热点透析

安倍解禁集体自卫权的历史含义

□林东 方珂

今年7月1日是日本自卫队建队60周年，正好一个甲子，安倍政府在这一天决定修改宪法解释解禁集体自卫权，即使自身未受到攻击，日本也可以为阻止针对他国的攻击而行使武力，“先发制人”的态势更趋明显。此举堪称日本成立自卫队以来防务政策的最大改变，大大背离了战后和平主义，引起全球一片哗然，除美国、澳大利亚、菲律宾表示欢迎外，多数国家表示了担忧，韩国更因遭受日本侵略的野蛮暴行而公开表示了愤慨，明确表态“不接受”。日本政府无视各方反对，一意孤行解禁集体自卫权，是对战后国际秩序安排的肆意冲击和践踏，也是对本国及世界和平力量正义呼声的公然藐视，必须引起我们的高度警惕。

安倍裹挟日本迈开复辟军国梦的关键一步

战后日本走过了60多年的和平建设历程，成为世界和平发展的一个典范。然而右翼念念不忘昔日大日本帝国时代的“辉煌”，情不自禁地挑唆政界重建军国时代的荣光。他们打着“做正常国家”的旗号，利用日本人民摆脱美国占领的民族自尊心，推动国家右倾化。

从历史上说，日本战后再次崛起靠的是坚持和平发展的理念，没有哪个邻国对日本构成主动威胁，日本根本就没有解禁集体自卫权的防御性需要。69年前的战败标志着日本穷兵黩武的军国主义道路已彻底失败，明确放弃国家交战权和不保有武装力量的“和平宪法”使日本能够置身于各种冲突纷争之外，安享长达60多年的和平红利，在美国的军事保护下集中精力发展经济。这条以经济实力为支柱，以发展民生为核心的道路使日本从一个战败国成长为一个经济大国、科技大国，在日本国内深得民心。也正是得益于这条和平主义道路，使周边国家放下与日本的历史恩怨，不断增进交流往来，中、韩更成为日本的主要贸易伙伴，双边贸易额不断攀升。因此，无论过去还是当前，无论理论上还是现实中，都没有哪个邻国有动机、有必要对坚持和平发展的日本构成主动威胁，安倍在此形势下解禁集体自卫权既非顺应国内民意，也非源于外部安全压力，完全不是出自防御需要，只能反映出主动的进攻性需要。

从时机上说，安倍经济学陷入困境，不得不转移视线，迎合右翼诉求给大和民族打鸡血，企图凝聚涣散的人心。2012年底安倍再次组阁上台后，提出“安倍经济学”概念，采取了一系列刺激措施，以期扭转日本经济颓势。经过近两年努力，虽在一定程度上暂缓了日本经济滑坡的不利局面，但由于日本社会及自身的固有弊端难以消除，安倍经济学已陷入难以为继的困境。一是日本已进入老龄化社会，加之生育率不断降低，造成适龄劳动力不断减少，日本社会整体呈现不利于创新与活力的消极倾向。二是日本追随美国推行量化宽松货币政策，但美联储已经启动量宽退出程序，这势必造成日美汇率波动，日元贬值将进一步造成日本贸易逆差增大，如贸易长期维持严重失衡状况，将给日本经济财政造成灾难性后果。三是日本巨大的财政赤字和长期遮掩与拖延，对不良债权的处理问题并未得到妥善解决，2013年底日本政府债务已经突破1000万亿日元，日本的经济运行已进入高危运行和发展阶段。四是日本消费税自2014年4月起从5%提高至8%，将致使刚刚好转的内需遭受沉重打击，日本经济有可能再次陷入内需不足的窘境。在诸多不利因素的制约影响下，安倍经济学越来越难以达到民众的期望值，安倍的支持率也随之不断下滑。为转移视线，继续稳固自身执政地位，安倍急需一个新的话题来凝聚人心士气。迎合右翼诉求，解禁集体自卫权加快军力扩张步伐，正是安倍为自己摆脱困境开出的药方。这样一方面可以将公众视线转移到对外政策、军力发展问题上，从而掩盖、淡化其在国内经济民生方面的种种矛盾问题；另一方面也可讨好右翼势力，借外部压力来凝聚民心士气，为巩固自身执政地位服务。

从根子上说，所谓正常国家就是企图恢复军事大国地位来称霸，“自己的国家自己保卫”是解禁集体自卫权的虚伪说头，说到底煽动中国威胁论是摆脱战后体制的借口。日本部分政客，特别是继承了二战甲级战犯岸信介“政治基因”的安倍一直对战后秩序耿耿于怀，千方百计谋求提高自身国际地位，以达到“正常国家”目标。所谓正常国家，也就是不仅要在经济上成为世界强国，而且在军事、政治上也要成为世界强国。当前日本通往正常化国家道路上最大的阻碍就是如何实现军事大国。受战后体制限制，日本仅能拥有自卫力量，这远远满足不了日本的需求和胃口。在雄厚经济实力支撑下，日本意图通过实行军事大国进而实现政治大国的途径再现旧日本时代的辉煌。为达到这一目标，安倍利用当前日本经济疲软、民众民族主义情绪上升的时机，宣扬所谓的强国理念，并制造假想敌，竭力鼓吹对外强硬。其强力推行解禁的集体自卫权，就旨在通过允许行使集体自卫权来提高日美安保条约的双方义务，进而达到修改和平宪法、摆脱战后体制的目的。说到底，安倍是铁了心破坏中日友好大局，以极端手段终止东亚经济一体化进程，其结果，我们看不出中国经济会受多大损害，而日本经济还能挺几年。由此可以预见，安倍是真想要旧日的军国而不要战后经济繁荣的和平日本。

美国放虎归山难免又一次珍珠港事件

安倍宣布解禁集体自卫权后，美国国防部长哈格尔表示了热烈的欢迎，日本方面为摆脱国内外质疑也有意表示解禁事宜源于美国对同盟的要求。然后这个看似日本应美国的要求而解禁的理由，没过几天就弄得美方也不置可否，反过来又表态说日本应建立解禁集体自卫权的透明度。

现实上美国支持日本自我“松绑”，确实可从日本解禁集体自卫权获得一些安全利益。对于实力相对衰弱、国内掣肘不断，但又想着重返亚太、主导亚太的美国人而言，急需一个帮手来协助其继续维持亚太地区的领导地位。这个帮手既需要有一定实力，又需要听话，像菲律宾这样听话却没有实力的不行，像越南这样有一定实力却不太合作的也不行，而日本则是最佳选择。“解套”后的日本可以在一定程度上减轻美国的负担：一是若美军舰在第一岛链遭到攻击，日本会出动军舰战机来保护美军，这次安倍解禁宣传打的就是日美合作对于保护日本安全至关重要的旗号。二是当西太平洋上有攻击美国的第三国武器，日本强行截停检查。目前，上述举动在日本被视作违宪。三是日本可以应美方要求，拦截飞越日本领空投向夏威夷、关岛或者美国大陆的弹道导弹。因此，美军很高兴看到日本自卫队主动充当对付中国的挡箭牌，对日解禁集体自卫权表示出支持和纵容的态度。

全局上美国被日本右翼绑架，日本主动挑事把美国拖入冲突泥潭，美国疲于给日本擦屁股远远超过所得利益。解禁集体自卫权后的日本，可以堂而皇之地走出国门了，会在一定程度上成为美国推行其亚太再平衡战略的助力，成为美国推行“战略再平衡”的有效棋子和坚定盟友。但同时，解禁集体自卫权后的日本，在军事和外交上的主动权也大大增强，“自作主张”的日本将会给美国带来一连串的麻烦和负担。一是美国难以改变日本在战略上的冒险传统。历史上的日本就曾无视自身国力，采取赌博式的方式不惜发动战争来赌国运。今天，解禁集体自卫权后的日本，为摆脱经济困境采取武力手段“搏一把”再次成为可能。二是行使集体自卫权的条件解释界定模糊，且带有很大主观性，造成美国被卷入日本引发的军事冲突的概率大大提高。在日本右翼的鼓动操控下，行使武力的门槛被降低，加之日本军事力量可以“合法”地走向海外，日本因纠纷爆发与他国的武力冲突、军事对抗，进而将美国拉下水的风险有所增大。与所获得的现实利益相比，美国的付出或许远远超出所得。

长远上美国在西太平洋地区被日本架空，趁美国势力衰退则取而代之，最后反咬一口重现偷袭珍珠港事件。日本历来有着服力不服理的文化传统，战后以来美国一直在实力上保持对日本的压倒性优势，使日不得不屈从于美国的意志。但随着美国实力的相对衰弱，日本在一个衰弱的美国面前还能否继续保持谦卑和顺从？加之，美日之间的历史隔阂并未因盟友关系而消失。美国人经常说的一句话“可以原谅，但不可以忘记”。就像美国人永远不会忘记日本偷袭珍珠港的过去一样，日本也不会轻易忘掉二战的惨败。以石原慎太郎为代表的日本一部分极右势力，是既反华又反美的，一旦他们彻底掌控局面，又认为“日本可以说不”了，美国也不见得一直是“与日本关系密切的国家”，反噬盟主再次重现一次珍珠港事件以报二战之仇，也不是完全不可能的。长远来看，日本解禁集体自卫权将威胁整个地区的和平与稳定，本地区国家谁都可能是受害者，因此应引起所有相关国家的警惕，不仅仅是中国。说到底，美国现在纵容日本全面恢复军事正常化，那么请问美国认为自卫队发展到什么程度会摆脱美国的控制，美国是否准备与一个武装到牙齿的新皇军同床共枕？我们相信，日本一旦成为全面意义上的军事大国，美军的命运就是被赶出日本，甚至连关岛都待不下去。

环球瞭望

日本：多方合作治水务

□陈 慧

1950年，日本水俣湾附近的一个化肥厂将大量含有有机汞的废水排入水俣湾，造成水俣湾和新县阿贺野川下游283人汞中毒，其中60人死亡。1955—1972年期间，日本富山县神通川流域的工厂排放未经适当处理的含镉废水，造成当地130人因镉中毒患上名为“痛痛病”的怪病，其中81人死亡。日本两次震惊世界的水污染事件，使得日本政府不得不重视对水污染的预防与控制。

立法保障、规划先行，二者并重

日本政府很早就开始通过制定相关法律法规来对水资源进行管理，尤其在震惊世界的“水俣病”与“痛痛病”发生之后，日本政府更加注重水资源法律法规的制定、颁布与实施。如《水源地域对策特别措施法》《河川法》《工业用水法》等一系列法律法规，涵盖了水资源管理的方方面面，全面制约和规范全国的水事活动。其中《水资源开发促进法》是日本的水资源管理法律体系的龙头，主要从规划角度来明确有关水资源综合开发利用合理化的重要事项；《公害对策基本法》与《水污染防治法》对水质环境标准、排污标准和违法处罚标准做了明确具体的规定。值得一提的是，1978年制定的有关工业废水的条例，很好地限制了工业废水大量排入河流与湖泊，在此之后，由于镉和氯化物等有机物所造成的水质污染基本彻底消失（“痛痛病”属于镉中毒事件）。

日本历来注重对水资源的利用进行长远的统一规划，致力于实现城市水资源开发、利用与管理的可持续发展。早期的规划着重于河川水量的分配、调度，后来的规划着重于确保水质。水资源规划分为基本规划和全国规划两个层次，基本规划在先，全国规划在后。第一，水系基本规划。基本规划始于1962年制定的《水资源开发促进法》，该法规定，凡是在产业发展和城市人口增加迅速、需要制定紧急用水对策的区域，作为该区域主要供水水源的河流水系将被指定为“水资源开发水系”，并对该水系制定水资源开发基本规划，规划内容包括各部门用水量的预测及供给目标，需兴建设施的基本情况，以及其他有关水资源综合开发利用合理化的重要事项等。第二，全国综合规划。日本的全国规划主要是《全国水资源综合规划》，内容包括与水资源的开发、利用、管理和保护有关的中长期规划，以及对全国水需求的长期预测。《全国水资源综合规划》是一个长期的动态的规划，在不同的规划年度具有不同的重点内容。1999年完成的《全国水资源综合规划（水规划21）》，规划年度为2010—2015年，主要提出了建立可持续用水系统、保护和改善水环境以及复兴和促进水文化、提高公众参与水平等三个基本目标，更强调水资源的高效利用。

转变理念、防污在先，综合整治

20世纪50年代到70年代，是日本高速发展的时期，为了满足工业发展对水的需要，日本修建了许多大型水利工程，对水进行储存和调用，同时大力开发诸如地下水等其他水源，但总体理念是“轻节流、轻治污”与“先污染、后治理”，为此，日本政府付出了惨痛的代价。以“水俣病”和“痛痛病”为转折点，日本政府转变思路，从先污染后治理开始逐步转向事前防治和源头保护。第一，通过科学合理的总量消减计划控制总量的排放，对人口和产业集中的区域，以及大范围向封闭性水域（湖泊、内湾、内海）排放大量生活污水或产业污水的地区，引入排水总量控制制度，制定污染物总量削减基本方针以及各污染源分解削减目标量。第二，全面推广污水处理新技术，大力发展污水处理产业。为了应对废水处理技术的迫切需要，日本政府联合许多大公司共同投资，进行了为期6年的“水复兴90年规划”科研项目，不仅帮助许多企业建立了废水处理技术系统，而且开发了一种膜技术与生物反应器相结合处理工业和城市污水的技术，直接推动了膜生物反应器在污水处理中的应用。目前，膜法水处理技术仍是污水处理最经济的方法之一。第三，建立水权制度，实现政府调控与市场引导。在日本，水权的取得遵循“占有优先”的原则，河川上下游、左右岸、地区之间以及农业、工业、市政、水电等部门之间，各自拥有不同空间、不同时间、不同用量的水权，同时拥有不同的排污权，通过水权交易市场实现水资源的优化配置和高效利用。此外，政府还会根据实际情况在引水量上进行控制和协调，如为了保证河水在自然循环中的净化能力，规定只有在河水超过河流正常流量时才可取用；在干旱来临时，优先引水权要经过当地用水协调委员会的协商，先满足抗旱灌溉的需要，再兼顾其他方面等。

多龙管水、治用分离，分工协作

日本水资源管理以“治水与用水分离，多龙管水”为主要特点，由多个政府部门和组织共同完成，并没有统一的水资源管理机构。为了便于对水资源的统一综合管理，2001年日本将原来的环境厅、国土厅、厚生省、农林水产省、通商产业省以及建设省等6个水资源管理部级机构调整为环境省、国土交通省、厚生劳动省、经济产业省和农林水产省等5个。其中国土交通省负责治水，包括制定水资源开发与管理政策、水法律、库区发展及水供求计划、水资源开发基本规划、河流超大型堤防、水坝等的建设管理等；环境省负责治污，即从事水质与环境保护工作，包括制定与实施环境标准、水污染控制法及饮用水源水质保护特别措施法等。用水则根据用途不同分别由厚生劳动省、经济产业省和农林水产省负责。其中厚生劳动省负责居民生活用水供应管理，包括供水法和公共供水水源地水质保护法律的制定与实施等；农林水产省负责农业用水供应，水源保护区森林保育等；经济产业省负责工业供水和水力发电事项，包括工业用水法和工业供水事务法的制定与实施。5个部级机构依靠法律紧密地联系起来，按照法律赋予的权限对水资源进行依法管理，各司其职，衔接配合，既分工合作、又相互制衡，在分别承担各自领域内的具体职责的同时，通过省际联席会等形式加强交流与协作，进行水资源的综合管理并制定水资源相关的综合性政策，形成了分工合作又全面统一的水务管理体制。地方级的都、道、府、县也设有相应的水务管理机构。

英国公务员制度的改革

□宋雄伟

2012年6月，英国政府推出新一轮《公务员改革计划》，旨在进一步推动英国公务员制度的改革，打造一支更加灵敏、快速、注重结果和具有多种能力（管理、信息技术使用、项目管理以及商业能力等）的公务员队伍，为有效执行英国政府改革理念提供行动的基础。英国内阁办公室负责推动和执行公务员制度改革。英国公务员制度遵循《诺斯科特—维廉报告》以及《富尔顿报告》所提出的关于英国公务员制度的核心价值观，即“政治中立、公正、客观、择优录用、诚信”。

公务员机构规模和形态的重新规划

公务员机构改革总体上依据“缩小规模、更加注重策略性”的原则推进。根据不同的形势，公务员机构，特别是不同的部门，在规模和组织形态上也将根据承担的职能和任务而存在差异。具体改革措施为：第一，继续改变公共服务提供方式，将更多的权力由政府转移到公共服务使用者手中，例如，公务员养老金管理将由政府和私有机构共同运营；第二，继续推动建设电子化政府，要求各个政府部门制定部门服务电子化的具体实施方案；第三，推动政府部门间“共享服务”工程的建设，在给付工资、人力资源管理、财务管理、信息管理和政府采购上共同分享信息，到2014年预计每年节省6亿英镑的政府开支；第四，进一步推动政府部门在法律咨询、项目管理、内部审计，以及服务外包等共享服务的建设，保证公务员规模缩小后，政府部门仍能提供高质量、灵活的公共服务。

提升政策制定能力

《改革》明确进一步推动提升公务员政策制定能力的创新性和有效性，加强政策制定过程中政策建议的科学性与务实性（即决策与执行的统筹考虑），建立以“数据为基础”的政策制定行为，辅助政策制定者使用工具和分析数据的技能培训。第一，建立和巩固“政策制定的公开性”模式。运用“众包”（互联网带来的新的生产组织形式。众包的任务通常是由个人来承担，但如果涉及需要多人协作完成的任务，也有可能以依靠开源的个体生产的形式出现）塑造政策问题；运用“政策实验室”（Policy Labs）提供新政策运行的环境，支持不同领域组织和专家进行政策试行；引入政策执行者（专家）参与政策制定过程；运用“新型媒体”扩大个人和组织在政策议程设置中的话语权。此外，中央政府提供每年100万英镑的资金支持各部门将政策发展过程的服务进行外包，中央政府充当项目申请的裁判和评估者的角色。第二，确保行政资源向政策制定过程中优先考虑的领域倾斜，使公务员更清晰地了解政策资源倾斜的方向，明确工作重点。第三，提升公务员分析数据、运用政策工具以及了解政策执行环境的能力。

提升政策执行能力构建责任机制

有效的政策执行对于落实政府制定的决策，完成政府规定的具体项目，实现政府的政策价值起着至关重要的作用。然而，实际政治生活中，常常因为复杂的政策过程、官僚机构的互相掣肘等因素导致政策执行偏离政策目标设定的轨道。第一，紧抓政府重大项目的落实工作。英国重大项目评估报告指出，过去几年政府仅有三分之一的重大项目按照预定时间和经费顺利完成。总结其原因为公务员队伍缺乏必备的项目管理能力，以及政策制定者缺少对于政策执行细节的具体指导性配套意见。第二，建立一套跨部门的基于具体操作绩效的“信息管理系统”，保证各部门以季度为单位上报相关信息，并置于中央政府、议会、公众和部门委员会的直接管理和监督下。第三，强化“会计主管”的责任，提高其监督政府重大项目是否有效执行的透明度。要求会计主管在重大项目执行计划书上签字备注，并在重大关口进行强制审核；同时，建立“前会计主管”就重大项目执行情况向内阁委员会汇报的制度，充当内阁委员会再次核实重大项目执行方式、方法的可行性应证。第四，加强各部门部长对于常务次官的任命和管理权，以此使各部门部长对于议会负有不可推卸的直接第一责任。在传统“政务—事务”相分离和遵循公务员行为准则的前提下，适度扩大各部部长对于常务次官任用的话语权，并有权力征募一些临时性的从事管理工作的公务员。

提升公务员队伍的整体能力素质

通过加强公务员技能培训，改善组织绩效管理水平来整体上提升公务员队伍的能力素质。第一，更加重视公务员队伍运筹管理的能力，将是否具有丰富的操作层面的管理经验作为公务员职位晋升的重要考核依据。第二，更加重视公务员队伍作为整体而具备的能力素质。传统上公务员队伍能力素质提升更多地是针对公务员个体进行不同岗位、不同职位的短期锻炼和培训，往往导致公务员队伍作为整体的能力缺失。为克服传统的缺陷，改革方案将会从整体部门利益、稳定性和实效性考虑如何培训不同的公务员个体，从而避免个体公务员在整体队伍中所造成的“持续性短期职位”现象。第三，制定公务员能力提升的5年计划，特别是在更多服务外包的背景下，提升公务员队伍的商业运作和服务外包能力。第四，提升公务员队伍的领导力。通过建立各种形式的，针对不同群体的“快速通道”提升公务员的领导力。第五，加强公务员机构与私有部门的人员交流，赋予灵活性。促进两者间的人员交流、文化适应和相互理解，为进一步推动政府部门与私有机构的合作铺垫基础。第六，保证各个政府部门中常务次官都有至少两年以上的运营管理经验，同时，各个部门常务次官的聘用应保持在实际操作管理技能和政策建议咨询方面保持适度均衡，强调公务员队伍多岗位、多部门的锻炼。

创造更加现代化的公务员职业打造高效、专业和有归属感的队伍

2012年公务员改革方案明确提出进一步改变公务员的职业价值和待遇。在文化上更加倾向于“快速、扁平化、结果导向”的趋势；在工作时间和方式中推行更加“灵活、便捷和人性化”的工作方式；在公务员技能上更加强调掌握“信息技术和项目管理”的能力等。

第一，建立基于“快速和结果导向”的公务员评价机制。运用定期绩效评估鉴别履职情况，针对于不达标的绩效考核专门进行学习和培训。第二，基于新的公务员“胜任力模型”来改变公务员的行为准则，推动公务员文化的改变。传统意义上的公务员文化仍被外界诟病为“过于谨慎和行动迟缓”，积极推动公务员文化向“灵活、快速、扁平化和结果导向”的转变。第三，成立“公务员工资审查委员会”，改革普通公务员和高级公务员工资制度（此改革英国政府正在调研阶段）。第四，管理绩效结果。最新公务员抽样调查表明，只有37%的公务员认为结果较差的绩效评估得到了及时处理，并提出了对策建议。为应对这一问题，进一步强化对于绩效评估的管理工作。第五，及时升级公务员队伍的信息系统（IT系统），更好地促进公务员工作的灵活性，部门间信息的共享性，以及保障信息系统的安全性。

西方社会