

Week Topic : Political corruption, reform, and participation

Presenter : 楊宇庭

ID : M016070009

Date: 2013/4/16

Political Corruption, Reform, and Participation

第一節 日本政治的貪汙問題

一、日本政治貪汙問題概述

戰後的日本政治中，賄絡問題即為日本政治當中一個顯著存在的現象，由賄賂所產生的政治醜聞亦持續發生，至今亦沒有改變。長期演化的結果，金錢政治儼然成為日本政治過程的一部份。然而，該問題長期以來所帶來的改革卻少之又少，社會大眾對政治賄賂問題採取寬容的態度。

雖然日本政治的金錢醜聞層出不窮，但國際透明組織自 1995 年開始每年皆有政府貪腐指數的調查，日本相較其他國家的清廉排名大約都落在 20 名左右，近幾年有上升到 14、15 名的趨勢。¹雖然該調查無法解釋日本在 1990 年中期進行政治改革前的概況，但就現時日本的貪汙問題與其他國家相比，無法定論日本是一個貪汙問題特別嚴重的國家。

二、トカゲの尻尾を切る (斷尾求生)

日本政治醜聞的常見現象，在政治危機爆發後，以辭職及正式的道歉演說終結政治醜聞的損害範圍。以少數人擔負政治責任的方式，換取派閥或是政黨不會受到更多的損害。然而，負起政治責任下台的政治人物，不一定代表其政治生涯就此終結。

三、日本戰後著名政治醜聞

1. Showa Denko Scandal, 1948(昭和電工事件)
2. Shipbuilding Scandal, 1952
3. Lockheed Scandal, 1976
4. Recruit Scandal, 1989
5. Sagawa Kyubin Scandal, 1992 (川佐急便事件)

¹ Transparency International, *Corruption Perception Index*,
<<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>

四、Lockheed Scandal

1976 年，田中角榮時任自民黨最大派閥之領袖，遭爆出收取 Lockheed 的金援，並影響 ANA 購買 Lockheed 生產之客機。官司直至 1983 年底才宣判田中角榮有罪，判處四年徒刑和與收賄金額相同之罰金。判刑之後，田中並未辭去國會議員職務，僅辭去自民黨黨籍。該官司至 1993 年還在纏訟，最後由於證據不足之問題才定讞。

五、Recruit Scandal

田中角榮的繼任者，竹下登與多位自民黨內大老，包括安倍晉太郎、宮澤喜一，被爆出股市內線交易的案件，竹下因此辭去首相職位。雖然日本民眾對政治人物貪汙問題早已習以為常，但由於該案中亦有事務官收賄，官僚在民眾心裡的清廉形象就此打破。自民黨在此事件後風波不斷。

繼任首相宇野宗佑陷入桃色醜聞，導致自民黨於 1989 年參議院選舉失利。宇野的繼任者，海部俊樹的官房長官也傳出與女將有染。因此，海部只好更換官房長官，由森山真弓擔任，以增加自民黨在性別議題上的競爭力。除此之外，自民黨重新檢討消費稅政策。社會黨在緊接的大選中，以反腐敗為主軸增加了許多席次。

除自民黨之外，其他政黨亦在此事時期受影響。民社黨主席亦有收取 Recruit 公司的股票。公明黨被發現有不明來源的大量現金。社會黨領袖也被捲入收受柏青哥產業金援的風波。

結果 LDP 雖然在 1990 眾議院選舉表現較上次大選差，但並未輸掉最大黨的地位。宮澤派閥及安倍派閥由於受醜聞牽連，未能加入閣員的組成。然而，這兩個派閥在往後也都未失去在自民黨內的影響力。1991 年海部內閣提出三個政治改革法案，但皆未通過。

六、Sagawa Kyubin Scandal (川佐急便事件)

1992 年，金丸信身為竹下派閥的領袖，該派閥前身為田中角榮派閥。金丸信收受物流公司川佐急便的非法政治獻金，並將政治獻金分發給派閥內成員，雖然司法上沒有派閥成員被起訴，但金丸於該事件爆發後辭去自民黨副總裁的職務。也由於輿論壓力，金丸不得讓出派閥領袖及國會席位，由小淵惠三繼任派閥領袖。小淵的繼任造成其競爭對手小澤一郎出走自民黨，與自民黨內改革派成立新政黨。

第二節 日本政治的貪汙問題根源

一、日本的貪汙問題的肇因

日本經過許多政治醜聞的發展，有一共同特點：政治系統(尤其是選舉制度)及政黨內部稽核的措施，皆對於日本政治的貪汙現象毫無反應。法律上，政治獻金及選舉罷免法皆有與金錢政治相關的規定，但在執行上卻少有成效。

1. 政黨特性

自民黨的組成並非源由於政策訴求或是意識形態，而是以「治理」政府的目標為出發點。長期以來，自民黨以增進大眾福利及滿足選民的策略維持其政治權力。再者，自民黨鮮少受到來自政治系統內部的危機以及大眾意見分歧的議題。自民黨掌權來自於其與選區間的連結，其在國家治理上的能力也尚未受到選民失望的對待。因此黨內對貪汙問題的態度，由於不影響自民黨的權力地位，始終保持消極的態度。

2. 民意

雖然日本的選民向來對於政治人物十分寬容，但就另一面相來說，即使選民有不同意見，也難有具影響力管道可以表達。媒體作為公民意見發聲的管道在民主國家中是十分重要的角色。然而日本媒體不傾向對於政治爭議及官員的行為做太多的批評。調查式的報導也很少在日本媒體中存在。

3. 缺少反對勢力

自民黨之所以可以存活過政治醜聞的另一原因在，於反對黨身為選舉中的替代選項能力不足。社會黨的候選人人數不足，無法在國會當中競爭。僅有少數從自民黨內部分裂的派閥有曇花一現的表現。同時，在野黨本身也常受到政治醜聞的牽連。

第三節 政治改革

一、政治改革緣起

川佐急便事件之後，日本政治開始受到改革的壓力，此壓力主要來自大眾及自民黨內部。其改革方向在於監管政黨財務及修正罰則。1992年，反對黨提出十八點改革方案，並要求金丸信及竹下登至國會聽證。自民黨亦提出要求反對黨領袖也就其醜聞接受國會聽證。

在當時，許多人認為改革選制才能解決金錢與政治間的問題。自民黨與其他政黨在單一選區、比例代表等選制間各有不同的立場，但皆是基於各黨的利益。

二、1993 政治改革內容

隨著 1993 年自民黨政府的倒台，繼任的首相細川護熙及日本新黨積極的處理改革法案。內容包含：

1. 捐助政治人物個人的禁令
2. 企業及團體捐助政黨的金額限制
3. 一年捐款高於 50000 日圓須公開申報
4. 選舉補助，每票 355 日圓
5. 個人捐助政治獻金的稅金減免
6. 反貪腐法的罰則提高 2.5 倍
7. 違反選罷法將剝奪參政權，及連坐規定

國會選舉制度由複數選區 SNTV 修改為：單一選區兩票制，眾議院議員人數修改為 500 席；其中 300 席為單一選區的選區議員，200 席為政黨比例代表，比例代表又分 11 個選區。選民投票時分別有兩張選票，該選區的區域議員選票、及政黨選票。候選人可同時參與選區或政黨代表，選區勝利的候選人自動移出比例代表名單。

此改革於 1995 年開始實施，選制在 1996 年國會大選時首次被採用。

第四節 公民參與

一、政黨政治

日本的確為一個民主國家，其公民享有個人自由、公民權利及開放的社會。但是普遍大眾對於民主的態度卻不太積極。使得日本民主在實行上產生許多與民主基本理念不相吻合的特色。例如日本的政黨政治不具競爭性政黨的現象，自民黨曾有長時間的壟斷，直至今日也只能被形容為一個半有競爭力政黨的政黨政治環境。自民黨的壟斷歸結與幾個原因：長期穩定的施政、反對政黨本身不具競爭性、選舉制度有利於自民黨、自民黨的經濟能力與日本高成本的選舉文化。

二、選舉制度與困境

在 1993 改革之前，日本國會實施全國 129 個中型選區、複數選區、單記不可讓渡式的選舉制度，每個選區選出三到五個代表，例外的有四個兩位代表的選區及一個六位代表的選區。這樣的制度使得政黨間的競爭程度低、政黨內的派閥競爭情形嚴重。

另一個特點是選票的價值嚴重不平衡。在都會地區的選票價值受低估、而在鄉村地區的選票受高估。原因是當時距上次日本選區劃分時間已久，城市人口增加、鄉村人口減少。而自民黨為保持自己壟斷地位，刻意不調整選區劃分，使得在相較在都市受支持的反對黨競爭力降低。從戰後選舉制度成形起算，選區劃分僅在 1976 由於最高法院違憲判決的原因，做出極小調整。

三、選舉過程

日本憲法規定參眾兩院選舉必須分開，其中參議院每六年選舉一次；眾議院隨時皆可舉行選舉，但任期不得超過四年。眾議院的競選過程，由於其經常重新選舉的緣故，競選過程通常都僅有幾個星期。其競選行為皆有嚴格規範。

日本選舉沒有印製選票，選民僅會收到空白紙張，投票亭中會有印製候選人名冊，選民須自行將候選人姓名寫上。

日本國會議員每月薪資大約為 130 萬日圓，連同紅利，年收入約為 2100 萬日圓，每月還有額外的 100 萬日圓作為交通及事務費用。²但依舊難以支付選舉及政治開支。國會議員的額外金錢來源有，建立與企業的恩從體系、募款餐會、派閥給予的資金。國會議員的大量資金需求，也是日本政治派閥林立的原因之一。

四、1993 年後的選制改變

1. 2000 眾議院選舉，比例代表席次減至 180 席，眾議院總席次成為 480 席。
2. 2001 參議院選舉，總席次減少五席，其中比例代表減少兩席。政黨選票開始可以填入候選人姓名，總票數依舊計入政黨票數，但政黨名單內由誰出線依照該候選人所得票數決定。
3. 2002 年通過電子化選舉法，允許地方性選舉可以使用電子化選票。
4. 2003 年開始實施期日前投票制度、不在者投票制度、在外選拳制度。³

² Natsuko Fukue, "The basic of being a lawmaker at Diet.", *The Japan Times*, Jan 4, 2011, <<http://goo.gl/JTBNQ>>

³ 總務省，<選拳・政治資金—投票制度>，<http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/naruhodo/naruhodo05.html>。