

政治研究

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

从伊宁¹，张晓磊²

(1. 中国社会科学院大学 国际政治经济学院, 北京 102488; 2. 中国社会科学院 日本研究所, 北京 100007)

摘要: 为有效应对此前政权遗留的官邸决策弊端并谋求执政长期稳固, 岸田内阁在政府决策上一方面延续官邸主导形式, 另一方面在官邸决策过程中寻求兼顾与外部决策主体的意见协调。作为内阁“看板政策”推进的重要一环, 在“经济安保法”的制定出台过程中, 官邸主导的“延续性”及“协调性”特征均得到了明显体现。但在官邸主导的实地推进中, 岸田内阁仍受到来自首相个人政治领导力“缺位”的严重制约, 进而导致官邸主导实际政策效果整体不佳。加之制度及国内政治因素层面的相互影响, 首相亦难以破解其在政治领导上的不力困局。伴随执政基础的长时期弱化, 岸田内阁推进官邸主导的整体前景也难言明朗。

关键词: 岸田内阁; 官邸主导; 决策特征; “经济安保法”; 政治领导力

中图分类号: F73/77

文献标识码: A

文章编号: 1004-2458-(2023)01-0024-11

DOI: 10.14156/j.cnki.rbwtyj.2023.01.003

引言

日本政府自上世纪90年代中期开始实行行政制度改革, 而此后历届内阁均将制度改革的核心确立为首相权力的强化, 由此政府决策过程加速从“官僚主导”向“官邸主导”趋势转型^①。安倍二次执政时期, 首相通过制度改革推进和政治领导力的充分发挥, 实现了官邸主导的进一步强化。官邸主导的政府决策形式也在之后的菅义伟及岸田内阁政权中得到延续。

但另一方面, 在安倍二度执掌政权后, 由于首相官邸在执政过程中的“整体强势”, 使得官邸主导带来的诸多弊端得以掩盖, 并在“后安倍时代”得到集中体现, 菅义伟内阁的“短命而终”就有这方面的因素影响。因此, 岸田接任首相后, 也随即对官邸主导决策形式进行了一定程度调整变革, 力图有效应对其决策弊端。那么与安倍内阁及菅义伟内阁相比较, 岸田内阁的官邸主导决策存在怎样的特征变化? 本文以“经济安保法”的出台过程作为案例, 旨在对岸田内阁的官邸决策特征做出细致分析。再者, 岸田内阁执政已一年有余, 但官邸主导却在实地推进中仍面临诸多障碍掣肘, 官邸主导的“政策实效性”受到广泛质

收稿日期: 2022-11-27

基金项目: 中国社会科学院创新工程项目“后安倍时代日本政治与政局变动研究”(2021RBSB01); 中国社会科学院日本研究所“登峰战略”日本政治优势学科子课题项目“日本派阀政治演变及对岸田政府决策的影响”。

作者简介: 从伊宁, 男, 中国社会科学院大学国际政治经济学院博士研究生, 主要从事日本政治、日本安全政策研究。

① 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“官邸主导”是指“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, 又能够以官僚及执政党执行部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方式”。参见饭尾潤. 政権交代と政党政治 [M]. 東京: 中央公論新社, 2013: 81。

疑,那么岸田内阁推进官邸主导的具体困境又体现在哪些方面?笔者在这一部分探究中,将结合首相政治领导力的视角,对岸田内阁官邸主导决策的实施困境进行深入考察。

一、岸田内阁的官邸主导决策特征及其原因分析

岸田内阁的官邸主导决策特征主要表现为以下两点:一是在政府决策形式上依旧表现出对“强官邸”政治主导的一种延续性;二是官邸主导决策过程兼顾外部意见协调。岸田调整官邸决策形式,既有其个人政治风格的影响,也有意在稳定个人执政地位的考量。

(一)“强官邸”政治主导的延续性

在接任首相之前,由于自身处于较小规模派阀且长期居于政治舞台幕后加之安倍卸任后派阀政治影响力的回归,外界对于岸田是否能够展现“强势首相”色彩充满疑问。但在上任后,岸田在多个政治层面仍然表现出了“强官邸”政治主导的延续性,这也符合政治与行政改革后日本政治体制转型的总体规律趋势。首先,在阁僚人事任命上,岸田顶住来自安倍的压力。在岸田执政之初的两次组阁中,细田派(后改为安倍派)均占据阁僚位置的相对多数,但在几个关键的阁僚人事任命中岸田并未理会安倍的意见,如官房长官松野博一以及外相林芳正的任命,其中林芳正的入阁引起了安倍的强烈不满。其次,在外交安全政策上,岸田彰显强烈的政治主导底色。除了建立以“岸田+林芳正”为核心官邸外交人员架构^[1],在外交政策领域,岸田也表现出区别于安倍意向的决策取向,尤其是在对俄政策上。俄乌危机爆发后,岸田内阁一改过往安倍时期对俄的“接触性”选项,主张推行强硬的对俄政策立场。针对北方四岛问题不仅措辞更加严厉,直言“北方四岛是日本固有领土”^[2],并且紧随西方不断强化对俄制裁措施。最后,对于突发性危机事件,首相官邸能够进行迅速性应对。2021年年底,面对奥密克戎病毒在日本国内可能大规模传染的风险危机,岸田于11月29日当即宣布封闭国境,暂时中断与国外的航班往来。此举虽让世卫组织感到不解,但却收获了国民的高度好评,根据舆论调查显示,在岸田宣布该项措施后,其支持率较之上一个月提升了6个百分点^[3]。

(二)决策过程兼顾不同意见的协调性

上台执政后不久,岸田在执政理念中提出要推行“倾听政治”。“面对种种复杂课题带来的挑战,要真诚接受来自国民的声音,从而建立起有共鸣和值得信赖的政治”^[4]。而岸田“倾听力”的重要表现就是在官邸主导决策过程中会兼顾与执政党、官僚以及利益团体甚至在野党等外部决策主体的意见协调,以使国民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,岸田在决策中会与党内高层及大佬进行对话沟通,在听取党内不同观点的基础上作出最终决定。根据朝日新闻的调查显示,在上任短短3个月的时间段内,岸田前往自民党本部的次数就已经达到26次,均超过安倍二次执政时期和菅义伟时期首相前往党本部的次数^[5]。而除了与副总裁麻生以及干事长茂木敏充多次面谈之外,在防疫政策和外交政策方面,岸田也会听取来自菅义伟和安倍晋三的政策意见。在政官合作上,为调动官僚的积极性与行动力,首相官邸会注意汇集来自官僚的政策建议。在岸田的官邸主导决策架构中,政务秘书官嶋田隆是重要的人员组成之一,而其职责就是将来自省厅以及自治体的政策信息进行收集^[6],并基于这些信息帮助首相做出决策判断。而在特定政策领域,岸田亦会听取来自相关利益团体的政策呼声,具体方式上有首相及阁僚与利益团体代表会面进行沟通,利益团体也可通过提交政策报告的方式直接向首相进行建言。

(三)官邸主导决策特征变化的成因分析

决策理论认为决策过程深受领导人个人的性格特质、政治经历及选择偏好影响^[7]。官邸主导决策形式的特征变化与岸田本人的政治经历密切相关。岸田本身出自于自民党宏池派,该派出身的首相执政理念相对温和,同时擅长在党内进行“协调政治”。再有一点,岸田本人曾长期担任自民党决策部门的一把手,对于安倍内阁及菅内阁时期“过于强调官邸主导、疏于意见协调”所带来的问题及弊端,有着更加清晰的

了解与认知,这也导致其上任后力求修复官邸主导的“痼疾”,进而稳固其政权运营。首先,过度的官邸主导对自民党内产生消极影响。在安倍二次执政时期,安倍内阁推进“政高党低”下的政府决策过程,使得党内的不同声音长期被“压制”,彼时由于安倍个人在自民党及执政中的整体强势,使得党内的不满情绪得以掩盖,但在政治威望不足的菅义伟上台后,首相官邸与执政党之间的“对立”就被显现出来,不仅影响党内团结也干扰官邸决策推进。早在2018年作为政调会长的岸田就动议进行“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^[8]。其次,引发官僚的“劣化”。安倍二次执政时期,首相通过内阁人事局设立实现了对官僚人事的“一元化”管理,菅义伟执政时期首相官邸对官僚的“人事控制”则进一步加剧。掌握人事权的优点在于,极大程度提升了省厅的政策执行效率,但也由此引发了官僚肆意揣摩首相意志的“忖度”问题以及能动性减退问题。由于忧惧首相官邸的权力,官僚在决策过程中有可能沦为一味奉迎官邸意向的政策执行工具,并且在行动中也更多只是消极等待来自首相官邸的指示,从而在决策中难以发挥其应有的建设性作用。日媒此前披露的“森友学园”问题^①,和菅义伟时期厚生劳动省行动效率低下问题,均是这种“痼疾”的典型表现。显然,如何适当调整政官合作模式使官僚重拾能动性,亦是岸田上台执政后所面临的重要课题^[9]。最后,过于强调官邸主导引发决策偏离与失误的风险。首相在决策过程中不断推进决策权向首相官邸集中,忽视与执政党、官僚、政策专家等外部决策主体的沟通协调,造成国民的意见无法通过有效渠道传达至官邸,加之在野党与舆论对首相权力的“监督缺位”,使得首相在决策中更为偏好个人政治判断,缺乏整体科学性研判,这也就极易导致首相决策的偏离与失误风险。安倍二次执政末期抗疫的失败以及菅义伟内阁强行举办奥运会导致疫情危机加剧,均是例证。在岸田看来,通过在决策过程中强化与外部意见的政策协调,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甚至是谋求长期执政具有重要的战略意义。

二、案例分析——“经济安保法”的出台过程

在政治学原理中“决策过程”可划分为“政策的制定过程”和“政策的执行过程”^[10]。政治学者安德鲁·海伍德则将“决策过程”进一步细化为“四个阶段”:政策动议、政策形成(包括政策预估和政策选择)、政策实施和政策评估^[11]。岸田内阁上台执政后将“经济安保”确立为内阁的“看板政策”,而相关政策部署的重要一环便是完成“经济安全保障推进法”的策定工作。笔者将结合海伍德的“四阶段划分法”,以“经济安保法”的出台过程为案例,进一步论证、分析岸田内阁官邸主导决策的特征变化。在法案的决策推进中,官邸主导的“延续性”及“协调性”特征,均得到了明显体现。

(一) 政策动议:“政策原点”起始于自民党内部讨论

政策动议是决策的起始阶段。在此阶段人们发现问题,并通过确定如何面对这些问题来形成政治议程。在此阶段,政策的发起可能产生于“上层”,即政治领袖、议会议员和政府机关等,也可能产生于包含政党、利益团体在内的“下层”^[12]²²⁰。值得一提的是,日本围绕“经济安保”最初的政策讨论便来自执政的自民党内部。但另一方面,由于首相兼任自民党总裁,且内阁成员大多为国会执政党议员,执政党与内阁呈一体两面关系^[13]。因此,虽然形式上“经济安保”的政策动议源自于“下层”执政党,但背后也一定程度反映出“上层”政府的实际政策意向。造成这种情形的原因有以下两点。

首先,外部环境冲击上,中美在“经济”“科技”和“安全保障”等多领域日益加剧的全方位战略博弈驱使日本从战略层面审视“经济安全保障”问题。“国内和国际环境发生的挑战可以看做是为决策提供的机会”^[14]。2020年12月,自民党决策机构向内阁提交“经济安保政策建言”,文件指出由于“国际社会

① 森友学园事件是指,“森友学园”曾于2016年6月以低于市场价6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。

的力量对比变化”“特定国家以政治目的利用经济依存关系”“疫情冲击显露供应链软肋”等因素影响,策定“经济安保战略”已经成为日本的当务之急^[15]。但从排列位阶来看,国际格局力量变化(中美博弈)显然是刺激日本推动经济安保的首要因素。而推进经济安保战略及政策的关键一环就是相应法律文本的创建。“政策建言”中提出的强化日本的“战略自主性”及“战略的不可或缺性”为日本“经济安保法”的制定提供了最初的方向指引。而在之后自民党出台的“2021年经济财政运营与改革的基本方针”中,也再度指出要在2022年通常国会期间完成“经济安保相关法案”的制定^[16]。其次,内政因素方面,岸田本人力推党内关于经济安保战略的政策动议,有其着力总裁选举的高度政治考量。自民党政调会下属的新国际战略创造本部是最初倡议经济安保并先后递交相关政策提言的党内决策部门,而时任政调会长的岸田就担任该部门的本部长,座长由与安倍关系密切的甘利明担任。如此一来岸田不仅可以利用所握职权在经济安保政策上彰显自身在党内的影响力,并可通过相关议题扩大、聚合保守势力对其的政治支持,从而边缘干事长二阶俊博,使党内权力博弈转向有利于本人的政治轨道,最终达到助力其赢得总裁选举的目的。2021年9月的总裁选举中,岸田表示如若胜选,“经济安保”将会成为新内阁的看板政策,并要着力推进旨在确保强化日本“战略自主性”及“不可或缺性”的“经济安全保障推进法”的策定工作^[17]。可以看出早在“经济安保法”的论议环节,自民党内部就已经开始了相应的协调议程。

(二) 政策预估:法律草案的制定提出

政策预估是对政策动议阶段可行方案作出预先评价的过程。这一阶段的主要角色亦包含政策专家和专业人士^{[12]220}。政策预估的意义在于对拟采取的政策方案进行预期评价后形成大致的总体轮廓^{[18]20}。反映在“经济安保法”的决策过程中,就是完成法律草案的先行制定,以初步确立法案的“核心内容”。

伴随新内阁的启动,经济安全保障的政策推进也正式进入部署环节。为保障相关法制整備的有效推进,岸田首先在首相官邸内部建立起以首相为核心的政策决定体制。具体措施上,一是在内阁新设“经济安保大臣”一职,通过阁僚新设的方式确立首相官邸对经济安保议题的政治领导;二是设立专门的政策会议机制作为首相用以进行决策部署的咨询机构,岸田先后在内阁官房设立“经济安全保障推进会议”和“关于经济安全保障推进法的有识者会议”,后者在“经济安保法”草案的制定过程中发挥主导作用。这种以政策会议为基轴的官邸主导决策形式,在安倍二次执政时期也较为常见,同样表现出岸田内阁对安倍内阁官邸主导模式的延续性色彩。

2021年11月19日,岸田文雄在官邸召开“经济安全保障推进会议”,提出要加速推进“经济安保法”制定工作。11月26日,首相官邸举行第一次“关于经济安全保障推进法的有识者会议”。会议由庆应大学教授青木节子担任座长,委员包含前官房副长官兼原信克、前国家安保局长北村滋以及经济同友会副代表理事小柴满信等,会议人员组成反映了岸田在经济安保政策推进上寻求“产官学一体合作”的理念,该会议也成为官邸内部进行法案意见协调的“第一现场”。在首场有识者会议上经过讨论,会议详细列述了当前国际社会在经济安全保障上的政策动向,指出日本的经济安保战略应服务于“自律性的提升”“技术优位性的不可或缺”以及“基于规则的国际秩序维护与强化”。以此为指引,会议将“经济安保法”的四大支柱确定为:“供应链安全”“基础设施保障”“官民技术合作”和“专利的非公开”^[19]。前两点在此前自民党政调部会提交经济安保政策建言中就已经有所体现,而后两点则是经过有识者会议论议后最新提出的内容^[20]。此次会议还采纳了座长青木节子的意见,针对四大支柱领域再分别召开各自的讨论会,讨论结果同样以报告形式提交用于法律草案的制定。在第二次和第三次有识者会议上,主要召开关于四项支柱领域的分科讨论会^①。而在2022年2月1日的第四次有识者会议上基于此前分科讨论会的结果汇总最终出台了“关于经济安全保障法制的提言”的政策报告,其中基本完成对四项支柱性条款在制度建设及具体对策上的行动方针拟定。报告指出“针对供应链调查和基础设施项目审查的领域对象及适用范围由政

① 四项支柱领域分科会,即“关于供应链强韧化的讨论会议”“关于基础设施的讨论会议”“关于官民技术合作的讨论会议”“关于专利非公开的讨论会议”。

府进行指定；设立相关协议会作为官民强化技术合作的固定机制平台；建立二阶段审查制度（即两次审查）用以进行涉及敏感技术专利的详细审核”^[21]。该报告的出台也标志着“经济安保法”草案的制定完成。

（三）政策选择：与多方就细则内容进行意见协调

政策选择是决策的最终形成阶段^{[12]220}。经过政策动议和政策预估后，可能会产生多种或不同政策提案。在这一阶段，决策者将与不同决策主体围绕可选择的方案进行妥协、讨价还价和协调，以作出最终选择^{[18]20}。由于法案内容涉及经济界利益关切，加之执政伙伴公明党存有一定疑虑，草案出台后，岸田内阁的工作重点转向与经济界和执政党内部在法案细则内容上的意见协调，以使法案内容更趋完善并早日实现向国会的递交审议。

针对草案中的条款设定，经济界的疑虑来自以下两个方面：一是条款适用范围及领域对象的不确定性。例如在涉及与经济安全因素密切相关的基础设施审查上，虽然法案确定了包含电气、金融在内的14个适用领域，但在此其中具体审查哪些运营企业和机器设备，是由相应主管大臣通过“省令”自行决定。再比如，关于“特定重要战略物资”的定义，法案也并未予以明确，仅模糊表述为“与国民生活及经济活动密不可分的物资范畴”，预想中包含半导体、稀土和医疗物资，但政府依然可通过“政令”自主进行灵活设定及解除^[22]；二是“处罚条款”的设置。法律原案中规定如果企业不配合政府进行供应链和基础设施层面的审查工作或泄露涉及敏感技术的信息情报，政府最低可对其处以30万日元以下罚款，情节严重者则处以100万日元以下罚款甚至两年以下有期徒刑。在此背景下，由于政府握有对法律的“高度解释权”及“处罚条款”的大棒，企业不得不忧虑于政府是否会就此过度介入并干扰正常的经济活动开展，如此一来企业的生产积极性也必将遭受打击^[23]。

2022年2月7日，日本经团联会长石仓雅和与经济安保担当大臣小林鹰之举行会面，双方就经济安保法案进行了意见沟通，小林鹰之表示“要尽可能与包含经团联在内的大中小企业强化关于经济安保的共同认知”^[24]。2月9日，经团联代表与小林再度举行会面，并向小林递交了经团联关于经济安保法制的政策提案。“提案”主要内容为：“针对供应链调查、基础设施事前审查及敏感技术管制的适用范围及领域对象尽可能限定在较小范围；同时针对处罚条款的设定，希望政府充分考虑到企业的立场及顾虑，从而使企业能够更好地参与到与政府的经济安保合作。”^[25]提案内容也反映了经济界对“经济安保法”的主要诉求，即：对政府强化经济安全的立法举措不持反对立场，但希望政府在行动中尽可能减少对企业正常经济活动往来的介入和干预，使得企业在“经济”和“安全保障”中获得应有的自主空间。

除了与经济界协调之外，法案递交国会之前还需经过执政党协商这一环节，由于早在政策动议阶段时，自民党内部已经就法案大致内容及行动步骤有了基本的意向共识，因此执政党协商的这一过程主要是指与作为执政伙伴的公明党进行协调。公明党虽然在自公执政联盟中属于联立小党，但同样对决策过程拥有一定影响力。从安倍二次执政时期起，法案的出台必须经过两党联名审议通过方可发往国会送审。关于经济安保法案内容，公明党与经济界基本持一致立场认为其存在过度干预经济活动的风险，并且“处罚条款”过于严厉恐影响企业对政府的合作态度。2月10日，岸田内阁与公明党代表举行会面，公明党向其表达了自身对于经济安保法案细则的观点意向。会议之后，岸田内阁随即着手法案的细则内容修改：一方面在“处罚条款”部分，删去了“若不配合政府进行供应链调查工作将处以30万日元以下罚款”的内容；另一方面顾及经济界诉求在规制条款的适用范围上，添加了“将控制在为确保安全保障下的必要合理范围”的内容补充^[26]。2月16日，修改后的法案得到自公两党联名承认。2月25日，“经济安全保障推进法”通过阁议决定。

（四）政策实施：法案的出台及后续推进

政策实施是已选政策方案的执行阶段^{[12]221}。在“经济安保法”决策过程中表现为，法案的审议出台及后续相关政策推进。在海伍德的划分方式中，完整的决策过程链条还应包括政策评估。但就“经济安保法”的决策而言，一是法案通过后多数跟进政策仍处于起步阶段，后续效果有待检验；二是法案被日本政府视为国家安全战略的重要一环，一旦上升至中长期的国家战略层面，相关政策推进的时间线亦将大幅延

长, 很难在短时间进行有效评估。因此, 在本文的讨论中将“政策实施”选定为“经济安保法”决策过程的尾声环节, 而不涉及“政策评估”过程。

法案的审议过程使岸田内阁的“主战场”转向国会在野党。在 2022 年 3 月 17 日的众议院全体会议上, “经济安保法”的审议正式启动。会议中, 在野党主要针对“政府是否会干扰民间经济活动”“如何确定基础设施的审查标准”以及“适用于专利非公开条款的敏感技术有无基准设定”等问题向首相岸田进行质询。岸田表示“法案不会对正常经济活动进行过度制约; 关于审查标准将向外界广泛征集意见; 将在充分考虑对产业前景影响的基础上对适用条款的技术发明限定在最小范围”^[27]。国会在野党中, 主要以立宪民主党为代表对法案内容持质疑态度, 对此岸田同样施展“协调政治”的手腕, 在法律文本中加入体现在野党诉求的内容, 从而巧妙化解了首相官邸与在野党在法案审议中的“对立”。经过 3 月 23 日的众议院内阁委员会审议后, 执政党与立宪民主党展开意见协调, 最终协调结果是于 4 月 5 日在法案的“附带决议”中加入了立宪民主党主张的“尊重企业等经营者的自主性”^[28]。4 月 6 日, 法案在众议院内阁委员会上获得包括执政两党和多数在野党的一致支持, 并于 7 日在众议院全体会议上顺利通过。4 月 13 日, 法案转入参议院审议环节。由于法案此前在细则内容上已经完成与经济界和众议院在野党的意见协调, 因此参议院审议过程显然更多流于形式。5 月 10 日, 法案首先在参议院内阁委员会上获得多数赞成, 之后在 11 日的参议院全体会议上表决通过, 至此“经济安保法”正式出台。

“经济安保法”的出台为接下来日本经济安全政策的实施提供了有力的制度保障, 但法案的出台也并未掩盖日本政府在施策过程中可能面临的问题与挑战, 因此, 岸田内阁也采取了一系列举措, 以保证法案的有效落实推进。首先, 出台相应政策方针用以配合法案实行。2022 年 9 月 30 日, 岸田内阁以阁议决定方式推出“关于采取一体性经济政策推动安全保障的基本方针”。该方针的主旨一是指出法案在实行中要兼顾正常经济活动, 二是在集思广益的基础上将规制条款的适用范围尽量确立在较小的必要限度内^[29]。其次, 着力推动政官之间的政策合作。在首相官邸完成法案和基本政策方针确定后, 官僚将扮演政策执行环节的重要角色。以“供应链调查”和“基础设施审查”为例, 拥有相关权限的省厅包含经产省、国交省、厚劳省及总务省在内的多个部门。如此一来, 首相官邸在经济安全政策推进中能否对省厅发挥统筹协调及统一指挥的职能, 将是岸田内阁施行“经济安保法”的又一关键所在。5 月 11 日法案刚刚出台后不久, 官房长官松野博一即表示“法案确立是推动经济安保的重要一步, 内阁将继续强化与相关省厅的密切合作, 切实推动经济安全政策的实行”^[30]。

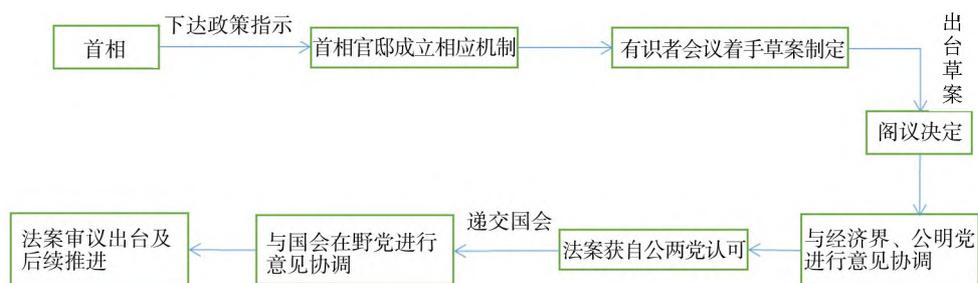


图 1 “经济安保法”的决策过程示意

资料来源: 笔者自制

三、岸田内阁官邸主导决策的实施困境

“经济安保法”的成功出台是对岸田内阁兼顾延续性与协调性的官邸主导流程的一次“有力检验”。不过另一方面, 尽管岸田内阁对官邸主导决策形式进行了一定程度的调整变革, 但官邸主导在具体推进实施中仍面临诸多障碍掣肘, 进而导致官邸主导的实际政策效果不佳并受到广泛质疑, 这也成为岸田内阁执政

基础滑向不稳的重要诱因。而造成官邸决策困境的主要原因则可归结于首相个人的政治领导能力。首相政治领导力不足，第一体现在内阁“政策行动力”的低下，第二表现在首相对官僚集团“活用”能力的偏弱，第三显示于其在党内控局的日渐乏力。而首相政治领导力的强弱也与制度改革的衍生问题、内阁支持率以及派阀政治等内政因素相互关联。

（一）官邸主导“协调”有余但“行动”不足

首相政治领导力的“缺位”，首先体现在首相官邸“政策行动力”的严重不足。“防疫”与“经济”是岸田内阁上台后，首相官邸需统筹推进的重点政策领域。但在实际应对中，岸田未能交出令民众满意的答卷。在疫情防控层面，尽管岸田在总裁竞选期间曾提出“在首相官邸成立一元化疫情対処机制”和“成立由中央主导的‘野战医院’”等诸多提案，但执掌政权后岸田显然将更多精力集中于外交安保和“选举政治”，上述构想均未能付诸施行。另一方面，岸田内阁虽然在2022年上半年的“第六波感染危机”中一度强化疫情管控对策，但之后又很快陷入“防疫”和“经济”的两难犹疑中，进而在疫情尚未有效控制之时便匆忙解除管控措施，放任国家机器在疫情危机中“自由摆动”，进入2022年下半年后日本的抗疫形势完全进入“躺平状态”。2022年6月，日本迎来“第七波感染危机”，此轮危机持续时间长达4个月之久，并在8月20日创下了25万余例感染的国内单日新增确诊记录^[31]，而同时期日本主要都道府县的医疗应对体制也相应处于“饱和”与“半瘫痪”状态，引发国民的严重不满。在经济对策层面，岸田虽在公开场合多次表示要实行“新资本主义”政策，并在首相官邸成立相应政策会议机制，但在具体措施上则始终给人以“空中楼阁”之感。对于相关巨额财政支出的来源问题和如何实现提升收入分配的具体方策上，岸田几无实质性动作推进。显然在日本经济仍处于“疲软状态”的整体背景下，能否实现旨在以“扩大再分配”为基轴的经济政策调整，岸田本人对此也并无多少把握。此外，在民众更为关注的“物价上涨”问题上，岸田不仅在对策出台方面迟迟不见进展，甚至在在野党质询时以“相较于欧美国家，日本物价上涨仍处于低位水平”为由进行搪塞并回避自身责任，招致外界哗然^[32]。由于在疫情防控和经济政策上领导力的明显缺失加之“安倍国葬”及“统一教”问题的发酵，国民对岸田内阁的支持度逐步滑向“深水区”。根据2022年11月的舆论调查显示，岸田内阁支持率已跌至33%，不支持率则高达46%^[33]。

表1 岸田内阁官邸主导决策的实际成效

官邸主导的重点政策领域	官邸主导的实际政策成果
经济安全保障	完成“经济安保法”策定
疫情防控	多数政策构想未付诸实践，首相决断犹疑导致日本疫情应对进入“躺平状态”
新资本主义	尚未出台具体实施政策
物价上涨	具体对策出台迟迟未见进展，直至10月底出台超大规模“综合经济对策”，但更多反映自民党内部意向

资料来源：笔者自制

（二）官僚“活用”能力总体偏弱

首相政治领导力的强弱与否还体现在对官僚的灵活运用能力上。日本学者信田智人曾指出：“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。”^[34]安倍二次执政时期和菅义伟内阁时期，首相通过人事权的掌握一再强化对官僚的统合管理，进而诱发了官僚对官邸决策的“忖度”及积极性减退问题。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，但从实际情况而言，其对政官关系的改善努力效果欠佳，具体原因有以下两个方面：一是，制度改革推进对政官关系所衍

生的结构性问题难以有效解决。从桥本内阁时期至安倍二次执政时期,官邸主导制度建设始终处于改革推进的延长线上,同时为切实保障官邸主导的实行基础,首相官邸也一再强化辅助政治家进行决策立案和事务处理的行政人员储备,其中就包括“兼任”的方式。所谓“兼任”就是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。2005年首相官邸内部的“兼任”人员仅有741人左右,但2020年已升至2229人。这样一来虽然首相官邸得到了充分的人员扩充,但也导致了官僚工作量的整体陡增。“官僚本身在省厅的工作量并没有减少,还需要兼顾首相官邸的任务安排”^[35]。工作量的剧增,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。根据人事院的调查显示,在入职省厅未满十年的官僚群体中,2014年有离职意向的人数仅有60余人左右,但在2018年之后,这一数据连续3年提升至100人以上^[36]。高压的工作环境使得官僚多疲于繁杂的业务事项处理,很难有充足的精力投身于政府的决策建言中;二是,首相任用的官邸高级官僚存在能力的资质性欠缺。以内阁官房副长官、首相秘书官为代表的首相官邸高级官僚,其主要职责就是代表首相官邸与省厅、执政党展开当面协调及政策沟通,以推动官邸主导决策的有效执行。安倍二次执政时期,官邸主导决策的流畅运转就离不开今井尚哉、和泉洋人等官邸官僚对省厅的沟通、协调作用。岸田执政后,将政权运营和推进官邸主导决策执行的重担交由内阁官房副长官木原诚二,但木原在与省厅的沟通协调上存在明显的短板,这也极大限制了岸田内阁对官僚的有效统合。2022年5月,岸田内阁提出旨在实现“NISA”制度(小额投资非课税制度)永久化的政策目标,主张在一年之内实现政策的逐步推进,但金融厅官员却表示无法在一年之内达成首相官邸的目标。而官邸与金融厅之间的意见分歧很大程度上正是源于身为“NISA”政策担当的木原诚二无法与金融厅官僚进行充分政策沟通。“木原虽出身大藏省,但论资历,在金融厅工作的高级官员多为木原的前辈,因而不愿听从木原的政策指示并配合首相官邸的行动”^[37]。总之,由于客观、主观层面的双重因素限制,岸田无力缓解官僚在决策中长期持续的能动性减退问题,缺少官僚的有力支撑也从侧面导致了首相官邸在施策上迟迟无法展开具体的措施行动。

(三) 党内控局日渐乏力

党内控局能力也是衡量首相政治领导力的指标之一。日本政府决策的另一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。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、针对决策议题凝聚多数党内共识,则极有可能导致决策过程中官邸与执政党的“纷争对立”,进而严重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当下的岸田均在党内无法树立“强总裁”的政治地位。就岸田而言,其本人虽擅长协调党内派系,但并不善于统合各方政治势力,加之派阀政治及内阁支持率下行等因素影响,党内控局乏力态势日益凸显。在安倍遇刺后不久,岸田就作出举行国葬的政治决断,此举的政治考量是意在安抚并拉拢“安倍派”。虽然“安倍派”一时间“群龙无首”,但却也难以在短时间内分崩离析,作为党内第一大派其人数超过岸田所属的“宏池会”两倍,岸田认为若想维持长时期的政权稳固,首相官邸无法离开来自“安倍派”的稳定支持^[38]。但岸田这一操作反而引发了一系列反向的连锁效应。由于主流民意反对“国葬”以及“统一教会”的发酵,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,党内反对势力包括“中间势力”大佬对岸田的质疑及不满愈发明显。先是与岸田持强烈对立色彩的菅义伟批评岸田在处置“国葬”和舆情问题上应对不力^[39];其后石破茂在自民党总务会上提出“首相需妥善处理‘统一教会’问题”^[40];再之后二阶俊博亦表明“当前的岸田内阁近似于菅政权的末期”;而一向以温和色彩著称的中间派代表选举对策委员长森山裕也指出“首相的支持率已经到达非常危险的状态”^[41]。本身党内派系基础偏弱,加之支持率走低导致党内公信力不断减退,使得岸田在决策中也很难抵御来自党内的政治压力,官邸决策不得不从预想的“政高党高”逐渐转向一定程度的“党高政低”轨道。2022年10月28日,岸田内阁推出超大规模预算的“综合经济对策”以缓解物价上浮趋势,其中预算额度高达29万亿日元。然而首相官邸的最初计划是希望将额度限定于25万亿日元,而最终方案中增加的

- [3]陈沁涵.岸田文雄面临难题:行政部门自行其是 官邸主导政治修正不易[EB/OL]. [2022-10-24]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_15733485.
- [4]首相官邸. 第二百五回国会における岸田内閣総理大臣所信表明演説[EB/OL]. [2022-10-25]. https://www.kantei.go.jp/jp/100_kishida/statement/2021/1008shoshinhyomei.html.
- [5]朝日新聞. 首相就任 100 日、面会多いのは[N]. 朝日新聞, 2022-01-12.
- [6]時事ドットコム. 岸田政権半年、「竹下流」との共通点と[EB/OL]. [2022-10-26]. <https://www.jiji.com/jc/v8?id=202204kaisetsuiin023>.
- [7]多尔蒂, 普法尔茨格拉夫. 争论中的国际关系理论[M]. 阎学通, 陈寒溪, 译. 北京: 世界知识出版社, 2003: 585-591.
- [8]岸田文雄. 政調会長として[EB/OL]. [2022-10-28]. <https://kishida.gr.jp/achievement/policychief>.
- [9]読売新聞デジタル. 岸田政権始動、「政と官」の立て直しを急げ[EB/OL]. [2022-10-29]. <https://www.yomiuri.co.jp/choken/kijironko/ckpolitics/20211029-OYT8T50052/>.
- [10]黑尧. 现代国家的政策过程[M]. 赵成根, 译. 北京: 中国青年出版社, 2004: 81.
- [11]ANDREW HEYWOOD. Politics[M]. New York: Palgrave, 2002: 404-410.
- [12]燕继荣. 政治学十五讲[M]. 北京: 北京大学出版社, 2013: 220.
- [13]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[J]. 中国周边外交学刊, 2017(1): .
- [14]阿尔蒙德, 鲍威尔. 比较政治学—体系、过程和政策[M]. 曹沛霖, 等, 译. 北京: 东方出版社, 2007: 264.
- [15]自由民主党政務調査会. 「経済安全保障戦略」の策定に向けて[EB/OL]. [2022-10-30]. <https://www.jimin.jp/news/policy/201021.html>.
- [16]自由民主党政務調査会. 「経済財政運営と改革の基本方針」に向けた提言 2021[EB/OL]. [2022-10-30]. <https://www.jimin.jp/news/policy/201648.html>.
- [17]岸田文雄. 岸田文雄_政策集[EB/OL]. [2022-10-31]. https://kishida.gr.jp/wp-content/uploads/2021/09/%E5%B2%B8%E7%94%B0%E6%96%87%E9%9B%84_%E6%94%BF%E7%AD%96%E9%9B%86_Web%E7%89%88_v2.pdf.
- [18]GARRY D BREWER, PETER dELEON. The Foundations of Policy Analysis Illinois[M]. Belmont: The Dorsey Press, 1983: 20.
- [19]内閣官房. 経済安全保障法制に関する有識者会議、資料 3[EB/OL]. [2022-11-02]. https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/keizai_anzen_hosyohousei/dai1/siryous3.pdf.
- [20]木内登英. 経済安全保障法案策定に向けた動きが加速[EB/OL]. [2022-11-04]. <https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/lst/2021/fis/kiuchi/1202>.
- [21]内閣官房. 経済安全保障法制に関する提言[EB/OL]. [2022-11-04]. https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/keizai_anzen_hosyohousei/index.html.
- [22]朝日新聞. 企業活動、制約を警戒、経済安保法案、経団連が意見書[N]. 朝日新聞, 2022-02-10.
- [23]木内登英. 罰則強化の方向で議論が進む経済安全保障推進法案野村総合研究所[EB/OL]. [2022-11-06]. <https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/lst/2022/fis/kiuchi/0208>.
- [24]産経新聞デジタル. 「経済安保の視点共有を」小林担当相、経団連会長と意見交換[EB/OL]. [2022-11-06]. <https://www.sankei.com/article/20220208-D5YAJA4RFJMVII3CE7JFNYP04/>.
- [25]経団連. 経済安全保障法制に関する意見概要[EB/OL]. [2022-11-07]. https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/015_gaiyo.pdf.
- [26]朝日新聞. 経済安保法案、罰則一部削除、両党了承、国会提出へ[N]. 朝日新聞, 2022-02-17.
- [27]朝日新聞. 経済安保法案、審議入り[N]. 朝日新聞, 2022-03-18.
- [28]朝日新聞. 経済安保法案、立憲賛成へ、付帯決議「事業者の自主性」尊重[N]. 朝日新聞, 2022-04-06.
- [29]内閣官房. 経済施策を一体的に講ずることによる、安全保障の確保の推進に関する基本的な方針[EB/OL]. [2022-11-08]. https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/doc/kihonhoushin.pdf.
- [30]時事ドットコム. 経済安保の第一歩、松野官房長官[EB/OL]. [2022-11-10]. <https://www.jiji.com/jc/article?k=2022051100609&g=pol>.
- [31]NHKニュース. 新型コロナ、254人死亡、25万3265人感染[EB/OL]. [2022-11-11]. <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220820/k10013780531000.html>.

- [32]朝日新聞. 与野党、足元に不安、首相、実績作り急ぐ[N]. 朝日新聞, 2022-06-16.
- [33]NHK 世論調査. 内閣支持率[EB/OL]. [2022-11-11]. <https://www.nhk.or.jp/senkyo/shijiritsu/>.
- [34]信田智人. 政治主導 VS 官僚支配[M]. 東京:朝日新聞出版, 2013:214.
- [35]日経電子版. 霞が関、2カ月無人の「幽霊部屋」、官僚縛る縦割りと兼務[EB/OL]. [2022-11-13]. <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA07D0D0X01C22A0000000/>.
- [36]日経電子版. 若手キャリア官僚、年100人超の大量退職続く[EB/OL]. [2022-11-15]. <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA26AEP0W2A021C2000000/>.
- [37]東洋経済オンライン. 「NISA 恒久化」暗雲、非課税期間の延長は無理筋か[EB/OL]. [2022-11-18]. <https://toyokeizai.net/articles/-/632382>.
- [38]週刊朝日. 安倍氏を失った岸田政権、党内勢力図が激変[N]. 週刊朝日, 2022-07-22.
- [39]時事ドットコム. 菅氏、政府対応に不満、安倍氏国葬に理解広がらず[EB/OL]. [2022-11-19]. <https://www.jiji.com/jc/article?k=2022090701092&g=pol>.
- [40]スポーツ報知. 岸田内閣、旧統一教会と国葬「ダブルパンチ」で支持率急落…党内からも不満の声[EB/OL]. [2022-11-20]. <https://hochi.news/articles/20220920-OHT1T51243.html?page=1>.
- [41]時事ドットコム. 内閣支持急落、迫る「危険水域」、国葬・旧統一教会、支持層も不満[EB/OL]. [2022-11-20]. <https://www.jiji.com/jc/article?k=2022091501019&g=pol>.
- [42]西日本新聞デジタル. 経済対策、一夜で4兆円積み増し、自民の増額要求を首相丸のみ[EB/OL]. [2022-11-20]. <https://www.nishinippon.co.jp/item/n/1007450/>.

[责任编辑 王雅坤]

An Analysis of Kishida Cabine's Prime Minister's Leadership in Decision-making: Features and Implementation Dilemma

——Take the Promulgation Process of “Economic Security Bill” as an Example

CONG Yining¹, ZHANG Xiaolei²

(1. Department of Japanese Studies, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 102488, China;

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

Abstract: In order to effectively deal with the disadvantages of the official residence decision making left by the previous regime and seek long-term stability in power, the Kishida Cabinet continues the official residence-led form of government decision-making on the one hand, and on the other hand, it sought for the coordination of opinions and opinions of external decision-making subjects in the process of decision-making of the official residence. As an important part of the promotion of the cabinet's “kanban policy”, the “continuity” and “coordination” characteristics of the official residence were clearly reflected in the process of formulation and introduction of the Economic Security Bill. However, in the actual implementation led by the official residence, the Kishida Cabinet was still severely restricted by the “lack of” personal political leadership of the Prime Minister, which led to the overall poor actual effect of the official residence-led policy. Coupled with the mutual influence of institutional and domestic political factors, it is also difficult for the Prime Minister to resolve the dilemma of his ineffective political leadership. With the weakening of the governing foundation for a long time, the overall outlook for the Kishida cabinet to promote the leadership of the official residence is also uncertain.

Key words: Kishida cabinet; domianation of Prime Minister; features in decision-making; Economic Security Bill; political leadership