

日本自民党一党优位制的成因及特征

吕耀东¹ 姜 红²

(1. 中国社会科学院 日本研究所 北京; 2. 吉林大学 行政学院 长春 130012)

摘 要: 日本学者佐藤诚三郎认为, 1955 年以后的日本政治体制是典型的一党优位制, 自民党是世界上最强有力且稳定的政党。日本政治体制的一党优位制是指日本自民党自 1955 年获得政权以来, 至 1993 年大选之后, 除自民党和日本共产党之外的七个政党和一个会派组成的八党联合政府的 38 年间, 完全由自民党单独执政, 未发生政权更替的政党体制。判定是否为一党优位制, 具体来说, 必须满足三个要件: 一是选民看起来是稳定的; 二是绝对多数门槛被明显地超过, 第一政党和第二政党间的差距较大; 三是连续三次确保绝对多数议席。可以说, 自民党一党优位制符合时间上的这三要素。

关键词: 日本; 一党优位制; 自民党

中图分类号: D05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1007-4937(2015)01-0034-04

安倍解散内阁后, 自民党在日本进行的第 47 届众议院大选中, 自民、公明两党共获得了 325 个议席, 超过议席总数的 2/3, 自民党所获议席数与上届大选持平, 再次取得胜利, 这也证明了日本自民党“一党优位”已成为日本的常态化政治现象。根据萨托利的政党理论, 一党优位政党制是指虽有两个以上政党, 但事实上却不发生政权更迭的政党体制^[1], 属于政党多元主义的一种类型。作为资格条件, 一般来说, 一党优位政党制是主要政党确保绝对多数议席, 政权更迭实际上具有不发生的可能性, 但法律上不会禁止在野党获取政权。也就是说, 对主要政党以外的其他政党, 不仅允许其单独存在, 而且对一党优位的政党来说, 是作为合法的正当的竞合者而存在, 具有真正的独立地位, 作为敌对者, 与优位政党对峙^[2]。另外, 判定是否为一党优位制, 时间因素也很必要。具体来说, 必须满足以下三个要件: 一是选民看起来是稳定的; 二是绝对多数门槛被明显地超过, 第一政党和第二政党间的差距较大; 三是连续三次确保绝对多数议席^{[1]293}。可以说, 自民党一党优位制符合时间上的这三要素。

收稿日期: 2014-12-11

作者简介: 吕耀东(1965—), 男, 山西太原人, 研究员, 博士生导师, 法学博士, 从事日本政治、外交及大国关系, 日本外交政策与中日关系研究; 姜红(1986—), 女, 辽宁大连人, 博士研究生, 从事东北亚地区安全、东北亚地区国际关系、日本问题研究。

一、自民党一党优位的成因

从日本学者既有的研究成果分析, 日本形成自民党一党优位制的原因有四: 一是推动多党制度发展。即中选举区制度, 位于单纯多数制、绝对多数制和比例代表制的中间位置, 属于半比例选举制度, 因为日本的非比例性指数低, 所以, 其更偏向于比例代表制。从议席获得率看, 中选举区制的效果绝大多数政党的得票率未达 5%, 超过 5% 得票率的政党获得所有的议席。从议席转换率来看, 得票率未达 5% 的政党, 议席转换率为 0.59, 而得票率未达 20% 的政党的议席转换率为 0.97^{[3]221}。对此, 在小选举区制下, 得票率未达 5% 的政党议席获得率为 0.25, 议席转换率为 0.14, 即无法转换成议席, 这样在小选举区制下必须获得近 20% 的选票, 才能获得议席, 另外, 得票最多的政党能获得 1.21 个议席^{[3]216}。从议席获得率看, 中选举区制作为对弱小政党的加入壁垒不怎么发挥功能, 是一个促进多党制的制度。从议席转换率看, 弱小政党遭受的损失也不大, 另外, 主要政党获得的利益与小选举区制相比无太大差别; 二是政治结构上的对立轴。1955 年, 左右社会党统一, 在 1952—1955 年的三次大选中, 左右社会党的议席数分别为 111 席、138 席、156 席, 获得了显著发展, 尤其是倡导反战和平的左翼势力正在增大^[4]。鉴于此, 面对社会主义政党统一后的潜在威胁, 更是为了与其对决, 两个保守政党摒弃前嫌, 合并为自民党。此外, 由于国内外环

境的变化,特别是冷战开始后,出现的资本主义对共产主义的对立轴,日本国内也产生了是实行资本主义社会还是实行社会主义社会的争论,进而在解决对策上也出现很大分歧,在这一过程中,开始了保守—革新的政党竞争;三是动员主要势力,形成固定形态。日本有组织性的农业势力、主要大企业、金融领域、自营工商业者形成了支持自民党的核心力量;而有组织的劳动势力、城市居住者、进步知识分子则成为社会党和共产党的主要支持基础;四是获得新的支持基础。在获得新支持基础方面有马基雅维里主义和实用主义两种。前者为吸引更具有活力集团的支持,具有可以切掉过去所支持集团一部分的能力;后者是不改变党的意识形态立场,只为寻求更广泛的支持基础,具有使其成功的能力,即成为总括型政党的能力^[5]。自民党以农业势力和自营工商业者等为基础,而随着经济的高速增长,农业势力作为支持基础的重要性在不断下降,为此,中曾根康弘就开始尝试在城市的新中间阶层中寻求支持力量。但遗憾的是,在1989年的参议院选举中,自民党还是由选前的143议席减少至109议席,这其中最主要的原因是:农产品自由化和实行消费税等所引发的农业势力和自营工商业者的反对。另外,在城市新中间阶层中,自民党的得票也不是很高,其所采取的马基雅维里主义彻底失败。在结党时,虽然保守势力的影响依然还在,但只能作为推行实用主义政策的总括政党而存在。

二、自民党内部结构的特征

一是从自民党内部结构看,党本部组织庞大,内部设置很多机关,其中,构成自民党活动中心的是政务调查会。此外,还有负责政调意思决定的政调审议会、针对不同省厅的处理相关政策的部会、对应特别课题而设置的调查会。20世纪80年代中期,有17个部会、32个调查会、50个特别委员会,在特别委员会下还设置了很多小委员会,就个别重要课题还设立了“特命委员会”等。自民党的最高决议机关是总务会,总务会由地域和派阀等从保持平衡的角度选出,总务会在某种意义上是自民党的缩影。为约束自民党国会议员,总务会的决定作为自民党决议的最后—关,发挥功能。二是地方党组织弱化。自民党的每位众议院议员的个人后援会遍布日本。后援会会员虽以各种理由作为自民党党员进行了登记,但在很多场合并非实质意义上的党员。在自己所支持的国会议员离党的情况下,很多党员也会脱离党派,显示出地方党员的“假面性”。在都道府县层面,虽有县联机构、有干部和政调机构,但很难承认其是固

有意义上的党的基层组织。地方党的干部(一般都是地方议员),他们大都被相互对立的国会议员系列化了。也就是说,自民党的县联是国会议员们系列化、组织化的复数团组间的混杂家庭,是调整他们之间利害关系的机关。政党组织论“近代化”重视的是地方党员的存在和他们的能动性,从这一点看,自民党虽是大规模组织的政党,却是与“近代组织政党”原理不同的特殊组织原理构成的政党。总体来说,是议员偏重型混杂的地方组织,作为选举的原动力,是与中央派阀间的对立相结合,这意味着自民党地方组织具有较强的选举对应型性质^[6]。

自民党在人事体制上,有官僚出身的议员,亦有很多地方议员变身为国政的,他们最大的特征是世袭议员。在中选举区制时代,这与议员各自构筑的后援会有很深的关系。此外,人事体制上的另一特征就是完全的现职优先主义。在中选举区制时代,因保守系无所属挑战选举时,当选的场合由现职议员取代。需要指出的是,自民党人事待遇特征是基于当选次数的年功体系,年功晋升规则是从初次当选至少15年左右给予一定形态的待遇,使其不发生因职位分配问题而出现党内纷争。^①如此,虽有久居于人下的期间,但也有按顺序使其担任政府、党内、国会职务经历的人才培养框架。而以入阁为最后平等职位的待遇结束后,彼此之间的待遇会产生很大差别。数次入阁或就任党的三大职位的人可以享受高级待遇,闲职以外几乎没有就任任何职位的人只有低级待遇。

自民党结党以来,派阀政治的特点十分突出,派阀内部的运作方式随时代的发展逐渐制度化。到了20世纪80年代,自民党的派阀可能已经成为先进民主主义国家中最特殊最强力的组织。在人才选拔、选举支援、当选议员的培养、信息和资金的提供、职位的分配等本来应由政党发挥作用的地方,均由派阀来把持。派阀干预党内职位的分配十分普遍,几乎不承认党首的裁量权。党的

^① 在自民党内,第一次当选议员就可告别寄人篱下的生活,增加了相互认知的机会、能感觉各种规则和习惯,在部会的发言可提自己的要求和呼吁;一旦第二次当选,礼仪性工作较多,可进入官厅内部,接受相应的待遇;一旦第三次当选,能担任成长的部会长,从事实质性工作;若第四次当选,将作为骨干充实于各种活动或作为族议员热心从事活动的话,就可能成为该族的核心成员,担任正式机关长的机会随之增加;第五次当选就有入阁的可能性;第六次当选入阁,最晚是到第七次当选,就可体验入阁的滋味。

运营以派阀为轴组织起来,派阀原本是瞄准首相地位的政治家个人捧场的集团,因在各个环节上推行了组织化和制度化,设置了会长代理、副会长和事务总长等职位,如果各个派阀首领在权力分配和政策协调问题上能够达成共识,那么,其所属派阀成员一般也会自觉执行集团的决定。在资金方面,由得力成员共同筹资。定期的事务总长会议变成了派阀间的调整框架。自民党实际上是作为被制度化整备起来的、派阀相互牵制而共存的体制来运营的。“派阀因制度化而保持统一,即便有族议员之间的利害冲突,也因派阀之间的相互关联而各自调整,并依靠派阀间的团结来整合自民党^[7]。需要说明的是,自民党内集权性的派阀有若干,他们温和地束缚着整个党派。自民党的决议本是自下而上型的分权,但关于重大的严肃决定,则由派阀间在合意的基础上,由各派阀管束的框架来决定。总之,“派阀政治”的后果是造成了日本政坛长期存在裙带关系和“家族世袭”政治,以及走马灯式的政权轮换,此外,还有民众对政治厌恶的情绪^[8]。

在自民党内部,有较强影响力的族议员的存在,对领导人的领导力构成了制约。由于自下而上型决议的分权性框架被制度化,族议员维持既得权益的方法和规则也被固定下来。因此,自民党标准的政策决定过程是,从部会设置的小委员会开始,上升到部会、调查会,因情形不同还要经相关部会的合同委员会讨论,再送至政调审议,还要提交做出党最终决定的总务会,是典型的自下而上型。此过程的各个阶段,基本上是要做出意见一致的决定。其中,族议员们以实质上的拒绝权为后盾,具有极强的影响力。另外,族议员与官僚协调体制也是这一过程的一大特征。政调会的部会是对应政府各省厅设置的,通过政调会的审议,各省部局与族议员构筑起紧密联系的互拉体制。由此,与外部的利益集团相结合,形成了所谓的“铁三角”,而不同的政策领域都是“族议员—省厅部局—业界团体”的同盟。更重要的是,在拒绝权广泛有效的自下而上型的框架中,来自政治上的统合力无法发挥作用,结果是省厅的纵向分割结构被带进了自民党内部。这种族议员现象,实质上是以“脱派阀”为特征的,自民党的派阀对具体政策几乎不干预,也不能干预,因党内的政调活动,基本上是脱离派阀统制的各个议员的首创结果。对于领导人的领导力来说,其有三个方面的制约:一是通过复数派阀合作选出的总裁、首相的人事权必然受到制约;二是在政府与执政党二元体制下,首相虽是自民党总裁,但党的运营委任干事长及党的执行部门,特别是在艰难的

国会审议方面,执政党法案的事前审查被制度化,执政党的分量越来越重;三是在自下而上的分权型自民党决议框架内,政调会和族议员的作用较大,支撑领导力的是各派阀人事权的统制功能和中心性派阀的存在,而这极易使预算膨胀倾向得不到控制,悬案被延误,无法正常履行职责。

三、与政官关系上的特征

战后,日本实行议院内阁制,但在自民党一党优位制下,政府和执政党的二元分立关系一直持续,自民党和行政官僚形成了相互依存关系。以政府、执政党二元体制为中心的议院内阁制的特点是:行政权集中于内阁,内阁总理大臣具有对国务大臣的罢免权和对行政各部的监督权。尽管内阁权限得到强化,但权限依然受限,受到“合议制原则”和“分担管理原则”的制约。日本的国务大臣兼任各省厅大臣,鉴于这种情况,各省大臣被编入各省的官僚组织,以努力实现他们所期望的政策方针。而日本内阁的“短命”又造成了对各省大臣高级官僚指导力的无力感。20世纪80年代,日本政治一直是官僚主导,即内阁或政治家并不具有政策形成的领导力,政策的立案、调整、执行以官僚为中心。以1955年日本体制崩溃为开端,日本的政治发生了极大变化,在20世纪90年代以后,政治主导开始实体化,产生了政治决定上的结构变化^{[9]137},日本的政坛由官僚主导向政治主导或内阁主导转变。

此外,日本在政策形成上,还存在“执政党主导”的习惯,即各省厅提出的内阁法案在提交国会以前,必须交付执政党审查。在政府与执政党发生冲突时,按照政调会各部会—政调会—总务会的路径进行审查,政调会的各部会对应各省厅的设置而设置,成为族议员的聚集据点^[10]。执政党事前审查制是池田内阁时形成的习惯,一直持续至小泉时期。2005年的邮政民营化改革,就是小泉内阁在自民党总务会上按多数决议推动通过的,但是,自民党总务会也有全员一致决定的习惯,一旦有异议、无法决定时,就会采取不决定的形式。这就是政策决定上的内阁与党的二元体制,或者说是限于党的总务会不能全员一致决定、内阁无法运作的框架,这种政治习惯长期束缚着日本的历任内阁。

20世纪80年代,中曾根内阁倡导民活路线,扩大公共投资,以自民党政调会为舞台,培养了各个政策领域的族议员,形成了利益诱导政治。在利益诱导政治下,以80年代中期为转机,政策形成框架由过去的官僚主导向政治主导慢慢转变^{[9]141}。进入20世纪90年代,细川内阁制定了

政治改革四法,其中,最重要的就是引入了小选举区制。在小选举区制下,通过政策本位选举,促进了执政党和在野党之间的竞争,扩展政策选择的幅度,提高了政权轮换的可能性。小选举区制与中选举区制相比,政党投票的诱引强烈,带来了政党执行部力量的增强和决议的集权化。另外,根据《政党助成法》和《政治资金规正法》所实行的政治资金改革,也给大政党的指导部门带来了极大的影响,《政党助成法》,使给予大政党党首含资金分配在内的很大权限变成可能。另一个重要改革则是桥本政权的行政改革和行、革合体的小渊内阁所进行的小泽构想的制度化。自由党党首小泽一郎发表了《日本改造计划》,其构想是学习英国,实行政党和内阁一体化,采用大臣、副大臣、大臣政务官制度,让150或160个执政党议员进入政权,即所有的族议员进入政权,代替官僚制定政策。同时,学习美国,强化官邸功能,以首相辅佐官为中心,任命官房长官为首席辅佐官,发挥强有力的政治领导力。小泽的主张作为联合政权的政策构想,完成了废止政府委员会制度、引入了党首讨论制度、推动了副大臣和大臣政务官制度的改革。

伴随政治主导体制的转变,构建以内阁主导的有完整战略性的政策构想为前提的“政官”关系,形成政策制定和政策执行应有的关系十分必要,同时,有必要改变执政党事前审查制的政治习惯。小泉政府为解决这些问题,做了四个方面的努力:一是谋求首相和大臣在任期内的长期化。内阁的长期持续,不仅能得到各省大臣的强力支持,也能在政策的执行面获得相应的配合效应。二是内阁决议的实质化,因有执政党的事前审查制,议案在提交至内阁决议时,实质的政策决议已经结束,国会审议也处于空洞状态。对此,小泉为加强内阁本身的审议功能,设置了经济财政咨询会议,通过利用来自民间议员的外部刺激,使重要阁僚间的实质性议论成为可能。同时,在内阁官房长官之下,还设置了事务担当官房副长官,负责事务的次官会议。此外,还创设了首相辅佐官制度和首相秘书官制度,可以说,由秘书官和参事官组成的总理官邸小组发挥了极好的作用。三是在政府和执政党一元化问题上,虽未废止事前审查制,但在相当程度上推进了对事前审查制的重新审视,尤其是在邮政民营化法案未依据自民党总务会全员一致决定的情况下,按自民党党章第41

条规定,采用了多数决议的手法。四是在“政官”的关系方面,要想确立政治主导,就必须要求政策的形成与执行的分离。在政策形成上,可充分利用首相、大臣、副大臣、政务官、内阁官房等机构,寻求优质的政策立案;但在执行方面,包括公务员制度改革在内的许多改革并未取得具体成果。

通过上述论述可知,日本官僚对政策形成的影响力在逐渐减弱,官僚自身也感知其权力的萎缩,纷纷开始从20世纪80年代的活动领域撤退,在财政缩小和规制缓和中,摸索新的能够发挥自身职责的方面。因有20世纪90年代的种种经历,日本官僚也意识到,在政策形成过程中,自己的作用极其有限。在政党支持方面,他们对自民党的支持从20世纪80年代至步入新千年以来,均无法与自民党相抗衡^[9]147。而随着首相领导力的扩大,族议员的影响力也在不断下降,出现后退的现象。

参考文献:

- [1] [美]G. 萨托利. 政党与政党体制[M]. 王明进,译. 北京:商务印书馆,2006.
- [2] G. サルトーリ. 現代政党学Ⅱ——政党システム論の分析枠組み[M]. 岡沢憲美,川野秀之,译. 東京:早稲田大学出版部,1980:328.
- [3] 的場敏博. 現代政党システムの変容—90年代における危機の深化[DB/OL]. Webcat Plus (2003-06) [2014-12-11] <http://webcatplus.nii.ac.jp>.
- [4] 北岡伸一. 自民党——政権党の38年[J]. 東京:中央公論新社,2008(7):71-74.
- [5] 森本哲郎. システムと変動の政治学[M]. 八千代:八千代出版株式会社,2005:203.
- [6] 佐々木毅,清水真人. ゼミナール現代日本政治[M]. 東京:日本経済新聞出版社,2011:291.
- [7] 王屏. 自民党派閥政治的基本特征[J]. 日本学刊,2010(1):26.
- [8] 高晓霞,钱再见. 论日本政治文化的内在冲突及其社会心理根源[J]. 南京师范大学学报:社会科学版,2010(5):39.
- [9] 村松岐夫. 政官関係はどう変わったか1976—2002官僚面接調査から読み解く[J]. 論座,2005(7).
- [10] 猪口孝,岩井奉信. 族議員の研究 自民党政権を牛耳る主役たち[M]. 東京:東洋経済新報社,1983:199.

[责任编辑:王雅莉]