“3·11”之后的日本政局变化

张 勇

内容提要：在多重压力之下，日本政局持续动荡。尽管菅直人内阁以及继任的野田佳彦内阁均努力摆脱难局，但随着执政环境日趋恶化，在党内统合能力、国会审议中执政党与在野党的政治斗争、政官关系以及社会舆论等方面面临严峻挑战。尽管日本政局近期不会失控，但执政风险水平总体较高。

关键词：日本政局 “扭曲国会” 政官关系

2011年3月11日，日本东北地区发生的大地震、海啸及核泄漏造成了重大人员伤亡和财产损失。罕见的“复合型”灾害影响下的日本政局更为复杂，政治主体的行为方式也有所变更，日本政坛也因此具有较多变数。“3·11”之后，日本决策层面临着平息福岛核事故、灾后重建和重振经济三大挑战，在今后很长时期都将成为国内工作的重点。

一、摆脱“犹豫不决的政治”？

从灾后的日本政局观之，实现上述目标并非易事。在多重压力之下，政局持续动荡，政府决策体系与过程的混乱与模糊也备受非议。尽管菅直人内阁以及继任的野田佳彦内阁均努力摆脱难局，试图超越将国家大政方针置之度外的“犹豫不决的政治”，[1] 但随着执政环境日趋恶化，在诸多问题上面临严峻的挑战。

张勇 中国社会科学院日本研究所外交研究室助理研究员，目前主要研究方向为日本外交决策。

1 参见野田佳彦在日本国会发表的施政演说。「第百八十回国会における野田内閣総理大臣施政方針演説」，载日本首相官邸网页 http://www.kantei.go.jp/。

为什么“犹豫不决的政治”会逐渐成为日本政治的常态？对于该问题的解答众说纷纭。小泉纯一郎曾缔造了21世纪初期日本的第一个长期政权，[1] 由其本人引发的“小泉现象”也受到日本学术界与舆论界的高度关注。

通过对小泉等“强势首相”的解读，近年日本政治学研究界有三种较有代表性的意见：(1)“政治文化说”，基于“集团主义”、“自下而上的决策模式”、“无责任中枢”为代表的日本传统政治文化的影响依旧根深蒂固，在独特的政治文化之下，日本政坛鲜见“强势首相”；(2)“个人能力说”，该说法着重分析核心领导人特异的个性和能力。首相特立独行的性格，作为民粹主义者发挥到极致的对舆论的“人心掌控术”，对谋取更大领导能力的精准计算和果敢的实行，依靠自身能力及授权有能力的人来实施等偶然性的因素；(3)“制度说”，持这种意见的学者认为首相地位极大地加强主要是因为众议院选举政策、行政改革、政党助成金改革等制度性因素的变革所引发的结果。

民主党于2009年提出的历史性竞选纲领（“鸠山政权构想”）中，就曾对自民党执政的种种弊端和无法解决的矛盾进行阐述，向国民承诺将“改变政府和执政党分权型二元体制，实现内阁之下的决策一元化”。[2] 为了实现“决策一元化”和“首相主导”，民主党决策层为此进行专门的制度设计，实施了三大改革：第一，在政府与执政党关系上，力主重大外交政策的“决策一元化”，由执政党的主要干部出任阁僚；第二，在政府内首相官邸与相关省厅的关系上，力主“政治主导”、“首相主导”和“官邸主导”；第三，废除事务次官会议，同时，力主实现省厅内决策出自“政三役（即大臣、副大臣、大臣政务官）会议”这一省内“自上而下”的决策模式。[3] 在执政之初，民主党曾乐观地认为，战胜自民党具有划时代的双重意义，不仅是自民党向民主党移交政权，也是由官僚内阁制向议会内阁制的政权转换。执政不足四年，日本政坛就连续迎来了鸠山由纪夫、菅直人、野田佳彦三位首相，自民党执政末期“一年一相”的怪圈再次笼罩在民主党头上。

如果从决策机制的角度分析“3·11”之后的日本政局，可以认为，执政的民主党在以下几个方面亟待“破题”：在民主党内的领导能力经受考验；在野党的挑战与攻击，特别是“扭曲国会”的存在使得政治斗争复杂化，并足以左右日本政局，以国会为依托，在野党试图向执政党发起“政治决战”；官僚系统保持了队伍的相对稳定及政策连续性，但内阁并未有效地控制及利用官僚，因而在决策信息的提供及决策后的实施层面受到制约；内阁的支持率持续走低，国民对政

1 2001年4月26日当选日本首相，2006年9月26日届满离任，在位时间共计1980天。执政时间居战后历代首相第三位（前两位分别是佐藤荣作和吉田茂）。

2 参见《民主党竞选纲领》，「民主党の政権政策」，Manifesto2009http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/index.html。

3 张勇：《民主党新政权外交决策机制的理论探索》，载李薇主编：《日本发展报告（2010）》，社科文献出版社2011年版，第173—181页。

治的不满及对政策的疑虑增加，舆论压力日趋增大。

二、党内统合能力面临考验

在核心领导人方面，鉴于执政环境不断恶化，灾害发生后的日本由菅与野田两任首相率领的决策层均迎来了较强的执政压力，党内统合能力不断经受考验。

在核心领导人方面，鉴于执政环境不断恶化，灾害发生后的日本由菅与野田两任首相率领的决策层均迎来了较强的执政压力，党内统合能力不断经受考验。

执政环境的恶化主要来自于以下因素：（1）在野党的挑战与攻击；（2）民主党内反对派特别是小泽派的掣肘；（3）领导人及其内阁成员自身的问题。政治献金丑闻不断被媒体和在野党披露，加之国内舆论对首相的领导能力颇有微词。

实际上，在3月11日上午举行的参议院决算委员会上，菅直人对于自身的政治献金丑闻的质疑已经“招架无力”，引咎辞职可能性极大。恰恰是当天下午的突发灾害在很大程度上延续了其政治生命。在天灾面前，日本朝野面临救灾及重建的共同任务，“临阵换将”暂被搁置。在应对核泄漏这一突发、重大、敏感事件时，日本政府相继设立官邸对策室、核能灾害对策本部以及福岛核电站事故对策统合本部，以期统一政府内外各相关机构共同应对核泄漏危机。但由于缺乏应对此类危机的经验，更缺乏有效控制核泄漏的预案，在事件发生伊始，日本政府协调能力不足、信息发布混乱的情况仍不断出现，以至于在危机过程中一度被认为“几近失控”。之后揭晓的地方选举结果表明，执政党并未获得选民的有效认同。为了能够继续执政，菅直人内阁时期，不得不注重与民主党内外的政策协调。因此，政策调整难以避免，当矛盾无法调和时，甚至引发了首相更迭。

政策调整难以避免，当矛盾无法调和时，甚至引发了首相更迭。

野田继任后，消费税问题成为日本政治论争的热点。在与之相关的议案中，民主党内讨论时聚焦在如何处理经济形势风云突变时暂停增税的“景气条款”上。2011年12月，执政的民主党内经过党内讨论，初步拟定了《社会保障与税制整体改革大纲》。以野田为首的党内“主流派”主张把消费税率在2013年10月提高至8%以及在2015年4月提高至10%的两阶段增税方案，支持向国会提交相关增税法案；而以原党首小泽一郎为代表的党内“反主流派”则旗帜鲜明地反对上调消费税率。小泽具有较为系统的政治理念和较强的政治手腕，他是民主党内公认的具有战略眼光的政治家，同时也是民主党赢得“2009大选”的掌舵人。在大选之后，小泽领导的民主党内“小泽派”由选举前的50人上升到150人，成为党内最大的政治派别，实力决不亚于当年自民党内的“田中军团”。小泽就以消费税增税为主要内容的社会保障及税制整体改革表示，“社会保障改革的事已被遗忘，而是一个劲地谈论增税”。他还批评称，不着手实施政权更迭时在竞选纲领中所许诺的“以

转变统治机构职能为首的大改革”就进行增税是“愚弄国民的背信行为”。由他率领的“小泽派”是民主党内最大派系。小泽明确提出反对增税法案势必会引来追随者。更为重要的是，民主党内派系林立，且政治思想和行动路径差异甚大。由于野田内阁“消极”因素的增加，日本民主党内各派系活动正在日趋活跃。如果民主党决策层在增税等问题上谋求与自民党联合执政，部分反对派议员或将选择退党。

因此，民主党能否团结一致来确保执政，这还是未知数。针对党内的质疑之声，为巩固执政基础，弥合党内分歧，野田正以如履薄冰的心态营造“举党一致”的局面。2012年1月8日，首相野田佳彦表示将改组内阁，撤换被参议院问责的防卫相一川保夫以及消费者行政担当相山冈贤次。该举措旨在缓和在野党的政治压力，同时为讨论消费税等问题创造条件。之后，野田佳彦在众议院预算委员会上表示，将努力说服小泽一郎等民主党内的反增税派，“会在谨慎讨论的同时，团结党和政府推进改革”。

但从趋势上看，2012年上半年，刚刚度过“执政试用期”的野田内阁如在重要政策上“失手”，难免愈发被动，将面临“痛苦的”政治抉择。在党内，野田将面对如何在重大政策问题上有效整合小泽的政治影响力与首相的执政权力这一棋局，恐怕需要拿出更多的政治智慧和执政能力。目前，丑闻缠身的小泽也正处在政治人生的转折点上，东京地方法院已经对他进行第15次公审，行使检察官职责的指定律师请求法院判处小泽三年监禁。检方在总结陈述中称“此案显然存在合谋，小泽为逃避刑事责任多次做出不合理的否认，不得不说其守法意识明显薄弱。”小泽在其资金管理团体“陆山会”收支报告造假事件中以违反《政治资金规正法》被强制起诉。小泽则主张自己完全清白，随着最终宣判日期的来临，小泽的命运也势必影响到民主党内的政治平衡。

在党内，野田将面对如何在重大政策问题上有效整合小泽的政治影响力与首相的执政权力这一棋局，恐怕需要拿出更多的政治智慧和执政能力。

三、“扭曲国会”令党派斗争复杂化

在国会方面，日本执政的民主党和在野党呈现出分别在众参两院占据优势的“扭曲国会”的局面。民主党在众议院占据优势，但占据议席不足三分之二；在野党全体在参议院占据优势，特别是曾联合执政的自民党及公明党的票数之和超过民主党。

因此，民主党在国会也受到了来自于在野党的强大压力。值得注意的是，民主党内并不团结，特别是现任民主党高层与小泽派的分歧日益明显化，党内部分实力派人物提出

民主党内并不团结，特别是现任民主党高层与小泽派的分歧日益明显化，党内部分实力派人物提出不信任案甚至威胁退出民主党。

不信任案甚至威胁退出民主党。

菅直人执政时期，以自民党为首的在野党曾提出对菅直人内阁的不信任案，但不了了之。虽然不信任案未能顺利通过，即使通过亦并无实质性的法律效力，但对内阁的潜在压力及舆论影响力则较为明显。

如何使法案在参议院得以通过，成为民主党政权面临的主要任务之一。为此，目前民主党将只能按每一项政策的具体内容寻求与在野党的合作。为推行以提高消费税率为核心的社保与税制整体改革，野田抛出橄榄枝，宣布将正式邀请在野党参与协商，但谋求早日解散众议院的在野党多无此意。例如，为获得自民党的支持，野田及副首相冈田克先后同自民党高层举行会谈，就联合执政方案询问自民党方面的意向，而自民党将2012年作为政治决战之年，提出要以“背水一战”的决心进行战斗，迫使执政党下台，党内早日解散众议院的呼声较强。自民党的意图是，仍会在国会及朝野磋商场合继续提出反对意见。只要首相野田不解散众议院举行大选，就不考虑参加朝野政党之间围绕消费税等问题上的合作。关于包括联合执政在内的应对措施，自民党高层准备在密切关注野田政府的方针和总体局势后再审慎判断；执政盟友国民新党明确反对增税。野田佳彦曾与联合执政的国民新党代表亀井静香举行会谈，就在内阁会议上通过增税相关法案谋求亀井的理解。亀井认为此事会对经济造成负面影响，明确表示“国民新党不能签字”，暗示来自国民新党的金融担当相自见庄三郎可能会在内阁会议上拒绝签字，会谈无果而终；日共与社民两党均抨击消费税增税，认为事前不经国民的评判，民主党政府没有资格提出消费税增税相关法案；而众人之党则明确反对增税，谋求与民主党和自民党相抗衡的“第三极”地位。

民主党在国会受到来自于在野党的强大压力。但由于民主党内并不团结，能否合力应对在野党的攻击，确保执政党地位，这在未来具有很大变数。在这方面，野田政权较为可能的做法将体现为两方面：第一，在国会政策审议中，势必要结合、听取在野党的意见，多做一些政策妥协；第二，协调党内反对派的合理政治诉求也成为无法逃避的紧迫任务。无法妥善处理这两个方面的话，野田内阁去职的可能系数就会陡升。

四、政官关系出现新变化

推动现代西方民主政治进程的力量主要有两个，一个是政党，它是代议制民主制下政治生活的实际主导者；二是官僚，即文官，它是国家政策形成和执行的主体。西方民主政治正是凭借这两种政治力量的相互合作与制衡而得以稳定运作。西方国家的重大政治决策，也是这两大力量在起主导作用。国别不同，各国的决策过程中，两者之间的“力”的关系及作用的程度也多有不同。在战后日本政治生活中，政党与官僚一直是最重要的决策主体。对于两者之间哪一个占据主

导地位的问题，日本政界和学术界素有不同看法。

日本各省厅的中高层官僚在政策制定及决策信息等方面具有优势，在其高度的专业性和政策连续性等方面具有不断更迭的首相及其内阁所不能替代也无法改变的稳定特质，亦被形象地称为日本政治的“遥控器”和日本社会的“稳定阀”。

民主党曾批评自民党将大部分政策议程设定及拟定方案交给官僚，但客观说，在各省厅的官僚之中，不乏许多优秀的专业人才，这些人兼具信息分析、决策和执行能力。菅直人沿用了鸠山提出的“改变省厅条块分割的一省之益，实现官邸主导下的国家利益”作为重要原则，将“强化官邸机能”及设置直接隶属于首相的“国家战略局”作为具体政策之一。但在具体政策操作层面，也注重与官僚的协调。“3・11”之后，在救灾及制定重建政策上，官僚的影响力得以上升。而菅直人在执政时期的政治过程中，并未真正有效地驾驭官僚，应对灾害中出现的种种乱象即是有力的证据。

民主党曾批评自民党将大部分政策议程设定及拟定方案交给官僚，但客观说，在各省厅的官僚之中，不乏许多优秀的专业人才，这些人兼具信息分析、决策和执行能力。

野田重新定位了“政治主导”的内涵，他认为民主党政权诞生后，“政三役”在各省厅发挥领导作用的制度得以设立。但是，政官之间的主导权争夺战并未取得成果。如果不能有效发挥作为专家集团的官僚组织的能动性，也就没有实际意义上的行政。另外，也不能收集必要的决策信息。在明确划分职能的基础上，该授权的环节就授权。[1] 在具体做法上，民主党又重新引入了对法案进行事先审查的制度，恢复事务次官会议也在酝酿之中，这些举动意味着民主党在“政治主导”框架中也相当程度地恢复了自民党时期的决策方式。但是，野田内阁在削弱官僚决策权与利用官僚的专业知识能力之间掌握平衡，最终驾御乃至与官僚实现和谐共处的前景并不乐观。

野田内阁在削弱官僚决策权与利用官僚的专业知识能力之间掌握平衡，最终驾御乃至与官僚实现和谐共处的前景并不乐观。

最近的官员人数削减问题也正在触动敏感的政官关系。冈田克也向各府省下达指示，要求将2013年度省厅录取人数减少至2500人左右，比政权更迭前的2009年度平均减少约七成。各府省对此指出，录取数自2011年度起连续三年大幅减少将导致“组织的年龄结构扭曲”和“无法提供必要的服务”。日本省厅内部普遍认为，在削减众院议员人数尚无眉目的情况下，这是继官僚工资平均削减7.8%之后，对官僚的又一欺负行为。

1 野田佳彦：「わが政権構想　今こそ「中庸」の政治を」，「文芸春秋」，2011年9月。

五、执政的社会舆论环境逐步严峻

在社会舆论方面，进入2011年，菅直人内阁的支持率曾持续走低。“3·11”对日本的社会舆论影响较大。灾害发生后，日本举国关注此次危机。该危机对菅直人内阁无疑是“救命稻草”，在危机面前，菅直人内阁的支持率也有所回升，但进入4月，随着日本媒体不断报道现政府的救灾不力，日本的社会舆论也对现政府提出质疑与批评，内阁支持率也降到低位。

野田政权诞生后，内阁的支持率也很快步入低谷。据日本国内舆论调查数据显示，对提高消费税率持“反对”或“倾向反对”意见的受访者达58%，超过“赞成”或“倾向赞成”的40%，认为首相没有对国民作出充分说明的受访者比例高达74.4%。在内阁支持率方面，支持率较前一次调查下跌8.9个百分点，为35.7%。不支持率则上升10.2个百分点，达到50.5%，首次超过支持率。尽管野田称会“抱定决心说服而不是屈服于舆论的态度”，但在日本，政治家不能无视社会舆论的压力，内阁很难长期在社会调查长期在严酷的舆论环境下继续执政。

在日本，政治家不能无视社会舆论的压力，内阁很难长期在社会调查长期在严酷的舆论环境下继续执政。

选民对现有政党和政治制度的不信任也加剧了日本政坛的分化改组和政局的变幻莫测。有鉴于此，小泉以及之后的政治家多将引发舆论“共鸣”的政治手法[1]视为谋求和保障政权的利器。2009年8月的大选，民主党以压倒多数成为第一大党，表明民众对自民党长期执政的失望和对民主党抱有期待。如今，仅观察东京的动向还不足以把握日本政局的变化。来自大阪的年轻市长桥下彻的言行日益受到舆论关注。2011年11月27日大阪市长选举和大阪府知事选举中，他领导的“大阪维新之会”取得了压倒性的胜利，将民主党和自民党推荐的候选人、再加上市长选举中共产党推荐的候选人都远远甩在一边。这表明了国民对民主党和自民党两大政党长期以来怀有极大的不满。社会舆论猛烈攻击现有政党，支持提倡“维新”的候选人，全面击败执政党和在野党支持的候选人，在一定程度上也是民众对现有政党以及现存政治制度丧失信心的表现。即使是首相野田本人也认为，在整个日本国内，有很多斥责的声音：“民主党的政权就是光说却不见具体的政策出台（即光说不做）”，“国会议员到底是干什么吃的！”日本国民对政府的不信任感已经达到了前所未有的程度。

1 蒲島郁夫：『戦後政治の軌跡：自民党システムの形成と変容』，岩波書店，2004年，366頁。

结 语

尽管日本政局近期不会失控，但执政的风险水平总体较高。

由于受到来自于党内质疑、国会审议中执政党与在野党的政治斗争、政官关系以及社会舆论等方面的压力与影响，尽管日本政局近期不会失控，但执政的风险水平总体较高。

2012年的政治焦点，是税制与社会保障制度的整体改革以及在朝野对立日益尖锐背景下众议院的解散趋势。在外交方面，日本提出“开拓亚洲太平洋世纪”的外交和安全政策。上述课题，无论是对日本决策层政治智慧，还是执政能力，抑或是施政水平，均将提出重大考验。

今后一段时期，自民党等在野党及民主党内的反对势力势必加快对野田内阁政治攻击的步伐。当前，野田最不愿意看到的局面是因在重大政策无法获得通过而被迫解散众院。野田政权较为可能面临的困难将体现为两方面：第一，在今后的国会政策审议中，势必要听取在野党的意见，多做一些政策妥协；第二，协调党内反对派的政治诉求也成为无法逃避的紧迫任务。无法妥善处理这两个方面的话，小而言之，势难找到有效说服在野党以打开局面的途径，重要政策构想难免遭遇困境。大而言之，野田内阁去职的可能性就会陡升。

在此背景下，日本政局走势有三种可能：野田内阁继续执政、联合执政以及内阁总辞职。因此，野田政权的选择同样有三：上策是仅就具体政策进行调整，在具体政策上被迫与党内反对派及在野党进行充分协商；中策是谋求党内外合作。为确保执政，甚至不排除野田通过谋求自民党与公明党的合作甚至是民主党与自民党的保守势力的“联姻”。设想容易，但难度颇大；下策是被迫辞职，民主党内产生新的核心领导人继续执掌政权。

总体而言，日本现内阁风险系数较前几个月有所提高，能否继续执政，既取决于内阁所提出的各项政策的落实程度，也取决于能否有效协调朝野各方势力的力度。换言之，倘若未能处理和解决上述难题，即使更换新的领导人，日本政局仍将持续动荡。