
浅析民主党政府的政治改革

张伯玉

内容提要: 在冷战后全球化进程加速的新形势下, 已经完成历史使命的自民党日益面临国内外各方面的严峻挑战, 制度改革和政治模式的转型势在必行。民主党执政后大力推进的政治改革, 实质上仍处于 20 世纪 90 年代中期以来日本制度改革与模式转型的延长线上。其改革的基本理念是实现“从官僚主导的政治向政治主导的政治”的转变, 同自民党政府的改革理念并无本质区别。在具体的实践路径和改革措施以及目标取向等方面, 两者有所差异。民主党政治改革的目标是确立以首相为中心的内阁主导的政治体制。

关键词: 民主党 政治改革 基本理念 目标取向

作者简介: 张伯玉, 中国社会科学院日本研究所副研究员、北京大学政府管理学院政治学系博士后。

中图分类号: D731.3 文献标识码: A

文章编号: 1002-7874 (2012) 04-0080-15

日本民主党 1998 年重组, 成为日本政界第二大势力。随着民主党的发展, 越来越多的政治理念不一、政策取向多样化的政治家在“政权轮替”这一全体一致的最高目标下团结起来, 统一行动。尽管民主党一直不能克服“党内分裂”的问题, 却因此获得了多样化的“浮动层”选民的支持, 成功地实现了政权轮替的奋斗目标。

2009 年 7 月 23 日, 民主党在竞选公约中公布了关于政权构想的五条原则与五项对策。其中, 最重要的一条原则就是, 在民主党治下, 实现由“官僚主导的政治”或“完全交给官僚处理的政治”向执政党负责的“政治家主导的政治”转换。

本文旨在通过对民主党执政后推行政治改革的背景与诱因、基本理念与目标模式及其实践路径等的分析, 研究日本政治模式发展变化的轨迹, 从而加深对日本政治发展现状和未来走向的认识。

一 民主党政治改革的背景与诱因

战后日本在实现经济高速增长、创造发展奇迹的过程中，逐渐形成了以自民党一党长期执政为核心、独具特色的“日本型民主模式”。这一明显不同于欧美等西方发达国家的政治模式，加之诸多内外因素，使日本迅速崛起为世界第二大经济强国。日本经济发展的奇迹引起了世界的高度关注，也成为学术研究的重大主题。从政治学的研究视角分析和探讨战后日本经济发展的深层原因，发现战后日本经济的快速发展与日本独特的政治模式有很强的关联性。

但是，自20世纪90年代初期日本经济泡沫破灭和冷战结束后，随着经济自由化和市场全球化的不断深入发展，原来行之有效的政治模式面临着全新的国内外环境的考验和严峻挑战，不仅政府行政指导等弊端日益凸显，与自民党独特的政治模式相伴生的“金权政治”、“利益诱导政治”等结构性腐败也愈演愈烈，通过政治与行政等制度改革推动政治模式的转型不得不提上日程。

20世纪90年代中后期，短暂失去执政权的自民党再次以联合政权的形式执政后，试图通过设立内阁府、中央省厅重组等改革强化内阁权力。但是，除小泉纯一郎内阁外，能够掌控国会、“一手”主导政府决策并充分利用官僚推进各项改革的强势内阁未能再现。自民党也没能在政治、行政改革中脱胎换骨、重获新生。但是，一个强劲的竞争对手——民主党却在新的政治生态中成长壮大起来。

民主党自成立以来，就以推翻自民党政权、批判自民党政治为己任，如其在重组建党宣言中指出“建立在政官财三位一体结构上的自民党政权，在增加国民负担的同时，也给国民未来的生活带来不安，影响着市场经济的健康发展”^①。民主党政权管理委员会在1998年12月28日发表的报告中进而指出“日本处于明治近代化以来的大转折时期。我们改革内阁制度和内阁管理体制的基本目标，是确立能够应对大

^① 「統一会派結成宣言」、1998年1月7日、<http://www.eda-jp.com/dpj/kaisengen.html>。

转折的政治领导。为此，第一，建立在国民自主选择基础上的政治竞争不可或缺，成立国民能够直接选择政府的政治主导内阁很重要。第二，将政治领导能力提高到国际社会的水准。确立内阁总理大臣能够充分发挥领导作用的体制，成立不仅对日本、也对世界发挥作用的政府。”^①

民主党致力于彻底根除的自民党政治体制，结构性弊端日益突出。从政治学的视角对其进行分析和考察，其核心特质主要体现在以下两个方面。

（一）官僚主导政府运营

自民党政权与中央省厅官僚的关系密切，官僚在自民党政治运营中发挥着极其重要的作用。关于自民党治下的执政党政治家与中央省厅官僚的关系，学术界一直有意见分歧，甚至有完全相反的看法。一种是“官僚主导”的观点。这个观点早已出现，甚至有学者还提出了“官僚内阁制”^②这一概念。官僚内阁制是相对议院内阁制而言的，意指组成内阁的阁僚是官僚政策偏好的代表，而不是国会政策偏好的代表。换言之，内阁阁僚是中央省厅利益即“省益”的代表，而不是国民利益或国家利益即“国益”的代表。另一种观点认为，自民党政治家是选民选出来的国民代表，即便有某种扭曲情况发生，执政党自民党的主导性和影响力还是强大的，远胜行政官僚。

尽管有上述争议，但毋庸置疑的是，在自民党长期执政过程中，其与行政官僚有极其密切的合作共生关系，官僚在自民党政府决策过程中长期占据支配地位。关于官僚与自民党的关系，1994年12月时任自民党干事长的加藤纮一做过一个非常形象而贴切的说明“迄今为止，我们自由民主党和中央政府机构是极其亲密的命运共同体。对我们来说，中央官僚既是妻子，也是长子。”^③自民党政治家与官僚二人三足、分工

^① 民主党権運営委員会報告『新しい政府の実現のために』、1998年12月28日、<http://www.eda-jp.com/dpj/seiken.html#musubi>。

^② 根据笔者掌握的资料，这一概念最初由松下圭一在《政治、行政的看法》一书中使用，但因饭尾润在《日本的统治结构》一书中再次使用而广为人知，而野中尚人则认为“内阁与行政官僚制一体化为内阁官僚制”。关于官僚内阁制，参见：松下圭一『政治・行政の考え方』、岩波書店、1998年；飯尾潤『日本の統治構造：官僚内閣制から議院内閣制』、中央公論新社、2007年；野中尚人『自民党政治の終わり』、筑摩書房、2008年。

^③ 『自治総研』1995年2月号。

合作，共同推动战后日本的最大课题——经济发展优先。中央省厅官僚负责制定政策推动经济增长，自民党则负责选举区对策，以赢得国民支持成为控制国会多数议席的执政党。在经济发展的不同时期，日本政府的权力中心也会随之变化。如，战后日本经济复兴期，经济安定本部是政府的权力中心，经济高速增长时期是通产省，第一次石油危机以后则是大藏省。

即便在总统、国会、司法、州政府等政治制度抑制官僚制或者相对于官僚制完全处于优势地位的美国，官僚制仍然发挥着重要作用。但是，像日本这样官僚在政府中发挥决定性作用的国家显然不同寻常。官僚不仅负责其所在省厅所管辖的各项工作，还在自民党党内的政策决定、审议以及国会审议中，肩负着大量工作，发挥着重要作用，甚至本来应该自民党政治家负责的工作也由官僚代劳。例如，在自民党政策调查会上，官僚要就有关议案展开详尽的解释、说明。在国会质询时，官僚要到提出质询的在野党政治家那里去取“质询问题单”，并为大臣彻夜准备答辩资料。当然，拥有巨大组织管理能力的中央省厅官僚，为本省大臣有关决策做详细的事前准备工作是其职责所在，但在不少情况下官僚并不为大臣提供关键性、实质性的建议，官僚会“留一手”以方便推行对自己有利、符合其偏好的政策。换言之，中央省厅内实质性的政策决定的主导权操纵在官僚手中。

由于自民党政治家在政策立案、协调、决策等方面过度依赖官僚，以致官僚集团在政府决策中掌握了实质性的主导权，高级官僚在自民党政府的重大内政外交问题上拥有强大的话语权。此外，官僚还通过政府规制和行政指导等行政管理办法直接影响产业界。

（二）政策决定机制二元化

内阁和执政的自民党是政府决策机制的两个轮子。执政党有特定的决策机制和决策程序，内阁提出的法案需要接受执政党的事前审查。政府决策机制具有浓厚的分权色彩，内阁执掌的权力被执政党分享，甚至可以说被自民党族议员剥夺。

自民党党内的政策决定过程一般来说，主要是要通过以下几个程序。

第一，通过政策调查会下设的部会或设置在部会内的小委员会立案。如农林部会关于乳制品价格的小委员会、商工部会汽车产业小委员会等，部会内有各种各样的小委员会。小委员会的委员人数虽少却掌握

着政策立案的实权。

第二，自民党部会审议。自民党内设立的部会与政府省厅相对应，如农林水产部会、国土交通部会等。20 世纪 70 年代以来自民党部会基本保持在 17 个左右，政府机构改革后调整为 13 个。这个阶段是自民党“族议员”最活跃的时期。部会内的决定，一般是在部会委员自由地交换意见和提出问题后，完全交给部会长决定，但部会长很难独自裁决。如果是遭到委员们强烈反对的议案，则很难进入下一个审议程序。

第三，政调审议会审议。审议会对第二个程序即部会决定的议案站在全党的立场来判断和决策。这一阶段，以政调会长为中心，政调会副会长、政策审议委员会委员等参与并展开涉及各方面、各领域的讨论。这一阶段，与政治形势、政局变动有关的要素会介入进来影响议案的审议。

第四，自民党总务会审议、决定。总务会是自民党大会和众参两院议员总会闭会期间自民党的最高决策机构，总务会的决定就是党的决定。因此，在前两个阶段遭到强烈反对的议案很难拿到总务会上讨论。

自民党党章虽然规定党内决策实行多数决原则，但实际上，自民党内政策决定过程更重视通过花时间讨论和调整各方意见以达成共识。在这一过程中，各种各样利益集团的社会诉求和相关利害关系通过各种渠道汇聚其中，如业界团体通过族议员，各都道府县等地方自治体则通过本选区选出的国会议员等。

内阁政策制定和审议的程序包括：内阁修订法案或制定新议案，首先由政府行政机构即省厅内负责相关事务的课拟定原案。多数情况下，自民党族议员已经在这一阶段参与进来。因此，议案原稿从政调会部会内的小委员会“被转到”自民党对应政府部门的相关部会。负责拟定议案的课，在消化吸收自民党相关部会反馈回来的意见的基础上拟定修改稿。然后，议案进入下一程序。由本省其他部局共同协商讨论。在议案涉及其他省厅的情况下，同时需要与其他省厅协商讨论。

经过这一程序后，议案再次转回自民党内，即经政务调查审议会转到总务会。随着自民党内共识的形成，政府这一侧议案的相关程序也得以推进，进入省议决定阶段，即议案最终作为本省决议提交给内阁会议讨论。当然，在内阁会议讨论之前，还要经事务次官会议这一程序的调整、事前审查等。最后，议案经自民党总务会议通过，政府方面在内阁

会议中决定将该议案作为内阁提案提交国会审议。

如上所述，政府提出的法律议案要经过上述流程才能提交给国会审议。从决策程序上看，政府和执政党之间有非常密切的互动，过程如螺旋形态。政府和执政党之间有实质性的调整和协商。但是，对自民党政府的决策机制，却有政府和执政党二元对立、无法统一决策等各种批评意见。

透过决策程序看实质确实如此。在政策制定的初期阶段，政府和执政党之间确实有非常密切的互动。也就是在实际事务层面上，自民党族议员和政府行政机构担当部局之间，有非常紧密、频繁的互动。正是在政策制定、调整、审议的过程中，自民党族议员、省厅的担当部局或课以及相关业界形成了被称为“铁三角”的同盟关系。各省厅、各担当部局或课等在每个政策领域都会形成同样形态的“铁三角”关系，三者之间相互依存，相互利用。官僚利用制定政策或行政管理权限，给相关业界团体提供各种政策性照顾或行政管理方面的便利，但他们需要族议员在国会上通过相关法律议案和确保每年本省厅的财政预算，业界团体则以为官僚提供再就业高薪职位给予回报。业界团体为族议员提供政治献金和筹集选票，却有求于中央省厅官僚。族议员得到相关业界团体的各种支持，对官僚有很大的影响力。因此，政策制定过程中的密切互动强化了政府省厅各政策领域的“铁三角”关系，在政府行政机构内逐步形成以不同政策领域为领地，各成体系，相互竞争甚至对峙的“条块割据”状态，进而出现“省益”或“局益”高于“国益”的状况。对于这种决策体制，需要在较高的层面上站在全局或国家利益的宏观立场上加以统合。但是，在自民党长期执政的过程中，这种制约机制非常脆弱，导致越往上发展“条块割据”的程度越被强化。

由上述自民党政治模式两个核心特征可以看出，自民党政治实际是一种“庞大的会员制式政治”^①。无论是政府行政机构官僚，还是业界团体，只要成为其“会员”，便可享受到相应的“会员”待遇。当然，“会员”需要交纳会费。因此，自民党政治被称为“政官财”三位一体。在自民党长期治下，其“会员”越来越多，自民党政府需要照顾

① 野中尚人『自民党政治の終わり』、筑摩書房、2008年。

到“会员”各方的利益，维持这种政治模式的成本相当高。在经济高速增长时期，有充裕的国家财政可供自民党政府再分配，这也是自民党政治模式能够长期维持的重要经济基础和财政基础。而当经济长期低迷不振，国家财政紧张时，则很难继续维持这种政治模式。

在竞争性的民主政治体制下，自民党之所以能够实现长期执政，除国际冷战背景下美国的支持等外部要素外，具有上述特征的自民党政治模式发挥了重要作用。自民党与官僚密切合作将发展经济、推动经济增长作为战后日本政府最优先的政策课题，并成功地推动了日本经济持续高速增长。经济发展战略取得巨大成功，是自民党得到选民支持的关键因素，受惠于经济增长的广大国民成了自民党政治体制的支持者。

在冷战后全球化进程加速的新形势下，已经完成历史使命的自民党政治模式日益面临国内外各方面的严峻挑战和压力，制度改革和政治模式的转型势在必行。从国内因素来看，一方面，日本经济泡沫破灭后，经济持续低迷，自民党政府拿不出推动经济增长的有效政策；另一方面，自民党“金权政治”、“利益诱导政治”等结构性弊端日益凸显、难以根治。此外，更重要的是日本国家发展战略转换的需要。日本在成为世界经济大国之后开始谋求成为政治大国、军事大国，“会员庞大”、难以快速决定政策课题优先顺序的自民党政治模式显然已经不适应新的国家发展战略的需要。这些都是推动日本进行政治行政改革的根本诱因。在国际因素方面，主要是外部压力。对日本来说，最直接的国际压力来自美国。美国通过贸易谈判和直接的政治压力要求日本进行政治经济改革，减少政府规制，发展自由市场经济和建立自由贸易体制。^①

对政治改革态度消极的宫泽内阁在 1993 年大选中未能赢得众议院过半数议席被迫下野，其后成立的细川内阁以政治改革为历史使命，推动了以选举制度改革为中心的政治改革相关四法案的通过。这标志着日本进入了制度改革与模式转型期。1996 年桥本就任首相后大力推进行政改革，制定并通过了《中央省厅等改革基本法案》。2001 年至 2006 年小泉执政期间积极推进“无禁区的结构改革”。民主党执政后大力推

^① 参见郭定平《制度改革与意外后果：日本发展模式转型的政治学分析》，载郭定平主编《日本政治与外交转型研究》，上海：复旦大学出版社，2010 年，第 8 页。

进的政治改革，实质上仍然处于 20 世纪 90 年代中期以来日本制度改革与模式转型的延长线上。

二 民主党政治改革的基本理念及目标模式

民主党自 1998 年重组以来，称其建党基本目标是改革“官僚主导”的政府运营模式、建立“国民主导”的政府^①，主张与“官僚主导”的统治制度诀别、建立“国民主导”的新的统治制度^②，通过政治行政改革打破官僚支配的政治、排除政治家对官僚的依赖，“使政治回到国民手中”^③，实现“真正的国民主导的政治”^④。民主党认为“迄今为止的官僚主导型行政体制是中央省厅权限过强从而导致‘裁量行政’，政治家、官僚、相关业界互相勾结而滋生利益诱导，以及不必要的限制等各种各样问题的根源”。^⑤在民主党公布的竞选公约中，打破“官僚主导”始终是其核心议题之一。^⑥民主党在 2009 年大选前发表的竞选公约中提出了关于政权构想五条原则与五项对策。

从民主党发表的基本政策方针以及关于国家统治形态等的相关文件中，可以提炼和概括出其关于政治改革的基本理念是实现“从官僚主导的政治向政治主导的政治”的转变。关于其具体内涵，民主党并未给予明确的解释和充分的说明。

实际上，民主党政治改革的基本理念，同 20 世纪 90 年代中后期以来自民党政府推行政治制度改革的基本理念并无本质区别，自民党政府

① 民主党政権運営委員会報告「新しい政府の実現のために」、1998 年 12 月 28 日、<http://www.eda-jp.com/dpj/seiken.html#musubi>。

② 「民主党憲法調査会『中間報告』、2001 年 12 月 18 日、<http://www.eda-jp.com/dpj/2001/kenpou0.html>。「民主党『憲法提言』、2005 年 10 月 31 日、<http://www.eda-jp.com/katudo/kenpou/2005/index.html>。

③ 「政権政策の基本方針」、2006 年 12 月 18 日、<http://www.eda-jp.com/dpj/2006/061218.html>。

④ 政策 index 2005「日本をあきらめない。」、http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2005/01_03。

⑤ 民主党政策集「私たちのめざす社会」、<http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/manifesto2003/index/>；政策 index 2005「日本をあきらめない。」、http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2005/01_03。

⑥ 参见吴寄南《民主党执政后的政官关系》，《日本学刊》2011 年第 5 期。

的政治改革也是试图加强政治领导，提高政府领导能力，实现“从官僚主导向政治主导”的转变。^①但是，在具体的实践路径和改革措施以及目标取向等方面却有所差异。

民主党自 1998 年重组后就开始研究民主党政权成立后，作为政府中枢的内阁应该如何领导中央省厅，内阁管理应该怎样展开，怎样才能实现内阁和执政党一体化管理等有关政权建设、政治体制的问题。^② 这些问题，始终是围绕如何实现从官僚主导的政治向政治主导的政治转变这一基本理念展开的。这主要体现在以下两个方面。

（一）内阁决策一元化

民主党认为，日本政治体制的最大特征或问题是政府运营实质上是内阁和执政党双轨制。政府的运营形态形成“正式政府”和“非正式政府”二元对立的结构。该体制导致政府缺乏一体性和责权不明等结构性弊端。第二个特征是官僚对政府功能的渗透，应由政治家或政治任用者担任的职位却由行政官僚来充任，如内阁官房首席参事官或首相助理等。第三是从政府对执政党、官僚的关系来看，日本政府还具有“被浓缩的政府”的特征。这不仅制约政府的权限和行动范围，也严重限制政府政治动议权的发挥。这种政治体制导致日本的政党政治家及政府全面依赖官僚及其组织的辅佐。^③

民主党要努力实现的政府，是像英国那样，将执政党统合于内阁中，内阁全权负责管理政府。因此，“要重新评估执政党的事前政策调整机制，确立内阁领导下的一元决策体制”。在这种体制下，“内阁不再是单纯的合议机构，而是在首相的统辖和指挥监督下成立的执政机构”。为此，“要修改包括明确规定首相统辖权等在内的内阁法以及制定系列《内阁强化法》以强化首相、内阁的权限”。^④ 民主党甚至还将

^① 关于自民党政府推进的政治制度改革，参见郭定平《制度改革与意外后果：日本发展模式转型的政治学分析》，载郭定平主编《日本政治与外交转型研究》，第 14～16 页。

^② 民主党政権運営委員会報告「新しい政府の実現のために」、1998 年 12 月 28 日、<http://www.eda-jp.com/dpj/seiken.html#musubi>。

^③ 民主党政権運営委員会報告「新しい政府の実現のために」、1998 年 12 月 28 日、<http://archive.dpj.or.jp/news/?num=8853#1-3>。

^④ 民主党政策集「私たちのめざす社会」、<http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/manifesto2003/index/>。

“首相公选制”作为研究的课题。2009年民主党竞选公约提出的五条原则之一是“由政府 and 执政党双轨制向内阁领导下的政策决定一元化转变”。就是说，在内阁和执政党一体化的基础上实现内阁决策一元化。

（二）内阁主导政府运营

民主党认为，为根本改革官僚主导政府运营的结构性的弊端，需要重新评估担当大臣制度和事务次官会议等制度。尤其是要克服中央省厅纵向割据的弊病，在内阁统一的政策决定下推进政府运营，即确立内阁主导——更准确地说是首相主导的政府运营体制。

2009年民主党竞选公约提出的五条原则中有两条涉及政府和行政官僚的关系“由完全委托官僚处理的政治向执政党负责、政治家主导的政治转变”、“由各省纵向割据追求‘省益’向官邸主导追求‘国益’转变”。其目的是实现由官僚主导政府运营向以执政党政治家为核心组成的内阁主导政府运营的转变。民主党认为，政府运营在官僚主导下，不是立足于全局考虑国家利益或国民利益，而是优先追求其所属省厅、部、局、课等部门利益即“省益”、“局益”、“课益”，政府要从这种结构性弊端中彻底摆脱出来，应该由代表国民利益通过选举产生的政治家来主导。因此，民主党主张彻底评估政、官关系，改革霞关即中央省厅。使100多位执政党议员作为大臣、副大臣、政务官等进入政府，实质负责中央省厅的政策立案、决定等，确立防止官僚独裁、政治家主导霞关即中央省厅的体制。为此，需要修改各省设置法，为内阁能够灵活、机动地改组中央省厅奠定基础。^① 为了实现政治主导、内阁主导的政治，民主党甚至主张扩大政治任用制的范围，即将政治任命的范围扩大到中央省厅的局长级，以削弱庞大的官僚组织所拥有的巨大力量。^②

从理论上来说，通过以“实现政治主导”为基本理念的政治改革，民主党政治将会形成怎样的模式？如上所述，1998年重组后的民主党明确指出“要像英国那样，将执政党统合在内阁中，由内阁负责政府

^① 「民主党政策集 index2009」、<http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/03.html>。

^② 对大约130位中央省厅的局长，民主党一度主张以实现政治任用为目标。http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/manifesto2003/index/01_02.html。

管理。”民主党认为，自民党长期治下的议院内阁制的运行与英国式议院内阁制似是而非。英国式议院内阁制有三个主要特征：（1）占据国会多数议席的执政党与内阁融合，内阁作为一元权力核心执掌政府决策；（2）在内阁中，首相确定国家发展蓝图并能以解散议会权和阁僚任免权为后盾实现政治领导；（3）内阁通过各省大臣指挥监督官僚、执行行政权。英国式议院内阁制内阁是一元权力核心。民主党在2004年宪法调查会的中期报告中进一步明确指出“要确立首相主导的议院内阁制。”^①也就是说，民主党政治改革的目标，是确立以首相为中心的内阁主导的政治体制。日本著名政治学家佐佐木毅曾对“政治主导”做过如下解释“所谓政治主导，并不是单纯指个别政治家的影响力的增大，也不是传统上理解的执政党主导以及与其成为一体的政治家主导，而是指通过确立相应的体制提高政治家集体的政策制定与执行能力，具体而言，主要就是以首相为中心的内阁主导。”^②这一解释，很好地诠释了民主党“政治主导”理念的实质内涵——以首相为中心的内阁主导。

三 民主党政府政治改革的主要实践及其挫折

2009年大选民主党赢得众议院过半数议席后，时任民主党代表的鸠山由纪夫领衔组成以民主党为主的联合内阁。2009年9月16日，鸠山首相在组阁后的记者会上宣布要“打造脱官僚政治”。民主党政府成立伊始，便在制度层面迅速推行一系列削弱官僚权力、确立首相官邸主导和内阁决策机制一元化的改革措施。

（一）根据内阁决议，在内阁府增设新的机构，废除事务次官等会议

1. 成立“国家战略室”

2009年9月18日，设置在内阁官房的“国家战略室”（在相关法律完备之后成立“国家战略局”）挂牌成立。“国家战略室”是直属首

^① 「民主党憲法調査会『中間報告』、2004年6月22日、<http://www.eda-jp.com/katudo/kenpou/2004/2.html>。

^② 转引自郭定平《制度改革与意外后果：日本发展模式转型的政治学分析》，载郭定平主编《日本政治与外交转型研究》，第14页。

相的决策机构，主要负责“制定新时代的国家发展战略，在政治的主导下规划和设计财政预算、税收基本框架以及经济管理的宏观战略”。同时，国家战略室还负责政策协调。

2. 废除象征“官僚支配”的事务次官等会议^①

政府决策过程中的事前协调不再委任给事务次官等会议来负责。重要政策的调整，由“阁僚委员会”展开实质的讨论和协调。2009年9月18日，鸠山首相在官邸召集事务次官等开会，当场下达了废除事务次官等会议的指示。自民党执政时期，事务次官等会议是政府政策制定过程的重要程序，甚至被认为内阁决议实质是由该会议决定的。所有提交给内阁会议议决的政策提案均要经过事务次官等会议的协商和调整，未经其讨论通过的提案很难提交到内阁会议议决。事务次官等会议被认为是官僚权力的典型象征。因此，事务次官等会议的废除，给官僚以很大冲击。

3. “阁僚委员会”

2009年9月，民主党政权参考英国内阁内部委员会设置了“阁僚委员会”。“阁僚委员会”在内阁会议召开之前召开，实际取代了事务次官等会议的功能。如“全球变暖问题阁僚委员会”、“防卫力量整備阁僚委员会”等，是根据具体政策课题来设置的。包括首相在内的有关阁僚组成关于某一特定政策课题的阁僚委员会，通过内阁大臣协商和综合调整，对内阁决策负责。阁僚委员会的设置，旨在就重要的政策课题，由首相和有关阁僚展开实质性的讨论，即由以阁僚为主的政治家就重要政策课题进行综合调整。

“国家战略室”和“阁僚委员会”是鸠山内阁确立“官邸主导”、“决策机制一元化”的关键组织机构，是鸠山内阁政府运营的中枢。这两个机构被称为鸠山内阁推行并确立政治主导的两个轮子。但是，国家战略室是根据内阁决议设置的，还需要完善相关法律依据。

^① 所谓事务次官等会议，是各府省事务次官和警察厅长官、金融厅长官和内阁法制局法制次长等，按惯例在内阁会议召开前的每周一和周四，在首相官邸召开会议。从内阁制度成立翌年的1886年到民主党政权诞生的2009年，该制度延续了123年。官僚出身的官房副长官主持会议，负责事前审查次日提交给内阁会议的议案。虽然没有法律依据，但是不能取得全会一致同意的议案不能提交内阁会议议决已成惯例。这实质上是内阁会议的事前审查制度。这也是自民党政权被批评为“官僚内阁制”、“官僚支配”的制度要因之一。

4. 设置“行政革新会议”

2009 年 9 月 18 日，“行政革新会议”在内阁府挂牌成立。主要负责从“国民的观点”出发，监督、检查政府行政机构的财政预算、行政经费等是否存在浪费等，以及重新评估行政制度与行政机构的方方面面，杜绝国家财政预算、行政经费的无效使用等，同时重新评估国家、地方公共团体和民间的作用以及三者间关系。与国家战略室一样，行政革新会议也是根据内阁决议设置的，同样面临修改内阁法的问题。

“国家战略室”和“行政革新会议”的设置，对长期垄断政府财政预算编制和宏观经济管理的财务省和经济产业省来说，是强烈冲击。

(二) 在各府省设置“政务三役会议”，改革各省决策机制，削弱事务次官在省厅的权力和影响力，以期在各府省贯彻政治主导

各府省以大臣、副大臣、大臣政务官为中心设置“政务三役会议”，作为讨论、决定各府省政策方针的决策机构，同时负责省厅间协调。为指挥监督官僚，民主党执政后 100 名左右的执政党政治家被任命为大臣、副大臣、政务官、大臣助理等。大臣助理是民主党政权为大臣新配置的助手。“政务三役会议”，由一名大臣、两名副大臣、三名政务官组成，该会议要“经常以国民的观点展开政策立案和调整”。此举旨在各省贯彻“政治家主导”的决策机制，即由以“政务三役”为中心的政治家执掌政府省厅的政策立案、调整和决策过程，从而削弱甚至排除事务次官对各省厅决策的影响。

(三) 废除执政党的事前审查制度

2009 年 9 月 16 日，鸠山首相发表其内阁的基本方针，宣布“废除执政党的事前审查制度”，从而使政府、执政党二元决策体制向内阁决策一元化转变。执政党国会议员的意见、建议、提案等，先由各省副大臣、大臣政务官等负责听取，然后向大臣汇报。

鸠山内阁除在制度层面推行上述改革外，还采取了系列具体措施，如实行“事业甄别”、清理各省“小金库”，公开日美间有关核问题的密约等，让日本国民切实看到政权轮替、政治主导带来的具体成果。

鸠山内阁针对官僚采取的雷厉风行的改革措施，立即遭到来自官僚的顽强抵抗和各种形式的猛烈反击。同时，执政党未入阁的国会议员也对改革措施颇有微词。对这场改革的复杂性和艰巨性认识不够，又缺乏

驾驭官僚的能力和经验的，鸠山内阁的政府运营日趋困难。加之，鸠山首相自身原因导致普天间基地风波难以收场，2010年6月2日鸠山黯然辞职。先后继任的菅直人内阁和野田佳彦内阁，吸取鸠山内阁的经验教训，不仅在“脱官僚”、“政治主导”改革中无大作为，甚至以东日本大地震为契机调整了改革的方向，使政府决策方式逐渐向自民党时期回归。这主要体现在以下两个方面。

（一）设置“各府省联络会议”，变相复活事务次官等会议

2011年3月22日，为顺利推进支援受灾民众等有关对策，在“支援受灾者特别对策本部”设置由各省事务次官组成的“受灾者生活支援各府省联络会议”。3月24日“受灾者生活支援各府省联络会议”举行第一次会议。此后，一至两周召开一次。“受灾者生活支援各府省联络会议”的设置，标志着被鸠山内阁废除的事务次官等会议事实上变相复活。

2011年9月6日，野田首相在官邸召开事务次官会议，16位事务次官出席，野田首相要求各事务次官对其政权运营给予全面合作。此前仅限于处理东日本大地震的“各府省联络会议”，在野田内阁负责所有政策的协调事务。各府省联络会议每周召开一次，除负责事务的副官房长官外，官房长官也出席联络会议。这意味着变相复活的事务次官等会议在野田内阁进一步被惯例化，发挥的作用也被进一步增强。

（二）重设政策调查会，导入政调会长“事前承认”原则

在菅内阁时期，民主党政策调查会的主要功能是总结国民和国会议员就政府政策提出的各种意见，向政府提出建议。同时，政调会也是民主党与政府协调意见的平台。政调会下设与国会常设委员会相对应的部门会议和负责中长期课题的调查会以及研讨跨部门会议课题的项目研究小组。菅内阁时期，民主党政策调查会核心职能是向政府提出政策建议，是“建议机构”。

野田佳彦在就任首相之前就提出“政府的政策决定原则上需要得到党的政调会长承认”的方针。民主党根据这一方针完善并强化政调会的人事安排及政策审议功能。2011年9月5日，起用仙谷前官房长官出任新设的政调会长代行一职。同一天，在政策调查会重设税制调查会，藤井裕久前财务大臣就任会长。9月22日，民主党政调会决定在11个政策领域设置调查会或项目组，其中包括税制调查会。从人事干

部配备，到政调会下设机构的设置，政调会所辖权力和发挥的功能被大大增强。民主党政调会由菅直人内阁时期的“建议机构”升格为“事前承认机构”。

“事前承认原则”接近自民党政权时期的执政党“事前审查”制。政权轮替后民主党追求的“内阁决策一元化”事实上向“内阁执政党二元决策体制”转换。

四 如何评价民主党政府的政治改革

2009 年政权轮替后，民主党政权锐意打造“脱官僚”、“政治主导”政治，以实现从官僚主导的政治向政治主导的政治的转变。鸠山内阁推行的系列改革措施首先遭到官僚的顽强抵制和猛烈反击，加之民主党政治家虽有打破官僚主导政治的决心和勇气，却没有构筑新的政官关系、主导政府运营的综合能力和政治手法。民主党政府政治运营出现问题后，不得不以“反省”政官关系、政治主导需要“政官协调”等口号回到“与官僚合作共生”的旧的轨道。

继任的菅内阁和野田内阁调整了政治改革的方向和力度。尤其是野田就任首相后，大幅度调整改革方向和重新评估政府决策机制，事实上导入了以“政调会长事前承认原则”为支柱的执政党事前审查制，“内阁决策一元化”被“政府执政党一体负责决策”取代。民主党努力打造的“脱官僚”、“政治主导”政治向自民党政治回归。

应该说，民主党执政后努力实现的“脱官僚”、“政治主导”政治，抓住了自民党政治体制的结构性弊端，也找到了根治其弊端的良方。但是，一方面由于民主党政治家自身的原因，如“政务三役”欠缺组织管理经验以及充分驾驭官僚的能力，导致“脱官僚”政治在官僚的抵抗和反击下难以有效地推行；另一方面，制度因素的制约即朝野政党分别控制国会众参两院，使民主党政府推进政治改革的相关法案难以顺利通过，从而使民主党政府开具的这张处方不能发挥应有的效力。实现从官僚主导的政治向政治主导的政治转变的过程必然漫长而曲折，继续推动政治改革不仅是民主党政府的艰巨任务，而且是日本面临的紧迫任务。

(责任编辑：李璇夏)

る中央官僚組織の主導性・能動性・優位性などが挙げられる。省庁体制の改革は官僚組織がもつ強い自律性・安定性を変化させた。さらに地方分権改革は地方政府の政策の決定・実施の自律性を高め、日本憲法による完全自治単位としての地方政府への回帰を促進させた。これらの改革は基本的に従来の集権的統治構造および戦後行政システムの変革の契機を作り出したといえよう。

民主党政府の政治改革について

張 伯玉

冷戦後、グローバル化の進展が益々加速化されていく新情勢のなか、すでにその歴史的使命を終えた自民党政権は日増しに国内外からの厳しい挑戦に直面され、制度改革と政治システムのモデルチェンジは必至の情勢になってきた。民主党政権になってから、政治改革を強力に進めたが、しかし、実際に依然として1990年代中期以来の日本の制度改革とモデルチェンジの延長線に停滞している。「官僚主導の政治から政治主導の政治へ」の転換という民主党の基本的な改革理念は、自民党政権の改革理念と本質的な違いがないが、具体的な実践プロセスと改革施策及びその目標の方向などにおいては相違がある。民主党の政治改革の目標は、首相を中心とする内閣主導の政治システムを確立することである。

冷戦後の日本インテリジェンス体制改革について

肖 傳国

日本インテリジェンス機関の混雑さと無力によって、「回らない、上がらない、漏洩酷い」といった構造的な問題を引き起こしている。情報生産の能率と質を高めるために、日本政府はインテリジェンスに関連する法整備、体制の整備、最先端設備の充実など一連の改革の措置を講じた。その目標は、集中的・攻撃的・効率的なインテリジェンス体制の構築である。これは、長く堅持してきた「専守防衛」の方針と平和憲法を突破しようとする策略の一つでもある。

戦後の日本文化行政の変遷について

趙 敬

第二次世界大戦後の60年余りの間、日本の文化行政は「文化の頂点の伸長」と