
东日本大地震对日本政治体制变革的影响

张晓磊

内容提要：危机与政治体制变革是日本政治发展过程中一条重要的历史和逻辑线索，日本政治体制正是在应对严重危机的过程中实现了根本性质的变革。东日本大地震发生后政治家、官僚与利益集团三方的应对博弈过程，最集中地反映了日本政治体制的现状，同时也体现了三方力量消长对日本政治体制变革的根本性影响。对于日本政治体制变革的主导者民主党来说，大地震是一把双刃剑，既带来了机遇，又形成了挑战。总体上来看大地震对日本政治体制变革起着重要的推动作用，并将加快日本政治体制变革的进程，同时官僚主导将逐渐被政治主导所代替，政治家、官僚与利益集团三位一体的政治同盟也将面临深层次的变革。

关键词：东日本大地震 政治体制变革 铁三角

作者简介：张晓磊，中国社会科学院日本研究所助理研究员。

中图分类号：D731.3 文献标识码：A

文章编号：1002-7874(2011)04-0088-13

2011年3月11日突发的东日本大地震，给日本的政治、经济、社会等各个方面带来了严重的冲击和深刻的影响，特别是日本的政治体制^①在应对大地震的过程中面临着进一步的变革。大地震与日本政治体制变革存在怎样的逻辑关系？在应对震灾的过程中，日本政治体制中的官僚、政治家与利益集团经历了怎样的博弈？大地震之后日本的政治体

^① 关于政治体制的概念，学界存在不同的界定，笔者同意王新生教授对政治体制概念的阐释，即“政治体制是政治制度运用的形式，也就是政治权力配置和运用的形式以及相互之间的关系。换句话说，是各个政治主体在政治过程中的地位及权力以及相互之间的关系，即各个政治主体或政治行为者（主要是行政官僚、以立法机构为舞台的政党以及各种各样的利益集团等）按照制度上的规定或约定俗成的惯例行使自己应有的政治权力，以便保护或者扩大自己的利益及权限；从形式上看，这些政治主体或政治行为者分别具有不同的功能，相互之间存在着密切的联系，并按特定的结构组成一个以国家政权为中心的有机整体，有规则地运转着。”参见王新生《国内外学术界关于政治体制与日本政治体制的研究》，《日本学刊》2000年第6期，第26页。

制变革应该走向何方? 这一系列问题都值得深思。而且, 从大地震视角研究日本的政治体制变革有利于动态把握战后日本的政治改革, 对研究日本政治也有重要的参考价值。

一 危机与政治体制变革

危机是日本政治体制变革的重要影响因子, 日本每一次深刻的政治体制变革, 都伴有不同性质、不同程度的危机。考察日本政治发展的历史, 我们可以发现危机与政治体制变革之间的这种密切联系。追溯至公元6世纪左右, 日本国内政局动荡, 阶级矛盾激烈, 农奴制度陷入危机。在这种背景下, 公元645年, 以中大兄皇子为首的皇室改革派, 果断进行“大化改新”, 实行政治改革, 使日本进入了封建社会阶段。明治维新之前, 日本的内外危机加剧, 幕府封建统治摇摇欲坠; 外国战船开进濑户内海, 强迫日本签订不平等条约。在内外交困的情况下, 由新兴资产阶级化的武士和贵族出身的开明派领导了政治变革, 实行“明治维新”, 建立了具有资产阶级性质的政权。二战后, 日本处于战败国的地位, 国家主权完全丧失, 因此日本进行的民主化政治变革的动力完全来自美国占领当局的直接压力。纵观上述深刻的政治体制变革, 其中危机扮演了非常重要的“角色”, 或是导火索, 或是催化剂, 有时甚至成为变革的直接动力来源。总之, 在每一次大的危机之后, 日本政治体制便会发生质的变革。可以说, 危机与政治体制变革是日本政治发展过程中一条重要的历史和逻辑线索, 日本政治体制正是在应对严重危机的过程中实现了根本性质的变革。

如今, 受大地震的影响, 日本又一次面临巨大危机。第一, 危机来源具有多重性, 多重危机必然造成更大范围和更大程度的伤害。这次大地震不仅引发了危害性极大的海啸, 还导致了日本福岛核电站的核泄漏危机, 强震、海啸与核事故“三位一体”的大灾难在日本历史上前所未有。第二, 灾害严重程度出乎意料。东日本大地震的初评级别为里氏7.8级, 不久又被修正为里氏9.0级。据调查显示, 地震引发的海啸最大高度达到了40.5米, 是迄今为止日本有记录以来的最高纪录, 海啸

造成日本 561 平方公里地区受灾。^① 截至 2011 年 7 月 4 日，大地震与海啸共造成 15529 人死亡，7098 人失踪，106833 户住宅被毁。^② 更为严重的是，地震与海啸引发了福岛核泄漏事故最终被评定为国际标准的最高级七级，与切尔诺贝利核事故同级，并造成核电站周边 20 公里内的居民被迫疏散，严重破坏了生活环境和社会秩序。并且，核事故至今仍未得到根本解决，大量高浓度污水仍然积聚在福岛核电站，核辐射将在以后很长时间内影响日本居民的生活，给日本社会 and 经济发展带来长期的负面影响。第三，应对核泄漏事故过程中的疏忽与过失使危机加剧。天灾的同时伴随着人祸，两者叠加在一起严重冲击着日本人敏感的神经和抵御灾害的自信心。国际原子能机构调查福岛核泄漏事故的报告认为：东京电力集团过低评估了海啸的危险性，防止反应堆堆芯熔化的对策也不完善；隶属于经济产业省的原子能安全保安院应该保持独立性和中立性。^③ 体制上的弊端使菅直人领导的民主党政府在危机应对过程中中心有余而力不足，加之东电的疏忽，核事故的加速恶化在所难免。可以说，大地震危机必将使日本政界的重组提早来临，并将加快行政体制的改革步伐，最终使政治体制的变革进一步深化。

实际上，在大的危机到来之前，日本的政治体制早已开始酝酿变动，并不断储存着变革的动力，这一次也不例外。大地震发生之前，日本的政治体制已处于深刻的变革过程之中。首先，“1955 年体制”崩溃以来十几年的政治体制变动为下一步的变革提供了动力。在日本政治学界看来，“1955 年体制”终结的标志是 1993 年自民党下台。^④ 之后，日本便进入了向新的政治体制过渡的时期，至今，这一过渡期仍然没有结束。1993 年以来，日本不断进行政治体制改革，试图实现从官僚主导到政治主导的体制转变。在过渡期，众议院的选举制度由先前的中选举区制改为小选举区和比例代表并立制，为避免出现一党长期执政而实现政权轮替提供了制度上的可能。不管是内阁功能的强化，还是中央政府

^① 参见《日本海啸最大高度超过 40 米》，<http://www.ribenxinwen.com/html/a/201105/31-9584.html>。

^② 「被害状況と警察措置」、<http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/index.htm>。

^③ 「津波の想定『過小評価』…IAEA 報告書概要」、『読売新聞』2011 年 6 月 1 日。

^④ 参见王新生《国内外学术界关于政治体制与日本政治体制的研究》，第 28 页。

部门的重组，无论是副大臣、大臣政务官制度的建立，还是政府委员制度的废除，都是为了打破官僚长期主导政治的局面。十几年的政治体制改革，有成功也有失败，但总体上的确使官僚主导的政治体制产生了松动，对官僚、政治家、利益集团三位一体的政治同盟也产生了一定的分化作用，这种松动和分化为日本政治体制的进一步变革提供了一定的动力。其次，2009年民主党执政以来的政治改革举措为政治体制变革提供了经验和教训。以“由官僚主导转向政治主导”为其政策理念的民主党，一上台便试图进行大刀阔斧的政治体制改革。鸠山内阁大力开展“事业甄别”，力图杜绝浪费并削弱官僚“下凡”机制；积极推动国会立法，力图通过增加议员入阁人数来实现“政治主导”目标；设立以大臣、副大臣、政务官为核心的“政务三役”会议，废止事务次官会议，设置“国家战略室”和“行政刷新会议”，以从根本上摆脱官僚依赖体制。^①上述改革措施一度使民主党执政获得较好的社会评价，官僚主导的政治体制也的确出现了一定程度的松动，但由于历史原因和官僚集团的顽固性，加之民主党执政经验的缺乏，民主党联合政权开始面临内外交困、骑虎难下的艰难局面。可以说，民主党的政治改革措施既为促使日本向新的政治体制过渡提供了部分成功的经验，同时也留下了值得总结的深刻教训，无论从哪个层面讲，日本都因此而向新的政治体制过渡迈出了坚实的一步。

在日本历史上，并不是每一次危机都能对其政治体制产生变革性的影响，但如果危机在政治体制酝酿变革的时刻产生，那么其影响力便不可小觑。在某种程度上，危机的发展过程以及处理、应对危机的举措都将影响政治体制的下一步变革方向。不管这种影响是积极的还是负面的，我们都要在研判危机的过程中分析未来日本政治的大体走向。

二 东日本大地震的应对是铁三角的博弈过程

战后日本政治体制最突出的特征就是政治家、行政官僚和利益集团

^① 参见徐万胜《论政官关系与日本民主党政权》，《日本学刊》2010年第4期，第24～25页。

所形成的“铁三角”。尽管 1993 年自民党下台以后铁三角不断面临着分化、重组和改革，但其相互牵制并主导日本政治的总体局面并没有根本改观。大地震发生后，铁三角三方的应对及博弈的过程，最集中地反映了日本政治体制的现状，同时也能从中看到政治家、官僚和利益集团的力量消长对日本政治体制变革的根本性影响。

从民主党上台执政到大地震发生，政治家、官僚和利益集团之间进行着新一轮的力量博弈。官僚集团在经受民主党执政初期的一系列打击后不断进行报复，使得民主党出现节节败退、党内矛盾激化和日本接连接换相局面。同时，财界团体、业界团体、工会团体等利益集团也在民主党上台以后进行利益政治结构的重组。民主党执政初期，政治家集团一系列的政治主导举措使得官僚势力受到极大削弱，“官僚主导”的局面受到极大挑战，官僚在大部分府省均不能参加“政务三役会议”，多是在大臣办公室外等待“指示”。^①但由于官僚组织系统内部存在自我保护的强大运行机制，“日本官僚组织中的防御机能历史悠久，宛如人体内部的免疫系统在发挥作用”。^②官僚集团在自民党等在野党的积极配合下很快发起了凶猛的反击。他们利用强大的检察官系统和过度追逐商业利益的媒体，使民主党的领导人小泽一郎、鸠山由纪夫纷纷由于政治资金问题下马。就在大地震发生前几个小时，菅直人首相正由于政治资金问题而面临被迫辞职的艰难境地。从这轮博弈的过程可以看出，官僚集团主导政治是明治以来长期延续下来的日本政治体制的痼疾，要想从根本上对其进行改革绝非易事。同时，旧的利益集团和自民党等强大的在野党集团对现有的执政党也形成了强大的压力。大地震之前，民主党的政治改革遭遇了最大的危机和瓶颈；大地震之后，政官产三方之间的博弈仍在应对大地震的过程中延续。

民主党试图通过大地震的成功应对证明其政治改革的良好效果，从而进一步削弱官僚势力和改变利益集团的政治倾向，从根本上巩固其政权基础，但由于大地震的严重性和官僚、利益集团的强烈阻挠而归于失败。为加强对大地震的应对和对官僚的控制，菅直人先后任命莲舫担任

① 参见徐万胜《论政官关系与日本民主党政权》，第 29 页。

② K. V. 沃尔夫廉《日本政治体制运作中的“非正规机制”》，《国外理论动态》2010 年第 6 期，第 35 页。

节电启发大臣^①、仙谷由人担任专事救灾处理的官房副长官^②、细野豪志任核电担当大臣^③。甚至在关于信息发布问题上，民主党也不放过政治主导的机会。据《读卖新闻》报道，关于日本停电计划信息的发布充满了戏剧性。计划停电实施最初，原本预计由东京电力公司社长清水正孝在3月13日下午六点半对外宣布，然而之后却无故延时。直到13日晚，在首相官邸的记者招待会上，首相菅直人才对外公布了停电的实施计划，并表示这是“给国民带来不便的艰难抉择”。继首相之后，枝野官房长官、海江田经济产业大臣、莲舫节电启发大臣依次上台呼吁国民节电。然而，在被记者们问及“停电开始时间”时，莲舫却向陪同出席的东京电力公司的干部询问“你能回答吗？”于是，在这一场政治秀结束后，东京电力公司的记者会终于在晚上8时20分开始。这使超市以及各铁路公司的相关人士没有足够的时间来应对计划停电。^④从民主党应对大地震的举措可以看出，其政治主导的政策理念在其政策制定中贯彻的相当明确，但是他们却忽视了官僚集团本身应该发挥的行政管理能力，试图事无巨细地主导所有行政事务。这种政治行为造成了官僚集团强烈的反感和消极的配合，加之大地震之前行政改革对官僚的强烈打击，从而直接影响了赈灾的效率和进程，造成了失信于民和赈灾不力的双重危机。另外，与自民党渊源颇深的日本财界团体“经团联”也适时地不断抨击民主党政权的赈灾不力问题。“经团联”会长米仓弘昌分别于2011年3月16日、4月27日、5月9日公开批评了菅直人政府及其赈灾政策。^⑤这是作为利益集团的财界团体的刻意发难。从民主党政权应对大地震的过程可以看出，民主党将政治主导简单等同于控制

① 「<東日本大震災>蓮舫氏を節電啓発等担当相、辻元氏をボランティア担当補佐官に」、『毎日新聞』2011年3月13日。

② 参见《快讯：仙谷由人出任副长官》，<http://www.ribenxinwen.com/html/c/201103/17-8484.html>。

③ 参见《细野豪志将出任核电担当大臣》，<http://www.ribenxinwen.com/html/c/201104/12-8981.html>。

④ <http://world.people.com.cn/GB/14147783.html>。

⑤ 参见《财界领袖批评政府救灾不力》，<http://www.ribenxinwen.com/html/c/201103/16-8437.html> 《经团联会长批判首相造成混乱》，<http://www.ribenxinwen.com/html/c/201104/27-9176.html> 《经团联会长狠批菅首相核政策》，<http://www.ribenxinwen.com/html/c/201105/09-9296.html>。

官僚，只是站在官僚的对立面，将其置于被动受控的状态，而忽视了官僚制在整个行政管理过程中的主观能动性和自主性的积极意义。^① 当然，民主党改革官僚体制的目标是值得肯定的，但其采取的方式和方法有待于进一步优化。

官僚和利益集团试图在应对大地震的过程中摆脱民主党的控制，恢复到民主党政治改革之前的局面，从而维护其旧的行政管理机制和利益分配结构。但由于官僚制本身固有的弊端和利益集团自身的贪婪，救灾努力也以失败告终。二战后，日本的官僚体制不仅没有被弱化反而更加强化，其固有弊端得以不断滋长和膨胀，从而影响了官僚制优势的发挥。官僚体制本身的弊端表现在：过度自律，容易变成独立的政治权力集团，只追求自身的利害关系；具有不断膨胀的指向和低效的特性；在官僚制运行过程中容易出现官僚主义的行为方式，比如冷漠、自大傲慢、摆官架子，以及形式主义、繁文缛节、法规万能、本位主义、权威主义、特权意识等。^② 这也集中体现在了大地震后官僚应对核危机的过程中。日本的核电管理体制本身存在弊端。在核电管理制度上已然形成了一个官学商相互勾结的利益集团。自福岛核电站事故发生以来，在舆论的不断追问下，一个封闭自负、共存共荣的原子能官学商利益集团逐渐浮出水面。这个利益集团被日本媒体称为“原子能村”^③。这样，核电的相关官僚体制演变成为只追求自身利害关系的政治权力集团。这个集团不断膨胀，趋于低效，从而在核危机到来的时刻毫无应对能力。6月8日，东京电力公司在其网站首页上承认3月11日至21日期间，该公司在福岛第一核电站基地内测量的放射线数据中有1382件未向政府公开。存在此类问题的不仅仅是东电。同一天，日本文部科学省也被曝料核泄漏事故的部分数据未向国民公布。日本电视台在当天的新闻节目

^① 参见淳于森冷《宪政制衡与日本的官僚制民主化》，北京：商务印书馆，2007年，前言第3页。

^② 参见西尾胜《行政学》，北京：中国人民大学出版社，2006年，第193~197页。

^③ “原子能村”结构：官，指经济产业省资源能源厅和原子能安全保安院的官僚集团，负责行政监管；商，指东电为首的电力企业和日立、东芝等核电设备商；学，指核工业、核物理等领域的专家学者，主要分布在原子能安全委员会以及文部科学省的原子能研究开发机构，提供核能政策。在“原子能村”中，东电起着“龙头大哥”的作用，处处可以发现东电的人脉和金钱。参见《法制晚报》2011年4月18日。

中报道称，文部科学省自3月16日开始，对外公布福岛第一核电站半径20公里以外区域的放射物质监测数据。然而，3月16日至4月4日期间的1800件有关数据却并未向国民公开。^① 东京电力集团和相关政府机构不断掩盖真相，说明了官僚和利益集团的确是民主党实现政治主导的障碍。由于核危机的不断加剧，官僚体制的弊端进一步地暴露出来，改革官僚体制和利益分配结构的呼声日益高涨，动力更加强劲，而这样的改革要求不仅来自民主党，更来源于日本的社会大众。

三 东日本大地震给政治体制变革带来的机遇与挑战

从根本来说，日本政治体制的变革依赖于政治家、官僚和利益集团三方关系的重组和深化。目前，执政的民主党政治家们不断尝试政治主导的政策理念，试图进行深层次的政治改革，而处于对立面的官僚和利益集团则使出浑身解数固守旧体制和自身的利益。即使是面对大地震危机，双方仍围绕变革不断进行斗争。对于日本政治体制变革的主导者民主党来说，大地震是一把双刃剑，既带来了机遇，又形成了挑战。

（一）东日本大地震给民主党的政治改革带来的机遇

第一，大地震发生后特别是核危机的爆发，使得官僚体制的弊端和官商勾结的结合体暴露无遗，为民主党的体制改革提供了最充分的理由。2011年5月18日，菅直人在首相官邸举行的记者会上，宣布要改革核电体制，实现核电事业发展的体制性改革。^② 大地震后，不仅是核危机造成的核电管理体制的变革，其他方面形成的危机也对日本整个行政管理体制造成强烈的冲击。这为民主党的政治改革奠定了基础。

第二，大地震的发生与应对，使日本现有的利益集团结构发生深层次的重构和分化，为民主党的政治改革提供强有力的支持和社会基础。民主党自执政以来，利益集团的政治参与能力与政党支持取向逐渐发生了变化，民主党政权也试图在更广范围内获取利益集团的支持，二者正

^① 参见《日本放射性物质检测又遇信任危机 大量数据未公开》，<http://japan.people.com.cn/35469/7406852.html>，2011年6月10日。

^② 参见《菅直人宣布要改革核电体制》，<http://www.ribenxinwen.com/html/c/201105/18-9408.html>。

在重构利益政治结构。^①在此背景下，与民主党关系密切的“日本劳动组合总联合会”的政治影响力不断得到提升，而财界团体和业界团体面临着与执政党若即若离的尴尬局面，并在一定程度上对执政的民主党保持着观望的态度。此次核危机的爆发与东京电力公司的错误应对之间有密切的因果关系，而作为财界重要力量的东电公司下一步的发展则面临巨大的危机，这毫无疑问将对日本财界形成重创。在危机面前，与东电有相似问题的大财团恐怕也不在少数，东电下一步的改革也必将对其他财团形成巨大压力，这就意味着日本利益集团的力量结构将发生此消彼长的重大变化。民主党一定会抓此机会，扩大其支持者的范围，争取财界和业界团体的更多支持，为下一步的政治改革奠定更广泛的社会基础。

（二）大地震后民主党的政治改革所面临的挑战

第一，由于大地震之前民主党政治改革造成其与官僚和利益集团积怨颇深，大地震后民主党的政治主导政策更是激化了上述矛盾，官僚与利益集团给民主党执政造成了巨大障碍。民主党若想继续推进政治改革，必将困难重重。

第二，在 2011 年 4 月的统一地方选举中，民主党遭到惨败，在 41 个都道府县议会的选举中，均未能获得第一党的位置，而自民党却在 39 个都道府县议会中成了第一大党。这意味着，民主党已经失去了在地方议会的主导权。^②民主党在地方上的政治基础受到极大的削弱，这对其政策的执行将造成严重的不利局面，从而影响政治改革的进行。

第三，大地震后，民主党政权执政的稳定性继续受到巨大打击。大地震前，民主党在 2010 年 7 月的参议院选举中的失败造成了扭曲国会的局面，使民主党执政的稳定性大打折扣。大地震后，由于菅直人政府的赈灾不力，民主党内部不团结的局面日趋严重，在野党更是在 2011 年 6 月 2 日提出了内阁不信任案。尽管由于菅直人的辞职承诺，不信任案未能通过，但菅直人的民主党政权已然岌岌可危。这样的政权想要推行政治改革的可能性变得微乎其微。

^① 参见徐万胜《论利益集团与日本民主党政权》，第 14 页。

^② 参见《民主党在地方选举中宣告惨败》，<http://www.ribenxinwen.com/html/c/201104/11-8950.html>。

总体来看，尽管东日本大地震改变了政治家、官僚和利益集团三方的力量对比，为下一步的政治体制变革提供了客观上的机会和一定的社会基础，但是由于民主党政权应对大地震的失误，加之地震前推行政治主导政策过程中的“欲速而不达”，近期由其完成政治体制变革的可能性变得微乎其微。但无论如何，大地震的发生、民主党的努力、官僚与利益集团在大地震中暴露的问题，都将促使铁三角面临分化和重组，从而有助于使日本的政治体制产生较大的变革。

四 东日本大地震后政治体制变革的总体趋势

尽管东日本大地震的发生给政治体制变革增加了较多的变数和挑战，但总体上对日本政治体制变革起着重要的推动作用，并将加快日本政治体制变革的进程，同时，官僚主导将逐渐被政治主导所代替，政治家、官僚与利益集团所形成的铁三角也将面临深层次的变革。

（一）大地震可能会激发日本政治体制变革的内在动力

“战后改革引发出来的国民的新活力在其后的四五十年中消耗殆尽，这正是停滞、萧条的根本原因……如此下去，日本社会就无法描绘其光明的未来蓝图。日本社会如要再次获得活力，必须推进不低于明治维新和战后改革规模的‘第三次改革’，打破和重铸已经僵化的现存社会和经济结构，给社会各阶层注入新的活力。这样的结构性改革，需要有政治的决断才能实现……必须首先实现政治的结构改革，实现从官僚主导体制到政治主导体制的转变。”^① 目前日本政治体制正处于这“第三次改革”的浪潮之中，而此次改革的关键就是官僚主导向政治主导体制的转变。大地震无疑会成为日本“第三次改革”的催化剂。如果说大地震之前日本几十年的政治混乱局面让日本大部分民众政治上变得冷漠，那么大地震之后这种政治冷漠或许会有所改观。日本有文章指出“大地震重新唤醒了‘回应挑战’这个英国历史学家汤因比看到的日本人的特性。”电力、煤气、自来水、铁路还有货物的收集运送是关系到生死存亡的基础设施事业，在震后不到两个月的时间里已基本恢

^① 西尾胜 《行政学》，北京：中国人民大学出版社，2006年，中文版序言第3页。

复。令这一切以惊人的速度得以实现的，不是来自于从上而下的指挥命令，而是基层自发的应对。^①地震之前日本经济的低迷和社会结构的僵化在一定程度上降低了民众的政治参与热情，而大地震的发生或许会成为一个拐点，重新点燃民众政治参与的激情。日本民众“回应挑战”精神的迸发必将使其对政治的变革有着急切的期待，从而转化为促进政治体制变革的内在动力。

（二）大地震将在整体上加快日本政治体制变革的进程

不管是曾经长期执政的自民党还是初次登台执政的民主党抑或其他在野党，它们都在为改变官僚主导的政治体制而不断地努力。政治家主动求变，尝试打破铁三角，正是这种改革的倾向与努力使日本政治体制不断发生变革。从 1993 年细川内阁时期的政治改革，到桥本内阁的改革，再到小泉执政时期的结构改革，以至现在民主党时期的政治改革，每一次改革可能都只是一小步，但对于未来的政治体制的根本性变革却有着重要的作用。正是有了这一次次政治改革的量变，未来政治体制的质变才有可能产生。但是大地震之前，由于各个政党的政见不一和利益差异，历次政治改革都明显带有各政党的标签，使得政治改革的推动异常艰难，同时也影响了日本政治体制的整体变革。大地震之后，赈灾、重建、复兴成为执政党与在野党的共同目标，无论是日常的政治实践还是下一步的政治改革，都有了一个总体的方向。正如日本政治家兼学者舛添要一所说“在政治上，执政党和在野党暂时搁置对立，明显出现了组成超越党派的救国内阁的征兆。在过去几年间，众参两院的多数派分属执政党和在野党的‘扭曲现象’，阻碍了日本政治正常发挥机能，因而出现了探索大联合的举动，但没有成功。大地震却加速了大联合的步伐，并且有可能拉开政界重组的序幕。”^②政治上的搁置对立与大联合，将有利于政治体制的整体变革，这才是政治体制在日本大地震之后迈向持续性发展的关键。

（三）改革紧急事态的应对体制是铁三角进行内在改革的良好契机 大地震的发生及其应对暴露了铁三角深刻的内在矛盾，以改革紧急

^① 参见谷口智彦《大地震和国际关系》，<http://japanecho.net/cn/news/0077>。

^② 舛添要一：《面临战后的最大危机》，<http://japanecho.net/cn/news/0008>。

事态的应对体制为契机，铁三角的政治体制必将面临内在的改革。实际上，东京电力公司、经济产业省管辖的原子能安全保安院、首相官邸之间的协调不力是政治家、官僚、利益集团三方矛盾的最明显体现。“冰冻三尺，非一日之寒。”铁三角并不是短时间内形成的，想要进行彻底的改革并非易事。改革紧急事态的应对体制，是对铁三角进行内在改革的良好契机。有日本学者对英国和日本的紧急事态应对体制进行了详细的比较，认为两者之间很大的差距。“无论在政治体制还是法制体系上，英国政府完善了能够迅速应对多样化紧急事态的制度，其中设定了包括新型病毒流感、洪水、恐怖活动等在内的16个项目的大规模灾害，配备了100多名专职工作人员，并且完善了以专业知识为前提、以政府为核心的应对机制。日本则不存在能与之匹敌的规模、预算、制度、法制体系。”^①长期以来，铁三角是阻碍日本政治改革的重要因素，政治家、官僚与利益集团过于追求单方和个体利益，从而影响了日本民主政治的整体发展。此次东日本大地震的发生及其应对，给各方敲了警钟，促使政治家、官僚、利益集团在赈灾、重建和复兴目标的激励下，探索有利于日本政治良性发展的结构和体制。

当然，旧体制向新的政治体制过渡的道路必然是曲折的，甚至会出现倒退。此次大地震之后，民主党政治主导的政策理念与实践受到了极大的挫折，政治体制可能会再次倒退到自民党统治时期官僚主导的三角同盟的固有模式中。之所以出现这种可能，是由日本官僚体制的自身特征所决定的。明治维新以来，在天皇权力的支持下，官僚不仅具有较高的社会地位，而且在决策过程中也具有较大的自由，得以“超脱”政治家和公众的影响。在拥有强大决策权的基础上，官僚通过行政权控制了社会的各个方面。战前行政官僚所拥有的权限与地位，因官僚机构及其成员在战后初期民主化改革中未受到较大冲击而保存下来。^②由于历史原因，日本的官僚体制具有非常强大的自我防御和保护机能，对其进行改革很难获得成功。检察机关和媒体是官僚组织自我防御的左膀右

^① 细谷雄一：《政府如何面对危机——东日本大地震后英国政府的对应》，<http://japan-necho.net/cn/news/0016>。

^② 参见周颖昕、郝正非《利益集团与日本政治体制中的“三角同盟”——兼论日本结构改革难以推进的原因》，《当代亚太》2005年第8期，第45页。

臂，当官僚系统受到政治改革的冲击时，检察机关和媒体总是通力合作，甚至会做出一些违背法规的举动。正如荷兰学者沃尔夫廉所说：“政治家被搞垮并不在于他们真的有什么非法行为，而在于媒体不断炒作其政治丑闻。检察官们不断地向媒体泄露一些自己欲进行打压的目标的情报，预先引起记者和编辑的注意，这样一旦在对目标人物的事务所进行突击搜查的时候，记者们就可以在现场予以实时曝光。搜查期间将正在调查的情报泄露出去，明显不符合法律程序……检察系统的所作所为显然已将自身视为超越法律之上的存在。”检察机关不应该一味追求自身的利益和维持旧体制的运转，同时“日本媒体应该停止有关政治丑闻的曝光和追究，而成为在国内和国际政治问题上富有良知的观察者，同时学会正确利用自身拥有的权力，谋求推动政治改革”。^① 检察机关和媒体的利益诉求和政治取向将在很大程度上决定未来日本政治体制变革进程的速度与质量。

此次日本政治体制变革不同于明治维新和战后的民主化改革。在和平、稳定时期的政治环境下实施的改革难度必然要大于前两次政治改革，并且在很大程度上是日本国民在没有“外压”的情况下自发选择实施的，其持续时间必然较长。如果说前两次政治改革中，危机的发生都造成了政治体制的质变，那么本次改革的独有特征决定了东日本大地震这场巨大危机带给日本政治体制的或许只是一次轻微的量变，但大地震的影响必将印刻在日本政治体制变革的历史之中。

（责任编辑：李璇夏）

^① K. V. 沃尔夫廉 《日本政治体制运作中的“非正规机制”》，第 36、38 页。