

# “后安倍时代”日本首相官邸 主导决策困境探析<sup>①</sup>

张晓磊 从伊宁

**摘要:**实现官邸主导决策是日本政府实行政治与行政改革的重要一环。安倍二次执政时期官邸主导决策得到显著强化,但进入“后安倍时代”,官邸主导却在疫情应对及规制改革上陷入诸多困境。究其原因,是制度、个人、国内政治环境共同作用的结果。这一现象也表明政治与行政改革依然存在不彻底、不完善之处。总体而言,尽管强化官邸主导已经成为当前日本政治体制转型的显著趋势,但在“后安倍时代”日本国内政治形势难言明朗的背景下,“强首相”决策机制能否有效延续,仍面临诸多因素的制约与影响。

**关键词:**“后安倍时代” 官邸主导 决策困境 岸田内阁政策

本文作者:中国社会科学院日本研究所 副研究员;

中国社会科学院大学 硕士生

责任编辑:王晓博

DOI:10.19498/j.cnki.dbyxk.2022.02.006

## 引言

实现政府决策机制从“官僚主导”向“官邸主导”模式转型,是日本政府自20世纪90年代中期以来实行政治制度改革的重要目标之一,在安

<sup>①</sup>〔基金项目〕本文系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”(项目编号:2021RBSB01)的阶段性研究成果。

倍二次执政时期官邸主导决策曾得到显著强化。<sup>①</sup> 2020年9月,菅义伟接替安倍出任首相一职,由此开启“后安倍时代”。菅义伟上台后宣布全盘继承“安倍路线”,其重要体现就是在决策形式上延续了官邸主导模式。但就政策的推进效果而言,官邸主导并未对菅义伟内阁带来正面“实绩”,官邸主导暴露出来的问题与症结反而成为菅义伟政权“一年而终”的一大原因。此后接任的岸田文雄在强化官邸主导体制上亦提出诸多政策构想,但能否有效推进仍面临诸多疑问与挑战。

## 一、“后安倍时代”的官邸决策困境

菅义伟在上台后强调对“强首相”决策机制的维系。这一方面源于菅义伟曾长期担任内阁官房长官,对官邸主导的运营流程轻车熟路。另一方面,缺少派系根基的菅义伟将决策权限集中于首相官邸,意在夯实自己的执政基础。但从实际效果来看,官邸主导不仅在菅义伟重点关注的疫情防控问题上陷入诸多困境,在规制改革的推进过程中也面临多重阻碍,官邸主导并未对菅政权带来积极、正面的效应。

### (一)官邸主导机制在疫情应对上运转不畅

疫情防控是菅义伟执政后的首要任务。为有效控制疫情,菅义伟延续了安倍内阁时期以疫情对策本部、疫情对策分科会为基础轴的官邸主导模式,同时在内阁官房设立了由首相直属的防疫工作组。在官邸主导的疫情应对机制下,中央政府负责防疫政策的制定与颁布,具体的政策执行则主要交由地方政府完成。然而在疫情应对问题上,中央与地方之间却经常出现“偏差”或对立,这就导致双方在防疫政策执行上难以相互协调或配合。这一问题在安倍内阁时期就已经出现,到菅义伟内阁时期则进一步凸显。关于中央与地方之间的“摩擦”,最为典型的事例就是中央

<sup>①</sup> 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,又能够以阁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〔日〕飯尾潤:『政權交代と政党政治』、中央公論新社2013年版、第81頁。

政府与东京都知事小池百合子在防疫政策上的矛盾。2020年11月,为防止疫情感染风险扩大,首相官邸曾向东京都提出希望商户缩短夜间营业时间的意见,然而小池的反应十分消极。之后,在东京都主动向中央政府提出缩短商户营业时间的要求后,菅义伟倾向将店铺的闭店时间调整为晚上8点,但由于与自己“10点闭店”的主张存在矛盾,小池并未采纳这一时间调整。<sup>①</sup>此外,在疫苗接种问题上,首相官邸主导的政策效果也未得到体现,疫苗接种速率缓慢。根据日本经济新闻社统计,截至2021年5月,美国的疫苗接种率为40%、以色列为57%、英国为34%,而日本仅为2%。<sup>②</sup>

## (二)官邸主导决策在规制改革上遇到阻碍

“实现数字化”是规制改革的重要组成部分,也是菅义伟的“看板政策”。菅义伟内阁实行“数字化改革”的动因源于疫情下暴露出的日本“数字化转型”的严重迟滞。<sup>③</sup>为保障改革的落实,菅义伟在执政后随即提出要成立数字厅,其职能是对“数字化改革”基本方针及相关政策进行企划立案和综合调整<sup>④</sup>,发挥首相官邸的指挥平台职能。

尽管菅义伟寻求由首相官邸统一负责改革的实施,但在改革推进过程中依然暴露出了诸多问题,对官邸主导决策形成阻碍。数字化改革的关键首先是要加快个人号码卡的普及。“要创造便利型社会,个人号码卡是重要一环。”<sup>⑤</sup>但根据总务省数据统计,2021年5月份日本个人号码卡的普及率为30%,到9月初,这一数据也仅为37.6%。<sup>⑥</sup>此外,菅义伟

①〔日〕竹中治坚:「菅政権、混乱の対応を読み解く 総理の『拘り』と小池都知事の『矛盾』」、『中央公論』2021年3月号。

②〔日〕松井孝治:「『新しい公共』の国家をめざせ」、『Voice』2021年7月号。

③例如行政事务上日本政府在多数情况下依然采用老旧的“打印、填表、盖章”线下模式,这就造成政府职员在疫情肆虐之下依然要冒着感染风险前往办公场所进行业务处理。

④〔日〕政府CIOポール:「デジタル庁設置法の概要」,2021年9月1日。[https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/digital/20210901\\_laws\\_r3\\_36\\_outline.pdf](https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/digital/20210901_laws_r3_36_outline.pdf)。

⑤〔日〕菅義偉:「政治家の覚悟」、『文藝春秋』2020年版、第10頁。

⑥关于个人号码卡的普及数据参见〔日〕総務省:「マイナンバーカードの市区町村別交付枚数等について」、『総務省ホームページ』。[https://www.soumu.go.jp/kojinbango\\_card/#kouhu](https://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/#kouhu)。

内阁对“数字监督”一职的人事选择也遭到外界质疑。2021年8月,日本政府原拟定IT企业家伊藤穰一出任“数字监督”一职,但之后却将最终人选定为一桥大学名誉教授石仓洋子。“数字监督”是数字厅内部负责事务处理的最高文职岗位,相当于省厅事务次官。<sup>①</sup>但石仓本人是经营学与管理学出身,并不精于IT方面的业务知识,由此引发外界的质疑。

## 二、“后安倍时代”首相官邸决策陷入困境的原因

对于“后安倍时代”官邸主导决策的推进陷入困境的原因,笔者认为这是“制度”“个人”及“国内政治环境”因素共同作用的结果。“后安倍时代”官邸主导决策遇到的困境也充分表明,自政治与行政改革实行以来,官邸主导在制度改革上依然存在不完善、不彻底的地方,这也是今后政府在行政改革推进方面的重要课题。

### (一)制度因素

#### 1. 中央与地方的“权限分配”矛盾

在疫情应对上,官邸决策困境主要体现在中央与地方在防疫政策执行环节上的分歧与对立。造成这一现象的制度性原因在于中央与地方之间模糊的“权限分配”问题。战后日本在地方管理上实行地方自治制度,并且中央对地方的权限优势很多时候较为模糊且难以界定。此前,中央政府在行政改革推进上也主要倾向于强化地方分权改革。但问题在于,一旦发生全国性的危机事件,需要中央建立起全国范围的应急管理机制时,央地模糊的权限问题就会带来较大的弊端。疫情的暴发使“央地关系”问题进一步凸显。

在疫情应对过程中,尽管首相官邸在名义上具有指挥全国疫情防控的指挥平台职能,如宣布“紧急事态”、出台防疫对策等,但政策的具体执行环节需交由各地方政府(也就是知事)和各地方卫生所负责,然而是否一定要

<sup>①</sup> [日]「デジタル監人事『迷走』の裏側、菅政権は民間トップに何を求めたのか」、日経XTECHホームページ、2021年9月1日。<https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/column/18/01768/090100002/>。

按照中央政府既定的框架执行,其主动权和解释权均掌握在地方政府手中。即中央政府(首相官邸)统合、指挥地方抗疫的实际权限较弱。例如,首相虽拥有颁布紧急事态宣言的权限,但并没有要求营业者缩短营业时间或者暂停营业的权限,而知事则拥有相应的权限,因此首相及内阁很难就防疫政策的执行对知事进行直接指挥。<sup>①</sup>此外,在地方自治体内部也存在“权限分散”问题。知事并没有指挥辖区内地方卫生所的权限,这一权限由主管卫生所的市长或是区长掌握。从安倍内阁到菅义伟内阁时期,为有效控制疫情,对感染状况进行全盘摸底,中央政府曾寻求在全国开展筛查检测工作,但此类检查并没有铺开,原因在于实施检测的权限掌握在地方卫生所手中,没有地方的协助,相关政策难以执行。<sup>②</sup>在疫情下,中央与地方的“权限分配”问题揭示出了首相权力的“盲区”,这也引发了一些学者对如下问题的思考:此后政权是否需要进一步致力于央地之间的行政改革,以便在面对突发性危机事件时,中央政府能够加强对地方的统筹及协调能力。<sup>③</sup>

## 2. 官僚的“劣化”

安倍在二次执政时期通过实行官僚人事制度改革设立了内阁人事局,由此确立了首相官邸对官僚的统合管理机制,实现了政官关系的调整变革,有效遏止了官僚对内阁政策阳奉阴违的现象,政府决策效率大幅提升。但人事制度改革亦有其结构性弊端,集中体现在官僚的“忤度问题”上,如“森友学园事件”<sup>④</sup>的发生。“忤度”现象的出现,是对官僚“中

① [日]竹中治坚:「菅政権、混乱の対応を読み解く 総理の『拘り』と小池都知事の『矛盾』」,『中央公論』2021年3月号。

② [日]竹中治坚:「首相の指導力が制約された新型コロナ感染症対応:『危機の1年』を振り返る」,nippon.comホームページ、2021年3月15日。<https://www.nippon.com/ja/in-depth/d00695/>。

③ 探讨相关问题的代表性学术著作如,[日]竹中治坚:『コロナ危機の政治 安倍政権 vs. 知事』,中公新書 2020年版。

④ “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,2018年3月《朝日新闻》曝出财务省官员篡改相关文书一事,“森友地价门”进一步发酵。

立性原则”的巨大动摇,加剧了官僚的“政治化”倾向,官僚有可能不断沦为奉迎官邸意志的政策执行工具,难以在决策过程中发挥正确的建设性作用。除了“忖度”现象外,人事制度改革也对官僚的积极性造成打击。有官员在接受媒体采访时表示,内阁人事局设立后,官员对官邸的权力产生忧惧,多数情况下只是一味等待来自官邸的指示再展开行动,而不是在决策过程中主动发挥自己应有的作用,如此一来必然影响决策的严谨性与科学性,进而极有可能导致决策的偏离与失误。

菅义伟执政之后,继承了内阁人事局的统合管理机制,对官僚的“控制力度”甚至比安倍内阁时期更强,而“官僚劣化”的问题也同样延续了下来。2021年初,有媒体曝出菅义伟长子菅正刚与总务省官员存在“非法宴请”问题。菅正刚任职于“东北新社”广播公司,外界质疑该公司通过菅正刚的“特殊地位”与省厅官僚产生“利益捆绑”。此后,总务省承认与“东北新社”的类似宴请从2016年就已经开始,而菅正刚已经参与多次。对此有媒体分析,“宴请门”的背后实质是官僚对首相官邸的“忖度”,官僚忧惧于首相官邸的权力,无法拒绝来自首相长子的邀请。<sup>①</sup> 该事件对菅义伟内阁的形象造成强烈冲击,首相的“平民人设”被毁于一旦。比如在疫情应对过程中,在疫苗接种、医疗体制整备的相关政策的推进上,主管医疗事务的厚生劳动省并未能积极发挥其应有作用,只是一味消极等待来自官邸的政策指示,引发了外界对其“行动力”的质疑与批评。在疫苗接种工作的推进上,厚生劳动省最初就并无设定具体目标的意向。<sup>②</sup>

## (二)个人因素

### 1. 过分追求官邸主导疏于意见沟通

在安倍内阁时期,安倍为强化首相官邸决策权限,奉行“首相—官房长官—官邸官僚”的小集团模式,决策过程主要在“首相官邸的核心小

① [日] 古賀茂明:「菅総理長男の接待官僚の行く末」政官財の罪と罰、週刊朝日ホームページ、2021年2月22日。https://dot.asahi.com/wa/2021022200034.html?page=2.

② 《菅义伟上台1个月,见的民间人士远超历届政权》,日经中文网,2020年10月15日。https://cn.nikkei.com/politicaeconomy/politicasociety/42371-2020-10-15-09-54-20.html?start=2.

组”中展开。但在官邸“小集团”内部,安倍允许侧近人士广开言路进行政策议论,并愿意听取和采纳其政策性意见,在部分政策的推进上,安倍甚至会给予官邸官僚相应的“自由裁量权限”,如今井尚哉、和泉洋人等人均在官邸主导决策过程中发挥过重要作用。

与之相对比,菅义伟则过分追求首相对决策的主导权,很少倾听侧近人士的政策意见,与官僚、专家之间关系颇为不睦。凡事由首相个人大包大揽,疏于与外界进行意见沟通,结果直接导致了首相官邸在决策过程中对主流民意的忽视,进而加大了决策偏离与失误的风险。首先,在疫情应对上,首相拘泥于个人判断、反应迟缓。早在2020年11月中旬,疫情对策分科会基于疫情感染风险加剧的态势,向政府建言,希望对“go to 计划”的实行做出调整,但菅义伟认为感染形势依然处于可控状态,并未理会,结果直到12月14日,受迫于感染形势的不断扩大,菅义伟才终于宣布停止“go to 计划”。<sup>①</sup>其次,在奥运会举办的问题上菅义伟无视民意呼声。从主流民意的视角来看,由于日本迟迟未能有效控制疫情传播,疫苗接种力度也未达到预期,举办奥运会只会加大疫情传播风险,理应取消举办,甚至在政府内部也出现了“希望停止举办”的声音。<sup>②</sup>但菅义伟选择坚持举办,结果奥运会后疫情随即面临“失控态势”。根据2021年8月19日的数据统计,东京都连续两日确诊病例超过5000例。<sup>③</sup>对于菅义伟无视民意、强推官邸主导的做法,一桥大学教授中北浩尔一针见血地指出,“首相缺乏对外界意见的包容,国民的声音无法传递至官邸,从而导致了政治上的混乱。”<sup>④</sup>

## 2. 对外解释与说明力的不足

① [日]小林慶一郎:「コロナ第三波『失敗の本質』」、『文藝春秋』2021年3月号。

② 面对感染形势恶化,环境大臣小泉进次郎、经济产业大臣梶山弘志,包括前国家公安委员长小此木八郎都曾向首相进言希望停止举办奥运会。参见[日]「菅9・6『首相解任』」、『週刊文春』2021年8月。

③ [日]「東京都 新型コロナ 5534人感染確認 2日連続 5000人超 死亡は4人」、NHKホームページ、2021年8月19日。<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210819/k10013211791000.html>。

④ [日]中北浩尔:「官邸に国民の声届かず」、『読売新聞』2021年9月10日。

首相在决策过程中对外解释及说明力的不足是官邸主导决策推进效果不佳的另一重要原因。在日本的政治文化中,政府的对外“发信能力”<sup>①</sup>颇受注重。菅义伟自执政以来在政策推进上奉行“结果论”,认为只要政策能够取得实际效果就不必拘泥于对政策推进的状况进行说明。<sup>②</sup>比如,在紧急事态宣言出台问题上,菅义伟一方面表示“竭尽所能不再出台紧急事态宣言”,另一方面又在短时间内对外三次发布紧急事态宣言。<sup>③</sup>宣言发布的标准以及实际效果引发外界质疑,而首相本人对此没有做出任何解释。再比如,关于入院标准的问题,为缓解“第五波”疫情高峰下的医疗压力,政府在2021年8月2日发表声明:“在感染激增地区,医院将重点收治重症患者及有重症风险的患者。”但重症和普通型患者的判断标准并未提及,如何对普通型患者进行妥善治疗也没有提出明确的方案。结果这一方针也引起了外界的争议。对此,菅义伟表示“不会撤回既定入院方针,有重症风险的患者理应入院治疗,入院标准由医生自行判断”。<sup>④</sup>其模棱两可的表态依然无法平复外界对防疫政策的不满。

在政策推进过程中,不善言辞的首相专注于“结果论”,并未重视将政策推进的效果及相关信息向国民进行及时且充分的传达。此外,内阁在疫苗接种和社会保障等政策落实上取得的成效也未能向国民传述。最终导致国民的不安感和对政治的不信任感不断加剧,以致国民无法对首相官邸的政策推进给予支持与理解。在这种情况下,官邸主导陷入困境是必然的结果。

### (三)内部决策环境因素

#### 1. 派阀政治影响力回归

① 发信(はっしん)一词在字典中释义为将信息、邮件向外进行发送,或指将自己的想法、观点传达给他人。在此基础上,政府的“发信能力”可理解为政府就政策出台的背景、实施的原因和推进的效果及相关信息向国民进行传达、说明的能力。

② 〔日〕「『結果出せばいい』発信力軽視」、『産経新聞』2021年9月9日。

③ 〔日〕「コロナ対策 苦戦1年 『暗いトンネルを手探り』」、『読売新聞』2021年9月10日。

④ 〔日〕「菅首相、入院限定方針変えず 尾身氏、関与を否定 政府の調整不足露呈? 新型コロナ」、『時事ドットコムホームページ』,2021年8月4日。<https://www.jiji.com/jc/article?k=2021080401169&g=pol>。



从国内政治环境的视角看,菅义伟内阁执政后,派阀政治影响力的回归亦对官邸主导决策形成掣肘。日本政府在 20 世纪 90 年代中期实行选举制改革,以此削弱派阀对政治的影响作用。在相关制度改革导入后,派阀影响力开始下降,党内权力构造呈现“中央集权化”的特征。<sup>①</sup> 小泉内阁时期与安倍二次执政时期均突显了“强总裁”的权力地位。

但在菅义伟执政时期,情况发生了变化。安倍晋三虽然辞去首相职务,但并未淡出权力舞台。他不仅保留了自己国会议员的资格,还掌控着党内最大派阀——细田派,又与麻生太郎领导的麻生派关系密切。此外,安倍还通过党内政治团体对党内保守政治势力进行统合。卸任后的安倍成为左右党内权力格局的最主要影响力量,菅义伟的上任也正是党内主要派阀迎合安倍意向的结果。因此,菅义伟虽然得以上台执政,但必须面对派阀政治影响力回归的不利局面。菅义伟虽然可以通过内阁人事局、国家安全保障会议(NSC)以及数字厅等机制在行政制度层面推进官邸主导的决策,但在党内无法树立“强总裁”的权力地位。党内主要派阀对首相官邸并未展现出鼎力支持的姿态,内阁执政的稳定与否将受到党内派系力量的制约。这也表明政治与行政改革仍然存在相应的问题和不完善之处,制度改革的效果依然需要政治家个人层面的引领才能得到真正体现。例如,在《新型流感等对策特别措施法》的修改问题上,首相官邸与自民党的观点就存在对立:自民党希望尽早完成“特措法”修改,但菅义伟上台后对此并不积极。直至 2020 年 12 月 4 日政调会长下村博文与菅义伟举行会面后,首相官邸才正式启动对法案的修改工作。在外交政策上,2021 年 4 月菅义伟在启程访美之前专程拜访了安倍,主要目的之一是向党内展示其与安倍良好的私人关系,以此稳住党内各派系。在对华政策上,菅义伟内阁进入 2021 年后“争议”举止频出,对华政策取向对中日关系产生负面效应,这也反映出首相官邸在外交决策上难以摆脱来自“安麻”派阀政治的影响。

<sup>①</sup> 张伯玉:《论日本自民党的中央集权化》,《日本问题研究》2018 年第 3 期。

## 2. 内阁支持率持续走低加速官邸“崩塌”

关于内阁支持率走势的舆论动向对首相的权力维持和权力行使形成显著影响。<sup>①</sup> 安倍二次执政时期,长期稳定且居于高点的内阁支持率成为首相强势的底气来源,安倍以此为基础不断推进决策权限向首相官邸集中。

与之相对比,菅义伟内阁支持率则呈现“高开低走”之势。NHK的舆论调查显示,在菅义伟上台执政初期,内阁支持率一度高达62%,但从2020年12月开始内阁支持率开始走低,此后支持率形势曾一度好转,但从2021年5月份开始又陷入持续性低迷直至政权瓦解。<sup>②</sup> 其中,在三个关键的时间节点上,菅义伟内阁的所作所为加速了内阁支持率的崩盘。第一个节点是2020年12月至2021年2月,在这一阶段,菅义伟在疫情应对上领导力缺失的问题被充分暴露,此时日本民众已经认识到菅义伟或许并不是理想的政权领导者。第二个节点是2021年5月至7月,这一时期菅义伟内阁视举办奥运会为最重要议程。在疫情未能得到有效控制的情况下,菅义伟选择背离民意强行举办奥运会,导致了疫情进一步扩大。7月的调查显示,内阁支持率已跌至33%,不支持率高达57%。<sup>③</sup> 第三个节点是2021年7月至8月,这一时期自民党接连迎来地方选举考验。地方选举的结果被外界视为众议院选举的“摸底”<sup>④</sup>,然而自民党在东京都选举和横滨市长选举中均宣告失利,特别是在横滨的败选对菅义伟形成致命打击。由此自民党内部特别是年轻议员形成“倒菅之势”,认为其无法带领自民党闯过众议院选举大关。<sup>⑤</sup> 2021年8月份的调查显

① [日] 竹中治坚:『首相支配—日本政治の变貌』、中公新書 2006 年版、第 14 頁。

② [日] 「NHK 世論調査」、NHK ホームページ、2021 年 11 月 8 日。https://www.nhk.or.jp/senkyo/shijiritsu/。

③ [日] 「世論調査」、NHK ホームページ、2021 年 7 月 12 日。https://www.nhk.or.jp/senkyo/shijiritsu/archive/2021\_07.html。

④ 2021 年 4 月,自民党打响地方选举战役,在东京、横滨地方选举之前,自民党首先迎来了众议院北海道 2 区补选和参议院广岛选区补选,结果均遭遇失利。在广岛地区败选后,自民党内已经传出了对菅义伟的不利声势。

⑤ [日] 「主要選で連敗 求心力低下」、『読売新聞』2021 年 9 月 3 日。

示,菅义伟内阁支持率已跌至 30% 以下的危险水域。由于内阁支持率的持续走低,党内大佬纷纷与菅保持距离,加速离心态势。为了挽救政权,菅义伟一方面寻求提前解散众议院进行大选,另一方面尝试对党内高层人事进行调整。但安倍与麻生认定菅义伟无法充当自民党的“选举颜面”,直接否决了菅义伟提前解散的想法,人事调整也因党内阻力过大而未能落实推进。最终菅义伟不得不在 9 月 3 日的自民党临时高层会议上宣布退出总裁选举,“菅官邸”陷入崩塌。

### 三、岸田内阁强化官邸主导的政策构想与前景评估

2021 年 10 月 4 日,岸田文雄当选日本新任首相,并在疫情应对、经济政策及外交安全领域提出了极具特色的政策理念。为保障相关政策实施,岸田在强化官邸主导体制层面也提出了自己的政策构想。

#### (一) 岸田强化官邸主导体制的政策构想

首先,在疫情应对上,岸田表示要实现“医疗难民现象的清零”。为此岸田提出:第一步要在内阁府设立首相直属的“健康危机管理厅”,作为首相官邸应对突发性公共卫生危机事件的常设组织,以此确立疫情防控的一元化应对机制;第二步是开设中央政府主导的“野战医院”(类似于方舱医院),重点收治疫情病患;第三步是通过法律修订在扩大疫情检测力度、抑制人员流动、确保医疗人员储备上给予中央和地方更大的实际权限。<sup>①</sup> 其次,在经济政策上,针对“安倍经济学”导致的贫富差距扩大问题,岸田提出要致力于实现“新资本主义”,以此对新自由主义改革的政策轨道进行调整与修正。为指导相关政策的推进,岸田在内阁官房专门设置“实现新资本主义会议”。<sup>②</sup> 再次,在外交安全政策上,岸田认为要

① [日]「岸田氏『医療難民ゼロに』 総裁選挙政策発表 感染症対応一元化」、『読売新聞』2021 年 9 月 3 日。

② [日]「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」、首相官邸ホームページ、2021 年 10 月 8 日。https://www.kantei.go.jp/jp/100\_kishida/statement/2021/1008shoshinhyomei.html。

强化“经济安全保障”理念,并在内阁新设“经济安保大臣”一职<sup>①</sup>,通过阁僚新设寻求首相官邸对相关政策的政治主导。

## (二)岸田内阁推进官邸主导决策的前景评估

整体而言,岸田内阁推进官邸主导决策的有利因素与不利因素并存。从有利因素来看,一是就岸田个人而言,其政治经历及政治性格与前任首相菅义伟形成鲜明对比。与“无根无派”的菅义伟相比较,作为“宏池会”的派阀首领,岸田在党内有着自己相对牢固的政治根基。并且性格沉稳的岸田也擅长协调与党内派系之间的关系。而此前接连担任外务大臣、防卫大臣以及自民党政调会长的经历也与菅义伟“精于内政、疏于外交”的形象明显区别。另外,对于菅义伟内阁时期官邸主导推进暴露出来的对外解释及说明力不足的问题,岸田也表示要吸取此前政权的教训,及时向国民传达与公布政策推进情况。二是就内政局势而言,自民党在2021年11月的众议院大选中不仅胜出也赢得“绝对稳定多数”,岸田内阁的执政基础得到稳固。所谓“绝对稳定多数”,是指目前自民党的议席数量可以保证其在众议院所有的常务委员会中占据过半数席位,同时可以独占全部的委员长位置。<sup>②</sup>这样一来,国会运营的主动权牢牢掌握在自民党手中,由首相官邸主导推进的政策法案就不会在立法环节遭遇阻碍。

不利因素方面,首先,岸田内阁依然要面对派阀政治影响力回归的问题。在2021年10月的阁僚人事安排上,外务大臣茂木敏充和防卫大臣岸信夫获得留用,担任经济产业大臣的萩生田光一与安倍关系密切;在“党三役”的人事安排上,安倍的两大政治盟友甘利明和高市早苗分别担任干事长和政调会长;尽管众议院选举中甘利明因小选举区败选辞去干事长职务,但茂木敏充很快接任了干事长一职。从这样的人事结构来

①〔日〕「自民総裁選 3氏政策アピール」、『産経新聞』2021年9月12日。

②〔日〕「絶対安定多数とは 261議席、全委員会を主導 きょうのことば」、『日本経済新聞ホームページ』,2021年11月1日。<https://www.nikkei.com/article/DGXZQ-OUA282X90Y1A021C2000000/>。

看,很显然安倍对新政权的影响力甚至超过了对菅义伟政权的影响力,派阀政治会成为左右首相官邸决策的一大因素。其次,从政治议程来看,目前岸田只是闯过了众议院选举的第一关,2022年7月还将迎来参议院选举的大考。如果在疫情防控和经济对策上出现差池,很有可能影响来年的选举形势。也就是说,“短命政权”的风险依然存在。再次,在“经济安全保障”政策的推进上首相官邸也面临现实障碍。“经济安保”提出在重要战略物资供应上减少对华依赖,具有极强的对华战略指向性,但如此一来日本经济就不得不在“经济安保”与“对华依存”中面临两难处境。

## 结 语

“强化首相权力”是冷战后日本政治和行政制度改革的主要目标之一,也是实现“政治主导”目标的核心内涵。<sup>①</sup>从1994年的细川内阁开始,日本历届政权在官邸主导制度改革上均指向首相权力的强化。但是,“后安倍时代”的官邸主导决策在推进过程中所面临的诸多困境反映出,尽管政治与行政改革已实行多年,日本官邸主导改革仍然存在很多不完善、不彻底的地方,制度改革的效果依然需要政治家个人层面的领导力才可真正得以体现。

总体而言,尽管确立“首相对决策的政治主导”已经成为政治与行政改革后政治体制转型的重要标志,但在“后安倍时代”日本国内政治形势难言明朗的背景下,安倍二次执政时期成功构筑的“强首相”决策机制能否得到有效延续,依然要面临诸多不确定因素。具体而言,官邸主导决策的有效推进或许取决于以下几点:一是能否破除或根治当前制度改革衍生的结构性问题;二是首相本人是否具备出色的政权运营能力,从而协调好首相官邸与执政党的关系;三是国政选举结果及内阁支持率走势是否有利于首相的权力维持与权力行使。

<sup>①</sup> 徐万胜:《安倍内阁的“强首相”决策过程分析》,《日本学刊》2014年第5期。

## **The Dilemma of Japanese Prime Minister's Leadership in Decision-making in Post-Abe Era**

**ZHANG Xiaolei, CONG Yining**

**Abstract:** Realizing the bureaucratic decision-making marks an important part of Japanese government's political and administrative reform. During Abe's second administration, bureaucratic decision-making was significantly strengthened. However, since the beginning of the "post-Abe era", the bureaucratic decision-making has fallen into many difficulties in dealing with epidemic situation and regulatory reform. It is the result of the joint action of system, individual and domestic political environment. In general, although strengthening official residence dominance has become a significant trend of the current political system transformation in Japan, whether the "strong prime minister" decision-making mechanism can be continued in the context of the unclear domestic political situation in the "post-Abe era" is still subject to many constraints.

**Keywords:** "post-Abe era"; bureaucratic leadership in decision-making; dilemma; Kishida Cabinet policy

## **The Prospect of DPRK-U. S. Dialogue under the Biden administration and China's Role**

**WANG Junsheng**

**Abstract:** Since the Biden administration starts, after a year with series of U. S. -DPRK talks and policy implementation, confrontation between the two countries has intensified. The Biden administration focuses on denuclearization of the Korean peninsula, but under the current situation, DPRK not only has no intention of denuclearization, but is also expanding and upgrading the scale and technology of its strategic weapons.