

论日本自民党的中央集权化

张伯玉

(中国社会科学院 日本研究所, 北京 100007)

摘要: 20世纪90年代以来,日本进行的两次大的政治制度改革以及后来断断续续进行的仍处于其延长线上的制度改革,在促进日本政治体制转型与政治生态环境变化的同时,也推动了自民党的中央集权化。自民党内以派阀为代表的非正式组织功能弱化,以总裁为中心的执行部的重要性增强,权力向以总裁为核心的执行部集中。在实际的政治运行过程中,政治制度改革的两大制度性效应即内阁首相权力的扩大与自民党总裁权力的集中相互作用、相互影响,出现“首相支配”现象。“安倍一强”的出现,是自民党中央集权化趋于成熟的象征。强大的首相(总裁)权力仍然存在不能有效控制的空间——参议院。与众议院选举制度不同、议员任期不同以及宪法赋予它的法律权限等制度性安排,使参议院具有高度独立性,同时,自民党只要不能单独控制参议院过半数议席,与公明党在参议院的联合便不可或缺。首相则有必要在参议院与联合公明党共同通过法案的参议院自民党合作。参议院成为自民党的“软肋”。

关键词: 日本政治; 政治制度改革; 自民党; 中央集权化

中图分类号: D5 文献标识码: A 文章编号: 1004-2458(2018)03-0010-15

DOI: 10.14156/j.cnki.rbwtyj.2018.03.002

2012年9月就任自民党总裁至今,安倍晋三领导自民党赢得国政选举“五连胜”,该选举业绩在自民党国政选举史上也值得纪录。与第1届安倍内阁(2006年至2007年)时期相比,再度上台执政的安倍首相及其领导下的自民党变得如此强大,日本政界甚至找不到能够威胁安倍及自民党执政地位的政治势力。其深层原因何在?文章以新制度主义为研究视角,聚焦于自民党自身的变化,分析其深层原因。“安倍一强”的出现,既与安倍首相本人巧妙地政权操纵能力密切相关,更与日本政治制度改革形成的制度性基础效应密切相关。自民党的变化——中央集权化,源于1994年众议院选举制度改革以及政治资金制度改革的制度性效应,即众议院选举提名候选人的公认权和政治资金管理、分

配权集中到以总裁为中心的自民党执行部;始于1996年桥本内阁的中央省厅行政机构改革的制度性效应,扩大了首相权力,以扩大的首相权力为后盾,阁僚人事权和自民党执行部要职即“党三役(四役)”决定权集中到首相(总裁)手中,进一步推动了自民党的中央集权化。自民党的中央集权化是一个渐进过程,至安倍再次执政期间趋于成熟。

一、自民党中央集权化的过程

1955年体制(1955年至1993年)时期的自民党,既建立了完备的正式组织,又包含很多运行于正式的机构内部或外部的重要的非正式组织。派阀是自民党最重要的非正式组织之一,也是自民党的

收稿日期: 2018-02-01

基金项目: 国家社科基金重点项目“日本自民党体制转型研究”(17AGJ008)

作者简介: 张伯玉(1970—),女,内蒙古赤峰人,法学博士,中国社会科学院日本研究所研究员,主要从事日本政治研究。

基本单位，派阀在很大程度上塑造了自民党的实际运行特征，使其内部运行“很像多党制”。自民党甚至被认为是“派阀联合政党”，派阀在总裁选举、国政选举、政治资金筹集以及人事安排等各种政党功能中发挥着“党中之党”的作用^[1]。在派阀全盛时期，派阀既承担着将其成员意向传达给自民党中央的功能，还肩负着使本派阀成员接受自民党方针即加强党内控制的作用。“正式的政党组织在理论上是相当集权的，然而非正式的关系使得政党在很多方面变为等级化的和分权型的”^[2]。1955年体制时期，由于派阀等非正式组织在自民党的各种政党功能中发挥着“党中党”的作用，使得正式组织只是象征自民党的集中权力。文中所论自民党中央集权化，是指在20世纪90年代以来日本“政治改革”、中央省厅行政机构改革等通过政治制度改革形成的新制度安排的影响下，自民党非正式组织的功能或重要性弱化，以总裁为中心的执行部的重要性增强，权力向以总裁为中心的自民党执行部集中。

1994年日本国会众参两院审议通过以选举制度改革为核心的“政治改革相关法”后，在新选举制度与政治资金制度的规范下，自民党逐渐向中央集权化发展。1999年国会审议通过2001年启动实施新中央省厅体制的“中央省厅等改革相关法”使首相权力扩大，小泉纯一郎就任自民党总裁后，以制度化的强大首相权力为后盾严重打击了以“平成研”（其前身为继承田中派的经世会）为首的自民党派阀，加速了自民党的中央集权化。2012年9月再次挑战自民党总裁选举的安倍晋三就任总裁，在第2届和第3届安倍内阁期间，公务员制度改革使首相的法律权限和辅佐体制被进一步扩大和扩充，安倍还采取了与小泉完全不同的政治策略，对内加强党内团结，对外强化与民主（民进）党的对立，使自民党中央集权化发展到成熟状态。

自民党的中央集权化是1994年“政治改革”的战略目标之一。1988年6月“利库路特”事件被媒体披露后，主张“总结政治和金钱的关系并采取对策”的自民党年轻议员团体向时任首相竹下登和干事长安倍晋太郎提交《对政治改革的建议》以来，历经数年的迂回曲折，1994年国会众参两院审议通过了政治改革相关法案。自民党的中央集权化与1994年实现的“政治改革”密切相关，该政治改革的目标主要包括3个层面，实现政党体制的转型，即期待打破自民党长期一党执政体制；实现“有政权轮替的民主主义”；推动政党的自我变革。

对自民党来说，要完成利益诱导政治向政党本位、政策本位政治的转型，需要改革其分权型的组织结构。所谓分权型的组织结构，主要是指国会议员的互助组织派阀，国会议员个人拥有的集票组织个人后援会，族议员拥有影响力的执政党事前审查制等非正式组织或程序影响力强，以总裁为中心的执行部的权力弱，国会议员强的组织结构。而在政治改革后形成的新的制度安排下，自民党非正式组织的功能或重要性减弱，权力向以总裁为首的执行部集中，自民党总裁对国会议员有很强的影响力。20世纪80年代末90年代初，自民党内有两股积极推动选举制度改革的势力，一股是以武村正义为代表后来成立先驱新党的少壮派议员团体，一股是后来退出自民党成立新生党的羽田孜、小泽一郎集团。前者希望通过改革净化日本政治，实现“政策本位”“政党本位”的选举。后者则认为政治改革是防止政治腐败的对策，更是“改造国家”的核心战略。日本政治学者大岳秀夫对小泽的政治改革论做过精准分析：“对小泽来说，‘政治改革’不仅仅是防止政治腐败的对策，更是‘改造国家’的核心战略。也就是说，第一，通过使自民党中央集权化，阻断农协和中小工商业者等传统经济行为体对自民党施加的压力，使政府首脑能够根据国家利益所需自主实施经济改革。为此，有必要全面解散个人后援会和派阀这两个分权的权力结构，使自民党实现中央集权化。第二，为克服阻碍日本发挥积极国际贡献的和平主义，有必要通过政界重组让社会党参加政权，使该党现实主义化并解体其激进的左派部分，实现保守两党制，或以比较稳健的社会民主主义政党为另一方的两大政党制。自民党的分权结构和社会党的存在是以中选举区制为基础的，选举制度改革完全可以解决这两个课题。此外，在现行制度下，纠正选区定数迟迟不见进展。作为彻底的选举制度改革的副产品，应该能够大幅度改善城市和农村之间的不平衡，大城市的新中间层、工薪阶层会取代农业、小城市的中小企业等旧中间层成为自民党的支持基础，消费者会成为保守政党的主要支持基础，这种结构上的变化应该能够导入日本的政党政治。第三，作为派阀会长、政党领袖，也有希望从为筹集政治资金而不断陷入政治丑闻这一政治现状中摆脱出来的迫切心情。这种现状，也是损害政党首脑发挥领导能力的一大原因”^[3]。政治改革相关法律实施二十余年，除个人后援会和派阀并未全面解体外，可以说基本实现了预期目标。

新制度规则的规范性效应是逐渐渗透的。1996年和2000年众议院选举时,部分执政党候选人之间进行的选举区调整,经常出现最终由自民党执行部决定的情况。政治资金规正法的实施,使派阀获得的政治资金逐渐减少,派阀的实力受到严重影响。最能体现派阀实力弱化的是阁僚人事安排。以前首相在组阁时,既要考虑派阀势力力量对比来分配阁僚职位,还要尊重来自派阀的推荐名单起用阁僚。在阁僚人事任命上,首相自由裁量的空间有限。1998年7月就任首相的小渊惠三能自主决定近半数的阁僚。

小泉执政期间,对以“平成研”为中心的派阀的打击,加速了自民党的中央集权化。2001年1月启动实施新体制的中央省厅行政机构改革的重要内容之一是扩大了首相权力,包括法律明确规定首相具有内阁重要政策提案权以及内阁官房辅佐内阁重要政策企划、立案以及综合协调等,还创设了辅佐首相政策立案的机构内阁府,内阁府下设讨论经济财政政策以及科学技术政策的经济财政咨询会议和综合科学技术会议等。中央省厅行政机构改革,既在法律上使首相拥有强大权限,又扩充其辅佐体制,使首相能够充分发挥其领导能力。2001年4月,主张“摧毁自民党”的小泉在自民党总裁选举中打败前首相桥本龙太郎就任自民党总裁、内阁首相。小泉首相以扩大的制度化的首相权力为后盾,在推进邮政事业和道路公团民营化等新自由主义改革时,采取给自民党内反对改革的“族议员”贴上“抵抗势力”的标签、在自民党内制造敌人并将之排除的政治策略,赢得选民和舆论支持,以“平成研”为中心的自民党派阀遭到沉重打击。同时,在阁僚人事安排上,小泉彻底打破自民党传统的重视派阀均衡和议员当选次数的人事安排惯例,完全独自决定阁僚人事和自民党执行部重要职位干部人选。

2012年12月安倍再次上台执政期间,自民党中央集权化的发展达到成熟状态。2009年8月众议院选举自民党与民主党两大政党政权轮替的实现,经历三年零三个月在野党生活体验重新夺回执政权的自民党,在安倍首相的领导下,其中央集权化达到成熟状态。在第2届和第3届安倍内阁期间,通过公务员制度改革,首相的法律权限和辅佐体制被进一步扩大和扩充,首相包括内阁官房和内阁府直接负责的政策领域扩大;领导自民党连续赢得国政选举胜选也成为安倍首相的政治资源;安倍还采取了与小泉首相完全不同的政治策略,即对外

加强与最大在野党民主(民进)党的对立,对内重视加强党内团结。在人事安排上,安倍首相(总裁)完全掌握阁僚人事权以及自民党执行部重要职位人事决定权,对派阀领袖或起用为阁僚或任命其就任自民党执行部要职,在集中人事权的同时还加强了党内团结。“安倍一强”的出现,既是首相权限和辅佐体制持续扩大、扩充的结果,也是自民党中央集权化达到成熟状态的象征。

二、自民党中央集权化的表现

20世纪90年代以来,日本政治制度改革的推进,在促进政治体制转型与政治生态环境变化的同时,也推动了自民党的中央集权化。与1955年体制时期的自民党相比,自民党非正式组织的重要性和功能弱化,以总裁为中心的执行部的重要性增强,权力向以总裁为中心的执行部集中。自民党派阀领袖以派阀实力为后盾,维持重要影响力并与总裁(首相)分权的制度性基础不复存在,政治资金制度改革严重削弱了派阀筹集政治资金的能力,派阀的重要性和功能弱化。自民党决策体制也出现了首相(总裁)影响力增强而政调部会影响力下降的趋势。同时,政策协调机制也出现明显变化,总裁直属机关在政策协调中的作用增强。

(一) 权力结构的变化:非正式组织派阀功能弱化,权力向以总裁为中心的执行部集中

1994年以选举制度改革为核心的“政治改革”给自民党的组织结构带来重要影响,“维系自民党派系政治、分权结构的制度基础消失,党内权力向以总裁为中心的自民党中央执行部集中”^[4]。以选举制度改革为核心的政治制度改革带来的制度性效应主要体现在两个方面:一是派阀领袖以派阀为单位参与自民党、政府、国会人事安排,与总裁(首相)分权的制度性基础——中选举区制不复存在,派阀领袖对党政人事职位分配的影响逐渐弱化;二是自民党公认候选人的遴选、选举支持和政治资金管理权、分配权等,向以总裁为中心的自民党执行部集中。“政治改革的结果,使在选举中拥立候选人、给国会议员和候选人提供资金援助等派阀功能决定性地衰退。虽然在副大臣和政务官、国会对策副委员长、副干事长等人事任命中,派阀的推荐仍然发挥重要作用,却失去了对阁僚和党三役人事的影响力。派阀的功能仅限于交换信息和应对选民层面的互助作用”^[5]。

无党派选民的增多，自民党支持基础的衰退，新的竞争对手的成长以及党首形象重要性的增大等变化，与政治制度改革的规范性效应相互作用、相互影响，使自民党内派阀等非正式组织的功能弱化。自民党一党长期单独执政时期，派阀领袖参与包括总裁在内的党干部人事、包括阁僚在内的政府人事以及国会人事安排，与总裁（首相）分权并对其形成强有力制衡的分权型人事决定体制逐渐弱化，派阀的影响力也不断弱化；从与选举相关的候选人公认权到政治资金管理分配权都在向以总裁为中心的自民党执行部集中。2012年安倍再度上台执政以来，在高内阁支持率以及国政选举连续胜选的支持下，安倍首相（总裁）领导下的自民党的中央集权化发展到成熟状态。一个典型例证是2015年9月自民党总裁选举安倍首相成功实现无投票选举连任，自民党7个派阀全部支持安倍首相连任。据读卖新闻统计，在总裁选举，中有投票权的自民党所属议员402人，其中有所属派阀的为287人，包括谷垣干事长集团约30人，支持安倍首相连任总裁的议员近八成，形成“举党”支持安倍首相连任的态势。与之形成对照的是，反安倍势力势单力薄。准备挑战安倍首相的野田圣子，由于拿不到20位国会议员的推荐名单，不得不放弃竞选。反安倍势力的幕后支持者主要是自民党已经退役的“元老派”，在现职派阀领袖影响力弱化的态势下，退役“元老派”的影响力也有限。

在派阀功能弱化、权力向以总裁为中心的自民党执行部集中的现体制下，安倍首相完全掌控了实质性的党政要职人事决定权。安倍首相通过使麻生太郎、岸田文雄、二阶俊博等派阀领袖级政治家或入阁或担任自民党执行部要职，在人事安排上保持基本平衡维持政权的稳定运行。安倍在重用与自己政治理念相同的右派政治家的同时，也优待自由倾向比较强的宏池会，在人事安排上保持了相对的平衡。同时，安倍还注意保持与资深政治家的联系，“据说首相官邸还同森喜朗（清和会）、青木干雄（平成研）、古贺诚（宏池会）等已引退却还对其派阀保持影响力的资深政治家保持联系”^[6]。完全控制党政要职人事权的安倍，通过人事安排笼络派阀领袖和党内潜在的竞争对手，并维持与元老派政治家的联系，相对的人事平衡是自民党对内保持和谐、团结，形成“举党”一致支持安倍首相连任的原因之一。无论是2014年7月1日内阁会议决定通过变更宪法解释的方式允许行使集体自卫权，还

是2015年国会众参两院审议通过安全保障相关法，安倍内阁遭到国民批判，甚至国会议事堂前还发生大规模的反对运动。尽管如此，却很难听到来自自民党内部的不同声音，更未发生明显的党内对立。日本广播协会解说委员太田真嗣对此的解释深入浅出：“由于小选举区制的导入，自民党执行部取代派阀一元化地控制了钱和人事。再加上，第二届安倍内阁以来，安倍首相笼络多个派阀领袖入阁或加入自民党执行部。对自民党所属议员来说，本来就强势的执行部或内阁，如果自己所属派阀领袖再加入其中，就会‘越来越难以表达不同意见’”。还引用自民党议员的话来证实这种变化：“在现行制度下，一想到下届人事和选举，就不能‘忤逆’执行部”。“以前是‘派阀领袖说黑的就是黑的’，现在是‘执行部说白的就是白的’”。同时，政治资金规正法的修改以及政党助成制度的创立，使派阀和普通政治家筹集政治资金的难度增加，来自自民党执行部的政治资金资助对普通政治家的重要性增加。政治制度改革以后，派阀功能弱化，无论是与选举相关的公认权还是政治资金的管理权、分配权都在向以总裁为中心的执行部集中。

（二）政策决定体制的变化：事前审查制功能弱化

政治制度改革以后，自民党政策决定体制发生重要变化的时期，主要是在小泉内阁和安倍再次执政时期。小泉首相“改变了‘自下而上式的’自民党政策决定体制的重要部分，实现了‘自上而下式的’决定程序”，^[7]小泉内阁时期，以绕过自民党事前审查制的方式，实现了自上而下式的政策决定。安倍第二届内阁以来，政府自上而下式的政策决定被进一步推进。但是，有关内阁提出法案，自民党的政策决定过程，即由政调会部会——政审——总务会三阶段构成的自下而上式的事前审查制并未被绕过。安倍内阁巧妙地利用自民党事前审查制，顺利实现官邸主导的政策决定。事前审查制被形式化、其功能发生很大变化，即通过自下而上的审议协商形成共识的功能弱化、首相官邸自上而下式政策决定的补充功能增强^[8]。

自民党成立初期，其专门负责政策制定的机构即政务调查会在政策制定过程中的影响力很小，“进入20世纪60年代，政调会的审议变得比较具体、比较实质。与此同时，派阀在政策决定中的作用减少，各个领域中的‘专家’开始发挥较大的作用”^[9]。自民党议员成为各个政策领域“专家”（日

本称之为“族议员”)与中选举区制度密切相关。在中选举区制度下,同一选区相互竞争的自民党议员为避免在竞选中出现“同室操戈”而通过“划分地盘”、“划分政策领域”等来“瓜分选票”。自民党议员提高自己擅长政策领域的专业性,会增加选票和政治资金等选举资源,同时,还会提升其在以政调会各部会为中心的政策制定部门中的实际业绩与政治地位,议员个人政治地位越提升,其议席越稳定、落选的风险越低。自民党逐渐形成了派阀参与党政人事安排、以政务调查会为中心的政策机构负责政策协商相对明确的分工。在政务调查会进行实质性政策审议协商的是其下设的各个部会,自民党政策形成功能向基层组织扩展,形成各种分立的政策工作网。“至少在20世纪80年代,包括政策协调在内的政策立案并不是在内阁和自民党执行部这一层级,而是由比较基层的各个政策工作网进行的。这不仅是事实,而且作为准则被制度化。1986年对职业官僚进行的关于‘现在省外对你所在省(厅)的政策形成和执行拥有影响力的是哪个’的问卷调查统计结果显示,位居首位的是‘族议员’,其次是首相、执政党首脑、大藏省、政调部会、团体。统计数据表明影响政策形成、执行的力量在向基层行为体,尤其是在各政策领域构成政策网络的族议员、政调部会以及关联团体扩散”^[10]。

政调会的事前审查制始于自民党成立之初,1962年,因得到总务会授权的赤城宗德书简而被制度化。事前审查制,是指内阁向国会提交法案或预算案前要与自民党政调会协商的制度。1962年时任自民党总务会长的赤城宗德,在得到总务会的授权写给内阁官房长官大平正芳的一封公函中,要求内阁“提出法案时请在内阁会议决定前联络总务会”,该程序的制度化受时任政务调查会长田中角荣的影响很大。事前审查制,在国会、执政党具有相当政策影响力的前提下,作为减少政策协调成本的机制而被制度化。在该制度下,政府和执政党的政策协商工作从法案向国会提出后进行,变成法案向国会提出前即先行展开。既减少政策协商成本,也可避免因议员立法而产生的预算和法律不一致等状况的发生。

事前审查制不只是惯例,更是自民党党章规定

的规则。自民党党章规定,该党“采用的政策议案,必须经过政务调查会的协商”。有关总务会的权限规定,“审议决定党的运营以及有关国会活动的重要事项”。事前审查制重视自下而上的政策协商和共识的形成。自民党的事前审查从政务调查会(政调会)的部会开始。部会是自民党党章明确规定的常设机构,对应政府省厅和国会常务委员会而设置的。目前政调会有14个部会,部会是自民党政策决定的中心,有关法案等的修正大多也在部会进行,因此有“部会中心主义”之称。政调会还设置相当于部会的调查会和特别委员会。政调会的部会是参加部会的自民党政治家、省厅官僚和业界团体构成的微观“铁三角”的协调平台。事前审查的第二个阶段是政调审议会。政调审议会是政调会审议、批准部会提交上来的政策议案的最高决定机构。目前政调审议会由政调会长和政调副会长组成,议长由政调会长担任。以前的审议委员是另外设置的。自民党下野期间,政调审议会先后变更为政权政策委员会、政策会议,审议委员被废除。2012年夺回政权后,重新恢复了政调审议会。事前审查的最后一个阶段是总务会。自民党总务会是代替自民党大会以及两院议员大会的常设最高决议机关。总务由众参两院公开选举和总裁指定两种方式选出,其中众议院11人、参议院8人,总裁指定6人,未就任其他要职的资深议员多出任该职。总务会有很多权限,同意政调会决定的政策议案是其中一项。总务会通过的法律案和预算案成为自民党的决议、进入内阁会议决议,在国会审议该法案时自民党所属国会议员要遵守自民党的决议,不遵守则会受到相应的惩戒。自民党政策决定的中心是政调会部会(包括调查会、特别委员会),但是掌握政策决定实权的不是部会干部,而是被称为“族议员”^①的中坚议员集团。不仅部会的运营,部会长要重视族议员的意向,省厅和业界团体之间最终达成妥协等的重要决定,也是在包括部会长在内的族议员的非正式会议进行的。

政治制度改革以前,在自民党的政策决定体制下,多数政策领域以政务调查会部会、政务(后改为政策)调查审议会、总务会这种自下而上式的过程来推进政策的审议和协商。各阶段出现很难协调

① 日本学界关于“族议员”的一般定义是,“在以省厅为基本单位掌管的政策领域,平常发挥很强影响力的中坚议员集团”。作为族议员的条件,重要的是以该政策领域的政调会正副部长为首,历任大臣、副大臣、政务官(政务次官)、常务委员会委员长、理事等职务,由此作为该领域的政策通而广为人知,成为关系省厅事前协商、斡旋的对象。

或大的政策对立时，最终决定经常被往后推。多数情况下，会议最终决定的习惯做法既不是纯粹的“全会一致”，也不是“多数决”，而是在没有实现充分协调的情况下，根据审议内容“完全委托给会长决定”^[11]。当然，自民党内的政策协调不仅仅是自下而上政策制定过程中“完全委托给会长决定”的方式，以总裁（首相）为中心的 executive 想要推行某项政策课题时，会利用被称为“远隔操作型”的比较灵活的协商方式。所谓“远隔操作型”，是指通过设置调查会、特别委员会、某某推进本部等来确认利益相关方的利害、主张，自上而下地推动政策立案和省厅间自主协商的方式。同时，这也意味着自民党政调部会间政策调整方案的形成。此类机构和组织的设置具有与“内阁一设置有关阁僚会议，相关省厅事务层级的协调就容易达成”同样的效果。换言之，调查会和特别委员会、某某推进本部、关于特定政策课题的“党三役（自民党干事长、政调会长、总务会长）”裁定，以及首相裁断等特别机构的设立本身，意味着来自上级的一种“课题设定”、推动具体负责部门对利害相关方就该政策课题的利害进行调整以及形成政策。总之，20世纪90年代选举制度改革和行政机构改革以前自民党的政策制定，并不是由包括首相在内的内阁或首相信赖的直属工作人员（机构）进行实质的讨论和立案，以及通过该机构亲自负责政策协调的直接协调^[12]。

小泉内阁时期，首相（总裁）权力扩大、在重要政策制定过程中的影响力显著增强，辅佐首相的经济财政咨询会议拥有很大影响力，真正意义上的自上而下式的政策决定过程成为可能。曾经的自上而下式的政策决定过程最多不过是设置某某推进本部，促进省厅之间或政调部会之间的协调，政策和协调原案的制定工作委托给省厅和政调部会构成的政策工作网。中央省厅行政机关改革以前，辅佐首相的机构和工作人员规模非常小，为首相收集分析信息，提供政策建议，并将首相意向形成为政策的能力很弱，相反，首相和官邸反映各省厅意向的倾向更强。在完成某种政策意图时，由谁制定政策方案至关重要。政策原案的制定如果被委托给省厅官僚和自民党政调部会构成的政策工作网，首相就不能实现按照自己意图制定的政策。中央省厅行政机关改革以后，小泉内阁时期，经济财政咨询会议及其工作人员发挥了根据首相意向制定政策原案的功能，经济财政咨询会议按照首相的意向，提供政策

建议并制定政策方案，小泉首相拥有可供其利用的值得信赖并且能力很强的政策机构。作为推进结构改革的手段，小泉非常重视经济财政咨询会议，在任期间一次都未缺席的参加了该会议召开的187次会议并担任议长。该会议的主导权掌握在受小泉支持的竹中平藏经济财政担当相以及4位民间议员手中，该会议决定的事项直接提交内阁会议决议，成为经济政策的事实上的决策机构。其中，特别值得一提的是“关于经济财政管理和结构改革基本方针”的制定。传统的预算编制初始流程是，财务省制定“概算要求标准”提交内阁会议通过后，各省厅根据该标准在8月末之前提出“概算要求”。小泉内阁成立约一个月后的2001年5月31日，经济财政咨询会议提出并发表了“关于经济财政管理和结构改革基本方针”原案，不仅各省厅，连自民党也没有进行事前协调，自民党事前审查制被绕过。鉴于小泉内阁的高支持率以及即将迎来参议院定期选举，自民党不得不做出让步。预算编制基本方针的决定权由财务省转移到以首相为议长的经济财政咨询会议，政策决定的游戏规则发生了决定性的变化。此后，小泉政权甚至企图废除自民党事前审查制。为应对政策决定过程的变化，自民党在政调会设置了相应的组织，2003年设置综合经济调查会，2004年设置重点政策推进委员会，2005年设置预算等联合会议。通过协议一定程度地反映了自民党的政策意向，但是，制定政策原案的主导权一直掌握在经济财政咨询会议。

经济财政咨询会议是伴随新中央省厅体制的启动于2001年1月设置的，但在森喜朗内阁时期并未发挥制定重要政策原案的功能，森首相将多数经济政策交给自民党政调会长龟井静香，基本沿袭了通过自民党和省厅协调制定政策的传统型政策决定程序。可见，新的制度性安排并不能自动带来相应的制度性效应，制度性效应的发挥被行为主体的战略性行为所左右。

安倍再度上台执政以来，充分利用自民党党章第79条，即总裁根据需要并经总务会协商，可以设置临时特别机构的规定，设置不同于自民党政调部会和调查会等机构的直属总裁的特别机构。第一届安倍内阁时期设置了4个总裁直属机构，再次上台执政以来至2017年2月设置了21个。值得注意的是，安倍首相重视的是在首相官邸和内阁府设置政策会议的重要政策，基本都在自民党内设置总裁直属机构。例如，期待摆脱通胀的“日本经济再生

本部”，有关地方活性化的“地方创生实行统合本部”，负责应对 TPP 的“外交经济联合本部”，促进女性活跃的“女性活跃推进本部”，研究少子老龄化的“一亿总活跃推进本部”，研究教育改革的“教育再生实行本部”，推进安保法制的“和平安保法制推进本部”等。根据自民党党章规定，即便是总裁直属机构，有关政策的事项最终必须通过政调会和总务会。安倍第二届内阁以来，自民党的事前审查制并未像小泉内阁时期被绕过，而是巧妙地改变了事前审查过程的“起始点”，即从自民党内设置的政府重点政策转包机关，即自民党总裁直属机构开始，由此导致自民党事前审查制的功能发生很大变化。在首相官邸主导下制定的政策方案，附带日程进入自民党事前审查过程，并且缺乏修改余地，使自民党政策审议过程形式化。政府主导制定的政策方案经过形式化的自民党事前审查流程，即成为自民党的决议，在国会审议时以此约束自民党议员，保证在国会审议中顺利通过政府提出的法案。换言之，事前审查制通过自下而上的协商，形成共识的功能弱化，首相官邸主导政策决定的补充功能增强。

政治制度改革前后自民党决策体制变化的实证研究，确认了自民党政调部会以及“族议员”影响力下降、首相（官邸）的影响力增强的变化趋势。以国会议员为对象实施的问卷调查（1987年和2002年）统计数据显示，除一直保持很强影响力的安全保障外交政策领域外，首相、官邸在经济、福利、政治改革以及公共事业等政策领域的影响力显著增强。与之形成对照的是，自民党政调部会等影响力显著下降。特别是福利政策领域和公共事业政策领域，首相、官邸影响力的比重由5%左右增至20%左右，政调部会等影响力的比重由50%降至30%左右。具体数据如下。

安全保障外交政策领域，首相、官邸的影响力一直非常强。数据显示，首相、官邸在安全保障外交政策领域的影响力从52.1%（1987年调查资料）到52.8%（2002年调查资料），没有太大变化。1987年调查统计数据显示，影响力次高的是自民党政调部会等（21.3%），其次是自民党干部（15.1%）；2002年调查统计数据显示，影响力次高的是执政党政策协议（16.3%），其次是自民党政调部会等（15.7%）。

经济政策领域，首相、官邸的影响力增强、自

民党政调部会影响力下降。1987年数据显示，影响力最强的是自民党政调部会等（36.8%），其次分别是管辖省厅（25.7%）和首相、官邸（22.2%）；2002年数据显示，影响力最强的是首相、官邸（36.5%），其次分别是自民党政调部会等（25.3%）和管辖省厅（20.2%）。

福利政策领域，执政党政策协议和首相、官邸的影响力显著增强，自民党政调部会和管辖官厅的影响力下降。1987年数据显示，影响力最强的是自民党政调部会等（50.0%），其次分别是管辖官厅（30.7%）和自民党干部（14.3%），首相、官邸的影响力最低（5.0%）；2002年数据显示，影响力最强的是自民党政调部会等（34.3%），其次分别是执政党政策协议（23.0%）和首相、官邸（21.9%）。

政治改革领域，首相、官邸和执政党政策协议的影响力增强，自民党干部和政调部会等影响力显著降低。1987年数据显示，影响力最强的是自民党干部（43.3%），其次分别是自民党政调部会等（24.8%）和首相、官邸（16.3%）；2002年数据显示，影响力最强的是首相、官邸（36.7%），其次分别是执政党间协议（30.5%）、自民党干部（17.5%）和政调部会等（13.0%）。

公共事业政策领域，首相、官邸的影响力显著提高，自民党政调部会等的影响力下降。1987年数据显示，影响力最强的是自民党政调部会等（51.1%），其次是管辖官厅（22.1%）和自民党干部（21.4%），首相影响力是5.3%。2002年数据显示，影响力最强的是自民党政调部会等（29.8%），其次是管辖官厅（24.2%）和首相、官邸（22.5%）^[13]。

此外，对职业官僚进行的关于“现在省外对你所在省（厅）的政策形成和执行拥有影响力的是哪个”的问卷调查统计数据（1986年、2002年）的变化，也显示出同样的倾向：首相在省（厅）政策形成与执行中的影响力显著上升、“族议员”的影响力明显下降。1986年的调查数据显示，第1位是“族议员”（45%），其次分别是首相（32%）、执政党首脑（30%）、大藏/财务省、政调部会、团体。2002年数据显示，第1位是首相（60%），其次分别是“族议员”（32%）、经济财政咨询机关（28%）、执政党首脑（22%）、政调部会、大藏/财

务省、团体^①。

三、自民党中央集权化的原因

自民党派阀功能弱化、权力向以总裁为中心的 executive 集中，与以下因素密切相关。首先，20 世纪 90 年代“政治改革”以后，众议院议员选举小选举区制的导入、政党助成制度的创立以及政治资金规正法的修改等新的制度性安排是影响自民党组织结构及其运行方式等的直接制度性要因；中央省厅行政机构改革以及公务员制度改革带来的首相权限和辅佐体制的持续扩大与扩充，是影响自民党中央集权化的间接制度性要因。其次，由“半永久性执政党”向“普通政党”观念的转变与随时可能失去执政权的危机意识的共有，既抑制了自民党内离心力的周期性发动，又使“维持政权至上”成为自民党全体政治家的共识。此外，自民党 executive 采取系列措施，加强对国会议员的控制以及新传播技术的迅速发展，也为自民党的中央集权化推波助澜，其标志之一就是总裁（首相）被等同于自民党的标签，总裁（首相）人气在竞选期间的作用越来越重要。

（一）政治制度改革的影响

制度在政治生活中具有重要的作用，制度形式能够对个人行为施加强大的影响。采取社会建构主义立场的历史制度主义认为，“制度建构行动者，并界定行动者可能的行动模式；制度制约行为，同时对行为又具有使能作用（为行为提供权力、资源等支持）^[14]”。自民党由分权、多元型政党向集权、一元化发展的关键要因，是受到以选举制度改革为中心的政治制度改革的深刻影响。1994 年的政治改革是在以细川护熙为首相的非自民（党）联合政权下实现的，主要由众议院议员选举制度改革和政治资金制度改革两大改革构成。众议院议员选举制度改革，主要是废除中选举区制度导入小选举区比例代表并立制。政治资金制度改革，在加强对企业、团体政治捐款限制的同时，创设政党助成制度。此后，以中央省厅行政机构改革和加强内阁功能为两大支柱的中央省厅行政机构改革等，广义的

政治制度改革持续进行。

1. 众议院议员选举制度改革。小选举区比例代表并立制议席定数为 500 个，其中小选举区议席 300 个，比例代表议席 200 个。该选举制度虽说是与比例代表制并行，却是以小选举区制为中心的。2000 年比例代表议席被削减 20 个，进一步增强了该选举制度的小选举区制的性质。此后选区定数又经两次调整，目前众议院议席总数为 465 个，其中小选举区议席为 289 个，比例区议席为 176 个。

选举制度的变化会改变选举竞争的模式。以小选举区制为中心的现行众议院议员选举制度是重视“政党投票”的选举制度，该制度促进不同政党（候选人）之间的竞争，抑制同一政党（候选人）之间的竞争。选举制度在推动选民投票时有重视“个人投票”和“政党投票”之别。所谓“个人投票”，是指选民在选举中重视候选人个人的政策主张、以候选人个人为选择标准来决定是否给该候选人投票。所谓“政党投票”，是指选民在选举中重视政党的政策主张、以政党为选择标准来决定是否给该政党候选人投票。1983 年至 1998 年，日本参议院议员选举实施的拘束名簿式比例代表制，选民不能给候选人个人投票、只能给政党投票，是政党投票诱因最强的比例代表制。非拘束名簿式比例代表制则是个人投票诱因很强的比例代表制。2001 年日本参议院议员选举开始实施的非拘束名簿式比例代表制，虽然同是比例代表选举制，由于选民可以决定候选人在政党比例代表名簿中的名次顺序，候选人个人或党内派阀在争取选民对所属政党支持的同时，还可以争取选民对候选人个人或派阀的支持。战后日本众议院议员选举长期实行的中选举区制，以重视个人投票还是重视政党投票的标准来衡量，也是个人投票诱因很强的制度。日本现行众议院议员选举制度具有小选举区制和比例代表制两种选举制度并行的特殊效应。小选举区制是政党投票诱因很强的制度。在小选举区制度下，由于每个选区选民只能选出一名民意代表，在小选举区展开激烈竞争的主要是两大政党候选人，非政党公认候选人很难在小选举区当选。与小选举区并行的比例代表制，采取的是拘束名簿式比例代表制，也是政党投票诱因强的制度。选举制度改革使日本众议院议员选举制度由重视个人投票的中选举区制度转变为

^① 统计数据参见：伊藤光利「官邸主導型政策決定と自民党 コア・エグゼクティブの集権化」、『レヴァイアサン』38号、木鐸社 2006 年、19 頁図 2。

重视政党投票的小选举区比例代表并立制度。

中选举区制度下,以候选人个人竞争为中心的选举竞争模式是分权型的。中选举区制度下的选举竞争实质是最大政党自民党不同候选人之间的竞争,该制度促进大政党的不同候选人即自民党不同候选人之间的竞争,不同政党(候选人)之间的竞争程度弱于最大政党自民党候选人之间的竞争。在定数为3至5人的中选举区制度下,自民党在同一个选举区要提名几个候选人参加竞选,候选人越多,当选线(得票率)越低。议席定数为5的五人选区得票率在16.7%以上,四人选区得票率在20.3%以上,三人区得票率25.0%以上的候选人即可当选。候选人不依赖政党组织、凭借个人的选举资源,尤其是个人后援会、业界团体等支持团体的支持即可达到相对较低的当选线而当选。此外,在中选举区制度下,自民党的提名公认并不是候选人在选举竞争中获胜的决定性因素。在选举中得到自民党的公认和选举支持对候选人来说是有利的,但公认候选人并不是在选举竞争中获胜的决定性因素。对于未得到自民党公认的“非泡沫”“保守系无党派”候选人来说,重要的是有派阀为其“背书”及支持。要而言之,在中选举区制度下,自民党候选人的公认决定体制和选举,并不是由自民党执行部强势控制的集权的,而是相当分权的^[15]。

小选举区制度下以政党竞争、政策竞争为中心的选举竞争模式是集权型的。与中选举制度下以个人名义或在派阀的实质性支持下参加竞选也能当选、以候选人个人竞争为主的选举竞争模式不同,小选举区制度下的选举竞争模式以政党间的政策竞争为主,没有政党支持、以个人名义参加竞选并当选的难度很大。在小选举区制下,由于每个选区只能选出一名民意代表,得票率最高者当选。候选人仅靠个人后援会、支持团体等支持候选人个人的选票很难当选。候选人在选区成为政党的公认候选人、得到政党支持者的选票变得至关重要。加之,小选举区制度下的选举具有中选举区制度下的选举不具备的政权选择的性质。中选举区制下的选举,选民只能选择国会议员,很难直接参与政权选择和政策选择。小选举区制下的选举,选民在选择国会议员的同时,也在选择由哪个政党的领袖出任内阁首相,具有不是在给国会议员个人投票而是在给其所属政党或其党首投票的倾向。因此,小选举区制下的选举竞争模式成为以政党竞争为中心的集权型选举,选民以政党为媒介直接参与政权选择、政策选择。

政党竞争、政策竞争为中心的选举,确立政党的政治统合力以及以政党正式组织为核心的统治结构。

在现行众议院议员选举制度下,无论是小选举区候选人的公认,还是比例代表候选人名次顺序的决定,以总裁为中心的执行部都拥有决定性的影响力。换言之,通过小选举区候选人的公认以及比例代表候选人名次顺序的决定,与自民党候选人或所属国会议员当选以及再次当选密切相关的公认权向以总裁为中心的自民党执行部集中,派阀渐渐失去了参与自民党提名公认候选人的空间和能力。

2. 政治资金制度改革。1994年政治改革,主要包括众议院选举制度改革和政治资金制度改革。政治资金制度改革,主要是通过《政党助成法》和修改了《政治资金规正法》。其主要内容有以下三点。第一,设立由国家财政资助政党活动的政党补助金制度。该制度规定,对满足政党要件的政党,根据其所属国会议员人数以及国政选举所获选票来分配由国家财政资助的补助金。政党补助金总额,按每个国民250日元的标准计算,即250日元乘以人口总数。该制度设立后,除日本共产党外,各政党的政治活动资金来源主要依赖政党补助金。政党补助金直接交付给各政党本部,拥有政治资金管理权、使用权和分配权的自民党执行部权力增大。第二,禁止企业和团体向政党(包括政治资金团体)以外的政治团体捐款。派阀组织成立的政治团体不能接受来自企业和团体的政治捐款,严重削弱了自民党派阀筹集政治资金的能力。政治家个人的资金管理团体五年内(至1999年)可以接受每年50万日元以内的企业和团体捐款。第三,政治资金的透明化。对政党、政治资金团体以外的政治团体捐款的公开标准,由此前每年100万日元下调至5万日元,即超过5万日元的政治捐款必须公开。同一个人购买同一个政治资金酒会券的公开标准由100万日元下调至20万日元。虽然仍存在可以利用子公司多购入酒会券或设立多个政治团体的漏洞。但是,企业、团体由于各种原因,讨厌被公开,同时,还可以此为口实限定酒会券的购买金额。对自民党派阀来说,这是一个很大的限制。自民党各派阀筹集政治资金的能力在1995年以后急剧减少。1995年以前,自民党派阀年度收入总额有超过20亿日元的,1995年以后很少有超过5亿日元的。此外,自民党于2010年最终废除了始于1990年大选的自民党执行部向各个派阀发放政治资金的制度^[16]。政治资金制度改革产生的制度性效

应，主要包括以下两个方面。一个是国家财政资助政党的补助金统一交付给政党本部，使政治资金的管理权、使用权以及分配权集中到以总裁为中心的 executive 部，增大了自民党 executive 部的权限；一个是派阀和政治家筹集政治资金的难度增大。没有充足的政治资金，无论是国政选举时对派阀成员选举活动的支持，还是日常性活动都难以充分进行，派阀成员相互联络感情的机会减少，派阀对政治家的吸引力减弱。

3. 中央省厅行政机关改革。始于 1996 年桥本龙太郎内阁时期，2001 年 1 月启动实施新体制的中央省厅行政机关改革，主要有两大支柱，一是中央省厅重组，二是加强内阁功能。中央省厅重组主要是将一府 22 省厅整合为一府 12 省厅。其中，有两项改革措施影响重大，即成为重点改革目标的大藏省的改革和新设内阁府。对政治拥有很大影响力被称为“省厅中的省厅”（即最强的省厅）的大藏省，其所辖的金融监督厅被分离出去，名称改为财务省。以总理府为基础组建的内阁府比各省厅高一级，以首相为最高行政长官，负责参与内阁重要政策的企划立案以及综合调整。内阁功能的加强，一是法律明确规定首相权限。内阁法规定，有关内阁重要政策基本方针及其他议案，首相拥有提案权。此前日本法律上并未明确规定首相拥有政策提案的权限。在内阁体制上，拥有政策提案权限的是各省大臣。当然，首相可以依据其权威行使事实上的影响力主导实质性的政策立案。二是加强直接辅佐首相的内阁官房功能，除授予内阁官房有关内阁重要政策企划立案、积极协调的权限外，还扩充了辅佐体制，如增加首相辅佐官等。三是设置内阁府，在内阁府设置特命担当大臣的同时，还设置讨论审议重要政策的会议，如调查审议经济财政政策重要事项的经济财政咨询会议等。中央省厅行政机关改革的制度性效应之一就是扩大了首相权力。有日本学者认为，“首相权力被以下三个条件支持：首相拥有的权限；首相的辅佐体制，即首相制定政策时能够有效利用的政治家、工作人员以及组织；舆论的支持。首相权限又分为作为执政党党首拥有的权限和作为首相的法律权限。辅佐首相的政治家、工作人员以及组织之所以必要，是因为即使首相拥有强大的权限，在制定政策时没有能够有效利用的资源，首相在政策制定过程中也很难发挥强大的领导能力。根据法律规定，首相能够有效利用的资源或辅佐体制，基本上是在内阁官房以及内阁府设置的官

职及组织”^[17]。首相权力扩大带来的重要影响有以下两个，一是阁僚人事权向首相集中。首相权力强大，能够摆脱执政党派阀人事安排惯例的束缚，如重视议员当选次数以及根据派阀所属国会议员人数按比例分配阁僚职位等，可以不用顾虑派阀意向自由决定阁僚人事安排。二是政府决策权向首相集中。尤其是安倍再次执政以来，在内阁政策立案、法案准备的过程中权力向首相集中，首相包括内阁官房和内阁府直接负责的政策范围扩大。除外交、安全保障和经济政策外，从地方振兴到社会保障，从海洋到宇宙，首相主管的政策领域范围广泛。

（二）观念的转变：由“半永久性执政党”向“普通政党”转变，“维持政权至上”

自民党三年三个月相对长期而刺激显著的在野党生活的经历使其在观念和认知上发生了深刻变化。自民党在观念上完成了由“半永久性执政党”向“普通政党”的转变，经常保持一种随时可能失去执政权的危机意识，一定程度上抑制了自民党内离心力的周期性发动，“即使对 executive 部多少有些不满，也应该以维持政权为最优先（选项）”成为自民党政治家的共识。所谓“半永久性执政党”，特指 1955 年体制下自民党一党长期单独执政时期的所谓“万年执政党”，以及 1994 年 6 月以联合执政形式重新执掌政权后进入以自民党为核心的联合执政时期的自民党，意即能够维持长期执政、鲜有下野经历的执政党。“普通政党”是相对于“半永久性执政党”而言的，是政党的常态，即一个政党可以成为执掌政权的执政党，也可以成为执政权被夺走的在野党。“万年执政党”与“万年在野党”并不是政党的常态，执政党与在野党的地位和功能被固化，鲜有政权轮替的出现。

2009 年的政权轮替给自民党带来深刻刺激，使其转变了观念，不再坚信自己是“半永久性执政党”。2009 年众议院选举后实现的政权轮替，与 1993 年 7 月众议院选举后自民党由执政党沦为在野党有本质区别。1993 年众议院选举后，自民党所获议席虽然跌破众议院过半数议席。但是，依然维持第一大党的绝对优势地位、控制着众议院 223 个议席。细川护熙内阁是非自民（党）非共产（党）的七党一会派大联合政权，为对抗自民党而成立的大联盟政权是极不稳定的。联合政权中势力最大的政党是日本社会党，控制 70 个众议院议席；其次是新生党（55 席）、公明党（51 席）、日本新党（35 席）、民社党（15 席）、先驱新党（13 席）、

社会民主联合（4席）和民主改革联合（参议院会派）。此次政权轮替实质是自民党分裂、对外找不到联合执政伙伴而下台的，当自民党找到执政联盟伙伴后，很快重新回归执政党行列。与2009年政权轮替相比，依然保持第一大党绝对优势和实力的自民党，在野党的政治生活经历和体验并不深刻。2009年大选后，众议院两大政党的地位与势力实现“完美”互换。自民党由公示前300个议席锐减为119席，自民党自1955年成立以来首次失去众议院第一大党的地位；民主党由公示前115席激增至308席。此次众议院选举带来的深刻刺激，使自民党转变了观念，不再确信只有自民党才是具备政权担当能力的政党。“2009年政权轮替带给自民党的最大刺激是对其半永久性执政党地位的否定”^[18]。此前，自民党相信选民了解无论在野党如何，具备执掌政权能力的政党只有自民党。自民党执掌政权以来，国民一次也没有试图将其从政权中真正排除出去。在强烈的危机意识下，自民党强化了与民主党对立的立场，明确了以党纲“自主制定宪法”为核心的保守理念，自民党形成与民主党对立的共识。2012年在自由派谷垣禎一总裁的领导下，制定了右派色彩极其浓厚的自民党宪法修改草案，为对抗民主党，自民党强化其右倾保守化形象。

再度上台执政的自民党政治家共有一种可能“瞬间”（即在一次众议院选举中）失去执政权的危机意识。2009年和2012年两次政权轮替的实现，使自民党保持一种危机意识，即国民给予的支持并非坚如盘石，执政党会在“瞬间”失去其支持从而沦为在野党。2012年众议院大选后，自民党由公示前118个议席激增至294席，夺回众议院第一大党的地位；民主党则由公示前231席锐减至57席。自民党成为战后日本政治史上除政党政治重组过渡期外唯一一个在大选中被选民选下去、又在大选中被选上来的政党，安倍晋三也成为自民党历史上唯一一个卸任总裁（首相）后再度成功挑战总裁（首相）之位的政治家。再度执政的安倍多次在各种场合强调，执政党如果骄傲或疏忽大意，会在“瞬间”失去国民的支持。在2014年众议院选举后的记者会上，安倍指出，“我们如果因（国会议席）数量（多）而生骄矜、忘记谦虚，国民的支持会在瞬间消失。在政权运营时，我想保持一种紧张感。”此后，安倍多次强调，“执政党因（国会议席）数量（多）而生骄矜或麻痹大意，就会在瞬间失去国

民的支持。”在经历真正的在野党生活体验并重新执掌政权后，自民党不仅放下“半永久性执政党”的自信，还经常保持一种危机意识，即无论民进党等在野党目前如何软弱无力，自民党将来未必不会沦为在野党。尤其是自民党执政中枢，充分意识到政权轮替的可能性并尽可能阻止政权轮替的发生。

自民党观念的转变、危机意识的共有以及“维持政权”至上的认知，其实质是源于对1994年导入1996年实施小选举区比例代表并立制，历经数十年的选举实践形成的新的认知，即在该选举制度下朝野政党政权轮替是可能的。“选举体系包括有关选举的法律，也包括人们在运用这些法律时候的技巧。法律可以在一夜之间公布，但政治家和选民却需要好几次换届的周期，才能学会如何运用这些法律获得最大的利益”^[19]。小选举区比例代表并立制推动朝野两大政党政权轮替的机制是小选举区制带来的最大政党“赢者通吃”效应，即无固定支持政党的“无党派”层选民“随风”投票产生的效应会扩大最大政党的议席占有率或议席份额。2009年8月众议院选举，民主党在小选举区以47.43%的得票率获得小选举区议席的73.7%的份额，自民党却以38.68%的得票率获得21.3%的议席份额。与之形成对照的是，比例代表区议席份额相对公平地反映了民意（选票），民主党在比例代表区以42.41%的得票率获得了48.3%的比例代表议席份额；自民党以26.73%的得票率获得了30.6%的议席份额。同样，2012年12月众议院选举，自民党在小选举区以43.01%的得票率占有小选举区议席的79.0%的份额，民主党却以22.81%的得票率仅占有9.0%的议席份额。比例代表区议席份额同样相对公平地反映了民意（选票），自民党在比例代表区以27.62%的得票率占有31.7%的比例代表议席份额；民主党以16.0%的得票率占有16.7%的议席份额。众议院小选举区制的最大政党“赢者通吃”效应遇到合适的土壤——无党派层选民积极参加投票，即可实现政权轮替。

（三）自民党执行部加强对国会议员的控制以及新传播技术的推动

自民党执行部采取系列措施，加强对国会议员的控制以及新传播技术的迅速发展，推动了自民党的中央集权化的发展。

自民党执行部主要通过以下措施加强对国会议员的控制和管理。第一，导入候选人退休制度。参议院比例区很早就实行70岁退休制，众议院比例

代表最终于 2003 年才实行 73 岁退休制。2003 年 3 月 31 日，选举对策本部决定的“候选人选拔决定标准”明确了“原则上提名公认时未满 73 岁”的要求，虽然其目的是为对抗以候选人年轻为宣传“亮点”的民主党，使自民党能够传递给选民一个勇于自我革新的形象，其结果是迫使自民党一些元老级众议员不得不引退。例如，两位已超过 80 岁高龄的前首相中曾根康弘和宫泽喜一被迫引退，实际上，这也是在小泉首相多次希望两位前首相能主动引退未果后采取的措施。由于这一规定也适用于在小选举区和比例代表选举中被双重提名的重复候选人，小选举区候选人也实现了年轻化。第二，赋予党本部解散选举区支部的权限。1999 年政治资金规正法修改后，禁止企业、团体向政党、政党支部以及政治资金团体以外的人提供政治捐款，政治家个人的资金管理团体不能接受来自企业、团体的政治捐款。政党支部限定为以一个以上市町村区域或选举区为单位的支部。自民党选举区支部由自民党议员担任支部长，是接受自民党本部分配政治资金以及企业、团体政治捐款的政党支部，政党支部的解散必须经支部长提出解散申请。2005 年国会审议邮政法案时，出现很多不遵守自民党决议的“造反”议员，自民党执行部虽然可以采取不提名“造反”议员为其公认候选人的惩戒措施，却不能解散该“造反”议员担任支部长的支部。为此，2005 年 11 月国会通过修改政治资金规正法，解决了这一问题。修改后的政治资金规正法规定，政党本部可以代替该政党支部代表者即支部长以及会计责任者提出解散该支部的申请。接着，自民党在 2005 年 11 月 22 日召开的纪念建党五十周年大会上修改了党章，规定自民党本部可以取消、解散其批准设立的支部。第三，限制小选举区落选者被选拔任命为选举区支部长。2009 年 10 月，自民党干部会通过“众议院选举区支部长等选拔任命标准”，连续两次落选或 73 岁以上的落选者，原则上不再被任命为支部长。2015 年 2 月自民党干部会决定，连续两次以比例代表身份复活当选的国会议员只是临时支部长，需要每年审核其支部长资格。该规定一定程度上动摇了自民党长期坚持的选拔候选人的重要原则——现职优先主义，尤其是众议院当选第一主义。实际上，比例代表复活当选的现职众议员尽管是选举区支部长，在选举前不提名其为公认候选人而改选他人的情况时有发生。

传播工具等新技术的发展也在选举竞争方面进

一步推动了政党的集中化，其标志之一是政党领袖越来越被等同于政党的标签，党首“人气”越来越重要。传播技术的发展凸显党首的重要性。有西方学者研究对比了媒体提及候选人和政党的次数，发现更多出现的是政党的领袖而非政党本身^[20]。日本众议院选举前举行的党首电视辩论一直是媒体重点报道和国民关注的焦点。随着网络的发展和普及，网络直播党首辩论成为网络时代政党竞选活动的一种新形式。2012 年 12 月众议院选举首次实施的网络直播党首辩论备受关注，主办方称有 140 多万人观看现场直播，各大电视台也派出直播车。2017 年 10 月 2 日成立的立宪民主党，几天之内该党在“推特”的官方账号拥有的粉丝人数超过 13 万，比自民党还多。这完全是组织成立该党并就任代表的日本前内阁官房长官枝野幸男的超高人气带来的。

四、自民党集权化的限度

20 世纪 90 年代以来日本进行的两次大的政治制度改革以及后来断续进行的仍处在该制度改革延长线上的制度改革，带来以下两大制度性效应，一是使自民党的权力向以总裁为中心的执行部集中，二是扩大了首相的权力。在实际的政治运行过程中，二者相互作用、相互影响，使集权扩大的内阁首相权力与集中的自民党总裁权力于一身的总裁（首相）掌握强大的权力，从而出现“（首相）一强”或“首相支配”现象。但是，强大的总裁（首相）权力仍存在不能有效控制的空间——参议院。这主要是因为，选举制度改革的对象是众议院，参议院选举制度以及宪法赋予它的法律权限等制度性安排使参议院具有高度独立性。此外，自民党自 1989 年参议院选举失去单独控制参议院过半数议席优势后，与公明党在参议院的联合不可或缺。由此，参议院成为中央集权的自民党的“软肋”。

（一）参议院具有高度独立性

首先，日本参议院选举制度与众议院不同，参议院选举是定期选举，每隔三年改选过半数议席，内阁首相无法对参议院行使解散权。相对于众议员，参议员任期（六年）时间长而且不用担心解散问题。

日本参议院议席总数为 242 席，分为选举区选举和比例代表选举。每隔三年改选半数即 121 席，其中选举区改选 73 人、比例代表区改选 48 人。选举区选举以都道府县为单位分配议席定额，2016 年选举区定数调整后，改选 1 个议席的选区（即所

谓“一人区”)增加到32个,改选两个议席的选区4个;改选三个议席的选区5个;改选四个议席的选区3个;改选六个议席的选区只有1个。

选举区选举涉及两种选举制度,即小选举区制和中选举区制。实行小选举区制的是改选一人的选区,即每个选区选出一名民意代表,得票最多的候选人当选,两大政党展开激烈竞争的主要是一人区。实行中选举区制的是改选分别为两人、三人、四人和六人的选区,改选议席数总计41个,改选定数内以各政党候选人所获选票多少为序决定当选者。

比例代表选举制以全国为一个大选区,是在1983年参议院议员选举时导入的。1983年至1998年采用的是拘束名簿式比例代表制,即政党事先决定比例代表候选人当选顺序,选民给提出候选人名簿的政党或政治团体投票。2001年采用非拘束名簿式比例代表制,政党或政治团体提出比例代表候选人名簿,候选人在名簿中的顺序由其个人所获选票决定,即选民在投票时根据各政党提出的候选人名簿投给候选人个人的选票。选民在比例代表选举时可以投票给政党(政党票),也可以投票给候选人(个人票),政党所获选票是“政党票”和“个人票”之和,各政党根据所获选票总数按比例分配48个比例代表议席。分配给各政党的议席数,按照由高到低的顺序决定其比例代表候选人的当选。只有提出比例代表候选人名簿的政党或政治团体,才能参加比例代表选举。与众议院选举制度不同,参议院选举制度虽然也有采取小选举区制的一人区,但是,仅占改选议席总数的四分之一强,中选举区制和比例代表制选出代表占比近四分之三,因此,参议院选举制度是以比例代表制为中心的选举制度。参议院议席基本反映了各政党的实力,也真实地反映了选民民意。两大政党展开激烈竞争的主要是一人区,除特殊选区外,其他政党在一人区赢得议席的可能性很低。

其次,众参两院权限基本相同。日本众参两院基本是平等的。日本宪法规定,除预算案、条约案以及首相指名选举众议院决议优先于参议院外,在通过法案方面,众议院优先于参议院的条件非常苛刻。换言之,在众参两院有关预算、条约批准以及首相指名选举意见不同、两院协议会协商不一致时,众议院的决议优先于参议院成为国会决议。众议院可以向首相提出迫使内阁总辞职的不信任内阁案,参议院无此权限。法律议案以及“国会同意人事”议案等需要得到众参两院多数赞成通过。所谓

“国会同意人事”议案,指日本银行总裁和会计检察院检察官等需要国会两院批准的重要人事议案。根据相关法律规定,如日本银行法规定“总裁及副总裁由内阁任命并得到国会两院批准”。“国会同意人事”涉及36个机构约250人^[21]。如果是法律议案,被参议院否决还可以在众议院重新表决使法案成立,人事议案若得不到两院多数赞成通过则内阁不能进行人事任命。在众参两院分别被朝野两党控制时,参议院的“同意人事”权变得更加重要。若在野党控制参议院多数议席,政府重要人事安排会在参议院受阻,如2008年3月19日日本银行新总裁人事议案由于在参议院遭到民主党等在野党的反对被否决,日本银行总裁职位一时出现空缺。被参议院否决的法案,可以在众议院以三分之二以上多数赞成重新表决通过。但是,执政党在众议院确保三分之二以上多数议席并不容易。如果参议院拖延已经受理法案的审议工作,众议院只能在送交法案61天后才可利用“视同否决”程序重新进行表决。简而言之,参议院权限“过强”是日本国会制度的一大特点。

从参议院选举制度、参议员任期,以及众议院决议优先参议院条件规定等制度性安排来看,参议院具有高度的独立性。

(二) 参议院自民党仍然是自民党的“党中党”

以参议院议会议长为中心的参议院执行部掌握着参议院实质性的人事权,参议院自民党制约着自民党总裁(首相)的人事权。参议院自民党,以干事长室和政调会为中心,根据内阁和自民党职位安排,设置了独立的参议院体制,其实质性的人事权掌握在以参议院议会议长为中心的参议院执行部。有关阁僚人事安排,参议院一直保持有两到三名参议员入阁的阁僚名额,参议院执行部届时将参考了议员当选次数的推荐名单递交给首相。参议院人事安排惯例,偶尔也会被首相打破,即出现首相直接任命参议员为阁僚的现象,但不是常态。即使是低一级别的副大臣和政务官,也基本维持参议院体制。

参议院自民党内部人事安排保持其自律性。自民党党章规定,参议院设置参议院议员全体大会,要召开参议院议员全体大会,公开选举参议院议会议长,选举或批准参议院干事长和参议院国会对策委员长等干部或干部任命。实际上,有关参议院执行部和参议院议长的人事安排,由清和会、平成研和宏池会三大派阀协商决定已成惯例。自民党三大派阀的优势在参议院仍然顽强地残存着。

总之，参议院自民党的存在，是制约自民党总裁（首相）人事权的存在。而且，受派阀功能弱化的影响，像原来那样，通过派阀确保自民党所属参议员对内阁和自民党执行部的支持变得困难起来，自民党总裁（首相）不得不重视参议院执行部的意向^[22]。小泉内阁时期，为在参议院顺利通过法案，小泉首相不得不与青木干雄参议院干事长联合乃至妥协。

（三）与公明党在参议院的联合不可或缺

参议院定期选举不是“政权选择”选举，却是众议院“政权选择”选举的风向标。1989年参议院选举，受利库路特事件、提高消费税等问题的影响，自民党所获改选议席数（36席）创其史上最低纪录，加上非改选议席（72个）不足参议院过半数议席，失去单独控制参议院过半数议席优势。虽然在之后不到七个月的1990年众议院选举中很快恢复元气（自民党大胜、控制众议院绝对稳定多数议席），却在1993年众议院选举中失去单独控制众议院过半数议席的优势，由于找不到能够联合组阁的联盟对象而被迫下野。2007年参议院选举，自民公明两党执政联盟不能控制参议院过半数议席，随后在2009年众议院选举中实现了战后日本政治史上真正的政权轮替，自公执政联盟败给民主党。2010年参议院选举以自民党为中心的在野党控制参议院多数议席，民主党不能控制参议院过半数议席，在众议院也不能控制三分之二以上议席，失去控制国会运营的主导权。2012年众议院选举再次实现政权轮替，自民党重新夺回执政权。

对自民党来说，要维持稳定执政和国会运行，与公明党在参议院的联合不可或缺。执政党若不能控制权限“过强”的参议院多数议席，形成众参两院被朝野政治势力分而治之的“扭曲国会”结构，国家政治容易陷入混乱。例如1989年参议院选举后，1990年3月在众议院表决通过的补充预算案被参议院否决，围绕预算案召开了战后以来首次众参两院协议会。为顺利进行国会审议，自民党采取与公明、民社两党就具体政策进行合作的“自公民路线”。1998年参议院选举，是自民党通过与社会党、先驱新党组成执政联盟，重新执掌政权并再次回归单独执政后面临的参议院选举，结果不仅未能实现单独控制参议院过半数议席的目标，反而所获议席远低于改选议席，桥本首相引咎辞职。继任的小渊惠三首相为稳定执政，最初采取就具体政策议案与其他政党进行合作的“部分联合”方式，继而与自由党、公明党组成自自公执政联盟。自由党脱

离自自公执政联盟后，除自民党下野期间外，始于1999年10月的自公执政联盟一直维持至今。2016年7月参议院选举，时隔27年之久自民党再度单独控制参议院过半数议席。自民党所获改选议席为56席，加上非改选的65个议席，再加上非改选无党派参议员平野达男申请加入自民党，自民党参议院议席总数为122席，恰好控制参议院过半数议席。自民党继续维持单独控制参议院过半数议席优势并非易事，且是在与公明党保持选举联合的情况下实现的，因此，与公明党的联合仍然不可或缺。

1999年10月与自民党组成联合内阁以来，公明党一直维持一个阁僚职位。具体是哪个职位，由首相与公明党执行部协商决定。从总务厅长官开始，历经厚生劳动相、国土交通相、环境相、国土交通相等变迁。具体人选由公明党执行部决定，从未出现首相直接任命公明党所属国会议员的情况。副大臣和政务官人事也存在公明党“配额”。

综上，政治制度改革以后，对中央集权的自民党来说，参议院的制衡功能显著增强。制度改革带来的新的制度性效应是推动自民党中央集权化的关键要因，制约中央集权自民党的关键要因也是与选举制度不同、议员任期不同、拥有强势权限等制度性安排不同的参议院。只要自民党在参议院不能单独控制过半数议席，自民党就有必要与公明党联合，内阁首相则有必要在参议院与联合公明党共同通过法案的参议院自民党合作。

【参 考 文 献】

- [1] 中北浩爾. 自民党——「一強」の実像[M]. 东京: 中央公論新社, 2017: 43.
- [2] 拉里·戴蒙德, 理查德·冈瑟. 政党与民主[M]. 徐琳, 译. 上海: 上海人民出版社, 2017: 155.
- [3] 大嶽秀夫. 政界再編の研究[M]. 東京: 有斐閣, 1997: 20—21.
- [4] 张伯玉. 制度改革与体制转型——20世纪90年代日本政治行政改革分析[J]. 日本学刊, 2014: (2): 33.
- [5] 中北浩爾. 安倍自民党とは何か[J]. 世界, 2015(10): 98.
- [6] 中北浩爾. 安倍自民党とは何か[J]. 世界, 2015(10): 99.
- [7] 伊藤光利. 官邸主導型政策決定と自民党 コア・エグゼクティブの集権化[J]. レヴアイアサン, 2006(38): 29.
- [8] 中北浩爾. 自民党——「一強」の実像[M]. 東京: 中央公論新社, 2017: 116—118.
- [9] 佐藤誠三郎, 松崎哲久. 自民党政権[M]. 東京: 中央公論社, 1986: 90—91.
- [10] 伊藤光利. 官邸主導型政策決定と自民党 コア・エグゼクティブの集権化[J]. レヴアイアサン, 2006(38): 19—29.

- [11]佐藤誠三郎,松崎哲久.自民党政権[M].東京:中央公論社,1986:93.
- [12]伊藤光利.官邸主導型政策決定と自民党 コア・エグゼクティブの集権化[J].レヴァイアサン,2006(38):18.
- [13]村松岐夫,久米郁男.日本政治 变动の30年[M].東京:東洋経済新報社,2006:67-93.
- [14]W·理查德·斯科特.制度与组织——思想观念与物质利益[M].姚伟王,黎芳.译.第3版.北京:中国人民大学出版社,2015:39.
- [15]伊藤光利.官邸主導型政策決定と自民党 コア・エグゼクティブの集権化[J].レヴァイアサン,2006(38):12-13.
- [16]中北浩爾.自民党——「一強」の実像[M].東京:中央公論新社,2017:32-35.
- [17]竹中治堅.安倍一強制度的基盤 「首相支配」の発展と国政への責任[J].中央公論,2017(11):102.
- [18]牧原出.「安倍一強」の謎[M].東京:朝日新聞出版,2016:29.
- [19]罗伯特·E.戈定.牛津比较政治学手册[M].唐士其,等.译.北京:人民出版社,2016:671.
- [20]罗伯特·E.戈定.牛津比较政治学手册(下)[M].唐士其,等.译.北京:人民出版社,2016:561.
- [21]読売新聞政治部.基礎からわかる選挙制度改革[M].東京:信山社,2014:78.
- [22]中北浩爾.自民党——「一強」の実像[M].東京:中央公論新社 2017:79-80.

[责任编辑 李 颖]

On the Centralization of Liberal Democratic Party of Japan

ZHANG Bo-yu

(Institute of Japanese Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100007, China)

Abstract: Since the 1990s, Japan's two major political system reforms, which have continued intermittently and are still on its extended line, have promoted the transformation of Japan's political system and changes in the political environment, and also promoted the centralization of the Liberal Democratic Party. In the Liberal Democratic Party, the function of the informal organizations represented by factionalism has weakened, the importance of the executive department centered on the president has increased, and the power has concentrated on the executive department centered on the president. In the actual political operation, the two major institutional effects of the political system reforms, namely the expansion of the power of the Prime Minister and the concentration of the Liberal Democratic Party president's power, interacted and influenced each other, leading to the phenomenon of "prime ministerial dominance". The emergence of "Abe Strong One" is a symbol of the maturity of the Liberal Democratic Party's centralization. The power of the powerful prime minister (president) still has no effective control over the Senate. Different institutional arrangements, such as the election system of the House of Representatives, the term of office of parliamentarians, and the legal authority conferred on it by the Constitution, make the Senate highly independent. At the same time, the Liberal Democratic Party is indispensable for the joint control of the Komeito Party in the Senate as long as it does not control the majority of seats in the Senate alone. The prime minister is required to cooperate with the Liberal Democratic Party, which must joint to pass bill with the Komeito party in the Senate. The Senate has become the "Achilles' heel" of the Liberal Democratic Party.

Key words: Japanese politics; political system reform; Liberal Democratic Party; centralization