

دموکراسی پارلمانی در ژاپن*

نویسنده: یان نیری**

مترجم: مهناز ملکی معیری***

چکیده

تحول نظام سیاسی ژاپن و کنشگران اصلی آن از دهه ۹۰ میلادی تا سال ۲۰۰۴ بررسی شده است. اصلاحاتی که در نظام‌های حزبی، انتخابات، بوروکراسی، و روابط دولت‌های محلی با دولت مرکزی به تغییرات در جهت‌گیری‌های سیاست در ژاپن منجر شده است مورد توجه قرار گرفته است. در این میان به نقش حزب لیبرال دموکرات به عنوان مهم‌ترین کنشگر سیاسی توجه ویژه شده است. چنین گمان می‌رود که اجرای اصلاحات اداری و سیاسی در این دوره، موجب تغییر جهت سیاست‌ورزی در ژاپن به سوی عملکرد دموکراتیک بوده است.

کلید واژه‌ها: سیاست، ژاپن، حزب لیبرال دموکرات، نظام انتخابات، مجلس

* Parliamentary Affairs Vol 57, No.3, 666-681

** Ian Neary

*** مدیر کتابخانه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

Email: Mahnaz_Moayeri@yahoo.com

نمایندگان، نظام حزبی، دولت، اصلاحات و عملکرد دموکراتیک

زلزله‌ای که سیاست ژاپن را در سال ۱۹۹۳ به لرزه درآورد، حزب لیبرال دموکرات^۱ را برای نخستین بار از زمان شکل‌گیری به موضع اپوزیسیون راند. بیم و امید آن بود که پس لرزه‌ها، بتوانند نیروهای محبوس در نظام سیاسی ژاپن را رها کنند و آن را از بن متحول سازند. در سال ۱۹۹۴-۱۹۹۵ نظام انتخاباتی مجلس نمایندگان^۲ اصلاح شد. در این زمان نظام حزبی دستخوش تغییر دائمی بود، در سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۱ دولت^۳ از پایه تجدید سازمان شد. در حال حاضر اصلاحات، تغییر رابطه دولت مرکزی و دولت‌های محلی را آماج قرار داده و می‌توان گفت هم‌اینک این رابطه تحول زیادی یافته است. از طرف دیگر حزب لیبرال دموکرات (ح-ل-د) فقط پس از یازده ماه به قدرت بازگشت و تاکنون همچنان در قدرت باقی مانده است. هر چند که در این راه از حمایت یک یا چند شریک مؤتلفه خود برخوردار بوده است. عده‌ای عقیده دارند، سیاست ژاپن پس از یک وقفه کوتاه، مانند همیشه، به کسب و کار عقب‌گرد کرده است. کسب و کار با آنچه که در سال‌های آغازین دهه ۹۰ بوده کاملاً متفاوت است.

در سال‌های ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۳ نرخ رسمی بیکاری از ۲ درصد به ۵ درصد افزایش یافته است و اگر بیکاران شمارش نشده را به آن بیفزاییم نرخ بیکاری به ۷ درصد می‌رسد. محصولات صنعتی در اوایل سال ۲۰۰۲، ۱۵ درصد از حد نصاب سال ۱۹۹۱ کم‌تر بوده است. رشد سالانه که در سال‌های ۱۹۵۶ تا ۱۹۷۳، ۹ درصد و در سال‌های ۱۹۷۵ تا ۱۹۹۱، ۴ درصد بوده در سال‌های ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۲ فقط ۱ درصد بوده است و برای سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۰ فقط ۰/۵ درصد پیش‌بینی می‌شود. بدهی ناخالص دولتی^۴ برای سال ۲۰۰۴، ۱۴۶ درصد تولید ناخالص داخلی^۵ پیش‌بینی می‌شود، این در حالی است که رقم مشابه برای

1. Liberal Democratic Party
2. House of Representatives
3. Government
4. Gross Government Debt
5. GDP

فرانسه، آلمان و بریتانیا حدود ۴۰ تا ۶۰ درصد پیش‌بینی می‌شود.^(۱) چنین شاخص‌های اقتصادی در کشورهای دیگر، به تنبیه انتخاباتی حزب روی کار آمده و رأی آوردن حزب کارگشته مخالف در انتخابات بعدی منجر می‌شود. چه عاملی باعث شده است که ح-ل-د همچنان در حکومت باقی بماند؟ باید بعد از ده سال پس از رویدادهایی که به اصلاحات وسیع در سیاست ژاپن شتاب بخشید، به داوری میزان اهمیت تحولات رخ داده بنشینیم. آیا اصلاحات اثری بر عملکرد دموکراتیک داشته است؟ آیا امکان چنین تأثیری وجود خواهد داشت؟

پیشینه

با قاطعیت نمی‌توان از سنت دولت دموکراتیک در ژاپن سخن راند، اما نمی‌توان گفت حکومت دموکراتیک در دوران اشغال امریکایی‌ها و پس از جنگ (۱۹۴۵-۱۹۵۱) با زور بر ژاپن تحمیل شد. قانون اساسی در سال ۱۸۸۹ به سبک اروپایی در ژاپن تدوین شد. در این قانون مقرر شده بود ساختار سیاسی حول امپراتور، شورای سلطنتی^۱ و پارلمان (یک مجلس نمایندگان انتخابی^۲ و یک مجلس اعیان^۳) و با حقوق محدودی شکل گیرد. از «نخست‌وزیر» و «کابینه» به صراحت سخنی به میان نیامده بود، هر چند که از ابتدای دهه ۸۰ میلادی قرن ۱۹ ساختاری اجرایی به سبک پارلمانی^۴ تکوین یافته بود. پنجاه سال بعد، عرصه بروز گرایش‌های متضاد بود. مطالبات داخلی از یک سو و فشارهای جهانی از سوی دیگر به تجربه دموکراتیک میدان عمل داد. آرای عمومی^۵ از ۵۰۰,۰۰۰ در سال ۱۸۹۰ به بیش از ۱۳ میلیون در سال ۱۹۵۲ افزایش یافت. تا سال ۱۹۲۰ احزاب سیاسی مبتنی بر پارلمان^۶ تأسیس شدند و این امر که رهبر بزرگ‌ترین حزب حاضر در مجلس نمایندگان، نخست‌وزیر شود در توافقی، رسمیت یافت. اتحادیه‌های صنفی در

-
1. Privy Council
 2. Elected House
 3. House of Peers
 4. Parliamentary- style Executive Structure
 5. Suffrage
 6. Parliamentary- based Political Parties

محیط‌های کاری حضور داشتند هر چند که به اندازه هم‌تایان اروپایی خود آزادی عمل نداشتند، ولی به هر حال حدود ۸ درصد کارگران صنعتی تا سال‌های آغازین دهه ۳۰ عضو یکی از اتحادیه‌ها بودند. با این وصف، برای امپراتور و مشاورانش، قدرت‌های اجرایی و حتی اختیارات محدود قانونگذاری در نظر گرفته شده بود؛ به علاوه از سال‌های آغازین قرن بیستم یک ایدئولوژی ملی‌گرا و نظامی‌منش آگاهانه پرورش یافته بود. به این ترتیب، برای ارتش چندان دشوار نبود که در ابتدای سال‌های ۱۹۳۰ سیاست خود را در برابر سیاستمداران منتخب مردم پیش برد و ریشه مخالفانش را بخشکاند و بساط بقایای مخالفان مجاز را نیز رفته رفته جمع کند. تا سال ۱۹۴۰ احزاب سیاسی و جنبش‌های کارگری منحل شده بودند و حق آزادی بیان و اجتماعات به شدت محدود شده بود.

نظام پیش از جنگ با همه نقص‌هایش، بسیاری از عناصر یک نظام سیاسی دموکراتیک را دارا بود. امریکایی‌هایی که پس از سال ۱۹۴۵ مهار حکومت در ژاپن را به دست گرفتند، سروکارشان با مردمی نبود که با تجربه پارلمانی یا آرمان‌های دموکراتیک بیگانه باشند. نمونه بارز آن هم این است که فقط اصلاحات را - که در نهایت موفق از کار درآمد - بر پایه تجربه‌هایی نهادند که پیش از جنگ بنا نهاده شده بود و اغلب اصلاحات به دموکراتیزه یا غیرنظامی کردن ژاپن مربوط می‌شد. پیش‌نویس قانون اساسی نوین ژاپن به دست گروه کوچکی از امریکایی‌ها تدوین شد و اگرچه دو مجلس پارلمان و کابینه به‌طور رسمی در قانون اساسی تجدیدنظر کردند، ولی در واقع به‌جز چند اصلاح حاشیه‌ای چیزی در آن تغییر نکرد. در قانون به صراحت قید شده بود که حاکمیت «ناشی از مردم» است. امپراتور چیزی بیش از «یک نهاد تشریفاتی» و یک مقام مشروطه سلطنتی ضعیف نیست. به زنان حق رأی اعطا شد. ارتش منحل شد و مطابق اصل (۹) قانون اساسی تجدید سازمان آن ممنوع شد. مجلس شورای^۱ انتخابی جای مجلس اعیان را گرفت، که عبارت بود از یک مجلس بازنگري^۲ که کار آن تقویت و تکمیل «مجلس نمایندگان» بود و این مجلس - در قانون جدید - به مراتب از گذشته قدرتمندتر بود.

1. House of Councilors
2. Reviewing Assembly

منتخبان «مجلس نمایندگان» برای چهار سال انتخاب می‌شوند و رأی آن‌ها در مسائل مهمی مانند تعیین نخست‌وزیر، تجارت و تصویب قراردادها، معتبر است. در حالی که نمایندگان مجلس شورا برای یک دوره ثابت شش‌ساله خدمت می‌کنند و نیمی از آن‌ها نیز هر سه سال یک بار، بازنشسته می‌شوند.

برنامه اصلاحات امریکایی وسیع بود. قانون اساسی نه تنها شامل «ماده صلح»^۱ مشهور می‌شد، بلکه ارجاع مفصلی به حقوق بشر نیز داشت. مجموعه جداگانه‌ای به تغییر نظام آموزشی اختصاص داشت که تصور می‌شد زمینه حمایت ایدئولوژیک از ناسیونالیسم مهاجم دهه‌های ۳۰ و ۴۰ را فراهم کرده بود. نیروی انتظامی متمرکز تجزیه شد و قدرت در دست مقامات انتخاباتی محلی قرار گرفت.

در مناطق روستایی زمین‌های بزرگ که مالکان بیش‌تر آن‌ها ساکن محل نبودند، مصادره شدند و در اختیار کسانی قرار گرفت که روی آن کار می‌کردند و بدین ترتیب تلاش‌هایی برای تغییر رابطه اقتصادی - اجتماعی در مناطق روستایی صورت گرفت که بیش‌تر این تلاش‌ها موفقیت‌آمیز بود. اصلاحات در جنبش کارگری به قدری موفقیت‌آمیز بود که تا سال ۱۹۴۹ بیش از نیمی از کارگران کشور، در اتحادیه‌های کارگری سازماندهی شده بودند. نیروهای اشغالگر در سال‌های آغازین اشغال، قصد داشتند که اقلیت حاکم بر شرکت‌های مختلطی مانند میتسوئی^۲ و میتسوبیشی^۳ را درهم شکنند، ولی این سیاست هیچ‌گاه با شور و شوق دنبال نشد. وقتی اولویت‌های جنگ سرد جای برنامه کار دموکراتیزه را گرفت، نیاز به بازسازی سریع اقتصادی موجب شد سیاست ضد انحصار کنار گذاشته شود و با جنبش سندیکایی مدارای کم‌تری شود.

ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۵۲ به اشغال ژاپن پایان داد. ژاپن به‌طور رسمی آزاد بود سیاست‌های داخلی و خارجی خود را به‌طور مستقل پیش ببرد، ولی در عمل برای سیاست خارجی و دفاعی خود به شدت به ایالات متحده وابسته باقی ماند و شالوده سیاست

1. Peace Clause
2. Mitsui
3. Mitsubishi

داخلی را بر رشد اقتصادی گذاشت. محافظه کاران داخل حکومت به دنبال عقب گرد بعضی از اصلاحات امریکایی، مدارس و پلیس را دوباره متمرکز کردند. تمایل شدیدی برای تجدیدنظر در قانون اساسی و حذف ماده صلح ابراز می شد. به هر ترتیب، مخالفان اصلاحات پلیس در پارلمان از طریق تظاهرات توده‌ای حکومت را مجبور کردند که سیاست خود را تغییر دهد. اتحادیه معلمان در برابر به تاراج بردن دستاوردهای اصلاحات آموزشی مقاومت کردند و ح-ل-د تا زمانی که حزب سوسیالیست ژاپن^۱ حداقل نیمی از کرسی‌های مجلس نمایندگان را به دست آورد، نتوانست تغییری در قانون اساسی ایجاد کند. دهه ۵۰ با یک سلسله تظاهرات توده‌ای علیه تمديد اتحاد امنیتی با ایالات متحده پایان یافت. قرارداد سرانجام امضا شد، اما در فضایی که نگرانی از استقرار ناقص فرایند دموکراتیک موج می زد و برای حکومت بسیار گران تمام شد.

در فضای سیاسی اواخر دهه ۵۰ ژاپن فقط دو حزب فعال بودند: حزب لیبرال دموکرات و حزب سوسیالیست ژاپن. این دو حزب به ترتیب به دو سوم و یک سوم آرای رأی دهندگان متکی بودند و نسبت مشابهی از کرسی‌های پارلمان را در اختیار داشتند. در بیست سال بعدی با ظهور حزب سوسیالیست دموکراتیک^۲ و حزب دولت پاک،^۳ در میانه و حزب کمونیست در رأس چپ‌ها، دو حزب سابقه‌دار پیشین به نسبت مشابهی آرای خود را از دست دادند. ح-ل-د برای مدت زمانی حدود چهل سال نفوذ خود را در قدرت حفظ کرد، تا حدی به خاطر آن که مدعی ثبت تحولات اقتصادی و اجتماعی ژاپن بین سال‌های ۱۹۵۵ و ۱۹۹۰ در کارنامه خود بود، به علت آن که سیاستمداران آن قادر بودند حامیان خود را با گماردن در وزارتخانه‌ها در توکیو پاداش دهند و همچنین آن که احزاب مخالف برای یک رقابت موجه برای کسب قدرت نتوانستند ائتلافی را شکل دهند. ح-ل-د بیش تر عمر مانند حلقه‌ای از گروه‌بندی‌های جناحی رفتار کرده است، نه مانند حزبی با ایدئولوژی روشن و منسجم. از زمان شکل‌گیری این حزب سالی نبوده است که انحلال قریب‌الوقوع

1. Japan Socialist Party
2. Democratic Socialist Party
3. Clean Government

آن پیش‌بینی نشود و در واقع رویدادهایی که در سال ۱۹۹۳ منجر به از دست دادن قدرت ح-ل-د شد را بیش از آن که بتوان به پیروزی احزاب مخالف نسبت داد باید از پیامدهای انشعاب در ح-ل-د به شمار آورد.

انتخابات مجلس نمایندگان در حوزه‌های انتخاباتی متوسط برای انتخاب سه تا پنج نماینده از هر حوزه و هر انتخاب‌کننده یک رأی غیرقابل انتقال برگزار می‌شد. ۱۳۰ حوزه انتخاباتی و ۵۲۰ کرسی در پارلمان وجود داشت و حزبی که خواهان کسب اکثریت بود به دو نماینده یا بیش‌تر از هر حوزه نیازمند بود. این بدان معنی بود که نامزدهای ح-ل-د بیش‌تر از آن که درگیر رقابت با نامزدهای سایر احزاب باشند، برای کسب رأی بین خود رقابت می‌کردند.

از آنجایی که آن‌ها براساس ایدئولوژی نمی‌توانستند در رقابت شرکت کنند هزینه مبارزات انتخاباتی را به نوعی در میان هواداران امپراتور خرج می‌کردند تا رأی آنان را جلب کنند یا به وسیله گرفتن پروژه‌های عمرانی برای حوزه‌های انتخاباتی، اهمیت خود را به رخ رأی‌دهندگان می‌کشیدند. بیش‌تر نامزدهای ح-ل-د - مستقل از شاخه حزبی حوزه انتخابیه - یک سازمان حامی برای خود تأسیس می‌کردند. گروه‌های جناحی منبع مالی مهمی بودند و بیش‌تر نامزدهای ح-ل-د مایل به عضویت در آن گروه‌ها بودند و آن‌ها نیز همواره به دنبال جلب اعضای بیش‌تر بودند تا بر نفوذ خود در پارلمان و حزب بیفزایند. رهبران جناح‌ها برای گسترش نفوذ خود همواره به دنبال پول بیش‌تر بودند. در آغاز دهه ۹۰ اعتقاد بر این بود که حوزه انتخابیه چند نماینده‌ای^۱ عنصر محوری ماشینی است که نظام جناحی^۲ را ساخته و حرکت چرخ و دنده‌های آن را با جریان دائمی پول روان می‌سازد.

حوزه‌های انتخابیه چند نماینده‌ای و تعداد زیاد نمایندگان از مناطق روستایی^۳ وابسته به ح-ل-د، بر کناری این حزب را از قدرت دشوار می‌ساخت. عده‌ای بیماری ریشه‌داری را در سیاست ژاپن تشخیص دادند که فقط در صورت تعویض نوبتی حزب

1. Multi-member Electoral Constituency
2. Faction System
3. Over-Representation of Rural areas

برنده قدرت، درمان می‌شد. اصلاح انتخابات برای دست یافتن به چنین تعویضی بود. بدین ترتیب تا سال ۱۹۹۱ یک سری طرح‌های انتخاباتی تهیه شد که نواحی تک نماینده‌ای^۱ را با فهرست‌های منطقه‌ای نمایندگی نسبی^۲ تلفیق می‌کرد.

تا اواخر سال ۱۹۹۲، توافق عمومی روزافزونی برای اصلاحات حاصل شده بود. تعدادی از سیاستمداران جوان ح-ل-د «تربیون اصلاحات ۲۱»^۳ را به این منظور تأسیس کردند. «میازاوا کی چی»^۴ نخست‌وزیر وقت نیز در ظاهر پذیرای تغییرات بود، اما پس از آن که طرح خود را در سال ۱۹۹۳ اعلام نمود مشخص شد که فقط بر نواحی تک نماینده‌ای تکیه دارد که به کسب اکثریت پیروزمندانه ح-ل-د منجر می‌شود و به این ترتیب مورد مخالفت کلیه احزاب مخالف قرار گرفت. هنگامی که مذاکرات به شکست انجامید، دولت تمام طرح‌های اصلاحی را رد کرد.

در ژوئن ۱۹۹۳ همه احزاب مخالف به اضافه اعضای «تربیون ۲۱» به دولت «میازاوا» رأی عدم اعتماد دادند (۱۶ عضو ح-ل-د از حضور در جلسه رأی‌گیری خودداری کردند). رأی تأیید شد و در انتخابات بعدی ح-ل-د از ۵۱۱ کرسی فقط ۲۲۷ کرسی را به دست آورد، اما این برای اپوزیسیون موفقیت محسوب نمی‌شد. بیش‌تر سیاستمداران ح-ل-د که در رأی‌گیری از میازاوا حمایت نکرده بودند، موضع مستقل اتخاذ کردند یا به یکی از احزاب تازه تأسیس پیوستند. تعداد اعضای واقعی و پیشین ح-ل-د بعد از انتخابات بیش‌تر از زمان نزدیک انتخابات بود. اگر آن‌ها به همکاری با یکدیگر ادامه می‌دادند، ح-ل-د در قدرت باقی می‌ماند. احتمال این کار کم‌تر از تشکیل یک دولت ائتلافی توسط هشت حزب اپوزیسیون (غیر از حزب کمونیست) نبود و چنین شد و ح-ل-د برای یازده ماه بعدی از قدرت برکنار شد. احزاب مخالف هم در نهایت توانستند فقط بر یک موضوع «نیاز به اصلاح انتخابات» توافق کنند. پس از آن که در سال ۱۹۹۴ بر سر این موضوع به توافق رسیدند، به دلیل علائق متفاوت نتوانستند به همکاری ادامه دهند. هنگامی که حزب

1. Single – member Districts
2. Proportional Representation
3. Reform Forum 21
4. Miyazawa Kiichi

سوسیالیست پی برد که بقیه احزاب در حال شکل دادن به یک حزب میانه‌رو جدید در غیاب او هستند انصراف داد و به این ترتیب ائتلاف از هم پاشید.

در این زمان بسیاری از اعضای عالی‌رتبه و میان‌رتبه ح-ل-د از این به وحشت افتادند که کارمندان دولت، ارتباطات غیرقانونی آنها را که جریان مداومی از قراردادهای عمرانی را به حوزه‌های انتخابیه آنان می‌کشاید قطع کردند البته بدون این پیشامد هم اعضای ح-ل-د از ادامه حمایت رأی‌دهندگان حوزه‌های انتخابیه خود نگران بودند. بنابراین با هوشمندی در دولتی حاضر شدند که پست نخست‌وزیری و چندین پست در کابینه را به حزب سوسیالیست می‌سپرد. این کار آنها، تعداد انگشت‌شمار احزاب ائتلافی را در محمضه انداخت؛ احزابی که همچنان از دولتی حمایت می‌کردند که اکنون خود را «حزب مرزهای نو»^۱ (ح-م-ن شین شینتو) می‌نامید، ائتلاف حزب سوسیالیست و ح-ل-د از ژوئن ۱۹۹۴ تا انتخابات سپتامبر ۱۹۹۶ دوام پیدا کرد، «هاشی موتو»^۲ از حزب لیبرال دموکرات در ژانویه آن سال نخست‌وزیر شد. در حزب سوسیالیست، درست پیش از انتخابات انشعاب به وجود آمد و گروه‌های راست و میانه به «حزب دموکراتیک ژاپن» پیوستند. به هر حال نتیجه انتخابات کسب ۷۹ درصد آرا بین ح-ل-د و «حزب مرزهای نو» بود. این چنین به نظر می‌رسد که نظامی دو حزبی در حال تکوین بود که دو حزب محافظه‌کار بر آن مسلط بودند و گروه‌های دست‌چپی شامل بقایای حزب سوسیالیست که اینک «حزب سوسیال دموکراتیک»، خوانده می‌شد، حزب دموکراتیک و حزب کمونیست برای بقا دست و پا می‌زدند. در هر صورت، «حزب مرزهای نو» نشان داد که ماندنی نیست و در دسامبر سال ۱۹۹۷ منشعب شد و «حزب دموکراتیک» از آن به وجود آمد.

نتایج ناامیدکننده چند دوره انتخابات نشان داده بود که ح-ل-د که از سال ۱۹۸۹ نتوانسته بود بر مجلس شورا تسلط یابد، پس از انتخابات سال ۱۹۹۶ فقط توانسته بود به اکثریتی شکننده در مجلس نمایندگان دست یابد؛ بنابراین با حزب لیبرال (که در ۱۹۹۷ تأسیس شد و اعضایش بیش‌تر از ح-ل-د بودند) و تشکیلات بازسازی شده

1. New Frontier Party: Shinshinto

2. Hashimoto

«حزب دولت پاک» ارتباطاتی برقرار کرد.

سال ۱۹۹۹ دوره ظهور ائتلاف‌های رسمی بود. نظام حزبی در انتخابات سال ۲۰۰۰ شامل ائتلاف حاکم حزب لیبرال دمکرات، «حزب دولت پاک» و «حزب محافظه کاران نو»^۱ (حزب لیبرال دچار انشعاب شده بود!) بود که در مجموع ۲۷۱ کرسی از ۴۸۰ کرسی را به دست آوردند (به ترتیب ۲۳۳، ۳۱ و ۷) در مقابل جناح «چپ» شامل حزب دموکراتیک، حزب کمونیست و حزب سوسیال دموکراتیک که گاهی اوقات فعالیت‌شان را هماهنگ می‌کردند (آرای جناح چپ به ترتیب ۱۲۷، ۲۰ و ۱۹).

آیا آن ساختار با ثباتی که دستخوش انشعاب و اتحاد نشود، ایجاد شده بود؟ مقدمه طولانی شد. در ادامه این مقاله، به سه موضوع می‌پردازیم: تحولات سیاست حزبی که تا اندازه‌ای پیامد تحولات در نظام انتخاباتی بوده است؛ تحولاتی که در ارتباط بین کارکنان دولت و سیاستمداران احزاب انتخابی پیش و پس از اصلاحات دستگاه اداری (بوروکراسی) در سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۱ صورت گرفته است و اصلاحات سال‌های اخیر که سیاست را در ژاپن آزاد و نامتمرکز کرده است.

انتخابات، قانون انتخابات و احزاب سیاسی

در قانون اصلاح انتخابات که در سال ۵-۱۹۹۴ تصویب شد، بنا بود که نه تنها شیوه انتخاب نمایندگان برای مجلس نمایندگان تغییر کند، بلکه جلوی جریان پول در سیاست گرفته شود و متخلفان از محدودیت‌های تبلیغاتی به شکل جدی‌تری تنبیه شوند.

طرح کلی نظام جدید به نظر ساده می‌رسد، از مجموع ۵۰۰ کرسی، ۳۰۰ کرسی براساس اکثریت ساده^۲ در نواحی تک نماینده تعیین می‌شد و ۲۰۰ کرسی باقی مانده در ۱۱ منطقه از ۷ تا ۳۳ نماینده را براساس نمایندگی نسبی به مجلس می‌فرستادند.

در حوزه‌های انتخابیه تک نماینده، هر رأی دهنده به یک فرد از آن حوزه و به یک

1. New Conservative Party

2. Simple Majority

لیست حزبی منطقه‌ای^۱ رأی می‌دهد احتمال این که یک فرد هم از حوزه انتخابیه و هم از منطقه نامزد شود اشکالاتی را به وجود می‌آورد.^(۲) نظام انتخاباتی جدید اولین بار در سال ۱۹۹۶ اجرا شد و بی‌درنگ نیاز به اصلاحات جدید را نمایان ساخت. احزاب درون ائتلاف حاکم با یکدیگر به تبادل نظر پرداختند و تعداد کرسی‌های نمایندگی نسبی به ۱۸۰ کرسی کاهش یافت.

اصلاح قانون انتخابات فرصتی فراهم آورد تا جنبه منفی حضور پررنگ نمایندگان مناطق روستایی در مجلس برطرف شود. ح-ل-د و کم‌تر از آن، حزب سوسیالیست به حمایت رأی‌دهندگان روستایی متکی بودند. احزابی که در دهه ۶۰ شکل گرفتند یا احزابی که در دهه ۹۰ به عرصه رسیدند، حامیان خود را بیش‌تر در شهرها می‌یافتند. حذف غرض‌ورزی‌ها، حامیان سنتی ح-ل-د را از آنها راند و به روی برگرداندن از سوسیالیست‌ها انجامید.

اصل دیگری که در قانون اصلاح انتخابات دنبال می‌شد، کاهش نیاز احزاب به هدایای نقدی بود، به ازای هر رأی‌دهنده ۱/۲۵ پوند یارانه به احزاب سیاسی پرداخت می‌شد. در سال ۱۹۹۹ مجموع مبلغ یارانه‌ای که پرداخت شد بیش از ۱۵۰ میلیون پوند بود. شرایط احراز یارانه برای احزاب سیاسی آن بود که حداقل ۵ نماینده در پارلمان داشته باشند یا دست‌کم ۲ درصد آرای انتخابات اخیر را کسب کرده باشند و فهرست اعضای خود را سالانه ارائه کنند. حزب کمونیست که چنین نظارت دقیقی را بر امور خود نمی‌پذیرد، از ارائه هرگونه اطلاعاتی خودداری کرده است؛ در نتیجه سهم یارانه این حزب بین بقیه احزاب تقسیم شده است.

آخرین موردی که در قانون اصلاح انتخابات دنبال می‌شد، جلوگیری از ورود جریان پول به سیاست بود. تا آن وقت سیاستمداران از طریق ایجاد سازمان‌های حامی گوناگون می‌توانستند از محدودیت‌های قانونی در اهدای پول بگریزند. بر اساس قانون جدید حامیان فقط می‌توانند به نفع یک نفر نماینده، یک حزب یا سیاستمدار آن هم تا حدی معین پول

اهدا کنند. در این قانون یک ماده نیز درباره تبانی تدوین شده است که طبق آن هر گاه یکی از اعضای دفتر یا خانواده سیاستمداری مرتکب خلافی شود، سیاستمدار تحت پیگرد قانونی قرار می‌گیرد؛ حتی اگر خود وی در جریان وقوع خلاف نباشد. مجازات چنین خلافی شامل محرومیت از حقوق اجتماعی برای هر دو طرف اهدا کننده و دریافت کننده پول می‌شود و چنین نامزدی از کرسی خود محروم می‌شود. بارها چنین موردی پیش آمده است و شواهد افواهی حاکی از سختگیری هر چه بیش‌تر در مورد تخلفات تأمین مالی است (اگر چه هنوز راه‌هایی برای گریز از قانون وجود دارد).

گمان می‌رود که یکی از اهداف اصلاح قانون انتخابات این است که انتخابات زنان آسان‌تر شود- هر چند که به صورت آشکار بیان نمی‌شد- زیرا تصور می‌شد احزاب بیش‌تر مایلند برای کسب نمایندگی نسبی، زنان را در لیست‌های نامزدهای خود بگنجانند. شاهد این مدعا رشد تعداد زنان انتخاب شده در مجلس نمایندگان از ۲ درصد در سال ۱۹۹۱ به ۷ درصد در سال ۲۰۰۳ است، هر چند که ژاپن از حیث نسبت زنان نماینده در مجلس نمایندگان در میان ۱۱۰ کشور رتبه ۹۷ را دارا است.

انتخابات عمومی سال ۲۰۰۳ به دلیل روش حزب دموکراتیک ژاپن در به دست گرفتن ابتکار عمل برنامه کار^۱، درخور توجه است. این حزب اعلامیه^۲ مفصلی بر روی کاغذ برقی و خوش‌ظاهر چاپ کرد. در مناظره‌های تلویزیونی، حتی پیش از آغاز مبارزات انتخاباتی، در مورد بحث بر سر مواضع اعلام شده تأکید می‌ورزید و بدین گونه احزاب دیگر را نیز به انتشار مواضع خود وامی‌داشت. تا آن زمان احزاب لیست‌های به نسبت پراکنده‌ای از اولویت‌های خود تنظیم و عرضه می‌کردند و معمولاً سیاست‌های اجرایی خود را تا زمان انتخاب قطعی خود اعلام نمی‌کردند. همه نامزدهای حزب دموکراتیک ژاپن تعهد خود را به حمایت از سیاست‌های اعلامیه آشکارا اعلام می‌کردند. ح-ل-د نیز اعلامیه‌ای شبیه بیانیه^۳ منتشر کرد، ولی فقط ۱۲ درصد اعضایش در انظار عموم از آن حمایت کردند.

1. Agenda
2. Manifesto
3. Statement

«کان ناوتو»^۱ رهبر «حزب دموکراتیک ژاپن»، در واپسین هفته انتخابات اعلام کرد، در صورت پیروزی حزبش در کابینه حاضر می‌شود و حتی در روز انتخابات اعلام کرد که «کوئزومی»^۲، گردهمایی انتخاباتی‌اش را باید به منزله یک شکست بپذیرد و چنانچه ح-ل-د در انتخابات سال ۲۰۰۳ نتواند به اندازه انتخابات سال ۲۰۰۰ رأی بیاورد، باید کناره‌گیری کند. به هر تقدیر، با وجودی که ح-ل-د با به دست آوردن فقط ۲۳۷ کرسی هنوز حائز اکثریت نشده بود، انحلال «حزب محافظه کار جدید» و رفتن تعدادی از نمایندگان مستقل به سوی آن، این حزب را در پارلمان دارای اکثریتی شکننده کرد. به هر حال هنوز برای کسب یک اکثریت باثبات به حمایت «حزب دولت پاک» نیازمند بود تا بتواند اکثریت ۱۷ کمیسیون مجلس نمایندگان را حتی پس از انتصاب رئیس کمیسیون‌ها به چنگ آورد.

حزب دموکراتیک ژاپن برای آن که موقعیت خود را به عنوان حزب اصلی اپوزیسیون تحکیم بخشد، تعداد کرسی‌هایش را به ۱۷۷ رسانید، ولی به نظر می‌رسد بیش‌تر دستاوردهایش به دلیل احزاب کوچک‌تر بوده است. گفتنی است که این حزب در مورد لیست‌های مناطق نمایندگی نسبی از ح-ل-د عملکرد بهتری داشته است و این در حالی است که ح-ل-د کوشیده است از محبوبیت شخصی رهبر خود، «کوئزومی» در طول دوران مسئولیت وی نهایت استفاده را ببرد. شاید همان‌گونه که انتظار می‌رود نظام حوزه‌های انتخابیه تک‌نماینده‌ای در حال حذف احزاب کوچک‌تر باشد. تاکتیک‌های ائتلافی حزب دولت پاک با حزب لیبرال دموکرات موجب شد، تعداد کرسی‌هایی که این حزب در حوزه‌های انتخابیه به دست می‌آورد بیش از انتظار باشد. حزب دولت پاک از طرفدارانش و در حوزه‌هایی که نامزدی معرفی نکرده بود می‌خواست که به نامزدهای ح-ل-د رأی بدهند.

حزب دولت پاک به کمک گروه مذهبی «سوکاگایی»^۳ همواره طرفداران خود را به

1. Kan Naotu
2. Koizumi
3. Soka Gakkai

درستی هدایت کرده است. حزب کمونیست نیز شالوده‌های عضویت حزبی قدرتمندی داشته است و اگرچه در حوزه‌های انتخابیه ضعیف عمل کرده است، ولی در آینده قابل پیش‌بینی می‌تواند در لیست‌های نمایندگی منطقه‌ای آرای خود را به دست آورد. به هر حال بعید به نظر می‌رسد که «حزب سوسیال دموکراتیک» با داشتن ۶ کرسی بتواند موضع مستقل خود را همچنان حفظ کند.

در سال‌های آغازین دهه ۹۰ طرفداران اصلاحات خواهان این موارد بودند:

الف) ساختاری ایجاد شود که منشأ ظهور حزب سیاسی شود و بتواند با ح-ل-د رقابت کند و گاهی به جای آن قدرت را در دست گیرد؛

ب) هزینه کل فرایند انتخابات کاهش یابد؛

ج) موقعیت‌های اعمال خلاف را محدود کند. اعم از آن که شامل رد و بدل کردن پول برای مبارزات انتخاباتی سیاستمداران باشد یا جذب طرح‌های عمرانی عمومی در حوزه‌ها به منظور جلب نظر رأی‌دهندگان.

شاید حزب دموکراتیک همانی باشد که اصلاح‌گران در آرزویش بودند و دیر یا زود حمایت کافی را در انتخابات کسب کند تا جانشین ح-ل-د شود و پس از انتخابات آینده به احتمال زیاد می‌تواند بزرگ‌ترین حزب دولت ائتلافی باشد. گفته می‌شود رقابت گروهی در ح-ل-د از گذشته کم‌تر شده است، که از سویی به این علت است که نامزدهای آن در حوزه‌های انتخابیه با یکدیگر رقابت نمی‌کنند و از سوی دیگر به این دلیل است که اداره مرکزی حزب، زمام امور توزیع یارانه‌ها را از گروه‌های جناحی که در گذشته مهم‌ترین منبع تأمین مالی مبارزات انتخاباتی بوده‌اند در دست گرفته است.^(۳) شواهدی در دست است که در نتیجه محدودیت‌هایی که ایجاد شده، مجموع هزینه‌های سیاسی بین ۳۰ تا ۵۰ درصد کاهش یافته است و پس از آن که حوزه‌های انتخابیه کوچک‌تر^(۴) تأسیس شدند، باز هم تقاضا کاهش یافته است. وضعیت موجود بیان‌کننده کاهش نیاز به حمایت‌های مالی است که تا به حال جناح‌ها آن را تأمین می‌کردند. چنانچه اگر از شدت رقابت‌های جناحی کاسته شده باشد، باید نیاز به جلب پروژه‌های عمرانی پرهزینه نیز کم‌تر شده باشد، ولی

شاهدی بر این مدعا نمی‌توان یافت.

اصلاحات از عهده ایجاد انگیزه و گرایش به سیاست برنیامده است. در انتخابات سال‌های ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۷ میانگین مشارکت در انتخابات مجلس نمایندگان ۷۰ درصد بوده در حالی که در نظام جدید، مشارکت در انتخابات حدود ۶۰ درصد شده است.

سیاستمداران و مسئولان دولت (بوروکرات‌ها)

در سال‌های اخیر مجادلات زیادی در مورد این مسأله بوده است که «چه کسی بر ژاپن حکومت می‌راند؟» پاسخ از «هیچ کس» تا «مسئولان دولت» و «اعضای حزب لیبرال دموکرات» متغیر بوده است.^(۵) آنچه که پاسخ به این پرسش را دشوار ساخته است تا حدی به خاطر ثباتی است که در سیاست ژاپن از اواسط دهه ۵۰ تا سال‌های آغازین دهه ۹۰ حاکم بوده است و به روابط نزدیک و پیچیده‌ای میان مقامات درجه یک اداری و رهبران ح-ل-د منجر شده؛ بود به طوری که نمی‌توان پی برد در هر نقطه از فرایند سیاست‌سازی^۱ قدرت کجا قرار دارد. با این‌همه، منتقدان داخلی و خارجی نظام ژاپن، می‌گویند که نخست‌وزیران، کابینه‌ها و وزیران ژاپنی از همتاهای خود در سایر نظام‌های پارلمانی ضعیف‌ترند. تا زمانی که نظام سیاسی توجه خود را به تأمین رشد اقتصادی معطوف کرده بود، ضرورتی برای توجه به این مسائل وجود نداشت؛ اما به محض آن که مشخص شد مشکلات اقتصادی سال‌های ۱۹۹۰ گذرا و موقتی نیست، بسیاری از سیاستمداران ح-ل-د بر آن شدند که از دستگاه اجرایی فاصله بگیرند. در حالی که از نوعی سنت درگیری با اتهام فساد در میان سیاستمداران می‌توان سخن گفت، اما باید افزود که مقامات اداری معمولاً از آن بری بوده‌اند. به هر حال در نتیجه ضابط و ربط‌هایی که وزارت بازرگانی^۲ در امور اقتصاد اعمال کرد و همچنین بروز بحران بانکی که بی‌کفایتی و فساد را آشکار کرد، زمینه پیشنهاد یک سلسله اصلاحات اداری در اواسط سال‌های ۱۹۹۰ فراهم شد. اجرای بسیاری از این پیشنهادات که مربوط به تجدید سازمان دولت می‌شد تا ژانویه ۲۰۰۱ تکمیل شد. پیش از

1. Policy-making

2. Ministry of Finance

آن که به تأثیر این اصلاحات پردازیم، بررسی اجمالی ضعف‌های مقامات اجرایی لازم است.

بین سال‌های ۱۹۴۵ تا ۲۰۰۴، بریتانیا یازده نخست‌وزیر و ایالات متحده دوازده رئیس‌جمهور داشته است در حالی که ژاپن دارای ۲۷ نخست‌وزیر بوده است. جابه‌جایی‌های پی در پی در سال‌های ۱۹۹۰ گویای بی‌ثباتی نظام حزبی است؛ اما حتی در دوره‌هایی که ح-ل-د اکثریت ثابتی داشته است نیز جابه‌جایی‌های زیادی صورت گرفته است. در هر دوره که ح-ل-د در قدرت بوده است، دبیر کل^۱ سمت نخست‌وزیری داشته است. معادلات و توازن میان جناح‌های درون حزبی تعیین‌کننده آن است که چه کسی دبیر کل شود. طبق مقررات داخلی این حزب، دبیر کل می‌تواند حداکثر دو دوره دو ساله در این سمت خدمت کند. در نتیجه، دعوی نخست‌وزیری از داخل حزب، حداکثر تا دو سال متوجه دبیر کل می‌شده است و وی همواره باید هشیار و متوجه افکار عمومی درونی حزب باشد. به علاوه از آنجایی که فاصله انتخابات مجلس شورا سه سال و فاصله انتخابات مجلس نمایندگان نیز تقریباً سه سال است، بعضی‌ها معتقدند که فاصله نزدیک دو انتخابات منشأ بی‌ثباتی بوده است. ح-ل-د از سال ۱۹۵۵ در قدرت بوده است، اما به دلیل ائتلاف جناح‌ها در این حزب، تهدید یک جناح به خروج از ائتلاف به دلیل اعتراض به روش‌ها یا سیاست‌های دبیر کل، همواره ائتلاف را در آستانه فروپاشی قرار می‌داده است. احراز اکثریت در این حزب همواره به قدری شکننده است که خروج هر یک از جناح‌ها، آن را از اکثریت خارج می‌کند.

بنابراین یکی از دغدغه‌های نخست‌وزیر (همان دبیر کل)، حفظ یکپارچگی حزب بوده است و یکی از راه‌های حفظ یکپارچگی انتصاب یک نماینده از هر جناح در داخل کابینه بوده است. بیش‌تر سمت‌ها نصیب کسانی می‌شد که از نخست‌وزیر حمایت کرده بودند، ولی وی جناح‌های منتقد را نیز کنار خود نگه می‌داشت.

تا این اواخر به محض آن که خبر ترمیم قریب‌الوقوع کابینه شنیده می‌شد امری عادی

1. President

بود که رهبر هر جناح، فهرستی از افرادی را که خواستار حضور آنها در کابینه بود به نخست‌وزیر تسلیم کند. رهبران جناح‌ها می‌خواهند اعضای آنها یک بار در کابینه سمت بگیرند و ملاک این مساله معمولاً ارشدیت درون جناحی است. در دهه ۸۰ که این روش معمول شده بود، با بررسی این مساله که چه فردی پنج بار یا بیش‌تر به مجلس نمایندگان راه یافته است ولی تاکنون سمت وزارت نداشته است می‌شد به احتمال زیاد پیش‌بینی کرد که سمت‌ها در دور بعدی نصیب چه افرادی می‌شود.

این بدان معنا بود که نخست‌وزیر ناگزیر با کسانی کار می‌کرد که الزاماً به او وفادار نبودند و براساس شایستگی منصوب نشده بودند. به علاوه، چون نگاه نخست‌وزیر به پست‌های کابینه به مثابه امکاناتی بود که میان جناح‌ها باید توزیع شود تا یکپارچگی حزب حفظ شود، این امکانات را با ترمیم‌های سالانه کابینه (به جای هر دو سال یک بار) باید دو برابر می‌کرد. در واقع، رهبران جناح‌ها به نخست‌وزیر فشار می‌آوردند که پست‌های وزارت را هر دوازده ماه یک بار مجدداً توزیع کند و این توصیه نه به خاطر آن بود که وزیر خسته شده است یا وی برای بهبود وجهه دولت باید عوض شود، بلکه خیلی ساده به خاطر آن بود که نوبت پست وزارت یکی از هم‌قطارانش فرا رسیده بود.

در اثر جابه‌جایی‌های پی در پی و انتخاب وزیران بر مبنای ویژگی‌هایی به غیر از شایستگی، شرایطی که وزیران بتوانند در فرایند تصمیم‌گیری نقش فعالی ایفا کنند فراهم نمی‌شد. آنها برای اجرای برنامه کاری خود در وزارتخانه‌هایشان مشکلات بزرگی داشتند و برای شناخت راه خود در وزارتخانه‌ها با گرفتاری‌های جدی روبه‌رو بودند و برخلاف آنچه که در بریتانیا مرسوم است، مقامات اجرایی ارشد وزارتخانه‌ها در ژاپن در مورد سیاست در رسانه‌ها اظهار نظر می‌کنند. علاوه بر آن از سال ۱۹۹۹ به آنها اجازه داده شده است به پرسش‌های پارلمان پاسخ گویند و برای کمیسیون‌ها بیانیه ارسال کنند.

کابینه به ندرت در جایگاه یک هیأت تصمیم‌گیرنده عمل می‌کند. نشست‌های آن، دو بار در هفته، به ندرت بیش از نیم ساعت طول می‌کشد. کار کابینه چیزی بیش از صحنه

گذارند بر تصمیمات یک کمیسیون غیررسمی از معاونان اجرایی وزارتخانه‌ها^۱ نیست - که بالاترین مقام اداری هر وزارتخانه پس از وزیر است - این تصمیمات روز قبل در وقت ناهار گرفته شده است. به علاوه، نخست‌وزیر اختیار قانونی صریحی برای پافشاری بر ابتکارات خود ندارد که براساس آن همکاری را در کابینه به اتخاذ روش‌های معین یا حتی در اختیار گذاردن بخشی از اطلاعات، وادار کند.

بزرگ شدن دولت از سال ۱۹۵۲ به بعد، فقط مربوط به افزایش یا تغییر حیطه وظایف وزارتخانه‌ها نبود، بلکه شامل ایجاد اداره‌های جدید در نخست‌وزیری می‌شد. اگر دولت مصلحت می‌دید که برای مثال به برنامه‌ریزی اقتصادی، علوم، فناوری یا محیط‌زیست پردازد، اداره‌هایی در نخست‌وزیری تشکیل می‌شد و سپس رسماً در وزارتخانه مربوط جایگزین می‌شد. به هر تقدیر، تعداد اداره‌هایی که به طور مستقیم در نخست‌وزیری کار می‌کردند، افزایش ناچیزی داشت. اطرافیان بلافصل نخست‌وزیر هفت یا هشت نفر بودند که شامل دو نفر از سیاستمداران حزب و بقیه نفرات دوم وزارتخانه‌ها می‌شدند. دسته‌بندی، یک گروه ۲۵ تا ۳۰ نفره شامل نفرات دوم وزارتخانه‌های اصلی در دو سال گذشته بودند و پس از آن‌ها صد نفر یا کمی بیش‌تر کارکنان نخست‌وزیری بودند. شخص نخست‌وزیر فقط سه یا چهار نفر این اشخاص را منصوب می‌کرد و بقیه افراد به‌طور موقت در خدمت او بودند و به طور عمده به وزارتخانه متبوع خود وابسته بودند. این پایگاه قدرت نسبت به کارکنان کاخ سفید یا ساختمان شماره ۱۰^۲ بسیار ضعیف‌تر است.^(۶)

تقاضای اصلاحات اداری ژاپن نه تنها تحت تأثیر فشار برای پاسخگویی به خواسته‌های سیاستمداران بوده است، بلکه از این شکایت دیرینه نیز سرچشمه می‌گیرد که دولت ژاپن خیلی بزرگ است. آمار نشان می‌دهد که بخش عمومی^۳ ژاپن از نظر میزان هزینه یا مجموعه کارکنان از بیش‌تر دموکراسی‌های صنعتی کوچک‌تر است. تعداد مستخدمان بخش عمومی در ژاپن ۴۰ نفر در ۱,۰۰۰ نفر جمعیت است که نصف رقم مشابه در بریتانیا و

1. Administrative Vice-ministers

2. اشاره به مقر نخست‌وزیری کشور بریتانیا در شهر لندن است.

3. Public Sector

ایالات متحده امریکا و یک سوم رقم مشابه در فرانسه است. با این همه، اعتقاد به این امر که دولت نه تنها اصلاح، بلکه باید کوچکتر شود روز به روز قوی تر شد.

در پاییز سال ۱۹۹۶ «هاشی موتو»^۱ نخست وزیر شورای اصلاحات اداری را به ریاست خود تشکیل داد. این شورا در گزارشی که یک سال بعد منتشر کرد دولت ژاپن را «فوق العاده بزرگ و خشک» توصیف کرده بود و برای «متحقق ساختن یک دولت کارآمد، مؤثر و شفاف که اجرای مؤثر وظایف مهم حکومتی را امکان پذیر سازد» پیشنهاداتی داده بود. توصیه محوری عبارت بود از کاهش تعداد وزارتخانه‌ها یعنی داشتن ۹ وزارتخانه و تجدید ساختار وزارتخانه‌ها به نحوی که عهده دار وظایفی شوند که قبلاً ادارات انجام می دادند. مقرراتی که روابط بین نخست وزیر و کابینه را تنظیم می کرد باید تغییر می یافت به نحوی که به افزایش کیفیت دسترسی نخست وزیر به اطلاعات می انجامید و اختیارات او را در سایر بخش های دولت افزایش می داد. اختیارات بودجه ریزی که قبلاً در وزارت بازرگانی متمرکز شده بود، باید به نخست وزیری منتقل می شد. روی هم رفته، دولت باید فعالیت هایش را کاهش بدهد و به سوی انتقال آن ها به بخش خصوصی و دولت های محلی حرکت کند، به صورتی که در ده سال، ۱۰ درصد از حجم آن کاسته شود.

«هاشی موتو» قول داد اصلاحات را اجرا کند، اما به دلیل عملکرد ضعیف ح-ل-د که وی مسئولش بود، در انتخابات سال ۱۹۹۶ ناچار به کناره گیری شد. ضمانتی بر پیگیری جریان اصلاحات توسط جانشینان او وجود نداشت، به هر حال چنین شد و در ژوئیه سال ۱۹۹۹ قوانینی تصویب شد که تعداد وزارتخانه ها و ادارات دولت مرکزی را از ۲۳ به ۱۴ رسانید.

همراه این اصلاحات، تغییراتی در آداب پارلمانی صورت گرفت که با توجه به آن، مسئولان اداری از پاسخگویی به سؤالات منع می شدند و از آن به بعد، مقامات سیاسی منصوب، مسئول پاسخگویی به این گونه سؤالات بودند. قبل از آن، هر وزارتخانه غیر از وزیر، یک معاون پارلمانی^۲ داشت که هر دو نفر آن ها توسط نخست وزیر تعیین و در

1. Hashimoto

2. Parliamentary Vice- minister

جایگاه هیأت وزیران در پارلمان حاضر می‌شدند. پس از اصلاحات به هر وزارتخانه غیر از وزیر، حداقل یک - معمولاً دو یا سه - معاون وزیر ارشد^۱ و به تعداد مشابهی دبیران پارلمانی^۲ اختصاص یافت. مشخص نیست که واقعاً این دبیران چه می‌کنند؟ ولی نقش معاون وزیر ارشد همانند نقش نایب‌وزیر^۳ در نظام بریتانیا است. ممکن است مسئولیت بخش‌هایی از وزارتخانه به آن‌ها سپرده شود یا به نمایندگی از طرف وزیر در جلسات هیأت دولت یا پارلمان حضور یابند. نیت آن است که به اهمیت انتصاب‌های سیاسی در فرایند تصمیم‌گیری‌ها افزوده شود، اما به این امر منتهی شده است که پست‌هایی که به وسیله نخست‌وزیر توزیع می‌شود، افزایش چشمگیری یافته و تعداد پست‌های کابینه کاسته شده است.

تصمیم «کوئیزومی» مبنی بر عدول از انتصاب پست‌های کابینه فقط به منظور حفظ توازن جناحی، موجب اختلاف نظرهای شدید درباره میزان عقاید سیاسی او شده است. او نشان داده است که بیش‌تر از پیشینانش وزیران را در پست‌های خود نگه می‌دارد. افزایش تعداد سیاستمداران انتخابی در وزارتخانه‌ها به همراه گرایش فوق، شاید باعث شود سیاستمداران کنترل بیش‌تری بر سیاست اعمال کنند. در عین حال، بعضی‌ها می‌گویند اگرچه پست‌های کابینه برحسب مطالبات جناحی توزیع نشده است، اما انتصاب‌های نامرئی بیرون کابینه از روال قبلی تبعیت می‌کند.

نخستین زنی که به کابینه راه یافت از ژوئیه تا دسامبر ۱۹۶۰ در پست خود خدمت کرد. در حالی که مدت زمانی از طرح مؤکد مسائل جنسیتی توسط رهبر زن حزب سوسیالیست می‌گذشت، در سال ۱۹۹۰ پس از یک وقفه سی ساله دو زن به کابینه راه یافتند، از آن پس حضور یک یا دو زن در کابینه غیرمعمول نبوده است، ولی «کوئیزومی» با گماردن پنج زن در اولین کابینه‌اش از همه پیشی گرفت. این پست‌ها شامل وزارت امور خارجه و دادگستری بود. پیش‌بینی می‌شود در کابینه‌های بعدی نیز شاهد حضور زنان باشیم.

1. Senior Vice- minister
2. Parliamentary Sectreary
3. Minister of State

هنوز خیلی زود است که از تأثیر این تحولات بر ویژگی‌های فرایند سیاست و از آن هم کم‌تر از چگونگی برون‌دادهای سیاست، سخن راند. حضور هر چه بیش‌تر سیاستمداران انتخابی در وزارتخانه‌ها و این حقیقت که اعضای کابینه اغلب بر مبنای شایستگی برگزیده می‌شوند و مدت طولانی‌تری در پست خود می‌مانند، شاید بتواند موازنه قدرت را به زیان بوروکرات‌های ارشد تغییر دهد. با همه این‌ها، کمیته معاونان اجرایی عالی‌رتبه^۱ هنوز هم قبل از نشست کابینه، جلسه تشکیل می‌دهند. علی‌رغم آن که ح-ل-د و حزب دموکراتیک هر دو به طور ضمنی موافق لغو این نشست‌ها هستند.

تقویت مبنای نهادی^۲ نخست‌وزیری و اعطای اختیارات قانونی بیش‌تر به نخست‌وزیر، باعث می‌شود وی بتواند رهبری خود را در دولت اعمال کند. در هر حال «کوئیزومی» از نخست‌وزیران پیشین خود بسیار قدرتمندتر و شخصیت رسانه‌پسندتری بوده است و گفتن این که مواضع جنجالی او در حوزه سیاست اعم از داخلی و خارج متأثر از اصلاحات نهادی بوده است، خیلی ساده نیست. وی از سال ۲۰۰۱ نخست‌وزیر بوده است و در تابستان ۲۰۰۳ در سمت رهبر ح-ل-د برای سه سال دیگر (دو سال به سه سال افزایش یافت) در نخست‌وزیری ابقا شد. دولت ائتلافی او هنوز پس از انتخابات نوامبر ۲۰۰۳ منسجم است. اگر اصلاحات موجب تقویت قدرت نهادی نخست‌وزیر به طور خاص و سیاستمداران انتخابی به طور عام شده باشد، به زودی آثارش آشکار خواهد شد.

تمرکززدایی،^۳ مقررات‌زدایی^۴ و آزاد کردن جامعه مدنی

افزایش اختیارات سیاستمداران انتخابی فقط بخشی از تحولاتی بوده است که در سال‌های اخیر موجب تضعیف قدرت بوروکراسی مرکزی شده است. بُعد دیگر آن در اقداماتی است که موجب تقویت دولت‌های محلی و سازمان‌های غیردولتی (NGO) ها شده است. این فرایند تحت تأثیر فشارهای هم‌زمان چندین منبع پیش رفته است. نظر لیبرال‌ها و نئولیبرال‌ها

-
1. Permanent Vice-ministers
 2. Institutional Base
 3. Decentralisation
 4. Deregulation

مبنی بر آن است که مقررات بیش از حد و دست و پاگیر، رقابت بازار را در ژاپن به انحراف کشیده است و مانع رونق اقتصاد ژاپن از سال‌های ۱۹۹۰ به بعد بوده است. گزارش‌هایی در حمایت از مقررات زدایی و انتقال قدرت بیش‌تر به دولت‌های محلی تهیه شد. در سال‌های پایانی دهه ۹۰ ایستادگی در برابر اصلاحات دشوار شده بود. از سال ۲۰۰۰، «برنامه اجرایی تمرکززدایی»^۱، سیستم تفویض وظایف استانداران^۲ و شهرداران^۳ به وسیله وزارتخانه‌های مرکز را که به نظارت دقیق مسئولان در سطح ملی مقید بود، منسوخ کرده است. در حال حاضر، حداقل در مقام نظر، مسئولان مرکزی و محلی در کارها مشارکت هم‌سنگ دارند و میزان دخالت مسئولان مرکزی در امور محدود شده است.

سیستم مالی دولت محلی - که به همان اهمیت است - عقلایی‌تر شده است. دولت مرکزی میزان بودجه بیش‌تری را باید به دست دولت محلی برساند و برنامه‌ریزی‌هایی شده است که مقامات محلی بتوانند از طریق افزایش مالیات‌ها و انتشار اوراق قرضه به بودجه بیش‌تری دسترسی داشته باشند.

همزمان، تحولات چشمگیری در ساختار دولت محلی رخ می‌دهد. دولت محلی از پایان قرن نوزدهم دو حلقه داشته است. نخستین حلقه ۴۷ استانداری است که مستقیماً با دولت مرکزی سروکار داشته‌اند در حالی که حلقه دوم شامل شهرستان‌ها، شهرها و روستاها (شهرداری‌ها) است که بیش‌تر در مقابل استانداری‌ها مسئول بوده‌اند. اینک در هر یک از دو سطح، یک مجلس انتخابی^۴ وجود دارد که رئیس اجرایی^۵ آن به طور مستقیم انتخاب می‌شود.

در سال ۲۰۰۱ در ژاپن ۶۷۰ شهرستان، ۱،۹۸۸ شهر و ۵۶۶ روستا وجود داشت که بسیاری از آن‌ها کوچک‌تر از آن است که یک نظام کارآمد حمل و نقل، یا زیرساخت

1. Decentralisation Action Programme
2. Prefectural Governors
3. Municipal Mayers
4. Elected Assembly
5. Chief Executive

ارتباطات، برنامه‌ریزی اقتصادی یا تسهیلات رفاه اجتماعی را بتواند تأمین کند. اصلاحاتی ریشه‌ای پیشنهاد شده است. باید منتظر ماند و دید که آیا دولت مرکزی مایل یا قادر خواهد بود یک برنامه سراسری تمرکززدایی را پیش ببرد؟ در حالی که واحدهای دولت محلی هم اینک برای ادغام و تشکیل شهرداری‌های بزرگ‌تر تحت فشار شدیدی هستند.

از نخستین سال‌های دهه ۹۰ سیاستمداران نسبت به مقررات‌زدایی تعهد سپرده‌اند، شواهد فراوان نشان می‌دهد که بوروکرات‌های دولت مرکزی که نگران حفظ اختیارات خود بوده‌اند، توفیق یافته‌اند در مقابل آن ایستادگی کنند. رویه جدیدی که در سال ۲۰۰۳ خود غوغا به پا کرد در پی قلع و قمع مقررات بوده است. «مناطق ویژه اصلاحات ساختاری»^۱ به این منظور در نظر گرفته شده‌اند تا توسعه اقتصاد و زندگی محلی را تقویت کنند، در حالی که فعلاً مقررات ملی از این دست‌اندازی‌ها مصون نگه داشته شده‌اند، شرکت‌های خصوصی و شهرداری‌ها می‌توانند پیشنهادهای خود را عرضه کنند. طرح‌های بی‌شماری که عرضه می‌شوند براساس قدرت رونق بخشی هر منطقه پذیرفته می‌شوند.

تجدید ساختار دولت محلی و تجربه‌های مقررات‌زدایی می‌توانند به تحولات بنیادی در رابطه دولت مرکزی و دولت‌های محلی منجر شوند. به هر حال اصلاحات محدود به ساختارهای حکمرانی^۲ رسمی نبوده است.

بنا به قانون مدنی^۳ مصوب سال ۱۸۹۶، تمامی شرکت‌هایی^۴ که تأسیس می‌شدند ملزم به رعایت مقررات مندرج در این قانون بودند. سازمان‌هایی که در این قانون پیش‌بینی شده بودند، «انتفاعی»^۵ و گروه‌های «منافع عمومی»^۶ بودند. لکن ذکر مشخصی از گروه‌های غیرانتفاعی^۷ که الزاماً در گروه‌های منافع عمومی نیستند، نشده بود.

گروه‌های منافع عمومی باید نشان می‌دادند که فعالیت آن‌ها نه در جهت منافع بخشی

-
1. Special Zones for Structural Reform
 2. Governance
 3. Civil Code
 4. Corporate Bodies
 5. Profit for
 6. Public Interest
 7. Non_profit

از جامعه، بلکه برای کل جامعه است و تحت نظارت دقیق وزارتخانه مربوط قرار می‌گرفتند. به گروه‌هایی که اهداف یا شکل سازمانی آن‌ها با وزارتخانه مسئول هم‌خوانی نداشت، اجازه تأسیس داده نمی‌شد. بدون جایگاه قانونی حتی امکان افتتاح حساب بانکی گروهی نیز میسر نبود. گروهی که جایگاه قانونی کسب می‌کرد، تحت نظارت اجباری وزارتخانه مسئول قرار می‌گرفت، در نتیجه، جامعه مدنی، بخش سازماندهی شده،^۱ غیرحکومتی^۲ و غیربازاری^۳ ژاپن تحت چنان نظارت تنگاتنگی نگه داشته می‌شد که نه می‌توانست بوروکراسی را به سؤال فرا بخواند و نه تجربیات کارشناسی خود را بدان پیشنهاد کند. در واقع، دولت در پی آن بود که نیروهای گروه‌های علاقه‌مند را به نفع حمایت از هدف‌های مدیران خود مهار کند. از این جا روشن می‌شود که چرا تظاهرات گروه‌های بی‌شمار در دهه ۶۰ و ۷۰ علیه آلودگی‌های صنعتی به یک جنبش ملی پایدار تبدیل نشد.

در اوایل دهه ۹۰ که اولین موج درخواست‌های مقررات‌زدایی برخاست، میان گروه‌های شهروندان، اتحادیه‌هایی شکل گرفت تا به دولت فشار وارد آورند که چارچوب‌های قانونی سازمان‌های غیردولتی را آزادتر کند، لکن شکایت‌های سازمان‌های غیردولتی (NGO)ها تأثیر چندانی نداشت.

تجربه زلزله کوبه این تغییر را میسر کرد. واکنش دولت به فاجعه، کند و بی‌برنامه بود؛ اقدامات گروه‌های متحد مردم نیز پیش از هر چیز منوط به کسب اجازه از وزارتخانه مربوط و طی کردن تشریفات اداری می‌شد. اما اقدامات خود به خودی گروه‌های متحد مردم ثابت کرد که آن‌ها به بهترین نحو قادر به ارائه کمک‌های واقعی به مجروحان و بی‌خانمان‌ها هستند. در سه سال بعدی چندین پیش‌نویس طرح قانونی^۴ مورد بحث قرار گرفت و سرانجام در سال ۱۹۹۸ قانون سازمان غیرانتفاعی،^۵ تصویب شد. از آن پس، فرایند ثبت قانونی گروه‌های فعال در دوازده رشته که به طور مفصل تشریح شده بود، کمی بیش‌تر از رعایت

1. Organised
2. Non-state
3. Non-market
4. Draft Proposals
5. Non Profit Organisation Law

تشریفات شد^(۷). به علاوه، مرجع صدور اجازه اغلب در سطح استانداری‌ها و یا در بعضی موارد، سازمان برنامه‌ریزی اقتصادی^۱ در نظر گرفته شده بود، این سازمان بخشی از دولت است اما مانند سایر سازمان‌های مرکزی به طور مستقیم زیر نظر حاکمیت^۲ نیست. درخواست بعدی، استفاده از بخشودگی‌های مالیاتی بود که مشابه آن در سازمانهای خیریه رعایت می‌شد. این امر در سال ۲۰۰۱ میسر شد، لکن «وزارت امور دارایی»^۳ در برابر چنین درخواست‌هایی با بی‌میلی هر چه تمام‌تر ظاهر شده است.

این بار هم برای قضاوت سنجیده در مورد تأثیر اصلاحات شاید خیلی زود باشد. جا دارد که این اصلاحات فقط موجب بروز تفاوت‌های ناچیزی در اوضاع شود و این که حاکمیت به کمک آن‌ها مهار قدرت را هر طور شده، در چنگ خود نگه دارد. با این همه، سه اقدام چشمگیر را برای مهار یا کاهش قدرت دولت مرکزی مورد توجه قرار داده‌ایم. دولت کوئیزومی ظاهراً به تداوم و تعمیق فرایندهایی که تاکنون شرح داده‌ایم، همت گماشته است.

نتیجه‌گیری و چشم‌انداز آینده

پس از یک دهه بی‌ثباتی اقتصادی و ناآرامی سیاسی اینک شواهدی به چشم می‌خورد که ژاپن دوره‌ای را آغاز می‌کند که اصلاحات ساختاری تحکیم می‌شوند و رشد اقتصادی احتمالاً ادامه می‌یابد. در آغاز سال ۲۰۰۴ نشانه‌های رشد اقتصادی مناسبی برای سال ۲۰۰۶ به چشم می‌خورد که از سال‌های گذشته بسیار بهتر است. کوئیزومی فقط دو سال و نیم است که نخست‌وزیر است و حداقل دو سال و نیم دیگر نیز در پست خود باقی می‌ماند. اصلاح‌طلبان در پی تقویت قدرت رهبری در احزاب بوده‌اند و به طور کلی می‌توان گفت که چنین شده است و در ح-ل-د این امر به قیمت کم شدن قدرت رهبران جناحی تمام شده است. در سه، چهار سال گذشته با رواج پذیرش عضویت وابسته، انسجام جناحی رو

1. Economic Planning Agency
2. State
3. National Tax Administration

به پاشیدگی رفته است. به همین دلیل کوئیزومی ناچار نبوده است که به توازن جناحی در کابینه اش پایبند باشد و به همین ترتیب قدرت رهبران جناحی در اعطای پاداش به پیروان وفادارشان کاهش یافته است.

در این زمان، حزب دموکراتیک بزرگ تر شده و یکپارچگی تشکیلاتی افزایش یافته است و می تواند به خوبی ح-ل-د را به چالش بخواند.

به نظر می رسد که ژاپن به سوی یک نظام دو حزبی در حال حرکت است. آزمایش بعدی انتخابات ژوئیه ۲۰۰۴ مجلس شورا است. آیا احزاب کوچک تر تحلیل می روند و حزب دموکراتیک بزرگ تر می شود؟ آیا مبارزات انتخاباتی احزاب براساس وعده های انتخاباتی^۱ صورت خواهد پذیرفت؟

پس از آن «کوئیزومی» دو سال دیگر در پست خود خواهد ماند و ح-ل-د با حداقل یک دوره ثبات، سه سال برای رویارویی با انتخابات عمومی فرصت خواهد داشت. در آن صورت فرصتی برای عرضه ابتکارات روشی ایجاد می شود و کوئیزومی گفته است قصد پیشنهاد اصلاح قانون اساسی را دارد. چنین پیشنهادهایی - هرچند بسیار ملایم - تاکنون با مخالفت میانه روها و چپ ها روبه رو شده است، با این استدلال که این اصلاحات ممکن است روال هایی^۲ ایجاد کنند که در نهایت به امحاء یا لغو شدن^۳ «ماده صلح» بیانجامد. جناح راست ح-ل-د سال ها مدافع اصلاحاتی بوده اند که قانون اساسی را «ژاپنی کند»^۴. بسیاری از اعضای حزب دموکراتیک، به ویژه آنانی که از ح-ل-د به آن پیوسته بودند به عنوان هواداران اصلاح قانون اساسی شناخته می شوند، اما آنان که ریشه در حزب سوسیالیست دارند تاکنون سرسختانه با آن مخالفت کرده اند. اگر حزب دموکراتیک خواهان حفظ موضع خود به مثابه رقیب جدی ح-ل-د است، ناگزیر است این بحث را به گونه ای پشت سر بگذارد که اعتبارش نزد رأی دهندگان کاهش نیابد.^۵

1. Manifesto Promises
2. Precedent
3. Disabling
4. Japanese
5. Tapanise

کابینه‌های کوچک‌تر، وزیرانی که عمدتاً براساس شایستگی انتخاب شده باشند و مدت طولانی‌تری در پست خود بمانند، استفاده بیش‌تر از سیاستمداران انتخابی در وزارتخانه‌ها، اجبار قطعی وزیران برای پاسخگویی در برابر پارلمان، همه و همه موکول به روی گردانی از فرایند تصمیم‌گیری شه فرموده^۱ است. آیا این چرخش بازده بهتری در سیاست‌ها خواهد داشت؟ به همین ترتیب در مورد تحولاتی که در ساختار نخست‌وزیری رخ داده است به این زودی نمی‌توان قضاوت کرد که آیا اختیار اعمال قدرت نخست‌وزیر را در مرکزیت قوه مجریه افزایش یافته است یا خیر؟ به نظر می‌آید «کوئیزومی» از عهده کار برآمده است، اما باید منتظر ماند و حاصل کار جانشین او را ارزیابی کرد تا معلوم شود این وضعیت حاصل تغییرات ساختاری در نهاد نخست‌وزیری بوده است یا دستاورد شخصیت و محبوبیت شخصی نخست‌وزیر فعلی است؟

در نهایت می‌توان گفت که در فرایند سیاست‌ورزی در ژاپن تغییر جهتی صورت گرفته است. از برنامه کار ملی - که در برابر امپریالیسم در اواخر قرن نوزدهم ایستادگی کرد و اقتصاد سال‌های پس از ۱۹۵۰ را بازسازی کرد - به منظور توجیه انحصار قدرت بوروکرات‌های مرکزی در حاکمیت سیاسی بهره‌برداری شد. این حرف‌ها امروزه دیگر خریداری ندارد. این که عده‌ای می‌گویند، «دقیقاً در دوره جهانی شدن، هویت‌های بومی اهمیت روزافزونی یافته»، یک تناقض‌گویی آشکار است. به علاوه، ظاهراً دولت مرکزی آماده است از اعمال سلطه نه تنها بر دولت‌های محلی، بلکه بر سازمان‌های غیردولتی نیز بکااهد.

بسیاری از چپ‌هایی که در دوره کوتاه افول ح-ل-د از قدرت، پیشگام اصلاحات ریشه‌ای بودند، امروزه سرخورده شده‌اند. به هر حال پس از ده سال، هر چند که ح-ل-د هنوز بر سر کار است، اما اصلاحات انجام شده را نمی‌توان ناچیز پنداشت. در هر یک از سه بخشی که در این مقاله بررسی شد، اصلاحات درستی انجام شده که نویدبخش پیدایش تحولات دموکراتیک‌تری در سالیان آینده است.

پی نوشت

1. for an introduction to this debate see M. Wright, *Who Governs Japan? Politicians and Bureaucrats in the Policy-making Process*, Political Studies, 1999.
2. for a comparison of executive structures including Japan see B.G. Peters, R.A.W. Rhodes and V. Wright (eds); *Administering the Summit*, Macmillan, 2000.
3. F.J. Schwarz, S.J. Pharr et al, *The State of Civil Society in Japan*, Cambridge University Press, 2003.
4. *Japan Echo*, December 2003, p. 3.
5. *Nikkei Weekly*, 25.8.03, p. 3.
6. R. Katz, *Japanese Phoenix*, M.E. Sharpe, 2003.
7. See J.A.A. Stockwine; *Dictionary of the Modern Politics of Japan*, Routledge Curzon, 2003, p. 53.

