令編，*日本の内閣 III*（東京：新評論，1981 年），頁 104。石原信雄，*権限の大移動：官僚から政治家へ、中央から地方へ*（東京：かんき出版社，2001 年），頁 147。

郎、大藏省主稅局長出身的前尾繁三郎、運輸省電器局長出身的西村英一、商工省燃料局長出身的小金義照、農林省畜產局長出身的遠藤三郎、農林省總物局長出身的周東英雄等。^②吉田茂引進政界的官僚勢力在各個政策領域中發揮重要的影響力，此一勢力後來被稱為「吉田學校」。^③

除了高級官僚轉入政界外，官僚出身者擔任首相亦增添官僚主導的說服力。從戰後到因石油危機而減緩經濟成長之前，總計經歷過十二位的首相，其中多達八位首相是官僚出身；若以執政的時間計算，從戰後到石油危機的約 27 年期間，非官僚出身的首相執政時間僅約三年一個月。換言之，從戰後的迅速重建，進而達到經濟高度成長的期間，主要是由官僚出身的首相執政。(參考表 1)

表 1 戰後到高度成長期的首相出身一覽表

代	總理大臣姓名	就職日期	出身
GHQ 佔領期間			
43	東久邇宮稔彥王	1945 年 8 月 17 日~1945 年 10 月 9 日	皇族
44	幣原喜重郎	1945 年 10 月 9 日~1946 年 5 月 22 日	外務官僚
45	吉田茂 (自由黨)	1946 年 5 月 22 日~1947 年 5 月 24 日	外務官僚
GHQ 佔領期暨憲法體制期間			
46	片山哲 (日本社會黨)	1947 年 5 月 24 日~1948 年 3 月 10 日	律師
47	蘆田均 (民主黨)	1948 年 3 月 10 日~1948 年 10 月 15 日	外務官僚
48	吉田茂 (民主自由黨)	1948 年 10 月 15 日~1949 年 2 月 16 日	外務官僚
49		1949 年 2 月 16 日~1952 年 10 月 30 日	
主權回復期間			
50	吉田茂 (自由黨)	1952 年 10 月 30 日~1953 年 5 月 21 日	外務官僚
51		1953 年 5 月 21 日~1954 年 12 月 10 日	
52	鳩山一郎 (自民黨)	1954 年 12 月 10 日~1955 年 3 月 19 日	律師
53		1955 年 3 月 19 日~1955 年 11 月 22 日	
54		1955 年 11 月 22 日~1956 年 12 月 23 日	
55	石橋湛山 (自民黨)	1956 年 12 月 23 日~1957 年 2 月 25 日	記者
56	岸信介 (自民黨)	1957 年 2 月 25 日~1958 年 6 月 12 日	商工省官僚
57		1958 年 6 月 12 日~1960 年 7 月 19 日	
58	池田勇人 (自民黨)	1960 年 7 月 19 日~1960 年 12 月 8 日	大藏官僚
59		1960 年 12 月 8 日~1963 年 12 月 9 日	
60		1963 年 12 月 9 日~1964 年 11 月 9 日	
61	佐藤榮作 (自民黨)	1964 年 11 月 9 日~1967 年 2 月 17 日	運輸官僚
62		1967 年 2 月 17 日~1970 年 1 月 14 日	
63		1970 年 1 月 14 日~1972 年 7 月 7 日	

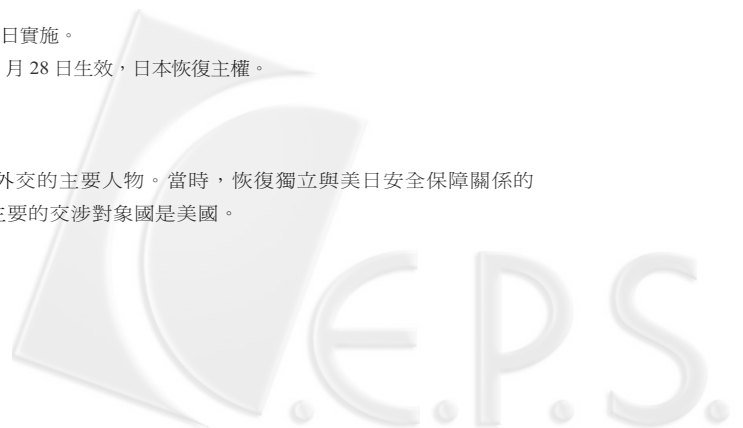
資料來源：作者自行整理。

註 1：日本國憲法於 1946 年 11 月 3 日公布，1947 年 5 月 3 日實施。

註 2：「舊金山和平條約」於 1951 年 9 月 8 日簽訂，翌年 4 月 28 日生效，日本恢復主權。

註② 石川真澄，前揭書，頁 21。

註③ 例如，岡崎勝男是吉田茂倚重的對美協調外交的主要人物。當時，恢復獨立與美日安全保障關係的建立是日本的最優先、最緊急的政策，而主要的交涉對象國是美國。



此外，戰後內閣雖更替頻繁，而政治卻依然穩定的現象，也強化了「官僚主導」的論點。從戰後的東久邇宮內閣迄今（2008年4月21日）的福田康夫內閣，總計約63年的期間出現過49個內閣，因此每個內閣平均壽命僅為1.29年。若再計算上改組內閣，總計出現過85個內閣，平均壽命則縮短為0.74年。

參、政黨主導

在上述的背景下，「官僚主導」的論點長期成為主流觀點，但是村松岐夫於1981年出版的戰後日本的官僚制一書中提出質疑與挑戰，認為日本的政治過程應為「政黨主導」。村松岐夫的論點受到廣泛的呼應，推動了自民黨政治的研究風潮。村松岐夫將「政黨主導」論點出現的八〇年代視為日本政治研究的轉換期，同時也是日本行政研究的轉換期。

在自民黨長期執政進入第二十五年的時間點上，村松岐夫提出「政黨主導」的論點，在理論上強化了自民黨政治的說服力。自民黨研究、政務調查會研究、族議員研究等相關課題成為日本政治學的研究焦點。在各領域的研究中，雖然未直接使用「政黨主導」或「政治人物主導」的用語，但均在以自民黨位居優勢為前提下，進行相關的論述。例如，日本經濟新聞社編的自民黨政務調查會^②、村上泰亮的新中間大眾的時代：戰後日本的解剖學^③、佐藤誠三郎與松崎哲久的自民黨政權^④、猪口孝與岩井奉信的族議員的研究：主導自民黨政權的主角^⑤等。

一、政黨主導的論點

村松岐夫以實證研究來挑戰「官僚主導」的論點。村松岐夫針對101名的國會議員及251名的高級官僚進行問卷調查及深度訪談，主要的提問是「你如何評價自己的地位？」、「不久的將來官僚的影響力如何？」、「決定國家政策時，最有影響力的是誰？其次是誰？」等問題，在獲得問卷及深度訪談資料後，以「活動量」及「自我支配性」等二個指標來說明官僚與政治人物的關係。

村松岐夫指出，戰後，特別是經濟高度成長期間，官僚的活動量確實龐大，表面上意味著官僚位居權力的中樞。例如，官僚做成的法律案在國會通過的比例高。但是若從「自我支配性」的角度觀之，官僚卻欠缺自我支配性。因為法律案送交國會前，必須事前送交自民黨相關部會接受政治人物的審查或與政治人物協調（事前審查）。因此，官僚不會提出保守政黨政治人物反對的法案，特別是日本是長期受到保守政黨統

註② 日本經濟新聞社，自民黨政調會（東京：日本經濟新聞社，1983年）。

註③ 村上泰亮，新中間大眾的時代：戰後日本の解剖学（東京：中央公論社，1984年）。

註④ 佐藤誠三郎、松崎哲久，自民黨政權（東京：中央公論社，1986年）。

註⑤ 猪口孝、岩井奉信，族議員の研究：自民黨政權を牛耳る主役たち（東京：日本經濟新聞社，1987年）。

治的國家，官僚孰知其政策意向。再者，官僚的晉升人事掌握在保守政黨手中。所以，官僚不會脫離保守政黨的政策軌道，或是無視其存在。亦即，官僚存在著「揣摩式反應」(expected reaction)。因此，官僚體制是活動量大，但自我支配性低的集團，日本的政治是官僚政治的看法是錯誤的。^⑥

村松岐夫雖然不否認官僚體制中存在著辻清明主張的「特權官僚」，但是認為大多數的官僚是「政治性官僚」。^⑦村松岐夫指出，日本的社會科學至今對於官僚的印象存在著相當的「偏差」。既往對官僚的印象是所謂的「古典官僚體制」，亦即官僚被賦予特權，從內部指導執政黨，壓制壓力團體，並被賦予行政指導權限，監督地方政府。但是，根據調查資料與官僚對自己的評價，日本的官僚體制的性質應該是「政治性官僚」，亦即實際上是官僚對政黨謙讓並提供協助，提攜壓力團體，並促進組織的擴大，向強化中的地方自治進行交涉與交易。^⑧

村松岐夫另以「委託人—代理人理論」(principal-agent theory)說明日本政治是「官僚主導」的誤解。一般將政治人物與官僚視為政治過程中的競爭者，因此容易產生「零合遊戲」的誤解，亦即政治人物權力的擴大意味著官僚權力的縮小，反之，官僚若位居主導地位，則政治人物附屬之。但是，政治人物與官僚並非權力對立的結構，而是政治人物將權力「委託」給官僚去執行，亦即自民黨政治人物長期且廣泛地將政策的形成與執行「委託」給官僚，結果讓官僚誤以為自己位居權力的中樞。實際上，官僚提出的法案能夠順利通過，並非代理人(官僚)的權力巨大，而是證明了是委託人(政治人物)的權威。此亦為誤解政治人物與官僚的權力是對立的原因。^⑨

二、政黨主導的背景

在自民黨長期執政下，特別是1973年的石油危機發生後，官僚威信下降，「官僚主導」的論點因而逐漸失去說服力。在此同時，隨著自民黨單獨執政時間的延長，及其所屬國會議員當選次數的增加，自民黨出現了所謂的「族議員」，在政治過程中對政策形成重要的影響力，此現象被稱為「族議員政治」，是「政黨主導」論點的主要依據。

(一) 官僚威信的下降

官僚威信下降的原因有三：第一是日本在GNP(國民總生產)與歐美並駕齊驅的經濟目標達成下，官僚無法找尋出國家的新目標。戰後的經濟發展是日本國民的共識，而在韓戰的「特需」帶領下，日本的生產及輸出急遽擴大，1951年的礦工業生產

註⑥ 村松岐夫，*戰後日本の官僚制*(東京：東洋經濟新報社，1981年)，頁150~152。

註⑦ 村松岐夫，前揭書，頁228。

註⑧ 真淵勝「官僚制と政策過程」，伊藤光利、田中愛治、真淵勝，*政治過程論*(東京：有斐閣，2000年)，頁263~264。

註⑨ 村松岐夫，「官僚制」，*書齋の窓*，第488期(1999年10月)，頁2~7。

已經恢復到戰前的水準，從 1955 年到 1973 年的石油危機期間，日本的經濟平均成長率為 10%，是歐美先進國家的二倍。池田勇人內閣於 1960 年提出「國民所得倍增計畫」，在 1967 年便已經達成，比原先的預期提早了三年。1968 年的 GNP 超越西德，僅次於美國，在資本主義世界居第二位。^⑩而當日本晉升經濟大國行列之後，新的國家目標為何？「前例遵循主義」的官僚體制無法找尋出新的國家目標，因而在心理上失去了自信心。^⑪

第二是石油危機之下的財政緊縮，導致官僚失去了強化權力的財政工具。既往官僚得以利用充裕的預算作為工具，開拓新業務、擴大與強化組織及權限。但是在財政緊縮、預算減少下，事業、財源、權限、組織等的擴大受到制約，而且在預算受限下，官僚內部為了爭取預算的大餅，產生了競爭或對立的狀態。此外，隨著社會經濟結構的改變，一個政策議題（issue）涉及的社會利益出現多元化的現象，單一官廳已經無法全盤掌握，需要官廳之間的協調與合作。而官僚體制在縱向聯繫上是有力的組織，上意下達執行力強，但是在橫向聯繫上，卻欠缺協調能力。官廳為了確保或實現自身的利益，便向政黨／政治人物求援，助長了政黨／政治人物在政治過程中的影響力。^⑫

三為經濟自由化。在經濟自由化的國際潮流下，官廳對於新事業的許認可權限大幅縮小，而且相關的問題又涉及與對象國之間的外交關係。因此，不論是在日本國內的處理上，或是與對象國之間的關係，均超越了既往單純的產業政策，而具有濃厚的政治性，需要巧妙的政治技巧。^⑬

（二）族議員的出現

所謂的「族議員」（Diet policy tribe）是指，對於特定政策領域具有相當程度的專業知識與實務經驗，繼而對相關官廳具有影響力的政治人物集團。

而族議員之所以具有影響力，誠如前述，主要是因為當選次數多，而且在自民黨的長期執政下，長期參與國會特定的常任委員會，甚至擔任常任委員長，或者曾經被任命為某中央省廳的政務次官（現改為副大臣、政務官），或是曾經在黨內歷練過政務調查會相關部會長等職務，所以族議員學習到相當豐富的專業知識與立法實務，並且與特定省廳及官僚保持密切的人脈關係。^⑭

族議員長期參與特定政策的決定過程，反比短期擔任該相關職位的官僚熟悉政策的相關知識與實施技巧，而在官僚威信降低下，族議員（政治人物）遂取而代之成為

註⑩ 請參考中村隆英，*昭和史 II*（東京：東洋經濟新報社，1993年），第6章、第7章。

註⑪ 石原信雄，前揭書，頁93。擔任過七任總理大臣的官房副長官石原信雄指出，官僚大多出身法學部，具有「前例遵循主義」的特性，僅思考自己所屬省廳的事物，欠缺大格局的宏觀視野，因此在面對石油危機引起的政治經濟巨大變動下，官僚出現技窮的現象。

註⑫ 猪口孝、岩井奉信，前揭書，頁21-22。

註⑬ Gerald L. Curtis, *The Japanese way of politics* (New York: Columbia University Press, 1988), p. 126.

註⑭ 內田滿，*現代日本政治小辭典*／2005年版（東京：ブレーン出版，2005年），頁62。

政治過程的主導者。^⑤著名的族議員例如，田中角榮是建設族與商工族、櫻內義雄是農林族、鈴木善幸是水產族、金丸信是建設族與國防族、橋本龍太郎是厚生族、坂田道太是文教族與國防族、福田赳夫與宮澤喜一是大藏族等。

再者，制度的設計也是助長族議員影響力的重要因素，制度的設計是指政務調查會的組織及功能。首先，關於政務調查會的組織方面。政務調查會爲了順利完成任務，除了特別委員會之外，設置了十七個常設委員會，包括內閣部會、地方行政部會、國防部會、法務部會、外務部會、財政部會、文教部會、社會部會、勞動部會、農林部會、水產部會、商工部會、交通部會、通信部會、建設部會、科學技術部會、環境部會等。^⑥

值得注意的是，政務調查會相關部會是對應於中央省廳的規劃而設立的，而國會的常設委員會也以此爲對應。例如，政務調查會的財政部會對應中央官廳的大藏省，以及眾議院的大藏委員會、參議院的財政金融委員會；政務調查會的交通部會對應中央官廳的運輸省，以及眾議院的運輸委員會、參議院的交通情報通信委員會。制度上屬於政務調查會部會或委員會的自民黨議員通常是國會相關委員會的委員，容易與相對應的官廳建立關係。換言之，政務調查會提供了與官僚體制聯絡協商的方便平台。此外，政務調查會也是培養新進政治人物專業知識與政策制定技巧（Know-how）的重要平台，^⑦族議員可以視爲以政務調查會相關部會爲基本單位的議員集團。^⑧

隨著2001年中央省廳的精簡縮編，將原先的1府22省廳整編爲1府12省廳後，政務調查會的部會組織也跟著調整，成爲13個部會，同時，眾參二院的常任委員會也跟著調整了。（請參考表2）

其次，關於政務調查會的功能方面。族議員主要出自政務調查會的相關部會，例如國防族出自於政務調查會的國防部會。自民黨的政務調查會是重要的政策決定平台。根據自民黨黨則第42條第1項、第2項的規定，政務調查會是爲了政策的調查研究及草擬政策法案而設立的機關，自民黨提出的政策必須經過政務調查會的議決。而第49條第2項規定，政務調查會決定的政策相關事項，必須迅速向黨的最高意思決定機關總務會報告並取得決議。

若是根據自民黨黨則的規定，政務調查會僅爲自民黨的內部機關。但是，若從實際上的政策決定過程的角度而言，中央省廳起草的政策法案必須先經過自民黨的同意，才交付國會進行三讀三審程序。在「事前審查」的階段，政務調查會是政策討論

註⑤ 關於「族議員」的研究請參考猪口孝、岩井奉信，前揭書；日本經濟新聞社，前揭書。湯淺博，國會「議員族」：自民黨「政調」と霞ヶ関（東京：教育社，1986年）。

註⑥ 自由民主黨網頁資料（2007年10月），<http://www.jimin.jp/jimin/jimin/chart/index.html>

註⑦ Gerald L. Curtis, *op. cit.*, pp. 130~131.

註⑧ 佐藤誠三郎、松崎哲久將族議員視爲以省廳爲單位的議員集團，基本上是官僚主導的論點。佐藤誠三郎、松崎哲久，前揭書。自民黨在下野期間，特別在美日安全保障問題上，自民黨的族議員（國防族）仍然掌握主導權，請參考中島邦子，「日本の外交政策決定過程における自由民主党政務調査会の役割」，橋本光平編，日本の外交政策決定要因（東京：PHP研究所，1999年），頁70~105。

的實務機關，政務調查會在討論審查之際，官僚或為爭取預算，或為爭取省廳利益，頻繁地與政務調查會相關部會接觸，而政治人物為了替利益集團爭取補助金、許認可等利益，也透過政務調查會的平台進行交易。政務調查會的影響力大幅超越黨則的文字權限，不僅是自民黨的政策調查研究機關，更是政府政策決定的重要場所。³⁹

表 2 中央省廳改革後的省廳、政務調查會部會、眾參二院常設委員會對照表

中央省廳	政務調查會	眾議院	參議院
內閣府	內閣部會	內閣委員會	內閣委員會
防衛省	國防部會	安全保障委員會	總務委員會
總務省	總務部會	總務委員會	法務委員會
法務省	法務部會	法務委員會	外交防衛委員會
外務省	外交部會	外務委員會	財政金融委員會
財務省	財務金融部會	財務金融委員會	文教科學委員會
金融廳	文部科學部會	文部科學委員會	厚生勞動委員會
文部科學省	厚生勞動部會	厚生勞動委員會	農林水產委員會
厚生勞動省	農林部會	農林水產委員會	經濟產業委員會
農林水產省	水產部會	經濟產業委員會	國土交通委員會
經濟產業省	經濟產業部會	國土交通委員會	環境委員會
國土交通省	國土交通部會	環境委員會	國家基本政策委員會
環境省	環境部會	國家基本政策委員會	預算委員會
		預算委員會	決算委員會
		決算行政監視委員會	行政監視委員會
		議院運營委員會	議院運營委員會
		懲罰委員會	懲罰委員會

資料來源：作者自行整理。

註：防衛廳於 2007 年 1 月 9 日升格為防衛省。

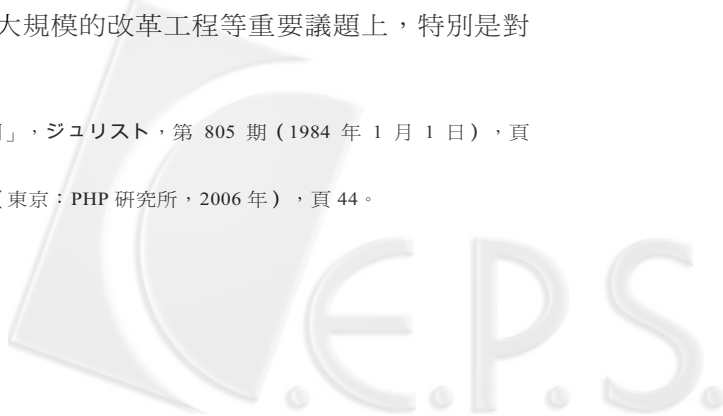
依照黨則的規定，總務會雖然是自民黨的最高意思決定機關，而且表決方式也以「全體一致」為原則，但是在實際的運作上，抱持反對意見的成員雖得以抒發反對意見，但是在表決政策議案時，抱持反對意見的成員會依照慣例退席，以完成「全體一致」的表決。雖然「全體一致」屬於表面形式，但是長久以來，「全體一致」卻也成為總務會通過法案的原則，自民黨重量級政治人物後藤田政晴讚許總務會的運作方式是「自民黨智慧的結晶」⁴⁰，因為總務會能夠讓持反對意見的議員暢談不滿的言論，有助於抒解黨內的不滿情緒，而總務會為黨意的最高決定機關，經總務會「全體一致」決議通過的法案，對黨籍議員具有約束的力量。

三、行政改革下的政官關係

政治人物的主導力量在 1990 年代出現了危機。誠如佐佐木毅研究指出，政治人物在提出國家未來的展望、系統性的政策、大規模的改革工程等重要議題上，特別是對

註³⁹ 川村一郎，「自由民主党政務調査会の役割」，ジュリスト，第 805 期（1984 年 1 月 1 日），頁 47-48。

註⁴⁰ 御厨貴，ニヒリズムの宰相：小泉純一郎論（東京：PHP 研究所，2006 年），頁 44。



美日兩國之間的外交與經濟摩擦，出現力有未逮的情形。^④外交問題上，美國要求日本善盡同盟國的責任，在安全事務上扮演符合經濟大國的角色，而在經濟問題上，美國爲了進入日本市場，要求日本「改善」日本國內的經濟結構（*Structural Impediments Initiative*，日文稱爲「美日構造協議」）。美國認爲在日本政治結構中的政治責任者不明，或是政治人物領導能力不足是摩擦產生的主要原因之一。^⑤

在面臨此壓力下，日本政府透過行政改革調整了政治過程中的政官關係。亦即在縮減官僚體制的規模與權限範圍的同時，強化政治人物的政策主導權力。若從本文的脈絡而言，行政改革藉由強化政治人物的政策能力，確立政治主導的決策體系，是將政治過程的主導者從官僚或政黨移向政治人物。

首先，關於縮小官僚體制的規模與權限範圍方面。行政改革在「小政府」的理念下，日本政府裁減中央省廳的規模。日本政府將原先的1府22省廳縮編爲1府12省廳，而且省廳的官房與局的數目從128單位裁減爲96單位（裁減25%），課與室的數目從1200單位裁減爲1000單位（裁減約20%），審議會的數目從176單位大幅裁減爲29單位（裁減約85%），而公務員的總員額則在未來十年間將裁減25%。^⑥此外，在「民間能做的就讓民間來做」的政策理念下，縮減了公務部門的職權範圍，例如將道路公團與郵政事業民營化，以及採用行政獨立法人的措施，例如賦予各省廳所轄實驗研究機關、博物館、美術館等機構行政法人的資格，從公部門獨立出來，縮減官僚體制的權限範圍。

其次，關於強化政治人物政策能力方面。日本政府採取以下三種措施來增加政治人物的政策主導力量：一是強化內閣總理大臣的輔佐機構。日本新設立了內閣府，並在內閣府轄下設置經濟財政諮詢會議、綜合科學技術會議、中央防災會議、男女共同參劃會議等。其中的「經濟財政諮詢會議」更是負責調查與審查經濟的運作、財政的運作，以及預算編列的基本方針。既往的大藏省之所以被稱爲「最強的官廳」，主要是因爲掌握了預算編列的實質權限，而中央省廳改革後，此權限轉由首相（政治人物）所領導的「經濟財政諮詢會議」掌握。

內閣官房是輔佐首相處理政務的輔佐體制，其規模受到擴編，增設特命擔當大臣，以及增加內閣總理大臣輔佐官的人數（3名增加到5名）。此外，各省廳新設置副大臣（1名~3名）與大臣政務官（1名~3名），強化了政治人物在各省廳的主導地位。

註④ 佐々木毅，*政治はどこへ向かうのか*（東京：中央公論社，1992年），頁12~14。

註⑤ 美國對日本的批判稱爲「修正主義（Revisionism，日本翻譯成「日本異質論」）」。主要的論點是，日本的最高政策決定者，或是日本的最高的政治責任者不明確，但是日本的經濟力量又如此龐大，在國際上擁有巨大的影響力，因此日本宛如一隻「無頭的怪獸」。相關的議論請參考 James Fallows, *More like us: making America great again* (Boston: Houghton Mifflin, 1989)。Karel van Wolferen 著，篠原勝訳，*日本／權力構造の謎*（東京：早川書房，1990年）。坂梨靖彦，*異質国家・日本の戦略：新しい国際関係とこれからの安全保障とは*（東京：PHP研究所，1990年）。

註⑥ 福岡政行，*政治のしくみ*（東京：ダイヤモンド社，2001年），頁87~88。

二是明確賦予首相的提案權。既往首相並無明確的提案權，內閣法案（政府提出法案）概由省廳準備，即使過程中必須事先與政治人物協商，或政策法案的主要內容由政治人物決定，但是官僚擅長於法律議論，在成立過程中，不難更改內容以符合自身的便利。^④而首相在明確被賦予提案權下，得以利用內閣府的輔佐機構，進行政策法案的調查研究，提出政治人物主導的政策法案（仍屬於內閣法案），擺脫官僚體制的制約。

三是政府委員制的取消。日本的國會在審議政策法案時，採用「委員會中心主義」，亦即委員會進行實質上的審查與討論。經過委員會專業審查的法案，在院會中都受到相當的尊重，此又被稱之為「委員會決定之神聖性」。^⑤而國會中的委員會是對應於中央官廳設立的，委員會在審議時，中央官廳的官僚以「政府委員」的身份參加（多為局長或審議官級的官僚），因此特定省廳與委員會之間的關係相當密切。^⑥

此外，既往各省廳大臣在國會進行政策答辯時，概由相關省廳的官僚（政府委員）負責答辯，凸顯出身為政策責任者的大臣不明瞭所屬省廳政策的問題點。為了解決此問題，同時為了建構政治主導的政治決定系統，日本政府於 1999 年 7 月 30 日廢除了「政府委員制」，^⑦另新設置「副大臣（政務官）」取代過去的政治次官執行相關事務，過去的政務次官大多是政治酬庸任用，並未發揮政治功能，而副大臣是由政治人物（族議員）中相關背景出身者任命，以利增加政治人物的政策熟悉度。例如，福田康夫內閣總務副大臣佐藤勉便為眾議院議員，曾任眾議院總務委員會委員長，也是前內閣安倍晉三內閣的總務副大臣，而另一位總務副大臣為公明黨的谷口隆義，則擔任過公明黨總務部會長。

行政改革在制度上進行變革之後，官僚制體的影響力出現下降的現象。誠如飯尾潤研究指出，因為官僚體制在行政改革下被削減了權力，官僚的霸氣與士氣出現低落的現象。在政治主導的政治過程中，官僚遵循執政黨的意向行動，因而逐漸失去自由，加上「旋轉門」（revolving door，高級官僚退休後到法人再就職）日益狹窄、退休年齡提早、官僚晉升速度減緩，導致特權意識快速地消失。官僚的職務雖然正在整編中，但是新的官僚形象尚未明朗化，官僚體制出現不安的現象。^⑧

相對於官僚體制，政治人物的影響力依然強大，位居主導地位。根據村松岐夫研究指出，行政改革之後，官僚，特別是高級官僚的「揣摩式反應」仍然存在，在政治過程中，政治人物依然位居主導地位。^⑨福原健太郎以「政治人物的有力感」做為指

註④ 石原信雄，前揭書，頁 36。

註⑤ 王業立，「國會改革：委員會制度的改革」，<http://www.ts.twmail.org/content/default.asp>（2006 年 4 月 21 日）。

註⑥ 中野実，*日本の政治力学：誰が政治を決めるのか*（東京：日本放送出版協会，1993 年），頁 93。

註⑦ 政府委員制是根據「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」而廢除的。

註⑧ 飯尾潤，「内閣制の変容と官僚制」，2006 年度日本行政学会総会・研究会（2006 年 5 月 23 日，大東文化大学），頁 1。

註⑨ 村松岐夫，「官僚制影響力の変化」，2006 年度日本行政学会総会・研究会，頁 3。

標，檢測行政改革後的政官關係。福原健太郎研究發現，政治人物，特別是執政黨政治人物的「政治上的有力感」會隨著當選次數的增加而增加，在政治人物增強自信心下，有助於強化政治人物對官僚的影響力。^⑤

肆、政策類型論與政官關係

在「官僚主導」與「政黨主導」的論爭中，受到美國學者洛易（Theodore J. Lowi）提出的「政策類型」的影響下，日本的學術界亦提出日本政治過程的「政策類型」，嘗試著在二者之間取得平衡，提供新的研究途徑。洛易以參與決策者及其彼此的關係為基準，將政策區分為管制性政策（regulatory policy）、分配性政策（distributive policy）、重分配性政策（redistributive policy）。^⑥

首先提出「政策類型」的是山口二郎，而其出發點是對於「政黨主導」的批判。山口二郎對於「政黨主導」提出以下三點批判：一為「政黨主導」論者將自民黨長期執政的三十八年期間籠統地視為一個時期，並不恰當；二為「政黨主導」的主要研究對象是福祉政策與農業政策，而財政政策、金融政策、產業政策等是否適合用「政黨主導」來分析，是值得懷疑的；三是與其比較政黨或政治人物與官僚的權力大小，論述是誰位居主導地位，不如在政策的決定與實施過程中，探討二者的分工合作關係較為適當。^⑦

山口二郎在進行批判之後，引進「政策類型」的概念。山口二郎依照政策的形成階段（或稱為層級），將政策分為「概念提示」、「基本設計」、「實施設計」等三階段。例如，首相的施政演說是基本方針的說明，屬於「概念提示」；內閣會議的決定是將首相提示的基本方針具體化，是屬於「基本設計」；而為了具體實現政策而制定的法律或預算的編列，則是屬於「實施設計」。

山口二郎並以政策涉及的功能為基準，將政策分為「結構性功能」、「綜合性功能」，以及「個別性功能」。「結構性功能」的政策是指施政的理念或原則，「綜合性功能」的政策是指規定分配社會資源的大方向，而「個別性功能」的政策則是指政策的實施具有特定的目標或以「明確的顧客（client）」為對象。（參考表3）

中村昭雄則將政策分為「日常型政策」與「非日常型政策」。「日常型政策」是指維持既有政策的政策，或微幅修正既有的政策；而「非日常型政策」則是指大幅修正既有的政策，或制定新政策取代既有的政策。中村昭雄並將政策的決定過程分為「政

註⑤ 福原健太郎認為，村松岐夫的調查是政治人物與官僚的主觀意識調查，亦即在政治菁英的主觀認知調查中，可能包含國會議員的自尊，以及官僚的謙卑因素下，獲得政黨主導的結論。福原健太郎，「主觀的な政党優位論の客觀的な資源の基盤」，村松岐夫、久米郁男編，*日本政治變動の30年：政治家、官僚、団体調査にみる構造變動*（東京：東洋經濟新報社，2006年），頁119~133。

註⑥ Theodore J. Lowi, "American Business Public Policy: Case Studies and Political Theory," *World Politics*, No. 16 (July, 1964), pp. 158~169.

註⑦ 山口二郎，*大藏官僚支配の終焉*（東京：岩波書店，1987年），頁47。

策課題的形成」、「政策（法案）的制定」，以及「政策的決定」等三階段。

表 3 山口二郎的政策類型

	結構性	綜合性	個別性
概念提示	修憲 小政府	所得倍增 列島改造	一世代一住宅 農業近代化
基本設計	行政改革 地方制度改革	經濟計畫 國土計畫	住宅建設五年計畫 農業基本法
實施設計	情報公開 選舉制度	預算 稅制	具體個別的政策

資料來源：山口二郎，*大藏官僚支配の終焉*（東京：岩波書店，1987年），頁 52。

「日常型政策」的政策課題的形成階段是官僚主導；在政策制定過程中，參與者雖然可能包括了官僚、執政黨、執政黨政治人物、審議會，以及利益集團等，但是政策法案的制定需要專業的知識、技巧與情報，所以是官僚主導；在政策進入決定階段時，因為主要的舞台在國會，所以政黨，特別是執政黨便成為主導的力量。

「非日常型政策」屬於改革型的政策，在政策課題的形成階段中，依照政策性質與參與者的不同，可以分為總理主導、內閣主導、執政黨主導、審議會主導、法院主導等五類型；在政策制定的階段中，一如「日常型政策」一般，雖然可能包括了官僚、執政黨、執政黨政治人物、審議會，以及利益集團等，但是政策法案的制定需要專業的知識、技巧與情報，所以是官僚主導；在政策決定的階段中，因為主要的舞台在國會，所以是政黨主導或政治人物主導。^⑤而假若重大的改革政策需要聽取選民的意見時，則以選舉作為決策的依據，例如 2005 年眾議院選舉時的郵政民營化政策。（參考表 4）

表 4 中村昭雄的政策過程類型

政次類型	政策課題的形成	政策的制定	政策的決定
日常型 政經系統的現狀維持或修正	官僚制 官僚主導	官僚制 官僚主導 政黨（執政黨）	政黨（執政黨） 族議員 利益集團 （業界） 選舉
非日常型 政經系統的變革	總理主導 內閣主導 執政黨主導 審議會主導 法院主導	審議會 利益集團 （業界）	執政黨（在野黨）

資料來源：中村昭雄，*日本政治の政策過程*（東京：芦書房，1996年），頁 223。

中村昭雄特別指出，政策類型是以政策過程來分類，而非根據政策內容或政策領域來分類，例如，並非分成金融政策、防衛政策、福祉政策等。因為同領域的政策會

註⑤ 中村昭雄，*日本政治の政策過程*（東京：芦書房，1996年），頁 220~224。

因為修正幅度的大小而有不同的政官關係。亦即，修正幅度小，則屬於日常型政策，政策的形成是官僚主導的。而修正的幅度大，甚至出現改革時，則屬於非日常型政策，政策課題的形成便非官僚主導，而可能是總理主導或審議會主導等。^{⑤④}

中野實則以政策舞台與政策參與者為基準，將政策分為政府暨執政黨幹部政治、永田町政治、國會政治、菁英協調政治、顧客導向政治、民意政治等六個上位類型，再依照實際參與的行為者再加以細分，共計十四個類型。(參考表 5)^{⑤⑤}中野實並將實際發生的重要政治個案進行歸類，對日本政治研究者提供值得參考的指標。

中野實同時也指出，實際上在政治決定的過程中，類型之間會出現相互影響的情形，或是出現相互融合的情形。^{⑤⑥}例如，官邸政治可能與派閥政治產生對立或競爭的狀況，亦可能出現相互融合而成為一體化的狀況，例如新內閣成立時的人事布局是主要的例子。

伍、結語：解釋的侷限性

依照馬克斯·韋伯 (Max Weber) 的觀點，在統治過程中，對政治冷漠且疏離、專業且中立的官僚體制與負責決策及背負統治責任的政治人物，在角色上是有區別的。^{⑤⑦}但是在第二次世界大戰後，日本在行政國家的發展下，行政部門 (官僚體制) 的功能逐漸擴大與強化，終於跨越行政的門檻，涉入了決策的領域，遂與政治人物的角色產生了交錯的現象；此外再加上戰後初期美軍統治日本的實際需求，官僚體制，特別是經濟官僚被保存了下來，以及在大量政治人物遭到褫奪公職，而退出政治舞台的歷史背景下，「官僚主導」成為解釋的主流論點。然而，官僚體制在面對提出日本成為經濟大國之後的下一個目標，以及石油危機的因應措施時，保守體質的官僚體制出現了力有未逮的窘境，而在自民黨長期執政下，自民黨政治人物 (特別是族議員) 則逐漸取得政治的主導權。「政黨主導」論點的提出，正好對此轉變提出了解釋。

雖然，「官僚主導」與「政黨主導」分別在 1980 年代前後，對於是誰在主導日本的政治過程，提出有力的解釋。但是，在仔細檢視日本的政治發展過程中，此二論點卻也出現解釋上不充足的現象。

首先，關於「官僚主導」論點方面。「官僚主導」在論述時，將官僚體制視為一個完整的行為者，忽略了官僚體制內在的競爭或對立的情形。例如，對於預算的爭奪便是顯著的例子，特別是自民黨的族議員出現之後，官僚藉助於族議員的影響力，以爭

註⑤④ 中村昭雄，「政治家と官僚」，中村章編，*官僚制と日本の政治* (東京：北樹出版，2001年)，頁128~132。中村昭雄進行個案研究指出，消費稅法案是總理主導、電電法案與健保法改正正是審議會主導、1986年的應選名額修正案是法院主導。

註⑤⑤ 中野實，*日本政治の力学：誰が政治を決めるのか* (東京：日本放送出版協會，1993年)，頁14。

註⑤⑥ 中野實，*現代日本の政治過程* (東京：東京大学出版会，1998年)，頁86。

註⑤⑦ Max Weber 著，脇圭平譯，*職業としての政治* (東京：岩波書店，1980年)，頁40~42。

取更多的預算，形成了官僚體制內部的競爭與對立。再者，官僚體制雖然在戰後日本的發展，特別是在經濟的發展上扮演重要的角色，但是在政治與外交的決策上，仍須政治人物的決斷。例如，在被認為是「官僚主導」的時期，吉田茂首相的對美外交，特別是決定對美單獨講和及美日安全保障條約的簽訂、岸信介首相的改定美日安全保障條約，以及佐藤榮作首相的沖繩歸還政策的提出等，都是在首相的主導下完成的重要政策。

表 5 中野實的政策過程影響力系統類型

日本政治的上位類型	下位類型	參加者	遊戲規則	事例
政府暨執政黨 幹部政治	官邸政治	首相與心腹（諮詢機構、智囊） 幹部官僚 閣僚	首相主導	吉田外交（1948-53） 日中國交正常化（田中，1972） 政治資金規正法（三木，1975） 中曾根政權（1982-87）政治手法
	執政黨暨大藏省幹部政治	政調會幹部、黨四役 有力族議員、大藏省幹部	相互依存、協調	預算編列基本原則的決定 預算編列時期的政治折衝 中小規模的稅制修正（1985年）
	官僚主導政治	特定官廳部局的官僚 政調會相關部會、調查會	特定官廳官僚主導	1985年公家年金制度改正 勞動政策
永田町政治	派閥政治	自民黨總裁 派閥 自民黨長老 實力者議員	派閥主導 競爭的派閥力學	黨內職位分配 官僚人事 國會內職位分配 選舉資源的分配
	族議員政治	有力族議員 自民黨實力議員 自民黨幹部	有力族議員主導 （協調的）	醫療政策 防衛政策 文教政策 稻米價格決定
	實力者政治	自民黨總裁、派閥 自民黨長老、實力者議員	自民黨實力者議員主導	重要政策與主要人事的最後定奪
國會政治	表面政治	各政黨領導者 國會常任委員會委員	各政黨領導中心 （競爭、對立）	國會大會、選戰 常任委員會的質詢與答辯
	國會對策政治	各政黨間的網絡 各政黨國會對策委員會 議院運營委員會委員	非正式的政治性 交易與相互妥協	對立法案的議價與政治性交易 朝野政黨同意下執政黨強行表決通過
菁英協調政治	三角同盟政治	自民黨幹部、幹部官僚 財界幹部	相互依存、協調	高度經濟成長政策（1960-） 通商政策、貿易政策
	中小規模的三角形政治	族議員、相關省廳部局 各種業界與企業	相互依存、協調	1980年代以後各種政策的利益政治

	自由統合政治	自民黨幹部、勞 動界幹部 幹部官僚、財界幹 部 (媒體幹部)	財界主導(參加 者之間的協調)	第二臨調主導的行財政改革(1980-1984)
顧客導向政治	陳情政治 利益誘導政治	自民黨有力議員、 族議員 弱小利益團體(中 小企業、地方自治 團體,等)	個別報償的利益 分配	經常性的預算分配 補助金的分配 公共事業政策的決定
民意政治	風潮政治(情 緒性政治)	各政黨 大眾傳播媒體 一般選民	受民意支配的政治 情緒性或風潮	列島改造風潮(田中,1972) 國民間政策爭論議題的選舉過程 (1978年後稅制改革與各種選舉)

資料來源：中野実，日本の政治力学：誰が政治を決めるのか（東京：日本放送出版協会，1993年），頁15。

其次，關於「政黨主導」論點方面。與「官僚主導」論點一般，「政黨主導」的論者將政治人物視為一個完整的行為者，忽略了政治人物之間的競爭與對立。政治人物為了爭取政治利益、當選或連任、內閣職位等，誠如「派閥政治」一詞所示一般，彼此的競爭與對立是激烈的。此外，日本的學術界將「政黨主導」經常與「政治人物主導」一詞混用，究其源由，主要的論據是建立在自民黨的長期執政，特別是1973年石油危機之後，所以「政黨主導」的政黨是指執政黨自民黨而言，而「政治人物主導」的政治人物則是指自民黨的政治人物，換言之，政黨（自民黨）與政治人物（自民黨政治人物）被視為同義詞。

然而，將政黨與政治人物視為同義詞是否適當，是值得商榷的，因為在1990年代的行政改革推動下，政治過程的主導權有從官僚體制或政黨偏移向政治人物的現象，政黨與政治人物不宜再視為同義詞。例如，小泉純一郎政權期間，從郵政民營化法案的成立，^⑧以及2005年眾議院的解散等重大政治事件觀之，都出現了首相（政治人物）主導的現象，甚至出現了小泉首相與自民黨對立的構造。

再者，自民黨族議員雖然在決策舞台上扮演主要角色，但是在實際的立法過程中，卻也出現依賴官僚體制的專業知識、情報、立法技巧的現象。例如，廣瀨克哉在《官僚與軍人：文人統治的極限》中清楚地指出，政治人物決定防衛政策的方向，而具體的政策法案則需仰賴官僚，原因是政治人物欠缺防衛問題的專業知識與情報。^⑨

最後，關於「政策類型論」方面。政策類型論雖然以批判「政黨主導」為出發點，但是論點卻是嘗試在「政黨主導」與「官僚主導」之間取得平衡點。「政策類型」著重於參與決策的行為者、行為者之間的關係，以及形成決定的動態過程，對於政治決定過程提供了精緻的分析途徑。但是，「政策類型論」本身亦出現解釋上的不足之處，亦即，論者希望藉由類型化提供研究觀察的方便途徑，但是就某個政策的形成過

註^⑧ 大嶽秀夫，小泉純一郎・ポピュリズムの研究（東京：東京經濟新報社，2006年），頁79~158。

註^⑨ 廣瀨克哉，官僚と軍人：文人統制の限界（東京：岩波書店，1989年），頁79~158。

程，或是政治運作的過程而言，單一類型卻可能無法提供完整的解釋。例如，中村昭雄將「非日常型政策」分為總理主導、內閣主導、執政黨主導、審議會主導、法院主導等五類型，但是第二臨調答辯的個案便包含了審議會主導與總理主導。而中野實研究歸納了十四個政策類型，但是誠如前述，內閣人事可能同時涉及官邸政治與派閥政治。此外，官邸政治亦可能與民意政治相結合，藉以擺脫派閥政治的影響力，例如小泉首相為了推動郵政民營化而解散眾議院便是顯著的例子。

政治人物與官僚是日本政治過程中的主要菁英集團，二者的關係也是本文探討的核心。然而，本文存在著以下二點的限制：一為忽略了其他政治行為者對政治過程或政治人物及官僚的影響力，該行為者可能扮演著決定性的角色。例如，「五五年體制」期間，被喻為「鐵三角關係」（政治人物、官僚、產業界）中的產業界對於產業政策便具有重大的影響力。又如，小泉政權期間的民意角色也是本文未加以探討的；二為就國內學術界的貢獻而言，本文未能將日本的政官關係與我國做比較，亦即未能進行比較政治的研究，以提供我國有用的建議。以上二點是本文疏漏之處，也是筆者今後努力的目標。

* * *

（收件：96年12月21日，接受：97年5月26日；責任校對者：莊家梅）



Who Dominates the Japanese Politics: Competition and Cooperation of Bureaucrats, Parties and Politicians

Ming-shang Wu

Associate Professor
Department of Mass Communication
I-shou University

Abstract

After World War II, “Japan as No.1 (or ‘economical miracle’),” which signifies Japan’s political and economical achievements, always attracted researchers’ curiosity. As we know, politicians and bureaucrats play leading roles in Japanese political processes; consequently, the Japanese academia argued over the perspectives of “bureaucracy domination” and “party domination,” then the argument was switched to “policy domination,” which emphasizes the cooperation between politicians and bureaucrats. In this article, we will discuss three perspectives mentioned previously and analyze both contexts and limitations to understand how the Japanese politics works.

Keywords: party domination; bureaucracy domination; policy types;
Japanese political process; Liberal Democratic Party



參考文獻

- Curtis, Gerald L. , *The Japanese way of politics* (New York: Columbia University Press, 1988) .
- Fallows, James , *More like us: making America great again* (Boston: Houghton Mifflin, 1989) .
- Johnson, Chalmers A., *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975* (Stanford, Calif. : Stanford University Press , 1982) .
- Lowi , Theodore J., “American Business Public Policy: Case Studies and Political Theory,” *World Politics*, No. 16 (July, 1964) , pp. 158~169.
- Weber, Max 著，脇圭平譯，*職業としての政治*（東京：岩波書店，1980年）。
- Wolferen, Karel van 著，篠原勝訳，*日本／権力構造の謎*（東京：早川書房，1990年）。
- 川村一郎，「自由民主党政務調査会の役割」，*ジュリスト*，第 805 期（1984 年 1 月 1 日），頁 47~48。
- 小西徳應，「日本官僚制の特色を歴史から考える」，中村章，*官僚制と日本の政治*（東京：北樹出版，2001年），頁 61~110。
- 三輪芳郎，*産業政策論の誤解*（東京：東洋経済新報社，2002年）。
- 大嶽秀夫，小泉純一郎・*ポピュリズムの研究*（東京：東京経済新報社，2006年）。
- 山口二郎，*大蔵官僚支配の終焉*（東京：岩波書店，1987年）。
- 中村昭雄，*日本政治の政策過程*（東京：芦書房，1996年）。
- 中村昭雄，「政治家と官僚」，中邨章編，*官僚制と日本の政治*（東京：北樹出版，2001年），頁 111~134。
- 中村隆英，*昭和史 II*（東京：東洋経済新報社，1993年）。
- 中邨章、竹下譲，*日本の政策過程*（東京：梓出版社，1984年）。
- 中島邦子，「日本の外交政策決定過程における自由民主党政務調査会の役割」，橋本光平編，*日本の外交政策決定要因*（東京：PHP 研究所，1999年），頁 70~105。
- 中野実，*日本政治の力学：誰が政治を決めるのか*（東京：日本放送出版協会，1993年）。
- 中野実，*現代日本の政治過程*（東京：東京大学出版会，1998年）。
- 日本政治学会，*現代日本の政党と官僚：保守合同以後*（東京：岩波書店，1967年）
- 日本経済新聞社，*自民党政調会*（東京：日本経済新聞社，1983年）。
- 升味準之輔，*日本政治史 4 占領改革 / 自民党支配*（東京：東京大学出版会，1988年）。
- 内田満，*現代日本政治小辞典 / 2005 年版*（東京：ブレーン出版，2005年）。
- 王業立，「國會改革：委員會制度的改革」，<http://www.ts.twmail.org/content/default.asp>
- 石川真澄，*データ戦後日本史*（東京：岩波書店，1984年）。

- 広瀬道貞，補助金と政権党（東京：朝日新聞社，1981年）。
- 辻中豊，「日本政治のモデル」，村松岐夫、伊藤光利、辻中豊，日本の政治（東京：有斐内，1992年），頁57~72。
- 辻清明，新版 / 日本官僚制の研究（東京：東京大学出版会，1969年）。
- 石原信雄，権限の大移動：官僚から政治家へ、中央から地方へ（東京：かんき出版社，2001年）。
- 西尾勝，行政学（東京：有斐閣，1993年）。
- 伊藤大一，現代日本官僚制の分析（東京：東京大学出版会，1980年）。
- 自由民主党網頁資料，<http://www.jimin.jp/jimin/jimin/chart/index.html>
- 佐々木毅，政治はどこへ向かうのか（東京：中央公論社，1992年）。
- 坂梨靖彦，異質国家・日本の戦略：新しい国際関係とこれからの安全保障とは（東京：PHP研究所，1990年）。
- 柚正夫，「吉田内閣」，白鳥令編，日本の内閣Ⅲ（東京：新評論，1981年），頁89~128。
- 村松岐夫，戦後日本の官僚制（東京：東洋経済新報社，1981年）。
- 村松岐夫，「官僚制」，書齋の窓，第488期（1999年10月），頁2~7。
- 村松岐夫，「官僚制影響力の変化」，2006年度日本行政学会総会・研究会（2006年5月23日，大東文化大学）。
- 村上泰亮，新中間大衆の時代：戦後日本の解剖学（東京：中央公論社，1984年）。
- 佐藤誠三郎、松崎哲久，自民党政権（東京：中央公論社，1986年）。
- 神島二郎，現代日本の政治構造（東京：法律文化社，1985年）。
- 真淵勝，「官僚制と政策過程」，伊藤光利、田中愛治、真淵勝，政治過程論（東京：有斐閣，2000年），頁252~272。
- 秦郁彦，官僚の研究：不滅のパワー1868 - 1983（東京：講談社，1983年）。
- 野口悠紀雄，一九四〇年体制：さらば戦時経済（東京：東洋経済新報社，1995年）。
- 猪口孝、岩井奉信，族議員の研究：自民党政権を牛耳る主役たち（東京：日本経済新聞社，1987年）。
- 富森勸児，戦後保守党史（東京：社会思想社，1994年）。
- 湯浅博，国会「議員族」：自民党「政調」と霞ヶ関（東京：教育社，1986年）。
- 御厨貴，ニヒリズムの宰相：小泉純一郎論（東京：PHP研究所，2006年）。
- 飯尾潤，「政治的官僚と行政的政治家：現代日本の政官融合体制」，日本政治学会，現代日本政官関係の形成過程（東京：岩波書店，1995年），頁135~149。
- 飯尾潤，「内閣制の変容と官僚制」，2006年度日本行政学会総会・研究会（2006年5月23日，大東文化大学）。
- 福岡政行，政治のしくみ（東京：ダイヤモンド社，2001年）。
- 福原健太郎，「主観的な政党優位論の客観的な資源的基盤」，村松岐夫、久米郁男

編，日本政治變動の30年：政治家、官僚、団体調査にみる構造變動（東京：東洋經濟新報社，2006年），頁119~133。

廣瀨克哉，官僚と軍人：文民統制の限界（東京：岩波書店，1989年）。

