

日本國家治理新模式之研究 — 黨與政之決策與施政新模式

曹 瑞 泰*

摘 要

一九九三年啟動的日本第三波大改革，雖然仍持續地進行，但由發展過程，以及至今所展現的成果，已可清楚地得知，在政治改革、行政改革等陸續地推動下，二十一世紀日本的國家治理模式已從中央集權轉化為地方分權；中央政府也從官僚主導決策型的龐大組織，轉化為政治主導型的精簡效能政府；政黨政治也由一黨獨佔的長期政權，趨向以多黨聯合政權為執政模式的二大政黨制發展；而自民黨內派閥所造就的「權力的二重結構」，也在崩解，派閥影響力正在消退中，代之而起的是其黨總裁與黨中央的強勢領導與決策影響力。

關鍵詞：行政改革、地方分權、聯合政權、中央省廳重組。

*開南管理學院公共事務管理學系專任副教授

The New Model of Governance in the Current Japanese Regime — Decision Making and Implementation Between The Party and Government

Ruey-tai Tsao

Abstract :

Although Japan has started her third major political reform in 1993, it's still on the way to its destination. However, from the processes of development and results, one can clearly visualize that these political and administrative reforms have changed the Japan's governing system from 'Centralization' to 'Decentralization', such as the model of decision-making being changed from the 'gigantic bureaucratic system' to an 'effective issue leading system'; party politics, also unavoidably, changed from 'monopolized party system' to 'two major-party system' which mainly consist of those multi small parties. Therefore, the "two layer power structure" created by the factions of LDP (Liberal Democratic Party) is also tearing apart, not to mention the factions' influences. Instead, the chairman and the party cabinet have revived the strong leading style to make their own decisions in order to survive in new political structure in Japan.

keywords : Administrative Reform 、 Decentralization 、 Coalition Government 、
Reorganization of The Central Ministries

日本國家治理新模式之研究

— 黨與政之決策與施政新模式

曹 瑞 泰

壹、研究方法與分析

研究政治發展或分析政治現象時，美國學者伊士頓（David Easton）所創建的「政治系統模型」¹與阿蒙及包威爾所建構的「系統功能理論」²，因能針對政府、政黨與政治參與等作出明確有系統的分析，故常為學者所採用。伊士頓的系統理論認為國家或政府是被環境包圍的行為系統，是謂「政治系統」，系統從環境中輸入需求與支持後，則開始進行複雜的決策過程（decision-making process），之後將決策結果與行動由政治系統輸出至環境中。而民意對此一輸出產生意見或行動反映，並循反饋（feedback）過程重新輸入政治系統，政府獲得反饋之訊息後再據以修正決策與行動，並重新輸入至環境中。而阿蒙及包威爾所建構的「系統功能理論」則認為任何一個政治系統皆可以「系統層次」、「過程層次」、「政策層次」的三種不同層次來據以分析或觀察，而系統層次主要是系統的維持與適應，所以包含了政治甄補、政治社會化與政治溝通的三項功能。過程層次則是將輸入轉化為輸出的過程，故其包括利益表明、利益匯集、政策制定與政策執行四項。政策層次即在於政策的實現，包含政策執行的結果與其展望。

然而若運用於解析歷史沿革與社會變遷以及自體文化結構對政治社會所產生的輸出與輸入互動模式，則有難以契合之處，例如在集團主義、武士道思想等所衍生的社會結構與同質性甚強的行為模式中，運用阿蒙及包威爾的「系統功能理論」，並無法充分解析日本的政治與行政改革過程的環境形成與結果產出。因

¹ David Easton, "A Systems Analysis of Political Life", N.Y.: John Wiley & Sons, 1965, pp.30-36.

² G. A. Almond and G. B. Powell, (1978), Comparative Politics.

此筆者以此二理論為基礎，結合後行為主義（postbehavioralism）認為事實與價值是緊密相連、質化與量化並重的概念；並利用數學理論的「無限收斂級數」，亦即無限多的級數項目，以一定的慣性規律，向某一個點收斂的架構，嘗試建構一套能夠協助解析自體文化結構對政治社會所產生的輸出與輸入互動模式者，並定其名為「核心放射結構體系」。

所謂「核心放射結構體系」，亦即以各個研究主體（主題）為核心，以其所處之環境背景為底層，從核心由裏往外呈現放射狀之架構，每條放射線則代表所欲依循的某一個人成長、或某制度成形的過程、或某一社會發展的軌跡，且除條狀之放射狀軌跡外，由內而外亦尚有每一程度的環狀線，以區隔所欲研究次命題的程度與範圍，依命題研究時空範圍所涉及的區域，增減環狀線。如此得依研究主體核心之所需，擴大或縮小結構體，每個次命題亦得依其所需軌道循序分析，獲得較有系統之答案。惟本分析架構尚處於測試補強階段，並望有識者批評指導。

本文使用此一理論架構，以「日本國家治理新模式」為研究核心之標的，以「黨與政之決策與施政新模式」為核心環，研究所涉及的時間範圍（環狀線）則以二〇〇一年至二〇〇五年為第一環，亦即從中央機關減半重組的正式實施、以及小泉首相啟動結構改革至今；一九九三年自民黨一黨長期政權崩潰起，至聯合政權森喜朗總理任期結束的二〇〇一年為第二環；第三環則為一九五五年起，保守對革新的五五年體制成形開始，至一九九三年自民黨一黨長期政權崩潰前為止；第四環為十九世紀後期的明治維新起，經二次大戰後的戰後社會改革，至一九五五年止。放射線所代表之軌跡則分別為「社會結構與思想變革」、「政權更替」、「政黨重組」、「政治改革」、「行政改革」、「政黨運作模式」與「政府運作模式」等，在既有的日本社會結構（底部環境）下，依環狀線所區隔之時間範圍，溯著軌道漸次地往核心標的分析推進，進而架構完成解析之標的。

貳、現代日本政治主要變革的緣起與發展

在驅動人類社會運作的各層次體系中，以經濟為目的所誘發的行為是居於積極主動的領先位置，政治則是位在消極保守的防衛區段，此原因無它，因為經濟利益著重於開發，政治利益則是專注於權力的鞏固。所以，從古至今，經濟先於政治而行，政治的變革往往被動於經濟之後，區域如是、國家如是、世界亦如

是。自一九五五年起日本的經濟已倍數成長數十年，自民黨一黨獨大長期政權的政治結構，所謂的「五五年體制（Parties System Since 1955）」³依然不動如山，其原因被認為是政官商三角結構的既得利益共同體⁴，合力維護所致。直至一九九三年，在世界局勢大變動的催化下，加上受到國內經濟泡沫化的震撼與刺激，日本的政治局勢發生巨變，以政治改革為核心口號的實質政治改革工程終於被啟動。

一、長期政權的更替

首先是九三年六月，派閥組合體的自民黨，因黨內最大派閥竹下派分裂，結束二十餘年來由自民黨竹下派⁵支配政局的局面；另外，因經濟不景氣與政治改革的停滯不前，以及以執政黨為主的政治人物貪瀆事件頻傳等，導致民眾對政治普遍不滿；倡導政治革新的新政黨亦趁勢崛起，各方壓力促成批判自民黨政府的反對勢力逐漸茁壯。是時，自民黨的分裂勢力與在野黨合流，終於更替了執政長達三十八年的自民黨政權。

然而，後續以日本新黨黨魁細川護熙為首的八黨會派⁶聯合內閣，由於黨派眾多、意見雜糅以及目標與利益分歧等因素，力量無法完全凝聚；不僅內閣頻頻重組，執政之路亦走得顛顛蹣蹣，屢屢給予自民黨反攻的機會。所以，距離下台才不過一年多的時間，自民黨即又以不信任案重握政權的主導權⁷；九六年十月眾議院議員大選之後，更以黨總裁橋本龍太郎續任內閣總理之職。曾經長期執政的自民黨，在短暫地失去政權不久，即又重拾政權至今。

唯一不同的是再度執政的自民黨，已無法保有五五年體制中，一黨優位（即單一政黨獨大）的態勢，為穩定政權所採取的方式為策略聯盟，其根據情勢與需

³ 曹瑞泰，「冷戰後的日本政黨政治」，《問題與研究》，（台北：國立政治大學國際關係研究中心，第36卷第11期1997年10月），頁27-29。

⁴ 主由政界的政治人物、財界的財金有力人士與高級官僚所架構而成的三角體系，亦稱為「政官財構造」。

⁵ 竹下派的母體則是由田中角榮所創的田中派，被視為日本現代金權結合派閥的代表。

⁶ 此一時期所指八黨會派聯合，是指由日本新黨黨魁細川護熙所領導，包括日本社會黨、新生黨、公明黨、民社黨、先驅新黨、社會民主連合與民主改革連合（參議院內會派）共計七黨一會派合組聯合政權。

⁷ 94年7月聯合政權內閣改組後，掌握多數席次的自民黨推舉社會黨的村山富市委員長為內閣總理，並納入先驅新黨重新恢復執政黨的地位。96年1月自民黨總裁繼村山之後接任總理。

要聯合不同的黨派，如自由黨、保守黨與公明黨等；即使是擁有國會席次已過半數的今天，自民黨仍然與公明黨合組執政聯盟，確保絕對優勢。

二、政黨重組

五五年體制中除了執政的自民黨之外，主要的在野勢力就是社會黨、日本共產黨，與後來由社會黨分裂出來的社會民主連合和民社黨，以及具有宗教組織為支持母體的公明黨等，亦即由五五年體制所發展出來的朝野政黨政治架構為「派閥化的執政黨對多黨化的在野黨」⁸，而且因為同一政黨長期執政的緣故，又有「長期政權黨對萬年在野黨」之譏。

九三年自民黨下野，在野的八黨會派合組聯合政權（Coalition Government），此一政權變動的契機，連帶地引發一連串政治勢力的重組運動，至今未歇。尤其是九四年一月細川聯合政權時期所通過的「公職選舉法修正案」、「眾議院議員選區劃分審議會設置法」、「政治資金規制法」、「政黨助成法」四大政治改革法案，此等改革法案的通過，解構了原有的黨派競合模式，故不只象徵制度上的變革，更開啓政黨與權力重組的大道⁹。尤其是，將原本屬於單記非讓渡投票法的中選舉區制¹⁰，修正為小選區比例代表並立制（First Past the Post with Proportional Representation System），企圖使日本政黨政治朝向兩大政黨制發展，並得兼顧少數族群。

九四年十二月以原聯合執政的黨派為主軸的九黨派政治勢力¹¹，重新合組「新進黨」，而仍擁有國會最多席次的自民黨卻拉攏原為聯合執政黨成員的社會黨與先驅新黨，並推舉社會黨委員長村山富市為內閣總理聯合執政，重新取得政權。於是新進黨對自民黨的兩大政黨趨勢儼然成形。

但社會黨在五五年體制中，原為最大的在野黨，更是所謂革新陣營的代表，與代表保守陣營的自民黨涇渭分明，卻為了執政與自民黨組成連合陣線，雖然獲得執政黨的地位，卻相對地激化黨內左右兩派的對立，模糊了所堅持的意識型態

⁸ Hans Herman Baerwald 著，橋本彰、中邨章訳，《日本人と政治文化》，（東京：人間の科学社，1989年2月），pp.41~49、pp.54~63。

⁹ 曹瑞泰，前引文，頁34-35。

¹⁰ 每一選區選出席次2~6席。

¹¹ 九黨派包括新生黨、公明黨、日本新黨、民社黨、自由黨、高志會、未來新黨、改革之會、自由之會。

與政策訴求，¹²也因而淡化支持者的分際（九六年改名為社會民主黨簡稱社民黨），支持者大量流失，造成九六年眾議院大選的成績慘不忍睹（表一），幾乎解體的結果¹³。

表一 日本 1996 年眾議院議員大選結果一覽表

類 別	自民黨	新進黨	民主黨	共產黨	社民黨	先驅新黨	其他	總 計
小選區	169	96	17	2	4	2	10	300
比例區	70	60	35	24	11	0	0	200
席次合計	239	156	52	26	15	2	10	500
原有席次	211	160	52	15	30	9		

九六年十月大選之前新成立的民主黨吸納了社民黨與先驅新黨等的部分成員，成為繼自民黨與新進黨之後的第三大黨，但後續發展成績傲人，不但於九八年再度吸收脫離新進黨的羽田孜與鹿野道彥所率領的民政黨，並納併友愛新黨與民主改革連合等，二〇〇三年十月的眾議院議員大選前，更併入由新進黨變化而來的自由黨。

由其成長歷程可以看出民主黨成立初期的主力是來自社民黨的革新派議員，之後擁有後援會與人脈的保守派議員逐漸加入，亦即從初期以工會支持、以黨組織為重心的政黨，漸次地朝向以議員為中心的政黨的方向發展¹⁴，但由於初期加入的主力為革新派議員，又因社民黨的急速衰敗而相對地受到許多工會組織的支持，使得民主黨支持層所涵蓋的層面甚廣，茁壯的速度亦有逐漸加快的趨勢。

至二〇〇五年的今日，除了自民黨與共產黨仍維持著原有的主體架構外，其他政黨經過多次分分合合後，已難窺其原貌，原為最大在野勢力的社會黨，甚至已泡沫化。新成立的民主黨，則吸納了許多社會黨與自由黨等等的政治勢力，結合而成當今最大的在野黨。

¹² 上住充弘，《分裂政界の見取り図》，（東京：時事通信社，1995年3月），pp.223~249。

日本經濟新聞社編，《連立政権の研究》，（東京：日本經濟新聞社 1994年11月），pp.12~30。

¹³ 96年社會黨改名為「社會民主黨」，希望能重新集結第三極勢力，但事與願違。

¹⁴ 大嶽秀夫，《日本政治の対立軸》，（東京：中央公論社發行，中公新書 1999年10月），pp.112~116。

三、政治與行政改革

十九世紀中葉的明治維新與二十世紀中期的第二次大戰後大改革，若以歷史發展結果論驗證，已成為日本社會的近代化與現代化的指標性變革。明治維新為日本建立君主立憲的近代化內閣制度，第二次世界大戰後的大改革則是落實三權分立的現代民主體制，並奠定了一府二十二省廳現代化行政組織的基礎架構。而一九九三年啟動的大規模改革，同時被視為含括上述改革的日本近現代三大改革之一，其中尤其以政治改革與行政改革最受矚目。其政治改革使日本一黨長期政權朝向兩大政黨制的方向發展，也促成原本由一黨獨占的政權，轉化為以大黨聯合小黨為主的聯合政權型態。另外，行政改革更將隨戰後經濟發展而持續膨脹的中央政府一府二十二省廳組織架構，減半縮編為一府十二省廳，以期能符合二十一世紀社會所要求的「小而能」的高效能行政。

此二十世紀末、二十一世紀初的大改革，雖然效果尚未完全彰顯，歷史定位亦尚言之過早，但就其至今對於日本政經局勢所造成的衝擊與變動，影響不可謂不大。九三年結束自民黨一黨獨佔三十八年之久的長期政權，其近因的引爆點即為當時執政的自民黨欲將「政治改革（Political Reforms）」延遲，引發在野黨提出不信任案，並獲得自民黨內造反議員的支持而通過¹⁵。其後不僅政黨重組至今未歇，一波一波的政治改革與行政改革雖然成果已逐漸顯現，但仍然在持續進行之中。

就如同出身於自民黨內小派閥的小泉純一郎，不僅獲得多數黨員支持得以當選黨總裁，進而擔任閣揆，而且力戰最大派閥領袖勝出而得連任。再者，二〇〇四年四月十八日所公布新當選眾議院議員的資產資料指出¹⁶，未擁有不動產、存款、以及有價證券（不含股票）的議員，計有三十三人，其中全部未能符合應申報資產的所有項目，而不需申報者，亦即被歸類為清貧者合計十七人¹⁷，占眾議院四百八十席議員的百分之三點五四，且比上一任符合相同條件的四名議員

¹⁵ 此波黨派勢力的競合與重組，啟動的主要原動力並非如西方民主國家的民意，而是日本典型的集團競合模式。集團競合並帶動民意壓力的顯現。南博著，邱淑雯譯，《日本人論：從明治維新到現代》，（台北：立緒文化事業有限公司，2003年11月），頁243。Hans Herman Baerwald 前揭書，pp.61~62。

¹⁶ 所公開資產的擁有者為2003年11月舉行的眾議院議員總選舉中，當選的新科議員。

¹⁷ 17人之中，民主黨13人，自民黨2人，公明黨1人，社民黨1人。

¹⁸，大幅增加十三名。¹⁹雖然比例仍偏低，卻足以證明日本國會政壇的既得利益結構，與外部階層相互流動的現象逐漸擴大，非政治世家或非官僚、或非財界代表等，進入政界的機會已大為提高。因此，可以肯定的是，日本此一跨世紀的第三次大改革，勢將如同前兩次改革為日本創造出時代的新氣象。

參、社會結構與思想的變革

一、含有武士道精神集團主義的沒落

島國日本由於懸掛於歐亞大陸的東北邊陲，雖有來自大陸的影響，但社會文化自成風格，武士集團治國的傳統更迥異於其他地域。在發動第二次世界大戰，即其所謂的大東亞戰爭失敗後，以美國為主的外國政經勢力深入日本，欲將日本全面改造，不僅為其制訂新民主憲法，更強制地為其政治、經濟、教育等施加改革，以開放路線強化其脫離軍國主義、民族主義、集團主義等的閉鎖性社會架構。軍國主義因此得以廢棄，民族主義為之淡薄，惟集團主義在改頭換面後依然盤根錯節地存在於社會的各個角落，展現其強大的能量與所衍生出的競爭力。

時間進入九〇年之後，隨著國際大環境的激烈變化，日本社會整體變遷的徵兆，愈形明顯。例如，在政治變革的同時，日本的主要社會結構與思想也同步地發生明顯的變化，其中具有指標性的項目，即是代表日本人特性之一的「含有武士道精神的集團主義」。集團主義在民主主義與資本主義的環境誘導，以及社會的多元價值觀日益茁壯的情況下，不僅隨環境變化而自我蛻變，更在近年全球化經濟體系成形的衝擊下，漸次解體；且此等效應已從精神層面擴展到社會各層面的實質運作。

何謂武士道，各家說法不一，而且封建時代的武士道、明治維新後的武士道，乃至於第二次大戰後存於現代日本社會中的武士道，皆有不同的特徵與顯現，若歸納其共通點，簡單而言，即是「極致的奉獻、一定的回饋、守法、守節、忠誠，以團體的目標與利益為重」²⁰。而集團主義即是「以團體、組織的思維、

¹⁸ 2000年12月所公布的眾議院議員資產。

¹⁹ 〈讀賣新聞〉，東京：2004年4月19日。<http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20040419i405.htm>

²⁰ 鎌田茂雄，《禪と武士道》，（東京：ぺりかん社、2002年7月），pp.13~16。山本常朝口述、田代陣基記錄、奈良本辰也訳編《葉隠》，（東京：三笠書房、2003年新版）。新渡戸稻造著、奈良本辰也訳《武士道》，（東京：三笠書房、2003年新版發行）。

利益為重心，個人附著於團體，由死至生」。²¹

二、「新黑船到來」— 績效管理取代「三種神器」

二次大戰後，具有武士道精神的集團主義，在社會重心從以君權（或軍權）為中心的領導階級活動，轉移到以經濟、企業為營運主體的國民社會，即漸次地起了變化。企業組織成為所屬員工與家屬對集團盡心奉獻的對象與生活的重心²²，而多數企業也將封建武士社會中，上對下的制約與恩給精神，順勢加以轉換，架構出所謂的「三種神器」，亦即「終身雇用制、年功序列制薪資、企業別工會」，藉以發揮企業組織的整體力量，提昇競爭力，進軍世界市場。

事實證明在屬於東西兩大陣營對立，且為分區各自獨立市場經濟的冷戰時期裡，成果非凡。各企業所屬成員全心齊力，為企業奮鬥，乃至於過勞死犧牲生命亦在所不惜。相對地，企業對員工的照顧，從進入企業開始到退休，無論景氣好壞均不以裁員為手段，保障員工終生的工作權，亦即給予生活保障。除薪資隨年資調整外，對員工的照顧也以員工本人為軸心，擴及員工的家人，如生產津貼、教育津貼、生病補助與死亡補助等等，員工福利甚至有「從搖籃到墳墓」之說。

在後冷戰時期，一方面由於日本經濟進入長期性的不景氣，屢屢欲振乏力，另一方面又逢全球化經濟體系成形，國際政經局勢持續轉化等，多重因素交織在一起的結果，使原本在八〇年代馳騁於國際金融與貿易市場的日本企業，進入九〇年代後卻赤字連連，連帶地使國外的許多跨國企業挾著雄厚資金，投資或入主日本企業，甚或派遣代表更替經營層，以追求業績與利潤為主的績效標的管理方式，重整日本企業，其中著名者如三菱汽車與德國戴姆勒克萊斯勒加強合作，法國雷諾入主 NISSAN（日產）汽車等，尤其以日產汽車的法國人社長卡羅斯·高恩（Carlos Ghosn），在短時間內將日產轉虧為盈，號稱「高恩中興」最受矚目。這一波衝擊日本的新外來力量，已持續地引起日本社會的質變，故被許多媒體與評論家將之比擬為一八五四年美國的裴利將軍率四艘軍艦叩關，開啓當時鎖國日本的大門，亦即所謂的「黑船來襲」一般，並稱此一風潮為「新黑船到來」。

「新黑船到來」猶如引爆炸藥的火種，不僅促使許多大企業的經營管理階層換手，管理方式轉變，連經營績效良好的指標性電器大廠「SONY（新力）」，亦

²¹ 濱口惠俊、公文俊平著《日本的集團主義》，（東京：有斐閣、1994年9月初版），pp.14~17。

²² 濱口惠俊、公文俊平著前揭書 pp.18~19、178~181

於二〇〇三年再裁員三千餘名員工。所以日本大企業紛紛放棄「三個神器」，拋開日本傳統思想與社會主軸結構中，具有武士精神的集團主義。不再視主體之下的恩顧與侍從忠誠為必然，也不再視照顧員工以及與協力廠商共構緊密一體的架構為責任與要務；取而代之的是以追求業績與利潤為主的績效標的管理，將裁員視為控管成本的一種手段，例如純粹以價格為考量，而取消對協力廠商的訂單，即是著眼於降低成本所採取的作法。諸如此類措施，相對地使新一代的日本人得以輕易地脫離集團主義的束縛，以自我利益為中心的取向，成為主軸的行為模式，就職、離職、轉換工作不再視為困難的抉擇，「Freeter（自由工作者）」²³大量增加。對集團組織的忠誠度，或大企業與協力廠商間的「親會社與子會社」，即猶如親子關係一般緊密的責任與信賴關係等皆日趨淡薄。

然而，此等變化，不僅對企業經營產生質變效應，亦回溯影響日本社會的主軸結構，如政黨重組頻繁，派閥結構日趨鬆散等；並且產生許多負面影響，如被裁員的員工失去重心與歸屬感，放逐自己成為現代浪人，亦即被稱為浮浪者的「home less」，在大都會地區大量增加，已形成日本嚴重的社會問題。

三、三角結構崩潰與啟動社會變革

在本文第二章「現代日本政治主要變革的緣起與發展」中提及政官商三角結構的既得利益共同體，合力維護「五五年體制」，但在外部大環境已發生變化的影響下，自九〇年起日本的內部環境亦產生了明顯變化。先是泡沫經濟重創企業集團，在自顧不暇的狀況下，來自商業集團、組織的力量漸形渙散，導致政官商三角結構失去平衡，促成政治性集團的權力競合加劇，尤其是自民黨內的派閥鬥爭，引發了長期政權的更替。

政權更替過程中，原來行之已久，且根深蒂固的「官僚主導」政策形成的運行模式，加深了黨政人員與官僚之間的權力衝突，造就了「行政改革」的大環境。黨政的決策與立法人員為從官僚手中找回主導的權力，朝野合作於一九九八年前後通過行政改革相關立法²⁴，從制度面確立「政高官低」的運作模式。

²³ 日製外來語，為年輕人中的流行用語，「Free+Arbeit(德)+er，簡略為Freeter，日語寫為フリーター」意思為，學校畢業後有意地不任職於固定的工作，而選擇計時打工或派遣勞務的人。

²⁴ 中邨章著，許淑滿譯，「新公共管理議題及增長中的表面主義與法條主義」，《公務人員月刊》，台北：銓敘部，第82期2003年2月，頁39。

猶如核心放射式地擴散，日本社會上層領導結構變動的循環，波及集團性社會的原有運行模式，促成日本社會整體循環性地加速質變。

肆、政府組織的變革

一、現代中央行政體系與組織的確立

日本戰前體制中雖有憲法存在，但是天皇的地位超越憲法與國家，天皇至高無上，天皇的統帥權、宮中事務等，內閣皆不得涉入。宮內大臣、樞密院官員、元勳、元老等天皇周邊的重臣，均具有一定的政治影響力。明治憲法也未賦予首相指揮監督國務大臣的權限，首相僅為各位階相同的國務大臣中的首席而已，即使奉天皇命令組閣，由於國務大臣各自對天皇負有輔弼的責任，所以首相與閣員之間並不存在連帶責任的關係；加上陸海軍大臣由現役軍官擔任的制度確立後，內閣無法統一行事的狀況日趨嚴重。

再者，非由選舉產生但依法卻擁有強大政治權力的政治勢力²⁵，加上根據華族制度²⁶所敕封的「敕撰議員」組成的「貴族院」，在帝國議會裏與民選的眾議院亦形成抗衡態勢。此等因素皆使得內閣居於弱勢地位，無法發揮既有的功能，更無法因應戰敗所帶來的環境激烈變化，亦不符合民主化政府的要求，因此屬於欽定憲法的行政體制及其組織，戰敗後終於成為被改革的首要目標。

第二次世界大戰後，以美軍為主的日本佔領軍總司令部（GHQ），為了根絕日本發動侵略戰爭與膨脹政策的根源，亦即「日本帝國主義」的思想與制度²⁷，乃強制日本推動徹底且全面性的民主化改革。政治改革方面主要包括：1.「國體變革」：否定封建天皇的神格化及其統治、統帥權等，將天皇主權劃歸於民，國家根本大法的憲法由君主獨大的欽定憲法轉變成以民為主的民定憲法，並仿效英國皇家體制，將日本天皇僅定位為國家整體的象徵，成為象徵性元首而不再具有任何實質的統治權力。2.確立三權分立：經由人民直接公開選舉程序所組成的國

²⁵例如：樞密院即為非選舉產生的政治勢力，其位居政治權力的中樞。

²⁶「華族」為一八六九年（明治二年）頒予幕府時期以來的公卿、諸侯的族稱，一八八七年根據所公告的華族令，除公、侯、伯、子、男五爵之外，對國家有功勳者亦得列入，屬於特權階級。一九四七年廢止。

²⁷日本帝國主義包含了軍國主義、超國家主義與封建主義的思想與制度。

會，成為國家權力的最高機關，並將行政權歸屬於內閣，採行議會內閣制；司法獨立，司法權歸屬裁判所（法院）。3.行政的地方分權：尤其將戰前被視為監督控制人民的特務機關「內務省」廢除，警察行政、地方行政財政分權。4.官僚制度民主化，官吏為人民公僕，確立符合民主的公務員制度。5.制定憲法第九條，明訂放棄戰爭、不保持戰力、否定交戰權。6.保障基本人權，不但憲法中，立有人權條款，刑法、民法等皆有相關保障規定。²⁸

在改革當中，行政制度幾乎是隨著憲法而全面翻新，尤其在 GHQ 的強制指導下，從建立法制奠基，所以戰後的日本政府幾乎是重新制定一套保障民權、架構民主政體、規制議會內閣制等的日本國憲法，同時規制內閣職權、組織、內閣會議、總理權限等等的「內閣法」也與憲法同日施行。隨後制定完成的國家行政組織法，更拋棄封建模式的「官廳」用語，否定「行政官廳」的概念，改採英美系行政法理論的「行政機關」，並以之為國家行政組織法的基本概念。

除一九四七年暫時根據「行政官廳法」，將當時的行政組織設定為「總理廳」、「司法省」、「外務省」、「大藏省」、「文部省」、「厚生省」、「農林省」、「商工省」、「運輸省」、「遞信省」、「勞動省」的一廳十省體制外，一九四九年「國家行政組織法」通過實施後，即將行政組織設定為「總理府」、「法務府」、「外務省」、「大藏省」、「文部省」、「厚生省」、「農林省」、「通商產業省」、「運輸省」、「遞信省」、「電氣通信省」、「勞動省」、「建設省」的二府十一省體制。之後於一九五二年再次重整，將「法務府」改為「法務省」，「遞信省」改為「郵政省」，廢除「電氣通信省」，成為一府十一省體制。戰後日本的中央行政組織體制，歷經數年的調整與變遷至此定調。尤其以自民黨為中心的五十五年體制架構形成長期、穩定的政治局勢之後，中央政府的行政組織體制也變得相對安定，除了在六〇年代的安保鬥爭喧囂聲中將「自治廳」升格為「自治省」，成為一府十二省體制之外，省級單位未再變動。而直轄總理府的「廳」與「委員會」²⁹則隨政策考量與經濟快速成長等的現實需要而有所增減，至八〇年代中期共計設有「宮內廳」、「總務廳」、「北海道開發廳」、「防衛廳」、「經濟企畫廳」、「科學技術廳」、「環境廳」、「沖

²⁸ 佐々木毅等，《戰後史大事典》，（東京：三省堂，1995年6月），pp.529~530。

²⁹ 屬於國家行政機關基本單位的主要為「府」與「省」，委員會與廳則是府或省的外局，直轄府或省，為具特殊性與獨立性的外部編制單位。

繩開發廳」、「國土廳」，完成了所謂的「一府二十二省廳體制」³⁰。

二、新世紀大改革的啟動與執行

一九九三年，在政治改革風潮的壓力下，結束了自民黨一黨長期政權，而政權更替的契機更強化了政黨政治的良性競爭。九四年新成立的多黨聯合政權通過「政治改革四大法案」，改善政黨競爭的法源與環境。九六年取回政權的自民黨，除了前述章節所述的原因之外，日本同時面臨較諸其他先進國家更為嚴重的高齡化與少子化的人口結構大幅改變問題，加上經濟體系全球化的發展、資訊科技的進步，以及擁有龐大組織的政府，其財政已出現入不敷出的吃緊現象，預算赤字有長期化的趨勢，亦即全球化、IT化、高齡化、預算赤字長期化³¹等等的相關現象，以及其所誘發的社會結構變遷，皆使得政府亟須調整現有的角色與功能，以對應人民的不同需求。

為落實選舉政見、提升競爭力，由首相橋本龍太郎親自擔任「行政改革會議」會長，主導行政改革（Administrative Reform）的策劃與推動。計畫將當時絕大部分的國家與地方事務由中央政府主控、官僚主導，並支配預算的「中央集權國家」式的垂直行政體系，以及其所衍生的行政機能日益僵化，效率不彰等情形加以改革。提出內容包括「行政、財政結構、社會保險、經濟結構、金融體系、教育」的六大改革³²。

然而，因為九〇年代初期以來，日本國內持續經濟不景氣的惡性循環，導致政府所背負的財政赤字愈來愈龐大，使得財政改革步履蹣跚；相對地金融體系、社會保險、教育等改革也受到影響，而難以進行。所以六大改革中幾乎只有行政改革較有機會達成「行政精簡化、2001年實施新政府體制」的既定目標。

行政改革在以自民黨為主的聯合內閣推動之下，建構了一系列推動政府行政改革的組織體制，包括由內閣總理擔任本部長，直屬內閣的「行政改革推進本部」、「中央省廳等改革推進本部」，及以委員會形式設置的「地方分權推進委員會」、「公務員制度調查會」等（如附圖1）。內閣所屬的「行政改革推進本部」，

³⁰另外，總理府之下另置有「公正取引（交易）委員會」、「國家公安委員會」、「公害等調整委員會」、「金融再生委員會」。

³¹中邨 章著，許淑滿譯，前引文，頁34。

³²並河信乃，《行政改革のしくみ》，（東京：東洋經濟新報社，1997年10月），p.23。

則是非根據法律所設置的組織，而是組織成員包含全體閣員的一種內閣官員會議，其下並設有負責調查規劃鬆綁法令規制的「規制改革委員會」。再者，「中央省廳等改革推進本部」乃是根據中央省廳等改革基本法所設置的法定臨時機構，其下設有專屬的「顧問會議」，協助行政改革相關法律的審議等。³³亦即以最高決策會議的內閣會議同質且同位階的行政改革推進本部，作為行政改革的決策指揮單位，指揮法定的中央省廳等改革推進本部，執行中央組織精簡與重組的行改相關作業，有效排除了行改過程中執行單位位階不足、權責不符等的運作障礙。

於二十世紀結束之前，中央省廳等改革關連法案與促進地方分權關係法律³⁴相繼通過，行政改革的全貌已清楚顯現，並得於新世紀伊始的二〇〇一年一月開始實施。該行政改革的主要內容可歸納如下：

1. 精簡並重組中央政府組織 — 此乃係行政改革的指標，中央部會由一府二十二省廳調整為一府十二省廳，並加以重組（附圖 2），將政策與執行機關分開，精簡政府組織；將原有的一三三〇個局、課、室縮減為一一〇〇個左右，公務員總數也將在未來的十年裡縮減百分之二十五等。
2. 重組權力之配置，釋放中央政府權力，進行行政業務的調整 — 加強地方分權（Decentralization），實施民營化措施，推動特殊法人改革。
3. 確立政治主導，提升政府效率 — 設置內閣府，將官僚主導型的行政調整為政治主導型的政治與行政，加強內閣決策協調及危機處理能力，落實地方自治（Local Government），鬆綁法令，放寬管制。
4. 透明與公平的行政 — 依據行政程序法依法行政，將行政指導、許認可制度等導入正軌，確立公平的行政；實施法令草案公聽會制度；依據資訊公開法，推動資訊公開，廢除秘密主義的行政體質等。

由以上精簡政府組織、縮減公務員人數、地方分權、特殊法人等項目分析得知，日本行政改革的作法是透過「三項分權」³⁵－部會重組、地方分權、民營化

³³ 岡本全勝，《省庁改革の現場から》，（東京：ぎょうせい 2001 年 12 月），pp.13~17。

³⁴ 強化內閣相關法律包括內閣法的修正、內閣府設置法，重組省廳相關法律包括國家行政組織法的修正、總務省設置法、郵政事業廳設置法、法務省設置法、外務省設置法、財務省設置法、文部科學省設置法、厚生勞動省設置法、農林水產省設置法、國土交通省設置法、環境省設置法、以及改革中央省廳等的行政組織關係法律，獨立行政法人相關法律包括獨立行政法人通則、及其施行的相關法律，與地方分權相關的修正法律計有 475 法，以及情報（資訊）公開法等等。《imidas 2000》，（東京：集英社，1999 年 12 月），pp.522~526。

³⁵ 並河信乃編著，前揭書，pp.18~20。

等，釋出政府權力以建立一個小而能的政府，同時藉由分權措施來恢復民眾對政治、地方政府及市場的信賴感。

中央部會組織由一府二十二省廳重組且精簡為一府十二省廳，將政策與執行機關分開，新架構內容如下(附圖 3)：

1. 內閣府：以內閣府取代總理府，目的在於強化內閣機能，發揮內閣總理的領導權。內閣府為內閣總理處理行政事務的機關，內閣府本府由一官房四局與統括官所構成，具有直接輔佐總理企畫、訂定所有政策與綜合調整國家政務的職權。為便利執行職權，轄下設置「經濟財政諮詢會議」決定預算案的基本方針，「中央防災會議」負責重大災害等的危機管理、推動撤除男女差別的「男女參劃會議」、以及推動科學與產業發展的「綜合科學技術會議」等四個重要政策會議，其他尚有因應時局所需的「核能安全委員會」、「選舉制度審議會」等十餘個審議會。

內閣府所屬，以外局形式設置的獨立業務單位則有「防衛廳」、「國家公安委員會」（警察廳）、「宮內廳」、「金融廳」。

2. 國家公安委員會：以外局形式設於內閣府之下，位階等同於省，統轄警察廳，指揮監督全國的警察，為警察系統的最高機關。
3. 防衛廳：在此次行政改革中未受影響，主要任務為專司國家防衛與災害救助。
4. 總務省：由自治省、郵政省、總務廳三省廳統合而成的龐大行政機構，人員總數超過三十萬，業務內容主要有行政組織的管理運作、地方自治制度的管理運作、電信與廣播行政、郵政事業等，以及退休俸、統計行政、消防行政、獨佔禁止政策、公害調整等。
5. 法務省：未納入省廳組織重組之內，法務省的主要任務為基本法制的維持與整理，法律秩序的維持，以及維護國民的權利等。
6. 外務省：雖未納入省廳組織重組之內，但為因應世界局勢變化，仍進行內部重組³⁶，例如：將亞洲局改為亞細亞大洋洲局，歐亞局改為歐洲局，中近東非洲局改為中東非洲局等。
7. 財務省：由「大藏省」改組而來，主要承繼其財政行政業務，主掌業務為預算、

³⁶ 鑑於 1993 年波斯灣戰爭時相關的對應過於窘迫，事後曾新設「綜合外交政策局」。

決算、稅制、關稅、貨幣制度、安定匯率、確保國家財政等。主計局成為純粹計算帳目的「計算屋（會計事務所）」。

- 8.文部科學省：由文部省與科學技術廳統合而成，主要任務為培育各領域的創造性人才，振興學術文化、振興科學技術等。
- 9.厚生勞動省：勞動省被納編於厚生省。主要任務為勞雇條件的整理與齊備，社會福祉、社會保障、增進公共衛生等。
- 10.農林水產省：內部重組但未與他機關合併，主要任務為確保糧食的安定供給、振興農村、森林的保護與育成等。
- 11.經濟產業省：由通商產業省改名而來，主要任務為保護並提振經濟及產業，確保安定且有效率的能源供給。
- 12.國土交通省：統合運輸省、建設省、國土廳、北海道開發廳而成，主要任務包括有系統的國土開發與利用，以及國土開發相關社會資本的調節整理、交通政策的推進等。
- 13.環境省：屬於「精簡」行改中的逆向操作，雖未增加人數與擴大權限，但是將環境「廳」升格為環境「省」，主要任務為保護並創造良好的環境。

三、二十一世紀初承續推展的大改革

在精簡中央省廳付諸實現前的二〇〇〇年十二月，新一波的「行政改革大綱」於內閣會議中決議通過³⁷，並設置行政改革推進本部，由內閣總理親任本部長一職，以建構符合二十一世紀日本需要的新行政體系，計畫到二〇〇五年的期間，集中且有計畫地施行下述六大類的行政改革³⁸。

- 第一類 行政組織與制度的根本改革：包括 1.特殊法人等，2.國家公務員與地方公務員制度的根本改革，3.導入行政評價系統，4.政府等公共組織會計制度的修正與改善，5.公益法人與政府行政之間，權利義務等關係的改革。
- 第二類 地方分權：包括 1.推動市町村行政區域的合併，2.國家與地方的職能區分與責任分擔，以及確保充裕的地方稅財源，3.國庫補助款的合理化，4.第三級中心、地方公社與地方公營企業的改革，5.地方行政改革，6.國家

³⁷ <http://www.gyokaku.go.jp/about/gaiyou.html>，日本內閣官房行政改革推進事務局網頁。

³⁸ <http://www.gyokaku.go.jp/about/taiko.html>，日本內閣官房行政改革推進事務局網頁。

與地方之間的人事交流。

第三類 規制改革：1.新三年計畫的擬定，2.電氣通訊事業的競爭政策，3.新規制改革的推展體制。

第四類 推動行政事務電子化，實現電子化政府：包括 1.國民、企業與政府之間的資訊電子化，2.行政事務（事業）的電子化，3.資訊安全對策及其環境的建立，4.推展地方公共團體的資訊電子化。

第四類 確實施行中央省廳等改革：包括 1.發揮省廳重組的效益，2.行政組織與事務的減量與效率化。

第五類 繼續推展以往內閣會議的決議。

第六類 建構日後行政改革的推動體制。

從九三年啟動的改革，一波接一波，雖然部分未能落實，但是政治改革與行政改革陸續有成效顯現，使得改革的動能日漸累積，民眾期望全面改革的需求愈發強烈。

伍、小泉革命與構造改革

一、小泉革命

二〇〇〇年十一月由於振興經濟政策未能奏效，景氣持續低迷，又接連發生外務省官員的貪污瀆職事件與勞動省轄下的中小企業經營者福祉事業團（KSD）巨額資金不當使用案，賄賂自民黨籍政治人物的 KSD 事件等，使得當時首相森喜朗的支持率下降至個位數，在野黨順勢提出不信任案，內閣搖搖欲墜。支持森喜朗執政³⁹的自民黨內最大派閥橋本派的幹部們，認為情勢愈來愈不利，將會影響到隔年七月的參議院議員選舉，所以也已合意待三月份的總預算通過後，即讓森喜朗卸下總理職位，而由其派閥領袖前首相橋本龍太郎重新回任掌舵。

在派閥主導的舊自民黨內部的實力結構下，最大派閥的領袖或是得到最大派閥支持者，出任黨總裁進而選任內閣總理，是順理成章之事，其他的挑戰者總是被視為陪襯或志在提高知名度，所以包括龜井靜香、麻生太郎，以及第三次出馬

³⁹ 2000 年 4 月小淵惠三首相（自民黨總裁）因腦阻塞住院，無法復職。由五位派閥首腦於密室決議推森喜朗黨秘書長繼任總裁，未經總裁選舉的程序。

競選總裁的小泉純一郎等三位並不被看好。但關鍵在於隨著改革風潮，自民黨內的黨總裁選舉辦法亦隨之修改，代表地方的票數增加，每個都道府縣皆各有三票，國會議員則是每人一票；多數的都道府縣均會事先舉行預備選舉，在預選中獲勝者就可囊括代表該地區的三票。

在此關鍵背景下，小泉純一郎以新世代政治家的姿態，順勢舉起「結構改革」的大纛，高唱「構造改革無神聖不可侵犯的區域」、「喪失構造改革，日本將無法再生與發展」，而且以脫離派閥來挑戰最大派閥領袖的橋本龍太郎，亦即以跳脫自民黨的傳統結構來抗衡黨內的龐大勢力。此舉與許多自民黨內支持者，以及一般民眾所蘊積已久的不滿情緒結合，形成滾雪球式的民意壓力，迫使傳統的派閥與利益交換式的配票系統失靈或轉向，終於當選總裁⁴⁰。

當選最大政黨自民黨的總裁，事實上等同於取得被國會選任為內閣總理的保證書；然而，即使是能夠帶領風騷、鼓動風潮的小泉，若是未能獲得黨內派閥或政治人物的多數支持，根基自然不穩。而獲取支持的最大利器就是領導所屬政黨在選舉中取得勝利，以獲得黨內外最大的發言地位與影響力；小泉深諳此道，故從二〇〇一年四月就任總理起，至七月二十九日參議院議員選舉投票日期間，將「構造改革」的大纛揮舞得虎虎生風，欲將其所承接第三次大改革的基礎，以「新世紀維新」的姿態，把日本從頹廢不振的二十世紀末拉出，如明治維新般地「再造日本」。

事實證明小泉掀起的小泉旋風，風靡了日本選民，不僅強化原有的支持者，更吸引屬於游離票的中間選民，以及支持共產黨、社民黨的弱勢族群等，多數民眾都明顯地寄望小泉總理能有效的進行改革，提振經濟改善現況⁴¹。選舉結果，自民黨在應改選的選舉區七十三席，比例區四十八席，合計一百二十一席中，獲得選舉區四十八席，比例區十八席，合計六十二席，佔該次選舉總席次百分之五十一點二的大勝成績⁴²。

二〇〇三年九月小泉再度當選黨總裁，而且十一月眾議院議員選舉的結果，以自民黨為中心的執政聯盟依然獲得大勝，自民黨雖然未能如預期地超過半數的

⁴⁰ 曹瑞泰著，「新世紀 2001 年日本政局變動之解析」，《立法院院聞》，台北，立法院院聞月刊社，第三十卷第一期，2002 年 1 月，頁 98～99。

⁴¹ 曹瑞泰（2002），前引文，頁 99～103。

⁴² 日本「讀賣新聞」、「每日新聞」，2001 年 7 月 30 日，選舉相關報導。

二四一席，但是已比上次選舉實得的二三三席，超出四席，若計算選後保守新黨解散，併入自民黨的四席，則剛好達到過半的二四一席；若再加上公明黨的三十四席與之後無黨籍當選者陸續加入的席次⁴³，合計以自民黨爲主的執政聯盟所屬席次已遠超過絕對安定多數的二六九席以上⁴⁴。

亮麗的選舉成績，持續不墜的「人氣」，加上改革政策的逐項推動與落實等等，證明小泉歷經多年的努力耕耘，已由其個人的形象魅力逐步推進到政治實力的展現，並跨越了政黨與派閥之間的權力二重結構，成功的創造出真正屬於小泉領導的時代，並以其「構造改革」漸次地展開日本的「新世紀維新」。

二、小泉純一郎的構造改革

近年來日本所謂的「構造改革」即是爲實現「建置活化經濟以及構築生活者與消費者本位的國際性經濟社會新結構」，對於陳舊且趨於機能衰退的「現行結構」，進行全盤且徹底的變革⁴⁵。

小泉明瞭民眾最爲敏感且感受最深切的是經濟不景氣所帶來的影響，所以其所訴求的構造改革，明確的以「日本經濟再生」爲目標。爲達成目標，小泉等人認爲：1.須以「國民資產倍增」爲依據，向「質的提昇」邁進。2. 必須戰勝現有既得利益與權限的中央官僚群，將郵政三事業民營化⁴⁶，切斷「政、官、商(財)、學」掛勾的緊密關係，遂行國立大學民營化。3. 必須一鼓作氣解決不良債權問題，遏止國際金融資本席捲日本市場，建立轉守爲攻之態勢。4. 必須進行對應全球化資本主義體系的經濟構造改革，建構外交、移民等政策新主軸。⁴⁷

小泉將其所標榜的「無神聖不可侵犯區域的構造改革」劃分爲「經濟財政的構造改革」、「行政的構造改革」、「社會的構造改革」三大主軸⁴⁸，並在執行過程

⁴³ 自民黨現已增加到 244 名。http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kousei.htm。

⁴⁴ 日本「讀賣新聞」、「朝日新聞」、「每日新聞」，2003 年 11 月 10～12 日，選舉相關報導。

⁴⁵ <http://allabout.co.jp/career/politicsabc/closeup/CU20010611a/index.htm> ；
http://www.fujitv.co.jp/b_hp/kouzo/

⁴⁶ 郵政三事業包括郵務、郵儲、簡易保險。

⁴⁷ 板垣英憲，《小泉純一郎恐れず、怯まず、捕られず》，（東京、KK ベストセラーズ、2001 年 9 月），pp.3～7。

⁴⁸ 項目則含括財政、稅制、金融制度、行政、規制、地方制度、政治制度、社會保障制度、特殊法人、公益法人、教育與司法等。古賀純一郎、近藤悟著，《いつきにわかる小泉構造改革》，東京、こう書房，2001 年 5 月），pp.24～26。

中逐步解構既有的派閥、族議員、官僚主導等日本傳統政治結構的黨政弊端；亦即改革的對象與範圍沒有神聖不可侵犯者，也沒有任何限制。政官商等現有的既得利益結構，如郵政三事業、特殊法人道路公團等，往昔被視為「禁域」者，都將成為其所推動改革與修正的對象。

比較小泉的構造改革與之前的改革，其題綱與內容雖有變動，但主要仍是承續前者而來。所以其最大的不同乃在於小泉勇於面對既有的「結構」，以堅強的毅力挑戰「禁域」，無差別地推動改革，這即是小泉魅力的真正所在，也是其民眾支持度高居不下的主因。面對依法修正的既有結構，雖有其困難，只要堅決推展，尚存在獲得法定成就的空間，但若面對的是非制式的結構，其困難度則會高出許多，因為在傳統派閥結合體的自民黨內，為符合派閥與黨籍政治人物的需求，政府與執政黨之間從一九六二年以來，即有政府向國會提出法案等重要決定時，需要事前經過執政黨的審查，並得到黨籍國會議員等的瞭解與承認的黨政協調運作模式，稱之為「事前審查制度」。當然，事前審查制度可以協助政府在向國會提出法案之前，因事前的審議與協商而獲得執政黨的認可與在國會的全力支持。但是又因在執政黨內部的審議過程，至今仍採行「全員一致」的決議方式，即衍生出議員個人即擁有否決權的態勢，使得派閥、族議員等均可介入而影響法案的走向。事實上，小泉在推動構造改革的過程中，來自黨內的抵抗勢力已藉此方式來影響政府改革案的推展，所以二〇〇一年十二月自民黨國家戰略本部的檢討小委員會依據小泉的意向，提出「簡略化、合理化執政黨事前審查手續的慣例作為，以檢討出新途徑」的基本方針；而且多數的媒體等輿論不僅支持小泉的構造改革，並表達廢止執政黨事前審查的意見⁴⁹。

然而，此一方針與相關意見卻面臨自民黨內部的極大反彈，經過自民黨內部以及聯合執政黨的意見整合後，於二〇〇二年七月向閣員懇談會提出下列三點意見：

1. 官僚對於來自國會議員或其秘書的個案，在行政執行上與政府方針有著顯著差異等困難時，須向大臣報告。由大臣來面對國會議員，擔負起責任，並做出適當的對應與處置。
2. 官員對於政治人物的相關工作，應在大臣等的指揮之下進行，並有向大臣等

⁴⁹ 東田親司，《現代行政と行政改革》，（東京：芦書房，2002年12月），p.18。

報告的責任；不可有匿報等行為，使大臣等發生誤判。

3. 官僚與國會議員接觸，做成相關記錄時，為求正確無誤，可向議員本人要求確認。

隨後自民黨內部亦配合提出黨政互動與事前審查制度的改革相關建議，包括修正總務會「全員一致」的決議方式、重新調整統合政務調查會對應省廳的方式、以及檢討組織與人事的結構模式，以使首相統轄下的決策體系更為順暢。⁵⁰然而這些修正案的前提皆是「繼續維持事前審查制」，由此可知來自黨內外的傳統派閥與非制式的結構等運作模式，方是小泉推展構造改革的重大挑戰。無論如何，以其發展至今的成果分析，現在的事前審查模式已有變化，代表著「黨與政」或「派閥與政」的實質互動關係已產生質變，以黨總裁或首相為核心的指導力與決策力皆呈現明顯增強的趨勢。

陸、改革成果的顯現 — 黨政決策與施政的新模式

所謂改革就是具有建設性的破壞，解構現行集中於少數人的既得利益者結構，重新建構符合多數人或集團、組織較大利益的結構與運作模式。在日本泡沫經濟發生之初，首先受到衝擊者並非一般的受薪階級，而是企業的經營者，以及債權或股票等資產的擁有者，即是既得利益者階層首先受到衝擊，而發出要求改善受損現狀的聲音與壓力。由於國際局勢轉換與國內泡沫經濟的大環境已形成，政官商的鐵三角結構無法立即發揮修正功能，改善受損現況，故不僅是鐵三角結構產生了變化，衝擊的層面也因而快速擴大，直撲佔有大多數人口的受薪階級，使得受壓的反彈力道激增，要求改善與改革的壓力從社會各個角落蜂擁而出，第三波大改革的主客觀環境就此成形。

在政治方面，從自民黨一黨長期政權結束開始，政治改革的風潮方興未艾；經濟方面亦從以日本單向對外為主軸的商業往來模式，開展為商業主力由外往內連結，將日本國內保守封閉性的經濟活動，納入全球化經濟體系之內；在社會方面，則是集團主義正在解構，而由強調自利、自由與實力、績效的個人主義行為

⁵⁰東田親司前揭書，pp.250~252。

模式所逐漸取代。國家與社會整體的結構改革持續發酵，在進入二十一世紀的前五年，觀察其政治、行政、金融、企業等各種層面的改革績效，已可發現日本將會有頗高機率擺脫過去失落的十年，而造就出「具備強大競爭力的優質新日本」。

一、政黨運作的新模式

一九五五年來一直是最大政黨的自民黨，歷經九三年下台的衝擊與內部改革後，已重新恢復執政實力，為穩定政權的運作，至今皆採行與其他黨派合組內閣的聯合政權模式，期能擴大影響力，順利推動其所主導的改革與日常政務。相對的，由八黨派合組的聯合政權，經歷約一年（1993年7月～1994年6月）的運作之後，政權的主導權仍然為自民黨所取得至今⁵¹。而回復在野黨身份的各黨派，歷經多次的合縱連橫、分分合合後，除了共產黨依然保持獨樹一格的一貫態勢之外，主要的力量大都朝向九六年九月二十八日新成立的「民主黨」集結。歸納而言，今日日本的政黨政治即是：「自民黨為主+公明黨等為輔」的執政聯盟與最大在野的「民主黨+共產黨」的兩大朝野政黨對峙模式，亦即趨近於兩大政黨制的政黨競爭態勢。

若從掌握政權的自民黨內部分析，自民黨原為派閥的組合體，派閥對於自民黨的運作，無論是黨務或是國家政務均具有絕對的影響力，所以一直被稱為「二重構造（權力的二重結構）」。⁵²無論是屬於國家的重大決策或預算，或是內閣、部會的重要人事等，皆是主政者與派閥協商並取得共識的結果。但是經過國民要求改革的壓力，經過加壓重整，以及內部制度的修正，特別是脫離派閥的小泉純一郎，巧妙地運用輿論支持當選黨總裁，配合政府的行政改革，逐步地強化黨總裁與總理的決策權。例如巧妙運用總理的人事任免權與擴增後的政務官員額⁵²，漸進式地擺脫派閥與年功序列制的束縛，直接選任適當的政務官。

在集團主義社會結構變遷的大環境下，逐漸地化解來自族議員等的反抗勢力，以及計畫性地排除派閥的影響力之後，雖然推動郵政民營化與道路公團等改

⁵¹ 1993年7月非自民黨的八黨派合組聯合政權，取代自民黨執政。但至1994年6月因原執政聯盟分裂，聯盟中的社會黨與自民黨聯合重組聯合政權，由社會黨委員長擔任首相，但實質上大部分的閣員與要職皆由自民黨所掌握。1996年1月自民黨總裁即接任內閣總理，回復主導政權至今。

⁵² 直接由內閣選任的政務官包括17位內閣閣員，22位副大臣與26位大臣政務官。

革上仍然困難重重，進度落後，但是自民黨內的派閥結構已出現鬆散的現象，連帶地使派閥的影響力明顯退化。觀諸黨政運作過程中的各種跡象，得以看出以黨中央以及黨總裁為權力中心的自民黨正在形成之中。

自民黨總裁選舉 自民黨總裁選舉規定，近年來數度修正，二〇〇一年四月的總裁選舉規定，黨籍國會議員每人一票，四十七個都道府縣地方行政區，每區三票，地方可舉行預備選舉，將三票全部投給預選獲勝者。二〇〇三年九月的總裁選舉規定，黨籍國會議員每人一票（當時合計三百五十七票），一般黨員與黨友的地方票合計三百票，總計六百五十七票，獲得過半數者當選。三百張地方票，先分配四十七個都道府縣地方行政區，每區三票，計一百四十一票，剩餘的一百五十九張票則根據各區黨員與黨友的數目依據頓特式（d' Hondt Method）計算分配。而且總裁候選人的地方得票也依據頓特式計算分配，不再使用贏者全拿的預備選舉。

總裁候選人無人獲得過半數選票時，由第一高票與第二高票的候選人參加決選，決選則由黨籍國會議員每人一票投票決定。總裁當選人任期從二〇〇三年十月一日起由二年改為三年。參加總裁選舉者必須有二十名以上的黨籍議員推薦。小泉純一郎得以當選黨總裁，主要歸功於黨總裁選舉辦法的修正。

一、政府運作的新模式

1. 「聯合政權」模式的二大政黨制

九三年自民黨長期政權結束後，在多黨聯合政權配合民情與時勢的努力下，通過四大政治改革法案，尤其是其中的小選區比例代表並立制為兩大政黨制鋪陳出發展的軌道。其後，歷經數次的法案修正，以及參眾兩院議員選舉的結果，以複數政黨聯合的「聯合政權」模式，已趨向於一般化的執政模式。

特別是自民黨重新掌握政權之後，在議會內閣制的兩院制之下，並無法保證於參眾兩院中同時擁有過半數的議席，況且要在兩院中均掌握絕對多數議席更為困難，若能聯合擁有一定議席數的政黨共同執政，對於政權穩定運作將會大有裨益。而以擁有八百萬以上會員的宗教團體「創價學會」為母體的公明黨，因為其支持者穩定，即使在單一小選舉區中有其限制，但在比例區卻皆能贏得一定比例

的議席；況且在小選區奮戰的自民黨籍候選人，最需要的就是選區中支持公明黨的一、兩萬選票，以協助其跨過當選的門檻；事實上，若沒有公明黨的協助，自民黨已無法在小選區的選舉中確保過半數，⁵³所以，公明黨成為現階段自民黨聯合執政對象的首選。然而，如前所述「以複數政黨聯合的『聯合政權』，已是趨向於一般化的執政模式」，故在政黨競合激烈的現況下，除了現有的「自民黨＋公明黨」模式之外，「民主黨＋共產黨」、或「民主黨＋公明黨」、乃至於「民主黨＋公明黨＋共產黨」等等新模式，皆有可能成為下一波聯合政權的執政黨。

公明黨加入執政黨後，除了獲得執政黨應有的優勢與待遇之外，在小泉第二次組閣的政務官分配上，也獲得大臣一席，副大臣三席，與大臣政務官三席等⁵⁴，得以直接參與政務。此外，政府與執政黨間的政策協調，向來即依所需性質的不同，透過「政府・執政黨首腦會議」、「政府・執政黨聯絡會議」、「政府・執政黨協議會」、「政府・執政黨政策懇談會」、或「政府・執政黨財政首腦會議」等等的形式進行協商⁵⁵，而現在的小泉政府使用最多的名稱則是「政府・執政黨會議」，政府於會議中取得執政黨成員的共識與支援。

2. 政治主導與精簡的中央政府組織

再者，二〇〇一年所施行的中央省廳組織重組，除了將中央部會由一府二十二省廳加以重組精簡為一府十二省廳之外，最重要的是將政策與執行機關分開，強化內閣的決策地位與功能。特別是首腦機關「內閣府」的設置，將官僚主導型的行政，調整為政治主導型的政治與行政，並強化內閣決策、協調以及危機處理能力。根據新的內閣府本府組織法，內閣總理大臣為「內閣的首長」，內閣府的位階在十二省廳之上，總理大臣之下設數位特命大臣、官房長官一人、副長官三人、副長官補三人、大臣輔佐官五人、內閣危機管理監一人，且各省廳的事務次官與局長等人事⁵⁶，在各大臣任命之後也須獲得內閣的承認。

內閣府具有直接輔佐總理規畫、訂定所有政策與綜合調整國家政務的職權，

⁵³ 蒲島郁夫，《戰後政治の軌跡》，（東京，岩波書店，2004年6月），p.386。

⁵⁴ 公明黨獲得屬於閣員層級的國土交通大臣一席，副大臣層級的財務副大臣、厚生勞動副大臣、環境副大臣三席，與大臣政務官層級的法務大臣政務官、農林水產政務官、與總務大臣政務官三席。

⁵⁵ 村川一郎，《日本国「政府」の研究》，（東京，ぎょうせい，1994年3月），pp.58-64。

<http://search.kantei.go.jp/query.html> 日本首相官邸網站等。

⁵⁶ 事務次官為一般公務員的最高階，其下依序為官房長（秘書長）與局長，局次長（或審議官），課長，企畫官（或調查官），課長輔佐，係長（科長），係員（科員）等。

使原本皆須經由事務次官會議通過，才送內閣會議「追認」討論的官僚主導型決策體系，改為以總理為主導的決策體系⁵⁷。所以總理具有政策提議權，於內閣會議提出其國家政務基本方針，尋求各大臣的意見，再進行討論與決策作業。

原本屬於大藏省的總體經濟、財政改革等政策的審議、決定，以及預算編制權等，也於二〇〇一年起轉移至內閣府，預算編製由內閣府所屬的「經濟財政諮詢會議」決定預算案的基本方針，財務省則以之為基準編成預算⁵⁸。其他國家重要政策的調查、規畫、審議、調整等均由「中央防災會議」、「男女參劃會議」、「綜合科學技術會議」等三大重要政策會議以及十餘個審議會等，依其執掌進行相關作業，並提供決策建議案與諮詢等。⁵⁹

另外，各省廳也廢除政務次官，新設副大臣（Senior Vice Minister）一至二人與大臣政務官（Parliamentary Secretary）一至三人（如表二），皆為政治任免，以強化政治領導與政治責任。根據修正後的國家行政組織法第十六條規定，「副大臣受命於該省長官大臣，掌管政策與企畫、處理政務，並承該省長官大臣之命令，於大臣不在的場合代行其職務」⁶⁰。就法規的內容修正分析，已廢除的政務次官的職權原為「參與籌畫政策與企畫」，而新設副大臣的職權則是明訂「掌管政策與企畫」，除明確地強調副大臣的法定職權外，並有彰顯其乃是位居省內第二把交椅的意涵。根據同法條規定，「副大臣的任免是由該省長官大臣提出，交由內閣處理後，由天皇加以認證」，亦即副大臣屬於認證官，地位較原來的政務次官大幅升格，等同於大臣的代理人兼左右手，為政治主導架構下實質參與行政運作的副手。

大臣政務官簡稱為政務官，根據國家行政組織法第十七條規定，「大臣政務

⁵⁷ 島信彦、《新省庁のしくみと仕事が面白いほどよくわかる本》、（東京、中経、2000年11月）、p.32。

⁵⁸ 21世紀行政機構研究會監修《中央省庁等改革》、（東京、国政情報センター1999年9月）、pp.32~37。

⁵⁹ 根據日本的國家行政組織法第八條，國家行政機關為執行與所掌業務相關之重要事項的調查審議、不服審查等，得設置合議機關，與具有相關學識經驗者合議處理。簡單而言，審議會、委員會、會議、審查會等，乃為政府於決策過程或訂定決策時，借用民間專家、知識份子智慧的場所，其等為輔佐機關不具決定權。川北隆雄、尾上進雄，《官庁完全情報ハンドブック1内閣府》、（東京：インターメディア、2002年4月）、pp.18-57。

⁶⁰ <http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syochu/990427honbu/gyosokaisei-t.html>，（国家行政組織法の一部を改正する法律新旧対照条文）。

官協助該省長官大臣，參與籌畫特定的政策與企畫，處理政務」⁶¹，規定的內容類似於舊有的政務次官，其顯著的差異為「『特定的』政策與企畫…」，亦即奉大臣之命執行特定政務。相較於上述來自執政黨，總數達四十八人的選任政務官(非閣員)，一府十二省廳均僅各設置一人共計十三位的「事務次官」，不僅是所屬單位內一般公務員的最高階，亦是各府省廳事務方面的最高判斷者與責任者。

大臣在副大臣與大臣政務官的輔佐之下，強化了其決策權能，使得政黨政治與責任政治的精神，較未改革之前更趨於名實相符。然而，傳統官僚對決策的主導力雖然相對降低，但其實質影響的作用依然存在，例如每週一、四固定召開的事務次官會議，於清楚明確的政策方針之下，仍會對內閣會議將討論的相關議案，進行府省之間最後的調整與折衝。

在政治主導取向的行政改革下，不僅政務官被賦予較諸以往更大的權責，內閣府終於名符其實地成為決策中心，總理也真正地成為國家行政與決策的領導人。

表二 副大臣及大臣政務官人數統計表

名稱	內閣府	防衛廳	總務省	法務省	外務省	財務省	文部科學省	厚生勞動省	農林水產省	經濟產業省	國土交通省	環境省	人數合計
副大臣	3	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	1	22
大臣政務官	3	2	3	1	3	2	2	2	2	2	3	1	26

註：國家公安委員會乃以外局形式設於內閣府之下，位階等同於省，統轄警察廳，以委員會形式運作，未設置副大臣與大臣政務官。

⁶¹ 同註 54 之網頁。

3. 「業務委外」的民營化與法人改革

民營化與法人的改革，雖然在行政改革中已被議論許久，惟因事涉層面多方而且既得利益者為數龐大等因素，向來就被視為是改革的「禁地」；事實上自推動以來也屢遭族議員⁶²、工會、郵局局長聯合會等許多團體的抵制，幸而小泉純一郎力倡的結構改革，其改革的對象指標即是屬於禁地的「特殊法人」與「郵政三事業」等。二〇〇一年隨著中央省廳重組，郵政事業部門劃歸「郵政事業廳」；二〇〇三年四月起將原為政府官廳的「郵政事業廳」轉移為「郵政公社」，並委任主張郵政民營化的三井商船會長生田正治擔任總裁，職員雖仍維持公務員身份，但是幹部隨同轉任者將無法調回政府公務機關。計畫於二年之內削減一萬七千人，物資成本降低二成等，足見郵政民營化已出現曙光。

特殊法人一般均被視為擁有龐大資源，且成為特定政治人物的資金管道與官僚退休後再度就職的高薪樂園，其中最有名者即是專門負責建設與維護道路相關工程的「日本道路公團」，雖然已在二〇〇二年六月設置「道路關係公團民營化推進委員會」推動民營化計畫，預計於二〇〇五年達成目標，但是一路走來障礙重重、風波不斷，前途仍未見明朗。

而原屬中央省廳業務執行單位的實驗研究機關、車輛檢驗機關、國立醫院、以及大學等為配合將政策與執行機關分開，精簡政府組織的行政改革，政府以委外的方式將業務執行單位轉化為「獨立行政法人」，獨立行政法人營運的必要資金則由國家以「營運交付金」方式撥與，並擴大其執行預算的自由裁量權，惟相對地亦加重了「自負盈虧」的壓力與責任。政府業務執行單位獨立行政法人化的推展，雖有阻礙，但尚稱順利；其中尤以國立大學獨立行政法人化最受矚目，二〇〇二年七月國立大學法人法通過後，國立大學法人化加速進行，於二〇〇三年四月起八十九所國立大學法人正式運作。至此國立大學的組織、經營都將發生革命性的變化，今後將在市場競爭的競爭機制下，持續發生重組、合併等結構性變革。

「特殊法人」乃依據特別法所設立的公益性法人。特殊法人的新設社、改組

⁶² 族議員 (Diet Members Influential in a Specific Policy Area): 指不僅長期關心特定政策領域的發展與利益，並對該領域具有相當的專業知識與經驗，且對政策立案與施行等具有很大影響力的議員，尤其是自民黨籍的國會議員。依據領域不同分別有郵政族、道路族、防衛族等等。猪口孝、岩井奉信，《「族議員」の研究》，(東京：日本經濟新聞社，1990年3月)，pp.105~131、164~185。

或廢止由總務省負責審查。特殊法人的名稱可為公庫、公團、事業團、銀行等等。至二〇〇二年止，數目已精簡為七十七個。特殊法人民營化乃是小泉首相的改革指標之一。

「獨立行政法人」以「委外」的精神所設置的法人，法人營運的必要資金由國家以營運交付金方式撥予，而非由法人編列經費預算明細向國家要求補助金，年度預算執行有餘，可列入下一年度，執行預算的自由裁量權相對擴大。但有製作資產損益與借貸等財務報告的義務，且需接受第三者委員會的業績查核與評定。

獨立行政法人的設立是配合行政改革，將原本屬於中央省廳執行業務單位的實驗研究機關、車輛檢驗、國立醫院、以及大學等，加以分離，以求提昇業務單位的營運效能。

4.從中央集權到地方分權

在國家與地方的分權方面，日本歷來均採行中央集權式的治理模式，即使是在歷經戰後改革，進入現代民主政治體制以後，各地方行政區雖然有區域住民參與地方事務的地方自治架構，但地方政府依然承中央的指令執行許多委辦業務，多數的地方事務與建設亦依存來自中央的地方交付稅或補助金。

一九九九年七月與中央省廳改革關連法同時成立的「地方分權統括法」於二〇〇一年四月一日起正式施行，其主要精神是將國家與地方的關係，從原有的主從關係修改為對等與合作的關係，所以法律內容主要在規定重整與廢止國家干預事務、機關委任事務、委讓事務權限等，地方自治體因而得以擴大課稅自主權⁶³、國家亦不可無限制地干預或將事務委任地方，國家與地方發生紛爭時，得由「國家地方關係紛爭處理委員會」進行處理，或向高等法院提起訴訟⁶⁴。另外，小泉內閣於二〇〇三年六月決定執行「三位一體」的改革，亦即為推動地方分權與國家及地方的財政改革，「調整國家對自治體的補助金」、「縮減地方交付稅」、「稅源從國家轉移給地方」等三項措施將同時並進。

日本的地方行政區域劃分為二級，即一級四十七單位的「都道府縣」⁶⁵，與

⁶³ 原有中央集權式的財政，在租稅總額中，中央與地方的比率是約為六比四，而地方稅佔自治體稅入總額的三成左右。根據新法規定地方稅將得以逐漸擴大所佔比率與範圍等。

⁶⁴ <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/990401bunkenhou.html>

⁶⁵ 47單位的一級行政區為1都（東京都）、1道（北海道）、2府（京都府與大阪府）、以及包括神奈川縣的43縣。

二級三千餘單位的「市町村」⁶⁶，近年來為提高行政與預算的使用效能，地區的行政體系與事務逐漸朝互助聯合作業的方向發展。在一級或二級行政區域內所處理的事務，考量經濟、交通、通訊、區域開發等，許多方面皆須要跨區域合作，才得以達成最佳成效，故推動「廣域行政」、「廣域行政圈」、或「廣域聯合體」等，依據目的或事務類別所需，進行擴大的區域合作，例如行政區域合併、或都市聯合體、或消防、垃圾處理等事務的合作等等。區域聯合或業務合作的推動皆漸有顯著成果，惟市町村的合併因為涉及各地方政府、議會等的既得利益關係，雖已有三分之一左右的市町村已籌設合併事務推展委員會等，但是進展甚為緩慢。

柒、結論：第三次大改革的果實 — 「質的提昇」

一九九三年啟動的第三波大改革，雖然仍在持續地進行中，但由其發展過程，以及至今所展現的成果，已可清楚地得知，在政治改革、行政改革等陸續地推動下，二十一世紀日本的國家治理模式已從中央集權轉化為地方分權；中央政府也從官僚主導決策型的龐大組織，轉化為政治主導型的精簡效能政府；政黨政治則是由一黨獨佔的長期政權，趨向為以多黨聯合政權為執政模式的二大政黨制發展；自民黨內派閥所造就的「權力的二重結構」也在崩解，派閥影響力正在消退中，代之而起的是其黨總裁與黨中央的強勢領導與決策影響力。

雖然在財政、金融改革與振興經濟方面，改善成果尚不如預期，但在全面改革的推動與彼此相互影響下，十餘年來的持續性經濟不景氣並未擊垮日本，日本整體的經濟競爭力並沒有後退，依然強勢；況且近一兩年，不僅經濟結構的調整，如銀行等財政金融單位合併或重整等質量改革的正面效果已開始顯露，景氣也呈現逐漸復甦。另外，如「修憲」、「首相民選」等的後續改革也已陸續啟動。

在已架構完成的「安全、自由與開放的環境」、「堅強紮實的競爭力」，以及「穩定繁榮的政治與社會」的結構下，加上全球化經濟體系成形，使得二十一世

⁶⁶ 二級行政區的市、町、村約有 3300 於單位。另外，為對應人口集中區的區域行政及其特殊性，乃別於市町村訂定大都市制度，包括「特別區（東京都內 23 區）」、「政令指定市（人口 50 萬以上）」、「中核市（人口 30 萬以上）」與「特例市（人口 20 萬以上）」。

(附圖 2)：從府 22 省廳到 1 府 12 省廳，重組概略圖



参考書目

一. 日文書籍：

1. 千葉仁志、中山 勝：《構造改革のすべてが良く分かる本》、(日本東京、株式会社 中経出版，2001 年 7 月 26 日)。
2. 金子道雄：《現代日本の国家と社会》、(日本東京、株式会社 法律文化社，1996 年 11 月 30 日出版)。
3. 朝日新文政治部：《政界再編》、(日本東京、朝日新聞社 1993 年 12 月 1 刷)。
4. 佐佐木毅：《政治改革 1800 日の真実》(日本東京、株式会社 講談社，1999 年 9 月出版)。
5. 塚崎公義：《図解 よくわかる構造改革》、(日本東京、東洋経済新報社，2001 年 10 月出版)。
6. 古賀純一郎、今藤 悟：《小泉構造改革》、(日本東京、こう書房，2001 年 10 月初版)。
7. 田中直毅：《構造改革とは何か》、(日本東京、東洋経済新報社，2001 年 10 月 4 日発行)。
8. 佐和隆光：《平成不況の政治経済学》、(日本東京、中央公論社，1994 年 2 月 15 日再版)。
9. 村川一郎、石上泰州：《日本の政党》、(日本東京、丸善株式会社，1995 年 3 月発行)。
10. 藪野祐三：《先進社会=日本の政治〔Ⅱ〕—「構造崩壊」の時代—》、(日本東京、株式会社法律文化社，1992 年 4 月 20 日第 2 刷)。
11. 伊藤惇夫：《政党崩壊 永田町の失われた十年》、(日本東京、株式会社 新潮社，2003 年 11 月 第五刷)。
12. 大嶽秀夫：《日本政治の対立軸》、(日本東京、中央公論新社，1999 年 10 月発行)。
13. 日本経済新聞政治部：《政治破壊 小泉改革とは何か》、(日本経済新聞社，2001 年 10 月第二刷)。
14. 大嶽秀夫：《現代日本の政治権力経済権力》、(日本東京、株式会社 三一書房，1988 年 8 月第一版四刷)。
15. 滝村隆一：《ニツポン政治の解体学》、(日本東京、株式会社 時事通信社，1996 年 10 月第一刷)。
16. 東大法・蒲島郁夫ゼミ：《現代日本の政治家像》、(日本東京、(有) 木鐸社，2000 年 2 月初版発行)。

17. 小林良彰:《現代日本の政治過程 日本型民主主義の計量分析》(日本東京、財團法人 東京大学出版会, 1997 年 1 月初版)。
18. 小野耕二:《日本政治の転換点》(日本東京、株式会社青木書店, 1998 年 4 月初版發行)。
19. 上住充弘:《分裂政界の見取図》(日本東京、株式会社 時事通信社, 1995 年 10 月發行)。
20. 土屋繁:《自民党派閥興亡史》(日本東京、花伝社, 2000 年 2 月初版)。
21. 村川一郎:《自民党の政策決定システム》(日本東京、株式会社 教育社, 1998 年 4 月初版發行)。
22. ケント・E・カルダ《自民党長期政権の研究》(日本東京、株式会社 文藝春秋, 1998 年 9 月初版)。
23. 佐藤誠三郎、松崎哲久:《自民党政権》(日本東京、中央公論社, 1989 年 6 月六版)。
24. 北岡伸一:《自民党一政権の 38 年》(日本東京、読売新聞社, 1995 年 11 月初版)。
25. 並河信乃、《検証行政改革》(日本東京、イマジン出版、2002 年 1 月初版)。
26. 並河信乃、《行政改革のしくみ》(日本東京、東洋経済新報社、1997 年 10 月初版)。
27. (財) 日本人事行政研究所編、《国家行政機関組織図》(日本東京、(財) 日本人事行政研究所、2001 年 2 月初版)。
28. 新藤宗幸、《講義 現在日本の行政》(日本東京、東京大学出版社、2001 年 3 月初版)。
29. 中央省庁改革研究会編集、《中央省庁再編ガイドブック》(日本東京、ぎょうせい、2001 年 1 月初版)。
30. 片岡寛光、《国別行政改革事情》(日本東京、早稲田大学出版社、1998 年 6 月)。
31. 松原 聡、《既得権の構造》(日本東京、PHP 研究所、2000 年 10 月初版)。
32. 城山英明、鈴木寛、細野助博など、《中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖》(日本東京、中央大学出版社、1999 年 12 月初版)。
33. 藤本一美、《世界の政治改革》(日本東京、東信堂、1992 年 11 月初版)。
34. 東洋経済新報社編、《中央官庁の見取り図》(日本東京、東洋経済新報社、2001 年 1 月初版)。
35. 島 信彦監修、《新省庁のしくみと仕事が面白いほどよくわかる本》(日本東京、中経出版、2000 年 9 月初版)。
36. 竹中平蔵、《「強い日本」の創り方》(日本東京、PHP 研究所、2001 年 7 月)。
37. 堀 要、《日本政治の実証分析》(日本東京、東海大学出版社、1996 年 11

月)。

38. 竹内靖雄、《「日本」の終わり》、(日本東京、日本經濟新聞社、2001 年 1 月)。
39. 川本 明、《規制改革》、(日本東京、中央公論社、1998 年 1 月)。
40. 21 世紀行政機構研究会監修、《一目でわかる 中央省庁等改革》、(日本東京、国政情報センター出版局、1999 年 9 月)。
41. 佐々木潤之介等編、《概論 日本歴史》、(日本東京、吉川弘文館、2000 年 5 月)。
42. 安田元久、《基礎からよくわかる日本史》、(日本東京、旺文社、1983 年 2 月)。
43. 猪口 孝、《現代日本政治の基層》、(日本東京、NTT 出版、2002 年 2 月)。
44. 小林慶一郎、加藤創太、《日本經濟の罫》、(日本東京、日本經濟新報社、2001 年 3 月)。
45. 田中一昭、岡田 彰、《中央省庁改革》、(日本東京、日本評論社、2000 年 12 月 20 日)。
46. 濱口恵俊、公文俊平《日本的集團主義》、日本東京、株式会社有斐閣 1994 年 9 月初版第 11 刷。
47. 奈良本辰也訳編、《葉隠》、日本東京、株式会社三笠書房、新装版 2004 年 3 月第 1 刷。
48. 新渡戸稻造著、奈良本辰也訳《武士道》、日本東京、株式会社三笠書房、新装版 2004 年 3 月第 39 刷。
49. 川北隆雄、尾上進雄、《官庁完全情報ハンドブック 1 内閣府》、(日本東京: インターメディア、2002 年 4 月)。
50. 蒲島郁夫著、《戦後政治の軌跡》、(日本東京、岩波書店、2004 年 6 月)。

二. 中文書籍：

1. [日本] 沖野安春著，曹瑞泰譯：《現代日本政治－制度與選舉過程》(國立編譯館，民國 89 年 7 月初版)
2. 歐本斯、蓋伯勒：《新政府運動》(天下文化出版股份有限公司，1993 年 3 月 31 日第二次印行)
3. [美國] 李文(Herbert M. Levine)著：王業立等編譯《政治學中爭辯的議題(political Issues Debated: An Introduction to politics)》(韋伯文化事業出版社，1999 年 10 月出版)。
4. (Michael Hill) 著：林鍾沂、柯義龍 等編譯《現代國家的政治過程》(韋伯文化國際出版有限公司，2003 年 1 月出版)

- 5.〔日本〕南博著，邱淑雯譯：《日本人論：從明治維新到現代》（立緒文化事業有限公司，民國 92 年 11 月初版一刷）
6. 謝復生著，《政黨比例代表制》，台北，理論與政策雜誌社 1992 年 3 月初版。
7. 何思因：《美英日提名制度與黨紀》，台北，理論與政策雜誌社 1993 年 1 月初版。

三.期刊：

1. 《Voice:構造改革&政界大再編》（株式会社 HPH 研究所，平成 13 年 8 月号第 284 号）
2. 《ダカーポ:自民党と小泉政権》（凸版印刷株式会社，2001 年 8 月 1 日發行第 473 期）
3. 日本政治学会編《政治學年報 特集 55 年体制の崩壊》（株式会社岩波書店，1996 年 12 月 10 日第一刷發行）
4. 日本政治学会編：《政治學年報：現代日本の政治手続き》（株式会社岩波書店，1986 年 3 月 28 日第一刷發行）
5. 《レヴェィアアイアサン:日本政治の主役》（木鐸社，1996 年 4 月 15 日發行第 18 号）
6. 《レヴェィアアイアサン:ポスト政治改革の政党と選挙》（木鐸社，1999 年 10 月 15 日發行第 25 号）
7. 《レヴェィアアイアサン: 93 年総選挙－55 年体制崩壊》（木鐸社，1994 年 10 月 15 日發行第 15 号）
8. 《レヴェィアアイアサン: 一党優位制の崩壊?》（木鐸社，1994 年 1 月 15 日發行臨時増刊号）
9. 《レヴェィアアイアサン:連立政権下の政党再編と政策決定》（木鐸社，1998 年 6 月 15 日發行臨時増刊号）
10. 《レヴェィアアイアサン:制度改革の政治学》（木鐸社，1999 年 4 月 15 日發行第 24 号）
11. 《レヴェィアアイアサン:自民党》（木鐸社，1991 年 10 月 15 日發行第 9 号）
12. 《VOICE、特集、二大シミュレーション構造改革&政界大再編》，（PHP 研究所發行，2001 年 8 月）。
13. 《問題與研究》月刊，（台灣台北，政治大學國際關係研究中心發行，第 36 卷第 11 期，1997 年 10 月）。

