



阅读日本
书系

日本内阁制度

〔日〕山口二郎 / 著

吕耀东 谢若初 王惠波 / 译

内
阁
制
度

每川日中友好基金
The Sasakawa Japan-China Friendship Fund



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



阅读日本
书系

日本内阁制度

〔日〕山口二郎 / 著

吕耀东 谢若初 王惠波 / 译



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

日本内阁制度 / (日)山口二郎著;吕耀东,谢若初,王惠波译. --北京:社会科学文献出版社,2017.9

(阅读日本书系)

ISBN 978-7-5201-1345-8

I. ①日… II. ①山… ②吕… ③谢… ④王… III. ①内阁制-研究-日本 IV. ①D731.32

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第211650号

· 阅读日本书系 ·

日本内阁制度

著 者 / [日]山口二郎

译 者 / 吕耀东 谢若初 王惠波

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 祝得彬 王晓卿

责任编辑 / 王晓卿 郭红婷

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社(010)59367004

地址:北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编:100029

网址:www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开本:787mm×1092mm 1/16

印 张:12 字 数:169千字

版 次 / 2017年9月第1版 2017年9月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-1345-8

著作权合同 / 图字01-2013-0526号

登 记 号

定 价 / 49.00元

本书如有印装质量问题,请与读者服务中心(010-59367028)联系

▲ 版权所有 翻印必究

NAIKAKU SEIDO

Copyright © 2007 Jiro Yamaguchi

Chinese translation rights in simplified characters arranged with

University of Tokyo Press

through Japan UNI Agency, Inc. , Tokyo

本书根据东京大学出版会 2007 年版译出

阅读日本书系编辑委员会名单

- 委员长** 谢寿光 社会科学文献出版社社长
- 委 员** 常绍民 三联书店（北京）副总编辑
张凤珠 北京大学出版社副总编辑
谢 刚 新星出版社社长
章少红 世界知识出版社总编辑
金鑫荣 南京大学出版社社长兼总编辑
刘佩英 上海交通大学出版社总编辑

事务局组成人员

- 杨 群 社会科学文献出版社
胡 亮 社会科学文献出版社
梁艳玲 社会科学文献出版社
祝得彬 社会科学文献出版社
梁力匀 社会科学文献出版社

序 言

日本行政学会创立以来，“行政学系列丛书”（辻清明等编，东京大学出版会，1976）和“系列丛书 行政学”（有斐阁，1994~1995）得以出版发行，而由我作为編集代表的“系列丛书 行政学”的出版发行业已十余载。我最初的设想是在“系列丛书”出版发行结束之后，旋即着手进行“行政学丛书”的编辑工作。但是，由于诸事烦杂，以至于出版发行的时间大幅延后，拖延至今。

然而，出版发行的延后也许是一种幸运。之所以这样讲，是因为在1995年起的十余年间，日本政治、行政构造所发生的变化着实不小。随着1993年自民党分裂，1955年以来持续38年的自民党一党独大时代落下帷幕，转向了联合执政时代。而后，作为政治改革的开端，众议院议员选举由中选举区制度改为小选举区比例代表并立制，政党补助金制度也被导入其中。作为20世纪80年代以来行政改革的一环，行政程序法和信息公开法得以制定。机关委任事务制经过第一次分权改革后被全面废除，以地方自治法为首的共计475部相关法令得以修改。“小泽构想”变为现实，副大臣、大臣政务官制度及党首讨论制度也被导入，政府委员制度被废除。“桥本行政改革”的法制化，内阁职能的强化，中央省厅的重组，独立行政法人、国立大学法人制度和政策评估制度的导入也得以进行。另外，总选举也变为基于提出政权公约之上的竞争。而后，在小泉内阁时期，道路公团及邮政事业等的民营化、“平成市町村合并”得以逐步实施。

虽然存在诸如公务员制度改革这类中途夭折的改革，但依据宪法的诸多基本法律制度仍被施以自战后改革以来从未有过的大幅修改。因此，这套“行政学丛书”的出版发行若依最初设想，在十余年前着手进行的话，各卷所记述的内容很有可能在出版发行后不久就会落后于时代。

此次，正值重启过往计划，决意重新开始这套“行政学丛书”的出版发行工作之际，丛书各卷作者业已对十余年来日本政治、行政的显著变化了然于胸，随即强烈希望在此基础之上，将对日本行政及行政学前沿进行展望的内容编著成册。

不过这套“行政学丛书”受到卷数限制，无法涵盖行政学的所有研究领域，因此只能将关注点集中于战略性主题，以开拓行政学领域为目标。虽说是开拓行政学领域，但若想扩大研究领域及对象的话，除了可以引入新的研究方法和视角，还应包含对特定主体的深入研究，提出颠覆固有学说的新见解。总之，对于时下最为关心的学术问题，每一位学者都将“新的专题论文”汇集于一册单行本之中，希望通过此类图书的连续问世，为日本行政学的新飞跃提供跳板。另外，如果此类学术性工作能对认识国家政治、行政构造的现状以及促使其进步与发展略尽绵薄之力的话，将荣幸之至。

2006年3月

编者 西尾胜



目 录

Contents

绪论 讨论内阁制度的意义	001
第一章 何为内阁制度	005
一 内阁制度的发展与形成——以英国为中心	005
二 民主主义与议会内阁制	018
三 议会内阁制的两种模式	030
第二章 日本内阁制度的发展历程	035
一 明治宪法体制与内阁	035
二 战后宪法体制下的内阁	044
三 五五年体制下的内阁	050
第三章 内阁制度的争论	066
一 议会内阁制相关改革的逻辑与试行	066
二 首相公选论	070
三 宪法学上内阁论的变化	076
四 政治学、行政学与内阁论	107
第四章 内阁在政治变动中的变革	116
一 20世纪90年代的改革与统治机构的再讨论	116
二 桥本行政改革和内阁制度改革	129
三 21世纪日本的内阁统治	148
后 记	167
索 引	169

绪论 讨论内阁制度的意义

近年，在政治领域，对内阁及首相权力、作用的关心日渐高涨。诚然，围绕首相宝座的权力争夺，即便在日本也是政党政治的最大课题。在自民党政治长期稳定运行期间，谁成为首相受到政界瞩目。与之相较，首相有何建树并没有受到更多关注，这样的情况持续了很长时间。所谓的五五年体制时代，是一个社会较为稳定、政府维持既定政策即可完成任务的时代。首相和大臣只要登上官僚机构的上层即可运行政权。20世纪70年代后，除80年代的中曾根内阁之外，两年左右（甚至更短）就要更换首相的情况接连发生。但是，民众对此并未怀有强烈不满，大都对自民党政权表示支持。

1993年政权更迭的经历，使民众对首相及内阁的关心程度发生变化。自民党已不是担当政权的绝对前提，谁出任首相、将有何作为等变得更受国民重视。随着泡沫经济崩溃和冷战结束，日本的政治经济环境也发生了巨大变化，固有政策已变得难以为继。政府进入了不得不有所作为的时代。国民对谁成为首相、将有何作为的关心和期待日渐高涨。国民不希望强势领导发挥其能力，政治状况也不需要他们如此行事，这种情况已经成为过去。在舆论对领导人政治能动性及魄力的期待日渐高涨的情况下，民众对内阁的看法也已不同以往。实际上，以建立能动性内阁为目标的制度改革也在进行之中。

在此，笔者想回顾为何在20世纪90年代，不得不对以内阁为首的选举制度、中央与地方的关系等种种国家制度进行改革。美国

政治学者戴维·伊斯顿提出，政治体系构造由输入和输出两部分组成^①，对此稍加细分，可以认为其是由输入、变更、输出三个阶段组成的（见图 0-1）。

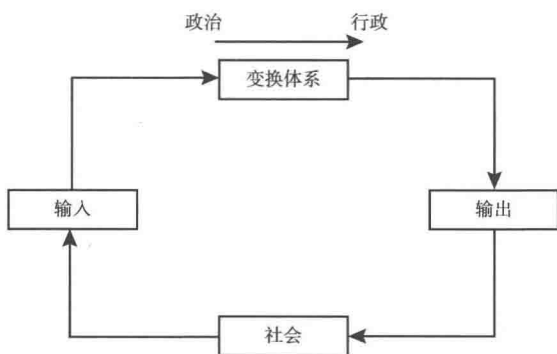


图 0-1 政治体系

输入是指国民的要求与支持意向传入政治体系、设定政策课题的过程。所谓变更，正如敲击电脑键盘时所发出的信号以日语文章的形式出现在显示器上那样，是指在顺应国民要求，使用国民所提供的资源的同时，编制具体法律、预算的过程。而输出，就是将上述已经完成的法律及预算付诸实施，推动社会发展的过程。

输入过程也是参与政治的过程。在代议制民主思想下，政治家、政党在捕捉国民希望及要求并将其政策主题化上倾注了很多努力。输入过程中最为重要的手段是选举。通过选举发现民意，并形成政策课题。

变更过程就是针对设定的政策课题提出具体解决策略的过程。这是一个政治与行政相互交错的范畴。国会议员以议员立法这一形式进行变更作业。但是，大部分变更作业都是由在国会占多数席位的执政党组织内阁，运用行政机构的官僚机构具体完成的。

① 阿部齐『政治学入门』岩波書店、1996、172頁。

输出过程属行政范畴。中央、地方行政职员以实施法律、执行预算的方式推动社会发展。

20世纪90年代，在这三个过程中都出现了极其严重的功能失调。以选举制度为中心的政治改革正是输入过程的改革。究其根源，国会代表职能下降，存在国民所诉求的政策课题得不到充分输入的问题。80年代之后，就经济结构改革及安全保障等重要政策课题而言，外部压力等“横加干预”^①反而更为有效。为了使国会议员能够更加准确地将国民所关心的课题进行输入，故而对选举制度进行改革。

变更过程中存在的问题是，官僚制度的退化、失败，以及内阁由于软弱无力而无法对此进行统治、修正。由于官僚组织僵化、存在既定权力等问题，日本的政策形成体系作为整体无法应对全球化、少子老龄化、环境问题等巨大的环境变化。显而易见的是，政策的需要与供给并不协调。国民怀有某种意愿而敲击键盘，而显示屏上却出现了截然不同的文章，这种状态一直在持续。对这种变更体系加以统治的操作系统本来应由内阁进行管理、统管。但是，在官僚组织上下级关系面前，内阁一直无法发挥其统管能力。在此情况下，强化内阁领导能力及综合调整功能这一课题就被提上议程。

输出过程从狭义上讲是行政改革的课题。在这个时期成为问题的是日本官僚制所秉承的传统政策方法。官僚掌握了大量裁度权力，依据行政指导等对经济活动进行统管。所谓裁度行政，在金融弊案东窗事发之时，就会受到社会舆论的谴责。另外，地方分权也是与输出过程相关的改革。在日本，正如机关委任事务^②及补助金行政所代表的那样，地方公共团体被置于国家行政的基层，在中央省厅的监督下充当施政角色。由此，围绕获取补助金，中央与地方

① 佐々木毅「保守化と政治の意味空間——日本とアメリカを考える」岩波書店、1986、57-62頁。

② 即依据法律及政令，由国家及其他地方公共团体等向都道府县知事、市町村长等地方公共团体机关委托的事务。2000年因地方自治法修订而被废除，改为自治事务、法定受委托事务。——译者注

串通一气（即通常所说的官官接待^①），在地方产生种种浪费。

在三个改革主题当中，为了提高政策的有效性，变更过程的改革最为重要。为了对日常性政策形成的扩大性领域加以汇总并适应新时代，有效、体系性地使用人力和资源这一作业只能由政治领导人而非官僚来完成。内阁本身正是这样的领导机关，理应更加精神饱满地采取行动。作为顺应民意制定政策并将其付诸实施的权力核心，内阁受到了人们的关注。

有关内阁的政治学及宪法学讨论，并未对如此现实性的关心予以回应。有的讨论过于教义化，脱离了内阁活动的实际情况；有的讨论对整个权力行使过于警惕，在对内阁进行积极改革这一课题上没有任何响应。对本应成为国家最大的权力发挥主体——内阁，学者和政治家都未予以充分理解。

本书试图在将议会内阁制的发源地——英国与日本进行对比的同时，对内阁制度的历史加以回顾，探讨有关制度本质及特征的法律性、政治性理论，考察适合日本内阁制度改革的方向。本书还尝试对 20 世纪 90 年代以后日本内阁制度的改革及其连续性变化进行追踪，并以内阁为对象对时下的日本政治加以解读。其中，第一章，将对英国内阁制度的产生及发展进行追踪，以捕捉多种内阁的特征为目标，对其模式进行理论性思考。第二章，对明治维新以来日本内阁制度的发展进行历史性概括，指出其问题。第三章，重新探讨围绕日本内阁制度的政治学、法律学争论，以实现国民主权和民主主义理念为目标，考察内阁应该被置于何种地位。第四章，则对 20 世纪 90 年代以后日本内阁统治的变化加以查证，思索此后对日本政治而言，内阁制度的改革有何意义。

① 指地方自治体公务员以获取更多预算及补助金等为目的，用公费接待中央官厅官僚的行为。——译者注

第一章 何为内阁制度

一 内阁制度的发展与形成——以英国为中心

(一) 君主权力与议会权力的斗争

由议会中的多数派组建内阁，并以此统治行政机构，这种被称作“议会内阁制”的制度框架在民主主义国家中得到相当广泛的普及。但是，在议会与内阁、内阁与执政党、内阁中的调整及决策机制、行政机构中的内阁与官僚机构等关乎内阁制度的现实性运用方面，似乎还存在很多尚未明确的问题。19世纪后半期，英国政治评论家沃尔特·白芝浩在其内阁论经典著作《英国宪政论》(*The English Constitution*)中指出，“关于内阁，最为奇妙之处就在于它几乎并不为人们所了解”。^①

内阁制度虽是现代国家统治机构的重要内容，但其起源则更为久远。首先，内阁制度诞生于英国，并在长期的政治斗争中得到发展。据说其最初是中世纪时期由英国国王召集贵族创设的咨询机关。到了17世纪，国王召集贵族及议会中的实力派设置咨询会议，使其进一步成为实质性机构，尤其是在咨询会议中形成的由少数核心领导组成的内阁(cabinet)得到了国王的重用。这就是近代内阁的起源。在17、18世纪，国王与议会展开斗争，作为国王的咨询机关、执行机关，内阁与议会处于对立关系。宪法学把这种内阁

① ウォルター・バジヨット(沃尔特·白芝浩)『イギリス憲政論』(世界の名著60バジヨット、ラスキ、マッキーヴァー)中央公論社、1970、75頁。

制度称为“二元型议会内阁制”。所谓的二元型，顾名思义就是指由国民选出的议会与由掌握行政权的君主任命的内阁处于抗衡的状态。

至于国王与议会对立的情况，英国小说家罗伯特·F·戈达德（Robert Francis Goddard）曾在历史小说中有所描写。这本小说围绕18世纪初南海公司的破产（所谓泡沫崩溃）及徇私舞弊等社会矛盾，将议会和国王对立这一现状搬上历史舞台。以下是大臣的亲信（达尔林普尔）对抗议会调查时的情景。

“是罗斯将军派我来的。”

“是哪位？”

“下议院的查尔斯·罗斯将军。他是负责调查南海公司破产原因的下议院调查委员会成员……你们有义务为我提供一切必要援助。”

……达尔林普尔仔细看了看文件。那上面有下议院的印章、罗斯的签名，还有他也熟知的该委员会委员长托马斯·布罗德里克的附属签名。

……

“我与国务大臣的联系同下议院委员会无关……关于同坎佩斯（国务大臣）的交涉……我不能随意透露。如果是国王陛下的大臣，我可以回答，但对下议院，我无可奉告。”

“……你，太可恶了，故意添乱，像你这样装模作样的小官，莫非是想让我们在委员会报告中加上你的名字？”^①

这种情形的出现正意味着议会与国王所持有的权力呈二元结构，议会可以对国王的行政权进行牵制。

但是，到了18世纪初，发生了王朝更迭。德意志汉诺威选帝侯^②乔治一世就任英国国王后，汉诺威王朝由此诞生。由于乔治一

① ロバート・ゴダード『今ふたたびの海』（上）、講談社、2002、162-166頁。

② 指德国历史上拥有选举“德意志国王”权力的大诸侯。——译者注

世不了解英国的政局，所以国务实质上由内阁来处理。1721年，沃波尔就任首相^①，由国王选任的内阁对议会负责的责任内阁制就此产生。近代议会内阁制的原型也由此诞生。内阁作为实质性的统治主体，不断扩张权力。当议会成为事实上唯一的权力源泉，且内阁也由议会中的多数派所掌控的时候，一元型议会内阁制得以成立。在君主权力有所衰退的近现代民主主义条件下，除少数例外，几乎所有议会内阁制都采用一元型。^②

另外，罗伯特·达尔在美国宪法论中指出，回顾美国宪法制定之时，构建了总统制的美国开国元勋们并没有理解英国议会内阁制的发展。按照他的观点，他认为美国之所以没有选择议会内阁制，是因为当时还不存在议会内阁制的模型。

在1787年这一时间节点，虽然没有人能够清楚地认识到，但在美国制宪会议召开之时，英国的政治体制也正在迅速地发生变化。其中最为重要的是，相对于议会，君主对首相加以控制的权限正在骤然丧失，且与之相反的思维方式正在逐渐形成。也就是说，首相必须在投票中取得议会两院的信任，如果失去信任则必须辞职。但是，英国政治体制上的重大变化，直至1832年也没有全部体现出来。因此，从时间上看，美国的制宪者们不可能得知这一切。^③

另外，达尔还指出，在北欧、西班牙、日本等诸多民主主义国家中，作为保障国家统一的象征，君主的存在促进了议会内阁制的进化。议会选任的首相通过君主进一步赋予的正统性，其统治权由此得以强化。关于这一点，沃尔特·白芝浩虽然把君主称为“尊严性部分”（dignified part），把内阁称为“功能性部分”（differential part），以此对二者加以区分，但他本人更重视尊严性部分在维持政治体制整

① 当时，“首相”职衔并没有法律依据，也未得到官方的使用或认可。——译者注

② 在现存政治体制中，法兰西第五共和国采用二元型议会内阁制。在这一体制下，总统与议会平等，内阁由总统任命。

③ ロバート・A・ダール（罗伯特·达尔）著、杉田敦訳『アメリカ憲法は民主的か』岩波書店、2003、85頁。

体稳定性方面所发挥的重要作用。达尔还主张，作为民主主义的统治机构议会内阁制优于总统制。这是因为美国总统兼具权威和权力而产生的混乱以及以选举人作为媒介的选举方法，常常导致主流民意与当选者之间出现分歧（例如2000年美国选举中布什的胜出）。

宪法学对议会内阁制的形成及稳定做了以下说明。在近代立宪国家诞生之时，已经存在把纯粹的三权分立制度化的统治机构，同时还有在与君主权力抗争过程中以国民主权为基础形成的统治机构。前者无疑就是美利坚合众国。美国宪法的起草者作为孟德斯鸠权力分立论的忠实信徒而将其制度化。美国是通过与专制性的英国议会制定法和侵害人权的州法律进行抗争而形成的，所以在思想上其对立法权持有强烈的不信任态度。其结果是，三权被认为在宪法下呈对等、同级关系。与此相对，由于欧洲大陆各国是通过与专制性统治者君主和从属于君主发挥权力的法院进行抗争，进而转变为近代立宪主义国家的，所以这些国家的三权并非同级，而是立法权占据了中心位置。^①

用政治学用语解释的话，代表国民的民选势力把议会作为立足点扩张其权力，并与非民选势力的国王、官僚、法官等进行对抗，进而掌握统治权力。国民主权、权力分立、民主主义等是建立近代国家统治机构的重要原理，但它们的构成方式、孰轻孰重，在民主主义形成的历史脉络中因时而异。在美国这个从白纸一张的状态下人为设计出统治机构的国家，权力分立被按照字面意思理解，并成为制度。相对而言，在现存君主权力被步步蚕食、正在实现人民主权的欧洲，有必要对议会的重要性进行进一步确认。

19世纪中叶，确立了由议会多数党党首担任内阁领导人的惯例。^②但是，古典主义内阁常常被认为是领导型政治家在自由、平等条件下议论国政的委员会，首相则是同僚中的首席（*primus inter pares*）。

① 芦部信喜「憲法」（第三版）岩波書店、2002、262頁。

② HMSO, *The British System of Government*, 3rd Edition (The Stationary Office, 1996).

从19世纪后半期开始，由于普通选举制度的确立和近代型组织政党的出现，内阁制度发生进一步变化。由在选举中得到国民支持的多数党组成内阁，执政党的实力派政治家作为阁员对内阁加以领导，以此将在选举中向国民承诺的政策付诸实践，这种政党政治形式得以稳定下来。此外，为应对大规模的选举争夺战，政党组织得以强化，党首的领导力也得到增强，这样一来，内阁首相的领导力也一并得到强化。这种代替古典主义内阁，把首相作为执行机关的最高领导的内阁已经固定在20世纪的民主政治中。

（二）行政国家中的内阁——官僚制的发展与内阁

20世纪，政府职能的扩大，即所谓“行政国家”的建立促使内阁发生变化。所谓“行政国家”是指一国行政机构的作用扩大，其统治权力大于议会，特别是官僚制在其中发挥巨大作用的现象。缔造行政国家的主要因素是伴随着资本主义经济高度发展及城市化而出现的社会资本调整、阶级对立缓和、公共卫生及教育等政府职能的急速扩大。行政国家产生的直接契机则是20世纪的两次世界大战，即所谓总体战经验和苏联社会主义体制的建立。这样一种情况出现了：政府介入经济、社会并对其加以统管是实现经济稳定、战争胜利不可或缺的条件。行政机构在上述那样的社会经济动员中必须担负起指挥的职责。

因此，像古典主义内阁那样，由外行出身的大臣通过协商进行相关政策草拟的做法已然无法获得成功。由于近代内阁建立在自由放任主义的夜警国家^①之中，所以当时并不存对强大的官僚制度进行政治统率的课题。但是，现代内阁正面临在制度形成之初并未预料到的难题，即必须在官僚机构存在冗员状况的前提下，使其成为驱动行政国家运转的大脑。在这个意义上，内阁在20世纪发生变化也是理所应当的。在英国，即使存在着保守党对古典主义内阁念

^① 古典自由主义所倡导的政府原则，认为国家职能应仅限于国防、治安等最小范围之内。——译者注