

日本对华复交决策的政治力学

中国社会科学院日本研究所 张 勇

内容提要：日本对华复交决策这一历史性决断中变量(variables)间的力学关系及其运作模式表现为：在决策过程中，除正式机制外，同样存在非正式机制的“场”；在日本外交决策的日常程序中体现为“官僚主导”，在取得重大突破时则要靠“政治决断”。把握日本外交决策的这些特点有助于加深我们对于日本决策过程规律性的认识。

关键词：外交决策 对华复交决策 变量 政治力学

决策研究(study of decision-making)近年来一直是政治学中的“显学”，以至于有学者认为“决策活动是政治活动的核心，是所有政治行为的源泉和结果”^①，相对于传统的分析方法，决策理论是一次巨大变革。决策问题属于跨学科的综合研究课题。其中，外交决策^②问题，在国际政治学、外交学以及国别研究中的地位均举足轻重。政治学及国际关系学者从多视角对该课题进行了富有创见性的理论建构和实证分析。我国学者对日本外

① 俞可平：《权力政治与公益政治——当代西方政治哲学评析》，社会科学文献出版社，2000年，第63页。

② 西方学者多把外交决策看成是一种渐进过程，“这个过程使对立的集团利益和施加压力的官僚部门最终达成折中的选择和妥协方案”。参见〔美〕詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫：《争论中的国际关系理论》（第五版），世界知识出版社，2003年，第594页。

交决策的研究起步较晚,在此领域虽然取得了较大的进展,但囿于研究条件及语言等因素的限制,仍有着力研究的必要。本文拟通过日本对华复交政治力学的个案研究来揭示日本外交决策中“集体行动的逻辑”,即在微观、具体的层面上对日本外交决策进行更为深入的分析 and 把握。

一 选题的视角与研究方法

在分析日本对华复交决策时,本文充分注意到了近年来国际关系学界倡导的“把对外决策研究同国内政治研究更为谨慎地结合起来的必要性”。结构现实主义者认为,是国际体系(international systems)而不是国家内部的政治(domestic politics)决定国家的国际行为。相比之下,笔者更为赞赏安德鲁·莫拉维斯基的观点,即单纯从国际层次进行分析的理论总的看来很吸引人,但是它们“在实际存在的反常现象和理论的局限性的共同压力下很容易变得无能为力”,因而文中尝试运用“两个结合起来的分析层次(国际层次和国内层次)”来对日本外交决策予以全面阐释。

同时,本文在分析影响对华复交决策的“国内层次”时,有选择地借用了政治学中的“政治决策分析方法”。该方法立足于从一国“政治决策”入手揭示该国“政治体制”的运转规律,它的基本视角就是立足于分析“决策过程”(decision-making process)及其内容。在结合日本外交决策的实践并对学术界关于外交决策研究理论进行梳理之后,笔者认为,外交决策过程及其内容的分析框架通常由诸多变量(variables)构成,文中将对此予以重点探讨,并揭示其力学关系。

与传统的政治分析不同,本文在分析时拟对以下两个方面

给予特别关注:第一,研究日本外交决策的机制,亦即研究决策过程中变量间的力量对比及其运作模式。笔者不仅分析了影响复交决策的“正式”机制,还阐明了广为运用的“非正式”方式^①,从而得以对日本外交决策进行更加全面的把握。第二,对“决策理论”予以检验。时下国际关系理论体系中流行的决策理论将注意力集中在实际制定政府政策的具体决策人的行为上。理查德·施奈德等决策理论家力求使政治分析的范围更加具体和精确,从而更适于系统分析,他们认为:决策者的个性和心理对各国外交政策的塑造有着不容忽视的作用。

二 日本对华复交决策个案研究

何谓国际关系理论中的“个案研究”?其功用又体现在何处?布鲁斯·麦斯基塔对此曾有过精辟的见解:“我认为当事实与逻辑相结合时才能产生可信的知识。其中的一个思路是去详细分析某个单独事件,这种方法我们现在称之为个案研究。事实证明,它为新的和有趣观点的产生提供了丰富的基础。从这些观点中人们又提出关于世界上一些规则的假说。这些假说值得通过仔细分析个别事件及许多事件中的重复来探究。当它推导出所提出的解释非常接近于已知情形的细节时,个案研究的严格分析增加了取得更加逼真效果的前景。”^②

① 国外有学者认为日本外交决策中“非正式”方式运行的基础是“关系和共识”,在日本的外交决策过程中,“非正式”方式的作用力度有时甚至超过正式的组织结构。参见 Richardson, Bradley, and Scott Flanagan. 1984. *Politics in Japan*. Boston: Little, Brown & Co.

② 本文是布鲁斯·麦斯基塔于2000年2月就任“国际研究协会”(ISA)主席时的致辞,载《世界经济与政治》2001年第8期。

(一)影响对华复交决策的国际因素

中日关系的发展并不仅仅取决于中日双边因素,而是在很大程度上受制于“多边结构”的影响,特别是超级大国的影响,其大框架“几乎一直都与世界体系的结构变动相联系”。日本对华复交决策的历史性决断,受变化了的国际因素的影响颇大。这里所说的国际因素,主要包括美国、苏联和中国这一“大三角”的战略结构及相互作用。

如何对待中国,一直是战后初期日本历届内阁的外交难题。在对华复交决策问题上,主要是以下外部因素对日本外交政策制定产生了重大影响。

首先,美国对华政策的转变。在东西方两大阵营对抗的“冷战”国际体系下,对美关系是制约日本外交决策的首要外部环境。1952年生效的《旧金山和约》,为其对外政策定下了基调,即在决定重大外交政策时注重日美协调。“对美国与苏联在核军备方面趋于平衡及美国经济力相对降低的认识,与寻求从越南战争中体面地撤退的动向联系在一起,促使美国做出与中国和解的选择。”^① 以对美关系为外交基轴的日本,在对华态度上,“如果没有美国率先行动,它也不会单独行动”。“越顶外交”使日本产生了“不要在与中国建交问题上再次落后于美国”的紧迫感。^② 其次,中国恢复了中国在联合国的合法地位,在东亚孕育着新的国际关系架构。新中国成立后,“由于美国执行敌视新中国的政策,中国在联合国的席位却仍被蒋介石集团所窃

① 田中明彦:《回顾日中邦交正常化30年》,《日本学刊》2002年第4期,第77页。

② 吴学文:《日本外交轨迹(1945—1989)》,时事出版社,1990年,第107页。

③ 引自中华人民共和国外交部网页, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/ziliao/wjs/2159/18976.htm>

踞”^①。为恢复在联合国的合法地位,中国政府进行了长期不懈的努力。第26届联大恢复了中国在联合国的合法席位,这不仅是中国外交的重大突破,同时亦对国际格局产生了深远影响。最后,中国抓住有利时机,积极主动地推动中日关系发展。^①以毛泽东和周恩来为代表的外交决策层,高度重视发展中日关系,并依据不断变动的国际环境积极调整对日战略。周恩来总理在会见日本社会党前委员长佐佐木更三时表示:“恢复中日邦交是两国人民的长期愿望,是历史发展的必然趋势。如果日本现任首相、外相或其他大臣来谈恢复邦交问题,北京机场准备向他们开放,欢迎田中本人来。”^②

(二)影响对华复交决策的国内因素

1. 首相

日本首相在外交决策中的作用和地位首先要受到法律的规制。1947年实施的《日本国宪法》及《内阁法》对首相的权限均有明确规定:“行政权属于内阁”,“内阁总理大臣任命国务大臣”,“可以任意罢免国务大臣”,“内阁总理大臣代表内阁向国会提出议案,就一般国务及外交关系向国会提出报告,并指挥监督各行政部门”。^③另外,“内阁会议由内阁总理大臣主持”,“内阁总理大臣根据内阁会议决定的方针,指挥监督各行政部门”。^④可以说,内阁总理大臣(即首相)主导外交的体制在制度

① 如1971年的“双王旋风”。参见岛田正雄:《战后日中关系50年》,江西教育出版社,1998年,第228—238页;冯昭奎等:《战后日本外交:1945—1995》,中国社会科学出版社,1996年,第333页。

② 转引自高锴:《前事不忘、后事之师——回忆中日邦交正常化谈判》,《和平与发展》2002年第3期,第23页。

③ 《日本国宪法》,第65、68、72条。转引自蒋立峰主编:《日本政治概论》,东方出版社,1995年,第506—507页。

④ 《内阁法》,第4、6条。转引自蒋立峰主编:《日本政治概论》,第512页。

上得到了保证。

但日本首相在决策时的实际能力却因人而异。日本政府决策过程总体上表现出重视“自下而上”的程序和决策成员“全体一致”的特征,在这种氛围下,日本的首相多为善于协调的好手,而缺少强有力的“铁腕人物”。但在对华复交问题上,“善于决断”的“强人型”首相田中角荣显然是个例外。^①

作为佐藤内阁的后继者,田中角荣在首次内阁会议上就明确表示“要以实现同中华人民共和国邦交正常化为急务,在动荡的世界形势中强有力地推进和平外交”^②。田中对国际形势的估计与佐藤大不相同,他认为观察世界形势不但要从“两极”思想出发,而且也要看到中国的力量,应当推动“多边自主外交”。田中的决断能力还体现在就任首相伊始,即任命竞选盟友大平正芳为外相,放手让大平开展对华复交工作。另外,田中还把政调会所属的“中国问题调查会”改组为“日中邦交正常化协议会”,新的机构越过政调会和总务会,直接对自民党总裁负责。^③在组阁后第85天,田中就毅然来到了北京。关于首相访华一事,在自民党内讨论时曾发生过激烈争议,日本右翼势力的反对和阻挠更是气势汹汹,甚至扬言要杀了田中。“田中下决心访华,既要有勇气,也要敢于冒风险。”^④

① 外交政策决定要因研究全『日本の外交政策決定要因』、PHP 研究所、1999年、62—63 页。

② 转引自冯昭奎等:《战后日本外交:1945—1995》,中国社会科学出版社,1996年,第333—334 页。

③ 赵全胜:《日本政治背后的政治——兼论日本对华政策制定与中日关系》,商务印书馆有限公司(香港),1996年,第91 页。

④ 高锴:《前事不忘、后事之师——回忆中日邦交正常化谈判》,《和平与发展》2002年第3期,第25 页。

2. 外务省

一般来说,日本外交政策的提出和执行均在外务省的管辖之下。在日本各省厅中,外务省在决策程序中的作用比较独特。以下决策参与主体的作用是至关重要的:(1)外相。外相根据形势的变化或参照国内政策,对所属部局上报的政策建议做出判断并向首相汇报。作为外务省的最高负责人,外相在日本外交决策过程中理应起到重要的作用。但另一方面,由于“外相通常是从非外务官僚出身的政治家中选任”,所以“其在外交决策中的作用并不能与外务省本身相提并论”。^①

(2)外务事务次官。外务事务次官(简称“外务次官”)是辅佐外相的事务当局最高负责人,兼有上传下达、临机决断及草拟政策的职权。由于专门处理外交问题,外务事务次官较之其他省厅的事务次官更有发言权。战后日本外交决策的基本制度是“稟议制”,即在外务次官亲自主持下,由外务省部局课等基层部门起草政策方案,再逐层申报批准。因此,辅佐外相的外务次官处于基础性决策程序的关键部位,被称为“大半个日本外交的实际遥控者”。因此,考察外务次官的作用对认识日本外交决策的机制很有必要。

(3)课。对讲求专业性和政策连续性的外交事务而言,课的作用相当关键,主要负责外交政策方案的起草、解释、实施以及针对特定外交问题的国际谈判。课内的官僚多为特定领域的“行家里手”,具有过硬的专业知识及外交事务的职业能力。当时外务省亚洲局中国课是省内的大课,日常业务的中心是收集和分析以中国为主的情报。自1955年始,外务省开始有计划地

^① 金熙德:《日美基轴与经济外交——日本外交的转型》,中国社会科学出版社,1998年,第58页。

培养中国问题专家。为了学习中文和中国政策,外务省专门派人赴海外研修。到70年代初,该课的中国问题专家有27人。^①

然而,当出现对华复交这一重大政治课题时,外务省官僚就居于次要地位了。佐藤内阁时期,外务省官僚非常注意与政治领导人制定的对华政策一致,他们把有争议的问题留给自民党。外务省逆世界潮流而动,企图保住台湾当局在联合国的地位而以失败告终,对此,在野党自不待言,连自民党内部也不乏指责之声。

在“尼克松冲击”后,通产省和大藏省均做出积极姿态,以便改善对华关系。尽管面对来自其他部门的压力,外务省决策层仍坚持与首相和高层政治家保持步调一致。在对华复交问题上,由于外务省不能迅速准确地判断形势,政府和执政党的决策也就相对缓慢。

当时,外务省各局围绕对华问题曾有激烈的争论,主张采取新的对华政策的亚洲局在省内居于少数派,其在对华问题上的提议被认为是行不通的。^②当“逆重要问题”提案被否决后,外务省官僚开始努力促进对华关系。田中当选首相后马上通知外务次官法眼晋作,称他本人决定支持邦交正常化。这个清晰的信号,为外务省急剧转变对华政策开了绿灯。亚洲局率先与田中(首相)一大平(外相)决策体系建立联系,并共同对抗自民党内的亲台势力。外务省其他局也纷纷改变态度。最终,外务省成立了名为“中国问题对策审议会”的15人班子,专门负责对华复交工作。

① 『朝日新闻』1971年8月26日。

② 外务省中与中国有关的局主要为亚洲局、联合国局、美国局、经济局和条约局。亚洲局竭力主张采取新的对华政策,认为日本应放弃“两个中国”的政策。同时该局也估计到中国将很快被联合国接受,故日本不应该同美国共同提出“逆重要问题”提案。

3. 经济利益集团

利益集团(interest groups)是指那些为追求共同利益而采取一致行动的个人集合体,其行动绝大多数是通过各种方式影响政府决策过程以保护或扩大自己的利益,因而也被称作压力集团(pressure groups),由此形成的政治现象被称作压力政治(pressure politics)。从“1955 年体制”确立伊始到经济高速增长告一段落的 70 年代中期,日本政治过程逐渐出现了猪口孝所言的“科层制多元主义”(bureau pluralism)趋势。参与日本外交决策过程的主体,除了国会、内阁、省厅、政党等直接主体之外,还存在着间接参与主体,其中最主要的就是形形色色的利益集团。

经济利益集团对外交的影响具体表现在以下两个环节上:第一,在战后初期,财界对保守系政党保持巨大影响的主要手段是提供政治资金。^① 财界以雄厚财力为后盾确保对自民党和官僚的影响力,导致了日本外交决策体系中独特的“铁三角”利益共生关系。第二,面临对华复交等重大外交决策问题,经济界出于开拓中国市场的需要,往往直接出面对执政党及内阁施加压力。

进入 1971 年,日本经济利益集团“开始对华接近”,而“中国方面也希望对政府和执政党有很大发言权的财界转变方向,并着力做了这方面的工作”。^② 经济界的对华积极姿态,加快了田中内阁对华复交决策的步伐。尤其是新日铁会长永野重雄转变态度,对当时整个日本经济界震动最大。此后,各财界团体纷纷迅速制定了访华计划。10 月 25 日,当联大通过决议恢复中华人民共和国的合法席位后,日本经济界的态度几乎是完全朝着

① 王新生:《政治体制与经济现代化——“日本模式”再探讨》,社会科学文献出版社,2002 年,第 131 页。

② [日]信夫清三郎:《日本外交史》,商务印书馆,1992 年,第 904 页。

支持日中邦交正常化的方向发展。在这种形势下,势力最大的财界团体——经团联也不得不转变态度。12月16日,在经团联评议员会议上,植村会长致辞时说:“既然(中国)加入了联合国,那么我们就期待着尽量加快与中国的邦交正常化。”这是经团联第一次正式讨论中国问题。植村的发言,明确了经团联的立场。至此,日本经济界关于日中邦交正常化的统一意见基本形成。^①

4. 在野党和超党派议员联盟

虽然自民党长期执政,但在野党在议会政治中起到了重要的作用。在野党对决策过程的作用是通过执政党及政府施加影响来实现的。就其形式来说,有国会上的正式渠道和国会外的非正式渠道两种;就其内容来说,有对政府政策的提案的抵制作用和促进作用两种。在复交之前,在野党就对发展同中国的关系持积极态度。在田中内阁对华复交决策过程中,在野党与执政的自民党携手发挥了积极的促进作用。

在处理作为复交最大障碍的台湾问题方面,社会党与公明党等在野党相继表明立场。社会党公开坚持在对华复交的同时断绝日本与台湾当局的关系。1971年6月28日,以公明党委员长竹入义胜为团长的访华团同周恩来总理会谈,就促进恢复日中邦交问题达成协议,在7月2日与中日友协代表团签署的联合声明中,双方确认了公明党代表团所提出的“日中复交五原则”。1972年3月,以春日一幸为团长的民社党代表团,应中日友协的邀请访问中国。4月13日,双方发表《联合声明》,一致赞同民社党提出的“日中复交三原则”。至此,废约(即废除日本

① 参见黄大慧:《日本经济界与中日邦交正常化》,《日本学论坛》1999年第2期,第34页。

与台湾当局签订的所谓“日华条约”)复交已成为日本各主要在野党的共识。

在推进对华复交的进程中,“实现了超党派的配合”。1970年12月,以自民党反主流派的藤山爱一郎为会长的“促进日中邦交议员联盟”及由公明党发起的“日中邦交正常化国民协议会”相继成立。在田中内阁成立的第三天,社会党委员长表示要为实现对华复交而“推行超党派外交”。

在野党和超党派议员联盟是打开复交谈判的重要渠道。田中角荣曾称“在野党和超党派的议员联盟的活动为日中复交铺平了道路”。由于中日之间缺少正常的官方沟通渠道,从而使得非官方的政治人物特别是竹入义胜充当了“日本的基辛格”的角色。^①以超党派的支持为背景,田中首相和大平外相等组成的日本政府代表团于1972年9月25日访问了中国,从而掀开了中日关系的新篇章。

5. 媒体与舆论

舆论(public opinion)是公众关于现实社会以及社会中的各种现象、问题所表达的信念、态度、意见和情绪表现的总和,具有相对的一致性、强烈程度和持续性,对社会发展及有关事态的进程产生影响。^②媒体推动舆论从而影响政府决策的主要方式是对政局的报道及评论,其主要内容包括社会团体的利益表达、决

① 田中角荣对中国欢迎他访华感到高兴,但是还有种种顾虑。因为他在敌视中国的佐藤内阁时期曾担任过通产大臣,也担任过自民党干事长,因而他担心中国对他是否有足够的信心。最后他决定请他的挚友公明党委员长竹入义胜于1972年7月先行来华访问,与竹入同行的还有正木良明和大久保直彦。参见张香山:《中日关系管窥与见证》,当代世界出版社,1998年,第11页。

② 参见陈力丹:《舆论学——舆论导向研究》,中国广播电视出版社,1999年,第11页。

策过程的利益决定、政府部门的利益实现、政治家的言行、特定政治事件尤其是政治丑闻等,而政党与政府也积极利用媒体扩大自己影响,力图使社会舆论朝着有利于自己的方向发展。

日本媒体的政治报道内容首先“是对政治过程的报道与评论,而且在政治过程的主要阶段(如利益表达、利益决定和利益实现等)更是用大量篇幅或时间进行报道与评论”,“对决策过程,即利益决定过程的报道与评论就更为详尽。一项重要的决策从提出到通过国会审议而成为法律,报纸、电视等主要传播媒介都是不厌其烦地将每一个细节详加报道”。^①对日本而言,“对外政策的改变一向依赖外界的压力,这与日本在政策决定过程中一贯重视舆论的统一有很大关联”^②。

由于媒体积极参与政治,其在日本政治生活中的作用和影响已显著增加。日本媒体也努力在对华复交决策方面影响舆论。《朝日新闻》、《读卖新闻》及《每日新闻》等媒体均大量报道中国现状并不断发表社论,呼吁早日实现对华复交。《朝日新闻》1971年6月发表社论称:“尽管大多数人要求对华关系正常化,但执政的自民党和中央官厅仍顽固坚持‘一中一台’的政策。”^③对佐藤内阁的对华政策提出了尖锐的批评。与此相反,媒体却对积极推进对华关系的政治家给予了舆论支持。例如,田中角荣自竞选伊始,就很受媒体的欢迎,被媒体描述为“有决断力和实行力”的强有力人物。^④

① 王新生:《现代日本政治》,经济日报出版社,1997年,第289、290页。

② 〔日〕佐藤英夫:《对外政策》,经济日报出版社,1990年,第118页。

③ 『朝日新闻』1971年6月23日。

④ 参见杨栋梁:《日本历届首相小传》,新华出版社,1987年,第268页。

结 语

复交的决定来自诸多政治力量的努力。正如刘德有所言：“进入 70 年代，生活在日本，你会强烈感到在中日关系问题上，日本政治舞台上的各种力量都纷纷亮相，努力发挥自己的影响。”^① 本个案分析的学理及实践意义体现在以下四个方面。

第一，检验了以“两个结合起来的分析层次（国际层次和国内层次）”来分析日本外交决策的理论尝试。

日本对华复交的决策过程，是日本国内外各种因素作用的结果。从日本国内政治过程来看，许多政治角色都被卷入到这一进程中去，“演员”主要包括自民党的政治家、外务省官僚、经济利益集团、在野党和媒体。上述变量构成了日本对华复交决策的内因，变化了的国际环境则构成了决策的外因，通过影响内因来发挥作用。

第二，阐释了在日本外交决策过程中，除正式机制外，同样存在非正式机制的“场”。

在这一个案中，笔者通过检验对华复交的决策过程，试图阐明决策主体间的正式与非正式的活动及其相互作用的理论构图，亦即通过对决策主体所扮角色的分析，力求对日本外交政策制定的特征有进一步的认识。对日本这样一个政治文化特色如此鲜明的国家，分析非正式机制的运作显得尤为必要。

第三，论证了在日本外交决策过程中，日常程序为“官僚主导”、重大突破靠“政治决断”的特点。

^① 刘德有：《时光之旅——我所经历的中日关系》，商务印书馆，1999 年，第 427 页。

对华复交最终是通过以田中角荣为首的最高决策者做出政治判断完成的,但这并不否定日本外交决策的“官僚主导”特征,而是恰恰证明田中外交是战后日本外交决策中的一个重要特例。而田中对内外各方进行上下左右协调的过程,以及日本国内影响这一决策的各行为体的参与方式,也都淋漓尽致地证明了战后日本外交决策的特征。战后中日关系是一种被历史、冷战和体制这三重障碍隔绝的双边关系,“官僚主导”在对华复交这样的突破性课题上是无能为力的,这也是战后日本外交的通病。

第四,有助于把握对日本对华决策的规律性的认识。

1972年以后,日本对华政策发生了根本性的转变。对华复交为日本外交决策开创了一个新的方向。日本对华决策中形成了一个“好传统”,这就是“以民促官、官民并举”。^①对日本来说,在此次重大外交决策中,已经形成了比较成熟的各行为体之间的运作模式,同时,对于我们把握近年来学界所关注的中日关系“1972年体制”以及今后日本对华决策的走向具有理论和现实意义。

(责任编辑:韦佳)

^① 参见《何方集》,中国社会科学出版社,2001年,第154页。