比较军事法：日本军事法

周　健　郑　阳　胡世洪　著

海　潮　出　版　社

图书在版编目（CIP）数据

比较军事法／周健主编．—北京：海潮出版社，2002
ISBN 7—80151—670—2

Ⅰ．比… Ⅱ．周… Ⅲ．军法—对比研究—世界
Ⅳ．E126

中国版本图书馆CIP数据核字（2002）第099784号

比较军事法：日本军事法

周健　郑阳　胡世洪著

☆

海潮出版社出版发行　电话：（010）66969738
（北京市西三环中路19号　邮政编码100841）
西安政治学院印刷厂印刷

开本：850×1168毫米　1/32　印张：6.5字数：15千字
2002年12月第1版　2002年12月第1次印刷
印数：1—3000册

ISBN 7—80151—670—2/E.98
定价：15.00元

代序：创建军事法学理论体系的重要探索

——青年军事法学家周健系列著作评说

在党的十一届三中全会强调加强法制的思想指导下，自八十年代中期《中国军事百科全书》设置军事法分册，军事法学被列为法学的二级学科以来，军内外学者对军事法学理论体系的研究和探讨一直没有停止，发表过许多颇有深度和广度的论著，取得了令人兴奋的进展。对于任何一个学科而言，理论体系的构建都十分重要，但又无法一蹴而就，需要经过一段时期的磨砺，需要充分的学术积淀，更需要研究者的创新精神和理论勇气。依法治军的伟大实践呼唤着军事法学研究不断创新、日臻完善。海潮出版社出版、由周健教授撰写的《军事法史纲》、《军事法论纲》及《比较军事法丛书（5部）》就是适应这一要求，对军事法学理论进行探索研究的系列专著。

《军事法史纲》出版于1998年，是作者对军事法探索的初步尝试。经过几年的教学实践的总结和潜心研究，作者把对军事法文化史的思考融入书中，从而向读者展现了其所窥见的军事法。丛书中的《中国军事法的传统》是《军事法史纲》的扩充与深化。通览这两部书，我认为有这样几个特点：

一是内容全面，即将军事法律制度和军事法律思想结合起来进行研究。既包括了军事法律制度的沿革，又涉及军事法律思想的演变，从一定意义上讲，作品就是对军事法律文化历史的描述。作者从生产力的发展、战争形态、武器更新、科技水平、地理环境、社会文化氛围、政治制度、民族特征等角度阐述军事法，揭示了我国军事法的产生和各朝军事法的具体形态、特点及其发展演变的规

律，比较分析了外国军事法的形成与发展，从而勾勒出世界范围的军事法产生和发展的历史全景。同时，作者结合对制度的考察，对各个历史阶段的法学思想家或思想家群体的军事法思想进行了初步的探索和研究，从法律思想的角度完善了对制度的分析。

二是体系完整，结构合理。科学完整的体系和严谨合理的结构，对于一部学术论著来说十分重要，因为这是完整、准确表达理论思想的首要前提。两书的体系结构十分清晰明确且重点突出，作者“参考有关‘军制学’及‘法制史’的内容，参照现代军事法制的范围”，将我国军事法史的基本内容归纳为两个阶段：第一阶段：中国古代军事法制史（包括奴隶制、封建制）；第二阶段：中国近现代军事法史（包括半殖民地半封建制、新民主主义时期和社会主义时期。）这一归纳奠定了作者描述中国军事法的基本架构，在这一架构下，作者对军事立法、军事行政法、军事刑法、军事司法等逐一进行介绍评析，展现了中国各个历史时期军事法律制度的全貌。同时，作者还对清末民初的军事法史作了重点的评介，对我国军事法制在近代的转型予以了特别的关注。

三是采用了新的分析工具。作者在书中指出，中国军事法有其独特的内在的民族特征，这些特征具有很强的本土性，对它们的分析必须有相适应的分析工具。例如对早期中国军事法起源的社会背景，赖以产生的土壤，仅用摩尔根的“部落联盟”、恩格斯的“军事民主制’，等概念，是不可能得出完整的答案的。中国固有的一些概念，如刑、誓、礼等，也许更易于表述中国古代军事法的特点，所以，应“建立中国自已的‘话语系统…来构建中国古代军事法的最初形态及基本框架。正是这种对军事法律文化产生和发展不同背景的特别的关注，使得作者在分析军事法律制度特别是中国的军事法律制度时有一种较为独特的视角，如认为军事法制的高度集中是受皇权严密控制的结果、古代军事法融合了以汉民族为主的各民族法律意识和传统等。

四是提出了不少新颖的观点。作者通过对大量史料、著作的发掘整理，总结出许多鲜为人知且颇有特色的规律。作者通过对“刑起于兵”的辨析，揭示出军事法的起源始于原始（军事）规范—原始社会（军事）规范。“军权”的归属是一个涉及军事法制全局的问题，作者在研究了中国历代的军事领导体制后，指出阶级社会以皇帝为中心的中央集权政治体制和特殊的经济基础决定了在对军队的领导权上实行“兵无专主，将无重权”的原则。在军事法的近代转型问题上，作者认为从清末的练新军、革兵制，到南京临时政府效仿西方的军事法制，至国民党时期以西方军事法律为模式的大规模军事立法，中国艰难地完成了从古代传统的军事法制向近代军事法制的演变过程。

周健教授第二本专著是2000年出版的《军事法论纲》。在该书中，作者对军事法的概念、体系、观点等都进行了一些新的理论上的探索，对于繁荣和发展军事法理论研究起到了积极的作用。

作者在该专著中提出了“核心军事法”这一新的概念。作者认为，广义上的军事法由三大类构成，即调整国防领域各种社会关系的法律规范、调整武装力量建设领域各种社会关系的法律规范、调整国际军事交往和武装冲突领域各种社会关系的法律规范，而调整武装力量建设领域各种社会关系的法律规范就是“核心军事法”。作者把“核心军事法”归纳为三个方面的军事法律制度：（1）军事法行政法，是一切有关军事行政管理的法律规范的总称：（2）军事刑法，是规定军人犯罪级刑罚处罚的法律规范的总称；（3）军事司法是有关军队和军人参加刑事、民事、行政诉讼的法律规范的总称。作者是从军事法的调整对象出发提出“核心军事法”这一概念的。以往学界把军事法的调整对象较为笼统地界定为“军事领域内的各种社会关系”，对于这些关系并没有作进一步的区分和深入研究，也没有阐明它们与确定军事法概念之间的内在联系，从而造成军事法概念过于宽泛，缺乏重点，给军事法研究本身和军事法学的

发展都造成了困难。作者紧紧把握军事法的调整对象问题，提出武装力量建设是国防建设的主体和核心，也就是说，从核心上看，军事法的调整对象是军事法所确认、维护或制约的武装力事建设领域的各种社会关系。“核心军事法”概念的提出，对于军事法的构成作了进一步的划分，将军事法限定在一个相对固定的范围内，使人们对军事法的认识有了更为清晰的脉络，为科学构建军事法学理论体系提供了新的思路和途径，对于明晰军事法的基本概念和范畴，以及军事法学科的发展完善都有重要的意义。

作者在专著中构建了新的军事法学理论体系。在军事法学理论体系的构建上，学界通行的做法是分为总论和各论两大部分，总论部分探讨广义上的军事法的基本理论，各论部分则范围宽泛，几乎将涉及军事的内容都纳入其中。作者认为，军事法体系具有“多重结构”，即可以从广义和狭义两个方面来构成。广义上，我国军事法包括国防法、“核心军事法”和战争法，而狭义上仅指“核心军事法”。由于我国军事法构成了一个特殊的综合性的法律部门，三类军事形成了三类法律关系，难以纳入一个总的基本理论系内，需要进行进一步区分。因此，作者在“核心军事法”这一概念的基础上，构建了新的军事法学理论体系框架和基本内容，即由军事法学的基本范畴、军事法的基本理论、军事行政法、军事刑法、军事司法等构成的军事法学理论体系。在这一体系中，作者并没有将“国防法”和“战争法”等内容纳入，因为他们属于另外两类法律关系，但仍然是在军事法的大范围内。按照作者的设想，应还有两部“论纲”，“共同构成军事法更为完整的学科样态”。作者对军事法理论研究的现状进行了深入思考，对军事法学理论体系的构建提出了具有创新意义的观点和设想。在新的理论体系中，作者突出了军事法学研究与军事法制建设的内在关联性，进一步集中了研究的重点，对于避免盲目追求“大而全”的弊端，推动军事法研究的深入和军事法学科的发展，都将产生积极影响。

该专著阐释了许多新的理论观点。作者以积极的态度探索、创新，对军事法基本理论问题进行了深入的论述，许多观点站在了研究的前沿。作者认为，军事法学既属于法律科学与军事科学之间的跨层次交叉学科，又属于法学体系中多门学科的概括性综合学科，提出军事法学的分支学科可分为军事理论法学、军事历史法学、部门军事法学、军事法制学、国际军事法学、比较军事法学和边缘军事法学。作者将军事法的调整对象界定为军事法所确认的、维护或制约的武装力量建设领域的各种社会关系，并进一步概括了军事法的新特征：高度的一致性和体系的“多重性”。书中围绕事法律规范、军事法律制度、军事法律关系和军事法律意识等军事法律实践中的基本要素，具体阐释了军事法律现象。作者还专门论述了军事法律文化问题，认为军事法律文化是人类在军事法律实践中创造的宝贵财富，是在国防和军队建设中，国家、军队、军人及其它各国家机关和社会组织、公民对权利义务进行价值判断、选择及追求价值实现过程中形成的行为模式、思维模式、情感模式的科学总结，包括法律规范、法律原则、法律意识、法律组织、法律设施以及法律教学和研究等，强调它在军事法学理论体系中具有重要的意义和价值。作者明确提出了军事行政法的概念，分析了军事行政行为的特点，即行为范围的有效性、行为方式的单纯性、强制性和时效性、行为目的集中性，同时明确界定了军事行政诉讼的概念，阐释了军事行政诉讼的特殊性，提出了建立军事行政诉讼制度的必要性和基本构想。此外，作者还对军队律师的特点进行了论述，使读者对军队律师有了新的认识。

作者在《军事法论纲》中提到，自接触军事法以来，“就思考怎样使其具有独立的法学学科的样态和独特的学科体系”。基于强烈的使命感，作者“从研究军事法的历史入手，用《军事法史纲》将军事法划定在一个相对稳定、明确的范围内，勾勒了中外军事法发展轨迹”，“循着这一思路，现在又力图通过《军事法论纲》阐明军事法

的当代的主要样式”。如果将这些论著的出版联系起来看，对于军事法学研究与发展的意义自非寻常。

《比较军事法丛书》是作者进一步完善其“核心军事法”体系的重要著作。比较法学，作为法学的一门独立学科，是对不同国家（或特定地区）的法律制度的比较研究。从19世纪中叶在西方兴起，到全球一体化进程不断加强的今天，已经在世界各国获得了巨大发展。比较法学研究的对象是不同国家的法律制度，研究这些法则和制度在何种程度上相同或不同。任何学科者不能是孤立存在，总要与其他学科发生不同程度的联系。除了与哲学、社会学、经济学、政治学等社会科学有关系外，比较法学与法学领域内其他学科联系更加紧密，它与法理学、法制史、国内法中各部门法学、外国法学、国际法学、法律社会学和法律文化学等法学分支都有着种种联系。其中，比较法学与部门法学和外国法学的关系尤其值得重视。比较法学中的各个部门法学（如宪法学、刑法学、军事法学）是密切联系的，它们相互提供材料和理论。

《比较军事法丛书》的作用有哪些呢？换言之，这门军事法学的分支学科在军事法领域哪些方面产生影响？首先，在军事立法中的作用。从比较法学的历史来看，比较法最初就是从比较立法开始的。所以，通过对不同国家军事法的比较研究，除了能加深对外国军事法的认识外，更重要的是还能吸收、借鉴他国军事立法的先进经验，为我所用，在完善本国军事立法工作中起到事半功倍的作用；第二，在军事执法、军事司法和军队律师业务中的作用。比较法学在执法和司法中的作用，主要通过进行法律解释来体现。解释法律的方法和原则固然很多，但一个有效的办法就是比较研究某些典型国家的有关法律，并以本国情况为基础做出最合理的选择；第三，在协调世界各国军事法中的作用。以世界经济全球化为牵引，世界一体化进程日益加深。如何应对人类共同的生存与发展问题，人们正通过各种渠道努力，其中之一就是协调各国法律，进行一定

范围内统一的国际立法。在国际经济法、商法、环境保护法等领域，国际立法已经有了成功的先例。为了能更好地协调武装冲突反恐斗争及军事合作方面的法律，必须对世界各国的军事法进行比较研究；第四，在军事法学教育和研究中的作用。一个国家的法律教育和法学研究不可仅以本国法律为限，这样的闭关自守，只能桎梏本国的法律教育和法学研究。作为法学家族的一员，军事法的教育和研究也必须“面向世界”，最有效的途径就是通过比较军事法学研究，引导学习者和研究者进入一个本国军事法以外的广阔天地。

比较军事法学，就是对不同国家（或特定地区）的军事法律制度的比较研究。从上个世纪80年代初至今，我国的比较法学取得了较大进展，但就它对我国法制建设、法学教育和研究应该起到的作用，或者就它与其他法学学科相比而论，比较法学在我国现今还处于初创阶段，相关的理论著作和文献都比较匮乏，对历史不长而且相对陌生的军事法学领域的比较研究，则更是相当粗浅。军事法律制度，在一个社会的整个制度系统中有着举足轻重的地位，并且与其他子系统如政治、经济、文化融为一体，此种不可分性映射在法律域，就是法律制度的完整性和法学研究的完整性。本丛书就是通过对美国、俄罗斯、英国、日本等几个主要国家的军事法律制度的研究，与我国军事法在宏观和横向层面上作一些比较，为我国军事法学研究找一些新视角，为比较军事法学研究做了一些有益的探索和前期工作。

如前所述，比较法学离不开外国法学的支撑，同理，比较军事法学也必须充分占有典型的外国军事法学素材。本丛书以“核心军事法”的理论为先导在对美国、俄罗斯、英国和日本等主要国家的军事法律制度充分解析的基础上，在不同的层面、不同的领域作了比较全面的比较研究，剖析出这几个主要国家军事法律制度的异同点。具体内容包括各国军事法的历史演进、地位、特点、价值取向以及具体的军事法律制度：宪法中的军事条款、国防活动的基本原

则、国家机构的国防职权和武装力量建设、边防、海防和空防、国防科研生产、军事采购、国防经费和国防资产、国防动员和国防教育、兵役制度、军事设施保护制度、军事人事、军事训练、军事后勤、军事装备等法律制度、军事刑事法律制度（包括军事刑法和军事刑事诉讼法）等。

下一步比较军事法学要做的工作是，遵循比较法学研究方法的一般原则，即宏观比较与微观比较、功能比较与概念比较、动态比较与静态比较、历史、文化的比较与单纯法规的比较。在运用好这些研究方法的同时，还应按照以下步骤进行：第一步是在所比较的不同国家中找出各国共同遇到的军事领域内的问题和现实需要；第二步是针对这个共同点，去研究各国对这种问题和需要所采取的不同法律解决办法，即有关的法律规范、程序和制度；第三步是对不同国家所采取的法律解决方法异同的理由进行研究：第四步是进一步研究这些异同及其产生原因的可能趋势；第五步是对各种法律解决办法进行客观评价，主要考察特定法律解决方法是否符合军事和社会需要；第六步是根据既定的社会存在和需要、既定的解决办法的实际影响以及某些领域的发展趋势，可以合理地预测各国军事法律未来的发展。总而言之，做好比较军事法学研究，可以促进我们获得更丰富更新鲜的军事法知识，促进军事法研究的多样化，并且能在实际工作的军事立法、军事司法和军队律师实务以及军事法学教育和研究方面起到重要的借鉴和推动作用。

周健教授系列专著的出版，虽不能断言军事法学一个新体系已经形成，但无疑是创新军事法学理论体系道路上的重要探索，作为他的师长，我深感欣慰，我期待作者新的作品问世。

雷渊深

2002年12月于北京

引　　言

史学界曾把近代的日本比作“东方的慧星”，说它“象慧星一般地跃登历史舞台”，“又象慧星一般消失了”①。战后日本政治、经济、军事迅速复兴，引起世界的广泛关注，西方国家称其为“亚洲的凤凰”，“亚洲的新巨人”。

中日两国是一衣带水的邻邦，其交往的历史可溯至千年以前。中日友好和平条约缔结以后，两国关系发展进入一个新的阶段。但是那段侵略的历史在中国的身体上留下了永远难以愈合的创痕，国人总是用亦喜亦惧的目光注视着日本的发展。战后，日本制定了一部著名的“和平宪法”，放弃战争，而五十年后，在二战中战败的日本，再次跃居军事强国之列，军事实力逐年上升，这种矛盾的局面值得思考。在日本军事力量不断发展壮大的过程中，军事法发挥了重要作用，日本的军事行动基本上做到了“先立法而后动”，也有很多法律曾经引起各界争议，近年来关于日本军事法尤其是“有事立法”报道频频，出现的否定侵略历史，美化侵略战争，突破和平宪法，自卫队出兵海外等高涨的右倾化表现让国人担忧和警觉。因此，研究日本军事的发展，应当将军事法的研究作为重要一环。

笔者在书中，梳理了日本军事法的发展脉络，对日本军事法的历史、现状、成因、实现基础加以研究，介绍了日本现行一些重要军事法律制度的主要内容，试图从“军事法”这个崭新的视角来分析研究日本问题，带来新的启示。

要研究作为一国法律体系之重要组成部分的军事法，必须对

①井上清：《日本的历史》第37章结语。转引自吕万和《简明日本近代史》，天津人民出版社1984年12月版，第l页

该国家的整个法律制度有较为宏观的把握。笔者拟以“引言”的方式，首先用较粗的线条勾勒出日本法律制度的历史演进和基本框图。

一、古代日本法律制度（公元2世纪——1853年）

公元2世纪，日本北九州出现了新兴的国家政权，称为邪马台国。它拥有7万户居民，统辖20几个部落。邪马台国已有不成文的法律。《日本书记》一书，极其丰富地记载了许多古代民间传说，其中就有许多因犯罪而被处死的故事，涉及的刑罚除诛斩、没妻为奴外，还有赐死、墨刑、杖流、贬姓等。这种法律保留有浓厚的氏族制残余，是一种不发达的氏族法。

公元3世纪后期，在大和（今奈良县）平原兴起的大和国家逐渐强盛起来，开始走向统一的过程，5世纪统一日本。此后，豪族专政、王权衰落。公元645年，大和国通过立法，进行了著名的政治、经济改革，史称“大化革新”，开始了以天皇为中心的封建中央集权制国家。从立法角度来看，可将大化革新分为三个阶段：

第一阶段，《十七条宪法》。《十七条宪法》由圣德太子所制定。圣德太子博览典籍，大量吸收了从中国、朝鲜传入的各种先进思想和文化。他步入政坛后，期望改革政治，重振皇室权威。公元604年，圣德太子制定了《十七条宪法》，初步确立了统一的中央集权政治的原则。《十七条宪法》是根据当时政治斗争的需要，兼取中国的法、儒、墨及佛家等思想，结合日本具体国情制定的。它贯穿着儒家的君、臣，父、子的严格等级观念。它规定了人与人之间不同的名分等级、社会地位和权利义务。其中，对各级官吏的权利义务规定得尤为详细。归纳起来，就是为臣者，必须治心、治身、敦教化、尽地利、擢贤良、恤狱讼、均赋役。《十七条宪法》是日本历史上第一个较完整而具体地提出建立中央集权统治的法律纲领，从而为大化革新奠定了基础。

第二阶段，颁布《近江令》。日本的孝德天皇熟知中国法律，对

远自黄帝、尧、舜，近至汉诸帝的治国之术，颇有了解，有志于改革陈腐的政治。他宣布年号为“大化”，并申明新政府的政治原则是遵循圣德太子所实行的改革措施。随后，他发布“改新诏”，实行一系列政治、经济改革。其主要内容有四个方面：第一，废除世袭氏族贵族制度，确立中央集权的官僚政治体制，各级地方官吏的任命、罢免权属于中央；第二，废除贵族私有的土地制度和部民制，将土地和部民全部收归国有，成为公地、公民；第三，施行班田收授法，由政府班给口分田；第四，统一租税，实行租庸调制。公元668年，天智天皇将大化革新以来发布的诏书编纂整理成法典，因当时建都近江，所以称这部法典为《近江令》。《近江令》是日本历史上第一部正式颁布的法典，它表明日本开始走上法制的轨道。《近江令》的编纂和实施，标志着大化政权推行的改新事业已初步完成。

第三阶段，颁布《大宝律令》和《养老令》。沿着改新的道路，之后的历代天皇“定律令、改法式”，推行法制。701年（大宝元年），仿照唐朝的法律制度，共制成律16卷、令11卷，称为《大宝律令》，（律为刑法，令包括国家组织、行政法、民法、诉讼法以及其他各种制度的规定）。718年（养老二年），又在《大宝律令》的基础上，增补成律10卷、令10卷，称《养老律令》。

从《大宝律令》至《养老令》的制定过程，就是日本中央集权的封建国家体制逐渐走向完善的过程。它表明，日本已成为一个法式完备的中央集权的封建国家。

12世纪末，武士集团首领源赖朝打败了另一武士集团，建立了镰仓幕府政权，并于1192年任幕府征夷大将军，这就开创了日本武家政治时期。这时期，天皇的实权为将军所挟持，幕府成为日本最高的统治集团。为了确立“挟天子以令诸侯”的局面，幕府颁布了一系列基本法规。最早和最著名的武家法典是1232年颁布的《御成败式目》，因制定于贞永元年，又称《贞永式目》。该法典共51条，内容涉及意识形态、行政、民事、刑事及诉讼等各个方面。通篇

贯穿着封建统治阶级以法治国的思想。有功之辈，“随奉公之浅深”予以奖励；有罪之人，即使有“权门之威”，也要严加惩处。各武士都要严守职责，向公背私，不得越权妄为，严禁“非国司而妨国务，非地头而贪地利”。此外，《贞永式目》也规定了对广大人民进行镇压的条文，对所谓的“谋叛”、“强盗”、“盗”均可以不必受条文的限制，任意加以镇压。

在德川家康幕府时期（1603—1867），确立了武士之间更加严格的等级制度，加强了武士集团对农民、手工业者和商人的盘剥。这一时期的法律，以幕府法和藩法为主，在各藩内部，还允许制定与藩法不相抵触的自治规约，如町村法、社寺法等。在幕府法中，早期制定了《公家众法度》，即有关朝臣的法令，要求公家官吏要始终注重家族传统的学问。1615年制定了《禁中并公家诸法度》，即有关朝廷和朝臣的法令，其中规定了天皇的日常生活，以法律手段限制天皇过问政治。在幕府法中。最为完备的是1742年德川幕府依照中国明律制定的《公事方御定书》。它分为上下两卷，上卷是一般法令及判例汇编共81条；下卷是刑法和刑事诉讼法，共103条，俗称“御定书百条”，是幕府时代重要的法律。该法典一直沿用到明治初年，和“律令”和“式目”并列，构成了明治维新前日本法的主要渊源。

纵观明治维新前日本法律制度，可以看出，日本法在编纂体例上、内容上及法律观念上，都深受封建中国法律和伦理道德的强烈影响，从而使日本封建法归属于中华法系。其中尤其值得一提的是日本的“义理”。“义理”是个人在生活中处理彼此关系的行为准则，这些准则与中国的“礼”很相似，“义理”往往代替了法律。有父子、夫妻、兄弟之间的“义理”，也有地主与佃农、债主与债户之间的“义理”，贯穿着儒家尊长爱幼的思想。这些作为日本法制固有传统对后世产生了深远的影响。从整个日本法的发展历程看，日本法第一次受到外来法律文化——中国法律文化的冲击，在法律文化的吸

收与融合方面进行了初次尝试，积累了经验，为以后法制的发展创造了条件。

二、近代日本法的基本内容（1853年——1945年）

（一）明治维新

“明治”是日本天皇睦仁的执政年号，“维新”取自我国古籍《诗·大雅·文王》：“周虽旧邦，其命维新。”通常所说的“明治维新”，是指日本倒幕派推翻德川幕府、建立明治政权所实行的一系列资产阶级改革。

1853年“黑船来航”，以此为起点，引起了尊王攘夷及倒幕的斗争。1867年明治天皇即位，同年10月，末代将军德川庆喜为稳定政局保持实力，佯称“返还大政”，请求辞职。不料明治立即准奏，并在倒幕派的支持下于12月颁布了“王政复古”大诏书，宣布废除将军职位，勒令德川庆喜交还土地。德川庆喜拒绝交出土地和政权，并发动了内战，旋即失败。1868年3月，幕府所在地江户被攻陷，改名为东京，幕府政治结束。明治政府接着颁布了一系列改革纲领。

1、“五条誓文”

1868年3月，天皇发布了“五条誓文”：（1）广兴议会，万机决于公论；（2）上下一心，大展经纶；（3）公卿与武家同心，以至于庶民，须使各遂其志人心不倦；（4）破旧来之陋习，立基于天地之公道；（5）求知识于世界，大振皇基。这五条文字极为概括，这是因为新政权成员复杂包罗各种势力，只有这样才能为各方所接受。“五条誓文”后的结语宣称，“将实行我国前所未有之变革”。可以看出，它已成为新政府按西方方式改革国家制度的纲领。

2、“五榜禁令”

在发布五条誓文的次日，宫门高悬五榜：第一榜，正五伦之道，禁止杀人放火抢劫；第二榜，禁止结党强诉或相率离开乡里；第三榜，禁止基督教；第四榜，禁止对外国人施加暴行；第五榜，禁止逃

散。其中，禁止基督教的榜文，因西方国家的抗议，不久取消。

3、《维新政体书》

1868年，天皇发布《维新政体书》，实行太政官制度。中枢设“太政官”，其下分设“议政”（立法）、“行政”、“司法”各机构。

行政官与立法官不得互兼，但实权在行政官。此举貌视“三权分立”，实际是为了调节各方矛盾，确定天下权力总归于天皇之下的太政官，实行分权管理。

4、奉还版籍与废藩置县

为变革幕藩体制，新政府制定各种法令。首先，公布了“藩治职制”、“藩制”等，实行“版籍奉还”。版，指土地；籍，指户籍。即把封建领主占据的土地全部归还天皇统辖，天皇任命各藩主为“藩知事”，剥夺他们对土地和人民的领有权，使之成为地方官。这样就完成了收回旧藩主政治权力的第一步。第二步，也是关键的步骤是“废藩置县”。1871年8月，天皇召集在京56名藩知事，宣布“废藩置县”，旧藩主一律解职，留住东京，坐食俸禄。将全国分为3府72县（至1888年合并为3府42县），府县知事由天皇任命，以加强集中统治。“废藩置县”是明治政权向近代资产阶级政权转化的关键一步。

（二）明治宪法

1、宪法的制定

在制定宪法之前，明治政府做了大量的准备活动。首先，派伊藤博文等人前往欧洲（1882年），主要是在德国进行考察，伊藤博文亲自聆听德国宪法学者的讲课，深感普鲁士宪法最适合日本国情，因此明治宪法深受其影响；其次，扩大皇室财产，确立天皇制政权的经济基础；第三，加强对军队的直接控制，重申军队直属于天皇；第四，扩大并加强华族制度。1884年，仿效德国的贵族制度，颁布《华族令》，设五等世袭爵位，除旧公卿藩主外，又把维新功臣及新财阀列入华族，以培植一个维护皇权的特权阶层；第五，改太政

官制为内阁制。1885年废太政大臣，由总理大臣及各省大臣组成内阁。1888年4月下诏设立枢密院，为制宪后的体制奠定了基础。经过一系列的准备和极端秘密的起草、审议，1889年2月11 日，明治天皇举行大典，颁布宪法。其正式名称为《大日本帝国宪法》通称“ 明治宪法 ”。

2、宪法的内容及特点

明治宪法共7章76条。这7章是：天皇、臣民权利义务、帝国议会、国务大臣及枢密顾问、司法、会计、补则。

（1）天皇。宪法规定：“ 大日本帝国由万世一系之天皇统治之 ”，“ 天皇神圣不可侵犯 ”。天皇为国家元首，总揽统治权。宪法具体规定了天皇的各种权益，如天皇有最高的立法、行政、司法权和军队的最高统率权。天皇召集帝国议会，并可令其开会、闭会、休会及众议院之解散。天皇对议会不负任何责任，内阁和各级官吏属于天皇，只对天皇负责。天皇批准法律并以其命令公布执行。在帝国议会闭会期间，可发布敕令代替法律。另一方面，宪法也规定，天皇在行使统治权时，要受枢密院及皇室机关的牵制。

（2）臣民权利义务。在这一章中，宪法对公民的自由权利规定得非常狭窄，而且可以随时加以限制。虽然列举了公民有居住、迁徙、言论、出版、集会、结社等自由，以及非依法律不受逮捕、拘禁、审判、处罚等权利，但又规定可通过独立的命令、紧急场合通过紧急敕令，非常场合通过非常大权加以限制。这就充分说明，宪法中的自由权利是天皇赐给臣民的，在认为有必要时就可加以剥夺。从这些规定可以看出，宪法制定的目的，不是出于“ 法治主义 ”，在当时主要就是为了加强地主与资产阶级的联合专政。

（3）帝国议会。明治宪法规定，“ 天皇以帝国议会之协赞，行使立法权 ”。只有天皇才能立法，议会只不过起协助赞同的作用。议会采取两院制，贵族院由皇族、华族和“ 敕选议员 ”即有“ 功勋 ”的官僚、高额纳税者组成；众议院由选举产生，两院权力相等。而实际上