



深度

评论

沙青青：疫症危机与安倍体制，战后最集权的首相如何陷入困境？

对安倍而言，东京奥运会终究是无法放弃的最大政绩，这也让揣度上意的官僚们在应对疫情时尤为迟缓。

2020-02-24



2020年1月30日，日本首相安倍晋三在国会上议院的预算委员会会议上。摄：Kazuhiro Nogi/AFP via Getty Images

2020年2月16日，日籍旅美的棒球投手达比修有（ダルビッシュ有）在自己的推特上发了一条有关新冠病毒肺炎疫情的推文：“从1月底起，我就谢绝见一切从日本来的访客。当时受到了不少批评。这不奇怪，因为对这种自然产生的病毒一无所知……”

由于是在日本家喻户晓的体育明星，这条推文成为当天日语推特圈最火热的推文之一，甚至有不少与体育没什么交集的日本名人都纷纷转发。例如安倍晋三的好友、畅销书作家与著名的右翼意见领袖百田尚树。

同一天，日本厚生劳动省宣布，在停泊于横滨港外的“钻石公主号”上又检测出70名新冠病毒携带者。再加上当时在日本各都道府县发现的感染者以及包机从中国撤回者中的感染者，在日本发现的新冠病毒感染者当时就已达到408人。也是在同一天，日本首相安倍晋三召开了新冠病毒疫情的专家评估会议。专家会议认为“新型冠状病毒肺炎在日本国内处于发生疫情的早期阶段”。

三天后，达比修有又在自己的推特上转发了神户大学医学教授、传染病医生岩田健太郎对“钻石公主号”防疫措施的批评视频。在短短一天内，岩田健太郎的这则视频点阅量超过100万次。至2月23日，日本境内的感染者数字来到了769人，其中除邮轮乘客外的国内感染者达115名，另有4人不幸死亡。日本国内对政府处理疫情的批评声渐渐多了起来，焦虑情绪不断浮现。18日晚上8点左右，福冈市地铁七隈线上，有一名乘客未戴口罩咳嗽，另一个目睹的乘客惊慌地按下了车上的紧急报警按钮。事后，地铁负责人表示“之前虽然有过乘客之间因纠纷而按下报警按钮的事，但这个情况则闻所未闻，大概是对新冠病毒太敏感了吧”。



2020年2月10日，日本的电视台新闻报导员正在钻石公主号前拍摄。摄：Carl Court/Getty Images

相较于部分国民近乎神经质的敏感，日本政府的对应似乎显得“过于淡定”。虽已开始取消、推迟或缩减官方主办的各类大型集会活动，但并未要求民间组织的大型活动都必须同样推迟：著名偶像团体“乃木坂46”连续四天的万人演唱会照旧在名古屋火热举行、女子组合“Perfume”2月26日在东京巨蛋的演唱会同样会按时举行。此外，最受人诟病的当然还是有关“钻石公主号”乘客检疫的处理，例如是否应该提前让乘客先下船进行隔离观察，而不是留在船上导致更严重的交叉感染。又如允许“钻石公主号”上检测成阴性、“非密切接触者”的乘客就地解散回家，而不是强制进行全员隔离，有可能会增加社区传播的潜在风险。

不过，以上这些问题，在不少人尤其是非日本人看来是卫生检疫或危机应对问题，而在日本政府或者官僚眼中，却可能更多是一个法律问题。

当官僚应对疫情

当外界批判日本当局应对不利时，日本政府及负责官僚却可能还认为他们已经是冒着违法的风险在“积极应对”。

2月1日，日本政府正式将新冠病毒肺炎列为《感染症法》中的“指定感染症”与《检疫法》中的“检疫感染症”，并将其定为与SARS、“中东呼吸综合症”同等级的“二类传染病”。

根据日本现行的《感染症法》《检疫法》，可以对“二类传染病”患者或疑似患者采取建议或强制住院等措施，但在“钻石公主号”的检疫与安置问题上，日本政府已经采取了相当于“一类传染病”（如鼠疫、埃博拉等）的对应措施——即入境时就进行强制隔离、留观。换言之，当外界批判日本当局应对不利时，日本政府及负责官僚却可能还认为他们已经是冒着违法的风险在“积极应对”。

事实上，根据《日本经济新闻》的报导，在14日举行的自民党会议上，也确实有人提出这方面的法律问题，指出“既然已经采取强制留观或隔离措施，难道不应该先将‘新冠肺炎’制定为‘一类传染病’吗？”更有人批判政府在没有充分法律依据的情况下，过度限制患者或疑似患者的人身自由，有侵犯人权的嫌疑。

另一方面，在限制所谓“疫区”国家或地区人员入境的问题上，日本政府同样面临法律上的难题。目前，日本政府的援引《出入管理及难民认定法》中第五条十四项“可拒绝有可能损害日本国家利益或公共安全者入境”的内容，来限制来自中国湖北省、浙江省的外国人入境。然而，这条法律起初是冷战期间为了阻止极端左翼政治活动分子进入日本而设立的。法务大臣森雅子也表示：“确实有意见认为并没有可以拒绝外国人入境的法律条款”。前厚生劳动大臣田村宪久就评论目前的措施已经是“法律范围内最大限度的应对”，若需要升级，则有必要先对法律进行修订。同时，也有意见认为“钻石公主号”虽然母港是横滨，但船籍国是英国，日本本无义务接纳该船，只需负责船上的日本人即可。日本政府人士也曾抱怨“本可以拒绝邮轮靠岸”。

若非身处行政机构高度组织化并迈入后现代的日本社会，或许也很难理解这种对“依法行政”的“执念”。2月21日，日本外相茂木敏充在记者会上就呼吁国际社会应该就船只管辖权问题制定更详细的法律规则，并强调“船只相关人士与国家应与日本一起携手应对”。这番表态，实在是日本行政文化下的典型产物。

那么既然面临法律上困境，那么为何不干脆将“新冠肺炎”直接认定为“一类传染病”呢？目前被日本列为“一类传染病”的是包括鼠疫、埃博拉这样致死率极高的恶性传染病。若“新冠肺炎”也被纳入其中，且不说医学及公共卫生上的合理性，单是可能对东京奥运会所带来的舆论冲击，便是难以承受的。

尽管自疫情发生以来，厚生劳动省又或是相关部门的负责人，从未主动将疫情防治与东京奥运筹办联系在一起，但两者之间的微妙关系想必无法否认。尽管安倍晋三本人至今从未就疫情防治是否会影响奥运会筹备公开表态，但内阁成员到官僚们，都再三表示奥运会将如期举行。2月21日，官房长官菅义伟在例行记者会上再次强调：“国际奥委会对日本的疫情应对有信心，东京奥运的筹备工作正在切实推进中”。在确保东京奥运顺利举行的大背景之下，不少日本人会担心这些年越来越会“读空气”的官僚们，是否为了迎合上意隐瞒疫情，又或是报喜不报忧。

岩田健太郎的批评视频与日益增长的国内感染者数量，似乎都在“验证”着这种担忧。



2011年4月25日，日本自卫队成员在岩手县搜索地震和海啸的遇难者遗体。图：IC photo

战后“最集权”的首相

安倍时代的制度调整，让自认为是真正精英的高级官僚们，要开始看永田町首相官邸的眼色行事。

另一方面，日本民众有关政府危机应对失败的历史记忆也被重新唤起。

最近三十年，凡日本遭遇重大天灾人祸时，出任首相者皆非自民党。例如，1995年1月的阪神大地震，以及之后3月奥姆真理教东京沙林毒气事件时，首相是来自社会党的村山富市，而他的内阁则是社会党、先驱新党以及自民党的联合政权。2011年“311大地震”前后，则恰逢民主党主政，首相是菅直人。而当时的自民党处于战后数十年来党势最低迷之际。无论是从救灾的实际效果，还是社会大众的普遍印象来看，村山富市内阁与菅直人内阁均饱受批评。社会党、民主党也都在之后的选举中被日本国民所抛弃。

阪神大地震后，村山内阁之所以被认为应对迟缓，相当程度上是因为自卫队并未第一时间出动救灾。面对朝野的批判，当时村山富士曾这样辩解：“这毕竟是第一次处理这种情况。”结果进一步激起了社会舆论的不满声浪。在处理“311大地震”导致的福岛核电站事故时，菅直人同样未能在第一时间掌握状况，也未能及时降低核泄漏的风险。在相当多日本人看来，这两次灾难应对之所以进退失据，主要是因为当权的非自民党政权缺乏执政经验，也无法有效驾驭自成一体职业官僚集团。相较而言，战后长期执政的自民党当然与官僚们打交道的经验更丰富，也清楚了解调动官僚集团积极性的手段。尽管如此，在进入21世纪后，自民党政权也开始推动在制度上彻底重塑日本的国家公务员体系，希望实现所谓“政治主导”的行政架构。

传统上，日本民选政治家与职业官僚集团处于两个近乎独立的人事轨道。除了作为内阁成员的各省厅大臣、长官外，政治家们的人事安排权力事实上仅限于各部门的副大臣及各政务官等。实际负责各政府部门日常运作的事务次官无一例外都是一般职的国家公务员即职业官僚。而且这套职业官僚体系是一种“垂直”、“封闭”的体系。换言之，各省厅各自培养、考察、提拔自己系统的官僚。自明治维新以来，日本的国家公务员便被视为国家精英，也

是东大、京大等一流公立大学高材生毕业后的第一选择。垂直的组织体系，从制度上保证了精英国家公务员群体的专业化程度，并使中长期政策规划的落实更有效率。美国学者傅高义（Ezra Vogel）在《日本第一》中就曾将战后日本经济的快速复兴与飞跃归功于日本特色的专业官僚体系，查默斯·约翰逊（Chalmers Johnson）在《通产省与日本奇迹》中甚至将其歌颂为“日本模式”的重要组成部分。

然而，在另一方面，这种封闭的组织体系，无疑是官僚本位主义的天然温床。长久以来，内阁大臣乃至总理本人，都很难直接干预各省厅高级官僚的任命。有鉴于此，为了能让总理直接掌握各省厅高级官僚的人事大权，强化民选政治家主导政府决策，自民党政权便开始了推动设立“内阁人事局”的进程。

“内阁人事局”的设想最早发端于2007年第一次安倍内阁时期，之后在福田康夫执政期间在自民党内部形成共识并开始着手制定具体规划，提出“以国家公务员一体化管理为目标”，将原来的总务省人事恩给局与人事院并入这个直属首相的新设机构，当时称其为“内阁人事厅”。2008年4月，执政的自民党在国会正式提出《国家公务员制度改革基本法案》，在将“内阁人事厅”修改为内阁官房的内社机构“内阁人事局”后，法案获得通过，经过政局延宕，直到2012年安倍晋三第二次执政时重新被提上议事日程。

2014年5月，内阁人事局正式成立。这个机构的出现，深刻改变了日本的政治生态与政府运作方式，某种程度上也成为了安倍政权能够破纪录长期存续的重要背景与前提。自此之后，各省厅所有局次长级以上审议官（大致对应中国政治体系内的司局级）皆被纳入内阁人事局考核、选拔的范围，也意味着首相可以直接过问每个省厅高级官僚的具体人事安排，并借此彻底掌控整个官僚系统。向来自认为是真正精英的高级官僚们，再难对政治家们敷衍应付，而是要开始看永田町首相官邸的眼色行事。安倍也因此在今后的数年间，逐渐成为战后“最集权”的日本首相。



2020年2月13日，日本横滨一位戴著口罩的女士骑单车。摄：Carl Court/Getty Images

安倍时代的官场生态

除了面对“新冠病毒肺炎”疫情的挑战外，安倍晋三还要疲于应付仍在延烧的“赏樱会”丑闻。

安倍时代政治和官僚的关系的最典型例子，就是仿照美国国家安全会议，设立了国家安全保障会议以及与之配套的国家安全保障局。事实上直属首相的国家安全保障局，负责协调各政府机构之间有关国安的一切事项，有权要求外务省、防卫省、警察厅、公安调查厅、经济产业省、国土交通省等在内各省厅提供各类情报，相关省厅也有向国家安全保障局报告的义务。

显而易见，国家安全保障局等于是变相消减了传统省厅的权力，压缩了他们既有的权力版图。不难想像，若没有内阁事务局在官僚人事问题上的“保驾护航”，国家安全保障局的设立与运作断然不会如此顺利，各省厅的官僚们几乎毫无抵抗地举手投降了。如今的国家安全保障局长早已成为内阁核心决策圈的实权角色，其地位甚至超越大部分内阁大臣。而国家安全保障局的构想之所以能成为现实，内阁人事局自然是必不可少的政治背景与前提。

令人玩味的是，2014年5月内阁人事局的第一任局长，正是如今的厚生劳动大臣加藤胜信。加藤胜信原姓室崎，在当了自民党大佬加藤六月的女婿后，入赘改姓。他早年遵循东大生的精英轨迹，在毕业后顺利进入大藏省，直到1995年从大藏省退官后才投身政坛，当了自己老丈人的政治秘书。2003年首次当选众议员，至今已当选六次。加藤胜信在名义上属于自民党内的竹下派，但在2012年出任安倍内阁官房副长官前，就已成为了安倍事实上的“嫡系人马”。2014年，这位精英官僚出身的政治家出任第一代内阁人事局长，自然也是安倍晋三本人反复斟酌后的决定，似乎也收到了预期中的效果。

而这种效果，最显著的表现就是安倍政权打破历史记录、超乎寻常的“稳定性”，各省厅的官僚们都开始以揣度首相官邸的意思为第一准则。在先后爆发的“加计学园”“森友学园”丑闻中，几乎都出现国家公务员为逢迎安倍晋三本人或其亲近者，而不惜“开后门”甚至“伪造、篡改政府文书”的情况。

2017年至2018年间，首相官邸被爆曾违规授意文部科学省破例批准“加计学园”教育集团在冈山理科大学开设兽医部，另有证据显示安倍本人与“加计学园”理事长加计孝太郎有保持着极为密切的私人关系。几乎与此同时，日本媒体又揭露与安倍本人及其夫人昭惠相熟的“森友学园”理事长笼池泰典，也曾通过类似的手段以价格购入了国有土地。在“森友学园”的丑闻中，甚至有涉事的财务省官僚自杀，笼池泰典本人也在2020年2月19日被判处5年徒刑。而安倍在面对在野党质询时则全以“不知情”应付，暗指完全是官僚自作主张，绝非他本人直接授意。尽管有了这两次重大丑闻，但官僚中“揣度”上意者依旧大有人在，甚至“揣度”（忖度，そんたく）这个词在日本都成为了最热门流行语。

2019年底新爆出的“赏樱会”丑闻也与之之前这两起丑闻性质类似。所谓“赏樱会”是指每年4月以总理大臣名义在新宿御苑举行的官方招待会，旨在邀请皇族、政府要员、地方首长、社会名流以及各类对社会有卓越贡献者参加，相关费用由国家财政支出。然而，自2014年开始，“赏樱会”预算开始逐年猛增，至2019年甚至达到计划预算的三倍之多。经费的剧增引起了在野党和媒体的关注，结果被发现原本是用来招待社会贤达的官办“赏樱会”，逐渐变成了安倍个人招待选举支持者的“私宴”。主办费用之所以年年增加，乃是因为邀请了大量自民党、安倍本人的政治支持者参与。这批人不仅不符合原本邀请参加者的标准，还涉及滥用税金，因为激增的费用同样是由国家财政负担的。而除了涉嫌“公器私用”外，还牵扯到主办方利益输送的弊案：有证据显示安倍夫人的友人正是最近几年“赏樱会”的承办企业。结果，在调查逐渐深入之际，诸如邀请名单这样的重要公文又被官僚们“自作主张”地销毁了。2020年2月以来，除了面对“新冠病毒肺炎”疫情的挑战外，安倍晋三还要疲于应付仍在延烧的“赏樱会”丑闻。2月19日《读卖新闻》《朝日新闻》《每日新闻》等大报的头版头条全都是前一日在野党猛烈批判安倍晋三“赏樱会”丑闻的新闻：在野党指责安倍围绕该丑闻的发言前后矛盾，甚至一度集体离席抗议。

根据日本共同社于2月15、16日组织的最新民意调查结果显示，安倍内阁支持率从1月份49.3%下跌至41%。上一次出现如此大幅度的下跌，正是2018年3月“森友学园”丑闻如火如荼之时。在这次最新调查中，有多达84.5%的受访民众认为安倍晋三未能就“赏樱会”问题进行充分说明。而在2月15、16日的调查中，也有高达82.5%的民众对疫情表示“担忧”或“某种程度上的担忧”。不过，这种“担忧”是否会继续加剧，又或是转化成对安倍内阁的不信任，尚有待观察。



2020年2月13日，东京，戴著口罩的市民拿著伞步行在路上。摄：Tomohiro Ohsumi/Getty Images

顾此失彼的安倍

“政治主导”下产生的政治丑闻究竟是否会与愈演愈烈的疫情彼此交织，乃至冲击长期执政的安倍政权，仍是一个未知数。

毕竟在眼下的自民党内，并没有出现众望所归的接班人选。从党内传统实力派石破茂、政见多与安倍相左的岸田文雄，再到“网红大臣”河野太郎与处于防疫第一线的“安倍一族”代表人物加藤胜信，似乎都难以服众，且难以独立平衡党内的各种势力。至于被追捧为“政坛贵公子”的前首相小泉纯一郎之子小泉进次郎，最近刚因为“缺席疫情对策会议，而跑去参加后援组织的新年会”而遭到朝野猛烈抨击，陷入狼狈不堪的境地。

安倍晋三的自民党总裁任期是到2021年9月为止。对安倍个人而言，东京奥运会的顺利举行终究是他无法放弃的最大政绩。

实际上，“东京奥运”的概念始终可以说是贯穿了长达8年的安倍政权。2013年“申奥”成功之后，使得安倍晋三开始有了长期执政的信心，“奥运”筹备也成为了实践“安倍经济学”的重要“抓手”。2016年，在里约热内卢奥运会的闭幕上，安倍甚至破天荒地亲自出演电子游戏人物“马里奥”，以主人之姿欢迎全世界。而“东京奥运”也因此被深深打上了他的印记。

毫不夸张地说，东京奥运会能否顺利举行，将直接会影响安倍晋三的历史定位与政治遗产的存续。在揹负“东京奥运”的压力情况下，安倍内阁非常需要小心翼翼地维系某种平衡：既要有效防疫，但又不能加剧社会恐慌乃至影响奥运会的顺利举行。然而，尴尬之处在于，正是为了维系这种平衡，反而放大了本就谨慎的、日本官僚体制的各种缺点，以至出现了看似应对迟缓、漏洞百出的乱象。

2月23日，安倍晋三在“新冠病毒肺炎对策本部”的会议上发表最新的防疫方针：“今后，在日本患者大幅增加的情况下，将以防止出现重症患者为重点，尽快建立以防止重症化中心的医疗体制。”与此可见，在日本国内社区感染业已出现，全国范围蔓延难以避免的情况下，安倍内阁已将重点转移到重症救治。同一天，天皇德仁在自己六十大寿的记者会上，

向此次疫情的患者进行了慰问，“期盼疫情尽快平息”。同时，天皇也对东京奥运表达了期待之情，“希望通过奥运会，使年轻人加深对世界的理解，认识到和平的珍贵。”

如果说天皇的发言有助于安抚国内民众的忧虑情绪，那么安倍内阁的另一个难题是要尽快化解国际上的不安全感。上周在伦敦市长竞选辩论会上，有候选人公开宣称“如果东京疫情恶化，伦敦可以接班。”东京都知事小池百合子事后非常不客气地回呛：“在市长选举中为争取选票而发表这样的言论是十分不恰当的”，并指出“钻石公主号”的船籍国是英国，却未能给予日本及时的协助。

22日，美国将日本从传染病危险警示的最低级别提升到了第二级，提醒老年人、慢性病患者谨慎前往。74岁的特朗普日前刚表示已经收到安倍晋三的邀请，正在考虑是否出席东京奥运会。在洛杉矶参加奥运主题的活动时，特朗普如此说道：

“以后再决定，现在还没准。如果可能，我大概会去吧。”

（沙青青，现居上海，历史学出身，长期关注近现代日本社会演进。著有《暴走军国：近代日本的战争记忆》）

全球疫情观察



邀請好友加入端會員
成功訂閱同享優惠

如果你喜歡
就分享給更多人吧



热门头条

1. 剃发、哺乳与卫生巾：“抗疫”中，被展演、挪用与牺牲的中国女性身体
2. 消费停摆、中小企业告急，疫情令中国经济付出哪些代价？
3. 钻石公主号之疫：1337个房间，14个惊恐日夜
4. “中医抗疫传说”是如何打造的？
5. 缺席的领袖身体：关于“亲自”的笑话与灾难中的政治奇观
6. 社会学家周雪光谈肺炎危机（上）：中国官僚如何失去了主见和能动性？
7. 疫情预警迟到，谁在推卸责任？
8. 疫情来袭，中国公民意识会重新苏醒吗？
9. 武汉病人
10. 晚报：据报习近平批地方防疫损国家经济，广深政府获授权征用私人财产控疫

编辑推荐

1. 病毒笼罩世界工厂：谁在越南庆幸，谁在湖北困守愁城？
2. 奉俊昊的奥斯卡与韩国电影的疯狂秘密
3. 沙青青：疫症危机与安倍体制，战后最集权的首相如何陷入困境？
4. 马来西亚导演廖克发：用台湾的自由去做最好的事
5. 给我们的训诫书：瘟疫书单8种
6. 邓安庆：铁丝网拦断了任何可以绕行的路，我们只好停车
7. 五个“病毒”，不，五个“抗体”的集会
8. 武汉作为“朋克之城”：自由的头脑如何面对瘟疫、谎言与封城

9. 陈柏谦：台湾“小明”争议，无关人道关乎事实

10. 封城记：等待包机的武汉外孙与台北母亲

延伸阅读

日吉秀松：安倍布局延长任期，以利推动修宪？

目前所有的形势都有利于安倍改写历史，安倍岂可忽视这一现实？

下一个全球大流行病，世界仍将猝不及防

世界对于大流行病的准备程度，不在于哪个国家或机构做得最好，而在于那些最脆弱的环节。

尹月：那些年与安倍较劲的石破茂，为何没能把他挑下马？

这并不是石破第一次显示出他在地方党组织中的号召力。在6年前的自民党总裁选举中，他收揽的“地方票”甚至超过安倍，在党内首屈一指。

日本经财相涉受贿辞职，安倍经济学将受重创？

张望：安倍政治学与中美日大棋局

日本本次新安保法案所折射出的深层意义，必须在中国崛起和“美主日从”的同盟结构下来加以理解。