

日本與臺灣官僚廉政之比較

從歷史制度脈絡到當代治理

Bureaucratic Integrity in Japan and Taiwan: From Historical-Institutional Contexts to Contemporary Governance

版本：049 v1.0 (工作論文定稿) | 性質：比較歷史制度工作論文 (傳統行政治理) | 上游論文：WP 048 (日本官僚治理的歷史延續與結構轉型)

分析軸：歷史基線 → 同構比較 → 配對案例壓力測試 → 斷裂模式與後設異例

方法：歷史制度分析 × 25-3-3-4-7 | 不重新定義母架構

048 問：日本官僚治理是怎麼形成、延續、斷裂與重組的？049 問：在不同歷史制度脈絡下，日本與臺灣的官僚廉政如何形成、運作與產生差異？——兩篇不是同一篇拆成上下集。

v1.0 說明：本稿依 049 大綱 v1.1 起草 (v1.0 的 AI 相關章節因兩國缺乏可比較的實際事例，移出至 WP 050；「隱私與資安」審計面向保留為休眠的後設異例)，使用母庫 v2.5 已入庫條目。[ID] 為母庫條目編號 (對位見工作簿「049 文獻對位」分頁)；【資料限制】標示本稿未能取得、不作推定的資料。25-3-3-4-7 的座標編碼與評分因 D2・D3 無法判定而不進行。所有「命題」均為待檢驗主張，非結論；未決事項的完整紀錄見 WP 050 附錄。

第一章 導論：廉政不是單一結果

1.1 問題提出

關於日本與臺灣官僚廉政的公共討論，最常見的提問形式是：「日本官僚是不是比較廉潔？」這個問題看似直接，卻預設了三件事：廉潔可以用單一分數表示；分數差異可以直接歸因於國民性或文化；分數高的一方可以作為另一方的模範。本篇不採取這個提問方式。

國際指標本身已經提示了問題的複雜性。Transparency International 的 CPI 量的是專家與企業的「貪腐認知」[IX-01]；TRACE Bribery Risk Matrix 量的是跨國企業面對的「賄賂風險」[IX-02]。2024 年底日本媒體以「全球第一」轉述後者，查證後實為「世界第 10 位・アジア首位」——同一個國家，因指標性質不同，排名與意義都會改變。若把這類數字直接當成結論，比較就會變成指標對打。

因此本篇的核心問題是：日本與臺灣在不同歷史制度脈絡下，如何形成官僚廉政治理？這些差異又如何進入當代的行政組織與官僚行為？本篇只在傳統行政治理的範圍內比較；AI 進入行政後的權力重配，因兩國目前均缺乏可比較的實際事例，留待後續研究。

1.2 從「廉潔程度」轉向「廉政治理結構」

本篇區分六個常被混用的概念：(1) 廉潔結果——實際發生的貪腐與不當利益交換；(2) 廉政制度——財產申報、利益衝突迴避、再就職規制、倫理法規等正式規則；(3) 行政倫理——公務員對正當行為的內在理解與職業規範；(4) 政官關係——政治任命者與職業文官之間

的權力與資訊配置；（5）課責——說明義務、制裁與糾錯的機制；（6）組織能力——機關能否維持專業判斷、資料品質與人力。

臺灣既有研究已顯示「貪腐」本身難以界定〔T-ADM-001〕，公務員與民眾的貪腐容忍度呈現不同類型〔T-ADM-002〕，主觀治理指標內部亦存在專家異質性〔T-JPA-005〕。這些研究共同指向：廉潔結果只是廉政治理結構的一個輸出，不能反推整個結構。本篇的比較單位因此是結構，而不是分數。【資料限制：國際 integrity system 理論文獻，用以支撐此一概念轉向——本稿未能取得，不作推定】

1.3 研究問題

- 研究問題一：日本與臺灣官僚廉政的歷史制度脈絡有何不同？
- 研究問題二：這些差異如何進入當代行政組織與官僚行為，並在具體案例中呈現為不同的斷裂位置？

第四、五章建立兩國的歷史基線；第六章以同構方式並列比較七個治理面向；第七章以配對案例進行 25-3-3-4-7 壓力測試；第八章歸納斷裂模式與後設異例。

第二章 文獻回顧：日本與臺灣的官僚廉政研究

本章不把日本文獻與臺灣文獻並排，而是追問兩個學術圈之間的知識流動。關鍵概念保留日文原詞，因為翻譯會抹平爭論的鋒面。

官僚制 / 政官關係 / 官邸主導 / 政治主導 / 行政改革 / 天下り / 利益相反

2.1 日本官僚制研究

日本官僚制研究的主軸是「官僚優位」與「政黨優位」之爭。辻清明以戰前戰後連續論奠定官僚優位論的原典〔SP-C01〕；村松岐夫則以國會議員 101 人、上級官僚 251 人的訪談，論證戰後議院內閣制下官僚已轉為在政黨與國會結構內活動的「政治的官僚」〔SP-C02〕。其後飯尾潤以「官僚內閣制」描述內閣作為官僚制代表的結構〔SP-C04〕，曾我謙悟則以理論化的方式重新整理現代日本官僚制〔J-BK-043〕。英文研究中，Johnson 的發展型國家論將通產省置於核心〔EN-01〕。這一脈絡已在 WP048 第二章詳細處理，本篇只提取與廉政相關的部分。

2.2 日本行政倫理與廉政研究

相較於官僚制與政官關係研究的厚度，日本以「污職」「廉政」為正面主題的行政學研究相對稀薄。既有文獻多從行政改革與公務倫理〔J-ADM-161〕、行政的コンプライアンス〔J-ADM-228〕、地方自治體污職的要因分析〔J-ADM-230〕、以及アカウンタビリティ論〔J-ADM-155〕切入；職業倫理則見於片岡寬光與嶋田博子的「職業としての公務員／官僚」論〔J-BK-016〕〔J-BK-052〕。利益相反方面，天下り研究最為完整：中野雅至的系統研究〔SP-A05〕與 Colignon & Usui 的官民網絡分析〔SP-A06〕。

這個不對稱本身就是一項發現：日本的廉政問題長期被放在「政官關係」「天下り」「行政改革」等框架下討論，而較少被命名為「廉政」。【重大缺口：國家公務員倫理法（1999）、倫理規程與倫理審查會年次報告的一次資料；日本政治腐敗研究（政治學・行政法學）】

2.3 臺灣官僚廉政研究

臺灣的廉政研究在過去十餘年快速累積，且方法多元。制度與治理面有陳敦源的民主治理論〔TW-BK-001〕；文化面有儒家關係主義對法規界線的模糊效應〔T-ADM-003〕與華人關係文化下的公務員倫理行為〔T-ADM-004〕；空間與司法資料面有地方政府貪腐的時空掃描〔T-ADM-042〕、縣市政府貪腐的司法判決再檢視〔T-JPA-030〕與貪污審判的性別差異文字探勘〔T-JPA-017〕；行為面則有官僚可腐性的行為動機〔T-JPA-008〕與軍事人員貪腐容忍度的情境式測量〔T-JPA-009〕。比較面有華人四地貪腐程度比較〔T-JPA-138〕。

相對於日本，臺灣更常以「廉政」為正面主題，並由法務部廉政署委託研究與民意調查支撐〔T-GOV-012〕〔T-JPA-129〕。兩國研究的命名方式不同，本身就反映了廉政問題在兩國治理結構中的不同位置。

2.4 日本研究如何進入臺灣

本節處理的不是日本文獻的清單，而是「日本行政學 → 臺灣日本研究 → 臺灣公共行政」的引介路徑。從《公共行政學報》的逐期掃描可見，臺灣公共行政對日本的引介集中於特定議題：鐵路、電信、矯正機構與公立圖書館的民營化，第三部門與 PFI 型公私協力，介護保險，以及地方創生〔T-JPA-158〕〔T-JPA-150〕〔T-JPA-134〕〔T-JPA-014〕〔T-JPA-002〕。近年則出現日本公文書管理的制度分析〔T-ADM-035〕。比較人事制度的教科書亦將日本納入〔TW-BK-009〕；日本的殖民地官僚研究則以翻譯方式進入臺灣〔TW-BK-002〕。

初步觀察是：臺灣對日本的引介偏重「管理工具」（民營化、公私協力），而較少觸及日本官僚制的權力結構與廉政問題本身。**【資料限制：考選部、人事總處、國家文官學院的日本考察報告 臺灣日本政治研究者的官僚制論文——可呈現引介的實際路徑——本稿未能取得，不作推定】**

2.5 文獻缺口

既有研究分別處理官僚制與政官關係（日本側較厚）、廉政制度與貪腐行為（臺灣側較厚）、行政倫理與課責；兩國之間的比較則多集中於民營化、公私協力等管理工具。較少研究將「歷史制度 × 官僚組織 × 廉政」放進同一分析架構，並以配對案例檢驗制度差異如何落在具體的斷裂位置。本篇的貢獻定位於此。

第三章 研究設計：日本 × 臺灣 × 25-3-3-4-7

3.1 比較研究設計

本篇是兩個案例的比較歷史分析，不是國家排名。選擇日本與臺灣的理由不在於相似，而在於兩者共享一段制度移植史（日治期的官僚套件輸出），卻在 1945 年後走上不同的斷裂路徑：日本經歷佔領改革與憲政重組，臺灣經歷接收、威權與民主化。這使兩國成為檢驗「同源制度在不同斷裂下如何分化」的適切組合。既有比較研究可作為參照：日法英美的理性國家比較〔EN-02〕、新制度論的日英比較〔J-BK-044〕、政府中樞的日韓比較〔J-ADM-218〕、以及台港文官中立機制比較〔T-JPA-109〕。**【資料限制：少數案例比較方法論文獻——本稿未能取得，不作推定】**

3.2 歷史制度分析

本篇沿用 WP048 的「形成 → 延續 → 斷裂 → 重組」分析序列，並對應 Streeck & Thelen 的漸進制度變化類型〔G48-12〕：以 displacement 指稱真斷裂，以 conversion（舊制度轉作新用）與 layering（新舊並置）指稱重組。此一對應使本篇的歷史敘事能與國際歷史制度論對話，而不需另造概念。

3.3 母架構的使用方式

本篇正式使用既有母架構，不重新定義：五分析層次（L1 哲學與價值、L2 制度分工、L3 政策體系、L4 組織設計、L5 管理運作）× 五分析單位（U1 個人、U2 團體、U3 組織、U4 社會、U5 國際）= 25 治理座標；三種功能性移轉（P1 情境建構與事實認定、P2 行政裁量與價值判斷、P3 對公權力決定的實質影響力）；三項結構效應（跨座標移動、邊界消解、權威重構）；四條治理鏈（情境建構鏈、權威鏈、理由鏈、責任鏈）；七項治理審計（資料代表性、理由說明、責任歸屬、隱私與資安、裁量邊界、組織能力、民主課責）。

待決事項：D2（「公平性」在母架構中的位置——暫定為外部概念、潛在後設異例）與 D3（七項審計 0-4 評分定義——暫定 0 無證據／1 僅原則／2 有制度規則／3 有執行紀錄／4 有外部或獨立驗證）須在第八至十章編碼前裁定。

母架構不在每一章硬套。第四、五章以制度史為主；第六章以同構並列建立比較基礎；第七章才正式以 25 座標、P1-P3、四條治理鏈與七項審計檢驗配對案例；第八章進行後設異例判斷。

3.4 配對案例的選擇標準

配對案例須同時滿足四項條件：（1）事實已由司法判決、官方調查報告或政府公告確認，而非僅見於媒體；（2）涉及職業文官，或政務與事務之間的互動；（3）兩案落在同一規範領域（例如政治資金、行政裁量、倫理與收賄、離職後利益衝突），使制度差異可以被歸因；（4）有可追溯的制度後果（修法、設機關、處分或判決）。不符合條件者列為候補，不以推測填補。

第四章 日本的歷史制度脈絡（廉政制度庫存）

本章承接 WP048，但不重寫其全部內容，只提取與廉政有關的制度庫存。

4.1 德川幕府

近世官僚制研究〔TK-01〕與『よしの冊子』所見的役人實態〔J-BK-021〕顯示，幕藩體制下已有對役人行為的觀察與監督。對本篇而言，德川留下的不是廉政制度，而是兩項庫存：以文書與上報維持的命令系統，以及以身分為基礎的「誰可以處理公務」的制度意識。【資料限制：近世監察（目付・大目付）研究，TK-04 照合——本稿未能取得，不作推定】

4.2 明治維新與官僚國家

明治國家以職位、資格、薪俸與考試重新定義官員〔J-BK-038〕〔J-BK-009〕，部分切斷藩閥恩庇，卻也創造了省廳專業壟斷所帶來的資訊不對稱。廉政意義上，這是「恩庇式任用」首次被可複製的選任規則挑戰。【資料限制：明治・大正期疑獄史——本稿未能取得，不作推定】

4.3 帝國官僚制

帝國擴張使官僚套件被輸出至殖民地，並在距離與例外法制下擴大裁量〔T-HIS-001〕。軍部與文官的權威衝突〔J-BK-007〕則使責任鏈在戰時高度分散。這是臺灣第五章的共同起點。

4.4 1945 與制度斷裂

佔領改革在權威原理上造成真斷裂，但人事層呈現高度重組。SCAP 審查約 71.7 萬人、追放約 20.2 萬人，然而官僚的追放相對不徹底，舊有人脈大量溫存〔G48-06〕〔G48-05〕。國家公務員法（1947）依胡佛顧問團草案制定，1948 年依麥克阿瑟書簡全面修正並設置人事院〔G48-08〕〔G48-09〕。廉政制度的現代框架由此建立，但其運作者多為戰前培養的官僚。

4.5 戰後官僚制

55 年體制下，政黨—省廳—業界形成穩定的交換結構〔SP-C02〕；天下り作為退職後的制度性安置，構成官民網絡〔SP-A06〕〔SP-A01〕。1988 年的リクルート事件使政官財三角首次成為大規模政治改革的觸發點〔JC-01〕。

4.6 1990 年代以後的行政改革

1998 年大藏省接待污職事件是日本廉政制度化的基準事件：金融監督廳設置（財金分離）與 1999 年國家公務員倫理法的公布，都是在事件後完成〔JC-02〕。其後的省廳再編與行政改革〔J-ADM-189〕〔J-ADM-190〕，改變的是組織地圖，而非責任鏈本身。

4.7 官僚主導 → 政治主導／官邸主導

2014 年 5 月 30 日內閣人事局成立，官邸一元管理審議官級以上幹部人事〔SP-C06〕。權力重心上移後，廉政問題的型態也隨之改變：從個別收賄轉向「忖度」與公文書改竄〔JC-04〕〔JC-05〕，行政中立的言說亦隨之變遷〔J-BK-050〕。這一轉變是第九章「理由鏈」比較的主要素材。

第五章 臺灣的歷史制度脈絡

本章的功能是建立可與日本比較的歷史制度基線。

5.1 日治時期行政制度

臺灣總督府是明治官僚套件的輸出地之一〔T-HIS-001〕〔T-HIS-002〕。衛生行政等領域可見日本本國制度被移植並變形的過程〔T-HIS-004〕；總督府職員錄提供了人事結構的系統資料〔T-HIS-003〕。臺灣人的回應亦非單純的抵抗或屈從〔T-OJ-004〕。**【資料限制：日治期官吏不正與監察的研究未能取得，本稿不作推定】**

5.2 戰後行政體制

1945 年後臺灣的斷裂來源與日本不同：不是佔領改革，而是接收。行政長官公署被論者定位為「軍事佔領體制」〔T-HIS-005〕，戰後初期的省級人事演進已有專門分析〔T-HIS-006〕；此一時期的統治模式與二二八事件的關聯亦已有重構性研究〔TW-BK-006〕。待檢證命題（H1）：與日本的「官僚溫存」相對，臺灣在接收期呈現「官僚替換」。本稿尚未以人事資料檢證此一命題，僅

將其列為待檢證的假設，不作為後續論證的前提。檢證須回答三個問題：（1）日籍官吏離任後的職位由誰填補；（2）替換集中在哪些層級——高層與基層的延續程度可能不同；（3）臺籍基層人員在接收前後的留任比例。所需資料為 1944 年前後的臺灣總督府職員錄與 1946–1950 年間的省級職員錄對照 [T-HIS-003] [T-HIS-006]。【資料限制：接收期貪污的實證研究未能取得，本稿不作推定】

5.3 威權體制下的官僚制

威權期的官僚制與黨國體制交織，可從三個層面整理。第一是黨對國家機器的穿透：1950 年代改造後的國民黨被定位為「準列寧式政黨」 [T-AUT-003]，以黨的組織滲透國家機器與社會 [T-AUT-002] [T-AUT-005]，其適應能力可與中共比較 [T-AUT-006]；黨國體制的總體架構則見若林正丈的分析（1992；中譯 1994） [T-AUT-001]，其戰後政治史的完整論述見 2014 年中譯本 [T-AUT-031]。第二是地方層級的政治交換：國民黨以地方派系為中介，透過區域性的特許經濟利益進行交換 [T-AUT-007] [T-AUT-008]，地方行政與都市開發亦嵌入此一網絡 [T-AUT-009] [T-AUT-010]。第三是經濟官僚：發展型國家研究認為，技術官僚在黨國控制之下仍保有相當的政策空間 [T-AUT-011] [T-AUT-012] [T-AUT-004]。

與廉政直接相關的是權威鏈的集中與監控組織的系譜。司法方面，軍事審判的判決須經長官核定，《軍事審判法》（1956）第 133 條明定核定者不得逕為變更原判決、發回覆議以一次為限 [T-AUT-019]；然而促轉會的統計顯示，終審判處死刑的 1,153 人中，蔣介石介入 970 人，其中 259 人是在終審被改判死刑，介入案件的死刑比例為 29.2%，未介入者不到 4% [T-AUT-018]。黃溫恭原判有期徒刑 15 年，1953 年 5 月 4 日經批示改為死刑，同月 20 日執行 [T-AUT-020]。介入的效果並不止於個案：前一年被發回或駁回的判決愈多，下級審其後愈趨重判，研究者稱之為「揣摩上意」 [T-AUT-016]；介入也不限於軍事審判，武漢大旅社案即由普通法院審理，促轉會認定總統介入偵查 [T-AUT-021]。人事方面，1957 年起各機關設置由調查局督導的安全室，1972 年改稱人事室第二辦公室（人二），執行人事查核；忠誠查核的依據是行政命令而非法律——1958 年「公務人員安全調查實施辦法」、1973 年「公務人員忠誠調查實施辦法」、1980 年改為「公務人員忠誠調查注意事項」 [T-AUT-037]。人二為公務員建立的個人檔案，內容及於「信仰、個性至生活瑣事」；1990 年 5 月臺北市議會與市府先後銷毀員工忠誠資料 [T-AUT-038]，這也是現存卷宗不完整的原因之一。人二的終結分兩個階段：先是舊制終止——行政院於 1991 年 8 月 23 日宣布，自同年 9 月 1 日起廢止人二系統，《動員戡亂時期保密防諜實施辦法》同日走入歷史；再是新制設立——1992 年 7 月 1 日《政風機構人員設置條例》公布施行，8 月法務部政風司成立，9 月 16 日各機關人二室改制為政風室 [T-AUT-022] [T-AUT-023] [T-GOV-002]。前者廢止了保防監控的法源與職能，後者則把原有組織與人員轉置為廉政機構。考選方面，憲法第 85 條的「按省區分別規定名額」使考試入口帶有省籍配額，1992 年修憲後停止適用 [T-AUT-024]。文官兩制、人事行政機構體制與初任分發制度的研究則提供了制度面的線索 [T-ADM-021] [T-ADM-022] [T-HIS-008]。

黨在機關內部的組織，目前沒有可單獨引用的系統研究。在制度設計上，1950–52 年的改造建立了遍布政府、軍隊與社會的黨小組網絡，每名黨員均須編入小組 [T-AUT-040]；中央層級的黨政關係——包括黨與行政院、司法院、考試院——見松田康博的研究 [T-AUT-041]，公營事業內的黨組織則有專門的實證研究 [T-AUT-042]。國內研究方面，制度輪廓見改造後國民黨的組織研究 [T-AUT-005] 與 1949–1960 年黨國建構研究 [T-AUT-034]；運作實態則以司法部門的研究最為

完整：司法官訓練所吸收學員入黨，1965–66 年的第 7 期入黨率逾九成，1973–74 年的第 12 期達 97% [T-AUT-032]；法院與檢察署內設有黨部組織，同事於上班時間請公假出席黨務會議，入黨雖非強制，升遷則往往須以入黨為前提 [T-AUT-033]。促轉會比對國史館檔案，確認威權時期曾任法院院長、委員長的 119 名法官中，83 名具國民黨籍（約 7 成） [T-AUT-036]；至 2011 年《法官法》施行前，法院仍約有 1/4、檢察體系約 1/5 為黨員 [T-AUT-033]。一般行政機關（內政、財政、經濟、交通與地方政府）的黨組織、黨員名冊、會議紀錄，以及其與人二、保防的分工，則尚無對等深度的研究；中外文獻皆以黨改造、地方派系、軍隊、特務、校園與國營事業為焦點，一般文官機關的部會級實證同樣付之闕如；全國公務員的入黨率與升遷效果，須待黨務檔案與銓敘檔案開放後才能檢證；2023 年修正的《政治檔案條例》（2024 年 2 月 28 日施行）規定國家機密之政治檔案至遲屆滿 40 年解密，且公務員、檢舉人等的姓名不得再以《國家情報工作法》為由限制閱覽 [T-AUT-039]，為此類研究提供了新的史料條件。

暫訂命題：臺灣的廉政組織在系譜上承接威權期的監控組織——政風室是人二的改制，而非新設。這與日本把倫理審查會設於人事院之內、屬於人事行政的一環，形成對照。【研究空白：一般行政機關的黨組織與公務員入黨率】

5.4 民主化與行政改革

2000 年政黨輪替是檢驗官僚延續與斷裂的關鍵時點：「新」政府是否伴隨「舊」官僚，已有行政菁英流動的實證研究 [T-JPA-155]。行政院組織調整 [T-OJ-003]、人事行政局重組 [T-ADM-023] 與獨立機關的創建 [T-ADM-018]，構成民主化後的組織重組。台港比較則顯示文官中立機制在政治轉型下的不同路徑 [T-JPA-109]。

考銓體制也在民主化後調整：甲等特考於 1995 年 12 月 26 日三讀廢止（1996 年 1 月 17 日公布） [T-AUT-026]；人事行政局於 2012 年 2 月 6 日改制為人事行政總處 [T-AUT-030]；考試院組織法於 2019 年 12 月 10 日三讀修正，考試委員由 19 人減為 7 至 9 人、任期由 6 年縮為 4 年，自 2020 年 9 月第 13 屆起適用 [T-AUT-027]。值得注意的是，規範政務人員進退的《政務人員法》草案至今未完成立法，現行只有《政務人員退職撫卹條例》 [T-AUT-028]——政務與事務的界線，在臺灣並沒有一部統一的法律。

5.5 公務員制度與行政倫理

考銓制度是臺灣文官體系的骨幹 [TW-BK-008]，高級文官的考選與晉用有專門研究 [TW-BK-011]。行政中立於 2009 年以公務人員行政中立法制度化 [T-GOV-009]，其概念困境早有討論 [T-ADM-016]；官僚倫理的建立則是 1980 年代以來的持續議題 [T-ADM-007] [T-ADM-008]。

5.6 廉政制度的制度化

臺灣廉政制度的特徵是以法律密集建構：公職人員財產申報法（1993）、公職人員利益衝突迴避法（2000）、政治獻金法（2004）、遊說法（2007）、公務員廉政倫理規範（2008）、法務部廉政署組織法（2011）、公益揭弊者保護法（2024），以及國家廉政建設行動方案 [T-GOV-005] [T-GOV-006] [T-GOV-007] [T-GOV-008] [T-GOV-004] [T-GOV-001] [T-GOV-010] [T-GOV-003]。Göbel 將此一過程置於良善治理的追求脈絡中 [EN-06]。【資料限制：廉政署設置的政策過程研究——本稿未能取得，不作推定】

5.7 當代治理轉型

民主化後的當代轉型，主要表現為政府數位轉型〔TW-BK-010〕與 2018 年年金改革對文官態度的衝擊〔T-ADM-032〕；後者與高普考報名人數的長期下降〔SP-G09〕共同改變了文官體系的人力結構。

第六章 日台官僚廉政治理的同構比較

本章以相同的七個面向並列兩國。每節先分述日本與臺灣，再提出比較要點；比較要點均為待第七章檢驗的命題。

6.1 公務員制度

日本

日本以キャリア制度為核心〔J-BK-104〕〔J-BK-045〕，人事上採「遅い昇進」與累積型褒賞〔J-BK-015〕，公務員總量則維持在國際比較上偏少的水準〔J-BK-039〕。近年總合職考試申請者持續下降，2025 年春季為 12,028 人，較前年減少 11.6%〔SP-G03〕。

臺灣

臺灣以考銓與分發為骨幹〔TW-BK-008〕〔TW-BK-009〕，人事法令的管制品質〔T-ADM-028〕與跨職系流動〔T-ADM-030〕是近年的研究焦點。高普考報名人數由 2013 年的 146,209 人降至 2026 年的 53,869 人〔SP-G09〕，而錄取率創 30 年新高——人才供給結構正在改變。**【資料限制：銓敘部辭職與退休統計一次資料——本稿未能取得，不作推定】**

比較要點

兩國都以考試為入口、以年資與職等為升遷骨幹，但日本的キャリア制度把菁英層與一般層在入口即分流，臺灣則以高普考與分發維持較平的結構。兩國近年都面臨報考人數的長期下降（日本總合職 2025 年 12,028 人；臺灣高普考 2026 年 53,869 人），顯示人力供給問題是共同趨勢，而非單一國家的文化現象。

6.2 行政倫理

日本

國家公務員倫理法（平成 11 年法律第 129 號）於 1999 年 8 月 13 日公布、2000 年 4 月 1 日施行，是接待汚職後的制度回應〔JC-02〕〔J-ETH-001〕。其目的在於防止「招致國民對職務執行公正性之疑惑或不信」的行為；並在人事院設置國家公務員倫理審查會，各行政機關置倫理監督官。倫理規程（2000 年政令）定義「利害關係者」——許認可、補助金、檢查、處分、契約等的相對人，異動後三年內仍適用——並禁止收受其贈與、借貸、供應接待、共同打高爾夫或旅行；即使自費，飲食超過 1 萬円也須向倫理監督官申報〔J-ETH-002〕。執行面上，令和 2 年度（2020）因違反倫理法而懲戒 8 件 20 人，贈與等報告書 4,336 件〔J-ETH-003〕。然而 2021 年東北新社對總務省幹部的接待問題顯示，倫理法施行二十餘年後，接待結構仍未消失〔JC-06〕。

臺灣

臺灣行政倫理的法律依據見於《公務員服務法》：第 17 條禁止餽贈長官財物及於所辦事件收受餽贈，第 18 條禁止利用視察、調查等機會接受招待或餽贈，第 19 條規定涉及本身或親

(家)屬之利害關係者應依法迴避 [T-GOV-014]。公務員廉政倫理規範(2008)則是其下的執行性規則 [T-GOV-004]。實證研究則指出，關係文化會模糊法規界線，影響公務員的倫理判斷 [T-ADM-003] [T-ADM-004]；政務官與事務官的關係是公務倫理困境的來源之一 [T-ADM-047]。

比較要點

命題(依第十一、十二輪修正)：兩國的行政倫理都有法律位階的依據，差異在立法形式與規制密度。日本在接待污職後另立專法(國家公務員倫理法，1999)，以政令定義「利害關係者」並列舉禁止行為，另設人事院倫理審查會與各機關倫理監督官，屬「專法+審查會」；臺灣則把餽贈、招待、迴避寫入一般性的《公務員服務法》第17-19條，再以廉政倫理規範細化，執行依靠政風體系與廉政署，屬「通則+政風組織」。日本的規制以「利害關係者」為中心、密度較高；臺灣的規制以「職務」與「迴避」為中心、以組織執行補足。

6.3 利益衝突

日本

日本利益相反規制的核心是再就職規制。2007年國家公務員法修正禁止各府省幹旋再就職，並由再就職等監視委員會調查 [SP-A01] [SP-A03]。然而2017年文部科學省的調查確認違法案62件，人事課透過OB組織性運作——規制的實效在此出現斷裂 [SP-A04] [JC-03]。令和3年度管理職再就職1,699件，其中營利法人604件 [SP-A02]。

臺灣

利益衝突迴避法、財產申報法、政治獻金法與遊說法構成臺灣的利益衝突規制群 [T-GOV-006] [T-GOV-005] [T-GOV-007] [T-GOV-008]。與日本以「再就職」為核心不同，臺灣的規制以「在職中的申報與迴避」為核心。離職後的規範則見於《公務員服務法》第16條：「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」 [T-GOV-013] 規制的對象是個人的離職後任職。**【資料限制：利衝法裁罰統計——本稿未能取得，不作推定】**

比較要點

命題(依第十二、十六輪修正)：兩國在離職後利益衝突的規制設計上採取不同邏輯。日本以「行為」為中心：禁止他人為現職或離職者幹旋再就職、限制在職中向利害關係企業求職，並禁止再就職者於離職後2年間就離職前5年內職務所涉的契約與處分向原機關「働きかけ」，本人決定的案件更無期限 [J-ETH-004]；在職中的贈與、股票與所得報告則內含於倫理法 [J-ETH-001]。臺灣以「職務」為中心：《公務員服務法》第16條禁止離職後3年內擔任與離職前5年內職務直接相關之營利事業的董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問，違者依第24條處2年以下有期徒刑 [T-GOV-015]；行為禁止只見於《遊說法》第10條，且僅及於總統、副總統、地方政府正副首長與政務人員 [T-GOV-017]。臺灣曾兩度研議改採「特定行為禁止」，但2022年修法仍維持職務禁止 [T-GOV-018]。兩國的盲點因此不同：日本不禁止離職者「擔任」特定職位，而以行為規制與幹旋規制替代；臺灣的職務禁止範圍窄——限於五種頭銜、限於營利事業、須「直接相關」 [T-GOV-016]、以3年為限——且對一般文官的離職後遊說與請託沒有規範。美國的18 U.S.C. §207是行為禁止型的典型，可作第三參照點 [US-ETH-001]。

6.4 政官關係

日本

政官關係從官僚優位論〔SP-C01〕到政黨優位論〔SP-C02〕，再到官邸主導下的資訊非對稱縮減〔J-ADM-007〕。2001–2002 年田中真紀子外相與外務省官僚的對立，是官僚抵抗政治任命者的現代事例〔JC-07〕。政治獻金事件中，同週同類違反卻出現相反結果（前原辭職、菅直人留任），顯示「辭職」是政治選擇而非一致的規範後果〔JC-10〕〔JC-10b〕。

臺灣

臺灣文官對政治的容忍〔T-ADM-046〕、政務領導與官僚自主的否決者結構〔T-ADM-017〕、政黨輪替下的行政菁英流動〔T-JPA-155〕與文官體系政治化的趨勢〔T-JPA-026〕，構成政官關係研究的主要面向。

比較要點

日本的政官關係經歷官僚優位 → 政黨優位 → 官邸主導的權力上移，人事集中於內閣人事局；臺灣則在政黨輪替的反覆中呈現政務與事務的張力，並受立法委員特殊利益提案的影響；且《政務人員法》迄未立法〔T-AUT-028〕，政務與事務的界線缺乏統一法律。前者的風險是「忤度」，後者的風險是「輪替政治化」。

6.5 行政裁量

日本

1984 年《年報行政研究》第 18 號的裁量特集是日本行政裁量研究的集中點：官僚制與裁量事象〔J-ADM-003〕、執行活動的決定分析〔J-ADM-004〕、裁量的內在統制〔J-ADM-012〕與行政法學的方向〔J-ADM-013〕。許認可行政〔J-BK-006〕與行政指導〔J-BK-010〕則是裁量與利益交換交會之處。

臺灣

基層官僚的裁量行為〔T-ADM-026〕、司法審查對官僚裁量的影響〔T-JPA-021〕、國賠案件中的基層機關行為〔T-JPA-118〕，以及基層員警的執行研究〔T-JPA-131〕，顯示臺灣的裁量研究以「基層」與「司法」為兩個主要切入點。

比較要點

日本的裁量約束偏向內在統制與行政指導的慣行；臺灣則偏向司法審查與基層執行的研究取向。京華城一審判決明言行政裁量「仍受依法行政原則之限制」〔TC-04〕，顯示臺灣的裁量邊界較常由法院劃定。

6.6 課責機制

日本

赤木須留喜的行政責任研究奠定日本行政責任論的基礎〔J-BK-004〕；會計檢查院與政策評價的關係〔J-ADM-173〕、オンブズマン與情報公開〔J-BK-023〕構成外部課責。然而責任鏈常在秘書或下層斷裂：鳩山偽裝獻金事件中，秘書被判刑、首相不起訴〔JC-08〕；森友改竄案中，財務大臣以繳回薪資代替辭職〔SP-F01〕。【資料限制：情報公開法、會計檢查院法原文；公益通報者保護法——本稿未能取得，不作推定】

臺灣

監察院是臺灣特有的外部課責機關〔T-ADM-012〕；公務員懲戒〔T-ADM-009〕、都市計畫審議的課責設計〔T-ADM-013〕與揭弊者保護〔T-GOV-010〕〔T-JPA-152〕構成多層課責。重大案件——高等法院法官集體收賄、國務機要費、林益世索賄、京華城案——則提供了課責機制實際運作的檢驗點〔TC-01〕〔TC-02〕〔TC-03〕〔TC-04〕。【資料限制：監察院彈劾與糾正統計——本稿未能取得，不作推定】

比較要點

命題：日本的責任鏈常在秘書或下層斷裂，並以處分、薪資繳回等儀式性方式了結；臺灣則有監察院、廉政署、揭弊法等多層正式課責，且重大案件可追訴至最高層。兩國的差異在於責任鏈能否「到頂」。

6.7 組織文化與行政行為

日本

入省年次秩序〔SP-E01〕、霞が関文化〔J-ADM-017〕與「善意による支配」〔J-BK-008〕構成組織文化的底層。統計不正的反覆發生——每月勤勞統計（2004–2018）與建設工事受注統計（2013–2021）〔JC-12〕〔JC-13〕——顯示內部自淨的不足，多數問題依賴外部揭發。以 Benedict 的「恥の文化」解釋此現象的說服力有限〔SP-F03〕；組織邏輯與通報管道的薄弱更具解釋力。日本版 PSM 量表中出現的「權威志向」因子，則提示了日本式公共服務動機的特殊性〔SP-G02〕。

臺灣

貪腐容忍度〔T-ADM-002〕〔T-JPA-009〕、個人與組織配適〔T-JPA-004〕、公共服務動機〔SP-G06〕〔SP-G07〕〔SP-G08〕及其黑暗面〔T-ADM-034〕，構成臺灣組織行為研究的主軸。陳重安、許成委建議以自我決定理論取代直接套用 PSM〔SP-G06〕，這一建議可與日本的「恥」與「權威志向」討論對接。台灣政府文官調查（TGBS）提供了長期的資料基礎〔TW-DS-001〕。

比較要點

日本以入省年次秩序與外部揭發依賴為特徵；臺灣則以關係文化與貪腐容忍度為研究焦點。兩國的 PSM 研究都顯示，西方 PSM 概念需要在地修正——日本出現「權威志向」，臺灣學者建議改用自我決定理論。

第七章 配對案例壓力測試

本章以四組配對案例，檢驗第六章的比較命題。每組案例依序通過 P1–P3、四條治理鏈與七項審計。本稿不進行 25 座標的正式編碼與 0–4 評分：D2（公平性是否構成獨立審計面向）與 D3（0–4 尺度的判準）在現有證據下無法作出不武斷的判定，故註明無法分類，不強行評分。以下為各組案例的定位與觀察。

配對	日本	臺灣	檢驗的命題	狀態
A 最高層與資金	鳩山偽裝獻金；前原／菅外國人獻金〔JC-08〕〔JC-10〕〔JC-10b〕	陳水扁國務機要費／龍潭購地〔TC-02〕	責任鏈能否到頂（6.6）	可進行
B 裁量與政治壓力	森友決裁文書改竄；加計學	京華城案〔TC-04〕	理由鏈斷裂由誰處	可進行

配對	日本	臺灣	檢驗的命題	狀態
	園 [JC-04] [JC-05]		理：行政或司法 (6.5)	
C 廉政制度化的觸發事件	大藏省接待汚職 → 倫理法 (1999) [JC-02]	高院法官集體收賄 → 廉政署 (2011) [TC-01]	事件驅動的制度化路徑 (6.2)	可進行
D 離職後利益衝突	文科省組織性天下り [JC-03]	前中油高層違反旋轉門條款 (起訴) [TC-05] ; 釋字第 637 號 [TC-06]	離職後 vs 在職中 ; 組織 vs 個人 (6.3)	候補 (臺灣側判決未確定)

7.1 配對 A：最高層與資金——責任鏈能否到頂

日本側：鳩山由紀夫的資金管理團體在五年間虛偽記載約 4 億円，公設第一秘書被判禁錮 2 年、緩刑 3 年，首相本人以「嫌疑不十分」不起訴，檢察審查會議決「不起訴相當」 [JC-08]。同週同類的外國人獻金違反，前原辭職、菅直人留任 [JC-10] [JC-10b]。臺灣側：前總統陳水扁的龍潭購地案與陳敏薰人事案（均為收賄）於 2010 年 11 月 11 日經最高法院判決定讞，分處有期徒刑 11 年與 8 年；龍潭案洗錢部分於 2012 年 7 月 26 日定讞 2 年；元大併復華案（收賄）於 2012 年 12 月 20 日定讞 10 年，最高法院採「實質影響力說」。2013 年 2 月 22 日，臺灣高等法院裁定合併應執行有期徒刑 20 年、併科罰金 2 億 5 千萬元。國務機要費案則走上不同的路徑：2011 年 8 月高院更一審改判貪污部分無罪，2012 年 7 月最高法院撤銷發回，2016 年 4 月以健康因素停止審判；2022 年 5 月 30 日立法院三讀修正《會計法》第 99 條之 1，解除 2006 年底以前國務機要費支用的財務與刑事責任，高院更二審遂於同年 7 月 15 日判決免訴確定 [TC-02]。

暫訂觀察：兩國的責任鏈在最高層呈現相反的形態——日本在秘書處斷裂，臺灣則追訴並定罪至卸任元首本人；但國務機要費案最終以立法除罪、判決免訴收場，顯示臺灣的責任鏈也可能由立法者「閉合」——日本由檢察審查會終結追訴，臺灣則在此案由國會終結。權威鏈上，日本的「辭職」是政治選擇；臺灣則由司法確定責任。七項審計中，A3 責任歸屬與 A7 民主課責的差異最為明顯；國務機要費案另提示 A7 的反面：民主程序本身可以終止課責。

7.2 配對 B：裁量與政治壓力——理由鏈由誰修復

日本側：森友案中，財務省理財局主導決裁文書改竄，調查報告於 2018 年 6 月 4 日公布，相關職員受處分，財務大臣繳回閣僚薪資而未辭職 [JC-04] [SP-F01]；加計學園案則涉及「總理的意向」文書 [JC-05]。刑事與民事的後續如下：大阪地檢於 2018 年 5 月對前理財局長佐川宣壽等人不起訴；2019 年 3 月大阪第一檢察審查會議決「不起訴不當」，同年 8 月再偵查後仍不起訴；被迫參與改竄而自殺的近畿財務局職員赤木俊夫之遺族提起國家賠償訴訟，國於 2021 年 12 月 15 日「認諾」請求而使訴訟終結，遺族批評此舉阻斷了真相解明；2022 年 11 月，大阪地裁不認定佐川個人的賠償責任 [JC-04b]。臺灣側：京華城案一審於 2026 年 3 月 26 日宣判，法院認定容積獎勵欠缺法令依據，行政裁量「仍受依法行政原則之限制」，公務員被告判刑並宣告緩刑 [TC-04]。

暫訂觀察：兩案都是 P2 行政裁量在政治壓力下的斷裂，但理由鏈的修復者不同——日本以行政內部調查與處分處理，刑事（不起訴）與民事（國家認諾）兩條司法路徑都未進入事實判斷；臺灣則由法院在判決中直接劃定裁量邊界。A2 理由說明與 A5 裁量邊界是本組的主要審計點。

7.3 配對 C：廉政制度化的觸發事件

日本側：1998 年大藏省接待污職事件，導致金融監督廳設置與 1999 年國家公務員倫理法公布〔JC-02〕。臺灣側：2010 年最高法院法官集體收賄案，同年 7 月 20 日總統宣布設置廉政署，2011 年廉政署成立〔TC-01〕〔T-GOV-001〕。

暫訂觀察：兩國的廉政制度化都是醜聞驅動，但回應的形式不同——日本以「倫理規範的法律化」回應，臺灣以「設置專責機關」回應。前者作用於行為規則，後者作用於組織；這與 6.2 的命題一致。值得注意的是，兩起觸發事件分屬行政與司法，這一不對稱本身需要在分析中說明。

7.4 配對 D：離職後利益衝突（候補）

日本側：2017 年文部科學省調查確認違法事案 62 件，人事課透過 OB 組織性運作再就職斡旋〔JC-03〕〔SP-A04〕。其處理以懲戒與再就職等監視委員會的調查、勸告為中心〔SP-A01〕〔SP-A03〕。臺灣側：2026 年 8 月，嘉義地檢署起訴一名前中油潤滑油事業部副執行長。此人於 2021 年 9 月退休後隨即擔任業者顧問，按月支領諮詢費，並在業者得標時另收款項，檢方並查得其轉傳中油標案資訊的通訊紀錄〔TC-05〕。在制度層面，司法院釋字第 637 號（2008）認定旋轉門條款合憲，其原因案件同樣是前市府建設局職員轉任營造公司總經理，並涉及圍標〔TC-06〕。

暫訂觀察：配對 D 呈現兩組對比。第一是規制邏輯：日本規範離職後的「行為」（組織斡旋與向原機關的働きかけ），臺灣規範離職後的「職位」——《公務員服務法》第 16 條明文列出董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問〔T-GOV-013〕，本案被告擔任的正是「顧問」。第二是制裁方式：日本以懲戒與監視委員會的行政處理為主，臺灣則以刑罰規範個人（第 24 條，二年以下有期徒刑）〔T-GOV-015〕。這支持 6.3 的命題，並補充一點：日本的天下りは組織的人事機能，臺灣的旋轉門是個人的利益輸送。本案之所以能被追訴，正因為被告的頭銜落在第 16 條列舉的範圍內；若改以其他職稱、經由非營利組織或人力派遣任職，即不在條文之內——臺灣職務禁止的窄度，決定了哪些案件能進入司法。不過臺灣側目前只有起訴而無確定判決，判決結果亦無從預期；依 3.4 的標準，本組保留為候補，不納入壓力測試的結論。

第八章 斷裂模式與後設異例

本章不問「日本比較好嗎」，而問：哪些地方出現制度延續、哪些出現斷裂、哪些出現重組；以及 25-3-3-4-7 在哪些案例下出現解釋力下降。

8.1 斷裂模式（暫訂）

- 延續：兩國都保留了考試選任與年資秩序的官僚制骨幹（日治期的套件輸出是共同起點）。
- 斷裂：1945 年後，日本以權威原理改線為主、人事大量溫存〔G48-06〕；臺灣的斷裂來源是接收而非佔領改革。臺灣是否以「人事替換」為主，本稿列為待檢證命題（H1，見 5.2），尚無人事資料支持，不在此作為斷裂模式的一部分。
- 重組：日本以倫理法與再就職規制把廉政嵌入既有省廳；臺灣以法律密集建構與專責機關把廉政外置為獨立的制度層。
- 轉用（conversion）：臺灣的政風體系承接威權期的人事查核（安全室→人二），把監控組織轉作廉政之用〔T-AUT-022〕——延續與斷裂同時發生在同一組織上（暫訂命題）。

8.2 後設異例候選

(1) 指標誤傳 [IX-02]：「全球第一」的轉述使同一事實產生相反解讀，挑戰「資料代表性」審計的前提。(2) 同類違反的逆向結果 [JC-10] [JC-10b]：治理鏈相同、結果不同，提示情境變數未被母架構捕捉。(3) 文化變數 [T-ADM-003]：儒家關係主義與日本的「世間」論，是否構成母架構外部的解釋力。(4) 公平性 (D2)：若公平性無法被七項審計涵蓋，即構成後設異例。

(5) 休眠的審計面向：七項審計中的「隱私與資安」(A4) 在傳統廉政案例中可能難以取得證據。若確實如此，代表母架構有一個面向只在數位與 AI 情境下才會啟動。本篇保留此一異例，不予刪除——它標示了母架構與未來 AI 治理研究的接點。

第九章 結論

研究問題一的暫訂回答：本稿的材料顯示，日本與臺灣的差異較可能不在廉潔程度，而在斷裂的位置與重組的方式。日本在 1945 年改線權威、人事則大量溫存，其後以倫理法與再就職規制把廉政嵌入省廳。臺灣的斷裂來源是接收而非佔領改革，威權體制在其後延續；民主化後，廉政以法律密集建構與專責機關的方式外置為獨立的制度層，而其專責組織在系譜上承接威權期的人事查核（人二→政風）。至於臺灣在接收期是否以「官僚替換」為主（H1），本稿尚未檢證，因此不作為本結論的依據；若 H1 成立，兩國在人事層的分歧將比本稿所能主張的更為根本。

研究問題二的暫訂回答：在本稿檢視的配對案例中，這些差異表現為不同的斷裂位置——日本的責任鏈常在秘書或下層斷裂、理由鏈以行政內部方式修復；臺灣的責任鏈可追訴至最高層，但也可能由立法除罪而終止（國務機要費案），裁量邊界則常由法院劃定。兩國的離職後規制邏輯不同：日本規範「行為」（斡旋與働きかけ），不禁止擔任特定職位；臺灣規範「職位」，範圍窄，且對一般文官的離職後遊說沒有規範（6.3）。以上觀察建立在三組配對案例與一組候補案例之上，尚不足以推論為兩國的一般模式。

AI 進入行政過程後，上述的權威、裁量、理由與責任是否會重新配置，須待兩國累積足夠的實際事例後，另文處理。

附錄 A 048 → 049 → 後續研究的分工

論文	核心問題	分析序列
WP048	日本官僚治理如何形成、延續、斷裂與重組？	德川 → 明治 → 帝國 → 1945 → 戰後 → 行政改革 → AI
WP049	在傳統行政治理中，日本與臺灣的官僚廉政如何形成、運作與產生差異？	歷史基線 → 同構比較 → 配對案例 → 斷裂模式與後設異例
後續 (WP050 構想)	AI 進入行政組織後，情境、裁量、權威、理由、責任如何重新配置？以及目前為何難以比較？	AI 治理 × 公共組織 × 組織行為；資料缺失的系統記錄

附錄 B 資料限制與未決事項（紀錄移至 WP 050）

章節	事項	性質	本稿處理
7.4 配對 D	前中油案（TC-05）只有起訴，判決結果不可預期	未決事件	保留為候補，不納入結論
（未納入）	公務職場霸凌：勞動部・經貿談判辦公室×兵庫縣（TC-07・TC-08・JC-15）	未決事件（懲戒・上訴審理中）	僅入庫，未寫入正文
5.2／8.1	待檢證命題 H1 「官僚替換」	資料不可得	不作為論證前提
5.3	一般行政機關的黨組織與公務員入黨率	中外皆缺的研究空白	註明空白，不填補
6.2	倫理審查會國會報告的多年度時系列	資料未取得	僅用令和 2 年度
7.2 配對 B	大阪地檢不起訴發表原文	資料未取得	事實依報導與判決記錄
2.4	日本研究進入臺灣的引介路徑	資料未取得	註記
1.2／3.1	integrity system 理論；比較方法論	文獻未入庫	註記
第七章	25 座標編碼與 0-4 評分	D2・D3 無法判定	不進行分類

附錄 C 母庫對位統計（v2.5，v1.0 對位）

下表為各章對位條目數與查證狀態（「其他」含目次確認、更正等）。臺灣期刊論文多數目前為目次確認層級，引用前須逐篇核對全文。

章	對位筆數	已核實	部分核實	未核實	其他
第 1 章	11	2	4	0	5
第 2 章	37	10	6	0	21
第 3 章	11	5	1	2	3
第 4 章	24	10	11	1	2
第 5 章	81	43	23	0	15
第 6 章	122	45	33	8	36
第 7 章	24	12	12	0	0
第 8 章	8	3	4	0	1
第 9 章	2	2	0	0	0
合計	320	132	94	11	83