

日本在野党智库建设的探索及其经验教训

——以民主党智库建设为例

张伯玉

(中国社会科学院日本研究所, 北京 100007)

摘要: 1998年民主党成为第一在野党后,从提高政策制定能力和储备民主党政府政策的视角出发,智库被该党视为“向政权担当型政党进化”可利用的工具。1999年3月发表的“智库网络构想”成为该党智库建设的基本指针,“智库的网络化即创建智库网络”成为该党智库建设的基本方向。民主党要通过智库网络创建自己的政策体系、信息收集体系以及市民政策参与体系。经过“智库网络21研究所”和“智库网络中心21”的探索与实践,2005年建立冠以民主党智库之名的“公共政策平台”。文章旨在以民主党智库对民主党上台执政发挥的作用为研究视角,总结民主党智库建设的经验教训,为政党智库的建设和发展提供可资借鉴的典型案列。建设智库是意欲问鼎政权、政策资源不足的民主党的正确选择;政党智库必须坚持其为党派利益服务的政治性;除政策支持外,智库还发挥了补充民主党权力资源不足的作用;资金和人才同样是制约政党智库发展的重要因素,但政党智库的发展更容易被政党领袖的政治理念所左右。

关键词: 政党智库;在野党智库;民主党智库;智库网络;公共政策平台

中图分类号: D83/87

文献标识码: A

文章编号: 1004-2458-(2020)05-0056-15

DOI: 10.14156/j.cnki.rbwtyj.2020.05.006

历史不是简单的重复,却有惊人的相似。日本民主党的智库建设历程验证了这句话。1998年民主党“政权运营委员会”发表了题为“实现新政府”的研究报告。该报告为民主党“向政权担当型政党进化”提出了7个课题,其中第一个就是要确保独立的政策制定能力和智库功能。此后,民主党开始智库建设的探索之路。1999年建立网络型政策研究所“智库网络21研究所”,2000年改为“智库网络中心21”,2005年成立政党智库“公共政策平台”,在民主党成为执政党的2009年停止活

动。2012年日本再次实现政权轮替后民主党重新沦为在野党。“为再次担当政权做准备”,2014年“民主党改革创生会议报告书”再次提出,“必须加强和发展与国内外有识之士的合作网络,成立一个新的作为思想和政策孵化器的民主党自己的智库。”不同的是,报告书认为新智库“不是完全由民主党出资而是作为外部网络型智库更合适。对国内外有识之士,不仅要向其寻求政策建议,还要适当征求其对民主党自身发展的建议。因此,有必要保证有识之士的独立性”^①。

收稿日期: 2020-08-30

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

作者简介: 张伯玉,女,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。

^① “民主党改革创生会议”议长是船桥洋一,议长代行是法政大学法学部教授山口二郎,会议成员主要有民主党前众议员、地方自治体议会议员、民主党参两院秘书长、负责广报宣传等的工作人员。2014年7月25日,该会议向民主党改革创生本部提交了“民主党改革创生会议报告书”。报告书并没有提出民主党复兴的中长期战略,其主要目标是重新确认民主党的基本理念和身份认同,以及提出民主党管理方式和体制改革的方向。参见「民主党改革創生會議報告書」: www.dpj.or.jp/download/16039.pdf2020-04-10。

执政3年零3个月再次沦为在野党的民主党再次确认作智库的重要性。但是，在民主党改组为民进党继而分裂后，如何在选举中当选并争取更多的议席成为在野党的至上追求，短期内很难再建新智库。

根据詹姆斯·麦甘恩（James McGann）和理查德·萨巴蒂尼（Richard Sabatini）有关智库的研究，“智库是针对国内外问题，开展政策导向的研究分析以及提供咨询服务的组织，以促进决策者和公众能够在充分了解情况的前提下，对公共政策问题进行决策”^[1]。大多数智库基本分为4类：学术型（或者说没有学生的大学）智库、合同（研究）型智库、政策倡议型智库和政党智库。政党智库围绕政党的主张和平台开展工作，其员工由当前或前任的政党官员、政治家和政党成员构成。其研究课题通常受政党需要的影响较多。大多数智库并不完全属于某一类型，并且它们之间的差异正在逐渐模糊^{[1]22-32}。

有关日本智库的研究逐渐成为国内日本问题研究界的研究热点，积累了一批研究视角丰富、研究领域细化的学术论文。如，《浅析智库在外交决策中的作用》^[2]《日本智库的发展现状、特点及其启示》^[3]《日本战略转型中的对外政策智库》^[4]《从研究智库的理论与方法看日本智库的作用及影响》^[5]《智库在日本安保政策形成中的影响——兼论“另类日本型”安保智库的作用》^[6]《智库中的政策专家社会网络分析——以日本国际问题研究所为例》^[7]《智库国际交流与合作的日本经验及对中国的启示》^[8]等，对各领域智库的作用或影响进行了深入细致地分析。有关日本政党智库的相关研究，国内学界尚未涉猎。文章拟通过对民主党智库网络构想及其实践过程，民主党政策制定机制及其对智库在政策制定过程中的定位，以及民主党智库的研

究活动及其成果进行梳理的基础上，揭示民主党智库建设的经验与教训，为政党智库的建设和发展提供借鉴。

一、民主党的智库网络构想及其实践过程

民主党的智库建设与该党的快速发展及其获取政府权力可能性的增加密切相关，智库被该党视为“向政权担当型政党进化”的工具。以成为“第三极”政治势力为旗帜成立的民主党^①，在第一在野党新进党^②分裂后，由于合并吸收从该党分裂出来的部分政党而重组为新民主党^③，重组后的新民主党成为第一在野党。实际上，1998年1月初民主党联合其他党派成立统一会派“民友联”时便以取代自民党政府为目标。民友联在“政权夺回宣言”中表明其目标是“实现以自民党为核心的政府向以民友联为中心的政府的转变”，并宣称他们是“取代自民党政府的选项”。在同年7月参议院通常选举中，新民主党与日本共产党同时实现议席“大跃进”，在野党控制了参议院多数议席。日本政治形势发生很大变化，作为第一在野党的民主党作用增大。特别是1998年秋季临时国会审议“金融稳定化法案”时，自民党政府方案在参议院被否决，民主党与新党和平、自由党等在野党三会派联合提出的“金融再生法案”在修正后被国会通过。自民党政府的力量和威信遭到挑战，民主党获取政府权力的可能性增加。作为意欲取代自民党上台执政的第一在野党，当政权轮替实现时，应该如何运行政府以及实施哪些有别于自民党政府的政策成为其政权战略必须回答的核心课题。从提高政策制定能力和

① 1996年9月28日成立的民主党被称为老民主党，其目标是成为与自民、新进两大政党相抗衡的第三极，参加民主党的主要是反对小泽一郎的社民党和先驱新党所属议员，总计有众议员52人和参议员4人参加。其中，社民党众议员31人、参议员4人，先驱新党众议员14人、参议员1人。该党在同年10月举行的众议院大选中所获议席维持现状，与公示前（52席）相同。

② 新进党在1996年10月众议院大选后虽然继续维持第一在野党的地位，由于小泽一郎政权轮替的设想落空，内部对立加剧不断出现退党者。前首相羽田孜、细川护熙先后退党分别成立太阳党和“从五开始”。1997年12月27日新进党宣布解散，该党一分为六。小泽一郎组建自由党，以鹿野道彦为首的前社民党出身议员组建“国民之声”，旧社民党系议员成立“新党友爱”，旧公明党系众议员成立“新党和平”，旧公明党系参议员成立“黎明俱乐部”，以小泽辰男为中心的保守系议员组成“改革俱乐部”。

③ 1998年1月初，民主党与新党友爱、国民之声、太阳党、从五开始、“民主改革联合（民改联）”成立统一会派“民主友爱太阳国民联合（民友联）”。1月23日，国民之声与太阳党、从五开始合并成立民政党。4月27日，以民政党、新党友爱和民主改革联合三党与民主党合并的形式成立新民主党，重组后的民主党成为拥有93名众议员和38名参议员的第一在野党。1998年7月参议院选举后，新民主党所属参议员增加为47人。

储备民主党政府政策的角度出发,智库被该党视为“向政权担当型政党进化”可资利用的工具。

(一) 民主党智库网络构想的提出

民主党成为第一在野党后很快认识到确保政策制定能力和储备专业人才的重要性。1998年参议院选举后不久,民主党常务干事会^①决定设置讨论该党执掌政权时的政府管理和政策的机构。9月8日“政权运营委员会”在民主党本部召开第1次会议,会议讨论了议院内阁制的结构。关于民主党政府的政策,会议决定另外成立“政府政策委员会”来负责。“政权运营委员会”通过在党内外举行听证会和委员会讨论会等,以及11月向英国和德国派遣调查团了解两国政府实际运行情况并比较研究,于1998年12月18日发表了题为“实现新政府”的研究报告。该研究报告指出,从对英国和德国的调查收获最大的共同教训之一,就是所谓‘有政权担当能力’的政党,不仅是指执掌政府权力的政党或是企图实现政权轮替改变政府的政党,而是指政党不仅要建立自己的政策生产机制,还要为管理内阁以及行政机构而建立发现并锻炼人才的机制。民主党认识到要成为执政党,不仅要具备在选举中战胜执政党的选举能力,还要具备政策制定能力和储备各种专业人才。

民主党决定利用与各领域研究人员和专家建立“合作网络”来创造性地确保政策制定能力并建设自己的智库或确保能够与该党合作的智库。为“向政权担当型政党进化”,研究报告提出了7个课题,第一个就是要确保独立的政策制定能力和智库功能。“民主党通过在党内设置的政策调查会以及研究项目等整理了各种议员立法和反政府立法提案。但是,其中多数都是应对当前的国会审议和已经进入政治日程的制度改革,为构建中长期远景规划以及集中攻克建立在该计划基础上的战略性政策课题,有必要建立一种相应的机制。与各领域研究人员以及专家等构建合作网络,充分利用他们来创造性地确保政策制定功能。同时,与欧美政党一样,应努力建设政党自己的智库,或确保能够与政党以

独特方式合作的智库”^②。对智库的网络化发展问题的关注,民主党要超前于日本的智库组织^{[7]35}。

民主党智库网络构想的具体化。1998年12月25日,民主党常务干事会通过政权运营委员会成员藁科满治提交的“智库信息网络(智库网络)构想”的具体化建议。藁科满治在说明该构想时指出,建设智库网络“主要有两个目的,一个是建立政权政党的基础设施,另一个是收集海外信息,甚至也可以将其作为市民网络”。该建议主要包括,“为加强作为政权政党基础的政策制定能力,与现有智库合作为目标,并为独立收集海外信息计划派遣或委托特派员到主要城市。作为市民网络,将利用互联网建立市民评价体系。为设置专门负责智库网络综合规划与协调的智库网络中心,将在常务干事会设置筹备委员会以推进相关事宜”^③。

智库网络构想进一步完善,民主党要通过智库网络建立自己的政策体系、信息收集机制以及市民政策参与机制。1999年3月,民主党发表“智库网络构想”。该构想指出,民主党必须加紧建设作为“政权担当政党”的基础设施。具体而言,“在加强政策调查会职能的同时,还要结合自由派学者、研究人员、研究机关、研究团体的智慧和研究成果,构建可以对抗自民党和中央省厅行政官僚并具可行性的政策体系。同时,还要拥有能够准确应对国内外形势变化的独自的信息收集能力,以及作为市民政党建立准确且迅速地掌握国民政策需求并反馈给民主党政策制定过程的‘市民政策参与体系’”^④。

智库网络主要围绕“三个支柱”来开展活动。“智库网络构想”指出,充实智库网络体制,包括建立财政基础和确保研究人员等是未来几年必须完成的。目前将基于以下“三个支柱”开展研究活动和信息收集活动。第一,通过智库的网络化即创建智库网络进行政策研究。既要组建独立进行的研究项目,又要通过与多个民间公益智库组建“智库网络”来进行合作研究。为运行这两个研究机制,将建立“智库网络中心”来统括研究机构的一

① 常务干事会负责制定执行有关党的事务的方针并执行党代表大会决议事项等。常务干事会由代表、副代表、干事长、政调会长、总务会长、选举对策委员长、国会对策委员长等,以及其他由干事长任命的必要的干部组成。常务干事会由干事长主持。

② 政権運営委員会。新しい政府の実現のために [DB/OL]. [2020-04-27]. <https://www.eda-jp.com/dpj/seiken.html>.

③ シンクネット構想、具体化へ [DB/OL]. [2020-04-12]. <http://www1.dpj.or.jp/news/?num=8230>.

④ シンクタンクネットワーク構想 [DB/OL]. [2020-04-12]. <http://archive.dpj.or.jp/news/?num=11486>.

般管理和研究业务。第二，收集海外信息。在研究外交政策、国防政策、国际金融等问题时，需要掌握相关国家或国际组织等实时信息。同时，掌握海外政党的发展动向可以作为民主党发展的参考，这些信息也很重要。因此，要通过在海外主要城市派驻特派员等对收集海外信息投入力量。作为特派员，除派遣民主党的专职工作人员外，也可以考虑与能提供合作的海外研究人员、新闻工作者、国际组织工作人员，以及民间组织的海外派遣人员等，签订特约特派员合同的方式。第三，加强与市民合作。为充分发挥民主党作为市民政党的特色，智库网络要在与市民团体和个体研究人员保持日常性合作的同时推进研究工作，要成为名副其实的网络型智库。具体而言，要充分考虑到从市民团体收集有关研究主题的信息和意见，与少数群体进行磋商，就中间研究报告交换意见等。另外，为直接听取市民对民主党和政府政策的评价，将研究利用互联网或计算机通信等方式建立市民评论员制度。

智库网络政策研究将围绕6个主题来进行，作为国家基本政策的安全保障、外交防卫政策；经济政策，财政、税制等经济管理政策，经济景气对策，收入分配政策；需要进行结构性改革的以养老金医疗为中心的社会保障政策；以生活者、纳税人、消费者为视角的就业政策和与生活有关的政策；政治体制改革，特别是推进地方分权的政策；作为紧急课题的环境、能源政策。此外，除政策建议外，还要为党内讨论准备基础资料并进行原创性研究等。

（二）民主党建设智库网络的实践

1. 网络型政策研究机构“智库网络21研究所。”1999年3月29日，民主党干事长羽田孜在记者会上宣布民主党将于下月成立“智库网络21研究所”。羽田表示，“为了与第一线的研究人员和国内外智库建立合作网络，同时也为与市民、自治体有关人士保持合作，并在此基础上进行政策研究和信息收集，民主党决定下月成立‘智库网络21研究所（暂称）’”^①。研究所以NPO法人或根据社团法人的规定以获得社团法人资格为目标，事务所设在东京都千代田区永田町。东京大学名誉教授

宇泽弘文任所长，理事长和专职理事由民主党领导干部担任。经费主要来自民主党的补助金、各团体的捐款和赞助。

智库网络21研究所的主要研究内容与研究方式。第一，每月举办有关日本发展道路等基本课题的研究会。研究会由以民主党代表为首的民主党领导干部、学者、文化届人士、都道府县知事、女性代表等组成。第二，通过以个别政策研究项目的方式与学者进行合作研究。研究范围涉及经济财政政策、外交安保政策、政治分权改革、社会保障政策等各个领域。具体涉及经济体制改革、财政重建、税制、金融改革等问题，与有进取精神的知事等联合推进政治分权改革，以医疗养老金为中心从综合的角度推进社会保障体制改革。第三，委托研究。主要将就业政策、环境能源政策等研究委托给既有智库。第四，收集海外信息。委托旅居华盛顿、伦敦、柏林、北京等世界主要城市的专家定期提供有关外交、国际金融问题、政党动向等的信息。第五，利用互联网等建立市民政策参与机制。

智库网络21研究所在研究机制、研究视角以及信息收集等3个方面与既有智库不同。第一，建立既与一线年轻中坚研究人员合作又与既有智库组织合作的研究体制，以成为网络型研究所为目标。第二，实现研究视角从“官”到“民”的转变。摆脱对中央官僚机构的依赖，以生活者、消费者、女性视角推动政策研究，并为此与市民和地方政府首长深入合作。第三，建立独自收集制定外交安保政策所需的准确的海外信息网络。

2. “智库网络中心21”。2000年1月31日，以自由主义立场研究日本中长期政策课题和收集信息的“智库网络中心21”成立，东京大学名誉教授宇泽弘文就任理事长。民主党政调会长菅直人在纪念该中心成立座谈会上指出，“日本大多数智库都是围绕官僚成立的，由于受到权力的限制而不能自由地提出政策建议”，希望智库网络中心21“像美国智库那样与政治有机地结合”。宇泽弘文指出，“自自公联合政权的成立开创了令人难以置信的政治发展趋势，民主的根基遭到破坏”，表示将“为以民主党为首的自由派势力提供政策建议，为实现

^① 政策研究機関「シンクネット21研究所」（仮称）を設立 初代所長に宇沢弘文氏内定 [DB/OL]. [2020-04-10]. <http://www2.dpi.or.jp/news/?num=7653>.

民主作贡献”^①。

智库网络中心 21 活动期间举办各种专题研讨会。如，2002 年 2 月在众议院议员会馆召开“小泉结构改革和公共事业的现状”座谈会。时任民主党干事长菅直人出席并作为讨论者发言，多位民主党国会议员出席。研讨会围绕小泉结构改革存在的问题展开讨论，与会者有 100 多人。2004 年 6 月在参议院议员会馆召开有关养老金改革问题的讨论会。民主党众议员长妻昭、一桥大学经济研究所高山宪之教授、日本综合研究所高级研究员西泽和彦、东洋大学经济学院驹村康平副教授作为讨论者发言。智库网络中心 21 还出版各种研究报告并开设网站。

3. 政党智库“公共政策平台（爱称‘柏拉图’）”。自 2004 年左右起，日本两大政党自民党和民主党决定成立政党智库。“其目的是企图将传统的以行政为中心的政策制定转变为政治主导，以及实现政党自身的组织改革等”^②。2004 年 8 月 24 日，冈田克也代表在竞选民主党代表时提出的竞选目标之一是进一步改革民主党。冈田在“民主党改革方向”中指出，加强智库功能是重要的改革措施之一。“为从专业角度研究中长期政策问题而建设民主党智库，以其具有法人资格且可以与民主党合作为前提。利用既有智库也是一种选择，将进行具体研究。还考虑根据特定主题加强与市民政调^③等外部既有智库的合作”^④。

2005 年 11 月 25 日民主党智库“公共政策平台”成立。在冈田代表的领导下经过一年多的准备，民主党智库终于成立。智库事务局设在东京都港区新桥，代表理事为前政调会长仙谷由人，事务局长兼智库理事由官僚出身的松井孝治参议员担任。12 月 10 日，民主党为庆祝公共政策平台的成立，在东京都召开主题为“从地区、现场出发重新思考国家形态”的研讨会。代表理事仙谷在谈到智库作为政策研究、培养从事政策研究的人才以及网络合作的平台的重要性时指出，一般认为日本最大

的智库是霞关。但是，霞关已暴露出很大的局限性。目前，日本的国家形态、政府治理模式、自治方式等是否可以继续维持下去？以这种问题意识呼吁人们对公共政策平台今后活动给予理解与合作。智库理事、民主党政策调查会长松本刚明在致辞中指出，民主党与公共政策平台“以良好的方式合作”至关重要，并对公共政策平台“制定政策并储备政策库存”的作用寄予期待。松本还表示，决定优先顺序并据此做出取舍选择是政治的作用，强调公共政策平台需要从生活者、消费者和纳税人的角度来制定政策。参加研讨会的除各政策研究领域的专家、学者外，还有国会议员和地方自治体首长，如，岩手县知事增田宽也、我孙子市长福島浩彦等。

综上所述，1999 年 3 月发表的“智库网络构想”成为民主党建设智库的基本方针，“智库的网络化”即创建智库网络成为该党智库建设的基本方向。民主党将智库视为该党向“政权担当政党”进化的基础设施，要通过智库网络建立自己的政策体系、信息收集机制以及市民政策参与机制。智库当前的任务是开展政策研究、收集海外信息以及加强与市民合作。长远目标是建立财政基础和确保研究人才。经过“智库网络 21 研究所”和“智库网络中心 21”的探索与实践，2005 年正式建立冠以政党智库之名的“公共政策平台”。前两者虽未冠以政党智库之名，实质上发挥了智库作用。尤其是“智库网络中心 21”活动 5 年多，比公共政策平台开展活动的时间还长。

二、民主党的政策决定机制与智库在政策制定过程中的定位

1998 年 4 月新民主党成立后，除民主党代表大会和两院议员大会等最高权力机关外，其他决策

① シンクネット・センタ21が設立シンポジウム開く [EB/OL]. [2020-05-20]. <http://www1.dpi.or.jp/news/?num=997#top>.

② 鈴木崇弘. 日本になぜ（米国型）シンクタンクが育たなかったのか？ [EB/OL]. [2020-05-20]. <https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2012/07/30.pdf>.

③ 市民政调是“市民制定政策调查会”的简称。该调查会是 1997 年 2 月在民主党呼吁下成立的，在即将迎来成立 20 周年之际的 2016 年 10 月解散。该调查会认为，“制定政策”不一定总是官僚或政党的“特权”，现在是公民自己制定政策的时代。

④ 岡田克也. 民主党改革の方向性 [EB/OL]. [2020-05-10]. <https://www.eda-jp.com/dpj/2004/040824-okada.html>.

机关和执行机关经历了不断改革和完善的过程。伴随1999年9月党代表选举，民主党实施了以快速决策为目标的机构改革，其目的是将党务和政务大致分为两个部门来负责民主党的日常管理，在明确责任制的基础上灵活并迅速地处理相关问题。

（一）民主党的政策决定机关

“政务役员会”和“下届内阁”成为民主党政策与国会对策等的决定机关。1999年9月21日，民主党常务干事会通过了羽田孜干事长提出的党章再修正草案。该修正案授予新代表设置新机构并任命其构成成员的权限，新代表设置的新机构可以成为总务会^①的替代机构。在设置新机构的情况下，将不再设置总务会。有关党的政策和国会对策等事务，该机构可以成为代替常务干事会的决策机关。9月25日鸠山由纪夫就任民主党代表后，设置政务役员会和下届内阁^②两个新机构。民主党新执行部由负责政策和国会对策等政治事务的政务役员会和负责选举对策等党的事务的常务干事会组成。这两个组织均由代表、干事长、干事长代理领导。

政务役员会由作为下届内阁成员的外交、安保、财政、金融等12位委员长（大臣）等组成，座长由政策调查会长担任。政务役员会，对于作为党务役员会的常务干事会来说，相当于“政府与执政党联络会”，是讨论并决定政策议案以及国会审议议案等民主党态度的机关。下届内阁会议决定的政策议案，也将作为政务役员会的协议和结论成为民主党的最终共识。民主党的基本路线和需要战略判断的重要议案由政务役员会决策。

下届内阁负责处理民主党的所有政策，并做出既是法案审查又是“内阁会议共识”的决定。除相当于首相的党代表、官房长官的政调会长和无任所大臣的国会对策委员长外，下届内阁由12位相当于省厅主管大臣的下届大臣构成，对应各省厅的“部会”由各大臣领导。此外，负责政治事务的政调会长代理，负责党务的企划局长和国会对策委员长代理将作为官房副长官出席“下届内阁会议”。下届内阁在国会开会期间每周召开两次会议。对法案的决定以及对法案的态度决定，包括对法案的修

正在内等，均由下届内阁裁决。不允许下届内阁会议尚未决定的政策在党外发表以及在国会审议通过法案。下届内阁下设“下届内阁会议”和“下届内阁部门会议”。下届内阁会议之下还设置“协议会”。“下届内阁协议会”，主要是政调会长、政调会长代理、各下届内阁大臣以及政调会干部、政策工作人员等出席，讨论政策议案的具体协议和对国会审议议案的赞否。现有的“政调审议会”被废除，政策决定权将集中到下届内阁。另外，项目组和小委员会将在各大臣的领导下重组，名称被统一为项目组。

“下届内阁部门会议”负责国会审议和向国会提交法案。在委员会审议时，在下届内阁大臣的领导下成立相应的部门会议和团队，以就质询内容、质询者的配置以及日程的调整等事项进行系统性处理。在下届大臣的指挥下，副大臣和各委员会理事密切合作，以确保民主党的追究立场和质询内容具有一贯性、综合性和连续性，以保证相应的管理彻底到位。以上是“下届内阁部门会议”的基本职责。关于将要提交给国会的法案等，首先要在“下届内阁部门会议”上充分研究详细拟定，并通过包括相关部门在内的“下届内阁协议会”起草草案，再提交给“下届内阁会议”即下届内阁的“阁议”。

“下届内阁部门会议”的调整。2001年1月召开的下届内阁会议决定，将部会和部门会议统一为部门会议，设置“部门役员会”并由其决定部门方向，以及精简调查会和项目组的数量。随着中央省厅和国会委员会的改组，与国会委员会相对应的常规部会和下届内阁设置的与各主管大臣相对应的部门会议之间的不同消失，因此，部会被统一为部门会议，部会长职务被废除，部门会议的管理以下届内阁大臣为中心。除所属全体国会议员参加的部门会议外，还设置“部门役员会”，由下届内阁大臣和总括副大臣和各主管副大臣组成，该会决定部门方向。此外，由于国会议员反应无法参加太多会议，基本上部门会议可以发挥调查会和项目组的作用，因此，将调查会和项目组分别精简为6个和7

① 1998年10月制定的党章规定，总务会是仅次于民主党代表大会和两院议员大会的决策机关，审议并决定以国会活动为主的有关党的管理的重要事项。

② 设置下届内阁的主张是菅直人在代表选举中提出的。菅直人在《民主党未来的理想状态（试案）》中提出，“为进一步激活民主党的政策活动并辅助相当于首相的代表的政策活动将设置下届内阁，将由干事长任副首相、政策调查会长任内阁官房长官”。

个。正在进行工作的调查会和项目组将作为工作团队重组，并设置在部门会议之下，其研究内容必须向部门会议报告。

如上所述，“政务役员会”和“下届内阁”是民主党的政策决定机关，两个机构的构成成员高度重合。民主党的政策决定权集中于下届内阁。下届内阁会议决定的政策议案，也是政务役员会的结论并成为民主党的最终共识。民主党的基本路线和需要战略判断的重要议案由政务役员会决策。

（二）民主党内政策事务支持部门

民主党内政策事务支持部门主要有两个，分别是政策调查会和政策审议会。工作人员人数不多，政策事务支持力量有限。

政策调查会。日本政党通常都设置专门负责党务、政务和国会对策事务的部门，民主党负责政策事务的部门是政策调查会。民主党党章规定，政策调查会长负责统括民主党和国会议员团的政策活动。下届内阁设置之前，调查会、项目组、小委员会等都设置在政策调查会下。民主党政策调查会在众议院第一议员会馆和参议院院内都设有办公室，大约有20名工作人员。政策调查会的主要业务有日常部门会议的设定、管理，审查向国会提出的法律草案以及各政策课题的调查研究等。还参与民主党所属国会议员以该党名义提出的有关议员立法的工作等^{[9]152}。

民主党还在参议院设置了政策审议会。2004年，民主党为强化、提高参议院政策审议功能，雇佣了原新闻记者、原电视台政治部长、原参议院工作人员等4名非常勤工作人员，试图在国会质疑时充分发挥他们的作用^{[9]182}。

（三）支持民主政策制定的国会立法辅助机关

民主党在政策制定过程中能够有效利用的公设立法辅助机关主要是国会，包括国会众参两院调查局（室），国立国会图书馆的调查及立法审查局，以及国会众参两院法制局。

国会众议院调查局、参议院调查室。众议院调查局和参议院调查室分别设置在众参两院事务局。众议院调查局和参议院常务委员会调查室分别设置

与众参两院常务委员会相对应的调查室和3个特别调查室，如，内阁、外交调查室等，分别负责与内阁、外交等委员会所管辖事项有关的预备调查业务及其附带业务。众议院调查局对委员会活动和议员活动提供专业的调查功能，从内容层面辅助众议院委员会和众议员的立法工作^①。参议院常务委员会调查室与特别调查室主要负责有关法律草案等的调查及参考资料的编制；与所负责事项有关的调查及资料的编制；有关参议院全体议员大会的口头报告、调查报告书原稿的收集整理等^②。简言之，众参两院调查局（室）主要是对国会委员会和国会议员的立法工作提供专业的调查支持。

国会图书馆调查及立法审查局。国立国会图书馆调查及立法审查局由13个调查室和15个课以及两个课内室和国会分馆组成。工作人员大约有190人，调查室配备专门调查员、调查主干和主任调查员，调查各课除课长外还配备几名调查员。为覆盖特殊领域，还委托外部学者为客座调查员或调查员。其核心业务是辅助国会委员会以及国会议员的立法调查业务。调查业务又有应国会议员委托等进行的调查即委托调查和关于国家重要政策课题等自主调查研究之别。涉及的政策领域广泛，既涉及政治、经济、社会、文化、科学技术等，又包括制度史、政策史以及外国法律、制度和政策。除当前国家政策课题以及国会正在审议的法律议案外，还进行中长期政策课题调查。调查内容从数据收集到事实关系的调查以及论点的整理、分析和评价等涉及方方面面。该局编制发行的刊物有《参考》《调查和信息》《外国立法》等，这些资料都可以在国立国会图书馆的网页上随意浏览^③。国会图书馆调查及立法审查局与众参两院调查局（室）一样，其核心功能也是为国会委员会和国会议员的立法工作提供调查支持。与调查局（室）不同的是，关于国家重要政策课题及中长期政策课题，该局还进行自主调查研究。

国会众参两院法制局。国会众参两院法制局与国会众参两院事务局级别相同，是专门辅助国会议

① 衆議院事務局組織図 [DB/OL]. [2020-04-12]. [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/saiyo/images/3soshikizu.pdf/\\$File/3soshikizu.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/saiyo/images/3soshikizu.pdf/$File/3soshikizu.pdf).

② 参議院組織図 [DB/OL]. [2020-04-12]. https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/jimu_sosikizu.html#jounin.

③ 調査及び立法考査局の業務内容 [DB/OL]. [2020-04-12]. <https://www.ndl.go.jp/jp/diet/service/works.html>.

员立法活动的国家机关。日本立法主要有两种，即内阁向国会提出的法案（内阁立法）和国会议员向国会提出的法案（议员立法），国会众参两院委员会和调查会也可以提出法律草案，属于议员立法。内阁提出的法案大纲和条文的拟定由提出法案的主管省厅来完成，省厅制订的法案在接受内阁法制局审查后向国会提出。国会议员提出的法案大纲和条文的拟定则由国会众参两院法制局来完成并经其审查后向国会提出。众议院法制局由5个业务部门及其支持部门庶务部门和14个课组成。除法制局长和法制次长外，还设法制主干一职，定员原为84人，2020年4月1日起增为86人并新设法制例规室。该局法案起草业务涉及所有的法律领域。与参议院法制局一样，五个业务部门分别设置第一课和第二课，各课按照国会众参两院常务委员会及特别委员会所管辖事项来分配调查业务。法制企划调整部设有企划调整课、基本法制课、总务课和调查课，法制主干负责重要的法律事务^①。法制局长由众议院院长任命并经众议院全体议员大会同意，86名工作人员中，除总务部门和图书管理部门外，大约有60人专门负责法案起草工作，他们被分配给12个课，每个课包括课长在内在由4~5人组成。众议院法制局的职责具体包括以下内容：起草由众议员提出的法律草案；起草法律修正案；协助这些法案和修正案在国会审议时的答辩；并就其他一切法律问题提供建议。众议院法制局的服务对象是所有的国会议员以及政党。不同的政党就同一主题起草不同的法律草案并不少见。在这种情况下，党派之间存在政治利益冲突，因此，该局要特别遵守严格的保密义务，不向其他党派提供任何一个党派应保密的事项^②。参议院法制局是参议院辅佐参议员立法活动的国家机关，根据参议员等的委托从事法律草案以及修正案的制定、法律问题的调查等业务。参议院法制局除局长外，有75名工作人员。法制局长对工作人员有任免权，在法制次长的统括下，

参议院法制局除设置负责辅助议员立法工作的5个业务部门外，还设有法制主干、总务课及调查课。各业务部分别设置两个课，各课按照参议院委员会所管辖事项来分配调查业务。如第5部第1课负责法务、外交防卫，第二课负责文教科学。^③概言之，众参两院法制局的主要职能是起草并审查国会议员委托的法律草案。

总之，上述立法辅助机关的主要职能是对已经或即将进入政策制定过程中的议案提供专业的调查和法律条文的起草、审查等支持。

（四）智库在民主政策制定过程中的定位

民主党缺乏中长期视角的政策研究。日本国家政策制定过程，对事前调查研究要求比较高。作为直接参与国家政策制定的政党来说，对主要政策课题的政策制定需要事前调查，还需要根据情况的变化持续进行跟踪调查研究。“民主党负责政策制定等相关工作部门是政策调查会，但工作人员人数少，忙于处理民主党提交给国会的各项法案，以及议员立法和制定反政府法案，使他们无法从中长期的视角深入进行政策筹划工作。此外，议员个人或议员团队进行的政策研究，要将充分地事前调查活动和对政策的深入挖掘与繁忙的国会议员活动相兼顾也有限度。加之各个专业政策领域都涉及特定的利益关系。个别国会议员和国会议员团队进行的政策研究也存在局限性”^④。另外，国会立法辅助机关的相关支持也是围绕已经或即将进入政策制定日程的专业调查及法案起草工作。无论从民主政策支持部门来看，还是从现有的国会立法辅助部门给予的支持来看，民主党缺乏从中长期视角深入进行政策研究的条件。

成立专门为民主党提供服务的智库不仅可以弥补中长期政策研究的不足，还可以从国际化、专业化、客观化的视点进行政策调查研究。民主党在“智库网络构想”中指出，对政党来说，需要独立

① 衆議院法制局の機構図 [DB/OL]. [2020-04-12]. [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/r2kikouzu.pdf/\\$File/r2kikouzu.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/r2kikouzu.pdf/$File/r2kikouzu.pdf).

② 衆議院法制局組織職務概要 [DB/OL]. [2020-04-12]. http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/html/h-syokumu.html.

③ 参议院法制局介绍及组织结构图 [DB/OL]. [2020-04-12]. <https://houseikyoku.sangiin.go.jp/introduction/organization.htm>.

④ 政策研究機関「シンクネット21研究所」（仮称）を設立 初代所長に宇沢弘文氏内定 [DB/OL]. [2020-04-12]. <http://www2.dpi.or.jp/news/?num=7653>.

或合作智库以客观、专业的方式研究中长期政策问题。实际上在美国，政党与多个独立的智库合作，在调查和政策制定方面取得了一定成果。作为民主党，无论是为实现选举公约，还是向政权政党迈进一大步，有必要尽快建立智库及其网络，建立充分有效利用智库及其网络研究成果的体制。此外，该构想还认为，通过网络化合作方式的政策研究，由于与众多专家学者和现有智库合作促进共同研究和加强信息交流，不仅使政策更加客观和更有说服力，还可以提高研究机构的管理效率。1999年3月成立的智库网络21研究所，其目标就是为专业、科学地研究中长期政策课题。

此外，智库还兼具“政策仓储”和“人才储备库”的功能。2005年6月民主党关闭“智库网络中心21”而代之以有限责任中间法人公共政策平台，以进一步加强民主党的政策制定能力并适应该党新的政策需求。公共政策平台设立的宗旨，除继续坚持“从中长期角度进行内政外交政策研究”外，还兼具“革新传统政策制定机制，能动而迅速地实现政策转换的平台”和“人才储备库”的功能。“为在民主党执掌政权时，一气呵成地断然推行强有力的改革措施，在政策和人才两方面拥有坚实的基础是不可或缺的。在执掌政权时，重要的是不只依赖霞关而要独立制定政策。智库就是以此为目标的智慧聚集体”。^①具体而言，在政策层面上，公共政策平台要成为存贮高质量政策的仓储即“政策库”。作为政策库，要在完善政策理念、政策哲学的同时，还要加强政策的基础并形成高质量的政策储备。在人才层面上，智库要成为荟萃各类人才的平台即“人才储备库”。作为人才储备库，以成为聚集包括大学、民间以及作为个人的官僚在内的一线专家学者之众智的“梁山泊”为目标。

综上所述，民主党在政策制定过程中，党内有专门的政策事务支持部门，还能够有效利用公设立法辅助机关国会。这种支持主要是以民主党现实的政策需求为中心，对即将或已经进入民主党政策制定过程的政策议案提供支持，不能充分满足民主党要立足于中长期视野提出具有独创性和可行性的政策需求。换言之，民主党为上台执政需要具有创造性的政策替代方案，可以提供这

种政策支持的是智库。

三、民主党智库的研究活动及其成果

民主党智库公共政策平台，从2005年11月成立到2009年停止活动、2010年1月被民主党以“政策决定过程一元化”为理由关闭，在4年多的活动期间主要开展了以下活动。

（一）政策研究

政策研究涉及很多领域，不同的政策领域制定不同的研究项目。公共政策平台研究项目的基本管理方针主要有以下3点。第一，政策研究和政策建议活动均以研究项目的方式实施；第二，由各政策领域的专业研究人员、意见领袖或舆论领袖、实际业务专家，以及该政策领域的负责人即民主党主管该政策领域的国会议员，组成网络型项目研究小组，研究并制定基本政策；第三，有专门的研究评议会对各研究项目的研究成果进行评价，研究评议会要确保各研究项目的质量。主要研究项目包括：“分权改革”“教育、人的能力开发政策的再构筑”“地域问题解决模式（地方自治体解决方案）的具体化”“新分权型财政体系的设计”“社会保障改革（养老金、医疗、护理的综合改革目标）”“农业”“地区选举公约运动支援”等^{[9]186}。各种研究项目的研究成果，通过民主党下届内阁等反馈到民主党的政策制定过程。如“社会保障改革”的研究成果，不仅在2006年通常国会委员会审议中为民主党同自民党的政策论战提供了重要的数据支持，还为民主党医疗政策的制定做出了重要贡献^{[9]190}。

此外，公共政策平台还在2007年统一地方选举为多个民主党都道府县联合会制定“地方选举公约”提供支持。由于2007年春季统一地方选举被民主党代表前原诚司视作“检验民主党是否真的可以成为政权政党的试金石”，为备战选举，民主党本部呼吁各都道府县联合会开展制定地方选举公约运动。为支援和鼓励该运动，民主党总部还设置了“推进确立地域主权运动本部”，民主党副代表高木义明就任本部长，干事长代理仙谷由人就任本部长代理。公共政策平台与推进确立地域主权运动本部

^① 公共政策プラットフォーム（プラトン）について [DB/OL]. [2020-04-14]. <http://www.platon-web.net/overview/>.

联合支援各都道府县联合会主办的政治学校^①，在公共政策平台实施的支援项目中，向14个府县派遣讲师，并提供午餐学习会（BBL）有关“地方选举公约”的会议记录，支持地方选举公约的推进和制定活动。结果，在2007年统一地方选举中，民主党多个都道府县联合会制定了地方选举公约并用于选举^[9]¹⁹⁰。

（二）近现代史研究会

近现代史研究会的前身是日本近现代史调查会。该调查会是根据民主党代表冈田克也的建议于2005年6月设立的，其目的“是重新研究日本近现代史，并将其研究成果应用于未来政治以及东亚和其他国家等的外交事务”。该会是以民主党全体国会议员为对象，邀请专门研究近现代史的著名学者主讲明治维新以来日本近现代史的系列历史学习会。2005年6月1日民主党“下届内阁会议”决定设置“下届内阁”官房直辖的“日本近现代史调查会”。会长为下届内阁副首相（民主党代表代行）藤井裕久，事务局长为细川律夫众议员。同年6月16日民主党总部召开日本近现代史调查会第1次会议，东京大学名誉教授坂野润治做讲演并进行答疑。冈田克也代表在致辞中指出，“日本并没有对之前的战争做过总结，但战争并不是某些荒谬人所作所为的结果。调查会正是为回顾明治时代以来的历史、明确问题之所在而设置的”^②。神户大学五百旗头真教授、东京大学名誉教授三谷太一郎也做过讲座和答疑。民主党智库公共政策平台成立后，由于该调查会是“从中长期视野学习历史”的，2006年4月被公共政策平台接管并改称为“近现代史研究会”，智库理事藤井裕久继续担任座长。近现代史研究会的宗旨是“基于‘不学习历史的人重复历史’的教训，要重新学习战前日本政治如政党政治的发展和挫折等，并将其经验和教训灵活运用于现代政治”^③。作为该研究会的研究成果，2006年12月出版了由藤井裕久、仙谷由人监修的

《历史创造者（上、下）》一书。该书上册由坂野润治、三谷太一郎著，下册由五百旗头真、伊藤正直、泷井一博、小仓和夫著。

（三）编制政策数据库、调研报告

这项研究主要面向民主党所属国会议员、国政选举公认候选人、民主党系统地方自治体国会议员，为他们提供“政策数据库”以方便与选民交流或宣传民主政策。2007年民主党提出的“差距问题”，就是公共政策平台从政府发布的各种统计数据抽取“家庭”“劳动、工资”“治安、安全”“医疗、护理”“教育”“生活、经济”“农业、粮食”“财政”8个方面的数据加以分析，最后做成一个“在统计数据上存在差距”的小册子。由于该册子主要是为方便民主党议员或国政选举候选人与选民交流或向选民宣传民主政策而编制的，每个政策课题都被整理总结成2到3行的文字。民主党议员或候选人在街头演说时宣讲这些简洁明了的政策内容，可以让选民理解现行政策的问题点以及民主党的政策主张。如，其中关于“人口减少的社会：劳动人口也存在地区差异”的简要解释说明为：（1）2005年日本首次出现出生人数低于死亡人数。（2）大城市圈和冲绳人口在增加，但除此以外的其他地区人口在减少。人口的增减也出现了地区差距。“政策数据库”文字简明扼要、数据对比鲜明，在议员或候选人街头演说时六七秒钟就能演说完毕。在人们匆匆走过街头或等红绿灯的时候，这样的演说长度和演说语言恰好容易被“听到”。显然，民主党智库在做这项工作从语言文字的推敲，到各项政策核心内容以及争论要点的整理、总结，再到演说所需时间的测算，都做得很细致、周到、用心。此外，还撰写“年金制度设计的试算”等有关年金模拟计算的“政策信息报告”和介绍地方自治体解决问题案例、地方议会改革等“调研报告”，开发支援民主党所属国会议员和民主党系地

① “政治学校”就是由民主党组织委员会组织并以各都道府县支部联合会为主体举办的学习会。民主党开办政治学校的目的主要有两个，一是，发现和培养可以在地方从事政治活动的地方自治体国会议员后备人才以及对已经获得议席的地方自治体国会议员的继续培养和训练，二是，通过政治学校这个平台与关心政治或对政治有兴趣的人们交流以形成民主党自己的人际关系网络。

② 日本の近现代史調査会を開催 党としての近现代史再検討を開始 [DB/OL]. [2020-04-12]. <http://www2.dpj.or.jp/news/?num=6780>.

③ 近现代史研究会再開、幕末の外国借款政策をめぐる対立を学ぶ [DB/OL]. [2020-04-12]. <http://archive.dpj.or.jp/news/?num=6127>.

方自治体议会议员立法活动的工具^{[9] 187-188}。

(四) 组织学习会、专题研讨会等

以日常学习为主的各种形式的学习会、专题研讨会等活动，主要是公共政策平台事务局主办的。

日常学习会。国会开会期间每月定期举办2至3次被称为“BBL”(Brown Bag Lunch)^①的“午餐学习会”，2007年11月又开办“傍晚参加型学习会”，到智库被关闭总计组织了63次学习会。每次举办学习会，基本都有民主党国会议员、民主党系地方自治体议会议员、国会议员秘书或其工作人员、政策研究者、实际业务专家、媒体人士、地方自治体的东京事务所工作人员、工会相关人士、学生等参加，每次30~50人不等。学习会主题或讨论题目涉及范围广泛，从当前到未来的政策课题都在学习范围内。每次学习会都会邀请活跃在一线的实际业务专家、研究者以及经济界人士等发表演讲，学习会不是单向、讲义型的，而是演讲者和参加者共同学习型。学习会从各种角度讨论日本社会面临的政策课题，在加深参加者对政策课题及其背景理解和认识的同时，也加强了各种人际交流^{[9]188-189}。2006年2月15日举办第1次BBL学习会，爱知县犬山市石田芳弘市长受邀做了有关犬山市教育改革的演讲。时任民主党代表前原诚司参加了讨论会，有国会议员、地方议会议员和政策研究人员、宣传媒体等70多人参加。公共政策平台被关闭后BBL午餐学习会在2010年11月被重启。时任干事长冈田克也决定以干事长部局为中心继续举办午餐学习会，松井孝治参议员任BBL企划委员会委员长，由政调会和干事长部局几位干部负责管理。重启后的BBL活动到2011年6月。

专题研讨会和座谈会。专题研讨会参加的人数较多，如，2005年12月10日在东京都港区六本木为庆祝民主党智库公共政策平台成立举办的专题研讨会，有330人参加。2007年12月5日在东京神田举办“新养老金制度的理想状态——现行制度的可持续发展和新制度的可能性”的研讨会，有经济学家、政策研究人员、媒体人士、学生等70余人参加。民主党养老金调查会“制度”主查大塚耕平参议员在会上就民主党有关“养老金制度”的

目标等做主题报告，对安心养老金制度的“可持续性”“公平性”和“可靠性”以及民主党养老金提案中有关“收入限制”“刷新组织”和“一元化”等进行了详细说明。最后一次座谈会活动是2009年众议院大选前举办的，主题是“面对‘政权选择’，现在向民主党的政权公约提问”。除时任干事长冈田克也外，参议员莲舫，时任政调会会长代理福山哲郎、政调会副会长大塚耕平等也参加了该座谈会。

从上述活动来看，公共政策平台主要围绕民主党的政策主张来开展工作，以智库名义推进的各种研究课题也是围绕民主党当下的政策需求来进行的。在公共政策平台活动期间，政策研究领域并未取得产生重要影响、引发各界广泛关注的研究成果，立足于中长期视角提供政策替代方案的政党智库建设的“初心”，被各种形式、各种细碎的座谈会和学习会以及满足民主党当前的政策需求等淹没，政党智库的本职功能被本末倒置。公共政策平台实质上更接近兼有智库性质的民主党的一个研究部门。

四、民主党智库建设的经验与教训

日本朝野两大政党半途而废的政党智库建设的尝试遭到媒体的尖锐批评，“既没有培育出支持政治家的人才团体，也没有创造出将民间政策提案纳入政党政策制定过程的政治氛围”^[10]。该批评是基于日本政策决定体制转型并将政党智库的建设视为推动该转变的一环而提出的。20世纪90年代中期以后，为推动政府政策决定体制由官僚主导转变为政治领导而实施制度改革。桥本龙太郎内阁实施的行政改革就是其中之一。除对中央政府省厅进行改组外，桥本还着手修订内阁法以明确首相拥有在内阁会议上提出国家基本方针的权限。目的就是要加强首相的领导并实现政治主导决策。之后，小泉纯一郎首相利用桥本行政改革后诞生的经济财政咨询委员会，实现了以首相官邸为中心的政治主导决策。实际上小泉内阁是唯一的例外，并且是以舆论的高度支持为后盾的。政治主导决策的尝试多是空

① 由于美国智库和大学等在午餐期间举办会议和学习会，与会者带着装有三明治等午餐的牛皮纸袋，边吃午餐边讨论。因此，BBL成为午餐会的通称。民主党这项活动名称由此而来。

谈。2009年众议院大选后实现的政权轮替加剧了政策决定体制的混乱。

通过制度改革推动政府决策体制转型尚且困难重重、效果有限，更遑论通过建设政党智库能够实现根本的改变。文章以民主党智库对民主党上台执政发挥的作用为研究视角，总结民主党智库建设的经验教训，为政党智库的建设和发展提供可资借鉴的典型案列。

（一）建设智库是意欲问鼎政权、政策资源不足的民主党的正确选择

政党把获得、行使和维持政治权力作为目标。“获得政治权力”所包含的内容“最终是组成政府和掌握立法过程的主导权^{[11]8}”。在以选举为中心进行活动的现代民主政治中，选举位于民主过程的中心部位。政党“‘在组织上要努力获得权力’，它投入最多能量的领域就是选举活动”^{[11]92}。但是，政党“不能仅仅因为它在议会中控制多数议席就能够维持权力。它需要制定政策和进行决策的能力。没有有效性，合法性不会持续下去（李普塞特）。在这方面，自民党充分利用其长期执政之利，成功地积累了政策信息并延揽到有能力的精通政策业务的人才”^{[12]24}。

从政策资源来看，长期执政的自民党能够有效地借用、利用被称为日本最大智库“霞关”（行政机构）的智能、信息和技术，作为在野党的民主党却很难有效利用“霞关”。“行政机构是一个巨大的信息库。它可以运用庞大的组织力、巨额资金、最新的信息机器、优秀的人才、专门的信息技术和精密的信息网收集、调查和研究信息”^{[11]92}。关于行政官僚如何差异化对待在野党与执政党，日本学者村松岐夫的证言可见一斑，“官僚要事先研究国会各个政党的纲领。当然，并不是所有政党的政策计划都要细心研究。一位官僚以新自由俱乐部为例予以说明，新自由俱乐部第1次进入国会时，他仅仅认真研究过该党写在一张纸上的政策纲领。在与自民党的关系上，几乎对于所有的问题，行政官僚都要与自民党政务调查会各部会认真地进行事前协商是众所周知的事实”^{[12]24}。概言之，对政权追求型和资源制约型的民主党来说，借用、利用“智库网络”

来创造性地确保政策制定功能是一个正确的选择。

（二）政党智库必须坚持其为党派利益服务的政治性

从智库的法人性质、经费来源、人事安排，以及研究方向的确立、政策课题和合作智库的选择等来看，民主党智库具有为其党派利益服务的政治性。

公共政策平台的法人性质是非营利、非公益性质的有限责任中间法人^①，法人构成成员以实现非经济性的共同利益为目的。智库管理经费来自民主党的补助金、各团体的捐款和赞助。智库理事会由代表理事、理事和监事组成。其中代表理事由民主党资深政治家藤井裕久出任；7位理事有4位是包括民主党政策调查会长、副代表、干事长代理在内的政治家；监事由民主党财务委员长山冈贤次众议员担任^{[13]199}。从法人性质、资金来源与理事会人事安排来看，公共政策平台是由民主党出资为该党提供政策支持并由其主导运行的。

民主党决定智库政策的研究方向与政策课题的选择。为最大限度地将智库的研究成果用于民主党的政策制定，智库在政策研究方向的确立与政策课题的选择等要听取民主党的意见，民主党国会议员的工作人员要参与研究项目的推进。另外，对于重要课题以及与民主党基本方针有关的课题要组织独立研究项目进行研究。与政治战略有关的课题，以及外交防卫、经济政策等与民主党的基本方针有关的课题，每个主题民主党领导要指定学者和新闻工作者，并组织包括负责该政策领域的国会议员在内的独立研究项目进行研究。尤其是包括文化文明论研究路径在内的与日本发展道路有关的课题，以及与构建日本人身份认同有关的主题，要在民主党领导干部的出席下，并在学者、评论家、自治体代表、劳动者代表、资方代表、女性代表等广泛各界的参与下加深讨论。

与现有智库的合作也要选择与民主政策立场一致的智库。民主党宣称“站在一直被排除在既得利益结构之外的人、努力工作并纳税的人、在困难情况下仍追求自立的人的立场。也就是说，民主党是‘生活者’‘纳税人’‘消费者’的代表。”因此，

① 中间法人是根据《中间法人法》设立的法人名称。日本《中间法人法》2002年制定、2008年被废除。该法被废除后，根据该法设立的中间法人转为一般社团法人。

作为合作智库，可以考虑以市民、消费者和劳动者视角进行调查研究活动的自由派公益智库，对委托研究可以考虑能够以中立态度进行研究活动的民间营利智库。

政党智库，尤其是在野党智库的政治性与智库的独立性可以兼容。智库主张政治中立，却往往并不隐瞒自己的意识形态立场和倡导某些思想主张。“智库不仅是研究机构，还是在社会中开展与政策相关活动的组织。从这个意义上讲，它是一个有自己使命、致力于实现其所信奉的政治价值和理念的组织。智库即使有独立性，也不能成为一个中立的组织。制定政策是一项不立足于特定政治价值观就无法完成的工作”^{[13]95}。此外，智库的思想独立性容易受到权力的影响，“同决策者和掌权者进行接触的动机也会对智库的思想独立性以及智库分析与建议对象之间的关系产生潜在的影响”^[14]。另一方面，智库的独立性，尤其是政策信息的独立性很重要。“智库本来的作用是改变社会并创造新的政策替代方案。可以说是实现社会变革的一个象征性的工具。在这个意义上说，在与其他特定组织和部门，特别是参与政策制定的组织等建立关系的同时，能够生成独自的政策信息非常重要。从这个角度来看，‘独立性’非常重要”^{[13]95}。政党是连接公民和议会、议会和权力的不可缺少的桥梁。“在权力—议会—一级，人们期待政党发挥创造价值的功能（掌握政权功能）和表达、登记对抗价值的功能（批判权力的功能）。前者是适应‘大众的挑剔’而选择和实现建设性政策的功能，这种‘大众的挑剔’通过选举、大众传播、利益集团以及忠告者的劝告来表达。后者是积极地向公民提示建设性的替代方案（政策替代方案和领导人替代方案）和逼近政权的功能，主要是人们期待在野党发挥的作用”^{[11]40}。因此，在野党向公民提供政策替代方案的功能与智库创造新的政策替代方案的作用可以兼容。

（三）除政策支持外，智库还发挥了补充民主党权力资源不足的作用

作为在野党，民主党问鼎政权的权力资源有限。“政党为了获得和维持权力所能运用的资源叫作政党的权力资源。在公民—选举—议会—政权的各层次，如果权力资源不充足，则很难贯彻有效的战略。不存在让所有的人都平等地具有接近权力的可能性的政治系统。正如D·特鲁曼指出的那样，

参加政治过程的人们，其所拥有的政治资源各不相同。政党也是同样。有时由于某政党及其党员比其他政党及其党员有更丰富的政治资源。所以就有更大‘接近权力的可能性’”^{[11]14}。智库的各种活动，除满足该党当下政策需求外，还以新的方式发挥了补充民主党权力资源不足的作用。

为民主政策信息的收集和积累提供新工具和新路径。在“信息就是力量”的时代，信息资源具有重要作用。政策信息是开展各种政策研究活动的基础。“智库可以成为进行政策研究、提出政策替代方案以及积累政策信息和经验的工具。这一工具还可以改变未来政策辩论的方式。第一线有很多实用数据、信息和案例。但是，只有在基于专业知识进行分析和研究之后，才能将其作为政策信息进行积累。在这个意义上，智库开展这项工作并将其用于实际的政策制定是重要的”^{[13]115}。因此，信息公开很重要，研究人员通过个人网络获得各种政策信息也很重要。从这个角度来看，来自智库的“除霞关以外的政策信息收集活动”^{[9]194}，对民主党具有重要意义。

为民主政策的宣传和推介提供新路径。“在不存在政权轮替的政党系统，政权信息的渗透力非常强。这是由于宣传媒介也一味效仿执政党的行动的缘故。另一方面，为在野党提供信息的机会肯定很少。而且，在野党要边批评现政权、边向公民展示未来政权的情况，展开双重活动”^{[11]7}。智库频繁地举办各种形式、各种规模的学习会、专题讨论会等活动，大量散发政策说明书，扩大活动范围，宣传民主党当前正着手研究的政策课题和接下来要研究的政策课题，引起人们对民主党关心的政策课题的关注和讨论，为民主政策的宣传和推介提供了新的路径。

为民主党提供聚集和发现人才的新渠道。“政治资源中最重要资源是人和钱，即‘人才资源’和‘财富及其他经济资源’。因为人、钱和权力向‘人才资源’及‘财政资源’丰富的组织自然地集中过来的倾向非常强”^{[11]7}。公共政策平台组织的各种活动，还具有为民主党提供聚集和发现人才的功能。尤其是智库事務局主办的午餐学习会提供了一个可以与一般公众和参与政策制定的政策界人士一起学习的“平台”。“在永田町（日本国会所在地）和霞关（日本政府行政机关所在地）周围，政

府系智库、独立行政法人经济产业研究所和公平贸易委员会竞争政策研究中心、财团法人国际开发高等教育机关等定期举办午餐会，可是，在永田町国会议员会馆定期举办午餐会的只有公共政策平台。对参加活动的专家、学者、实际业务工作者以及政策研究者来说，能够以新的形式参与在野党的政策制定过程；对民主党来说，可以通过新的渠道与专家、政策研究人员等建立联系”^[9]¹⁹¹⁻¹⁹⁴。政党需要各种人才，仅从政策人才角度来看，政策调查会和国会常务委员会可以锻炼并逐渐增加国会议员的政策能力，行政官僚进入政界成为政治家是一种更直接而有效的方法。“2000年以后，民主党众议员大约有一成左右为官僚出身者，尽管实际人数并不多，如2009年有34人。但是，与中选举区制下的在野党相比，情况已经有很大改善”^[15]³²⁻³³。这是因为，“从1947年到1979年间中央省厅官僚（课长以上）出身的国会议员有175人。属于第一在野党社会党的大约30年间仅有8人（4.6%）”^[15]³³。智库作为聚集和发现人才的新渠道对民主党所具有的意义可见一斑。

概言之，在民主党追求权力的过程中，智库以新的方式发挥了补充民主党权力资源不足的作用。

（四）政党智库的兴衰更容易被政党领袖的政治理念所左右

与其他类型智库一样，资金和人才同样是制约政党智库发展的重要因素。《智库信息2014》的调查数据显示，“截至2013年，进入调查范围内的日本智库数量从2000年的332家下降为181家。而2012年该数据为193家，与冷战结束时的1991年（191家）相差不多。因财力和人力的不足，21世纪初蜂拥成立的300多家智库，经过整合将近一半被撤销”^[5]⁷⁸。对民主党智库发展所面临的问题，公共政策平台政策营销办公室工作人员坂田颯一指出，“（智库）与民主党有距离。既存在物理的、财务和人事问题，更存在如何反馈研究成果的问题。另外，还存在人力资源不足的问题。”^①

与其他类型智库不同的是，政党智库的发展更

容易被政治因素，尤其是容易被政党领袖的政治理念所左右。政党领袖对政党的政策能力和智库重要性的认识因人而异。2006年就任民主党代表的小泽高度重视选举，将政党资金优先分配给选举活动，导致公共政策平台被迫大幅减少活动。参与民主党智库建设、曾任民主党政府文部科学副大臣和安倍政府文部科学大臣辅佐官的铃木宽，在总结民主党智库建设经验教训时指出：“在仙谷由人担任政调会长时期，民主党执行部也认为政党智库是绝对必须的，公共政策平台进行了很多讨论并认真地积累了政权公约。然而，小泽一郎就任干事长后，公共政策平台就被他摧毁了，因为，小泽认为‘建智库也不能赢得选举’。小泽所说的一半正确、一半不正确，这是日本的现状。当我第一次被提名为民主党公认候选人时，就被忠告过‘搞教育不会带来选票’。但是，作为一名政治家在教育领域拼命工作12年。借助非营利组织以及在教育基层活动的律师等各界人士的知识，开放性地制定政策并一直致力于教育改革。但是，在12年后还是输掉了选举。换句话说，政治和选举不能分开。这是事实。结果，很多政治家更多地关注选举而不是政策。媒体在选举中起着重要作用。因此，除非联系政治家和选民之间的媒体发生变化，否则，我认为像智库这样的政策研究难以壮大”^②。

【参 考 文 献】

- [1] 麦甘恩, 萨巴蒂尼. 全球智库: 政策网络与治理[M]. 韩雪, 王小文. 译、校. 上海: 上海交通大学出版社, 2015: 16-17.
- [2] 吴寄南. 浅析智库在外交决策中的作用[J]. 日本学刊, 2008(3): 16-28.
- [3] 程永明. 日本智库的发展现状、特点及其启示[J]. 东北亚学刊, 2015(2): 22-27.
- [4] 张勇. 日本战略转型中的对外政策智库[J]. 外交评论, 2015(6): 139-164.
- [5] 王屏. 从研究智库的理论与方法看日本智库的作用及影响[J]. 日本学刊, 2017(5): 54-82.
- [6] 吴怀中. 智库在日本安保政策形成中的影响——兼论“另

① 政党系シンクタンク対談「いま、いかに政党系シンクタンクを機能させるか」[DB/OL]. [2020-04-12]. <http://www.sp-senryaku.org/062.pdf>.

② 課題山積の日本でシンクタンクが育たない原因 [DB/OL]. [2020-04-12]. <https://toyokeizai.net/articles/-/306436?page=5>.

- 类日本型”安保智库的作用[J].日本问题研究,2018(5):15—23.
- [7]胡令远,王梦雪.智库中的政策专家社会网络分析——以日本国际问题研究所为例[J].日本学刊,2018(6):30—47.
- [8]胡薇.智库国际交流与合作的日本经验及对中国的启示[J].日本问题研究,2019(5):74—79.
- [9]橘民義.民主党10年史[M].東京:株式会社第一書林,2008.
- [10]西田睦美.ニッポンこの20年 長期停滞から何を学ぶ 第4部政治漂流[N].日本経済新聞,2011-01-16.
- [11]岡澤究美.政党[M].耿小曼,译.北京:经济日报出版社,1989.
- [12]村松岐夫.政と官の五十年[M].東京:第一法規株式会社,2019.
- [13]鈴木崇弘.日本に「民主主義」を起業する——自伝的シンクタンク論[M].東京:株式会社第一書林,2007.
- [14]丛伟丽.德国社会民主党的现代化:智库的作用[J].国外理论动态,2011(4):46.
- [15]上神貴佳,堤英敬.民主党の組織と政策[M].東京:東洋経済新報社,2011.

[责任编辑 李 颖]

The Exploration, Experience and Lessons of Japan's Opposition Party Think Tank Construction

——Taking the Democratic Party's Think Tank Construction as an Example

ZHANG Bo-yu

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

Abstract: After the Democratic Party became the first opposition party in 1998, with a view to improve policy-making capabilities and reserve Democratic Party government policies, think tanks are regarded by the party as a tool that can be used to evolve toward a political party. The “think tank network concept” published in March 1999 became the basic indicator of the party's think tank construction, and “the networking of think tanks, i. e., the creation of a think tank network” has become the basic direction of the party's think tank construction. The Democratic Party must create its own policy system, information collection system and citizen policy participation system through the think tank network. After the exploration and practice of “Think Tank Network 21 Institute” and “Think Tank Network Center 21”, in 2005, a “public policy platform” named after the Democratic Party's think tank was established. This paper aims to take the role of the Democratic Party's think tanks in power as a research perspective, summarize the experience and lessons of the Democratic Party's think tank construction, and provide typical cases for the construction and development of party think tanks. Constructing think tanks is the right choice for the Democratic Party, which intends to seek power and lacks policy resources. Party think tanks must insist on its political nature of serving the interests of the party. In addition to policy support, think tanks also play a role in supplementing the lack of power and resources of the Democratic Party. Funds and talents are also important factors that restrict the development of party think tanks, but the development of party think tanks is more likely to be influenced by the political ideas of party leaders.

Key words: political party think tank; opposition party think tank; Democratic Party think tank; think tank network; public policy platform