

国别与地区

小泉的政治手法与小泉内阁的特点

邵建国

[摘要] 传统上,日本政治的决策程序是自下而上的,即首先由执政党国会议员组成的各类委员会与政府各部委的官僚进行磋商,确定政策草案后提交执政党总务会讨论并获得一致通过后,再提交国会投票从而形成法律。这种多重的决策程序和组织结构使日本的首相很难发挥强势的领导作用。但小泉内阁的出现彻底改变了上述决策程序。小泉通过强化内阁府和财政经济咨询委员会以及新设首相助理等手段,实现了由首相官邸主导政治决策的目标。日本政治呈现出自上而下的决策特点,日本媒体称之为“总统型政治”。小泉之所以能够推行这种“总统型政治”,主要基于三方面的因素:一是他依靠民意的高度支持,得以压服党内的反对派从而独断专行地安排内阁人选;二是他通过扩编内阁府并操纵经济财政咨询会议强化了首相权限;三是他通过解散议会、实施大选排除了党内抗拒改革的所谓“抵抗势力”。

[关键词] 日本政治;小泉内阁;自民党

[中图分类号] D51 [文献标识码] A [文章编号] 1008-1755(2009)03-0075-78

前 言

2001年4月,森喜朗首相任期未满被迫辞职,自民党举行总裁选举。4位候选人中,最受关注的是桥本龙太郎和小泉纯一郎二人。这是因为,桥本是当时自民党的最大派系桥本派的会长,而小泉却在总裁选举前脱离了党内第二大派系森派,成为“无派系人士”。按以往的经验来看,桥本获胜的可能性较大。但小泉却出人意料地在4月20日举行的由基层自民党党员参加的都道府县预备选举中,获得了压倒性胜利。在47个都道府县中,小泉在东京、大阪等41个都道府县均取得胜利,获得了87.2%的地方选票。基层党员对小泉的大力支持,决定了此后举行的由自民党籍参众两院议员参加的正式选举的结果。^[1]在4月24日举行的自民党总裁正式选举中,小泉以61%的支持率获得压倒性胜利。

一般舆论认为小泉内阁在自民党内的基础较弱,其政权不会维持太久。但是他随后连选连任,并且执政长达5年半。小泉不仅维持了长期执政,而且推行了强有力的首相主导的政治。他依靠国民舆论的广泛支持实施政治改革,不仅极大地扩大了自民党总裁的权限(例如,掌控了小选举区制度下的党候选人推荐权,党的政治资金分配权,党的中央机构的人事权,大

幅度削弱了各派系的权限),而且大胆地推动了行政改革,强化了首相的权力,扩大了内阁官房的权限(如:明确内阁会议中首相的提议权,由首相通过经济财政咨询委员会主导内阁决策,强化内阁官房、内阁府等首相辅佐机构)。

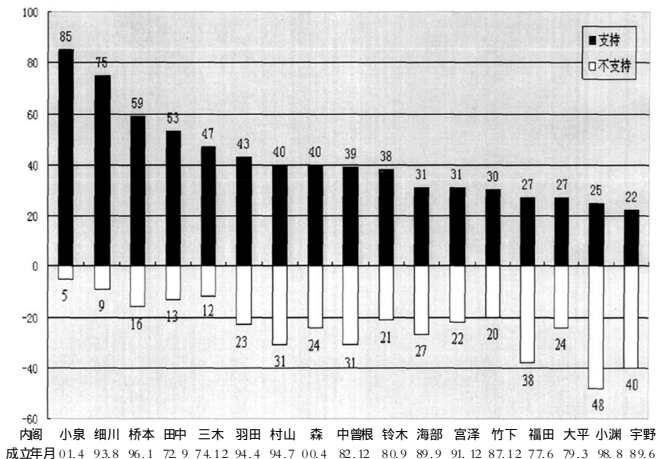
为分析小泉内阁的政治特点,本论文拟分以下三部分进行论述。第一部分主要探讨小泉在上台之初是如何依靠国民的狂热支持,推行其独断专行的人事任命的。第二部分探讨小泉所实行的行政改革,尤其是他如何扩大内阁官房机构以及强化首相权限的。第三部分探讨小泉如何强行推进邮政改革以及在改革受阻后如何解散议会,实施大选从而排除“敌对势力”的。

关于小泉内阁,目前已出版了很多研究论文和书籍。^[2]这些研究大多数是依据报纸、杂志、当事人的回忆等写就。虽然有批评者说报纸或杂志的内容不完全可靠,但是在政府机密档案没有解密之前,超过报纸以及杂志的信息量的媒介只有国际互联网。但互联网上信息有真有假,引用时难以确认真伪。因此本论文主要以小泉在正式场合的发言,其内阁成员及秘书的证言,加上日本报纸、杂志的报道为分析资料,通过细心的考证来展开论述。

一、要求“改革”的民意和小泉强权

民意调查显示:小泉上台之初,日本国民对其内阁的支持率超过 85%,创下历史最高纪录。而对其内阁的反对率仅为 5% 左右(参照表 I: 历代内阁成立初期的支持率和不支持率)。其后对小泉内阁的支持率也基本上维持在 50%—60%,从未下跌到 40% 以下,战后历届首相中还从未有哪个首相能维持如此之高的民调支持率(参照表 II: 2001—2006 年内阁支持率)。调查显示日本国民选择支持小泉的最大理由是:“他能够改变日本的政治现状”,占 58%。其次是“他能实行新的政策”,占 24%，“首相的领导能力强”占 15%。我们由此可以看出,人们支持小泉内阁的根本原因是期待日本政治发生改变。

表 I 历代内阁成立初期的支持率和不支持率(资料来源:每日新闻 2001 年 4 月 30 日)



依靠民意的压倒性支持,小泉在确定内阁人选问题上决心打破惯例。他强调量才录用,拒绝接受党内各派的推荐和论资排辈,所有的人事安排都由他自己决定。如果按照惯例,新当选的自民党总裁在任命党的三位主要领导人(干事长,总务会长,政策调查会长)时,需要听取党内各派系的意见,考虑派系之间的平衡。党的总裁在就任首相后任命内阁成员之际,也要向党内各派系征求内阁成员候选人名单。候选人名单上一般列出相当于实际大臣人数的两到三倍的候选人,主要职位都从这个名单中产生。但是小泉上台之后,不管是在任命党的三位主要领导人时,还是在任命内阁大臣时,都打破了这一惯例。例如,他任命不属于任何派系的田中真纪子担任外务大臣,弱小派系山崎派的首领山崎拓出任干事长,更小的派系河野小组的麻生太郎出任政策调查会会长,还任命颇受年轻人欢迎的石原伸晃为行政改革大臣,经济学者、庆应大学教

授竹中平藏为经济财政政策大臣。

如表 III 所示,小泉内阁的成员中来自党内最大派系桥本派的内阁大臣只有两人,这与数月前第 2 次森喜朗改组内阁时该派系有 5 人入阁相比,人数大幅度减少。形成对比的是,无派系和非议员的人数从无到有,有三人入阁。由于所有的内阁大臣都是小泉自己挑选而不是党内各派系通过利益分配确定的,这使得小泉能够有效控制各部大臣,各部大臣通过任命副大臣和政务官,就保证了一个高效行政团队的形成。

如上所述,小泉以国民的支持和对改革的期待为背景,打破自民党的惯例,建立了首相官邸主导的“自上而下”行政团队。特别是他提出“砸烂自民党”、“打倒派系”、“改革无禁区”等口号,积极利用媒体进行广泛的宣传报道,获得了寻求变革的日本国民的狂热支持。对于批判他的党内势力,他巧妙地扣上反改革的“抵抗势力”的帽子。

当然,小泉要实施改革,没有自民党籍的国会议员在议会投票支持他,也是不可行的。自民党内派系众多,虽然有些不满小泉的独断专行,但因各自的利益不同,很难形成一致。此外,由于这些议员在选举时均需要借助小泉的人气,也害怕被扣上敌视改革的“抵抗势力”的大帽子,所以在改革不触及他们的根本利益的情况下,没有一个派系出面公开挑战小泉的权威。

二、内阁组织的扩大和首相权限的强化

这部分所要讨论的是小泉如何通过行政改革来扩大首相的权力。^[3]在小泉上台之前的 2001 年 1 月,随着中央省厅的改组,就已经实施了一系列强化内阁机能的制度改革。其目的是为解决各省厅的条块分割管理、官僚政治、缺乏统筹国家战略性决策的机构以及决策迟缓等弊病。小泉上台之后,推行了更大幅度的改革。从而使内阁,特别是内阁官房(办公厅)的机能得到了最大限度的强化。首先,他充实了内阁的人员构成,强化了支撑内阁运转的机构和人员。首相增加了大臣,大臣又大幅度地增加了副大臣和政务官。这一点可以从内阁官房机构定员的变化明显看出:2000 年年底时为 377 人,2001 年年底时为 515 人,2002 年年底时为 598 人,2003 年年底时 627 人,2004 年年底时 648 人,2005 年年底时 665 人,到 2006 年 11 月已经增加到 680 人,达到 2000 年年底人数的约 1.8 倍。^[4]通过调查内阁提出的法案、提案等的件名及其主要内容,我们可以发现,内阁官房的立案件数(包括提出后又中止的件数)有逐渐增加的趋势。1999 年省厅改组前为 2 件,2000 年森

喜朗内阁时为 0 件, 2001 年 1 件, 2002 年 1 件, 2003 年 2 件, 2004 年 5 件, 2005 年 3 件, 2006 年增加到 5 件。另外, 针对以前因内阁频繁改组, 各部大臣的任期很短, 难以积累行政经验和保持政策的连续性, 小泉提出“一届内阁同一阁员”的口号, 虽然没能完全兑现, 但他

保持了比较稳定的阁员构成和连续的施政方针。由于这些措施, 小泉得以实现内阁主导政治运行,^[5] 首相主导内阁的目标, 内阁充分发挥了综合调整各省厅的机能。

表 II 2001—2006 年内阁支持率(依据 NHK 每月政治意识调查制作)

年 月	在任内阁	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月
2001 年	森/5~12 月小泉内阁	22	15	9	7	81	85	74	72	74	75	71	77
2002 年	小泉内阁	79	53	51	45	43	39	42	45	55	64	68	61
2003 年	小泉内阁	59	52	45	53	54	59	55	53	61	62	56	46
2004 年	小泉内阁	54	49	54	53	53	54	43	43	43	45	54	44
2005 年	小泉内阁	42	46	46	45	52	49	46	47	58	59	57	58
2006 年	1~9 月小泉/安倍内阁	54	47	49	51	47	47	46	46	51	65	59	48
说明	从 2004 年 7 月开始调查方式发生了变化。												

表 III 小泉内阁成立时的内阁成员构成

2001 年 4 月第一次小泉内阁	桥本派	森派	江藤·龟井派	山崎派	堀内派	加藤派	高村派	河野小组	无派系
内阁成员人数	2	3	1	1	1	1	1	0	2
当时的派系势力	95	65	62	30	不详	不详	17	17	18

此外, 为强化首相的经济决策权限, 小泉设立了“经济财政咨询会议”。这个被称为“小泉改革的发动机”的咨询会议直接隶属于内阁府, 由首相亲自担任咨询会议的主席, 由深得小泉信赖的经济学家竹中平藏(时任经济财政大臣)担任会议的总结归纳人, 其目的在于将编制财政预算的基本框架、决定经济运营基本方针的职权从旧大藏省(后改组为财务省)主导改为由首相官邸主导、政治家主导。^[6] 这样一来, 即使事前没有经过充分的协商, 该咨询会议也能得出符合小泉首相意向的结论。这些制度的创立不仅是对既有决策机制的改变, 更是对既得利益集团的挑战。因为对于多数自民党议员来说, 所谓“政治主导”应该是遵照执政党的党内决策程序来进行决策的。具体的做法是先由自民党议员组成的各专业委员会与政府各部委的官僚进行协商, 确定政策方案后通过政策调查会提交给自民党总务会讨论, 经各派系的元老派议员一致认可后再提交国会通过。^[7] 因此他们对小泉的独断专行十分不满, 纷纷提出批评和指责。特别是小泉削减了道路建设等公共支出的预算, 又积极推行对国有邮政部门的民营化改革, 这对自民党的传统支持层造成了直接的打击, 引起党内部分派系的激烈抵制。

三、强行推进改革和排除反对势力

推进经济和财政结构改革是小泉政权最为重视的内容。尤其是邮政民营化改革, 是小泉在 1995 年 9 月第一次参加自民党总裁选举时就打出的招牌卖点。所以小泉把邮政民营化改革的成败当作其改革成败的试金石。

2004 年 9 月, 经济财政咨询会议制定了将邮政事业分成 4 家公司(即储蓄、邮政、保险、综合窗口服务)为主要内容的民营化基本方案, 小泉随即在内阁会议上通过了这一方案。这种自上而下的由首相强行决定的做法极不寻常。也许小泉认为实施邮政民营化是兑现他在 2003 年 9 月竞选连任时对选民的承诺, 但自民党内对于他不顾自民党传统的决策程序, 违背自民党要在总务会上取得全会一致的决策惯例的独裁做法发出了强烈的质疑。反对派组成了“邮政事业恳谈会”, 由前众议院议长绵贯民辅任会长, 明确表示反对邮政民营化改革。

本来, 小泉在经济领域推行的一系列改革已经夺去了一些从传统的经济政策中受益的政治家、官僚、行业团体的既得权利和利益(如建筑业), 导致了这些既得利益者的强烈反对和敌视。以邮政民营化改革为契机, 自民党开始分为两个阵营, 即支持小泉首相的一方

和“抵制”的一方,两者开始了激烈的斗争。^[8]

邮政民营化法案于2005年7月5日提交众议院表决。结果,自民党内出现了51位造反者(绵贯等37人投了反对票,另有14人弃权或缺席),导致法案仅以5票的微弱多数在众议院获得通过。连小泉也承认这是一场“紧张的比赛”。所以不出所料,当法案在8月8日提交参议院表决时,自民党内有30名议员造反(22人反对,8人弃权或缺席),法案遭到了否决。小泉声称邮政民营化法案被否决就等于议会通过了对内阁的不信任决议,他可以行使宪法所赋予的解散议会的大权。^[9]实际上,他是想通过解散议会并实施大选来清除党内的“抵抗势力”。

众议院选举于2005年9月11日举行,小泉纯一郎率领的自民党赢得了296个议席,取得了历史性胜利,比选举前的212个议席增加了84个议席。

在大选中,邮政民营化法案成为争论的焦点。小泉为了排除党内的敌对势力,针对那些反对邮政民营化法案的本党候选人,一是不承认他们作为本党正式候选人的资格;二是推举一些知名度很高的美女候选人到同一个选举区与之竞争,媒体戏称是小泉派出的“美女刺客”。如此一来,强烈反对邮政民营化法案的前政策调查会会长龟井静香等14人,因无法获得以小泉为首的自民党中央的承认和推荐,不得不退出自民党而另组国民新党,单独进行竞选。在选举前曾是自民党最大派系桥本派会长的前首相桥本龙太郎和小里小组(原加藤派)代表的小里贞利,在小泉的打压下被迫退出选举。堀内派的堀内光雄也因反对邮政民营化法案,不得不退出自己所在的派系作为无党派候选人参加山梨2区的选举。大选之后,幸存的自民党派系领袖只剩下森喜朗、山崎拓、高村正彦、河野洋平、二阶俊博等5人,日本媒体评论说:“6个派系和3个小组的领袖中4个消失”了。小泉在自民党的权力斗争中取得了全面的胜利。

因此,在大选后召开的特别国会上,之前对邮政民营化法案投反对票或弃权票的自民党议员,纷纷弃暗投明,改投赞成票,使得民营化法案顺利通过。从此自民党内部再也听不到反小泉的声音了。

结束语

如前所述,小泉上台之前的自民党政权的决策惯例是:要制定一项法律,首先要由自民党籍国会议员组

成的专业委员会(俗称族议员)与政府各部委的官僚进行磋商,提交自民党的政策调查会审议后转交自民党总务会,在总务会上获得一致通过再提交国会表决。这意味着在一个双重,甚或三层构造的组织中,内阁首相要想独断专行是十分困难的。但是自小泉上台以后,通过一系列的行政改革,首相的决策权大大加强,政治决策程序也发生了很大改变。内阁府各机构的强化,经济财政咨询会议以及首相辅佐官制度的创建,使官邸主导的、体现首相意志的政治决策成为常态。决策过程也由过去的通过派系领袖之间的协商,变成了仅靠首相及其亲信人物之间的秘密商议,政治运行出现了“自上而下”的“总统型”政治特点。

当然,这样的政治特点在很大程度上是由日本国民的求变心理、特定的小泉人气和小泉的独特个性所决定的,并非日本宪法所保障的。按照日本宪法的规定,政治的运作必须是以国会辩论和投票表决为中心的。小泉之后的安倍首相和福田首相的执政风格都相当重视党内协调以及与在野党的妥协,这表明日本政治的运作逐渐回归传统。不过这二人的人气度都大大低于小泉,这一点或许表明日本国民已经厌倦了传统的议会政治模式,开始寄希望于“总统型”的政治模式了。

[注释]

- [1] [6] [7] 宇治敏彦:《日本首相列传——从伊藤博文到福田康夫》[M],中国文联出版社,2008年版,第473页,第474页,第474页。
- [2] 内山融:《小泉政权》[M],中央公论社,2007年版;竹中治坚:《首相支配——日本政治的改变》[M],中公新书,2006年版;后藤道夫:《反“结构改革”》[M],青木书店,2002年版;宇治敏彦:《日本首相列传——从伊藤博文到福田康夫》。
- [3] 竹中治坚:《首相支配——日本政治的改变》,第5章。
- [4] 田中利幸:2007年内閣機能強化の現状と今後の課題¹,内閣委員会調査室 立法と調査¹ No. 263(田中利幸:《内阁机能加强的现状及今后的课题》,载内阁委员会调查室编《立法与调查》第263号,2007年。)
- [5] 按政治运作特点划分,日本基本是国会主导的政治运作。
- [8] 内山融:《小泉政权》,第46页。
- [9] 日本国宪法第69条规定:当众议院通过内阁不信任决议案时,内阁或者解散众议院进行总选举,或者全体辞职。但小泉针对参议院否决了内阁提出的法案,而解散众议院,这在日本引起了是否违宪的争论。

作者简介:邵建国,北京外国语大学日语系副系主任,教授。(北京,100089)

收稿日期:2009-02-26

修改日期:2009-03-22

ence among scholars concerning the definition and implication of the term, delimitation of periods in Chinese Studies, subject building, methodology and so on, which, to a large degree, affect the all-around development and academization of the study in this field.

Theoretical Probes

- 54** The Characteristics of New Social Movement and Its effect in Governance *by Gao Chunya*
New social movement, arising since the end of World War Two, has its own characteristics of the time, in terms of entity of actor, value orientation, and organizational shape. From the angle of social change, new social movement, as a result of the disequilibrium between state and society, is the sign of civil society seeking to participate in governance. Facing some objective constraints, new social movement falls into a conflict between autonomy and effectiveness.
- 59** Politics of Great Powers and Technological Advancement *by Huang Qixuan*
Technological change is becoming a hot topic in international studies. Current researches on this issue always concentrate on how emerging technologies reshape world politics, and they try to use domestic factors to explain the significant technological changes. This research tries to indicate that international factor is more powerful in explaining the emergence of significant technological change. If we try to understand significant technological change in the world, we need to pay attention to power transition between these great powers.

Countries and Regions

- 64** Comment on the New Version of “Foreign Policy Concept of the Russian Federation” *by Liu Fenghua*
In July, 2008, President Medvedev approved the new version of “Foreign Policy Concept of the Russian Federation” which systematically expounds Russian foreign policy objectives, principles and priorities and clearly expresses Russian confidence as a big power in more actively participating in formulating international agenda and constructing new world order. The new version is a carry-on of most of the contents of the 2000 version, including Putin’s foreign policy line and several policy principles and at the same time adjusts Russia’s policy and position on a series of international issues and areas.
- 68** A New Version Of Human Rights Diplomacy —Merkel’s Shared Value Diplomacy *by Li Wenhong*
In recent years, many researchers have done much work in human rights diplomacy of the Red-Green Alliance in Germany and different comments have been made on Merkel’s shared value diplomacy in some newspapers and other mediums, but few people have made analytical researches by putting Merkel’s viewpoints into the wider framework of human rights diplomacy. Based on the previous researches this article is meant to make a study of the new version of human rights diplomacy, Merkel’s shared value diplomacy. The author wishes to throw out a minnow to catch a whale in researches on human rights diplomacy so as to estimate correctly our own strength as well as that of our opponents and win initiatives in communicating with western countries.
- 75** Junichiro Koizumi’s Political Tactics and the Feature of his Cabinet *by Shao Jianguo*
Traditionally, the political decision-making process in Japan is from bottom to top. The complexity of the procedure seriously limited the leading role of the Japanese prime minister. After becoming the prime minister, Junichiro Koizumi strengthened the role of the cabinet and the consultant committee of Finance and Economy, and set up a new position of assistant to the Prime Minister, thus greatly changing the policy making procedure. Policy making became dominated by the prime minister and, the Japanese politics under Junichiro Koizumi appeared to be the feature of “presidential politics”.