

# 日本首相官邸主导决策论析

——以党政、政官关系为分析视角

从伊宁 张晓磊

**内容提要：**日本首相官邸主导决策产生一系列弊端，至岸田内阁时期，在坚持官邸主导整体决策框架基础上，重塑党政、政官关系模式，政治决策过程中寻求兼顾对外协调。但在政策实际推进中，首相官邸在决策中依然受到多方面掣肘，进而导致实效整体不佳。在制度改革衍生问题及国内政治环境变化的共同作用下，首相在处理政官合作定位及党政弥合上的政治领导力缺位问题被凸显放大，既有政治与行政制度改革依然在党政、政官关系协调上存在短板。改善政官关系的行政系统或将成为石破茂首相官邸制度改革的重点。

**关键词：**官邸主导 政治决策 政官关系 党政关系

**作者简介：**从伊宁，中国社会科学院大学国际政治经济学院博士研究生；张晓磊，中国社会科学院日本研究所研究员、日本政治研究中心秘书长，中国社会科学院大学国际政治经济学院教授（北京 邮编：102488）

**基金项目：**中国社会科学院创新工程“后岸田时代日本政治与政局变动研究”（2024RBSB01）；中国社会科学院培远计划“日本国家安全战略调整对台海局势的影响及对策研究”

**中图分类号：**D731.3 **文献标识码：**A

**DOI：**10.19498/j.cnki.dbyxk.2024.06.006

**文章编号：**2095-3453（2024）06-0091-15

日本政府于20世纪90年代中期开始实行政治与行政制度改革，意在实现政府决策机制从原有官僚主导模式向首相集权的官邸主导模式转

型。<sup>①</sup>进入21世纪以来,日本政府决策过程日益呈现以首相官邸为主导、行政官僚与执政党决策部门适时进行政策辅助的特征。<sup>②</sup>在安倍二次执政时期,首相官邸主导决策更是得到前所未有的强化。

然而进入“后安倍时代”,特别是岸田文雄执政后,尽管“强首相”决策机制总体得到延续,但官邸主导决策却在实际运行过程中面临来自官邸外部决策主体的诸多掣肘,官邸主导的政策实效性不佳。作者主要以岸田内阁官邸主导决策为对象,尝试采用“政治过程论”的研究方法<sup>③</sup>,将官邸决策过程下的党政、政官关系的互动进程作为分析视角,论析首相在制度及国内政治环境制约下对官僚及执政党的统合能力不足问题。

## 一、官邸决策形式的局部调整:背景及举措

安倍二次执政时期,在强势首相官邸独揽决策大权的政治环境下,官邸主导决策在党政、政官关系处理上的诸多弊端很大程度上被掩盖。而决策权限过分集中于首相,也导致首相官邸在决策过程中缺乏与官僚、执政党等外部决策主体的意见协调,进而加大首相决策偏离与失误的风险。在“安规营随”的菅义伟内阁“短命而终”后,首相官邸在政策决定过程方面急需改进与官僚和执政党之间的互动模式,重塑党政、政官关系成为岸田内阁的重要政治课题。

### (一) 调整官邸决策形式的背景:党政、政官关系需待重塑

安倍在二次执政时期,凭借制度改革加持及个人政治领导力的发挥,

<sup>①</sup> 关于官邸主导的概念,笔者倾向于日本学者待鸟聪史的界定,即“首相在得到包含政治任用者在内的直属人员团队辅佐的同时,又能够将官僚与执政党执行部门作为自己的权力基础,从而自主地进行政权运营与政策制定的一种政治形态。” 飯尾潤:『政権交代と政党政治』、中央公論新社、2013年、81頁。

<sup>②</sup> 参见孟明铭:《日本政治决策机制的新变化和特点》,《东北亚学刊》2023年第3期,第122页。

<sup>③</sup> 从政治学原理而言,“政治过程论”的研究方法是将政治生活视为不同政治行为体在一套政治系统内反复持续进行互动行为的动态过程模式,与立足静态制度的政治学传统研究方法相区别。笔者旨在以党政、政官关系的分析视角,厘清首相官邸在政府决策过程中与官僚、执政党等政治行为体的互动进程及矛盾所在,从而细致探析岸田内阁官邸主导决策的实施困境和成因。关于“政治过程论”的定义参见王新生:《日本政治研究的历史、理论与方法》,《国际政治研究》2016年第5期,第33页。

使得官邸主导决策机制得到前所未有的强化。但决策权限不断向首相官邸集中的同时，安倍过于强调首相官邸在与官僚、执政党政策协调过程中的绝对地位，也导致在党政关系处理和政官关系互动中出现诸多弊端。这些问题在安倍长期执政时期，虽有所体现，但更集中暴露于“后安倍时代”，并深度影响政府的政策决定过程及国内政治生态。

首先是官僚群体的“劣化”问题。自20世纪90年代中期起，如何恰当调适首相官邸与行政官僚的互动模式，使政官关系发展有利于首相官邸实施政治主导决策，是日本政府推进“威斯敏斯特型”决策机制改革的重要议题。破除官僚主导决策形式下结构性积弊，使政官关系发展有利于首相官邸实施政治主导决策是日本政府推进“威斯敏斯特型”议会内阁制改革的重要议题。相应制度改革起步于桥本内阁时期。一是基于行政改革议案，首相与内阁官房在重大政策制定过程中分别拥有动议权的“企划立案”权限，官邸内部同时设置用以直接辅佐首相决策的“四大政策会议”机制；二是省厅改革，由“一府22省”改编为“一府12省”。前项改革为政府决策过程中的首相集权体制成型建立了初步的制度基础，内阁决策权限也因此从以官僚为核心的省厅日渐集中于以政治家为核心的首相官邸；后项改革特别是对大藏省的行政功能拆解则显著削弱了官僚对决策过程的政治影响力，政官关系的转型趋向初见端倪。

经过小泉时期的适应摸索和民主党时期的经验教训，政官关系改革在安倍二次执政时期迈出重要一步，安倍通过设立内阁人事局实现了对官僚人事的“一元化”垂直管理，在此基础上菅义伟执政时期首相官邸对官僚的人事控制进一步强化。首相掌握人事权有效提升了省厅的政策执行效率，但也由此引发了官僚揣摩首相意志的“忖度”问题以及能动性减退问题。“威斯敏斯特型”决策机制下的政官关系定位，理应是“政治家负责政策的方向性决断，官僚向政治家提出政策方案，并专注于政策的分析与执行环节”，其中“官僚应秉持公正中立的立场对政权起到支撑作用。”<sup>①</sup>但“忖度”现象频发，动摇了官僚的“中立性原则”。由于忌惮首相官邸的权力，官僚在决策过程中有可能沦为一味迎合官邸意向的政策执行工具，并且在行动中更多消极等待首相官邸的指示，在决策中难以发挥应有

<sup>①</sup> 中野雅至「官僚バッシングと威信の低下」、『中央公論』2018年6月号、60—67頁。

的建设性作用。<sup>①</sup>日媒披露的“森友学园”问题<sup>②</sup>，以及菅义伟时期厚生劳动省在疫情应对中的行动效率低下问题，均是这种弊端的典型表现。“为使国家意志执行符合国家意志表达，政府体制中的政治机构必须控制行政机关，以保证国家政治与行政功能的协调一致，但这种控制存有一定‘边界’，政治机构不应超出这些限制行使对行政机关的控制。”<sup>③</sup>

其次，过度的官邸主导对自民党内部产生消极影响。在日本的政治体制中，首相兼任执政党总裁，内阁成员大多为国会中的执政党议员，执政党与内阁呈现一体两面关系。<sup>④</sup>另一方面，日本政府决策的一大特质是法案在递交国会之前，还需通过执政党内部的事先审议，由此执政党亦成为日本决策体系的重要一环。因而，官邸主导决策机制的有效运营，也离不开首相官邸与执政党内部的政策合作与关系协调。在安倍二次执政时期，安倍内阁强力推进“政高党低”的政府决策，使得党内不同声音长期被压制。尽管自民党内也有以小泉进次郎为代表的“新进力量”对安倍内阁的相关政治手法提出异议，但由于安倍个人在执政中的整体强势，加之握有自民党第一大派“细田派”的绝对支持，使得党内的不满情绪总体受到压制。然而在菅义伟上台后，首相官邸与执政党之间的对立就显现出来，不仅影响党内团结，也干扰官邸决策推进。对于自民党在政府决策过程中恐落于边缘化的发展趋势，长期执掌自民党决策部门的岸田更加深有体会。早在2018年接受媒体采访时，岸田就表示“政府与执政党是属于‘两个车轮’的关系，双方之间不应过分纠集于谁居于上位、谁落于下位，而应是在决策过程中有效推进相互协调的同时，共同承担自身理应扮演的角色，各司其职。”<sup>⑤</sup>同年，作为政调会长的岸

① 参见张晓磊、从伊宁：《“后安倍时代”日本首相官邸主导决策困境探析》，《东北亚学刊》2022年第2期，第63页。

② 森友学园曾于2016年6月以低于市场价六倍的价格购得一块国有用地，而安倍的夫人曾担任该学园的名誉校长，因此外界怀疑在购置土地的流程上，财务省官员存在揣度首相意志为违法行为大开绿灯的情况。

③ 古德诺：《政治与行政》，丰俊功译，北京大学出版社版2021年版，第72页。

④ 参见张晓磊：《“新安保法后”日本参与联合国维和行动的新动向——决策特征与制约因素》，《中国周边外交学刊》2017年第1辑，第145页。

⑤ 「自民党は必要ない!? “官邸主導”の行方」、NHK、2018年1月19日，<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/1341.html> [2024-10-09]。

田积极动议进行“政调改革”，以使自民党内部的政策意见能够充分反映到首相官邸的决策过程中。<sup>①</sup>

## （二）调整官邸决策形式的举措：党政、政官关系的调适

岸田执政后不久提出推行“倾听政治”的执政理念，所谓在官邸主导决策过程中，兼顾与执政党、官僚以及利益团体甚至在野党等外部决策主体的意见，使国民的意见诉求能够有渠道反映在政府的政策制定当中，进而优化首相官邸决策的整体效果。

在与执政党的关系协调上，岸田在决策中加强与党内高层进行对话沟通，在听取党内不同观点的基础上做决定。执政之前，岸田就在自民党内部国会议员集会上表示要对“安倍和菅义伟时期的‘政高党低型’官邸主导模式进行调整，要使党内意见有效传递至首相官邸，推进实现‘政高党高型’的政府决策过程”。<sup>②</sup>根据《朝日新闻》的调查，在上任短短三个月时间内，岸田前往自民党本部的频率超过安倍二次执政时期和菅义伟时期。<sup>③</sup>除了与自民党副总裁麻生太郎及自民党干事长茂木敏充强化意见协商之外，在防疫及外交安全等重大政策课题方面，岸田也听取来自菅义伟和安倍晋三的不同意见。2021年12月和2022年3月岸田先后两次前往国会拜访安倍，围绕“抵制”北京冬奥会和俄乌冲突问题进行意见沟通。<sup>④</sup>2022年2月，岸田又在国会与菅义伟进行面谈，讨论防疫对策及经济政策的平衡等问题。<sup>⑤</sup>

同时，岸田也注重汇集官僚的政策建议。尽管全盘继承内阁人事局管

---

① 岸田文雄公式サイト「政調会長として」、<https://kishida.gr.jp/achievement/policychief> [2024-10-09]。

② 「官邸主導を軌道修正 政府と党の連携密に」、2021年10月6日、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA052RW0V01C21A0000000/> [2024-10-09]。

③ 「首相就任100日 面会多いのは?」、『朝日新聞』2022年1月12日。

④ 「岸田首相、安倍氏に『年末のごあいさつ』会談25分間、手土産は」、2021年12月23日、<https://www.asahi.com/articles/ASPDR6DBMPDRUTFK01F.html>；「岸田首相が安倍氏と会談 ウクライナ情勢で意見交換」、『産経新聞』2022年3月9日、<https://www.sankei.com/article/20220309-K55XBCMPLZNCBMA5YHBJ5XYZP7E/> [2024-10-09]。

⑤ 「岸田首相、菅前首相と会談、コロナ対策など意見交換か」、『産経新聞』2022年2月10日、<https://www.sankei.com/article/20220210-ISRAEN56IBOP5HU435PQTBFPJQ/> [2024-10-09]。

理机制，但岸田在一定程度上对官僚人事的政治介入程度有所放松。<sup>①</sup>再者，岸田在首相官邸高级官僚的人事安排上进行重新布局，强化首相官邸与省厅官僚的对话沟通及意见协调渠道。在岸田的官邸主导决策架构中，内阁官房副长官木原诚二和政务秘书官嶋田隆是重要成员，前者的职责是直接负责官邸与省厅之间的政策协调，后者的任务是收集来自省厅以及自治体的政策信息，辅助首相做出决策判断。<sup>②</sup>

在岸田看来，通过在决策过程中强化与外部决策主体的意见协调，在弥合党政关系、改善政官关系的同时，能够降低官邸主导决策偏离与失误的风险，进而对维持政权稳固乃至谋求长期执政具有重要的战略意义。<sup>③</sup>

## 二、官邸主导决策困境的具体表现

自20世纪90年代中期日本政府决策体制开启转型进程后，从首相官邸的政策推进情况来看，为保障内阁执政基础稳固及配合国家总体战略转型趋势，经济政策与外交安全政策是首相官邸主导决策的重点领域。尽管岸田内阁执政后总体延续官邸主导的机制框架，并在决策形式上做出一定程度调整，但在政府决策的实际运行中，首相官邸仍受多重因素的掣肘。在经济政策上，首相官邸政策行动力迟滞且实效不佳；在外交安全政策上，首相官邸深陷于保守势力的干扰与裹挟，无法顺利推行自上而下的政治决策。

### （一）内政领域：官邸主导在经济对策上实效不佳

新冠疫情冲击下经济的不景气，以及“安倍经济学”造成的积弊丛生，经济成为岸田内阁首相官邸决策重点统筹推进的领域。岸田执政伊始，就高调宣传施行集经济增长和收入分配良性循环于一体的“新资本主义”经济政策，同时首相官邸也在内阁官房专门设立“新资本主义实现本

① 「政治主導」を否定し『官僚主導』に逆戻りした岸田政権に菅義偉氏が危機感」、NEWSポストセブン、2023年2月11日、[https://www.news-postseven.com/archives/20230211\\_1839971.html](https://www.news-postseven.com/archives/20230211_1839971.html) [2024-10-09]。

② 「岸田政権半年、『竹下流』との共通点とは」、時事ドットコム、2022年4月11日、<https://www.jiji.com/jc/v8?id=202204kaisetsu023> [2024-10-09]。

③ 参见从伊宁、张晓磊：《岸田内阁官邸主导决策特征及其实施困境——以“经济安保法”的出台过程为例》，《日本问题研究》2023年第1期，第26页。

部”与“新资本主义实现会议”等政策会议机制，指导相关政策的部署推进。但相关政策一经提出，首相官邸的政策行动效率低下，迟迟未能出台具体落实方案，引发官邸内部及外界质疑及强烈不满。

为回应外界的批评，岸田曾于2022年初在《文艺春秋》上发表署名文章，力图向外界详细阐释其“新资本主义”的政策蓝图。但在该文章中，岸田只将此前不断强调的“致力于人的投资”“构建田园都市”“促进大胆投资”“应对气候变化”“推动经济安保”等理念进行重复，掺杂到“新资本主义”蓝图之中，<sup>①</sup>远未触及具体的政策行动方案。其政策蓝图缺乏实质行动，仅落脚于理念及要素杂糅，也使得省厅及官邸决策团队对首相的政策取向产生怀疑，有媒体指出“在省厅之间，官僚群体对经济政策调整是否存在具体的理念指引有所疑问。而在官邸内部，实际不能真正理解首相的‘新资本主义’政策。”<sup>②</sup>

进入2022年下半年，岸田内阁意在以“2023年版经济财政运营及改革方针”即新版“骨太方针”出台为契机，加快推进“新资本主义”政策理念的具体落实。但在实操过程中却产生偏转，首相官邸反而在一定程度上倒退回以往经济政策轨道。“注重分配”和“经济增长”是“新资本主义”理念的两大重要组成部分，其中注重分配更是被外界认为是岸田版“新资本主义”政策的核心支柱。其诞生背景源于岸田内阁意在从小泉以及安倍时期过度注重“新自由主义”改革带来的弊端进行调整。在自由主义的经济运行逻辑下，尽管经济增长可以带来收入的显著提升，然而如果仅是一味地任由市场自行调控，分配环节就会出现紊乱，多数财富就会流向企业巨头和富裕阶层，进而诱发社会收益不均等问题。<sup>③</sup>2022年6月，首相官邸正式发布新版“骨太方针”，此前外界普遍预期该文件的出台将成为岸田内阁实施“新资本主义”政策的行动指南。但从新版“骨太方针”的行动方案看，体现“新资本主义”初衷的“再分配”理念在相当幅

① 岸田文雄「私が目指す『新しい資本主義』のグランドデザイン」、『文藝春秋』2022年2月号、97—106頁。

② 「見えぬ理念 官僚に聞いた『新しい資本主義』って何?」、2022年3月19日、<https://mainichi.jp/premier/business/articles/20220319/biz/00m/020/004000c> [2024-10-09]; 「新しい資本主義、変質 新自由主義の転換」、『朝日新聞』2022年6月1日。

③ 「新しい資本主義 分配重視の理念消えた」、『朝日新聞』2022年6月1日。

度上被淡化，而安倍和菅义伟内阁时期重点强调的“扩大投资、推进经济构造改革”理念比重显著攀升。<sup>①</sup>“岸田内阁一方面一再强调要施行‘新资本主义’政策，然而其中的内涵和要义始终让外界难以理解；尽管对安倍内阁的经济政策持批判态度，但首相官邸却又不得不陷入‘安倍经济学’的政策轨道”。<sup>②</sup>首相官邸的行动效率低下及政策轨道偏转，也反映出在日本经济仍处于整体疲软状态下，能否实现主要以“扩大再分配”为基轴的经济政策调整，岸田并无信心与把握。

## （二）外交安全领域：官邸决策受制于党内政治压力

20世纪90年代中期后，日本首相官邸内部形成“强首相”决策机制的另一特征是在外交、安全政策领域政府决策过程多以首相为核心展开。2001年执政的小泉内阁与2012年执政的安倍第二次内阁均高度强调首相对外交安全政策的决策主导权。但进入“后安倍时代”，政府相应决策流程发生变化。此前作为决策过程非核心一环的自民党利用与政府部门的沟通对接渠道，以及直接发声等方式，积极参与政府外交安全政策制定，由此使得党内保守政治势力肆意介入官邸决策，向内阁施加压力，深度影响首相官邸的政策取向。这一问题在菅义伟执政时期已经开始显露，到岸田执政时期则更加凸显。

首先，自民党内保守势力通过对华问题彰显存在感，不断干涉政府对华外交决策。与安倍二次执政时期通过官邸决策机制加持、对党内极右势力进行控制、施展官邸主导外交下的对华政策对比，出身曾经对华较为友好一派“宏池会”的岸田文雄上任后虽表示将继续奉行官邸主导的外交方式，致力于构建建设性与稳定性的中日关系，但在对华政策实施中难以控制党内政治干扰，政府对华外交决策更加冲击本就位居低点的中日关系。

① 新版“骨太方针”中，在“投资与经济改革”议题方面，岸田内阁提出“推进官民合作下的供应链建设强化、加速数字化改革进程、加大国家层面补贴支持致力产业升级和科技创新”等诸多方案设计，但在“再分配”议题方面，仅提出“推动劳动市场改革、提升家庭收入”等少量措施。「経済財政運営と改革の基本方針 2023 について」、内閣府、2023年6月16日、[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2023/2023\\_basicpolicies\\_ja.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2023/2023_basicpolicies_ja.pdf) [2024-10-09]。

② 中野晃一「『安倍政治』『二〇一二年体制』の終わりののはじまりと市民と野党の共同」、『前衛』2022年12月号、57頁。



这一点集中体现在自民党保守政治势力利用所谓涉华“人权”问题，通过政策建言和国会立案等方式，加强扭曲中国形象，恶化中日两国民间感情，极力限制岸田对华外交决策的操作性空间。其中，除了在国会操盘“涉华人权决议案”审议通过之外，推动日本政府高度“抵制”北京冬奥会更是典型事例。最初，在2021年下半年欧美等国借助所谓“人权”问题发表对北京冬奥会“抵制”立场后，日本政府最初希望在“抵制”程度上与欧美等国进行区别，计划派出包含厅局级事务官员组成政府级代表团参加北京冬奥会开幕仪式，意图在中日迎来建交50周年之际缓解两国关系下行态势。但是2021年12月初，高市早苗、青山繁晴等保守势力代表直接呼吁“岸田内阁应全方位抵制北京冬奥”；12月23日，自民党外交部会与自民党外交调查会召开联席会议，佐藤正久等人提出撤回“派出政府级代表团”意向。在保守政治势力的重重施压下，首相官邸在代表团派出的决策取向上出现倒退，决定不派出包含政府人士在内的代表团参加北京冬奥会。<sup>①</sup>

自民党内保守势力还一再利用台湾问题对岸田内阁施加压力。2021年12月1日，前首相安倍晋三在一场对台线上演讲中直言“台湾有事就是日本有事”。对于中方的强烈抗议，12月2日，官房长官松野博一在记者招待会上仅以“相关内容表述不代表日本政府立场”的模糊性表态一语带过。<sup>②</sup>而在国际外交场合，岸田亦不断迎合保守势力，在多个场合及官方文件签订中言及台湾问题，破坏中日关系的政治基础。

其次，党内保守势力主导“安保三文件”修订过程。修改“安保三文件”是岸田内阁进行安全政策调整的重要议程。但相较安倍二次内阁时期首相官邸通过国家安全保障会议机制对“安保三文件”完成策定过程，以

<sup>①</sup> 关于首相官邸与自民党内部就“是否派出政府级别代表团参加北京冬奥会”的意见对立与相互博弈，参见：「自民・保守派『北京五輪の外交的ボイコット』求め、政府に提言へ」、2021年12月3日、<https://www.fnn.jp/articles/-/279865>；「外交ボイコット早期表明を 自民・高市氏、北京五輪巡り」、2021年12月11日、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA10DDQ0Q1A211C2000000/> [2024-10-09]；「日本、北京五輪に『政府代表团送らない』事実上『ボイコット』に参加」、2021年12月24日、<https://japan.hani.co.kr/arti/international/42101.html> [2024-10-09]。

<sup>②</sup> 「安倍氏発言を巡り、政府『理解を』と中国側に伝達 松野官房長官」、『毎日新聞』2021年12月2日、<https://mainichi.jp/articles/20211202/k00/00m/030/122000c> [2024-10-09]。

安全保障调查会、外交部会为代表的自民党内部决策机构在此次修订中发挥引领作用，党内保守势力基本主导修订方案的决策过程，呈现“自下而上”特征，首相官邸反而在此过程中更多承担局部调整及最终认定的角色。素有所谓“鸽派”之称的岸田完全放任保守势力团体推动国家安全战略向更具“攻击性”和“能战性”的危险趋向转型。其中，安保调查部会长小野寺五典、外交部会部长佐藤正久的作用尤为突出。早在2021年底开始，小野寺五典就在调查会内围绕安保议题设置并召开相应“学习会”，汇集“三文件”的修订方案。<sup>①</sup>在将方案进行整体汇总后，小野于2022年4月26日向首相官邸递交相关政策提案。该提案中包含的防卫费开支升至GDP占比2%、《防卫计划大纲》改称《国家防卫战略》、明确持有对敌基地攻击能力、将中国视为战略威胁等核心条款，几乎全部被纳入同年底出台的最新版“安保三文件”之中。<sup>②</sup>针对对敌基地攻击、对中国“威胁”定位等问题，首相官邸在最终方案拟定中虽分别采纳了佐藤正久和公明党的意见改为“反击能力”和“前所未有的最大战略挑战”，但也仅仅是变更字眼而已，实际意涵仍与自民党原方案高度契合。整体而言，修订后的“安保三文件”并无过多新意，很多议题调整，如防卫开支提升及持有对外打击能力等，早在安倍二次执政时期就开始着手讨论，加之修订过程充分聚合了保守势力意见主张，反而在某种程度上使得新版“安保三文件”更加突出安倍个人的色彩，官邸主导的政治底色在相当程度上被予以淡化。

### 三、岸田内阁官邸主导困境成因

对于岸田内阁官邸决策受到制约，导致执行效果不佳的成因，外界多归结于首相的政治领导力问题。从决策过程中与不同决策主体协调情况来看，首相政治领导力问题具体表现在以下两点：一是对官僚“活用能力”偏弱，二是对党内掌控相对乏力。安倍二次执政之后，首相官邸对官僚及

① 「自民党『防衛戦略』新設を提言へ 戦略3文書改定」、『産経新聞』2022年4月7日、<https://www.sankei.com/article/20220407-4DMW7EBFZBLDRHJG5D53LZOHWE/> [2024-10-09]。

② 「中国・ロシアを安保上の『脅威』に引き上げ、3文書改定へ自民が提言案」、2022年4月12日、<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20220412-OYT1T50063/> [2024-10-09]。

执政党统合能力欠佳难题不断凸显，其背后反映出针对官邸决策的制度改革存在不足，并随着国内政治环境的变化，可能放大、加剧首相在政官关系和党政关系协调上的政治领导能力问题。

### （一）政官关系：制度改革衍生问题的制约

首相政治领导力强弱在很大程度上体现于对官僚的运用能力上。在英国“威斯敏斯特型”的“强内阁”政治决策过程中，良好的政官关系呈现如下互动模式：“政治家在决策过程中需保持对官僚的优势性地位，但这并不等同于官僚单纯听命于政治家的差遣与指挥。对于政治家提出的政策方针，官僚需提出质疑并对其尚需完善的部分进行提案补充，在双方的政策沟通及意见探讨中形成完整的政策框架，在此基础上由政治家做出最终方案的决策选择。”<sup>①</sup>因而，首相官邸主导决策下的政官关系模式，在强调对官僚进行统合管理的同时，并不排斥官僚自身对决策过程发挥一定的能动作用。日本学者信田智人也曾指出：“实现政治主导的关键是使官僚的能力优势在决策过程中得到充分发挥”。<sup>②</sup>岸田上任后，虽寻求在官邸主导的决策基础上重新唤起官僚的政策积极性，但从实际情况看，首相官邸对政官关系的改善效果欠佳。其原因可归结于以下两个方面。

首先，政官关系变革衍生的结构性问题难以解决。安倍、菅义伟内阁时期频发的“忖度”问题以及能动性减退问题，实际上只是一个方面；官僚行政系统“劣化”的另一重要根源，仍是来自行政制度改革本身存在的不足，以及一系列衍生问题。回顾冷战后日本政府推进官邸主导决策的制度变革进程，历届政府均重点推动保障首相集权决策体制的制度，却忽视对官僚群体进行相应的体制改革。从桥本内阁至安倍二次执政，为保障官邸主导，在推进相关政治制度改革的同时，不断强化辅助首相决策的行政人员储备。其中就包括“兼职任用”的方式，即将省厅官僚调至官邸任职的同时，亦保留其在省厅的原有岗位。虽然首相官邸得到了充分的人员扩充，但也导致官僚工作量的整体陡增。官僚除了在省厅担负日常事务，还

<sup>①</sup> 内山融、藤田由紀子「政治主導と官僚制の行方英、官僚の中立性を守る工夫」、『日本経済新聞』2023年10月3日、<https://www.nikkei.com/article/DGZXZQOCD1510W0V10C23A9000000/> [2024-10-09]。

<sup>②</sup> 信田智人『政治主導VS官僚支配』、朝日新聞出版、2013年、214頁。

需大量兼顾官邸的行政事务。<sup>①</sup>即便没有兼职的官僚，也需牵扯大量精力为大臣进行国会答辩文件等事项准备。

省厅、官邸、国会的“连轴模式”使得官僚多疲于繁杂的业务处理，造成工作量的剧增，这也直接导致官僚的身心压力进一步增大，进而加速了部分官僚群体（特别是年轻官僚）的离职趋势。在此背景下，官僚之间很难有充足的精力和实际意愿投身于政府的决策建言中。根据《朝日新闻》的统计数据，截至2021年，在日本国内有意进行国家公务员考试的人员数量连续五年呈明显的递减趋势，这其中高压的工作环境成为应试人员减少的主要原因。<sup>②</sup>在无力缓解年轻官僚群体离职趋势以及录用不足的背景下，省厅亦开始将日常乃至重要的政策事务课题外包委托大型咨询企业。

其次，从对官僚的统合管理视角来看，岸田内阁的官邸执政团队存在资质缺欠。从行政改革后官邸政治的发展历程来看，官邸“强首相”决策机制离不开执政团队辅佐，团队成员构成以官房长官、官房副长官、首相秘书官及首相辅佐官等为核心，其相关职责是在涉及重大决策时，可代表首相在与省厅进行协调沟通的基础上，统筹相关省厅的政策提案，辅助首相官邸决策。<sup>③</sup>安倍二次执政时期，官邸主导决策的运转就离不开菅义伟、杉田和博、今井尚哉等团队人员对省厅的统合及协调作用。这些围绕在安倍周围的官邸高级事务官员，使得官邸内首相辅佐团队保持了较长时间的稳定性，这也是政府决策过程中首相官邸保持平稳运行和政治团结的关键基础。<sup>④</sup>而岸田执政后相关人员在与省厅的沟通协调上存在短板，限制了岸田内阁与官僚的有效统合。

2022年5月，岸田内阁提出税制改革政策目标，推动“小额投资非课税”制度永久化，被外界视为落实“再分配”理念的重要环节。官邸与金

① 「霞が関、2カ月無人の『幽霊部屋』 官僚縛る縦割りと兼務」、『日本経済新聞』2022年11月1日、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA07D0D0X01C22A000000/> [2024-10-09]。

② 「官僚の不人気 視野広げ分析と対策を」、『朝日新聞』2022年9月14日。

③ 待鳥聡史「岸田政権が見失った『判断と決定の仕組み』」、『Voice』2023年1月号、84—88頁。

④ 参见张晓磊：《21世纪以来的日本政官关系再考——以“官邸政官关系”为中心》，《日本文论》2023年第2期，第143页。

融厅之间的分歧，很大程度上源于官邸方面与金融厅的沟通问题。<sup>①</sup>有官僚曾指出，当省厅事务次官将政策提交内阁官房，而内阁官房只是简单地要求他们转至他处，不对提案进行汇总梳理，使得省厅的政策建言无法有效传递至首相官邸，难以辅助首相进行立案决策。<sup>②</sup>由于制度改革衍生问题及官邸人员因素的双重限制，缺少官僚的有力支撑也导致首相官邸难以落实具体措施。

## （二）党政关系：派阀政治、内阁支持率的制约

党内控局能力是衡量首相政治领导力的重要指标。由于内阁与执政党之间的“一体两面”关系，以及政府决策过程难以回避执政党内部的审查流程，作为党总裁的首相如果在执政党内无法确立稳固的权力基础，难免导致决策过程中官邸与执政党间的纷争和对立，影响官邸主导的决策效率及推进效果。然而自安倍卸任后，无论是接任的菅义伟还是岸田，均在党内无法树立“强总裁”的政治地位，这也表明以选举制调整、内阁决策机能强化为重点的政治与行政制度改革，在党政关系处理上存在缺陷。尽管现行政治体制下的制度设计明显加速了党内政治权力向党总裁集中的结构性趋势<sup>③</sup>，但“强总裁”政治地位的确立仍有赖于首相在党内领导及控局能力。

尽管在党内权力布局上，首相以宏池、茂木、麻生三派为依托，组建“三驾马车”力求党内权力基础趋稳，但在安倍遇刺后，岸田提出举行国葬，意在安抚并拉拢“安倍派”。可见，首相官邸仍离不开“安倍派”的支持。<sup>④</sup>但由于“统一教问题”的发酵以及多名阁僚相继陷入内政丑闻，从宣布举行“国葬”后，岸田内阁支持率不断走低并滑向“危险区域”。一旦首相支持率持续低迷，其在党内的政治威望就会不断遭受冲击，进而动摇其党内支持根基。进入2022年8月后，以菅义伟、二阶俊博为代表的党内反对势力对岸田的质疑愈发明显。在支持率下行及内政丑闻冲击下，即使“宏池会”内部对首相的质疑声音也开始浮现。在岸田上任之初，

① 「『NISA恒久化』暗雲、非課税期間の延長は無理筋か」、『東洋経済』2022年11月15日、<https://toyokeizai.net/articles/-/632382> [2024-10-09]。

② 「官邸漂流『栗生官房副長官』の大罪」、『選挙』2024年4月。

③ 参见张伯玉：《论日本自民党的中央集权化》，《日本问题研究》2018年第3期，第10—23页。

④ 「安倍氏を失った岸田政権 党内勢力図が激変」、『週刊朝日』2022年7月22日。

“宏池会”的人员数量尚可维持党内第四派阀地位，但进入2022年10月后，隶属“宏池会”的法务大臣叶梨康弘和总务大臣寺田稔相继因失言问题辞职。风波过后，宏池会跌至党内第五派阀，成为自岸田执政以来唯一人员减少的派阀，因而从派内亦传出对首相不满的声音。<sup>①</sup>本身党内派系基础偏弱，加之支持率长期走低导致身为党总裁的岸田在党内公信力不断减退，使得首相官邸在决策中很难抵御党内的政治压力，官邸决策不得不逐渐转向更加突出执政党意向的党政协调。

进入2023年8月后，受制于内阁支持率持续走低，以及应对2024年党总裁选举等考量，岸田将应对物价上涨作为最为紧要的政策课题，其中削减个人所得税成为首相官邸推进经济政策的核心环节。但同年10月相关政策动议一经提出，即招致自民、公明两党高层的反对。在相关动议提出前，岸田曾在自民党内召开闭门会议，召集党内大佬商议减税方案，其中麻生与茂木等党内高层均以当前财政状况不适宜减税为由，表达反对立场；政调会长萩生田光一也以“处理与防卫费增税之间的先后顺序为考量”，持谨慎态度；之后总务会长森山裕与“安倍派”塩谷立也相继表示，首相在减税方案选择上，需向国民进行明确表述；而对于首相官邸预想的为期一年的政策时限，公明党代表北侧一雄更是直接表达反对意见，提出应将时限延长以求实效。<sup>②</sup>来自执政党内部的重重阻力加大了首相官邸落实减税政策的难度。从表象上看，执政党的反对是针对岸田内阁不合时宜的经济政策调整，但从本质而言，体现出在内阁支持率长期低迷不振背景下，执政联盟内部对岸田内阁执政能力的忧虑与质疑。自民党参议院干事长世耕弘成在2023年10月的参议院质询中，严厉批评岸田“未能展现出合乎国民期待的政治领导者形象，”进一步将首相官邸与执政党之间的矛盾从幕后拉至台前。<sup>③</sup>

#### 四、结语

综上所述，安倍以来官邸决策遗留弊端，岸田在政府决策形式上总体

① 「岸田派に厳しい視線 党内『首相支えていない』」、「読売新聞」2023年1月4日。

② 「减税 与党内不満くすぶる」、「読売新聞」2023年11月3日。

③ 「世耕氏 首相に異例の苦言」、「読売新聞」2023年10月25日。

延续了官邸主导架构的基础上，注重兼顾对外部协调，调适官邸主导决策过程中政官、党政关系互动模式。而在直接涉及首相决策权限行使的领域，岸田内阁也依然在很大程度上保留了“强官邸”的政治底色，这也符合政治与行政改革后日本政治体制转型的总体趋势。例如在事关首相官邸核心决策团队架构的人事安排上，大多是按照首相意愿以政治主导方式进行任免。<sup>①</sup>在自民党内部爆发“黑金”政治丑闻后，首相力排众议一举解散了卷入此次风波的三大派阀，同时成立“政治刷新本部”推进政治资金制度改革，意在重塑党内权力格局。<sup>②</sup>

但岸田官邸主导在内政及外交安全政策的具体实施中，面临诸多掣肘，政策效果整体不佳。究其原因，虽可归结于首相在政官及党政关系应对上政治领导力的问题，但由于制度改革衍生问题，以及派阀政治、内阁支持率下行等内政环境因素等共同作用影响下，在官邸决策过程中，岸田在处理政官定位及党政弥合问题上所存在的政治领导困局不仅很难破解，甚至会更为放大，从而严重制约首相官邸的政策决断力与执行力。这也表明自20世纪90年代中期政治与行政改革实施以来，以强化内阁决策机能与首相政治权力为基轴的制度改革，依然在政官、党政关系处理上，存在明显限度及短板，这也为接下来的政治与行政制度改革推进提供了方向。

在通过制度改革推动党政关系变革存在多重阻力的背景下，以“合理关照官僚群体诉求”为紧要课题的行政系统改革，或将成为当前石破茂内阁推进制度改革的重点。实际上从安倍二次执政以来，首相官邸已经开始着手提升公务员薪金待遇及加快行政系统“数字化”的转型。从中长期看，相关举措能否达成提升官僚群体能动性、促进政官合作、助力首相官邸决策的政治功效，有待观察。

（责任编辑：张倩）

<sup>①</sup> 例如在阁僚人事方面，岸田顶住来自“安倍派”的压力，在官房长官和外务大臣等重要人事岗位上拒绝安倍的推荐人选，转而选择与安倍立场不一的松野博一和林芳正入阁。

<sup>②</sup> “黑金事件”主要意指：据日媒披露，在近五年时间内，自民党内多个派系通过出售政治筹款集会入场券的方式收取巨额现金回扣，但相关收入信息并未写入各自派系的资金收支报告书，涉嫌严重违反《政治资金归正法》。因卷入此次事件而被解散的三大派阀分别为安倍派、二阶派与岸田派。

## **Analysis on the Leading Decision-Making in Japanese Cabinet Official Residence-Led: From the Perspective of the Party-Government and Politician-Bureaucrats Relations**

CONG Yining, ZHANG Xiaolei

In order to effectively deal with the shortcomings of official residence decision-making left by the Abe Cabinet and the Suga Cabinet, represented by the “deterioration” of the bureaucracy and the lack of coordination of the ruling party’s opinions, and further rationally adapt to the political system transformation trend of “concentration of power of the prime minister” after the administrative reform, the Kishida Cabinet adheres to the political concept of “listening power”, and on the basis of adhering to the overall decision-making framework dominated by the official residence, In the process of political decision-making, it seeks to take into account the coordination of opinions with the bureaucrats, the ruling party and other external decision-making bodies in the official residence, in order to reshape the relationship between the party and the government. However, in the actual promotion of the policy, the Prime Minister’s Residence is still hampered in many aspects in the decision-making, which leads to poor overall effectiveness of the official-led policy in the dilemma. Under the combined effect of the adaptation of the administrative system derived from the institutional reform and the dynamic changes of the domestic political environment, the Prime Minister’s lack of political leadership in dealing with the positioning of government-official cooperation and the bridging of the party and the government has been highlighted and magnified. This also shows that the existing political and administrative system reform still has obvious shortcomings in the coordination of party-government and government-official relations. Therefore, improving the relationship between the government and officials may become a key focus of the administrative system under the administration of Ishiba Prime Minister’s Office.

**Keywords:** official residence-led; political decision making; politician-bureaucrats relationship; party-government relation