

中日执政党交流机制： 时序分析与功能研究^{*}

□ 刘骥跃 张 勇

〔提 要〕 在新世纪中日关系发展进程中，执政党外交的作用重要而独特。作为两国政党间定期联络渠道，中日执政党交流机制具有制度化程度强、参与人员层级高、探讨内容实、可准确反映中日关系真实状况等突出特点。中日执政党交流机制兼具官方性和灵活性，是补充两国高级别交流的有力平台，但这一机制仍受到两国之间缺乏足够战略互信以及日本国内政治生态的影响，在稳定性与影响力上仍存一定制约。展望未来，中日执政党交流机制应继续发扬政党外交灵活性，进一步提升稳定性与影响力，为中日关系持续健康稳定发展作出积极贡献。

〔关 键 词〕 政党外交、中日执政党交流机制、中日关系

〔作者简介〕 刘骥跃，中国人民大学国际关系学院博士生

张 勇，中国社会科学院日本研究所副研究员、中日关系研究中心秘书长

〔中图分类号〕 D822.331.3

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2020) 5 期 0035-11

当前，中日关系总体保持改善发展势头，两国当以管控分歧、拓展合作为共同努力方向。研究新时代中日关系，应就不同侧面进行针对性与系统性

^{*} 本文是中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目“日本外交‘国际协调主义’研究”（项目编号：20XHN033）的阶段性成果。感谢《国际问题研究》编辑部提出的宝贵修改意见。

分析。无论是中国还是日本,执政党在涉及大政方针的战略决策中均起着举足轻重的作用。从制度化建设新时代中日关系的视角总结中日执政党间的协调行动与对话机制的发展规律,分析其成功的经验与面临的问题,有利于研判中日关系发展趋势并更好地服务于两国发展良好关系的大局。

一、中日执政党交流机制的启动与特质

在新世纪的中日关系实践中,两国执政党均比较重视发挥政党外交的积极作用。作为负责政党对外交流的专门机关,中国共产党下设对外联络部,日本自民党和公明党下设国际局。“中日执政党交流机制”于2004年正式启动,旨在通过党际交流促进两国关系健康稳定发展。在该机制框架下,双方高级别代表携党内重要成员定期互访,交换意见,增信释疑,酝酿共识。

中日执政党交流机制成功搭建之后,从2006年至今,交替在中国和日本举行了八次会议,可大致分为两个阶段:第一次至第四次交流机制会议的时间为2006年至2009年,从小泉纯一郎内阁末期到自民党政权下野前夕;第五次至第八次交流机制会议的时间为2015年至2018年,因两国关系逐渐解冻而重启,并随着中日间关系的发展而不断深化其内容。除民主党执政的2009年至2012年^[1]以及中日关系陷入低谷和僵局的2013年至2014年,两国执政党间均有定期交流。

第一次中日执政党交流机制会议于2006年2月在北京举行,双方在“坦诚直率”的气氛中讨论了参拜靖国神社问题和历史认识问题。^[2]第二次会议于2006年10月举行,主要内容为落实中日两国领导人达成的战略互惠关系,促进双方合作。^[3]第三次会议于2007年11月举行,主要内容为推进多层次

[1] 中国共产党与日本民主党另有定期交流机制。参见李广民、欧斌:“从与日本民主党的交流看中共政党外交”,《中共党史研究》2010年第2期,第101-106页。

[2] “‘中日执政党交流机制’第一次会议在北京举行”,《人民日报》2006年2月23日,第4版。

[3] “‘中日执政党交流机制’第二次会议在东京举行”,中新社,2006年10月12日电。

合作、构建信赖关系，推进较大范围多层次对话，日方代表团还获得了时任国家副主席习近平的接见。^[1] 第四次会议于2009年2月举行，会议主题为双方深化中日战略互惠合作，增进两国人民相互理解。^[2] 第五次会议于2015年12月举行，下设三个分会议，主题为“加强政策沟通、扩大互利合作”。^[3] 第六次会议于2017年8月举行，主要内容为探讨在“一带一路”框架内开展合作、深化政策沟通和治国理政经验交流，中方代表团还与日本首相安倍晋三会面。^[4] 第七次会议于2017年12月举行，双方围绕政治、经济和人文交流专题进行了探讨，习近平主席会见了日方代表团。^[5] 第八次会议于2018年10月举行，会议主题与上次会议相同。^[6] 在第七、八次会议期间，通过了《中日执政党交流机制会议共同倡议》。此外，中日双方原计划在2019年11月举行第九次执政党交流机制，但因故取消。^[7]

中日执政党交流机制会议经历了十余年时间的历史积累，在推进两国关系中发挥出难以替代的作用，形成了一些较稳定的内容，即交流机制会议的特质。第一，制度化程度高，延续性强。中日执政党交流机制建立于日本小泉政权末期，自此这一机制成为了双方之间联络的重要桥梁。从第一次会议至今，日本经历了八任首相，执政党两次更迭，中日关系也经历了震荡起伏，但中日执政党交流机制于此期间得以大致保持，体现了这一机制的制度化 and 延续性。第二，参与层级高，代表性强。从第一次会议以来，中方领队为中

[1] “‘中日执政党交流机制’第三次会议在北京举行”，新华社，2007年11月23日电。

[2] 周兆军：“中共更成熟自信融入国际社会 形象开明开放”，中新社，2009年7月2日电。

[3] 傅巍然、李博、雷光程：“政治引领把握关系大局，交流合作共谋双赢前景——中日执政党交流机制第五次会议侧记”，《当代世界》2016年第1期，第29-32页。

[4] “中日执政党交流机制第六次会议在日举行”，《人民日报》2017年8月10日，第3版。

[5] “中日执政党交流机制第七次会议在福建举行”，《人民日报》2017年12月8日，第3版。

[6] “中日执政党交流机制第八次会议在日举行”，新华网，2018年10月12日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-10/12/c_129970298.htm。（上网时间：2019年10月18日）

[7] 『朝日新聞』「二階氏、訪中取りやめ」、2019年10月29日、<https://www.asahi.com/articles/DA3S14235479.html>。（上网时间：2020年1月5日）

共中央对外联络部部长或具有相当职位经验官员，日方领队则为自民党和公明党的干事长或政调会长，均为党内高层，且双方代表团团长还能与对方国家首脑会谈，足以起到沟通两国高层的作用，更体现出交流机制的级别之高。除领队外，双方每次交流还有大量党员、议员随行，在各自负责的领域亦可充分交换意见，体现出广泛代表性。第三，交流富有诚意，内容务实。就历次会议的内容看，都能直击当时两国间关系中的最主要问题，达成一定共识，并给出切实可行的方案。从2006年至今，围绕中日关系的一系列重大议题，如参拜靖国神社问题、钓鱼岛争端、“毒饺子”事件、中日战略互惠关系的落实、“一带一路”倡议框架下的第三方市场合作等，在交流机制会议上均有充分讨论，体现出这一系列会议的务实风格。第四，在会议上双方都对两国关系有着正确认识，会议内容和会议本身可以准确反映当时中日关系的发展状况。在历次会议中，两方首先都会对当时中日关系做出基本判断，作为前段时间两国关系的延续和双方会谈的起点，同时也代表了双方对当时双边关系的态度，而这些判断往往与双方外事部门或高层对两国关系的判断相一致。此外，中日执政党交流机制本身的内容和举办时间也会受到两国关系的影响：若关系紧张，则会议内容侧重于交换意见、凝聚共识；如关系缓和，则侧重于推进各领域合作。

二、发挥的作用与面临的挑战

中日执政党交流机制，因其制度化程度强、参与人员层级高、探讨内容实、可准确反映中日关系真实状况等自身特质，在中日关系发展进程中发挥着独特作用，但也存在一定局限性。

政党属于社会团体的一种，是国家内部代表一定人群和一定政治观点的组织。不同于政府，政党虽然参与政治，但并不当然地拥有代表主权国家的地位。因此，和两国其他人民团体间的交流一样，政党间交流会带有民间性，故而在两国间关系僵化、政府间不便交流之时，两党之间的来往空间仍然存在。中日执政党交流机制诞生于两国关系低潮期的小泉纯一郎时代，期间中

日两国间高层交往陷入停滞，“政冷”已成为学界共识^[1]。中日执政党交流机制在此时启动，就是想借助政党外交的灵活性，为两国间僵化的关系提供转圜空间。此后中日之间的摩擦，无论是所谓的“毒饺子”事件，还是东海争议问题的处理，在该交流机制中都得到了坦率且有效的讨论，双方得以获知对方看法，减少了战略误判。在参拜靖国神社和钓鱼岛争端等问题爆发后，这一机制都能帮助两国关系“往来不绝”甚至“起死回生”，在恢复和发展中日关系方面起到了重要作用。

中日执政党交流机制不仅有上述“存异”功能，也有“求同”之效。在该交流机制建立之初，中国共产党是长期稳定的执政党，而日本自民党截止到小泉时期，自创党以来也仅有八个月丢掉过执政党地位，因此两党对两国的政策制定都起着决定性作用。以第八次交流机制会议的双方代表团团长为例，中方代表团团长宋涛曾任外交部副部长、中央外事工作领导小组办公室主持常务工作的副主任；二阶俊博曾任运输大臣、经济产业大臣。中日执政党交流机制虽然表面上看是两个政党之间的交流，但对两国关系的影响不亚于政府间来往。因此，在两党之间达成的共识，很快就可转变为两国间的合作项目。如在受历史认识问题影响、两国关系比较险恶的2006年2月举办的第一次中日执政党交流机制会议中，双方除了阐述自己立场，交换意见之外，也就两国共同研究历史、发掘客观真相达成了共识，可以说是这一机制达成的第一个成果。^[2]在最近一次交流机制会议上，双方成功举办了中日“一带一路”合作国际示范区宣介会，为会议成果落实提供了新的例证。

中日执政党交流机制具有的灵活性，在两国关系中发挥着特殊作用，即相对于中日政府部门的直接对话，其更不易受到两国之间关系的影响，可以在诸多对话框架之前先行启动，作为两国关系转暖的“助推器”。而两党之间达成的共识，又可以通过各种渠道转换为两国政府间的一致意见，并取得实质性成果。从第一次交流机制会议开始，参会的日本自民党和公明党政要

[1] 刘江永：“中日关系‘政冷经温’的症结与出路”，《现代国际关系》2006年第4期，第28页。

[2] 「日中戦争の検証『多国間で』提言」、『朝日新聞』2006年2月23日。

就对这一机制有高度的评价。在历次会议上，日方代表在发言开头都承认其为推动两国间关系发展起到的积极作用。特别是在第四次执政党交流机制会议上，日方代表评价称其已经成为中日关系平稳发展的“稳定器”、落实两国领导人共识的“助推器”、处理双方摩擦的“减震器”^[1]，由此可见，日本政界上下对该机制的评价总体也是正面的。

中日执政党交流机制灵活性强，是补充两国间高级别交流的有利平台，但不可否认的是，该机制尚缺乏足够的稳定性，容易受到日方政坛变动和中日关系整体情况的影响。虽然中日执政党交流机制系因两国间关系紧张而生，并在期间起到了缓和两国间关系的作用，但它对外界因素变化并非完全免疫。在双方国内政治形势，特别是日本国内政治情况发生变化之时，这一机制将会不可避免地受到严重影响，阻碍其发挥应有作用。虽然自民党长期在日本执政，并形成了一套“党政不分”的制定政策的“潜规则”，“党意”可以在很大程度上影响甚至转化为国家政策^[2]，但其领导地位并非由法律或者制度保证，自民党一旦在众议院选举中失去多数，就会从执政党沦为在野党，首相之位也将由其他政党的党首出任。由于在野党对政策制定过程的影响力有限，因此自民党“在野”时期，中国共产党与日本自民党间的交流即失去了大部分意义，不得不停摆。日本政坛变动的难以预测，很大程度上决定了中日执政党交流机制缺乏稳定性。比如，2009年自民党在众议院选举中大败，史无前例地丢失了国会第一大党的位置，执政党地位和首相宝座拱手让于获胜的民主党，而后者因为和中国共产党另有渠道而放弃了中日执政党交流机制。在2012年底自民党重新取得大选胜利、取得执政党地位后，这一机制的重启才成为可能。

中日执政党交流机制面临的另一风险，在于两国关系整体的变化。虽然

[1] 周兆军：“中共更成熟自信融入国际社会 形象开明开放”，中新社，2009年7月2日电。

[2] ジョン・C・キャンベル『自民党政権の予算編成』（真淵勝訳）、勁草書房、2014年；奥健太郎『自民党政治の源流：事前審査制の史的検証』、吉田書店、2015、117-248頁；薮野祐三『現代日本政治講義——自民党政権を中心として』、北海道大学出版会、2019、78-112頁。

这一机制对两国关系的发展有推动作用，但其发挥功效亦须两国关系的一定基础作为依托。当中日关系温度下降至无法维持政党间交流的程度之时，这一机制就会随之熔断，难以发挥作用。比如，安倍在二次执政后启动了筹划已久的国家外交与安全战略转型，以追求“正常国家化”乃至“军事、政治大国化”的“安倍路线”代替了日本二战后一直奉行的“重经济轻军备”的“吉田路线”，推行“价值观外交”和“积极和平主义”，联合美国和其他美国盟友对中国进行全面围堵和打压。在这一背景下，日本当局对缓和中日关系自然兴趣寥寥，甚至反而为“中国威胁论”推波助澜。在安倍二次执政初期，中日关系跌至前所罕见的冰点。正如河野洋平所言，2012年底自民党战胜民主党重新掌权，标志日本开始转变以和平主义为基石的政策，选择了与中国对抗的道路。^[1]因此，两国间绝大部分交流渠道悉数停摆，中日执政党交流机制亦并未因为自民党重新成为执政党而恢复，而是被继续冰封。直到2015年底，中日两国达成四点原则共识，又经过一系列磋商，中日关系出现从谷底回升的迹象之后，这一机制才随之解冻。随着两国关系从实现转圜并重回正轨，中日执政党交流机制也基本实现了定期召开会议。

由于中日执政党交流机制缺乏足够的稳定性，其虽能为两国间关系转缓和强化提供有力支持，但并非是改善中日关系的治本之策。究其原因，一方面是参与机制双方代表层级较高，需要双方工作层的相互交流与共识作为出发点；另一方面，此机制本身未触及中日关系矛盾的深层次根源，只是为解决矛盾提供了平台。从这两方面来看，虽然中日执政党交流机制较双方首脑和高级官员互访更能体现出基层性和初始性，但依然是推动中日关系走向合作协调的一个中间变量。两国在实现一定程度上的战略互信，并在重大问题上的分歧达成初步共识之后，这一机制才可以随之启动，作为双方保持交流、交换意见、达成进一步共识和合作意向的平台，推动两国关系向前发展，而改善了两国关系又反过来成为交流机制得以顺畅运行的保证。由此可见，中日执政党交流机制的重要性体现于为解决这些问题提供了可能的沟通渠道，

[1] 河野洋平『日本外交の直言——回想と提言』、岩波書店、2015年、4-5頁。

而并非解决问题本身的手段。中日执政党交流机制对改善中日关系的影响是间接性和中间性的，它是两国联系的桥梁和改善关系的催化剂，但是否对该机制加以利用，则受到两国对外战略、区域环境等更深层次因素的影响。

中日执政党交流机制的间接性还体现在其与中日其他政府部门间联络机制的差距上。中日执政党交流机制的非官方性提供了其他交流机制所难以比拟的灵活性，但另一方面，正因为其未完全代表政府，参会者的身份与实际外交决策者多少有所不同，所以其转化为两国实际需要另外步骤，可能造成交流机制达成的效果较该机制会议所形成共识在时间上延迟或实际上有所折扣。另外，其他交流机制可以在政府范围内实现交流内容的综合与意见互通，而执政党交流机制难以与政府主导的其他机制实现完全协调。

最后，中日执政党交流机制的不足之处还在于其未与日本政党间形成广泛联合。日本虽然长期由自民党执政，但依旧是多党制议会国家，主要在野党如国民民主党、立宪民主党^[1]、日本共产党亦发挥着一定作用。中国共产党与自民党外的诸党派虽然普遍保持着良好关系，并有常态化和成体系的交流，但在一定程度上存在各行其是、难以协调的缺陷。

三、中日执政党交流机制的发展前景

习近平总书记在出席中国共产党与世界政党高层对话会时指出，政党在国家政治生活中发挥着重要作用，也是推动人类文明进步的重要力量，不同国家的政党应该增进互信、加强沟通、密切协作。^[2]中日执政党交流机制作为两国总体外交的重要组成部分，理应在现有基础上进一步取长补短，继续为改善中日关系发挥自身的独特作用。新时代下的中日关系应继承近期的良好势头继续发展，夯实合作基础，扩展对话领域。

[1] 国民民主党和立宪民主党均由曾经执政的原日本主要在野党民主党分化整合而成。

[2] “习近平出席中国共产党与世界政党高层对话会开幕式并发表主旨讲话”，《人民日报》2017年12月2日，第1版。

（一）继续发扬灵活性，构建多层次、宽领域的交流模式

两国间的高层外交往往以基层的交流为基础。双方关系冰封的时期，尤其需要交流信息、防止误判、汇聚共识。参与中日执政党交流机制对话的并不只是政党的领导者，在中方还有党和政府对外联络工作的基层干部，在日方还有政党中负责具体政策制定的中坚议员，他们之间的信息交流，构成了中日之间相互谅解乃至互信的基础。正如吉田重信所言，中日关系的基础仍是脆弱的，因此发展中日关系就要巩固基础，凝聚共识，搁置争议，寻求在矛盾问题上的相互谅解。^[1] 未来，双方应扩展各层级人员往来，维持如执政党交流机制等上下多级别并行的交流渠道，保证各层级工作人员的交流渠道畅通。

此外，中日应采取更加广泛的交流方式，促进在两国利益相关、优势互补的领域达成合作。最近两次中日执政党交流机制会议中被频频提到的在“一带一路”倡议框架下的第三方市场合作，正是两国关系发展的重要推动力。天儿慧指出，中日关系的当务之急是创造共同利益，两国应在经济、环保、能源和资源问题上展开更多合作。^[2] 入江昭认为，日中关系的根本应该是文化关系，日本应当避免与中国的军事对抗，走经济和文化交流的路线。^[3] 因此，中日执政党交流机制应继续坚持该机制所商议题的广泛性，并带动中日间其他交流机制的健康发展，促进中日关系进一步改善。

（二）积极构建两国互信，增强机制稳定性

中日执政党交流机制虽然是两国试图构建互信的产物，但其本身也会受到中日两国的政治大环境影响。一旦大环境恶化，该机制就会效率降低乃至完全停摆。为构筑更为高效、持久的沟通渠道，中日两国有必要在一些基础议题上达成最低限度的共识，在原则问题上达成互信，保证双方之间沟通机制的稳定。

中日两国一系列交流机制的稳定性强弱，在很大程度上受到日本政府对

[1] 吉田重信『不惑の日中関係』、日本評論社、2012年、110頁。

[2] 天兒慧『中国とどう付き合うか』、日本放送出版協会、2003年、218-220頁。

[3] 入江昭『日中関係 この百年』（興梠一郎訳）、岩波書店、1995年、184-185頁。

外战略和政策的影响。日本政府能否坚持与邻为善,保持中日关系发展势头,仍有一定不确定性。如在落实“一带一路”倡议方面,日本虽有某种程度上的积极表达,并参与搭建了两国第三方市场合作工作机制,但却始终未曾明确表态将在“一带一路”框架下与中国开展合作,体现出对中国的信任不足。

中日执政党交流机制不仅难以完全脱离中日关系的大环境影响,其本身的稳定性也依然有待加强。双方都需要在未来的交流机制会议上进一步找到合作空间和利益契合点,管控分歧令其不至于影响全局,在保证两党可以稳定交流的基础上拓展两国关系,将两国互信提升至更高水平。

(三) 拓展建设执政党与在野党交流机制,谋求提升与日本全体党派关系

执政党交流机制由“执政党”和“机制”所带来的半官方性和工具性质虽然难以改变,但依然可以从两国执政党间的合作基础出发,努力实现中国共产党和日本全体党派关系的整体提升,增强这一渠道对中日两国关系的“催化”和“转化”效率。中国共产党在党际交往中不能完全放弃在野党,一方面,在野党人士的“政治包袱”更少,在灵活性上较执政党成员更胜一筹,如在中日邦交正常化时期,日本在野党政治家充分发挥了其灵活性的特色,在没有外交关系的两国间作为非正式的行为体起到了牵线搭桥的作用,可谓功不可没。^[1]另一方面,中国共产党与日本在野诸党已经形成了较好的交流现状,而这些政党依然存在掌握政权的可能,因此实现中国共产党与日本执政党、在野党交流机制的大联合,可为中国与日本间跨党派、跨政权合作提供基础,更有利于维护中日关系的长期稳定。中国共产党与日本主要在野党民主党2007年即建立了定期交流机制,2016年民主党与另一在野党维新党合并为日本民进党后,中联部亦邀请其党首冈田克也访华。^[2]2018年日本民进党分裂为国民民主党和立宪民主党,与日本共产党、维新党等其他在野党组成了选举、议会斗争中的“共同战斗”阵营,中方可考虑适时调整对日

[1] 服部龍二『日中国交正常化』、中公新書、2011年、58-64頁。

[2] “宋涛会见日本民进党常任顾问、前党首冈田克也”,中共中央对外联络部网站,2016年11月3日, https://www.idcpc.org.cn/bzhd/wshd/201912/t20191216_114492.html。(上网时间:2020年9月1日)

本在野诸党的合作体制。

四、结语

中方高度重视政党外交，今后仍会积极推动建设新型政党关系，进一步发挥政党关系的政治引领作用。^[1] 安倍首相曾在国会答辩中明确表示中日执政党交流机制“对改善中日关系有巨大贡献”^[2]。尽管安倍已宣布辞职，但其丰厚的制度性遗产和个人影响力犹存，无论继任者是谁，至少在短期都难以从根本上摆脱“安倍路线”。^[3] 中日执政党交流机制，作为安倍时期的政治传统和两国关系的重要补充，今后将如何继续发挥其积极角色，其作用与效力尚待观察。目前，中日之间的领土、历史、安全互信等问题虽为客观存在，但和平与合作已成主流共识，这无疑对中日执政党交流机制的强化提出了新的任务和要求。在新时代的中日关系中，中日执政党交流机制势必将扮演更加重要的角色。发展对日政党外交，不仅可以提升两国政党间关系，也可为中国共产党党际外交积累成功经验。作为执政党长期稳定的国家，中日两国发展政党外交有着更特殊的重要意义。如何将这一机制的成果建设好、维护好，将对未来中日两党领导人与参与者提出新考验，也是检验日方新领导层改善对华关系诚意及其持续性的试金石。同时，中方也应继续保持对外交往优良传统，为进一步改善包括中日关系在内的双、多边关系提供新的、更加广阔的交流与合作平台。

【完稿日期：2020-9-3】

【责任编辑：曹 群】

[1] “宋涛：深入学习贯彻党的十九届四中全会精神，进一步开创党的对外工作新局面”，中共中央对外联络部网站，2019年11月1日，https://www.idcpc.org.cn/bzhd/bnhd/201912/t20191213_102324.html。（上网时间：2020年9月1日）

[2] 国会会議録：第196回国会、衆議院予算委員会、第11号、2018年2月14日。

[3] 张勇：《摆脱战败：日本外交战略转型的国内政治根源》，社会科学文献出版社，2020年。