

# 日本自公联合政权长期稳定 执政的理论分析<sup>①</sup>

何晓松

**摘要:**1994年日本实行政治改革后,政党体制从自民党“一党优位”的“多极多党制”转变为自民党“一党优位”的“两极政党集团型多党制”,多党联合政权成为日本政权主要组成形式。1999年后自民党和公明党建立了长期稳定的联合政权,公明党在自公联合政权中发挥重要作用。以新制度理论、生命周期理论等政党联合理论可以分析自公联合政权的形成和发展,能够揭示自公联合政权长期稳定执政的原因,特别是两党间的政策协调机制是消除两党“合作困境”的重要手段。

**关键词:**政党联合 自公联合政权 数量和规模理论 新制度论 生命周期理论

**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.2020.06.010

1994年政治改革后,日本实施小选举区和比例代表并立的选举制度。小选举区制容易产生两党制,比例代表制易产生小党林立的多党制。在小选举区制和比例代表制的共同作用下,日本政党体制由自民党“一党独大”的“多极多党制”向“两极政党集团型多党制”转变。自1999年自民党和公明党建立联合政权开始,经过2009~2012年短暂在野,

①〔基金项目〕本文系中国社会科学院创新工程项目“日本政治体制转型与政局变动研究”(项目编号:GJ08\_2017\_SCX\_3563)阶段性成果。

2012年自民党重新执政到现在历时19年。其间,1999年自民党、公明党和自由党组成联合政权,后自由党分裂,部分议员组织保守党,继续留在联合政权内,最后并入自民党。另一极政党集团是指民主党及其它在野党,2009年民主党与社民党、国民新党组成联合政权,2012年失去政权。1993年后,除桥本龙太郎第二次内阁和小渊惠三内阁以外其他历届内阁的主要组织形式均为多党联合政权。本文利用政党联合理论分析日本多党联合政权的形成和瓦解,以期加深对日本政党体制和政局变动的理解。

## 一、联合政权的理论分析

联合政权是指两个及两个以上政党联合执政的政权。1994年日本政治改革后,单独一个政党的议席数很难在众议院和参议院同时过半数,因此各届内阁建立的大部分是联合政权。

### (一)政党联合的数量和规模理论

美国罗切斯特大学政治学教授威廉姆·莱卡构筑了最古典的政党联合理论,认为政党联合是零和博弈。一方面,政党为使自己的利益、偏好实现最大化,在联合政权中尽量争取利益分配,取得政府职位;另一方面,政党为了取得政权也会向其他政党让渡一部分自己的利益。因此,这个模型假定政党需要互相分配利益,参加联合政权的政党数量则越少越好。莱卡从这一假定出发,指出联合政权中政党组合方式是在议会取得过半数议席所不可或缺的政党,这样的政党组合方式称为“最小规模胜利联合”。

假设有4个政党,A党有270个议席,B党有230个议席,C党有60个议席,D党有40个议席,议会总议席数是600个,超过半数则需至少301个议席。第一大党A建立政权必须与其他政党联合,A党只要与B、C、D三党中任意一个政党联合就可以取得过半数议席。比较而言,如果A党与议席数第二多的B党组成联合政权,分到的利益最少;与议席数最少的D党组成联合政权,获得的利益可以最大化。同理,B、C、D政党

要使自身利益最大化,就不能组建三党联合政权;B、C、D任意两个政党联合都不能取得过半数议席,各党只能与最大党A党联合才能取得过半数议席。因此,A党和D党容易形成“最小规模胜利联合”。<sup>①</sup>

政党合纵连横,为取得超过半数的议席组建联合政权的理论,把政党目标简单设定为追求议席和公职数量,无法分析现实中的复杂问题。1993年以后,日本成立的联合政权多数是“规模过大胜利联合”。按时期划分,第一期是细川护熙、羽田孜为首相的非自民党、非共产党联合政权;第二期是村山富市内阁和桥本龙太郎内阁的自民党、社会党、先驱新党联合政权;第三期是从小渊惠三到麻生太郎的自民党、公明党联合政权;第四期是鸠山由纪夫、菅直人、野田佳彦为首相,以民主党为中心的联合政权;第五期是第二次安倍晋三内阁以后的自民党、公明党联合政权。在众议院,除羽田孜内阁、桥本龙太郎第二次内阁、小渊惠三内阁以外都是“过大规模胜利联合”,执政党在众议院的议席比率大部分在60%~70%之间。只有在参议院,从小泉第二次内阁之后是“最小规模胜利联合”,2017年安倍第四次内阁之后又形成“过大规模胜利联合”,自公两党在参议院的议席比率为62.4%。

## (二)政党联合的政策追求模型

美国密歇根大学政治学教授罗伯特·阿克塞洛德在莱卡模型的政党利益分配最大化假设中,增加了政策要素,提出政党存在意识形态和政策差异,政党的政治目标除了追求公职数量,还有政策追求,也就是既追求利益分配最大化,也追求政策实现最大化,因此在政策目标相近的政党之间容易组建“最小规模胜利联合”。<sup>②</sup>

在两个联合政党意识形态和政策位置的中间,如果还存在其他政党,一般会参加政权,因此追求政策实现的政党联合会组建“过大规模胜利联合”。有些政党联合因为政党间政策差异大,政党联合需要“缓冲政党”作

① 『連立政権』、ウィキペディア。 <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E9%80%A3%E7%AB%8B%E6%94%BF%E6%A8%A9>。

② 同上。

为中介,来调和几个政党间的政策。例如,在1999年成立的自民党、自由党和公明党政权中,小泽一郎率领的自由党充当了自民党和公明党之间的中介作用。依此,可以部分解释多数日本联合政权规模过大的原因。

但是,政策追求模型无法解释“55年体制”后的联合政权中执政党之间存在的政策差异问题。例如,1993年成立的非自民党联合政权以及自民党、社会党、先驱新党联合政权等,执政党间政策差异巨大;即使自公政权中,自民党和公明党之间政策差异依然巨大。而且,政党政策涉及政治、经济、外交、安保、社会、宗教、文化诸领域,依据政策追求模型很难测定各政党间的政策差异以及政策权重。

### (三)新制度论的政党联合理论

20世纪80年代出现基于新制度论的政党联合理论,更加注重作为游戏规则的制度。如美国加州大学圣地亚哥分校政治学教授斯特罗姆等,提出影响政党联合形成的制度有三个,即内阁形成规则、内阁运营规则、议会规则。内阁形成规则是指宪法规定政党或政党联合取得议席数低于一定议席数就不能组建政权。内阁运营规则是指宪法规定内阁对议会负责的国家,更容易形成政策统一的政党联合。《日本国宪法》第66条规定“内阁行使行政权,对国会负连带责任”。议会规则是指修改宪法需要议会特别多数同意,《日本国宪法》规定,众参两院发起修改宪法提案,需要两院2/3以上多数赞成。斯特罗姆认为,在议会规则中包括议会选举制度,日本小选举区和比例代表并立制、法国小选举区两次投票制、英国单纯小选举区制,更容易在选举前形成政党联合。<sup>①</sup>

根据新制度论的政党联合理论对日本政党联合进行分析,更有说服力。首先,内阁形成规则有利于众议院形成“最小规模胜利联合”,《日本国宪法》规定在首相人选上众议院有优先权,众议院投票中首相候选人都不能过半数,获得最多选票的两名候选人需进行再次投票。其次,日本内阁运营规则容易形成“过大规模胜利联合”。日本国会是两院制,众

<sup>①</sup>〔日〕中北浩爾:『自公政権とは何か』、ちくま新書2019年版、第78頁。

议院在首相人选、内阁不信任案、预算案、批准条约等法案上优先于参议院。而预算及条约的关联法案上众议院没有优先权,被参议院否决后,众议院需要 $2/3$ 以上多数通过才能成立。众议院通过法案后,递交参议院,参议院可以搁置60天。执政党在众议院取得过半数议席,但在参议院少于半数议席时,被称为“扭曲国会”,这严重影响政权的顺利运营。参议院选举制度中,设有中选举区和比例代表区,某一个政党很难在参议院获得过半数的议席,因此需要吸收其他政党组成联合政权,这样在参议院就容易形成“最小规模胜利联合”,在众议院易形成“过大规模胜利联合”。另外,日本众议院小选举区和比例代表并立制以及参议院一人区左右胜败的选举制度,促进政党间进行选举合作,政党联合的重点放在选举合作上,就会吸收其他政党参加联合政权,形成“过大规模胜利联合”。这可以解释日本政党联合在众议院容易形成“过大规模胜利联合”,而在参议院易形成“最小规模胜利联合”的情况。

#### (四)政党联合的生命周期理论

以往的政党联合理论偏向于研究政权建立以及政党联合方式对联合政权持续性的影响。如美国佛罗里达大学政治学教授多德使用数量分析方法,提出“最小规模胜利联合”政权比“过大规模胜利联合”“过小规模胜利联合”存续时间更长。美国加州大学圣地亚哥分校政治学教授斯特罗姆和维也纳大学政治学教授米勒等人提出联合政权的生命周期理论,把联合政权生命周期分为政权建立、统治(政权运营)、政权終了、选举四个阶段。这四个阶段并不是完全独立的,而是相互作用、循环发展的。组建政权是选举的结果,并为取得下一次选举胜利、建立新政权做准备,也就是说政权建立不仅有选举因素,还要有利于之后的政权运营。<sup>①</sup>

斯特罗姆和米勒认为,不确定性和投机行为给政治家带来风险。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> Kaare Strom, Wolfgang c. Muller, Torbjorn Bergman, Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe, New York: Oxford University Press, 2008, p. 10.

<sup>②</sup> 同上,第14页。

政党联合主要存在三个风险,即政党间政策不同、未来的不确定性、一些政党采取欺骗等机会主义做法。政党联合组建政权,要避免政权因内部对立而瓦解,因此在联合政权成立前各政党会达成政策议定书。联合政权还会采取政策调整机制,解决“政党联合的困境”,防范内阁大臣为各自的政党利益而损害联合政权。

为解决“政党联合的困境”,日本采取了几个方法。一是灵活运用省厅副大臣和政务官制度,把这些职位分配给不同政党,监督大臣;二是建立内阁阁僚委员会以及执政党间的协商机制,可以减少纷争;三是建立议会委员会制度也可以有效削弱“政党联合的困境”。如国会设立与各省厅相对应的委员会,使之拥有广泛调查权限,可以无限制修改议案。因此,参加联合政权的各政党可以有效监督各省厅大臣。

战后日本实行议会内阁制,采用美国权力分立型模式,众参两院委员会可以自由修改法案,内阁很少有修宪权限,内阁也不能决定法案审议日程,缺乏促成法案成立的手段。为使法案顺利审议,需要执政党获得各小委员会半数以上议席和委员长职位,在众议院需要绝对多数,因此日本国会制度促进各党组成联合政权。自民党等执政党形成了事前审查制度,代替国会审议,对执政党和政府发挥监督作用。<sup>①</sup>

政党联合的数量和规模理论、政策追求模型等把选举后成立联合政权作为既定前提,但美国宾夕法尼亚州立大学政治学教授格尔塔的分析结果却并非如此。<sup>②</sup> 例如,日本自公联合政权属于 2000 年 6 月众议院选举前成立的政党联合。<sup>③</sup>

日本政党联合有两种选举合作形式,第一种是在大部分小选举区,自民党和公明党推举自民党候选人,在个别小选举区推举公明党候选

① [日] 飯島潤:『政權交代と政党政治』、中央公論新社 2013 年版,第 108 頁。

② 格尔塔指出,从 1946 年到 2002 年,23 个国家实施的 364 次选举中,共形成 240 个选举前政党联合,建立了 70 个政权。参见[日] 中北浩爾:『自公政權とは何か』、ちくま新書 2019 年版、第 86 頁。

③ 选举前政党联合是指在选举前相互独立、不竞争的政党联合起来,在选举活动中相互帮助,甚至推举统一候选人,在比例代表区提出统一名单,在选举后组建联合政权。

人。众议院小选举区、参议院一人区对选举胜败起到决定性作用,选举前联合可以避免自公两党候选人相互竞争,分散选票。第二种是选票分割,两票分开。在日本众议院,小选举区和比例代表区两票制的选举制度中,自民党经常对支持者提出“小选举区”选票投给自民党候选人,“比例代表区”选票投给公明党候选人,自民党和公明党实行两票分割方法,在参议院的一人区、二人区和比例区也同样进行选票交换。

## 二、“两极政党集团型多党制”中的自公联合政权

政党联合的生命周期理论中,选举前联合是分析自公联合政权的一个重要概念。格尔塔高度评价选举前政党联合的多党制,认为选举人可以有广泛选择,议会构成充分反映民意;两极对立的多党制与两党制相似,选举人可以直接选择政权。另外,意大利佛罗伦萨大学政治学教授萨利托里认为稳健型多党制的特征之一是存在两极对立的政党集团,其中一个集团建立联合政权。稳健型多党制常常在选举前就形成政党联合,而“多极多党制”在选举前一般不会形成政党联合。

### (一)选举制度对自公两党选举前联合的影响

选举制度是决定政党体制的重要因素,小选举区制容易产生两党制,比例代表制易产生多极型多党制。自20世纪90年代以来,许多国家改革选举制度,采用小选举区制和比例代表制混合的选举制度,分为并立制和并用制。并立制是小选举区和比例代表区分别选举的制度,1994年日本政治改革后采用的是并立制选举制度。德国常年实施的是并用制,基本是以比例代表制为主,各政党的议席数根据比例代表区得票率分配,在此框架内小选举区的当选者优先获得议席。因此,并用制下比例代表制作用更大,并立制下小选举区制的作用更大。小选举区和比例代表混合制会产生两大政党集团相互竞争的多党制,通过对并立制和并用制的比较,采用小选举区和比例代表并立制的意大利、日本、匈牙利在选举前,都会形成竞争性的两大政党集团。因此,小选举区和比例代表并立制会产生“两极政党集团型多党制”。

中选区制下自民党“一党优位”政党体制是“多极多党制”演变的结果,而实施小选举区和比例代表并立制后,自民党“一党优位”是“两极政党集团型多党制”演变而来。因此,1994年政治改革后,自民党“一党优位”的“多极多党制”没有转变为两党制,而是转变为“一党优位”的“两极政党集团型多党制”。公明党的选举合作是自民党取得成功的重要原因,与此相对,非自民党势力的选举合作,只停留在低水平上。因此,“两极政党集团型多党制”是自民党“一党优位”的非对称型政党体制。

## (二)自公两党的选举合作

日本选举制度改为小选举区和比例代表并立制后,小选举区竞争激烈,自公两党都需要选举合作。公明党在日本西部地区的支持率比较高,为15%,在日本东部地区大概是11%。<sup>①</sup>但是,如果没有自民党的帮助,公明党就很难取得小选举区议席。自民党在农村选区有优势,但是在城市无党派选民占多数,自民党处于劣势。因此,自民党在众参两院没有其他政党协助就很难取得半数以上议席。

2017年众议院选举中,自民党在小选举区取得215席,比例代表区取得66席,合计281席,占总议席数465的60.4%。根据测算,在小选举区如果没有公明党帮助,自民党62名候选人会落选,相当于自民党全部当选者的22%。2016年参议院选举中,32个1人区中,自民党取得21个议席,如果没有创价学会的选票,只能取得16个议席。因此自民党与公明党联合,大幅度增加了议席数。在2016年参议院选举以后,自民党在众参两院单独过半数,也没有考虑取消与公明党合作,因为在众议院小选举区和参议院一人区,都需要公明党支持。

公明党也离不开自民党的支持,2017年众议院选举中公明党在比例代表区取得698万张选票,获得21个议席。如果除掉自民党支持者的100万张选票,公明党在比例区将减少3个议席。自公两党选举合作对公明党的另一个好处体现在众议院小选举区议席数量上。2017年众议

①〔日〕島田裕巳、矢野絢也:『創価学会 もう一つのニッポン』、講談社2010年版、第128頁。



院选举中,公明党在小选举区取得8个议席,如果自公两党竞争,公明党将丧失小选举区全部议席,比例代表区议席再减少3个,总共获得的议席数将从29个降到18个。在2016年参议院选举中,根据《读卖新闻》的调查,自民党支持者的8%~15%,即使选举区有自民党候选人,也把选票投给了公明党候选人。<sup>①</sup>

由于自民党得到公明党的支持,“一党独大”体制将持续较长时间,自民党很难分裂。原民进党曾经向石破茂提出联合组建新党,但没有成功。因为自民党候选人只要得到公明党支持就容易当选,自民党议员不会放弃这一优势。因此,自民党与公明党联合执政,自民党主流派可以打压党内反主流派和分裂势力。

### 三、公明党在自公联合政权中的作用和影响

自民党曾与多个政党组成联合政权,都以失败告终,只与公明党建立了长期稳定的联合政权。公明党得到创价学会支持而拥有固定票仓,公明党在意识形态上的保守性与自民党相契合,且两党均有成熟的政策协调机制,这些有利于公明党与自民党的联合长期持续下去。

自公两党政策主张差异巨大,但自公联合政权建立在共同的“保守主义”意识形态上。当然,自公两党间的政策纲领存在巨大差异,如冲绳美军发生坠机事故或军人犯罪,创价学会就发表对美军态度强硬的声明,这与代表财阀利益的自民党是截然不同的。因此,自民党和公明党在政策上隔阂较深,公明党政策取向是中间偏左,自民党是中间偏右。

另一方面,公明党属于城市政党,代表了城市中的一些贫困阶层。这对自民党从上到下的决策机制是有力补充,公明党是从下到上的决策机制,地方议员和国会议员在地方经常举行“市民座谈会”,听取本选区居民意见。福田康夫前首相曾说过:“公明党把国民意见传递到政治中枢,

<sup>①</sup>〔日〕中北浩爾:『自公政権とは何か』、ちくま新書2019年版、第330頁。

补充了自民党决策机制中的弱点,使自公政权的政策更加全面”。<sup>①</sup>

自公两党有着相同的保守主义政治意识,但从两党政策纲领看两党间的政策差异又是巨大的。2010年1月24日党代表大会通过现行自民党政策纲领,强调国民应自助自立,地方、社会“共助”与国家“公助”只起补充作用。个人是承担义务的主体,有义务保护日本主权、独特的传统、文化,把国家放在比个人更重要的位置上。以此纲领为基础,2012年4月17日自民党发表《日本宪法修改草案》,写入建立国防军、领土保全和紧急事态等保守主义条款。1994年12月5日公明党制定的政策纲领遵循“人本主义”理念,强调“人类自身的幸福生存是人类社会终极价值”,扩大人权保障,实现社会公正和扶助社会弱者,调和人与自然关系,并提出“实现人类利益的地球民族主义”和“确立地方主权”,弱化国家作用,因此人们把公明党定位为“与大众同行”的“平民政党”。公明党和创价学会都是在日本宪法保护人权、信教自由下发展起来的,因此公明党维护现行宪法。2002年11月2日公明党代表大会提出维持现行宪法,并主张增加环境权等新条文,以“加宪”方式修宪。

政党联合的生命周期理论提出,合作协议和调整机制都是消除“合作困境”的重要手段。2017年10月24日第4次安倍内阁成立,发表自公两党合作协议,关于宪法修改项目提出加深国民讨论、加速众参两院宪法审议会审议,以尽早达成统一意见。自民党在选举公约中提出要“实现宪法修改”,即在宪法中明确记载自卫队等四个项目,并提出写入两党合作协议中,但因公明党反对而不得不妥协。

自公两党建立了成熟的政策协调机制,两党党首每月不定期举行党首会谈,还成立政策责任者会议和干事长、国会对策委员长会议,协调两党政策。政策责任者会议由两党政调会长、政调会长代理、参议院政审会长等组成,每周召开两次会议。在2004年4月16日以书面形式确定了执政党责任者会议的规则和议事程序,自民党和公明党达成共识的政

①〔日〕中野潤:『創価学会 公明党の研究 自公連立政権の内在論理』、岩波書店2016年版、第257頁。

策如果需要具体化,会成立政策企划团队;内阁提出法案完成两党内政策审议程序后,要向执政党责任者会议报告;两党有不同意见时,会议负责协调和调整,重新完成两党内政策审议程序;议员提出法案在撰写基本方针和法案最终定稿两个阶段,要向会议报告。

干事长、国会对策委员长会议由两党干事长和国会对策委员长参加,因此被称为“二干二国”会议。“二干二国”会议下设执政党国会对策会议,讨论国会具体对策,主要由两党国会对策委员长参加。在安倍制定安保法案期间,为弥合两党矛盾,“二干二国”会议发挥了领导作用。

自公两党与政府之间还设立政府、执政党联络会议,由主要内阁成员和两党干部参加,讨论当前课题及国会对策。在政府、执政党联络会议下,设立政府、执政党协议会,由官房长官、官房副长官、两党干事长和两党国会对策委员长等组成,主要讨论国会对策问题。第二次安倍内阁成立后,在内阁设立内阁人事局,公明党计划向首相官邸派遣首相辅佐官,自民党担心首相辅佐官会把首相官邸意向传达给公明党,否定了公明党提案。因此,作为执政党的公明党更多的是在首相官邸外的政府机构中发挥影响力。

#### 四、结语

虽然自民党和公明党间的政策主张差异巨大,但维持了长期稳定的联合执政关系。政党联合的数字和规模理论、政策模型都很难解释日本政党联合的形成和发展。而新制度理论和政党联合的生存周期理论更有说服力,自公两党联合是日本政治改革以后小选举区和比例代表并立制的选举制度影响政党体制的必然产物,有利于政党联合的长期性和稳定性。自公两党能够克服政策上存在的差异,公明党和自民党在政策上都做了巨大让步和妥协,与公明党及背后的创价学会利益息息相关,公明党要取得执政党地位,才能有效保护创价学会,实现会员利益。自民党也需要创价学会的选票,自公两党相互合作,可以取得选举胜利,有效掌控政权,预计自公联合政权还将长期存在。

## **A Theoretical Analysis of the Long-Term and Stable Governance of Coalition Government of LDP and the Komeito Party**

**He Xiaosong**

**Abstract:** In 1994, Japan carried out a radical political reform, and transformed the electoral system into a coexistence of small electoral districts and proportional representation. The political party system of Japan was reformed from the multi-polar and multi-party system of the Liberal Democratic Party (LDP)'s "One-party Superiority" to the bipolar and multi-party system of LDP's "One-party Superiority". The multi-party coalition government had since become the main form in Japanese politics. In 1999, LDP and the Komeito Party established a long-term and stable coalition government, and the Komeito Party started to play an important role in the coalition government of LDP and the Komeito Party. From the perspective of relevant theories of political party coalition such as quantity and scale theory, policy pursuit model, new system theory and life cycle theory, the article analyzes the formation and development of the coalition regime of the LDP and the Komeito Party, exploring the reasons for the long-term stable governance of the coalition regime and arguing that the policy coordination mechanism is a crucial method to eliminate the "cooperation dilemma" between those two parties.

**Keywords:** coalition of political Parties; LDP and Komeito coalition government; quantity and scale theory; new system theory; life cycle theory

## **The Theory of "Moral State" by Japanese Shinto Thinker Sadasuke Imaizumi**

**ZHOU Xiaoxia**

**Abstract:** After the outbreak of "September 18th Incident" in 1931, under the growing sense of crisis, Japanese government and Shinto thinkers advocated that a full set of the world outlook and belief was needed to consolidate