

# 日本政府與政治

蔣立峰、高洪／著

台大教授李炳南博士／主編



〔比較政府與政治6〕

---

# 日本政府與政治

蔣立峰、高 洪／著

李炳南／主編

## 日本政府與政治

比較政府與政治 06

著 者／蔣立峰、高 洪  
出 版 者／揚智文化事業股份有限公司  
發 行 人／葉忠賢  
執行編輯／洪千惠  
美術編輯／周淑惠  
登 記 證／局版北市業字第 1117 號  
地 址／台北市新生南路三段 88 號 5 樓之 6  
電 話／(02)2366-0309 2366-0313  
傳 真／(02)2366-0310  
E - m a i l／tn605541@ms6.tisnet.net.tw  
網 址／<http://www.ycrc.com.tw>  
郵撥帳號／14534976  
戶 名／揚智文化事業股份有限公司  
印 刷／偉勵彩色印刷股份有限公司  
法律顧問／北辰著作權事務所 蕭雄淋律師  
初版一刷／2002 年 4 月  
定 價／新台幣 400 元  
I S B N／957-818-348-8

---

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換。

版權所有 翻印必究

「比較政府與政治」

## ——叢書序——

格物而致知，下學而上達。比較政府與政治系列叢書，付梓的終極目的，不僅在於形而下的格物，更在於形而上的致知，致何知？曰：規撫各國憲政體制之精華，以爲我國之用；而亦非僅是毫無章法地下學於各國的政府與政治，它主要在上達，即爲將各國政治與政府的優劣，加以綜覽與歸納，截長補短、因革損益，以爲國家憲政體制的建構，提供參酌的範本。所謂他山之石可以攻錯，豈不然也。

孫逸仙先生說，政治乃「管理眾人之事」。但眾人之事如何管理？此非有賴於一個健全的政府，則未能竟其功。傳統政治學將政府列爲建構國家的四個要素之一；而近代民主國家立憲原則必須符合：(1)主權在民，(2)規範人民的權利與義務，(3)建構政府體制，此三要素缺一不可。由此觀之，政府體制的良莠，乃成

爲驗證此一國家是否符合憲政理論與規範最重要、而且是憲政運作最具體的標準之一。

近代民主憲政理論與實際的演化過程已有數個世紀之久，其中一些民主國家的憲政典章，頗值得其他國家學習與效法。二次世界大戰後新興的國家，若欲建構一部可大可久的憲政體制，自不能自絕於先進國家的政治經驗之外。撫今追昔，持平而論，現今各國不論西方或第三世界國家，其政治制度與運作，總不脫離三權分立、責任政治、政黨政治等幾項重要原則與原理，此可謂萬法不離其宗也。作爲一個新興的民主政體，中華民族當然不能自絕於此一潮流之外。換言之，吾人不餘遺力地鑽研各國的政府與政治，其目的不外如下：

一、縮短學習的時間，減少學習時所必須付出的社會成本。對於中華民族而言，各國政府與政治的興衰成敗之理，正如同興馬、舟楫，吾人若能善假之，則不但可以大大降低學習過程中所必須付出的代價，更可以藉由各國的政治經驗，拓展視野見識，以達事半功倍之效。

二、坐收知己知彼之功。借用荀子之言，「不聞各國之政府與政治，不知學問之大也。」身處二十一世紀，中華民族絕對不能畫地自限於國際社會之外，相反地，必須一步一腳印參酌他國的憲政過程，並與之分享自己的經驗。簡言之，近代任何爲人所欽羨的民主國家，其憲政進化的歷程，皆非憑空而降、無中生有，更非一蹴可幾的。反之，近代憲政改革過程不甚成功，或爲人所詬病、甚至引爲負面教材的國家，其挫敗的原因，亦頗多可

供後起者引爲借鑑。質言之，如荀子所言：「不積跬步，無以至千里；不積小流，無以成江海。騏驥一躍，不能十步；駑馬十駕，功在不舍。鍥而舍之，朽木不折；鍥而不舍，金石可鏤。」實良有以也。屢戰屢敗、復屢敗屢戰，進而「鍥而不舍」的精神，豈不正是中華民族這百年來憲政發展史的寫照？

三、良善之憲政制度，非生而有之，必須學困而致之。對中華民族而言，民主政治是外來的產物，非傳統之所有，是故中華民族對於各國的憲政發展經驗有著急迫性的需求，不言而喻。中華民族在這條民主憲政的道路上，已步履蹣跚地走過了百年以上的歲月，誠然，憲政如同有機的生命體一般，不斷地在發展，除非凋零謝世，否則絕無停止演化與成長的一刻；但吾人亦不禁要問，如果中華民族的憲政藍圖有一個終極的關懷，即臻於所謂的至善，則將如何建構此一境界？又爲何始終停留在憲政「草創」的階段？中華民族憲政的發展，究竟該如何進入「眾裡尋他千百度，驀然回首，那憲政體制正在燈火闌珊處」？這是思索二十一世紀中華民族出路必須且無法規避的嚴肅課題。

四、彼此切磋，以達相互學習之效。舉凡各國立憲之初，無不懷抱遠大夢想，亦無不信誓旦旦，亟建立萬年憲政基業之宏大願景。此一氣吞山河的憲政氣勢，無論是在國際社會中名不見經傳、甚至無足輕重的第三世界國家，或近數百年來在世界上呼風喚雨、縱橫睥睨的強權國家亦然。基於此，中華民族必須與上述國家共同分享憲政發展的點滴，除攝取他國的憲政經驗外，更必須適時回饋給國際社會。中華民族的民主憲政已晚西方數百年之

久，在另一個千禧年展開之際，有必要展現自己對於全球村的政治領域的關懷。

跨越千禧，中華民族必須盡力拋棄舊傳統的束縛，與國際社會共同擁抱嶄新的二十一世紀。現行國際間存在著兩種矛盾的思維：一方面，國際社會看似欲跨越傳統國與國的藩籬，打破古典政治學派的窠臼，進而強調世界乃是全球村的合作理念（如WTO等組織）；但另一方面，不少大國卻又以積極的態勢，向其他弱勢的國家，推銷其建國與治國的憲政體制，甚或以不同的文明，區隔未來國際社會的互動模式。身處國際社會一份子的中華民族，不可能免於這波思維潮流的衝擊。而吾人以爲中華民族的憲政之路，若要具有前瞻性與未來性，必須從以下兩個願景來思考：

#### 一、台灣願景

台灣五十年來的憲政之路，一方面承繼一九一二年以來，由孫中山、蔣介石等開國者所規劃出的建國藍圖，再加上一九四九年撤退來台後，因時制宜、甚或便宜行事，所設計出的諸多政治制度，以兩者相互交融、大體搓揉成現階段的台灣憲政體制與規模。由於民初建國之時的中國，與現在偏處一隅的台灣，兩者時空環境上的南轅北轍，使早先制憲先賢們嘔心瀝血所創造的憲政體制，顯得處處捉襟見肘，無法真正發揮作為國家根本大法的功能；尤有甚者，不少當代政治人物與學者多所揶揄，質疑一九四七年制定的憲法在台灣的適用性與合法性。

正因為部分學者與政治人物對於此部憲法的質疑，從一九四九年以來，已有過多次大規模的修憲工程。這多次的憲政改革，因實施時間尚短，功過尚難蓋棺論定。唯多數憲政學者皆同意，憲政是有生命的、有機體的，憲法絕對可因時、因地制宜。但吾人卻不可忘卻有機生命的成長必須有其一貫性與持續性，故吾人從不懷疑任何制憲與修憲先輩會冀望創造一部「朝修夕改」的憲法。尤其是改革過程中，如果過度訴求權謀與現實，而不關注憲法的理想性，其結局將如莊子所言，「朝菌不知晦朔，蟪蛄不知春秋」，這是吾人所不樂見的。因此吾人認為，從台灣層次思考，若要創造一部兼具前瞻性與未來性的憲政大法，參與者必須以秉公無私的心，多以制度的良善為出發點，而少以個人的好惡為判準。

## 二、中國願景

台灣與其他現代民主政體，在憲政發展過程中最大的差異，除必須自身成長外，尚可懷有一個憲政夢想，即未來如何將台灣的憲政理論與實務完整地呈現給全中國。換言之，一部宏觀的開創性的台灣憲政史，所關照的，不必只把焦點放在台灣；台灣可以肩負其他民主國家所無需承擔的責任，台灣不必自絕於未來中國的民主憲政發展之外。簡言之，台灣的憲政道路可以「預留迴旋的空間」，以涵蓋全中國的未來。這裡所謂的空間，意含著台灣憲政的氣魄與願景，不畫地自限於海島一隅，而把憲政視野延伸至未來的全中華民族。

爲完成上述願景，我們應以宏觀的角度，迎接此願景所帶來的挑戰。但所謂的宏觀思維，絕非泛泛之論，它須言必有物，行必有據。中華民族有其聰明才智，爲四大古文明的一員，中華民族有能力與其他民主國家較量，假以時日，一定可以走出自己的路。但吾人也不可妄自尊大，以爲所有西方文明皆不如中華民族；反之，吾人更應靜心思索爲何中華民族的憲政發展不如西方國家，甚至連經濟落後的印度，中華民族仍瞠乎其後？

古今中外任何國家，其政府與政治均涵蓋兩個因素，其一爲制度，其二爲人物。前者是靜態的，後者是動態的。西方民主國家，認爲人性本惡，其憲政制度的設計，以避免人性爲惡作出發點，防弊重於興利。故西儒在政制的設計上，以制度爲首、人物爲次，以制度爲經、人物爲緯。而中華民族的思維則相反，孟子言：「徒善不足以爲政，徒法不能以自行。」中華民族的政治哲學，歷來即期待一位「內聖外王」的超人，可以跨越現有體制的框架，爲中華民族創造一個理想的國度；他們認爲一切的制度乃爲人所用，不可拘泥於有形的事態上。在此思維下，凡事皆可因人設事、因人設制，典章制度在政治的運轉過程中，就不可能舉足輕重，反常淪爲主政者的附屬品。

唯吾人願再強調，近代憲政體制是西方國家的產物。在改革中華民族的政制與政治之時，我們必須改革傳統的政治思維邏輯，應以「因時制宜，與時俱進」的奮進態度，包容與擷取他國之長。雖然，中華民族的思維模式已有數千年之久，欲短時間內「變夏於夷」，恐怕難爲所有政治人物所接受，但《論語》亦曾勉

勵主政者：「政者，正也，子帥以正，孰敢不正？」制度與人物是憲政的兩大支柱，缺一不可，吾人寄望於政治人物，主政者正心修身以治國，人民將風行草偃，若政治人物以無私的心為人民服務，則任何優越的憲政體制與理念，必然可為中華民族所用。果其然，中華民族遲早可以登入先進國家之林，不會仍如今日一般跌跌撞撞地尋找憲政的源頭活水。

李炳南

謹述於台灣大學研究室

「代序」

## ——日本政治世紀之交感言——

世紀之交，日本政治發展過程中，有幾件事情值得一提。

2000年9月15日15時，第二十七屆國際奧林匹克運動會在澳大利亞雪梨舉行了盛大的開幕式。在數萬在場觀眾和數以億計的全球電視觀眾的注目下，各國運動員跟在引導小姐後面列隊魚貫進入會場。他們或穿戴領帶西裝，步伐整齊，口號陣陣，顯得那麼精神抖擻、意氣風發；或衣著民族服飾，隨意而行，任情呼喊，又是那麼熱情洋溢、神采飛揚。會場充滿了歡愉、喜慶的氣氛。

正當此時，日本運動員跟在太陽旗後面進入場內。但見他們裝束奇特，無論男女，皆披用紅、黃、綠、藍等顏色染成的長及膝部的斗蓬，不日不洋、不倫不類，加之日本運動員的舉止生

硬、單調，與會場的熱烈氣氛極不諧調，遠遠望去，似乎一群「神兵神將」突然闖入人間塵世。絕大多數觀眾可能想像不到，日本有關當局讓日本運動員以如此裝束在世人的面前亮相，並非無意之舉。

早在5月15日，日本首相森喜朗在日本神道政治聯盟國會議員懇談會成立三十周年慶祝大會上發表講演時就說：「要使日本國民清楚地瞭解，日本這個國家正是以天皇為中心的神的國家，我們在此信念驅使下活動了三十年。」他進而對當前日本的學校教育表示不滿說：「人之生命得之父母，若極而言之，是得之神靈。應珍視由神而得之生命而不能褻瀆生命，這是基本原則。但孩子們對此不理解，如果說這是孩子們的雙親、學校的老師和社會不負責任，我認為並不為過。」他甚至表示決心說：「我就任首相時說這是天命降下，簡直就是神的安排。不能使神靈蒙羞，要為日本政治不出過錯而盡力。」森喜朗開口「神之國」，閉口「神的安排」，立刻引得輿論大譁。他雖然多次辯解，但並不收回講話。說到底，這是他真實思想的流露，實際上這也是日本政治右傾本質日益暴露的表現。日本右翼勢力對森喜朗的言辭褒譽有加，其原因不難理解。

在此背景下，日本有關當局讓運動員以「神之國」子民的裝扮出現，企圖以「神之國」精神鼓舞運動員取得好成績。無奈事與願違，「神靈」並未庇佑日本，日本運動員最終只獲得金牌五面、銀牌八面、銅牌五面，金牌數位列第十五名，獎牌總數位列第十四名，日本已經與「體育強國」的稱號再無緣分。不過，透

過這件事情，不難看出近年來日本政治其令人擔心的發展趨向。

日本政治是議會民主政治，但民主不等於沒有禁區。首先，關於天皇的政治作用即為禁區。2001年4月26日，小泉純一郎組閣，「快嘴」田中真紀子出任外相。9月21日，田中進入皇宮出席日本駐美、駐英大使的認證儀式，並用一個小時向天皇匯報了11日在美國發生的恐怖事件的情況。隨後，田中在與外務省的幹部們研究美國恐怖事件對策時，透露了天皇針對被懷疑為支援恐怖組織的國家的發言。此事一經傳出，立刻引起各方面關注，有人批判這是「政治上利用天皇」，外務省不得不出面加以否認。否則，田中很可能就要乖乖地交出外相的大印了。早在1973年5月，田中真紀子的先父田中角榮任首相時，防衛廳長官增原惠吉即因向記者透露了天皇發言的內容，在國會被譴責為「政治上利用天皇」，田中角榮不得不換馬撤將。由此可見，天皇在戰後日本國家政治中的地位，就是「日本國之象徵，日本國民統合之象徵」，觸犯這一禁區的言行舉止必然要受到追究和批判。

日本政治運作中還有一個禁區，即關於首相的進退，只能由首相自我判斷，不容他人置喙。在此仍以森喜朗為例。2000年4月5日森喜朗上臺組閣後，曾給高中女學生題詞「滅私奉公」，但實際上他自己並未做到「滅私奉公」。2001年2月10日，日本漁業實習船「愛媛號」在夏威夷海域被美國攻擊型核潛艇格林威爾號撞沉，造成多名人員傷亡，此刻正在高爾夫球場「比賽」的森喜朗接到關於事件的報告後，不僅繼續揮桿取樂，還對進入球場的記者說：「為什麼闖到這兒來？這兒是私人禁地。」這種無視

人民死活的態度引起了日本國民的強烈不滿，遭到了社會輿論的廣泛批判。森喜朗卻爲自己的錯誤行爲進行辯解：「這（撞船）只是一場事故，如果進入危機管理程序，同樣會出現各種意見。」「當時我已指示進一步調查。」「我繼續留在球場不過是判斷錯誤。」有人質問他打高爾夫時是否在賭巧克力，森喜朗的回答還是振振有詞，「圍棋也好，象棋也好，搞什麼遊戲都要設定一個努力目標」，何況「遊戲（打高爾夫球）開始時並沒有發生事故，設定那樣一個目標分個勝負，不值得大驚小怪」。森喜朗的護短言論使他的支持率一落千丈，至2月底其支持率已降至6%~8%。雖已山窮水盡，森喜朗還在自我安慰說：「我接到的電話都是鼓勵我繼續幹下去的。」在國民已對其完全喪失信心、輿論傳媒紛紛猜測其下臺時日的嚴酷環境中，森喜朗仍戀棧首相寶座、發號施令兩個多月，並代表國家權力去美國訪問，對日本的國家政治運作造成非常不利的影響。直到4月26日，森喜朗方掛相印而去。由此看來，森喜朗的忍耐力比當年以忍耐見長的竹下登（也是在極低的支持率下堅持首相職位許久），可謂有過之而無不及。對此現象，有日本學者稱，作爲首相，在任期內只要沒有發生國會通過不信任案的情況，儘管面對某種不利形勢，只要他本人不言辭職，則別人不會逼迫他辭職。這是當代日本政治制度的一大特色，也是一大弊病。若如此，則日本國民的全體意志如何在國家政治中得到反映？日本的政治民主究竟是全體國民的民主，還是首相一人的「民主」？抑或自民黨一黨的「民主」？日本人常說的「日本政治三流」，再次得到很有說服力的

驗證。

對日本政治而言，2001年堪稱多事之年。姑且不言一些政府要員如何貪污受賄被曝光追查，使一向以廉潔勤奮著稱的日本公務員形象大受貶損，只說進入9月之後，10日，日本發現狂牛症，11日，美國發生恐怖襲擊事件。能否迅速、有效、正確地處理這兩件事，成為對日本政府的嚴重考驗。狂牛症發現後，日本政府並沒有隱瞞疫情，而是如實公諸於眾（這也應歸功於日本傳媒的監督作用）。日本市場的牛肉價格和銷售量隨之大幅下降，養牛業遭到沉重打擊。對此形勢，政府有關人士出面動員說，英國檢查出十八萬頭狂牛症病牛，但只有一百人感染狂牛症，日本只發現一頭病牛，故食用日本牛肉對消費者不會產生任何危害。這種勸說顯然毫無說服力。與此同時，農林水產省為處理病牛、厚生勞動省為檢查市售牛肉、文部科學省為限制學生午餐食用牛肉，各自忙碌起來，一時間，只有縱向管理，沒有橫向聯繫，狂牛症造成了不小的社會混亂。為穩定民眾情緒，10月2日，在東京舉辦了別具一格的「多吃牛肉大會」，由發現病牛的北海道和千葉縣出身的國會眾議員約兩百人出席，自民黨幹事長山崎拓、公明黨代表神崎法武、農林水產相武部勤、厚生勞動相坂口力都面對記者的鏡頭大口大口地吃著烤牛肉，喝著牛奶，一千人共吃掉牛肉約六十公斤。身為一省之相（即一部之長），不惜以身試「牛」，可謂用心良苦，或許這能算作日本政治運作中的一個可圈之點。但其勇可嘉，其效可疑，最終能否平安度過狂牛症一劫，須拭目以待。

9月11日，美國發生震驚世界的恐怖襲擊事件，日本政府迅速表態，嚴厲譴責恐怖份子的犯罪行爲，堅決支持美國對恐怖份子採取打擊報復行動。早在2001年1月20日，共和黨布希就任美國總統後，許多重視日本的高級智囊人物進入了美國權力中樞。日本朝野許多人對美國外交政策出現的調整喜形於色，認爲日美同盟關係與柯林頓時期相比必將得到加強。這次美國帶頭的「反恐怖戰爭」，既是對日美同盟的考驗，也是加強日美同盟的機遇。對日本而言，現在終於得到了按照1997年9月23日的新《日美防衛合作指標》和1999年5月28日的《周邊事態法》採取軍事行動的機會。雖然阿富汗與日本遠隔千山萬水，但日本可以「恐怖無處不在，威脅日本和平安全」爲由，將這場戰爭認定爲「周邊事態」，從而依據《周邊事態法》對美軍實施「後方援助」。但日本國內對此認定仍出現了很大的爭論。有一部分民眾認爲，恐怖行動固然可憎，但美國的報復行動同樣會傷及大批無辜，不應給予支持。在野黨多數主張，即使支持美國，也不能違反憲法（即日本「永遠放棄作爲解決國際紛爭手段的國權發動的戰爭，和武力威脅或行使武力」、「不承認國家的交戰權」），至少不能超出新《日美防衛合作指標》和《周邊事態法》規定的範圍，即只能進行後方（日本國內和公海及其上空）支援，不能提供武器彈藥，不得給準備作戰的飛機加油。與其盲目追隨美國，不如認真考慮在法律範圍內日本究竟能做些什麼。但自民黨等執政黨主張積極支持美國，如果現行法律依據不充分，則緊急制訂新的臨時法規，以開展包括提供武器彈藥在內的大規模的支援行動。

現在看來，小泉純一郎內閣的積極支持政策可能在臨時國會上得到多數議員的支持，《恐怖行動對策特別法案》將會在國會通過，使政府的行動更有法律依據。在野黨提出各種反對意見，只是在盡在野黨的職責，在野黨與執政黨的爭吵，仔細玩味一下更像在演戲。不過，這樣的「戲」多演一演並無害處。有在野黨千方百計反對，執政黨從政才能更謹慎，制訂法律才能更完美。戰後半個多世紀，日本的在野黨為日本政治的發展做出的貢獻值得肯定。雖說日本政治問題較多，但在這一點上稱讚一番似不為過。

蔣立峰

2001年10月9日