

【比较政治】

国家治理现代化中的政党作用

——以战后日本为例

郭定平

【摘要】在战后复兴、经济高速增长和改革转型的各个发展时期,日本政党尤其是自民党在国家治理现代化发展中发挥了主导作用。在强调政党治理取向的基础上,本文从日本特殊的政官关系的分析视角出发,着重探讨了日本政党政治的发展特点,特别是在1955年体制和2001年体制下日本政党政治与国家治理现代化的不同模式。在此过程中,日本出现了从自民党一党独大长期执政到多党联合执政,从官僚主导到政治主导,从执政党-政府的二元体制到执政党-政府的一元化与行政集权,从政官合作到政官冲突的重大转变。这些重要变化明显反映了日本国家治理现代化的不同模式特征及其对国家治理绩效的显著影响。

【关键词】政党;国家治理现代化;模式转型;日本

【作者简介】郭定平,复旦大学国际关系与公共事务学院政治学系主任、教授、博士生导师,复旦大学陈树渠比较政治发展研究中心主任(上海 200433)。

【原文出处】《学海》(南京),2024.3.106~117

【基金项目】本文系研究阐释党的十九届四中全会精神国家社会科学基金重大项目“坚持和完善党的领导制度体系研究”(项目号:20ZDA013)的阶段性成果。

在当代绝大多数国家治理现代化过程中,政党均为最重要、最关键的政治主体,发挥着决定性、根本性的推动作用。日本在战后改革、制定新宪法并确立议会民主制之后,政党政治回归正轨,特别是在1955年自由民主党成立之后,日本政党政治发展与国家治理现代化息息相关、同频共振,联袂上演了日本战后复兴、高速增长和改革转型的现代历史大剧。与此对应的是,在相当长一段时间的日本政治研究中,由于受到欧美政党研究学术范式的影响,政党的治理取向遭受忽视,日本政党尤其是自民党在国家治理现代化中的重要作用没有得到应有的关注。本文将在强调政党治理取向的基础上,把政党政治发展与国家治理现代化结合起来,着重分析和探讨战后日本政党政治的发展特点,特别是在1955年体制和2001年体制下日本政党政治发展与国家治理现代化的不同模式及其对治理绩效的影响。

研究问题与分析视角

战后日本的快速复兴和经济高速增长奇迹、冷战后日本的政局动荡与长期经济低迷是日本国家治理研究的重大课题,学者们已经从多种不同的学科视野进行了大量分析和探讨。与此同时,战后日本的政党政治恢复发展,高潮迭起,引起人们的广泛关注并成为学术研究的热门话题,研究成果层出不穷。尽管政党已经成为现代国家治理的主体,是推动国家治理现代化的核心力量,战后日本政党政治对国家治理过程和治理绩效产生了显著的影响,但是,关于日本政党政治的研究始终没有和日本国家治理现代化的研究联系起来。也就是说,日本国家治理现代化研究很少涉及政党政治和政党体制问题,同样,日本政党政治研究也基本上没有深入探讨政党对国家治理现代化的作用和影响。

在战后日本国家治理与经济高速增长的研究

中,学者们从经济学、社会学、政治学乃至文化学等多方面进行了大量探讨,涉及国家与社会的关系、政府与市场的关系、美国占领与日美关系等多种因素,但是这些研究基本上不考虑政党政治因素。著名日本研究专家傅高义早在20世纪70年代末就开始探讨战后日本发展奇迹,并分析了日本成功的各种原因,诸如重视知识与教育,政府精英领导有方,社会团结与齐心协力,企业文化与技术创新,他特别重视优秀的政府官僚在国家治理和推动经济发展中的重大作用,认为“对整个经济界提出指导方针的是经济企划厅”,而“对经济发展起带头作用的是通产省”。^①查默斯·约翰逊专门研究了日本通产省在创造发展奇迹中的作用,并由此提出了著名的发展型国家理论,认为在日本这一发展型国家内部存在许多相互争夺权力的政府部门,其中“制定和执行产业政策的部门最有影响力”“通产省的职权范围甚广,但它真正具有决定性的权力在于掌握产业政策”。^②日本学者森岛通夫则受韦伯关于新教伦理与资本主义精神研究的启发,从日本特有的民族精神阐释日本的成功之道,认为是日本式的儒家文化、神道教等多种伦理道德体系的灵活结合推动了日本文化和经济的发展。^③这些研究均聚焦于理解日本的发展奇迹,试图揭示日本国家治理之谜,但是都没有关注日本政党政治的发展及其在国家治理现代化中的作用。

与此同时,在战后日本政党政治与政党体制研究中,很多学者都没有关注国家治理和经济发展绩效问题。由于受传统政党理论的影响,研究政党的学者主要关注各个党派之间的竞争、政党组织选举和动员选民的成效以及在选举中的表现,不重视政党的治理功能。在日本学者对自民党的研究中,福井治弘可谓学界先驱,他在关于日本自民党及其政策制定的研究著作中,着重研究了制约该党行动的一些主要因素,特别是党员组成、组织结构、党内派系以及与党外集团的关系。^④佐藤诚三郎、松崎哲久的自民党政权研究比较全面地考察了自民党长期政

权的形成原因和自民党政权的政治结构,特别是干部人事、派阀政治、政策过程、选举动员等重要方面。^⑤中国学者徐万胜对冷战后日本政党体制转型的研究,主要探讨了以自民党为核心的联合政权的形成与发展,同时分析了自民党支配体制和在野党势力的各种变化。^⑥很明显,这些关于日本政党政治和政党体制的研究均重点关注党派斗争和选举动员,基本上不涉及国家治理与社会经济发展问题。蒲岛郁夫虽然明确提出自民党体制是在推动经济发展过程中把发展成果通过政治的方式分配给那些社会弱势群体,从而实现公平增长和维护社会稳定的一种体制,但是他的研究重点依然是历次选举结果,从选举政治看自民党体制的形成与变迁。^⑦

鉴于日本政党研究中存在的上述偏向,本文试图将战后日本政党政治发展与国家治理现代化结合起来,着重探讨政党在国家治理现代化和推动经济社会发展中的作用。这是因为现代政党政治的发展已经逐渐超越了传统的西方政党理论,起源于西方的传统政党理论认为政党是代表特殊社会利益的团体,通过执政或参政实现自己的利益诉求,其基本方式就是动员选民、赢得选举;而现代政党在一定程度上已经成为一种公共机构,在推动社会经济发展中发挥主要作用,具有国家治理的功能。卡茨和梅尔敏锐地观察到西方政党模式的转型和一种“卡特尔”政党的出现,并明确指出,“现在几乎所有主要政党都可以被看作是一种治理型政党”。^⑧在广大发展中国家进行现代化的过程中,政党在争取民族独立、建立现代国家、推动经济与社会发展等方面均发挥着主要作用,是一种主导性政治力量。不仅这些国家的现代化道路是由政党决定的,而且国家的性质也由政党决定,政党是国家治理的重要政治主体。

如果要分析政党在国家治理现代化中的地位和作用,那就必须充分理解和正确认识政党与国家的关系问题。自从现代政党诞生并登上政治舞台以来,由于历史文化环境和政治制度的差异,世界各国形成了复杂多样的政党与国家关系。从组织制度嵌

入视角来看,政党与国家根据它们的产生发展方式、政治法律地位和政治活动能力的不同在各个国家呈现出不同的嵌入模式。追溯政党与近代国家形成的历史演变轨迹并比较它们的活动方式,大致可以总结出四类政党与国家的嵌入模式:政党嵌入国家模式、国家嵌入政党模式、政党-国家互嵌模式和政党-国家脱嵌模式。政党与国家的嵌入模式不同,政党领导国家的方式就不同,从而对国家治理效能也会产生不同影响。^⑨这种政党与国家的关系可以具体表现为政党组织与国家权力机关之间的关系,政党政治家与政府行政官僚的关系。伍德罗·威尔逊、弗兰克·古德诺在19世纪末20世纪初就明确区分了现代国家中政治与行政的不同功能。马克斯·韦伯进一步分析了职业政治家与职业官僚的不同地位和作用,认为现代国家发展要求将公共官员区分为两类,一类是行政官员,另一类是政治官员。与行政官员即职业官僚只需服从上司的命令、忠实高效执行命令、完成任务不同,政治官员即职业政治家必须具有鲜明的立场,充满激情,敢于担当,勇于负责。^⑩他们刚好反映了国家治理现代化过程中合法性与有效性的有机统一。

在日本明治维新建立现代国家的过程中,1881年自由党的诞生就意味着日本政党正式登上政治舞台,但是在明治宪政体制下,日本政党政治历经曲折,并随着军国主义的猖獗肆虐而走向衰亡。随着战后民主化改革和新宪法的实施,日本确立了议会民主政体,政党政治重新得到恢复发展,国家治理现代化步入正轨。于是,在战后日本政治过程中,就出现了政党政治家与政府官僚两大现代政治主体,他们在日本国家治理现代化中成为实际的主导力量。因此,战后日本政党与国家的关系就具体表现为政党政治家与政府官僚,或者政党组织与政府官厅之间的关系。在日本政治学与行政学研究中,这种关系就简称为政官关系。下面就从政官关系的视角分析战后日本政党政治与国家治理模式的变迁,以期加深对国家治理现代化中政党作用的认识。

一党长期执政的国家治理模式

日本战败之后实行民主化改革,政党恢复活动,日本政治舞台上出现了多党林立的混乱局面,有社会党、自由党、进步党、协同党、共产党等数百个政党。经过一段时间的分化组合,政党数目逐渐减少并趋于稳定。1955年10月,社会党左右两派实现政治统一。同年11月15日,保守的自由党和民主党宣布合并,成立自由民主党。由此开始了自民党长期执政38年的“1955年体制”。这种1955年体制是日本特色的“一党优位制”或“一党独大制”。它既不同于欧美国家的多党制,也不同于形形色色的一党制,而是在多党竞争的条件下自民党长期单独掌握政权,最大的在野党社会党始终无法上台执政,从而形成一种保守政党与革新政党的长期竞争和对立的状态。1955年体制在很大程度上就代表了这一时期的日本国家治理模式,其显著特点主要包括如下方面。

第一,自民党的长期执政与政局的基本稳定。在1955年至1993年的38年中,从自民党成立时的鸠山一郎内阁到1955年体制终结时的宫泽喜一内阁,自民党一直控制国会,单独组阁,把持政权。在20世纪50年代至60年代国际冷战格局下,很多国家长期政局不稳,一些国家甚至发生动乱或军事政变。日本虽然曾经发生过1959-1960年的反安保斗争、1968年的大学校园斗争以及每年由工会组织的“春斗”,但是这些运动从总体来看时空范围均有限,没有动摇日本的政治大局。

在自民党长期执政的情况下,从党外来看,有众多在野党对自民党形成一定的批评、制约和牵制作用,使得自民党虽然一党独大,但是不至于狂妄自大、专横霸道。战后《日本国宪法》彻底改变了明治宪法的一元主义权力结构,在横向上和纵向上建立了一定程度的分权体制,从而确立了多元主义的宪政框架,推动了日本政党政治的多元化发展。政党多元化意味着多个政党可以合法存在,并具有各种不同的发展空间和发挥自己作用的渠道,可凭借自己的力量对政治过程和政策制定产生一定的影响。

特别是社会党在1955年合并之后形成一股与自民党长期分庭抗礼的政治势力,出现了数十年的保革对峙格局,对自民党来说是不得不认真对待的反对力量。进入20世纪70年代之后,一方面是经济高速增长和社会结构快速变化,另一方面是自民党内部的矛盾和分裂,这些因素导致自民党的一党优势大为减弱,到了几近丢失政权的程度。在1976年12月5日的众议院选举中,自民党遭到惨败,自民党自成立以来首次出现公认候选人当选者没有达到众议院议席的过半数现象,在议员总数从491人增加到511人的情况下,自民党的当选议员人数却比上次少了22人,只有249人。只是因为选举后发展无党派议员加入自民党,才达到263个议席,勉强维持过半数。这是继1974年参议院选举之后又在众议院出现执政党与在野党势均力敌的状况。^⑪这种保革对峙、执政党与在野党的相互抗衡是1955年体制的一个显著特征。

从自民党内部来看,从建党之初就形成的派阀政治虽然屡受诟病,但在缓解政治危机、调整党内关系和促进政策革新等方面发挥了一定的作用,客观上促进了自民党的一党优位和长期执政。派阀林立是自民党的显著特点。在组织上,各派阀都有自己的办事处、会计、执行机关和政策研究机构,定期或不定期召开会议,有各自的政治资金来源,在大选和总裁竞选时分别提出本派候选人。因此,它是一种具有较高制度化水平的党内组织形态。对此,著名日本研究专家王振锁曾经有过具体分析。他认为,派阀政治之所以能够促进自民党长期执掌政权,是因为自民党政权实际上是多个派阀共同参与的“拟似联合政权”,派阀之间的权力转移可以起到“拟似政权交替”的作用。与此同时,派阀之间的相互对立和抗争,可以间接地反映舆论动向,达到自民党的政策转变与革新的目的。^⑫正是因为派阀可以发挥这些作用,所以在自民党政治史上派阀政治能够长期存在。

第二,自民党的保守路线与国家发展战略。自

民党是保守政党合并的产物,因而就很自然地继承了保守政党的传统路线,但究竟什么是保守路线并不是一个不言自明的问题。因为保守主义在历史上的一个显著特征就是不拘泥于特定的原则,具有很大的现实性、灵活性、功利性和实用性。日本在战败之后被美军占领,面临着战后重建等艰巨任务,各大政党必须提出自己的路线和政策。在此过程中,保守政党最后确立了以轻军备、重经济、靠美国为核心内容的吉田路线,随后这条路线也成为自民党的基本路线和国家发展战略。吉田茂在战后初期长期担任首相,主导推动了旧金山和约的签订和日美安保体制的建立。在朝鲜战争爆发、东亚冷战局势升级和美国大幅调整对日占领政策并要求日本重整军备的情况下,吉田茂千方百计抵制和拒绝了美方的要求,最终随着国际局势的转变,美国开始明确承认经济复兴优先于重整军备的吉田路线。^⑬由保守政党合并成立的自民党虽然内部派阀林立,派阀之间在具体政策上存在一定差异,但是在继承吉田路线这一国家发展战略方向上表现出高度的一致性,并在推进国家治理现代化方面取得了惊人的成就。

基本路线确立之后,自民党内阁就重点制定具体的经济发展计划。新的鸠山内阁把经济审议厅重新命名为经济企划厅,着手制定日本经济发展的长期计划。1956年1月,鸠山内阁发表了从1956财政年度到1960财政年度的《经济自立五年计划》,这是战后日本正式实施经济计划的开始。该计划设定的经济增长的基本目标是5%,力争实现经济自立和充分就业。1956年至1957年的实际经济增长率达到8.7%,原来计划的目标提前实现。1957年岸信介内阁的诞生为重新制定计划提供了契机。1957年12月岸信介内阁批准了《新长期经济计划》,该计划起讫期为1958—1962年财政年度,提出了实现经济持续高速增长的目标,设定的增长率目标为6.5%。该计划同时规定了政府和民间在实现经济计划中的不同作用和责任,鼓励民间企业的创新活力,避免政府的直接统治,政府干预以间接调控的经济手段为主。

出乎意料的是,在执行计划的前3年,日本的年均经济增长率达到9.9%,原定的计划失去了指导意义。这就为另一个更乐观计划的出台准备了条件,于是就有了1960年著名的《国民收入倍增计划(1961—1970)》,该计划提出了实际国民生产总值年均增长7.2%的宏伟目标。^⑭该计划由池田勇人内阁制定与实施,在此10年期间,日本的国民生产总值实际增长率达到11.6%,超出原计划4个百分点,人均国民收入年增长率高达10.4%,最终实际收入是计划的1.52倍,计划取得了巨大成功。^⑮

第三,自民党与政府官僚的合作关系。1955年体制通常也被看作一种政、官、财三位一体的政治关系结构。这里首先就是政官关系,学者们倾向于讨论1955年体制究竟是官僚主导还是政党主导,较为普遍的观点认为,1955年体制是从前期的官僚主导过渡到后期的政党主导。战后初期形成官僚主导缘于很多特殊的因素,例如,一个重要的原因就是相对于政治家,行政官僚受到战后“剥夺公职处分”的影响要小得多。由于受到剥夺公职处分,大批政治家被开除公职,政界人士严重不足。在吉田茂的推动和鼓励下,许多原来的官僚通过参加选举进入政界,摇身一变成为政治家。这就是所谓“官僚派”议员,即那些官僚出身者辞去公务员职务后参加竞选并成功当选的议员。在自由民主党内部,“官僚派”虽然为数较少,但长期占据主流地位。另一方面,一些自民党政治家即便入阁担任大臣,在派阀政治的影响下均任职时间很短,不足以掌握专业政策并建立自己的权威,于是大量具体政策制定只能任由高级官僚主导。

在战后的民主改革和确立议会内阁制之后,日本政党的地位和作用已经得到提高,并逐渐在决策过程中取得了优势,形成政党主导模式。最早倡导这一理论的代表人物是京都大学的著名政治学家村松岐夫。他认为,与官僚相比,战后日本新宪法的制定和议会内阁制的建立赋予了政党更大的权力。随后,政党为了贯彻自己的意志和政策不断积累利用

资源的技术和能力。因此,村松岐夫指出,“从日本政治史的发展角度看,政党力量的强化是不容否定的”。^⑯特别是在1955年体制下,自由民主政治家的政策形成能力和政治影响力都有了极大的提高,政党在此过程中逐渐取得了主导地位。在1955年体制下,执政的自由民主党对决策过程影响力的扩大主要是由于20世纪70年代以后“族议员”的出现。所谓“族议员”是在自民党政务调查会的各个部会负责的特定政策领域发挥强大影响力的自民党国会议员。如果说20世纪50年代至60年代的决策过程依然属于行政官僚主导的话,那么在20世纪70年代以后,由于“族议员”的影响,日本的决策过程就开始向“政治家主导”甚至“自民党主导”转变。^⑰

在战后日本政治发展过程中,官僚主导模式和政党主导模式都不是绝对的独立存在。作为日本政治过程中的两大参与主体,政府官僚和政党政治家是相互依存的,在自民党长期执政的1955年体制下,这种相互依存关系还得到了一定程度的组织化和制度化。正如林尚立所说,“自民党与官僚共同控制着日本政策的决定过程,任何一方都不能对日本政策过程起到单独的主导作用”。^⑱因此,在具体的政策过程中,政党政治家与官僚更多地表现为一种通力合作、相互协同的关系。在这种长期的合作过程中,日本的政党政治家与特定官厅官僚保持着密切关系,互通信息,协调立场,共同推动了战后复兴,创造了经济高速增长的奇迹,成为国家治理现代化的重要推动力量。

政党联合执政的国家治理模式

日本在1955年体制下利用有利的国际环境和高效的治理成功实现了成为经济大国的目标。随着国内外环境的变化,特别是日本经济泡沫的破灭和冷战的结束,原来行之有效的政党体制和国家治理模式面临全新的环境和严峻的挑战。中曾根康弘在回顾20世纪90年代初期日本的混乱和衰退时认为,日本当时出现了三大泡沫破灭的现象:一是政治泡沫的破灭,政界混乱,政局风雨飘摇,包括自民党

的分裂、金丸腐败丑闻等；二是经济金融泡沫的破灭，出现了长期的经济低迷现象；三是社会泡沫的破灭，从政界、财界到警察和自卫队，到处都是贪污受贿，各种恶性犯罪大量出现，最大的问题就是教育的崩溃。^⑩于是，社会各界、朝野上下要求改革的呼声空前高涨，它们均把各种危机与问题归咎于1955年体制，特别是要改革自民党派阀政治、政府官僚主导以及各种政商勾结和利益输送等腐败现象，于是在20世纪90年代，一系列政治与行政改革最终推动了国家治理模式的转型。美国著名的日本问题专家弗朗西斯·罗森布鲁丝和迈克尔·蒂斯在研究日本的政治变迁与经济重建时甚至把1955-1993年的日本政治称为“旧政治”，而把1993年之后称为“新政治”，并认为这种新政治的典型特征就是政党更加注重纲领政策并更加集权。^⑪2001年，日本开始实行新的政府行政体制，并诞生了新的小泉纯一郎内阁。在2001年体制影响下形成的新国家治理模式主要包括如下主要特征。

第一，联合执政与政局动荡。1993年自民党的—党优位体制和长期单独执政结束之后，日本的政党政治和国家治理出现了许多新的特点，其中最为显著的特点之一就是政党联合执政和政局动荡。在1993年日本众议院选举中，虽然自民党没有获得过半数议席，但还是众议院的第一大党，如果获得某些小党的支持与合作，本来可以组成联合政权继续执政，问题是当时多党林立、议席分散，而且还有一种墙倒众人推的政治氛围，于是经过一番沟通协商和讨价还价，1993年8月6日，日本新党党首细川护熙在日本特别国会的首相选举中获得自民党以外的八党派支持当选为首相，随后组建了八党派联合政权。继细川护熙的八党派联合政权之后诞生的羽田孜政权于1994年4月28日成立，仅仅存在64天就夭折了。由于社会党和先驱新党退出了先前的执政联盟，羽田孜的联合执政阵营只拥有众议院511个议席中的182席和参议院252个议席中的62席，实力严重不足。在同年6月23日自民党向国会提交了内阁不

信任案之后，羽田首相见势不妙就宣布了内阁总辞职，成为日本近代以来最短命的内阁之一。1993年之后的几乎所有政权均为联合政权，唯一的例外是1998年7月成立的小渊惠三自民党内阁，存在至1999年1月，不足半年时间。在2009年日本民主党上台执政之后，建立的也是联合政权，其执政伙伴包括社民党和国民新党。

1993年之后日本政党政治的另一个变化趋势是总体保守化。原来在1955年体制下存在的保守政党与革新政党的对立态势迅速消失，一方面是保守政党的分裂与分化，成立了更多的保守政党，另一方面是革新政党的转型与衰败，或者走向保守化，或者被边缘化。于是，主要政党之间就不存在重要的意识形态分歧或重大路线方针政策差异，政党政治斗争变成了纯粹的权力斗争和利益之争，这也在一定程度上加剧了政治动荡。其中最具有代表性的就是社会党的转型与民主党的崛起。1955年成立的社会党在与自民党长期对峙之后，从20世纪90年代初期开始转型，在第55届社会党全国大会上决定从党纲中删除“和平、民主地实现社会主义”的表述，采纳社会民主主义路线，并号召联合所有社会民主力量，实现上台执政的目标。在1993年参加联合执政之后，1994年社会党决定与自民党、先驱新党组成联合政权，社会党委员长村山富市于6月29日当选为第81届内阁总理大臣。由于在众议院中自民党占201席，社会党只占73席，在内阁中自民党有13名内阁成员，社会党只有6名，因此村山富市名义上是首相，但政府实权则操控于自民党之手。在这种错综复杂的政治斗争中，社会党实现了执政的目标，但是完全放弃了原来的革新政策主张。1994年9月，村山富市主持召开社会党第61届临时代表大会，对社会党的基本政策进行了全面修改。1996年1月，日本社会党举行第64届大会，决定将党名改为“社会民主党”，并通过了新的纲领和章程，成为社会党成立50余年来最重要的改革，实质上就是走向“自民党化”和“保守化”，并宣布了原来革新政党的灭亡。^⑫

与革新政党的衰亡相伴随的是另一个保守政党——民主党的崛起。日本民主党在鸠山由纪夫和菅直人的领导下于1996年9月28日举行成立大会,核心成员来自先驱新党和社民党。随着民主党势力的快速增长,在一些政治家的推动和政治改革措施的影响下,日本政党政治出现了朝着两大政党制发展的趋向。在2003年11月的大选中,民主党共获得177个议席,日本的两大政党制趋势更加明显。2009年8月30日,民主党在众议院选举中大获全胜,新增193个议席,从而拥有众议院480席中的308席。同年9月16日,民主党代表鸠山由纪夫在特别国会上当选为新一届首相,民主党与社民党、国民新党建立联合政权。民主党的上台虽然实现了政党轮替,但是并没有结束政局动荡的局面,反而加剧了政局动荡。^②

第二,政治主导与行政集权。在反思和批判传统的官僚主导体制、减少和削弱行政官僚权限的同时,日本推行了一系列政治与行政制度改革,试图加强政治主导,提高政府领导能力,实现从官僚主导向政治主导的转变。随着大量改革措施的推行,在日本的国家治理过程中政治主导确实得到加强,其具体体现就是行政集权,特别是首相和首相官邸的集权。

首先是人事任免权的扩大。在战后很长一段时间里,首相的人事任免权仅限于内阁大臣等少数职位,各个省厅实行分权管理,独自决定内部的人事任免事项,而在各个省厅内部则由高级官僚主导重要决策。除了传统内阁大臣的任免之外,2001年生效的行政改革法案规定首相可以任用特命主管大臣负责内阁的某一方面工作,特别是首相提出需要重点加强的工作。除了直接任命外,首相和首相官邸对各个省厅重要人事任命的直接控制与间接干预就更加广泛了。2014年国家公务员制度改革相关法案规定设立的内阁人事局,成为首相和首相官邸对各个省厅的主要干部进行一元化管理的重要机构。原来各个省厅局长以上的干部都是由省厅独自决定,然

后由内阁承认。在新制度下,凡是部长、审议官级别以上的干部以及阁僚候选人都要事先经过内阁人事局的资格审查,然后由各省厅制作干部候选人名簿交给首相、官房长官、内阁阁僚协商决定。这样一来,首相和首相官邸通过内阁人事局可以决定的审议官级别以上的干部总数就达到了600人以上,远远超过了以前只需首相官邸认可的局长级官员200人。^③

其次是行政决策权的扩大。修改后的《内阁法》第4条第2款规定,内阁总理大臣主持内阁会议,并能够就内阁重要政策的相关基本方针进行政策提案。根据日本政府的正式解释,此处的“内阁重要政策的相关基本方针”,是指对外政策与安全保障政策的基本方针、行政与财政运营的基本方针、经济总体运营及预算编制的基本方针以及行政机关的组织与人事的基本方针等。首相可以在内阁会议上主持讨论上述国家重大方针政策,并发挥主导作用。与此同时,修改后的《内阁法》扩大了内阁官房的政策立案职能,将3名内阁官房副长官助理、内阁宣传官、内阁情报官设为特别职务,总理助理官从3人增加为5人,秘书官不限于3人并设为特别职务。强化后的内阁官房成为辅佐内阁首相的政策企划、立案与综合协调机构。^④为了保障首相和首相官邸的各项决策,日本通过制度调整强化了首相的辅佐机构。2001年的中央省厅改革的重要内容之一就是将原来的总理府调整为内阁府,作为首相的直属机构,对首相提供全方位的支持。

第三,政官关系混乱与官僚体系退化。20世纪90年代初期日本泡沫经济的破灭和自民党一党长期执政的终结对战后逐渐形成并强化的政官协同与合作关系产生了巨大冲击。很多人特别是一些政治家把日本泡沫经济的破灭和长期经济低迷归罪于过去的官僚,并提出打倒官僚的口号,努力实现从官僚主导向政治主导的转变。一系列政治行政改革在推动日本国家治理模式转型的同时也削弱了日本政府官僚的权限,降低了政府官僚的权威,引发了政官关系

的危机。从现实看,日本的政官关系确实存在许多不够规范甚至非常混乱之处。例如,身为外务大臣的田中真纪子在她任职期间始终遭到外务官僚的排斥,基本上不能正常工作,从而使得日本的外交一度处于近似瘫痪的状态。而与外务省并没有直接关系的自民党议员铃木宗男却处处插手外务省外交政策的制定和内部的管理。有鉴于此,2002年3月小泉纯一郎首相下属的自民党国家战略本部提出了一份“紧急对策”,要求对政党政治家与政府官僚之间的接触进行严格限制。

打倒官僚垄断、强化政治主导可以说是20世纪末期以来日本政治改革与推进国家治理现代化的基本方向,其意外后果就是由此引发的接二连三的政官冲突。日本政治学者山口二郎在分析政权更迭和政治改革时说“政官关系从一开始就非常紧张”。^⑤在民主党上台执政的几年中,民主党不仅打出了打倒官僚的响亮旗号,而且推出了一系列相关政策和措施,把日本的政官冲突推向极端,导致了政治过程的严重危机,并直接影响了日本的外交决策。^⑥这种政官矛盾与冲突在外交领域的突出表现就是民主党政权突破外务官僚的阻挠,公开了日美之间有关核问题的密约。日美之间在引进核武器和归还冲绳问题上曾经达成密约,经过日本前外交官员的爆料和美国政府外交档案的解密,已经引起人们的高度关注,但是日本外务省对此一直矢口否认。2009年9月17日,鸠山内阁成立的第二天,外务大臣冈田克也便责成外务省事务次官数中三十二彻查有关日本政府默认美国载核舰船进入日本港口的密约问题。同年11月,又成立了以日本前驻联合国副代表、东京大学教授北冈伸一为首的第三方委员会同步进行调查。2010年3月9日,北冈发表了调查报告,首次承认了日美之间的确存在密约。关于这些密约的文件一律由外务省事务次官掌管,他有权决定是否对现任首相或外相透露,由此可见日本外务官僚的权限之大。民主党政权打着“政治主导”的旗号揭露外交密约,打击了外务官僚的嚣张气焰。但是,外务官僚

在随后关于美军基地搬迁的日美交涉过程中故意作梗,最终逼迫民主党的鸠山内阁倒台。如此相互拮据的政官关系自然难以持久,因此在随后的民主党政权下就出现了一些缓和与退让。随着民主党政权的昙花一现,自民党上台重操旧业,日本的政官关系有了向自民党老路恢复的倾向。但是,正如著名政治学家村松岐夫所言,日本政官之间和谐合作的关系从20世纪90年代中期就开始崩溃了。^⑦恢复和重建原有的政官关系绝非易事。

在政官关系遭到破坏的背景下,官僚体系的地位、权威和行政伦理均受到影响。根据日本京都大学教授真渊胜在1985年和2002年对日本政府官僚的调查,在经过经济危机和政治行政改革之后,日本的官僚制出现了明显的萎缩倾向,权威和威信不如以前。^⑧这一结果表明日本的政治行政改革在加强政治主导方面已经取得了相当大的成效,同时也意味着日本的官僚在政治过程中的地位和影响力相对下降了。近年不断揭露出来的大量政府官僚贪污腐化、渎职、造假等问题也反映出,过去廉洁高效的官僚体系已经风光不再了。

国家治理模式与治理效能

从比较政治学的视野来看,战后日本从新宪法的实施与议会民主制的建立开始走上了现代政党政治的发展轨道,政党在国家治理过程中发挥重要作用,逐渐成为核心的治理主体。但是,在一党长期执政的1955年体制和政党联合执政的2001年体制下,政党与国家的关系、政党在国家治理中的作用、政党推动国家治理现代化的方式则存在明显区别。从以上比较研究可以发现,在战后日本复兴、高速增长与改革转型过程中出现了从1955年体制向2001年体制的转型。转型具体表现在:从自民党一党独大长期执政到多党联合执政,从官僚主导到政治主导,从执政党-政府的相对二元分立到执政党-政府的一元化与行政集权,从政官合作到政官冲突。这些重要变化明显反映了日本国家治理模式的转型和政党在国家治理现代化中的不同作用。

这种政党政治的发展与国家治理模式的转型对战后日本国家治理效能和社会经济发展产生了多方面的重要影响,也为国家治理现代化研究提供了鲜活案例。根据著名政治学家利普塞特的分析,国家治理现代化的关键目标是政治制度的合法性与有效性:政治制度的合法性是指该制度最符合社会需要的一种信念,有效性主要是指实际的政绩,就是在大多数人民及主要社会集团心目中能满足政府基本功能的程度,在现代世界中这种政绩主要意味着不断的经济发展。^②对于战后日本来说,国家治理的基本任务就是从战争废墟中实现恢复发展,从盟军占领下获得独立,进而实现成为经济大国乃至政治大国的目标。从这个意义上说,1955年体制下自民党一党独大、长期执政的国家治理模式是非常成功的,在不到30年的时间里,日本遵循“轻军备、重经济、靠美国”的保守政治路线,在自民党、政府官僚及主要社会集团的通力合作之下,实现了经济高速增长,成功跻身世界经济大国的行列,国民生活水平得到全面提升,国家治理现代化取得显著进展。日本研究学者徐万胜在研究自民党一党独大的1955年体制时就指出,自民党一党执政、政局长期稳定被普遍认为是促使日本经济“腾飞”的重要原因之一。^③

在1993年自民党的一党长期执政结束之后,日本进入联合执政时期,由于政局不稳、政策多变、政官关系恶化,日本国家治理效能受到明显影响。日本“泡沫经济”破灭后,内阁更迭频繁,经济财政政策不断调整,形成恶性循环,出现了所谓“失去的十年”“失去的二十年”的长期经济低迷。2018年10—11月,日本读卖新闻社进行的对“平成时代(1989—2019)”的全国舆论调查结果显示,在对于这一时代整体印象的关键词中,排在第一位的是“不安定”(53%),排在第二位的是“停滞”(37%),排在第三位的才是“发展”(24%)。根据张光的研究,1992年至2002年日本经济的年增长率只有1.15%,不仅大大低于前10年(1981—1991)4.0%的平均增长率,而且经济波动也大了近3倍。这种经济低迷直接源于1955

年体制终结后的政局动荡与政权频繁更迭,新政权往往从维持自己执政地位的角度考虑经济财政政策,经济理性让位于短期的政治利益,于是经济财政政策忽左忽右、自相矛盾,总是在扩张和紧缩之间徘徊。^④

值得注意的是,即便在2001年体制下实行联合执政,只要政局稳定、政策连续和政官关系和谐,国家治理效能也能够得到一定的保证。最为典型的例子就是小泉纯一郎和安倍晋三的长期政权。由于政治行政改革加强了首相和首相官邸的行政集权,小泉内阁和第二次安倍内阁成为21世纪以来的超长期政权。小泉纯一郎打击抵抗势力,解散国会,推行了邮政民营化等一系列大刀阔斧的改革措施。安倍晋三领导自民党在国会选举中连连获胜,打压和挫败党内外的一切挑战势力,打着“安倍经济学”的旗号实施大胆的财政金融刺激方案,操纵自民党修改党章允许总裁连任三届,成为日本宪政史上累计执政时间最长的首相。与这种长期政权相对应的是:日本经济从2002年2月至2008年2月经历了长达73个月的“伊邪那美景气”,年均增长率1.6%;在安倍第二次上台之后从2012年12月开始的“安倍景气”一直延续到2019年,年均增长率1.2%。^⑤很明显,这种经济状况的改善也有助于政权提升民意支持和维持政局稳定。

由此可见,在推进国家治理现代化过程中,政党和政党体制的作用主要体现在如下方面。第一,强有力的政党和政党体制对于维持社会政治稳定必不可少,因而是国家治理现代化的重要制度保障。著名政治学家亨廷顿曾经指出,凡是取得高水平政治稳定的现代化国家,都拥有一个强有力的政党。^⑥在战后日本,这个政党毫无疑问就是自由民主党。第二,合作型的政官关系对于公共政策的有效制定与实施至关重要,因而是国家治理现代化的重要推动力量。无论是在1955年体制下还是在2001年体制下,只要政党执政时间相对较长,政局稳定,政策连续,政官关系基本和谐,国家治理现代化就能取得良

好的进展;反之,如果政党执政时间很短,内阁频繁更迭,政局不稳,政策反复,朝令夕改,政官关系恶化,国家治理效能就不可能得到提升。

注释:

①傅高义:《日本第一:对美国的启示》,谷英、张柯、丹柳译,上海译文出版社,2016年,第56-57页。

②查默斯·约翰逊:《通产省与日本奇迹——产业政策的成长(1925-1975)》,金毅、许鸿艳、唐吉洪译,吉林出版集团有限公司,2010年,第27页。

③森岛通夫:《日本为什么“成功”——西方的技术和日本的民族精神》,胡国成译,四川人民出版社,1986年,第26-28页。

④福井治弘:《日本自由民主党及其政策的制订》,复旦大学历史系译,上海人民出版社,1972年,第73页。

⑤佐藤诚三郎、松崎哲久:《自民党政权》,(东京)中央公论社,1986年,第4-5页。

⑥徐万胜:《冷战后日本政党体制转型研究——1996年体制论》,社会科学文献出版社,2010年,第4-5页。

⑦蒲岛郁夫:《战后日本政治的轨迹:自民党体制的形成与变迁》,郭定平、田雪梅、赵日迪译,上海人民出版社,2014年,第19页。

⑧Richard S. Katz and Peter Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", Party Politics, No. 1(1995), pp. 15-17.

⑨郭定平:《国家治理现代化的政党逻辑:比较的视野》,载陈明明主编《国家治理现代化的政党逻辑》,复旦大学出版社,2022年,第12页。

⑩马克斯·韦伯:《学术与政治》,冯克利译,生活·读书·新知三联书店,1998年,第76页。

⑪升味准之辅:《日本政治史》第4册,董果良译,商务印书馆,1997年,第1200页。

⑫王振锁:《战后日本政党政治》,人民出版社,2004年,第332页。

⑬五百旗头真主编:《战后日本外交史(1945-2005)》,吴万虹译,世界知识出版社,2007年,第59-61页。

⑭都留重人:《日本的资本主义——以战败为契机的战后经济发展》,复旦大学日本研究中心译,复旦大学出版社,1995年,第115-116页。

⑮竹内宏:《日本现代经济发展史》,吴京英译,中信出版社,1993年,第186页。

⑯村松岐夫:《戦後日本の官僚制》,(东京)东洋经济新报社,1994年,第162页。

⑰猪口孝、岩井奉信:《〈族議員〉の研究——自民党政権を牛耳る主役たち》,(东京)日本经济新报社,1987年,第20页。

⑱林尚立:《政党政治与现代化:日本的历史与现实》,上海人民出版社,1998年,第319页。

⑲中曾根康弘:《二十一世紀日本の国家戦略》,(东京)PHP研究所,2000年,第84-85页。

⑳Frances McCall Rosenbluth and Michael F. Thies, Japan Transformed: Political Change and Economic Restructuring, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2010, p. 96.

㉑吕耀东:《冷战后日本的总体保守化》,中国社会科学出版社,2004年,第79-82页。

㉒王新生:《战后日本史》,江苏人民出版社,2013年,第471页。

㉓牧原出:《〈安倍一強〉の謎》,(东京)朝日新闻出版社,2016年,第101-105页。

㉔王蕾:《战后日本的行政改革与首相权限的强化》,载宋志勇、郑蔚主编《全球化时代东亚的制度变革》,天津人民出版社,2011年,第210页。

㉕山口二郎:《日本内阁制度》,吕耀东、谢若初、王惠波译,社会科学文献出版社,2017年,第125页。

㉖吴寄南:《民主党执政后的政官关系》,《日本学刊》2011年第5期。

㉗村松岐夫:《政官スクラム型リーダーシップの崩壊》,(东京)东洋经济新报社,2010年,第6页。

㉘真渊勝:《官僚制の変貌—萎縮する官僚》,《レヴァイアサン》(LEVIATHAN), (东京)木铎社,2004年春第34号,第20-36页。

㉙利普塞特:《政治人:政治的社会基础》,刘钢敏、聂蓉译,商务印书馆,1993年,第53-57页。

㉚徐万胜:《日本自民党“一党优位制”研究》,天津人民出版社,2004年,第360页。

㉛张光:《财政政策失误与日本经济萧条》,《日本学刊》2005年第2期。

㉜杨伯江主编:《日本研究报告(2020)——改元之年的日本与“新时代中日关系”构建》,社会科学文献出版社,2020年,第3-4页。

㉝塞缪尔·亨廷顿:《变动社会的政治秩序》,张岱方等译,上海译文出版社,1989年,第440页。