發佈：2009-10-12, 週一 22:26
點擊數：6805

日本民主黨政府誕生了。民主黨在其政見上提出實現「地域主權」的主張，也將開始面將對兌現的挑戰。所謂的政見，拿登山來譬喻，就好比是「首先從這兒開始爬」，只是以些許具體政策指示改革的切入方向。充其量只是規劃出未來要走的路徑與預估花費的時間，至於攀登方式、目標山頭標高有多高、要攜帶什麼的裝備等事項，事實上就像被白雲遮掩而無法知悉。

因此，筆者再次回顧民主黨所提出的政見內容[1]。首先，在政見上關於地域主權方面，揭示著「藉由中央官僚體制的解體與再編成，進而確立區域主權」。至於具體的政策，則提出了包括「於行政刷新會議整理全盤的國家事務與國營事業、將地方自治團體能夠對應承擔的權限與財源加以移轉」、「藉由一括交付金制
度的導入[2]
，使得財源更有效率的活用，同時由於地方不用再向中央申請補助金，因此削減中央發放補助金所需的經費與人事費」等數項。

作為推動行政改革期限性組織之行政刷新會議，該會與國家戰略局共同成為民主黨政府的焦點組織之一，而被認為是解體中央官僚的主戰場。然而在民主黨的計畫中，在整理國家事務事業之際，權限移轉的對象卻僅限於基礎地方自治團體，而未考慮廣域自治體，這種情形就結果而言恐怕仍有缺憾。

何出此言呢？在現在日本中央政府預算的歲出裡，扣除國債與地方交付稅後的歲出規模僅有約50兆日圓。稍加試算後，其中最多能有20兆日圓之規模可移轉予廣域自治體、至於基礎地方自治體則約有10兆日圓之規模能夠移轉。以此計算為前提，倘若只把基礎自治團體作為事務轉讓的對象，那麼在政府精簡化的效果上就會產生相當的侷限性。

首先，民主黨一直以來所提倡之補助金一括交付金化主張，應該是可開始著手推行之適宜政策。然而在僅有20兆日圓的補助金總額裡，扣除其中佔大部分之義務教育與社會保障領域行政後，作為一括交付金對象者，僅有總額約四分之一程度，亦即用於公共事業或產業扶助上不滿5兆日圓的金額而已。民主黨雖然主張藉由廢止補助金制度來削減因補助申請而生的經費與人事經費，然而如果真的要實現地域主權的話，如果不進行清楚的稅源轉讓作業的話，恐怕只是畫餅充飢而已。

其次，在「廢止國家派出機關、直轄事業向地方收取負擔金」的政見上，提出了「原則廢止國家派出機關」、「廢止對於國家直轄事業的負擔金制度，免除地方的負擔，同時對地方交付稅不予削減」等具體政策，然而這些內容事實上不但毫無新意，而且還有不足之處。國家派出機關廢止的方針，這個其實在地方分權改革推進委員會的第二次建議中已經被提出來了[3]，只不過在自民黨麻生政權執政時實質予以排除而已。組織上究竟是單純地廢除？還是移轉給都道府縣等地方政府辦理？現有職員如何安置？對於前述現實上的諸多問題，民主黨政府仍無妥善方針的話，那麼作為這個時間點上推出的政策，只能說依舊缺乏具體性。再者，直轄事業負擔金的廢止也有應予研究的必要。本來談到地域主權時，就理所當然地應該會談到國營直轄事業的縮減問題。

為了實現民主黨政府地域主權的構想，必須要克服的難題實在堆積如山。接下來筆者要審視的是關於財源的部分。在眾議院選舉中，就民主黨提出諸多政策之財源的問題，此點與政權輪替一同成為選舉時重要的爭議。對此，民主黨在「遏止稅金無益浪費」這個政策上提出了16.8兆日圓的削減目標，而這些節省下來的經費將用於重建國民生活上。這一點對於長期執政的自民黨而言，是前所未見的政治革新主張，毫無疑問的也是日本國民此次選擇讓政權輪替的理由之一。因此，民主黨對於財源問題的處理方式，也成為日本國民判斷民主黨政府執政能力的最佳指標吧！民主黨真的能遏止國民稅金無益的浪費嗎？其成敗之關鍵，一般認為將維繫於對國營事業之

Phoca PDF

「資訊掌握」與「事業劃分檢討」兩項重點上。

首先在諸多國營事業中，為了辨別哪些事業是有用的、哪些是無益，必須從中央官僚手中取得這些事業相關之資訊。若缺乏這些資訊的話，從政府外部判斷哪些事業是無益且是非常困難的工作。民主黨藉由政權的取得與主導，讓中央官僚交出國營事業之相關資訊是非常重要的。換言之，只要中央官僚對於國會議員相關資訊提供有不情願的情況發生時，則將具有強制力的調查權限賦予新設立的行政刷新會議。再者，將該會議的調查結果資訊向全國人民公開，這樣應該能夠提昇國營事業的透明性。如此一來，不但可以取得國民的支持，也可以成為支撐民主黨政府營運之強大力量。

其次，依據已經取得的資訊，應該儘速施行「事業劃分檢討」。此檢討將國家所辦理之各種行政服務劃分為：不需要、由民間辦理為妥、可能由地方實施、委託民間辦理為妥、有國家直接提供之必要...等幾類。再者，在以上一連串檢討過程中，倘若能將國營事業的總成本（包括營運成本與人力成本）釐清的話則更有其意義。如果能夠掌握成本結構，或許就可以發現若干人事成本高於營運成本這種不合理支出現況的存在。

為了改變現狀，推行上述這些穩健紮實的工作乃是不可或缺的。倘若民主黨想要在明年的參議院選舉或眾議院議員的任期中，就「排除稅金無謂浪費」這項政策目標展現一定成果給國民的話，那麼首先爾後的1年應先就全國的國營事業展開事業劃分檢討工作，接下來再以3年時間，將不需要的事業予以廢止、移轉地方乃至於民間辦理，以上這種步調的時程規劃，筆者認為應有其必要性。要之，需進行檢討的事業數量達到2,767個（平成21年度統計）之多，儘早著手進行無疑是非常重要的。

挖掘出國營事業或組織之預算浪費的核心組織為行政刷新會議。有關其具體的構成內容，要等到新政權運作時才會成形。然而大致來說，應以首相擔任該會議之主席、或是指派行政刷新會議大臣擔任，藉由從其他內閣部會處取得相關財政資訊及其他之全面性的協助，於行政一體架構下，致力於排除稅金浪費之情事。再者，在此會議中，也期盼能納入對熟悉經濟、財政、公司經營、會計等方面之專業人才與地方自治團體之代表。對國家提供的相關財政資訊，在行政的第一線上，確立由專業人才精密審視之運作架構。藉由此架構，從中央官僚、都道府縣或市村町、乃至於民間等地域範疇，有關這些行政主體決定預算使用之方式將可望產生變化。

綜上所述，民主黨地方分權政策的「入口」，亦即作為改革目標之「嶄新國家的姿態」可以說仍未清晰地勾勒出來。民主黨在政見後面添加上「國家與地方協議的法制化」這種搪塞的方式，可以看出民主黨在分權政策上仍尚未確立黨內一致的共識。因此，做為民主黨政府運作初期應該重要的課題之一，就是要於分權調查會中再度進行相關的討論，儘早以執政黨的姿態彙整完整的區域主權願景。

最後，試著來看外交與安全保障政策。對於今後日本的外交與安全保障政策，這點無疑是國內外對民主黨的鳩山新政權主要關注的焦點。民主黨究竟會維持現有路線？亦或是進行相當的政策轉變？雖然迄今仍無足夠的資訊加以判斷，姑且先毋論採用的可能性，筆者以下仍嘗試探討新政權對外交與安保政策應採取的作為。

首先的第一要務是將日本外交政策的基軸預先加以確認，以掃除國內外的不安。諸如：日美關係乃外交政策的基軸；作為東亞諸國之一員，致力於促進地區的和平與繁榮；提升日本自我防衛能力；不從事侵略行為而對於國際和平活動扮演積極的角色；支持自由、開放的國際經濟

Phoca PDF

發佈：2009-10-12, 週一 22:26
點擊數：6805

體制...等這些基本路線，即使是民主黨政府也應該不會予以大幅改變。雖然政權輪替是政策變更的契機，然而有關外交、安全保障之相關議題，從日本的國際地位與安全保障環境來看，當然會有一定的幅度範圍。為了使今後政權輪漸趨穩定，對於政策變更的幅度範圍應該先予劃定確認，俾使日本外交政策的基礎能夠趨於安定。

第二，促進「更緊密且對等的日美關係」固然很好，但這並非只是僅止於對日美地位協定（Japan Status of Forces Agreement、SOFA）或美軍駐軍規模調整問題向美國提出種種要求，而應該要能針對全球與區域涉及的諸多問題提出日美統合性相互協助的妥善方案。日本的海上自衛隊在印度洋對於多國艦艇提供油料補給活動，這是能夠同時履行日本對的國際責任以及對美國協助義務，成本相對低廉且效果佳的高明策略，我認為應該繼續下去。民主黨政府如果要停止的話，就有必要提出替代方案。針對趨於全球化的經濟發展，以日美為首的主要國家該如何管理因應，關於這點提出具體可行的方案乃是不可或缺的。

第三，則是東亞外交部分。在民主黨的政權公約中提出了所謂「強化亞洲外交」的構想，並具體盧列包括「全力構築與中國、韓國與其他亞洲諸國之信賴關係」、「以建構東亞共同體為目的，在商業、金融、能源、環境、災害救助、疾病管制等領域中，確立亞太地區區域內之合作協助體制」、「以亞太各國為起點並拓展至各國，積極在投資、勞工、與智慧財產權等廣泛領域與各國締結經濟夥伴協議（Economic Partnership Agreement）與自由貿易協定（Free Trade Agreement）」等政策規劃。再者，有關台灣方面，則提出了立於「對台灣民間團體在經濟、文化上促進交流」基礎上，表示「不支持台灣片面宣佈獨立，也同時反對中國武力犯台。為了不讓台灣海峽產生緊張情勢，對於中國、台灣進行全面之預防性的努力視為是最重要的課題之一。」

然而，倘若站在外交的永續性上思考現實上可能的對策，外交政策的提出並不是高舉盲目的理想，而應該好好地瞭解並掌握現實後，才能提出新的外交政策方針。刺激美國的東亞秩序構想，對中國而言也顯非其所樂見。脫離各國利害關係與政治實力現況所提出的政治構想，將只是淪為理想主義罷了。

就現實上來說，有關外交、安全保障方面相關政策的重大決定，一般被認為將會延後到明年參議院選舉結束後才會塵埃落定。對於民主黨而言，目前最大的目標乃是在明年舉行之參議院選舉中取得過半數的席次，俾使爾後三年民主黨政府間可以穩定的營運。因此，恐導致國民不安之非現實政策將不會被推展，而連立政權的衝突也是目前民主黨政府想要極力避免的。要之，現階段期待民主黨能夠做的，在於到明年參議院選舉前，就外交、安全保障等政策尋求黨內意見之整合匯集。

作者野崎 孝男為前東京都練馬區議會議員 銘傳大學應用日語學系
兼任講師雲林科技大學科技法律研究所 講師羅承宗 譯
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫之立場）

Phoca PDF