

武 寅／著

近代日本 政治体制研究



近代/日本 政治体制研究

武 寅 著

中国社会科学出版社

(京)新登字 030 号

图书在版编目 (CIP) 数据

近代日本政治体制研究/武寅著. — 北京: 中国社会科学出版社, 1997.10

ISBN 7-5004-2178-8

I. 近… II. 武… III. 政治制度-研究-日本-近代 IV. D731.39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 22820 号

中国社会科学出版社出版发行

(北京鼓楼西大街甲 158 号)

北京牛山世兴印刷厂印刷 新华书店经销

1997 年 10 月第 1 版 1997 年 10 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 9

字数: 229 千字 印数 1—2000 册

定价: 18.00 元

序

作为世界资本主义体系的一个组成部分，日本资本主义的发展是极其引人注目的：它的后来居上的经济发展速度，以战争促发展的发展方式，以及它在发展过程中所留下的一个个耐人寻味的“谜”，如天皇的神秘，军部的跋扈，政党组织的松散，等等，这些都引起了我们普遍与持久的关注。我作为主攻日本政治史的研究人员，更是希望并且致力于从日本这个国家的政治制度、民族心理乃至整个上层建筑的层次上解开这些谜。

我从事日本政治史的研究是从攻读硕士学位时开始的。从那以后，我的研究始终没有离开这个领域。也正是在这一过程中，我发现与日本经济、中日关系等研究热点相比，国内日本政治史的研究不能不说是日本研究的一个薄弱环节，然而它却是认识日本的一个必不可少的重要环节。

1997年4月底到5月初，我作为中日友好21世纪委员会的中方委员之一，出席了该委员会在东京召开的年度例会。会议期间，我感触最深的是，双方无不反复强调中日两国加强相互了解的极端重要性，同时双方又都认为这种了解，特别是深层次的了解至今仍是非常欠缺的。

要建立面向21世纪的稳定的中日关系，离不开历史的基础。没有对历史的深刻了解与把握，就不可能作出对现实的正确判断与思考。特别是日本近代政治体制留下的许多历史遗产，直到今天仍然对该国政治产生着深刻的影响，因此对近代日本政治体制的深入研究，成为全面认识今天乃至今后日本资本主义的一个重

要条件。当然，政治体制所涉及的内容很多，而本书只是抓住了其中的一些“点”，如这种体制产生的背景、它的结构特点、运作方式以及制衡机制等等。从这个意义上也可以说，本书只是我今后继续从国家政体的角度进行政治史研究的开始。

在本课题研究的过程中，有些观点曾作为论文在国内杂志上发表，还有的论文被日本学术杂志转载。撰写本书时，笔者以更丰富的史料对这些观点作了进一步的展开。希望能一如既往地得到国内外同行的评论与指教。

这里特别要提到的是，日本东京大学法学部部长三谷太一郎教授、东京大学社会科学研究所所长坂野润治教授，在我 1995 年 10 月作为访问学者去东大研修期间，对我的研究提出了宝贵的指导意见。我的先生，长期从事战后日本政治研究的韩铁英也对我的研究给予了许多帮助。另外，中国社会科学出版社的总编辑王俊义先生、副编审曹宏举先生、谭国民先生都对本书的出版倾注了极大的热情，在此一并表示感谢。

武 寅

1997 年 6 月

责任编辑：曹宏举

责任校对：肖冰

封面设计：谭国民

版式设计：王智厚

目 录

序	(1)
---------	-----

第一章 明治初期的政治改革	(1)
---------------------	-----

第一节 立法机构的定位	(1)
-------------------	-----

一 《政体书》体制首创三权分立	(1)
-----------------------	-----

二 立法机构的变异	(6)
-----------------	-----

三 “立宪诏书”的颁布与立法机构的实态	(12)
---------------------------	------

第二节 行政系统的膨胀	(17)
-------------------	------

一 一级行政机构	(17)
----------------	------

二 二级行政机构	(22)
----------------	------

三 行政官员的构成	(25)
-----------------	------

第三节 改革的基础与出发点	(32)
---------------------	------

一 政治传统	(32)
--------------	------

二 国内局势	(34)
--------------	------

三 发展战略	(38)
--------------	------

第二章 明治宪法体制	(43)
------------------	------

第一节 明治宪法体制的诞生背景	(43)
-----------------------	------

一 独立	(44)
------------	------

二 从独立到国体	(48)
----------------	------

三 文明	(53)
------------	------

四 从文明到立宪	(60)
----------------	------

五 国体与立宪的并存	(65)
第二节 明治宪法体制的内在多元结构	(72)
一 帝国议会	(72)
二 内阁与枢密院	(79)
三 天皇	(86)
四 权力的制衡机制及其特点	(94)
第三章 体制运行的主要环节	(102)
第一节 内阁的议会对策	(102)
一 议会对策的由来	(102)
二 内阁的消极对策	(106)
三 内阁的积极对策	(115)
第二节 帝国议会在政治体制运行中的作用	(122)
一 预算审议的实际含义	(123)
二 立法作用	(127)
三 监督作用	(130)
四 几种主要的制约因素	(135)
第三节 内阁更迭	(142)
一 内阁更迭的基本特点与直接原因	(142)
二 内阁更迭的机制与深层原因	(148)
三 内阁更迭的外部条件	(156)
第四章 体制内部自我调节机制	(162)
第一节 人事调节	(162)
一 内阁人事变动的特点	(162)
二 枢密院——人事调整的蓄水池	(169)
三 待职官员与枢密院	(174)
第二节 政策调节	(181)
一 政党的调节机能及其内在依据	(181)

二 政党与政策调节	(191)
第三节 功能调节	(200)
一 家族国家与权威政治	(201)
二 天皇的“仲裁”作用	(208)
第五章 调节的限度	(218)
第一节 思想的错位	(218)
一 独立与扩张	(218)
二 扩张与扩军	(225)
三 侵略与被侵略	(231)
第二节 军权的绝对化及其组织形态	(237)
一 军权等于君权	(237)
二 军权对施政权的干预	(243)
三 军权组织形态的无序性	(252)
第三节 军权绝对化的后果	(257)
一 宪政体制的崩溃	(257)
二 军国主义战争观的泛滥	(267)

第一章 明治初期的政治改革

明治初期，日本新生的资产阶级政权成立伊始，即开始了接连不断的政治改革。其改革的频繁程度不仅在明治时期，而且在整个日本政治史上也是绝无仅有的。改革主要围绕两个方面的内容进行：一方面是行政机构与行政权力的不断膨胀；另一方面则是立法机构与立法权的逐渐萎缩。

第一节 立法机构的定位

一 《政体书》体制首创三权分立

日本资产阶级立宪政治的历史可以追溯到明治初期，而立法机构的发展演变在宪政史上占有重要的地位。在明治初期频繁的政治改革过程中，立法机构的发展大体上可以分成三个阶段。第一阶段即《政体书》体制时期。

新政府成立不久，即发布了“五条誓文”和《政体书》，把“广兴会议，万机决于公论”列为五条誓文之首。并宣称要实行立法、司法、行政三权分立的政治体制，规定“立法官不得兼任行政官，行政官不得兼任立法官”。还建立了专门的立法机构，称为“议政官”（这里的“官”是机构的意思）。它不但与其他六个机构即“行政官”、“神祇官”、“会计官”、“军务官”、“外国官”、“刑法官”一起，构成明治时期国家最高权力系统——“太政官”，而且被列为太政官中的七官之首。

另外，对议政官的内设机构、权限、人员构成及其来源等

等，也都做了十分详尽的规定。议政官内设上局和下局，上局由“议定”和“参与”两种职位组成，能够担任“议定”一职的都是亲王、诸王、公卿、诸侯等最上层的人物。“参与”也多是握有政治实权的公卿、诸侯等显赫人物。下局由议长2人和议员若干人组成。议员的产生过程似乎颇具民主色彩，采用了一种“征士贡士制”，旨在广泛网罗“都鄙有才之士”，规定各藩要按照规模大小，向中央政府举荐人才。大藩要举荐3人，中藩2人，小藩1人，称为贡士，进入新政府的议事机构——下局，执行“舆论公议”的任务。另外各藩还要通过选举，选拔一批贤才，称为征士，人数不等，可以到上局担任参与，也可以到下局担任议员。

从外表上看，新政府的立法机构无论在级别上、规模上、人事构成上，都是最高层次的，体现了立法、司法、行政三权分立的原则和立法的权威性。但仔细分析就会发现，事实上远非如此。

首先，“议政官”即立法机构的最高长官——上局的“议定”和下局的“议长”，并没有真正贯彻《政体书》开头所规定的立法、行政官职不得互兼的原则，而是均由行政机构的最高长官兼任。如“议定”同时兼任最高行政长官“辅相”。“议长”则由第二等行政官“办事”兼任。这种立法、行政官员的互相兼任不能不使立法的独立性从一开始就受到严重的损害。《政体书》规定，“议定”的职权是“掌创立政体、造作法制、决定机务、铨衡3等官以上及明赏罚、定条约、宣和战”；而“辅相”的职权是“掌辅佐天皇、奏宣议事、督国内事务、总判宫中庶务”。两种职务的互兼，使立法大权和行政大权事实上融为一体，从而造成立法机构的有名无实和权力极度集中于行政机构。

《政体书》前半部分的总原则和后半部分的具体规定实际上是自相矛盾的。这种矛盾并非一般的疏忽，它十分真实地反映了新政府当时的实际状况，即一方面急于向内外表明“庶政一新、

天下更始”的姿态和决心，另一方面则对西方政治的运作形态尚未来得及作真正充分的了解。正如新政府官员井上毅所说：“欲模拟洋风，或前日效英，后日仿法……拟德”，^①停留于形式上的模仿，还没有深入了解和评估真正实行的可能性与利弊得失。所以说这种形式上的三权分立重点是它的外在宣传效果而非实际执行。所谓立法机构的独立和权威性也由于被掏空了实质内容而变得既不真实，也不可能持久。

其次，设置立法机构所标榜的宗旨——“舆论公议”，并非“民主政治”的代名词，而仅仅是“诸侯合议”的改进语。它的着眼点不是权力的分散或下放，而是众多政治势力对“朝政”的扶持和“献计献策”。早在新政府成立前夕，一些进步诸侯已经提出了与《政体书》内容十分接近的意见和建议。土佐藩的倒幕武士坂本龙马在其著名的“船中八策”中就已提出：“天下政权奉还朝廷，政令宜出朝廷”，“设上下议政局，置议员参赞万机，宜行公议”，“使有才之公卿诸侯及天下人才充当顾问”。这些想法被吸收到萨摩藩和土佐藩的盟约之中，并在土佐藩的大政奉还建议书中得到了进一步的发挥。建议书中提出：“议天下大政之全权在于朝廷，乃我皇国之制度、法则，一切万机应出自京都议政所”，“议政所应分为上下，议事官应选举上自公卿，下至陪臣、庶民之正明纯良之士”。^②

新政府的“舆论公议”设想正是对有志诸侯既愿意归顺朝廷，又渴望继续参政议政心理的一种因势利导。标榜舆论公议，一来可以顺应形势发展的需要，充分调动有利于变革现实的各种积极因素，争取实力派诸侯的支持，减少政权建设的阻力；二来可以收集和利用来自各方的意见和建议，了解强藩的动向和反应，采纳某些切实可行的方略和对策，以弥补创业建国之初万般

① 井出嘉宪：《日本官僚制与行政文化》，东大出版会1982年版，第22页。

② 三塚博监修：《议会政治100年》，德间书店1988年版，第33—34页。

经验的不足；三来可以昭示内外，贴近社会，取悦民间，给人一种貌似民主政治的似是而非的满足，使新政权能够以一种完全不同于封建幕府的崭新形象出现在人们面前。

事实上，所谓舆论公议并没有超出政策咨询的范围，更没有达到制约和监督行政、司法，行使国家最高权力的境界。公议的内容与其说是立法，不如说是协理日常政务。例如在新政府成立后不久召开的一次“上议事所”与“下议事所”联席会议上，讨论的议题是“如何进行对外交往”。议事的具体过程是，首先把外国公使的来书在“上参与”即公卿中宣读一遍，然后在“下参与”即征士贡士等人中一一征求意见，最后由公卿、议定、参与来评议决定。评定的结果是：按万国公法行事。即使对这种纯属辅政性质的“公议”，新政府仍然感到不放心，岩仓具视在写给三条实美的意见书中建议：“设置议事院，将施政之法度付诸众议，而后由庙议一决，经宸裁施行。如此则纵令异论百出，亦不容易变更之。”^①也就是说，在“公议”之上还要有“庙议”，在“庙议”之上还要有“宸裁”，公议的实际权限和地位由此也就可想而知了。

第三，立法机构中议员的产生方式，与民选议院民选议员有着本质的不同。下局中所采取的征士贡士制，并不是民主选举的同义语，至于上局议员即议定和参与的产生则更不待言。

当时上局的议定有两人，即三条实美和岩仓具视，二人都是对维新有功的“朝廷功臣”，而且是实际操理政权的核心人物。参与共 18 人，均由上边确定而不是由下边选举，确定的标准既有论功行赏的味道，又有均衡各派势力的考虑。雄藩与雄藩之间，特别是萨、长、土、肥四大强藩之间，为维持适当的力量对比，都要有相应数目的诸侯和藩士代表担任参与。此外，雄藩与朝廷之间，朝廷与其他各藩之间以及与政府直辖政区之间的关系

^① 辻清明：《行政学讲座·2·行政的历史》，东大出版会 1976 年版，第 61 页。

等等，也都需要给予适当的考虑。因此上局议员的确定实际上是拱卫政权和按实力分配的结果。

下局议员的产生采取的所谓征士贡士制，从形式上看有某些近似于选举的地方，但它并非民选，而是官选，是另一种形式的“上边指定”，所以“选出”的议员也并不对下、对民负责，而只对上、对官负责，对选派他的藩主负责。征士的生活费仍由原来的藩负担，他与藩主之间的身份等级关系也维持不变。因此一些征士虽身在朝廷，但他们考虑更多的，往往不是国家的政权建设，更不是如何代表民众的利益，而是本藩的藩政事务和对藩主应尽的主仆之情。当藩主需要时，他们宁肯辞掉征士身份也要回藩效忠。例如明治元年2月，征士木户孝允、广泽真臣联名上书朝廷，要求辞去自己的征士头衔，理由是如果继续为政府服务，那么与原藩主之间的主仆之义“势将瓦解”。^① 在他们看来，对藩主负责是摆在尽征士职责之上的。

贡士的产生同样与民众无缘。新政府规定：“诸藩士由其主之选，派往下议事所者为贡士，任议事官……贡士有定员，无年限，随其主之进退，又因其人之才能可选举为征士。”^② 就是说，贡士的进退荣辱完全掌握在藩主的手里。即使是这样的官选议员和官定议院，也并未维持多久，更未能起到它所鼓吹的公议政治的样板作用，由于形势的不断变化，征士贡士制成了一种十分短命的政治尝试。

从以上的分析中可以看出，明治时期立法机构的三大致命缺陷：机构的合署化、性质的辅政化以及议员的非民选，在其诞生之初即已严重存在。但它当时毕竟还罩有一层薄薄的面纱，或者

① 小西四郎、远山茂树编：《明治国家的权力与思想》，吉川弘文馆1979年版，第69页。

② 日本内阁官房编：《内阁制度90年资料集》，大藏省印刷局1976年版，第4页。

说至少还保留着一个似是而非的形式。然而以后历史的发展进程表明，随着官制改革的进行，这三大缺陷表现得越来越深刻，越来越表面化。

二 立法机构的变异

《政体书》颁布后仅一年左右，它所标榜的三权分立制即开始出现重大变化。从徒有虚名的、形式上的“三权分立”，向名副其实的三权合一演化。演化的进程是同立法机构的地位变化紧紧联系在一起的。

1869年即《政体书》颁布后第二年5月，立法机构“议政官”被正式宣布取消。议政官中的“议定”和“参与”等职被并入“行政官”中，列于“辅相”之下。立法、行政机构的正式合并，迈出了三权合一的第一步。

新政府在解释这样做的理由时，郑重地阐明了以下观点：

因议政、行政有别，故可立议事之制。但鉴于实际情况，议政亦成为行政之事，立法官、行政官相互兼任，以致议事之制终难成立。然今后与天下众庶共为众庶之政，且财政之事亦愈加离不开议事之制，皇国之基亦系于此事之成否。故依目前实际，姑废议政官，将议参两职并史官等，一概并入行政官中，列于辅相之下，职务如旧……另设议事之制调查局，古制应大力振兴。

议政官虽废，但《政体书》不宜即时变更，故本文所述仅限官中知悉，天下一体之事待日后订立议事之制再予通告。^①

^① 日本内阁官房编：《内阁制度90年资料集》，大藏省印刷局1976年版，第9页。

这是一段十分重要的阐述，它坦率地披露了新政府对立宪政治的某些真实看法和态度。这种看法和态度可以概括成两个观点：一是新政府对“立法”的理解与欧美有着截然不同的含义。它更多地把“立法”与“议政”、“议事”等同视之，并认为“议政”从来都是行政的一个不可分割的组成部分，一个有机的关联环节，或者说是行政决策的一个必经阶段。这样的“议政”既不必要，也不可能从行政中单独分离出来，作为与“行政”并立的三权之一。

第二个观点是，非权力机构的“议事所”和辅政及咨询性质的“议事”仍然是必要的。它对于重大行政事务的正确把握和政权的顺利运转有益无害，因此不但不应取消，而且还要抽出专门的力量，研究和制定一套切实可行的“议事之制”。这两个观点为我们了解立法机构的发展提供了重要的启示。

从第一个观点出发，不难解释《政体书》提出的三权分立原则为什么仅仅流于形式，不可能在实践中真正贯彻执行。同时也不难预言，这样的“立法机构”，其地位必然是不断下降，越来越变为行政的附属品。

在“议政官”被取消的同时，太政官七官制也作了相应的重大调整，改为二官六省制。二官即“神祇官”和“太政官”。设神祇官是为了宣扬国体的特殊性，并无更多的具体意义。重要的是“太政官”，它代替了原来的“行政官”，通过这种代替，大大抬高了行政的地位，使原来分属七官的权力，集中隶属于太政官之下，变为太政官下辖六省，即民部省、大藏省、兵部省、刑部省、宫内省、外务省。“太政官”实际上包揽了立法、行政、司法全部权力。

1871年7月，太政官制进一步改革，三权合一的格局从制度上更加明朗化。改革后的太政官制，由二官六省制演化为三院制。即太政官设正院、左院、右院。正院总揽一切大权，位于左右两院之上，是“天皇临御，总判万机，大臣纳言辅弼

之，参议参与之，奖督庶政之所”。《正院事务章程》规定：“凡立法、行政、司法事务，按其章程由左右两院上达之，由本院裁制之。”^①即最终决定权均在正院。正院的设立及其职权范围的划定明确地否定了立法机构作为与行政并立的权力机构存在的可能性。

另外，为了防范左右两院及其所属部门扩张权力，造成对正院集权的抵牾，政府又于1873年对正院内部结构作了调整，进一步强化了正院的权限。调整后的正院出现了由最高长官太政大臣为首组成的“内阁”。这个太政官内阁的主要成员，是原来正院中负责参与辅佐大政的“参议”。新的《正院事务章程》强化了参议的职权，规定参议是内阁的议官，“凡立法事务为本院之特权，均由内阁议官议判，审案其得失缓急，应付诸行政实施者，在奏书上盖允裁之印，然后下达主管部门处理之”。即责成参议具体行使正院的立法特权。同时规定：“凡司法审判上有重大诉讼，应由内阁议官审议之，或临时出庭监视之。”即司法大权也由参议掌握。不仅如此，参议还兼任行政各部门的最高长官，如大藏省、工部省、外务省、内务省、文部省等各省的省卿，均由正院的参议兼任。这样参议实际上集三权的执行于一体，由他们组成的“内阁”，成为“天皇陛下特任参议，使议判诸立法行政事务之当否，凡百施政之机轴之所”。^②即高度集权的中央最高决策和执行机关。左右两院及各省事务章程中凡与其权限相抵触的规定均予以撤销。

至此，三权合一经过机构的合并，制度的完善，具体执行人员和运作手段的落实，而完成了其全部过程。

从以上的分析中可以看出，立法机构正是在这种权力不断集

① 日本内阁官房编：《内阁制度90年资料集》，大藏省印刷局1976年版，第22页。

② 同上书，第33页。