

# 日本民主黨政權的外交政策思維

李世暉

(國立中央大學客家政治經濟研究所副教授)

## 壹、前言

2009年8月30日，第45屆眾議院總選舉的結果，在野的民主黨獲得過半議席，讓日本正式邁向新的民主政治時代。民主黨政權成立後，即依循其歷年「政權公約」的主張，提出如「東亞共同體」、「日美中等距離」等衝擊傳統日本外交思維的政策，為戰後日本外交政策的研究帶來新的課題。「政權公約」(Manifesto)一詞源自於拉丁語(義大利語)，原指「聲明」、「宣言」之意，在政黨政治中是指政黨的政治基本方針。最早使用Manifesto的政治人物為1834年的英國首相Sir Robert Peel。他在自己的選區使用名為*The Tamworth Manifesto*的書簡，並為隔年的保守黨所採行。政黨政權公約的出現至今，已有170餘年的歷史，目前已成為多數政黨政治國家重要的政治活動之一。由於政權公約在大多數的政黨選舉場合，均被視為政黨文宣的重要利器，因此有時也被認為是一種「政策白皮書」。日本正式導入政權公約的時間為2003年，遠晚於其他的政黨政治國家。Manifesto在日本被譯做「政權公約」，主要是要與「選舉公約」做出區隔，

強調其為「政黨在可實現的具體政策上，對選民的一種誓約(pledge)」。<sup>1</sup>

由於日本民主黨過去並未有執政之經驗，因此在分析與預測其外交政策之際，該黨的政權公約即成為一重要的參考資料。事實上，政權公約不僅是政黨在選舉時的宣傳文書，也是政黨政策的基礎，反映了政黨的政策思想。長期以來，與政策目的有關的自由、平等、民主、公平、福祉、公益與效率等思維理念，是進行政策思想判斷與分析的重要依據。<sup>2</sup>在此基礎上，可進一步透過人性觀、國家觀、歷史觀、經濟觀、民主觀、自由觀、平等觀、和平觀、稅制觀、家族觀與福祉觀等不同領域的政策思想，來分析政黨政策形成的依據。<sup>3</sup>上述政策思想中，與防衛、外交政策密切相關者為國家觀、歷史觀與和平觀。在日本政黨中，國家觀是指對國家定位的認知，歷史觀牽涉到對整體歷史發展與日本近代歷史的評價，和平觀則呈現放棄武力的「絕對和平主義」、保持一定防衛力的「防衛和平主義」以及重新武裝的「一國和平主義」等不同樣貌。

日本民主黨自 1996 年成立以來，對於國家的存在即抱持否定的態度，強調社會的重要性，並以創造「以公民為中心的社會」為政黨的宗旨目標。舉例來說，民主黨於 1998 年公布的「我們的基本理念」(私たちの基本理念)中，「社會」一詞出現 10 次，「政府」一詞出現 3 次，「國家」一詞只出現 1 次。而否定國家、強調社會的民主黨，對於國家武力象徵的軍隊與國防，也是抱持相對否定的態度。民主黨的歷史觀，主要是傾向明確承認日本的戰爭責任，並主張以法律措施來面對過去侵犯人權的罪行。在和平觀方面，民主黨在現實的基礎上，堅持日本憲法第九

---

<sup>1</sup> 日本經濟調查協議會編，*マニフェストによる政治ガバナンスの確立*（東京：日本經濟調查協議會，2006年），頁4。

<sup>2</sup> 足立幸男，*政策と価値—現代の政治哲学*（京都：ミネルヴァ書房，1991年）。

<sup>3</sup> 梅沢昇平，*野党の政策過程*（東京：芦書房，2000年）。

條的和平主義，以及保持最小限度武力的「專守防衛」等主張。<sup>4</sup>民主黨在外交上的政策思想，透過歷次政權公約的討論、擬定與公布過程，逐漸成爲其外交的政策主張。本文的目的即是透過對歷年民主黨政權公約的分析，論述其外交政策的理念思維，以爲日後民主黨外交政策相關研究的參考依據。

## 貳、日本民主黨的政權公約

自 2003 年開始，民主黨在歷屆選舉中，均以各種政權公約來尋求選民的支持。這些政權公約，不僅是民主黨針對民眾關心的事務所提出之具體政策，也是民主黨行銷政黨品牌的最佳「商品」。<sup>5</sup>此一政權公約的決策過程，是由民主黨參、眾議院的調查室與調查局與民主黨智庫，針對國內外情勢蒐集資訊，做成政策建議；再由「次期內閣」針對其所負責的議題，舉行部門會議會商；最後，經由黨主席所主持之次期內閣閣議中取得共識，策定政權公約的具體內容，並提交民主黨參眾兩院議員總會與黨員大會報告通過（見圖 1）。

---

<sup>4</sup> 民主党，「新しい政府を実現するために」，民主党，<http://www.eda-jp.com/dpj/sogo/sg0003.html>（2000 年 1 月 16 日）。

<sup>5</sup> 坂田顕一，「民主党のしくみ—組織篇・政策篇」，橘民義編著，**民主党 10 年史**（東京：第一書林，2008 年），頁 167。

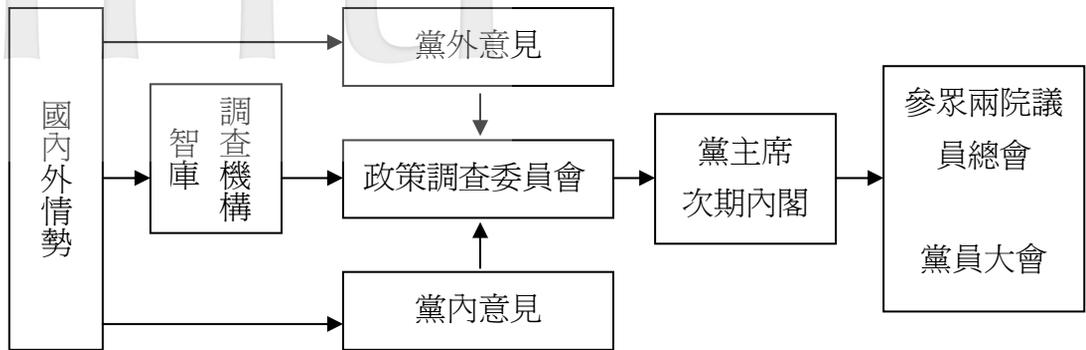


圖 1 民主黨政權公約的決策過程

資料來源：作者自行繪製。

2003 年之後的民主黨，大多依循上述的步驟，並針對不同時期的選舉，共發表五次政權公約（見表 1）。2003 年的政權公約是菅直人擔任黨主席時，針對第 43 屆眾議院總選舉所提出的政策主張。該政權公約以「脫官僚」為政見主軸，向主權者訴求成長經濟、透明政治、活力地域、安心社會與健康生活等未來願景。2004 年的政權公約是岡田克也擔任黨主席時，針對第 20 屆參議院選舉所提出的政策主張。該政權公約以實現自由、公正的社會為政見主軸，向主權者提示未來日本發展方向是：健全的年金制度、活性化的地域發展與農村建設、公平競爭的市場、充分的就業以及透明的庶民化政治。2005 年的政權公約是針對第 44 屆眾議院總選舉所提出的政策主張，黨主席仍是岡田克也。該政權公約與 2004 年的內容大同小異，只是針對自民黨小泉純一郎首相的郵政民營化政策提出質疑，反對由政府主導、特殊法人形式的郵政民營化，主張由民間主導郵政改革。

表 1 日本民主黨成立至今所發表的政權公約（2003-2010）

年份	黨主席	訴求之選舉	政權公約的主旨
2003 年	菅直人	第 43 屆眾議院總選舉	日本の選択 （日本の選擇）
2004 年	岡田克也	第 20 屆參議院選舉	まっすぐに、ひたむきに （勇往直前）
2005 年	岡田克也	第 44 屆眾議院總選舉	日本を、あきらめない （不放棄日本）
2007 年	小沢一郎	第 21 屆參議院選舉	国民の生活が第一 （以國民的生活為第一）
2009 年	鳩山由紀夫	第 45 屆眾議院總選舉	政權交代 （政黨輪替）
2010 年	菅直人	第 22 屆參議院選舉	元気な日本を復活させる （讓日本回復元氣）

資料來源：作者自行整理。

2007 年的政權公約則是針對第 21 屆參議院選舉所提出的政策主張，黨主席為小沢一郎。該政權公約以「國民生活」為政見主軸，向主權者保證建立健全的年金制度、支付教育補助金以及創設農業補償制度；並主張保障就業、進行醫療改革、消滅政府浪費、實現分權國家、扶植中小企業以及保護全球環境。2009 年的政權公約是鳩山由紀夫擔任黨主席時，針對第 45 屆眾議院總選舉所提出的政策主張。該政權公約以「政黨輪替」為政見主軸，提出民主黨政權的五項政權構想，包括將官僚主導政治變革為政治家主導政治、將黨政二元化變革為黨政一元化、將部會本位利益思維變革為國家利益優先、將垂直型的利權社會變革為橫向型的聯繫社會、將中央集權變革為地域主權。在各時期的政權公約中，教育、醫療、年金、雇用、經濟、消費、人權等與日本國民日常生

活相關的議題，組成了政權公約的大部分內容。2010年的政權公約是民主黨執政後所發表的第一份選舉政策主張，由黨主席菅直人主導制訂。該政權公約主張民主黨政權將選擇走「第三條路」。此一第三條路，有別於過去以公共建設協助經濟成長的第一條路，以及以市場競爭主導經濟發展的第二條路，而是以社會保障政策來建構全新的日本。

在民主黨政權公約制定的過程中，黨主席的意志扮演關鍵的角色。黨主席一方面與幹事長、政策調查會長等黨內重要幹部，進行黨內外意見的整合；另一方面也將本身的政治理念，以政策主張的方式融入政權公約的內容中。因此，民主黨的政權公約，所訴求的是「與黨主席連結的政權選擇」。然而，民主黨黨主席的更替過於頻繁，前述六次政權公約的制定過程中，歷經了四位不同的黨主席，嚴重影響選民對民主黨政權公約的認知。在此黨主席更替頻繁的狀況下，為消除民眾的不確定感，民主黨只能在政權公約中，以一定的篇幅確保政策主張的延續性；而此一現象，在外交與安保政策主張中尤為明顯。外交與安保的議題，長期以來均被視為民主黨政策中最大的罩門。事實上，在2003年的第一份政權公約中，民主黨就面臨到如何將其外交與安保主張數據化的課題。由於部分外交議題的主導權並不在日本的手中，民主黨認為貿然將數值目標載入政權公約是一種不負責任的作法；再加上民主黨對相關議題的陌生，外交與安保主張被放在政權公約中的社會安全政策之下，以致被當時的媒體與民眾批評篇幅少而內容空洞。<sup>6</sup>有鑑於此，2004年之後的政權公約，雖然依舊面臨到數值目標設定的問題，但民主黨均以獨立的篇幅闡述其外交與安保政策主張。

---

<sup>6</sup> 例如，政權公約在談到解決與北韓之間的「人質綁架問題」時，民主黨只能提出「正面解決人質綁架問題」的主張，而無法保證能救回多少名的人質。見枝野幸男，「2003年衆議院総選挙と民主党マニフェスト」，頁118-119。

## 參、民主黨政權公約中的外交論述

2003 年政權公約的制定過程中，與日本直接相關的國外環境因素為「反恐戰爭」（伊拉克戰爭）與「人質綁架問題」。<sup>7</sup>而國內與外交、安保相關的重大事件則是：執政的自民黨於 2003 年 7 月通過《支援伊拉克復興特別措施法案》，同意派遣自衛隊前往伊拉克協助戰後重建。在此一內外環境下，民主黨在外交與安全保障上，提出強化聯合國功能，並主張以聯合國為中心的多邊主義與集體安全機制維護世界和平。在日美關係上，為了讓日美同盟健全運作，強調在三年內透過《日美地位協定》的改定，來處理駐日美軍的犯罪管轄權問題；也主張依循亞洲情勢的發展，縮編駐日美軍的數量與規模。在亞洲議題上，主張在自主的外交政策與一定的防衛能力基礎上，全力解決日朝間的「人質綁架問題」；對於北韓核武問題，則期待透過「六方會談」與聯合國機制來解決。<sup>8</sup>在反恐戰爭的議題上，反對派遣自衛隊至戰鬥區域的伊拉克，並主張廢除《支援伊拉克復興特別措施法案》。在防衛構想上，是以削減陸上自衛隊軍力、強化陸海空軍力的統合運用與飛彈防衛能力為主軸。而在國際定位上則是以積極的環境外交，並制定地球環境保全基本法以塑造「環境大國日本」

<sup>7</sup> 「人質綁架問題」是指北韓於 1977 年到 1988 年間，在日本本土以及歐洲綁架日本人的事件。根據日本的調查資料，這段期間被北韓綁架的日本人共有 17 人。北韓的調查資料則是 13 人，其中 5 人已返回日本，剩下的 8 人已死亡。相關問題詳見日本外務省，「平成 19 年度拉致問題の解決その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する政府の取組についての報告」，外務省，[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/pdfs/rachi\\_torikumi.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/pdfs/rachi_torikumi.pdf)（2008 年 6 月 6 日）。

<sup>8</sup> 六方會談是指由日本、美國、中國、俄羅斯、南韓與北韓六國於 2003 年 8 月開始，共同參與的一系列談判，目的在解決北韓的核武問題。

為目標。<sup>9</sup>

2004年政權公約的制定過程中，國內外重要的情勢發展包括：日本自衛隊正式進駐伊拉克南部交戰城市薩瑪沃（2004年1月）、日本小泉純一郎首相與北韓金正日總書記舉行會談（2004年5月）等。在此一內外環境下，民主黨在外交與安全保障上，重視國際協調、強化聯合國機能，同時提出成立日本「聯合國機動部隊」的構想。民主黨亦首度表明，在國內輿論與國際友邦的支持下，爭取進入安全理事會擔任常任理事國。在日美關係上，主張建構自立、對等的關係，檢討《日美地位協定》的修正與沖繩美軍基地的縮小問題，強調沖繩的美國海軍必須撤離日本，普天間基地需無條件歸還。在亞洲政策上，則透過「自由貿易協定」(Free Trade Agreement, FTA)的締結、環境問題與犯罪問題的合作，以推動「亞洲的日本」為目標；同時成立「東北亞論壇」，進行安保對話以強化區域關係國之間的信賴。而人質綁架問題與北韓核武問題的解決，依舊是日本在亞洲地區最重視的議題。

另一方面，民主黨強調防衛力的重要性，同時重視北方四島的歸還問題，以及尖閣群島與竹島的領土、經濟水域的防衛問題。而面對全球環境與人權問題，則強調環境與人權外交的重要性。在反恐戰爭的議題上，再度提及日本自衛隊必須立即撤出伊拉克交戰區域，而應以「人道復興支援活動」與「安全確保支援活動」，協助伊拉克進行戰後復興建設。在防衛構想上，主張調整自衛隊的角色定位，使其得以應付飛彈危機、游擊攻擊、恐怖活動、網路攻擊與間諜活動等新時代的各種威脅；針對日益頻繁的全球性大規模天然災害，主張制定《緊急事態基本法》，成立「危機管理廳」來因應。在國際定位上則是以透過協調能力與積極的外

<sup>9</sup> 參照民主黨，「Manifesto マニフェスト 2003」，民主黨，[http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto\\_2003.pdf](http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2003.pdf) (2003年10月28日)。

交作為，塑造日本成為「被世界信賴的國家」。<sup>10</sup>

2005 年政權公約的制定過程中，國內外重要的情勢發展包括：「南亞海嘯」的發生（2004 年 12 月）、《京都議定書》的生效（2005 年 2 月）、中國出現大規模的抗日遊行（2005 年 4 月）、北韓進行飛彈試射（2005 年 5 月）、日韓領土爭議（2005 年 6 月）等。在此內外環境下，民主黨在外交與安全保障議題上，自立外交、國際協調與聯合國依舊是其理念核心；但強調日本可透過文化、貿易的「軟實力」（soft power），在國際社會的和平發展上扮演積極的角色。在日美關係上，仍以《日美地位協定》的修定為主軸，但首度提出將「日美同盟」視為維繫亞太地區安定的公共財，推動日美同盟關係的進化。在亞洲政策上，再度提及日本自衛隊必須立即撤出伊拉克交戰區域，而應以「政府開發援助」（Official Development Assistance, ODA）的方式，協助伊拉克進行戰後復興建設。而涉及日本主權、人權與安全的「日朝關係」，則主張通過《北朝鮮人權侵害救濟法》，並透過六方會談與聯合國安理會的機制，強力且正面進行解決。值得一提的是，民主黨首度提出營造友好日中關係、日韓關係，以及構築東亞共同體的主張；同時對於二次世界大戰期間日本進行戰爭行為的歷史，以反省、謝罪的態度謙虛接受。此外，為促進與鄰近國家的信賴關係，主張加速開放鄰近國家留日求學的留學生名額。在防衛能力的整備上，是以對應飛彈威脅為主要考量，主張在「文人統制」（civilian control）之下建構飛彈防衛系統。在緊急事態的因應上，再度強調通過《緊急事態基本法》與成立「危機管理廳」的重要性。對於日俄、日韓與日台間經濟水域的防衛問題，則主張在《聯合國海洋法公約》的基礎上制定《海洋權益確保法》進行處理。在國際定位上則是以消除民族主

<sup>10</sup> 參照民主黨，「Manifesto マニフェスト 2004」，民主黨，[http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto\\_2004.pdf](http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2004.pdf)（2004 年 6 月 24 日）。

義與獨善其身的和平主義，塑造日本成爲「利益共享的國家」。<sup>11</sup>

2007年政權公約的制定過程中，與日本有關的國內外重要情勢發展包括：日美安保協議委員會對於駐日美軍重編計畫達成協議（2005年10月）、人質綁架問題的被害人家屬與美國總統會面（2006年4月）、日本自衛隊在伊拉克遭受恐怖攻擊（2006年5月）、聯合國安理會通過要求北韓停止飛彈試射案（2006年7月）與北韓進行核子試驗（2006年10月）等。在此內外環境下，民主黨依舊維持以聯合國爲中心的多邊主義，積極參與聯合國的維和行動等政策主張。在日美關係上，一方面強調建立強固、對等的日美關係；另一方面則主張徹底檢討駐日美軍的角色定位，堅持美軍基地移轉議題必須納入在地民眾與一般日本國民的意見。<sup>12</sup>在亞洲政策方面，強調日本爲亞洲的一員。在反恐戰爭上，堅持日本自衛隊必須立即自伊拉克撤軍；而對北韓則應堅持自主外交，以解決人質綁架問題與核子武器問題；對於中國、韓國等周邊國家，則全力構築信賴關係，發展亞太區域合作體制。在國際定位上則是建立日本爲「自主外交的國家」。<sup>13</sup>

2009年政權公約的制定過程中，與日本有關的國內外重要情勢發展包括：日本發生中國製冷凍水餃中毒事件（2008年1月）、中國四川地區發生汶川地震（2008年5月）、全球金融海嘯的發生（2008年10月）、北韓試射飛彈（2009年4月）、北韓進行核子試驗（2009年5月）、世界衛生組織（World Health Organization, WHO）將新型流感 H1N1 的警戒

<sup>11</sup> 參照民主黨，「Manifesto マニフェスト 2005」，民主黨，[http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto\\_2005.pdf](http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2005.pdf)（2005年8月30日）。

<sup>12</sup> 日本自民黨政權與美國政府於2006年4月達成共識，沖繩本島的美國海軍陸戰隊基地遷移至关島的經費，由日本負擔總經費的59%。見「日本負擔3兆円：数字を独り歩きさせるな」，**毎日新聞**（2006年4月28日）。

<sup>13</sup> 參照民主黨，「Manifesto マニフェスト 2007」，民主黨，[http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto\\_2007.pdf](http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2007.pdf)（2007年7月9日）。

airiti

級別升到最高的第六級（2009年6月）等。此一內外環境下，民主黨在外交與安全保障方面，持續重視以聯合國為中心的集體安全體制，但日本需主導聯合國的改革；同時透過世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）的機制，推動貿易與投資的自由化，以實現世界的和平與繁榮。在日美關係上，主張建立緊密、對等的同盟關係，一方面進行日美自由貿易協定的交涉，另一方面修正《日美地位協定》。在亞洲政策上，主張與中國、韓國等亞洲鄰國建立相互信賴關係，並於貿易、金融、能源、環境、災害救援、傳染病對策等層面上，確立亞太地區合作體制，並在不損及食品安全、糧食自給率與國內農業發展的前提下，以「經濟合作協定」（Economic Partnership Agreement, EPA）與 FTA 為基礎構築東亞共同體。在日朝關係上，堅持東北亞地區的非核化，全力解決人質綁架問題、飛彈試射與核子試驗問題。在反恐戰爭上，主張透過經濟支援、強化統治機構、人道復興支援活動等方式，以消除貧困並進行戰後重建。在國際定位上則是建立日本為「實現世界和平與繁榮的國家」。<sup>14</sup>

2010年政權公約的制定過程中，與日本有關的國內外重要情勢發展包括：聯合國安理會常任理事國討論伊朗核子武器開發問題（2009年10月）、美國總統歐巴馬（Barack Hussein Obama）上任後首度訪問日本（2009年11月）、南韓巡邏艦天安號在黃海附近沈沒，導致南北韓之間形成緊張態勢（2010年3月）、第一屆核子安全高峰會在美國華盛頓召開（2010年4月）、針對普天間基地遷徙問題沖繩縣民發動大規模示威抗議活動（2010年4月）等。在此一內外環境下，民主黨在外交與安全保障上，民主黨強調日本在阿富汗的和平安全、非洲的經濟支援與建立「非核化世

<sup>14</sup> 參照民主黨，「Manifesto マニフェスト 2009」，民主黨，[http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto\\_2009.pdf](http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2009.pdf)（2009年7月27日）。

界」等層面的國際貢獻，同時也主張日本將與中國、韓國合作建構東亞共同體，共同解決北韓的問題。在日美關係上，採取較為緩和的態度，主張可在兩國過去的協議基礎上，協力解決普天間基地遷徙問題。此外，政權公約中亦宣示，民主黨將在於 2010 年底公布其「防衛大綱」。在國際定位則是在現實主義的基礎上，建立日本為「責任與開放的國家」。<sup>15</sup>

## 肆、歷年民主黨外交主張的比較分析

前述六份政權公約的外交主張中，有三項議題是民主黨持續關注的，即聯合國、日美關係與亞洲政策。民主黨所關注的聯合國議題，除了聯合國的改革（包括推動日本加入安理會常任理事國）之外，主要還是強調日本過度依賴日美安保體制的雙邊主義，而應透過以聯合國為中心的多邊主義與集體安全機制（即聯合國中心主義），保障日本、亞洲乃至於世界的和平與繁榮。民主黨在日美關係方面，則將焦點放在《日美地位協定》的改定與沖繩美軍基地的遷移議題上。其所使用語詞雖然不盡相同，如健全的同盟關係、自立對等的同盟關係、進化的同盟關係、強固對等的同盟關係、緊密對等的同盟關係等，但核心思維還是主張改正長期以來「美國為主、日本為次」的不平等關係。

在亞洲政策方面，民主黨持續關注的問題則是北韓的人質綁架問題、飛彈試射問題、核武問題，以及與反恐戰爭有關的伊拉克問題。對

---

<sup>15</sup> 參照民主黨，「Manifesto マニフェスト 2010」，民主黨，[http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto\\_2010.pdf](http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2010.pdf) (2010 年 6 月 17 日)。

民主黨而言，如何緩和日朝之間的緊張關係，既是防衛問題、外交問題，也是主權問題、人權問題。其中，飛彈試射與核武問題威脅到日本的安全與區域的安定，必須藉由國防武力的調整與對外交涉的手段予以應對；而日本公民在日本國內外遭到北韓政府綁架事件，真相的查明與受害人的救濟處理，則是應由國家負起責任的主權問題與人權問題。值得一提的是，2004年之後，與亞太地區鄰國的關係，開始成為民主黨關注的焦點，其外交主張也強調以亞太地區合作體制、東亞共同體等區域合作的方式，構築與鄰國間的信賴關係，並以「亞洲的日本」自詡（參照表2）。

表2 民主黨歷年政權公約外交主張之比較

年份 (黨主席)	國際定位	安保思維	日美關係	亞洲政策	其他
2003年 (菅直人)	環境大國日本	聯合國中心主義	健全的同盟關係	北韓與伊拉克問題的積極、和平解決	制定地球環境保全基本法
2004年 (岡田克也)	被世界信賴的日本	聯合國中心主義	自立對等的同盟關係	亞洲的日本、構築綜合性的東亞區域合作關係	成立東北亞論壇
2005年 (岡田克也)	利益共享之國	聯合國中心主義	進化的同盟關係	營造友好日中、日韓關係、構築東亞共同體	反省戰爭行爲
2007年 (小沢一郎)	自主外交之國	聯合國中心主義	強固對等的日美關係	亞洲的一員、推動亞太地區合作體制	國民直接參與討論駐日美軍議題

2009年 (鳩山由紀夫)	實現世界和平 與繁榮之國	聯合國中 心主義	緊密對等 的同盟關 係	積極推動與亞洲 國家簽訂 FTA、 構築東亞共同體	透過 WTO 推 動貿易與 投資的自由化
2010年 (菅直人)	責任與開放的 國家	聯合國中 心主義	緊密對等 的日美關 係	與中國、韓國共 同推動東亞共同 體	因應國際 情勢訂定 防衛大綱

資料來源：作者自行整理。

民主黨在亞洲政策的轉變，依然是受到國內外環境變遷的影響。在國際層面，東南亞區域整合以及「東協加三」(Association of South-East Asian Nations Plus Three, ASEAN+3)的進展，迫使民主黨省思日本在新時代亞洲的角色定位。<sup>16</sup>特別是2005年的「東協加三」峰會，轉型為兩年一次的「東亞高峰會」(East Asia Summit, EAS)，象徵東亞區域整合邁入了一個全新的階段。而2005年在中國、南韓境內出現的反日遊行，也讓民主黨公開呼籲日本必須在亞洲政策上進行全面的調整。在國內層面，黨主席的更替直接影響了政權公約中民主黨的外交政策與主張。例如，曾經在自民黨橋本龍太郎內閣擔任厚生大臣的菅直人，在命運共同體的思維理念下，長期關注全球暖化問題，對環境外交相對重視；<sup>17</sup>其於2010年擔任黨主席後，則延伸其命運共同體思維，主張日本須開放國家利益，推動負責任的外交政策。奉行聯合國中心主義的岡田克也，早期就主張

<sup>16</sup> 2004年11月，東協十國於寮國永珍召開高峰會，會中決議新加坡、馬來西亞、印尼、汶萊、泰國和菲律賓將於2007年取消關稅壁壘；寮國、緬甸、柬埔寨和越南則於2012年實行。會中也通過「永珍行動計劃」，以推動「東協共同體」的成立。

<sup>17</sup> 菅直人，**改革政權準備完了**（東京：光文社，2002年）。

在日美安保體制下積極發展中日關係，以凸顯日本在亞洲的角色。<sup>18</sup>而推崇日本明治維新精神的小沢一郎，則在重建日本國家尊嚴的基礎上，始終強調自主外交與亞洲日本的重要性。<sup>19</sup>鳩山由紀夫則承繼祖父鳩山一郎的友愛思想，反對共享單一、普遍價值觀的「價值外交」，主張尊重多元價值觀的「友愛外交」。<sup>20</sup>這些外交思維的差異，也具體表現在政權公約中對日本的國際定位上（參照表 3）。

表 3 民主黨主席外交思維與政權公約的國家定位

黨主席	個人外交思維	政權公約中的國家定位主張
菅直人	重視全球暖化問題與環境外交	環境大國日本 責任與開放的國家
岡田克也	聯合國中心主義與亞洲優先	被世界信賴的日本 利益共享之國
小沢一郎	自主外交思維	自主外交之國
鳩山由紀夫	友愛外交思維	實現世界和平與繁榮之國

資料來源：作者自行整理。

<sup>18</sup> 岡田克也，**政權交代—この国を変える**（東京：講談社，2008年）。

<sup>19</sup> 小沢一郎，**剛腕維新**（東京：角川書店，2006年）。

<sup>20</sup> 2006年，擔任安倍晉三內閣外務大臣的麻生太郎提出「自由與繁榮之弧」的概念，強調共享自由主義、民主主義、市場機制等價值觀的國家，可透過彼此之間的積極協調，實現區域的政治與經濟安定。而此一「價值外交」的思維，並未包括價值觀不同的中國與俄羅斯。鳩山由紀夫批評此一圍堵中國與俄羅斯的外交政策，是冷戰時期的保守思維，主張推動以「相互尊重、共存共榮」為理念核心的「友愛外交」。見板垣英憲，**鳩山家の使命—民主党・鳩山由紀夫の夢と構想**（東京：サンガ，2008年）。

## 伍、結論

美國公共政策學者唐斯(Anthony Downs)在進行政黨政治與選舉行為的研究時，認為政黨提出政策主張的目的是為了勝選，而非以勝選來遂行其政策主張。<sup>21</sup>這是一種理性的選擇模式，特別在大眾傳播媒體興起、政治溝通與動員形態轉變的現代政黨政治國家中，政黨由過去的理念倡導者，逐漸轉型為民意的追隨者。<sup>22</sup>因此在勝選的考量下，政黨的政策主張的制定，必然以能獲取最大民意支持為目標。然而，政黨畢竟是一群具有共同理念的集合團體，其基本主張與核心理念若因選舉而劇烈變動，雖可吸引新的支持者，但也勢必引起原有支持者的反彈，從而限縮政黨調整政策主張的空間。<sup>23</sup>有鑑於此，多數政黨的政策主張均有一定的延續性，但可依內外環境的轉變、組織的發展等因素進行逐步調整。

日本民主黨的外交主張，也是在和平主義、自立與共生等基本理念，以及聯合國中心主義、對等的日美同盟關係與亞洲優先等基本政策的制約下，在各政權公約中進行漸進調整。雖然根據相關政治理論，民主黨的外交主張在短期間進行大幅調整的可能性並不高；但實證經驗也顯示，第一次執政的在野黨，在遂行其政策主張時經常遭遇各種體制內部與體制外部的牽制，以致其原有之政黨主張在形成政府政策時出現大轉變。目前，日

---

<sup>21</sup> Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, (New York: Harper and Row, 1957).

<sup>22</sup> Peter Mair, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, (Oxford: Clarendon, 1997).

<sup>23</sup> Richard Rose and Phillip L. Davis, *Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain*, (New Haven: Yale University Press, 1994).

airiti

本民主黨執政時間尚短，但部分外交主張已面臨到實行上的困境，包括普天間基地的移轉、東亞共同體的構築等核心政見。即便如此，透過對民主黨政權公約的分析，依舊可獲得對民主黨外交思維的建設性理解；而此一分析途徑，也將持續成為理解與預測民主黨政權外交政策的重要關鍵。

本文以民主黨在不同時期的六項政權公約，做為分析其外交主張的依據，並以政黨的角色定位與決策機制為理論基礎，比較探討民主黨在不同階段的外交主張。然而，與民主黨外交主張相關議題衍生的討論，目前仍有很多空間留待往後研究。特別是在全球化的趨勢下，諸如亞太局勢的變遷、美國、中國外交政策與防衛政策的改變等國際因素，以及日本外務省官僚的制約、重要政黨領袖的外交思維等國內因素，對於日本民主黨政權外交政策的形成與發展，具有關鍵的影響力，期盼日後的研究能對此做更進一步的探討。