



## 日本“有事立法”中的政治力学管窥

高 洪

内容提要:日本众参两院最近相继通过了政界争论多年的“有事法制”相关三法案。这些法案顺利通过国会审议的主要原因,在于民主党这个最大的在野党放弃了与自民党对抗的一贯立场,使国会斗争中时隔10年再次出现了革新政党对抗保守党派的局面。原本处于朝野对立状态的自民、公明、保守、民主、自由五党步调一致的政治抉择,反映出这些政党之间相同的阶级属性与政治信念。自民党与民主党之间的政治交易明白无误地告诉人们:在不同保守政党争夺政权的表象背后,掩盖着保守政治中朝野双方“貌离神合”的本质属性。举凡决定国家道路的原则问题,从旧自民党派生出来的各种新党最终总要同自民党形成一股政治合力,驱策日本在既定的道路上前行。

关键词:有事法案 有事法制 政治力学 政治保守化

2003年5月15日,日本众议院对内阁提交的《安全保障会议设置法修正案》、《应对武力攻击事态法案》、《自卫队法修正案》等三项法案进行审议表决,联合执政的自民、公明、保守三党会同在野的民主、自由两党,以压倒优势突破共产党与社民党组成的反对派防线。继而,在6月6日参议院表决中,前述五党又以202票对32票的强势,使延宕40年的“有事立法”成为现实。“有事法制”体制的确立,使人们更加关注日本在国际事务中的行为。同时,本来在国内政治生活中处于朝野对立状态的自民、公明、保守、民主、自由五个党派在“国家有事”这一问题上形成一股压倒革新政党的合力也是耐人寻味的。因为,在“1955年体制”结束后的10年中,自民党之外的多数党派总是在反自民党的旗帜下聚集,无论自民党处于下台还是当政阶段,都会在国会中面对众多反对势力的联合抗衡。而这次的“有事法案”却像一道政治分水岭,使除开革新政党的一切势力统统汇集到促成“有事法制”阵营方面,这种“特例”清楚地标示出当前日本保守政治的基本风向。

### 一、“有事立法”是检验政党信仰的基本尺度

在资本主义政党制度下,具有相同阶级立场和共同政治信仰的保守政党,为了争夺执政地位也会采取不同的纲领、策略。所以,无论日本的政党模式是在两党制还是在多党制的形式下,新老保守政党之间的矛盾和冲突,都是建立在基本共识一致基础上的纷争,以不危及现存政治制度为前提。因此,虽然执政三党与民主党、自由党政纲不同,并对社会现实问题提出各自的解决方案,但在涉及国家体制和长远战略的根本问题上,双方的基本立场和最终选择总是可以在一定条件下相互认同。

#### (一) 决定新老保守政党立场的双重标准

众所周知,在修改宪法这一决定国家体制与根本道路的问题上,日本的新老保守党派并无根本分歧,坚定地守卫着和平宪法的政党只有共产党和社民党。而每逢审议来自政府的法案时,处于在野地位的民主党、自由党却都会采取反对立场。事实上,关于七个政党在国会纵横捭阖的斗争中如何划分阵营,历来存在着双重标准——凡是属于具体的政治操作层面或仅涉及争夺政权策略的问题上,通常是以自民党及其执政伙伴为一方,以与之对立的在野党为另一方,后者内部成员之间虽然政治信仰迥然有别,但在打倒自民党这一强大政敌上存在着较高的联合动因;凡属涉及“大是大非”的根本性问题,各类保守政党又会捐弃前嫌,与革新势力形成泾渭分明的政治分野。有鉴于此,判别各个政党在某一问题上如何站队划线,最为简单易行但也是稳妥可靠的方法,就是分析这个问题是属于政治道路的根本抉择,还是属于夺权战略的细枝末节。显然,各个党派在“有事法制”问题上的最终选择同样取决于“有事立法”问题的实质。

#### (二) “有事立法”是关系到国家道路抉择的大事

按照日本官方的解释,所谓“有事”通常是指“日本遭到来自外部的武力攻击的事态”,事关国家安全,自然属于“兹事体大”。然而,这一政治斗争焦点的重要性恐怕还不止于此。因为在大国化的道路上,侵略历史这一负面政治遗产一直是日本扩大军事力量的羁绊。在现行宪法的规范下,任何扩充军备的举动都将受到和平力量的反对。之所以用暧昧的“有事”作为国家受到外来军事入侵的代名词,既有战后政治沿革的历史原因,更包含着当今日本政治家难于启齿的战略考虑。现在,“有事”的概念已经变得十分宽泛,不仅包括既成的“外部武力攻击”,甚至连可能发生的攻击事态也被纳入其中。对此,日本宪法学者水岛朝穗曾直言不讳地批驳道:“在‘有

有事法制’中,‘有事’二字的定义可以做三解释——第一,已经发生了被攻击事态;第二,预测可能受到攻击的事态;第三,预测之后果真被攻击的事态。多重定义的‘有事’,都可以将无事变成有事。”<sup>①</sup>此外,“有事”外延的泛化也是为了适应强化日美同盟的要求。对此,无论是目前的执政党还是尚未夺取政权的民主党同样清楚。东京大学社会信息研究所姜尚中教授在同亚洲经济研究所主任研究员酒井启子女士对谈时曾一针见血地指出:“其实,‘战时法制’是比‘有事’更准确的叫法,但问题是日本无法确定什么属于‘战时’,显然只能由美国来确定是不是‘战时’。美国说‘有事’便是‘有事’。为什么呢?因为攻击伊拉克也好,今后对朝鲜也好,只要美国不发动攻击就不会有战争。问题就是这样简单明了,可以肯定朝鲜是不会先发动攻击的,因为那样做会导致其现行体制崩溃。这样一来,是否‘有事’将取决于美国,日本也不具备判断是否已经进入战时的基准,只能按照美国的判断介入战争状态。在这种情况下,有事法制已不单单是所谓法律上的问题,必将牵动整个社会。”<sup>②</sup>可以说,在玩弄“模糊逻辑”的背后,恰恰潜藏着谋求军事大国地位的意图。

## 二、自民党的政治谋略与民主党的国会对策

正是由于“有事立法”关系到日本政治发展的根本方向,自民党与民主党才能相互妥协以求得共识。

### (一) 自民、民主两党的“有事法制”共识

自民党谋求确立“有事法制”的源头可以追溯到1963年。当时,防卫厅在“昭和三十八年度统合图上研究”基础上秘密制定出“三矢计划”,不料计划很快败露,早年的军事立法的蠢动很快被众口所诛。1977年福田内阁时期,防卫厅再次着手进行“有事立法”研究,但是在革新政党与和平主义力量强盛、人人目光如炬般反对战争的时代,各种“有事立法”的草案始终未能成为法律。冷战结束后,日本政治舞台上革新势力逐渐衰落,保守势力相对增长。随着国会于1992年通过《联合国维持和平活动合作法》(俗称“PKO法”)、1999年通过《周边事态法》后,自民党决心将“有事立法”重新提上政治日程。当时,森喜朗首相就明确表态:确立“有事法制”是十分必要的,现在已经开始研究。“九一一”事件发生后,2002年春季,日本召开第154届国会,以自民党为核心的小泉政府提交了议案编号分别为第87、88、89号的“有事法制”相关三法案,准备在民主党的支持下“完成自民党历届首相、父辈政治家们的军事遗愿,为日本战后军事大餐上了一道正宗的传统主菜”<sup>③</sup>。

自民党争取民主党的合作确有其道理。首先,在过去的五年当中,民主党为了尽快实现自身的夺权战略,在对待自民党推进“有事立法”问题上,确曾通过批判、否定自民党联合政府的方案来换取在野党之间的协调与合作。但实际上该党在“有事法制”上的基本立场与自民党暗合。民主党的基本观点见诸1998年3月建党时提出的“基本政策”:“坚持以日美安全保障条约作为日本的安全保障之基轴。”对于“有事对策体制”的态度是“在有事和危机之际,为了避免出现超法规的措施,应尽快推进相关法制的建立”。民主党影子内阁中“安保大臣”前原诚司说:“民主党在外交、安保问题上与自民党并无大的差异。莫如说,在安保政策上显示改革姿态是力争明天主政的民主党应当树立的形象。”其次,从力量对比关系上看,当前日本政坛上联合执政的自民、公明、保守三党对垒着在野的民主、自由、社民、日共四党,其中民主党作为在野的第一大党分别占据着众议院的116个议席和参议院的67个议席。自民党如果成功地取得民主党的支持,就可以确保两院审议中占有绝对优势。第三,与民主党在“有事法制”上达成一致,还可以体现政府尊重政治民主的姿态,获取国民更大范围的认同。

### (二) 舆论变化与民主党改弦更张

在过去一年多的国会辩论过程里,革新政党为了阻止“有事法案”通过曾多次掀起反对运动,在本届国会(156届)上,最大的一次“反对有事法制相关法案请愿”曾征集到62万人签名。当政府在2002年春季国会上要求“继续审议有事法制相关法案”时,在野四党曾一致要求废除政府提案。直至第154届国会后期(2002年7月),民主党的基本态度仍是指责“政府的法案具有重大缺陷”,批判自民党政府“以恣意的判断,将日本卷入武力纷争”,并要求“政府从根本上改变对有事法制的态度”。

进入21世纪,日本政府巧妙地利用了“九一一”事件后美国反恐需要和朝鲜半岛核危机的紧张局势,大肆渲染国家安全方面出现的挑战,使国民中保守意识增长,对于公然违反和平宪法的“有事立法”竟司空见惯,不以为忤。仅就一年来的变化而言,在内阁府官房广报室2003年1月公布的“关于自卫队及防卫问题舆论调查”显示,主张“增强自卫队防卫力量”者所占比率已经从2002年的13.5%增长到2003年的15.8%,而主张“应维持现今规模”者所占比率则从2002年的66.1%下降到61.8%。另据共同社每年5月就“国民对有事法案态度”进行的例行电话舆论调查,2002年受访者中39%表示赞成,47%表示反对;而到了2003年,受访者中53.3%表示赞成,31.1%表示反对。<sup>④</sup>

舆论的变化使民主党认识到调整、转换政治立场的必要性,尤其是原自民党出身的议员们纷纷要求党在“有事法制”问题上对政府发放“通行证”。2003年4月初,民主党高层决定采取同时应对政府与革新势力的两手策略。结果,自民党与民主党在双方采取灵活态度的修正案上初步达成共识。4月6日,民主党政调会长枝野幸男向媒体表明:“要尽快推进法制化操作。”民主党立场的微妙变化引起日本共产党和社会党的警觉。4月24日,在野四党国会对策委员会委员长举行会谈时,日本共产党提出了两点建议:“(1)尽管在野党在有事法制问题上的立场不尽一致,但事关宪法的重大法案,应当要求国会严格审议;(2)在中央、地方广泛召开听证会,征求国民意见”,试图保持在野四党在国会审议中的反政府阵线。日共提案在当时得到民主党的赞同。在野党相互协调立场的努力,迫使自民党进一步加快同民主党的“水下”接触,促使民主党继续转变政治立场。4月24日,民主党内已经正式确定了有事相关法案,准备在30日提交国会,开始与执政党协调看法。对此,小泉首相也积极予以回应。执政三党同民主党之间达成妥协后,有事法案在国会通过已经成为定局。4月27日,民主党举行建党五周年纪念大会,干事长冈田克也在会见记者时重申了该党“要在下一次大选中实现政权交替”的决心,并把党在21世纪中的形象定位为“新型的精英政党”。会后,民主党国会对策委员长野田佳彦向记者发表谈话说:“有事法制是本次国会上最大的焦点,本党要提出对策案,并以通过堂堂的论阵参与裁决的姿态贯彻下去,以便向党内外显示民主党有能力执掌政权。”第二天,民主党召开“影子内阁会议”,由干事长冈田克也(影子内阁中的国务大臣)和政调会长枝野幸男(影子内阁中的官房长官)做了“关于紧急事态法案政策恳谈会的报告”。

### (三) “政治协商”的交易成果



“黄金周”连休期间，自民党、民主党高层干部举行会晤，商讨各自可能做出的让步与共同协议方案。连休过后，民主党再次召开“下一个内阁”的临时会议，党首菅直人宣布了同自民党初步达成“政治协议”的结果，向全党发出呼吁：“这次有事法制和紧急事态法案的审议，是我党建立以来最为重要的法案表决……我们经过努力取得了修改法案的胜利，把这一过程告之国民，具有十分重要的意义。”同时，要求全体议员在国会表决中与党的中央保持一致，得到与会者赞同。正是在这一背景下，5月13日，民主党党首菅直人同小泉首相就《民主党与执政三党关于修改有事法制相关法案的公告》举行会谈时，一方面强调了尊重民意与公民权利的内容，要求自民党将原方案中“以两年为限建立事态对策法制”一句删除，代之以“尽快建立事态对策法制”。协议的结果还在附则里增加了“本法律自公布之日起施行。但第14、15、16条之规定，应按照其他法律规定日期施行”和“政府要研究应对国家及公民的安全遭受重大影响的紧急事态的组织形态”等内容。同一天，自民、民主两党发表了《民主党同执政三党关于有事相关法案的公告》，在“对应紧急事态”、“向国民提供必要信息”、“法律实施日期”以及修改《武力攻击事态对应法案》等方面取得八点共识。民主党突然转变在“有事立法”上的态度，引起共产党、社民党的强烈不满。2003年5月4日，《赤旗报》发表题为《民主党抛弃自己的主张，哪有“划时代”可言？》的署名文章，指出政府与民主党之间的“修正案”的“危险本质未有任何改变，如果执政党与民主党联手在国会强行通过法案，将给亚洲留下巨大的祸根”。社会党也愤怒批判民主党首脑背信弃义，号召爱好和平的国民奋起抵制新老保守政党“政治协商”后出台的修正法案，同时还发表大量社论、文章表明自己的主张：“有事法制”的确立不仅使日本变相拥有了“集体自卫权”，使日本国民丧失了维护和平的天然依托，同时使东亚地区也面临新的安全隐患；指出日本政府可根据这种悖谬的“防卫安全逻辑”突破“专守防卫”原则，先行发动攻击以解除“潜在的威胁”，到头来将导致亚洲走向纷争和杀戮；⑤ 寄希望于民主党中的左派（即来自原社会党的成员）坚持自己的原有主张。然而，这些努力既没能改变新老保守政党主导政治事务的局面，也没能唤起往日同道的良知。与此前审议《周边事态法案》和《反恐特别措施法案》时民主党左派大批“造反”形成鲜明对照的是，在国会审议“有事法案”过程中，民主党左派只有两名议员在众参两院投了反对票，其他人全部站到了支持法案的立场。⑥

### 三、保守化是当今日本政治的基本风向

现在，“有事立法”激起的政治波纹表面上已经渐趋平静。不过，民主党这个最大的在野党放弃了与自民党对抗的一贯立场，使国会斗争中时隔10年再次出现了革新政党单独对抗新老保守党派的局面，却留下了久远的影响。难怪事后小泉首相踌躇满志地说：“战后50年间，关于‘有事’的议论一直被视为政治生活中的禁区。执政党与最大的在野党达成一致，是日本政治史上一件划时代的大事”，而民主党调会长枝野幸男也盛赞双方达成一致“在日本政治史上具有深远意义”。无论这次自民党与民主党“共舞”的表演是否真的会在政治史的编年表上留下浓重的一笔，朝野最大两党的“政治协商一致”都具有不可小视的意义，人们可以据此探测出这个时代的基本风向。

一方面，“有事法制”逐步确立必然会加剧政治保守化进程，并促使修改宪法步伐加快。“有事法制”相关三法案在众参两院通过后，许多极端民族主义分子打着国旗到国会前示威，呼喊废除和平宪法口号，气焰十分嚣张。尽管宪法调查会以五年为目标讨论修宪的计划不会立即发生变化，但宪法调查会《最终报告书》的倾向性有可能变得更加明显，并将导致修改“第九条”的结局。5月20日，小泉首相在参议院就“有事立法”问题答辩时公开宣称：“自卫队实质上就是军队。”此言一出，日本国内和国际的舆论界一片哗然。其实，早在2003年2月5日，自民党国防委员会已经做出了关于自卫队改为军队的《防卫政策修正案》。值得注意的是，得到在野大党认可后的小泉没有在舆论谴责中收回自己的言论。5月29日，自民党宪法调查会又提出了《关于安全保障的修改宪法纲要案》，直言不讳地提出“保持国防军”，“从负起包含行使军事力量在内的国际责任的立场出发，积极参与国际机构的运营与活动”。同时还要求“国民肩负起防卫国家的义务”，试图推动日本朝着能够“行使集体自卫权”的方向前进。展望今后的一年，日本政治舞台上面临着三次重要选举——2003年9月的自民党总裁选举、2004年6月众议院任期届满以前的大选和2004年7月的参议院半数选举。“有事立法”在154届国会期限内顺利通过，一方面对因经济困境已经呈现执政破绽的小泉现政权有稳定作用，另一方面也鼓励着自民党内部各种“抵抗势力”在“小泉政治使命结束”后取而代之的热望。同时，自民党与民主党之间的政治合作加深了在野党之间的裂痕，使民主党同社民党之间合作更加渺茫。当然，保守政党在“有事立法”上的妥协、合作并未使双方争夺政权的斗争随之消失。毋宁说，新、老保守政党与原有革新政党之间的鼎足之势还在继续。即便是在推进“有事法制”的过程中，民主党为了继续得到联合工会的支持，在出席“春斗大会”时仍然在强调“以在野党合作打倒自民党政权”。随着民主党与自由党政治合流的可能性增大，“非自民新保守势力”重新集结的势头已重现在日本政治舞台上。这样一来，新进党解体后已被人们淡忘的“两党制”，很可能再次成为未来政治图景中的一种版本。

其实，无论是以自民党为核心的联合政权，还是新老保守政党之间实现了政权交替，都不会从根本上改变日本政治趋向保守化的局面，不会影响到日本外交的基本方向。例如，2003年5月23日，小泉首相访问美国，与布什总统就朝核危机对策问题达成了采取步调一致的强硬立场的共识。素来喜欢攻击自民党外交政策的民主党一反常态，其影子内阁中的伊藤“外交大臣”立即肯定日美首脑会晤中的“协调对策是极为重要的”。对此，《劳动新闻》在6月15日头版发表了题为《绝不允许民主党的背叛》的文章，指出“民主党的亲美立场较之自民党有过之而无不及，双方在重大原则问题上并无本质不同”。当然，由此便推导出民主党比自民党更加注重日美协调未免有武断之嫌，但无论是推进“有事法制”还是取悦美国，在民主党的基本立场或是夺权战略上讲都是一种必然选择。既然日本保守政治中的大国战略由来已久，这届国会通过的“有事立法”相对于争取成为世界一极的长远目标而言，仍不过是一个“阶段性任务”。新老保守政党将把明天的日本引向何方，已经成为人们关注的焦点。我们希望日本能够走一条和平发展的道路，在当今复杂多变的国际环境中发挥积极、良好的作用。同时也有理由警惕历史的悲剧重演，因为亚洲人民曾经为此付出过血的教训。

（责任编辑：韩铁英）

①③符祝慧：《日本正在走入“军事大跃进”时代》，新加坡《联合早报》2003年5月29日。

②「美国の「正义」、日本の「有事」」、『论座』2003年5月号、274—291页。

④共同社2003年5月19日电。

⑤参见《社会新闻》2003年5月8日至6月10日。

⑥引自日本众议院、参议院主页中的“国会议事记录”。

版权所有：中国社会科学院日本研究所  
地址：北京张自忠路3号东院 电话：64014021 传真：64014022 E-mail：ijs@cass.org.cn