

日本“首相官邸主导型政治”的 比较政治制度论分析

何晓松

摘要:从比较政治制度论的视角研究总统制和议会内阁制,通常使用“权力分立”的概念,近些年又提出执政长官与立法、行政部门间存在“目的分立”的问题。“目的分立”是指政府各部门间政治目的和利益不同,而执政长官与立法部门间的“目的分立”是以选举制度为出发点的。选举制度不仅影响政党体制、政党内部权力结构以及组织方式,还产生议员与执政长官在政治行动上的一致或不一致性。在日本执政联盟中,各党政目标不同,或者主要执政党内部分裂为几个派阀,首相与执政党议员间“目的分立”程度强。通过选举制度改革改变了首相和议员间“目的分立”程度,即通过行政改革减小了首相与官僚间“目的分立”程度。安倍晋三首相执政时期加强对自民党、官僚的控制,试图减少“目的分立”程度,建立了比较完善的首相官邸主导型政治。

关键词:首相官邸主导 政治改革 权力分立 目的分立 一党独大

本文作者:中国社会科学院日本研究所 副研究员

责任编辑:乌兰图雅

DOI:10.19498/j.cnki.dbyxk.2019.05.010

2012年安倍晋三上台执政以来,加强首相官邸主导型政治,日本政治决策过程发生重大变化。安倍首相官邸主导政治的特征是首相得到直属辅佐官包括政治任用官僚的辅佐,以内阁和执政党执行部为主要权力基础,独立实行政策制定和政权运营。本文从比较政治制度理论视角

出发,考察日本首相官邸主导政治的加强及其影响。

一、比较政治制度理论框架中的首相官邸主导政治

比较政治制度论是比较政治学的重要研究成果之一,是分析政治制度如何影响政治决策过程和政策执行的一种重要理论和方法。该理论在比较研究议会内阁制和总统制的政治权力及政治决策过程中,通常使用“权力分立”和“目的分立”概念。“权力分立”是政府各组成机构通过行使否决权对政策制定施加影响,正如美国宪法之父麦迪逊所指出的,“权力分立”创造了有效的监督和平衡机制,各政府机构拥有各自利益,需以宪法和人为的限制措施防止越权。^①与总统制的“权力分立”不同,日本实行的议会内阁制是首相得到议会多数派的信任后组成内阁,通过官僚推进政策实施,也就是说议会与执政长官的政治权力是统一的。^②

比较政治制度理论还提出政府各部门之间存在“目的分立”^③概念。“目的分立”与“权力分立”不是相互依赖的,即没有“权力分立”也存在“目的分立”。一个社会存在多元利益,多元利益集团通过不同政治渠道影响政府决策,因此这个社会就存在“权力分立”和“目的分立”。“目的分立”的定义是不同政府部门有不同政治目的和政治利益,追求不同政治目标。^④日本政治体制属议会内阁制,没有通常的“权力分立”,但主要执政党内部分裂为几个派阀,或者在执政联盟中各党政策目标不同。因

① Stephan Hagarad Mathew D. McCubbins: Presidents, Parliaments, And Policy, Cambridge University Press, 2013, P3.

② [日]待鳥聡史:『首相政治の制度分析』、千倉書房 2013 年版、第 81 頁。比较政治制度论中,分析总统和首相权力时,会使用“执政制度”概念进行统一分析。“执政”是指得到选举人和议会多数派委任的政治家集团,监督行政机构中的官僚,并利用强大的行政机构制定政策。这不同于在议会通过的法案基础上执行政策的“行政”。“执政”的最高责任人是首相或总统,称为“执政长官”。因此,“执政制度”是指执政长官选举方法,赋予执政长官权力的规则与规范。

③ 议会内阁制是“权力统一”的,但各政府部门间存在“目的分立”。

④ Stephan Hagarad Mathew D. McCubbins: Presidents, Parliaments, And Policy, Cambridge University Press, 2013, P3.

此,存在“目的分立”。

“目的分立”以选举制度为出发点,选举制度不仅影响政党体制、政党内部权力结构以及组织方式,还产生议员与执政长官在政治行动上的一致或不一致性。执政长官(首相或总统)作为政党领袖,掌握候选人公认权,候选人选举成功不仅依靠个人后援会,还依靠政党组织和执政长官的帮助,执政长官选举方法与议会选举结果有强相关性,议员和执政长官之间就会产生目的一致性,目的一致会使两者行动一致。相反,执政长官不能掌握候选人公认权,不能帮助本党候选人获胜,议会选举结果与执政长官选举没有相关性,议员与执政长官就缺乏目的一致性,议员也就没必要协助执政长官。

总统制中,影响总统与议会“目的分立”的因素有四个。其一是选举周期。总统选举与议会选举如果同时进行,总统与执政党议员“目的分立”程度减弱。其二是选举规则。与总统选举同时进行的议会选举,如果改选全部议席,“目的分立”程度则减弱。其三是选举战略。政党选举战略以政党为中心,总统与所属政党议员“目的分立”程度则减弱;以候选人为中心,“目的分立”程度则增强。其四是总统选区与议会选区范围一致性。如果一致性强(全国性单一选区),“目的分立”程度则减弱。以此衡量各总统制国家的政府间“目的分立”程度由强到弱,依次是俄罗斯、阿根廷、韩国、美国、墨西哥、菲律宾、玻利维亚和哥斯达黎加等。^①

首相或总统在政府运营中遇到困难,不仅是因为“权力分立”,“目的分立”也有重大影响。总统制存在“权力分立”,如果不同政府部门间的“目的分立”程度弱,总统和议会可以构筑协调关系。议会内阁制存在“权力统一”,但如果“目的分立”程度强,执政党议员则会抵抗首相政策。

通过政治决策过程中行使否决权的政治行为者数量,可以衡量政府间各部门“权力分立”与“目的分立”程度,可以行使否决权的政治行为者数量越少,“权力分立”与“目的分立”程度越低。可以行使否决权的政治

^① Stephan Hagarad Mathew D. McCubbins: Presidents, Parliaments, And Policy, Cambridge Univesity Press, 2013, p92.

行为者是指控制议会、立法委员会或总统职位的政党或政治集团。例如,美国民主党拥有总统职位和众议院多数席位,美国共和党拥有参议院多数席位,在国防事务中,存在4个可以行使否决权的政治行为者,即总统和众议院多数党民主党;参议院多数党共和党;参议院军事委员会中的共和党议员;众议院军事委员会中的民主党议员。^①把“权力分立”和“目的分立”作为两个尺度来衡量各国执政长官与议会关系,英国在权力和目的上都是统一的,日本在权力上统一,目的上分立,美国在权力和目的上都是分立的。^②

战后日本政坛中,有三位“总统型首相”^③,即中曾根康弘、小泉纯一郎和安倍晋三。中曾根康弘在首相官邸集中人才,利用民间人士组成的政治咨询机构唤起舆论,对抗政治家和官僚。中曾根制造舆论,从外围影响自民党,降低“目的分立”程度。实际上,这种方法并没有改变产生“目的分立”的选举制度和政官关系(政治家与官僚关系),只是通过政治运行,使政治目的各不相同的政治行为者,对首相及内阁政策不能行使否决权。小泉纯一郎和安倍晋三利用选举制度和行政改革后的政治制度,降低“目的分立”程度,使日本议会内阁制威斯敏斯特化^④。通过改变选举制度和政官关系,减弱执政党议员、省厅官僚组成的同盟相对于内阁的独立性。小泉建立的首相官邸主导政治,在安倍时代得到完善。首相官邸主导政治必须有效利用政治任命的辅佐官以及内阁官房、内阁府官僚,主导政策制定,并控制行政机构。

二、日本议会内阁制的变革与“目的分立”的变化

比较政治制度论在总统制和议会内阁制的类型分析上,取得一项进

① Stephan Hagar Mathew D. McCubbins: Presidents, Parliaments, And Policy, Cambridge University Press, 2013, p26.

② Stephan Hagar Mathew D. McCubbins: Presidents, Parliaments, And Policy, Cambridge University Press, 2013, p4.

③ 总统型首相,是指相比执政党议员首相更重视与媒体和选民的直接联系,而且首相利用政治任用辅佐官制定、执行政策。〔日〕待鳥聡史:『首相政治の制度分析』、千倉書房 2013年版、第81頁。

④ 威斯敏斯特是英国议会所在地,指称英国议会内阁制。

步。荷兰政治学者利普哈特把议会内阁制的类型分为威斯敏斯特型和欧洲大陆型。20世纪90年代日本选举制度改革前的议会内阁制介于两者之间,改革后走向威斯敏斯特型议会内阁制。

(一)选举制度改革对“目的分立”的影响

威斯敏斯特型议会内阁制的特点是“简单多数决定制”,选举制度采用小选举区制,执政党议员把政府权力全权委托给执政中枢部,执政中枢部只把少量权限委托给省厅官僚。欧洲大陆型议会内阁制的特点是“共识型决定制”,选举制度多采用比例代表制,各小党成立联合政权,执政党内部缺乏一体性。执政党议员不对内阁实行全权委托,议会与内阁保持自律性,内阁提交议会审议的法案在审议过程中经常修改。在执政中枢部与省厅官僚之间的关系上,执政中枢部和省厅高级官僚形成一体,在政策制定过程中共同行动。^①

20世纪90年代选举制度改革和内阁机能增强前的日本议会内阁制,在“委托—代理”结构上的特点介于威斯敏斯特型议会内阁制和欧洲大陆型议会内阁制之间。选举制度采用中选举区制,议会与首相权力统一,但自民党议员在“委托—代理”关系中直接委托官僚,官僚直接对自民党议员负责,即实行利益诱导政治,架空首相官邸,形成“下位政府”。^②地方利益集团通过自民党议员影响中央省厅政策,因此政治决策过程是由下而上。威斯敏斯特型议会内阁制,政府各部门间的政治目的是统一的,欧洲大陆型议会内阁制“目的分立”程度强。选举制度改革前的日本议会内阁制接近欧洲大陆型议会内阁制,政府间各部门间“目的分立”程度强,对首相政策行使否决权的政治行为较多。^③

1994年日本改革选举制度,从中选举区制改为小选举区和比例代表

① 〔美〕アレンド・レイプハルト:『民主主義対民主主義:多数決型とコンセンサス型の36カ国比較研究』、柏谷裕子訳、勁草書房 2014年版、第7—40頁。

② 下位政府是指以“族议员”和官僚为中心,政府和民间的各种利益集团、团体组成利益网络。

③ 〔日〕竹中治坚:《日本议院内阁制与安倍内阁的前景:阻碍威斯敏斯特化转型的“屏障”》,nippon.com 日本网,2018年11月10日。<http://www.nippon.com/cn/in-depth/a02301>.

并立制。小选举区制是“简单多数决定制”(Majoritarian model),政治系统构成成员利益不一致时,构成成员的多数派控制政权,政府得到议会多数派支持。“共识型决定制”(Consensus model)是尽量多的成员参加政权,在成员之间形成合意。选举制度改革后,日本议会内阁制转变为威斯敏斯特型议会内阁制。

表 1 简单多数决定制和共识型决定制的特点

	简单多数决定制	共识型决定制
1	行政权力集中在单独多数党的内阁	多党联立内阁的权力共有
2	内阁优势	行政权和立法权均衡
3	两大政党制	多党制
4	小选举区制	比例代表制
5	利益集团多元主义	利益共同体
6	单一集权国家	联邦制、分权政府
7	立法权集中在一院制议会	议会由强大的两院组成

资料来源:〔日〕川人禎史:『議院内閣制』、東京大学出版会 2015 年版、第 128 頁。

第一,实施小选举区和比例代表并立制后,自民党总裁与自民党议员的一体性增强,可以获得议员的全权委托,总裁与议员间“目的分立”程度减弱。小选举区只选举一名候选人,选举人就要否定其他候选人,就要明确地支持某一政党,即选择哪个政党组建内阁。^① 自民党选举运动逐渐由以个人后援会为中心转变为由政党统一组织选举活动,由此自民党总裁作为自民党招牌在选举活动中的作用增强。日本政治学者通过对选举人投票行为的分析,显示在众议院选举中选举人更加重视政党、地方议会选举中选举人更加重视候选人。从时间序列看,在众议院选举中,重视政党的选举人占 40%到 50%,政党在选举中的作用更加突

① 〔日〕曾根泰教:『衆議院選挙制度改革の評価』、日本選挙学会年報:『選挙研究』第 20 号, 2005 年。

出。都道府县议会选举中,重视政党的选举人大概为 20%,市町村议会选举为 10%。^①

第二,自民党派阀在选举中的作用减小,势力下降,党内权力向总裁集中。在小选举区,没有政党公认的无党派候选人很难当选,自民党总裁掌握候选人公认权,决定比例代表名簿中候选人的顺位,负责分配政党补助金,权力资源大大增加。并且,行政制度改革后,扩充内阁官房职能,在内阁设立内阁府,首相官邸权力增加,自民党议员、派阀很难否决首相政策,自民党决策体制从“二元决策”^②向“首相官邸主导政治”转变,自民党总裁与议员、派阀间“目的分立”程度减弱。

(二) 议员对安倍首相全权委托对“目的分立”的影响

安倍首相第二次执政以来,维持内阁和自民党高支持率,率领自民党和公明党政治联盟连续六次取得众议院和参议院选举胜利,一次地方统一选举胜利,这在自民党历史上也是首次,自民党“一党独大”的政党体制特点鲜明。议员的最大利益是在选举中获胜,取得在政党或政府中的职位,获得政治资金。自民党候选人利用安倍首相的高人气,可以比较轻松地当选,使安倍首相在自民党内建立了威望,自民党议员和安倍首相一体化加强,已经出现威斯敏斯特型议会内阁制的一大特点,即执政党议员对内阁的全权委托,减少自民党议员与首相的“目的分立”程度。

安倍首相维持内阁和自民党高支持率,2018 年内阁支持率最高为 46%,最低为 38%。这一年因森友学园丑闻、加计学园丑闻,内阁支持率和不支持率在 4 月、5 月、6 月反转,内阁支持率都为 38%。这一年,内阁不支持率分别为 45%、44%和 44%。2018 年 7 月后,内阁支持率高于不支持率,到 2019 年 2 月内阁支持率达到 44%,不支持率为 37%。相对地,

① [日]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 年版、第 50 頁。

② 内阁向议会提交法案前,自民党议员事先审议法案,在立法过程中自民党议员和内阁都发挥重要作用。

2018年自民党支持率最高为38.7%，最低为34.5%。^①

按自民党前参议院议会议长青木干雄的政治经验，日本议会选举中，内阁支持率加执政党第一大党的政党支持率为85%，是议席数增减的分水岭，内阁支持率加执政党第一大党的政党支持率在50%以下，政权运营困难。2016年7月参议院选举时，安倍内阁支持率加自民党支持率为86.1%，自民党增加6席，时隔27年在参议院单独过半数。2017年10月众议院选举，安倍内阁支持率加自民党支持率为68.2%，自民党议席与前次持平。安倍第二次上台以来，平均值为92.2%，维持着高支持率。即使2018年4、5月安倍内阁支持率下降，在野党第一大党立宪民主党的支持率只有7.9%，第二大党国民民主党只有1.1%，如果举行大选自民党还会取得压倒性胜利。^②

安倍首相在选举中培植政治新人，压制自民党内反对势力，政官关系变为“政高党低”。2012年大选，安倍晋三赋予政党公认的119名年轻议员首次当选，经过2014年和2017年大选，众议院284名自民党议员中被称为“安倍子弟”的一、二、三期议员有94人，这些议员并没有深厚的政治背景，在安倍首相提拔下当选，成为安倍首相的重要支持力量。^③

（三）首相官邸与行政部门间“目的分立”程度的减弱

经常接触首相的阁僚、执政党执行部和首相辅佐官主导政策立案和行政监督是首相官邸主导政治的主要特征。理论上，首相依靠阁僚和执政党执行部是议会内阁制的特点，首相官邸主导政治与其他类型首相政治的主要区别是官房长官、官房副长官、首相辅佐官等政治任用官员在政治决策过程中发挥着积极作用。

行政机构中政治任用官员的数量等人事制度特征，影响着行政机构的独立性，“目的分立”程度也发生了变化：政治任用职位增加，首相官邸

①『内閣支持率』、NHK 舆论调查ホームページ。www.nhk.or.jp/senkyo/shijiritsu/.

②『政治意識月例調査』、NHK 舆论调查ホームページ。www.nhk.or.jp/senkyo/shijiritsu/.

③『カネ、不倫、放言…安倍チルドレンは酷すぎる』、東洋経済ホームページ。https://toyokeizai.net/articles/-/169266?page=2.

职能扩大,首相对官僚的权威增大。正因为政治任用官员能够发挥重要作用,官僚对执政中枢部行使否决权的可能性就会降低。

官僚拥有专门知识,政策裁量范围大,不容易控制。议会内阁制的委托—代理关系是单线的,各省厅大臣委托省厅官僚属于直接委托。首相对省厅官僚的委托则是间接委托,官僚的政策裁量范围大,首相直接委托首相辅佐官,可以限制官僚的政策裁量范围。

安倍晋三上台后,扩充内阁直属机构内阁府、内阁官房的人员和职能。首相获得制定和执行政策的组织和人员,缩小省厅官僚政策裁量范围。执政中枢部与省厅官僚间“目的分立”程度降低,官僚不能阻止首相官邸的政策转变。

日本各省厅官僚职位基本没有政治任用职位,但是从省厅调到内阁府和内阁官房的官僚,就算一度回到省厅,还会再次去首相官邸任职。通常,经常在首相官邸工作的官僚与内阁官房副长官都保持着良好关系,在各省厅任职的官僚随时准备去首相官邸。

安倍首相第二次上台执政后,不断削弱官僚权力。首相官邸在 2014 年设立内阁人事局,管理各省厅副局级以上职位的任命,同年在内阁官房设立了国家安全保障会议和国家安全保障局,2015 年废除防卫省文官统治制度。安倍政权重视政权稳定运营,在政官关系上,建立少数阁僚处理问题的决策机制。由此,首相、官房长官可以越过各省厅大臣、副大臣和政务官,直接控制官僚。^①

在精简机构改革中,各省厅撤销在地方的派出机构,地方政策委托给地方大学和私人研究机构。^② 导致中央省厅官僚不了解地方情况,官僚都希望到地方出差,担任地方自治体副市长。导致中央省厅官僚不掌握地方情报,首相官邸权力增大。以前官僚在地方情报基础上提出三个方案,供政治家选择,现在安倍首相官邸掌握地方情报,主导政策制定。

① [日]牧原出:『安倍一強の謎』、朝日新聞出版社 2016 年版、第 78 頁。

② [日]飯尾潤:『政權交代と政党政治』、中央公論新社 2013 年版、第 115 頁。

三、日本首相官邸主导政治的实证分析

(一)首相面谈数据分析

执政党一般议员对首相的权力委托范围越大,首相权力就越大。反之,执政党一般议员权力委托范围越小,首相权力就越小。比较政治制度论在议会内阁制和首相官邸研究中,一个主要焦点是执政党一般议员和内阁、党执行部的关系。

选举制度改革后,首相与政府各部门人员的面谈(接触)频率发生了两个变化。一是首相和执政党一般议员接触频率减少,二是首相与执政中枢部成员接触频率增加。首相是最高决策者,他需要从辅佐机构得到情报、建议,因此对首相的权力委托就是对首相和执政中枢部^①的委托。

表2是根据《朝日新闻》的首相动向栏目整理的首相会面比率,政治改革前后,首相会面比率发生两个变化。

首先,选举制度改革后政党内部组织发生变化。小选举区和比例代表并立制系混合制,与小选举区制效果不完全相同。但是,首相在小选举区和比例代表区,都拥有候选人公认权和政治资金分配权,自民党或其他政党的党首权力增大,一般议员只能服从。从首相会面数据看,首相和执政党一般议员会面次数(频度)减少。政治改革前,自民党首相与一般议员会面次数占总会面次数的27%,改革后为17%,非自民党政权为14%。

其次,行政改革后,首相与执政中枢部、执政外延部会面比率增加。1996年日本修改内阁法,设立特命大臣职位,扩充内阁官房,2001年设置内阁府,首相官邸扩充政策辅佐机构。内阁府在森喜朗政权期间设立,在首相会面数据中,森喜朗在全任期中与执政中枢部会面比率是25%,内阁府设立后会面比率增加到30%。

安倍第一次政权,首相与执政中枢部、执政外延部、执政辅佐部、自

^① 首相和执政中枢部构成首相官邸。

民党执行部的会面比率达到 55%，超过小泉政权的 50%。安倍第二次政权(截至 2014 年底)，首相与 4 部的会面比率为 43%，首相官邸在安倍政权运营和政策决定过程中起关键作用。在中选举区制下，对政权运营和政策决定比较重要的执政党一般议员已经变为从属地位，安倍两次政权的会面比率仅为 15%和 14%。安倍推行修宪、强军政治路线，与外务省和防卫省等省厅官僚会面次数增加。

表 2 首相会面比率

	执政 中枢部	执政 外延部	执政党 执行部	执政 辅佐部	执政党 一般议员	在野党 议员	各省厅 官僚	其他
选举制度改革前自民党政权	15%	11%	4%	7%	27%	2%	15%	19%
选举制度改革后自民党政权(包括村山政权)	22%	11%	4%	13%	17%	1%	19%	13%
选举制度改革后非自民党政权	35%	17%	3%	6%	14%	2%	12%	11%
森政权(全任期)	25%	7%	4%	11%	23%	0%	16%	14%
森政权(行政改革后)	30%	7%	3%	12%	20%	0%	16%	12%
小泉政权	21%	11%	5%	13%	16%	1%	22%	11%
安倍第一次政权	27%	12%	6%	10%	15%	0%	15%	15%
福田政权	23%	8%	3%	16%	16%	1%	22%	11%
麻生政权	24%	9%	4%	8%	22%	1%	18%	14%
民主党政权	38%	19%	3%	5%	12%	2%	12%	9%
安倍第二次政权 (截至 2014 年末)	12%	18%	2%	11%	14%	1%	24%	18%

数据来源：〔日〕待鳥聡史：「官邸権力の変容 首相動静データの包括的分析を手がかりに」、『選挙研究』第 31 卷第 2 号、2015 年。

(二) 执政党一般议员政策影响力调查

日本政治改革后，内阁在政策制定过程中作用增大，执政党一般议员和省厅官僚作用减少。为了研究这种委托—代理关系变化，1976—2009 年，政治学学者松村岐夫和久米郁男对执政党一般议员、官僚和利益团体做了 4 次调查，其中松村在 1976 年、1986 年、2002 年做了 3 次调

查,久米在2009年做了1次调查。^① 调查数据显示,执政党一般议员与执政中枢部、官僚、利益团体接触次数在减少;内阁和官僚征询执政党一般议员意见,或事先征得同意的次数在减少,权力向首相官邸集中。

松村在第2次和第3次调查中向执政党一般议员提出一个问题:“执政党执行部是否在政策制定过程中,征询您的意见”。久米在2009年的调查中,考察议员与各政治行为者的接触频率,如果接触频繁,就说明执政中枢部、执政党执行部、官僚向一般议员征询意见的次数就多。

关于自民党一般议员对自民党执行部征询意见的频繁程度,松村调查中,回答“每次都有”和“经常有”的明显减少。久米调查中,关于这个问题频率相当于“经常有”和“某种程度上有”;而自民党一般议员与局长到课长辅佐级官僚的会面频率则处在“经常有”和“某种程度上有”之间;如果包括事务次官,频率更多。从小泉到麻生政权时期,自民党一般议员和官僚的接触频率则一直很低。

关于“执政党执行部和相关省厅就法案和预算,是否事先征得您的同意”(松村第3次调查),以及“接触时,您要求对方同意还是对方征得您的同意”(久米调查),这种执政党执行部门事前征求意见的频率也有变化。

“事前征得同意”的会面频率变化很大。首先,执政党执行部事前征得议员同意的事例减少。根据松村第2次和第3次的调查数据,执政党执行部门事前征得自民党一般议员同意的问题中,回答“非常多”的几乎减少了一半,“某种程度上有”的减少10%。也就是说,执政的中枢部门不需要说服议员,只是要求议员遵从决定。

从省厅官僚事前征求议员同意的数据看,松村调查中,回答“非常多”的,执政党全体议员减少了7%。在久米调查中,对“接触方向性”的回答中,议员与首相和官房长官没有接触的超过20%,与各省厅大臣、副大臣、事务次官没有接触的也接近20%。这说明自民党议员与官僚的一

①〔日〕待鳥聡史:『首相政治の制度分析』、千倉書房2013年版、第145—146頁。以下调查数据均来自该资料。

体性减弱,产生日本议会内阁制威斯敏斯特化的新委托—代理结构。

四、结语

选举制度改革、行政制度改革和内阁制度改革后,日本议会内阁制向威斯敏斯特型转变。威斯敏斯特型议会内阁制的主要特征是选举制度采取小选举区制,一般议员把权力委托给党首,权力集中到党首和党执行部。通过选举实现两大政党的政权更迭,形成竞争性政党体制。^①

在比较政治制度论框架中,分析日本首相官邸主导政治,理论上政治改革前的日本议会内阁制是“权力统一”和“目的分立”的,首相、行政机构和议会在政治目的上各不相同,官僚和自民党一般议员(族议员)形成利益共同体,实施“利益诱导政治”。选民委托议员,议员委托首相,首相委托大臣,大臣委托官僚的议会内阁制委托—代理关系发生混乱,议员依靠向选区输送预算和补助金当选,日本民主选举制度就不能有效运转,会产生严重的政治腐败。

日本政治改革的一个主要目标是重建议会内阁制的委托—代理关系,首相官邸统一领导“目的分立”程度严重的各政府部门。政治改革的主要手段是选举制度改革,采取小选举区和比例代表并立制,重建政党权力结构,强化党首权力。日本政治改革的第二步是行政制度和内阁制度改革,建立首相官邸决策机制,加强对官僚的控制。

从实证数据也可以看到,日本议会内阁制中委托—代理结构发生变化。政治改革前,自民党首相与一般议员(族议员)会面比率较高,改革后急剧下降。日本行政和内阁制度改革后,首相与执政中枢部会面比率增加。执政党一般议员调查中,执政中枢部征询议员意见的频率减少,制定政策时只要求议员服从党的决定。官僚征询议员意见,事先征得议员同意的频率减少,表明议员与官僚相互勾结的权力结构解体了。

①〔日〕待鳥聡史:『首相政治の制度分析』、千倉書房 2013 年版、第 147 頁。

A Comparative Political Analysis of Japan's Politics with the Dominance of Prime Minister's Office

HE Xiaosong

Abstract: The concept of “separation of powers” is widely used in the comparative analysis of political systems of presidential government and parliamentary government. In recent years, the concept of “separation of purposes” between the executive and the legislature branches has been also put forward, which is derived from different political purposes and interests of each governmental departments. The “separation of purpose” between the head of government and the legislative branch is based on the electoral system, which not only affects the political party system, the power structure of the party and the way of its organization, but also produces the consistency or inconsistency in the political action between the congressmen and leaders of government. In the Japanese ruling coalition, the policy objectives of each party are different, and the ruling party is also divided into several factions, with a high degree of “separation of purpose” between the prime minister and the ruling party members. Through the reform of the electoral system, the degree of “separation of purpose” between prime minister and the parliament has been changed, and that between prime minister and bureaucracy has been reduced. Since having taken office, Shinzo Abe strengthens his control over the Liberal Democratic Party and the bureaucracy, in order to reduce the degree of “separation of purposes,” and establishes a relatively well — functioned political structure with the dominance of the prime minister.

Keywords: political pattern with the dominance of the prime minister's office; political reform; separation of power; separation of purpose; one — party dominance