

● 郭冬梅 著

日本近代 地方自治制度的形成

日本近代地方自治指的是明治维新后日本实行的一种行之有效的地方管理制度和管理方式，它是后进国家引进西方先进国家制度取得成功的典型范例。
本书将对日本近代地方自治制度形成、发展、确立的整个过程进行综合考察。

主编：尚 侠

东北师范大学日本研究丛书



商务印书馆

东北师范大学日本研究丛书

主编：尚侠

日本近代地方 自治制度的形成

郭冬梅 著

商务印书馆

2008·北京

图书在版编目(CIP)数据

日本近代地方自治制度的形成/郭冬梅著. —北京:商务印书馆, 2008

(东北师范大学日本研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 100 - 05814 - 8

I. 日… II. 郭… III. 地方自治 - 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(2008)第 038877 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

东北师范大学日本研究丛书

主编:尚侠

日本近代地方自治制度的形成

郭冬梅 著

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978 - 7 - 100 - 05814 - 8

2008年4月第1版

开本 890 × 1230 1/32

2008年4月北京第1次印刷

印张 10½

定价: 22.00 元

本丛书承蒙日本国际交流基金资助出版

序

陈景彦

郭冬梅所著《日本近代地方自治制度的形成》是她多年从事日本问题研究的结晶,亦是她心血与汗水的回报,诚可谓“有志者事竟成”。

关于日本近代地方自治,尤以近代地方自治制度的形成,为我国学界涉猎甚少者,故而长期以来形成一个学术盲点。研究这一问题不唯需要创新意识与勇气,且亦需要历史学、政治学、行政学、社会学、财政学、法学等多门学科的基础知识以及相当程度的日语水平。另者,本课题国内研究既少,可参照成果自属寥寥,而日本成果又甚多,小心翼翼寻求切入点与避免受其观点束缚实为研究过程所必克之难关。

本书之付梓,一如作者在序章中所指出的那样,不仅可以使我们了解日本近代化的一个侧面,同时也可加深对战后日本地方自治制度特点的理解。同时,我国近代曾经学习日本的地方自治,故而此问题之研究,也可厘正一些模糊不清的认识,对研究中国近代地方自治问题有一定的裨益。更重要的是,通过研究日本近代国家初建时期地方政策从行政到自治的发展演变历程,可以为我国当前处理国家与社会、中央与地方关系提供一定的启示,为我国当前更好地实行村

2 日本近代地方自治制度的形成

民自治等提供一些经验和教训。此皆为本书之价值与意义之所在。

所谓地方自治,系指由地方居民进行自我管理的一种政治制度。然则本书并非只是一部单纯从政治学角度进行研究的著作。作为和地方民众生活联系十分紧密的一种制度,除了政府的政策之外,本书所论述的民众自下而上的斗争,社会历史传统的影响以及地方行政、财政等内容十分广泛,这可谓本书的特色之一。从日本近代地方自治制度的形成过程看,明治政府,主要是以山县有朋为代表的明治官僚,把地方自治的设置看作是“政党政治的防波堤”,可以起到“防止中央的异动波及地方的作用”,因此而设计了具有明显“官治”色彩的地方自治。但是,仅依此而单纯强调政府的作用亦非全面——明治初期蓬勃兴起的地方民会,推动政府不得不修改地方政策,同意设立府县会和町村会,允许地方实行有限的自治,即地方社会从下而上的斗争对地方自治制度形成所起到的推动作用也是不容否认的事实。此外,作者还把研究的重点放在了最底层的町村上,分析了幕末村落共同体的自治特点、其内部公共关系的发达,并同中国进行了对比,指出日本与中国自治传统的不同之处,注意到这一特点对日本近代地方自治制度形成产生的影响。可以说,这些视角都是极为新颖的。

本书从总体来看,把日本近代地方自治制度的形成分成了五个时期来论述:从明治初期的地方行政制度到三新法时期初步承认底层町村的自治;再到政府又加强对地方的官僚统治的明治十七年改革;1888年和1890年地方自治的立法形成;最后地方自治制度实施并进行修改,在1911年左右随着日本资本主义的形成而最终确立下来。本书逻辑严谨,脉络清晰,章节细目结构合理,此为本书的特色之二。

本书的第三个特色是作者提出了一些独到之见解和观点,使人耳目一新。如作者分析日本历史上的地方统治和地方自治传统时,总结出日本既不完全同于西欧,亦不同于中国,而是有其自己的特质;论及日本近代地方自治制度的形成原因,认为其建立了近代地方财政制度是重要内容之一,而中国近代实行地方自治制度的失败则有缺乏近代财政制度的支撑这一因素。对于一位年轻学者来说,这些都是难能可贵的。

诚然,本书也明显存在着一些问题。首先从研究方法来看,作者希望从一个较全面的视角来研究日本近代地方自治制度的形成,但显然又力不从心,各种研究方法的综合运用并没有发挥应有的效果;其次,在资料方面,在论述政府政策时虽利用了很多原始资料,但在论述地方的实际状况时,第一手资料却显得不够丰富,因而有时不得不转引他人所用资料。

不过,尽管有此不足,本书并不失之为一本颇具学术价值且值得一读的史学专著。希望学界前辈及同仁能够善意地提出批评意见,帮助年轻学者成长。

冬梅女士,嘱余作序,力辞不果,方不揣昧陋,涂鸦数几。是为序。

丁亥冬至,草于陋室

目 录

序章	1
一、课题选择的意义	2
二、前期的研究成果	9
三、研究的视角和方法	18
四、课题的基本内容与创新	23
第一章 前近代日本的地方自治传统	29
第一节 日本历史上的地方统治	30
第二节 地方自治传统的产生与成长	39
第三节 幕藩体制下村落共同体的特质	45
第二章 明治初期的地方行政	57
第一节 明治初期的地方行政政策	58
第二节 明治初期的地方财政	68
第三节 地方民会的产生与发展	75
第四节 大区小区制下矛盾的激化	88
第三章 地方自治的初步实验	94
第一节 明治政府对地方制度的新探索	94
第二节 三新法体制的形成	103
第三节 三新法的施行	112
第四章 地方自治的新反动	120

2 日本近代地方自治制度的形成

第一节 松方财政与自由民权运动的高涨·····	120
第二节 府县制度改革·····	125
第三节 明治十七年的地方制度改革·····	130
第五章 近代地方自治的立法形成·····	144
第一节 地方自治的立法准备·····	145
第二节 市制町村制的审议与发布·····	153
第三节 府县制郡制的制定与发布·····	161
第四节 近代地方自治与天皇制国家·····	169
第六章 近代地方自治制度的确立·····	194
第一节 市制町村制的实施·····	195
第二节 府县制郡制的实施和完善·····	208
第三节 日俄战后的市制町村制改革·····	216
尾章·····	228
一、日本近代地方自治制度的形成总结·····	228
二、中国近代学习日本的地方自治·····	234
三、中国的和谐社会构建与地方自治·····	240
参考书目·····	245
附录·····	266
千叶县议事则·····	266
地方官会议日志 卷十四·····	267
地方官会议日志 卷十五·····	269
地方体制等改正事之上书·····	276
岩仓具视府县会中止意见·····	280
莫塞演说自治论·····	282
地方自治制意见·····	288

征兵制度及自治制度确立沿革·····	292
市制町村制理由·····	307
关于市制町村制郡制府县制之元老院会议演说·····	310
市町村制度的实施将给政治运动带来极大变化·····	314
山县有朋总理大臣在贵族院之演说·····	318
市制町村制改正法律案理由要领·····	321
后记·····	322

序 章

地方自治(local self-government)是相对于中央集权而言,由地方上的民众进行自我管理、自我治理的地方统治形式,是基于分权原理而设计的一种地方政治制度。我国1992年出版的《中国大百科全书》的《政治学》分卷对地方自治一词有明确的定义:“在一定的领土单位之内,全体居民组成法人团体(地方自治团体),在宪法和法律规定的范围内,并在国家监督之下,按照自己的意志组织地方自治机关,利用本地区的财力,处理本区域内公共事务的一种地方政治制度。”可以说这个概念基本上概括了地方自治的主要特点,即“本地地方的人,用本地方的钱,办本地方的事”。地方自治的要素主要有以下五点:第一,地方自治团体应具有法人的资格,也即在法律上具有独立的人格。这是地方自治团体与官署的根本区别。第二,地方自治团体具有地域性特点,其权利义务关系受地域的限制。第三,自治经费由本地方负担,以地方税办理本地方之公共事务。第四,遵循国家法律,受政府之监督,不能脱离国家而独立存在。第五,地方自治团体为地方自治的主体,自行处理其事务。^①

世界各个国家地方自治制度的产生历史和特点不尽相同,但是近代地方自治制度大体是16世纪以后在欧洲近代中央集权国家的

^① 陈绍方:《地方自治的概念、流派与体系》,《求索》2005年第7期。

2 日本近代地方自治制度的形成

建设中首先形成的,后陆续传播到东亚等后发展国家,成为近代以来立宪国家所普遍选择的地方政治制度,并一直发展到今天。近代的地方自治制度自产生之日起,就受到普遍的重视,被认为是近代宪政民主制度的基础性结构,是国家政治近代化的重要标志之一。19世纪末到20世纪初的爱尔兰政治学家詹姆斯·布拉伊斯(1838—1922年)在他的《近代民主政治》一书中即主张,地方自治和民主政治是相辅相成的,“民主主义的根源存在于共同体的自治中”,“地方自治是培育人们公共精神的最好场所。”^①在我国清末到民国时期,也曾经把地方自治看做是宪政的基础、实行民主的基石。可以说,西方国家没有近代的地方自治,就没有近代以来民主的高度发展,因而近代的地方自治是一个十分有价值的研究领域。

一、课题选择的意义

在世界各个国家中,我选择了日本的近代地方自治,把其制度的形成作为研究课题,主要是基于以下几点重要意义。

首先,在世界各个国家中,日本的近代地方自治具有较强的代表性。它不是自发产生的,而是通过模仿德国形成的,因而是非西方国家引进西方国家地方自治的典型。但是日本在模仿西方国家的同时,又受自己特殊的社会传统和当时历史条件的制约,使其地方自治带有自己独特的特点。因而研究日本的近代地方自治,具有一定的代表意义。

^① 引自黄东兰著:『近代中国の地方自治と明治日本』,汲古书院2005年版,第22页。

近代的地方自治最早产生在西欧,到19世纪中叶以后,大致形成两种类型,即以英国为代表的居民自治和欧洲大陆的团体自治两大种类。这两种自治各有缺点,居民自治“太注重人民(居民)个人自治,忽略团体自治,其自治无强有力的组织依托。”而团体自治则“太重团体自治,以团体的自由为个人自由的基础,忽视个人自治精神的养成”。^①对此,19世纪德国著名的宪法与行政法学者格奈斯特主张,应该把英国的名誉职制度融合到德国的团体自治中,这是德国地方自治所应该采取的形态。^②

在发展滞后的亚洲,随着西力东渐,各个国家先后面临沦为殖民地和半殖民地的危机。在这些国家中,日本无疑是抗拒这种命运、成功摆脱危机的代表。近代日本不仅在政治制度上成功导入了西方的立宪政治,而且在地方制度上,也成功施行了地方自治制度。这以1888年市制町村制和1890年府县制郡制的发布为标志。日本近代的地方自治制度同宪法一样,导入了德国模式,更多地学习了德国,因而其首先多了一种特性即学者所指出的“外来导入性”。^③日本也因此成为非西方国家引进西方国家近代地方自治制度取得成功的典范。对其进行研究,无疑对理解非西方国家引进地方自治历史的经验有重要参考意义。

但是仅以“外来导入”来看待日本近代的地方自治不免失于偏颇。马克思主义对内因和外因的辩证关系认为,外因是起重要作用的,内因是起绝对作用的。也就是说,非西方国家引进外来制度时,

① 陈绍方:《地方自治的概念、流派与体系》,《求索》2005年第7期。

② 前田多門著:『地方自治の話』第二朝日常識講座第六卷,朝日新聞社昭和五年版,第8頁。

③ 以藤田武夫为代表的很多学者早就指出了这一点。

4 日本近代地方自治制度的形成

并不是简单地照搬照抄,而是受其本国所固有的社会历史传统和当时所处的社会条件制约而进行某种变形。一粒种子撒下去,在不同的土地上会长出不同的东西。引进外国制度的过程实际上也是本国社会传统同外来制度融合的过程。如果这种融合成功了,外来的引进就获得了成功;如果无法融合或相互排斥,则注定要失败。由于各国都有自己固有的历史传统和处于不同社会条件,因而决定了各国的道路也具有多样性。这就是同样学习西方,为什么有的国家会取得成功,而有的国家却反而加深了殖民地和半殖民地危机的内在原因。

地方自治问题尤其如此,因为它与基层社会传统有着更深的联系。早在战前,日本学者已经注意到日本社会传统的独特之处,通过与西方国家社会传统的对比来分析日本在引进西方国家地方自治时所不得不克服的问题。战后大石嘉一郎在研究日本地方自治问题时,也指出应该重视研究地方自治得以形成的“国内的基础”和“自生的条件”。^①

那么这些“自生的条件”究竟是什么呢?它在日本近代地方自治的形成过程中产生了怎样的影响和作用呢?它使日本近代的地方自治呈现了何种独特的特色,使外来引入的地方自治制度固定并发生了变形?弄清这些问题,无疑是研究近代日本地方自治制度形成的关键所在。

马克思主义认为,历史的发展既有普遍性,也有特殊性。日本作为东亚的后发展国家,在从封建社会向近代社会转型的普遍历史条件下,由于其历史和民族的特殊性,必然具有自己的特殊性。因此,

^① 大石嘉一郎著:『日本地方財行政史序説』,御茶の水書房 1968 年第 2 刷,第 4—5 頁。

那种只强调日本地方自治的“外来导入性”的观点是片面的,它没有深入研究日本近代地方自治的本质特征,也没有对日本近代地方自治制度的形成给予正确的描述。

也就是说,日本近代地方自治作为后发国家引进先进国家制度取得成功的典型,其研究的价值还不只在于一个后发的国家如何去导入西方的先进制度,更重要的意义还在于一个非西方国家本身所具有的资质如何在近代化^①过程中发挥自身所特有的特性,使传统社会的近代化转型取得成功。我们研究日本近代地方自治的意义正在于此。

第二,研究日本近代地方自治,是更好地理解战后日本地方自治的基础。

可以说,当代日本实行的地方自治制度是具有典型特征的。但是当代日本地方自治的许多特点都承继于近代的地方自治。战后日本发布了民主宪法和地方自治法,明确宣布实行地方自治制度,地方自治制度基本上民主化。但战后日本的地方自治不是不存在问题,由于还有很多不尽完善之处而被称为“三分的自治”。国家委任事务过多,以及补助金制度的实行等都与战前的地方自治有很大的关系。^②直到上世纪90年代改革后这种状况才有所改变。日本许多学者已经认识到,战前和战后的地方自治实际上有很多一脉相承的特点。当然也有学者提出了战前和战后的断裂观。^③但是无论如

① 虽然学界主张将“近代化”统一为“现代化”,但笔者在论述日本近代历史时,按照日本学者的传统,依然使用“近代化”一词。

② 山中永之佑著:「日本近代地方自治制与国家」,弘文堂平成十一年版,序。

③ 参见村松岐夫著:「地方自治」,现代政治学丛书15,东京大学出版会1991年第4刷,第22—34页。

6 日本近代地方自治制度的形成

何,通过探讨战前日本的地方自治,是我们更好地理解战后日本地方自治的基础,而我国的日本学研究者却缺乏对这一问题的深入研究,在研究成果中也基本侧重于战后,对战前的研究很薄弱。因此做好日本近代地方自治的研究,是加深我们对战后日本地方自治制度理解的不可缺少的一步。

第三,日本近代地方自治制度的形成是日本政治近代化的重要内容之一,研究这一问题,也可以更好地理解日本的近代化问题。

近代的日本,是东亚惟一成功摆脱殖民地和半殖民地危机,在近代化转型上取得成功的后进国家。因此,在相当长的一段时间,日本成为近代化的楷模,其近代化的经验和教训成为学者们研究的对象。我国实行改革开放后,日本史学研究者更是把关注的焦点集中到日本的近代化上。但是他们在研究日本近代化的历史时,重视的只是产业革命、资本主义的经济改革、颁布宪法、开设国会等,没有对近代地方自治问题给予应有的重视,对此不仅缺乏细致和深入的分析,相关的研究也极为少见。

但是,地方制度的近代化与国家的近代化是不可分割的,具有极为重要的地位。明治维新后,日本成功克服了幕藩时代的封建割据,建立了中央集权的近代国家,为日本实现近代化改革提供了有力的保障。此后,日本在地方制度上不断探索,最终选择了实行地方自治制度。日本近代的地方自治立法,与明治宪法的发布和开设国会大体同步,这正是明治政府认识到其重要性所在的证明。近代地方自治立法制定的主持者、时任内务卿的山县有朋就深刻地认识到实行地方自治的重要性,因此坚决主张“如预完备中央之组织,必先立町

村自治之组织”。^①由此可见,地方自治从最初的确立起,对于近代日本国家建设就具有重要意义。但是对于这一重要的问题,我国的学者却缺乏应有的重视和研究,这不能不说是一个缺憾。因此研究这一问题,对我们更好地理解日本近代化的历史具有重要意义。

第四,日本近代地方自治曾辐射周边地区,研究日本近代地方自治,是深入理解中国近代地方自治的桥梁。

日本近代地方自治制度形成后曾经成为中国的学习对象。早在1905年,直隶省天津县就在袁世凯的主持下开始学习日本的地方自治。1909年,清政府正式颁布地方自治法令,也基本上以日本的地方自治法令为蓝本。尽管中国清末的地方自治失败了,但近年来国内对其对中国政治现代化的影响也给予了一定的肯定的评价。^②民国以后,阎锡山在山西实行的村制,也一定程度地存在着日本近代地方自治的影子。乃至孙中山和蒋介石主张实行地方自治,也不可否认受到了日本的影响。因此仿照德国形成的日本近代地方自治又传到中国应该是个不争的事实。

目前,近代中国实行的地方自治问题成为中国史学界研究的热门课题,但是鉴于日本对中国地方自治的影响,因此,要深入研究中国的地方自治,不能不首先了解日本近代的地方自治。只有理解了日本的地方自治制度,才会理解诸如名望家制度、等级选举制等的本来含义,通过分析其在中国发生的演变,来更深入地理解近代中国的地方自治。但遗憾的是,我国日本学界目前缺乏这方面的研究,没有

① 山県有朋:「徴兵制度及び自治制度確立沿革」,国家学会编:「明治憲政經濟史論」,宗高書房大正八年發行,昭和四十九年影印,第408頁。

② 见高旺:《清末地方自治运动及其对近代中国政治发展的影响》,《天津社会科学》2001年3期。