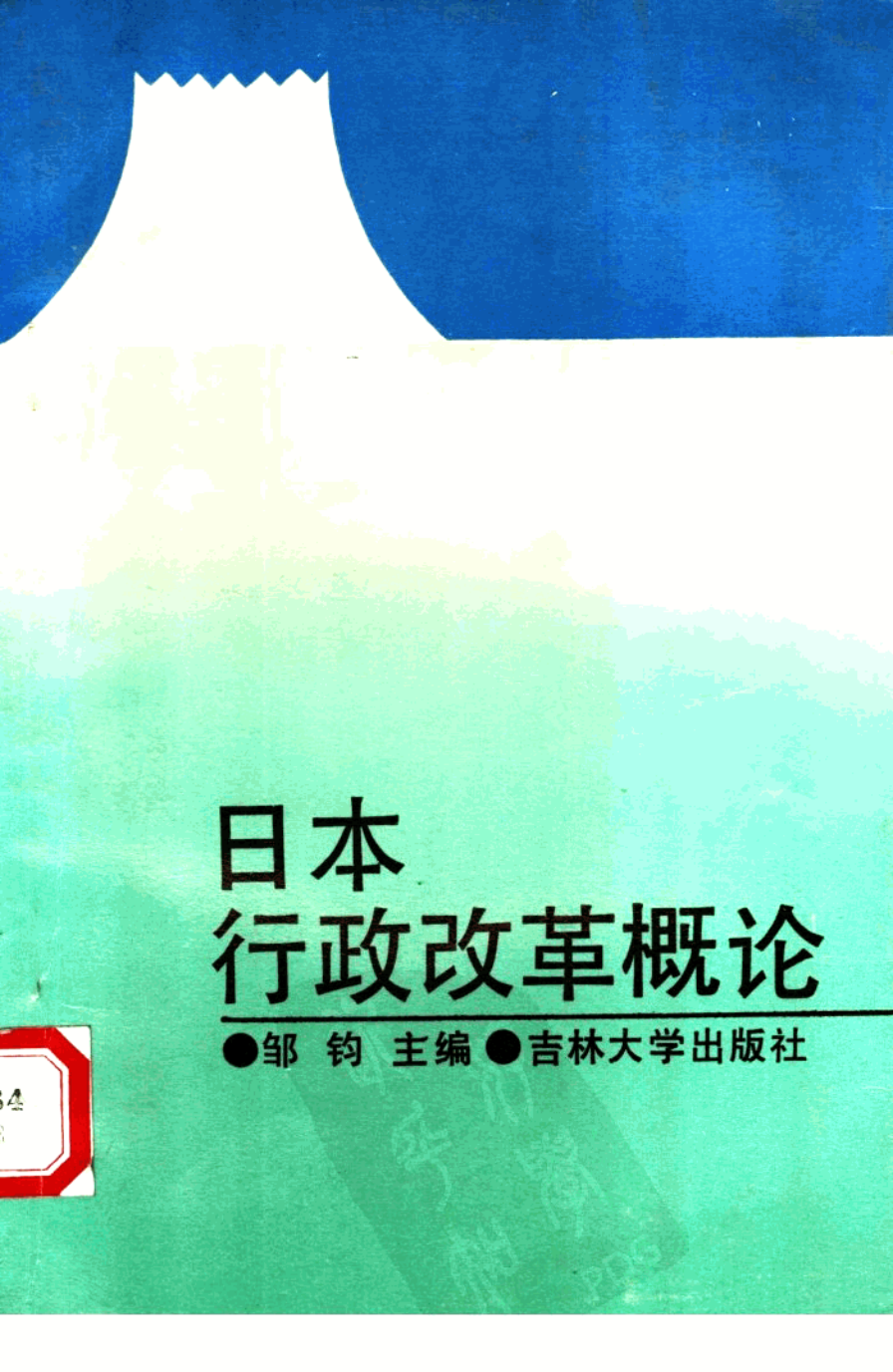




日本 行政改革概论

●邹 钧 主编 ●吉林大学出版社



目 录

导 论	(1)
第一章 近代日本的行政改革和战前的行政体制	
一、明治维新时期日本行政改革	(13)
二、《明治宪法》与近代行政体制的确立	(17)
三、帝国议会和政党内阁	(18)
四、军部法西斯行政体制	(20)
第二章 日本行政改革的理论	
一、行政改革思想的发展	(25)
二、行政改革的指导理论	(32)
第三章 战后日本行政改革的原因和战略目标	
一、行政改革的原因	(59)
二、行政改革的战略目标	(68)
第四章 日本行政改革的过程及其演变的特点	
一、战后初期的行政改革	(75)
二、经济高速增长时期的行政改革	(86)
三、经济低速增长时期的行政改革	(97)
第五章 日本行政改革的主要内容和推进方式	
一、行政改革的主要内容	(118)
二、基本方策和措施	(136)

三、推进行政改革的主要方式·····	(145)
--------------------	---------

第六章 改革与行政管理现代化

一、行政组织现代化·····	(156)
二、行政决策现代化·····	(161)
三、行政管理方式现代化·····	(169)
四、人事行政管理现代化·····	(184)
五、行政监察现代化·····	(191)
六、行政情报管理现代化·····	(194)

第七章 日本行政改革的主要成效和问题

一、行政改革的评估方法·····	(198)
二、行政改革的主要成效·····	(200)
三、行政改革存在的问题·····	(227)

结束语 启发和借鉴·····	(231)
-----------------------	---------

附录 战后日本行政改革大事年表 (1945.8—1987) ·····	(252)
---	---------

后记 ·····	(288)
-----------------	---------

导 论

我国正处在一个具有历史意义的改革时期。改革中国的行政体制和行政管理，不仅要总结本国的经验和教训，而且必须吸取世界各国有益的改革和管理经验。

任何国家在一个特定的社会形态发展过程中，必须注意改革那些不适应社会生产力发展的生产关系及其国家的政治、经济等体制，转变僵化的模式，以适应社会发展的需要，推动社会生产力的发展。第二次世界大战后的几十年来，世界各主要国家适应迅速发展和变化的新形势，把行政改革作为提高政府效率、促进经济发展，保持政治稳定，增强国力的基本途径。行政改革包括行政管理体制和机构、行政职能、管理方式、人事和监督制度以及重大行政原则的调整和改革。统观当代的行政改革，无论资本主义国家，还是社会主义国家，为了巩固现行社会制度的结构，保持政治稳定，促进经济发展，都对上层建筑中不适应经济基础的行政体制、管理手段和方式进行有计划、有步骤地变革。虽然行政改革也包含政权变动之后建立新的行政体制和管理机制的活动，但通常的行政改革，是统治阶级为管理好以社会经济为中心的社会公共事务，采取措施调整或改革与现实经济基础不相适应的行政管理机制。因为过时的行政体制和管理机制会影响和阻碍政治、经济体制和文化教育、科学技术体制改革的继续发展。从社会整体上来看，行政改革在实质上是一场较大幅度的自我调整活动，是一种自我完善的变革。行政与政治是统一而又是有所区别的，行政改革是政治改革的重要组成部分，又是一个相对独立的系统，具有其自身的内容、规律和特点。

我国为了更有成效地进行行政改革，必须重视研究其它国家行政改革的成果和经验。战后40多年来，日本政府进行过多次行政改革，就其本质而言，是资本主义条件下的社会改良，有着无以掩饰的资产阶级局限性。日本的行政改革虽然比欧美较晚，但其频率、规模和成效，均占据资本主义世界的前列，并积累了许多有关行政改革的有效经验。我们通过对日本行政改革的基本理论、实践和经验的研究，了解日本行政改革的规律性，认识资本主义国家行政管理和改革的两重性，有其客观的自然属性，也有它的社会属性。进一步从中国的国情和行政体制和管理改革的实际出发，舍弃同中国社会主义制度不相容的成分，有分析地吸收可为我用的有价值的经验，“以我为主，博采众长，融合提炼，自成一家”。这样，无论对于我国正在进行的行政管理体制的改革和进一步加强行政管理，还是对于深入开展行政管理学和行政改革学的研究工作，都是有意义的和不可缺少的。

近、现代资本主义国家的行政改革建立在生产资料私有制的基础上，是以获取最大限度的利润为目的。资产阶级统治集团因受到政治、经济危机的冲击，为了维持其政治统治、缓和社会矛盾，或为迅速发展经济、巩固垄断资产阶级的政权，以适应历史的潮流，在保障资产阶级利益的前提下，不断地进行行政改革，建立与社会生产发展相适应的新的社会体制，改善行政、提高管理水平，促进行政运营的效率化。现代资本主义各国的行政改革，在一定程度上，推动了社会生产的发展；经过行政改革，使各国家行政“机器”，都按照资产阶级的意志加速运转，巩固了资产阶级对广大群众的统治。

在现代社会里，行政改革已不再是偶然或自发现象。除外来政治力量的强制性促进作用外，行政改革大多由国家社会机制尤

其是行政管理机制中的各种内在因素所推动而成。这些因素使行政改革呈现出一种不可避免的态势，形成一种经常性发生的规律性现象。根据日本行政学者的论述，促使一些主要资本主义国家的行政改革必然发生的客观与内在因素，主要有以下四点：

（一）政府职能的变化及实现这些职能的手段、方式的调整。^①在早期的自由资本主义时代，各资本主义国家的社会结构相对简单，经济生活以“自由竞争”为指导原则，政府所管辖的社会公共事务为数不多，政府的职能基本上限于维持治安和社会秩序、处理国防与外交事务等。随着垄断资本主义时代的到来，一方面各种潜在的社会矛盾趋于公开化和尖锐化；另一方面，科学技术和文化教育的进步，开拓了人类的视野，推动着人类社会生活向更广阔、复杂化发展。为了把握新的社会生活的态势，缓和社会和阶级矛盾，需要借助和发挥国家权力的作用，使政府的行政权能不断扩大与增强，干预和调节经济的运行。由于行政管理系统是政府职能实施的桥梁，行政机制的结构和运行状况，在一定意义上说，是政府职能的外在反映。因而，调整行政管理机制的内在结构，增加、充实新的政府职能，增添相应的行政要素的任务，便不可避免地要通过行政改革去实现。

既然实现政府职能的手段、方式通常体现在行政管理体系中的某些政策、程序和机构，那么，政府的职能一旦发生变化，原来与之相配套的手段、方式，在很大程度上将失去应有的功效，代之以新方式与手段。原来行政管理的某些政策、程序和机构必须进行相应地调整，于是行政改革就成为实行这种调整的基本途径。

（二）新的行政需要不断出现。^②“行政需要”一词，是日本行政学界和日本行政改革实践中的常用语，它是指社会发生变

①〔日〕《世界大百科事典》1980年版，第48页。

②〔日〕《现代的行政管理》劲草书房，1974年版，第59页。

化或处于新的条件下，社会各界对行政管理系统，提出的各种更新要求。进入20世纪以来，各国的行政管理沿着“公共行政”的方向加速演进；行政管理的每个环节与社会各阶层、各行业联系日益频繁，关系更为直接密切。因而，对社会具有重大影响和关系到统治阶级政治地位的社会事务不断增多。在这种情况下，统治集团为了缓和社会与阶级矛盾，在保障资产阶级利益的前提下，逐渐重视“国民”的或“公共性”的利益，重视通过行政改革，改变行政脱离实际和低效率的状态，废除繁杂的行政手续，减轻社会的负担，实现有利于“国民大众”的“生活利益”。如由工业发展所导致的公害污染治理及环境保护等问题；又如适应即将来临的“高龄化社会”，制定和实施社会福利政策等等，不一而足。

随着人类知识水平的提高和民主观念的增强，信息通流渠道的增多，人们的政治责任感和权力意识不断深化。社会各阶层立足于自身的利益要求，结成若干的压力集团，通过会议选举、国会立法活动或直接经常向政府施加压力和影响，反映本阶层的呼声和主张。这一切都要求政府纠正行政管理机制的弊端，制定新的政策。而此类政策性较强的重大问题，非行政管理系统某个环节的局部调整所能解决。最终，政府从全局出发，根据新的行政需要，借助于行政改革的形式去实现。

（三）行政管理机制的“时效性特征。”^①从理论上讲，不论任何一种行政管理机制，皆不可能具有一成不变、一劳永逸的模式，必然要随着政府的职能、管理范围的变化及行政管理手段的转换发生相应的变化。但作用于实际生活中的行政机制通常都呈现出相对固定的形态，这在客观上决定了某种行政管理机制的形成及其社会效用有着不可逾越的阶段性。统治集团在某一时期作为最佳形态与模式而建立的行政管理机制，只不过是基于当时

①【日】《行政管理研究》季刊，1983年第4期。

的社会背景、认识水平、主客观条件及战略需要所作的一种“理想化选择”。这种选择并不能完全预测到未来社会将会出现的各种情况并为之设计应付与处理的措施，对未来只能作粗线条的描绘与规范。行政管理机制效能的发挥一般限定在某一历史时期，而难以超越时空的限制。随着岁月的流逝或环境的变迁，既存的行政管理机制从以下三方面显露出“时效性”特征：第一，既存的行政管理机制中的某些环节、要素随着其所担负的行政使命的完成和社会职责的终结，将失去作用对象与空间场合，在客观上变成多余之物，丧失存续下去的必要性。但这些过时的行政管理环节、要素等属于“硬件”系统，并不会自动退出行政管理的舞台，而依旧依附于行政体制的躯体内部，阻碍着行政管理的进行。第二，既存的行政管理机制中某些在理性上具备长期性功效，在一定程度上适应于未来行政管理需要的环节、要素，因其长期内部的“惰性因素”增多、运转不灵、内耗增大，从而致使这些环节和要素活力低下、功能衰微，严重妨碍着行政管理效率的提高。第三，既存的行政管理机制中某些环节、部门虽理应继续存在并发挥作用，但因它的形成是以处理现存的行政事务为前提条件的。所以，它自身要素仅适应目前的外在环境，对未来的适应性十分有限，在新的行政需要面前，它就显出很不得力，缺乏必要的应变措施。鉴于此，通过行政改革来调节行政机制、革旧立新，便成为统治集团不容忽视而不可避免的现实任务。

（四）行政机构恶性膨胀的自然特征。作为行政改革因素之一的行政机构膨胀的特征可分为两种：第一，行政机构在正常增长“旗号”下的恶性膨胀。当代各国社会生活内容日趋广泛，需要由政府来进行协调或管理的社会事务不断增多，政府增设相应的机构乃是发展的必然。从行政管理的发展规律看，机构的有限增长是一种正常的趋势，尤其在当今发展迅速、变革急剧的年代，更是如此。但是，这种机构的正常增长难以把握住适当的增长速度与数量，而它与机构的恶性膨胀之间又缺乏严格的数量界限，

容易混淆不清。事实上，许多在正常机构增编时，由于主观疏忽考虑不周，又缺乏外在督导，结果违背原意走向反面，陷入恶性膨胀的境地。第二，行政机构自然化的恶性膨胀。这种现象在世界各国普遍存在，并常表现出一种难以治愈的顽症。其基本原因：首先，社会经济的发展、国家职能的扩大带来了行政管理的广域化，同时也使行政管理的范围与界限变得难以划分，从而给行政机构的盲目膨胀留下了缺口和隐患。政府所管辖的社会事务的过多且杂，行政权限的高度集中，也增加了许多不必要的行政负担。其次，行政部门传统地缺乏“成本”观念和价值意识，而权力割据意识和官僚作风却又根深蒂固；在生产管理和商品经营中通行的市场机制和价值规律难以引入行政过程并使之发挥作用；行政部门的优越感所引发的专断作风和浓厚的本位主义思想又驱使各部门总是希望扩大和增强本部门的权限。这样，在官僚权力意识的庇护下，许多已没有必要继续存在的机构依然存在。日本行政学者在分析这些问题时，普遍引用英国学者帕金森揭示的现象及由此得出的结论，称为“帕金森定律”。其基本点是：

（1）每一个行政部门负责人都喜欢增加自己的部属，实现自己的支配欲；（2）官职多了，他们相互间自然会“制造”出许多“工作任务”，增添毫无社会必要性的职位和机构。日本一些行政学者指出：依据“帕金森定律”，机构的恶性膨胀通常势所难免，而且，仅靠行政组织的内部力量，也无从制止和纠正。机构的恶性膨胀只能导致行政管理的浪费、低效和惰性。为此，必须采用外力的强制性加以扭转，这种外力的主要形式便是行政改革。

上述四点因素构成行政改革的客观必然性，是行政改革必然发生的内在条件。实际导致行政改革的具体进行，从根本上说，是受客观形势发展和变化的驱使。但作为外部条件，行政改革能否进行，通常取决于政府领导层对行政改革的诱发因素和紧迫性的认识以及战略意图如何而定。

二

行政改革实际上是统治集团所掌握的行政权力结构体系的改革。它不仅源于潜在的客观因素，有其必然性一面，而且还是统治集团本能地反映客观必不可分的主观需要。行政改革的发生往往不是直接导源于行政机制中的各种内在动因，而是与客观形势的发展和变化，以及出现的政治、经济诱发因素有密切的关系。因此，各国的行政学者认为，增强行政改革的主体意识，自觉地、主动地指导改革，是非常必要的。行政改革的到来，不是统治集团被动地等待行政改革内在因素的成熟，而是在行政改革势在必发和舆论压力之前，从认识上确立起行政改革的主体意识，清醒地认识到行政改革的紧迫性和现实性，才能确定改革的目标、重点和方式，并有领导、有步骤地指导和发动行政改革。否则，行政改革自身难以找出一个适宜的时机和强大的动力。行政改革主体意识指导的必要性，主要表现在：

（一）缓和阶级矛盾，巩固垄断资产阶级的统治地位。在当代，议会民主制政体形式普遍施行于各主要资本主义国家。资本主义国家虽然掌握军队、警察、法院等暴力机关，并以此为后盾来维护和巩固资产阶级专政，但在新的条件下，资产阶级已难以任意使用暴力手段来解决阶级矛盾。于是定期举行的议会或总统选举，既是资产阶级调节内部关系、保障整个资产阶级利益的一种手段，又成为各阶层壮大势力的途径。选民们利用自己手中的选票来决定政治选择上的取舍，判定参加竞选的各党派势力在改善行政管理方面的优劣强弱。在这种情况下，现任的资产阶级政府为继续保持在未来选举中的胜利，都敏感地在行政管理中采取一些有利于“国民生活”的措施，推行迎合选民意向的行政改

革，以笼络人心、消除或减缓社会各阶层对统治集团的不满与敌对情绪。

(二) 剔除阻碍统治集团意志贯彻与实施的消极因素。这些消极因素主要来自行政管理系统的某些部门或环节。日本行政学者指出，自人类进入工业化社会以来，政府事务日趋增多，行政分工日渐细密，政府职能大大增强，行政管理在量上继续扩大，在质上逐步向多角化和深刻化发展。与此同时，行政机构的独立性明显增强，对行政权主体的离心倾向时隐时现，行政官员养成的特权意识与惰性作风积淀较深，工作性和责任感有所减弱；一些基层行政部门在贯彻统治集团的意志和政策主张上，敷衍了事、漫不经心，常予以扭曲，有时导致行政决策错过实施的良机，而变成失效品。对于这些现象，行政权主体都要采取措施通过行政改革去解决。

(三) 为推行新的宏观社会经济政策奠定组织基础。合理配置的行政机构既是统治集团推行新政策的标志，又是新政策具体实施的渠道与组织保障。根据社会政治、经济形势的变化和主观目的，制定和推行新的经济政策，并在实践过程中及时地加以修订和完善，是统治集团的行政职责和政治使命之一。由于既存的行政机构是适应以往的经济政策为前提的，每当社会转入新的发展时期，社会经济政策变化时，统治集团的重要任务就是编置与新形势、新政策相适应的行政机构。以战后日本的几次行政机构改革为例，五、六十年代，科学技术厅、经济企画厅及其下属的国民生活局的设立，就是为了适应日本政府在经济成长时期拟订的经济发展计划、振兴科学技术、推进社会保障政策实施的战略需要。而70年代中期新设的环境厅、国土厅是以保障统治集团有效地调整生产和生活布局、统筹规划国土的开发利用为其起点的。

(四) 为了解决国家财政的危机。西方发达的资本主义各国为了解决财政危机而进行行政改革，是一个普遍的现象。之所以出现财政危机的局面，其根源在于统治集团所奉行的“赤字财政政

策”。战后几十年来，西方国家长期视凯恩斯主义经济原理为灵丹妙药，推行以此为理论依据的“赤字财政政策”，通过编制财政赤字预算、发行公债、扩大公共事业投资、增加国防费用等，为资本主义的扩大再生产提供基础性设施和辅助条件。借此谋求企业的开工率和维持就业，刺激消费和需求，进而缓解财政危机，稳定经济形势。可是，这类财政支出的巨增使政府背上了沉重的包袱。巨额的结构性财政亏空，只得靠发行“新国债”以偿还旧国债的方式来弥补。其最终结果却是造成了“国债引起国债”的恶性循环，使国家财政陷入极度的困境中。在这种情况下，增加税收往往会遭到社会各阶层的强烈反对，削减财政预算和公共事业投资，又有削弱“景气”，不利于扩大内需之嫌。无奈之余，统治集团只好把希望寄托在行政改革上，企图通过压缩行政机关日常费用、削减社会福利支出、改革财政运营体制等措施来解除国家财政的危难局面。因此，为摆脱国家财政困境而进行行政改革，成为资本主义各国行政改革的一大特点。

由此可见，为了有效地进行行政改革，必须不断地提高政府领导层的主体意识，善于判断形势，根据主客观条件，抓住行政改革的势头；健全稳定的高权威的行政咨询审议机构，对行政改革实态进行全面、系统地调查与诊断。这样，政府的领导者才能有针对性地把握改革的指导理论，从全局出发确定具有科学根据的改革规划，注意改革的计划性和渐进性，避免改革的盲目性以及由此带来的失误，促进改革稳妥深入地发展。

三

统观当今世界，行政改革已发展成为国家行政机器正常运转所必不可少的润滑剂。离开了行政改革这一途径，行政机构、制

度、政策、程序和运行方式等很难实现充分的调整或新陈代谢。在社会政治生活中，行政改革所占的地位日益显要，它已被资本主义国家的统治集团视为应付政治局面、把握社会动向的“一把钥匙”。在日本等资本主义国家进行的行政改革，不仅是为了适应形势的变化，而且有时是政府推行新政策的前奏与信号，标志着统治集团即将调整原有的政治路线和管理方式。统治集团政治权力的作用发挥和方针政策的全面贯彻，常依赖于行政改革，使之为其疏通渠道、清除障碍。由于行政改革波及面广，还常成为国家政治体制变革的诱因和重要内容。社会的各种矛盾、冲突往往在行政改革过程中得到充分暴露，行政改革既是统治集团与社会各阶层之间协调关系、缓和矛盾的结合点，又可成为各种社会矛盾进一步激化、利害冲突更为尖锐的触发点。^①战后几十年来，日本等国政府多次推行行政改革，既有把行政改革作为解决现存社会问题的应急措施被动的一面；又有其通过行政改革防患于未然，为实现长远目标奠定基础的战略性特征的一面。前者，在历次行政改革中均有不同程度的体现：从内容和目的上明显看到，通过整编、缩减行政机构、公务员编制、行政事务、手续等来克服机构臃肿、人员冗杂、行政费用高昂、运转不灵、效率低下等现实问题。而后者则集中表现在：行政改革的目标不仅局限于解决行政管理过程中的一些技术性难题，而且伸展至为国家的社会稳定、经济的持续发展创造一个充满活力的行政管理机制。在资本主义条件下，行政改革还为统治集团适应垄断资本不断变更的需要，调节政府干预经济的方式，提供了可靠的保证。至于离开行政改革的阶级背景和政治目的而论，行政改革本身在技术上也有很多值得重视和研究的重要课题。它能够革除行政管理机制中微观环节的陈旧基因，为行政管理的改善积累了许多新的行之有效的运行方式和手段。而这种产生于行政改革过程中的现代化行政管理

^①〔日〕《世界大百科事典》平凡社，1978年版，第481页。

的运行方式和手段，则是全人类的共同财富。总之，行政改革的出现和不断进行，开辟了一条行政管理机制不断调节、不断改进和不断完善的道路。

四

第二次世界大战后，西方主要资本主义国家为了适应不同时期国内外形势的发展需要，不断地进行行政改革，经历了三个时期。

第一个时期(1945年至1950年代中期)的行政改革：这一时期行政改革的特点，主要是调整战时体制，通过所谓“重建”促进体制的变革。日本经过战后“民主化改革”，改组和重建政府机构，建立崭新的行政管理体制，促进了行政运营的效率化。美国为了转变战时体制，对现时行政极为关注，在精简机构、限制政府经费的开销、紧缩财政、简化政务、提高效率等方面，取得了显著的成效。英国的行政改革致力于公务员体制的改革和产业的国有化。法国在转变体制中，重视设置国立行政学院，培养具有创造力和适应力的高级官员，对于改善政府的服务质量和提高行政效能起了巨大的作用等。许多西方国家的行政改革迈出了前进的步伐。

第二个时期(50年代后半期至70年代初)的行政改革：这一时期行政改革的特点，是适应新形势的要求推动经济的迅速发展。日本于60年代初建立内阁总理大臣的具有权威性咨询机构——“临时行政调查委员会”，专门研究设计并提出“具有划时代意义的改革方案”，加强综合调整职能，整顿和控制机构的膨胀，改进行政事务过分集中于中央的现象，促进了行政管理的科学化、法制化和效率化。美国提出所谓“伟大的社会计划”，并相应地

进行行政改革。法国于1964年进行了省制改革，全国划分为95个省，由中央政府委托的省长治理。省长是中央的代表，又是地方行政的长官，他领导全省各部门工作，保证国家法律和中央政府决议在本省的贯彻和执行。英国的改革推进行政制度现代化，并对地方政府也进行了改革，等等。这一时期普遍地进行了机构的整顿、控制和改革，调整中央和地方关系，下放管理权限，积极地促进了经济的迅速发展。

第三个时期（从1973年“石油危机”至今）的行政改革。这一时期行政改革的特点，是适应经济缓慢增长的形势，为缓和和社会矛盾的加剧，摆脱困境和未来的发展，进行行政和财政体制的改革。西方主要国家采取的改革措施，主要是精简机构和人员，紧缩财政开支，重新调整中央和地方的关系，实行产业“非国有化”。日本推行“行政运营精简化”、“经济自由化”、“公营企业民营化”，以期实现“小政府化”。英国主张公共部门的国家资源消费的节约，强调从资源的公共部门向民间部门移交，推行产业“私有化”。

综上所述，战后几十年来，日本和欧美主要资本主义国家为了巩固现行的社会制度、缓和阶级矛盾、保持政治的稳定、促进经济的发展，根据不同时期本国的具体情况，进行了行政改革。无疑，行政改革对于增强各国的实力，起了极大的推动作用。

本书的目的，是以辩证唯物主义和历史唯物主义为指导，通过对日本行政改革的内容、过程和特点及其发展规律的系统研究，了解日本行政改革的基本理论、实践和经验，为我国正在进行的行政管理体制的改革和加速实现行政管理的现代化提供借鉴。

第一章 近代日本的行政改革 和战前的行政体制

在近百年的历史长河中，日本经过两次重大的历史性转折，社会历史出现空前规模的大飞跃。第一次，明治维新是日本从封建社会向资本主义社会过渡的转折期，也是日本学习西方行政管理，实行行政改革，建立日本近代行政体制的起点；第二次，从20世纪中叶开始，日本从第二次世界大战失败的深渊中解脱出来，又一次出现了更加宏伟的改革和飞跃，通过政治、经济、行政等领域的民主化改革，荡涤了封建主义残余，使行政管理走向科学化和现代化，在战争废墟上重新把日本建设成当今资本主义世界中仅次于美国的第一流的“经济大国”，得到世界各国的关注。

通常所谓日本的行政改革，主要是指战后以来的行政改革而言。为了对日本行政改革能有一个系统的历史的认识，在阐述战后日本行政改革的理论与实践之前，有必要对明治维新时期的行政改革以及战前的日本行政体制有所了解。

一、明治维新时期的日本行政改革

1867年12月9日，明治天皇即位。明治维新开始，奉还大政，颁布了第一个改革法令——《王政复古大号令》，决定对国家政治体制实行全面的改革。1868年3月14日，日本政府以天皇的名义，公布著名的施政纲领——《五条誓约》（亦称《五条誓文》），基本内容是：“（一）广兴会议，万机决于公论；（二）上下一心，盛行经纶；（三）文武一途，下至庶民，各遂其志，

人心不倦；（四）破旧来之陋习，立基于天地之公道；（五）求知识于世界，大振皇基。”^①《五条誓文》是日本历史上效仿欧美的第一个改革政体的宣言。同年4月21日又发表了新的政府体制组织法——《政体书》，宣告建立太政官制的组织形式，对国体和政体实行改革。根据新的组织形式，太政官掌握国政的大权，太政官下面分为议政、行政、刑法三种官职。议政官即立法官，分为上下两局：上局是由议定、参与、征士组成的会议体制，拥有“明赏罚、定条约、宣战、议和”等权力，是决策机构。下局则是集中各藩优秀人才作为“贡士”，经过“贡士”会议把各藩的意见反映到中央；行政官是辅佐天皇、统筹全局，而行政事务分为神祇、会计、军务、外交等四官；刑法官负责司法。关于各部的官吏，实行公选投票的方法，并选贤能人才。在政府的直辖领地设置府或县，各藩主在形式上作为地方官之一，加强中央集权，实现全国政令的统一。

上述改革的纲领和法令，表明日本要：（一）广开言论之道，广兴会议，实行舆论公议制，反对封建独裁，提倡资产阶级民主主义精神；（二）实行求知于世界的开放政策，按国际公法履行条约，开展国际交往，废除闭关自守、封建锁国的制度；

（三）仿照西方国家实行三权分立。“太政官之权力分为立法、行政、司法三权，使无偏重之患”。^②特别是太政官的建立，标志着明治维新政权的全国性统一组织开始形成，为日本近代行政体制的建立，创造了条件。

明治新政权的纲领和改革的第一批法令执行过程中，各藩在自己的领地内仍然握有行政、土地和军事大权，致使中央政府的职能和政令难以发挥作用和实施。1868年11月，改革派人物伊藤博文向明治天皇提出“废藩建议”，改革国家政治领导体制。1869

^①〔日〕大久保利谦编，《法令全书》，《近代史史料》，吉川弘文馆1975年版，第51页。

^②〔日〕《法令全书》，《近代史史料》，第53页。