

政權公約與日本民主治理的發展：以民主 黨政權公約的運作為例

李世暉*

摘要

當代的民主政治是以政黨政治為主要運作形式，而以責任政治為重要內涵，並透過「制度性安排」的選舉，讓人民擁有機會選擇或淘汰組織政府、推行政務的政黨與政治人物。在此一民主政治運作的過程中，政權公約扮演「連繫機制」的作用，讓責任政治與政黨政治連結起來，也成為體現民主治理的重要機制。

日本自2003年實施政權公約制度之後，日本民主黨便積極以政權公約塑造政黨形象，並於2009年完成政黨輪替而取得政權。民主黨在政權公約形成、落實與評價等各階段的政治活動，是促進當代日本政治的課責與實現民主治理的重要過程。然而，若實際探討民主黨內閣執行包括「事業預算費用甄別」在內的政權公約情形，可以發現其存在著三項本質上的限制：第一是受到政權公約類型的制約，第二是受到新政官關係的制約，第三是缺乏正確的自我評量工具。

關鍵詞：日本民主黨、民主治理、事業預算費用甄別、政權公約

* 國立政治大學日本研究學位學程教授

投稿日期：2015年11月24日；採用日期：2016年2月24日

doi:10.3966/2311505X2016020301001

Manifesto and Japan's Democratic Governance: An Example from the Operation of DPJ Manifesto

Shih-Hui Li*

Abstract

In the present age, the distinguishing features of democracy are the party politics and the responsive politics. Citizens could elect or re-elect the party and the politician through the institutional arrangement. In this democratic process, the manifesto plays the role of linkage mechanism. It is not only the linkage between party politics and the responsive politics, but also the mechanism of improving the democratic governance.

After the implement of Manifesto system in 2003, the DPJ tried hard to form the new party image by focusing on the manifesto. The formation, enforcement and evaluation of DPJ's manifesto could be considered as important process of Japan's political accountability and democratic governance. However, the enforcement of DPJ government's manifesto, for example the budget screening policy, was confronted by following three limiting factors: the types of the manifesto, the new relationship between politicians and bureaucrats, and the deficiency of right methods for valuing.

Keywords: DPJ, democratic governance, budget screening, manifesto

* Professor, Master's and Doctor's Program in Japan Studies, National Cheng-Chi University
doi:10.3966/2311505X2016020301001

壹、前言

長期以來，政治學研究領域的論述，大多放在「利益分配」的假定基礎上進行分析。最具代表性的觀點，即是美國政治學家 Easton (1965) 所提出的「政治是社會價值的權威性分配」。雖然 Easton 並未特別限定分配的內涵，但「利益」的權威性分配，儼然成為理解當代政治運作最重要的途徑之一；另一方面，由於政治決策中的獲利者，經常是少數的、限定的，也導致政治決策過程的複雜與不透明，形成決策的「黑盒子」。在未施行民主普選之前，近代日本政治的利益分配，主要以藩閥、豪商、官僚與政治人物為核心，相互爭奪、協調國家資源的分配；在各行為者互動的過程中，逐漸形成穩定的利益共同體（木元錦哉，1965，頁 591）。

二次世界大戰後的日本政治則在此一利益分配決策模式下，發展出「族議員」主導決策，以及政界、官僚與財界的「鐵三角」關係。而此一階段的代表性決策過程，即是田中角榮時期的金權政治。田中角榮以郵政政策與道路政策做為維持「灑錢政治」（バラマキ政治）的雙軌，一方面利用特定郵局吸收資金後以財政投融資的形式，將資金轉給道路公團在地方建設公共事業；另一方面，藉由業者的政治獻金與選民的投票支持，建立穩固的政治勢力（村野雅義，2002）。田中角榮型政治手法的成功，讓多數自民黨議員效法其利益誘導模式，成為 1970 年代後日本主要的利益分配模式。在此一不透明的決策過程中，官僚、國會議員與利益團體等少數人，透過各種政策獲取利益，而成本則由一般大眾承擔（Alvarez & Saving, 1997）。

1980 年代中期之後，針對日本分配政治過程的貪污與腐敗現象，日本學者專家開始借用「治理」（governance）的概念提出嚴厲批判，主張推動「政治的淨化」與「政治的再編」（山口二郎，1997，頁 13）。其中，政治的淨化是打破日本金權政治的改革措施，具體的作法包括：選舉制度的改革、政黨法與政黨補助法的完備、地方制度與選區劃分的關係等；而政治的再編，則是檢討當代日本政治的制度與結構，並進行全盤性的變革，具體的方向包括：政黨政治的設計、政治與行政的關係、國會的運作等（楊鈞池，2002，頁 68-69）。在此一治理概念下，日本政治過程研究與「政官關係」（政黨與官僚之間的關係）研究，成為當時政治學者關注的焦點（吳明上，2009）。而日本各界瀰漫的「治理」思維風潮，日本民眾也興起一股自我認識、自我決定、自我負責等自我治理（self-governance）的意識（田中直毅，1994，頁 113-114）。

另一方面，進入 1990 年代之後，此一治理思維在日本的民主實踐過程中，則是以三種不同的面貌呈現。首先登場的是政治改革，1994 年，為了回應日本社會對於提高政府運作透明度的要求，細川護熙內閣推動包括《眾議院議員選舉區劃定審議會設置法》、《政黨助成法》、《公職選舉法》與《政治資金規制法》在內的「政治改革四法」；接著出場的是行政改革，1997 年，橋本龍太郎內閣推動了《中央省廳等改革基本法》，其目的乃是提升官僚機構的總合性、機動性與透明性（《中央省廳等改革基本法》第 2 條）；最後是政權公約（manifesto）制度的推行，2003 年，包括自民黨、民主黨在內的日本各政黨，一致採行了具有課責（accountability）精神的政權公約制度。

對於 1990 年代日本的政治改革與行政改革，國內、外的學者專家已有諸多論述。其中，對於政治改革的論述，主要集中在「政治改革四法」的施行對日本政治版圖及日本政治風氣的影響（楊鈞池，2002；古賀純一郎，2004；加藤秀治郎，2003；堀要，1996；Brown, 2003）。而對於行政改革，則是以內閣組織與政策審議的政治主導為論述核心，探討日本政治體制的權力行使，以及政治人物與官僚之間的新型態互動關係（吳明上，2009；毛桂榮，1997；竹中治堅，2006；真淵勝，1997；Curtis, 2002）。若從治理的觀點來看，政治改革的相關論述，多集中在選舉制度變革對日本政治透明度的重要性，是一種對政治運作過程的治理需求；而行政改革的相關論述，多集中在政治主導對決策透明度的重要性，是一種對政策決定過程的治理需求。換言之，日本學者在治理的相關論述中，重視的是政府組織決策的透明與多元參與，強調的是治理中的制度與官僚角色。然而，在當代民主政治的政策過程中，政黨、官僚與制度都是主要的行為者，若要探討當代民主政治的治理需求與課題，除了制度與官僚之外，也必須將政黨的角色納入論述的重點。在此一脈絡下，透過政權公約制度理解日本政治的治理概念，即成為補足相關論述的重要研究與分析途徑。

日本政權公約的研究成果，主要分為兩類，第一類是政治人物以自身政治經歷為出發點，對政權公約制度的觀點進行論述；第二類是比較政治學的學者專家，以民主理論對政權公約進行制度分析。前者是以神奈川知事松澤成文（2005，2008）與三重縣知事北川正恭（2006，2007）的著作為主；後者則以大山礼子與藤森克彥（2004）、曾根泰教（2009）等人的研究為代表。上述文獻多以推動與落實日本政權公約制度為主要宗旨，而其研究成果也多以學者與政治人物的「訪談」、「對談」形式呈現。值得一提的是，部分日本學者已注意到，政權公約制度的導入已對日本政治發展造成影響，如井田正道（2005）

透過對《讀賣新聞》、《朝日新聞》與《每日新聞》選舉報導的內容分析，主張政權公約制度的導入，是日本形成兩大政黨制度的重要推手；而高木健二（2009）則從地方財政的角度，探討日本政權公約制度對日本地方自治發展的影響。

在上述的背景脈絡下，理論層面的政權公約制度，乃是一可檢證的，日本政黨對選民宣示的誓約；現實層面的政權公約制度，亦是贏得政權時日本政黨具體實行的政策組合（日本經濟調查協議會，2006，頁6；有馬晋作，2008，頁2）。政權公約中的政策內容，明示了期限、財源等數字目標，強調政黨對民眾的承諾與責任；其目的是為了改正過去由上而下的單向性政治體系，從實務上調和政治與行政互動中的價值衝突問題，讓政府的權力運作符合日本社會發展現況。若以政權公約制度的觀點分析日本政治的治理關係，可進一步發展出當代日本民主的三大層面議題。第一，政權公約制度本身與民主政治的關聯，並由此衍生出民主政治的責任政治問題；第二，政權公約制度的導入與政治環境的關聯，並由此衍生出政治制度、政治文化與政治決策機制的問題；第三，政權公約制度的落實與政治發展的關聯，並由此衍生出治理與課責性的相關問題。而上述三個問題中的責任政治、決策機制、治理與課責性等，均為當代民主治理的核心概念。

2009年，重視「政權公約」的日本民主黨擊敗長期執政的自民黨，不僅實現了政黨輪替，也讓日本政治邁入政權公約型的行政體制。民主黨政權成立之後，立即根據其政權公約的內容，將改正政府預算編列制度的「事業預算費用甄別」（事業仕分け）議題，視為推動日本民主治理的重要政策。這是因為，透過多元參與的「事業預算費用甄別」，民主黨政權可徹底檢核國家預算的用途與效果，並將過去由官僚主導的預算編列，以公開、透明的討論方式呈現在民眾眼前。此一主張在2003年第一份民主政權公約中，就以「停止濫用稅金，實現公正透明的政治」的訴求呈現。對民主黨政權而言，落實政權公約中的「事業預算費用甄別」，既是改善政府財政赤字的方案，也是重新調整政治與行政權力關係的措施，更是民主治理的具體實踐。

延續上述的問題意識，本研究乃選擇透過民主治理的理論觀點，分析政權公約制度在日本實施的背景、過程與現況，並具體探討下列兩項議題。第一，日本以政權公約制度做為實踐民主政治重要措施的現況為何？此一議題的重心將放在日本的民主進程、政黨競爭與責任政治層面，探討政權公約制度的民主政治意涵與政黨角色；第二，政權公約型的行政體制在當代日本民主制度下如何

運作？此一議題的焦點將透過對日本民主黨政權下「事業預算費用甄別」政策推動過程的分析，探討該政權公約制度對日本民主政治發展與政黨發展的影響。

貳、理論探討

一、政黨與民主治理

政黨在現代的政治中扮演關鍵性的角色，不論是民主政治或獨裁政體，以政黨組成政府決定國家發展方向，進行國家資源的分配管理，已成大多數現代國家的重要政治過程。而在民主國家中，伴隨著政黨重要性的提高，公民開始將政黨視為完備代議制度、防衛自我生活的民主手段；對權利追求者而言，政黨則是組織公民、獲取權力的民主手段（岡沢憲芙，1992，頁 10-11）。然而，隨著政黨功能的複雜化，政治學者對於政黨的定義也相形各異。對政黨的民主精神持正面評價者，主張政黨是組成民主政府的重要行為者，是形塑民主政治的重要力量（Schattschneider, 1942, p. 1）。著重於政黨的權力觀點者，則強調政黨是擁有認同與忠誠的象徵、政治利益的匯集與表達、選舉活動的動員、確保選民的支持、反對意見的組織化、政治領袖的補充與政府職位的追求、紛爭解決的制度化與社會化、地區主義的克服與國家利益的促進、政策目標的實行、政府決策的正當化、政府運作的安定化等機能的政治團體（Wattenberg, 1986, pp. 1-2）。

另一方面，以政黨為中心的選舉政治，隨著「後工業化」的發展，公民與政黨之間的心理距離漸行漸遠，部分政治學者開始提出「政黨終結論」（Huntington, 1975, p. 91）。在此一政治發展背景下，政黨與公民的關係，具體表現在「無黨派層」的急遽增加上，而這些無黨派層的增加，主要是對政黨感到失望，以及對政治感到厭惡（Dalton & Wattenberg, 2000）。此一狀況能否改善、是否需要改善及如何改善，成為 1980 年代後論述政治與行政關係時的焦點。其中，政治過程中的官員選任、公眾關係的界定，以及負責對象與負責者之間的執行、監督關係等「民主課責」（democratic accountability）的概念意涵，逐漸成為相關民主理論所探討的重要課題，並逐漸形成公共行政理論中的新典範——治理。

一般而言，治理可以視為一概念性、理論性的框架，用以說明協調、合作的社會體系，以及治理過程中國家權力運作與秩序之間一連串的變化過程

(Hirst, 2000, pp. 22-25)。治理同時也可視為一分析概念，是一種將「個人偏好」(individual preferences)轉化為政策的過程(Bickers & Williams, 2001, p. 30)。由於在政策轉化的過程中，「個人偏好」與「集體行動結果」之間經常出現因資源分配不均產生的緊張關係。因此，治理概念必定涉及「公共性」(publicness)，也即是對於某一特定問題或行動結果所可能產生的影響(吳瓊恩，2002，頁 178)。而治理與民主概念的結合，到了 1990 年代形成「民主治理」(democratic governance)的新概念，並在政治學的相關論述中頻繁出現。

然而，關於民主治理的意涵，目前尚未出現一致的定義。傳統的公共行政學派重視公平正義，強調政治與行政的管理控制，主張建立大政府；新公共管理學派重視管理主義與新制度經濟，強調公共市場，主張建立小而美的政府；而政策網絡的研究者則重視多元主義與社會統合主義，關注公民社會與協同治理(蔡允棟，2006，頁 173)。民主治理概念意涵的豐富化與模糊化，恰恰反映出當代政府與社會互動關係的複雜化與多元化。即便如此，在民主治理的概念意涵中，強調重新認定政府與公民社會的互動機制，被認為是推動公民社會得以健全發展、公民偏好得以充分表達的關鍵(孫煒，2008，頁 8)。

事實上，為了因應此一互動關係的變化，社會系統內的各個行為者，如國家、企業、族群、社團乃至於一般民眾，同時面臨到資源分配、定位調整與制度化規則的問題。其中，資源分配涉及到利益、權力等本質取向的面向，以其為出發點的是「問題導向」(problem-oriented)之民主治理概念；行為者的定位調整是一種系統內互動的過程，涉及到關係、網絡、權利與義務，與之相關的是「過程導向」(process-oriented)之民主治理概念；而探討制度與秩序的形成則是「結果導向」(outcome-oriented)之民主治理概念。即便民主治理概念在研究的適用性與說明能力上仍未臻完善，但民主治理依舊有其無法替代的核心價值，包括公民精神、民主參與，以及公民與政府機關協力行動等。

此一民主治理核心價值在當代民主政治的運作過程中，具有下列重大意義：第一，民主治理強調對公民個人權利的尊重，並藉此形塑公民意識；第二，民主治理是建立公民社會的基礎，而公民社會則是民主治理的重要內涵；第三，民主治理重視資訊公開化與決策透明化，並以此促進公民參與；第四，民主治理重視透過政策行銷與人民溝通(黃建銘，2010，頁 23-24)。第一層與第二層意義涉及到公共領域(public sphere)與公民社會的建立，強調在民主治理的基本理念下，人民不該只是國家體制中的客體與被統治者，而應是獨立自主的行動者，直接或間接透過代表來參與治理(Gutmann & Thompson, 2004, p. 3)。第

三層意義則與政治體制的決策機制有關，強調應透過多元參與，建立可消除資訊不對稱的決策機制。第四層意義則是指在責任政治的基礎上，強調政府對政策的說明責任與協調責任，亦即政府的課責性。

值得注意的是，隨著政黨在民主國家的重要性日增，其在民主治理中所扮演的角色就日益關鍵化。例如，前述 Wattenberg 主張之政黨功能，可進一步歸納為「利益匯集」、「政治領袖的培育與選出」、「政治的社會化」與「政治決策機制的組織化」等四項機能。在利益匯集機能上，政黨可能成為社會統合的重要力量，但也有可能因為利益考量的優先順序，而成為分裂社會的導因。而其利益匯集功能的完備與否，與民主治理中的公共領域與公民社會概念息息相關。在政治領袖的培育與選出機能上，政黨透過選舉活動，將黨員推上各種政府部門的職位。而如何培育優秀的政治領袖，以及如何推派合適的參選人贏得選舉，已成為現代民主政黨的重要考量。此機能涉及到公共領域中的公民訴求，其運作的關鍵是政黨政治與協調責任。

在政治的社會化機能上，政黨不僅是影響人民政策偏好形成最重要的團體，也是連結社會與國家的橋樑（Barker, 1942, p. 39）。政黨透過此機能，一方面以各種宣傳媒介向一般民眾宣揚政黨理念與政策主張；另一方面則利用啟蒙教育的方式，讓一般民眾得以在紛雜的政治、經濟與社會資訊中，學習到判斷的能力，進一步建構完整的公民社會。在政治決策機制的組織化機能上，政黨被視為另一項決策平台，負責政治情報的蒐集、調查、審議與討論，以及統合政黨政治人物的意見。特別是當政府的行政部門與立法部門發生意見爭執時，透過政黨組織的運作，政黨可扮演決策過程中的「潤滑劑」，此一機能讓政黨具備建構多元參與決策平台的條件（如圖 1 所示）。

二、政黨與日本政權公約

在前述民主治理的四層意義中，政黨不僅是社會意見的溝通橋梁，也是政府決策時的關鍵行為者。特別當民主制度出現多重代理關係及資訊不對稱的重大問題時，這也導致選舉的「政治語言」在轉換成政府的「行政語言」時，經常遭遇到無法有效控制與監督的民主困境。若以民主治理的角度觀之，傳統民主代理制度下所直接提供的公共服務，經常出現扭曲公民意志與違背公民利益的情形，以致無法充分符合及表達公民社會的需求。有鑑於此，如何建構具有課責性的民主治理模式，以充分顯現治理績效，使民主制度更能有效運作，便成

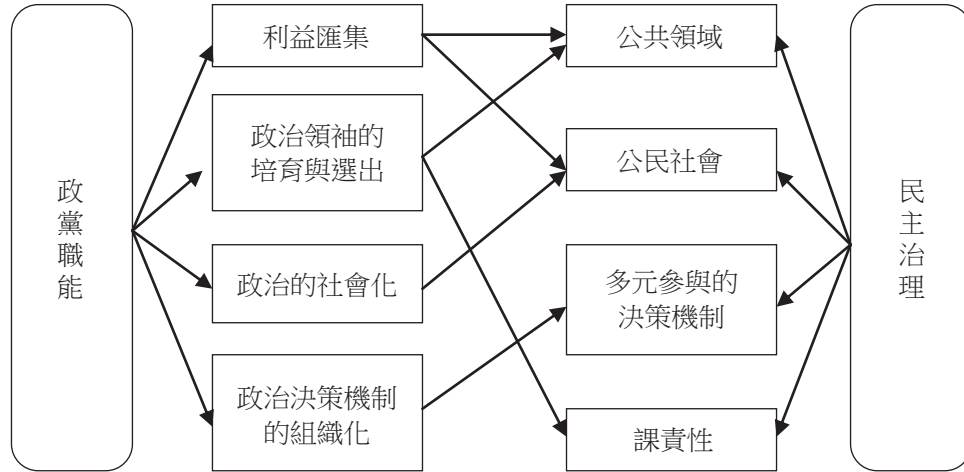


圖 1 政黨職能與民主治理關係圖

為析探當代民主政治課題的重要途徑之一。其中，透過「政權公約」制度打破由官僚主導的政治體制，實現由政黨主導的民主政治，則被認為是一項可行的解決方案（Kavanagh, 1981, p. 11）。

民主政治中的「政權公約」，原本就是一種人民與政黨之間的「命令委任」（mandate）關係，同時有命令（command）與授權（authorization）之意。前者是指實行政權公約是選民對執政黨的一種命令，後者是指選民將政權公約的實行託付給執政黨（小松浩，2004，頁 131-133）。過去，政權公約經常被視為檢視政黨立場與政黨位置的重要分析內容，透過對特定政黨政權公約的長期觀察，可具體描繪此一政黨在政策主張上的立場方針。採行此種方式進行研究者中，最為知名的是「歐洲政治研究基金會」（European Consortium for Political Research）所屬之「政權公約研究小組」（Manifesto Research Group, MRG）定期所做的相關研究。MRG 經過各國研究政黨的學者共同討論之後，建立了包含七大政策領域、54 個政策類別的標準編碼架構（coding frame），透過「比較政見計畫」（Comparative Manifestos Project, CMP）對世界各國政黨政權公約進行檢測，做為判定政黨政策位置的依據（Volkens, 2005）。

英國早在 1830 年即出現政權公約之運作，是最早推動政權公約的國家¹。然

¹ Manifesto 原為拉丁語中的「聲明」、「宣言」之意，著名的「共產黨宣言」（Das Kommunistische Manifest）即使用此一用語。在歐美政黨政治中用以指稱政黨的政治基本方針，日本則將其譯為「政權公約」。政權公約除載明政黨的政治基本方針外，也包括具體的政策、實施期限、數值目標與預算來源等項目。根據 Pilkington（1997, pp. 108-109）的研究，最早使用政權公約的政治人物為

而，英國早期的政權公約，多屬政治人物個人的政見宣示。第一個以政黨主張為主軸的政權公約，是由英國工黨在 1906 年選舉時所公布的政策宣言。而率先以書冊呈現政權公約的政黨，則是 1935 年選舉中的保守黨 (Ramsden, 2002, p. 420)。一般而言，英國政權公約制度的運作模式，可以歸結為下列四個階段：(一) 政黨以政權公約的形式向選民宣示其政策主張；(二) 選民在不同的政權公約下進行政黨的選擇；(三) 選舉獲得勝利的政黨落實其政權公約的政策主張；(四) 政黨實行政權公約的成果，為下次選舉中選民進行政治判斷的依據 (Judge, 1999, p. 71)。

如前所述，日本的民主政治在治理概念的影響下，於 1990 年代先後進行了政治改革與行政改革。政治改革在改變選舉制度的同時，也透過「政黨助成法」的施行，強化了政黨的重要性；行政改革則是透過政府組織調整，將日本政治朝向「政治主導」的模式推進，進一步確立了政黨在當代日本民主政治中的關鍵地位。隨著政治改革與行政改革的持續進行，日本的政黨逐漸成為具有公共性的新權力中心。因此，如何讓此一「新權力中心」同時具備「問責」與「究責」的課責性，即成為日本國內有識之士思考的民主治理方向。由於日本的政治體制與英國政黨內閣制度類似，也讓英國的政權公約制度成為檢驗日本政黨課責性的參考機制。

1999 年，在民主治理的風潮下，由產業界、勞工團體、學界與媒體所組成的「二十一世紀臨調」，以「政治主導體制的建立」為號召，積極推動政黨責任政治與選舉公約實現計畫。「二十一世紀臨調」成立的宗旨，反映出日本社會對政黨課責的渴望與對民主治理的期盼。2003 年 2 月 14 日，在參考英國的政權公約制度，以及比較德國、美國、法國、義大利、瑞典等國的政黨政治體制之後，「二十一世紀臨調」主張日本應實行歐美民主國家行之多年的 Manifesto 制度，即「政權公約」制度，以落實政黨的課責性。

政權公約的概念引進日本之後，岩手縣知事的增田寬也率先於 2003 年 3 月 14 日，針對當年的統一地方選舉發表日本國內第一次的政權公約。其後，「二十一世紀臨調」分別與自民黨、民主黨的幹部進行會商，期盼兩黨能在年底的眾議院選舉中，各自提出政黨的政權公約。而各政黨的政權公約，除了應載明政黨的政治基本方針，也應具體陳述政策內容、實施期限、數值目標與預算來源。2003 年 7 月 7 日，「二十一世紀臨調」發表了「關於政權公約的緊急提

英國首相 Sir Robert Peel。同時擔任保守黨黨魁的 Peel 於 1835 年的選舉中，首度在自己的選區使用名為 The Tamworth Manifesto 的書簡，並為日後保守黨所沿用。

言」(マニフェストに関する緊急提言)，鼓吹透過政權公約進行政黨之間的政策競爭。此一主張獲得日本各界的支持，公明黨、自民黨與民主黨先後發表眾議院選舉的政權公約。此後，政權公約即成為日本各政黨在選舉前，向選民訴求政策支持的重要宣言；而各政黨的政權公約也成為媒體、學界與民間團體評價政黨政策目標與政策可行性的重要資料²。

當時日本各政黨公布的政權公約中，日本民主黨主張打破官僚支配以進一步貫徹民主，並號召公民對抗官僚，使其政權公約在日本社會中受到極大注目。事實上，民主黨的基本政策之一，就是將日本社會改造成由第二部門、第三部門所主導之自發型社會(民主党，1998)。此一富有民主治理精神的主張，對於民主黨政權公約的內容，產生重大的影響。綜觀日本民主黨歷年來政權公約的內容可以發現，該黨一貫強調的民主治理精神，體現在三個層面。首先，日本政治的機能有賴於多元動態的選擇；其次，日本政黨的存在是為了匯集社會的多元利益；最後，日本政黨在提出資源分配方向的同時，也必須保證其實現的可能性。

眾所周知，當代的民主政治是以政黨政治為主要運作形式，而以責任政治為重要內涵。同時，透過「制度性安排」(institutional arrangement)的選舉，讓人民擁有機會選擇或淘汰組織政府、推行政務的政黨(政治人物)。在此一民主政治運作的過程中，政權公約扮演「連繫機制」(linkage mechanism)的作用，讓責任政治與政黨政治連結起來。在日本政權公約推動的過程中，日本民主黨一貫地強調：政黨與政黨推薦的候選人在選前提出政權公約，規劃取得政權後的政策方針；人民則藉由選舉的方式，表達政策偏好。受到人民政策委託而勝選的政黨，必須透過決策機制形成政策，忠實地執行政權公約；而人民則依政權公約的執行狀況，透過定期的選舉給予政黨肯定或懲罰。民主黨的政權公約思維，不僅拉高了挑戰自民黨政權的聲勢，也為2003年之後的日本政治，奠定了民主治理的競爭基礎³。當民主黨於2009年獲得政權之後，更公開檢視其政權

² 包括二十一世紀臨調、言論NPO在內的非營利組織，日本經團連、經濟同友會在內的產業團體，以及構想日本、日本總研、PHP綜合研究所在內的智庫單位，均針對各黨政權公約的綜合與個別評價，定期進行分析報告。

³ 2003年，日本國內政權公約論的出現，主要是以自民黨對決民主黨的「政權選擇」，以及小泉純一郎對決菅直人的「首相選擇」為背景，並以建立兩大政黨競爭制度為目標(小松浩，2004，頁126)。舉例來說，當時大眾媒體的選舉相關報導，多以「政權選擇的選舉」、「政權公約的選舉」為標題，使得選民對在野陣營的關注集中到民主黨的身上，導致選民在投票時產生「自民黨還是民主黨」的選擇思維(井田正道，2005，頁186)。

公約內容，將其列為執政時的優先政策。

在此一過程中，日本民眾透過對政權公約的關注，可形塑對自身權益與對公民社會意識的重視，與前述民主治理的第一層與第二層意義相符。而日本民眾參與民主黨政權公約的制訂與執行，則符合前述民主治理的第三層意義。獲得選舉勝利的民主黨檢視政權公約的落實狀況，並定期向人民報告，這屬於民主治理第四層意義的內涵。有鑑於此，透過上述責任政治、課責性等與決策機制相關之概念，探討日本政權公約形成、落實與評價過程中的民主黨角色，將有助於理解當代日本民主治理的真實面貌（如圖2所示）。

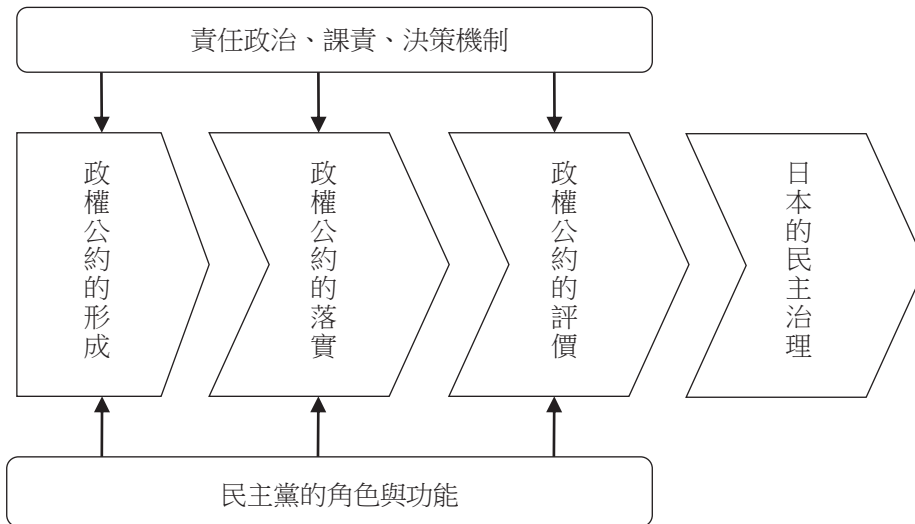


圖2 日本政權公約的形成、落實、評價與民主治理

參、日本民主黨與民主治理

一、多元參與的政權公約形成機制

雖然日本各政黨對於政權公約的態度有所差異，但均不脫英國對政權公約的認知範疇，並依循下列的階段與步驟進行政權公約的制定、評價與落實。首先，政黨考量國內外各種政治、經濟、社會情勢，以及人民的意向後制定政權公約；其次，在選舉活動中以政權公約的政策主張，向人民訴求支持；其三，選舉獲得勝利後，將政權公約視為內閣政策形成的參考，以及評量各部會行政

績效的依據；最後，人民透過選舉制度，對政黨的政權公約內容與過去實施成果進行信任與責任投票。大眾媒體在此一政權公約制定、評價與執行的各個階段，除了傳達相關訊息之外，也同時扮演評價政權公約的角色（如圖 3 所示）。

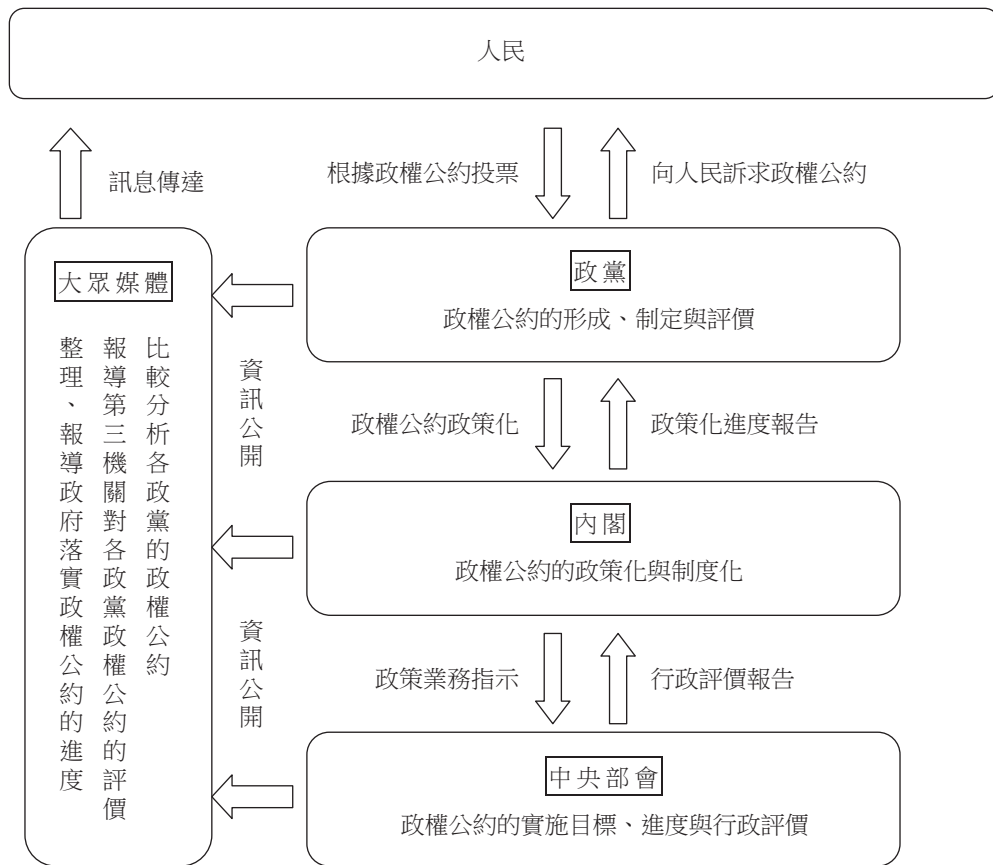


圖 3 日本政權公約制度的運作機制。作者整理繪製自マニフェストによる政治ガバナンスの確立（頁 VI），日本經濟調查協議会（編），2006。東京：作者。

民主黨早在 2002 年 12 月就決定於隔年的眾議院選舉中，發表其第一次的政權公約。根據當時民主黨政策調查委員會（以下簡稱政調會）會長枝野幸男的說法，民主黨政權公約的討論過程中，有兩項主要考量。第一是如何制定實質可行的政權公約，第二是如何在政治上使用政權公約此工具（枝野幸男，2006，頁 116）。在此考量下，以政調會會長枝野幸男為核心，民主黨成立「總選舉政策準備委員會」，以五個階段規劃民主黨政權公約的實質內容（如圖 4 所示）。

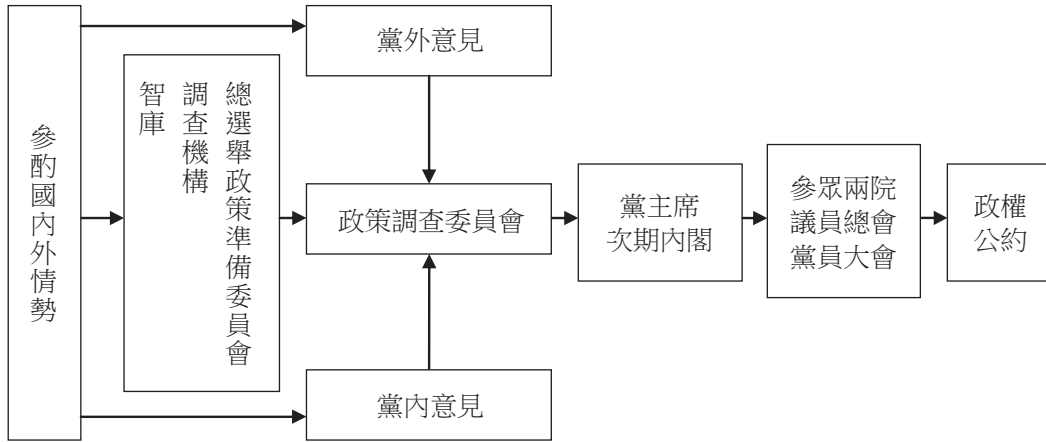


圖4 日本民主黨 2003 年政權公約的決策過程

第一，設立「總選舉政策準備委員會」整理民主黨過去的政策主張，列出自民黨堅決反對但確實可行的部分，做為政權公約的重要內容；一方面以政策區隔在野民主黨與執政自民黨的差異，另一方面則確保民主黨的政策連續性。第二，委託調查機構與智庫單位，依據國內、外情勢及相關調查資料，規劃符合選民需求的政策主張。第三，透過政調會蒐羅黨內與黨外的各項政策主張，以預算案的形式對政權公約的內容進行篩選與統整。第四，將政權公約草案交付次期內閣閣議，以及參眾兩院議員總會認可。第五，完成總論（選舉對策委會撰寫）與序言（黨主席撰寫）後公布；同時要求民主黨的候選人簽署政權公約同意書，並在黨員大會中進行報告（枝野幸男，2006，頁 116-118）。

此一選舉公約的決策過程，民主黨特別強調決策機制的透明化、公開化，以及黨內與黨外的多元參與。在決策機制的透明化與公開化部分，民主黨是以總選舉政策準備委員會與政調會做為透明溝通的平台，以黨員大會與參眾兩院議員總會做為公開討論的平台。在黨內與黨外多元參與部分，除了前述的透明溝通與公開討論的平台之外，民主黨也破例委託福萊國際傳播諮詢公司（Fleishman-Hillard）進行民主黨的意象（image）、支持層的側寫與潛在支持者的意向與動向調查。透過此調查，日本民眾的需求可適度反映在民主黨的政權公約內容上。

2003 年 10 月 6 日，民主黨將其完稿後的政權公約製成簡易版小冊子，並以選舉文宣的形式開始大量發送。此政權公約是針對第 43 屆眾議院總選舉所提出的政策主張，其內容以「脫官僚」為政見主軸，向選民訴求成長經濟、透

明政治、活力地域、安心社會與健康生活等未來願景（民主党，2003）。民主黨認為，推動日本民主治理的關鍵，在於如何改善官僚體系的決策封閉化，以及如何確保國家預算的透明化使用。在此思維理念下，民主黨以政權公約推動的民主治理，主要有下列的目標方針。第一，促進官僚體系之行政中立化，並將官僚機構定位為專業的諮詢與執行機構，以保障政黨競爭的公平與公正。第二，重新檢討國家預算編列機制，強調多元參與、國民主導的重要性，以切斷政治人物與特定官僚的利益聯繫，以及改變社會資源分配不公與浪費的現況。第三，改變政黨／官僚與中央／地方關係，將官僚主導、中央主導的傳統日本政治，變革為政黨主導、地方主導的治理模式，既符合民主政治之國民主權概念，也可提高日本國民的政治參與意願。

民主黨於 2003 年發行的政權公約，最終的發行數量達 800 萬冊，大大有助於提高日本民眾的政治關注，以及提升民主黨的形象。執政的自民黨雖有高民意支持的小泉純一郎首相，但在同一時期發行的政權公約總數量只有 350 萬冊，尚不及民主黨的一半（西尾勝、飯尾潤，2004）。2003 年以後，日本民主黨的政權公約內容，雖然隨著國內、外情勢的變化而進行調整，但其內含的民主治理精神卻未曾改變（如表 1 所示）。2009 年眾議院總選舉，以政權公約為主要訴求的民主黨獲得勝利後，即在同年 9 月的初次內閣會議中，決定「內閣的基本方針」與「政官的關係」，並宣告國家政治的經營將由「官僚主導與官僚依賴，朝向政治主導與國民主導」。強調政權公約執行面的民主黨政權之成立，象徵日本政治邁向政權公約行政體制的新階段。

表 1

民主黨的政權公約（2003～2009 年）

年份	黨主席	政權公約的主旨	政權公約中的主要宣示
2003 年 第 43 屆 眾議院總選舉	菅直人	日本の選択 （日本の選擇）	1. 再現零失業的強盛經濟 2. 停止濫用稅金，實現公正透明的政治 3. 創造「自立」且洋溢活力的地方發展
2004 年 第 20 屆 參議院選舉	岡田克也	まっすぐに、ひたむきに （勇往直前）	1. 扶植中小企業，再現強盛經濟 2. 建構地方分權的日本社會 3. 強化 NPO 的活力 4. 提升日本政治的透明度

表1 (續)

年份	黨主席	政權公約的主旨	政權公約中的主要宣示
2005年 第44屆 眾議院總選舉	岡田克也	日本を、あきらめない (不放棄日本)	1. 推動地方分權，支援公民活動 2. 建立公正透明的市場經濟 3. 掃除政府浪費，刷新行政體制 4. 擺脫金權政治與官僚政治
2007年 第21屆 參議院選舉	小沢一郎	国民の生活が第一 (以國民的生活為第一)	1. 創造就業，改善貧富差距 2. 徹底掃除行政浪費 3. 實現分權國家 4. 扶植中小企業，開創經濟景氣
2009年 第45屆 眾議院總選舉	鳩山由紀夫	政權交代 (政黨輪替)	1. 官僚主導政治變革為政治主導政治 2. 黨政二元化變革為黨政一元化 3. 部會本位思維變革為國家利益優先 4. 垂直型的利權社會變革為橫向型的聯繫社會 5. 中央集權變革為地域主權
2010年 第22屆 參議院選舉	菅直人	元気な日本を復活させる (讓日本回復元氣)	1. 以行政刷新重建日本財政 2. 實現清廉政治 3. 推動經濟、財政、社會福利同時並重的「第三條路」 4. 以「新公共」構築官民的合作關係

註：整理自〈**Manifesto マニフェスト 2003**〉，民主黨，2003。取自 http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2003.pdf；〈**Manifesto マニフェスト 2004**〉，民主黨，2004。取自 http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2004.pdf；〈**Manifesto マニフェスト 2005**〉，民主黨，2005。取自 http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2005.pdf；〈**Manifesto マニフェスト 2007**〉，民主黨，2007。取自 http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2007.pdf；〈**Manifesto マニフェスト 2009**〉，民主黨，2009。取自 http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2009.pdf；〈**Manifesto マニフェスト 2010**〉，民主黨，2010。取自 http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2010.pdf

二、以「事業預算費用甄別」落實民主治理

2009年8月30日，民主黨在政權公約中揭櫫的民主治理精神，獲得多數日本民眾的支持，實現了日本的政黨輪替。同年9月16日，民主黨鳩山由紀夫

內閣成立後，在行政層面上的首要之務，即是以民主治理的精神，落實政權公約中的政見。2009年的民主黨政權公約是鳩山由紀夫擔任黨主席時，針對第45屆眾議院總選舉所提出的政策主張。該政權公約以「政黨輪替」為政見主軸，以民主治理中的責任政治、課責、多元參與的決策機制等概念為基礎，提出民主黨政權的五項政權構想：將官僚主導政治變革為政治家主導政治、將黨政二元化變革為黨政一元化、將部會本位利益思維變革為國家利益優先、將垂直型的利權社會變革為橫向型的聯繫社會、將中央集權變革為地域主權（民主黨，2009）。

對民主黨而言，新政權的當務之急，是以政權公約進行綜合政策規劃（修訂）與編列預算。這是因為，政權公約在形成政策之際，民主黨必須衡量議會內部的支持力量，並依此進行事前的檢討與調整。如此，其所形成之法律案與預算案，才會在議會通過後形成政策；另一方面，為確保政權公約相關政策的預算，民主黨政權認知到，必須擺脫過去官僚主導預算案的模式，建立新的預算編列機制（上川龍之進，2013）⁴。民主黨政權的新預算編列機制是以「政務三役」（大臣、副大臣、政務官）為核心進行相關政策的立案、調整與決定。同時透過閣僚委員會的活用與國家戰略室的設置，對各部會的預算編成與營運進行調控（伊藤光利，2013）。整體來說，日本民主黨所設計的決策機制，是希望能重新定位政黨、內閣與國會的關係，並透過各部會政策會議的平台，擴大政策參與、容納多元意見的基礎，落實政權公約的各項政策措施（如圖5所示）。

其中，為了全方位掌控預算編列的相關制度措施，民主黨政權特別設立「行政刷新會議」來進行「事業預算費用甄別」⁵。「事業預算費用甄別」原本是智庫「構想日本」於2002年提出的行政革新理念，其目的是以透明、公開、負責的方式，來決定「地方政府」相關機構的預算（筒井美紀，2012，頁38）。此一「參與式預算」（participatory budgeting）機制是透過辯論與協商方式，讓公民在行政資源分配議題上扮演更直接的角色。參與式預算制度讓封閉的預算過程公開給一般民眾，有助產生公共論壇，讓公民與政府直接討論支出、租稅與執行問題，可以改進政府績效與提升民主品質（徐仁輝，2014，頁2-3）。當時，

⁴ 當代日本政府的決策過程，大致可分為自民黨一黨獨大時期的決策、連立政權的決策與民主黨政權的決策等三種模式。而各模式的關鍵差異，在於決策主導權的歸屬。進一步的相關論述可參見李世暉（2012）。

⁵ 民主黨鳩山由紀夫內閣成立後，立即成立「行政刷新會議」，由首相擔任議長，行政刷新擔當大臣擔任副議長。依據鳩山內閣的內閣會議報告，「行政刷新會議」成立的宗旨是以國民的觀點，全面檢視國家的預算、制度與其他項目（櫻井敏雄，2010，頁10）。

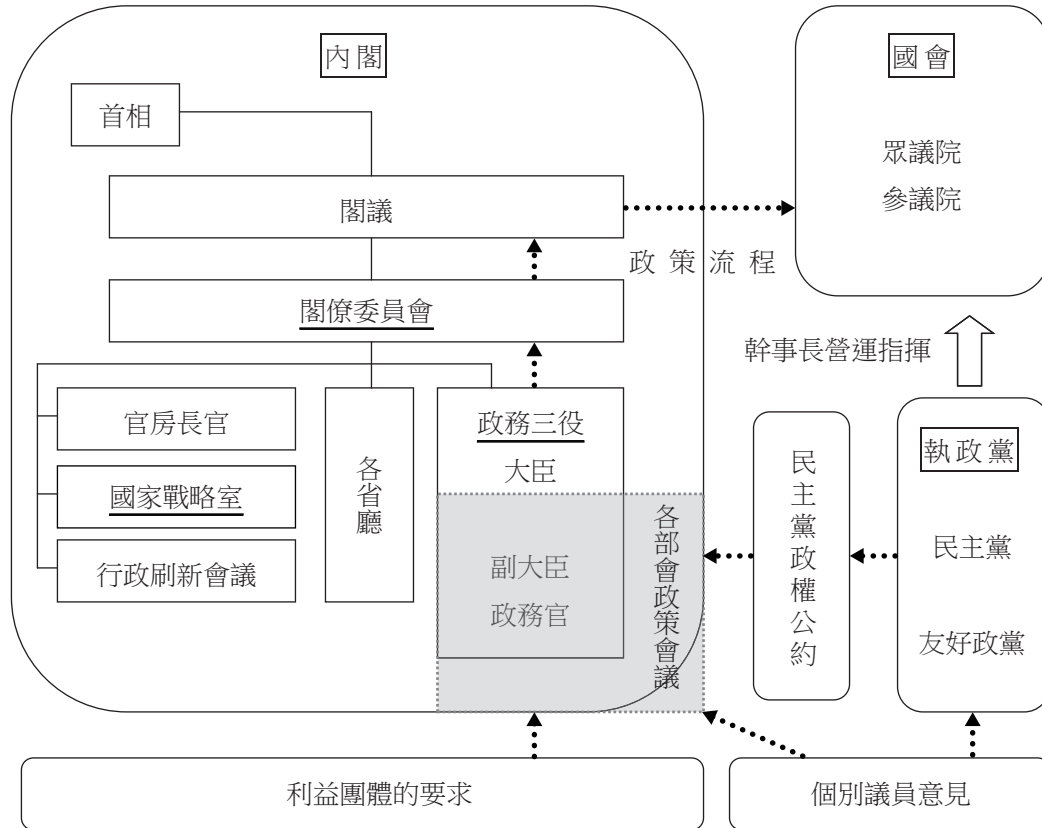


圖 5 民主治理概念下的民主黨政權決策機制。修正自〈不情願的專業主義：從普天間基地問題探討日本民主黨政權決策過程〉，李世暉，2012。政治科學論叢，54，51。

包括岐阜縣、岩手縣、宮城縣、秋田縣、三重縣在內的日本地方首長，紛紛響應此一符合民主治理精神的政策理念，透過「公開的場合」，引進「外部的觀點」來審查地方政府的預算。

「構想日本」所規劃的「事業預算費用甄別」，主要的流程如下：首先，由有經驗的「甄別人」組成「事業預算費用甄別委員會」；其次，決定預算費用甄別的政策項目；其三，以「事業甄別表」對具體項目進行議論；最後是政策項目評量的結果。「構想日本」進一步強調，上述的流程必須遵循七項基本原則運作：（一）對事務層級的預算項目進行具體的議論；（二）跳脫既有的制度框架，從原點出發討論政策的必要性；（三）聘任學者專家擔任「甄別人」，引進外部的觀點；（四）以公開的方式進行預算的討論與評價；（五）以「事業甄別表」對各政策的目的、內容與目標，進行具體的比較與議論；（六）在一定的時間內達成具體的結論；（七）讓有實際經驗，但無利害關係的第三者，參與「事

業預算費用甄別」的準備（構想日本，2011）。

2003年，隨著「政權公約」的導入，「事業預算費用甄別」的概念逐漸成為日本各主要政黨思考行政革新的方向之一。這是因為，若地方政府可透過「事業預算費用甄別」的推動以削減政府支出、增加行政效率、促進公民的政治參與及改變行政官僚的認知與意識。中央政府亦可藉由此「參與式預算」機制達成上述目標。有鑑於此，2005年的民主黨政權公約乃主張設立專門委員會，檢討各部會的政策與績效；同年自民黨的政權公約中，則是主張設置「行政效率化對策本部」，由首相擔任主席來進行部會績效的評量。不過，當時執政的自民黨政權雖然組成「撲滅浪費計畫小組」，但其作為僅止於調查與聽取報告階段。2009年民主黨政權成立之後，才透過「行政刷新會議」正式進行中央政府層級的「事業預算費用甄別」。

民主黨執政期間，一共進行了三次「事業預算費用甄別」。第一次是在2009年11月，甄別對象是部會的政策項目，共計449項。經過9天的公開甄別，約有25%的政策項目預算遭到廢止或凍結，約有40%的政策項目預算遭到削減；第二次「事業預算費用甄別」於2010年4月（第一階段）、5月（第二階段）舉行，甄別對象是政府機關所管轄的獨立行政法人與公益法人，共計107個組織，233項政策項目。經過8天的公開甄別，獨立行政法人有38項政策項目的預算遭到廢止，公益法人除了38項政策項目的預算遭到廢止之外，另有25項獨占的政策項目被要求進行市場競爭；第三次則是在2010年10月（第一階段）、11月（第二階段）舉行，甄別對象是18項特別會計制度及48項政策項目。經過8天的公開甄別，有7項特別會計制度遭到凍結與整合，有10項政策項目預算遭到廢止（構想日本，2011）。

「事業預算費用甄別」是民主黨政權實踐民主治理的重要政策措施，在執行之初即廣受日本民眾的關注。因此，在選任甄別人時，民主黨特別強調多元價值，安排民間企業、大專院校、非營利組織的專業人士，擔任各項目的甄別人。值得注意的是，在大眾媒體的密集報導下，三次的甄別共吸引了4.5萬人到現場旁聽。此外，民主黨政權特別透過網際網路直播，讓東京都之外的日本民眾也能在第一時間瞭解政府預算的編列內容與執行績效，三次的甄別共吸引約1000萬名日本民眾的關注（公益財團法人東京財團，2012，頁2）。對民主黨政權而言，推動政權公約中的「事業預算費用甄別」，一方面落實日本的責任政治，另一方面則是形塑了政府預算編列公開化、透明化與多元化的機制。此外，對包括政府機關、行政法人與公益法人在內的甄別對象而言，「事業預算費

用甄別」則是一種強化其課責性與公共性的政策措施。透過此政策，民主黨政權可進一步落實其「行政民主化」的民主治理思維⁶。

三、政權公約的評價與執行困境

不論是「行政刷新會議」或「事業預算費用甄別」，都是民主黨為了讓政權公約政策化、具體化的組織與政策，也是讓「政治語言」轉換成「行政語言」的重要部署；另一方面，在考核評量上，民主黨政權在成立之初即宣示將以政權公約的執行績效做為新人事制度的重要考核基準（山口二郎，2012）。而此考核與評量，包含政權公約本身的考核評量，以及行政的考核評量，不僅是強化行政績效的成果導向措施，也是對民主治理的強調。

2010年7月的第22屆參議院議員選舉，是檢驗日本民主黨執政1年的重要政治活動。以政權公約的落實為施政依據的民主黨政權，於2010年6月整理了執政第一年的行政成果，並透過「政權公約2010」的形式向選民呈現。根據「政權公約2010」的內容，在「政權公約2009」所羅列的179項政策中，民主黨完成其中的35項；另有59項部分實施，有70項已著手實施；尚未實施則有15項（民主党，2010）。

就民主治理的角度而言，民主黨公布「政權公約2010」，不僅是「責任政治」的具體呈現，亦可視為民主黨政權向人民報告的課責機制。其中，在財政政策部分，民主黨特別強調，透過「事業預算費用甄別」的政策執行，民主黨政權為國庫節省了2兆日元的支出。除了民主黨以內部觀點評量政權公約的執行過程外，也有許多非營利組織與智庫對民主黨政權的施政進行監督與評量。與民主黨正面的、積極的自我評量相較，外部的意見大多以負面的、消極的內容居多。

以非營利組織「言論NPO」的政權公約評量為例⁷，針對2009年的眾議院選舉，「言論NPO」分別以形式層面與實質層面，評量主要政黨自民黨與民主黨的政權公約。其中，形式層面要件包括：整體政策的理念與目的、個別政策的目標設定、政策達成的時期、政策的財源，以及達成政策目標的具體手段；實質層面要件包括：對現狀課題認知的妥適性、對課題對應政策的妥適性，以及明

⁶ 關於民主國家行政法人與公益法人的治理論述，可進一步參見孫煒（2012）。

⁷ 非營利組織「言論NPO」成立於2001年，目前由「東洋經濟報社」的總編輯工藤泰治擔任理事長，其主要活動包括：評價各黨政權公約、檢視政府施政、提供政策建言、推動公民論壇等。

確的政策指導力與責任（言論 NPO，2009）。在此評量標準下，民主黨的政權公約在醫療、環境、建構公民社會等政策上獲得正面評價，但在政治、經濟、外交、財政等重大政策議題上，則是獲得相對負面的評價。特別在財政政策上，「言論 NPO」的評量指出，民主黨的政權公約主張透過削減浪費以因應新增的社會福利支出，在政策面缺乏整體規劃，而在執行面則缺乏具體的階段與目標（土居丈朗，2009）。

對於民主黨政權公約施行的評量，「言論 NPO」則是將重點放在結果面、過程面與課責面。以民主黨鳩山政權的財政政策為例，從結果面來看，國家總預算編列與執行、相關法案的提出與通過，以及民眾的滿意度都偏低。從過程面來看，財政相關部會人事穩定性、國家戰略室與其他部門間的溝通，以及公部門與其他部門之間的互動，負面評價高於正面評價。從課責面來看，「事業預算費用甄別」呈現出一定的透明與公開，但對於無法達成或面臨修正的政權公約項目，鳩山政權並未盡到對民眾說明的責任（言論 NPO，2010）。

透過對「事業預算費用甄別」政策推動過程與內外評價的分析可以發現，日本民主黨在政權公約的實施上，存在下述三項本質上的限制。

第一個限制是來自於政權公約的類型。關於政權公約的類型，磯崎初仁（2006）認為，可以從政策範圍（分為「綜合型」與「重點型」）、政策目標（分為「挑戰型」與「現實型」）、表現方法（分為「實證型」與「理念型」）等三個基準進行分類。根據此一分類基準，民主黨的政權公約在政策範圍上屬於綜合型、在政策目標上屬於挑戰型、在表現方法上屬於實證型。然而，對於缺乏行政經驗的民主黨而言，規劃具有期限、財源與數值目標且確實可行的政權公約，並不是一件容易的事。事實上，育兒津貼、免費高速公路、事業預算費用甄別、廢止暫定稅率、改革年金制度、擺脫官僚政治、普天間基地的海外（縣外）移設等政權公約內容，屬於高目標的政策宣示，與重視現實的政權公約相較下有其魅力，但在實施上卻必須克服許多障礙關卡。

第二個限制是「新政官關係」的制約。民主黨一方面宣示政治主導與擺脫官僚依賴，一方面則以「公民、市場、地方」的觀點與理念，重新建構分權社會。以治理的概念觀之，民主黨所尋求的治理架構，是在不依賴中央集權的基本概念下，政府、官僚與公民相互協助、調整與互動的水平式政治系統。然而，實現日本政黨輪替的民主黨，基於對官僚強烈的不信任感，是以對立的態度進行政權中政官關係的調整。民主黨的鳩山內閣在進行事業預算費用甄別政策時，刻意與官僚保持距離，以致多次發生預算政策調整的困難。

第三個限制是缺乏自我評價的工具。民主黨政權在內閣支持率低迷的情況下，大幅變更 2010 年政權公約的內容。然而，民主黨並未在政權公約中明示改變的理由，也未說明其與政策評量工具的關聯，引發在野黨與民間智庫的批評。此發展顯示出民主黨的政權公約缺乏自我評量機制，在此情況下，民主黨的政權公約極易流為過去選舉宣傳的「選舉公約」，將導致其所應有之課責性、責任政治等民主治理精神，逐漸消逝。

肆、結語

戰後日本的民主政治，在國際冷戰秩序、國內選舉制度與「政官財」（政治、官僚、財團）利益共同體的制約下，形成自民黨一黨獨大的政治體制⁸。在此一體制下，長期執政的自民黨透過各種利益誘導的調整機制，進行政策的制訂與執行（齊藤淳，2010）。然而，決策體系的封閉與不透明，使得多元意見無法有效地反映在政策上，經常性的資源分配不公乃成為此一時期的政治常態。在民眾多元意見長期無法獲得執政黨重視，也無強力的反對黨為其代言的情況下，最終導致日本國民對政治的冷漠（小林良彰，1997，頁 227-228）。

到了 1990 年代，劇烈的國際與國內環境變動在日本國內興起反思民主政治的風潮⁹。其中，政黨輪替思維所呈現出的實質民主、社會公義與責任政治等理念，逐漸成為推動日本政治變革的主要力量（李世暉、郭國興，2011，頁 28）。而前述政權公約制度的推動，則是在此一風潮下，為了喚起國民自覺、落實「政策本位」選舉、提高日本民主政治品質的思維與行動。因此，政權公約並非只是選舉時的宣傳文書，也是民主主義下國民選擇判斷時的手段工具。換言之，如何透過政黨主導的政權公約制度，建構良質的民主政治以達成民主治理的目標，乃是日本導入此一制度最重要的背景因素。

若從當代日本民主政治構造變革的角度來看，2003 年日本導入政權公約制

⁸ 二次世界大戰後的國際冷戰體系，影響日本國內保守勢力與革新勢力的競爭，也讓日本國內傾向維持穩定的政治環境，有利於自民黨長期政權的維繫。而日本在「單記非讓渡投票制」（single nontransferable voting, SNTV）下，只有自民黨得以透過「政官財」的利益共同體，擁有資源與人才在每個選區推出 2 名以上的候選人（北岡伸一，1995）。

⁹ 1990 年代初期，日本在國內、外政經局勢劇烈變化的背景下，執政的自民黨在外有泡沫經濟危機，內有派系內訌、醜聞纏身的雙重影響，於 1993 年交出長達 38 年的政權；由新生黨小澤一郎主導在野黨聯盟，推舉日本新黨黨主席細川護熙擔任「連立政權」的首相，終結了自民黨一黨獨大的政治體制。這項發展，讓研究者開始轉向注意日本民眾的政治思維轉變。

度之後，各政黨對於政權公約的重視，逐漸在日本社會興起一股落實民主的風潮。因此，當日本民主黨於 2009 年贏得眾議院大選的隔日，日本重要的財經雜誌《DIAMOND》，就以「民主黨政權最大的使命就是落實民主治理」為題，期待民主黨政權能建立公開、透明、多元參與的決策機制（神保哲生，2009）。值得注意的是，日本民主黨做為此一時期日本民主治理發展的參與者，在政權公約的形成階段、落實階段與評價階段，扮演著關鍵的角色。

首先，在政權公約的形成階段，日本民主黨一貫強調以透明公開的方式，吸納社會各界的意見，直接落實政黨的民主；在政權公約的執行階段，日本民主黨獲得政權後，立即重新定位政黨、內閣與國會等決策行為者的互動關係，以確立行政民主的精神，將政權公約的內容落實為各項法案與政策；在政權公約的評價階段，日本民主黨則是透過對政策內容與時程的自我評價，以期達至責任政治與課責的精神。而其積極推動的「事業預算費用甄別」制度，即是落實政黨民主、行政民主及責任政治與課責的重要政策之一。

Hill（1997）在進行當代民主國家政治過程的分析時，特別將決策過程分為政黨政治過程、議程建立與行政過程三階段；而政黨則在此一過程中，透過與行政管理者、利益團體的爭論、妥協與和解，形塑其在民主政治中的關鍵角色。日本民主黨政權短暫的執政期間，雖然在重要政策上未能留下具體的成果，但其對於民主治理的實踐，卻為日本的民主政治提供了新的思維。以政黨政治為主要運作形式的日本民主政治，在政權公約制度推動之前，雖有選舉機制得以讓人民擁有選擇或淘汰政黨與政治人物的機會，但缺乏理解政黨政策主張的途徑，使得民主治理中的多元參與、意見表達、課責與責任政治等基本精神，無法落實在戰後日本的民主政治之中。政權公約制度推動之後，日本的責任政治與政黨政治之間開始出現正向連結。

整體而言，在日本政權公約制度的推動過程中，各主要行動者之間的互動，形塑了當代日本民主發展的新面貌。此民主新面貌在民主治理上的意義，主要呈現在下列三個面向：第一，政權公約中所呈現多元與動態的政策選擇，有助於強化日本政治的民主機能；第二，以政黨名義發表政權公約，強化了民主政黨匯集社會多元利益的機能；第三，政黨以政權公約形式提出資源分配方向的同時，也必須保證其實現的可能性，此為落實責任政治與課責的重要過程。

2012 年的第 46 屆眾議員總選舉中，因推動民主治理概念而執政的民主黨，也因未能落實民主治理概念而下台。重新執政的自民黨，則是在民主治理風潮的洗禮下，出現了與過去不同的風貌。舉例來說，在自民黨 2012 年的政權公約

中，一方面批評民主黨未能實踐其對選民的約定，另一方面則是強調自民黨的責任感，並以落實政黨的責任政治為訴求。對於多元參與、意見表達的要求，則是透過修正《選舉公職法》，推動「開放網路競選活動」來因應（自民黨，2012）。整體來說，積極以政權公約推動民主治理，並於2009年取得執政權的日本民主黨，其在政權公約形成、落實與評價等各階段的政治活動，可視為促進當代日本政治的課責，以及實現民主治理的重要嘗試。

同為東亞民主國家，台灣也在1990年代中期之後，開始出現候選人政見論述的風潮。特別是參與總統選舉的候選人，在競選時都會提出一整套的政見，並以「政策白皮書」的形式呈現。¹⁰與日本的政權公約相比，過去台灣的政策白皮書較缺乏「經費估算」、「財源取得」與「落實檢驗」的部分，使得政策白皮書經常淪為選舉時的宣傳口號。因此，日本推動政權公約制度的經驗，實可成為台灣落實民主治理的重要參考。

最後必須強調的是，日本民主黨的民主治理嘗試，雖然受到政權公約的類型、新政官關係的制約、缺乏自我評量工具等限制，但確實已對日本民主政治的各重要行為者，產生一定的影響。例如，政權公約形成過程中呈現的政黨民主化機制，影響了日本其他政黨的黨內決策過程；政權公約執行過程的政治主導機制，強化了日本政府內部的行政民主精神；政權公約評價過程的自我課責，則是對日本國民宣示責任政治的重要。對於日本民主治理各行為者的互動關係、日本民主治理所遭遇的課題，以及其衍生出的討論、協商與解決方式，可視為未來檢視日本民主治理的重要環節，並期盼未來能有更進一步的研究分析。

¹⁰ 台灣自1996年進行總統直選後，候選人的政策白皮書均以書籍出版的方式呈現。從李登輝（1996）的《經營大台灣》（1996年新刊本）開始，2000年連戰的《連戰的主張》（連戰，2000），2004年陳水扁的《相信台灣：阿扁總統向人民報告》（陳水扁，2004），2008年馬英九的《治國：台灣贏的新策略》（馬英九、蕭萬長，2008），以及2016年蔡英文的《英派：點亮台灣的這一哩路》（蔡英文，2015）等，均是直接反映候選人政策思維理念的出版品。

參考文獻

一、中文部分

- 李世暉、郭國興（2011）。日本政黨輪替思維之探析——兼論民主黨的角色與定位。《問題與研究》，40（1），1-33。
- 李世暉（2012）。不情願的專業主義：從普天間基地問題探討日本民主黨政權決策過程。《政治科學論叢》，54，37-70。
- 李登輝（1996）。《經營大台灣》（新刊本）。台北：遠流。
- 吳瓊恩（2002）。公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補關係及其政治理論的基礎。《公共行政學報》，7，173-220。
- 吳明上（2009）。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？《問題與研究》，47（3），51-73。
- 孫煒（2008）。民主治理與非多數機構：公民社會的觀點。《公共行政學報》，26，1-35。
- 孫煒（2012）。民主治理中準政府組織的公共性與課責性：對於我國政府捐助之財團法人轉型的啟示。《人文及社會科學集刊》，24（4），497-528。
- 馬英九、蕭萬長（2008）。《治國：台灣贏的新策略》。台北：商周。
- 徐仁輝（2014）。參與式預算制度的理論與實踐。《財稅研究》，43（2），1-11。
- 連戰（2000）。《連戰的主張》。台北：天下文化。
- 陳水扁（2004）。《相信台灣：阿扁總統向人民報告》。台北：圓神。
- 黃建銘（2010）。從民主治理觀點論新台中直轄市之行政區劃策略。《文官制度季刊》，2（1），19-44。
- 楊鈞池（2002）。後冷戰時期日本聯合政府與政治改革。《政治科學論叢》，16，63-88。
- 蔡允棟（2006）。民主行政與網絡治理：新治理的理論探討及類型分析。《台灣政治學刊》，10（1），163-209。
- 蔡英文（2015）。《英派：點亮台灣的這一哩路》。台北：圓神。

二、日文部分

- 上川龍之進（2013）。民主黨政權における予算編成・税制改正—民主黨の「与党化」と「自民党化」。財団法人連合総合生活開発研究所（編），民主黨

- 政権3年3ヵ月の検証—政策と政権運営を中心に（頁37-66）。東京：財団法人連合総合生活開発研究所。
- 山口二郎（1997）。日本政治の課題。東京：岩波書店。
- 山口二郎（2012）。政権交代と政官関係の変容 / 連続：政治主導はなぜ失敗したか。年報行政研究，47，2-20。
- 土居丈朗（2009）。選挙で問われる論点とは（財政）。取自 <http://genron-manifesto.net/index.php?option=comcontent&view=article&id=470:2009-08-10-06-42-26&catid=19:2008election&Itemid=90>
- 大山礼子、藤森克彦（2004）。マニフェストで政治を育てる。東京：雅粒社。
- 小林良彰（1997）。現代日本の政治過程：日本型民主主義の計量分析。東京：東京大学出版会。
- 小松浩（2004）。「マニフェスト」・「マニフェスト」論考。神戸学院法学，34（1），125-142。
- 木元錦哉（1965）。明治時代における国家と産業をめぐる立法政策とその評価。法律論叢，39，585-627。
- 日本経済調査協議会（編）（2006）。マニフェストによる政治ガバナンスの確立。東京：作者。
- 井田正道（2005）。マニフェスト選挙と選挙報道—3大紙の内容分析。政経論叢，73（5-6），181-199。
- 毛桂榮（1997）。日本の行政改革—制度改革の政治と行政。東京：青木書店。
- 公益財団法人東京財団（2012）。これからの自治体改革—事業仕分けの検証から。東京：作者。
- 北川正恭（2006）。マニフェスト革命—自立した地方政府をつくるために。東京：ぎょうせい。
- 北川正恭（2007）。マニフェスト進化論—地域から始まる第二の民権運動。東京：生産性出版。
- 北岡伸一（1995）。自民党—政権党の38年。東京：読売新聞。
- 田中直毅（1994）。日本政治の構想。東京：日本経済新聞社。
- 古賀純一郎（2004）。政治献金—実態と論理。東京：岩波書店。
- 加藤秀治郎（2003）。日本の選挙—何を变えれば政治が変わるのか。東京：中央公論新社。
- 民主党（1998）。1998基本政策。取自 <http://www.dpj.or.jp/article/policy>

- 民主党（2003）。**Manifesto マニフェスト 2003**。取自 http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2003.pdf
- 民主党（2004）。**Manifesto マニフェスト 2004**。取自 http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2004.pdf
- 民主党（2005）。**Manifesto マニフェスト 2005**。取自 http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2005.pdf
- 民主党（2007）。**Manifesto マニフェスト 2007**。取自 http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2007.pdf
- 民主党（2009）。**Manifesto マニフェスト 2009**。取自 http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2009.pdf
- 民主党（2010）。**Manifesto マニフェスト 2010**。取自 http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2010.pdf
- 自民党（2012）。**自民党政権公約 2012**。取自 http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/seisaku_ichiban24.pdf
- 竹中治堅（2006）。**首相支配—日本政治の変貌**。東京：中公新書。
- 伊藤光利（2013）。**民主党政権の挑戦と挫折**。財団法人連合総合生活開発研究所（編），**民主党政権 3 年 3 ヶ月の検証—政策と政権運営を中心に**（頁 1-36）。東京：財団法人連合総合生活開発研究所。
- 西尾勝、飯尾潤（2004）。**検証〇三秋、マニフェストはこう作られた**。中央公論，2004 年 5 月号，114-125。
- 有馬晋作（2008）。**宮崎におけるマニフェスト型行政の展開—東国原県政の半年間**。宮崎公立大学人文学部紀要，15（1），1-14。
- 村野雅義（2002）。**小泉改革 vs. 田中角栄**。東京：新潮社。
- 言論 NPO（2009）。**言論 NPO のマニフェスト評価基準**。取自 <http://genron-manifesto.net/kijyun.pdf>
- 言論 NPO（2010）。**実績評価—鳩山政権**。取自 http://genron-manifesto.net/index.php?option=com_content&view=article&id=516:2010zaisei&catid=51:hatoiyama&Itemid=84
- 齊藤淳（2010）。**自民党長期政権の政治経済学**。東京：勁草書房。
- 枝野幸男（2006）。**2003 年衆議院総選挙と民主党マニフェスト**。日本経済調査協議会（編），**マニフェストによる政治ガバナンスの確立**（頁 113-125）。東京：日本経済調査協議会。

- 岡沢憲芙 (1992)。現代政治学叢書 13—政党。東京：東京大学出版会。
- 松澤成文 (2005)。実践ザ・ローカル・マニフェスト。東京：東信堂。
- 松澤成文 (2008)。実践マニフェスト改革—新たな政治・行政モデルの創造。東京：東信堂。
- 真淵勝 (1997)。大蔵省はなぜ追い詰められたのか。東京：中央公論社。
- 神保哲生 (2009)。圧勝した民主党政権の最大の使命は「ガバナンスの回復」。取自 <http://diamond.jp/articles/-/5713>
- 高木健二 (2009)。民主党マニフェストと地方財政。自治総研, 373, 60-77。
- 堀要 (1996)。日本政治の実証分析：政治改革・行政改革の視点。東京：東海大学出版会。
- 曾根泰教 (2009)。日韓比較—マニフェストで自治・国政は変わったか。東京：東信堂。
- 筒井美紀 (2012)。「事業仕分け」とその後のジョブ・カード制度—公共職業訓練制度のゆくえ。大原社会問題研究所雑誌, 644, 37-52。
- 構想日本 (2011)。「行政の事業仕分け」について—現場からの行政事業の総点検。取自 <http://www.kosonippon.org/temp/0811shiwakesetsumei.pdf>
- 磯崎初仁 (2006)。議員マニフェストの作り方。ガバナンス, 2006年9月号, 128-129。
- 櫻井敏雄 (2010)。官邸機能の強化と行政全般の見直し—「国家戦略室」と「行政刷新会議」の設置。立法と調査, 300, 3-15。

三、外文部分

- Alvarez, R. M., & Saving, J. L. (1997). Deficit, democrats, and distributive benefits: Congressional election and the pork barrel in the 1980s. *Political Research Quarterly*, 50(4), 809-831.
- Barker, E. (1942). *Reflections of government*. London, UK: Oxford University Press.
- Bickers, K. N., & Williams, J. T. (2001). *Public policy analysis: A political economic approach*. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Brown, R. W. (2003). *Japan's dysfunctional democracy: The liberal democratic party and structural corruption*. New York, NY: Armonk.
- Curtis, G. L. (Ed.). (2002). *Policy making in Japan: Defining the role of*

- politicians*. New York, NY: Japan Center for International Exchange.
- Dalton, R. J., & Wattenberg, M. P. (2000). *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Easton, D. (1965). *System analysis of political life*. New York, NY: Wiley.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hill, M. (1997). *The policy process in the modern state*. London, UK: Prentice Hall/Harvester Wheatshea.
- Hirst, P. (2000). Democracy and governance. In J. Pierre (Ed.), *Debating governance: Authority, steering and democracy* (pp. 13-35). New York, NY: Oxford University Press.
- Huntington, S. P. (1975). The United States. In M. Crozier, S. P. Huntington, & J. Watanuki (Eds.), *The crisis of democracy* (pp. 59-118). New York, NY: New York University Press.
- Judge, D. (1999). *Representation: Theory and practice in Britain*. New York, NY: Routledge.
- Kavanagh, D. (1981). The politics of manifestos. *Parliamentary Affairs*, 34(1), 7-27.
- Pilkington, C. (1997). *Representative democracy in Britain today*. Manchester, UK: Manchester University Press.
- Ramsden, J. (2002). *The Oxford companion to twentieth-century British politics*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Schattschneider, E. E. (1942). *Party government*. New York, NY: Rinechart and Company.
- Volkens, A. (2005). *Manifesto data set MDS 2005: Data handbook*. Berlin, Germany: WZB.
- Wattenberg, M. P. (1986). *The decline of American political parties 1952-1984*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

