

试析日本首相官邸主导政治 ——以新安保安法案制定过程为中心

何晓松

摘要:首相官邸主导政治是日本议会内阁制改革的一环,议会内阁制从“55年体制”的“共识型”,向冷战后的“简单多数决定型”转变。通过考察日本解禁集体自卫权的安保安法案制定过程,可以管窥日本“简单多数决定型”议会内阁制和首相官邸主导政治的实质。安倍政权在制定安保安法案过程中,既压制自民党内反对势力,又牵制执政联盟伙伴公明党。安倍政权能够通过顺利通过安保安法案有制度原因,也有日本社会全体保守化等社会原因。

关键词:首相官邸 主导政治 安保安法案 政策决策 安倍首相

本文作者:中国社会科学院日本研究所政治研究室 副研究员

责任编辑:乌兰图雅

21世纪初的小泉内阁时期,日本首相官邸在政治决策中占据主导地位,经过多次政权轮换,首相官邸主导政治日臻成熟。2012年安倍上台后,进一步强化了首相官邸的权力,尤其表现在新安保安法案制定过程中。2015年,在首相官邸主导下,众参两院顺利通过了解禁集体自卫权的新安保安法案。

一、首相官邸主导政治的形成

日本首相官邸是日本首相的办公厅舍,位于东京都千代田区永田町。在政治学上,首相官邸一般是指首相、内阁(包括负责政务的官房副长官、首相辅佐官)及其辅佐机构,广义上还包括执政党的领导机构。^①“首相官邸主导政治”是指首相利用直属机构和政治任命的大臣、政务官,为实现自己的政策目标,即使面对执政党和官僚机构的反对(或得不到支持),也能排除干扰,制定、实施自己的政策。^②

首相官邸主导政治是日本政治改革的一环。冷战后,日本政治改革的主要目的之一是从“共识型”议会内阁制转变为“简单多数型”议会内阁制。美国政治学者利普哈特提出现代西方国家政治体制可以分为“共识型”(Consensus)和“简单多数决定型”(Majoritarian)。“共识型”政治体制寻求尽可能多的社会成员参与政策决策,达成社会共识。“简单多数决定型”政治体制寻求简单多数的社会成员参与政策决策,政策迎合简单多数社会成员的利益。^③

“简单多数决定型”议会内阁制的代表是英国议会内阁制,其特点是:以小选举区制选举制度和两大政党制为基础,行政权集中于内阁;实行一院制议会制度;内阁的政策决定权优于立法机构;权力集中于首相;内阁与执政党具有一体性。与此相对,“共识型”议会内阁制的特点是:以比例代表制选举制

① 飯尾潤『政権交代と政党政治』、中央公論新社2013年版、第81頁。

② 飯尾潤『政権交代と政党政治』、中央公論新社2013年版、第79頁。

③ 川人貞史『議院内閣制』、東京大学出版会2015年版、第127頁。

度和多党制为基础,实现联合内阁分享行政权;内阁与执政党在政策决策中具有二元性,执政党掌握决策权;实行两院制议会制度;首相权力弱小。

1955年至1993年的“55年体制”时代,日本议会内阁制可以归类为“共识型”。采用两院制,参议院权限很大,对政治过程产生影响力;实行中选区制选举制度(每个选区选举2-6名议员),接近比例代表制;政党制度为自民党“一党独大”的多党制;自民党是由各派阀组成的派阀联合政党,内阁属于联合内阁;日本法律没有明确规定行政机构参与国会运营的权限,国会相对于内阁保持自律性。自民党派阀独立性强,在政策决定过程中保持强大影响力。由于首相权力弱小,内阁对执政党影响力相对较小,行政机构易受立法机构影响,日本政治体制最终演变成了内阁和执政党二元决策的局面。

日本民主制度运行建立在“委托-代理”的权力委任关系上,选民选举国会议员,国会议员选举首相,首相任命各省厅大臣,各省厅大臣任命各省厅官员。“共识型”议会内阁制扭曲了“委托-代理”关系。自民党长期执政,形成“官僚内阁制”^①,首相经过自民党派阀斗争选出,大臣由各派阀推荐。自民党政权下,“委托-代理”责任关系逆转,大臣代表各省厅利益,而不是对首相负责,提交内阁的决议在各省厅事务次官会议上通过后,才能提交内阁。各省厅在地方政府协助下行使职权,政策提议一般由地方政府向各省厅提出,而地方政府代表产业界利益。官僚制蜕变为地方政府和产业界代言人。^②因此,自民党长期执政时期,首相和内阁权力较小,政策决策过程是分权、分散的由下而上的过程。政策、法案由官僚起草,再与自民党政调会协调、修改。

“55年体制”下政治分权结构的形成吸取了战前军部独裁的教训,采取近似比例代表制的中选区制选举制度,有意识地削弱首相权力。冷战后,日本谋求“正常国家化”、“政治大国化”,保守派政治家提出改革政治结构,加强首相官邸集权。^③1994年日本通过新选举制度法案,小选区与比例代表并立制取代了中选区制。同一选区内不会再有多名自民党议员当选,自民党内部派阀影响力开始下降,自民

党不再是派阀联合政党,自民党总裁权力不再受派阀掣肘。新选举制度有利于大政党,促进两大政党制发展。小选区与比例代表并立制的选举制度属于“简单多数决定型”选举制度,政党提出政策公约,选民根据政策取向选择政党。各政党竞争激烈,政党要推举“强党首”,约束党内势力和官僚,向选民展示党首推行政策公约的能力。小选区与比例代表并立制下,无党派人士难以当选,党首掌握候选人公认权。同时在《政治资金限制法》的严格规定下,政党能够得到政府的补助金,而候选人很难独自筹措政治资金。政党权力向党首集中,内阁权力、政党权力与议会权力高度统一,内阁和执政党一体化程度加强。^④2001年实施中央政府机构重组后,首相的法定权限和辅佐体制得到强化。辅助首相制定政策的机构——内阁府及内阁官房长官权力扩大,并且内阁官房大幅增员,到安倍政权时期已经达到800余人。首相不仅被赋予在阁僚会议上提交法案的权利,还正式获得要求内阁官房制定法案的权限,在决策中的权力得以加强。

二、首相官邸主导政治的强化

安倍上台后,为实现修宪、强军目标,纠集右倾保守政治集团势力控制内阁、自民党、官僚体系,首相官邸成为“强大日本”的“司令塔”,统合各机构和组织。下面,以新安法案制定过程为例,探析安倍执政时期强化首相官邸主导政治的表现。

首先,安倍内阁实施内阁制度改革,在制度设计上强化首相官邸权力。2013年安倍向国会提交法案,设立国家安全保障会议,协调外务省和防卫省,统辖日本外交、防卫政策。国家安全保障会议不是通过内阁决议而是以法律形式设立的,增加了其权威性。2013年底,国家安全保障会议出台“国家安全保障战略”,以“积极和平主义”为理念重构国家安全保障体制,为解禁集体自卫权提供理论基础。

2014年4月国家公务员制度改革关联法案在国会通过,在内阁官房设立内阁人事局,负责管理各省厅部长审议官以上级别约600名干部的人事信

① 川人贞史『議院内閣制』、東京大学出版会 2015 年版、第 46 頁。

② 川人贞史『議院内閣制』、東京大学出版会 2015 年版、第 47 頁。

③ [日]小泽一郎《日本改造计划》,冯正虎、王少普译,上海远东出版社 1995 年版,第 13 页。

④ 飯尾潤『現代日本の政策体系』、ちくま新書 2013 年版、第 35-38 頁。

息 经过资格审查,制作干部候选人名簿并确定最终人选等,辅助首相及官房长官开展人事工作。^① 收归官僚人事权是加强首相官邸权力的重要步骤,对官僚形成了无形压力和强有力的控制。

其次,首相官邸建立了以菅义伟内阁官房长官为首的政策决策和执行体制。长期以来,自民党和政府的政策决策特点是自民党强势,形成“党高政低”,干事长在政治决策中拥有权力。近年来,首相官邸强势,形成“政高党低”,官房长官占主导地位。安倍强化首相官邸的政治主导作用,在政治决策中官房长官占主导地位。

菅义伟更换主张解禁集体自卫权违宪的山本庸幸内阁法制局长的职务,要求内阁任命驻法国大使小松一郎担任内阁法制局长,为修改集体自卫权的宪法解释铺平道路。小松离职后,由内阁法制局副局长横畠裕介接任。横畠裕介主张在宪法第9条下,可以有限行使集体自卫权。2015年6月15日在众议院和平安全法制特别委员会上,横畠裕介称“如果限定在本国防卫上,日本固有的自卫权包括集体自卫权的一部分”,反击在野党关于安保法案违宪的主张。

再次,安倍内阁通过有识者会议来引导政策走向。安倍内阁成立不久,整顿各类有识者会议。对于存有分歧或是难度较大的中长期政策课题,安倍内阁通过有识者会议引导政策走向。^② 2013年2月,安倍重新召集第一次安倍内阁时成立的首相私人咨询机构“关于重建安全保障法制基础恳谈会”,以北冈伸一为代理会长,召开7次会议,于2014年5月向安倍提交最终报告书,报告书详细讨论了解禁集体自卫权的细节。同年7月在该报告书和“国家安全保障战略”的基础上,安倍内阁通过了内阁决议,解禁了集体自卫权。

另外,安倍还有效利用官僚体制。对拥有长期执政经验的自民党而言,行政管理中一些专业性极强的政策法案的制定和实施同样离不开各省厅官僚。

国家安全保障会议成立安保法案起草小组,负责协调工作,安保法案政府案的具体制作归外务省和防卫省的政策局负责,防卫省成立以防卫大臣中

谷元为委员长的“安全保障法制委员会”。防卫省和外务省各承担70%和30%的工作量。^③

综上所述,安倍在制度建设、有效利用官僚等方面加强了首相官邸的权力。以前中选区制下对政权运营和政策决定比较重要的执政党一般议员和内阁官房、内阁府外省厅官僚已转变为从属地位。^④

三、首相官邸对执政党和议会的控制

日本政治改革主要是针对选举制度和内阁制度进行的,因此首相官邸主导政治依然面对着执政党与内阁的二元权力结构。自民党重新执政以来,增强政党的决策影响力,首相则不断增强对政党的控制,以实现内阁与执政党的权力统一。

首先,自民党汲取民主党执政失败的教训,向自民党传统决策模式回归,以取得党内广泛支持。民主党上台执政后,提出“政治主导”的理念,由各省厅大臣、副大臣、政务官负责相关领域立法,一般国会议员无法参与决策过程。因此,导致民主党向国会提交的法案不能得到党内议员的支持,无法实现政策公约。安倍上台后,恢复自民党传统决策模式,自民党议员通过党内组织机构政调会和总务会事前审查向内阁和国会提交的法案,来反映其政策诉求。

自民党需要在党内事先审查法案,在议会投票时做到自民党议员一致行动。为了调整议员利益,官僚必须在自民党政调会审查法案阶段,根据各议员提案修改法案。安倍首相加强了对自民党的控制,并通过自民党议员控制议会。新安保法案的完成是典型的实例,是自民党、官僚、自民党议员在首相官邸主导下,协调一致制定完成的。

实际上,自民党事前审议制度使自民党议员从一开始就参与了安保法案制定过程。安倍在自民党内设置直属总裁的审议会“安全保障法制推进本部”。“安全保障法制推进本部”开会时,相关省厅官僚解释政府法案,自民党议员对政府案提出修改意见。2015年2月16日,防卫省防卫政策局长黑江哲郎在“安全保障法制推进本部”会议上,就集体自卫权行使对象向美国以外国家扩展做了说明,寻

① 川人贞史『議院内閣制』、東京大学出版会 2015 年版、第 162 頁。

② 徐万胜《安倍内阁的“强首相”决策过程分析》,《日本学刊》2014 年第 5 期。

③ 根据 2015 年 11 月与日本经济新闻社政治部副主任佐藤贤的会谈笔录。

④ 飯尾潤『政權交代と政党政治』、中央公論新社 2013 年版、第 95 頁。

求自民党议员支持。在《重要影响事态法》中,最终写入日本向澳大利亚等盟国提供军事装备,在《武力攻击事态法》中,最终写入行使集体自卫权的对象不限于美军。在“安全保障法制推进本部”会议上,相关省厅官僚还向与会议员通报,“政府与执政党达成协议,为迅速出动自卫队,可以通过电话做出内阁决议”。

2015年3月2日,在“安全保障法制推进本部”会议上,外务省和防卫省官僚就《围绕安保法制的执政党协议会报告书》中“救援在外日本人的法律”、“关于对他国提供物品和劳役的自卫队法修正案”、“船舶检查法修正案”等法案制定情况做出说明。2015年4月28日,自民党外交部会、国防部会、安全保障调查会与“安全保障法制推进本部”共同召开会议,讨论新改定的“日美防卫指针”,指出设立平时可以运用的日美调整机制,强化自卫队与美军合作。

其次,以安倍为首的保守右倾集团控制自民党各派阀、集团,实现了内阁和执政党的权力统一,即实现了以首相官邸主导日本政策决策过程。2012年安倍上台后,利用右倾政治小集团,建立“党中党”,以小集团控制大集团的形式控制自民党,成功压制了党内的反对声音。

安倍政权下,自民党主流派阀有细田派(首相出身派阀)、岸田派、有邻会(谷垣集团)和二阶派。官房副长官世耕弘成、首相安保政策辅佐官礒崎洋辅、自民党总裁辅佐官萩生田光一等属于首相派阀“细田派”。2015年10月安倍任命萩生田光一为官房副长官,兼任内阁人事局长。官房副长官加藤胜信(后任“一亿总活跃”担当大臣)的岳父是原农林水产大臣加藤六月,是安倍晋三父亲安倍晋太郎的亲信,加藤家与安倍家关系密切。^①安倍内阁成员多数来自安倍担任会长的“日本创生会”和“神道政治联盟国会议员恳谈会”。安倍政权的政治支持和政策智囊主要来自保守团体“日本会议”。在安倍担任会长的“日本创生会”和“神道政治联盟国会议员恳谈会”中,属于其他派阀的右倾政治家也聚集在安倍周围,如安倍的决策核心圈人物的菅义伟、下村博文、岩崎恭久、高市早苗和担任“日本创生会”

副会长的世耕弘成、首相辅佐官卫藤晟一(后担任官房副长官)。

政调会是自民党陈情机构,军工企业、利益集团对安保法案的诉求都会反映到政调会,由政调会的安全、外交等部会审议。安全、外交等部会有时与直属总裁的“安保法制推进本部”共同开会,对外务省和防卫省制定的安保法案给予建议。2014年9月安倍改组内阁,任命稻田朋美为政调会长,安保法案在提交总务会审议前必须通过政调会审议。稻田朋美出身安倍派阀,是安倍集团的核心圈人物。安倍制定安保法案的另一关键人物自民党干事长谷垣祯一是自民党有威望的政治家。2014年底有邻会的中谷元担任防卫大臣,有邻会事务局长远藤利明担任奥林匹克运动会担当大臣。安倍出席有邻会政治集会时称,“安倍政权的命运掌握在有邻会手中”。

安保法案在自民党内审议的最后一关是总务会,总务会是自民党党大会的常设机构,按照自民党章程,提交给内阁的法案必须在总务会全体一致通过。2014年9月安倍任命二阶俊博担任总务会长,二阶是自民党第5大派阀志帅会会长,与安倍建立了“战略互惠关系”。^②安倍任命二阶为自民党总务会长,看重二阶与公明党中央干事会会长漆原良夫的关系。公明党中央干事会相当于自民党总务会。自民党与公明党在安保法案上的合作通过两个机制,其一是二阶和漆原会面,其二是高村和北侧举行的两党协议会。二阶与漆原二人每周都会晤,在安保法案制定期间,协调两党关系。

综上所述,安倍保守右倾集团控制自民党和内阁,统一了执政党和内阁对新安保法案的意见,在强大的首相官邸面前,自民党虽然保留事前审议制度,但党内已经没人提出反对意见。

四、公明党对首相官邸主导政治的支持与掣肘

公明党在与自民党组成的联合政权中发挥重要作用,因此首相官邸主导政治需要公明党的支持。在日本政坛,要成为首相,必须在选举中能够领导本政党获胜。1996年以来,自民党都是与其他政党组

① 「自民長老「安倍は長くもたんよ」発言で総裁レース号砲が鳴った」、『週間ポスト』2015年5月号。

② 篠原文也「二階俊博自民党新総務会長独占インタビュー」、『文藝春秋』2014年11月号。

成联合政权而实现执政的,已经没有实力单独执政,因此强化首相官邸权力需要公明党配合。公明党在安倍内阁中占据国土交通大臣的职位,掌管全国道路建设,以及道路沿线土地开发,是实权职位。

公明党在联合执政阵营内部居于非主体地位,更难以对安倍内阁的政策决策过程产生实质性制衡作用。以新安法案为例,尽管公明党一贯在解禁行使集体自卫权问题上持慎重态度,但随着安倍内阁强势推进集体自卫权的解禁,2014年4月3日自民、公明两党围绕修正禁止行使集体自卫权的宪法解释问题,开始进行执政党磋商。至7月1日,自民、公明两党就有关解禁行使集体自卫权的内阁宪法解释决议案正式达成一致。

2015年2月,以上述内阁决议为基础,自公两党在自民党副总裁高村正彦和公明党副党首北侧一雄主持的“安全保障法制协议会”上,开始协商新安法案具体条文。公明党和自民党在基本政策方针上存在分歧,自民党在该内阁决议的基础上,进一步扩大宪法解释,为“国防正常化”松绑。在2015年2月13日两党协议会上,自民党提出修改自卫队法第95条,把原条款规定的自卫队为保护自身武器,可以行使必要最小限度武力,改为自卫队为保护自身、美军以及其他国家军队的武器,可以行使武力。2015年2月20日的两党协议会上,自民党提出废除周边事态法,撤销自卫队活动地理限制,支援对象从美军扩大到其他国家军队。安倍首相架空宪法,强行突破宪法第9条限制的做法,公明党难以容忍。

公明党提出“自卫队活动范围不能无限扩大”,应根据具体情况制定“特别措施法”来应对,不能制定海外派兵的恒久法。^①公明党反对废除周边事态法,主张对自卫队活动的地理范围设限。然而,在自民党压力下,公明党最终让步,允许制定恒久的海外派兵法,同意修改周边事态法,删除自卫队派兵的地理限制。

自民党也做出部分妥协,提出修改周边事态法,将后方支援对象分成两部分,其一是“保护日本和平与安全的他国军队”,其二是“保护国际和平与安全的他国军队”。支援“保护日本和平与安全的他

国军队”,修改周边事态法。支援“保护国际和平与安全的他国军队”,设立新法“国际和平支援法”。法案规定自卫队可以在后方支援外国军队,但自卫队行使武力不能和外国军队“武力行使一体化”,即不能参加外国军队的战斗,在后方支援地区如果发生武装冲突,自卫队要立即撤出。自民党明显顾忌公明党及其支持组织创价学会内的反对势力,自卫队活动还是受宪法第9条的限制。

许多公明党党员和创价学会会员批评公明党领导层过于迁就自民党,主张公明党应该制止自民党破坏宪法的行为。2015年2月27日,北侧一雄在两党协议会上提出自卫队海外派遣一般原则。一是国际法上的正当性;二是取得国民理解,三是确保自卫队员安全。国际法上的正当性,即以联合国安理会决议为条件,自民党提出中俄在安理会有否决权,强烈反对公明党提出的第一项原则。取得国民理解,即国会的事前承认,公明党代表山口那津男在公明党中央干事会上提出,关于通过安保法制扩大自卫队海外派遣一事,应该重视国会权力。自民党提出发生紧急事态时,可以要求国会事后承认,如果国会事后否决,就立即撤兵。确保自卫队员安全,即限制自卫队以救援人质为借口扩大海外行动,公明党指出“没有停战协议,很难保证自卫队员安全”。^②公明党挑战安倍首相的保守右倾政策,致使两党协议一度陷入僵局。

自民党为打破僵局,高村正彦与北侧一雄会见时,高村提出尊重“北侧三原则”。高村提出劫机、驻外使领馆被武装占领、一些日本国民被武装分子劫持等案例,试图说服公明党。北侧做出让步,在海外派兵的条件中不再要求遵循联合国安理会决议,并同意在紧急状态下海外派兵可以事后得到国会承认。自民党则同意在《自卫队法》修正案、《武力攻击事态法》修正案中,明确了与日本关系密切国家受到武力攻击、日本存亡受到威胁的“存亡危机事态”,在武力行使三要件中写入“没有其他适当手段”。日本发生“存亡危机事态”时自卫队行使集体自卫权。安倍首相及其右倾保守集团与公明党相互妥协,最终在国会顺利通过了新安法案。

① 「安保法制 与党スキマ風」、『産経新聞』2015年2月11日。

② 「公明党が『3原則』検討」、『産経新聞』2015年3月3日。