

日本民主党联合政权内政外交刍议

高洪

【内容提要】2009年的日本正处在时代大变革的门栏，8月30日举行的众议院选举彻底改写了日本政治地图，新老保守政党朝野关系换位给日本社会各领域造成了极大的震荡与冲击，民主党主导下的联合政权正面临着一场内政外交上的深刻变局。

【关键词】民主党 众议院选举 两党制 “友爱”政治哲学

【作者简介】中国社会科学院日本研究所副所长、研究员

2009年的日本正处在时代大变革的门栏，8月30日举行的众议院选举彻底改写了日本政治地图，新老保守政党朝野关系换位给日本社会各领域造成了极大的震荡与冲击，尽管对变化的含义及未来前景还不十分明了，日本国民还是由衷期待着一场改变日本政治生态的变化。^①为了探究日本政坛剧变引发的一系列问题，本文截稿于民主党联合政权正式启动的门栏处，力求对尚不十分清晰的内政与外交方针、政策做一些勉为其难的“刍议”。

一、新老保守党朝野换位中的两党制意蕴

在日本政治舞台上，“两党制”可谓是一个长久的话题。冷战结束后，日

^① 根据日本《读卖新闻》与早稻田大学2009年9月初共同实施的民调，有72%的日本民众对即将上台的民主党执政有所期待，但同时感到不安的人也高达77%。同一民调还显示，认为日本政治将朝好的方向前进的民众达66%，但是对于今后民主党的走向感到不安的77%这一数值与众议院大选前民调的76%几乎相同。当选民被问及“为何在比例选区方面投票给民主党”时，在答案可复选的情况下，回答“希望政权轮替”者有60%，是回答“民主党的政策值得肯定”的为41%，回答“对麻生首相无法期待”者亦占到35%，回答“不希望自民党赢”的受访者也有22%。

本曾于1993年出现了短暂的“八党一派联合政权”，但自民党很快以联合社民党执政的方式夺回了执政地位。稍后出现的新进党虽然也曾引发了“构建两党制的征兆”，但由于世纪之交的日本社会尚处在从冷战时代形成的旧体制框架向新型结构转换过程中，在野党内部矛盾不断激化，最终使昙花一现的新进党很快解体。其后，小泽一郎继续为实现“两党制”的政治梦想构筑新的权力结构，又于2003年率领自由党加入改组后的民主党，继续朝着两党轮流交替的政治目标前行。

从形式上看，民主党在大选中的胜利使保守政党间的轮流执政进入了实质性阶段。然而，时至今日日本的政党制度仍处在不稳定的变动之中，各种关于未来政党模式的理论探讨——无论是断言两党制还是多党制，无一不是有待验证的假说。我们认为，民主党主导下多党竞争局面能否形成独具日本特色的新型政党制度，同样需要未来历史去验证。因为，日本政治文化中仍缺少两党制土壤，无论是民主党长期执政，还是自民党卷土重来，都会在一定程度上冲击日本的两党制构想。毕竟，政治的原则是实力的较量，是利益的绝对让渡，在政治交易关系中不存在一般等价物，不存在等价交换的原则。我们只能在整体的宏观把握下，从观察各个政治集团的政治影响力、权力和强制力、凝聚民心的能力等综合力量的较量中，去分析日本政党制度的发展前景。

此外，人们今天在谈论“两大政党制度”的议论时，往往忽略一个显而易见的事实：现行的选举制度并不利于两党制度的稳定。日本的选举制度始于明治二十二年（1889年）制定的《众议院议员选举法》，一百多年来经历了小选区制——大选区制——小选区制——中选区制——大选区制的几度变更，演变到今天的“小选区比例代表并立制”。把中选区改为“小选区比例代表并立制”的直接目的是“争取建立一种能够形成轮流执政的体制”，但诚如舆论所批评的那样，至少在现阶段，“小选区比例代表并立制”带有五种显而易见的弊端：第一，难以形成以政党为中心和政策为中心的政治生活，因为按照政党比例当选的议员可能在选举后变换党籍，使选民对政党的政治期待落空；第二，选区变小更容易形成暗箱操作式的选举；第三，在大城市里，比起地方选举中分区确定地方议员名额的做法，小选区制度更不合理；第四，议员作为政治家的影响缩小；第五，出现缺额时提前补选的规定，造成国会频繁地进行补选。

毋宁说，今天的政党制度属于一种“带有日本政治特色的两党制征兆”，

或曰先期表现，距离典型而成熟的西方两党制度还有很长的路要走。

二、民主党内凝聚力与统一政治理念问题

众所周知，民主党作为一个“温和保守型政党”是多党派组合凝聚而成的复杂政治集团。^①该党自1996年9月创建，经历了1998年4月与民政党、友爱新党、民主改革联合等三个在野党的更新组合，成为较大规模的“新民主党”。当时，新民主党在国会参议院占有38个席位，在众议院占有93个席位，虽然尚不能对自民党构成真正的威胁，但仍属日本政坛第一大在野党。2003年9月，民主党与小泽一郎领导的自由党再次合并成为一个更新、更强的民主党，遂使再度变身的民主党力量得到加强，并于同年11月举行的第43届众议院选举中一举获得480个议席中的177席。相形之下，自民党在众议院的议席由原来的247席滑落至237个（跌破众议院议席的半数）。在国会取得长足进展的民主党，因“看到了取得政权曙光”而信心倍增，“推翻自民党取而代之”遂成为全党和支持、追随该党的政治团体的统一目标。

显然，以“推翻自民党”为号令凝聚在野地位的各种力量有相当明显的功利效果，但这毕竟不是一种可以完全依赖的政治理念和完整意义上的政治信仰，尤其是在成功推翻自民党以后，党的政治信仰和凝聚力自然成为政党运营中亟待解决的问题。^②民主党曾在2009年7月27日公布了大选中的“政权公约”，从国家统治、经济和社会保障等方面都作出了具体规定。在外交和安

^① 关于民主党内部派系构成有几个主要来源：与鸠山一起创建原民主党并担任联合代表的现任代理代表菅直人来自社民联；参议院议会长奥石东曾作为原社会党、社民党党员担任过众议院议员，之后转而加入民主党；前众院副议长横路孝弘和选举对策委员长赤松广隆等则来自原社会党。另外，小泽一郎原自由党出身者在参众两院议员约有50人，是党内人数最多的团体。前干事长冈田虽然没有自己的支持团体，但他保持着的独立姿态也吸引了一些支持与追随者。由前政调会长仙谷由人辅佐的前代表前原诚司、前政调会长枝野幸男领导的“凌云会”（约25人）、以代理干事长野田佳彦为中心的“花齐会”（约25人）在小泽任代表时被认为是“反主流派”。

^② 民主党领导层中，代表鸠山由纪夫、代理代表小泽一郎、干事长冈田克也均出身自民党原竹下派。该党三名最高顾问前首相羽田孜、渡部恒三、藤井裕久也曾是原竹下派成员。但他们离开自民党后的经历各有不同。鸠山曾加入新党先驱，之后又组建了原民主党；小泽等人则先后参加过新生党、新进党；冈田、羽田、渡部在新进党解散后参加组建现民主党，直至2003年才和小泽和藤井两人领导的自由党合并。

全保障方面，公约也提出要构筑自主外交战略，建立紧密而对等的日美同盟关系等主张。然而，作为统一而明晰的政治见解，特别是全党上下一致奉行的政治理念与信仰，却始终缺如。

当然，所谓缺少统一的政治信仰和理论并不是说民主党人没有独到的见解。结束战后状态和建立“普通国家”不仅为众多保守政党议员接受，而且始作俑者的小泽一郎本身就是对民主党夺取天下有“再造功劳”的领袖人物。但小泽的政治主张在党内也并非没有异议，来自旧社会党群体与松下政经塾系统的少壮派势力从左右两方面牵制和限制着小泽理念的普及。更加耐人寻味的是，今天的党首有着自己独特而超然的政治哲学，与小泽一郎在《日本改造计划》中标榜的国家发展路线图很难暗合。2009年8月，鸠山曾在政论杂志《Voice》九月号上刊出题为《我的政治哲学》一文，称自己观念中的“友爱”相当于法国大革命中“自由、平等、博爱”中的“博爱”。他认为“没有博爱的自由招致无政府主义；没有博爱的平等则会招致暴政”。由此，鸠山阐发出自己对“友爱型政治”的理解——强调修正美国式市场原教旨主义，增强非营利组织、市民活动、社会公益活动在社会生活中的作用，打造“友爱”基础上的互助共生社会。不过，鸠山由纪夫的“友爱”政治能否成为民主党统一的政治理念同样有待观察，来自党内及外部的批评也不绝于耳。2009年8月31日，美国《华尔街日报》发表社论，直截了当地批评鸠山由纪夫所主张的“友爱论”，称其在政策上的实际表现将会让“日本公众失望”。该报道还进一步分析道，“日本的民主党将和自民党一样，会以保护农户、中小企业以及环境保护的名义提高税金。而这一切都会以‘友爱’这个时髦的新说法的方式让人们接受……而单靠这种‘友爱’的方式并不会实现恢复日本经济增长”。该社论甚至讽刺鸠山的“友爱”理论，将题目定为《The audacity of yuai》（无畏的友爱），据说这是由奥巴马所写的《The audacity of hope》（无畏的希望）一书的书名而来的反讽。

显然，缺少统一政治信条会减弱鸠山由纪夫作为新首相的领袖感召力，造成这种局面的原因除党的政治构成与嬗变历史等因素外，该党在短短13年历史上迅速扩张，吸纳了不同成分的政治基础也是一个成因。民主党的支持基础主要为工会组织和市民工薪阶层，其党员主要为年轻的职业人士，包括政府官员、律师、医生、银行家和新闻工作人员等。在赢得2009年大选后，为了兑

现选举承诺、争取参议员半数左右势力和众议院接近三分之二的势力，鸠山由纪夫采取了联合社民党与国民新党组建联合政权的建政方式，此举在吸纳友党（主要指社民党）的社会基础、强化政权地方组织上有显而易见的效果，但却使政权所依凭的“群众基础”更加复杂化。

真正的政治家关注下一个时代，政客才只盯着下一场选举。鸠山由纪夫欲将“友爱”理想付诸政治实践，或许是为了开创一个令国民幸福生活的新时代，这显然需要民主党内大多数成员的首肯，而这恰恰是难以实现的。

三、新内阁内政改革的条件与可行性分析

民主党在民意支持下取得政权，而国民的高度期待对新政权来讲同时也是一种无形的压力，联合政府须要在有限的时间范围内尽快兑现选举承诺，实现自己的政治目标。因此，民主党面临着一个政治“试用期”。由现在到2010年7月参议院选举的十个月时间内，民主党须要尽快实现自己的选举承诺，争取得到国民的普遍支持，以保证在明年夏季参议院选举中获胜。倘若参议院选举获得成功，即单独掌控参议院半数以上议席，便可以赢得未来3年的稳定政治环境，直至2013年夏秋的众参两院选举。但反过来说，2010年夏季的参议院选举对自民党也是一个机会，自民党将会发动某种形式的反击。从日本选民来看，选民看待在野党和看待执政党的目光是不一样的。选民对作为执政党的民主党的要求会更高，政策实现度方面的标准会更苛刻。因此，整顿吏治的努力将会是互相竞争、形成妥协的结果。

目前横亘在鸠山新政府面前的主要障碍至少有10个：(1) 团结执政伙伴；(2) 保持良好形象；(3) 推广政治理念；(4) 成功整顿官吏；(5) 盘活经济景气；(6) 改善民政环境；(7) 政党内外平衡；(8) 保持日美关系；(9) 改善日俄关系；(10) 发展邻国关系。这很像是110米跨栏项目——既要在国民期待的短时间内迅速到达终点，又必须在途中跨越一个个障碍。至少在目前，日本政治学者与政治评论家对民主党在政策实现度方面仍持相对保守的意见。

以民主党为核心的三党联合政权一方面享有较高的民意支持，另一方面却得不到专业人士的乐观估价，好像是一种逻辑上的悖论，但来自专家学者的分析似乎更有道理。自民党“失信于民”的原因之一是2005年大选中承诺的“兑

现度”过低，在当时许诺的120条承诺中只有55条基本兑现，以百分比计不足一半。今天民主党洋洋大观的选举承诺是否真正能够实现也同样不得而知。

以民主党选举中打出的《政权公约》前言里“五大原则”之一的整顿日本官僚系统为例，民主党与霞关官僚间的协调本身就是一项困难的工作，至少在法理上让不称职官吏“下岗”是难以操作的。^①日本民主党在选举中曾向民众许诺，共同整顿吏治，解决自民主党主政时期“官高政低”问题，使国民意愿反映到现实政治生活中，并通过立法建立国家战略局，管辖财务省等官僚执行机构，为行政领导提供政策建议。但专家的看法却是，“首先必须明确官僚制是行使国家权力的机构，以专业性和政治的中立性为基本原则和前提。与之相对的政党在政策层面是揭示出党派性质并以此来呼唤选民夺取政权的政治集团。政党政治可以说是一种依靠‘党派性’与‘中立性’的组合来对应国民信赖的政治架构。官僚制依据政治中立性原则执行执政党的政策并提供合作，其中混杂着合作与拒绝的双重侧面”。^②

强势的民主党在给官僚系统造成某种压力的同时，也使官僚系统出现了若干不满与悬疑。在《周刊ポスト》列举的“引爆鸠山新政权的10大发火点”中，“民主党收取霞关官僚4万亿日元隐瞒资产”首当其冲，^③预示着政官协调问题的凸显与艰难。目前，经济、产业系统官员已经开始表现出几种形式的不满与不安。^④舆论普遍的看法是，“民主党能否真正打破官僚政治还有待观

^① 参见“紧急特辑：这就是‘革命’的真正面目”，引自《周刊ポスト》，2009年9月7日号，第27页。

^② 佐佐木毅：《政权交替及“政”与“官”》，《エコノミスト》2009年9月8日号，第82-83页。

^③ “紧急特辑：这就是‘革命’的真正面目”，引自《周刊ポスト》，2009年9月7日号，第24-35页。

^④ 诸种“不满与不安”主要表现为：1、民主党在政治运作中仍需要适当照顾公务员的苦衷与利益。官僚们认为，政治家与公务员实际是一种“社长与社员”的关系。当权的政治家如同企业经营者，而官僚构成的国家机器运作系统里的公务员如同担当企业具体工作的员工，双方的利益关系原本就不一致。民主党上台后，“新社长”瞧不上“社员”，但也离不开“社员”。2、民主党的吏治效果有待观察。民主党的选举承诺能兑现多少值得怀疑，如许诺“医院一个都不减少”不符合日本地方的实际需要，用调整公共支出等手段去节流，能不能省出16万亿日元资金给国民发钱刺激内需，其效果不得而知。同样道理，取消高速公路收费等争取民心的漂亮计划，也很难收到刺激消费的实际效果。3、按照官僚系统对外交顺序的理解，鸠山重视东亚共同体，有利于中日关系发展。但东亚共同体要有实际进展和取得成效需十年以上，优先顺序应当是先搞日美FTA，再搞日中FTA，其后才有东亚共同体的实质性进步。

察”。按照迄今为止的政治操作模式，是由执政党与官僚系统共同完成政治运作过程，但两种力量的衔接关系也正处在不断调试当中。民主党的理想是由执政党主导战略和政策，但根据以往的经验，如果执政党方面与官僚关系搞得太僵，最后吃亏的可能会是民主党政权而非官僚，因为官僚可以在很多看不见的技术细节上以及在决策流程中的某一个环节上起到一些关键性的作用。

笔者认为，民主党与官僚系统需要较长时间的磨合期。与以往自民党同官僚系统的共生关系不同，民主党与官僚系统间存在相互磨合问题，且需要较长时期。可以预见，民主党执政不会一帆风顺。

四、民主党主导下外交及日美关系调整

一般认为，民主党在对外政策上主张重新审视自民党的从美外交，意欲构筑日美中新型关系。但事实上，掌权后的民主党也须要进行必要的“角色转换”。

这种角色的转换将走向哪里？RIETI 顾问、研究员小黑一正与财务综合政策研究所研究官大野太郎共同发表的署名文章《寻求坚实的国家战略——前瞻2050年的世界秩序》似乎为其提供了思考的视角。该文指出，“从地缘政治学的观点来看，随着中国的崛起，日本是否应该进一步强化与美国的关系？还是应该探索与其他不同文化的亚洲各国进行合作？或者日本是否像瑞士及北欧各国那样，虽然不是大国，但要追求高生活水平？无论选择哪种，为了在今后很有可能发生巨大变化的国际政治中生存下去，日本都须要重新建立国际战略”。因此，在世界各国都在忙于处理以美国为震中的金融危机的时候，日本应“通过协调财政、金融政策，注入政府资金，对金融机构实行暂时国有化，公开不良债权，强化监管体制（包括失衡的金融商品），以及寻求IMF、世界银行的资金援助等方式，推进对国际经济和主要货币体系的支持，强化国际战略、经济战略和财政战略之间的合作”。

就目前情况看，民主党既须要保持良好的日美关系，也须要在既往的基础上逐步扩大日本的权益——推行“紧密而对等的日美关系”。但是，民主党对日美关系的定位调整，难免在美国方面引起某些震荡。美国《华盛顿邮报》2009年9月1日发表社论，对在日本大选中获胜的民主党党首鸠山由纪夫提倡从“追随美国型外交”中摆脱出来一事进行了批评。社论警告鸠山说：“想想朝鲜的

核武器威胁，就应该知道试图和华盛顿决裂是多么危险”。该社论声称，关于“冲绳美军驻留问题”是完全可以和奥巴马政权进行商谈的，但是和“华盛顿决裂”只能说明鸠山是“缺乏经验的政治家”。

为了消除“美国方面的误解”，^①大选中获胜的鸠山明确表示“日美同盟是两国关系的基础，希望构筑建设性和面向未来的日美关系”。奥巴马也表示希望进一步强化美日关系。双方确认将继续坚持日美安保体制。

五、中日关系面临的机遇与挑战

民主党成立十几年以来一直重视亚洲外交，同时向美国争取更多的独立自主，从反对自民党追随美国的外交出发，要求对美关系更加对等。早在2007年参议院选举时，民主党就提到要加强和亚洲各邻国的关系，本次竞选期间又进一步明确了“争取建立东亚共同体，重视亚洲、重视中国”。

今天的民主党在历史问题上的立场相对自民党较为开明。既然提出来要重视亚洲、重视中国，那么历史问题是很重要的组成部分，而如果在历史问题上出尔反尔的话，就会影响到它整个外交原则，而重视中国、重视亚洲更是它对美国争取更平等地位的牵制牌，故此，民主党能够在历史问题上采取开明的政策。

近期民主党对华外交主要特点大体有三个：第一，在积极与中国交往的同时会在很大程度上受到大众对中国感受的影响。民主党依靠国民支持推翻自民党，上台后的外交政策必然要反映某种民众对中国的态度。为此，不排除民主党领导人为迎合公众心理对中国“说些硬话”的可能。第二，为了内政上的需要，暂时不会立即挑起矛盾事端。新政伊始，立足未稳的民主党首先要面对的是在内政上实现自己的选举承诺，加之中日四个政治文件必须恪守，在可以预见的近期内不会在对华政策上作出大幅度调整。基于同样道理，对中日之间领土纠纷，如钓鱼岛问题，可能会采取“暂时向后推”的做法。^②第三，民主党会考虑大国关系平衡，从本质上讲，对华外交不会高过对美外交。

^① 美国《纽约时报》2009年8月27日转载的一篇鸠山的文章被认为有反美倾向，但鸠山已声明，文章的内容被歪曲，其主旨并不反美。

^② 据共同社2009年9月5日报道，民主党内的“中国通”海江田万里在接受专访时表示，

实事求是地讲，民主党人在日本外交战略上仍然不可能脱离日本国家总体战略中的外交方策。按照外务省顾问竹内行夫的理解，“日本的国家外交战略当指‘确保国家安全和繁荣’，除此之外还应增加‘使国民在国际社会中获得自豪感的光荣地位’”。换言之，除了追求国家安全和繁荣的“国家利益”之外，还应追求“国家道德”。而日本开展外交活动所需的战略性思考则应当包含“战略的前提是国民对国家形象存在共识、从全面和时间的角度看问题、破除以自我为中心的问题意识和感情、用正确的时代认识、历史感觉、国际形势认识、参与构筑和维持国际秩序的意识等五个课题”。^①

鸠山在当选新首相之前，曾发表过名为《日本的新道路》的文章，文章中批评了自民党执政以来，一直在外交上奉行的追随美国主义，称自己上台以后将把日本建成真正的强国，并预言美国主导的全球化将走向终结，世界将迎来多极化时代。对此，美国右派评论人士蒂姆·凯利在《福布斯》杂志上撰文指出：“鸠山梦想建立一个亚洲联盟，一个摆脱了美国资本主义的乌托邦，一个以兄弟友情联系在一起的地区联合体和一种统一的货币。”但笔者认为，同样重视美国与中国才是民主党联合政权的本义和国际战略上的必然选择。

日中在确保海洋权益和军备扩张问题上，“日本将继续主张主权，但重要的是确立不使用武力解决的共同原则……日本防卫省认为有必要加强信赖。也希望中国方面能敞开大门”。针对中方对民主党在西藏和人权等问题上的立场感到担忧，海江田解释说：“我们是作为人权问题来对待的，与干涉内政是两码事。中国若想在国际社会上获得有名誉的地位，人权问题是不可回避的。”

^① 参见竹内行夫 2008 年 5 月 27 日在日本经济产业研究所发表的政策报告：《日本外交的战略性课题》。

The Japanese political currents see a trend of “de-rightwardization”. This will help to improve Japan’s relations with its Asian neighbors. Yukio Hatoyama calls for building “fraternity society” and fostering “fraternity” spirit in diplomatic affairs. He is for the view of attaching equal importance to U.S. and Asia.

Review of DPJ Coalition’s Domestic and Foreign Policies

GAO Hong

The year 2009 finds Japan on a threshold of change of times. Lower house election held in August 30 had utterly rewritten Japanese political map. Transposition between new and old conservatives exerted tremendous impacts on all walks of life in Japan. DPJ-led coalition is facing a profound change in domestic and foreign policies

DPJ Domestic and Foreign Policies and Sino-Japanese Relations

LIU Qiang

DPJ took office for the first time, which will certainly bring about great change to Japan’s political ecology. Given the coherent and stable political and social systems, inheritable strategic convictions, influential strategic culture and longstanding strategic wills, however, Japan will pursue its inherent strategic goals whatever parties take office. There are no changes happened to the fundamental social formation and tradition, nor to economic structure and international status. DPJ can hardly pursue radical reforms that defy Japan’s basic reality, except for tactical adjustment in light of self-accustomed ideas. Despite DPJ’s pragmatic China policy, the “honeymoon” in the good old days will not re-present, given the Sino-Japanese relations, which is complicated, sensitive, fragile and dotted with disputes and conundrums. Since it is the first time DPJ has taken office, the party will be checked by various factors, little experience and public opinions. Its domestic and foreign policies will entail considerable vagueness and uncertainty. We should be prudent enough to judge the situation by following the policy adjustments.

Keywords: Japan, DPJ, cabinet, domestic and foreign policies, Sino-Japanese relations

“Drifting” Japanese Politics and Diplomacy

WANG Xinsheng

The setback of American-style globalization should have prompted Japan to