

试析冷战后日本政治决策 机制的演变及影响^① ——安倍政权的调整和重塑

孟明铭 吴怀中

摘要:随着国际国内形势的变化,冷战后日本政治决策机制发生了深刻变化。决策机制内部各决策主体——首相、政党和行政官僚的关系格局出现明显变化。由此前“1955体制”下首相相对弱势、政党和行政官僚“自下而上”主导决策的局面,逆转为首相主导、后两者翼从合作的状态。在这一转变过程中,包括安倍晋三在内的数届内阁的政治改革发挥了主要作用。尤其是安倍晋三长期执政时期,在决策制度、决策流程和个人决策风格三个方面,对政治决策机制进行了关键调整和重塑。在后安倍时代,影响政治决策机制演变趋势的内外部因素未出现根本变化,首相主导在短中期内仍是其主要特征,但也存在着引发政局不稳的隐患。

关键词:日本政治 决策机制 日本自民党 安倍改革

本文作者:孟明铭 中国社会科学院日本研究所 助理研究员;

吴怀中 中国社会科学院日本研究所 研究员

责任编辑:乌兰图雅

DOI:10.19498/j.cnki.dbyxk.2020.06.009

冷战后至今的近30年里,尤其是安倍晋三长期执政期间,日本为应

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。

对国际国内形势的深刻变化,加强决策能力和取得施政效果,对政治决策机制进行了诸多改革,促使其发生深刻变化。目前该现象已引起学界关注。^①特别是,在安倍长期执政时期,日本政治决策机制演变的内容、特点有哪些,其影响如何,对这一课题的研究,有利于进一步深化对日本政局的把握。

一、日本政治决策机制的定义及其先期改革

(一)日本政治决策机制的定义和模式

“政治决策机制”,一般指一个国家的政策制定过程中各政治主体的地位及其相互关系。^②就日本而言,形式上其政治决策的形成主要通过各种议案经国会批准成为法令而实现。在战后自民党长期单独执政的1955年体制下,绝大多数议案都是由政府提出的(日本称之为“阁法”)。^③政府各省厅内,以课长、课长助理、资深课员为代表的中下层行政官僚依据工作需要或外部诉求(如议员意见、媒体批判、民间建议、内阁指示等)制成议案(草案)初稿,逐级上报和讨论,并与执政的自民党内以族议员为代表的、通晓相关领域知识、对该领域各方势力具有影响力的政治家进行协调,在此基础上形成议案草案。再由各省次官和内阁裁决同意后,形成省厅方案提交给自民党。在自民党内,通过党内设置的决策机构(如党大会、参众两院总会、总务会和政调会,其中起到核心作用的是政调会)审议认可后,作为政府议案提交议会通过。

根据这一决策过程,可以将1955年体制下的政治决策机制大致分为政党(主要指长期执政的自民党)、行政官僚、首相及其组建的内阁三部

① 国内代表性研究成果主要有:刘红的《论日本民主党政权下的政治决策体制改革》(《日本研究》2012年第3期)对民主党时期的政治决策领域进行了探讨;徐万胜的《安倍首相的“强首相”决策过程分析》(《日本学刊》2014年第5期)重点论述了安倍二次执政初期的决策方式。

② [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编:《布莱克威尔政治学百科全书》,邓正来译,中国政法大学出版社2002年版,第185页。燕继荣:《现代政治分析原理》,高等教育出版社2005年版,第277页。

③ [日]岩井奉信:《立法过程》,李微译,经济日报出版社,1990年版,第41—51页。

分。在这三大主体板块外围,还围绕着利益集团(如作为财界代表的“经济团体联合会”)、选民、媒体、智库等影响因素。所有因素相互关联并相互作用。在政治决策机制运作过程中,基本保持着以内阁为中心、多元参与、多层次反复磋商的金字塔型结构。

这一决策机制促使决策主体之间得以亲密合作,同时也能最大程度兼顾社会各界利益诉求,保证了日本政治体制的长期稳定。但该机制在协调沟通过程中经常出现权力寻租和利益输送等弊端,例如,1955年体制下执政的自民党因此一直被诟病为“金权政治”。更为重要的是,该机制“自下而上”“利益兼顾”的特点也很容易异化成决策时的“政出多元”。在决策过程中,官僚和政党发挥着主要作用,而作为这两者的最高领导者和决策主体之一的首相及其内阁的存在感很低。首相要摆脱前两者的牵制,不仅要克服行政官僚的专业壁垒,抵挡执政党内部的派阀倾轧,而且因缺乏法律制度的保证,只能依靠个人魅力和威望,或者迂回借力“曲线救国”。^①

(二)安倍二次执政前日本对政治决策机制的改革和影响

进入1990年代,长期执政的自民党在1993年大选后失去了长达38年的单独执政地位,1955年体制终结,这说明传统的日本政治模式已无法适应新时代的需求。不少政治精英开始反思,希望通过政治改革以扭转日本政治经济发展的颓势,这就意味着对包括政治决策机制在内的重整。截至安倍二次执政之前,日本对决策机制的改革主要有分为两个阶段。

1. 酝酿起步期

这一阶段具有代表性的改革进展为小泽一郎改革构想和桥本龙太郎行政改革。早在1990年前后,自民党内就出现了以小泽一郎为代表,希望净化日本政治,转变国家战略方向的改革派势力。小泽在1992年出版的《日本改造计划》一书中指出,长期以来日本政治倾向于利益导向,

^①〔日〕後藤田正晴:「政と官」、讲谈社1994年版、第177頁。

兼顾各方诉求,决策机制过分重视协调和调整,导致政府缺乏政治决断力,损害了国家利益,因此有必要将“官僚内阁制”转变成“议院内阁制”,扩大首相的裁决权,增强内阁职能,构建能够集中高效制定政策的自上而下的决策体系。在小泽等人的影响和推动下,日本国会从1994年起通过了一系列政治改革法案,其中包括《公职选举法》修正案、《政治资金规正法》《政党助成法》等法案,促使众议院选举制度确立了小选举区和比例代表并立制。在新的法律制度下,首相对于议员的掌控力度不断加强,可调配资源增多,派阀势力开始遭到削弱,利益集团对政党的干涉影响逐渐被遏止。^①这一轮改革浪潮,为政治决策领域的进一步变革提供了法律和政治基础。

1996年成立的桥本龙太郎内阁对政策决策机制进行了首次直接改革。改革内容主要包括以下三点。一是赋予首相重要政策提案权,首相可以根据自身执政需求主动提出议案,这有效调整了政策形成的程序和政府决策的方式。二是新设辅佐首相、协助内阁官房的机构——内阁府,其管辖范围涉及经济、财政、科学技术政策等诸多领域,并由首相任命负责上述政策的特命担当大臣、副大臣、大臣政务官及“政策统括官”等。^②三是对整个中央行政机构体系进行了全面改组精简,将省级机构由22个(1府12省1委8厅)减至13个(1府10省1委1厅),10年内削减中央公务员人数25%,并对之前具有强大权限的省厅进行了权力分割。如,将邮政省的通讯产业、广播业务分拆至经济产业省和总务省;大藏省的金融管理职能转至金融厅,名称改为财务省。^③

总的来看,这一时期机制改革已开始启动,一方面在法律上扩充了首相的权限,又加强了首相辅佐体系,提高了首相和内阁作为中枢机关的决策领导力和综合协调力;另一方面开始削弱政党与行政官僚的决策

① 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。

② 特命担当大臣为专门推行某项政策的临时大臣职位,“政策统括官”专职研究某领域政策并辅佐担当大臣,副大臣协助大臣处理本省事务,大臣政务官主要辅佐大臣处理日常政务。

③ 王新生:《首相官邸主导型决策过程的形成及挫折》,《日本学刊》2008年第3期。

影响力。虽然这些措施仍以清算、修正为主,对政治体制进行的基础性改革短期内较难迅速见效,有架构并能落到实处的创新性措施不多,但是机制演变的大致方向已初见端倪。

2. 突破重组期

这一阶段较有代表性的改革措施集中在小泉纯一郎政权和民主党执政时期。2001年4月,强烈主张政治改革的小泉纯一郎成为自民党总裁和首相。为保证改革顺利进行,小泉对决策机制也有重大调整。^①具体的调整方向有三方面。一是在决策流程上,在内阁府内组建“经济财政咨询会议”,成员有包括首相在内的6名内阁成员、4名“民间有识之士”^②和日本银行总裁。该会议由首相主导,集中出台了一系列改革方针和措施。二是在人事上,大胆启用几无政治背景的庆应义塾大学教授竹中平藏为经济财政大臣,推行激进的金融改革措施,并支持其当选自民党参议员。三是进一步树立首相权威,为推进作为改革象征的邮政民营化方针,小泉不顾邮政官僚、“邮政族”议员乃至党内部分派阀的激烈反对,打出“砸烂自民党”的旗帜,开除“造反”议员,直接举行大选“问政于民”并取得大胜,在实现了邮政民营化目标的同时,沉重打击了阻挠首相决策的党内派阀。^③

2009~2012年民主党执政期间,同样认为日本决策机制的顽疾是“官僚主导”“中央省厅的居高临下指挥式行政”,因此提出“政治主导”路线,力图通过专项改革将决策主导权从官僚完全转移到政治家手中。为此,民主党采取了两项重要措施。一是加强对官僚机构内部事务的干涉。民主党在各省厅内,设置了由大臣、副大臣和政务官组成的“政务三役”会议,由其决定省厅内的重要事项。如有业务问题,该会议也可直接找下属局、课人员问询。二是设立推进政治决策机制改革的专门机构。

① 张季凤:《“小泉改革”剖析》,《当代亚太》2004年第7期。

② 4人分别为牛尾电机公司董事长牛尾治朗、丰田汽车会长奥田硕、大阪大学教授本间正明、东京大学教授吉川洋。

③ 王屏:《日本政界重组拉开帷幕》,《日本学刊》2005年第6期。

民主党在内阁里设置“国家战略室”和“行政刷新会议”两个机构。“国家战略室”负责规划和设计财政、税收框架和经济经营的宏观战略。“行政刷新会议”负责规划对各级行政机构的制度和预算进行改革等。^①

这一时期,首相冀望于集中权力、改革决策机制以推动日本改革与转型的诉求日渐强烈。小泉内阁“砸烂自民党”的政治姿态和民主党政权对官僚集团进行的激进改革,不仅打击了执政党和官僚内的抵抗势力,也破坏了原有决策机制的架构和内在关系。1955年体制下“自下而上”“多元共治”型的政策决定方式已难以为继,机制演变呈加速突破趋势,以政治主导、首相主导为特色的新机制的雏形已显现。正是在这一背景下,安倍晋三走上了日本政治舞台的中心。

二、安倍长期执政时期对政治决策机制的改革措施

2012年12月,第二次上台担任首相的安倍晋三开始了长达7年半的执政生涯。在任期间,安倍于政坛内几无对手,呈现“安倍一强”的独大格局。为保证执政稳定和效率,安倍从决策制度、党内决策流程、首相个人决策权力三个方面对日本政治决策机制进行了改革。

(一)改革决策制度

安倍刚上台时,正值中日GDP对比发生历史性逆转、美国全面调整亚太布局之际。国际国内形势的变化,促使日本统治集团更为重视外交和安全防卫问题。为此,安倍于2013年在内阁设立了国家安全保障会议(NSC),强化首相官邸对这些要害领域的决策与控制权。该机构包括三级会议形式:由首相、官房长官、外交大臣、防卫大臣参加的“四相会议”构成机构的核心;“四相”外加总务大臣、财务大臣、经济产业大臣、国土交通大臣和国家公安委员长的“九相会议”,处理一般事务;紧急事态下举行的不固定大臣会议,首相可以根据事态的性质灵活召集不同人员来应对。为落实NSC作出的决定,其下设有三个服务机构:国家安全保障

^① 吴寄南:《民主党执政后的政官关系》,《日本学刊》2011年第5期。

局、内阁危机管理监、内阁情报调查室,其中起主要作用的是国家安全保障局,由深受安倍信任的谷内正太郎担任局长,负责综合制定与国家安全相关的外交防卫方针政策,进行情报分析等。国家安全保障局有60余人的编制,其中10多人为自卫队军官和专家,该局下设6个部门中有3名部长由防卫省官员担任,从而使首相能够直接接受处理国家安全的一线信息。NSC一般每月举行2次“4相会议”,探讨安保方向的宏观形势及未来规划,必要时会扩大到“9相会议”,会议形成决议后下达至安全保障局,并由其责令相关省厅予以落实。而且,安倍在成立NSC时,将安全保障的定义扩大到国内紧急情况、武力攻击和周边事态等领域。^① 国家安全保障会议的出现,使首相在内政、外交、国防等关键领域打破了以往的决策流程惯例,进一步推动决策机制向有利于首相扩大权限的方向进展。

安倍在决策机制改革中的另一项重要举措是,强化对行政官僚的人事权。2014年,日本通过《国家公务员制度改革关联法》,规定由内阁统一掌控中央政府内干部的任命和调动权力。为此,安倍在内阁官房新设“内阁人事局”。人事局接管了日本人事院和总务省的国家公务员考试和培训、决定政府编制和薪酬等职能,专门负责管理各省副局级以上官员(约600人)的人事工作,包括人员信息管理、合法性审查、拟定和确定干部人选,并根据首相和官房长官的人事要求进行相应安排等。通过这一改革,首相官邸可以越过各省厅内部人事制度和论资排辈的升迁惯例,直接干涉重要岗位的官僚任免。如关于2018年财务次官的人选,财务省推荐财务官浅川雅嗣,但安倍和麻生太郎更属意预算局长冈本薰明,尽管遭到财务省内的强烈反对,仍然任命了冈本。^② 更为典型的事例是2017年发生“森友学园”丑闻时,财务省理财局局长佐川宣寿在国会上

① [日]「国家安全保障会議設置法」、首相官邸のホームページ。http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenshoukaigi/konkyo.pdf.

② [日] 軽部謙介:「官僚人事、誰が決める:官邸主導で何が変わったか」、nippon.comウェブサイト、2018年9月3日。https://www.nippon.com/ja/currents/d00433/.

否认安倍等人参与此事,并涉嫌篡改了相关文件以帮其“脱罪”。事后佐川果然得到“关照”,升迁至国税厅长官,直至篡改文书一事被揭发后被迫辞职。前文部科学省次官前川喜平就认为,首相官邸掌握了行政官僚的人事权后,“霞关全体(官僚)日益成为了安倍官邸的仆从、私兵”。^①

(二)架空执政党内决策流程

1955年体制下的传统政治决策机制存在着官僚与执政党之间协调、自下而上进行决策的特点。冷战后历届内阁对政治决策机制的改革对象多以行政官僚为主,经过20年的努力,官僚对于内阁的制衡作用已逐渐减弱。但在执政的自民党内部,议案必须通过政治调查会等机构的审议并在总务会上得到通过才能报送内阁的流程并无实质变化。这种“事前审查”式的党内决策流程,必然会影响首相施展权力。

针对这一现状,安倍一方面利用党总裁的地位和权力,在内阁府设置直属总裁的资政机构。除了已在小泉时代发挥过重要作用的“经济财政咨询会议”以外,还新设旨在摆脱通胀的“日本经济再生本部”、促进地方发展的“地方创生本部”、负责应对 TPP 问题的“外交经济联合本部”、推进女权事业的“女性活跃推进本部”、研究少子老龄化问题的“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,并邀请专家学者和各界代表人士参加,对相关的特定问题提出咨询报告和相应的政策议案,从而绕过了传统的政策决定过程中的各方纠葛牵制。另一方面,这些议案经内阁与首相审定后,再以党总裁的名义提交给自民党政策审查机构,无形中迫使审查机构在“修改议案”和“对抗党总裁”中做单选题,使其“知难而退”。而议案通过审查并成为自民党决议后,又能“约束”国会内的自民党议员在表决中投票通过。对比另一位强势首相小泉执政时期,其党内反对派曾利用总务会等机构的“事前审查机制”,在选举制度改革和邮政民营化等问题上,对政府方针进行修正,给小泉改革造成阻力,甚至闹到公开内斗的地

^① 「安倍首相辞任表明 人事掌握、忖度まん延」、『毎日新聞(大阪朝刊)』2020年8月30日。

步。到安倍执政时对于决策流程的修改巧妙地将“事前审查”变为“橡皮图章”，变相削弱了自民党内各势力集团对决策的影响力，这进一步加强了首相在决策机制中的优势地位。

(三) 打造鲜明的首相个人决策风格

安倍在均衡党内各方势力的同时，有意识地将自己的人脉广泛安插在政府和党内的要职中。如，和安倍结成“铁三角”盟友的副首相麻生太郎、官房长官菅义伟，以及曾任自民党政调会长岸田文雄、税调会长甘利明、修宪推进部长下村博文、厚劳大臣岩崎恭久、防卫大臣稻田朋美等，这些人未必与安倍同属“细田派”派阀，但至少都是他第一次执政时的“老搭档”，较为熟悉。对于自己的竞争对手，如与安倍争夺党总裁的石破茂，安倍采取敬而远之的方式，上台初期给予其党干事长之位加以安抚，待政权稳固后即“下放”为发展地方经济的特命大臣，最终将其逼出内阁。安倍对亲信表现出充分的支持力度，甚至在其陷入丑闻后仍想办法将之“捞”出复用。如甘利明任财政经济大臣时因涉嫌受贿而辞职，风波平息后旋即被任命为自民党税制调查会长；稻田朋美任防卫大臣时因隐瞒自卫队海外行动日志事件被迫辞职，后来又成为自民党代理干事长等。通过这种提拔政治合作者和自己出身派阀入阁或担任自民党领导职务的方法，安倍在政府和执政党上层营造可靠“朋友圈”和“党中党”，强化了自己在日本政坛的突出支配地位。

除了在政治家层面外，安倍同样在首相官邸内的首相秘书、助理等官邸官僚高层岗位中安插自己的亲信，利用这一群体直接实现决策意志。以曾担任过首相秘书和首相助理的今井尚哉为例。今井因其舅曾为安倍外祖父岸信介秘书而与安倍熟识，在安倍第一次执政时就担任过首相秘书。安倍在2007年第一次下台后曾想过隐退，今井鼓励其东山再起，因此安倍第二次上台后对其倍加重用。今井再任首相秘书，职权范围很大，安倍给他确定的辅佐范围为“政策企划的总体担当”，远远超过其他官邸官僚，在一些施政重点领域发挥了关键作用。如2016年在消费税增税至10%的问题上，主张“重建财政”的财务省与主张延期的经济产

业省发生对立,最终经产省出身的今井出面说动安倍延期,财务省虽不满也无可奈何。^① 今井的影响力还深度介入到了外交决策领域。据日本媒体报道,在2017年二阶俊博访华期间,向习近平主席递交了安倍亲笔信。该亲笔信本应由外务省和国家安全保障局审核后即递交给对象国,但今井在得到安倍直接指示后,在来华后临时修改了亲笔信,加入了非常关键的日本希望在“一带一路”倡议上加深合作的话语,有效改善了中日关系。^② 2017年安倍政权爆出“加计学园丑闻”。文部科学省违规批准(由安倍好友加计信太郎担任理事长的)爱媛县加计学园增设兽医学院。据日媒披露,正是首相助理和泉洋人向时任文部科学省事务次官前川喜平“委婉”传达了安倍的指示,要求其“忖度”(揣摩)首相意图行事。^③ 安倍利用首相官邸官僚在决策过程中单边行使权力,成为其执政时的重要特点。

三、对安倍政治决策机制改革的评价

就目前情况看,安倍二次执政期间对政治决策机制的改革有如下特点和影响。

第一,政治决策机制形成以安倍为中心的新格局,首相对于行政官僚和执政党内部的干涉、影响力度达到了一个新高度。这一新格局同以往相比有明显优点。安倍执政时期,日本的决策效率明显提高,集中资源取得了明显政绩。如“安倍经济学”虽有争议,但确实在数年内成功刺激了经济发展,实现了历史第二长的景气,失业率创新低;为了整顿财政但又久拖不决的消费税增税问题也在安倍执政期间两次闯关成功,有效缓解了政府的收支压力;推行国内规制改革,成功实现日本加入 TPP,并在美国退出后维持住了 CPTPP。在安全方面,安倍政权实现了解禁集体

① 「経産省で固めた側近」、『朝日新聞』2017年1月27日。

② 「総理のためだけに動く「官邸官僚」 今井補佐官の正体」、『月刊日本』2019年12月号。
<https://hbol.jp/206895/2>。

③ 〔日〕森功:「前川喜平氏を呼びつけた首相補佐官の正体 「官邸官僚」の研究」、『文藝春秋』2018年5月号。

自卫权的目标,提升了日本在日美同盟中的地位。近几年国际不确定性因素日渐增大,安倍政权驾驭下的日本政局比较稳定。但是这套决策机制目前的缺点也非常明显,决策权力过分向着首相集中,很容易导致“偏听则暗”,一旦处于顶点的决策者作出错误决策,就很难挽回。比如在亚洲基础设施投资银行(AIIB)筹建过程中,安倍无视国内舆论的呼吁作出误判,结果失去了创始国等优厚条件,后面想加入时就面临巨大的困难,浪费了大好机会。^① 尤其在其执政的中后期,安倍因权力集中而犯下不少出格错误,其中最为典型的即森友、加计学园丑闻,引发国民强烈反感。导致2019年的参议院选举中以自民党为代表的修宪势力未能达到2/3多数的议席,令安倍修改宪法的夙愿梦碎,引为恨事。这种反噬现象也说明当前日本“政治主导”决策机制仍存有缺陷和改进空间。

第二,安倍改革意味着日本政治决策机制的“政治主导”“首相官邸主导”趋势已取得阶段性成功。经过历届内阁,特别是安倍这7年多的努力,在政治决策机制的内部,首相、执政党、行政官僚这三个主体间的关系发生了非常明显的变化,在冷战前的决策机制中存在的政党和官僚对于决策的强干涉、首相的弱干涉态势发生了逆转,首相在决策过程中已基本掌握了主导权。更为关键的是,安倍改革对于决策领域相关法律规则的修改,使首相主导决策的地位得到进一步巩固。在以往的决策过程中,如岸信介、田中角荣、中曾根康弘、小泉纯一郎等人在任时曾力排众议获取了不少政绩,但是这种强大的决策力是与其个人密切相关的,这些“名相”往往拥有强大的派阀影响力和高超的政治手腕支配政局。然而,一旦其离任,缺乏相同能力的继任者只能“退缩”回到原有的决策弱干涉地位。安倍提出的内阁人事局与党内审议制度改革等措施,前所未有地为首相有能力夺取和保持对执政党和行政官僚的优势地位提供了稳定的抓手和保障。未来的继任者用来制衡其它两个决策主体的手段

①〔日〕歳川隆雄:「AIIBは『中国外交の完全勝利』 間違った安倍首相は、官邸で財務省、外務省幹部を怒鳴った!」、現代ビジネスウェブサイト、2015年4月4日。<https://gendai.ismedia.jp/articles/-/42761>。

明显丰富,形成首相独断决策局面的概率也将越来越大。

第三,安倍改革取得进展的外部原因源于国际国内形势和国家战略的变化。日本是议会内阁制国家,首相和内阁都具有明确但又受到较多限制的职权范围。从制度属性来讲,其领导人同总统制国家相比缺少一定的独断优势,决策过程往往是平衡、进行交易和互相协调的过程。之所以安倍能够将政治决策机制朝着有利于首相的方向演变,且政党和官僚愿意从机制规则上接受退却的外部原因在于:冷战结束后至今,日本力量的高峰期已过,存量不小但难有大的增长和起色。但在日本政治日趋保守化的大背景下,以安倍为代表的保守势力不愿接受日本相对缓慢衰弱的现状,认为原有的、注重协调和平衡的政治决策机制已沦为“难以决断的政治”^①,呼唤强势政治人物推动日本在逆境中崛起,谋求“夺回强大日本”,“成为国际社会主要玩家”,“绝不做二流国家”。对此,大部分日本政治精英至少并没有持正面反对的态度。^②加之安倍二次上台前发生的政权轮替,给自民党带来深刻刺激,驱使全党议员和派阀领导人摒弃了以往“半永久型执政党”长治久安的认知,危机感和凝聚力空前加强。^③这一切有利因素的汇聚,助推首相主导的政治决策机制在安倍时期达到了新的高度。从目前情况看,安倍离任后仍存有不少未解难题和全新挑战,这一外部条件在后安倍时代仍将继续存在,并成为首相主导决策的有利因素。

第四,在后安倍时代的政局走向上,预测首相在决策上的强主导性未来仍将持续,但政局未必能保持稳定。2020年8月安倍辞职后,菅义伟在其支持下接任首相职位。外界普遍预测,安倍辞职是以退为进,在幕后仍可利用自己的政坛威望,发挥强大影响力,菅义伟政权是“没有安倍的安倍内阁”。但是,安倍的这一举动,有可能与其本人推动的决策机制首相主导化趋势相冲突。由于安倍已明确表示不会退出政坛,暂居二

①〔日〕飯尾潤:『政権交代と政党政治』、中央公論新社2013年、第129頁。

② 吴怀中:《“安倍路线”下的日本与中日关系》,《日本学刊》2016年第3期。

③ 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。

线但又具有强大话语权的安倍议员不排除会对菅义伟政府的决策“指手画脚”。一旦出现这种情况,在各项有利于首相在决策机制中占据优势地位的法律规则已经稳定并持续发挥效力的情况下,菅义伟是否会对安倍的诉求言听计从,将是难以预料之事。菅义伟上台后虽按照安倍的指示和派阀势力确定了内阁人选,但在首相决策的关键机构首相官邸内的人事问题上则有明确改动:长期作为安倍心腹的今井尚哉被调离首相秘书这一要职,由与菅义伟关系密切的和泉洋人替代。可以认为,这是其日本政治决策机制中,在首相这一主体内部清除安倍影响力的一个重要步骤。^① 更何况,菅义伟与安倍之间并非完全“合拍”。例如 2020 年 5 月,两人曾因围绕疫情处理问题产生严重对立,关系出现裂痕,菅义伟随后“被”淡出决策中枢^②。新政权下,安倍与菅二人如果出现难以调和的矛盾,后者可能会利用首相主导下的决策机制强行推进自身主张,从而导致政局不稳。结合这一判断,考虑到经过冷战后至安倍长期政权的数轮决策机制改革,行政官僚的决策影响力已经明显下降,未来的决策机制改革方向应会朝着改变执政党内对首相决策权的制约这一方向演变。

① 「菅首相が『居抜き内閣』に仕込んだ『安倍切り』と長期政権への布石」、『週刊朝日』2020 年 10 月 2 日号。https://dot.asahi.com/wa/2020091800056.html?page=1.

② 「菅長官、影響力に陰り 新型コロナで安倍首相と距離?」、『時事ドットコム』2020 年 5 月 4 日。https://www.jiji.com/jc/article?k=2020050300127&g=pol.

Keywords: localism; political party structure, quasi-linkage proportional representative system, The 21st parliamentary Election of ROK

The Changes of Japan's Political Decision-making Mechanism after the End of Cold War: Focusing on Abe's Long-term Administration

MENG Mingming, WU Huaizhong

Abstract: With the changes both in the international and domestic situation, Japan's political decision-making mechanism has also undergone profound changes since the end of Cold War. There have been some noticeable changes in the pattern of relations among decision-making bodies within the decision-making process involving the prime minister, political parties and bureaucrats. The previous situation where the prime minister was relatively weak and the political parties and bureaucrats dominated the decision-making situation under the "1955 system" was reversed to the current situation that the prime minister led the parties and bureaucrats. During that process, the political reforms conducted by several administrations including the Abe administration have played a major role. Especially the Abe administration has made some key adjustments in reshaping of the political decision-making mechanism in three aspects such as the decision-making system, the decision-making process and the personal decision-making style. In the post-Abe era, the internal and external factors affecting the political decision-making mechanism remain unchanged fundamentally. The prime minister's leadership will be still its major feature, however, there are also some uncertainty that may cause political instability.

Keywords: Japanese politics; decision-making mechanism; Japanese Liberal Democratic Party (LDP); Shinzo Abe