

日本的国会与政治

〔日〕柳原修 著

邢文柱 邢文良 译

中国  广播电视出版社
CHINA RADIO & TELEVISION PUBLISHING HOUSE

本书获日本国际交流基金出版资助

日本的国会与政治

[日] 柳原修 著
邢文柱 邢文良 译

中国  广播电视出版社
CHINA RADIO & TELEVISION PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

日本的国会与政治/(日)柳原修著;邢文柱,邢文良译.—北京:中国广播电视出版社,2008.1
ISBN 978-7-5043-5369-6

I. 日… II. ①柳…②邢…③邢… III. ①议会—研究—日本②政治—研究—日本 IV. D73.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 120131 号

北京市版权局著作权合同登记号 图字 01-2007-5243

日本的国会与政治

作 者	[日]柳原修
译 者	邢文柱 邢文良
责任编辑	周然毅
封面设计	于会欣
责任校对	孙雨芹
监 印	陈晓华
出版发行	中国广播电视出版社
电 话	86093580 86093583
社 址	北京市西城区真武庙二条9号(邮政编码 100045)
经 销	全国各地新华书店
印 刷	涿州市京南印刷厂
装 订	涿州市新华装订厂
开 本	710 毫米×1000 毫米 1/16
字 数	140(千)字
印 张	14.5
版 次	2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷
印 数	2000 册
书 号	ISBN 978-7-5043-5369-6
定 价	30.00 元

(版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换)

序

中国社会科学院政治学所研究员 蒋劲松

日本政治学者柳原修的大作《日本的国会与政治》由邢文柱、邢文良译成了汉语。我与译者素昧平生，蒙他的信任而先读了译作。读后发觉，这是一本有价值的书。

我国读者对日本国会制度相当关注，学者也发表了一些研究成果。董璠舆教授的大作《日本国会》似为我国学者出版的关于日本国会制度的第一本专著。我个人从该书受益良多。柳原修的大作《日本的国会与政治》则是我读到的出自日本同行手笔的此类上乘之作。

这本专著的体例设计颇为周全。第一部论述日本国会制度及其组织构成，分七章介绍了日本国会的职能和组织构成，国会的召集和会期，国会的召开和议院的构成，法律的制定，预算的制定，国会决议，请愿和陈述，国政调查权，证人唤问，弹劾法官。第二部论述国会运营与政治，分别介绍了国会运营的现实和国会运营，国会议员，领导者与民主主义政治。这个体例几乎能引

导读者查看日本国会制度大厦的各个门洞。

细致是这本专著的又一闪光之处。时至今日,差不多人人都能泛泛地讲一通民主阔论。难就难在透入现实民主的细微末节,让细节说话。只要动真格地搞代议制民主,就得从解决一个又一个细节问题入手。比如,议员年薪多少,议会每年开会多少天,议员每年阅读多少封选民来信。这本书的作者给读者讲述了日本国会制度运行中的许多细节。例如,政府方面如何编制预算,作者从各省厅预先对第二年度的收支进行估算说起,一直到内阁审议概算,大藏省完成向国会提出预算的准备工作。至于国会的预算审议过程,作者分如下七步,一一细说:第一步,提案理由说明。第二步,总体质疑。第三步,一般质疑。第四步,听证会。第五步,分科会。第六步,讨论和表决。第七步,本会议(即全院大会)决定。读完这些后,人们对日本政府和国会制定预算的整套程序会了然于胸。又如,作者讨论道:“预算自然成立”日假设众议院的通过是在三月十日,送达参议院后的第三十天是四月八日午后十二时还是四月九日的午前零时呢?并以案例说明,是午后十二时。细致到了如此程度!过去我们知道,日本人钻研汽车、电脑、手表、照相机等自然科技精细以毫发计;如今看来,他们竟然用同样劲头搞代议制民主。

勇于批评是这本书的第三个优点。作者直言不讳地批评日本国会政治中的弊病说:金权、腐败和政治失信的根本原因在于我国指导层的素质的低下,政治素质的低下。如此实事求是,日本国会制度才有改善的希望。

从这本书和其它材料看,日本人战后走议会制道路算是走通了。而这本书的上述三个优点能够解释个中原委。

译者能选择这样有价值的书来翻译,说明他有眼力。而他自愿把这么好的日语功夫用来做这等事业,看来是铁了心要献身民主法治了。善哉,善哉!

2007年8月于北京陶然湖畔

目 录 *Contents*

第一部

第一章 国会的职能和组织构成	3
议会制民主主义和国会的职能	3
国会的组织和两个议院的关系	10
议院内阁制	18
国会解散权和总辞职	23
 第二章 国会的召集和会期	29
国会会议的种类	29
国会的召集和会期制	32
 第三章 国会会议和议院的组成	43
议院的组成	43
议院的工作人员	50
开会式	60
政府演说和代表询问	61
全院大会	62



委员会	66
左右国会运营的议席数和安定多数	74

第四章 法律的制定

政府立法	76
议员立法	81
法案的审议	86

第五章 预算成立过程

预算及其编制	94
预算的国会审议	100
决 算	111

第六章 国会决议 请愿 陈情

国会决议	113
请愿与陈情	117

第七章 国政调查权 传唤证人 法官的弹劾

.....	119
国政调查权	119
传唤证人	120
对法官的弹劾	127

第二部

第八章 国会运营的实态和问题	131
内阁立法多当属正常	131
国会运营中在野党的对应	135
抵抗战术与和谐的国会运营	140
国对政治的功过和联合政权	147
族议员的功过和联合执政政权	156
从法案的成立率看各政党的现实选择	165
 第九章 国会议员	174
议员的地位	174
议员的权限和特权	177
议员的待遇	180
政治家与金钱	182
 附表 1	194
附表 2	208
附表 3	215
译者的话	219

第一部

国会制度及其组织构成

第一章 国会的职能和组织构成

第二章 国会的召集和会期

第三章 国会会议和议院的组成

第四章 法律的制定

第五章 预算成立过程

第六章 国会决议 请愿 陈情

第七章 国政调查权 传唤证人 法官的弹劾

第一章 国会的职能和组织构成

议会制民主主义和国会的职能

近代民主主义的基础是议会制民主主义。我国的政治体制所采用的就是这种议会制度。所谓议会制民主主义，通常是通过由国民自由公正选举出的代表（议员），进行立法和政策决定，实施政治的制度。

也就是说，这种议会制度得以成立的条件是：

- 1、自由、公正的选举制度。
- 2、通过政党形成和集中国民的政治意愿。
- 3、在国会进行自由地讨论、说服和多数表决原理。这种“方法”和“形式”是民主主义的本质，议会制民主主义就是根据这样的方法和形式决定国家意志实施统治的系统。

民主主义政治是通过选举使数量众多的国民能参与政治、并按照国民的意志实施政治。正因为是这样一种复杂而难题诸多的系统，其意志之统一、决定之做出，必然需要进行反复说服和协调。它是这样一种极费能量的政治系统。并且，在多数决定的前



提中，虽然存在具有理性这种假定，而实际上作为大众民主主义本身也包含着诸如容易追求自身利益，易被轻薄的情绪所左右、亦容易渗透杂乱的内容等弊端。还由于拥有选举权的选民的参与情况，时常包含着走向愚民政治化的危险。为防止这些情况的发生，通过选举产生的政治家要有“热情”，“前瞻性”和“责任感”，发挥经常性的指导作用，并且做到法律至上。在议会中，多数派和少数派共同尊重这一政治系统，始终保持紧迫感，用活这一制度。

我国是亚洲最早根据宪法引入议会制度的国家。日本最初的宪法《大日本国宪法》于明治二十二年（一八八九年）二月十一日发布，根据这个宪法在第二年即明治二十三年（一八九零年）十一月二十九日召开了第一次议会（帝国国会）。

自此以后，虽然第二次世界大战期间议会制度一度形式化之外，宪法实施被中止、议会解散的情况从未出现过。第二次世界大战以后在盟军占领下大日本帝国宪法被全面修改，昭和二十二年（一九四七年）五月三日开始实施现在的日本国宪法，在宪法制度下采用立法（国会）、行政（政府）、司法（法院）三权分立的政治制度。

关于国会的地位，宪法前文中这样表述：“作为国政，来源于国民庄严地信任和委托，它的权威来自于国民，国家权力由代表国民的代表们行使”，“日本国民通过由被选举出的国会中的代表进行活动”，第四十三条中这样规定：“众议院和参议院，由代表全体国民意志的经选举产生的议员所组成”。也就是说，被规定为“全体国民的代表机关”的国会，是立于这样一种理念之上，即：国民的意愿原则上都通过国会进行表达，国会就是要反映国民的意志。作为议员是为了国政而“代表全体国民”的意志，不只是本选举区的代表，因而不可局限于只表达本选区的意志，而要代表全体国民的意志。

对于国会的地位，宪法四十一条中这样规定：“国会是国家权力的最高机关，是国家唯一的立法机关”。“国家权力的最高机关”之规定，似乎和三权分立中的行政机关，司法机关的地位关系相左，实则并不是说在法律上国会的意志超越行政权、司法权，而是指国会最直接代表通过选举的国民的意志。通过由选举出的国民代表在国会中提名总理大臣，讨论国策，决定政策，承认条约等，并且通过以上程序使国家政治以国会为中心运行。国会正是从政治层面上可以规定为“最高权力机关”。

〔法律的表决〕

所谓“国会是国家唯一的立法机关”的意思是指法律只能由国会表决并制定。在国会通过的法律，天皇将其作为内阁的意见并得到内阁承认的国事行为公之于众。

只有一种例外，就是宪法所规定的“对于适用于一个地方公共团体的特别法”，除了在国会表决之外，如果在这个团体进行的居民投票中不能获得过半数以上同意时，国会不能把它制定为法律（据宪法九十五条）。还有，作为不经国会表决的行政立法，有执行法律的命令（执行命令）和根据法律委任的命令（委任命令）两种情况。两个议院的规则制定权（据宪法五十八条）、最高法院的规则制定权（宪法七十七条）、地方议会的条例制定权（据宪法九十四条）也作为例外可以不经国会批准。

国会除了作为立法机关的作用，鉴于“经国民选举产生的代表”这一地位出发，有着与历来的立法机关性质不同的其它重要权限。如：

〔表决预算〕

表决预算，是国会重要的权限之一。“内阁府编制预算提交国会”（据宪法七十三条），虽然预算的编制及提案的权限在内阁，但“处理国家财政的权限，则必须按照国会表决行使”（据宪法八十三条），“内阁府做出每一会计年度的预算提交到国会接



受审议和表决”（宪法八十六条）。国会具有审议预算和表决预算的权限。即明确了“财政国会表决主义”这一原则。

预算在两议院通过后才能成立，但因为众议院握有对预算的优先审议权，因此预算案必须首先提交众议院（宪法六十条），并且在下述两种情况下，众议院的表决作为国会的决定“自然成立”：1、参议院做出与众议院不同的表决，而通过召开两院协议会意见仍不能达成一致；2、参议院在接到众议院做出批准预算决定后，三十日以内不能做出决定的。

并且，本年度预算在该年度开始前不能成立时，必须组织最小限度的必要经费的临时预算（财政法三十条）。这也必须经国会表决。

进一步说，理所当然，预算的收入方面，即决定税赋的权限也在国会，宪法规定：“征收新税或更改现行租税必须依据法律或法律规定的条件。”（宪法八十四条）这就是租税法定主义的原则。

此外，国会在处理财政方面的权限还有：

1、国费的支出，对国家债务负担行为的国会表决（宪法八十五条）。

2、对预备费支出进行国会事后承认（同第八十七条二款）。

3、对皇室财产归属国家和皇室经费的国会表决（同第八十八条）。

4、对因公财产的支出、利用进行限制（同第八十九条）。

5、就国家财政状况向国会及国民进行通报（同第九十一条）。等等。

国家关于收支的决算，每年都要在会计检查院进行例年检查基础上，内阁必须在下年度将预算连同这个检查报告提交到国会（宪法九十条）。只是，对这个决算来说，同众议院有先行审查权不同，作为国会的“报告”议案需要进行处理，所以要向众参两

院同时提出，对支出是否按照预算的要求得到合理使用进行审议。这已成为惯例。

〔批准条约〕

就条约来说，其缔结权限虽在内阁（宪法七十三条），因为条约是以国与国之间的共识为基础的，涉及到国家、国民的命运和国民的权利、义务等重大关系，所以条约的缔结有必要由国民的代表机关——国会给予承认。

但是，国会承认条约分事前承认和事后承认。原则上应该事先承认，但作为条约是国家之间的约定，所以根据情况在条约缔结后予以承认，即在条约生效后承认也可。

在得不到国会批准，得不到事前批准的情况下，内阁不得缔结条约。问题在于条约事后得不到批准怎么办。虽然有一种观点认为条约是国家之间的约定，其效果不受损失。但条约的批准权在国会，并且这个国会批准权，在多个国家宪法中也有同样规定，所以一般认为得不到国会批准的条约是没有效力的。

不过，国会在批准条约过程中，是否对条约的部分内容不予批准或加以修改呢？因为条约本来是基于与对方国达成共识下成立的，国会提出的修正是不能对条约另一方国家的意志进行约束的。即国会没有修正权。所以国会只能从批准和不批准中选择其一。

关于国会批准条约的程序，同批准预算一样，由于众议院表决即为国会之表决这样一种（宪法六十一条）优越性，所以通常在众议院先行审议。

另外，条约不仅限于条约这一个形式，原则上包含所有约定（协约·协定·宪章·议定书），但属于纯粹的由行政当局之间的协定则不在国会批准范畴之内。条约的批准，作为缔结行为的一环归属内阁权限，但批准书须经天皇认证。

〔内阁总理大臣的提名〕

内阁总理大臣的提名，在所谓议院内阁制的现行宪法之中



(宪法第六条、六十七条)，也是国会的重要权限。内阁总理大臣，通过国会表决由国会议员中提名产生。这一提名必须优先于其它所有议项（宪法六十七条）。并且根据这个国会的提名，由天皇任命内阁总理大臣（宪法第六条一款）。对这个议院内阁制将在以后的章节中进行介绍。

[宪法修改的发议权]

修改宪法的动议由国会提出。修改程序根据宪法第九十六条规定：“本宪法的修订，必须经各议院全体议员三分之二以上的赞成，由国会创议，向国民提出，并得其承认。此种承认，必须在特别国民投票或国会规定的选举时进行投票，必须获得半数以上的赞成。宪法的修订在经过前项承认后，天皇立即以国民的名义，作为本宪法的一个组成部分公布之。”重要的是，宪法修正要通过两个阶段，第一阶段是国会两议院三分之二以上议员进行表决同意（没有通过法案那种众院优先权），在此基础上由赞成修宪的国民投票且必须有过半数以上赞成票。纵观各国宪法，通常是在国会只有单纯过半数议员发议的情况下才需要国民投票，而在国会特别多数（三分之二）赞成的情况下则无需国民投票。由此可见，我国宪法修改之难世界少有。加上现行宪法草案是当时盟军提供的，因此更增加了修改上的难度。另外，所说进行国民投票，究竟是单独创造国民投票机会，还是选择在国会议员选举之时同时进行国民投票？规定这些程序方法的法律尚未出台。

现行宪法是昭和二十一年日本尚未独立，仍在盟军占领的情况下，由盟军强力影响下制定的。但是从大日本帝国宪法（即明治宪法）到现行宪法的转变看，是沿袭了大日本帝国宪法第七十三条的程序。即天皇根据诏敕向帝国议会提出议案，由当时的众议院和贵族院特别委员会分别审议后，在本会议中有超过全体议员三分之二以上出席的情况下召开会议，由出席会议的三分之二以上议员进行多数表决。当时的内阁总理大臣是吉田茂。现行宪