

張道行著

日本政治機構

商務印書館發行

張道行著

日本政治概論

商務印書館發行

中華民國二十六年五月初版

沈

◆(38612.1)

日本政治機構一冊

每冊實價國幣捌角

外埠酌加運費匯費

著者 張道行

發行人 王雲五
上海河南路五

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

版 翻
權 印
所 必
有 究

(本書校對者曹鈞石符)

目錄

第一章	日本政治史	一
第二章	明治維新及其改革	七
第三章	日本憲法	一四
第四章	天皇	二三
第五章	皇室機關	二八
第六章	天皇的顧問機關	四四
第七章	內閣	五一
第八章	內閣之職權	六六
第九章	帷幄上奏機關	七八
第十章	貴族院	八七

第十一章	選舉制	一九三
第十二章	衆議院	一〇七
第十三章	議會的權限	一一四
第十四章	政黨	一二九
第十五章	司法機關	一四一
第十六章	地方政府	一五一
第十七章	殖民地政府	一六三

日本政治機構

第一章 日本政治史

氏族制度

古時的日本，無信史可稽，但依神話所傳，神武天皇於紀元前六六〇年頃（中國周惠王時）始起於九州之日向，出師東征，平定大倭國並奠都橿原，是爲日本建國之始。至今日本臣民，仍然受治於他的直系子孫。當時統治的形式，是一種家長的制度，聚家而成族，積族而成國，家有家長，族有族長，各司其統治之職。天皇不過是各族的首長而已。

大化革新

直至紀元後七世紀底中葉，這種以『血統關係爲基礎的政府』，便大大的崩潰起來，於是有所謂『大化革新』運動的出現，大化乃孝德天皇的年號，故史家稱此時代的改革爲『大化革新』（六四五年至六四九年）

『大化革新』的主要原因，便是因爲受了中國文化的影響。先是日本因慕中國文化，屢遣留學生至中國求學，隋煬帝時，有名的小野妹子出使中國，隨他來的有高向玄理和僧旻二人，及後隋滅唐興，他們都很受唐的政績所感動，及孝德天皇即位，乃委高向玄理及僧旻二人爲博士，仿倣唐制，銳意改革政治。加以

此時佛教也從國外輸入，致使沒有個人地位的家族制度，根本發生動搖。因為佛教所注重的是個人信仰佛陀，是個人直接的義務，將來能否超脫，全視個人的修行而定，可是家族制度則不然，祭祀祖神是族長的職務，只有族長才可以永生，可以做來世的神，因此與族內各個人沒有直接的利害關係，有關係的只是整個的氏族。

所以大化革新的重要特性，就是由以氏族為單位的制度變做以個人為單位的制度，孝德天皇於六四六年詔告全國說：『萬物之中，惟人最靈，最靈之中，聖人為主，是以聖主天皇，則天臨御。……從今上自御天皇，下至臣民，所有品部，宜悉廢之，皆可為國家之人民。』從此以後，天皇可以直接管理人民和土地，成為真正的統治者了。這時候的政治制度，泰半仿唐，有名的大寶律令（七〇三年頒佈）中所規定的班田制度，五保制度，和繼承法，都是和中國那時所實行的政制大同小異。其主要目的便是實行中央集權，使族長地位的天皇，變而為專制的君主。

藤原氏專政

可是天下事往往不能和願望盡符，天皇的政權不久就被權臣所竊去，先是中臣鎌足以誅奸人蘇我氏有功，孝德天皇即任為內臣，參與革興事宜，及中大兄即位為天智天皇（六六二年），對鎌足更為重視，賜姓藤原，其子不比，更奉令撰大寶律令。其後文武天皇納不比女為妃，是為外姓得為外戚之始。此後藤原氏勢力日增，壟斷了所有文官的委任權，歷代的皇后，也差不多全由藤原氏供給。於是隨意立廢天皇，扶保

鎌倉幕府
(源賴朝)

幼主登基，加以此時佛教勢力已深入日本，時常鼓勵君主在壯年時卽行禪位，入寺『潛修』，因而在位的君主，幾全是年幼無知，隨藤原氏播弄，成了一種『太阿倒持』的局面。所好藤原氏還知集中政治大權於朝廷，所以在表面上看起來，日本天皇還似乎是一個最高的治權行使者。

到了十二世紀的時候，藤原氏政治，已是十分腐敗，海盜四起，僧徒又變，因招武人爲侍衛，形成武人專政的局面。先是源平二氏爭奪政權，最後源賴朝勝利，奪得一切政權，鳥羽天皇，並於一九二二年（建久三年）封賴朝爲征夷大將軍，賴朝乃開設幕府於鎌倉。鎌倉是當時的軍事重地，離國都西京很遠，而賴朝却在該處設管理將士的分侍所，施行法令的政務所，懲治罪犯的訟判所，各地的武官也由幕府指派，朝廷的一舉一動，都要依他的奏議而行，天皇不過徒擁虛名而已。

可是賴朝不久卽死，母家北條氏執政，源氏諸子，廢立皆出其手，內逐三上皇，外敗元世祖所遣征軍，北條氏恃功專橫，不修政事，至一三三三年乃爲部將足利尊氏所誅，鎌倉幕府從此消滅。

足利氏得勝之後，竟自稱征夷大將軍，開設幕府於室町，至一五七三年爲織田信長所滅，織田不久又爲部下所殺，政權遂轉入德川家康之手，德川氏奉命爲征夷大將軍之後，乃設幕府於江戶（一六〇六年），是爲江戶幕府之始。

德川氏的政治措施，頗爲得當，因之他的政權，也能維持較久，直至一八六七年明治維新時才止。

幕府政治的主要特色，便是地方分權的專制主義，各藩對於所屬地有統治權，但須互相監視，及後諸藩的妻子，概須寓居江戶，於是幕府對於各藩的控制，更易爲力了。日人北澤直吉對於幕府政治的特性，言之綦詳，茲特引之如次。（註一）

（一）大將軍爲日本天皇之世襲的執政：

幕府制度的第一個特色，便是日本天皇的大權，往往由一個世襲的大將軍代爲行使。日本政府，從來便是一個世襲的君主政府，自從日本帝國成立以來，日本政府，並未曾換過朝代；而同時全國的最高的權力，也總是屬之天皇的。這種史實是絕對的可靠。但是自從幕府政治產生以後，日本天皇的一切政權，却都由大將軍代爲行使了。從衆人的心目中看來，他的一切政權之行使，都是頂着日本天皇的名義，換言之，他乃是日本天皇之世襲的代表。這種說法，可以拿下面的實例來證明屬實：（一）當大將軍就任的時候，他一定要得到日本天皇的正式的任命；（二）重要任務，雖亦得由大將軍執行，但有時却要取得天皇的同意；（三）勳章與爵位之授與權，始終由天皇躬自行使。由此可見：大將軍并未曾將一切的政權，看作了他自己的政權。簡言之，從他的地位而言，他彷彿是天皇的一個世襲的攝政。

（二）政府以分權爲原則：

第二，幕府乃是一種極端分權的政府。在這種制度之下，全國共分爲若干封建的采地；各采地均有各

該地的領主，行使統治之權；而這些領主，則又在事實上，離開了中央政府而獨立行政。大將軍只能向這些封建的領主，行使統治之權；至於散居於各采地的臣民們，却直接受治於各該采地的領主。在這種情勢之下，關乎外交，鑄幣，運輸，以及其地類似的政權，顯然仍舊是屬於中央政府；但是關乎國防，民刑事訴訟，警政，以及其他類似的政權，却又分別地爲各采地的領主們所單獨享有。關於後一類的政權之行使，中央政府對於這些領主，只有一種極端不切實用的監督權，這便是：遇有領主們的政績，委屬惡劣萬分的時候，中央政府得將他的領主的地位撤銷。這些采地和現代聯邦國的『邦』的差別最重要的，便是：後者可以參加中央政府的政治，而前者却不能；至其參加中央政府的政治的方式，則略如下述：對於聯邦憲法之修改，有同意權；對於聯邦參議院，有派遣代表出席權。

（三）政府以『領主地位之擁有』與『服從』爲基礎：

第三，幕府乃是以『土地所有權之擁有』與『個人的忠誠』爲基礎的。除天皇不計外，大將軍乃是全國最高的大地主。大將軍將國內的土地，分給各領主，和他自己的陪臣，而各領主又復將他自己所領有的土地，分給他自己的陪臣。各領主的陪臣，一定要向他所隸屬的領主盡忠；而各領主又一定要向大將軍盡忠。至於各地的統治權則又須以各該地的土地所有權爲準——只要你在那裏享有土地所有權，你在那裏便得享有統治權。對於封建制度的特色，威爾遜曾這樣的說道：『在各領土當中，只有「互賴」，而沒

有「結合」。他們不拜倒於法律之前，於家長之前，而只拜倒於「所有權」之前。在這種制度之下，政府的作用，只有下述二者，「所有權」之作用；「命令」與「服從」之作用。」（註二）

（四）政府以階級特權之樹立爲基礎：

階級特權之保持，也是幕府基礎之一。全國的人民，一共分爲下述的四個階級：（一）廷臣，（二）封建諸侯，（三）武士，（四）平民。廷臣對天皇服務，而與大將軍及各領主無直接的關係。領主對大將軍服務；但是他們却不是地方的長官。武士乃是大將軍和領主們的陪臣；他們有參與公務、民政和軍政的特權；但是他們却不得從事於普通的營業。平民階級，乃是最下流的階級；他們只許從事於普通的營業，而不得參與公務。

（註一）N. Kitazawa, *The Government of Japan*, pp. 16-17, 語從胡慶育譯本。

（註二）Woodrow Wilson, *State* (Revised edition), p. 47.

第二章 明治維新及其改革

原因
(一)外交
(二)強藩
困難
不受命

明治維新實始於一八六七年十一月三日，當德川慶喜自行奏請歸還大政之時，奏中曾說：『慶喜奉職無狀，今日之形勢，實爲薄德所致，曷勝慚懼！況當今外國之交涉日繁，非政刑出於一途，恐綱紀難立，故滌除舊習，奉還大政，以盡天下之公議……』可見慶喜歸政的主要原因，乃是因爲外交上的困難。那時西方列強勒迫日本，開戶通商，交涉殷繁，不允則易起干戈，允則爲一般人民所反對，認爲自去屏藩，引狼入室。結果是幕府只得答應西方國家的要求，開戶通商，因而損及人民對於幕府的信仰，幕府的權威，日益沒落，於是薩長土肥諸藩，乃謀顛覆幕府。加以此時臣民都受彭考館所編的大日本史的影響，以爲天皇才是正當的統治者，至於幕府制度，不過是權臣竊政的結果。因此，德川慶喜便不得不歸還政權了。

明治天皇於接獲慶喜的辭奏之翌日，便下詔准其辭職，並說：『自今而後，大小政令，皆從天下公議，裁於聖心。』明治親政後，即召朝臣諸藩，大開會議，廢攝政，關白，征夷大將軍等職號，置總裁，議定，參與三職以總萬機。翌年親臨紫宸殿，誓約五事：

- 一 廣開會議，萬機決於公論；
- 二 上下一心，以展經綸；

三 文武一途，使人心不怠，四民各遂其志；

四 破舊日之陋習，基天地之公道；

五 求智識於世界，大振起其皇基。

廢藩置縣

幕府制度廢除而後，封建制度並未因而中止，故各藩諸侯仍領有土地和人民如舊，統治權亦分屬於各藩，僅幕府直轄地，移歸朝廷而已。至於封建制度之廢止，始於明治二年（即一八六九年）之版籍奉還，版爲土地，籍爲人民，薩長土肥四藩，首請奉還封土，政令歸於一途。六月詔許諸藩之奏請，改藩主二百七十六名爲藩知事，以歲入十分之一爲世祿，而中央集權，日臻鞏固。後更廢藩置縣，召集各藩主於東京，不使就國，知事由天皇親簡，封建模型全部廢棄，劃全國爲三府，七十三縣，地方制度，由是統一。

取消特殊階級

幕府與封建制度廢止之後，天皇乃更進一步，從事取消特殊階級。明治四年詔解士族之常職，許其從事普通的營業，平民與士族同得就文武百官之職。五年十一月，設徵兵制，取全國皆兵主義，於是惟士族得從事軍役之制，亦全廢止。一時『國內臣民，在法律上一律平等』的原則，略略確立。但是到了明治十七年，公、侯、伯、子、男五爵，又重複起用。及後憲法制定，又給此種世襲爵士以出席貴族院的特權，於是階級特權之制，終至再現，且至今仍復應用。

日本的憲法，遲至一八八九年始行頒佈，這是維新運動中的積極事業，比之消極的廢除幕府及封建

制度，更爲困難，所以中間經過了二十多年的光景，才得完成。先是明治天皇於一八七〇年派遣岩倉具視、大久保利通、木戶孝允、伊藤博文，及山口尚方等，赴歐洲各國考察政治，歸後主張以漸進的程序，樹立憲政的基礎。因當時內政初定，一切未有秩序，財政亦甚紊亂，故建議採取穩健政策，避免與外國衝突，因與武功派西鄉隆盛、板垣退助等『征韓論』大起衝突。但征韓政策卒被御前會議所否決，西鄉等忿然下野，在一八七四年組織愛國公黨，促政府採用民選議院，同年一月十八日向政府正式建議：『竊維政權之所歸，上不在帝室，下不在人民，而獨歸有司耳。夫有司上非不曰尊帝室，而帝室漸失其尊榮，下非不曰保人民，而人民日見困苦。政刑成於情私，賞罰出於愛憎，言路壅蔽，困苦無告，夫如是而欲求國家之治安，維三尺童子尙知其不可，長此以往，恐國家有分崩之患，退助等愛國之情，不能自己，乃以爲振救之道，在張天下之公議耳；張天下之公議，在立民選議院耳。斯則有司之權有所限制，而庶幾上下蒙其幸福歟……退助等所以辯論今日我國民選議院之不可不設立，與夫今日人民進步之程度，堪立斯院者，非與有司爲難，使其無所藉口以拒。乃以立此議院，實欲伸張全國之公論，樹立人民之通義權理，鼓舞國家之元氣，相親互助，振興國家，保護人民之安全幸福也。倘蒙採納，國家前途幸甚！』

政府當局對於這個建議，也都表示同情，因由掌理建議和請願的左院答覆說：「查建議書中所述之主義，殊屬良好，故已咨交正院審慎處理，且與內務卿熟議已決定開地方官會議，屆時當妥爲協議。一但是

立憲足以
滅絕藩閥

板垣退助等對於政府這種辦法，仍不滿意，因為他們所希望的不僅是地方會議而是全國民選議會的設立。當時的輿論，也都贊成板垣的主張，天皇不得已乃於一八七五年詔示：『朕即位之初，求保存萬民之道，首令文武百官，以五事誓神明，定國是……朕今擴充誓文之義，設立元老院以廣立法之源，置大理院以固審判之權；招集地方官會議，以通民情而圖公益，漸樹國家立憲之政體。』可見天皇已有意制憲，但並未指定確期，於是板垣更組織期成國會同盟，向政府作切實的要求。文治派如大隈等也以爲情勢所趨，想滅絕藩閥和取消西方國家的條約特權，也非開設國會不可。因此就由天皇於明治十八年（一八八三年）下詔說：『……嚮以明治八年設立元老院，十一年開府縣會，莫非創業開基，循序漸進之道……顧立國政體，列國各異其宜……我祖我宗，臨照在上，揚遺烈，擴鴻謨，變通古今，斷而行之，責在朕躬。今將以明治二十三年（一八九〇）年召議員，開國會，以成朕初志。』

在國會開議以前，政府方面，尙有許多改革，以爲踏入憲政時之準備，茲特擇要說明於次：

（一）創立內閣：明治十八年（一八八五年）十二月正式廢止太政官，設置內閣，純倣德國內閣形式，主其事者卽爲伊藤博文，當時他對於改制的理由如次：『此種改組，可使每個國務大臣，各對天皇直接擔負一部份責任。各大臣之上置以總理，所以此次變動，既可使各大臣各展所長與仔膺重任，更可保持內閣之統一，而免除不必要之糾紛與散亂也。』（註一）伊藤卽被任爲第一任內閣總理，此外九個國務大臣，

幾全爲薩長二藩的人物，分掌內務、外務、大藏、海軍、陸軍、司法、文部、農商務及交通等九省事務。

(二) 改革文官制度：在維新運動中，更動的官吏非常多，幾皆援用私人或有關係者。致引起一部份人的反對。伊藤乘此時機，大加改革，藉以鞏固自己的勢力。因規定以後官吏之任用或升降，須經考試委員會的考核，初次考取合格人員，非經試用，不得正式補缺，嗣後升格，概須比照年齡、品行、能力、體健及考語等條件而定。此種改革，却能減去不少積弊。

(三) 設置樞密院：明治二十一年四月（一八八八年），天皇下詔設立樞密院，惟此時太政官既廢，政務由內閣執行，故樞密院不過爲天皇的顧問機關而已。原文即謂『爲便於與有功勳朝廷的大臣磋商及聽取他們的高貴的建議起見，茲特設立樞密院。』待憲法頒佈之後，樞密院的權力，乃形擴大。

(四) 確立地方議會：一八七八年，天皇即下詔命立府縣議會，越二年又命各市、町、村，均設議會。在一八八八至九〇年間，政府頒佈許多命令，成爲地方政府的全部法規，其大部份仍爲今日所援用。各地方議會，有管理財務之權，但須取得當地行政長官的同意，此項行政長官，至村町以土悉由中央政府委任。地方政治經此次改革而後，進步頗爲神速，當一八八九年憲法頒佈的時候，成績已是斐然可觀，大部份即因得力於所定制度之統一與單純化。總之地方議會的設立，乃是一件極有價值的事，使人民得熟練議會立法之功用與手續，開日後全國議會之基礎，故嗣後日本立憲政治的成功，與地方議會有極大的關係。

領事裁判
權

刑法

民法

(五)改革法律：日本法律本來借自古代的中國，後來雖因封建制度之實行而稍有變化，但仍中國法律的原則，就是德川幕府所頒佈關於諸藩關係的法令，中國法的色彩，仍頗濃厚，至於明治維新初年的法令，那更是中國古代法的恢復。所以一八八〇年法律改革的原動力，乃是因為西方國家的反對，認為當時所行的法律既不公平而又陳舊，因此羣相要求予以領事裁判權，日本若欲解除此種困擾，只有修改自己的法律，以適合西方法律的原則。自從一八七三年起，日本就開始編訂刑法和刑事訴訟法，大都倣效法國，完成於一八八〇年，實行於一八八二年。後來又稍加修改，至今仍復應用。最感困難的乃是民法的修訂，因為民法大都根據各地方的習慣，而各地方的習慣又各不相同，雖是家庭制度大體相同。因此民法的編訂，雖早在一八七〇年，但遲至一八九八年始得完成，翌年即行生效，同時即將外國的領事裁判權廢止，因日本民法的精神，已和法德兩國的法律沒有什麼差異了。

所以在一八八九年憲法頒佈的時候，各種設施，事實上都已與憲政制度相符合，行政如內閣、樞密院，已規定得清清楚楚，文官制度已合於時代的精神，大理院自於一八七五年詔命設立而後，至是已有十五年的經驗，地方制度已能循民意而行事，民刑法又大都完備。所餘的問題乃是如何擴充人民代表權一事，因為元老院雖於一八七五年即行設立，但實際上僅不過是一個貴族院，因該院悉由華族官吏及有勳功與學識者，經勅任而組織成立，沒有民選的議員在內，再就是如何劃分立法與行政的權限以及如何確定