

从经济大国到政治大国

——战后日本政治体制及外交战略的演变

第一编



迄今为止，近代以来的日本经历了三次大的转折时期，也是日本国家战略和发展道路的三次重大选择，是近代以来日本国家发展道路上的三次重大转型。第一次转型，始于明治维新；第二次转型，始于战后改革，两次转型，都取得了巨大成功。进入本世纪 90 年代以后，日本再次进入了一个急剧的动荡时期，整个国家的内政、外交、经济、社会等几乎所有方面，都再次面临重大转折。在经济上，日本出现了战后持续时间最长的经济低迷；政治上，支撑战后日本发展的政治体制——“五五年体制”解体，政治领袖面临代际交替、政党频繁分化组合，政府既要更大更有力地推进综合改革，又要准确应对改革与恢复景气的矛盾；在安全与外交上，面对冷战后时代的趋势和国际格局的巨大变化，需要重新审视和调整与主要盟国——美国及东亚周边国家的关系与政策；在文化和社会方面，面对全球化、信息化、民主化的国际环境和国内新局面，需要对蕴含于日本社会结构深层和心灵深处的“日本独特论”进行深刻反省和重新定位。总的来说，目前及今后相当一段时期内的日本，将经受一场近代以来继明治维新和战后民主改革之后的第三次重大转型的严峻考验。本次转型面对的外部环境，是一个正处在消化冷战遗产、探索构筑冷战后全球政治、经济、安全新秩序框架的世界和东亚；面对的内部条件，是一个急欲摆脱工业化过熟而信息化不足、国家过强而社会过弱、集体过强而个人过弱、内政强大而外交软弱的日本。受制于上述内外环境因素的制约和影响，日本要在世纪之交顺利完成转型、步入正常发展，将取决于能否尽快走出当前的经济低迷，更重

要的是能否同时为 21 世纪的日本勾勒出一个清新的整体的国家发展目标、体制和战略框架。

战后日本在 60 年代末成为世界经济大国以后，经济实力不断膨胀，80 年代以后开始加快向政治大国迈进的步伐。冷战结束以后，从外部环境来说，日本在政治上的活动空间显然比冷战时期大得多，因此在经济大国的基础上进一步走向政治大国，是日本面向 21 世纪的战略目标。90 年代以来，日本政界新保守势力崛起，日本的政党政治体制进入了重新构筑的历史转折时期。如果说冷战时期的政党政治体制是以国际冷战体制为背景、适应日本“经济大国”战略的赶超型体制的话，那么这一正在构筑当中的新的政党政治体制则将是冷战后时代、面向 21 世纪、适应日本走向政治大国的竞争型体制。

# 第一章

## 战后日本国家战略与政党 政治体制的确立

### 第一节 战后日本国家战略与 发展道路的选择

#### 一 战后日本的基本条件

1868年明治维新以后，日本走上了资本主义道路。作为一个后发型走向现代化的国家，追赶世界先进水平、赶超欧美、与世界强国为伍是日本不变的目标。为了达到这个目标，近代的日本以国家自上而下的强制力量，推行“殖产兴业”、“富国强兵”和“文明开化”的战略，使日本迅速成为亚洲最先进的国家，跻身列强行列。然而，20世纪以后，随着国力的增强，进入帝国主义阶段的日本开始转向以武力侵略、掠夺亚洲各国为主要手段的军国主义路线，不仅没有能够实现赶超欧美的国家目标，反而在第二次世界大战中惨败，沦为美国占领下的“四等小国”<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 麦克阿瑟语，参见吴学文：《日本外交轨迹》，第13页，时事出版社，1990。

因此，战后日本所面临的最为现实的形势是：不仅在军事上失败，而且国内经济崩溃，本土一片废墟；同时，丧失了国家的独立，国际地位一落千丈。

由于战败投降，日本在海外的殖民地、半殖民地和势力范围全部丧失，对外经济关系完全陷入瘫痪状态。日本本土财富的 41.5%，包括在国内外损失和处理的武器等军用资产在内，都直接或间接地毁于战争；全国的铁路、通讯设施受到巨大破坏，工业生产严重衰退，生产指数只相当于战前（1934～1936 年水平）的 10%。<sup>①</sup> 战争结束时，日本全国的主要城市几乎都遭到轰炸，烧毁民宅 300 万户，2000 万人无家可归。工业生产急剧缩小，工人大批失业。战争结束后的两个月间，失业人数达到 413 万，加上复员和从海外撤退的人员，失业人数达 1300 万以上。由于战后通货恶性膨胀，物价飞涨，在职者的实际工资也急剧下降，1945 年底，实际工资指数比战前下降了 10% 以上。<sup>②</sup> 同时，1945 年农业歉收，粮食产量比往年减少 1/3，造成战后粮食严重不足。由于战败，从朝鲜、台湾和东南亚等原殖民地的粮食来源也已断绝，更加剧了粮食危机。政府紧急实行的主食配给也难以兑现。1946 年北海道曾连续 104 天没有分配主食。粮食危机使黑市粮价大幅度上涨。日本国内民不聊生，国民生活极为困苦。因此，战后尽快恢复和重建经济，是日本政府面临的最为紧迫的任务。

战后初期，美国占领当局在日本的政治、经济、社会等各个领域迅速实施了一系列改革，给战后日本社会带来

① 小林义雄：《战后日本经济史》，第 8、10 页，商务印书馆，1985。

② 小林义雄：《战后日本经济史》，第 12 页，商务印书馆，1985。

了广泛而深刻的变化。这些改革的根本目的是彻底铲除日本军国主义赖以生存的基础，摧毁日本威胁美国的能力，因此改革的目标首先是非军事化，其次是民主化。从1945年9月开始，美国占领当局先后指令日本政府解散陆军、海军、停止军工生产、逮捕战犯、释放政治犯，并颁布了解放妇女、建立工会、学校教育自由主义化、废除专制制度和经济制度民主化等措施，揭开了战后大规模民主改革的序幕。由此，与战败后日本国民求和平、求安定的心态相结合，国民意识开始朝着民主主义和平主义的方向发展。工会运动、工人运动获得迅速发展，革新势力非常活跃。在美国占领当局的推动下，通过制定宪法、解散财阀、农地改革等大规模民主改革，日本从一个军事封建色彩浓厚的军国主义国家，转变成为现代资产阶级民主国家，建立了一整套资产阶级民主制度。这是战后日本政治的出发点，也是战后日本国家发展的基本条件。

## 二 战后日本国家发展道路的选择

二次大战以后，在日本，各种政党纷纷建立或重建，各种政治势力处于同一起跑线上，都力图让国家的发展朝着自己主张的目标前进。大致来说，日本国内关于战后国家的发展主要有三种主张：一是以革新势力为代表的和平主义与民主主义路线，其具体主张是拥护宪法，反对日美安保条约，反对自卫队；二是保守势力当中以吉田茂为代表的经济中心主义路线，主张将日本纳入美国所主宰的西方安全保障和自由贸易体制，实现“安全”与“繁荣”两大基本目标；三是保守势力内部以鸠山一郎、岸信介为代表的民族主义或传统保守主义路线，主张日本作为“主权国家”，应当拥有主权国家所必备的统治力量和防卫力量，

为此必须修改宪法和“重整军备”。战后直到美国占领结束后的一个时期，上述三种主张在国民中大约各获得 1/3 的支持。<sup>①</sup>一方面，以吉田茂为代表的经济中心主义路线亲美的一面遇到了左翼势力的强烈抵抗。从主张“非武装中立论”的理想主义者到怀有朴素和平主义思想的人们，普遍担心实行亲美外交会导致日本介入美国的远东战略，甚至被卷进美苏全面战争中，至于保守势力内部，对于在多大程度上依赖美国，也存在着不同意见的分歧。另一方面，吉田路线“轻军备、经济优先主义”的一面又遇到了右翼民族主义势力的强烈反对。在当时的议会中，反对迅速重新武装的势力仅占 1/3 的议席，在这样的形势下为迅速重新武装而修改宪法也并非不可能。<sup>②</sup>因此可以说，在战后初期，日本的未来发展方向存在着多种可能性。但是在各种政治主张及势力的交错抗争中，吉田路线逐步确立了支配地位。这是由战后日本政治的发展和各种势力的此消彼长决定的。

战后初期，日本共产党和日本社会党作为民主势力曾受到美国占领当局一定程度的容忍。日本共产党重建于 1945 年 12 月，第一次成为合法政党。虽然重建之初即提出“打倒天皇制，建立人民共和国”的目标，但是战后初期，日共认为“从专制主义和军国主义中解放世界的盟国军队对日本的进驻，是日本民主主义革命的开端”<sup>③</sup>；美

① 五百旗头真：《无秩序时代的日本外交》，《外交论坛》，1996 年 1 月号。

参见冯昭奎等著：《战后日本外交（1945~1995）》，第 40 页，中国社会科学出版社，1996。

吴廷璆主编：《日本史》，第 820 页，南开大学出版社，1994。

国占领军是“解放军”，是“民主势力的朋友”<sup>①</sup>。由此，野坂参三等人提出“和平革命论”，认为在美军占领下，日本可以通过议会政治和平过渡到社会主义。因而 1948 年以后，在冷战兴起和日本民众运动蓬勃发展的形势下，美国占领当局和日本政府开始对日共及其领导的民众运动进行镇压时，日共领导人还缺乏应有的思想准备，最终于 1950 年 6 月被迫转入地下。与此同时，“和平革命论”遭到共产党和工人党情报局的批判，日共因此陷入混乱和分裂状态，此后一直受到宗派主义的困扰，缺乏战斗力，直到 1958 年才重新走向统一。

日本社会党成立于 1945 年 11 月。其纲领是反对军国主义和共产主义，建立民主主义体制，实行社会主义。1947 年 4 月，日本在战后新宪法之下举行第一次大选，日本社会党成为第一大党，与民主党和协同党共同组成了以社会党委员长片山哲为首的三党联合内阁，史称“社会党内阁”。该内阁虽曾许诺实行银行、煤矿、铁路、钢铁等企业收归国有的政策，但由于社会党在国会的议席仅比第二大党的自由党多 12 席，没有明显优势，在保守政党、垄断资本以及内阁中的保守势力反对下未能付诸实施。而由于社会党内阁与保守党内阁一样执行维护垄断资本的政策，也遭到工人运动的冲击，政权难以维持。同时，战后社会党本身成分、渊源复杂，内部始终存在着理论思想、政治路线的分歧和派系斗争，经常处于分裂状态，又拒绝与日共结成统一战线，而且冷战以后，社会党和共产党都遭到美国占领当局和日本政府不同程度的打击和镇压。因

朝尾直弘等：《岩波讲座日本历史》，第 22 卷，第 153~154 页，岩波书店，1977。

而，战后日本的革新势力难以掌握国家的发展方向。

因此，所谓战后日本国家发展战略或发展道路的选择，实际上是保守政党内部基于对战后日本国际环境、国际地位以及战后日本国家目标的不同认识而出现的两条路线之间的抉择。这两条路线是：以吉田茂为代表的“重经济、轻军备”的经济中心主义路线和以鸠山一郎、岸信介为代表的“自主制定宪法、迅速重新武装”的政治中心主义路线。

鸠山一郎是战后第一个保守政党自由党的创建人和第一任总裁，战前曾历任田中义一内阁的书记官长，犬养毅、斋藤实两届内阁的文部大臣。1946年受到美国占领当局开除公职处分，1951年重返政界，1954年组阁。岸信介在二次大战期间曾任东条内阁商工大臣，战后作为甲级战犯被逮捕。出狱后从事新党运动，组织“日本重建同盟”等。1952年当选众议院议员，正式重返政界。1955年出任自由民主党干事长，1957年当选总裁，两次组阁。战后日本保守政党内部，以鸠山一郎、岸信介为代表的路线主张，战后日本的新宪法是占领时期由美国“强加”的，独立后的日本必须“按照国情”自主地修改宪法；同时明确提出重整军备的方向：“为了防止战争爆发，组织自卫军，以期确保治安与防卫国土”。另外，强调与东南亚国家的友好关系<sup>①</sup>。1954年第一届鸠山内阁成立时，即把修改宪法、迅速重新武装置于施政纲领的首位，但两派社会党的联合，堵死了鸠山实现这一目标的途径。1957年2月，岸信介上台。此时的日本羽毛已渐丰满，经济开

<sup>①</sup> 富森馨儿：《战后日本保守党史》，第73页，上海译文出版社1984。

始起飞，又取得了联合国安理会非常任理事国的席位，因此岸内阁对内实行强硬政治，积极主张修改宪法、重新武装；对外谋求与美国平起平坐。虽然 1960 年日美签订了形式上平等的《新日美安全条约》，但是岸内阁也在国民大规模的“安保斗争”和反对专制政治的斗争中垮台。作为推行政治中心主义路线的尝试，鸠山和岸信介均遭到了挫折，结果又回到了吉田茂的经济中心主义路线上来。而吉田茂的经济中心主义路线，在当时日本的条件，作为现实主义的发展道路则逐渐确立，成为战后日本综合发展战略的指导思想。

### 三 以吉田茂为代表的政治外交路线的确立

日本国家发展战略的选择，始终都是与日本的国力强弱紧密联系在一起。战后日本的国家战略与发展道路的选择，基本上是在吉田茂执政时期完成的。

吉田茂战前担任外交官，主张与英美等列强协调，反对缔结三国同盟，反对与英美开战。战争期间曾策划推翻东条英机的军人独裁政权，因而战后受到美国占领当局的倚重。1946 年 1 月，美国占领当局发布“公职追放令”，指令日本政府将战前及战时的军国主义分子从公职人员中清除出去。由此，大批政界人士受到整肃，保守政党受到沉重打击。由于自由党总裁鸠山一郎也受到开除公职的处分，吉田茂遂得以继任自由党总裁，于 1946 年 5 月组成第一届吉田内阁。

战后初期，日本面对的不仅仅是军事上的失败，更重要的是经济始终处于严重危机的状况，由饥饿和贫困引起的民众运动不断高涨，政局动荡。因此，恢复和重建经济在客观上成为战后日本第一位的重要任务。早在 1945 年

9月，担任币原内阁外相的吉田茂在会见麦克阿瑟时就说：“无论‘纳粹’或‘法西斯’都是由于国家贫困而引起的，‘民主’是富国的产物，要实现‘民主’，首先要让国民吃饱，让国民就业，使他们的生活得以安定、提高，这是至为重要的。”<sup>①</sup>吉田懂得，战后被解除了武装、没有军队、没有任何国际地位可言的日本，根本不可能在短时间内再依靠军事手段达到复兴日本的目的，而只有重建经济，以经济实力为后盾，通过外交手段提高日本国际地位，逐步获得在国际舞台上的发言权。吉田经常说：“日本有战争中失败和外交上胜利的历史”，而所谓“外交上的胜利”，决不是战前政治大国日本的再现，而是不以武力为背景、追求经济繁荣、以经济力量为基础、寻求日本生存之路的外交。<sup>②</sup>这种“败于战争、胜于外交、胜于经济”的思想，正是吉田茂关于日本战后国家发展战略思想的基础。

1946年3月，丘吉尔在富尔敦发表“铁幕”演说，号召西方建立对苏联的力量优势。1947年3月，美国总统杜鲁门抛出“杜鲁门主义”，正式宣告世界分裂为以美、苏为首的两大阵营，在全球范围内开始冷战，国际冷战体制形成。从中国革命胜利到朝鲜战争，美国逐渐把亚洲政策的重点转向日本，对日本的占领也开始转向支持日本的保守政党、扶植日本经济复兴、对革新势力特别是共产党和工人运动进行打击、镇压的政策，力图

① 富森睿儿：《战后日本保守党史》，第42页，上海译文出版社1984。

② 富森睿儿：《战后日本保守党史》，第43页，上海译文出版社1984。

把日本建成在亚洲“遏制共产主义”的前沿基地和美国的“亚洲工厂”。

面对国际形势和美国占领政策这一系列巨大变化，以吉田茂为代表的一批“战后派官僚政治家”，在对冷战的国际环境和国际力量对比进行分析的基础上，清楚地认识到，在战后世界以美、苏为首，分裂为两大集团相互对抗的国际环境下，日本作为一个战败被占领的国家，国内是一片废墟，国际地位一落千丈，不仅根本不可能依靠军事手段达到复兴日本的目的，而且实际上对于国家的发展道路也几乎没有选择余地。在两大阵营对抗的情况下，作为战后小国的日本不可能在国际政治中有多大作为，因此不仅不需要拥有大量军备，而且只有加入其中一个阵营，才能保障自己的安全。因为在美苏两个超级大国相互敌视的情况下，要配备足以同美苏抗衡的武装力量，战败国日本是做不到的。不仅是日本，世界上许多中小国家都难以凭借本国的力量确保安全，只有参加以美、苏任何一方为中心的集体安全体制，才能确保国家的安全。而只要东西方处在冷战状态下，美国就不会让日本脱离自己的阵营，因此，日本投入美国的怀抱，换取宽大的媾和条件和安全保障措施，才是上策。同时，实现媾和、结束占领以后，依靠与美国建立日美安全体制，日本还可以尽量减少军备负担，把有限的资金投入恢复到重建经济上，可谓“一举两得”<sup>①</sup>。

因此，1948年10月第二届吉田内阁组成以后，日本政府就明确了加入美国为首的西方阵营、与美国结盟的方

<sup>①</sup> 富森睿儿：《战后日本保守党史》，第43~45页，上海译文出版社，1984。

针，从而顺利实现了媾和。从这时起，日本政府即以“重经济、轻军备”的吉田路线作为其综合发展战略的指导思想，在对外战略上追随和从属美国，国家安全上依靠日美安保体制，与西方“自由主义国家”协调，以“经济外交”为中心，专心致志地走经济立国之路。相对于战前的军国主义路线，这是一条和平发展的路线。严格来说，这条路线并不只是由吉田茂的主观意志决定的，它更多是基于战后日本现实状况不得已做出的选择。因其现实，这条路线在战后尤其是 70 年代以前日本的国家发展中，占据了主导地位。遵循这一路线，日本政府在国内政治上采取“小国主义”和“低姿态”，专心致志地重建和发展经济，1968 年终于实现了明治维新百年来的梦想，使日本跻身世界经济大国行列。因此，这一以经济立国为中心的吉田路线，以其成功，成为战后保守政治的主流。

从根本上来说，吉田路线在本质上与鸠山和岸信介路线并不是截然对立的，它们都有一个共同的目标，就是要使日本在战后重新崛起。只是相对于吉田以经济为中心的重商主义路线而言，鸠山和岸所主张的是一条以政治为中心的民族主义或国家主义路线。两条路线的区别在于达到目的的方式和步骤不同。鸠山和岸信介路线之所以受挫，原因在于，在日本战后的国力条件和所处的国际环境下，作为战败国的日本在战略上、外交上的选择余地并不大；同时，在战后的日本，革新势力强大，和平民主成为主要潮流，鸠山和岸信介的路线缺乏现实性，因而没有能够成为战后日本国家发展的主导路线。

## 第二节 战后新宪法之下的日本 政党政治体制

### 一 《日本国宪法》与战后日本政党政治体制

第二次世界大战以前，日本的政治制度是依据 1889 年制定的（大日本帝国宪法）即“明治宪法”而建立的天皇专制主义制度。这一制度强调天皇“万世一系”、“神圣不可侵犯”。根据“明治宪法”，天皇总揽一切统治权，包括对军队的统帅权。帝国议会、内阁、法院只是“辅弼”、“协赞”天皇统治的工具，政党在国家政治生活中无足轻重，政党政治难以获得发展。在帝国议会中，贵族院高于众议院，不经民选，而由皇族、华族及敕任议员组成。国民称为“臣民”。同时，陆、海军大臣直接由现役军人担任，军部利用“统帅权独立”原则和“帷幄上奏”权控制内阁，随时根据需要发动对外战争。因此，日本的法西斯军国主义是战前宪法体制下政治制度的产物，而制定战后新的宪法，建立新的政治制度，就是日本走向民主与和平的关键步骤。

在美国占领当局的指令下，日本政府以占领当局起草的“麦克阿瑟草案”为蓝本，于 1946 年 10 月制定完成了战后新宪法，11 月 3 日以《日本国宪法》的形式公布，1947 年 5 月 3 日正式生效。

《日本国宪法》开宗明义，确立了“主权属于国民”的原则，剥夺了天皇的一切统治权。新宪法第一条即规定：“天皇是日本国的象征，是日本国民整体的象征，其地位，以主权所在的全体国民的意志为依据”。新宪法严

格规定，天皇只能根据“内阁的建议与承认”，行使诸如公布法令、政令、条约及宪法修改案，召集国会，解散国会，宣布举行选举，任命内阁总理大臣和最高法院院长等形式上和礼仪上的国事行为，但是天皇没有关于国政的权能。<sup>①</sup>

《日本国宪法》确立了立法、行政、司法由国会、内阁、法院分别行使的“三权分立”原则，建立了新的议会内阁制。新宪法第 41 条明确规定：“国会是国家的最高权力机关，是国家惟一的立法机关”<sup>②</sup>。据此，国会不再是辅佐天皇的“协赞”机构，修改宪法、制定法律、审议预算、任命总理大臣等国家一切重大问题，均由国会讨论决定。在国会中取消了贵族院，建立了参议院和众议院，两院均由国民直接选举产生，国会对选民负责，众议院的权力大于参议院。

根据《日本国宪法》，国会议员由选民直接选举产生，采用中选举区制，选举活动以政党为中心进行。国会众议院 511 名议员从全国 130 个选区选举产生，每个选区选出议员 3~5 名。在通常情况下每四年改选一次。参议院 252 名议员分两种方法选出，其中 100 名按照“全国选区”选举，即把全国作为一个单一选区选举；其余 152 名议员由 47 个都道府县选举，即每个都道府县作为一个单独选区，按人口多少分别选出 2~8 名议员。参议院议员每届任期六年，每三年改选半数。参议院不能中途解散。

- ① 参见赫赤、谭健等著：《日本政治概况》（《日本国宪法》），第 390 页，中国社会科学出版社，1984。
- ② 参见赫赤、谭健等著：《日本政治概况》（《日本国宪法》），第 394 页，中国社会科学出版社，1984。

《日本国宪法》第 65 条规定，“行政权属于内阁”。内阁成为名副其实的议会内阁，由众议院占多数席位的政党组阁，其政党总裁出任内阁总理大臣。由此，政党成为国家政治生活的中心，各政党都力图通过选举进入国会并进而参加政府。同时，内阁除执行一般的行政事务外，还执行法律，总理国务，处理外交，缔结条约，拟定预算，决定大赦、特赦等，一切行政事宜均由内阁处理。但是，内阁的成立依存于国会，内阁必须向国会负责。内阁是否继续执政，依赖于众议院的信任。如果众议院通过不信任内阁的议案，内阁或者总辞职，或者在十日内解散众议院，举行大选，交由国民在大选中新选的众议院重新抉择对内阁的态度。

另外，《日本国宪法》的最大特点是：明确宣布日本“永远放弃以国权发动的战争，武力威胁或武力行使作为解决国际争端的手段。为达到前项目的，不保持陆海空军及其他战争力量，不承认国家的交战权”<sup>①</sup>。这是使日本不再威胁世界和平与安全的有力措施，反映了战时反法西斯联盟各国以及战后日本国民要求铲除日本军国主义、实现和平与民主的强烈愿望。因此，《日本国宪法》也被称为“和平宪法”。

《日本国宪法》不仅是日本国家的根本大法和最高法规，而且属于不能轻易修改的“刚性宪法”。该宪法第 96 条规定，必须经过国会两院全体议员 2/3 以上赞成，并由国会创议，经过国民投票半数以上同意，才能修改现行宪法。因此，《日本国宪法》生效后近半个世纪未曾修改过。

参见赫赤、谭健等著：《日本政治概况》（《日本国宪法》），第 391 页，中国社会科学出版社，1984。