

# 日本制定政黨法之爭議

陳 儔 美

(國際關係研究中心助理研究員)

## 壹、前 言

日本雖然於戰後即實施民主政治，但是至今仍未制定政黨法，日本政府嘗試制定政黨法自一九四七年的第一次至今，已經有九次之多。①執政卅八年的自民黨一向希望藉由政黨法來釐清國民對該黨政治不透明的批評，而在野黨則認為自民黨欲藉政黨法來限制他們，由於彼此始終無法達成共識，以致於歷經四十餘年仍未能完成立法。日本憲法並未對政黨問題作出任何特別的規定，只有在憲法第廿一條上有保障結社的自由與表現的自由之規定，人們遂利用「結社自由」的擴大解釋——「允許建立政黨」，來說明組織政黨之合法性。②目前實際上是以前「政治資金規正法」、③「公職選舉法」、「國家公務員法」、「國會法」④等法中有關的條款，來代替政黨法；對政黨的設置、政治資金的使用以及政黨在國會中的作用等，作了原則性規定，以適合日本民主憲法的立法原則。

註① 小林直樹，「政黨の法的規制—政黨法と政治資金規正法を中心に」，『ジュリスト』總合特集，No.三五，有斐閣，一九八四年，第一五二頁。前八次分別提出修訂草案，計有：(一)一九四七年內務省案(二)同年社會、民主、自由、國民協同四黨的共同特別委員會案(三)一九五四年改進黨選舉制度調查委員會案(四)一九五六年自治廳案(五)一九六二年第一次選舉制度審議會案(六)一九八三年自民黨的「政黨法要綱」(稱爲吉村草案)(七)同年新自由俱樂部「政黨法案大綱」。第八次爲一九九〇年四月二十六日，以傳播媒體代表爲主要成員，作成草案，提供自民黨作成「政治改革要綱」，自由法曹團編著，小選舉區制：政黨法のすべて，イクオリティ，東京，一九九一年，第十三頁。第九次爲八黨聯合政權制定之政治改革關連四法案。

註② 星野英一等編集，小六法，東京，有斐閣，一九九〇年版，第二十二頁。齊乃寬，日本政治制度，上海社會科學院出版社，上海，一九八七年，第六十三頁。

註③ 一九四八年制定，一九七五年修訂。阪上順夫，選舉制度、政治資金の實態と各黨の政策、東京，教育社，一九七九年，第八十五頁。許介鱗，「日本政黨與法律規範」，行政院政黨審議委員會委託研究，各國規範政黨違法活動之比較研究，民國八十年，第二〇一頁。

註④ 第四一條常任委員會的設立，參，眾議院都設有懲罰委員會。星野英一等合編，小六法，有斐閣，一九九〇年版，第四十、四十一頁。國會法第十五章罰則篇，由第一二條至一二四條的規定，包括了政治倫理綱領及行爲規範等條例，第四十三頁。

## 貳、制定政黨法所遭遇的困難

要建立政黨法，首先需要修憲，但以日本的政治文化背景，要修憲困難重重，因此歷來的各政府都只在上述有關的法律上加以修訂而已。

一九六一年設立選舉制度審議會，最大課題乃在於如何將形成以個人本位選舉的中選舉區制，改變成以政黨本位的選舉；因為中選舉區制雖然在理論上補足了小選舉區制及比例代表制的缺陷，減少廢票率以及讓小黨也有機會參政；<sup>⑤</sup>但事實卻是造成個人本位主義的選舉，形成了特殊的後援會組織，成爲收受賄賂的溫床，更有將地盤當遺產一般繼承的現象，而成爲輿論批判的重心，逼得各主政者非得設法解決這個頭痛問題。可是經過十年歷經七次的選舉審議會，仍無定論。其間一九七三年，田中內閣想根據第七次審議會的報告，將小選舉區比例代表制並立案提交國會立法，甚至組織選舉區劃分委員會研擬草案，終因在野黨激烈反對而作罷。<sup>⑥</sup>

一九七五年，三木內閣雖仍未解決選舉區制問題，但修改了公職選舉法裡的選區候選人定額問題，同時由於發生了「洛克希德」貪污事件，逼得三木首相不得不積極修訂「政治資金規正法」。選舉區候選人定額雖作調整，但仍未符合憲法規定投票價值平等之理念；「政治資金規正法」作了大幅修訂，將政黨及政治團體作了明確的定義；並訂定了要提出登記的規定，以便有效監督。另外，爲解決以往資金內容、項目曖昧不清，遂規定政黨、政治團體須申報所有收支項目明細及樣式的義務；試圖達到淨化政治資金的目的。<sup>⑦</sup>此外，並藉對提供政治獻金的企業、團體與個人做嚴格之定義，來控制「質」；以設定每年企業、團體與個人提供獻金總額的上限，來控制「量」；更相對的廣泛接受個人的政治獻金，藉以將企業獻金導向個人獻金，以及對個別政治家獻金嚴格設限，藉以導向對政黨獻金。<sup>⑧</sup>在當時這些可是劃時代的改變；而且延用至今。但後來的結果顯示只有造成經公告的政治資金總額年年增加，且愈到選舉增加愈快。例如，一九八三年歷經統一地方、眾院、參院三大選舉，政治資金較上一年竄升百分之三十二，翌年無選舉則減少了百分之二十一；至一九八六年參、眾兩院同時選舉，

註⑤ 岩井奉信，政治資金の研究，東京，日本經濟新聞社，一九九〇年，第五〇頁。

註⑥ 阪上順夫，選舉制度・政治資金の實態と各黨の政策，東京，教育社，一九七九年，第五十七〜五十八頁。

註⑦ 岩井奉信，政治資金の研究，東京，日本經濟新聞社，一九九〇年，第七十四〜七十五頁。

註⑧ 阪上順夫，選舉制度・政治資金の實態と各黨の政策，東京，教育社，一九七九年，第八十八頁。岩井奉信，政治資金の研究，東京，日本經濟新聞社，一九九〇年，第七十八〜七十九頁。

則比上一年增加百分之二十三，並首度超過三千億日圓。⑨而預期的目的則完全沒有達成。反而形成政治團體數量極速增加、集資餐會的頻仍、會員組織的擴大等變相集資手段的出現。

推行政黨法最力的要算是前首相中曾根，他認為要斷絕日本政界的腐敗，必須促進健全的兩黨政治。故於一九八三年五月制定「吉村草案」，試圖檢討如何建立政黨法，該草案即是參考西德式政黨法，規定若政黨不符合「防止革命產生」的條件，則不予承認；並依國會的議席比例成立「政黨委員會」，以監督、規範政黨的行動及所有出版品、所有收入與來源等；還有以國庫補助政黨的辦法。⑩再根據上述規定，聽取各黨意見，以檢討形成具體可行之方案。日本共產黨即以規範限制政黨的政黨法，違反憲法的結社自由的原則，而堅決反對。其他在野黨也因黨綱中列有革命政黨條文或主張社會主義而不贊成。自民黨將上述的政黨法列為第一優先討論的議題，經妥協的結果，政治倫理綱領、懲罰對象的擴大修訂、議院證言法修正先討論，政黨法排到第四議題，而後即不了了之了。

在一九八四年第二次中曾根內閣時，他率先開始實施內閣閣員資產公開制度。⑪希望能挽回田中角榮的「洛克希德」醜聞所導致人民對自民黨的不信任，以圖國民對政治信賴的回復。

在一九九〇年的海部內閣，也不甘示弱的召開了第八次選舉制度審議會，參與會議的份子中特別將政治家排除在外，對選舉制度及政治資金制度、政黨補助等加以研究改革，海部首相甚至以政治改革作為其內閣的最大課題，更拿其內閣的命運作賭注，誓言推行小選舉區比例代表併用制及政黨法。⑫財界也異於往常，不但要求政府制定小選舉區制、政黨法，更於政府公布辦法時，由領導日本財界的經團連、日商、日經連、經濟同友會、關西經濟同友會所謂「財界五團體」發表促請早日付諸實施的共同聲明；另外由經團連的齊藤英四郎會長為主席，設置「政治改革推進特別懇談會」，全力協助推動政治改革。⑬但仍被在野黨指為謀求自民黨黨利，企圖排除少數政黨，獨占議席，俾使執政黨與在野黨的組合，方便於自衛隊派遣海外法案、國家機密法、警察拘禁法等諸法案的通過；等於無視民主制度的行為，⑭而加以杯葛，終於又無疾而終。

註⑨ 岩井奉信，政治資金の研究，東京，日本經濟新聞社，一九九〇年，第六十八頁。

註⑩ 上條貞夫，選舉法制と政黨法—ドイツにおける歴史的教訓，東京，新日本出版社，一九九二年，第一五九頁。東中光雄，「政倫協における政黨法の策動」，前衛，東京，日本共產黨中央委員會出版，一九八四年七月，第十八頁。上田誠吉，「政黨法のねらいとその周邊」，前衛，一九八四年八月，第七十二頁。各政黨的所有出版品與總收入都得向政黨委員會提報。

註⑪ 聯合報，民國八十二年二月二十三日，第八版。

註⑫ 自由法曹團編著，小選舉區制・政黨法のすべて，イクワリテ，東京，一九九一年，第十五頁。

註⑬ 同註⑫，自由法曹團編著，第十六頁。

註⑭ 同註⑫，自由法曹團編著，第二〇頁。

### 叁、法律上對政黨的規範

日本憲法第廿一條規定，日本國民有自由結社權，且受政府保護。政治團體與政黨的定義與規範詳述於後。依「政治資金規正法」第三條第一項規定，政治團體爲：一、以推行、支持或反對政治上的主義、政策爲本來目的的團體；二、以推薦、支持或反對特定的公職候選人爲本來目的的團體；三、前二者之外，有組織地持續從事以下活動，並視爲主要活動的團體：(一)推行、支持或反對政治上的主義、政策；(二)推薦、支持或反對特定的公職候選人。四、以研究政治上的主義或政策爲目的，由國會議員主持或主要成員爲國會議員的團體；五、以提供政黨資金爲目的，而被該政黨指定爲其政治資金團體者。<sup>15</sup>

依「政治資金規正法」第三條第二、三項規定：政黨爲：一、在最近舉行的眾議院議員全國總選舉中，依「公職選舉法」第二〇條第一條之五第三項規定，取得自治大臣確證書者；二、最近舉行的參議院議員定期選舉中，依「公職選舉法」第二〇條之六第二項規定，取得自治大臣確證書者；三、不隸屬於上述一或二之政治團體，而擁有五人以上眾議院議員或參議院議員者；惟已隸屬某政黨的眾議院議員或參議院議員，他們所屬的政治團體不歸此類。

政黨以及任何政治團體在成立後七日之內，填妥包括政治團體成立的目的、名稱、主要辦公室所在地、主要活動區域、該團體負責人、會計負責人等的政治團體設立登記表，並檢具包括綱領、黨章、黨規、所屬眾議院議員或參議院議員名冊等資料，向所在地的都道府縣的「選舉管理委員會」或自治大臣申報即可。<sup>16</sup>然後這些提出申請之政黨或政治團體以及未提出申請之政治團體等，在選舉時的政治活動則受「公職選舉法」之規範。<sup>17</sup>「公職選舉法」內並未明文規定政黨或任何政治團體的定義，只是依「政治資金規正法」，可解釋爲以政治活動爲主要活動，有組織性、持續性的團體。

在選舉期間，爲確保選舉的自由公正，依「公職選舉法」第八十六條規定，政黨及其他政治團體首先得申請政治團體確證書，依「政治資金規正法」第六條規定，向自治大臣提出：政治團體確證申請書、綱領、規約、幹部成員名冊、最近的預算報告。爲避免與選舉活動混淆，平常的政治活動必須在時間、地點、方法等都受到限制。<sup>18</sup>受限制期間是選舉公告日起，

註<sup>15</sup> 自治省選舉部編，參議院總選舉における政黨、政治團體の政治活動の手引，第一法規出版株式會社，一九九〇年，第廿一頁。許介麟，「日本政黨與法律規範」，行政院政黨審議委員會委託研究，各國規範政黨違法活動之比較研究，民國八十年，第二〇五頁。

註<sup>16</sup> 自治省選舉部編，參議院總選舉における政黨、政治團體の政治活動の手引，第一法規出版株式會社，一九九〇年，第廿二、一〇四頁。

註<sup>17</sup> 同註<sup>16</sup>。自由省選舉部編，第二十三頁。

註<sup>18</sup> 同註<sup>16</sup>。自由省選舉部編，第三十八頁。

至選舉當日；地點則視選舉類別而定，例如眾院議員總選舉，則區域廣至全國。政治活動包括：黨員的獲得、政治資金的籌措、普及政策的宣傳活動、議會活動等；而使用的方法則有：演講會、<sup>19</sup>廣播、電視、報章雜誌、<sup>20</sup>小冊子等，都將在限制的規範下爲之，否則即以「公職選舉法」第二百二十一條至二百五十五條之規定，依情節輕重，處以懲役、監禁或罰鍰。<sup>21</sup>至於候選人違紀參選，僅得依黨規處置，如發給開除黨籍通知等；若施以威嚇或武力等手段，則觸犯了「公職選舉法」第二百五條第一或第三款的「妨害選舉自由罪」。<sup>22</sup>

不像德國有禁止違憲政黨的規定，<sup>23</sup>日本政黨違紀亦沒有特別法規可以制裁，只有例如以往共產黨曾經採取暴力行動時，政府以違反公共安全法加以處置。<sup>24</sup>

日本政黨最嚴重且一直無法解決的是政治獻金的違法事件，儘管「政治資金規正法」、「公職選舉法」都作了很詳細的規定，政治獻金所造成的政治醜聞仍是層出不窮，使該法被批評爲不夠周延，而使修法之聲四起。儘管一九七五年三木內閣對「政治資金規正法」作了大幅修正，主要點包括：一、依公司的資本額設定政治捐款的上限，即企業、工會和其他團體的政治獻金，企業依其資本額，工會依其會員人數，各作七百五十萬日圓至一億日圓間的彈性捐贈，但絕不能超過一億日圓的上限；在此額度內，政治捐獻對象若是政黨或政治資金團體，金額不必再受限，若捐贈對象是上述團體以外的政治團體或個人，則金額必須限於上述彈性捐贈額度的二分之一以內。二、每一政黨只能有一政治資金團體，視同政黨對待。三、對於政黨以外的同一政治團體，同一政治人物的政治捐贈，每年不得超過一百五十萬日圓。四、個人的政治捐獻每年不得超過二千萬日圓。五、規定收支公開的原則。六、此修正法於一九七六年一月一日公布實施後，五年之後再檢討。<sup>25</sup>如此似乎可提高政黨資金來源的透明度，但派閥及政治家個人的政治團體的資金來源仍隱在暗中。

註<sup>19</sup> 競選演說須以自治大臣所發的申請表格，向演說會場所所在地的都道府縣選舉管理委員會登記；且須註明政治團體所在地、負責人姓名及蓋章。演說場次不得超過該政治團體所屬候選人數的四倍（在停止的汽車上發表政見不在此限，且次數不限制）。同註<sup>16</sup>，第四十四、四十五頁。

註<sup>20</sup> 選舉運動期間，包括宣傳政策及演說通告等的報紙廣告，由自治大臣訂定一定尺寸，每一確認政治團體可享受免費刊登四次，即此四次廣告費由國庫負擔。同註<sup>16</sup>，第六十五頁。

註<sup>21</sup> 星野英一等合編，小六法，有斐閣，一九九〇年版，第六十六、七十一頁。

註<sup>22</sup> 自由法曹團編著，小選舉區制・政黨法のすべて，イクエリテ，東京，一九九一年，第七〇頁。

註<sup>23</sup> 上條貞夫，選舉法制と政黨法—ドイツにおける歴史的教訓，東京，新日本出版社，一九九二年，第一〇三頁。德國憲法第廿一條第二項有針對違反目前自由、民主的憲法秩序或危害到西德存在的政黨的禁止成立條例。西德共產黨即曾被法院判決爲違憲政黨。

註<sup>24</sup> 同註<sup>23</sup>，上條貞夫，第一四二、一四三頁。

註<sup>25</sup> 阪上順夫，選舉制度・政治資金の實態と各黨の政策，東京，教育社，一九七九年，第五十八、八十七、八十九頁。



違反政治捐獻規定者的罰則，依「政治資金規正法」第二十六條之規定；除違反最高捐贈限額者僅處以罰鍰外，違反其他政治捐贈限制規定者，該項資金充公國庫（該條文之六的第三項）；而捐贈對象及捐贈者處三年以下有期徒刑或二十萬日圓以下的罰鍰（該條文之六的第三項）。

另外，「政治資金規正法」之所以被批判為不夠周延，基本的原因是日本政治文化之特點不是純粹靠黨員個人來支持政黨，加上戰後以來執政達三十八年的自民黨一直不肯放棄企業的政治獻金這一項，一九九三年七月的眾院選舉，自民黨大敗的原因即是大多數國民都認為政治改革應該先修改「政治資金規正法」，以杜絕政治貪污瀆職根源，實現乾淨的政治為目標；自民黨卻把全力放在改革選舉制度上，想說服國民相信小選舉區制度實現的話，即可淨化政治並促進政權自然交替；但這種說法都不為國民所信服，由此次選舉即可看出，日本國民寧可選擇由自己主控政權的交替。

如今以政治改革為成立宗旨的八黨聯合政權，上台之後即專心致力於研擬政治改革之道；一九九三年九月十七日發表了政治改革關連四法案，即是：一、公職選舉法修訂案，二、政治資金規正法修訂案，三、政黨補助法案，四、眾院議員選區規劃審議會設置法案。具體內容包括：一、眾院選舉制度採小選舉區暨比例代表並立制，小選舉區暨比例代表區議席分配各為二五〇與二五〇，以全國為比例代表選區的單位，二票制投票方式。二、小選舉區規劃審議會設於總理府（委員七人），在任命後之六個月內達成劃分選區之結論。三、對於「政治資金規正法」、「腐敗防止法」修訂案作了極為嚴格的規定，具體的有：擴大連坐制的對象及於預定參選人之親屬與候選人之秘書等。並適用於受拘禁以上之刑（含緩刑）者，限制參選期間為五年。違反「政治資金規正法」判處拘禁刑及罰鍰刑者亦新增停止公民權及法人權兩項罰則。為了改變日本政治以個人為主體的色彩，形成重視政黨的風氣，修訂了政治獻金僅限於以政黨或政治資金團體為對象，並訂五年之後重新檢討；捐款之公開標準為一年逾五萬日圓者。大筆購買政治資金籌募餐券者之公開標準為一次餐會超過二十萬日圓者。禁止對政治家個人提供政治獻金，政治家個人之資金管理團體僅限一個。個人捐獻支持政黨抵稅，可選擇自所得或稅額中扣除。四、導入促進政黨政治機能的公費政黨補助制度，政黨要件：擁有現職國會議員五人以上；或有國會議員，且其中中央民意代表選舉之得票率在百分之三以上者。補助額：一、依議員數及最近中央民意代表選舉之得票率核計，各占二分之一；二、國民平均每人負擔三三五日圓，總額約四一四億日圓。

但如果日本人民不改變以往政治乃他人之事的態度，努力配合達成該法第一條的成立宗旨「政治活動要在國民的不斷監

註26 許介麟，「日本政黨與法律規範」，行政院政黨審議委員會委託研究，各國規範政黨違法活動之比較研究，民國八十年，第二〇九頁。

註27 朝日新聞，一九九三年六月十日，第五版。

註28 讀賣新聞晚刊，一九九三年九月十七日，第二版、第四版。

註29 讀賣新聞晚刊，一九九三年九月十七日，第二版、第四版。

視與批判下執行。」<sup>30</sup>否則儘管加強罰則，國稅機關及搜查當局若未能確實偵察，設法規避法制而產生的政治醜聞，仍將層出不窮。

由民間專家學者組成的「政治改革推進協議會」（民間政治臨時調查會，會長：龜井正夫）也在出席眾院「政治改革特別委員會」時強調，應該確立政治倫理以及強化參、眾兩院的政治倫理審查會的功能，並由各黨採取自淨措施。<sup>31</sup>再配合輿論的切實監督，才能見功效。否則單靠法律規定，而各黨仍尋法律漏洞迴避法律，那麼再辛苦制定的法律，都是枉然。

#### 四、結 論

如今以政治改革為最大使命的細川內閣，終於在一九九三年十一月十八日的眾議院以執政各黨議員之贊成多數通過了經部份修改的政治改革關連法案，<sup>32</sup>其中修改部份乃眾院選舉制度採小選舉區暨比例代表並立制，小選舉區暨比例代表區議席修改為二七四與二二六，此乃採政府案與自民黨案間的折衷方式；政黨公費補助金則採自民黨建議案，改為平均每一國民負擔二五〇日圓，總金額約為三〇九億日圓。<sup>33</sup>其他都按政府原案通過了。日本人民總算鬆了一口氣，從此可以對外聲明日本也有政黨法了。可是沒料到在參議院卻遭到自民黨的杯葛而擱置，<sup>34</sup>目前細川首相及執政黨高級幹部正積極與自民黨首腦會商，試圖取得妥協，否則只有考慮動用憲法第五十九條的強硬手段，<sup>35</sup>或者又如同一九五六年鳩山內閣的公職選舉法修訂案一樣，雖然在眾院通過，但在參院成為廢案。<sup>36</sup>若是後者，執政各黨則將考慮使用以往自民黨慣用的解散眾院、舉行大選一途了。至於多難的政黨法，還須日本國民藉輿論加速催生，才能順利誕生。

註30 讀賣新聞，一九九三年九月二十五日，第一版。

註31 讀賣新聞，一九九三年九月二十五日，第一版。

註32 讀賣新聞，一九九三年十一月十九日，第三版。

註33 讀賣新聞，一九九三年十一月十七日，第一版。

註34 執政黨與自民黨對於政治改革關連法案相持不下之點，在於眾院總議席數，及小選舉區與比例代表選舉區的議席分配，比例代表制之選區範圍，投票方式，挨戶拜票訪問之開放，禁止企業暨工會等團體對政治家個人作政治捐款等部分，因這些攸關各黨勢力之消長。讀賣新聞晚刊，一九九三年十一月十六日，第三版。

註35 讀賣新聞，一九九三年十二月十一日，第三版。日本憲法第五十九條規定：一、參院在眾院通過後六十日內不議決的話，可視為參院否決。二、參院與眾院遇有不同決議的法案時，經眾院三分之二以上贊成即可成立。此外，根據第五十九條規定，參、眾兩院亦可召集協議會；成員由參、眾兩院各十人組成。協議達成妥協，仍須再次經參、眾院大會表決。此番對執政黨有利的是：若召集協議會，眾院十人皆由贊成法案之連合執政黨組成；參院十人按各黨比例分配，仍是執政黨占多數。但是在第二次表決參院大會仍以否決的話，則可能成為廢案。

註36 讀賣新聞，一九九三年十月十七日，第三版。