

# 日本政治的未来发展趋势

## ——从各政治主体相互关系的视角

王新生

**内容摘要** 目前,在日本政治中,选民与政党的关系因利益集团的衰退而尚未固定下来,政府与社会的关系更是由于行政改革处在较大的变化之中,决策过程中的议员与官僚的关系甚至有些紧张,世界政治经济格局尚未成型下的外交方向不确定选择也影响到国内政治的变化。因此,持续的政界分化组合引起的政权更替使日本政治乃至政局在一段时间内难以稳定下来。未来的日本政治体制将仍以一个较大的政党为中心组建政权,选民通过政策取向决定自己手中的选票,政党主导决策过程的趋势加强,市民组织型社会也有所发展,但日本在国际舞台上的影响力将逐渐减弱。

**关键词** 地区与国别政治 日本政治 政治主体

对日本政治未来的发展趋势做出判断是极其困难的事情,因为日本目前正处在历史性的变革时期,尽管有近代以来“第三次改革”、“第三次开国”之说,但如果说明治维新、占领时期是制度性、技术性的变革,但此次则是文化性、国民性的变革。具体地说,作为较为适应追赶型现代化的集团主义式社会组织结构在全球化浪潮面前却显得进退维谷,这正是泡沫经济崩溃后实施改革近20年仍未形成新型政治、经济、社会体制乃至外交,即从官僚主导决策模式向政党主导决策模式、政府

---

\* 王新生:北京大学历史学系教授。(邮编:100871)

主导发展模式到民间主导发展模式、国家组织型社会向市民组织型社会、依附性外交向独立性外交等过渡尚未结束的深层次原因。随之而来的是政局进一步动荡,尤其近些年来历届政权的寿命均不到一年,正如最近首相又换为野田佳彦那样。针对这种政治现象,本文将在分析各个政治主体相关关系的基础上,尽可能地预测未来日本政治之未来发展趋势及其体制的基本架构。

## 一、选民与政党:流动化的选票

在现代社会中,每个选民通过以投票为中心的政治参与提出自己的利益要求,但因其政治资源有限,难以对政治过程特别是决策过程施加有效影响,因而具有相同利益的选民集中起来组成相关利益集团,同时将集团成员的利益要求聚合为最大公约数——例如,日本几乎所有农户均参加了“农业协同组合”(简称“农协”),其主要利益要求集中在提高政府农产品收购价格、增加政府农业补助金、反对农产品进口自由化等三个方面——然后集中自己的政治资源(例如,选票、政治资金、人际关系、参加相关审议会、举行游行示威等)对决策过程施加压力,并通过自己支持的特定政党参与制定以相关法律为中心的政府政策,维护或扩大自己的利益要求。正如在1955—1993年“55年体制”(以自民党、社会党为中心的竞争性政治体制)的大部分时间里,最具影响的利益集团与特定政党结成较为稳定的合作关系,例如,“农协”与自民党、以国营企业工会为主的“日本劳动组合总评议会”(简称“总评”)与社会党、以民间大企业工会组织为主的“全日本劳动总同盟”(简称“同盟”)与民社党、信奉日莲正宗的宗教组织“创价学会”与公明党等。

实际上,上述利益集团与政党之间的关系在“55年体制”后半期已经出现变化,即不固定支持特定政党的选民急速增加。据统计,20世纪70年代以前,有40%的选票为不固定支持特定政党的浮动票,固定支持保守政党或革新政党的选票各为30%。进入80年代后浮动票上升到60%,保守政党或革新政党的固定支持票各占20%。到90年代浮动票进一步上升到80%,而保守政党或革新政党的固定支持票分别为10%。<sup>①</sup>其后,这一现象更为突出,背景是泡沫经济崩溃引发的政治、经济、社会等各个领域的改革及其带来的各种利益集团组织率及其动员能力的降低。

泡沫经济崩溃以来,日本历届政权均提出了“结构改革”的口号及目标,其中以小泉纯一郎内阁最为突出。具体地说,公共部门领域的“结构改革”主要内容之一是建立市场原理作用下的公共部门管理,大幅度减弱政府在经济发展中的功能和作用,即实施所谓的“新自由主义经济政策”。换句话说,传统的战后日本发展

<sup>①</sup> 福岡政行『海図なき政党政治のゆくえ』、『中央公論』1991年9月。

模式是国家集中各种资源并将其加以分配,这既带来了经济的高速增长,也形成了日本经济社会的标识,即终身雇佣制、全民医疗服务、公司福利和员工对公司保持忠诚等,但这种模式无法适应全球化、信息化、经济成熟等环境变化,泡沫经济的形成及其崩溃并造成“失去的20年”就说明了这一点。

1986年通过的《劳动者派遣法》当时被普遍看作是一项临时性措施,因为该法允许高技术工人做派遣劳动者(非正式员工),小渊惠三执政时将其扩展到专业要求较高的行业,2004年小泉纯一郎首相进一步将这一制度推广到制造业和建筑业,结果在2006年共有662万人成为派遣劳动者,包括这种派遣劳动者、钟点工、合同工、临时工等在内的非正式雇佣者,在全部就业者中的比例也从1995年的21%上升到33%。这些非正式雇佣者工作不稳定,享受不到医疗保障或企业福利,工资也只有正式工人的一半,成为所谓的“劳动贫困”一族,即如何努力工作也改变不了生活的窘境。由此而来,贫富分化现象逐渐突显,据统计两三百万家庭没有或即将失去财富与储蓄,每五个家庭中就有一个家庭没有储蓄,超过100万的家庭依靠福利救济维持生存。<sup>①</sup> 尽管这种改革有利于提高大企业的国际竞争能力,但以集团主义为突出特征的传统文化及其价值观,传统社会组织原理及其体系遭到破坏,“一亿中流”(中产阶级)开始向“下流”(社会底层)转化。

与上述变化直接相关的是工会的组织率逐年下降。2009年,日本雇佣劳动者总数为5455万人,比1994年增加176万人,其中工会会员为1008万人,比1994年减少262万人,2009年的工会组织率仅为18.5%,不到战后最高峰的1/3。支持民主党的“联合”工会拥有669万成员,占全部工会会员的66.4%,但在全部雇佣者中的组织率也仅为12.5%。另一方面,由于工作不稳定、流动性较强,因而在非正式雇佣者中,组织率只有5.3%。<sup>②</sup>

在农业领域也是如此。由于公共投资的减少、公共设施投标改革带来利润率下降、大米消费量逐年降低、减少农作物种植面积政策的实施、农产品进口自由化程度的增加、少子化老龄化等因素的影响,在整个20世纪90年代,农村地区的农业和建筑业领域就业者减少了77万人。在此背景下,“农协”正式成员不仅从1975年的577万人减少到494万人,而且内部凝聚力也在急速下降。例如,参加自民党国会议员个人后援会的农村地区选民从1992年的18.2%减少到2006年的10.2%,交纳会费的个人后援会成员更是从最高时期1986年的5.2%急速下降到2005年的1.7%。在个人后援会中,同一时期交纳会费成员的比例也从29%下降

① 『朝日新闻』2006年10月7日。

② 高橋均「鳩山政権と労働組合」、『マスコミ市民』2010年6月、497号「2009年労働組合基礎調査」、『賃金・労務通信』2010年1月。

到16%，反映了政治参与热情的下降。<sup>①</sup>

从整体上看，在进入21世纪后，普通选民参加以市町村为活动范围的自治会（区域利益集团）、以国家为活动范围的社会团体（广域利益集团）、以国内外舞台为活动范围的非政府组织（全球性利益集团）均呈现出急速衰退的态势。例如，带有压力集团性质的自治会与社会团体在第二次世界大战结束时出现喷发现象，其后持续走低，即使在冷战体制崩溃后也没有出现其他国家所谓的“社团革命”，即社会团体激增现象，即使因1998年开始实施《特定非赢利活动促进法》而出现喷发现象的非政府组织也在不到十年后减少了近80%，自治会与社会团体也大幅度减少，从而影响到政治参与的程度。因为推荐或支持市町村议会议员选举的自治会为56.4%，动员成员在地方议会或首长选举中投票的社会团体为33.7%，动员成员在国会议员选举中投票的社会团体为34.6%。尽管非政府组织不能参加选举活动，但在沟通与政治家及官僚的关系、游说行政机构、监督政府施政方面不亚于自治会及社会团体。<sup>②</sup>在2009年的大选中，电机联合会成员的投票率为86.9%，大大高于该次大选整体投票率的69.3%。<sup>③</sup>

各种利益团体特别是对决策过程施加影响的压力团体的组织率降低，一方面导致投票率降低。因为那些非利益集团成员具有政治无力感，即难以通过分散的选票实现自己的利益要求，甚至将利益要求输入到决策过程的可能性也较小，因而降低了普通选民以选举为中心的政治参与热情。正因如此，尽管泡沫经济崩溃以后进入激烈的改革时期，但其后的历次大选投票率均差强人意，即使在投票率最高的2009年8月大选也低于“55年体制”时期的多数大选；另一方面，组织率降低导致利益集团的内部凝聚力减弱，其政治动员能力及约束能力急速下降，其成员很容易对特定政党的临时性政策所吸引而擅自改变立场（实际上，数年前最大的工会组织“联合”曾通告下属组织在选举中可自行其是）。具体地说，选民具有的政治无力感与产生于经济长期低迷、政府财政危机下的社会保障体制破绽、邻国急速发展压力等的焦虑感交织在一起，不仅容易对特定政党或特定政权产生过高期望，使政府政策的实施缺少必要的时间与空间，而且这种过高期望在媒体的推波助澜下也会迅速转化为对特定政党和特定政权的彻底失望，并形成一种奇特的政治现象。也就是说，在大多数情况下不是通过选举更迭首相，而是频繁的民意调查结果体现了民众对政权的不满，最后首相不得不为跌入危险水域内的抄底支持率而引咎辞

① 御厨貴編『変貌する日本政治：90年代以後「変革の時代」を読みとく』、勁草書房2009年、23—24頁。

② 辻中豊など：「日本の市民社会構造と政治参加：自治会、社会团体、NPOの全体像とその政治関与」、『レヴァイアサン』、木鐸社2007年秋（通号41）。

③ 露口貴史「衆院選アンケートから見る組合員の政治意識と今後の課題」、『電機連合NAVI』No.29 2010年1、2月号。

职。近些年来日本政府频繁地更换首相就典型地体现了这一点。

小泉纯一郎政权结束后,连续更换了安倍晋三内阁、福田康夫内阁、麻生太郎内阁等三届未能坚持一年的以自民党为中心的政权,特别是在麻生内阁时期,刚成立时的内阁支持率只有47.2%,大大低于福田内阁成立时的55.6%和安倍内阁成立时的67.0%,而且三个月后内阁支持率急速降到22.6%。尽管其后因民主党代表小泽一郎的政治资金问题,内阁支持率恢复到30%前后,但鸠山由纪夫取代小泽成为民主党代表后再次回到20%左右。<sup>①</sup>在此背景下举行的2009年大选,民主党大获全胜,新增加193个席位,总席位达到308个,议席占有率为64.2%,是现行宪法下获得席位及议席占有率最高的选举。与其相反,自民党惨遭失败,议席骤减181个。

民主党之所以获胜是在选举前提出许多投选民所好的政策,例如,初中毕业以前的儿童一律提供每人每月2.6万日元津贴(2010年提供一半)、在公立高中免费和私立高中学生每人每年12万(低收入家庭24万日元)补贴的基础上实施高中教育免费、废除包括汽油税在内的暂定税率、高速公路免费、补贴农户收入、将官僚主导变为政治家主导决策过程、将冲绳县的美军基地转移到县外乃至国外等,特别“农户收入补贴制度”是民主党获胜的主要原因。从社会性质上看,自民党在农村地区占优势,民主党在城市地区占优势。例如,在2003年大选时的300个小选区中,自民党与民主党在农村地区分别获得79个和10个议席,在中小城市分别获得58个和35个,在大城市分别获得31和60个,体现出自民党农村优势型政党和民主党城市优势型政党的特色;在2005年大选时的300个小选区中,自民党与民主党在农村地区分别获得74个和10个议席,在中小城市分别获得71个和26个,在大城市分别获得74和16个,民主党在城市的地盘遭到侵蚀;在2009年大选时的300个小选区中,自民党与民主党在农村地区分别获得42个和49个议席,在中小城市分别获得12个和86个,在大城市分别获得10和86个,民主党不仅在城市地区的议席大大超过自民党,而且在农村地区的议席也超过自民党。<sup>②</sup>

但是,民主党上台编制新年度政府预算时才发觉亏空太大,政府财政收入远远不能满足通常的支出。焦头烂额的鸠山由纪夫首相不得不修改竞选公约,即暂缓废除汽油税暂定税率及高速公路免费等要求,农户补贴也从1.4万亿日元减少到5618亿日元。<sup>③</sup>即使如此,一般会计支出达到历史最高规模的92.3万亿日元,但税收却因经济萧条仅为37万亿日元,只好发行破记录的44.3万亿国债。选民对民主党未能实现选举公约的不满,通过政治资金问题和驻日美军搬迁问题体现出

① 井田正道『変革期における政権と世論』、北树出版2010年、88—89頁。

② 菅原琢『世論の曲解:なぜ自民党は大敗したのか』、光文社2009年、242頁。

③ 『民主党政権で変わる農協経営』、『金融ビジネス』2010年 Winter。

来 鸠山担任首相仅半年时间 其内阁支持率很快从 75% 下降到 20% 不久被迫挂冠而去。尽管菅直人政权成立时内阁支持率高达 60% ,但选民还是在 2010 年 7 月的参议院选举中抛弃了民主党。改选 51 议席 ,仅获得 44 议席 ,包括执政伙伴国民新党在内的总议席只有 110 议席 ,离过半数席位还差 12 席。10 个月前在大选中惨遭失败的自民党却在本次选举中大获全胜 ,议席增加 38 个 ,尤其在农村地区获得绝对性胜利。另外 ,根据《朝日新闻》的调查 ,野田佳彦新内阁的支持率只有 53% ,倒是民主党的支持率有大幅度上升。<sup>①</sup>

## 二、政府与社会:组织化的松动

尽管过去大多数日本学者较少承认政府在经济、社会发展中的积极作用 ,但泡沫经济崩溃以后 ,越来越多的研究成果表明 ,过强的政府经济权限是造成“失去 20 年”的罪魁祸首。虽然在采用市场经济的资本主义国家中 ,政府时常干预经济活动是必须的 ,以防止“市场的失败” ,并在道路、港口、教育、卫生等基础设施的建设方面弥补社会资本的不足 ,解决市场经济体制在资源合理配置问题上的局限性。但有别于其他资本主义国家的是 ,日本政府还在制定具体的经济增长政策、通过优惠胜者的方式刺激特定的部门或企业、改变市场奖励机制的间接鼓励等方面起到推动经济社会发展的作用。引起学者们在这种作用究竟有多大问题上争论不休的原因 ,就在于这种政策并非是由法律明文规定的 ,“而是一个负责任的政府机构或官员在不具有明确的合法权力情况下 ,能够而且确实可以指导或诱导私营企业或个人采取或不采取某些行动”<sup>②</sup> ,也就是政府对经济活动的干预大多是通过被伦敦《经济学人》杂志界定为“没有写成条文的命令”的“行政指导”。

尽管“行政指导”是通过“劝告”、“期望”、“指示”、“希望” ,以及“建议”等非强制性语言加以表现 ,但“行政指导”仍具有较强的约束力和可行性。其原因首先来自制度上的保证 ,即政府所拥有的公共资金的分配权限、许认可权限、财政投融资权限及政策性减税等权限。具体地说 ,虽然日本政府的财政规模比较小 ,但较小规模的政府雇员、较小规模的社会保障费 ,以及较小规模的军费开支可以使行政机构拥有较多的公共资金 ,在 20 世纪 70 年代以前 ,只是为实现特定政策目标而交付第三者并无需偿还的补助金占到政府一般会计预算的 1/3; 其次 ,行政机构拥有称作“规制”、为数甚多的许认可审批权限 ,这些通过规定某种行业的厂家数量、设备标准、产量与价格 ,以期达到公平竞争目的等的“经济性规制”和保护消费者 ,以及

① (日)《朝日新闻》2011年9月4日。

② (日)都留重人:《日本的资本主义:以战败为契机的战后经济发展》,复旦大学出版社 1995 年版 ,第 117 页。

劳动者安全、环境保护、建筑标准、维护社会稳定等的“社会性规制”高达一万多项。直到20世纪90年代,国民生产总值的40%是处在这些“规制”的控制之下,而同一时期的美国只有6.6%;<sup>①</sup>另外,行政机构还可以利用邮政储蓄、简易保险、国民年金等国营金融机构筹集的资金贷给国营企业或民间企业,这是一种长期低息贷款,而且企业获得该项贷款后容易再获得民间金融机构的贷款,因为政府贷款起到担保作用。这种被称作财政投融资的贷款规模相当大,是重要产业的主要资金提供者。

正是这种界限模糊的“行政指导”将日本社会组成一个严密而有效的整体,在经济发展至上的国家目标下,每隔一段时期由政府发表一个称作“预测”并“给国民增加信心”的经济发展计划,然后由政府决定优先发展哪些产业,并选择能够使选定产业迅速发展的最佳方案,给予诸如低息贷款、财政补助、设备减税等优惠政策,监督并指导部门内的竞争,以保证这些产业得到健康和有效的发展;对于那些正在衰退中的“夕阳产业”也给予足够的帮助,促使它们进行合并、减产或转产;为维持“有效竞争”,行政机构利用许认可权限限制某一领域的企业数目,并监督其产品质量及数量;在政府的指导下,工商业中的中小企业组成行业团体,内部相互协调,以求得资源的公平配置和防止过度竞争;除鼓励大型企业与其供应商和销售商之间建立起稳定的合作关系外,政府还通过强调终身雇佣鼓励劳资之间的合作,甚至出面说服工会组织将工资增长率纳入与经济增长率相适应的程度;另外,为更好地实行政治指导,政府直接组织各种经济社会团体、建设福利设施等。因此,从本质上讲,日本是一个被组织的社会或被组织的市场,其主角就是以精英官僚组成的行政机构。

尽管这种经济社会发展模式在使日本发展为经济大国方面起到较大的推动作用,但在赶超型现代化完成之后受到严重挑战。首先,泡沫经济的形成与崩溃显示了这种模式不适应全球化的世界发展潮流,因为那些习惯于政府保护的金融、流通、不动产等服务性产业离开日本本土似乎难以在国际竞争中生存。20世纪80年代末,日本金融资本大举进军美国市场最终惨遭失败的情景,以及90年代大型金融机构乃至包括“八百伴”在内的大型流通机构不断倒闭的状况至今仍使人们记忆犹新。更为严重的是,美国金融机构趁机大举进入日本。在90年代中期以后,美国的证券公司、不动产投资公司相继宣布在日本成立新公司,接受倒闭的日本证券公司的会员资格和分散在日本各地营业网点,或者低价收购日本金融机构拥有的股权及不良债权。这种状况清楚地表明了日本以前那种“护送船队式”的经济社会发展模式已经不能适应已经到来的无国境经济大竞争时代,即经济全球一体化时代。因此,必须削弱中央政府的权限,增强地方自治体、民间企业或市民团体

<sup>①</sup> 白川一郎『規制緩和の経済学』、宝石社1996年、5頁。

的主观能动性与竞争能力,才能使日本经济恢复景气并推动日本经济社会的进一步发展。

另一方面,政府所拥有的巨额补助金也成为行政官僚渎职的根源。例如,原厚生省事务次官冈光序治在近十年的时间内,曾接受“彩色福利集团”提供的现金、高尔夫球会员证、高级轿车等巨额贿赂。作为回报,冈光利用职权,拨给“彩色福利集团”的政府补助金高达104亿日元。<sup>①</sup>厚生省每年发放8.7万亿日元的政府补助金,约占日本政府全部补助金数额的45%,但大多数并未取得预期的效果。据统计,1995年厚生省浪费的即不起任何作用的政府预算资金高达200多亿日元。一方面是严重的政府财政危机,另一方面却是政府官员的贪污与浪费,这不能不引起社会舆论的强烈不满。

因此,泡沫经济崩溃后,逐渐形成了“万恶之源是官僚”、“敲打官僚”、“脱官僚化”的社会舆论。在此背景下,进行了一系列旨在削弱政府经济社会职能及官僚权限的“行政改革”。特别是在桥本龙太郎内阁时期进行了大规模的改革措施,其主要内容包括:通过中央行政机构的重新组合,在减少省厅数目的同时削弱行政机构权限;通过放宽限制和整理特殊法人减少政府的权限与经济职能;通过地方分权发挥地方自治体与民间企业的主观能动性和活力;通过制定《信息公开法》增加行政机构的工作透明度;为适应削弱政府权限而减少国家公务员数量、改革政府咨询机构审议会、完善政府人事管理制度、改革行政程序、行政信息化等。1997年,内阁提出并在国会通过《行政改革法》,将中央行政机构的1府22个省厅改组为1府12个省厅,同时大幅度削减行政机构的权限,而且对拥有强大权限的省厅进行分割,特别是邮政省和大藏省。在首相官邸的主导下,原邮政省管辖的信息通讯产业政策划归经济产业省,其通讯广播行政业务划归总务省、简易保险民营化,从而大大削弱了邮政省的权限;大藏省过去被称为省厅中的省厅,其权限远远超过其他行政部门,因而成为行政机构改革的重点。不仅其财政政策权限的大部分转移到内阁府经济财政咨询会议,其金融行政全部转移到新设置的金融厅,它对中央银行——日本银行的监督权限也受到较大限制等,其名称也改为财政省。2001年1月1日,新的行政机构正式启动,其后包括放宽限制、整顿特殊法人、地方分权、削弱官僚权限在内的行政改革持续进行。

尽管行政改革远远没有结束,但对官僚阶层已形成较大的冲击。机构重组及其权限缩小使各个行政部门的关系需要时间加以协调,因而精英官僚积极干预经济社会的主观能动性大为降低,而是消极地等待来自社会反映和政治家的压力。<sup>②</sup>另一方面,政府财政危机也使官僚控制社会的能力大为减弱,即公共开支的减少削

① 『SAPIO』1997年5月14日、103页。

② 『读卖新闻』2010年1月18日。



弱了民间社会对公共政策的依赖,遂造成政府与社会之间的关系处在重新构成过程中,正如2011年1月29日菅直人首相出席世界经济论坛年会“达沃斯会议”演讲时所说的“创造新的纽带关系”那样。具体地说,尽管“必须修正官掌权、民被权管,官办公共事务的治理结构,使官与民在平等前提下携手合作,切磋探讨,共同运营公共事务,这是时代的要求”,<sup>①</sup>但替代“官治”体制的治理机构及体制尚未出现。换句话说,虽然在完成赶超型现代化的同时,日本也出现了市民社会的雏形,即市民通过自己的组织与政治机构相联系,提出自己的利益要求,并积极地监督政治权力的行使过程,强调政权组成的正统性和合法性,但1973年“石油危机”引起的经济危机,以及由此而来的政府财政困难使这一进程遭到严重挫折,再次回到中央集权型的体制。在这种状况下,“官治”突然退出市场或社会将导致无秩序的混乱,这不仅成为政局不稳的社会根源,而且也是新政治体制迟迟不能形成的深层次原因,其中较为典型的事例是养老金交纳记录丢失问题。

1997年1月,日本开始实施基础养老金账号制度,将过去数种养老金统一姓名、出生年月日、性别和住所,实行一人一账号,再交由厚生省社会保险厅统一管理。到2006年5月为止,总共合并1.426亿件,但由于政府主管部门的工作失误,有5000多万件的旧养老金记录找不到“原主”,使本来就因老龄化、少子化而处在危机状态的养老金制度进一步陷入困境,许多已经缴纳保险费的日本国民担心无法按期领取养老金。2006年9月上任的安倍首相已经掌握了养老保险金系列问题的实际状况却引而不发,问题曝光后为消除民众对养老金制度的不安,联合执政的自民党和公明党在国会两院仓促通过了《取消养老金时效特例法案》和《社会保险厅改革相关法案》,在全额补发养老金基础上健全社会养老金体制。尽管如此,国民依然非常愤怒,并将其不满转移到自民党政权,<sup>②</sup>舆论调查显示,安倍晋三的内阁支持率迅速降到30%以下。在此形势下,2007年7月29日举行的参议院选举严重地打击了自民党。在需要改选的121个席位中,民主党当选60席(改选32席),自民党37席(改选64席),公明党9席(改选12席)。加上未改选席位,民主党共有109席,超过自、公执政党合计的103席。

### 三、议员与官僚:紧张化的两者

从理论上讲,选举产生的国会议员为政治家,负责法律的制定工作,考试录用的国家公务员为行政官僚,负责法律的实施工作。但在第二次世界大战后相当一段时期,官僚主导了包括制定法律在内的决策过程。截止到1993年1月1日,日

① (日)小岛明《日本的选择》,东方出版社2010年版,第156页。

② 屋山太郎『天下リシステム崩壊「官僚内閣制」の終焉』,海竜社2008年,101頁。

本在战后制定的新法律及修改的法律共有 7531 项,其中由行政官僚起草、内阁提交国会审议的法案大约占 70%,国会两院议员提出法案只占 30%,而且内阁提出法案的通过率高达 87%,例如,众议院议员提出法案的通过率为 36%,参议院议员提出法案的通过率只有 17%。<sup>①</sup>即使在国会审议过程中,局长级的官僚作为政府委员出席国会委员会会议,并代替有关大臣回答其他国会议员提出的问题。

官僚主导决策过程的第一个原因是历史传统。近代以来,日本在国家主导下迅速实现现代化,而政府官僚作为拥有较大权限的“天皇侍从”,在政治、经济、社会秩序等方面,均起到重要作用。占领时期,由于占领军实施利用日本原有行政机构的间接统治方式,其直接后果就是几乎原封不动地保留了日本原有的官僚体制及其管理国家的模式;官僚主导决策过程的第二个原因是行政机构通过严格的考试制度选拔优秀人材,从而拥有高素质的官僚队伍。从 1949 年 1 月 16 日开始考试录用公务员以来,到 1990 年共举行过 688 次考试,报考人数为 996 万余,其中合格者为 90 万余,被录用者仅 48 万余。<sup>②</sup>通过国家公务员考试特别是高级考试并被录用、可以不断升迁职务的行政官僚精通法律知识,善于学习,具有较强的使命感、责任感和立法意识,对决策过程的最初阶段即起草法律草案一般持积极态度。这是因为所属省厅管辖的法律越多,该省厅的事务权限就越大,而且起草法案并在国会得到通过,对起草者的职位升迁也有微妙的影响。另外,通过起草法案可以与有关国会议员、利益集团建立良好的人际关系,对官僚今后向政界发展或辞职后到民间企业再次就职均有利,因而这些事务官员大多热衷于起草法案,并为此常常加班到深夜;除上述原因外,议会内阁制的政治制度、自民党的长期执政、国会议员须联名提案的制度性规定,以及议员缺乏协助立法的助手等也是造成官僚主导决策过程的重要因素。

20 世纪 70 年代以后,尽管执政的自民党在决策过程中的作用逐渐增大,但“官僚主导”的基本框架依然存在,究其原因,首先是行政机构本身具有较强的自律性及其高度参与决策过程的制度化。一方面,内阁成员对已经程序化、官僚主导下的政策课题选定、立案、起草过程,难以行使作为行政部门首长的权力,在绝大多数场合只能加以承认;另一方面,虽然执政党国会议员作为行政部门首长对官僚的人事变动拥有决定权,但任期只有 1—2 年的大臣们很少对此发表个人见解。也就是说,政治家一般不干预行政机构按照科层制的原则和惯例进行的人事安排。因为稍有不慎便会引起不良后果,影响到政治家本人的威信,战后仅有的几次干预行动均导致了舆论界的轩然大波。<sup>③</sup>

① 五十岚敬喜、小川明雄『議会:官僚支配を超えて』、岩波新書 1995 年、100 頁。

② 中国社会科学院编《简明日本百科全书》,北京:中国社会科学出版社 1994 年版,第 165 页。

③ 日本經濟新聞社『官僚:軋む巨大権力』、日本經濟新聞社 1994 年、42 頁。

其次,由于自民党的长期执政,其国会议员与行政官僚建立起密切的关系,不仅执政党的政策课题交给行政官僚起草有关法案,即使自民党政治家的利益要求也由有关省厅在制定法案时给予满足。因此,内阁成员既没有必要积极介入行政机构的决策过程,也没有必要通过行使否决权来拒绝官僚提出的政策草案;另外,行政机构内部的割据性。虽然日本行政官僚是一个影响力较强的政治主体,但其内部并非铁板一块,各省厅之间经常就权限和利益问题产生摩擦、对立和冲突。特别是在经济低速增长以后,捉襟见肘的政府财政更使省厅间的争斗成为家常便饭,各省厅为维护并扩大自己的权限和利益,需要从官僚体制之外寻求支持力量,执政党所属政治家就成为首选目标,自民党国会议员不由自主地牵扯进去。因为无论自民党的国会议员是否担任特定省厅的大臣或长官,均站在该省厅的立场上对决策过程施加影响,这种状况无疑加强了执政党国会议员对行政省厅的从属性。

自民党政治家与行政官僚的密切合作也产生了不少弊端,特别是在经济低速增长、政府职能需要加以变革之时,主要体现在以下几点:

第一,内阁会议形式化。内阁会议是由内阁总理大臣主持、全体内阁成员参加的政府最高会议。按照有关法律,内阁向国会提出的所有法律草案均必须经过内阁会议的讨论并通过,然后才能向国会提出。但作为执政党国会议员组成的政府最高决策会议,在政策制定过程中的作用非常低下。因为内阁会议所讨论的法律草案都是事先经过事务次官会议协商同意,内阁成员在内阁会议上很少对其提出意见,最多只是表明一下自己所代表的立场。这样一来,减弱了内阁作为行政机构最高部门所拥有的统率能力,在重大事件或突发性事件的处理上难以迅速做出决断。

第二,政治腐败的根源。特定领域的自民党政策专家“族议员”通过行政官僚影响决策过程乃至政策执行过程,容易造成政治腐败现象。因为在“族议员”的干预下,政府补助金分配和许认可的批准方面通常按照执政党国会议员的意向加以实施,得到利益的社会团体将向有关政治家提供巨额政治资金。20世纪70年代以来许多政治资金丑闻正是这种没有分隔规范的政治与行政的密切配合所造成的。

第三,行政机构的权限得到维护。在“族议员”与行政官僚密切配合的前提下,尽管在开放市场、税制改革等方面能够实现某些政策目标,但在行政改革、地方分权、放宽限制等涉及行政机构权限问题上却在双方的共同反对下,难以进行必要的改革。结果本应受到削弱的行政权限反而在80年代后半期得到加强,适应执政党国会议员要求的“利益诱导体制”也得到充分的体现。不仅政府的财政赤字天文数字般地增长起来,而且支撑经济进一步发展的战略产业也被毫无远见的政治家葬送了。

客观地讲,战后日本在精英官僚群体的有效治理下,忠实地执行“轻军备、重经济、在美国保护下发展”的“吉田路线”,取得了经济大国的惊人业绩,但同时也

带来了严重的不平衡,正如五百旗头真所指出的那样“在美国的庇护下,日本失去了独立判断并付诸行动的能力。”<sup>①</sup>因此,泡沫经济崩溃后,在实行政改、削弱官僚决策权限的同时,为提高国会议员制定政策的能力,首先在1994年为国会议员增加一名政策秘书。同时,为减少对官僚的依赖,经过数年讨论后,在1999年废除了政府委员制度,即代替有关大臣在国会就有关法案涉及的问题进行答辩的有关省厅局长级官僚;1999年,国会决定废除政务次官制,同时建立副大臣和大臣政务官制度。2001年1月1日,减少近半数省厅的新行政机构正式启动,除执政党国会议员出任各省厅的大臣外,还有22名的副大臣及由民间人士、官僚出身者、执政党国会议员担任的26名大臣政务官。副大臣可以代理大臣的职务,地位高于事务次官,通过副大臣会议协调各省厅的政策决定,必要时可直接向首相提出建议,参加国会辩论等。

与此同时,为加强首相官邸对各省厅的统率地位,由过去的总理府、经济企划厅、冲绳开发厅组成内阁府。在首相的直接领导下,内阁府就对外政策、安全保障政策、宏观经济政策、编制政府预算等重要问题起草计划或方案,另外还负有协调各省厅的责任。同时,为加强首相的权力,除赋予首相在内阁会议上的“发议权”即首相可单独提议某项法案外,增设三名相当于事务次官职务的首相辅佐官,一名内阁宣传官,一名内阁情报官,并在内阁府下设置“经济财政咨询会议”、“综合科学技术会议”、“中央防灾会议”与“男女共同策划会议”等四个首相咨询机构。

在各个省厅权限遭到较大削减的同时,首相官邸的决策权限得到加强,不仅首相的动议权得到法律承认,而且内阁官房的地位也大为提高,其中最具代表性的是“经济财政咨询会议”。该机构的主要职能是调查审议经济财政的实际状态、预算编制的基本方针,以及重大经济财政政策等,尽管该机构在森喜朗内阁时已经开始活动,但正式将其作为决策中心运转是在小泉纯一郎政权时期。在确定年度预算基本方针时,经济财政咨询会议事务局与各行政省厅、自民党决策机构不断进行交涉,有时会接受来自行政机构或执政党的要求。尽管这种首相官邸主导决策过程趋势在小泉执政时期十分明显,但在安倍晋三政权、福田康夫政权时期遭受挫折,例如,安倍内阁主张在首相官邸设立“国家安全保障会议”,以便主导外交安全决策过程的法案在福田政权时期成为废案。

民主党执政以后,为“从官僚手中夺回权力”并形成“政治家主导”,除向各省厅派遣100名国会议员以统率官僚机构,终止具有123年历史的行政官僚最高首脑组成的事务次官会议,甚至禁止事务次官定期会见记者活动外,还专门成立直属首相、决定内政外交基本方针的“国家战略局”,以实现首相官邸主导决策过程体制。但民主党执政一年多,并没有显示出在削弱官僚决策权与利用官僚专业知识、

<sup>①</sup> (日)五百旗头真编《日本外交史(1945—2005)》,世界知识出版社2007年,第108页。

能力之间掌握平衡并具有判断日本未来发展方向且将其转化为实际行动的能力，在遭到行政机构的消极抵抗后反而呈现回归官僚政治的迹象。以“反官僚”著称的菅直人当选首相后表示“绝不是排除诸位官僚、只靠政治家思考和决定问题。诸位官僚才是多年来搞政策和各种课题的专家”，要建立“利用官僚力量推进政策”的内阁，<sup>①</sup>甚至在国会上照本宣科地利用官僚提供的稿件进行答辩。因此，民主党政权实施的“脱官僚化”改革依然带有浓厚的试探性色彩，立法机构与行政机构、政治家与官僚之间的关系进入需要相当时间的磨合时期，这一过程同时也是政局难以稳定、新政治体制尚未形成的重要背景。

#### 四、外交与内政：国际化的内卷

在民主党执政的一年多时间内，中日关系及日美关系出现了戏剧性的变化，并影响到日本政局乃至政治体制的变化。民主党政权初期中日关系顺利发展的一个重要背景是其“脱美入亚”的意识，即追求对等的日美关系及重视亚洲的外交特色，在民主党竞选纲领中较为令人瞩目的是强调“以构建东亚共同体为目标，确立亚太地区区域内的合作”。鸠山由纪夫于大选前三天即2009年8月27日，在《纽约时报》上发表题为《日本的新道路》的文章中指出“我们是个位于亚洲的国家，正在日益显现活力的东亚地区必须被确认为日本的基本生存范围。……很多人从金融危机中认识到，美国单边主义的时代也许会终结。金融危机也使人们对于美元作为关键全球性货币的永久性地位产生了怀疑。……当前的事态明确表明中国将成为世界上主要的经济体之一，在不太遥远的未来，中国经济的规模将超过日本。……希望美国的军事力量有效地发挥作用，以维护该地区的稳定，但是也希望约束美国在政治和经济方面的过分行为。……东亚地区的经济实力和该地区内部相互依赖的关系不断扩大和深化。因此，成立区域性经济集团所需要的架构已经存在。”<sup>②</sup>

鸠山由纪夫当选首相后积极提倡“东亚共同体”。首先，2009年9月24日，他在出席联大一般性辩论时发表演说，主张“开放的地域主义”构建“东亚共同体”，将推动“自由贸易协定(FTA)、金融、货币、环境、灾害援助等领域”的合作，“希望东亚各国经过不断的协作，最终形成东亚共同体”。<sup>③</sup>2009年10月10日，鸠山首相又在中日韩领导人峰会上表示“日本一直以来对美国有点儿过于依存。日本在重视日美同盟的基础上，作为亚洲的一员，应该制定更多重视亚洲的政策。”“我

① 中野雅至『政治主導はなぜ失敗するのか』、光文社新書2010年、8頁。

② Yukio Hatoyama, “A New Path for Japan,” *New York Times*, August 27, 2009.

③ 『日本经济新闻』2009年9月25日。

想(东亚共同体)的关键在于中日韩三国首先从强化经济合作开始。”<sup>①</sup>在该次峰会后发表的声明中,首次写入“东亚共同体”概念,并将其作为三国共同努力事项的长期目标;2009年11月15日,鸠山首相在新加坡国际关系研究院发表了“走向亚洲的新相互关系:实现东亚共同体构想”的亚洲政策演说,强调“日本新政府宣言重视亚洲外交,其支柱是东亚共同体构想”。<sup>②</sup>

尽管在美国的压力下,包括鸠山首相在内的民主党领导人均否认将美国排除在东亚共同体之外,但民主党政权采取这种“脱美入亚”政策的最大原因是世界经济发动机的转移,即美国经济相对衰弱、以中国为中心的东亚地区成为经济发展最活跃的地区。具体地说,包括日本在内,东亚四小龙首先在20世纪60年代转向出口导向工业化,其后东盟四国即东亚四虎、中国及越南也陆续采取其政策,并出现了“东亚奇迹”,其出口对象是以美国为首的发达国家。另外,战后美国凭借美元的世界货币地位,采用发行美元等方式向全世界借债,维持其“低储蓄、高消费”的经济运行。在这一过程中,东亚国家、中东石油出口国的巨额贸易顺差及庞大外汇储备重返美国,支撑了美国人的消费。这套运行机制支撑了世界经济的增长,直到2007年“次贷危机”的爆发才陷入困境。

金融危机爆发后,美国的危机对策导致内需市场萎缩,无法维系其“最大的出口市场地位”。在宏观经济政策上,尽管美国政府通过美联储拨付巨资,以扩张市场流动性,但其政策着力点放在拯救大型金融企业和产业资本的不良资产,并未形成有效的产业关联效应。其结果是政府债台高筑,央行资产膨胀,美元信用下滑,但内需并未得到扩大。此外,贸易保护主义路线对美国的世界市场地位也造成消极影响,在全球市场结构和运行机制未发生根本改变的情况下,政策扩张下的美元流动性再次充斥资源市场和新兴市场,不仅未能支撑美国的国内消费,反而导致世界经济出现新的“冷暖不均型失衡”。

面对国际金融危机的冲击,中国政府及时推出了一揽子计划。与美国不同的是,中国直接对应市场,正面启动基础设施建设,采取住宅贷款减息、汽车销售减税、家电以旧换新,以及“家电下乡”等活动,有效刺激了内需扩张。中美政策着力点和效果的不同使日本企业在拓展海外市场方面发现了新的机会,中国政府实施的经济刺激政策在很大程度上成为日本扩大对华出口的“东风”,日本企业不仅在钢铁、包装和加工产业等领域扩大了对华原材料出口,而且还在汽车、家电等消费市场上扩大了对华零部件和专用料出口。尤其是在公共建设领域,日本的建筑机械出口快速增加。值得注意的是,日本对华出口呈现出“投资带动型出口”特征,

<sup>①</sup> 白如纯《东亚区域合作新进展与民主党政权“重视亚洲”政策》载《日本发展报告(2010)》,北京:社会科学文献出版社2010年,第194页。

<sup>②</sup> 张建立《鸠山内阁东亚共同体构想及其实现的可能性:从集团缔结原则的视角》,载《日本发展报告(2010)》,北京:社会科学文献出版社2010年,第201页。

即与日本企业对华投资紧密结合的出口。实际上,自中国加入世贸组织以来,日本企业在中国的投资开始向生产以外的研发、国内消费、售后服务等全方位方向发展,即“市场获得型投资”。<sup>①</sup>特别是在国际金融危机的背景下,日美欧等发达国家市场萎缩,中国等新兴市场快速复苏,进一步加快了日本企业对华投资的扩大,中日之间的经济联系在进一步加深。

另一方面,尽管美国金融危机爆发后,东亚各国被迫将出口导向发展模式转向内需主导发展模式,但面临许多困难。例如,日本国内消费占国内生产总值的比例在56%左右,虽然不及美国的70%,但作为重视储蓄的国家,其消费比例升高的空间不大。也就是说,在节能环保、智能机械等新兴产业尚未成为新的经济增长点时,将出口主导型改变为内需主导型的经济模式并非易事,特别是在老龄化少子化日益突出时期。由于少子化,不仅日本人口以每年0.6%的速度减少,而且老龄化社会特征越来越突出。<sup>②</sup>另外,日本采取严格限制外来移民的政策,结果造成既缺乏劳动者,也缺乏消费者。其突出的现象是泡沫经济崩溃以后,日本国内消费年均增长率基本没有变化。因此,对一直处在低迷状态的日本经济来说,中国市场的作用不言而喻,维持本来经贸关系非常密切的两国合作关系自然十分重要。

正是在上述背景下,追求良好的中日合作关系与对等的日美关系便成为鸠山政权最初的外交政策基本态势,但来自在各个领域仍具世界领导能力的美国及东亚地区紧张局势的压力,这不仅使后期的鸠山政权重新向强化日美同盟转变,甚至因无法兑现改变美军驻日基地搬迁方案而垮台。在这种情况下,中日关系发展势头出现放缓的迹象,特别是在包括钓鱼岛在内的领土、领海问题上,双边出现摩擦甚至冲突,严重地阻碍了两国关系的顺利发展,菅直人政权的支持率也因其摇摆的外交政策,特别是中日关系及日俄关系因领土问题产生的僵局而急速下降。

实际上,日本的对外战略正处在艰难的选择过程中。中国目前已取代日本成为全球第二大经济体,日本对中国经济依赖度加深,同时却对中国军事影响力扩张深感不安,对华政策由此陷入“进退两难”的境地。具体地说,在中国的迅速崛起面前,日本有三种亚洲外交战略以及选择:(1)新亚洲主义。逐渐摆脱美国的外交安全保护框架,在中日和解的基础上推动东亚一体化的建设,以福田康夫、鸠山由纪夫为代表;(2)新保守主义。在中美之间保持一种微妙的平衡,在接受美国安全保护的同时融入东亚高速发展的经济圈,以加藤紘一、小泽一郎为代表;(3)新国家主义。与美国结成更为紧密的同盟关系,通过制定主要针对中国的新防卫大纲等抑制中国日益上升的地区影响力,以前原诚司、枝野幸男为代表。

相对而言,第三种选择对日本最为不利,因为日益密切的中日双边经贸关系将

① 张季风《挣脱萧条:1900—2006年的日本经济》,北京:社会科学文献出版社2006年,第34页。

② 白川一郎『政権交代期の日本経済』,中公新書2010年、197頁。

因此遭到较大的损害。目前乃至今后相当长的一段时间里,美日贸易、欧日贸易都不可能替代中日贸易,如果中国政府迫于国内民族主义压力,对日本采取经济性的对抗措施,估计日本可能会出现第三次“失去的十年”。正因如此,虽然菅直人政权目前实施的是第一种选择,但在很大程度上难以较长时间地持续这种政策;尽管第二种选择比较符合当前的现实,但需要高超的政治平衡技巧,实施起来具有较大的难度乃至危险,正如最早提倡中、日、美等边三角关系的加藤紘一遭到各方批判,以及积极主张相同观点的小泽一郎不断遭到司法机构的审查那样。因为这种选择不仅难以摆脱美国的控制,无论在政治上还是经济上都要付出相当的代价,而且带有军事性质的日美同盟关系,使日本难以进一步密切与东亚各国特别是与中国的关系;另外,从长远的眼光来看,第一种选择最符合日本的利益,因为越来越依赖东亚区域内部经济发展的日本,有必要以更积极姿态参与地区一体化的进程。这种选择既符合今后世界的发展潮流,也是日本成为正常国家的必经途径。但是,这种选择也有较大的难度,不仅目前日本与东亚各国缺乏信赖关系,美国也会采取各种措施对日本施加压力——正如短命的鸠山政权那样。更为重要的是,目前日本尚未出现具有其见识与采取果断行动魄力的政治家群体。正是在这种背景下,美国巧妙地利用日本社会中弥漫的“中国威胁论”及朝鲜半岛危机,成功地抑制了积极组建东亚共同体的新现实主义,乃至主张中、日、美等边三角关系的新保守主义外交思潮,使强化日美同盟的新国家主义再次占据日本外交思潮的主流。但其结果不仅将为经济上越来越密切的中日关系带来障碍,由此也会造成日本政治的不稳定局势。

## 结 论

以上分析了选民与政党、政府与社会、议员与官僚、外交与行政等四个政治主体或侧面之间的相关关系,从中可以看出,选民与政党的关系因利益集团的衰退而尚未固定下来,政府与社会的关系更是由于行政改革处在较大的变化之中,决策过程中的议员与官僚的关系甚至具有某些紧张性,世界政治经济格局尚未成型下的外交方向不确定选择也影响到国内政治的变化。正因如此,持续的政界分化组合引起的政权更替,使日本政治乃至政局在相当一段时间内难以稳定下来,新政治体制的形成也尚需时日。

“3·11”大地震、海啸、核泄露等三重灾难及其灾后复兴工作既显示了政治改革的必要性,也体现了政治改革的困难性。尽管比起1995年“阪神大地震”后的救灾措施来,此次菅直人政权的对策尚可圈点,但因党内外各种因素的牵制,未能表现出执政党的整体决策能力及施政能力,因而遭到包括“经团联”在内的各种利益集团的强烈批评,并在统一地方选举中惨遭失败;行政官僚与大企业之间的非正



常关系,在很大程度上导致了此次地震及海啸中的核电站泄露事故,而且救灾物资在各种条条框框的限制下不能及时运送并发放到灾民手中,使国家公务员制度再次处在公众舆论的风口浪尖上,充分反映了需要改革行政体制但尚未出现取代“官治”的社会体制的现状;与此同时,在“政治主导”的压力下,本来就习惯于循规蹈矩的官僚更是消极地等待来自政治家的指示,而包括首相在内的国会议员则热衷于如何表演的“政治秀”,结果不仅延缓了相互之间准确信息的传递,更重要的是导致核泄露事故变得不可收拾;即使在外交方面,日本政府也没有通过救灾工作改善乃至密切双边或多边关系,例如,在中国政府及人民积极援助受灾者时,日本出版了明确钓鱼岛为日本领土的教科书,中国总理温家宝到日本灾区慰问灾民后不到一个星期,日本政府有关部门通过了在有争议的“冲之鸟礁”建设码头的决定。<sup>①</sup>

如果大胆加以预测的话,未来最终形成的日本政治体制将在较大程度上仍以—个较大的政党为中心组建政权,选民更多地是通过政策取向决定自己手中的选票,政党主导决策过程的趋势加强,市民组织型社会也有所发展,但日本在国际舞台上的影响力将逐渐减弱。具体说来,由于集团主义传统文化及老龄化少子化社会结构的影响,日本难以形成以两大政党竞争为中心的政治体制;尽管各党之间的政策差别不大,但其主张仍将成为选票投向的主要依据;同时,行政官僚在决策过程中的作用逐渐降低,对社会的控制能力也进一步下降;另一方面,伴随经济实力的相对下降,政府资源将逐渐减少,因而其对外政策也会受到较大的限制。

值得注意的是,在上述过程中,为提高内阁支持率,在其基础上稳定政权,同时争取在国际社会继续发挥或发挥更大的作用,日本的执政者也有较大的可能采取某些民族主义政策,例如,在包括成为联合国安理会常任理事国等追求政治大国地位方面,特别是在容易刺激国民情绪的领土、领海问题上挑起争端。因此,较长时期不稳定的日本政局可能对中日关系带来负面影响。

---

<sup>①</sup> 《环球时报》2011年5月28日。

# INTERNATIONAL POLITICS QUARTERLY

Fall 2011

Vol. 32 No. 3

## ARTICLES

### Future Directions of Japanese Politics ..... *Wang Xinsheng* ( 1)

In Japanese politics , due to the decline of the interest groups , the relationship between voters and political parties has not yet stabilized. Because of the administrative reform , the relationship between the government and society is still changing. The relationship between the Diet members and the bureaucrats in the policy-making process is tinged with tension. Furthermore , uncertainty about the world's political and economic situation influences the changes in domestic politics. Therefore , changes in government , caused by the continuous political division and reconciliation , makes it difficult for the stabilization of Japanese politics. The future of the Japanese political system will still be characterized by a dominant party and a regime it constructs , with voters' policy-orientation determining their votes. The tendency for political parties to dominate the policy-making process will be stronger , and an organized civil society will develop as well. Meanwhile , Japan's influence on the international stage will be gradually weakened.

### The Climate Politics in Australia since 2007 ..... *Ding Dou* ( 18)

Since 2007 , climate change has become the most important issue in Australia's domestic politics. It could also be viewed as an Australian initiative to seek its economic transition. To a large extent , the characteristics of Australia's parliamentary democracy have caused much frustration and caprice during the long process of seeking political consensus at the national level. In the recently three years , all of the two incumbent Australian prime ministers and two leaders of the opposition party have lost their political powers on the account of climate change. An early federal election was also held because of the climate change issue. Nonetheless , the transformation of Australian climate economics will continue to progress while still being subject to these two factors—domestic politics and international climate change negotiations.

### On the Diplomatic Thought of Hunan Culture in the Late Qing Dynasty: Historical Significance and Contemporary

### Applications ..... *Zhou Qi and Li Kaisheng* ( 32)

While the late Qing dynasty was entangled with both domestic anxieties and foreign troubles , Hunan culture with its *Jingshi* characteristic had nourished a great number of thinkers and politicians who embraced their role in foreign affairs. Due to the similar origins of their culture , their