

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；在各行各業互動的過程中，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）