



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

近代日本的 元老、宫中势力与内阁

张艳茹◎著

中国社会科学出版社

近代日本的 元老、宫中势力与内阁

张艳茹◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

近代日本的元老、宫中势力与内阁/张艳茹著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5066 - 5

I. ①近… II. ①张… III. ①政治制度史—研究—日本—近代 IV. ①D731.39

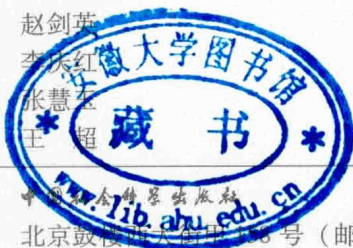
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 262032 号

出版人 赵剑英

责任编辑 李永红

责任校对 张慧本

责任印制 王超



出版 中国社会科学出版社

社址 北京鼓楼大街甲 26 号 (邮编 100720)

网址 <http://www.csspw.cn>

中文域名: 中国社科网 010-64070619

发行部 010-84083635

门市部 010-84029450

经销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司

版次 2014 年 12 月第 1 版

印次 2014 年 12 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16

印张 15.25

插页 2

字数 254 千字

定价 46.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

电话: 010-84083683

版权所有 侵权必究

序 言

近代日本在 1885 年改太政官制为内阁制，并在此基础上全力推进制定宪法。经过一系列的考察、拟定、审议、修改，终于在 1889 年颁布了钦定的《大日本帝国宪法》，建立起与传统政治模式不同的明治宪法体制。具备了内阁、议会等宪政体制下的权力机关，其中内阁是最主要的行政机关。尽管建立了明治宪法体制，但在实际政治运作中却始终有一股超脱于宪法体制之外的特殊势力存在，能够影响内阁及其他宪法体制内的权力机关，这股特殊势力主要包括元老、宫中势力等。其中影响时间最长、影响最大的是元老。20 世纪 20 年代之后，元老势力逐渐减弱，以内大臣为首的宫中势力对内阁的影响增强。

“元老”是日本对近代几位特殊人物的称谓。能不能成为元老的重要标志是，是否接受过明治天皇赐予的“元勋优遇”之诏或大正天皇即位时颁赐的“匡辅大政”的诏敕，以及能否参与奏荐后继内阁首相。近代日本被公认为元老的有伊藤博文、黑田清隆、山县有朋、松方正义、井上馨、西乡从道、大山岩、西园寺公望、桂太郎九人。这些元老都是近代日本一流的政治人物，这些人在担任政府职务期间不能称为元老，卸任后在幕后发挥影响力时才称之为元老。他们虽然从政治前台退到幕后，但仍能够影响政治运行。其政治影响力的来源，一是天皇的权威及对他们的信任；二是他们在维新及执政过程中所积累的政治资本。除上述诏敕之外，在法律或制度中并没有明确规定他们在政治上有何特权或特殊地位。他们都与天皇关系密切，多是天皇极为信任的人，对上他们能够就政治事务接受天皇咨询，对下利用天皇的权威及自身积累的政治影响力干预宪法所规定的天皇权力代行机关内阁、议会等的活动。因篇幅及笔者能力所限，本书仅探讨这一政治势力对内阁的影响。

尽管元老具有非常大的影响力，但到 20 世纪 20 年代以后，随着元老们逐渐逝去，社会形势发生变化，元老势力逐渐衰弱下去。特别是西园寺

公望成为唯一在世的元老以后，一方面他对内阁、军部的政治影响力有限，另一方面他自身也注意逐渐减少对政治的干预，并主张不再增补其他元老。在这种情况下，以内大臣为首的宫中势力对政治的影响力有所增强。宫中势力的影响力可以反映在两个方面，一是在一定程度上继承了元老的一些机能，如奏荐后继内阁首相等；二是辅助天皇发挥政治能动性，昭和天皇在宫中势力辅佐下的战前的政治活动也是非常值得深入研究的问题。

近代日本的内阁制于1885年建立，是先于明治宪法体制，为立宪政体的建立作组织上的准备而设立的。在1889年颁布的《大日本帝国宪法》中规定了总理大臣及阁僚对天皇的行政辅弼权，由于日本明治宪法体制本身就有其特殊性，导致这一体制下的内阁有两大弱点：一是内阁辅弼范围小，即与内阁并存的还有其他一些辅弼机关，如枢密院等；内阁的另一大弱点是不独立，内阁只是天皇的辅弼机关，辅弼天皇行使行政权，内阁只对天皇负责。在法律上天皇拥有人事任命权，可以自由任命内阁各大臣，决定后继内阁首相的不是议会而是天皇。但实际上近代日本天皇为避免承担具体的政治责任，按照政治惯例并不直接做政治指示，在内阁更迭之际，就继任人选问题总是咨询于元老、内大臣等势力，因而这些势力握有奏荐继任内阁首相的大权，成为内阁的奏荐者和监督者，在某些时期可以说掌握了内阁之命脉。除能够奏荐继任内阁首相外，元老、内大臣等也能够影响阁僚的选择，并通过参加元老会议、元老大臣会议、御前会议、重臣会议等直接参与内阁决策，有时也在幕后指导首相或阁僚，或通过内阁中与自己关系密切的阁僚影响内阁等。

近代日本内阁呈现出的一些特有的现象，与近代日本内阁自身的不独立和元老等势力对内阁的影响有密切关系。这些特有现象包括：在同一政治体制下，出现了所谓的“藩阀内阁”、“超然内阁”、“官僚内阁”、“政党内阁”、“中间内阁”、“举国一致内阁”、“准战时内阁”、“战时内阁”等多种内阁形态^①；内阁平均存在时间短；多届内阁呈现出由不同元老在背后支持的各势力并存状态；内阁执政过程中对元老的依赖性，等等。

在写作本书的过程中，笔者要解决的主要问题，一是从制度层面解析

^① 永井和在「近代日本の軍部と政治」一书中，列举了这些内阁形态，是依据构成内阁的主体所属的政治势力、政治集团来划分和命名的。永井和：「近代日本の軍部と政治」，思文閣1993年版，第4—7頁。

这些势力因何能够存在和能对内阁施加影响；二是这些势力以何种方式影响内阁；三是在不同时期随着占主导地位的元老、内大臣的不同，这些势力影响内阁的方式、影响力的大小有何变化，在各时期围绕内阁的主要矛盾冲突中这些势力处于什么样的地位，起了什么样的作用；四是这些势力对内阁的影响导致了哪些结果。

纵观明治宪法建立到“二战”战败这段历史，元老和以内大臣为首的宫中势力对政治的影响在时间上有一定的接续性，即在20世纪20年代元老的影响逐渐减弱后，宫中势力的影响才逐渐增强。而从影响力来说，元老政治在鼎盛时期的影响力远高于宫内势力。因此在本书结构方面探讨元老势力所占篇幅远多于探讨宫中势力的篇幅。

在本书的结构布局方面，笔者先在序章中分析了元老、以内大臣为首的宫中势力的性质以及这些势力能够影响内阁的制度层面的因素，对其影响内阁的最主要的方式——奏荐后继内阁首相进行了系统梳理。接着是本书的主体部分第四章至第七章，笔者以占主导地位的元老为划分时期的标准，将元老对内阁的影响分为四个时期，即元老的出现与伊藤博文占主导地位时期，伊藤博文、山县有朋在元老中占主导地位时期，山县有朋在元老中占主导地位时期，最后的元老西园寺公望时期，每一时期用一章的篇幅进行分析。第八章则阐述了以内大臣为首的宫中势力的兴起和对内阁的影响。主体这五章都是按时间顺序，以实证的方式分析每个时期这些势力影响内阁的主要方式、影响力的强弱，以及在每个时期围绕政权的最主要的矛盾冲突中这些势力所起的作用。最后在文章的终章部分，笔者对开篇所提出的几个问题进行综述，简述这些势力对内阁的影响所导致的结果。

元老、以内大臣为首的宫中势力的存在和对政治的影响，体现了战前日本政治的一些基本特点。近代日本将吸收的西方政治文化与自身政治文化结合起来形成了特殊的近代天皇制。要更好地理解近代日本天皇制，更好地理解近代日本政治中出现的一些特殊现象，是无法绕开元老、宫中势力这一环的。本书希望能通过探讨这些势力与内阁的关系及其对内阁的影响，加深对近代日本的政治理论和政治运作的理解。另外，在本书中涉及大量元老在内政、外交方面对内阁施政的影响，因此本研究对深化日本近代外交史、军事史的理解等有一定的意义。同时，政治文化具有一定的延续性，近代政治体制的这种特点也影响了战后日本政治，因此本研究也有助于理解当代日本政治纷繁的表象背后的历史文化因素。

对于近代日本政治中的元老、宫中势力与内阁，国内外学术界都有一定的研究。

日本学术界有关元老的研究著述比较多。自 20 世纪 20 年代开始元老这一势力就被一些研究者和媒体所关注，但当时主要是将其作为藩阀势力代表，批判其逆社会潮流干预政治。当时的研究者和政治评论家主要是指有元老这一政治势力存在，并概括了其内涵。涉及元老的多是政论性文章，如吉野作造的《西园寺公爵的元老无用论》（『中央公論』1926 年 9 月）一文，批判元老对政治的干预，依据当时西园寺公望的政治活动，判断西园寺希望元老势力自然消亡。另外就是在一些词典中，将“元老”作为专有名词进行了解释，如 1932 年发行的平凡社《大百科事典》（平凡株式会社，1932 年版），就对“元老”一词进行了解释。在战前的政治史著作中，对元老进行了比较系统阐述的是 1926 年出版的大津淳一郎的《大日本宪政史》（全 10 卷，原书房 1926 年版）第 9 卷，该书用了一章的篇幅简要分析了元老政治与内阁更迭问题，并着重论述了元老与大隈重信内阁、寺内正毅内阁的关系，批判元老僭越天皇大权和干涉内阁施政。大津淳一郎的分析虽略显简略，但很多内容都给后来的研究者以启发，具有开创性意义。20 世纪 30 年代中期以后日本越来越走向法西斯道路，学术研究也被皇国史观所支配，在元老问题上的研究也没有再深入下去。

战后日本政治史研究恢复了生机，出现了很多优秀研究成果。其中有一些是直接以元老为研究对象的论文和著作。如伊藤之雄的论文《对老老的形成和变迁的若干考察——以推荐后继首相机能为中心》（『史林』1977 年 3 月）、丰田穰的《西园寺公望——最后的元老》（全 2 卷，新潮社 1982 年版）、山本四郎的《元老》（静山社 1986 年版）、长文连的《天皇元勋重臣》（図書出版社 1984 年版）、永井和的《青年君主昭和天皇和元老西园寺》（京都大学学术出版会 2003 年版）等。山本四郎的《元老》按时间顺序对元老的活动作了梳理，脉络很清晰，述及了在近代日本的重大事件中元老们的活动，但此书带有通俗读物的性质，对一些概念的界定不明晰，在实证资料上稍欠深入；伊藤之雄关于元老的论文细致深入，考察了元老形成和变迁中的一些重要时间点，但由于是论文，限于篇幅，一些实证史实没有铺陈开。丰田穰及永井和的著作的研究对象是西园寺公望，所用资料都很丰富，永井和的著作更侧重于对昭和初期西园寺的政治活动的描述和分析，两部著作对于整个元老势力涉及较少。

除上述著作及论文外，在很多人物传记和政治史著作中对元老及元老政治也有所涉及，可以作为研究元老的重要参考资料，大致有如下几类：

第一类是有关元老的人物传记、关系文书。日本学术界对九位元老都修有一部或几部不等的传记，如《伊藤博文传》（全3卷，春畝公追頌会編，原書房1970年版）、《公爵山县有朋传》（全3卷，徳富蘇峰編述，原書房1969年版）、《西园寺公望传》（全4卷，立命館大学西園寺公望伝編纂委員会編，岩波書店1990—1996年版）、《公爵松方正义传》（全2卷，明治文献1976年版）等。与他们相关的关系文书也多已整理和出版，如共计9册的《伊藤博文关系文书》（全9卷，伊藤博文関係文書研究会編，塙書房1973—1981年版）等。另外的一些小部头的评述性传记更多，如藤村道生的《山县有朋》（吉川弘文館1961年版）等。这些传记及关系文书，是研究元老时重要的综合性资料。

第二类是近代一些政界要人的笔记、日记、回忆录等。如《大正初期山县有朋谈话笔记》（伊藤隆編，山川出版社1981年版）、《原敬日记》（全6卷，原奎一郎編，福村出版株式会社1981年版）、《大正民主主义时期的政治——松本刚吉政治日志》（岡義武林茂校訂，岩波書店1959年版）、《明治大正昭和秘史——古风庵回顾录》（若槻礼次郎，講談社1983年版）等，以及根据西园寺公望的私人秘书原田熊雄口述整理而成的《西园寺公爵和政局》（全8卷，岩波書店1950—1953年版）等，这些人多和元老有密切关系，他们的日记、回忆录从正面或侧面反映了当时元老们的政治活动，是重要的一手资料。

第三类是综合性著述及资料。如中国研究者最熟悉、已经被译成中文的信夫清三郎的《日本政治史》（全4卷，吕万和等译，上海译文出版社1988年版）和升味准之辅的《日本政治史》（董果良等译，商务印书馆1997年版）中，均对藩阀元老政治做了论述。《日本内阁史录》（全6卷，林茂、辻清明編集，第一法規出版株式会社1981年版）、《日本议会史录》（全6卷，内田健三〔ほか〕編集，第一法規出版株式会社1990年版）等著作都有一定的篇幅涉及元老。另外，一些资料集或论文集如10卷本《日本国政事典》（全10卷，日本国政事典刊行会編，日本国政事典刊行会1953—1957年版）等收集了很多宫内、政要个人相关资料，还有一些重要的新闻资料。资料性非常强的《大正政变的基础研究》（山本四郎，御茶の水書房1970年版）等著作，也非常有参考价值。

日本学术界发表的对宫中势力的研究成果主要集中在 20 世纪 90 年代以后。在此之前的研究成果有《日本的天皇政治——宫中作用的研究》(ディビッド・A. タイタス著, 大谷坚治郎訳, サイマル出版会 1979 年版), 该书主要研究了宫内各机构的建制、分工、沿革等, 也提到了宫中对府中的影响, 但着墨不多。

近二十年来关于宫中势力的研究成果主要有以下三部分:

一是与天皇、皇室相关的研究中涉及宫中势力, 如《昭和天皇和立宪君主制的解体——从睦仁、嘉仁到裕仁》(伊藤之雄, 名古屋大学出版会 2005 年版)、《天皇的政治史——睦仁、嘉仁、裕仁的时代》(安田浩, 青木书店 1998 年版)、文集《宫中、皇室和政治》(近代日本研究会编集, 山川出版社 1998 年版) 等著作。

另一类是曾担任宫中职务的一些要员的日记相继整理出版, 如《牧野伸显日记》(伊藤隆等编, 中央公论社 1990 年版)、《昭和初期的天皇和宫中——侍从次长河井弥八日记》全六卷(栗屋宪太郎编, 岩波书店 1993—1994 年版)、《冈部长景日记》(尚友俱乐部编, 柏书房 1993 年版)、《木户幸一日记》(上下卷, 木戸日記研究会編, 東京大学出版会 1978 年版) 等, 这些日记资料可和其他资料相互对照, 成为研究大正、昭和时期以内大臣为首的宫中势力活动的重要资料。

另外就是近年来松田好史、稻田正次、今井清一、茶谷诚一、伊香俊哉等学者发表了一系列与内大臣研究相关的论文。稻田正次、今井清一等学者的主要观点是内大臣和元老及其他宫中高官一起对天皇的政治意志的形成产生了重大影响。松田好史的几篇论文探讨了自大正至昭和的几任内大臣辅弼天皇的方式和特点, 可以看作是对内大臣的系统的研究。由于宫中事务的神秘性, 虽然一些新资料相继公开, 但在宫中势力的研究方面主观性还是比较强, 对于内大臣和天皇的关系、内大臣在宫中的领导地位、内大臣在政治中的隐形的作用等很多问题还有待进一步商榷和探讨。

日本学术界对于内阁的研究更是汗牛充栋, 在任何政治史著作中都要占有一定的篇幅。专门研究内阁的著作如上文提到过的《日本内阁史录》以及《日本的内阁》(全 3 册, 白鳥令編, 新評論 1981 年版) 等, 都对明治宪法体制及这一体制之下的内阁构造、权限等进行了深入分析, 并按时间顺序讲述了历届内阁的施政, 其中很多资料涉及元老对内阁的指导、干预等。

我国学术界对近代日本政治中的元老进行研究的著述不是很多。武寅教授的《近代日本政治体制研究》（中国社会科学出版社1997年版）一书，着重分析了近代日本政治体制的特点，对元老用一定的篇幅进行了分析。另外，在殷燕军的《近代日本政治体制》（社会科学文献出版社2006年版）一书中对此问题也有所涉及。但由于都不是以元老等作为主要研究对象，对这些势力的分析只是散布于书中若干小节。安志达写了《近代日本的元老政治》一书，根据近代日本位于权力中枢的代表势力的不同，把近代日本划分为“元老政治时期”、“政党政治时期”和“军阀政治时期”。该书着重考察了元老这一政治现象，并简要分析了日本近代元老制产生的历史条件、元老政治的确立过程、元老的政治思想、与诸政治势力的关系等，并评价了元老的历史功过。安志达先生的著作比较系统地介绍了元老这一政治势力，理论性很强，阐述了一些重要的概念和时间点，在很多方面有借鉴意义。但该书侧重于理论分析，所列举的史实偏少。国内学术界对于宫中势力的研究非常少，更没有系统的论述。对近代日本内阁制度进行研究的还主要是上述武寅教授《近代日本政治体制研究》及殷燕军《近代日本政治体制》这两部近代日本政治史著作，另外在蒋立峰教授主编的《日本政治概论》（东方出版社1995年版）等著作中有所涉及。

以上列举的这些著作，分别对元老、以内大臣为首的宫中势力、内阁等进行了较深入研究。在近代日本政治中有元老、内大臣这些宪法外政治势力的存在也是史学界的普遍共识。尽管如此，这些多是进行其他专题研究时对这些势力有所涉及，对它们进行系统研究的著述并不多，特别是有关它们对宪法体制内各权力机关的影响的系统研究著述几乎没有。近代日本元老、以内大臣为首的宫中势力，特别是元老的影响范围涉及日本政治中的方方面面。但因为与这样课题相关的资料浩如烟海，线索也极其复杂，难以整体把握，因此本书仅探讨它们对内阁的影响。实际上在元老、以内大臣为首的宫中势力与内阁的关系中，并不只是这些势力影响内阁，内阁对这些势力也有反作用力，但由于篇幅所限，本书仅以这些势力对内阁的影响为研究的主体。

笔者在写作此书的过程中有非常多的收获，同时也体验了史学研究必然要经历的诸多艰辛。

首先，本研究涉及时间段较长，涉及人物很多，线索复杂，在写作过

过程中要理出一个清晰的线索和脉络比较困难。其次，搜集及整理资料的过程耗时颇多，本书中涉及的元老、内大臣人数众多，且都是日本历史上声名显赫的人物，每位元老、内大臣相关的资料量都非常大。同时，这些人作为元老、内大臣活动时，是属于体制外的势力，因此反映他们作为元老等活动的正面史料比较少，多是从侧面体现他们的活动和主张。上述两点就造成了处理和选择资料时比较困难。最后是进行理论概述时，选择什么样的理论，如何正确评价这些势力都有一定的难度。

因为笔者能力所限，在写作过程中时常有力不从心之感，也留下了诸多遗憾之处。一是资料方面有些地方不够深入，在挖掘元老、内大臣相关的关系文书以及与他们相关的人物的日记等方面还有很多欠缺。另外，内阁会议记录等资料有待进一步整理和汇总，由于工作量非常大，这些资料在本书中还没有体现出来。二是对以内大臣为首的宫中势力研究部分还非常不充分。笔者出于对元老和宫中势力的性质及作用等方面有相似性的认识，为完整描述这些特殊势力，将二者放在一起讨论，但笔者深知，在本书中对宫中势力的叙述还仅止于介绍日本学者研究成果的程度，尚不能称之为研究。

关于元老、宫中势力的研究尚有诸多需要完善之处，希望拙作的出版能够起到抛砖引玉的作用。

目 录

| | |
|-------------------------------|----|
| 第一章 明治宪法体制的建立及其特点 | 1 |
| 第一节 明治政府的政治建设探索及明治宪法体制的建立 | 1 |
| 第二节 明治宪法体制的特点与宪法外势力的存在 | 8 |
| 小 结 | 13 |
| 第二章 元老、以内大臣为首的宫中势力 | 14 |
| 第一节 元老 | 14 |
| 第二节 以内大臣为首的宫中势力 | 19 |
| 小 结 | 27 |
| 第三章 明治宪法体制下的内阁及内阁首相奏荐机制 | 29 |
| 第一节 元老协商确定继任内阁首相人选时期 | 29 |
| 第二节 以内大臣为首的宫中集团的参与 | 33 |
| 第三节 内大臣与重臣召开重臣会议协商时期 | 36 |
| 小 结 | 37 |
| 第四章 早期内阁与元老势力的形成 | 39 |
| 第一节 早期内阁与伊藤博文、黑田清隆两元老的出现 | 39 |
| 第二节 元老集团的扩大和力量积蓄 | 45 |
| 第三节 元老内部的分化 | 54 |
| 小 结 | 66 |
| 第五章 伊藤博文、山县有朋在元老中占主导地位与“桂园时代” | 68 |
| 第一节 伊藤博文、山县有朋与日英同盟 | 68 |

| | | |
|--------|------------------------------------|-----|
| 第二节 | 元老与日俄战争 | 80 |
| 第三节 | 伊藤博文、山县有朋与第一次西园寺公望内阁 | 88 |
| 第四节 | 伊藤博文、山县有朋与“桂园模式” | 102 |
| 小 结 | | 105 |
| 第六章 | 山县有朋在元老中占主导地位时期的元老与内阁 | 108 |
| 第一节 | “增师”问题与第二次西园寺公望内阁的垮台 | 108 |
| 第二节 | 大正政变前后的元老与内阁 | 121 |
| 第三节 | 山县有朋与大隈重信内阁、寺内正毅内阁 | 135 |
| 第四节 | 山县有朋与原敬内阁 | 147 |
| 小 结 | | 156 |
| 第七章 | 最后的元老西园寺公望与内阁 | 159 |
| 第一节 | 增补元老及扩大垂询范围问题 | 159 |
| 第二节 | 西园寺公望与 20 世纪 20 年代初期的中间内阁 | 167 |
| 第三节 | 西园寺公望与所谓“宪政之常道”期的政党内阁 | 175 |
| 第四节 | 西园寺公望与军部势力的崛起 | 189 |
| 小 结 | | 199 |
| 第八章 | 以内大臣为首的宫中势力与内阁 | 202 |
| 第一节 | 明治元老势力鼎盛时期宫中势力影响力的弱化 | 202 |
| 第二节 | 大正时期元老兼任内大臣与宫中影响力的增强 | 204 |
| 第三节 | 平田东助任内大臣时的宫中与内阁 | 208 |
| 第四节 | 牧野伸显任内大臣时的宫中和内阁 | 211 |
| 第五节 | 从斋藤实到木户幸一——从集团辅弼到内大臣 单独辅弼 | 215 |
| 小 结 | | 220 |
| 终章 | | 222 |
| 参考文献 | | 225 |
| 后记 | | 231 |

第一章 明治宪法体制的建立及其特点

第一节 明治政府的政治建设探索及明治宪法体制的建立

1868年明治政府建立后，日本开始走上资本主义道路。在政治方面，经过一系列改革，逐步从幕藩体制向近代资本主义体制演进。作为在外压之下进行变革的后进资本主义国家，日本在政治改革过程中经历了不断的学习和摸索。

明治初期随着形势的变化和各派势力的消长，维新政府频繁地进行制度改革和人事更迭。早在倒幕维新过程中，1867年（阴历）“大政奉还”后，12月9日天皇发布了“王政复古大号令”，宣布废除摄政、关白与幕府，暂设总裁、议定、参与三职，力图恢复古代天皇制时的政治结构。“任命（参与讨幕的）五藩的前藩主、现藩主或嗣子为议定，任岩仓为参与。参与之中有五藩的藩士各三名，西乡、大久保、后藤、福冈等人亦在其中。总之，这是参加12月9日政变的官、公卿与五藩的联合政权。后来，又从长州藩追加了几名议定和参与。”^①担任三职的人员包括皇族、公卿、诸侯及一些在倒幕维新中建立功勋的藩士。1868年（阴历）1月17日，维新政府修改三职制，“设立副总裁制，由三条实美和岩仓具视出任，设神祇、内国、外国、海陆军、会计、刑法、制度七科，由参与层（诸藩士）分掌”^②。2月3日又将上述“三职七科制”改为“三职八局制”，即将原七个科升格为局，同时新设总裁局。三职制实行了很短时

^① [日] 升味准之辅：《日本政治史》第1册，董果良等译，商务印书馆1997年版，第93页。

^② 同上书，第102页。

间，很快就被太政官制所代替。

1868年（阴历）3月14日维新政府发布了纲领性文件——《五条誓约》和“天皇宸翰”。为贯彻《五条誓约》的精神，日本政府在同年闰4月27日公布了《政体书》，规定了政府的政治体制和组织法令。依据政体书，日本建立了太政官制，规定天下权力皆归太政官，进一步加强中央集权。太政官之下，设议政、行政、神祇、会计、军务、外国、刑部七官，力图在形式上体现西方资产阶级民主政体的“分权”原则，但实际上还是行政权占绝对优势地位。

1869年（阴历）7月明治政府又实行了官制改革，将神祇官置于诸官之上，设太政官、大纳言、参议三职，其中太政官包括左右大臣各一名（右大臣为三条实美，左大臣暂缺）、大纳言三名（岩仓具视等人）、参议四名。并在三职之下设民部、大藏、兵部、刑部、宫内、外务六省。神祇官的长官与次官以及大臣、大纳言、省卿由官、公卿、旧藩主出任，参议、省辅（宫内省除外）及以下由原萨长土肥藩士出任等。各省隶属于太政官，各省所管事务须经太政官批准才能实施。

1871年7月，明治政府在废藩置县结束后又进行了改革，制定了《太政官职制》。规定中央政府由天皇亲政，太政官分正院、左院和右院。“正院由天皇亲临总理万机，在太政大臣、左右大臣辅弼、参议参与下执行一般政务。太政大臣为三条（公爵），右大臣为岩仓（公爵，10月就任），参议为木户（长州藩）、西乡（萨摩藩）、大隈（肥前藩）、板垣（土佐藩）。右院会同八省的卿协议行政实务。”^①当时，大久保利通为大藏卿，伊藤博文后来代替后藤象二郎任工部大辅。左院是正院的咨询机关，审议立法，10月后藤象二郎就任该院议长。《太政官职制》的公布与实施，实际上意味着太政官制的最终确立。“1877年，明治政府对太政官制进行了成立以来最重要的一次改革，撤销了权倾一时的正院，同时设立元老院作为立法机构，设立大审院作为司法机构，使之与行政机构并列。”^②尽管太政官制一直在形式上试图给人一种三权分立的感觉，但实际上一直是行政权占主导，无论是在官制中还是在实际运作中，立法、司法都处于从属地位。

^① [日] 升味准之辅：《日本政治史》第1册，董果良等译，商务印书馆1997年版，第114页。

^② 武寅：《论日本近代民主制的建立》，《中国社会科学》2002年第2期。

太政官制度限定太政大臣和左右大臣由公卿和旧领主担任，妨碍了中下级武士出身的实力派担任此职。长期担任太政大臣一职的是三条实美，但他在政治影响力和执行力方面都不是很强。担任左右大臣的分别是岛津久光和岩仓具视。实际上，担任参议等职的才是政治影响力和执行力都很强的实力派人物，如大久保利通、木户孝允等，这就造成了制度上的权力所归和实际权力的握有者分离的局面。太政官制中太政大臣、左右大臣、参议、各省长官（卿）权限不明确，组织效率低下。在这种制度下，整个中央政府内部充满了各种矛盾，包括公卿与各强藩的矛盾、各强藩之间的矛盾等，相互交织，错综复杂。虽然在太政官制之下，各机构也在进行不断的调整，但这种复古体制终究不能适应资本主义发展的需要。

随着版籍奉还、废藩置县等一系列改革措施的实施，明治初年强藩藩主和保守派公卿的势力逐渐没落，一部分在倒幕维新中功勋卓著的中下级武士出身的人逐渐成为明治政府的核心力量。再加上政府大力倡导殖产兴业等，资本主义经济也有了迅速发展，经济的发展要求有相应的制度保障。同时，在文明开化等政策引导下，大量的西方政治思想文化被介绍到日本。在这种背景下，1874年，要求开设国会、扩大民权的自由民权运动开始兴起，并迅速发展至全国，成为大规模的民众运动。随着这些形势的发展，太政官体制的弊端越来越明显。从民间到政府中的部分中坚力量，要求制定宪法、开设国会的呼声越来越高。明治政府中的实权派也认识到颁布宪法、开设国会，建立立宪体制是大势所趋。尽管如此，对于何时开设国会、制定什么样的宪法各方意见并不统一。

在明治政府内部，对太政官制进行不断调整的同时，也有部分势力一直在尝试制定宪法。1872年4月，左院少议官宫岛诚一郎就上书提议尽早制定宪法，得到了留守内阁主要人物板垣退助、西乡隆盛的赞同，并一度提上了留守政府的议事日程，但遣外使团回国后，政府内发生了关于征韩论问题的激烈政争，宫岛诚一郎的提议被搁置。木户孝允在回国后也于1873年7月向政府提出建议，认为应在《五条誓约》的基础上制定完备的政规、典则。大久保利通也建议应仿效外国之制，结合本国的国体、国情，制定日本特色的宪法。同年11月，政府命伊藤博文、寺岛宗则为政体调查负责人，参酌欧美的制度就政体开始展开调研。

1875年2月，在伊藤博文和井上馨的斡旋下，大久保利通和木户孝允等政府要员与板垣退助等民权派领导人在大阪举行会谈，就立宪、政治制度等问题进行磋商，这就是所谓的大阪会议。不久在3月28日，木户孝允、板垣退助、大久保利通、伊藤博文四人联名就政治体制问题进行了上奏。4月14日，明治政府发布了树立立宪政体的诏书。通过发布这个诏书，明确了要实现立宪政治的方针。诏书中说：“朕今扩充誓约之义，设元老院以广立法之源，置大审院以巩固审批之权，召集地方官以通民情、图公益，渐立国家立宪之政体。”^①并命新成立的元老院着手调查宪法相关事宜，聘请美国顾问翻译西方宪法。后来元老院提交了拟定的宪法草案“日本国宪案”和修正案，但由于岩仓具视认为这个草案只是模仿外国宪法，不符合日本的国体国情而遭搁置。

尽管有上述这些立宪的动议和活动，但对于如何转变为立宪体制，制定一部什么样的宪法，建立什么样的国会，何时颁布宪法、建立国会等，政府内部各方意见并不统一。在政府高层中主要有对立宪持比较消极态度的三条实美，持渐进主张的岩仓具视、伊藤博文以及持比较激进态度的大隈重信等。甚至还有一些保守的宫内势力暗中活动，希望实现“天皇亲政”。

就在政府内部意见还不统一，没有采取具体行动时。1880年自由民权派的开设民选议院、私拟宪法运动进入高潮，日本各民权组织提出了20多种私拟宪法草案。在自由民权运动的压力下，政府不得不采取具体应对措施。1880年，岩仓具视向各参议及省卿就如何导入立宪制征求意见。

从1880年6月开始，山县有朋、伊藤博文、黑田清隆、井上馨、大木乔任、山田显义等参议相继提出了他们的意见书，各参议中，除黑田清隆认为国会开设尚早之外，其他多持渐进的国会开设论。1880年年末，伊藤博文提交的意见书主张渐进的改革和为了设置上院改革华族制度，但参照哪国的制度尚不明确。参议中只有大隈重信延迟了交付时间，当时的左大臣有栖川宫炽仁亲王敦促大隈重信尽快提交意见书，而大隈重信回答“臣要等召集各参议到御前之时亲自上奏”。之后亲王私下会见大隈重信，探听他的意见，大隈重信对亲王阐述了民间舆论沸腾的状况，认为在这种

^① 参见山崎丹照「天皇制の研究」，地方帝国行政学会出版1997年版，第165页。