

日本战略转型中的对外决策调整

——概念模式与政治过程

张 勇

摘 要 因战略目标的差异,在战后不同历史时期,日本国家战略与决策机制各有不同特质。基于对以“吉田主义”为代表的国家战略之“反思”与“超越”,日本正处于新的战略转型期,这也因应了其“全面正常化”的目标。其对外决策机制亦在经历重大调整。从“1955 年体制”以来的“官僚主导”型向 21 世纪初期的“官邸主导”型过渡的趋势业已形成,小泉纯一郎执政时期首相官邸主导型决策过程较为典型,第二次安倍内阁时期得到进一步强化,其突出标志是国家安全委员会的成立。当前乃至今后,由首相官邸来设计与领导实施新国家战略的思路亦愈发清晰。在“全面正常化”战略方针的指引下,日本决策层致力于突破战后体制,创建长期执政的政治环境,强化首相及执政中枢的决策权限。但因受内外因素制约,无论是国家战略转型,还是决策机制调整,在大趋势之下仍存有诸多变数。

关键词 日本 战略转型 对外决策机制 官僚主导 官邸主导
国家安全委员会 安倍政权

第二次安倍政权成立以来,日本谋求对外战略的全面转型,具体表现为以右倾化理念为执政基础,以“俯瞰地球的外交”拓展国际空间,以“积极的和平主义”引领安全蜕变。^①在外交方面,体现为依靠全球视野开展战略性外交;在安全方面,日本出台了战后首份《国家安全战略》、新的《防卫计划大纲》

* 张勇,中国社会科学院日本研究所助理研究员(北京 100007)。

① 相关内容,参见李薇主编《日本研究报告(2014)》,北京:社会科学文献出版社,2014 年,第 1 页。

以及《中期防卫力量整備计划(2014—2018)》。以上述要素为诱因,其对外战略正在进行一次较为深刻的转型。决策机制亦在相应地经历重大调整。

战前,由于错误的国策,作为“海洋国家”的日本最终选择了对外扩张以及与海洋强国美国为敌的道路,招致了军国主义的覆亡。战败后,以吉田茂为首的日本政治家们接受失败的现实,基于对“海洋国家”这一国家特性的重新认知和对侵略行为的反省,确立了以全力发展经济、轻军备以及对美协调诸原则为主要内容的“吉田主义”,为日本描绘出了再度崛起的蓝图。如今,日本再度站在历史的转折点上,以安倍为代表的新生代保守政治家们致力于构筑“新海洋国家战略”^①,其核心目标是谋求摆脱以“吉田主义”为代表的“战后体制”,最终实现日本在经济、外交乃至军事上的“全面正常化”。

从战后的“拥抱战败”,到当前的“摆脱战败”,在不同历史阶段,日本对外战略与决策机制各有不同特点。本文基于对外政策分析理论,旨在考察战后日本对外战略转型中决策机制的调整问题,提出机制调整的主流理论模式并给予实证性评估。

一、研究方法 with 概念模式

作为国际关系学的子学科,对外政策分析是关于对外政策的学理性探讨。该学科领域主要包括两方面内容。一是政策研究,即应该制定什么样的对外政策,这类可以大致归为策论,包括从国际关系的角度分析和预测一国对外政策的目标、内容、原因、环境等因素,探索国家对外政策的历史经验和教训,研究决策者如何确定国家利益和对国家利益的追求途径等。二是决策研究,即对外政策到底是如何形成或者说被制定出来的,包括政策目标如何确定,政策形成的过程和机制,政策方案根据什么原则和怎样被设计出来,决策者如何确定评判标准、怎样做出选择等。^②由此可见,对外政策分析理论既适用于日本战略转型问题之类的策论研究,亦可用于分析其对外决策问题。当然,与策论相比,该学科领域的研究重点应当是对外政策的形成,即对外决策问题。

① 所谓“新海洋国家战略”,有两层含义:一则并不等同于“国家新的海洋战略”,而是一个广义的大战略概念。从根本上说,是作为海洋国家的日本如何选择当前和未来整体战略的问题,具有国家统筹全局与顶层设计的属性。与之相应,作为“总战略”的“新海洋国家战略”应当包含但并不限于外交、安全、海洋战略等“子战略”。二则是与以往日本的海洋国家战略特别是冷战时期形成的战略相比较,当前的“新海洋国家战略”有着不同于以往的形态与特质。

② 笔者较为认可牛军与王鸣鸣的观点。参见牛军《中国对外政策分析:理论、历史与前景》,《外交评论》,2010年第4期,第1页;王鸣鸣《外交政策分析:理论与方法》,北京:中国社会科学出版社,2008年,第12页。

在传统的对外政策研究中，理性决策模式较为普遍。该模式将对外战略视为最高决策者基于对国家利益及其实现条件的精确计算而做出的最优选择，强调政策成本与政策回报之间的相对利益关系。^① 其基本研究范式是：确定问题→列出对策→分析对策的利弊得失→根据一定的价值标准列出理想目标之优先次序→根据理想标准列出各种对策的优先次序→最终抉择。

随着研究的深入，分析者们认为由于对外政策问题的“复杂性”及决策主体的“非理性”，理性决策分析方法往往并不可靠。组织过程模式主张，对外政策是由政府内参与决策的机构基于某种标准工作程序所作的决定。“政府领导人可以干扰这些组织的行为，但不能从根本上控制它们”^②，因为这些组织的行为主要为标准的和常规的运行程序所决定，除非发生重大事件，否则即使有脱离正轨的情况，也是逐步的、渐进的，很少有例外。

亦有观点认为，对外政策问题既不是理性程序的产物，也并非基于组织内部的标准作业程序的产物，而是包括参与决策的“个体谋略”相互作用的产物。^③ 政治决策模式以政府内参与者的政治过程为焦点，强调决策主体之间权力的竞争与合作关系，亦可称为政府内部政治模式或官僚政治模式。用该模式分析战略转型中的决策机制时应注意三个问题：谁参加博弈？决定各参加者立场的因素是什么？各参加者的立场是如何被综合成政策的？^④ 在分析日本对外政策过程时，应关注各主体在组织内的地位权限和有效使用该权限的实际能力。同时，政治决策模式的理论影响并非局限于政府内部，外部成员的参与也对决策产生较大影响。

基于对上述理论模式的借鉴与发展，日本国际关系学界的一些学者，也归纳出“三角柱”模式、“非常规型”模式、“常规型”模式、多元模式以及近年来随着政权更迭而出现的国内政治模式等一系列重要成果。

在分析战后日本对外决策问题时，福井治弘以及后来的别枝行夫等学者在“按照外交课题自身所具有的性质加以分类”的基础上，有针对性地提出了“非常规型”模式，用于解释较为复杂且敏感的外交课题。其要点如下：（1）政党、某种压力团体、大众传媒、市民团体等，广泛地卷入到围绕问题的一般性争论之中。（2）政府内部参与决策的人数非常少，首相作为中心人物，成为争论一方的首领。（3）首相的智囊集团是执政党实力人物等少数的政治家、官房长官、外相、外务官僚等高级官僚，但有时在成为问题的特定政策

① 阎学通、孙学峰《国际关系研究实用方法》，北京：人民出版社，2001年，第190页。

② 相关内容，参见詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫《争论中的国际关系理论（第五版）》，阎学通等译，北京：世界知识出版社，2003年，第615页。

③ 佐藤英夫『对外政策』，东京：东京大学出版会，1989年，第42页。

④ 大岳秀夫《政策过程》，傅禄永译，北京：经济日报出版社，1992年，第28页。

上,大众传媒、学者、在野党议员等非特定的个人和集团也加入进来。(4) 非常规型模式的特征是,对争论的关心和参与扩散到决策的外缘,同时在决策的中心,由最高政治领导人及其智囊组成的小集团集体支配与统制。(5) 由于参与决策的人数少,而且参与者间又是非制度的、个人的性质,因此,决策集团可发挥高度的灵活性和适应性。(6) 常规性的决策,共同特征是制度化的僵硬性和保守性,回避明确的选择,尊重全体一致原则,重视程序上的稳妥性。这同非常规型决策过程正好相反。后者的特征是积极的行动性、革新性,无视常规运作程序,自上而下的决定,责任归属明确等。(7) 根据非常规型模式,一般由首相作出主要决定,因此同常规型决策相比,更显示出明确而有效的权力序列和命令系统。(8) 由于参与决策的人数少,决定过程中以首相为中心的人物的个人价值观、目的、利害、风格等要素就变得非常重要。^①

在大多数的非常规型案例中,对外决策是在首相积极主导下实现的,很少受到外务省消极态度的影响。与国内问题相比,对外决策的特征是内阁或官僚体制的重要性增加了,特别是首相的角色。《旧金山和约》与《日美安保条约》的签订、日苏邦交正常化、中日邦交正常化等都是典型例证。

在《对外政策决定过程的日美比较》一书中,细谷千博提出了“三角柱”模式,即自民党、官僚、财界三个精英集团,以首相为核心,构成辅佐和建议者集团。^② 三者居同一平面且相互作用,而与最高决策层之间则是垂直的相互作用关系。尽管因问题种类和重要性而异,但实际上最高决策层一般由首相和有实力的阁僚构成,有时视情况高级官僚或执政党领导人也参加进来。在“三角柱”模式中,自民党、官僚层和财界分别呈现以下特点:(1) 关于自民党,一般认为其作用较弱,它不得不“几乎全面依赖于省厅所提供的情报和建议”。但是,根据问题的性质,也就是随着问题政治化程度的增大,自民党对决策过程的作用也增大。(2) 关于官僚层,如果是常规型的对外问题,在外务省机构内,由担当的局、课根据惯例和规则进行处理。即使是非常规型的,但只要是非政治性的,也多半通过有关课间的协商或干部会上交换意见加以解决。但是,随着某一问题政治化程度的加深,外务省的作用下降,直接接受首相的指示,自民党的介入增加,问题的合理性处理变得困难。倘若是经济问题,通产

① 福井治弘「沖縄返還交渉——日本政府における決定過程」、『国際政治 52 沖縄返還交渉の政治過程』、東京:有斐閣、1975 年、第 98—99 頁。另外,日本学者草野厚、中国学者王新生、黄大慧等也曾研究过该模型,参见草野厚『政策過程分析入門』、東京:東京大学出版会、1997 年、第 70—71 頁;王新生《现代日本政治》、北京:经济日报出版社,1997 年;黄大慧《日本对华政策与国内政治——中日复交政治过程分析》、北京:当代世界出版社,2006 年、第 20—21 页。

② 細谷千博、綿貫讓治『對外政策決定過程の日米比較』、東京:東京大学出版会、1977 年、第 5 頁。

省、大藏省、农水省、运输省等其他官僚机构也作为行为者参加进来。在这些省厅间，围绕意见的对立与调整展开官僚政治。(3) 关于财界，作为正式决策机构外的集团构成决策者的“国内环境”，其机能在于通过筹措政治资金的能力和与官僚层的人际联系，成为强有力的建议者集团，从而影响决策过程。另外，财界与在经济摩擦等场合为实现个别利益而行动的工商界不同，它不单单倡导追求经济利益，其任务更在于调整利益相互对立的特定工商界间的利害关系，扮演仲裁者的角色。但是，同自民党、官僚相比，财界对外交问题的直接参与要少得多，在决策过程中所发挥的作用也相对较弱。

应当说，细谷的“三角柱”模式，对于分析上世纪 50—60 年代日本对外政策中的一些案例具有很强的解释力。但随着对外关系日益复杂化，特别是日本政治过程中逐渐出现了猪口孝所言的“科层制”多元主义现象，日本国内制定与影响相关政策的行为体也随之多元化，要求研究界发展出新的理论模式。村松岐夫等学者注意到，虽然合理选择模型提供了分析行为者的意图或决策的复杂性的线索，但并不能有效地理论化与模式化。由此提出按照标准作业程序的、机械的、常规性的决策模型。同时，根据各省厅，有时再加上政治家集团或利益集团的参与，在多元性的交易调整下，来决定对外政策。^① 他们主张，福井提出的“非常规型”模式也应包含在多元模型之中，将首相视为对外决策的决定性角色。在“常规型”模式中，外务省扮演决定性的角色，而随着对外决策的复杂化、扩散化与政治化，外务省的影响力相对下降。在进行多元化决策时，必须由其他省厅主导或参与调整。特别是进入上世纪 80 年代之后，经济摩擦日益频繁，决策与国内个别经济团体利益攸关，因而产生了新的对立关系，也促使“族议员”与利益团体加入决策过程。

信田智人认为，日本外交决策机制可以概括为一个较为开放的决策系统，其权力层次可用“同心圆”^② 模型来表示。核心圈由首相及首相官邸组成，第二圈由以外务省为代表的省一级行政部门及执政党组成，第三圈是执政伙伴，第四圈是在野党，外圈则涵盖了利益集团、智库、大众媒体及公共舆论。外交决策复杂化、扩散化、政治化，首相官邸、各省厅、执政党、在野党、利益集团、媒体和舆论等在多元性的交易调整下，来决定和影响外交政策。

冷战结束后直至近年，日本国内政治中的党派对立与对外政策的关系成为

① 村松岐夫など『日本の政治（第2版）』、東京：有斐閣、2001年、第90頁。

② 美国学者罗杰·希尔斯曼较早且较为系统地提出该模型，用以分析美国的决策过程。参见 Roger Hilsman, Laura Gaughran, and Patricia A. Weitsman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics* (Third edition), New York: Prentice Hall, 1993。此后日本学者信田智人也主要使用该模型分析日本安全保障政策的决策过程。参见信田智人『冷戦後の日本外交——安全保障政策の国内政治過程』、ミネルヴァ書房、2006年、第177頁。

重要问题。^① 例如，鸠山由纪夫民主党政权成立后，强调日美同盟框架要“紧密且对等”，积极构筑东亚共同体。在上述政策上，鸠山政权与自民党执政时期有较大变化。相反，随着 2012 年底自民党再度夺回政权，在对外政策上又体现出新的特点。目前，从日本国内政权更迭影响对外政策的角度，具有解释力的代表性研究仍较为欠缺。

在欧美的政治学研究中，近年来也催生一种日益成为主流的研究倾向，其研究重点从决策中的政官关系论转向比较内阁论，特别是“执政中枢”模式。^② 伊藤光利等学者将该模式用于分析官邸主导的政治过程，提出了富有启发意义的洞见。^③

上述模式对日本对外决策研究具有重要的价值，但亦应注意到：（1）决策模型只是为研究者探讨和改进政策问题提供了政策活动中某一“断面”的理论图式，并不能囊括问题的全貌，也不可能使决策活动得到全面优化。由于现实世界的复杂性，无论对于公共政策的制定者还是研究者，为便捷、有效地把握问题的实质，都需要从不同的角度、采用不同的政策决策模型来分析公共问题的关键因素和主要变量，形成实际问题与影响因素之间的因果关系判断，从而为政策方案的设计、评估与选择提供帮助，机械照搬、套用某一个或某几个决策模型，无助于决策研究的改进和决策实践的进步。（2）在日本外交决策中，如果外交政策类型不同，那将意味着决策者和影响者迥异。更为重要的是，外交决策机制尽管具有较大的稳定性，但并不是一成不变的，而是在不断发展，以适应变化中的条件。

二、战略转型：海洋国家战略的起源与演变

日本是远离亚洲大陆的太平洋岛国，当属“海洋国家”。但是，在很长时期都是作为“岛国”而非完全意义上的“海洋国家”的面貌出现，且对外缺

① 中西宽「国内政治の変動と対外政策の変化」、『国際安全保障 38 巻 3 号』、2010 年 12 月、第 1 頁。

② 较有代表性的成果有：P. Dunleavy and R. A. W. Rhodes, eds., *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, New York: St. Martin's Press, 1995; R. Elgie, *The Role of the Prime Minister in France (1981-1991)*, New York: St. Martin's Press, 1993; R. Elgie, "Models of Executive Politics: A Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-presidential Regimes", *Political Studies*, Vol. 45, No. 2, pp. 217-231, June 1997; B. G. Peters, R. A. W. Rhodes, and V. Wright, eds., *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*, New York: Palgrave Macmillan, 2000。

③ 主要参见伊藤光利など『政治過程論』、東京：有斐閣、2000 年、第 296—322 頁。

乏“战略性思考”。^① 一国应不应归于“海洋国家”之列，不仅取决于其天然所处的地理环境，而且取决于其以意图与能力为依托的国家发展战略和对外政策。^② 二战结束之后，日本才真正认识到自身角色并依据现实制定国家战略。当时日本最大的课题是，在冷战的状况下，走出战败的挫折与混乱，努力实现“来之不易的”复兴，同时保证国家的安全。^③ 上世纪 60 年代，战后日本国际政治现实主义学派的领军人物高坂正尧提出“海洋国家日本的构想”。在高坂的笔下，“海洋国家战略”即为一项综合的大战略。该战略涵盖广泛且极富预见性，包括对战争与和平问题的深层思考，对 20 世纪的权力政治、核问题、中国问题等的全面研判。在此基础上，准确定位日本在战后国际政治秩序中的位置，提出作为海洋国家日本战略构想。^④ 高坂对上述问题的研究无疑具有振聋发聩的学术价值和政策意义，其日本“海洋国家战略”建构的贡献在于把日本放入战后国际政治的时间和空间之中，提出“我们邻近东洋却不是东洋，我们飞离西洋却不是西洋。但是，这给日本带来烦恼的同时又给日本提供了在世界政治中发挥作用的可能性”。基于上述判断，高坂明确提出日本应该发挥“通商国民”这一巨大的优势，限制军事力量而采取妥当的防卫政策。^⑤

高坂“语境”中的“海洋国家战略”设想，与战后日本多届内阁所长期执行的“吉田主义”多有相通之处。吉田茂曾担任日本首相，其外交思想代表并反映了战后日本主流外交路线，吉田及其后继者们所执行的战略路线也一直备受学界关注。所谓“吉田主义”，由对美协调、轻军备和经济优先三个不可分割的部分组成：（1）对美协调。鉴于战败后的日本面临的国际环境和国内情势，吉田认为，在相当长的时期内，日本欲谋求复兴，只能依靠美国。尽管外务省在 1957 年 9 月就正式声明战后日本外交将以联合国中心主义、坚持亚洲一员的立场以及与自由主义国家协调的“外交三原则”为纲，但结果只有坚持日美同盟这一原则被真正坚持下来。^⑥（2）轻军备。吉田反对大规模重整军备，

① 谷内正太郎『日本の外交と総合的安全保障』、東京：ウェッジ、2011 年、第 27 頁。

② 参见关希《排他性的“海权论”可以休矣——析日本流行的“海洋国家战略”》，《日本学刊》，2006 年第 4 期，第 13 页。

③ 小原雅博『国益と外交——世界システムと日本の戦略』、東京：日本経済新聞出版社、2007 年、第 335 頁。

④ 高坂对作为海洋国家日本战略定位散见于不同时期出版的著作与论文中，参见高坂正尧『海洋国家日本の構想』、東京：中央公論社、1965 年；高坂正尧『世界地図の中で考える』、東京：新潮社、1968 年；高坂正尧『世界史の中から考える』、東京：新潮社、1996 年；高坂正尧『現代史の中で考える』、東京：新潮社、1997 年。为更全面“体察”高坂的海洋国家战略的精神实质及理论影响，笔者于 2013 年春曾专程到其生前供职的京都大学法学部调研。

⑤ 高坂正尧『海洋国家日本の構想』、第 185—186 頁。

⑥ 北岡伸一『日本政治の崩壊——第三の敗戦をどう乗り越えるか』、東京：中央公論新社、2012 年、第 262 頁。

主张将日本的国家安全置于美国的核保护伞之下，通过与美国媾和并缔结安全条约来尽量减轻军备负担。(3) 开展以经济为中心的外交。同高坂一样，吉田亦主张“贸易立国”。他认为，战后日本必须“用经济手段在海外伸张日本的威信”，即在外交活动中主要运用经济手段，使外交为实现经济利益服务，凭借经济实力而非军事实力塑造国家形象，谋求在国际上的发言权。

吉田退任后，其基本战略设计得到有效继承。值得注意的是，随着国际格局的演变及自身实力的消长，日本一直在对“海洋国家战略”进行调整。特别是到了中曾根康弘执政时期，在进一步明确日本海洋国家身份定位的基础上，提出作为国家的长远目标，应该维护安全和追求基于国际责任意识的自我实现。中曾根借用佐伯喜一有关国家战略的论述，主张以上述定位为基础，立足于变化了的国际政治经济环境与国内条件，通过功能性的途径开展基本战略构想，包括技术开发及产业调整战略、安全战略及危机管理体制、南北问题的对策、强化日美关系战略、开展亚太地区的外交等。^① 之后数年，随着国际地位的提高，日本学术界开始出现“日美欧三极”构想，并指出在秩序变革期，日本应制定新的国家战略，强化“首相主导型”外交。^② 冷战结束后，日本民主党前党首小泽一郎指出日本应积极承担大国责任，实现普通国家诉求。小泽认为，“一旦国力提升到大国之位，其一举一动均会对外国产生影响时，就不允许缺少领导力，虚弱的领导人只会给其他国家增添麻烦。”^③ 据此，他呼吁摆脱“什么也无法决定的政治”，强化首相官邸的机能。此后，即使是上文所述的高坂正尧，也依据形势变化修正了其最初的部分战略构想，认为应充分认识到“超越国境的义务”。^④ 安倍的重要智囊北冈伸一在《迈向“普通国家”》一书中认为，尽管吹响了“普通国家”的号角，但日本决策体制的现状却远未“普通”。其主要表现为：第一，首相权限较弱，而任期时间短是导致首相无法发挥领导力的主要原因。第二，内阁的启用原则是当选次数，当选六次，大体都能混个内阁职位。同时，这一重要人事安排往往沦为自民党内派阀政治的产物。第三，官僚在政策制定中起主导作用。官僚进行决策，政治家介入政策实施过程，实现对选区利益的庇荫。第四，在野党软弱无力，缺乏与自民党相抗衡的强有力的挑战者。^⑤ 2002 年，首相咨询机构“对外关系工作组”向小泉纯

① 参见中曾根康弘『二十一世紀日本の国家戦略』、東京：PHP 研究所、2000 年、第 29 頁。

② 五百旗頭真『秩序変革期の日本の選択——「米、欧、日」三極システムのすすめ』、東京：PHP 研究所、1991 年、第 176 頁。

③ 小沢一郎『日本改造計画』、東京：講談社、1993 年、第 16 頁。

④ 1996 年 6 月，日本外务省所辖的学术刊物《外交论坛》出版紧急增刊，发表了高坂的遗稿。参见高坂正尧『21 世紀の国際政治と安全保障の基本問題』、『外交フォーラム 緊急増刊』、1996 年 6 月、第 17 頁。

⑤ 北岡伸一『「普通の国」へ』、東京：中央公論新社、2000 年、第 11—13 頁。

一郎提交了一份题为《二十一世纪日本外交基本战略》的研究报告，就日本外交战略的基本方针和实施方案提出具体建议。该战略报告由国际形势、地区别课题、领域别课题及建议创设外交安全战略会议四部分组成。报告从对国际形势和日本外交战略的总体定位入手，提议有必要制定“明确的国家战略”，而坚持和强化日美同盟，则是“战略报告”的基点。^①小泉下野之后，作为“小泉学校”的政治“优等生”，安倍通过摆脱战后体系来实现“全面正常化”的意图更加明显。首次担任首相时，安倍便大力推动设立国家安全委员会来支撑其战略布局。尽管他曾多次表示将致力于将报告内容早日变为现实，但由于内阁倒台，设置法案甚至未能提交国会审议。由此，在缺乏有效推动的情况下，该构想被束之高阁。随着第二次安倍政权的诞生，日本实现“新海洋国家战略”的努力再次提速，在安全问题上实现了重大突破。

目前日本决策层所走的“新海洋国家战略”道路，是在对既有战略思维的反思与扬弃基础上而建构、实践的，代表着全新的战略思维和部署：（1）力图因应内外战略环境变化所带来的挑战。理查德·塞缪尔斯主张，亚洲的政治与军事形势发生了迅速的变化，对日本而言出现了崛起的中国、朝鲜的“无赖”政权、被美国所抛弃的可能性以及日本经济的相对衰落四种“新”的威胁。^②在日本的战略派看来，上述威胁对打造“新海洋国家战略”既是严峻的挑战，亦是难得的机遇。兼原信克据此认为，日本面临严峻的战略环境。因此要回到战略原点构筑国家战略，摆脱20世纪的幻想主义，实行21世纪的现实主义。^③（2）以政治右倾化为依托。对实现“全面正常化”目标而言，右倾化构成“复兴”后日本的核心价值理念。作为核心价值理念的右倾化，与作为国家战略目标的“全面正常化”实际上互为表里、相依相顾。^④（3）着力实现“全面正常化”。与自民党政权长期遵循的以“吉田主义”为纲的“海洋国家战略”不同，“新海洋国家战略”构想发轫于中曾根执政时期，与日本“普通国家”战略的酝酿同步。但受内外形势的限制，并未形成“战略—机制—行动”这一完整的体系。直到第二次安倍执政时期，该大战略才初具规模，开始进行环环相扣的“立体化”运作。其具体的战略路径一则是开展战略性外交；二则接连出台三份涉及安全问题的历史性文件，分别从战略、政策和措施三个层次全方位

① 参见对外関係タスクフォース「21世紀日本外交の基本戦略——新たな時代、新たなビジョン、新たな外交」、2002年11月28日、日本首相官邸官网：<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/1128tf.html>。

② 理查德·塞缪尔斯《日本大战略与东亚的未来》，刘铁娃译，上海：上海人民出版社，2010年，第5页。转引自刘铁娃《国际体系、国内政治与日本大战略观念变迁——〈日本大战略与东亚的未来〉述评》，《日本研究》，2013年第1期，第74页。

③ 兼原信克『戦略外交原論』、東京：日本経済新聞出版社、2011年、第55頁。

④ 李薇主编《日本研究报告（2014）》，第2页。

地改变了日本战后的国家安全战略及防务政策；三则将强化首相官邸、设立国家安全委员会和《特定秘密保护法》作为实施“新海洋国家战略”的组织与制度保障。

在“安倍版”的“新海洋国家战略”之中，外交与安全占有较高的位势。安倍强调，日本为保护国家利益，将依据综合国力制定外交与安全战略，而深化日美同盟是“重建日本外交和安保的第一步”。日本战略派亦认为应首先汲取战前与海洋国家美国为敌而招致厄运的教训，^① 强化新时期的日美同盟关系。就同盟本身而言，目前日美两国在诸多领域有着共同的课题和目标，共识大于分歧。安倍的战略意图比较明确，即搭乘美国亚太“再平衡”的便车，积极谋求军事崛起，提升在日美同盟中的地位，同时通过“挟美抑华”来争夺东亚地区的主导权。2013 年 12 月，日本战后首次制定《国家安全战略》^②。该《战略》规定，日本政府将在国家安全委员会的统一领导下，实施战略性的外交与安全政策。《战略》强调，日本“拥有一个海洋国家的面孔”，作为海洋国家要基于“积极的和平主义”的观点，加强外交能力和防卫实力，扩大自身发挥的作用，同时以日美同盟为基轴，通过广泛的多边、双边安全合作，来参与国际规则制定、捍卫普遍价值与推动全球治理。其具体目标如下：（1）为创造稳定的国家环境而加强外交。（2）构建保卫国家的综合防卫体制。（3）加强对国土领域的保护。（4）确保海洋安全。（5）加强网络安全管理。（6）加强针对国际恐怖主义的对策。（7）加强情报机能。（8）加强防务装备和技术合作。（9）确保稳定利用太空空间，以及推进其在安全领域的灵活利用。（10）强化技术实力。为实现战略部署，新《防卫计划大纲》将致力于构筑综合防卫体制，加强能够遏制和应对各种事态的体制，并在外交方面进行紧密的政策合作，加强日美同盟，并与各国推进双边和多边安全合作。^③《中期防卫力量整備计划》则宣布通过“五年计划”来大力强军，全面落实新《防卫计划大纲》所确立的各项原则。^④ 同期，国家安全委员会宣告成立，旨在加强保密管制的《特定秘密保护法》也正式通过。作为日本外交和安全政策的指挥部，国家安

① 谷内正太郎『日本の外交と総合的安全保障』、第 33 頁。

② 「国家安全保障戦略について」、2013 年 12 月 17 日、日本首相官邸官网：http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afiedfile/2013/12/17/20131217-4_1.pdf。

③ 「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱について」、2013 年 12 月 17 日、日本首相官邸官网：http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afiedfile/2013/12/17/20131217-2_1.pdf。

④ 「中期防衛力整備計画（平成 26 年度—平成 30 年度）について」、2013 年 12 月 17 日、日本首相官邸官网：http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afiedfile/2013/12/17/20131217-3_1.pdf。

全委员会旨在解决日本外交与安全决策机制性问题。^① 作为国家安全委员会的配套法制,《特定秘密保护法》则以法律形式赋予决策机构视情设定“国家秘密”的权力。^②

总之,安倍正以外交与安全问题为切入口实施一项宏大战略。^③ 在其战略布局中,“第一步”始于第二任期的开局之年,旨在从“消极的和平主义”转向“积极的和平主义”,为此加速推进战略转型与决策机制调整步伐。目前,安倍正在迈出“第二步”,试图重新解释宪法,以便行使集体自卫权。接下来,安倍还计划改变美国制定的和平宪法特别是第九条,以摆脱“战后体制”的束缚,为实现“全面正常化”的最终目标服务。

三、机制调整:从“官僚主导”到“官邸主导”

从“1955 年体制”下的官僚主导型到 21 世纪初逐渐转向首相官邸主导型,是战后日本外交与安全决策的基本脉络。所谓“官僚主导”,主要指在政策的酝酿、拟定、决策及交涉过程中,行政官僚凭借权力、信息以及人脉等优势,独占或主导政策方向的一种政治形态。而与之相对的“官邸主导”,是指首相官邸统合政治任命人员、行政官僚及其他政策主体,对综合、重大及紧急的政策问题进行政治判断和综合政策协调的另一种政治形态。

首相官邸主导外交与安全决策,是一种区别于战后长期以来形成的以外交、防卫等省厅官僚来主导政策议程的新模式。本世纪初中央行政机构改革正式实施之后,特别是随着小泉内阁的出现,学术界才对首相官邸在决策中的角色予以集中关注。这种决策模式在小泉执政时期表现得比较突出,但在第一次安倍内阁后期、福田康夫内阁、麻生太郎内阁时期遭受挫折。由于民主党取代自民党成功实现政权更迭,官邸主导的趋势再度得到确认。随着 2012 年安倍再度执政,对外决策中官邸主导的格局基本形成。

(一) 对外决策中的官僚政治

日本各省厅的中高层官僚在政策制定及决策信息等方面具有优势,在其高度的专业性和政策连续性等方面具有不断更迭的首相及其内阁所不能替代也无法改变的稳定特质,亦被形象地称为日本政治的“遥控器”和日本社会的“稳

① 「国家安全保障會議設置法(最終改正:平成 25 年法律第 89 号)」、日本首相官邸官网: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhousyokaigi/konkyo.html>。

② 「特定秘密の保護に関する法律(平成 25 年法律第 108 号)」、日本首相官邸官网: <http://www.cas.go.jp/jp/tokuteihimitsu/houritu108.pdf>。

③ Kosuke Takahashi, “Shinzo Abe’s Nationalist Strategy”, *The Diplomat*, February 13, 2014.

定阀”。对外决策中的官僚政治主要有以下特点：第一，对外政策分析中的组织过程模式将政策视为由政府内参与决策的相关机构基于某种标准工作程序的产物。一般来说，日本外交政策的提出和执行均在外务省的管辖之下。作为对外事务的主管行政机关，与其他省厅相比，外务省在决策程序中的作用比较独特。第二，外务省内的决策机制主要由“禀议制”与“会议制”构成。“禀议制”模式由小野丰明、山城章、辻清明及中根千枝等学者提出并论证，是日本官僚制组织与政策活动中共通的独特决策方式。在该模式之下，负责统合省内下属各部门的事务次官兼有上传下达、临机决断、草拟政策的职权，成为省厅政策过程中的实质性核心。外务事务次官是辅佐外相的省内事务性最高负责人，其日常的主要工作是审阅各驻外使馆发来的电文，掌握、分析各类情报，在此基础上，召集有关部局的课长、局长、外务审议官参加会议，研究对策，作出指示。具体的外交政策通常先由局下辖的课草拟，然后提交给局长。其中涉及其他局所管事项，则由局与局之间进行专门调整。政策草案提出之后，最终交由外务次官处理。当涉及各个省之间的问题时，统一由相当于次官助理的外务审议官来调整各省的意见。外交方针大致内定以后，才向外相作最后的说明并取得其认同。就决策模式而言，这种日本式的决策方式，主要体现了组织过程决策模式的突出特征。但这种决策方式仅仅涉及例行公事式的事项的处理，而起草法案等重要事项的实质决策反倒是在相关者召开的会议上进行的。这也证明外务省内也存在“常规型”和“非常规型”之分，重要的外交政策问题往往通过各种会议解决。“会议制”包括外务省综合会议、干部会议、局长级会议、主任课长会议以及首席事务官会议等，分别承担不同的功能。另外，外务省内还有针对各种突发事件而设立的临时会议，^① 综合外交政策局则多起主导性作用。第三，在日本对外决策过程中，常规性的决策多体现为“官僚主导”，重大突破则靠“政治决断”。在“非常规”型决策中，“官僚主导”在突破性课题上是无能为力的，这也是战后日本外交的通病。

在外务省内部，以下决策主体的作用较为突出：（1）外相。外相根据形势的变化或参照国内政策，对所属部局上报的政策建议做出判断并向首相汇报。作为外务省的最高负责人，外相在日本外交决策过程中理应起到重要的作用。但由于“外相通常是从非外务官僚出身的政治家中选任”，所以“其在外交决策中的作用并不能与外务省本身相提并论”。作为外相，需要有政治影响力，特别是对政党的影响力。可见，由具有影响力的人士出任外相，多半是首相维系和巩固其政权的一种需要。除此之外，首相亲信也常常担任外相，例如池田

① 茂木敏充『日本外交の構想力』、東京：徳間書店、2003 年、第 27—33 頁。

勇人内阁中的小坂善太郎、大平正芳，佐藤荣作内阁中的爱知揆一乃至小泉纯一郎内阁初期的外相田中真纪子等都属于此类情况。(2) 外务事务次官。在事务次官主持下，由外务省部局课等基层部门起草政策方案，再逐层申报批准。因此，辅佐外相的事务次官处于基础性决策程序的关键部位，被称为“大半个日本外交的实际遥控者”。^① 事务次官通过决定外交政策、参与外交谈判及与新闻媒体接触和人事安排等等而成为霞关外交的有力支柱。^② 在小泉政权下，谷内正太郎与官房副长官安倍晋三的合作较为顺畅。如在日朝关系上推行对朝强硬路线。事务次官一职，只有在内阁进行更迭或调换首相的情况下才会发生动摇。为上一届内阁的首相或外相所赏识的外务次官，核心内阁的实力人物们自然很难配合得好。这样，主张采取新的外交路线的新内阁和希望保持外交上的连贯性的次官之间，难免要在推行外交政策方面产生矛盾。^③ (3) 局。在外务省内部组织中，“局”有着重要的作用。在对美国和中国等重要国家的外交问题上，各职能局的局长可直接到首相官邸向首相建言。外务省内的决策重心，近年来逐渐从条约局移至综合外交政策局。该局于1993年8月1日设立，地位居于其他局之上，具有从统一的观点出发对各地区、各职能部门主管的政策进行统括与协调的职能。就当前日本外交行政看，综合外交政策局将逐步强化其在外务省内的影响力。该局首任局长是柳井俊二，之后川岛裕、竹内行夫、谷内正太郎、别所浩郎等曾出任该职。这也反映了近年来的一个趋势，在外务省的干部梯队中，综合外交政策局局长已成为事务次官的重要人选。在外务省方面，将继续强化综合外交政策局的职能。(4) 课。日本对外决策的政策方案一般是由各课起草后依次上交到局和事务次官级别。对讲求专业性和政策连续性的外交事务而言，课的作用相当关键，主要负责外交政策方案的起草、解释、实施以及针对特定外交问题的国际谈判。课内的官僚多为特定领域的“行家里手”，具有过硬的专业知识及外交事务的职业能力。

(二) 对外决策中的官邸政治

2001年日本中央行政机构改革实施之后，特别是随着小泉内阁的出现，首相官邸在外交决策中的地位与角色受到学界高度关注。概言之，“官邸主导”的基本特征包括如下几方面的内容：(1) 以变化了的国际环境为背景，决策事项日益多元化和复杂化。(2) 首相官邸的决策模式与以外务省为中心的省厅决策模式不同，多体现为自上而下的指令式决策模式。(3) 以首相充分发挥领导权力和充实首相的决策辅助人员为基本特征。(4) 以服务于日本的国家利益和

① 永野信利『日本外交のすべて』、東京：行研、1986年、第295頁。

② 永野信利『外務省研究』、東京：サイマル出版会、1975年、第92頁。

③ 同上书，第94頁。

中长期国家战略为最终目的。

在官邸政治中，首相是核心要素。战后颁布的《日本国宪法》及《内阁法》对首相的权限均有明确规定，“行政权属于内阁”，“首相任命并罢免国务大臣”，“首相代表内阁向国会提出议案，就一般国务及外交关系向国会提出报告，并指挥监督各行政部门”。另外，“内阁会议由首相主持”，“首相根据内阁会议决定的方针，指挥监督各行政部门”。可以说，首相领导下对外决策体制在制度上得到了保证。但日本首相在决策时的实际能力却因人而异，强势首相会利用官邸来积极参与外交决策，而弱势首相往往会寻求与省厅和党内的妥协。日本政府决策过程总体上表现出重视“自下而上”的程序和决策成员“全体一致”的特征，在这种氛围下，日本的首相多为善于协调的好手，而缺少强有力的“铁腕人物”。在小泉内阁诞生前，亦不乏诸如田中、中曾根等能够积极发挥领导力的首相，但大多属于“调整型”首相。在决策时除了依赖省厅官僚之外，还需要与执政党进行充分协商。

进入 21 世纪，日本对外决策体制出现了较大变化，首相官邸的主导作用日益突出，首相决策权力得以强化，在特定的决策中形成自上而下的对外决策模式。特别是“小泉旋风”，给战后以来的日本外交决策带来了较大冲击。在其强有力的领导之下，较多地开展了官邸主导的“自上而下”型决策模式。小泉利用内阁机能的强化，对外交等诸多重要政策都以首相官邸为主导推进。值得注意的是，从决策过程的特征看，小泉外交的特征是，“首相本人关注的对美关系、对朝政策以及参拜靖国神社问题以首相官邸为中心，其他问题则以外务省和相关各省的具体负责的课为中心形成政策”。^①

其次，战后宪法规定外交关系由内阁全权处理。内阁通常以“分工负责”与“全体一致”为运行准则。日本政府通过内阁会议“制定重要政策”，内阁主要通过内阁会议这一合议体行使职权。围绕涉及各省厅具体利益的决策，尽管各省厅之间各有不同主张，但往往能以与会者一致同意的方式做出决定，这主要得益于内阁会议召开之前的正式或非正式协商。内阁会议尽管是日本行政的最高外交决策机关，但屡屡受人诟病，指责其并不进行实质性的决策。究其原因，主要是向内阁会议提出的案件，需要于内阁会议前一天召开的事务次官会议通过，这已成为惯例。另外，内阁会议决定的案件在原则上要同执政党进行事前说明。经过上述程序后，案件提交内阁会议，官僚对其他省厅专属事项几乎不能发表异议。

再者，内阁官房是日本内阁之下的正式部门，由官房长官负责内阁行政事

① 田中明彦『アジアのなかの日本』、東京：NTT 出版、2007 年、第 310—311 頁。

务。日本学界认为，首相官邸其实就是内阁官房，两者是表里一体的关系，内阁官房是首相官邸的战略据点，是首相决策的直接辅助机关。^① 内阁官房的主要职责是筹备内阁会议和事务次官会议、策划制定重要政策、综合调整内阁下属机构、收集和分析情报等。内阁官房主要由内阁官房长官、内阁官房副长官、内阁危机管理监、内阁官房副长官助理、内阁广报官、内阁情报官，以及首相辅佐官、内阁审议官、内阁参事官等组成。

战后较长一段时间，外务省直接辅助首相进行决策，首相官邸的作用相对有限。中曾根内阁时期日本提出大国化战略之后，对内阁官房予以改组，新设外政审议室和安全保障室。1986 年内阁官房设立了内政审议室、外政审议室、安全保障室和情报调查室。与对外政策相关的是外政审议室、安全保障室以及情报调查室。外政审议室成立时，外务省对此较为抵触，担心外务省主导的原则被打破。^② 2001 年，取消了内阁官房所设的内政审议室、外政审议室和安全保障室，原来的三室室长统称为内阁官房副长官助理。

首相官邸与外务省的关系，是日本对外决策机制的核心问题之一。首相以首相官邸主导对外决策时，倘若外相较为强势，那么其同首相官邸的关系将变得较为复杂，事态的发展取决于首相、官房长官和外相三者的关系。在福田康夫内阁时期，外相高村正彦和官房长官町村信孝之间的关系就较为微妙，两人均是党内派阀领袖，也曾先后出任外相。在担任小泉内阁外相时，麻生太郎认为首相官邸决定国家方针，外相与外务省则在首相及首相官邸的指导下工作。由于外交问题的特殊性，与其他省厅相比，外务省干部赴首相官邸直接面见首相的机会要多得多。在外务省官员中，和首相见面最频繁的是事务次官和各局局长，每周向首相提供外交建议和情报。事务次官将此视为外务省权力的源泉，掌握着向首相提供信息的主动权。

四、政权更迭下的对外决策机制调整

（一）政权更迭与政策受挫

自 2009 年开始，在三年中完成了自民党与民主党两度“换位”的政治过程。通过批判自民党而成功执政的民主党政权，其对外决策过程并未有效实现施政纲领中所提出的相关设想。

① 古川貞二郎『総理官邸と官房の研究——体験に基づいて』、『官邸と官房 年報行政研究 (40)』、東京：ぎょうせい、2005 年。

② 信田智人『冷戦後の日本外交——安全保障政策の国内政治過程』、第 105 頁。

民主党在野时期，曾批评官僚过度介入自民党决策过程，特别是事务次官会议的存在使得阁僚会议空有其形。^① 民主党执政时期，在首相官邸与相关省厅的关系上，一度力主“官邸主导”，宣布废除在内阁会议前一天定期召开的具有 120 多年历史的事务次官会议，同时，力主实现由大臣、副大臣、大臣政务官组成的外务省内决策出自“政三役会议”这一省内“自上而下”的决策模式。再者，外务省内的综合外交政策局在各职能局中的地位进一步突出。在地区局的位列中，亚洲大洋洲局的影响力则快速上升。近年来，外务省的人事安排越来越强地表现出一种倾向，即从政策角度来看是亲美安保派、从官员所学外语角度来看是英语派占据了中枢位置。外务省内反主流派，特别是亚洲大洋洲局则试图通过打开对亚洲国家外交来摸索与主流派不同的路线。

在执政之初，民主党鸠山政权曾乐观地认为政权更迭不仅是自民党向民主党移交政权，也是由官僚内阁制向议会内阁制的政权转换。民主党提出破除政、官、财之间的相互勾结，实施由官邸主导的高层决策，在执政初期的确有助于为民主党赢得舆论的支持。然而，由于自身执政经验不足及官僚的反击，在内阁推行的重要政策上屡遭挫折，政治决策的重心又逐渐向官僚一方倾斜。菅直人将“强化官邸机能”及设置直接隶属于首相的“国家战略局”作为具体政策之一。但在具体政策操作层面，也注重与官僚的协调。野田内阁时期曾考虑重新定位“官邸主导”的内涵，认为如果不能有效发挥作为专家集团的官僚组织的能动性，就没有实际意义上的行政，也不能收集必要的决策信息。^② 在具体做法上，民主党在一定程度上恢复了事务次官会议，而这同其执政之初提出的基本理念相比发生了较大变化，上述举动意味着民主党在政治主导框架中也逐渐恢复了自民党执政后期的决策机制与模式。

在政府与执政党关系上，民主党提出的改善决策机制的大胆设想不断碰壁，不得不一再进行修正。这方面突出的例证是，鸠山执政时期政调会对政策的审议被明令禁止，但菅直人时期则部分地复活了政调会的政策审议功能。到了野田执政末期，政府在进行重要的决策之前，草案必须得到政调会长的认可。^③

民主党亦曾批评自民党将大部分政策议程设定及拟订方案交由官僚，但客观地说，在各省厅的官僚之中，不乏优秀的专业人才，这些人兼具信息分析、决策和执行能力。如何在削弱官僚决策权与利用官僚的专业知识能力之间掌握

① 菅直人『総理大臣の器——「菅」対「小泉」マニフェスト対決』、東京：幻冬舎、2003 年、第 141 頁。

② 野田佳彦『わが政権構想 今こそ中庸の政治を』、『文芸春秋』、2011 年 9 月、第 102 頁。

③ 小林良彰『政権交代——民主党政権とは何であったのか』、東京：中央公論新社、2012 年、第 131 頁。

平衡，最终驾驭乃至与官僚实现和谐共处，在野田执政时期一直是重要课题之一，而问题解决的实际效果并不明显。

在政策评价方面，由于作为民主党竞选纲领重点的政治主导并未有效地发挥作用，随着媒体不断渲染政府与执政党内的负面信息，舆论也对现政府提出质疑与批评，内阁支持率一度降到临界点。野田亦未能像小泉执政时期那样自如地驾驭舆论资源，一直面临较大的决策压力。值得关注的是，在对 2009 年众院选举中曾给民主党投票的人士的调查问卷中，逾七成受调查者对民主党政权“不予好评”，指责其没有兑现竞选承诺。由此可以看出，民众虽对政权更迭给予一定好评，但因民主党没能兑现关键的承诺而倍感失望。

（二）“自民回归”与政策推进

2012 年底，民主党与自民党再度完成政权更迭。较之民主党执政时期，日本政局发生了较大的变化，政治决策机制亦因此具有更多变数。鉴于民主党政权由于暧昧的决策过程导致的混乱，安倍政权正在强调决策机制上的“安倍特色”，亦即：（1）谋求强化首相官邸决策权与发挥省厅官僚能动性的平衡；（2）在一定程度上承认并尊重党内政策力量；（3）健全执政党联络会议。

在决策机制调整上，安倍政权将构建日本国家安全委员会作为政府在外交与防务领域的工作重点。经过长期酝酿和推动，该机制于 2013 年 12 月 4 日正式启动，直属办公机构国家安全局也在 2014 年 1 月 7 日宣告成立。安倍之所以再度推动设立该机构，其目的一是应对国际局势变革的诉求，二是日本外交与安全决策机制调整的诉求，三是安倍本人的政治使命诉求。从前项上看，因为大国间实力的升降，国际格局正酝酿着重大变化。与此同时，在日本决策层及主流智库看来，地区安全局势变得愈发严峻，不稳定因素日益凸显。从中项上看，当前日本安全决策机制的调整步伐严重滞后于形势的发展与需求，使得战略决策与危机管控乱象丛生。从后项上看，日本国家安全委员会日益“标签化”，已经成为今后安倍解决前两项涉及外交与安全问题的“招牌性”政策措施之一。国家安全委员会的设立具有双重含义，既是实施国家安全战略的组织基础，亦是外交与防务决策机制变革的重大举措。其目的在于确立首相官邸主导外交与防务问题的最高指挥部职能，提升日本战略决策与快速综合反应能力，为其“全面正常化”的战略目标服务。

日本国家安全委员会的核心要素，是机构与人员的合理配置。根据对外政策中问题的性质，可视情举行以首相为首的“四大臣会议”、“九大臣会议”以及危机发生时由首相指定人员参加的特别国务大臣会议。其中，四大臣会议的职责是就政府的基本方针进行协调，以自上而下的形式要求各相关省厅采取彻底的应对措施。2013 年 12 月 4 日，首相、副首相兼财务相、外相、防卫相

以及官房长官在首相官邸出席首次会议，集中审议了国家安全战略的基本方针、《特定秘密保护法》、中国划设东海防空识别区以及朝鲜局势等重要敏感问题。同时，国家安全局是对“由政治家组成的大臣会议提供支援的官僚系统”，^①负责国家安全委员会的日常性事务工作。在成立仪式上，安倍强调了设立该局的意义，要求“必须更具战略性地保护领土、领海及领空，保护日本人的安全，保护国家利益”。^②在具体的人员配置上，国家安全局现编制为 67 人，在局长、副局长及审议官之下共设六个部门。排在首位的是“总括调整班”，负责综合协调；接下来是“战略企划班”，负责拟定中长期安全保障政策；继而是“情报班”，负责与国内各情报机关的联络与协调；其后是按照地域划分的三个部门，分别是负责美国与欧洲的“政策第一班”、负责中国和朝鲜的“政策第二班”，以及负责中东与非洲的“政策第三班”。国家安全局的主要职责为：（1）对决策信息进行系统分析与处理；（2）召集相关省厅的次官和局长等级别的干部，通过召开专门会议汇总并拟定草案；（3）负责与各国主管国家安全的机构沟通与合作。

根据决策层的人事安排，由首相助理礒崎阳辅、内阁官房参事谷内正太郎以及兼原信克分别出任国家安全事务助理、国家安全局局长及副局长。礒崎现任首相辅佐官，具体负责安全保障事务。谷内则有“首相外交智囊”之称，曾为高级外交官，熟知美国国家安全委员会的实际运作。他还兼任“有关安全保障及防务力量专家恳谈会”的核心成员，也参与制定作为日本国家安全委员会运营方针的国家安全战略。兼原曾提出“自由与繁荣之弧”构想，这一构想在当时担任外务省事务次官的谷内主导下最终完成，进而成为麻生太郎内阁的外交方针。在国家安全局内，“谷内—兼原”成为人事构成的核心，因而亦有观点称实际上该局由“外务省主导”。同时，重视日美同盟的特征亦较为明显，许多人员长期从事日美关系方面的工作。谷内、兼原、山崎和之等均曾在日本驻美大使馆工作。兼原、船越健裕和鲇博行等均曾担任《日美安全保障条约》课长一职，曾致力于日美同盟的强化。

国家安全委员会的设立是日本外交与安全决策机制领域的“变革性”事件。该机构的设立并有效运作，将有助于完善日本对外决策机制、制定国家安全战略、领导危机管理以及加强盟国间的合作。第一，进一步完善日本对外决策机制。安倍内阁意在通过设立该机构来消除外交与安全决策机制上的障碍，

^① 伴随日本国家安全委员会的成立，2013 年 12 月 12 日在早稻田大学召开了以“安倍政府一周年及未来方向——外交与安全战略”为题的学术研讨会。已内定为国家安全局局长的谷内正太郎集中阐述了有关国家安全委员会的职责以及安倍政府的外交与安保政策等问题。参见『読売新聞』、2013 年 12 月 19 日。

^② 『読売新聞』、2014 年 1 月 8 日。

为此重新整章建制、扩充机构权限与优化人员配备。这将有助于缓解各职能部门间“条块分割”的组织弊端，加速“官邸主导”的形成。第二，提升日本构筑国家安全战略的综合能力。基于日本面临的安全形势日趋严峻这一判断，安倍提出要开展基于国家利益的“战略性外交”与“积极的和平主义”，指示强化重大战略决策及危机管理能力。第三，强化日美等盟国间的合作。加强与以美国为代表的盟国的信息与情报交流，这是日本制定对外政策的基石之一。约瑟夫·奈认为，国家安全委员会不仅有助于日本政府内的政策协调，还将增加与美国国家安全委员会的沟通，有助于巩固日美关系。^①

尽管日本国家安全委员会正式设立，但能否建立起一整套涉及国家安全委员会的制度体系，将决定该机构的运作实效。正如美国前国家安全委员会高官迈克尔·格林所认为的那样，在总统制的美国，总统在外交与安全政策上较为强势；而作为议会内阁制的日本，首相的权限则受到内阁及国会的制约。此外，首相的任期普遍较短，这也成为国家安全委员会建立和完善的制约因素。再加上基于战败国的历史，日本在防务问题上仍面临诸多制约。^②更为关键的是，尽管谷内指示“希望大家避免受出身部门的束缚，而应怀着‘国家官员’的骄傲和责任”，但目前国家安全局是一支由各省推荐的官僚组成的“混合部队”，工作人员来自于以“情报通”自负的防卫省、外务省与警察厅等，如不能摆脱其出身省厅的意志以及消除省厅之间条块分隔的局面，国家安全委员会很难有效发挥作用。

五、机制调整及其制约因素

战后日本对外决策是围绕首相及其领导下的内阁与行政部门、执政党、在野党、财界、媒体以及舆论等主体间复杂的政治力学所展开的。日本学界认为，战后日本之所以难以发挥健全的主动性，是因为受到战败的冲击，日本为实现复兴而长期坚持了较为现实的吉田路线。然而，在国力增强之后，日本外交仍没有采取主动，主要是制度问题和人为原因。^③

2011年，日本国际问题研究所曾专门就日本外交与决策机制开展大型调研

① 参见《专访美国政治学家约瑟夫·奈：新保密法将促进日美情报共享》，共同社2013年11月17日电。

② 『朝日新聞』、2013年11月15日。

③ 五百旗头真主编《战后日本外交史：1945—2010》，吴万虹译，北京：世界知识出版社，2013年，第235页。

项目, 受邀提交问卷的均为日本外交与安全研究领域的知名人士。^① 数据公布后, 在日本学界与政界引起了较大反响。值得注意的是, 受调查者详细列举了对外决策机制中存在的诸多问题, 并试图为民主党政权提供解决问题的思路: (1) 强化政官合作。针对民主党“敲打官僚”带来的决策混乱, 明石康等 12 人主张应强化政治家与官僚间的合作 (明石、旭、饭尾、浦田、菊池、仓田、古城、田中、春名、村田、山本、渡边利夫), 这也从一个侧面表达了对民主党政权的期待与不满。(2) 设立国家安全委员会 (神谷、金田、久保、仓田、信田、中山、春名、前田、道下、山内)。(3) 在国家安全问题上, 主张强化首相官邸的作用 (石川、添谷、田中、西原、细谷、村田、渡边昭夫), 原外务事务次官藪中三十二与川岛真建议强化首相官邸、外务省以及防卫省的合作, 亦有主张设立外交与军事统合机构 (村濑)。就各行政省厅而言, 官僚应克服“条块分割”的组织积弊来谋划战略与制订方案 (秋山、小岛、下斗米、原)。同时, 拟定政策时应集中专家学者、经济界人士等民间人士的智慧, 而不应局限于政治家与官僚 (旭、五十岚、川岛、坪井、羽场、细谷、毛里、山内、渡边赖纯)。(4) 大力发展智库建设 (明石、菊池、久保、中山、羽场、平野、毛里、吉崎)。(5) 实行超党派在政策上的合作 (池田、井上、小栗、西原、宫城、村田)。(6) 在人的问题方面, 主张提高政治家、官僚以及国民的外交能力 (饭尾、神谷、多湖、坪井、西村、羽场、渡边启贵)。同时, 培养与活用精通相关问题的专家 (五十岚、石川、猪口、菊池、小寺、阪口、道下)。再者, 强化信息收集与分析的情报能力 (五十岚、远藤、川岛、小岛、春明)。

调查结果描绘了一个较为理想的对外决策机制框架, 似可用图 1 表示。

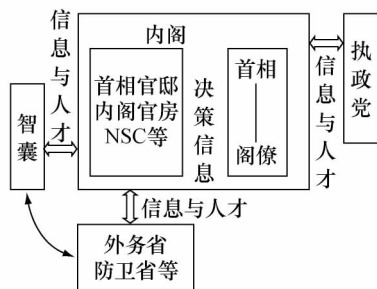


图 1 决策机制调整示意图

① 参见日本国际问题研究所调查组「焦点：创刊 600 号纪念特集 日本外交を考える」、『国際問題』、2011 年 4 月。受访的学者有明石康、秋山信将、旭英昭、饭尾润、五十岚武士、池田明史、石井明、石川卓、井上寿一、猪口孝、岩下明裕、浦田秀次郎、远藤贡、小栗泉、金田秀昭、神谷万丈、川岛真、菊池努、木村福成、久保文明、仓田秀也、小岛明、古城佳子、小寺彰、阪口功、信田智人、下斗米伸夫、添谷芳秀、多湖纯、立山良司、田中均、坪井善明、中山俊宏、西原正、西村六善、畠山襄、羽场久美子、林康夫、原洋之介、春名干男、平野健一郎、细谷雄一、前田匡史、道下德成、宫城大藏、村濑信也、村田晃嗣、毛里和子、藪中三十二、山内昌之、山本吉宣、横田洋三、吉崎达彦、渡边昭夫、渡边启贵、渡边赖纯，共 56 人。

近年来，外交决策机制调整的主要目标是在强化首相权力的同时，扩充其辅助机构和人员。其基本的制度设计是：第一，增加首相官邸负责对外事务的工作人员，除了职业外交官，也将注重从知识界和民间人士中选拔；第二，首相官邸从外务省选派工作人员时，应建立相对固定的人事制度，这样能保证首相官邸指导对外事务的连续性；第三，首相官邸和相关省厅之间构筑有机的政策网络，外务和防卫等行政部门向首相官邸提供政策分析数据；第四，致力于对重要政策中长期和多角度的探讨，建立拥有较大权限的首相直属咨询机构；第五，执政党为首相官邸提供人力和智力支持。

从日本政治的发展趋势看，官邸主导型决策模式是“大势所趋”。首先，强化官邸主导对外决策为日本走向“全面正常化”道路所必须。这也符合当前的国际潮流，大国关系调整及信息时代的瞬息万变，要求首脑人物在处理国际事务时有综合调整内政各领域服务于对外战略的权威与能力，正是该原因从根本上决定了未来日本对外决策变化的基本走势是首相官邸主导型。其次，就当前主要发达国家中协调国际事务日益成为政治中心任务的趋势来讲，对外政策问题早已不再是一个行政省厅可以独立完成的任务。协调各省厅，综合多个领域，最终多方面介入对外决策过程已经是势在必行。而这样的协调、组织功能只能由较高位阶的首相官邸来实现。正是基于这样的需要，官邸中才先后建立起内阁官房副长官助理之下的办事机构以及直属首相的首相辅佐官，来具体处理外交事务。可以说，首相官邸内部的外交决策体系是应运而生、顺势而为且不断增强的客观存在。再次，从另一个角度讲，强化首相官邸也是行政改革的直接结果，一个典型的例证是明确了首相在内阁会议上对重要政策基本方针的提议权。针对某些特定问题，在根据不同政策类型灵活组织的相关阁僚会议上，首相的主导地位更是不言自明。行政改革中最为引人注目和使国民耳熟能详的口号之一，就是“增强领导人的政治指导力”，其潜台词中无疑蕴含着首相乃至官邸主导对外事务最高决策权力的成分。最后，首相官邸主导型决策机制调整还来自选举制度的变动，派阀群体受到限制与削弱，执政党领袖集团的权威得到加强。结果，依托政调会的“族议员”在党内的权重降低，首相受党内牵制减少，这一切均从不同侧面强化了首相官邸的权威。

官邸主导对外决策也存在一定的局限性。毕竟，对外决策是一个兼有技术性、连续性和整体性战略考量的综合判断过程，不容否认的是首相官邸主导决策对首相的权威和能力提出了极高的要求，首相人选能力高下也就因此限定着决策的效能。相对于艰巨而繁重的对外决策而言，尽管首相官邸扩充了机制与人员，近期国家安全委员会亦得以成立，但首相官邸至今仍存在人手不足以及资源整合等问题。而较之以外务省为代表的成熟稳定的行政部门而言，首相官邸因频繁的政权更迭，常常缺少足够的稳定性。新首相上台前相对缺乏外交经

验, 新任内阁官房长官更是需要在实践中积累外交决策所必备的知识与经验。政权更迭过快给外交决策机制稳定造成的不利因素也是不言自明的。当然, 首相官邸主导对外决策不可能取代外务省的职能与作用。作为对外行政的责任者与主要承担者, 外务省不仅不会因官邸主导而丧失其存在的意义和价值, 今后外务省在首相官邸的有效主导下或许能发挥更为积极的作用。

结 语

战后, 在忠实执行“吉田主义”的过程中, 日本专心发展经济, 并长期居于世界经济第二位。在对外决策中, 主管对外经贸的通产省曾一度较外务省更为强势, 被习惯性地称为“精英中的精英”。在对外贸易摩擦凸显的年代, 日本亦曾因拘泥于自身经济利益而被称为“国家株式会社”和“经济动物”。但尽管这样, 其综合实力增长却是不争的事实, 国民也因此享受到了比较富足的生活。从这个角度而言, 这是“吉田主义”所创造的“正资产”。战后日本的“海洋国家战略”, 是在特定国际环境下, 也是在“和平宪法”框架下为避免卷入军事冲突而借助以美国为主导的世界秩序的庇护, 获得了有效的安全承诺与保障才得以实现的。^① 在这一时期, 尽管“心有不甘”, 但吉田坚持了宪法第九条且同时与美国缔结安全条约这样一条道路。“吉田路线也就是战后体制”,^② 其基础是对日本作为海洋国家这一特性的认知与对侵略战争的反省。宪法第九条规避战争, 向国际社会宣示了日本的“和平国家”形象, 而《日美安全条约》通过向美国提供基地和补给, 换回了防范外国入侵的保护作用。宪法第九条的理念由安全条约的现实主义来补充。二者看上去相互矛盾的均衡关系构成了日本和平与安全的基石。

尽管安倍的外祖父、前首相岸信介曾谋求恢复日本的主体性, 并实现了日美安全条约的修改, 但在当时的内外决策环境之下, 战后体制的架构依然是牢固的。此后, “吉田主义”被日本多届内阁所继承与发展, 使日本实现了国家的再度繁荣。但随着中曾根内阁的诞生, 日本政府开始从局部向战后体制提出挑战, 致力于成为政治大国, 发挥“国际国家”的作用。在安倍执政之下, 由首相官邸来设计、勾画乃至领导实施“全面正常化”的“新海洋国家战略”思路则愈发清晰。

与“吉田主义”相较, 安倍路线将导致战后日本所奉行的国家形态质的改变。战败六十多年后, 安倍路线正在紧密筹划, 逐步落实。对于安倍而言, 日

① 五百旗头真主编《战后日本外交史: 1945—2010》, 第 235 页。

② 《朝日新闻》专访日本国际政治学者添谷芳秀。参见『朝日新聞』, 2014 年 2 月 11 日。

本自从接受“东京审判”之后就遭到束缚，作为战败国的日本习惯于在外交与防卫上屈从于战胜国美国。目前，尽管安倍没有明确表示将把日本带向何方，但通过考察其战略部署和执政实践，可以得出其正致力于将日本从战后的桎梏中解放出来，建立一个强大的日本。特别是在外交与安全问题上，日本正在实施的国家安全战略的关键词是“积极的和平主义”，旨在修改宪法第九条，扩大外交与军事作用。这一关键词也是安倍为解释性修宪铺路，以便行使集体自卫权。也就是说，“和平主义”的大旗还要，但躯体已被掏空。自2013年12月以来，日本先后通过了《国家安全战略》、《防卫计划大纲》以及《特定秘密保护法》等重要法律文件。掏空“和平宪法”的安全政策已经开始，安倍政府修改武器出口三原则，积极行使集体自卫权。为从机制上保障上述战略目标的顺利实施，国家安全委员会应运而生。新的战略拼图即将完成，现行宪法所奉行的“和平主义”路线正面临严峻挑战。

从日本外交与安全决策机制上看，尽管长期执政的自民党曾一度发挥重要作用，但基本脉络依然是从吉田路线时期的官僚主导型向安倍执政时期的首相官邸主导型转变，这也呼应了日本在不同时期的国家战略部署，并为此提供强有力的支撑。由此可见，国家战略与决策机制是日本实现国家目标的两个支柱，彼此制约又相互促进。

在实际的对外决策过程中，官邸主导与发挥官僚在信息、人才方面的优势并不矛盾。能否在强化官邸主导重大外交与安全保障问题的同时，有效驾驭与利用官僚，最终实现首相官邸与省厅官僚的“和谐共生”，这无疑是目前最为紧要的课题。国家安全委员会成立后，日本将致力于理顺保护新时期国家利益的战略决策，但能否消除内部“条块分隔”的格局，将考验国家安全委员会、首相官邸乃至首相的决断力。

在日本社会保守化及政治右倾化的氛围中，安倍内阁支持率与自民党支持率“双高”。以此为背景，安倍曾表示“重建强大日本的奋斗才刚刚开始。我已再次做好心理准备，绷紧神经踏上漫长而严峻的道路”，^①意欲谋求长期执政。今后，日本将继续调整符合战略转型要求的决策机制，强化从整体视野制定对外政策。转型者，脱胎换骨也。对此，即使是日本学界，亦有观点认为如今日本的情形与明治时期颇有相似之处，通过富国强兵与强化决策权力，安倍正在建立“可对外发动战争的国家”。^②

(责任编辑：李 丹)

① 「平成26年安倍内閣総理大臣年頭所感」、2014年1月1日、日本首相官邸官网：http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0101nentou.html。

② 『東京新聞』、2013年12月12日。