

日本国会

RIBENGUOHUI

董 璠 與 編著

中國民主法制出版社



日本国会

董璠與 编著

cn 04/05



中国民主法制出版社

日 本 国 会

董璠典 编著

•

中国民主法制出版社出版

宝坻印刷厂印刷

新华书店总店北京发行所发行

•

850×1168毫米 32开 11.5印张 285,000字

1990年11月第一版 1990年11月第一次印刷

印数：0001—2000册

ISBN 7-80078-016-3/D·14

定价： 6.50 元

序 言

日本是我国“一衣带水”的邻国。近10多年来，两国经济上、政治上、文化上的交往频繁，中日关系越来越密切。在这种形势下，加深对日本这个重要的邻国的了解，已成为我国许多读者的愿望。介绍日本国会制度，不论对于了解日本的政治制度，还是对于扩大我们的政治视野，都是有意义的。

资产阶级的议会制，即人们通常所说的代议制，是资产阶级革命中建立起来的政治制度，是一种国家政体。它是资本主义社会经济基础上的政治上层建筑，体现资产阶级专政，代表资产阶级利益。

资产阶级议会（英国称Parliament〈巴力门〉，美国称Congress，法国叫Parlement，瑞典称Riksdag，丹麦则称Folketing）因为各国语言不同，名称也不一致，就是属于同一英语系统的英国和美国，名称也不相同。一般都可通称之为议会或国会。作为代表民主制的议会或代议制的议会，一般是指国家意志的决策机关，原则上是由国民选出议员组成的合议体。议会其名称在资产阶级各国虽有不同，但其阶级实质是相同的，在当代，它们都是垄断资产阶级的代表机构。

日本设立议会是在明治23年（1890年）11月29日。当时称帝国议会，其一院即众议院由国民公选的议员组成，另一院为贵族院。在战后，日本国宪法颁发后设立的议会称为国会。两院的议员全部由国民公选，权能进一步扩大了，在对其他国家机关尤其是对行政机关的关系上，具有“优越”的地位，它与帝国议会

相比，有明显的特点：帝国议会的两院制是完全的两院制，而国会的两院制是跛行的两院制，众议院在很多权能上，较参议院处于优越地位；帝国议会的上院（贵族院）由皇族、华族和敕任议员组成，而在国会中，参议院与众议院一样，由选出的代表全体国民的议员组成；帝国议会时天皇可以发布“独立命令”、“紧急敕令”（紧急命令），以代替法律，在现行宪法下作为紧急场合制度，参议院的紧急集会允许的，但紧急命令一概不予承认；帝国议会两院议长、副议长敕任，事务局职员作为官吏，由天皇任命，而国会的议长、副议长由各议院选举，事务局的职员按照各议院的意志选任；明治宪法规定缔结条约的权能属于天皇，而日本国宪法规定缔结条约必须国会承认；帝国议会关于国政调查权没有明文规定，法律甚至禁止各议院为此而直接与国民交涉等，而日本国宪法明文规定国会有国政调查权；明治宪法下，对法官的进退，帝国议会不得参与，而日本国宪法下审判受罢免追诉法官的，由国会两议院议员中互选同数的委员组成，在公开庭进行；明治宪法规定政府不对议会负责，而日本国宪法则明文规定内阁对议会负责；明治宪法规定众议院即使对政府作出不信任决议，在法律上对政府无任何约束，而日本国宪法明文规定众议院对内阁作出不信任决议时，不是内阁全体辞职，就是解散众议院，二者必择其一；明治宪法下内阁总理大臣以下的国务大臣由天皇任命，而日本国宪法下内阁总理大臣在国会提名的基础上，由天皇任命，其他国务大臣全部由内阁总理大臣任命。

按照一般的说法，日本国会是国民的代表机关，是国家权力的最高机关，是唯一的立法机关。这说明国会在决定政策中起重要作用，对统治阶级来说，不是可有可无的。但是，应当指出，在日本国会背后还有起更重要作用的组织，那就是垄断资本家和政党组织。在日本，行政权实际上高于立法权，行政权起更重要的作用。就以立法来说，形式上国会是立法机关，而事实上立法

常常被内阁所操纵，这比美国总统利用国情咨文影响立法的程度还深。从第1届国会到第68届国会，在提出的法律案中，议员提出的只占百分之三十，内阁提出的却占百分之七十。其成立率政府提出的更高。议员提出的法律案被通过的只占百分之二十左右，内阁提出的则高达百分之八十以上。更主要的，反对党议员提出的法案，几乎一个也通不过。所以，国会的立法权实际是为政府所控制。不仅如此，立法总是原则的，具体应用要取决于行政机关的行政裁决，用政令、省令代替或改变立法。本来在法律规定是国会监督内阁，但实际政治生活中，则是内阁指挥和控制国会。

这种情况所以出现，和国会两院中委员会的作用是分不开的。两议院曾各设有16个常设委员会，一般法案先由委员会审议通过，再提交到议院全体会议讨论通过。委员会往往起关键性作用，日本人称之为委员会中心主义。国会议员每人必须参加一个委员会，而每一党派参加委员会的人数，是按照各党派所属议员数分配的。因此，各党争取国会中的议席数，是争取控制委员会的决定性步骤。我们知道，自1955年到1974年参议院选举为止，自民党一直维持稳定多数。在此以后，出现过“执政党与在野党势均力敌的时代”。大平首相解散众议院，就是为了恢复过去的稳定多数，明确提出争取271席这一目标。为什么必须271席，而不是过半数的256席呢？这是因为，在16个常任委员会中，委员有50人的1个（预算），40人的4个（大藏、社会劳动、农林水产、工商），30人的8个（内阁、地方行政、法务、外交、文教、运输、递信、建设），25人的2个（决算、议院运营），20人的1个（惩罚）。为了具备稳定多数的条件，在定额偶数的委员会里，自民党必须在委员数上超过在野党2人，例如，在40人的委员会中，执政党与在野党数目相同时，自民党如任委员长（委员长不参加表决），委员数就成19：20，自民党变成少数。

自民党在委员数上如确保超过在野党 2 人，21：19，就不必担心了。在奇数的委员会，自民党超过 1 人即可。如在 25 人的委员会中，以 13：12 的话，如自民党任委员长便成 12：12。委员会议事，按照国会法规定，“可否数目相同时，由委员长裁定”。委员长与自民党采取同一立场裁决，法案即可通过。这样累计起来，至少须有 271 席，才能获得稳定多数。法案如在委员会通过，在议院全体会议也容易通过，否则，法案即成为废案。

日本的议会政治是自民党政客、政府官僚和大企业家的紧密结合，即在政、财、官三界的密切合作中发挥作用。大企业家在战后决策中确实扮演了重要角色，迅速发展工业是政府和执政党的重大政策，而工业的发展主要掌握在大企业家手中，政府官僚和自民党紧密合作以寻求达到这个国家的首要目标。大企业一向是自民党的主要经费来源。政界依靠财界的金钱；财界受政府的保护；而官僚机构需要依靠政客的政治决断和国会中的投票。这就是日本政治中的所谓“三位一体”。

国会议员的投票都是代表各自党派的立场，而各党的立场是互相了解的，有一些是进行过协商的，所以，在国会里进行辩论就没有多大意义。辩论事实上只不过是一种形式，对结果不产生重大影响。

资本主义国家的国会，是执政党通过其政策作出最后的裁决。因此，资产阶级对国会这种形式是不能不用的。

垄断资产阶级为了实现其议会民主，是十分注重选举的。选举不仅是选举作为议员的人，实际上是选择政策的行为；内阁是在国会支持的基础上成立的，所以，选举虽然是选择议员的行为，实际上是选择内阁或首相的行为。与此相反，一般国民对选举往往是不关心和不信任的，在日本的每次选举中弃权人数很多。广大群众对国会也是不信任和不关心的。这种意识表现得很强烈。这种不信任感从那里产生的呢？第一，日本国会的选举是

一场“金钱选举”，即不花钱就不能当选，自民党能够长期把持国会中的多数议席，就因有垄断资本作靠山，取得垄断资本家的经济支持的结果；第二，作为选举的主角的政党不能充分吸收和代表国民的要求，因而，在群众中出现“脱离”政党的倾向。此外，还有一部分群众即所谓“不关心政治阶层”，感到对政治无能为力，从而逃避政治现实，不能过问政治活动。这是日本议会政治的根本性问题之一。这也是在现代资本主义制度下根本不可能解决的问题。

在本书的编写过程中，虽曾注意收集了大量资料，参考了不少日本学者的著作，特别是佐藤功、黑田觉、西村弘一、伊藤一郎等各位先生的有关著作，受益匪浅，但限于个人水平，深感不足之处颇多，敬希指正。

作 者 董璠與

1988年9月

目 录

序言	(1)
第一章 日本国会的由来与演变	(1)
第一节 明治维新前后的议会思想与国会开设.....	(1)
第二节 明治宪法下的帝国议会.....	(13)
第三节 帝国议会的演变.....	(21)
第四节 日本国宪法的成立与国会.....	(27)
第二章 国会的地位	(32)
第一节 作为国民代表机关的地位.....	(32)
第二节 作为国权最高机关的地位.....	(33)
第三节 作为国家唯一立法机关的地位.....	(33)
第三章 日本国会的组织	(41)
第一节 两院制.....	(41)
第二节 众议院和参议院的组织.....	(43)
第三节 众议院的优越地位.....	(53)
第四节 参议院的作用.....	(59)
第四章 国会的权能	(64)
第一节 国会议事的原则.....	(64)
第二节 议案的审议程序.....	(70)
第三节 国会权能.....	(80)
第五章 各议院的权能	(108)
第一节 国政调查.....	(108)
第二节 选举议院的重要职员.....	(111)

第三节	议院规则制定权·····	(121)
第四节	惩罚议员·····	(123)
第五节	议员资格诉讼的裁决·····	(126)
第六节	参议院的紧急集会·····	(128)
第六章	国会与内阁 ·····	(133)
第一节	国会对内阁的职权·····	(133)
第二节	众议院的内阁不信任和解散·····	(137)
第七章	国会的活动及程序 ·····	(145)
第一节	国会的召集·····	(145)
第二节	国会的会期·····	(148)
第三节	议院全体会议和委员会·····	(151)
第八章	国会议员 ·····	(177)
第一节	议员的地位和权能·····	(177)
第二节	议员的特权和义务·····	(179)
第三节	议员的待遇·····	(182)
第九章	选举 ·····	(185)
第一节	选举制度的基本原则·····	(185)
第二节	选区制度·····	(188)
第三节	选举程序的原则·····	(193)
第四节	选举运动·····	(196)
第十章	结束语——回顾与展望 ·····	(202)
第一节	两院制存在方式——参议院改革问题·····	(203)
第二节	议院内阁制的存在方式——保守永久政权 问题·····	(208)
第三节	国会运营的方式——“国会正常化问题”	(212)
第四节	选举制度的状况·····	(216)
附录		
一、	日本国宪法（第4章国会）·····	(221)

二、日本国会法·····	(224)
三、众议院规则·····	(252)
四、参议院规则·····	(291)
五、战后日本国会众参两院的政党构成·····	(331)
六、议长及副议长一览表·····	(341)
七、历代内阁一览表·····	(346)
八、历届国会法案提出数和成立数·····	(349)

第一章 日本国会的由来与演变

第一节 明治维新前后的议会 思想与国会开设

在封建时代的日本，近代议会思想是不存在的。直到德川时代末期，关于西欧议会制度思想才开始引进，在江户时代，通过西洋书籍对欧美的近代宪法思想有所介绍。文化7年(1810)年青地林宗译的《舆地志略》中有记述议会制度的“把尔列孟多”(巴力门之音译)项。青地林宗译是在日本介绍议会制度的第一人。在开国以后，日本与欧美立宪诸国来往增多了，对议会制度的介绍更前进一步。这方面的著名人士有福泽谕吉和加藤弘之等。福泽在庆应2年(1866年)公开出版的《西洋事情初编》中，称议会为欧洲的“文明政治”。明治3年又出版福泽的《西洋事情二编》，介绍了英国“抑制王室的特权而明确规定其权限，”“血统君主虽有号令之权，但另有法令抑制君主之权”，“不经人民同意不得逾越此权限，也不得公然违反”。留学荷兰的津田真一郎(真道)，于庆应4年(1868年)把听讲的讲义译为《泰西国法论》，这是一部基于人权思想的有关近代政治的书籍。加藤弘之在庆应4年的著作《立宪政体略》中，称“立宪政体”是所谓“天下人之天下”，因而，“为臣民者自身具有权利”。主张立宪政体应保护私权和公权。这是日本在打破闭关自守、同外界隔绝的锁国状态后，在政治上带来的必然结果。一批启蒙的思想

家，站在日本近代政治思想史的前头，对欧美社会思想和近代宪法思想有相当的接触和理解，对议会制度作了大量介绍。他们是福泽谕吉、加藤弘之、津田真一郎、西周、箕作麟祥等人。除《船中八策》《藩论》的作者板本龙马外还有佐久间象山、胜海舟、大久保忠宽、桥本佐内、后藤象次郎、由利公正、桂小五郎、村田藏六、横井小楠、大隈重信、副岛种臣、赤松小三郎、中井弘、嵯峨良吉以及松平春岳、山内容堂大名或将军家等人。他们还把议会知识和议会制度思纳入幕藩体制之中。这些幕府末期的议会思想的特征，是屈从于外来的压力，与“大政奉还”的王政复古运动相结合，反映明治维新与英法资产阶级革命具有不同的性质。

日本1868年的明治维新是不彻底的资产阶级革命，明治维新在政治制度上采取了以下重要措施：（一）废除幕府（即大政奉还）；（二）废藩置县和版籍奉还；（三）废除了公卿、诸侯、士农工商等封建身份制度实行“四民平等”；（四）采用“公议主义”。

在明治维新之前，中央政府于天皇之下，设有掌握政治、军事实权的将军幕府；在地方则有若干大小诸侯，直接受将军控制。所以，当时一般可以称为封建幕府政治。

一、废除幕府

废除幕府（大政奉还），在明治维新后，明治政府最紧迫的任务是取消封建诸侯领地，改变诸侯藩国的割据局面，建立中央集权的统一国家。在此之前，日本西南部的一些强藩，特别是萨摩，长州两藩经过藩政改革，下级武士出身的改革派经过同保守派的反复较量，巩固了自己的地位，掌握了藩政实权，他们之间经过密商，结成了打倒幕府的军事保守同盟，并为此一再召开秘密会议，制定武力讨幕计划，甚至得到了天皇的讨幕密敕。在这种形式下，出现了大政奉还的活动，即由将军在名义上交出统治

权给天皇。于1867年（庆应3年）10月，第15代将军德川庆应代表德川幕府向天皇提出“大政奉还”的报告，表示辞去“征夷大将军”的职位，将“大政”（政权）“奉还”（交还）给朝廷（天皇）。其做法，是在天皇之下组织一个“诸侯会议，”由将军担任主席，继续执掌政权。同年10月15日天皇表示接受德川的请求。这是因为在倒幕运动中有以萨长为中心的武力讨幕路线和以土佐藩为中心的公武合体路线的对立。大政奉还是土佐藩主山内丰信（容堂）向将军庆喜建议，想要尽量保存幕府势力，沿着这个方向来收拾当时政局的结果。但庆喜所表演的“大政奉还，”企图抬出天皇来维持幕府封建统治的这一策略，不仅没能奏效，反而激怒了坚持要打倒幕府的改革派武士，决心以武力消除幕府势力，终于在1867年12月策划了一场政变，由天皇宣布事先拟就的《王政复古大号令》。所谓“王政复古”，就是恢复象封建幕府统治以前那种政治局面，由天皇独揽统治大权，但不是恢复奴隶制时代的古代天皇制。“王政复古大号令”宣布，废除封建幕府的一切官制，在天皇亲政下设总裁、议定、参与三种官职，制定新政府成立宣言。但是，王政复古宣言只不过是武力讨幕的一个步骤，如不打倒幕府权力，没收幕府领地，就不能具备统一政权的实体，于是，召开处分德川的御前会议，不顾公武合体派的反对，武力讨幕派决定罢官德川家和没收幕府领地。然而，在江户的德川幕府并不甘心失败，同在京都的明治天皇政府形成两个政权并存的局面。由于德川幕府错误估计形势，掀起了日本近代史上空前规模的国内战争。1868年鸟羽、伏见之战结束后，新政府首先没收京畿地方的幕府领地。江户献城投降时，又没收关东一带幕府的领地。接着，在戊辰战争（1868—1869年）后期平定东北地方，特别是北海道五棱郭一战最后结束戊辰战争，没收全国幕府领地的工作宣告完成。幕政的领地虽然被没收了，但并没有把全部幕府领地的收入都能充作新政府的财源。新

政府在全国大约三千万石的幕藩领地中只掌握大约九百万石，即没收幕府领地的大约八百万石和经过戊辰战争中没收东北地方各藩的领地大约一百万石。新政府没收幕府领地及其直辖的八个城市后，在政治组织上改为8府21县。但绝大多数诸侯的藩国领地依然如故，政令仍无法统一。因此，为了充实财政基础和消除封建割据，实行中央集权的政治统一，新政府决定实行版籍奉还。

二、版籍奉还

版籍奉还，就是诸侯交出土地和人民的封建领有权。“版籍”也叫“藩籍”，就是各藩国奉还版图（领地）和户籍（人民），是1869年（明治2年）6月各藩主向天皇归还版籍的政治改革。戊辰战争的结果，藩体制受到决定性的削弱，各藩主曾分别希望以封建论、郡县论，求得从危机中摆脱版籍奉还。但出于不得已，最初提出这种愿望的姬路藩主，经木户孝允、大久保利通策划的结果，1869年1月萨摩、长州、土佐、肥前四藩的藩主提出版籍奉还的报告，以后各藩效此而行。同年5月政府咨询上局会议、公议所等，6月政府表示允许各藩“版籍奉还，”同时任命诸侯为藩知事，改称公卿诸侯为华族，指令诸侯改革数项。

版籍奉还后，诸侯在原领地改任藩知事，成为新政府的地方官，受政府委任管理旧地。以原领地实际收入的十分之一作为他们的家禄。根据同年7月的职员令，对官制进行了改革。由于版籍奉还，诸藩领地统一于天皇，否定藩知事、家臣间的主从关系，由于禄制、身份制的大改革等，政府进一步加强对各藩的统治。这种改革只是初步的，藩组织的内容照旧，尽管强调藩政的基本方针必须服从中央，藩政却仍操在诸侯手里。两年后1871年（明治4年）7月全国废藩置县，进行了中央集权的统一国家的政治改革。版籍奉还以后政府进一步推进了中央集权化政策，同时，藩体制崩溃的程度也加深了。从1870年秋到1871年春，由于信州、日田地方农民起义的爆发，草莽、下级士族、不满公卿等反

政府阴谋的进展，发生参议广泽真臣的暗杀事件，在政府内部危机意识和废藩、建立郡县制的必要感增大了。1871年随着政府势力有所增强，萨摩、长州、土肥三藩献兵一万集结东京，于同年6月以西乡隆盛、木户孝允二人任参议，对制度进行了大的改革，在西乡、木户和其他首脑之间成立了废藩的合意，7月14日召集东京的萨知事，发布废藩置县的诏书，对在国的萨知事也指令废藩。同日追加坂垣退助、大隈重信为参议，巩固了萨、长、土、肥四藩的合作。“废藩置县”就是废除藩国制度，打破藩界，重新划分全国行政区划为3府（东京、京都、大阪）、302县、使。府、县由中央政府任命知事管理，旧藩知事的家禄和华族身份被保留，并移居东京，藩债转由政府负担。废藩置县对面临危机的领主阶级（尤其是其上层）是一种救助措施，也符合大商人的利益。废藩置县不久，对太正官等官制进行大的改革，在太正官内设正院、左院、右院，都是辅佐明治天皇执政的。正院设太政大臣、左右大臣（纳言）、参议。太政大臣相当于政务总理，负责辅佐天皇总揽政务、祭祀和外交大权；左右大臣在太政大臣缺席时代行其职务；参议帮助太政大臣和左右大臣管理官吏及其他政务。太政官下设神祇、大藏、工部、兵部、司法、宫内、外务、文部各省（部）和开拓使。左院设议长、议员（议官）主管各种立法，议长由正院的参议兼任或由一等议员担任，议员之下设一、二、三等议员若干人。右院由各省（部）的长官、次官组成，负责起草各省（部）有关的法案和审查各省（部）的工作。地方制度有同年11月的府县官制，以及新制定的县治条例，据此，府设知事、县设县令，下设庶务、听讼、租税、出纳四课，分掌地方行政事务。府县经过统一合并，到同年底成为3府——72县1使。至此，日本才建成统一的中央集权制国家。

三、改革封建制度，实行四民平等

新政府在“版籍奉还”后，即着手改革封建等级制度。把过

去的士农工商的身份区别，重新分别编入华族、士族、平民的制度。即废除“大名”（诸侯）和“公卿”（宫廷贵族）的称号，改为华族，其地位仅次于皇族。幕府直属的家臣“旗本”、各藩的“藩士”和一般武士，改为“士族和卒”。1872年（明治5年）政府废止卒的称号，采取编进士族或平民的措施。过去宫廷中的下层分子，也划入“士族。”从事农工商的农民、市民和手工业者以及僧侣、神官都称为“平民”。华族、士族、平民之间可以通婚。过去“秽多”“非人”这两种贱民等级，均由幕府设专门官吏进行监管，1871年8月废除“秽多”“非人”的贱民称号，允许成为平民，但职业通婚等的不平等还保留下来。此外，废除武士佩带刀剑的制度，平民也允许骑马。在1873年的征兵令之后，进一步取消了封建武士独占军人身份、垄断军事的特权。因此，明治政府在1872年8月制定了与身份无关的国民教育制度，1873年1月公布的征兵令废除了武士军队，同年7月制定地税改革条例，承认农民的土地所有权。这样，基本上实现了所谓的四民平等。

明治政府诞生后不久，教育改革便提上议事日程，1870年2月第一次制定了《大中小学规则》，而主管科学文化教育事业的工作部门——文部省，与废藩置县的同时就已设立，从1872年8月文部省颁布的第一个教育改革重要法令——《学制》时起，正式开始实行有纲领、有计划、有措施的教育改革。以后明治政府在抓教育改革方面又做了大量工作，沿着典型的资产阶级教育方向前进。

由于军事改革，封建武士丧失了垄断军事的特权。但这些武士在各地谋反，实行反对政府的叛乱。所以，明治政府一面平息叛乱，一面以士族为骨干，组建新的军队。明治政府决定效仿西方资本主义国家的军事制度，实行征兵制。根据1872年（明治5年）全国募兵诏书，从1873年1月颁布的征兵令起，实行征兵的