發佈：2009-10-26, 週一 22:10
點擊數：6873

壹、前 言

8月30日舉行的第45屆日本眾議院議員選舉的結果，在總席次480席中，民主黨獲得超過半數的308席，自民黨則只獲得不到民主黨席次四成的119席，遭到空前的慘敗。這是五五年體制後的日本政治中首次由非自民黨的在野黨獲得國會過半席次的政權輪替。由於民主黨在參議院的席次沒有單獨過半，不得不與社民黨、國民新黨合作，組成聯合政府，但是實際上由於民主黨的席次突出，因此可以說是「民主黨政權」。

民主黨在這次選舉勝利的背景，除了自民黨的「自我滅亡」外，主要是選舉時民主黨向選民訴求的「政權輪替」，獲得選民廣泛的回應，但是筆者最關心的議題是實現「脫離官僚主導，實施政治家主導」的訴求。由於自民黨長期執政，日本的政官關係和歐美民主國家的運作稍微不同，經常被批評的是「官僚主導」政治。雖然小泉純一郎政權時代，部分議題上或許實現「政治家主導的政治」，但是後小泉時代似乎又恢復「官僚主導」政治。

因此筆者關注新政府如何實現一貫主張的「政治家主導的政治」，即使短短兩週的執政，但是確實看到和過去的自民黨有不同的作為，在此試圖對內政、外交上進行初步的探討。

貳、政治家主導的內政

民主黨在選舉之前一直強調打破官僚政治，實現政治家主導的政治。民主黨選舉公約（Manifesto）中簡單扼要地指出：

「政治是決定政策和預算的優先順序」。

「民主黨認為國民的生活為首要，因而按照新的優先順序，重新編列預算，把國民的稅金集中地投入培育子女、教育、年金、醫療、雇用、地方主權」。

為了實現這些政見，新政府成立後加強首相官邸的決策功能而設置「國家戰略室」，而且由黨內實力派人士菅直人負責該單位。

民主黨在選前就主張執政以後的預算編列由政治家主導、決定，換言之由「國家戰略室」等部門主導編列預算的大方向，不再採取自民黨執政時期的預算編列模式，即各省廳向財務省提出年度預算，財務省與執政自民黨協調後決定。因此多數評論者認為如何處理自民黨已經提出的2009年度的「補正預算案」，將成為民主黨政府執政後的第一個考驗。新政府上台後立刻向各省廳要求收回在2009年度補正預算案中「不急、沒有緊急性的事業」，這項舉動讓原來整個14兆日圓的補正預算案節省了2兆日圓(原來的目標是3兆日圓)。今年8月選舉時自民黨或部分輿論高度懷疑民主黨提出的政策，並且批評部分政策亂撒錢、沒有「財源」的根據。但是如果新政府能夠削減相關預算，卻沒有明顯地影響到國民的民生生活或經濟社會政策，不但證明了過去自民黨編列預算的浪費，而且證明民主黨所主張的正確性，必能提高國民對民主黨的支持。

除了補正預算外，9月29日閣員會議決定2010年度預算的基本方針。即使遵守一定的財政規範，但是先退回8月各省廳向舊政府提出的預算概算內容，再按照新政府的政見，向各省廳要求重新編列新預算案，這似乎是開始實施政治家主導的預算編制。

當然這些重新編列預算的最大理由是為了確保明年度（2010年4月-2011年3月）開始的「

Phoca PDF

孩童津貼」、「公立高中學費的免費化」等需要的相關預算。尤其，針對國中生以下的孩童家庭支付26,000日圓的「孩童津貼」政策，是輿論最關心的政見，而且民主黨已經宣布明年4月份先行實施（第一年支付的金額是一半的13,000日圓），因此對新政府而言能夠實現該政見是非常重要的。

參、政治家主導的外交

從建黨以來，外界廣泛地指出民主黨的最大難題是外交安全問題，尤其2003年與小澤一郎領導的自由黨結合後，黨內對外交安全上的分歧更擴大。如派遣海上自衛隊對印度洋的外國船艦提供油料作戰的議題上，前黨代表也是現任國土交通省大臣的前原誠二等人重視加強日美同盟的立場，而且為了更多安全議題上的國際貢獻，認為只有進行供油活動的貢獻度較低，應該更積極地參與國際安全支援部隊(ISAF)等活動。也有在新政府擔任眾議院議長的橫路孝弘等舊社會黨的左派勢力，主張自衛隊的海外派遣本身涉及憲法九條，採取反對立場的集團。除了黨內外交、安全路線的分歧外，執政夥伴社民黨的外交政策採取更左傾路線，因此民主黨為了順利地執政，必須對部分政策妥協，因此能夠發揮自主性的外交空間是有限的。

雖然民主黨與社民黨對外交路線方面仍然有分歧，但是暫時擱置爭議，繼續重視日美同盟的既存外交路線。不過筆者還是注意到新政府對外交政策的「政治家主導」的雛形，在此從對美政策和聯合國大會的演講進行分析。

鳩山首相、岡田外相一貫地主張日美同盟的重要性，但是同時強調「要建立對等的相互信賴關係」等，並且經常提及修訂「日美地位協定」、重新檢討在日美軍基地的問題。這些態度確實和過去自民黨政府採取的對美政策不同，因此外界普遍認為民主黨可能採取比自民黨稍微走向「自主路線」。

日本對美「自主」外交的短期內的指標之一是明年1月結束的「新反恐特別措施法」的問題。即以後仍然繼續派遣海上自衛隊對印度洋的美軍等外國船艦提供油料作戰，或者如選前主張先撤隊自衛隊後重新檢討合作的模式，都是相當關鍵的議題。新政府成立後的日美雙邊對安全議題的會談中，當初美國似乎接受日本撤回印度洋的供油作戰，但是目前的情勢日本方面期待將印度洋的反空作戰、沖繩美軍與支援阿富汗等議題一起討論，從這過程中尋找「政治家主導」的對美政策的一部分。

另外，鳩山首相9月出席聯合國大會是外交上的處女秀，該大會上的演講充份地展現新政府的外交理念，因此受到相當的關注。鳩山首相在大會上提出五個挑戰，筆者認為新政府對外交政策的政治家主導的姿態。五個挑戰分別為：(1)對應世界規模的經濟危機(2)積極對應氣候變動的問題(3)裁軍、不擴展核子武器(4)建構和平、 開發與貧困問題(5)建構東亞共同體。這些議題從自民黨政權時代對外宣稱日本專心參與的對外事務，但是這次演講和過去不同的是氣候變動上的公開約束。

鳩山首相在演講中，指出「日本的溫室氣體(GHG)減少目標是：2020年為止將比1990年減少25%」。由於該發言充滿挑戰性的中期目標，因此國內外的評論者對此發言提出很多看法，甚至遭到自民黨和部分媒體抨擊為「不可能實現的公約」，但是聯合國的大部分成員對此發言表示讚揚。新任經濟產業大臣的直嶋正行也對「減少25%」的具體數字的根據，坦白承認沒有辦法提示具體的根據，卻強調日本政府向世界對該議題上表達積極態度的重要性，與其服從別國家設定的規範，不如自己積極參與規畫有關的規範。無論如何，「25%」的數字在以往「由下而上」的

Phoca PDF

發佈：2009-10-26, 週一 22:10
點擊數：6873

自民黨政府的對外政策中，絕對不太可能出現對外公約，而是現在「政治家主導」的決策方式才能夠提出來的國際公約。新政府對此議題的用意是刻意提出理想性的高目標，廣泛地聽取日本的產業界、輿論的意見，帶動積極的環保政策，並且在國際社會積極推動氣候變動議題的態度。

肆、展 望：代結論

新政府執政不到一個月的現在，討論未來的展望言之過早。不過，日本國民已經看到民主黨一直強調的「政治家主導的政治」的雛形。無論內政或外交，新政府真正能夠落實選舉公約的關鍵是明年7月舉行的參議院選舉。如果該選舉民主黨獲得勝利，政權之穩定性也就相當鞏固，提供民主黨真正推動之政治家主導政治之機會。為了實現完整的執政，新政府在半年內必須實現部分的選舉公約，讓日本選民感覺到真正的「改變」，而且獲得「信賴」，當是要務。因此在這半年內，相當辣手的議題包含內政方面的編制預算和外交方面的對美關係的作為必定成為關鍵的指標，讓大家拭目以待。

作者石原忠浩為政治大學國關中心助理研究員
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫之立場）

Phoca PDF