

安倍长期执政的政治性因素及其遗产

王新生

内容提要：安倍晋三是连续执政时间最长的日本首相，且地位稳定。安倍长期执政有在野党多党化、弱体化和自民党内无竞争对手的原因，也同其不断扩大首相官邸权限和积极控制媒体舆论密切相关。首相官邸主导型决策过程是安倍内阁的最大政治遗产，但如果继任者不够强势，这种制度反倒可能成为一种桎梏，或将引发自民党内部的混乱和日本政局的不稳定。

关键词：安倍 日本 自民党 决策过程 政治遗产

安倍晋三（Shinzo Abe）在2006年9月26日第一次担任首相，当时是战后日本最年轻的首相，也是第一位战后出生的首相，但在2007年9月12日以身体健康理由宣布辞去首相职务，任职大约一年时间。2012年9月，安倍晋三以微弱优势击败石破茂（Shigeru Ishiba），出任时尚未执政的自民党总裁，并率领自民党赢得同年12月举行的大选成为执政党，再次担任首相。截至再次宣布因病辞职的2020年8月28日，第二次执政时间长达七年八个月，打破首相连续在位时间最长纪录，而且地位相当稳定。无论是反对党还是执政党内，没有人能挑战安倍晋三，安倍成为当时日本政界唯一的强者。

一、自民党再次独领风骚

1955年底自由党与民主党合并为自由民主党（简称“自民党”），其后持续执政到1993年，因政治改革发生分裂。尽管1993年大选后自民党仍然为众议

王新生 北京大学历史学系教授。

院第一大党，但其他八党派组成了联合政权——细川护熙内阁。政治改革方案通过后，联合执政集团发生分裂，经过短暂的羽田孜内阁，其后自民党与社会党组成联合政权——村山富市内阁，1996年由自民党总裁桥本龙太郎（Ryutaro Hashimoto）出任首相。此后尽管不断更换联合执政伙伴，但自民党总裁连续担任首相，经历了小渊惠三内阁、森喜朗内阁、小泉纯一郎内阁、安倍晋三内阁、福田康夫内阁、麻生太郎内阁等。2009年自民党在大选中惨败，民主党上台执政，分别由鸠山由纪夫（Yukio Hatoyama）、菅直人（Naoto Kan）、野田佳彦（Yoshihiko Noda）担任首相，2012年政权再次回到自民党手中。

2012年9月26日，自民党举行总裁选举，经过两轮投票，最终原首相安倍晋三战胜前政调会长石破茂、干事长石原伸晃（Nobuteru Ishihara）、原官房长官町村信孝（Nobutaka Machimura）、代理政调会长林芳正（Yoshimasa Hayashi）等其他四名候选人，当选为新一任自民党总裁，任期为三年。在第一轮投票中，石破茂获得的地方党员、石原伸晃获得的国会议员票数均超过安倍晋三，但在第二轮由国会议员投票的前两位候选人决战中，安倍以108票稍胜获得89票的石破。可见，当时无论是选民还是自民党内部，都并没有看好这位后来居然实现最长执政时间的政治家。

2012年12月4日，第46届众议院议员选举拉开帷幕。在此次大选中共有12个政党登记参选，是日本自1996年实行现行选举制度以来参选政党最多的一次。另外，共有1504名候选人参选，是现行宪法1946年实施以来参选人最多的一次。自民党、民主党、维新会、公明党、大家党、未来党、日本共产党、社会民主党、国民新党、新党大地等党获得议席。执政的民主党惨败，其在众议院的席位从选举前的230席骤减为57席，自民党的席位却从118席增加到294席。维新会从选举前的11席增加到54席，公明党从选举前的21席增加到31席，大家党从选举前的8席增加到18席，未来党从选举前的61席减少到9席，日本共产党从选举前的9席减少到8席，社民党从选举前的5席减少到2席，国民新党和新党大地都从选举前的3席减少到1席。

2012年12月26日，安倍晋三内阁成立，联合执政的自民党与公明党获得众议院稳定多数议席，但在参议院中的席位没有超过半数。面对长期低迷的日本经济，安倍首相表示新内阁是“危机突破内阁”，内阁成员的人事布局和机构设置也显示对经济复苏的重视。例如：前首相麻生太郎（Taro Aso）出任副首相并兼任财务大臣和金融大臣、前自民党政调会长茂木敏充（Toshimitsu Motegi）出任经济产业大臣、自民党现任政调会长甘利明（Akira Amari）则任经济再生大臣等，新内阁增设“日本经济再生本部”等重要机构。安倍首相同时表示将尽快重新启动“经济财政咨询会议”，实施称为“安倍经济学”（Abenomics）的“三支箭”策略，即灵活的财政政策、大胆的金融政策及促进民间投资的成长战略。因而在2013年7月参议院选举中，自民党议席从选举前的83席增加到115席，加上

执政伙伴公明党的20席，终于结束了“扭曲国会”（即执政党在众议院占多数席位，在野党在参议院占多数席位）的局面。

2014年安倍首相改造内阁，但新任内阁成员相继因为政治资金丑闻辞职，而且出现在野党联合的迹象，这对安倍政权打击甚大。为防止内阁支持率进一步下滑，同时利用在野党尚无准备之际，安倍首相决定解散众议院举行大选。同年12月14日大选的结果是，自民党在众议院的席位从293席减少到290席，但公明党从31席增加到35席，而且众议院总席位从480席减少到475席，因而联合执政两党席位为超过三分之二的绝对稳定多数。

由于得到党内各派阀的支持，安倍首相在2015年9月份的自民党总裁选举中作为唯一候选人成功实现连任，任期到2018年。第24届参议院选举如期在2016年7月10日举行，联合执政的自民党和公明党分别获得56个和14个席位，改选议席数超过半数。时隔27年，尽管自民党未能再度实现在参院单独过半数，但包括76席非改选议席在内，最终执政党在参议院的席位达到146席，大幅超过半数议席的122席，安倍首相的执政基础得到进一步巩固。正因如此，第84届自民党大会在2017年3月5日通过“总裁公选规则修正案”，将党章中规定的总裁任期最长“两届六年”修改为“三届九年”。

2017年初，传出有关首相为森友学园、加计学园输送利益的丑闻，另外还有作为首相亲信的防卫大臣稻田朋美（Tomomi Inada）以自卫队名义为候选人拉票、防卫省涉嫌集体掩盖自卫队南苏丹维和行动记录等失当言行，导致自民党在东京都议会选举中惨败。安倍首相痛定思痛，同年8月初改造内阁，将与自己关系亲近的议员从重要职位上撤下，同时六人首次入阁，以此来消除党内不满情绪，构建全党格局。根据日本舆论调查，45.5%的受访者对此次内阁改组和自民党高层人事调整“予以肯定”，39.6%受访者“不予肯定”，内阁支持率回升到50%。而且，安倍首相决定利用在野党混乱之际解散众议院举行大选。尽管东京都知事小池百合子（Yuriko Koike）组织“希望之党”参选，但仍然未能阻止自民党获得大胜。2017年10月22日，第48届众议院选举开票结果显示，自民党获得单独过半数的283个席位，加上公明党获得的29个席位，执政联盟共获得312席位，超过众议院三分之二议席。

自民党总裁选举如期在2018年9月20日下午举行，自民党所属国会两院议员投票和地方票（地方议员、普通党员和“党友”即注册支持者）同时计票。安倍晋三与石破茂展开角逐，安倍首相获得405张国会议员票中的329票，405张地方票中的224票，共计553票，得票率大约70%，取得压倒性胜利。由于成功连任自民党总裁，安倍可以继续担任首相三年，任期到2021年。

尽管2019年正值明仁天皇退位、德仁天皇即位之际，但安倍首相念念不忘的是修改日本宪法。他不仅表示坚持2020年施行修改后宪法的目标，而且在新天皇即位致辞中使用了“遵照宪法”一词，相较于30年前上一代天皇即位致辞

使用的“守护宪法”，明确显示了其修改宪法的意图。而且，还为此积极备战2019年的参议院议员选举。2019年7月22日，联合执政的自民党和公明党在投票中分别获得57席和14席，合计超过改选议席的半数（63席）以上，但少于改选前的77席。选举结束后两党在参议院的议席为自民党113席（改选前122席）、公明党28席（改选前25席），两党在参议院245个议席中共占据141席，超过半数。尽管没有获得三分之二以上的席位，但正如安倍首相表示的那样，此次选举“得到了国民对在稳定政治基础上推进新令和时代国家建设的强有力信任”。同年12月的舆论调查结果显示，安倍内阁的支持率依然为45%，对已执政七年的安倍首相来讲，这是一个惊人的业绩。2020年8月28日安倍首相宣布因病辞职后，内阁支持率飙升到55%，对其政权肯定的评价达到71%。

二、安倍长期执政的政治性因素

安倍长期执政的政治性因素有以下几点。

第一，在野党溃不成军。2012年大选民主党惨败的原因首先是许诺的政权公约实现不到三分之一，反而提高了政权公约未提及的消费税税率，导致党内分裂和选民不满。其次，一味敲打官僚，高唱政治主导，结果未能发挥精英官僚的主观能动性，导致行政效率低下。再次，一方面减少政府公共投资，引起地方经济的衰退，另一方面，增加其他经济效果不佳的开支，致使政府国债余额急剧增加。最后，在核电站泄漏事故处理及核能政策方面未能得到多数国民的认可，在恢复经济发展问题上与经济界精英人士的协调也出现障碍等。结果，民主党在大选前发生分裂，不仅议席骤减，而且内阁官房长官藤村修（Osamu Fujimura）、文部科学大臣田中真纪子（Makiko Tanaka）等八名内阁成员落选，打破了三名阁僚落选的原纪录。

作为最大在野政治势力，民主党不仅仅占57个众议院席位，而且在失去政权后内部矛盾重重。2014年6月，代理政调会长大串博志（Hiroshi Ogushi）等多名议员认为现任党首海江田万里（Banri Kaieda）难以领导该党挽回颓势，纷纷要求在其2015年9月任期届满之前举行党首选举，前外务大臣前原诚司（Seiji Maehara）甚至表示将与日本维新会合流。尽管为此在2014年9月的党人事改造中，曾担任党内和政府重要职务的政治家重新出山，例如前党首冈田克也（Katsuya Okada）担任代理党首，前内阁官房长官枝野幸男（Yukio Edano）担任干事长等，但依然难以具备对抗执政党的实力。第二大在野党“日本维新会”也因其两位党首之间的矛盾，2014年6月在大阪市召开临时党员大会，正式决定自行解散，党员分别以石原慎太郎（Shintaro Ishihara）和桥下彻（Toru Hashimoto）为中心组成两个政治集团。

尽管2016年3月27日民主党与维新党合并组成“民进党”，成为拥有96个

众议院席位和60个参议院席位的最大在野党，但民调结果显示67.8%的受访者不看好该党，对其有所期待的仅占26.1%。即使在颇具人气的女性政坛人物莲舫(Renho Saito)担任民进党首脑后，也没有推动颓势难振的该党迅速走出逆境。正如《读卖新闻》指出的那样，国民对安倍政权的支持大多出自“比民主党政权强”的消极心态。2016年11月底的民调显示，自民党支持率为44.9%，而民进党支持率只有8.0%。

**安倍执政时期，
在野党多党化、弱体
化，难以协调行动对
安倍政权构成威胁。**

在2017年10月大选前，在野党再次发生分化组合，东京都知事小池百合子组成新的“希望之党”参选，民进党分裂出立宪民主党。2018年5月，民进党与希望之党合并组建“国民民主党”，拥有39个众议院席位和23个参议院席位，在国会为仅次于立宪民主党的第二大在野党。2020年9月10日立宪民主党与国民民主党等合并为新的“立宪民主党”，拥有149名国会议员。由此可见，在安倍执政时期，在野党多党化、弱体化，不仅议席总数较少，而且相互之间矛盾重重，难以协调行动对安倍政权构成威胁。

第二，党内无竞争对手。对安倍首相来说，非常幸运的是自民党内没有较强的政治竞争对手。在安倍第二次政权成立前夕的自民党总裁选举中，石破茂表现突出，获得的地方选票甚至超过安倍，但其后完全被安倍首相的强势所压倒，甚至没有参加2015年9月的自民党总裁选举，安倍无投票当选党总裁。2018年9月的自民党总裁选举是安倍与石破的两人对决，结果石破再次惨败。尽管石破在民众中有些声望，但在自民党内部基础薄弱，因为其曾脱离过自民党，受到党内不少人的抵制，其率领的派系只有19人，甚至不够参加自民党总裁选举需要的20名推荐人数。其他的竞争者也因资历、年龄等问题，未对安倍构成真正的威胁，甚至社会各界寄予最大希望的小泉进次郎(Shinjiro Koizumi)也因其高调行为，遭到党内高层人士“年纪尚轻，不要冒进”的劝告。

第三，控制官僚与舆论。第二次安倍政权成立后，以参众两院选举连续获胜、内阁支持率较高为背景，不断扩大首相官邸的权限。其一，吸取首相助理没有指挥权不利于统合行政机构的教训，任命三名内阁官房副长官，其中两名为来自国会议员的政务官，一名为来自行政机构的事务官，均由首相的亲信担任。通常情况下，政务内阁官房副长官负责安排包括记者见面会在内的首相日常活动，事务内阁官房副长官则主持省厅事务次官组成的次官联络会议(原事务次官会议，民主党政权时期曾一度被废除)。其二，2014年初在内阁官房设置“国家安全保障局”，作为“国家安全保障会议”的事务局。此举不仅使以首相、官房长官、外务大臣、财务大臣为核心成员的“国家安全保障会议”得到实质性运转，而且以安全保障局局长为核心的事务局在实际工作中进一步强化了首相官邸在外交、安全政策领域的主导权。

特别值得注意的是，2014年4月国会通过《国家公务员法等部分修正案》。

根据该法律的规定，同年5月正式设置内阁人事局，事务内阁官房副长官兼任局长职务。作为国家公务员人事管理的中枢组织，内阁人事局具体负责的业务为国家公务员人事行政、国家行政组织、干部职员人事一元化管理等三大项，即最大限度地发挥国家公务员的能力、提高政策质量及行政服务水平，综合调整国家公务员制度改革方案及各行政机构人事管理的相关方针、计划，推进适应时代变化的人事行政改革，尤其是从确保、培养以及灵活使用优秀人才的立场推动国家公务员的录用、促进女性发挥积极作用等工作。在组织层面，为灵活、迅速应对内阁重要课题，强力推进实施涉及行政机构编制、人员管理及级别数额的改革工作。在干部职员人事管理方面，进行包括适应性审查等在内的干部职员一元化管理。

内阁人事局的成立，使以首相为核心的内阁可以统揽行政机构的人事权，从而实现政治主导型行政。自民党的资深秘书也承认，“首相官邸主导决定行政机构审议官（课长）级别以上的600个职位，可以任意清除那些不按官邸意思办事的高级官僚，只录用按照官邸方针制定政策的干部，因而（内阁人事局）是敲打官僚的工具”。¹ 因此，尽管从表面上看，内阁人事局尽量尊重各省厅在人事方面的自主性，但各行政部门仍需要看首相官邸的脸色行事（日文为“忖度”，一度成为大众媒体的流行语），进一步加强了首相官邸主导决策过程的趋势。实际上，在以极低价格出让国有土地的“森友学园问题”、授意批准加计学园设置兽医学部的“加计学园问题”以及有关省厅删改相关文件记录等问题上，不少媒体猜测这些可能是相关行政机构“忖度”首相官邸意见后做出的决定，而其原因就是内阁人事局的存在。²

在控制媒体方面，东京新闻记者望月衣塑子（Isoko Mochizuki）这样描述安倍首相与媒体的关系，“历代首相对记者都表现得很亲热，等距离对待各媒体，但安倍首相只接受对自己有善意的媒体的采访或参加谈话节目，同时批判那些批评自己的媒体，采取分化媒体的策略”。结果出现一些迎合的媒体和记者，他们成为首相官邸巧妙地操控信息的基础，例如一旦出现涉及首相的丑闻，就立即打出“一亿总活跃”“女性大展才能的社会”等口号，亲安倍的媒体大肆宣扬，吸引了国民的目光。

此外，安倍政权也积极插手媒体领域。2013年12月，安倍首相起用亲信舛井胜人（Katsuto Momii）担任日本放送协会（NHK）会长，舛井就任时便在记者会上宣称：“政府说‘右’，我们不能说‘左’”“不能离政府太远”。2014年11月众议院解散前夕，自民党向东京各家电视台发出信函，要求确保选举报道的

1 「内閣人事局の誕生で、キャリア官僚たちが大慌て激震！霞が関『7月人事』の全情報 実名・顔写真つき」、『週刊現代』、2014年6月25日号。

2 室伏謙一「『内閣人事局が「忖度」を生む元凶である』は本当か」、『週刊ダイヤモンド』2018年4月4日号。

“公正”。当月下旬，自民党对朝日电视台“报道站”栏目提出批评，要求其“制作公平中立的节目”。

需要强调的是，在该领域也有制度性因素，安倍内阁控制下的众参两院分别在2017年5月24日、6月15日通过加入“共谋罪”条款的《有组织犯罪处罚法修正案》，该条款名义上是处罚谋划实施恐怖活动等重大犯罪的人，但在野党和普通民众担心执法机关可能以此为名监视国民并打压反对力量。《每日新闻》的最新民调显示，61%的民众反对执政联盟强行表决通过《有组织犯罪处罚法修正案》的做法，80%的民众认为政府对该法内容并没有做出充分解释。但立场接近安倍首相的《产经新闻》《读卖新闻》等不仅打出整幅彩色广告呼吁“希望电视台传播事实”“要求遵守‘广播法’视听者会议”，而且有选择性地报道国会证人的证言。有研究者明确指出，从2013年开始，政府有关机构直接或间接对媒体开展游说活动，甚至对媒体组织或个人施加直接或间接的压力，带有“共谋罪”内容的相关法律的出现进一步压缩了媒体自由报道的空间。¹

第四，二三十岁年轻选民的支持。日本正在进入工作与生活逐渐个人化的后工业化阶段，年轻一代的价值观发生较大的变化。简单概括起来，其价值观主要体现在为讨厌他人干涉自己的生活、自我判断幸福标准、熟练操纵数码工具、因不想失望而不过度期望、表面消极但实际积极等特征。特别是以电子计算机为基础的大型网络世界出现以后，“热衷于特定领域（动漫、电玩、时尚、体育、音乐等）但缺乏其他知识与社会性”²、以年轻人为主的“御宅族”越来越多，而且成为一个不可忽视的群体，其追求的亚文化具有“轻视或无视实证性、客观性”的“反知性主义”特征。

也许正是因为收入差距不断扩大引发的不满以及日益强烈的不安情绪，使这一群体更容易不考虑复杂的整体，倾向于支持依靠简单解决方案式的“反知性主义”，与安倍首相实施的政策及其工作作风比较契合，因而无论是对生活的满意度、还是支持安倍内阁的比率都比较高。例如日本内阁府在2017年6月进行的“国民生活舆论调查”结果表明，对生活感到满足或者大体上满足者占73.9%，其中18—29岁的年轻人比例最高，为79.5%。³另一方面，产经新闻社2017年8月进行的舆论调查结果表明，男性受访者对安倍内阁的支持率为48.3%，不支持率为46.1%，女性受访者的不支持率则超过支持率。其中，29岁以下年轻男性受访者支持率最高为56.9%，29岁以下女性受访者的支持率也超过了不支持率。⁴

1 黒須俊夫「わが国のメディアの現状と課題～メディア本来の目的とは何か～」、『群馬大学社会情報学部研究論集』第25巻、1—20頁、2018年。

2 『大辞泉（第二版）』、小学館、2012年、538—539頁。

3 蜂谷隆「安倍政権を支えるものは何か」、『マスコミ市民』2017年12月号、44—47頁。

4 「続く安倍内閣支持率『男高女低』男性は支持48.3%、不支持率46.1%を上回る」、『産経新聞』2017年8月21日。

三、安倍内阁的政治性遗产

安倍内阁最大的政治性遗产是首相官邸主导型决策过程。

安倍内阁最大的政治性遗产是首相官邸主导型决策过程。

概括地说，战后日本的决策过程大体上有三次较大的变化，首先是20世纪70年代以前的官僚主导型。由于日本的政治体制是议会内阁制，即由国会中的最大政党组织内阁，执政党国会议员出任各个省厅的大臣或长官，因而国会众参两院审议的法案绝大多数由行政官僚起草、执政党事先审议且通过、以内阁提案的形式提交国会。二战后，以美国为首的盟军进驻日本并进行非军事化、民主化改革，大多数战前的政治家被剥夺公职，新当选的国会议员对相关政策以及决策程序并不熟悉。另一方面，精英官僚出身的吉田茂（Shigeru Yoshida）首相在其长期执政时间内，动员许多高级官僚转身为国会议员，例如后来担任首相的池田勇人（Hayato Ikeda）、佐藤荣作（Eisaku Sato）等。即使1955年成立并执政的自民党拥有完整的政策审议机构，例如政务调查会下属的部会、审议会及总务会等，部会与行政机构、国会中的常设委员会对应，行政机构起草的法案首先由部会审议，通过后提交审议会，审议会后再提交总务会审议。但当时自民党的决策能力不强，政务调查会部会与审议会仅是执政党听取省厅官僚介绍有关法案内容的场所，甚至在编制预算时，自民党的国会议员也很少提出要求。例如1956年福田赳夫（Takeo Fukuda）任政务调查会预算审议小委员会委员长时，曾召集该委员会成员听取大藏省主计局的主计官介绍1957年度政府预算编制方案，介绍完毕后各委员既没有提出质询也没有提出要求。

进入20世纪70年代以后，决策过程逐渐演变为执政党主导型，其主要原因是“族议员”的出现。所谓“族议员”是指那些具有长期当选的经历、精通特定决策领域的政策制定并具有较强影响力及协调能力的自民党国会议员。值得注意的是，尽管20世纪70年代以后执政的自民党在决策过程中的主导作用日趋明显，但在一些非意识形态政策上，议员们仍然需要行政官僚的支持。因为国会议员能否在选举中吸引选票在很大程度上取决于能否为自己的选区争取到政府资金和建设项目，这些资金与建设项目的立案是行政机构编制预算工作的一部分。因此，执政党的主导作用建立在特定决策领域“族议员”与官僚默契的分工与合作上。也就是说，省厅依靠“族议员”维护自己的权限，并使自己起草的法案通过执政党决策机构以及国会的审议，而“族议员”则利用省厅官僚制定的政策照顾到后援团体的利益，从而达到稳固“票田”的目的。

21世纪初，决策过程逐渐转向首相官邸主导型，即首相在决策过程中起到主导性的作用，舞台以首相官邸为中心。该决策过程形成的制度性背景是1993年

自民党下台后进行的一系列政治、行政改革措施。

首先，1994年国会两院通过在众议院选举中以小选区比例代表并立制取代中选区为主要内容的《选举法修正案》、国库资助政党的《政党助成金法》、限制个人和派系筹措政治资金的《政治资金限制法修正案》等政治改革法案，从而使党首获得众议院议员候选人的公认权和政治资金的分配权。因为小选区选举一名众议院议员，没有政党的公认或推荐难以当选，即使在比例代表制下，也是由政党提出候选人名单，因而党的首领具有较大的权限。正因如此，自1996年10月首次实施新选举制度下的大选开始，以党首为中心的领导机构权限逐渐增强，派系的凝聚力则逐渐下降。例如2005年自民党内反对派造反，致使邮政事业民营化法案在国会遭到否决，随后小泉纯一郎（Junichiro Koizumi）首相解散众议院举行大选，并空降美女“刺客”到反对派议员的选区竞选，除个别“票田”比较稳固的实力政治家外，在其他选区均获得成功。

首相官邸主导型决策过程的第二个制度性背景是通过不断的行政改革，弱化行政机构的权限，增加首相的影响力。桥本龙太郎内阁时期将行政改革的主要内容归纳为改组中央行政机构、放宽政府限制、推进地方分权、整顿特殊法人、制定旨在提高行政机构透明度的《信息公开法》、削减国家公务员数量等，并加以实施。其重点是通过行政机构的重新建构，在削弱省厅权限的同时提高首相官邸在决策过程的地位。首先将中央行政机构原来的1府22省厅改编为1府12省厅，同时对拥有强大权限的省厅进行分割，例如大藏省的大部分职能被转让出去，甚至被改称为财务省。

其次，赋予首相政策立案权限，同时强化内阁官房的作用，设置首相辅佐官及特命担当大臣。将总理府与经济企划厅等机构合并为直属首相的内阁府，完善内阁官房机构并增加其协调功能，同时在内阁府内设置决定宏观经济政策和政府年度预算基本方针、并由首相担任长官的“经济财政咨询会议”，同时设置“综合科学技术会议”“中央防灾会议”“男女共同参与会议”等咨询机构。内阁官房不仅提出法案，而且其数量逐年增加；人员编制也快速扩大，2000年时为377人，2006年时达到680人，增加到1.8倍。与此同时，各省厅在内阁官房兼职的人员也从2001年的445人增加到2006年的965人。¹

即使在内阁与执政党的关系方面，决策权限也逐渐向首相官邸倾斜。例如在邮政事业民营化问题上，自民党决策机构不赞成将总务省起草的邮政公社法案和邮送物品法案提交国会审议，但在时任日本首相小泉的压力下，自民党总务会只好以保留意见的方式表示同意。特别是在确定政府下一年度预算基本方针时，“经济财政咨询会议”事务局发挥主导性作用，与各行政省厅、自民党决策机构频繁进行交涉，接受来自行政机构或执政党的某些要求。另外，在对外政策、安

1 田中利幸「内閣機能強化の現状と今後の課題」、「立法と調査」2007年1期、3—10頁。

全保障政策方面更是体现了首相官邸主导决策过程的特征，例如2001年的《恐怖对策特别措施法》及2003年的《支援伊拉克重建特别措施法》均在首相官邸的主导下迅速形成法律。¹

为进一步确立小泉政权延续下来的首相官邸主导决策模式，2006年9月安倍晋三第一次上台后立即采取几项相应措施。首先，首相助理从原来的三名增加到五名，其职责是分管国家安全、朝鲜绑架问题、经济财政、教育再生、宣传等部门和政策立案；其次，召开“强化官邸有关国家安全保障机能”会议，强化首相在外交和安全保障方面的主导性地位，从而提高政府应对各种危机和紧急状态的能力；最后，在任命重要行政官员方面，首相的权限也得到大大加强。

2009年9月到2012年12月民主党执政时期提出“政治主导”的口号基本上也是强化首相官邸权限的改革，其主要措施是取消“经济财政咨询会议”，在内阁官房内设置“国家战略室”，在内阁府内设置“行政刷新会议”，增加内阁官房副长官和首相辅佐官，新设内阁政务参事和内阁调查官。²但由于民主党的三任首相比较弱势，执政党领导机构与内阁之间的关系协调不畅，行政官僚消极应付等因素，不仅未能突出首相官邸主导决策过程的特征，甚至还很快丧失了执政党地位。

第二次安倍政权成立后，在恢复“经济财政咨询会议”的同时，还成立了百余个直接面向首相、名为“会议”的咨询机构，例如“实现经济良好循环政劳资会议”“一亿总活跃国民会议”“工作方式改革会议”“教育再生实施会议”等。另外，安倍首相根据自民党党章第79条“总裁根据需要可经过总务会同意后临时设置特别机构”的规定，在政务调查会部会之外设置许多直属首相的政策制定机构，例如“日本经济再生本部”“推进女性活跃本部”“推进一亿总活跃本部”等。第一次安倍政权时这样的机构只有四个，到2017年2月时增加到21个。³内阁官房下属机构与人员急速扩增，首相官邸附近写字楼的租户大多是这些机构的事务局。⁴

安倍第二次执政时期的决策过程明显具有首相官邸主导模式甚至首相官邸决定模式的特征：每天早上由首相、官房长官、三名官房副长官、首相秘书等六人组成的非正式会议

安倍第二次执政时期的决策过程明显具有首相官邸主导模式甚至首相官邸决定模式的特征，但这种决策方式带有较为浓厚的非透明性和非合理性色彩。

1 信田智人『冷戦後の日本外交——安全保障政策の国内政治過程』、ミネルヴァ書房、2006年、33—43頁。

2 藤巻秀夫『「政治主導」の法的考察～経済財政諮問会議と国家戦略「局」・行政刷新会議を中心として～』、『札幌大学総合研究』第2号（2011年3月）、25—48頁。

3 中北浩爾『自民党——「一強」の実像』、中公新書、2017年4月、117頁。

4 葉師寺克行「政策決定過程の丁寧な検証を——『1強時代』の政治報道に望むこと』、『新聞研究』2019年10月、818号、50—53頁。

对重要国务做出基本决定，然后由官房副长官下属的三名副长官助理召集相关部或者室制定具体方案后传达给执政党及行政机构。但这种决策方式带有较为浓厚的非透明性和非合理性色彩。正如明治大学田中秀明（Hideaki Tanaka）教授所指出的那样：首相官邸各种各样的会议“制定的文书缺少问题点分析，只是计划与方针”，“类似教育无偿化、增加消费税率这样的重要施策没有经过基于严密数据的探讨，是从结论出发制定的政策”。¹

总而言之，安倍晋三在特定的历史条件下，依靠其辉煌的政治世家背景以及其本人的勤奋，建构了强势领导人主导政府决策过程的制度设计。但如果继任首相不够强势，该制度反而是一种桎梏，难以驾驭，正如战后吉田茂、佐藤荣作、中曾根康弘、小泉纯一郎等长期政权之后的短命内阁那样。可以想象，在后安倍时代，自民党“派系政治”将会再次复活，党内混乱产生的政权不稳，容易为在野党提供机会，日本政局有可能重新回到“战国时代”。

1 「官僚制の劣化を考える（中）能力で選ぶ原則徹底せよ」、『日本経済新聞』2019年8月7日朝刊。