

# 日本政權輪替及新內閣 之兩岸政策觀察

The New Hatoyama Administration of Japan and Cross-Strait Policy

林賢參 (Lin, Hsien-Sen)

清雲科技大學兼任助理教授

## 壹、日本實現二度政黨輪替

回想2005年9月的日本眾議院「郵政解散改選」，自民黨在小泉純一郎領軍下，一舉拿下300議席，加上執政聯盟公明黨的31席，使得執政聯盟在眾議院總席次，超過足以修改憲法之三分之二絕對多數。孰料，在將近四年後的改選結果，情勢卻完全逆轉。

2009年8月30日舉行的日本眾議院選舉結果，執政聯盟自民黨與公明黨慘敗，自民黨僅獲得119席，是1955年創黨以來之歷史性慘敗，民主黨則是大獲全勝，共獲得308席（各黨所獲席次如附表），遠超過組閣所須過半數241席次，確定由民主黨主席鳩山由紀夫組閣。

附表 2009年日本眾議院選舉各政黨當選情形

政黨	民主黨	自民黨	公明黨	共產黨	社民黨	大眾黨	國民新黨	其他
合計	308	119	21	9	7	5	3	8
小選區	221	64	0	0	3	2	3	7
比例代表	87	55	21	9	4	3	0	1
原有議席	115	300	31	9	7	0	4	12

本次選舉結果，民主黨獲得308席次，達眾議院議席占有率之64.2%，是日本戰後現行憲法施行以來，單一政黨在眾議院席次之最高占有率，並且遠超過掌握眾議院安定多數所需之269席。所謂安定多數，是指民主黨可取得眾議院所有常設委員會委員長之職位，以及各委員會通過法案所需之過半數席次。

根據「產經新聞」所做的出口民調數據顯示，有51.6%無政黨支持傾向的選民，將比例代表票投給民主黨，高於2005年眾議院選舉，以及2007年參議院選舉。換言之，在比例代表選票部分，民主黨於2007年參議院選舉時，即已贏得過半數無政黨傾向選民之支持，該等選民對民主黨之支持，延續至本次選舉。另一方面，自民黨只獲得無政黨傾向者15.6%的比例代表選票，還不到2005年眾議院選舉時之一半，原自民黨支持者僅有53.7%投給自民黨，另有29.4%投給民主黨；在小選區方面，原自民黨支持者僅有59.8%投給自民黨候選人，有30.9%則投給民主黨候選人，顯示自民黨票倉已然土崩瓦解。

值得注意的是，此次的政黨輪替，不同於1993年自民黨的短暫下野。因為，當時自民黨的對手，是由八個小黨所組成、合作基礎薄弱的細川護熙內閣，而現在的民主黨卻是擁有眾議院過半數席次、參議院第一大黨的實力。此次日本朝野政黨在國會席次完全逆轉，證明「民意如流水，水能載舟、亦能覆舟」之古語教訓，執政者豈可不察？

## 貳、鳩山新內閣之決策模式

民主黨為打倒自民黨政權以實現政黨輪替，即結合由自民黨脫離之國民新黨，以及左派之社會民主黨，形成在野聯合陣營。在本屆選舉開跑後，民主黨即承諾，一旦贏得組閣所需席次，將與國民新黨以及社會民主黨共組聯合內閣。9月16日下午，日本國會舉行總理大臣「指名」投票，民主黨主席鳩山由紀夫在參眾兩院分別獲得124票、327票，當選第93代總理大臣。鳩山兌現選前承諾，邀請兩黨主席入閣。

鳩山內閣啟動後，在制度上受影響最大的是官僚參與決策型態。在選前，民主黨提出「change」口號，不但要實現政黨輪替，還要向官僚奪回政策主導權。因此，鳩山內閣成立後，立即廢除事務次官會議，並新設「國家戰略局」、「閣僚委員會」、「各省政策會議」。直屬總理之「國家戰略局」，主

導制定內閣施政基本方針；具體政策或法案分屬不同省廳時，則由相關閣僚組成的「閣僚委員會」進行政策決定；而屬於單一省廳管轄業務時，則由「各省政策會議」決定。其次，鳩山為了讓政策決定由內閣一元化主導，決定廢除黨政務調查會。鳩山在內閣設置「基本政策閣僚委員會」，做為執政聯盟三黨主席政策協調之架構，其目的即在於此。

不過，對於鳩山內閣之最大挑戰，莫過於如何處理小澤一郎的職位問題。在小澤領導下，民主黨贏得2007年參議院選舉，成為參院第一大黨，並且奠定本次眾議院選舉大勝之基礎。在今年3月間，爆發小澤秘書收取不當政治獻金醜聞，迫使小澤於5月間辭去黨主席職位，由鳩山匆忙披掛上陣，並取得政權，但小澤在黨內之影響力依然不動如山。加上黨內有近百名新科議員都是小澤一手製造的，許多日本媒體與政治評論家無不異口同聲地指出，小澤將是隱藏在鳩山背後垂簾聽政之「闇將軍」。加上小澤心腹山岡賢次留任國會對策委員長之黨鞭職位，意味著今後鳩山內閣要通過的法案，沒有小澤同意是過不了關的。

此外，鳩山內閣所設計決策一元化系統之三個決策架構，目的在於排除內閣決策必須先經過黨之審核過程。內閣成立後之第二天，小澤發出全黨議員必讀的通知指出，「各省政策會議」由各省副大臣主持，成員包括各省政務官、參眾兩院相關委員會議員，作為內閣向執政黨說明法案，以及議員向內閣提出建議案之機制，但不具有決策權。法案由大臣、副大臣、以及政務官共同擬訂後，提報內閣會議審議；若涉及其他省廳職掌，則需先經過「閣僚委員會」審查後，才能提報內閣會議。

### 參、民主黨執政下之日本外交主軸不變

在由選舉決定政權的民主國家，其對外政策往往不會是選舉時的主要賣點，日本也不例外。民主黨在選舉期間所提出七大項政策公約，外交政策是排列在最後。自民黨長期執政下的日本外交，始終維持著日美同盟、亞洲外交、以及聯合國中心之三根主軸。從民主黨選舉公約所提出的政策內涵來觀察，民主黨依然維持三根主軸不變，只會略做微調。其中，比較具有爭議的是日美同盟與重視亞洲外交間之平衡問題。

在日美同盟方面，民主黨主張「建構緊密且對等的日美關係」，而短期內

必須面對的議題，包括海上自衛隊在印度洋執行為國際反恐部隊補給任務期限將於2010年1月到期，以及修改美軍駐沖繩普天間基地移轉計畫與規範駐日美軍在日本法律地位之「日美地位協定」問題。美國前白宮國安會亞洲部資深主任葛林(Michael J. Green)於8月7日撰文指出，考慮到2010年夏天參議院選舉的關係，民主黨不會冒著搞壞日美關係，以及黨內親美勢力反彈之風險，要求修改同盟關係之核心部位。葛林爆料稱，今(2009)年初，當時擔任民主黨主席的小澤一郎曾對其表示，民主黨的選舉公約只是安撫黨內左派勢力，以及攻擊自民黨的選舉工具，美國用不著擔心。

其次，在重視對亞洲外交方面，民主黨提出「建構東亞共同體，強化亞洲外交」之主張。確立亞太地區在金融、經貿、能源、災害救援、傳染疾病對策等領域之合作體制，將是建構東亞共同體之必經過程，而其中主要是強化與中共、韓國之信賴關係，希望建構日中韓三國間強力的信賴與合作關係。9月21日，鳩山利用出席聯合國大會之便，在紐約與中共國家主席胡錦濤舉行會談時，表明希望推動東亞共同體。此外，鳩山將於10月9日首度出訪韓國，並且在翌日出席在北京舉辦的日中韓三國高峰會議，突顯出重視亞洲之姿態。

不過，民主黨的重視亞洲外交，並非意味著要「脫美返亞」。因為，日本在面對北韓開發核武與中共崛起之威脅，必須透過美國力量加以「平衡」(balancing)或「避險」(hedging)。有鑒於此，本次選舉公約有關日美同盟之敏感問題，迥異於過去之對美強硬姿態，而改採模糊策略，展現出務實作風。例如，有關自衛隊參與反恐任務問題，民主黨雖強調期限屆滿即撤回自衛隊艦艇，但也表明將以其他方式做出貢獻。因此，可理解民主黨的亞洲外交，是建立在日美同盟基礎上。

## 肆、民主黨之兩岸政策

對於與臺海兩岸之關係，民主黨選舉公約原稿之「民主黨政策集INDEX2009」有明確的記載。首先，對於中共，民主黨認為，中共是日本極為重要的鄰國，為了東亞和平與繁榮，將進一步促進兩國之友好合作關係。不過，民主黨亦同時指出，兩國間存在著食品安全、人權、能源、軍事透明化、東海油氣田開發等懸案事項，希望建立日中兩國首腦間之信賴關係，並且在互信基

礎上，透過建設性的協商以解決問題。

如前述，鳩山向胡錦濤提案建構「東亞共同體」、確認雙方「戰略互惠關係」之同時，也表明希望以協定的方式，解決東海油氣田問題。日中雙方於 2008 年 6 月間，達成共同開發東海油氣田之政治性共識，但因為中共內部的反對聲浪，導致雙方無法進行實務階層的協議。此為民主黨處理對中關係之第一項不確定因素。其次，中共意圖不明地快速增長軍力，特別是海空軍頻繁地在日本周邊海域活動，而建造航空母艦之傳聞亦甚囂塵上，則是第二項不確定因素。第三項不確定因素，則是存在日中兩國政治菁英或一般民眾內心之競爭意識，雙方能否摒除一山難容二虎之心態，關係到彼此信賴之釀成。雖然民主黨在歷史認識方面，不似自民黨強硬，且鳩山亦表明不會參拜靖國神社，將有助於增加雙方互信，但只要此等因素不解決，民主黨政權依然無法突破自民黨時代、缺乏互信的日中關係之現狀。不過，民主黨於 2006 年 7 月與中共達成共識，建立兩黨間定期交流機制的「交流協議機構」，咸信亦有助於雙方信賴之釀成。

其次，對於與臺灣關係，民主黨表明，將在民間基礎上促進與臺灣之經濟、文化交流，並且附加解釋稱，係基於日美安保協議委員會（通稱「2+2」會議）於 2005 年 2 月 19 日所發表的共同文書，將臺海問題和平解決列為日美同盟之共同戰略目標的關係，才加入有關臺灣之敘述。此意味著民主黨亦遵守所謂的「七二體制」，亦即，在以 1972 年發表的日中共同聲明為前提下，不支持臺灣片面宣布獨立，同時也反對中共對臺灣動用武力，而且為了避免臺海出現緊張情勢，將對中臺雙方採取預防性措施列為最重要的課題之一。

值得注意的是，隨著日本關切臺海安全的力道增強，其介入兩岸事務之情形即會表面化。例如，2003 年 12 月，當時的日本駐臺代表內田勝久即曾依照日本政府之訓令，針對陳水扁政府意圖舉辦「防衛性公投」，向當時的總統府秘書長邱義仁表達關切之意，並希望扁政府遵守「四不一沒有」承諾。從日本的立場而言，兩岸任何一方挑起臺海情勢緊張，將關係到其是否隨同美國介入之和戰問題，日本當然有權介入。而民主黨將對兩岸雙方採取預防性措施，列為對兩岸政策之最重要課題之一的作為，即證明民主黨亦承繼自民黨的兩岸政策。

## 伍、結 語

馬英九總統就職以來，即積極推動兩岸和解，在歷經三次「江陳會」後，兩岸兩會共簽署九項協議，為兩岸之善意交流奠下良好基礎。基本上，兩岸關係和緩，有利於日本與兩岸雙邊之交流，符合日本之國家利益，將為民主黨新內閣所樂見。不過，不可諱言地，日本雖樂見兩岸關係和緩，但是對於兩岸走向統一，則似乎抱持著疑懼心態，此是馬政府所必須留意的。