

# 安倍执政期内修改宪法的前景

高 洪

本文作者:中国社会科学院日本研究所 代所长、研究员

责任编辑:乌兰图雅

DOI:10.19498/j.cnki.dbyxk.2017.02.002

日本修改宪法是战后政治生活中经久不息的重大议题,伴随时代风云跌宕起伏,目前似乎正在成为现实。不过,日本政界的一些知情人(如前参议院议长、法务大臣江田五月)最近告诉笔者,安倍在修宪上发力与媒体报道热潮常常出现负相关关系,即集中报道热议时未必一定真有进展,政府恰恰会在相对平静时闷声推进。

最近,修改宪法又成为日本政坛的热议话题,若干媒体多有报道,其中不乏对修宪流程、时间阶段的预测,称“最少要用两年时间”。

某些媒体报道将修改宪法具体分解为六个大的步骤。第一步,各政党协商“宪法修改条款”。第二步,众议院修宪派议员提出“宪法修正案原案”。第三步,在众议院大会审议(先由众议院的“宪法审查会”质证答疑、听证辩论,最终得到审查会半数通过后,提交众议院大会表决),获三分之二以上众议员赞成即为通过。第四步,进入参议院大会审议(先由参议院的“宪法审查会”质证答疑、听证辩论,最终得到审查会半数通过后,提交参议院大会表

决),获三分之二以上参议员赞成即为通过。之后是国会“改宪发议”,即告知国民,宣布进入国民投票环节。第五步,“改宪发议”后“60~180天之内”(即“国民周知时期”)是“国民投票运动”阶段,如果赞成票超过国民投票总票数的一半,修改后的宪法<sup>①</sup>成立。第六步,修改后的宪法成立后30天内,由天皇公布宪法修正案,至此完成修改宪法。

针对上述六大步骤,日本媒体做出的估算为以下时间流程:2016年11月10~17日间,众参两院各自成立审查国会议员提出的“宪法修正案原案”的“宪法审查会”<sup>②</sup>。就目前而言,最突出的问题是朝野双方关于宪法修改条款的协商,即到底修改什么内容,修改到何种程度。为此,2017年1月召开通常国会后启动这个协商过程,之后先后交由两院“宪法审查会”成员制定“宪法修正案原案”,提交国会。作为细节要求,国会议员修宪提出“宪法修正案原案”时的人数门槛,众议院议员要在100人以上,参议院议员在50人以上。最乐观地估算,如果2017年春季通常国会上两院均能顺利地提出并通过“宪法修改条款”,2017年秋季才能提出“宪法修

① 修改后的宪法不是“新宪法”。

② 这个“宪法审查会”不同于审议一般法案的委员会,是以朝野各党派间的协调为优先原则的。就是说,国会中小党的少数党派也将获得平等的发言时间。

正案原案”，进而在 2018 年春季国会上“发议”，再到“60~180 天之内”国民周知时期的 2018 年秋季临时国会期间举行国民投票，国民投票通过半数，30 天后经天皇宣布决议，实现修宪，才算完成全部流程。这就是媒体所谓“最快也要两年完成”的时间估算。

然而，改动国家根本法毕竟是关乎国家政治生活的大事，在日本对于这部刚性宪法而言更是非同小可的问题。安倍晋三首相在 2017 年初的新年讲话中宣称，“今年是成立宪法 70 周年，适用于新时代的宪法究竟是什么样的宪法呢，今年我想就这个问题展开深入探讨，进一步探究更加完备的宪法体系”，直言不讳地表达了坚持修改宪法的主张。

在笔者看来，安倍欲在 2017 年改动和平宪法仍然会面临重重阻力。一方面，安倍在 2016 年秋季临时国会讲话中表示“将修改宪法的事宜交给众议院与参议院的宪法审查会审查”，因在野党反对而搁浅。另一方面，自民党内部对近两年来审议安保法案遭到群众大规模集会抗议记忆犹新，认为 2017 年能够在实质上推进改动和平宪法的人，也同样心里没底。所以说，安倍首相有心亲自操刀推进修改宪法的一系列事宜，但结果很可能会应了那句老话——“心急吃不了热豆腐”。

## 二

实际上，日本媒体的上述测算存在两种不确定因素。

一方面，整个进程必定伴随着政治角逐的复杂斗争，很难真的按照“最快”节奏推进。远的不说，仅第一步朝野政党间修改条款的协商就充满了玄机和暗礁。国会中力主修宪的三党一会派——自民党、大阪维新会、珍重日本之心党、神道政治联盟，在修改条款的细节上观点并不一致，而自民党执政伙伴公明党的主张是“加宪”而非“修宪”。在修宪对立轴另一端的“护宪”政党方面，社民党、共产党、民进党也有各自的政治主张，虽然不能构成压倒性优势，但羁绊作用还是相当明显的。从全社会的政治生态来看，经济同友会、日本商工会、经团联、日本青年会议所支持修宪，而工会系统总体上持慎重态度；日本会议、日本协议会、青年协议会、加油日本等社团坚持修宪；自由民主紧急行动青年委员会、九条会、反战捍卫九条行动委

员会等反对修宪；宗教界中灵友会、国柱会、幸福的科学、神社本厅等以修改宪法第九条为要务；立正佼成会、真宗大谷派、曹洞宗、日本基督教团、创价学会等则提出不允许“宪法改恶”。在全国性媒体方面，《读卖新闻》《产经新闻》《日本经济新闻》倾向于修宪，《朝日新闻》倾向于护宪。如此复杂的局面已经超出简单的政党间的对立轴模式，形成了一幅相互掣肘、犬牙交错的图景。同时，政治上采取机会主义的安倍为了顺利实现其修宪“大业”，也实施修改“第 9 条—修改第 96 条—设定紧急事态条目”逐步降低门槛的“退行性政治策略”。2016 年 10 月 15 日，自民党修宪推进本部作出决定，不撤回自民党原有修宪草案，而是以党内讨论为基础，在不直接向众参两院宪法审查会提出新的草案的前提下，对党内外开展协调，就“天皇地位”“放弃战争”“国民权利义务”“家族”“紧急事态”等重大事项，从原有修宪草案向宪法原有条款方向做让步性的变动，以获得两院三分之二以上议员的赞同，进而形成能达到法定数量通过的“宪法修正案原案”。

另一方面，本次修宪过程也可能因外部因素或突发事件而“提速”。日本在东海及钓鱼岛争端上的顽固立场，以及高调介入南海等举动加剧了与中国的军事安全风险；朝鲜半岛潜在的军事冲突与朝核、导弹危机，以及韩国政治局势的不确定性等，都会不同程度地影响日本修宪进程；会不会爆发严重的恐怖主义事件更是难以预料；美国在日本修宪问题上忽而支持，忽而暧昧，加上美国总统大选后新的政局变数尚不清晰，美国助推安倍政府修宪过程“提速”，在理论上也并非全无可能。

笔者的看法是，如果不出现强烈的外部刺激，安倍政府任内可能在适度降低门槛的前提下能够完成修宪，但总体进程会相对缓慢，无论是朝野协调，还是获得众参两院三分之二以上赞成的“宪法修正案原案”的出台，都要经历艰难的推进过程，至 2018 年底付诸“国会发议”并非易事。再经过宣传、说服等工作，发议后到国民投票也会经历最大的时间过程（将近 180 天），所以延宕至 2020 年之前实施修改后的宪法的可能性倒是比较大的。正因如此，安倍晋三才竭力修改自民党规则，把总裁任期由两届改为三届，以便在任内“开创性地”修改宪法。