
从大地震看当代日本社会管理机制

金 赢

内容提要: 东日本大地震引发的“大型复合灾难”,除了自然灾害本身的超强破坏性以外,公共危机管理严重失误等“人祸”问题也格外突出。大地震后的连锁危机,尤其是核电站事故,是“东电型核事故”,更是“日本型核事故”。其中不仅包含二战后日本政经发展、社会管理等旧有模式的遗留问题,也带有政权更迭、政治社会大变革的时代特点。本文在检视震后百天总体情况的基础上,通过具体分析核电站事故的个案,尝试着对当代日本社会管理机制进行一些思考。

关键词: 东日本大地震 东电型核事故 公共危机管理 社会管理机制

作者简介: 金赢,中国社会科学院日本研究所副研究员。

中图分类号: D731.3 文献标识码: A

文章编号: 1002-7874 (2011) 04-0073-15

东京时间2011年3月11日下午2时46分,日本东北地区宫城县海中发生了里氏9.0级强震,地震随后引发特大海啸,造成重大人员伤亡。但是,这场破坏性超强的自然灾害发生时人们始料未及的是,真正够得上菅直人所说的“二战后日本面对的最大危机、日本有史以来的最大危机”,先是让日本至今仍一筹莫展、世界惊恐交加的核泄漏事故,随之而来的则是长期积淀的政治危机和社会危机的持续爆发,天灾人祸的叠加纠结,使日本社会的走向越来越难以预测。

一 危机的连锁反应

截至2011年6月中旬,大地震已经过去了百天。这百天是日本自然灾难、核灾难、生态灾难以及政治危机、社会危机接连不断的犹如

“噩梦”^① 般的百天。

先看自然灾难。震后三个月的 6 月 11 日,《读卖新闻》、《朝日新闻》等全国性报纸,均对灾区现状进行了较全面详细的报道。尽管这些报纸的立场平日不尽相同,但对大地震灾后状况及救灾成效的评价却惊人一致,可以归纳为两个字——“黯淡”。根据日本警察厅的统计,到 6 月 10 日,震灾共造成 15405 人死亡,8095 人失踪,约有 13% 的死者身份仍无法确认。地震废墟清理方面,日本环境省测算的废墟垃圾总量为 2392 万吨。截至 6 月 10 日,被运送到临时放置地的废墟垃圾为 519 万吨,只占 22%。根据国土交通省提供的数据,在震灾中全毁或半毁的住宅达 18.7 万户。截至 6 月 10 日,岩手、宫城、福岛等受灾三县的临时住宅修建计划仅完成一半。在已建成的 28280 户中,因地理位置偏僻、生活不便,截至 6 月 8 日,仅有 12028 户入住,约占四成,尚有 9 万人不得不继续过着避难的生活。^② 灾区的电、水等生活基础设施也恢复缓慢,三县仍有 57900 户断水。在当代社会,在高度发达的日本,这种灾后状况无疑让美欧盟国、亚洲邻邦,包括其本国国民大感意外。

再看次生灾害。大地震引发的最大次生灾害,莫过于东京电力公司福岛第一核电站事故。而且,这一次生灾害给日本造成深远的影响,问题的彻底解决至今还遥遥无期。大地震和海啸发生后,福岛第一核电站多个机组受损,接连发生爆炸和核泄漏事故,首相菅直人随即发布“原子能紧急事态宣言”,此后虽全力抢救但效果不彰。地震后一个月的 4 月 12 日,日本将福岛第一核电站核泄漏事故等级由最初的 4 级提高至最高级 7 级。地震后三个月的 6 月 11 日,日本示威者在东京举行了反对使用核能的大规模示威游行。与此同时,福岛第一核电站的高污染水处理设施再度发现严重的漏水问题。^③ 这种情况下,日本核电“绝对安全”的神话已彻底破灭。

再看生态灾难。福岛核电站事故在日本和全世界引发了生态恐慌。

① 2011 年 6 月 11 日《读卖新闻》的“编辑部感言”,将 3 月 11 日形容为“噩梦之日”。

② 据 2011 年 6 月 11 日《读卖新闻》的有关报道。该报还称,1995 年阪神大地震三个月后,避难生活者约 5 万人,此次人数远远超过。另外,2011 年 6 月 12 日日本内阁府发布数据称,截至 2011 年 6 月 2 日避难生活者超过 12.46 万人。6 月 16 日日本消防厅发布数据称,避难生活者人数在 14 万以上。

③ 《福岛核电站净水系统再出故障 10 万吨核污水难排》,中国新闻网 2011 年 6 月 17 日。

在日本，食品污染、用水污染，导致人们蜂拥到超市抢购，在灾民仍然缺衣少食之时，日本灾区的许多农民却不得不亲手大量销毁被污染的牛奶、蔬菜。随着欧美和亚洲均测出了辐射物，世界各地人心惶惶，人们谈核色变，许多地方甚至经历了抢水、抢盐、抢碘片等疯狂事件。而据日本媒体4月10日报道，日本核专家用计算机模拟放射性元素铯在海中扩散的情形后预测，福岛放射物最终将扩散至整个太平洋。6月12日，东京电力公司宣布，在福岛第一核电站1号及2号机组所在地的地下水中测出了放射性锶。这是核事故发生后首次确认地下水受到了污染。^① 此情此景，已令川端康成笔下“美丽的日本”荡然无存。

在社会危机方面。与严峻的受灾、缓慢的救灾状况相呼应，灾民情绪消沉。地震后三个月，《朝日新闻》针对受灾三县避难地区的42位市町村长进行了调查，在应该解决的灾民生活课题中，呼声最高的依次是就业、灾民的生活资金援助和临时住宅的安置，有超过六成的地方官员称，完全或基本没见到恢复生产、重建生活的前景。由于废墟清理工作进展缓慢，有将近五成的受访者认为复兴需要5~10年，认为需要三年的仅约一成，岩手县大槌町和南相马市则表示复兴需要10年以上。^② 《读卖新闻》对生活在避难所的500名灾民进行的调查表明，有47%的灾民表示想返回原地，而一个月之前这一数字为65%。对家乡复兴抱有信心的灾民为38%，比一个月前减少了15%。两组数字的大幅下滑反映出，因救灾工作的进展缓慢，不少灾民对家乡复兴、生活再建感到悲观甚至绝望。

政府信用方面。《读卖新闻》灾后三个月所做的三次日本全国范围的舆论调查^③表明，对政府在灾区救援和复兴支援中应对的表现，积极评价与消极评价的比例分别为43:44、33:59、28:64；对政府在福岛第一核电站事故处理中应对的表现，积极评价与消极评价的比例分别为27:61、19:73、17:73；对政府有关核事故的信息说明和发表，认为适当不适当的比例为24:66、可信不可信的比例为14:78^④。

① 参见裴军《震后3个月日本天灾人祸搅作一团》，《中国青年报》2011年6月14日。

② 『朝日新聞』2011年6月11日。

③ 三次的调查时间分别为2011年4月1~3日、5月13~15日、6月3~4日。

④ 5月调查中无此问项。

国际社会层面。自核事故发生至 5 月中旬，日本一直拒绝国际原子能机构的调查要求，并对其提出的民众避难建议置之不理。6 月 10 日《读卖新闻》转载 8 日美国《华尔街日报》的文章称，西方一些国家对福岛核事故中国际原子能机构总干事天野之弥的表现表示不满意和不信任，认为其处于日本政府的影响之下，并已开始有意识地将他排除在一些重要会议之外。而在 2011 年 5 月召开世界卫生组织大会上，日本厚生劳动副大臣也就日本向大气、海洋排放大量放射性物质一事向国际社会道歉。可以说，二战后日本精心打造的国际形象经由此次核事故大打折扣。

最后，则是动荡不止的日本政坛乱象。地震发生后，日本朝野各党随即达成“政治休战”协议，表示将通力合作，共度时艰。但事实表明，这种所谓的合作从来也没有变成现实。4 月 6 日，在震后还不到一个月的时候，最大在野党自民党宣布终止“政治休战”，并明确要求菅直人下台。之后，在野党与民主党内小泽派共同策划内阁不信任案投票。而当 6 月 2 日，菅直人以一句“有意辞职”四两拨千斤地化解了不信任案危机后，执政党和在野党对首相何时辞职的关注，达到近乎焦躁的地步。各路政客使用种种手段“劝退”、“逼宫”、“倒阁”，而对于国民和灾民最为关心的核泄漏处理、灾区重建等问题，则表示需要先定大位再有作为，只要菅在台上就不予配合。^①

在大地震三个多月之后，一方面，核事故处理、灾民安置、灾区重建等千头万绪、百废待兴，但另一方面，日本的困境，也越来越显现出其社会管理机制本身就存在着“复合危机”，这才是真正的危机和乱源所在。

二 对“东电型核事故”的个案审视

在大地震引发的复合灾难中，东京电力公司福岛第一核电站核泄漏事故的影响无疑至深至远。据《产经新闻》报道，国际原子能机构前副总干事、瑞士核能专家布鲁诺·皮劳德在接受该报专访时称，福岛核

^① 参见金赢《日本将催生新的政治变局》，《环球时报》2011 年 6 月 7 日。

电站事故“与其说是天灾，倒不如说是一场东电公司引发的人祸”。如果说，切尔诺贝利事故是一场源于苏联封闭僵化体制的“苏联型核事故”，那么，东电型核事故的根源也要归因于日本根深蒂固的政经体制和利权结构。^①

东电型核事故及其危机管理，包含着两个层次：一是作为企业生产安全的危机管理，二是上升为公共安全危机之后的危机管理。在这两个层次上，东电公司和以经济产业省为代表的日本政府，都负有重大责任。

（一）企业缺乏科学的危机防范意识，长期疏于落实安全对策

事故发生后人们发现，造成这次严重核事故的最直接的人为因素是，东京电力公司福岛第一核电站对极端性灾难基本没有防备预案。而且，长期以来，对于国内外业界、学界、研究机构的最新研究成果以及本公司一线职工安全生产的意见和建议，企业管理高层均置之不理。

此次大地震中，与东京电力公司福岛第一核电站同处灾区的东北电力公司女川核电站安然度过险情。这一事实不是出自偶然，而是因为东北电力公司具有科学的危机意识和扎实的安全对策。综合日本媒体披露的背景资料可以看出，1990年是决定两家电力公司核电站安全对策高低分野的一个关键节点。在这一年，日本地质学界通过应用最新的古地震调查技术，首次详细测算出了古文献记载的贞观地震的巨大危害程度。之后，东北电力公司、东北大学、产业技术综合研究所相继进行了研究。^②结合这些科研成果，东北电力公司在申请建设女川核电站2号机组时，不仅把海啸的预想高度设定到9.1米，比1970年建设1号机组时的3米标准大为提高，而且还把核电站台基的高度增设为14.8米。在此次大地震中，女川核电站因此得以安然躲过近14米的海啸。对这些研究成果，东京电力公司则视而不见，根本没有纳入安全预警方案，福岛第一核电站的海啸预想高度依然保持在5.4~5.7米，防波堤高度也仅有5.5米。结果，在此次地震引发的海啸面前，该核电站陷入了灭顶之灾。

^① 《核电站事故是东电引发的一场人祸》，《参考消息》2011年6月13日。

^② 平安时代初期编撰的《日本三代实录》中记载了869年东北地区发生大地震（史称贞观地震）、大海啸造成大量死亡的事件。2010年春，日本产业技术综合研究所提供的报告书表明，贞观地震是以宫城、福岛海域为震源的里氏8.3~8.4级以上的大地震。大规模的海啸淹没了仙台平原内陆4公里，福岛县南相马市也被淹没了1.5公里。此外，东北大学的调查研究也称，在过去3000年间东北地方曾有过两次和贞观地震相当的海啸。

对于来自国际社会的“外压”，东电公司同样是消极懈怠。2011 年 6 月 7 日，日本政府向国际原子能机构提交了一份有关福岛核事故的调查报告，其中罗列了一系列未来将要采用的安全对策。但是，上面提到的该机构前副总干事皮劳德对此指出，日本政府提出的一些主要对策措施，包括他本人在内的国际原子能专家早在多年前就已提出，如：实现水源和电源多元化，为防止氢气爆炸在厂房内安装氢氧复合器以使氢气和氧气结合成水，在排气口设置吸收放射性物质的过滤器，等等。但是，东电方面当时拒绝了这些建议，理由是研发该反应堆的“通用电气公司未提出任何建议，因此没有必要改进‘马克 1 型’反应堆”。虽然皮劳德后来担任了国际原子能机构副总干事，但东电方面还是没有落实上述对策。^①

此外，据日本媒体报道，福岛第一核电站第一线的工作人员在灾害发生前就意识到，一旦备用电源被水淹，就会有丧失全部电源的巨大危险。事故发生后，东电公司的高层也悔恨不已：为什么第一线的声音传不到企业高层的经营会议上？^②但综上可以看出，造成这种状况的原因，不是什么“传不到”，而是企业高层根本就不想听。

（二）政府的行政监管流于形式，长期包庇纵容企业过失

更为严重的问题是，事后人们发现，不但作为企业的东电公司对核电生产安全消极懈怠，而且日本政府的行政监管也形同虚设、漏洞百出。

突出的问题主要有两个。一是缺乏独立的监管机构。目前，日本核电产业安全生产的监管部门是两个：一是原子能安全保安院，一是原子能安全委员会。原子能安全保安院隶属于经产省，原子能安全委员会隶属于内阁府，二者均是行政机关。以原子能安全保安院为例，其直接上属的资源能源厅，就是日本推进核电开发事业的中枢机构。保安院与资源能源厅在干部人事上经常流动，这种近亲关系，使本应严格执法的安全监查大打折扣。

二是缺乏有效的监管。至今为止，日本关于核电站的安全监查以自查为主，即先由核电企业提供一个自查报告，然后再由监查机构进行评

^① 参见《核电站事故是东电引发的一场人祸》，《参考消息》2011 年 6 月 13 日。

^② 『読売新聞』2011 年 6 月 11 日。

估。这种做法，实际上是把公权力让渡给了私企，把安全责任的履行完全建立在“企业自律”之上，因此大大削弱了安全监查的实际效力。正因如此，东京电力公司可以在1990年之后20余年对海啸安全对策毫无整改。正因如此，虽然2006年原子能安全委员会出台了旨在防范极端性地震、强化核电站耐震性的新标准，东电依然可以在自查报告中玩弄文字游戏，搪塞过关。也正因如此，东电公司多次瞒报甚至篡改安全生产记录，只要公司自查报告数据过关，官方就会睁一只眼闭一只眼，万事大吉。可以说，靠这样形同虚设的“监管”，日本的核电站出事并且出大事，是早晚的事。

（三）核电站告急后，东电与日本政府以及政府各部门之间未能建立及时有效、协调应变的危机管理机制

应对危机能力，往往是一个国家综合实力和政府行政管理水平的综合反映。危机的紧迫性，更考验一个政府能否在最短的时间内调动人力、物力资源来控制危机和解决危机。^①东电型核事故除了反映出东电公司在危急关头执著于企业利益、不听指挥的问题外，更暴露了日本政府在危机突如其来缺乏必要的应对能力。

首先看东电方面的过失。主要有三点：一是瞒报灾情、贻误战机。地震和海啸发生后，福岛第一核电站的六个机组相继发生了断电、备用柴油发电机被毁、机组冷却系统失灵等一系列严重问题，但福岛第一核电站将这些情况经复杂的层级程序逐级上报后，东电公司高层向日本社会发出的却是“未见异常”的“平安报告”，经济产业省原子能安全保安院据此向首相呈送了报告，称“北海道、东北、关东、中部地区的核电站及相关设施共29个，在本次地震中未发现较大的故障”。事后日本和国际社会一致认为，处置核事故的有效时间是以分秒来计算的，如东电公司在第一时间披露真相，各方面立即争分夺秒、集中专业力量予以应对，核泄漏灾难或可在萌芽状态得到有效控制。

二是虚与委蛇、被动应付。眼见事故越来越大、难以瞒天过海时，3月11日21时22分，东电公司才通过媒体发出了消息“福岛第一核

^① 参见李忠荣、淳于森冷《政府创新危机管理体制的若干要点——日本阪神大地震个案分析》，《重庆大学学报（社会科学版）》2005年第3期，第43页。

电站炉内水位降低，持续下去恐怕会出现放射能的泄漏”^①。此时，距离险情出现已过去六个多小时。3 月 11 日深夜，由于紧急制冷系统电源失效，1 号机组首先出现了水蒸气。为防止核反应堆爆炸，亟须对外排放含有放射性物质的水蒸气。12 日凌晨，首相官邸做出放气指示，但考虑到放射性气体的释放会招致巨额索赔，再加上当时东电的两位老总都不在东京，福岛第一核电站的站长采取了尽量拖延的措施。3 月 12 日 7 时 11 分菅直人首相飞抵核电站现场时，放气工作仍然没有开始。直到上午 9 时 15 分，福岛第一核电站才开始放气，此时距离政府下达放气指示已经过去了七个多小时。下午 2 时放气作业完成，但一个半小时后，1 号机组发生爆炸。日本媒体称，这次爆炸是事态迅速恶化的关键转折点。^②

三是狂妄自大、拒绝援助。1 号机组发生爆炸后，菅直人“直接强行”对东电公司下达了用海水冷却的命令，但东电仍然拖到当天晚上才付诸实施，对其他反应堆的海水冷却则从 13 日才开始。而在此过程中，除 5、6 号两个机组外的其他核反应堆相继发生爆炸。国际社会及日本各界感到大事不妙，纷纷表示欲施援手，但东电公司的第一反应却是拒绝。舆论分析表明，东电之所以拒绝外援，根本原因是不愿接受外部提出的海水冷却意见。海水冷却会使核反应堆永久报废，在东电公司看来，只有想方设法保住反应堆，才能保住其长期以来对核电站的投资。^③ 就这样，东电公司在“保国民平安”和“保公司资产”的权衡取舍中一错再错，致使福岛第一核电站错过了冷却核反应堆、控制危机爆发的最佳时机，核泄漏陷入了难以控制的困局。

再看政府方面的过失。可以说，集中体现为缺乏综合知识、缺乏决断、指挥不灵。3 月 12 日下午 3 时 36 分，“第一核电站有爆炸声音”的消息传到首相官邸危机管理中心。事后据细野豪志首相辅佐官回忆，对于爆炸的性质，集结在首相官邸的应急团队中没有一个人想到是氢气爆炸。因为长期以来日本核能界一直持有“不会有氢气爆炸”的“常识”，无论是东电等六家公司的安全报告书，还是国家的核电安全审查

① 参见陈言《聚焦一个真实的东电公司》，《中国经营报》2011 年 3 月 19 日。

② 『読売新聞』2011 年 6 月 9 日。

③ 《核泄漏危机中的日本东电公司 “人祸大于天灾，信用完全破产”》，《南方周末》2011 年 3 月 24 日。

部门，都是这种“常识”的秉持者。^①身边的“专家”言之凿凿，首相也不得不信。直到爆炸发生后五个小时，日本政府才首次确认了1号机组发生的爆炸是氢气爆炸。日本失败学会创始人畑村洋太郎认为：“像氢气爆炸这样的情况在理论上谁都能想到，但东京电力公司却没有准备好对策，结果导致所有的措施都是延迟的。”^②从以上情况可以看出，不仅东电没有预案和对策，日本政府相关部门因长期听信于业界，也同样被“常识”束缚，毫无对策。

在四个机组相继发生爆炸、核泄漏成为事实后，首相官邸在危机管理的各个环节上都已经乱作一团。其中，最典型的反映，就是为冷却反应堆和核燃料棒的注水作业。3月17日，日本进行了自卫队直升机的注水作业，由于效果甚微，之后又接连由警视厅、陆上自卫队、东京消防厅进行注水作业，其间相继曝出防卫相抗命、东京都知事要求首相道歉等事态。直到22日投入水泥压送泵进行注水作业，现场情况才出现好转。使用压送泵注水是公明党的提案，该党干部称，水泥压送泵广泛应用于建筑工地，主管建筑的国土交通省明明知道其功能，却没有向首相官邸提出建议。^③此时，社会上通过网络等各种渠道关于采用水泥压送泵注水的建议也不绝于耳，但首相官邸已陷入信息空白、指挥混乱的“短路”状态。

（四）信息发布机制迟缓散乱，导致国内外恐慌，引发社会信任危机

危机管理中有一项很重要的原则，就是态度和行动直接影响危机处理的成效。从核电站发生氢气爆炸及注水作业，可以看出东电公司和日本政府在事故应急处理方面确实存在严重不足，而它们在公布核事故信息态度上的不诚实和不积极，则导致了更大的信任危机。

事故发生后，内阁官房长官枝野幸男成了日本出境率最高的人。但他缺乏信息量，无法做出准确的专业回答，同时又采用了遮遮掩掩、极度暧昧的表达方式，反而增加了人们的不信任感。在恐慌心态下，枝野越是表示核辐射短期对人的身体不会有影响，人们就越是感到他在撒

① 『読売新聞』2011年6月12日。

② 畑村洋太郎《从“失败学”的角度看核电站事故》，《参考消息》2011年6月24日。

③ 「菅政権は機能しているか」、フォーサイト、2011年3月31日。

谎。而此时，来自美欧关于核事故严重情况的分析、以美国为首的西方国家大使馆及外交机构的人员疏散，与日本政府、东电支支吾吾的信息发布形成鲜明对比，使公众对信息可信度的怀疑不断升级。

此外，信息源的多头分散，更使人感到无所适从。核事故发生后，从首相、官房长官、东京电力公司，到原子能安全保安院、文部科学省、经济产业省、农林水产省等部门，在缺乏统一组织安排的情况下，不时出来发布信息。信息来源多而且时常相互矛盾，进一步加剧了人们的恐慌。

事后证明，日本政府部门和东电公司的信息发布确实存在着严重的隐瞒现象。6月3日，经产省称，3月12日早晨他们就已在福岛第一核电站六公里外的浪江町检测到了放射性物质，这表明核燃料严重受损、温度已经超过了1000度、放射性物质已经外泄。此时是1号机组爆炸之前的七个小时。对于这个信息直到两个多月后才公布，经产省西山英彦审议官对此解释说：没有想隐瞒的意图，但也没有向国民公开的想法。

又如文部科学省。自3月11日下午起该省就已启动放射性物质扩散检测系统 SPEEDY 进行检测，也检测出了浪江町存在高量放射物质的情况。但这些信息并没有告知当地。5月2日，该省首次公布了之前 SPEEDY 系统制作的5000张核扩散预测效果图。对于信息未及时公布的原因，该省干部表示，文部省根本就没有公开的想法，也没有进行过是否公开的讨论。细野豪志首相辅佐官对此的解释是：想避免恐慌。^①

除隐瞒、拖延公布信息的问题外，此次危机中日本的信息分析体制也暴露出很多问题。在危机管理中，能够转化为指导人们行动的信息才是真正有用的信息。还是以文部科学省为例，截止到4月中旬，该省集结了各种力量，对大气、土壤、海水等海陆空共13个方面进行监测。虽然这些监测结果很多也在网站上公布，但对于缺乏专业知识的大众而言，此时他们真正需要的是权威部门基于数据的分析判断，但此时日本却出现了权威部门集体失语的局面。

例如，3月16日，文部科学省公布在核电站20公里以外的地方检测到每小时330微西弗的辐射量。当该省文科审议官森口泰孝被问到这

^① 『読売新聞』2011年6月10日。

个辐射量对身体健康的影响时，他回答说：我们的工作只是提供数据。在追问之下，森口又补充说，官房长官指示不要发表评论。直到3月23日，原子能安全委员会首次举行记者会，委员长才对关键时刻未能承担数据发布和分析职能的“失语”过失表示反省。

（五）大媒体顺从于“大本营信息发布”，未能给社会提供有关核事故现场及核泄漏状况真实、全面的报道，加深了公众的疑惑和不满

公众对东电及政府信息公布的不满，并没有从号称“第四权力”的媒体，尤其是大媒体的报道中得到补偿。地震发生后，处于日本社会信息中枢的大众传媒立刻加大马力进行灾难报道。总体看，在非常时期，日本大众传媒体现出较高的专业水平，但其报道与评论也存在着明显的不足。^① 主要体现在两个方面：一是有关核事故的报道存在画地为牢的“禁区”。日本媒体尤其是大媒体，自政府确定核电站周边禁闭区后，基本自动放弃了探访核灾区的采访活动，在灾情、安全信息上完全依赖政府和东电公司的“大本营信息发布”。

二是很少进行独立的深度报道或综合分析。事实上，即使不能进入核事故现场采集第一手消息，各大媒体也可以通过记者俱乐部体制，在东京对首相官邸、各省厅、东电进行采访，获得核事故处理的最新及全面情况，进而在综合这些信息的基础上，做出自己的综合报道和深入分析，这些都是灾难发生后社会及公众真正需要的信息。但令人遗憾的是，在日本各大电视台、各大报的报道和评论中，除了动态性的消息，很少能够见到有自主性、独立性的深入报道和分析评论。

三 对当代日本社会管理机制的思考

社会管理机制，是指政党、政府、社会组织、公众等社会行为主体，运用法律、法规、政策、道德、价值等社会规范体系，直接或间接

^① 有关日本大众传媒在此次灾难中报道表现的论述，可参见卓南生《谈3.11大地震后媒体论调的变化与走向》，“北京大学新闻学茶座”2011年4月16日；张国良、赵日迪：《可圈可点，但并非无懈可击》，《中国社会科学报》2011年6月19日；吕耀东、张雪妍：《媒体监督、举国一致与外交协同》，《中国社会科学报》2011年6月19日；高井洁司《媒体如何报道东日本大地震》，《南方传媒研究》2011年5月16日等。

地对社会不同领域及其各个环节进行服务、协调、组织、监控的过程和活动。^① 通过以上分析可以看出，此次日本核事故之所以发展到难以收拾的局面，其原因绝非偶然。因巨大的天灾而引发的这场“东电型核事故”，根本原因还在于日本社会长期积淀而成的利权结构，也就是说，这次核事故从制度层面看乃是一种具有鲜明代表性的“日本型核事故”。东电的背后有着盘根错节的“核电铁五角”利益集团，它们相互纠结又相互依存，其影响已经渗透到日本社会管理机制的方方面面。加之目前日本仍处于政权更替、政治改革的过渡时期，既有上世纪自民党时代的遗留问题，也有民主党政权未能树立权威、全面接管政权引发的失序问题，使得这种利权结构的固有弊端在此次东日本大地震中暴露无遗，而且短时间内很难看到改革的希望。

（一）自民党时代形成的“政官产学报”五角利益集团，势力强大且缺乏自我修正能力，最终演化为危害社会却又一时难以制服的“怪物”

发展核电是日本在上世纪 70 年代石油危机后确定的“国策”。在推进过程中，“政官产学报”结成了五角同盟。政为自民党，官为通产省即现在的经产省，产业包括电力公司及三菱等设备供应商，学为大学、研究机构，报为《读卖新闻》、《日本经济新闻》等与政官业界有深厚关系的大媒体集团，这五角互相渗透，互相护持。

“核电五角”的中心在于产业界。他们不但诱使政、官等公权力在法律、法规、政策制定、执行方面为业界私利服务，而且还通过对学界、报界的拉拢，使自己在道德、价值体系中能够回避甚至免于监督。通过给政党捐款、安排官员“下凡”、推选学者出任高薪“特别职公务员”，业界得到了来自政官学三界的庇护。

具体来看报界。在此次核事故中，《读卖新闻》、《日本经济新闻》等媒体寡头关于东电内幕曝光、症结分析的报道和评论，基本是点到为止的“马后炮”，而且虎头蛇尾。这其中的原因，不外乎是东电公司以其强大的经济实力，以其广告投资主顾的“大财主”身份，长期左右着日本以私营媒体为主体的社会舆论空间，使舆论监督总是被东电公司

^① 参见《魏礼群解读“十二五”规划建议：加强和创新社会管理》，新华网 2010 年 12 月 6 日。

“绕着走”。

而且，报界本身就是日本核电产业的一个重要推手，例如《读卖新闻》的前社长正力松太郎，就因与核电领域的密切关系被称为日本的“原子能之父”。^①正如日本共产党对核电安全问题的警示基本被大政党遮盖一样，日本媒体中也存在着不少对核电安全的批判之声，但这些声音只能出现在边缘媒体上，根本无法上升到主流舆论层次。^②对异己之见的封杀打压，也是日本核电界长期沉迷于“日本核电绝对安全”神话的一个重要原因。

进入2011年6月，尽管福岛核事故的善后还遥遥无期，但日本的全国大报又已经开始制造“日本电量不足，离不开核电”的舆论。^③而且，更为重要的是，为转移公众对核事故、对东电公司的巨大舆论压力，在大地震发生之后不到一周的时间，这些报纸已经非常明显地把批判矛头指向管政权^④，显然是要把现政权刻画成为真正的罪魁祸首以便使其充当替罪羊，用纷乱的“政局”报道制造烟幕弹，转移和遮蔽人们对核事故和核电企业责任问题的关注。

综上所述，在与核电相关的社会各个领域，所有的协调、组织、监控环节都被五角利益集团把持、操控。出现于上世纪自民党政权时期的这种局面，非但没有因政权更迭发生本质改变，甚至还因新政权政治基础的薄弱，呈现出强化趋势。

（二）社会管理机制中各部分之间的关系，呈现板块分立结构。虽然近年来在上层政党层面实现了政权更迭，但“政治主导”远未能代替“官僚主导”，形成一统。官高政低、政热民冷的局面还将在相当长

① 参见刘柠《日本核电的前世今生》，《南方周末》2011年5月19日。

② 例如前《朝日新闻》名记者本多胜一等每周出版一期的《星期五周刊》<http://www.kinyobi.co.jp>，前《每日新闻》资深记者长井浩主持的网络新闻<http://www.nikkanberita.com>等。参见卓南生《3.11大地震后媒体论调的变化与走向》，“北大新闻学茶座”2011年4月16日。

③ 2011年6月《读卖新闻》、《日本经济新闻》的相关社论、编辑的话等内容。

④ 如3月15日凌晨，《读卖新闻》电子版上传了一篇名为《管政权拘泥于展现其政治主导，给救灾工作添乱》的文章，具体描绘了首相的“束手无策”，三段小标题分别是“怒吼的首相”、“政治表演”、“一夜决断”。3月16日，同样口径的文章再现报端，题目为《官邸疲劳过度，令人担心判断力下降》。3月17日的报道名为《政府束手无策的六天 紧急本部没有具体方案》。3月18日的《政治主导空转 无法应对连锁危机》，也依然是在唱衰管政权。

的一段时期内存在^①

当代日本最大的问题，看似表现为政治混乱，如执政党分裂、政党间对立、政府低效等，引发公权力无法对社会进行有效指导和规范的失序，但实际上，任何政治体系都建基于社会环境之中。政党、政府、企业、媒体、社会组织、民众，各自内部及彼此间的关系，可以说是环环相扣，不可分离。当今日本，这些社会管理机制正处于新型模式的摸索期和新旧模式的过渡期，丧失平衡、丧失连带的局面在所难免。

自古以来，日本社会结构的主流模式是自下而上、板块分立。在二战后长达 38 年的自民党一党执政时代，日本实行以官僚为政治运作核心，以产业开发为经济发展核心，以企业福利和补助金发放为社会统合核心的政策，自民党的派阀、族议员，在各分立板块之间充当了“串联”角色，政治与社会的关系基本和谐、稳定。但是自上世纪 90 年代，冷战的结束和新自由主义的浪潮终结了这种社会治理格局，日本开始了以政治改革为发端的“第三次开国”。在这一过程中，由于政治制度化的进程大大滞后于社会变革对它的要求，社会变革失去了政治制度的指导和规范^②，以致双方都迷失了方向，彼此关系也出现了严重失衡，因此这一时期又被称为“失去的 20 年”。

这种社会治理的乱局，最具代表性的时期就是小泉纯一郎当政时代。企业终身雇佣制度的进一步瓦解、地方补助金利权的进一步摧毁、无党派派的增加以及对小泉振臂一呼“摧毁自民党”、“打倒利权构造”的支持，都足以证明日本政治层面、社会层面的蜕变、分裂已达到相当深刻的程度。由于急速的新自由主义改革，日本贫富差距问题凸现，再加上年金问题上的行政失误，2009 年高呼“政治主导”、“脱官僚”的民主党终于得以上台执政。

但上台执政后不久，民主党就开始面临政治理想和口号难以在现实中落实的尴尬，鸠山由纪夫政权始创的国家战略局，就是这种理想萎缩、口号落空的鲜明反映。换言之，民主党政权非但没有因“政治主

^① 有关“板块”、“一统”“治序”、“乱序”的概念，借用金克木《治序·乱序》，载《文化三书》，北京：东方出版中心，2008 年。

^② 参见刘京希《国家与社会关系的政治生态理论诉求》，载《国家与社会：构建怎样的公域秩序？》，北京：商务印书馆，2010 年。

导”、“脱官僚”口号的提出而实现“一统”，反而加剧了政治运营的难度，加剧了政官、政民、官民等板块间分立或对立的局面。菅直人政权上台后，民主党的“政治主导”迅速向依靠官僚转变，同时在自民党挤压、策反的作用下，民主党内部快速沦落到“民主党（派系之间）比自民党更反民主党”的地步。

美国政治学者安东尼·奥罗姆说过：“当旧的政权崩溃时，真正的问题不在于新规则的本质，而在于如何维护新兴政权权威的合法性。……实质上是信任感，才是社会和政治机构得以持续和持久地建设和运作的基础。”^①大地震及核泄漏事故严重打击了菅直人及民主党政权的合法性。但如果此时的民主党能够精诚团结、共克时艰、共赴国难，以推动东电公司改革为突破口，或可在打破既有利权结构及实现进一步政治改革方面有所作为，树立自己的权威，为日本的复兴发展赢得破茧化蝶的转机，可在一张看不见的天罗地网之下，日本的政治和社会似乎选择了相反的方向。

在东日本大地震和核事故后，多数日本国民似乎仍然能以平常心冷静对待。但深水暗流，日本更深刻的政治、社会危机正潜伏在这种“平静”之中。普通日本民众虽然越来越多地表示不再信任政党、不再信任政府、不再信任东电公司这样的企业，但由于缺乏有效的政治社会表达和参与机制，只能无奈地空发牢骚，如一位日本网民愤恨地留言说：东电公司领导涤清污名、谢罪天下的唯一办法只有“武士道式的谢罪”——切腹自杀。^②可以想象，当愤怒的民众看到，在民主党政权下，铁五角利益集团非但不忍心让东电切腹，还依然能够通过增加消费税、由国家帮助赔偿的方法助其翻身时，他们的反应恐怕只能是更大的沉默。而民众一旦失去最后的坚忍和耐心，日本的社会、政治生态必将出现更大的波折，其社会管理机制的新型模式还将经历更加痛苦的磨合。

（责任编辑：林昶）

^① 安东尼·奥罗姆 《政治社会学导论》第四版，上海：上海世纪出版集团，2006年，第3页。

^② 王刚、冯洁 《核泄漏危机中的日本东电公司 “人祸大于天灾，信用完全破产”》，《南方周末》2011年3月24日。