



当代日本国情解读系列丛书

ZHANHOU
RIBEN
ZHENGZHI



战后日本政治

徐万胜等著

南开大学出版社

当代日本国情解读系列丛书

战后日本政治

徐万胜 潘远强 董琦 著

南开大学出版社

天津

图书在版编目(CIP)数据

战后日本政治 / 徐万胜等著. —天津: 南开大学出版社,
2009. 7
(当代日本国情解读系列丛书)
ISBN 978-7-310-03177-1

I. 战… II. 徐… III. 政治—研究—日本—现代 IV.
D731.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 092320 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 肖占鹏

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

*

河北昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

880×1230 毫米 32 开本 7 印张 174 千字

定价: 15.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

前 言

2008年值中国改革开放三十周年纪念之际,南开大学出版社计划出版一套有关当代日本国情解读的系列丛书。这是一件有远见、有意义的事情。

众所周知,改革开放是我国的基本国策,三十年来中国社会取得了巨大的历史进步。实行改革开放的前提,则是对外国经验的了解、学习、借鉴及批判。其中,日本更是与中国的改革开放实践密切相关。对日本国内基本情况的认知与把握,也始终是中国所面临的一个重大课题。

日本是资本主义发展史上的后起国家。从明治维新至1945年战败,日本接连对外发动侵略战争并导致其国家近代化进程遭受挫折。二战结束后初期,日本政府在美军主导下推行了一系列民主化改革措施,选择了和平发展的国家道路。历经战后经济高速增长,日本不仅成长为经济大国,而且,重新确立了争当政治军事大国的国家目标。

同时,日本是中国的近邻,中日两国间的交流合作源远流长。自1972年中日邦交正常化以来,特别是在1978年中国实行改革开放之后,中日两国在政治、经贸、文化等诸领域的合作关系不断深化,中日关系在整体上取得了长足发展。另一方面,受历史认识问题、台湾问题、东海油气资源问题以及日本政治军事大国化战略取向等因素的影响,中日两国间的矛盾与摩擦也明显增多。

新形势下,如何更好地推进中国的现代化建设,如何更好地维

护世界的和平与发展,均要求我们必须以更加积极的姿态、更加广阔的视角来了解国际社会。仅就中日关系而言,21 世纪初期,中日两国在全球化浪潮的冲击下正以前所未有的广度与深度相互影响、相互作用。中日“战略互惠”关系内涵的充实与拓展,今后尚需中日两国政府与民众共同做出不懈的努力。

为推动中日关系健康、持续向前发展,对“战后日本政治”的了解与认知,尤其显得迫切且重要。实际上,长期以来,战后日本的政治发展既蕴含着资本主义国家的普遍规律,也体现了日本自身的特点。基于此种认识,本书力图做成一本对当代日本政治进行整体性描述的“小册子”,使得普通读者花费少许时间就能够初步掌握日本的政治现状。与有关“日本政治”的学理性研究相比,本书更有志于推动日本国情基础知识的普及。某种程度上讲,“知彼”不应仅限于学界或政府层面,若一般民众也能做到“知彼”,或许对中日关系的稳定与发展更具有不凡的意义。

从框架结构上看,本书主要由四章构成:第一章“日本政治制度”,着重论述了包括日本国宪法、天皇制、国会、内阁制度、司法制度、地方自治制度等在内的各项政治制度;第二章“战后日本政治史”,基于历史学视角论述了战后日本历届内阁的内外政策与演变历程;第三章“日本的主要政党”,对自民党、民主党、公明党、日本共产党、社会党(社民党)等朝野政党的纲领、政策与组织结构进行了介绍与分析;第四章“政治参与”,主要对日本的选举制度与投票行动、利益集团与日本政治、社会传媒与舆论政治等问题进行了简单扼要的阐释。

整体上看,本书构筑了有关“战后日本政治”的基本分析框架,并在内容取舍上力求“简约”,避免“过深过繁”,以便适应社会各阶层了解“战后日本政治”的阅读需求。另外,因书中所涉内容广泛,难免存有尚须进一步改进甚或谬误之处,恳请学界同仁及各位读者不吝指正。

徐万胜

2009 年 3 月于洛阳

目 录

第一章 日本政治制度	(1)
第一节 宪法	(1)
第二节 天皇制	(12)
第三节 国会	(22)
第四节 内阁制度	(35)
第五节 司法制度	(47)
第六节 地方自治制度	(60)
第二章 战后日本政治史	(76)
第一节 “1955 年体制”的形成	(76)
第二节 经济高速增长与自民党的长期执政	(91)
第三节 自民党长期政权的动摇	(106)
第四节 走向政治大国与自民党政权	(116)
第五节 冷战后日本政治的转型	(130)
第三章 日本的主要政党	(147)
第一节 自民党	(147)
第二节 民主党	(155)
第三节 公明党	(160)

第四节	日本共产党	(170)
第五节	社会党(社民党)	(177)
第四章	政治参与	(185)
第一节	选举制度与投票行动	(185)
第二节	利益集团与日本政治	(198)
第三节	社会传媒与舆论政治	(207)

第一章 日本政治制度

第一节 宪法

一、宪法的制定背景与过程

1889年,日本颁布了近代史上的第一部资产阶级宪法,即《大日本帝国宪法》(俗称“明治宪法”)。明治宪法由天皇、臣民权利与义务、帝国议会、国务大臣及枢密顾问、司法、会计、补则等7章共76条组成,重点突出了“天皇中心主义”思想,确立了天皇在日本整个政权体系的核心地位,赋予天皇广泛而强势的政治权力。它规定:“大日本帝国由万世一系的天皇统治之”,“天皇是国家元首,总揽‘统治权’”,“天皇神圣不可侵犯”。^①

1945年8月15日,日本宣布无条件投降。随后,美军单独占领日本。美国在同年9月22日颁布了《占领初期的对日政策》,并以这个文件为基础开始对日本进行“民主化”改造。在“民主化”改造的众多措施中,指令日本政府起草新宪法是最为重要的一环。为此,美国驻日盟军总司令麦克阿瑟命令日本政府迅速修改宪法。

1945年10月4日,麦克阿瑟正式指令东久迩内阁修改宪法,但东久迩内阁自感压力巨大难以负责而随即辞职。因此,修宪的责任就落到了新成立的币原喜重郎内阁肩上。10月25日,由国务大臣松本烝治领导的“宪法问题调查委员会”成立。该委员会提

^① 赫赤、谭健等著:《日本政治概况》,中国社会科学出版社1984年版,第39页。

出“不改变天皇的总揽地位”，认为应该坚持四项修宪原则：天皇总揽统治权的原则不变；有限度地扩大议会权限；国务大臣对议会负全责；确保和扩大国民的自由权利。1946年2月8日，“宪法问题调查委员会”根据上述原则向占领当局提交了一个《宪法修改纲要》，也就是所谓《松本草案》。草案提出之后，遭到了公众舆论的强烈谴责和美国占领当局的断然拒绝。

否定《松本草案》之后，美国占领当局着手自行制定新宪法。最高司令官麦克阿瑟指令盟军司令部民政局长惠特尼将军组织宪法起草委员会，并提出了制定新宪法的三项基本原则：第一，改革天皇制。天皇为国家之元首，但须按照宪法规定行使其职权，并向人民负责。第二，放弃作为国家主权的战争。日本陆、海、空军将被永久禁止设立，交战权将永被废弃。第三，废除封建制度。皇室之外的贵族所拥有的权利不得超越人民现存权利范围。贵族的特权今后不再包括中央政府或市政府方面的权利。

5天后，惠特尼将军按照麦克阿瑟提出的三原则拟定新宪法草案（即《麦克阿瑟草案》），并随后送交币原内阁。然而，币原内阁并不愿意接受新宪法草案。美国占领当局在送交草案时明确表示，如果日本政府不接受这一草案，将直接超越政府诉诸日本国民。经过反复的磋商和妥协，日本政府最后让步，同意接受《麦克阿瑟草案》。

1946年3月6日，日本政府发表了以美国草案为蓝本的《宪法修改草案纲要》，随后交由国民讨论和帝国议会审议。在作出一些重要的修改和补充之后，帝国议会众议院和贵族院分别于8月和10月通过了宪法草案。1946年11月3日，《日本国宪法》正式对外公布。1947年5月3日，新宪法开始施行。

二、《日本国宪法》的主要内容与特点

《日本国宪法》全文103条，由前言以及天皇、放弃战争、国民

的权利和义务、国会、内阁、司法、财政、地方自治、修订、最高法规、补则等 11 章组成。条文上严格遵循了麦克阿瑟提出的“改革天皇制、放弃战争、废除封建制度”三大原则，将“国民主权、基本人权、和平主义”作为战后日本宪法的三大原理，突出如下三大特点：

第一，推行象征天皇制，强调主权在民，扩大国民的基本权利与自由。

新宪法在前言中提出：“兹宣布主权属于国民，并制定本宪法。国政源于国民的严肃信托，其权威来自国民，其权力由国民的代表行使，其福利由国民享受。这是人类普遍的原理，本宪法即以此原理为根据。”

根据“主权在民”原则，新宪法废除了原先“君权神授”的封建理论，改变了过去明治宪法中天皇“万世一系”的神化地位，在第 1 条明确规定：“天皇是日本国的象征，是日本国民整体的象征。”新宪法规定，“天皇有关国事的一切行为，必须有内阁的建议和承认，由内阁负其责任”，“天皇只能行使本宪法所规定的有关国事行为，并无关于国政的权能”。此外，新宪法改变了明治宪法中皇室财产归天皇支配、不受议会过问的局面。第 88 条明确规定：“皇室的一切财产属于国家。皇室的一切费用必须列入预算，经国会决议通过。”第 8 条也规定：“授予皇家财产，皇室承受或赐予财产，均须根据国会的决议。”

在压缩天皇权力的同时，新宪法用了将近 1/3 的篇幅来规定日本国民享有的广泛权利。新宪法参照欧美各国宪法，对公民权利与义务作了广泛的规定，其相关条款多达 31 条。这些条文以法律的形式保证了国民的平等权利，消除了明治宪法的封建等级制度。具体来说，《日本国宪法》规定的国民权利大致可以分为八类：基本人权、平等权、财产权、参政权、生存权、自由权、人身自由权、要求赔偿权。

在基本人权方面，宪法第 13 条规定：“全体国民都作为个人而

受到尊重,对于谋求生存、自由以及幸福的国民权利,只要不违反公共福利,在立法及其他国政上都必须受到最大的尊重。”

在平等权方面,宪法第14条规定:“全体国民在法律面前人人平等。在政治、经济及社会关系中,都不得以人种、信仰、性别、社会身份以及门第的不同而有所差别。华族以及其他贵族制度,一概不予承认。”第25条规定:“全体国民都享有最低限度的健康和文化生活的权利。”第26条规定:“全体国民,按照法律规定都有依其能力所及接受同等教育的权利。”

在财产权方面,宪法第29条规定:“不得侵犯财产权。”需要指出的是,战后的经济重建需要政府对社会经济进行干预。因此,宪法规定:“财产权的内容应适合公共福利”,“私有财产在正当补偿下得收归公用”。

在参政权方面,“宪法直接规定的国民参政权包括四个方面,即选举权和罢免权、被选举权、请愿权、国民投票权”^①,宪法第15条规定:“选定和罢免公务员是国民固有的权利……一切选举中的投票秘密,不得侵犯。”选举人对其选择,不论在公的或私的方面,不被追究责任。关于被选举权,宪法规定25岁以上的国民可当选国会或地方议会的众议员,或市町村的行政长官;凡30岁以上的国民,可以当选为国会参议员或都道府县的行政长官。

在生存权方面,宪法第25条规定“全体国民都享有最低限度的健康与文化生活的权利”;第26条规定全体国民“都有接受与其能力相应的教育的权利……义务教育免费”;第27条规定“全体国民都有劳动的权利与义务”;第28条规定“保障劳动者团结的权利,及集体交涉以及其他集体行动的权利”。

在自由权方面,宪法规定“思想及良心的自由,不受侵犯”,“保

^① 刘小林著:《当代各国政治体制——日本》,兰州大学出版社1998年版,第53页。

障任何人的信教自由”，“保障集会、结社、言论、出版及其他一切表现的自由”，“在不违反公共福利的范围内，任何人都有居住、迁徙以及选择职业的自由。任何人移居国外或脱离国籍的自由不受侵犯”，“保障学术自由”，“婚姻仅以两性的意愿为基础而成立，以夫妇平权为根本”。

在人身自由权方面，宪法规定国民享有的人身自由包括：免受任何奴隶性拘束或苦役的自由；免受非法逮捕、审判、刑罚、剥夺生命的自由；免受非法拘禁的自由；免受非法侵入、搜查及没收的自由；免受拷问和酷刑的自由；要求法院公正审判、拒绝作不利于本人的供述；在蒙冤之后有权向国家索赔，等等。

在要求赔偿权方面，宪法第17条规定：“任何人在由于公务员的不法行为受到损害时，均得依据法律规定，要求国家或公共团体给予其赔偿。”宪法的这一条文再加上专门的《国家赔偿法》以及其他的相关规定，加强了对公务员的监督和控制在防止官员渎职滥权，也有助于普通民众在“以民告官”的行政诉讼中保护自身的合法权益。

第二，放弃战争，否认交战权。

《日本国宪法》区别于其他国家宪法的最大特色就是放弃战争，否认战争权。

1946年3月6日，日本政府公布了《宪法修改纲要草案》，11月3日由天皇颁布，并在次年5月3日生效。在批准的过程中，日本国会对宪法作了一些修改，最著名的就是对宪法第九条进行的“芦田修正”。时任宪法修改案委员会委员长的芦田均（1948年3月出任首相）对宪法第9条的草案文本进行了两处修改：一是原草案中用于修饰武力威胁、武力行使的“作为解决国际争端的手段的一句的位置作了调整，给原草案中被明确废止的国家战争行为冠以限制条件；二是在第九条后款的开端加入了“为了实现前项目的”的开头语，使“不保持陆、海、空军及其他战争力量”同前一款发

生关联,从而给“不保持战争力量”加上了前提。

日本宪法第9条规定:“日本国民真诚希求基于正义与秩序的国际和平,永远放弃以国权发动的战争、武力威胁或武力行使作为解决国际争端的手段。为达到前项目的,不保持陆、海、空军及其他战争力量,不承认国家的交战权。”也就是说,宪法第9条分为前后两款。前款是对战争的废弃以及对武力威胁、武力行使的放弃;后款是对战争力量保有和国家交战权的否定。^①

宪法第9条“是使日本不再威胁世界和平和安全的有力措施。同时,也反映出广大日本人民期盼和平、维护世界和平的愿望和决心”。^②然而,“芦田修正”带来了许多问题。日本学术界和政界围绕“保持自卫的武装力量以及进行自卫战争是否违宪”这一点始终存在着争议。日本政府和最高法院在解释宪法第9条时,认为该规定并不是意味着日本国家放弃了自卫权。也就是说,日本可以以“自卫”的原因保留武装力量、参加战争。因此,“芦田修正”至少在法律方面被认为给日后自卫队的创设开辟了道路。

第三,按照“三权分立”原则实行议会内阁制。

宪法采用了欧美国家普遍实行的三权分立原则和英国式的议会内阁制。从第4章到第8章对日本国家政权的组织形式作了明确规定。

宪法首先确立了国会在国家权力结构中的主要地位,第41条规定:“国会是最高国家权力机关,是国家唯一立法机关。”与此同时,宪法还规定:“两议院由选举产生的代表全体国民的议员组织”,“两议院的议员及其选举人的资格,以法律规定之。但不得因

① 管颖,李龙:《日本宪法第九条及其走向》,载《中国社会科学》2002年第4期,第117页。

② 刘小林著:《当代各国政治体制——日本》,兰州大学出版社1998年版,第50页。

人种、信仰、性别、社会身份、门第、教育、财产或收入不同而有所差别”。

宪法将行政权力赋予内阁，并规定了内阁的运作程序。宪法规定：“行政权属于内阁”，“内阁总理大臣经国会议决在国会议员中提名产生”，“内阁总理大臣任命国务大臣……可以任意罢免国务大臣”，“内阁在众议院通过不信任案或信任案被否决时，如 10 日内不解散众议院必须总辞职”，“内阁总理大臣及其他国务大臣必须是文职人员……对国会负连带责任”。

宪法还通过条文规定了司法的独立性。宪法规定：“一切司法权属于最高法院及依法律规定设置的下级法院。不得设置特别法院。行政机关不得施行作为终审的审判。所有法官依其良心独立行使其职权，只受本宪法及法律的约束”，“法官除因身心故障经法院决定为不适于执行职务者外，非经正式弹劾不得罢免。法官的惩戒处分不得由行政机关行使之”。

此外，宪法第八章对“地方自治”作了专门规定。提出“地方公共团体有管理其财产、处理事务以及执行行政权”，“仅适用于某一地方公共团体的特别法，根据法律规定，非经该地方公共团体居民投票半数以上同意，国会不得制定”，“地方公共团体的长官、其议会议员以及法律规定的其他官吏，由该地方公共团体的居民直接选举之”。

三、日本政治中的“修宪”浪潮

《日本国宪法》自制定实施以来，凭借其“民主”的精神内涵以及和平主义特色受到了众多渴望民主、热爱和平的日本民众的欢迎和拥护，至今仍未进行过修改。但与此同时，日本国内始终存在着极力要求修宪的政治暗流。所谓“修宪”，实际上也就是修改宪法第 9 条，使日本实现国家地位“正常化”并重新建立军队，在武装力量的使用上摆脱原有“弃战条款”的限制。

从1950年代起,“修宪派”势力就不断掀起“修宪”浪潮,并同“保宪派”进行了长久的斗争。迄今为止,日本前后共掀起三次修宪浪潮。

第一次修宪浪潮出现在1950年代中后期,以鸠山一郎和岸信介为代表的自民党内保守势力和部分右翼势力最为活跃。

1950年6月朝鲜战争爆发后,日本实现了片面媾和,并走上了再军备的历程。日本国内政治势力借此打出“独立自主”的旗号,要求修改宪法。1954年,自由党、民主党等组成宪法调查会,并发表了宪法修正案,主张对“天皇”、“放弃战争”等条款进行全面修改,第一次修宪高潮由此发端。11月,鸠山出任首相后极力主张修改宪法,声称:“修改宪法是需要的。纠正占领政策首先要从修改宪法做起,特别要修改宪法第9条。没有哪个国家不保有自卫力量。”^①1955年自由党与民主党合并成为自民党后,在其政纲中明确提出:“谋求自主修改现行宪法。”鸠山内阁还把实现修宪作为一项基本政策,强迫议会通过《宪法调查会法令》。1957年2月,岸信介出任首相,继续推进修宪进程,将鸠山内阁时期制定的《宪法调查会法令》付诸实施。1958年10月,岸信介在东京会见全国广播公司的记者时说:“对日本来说,取消宪法中关于禁止战争的条款的时机已经来到了,宪法必须要修改,因为目前我们不能派遣军队到国外去。”^②

面对修宪派咄咄逼人之势,当时反对修改宪法的日本社会党左右两派、共产党及其他劳动团体和妇女团体于1954年1月组成了“拥护宪法国民联合会”,在社会运动层面及国会内部进行了针锋相对的斗争。在“保宪”势力的强大压力下,鸠山内阁的努力并无明显成效。岸信介见修宪问题迟无进展,短期内难以实现,便打

① 赵阶琦:《评当前日本改宪运动》,载《和平与发展》2000年第4期,第17页。

② 《参考消息》1958年10月16日,第二版。

算在任期内集中修改《日美安保条约》。后来,虽然《新日美安保条约》强行得以通过,但国内却掀起了轰轰烈烈的“反安保运动”。岸信介在民众的反对浪潮中被迫下台,第一次“修宪”浪潮也因此平息。

针对第一次“修宪”尝试的失败,自民党逐渐改变了策略,用“宪法解释”的间接手法代替了“明文修宪”的手段,并在1980年代掀起第二次“修宪”浪潮。

自民党在1980年6月举行的众参两院选举中以压倒多数获胜,以该党为主的修宪势力再次蠢蠢欲动。国际上,这一时期“苏攻美守”的态势迫使美国要求日本配合其全球战略,在远东分担更多的军事责任。再加之1980年代的日本在世界经济中的地位增强和对世界经济的影响力增大,它已经不能满足单纯的经济大国地位,要求发挥与其经济身份相匹配的政治大国作用。日本国内一部分人也欲通过修改宪法来适应这一形势,使得日本的“修宪”思潮再度活跃。

1980年10月,自民党“宪法调查会”重新开始活动,于1981年10月召开了修宪讨论会后,在1982年8月11日便迅速作出中期报告,报告对第9条虽然并列写上了“反对修改”,但建议删除规定了“不保持战力”和“否认交战权”的第9条第二款,代之以在宪法上载明自卫队的存在。1982年11月中曾根内阁成立后,更加快了要求修宪的进程。中曾根康弘在1982年11月26日就任首相时向外国记者分发的《我的政治信条》中写道:“日本必须修改由美国赐予的和平宪法,这是我的一贯信念。”中曾根的种种修宪主张得到自民党内大多数的拥护,改宪方针还写进了自民党大会的决议。与此同时,由岸信介为团长的“制定自主宪法国民会议”和其他右翼团体也在各地活动,鼓吹修改宪法。

这期间护宪力量也进行针锋相对的活动。1980年11月,日本社会党、公明党、共产党等政党和其他社团联合召开了“保卫和

平宪法国民大会”，并发表了《阻止修改宪法宣言》。护宪派的斗争使修宪派在国会内外的运动并无多少实际进展和有效收获，往往是“雷声大、雨点小”。而且此时的日本经济迅猛发展，日本国民主要关注的是经济问题，宪法问题开始淡出普通国民的话题，甚至连国会内也缺乏认真讨论宪法的气氛。在护宪力量的反对下，第二次“修宪”运动也无果而终。

第三轮的修宪运动兴起于冷战结束后，以海湾战争为发端。

1990年8月海湾战争开始后，日本提供了130亿美元的经济援助，但遭到盟国“只出钱、不流汗、不流血”的指责，并要求日本向海外派兵，这显然与日本宪法第9条相抵触。这种情形也导致日本部分政治家重新考虑修宪。

与此同时，“1955年体制”结束后，日本国内保守派与革新派之间的缓和也推动了新一轮的修宪运动。作为革新派的核心力量，社会党在“1955年体制”时代中长期坚持“维护宪法”、“主张和平”及“非武装中立”路线。冷战结束后，社会党的路线发生了巨大变化，其政策路线日趋保守化。这使得日本国内的修宪势力有了足够的施展空间。此外，泡沫经济破灭后日本经济的萧条让民众逐渐对政治不信任、对前途不安、对现状不满。原本就在日本颇有市场的右翼思想，此时借助民众的心理波动更加甚嚣尘上，加速在日本社会弥漫。在这种形势下，日本国内出现了批评一国和平主义、强调“维护民族自主权”、极力倡导国际贡献、鼓吹修改“和平宪法”条款的风潮。这次风潮已经连续起伏十余年，并有愈演愈烈之势。

1992年3月，宫泽喜一政府在《外交姿态报告》中正式将修改现行宪法中对日本国际权利的限制列为1990年代日本的三大政治目标之一。紧接着在1992年6月，自民党政权在国会强行通过了日本可以向外派兵的《联合国维持和平活动合作法案》（《PKO法案》），此法案是日本在战后几十年来制定的第一部与现行宪法