

21世纪以来的日本政官关系再考^{*}

——以“官邸政官关系”为中心

张晓磊^{**}

内容摘要：日本首相官邸主导决策机制内部存在一种缩微版的政官（官邸政治家与官邸官僚）关系结构。小泉政权时期在利用“官邸官僚”发挥其政策协调专长的同时，官邸、自民党的族议员、省厅官僚之间达到了一种新的力量平衡，进而酝酿了官邸主导决策机制的雏形。第一次安倍政权时期首相相对职业官僚的排斥态度决定了这一时期“官邸政治家”的比例大大高于“官邸官僚”，加之这一时期安倍本身缺乏执政经验，官邸的团结力和凝聚力都极为不足，无法在与执政党、省厅的沟通中保持主导权。第二次安倍政权时期“官邸政治家”和“官邸官僚”间的关系整体上是稳定的，安倍为“官邸官僚”提供了足够宽大的施展能力的空间。回顾小泉政权、民主党政权、两次安倍政权的官邸主导模式，可发现保证官邸主导决策实现最优解的办法是“官邸政治家”与“官邸官僚”和谐共存、相辅相成。

关键词：日本 官邸政官关系 官邸政治家 官邸官僚 官邸主导决策机制

政官关系是影响战后日本政治和行政体制走向的重要核心变量之一，

* 本文为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”（编号：2021RBSB01）的阶段成果。

** 张晓磊，法学博士，中国社会科学院日本研究所研究员，日本政治研究中心秘书长，主要研究方向为日本宪法与安全政策、中日安全关系、日本政治。

20 世纪 90 年代日本政治和行政改革之前，政官关系的结构性特征集中表现为官邸主导，这也是推动日本实现经济高速发展的重要政治因素。但到了 1994 年，随着小选区比例代表并立制改革、《政治资金规制法》修改、桥本政权时期以削弱官僚权力为中心的行政改革的展开，日本政官关系开始出现明显的结构性变化，强化政治主导、削弱官僚主导、实现官邸主导成为此后历届首相推动政治和行政改革的指导思想。近年来，安倍第二次政权超长期执政内因^①可谓学界研究热点，大多数研究以探讨此时期自民党的政治主导改革为中心，即从政官关系的视角看，偏重于“政”对“官”的主导（首相官邸中政治家对官僚的主导或者首相官邸对省厅官僚的主导），但在一定程度上忽略了“官”对“政”的影响，或者说没有辩证地对官邸中的政官关系进行更为客观的研究。从后安倍时代的菅义伟政权以及岸田文雄政权的运营效果看，目前还无法确定日本是否真正实现了所谓的官邸主导^②或政治主导，或者说是否实现了一种稳定的官邸主导模式。这表明日本的政官关系实践仍然在发展，对其研究还未真正清晰和透彻。如何看待官僚主导和政治主导的关系，如何认识官邸中的政官关系，进而发现官邸主导决策机制更为客观的规律，都是亟待解决的问题。

如前所述，在桥本政权行政改革的铺垫基础上，21 世纪初上台执政的小泉政权开始探索官邸主导的制度化建设，可以说，自小泉政权开始，日本的政官关系进入制度层面的深层次转型进程。因此，为更科学地对政官关系^③和

① 更详细内容可参阅王新生《安倍长期执政的原因探析：社会变迁、制度设计、“安倍经济学”》，《日本学刊》2018 年第 3 期。

② 更多内容可参阅张晓磊、从伊宁《“后安倍时代”日本首相官邸主导决策困境探析》，《东北亚学刊》2022 年第 2 期；何晓松《日本“首相官邸主导型政治”的比较政治制度论分析》，《东北亚学刊》2019 年第 5 期；邵建国、张择旭《日本政治已是“首相官邸主导”模式了吗？——基于数据的实证分析》，《国际论坛》2018 年第 6 期。

③ 近年来研究日本政官关系的文献主要集中在日本民主党执政时期，因其时民主党提出所谓“政治主导”改革而成为研究热点。参见吴寄南《民主党执政后的政官关系》，《日本学刊》2011 年第 5 期；徐万胜《论政官关系与日本民主党政权》，《日本学刊》2010 年第 4 期；李家成、郭忠厅《日本政官关系发展对政治决策过程的影响》，《日本研究》2017 年第 4 期；〔日〕田中秀明《“政官关系”的变异：政治主导是否取得了成功？》，nippon.com，<https://www.nippon.com/cn/in-depth/d00516/>，最后访问日期：2023 年 3 月 14 日。

官邸主导决策机制进行辩证和全面的研究,本文将研究视角进一步集中到“官邸政官关系”这一组核心变量上,重新梳理从小泉政权到第二次安倍政权的“官邸政官关系”,从政官关系的视角重新审视官邸主导决策过程,以期发现日本政官关系变迁的更多规律。

一 日本政官关系的研究方向与“官邸政官关系”的界定

日本行政学名家西尾胜在冷战结束后曾讨论过日本官僚制研究的未来方向,这给我们研究日本政官关系提供了很大的启示。他认为,现代日本的政治体制根本不是由一元化的官僚制度统治构成,而是由广泛的多元化的政治过程构成。他指出,至少有三点是在研究官僚制时要注意的:一是对统治结构和行政官僚制所具有的相对地位和作用,要有国际比较的视角;二是必须弄清官僚和政治家关系的结构问题,而不是研究官僚的力量强还是政治家的力量大;三是必须认识到政治家和行政官的关系在各个政策领域有很大的不同,必须避免将某一领域公认的现象急切地做一般化的处理,要对多种事例进行积累研究。^①可见,研究政官关系的重点在于厘清官僚和政治家两大集团的权力边界和它们在日本决策体制中的角色作用,避免顾此失彼、以偏概全甚至一叶障目。

本着以上研究目的,笔者引入“官邸政官关系”及“官邸政治家”、“官邸官僚”的概念^②,以便对政官关系演变有更具体、全面和客观的认知。回顾战后日本行政改革的历史可以发现,从20世纪90年代后期桥本龙太郎执政时期日本便开始推动政治和行政决策体制从“官僚主导”(执政党官僚内阁制)转向“政治主导”(官邸主导)的改革和探索。

① [日]西尾胜、郝玉江:《日本官僚制论的类型》,《国外社会科学文摘》1992年第7期。

② 有关日本官邸官僚的文献可参阅森功『官邸官僚—安倍一強を支えた側近政治の罪—』、文藝春秋、2019;高橋洋一『大手新聞・テレビが報道できない「官僚」の真実』、SB新書、2017;古賀茂明『日本を壊した霞が関の弱い人たち—新・官僚の責任—』、集英社、2020;牧原出『崩れる政治を立て直す—21世紀の日本行政改革論—』、講談社現代新書、2018;アジア・パシフィック・イニシアティブ編『検証 安倍政権—保守とリアリズムの政治—』、文春新書、2022;竹中治堅『首相支配—日本政治の変貌—』、中公新書、2006;中北浩爾『自民党—「一強」の実像—』、中公新書、2017。

桥本龙太郎推动的行政改革通过设置内阁府、精简省厅等措施进一步强化了内阁尤其是首相官邸的权力，自桥本之后的小泉纯一郎政权开始，日本的决策模式集中表现为以首相及其辅佐团队为核心的官邸主导机制。这里的首相辅佐团队是由包括内阁官房长官、内阁官房副长官、内阁危机管理监、国家安全保障局局长、助理官房副长官、内阁广报官（负责对外宣传联络）、内阁情报官、首相辅佐官、首相秘书官等在内的核心阁僚及中高级行政官僚组成的一个政官体系。在这个体系内，对于首相和官房长官等内阁阁僚以及政治家出身的官员，我们将其定义为“官邸政治家”，而体系内的其他职业行政官僚出身的官员，我们将其定义为“官邸官僚”。

可见，官邸主导决策机制内部依然存在一种缩微版的政官（官邸政治家与官邸官僚）关系结构，分析“官邸官僚”^①与“官邸政治家”的关系以及他们在官邸主导决策机制内的角色和作用，可以为日本政官关系在桥本行政改革后的演变规律提供一个新的解释框架，同时有利于我们对日本的官邸主导决策机制形成更为全面的理解。

二 小泉政权时期的“官邸政官关系”

在小泉政权时期，“官邸官僚”开始逐步显露头角，其中首相个人魅力和强大的政治手腕发挥了关键作用，“官邸政官关系”这一微型政官关系结构开始在官邸层面浮现。

（一）小泉政权的“官邸政官关系”架构与角色评估

小泉政权时期“官邸官僚”的积极角色开始凸显，日本学者将这一时期首相对待“官邸官僚”的态度定性为“活用”^②。小泉政权时期实施

① 涉及“官邸官僚”的文献可参阅张勇、孟繁超《政策推手：日本首相外交安保团队与对外决策过程》，《日本学刊》2021年第6期；中北浩爾「官邸主導一強力で安定したリーダーシップの条件一」、アジア・パシフィック・イニシアティブ編「検証 安倍政権一保守とリアリズムの政治一」、文春新書、2022。

② 中北浩爾「官邸主導一強力で安定したリーダーシップの条件一」、87頁。

官邸主导的核心平台是设置在内阁府下的经济财政咨询会议，小泉亲自担任议长，自其2001年上台执政起共参加了187次经济财政咨询会议而未缺席一次，同时他任命庆应义塾大学的学者竹中平藏担任经济财政大臣，推动邮政民营化等重大经济政策改革。除了竹中，小泉还“活用”岸博幸（经产省）、高桥洋一（财务省）等年轻的“脱藩官僚”作为经济财政咨询会议的中坚力量。

当时的小泉内阁首席政务秘书官饭岛勋此前是小泉担任议员时期的秘书。除饭岛以外，小泉大幅“活用”省厅出身的官僚，比如任命职业官僚丹吴泰健等省厅出身的四人为首相秘书官，还任命了其他省厅出身的人为参事官。另外，原厚生事务次官古川贞二郎、原自治事务次官二桥正弘被任命为事务官房副长官，财务省出身的竹岛一彦、坂笃郎担任助理官房副长官。

可以说，从小泉政权时期开始，“官邸官僚”作为一个政治群体开始走上历史前台。从外部看，“官邸官僚”是首相官邸、中央省厅以及执政党三方之间的平衡手，首相通过“官邸官僚”一方面实现对省厅官僚的协调甚至控制，另一方面实现对执政党权力的压制、切割和分流，进而实现官邸权力的扩张和集中。从内部看，“官邸官僚”代表了官邸内部一种新的政官关系模式的雏形。首相从渴望获得更大权力的那一刻起，就必然面对在官邸内部如何处理新型政官关系并提高官邸效率的问题。

（二）“官邸官僚”走上历史前台的内因与过程

“官邸官僚”能够走上历史前台，离不开小泉纯一郎这一堪称二战后日本最为强势首相的强力改革。但偶然中有着必然，支持小泉向所谓旧的自民党派阀政治和臃肿的省厅官僚队伍发起挑战的依然是制度性、体系性的变革，即桥本时期的行政改革以及1994年的小选区比例代表并立制改革，这两项改革为小泉利用国民、舆论等外部力量施展他的政治手腕提供了政治和行政体制上的支撑。

在具备制度性支撑后，小泉上台伊始首先在自民党内向旧的派阀政治发起了猛烈的挑战，他甚至在2001年4月24日就任党总裁后的记者会上

公然宣称“自民党内自此再无派阀，从人事层面整顿党内秩序是他上任后的第一项工作”。^①之后他没有按照惯例与各派阀商讨党内三役（干事长、政调会长、总务会长）的人选，径直起用山崎拓（原政调会长）担任干事长、麻生太郎（原经济财政大臣）担任政调会长、堀内光雄（原通产大臣）担任总务会长，而山崎和堀内率领的两个派阀分别处于党内第四和第五的位置，这意味着当时最大的党内派阀桥本派以及第三位的江藤、龟井派无人入选（第二位为小泉所在的森派），这打破了自1980年铃木善幸政权开始的惯例，对自民党的旧派阀政治是一次重大打击。自民党的派阀影响力主要来自选举、政治资金和党内人事三个方面，小泉利用新的选举制度、控制政治资金分配权（《政治资金规制法》1994年第一次修改，1999年再度修改，确保了政党的政治资金更加透明），大大扩大了对各派阀的影响力，而最后不经派阀商议的人事任免则水到渠成。这加大了首相对党内派阀的控制，为小泉在官邸扩大权力去除了最大的党内束缚。当然，对于小泉的脱派阀改革，各方有着不同观点。日本政治评论家本泽二郎认为，脱派阀政治是一种谎言，只不过是从一种旧的派阀政治结构向另外一种新的结构的不断转换而已。他在评论小泉纯一郎时提到，“他比别的党首更忙于应付支援选举日程。他两次去岩手县，原因是那里有支援森派的候选人玉泽德一郎”。他还将小泉定性为“无法从派系羁绊摆脱出来的人气首相”。^②

随后2001年4月26日，小泉又对外公布了他自己宣称的“惊天动地”的阁僚人事名单。他弃用了桥本派的两名预期人选，同时还选任了三名非国会议员担任内阁大臣，其中就包括小泉经济改革政策的核心人物、庆应义塾大学的教授竹中平藏为经济财政大臣。^③这意味着小泉确定了核心的“官邸政治家”团队，这是其推动实现官邸主导决策模式的又一关键步伐。

“官邸官僚”能够被小泉“活用”的另外一个制度性前提还在于

① 竹中治坚『首相支配—日本政治の變貌—』、183頁。

② 〔日〕本泽二郎：《小泉纯一郎面面观》，张碧清等译，学苑出版社，2022，第191页。

③ 竹中治坚『首相支配—日本政治の變貌—』、185頁。

2001年1月实施的行政改革,在此次改革中,内阁官房权力得到进一步强化,内阁的重大政策提案权被内阁法所明确,内阁府还下设了经济财政咨询会议,小泉利用这一平台加大对政府重大政策的指挥和控制权限。需要注意的是,设置经济财政咨询会议实际上是2000年4月时任首相森喜朗在施政演说中提到的机构改革方案^①,这体现出桥本龙太郎之后历届首相无论本人是否强势,在政策理念上都倾向于实现官邸主导。正是有了这些平台和权限,加上小泉的“活用”,“官邸官僚”才具备了自由发挥的空间。

到底如何做到“官邸官僚”才尽其用,也是一个值得琢磨的问题。如前所述,尽管万事俱备,但官邸通过经济财政咨询会议达到扩权并非易事,这是一个不断磨合的过程。小泉希望通过经济财政咨询会议发挥官邸的主动权,制定“今后经济财政运营及经济社会结构改革的基本方针”,方针中包括各省厅的重点政策和下年度预算。而按照自民党执政惯例,这些重大政策出台之前,内阁需要与重点省厅及自民党派阀进行充分的沟通协调。小泉试图借助国会选举中国民支持的热潮,直接越过这些流程,包括执政党的事前审查制度,这引发了党内与省厅官僚的误解和不满,双方一度僵持。但随后的2001年7月,小泉率领自民党取得了参议院选举的大胜,2001年11月开始小泉还经由经济财政咨询会议通过了类似五年计划的《结构性改革与经济财政中期展望》,且在2002年1月25日以阁议决定的形式发布。^②这对党内派阀和省厅官僚触动很大,他们开始关注并重视经济财政咨询会议的作用和影响力,这一平台也逐步成为官邸与自民党、省厅官僚进行政策协调的主阵地,官邸的主动权也逐步扩大,“官邸官僚”发挥长处的时机到了。

2002年开始,经济财政咨询会议事务局与省厅之间开始就前述“基本方针”等重大政策进行真正意义上的磋商。对比2001年与2002年官邸确定的“基本方针”,可以发现农林水产省和国土交通省反映的一些意见

① 清水真人『官邸主導—小泉純一郎の革命—』、日本経済新聞社、2015、215頁。

② 竹中治堅『首相支配—日本政治の變貌—』 202頁。

在 2002 年方针中有所体现。2003 年开始，经济财政咨询会议与自民党之间也开始了真正意义上的政策磋商，比如竹中平藏出席了自民党在 2003 年召开的综合经济调查会，通过协调，2003 年“基本方针”草案吸收了自民党的意见并进行了 40 多处修改。^① 在“官邸官僚”发挥政策协调专长的同时，官邸、自民党的族议员、省厅官僚之间达到了一种新的力量平衡，进而酝酿了官邸主导决策机制的雏形。

日本政治学者藪野祐三在评论小泉推动的政治改革时认为，如同小泉自己提出的“没有改革就没有增长”，小泉改革成功的重要原因在于其改革是基于解决限制日本增长的制度性难题，这迎合了日本国民的需求，既保证了稳定的高支持率，也促成了小泉所谓“摧毁”自民党派阀的雄心勃勃的改革。^②

三 第一次安倍政权及民主党政权时期的“官邸政官关系”

第一次安倍政权以及民主党政权时期可以看作“官邸政官关系”演变进程中的波折期。无论是安倍政权还是民主党政权，均没有做到“官邸政治家”和“官邸官僚”之间的动态平衡，致使双方之间的天平遭到破坏，进而造成了执政危机，其中的经验教训值得探究。

（一）第一次安倍政权时期的“官邸政官关系”

2006 年 9 月 26 日，在小泉政权时期担任内阁官房长官的安倍晋三第一次登上首相宝座，并开启了对官邸主导决策机制的进一步摸索。鉴于首相对官邸中政治家和官僚的巨大影响力，第一次安倍政权时期的“官邸政官关系”呈现出不一样的结构和作用。小泉时期通过引导舆论与民意改变自民党诸多政治规则的前例给了安倍很大的触动和刺激，他在上台后也刻意通过舆论和民意塑造自身的形象，实现从“聚

① 竹中治坚『首相支配—日本政治の變貌—』、208 頁。

② 藪野祐三『現代日本政治講義—自民党政権を中心とした—』、北海道大学出版会、2019、99 頁。

焦绑架问题的安倍”向“聚焦政治改革的安倍”的形象转换，并凭借此点获得了党内外的压倒性支持，同时也扩展了人脉，以至被称为“人脉的安倍”。^①

安倍在上任伊始的施政演说中指出，为了在全球化的背景下做出迅速准确地应对时代变化的政策决定，将从根本上加强首相官邸的职能并确立政治领导，并立即建立一个框架，由首相本人选择在官邸任职的官员，包括从私营部门选拔官员。^② 正所谓过犹不及，安倍在第一次执政时期形成了完全依赖人脉小圈子的思维定式，在当时的安倍看来这是官邸政治改革的必由之路。这一人脉小圈子包括以时任总务大臣菅义伟为代表的所谓“苦劳人”^③（与安倍的家世和成长过程完全不同但深受安倍信任）和以时任官房长官盐崎恭久为代表的所谓“二世议员”^④（与安倍几乎同时代成长且深受安倍信任的二代议员）两大类型，均深受安倍信任，也就是说安倍此时期的官邸“政”和“官”中并非主要以能力为构筑决策机制的标准，而代之以与安倍的关系密切程度。尽管安倍上任后宣称要根据才干安排职位，盐崎恭久上任后声称要拒绝“论功行赏人事”，但事实证明他们都没有兑现自己的承诺。

与安倍关系密切的参议院议员山本一太称，安倍不像小泉那样有着强烈的领袖气质，因此，通过系统性改革的方式确立政治主导更符合安倍的性格。日本政治学者中北浩尔将这一时期安倍政权官邸主导的最大特点概括为对政治家出身的首相辅佐官的重用。^⑤ 这在很大程度上决定了这一时期“官邸政治家”与“官邸官僚”的配置结构和各自定位。受美国总统重视幕僚理念的影响，安倍尤为重视首相辅佐官这一职位。当时的官房长官为盐崎恭久，是安倍信赖的政治盟友；首相辅佐官分别为小池百合子

① 水島愛一郎『安倍晋三の人脈』、グラフ社、2006、50頁。

② 「第165回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説」、WARPホームページ、2006年9月29日、<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/244428/www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2006/09/29syosin.html> [2023-3-14]。

③ 水島愛一郎『安倍晋三の人脈』、74頁。

④ 水島愛一郎『安倍晋三の人脈』、93頁。

⑤ 中北浩爾「官邸主導—強力で安定したリーダーシップの条件—」、93頁。

(负责国家安全保障)、根本匠(负责经济财政)、山谷惠理子(负责教育改革)、世耕弘成(负责宣传)、中山恭子(负责绑架问题),五位均为政治家,而非熟悉行政业务的前职业官僚,所以他们应该被定义为“官邸政治家”。

事实证明,第一次安倍政权时期安倍对政治家出身的首相辅佐官的重用是不成功的。严格说来,首相辅佐官并不属于内阁官房,那么在安倍重用首相辅佐官的背景下,作为内阁发言人的盐崎恭久与负责宣传的世耕弘成如何分工也成了一个难题。其他首相辅佐官与其他阁僚也面临同样的角色重合难题,这就导致了二重行政的问题。在安倍和盐崎均经验不足的情况下,政治家出身的首相辅佐官又无法发挥特长,造成了官邸内部的团结力不足的混乱状况。其他不合适的人事任命也有不少。比如,任命曾经担任官房副长官秘书的井上义行(以井上为代表的秘书官集团也是安倍第一次执政时期的重用对象)担任政务类首相秘书官,他在对待媒体的态度上受到了强烈的批评,官邸一度陷入一种孤立状态。

总的来看,第一次安倍政权时期,首相对待“官邸官僚”整体上持一种轻视或者保持距离^①的态度^②。在当时的安倍看来,官邸的政治家只有首相、官房长官和副长官等区区四人,因此他要通过任命更多政治家(或秘书官)来壮大官邸阁僚的力量。^③当时省厅官僚就某个具体政策到内阁拜访首相以做出说明甚至都受到了严格限制,尽管当时有十名官僚是官邸从各省厅招募的参事官^④,但他们也没有在推动官邸与各省厅的顺畅沟通中起到应有的作用。还有一个问题就是安倍任命的行政官僚出身的一些官员因为离开省厅官僚职位过久而并不了解日本中央省厅改革之后的实情,比如曾任大藏省官僚的官房副长官场顺三就是这种情况。^⑤

最能代表安倍在第一次执政时期对待“官邸政官关系”态度的应该是两次官邸职位的人员调整:一是通过任用场顺三替换二桥正弘的方式,

① 牧原出「崩れる政治を立て直す—21世紀の日本行政改革論—」、139頁。

② 深受安倍信赖的时任外务次官谷内正太郎或许是个例外。

③ 安倍晋三「安倍晋三回顧録」、中央公論新社、2023、89頁。

④ 中北浩爾「官邸主導—強力で安定したリーダーシップの条件—」、94頁。

⑤ 牧原出「崩れる政治を立て直す—21世紀の日本行政改革論—」、140頁。

向官邸中常年由各省厅主导的事务类官房副长官职位发起了挑战,也是安倍向省厅所谓“圣域”发出的一份强化官邸主导的“宣战布告”;二是撤换了内阁法制局局长,任用宫崎礼壹替换坂田雅裕,使省厅产生了较大震动。^①

除了人的问题,安倍在灵活运用小泉时期起到关键作用的经济财政咨询会议上也没有达到预期效果。安倍在第一次执政时期对结构改革并不热心,其经济财政政策也并无具体明确的目标,使得小泉时期耗费各方面资源确立的这样一个官邸主导平台顿失存在感。

首相对官僚的排斥态度决定了这一时期“官邸政治家”的比例大大高于“官邸官僚”,加之安倍本身缺乏执政经验,官邸的团结力和凝聚力都极为不足,无法在与执政党、省厅的沟通中保持主导权,第一次安倍政权很快便终结了。

(二) 民主党政权时期的“官邸政官关系”

在对待“官邸官僚”的态度上,如果说第一次安倍政权时期还只是轻视或保持距离,到了民主党政权时期则是一种旗帜鲜明的排斥。2009年9月16日,民主党成为执政党,鸠山政权上台。民主党在此前的众议院大选中抛出的竞选承诺中提出了“政权构想五策”,这些构想几乎把“官邸政治家”搬到了“神坛”,而把“官邸官僚”挤到了边缘的角落。构想第一策提出要实现与自民党政权官僚主导不同的以所谓大臣、副大臣、政务官为中心的政治主导体制。构想第二策提出要重视发挥内阁大臣的角色作用,大臣通过阁僚委员会实现与中央省厅间的政策协调,为此要废止事务类官房副长官主持的事务次官会议。但从政治实践来看,“官邸政治家”的行政能力不足,议事机制也不成熟,阁僚委员会没有实现预期效果,后期的召开频率也越来越低。构想第三策提出在内阁官房设置首相直属的国家战略室(包含一揽子改革内容的政治主导确立法案在国会审议通过后改为国家战略局),承担确定国家战略及重大政策、

^① 水島愛一郎『安倍晋三の人脈』、107-109頁。

编制预算总体框架的决策中枢角色，由时任副首相菅直人担任国家战略相，这将使小泉时期延续下来的政策中枢经济财政咨询会议实质上处于停滞状态。^①

2009 年鸠山由纪夫上台执政后意气风发，他提出要“清理战后行政”，特别是要在两个方面进行重大改革。一是“清理机构和业务”，审查所有政府预算、文书工作、项目甚至法规，杜绝浪费纳税人的钱，向世界公开政府内部的秘密协议和部厅间的谅解备忘录等；二是彻底审查税收资金的使用方式和预算组织方式。鸠山提出必须从人民利益和世界利益出发，破除纵向分工障碍，制定财税战略框架和经济管理基本政策；每个政治家都必须端正自己，确保透明度，从根本上摆脱既得利益的政治。^②

2010 年菅直人上台执政后，继续推动民主党的政治改革。他认为，鸠山前政府大胆地挑战了历届政府都未成功的“清理战后行政”，但只完成了一半。新内阁必须继续实施向人民承诺的改革。改革往往会遭到强烈抵制，但如果放松警惕，改革就无法取得成效，甚至会倒退。他将继续推进政治驱动的改革。他还总结道，缺乏政治领导一直是日本以国家层面为目标的改革未能取得进展的最大原因。换句话说，虽然有代表个别团体和个别地区利益的政治，但缺乏考虑国家整体未来并推动改革的政治领导。^③ 2010 年民主党在参议院选举中惨败，政治主导确立法案在国会夭折，国家战略室也仅保留了为首相提出政策建议的权限。

2011 年野田佳彦上台后，提出恢复对政治和行政的信赖。他认为，没有国民对政治和行政的信赖，国将不国。他提出将努力通过行政改革和政治改革的具体成果来恢复信赖。他还称，在二战结束后不久的 1946 年，内阁会议就已决定“为提高国民的信赖，彻底进行行政运营改革”。尽管

① 中北浩爾「官邸主導一強力で安定したリーダーシップの条件一」、95 頁。

② 「第 173 回国会における鳩山内閣総理大臣所信表明演説」、WARP ホームページ、2009 年 10 月 26 日、<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1042913/www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200910/26syosin.html> [2023-3-14]。

③ 「第 174 回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説」、WARP ホームページ、2010 年 6 月 11 日、<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/2629568/www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201006/11syosin.html> [2023-3-14]。

已经过去60多年,行政改革仍处于半途。他提出,要采取措施杜绝行政上的浪费及低效性,强化真正必要的行政机能,这种行政改革必须不断地持续和加强;深化自政权交替后已开展的“分类”做法,政府和执政党融为一体,回归“国民生活第一”的原点,与既得利益做斗争,在各个行政领域实施改革。^①

尽管属于不同的执政党,但第一次安倍政权和民主党政权在对待“官邸官僚”的态度和官邸主导模式上具有相似性,可谓“欲速则不达”。第一次安倍政权时期,安倍并非不了解官僚的能力,但刻意削弱官僚团队在官邸的影响力,主要是担心“官邸政治家”失去主导权和控制权;民主党政权时期,民主党高层更大程度上是厌恶官僚制的弊端,希望从根本上使日本的决策机制改头换面,但恰恰没有看到官僚在维系战后日本政治决策模式上的基本支撑作用。两者可谓殊途同归,都在较短的时间内失去了执政权。回顾小泉政权、第一次安倍政权、民主党政权三种官邸主导模式后,我们发现,正如西尾胜所言,当首相将注意力放在刻意比较“官邸政治家”和“官邸官僚”孰优孰劣、孰轻孰重、孰大孰小上,官邸主导决策模式就走入了歧途,保证官邸主导决策实现最优解的办法是确保“官邸政治家”与“官邸官僚”和谐共存、相辅相成,而这正是第二次安倍政权时期安倍要解决的主要问题。

四 第二次安倍政权时期的“官邸政官关系”

第二次安倍政权时期,“官邸政治家”和“官邸官僚”在安倍的运作下相互磨合,“官邸政官关系”可谓渐入佳境,为维系安倍超长期执政发挥了重要的作用。

(一) 架构与作用评估

2012年12月26日安倍第二次上台执政后,认识到单纯重用政治家出

^① 「第178届国会野田内阁总理大臣施政演说」、WARPホームページ、2011年9月13日、<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/4410784/www.kantei.go.jp/cn/noda/statement/201109/13syosin.html> [2023-3-14]。

身的首相辅佐官的局限性，除了对首相辅佐官的人员出身结构进行调整外，还注意加大对内阁官房长官以下行政官僚出身的官员的重用，以解决第一次执政时期出现的官邸团结力、凝聚力和行政能力、效率不足的主要问题。

在首相辅佐官的任命上，安倍依然保留五名，但在官员出身结构上，安倍做了明显调整，除了有超过三年政治家经历的卫藤晟一以及国会议员木村太郎、磯崎阳辅，还任命了两名具有省厅长期任职经验的新官员，包括经产省出身的长谷川荣一^①、国土交通省出身的和泉洋人。很明显，这一次安倍打破了对职业官僚的避忌和轻视，比如任命经产省出身的今井尚哉担任首席政务首相秘书官^②。在与省厅的沟通机制上，安倍恢复了鸠山政权时期被废止的事务次官会议，也就是将在民主党野田佳彦政权时期每周五阁议后召开的“各府省联络会议”更名为“次官联络会议”。在安倍第一次执政时期担任首相辅佐官、第二次执政时期就任官房副长官的世耕弘成谈到安倍第二次上台前的情形时说道：“在总选举胜利后的短短几天时间里，安倍、菅（义伟）、我与今井（尚哉）在一起不断琢磨官邸人事和结构的问题，最后达成一致的意见，认为不能依靠政治家出身的辅佐官承担官邸的中枢工作，这一次应该紧紧抓住官房长官一副长官这条线，而职业官僚出身的辅佐官则作为首相的代理人与各省厅进行政策沟通。”^③世耕弘成的这席话道出了第二次安倍政权对“官邸官僚”基本态度的转变，同时更加注意“官邸政治家”与“官邸官僚”间的协调配合、发挥合力。

验证官邸首相辅佐团队凝聚力的标准是这一团队能否维持长期性和稳定性，这也是官邸稳定和团结的基础。从事实层面看，至少在第二次安倍政权的前中期，官邸首相辅佐团队保持了较强的稳定性，而这与安倍的个人政治魅力有着密切的关系。时任内阁官房顾问、安倍外交演讲稿的幕后作者谷口智彦曾就此事说过，“安倍首相重义理人情，总是有人愿意真心

① 2013年7月23日起，长谷川开始兼任内阁广报官。

② 2019年9月11日起，今井开始兼任首相辅佐官。

③ 中北浩爾「官邸主導一強力で安定したリーダーシップの条件一」、98頁。

帮助他,这使得他身边有一支强有力的辅佐团队”。^①所以,第一次安倍政权草草收场之后,当时他的辅佐团队很少有人愿意离开他,他们对安倍第二次上台充满信心。从这里我们或许能够看到第二次安倍政权时期官邸凝聚力的源泉。比如,核心的团队代表人物包括:时任官房长官菅义伟,他是安倍后援团——“再挑战支援议员联盟”的中心人物,他在安倍第一次执政失败退任后一直鼓励安倍进行第二次挑战;官房副长官世耕弘成;官房副长官今井尚哉;官房副长官长谷川荣一,他还在安倍第一次执政下台后与其一起爬高尾山,为安倍打气。^②有记者曾概括第一次和第二次安倍政权的一个明显区别就在于官房长官从安倍的朋友、杰出人物、无阁僚经验的盐崎恭久换成了谏言型、不怕辛劳、有阁僚经验的菅义伟。^③客观地说,第一次安倍政权为第二次安倍政权的长期执政既提供了经验教训,也奠定了辅佐团队的核心基础。

(二) 运转机制

安倍第二次上台之初主要依靠正副官房长官会议加强与国会、省厅间的政策协调。这一会议由首相安倍晋三、官房长官菅义伟、政务官房副长官加藤胜信和世耕弘成以及事务官房副长官杉田和博、首席首相秘书官今井尚哉共6人组成,每天下午在首相办公室开会,短则10~15分钟,长则1个小时左右,由政务官房副长官轮流主持,就与国会、执政党、省厅、媒体间的事务进行沟通协调,涉及一到两周的重大事项,最后由安倍做出决策。会议的议题设置及节奏控制由今井负责,这避免了第一次安倍政权时期官房长官、官房副长官分别设置议题造成的混乱状态。^④可以看出,第二次安倍政权初期,官邸对外协调沟通的主控权已经掌握在职业行政官僚出身的官员即“官邸官僚”身上,这保证了议题设置的专业性和沟通的高效率。

① 谷口智彦『安倍晋三の真実』、悟空出版、2018、88頁。

② 中北浩爾「官邸主導一強力で安定したリーダーシップの条件一」、101頁。

③ 星浩『官房長官一側近の政治学一』、朝日選書、2014、26-33頁。

④ 中北浩爾「官邸主導一強力で安定したリーダーシップの条件一」、102頁。

核心团队在各领域事务处理问题上基本形成了一个固定的分工格局。安倍首相本人主要聚焦外交和安全领域，菅义伟负责全面处理内政事务，今井则负责财政金融等宏观经济政策以及选举对策等事务，但这样的事务并非从一开始就通过明确的分工机制固化下来，而是在处理官邸事务的过程中自然形成的。在长达 7 年 8 个月的第二次安倍政权时期，上述 6 人核心团队中的 4 人从来没有改变过，即安倍、菅义伟、杉田和今井，而杉田和今井则是职业行政官员出身的“官邸官僚”的典型代表，在这里“官邸政治家”和“官邸官僚”形成了一种动态的平衡。

第二次安倍政权时期官邸对省厅官僚的控制机制是新设立的内阁人事局，在此需要对其进行历史的、科学的评估。第一，需要纠正将内阁人事局作为第二次安倍政权官邸主导机制象征性标志的误解。实际上，当初内阁人事局的设置并不是第二次安倍政权时期的提案，早在 2007 年日本国家公务员法修正案中就提出了建立内阁人事局的改革内容，2008 年福田康夫政权根据此提案制定了《国家公务员制度改革基本法》，并在国会与在野的民主党形成合意，确认在内阁官房设置人事局，但随后接二连三的政局变动延缓了一些配套法案比如《国家公务员法》的修改进程，直到 2014 年 4 月 11 日第二次安倍政权时期才最终推动设立了内阁人事局。第二，官邸对省厅官僚进行广泛的人事任命控制也并非始于第二次安倍政权时期。早在 1997 年 5 月 16 日，桥本政权就通过阁议的形式对省厅局长级以上约 200 人的干部官僚人事任命进行任前审查，审查会由官房长官、副长官共 4 名官僚组成。小泉政权时期也运用了桥本时期设置的这一人事审查会，在 2005 年邮政民营化改革过程中对旧邮政省系的总务审议官与担当局长进行了人事撤换，以保证改革顺畅进行。^①

最能体现官邸中政官之间博弈剧烈程度的则是内阁人事局局长的人选争夺。根据相关法律，内阁人事局局长需从 3 名官房副长官中进行选任，但 3 人中既有政治家出身也有行政官僚出身，行政官僚出身的杉田是外界包括媒体预期的最佳人选。据世耕弘成回忆，当时统管内务的官

^① 中北浩爾「官邸主導—強力で安定したリーダーシップの条件—」、110 頁。

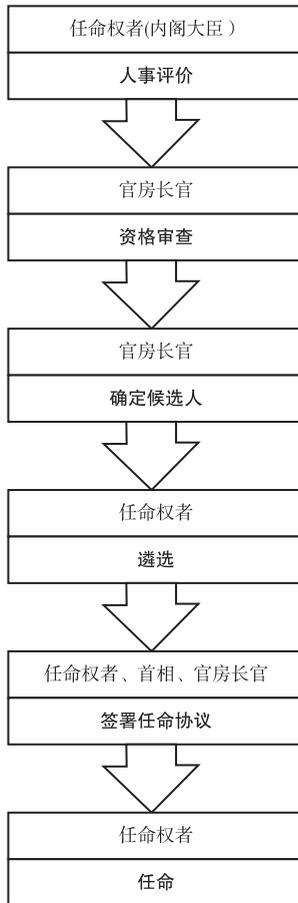


图1 省厅官僚人事任命流程

注：从流程来看，表面上似乎任命权掌握在内阁大臣手里，但考虑到大臣任职期限和官邸官员任职期限的巨大差距，有理由认为省厅官僚人事权本质上就是掌握在官邸手里，特别是官房长官和内阁人事局局长。

房长官菅义伟持完全反对的立场，在他的强烈坚持下，内阁人事局局长最终由政治家出身的官房副长官加藤胜信兼任，其后任也是政治家出身的萩生田光一，直到2017年8月3日萩生田因加计学园等问题退任官房副长官之后，杉田和博才最终得到了内阁人事局局长的位子。这意味着在第二次安倍政权长达近5年的时间里，省厅审议官以上约600名官僚的任免权掌握在政治家出身的官房副长官手里。内阁人事局享有的对省

厅官僚的任免权本身就很容易使官僚队伍抛弃职业操守和素养而唯官邸马首是瞻，加上这一局长职务把控在“官邸政治家”手里，第二次安倍政权后期曝出的多个官僚丑闻就有其必然性了。前首相福田康夫认为政治家不能过度干预省厅人事，他认为这是安倍内阁最大的败笔。

第二次安倍政权时期“官邸政治家”和“官邸官僚”间的关系整体上是稳定的。安倍为“官邸官僚”提供了足够宽大的施展能力的空间，安倍能够实现超长期执政离不开“官邸官僚”，他们通过发挥专业行政能力使官邸在国会、执政党、省厅等之间维持有序运转。但安倍在限制“官邸政治家”的过度扩权方面做得并不够完美。总之，这一时期二者之间的关系是微妙的，充满了变数和“暗战”。

结 语

以上就是 1994 年日本政治行政改革到 2020 年第二次安倍政权结束期间“官邸政官关系”的演变历史，实际上也是“官邸政治家”与“官邸官僚”之间的争斗史，更是日本首相努力推动实现官邸主导决策机制的过程。政官关系投射在官邸，映射出的是“官邸政治家”与“官邸官僚”。对于二者的关系以及未来走向，笔者试图做一个小结，以期为进一步的深入研究提供些许帮助。

第一，对官邸政官关系中“官邸政治家”“官邸官僚”的角色和作用要做客观、辩证的评估，这两大群体在官邸发挥真正的作用是需要一些客观必要条件的，其中自然少不了首相的肯定和放权，甚至更需要首相的决策魄力和十足的耐心。官房长官时代的菅义伟曾经将自己与安倍首相做比较，他认为自己缺少耐心和大局观，而安倍在这方面的能力自己难以望其项背。^① 而从菅义伟接任首相后的执政过程来看，他确实存在上述问题，同时作为首相在统领官邸“政”“官”团结和凝聚上也是缺乏经验的。此后的岸田文雄亦如此。

^① 「菅官房長官が語る安倍政権、次の一手」、『中央公論』2014年11月号、135頁。

第二,即便“官邸政治家”与“官邸官僚”保持同样的制度性结构配置,官邸主导决策机制的效率也可能因为官员能力的不同而大相径庭。比如,菅义伟政权实际上完全继承了第二次安倍政权的官邸内阁与官僚的结构配置,但产生了不少问题:政务首相秘书官上任仅三个半月便被撤换,首相与官房长官之间沟通不足,政务官房副长官与自民党总部之间联络不畅,从官房长官秘书官转任首相秘书官的人员能力不足等。^①再如,第一次安倍政权的失败实际上不仅是制度性的原因,当时的安倍和官房长官缺少必要的经验、官邸内部的团结力和凝聚力欠缺等也是重要的原因。

第三,对“官邸政官关系”及“官邸政治家”、“官邸官僚”的分类与概念还有进一步探讨的必要性。比如,日本学者中北浩尔就将第二次安倍政权时期的“官邸官僚”分为两大类:官房型(ライン)官僚和参谋型(スタッフ)官僚。如表1所示,事务官房副长官、助理官房副长官、内阁危机管理监、国家安全保障局局长、内阁广报官、内阁情报官等均属于参谋型官僚(仅包括其中的行政官僚出身者)。除了内阁情报官北村滋曾经在第一次安倍政权时期担任过首相秘书官,其他参谋型官僚与安倍首相及菅义伟官房长官的私人关系并不十分密切,他们通常负责与省厅间常规的综合政策调整。官房型官僚包括行政官僚出身的首相辅佐官和首相秘书官,他们通常具有卓越的能力和丰富的经验,与首相、官房长官的私人关系极为密切,任命方式并非由省厅推荐,而是由首相亲自挑选,主要负责处理一些棘手和困难的政策事宜。^②笔者认为从两种官僚对应的人员类别来看,中北的这种分类方法恰好对应本文所定义的“官邸政治家”和“官邸官僚”,反映出学界对官邸中“政官关系”的关注,但中北将两类人员定义为“官房型官僚”与“参谋型官僚”容易引起歧义和误解,是值得商榷的。总之,对“官邸政官关系”“官邸政治家”“官邸官僚”的研究将会为战后日本政官关系研究提供更为充分的理解,同时也将丰富对日本官邸主导决策机制走向的预判标准。

① 「『菅官邸』崩壊!」、『週刊新潮』2021年1月21日。

② 中北浩尔「官邸主導一強力で安定したリーダーシップの条件一」、109頁。

表 1 第二次安倍政权内阁官房人员架构 (2014 年 5 月 30 日)

| 职务 | 官房型官僚(对应本文定义的官邸政治家)(6 人) | 参谋型官僚(对应本文定义的官邸官僚)(11 人) |
|----------------|--------------------------|--------------------------|
| 官房副长官(内阁人事局局长) | 加藤胜信(政务、众议院议员) | |
| 官房副长官 | 世耕弘成(政务、参议院议员) | |
| 官房副长官 | | 杉田和博(事务) |
| 首相辅佐官 | 木村太郎 | |
| 首相辅佐官 | 磯崎阳辅 | |
| 首相辅佐官 | 卫藤晟一 | |
| 首相辅佐官 | | 长谷川荣一 |
| 首相辅佐官 | | 和泉洋人 |
| 首相秘书官 | 今井尚哉(政务、首席) | |
| 首相秘书官 | | 柳瀬唯夫等 5 人(事务) |
| 内阁危机管理监 | | 西村泰彦 |
| 国家安全保障局局长 | | 谷内正太郎 |
| 助理官房副长官 | | 古谷一之(内政) |
| 助理官房副长官 | | 兼原信克(外交) |
| 助理官房副长官 | | 高见泽将林(事态应对、危机管理) |
| 内阁广报官 | | 长谷川荣一 |
| 内阁情报官 | | 北村滋 |

资料来源：笔者根据相关文献制作，参见中北浩爾「官邸主導—強力で安定したリーダーシップの条件—」、アジア・パシフィック・イニシアティブ編『検証 安倍政権—保守とリアリズムの政治—』、文春新書、2022、97 頁。

(审校：张耀之)

until they were completely dissolved in 1940. After World War II, the Allied forces occupied Japan and carried out democratic reform, which created an important historical opportunity for the development of Japan's socialist movement. In this context, Japanese socialists took action one after another to rebuild the pre war political parties. Therefore, they once again face the problem of the unity and division of the proletarian political party. In the early post-war period from August to September 1945, Social Democrats and Communists had the opportunity to jointly establish a unified political party. However, in that process, influenced by the historical development process in the early stage of the occupation, the historical contradiction between the Japanese Communist Party and the Social Democrats, the unity of the three left, middle and right factions of social Nationalism after the war, and the strong political belief of the Communists, the Communists and Social Democrats finally decided to separate and build a new party. Therefore, the Japanese Socialist Movement was divided into two systems: the Socialist Party and the Communist Party, which has had profound impact on Japan's Socialist movement in the postwar era.

Keywords: Japanese Communist Party; Japanese Socialist Party; Socialist Movement

Re-examination of the Relationship between Japanese Politicians and Officials since the 21st Century

—Focusing on the Relationship between “Official Politicians” and “Official Bureaucrats”

Zhang Xiaolei / 130

Abstract: There is a miniature structure of the relationship between Japanese Politicians and Officials in the decision-making mechanism dominated by the Japanese Prime Minister's official residence. At the same time, a new balance of

power was achieved between the clan members of the Liberal Democratic Party and the bureaucrats of the provincial offices, and then the embryonic form of the official residence-led decision-making mechanism was brewed. The Prime Minister's rejection of bureaucrats in the first Abe period determined that the proportion of "official politicians" was much higher than that of "official bureaucrats" in this period. In addition, Abe himself lacked the unity and cohesion of the ruling official residence, which was extremely insufficient and could not take the lead in communication with the ruling provincial offices. During the second Abe period, the relationship between "official politicians" and "official bureaucrats" was generally stable. Abe provided enough space for "official bureaucrats" to display their abilities. Looking back on Abe's official residence leadership twice, we can find that the way to ensure the best solution of official residence leadership decision-making is to ensure the harmonious coexistence of "official residence politicians" and "official residence bureaucrats".

Keywords: Japan; Relationship between Government and Officials; Official Politician; Official Bureaucrats; Official Residence-led Decision-making Mechanism

Response from the Imperial System in the Process of Democratization in Japan in the Early Postwar Period

—Focusing on the Discourse of the "Kokutai" in the Imperial Diet

Li Yuanzhen / 150

Abstract: Under the modern imperial system, political authority and moral values were integrated into the Emperor, and Japanese citizens (Kokumin) were the emperor's "subjects" (Shinmin). One of the important purposes of the democratization reforms implemented by GHQ after the defeat of the war was to remove this shackle and make the Emperor a symbol of the unity of the