

试析安倍首相“一强”政治格局

——日本议会内阁制的变革

何晓松^{*}

摘要 冷战后,日本借鉴英国议会内阁制,改革政治体制,推进首相集权,寻求政治、军事大国化。日本废除中选举区制,实施小选举区和比例代表并立制,以“简单多数决定型”议会内阁制取代“合意型”议会内阁制。选民投票选举候选人就是挑选首相、执政党和执政党政策纲领,政党政策、信誉以及党首人气决定选举结果。政治改革限制政治家个人收受政治献金,政府给予政党补助金。党首掌握政治资金分配权和政党公认权,容易控制党内议员。安倍首相以安倍经济学吸引选民,以右倾保守政策吸引日本会议等右派团体,取得四次国政选举胜利,建立了自民党“一党独大”体制。日本行政改革加强了首相官邸权力,建立了辅佐首相的行政机构,安倍首相成为二战后最强首相。

关键词 政治改革 小选举区制 一党独大 首相集权 权力控制

安倍首相“一强”政治格局是指,安倍首相率领自民党取得四次国政选举胜利,在自民党内也取得稳固领导地位,压制自民党内反对派,政府相对自民党有权力优势即“政高党低”,自民党干部服从首相官邸;自民党总裁相对公明党和在野党有权力优势,自民党“一党独大”;安倍晋三当选首相后,推进日本首相官邸集权,以强有力手段推行经济、外交和安全保障政策,首相官邸统辖各省厅,主导政治决策。^②

一、安倍首相“一强”政治格局形成的选举制度因素

1994年日本借鉴英国议会内阁制,实施政治改革,其主要特点是修改选举

^{*} 中国社会科学院日本研究所。通信作者及地址:何晓松,北京市东城区张自忠路3号东院;邮编:100007;E-mail:hexs@cass.org.cn。

^② 牧原出:『「安倍一強」の謎』,朝日新聞出版社,2016年,第58页。

制度,以小选举区和比例代表并立制促进两大保守政党相互竞争,实现政权交替;增强首相权力,实现内阁与执政党一体化。^①

(一)日本政治改革背景

1988年利库路特事件和1990年至1991年的海湾战争冲击了日本政坛,暴露出日本政治的结构性问题。

利库路特事件是人力资源派遣公司利库路特公司向政界、官界、经济界人士低价提供未上市公司股票。利库路特事件调查期间,1991年6月发生东京佐川急便事件,时任自民党副总裁金丸信被迫辞职。1993年3月金丸信因逃税被捕,牵扯出建筑行业行贿丑闻。东京佐川急便事件审判过程中,又发生了“皇民党”事件,暴露出自民党和日本右翼关系。一连串政治腐败事件,暴露出日本深刻的政治腐败,日本社会掀起对自民党的批判。1989年5月,自民党发表政治改革大纲,指出国民对政治不信任的主要原因是自民党政治与金钱问题,众议院采取的中选举区选举制度是日本政治腐败问题的根源。

1991年至1992年海湾战争也暴露出日本政治存在的结构性问题。战争中美国要求日本既出钱也出人,而社会党和自民党内自由派阻止海外派兵。日本政府在战争结束后派遣扫雷部队,并出资130亿美元。海湾战争结束后,科威特在《纽约时报》刊登致谢广告,没有提及日本名字,震动日本政坛朝野。而20世纪80年代末,日美经济摩擦恶化,美国要求日本在农产品、建设、电气通信等领域开放市场,欧美学者和官员批评日本政治是“议而不决”的政治。竹下登政权内阁官房副长官小泽一郎主持对美谈判,小泽一郎认为,日本政治是重视协调的调整型政治体制。战后自民党政治偏重协调各阶层经济利益,日本政府缺乏政治领导力,损害了国家利益。小泽指出,战后日本政治最大问题是自民党和社会党相互勾结,只有选举制度改为小选举区制才能解决日本政治问题。因此20世纪90年代政治改革有两大目标:第一是解决政治腐败问题;第二是建立强有力的政治领导力,即“强首相”。日本政府召集社会有识者、企业家、工会代表、媒体代表设立政治改革推进协议会(民间政治临调)。1992年4月20日,协议会成立大会通过了政治改革基本方针,指出协议会不仅要确立政治伦理,防止腐败,

^① 飯尾潤:『政権交代と政党政治』,中央公論新社,2013年,第141页。

还要建立应对国际社会变化和内政问题,并能实现政权交替的政治体制。^①

1992年11月发表的中选举区选举制废止宣言指出,选举制度改革是政治和行政改革成功与否的核心课题,要实现健全的政党竞争、政策选择以及政权交替,必须对之进行改革。对于选举制度改革,在野党希望实行有利于小政党的比例代表制。自民党政治改革大纲提出众议院选举制度改为小选举区和比例代表并立制。在1993年大选后,以支持小选举区和比例代表并立制为条件,成立细川联合内阁。1994年通过一系列政治改革法案,包括《公职选举法》修正案、《政治资金规正法》、《政党助成法》等法案,众议院选举制度确立采用小选举区和比例代表并立制。

(二)安倍首相“一强”政治格局形成的选举制度因素

实施小选举区和比例代表并立制后,政党权力向党首集中,政府权力向首相官邸集中。其原因:

第一,政党在选举中作用不断提高,候选人作用不断降低。中选举区制下,在选举区一级,政党组织不发达,相比自民党,在野党地方组织更弱小。代替其功能的是个人后援会,国会议员组织地方议员和地方首长为核心的拉票机构,在选举时动员选民。国会议员与都道府县、市町村议员建立非定型、非固定的系列关系。中选举区制下,自民党要在选举区推选多名候选人,候选人之间的竞争与对立,演变为都道府县议员之间的对立。选举制度改革后,一个选举区选举一名候选人,地方议员只能支持政党公认候选人。自民党公认候选人主动接近以前对立的都道府县议员,建立选举动员组织。自民党地方议员要参与中央政府决策,就需要明确支持本选举区的自民党候选人。如果地方议员不支持公认候选人,可能威胁到自己的政治生命。自民党地方组织都道府县支部联合会组织选举的效率更高,自民党选举运动逐渐由个人后援会为中心转变为政党统一组织选举,自民党总裁在选举中作用增强。^② 小选举区和比例代表并立制实施后,在众议院选举中,重视政党的选民数从1993年的40%上升到2005年的50%,政党在选举中作用更加突出。^③

① 民間政治臨調:『日本変革のビジョン—民間政治改革大綱』,講談社,1993年,第214页。

② 待鳥聡史:『政党システムと政党組織』,東京大学出版会,2015年,第88页。

③ 上神貴佳:『政党政治と不均一な選挙制度』,東京大学出版会,2013年,第50页。

第二,实施小选举区和比例代表并立制后,一个选举区选举一名议员,选民投票选举候选人就是选择担当政权的政党,也是选择首相和政权政策。因此,党首评价影响选民投票行动,自民党要维持政权,必须选出人气高、强有力的总裁,不仅国会议员,地方议员和一般党员也关心自民党总裁人选。选举制度改革后,自民党对党员动员能力下降,自民党众议院候选人与地方议员关系疏远。2012年大选和2014年大选,自民党当选议员中一期生和二期生占40%,有些议员甚至没有组建个人后援会。只要得到自民党认可,依靠安倍首相人气,甚至在地方没有选民基础的候选人也容易当选。

第三,自民党派阀逐渐衰落。政治改革前,自民党派阀领袖通过分配党内职务、政治资金、给予政党公认,获得派阀成员忠诚,建立支持基础。根据中选举区议员定数,自民党议员组成派阀,支持各自候选人。一个选举区选举一名候选人后,派阀在选举区作用下降,公认候选人权力收归自民党总裁,派阀领袖不能给予成员好处,派阀领袖获得支持能力开始弱化。在选民游离于政党、小选举区候选人竞争压力加大情况下,自民党允许一般党员参与总裁选举。自民党总裁选举选区是全国范围,代表全国利益,而三百个小选举区选举出的议员代表地方利益,他们追求不同政策。自民党总裁选举民主化运动,使一般党员参加总裁选举,党内派阀和族议员影响减少。限制总裁权力的党内势力衰弱,自民党总裁独裁可能性升高。

第四,小选举区制下,候选人不仅要考虑本选举区利益,还要考虑政党整体利益,因此议员委任自民党总裁实现政党整体利益。^①在中选举区制下,许多保守派议员以无所属身份竞选,当选后加入自民党。实施小选举区制后,无所属很难当选。自民党总裁有公认候选人权力,还决定比例代表区名簿,发挥重大影响。1994年通过的《政治资金规正法》,禁止个人接受政治献金,政党每年获得政府补助金,自民党总裁可使用资源大大增加,这些制度变化,增强了总裁权力。2001年中央省厅实施编制改革,设立内阁府,在内阁府设置经济财政咨询会议,强化首相官邸职能,首相权限得到强化。内阁总理大臣,同时是执政党党首,党内领导力逐渐增强。在野党领导人不能使用政府资源,不能利用行政、财政改革

^① 高安健将:『首相の権力—日英比較から見る政権党とのダイナミズム』,創文社,2009年,第92—93页。

强化党内权力,因此自民党和民进党的党首权力不同。自民党整体利益的重要性和总裁权力强化是相互关联的。选举制度改革后,维持政党良好评价很重要。通过各种改革,自民党总裁及其领导机构实现自民党整体利益,各议员追求各自选举区个别利益。^①

第五,小选举区制是简单多数决定制,刚刚过半数或者半数以下相对多数议员可以当选。因此,这种选举制度,“死票”很多,自民党在2014年大选中,以48%左右得票率,获得75%左右议席。“协议型”议会内阁制一般采取比例代表制,以及与比例代表制相近的大中选举区制。这是选民更加重视候选人的制度,实施中选举区制的“55年体制”,就是一种“协议型”民主主义。而现行小选举区和比例代表并立制是约束名簿制,在选票上填写政党名称,是选择政党的“协议型”选举制度。

小选举区制的本质是胜者全得,有利于最大政党,第三、第四大政党很难取得议席。因此,第二大政党以下的政党要联合起来。日本第二大党民进党内部左中右势力相互对立,日本维新会支持修宪,与自民党接近,日本共产党与民进党政策分歧大。自民党作为最大政党,在公明党辅助下,往往取得选举的压倒性胜利。因此,现行小选举区和比例代表并立制不仅不会产生两党制,反而还强化了自民党和安倍首相“一强”政治格局。在日本一强多弱政党体制下,自民党可获得所有选举的胜利。^②

二、安倍首相“一强”政治格局形成的政党体制因素

在议会内阁制的母国英国,下议院作为国家政治构造上的权威有优越性,在下议院得到多数议员支持的政党组建政府,失去下议院多数议员支持,政权将更迭。在大选中获得过半数议席的政党,以实施选举纲领为前提,有权组成政府,构建强有力的权力。

英国学者克里克指出,英国传统自由更多来自政党间的政权交替,这是英国政治系统合法性来源。克里克指出,对于很多人来说,自由的最低条件是保障定

① 上神貴佳:『政党政治と不均一な選挙制度』,東京大学出版会,2013年年,第199页。

② 永田正行:『かつての「自民党政治」を否定するための政治改革がもたらした一強状態——中北浩爾一橋大学教授に聞く』,资料来源:<http://www.blogos.com/article/137480/?p=1>。

期、和平的政权交替的各项权利和各项条件。^① 英国首相受到执政党制约,英国政府遵循社会伦理和良好见识,但英国政府主要靠大选制约,这是英国政治的长处。因此,大选是从新议会开始第一天就持续、恒常的选举运动。克里克认为,大选后政府应该在一定期间稳定施政,议会不应否决政府法案或让政府崩溃。在大选与大选之间,议会以批评、警告、向国民披露信息等方式,让政府对舆论做出反应。更为重要的是议会给予选民在下次大选中判断政党的信息。

日本议会内阁制的权力创造和控制与英国有相似之处,日本战后28位首相中,因大选失利下台的首相只有三木武夫、宫泽喜一、麻生太郎和野田佳彦,而英国战后12位首相中,6位因大选失利下台。在众参两院关系上,有别于英国议会内阁制,日本众议院受参议院制约,众议院只在首相任命和预算案上有优先权。^② 因参议院选举失败和“扭曲国会”下台的首相是宇野宗佑、桥本龙太郎、安倍第一次内阁、福田康夫、菅直人。2007年民主党赢得参议院选举,利用“扭曲国会”阻碍自民党和公明党联合政权施政,2009年大选民主党获胜,实现政权交替。2010年自民党和公明党执政联盟赢得参议院选举,2012年自民党和公明党获得大选胜利。可见,参议院是制约政府和首相权力的重要力量。自民党总裁任期也是首相更迭重要因素,20世纪80年代后,任期届满退任的自民党总裁有铃木善幸、中曾根康弘、海部俊树和小泉纯一郎。

2012年安倍首相率领自民党夺取政权以来,举行了3次国政选举,即2014年大选和2013年、2016年参议院选举。自民党和公明党执政联盟在众议院获得三分之二以上席位,在参议院自民党单独过半数。按日本政治学界定义,执政党连续4次获得国政选举胜利,就建立了“一党独大”体制。^③ 自民党“一党独大”体制下,在很长时间内政权不能交替,参议院对政府权力制约也是1994年政治改革以来最小的,在野党对执政党政策审核、权力平衡能力也是历史上最弱的。

战后日本“一党独大”体制都是出现在国际社会紧张对立的冷战期间,或国际金融危机发生的2001年至2005年小泉内阁期间及2012年安倍内阁开始后的若干年。2012年后形成的自民党“一党独大”体制,建立在国际金融危机引发

① 飯尾潤:『政権交代と政党政治』,中央公論新社,2013年,第190页。

② 高安健将:『首相の権力—日英比較から見る政権党とのダイナミズム』,創文社,2009年,第31页。

③ 待鳥聡史:『政党システムと政党組織』,東京大学出版会,2015年,第129—130页。

战后日本最严重经济衰退和中国崛起背景下两国领土争端加剧的基础上的,日本保守势力崛起,政治权力向安倍首相集中。其具体原因有:

第一,日本政党体制从“保革对立”转为保守主义与自由主义对立。2008年金融危机爆发后,日本自由主义和中道势力衰落,保守势力崛起,民进党势低迷,自民党强势崛起。大狱秀夫把战后日本政治视为保守与革新的对立,低学历、高龄、从事农业等自营业者普遍持有传统政治文化,是保守阶层。高学历、年龄轻、城市白领阶层普遍持有现代政治文化,是革新阶层。保守与革新的对立是“农村的”“传统的”与“城市的”“现代的”对立,也形成政党间的对立轴。^① 实行小选举区和比例代表制并立制后,自民党转变为城市政党,保革对立在日本社会保守化、政治右倾化背景下,转变为保守主义与自由主义对立。以2012年民主党下台为标志,自由主义偃旗息鼓,保守主义成为政坛主流,自民党内保守右倾派取代保守本流势力,成为自民党主流派。右倾保守政治集团掀起的政治运动是推动安倍首相上台,构建安倍“一强”政治格局主要力量。

日本保守右倾政治集团主要政治目标是修宪。安倍首相第二次上台执政后就以修宪为政权主要目标,强化首相官邸权力,为修宪做准备。2015年12月,朝日新闻社对自民党党员舆论调查显示,安倍首相超过小泉纯一郎、田中角荣等历代自民党总裁,成为最受欢迎的总裁。首相辅佐官卫藤诚一指出,安倍内阁是为修宪成立的,得到了党员拥护。2015年11月10日,支持安倍首相的右倾政治团体日本会议下属的“制作美丽的日本宪法国民会议”在日本武道馆召集1万人集会,为早日实现国民投票进行国民署名活动,截至2015年底共有445万人署名。为准备2016年参议院选举,“制作美丽的日本宪法国民会议”在47个都道府县建立协会,为参议院选举修宪势力取得2/3多数努力活动。这1万人集会的目的是把安倍首相拉到修改宪法原点。2015年10月28日,修宪派的超党派议员联盟日本创生会(会长安倍晋三)提出修改宪法、占领时代美国制定的各种政治经济规定,指出修宪是自民党立党原点,强力推行修宪会在2016年参议院选举中获得国民支援。

“日本会议国会议员恳谈会”成员还批评安倍首相在新安保法制问题上受到国民反对后对修宪热情渐渐冷却。安倍首相在新安保法案通过后减少了鹰派色

^① 待鳥聡史:『政党システムと政党組織』,東京大学出版会,2015年,第127页。

彩,提出“1亿总活跃社会”目标,重新转变为重视经济路线。首相亲信萩生田光一官房副长官就修宪问题指出,安倍内阁修宪议论要在国民有经济安定感时提出,首先要做好经济复兴工作。

2016年7月参议院举行院选举,自民党在保守势力支持下,时隔27年取得参议院过半数议席,修宪势力超过参议院三分之二多数。参议院选举中,在外交、安全保障和修改宪法等政策上存在保守主义对自由主义的对立,自民党和公明党当选者支持保守主义,民进党和共产党当选者支持自由主义。自民党当选者对宪法第九条和统治机构改革很积极,公明党在人权条款修改上态度积极,民进党和共产党都很消极。保守主义和自由主义对立,执政党和在野党深刻对立,未来存在政党的分极化可能。

自民党保守主义政策,旨在促进经济成长,加强日本安全保障,呼应选民部分要求。安倍首相在2017年3月自民党大会上指出,安倍政权帮助国民挽回因长期不景气损失的50万亿日元,日本名义国内生产总值增长9.5%,税收增加22万亿日元,4年间增加170万人就业。^①2017年3月5日安倍首相称,利用安倍经济学成果,充实社会保障费,推进儿童养育、教育和工作方式改革,今后政府将致力于增加社会底层工人工资收入,提升经济,GDP达到战后最大的600万亿日元。从历史上看,维持长期政权的佐藤荣作内阁和中曾根康弘内阁都是以经济景气支撑内阁支持率。安倍首相还努力解禁集体自卫权,强化日美同盟,构筑对中国包围圈,提高日本国际地位。

第二,民进党的前身民主党在不断壮大中吸收社会党右派、保守的自由党,政策主张代表工会、社会中下层民众利益,强调社会“共存、共荣”,反对重启核电站和解禁集体自卫权。民进党的自由主义政策与日本国内现实脱节,无法适应国际金融危机后严峻的国际经济环境,也无法回应国民对国际局势的担忧。日本右倾保守派石原慎太郎在钓鱼岛问题上挑起争端,并借机攻击日本自由主义派,旧民主党政权土崩瓦解。

2009年前,日本政党体制向两党制发展,众议院有效政党数减少,最大两党议席占有率上升。但2012年大选后两党制发展中断,自民党和公明党执政联盟获得325席,民主党获得58席,与自公执政联盟相差很多,只比第三大党日本维

^① 『長期政権 経済力ギ』,载『毎日新聞』2017年3月6日第12版。

新会多4席。2014年大选,民主党获得73席,自民党从294席减少到291席,众议院有效政党数由11个减为8个,最大两党的议席占有率有所提高,但自民党议席与民主党议席相差悬殊,远未达到2005年和2009年水准。2016年参议院选举,自民党继1989年以来,时隔27年再次获得过半数议席,在参众两院优势明显。2017年2月12日民进党代表大会上,决定2017年党活动方针是坚决与强大、粗暴的自民党作斗争,阻止安倍政权强大化,但没有提到政权交替。民进党支持率下跌到个位数,只是自民党的1/5。^①自民党国会势力相比2014年大选更加强大,以前支持民进党的北海道政党新党大地也在2016年参议院选举后与自民党合作,铃木宗男女儿铃木贵子也加入自民党会派。以前,离开自民党的平沼赳夫、园田博之等也恢复党籍,日本之心党(太阳党、创新党)也与自民党组成统一会派。日本政坛没有回归自民党的,只剩下众议院议员冈田克也和参议院议员增子辉岩。原民主党政调会长松本刚明指出,自民党政治支持团体过于庞大,民进党很难定位。松本指出两大政党制应该相互竞争,而不是对立。自民党和民进党持续对立,民进党寻求与自民党差异化,这也是民进党和共产党相携手原因。

第三,安倍首相得到与其政治观点相似的保守派势力支持。2007年第一次安倍内阁失败后,围绕在安倍周围的保守势力始终支持安倍东山再起。安倍再次成为首相后,打出“摆脱战后体制束缚”“找回强大日本”等旗号,以首相身份参拜靖国神社,解禁集体自卫权,力图修改和平宪法,迎合右倾保守派“强军、修宪”战略目标,取得保守派支持。安倍首相依靠以“日本会议”为首的保守集团,安倍政治拥趸大多加入了“日本会议”。

在自民党内,右倾保守派政治集团以“党中党”形式控制自民党。安倍首相提拔自己出身派阀细田派和右倾政治拥趸入阁或担任自民党领导职务,强化安倍政治集团在自民党内地位。2016年7月,党政、内阁改组,安倍首相所属派阀细田派领袖细田博之担任总务会长,原文部科学大臣下村博文担任干事长代理,与安倍首相政治信条相近的古屋圭司担任选举对策委员长。安倍首相安插亲信,担任党内重要职务,牵制干事长二阶俊博,强化首相官邸主导政治。细田派有4人入阁,右倾政治家松野博一入阁担任文部科学大臣,环境大臣丸川珠代转

^① 『民進 低迷の1年』,载『読売新聞』2017年3月27日第14版。

任奥林匹克担当大臣,官房副长官世耕弘成获得提拔,担任经济产业大臣,稻田朋美担任防卫大臣。2006年安倍第一次内阁就担任阁僚的麻生太郎、菅义伟、岸田文雄、岩崎恭久和高市早苗留任,安倍首相右倾政治拥趸加藤胜信、萩生田光一、卫藤晟一等留任。

安倍内阁19名成员多数来自安倍首相担任会长的“日本创生会”“神道政治联盟国会议员恳谈会”,以及安倍首相担任特别顾问的“日本会议国会议员恳谈会”。聚集在安倍首相周围的政治势力自称为“真正保守”,秉持“尊王攘夷”政治观念,反美、反华、反韩。2012年和2014年大选,安倍首相亲自挑选一百多名新人,占自民党议员数40%以上,这些议员没有深厚政治背景,以反对民主党的自由主义起家。但安倍首相在经济政策上是自由主义政策,有别于这些人的“尊王攘夷”观念,安倍首相在政策上不受支持势力影响,保持政策平衡。^①

第四,纠集保守右倾势力修改修宪,破坏在野党联合。2016年参议院选举,自民党和公明党执政联盟在参议院选举中大胜,修宪势力(自民党、公明党、日本维新会、日本之心党)在参议院占166席,超过三分之二多数。自民党获得57席,加上自民党非改选议席65席,超过122席,时隔27年再次在参议院单独过半数。2017年3月自民党举行党大会,决定2017年党运动方针是修改宪法,其路径是制定新宪法主要内容,向国民展示修宪道路;提出修改宪法具体步骤;参众两院宪法审议委员会形成广泛、统一意见。^②

自公两党在众议院超过2/3议席,达到329席,但是在参议院自公两党需要日本维新会12个议席,才能超过参议院2/3议席。自民党加强与日本维新会合作,日本维新会要在大阪修建赌博、休闲设施,自民党延长临时国会,通过在日本建立赌博、休闲设施法案。2017年2月22日,安倍首相和菅义伟会见日本维新会马场伸幸干事长、远藤静国会对策委员长。马场指出,在2016年国会中,日本维新会与民进党对峙,帮助自民党。菅义伟指出,政府希望大阪申请万国博览会,日本维新会可以帮助大阪申请。安倍首相与日本维新会法律、政策顾问桥下彻意气相投,桥下对安倍首相修改宪法持积极态度,这也是安倍首相能与日本维新会产生共鸣的一个主要原因。安倍首相重视日本维新会作为在野党的修宪立

① 2015年6月笔者在东京采访自民党干事长代理平将明。

② 『首相、改憲意欲を強調』,载『朝日新聞』2017年1月21日第13版。

场,表明社会势力广泛要求修宪,而公明党党首山口那津男对修改宪法谨慎。因此,自民党和公明党,围绕新安保法案和消费税轻减税率有分歧。自民党推进日本政坛保守势力大联合,牵制公明党,又阻止日本维新会与民进党接近。

三、安倍首相“一强”政治格局形成的内阁和行政制度因素

日本政治制度改革,目标是两大保守政党交替执政,日本首相发挥强有力的领导力。日本内阁制度和行政制度改革是政治制度改革一部分,2001年中央省厅编制改革,内阁官房强化政策企划、立案和综合调整机能。2001年后,内阁官房新设内阁总务官、3名内阁官房副长官辅、内阁广告官、内阁情报官。2013年6月设立内阁情报通讯政策监察办公室,2014年设立国家安全保障局和内阁人事局,2015年1月设立内阁网络安全中心。1957年以来首相秘书官定数是3人,2011年发布政令增加到5人,根据情况可以扩大到7人。内阁官房长官权力扩大,内阁官房大幅增员,到安倍政权时期已经达到800余人。2001年日本修改内阁法,设立内阁府,负责内阁重要政策规划、立案、调整,内阁府和内阁官房分工并不明确,内阁府管辖范围包括经济财政政策、国家战略特区、地方分权、科学技术政策、宇宙政策、防灾、冲绳政策、北方领土、少子化对策、男女共同参画等,内阁官房负责非定型事务。^① 根据内阁法,内阁府主任大臣是总理大臣,总理大臣任命负责上述政策的特命担当大臣,2014年安倍第三次内阁任命8名特命担当大臣负责内阁府13项事务。1999年修改内阁法,首相不仅被赋予在阁僚会议上提案的权利,还正式获得要求内阁官房准备法案的权限,在制定政策方面,权力得到加强。^② 首相官邸集权在行政组织上得到强化,提高首相政策立案能力。

21世纪初,日本首相官邸只负责协调各省厅提交的政策,官僚权力强大,可以公然反对首相亲信阁僚的政策方针。第一次安倍内阁时期的2007年1月,时任总务大臣菅义伟提出横跨总务省和经产省的情报通信行政一体化构想,经产省事务次官北田龙生在记者招待会上公开表示反对,该构想因安倍晋三首相离任而受挫。2009年民主党上台后,提出把“官僚主导政治”改为执政党负有责任

① 川人禎史:『議院内閣制』,東京大学出版会,2015年,第167—168页。

② 川人禎史:『議院内閣制』,東京大学出版会,2015年,第155—156页。

的政治家主导政治,即“摆脱官僚依赖”。^①原自民党的政治安排是,内阁政策调整委托给官僚,甚至官僚负责调整自民党内部分歧。民主党设立政务三役为中心的政治主导体制,决定政策立案、调整。民主党提出各省厅打破纵向分割的部门利益,重视官邸主导的国家利益,为统合运用行政服务,各省厅大臣和长官作为省厅首长发挥作用同时,也要作为内阁成员发挥作用。

民主党政权废除各省厅事务次官会议,各省厅事务次官不能事前商讨和调整法案、政令、人事等,也取消事务次官定期记者招待会,政治家负责各省厅公共关系。安倍首相再次当选后,继承了民主党政权许多做法,虽然恢复各省厅事务次官会议,但不再事先协调提交内阁的人事和法案,官僚不再定期召开记者招待会。^②官僚们认为通过政府省厅渠道反映意见,不如直接向强大的政治家提案,小选举区制导入后强大的政治家就是拥有解散权的首相,高级官僚直接与首相取得联系。制定政策时,官僚事先向官房长官或首相说明政策法案,增强他们对政策法案的理解,再逐步推进。首相官邸变成所有政策决定的中心。

安倍首相官邸决策特点,首先是发挥内阁府经济财政咨询会议作用,统管经济政策。在内阁官房建立恳谈会、临时调查会,邀请知名教授、社会贤达参加,对特定问题提出咨询报告,如就解禁集体自卫权而成立的“安保法制恳谈会”。安倍内阁一般会依据报告制定政策,自民党最高决定机构总务会曾经在选举制度改革和邮政民营化上,对政府方针做了轨道修正。现在总务会变成“橡皮图章”,自民党议员批评自民党内无法议论,虽然在政策起草阶段,征求地方组织和议员意见,但往往不能反映到政策中,自民党领导部不允许自由讨论,议员只是追认党领导部方针。^③自由民主党已经变成不自由民主党,二阶干事长、细田总务会长、高村正彦副总裁等党内重镇管理党务,控制党内自由讨论。

其次,在首相官邸政策决定过程中,内阁官房长官菅义伟发挥重要作用。桥本龙太郎内阁在内阁官房设立“人事决定会议”,决定各省厅局长以上职务。2013年内阁官房设立内阁人事局,统管各省厅副局级以上干部任用、调动和罢免,现任内阁官房副长官萩生田光一兼任人事局长。2013年3月,在通常国会

① 飯尾潤:『政権交代と政党政治』,中央公論新社,2013年,第115页。

② 『省庁の発信消えた』,载『朝日新聞』2017年2月28日第13版。

③ 『議論なき自民いつまで』,载『毎日新聞』2017年3月6日第12版。

会期内,菅义伟撤换民主党任命的防卫省事务次官金泽博范。撤换金泽的第二年,菅义伟推翻时任文部科学大臣下村博文确定的局长人选。^①

再次,安倍内阁在政策议题上,需要官僚提出意见。安倍首相与官僚会面次数最多的是外务省官僚,其次是内阁官房、内阁府、财务省和经产省。掌握预算分配权的财务省官僚和自民党一直关系良好,历届内阁正常运转都需要财务省配合。在提高消费税问题上,财务省官僚要求“重建财政”,尽早调高到10%。经产省官僚表示反对,经产省出身的首相政务秘书官今井尚哉在2016年5月伊势志摩G7峰会开会前夕,向首相官邸提交报告,指出新兴国家投资增长率比雷曼公司倒闭时恶化。安倍首相称,强大的日本建立在安定成长基础上,第二次推迟提高消费税,财务省感到不满。安倍首相在2017年1月出版的大下英治采访中称,总理大臣不是一个人什么都能做,今井给了很大帮助。^②在安倍内阁担任重要职务的内阁广告官长谷川荣一、内阁副参事官佐伯耕三都是经产省出身。内阁官房设立的日本经济再生综合事务局也是经产省官僚主导。强化首相官邸机能,首相官邸官僚权力必然得到强化。

日本行政机构,依内阁法、内阁府设置法、国家行政组织法、各省厅设置法等法律设置。日本宪法第66条第一项规定,内阁依据法律,规定其首长内阁总理大臣及其他国务大臣组织内阁。内阁府设置法规定内阁府组织、职能,国家行政组织法规定内阁以下,各行政机构设置。因此,内阁设置新行政机构或改组现有行政机构,需制定法律或修改法律,国会严格控制行政机构的成立、改组和废除。^③2009年政府用立法手段在内阁府设立消费者厅,2012年在内阁府设立原子能规制委员会,2014年在内阁官房设立国家安全保障局。英国议会对行政机构设立、废除的管理更宽松,相比日本内阁控制行政机关能力相对较小,1975年英国制定大臣法,首相可以增设、撤废行政机构。该法第一条规定可以根据枢密院令设置、改组和废除省厅。

四、结 语

1994年政治改革后,带给日本议会内阁制一系列变革,首相官邸和执政党

① 『平成の政治改革 官邸に権力集中』,载『朝日新聞』2017年2月27日第13版。

② 『経産省で固めた側近』,载『朝日新聞』2017年1月27日第12版。

③ 飯尾潤『政権交代と政党政治』,中央公論新社,2013年145—146页。

党首权力增强。首先,获得30%左右选票的左派势力很难在小选举区当选,小选举区制是简单多数决定型选举制度,过半数或低于半数取得相对多数选票就可以当选。国际经济危机和国际政治对立冲击日本国内政治环境时,保守派推动社会保守主义思潮,利用小选举区制“赢者全得”属性,会在大选中取得压倒性胜利。如2012年和2014年安倍晋三以经济和外交争端为议题的选举,执政联盟在众议院获得三分之二以上多数。大选的“绝对性”胜利有利于首相官邸以及安倍首相在自民党内集权。

其次,要赢得选战胜利,党首要有人气,政党必须提出明确政策纲领,党首和政党具备政策执行能力。强有力的党首可以约束党内势力,在议会通过内阁法案。自民党吸取民主党失败教训,各派阀维护党内团结,不与安倍首相直接冲突,反对派在新安保法案、宪法修改案有不同意见。最终,安倍首相压制反对派,达成一致意见。安倍首相有自民党公认权,分配政治资金,尤其重要的是安倍首相有解散众议院权力,选择适当时机解散议会众议院,在反对派选举区推举新人,是对反对派的致命打击。安倍首相在自民党取得近乎“独裁”地位,日本议会内阁制呈现英国议会内阁制特点,执政党和内阁高度统一,行政机构在政策决定过程中相对优于立法机构。

再次,1989年后自民党在参议院无法过半数,参议院自民党在自民党内取得重要地位,从宇野宗佑到福田康夫,自民党10任总裁5人在参议院选举前后退任,说明自民党内存在审查总裁选举表现的政治集团。自民党为维持参议院过半数,必须与其他政党联合。在联立政权中,其他政党提出政治、政策要求,日本首相不能轻视。2016年自民党在参议院取得过半数议席,安倍首相亲信世耕弘成兼任安倍首相出身派阀细田派的参议院会长,世耕弘成推选细田派议员,担任参议院议长和自民党参议院议员会长,安倍首相控制参议院自民党。自民党减少对公明党依赖,安倍首相权力进一步增强。

展望今后日本政治发展趋势,因自民党和在野党没有取代安倍首相的政治家,安倍首相“一强”政治格局将持续很长时间。安倍首相长期稳定执政受两个因素挑战:首先,安倍首相解禁集体自卫权和修改宪法等主要政策得不到国民支持。2017年5月《每日新闻》做的舆论调查显示,支持修宪的比例为28%,反对为31%;关于安倍首相2020年实施新宪法的修宪日程,59%受访者认为没必要着急,只有26%回答尽快修宪。自民党在选举中获胜,主要依靠固定阶层和团

体选票。2014 年大选,自民党在小选举区绝对得票率为 24.5%,在比例代表区为 16.9%,因大选投票率低,自民党相对得票率高。其次,民进党与社民党、共产党在 2016 年参议院选举中合作,日本主要在野党开始联合对抗自民党。今后日本在野党主要政治课题是吸取民主党执政失败教训,取得无党派阶层选票。日本国民有政治平衡感,安倍首相“一强”政治格局已经引起国民警惕,2017 年 7 月自民党在东京都议会选举中惨败,给安倍首相及其右倾派政治拥趸傲慢的政治运营敲响了警钟。后安倍时代,自民党内没有强势领导人接班,日本政党制度可能重归保守两党制,但首相官邸主导政治是日本政治发展必然趋势,会不断得到完善。

参考文献:

- [1]牧原出.「安倍一強」の謎[M].朝日新聞出版社,2016 年.
- [2]飯尾潤.政權交代と政党政治[M].中央公論新社,2013 年.
- [3]待鳥聡史.政党システムと政党組織[M].東京大学出版会,2015 年.
- [4]上神貴佳.政党政治と不均一な選挙制度[M].東京大学出版会.
- [5]高安健将.首相の権力—日英比較から見る政権党とのダイナミズム[M].創文社,2009 年.
- [6]川人禎史.議院内閣制[M].東京大学出版会,2015 年.

(责任编辑:崔建树)