

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 從李前總統訪日看日本外交決策過程

Japan's Foreign Policy Decision Making Process and President Lee Teng-hui's Visit to Japan

doi:10.30390/ISC.200109\_40(5).0001

問題與研究, 40(5), 2001

Issues & Studies, 40(5), 2001

作者/Author：劉冠劼(Kuan-Hsiao Liu)

頁數/Page：1-21

出版日期/Publication Date：2001/09

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200109\\_40\(5\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200109_40(5).0001)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 從李前總統訪日看日本外交 決策過程

劉冠劼

(日本國立名古屋大學國際開發研究科  
博士後期課程)

## 摘要

多年來，李前總統訪日問題，數度成為日「中」台三邊外交角力的議題。今（二〇〇一）年四月，此一問題，不僅在日本國內引起軒然大波，同時再度引發日「中」台三邊之外交攻防。盱衡政治情勢及考量人道立場，最後日方同意發給簽證，而李前總統亦於二十二日成行，並於二十六日返抵國門，完成所謂的「醫療之旅」。

本文目的是以李前總統訪日問題為國際關係案例研究，從對外政策觀點，評析日本政策決定過程。探討之主要課題包括：為何單純的法律問題會演變成為複雜的政治問題；為何日本決策過程如此延宕費時；為何反對主力的日本外務省最後峰迴路轉，同意發給簽證；為何日本輿論罕見地一致支持李前總統訪日等等。

關鍵詞：李前總統訪日問題、外交決策過程、日本外務省、森喜朗首相、日「中」關係、自民黨、政府開發援助

\* \* \*

## 壹、前言

多年來，李前總統訪日問題，數度成為日「中」台三邊外交角力的議題。去（二〇〇〇）年，李前總統辭卸黨政要職，回復平民身分，惟此一問題並未因而單純化，爭議始終不斷。十月下旬，李前總統原訂應邀參加於長野縣松本市舉辦



的第十二屆「亞洲展望會」，<sup>①</sup>後應日方請求，放棄申請赴日簽證。<sup>②</sup>爲了接受心臟術後複檢，今（二〇〇〇）年四月十日，李前總統透過友人，向日本交流協會臺北事務所提出簽證申請，<sup>③</sup>嗣經日台媒體大幅報導，推波助瀾，李前總統訪日問題，正式浮上檯面，成爲衆所矚目之焦點。

單就法律觀點而言，依日本出入境管理相關法令規定，<sup>④</sup>日方並無拒發李前總統簽證之正當理由；同時，簽證發給與否，事涉國家主權行使，不容外力介入干涉。原係單純法律問題，惟日本政府態度曖昧，內部意見紛歧，猶豫不決；其後，「中」台雙方夾攻，日方左右爲難，情勢更形複雜，終至演變成爲棘手的政治問題。最初，其內閣官房長官福田康夫<sup>⑤</sup>暨外務省相關官員支吾其詞，意圖以「並未受理」、「受而不理」方式，矇混過關，讓李前總統再度知難而退，主動撤回簽證申請。另外，在此同時，諸如朝日、每日、讀賣、產經新聞等日本主要報社，自第二次世界大戰結束以後，在有關「中」台問題上，罕見地立場一致，陸續爲文支持李前總統訪日。盱衡政治情勢及考量人道立場，最後日方同意發給簽證，而李前總統亦於四月二十二日成行，並於二十六日返抵國門，完成所謂的「醫療之旅」。

值得一提的是，李前總統訪日問題，係一九七二年日「中」建交以來，日「中」台三邊著力甚深之外交攻防戰，同時亦爲國際關係（日「中」台關係）研究甚佳之案例分析。以下，本文試圖就日方角度探討：爲何單純的法律問題會演變成爲複雜的政治問題；爲何其決策過程如此延宕費時；爲何以外務省爲主的反對力量最後峰迴路轉，同意發給簽證；爲何輿論罕見地一致支持李前總統訪日等課題。

本文主要目的在於，從對外政策觀點，評析日本政策決定過程。基本架構大致如下：首先，綜觀環繞李前總統訪日問題之日本內外政治情勢，歸納其決策相關背景因素；其次，關於發給李前總統簽證與否問題，探討日方爭議焦點暨決策過程；最後，進而分析其決策特色。

## 貳、決策相關背景因素

就政治體制（political regime）與外交政策的關係而言，政治體制的開放程度，乃影響外交政策的重要原因。自由民主國家，政治體制開放，其外交政策容易受到國

註① 「亞洲展望會」係由李前總統所倡議成立，自一九八九至二〇〇〇年間，爲我國與日本進行交流的重要會議，出席人員包括學界、政界及財經界人士。此外，亦有美、法、俄、韓等國人士曾應邀參加。首屆會議於台北召開，自第二屆開始，隔年在日本舉行，本（第十二）屆爲最後一次會議，恰好與李登輝時代共始終。

註② 「李登輝籲日：勿凡事聽命中共」，自由時報，民國90年4月16日，<<http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/api/today/today-t1.htm>>。

註③ 每日新聞，2001年4月11日，版2。

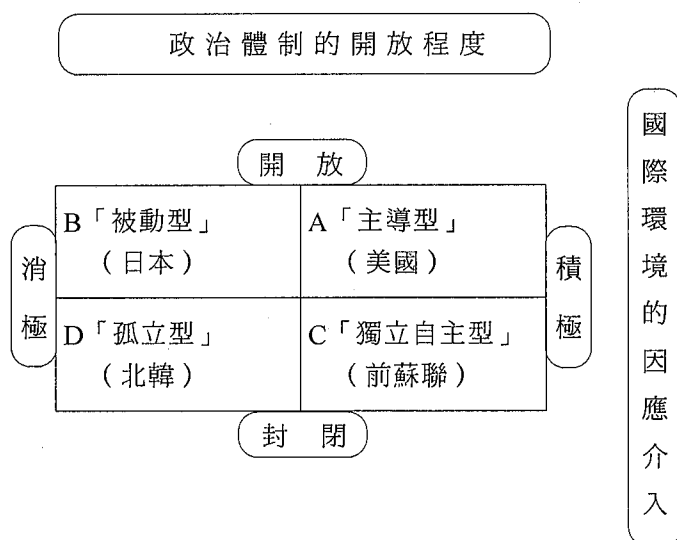
註④ 根據日本「出入國管理及難民認定法」第五條的規定，日本並無任何理由，可以拒絕李前總統入境。請參考<<http://www.jca.apc.org/nojukusha/general/law/nyuukanhou/ch2.html>>。

註⑤ 以下所出現相關人士之頭銜，均爲與本文研究主題（李前總統訪日問題）相關當時之頭銜。



內各種不同團體（如政黨、利益團體或輿論等）乃至來自國外壓力的影響；相對地，共產極權國家，政治體制封閉，其外交政策不僅較不受國內因素的影響，且由於對國際社會的依賴程度較低，因此其外交政策容易出現抗拒來自國際壓力的現象。然而，即使政治體制相同的國家，其外交政策也會相左。對於國際環境的因應介入程度，亦會影響該國之外交政策。如圖一所示，日本政治體制開放，惟因國力（如天然資源、軍事力量）等因素，使其對國際環境的因應介入程度，未能若美國積極，其外交政策係屬被動型，容易受到來自國內外壓力的影響。<sup>⑥</sup>

圖一 政治體制與外交政策的關係



資料來源：加藤秀治郎、渡邊啓貴編，國際政治の基礎知識（東京：蘆書房，1997年），頁280。

關於李前總統訪日問題，四月十八日，日本首相森喜朗於卸任前記者會中表示：「必須從人道的觀點進行判斷，同時有必要就環繞我國國際情勢的各種背景要因進行考量，作出自主性的決定。」<sup>⑦</sup>其所謂考量國際情勢，主要指的就是日「中」關係，來自中共方面的壓力。因此，本案決策過程中的政治考量，不言可喻。

在探討本案決策過程前，以下將先就相關背景因素，進行歸納整理，惟此處僅單就各事件的背景，作一簡介。至於各背景因素與本案的關連性暨其對本案的影響，將於「參、爭議焦點」部分，另行論述。基本上，當時與李前總統訪日問題相關的日本內外政治情勢，如圖二雙箭頭實線與虛線部分所示，分別可列為本案決策過程相關的直接與間接背景因素：

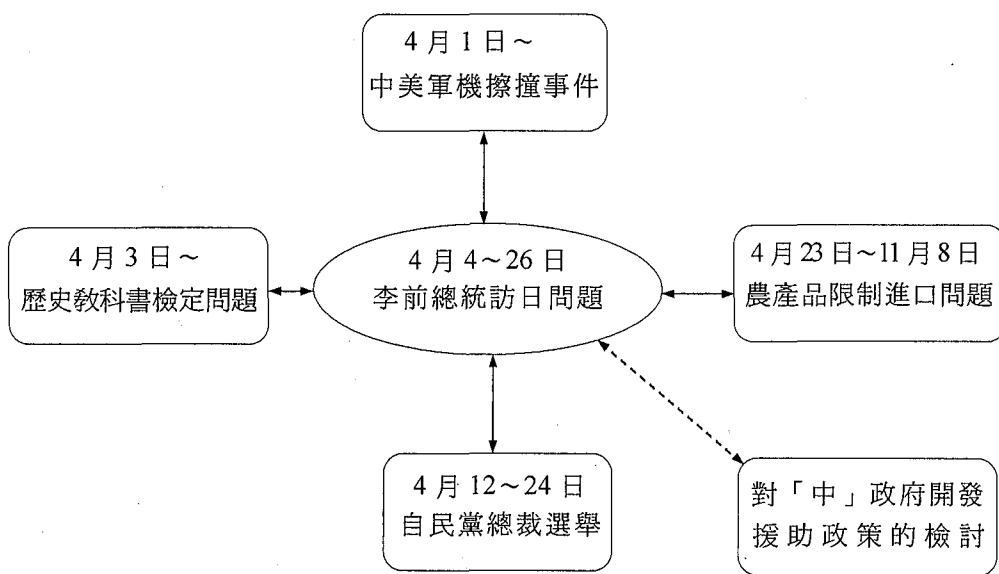
註⑥ 加藤秀治郎、渡邊啓貴編，國際政治の基礎知識（東京：蘆書房，1997年），頁280～281。

註⑦ 朝日新聞，2001年4月19日，版5。

### 一、「中」美軍機擦撞事件

四月一日上午，由日本沖繩嘉手納基地起飛的美國 EP3 偵察機，在南海上空執行偵察任務時，與中共的戰鬥機發生擦撞，中共的戰鬥機墜毀，而美國偵察機則緊急迫降於海南島，繼一九九九年五月美國誤炸中共駐南斯拉夫大使館後，兩國關係再度出現緊張情勢。十二日，中共同意偵察機二十四名機組乘員離開海南島，返回美國。十八日，「中」美雙方就軍機擦撞原因、責任歸屬、停止執行偵察活動、偵察機交還等後續問題，展開談判。

圖二 決策相關背景因素



(作者自行整理)

### 二、歷史教科書檢定問題

對於日「中」兩國而言，歷史問題與台灣問題，始終是其關係發展的主要癥結所在。其中，「歷史問題」涉及日本對於過去第二次世界大戰期間種種作為，如何定位與反省等問題，迄今日「中」兩國仍然存在分歧，未有具體共識。

一九七二年九月，日「中」建交以來，兩國間的政治摩擦，主要都是因歷史教科書檢定、靖國神社參拜所引起的所謂「歷史問題」。例如，中共方面認為，教科書問題事關「中」日關係的政治基礎，關係到日本是否繼續走和平發展道路，是一個重大

原則問題。<sup>⑧</sup>

今年四月三日，日本文部科學省宣布審核通過由「新歷史教科書編纂會」<sup>⑨</sup>編撰的二〇〇二年版中學歷史教科書，對此審定結果，中共表達強烈的憤慨與不滿，批判該書「故意模糊侵略戰爭的本質，對日本軍國主義為亞洲各國帶來的莫大災難毫無反省，反而美化侵略和暴行，這是侮辱亞洲各國人民的感情，包括中國人民在內的亞洲人民都無法接受。」<sup>⑩</sup>此次事件，是繼一九八二年、一九八六年之後，日本再度因教科書內容引發「中」、韓等國之抗議與反彈。

### 三、農產品限制進口問題

根據「世界貿易組織設立協定」之規定，當進口國因某項產品進口增加，造成其國內產業之嚴重損害或有嚴重損害之虞時，可採取所謂的「防衛措施」。此一緊急措施（包括進口數量限制，或將關稅提高到較承諾稅率更高之水準等）目的在於協助產業從事結構調整，從而增進國際市場之競爭，而非限制競爭。<sup>⑪</sup>

去年十二月，日本政府對於從中國大陸進口的大蔥、鮮香菇、燈芯草（用於編製榻榻米草席）等三項農產品，進行調查，調查結果認定該三項農產品進口數量的激增，已對其農民造成衝擊，符合世界貿易組織所規定的發動制裁條件。今年四月十七日，日本內閣會議正式決定：從四月二十三日至十一月八日的二百天，對於從中國大陸進口的上述三項農產品，實施「緊急限制進口措施」，針對超過規定進口數量部分，提高其進口關稅。<sup>⑫</sup>

### 四、自民黨總裁選舉

原則上，森喜朗首相的自民黨總裁任期至本年底屆滿，但因其民意支持率甚低，為了在七月所舉行的參議院選舉中獲勝，自民黨決定提前改選總裁。

註⑧ 「陳健大使約見日本外務省事務次官 要求日本政府認真嚴肅對待歷史教科書問題」，<<http://www.china-embassy.or.jp/chn/9741.html>>。

註⑨ 「新歷史教科書編纂會」成立於1997年1月30日，決心要為成長在21世紀的日本孩子們，編纂一本新的歷史教科書，徹底重整日本的歷史教育。該會認為，第二次世界大戰以後日本的歷史教育，忘記日本文化和傳統的傳承，喪失日本人的驕傲。尤其，在現代史的教育上，使日本人如同罪人一樣，陷入永遠要謝罪的命運當中。冷戰結束以後，這種自虐的傾向，愈來愈明顯，現行的歷史教科書，把原敵對國的宣傳照本宣科，當成事實來記述，世界未有任何國家如同日本般，進行此種歷史教育。因此，該會標榜其編纂的歷史教科書，要從世界史的觀點當中，描繪日本國和日本人的自畫像，並使該書成爲一本能使孩子們擁有身爲日本人的自信並擔負起責任，爲世界和平與繁榮貢獻心力的歷史教科書。請參考<<http://www.tsukurukai.com/argument.html>>。

註⑩ 「日右翼新編歷史教科書全通過 中共南韓譴責」，中時蕃薯藤電子報，民國90年4月4日，<<http://ctnews.yam.com.tw/news/200104/04/124315.html>>。

註⑪ 經濟部國際貿易局經貿資訊網，「認識世界貿易組織」，<[http://www.trade.gov.tw/global\\_org/wto/wto\\_index.htm](http://www.trade.gov.tw/global_org/wto/wto_index.htm)>。

註⑫ 日本經濟新聞（夕刊），2001年4月17日，版1。



四月十一日，自民黨召開衆、參議員大會，通過自民黨新總裁選舉日程和相關選舉規則。十二日，選舉活動正式展開，計有前首相橋本龍太郎、前厚生大臣小泉純一郎、政調會長龜井靜香暨經濟財政擔當大臣麻生太郎，登記參與角逐。根據自民黨選舉法規定，此次選舉共有四八七票，其中包括國會議員三四六人的每人一票以及四七個地方支部的一四一票。

### 五、對「中」政府開發援助政策的檢討

此外，日本所進行的對「中」政府開發援助政策檢討，可列為本案決策相關的間接背景因素。為協助中共的經濟發展，從一九七九年起，日本對其進行了大規模的經濟援助，迄一九九九年度為止，日本對中共的政府開發援助，累計總額將近二兆七千億日圓。中共是日本經濟援助的最大受援國，中共接受的雙邊援助中，有百分之五十以上來自日本。對中共而言，日本是最大的經濟援助提供國。<sup>⑬</sup>

近年來，日本國內主張對此經濟援助政策進行檢討的議論，此起彼落。其所持理由主要有四：(一)九〇年代以來，景氣低迷不振，國家財政困難，對外援助整體規模縮小的同時，對「中」援助亦當縮減，不應有所例外。(二)中共並未對經濟援助給予高度評價，因此其人民大多不知日本對「中」的經濟援助。(三)軍事、民主、人權等現狀，為考量經濟援助與否的重要依據，但觀諸近年中共的發展近況，明顯違反一九九二年四月三十日內閣會議所通過的「政府開發援助大綱」。例如，自一九八九年以來，中共的國防經費，每年成長連續超過百分之十。(四)中共業非貧窮國家，現已發展成為世界第七大的經濟大國，應非經濟援助的對象，且其對開發中國家亦積極進行援助，例如，日本對中共的援助，一年大約二千億日圓，而中共對開發中國家的援助，則超過六百億日圓。<sup>⑭</sup>

### 叁、爭議焦點

爭議焦點與最後之決策密切相關，如表一所示，自四月四日迄二十日為止，亦即，自森喜朗首相指示外務省就發給李前總統簽證進行研議，迄日方宣布同意發給簽證，前後歷時將近三週。在此期間，贊成與反對發給簽證者，立場對立鮮明，所持論點截然不同。大體而言，爭議焦點集中於人道考量及日「中」關係上。亦即，基於人道觀點同意發給簽證，抑或考量日「中」關係拒發簽證。

註⑬ 小島朋之，「中國を責任ある大國にするために」，外交フォーラム，2001年2月號，頁38；「日本政府開發援助簡介」，<<http://www.japan.org.cn/2nd%20tier/04oda/04siryu.htm>>。

註⑭ 小島朋之，前引文，頁38~39。



表一 關於李前總統訪日問題之主要動向

2001. 4. 4	日本首相森喜朗指示外務大臣河野洋平，就李前總統訪日簽證發給事宜，進行研議。
10	李前總統透過友人彭榮次，向日本交流協會臺北事務所提出簽證申請。
11	內閣官房長官福田康夫於記者會中表示，並未受理李前總統的簽證申請。 陳水扁總統約見日本交流協會臺北事務所所長山下新太郎，要求發給李前總統簽證。
12	外務副大臣衛藤征士郎於記者會中表示，經向日本交流協會臺北事務所查證結果，李前總統業已提出簽證申請。日本政府內部見解對立，正式表面化。 日本國會議員所組成的「實現李登輝在日本治療超黨派國會議員之會」成員，要求首相森喜朗發給李前總統簽證。
13	首相森喜朗、內閣官房長官福田康夫及外務大臣河野洋平，會商研擬對策。
15	李前總統召開記者會表示「日本政府說謊」，同時要求日方儘速發給簽證。
16	內閣官房長官福田康夫表示，將基於人道考量檢討簽證發給可行性。
17	首相森喜朗及外務大臣河野洋平兩度會商協議，未獲共識。
18	首相森喜朗於卸任前記者會中表示，將儘快作出結論。
20	基於人道考量，外務大臣河野洋平宣布日方同意發給李前總統簽證。
22	傍晚，李前總統一行抵達日本關西國際機場。
24	前往岡山縣，接受術後心臟複檢。
26	結束醫療之旅，返抵國門。

資料來源：作者自行整理。主要參考依據為讀賣新聞，2001年4月20日，版3；每日新聞，2001年4月20日，版3。

#### 一、贊成發給簽證——贊成發給簽證者的論點，大致如下：

- (一) 李前總統業已辭卸黨政要職，為一民間人士，其訪日目的在於接受心臟術後治療，無關政治活動。
- (二) 外務省部分官員認為，李前總統訪日問題，遲早必須面對處理，親台的美國共和黨政權，因軍機擦撞事件與中共關係緊張，加上一九九八年中共國家主席江澤民訪日期間對於歷史問題的強硬姿態，國內民衆對「中」印象普遍不佳之際，係對李前總統訪日問題作一決斷，發給簽證的最佳時機。同時，根據以往經驗，美「中」關係惡化之際，日「中」關係不會同時惡化。<sup>⑮</sup>
- (三) 簽證發給與否，事涉國家主權，若恐中共反彈而拒發簽證，就人道觀點而言，日本政府及日人，將受世人批評，同時無法對國際社會提出合理解釋。
- (四) 依據出入境管理相關法令，如無條件不符，應依法定程序發出簽證。
- (五) 中共反彈，新內閣容易對「中」說明，此係前內閣所作之決定；另外，因歷史教科書檢定等問題而惡化之日「中」關係，若同意發給簽證，中共的反彈力道將相對被吸收。<sup>⑯</sup>

註⑮ 每日新聞，2001年4月21日，版2。

註⑯ 朝日新聞，2001年4月20日，版1。





(六) 日「中」建交以來，中共常以歷史問題為外交牌，故為重新檢討中共政策之適當時機。

二、反對發給簽證——反對發給簽證者的論點，大致如下：

- (一) 即使李前總統已為民間人士，但仍有其政治影響力。另外，台灣政府當局，全力動員支持前李總統訪日，無法排除其背後政治動機。
- (二) 就決策時期而言，在歷史教科書檢定問題、農產品限制進口問題及美「中」軍機擦撞事件等內外情勢複雜之際，同意發給簽證，有欠妥當。回顧日「中」建交以來的雙方關係，目前係最惡劣的時期，如果同意發給簽證，將使彼此關係雪上加霜。<sup>⑭</sup>
- (三) 從人道觀點而言，確實難以拒發簽證，然而李前總統既打高爾夫球，又舉行一個半小時的記者會，真有緊急治療的需要嗎？<sup>⑮</sup>
- (四) 若同意發出簽證，恐與一九七二年「日中共同聲明」第三項，日本政府充分理解與尊重中華人民共和國「台灣為中華人民共和國領土不可分割的一部分」的立場有所抵觸。<sup>⑯</sup>
- (五) 若因同意發給簽證，而與中共發生齟齬，負責後續處理者為新內閣，因此簽證發給與否，應交由新內閣決定。<sup>⑰</sup>

另外，「實現李登輝在日本治療超黨派國會議員之會」<sup>⑱</sup>發起人之一的無黨籍眾議員中田宏，從日「中」台三角關係的觀點，就簽證發給與否日方之利弊得失，作了以下的分析：

就日「中」關係而言，發給簽證，短期間將引起中共的強烈反彈，此乃最大負面影響，但中長期的日「中」關係，並不會因此持續惡化；另一方面，拒發簽證，短期間將受到中共的肯定與歡迎，但未必中長期亦是如此，相反地，中共方面將體認在日台關係上，對日方持續徹底施壓，有其成效，此乃中長期的負面影響。

就日台關係而言，拒發簽證，將使迄今維持良好的日台經濟、文化等方面的交流、友好關係逆轉直下，此不僅是短期的負面影響，中長期亦是如此。換言之，短期而言，台灣方面必對日方的決定強烈反彈，中長期而言，台灣方面會獲得「不對日方持續施

註⑭ 同上。

註⑮ 讀賣新聞，2001年4月20日，版3。

註⑯ 每日新聞，2001年4月18日，版2。

註⑰ 讀賣新聞，2001年4月14日，版3。

註⑱ 2001年4月12日，自民黨鹽崎恭久、平澤勝榮，民主黨松崎公昭、上田清司，自由黨鹽田晉，保守黨小池百合子，無黨派中田宏等七位眾議員，發起成立「實現李登輝在日本治療超黨派國會議員之會」，下午所召開的臨時大會，合計有六十五名議員連署參加，會中並通過以下的緊急聲明，第一：李登輝已為民間人士，並表明訪日目的不在於從事政治活動而是為了治病；第二：簽證發給事關國家主權，若恐中共反彈，拒發簽證，從人道主義觀點，日本政府及日人，將受世界各國批判；第三：基於上述人道觀點，應儘速發給李前總統簽證。其後，該會成員並拜會森喜朗首相及河野洋平外務大臣等人，要求政府當局儘速發給李前總統簽證。



壓是不行的；施壓的方式過於軟弱」的教訓。<sup>②</sup>

因此，綜上所述，有關美「中」日台間的各政治事件，表面上似為各自獨立、互不相干，實際上卻與本案決策過程環環相扣、密切關連。另外，就各決策相關背景事件對李前總統訪日問題的影響而言，吾人可試由以下角度加以觀察。首先，「中」美軍機擦撞事件等直接背景因素，如前所述，依立場及觀點等之不同，分別加強了贊成與反對發給簽證者各自的論點。換言之，吾人不易明確判斷該事件對李前總統訪日具有絕對正面抑或負面影響。其次，日本檢討中的對「中」政府開發援助政策的背景因素，則間接地對李前總統訪日有所助益。近年來，日本一方面固因財政困難，不得不通盤檢討其對外援助政策；但另一方面亦隱約透露以下訊息，亦即，日本試圖擺脫長久以來對中「謝罪（道歉）外交」模式，在對「中」外交上，期與中共平起平坐，真能進行其所企盼的「自主外交」。

## 肆、決策過程

自一九五五年迄一九九三年間，自民黨長期一黨執政，官僚體系與自民黨維持緊密且穩定的相互依存關係，因此在論述決策過程之際，學者多將分析重點置於官僚體系優位（政高黨低）抑或自民黨族議員優位（黨高政低）上。<sup>③</sup>然而，冷戰結束以後，在對外重要的事務上，以國會為中心的各種不同團體，直接參與介入決策過程的案例，明顯呈現增加的趨勢。例如，在波斯灣危機中，自衛隊參與的方式、波斯灣戰爭期間多國部隊軍事費用的分攤、與北韓建交、天皇訪中等議題上，均曾引起各方諸多議論。<sup>④</sup>

### 一、日本外交決策過程

#### （一）決策角色

首先，就參與介入決策的人物或機構而言，依問題的性質，各有不同。主要有首相、內閣會議、官僚體系（如外務省、經濟產業省等）、朝野政黨、利益團體、傳播媒體與輿論等等。然而，綜觀此次李前總統訪日問題，真正參與決策並具有決定權力，不外執政連盟（自民黨、公明黨、保守黨）、外務省暨首相三者，尤其是後二者，更是扮演舉足輕重的角色。

#### （二）決策特徵

其次，就決策過程的特徵而言，重視共識係主要精神所在。日本為內閣制國家，相較於美國總統，其首相所擁權力雖相對有限，但在決策過程中仍居中樞的地位，重

註② 「結論先延ばして問題を悪化させた日本政府」台灣の前總統：李登輝氏へのビザ發給問題，<<http://www.nakada.net/syutyo/syutyo16.htm>>。

註③ 草野厚，政策過程分析入門（東京：東京大學出版社，1997年），頁6。

註④ 孫崎享，日本外交 現場からの証言（東京：中央公論社，1995年），頁163、166。



要政策最終如無首相的決斷，政府內部是無法作出最後決定的，而首相本身持消極態度的政策，欲付諸實行，亦幾乎是不可能的。<sup>②</sup>

### (三) 決策流程

另外，就決策的流程而言，基本上所採模式係「課長—局長—事務次官—外務大臣—首相」由下而上的稟議制。但是，若屬非常重要或有時間急迫性的決策，通常則先依據首相的指示進行作業，或是首相的指示與下面層級的研擬準備，兩者幾乎同時進行，亦即，改採由上而下或上下同步作業的模式。<sup>③</sup>四月上旬，在李前總統委託友人提出簽證申請之前，森喜朗首相即已先行指示外務省，就簽證發給事宜，進行研議。<sup>④</sup>因此，對於日本政府而言，本案係屬重要決策，是毋庸置疑的。

### (四) 決策人數

最後，就參與決策人數與問題重要性的相互關係而言，兩者之間並無特定關連。例如，有些重要決策，需要從各個不同角度進行檢討，因而有許多各界不同人士提供意見乃至參與決策；但也有正好相反的情形，如一九七二年日「中」建交之交涉，當時負責的課長係採「課長、局長、事務次官、外務大臣、首相五人知情即可」之作業方針；有時甚至存在「課長—首相」的直接溝通管道。<sup>⑤</sup>

## 二、決策過程觀察重點

如圖三所示，有關簽證發給與否之立場，日本政界主要代表人物，贊成與反對鮮明對立。其中，以下幾點，值得吾人觀察注意。

### (一) 首相官邸與外務省的對立

首相官邸的森喜朗首相及安倍晉三官房副長官係持贊成立場，而外務省的河野洋平外務大臣及楨田邦彥亞洲大洋洲局長則表反對。另外，首相官邸的福田康夫內閣官房長官，最初於記者會中表示，李前總統並未提出、亦未受理其簽證申請，期使李前總統主動撤回簽證申請。但在四月十五日李前總統召開記者會，公開要求日本政府發出簽證後，其反對立場有所鬆動，並於四月十九日會見中國駐日大使陳健時表明：日本輿論重視人道考量，為時勢所趨。<sup>⑥</sup>

註② 田中明彥，日中關係 1945~1990（東京：東京大學出版社，1996年），頁 190~191。

註③ 孫崎亨，前揭書，頁 181~182；花井等、須藤真志編，新比較外交政策論（東京：學陽書房，1992年），頁 21；田中明彥，前揭書，頁 196。

註④ 每日新聞，2001年4月6日，版 2。

註⑤ 孫崎亨，前揭書，頁 182~183。

註⑥ 讀賣新聞，2001年4月20日，版 3。



圖三 日本政界主要代表人物對於簽證發給與否之立場

贊 成		反對・保守	
森 喜朗 (首相) 安倍晉三 (官房副長官)	首相官邸	福田康夫 (官房長官) <sup>註</sup>	
衛藤征士郎 (副大臣) 川島 裕 (事務次官)	外務省	河野洋平 (大臣) 楨田邦彥 (亞洲大洋洲局長)	
扇 千景 (保守黨黨魁) 鳩山由紀夫 (民主黨代表) 小澤一郎 (自由黨黨首)	政黨	神崎武法 (公明黨代表) 志位和夫 (共產黨委員長) 土井たか子 (社民黨黨魁)	
小泉純一郎 (前厚生大臣) <sup>註</sup> 龜井靜香 (政調會長) 麻生太郎 (經濟財政擔當大臣)	自民黨總裁候選人	橋本龍太郎 (前首相)	

註：官房長官福田康夫，最初持反對立場，但在李前總統召開記者會後，轉而贊成。另外，前厚生大臣小泉純一郎，最初立場並不明確，但在輿論廣泛支持李前總統訪日後，亦表贊成。  
資料來源：作者自行整理。

整體而言，有關李前總統訪日問題，主要關鍵還是在於來自外務省的強烈反對。雖然，該省內部亦有持贊成看法者，但以河野洋平及楨田邦彥為主的反對勢力，自始至終，並未有所動搖。圖四為今年年初日本「省廳再編」<sup>③</sup>後，外務省之組織機構圖，

註③ 「省廳再編」以中文表示，類似我國行政院部會之整編合併。為因應社會的快速變遷暨全球化的潮流等，建構更加符合日本國情的行政體系，提升行政效能，前首相橋本龍太郎於1996年第二次橋本內閣任內，針對第二次世界大戰以來未有大幅變動的中央省廳，著手進行整編合併的檢討。歷經多年研議、立法及修法，原有的1府22省廳整編合併為1府12省廳。今（2001）年元月六日，此一新的中央省廳體制，正式開始運作。請參考 <<http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho/>>。



其中，亞洲大洋洲局掌理以中共為主之亞洲、澳洲等國相關事務。基本上，該局係以親「中」的官僚為主流派，而其局長最後以出任日本駐「中」大使為官僚生涯的終點，為一慣例。<sup>①</sup>因此，不難理解為何楨田邦彥堅持反對立場。此外，河野洋平係自民黨內有名的親「中」派，擔憂日「中」關係惡化，為其主要反對理由，而自民黨內部最大派閥橋本派（如表二所示）以及向來與中共關係密切友好之公明黨的態度，則為其與首相官邸對立的支撐主力。

表二 自民黨內各派閥勢力分布表（2001年4月）

橋本派	森派	江藤・龜井派	堀內派	山崎派	加藤派	舊河本派	河野 グループ	無派閥
101	60	55	43	23	15	13	12	24

資料來源：每日新聞，2001年4月13日，版3。

## （二）首相領導特質

從日本政治制度暨其實際運作觀之，首相擁有強大的權力，惟其本身所屬政黨、各省廳本位主義色彩濃厚的官僚體系、中央與地方政府權力分立等制度因素，使其領導力有所限制。而且，在黨內的權力基礎、個人的政治實力、政治理念、人格特質及其所處的政治環境等因素，亦使不同的首相其領導力有所不同。此外，就首相的領導特質而言，可大致區分為「目的志向型」與「組織配慮型」（或稱調整型）二類。所謂「目的志向型」的代表人物，如前首相中曾根康弘最初施政目的著重行政改革及解決貿易摩擦，並利用由此所獲之國民人氣，彌補其於組織配慮方面之弱點。而所謂的「組織配慮型」則著重於政治之穩定、尋求與在野黨妥協、謀求黨內融合、尊重官僚體系的意見。實際上，綜觀戰後迄今的日本首相，雖均兼具上述領導特質，但仍可清楚劃分出其個人的領導特質風格。<sup>②</sup>

基本上，受限於在自民黨黨內的權力基礎、個人的政治實力及人格特質等，森喜朗的領導特質應劃為「組織配慮型」。有關李前總統訪日問題，森喜朗一如其個人的親台立場，始終樂觀其成，例如，去年參加在汶萊舉辦的亞太經濟合作會議結束返國途中，即向其身邊人士傳達欲發簽證給李前總統之想法；其後，並於人事布局方面展開作業，例如破格拔擢阿南惟茂擔任駐「中」大使，一九九八年江澤民訪日之際，時任亞洲局（亞洲大洋洲局之前身）局長的阿南惟茂，抗拒中共壓力，拒絕就第二次世界大戰期間於中國大陸的種種作為，將道歉文書化的要求。<sup>③</sup>

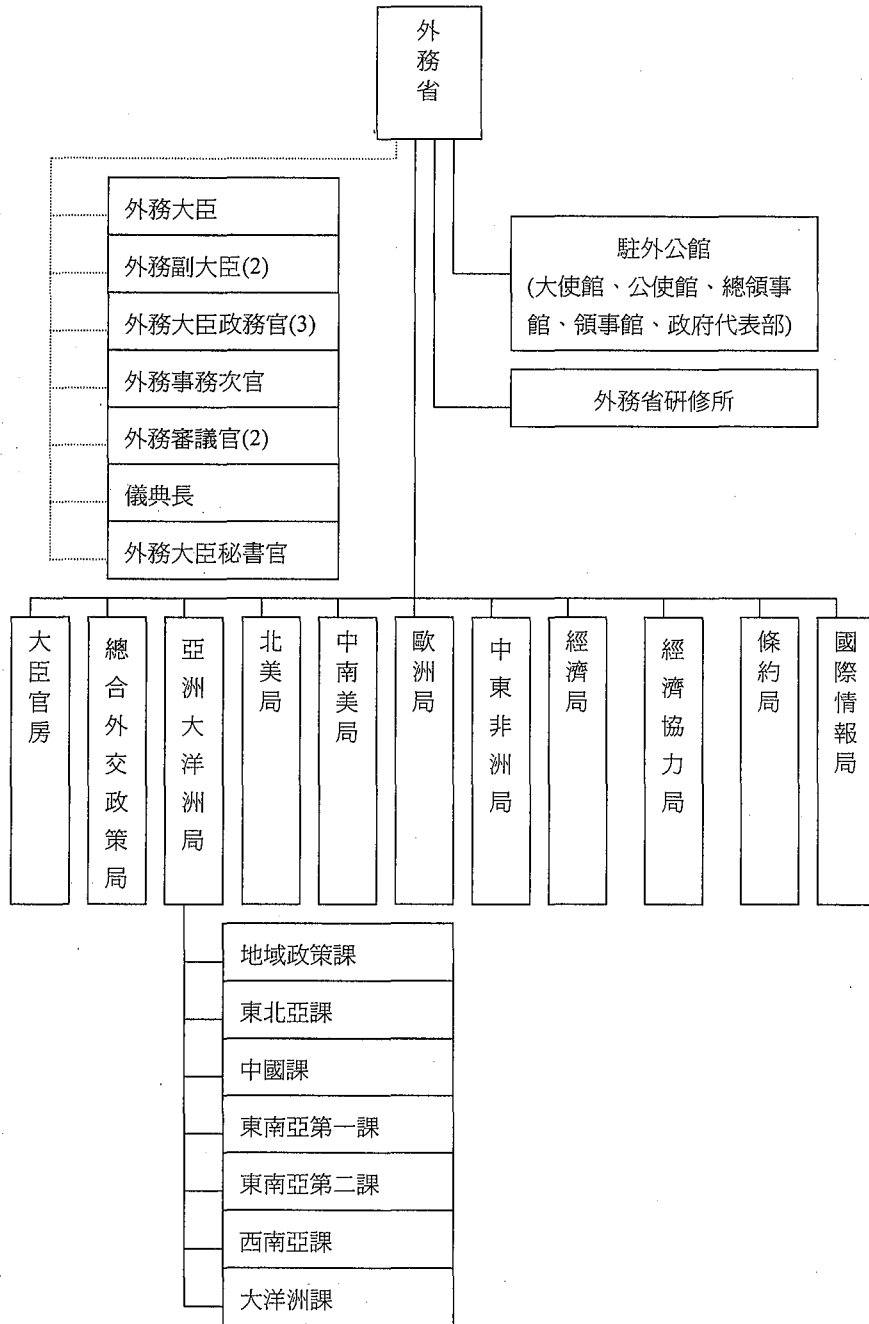
註① 同註②。

註② 村松岐夫、伊藤光利、辻中豐，日本の政治（東京：有斐閣，1993年），頁162～164。

註③ 朝日新聞，2001年4月21日，版3；「任期內發給に森首相執念」，日本經濟新聞，2001年4月20日，<<http://www.nikkei.co.jp/sp2/nt48/20010420eimi154020.html>>。



圖四 外務省組織機構圖



資料來源：內閣府編集，時の動き，2001年1月號，頁82~83。



此外，如前所述，重要決策最終還是來自首相的決斷，四月上旬，森喜朗雖即指示外務省，就簽證發給問題進行研議，但卻與河野洋平及以自民黨內最大派閥橋本派為主的反對力量，針鋒相對，僵持不下。綜觀本案決策模式，雖說森喜朗指示外務省，就簽證發給問題進行研議並提出結論，亦即依據官僚的評估結果再行決斷。但是，實際上，最後的決策，還是在森喜朗個人強烈意志的堅持下，加上人道理由、自民黨內部贊成意見擴大、輿論廣泛支持等輔助要因，說服外務省同意，所作之決斷。<sup>④</sup>換言之，本案決策過程，外務省內部反對發出簽證的官僚，始終位居主流，最後在森喜朗的主導下，被迫同意，誠如其內部官僚無奈地指出「政治人物如作出決定，官僚祇有服從」。<sup>⑤</sup>

### (三) 自民黨派閥政治

基本上，派閥可區分為因政策理念相同而結合的「政策派閥」及以人脈為主、物以類聚而形成的「人脈派閥」兩類，而自民黨的派閥多屬「人脈派閥」。<sup>⑥</sup>眾所周知，橋本派現為自民黨內最大派閥，會長橋本龍太郎暨派閥內具有相當實力的前幹事長野中廣務，乃目前日本政界親「中」派的代表人物，尤其野中廣務與江澤民身邊紅人共產黨組織部長曾慶紅，關係密切。在自民黨總裁選舉中，原本實力堅強最受看好的候選人橋本龍太郎，以及負責選舉操盤的野中廣務，因選情未如所期陷入困境，兩人對於李前總統訪日問題，未能公開表示反對，始終抱持消極保守立場，相對於其他三位候選人麻生太郎、龜井靜香、小泉純一郎的支持立場，橋本龍太郎僅能表示：不應將此一問題政治化。<sup>⑦</sup>即使如此，橋本派內部並非沒有雜音，如在四月十三日之內閣閣僚懇談會中，同屬橋本派之齋藤斗志二防衛廳長官及笹川堯科學技術擔當大臣即表示贊成。<sup>⑧</sup>

此外，就自民黨派閥觀之，溯其本源，一九七二年完成日「中」建交的前首相田中角榮，其所創的舊田中派為橋本派之前身，而當時之舊福田派則為森喜朗及福田康夫所屬森派之前身，舊田中派與舊福田派有親「中」親台傳統。一九七三年，森喜朗與石原慎太郎（現任東京都知事）、江藤隆美（江藤・龜井派會長）等人，參加親台派的政策集團「青嵐會」，因此，在森喜朗卸任前，不顧中共的反對，同意李前總統訪日，其決斷原點可遠追溯至二十八年前的當時。<sup>⑨</sup>

### (四) 傳播媒體與大眾輿論

眾所周知，報紙與電視係現代社會最主要的傳播媒體，如前言所述，在李前總統委託友人提出訪日簽證申請後，日本各主要報社，罕見地立場一致，紛紛以社論支持

註④ 朝日新聞，2001年4月20日，版3；每日新聞，2001年4月20日，版3。

註⑤ 朝日新聞，2001年4月20日，版3。

註⑥ 依田博，政治（東京：有斐閣，1995年），頁100。

註⑦ 每日新聞，2001年4月21日，版2。

註⑧ 朝日新聞，2001年4月20日，版4。

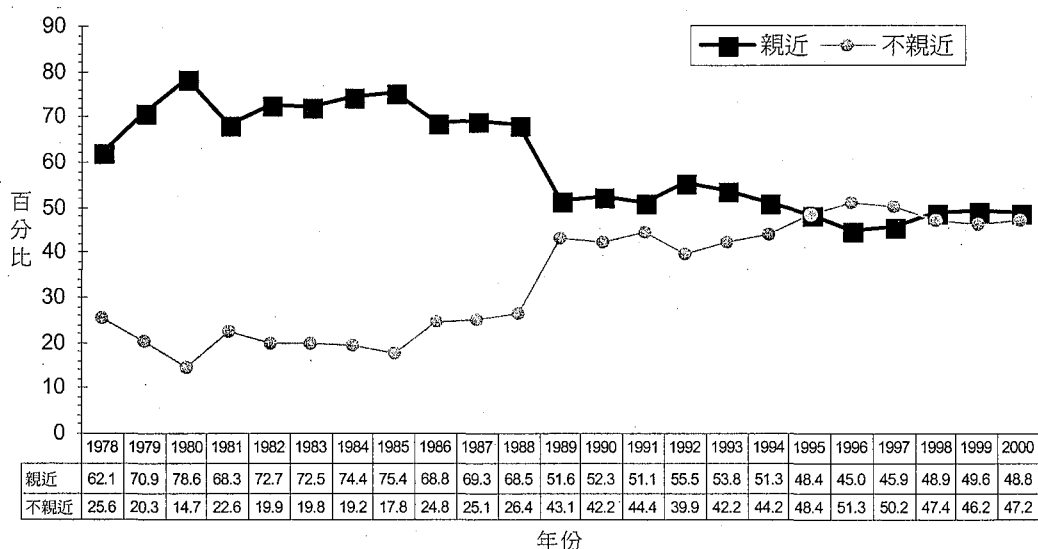
註⑨ 每日新聞，2001年4月27日，版2。



李前總統訪日。就傳播媒體與對外決策過程的關係而言，基本上，傳播媒體的報導，短期而言，可能會對決策者產生干擾或影響，長期或間接而言，可能影響輿論的形成，但對決策產生直接決定性影響的情形，並不多見。<sup>⑩</sup>畢竟，最後決策主要考量，還是在其國家利益上，所以此次日本主要報社的支持，並非日本政府決定發出簽證的主要原因，應僅是輔助要因而已。

另一方面，根據日本官方每年所作的輿論調查顯示（圖五與圖六），日人對於中共的印象以及日「中」關係的看法，除未表示意見者外，基本上，日人對於中共持有親近感以及認為日「中」關係良好者，可謂呈現每況愈下逐漸下滑的趨勢，近年來，甚至出現兩極拉距的情勢。相對地，反觀台日關係，基於下述理由，日人對於台灣持有親近感者，明顯呈現增加的趨勢。1. 相較於軍事演習、武力威脅的中共，多年來經由民主方式舉辦選舉、政治民主化的台灣，對於國際社會有說服力。2. 始自七〇年代後期之對「中」經濟援助，未獲中共的高度肯定；日台關係雖僅限非官方層次，但在經濟、體育、文化等方面交流持續擴大的同時，近年來日人亦開始感到台灣對日本的印象較佳，較為親日。3. 在「歷史認識」方面，台灣曾為日本殖民統治，但並未因此將日本與罪惡劃上等號，反而對於日本在殖民期間從事基礎建設、確立土地制度、發展農產品加工業等措施，有助日後台灣經濟發展，理性予以客觀評價，加深日人對台灣的親近感。<sup>⑪</sup>

圖五 日人對於中共印象之輿論調查



資料來源：內閣府大臣官房政府廣報室，世論調查（外交），2001年5月號，頁67。

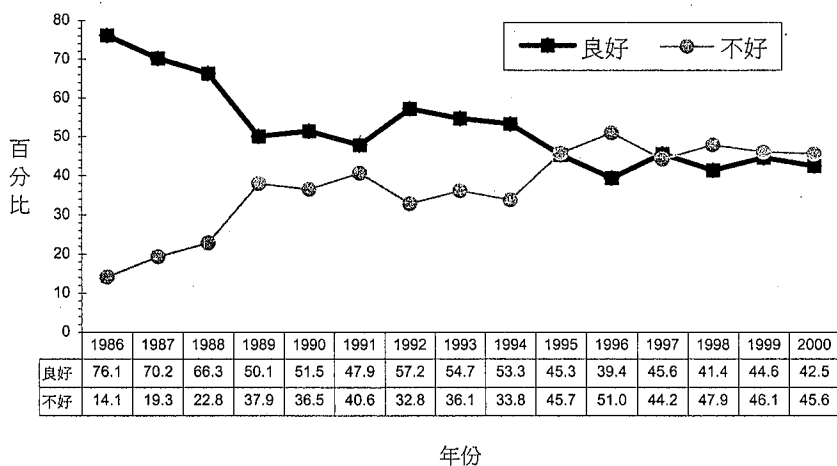
註⑩ 田中明彥，前掲書，頁205。

註⑪ 天兒慧，「日中關係二十一世紀への提言」，中國21，Vol. 10（2001年1月），頁50～51。





圖六 日人對於日「中」關係看法之輿論調查



資料來源：同圖五，頁70。

## 伍、決策特色

### 一、兩面討好的兩岸政策

一般而言，世界各國外交政策的擬定及實施，主要考量在於其本國自身的國家利益。日本的國家利益，簡言之，在於確保其自身的安全及繁榮，而此亦為其中共政策的基本原則所在。就現實主義理論觀點而言，其中共政策主要目標在於防止中共成為軍事強國及內部發生動亂等。一旦中共內部發生動亂、國家解體，因而所產生的難民潮，大舉湧入日本，對日本造成的衝擊，難以估計；另就理想主義理論觀之，促進中共經濟發展、政治民主暨鼓勵中共加入多邊組織等，亦為其中共政策的主要目標。然而，上述目標，彼此之間是有所衝突的，例如，對「中」實施經濟援助，卻也間接地助長其軍事發展。因此，如何將現實主義中的不穩定要因予以最小化，而將理想主義中的和平穩定要因加以最大化，成為其中共政策基本理念所在。<sup>②</sup>另一方面，日本台灣政策的基本理念，如一九七二年「日中共同聲明」第三項所示，日本政府充分理解與尊重中華人民共和國「台灣為中華人民共和國領土不可分割的一部分」的立場；維持與台灣非官方民間往來的實務關係。此外，對於台灣問題，日本希望「中」台雙方，經由直接對話和平解決。<sup>③</sup>多年來，日本秉持上述基本理念，推展其兩面討好但卻重「中」輕台的台海兩岸政策，簡言之，所謂的日本台灣政策係納入其中共政策之中，而非獨立存在的。

註② 田中明彥，「東アジアの國際政治と對中政策」，東亞，No. 319 (1994年1月)，頁36～38；豬口孝，現代日本外交（東京：筑摩書房，1993年），頁136～137。

註③ 日本外務省編，外交青書，2000年版，頁41。

此次李前總統訪日問題，對於日本政府而言，可謂一刀兩刃，一方面，日本深怕因發給簽證而開罪中共；另一方面，亦不願因拒發簽證而得罪台灣。因此，本其慣有的曖昧作法，在檯面上堅決否認受理簽證申請的同時，在檯面下溝通交涉，希望李前總統「顧全大局」。但是，在李前總統召開記者會指責日本政府後，日本外務省的計畫正式破局。

基本上，在我國與日本斷交以來，日本堅守「政經分離」的台灣政策，未曾有部長級現任官員訪台，迄今來台最高層級官員僅達課長級，完全無法與美國部長級的現任官員相較；<sup>④</sup>此外，日台雙方的外交交涉，亦均透過私下（檯面下）<sup>⑤</sup>管道進行，觀之李前總統訪日問題，亦不例外。

仔細深究，李前總統業已辭卸黨政要職，原為民主國家單純的法律問題，但卻無法與政治脫鉤，日本政府一秉其曖昧立場，未能當機立斷明確處理，過分顧慮中共反應，甚至反駁我方政治力介入，致使演變成爲複雜的政治問題。

## 二、重視共識的政策決定

迄今的日本外交政策研究中，學者研究大都著重於其決策模式（稟議制、重視共識的全會一致方式、根回し等）或是探究外交正式交涉的經過。<sup>⑥</sup>對照本案日方的決策過程，其重視共識、根回し等的決策模式，再度獲得印證。

所謂根回し（nemawashi），係指在尋求共識作成決策前，所進行的檯面下或事前協商，但顯然地有關發給李前總統簽證與否，日本政府內部的折衝過程，難關重重，不僅首相官邸與外務省立場對立、自民黨內部、執政聯盟等，亦意見紛歧。反對主力的外務省，靜觀自民黨總裁選舉的同時，企盼獲得來自親「中」勢力橋本派的奧援，以拖待變。而森喜朗首相受限於個人政治實力，加上其優柔寡斷的人格特質等，無法斷然作出決策。最後，在政府內部始終無法凝聚共識之下，居於決策中樞地位的森喜朗首相，不顧親「中」勢力的反對聲浪，同意李前總統訪日。因此，綜觀本案決策模式，不難理解爲何日本的決策過程如此延宕費時。

## 三、本位主義的官僚意識

日本的社會，有所謂共識社會之稱。但是，在外交事務上，有一特徵，亦即有「儘可能不讓他人介入自己所決定的勢力範圍」的傾向。此一傾向，在情報蒐集、政策決

註④ 天兒慧，「日本からみた台灣問題と轉換期の日台關係」，國際問題，No. 488（2000年11月），頁49；每日新聞，2001年4月21日，版6。

註⑤ 基本上，國家間的交涉往來，可因交涉人員官方身分有無暨交涉公開與否，劃分爲(1)官方—公開；(2)官方—未公開；(3)非官方—公開；(4)非官方—未公開等四種型態，我國自一九七二年與日本斷交以來，礙於中共，我國僅能透過私下（檯面下）管道與日方進行交涉，亦即多透過(4)非官方—未公開或(2)官方—未公開管道，與日方進行交涉。

註⑥ 西原正，「日本外交と非正式接觸者」，國際政治，第75號（1983年10月），頁1。



定、對外交涉等方面，均可見到。其思想源於，在自身的業務範圍內，外務省官員意圖單憑本身之力，進行情報蒐集、政策決定乃至對外交涉。<sup>④</sup>簡言之，外務省之本位主義色彩相當濃厚。

對單一部會而言，可能是正確且有利益的決策，但整體觀之，卻可能對國家造成很大的負面影響。證之於此次日本的決策過程，就單一角度觀之，外務省擔憂中共強烈反彈，自始至終，堅持反對立場，惟在首相個人意志主導之下，最後峰迴路轉，外交部被迫同意發出簽證；另就日本整體國家利益觀之，卻因外務省本位主義的官僚意識，使其外交獨立自主性、人權價值標準乃至國家整體信譽，受到強烈質疑。

#### 四、影響決策的大眾輿論

雖然，傳播媒體、大眾輿論對於各國政府決策的影響力，與日俱增，此次日本傳播媒體、國民輿論亦普遍支持李前總統訪日。但是，政策決定與大眾輿論，兩者並不能劃一等號，吾人可由以下層面思考兩者關係。在國內事務與對外事務上，大眾輿論對於決策的影響程度，有所差別。基本上，國內事務的決策過程，無法輕視民意；而對外事務的決策過程，國民輿論固然重要，但國家利益才是真正決策考量所在。亦即，官僚係從「利益」的角度上進行決策思考，較為深謀遠慮，而國民輿論則可能攙雜個人情感與好惡於其中。

此次，為何日本輿論罕見地支持李前總統訪日？如前所述，近年來，相較於中共，我國之對日關係，可謂處於「順風」階段。日本傳播媒體與大眾輿論，對於我國均持較正面的看法，加上甚具說服力的人道理由，乃至李前總統於任內所建立的對日人脈等，為其主要背景因素。

#### 陸、結論與建議

根據世界人權宣言第十三條之規定：人人在世界各國境內，擁有自由遷徙和居住的權利；另依日本「出入國管理及難民認定法」中條文的規定，日本政府並無任何理由可以拒絕李前總統入境；甚至就憲法保障言論自由的觀點而言，李前總統業已辭卸黨政要職，以其民間人士身分，訪日期間言論涉及政治議題，亦屬言論、表現自由的範疇，不應受到任何干涉，作為民主法治國家的日本，對此當有深刻體認。

綜觀本案日本決策模式，以下二點，值得吾人參考借鏡。首先：在危機管理體制方面，日本外務省官員的情勢判斷，明顯有待商榷。一九九四年的廣島亞運會、一九九五年的大阪亞太經濟合作會議、去（二〇〇〇）年的長野縣松本市第十二屆亞洲展望會，均因中共反對，李前總統未能出席參加。對此無可閃避的敏感議題，日本外務

註④ 孫崎享，前揭書，頁177~178。



省官員，顯然欠缺事前的縝密評估與對策研擬，觀其決策過程，迄被迫正視問題時，外交上的對應又捉襟見肘，顧此失彼，反而招致「中」台雙方對其不信任。因此，如何在危機管理體制上，預知可能發生的危機並事先將其巧妙化解，轉被動為主動，且在衝突與妥協中，準確拿捏自身的立場，乃吾人從本案決策模式中可獲之殷鑑。第二：在決策形成過程中，應摒除官僚體系本位主義色彩，以國家整體利益為重。本案決策過程中，日本外務省本位主義色彩濃厚，過度憂慮中共反應，自始至終，不改反對立場，不僅其外交獨立自主性再度受到質疑，同時其國家信譽亦遭受嚴重打擊。同樣地，日後我國對外決策，亦可能遇到類似案例，雖然國情不同，文官所具影響力及重要性亦不盡相同，但如何排除部會各自為政的本位主義，不為單一部會的意見與利益所局限，權衡利弊得失，考量國家整體利益，統合相關部會意見，作出最適的決策，是吾人必須特別留意的。

另外，有關日本外交決策方面，如第貳節決策相關背景因素中所述，日本外交決策容易受到來自國內外壓力的影響，係屬被動型。觀察近年來日本對「中」外交的脈絡，從一九九八年江澤民訪日之際，抗拒中共壓力，拒就二次大戰期間於中國大陸的侵略行為，將道歉形之於文書；加上，近年來，日本就其對「中」政府開發援助政策進行檢討；迄此次森喜朗不顧中共強烈反對，同意李前總統訪日等事件，隱約透露出日本試圖調整其長久以來「謝罪（道歉）外交」「贖罪外交」模式的訊息。惟從本案李前總統訪日問題的分析中，短期而言，日本似乎仍然無法擺脫此一外交模式；長期而言，日方是否持續修正調整其對「中」外交策略，達成其所企盼的「自主外交」，則為吾人觀察日本中共政策的重點之一。

最後，就本案對日台關係的影響而言，李前總統雖如願以償出訪日本，但日方並非真正「心甘情願」發出簽證，對此吾人須有正確體認。若無法律立論、人道理由、友我首相、輿論支持等錯綜複雜因素攙雜其中，勝負或許在未定之天。同時，我國亦毋須因此而沾沾自喜，並將其視為對日外交的一大突破，形式外交固然有其代表意義，但實質外交才是吾人亟須努力的重點。外交關係的拓展，不能過於感情用事，一廂情願，就事論事，步步為營，方為上策，尤其在對日外交的推展上。此外，在日「中」台三邊關係上，雖然近來我國對日外交工作處於順風階段，但我國不能將日台關係的提升寄望於日「中」關係惡化上，如何將日「中」台長期不等角的三邊關係，朝等角三邊關係方向努力邁進，不為日「中」二者之間的一顆棋子，亟待執政當局重視暨深思。

日、美兩國，同為我國外交工作的重點國家，基本上，我國對日外交，可朝以下思維，有系統、有組織、有效率、有計畫地努力。第一：日本係內閣制的國家，首相與內閣閣員，均由國會議員中產生，因此國會外交應列首要工作重點，毋庸置疑。除鞏固既有的「日華議員懇談會」重要溝通管道外，目前日本最大在野黨民主黨於去年成立的「日台友好議員懇談會」，亦開啓另一新的日台交流管道，我國必須在現有的基礎上，嘗試多闢其它管道，從事多角化經營，加強與日本朝野各政黨國會議員的交



流。第二：日本文官在決策過程中扮演舉足輕重的角色，而其情勢評估與對策研擬，則多參考重要智庫、學術機構等實務或學術界人士的意見，所以強化與具有影響決策人士的交流，有其意義與價值。第三：為達前述目標，短期而言，除目前常規的對日外交工作外，整合現有通曉且有志於日本事務的人才，研擬具體且有前瞻性的對日政策，乃刻不容緩要務；長期而言，避免對日人才出現斷層，應擬定中長期計畫，結合教育與外交等資源，培育理論實務兼具的專業對日菁英。

\* \* \*

(收件：民國90年7月31日，修正：民國90年9月24日，接受：民國90年9月27日)



# Japan's Foreign Policy Decision Making Process and President Lee Teng-hui's Visit to Japan

*Kuan-hsiao Liu*

## Abstract

During the past few years, the former president of the Republic of China, President Lee Teng-hui, has repeatedly sparked diplomatic controversy amongst Japan, China, and Taiwan with his visits to Japan. This problem not only has caused a great disturbance in Japan, but also triggered a diplomatic war between these four nations earlier this April. Considering the political situation and based on humanitarian needs, the Japanese authorities finally issued Lee a visitor's visa. President Lee flew to Japan allegedly for medical care on April 22 and returned to Taiwan on April 26.

The main goal of this article is to examine Lee's visit to Japan and to evaluate the process of political decision making from the perspective of diplomatic policy. This paper addresses important questions concerning Lee's visit to Japan. Why did this easy problem of law involve into a complex political issue? Why did Japan take such a long time to make decision? Why did the most powerful opponent to Lee's visit, the Minister of Foreign Affairs, change her mind and approve his visa application? Why did Japanese public opinion support his visit to Japan?

**Keywords:** former President Lee Teng-hui; decision making; foreign policy; Japan; Prime Minister Yoshiro Mori; Japan-China Relations; Liberal Democratic Party; Official Development Assistance

