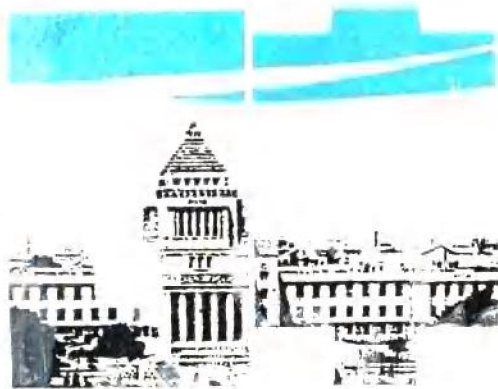




政治制度

齐乃宽 编著

上海社会科学院出版社

日本政治制度

齐乃宽 编著

上海社会科学院出版社

责任编辑 周建俊

封面设计 邹越非

日本政治制度

齐乃宽 编著

上海社会科学院出版社出版

(上海淮海中路622弄7号)

新华书店上海发行所发行 上海商务印刷厂印刷

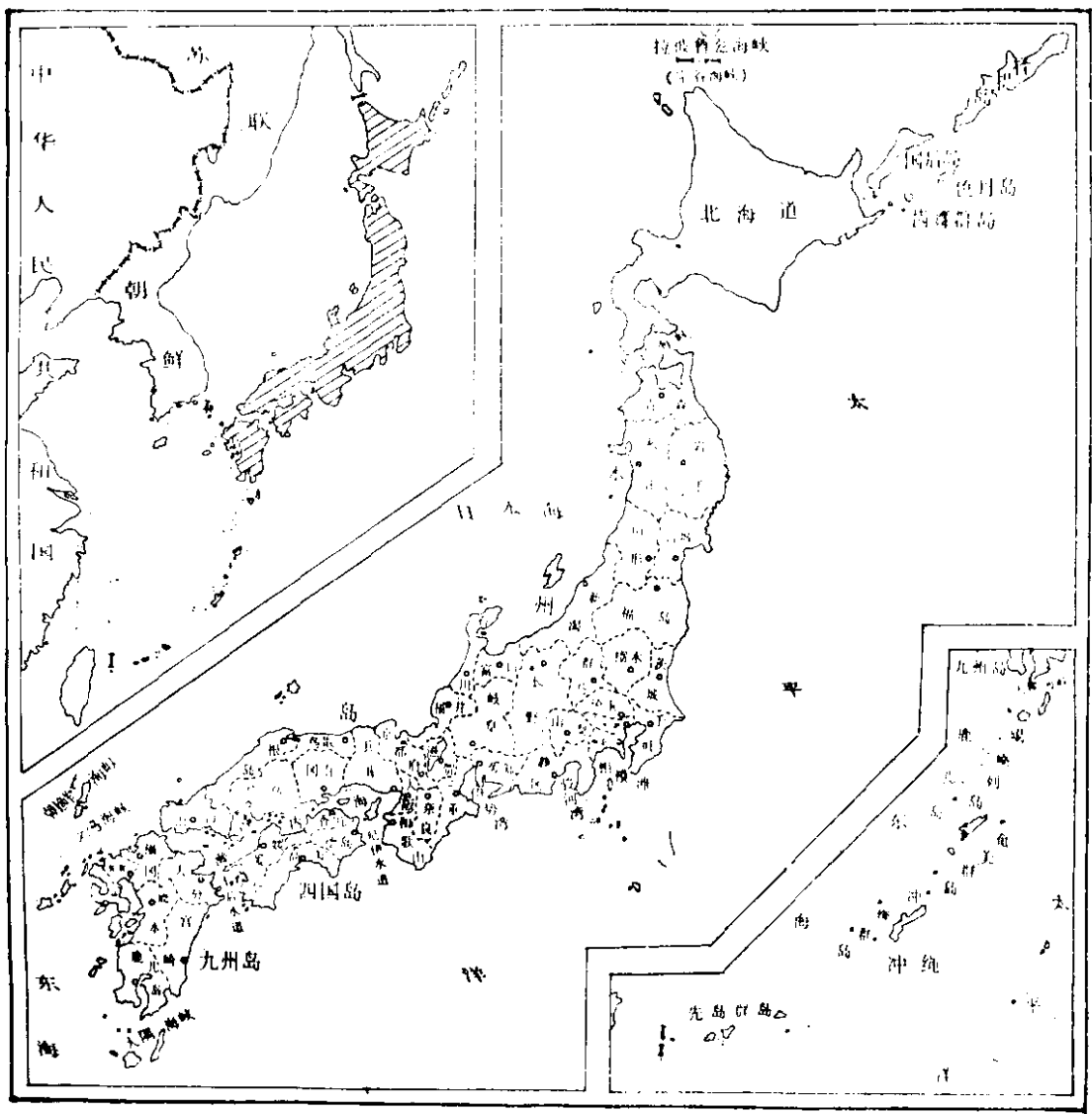
开本850×1168 1/32 印张7 插页7 字数127,000

1987年12月第1版 1987年12月第1次印刷

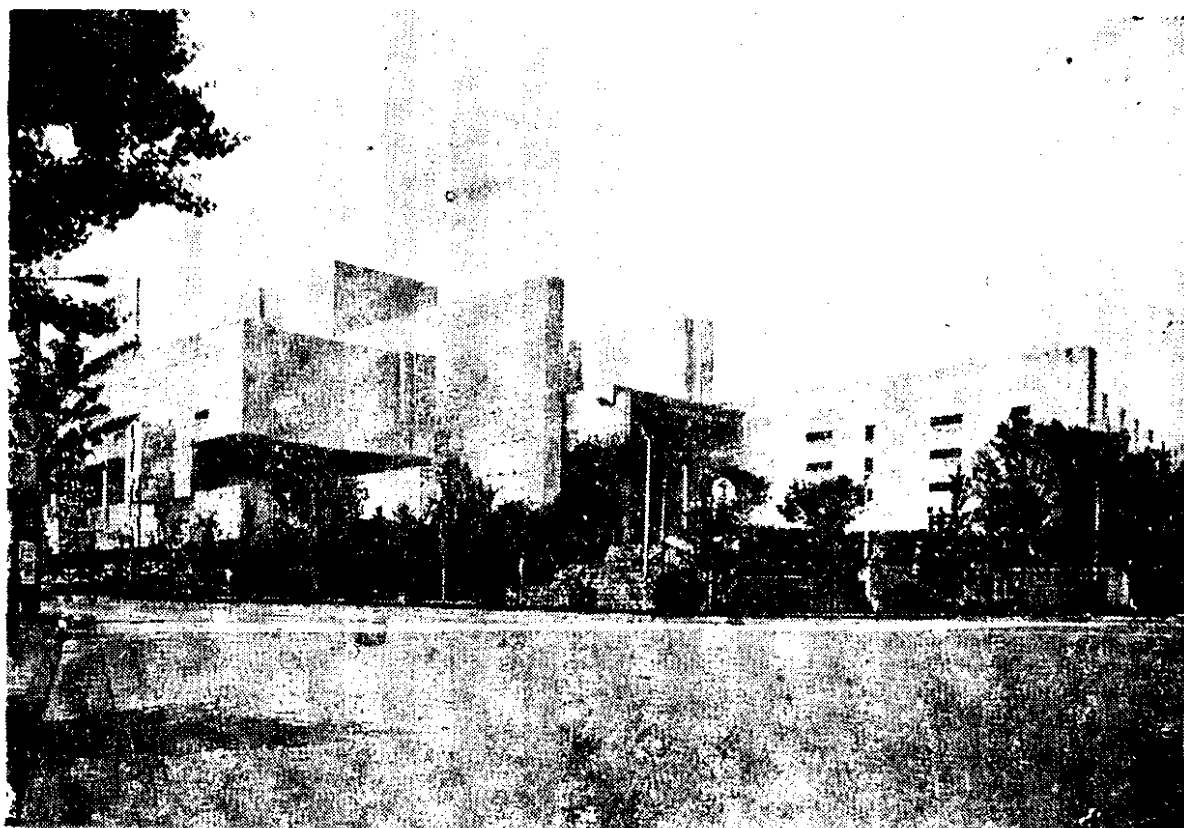
印数1—2,500

ISBN7—80515—050—8/D·6

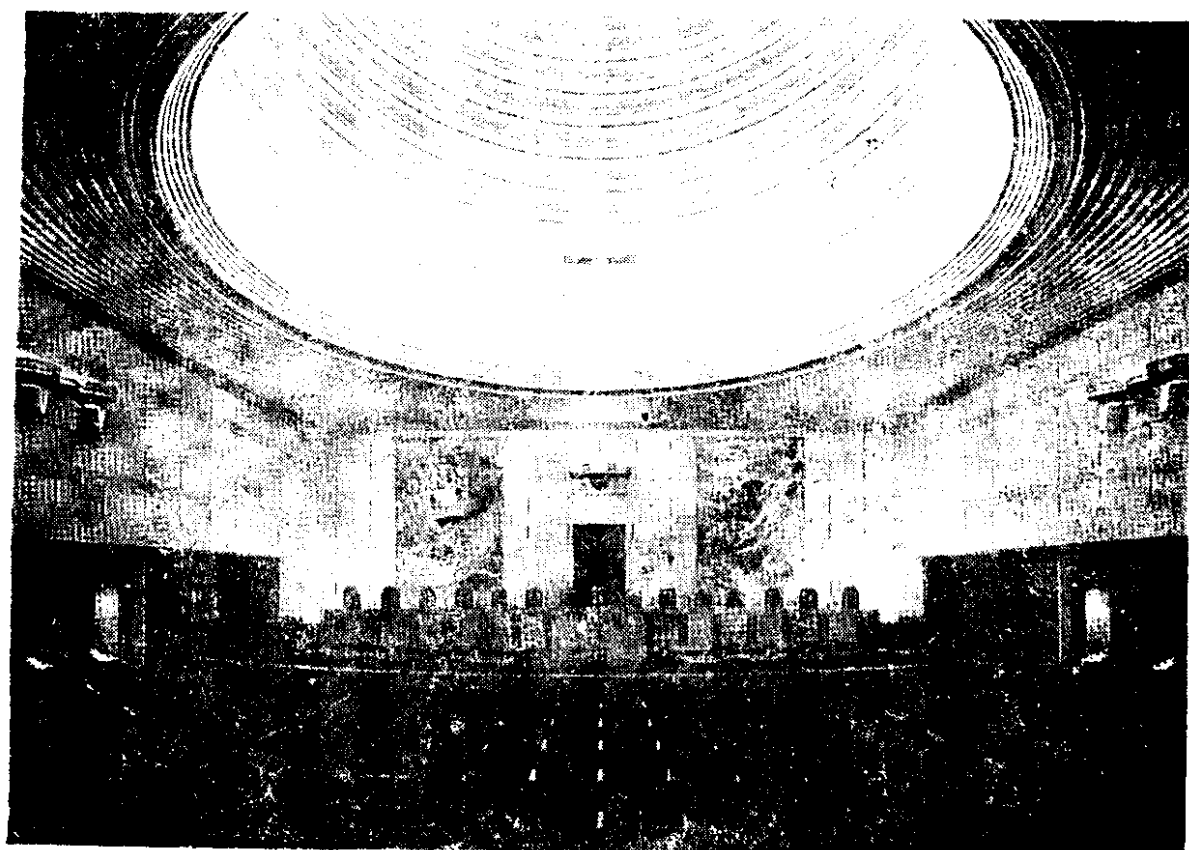
书号 6299·036 定价2.20元



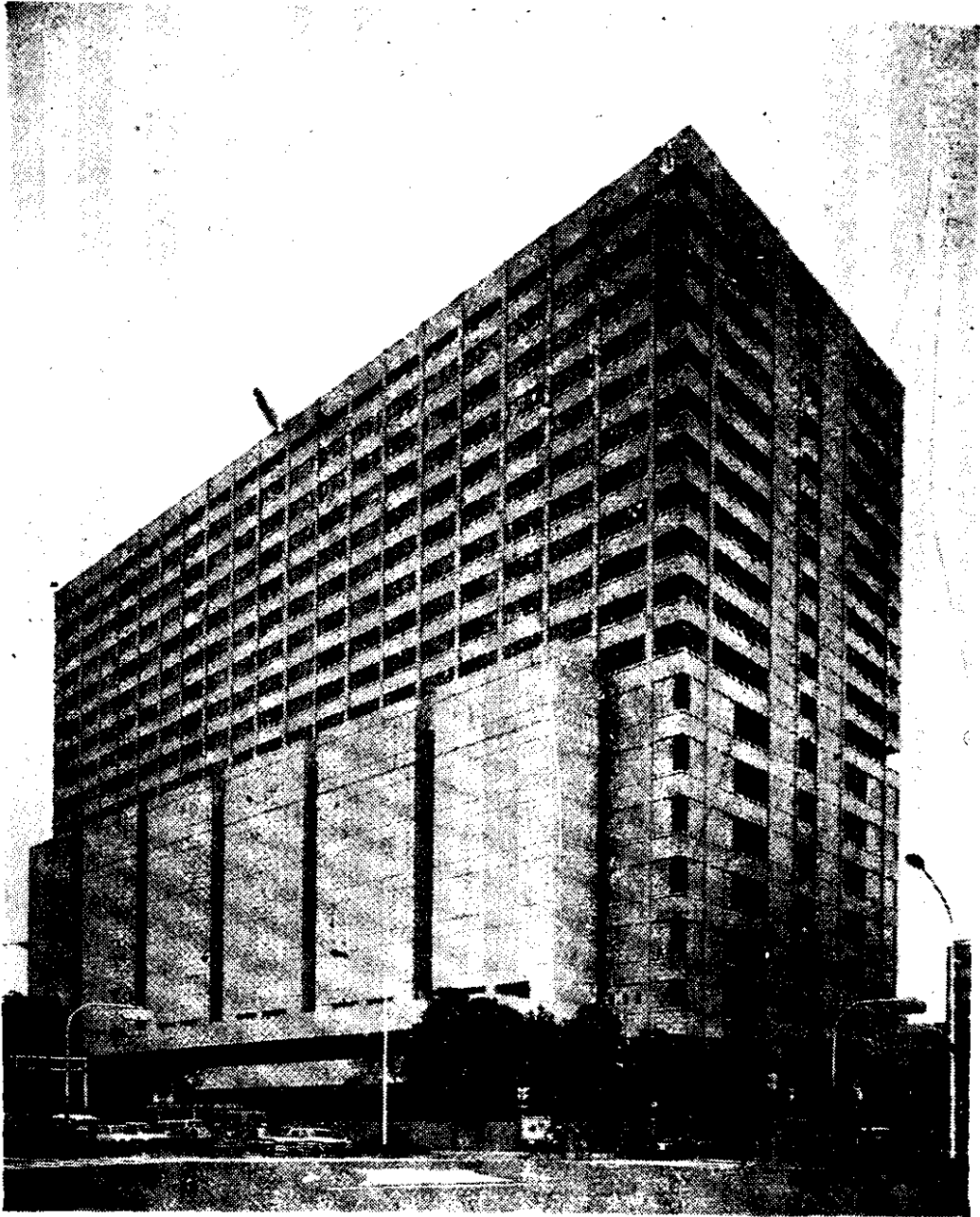
日本行政区



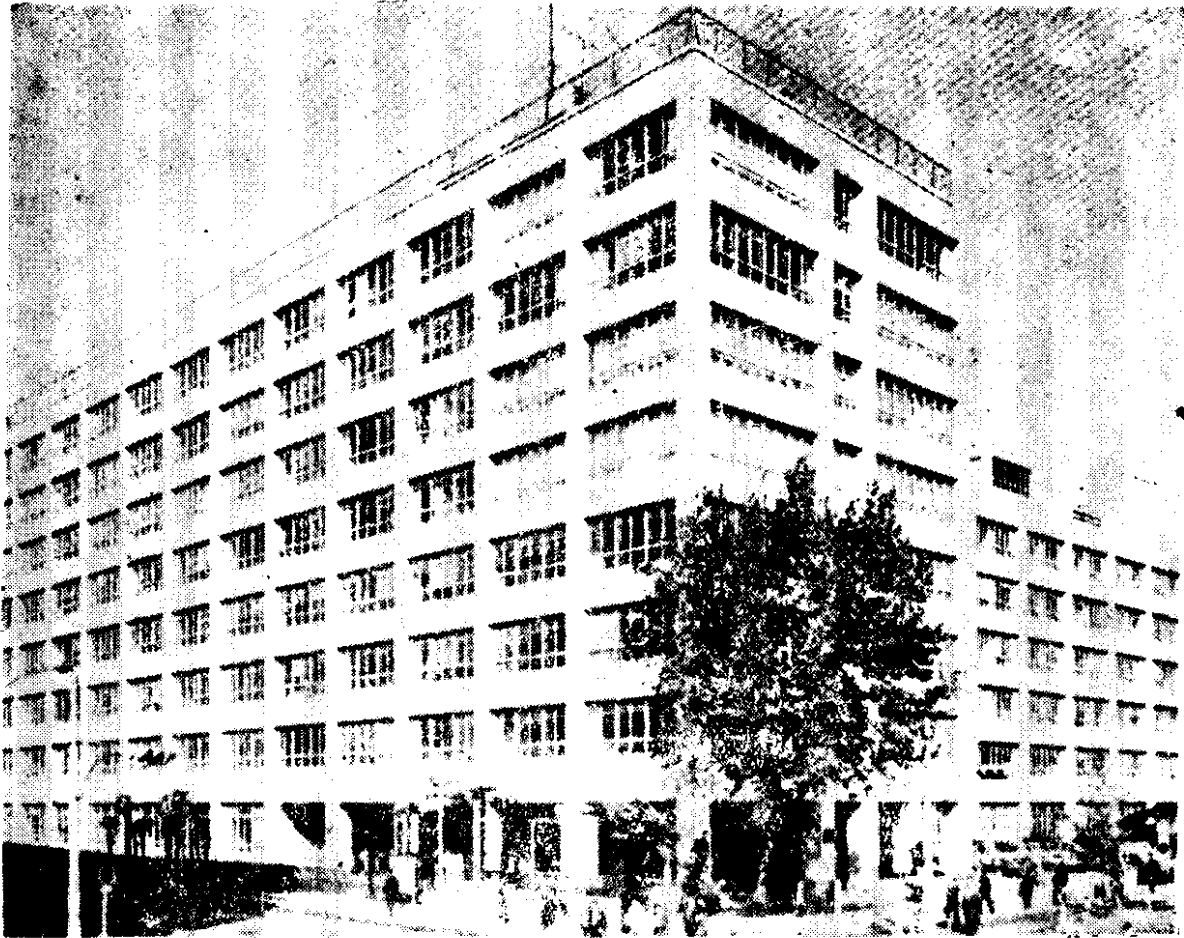
最 高 法 院



最高法院的大法庭



东京高等法院



最 高 检 察 厅

前 言

中日两国政府已于1978年8月在实现邦交正常化的基础上，缔结了中日和平友好条约。这是一件具有重大历史意义的事件。为了发展两国人民之间的友谊，我们需要进一步了解日本的历史、政治、经济和文化科技发展的情况。本书着重对第二次世界大战后日本国政治制度的发展变化情况，作一简要介绍。

任何国家的政治制度，都不是一成不变的，日本自1868年“明治维新”实行资本主义近代化建设以来，已有一百多年的历史，但是第二次世界大战以后，日本的政治制度和战前相比已有明显的变化。资产阶级“民主主义”、“国民主权”和“和平主义”原则，已载入《日本国宪法》；以“议院内阁制”为核心的“三权分立”制度，已成为日本政治制度的显著特点。战后日本政治制度的发展和变化是非常明显的，但其阶级政治统治的实质并没有发生根本的变化。

关于日本的政治制度问题，早在1972年中日两国邦交正常化之前我就开始予以关注。当时我和复旦大学国际政治系、历史系的同仁，曾共同编写了《日本政府机构》一书，于1977年出版。1983年至1984年我有机会东渡日

本，以客座研究员身份在东京大学社会科学研究所进行了学术研究和学术考察，并与日本著名的宪法学、行政法学教授进行了广泛的接触，就日本政治制度问题作了某些切磋和探讨。归国后，我又系统地整理了有关的资料，在给本所和兄弟院系的研究生讲授比较宪法课时，着重讲授了“日本国宪法”。本书就是在上述资料的基础上，结合教学实践和深入研究，编写成书的。这本书的编写，从搜集资料、系统整理、实地考察，到正式成书，虽然已有十余年的历史过程，但限于个人的学识水平，不足之处尚多，还望同行专家指正。

在本书编写的过程中，曾得到潘念之教授和史惠康教授的支持和鼓励；本书的出版，又得到日本国际交流基金的资助，特此一并致谢。

上海社会科学院法学研究所 齐乃宽

1987年5月

目 录

前 言	(1)
-----	------------

第一章 日本宪法与宪政

第一节	宪政的基本概念.....(1)
第二节	日本宪政的历史发展.....(5)
第三节	“明治维新”与《明治宪法》.....(10)
第四节	战后《日本国宪法》的制定.....(17)
第五节	《日本国宪法》与《明治宪法》的 比较.....(22)

第二章 日本的政治体制

第一节	政治体制的基本概念.....(27)
第二节	战后日本的政治体制改革.....(30)
第三节	关于直接民主制与间接民主制 问题.....(33)

第四节	关于日本天皇的地位问题·····	(36)
第五节	日本的议院内阁制·····	(39)

第三章 日本的选举制度与政党政治

第一节	日本国民的法律地位·····	(43)
第二节	选举与公民投票表决·····	(46)
第三节	关于选举程序的若干问题·····	(50)
第四节	日本的政党制度·····	(56)
第五节	日本自民党的政策制定·····	(64)

第四章 日本的国家权力机关

第一节	国家机构与“权力分立制”·····	(69)
第二节	国会是国家权力的最高机关·····	(74)
第三节	国会的组成·····	(76)
第四节	国会的职权·····	(80)
第五节	国会的会议制度·····	(86)

第五章 日本的国家行政机关

第一节	内阁是国家行政的最高机关·····	(92)
第二节	内阁的组成及其职权·····	(96)
第三节	内阁总理大臣的权能及内阁的	

	活动·····	(101)
第四节	内阁的组织机构·····	(108)
第五节	内阁统辖下的行政机关——十 二个行政省·····	(113)

第六章 日本的司法机关

第一节	司法机关的性质·····	(129)
第二节	司法机关的组织系统及其职权··	(133)
第三节	最高法院是国家司法权的最高 机关·····	(137)
第四节	司法官的身份保障和弹劾制度··	(141)
第五节	关于宪法实施的保障与司法审 查制·····	(144)

第七章 日本的公务员制度

第一节	近代公务员制度的特点·····	(149)
第二节	战后日本官吏制度的改革·····	(155)
第三节	日本公务员的种类及其任用制 度·····	(158)
第四节	日本公务员的任职资格和任职 条件·····	(162)

第五节	日本公务员的奖励和惩戒制度…	(165)
-----	----------------	-------

第八章 日本的地方自治制度

第一节	资本主义国家地方自治制度的 由来……………	(168)
-----	--------------------------	-------

第二节	日本地方自治制度的历史发展…	(172)
-----	----------------	-------

第三节	日本的行政区划和地方的机构 设置……………	(176)
-----	--------------------------	-------

第四节	地方自治政府的职权……………	(181)
-----	----------------	-------

第五节	中央政府和地方自治体的关系…	(183)
-----	----------------	-------

附 录	……………	(189)
-----	-------	-------

一、《日本国宪法》……………	(189)
----------------	-------

二、《日本内阁法》……………	(208)
----------------	-------

三、日本《国家行政组织法》……………	(212)
--------------------	-------

第一章

日本宪法与宪政

第一节 宪政的基本概念

所谓“宪政”，通常是指：以宪法作为国家根本大法来确认、指导和制约一国政治活动的国家政治体制。因此，一个国家是否属于宪政国家，一是要看它是否存在着民主主义的宪法；二是要看它是否存在着以民主主义为指导的国家政治体制。如果一个国家虽然存在着宪法（不管是成文的或不成文的），但它实际上却并非以宪法作为国家政治活动的指导，也根本不存在民主主义的国家政治体制的事实，这样的国家就不能称之为宪政国家。

所谓“宪法”，从外语来说，称为“Constitution”或“Constitutional law”（宪法性法律）。前者——“Constitution”，是指“事实上的国家宪政体制”，意味着国家中存在着以宪法为指导的实际权力关系，或者政治统治的状态；而后者——“Constitutional law”，则是指具有特定法律形式的“宪法”。作为国家政治体制来说的“宪政”，应该是这两者的结合和统一，既在形式上存在着宪法性的法

律，又在事实上存在着宪法所确认的权力关系。这两者的结合和统一，便是“宪政”。

因此，要研究一国的政治制度，首先要着眼于该国的宪法，同时还必须认真研究它的宪政。也就是说，必须结合该国宪法的具体制定和实施的情况，仔细考察它的事实上的权力关系的发展状态，分析其发展的过程和规律，只有作出这样透彻的分析和研究，才能真正认识一国的政治制度。

当然，我们也不能把“事实上的宪政”与形式上的宪法，绝然对立起来。一个国家的宪政发展往往是逐步开展的，并逐步完善的。但首要的条件是应该有一部民主性宪法，再以此为指导，使原有的国家政治体制得到改造、修正和不断完善。与此同时，也使宪法所确认的内容，得到不断地充实、完善和发展。到目前为止，世界上还没有形成一个各国通用的、统一的宪政体制的模式。因为，任何一个国家都有自己政治体制发展的特殊的历史，而不是千篇一律的。在现代资本主义各国，尽管大多采用了资本主义民主政治的模式，但它在美国、法国、英国和日本也并不是完全一样的。在现实生活中，各国宪政的实施情况也是千差万别、各具特色的。因此，我们切不可只看宪法的某些民主的规定，而不注意其宪政发展的实态。一国政治体制的实态有时是和该国宪法的法律规定相吻合的，有时却是不一致的。作为实体法的宪法，只有和一国的现实政治体制相吻合才具有现实意义。当

然,这种“吻合”,只是就总体而言的,而不可能时时处处完全吻合。但是,宪法毕竟是一种法律,如果从上到下,从国家机关到一般公民对宪法都漠然置之,那还有什么宪政可言呢?

就宪法的实质性内容来说,它是有关国家体制和国家根本秩序的规定。包括国家的根本政治制度,政治的主体、统治组织和统治形式、国家机关体系和活动方式,以及公民的基本权利和基本义务等问题。因此,宪法被称之为国家基础法或国家根本法。不论其成文与否,只要具备上述内容,就可以称之为实质意义的宪法。这是现代各国普遍存在的宪法,而且大多数是以特别法典——成文法典的形式存在着。然而,成文宪法存在的历史毕竟是比较短的。它最早出现于美国的新罕布什尔州、弗吉尼亚州等,在1787年出现了《美利坚合众国宪法》和1791年的《法兰西宪法》,之后,从十八世纪末到十九世纪中期,才在世界各国出现了一些成文法典,到了当代,世界各国几乎都有成文宪法了。只有英国属于例外,但还是存在着实质性的宪法,并由一些宪法性成文法规所组成。

现代各国成文宪法的出现,不仅是受到成文法浪潮的推动,而且也存在着其他一些原因。例如,某些国家因革命推翻了旧政治体制,建立了民主政体;某些国家通过民族民主运动,建立了民族独立国家等等。为了使自己的新政治体制取得合法依据,使国家政治生活趋于民主

化,在其国家建立之后,也都相继创制了宪法。而最重要的是,现代文明各国,都把实行民主宪政看作是发展本国经济、文化,并以新的面貌立足于世界的重要一环。

需要指出的是,现代立宪主义国家的一个重要内容,是所谓“法的支配”或“法的统治”(Rule of Law),意思是说“不要人治,要法治”(英语为“government of laws and not of men”)。这一原则要求国家政治权力必须建立在法制的基础之上,使国家政治统治具有法律依据,以建立合法的统治秩序。这里强调的是国家政治权力的合法性,它和无政府主义以及“人治主义”是相对立的。这首先是要要求一个国家必须有健全的法律和制度,同时还要有正常的经常化的法律秩序。在中世纪的英国,有一句名言,叫作“即使对国王来说,也要置身于上帝和法律之下”。后来,在资产阶级革命时,对英王的权力——行政权,作出了法律限制。这就是近代国家中“法的支配”原理的由来。因此,“法的支配”的原则,首先是要要求国家行政机关的一切活动,必须合乎法律的规定,如果有了违法行为,也要接受司法机关的审判或制裁。这一原则,在近现代国家得到普及和发展,并成为立宪主义国家的一个重要特征。

在德意志等欧洲大陆国家,把“法的支配”的国家称之为“法治国”(Rechts staat)也叫“法治主义”国家,实行以权力分立制为基础的自由主义国家体制。即立法必须由代表国民的议员组成议会,依照法律的要求进行;司