

●日本学术文库
RIBEN XUESHU WENKU

日本官僚制研究

(新版)

●〔日〕辻清明 著



商務印書館

日本学术文库

日本官僚制研究

(新版)

〔日〕辻清明 著

王仲涛 译

商 务 印 书 馆

2008年·北京

图书在版编目(CIP)数据

日本官僚制研究(新版)/〔日〕辻清明著;王仲涛译. —北京:商务印书馆,2008
(日本学术文库)

ISBN 978-7-100-05344-0

I. 日… II. ①辻…②王… III. 文官制度—研究—日本 IV. D731.333

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 162197 号

所有权利保留。
未经许可,不得以任何方式使用。

日本学术文库
日本官僚制研究
(新版)
〔日〕辻清明 著
王仲涛 译

商务印书馆出版
(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)
商务印书馆发行
北京瑞古冠中印刷厂印刷
ISBN 978-7-100-05344-0

2008年5月第1版 开本850×1168 1/32
2008年5月北京第1次印刷 印张11 1/2

定价:23.00元



导 读

二十年前，笔者之一（也是译者）尚就读硕士研究生，便在东北师大日本研究所的图书馆中借阅了辻清明先生的力作《日本官僚制研究》，彼时对一个学生而言，这部博大精深的著作是过于深奥与难解了，但即使如此，它还是给笔者留下深刻的印象与感悟，特别对日本的官僚制有了一定程度的了解，且对辻清明先生的方法论更是佩服至极。后由于一直学习日本史，对日本了解日深，也就更加知道日本官僚在日本统治结构中举足轻重的地位，有人打比喻说，日本的政治运营是由三股力量进行的，一是官僚、一是政治家、一是资本家（财界），他们就像孩子们玩儿的石头、剪子、布一样，互相牵制，其中资本家可以在很大程度上控制政治家，因为他们需要财力支持才能当选。而官僚却能牵制住资本家，因为他们可以利用国家政策和资金，而政治家又能管住官僚。关于最后一点人们是有疑问的，因为官僚靠着他们掌握的专门知识及执行实务的能力至少可以瞒天过海（当然官僚们是坚决予以否定的）。因此，实质上的决策者到底在哪里，值得进行实证性的研究。一个阶层在一个国家或社会中拥有这样的地位和影响力难道还不值得研究吗？仅从这一点看，辻清明先生在选择研究方向时是独具慧眼的（因为其时对日本官僚制进行研究的人是少之又少的）。
 2000年

前年，有友人自日本归来，该君为北京大学政治学专业的博士，现在人大任教，公派留日一年，主攻仍是日本政治。据他言，辻清明先生的《日本官僚制研究》在日本学术界已被奉为经典，特别在政治学或行政学领域对其评价当不在丸山真男氏的《日本现代政治思想与行动》之下。而令笔者感到欣慰的是其时该书已被列为商务印书馆的大型译丛《日本学术文库》第一辑中之一，且笔者正在翻译中。

今年，译者将译稿交付商务印书馆，根据该译丛的要求，必须要有专家写导读，虽然译者多年来学习日本近代政治史，也略有心得，而且对该书曾反复阅读数次，但一旦捉刀，顿感力不能逮。勉为其难，结果只能是自欺欺人。因此特邀人民大学政治学和行政学的专家杨德山教授联笔撰写，一来符合该译丛的要求，二来免得误人子弟而为人所不齿。

本书是辻清明先生的论文集成，分前后两篇，主题均是解析、论述日本近现代官僚制的学术论文和对现实官僚制的制度或时事的批评或建言。前篇学术论文（五篇文章），后篇时论（七篇文章），但这种区分方法过于粗糙，再说，理论和应用其实是一体的。因此，我们将之归纳整理，按各个论述主题与其理论结构的前后关系分别阐述。

一 定义近现代官僚制及与日本的异同

官僚制渊源甚久，西方从古罗马既已有之，中国自隋唐以来科举日盛，并且也用考试制度录用官僚，虽然其考试内容和现在的官

僚考试迥异。正如辻清明所指出的,古代官僚制和近代官僚制有质的不同,从其生成条件来看,欧洲绝对主义兴起,君主为了将中世纪以来分裂的各种统治势力——教会、贵族骑士等统一在以他为顶点的支配结构中,进行了辻清明说的“一元化”克服,其工具就是近代官僚,这一官僚制经过欧美的市民革命,得到了民主主义的改造,进入 20 世纪由于国家行政事务激增及政党的变质等,又形成官僚制对政治的独立,如此,正如辻清明所言,近代国家官僚制的形成是和资本主义的发展并行的。

对这种我们习以为常,几乎视而不见的官僚制的看法,学者分为两派,一派是以马克斯·韦伯为代表,认为官僚制是资本主义合理精神的代表性组织形态,并指出官僚制需满足四个条件,即 1. 合理分业化, 2. 等级制, 3. 专业原则, 4. 公平无私的态度。这样的官僚自然与古代的官僚不同,他们管理着近代国家的日常行政。但韦伯的这种理想型(理念型)官僚自然与其现实的作用或形象有所不同,而且官僚制的必要条件也往往弊大于利,仅就第三条要求而言,在决策时就会丧失“判断弹性或综合性”。站在韦伯反对立场上的人们就是从这现实情况出发进行批判的,加之,官僚制在许多场合被人们认为是贬义的,如常说的官僚主义等,这也并非夸大,官僚制本身存在的秘密主义、繁文缛节、官尊民卑等本来就当作其与生俱来的根性而招致人们强烈的不满与批判。因此,人们就认为官僚制的病理方面的因素要远远超过其所谓的合理主义。另外许多人认为官僚制的合理主义不过尔尔,其专业分工等并非专家才能胜任,如列宁在十月革命时就认为无产阶级大众在一夜之间就可以运转国家机器,取代官僚实为易事。这作为

一家之言当时就和韦伯的理论针锋相对。后来又出现了功能论的观点,即官僚在实施某一计划时,其组织形态、行为有时是适合的,有时则相反,因此,官僚制的功罪当在其与组织目的相关中评判。(见前篇第五章“官僚制的概念”)

辻清明对官僚制的定义及其介绍言简意赅,切中肯綮,但这篇论文仅止于此,那还不能说是杰出的。辻清明在此基础上对日本和美英国等欧美国家的官僚制进行了比较研究。在这里他做了重要指出,即一个国家在移植其他国家的新制度时,由于文化背景和社会条件的不同,必然要出现与原型的乖离,而当时的历史状况更可能在很大程度上改变,甚至扭曲这一制度。他举出由于日本近代化的转折点明治维新是绝对主义的变革,因此日本建立的官僚制从普遍理论讲,是绝对主义官僚制,但日本又没有统合分裂的统治势力,因此便形成近代日本官僚制的特色。顺便说一句,他指的乖离并不是说就拒绝移植或引进了,而应该是进行适合本国文化等条件的修正。有些人一接触外国的新事物,对整体认识尚且模糊,遑论深入研究,就大喊国情不同,或对之束之高阁,或横加指责,拒之门外,万事大吉。这种态度至少是在为自己的无能找借口。

二 日本官僚制的特色

辻清明将日本官僚制的特色归纳为两点,一是割据性(见前篇第二章“统治结构中的割据性基因”),二是特权性。关于第一点的探讨和研究方法是作者独特的创造。我们看到的许多行政学学术

著作,都是对国家行政的支配结构的具体构成、普遍或抽象出来的行动方式的论述,即共时性分析,而让清明在揭示日本近代官僚制的特色时却使用了历史的分析方式,即历时性分析。他认为统治结构中的割据性来源于日本明治维新的过程及结果。在他看来明治维新建立的国家政体类似于欧洲的绝对主义王权,但英国,甚至后进的德国,都是在君主的主导下对分裂的中世纪的各种权力予以统一,官僚是君主的官僚,听命于君主的无上权威。但日本不同,明治维新是由所谓的西南雄藩——萨摩、长州、土佐、佐贺领导的,日本天皇并没有大一统的实力和权力,于是在统治上层就形成了藩阀政府。特别是明治政府经过一系列政治斗争和改革后,形成原萨摩和长州的下级武士,也是明治维新的领导者轮流执政的局面。除了短暂的大久保利通专制外,从未有过拥有强大权力的某个领导人,当然这不是个人的独裁专制,而是要有职务上的“专权”,譬如说总理大臣拥有压倒性的权威和权力,可在日本近代政府中,首相的权力和各省大臣相差不多,特别是军部,由于直接归最高统帅天皇管辖,享有帷幄上奏权和军部大臣现役武官制,帷幄上奏权是指军部可以绕过内阁直接向天皇上奏,1910年代的陆军大臣上原勇作就使用帷幄上奏权辞职,接着就使用第二个特权,不推荐现役武官接任,致使西园寺内阁垮台。同时这种内阁结构是大臣不负连带责任,各管各的,平行施政,这就更造成各省之间的不合作,有时甚至为各自的利益争夺地盘,互相对立。作者举出了很多例子阐释了这一他称之为割据性基因的现象,特别是在第二次世界大战期间,日本统治层发觉了这种割据性的危害,试图集中权力于内阁总理大臣,并做出了许多努力,但都在这根深蒂固的割

据力量面前碰得头破血流。就连野心勃勃也有一定政治实力的东条英机也不得不铩羽收兵。即使到了日本帝国即将灭亡的时刻，海军和陆军还为了各自的飞机生产争夺着原料。（见后篇第二章“日本法西斯的统治结构”）不过，如果辻清明的意思仅仅是建立一个有专权地位的官职就可以解决问题了，那就是在某种意义上提倡专制。这不是辻清明的思想。重要的是他认为这种割据性是因为藩阀政府为了垄断权力，有意识地压低议会的地位，政府首脑们要保证所谓“至公至正”之政府，超然于党争、政争之外，于是日本近代议会几乎形同虚设，社会上各阶层、各种政治势力的意见不仅不能在议会得到统一，而且即使得到统一，议会也没有战胜把持着决策和实施的政府和官僚。顺便说一句，即使经历了战后民主改革，日本的决策方式还是与西欧的不同，提案不是经过议会中的公开讨论而是在执政党内议论并取得一致后，到议会走过场。没有一个代表民众的权威机构，就等于日本的统治方式还停留在绝对主义时代，并且还没有西欧的绝对王权。就这样，辻清明从官僚的割据性中推论出日本的官僚制的最大弊病就在于缺少民主。

确实，作者指出的这种割据性现象即使在今天的日本也不是没有，譬如日本在取缔没有签证留在日本的外国人时，法务省和东京的警视厅就各行其是，互不通问。而且作者所指出的历史渊源，也言之有据，不得不令人信服。但我们也担心有人利用这割据性来为日本战犯们开脱，即说因为日本没有一个像希特勒那样的绝对独裁者，因此战争责任的归属就成为问题。战犯们不过是奉旨行事，但这个旨意由于领导层的割据也找不到具体负责人。在东京审判时，就出现战犯们互相推诿具体责任的情况（辻清明对此也

举出很精当的例子)。所以我们应当指出的是,辻清明的真实意图是在批判日本的历史和当时的政府领导者落后于时代的思想意识,——虽然也有当时的政治背景——批判明治维新的非近代性、非民主主义。

也正因为缺乏民主主义的政治结构,即议会的力量薄弱,既不能决策也不能监督政府(官僚)而致使日本的官僚成为一个特权阶层。他们是藩阀政府的股肱,是藩阀政府试图超越民主力量的承担者。他们以考试被录用,划分严格的等级,在决策和实施政策时完全走的是官僚主义的繁文缛节、效率低下、因循守旧、跋扈擅权、事大主义的那一套。这在辻清明论述稟议制时被剖析得淋漓尽致。(见前篇第四章“日本的决策过程——与稟议制相关”)此外,辻清明还根据新闻及社会报道等,强烈地批判了和民众接触最多的基层警察对普通百姓的凶暴态度,并以此证明日本官僚和群众对立的立场及态度。(主要见后篇第一章“日本官僚制和‘对民众官纪’”)

在日本社会官僚们的地位几乎是无与伦比的,许多日本人都以当上官僚为荣,而且由于稳定和高额的报酬,日本的精英们也愿意当官僚,尤其是法学系的学生,即使现在很多名牌大学的学生也乐意做官僚,尤其是东京大学法学系的毕业生几乎都是官僚。而一旦当上官僚就可以获得国家荣誉的“勋等”褒奖。由于日本是后发展的资本主义国家,是靠国家的力量来促进资本主义发展的,加之,由于地理、历史及现实的原因,日本人抱有强烈的民族主义价值观是众所周知的,明治维新后,日本大肆宣扬什么家族国家(即日本国家和一个大家庭一样,天皇就是家长),所以民众的国家崇

拜尤为突出,于是,社会的权威受到国家的确认,就更增添了官僚高人一等的资本。辻清明指出在日本的地方城市连门牌上都写明这里的人是勋几等,以此炫耀自己不同寻常的社会地位,简直如同我国封建时代的立牌坊。炫耀一方面是主体向社会展示自己的地位或本事等,反过来说,正是因为社会的受众承认这种地位或本事才能进行炫耀。这种情况确实不容忽视,因为这种官尊民卑的意识一旦渗入到民众的意识深处,就会使这个国家的文化为之变色。

本来,这种在战前日本由于等级制连厕所都分开使用的丑恶的官僚制本应在战后的民主改革中灰飞烟灭,但其实不然。因为美国占领军实行的是辻清明所谓的间接统治,即盟军最高统帅总司令部发出指令,由日本政府实施之,而实施则必须要有实施的工具,这个工具就是日本的官僚,所以不像那些被审判的战犯、被解散的财阀、被整肃的政界,应该为战争负有极大罪责的官僚制逍遥于战后的清算之外,他们依旧保持着过去那高高在上的地位。(见后篇第三章“战后的统治结构和官僚制”)进入20世纪后,国家事务与日俱增,发达国家,包括自由资本主义的美国,官僚的势力日益强大,这已经引起美国及西方发达国家中有识之士的警惕。

而我们更应该看到这个现象在日本社会中更为突出,特别是日本战后的经济发展是在国家干预下进行的,日本官僚参与其中,起到很大的作用。在企业缺乏资金或方向时,官僚们可以用国家资金予以扶植,或制定产业政策引导之,因此,人们几乎都承认官僚的权威。不过,最近有的研究认为,日本的官僚对日本经济起的作用微不足道,从整个经济的发展态势看,日本和其他资本主义国家没有什么区别。这大概可以佐证辻清明对日本官僚制批判的正

当性。尽管如此,日本的官僚至今在社会中依然是所谓的精英阶层,特别是国家官僚。当然由于经济发展,企业在资金等方面已能自立,民主主义也在进步,日本官僚的力量已经不如过去了。但正如辻清明所指出的,一旦放松警惕,那带有浓厚的封建色彩的日本官僚制将会再次膨胀起来。

三 批判和改革

正因为对日本近代官僚制的深恶痛绝和对其生命力的惊叹,辻清明对此进行了激烈的、不懈的批判。正如马克思所指出的,哲学家不是解释世界而是改造世界,对社会科学家来说,也是同样。一个社会科学工作者,特别是政治学、行政学的学者是不允许躺在象牙塔里的。辻清明的这部著作正是运用他深厚的学术功底、敏锐的目光和巨大的社会责任,从学术的角度对日本官僚制展开强烈的批判,同时提出很多具有建设性的提议,这在本书中占有很多篇幅。

辻清明的锋利的批判之刃是从战后日本的民主改革开始的。如上所述,当时美国同意了日本政府提出的间接统治,保留了日本的官僚制(官僚是间接统治最有利的工具),但这不等于说对那骄横跋扈的官僚们放任不管,美国还是进行了实质性的改革,其中颁布新的公务员法就是最重要的举措之一。(见前篇第一章“公务员制的意义和局限”)

对这部法律,辻清明进行了十分精辟的阐述和分析。首先,他从近代世界官僚制的发展进程出发来接近官僚制。他认为官僚制

的发展经历了三个阶段。第一个阶段是绝对主义的官僚制,英国的亨利八世(在位期间 1509—1547)、伊丽莎白一世(在位期间 1558—1603)、法国的黎塞留(也译作黎世留,1585—1642,曾任路易十三的首相 18 年)、德国的大选帝侯就是其代表,其形态是以绝对君主为顶点而形成的等级官僚制,从历史看,正是在这个阶段官僚成为统一各种社会力量的最强有力工具。

随着资本主义的发展,市民革命开始了。资产阶级和王权进行了殊死的搏斗,最终市民革命取得了胜利,官僚在这场斗争中成为王权和资产阶级斗争的“卒子”。资产阶级(市民阶级)制定了公务员法,象征着官僚成为资产阶级的奴仆。英国在荣誉革命后出现了所谓的人情任命,就是资产阶级对官僚制的改造和控制,而美国杰克逊总统时代开始实行的猎官制(我国也译为政党分肥制)就更是其典型。一般而言,人们都认为猎官制是资产阶级政治腐败的典型,甚至有人将其作为腐败在近现代国家发展中是不可避免的论据。但辻清明却认为这些都是迂腐之论,猎官制的真正意义在于打破专业官僚对官职的垄断,是对绝对主义官僚制进行民主主义改造的一个最重要的手段,经过政党这样严酷的洗礼,使官僚制得以变质。因此,猎官制具有着极其重大的历史意义。

但到了 19 世纪,由于选举权的扩大,政党为了拉拢选民,不得不制定党的纲领和纪律,于是议员们的个性就被埋没于整个党的利益之中了,同时政党内部也出现了寡头控制,即党的上层领导人拥有极大的权力,于是,猎官制就失去本来的意义,成为政党上层和官僚勾结的一个手段,同理,官僚也就成了以为某些政党服务来换去自身利益的组织。真正的腐败来临了。并且,由于社会日益

复杂化,本来可以将社会各集团或各阶层的利益统一起来的议会已经力不能及了,就是所谓的议会制的危机。这时将需要有超越各阶层的国家权力,即从“立法国家”向“职能国家”(行政国家)转换,其承担者自然是官僚机构。由于这两个变化,西方出现了改革运动,形成了现代官僚制。这一新的官僚制的特点是在法的方面受到独立于政治(政党)之外的保护,官僚不是某个党派的工具,而是全体民众的服务者,他们的身份也受到了保护。其次是变为有效率的及科学的人事行政。这就是设立在国家机器中有独立地位的人事委员会,对官僚实行资格任用制及引进科学管理法等。

那么,在世界普遍的公务员制度的进展历史中,战后日本的公务员制的改革处于什么状态呢?辻清明有创见地指出,日本的公务员制面临的问题是这三个过程中的主题同时出现。即日本绝对主义官僚制缺乏的统一性,官僚制的民主化和官僚的独立性。他认为要解决的问题主要有三个,一是对公务员的民主统制,二是公务员制的效率化,三是官厅内部上下级关系中严重的阶级差别的扬弃。他指出新的公务员法对这三点的改革都起了重要作用,这也是公务员法的意义所在,但同时这一改革也有其局限性。譬如官僚制的民主统制,日本的政党自明治维新以来,一直处于被压抑的状态,而且官尊民卑的意识也渗透到他们的内心深处,这些人控制的议会是否能做到对官僚的民主统制,是令人怀疑的,更重要的是由于行政国家的出现,新官僚抬头,而议会制这一古典的民主制度的形态是胜任不了这个历史任务的,这就是制度和现实中的局限。

应该说,辻清明对新的公务员制进行的历史反思和对其意义

及局限的指出是很深刻的,并经受住了历史的考验,今天的日本还残存着这些问题。譬如,议会中的政党执政能力差,这在官僚提出的法案占多数的现象中就能看出来。上世纪九十年代,由于泡沫经济的破灭和政治上的腐败,长期执政的自民党下台,官僚们也受到民众的批判,在批判中我们才发现官僚们强大的势力。在某种程度上,内阁的大臣们是受制于他们的。

辻清明的批判都是从民主改革的观点出发的。他对于被称为民主的学校的地方自治进行的评述和批判很有见地。(见前篇第三章“地方自治的近代型和日本型”)战后民主化改革中的地方自治法的制定无疑是任何人都不能否定的在民主意义上的进步,而正如辻清明所言,这个法律是和新宪法实施同时开始的,象征着两者之间深层的联系。但和辻清明一贯的看法一样,这种移植过来的制度在不同的政治、社会风土上将会遇到问题。正如他所指出的,地方自治的母国英国是在一定的历史条件下形成地方自治的,他引用了密尔经典的说法,地方自治和中央的关系是权力的分化,也是知识的集权化。但在明治维新时,日本学习并实施的地方自治几乎失去了欧洲地方自治的功能,成为政府、官僚对地方的统治体制,官办是其主要特色。特别是在第二次世界大战期间,近代意义上的地方自治其实已经烟消云散。所以这新的地方自治法所具有的历史意义是毋庸置疑的,但由于历史的包袱和现实的间接统治造成的官僚的强大,辻清明认为绝不能以为有了制度(法)就万事大吉了,而是更要注意如何使这新的法律能够名副其实。他从两个大的方面批判了日本存在的问题。第一是要清除官僚制约的残余,第二是要加强地方团体的自主性。而在宏观上,他认为日

本地方自治面临的最大问题是随着社会经济等的发展,密尔经典的地方自治论已经过时了,现在不是原子式的地方分权形成中央集权,在美国已经是集团或社会的中央集权,即“计划”性质的中央集权。所以日本地方自治法面临的问题是既要用近代的分权去取代旧的官僚制的中央集权,同时又要达到新的社会的中央集权,即要同时满足历史的和现实的要求,而这是非常困难的事情。

除了这两篇较大篇幅的批判和建议外,在本书后篇的论文中,辻清明将批判的矛头主要对准现实中的具体现象。但和一般容易随着研究对象的性质研究内容及质量容易受到研究对象性质的影响不同,他的批判并没有陷入琐碎或眼界狭窄中。相反,他将自己的理论反射在这些社会现象上,强烈地批判了战后民主改革的不彻底,有时甚至是倒退,并对日本官僚制的特色进行了更进一步的揭示和分析。譬如后篇第二章“日本法西斯的统治结构”、“战后的统治结构与官僚制”、“自然的反动和政治的反动”,都是这类文章。

当然让我们看看身边的现实,也会提出这样的问题,官僚们都是一个整体吗?小官僚和大官僚之间就没有区别吗?辻清明给予了明确的回答。在日本的官僚机构中有大量的被不民主的制度压迫着的基层公务员,日本官僚制的民主化的重要的一翼就是自身内部的民主化。辻清明在“日本官僚制和‘对民众官纪’”与“公务员与市民的自由”中进行了深入的探讨和论述。

如果认为辻清明对现实日本政治光是进行批判或在批判中提出建议和见解,这至少是对他的学问世界不全面的看法。其实,辻清明对引进西方的先进制度是抱着欢迎的态度的,为了解除那些对此不理解而有抵触情绪的人们的忧虑,他进行了深入的解释和

分析。(后篇第五章“职位分类制度的具体科学性”)而对新出现的事物或现象,如日本压力集团等,(后篇第七章“压力集团和决策过程”)他眼光独到,指出了其并非是病理性现象,而是生理性的。

四 理论和方法论

辻清明对日本行政学或社会科学的最大贡献是他的民主主义的理论和独特的方法论。这部书整体的、同时也渗透在各个角落的主张和立场就是欧美的民主主义政治理论。有时,人们都会认为他对欧美的民主主义思想或制度崇拜得过了头。但是,任何一名社会科学家和普通人一样都处于社会背景、现实生存的条件影响之下。辻清明撰写本书的年代正好是二战刚刚结束时(最晚也是二十世纪六十年代初),日本这个法西斯国家给世界,特别是亚洲国家带来了前所未有的灾难,最后败亡在世界反法西斯阵线和人民手上。气焰嚣张、不可一世的日本帝国成为一片废墟,它的成败引起了日本有识之士的反思并对帝国尝试着加以批判。这时涌现出了一批被称为战后民主主义者的知识分子群。他们批判的武器就是西方近代民主主义的思想。作为对专制的反动,这不仅在当时有着思想上的进步意义,而且对现实及后来的日本社会影响都是不可小视的。辻清明作为一名有良心、有学识的知识分子用普遍的民主主义政治理论武装自己的学问,并加以运用,这本身就值得称道。何况他是行政学、政治学方面的专家,对欧美行政学、政治学等学科内容及研究方向都很熟悉,尤其对其进程更是了如指掌。在和日本的历史及现状的比较中,他提出了自己的主张,即

全面地引进民主主义的制度,对照日本现实,对日本国家、社会乃至思想进行彻底的民主主义改造。

而且我们还应该看到虽然辻清明对美国占领政策是拥护的,但对美国因为国际政治形势的影响而改变政策(所谓反向路线)也是持批评态度的,因此,不能说他对民主主义政治理论的宣扬就是完全的崇美。

也有一些人认为,日本的现状和辻清明当时的忧虑完全相反,官僚制日益民主化,由于民众的监督,腐败几乎消失。而且当时有的学者也不同意辻清明“悲观”的看法。因此,姑且不谈辻清明的理论、方法论,至少在对现实的干预方面,不能说他是有先见之明的。但我们应该从另一个角度看问题,对一个新事物一味的赞扬甚至吹捧,未必能说是思想解放,而好的结果也不一定是在正面的鼓励中取得的,相反,批判却能使人认识问题并予以改正,因此,预想的结果是在被批判中取得的。当然,建立一个让人畅所欲言的批判并予以接受的机制是另外的问题了。

辻清明先生的方法论也是值得我们学习的。前文中说过,他的这部名著和一般的行政学著作不同,没有枯燥、单调的制度、法律的罗列,而是将重点放在了历史进展及文化背景的现状上。这就跳出了单独的共时性分析,而进入到历时性的研究中,更令人叹服的是,他对史学实证主义方法圆熟的运用:在阶段论和史料的归纳整理上都很见他的功力,他择取的资料准确、翔实,成为论述主题坚实的论据。同时由于他对现状及行政学、政治学方法的掌握和使用,使历时性和共时性的方法并存、融和在对主题的探索中。这是有机的动静结合,不仅让我们开拓了认识问题的视野,而且也使得问题的探

讨更为深入,可以留下让后来者继续开展研究的广大地域。

最后,译者取巧,附骥导读,简单地说一下本书的翻译。这部书确实让译者殚精竭虑、呕心沥血,历时颇长。在翻译中,如陈力卫先生等人对译者多有赐教,受益匪浅,但最终所成未必能让世人满意,即使译者本人每次修改时也不免汗颜,惭愧学疏才浅。屡次欲播退堂鼓,待交稿时如脱千钧重负,更何谈成功之喜悦。而如果本书确实能为我国的社会科学研究提供哪怕是微小的借鉴,译者将不胜荣幸。再衷心地袭用一般的说法:本书的翻译难免有错讹舛误,切望方家指正!

杨德山 王仲涛

序

从太平洋战争中期开始直到极近的时期，在其间的约10年中，我多少以日本官僚制为主题撰写了一些论文，本书就是选取了其中的一部分而编成的。在收录论文之际，我对旧稿也大加增添。特别是前篇的第一和第三篇论文，在量上增加了约两倍，其他的论文也大遭本人斧钺。

不言而喻，将过去的论文原样保留的话，其本身便会展示漫长的学问研究过程中的每一时期的里程碑，我不是不知道这一意义的，但我竟然敢于尝试如刚才说的那样大加增添是有我本身的理由的。即，理由之一是这些论文的对象是不停地、恒常性变化的现实政治和行政的各种制度。在这种情况下，由于制定了新宪法而带来划时代的变化自不待言，而再看看宪法制定后仅数年间，日本便进行了令人瞠目的制度改革和废除，为此，在各个主题的撰写时期和收录论文的现在之间，在作为对象的制度方面产生了很多差异。旧稿中批判、指出的不少缺陷或长处，现在已被改革或被消灭了。因此，旧稿或者已然陈腐，或者对必须进行新批判的部分，为适应现状，尽量收纳其后能参照的资料。理由之二是由于我个人的原因，因为所有的原稿总是在交稿期限到来之际才完成。总是忙忙碌碌，所以这些论文在逻辑操作或资料考虑上常常未必令人

2 日本官僚制研究

满意,便交了稿。即如同没有成熟而落地的果实一样,对于这些论文我早就在暗地里抱有修订、增添的愿望。由于现在身体状况不胜繁忙的教务,补充修订受到妨碍,所以修订不能说是完善的,尽管如此,但尽可能地予以补充修订也使我感到高兴。于是,本书大幅度地修改了旧稿,而关于其基本主张,却一点儿也没改变原型。其中,前篇第二篇论文是在太平洋战争最高潮时期撰写的,从今天看内容也不免幼稚,我曾踌躇过是否收录,但对此前心无旁骛地致力于行政学基础研究的我而言,尽管这篇论文是杂志特辑中的一篇,但无论如何这是我最初涉及日本官僚制的论文,此外,在战况渐渐走向反面的当时,在宏大的东大图书馆地下室的明治报刊文库中,一边往冻僵的手上呵着气,一边涉猎旧的新闻报道,这个回忆是我难以舍弃的,于是便决定把这篇论文加上,从这个意义出发,除了增加对维新刚过不久的联合政权的论述外,我尽可能地尊重原型。

关于本书的构成,如书中所见,区分为前篇和后篇,但这个区分并无重大意义。前篇的论文本来是以在学术杂志上发表为目的的,后篇的论文是在所谓综合杂志或者类似的出版物上发表的,仅仅是这种区别。这是根据有无注解或用语的差异来考虑配置形式ⁱⁱⁱ的结果。下面是最初刊载这些论文的时间和杂志。属于前篇的第一篇论文是在昭和24年(1949年)(《国家学会杂志》)发表的,第二篇论文是昭和19年(1944年)1月(同上),第三篇论文是昭和22年(1947年)7月(《法律时报》);后篇的第一篇论文是昭和22年10月(《世界》),第二篇论文是昭和24年(1949年)5月(《潮流》),第三篇论文是昭和24年11月(《东京大学新闻》),第四篇论文是昭和25年(1950年)2月(《公务员》),第五篇论文是昭和27

年(1952年)1月(《世界》)。从以上的记录来看,读者就会明白每篇论文完成时期在时间上有着相当的间隔,本来我并没有想将其收录成一本书的。在收录时我虽然对这一点尽量加以考虑,但多少有些重复也是不得已的。

日本官僚制这个问题开始惹世人瞩目,不言而喻是新宪法的实施和同时俱来的各种民主制度出现以后的事。特别是地方自治法和公务员法的制定重新让人们强烈地意识到长时间地支配我们的这种特异统治结构的缺陷。我也是忝附骥尾,从自己专业的立场和视角出发对其进行了若干考察。因为这个理由,构成本书的各篇论文主要是在这一时期撰写的。其时,我对日本官僚制内在的显著性质,主要是从统治结构中的割据性和支配形态的特权性这两点中追索,在把握这一性质之际,一方面尽量避免陷于制度的抽象说明,同时在另一方面排除了将政治问题全部还原为社会的因果关系来加以理解的方法。换言之,我对这个问题的关心强烈地注入到制度和实体的关联上。不用再重复说明,日本官僚制本身是具有复杂形象的所谓海中巨兽,我的考察也不过是接触其一端。但是,关于这个巨兽过去的研究主要是局限在其“法制结构”或“社会结构”上,往往漏过了“政治结构”领域,对此,本书如能在这新领域的开拓上作出一些贡献,对我而言则是喜出望外。

为了实现新宪法的原理,官僚制的民主化这一课题是我们日本国民不能回避的至上命令,认为只靠设置现在的新制度就能轻而易举地完成这一课题的态度是绝对不能容许的。特别是如本书所指出的日本官僚制的特殊性质不仅仅只限于统治结构的领域,大体上在日本所有的社会集团中,即在政党或大企业,以至被认为是进步的工会等团体中,虽然有程度上的差异,但这一特殊性质却

是常有的现象,即如同笼罩在整个日本社会上空的暗云,是所有国民在自己所属的集团内都要努力克服的问题,我今后也要尽绵薄之力对这只巨兽予以分析和批判,不断地学习下去。因此,本书就成为我构筑自己将来学问的最初一块基石。

而如所有的学业共通具有的那样,本书展示的我的关于日本官僚制的理论也绝不是我一个人头脑的产物。这多亏了许多先贤和同学们的珍贵业绩和合作。特别是腊山政道先生,我自学生时代参加其讨论课以来,十几年间不断受到他的指导,学恩深厚,不可测度。众所周知,先生是日本行政学的开拓者,我通过他的著作和论文当然蒙受了不浅裨益,而在此外的所有公私的机会中,都从先生那里受到珍贵的启示和教导,对此我必须表示深深的谢意。此外,以南原繁先生为首的东大政治学科的师友们给予我自由而且温暖的做学问的环境,在公务员法制定时,围绕着这一法案和若干学友进行的公法研究会的讨论对我的研究来说,都是不可忘怀的收获。此外,在本书公开出版之际,我还蒙受了担任校对的溪内谦、佐藤竺两位先生及出版社弘文堂的各位先生非同一般的厚意。在这里并记以表谢意。虽说这是我的私事,而今天碰巧是我母亲逝世 10 周年的日子。如日本多数的母亲一样,我的母亲也舍弃了自己的安乐,对自己儿子的成长和钻研学问全神贯注。我绝不能忽略为了我走做学问的道路,母亲给予我的看不见的贡献。本书虽然是拙劣的著作,但为了我第一部著作问世,人们给予我许多教诲和鞭策,对此我再次表示谢意。

昭和 27 年 1 月 29 日
辻清明

新版序

旧作《日本官僚制研究》，此次更换了出版社，由东京大学出版会出版，值此之际，我增补了若干论文。增补的是前篇的第四、第五篇论文和后篇的第三、第七篇论文。本书书名之所以变为新版，主要就是基于这一原因。发表这些论文的日期和杂志、著作如下：前篇的第四篇论文是昭和 40 年（1965 年）1 月（《思想》），后篇的第三篇论文是昭和 33 年（1958 年）1 月（收于冈义武编《现代日本的政治过程》），后篇的第七篇论文是昭和 35 年（1960 年）7 月（收于东畑、有泽、中山编《经济主体性讲座》第四卷），前篇的第五篇论文是以以前的论文为材料新写的。在收于本书之际，这些论文多少都有增补。此外前篇的第二篇论文没用旧版的页下注，改为各节的节后注。

在新版出版之际，感谢担任校对的水谷三公先生，在出版时，因东大的异常事态*，担任繁忙职务的法学系主任的我虽然大大拖延了约定的日期，但东京大学出版会的多田方、土井和代先生以极大的耐心给予我鼓励，对此我衷心地表示感谢。

昭和 44 年 4 月 1 日

作者

* 指上世纪 60 年代的日本学生运动，当时东大是学生运动的中心之一，学校的建筑被学生占领。——译者

国内编委会

主编 王仲涛

顾问 (按姓氏笔画排列)

王晓秋 卞崇道 叶渭渠 刘德有 汤重南

编委 (按姓氏笔画排列)

刘克申 何培忠 张明国 周维宏 谢跃 翟新

国外编委会

主编 刘迪

顾问

加藤周一 大西健夫 小口彦太

编委

陈力卫 林少阳 吴卫峰 崔保国

编者序言

中日两国一衣带水，文化交流源远流长。早在古代，日本尚未进入世界大多数国家人们的眼界，中国史书《汉书》、《后汉书》、《三国志》等史籍就予以记载，不特留下了珍贵的史料，而且也是研究日本古代史唯一的文字资料。其时，四大文明之一的中国文明光耀世界，领袖东亚。古代日本举国一致，倾力学习中国，引进中国的文字、宗教及典章制度等，曾几何时，便为一文明国家，故谓中国文化是日本文化的源流并非过言。中世纪时日本仍旧关注中国，继续吸取中国文明，并形成自己独特的文化。而中国却很少学习、研究日本，及至江户幕府，日本行闭关锁国之策，中国和日本的交流几至中断。

千余年来，两国的交流与相互研究的这种不均衡，固然与中国为东亚文明中心，而日本处于边缘的位置有关，但也和两国朝代更迭，对外政策变化频繁不无关系，此可为前车之鉴。

19世纪以降，西力东渐，近代思想文化、科学技术传到亚洲，日本得风气之先，仿效西方，断行明治维新，一举成为东亚最初的近代化国家。同时吸收西方近代文明，参以本土文化，成就了具有自身特色的近代日本文化。第二次世界大战后，帝国日本败亡，日本的思想、学术摆脱了法西斯文化专制的桎梏，焕然一新，百花齐

2 日本官僚制研究

放,硕果累累,并涌现了不少世界一流的学者或思想家,为世界所瞩目。

反观清末以来的中国,列强肆虐,国将不国,仁人志士痛定思痛,欲效仿日本,实现近代化,救国于危亡之中,故大批中国学子赴日留学,攻读近代法政、科学等课目,归国后给中国带来了改革图变的新风。虽然他们学习的是西方近代科学,但也将日人的社会科学、文学作品大量翻译、介绍到中国;而对日本的研究则出现了黄遵宪这样的大家。但当时中国形势动荡,加之战祸频仍,故日本学术著作的翻译既未能形成规模,也没有构成体系。

自中华人民共和国建立以来,特别是实行改革开放政策以来,中国与各国的文化交流方兴未艾,尤其是学术著作的翻译空前昌盛,蔚然大观。但与译介欧美著作相比,对东方各国,包括日本的学术著作的译介相对薄弱,这是中国对日本整体情况缺乏系统了解,其研究远不及欧美的原因之一。中国是最先知道日本的国家,而今却落人之后,不能不使有识之士为之扼腕。

商务印书馆自开馆以来,以开启民智为己任,百年来倾力移译各国学术著作,积累丰厚。其中,所译日本各类书籍不下百余种。但囿于时代与环境条件等,许多名著未能译出,尤其是日本古代的思想学术著作少之又少。

有鉴于此,商务印书馆和日本早稻田大学合作,欲翻译出版日本古往今来之社会科学经典名著 150 种,尽其所能将日本学术精华尽收网罗,差可弥补往日翻译之不足。

“他山之石,可以攻玉”,此次大量翻译、引进日本学术名著不仅可借鉴其理论及方法论,开拓我国学人之识见,且可较为深刻、

系统地了解日本历史、国家、社会、民族及目前的学术状况，俾使中日两国人民加深互相理解。

本丛书所选原书皆为经典名著，且译者也为各相应领域中的专家，每种书前均有专家导读，注释亦求详备，一般读者当会因此获益。

本丛书虽规划为 150 种，但随着学术进步及今人眼光改变，难免再做补充。我们志在使这套丛书尽善尽美，少留或不留遗憾，为此呕心沥血，在所不辞。然自谓才疏学浅，汲深绠短，不免疏漏错讹，如蒙方家指正，则不胜荣幸。

王仲涛

刘迪

2005 年 12 月

128 余英时著 自由主义 第三卷

132 夏含夷著 自由主义 第四卷

140 夏含夷著 自由主义 第五卷

目 录

142 夏含夷著 自由主义 第四卷

148 夏含夷著 自由主义 第一卷

导读 i

序 1

新版序 5

前 篇

一 公务员制的意义和局限 3

 第一节 近代官吏制度的三个发展过程 3

 第二节 在这一过程中的公务员法的位置 22

 第三节 公务员制的意义和局限 32

二 统治结构中的割据性基因

 ——以内阁制度的建立和当时的舆论为中心 55

 第一节 问题的所在 55

 第二节 内阁制度的建立 57

 第三节 围绕着内阁制度建立当时的舆论 65

 第四节 内阁制度建立的政治背景 86

三 地方自治的近代型和日本型 114

 第一节 地方自治法的诞生 114

 第二节 近代地方自治的概念 120

2 日本官僚制研究

第三节 日本地方自治的概念..... 128

第四节 地方自治法的内容和课题..... 135

第五节 站在岔路口上的地方自治法..... 146

四 日本的决策过程

——与稟议制相关..... 149

第一节 稟议制的意义..... 149

第二节 作为决策过程的稟议制的特征..... 152

第三节 日本官僚制的特征和稟议制的关系..... 156

第四节 稟议制的改革..... 160

五 官僚制的概念..... 166

第一节 官僚制的定义..... 166

第二节 官僚制的解释..... 167

第三节 官僚制的评价..... 171

第四节 官僚制的视角..... 173

后 篇

一 日本官僚制和“对民众官纪”..... 179

二 日本法西斯的统治结构..... 197

三 战后的统治结构和官僚制..... 234

四 公务员和市民自由..... 273

五 职位分类制度的具体科学性..... 279

六 自然的反动和政治的反动..... 295

七 压力集团和决策过程..... 309

前 篇

一 公务员制的意义和局限 3

第一节 近代官吏制度的三个发展过程

我们在今天世界的主要国家看到的官吏制度是和近代国家的建立同时出现的。即在构成封建世界的小群政治团体中，如“家产制国家”(Patrimonialstaat)这一名称所象征的那样，军事、审判及其他一切行政的权限或手段和土地或财产一样都属于领主私有。因此，那时的行政担当者与其说是近代的专业官吏，毋宁说具有符合“家臣”或“家来”^{*}这一称呼的性质，只要他们和领主之间保持忠诚的服务关系，官职的意义也只不过是为他而世袭运作的“家事管理”。只有领主的家臣揩拭掉基于个人忠诚而服务的私的性质，作为国家官吏成为如马克斯·韦伯所言的适合非人格化目的的“职务上的义务”(Amtstreue)^①的担当者，公共官吏制度的历史才开始。如同在资本制社会的发展中，从中世纪农民的手里掠夺属于私有的生产手段，从而诞生了近代的工人一样。近代国家的发展以“货币”的“支付”代替了“土地”或“武器”象征的“俸禄”而制造出作为职务代偿的薪金官吏，同时也创造出基于“分工原理”而产

^{*} 家来是日本家臣的一种称呼，也有仆从之意。——译者

生的权限分配的专业官吏。从韦伯命名的“家产官僚制”转化为“近代官僚制”的现象指的就是这一过程。^②本来如同资本制克服封建制是渐进的或跛行的一样,官吏制度的这种从私人性质向公共性质的蜕变并没有一定明确的完结时期。不,不仅如此,今天还有不少国家虽然在制度上完善了近代国家的外部形态,但同时也正在徐徐地进行其转化过程。因此,在这种封建制·绝对制及其遗制残余浓厚的国家统治结构中,一般是两者的特色极其复杂地混淆在一起。因此,虽然实际上是这种遗制在支配着国家统治结构,但在外表上却具备韦伯指出的近代官僚制合理的特色,即“以任命、俸禄、奖励、晋升、专业培训和分工、牢固的权限、服务纪律、等级的服从关系为基础的官吏制度”,^③德国和日本曾经就是这样,当以它们为考察对象时,人们往往容易被其外表的合理性所迷惑,而看不到制度背后所隐藏的实际支配结构,这种危险不少。本稿的目的是探求最近日本出现的公务员制和以前的官僚制相比所具有的民主意义,并对其局限性加以批判,但如果将现述的形式和实体之间存在的差异不妥当地同质化的话,达到这一目的是绝无可能的。因此,为了尽量避免陷于这种谬误,我首先简单地追寻一下家产官僚制向近代官僚制推移的历史过程,同时确定附随着这一过程的各个时代官吏制度的特色。因为制度所具有的意义只有在生育它的历史背景的照射下,才能正确地把握,如果忽视这一点,只是依靠形式逻辑的类推的话,那么或许就会导致这样的结果,即应该予以克服的官僚制的公务员制最终被误导为制度上的

5

外表近似性,而官僚制会出乎人们的意料而被保存下来。拉斯基*指出:“在研究政治的场合,最需要警惕的是:比较异质的两个事物,仅仅从那里存在的制度在各个统治机构中起着同样作用的理由出发,直接地抽象出囊括的普遍性”^④。拉斯基的这一警告对本稿作为对象的问题是非常恰当的。这不仅对区别家产官僚制和近代官僚制有用处,而且同样对于所谓的近代官僚制,在比较其因前者转化为后者的过程中所具有的条件差异或早晚而产生的各国的许多偏差时,也有非常大的作用。因此,在这一意图下,我首先想大致勾勒一下主题的前提条件,即近代国家官吏制度从其建立到现代,以何种形态变化的过程。在这一场合,我着眼于时代的概括性特色,认为将这一段历史分为三个过程是妥当的。

① M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922, S. 652.

② 有关家产官僚制和近代官僚制的区别的韦伯的学说,青山秀夫的《马克斯·韦伯的社会理论》(1950年)168~178页作过介绍。从行政学的立场论述韦伯的近代官僚制的特色的是篇短文,请参照足立忠夫的“官僚制度的特质”(《法学论丛》56卷3号)。

③ M. Weber, *Parlament und Regierung in neugeordneten Deutschland*, 1918, S. 14.

④ H. J. Laski, *American Presidency*, 1940, p. 23.

(第一个过程)

今天说的官僚制最初是以形成对近代国家的建立扮演着本源 6

* 拉斯基(1893—1950),英国著名的政治学家,上世纪五六十年代他的理论曾风靡日本社会科学界。——译者

性角色的绝对制中的强有力支柱的官僚制而登场的。因为从支配封建社会的黑格尔所言的多元统治体制(Polyarite)中出现了强有力的领主,他们针对种种政治权力担当者的教会、地主、骑士、贵族、城市的其他特权阶级,不断地进行一元化权力的克服而形成绝对制,这时,为了使其成功,扮演重要角色的统治手段常常是和常备军组织并列的稳固的官吏制度。当时的绝对君主为创立形成统一国家不可或缺的集权性行政制度,不局限于自己的家臣,而是从各地将熟悉罗马法的专家任用到自己身边(不言而喻,罗马法正像那句俗语“条条大路通罗马”所象征的那样,是为了使罗马帝国的支配成为可能的统一法典,因此对具有类似的政治性要求的绝对君主而言,便特别需要罗马法的专家),此外,以兵力征服就有必要在各地设置兵站官,并致力于吸收、培育和兵站官同时产生的为实施征税、治安等行政工作的新知识所有者(文书学的发达显示了这一点),以他们的援助和支持为后盾,绝对君主完成了其强有力的支配。“法国的黎世留、英国的亨利八世和伊丽莎白及(德国的)大选帝侯是从封建制的碎片中将国家、官职、市民生活、终身官吏的概念再次组织起来的主要建筑师”^①,这话可以说是一个巧妙的表现。因为初期官僚制具有这样的课题,所以近代官吏制度的特征首先要从形成以专制君主为顶点的中央集权的等级制这一点中去发现,它赋予这一统治结构两个显著的特色。

首先,第一个特色表现在官吏和人民的关系上。绝对制的建立打破了以前在小单位政治团体中,领主对领民的家产式支配,同时从封建领主发展出来的绝对君主成功地、以更囊括的形态扩充了自己以前掌握的特权性支配力量。而为了将这时扩充

的特权性支配合理化而采用的唯一理论是“监护性原理”(Prinzip der Obervormundschaft),是“公共福祉”(salus publica)的观念。监护性原理不言而喻,意味着这样的福祉主义的主张,即依据启蒙思想所说的君主是人民福祉最高的理解者而将所有的统治权都由他垄断,具体实施其权力的警察=行政(Polizei)的担当者为达到其目的,就成为全能的。靠着建立、宣传这一政治理念,君主权力和伴随它的官僚机构确实创造出了为破坏旧的多元性统治体制的强大理论根据,而在其反面,将广泛的国家领域中的人民转化为“臣民”(Untertanen),导致了依然继承对人民的官僚超越性支配和保障其身份地位的结果。当时,在禁止奢侈或维持风教的教化目的的美名下,用烦琐的、众多的取缔规定来约束人民日常生活中的各种消费或言行,而这种事实的存在一方面表示出这样的意图,即预料到强制实施和频发的基于重商主义贸易差额政策的可能性,以征收违反其政策的罚金来巩固君主权的金钱基础,同时另一方面如实地反映出其想尽量合法地挫败对这种官僚制支配的人民抵抗的潜在的治安目的。^②《近代国家的警察思想》这一卓越著作的作者包尔岑道尔夫给这种理念和实体的背离现象起了一个名字,叫“潜在的欺瞒”(innere Unwahrheit),^③这一名称能够严厉地剥去被监护性及至公共福祉原理所粉饰的绝对制官僚制的外衣而明确地规定了其本质。明治初期,日本的多数府县制定的违式条例·注违条例^④在对人们琐

8

碎的日常行动作出详细规定这一点上,和现在论述的普通原理有共通的性质,这些条例不久变形为直到最近还存在的警察犯处罚令。今天地方团体制定公安条例招致了有识之士的批判,

认为这是和保障人权相矛盾的,其在很大程度上是源于以这种传统为背景的日本官僚制性质的。

绝对制官僚制的第二个特色存在于被称作官僚制的集权性统治机构本身的内部。即官僚制本身形成如第一个特色所看到的那样巨大的特权阶层,为此便严格地规定了为能够进入这种超越的阶层圈子内的资格要件,同时还有对官吏的苛刻的服务规矩。今天人们常说的“资格任用制”(merit system)的端绪形态的制度就是具备这一性质的。譬如,如果观察一下可以看作是那个时代官僚制典型的普鲁士,其早在18世纪初就实行了官吏考试,其后不久,在腓特烈大帝刚死后的1794年制定的有名的普鲁士普通法(P. A. L. R)就是集大成者。其中确立的官吏任用基准是:“不具有完全资格者及不能证明自己的能力者,无论是谁均不得委托其官职”(第二篇十章七十条),及“任何人任命各种官职且被任命,及任命之际是否必须有适合于官职职位分类的所有要件及考试,另以其他法律或命令规定之”(七十一条)。虽然有这样明确的条文,但同时却又明文给予贵族占有国家名誉职务的优先资格,而且作为实质的资格要件设定了甚至要求修完大学文书学或要求宗教、门第的严格关卡。⁹日本最初采用资格任用制是明治二十年(1887年),那年的文官考试试补及见习规则和对帝国大学毕业者确定无考试任用恩典是一致的。这一资格任用制的存在,或许可以说是官职对人民的公平开放。但,为了使这一主张正当,拂拭掉安坐在考试制度壁障后面的官僚制的特权性质才是前提条件,只要不满足这一条件,而将进入这一特殊圈子的道路用资格的大门封闭,那么就意味着考试制本身不过是对官僚的再生产作贡献而已。而官

僚制机构内部的其他特色如先前所举,存在着严苛的服务规矩。被称为“德意志官吏制度的创始者”^①的18世纪初的弗里德里希·威廉一世既是资格任用制的建立者,也在这一领域享有开拓者的称号。他要求所有的官吏对自己完全忠诚(Pflichttreue)和敬业(Diensteifer),并为了保证这一点而规定了严厉的训令和惩罚规则,此外,还在各地设置侦探(Spione)监视官吏。严格执行保密义务、禁止私人活动、设定居住任地的义务等规矩都是在这个时代开始实施的。这使人想起古代严苛的德拉昆法典的规矩中的种种严厉的惩戒办法,譬如到总务厅(Generaldirektorium)——1772年创建,除外交、教育、司法、宗教等领域外,掌管所有的其他的财政、军政、一般行政的机关——上班,如没有得到允许而迟到一个小时便罚款100子卡廷,同样,如没上班则停止六个月以上的薪俸。适用于国库职务的他的训令是“忽怠带来600塔列尔收入议案的人,必须被问责:这和自己盗窃600塔列尔一样。”他的话象征性地告诉我们当时服务规矩的实际状况。^②这样苛刻的服务规矩正如弗洛伊斯指出的那样,这些必要的措施却反而实证了当时官僚制的拖拉、腐败,^③而在普通机关里引进军队的纪律则为完善从官僚制统治机构顶点的君主到末端官吏的典型的阶级制形态做出了不少贡献。

① L. D. White ed., *The Civil Service in the Modern States*, 1930, XI.

② 拙稿“劳伦斯·斯泰因的行政学说”(《国家学会杂志》57卷10号,昭和18年)。另关于当时的警察,请参见鹤饲信成的“Polizei的观念”(收于官泽俊义编《公法学的诸问题》2卷,1936年)。

③ K. Wolzendorff, *Der Polizeigedanke des modernen Staates*, 1918, S. 57.

④ 田村丰的《警察史研究》昭和7年收录了规定的详细内容,请参见。

⑤ 请参见拙稿“现代官吏制度的展开和科学的人事行政”(《国家学会杂志》56卷4号,1942年)

⑥ A. Lotz, *Geschichte des Deutschen Beamtentums*, 1909, S. 148.

⑦ 关于其严格的规矩,请参见 *ibid.*, S. 149-54.

⑧ H. Preuss, *Verfassungspolitische Entwicklungen in Deutschland und Westeuropa*, Nachlass, 1927, S. 298.

(第二个过程)

绝对制刚扮演完为使封建制近代化的粗暴的助产妇的角色后,官吏制度也不得不随着自己主人的命运而变革。曾经为其主人服务的、依靠强大权力和监护性理念的无与伦比的官僚制支配也如弗拉伊赫尔·冯·斯泰因在有名的《拿骚备忘录》(*Nassau Denkschrift*)中说的那样:“奴隶根性和形式主义的,且因循旧例的蝇蝇苟苟的生活,对统治地区的愚蠢、不关心或轻蔑,而且对更迭和新事物的恐怖,这些弊病充斥着领取薪水官吏的机关”。^①官僚支配已经沦落到被严厉地自我批判的化石般存在的地步。自称公
11 共福祉或超党派而确信自己和国家的一性的特权官僚制的统治结构的时代业已告一段落,取而代之的是要求作为市民的自我规定的国家。换言之,在这里成长起来的市民阶级以议会制的胜利形态掌握了国家权力,从残存的王权的政治支柱的立场出发顽强地抵抗市民阶级的旧时代的官僚制开始逐渐崩溃。于是,借用赫尔曼·菲纳的确切的表现就是:“官职是议会和国王斗争中的小卒(pawn)”,^②官吏们就陷入到这样的命运中。因此为了完全清除绝对制并实现市民国家最必要条件是:在议会中,代表其意志的市民

阶级在和围绕着官职的王权的争夺战中取得确实的胜利,对他们的要求而言,使已经化为桎梏的、曾经拥有超越性特权的官吏重新变为自己的仆从。而使这一企图得以成功的就是建立公务员制(civil service),这便开始了近代官僚制度发展的第二个过程。在1688年光荣革命之后的英国出现的人情任命(patronage)的政治习惯就是其典型,而且其扩大的形态象征是1829年杰克逊总统断然实行的所谓猎官制(spoils system)*支配的19世纪的美国。^③

这个过程的特色不言而喻是剥夺官僚地位曾经具有的强大的集权性质和特权的身份保证,进而使之沦落到新兴阶级标榜的“人民意志”可以自由地左右公务员任免的不稳定的地位上。即在这里,对官吏制度迄今为止的价值判断基准完全逆转,代表人民意志的政党以至议会极端地排挤超越的、固定的官吏阶层的继承及形成,同时随着人民要求的权力担当者的交替,以至诞生了敢于大量更换现有官吏的新的官吏制度观。从17世纪末到19世纪中叶,英国为了不断地和恢复王权运动展开执拗的斗争,虽然以前国王12任命或从国王那里领取俸禄的官吏同时也拥有议席,但逐渐地被从议员席位上排挤出去,而且像18世纪的沃波尔或佩尔汉姆那样的首相大规模地进行卖官鬻爵的腐败行为,致力于将官吏从王权那里吸收到政党阵营中,就是那种观念的体现。^④因为同时代的乔治二世及乔治三世防止王权衰落,疯狂地为再次对议会取得优越地位而奔忙。

* 我国有将其翻译为政党分肥制的,但猎官制的表达似乎更贴近这一现象。——译者

但是,比这种英国的实例胜过一筹而更能说明第二个过程特色的是美国的猎官制,同时也是被称作其创始人的杰克逊的民主官职观。猎官制正式开始于先前说过的 1829 年,在其时代之先,即 19 世纪初叶的美国逐渐从独立和宪法制定时期的政治混乱中摆脱出来,正在获得经济上的繁荣和社会稳定。结果是一方面政党的对立钝化,讴歌着所谓“自由主义政府”,但另一方面这种现象也导致了官职固定化的结果。在疾病或死亡之外的场合,可以恒常地保有官职的状态开始给世人以官吏将官职和私人财产视为同一的印象。对美国猎官制进行卓越的历史研究的 C. R. 费歇对这一现象是这样表现的:“于是,任用的主要条件与其说是未来的效率,毋宁说是要求过去的业绩,这种意识浸透到有知性的人们中间。”¹³当时的美国人民还没有从殖民地时代的总督政治的活生生的记忆中完全摆脱出来,他们看着这种倾向,担心和害怕官僚制再次出现是自不待言的。1820 年制定的任期四年法(Four Year' Law),包括着将各种官职的任期限定为四年的内容,而出现这一法规的事实可以说正是说明了从这种担心和恐惧中产生的最早的抗议。而在不断增长的西部开拓移民的压倒性支援下,将这一抗议发展到整个联邦的不是别人,正是杰克逊总统。我们由于知道他的官职观,而得到公务员制本来具有的基本性质的强烈印象。他在 1892 年给议会送交的最初的年度咨文中,确定了民主制下官职的本质,他是这样说的:“大体上所有官职的内容都是那么简明,以至如果是有理解能力的人,不管是谁都很容易地适于完成其任务,同时官职也是作为这样的事物而创立的。永远保留官职会丧失比根据其经验可以得到的更多的东西,对此我深信不疑。”这一

节论述意味着他对原本的官职固定化的激烈批判和主张官职的广泛开放,接着他又提出“更迭政策”本身的合理性。即“在从仅仅是为人民的利益起作用的理由出发而创设官职的国家,被任用到这一地位的权利应该是没有任何差别的。官职不是以公费支持特权者而设立的……所谓官吏,是首先在承认对公众的利益加以考虑的基础上才坐到这个职务上的。如果公众的利益要求更迭他,那么私人利益就必须让步。在用良吏替代恶吏的场合,具有其弹劾权的是人民,并且只有他们才有。被更迭的人应该和一开始就没有官职的数百万民众同样可以维持其生计。由于表示了这种限定,现在像是普及了一样的将官职和私人财产同样看待的观念才开始被抹去,同时,作为个人即使引起悲惨的结果,也只有靠着促进这共和主义指导原理的更迭政策,给这一组织(官吏制度——笔者)注入健全的活力……”。^⑥杰克逊的这一信条在开拓边界的扩大和存在自由地区的客观条件的背景下,为继任的总统原封不动地继承下来,这一特异的政治习惯是妨碍官僚制在美国形成的重大原因。

在英国及美国,当时风靡的被称为人情任命或猎官制的这些习惯被现在许多重视技术型效率的行政学学者指责为行政上的无能。但是,这一习惯对确立民主政治(popular government)和击碎官僚制的重要历史性功绩是不容忽视的。林肯在就任第一届总统之际,大幅度地超过历届总统而实施官吏更迭(以自己裁量可以任免的官职 1639 名中更迭达 1457 名)的举动是很著名的,但如果他采用资格任用制的话,那么统一北部、打胜内战是很困难的,也一定不会实现废除奴隶制和维护联邦的民意,这些历史学家们所

指出的结果^⑦大概就是其更迭官吏的实证。猎官制腐败的原因应该在议会乃至政党在 19 世纪末堕落后为金权政治的担当者,忘记了当初作为清新的民主媒介装置的作用中去寻找。因此,只是偏激地攻击给今天的官吏制度带来腐败影响,闭目不视猎官制内在的民主交流这一当初的“诚实信条”(sincere belief)^⑧的许多英国和美国的行政学学者的见解只能说是表面的观察。如果做个比喻,就如同往昔武士头上的发髻,在昭和时代的今天来看会觉得是无用的东西,但一到紧急关头,却对可以直接戴上头盔有着不可缺少的效用,在猎官制也是最有效地满足那个时代的社会要求的官吏制度这一意义上,我们应该堂堂正正地为其卓越的民主行政效率而自豪。

① 这段话是 19 世纪初叶在拿破仑的马蹄前败退的、想用近代改革使普鲁士的统治机构重新振作的有名宰相弗拉耶尔·施泰因被政府放逐时,在故乡执笔写的《拿骚备忘录》(Nassau Denkschrift)中的一节。根据情况这里是根据 H. Finer, *The Theory and Practice of the Modern Government*, vol. II, 1932, p. 1211 的引用。

② H. Finer, *The British Civil Service*, 1927, p. 15.

③ 将这一过程简明地理论化的著作请参见 J. M. Gaus, *Reflections on Public Administration*, 1947, p. 139.

④ 前揭,拙稿“现代官吏制度的展开和科学的人事行政”80 页以下。

⑤ C. R. Fish, *The Civil Service and the Patronage*, 1920, p. 77.

⑥ Fish, op. cit., p. 112.

⑦ Ibid., p. 172.

⑧ W. E. Binkley and M. C. Moos, *A Grammar of American Politics*, 1950, p. 376.

其历史性的意义(第三个过程)作为对绝对制的市民批判和民主斗争的珍贵产物而可以夸耀其历史性的意义的公务员制和伴随着它的政治习惯不久就踏进了官吏制度发展的第三个过程,同时,由于新的政治条件和社会环境的出现又被拉到严厉的审判面前来。即第一个条件是政党的变质。本来是爱德蒙·柏克所说的国民利益(national interest)体现者的政党通过19世纪,随着渐进地实现的扩大选举权,就有必要不断地接触有投票权者及对他们进行吸引战术,因此,自己就当然地不得不变换为具有严格党规的组织,这已经恒常化了。而促进这一变化的倾向是政党内部发生了寡头制支配的现象,同时进而甚至带来了少数有权势干部和特殊利益相结合的这一不应有的弊害。^①而随着政党的这种变化,和其紧密结合并开始垄断国家权力的市民阶级将官职的政治性任免作为专门确保其私的利益的工具而开始滥用起来。由于这一风潮的发生,“更迭政策”丧失了当初清新的民主性质,而化为腐败的金权政治香甜的诱饵。詹姆斯·布莱斯在名著《美国共和国》中是这样描写这种状况的。“于是,在政治家之间,官职这一概念既不具有对社会的义务这种理想的意义,也不是如果自己不疏忽就会安心地过一辈子的良好的居所这一具有实际意义的东西,他们竟至于陷入这种邪道,只是认为官职是对过去、现在、未来的政党服务的报酬。”^②针对这种充满了耻辱的现象,终于产生了净化官吏制度的革新机运,这就是保障公务员的地位不受金权及政党束缚的要求。^③这就是为什么人们常说要建立现代的合理的公务员制度的运动当初是从改革政治腐败和对民主净化的努力中产生出来的由来^④。第二个条件和第一个条件

在时代上是平行的,同时也是和其倾向密切相连的,但因为市民社会自身内部的对立和斗争激化起来,仅以主要反映既有的权力担当者的政治意志的议会政治的能力将这社会的分裂提升到统一的国家秩序上来是不那么容易的。宛如用耕作农民和戴着蓑笠农民的两个木偶作成的精巧的晴雨表一样,一直相互担当政权的既有政党在议会制中,保证着能在利害关系上妥协乃至预先进行调解的同质的地盘,但他们面临着威胁这一同质性的新的异质社会层面的出现,于是便自我反省地认为像以前那样状态的议会为包容这异质的意志和利害未必是恰当的容器。和这一新的社会转换相呼应,国家权力的结构中也开始发生新的变动,酝酿起从像过去的绝对制时代那样的超越的、独立的立场出发而要求发动国家权力的机运。换言之,国家自身不得不变为广泛的社会政策和大规模企业经营的主体,这就是所谓“社会职能国家”(social service state)^⑥的出现。作为为行使扩大的国家权力的现实担当者,必须具有满足其需要的能力和资格的庞大的官僚制再次出场的必然性正是由这社会职能国家的出现而触发的。通常从“立法国家”向“行政国家”的转换现象指的就是这一动向。详细地指出从19世纪末在英国开始出现新官僚制存在的理由及对其批判的拉姆赛·缪尔将这概括为“社会在重组的必要上而产生出官僚制”,^⑦一位美国的行政学学者力主“替代消失了西部,行政必须创造出新的开拓疆界。”^⑧这也和M. 韦伯作为近代官僚制形成的一个原因而举出的“经济·社会差异的均一化”(Nivellierung der ökonomischen und Unterschiede)^⑨是同一个意思。总之,“议会制危机”这一现象的开始使在迄今为止的统治结构中的行政执行者占据的地

位相对优越化,结果就成了“在现代国家中,现实的支配不存于议会的讨论和国王的布告中,日常生活中的行政的执行因此而不可避免地由官吏手中运用”。^⑩同时,官吏也被促使从单一的、以执行法律为任务的、不稳定的“如同手工业者的经验主义者的地位”^⑪蜕变。新官僚制作为目前面临危机的近代国家为确保其支配关系正当化而开始主张的行政管理功能和其执行的强大权力装置的掌握者,开始展示出其无与伦比的强大面貌。现试将赫尔曼·法伊纳揭示的最近各国官吏数量异常膨胀现象的图表列举出来。^⑫

官吏增加的状态(中央、地方)

| | 英国 | | 法国 | | 普鲁士 | | 德国 | | 美国 | |
|------|------|------|------|------|----------|------|------|------|------|-------|
| | 官吏数 | 人口数 | 官吏数 | 人口数 | 官吏数 | 人口数 | 官吏数 | 人口数 | 官吏数 | 人口数 |
| | 千 | 百万 | 千 | 百万 | (1800)千 | 百万 | 千 | 百万 | 千 | 百万 |
| 1821 | 27 | 14.1 | | 30.4 | 23 | 11.6 | | | 8 | 9.6 |
| 1841 | 17 | 18.5 | 90 | 34.2 | (1850)25 | 15.0 | | | 23 | 17.1 |
| 1861 | 59 | 23.1 | 248 | 37.4 | | 18.3 | | | 49 | 31.4 |
| 1881 | 81 | 29.7 | 379 | 37.6 | 152 | 27.5 | 452 | 45.4 | 107 | 50.2 |
| 1901 | 153 | 37.0 | 451 | 39.0 | 250 | 35.0 | 907 | 36.9 | 256 | 76.0 |
| 1911 | 644 | 40.8 | 699 | 39.6 | 342 | 41.0 | 1159 | 65.4 | 370 | 92.0 |
| 1921 | 958 | 42.8 | 1212 | 39.2 | 390 | 38.1 | 1753 | 63.2 | 597 | 105.7 |
| 1928 | 1024 | 44.7 | 1028 | 40.7 | 443 | 39.1 | 1187 | 64.4 | 609 | 122.7 |
| 1946 | 2336 | 47.8 | 1429 | 40.5 | | | | | 2128 | 146.0 |

但(1)除去陆海军军人、司法官、警察、教员,(2)德国包含普鲁士,(3)美国只是联邦官员,(4)1861年前不包括地方官吏。

在这一过程中的官吏制度的特色是这样的。第一,尽力排除过去政党施加给官吏的约束,在“全体的服务者”或“国民的利益”(national interest)的名义下,主张官吏的地位对政治的中立和其身份的保障。关于这一点,在魏玛宪法第130条中已经有个有名的规定,即“官吏是全体的服务者,不是一党的服务者”(众所周知,日本的新宪法也有和其几乎是同样表现的规定),同样,在英国或

美国宪法中也能指出这一点。譬如，怀特说：“关于政治问题，不仅对于外交政策或国内政策这种重要的领域，并且在明确党派立场这一点上，公务员也必须经常保持中立地位，这一普遍原理是英国公务员制度的特色”^⑧，此外在美国，最初实现了改革猎官制的1883年的本德尔顿法的意义就在于“这一立法是党派中立原理的先驱，是对政党垄断的杰克逊式原理对抗的另一方的法码(counteepoise)”^⑨，这些都是强烈地表现第一特色的。与此相对，第二特色是为实现合理地完成目前扩大了的范围和质的内容复杂化的行政功能，而采用了有效率的公务员制(efficient civil service)及科学的人事行政(scientific personnel administration)。英国的1855年及1870年的枢密院令和刚才提及的美国的1883年的本德尔顿法，都是铸成这一过程特色的制度上的路标。这些法令从必须防止基于政治理由的公务员任免出发，设立了为实施人事行政具有独立地位的人事委员会，建立为判定公务员能力和知性的考试制，实现了为保障公务员地位的分类制(classification)，排除政党对公务员的影响等等，总之，为确立资格任用制(merit system)奠定了最初的基础。^⑩当然，从公务员制中驱除政治上影响的中立化过程和将民间企业里发达的科学管理法(scientific management)引进这一制度中的合理化过程，从时期上正确地讲不是一致的，前者稍微晚于后者。但两者间存在着密切的联系，现在常常以两者混淆的形态创造出新的特色。^⑪

以上是有关官吏制度的这一过程构成的历史背景及其性质，这时，我们特别必须注意的是在受到上面说的第二过程的公务员制确立的历史洗礼的国家里，对抗新官僚制抬头而固守曾经是清

新的民主制传统的阵营出现了激烈的反拨。结果,加强对其的议会控制能力或具有复活人民直接控制等内容的责任官僚制(responsible bureaucracy),或者企图将议会外存在的所谓清新的集团,即工会、经济团体等社会组织的有力量的各个团体和官吏制度直接结合起来的代表官僚制(representative bureaucracy)等诸如此类的新奇构想被提示出来,由于其理论基础的定位,便不得不研究旧的公务员制原理和新官僚制意义的妥协。^①与此相反,在第一过程的绝对制官僚制根深蒂固的传统依然支配着统治体制的国家,却轻视或者无视这种对民主措施的努力,极端的场合,如纳粹那样,压制扼杀议会或政党的指导者原理和旧有的普鲁士官僚制巧妙地苟合(1933年4月7日的专门官吏复活法就是其典型),诞生了极端的独裁式官僚制。从19世纪后半叶到现代英国、美国是前者的例子,纳粹德国或与其有若干不同的“九一八事变”后的日本是后者。因此,即使承认第一过程官僚制和第三过程官僚制之间在制度技术层面上的类似性,但忘记第二过程是否存在的历史性意义,并导出只是将两者同一化的抽象结论,这是我们绝对要²¹引以为戒的。只是比较两者形式上的特色,譬如下这样的断言:“18世纪只有普鲁士有一群经过特殊的、有组织的训练而被任命的有薪金官吏管理的现代意义的行政”^②或“在其人事政策的公正和平等上,启蒙专制君主夺走了民主政治的勇敢名声”,^③这是很多英美行政学学者轻松的类推,而这只是抛弃了珍贵的历史性意义的形式上的解释。

① 政党和普遍选举权实施过程的同时,完成了这种组织的变质,以至其

内部产生少数支配的现象,对于这一代议制的自我矛盾和其现象的结果,请参见拙稿“社会集团的政治功能”(收于《近代国家论》2卷,1950年)。

② J. Bryce, *American Commonwealth*, vol. II, rev. ed., 1918, p. 138.

③ 在英国,1852年作成的有关公务员制改革的重要报告的托雷贝利安或瑞斯克特,及支持其的以伯明翰或马考雷为中心的改革运动,在美国,1860年代开始的联邦议员金科斯的努力、1877年的纽约公务员改革协会、1881年公务员制改革全国同盟的成立,后者的会长卡提斯、1883年第一届人事委员会委员长的伊顿(他是即将要提到的本德尔顿法的实际起草人)的运动,及格兰特、赫兹、加斐尔德以下的各个总统的强有力支持。

④ D. Waldo, *The Administrative State*, 1948, p. 28.

⑤ H. Laski, *Parliamentary Government in England*, 1937, p. 21.

此外关于这里触及的职能国家的社会性质,我在旧稿里已经指出过,请参见。前揭“现代官吏制度的展开和科学的人事行政”序章第二节“职能国家的出现”。此外,关于随着从立法国家向行政国家转化而产生的国家功能的变迁,从行政学立场出发来论述其意义和现象的著作,请参见长滨政寿的“国家功能的分化和集中”(收于《近代国家论》2卷,1950年)。

22 ⑥ R. Muir, *How Britain is Governed*, 3 ed., 1937, p. 46.

⑦ Waldo, *op. cit.*, p. 70. 另一著名的行政学者 J. A. Vieg 更以极端的表现强调这新的官僚制的意义。即“今天膨胀的官僚制和缺乏强有力政府的国民不具有确保其自由和幸福的手段。这一命题是相当自明的,因此不需要特别的论证”(cited in Waldo, *op. cit.*, p. 69)。M. E. Dimock 在新的意义上将这一现象命名为“家长式统治”(Modern Politics and Administration, 1937, p. 419)。确实是意味深长。因为近代官吏制度第一过程的特色就是所谓监护性原理,就是这里说的家长制统治。迪莫克教授说,如果国家不是家长式的,那么在协同性社会将会产生混乱和斗争。

⑧ Weber, *Wirtschaft u. Gesellschaft*, a. a. O., S. 666.

⑨ Weber, *Parl. u. Reg.*, S. 13-4. 在这点上他指出“本来国家的工作就是在各省或办公厅或幕僚机构等的舞台后面进行的,议会不过是单纯地为欺骗人们而喋喋不休”的列宁(N. Lenin, *Staat und Revolution*, Aktions Bibliothek, 1919, S. 42.)的结论相同,这颇耐人寻味。虽然两者的态度是对立的,但在指出现代议会制所具有的缺点上偶尔是一致的。本来韦伯和列宁在对议会制的民主化方法这一问题上根本对立的,结果是,给既有的议会,即他命名为“讨论的议会”(redendes Parlament)的议会——当然这在约翰·斯图尔特·密尔的有名的《代议政治论》中看作理想的形态——以若干行政功能和行政监视作用来实现“行动的议会”(arbeitendes Parlament),议会习得行政官僚保有的专门知识(Fachwissen)和工作知识(Dienstwissen),以此培育与其对抗的能力。而他认为只有这个方法是确保现代议会制在将来存在的理由。列宁与此相对,他引用马克思在《法兰西内战》中描述的巴黎公社的例子,力主扬弃资产阶级议会制,同时认为如不建立能实行立法和行政的“行动团体”(arbeitende Körperschaft),那么官僚制的真正民主化是不可期待的。这种统治结构,虽然是小规模的,但在巴黎公社中实现了,接着在1905年俄国政治大罢工的最高潮时期,在各个工厂出现了工人掌握的管理机构——苏维埃,不久因1917年的革命而成为正式的统治结构,这是众所周知的。和列宁说的从统治结构的量向质的转化相反,韦伯主张所谓量的变化。

⑩ Weber, a. a. O., S. 28.

⑪ H. Finer, *Theory and Practice of Modern Government*, rev. ed., 1949, p. 710.

⑫ L. D. White, ed., *Civil Service Abroad*, 1935, p. 44.

⑬ White, *Introduction to the Study of Public Administration*, 3 ed., 1949, p. 318. 同样关于政党和清新团体撰写的杰出的书籍中也指出来了。V. O. Key, *Politics, Parties and Pressure Groups*, 2 ed., 1948, p. 325. “公务员的中立性是不论任何政党当权,都常常是忠贞不渝地服务。保证公务员的任期在某种意义上是中立性的条件,同时在另外的意义上是从其政治中立中产生的结果。”

⑭ 关于这些公务员法的详细内容请参见,前掲拙稿“现代官吏制度的展开和科学的人事行政”及腊山政道等的《各国官吏制度的研究》(1948年)、吉村正的《现代政治中的官僚的地位》(1950年)。

⑮ Waldo, *op. cit.*, p. 59 - 60. “从人事行政中的消极且伦理的态度向积极且科学的态度转变主要靠科学的管理法”。

⑯ 譬如, C. J. Friedrich and T. Cole, *Responsible Bureaucracy*, 1932; M. E. Dimock, *Modern Politics and Administration*, 1937; J. D. Kingsley, *Representative Bureaucracy*, 1944.

⑰ H. Finer, *Theory and Practice*, *op. cit.*, p. 1165.

⑱ F. M. Marx, *Civil Service in Germany*, in *Civil Service Abroad*, 1935, p. 197.

24 第二节 在这一过程中的公务员法的位置

如果将近代国家的官吏制度的发展过程如上所述那样确定的话,那么,日本最近制定的公务员法在这一过程上又是占据何种位置呢?

众所周知,明治以来具有数十年长久历史的日本官吏制度,大体上说,是具有浓厚的相应于刚才所论述的第一过程的家产官僚制性质的。将这一官僚制转换为如其名所示的公务员制而设立的制度就是宪法、公务员法。宪法第 15 条宣称:“选定及罢免公务员是国民固有的权利”,接受这一规定的是公务员法第一条将“保证公务的且有效率的运营”作为其目的,这一表达在变革特权且化石式的官僚制的意图上,可以说是当然之理。然而,我们从这条规定中移开目光,去看看在达到这一目的的意图下制定的其他法律的各个规定及至方法时,就不像确定这一目的时那么明确了,而是呈现出颇为复杂的状况。那么,目的和手段之间的这种背离到底是

基于什么呢？究其原因，最大的理由莫过于日本和被通常称之为近代民主制国家的英国或美国不同，如业已指出的那样，日本没有以正常的步伐经过官吏制度的三个过程，但却面临着现代的变革时期，为此，就出现了我们对清楚地捕捉住适应刻下的政治状况而应当采用的民主官吏制度的真正形态感到很困惑的情形，这就是原因。即在三个过程相继出现的国家，比较明晰地提出各个时代官吏制度所具有的政治特色及其历史的局限，为此，结果就很容易提示出 20 世纪应有的官吏制度的形态及其民主化的方策。然而与此相反，日本却产生了这样的困难事态，即目前日本为打破第一过程的官僚制而必须采用的第二过程的公务员制必须在政权改革的 20 世纪正中间实施。结果，在理念上虽然有实现第二过程的公务员制的意图，但在现实中依靠对这一过程的 18、19 世纪的前时代性的反思来扬弃它，为此，就被逼进不得不认识第三过程的新官僚制的必要性的境地。一方面排除固定性的官僚制，另一方面要保障它，这一矛盾是日本公务员法中从一开始就内在的理由，这完全是这样的时代条件所孕育的。担当制定这一法律的当局很巧妙

地这样表达了他们思想暗中描绘的这种复杂的构想。而然

“而眼下随着新宪法的实施，国会作为国权的最高机构决定国家的最高政策，且连内阁总理大臣也是它指名的。伴随新宪法新的政治势力勃兴，新政党政治正在复活。因此，这一新政治势力再次渗透到官界或者要和官僚势力争夺权力的倾向大体上是存在的。但是，近时经济的各种统一管理不可或缺，随着行政领域的扩大，以至公务员一举手一投足均与国民

生活有着至大的关系。因此，和确保行政的恒常性、稳定性的同时，确保行政部门内的高等技术性²⁶及专门性是绝对必要的。每逢政变之际，更迭庞大的官僚群时，不仅行政的稳定，而且政治稳定也不能保证，每逢此时，社会将产生无用的混乱和摩擦，国民将陷入很大的迷惑中，为此，政治领域和行政领域要清楚地划一条线，划定各个领域，必须用某种方法排除政治势力及行政势力之间的相互侵犯。”^①（下点为笔者所加）

如这段话意味深长地暗示的一样，公务员法具有将前述的历史性阶段不同的两重意图同时具现化的野心，所以如果现在日本真地要进行实现官吏制度的民主化和效率化的变革的话，旧的官僚制和新的官僚制两者都必须成为其对象。换言之，新宪法要求日本建立古典的议会制是以此一边敢于向旧官僚制尝试民主的挑战，另一方面是这一制度是否具有承受新官僚制构成的挑战考验的弹性，这两重课题放在我们面前。于是，公务员法就背负着必须应对这两重挑战的义务。

然而，虽然如此，公务员法尽管不充分，但也没忘记对前者的考虑，而关于后者，则无视如在现在的英国、美国看到的那样的倾向和努力，几乎疏忽了对其的准备。因此，以至呈现出制定的公务员法的现实效果宛如使第一过程中的官僚制转化为公务员制的作用完全由第三过程的官僚制的确立来负荷的外貌。然而和自负几个世纪以来都是立法部门对行政部门占有优势地位的英国或美国不同，在考虑到长时期地甘于在官僚制的支配下处于卑屈的从属地位的日本议会目前的能力时，像前述那样的态度使新旧官僚制

直接结合起来的概率不小。如果是这样的话,在这种条件下,目前我们确实地识别两个官僚制的差异恰如将涂上白粉变化为羊妈妈的狼引入自家的小羊们一样,绝非轻而易举之事。而一旦我们识别错了的话,就不能完成旧官僚制的蜕变,毋宁说旧官僚制在化妆的新官僚制的后面将依然继续保持着其特权地位。完成的公务员法对现在的日本官僚制民主改革而言,具有不小的意义,而另一方面也应当有一定局限。我之所以这样说,是因为完全有这一危险存在。首先,公务员法内在的这样的两面性在其诞生时日尚浅的时期,特别能够看出其蒙受突如其来的大规模修改的意料之外的变化痕迹。即公务员法是在昭和 22 年(1947)10 月 21 日公布的,其实施是第二年的昭和 23 年 7 月 1 日,实施后仅二十天,很快就必须试图加以修改,以及在这一修改过程中,因为政府欠慎重的处置,工会方面爆发了激烈的抵抗,所谓围绕政令 201 号的违宪问题掀起意外的社会波澜的事实²⁷,都可以说是从刚才指出的公务员法中具有的两面性中迸发出来的。因为,制定当初赞赏其新鲜的处女魅力的各种制度,即新设立合议制机关的人事委员会,广泛采用没有牢固的身份保障的特别职,在一定限度内容许公务员作为市民而当然应拥有的政治权利,普通人民对不良公务员可以进行弹劾的弹劾制的规定,保障公务员工会的劳动权,这些虽然确实作为对旧的绝对制官僚制的清新改革政策,人们强烈地期待着它的美好未来,但其效果尚未出现便进行了匆忙的修改,由此人事委员会被改为具有强有力权限的单独制人事院,特别职被明显地限制了范围,公务员的政治活动被封杀得几乎不能动弹,弹劾制被干净落地埋葬,公务员工会的劳动权完全被抽去实质内容,这些事实

的言外之意都说明这是被必须及早推进确立新意义上的官僚制逼迫出来的。该法的修改案在国会审议之际，吉田*首相在答辩中，一边述说公务员制的民主意义，一边强调公务员对国家中立的忠诚，这个词使人联想到旧的官吏服务纪律词汇中的义务一词，并进而说明该法律是以稳定属于工会的下级公务员的地位和生活为目的的理想方案，但在另外的机会时，他又像是在辩解般地说取缔公务员行使劳动权的规定绝不是政府高高兴兴做出来的，他的这些前后矛盾、稀奇古怪的发言^⑥可以说一方面是答辩者本身的理解不够，另一方面也是法律自身内在矛盾的淋漓尽致的表现。本来修改的公务员法如同后述，作为整体或在其他各个点上都有着卓越的改革意义，对此我们绝不吝承认。但是在前述的各个点上公务员制的明显退步，不能不看作这是在新宪法揭示的抽象原理前一时哑然的旧官僚制阵营遇到没有脱去旧装的既有政党的软弱无力和新兴公务员工会的激烈的民主主义攻势的这一绝好机会，便在新官僚制存在理由的无比的活力素中找回了往年的精气并释放出来的最初的反攻。开始看起来只是限于限制劳动权的修改，但不知不觉之间就将触手伸向以外的各个规定，结果就是大幅度的修改，在全文 125 条中，全部修改的 32 条，部分修改的 77 条，新追加 14 条。如果假借故事比喻，则使人想到填埋大阪城外壕的德川家康的故智，**这绝非夸张。

* 吉田茂(1878—1967)，日本著名政治家，曾五次当选首相。——译者

** 1614 年丰臣秀吉之子丰臣秀赖在他据守的大阪城和德川幕府开战，幕府将军德川家康久攻不下，便签署和议，但家康利用这个机会将大阪城外的壕沟填埋，第二年夏又展开攻势，结果攻克了大阪城，秀赖和母亲自杀，史称大阪夏之阵。——译者

当我们观察这种变化的轨迹时,使人想起曾经只是采用形式上的议会制的魏玛共和国的悲剧,它不仅没能将有着根深蒂固的普鲁士传统的官僚制在实质上民主化,而且最终为希特勒提供了忠实的亲信,我们对这一历史的回想绝不是无益的。在制定魏玛宪法之际,围绕着如何处置以前的帝政官僚制的问题,从两个对立的立场展开了讨论。即著名的社会民主党议员科恩按照该党在1891年决定的艾尔弗尔特纲领宣称的“将提案权及否认权作为手段的国民的直接主张。帝国、各联邦、各州,各市镇村的国民自决和自治。国民的官吏选举。官吏的责任制和答责制”的原理,强烈主张通过实现基于公选的官吏的自治制来解体旧官僚制,对此,魏玛宪法的起草者、当时的国务大臣普洛伊斯虽然是议会制的赞美者,但同时根据马克斯·韦伯的关于近代官僚制必然性的理论,热烈拥护不受政党及议会约束而超然中立的官僚制。^④论战最终以普洛伊斯看法的胜利结束了。其原因和前述的日本当局者的构想一样,为克服第一过程的官僚制而强调第二过程的公务员制终究是基于当时政治领导人认为这会导向对官职的政党支配和对行政的政治混乱的过分疑虑。某位行政学学者是这样说明这一事实的。“魏玛宪法的制定者们知道真正的民主制共和国所固有的多数党轮流执政的议会内阁制将在行政部门内产生难以忍受的紧张。因此,将战前(第一次世界大战前——笔者)的传统所启示的官吏的中立性这一原理放进了宪法中。”^⑤宪法制定者的这种疑虑导致他们被“官吏制度的中立性”这一固定观念强烈地束缚着,而将目光离开了议会制下的官僚制民主化这一真正的课题。于是,就产生了一方面高喊着建立议会制,一方面又保持以前的官僚制

29.

30

的奇妙结论,而这种普洛伊斯说的两个相反原理的调整在制度上将采取什么形态呢?有关魏玛宪法的官吏制度的有名的两个规定正是应对这一问题的最高明的解答。即这部宪法的第130条第2款说:“所有的官吏具有政治上的意志及结社的自由”,同时,第1款写明“官吏是全体的服务者,并非一党的服务者”,而且第129条保证官吏的终身制且拥护其既得权利。这就是卡尔·施密特所说的:“人的普遍的自由权和制度保证的矛盾结合”,但这时他没有忘记加上这样的话。“但是,即使在这里魏玛宪法也还有其国家形态的变革,虽然如此,但却维持了德国官僚制国家的伟大传统,为德意志国民保存了这官吏制度固有的力量和价值。129条和130条就是作为其制度上的保证而产生的”。^⑥普洛伊斯和韦伯认为是合理的形态,施密特称作矛盾的结合的这种议会制和官僚制的并存,到底是加强了魏玛共和国呢?还是开辟了通向崩溃的道路呢?很遗憾,胜利不属于普洛伊斯或韦伯,应该说矛盾结合的破绽不得不呈现出来。因为正是宪法本身的民主的法律文字背后潜在地保证着的帝政时代的遗制官僚制不久便转化为希特勒臭名昭著的圣典《我的奋斗》中赞扬的“无比的官吏团”^⑦。他在获得政权稍后的1933年4月7日,首先急忙制定了“专门官吏复活法”(Gesetz Wiederherstellung des Berufsbermtentums)清洗了共和制建立后根据正式任命就任的所有官吏,以此净化了德国官僚制十几年来身上沾染的脏东西,这绝非偶然。在这个意义上,关于纳粹和官僚制的关系的以下的指出是理应让人们充分品味的真理。“官僚制既然是国家的脊梁,那么摄取新的意识形态是当然的。在最近 31 的总选举中(纳粹支配下的1933年11月的总选举——

笔者),德国当局的布告是这样写的,官吏作为领导人和国民之间的媒介正是最有效的存在。”^①

魏玛宪法制定之际,我们一边记住过去的官僚制遭遇的状态和基于此而制定的官吏制度的这种条文,一边观察现在的公务员法里的若干规定时,无论是谁对其共通的宿命的结缘都不能不进行深刻的反省。想到异国的前辙,那么现在日本正在萌芽的公务员制重蹈那个被埋了外壕的大阪城的命运并非不可能。为事先防御这可能的危险而实现和新宪法原理相符的公务员制,公务员法从官僚制民主化的见地出发,在任何一点上都有其意义,而且充分探讨什么样的问题有什么局限,同时全体国民必须不断监督在这一点上向着非民主逆转的意向。从这一趣旨出发,我对公务员法的各个规定进行的详细批判已经写在发表的其他文章中,^②在这里我举出主要特色的三个问题,并思考其意义和局限。即第一是对公务员的民主控制,第二是采取所谓的科学管理法的公务员制的效率化,第三是民主地扬弃机关内部上下级关系中的严重的阶级差别。这些是这个场合分别探讨的对象。

① 行政调查部编《国家公务员法的解说》(昭和23年)7—8页。顺便说一句,这种口吻给我们留下这样的印象,即我们了解的内阁总理大臣由国会指名这一近代国家的不言自明的政治习惯是不可思议的。由于国会的地位回到本来应有的地位,政党的官吏更迭政策所及之处虽然是运营高级的政治性功能的少数官僚,但如同大多数公务员也在此际变动那样的说明是巧妙的逻辑偷换。明确政治和行政的领域乍看是当然的,但如果是这样的话,那么今天事实上扮演着重要的政治角色的各省高级官吏大概与其将其归入行政部类,毋宁应放进政治部类。全部公务员的大约两成依然存在于适用猎官制的美国行政中,目

前尚未产生无用的混乱和摩擦,这又应如何理解?使国民迷惑的无用的混乱和摩擦在日本反而主要是在官厅相互间发生的。其原因明明就是各个官厅都拥有政治力量。在这一主张的背后,可以零星地看到在日本,第一过程的官僚制原封不动地换为第三过程官僚制的危险。

② 请参见清冈四郎论文(《东京大学新闻》1948年9月17日)、铃木安藏“政令201号和宪法上的论点”(《法律时报》20卷11号,1948年)、佐藤功《日本国宪法十二讲》(1949年)288页以下。这一修改是基于1948年7月22日的所谓“麦克阿瑟书简”的暗示而由芦田均内阁着手做的。然而这书简是在8月7日从应对预定的全国官厅职员劳动组合*的意义上而突然提出的,因此狼狈的政府仅对关于限制劳动权的部分没有研究其是否合宪,7月31日以波茨坦政令公布,以至在工会及有识之士之间引起异常的关注。结果对其修改,世人都仅仅注目于劳动权的限制这一点上。当然我不能否定这个问题对日本公私两个领域的工会运动具有重要的影响,但同时这一修改如果不是从解决日本官僚制的民主化这一根本课题的基调考察的话,那么就会犯“只见树木不见林”的愚蠢的错误。这个劳动权限制的问题也和其他修改项目一道必须只有从是否为打破官僚制的特权性质作出贡献的视野出发来进行探讨。我们应该注意修改的直接动机的上述书简中以下这样的文句。“本来在为了使日本的民主的各个制度得以成功,日本官僚制全面改革是最重要的,国家公务员法是在对这一事实的认识上考虑出来的。因为这种各个制度的强弱,不论其政治的、经济的、社会的哪一个,都直接和公务的效率如何相联系,同时为拥护公众的利益,增进一般的福祉而组织起来的政府依存于能够影响到作为其权力来源主权人的人民的强有力的领导。因此,让这一改革成功不仅是占领政策的主要目的,而且对日本人民将来的幸福是一个前提条件。”

波茨坦敕令是1945年盟军占领日本不久后的9月20日,以敕令542号发布的,是以盟军司令为实施波茨坦公告让日本政府采取

* 官指的是国家,公指的是地方,即国家和地方公务员的工会组织。——译者

必要的措施为目的的。当时日本的议会不开会，因为事情需要紧急处理，就使用旧宪法第 8 条的所谓“紧急敕令”的形式。所谓紧急敕令是在为公共安全而有必要紧急处理时，政府没有议会的同意而能够公布代替法律的敕令。紧急敕令的制度是在旧宪法或在普鲁士存在过的制度，英国和美国本来就没有。这些国家也有行政命令，但都受到法律委任或法律的具体执行这样严格的限制。所以紧急敕令的存在可以说是完全违背新宪法原理的制度。美浓部*博士解释说，紧急敕令事后得到议会承认，就和法律具有同样效力，但在 1928 年田中内阁以紧急敕令实行治安维持法的修改时，他告诫道，紧急敕令是立法的权道，不是正道（美浓部达吉“治安维持法的修改问题”[收于《现代宪政评议》，1930 年]257 页）。因此，如果政府或议会真能体会到新宪法的原理的话，那么在新宪法成立后的第一次召开的第一次国会上，就应制定和波茨坦敕令同样内容的法律。也有认为波茨坦敕令优越于新宪法的学说，但在这里毋宁说是国内法形式的新宪法和紧急敕令法相比较的问题。现在在新宪法颁布前基于紧急敕令发布的各种命令和新宪法制定的同时失效是很不方便的，因此采取了这样的措施，即对于这种命令另制定了法律 72 号（其后以 244 号予以修改），到 1947 年 12 月末前承认其效力。当然这个法律 72 号认为基于波茨坦敕令而发出的命令依然有效，但没有论及其母体的波茨坦敕令。这就是产生了波茨坦敕令是否有效的问题的原因。子有效，亲当然有效的解释大体上是成立的，但不能说是正当的解释。所以实施波茨坦公告的要求在新宪法之前是以波茨坦敕令这一国内规定出现的，但新宪法制定后，当然应以新的民主主义手续制定的法律予以规定。

③ 《参议院人事委员会会议录》1948 年 11 月 13 日，吉田首相答辩说：“我担心官吏有政党色彩，最终在对献身于国务的心情上，可能多少会改变其忠诚之念。”（下点为笔者所加）

而且在同日的答辩中，他说：“公务员法……是为了早日使公务

* 即美浓部达吉(1873—1948)，日本著名法学家，其提出的天皇机关说是日本大正民主主义时期的代表性的理论，并因此遭到法西斯政府的迫害和打击。——译者

员的地位、生活稳定而制定的”，但在4月25日的委员会上，他却说：“我们不是高兴地制定像公务员法那样的法律，多少是为了官公工会运动，以往各省常常有官公吏员参加罢工或示威游行，事实上政府的工作停止了。这样的事态致使必须制定这个公务员法，我们绝不是高高兴兴地提出这个问题来麻烦诸君的……”（同会议录）

④ A Kottgen, *Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie*, 1928, S. 30 - 40. 对于在魏玛共和国里维持中立的官僚制，他和普洛伊斯一道举出 M. 韦伯的名字，这一点尤其值得注意。

⑤ F. M. Marx, *Civil Service in Germany*, op. cit., p. 235.

⑥ C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 1928, S. 181.

⑦ 希特勒《我的奋斗》（真锅译，1942年）上卷423页。

⑧ F. M. Marx, op. cit., p. 262.

⑨ 拙稿“国家公务员法”（《国家学会杂志》63卷3号，1948年）、“国家公务员法的修改”（《法律时报》20卷11号，1948年）。

35 第三节 公务员制的意义和局限

首先，我们从对公务员的民主控制的问题开始论述。

关于这一点，国家公务员法制定本身已经在这个意义上实现了官吏制度的民主化。因为在明治以来长久的官僚制度历史上，规范这一制度的规范以“法律”形式出现是第一次。本来即使在过去，也有关于部分的（选举法）或特定的官职（会计检察官惩戒法）或特殊的事项（恩给法*、会计法等）的法律。但是，官职的设置、

* 二次世界大战前，日本法律规定的养老金、退休金或退职金及抚恤金。——译者

薪俸的决定、官吏的任免均如伊藤博文撰写的《宪法义解》所淋漓尽致地宣示的那样，因为是“至尊的大命”，是“属于王者的大权”，^①所以有关官吏制度的主要规范也是依照旧宪法 10 条的所谓“官制大权”、“任官大权”的行使，并是由拒绝议会协赞*的敕令而制定的。规定了官吏的任免、身份、权利、义务、薪金等重要事项的文官任用令、文官惩戒令、文官身份令、官吏服务纪律、俸给令等都是表示这一事实的最佳例子。即即使作为形式上的立宪国家强辩说其施行的行政是法律的具体执行，但其担当者却是拒绝所谓“依法”的人，相反，这意味着其封建性质依然没有被清算的官吏的特权地位得到不受议会意志约束的牢固保障。^②旧宪法公布不久，同年的明治二十二年(1889年)十二月，山县**首相对府县知事们的有名的训令中的一节说：“各位不仅要屹然做中流砥柱，而且亦宜勉力为人民展示适当的标准，压制其偏颇，不使其走错方向。要之，行政权是至尊大权，当其执行之任者宜站立于各政党之外，去引援附比之习，只取公正之方向，以对应任职之重大”^③，这赤裸裸地展示了当时日本的官吏制度是如何强烈地具有官僚制的性质。两年后才采用官吏考试制度的明治二十年的文官考试试补及见习规则及明治二十六年文官任用令的制定等也如同普鲁士情况一样，断言其为这种官僚制效用的产物，未必夸张。

然而，新宪法明确指出国会“是国权的最高机构，是国家唯一的立法机构”(41条)，如我们在第 65 条以下的规定中所看到的那

* 按明治宪法的规定，议会只有协赞天皇大权的权限。——译者

** 山县有朋(1838—1922)，日本近代著名政治家、军人，是所谓元老中的一员。日本陆军的缔造者，在官僚中有极大的势力。——译者

样,大体上建立了“议会内阁制”。换言之,行政权不像以前那样直接归属于天皇,在制度上,其行使被专门置于国会的监视之下。因此,其“当其执行之任者”今后也不是“陛下的官吏”,只是对国会负责,他们的地位可以说是被代表人民意志的具体体现的“法律”来规范。公务员法的出现大体上不过是从这一原理产生的当然归结。本来支配行政权的不是天皇而必须是人民主权的最高机构国会,这一阐述过的基本原理,并不仅仅停留在这一法律制定的事实本身的显示上。譬如,看一下法律条文所至之处罗列的各条款,不仅人事官的选任需要国会的同意(5条),关于决定职位分类制度或薪金准则则要求制定新的法律(29条、63条),职员的身份也由法律保障(75条)。而且,这不仅是这样的法律制定的形式上的保障。进而在适应社会形势变化而变更公务员勤务条件时,也规定“由国会随时变更”。我们这样观察的时候,就得出这样的印象,即为体现新宪法的原理,将以前的绝对官僚制转为所谓公务员制的契机好像只有在近代议会制的确立这唯一的一点上来寻求。就是说,将近代官吏制度史上的第一过程转化为第二过程的媒介角色只是由刚刚诞生的国会来承担。认为议会制和民主制是同义词的议会万能的思想大概是承认这个看法的,确实,像日本这样,统治结构由上述的山县意识形态占压倒性支配的地方,这种议会优越原理的制度化对官僚制的民主化而言,不可否认是做了空前的贡献的。但是,另一方面我们看看长期被“官尊民卑”思想浸润的日本政党,他们果真对现在的近代议会运用有最合适的资格吗?不仅这是相当可疑的,^④而且如本稿第一节所示,连最近的英国、美国等民主国家都已经出现了“从立法国家向行政国家转换”乃至

“新官僚的抬头”等众所周知的现象，当然现在这一现象在日本也正在显在化。近代的议会因其依靠市民社会的基础之故，所以今天或者被人怀疑其作为代表机构的民主性的形式化，或者人们叫嚷着其作为审议机构的讨论方式无力化，那么将承担官僚制民主化的重要角色完全留给象征着代议制古典形态的国会，这恐怕可以说是一种时代错误。现在，美国制定了1946年的立法部门重组法(Legislative Reorganization)，研究对抗不断抬头的行政权的措施，以至进行议会改革。³⁸英国从1945年以来执政的工党政府也着手这样的改革。³⁹在这个意义上，目前日本官僚制的民主化如业已指出的那样，承担着将新旧官僚制同时作为对象的课题。想到这一点时，我们就会明白对官僚制的民主化所具有的议会制效果存在着一定的局限。于是，我们必须主动追寻补充它的各种制度。公务员法到底对这一点准备了什么样的方策呢？

方策之一首先要举出设置特别职。即公务员法将所有的官职分为普通职和特别职，将适用于这一法律的作为前者，除此以外的是后者。制定当初，公务员法扩大特别职的范围，明确指出其中包括(1)所谓“政治官职”(譬如内阁总理大臣、政务官、各省次官、秘书官等)，(2)一定的准公职(掌管专营企业的机关职员、公团职员、顾问、参与、委员等由法律或人事委员会规则规定的人)，(3)单纯的劳务雇佣者，(4)特殊职员(宫内府职员、大使、公使、法官、国会议员等)。然而，由于“修改”，这一特别职范围明显地受到了限制。即属于第一种以外的职员除了法官和宫内府职员，不仅几乎都被放进了普通职，而且连日本以往在决策上占有重要位置的各省次官也像过去一样，将他们作为普通职而牢固地保证其地位。如果

任特别职者根据其时政权担当者的变动而自由地被更迭其地位的话，那么当初以在官职中广泛设置这一制度而试图实现官僚制民主化的猎官制的意图便由于这一“修改”，其效果在没有显示出来时就不得不全面后退。如果听其理由，仅仅是：“尽量扩大科学的、合理的人事行政对象的国家公务员的范围”，³⁹而却故意或无意地毫不谈及这一制度对旧官僚制所具有的民主效用。在民主的议会制诞生时日尚浅，还不能充分独立行走的现在，各省事务次官——他们安然地坐在作为积累了专门的官府执行任务知识的庞大组织而传统地形成的一个巨大政治势力的官僚制顶点——依然对政策的制定、实施握有事实上的主导权，在这里，我就不必喋喋不休地再说了。如果对应该是这一统治结构核心的重要官职，人民的政治意志不能触动其分毫的话，那么宪法第15条说的对公务员的国民选定、罢免权不过是画饼而已。本来应该都理解“既然有政务次官制度，那么各省次官因为是与‘政治’分离的‘行政’主持者，所以应作普通职”的主张⁴⁰但是，只有在像英国那样的议会内阁制发达、确立了公务员制的第二过程的地方才能发挥政务官制的优势，而这在现在的日本说到底不过是“金鱼的饼干”，这被在第5次国会提倡“设置参政官”时所看到的民自党议员的群小们明显的官尊意识所证实。毋宁说日本的现状必须设立废除政务官，代之以将事务次官或类似的重要官职提升为特别职，像以前那样承认其有出席国会权、答辩权。

第二个补充民主控制的方策是弹劾制。官吏对普通人民从超越的地位出发进行指挥、命令，而如果是执行公务，即使不正当地侵犯了人民的权利，那么不仅不能抗议，甚至事实上连补偿都不予

以承认,在习惯于这种恶劣风气的日本应首先承认对不良公务员⁴⁰的弹劾制,并且这一条应该插进国会创意的当初的公务员法的条文中去,作为表现新时代的感觉会得到普遍欢迎的。虽然如此,这一制度却无视其后法规的命令,没有采取任何具体措施,宛如佛龕一样被放置不管,结果因这次“修改”而被废除。并且其理由是:“众所周知,弹劾这一制度是历史产生的制度。要之,历史上有对以国王亲任而就任的高级官职者,所谓国务大臣级别的人弹劾、检举的制度,对所谓的普通职适用这一弹劾制度是没有过的,如果制定会怎样呢?……由于这样的原因我们就不搞对普通职的弹劾制度。”^⑩以这种简单而又暧昧的理由最终将这重要的民主规定从法律条文中抹杀了。^⑪对公务员的弹劾制在被称之为民主国家的地方起到多么珍贵的作用,今天是人所周知的。政府委员、国会议员在这一点上暴露出他们的愚蠢、没学问和无知识,真使人不胜遗憾。特别是反映下级公务员主张的全官公职员工会的代表强调实现这一弹劾制,他们说:“我们在公务员法制定的场合,作为全官劳主张留下普通国民对官吏的弹劾权和追究责任的余地。”^⑫这应该说是他们正确地认识到本来的公务员制是什么,而直率地进行的自我批评。虽然有下级公务员的这样的主张,但当时呼吁要整顿内部的下级公务员的揭发有时会变为过激行动,结果保持官僚的职务好处特权就将受到威胁,因此有这种担心和疑虑也是自然的,⁴¹于是,这个制度就消失了。以昭电事件*为首,看看最近连日来报

* 也称昭电疑狱事件。1948年昭和电工公司从复兴金融公库得到大量贷款,而为此该公司大肆进行贿赂,当时的芦田均内阁几乎全部被牵连进去,芦田内阁不得不辞职,辞职后芦田前首相也被逮捕。后大多政要被宣布无罪。——译者

纸上登载的热闹非凡的各个贪污事件,或用消防水龙头和棍棒蹂躏宪法保障的劳动权等的报道,政府居然敢于干这种连保守的国会议员都认为过了头的暴行,同时虽然被人民所强烈指责但还是继续通奸的警察不仅依旧没有绝迹,反而与日俱增,在目前的这种状况下,必须复活详细地规定对不良公务员弹劾权的制度。⁴⁰当然如果采用弹劾制,其对象就是广泛地包括着各种官职,此外,要极其慎重地辨别其理由的真伪,这是不言而喻的。但是,正如拉斯基所指出的那样,“我们的统治者注意自由的要求是在知道了迅速且确实地惩罚滥用权力的场合。”⁴¹即使将完成详细的手续交给今后,但只要有关于弹劾制一条,就具有祖传宝刀的贵重价值,这是很清楚的。

从控制公务员制的民主的见地来观察公务员法的意义和局限的第三点是表现在设置人事院的问题上。因为虽然设立了日本不曾有过的民主合议制行政机关人事委员会,但再次将其变为人事院这一准单独制的机关,其组织和权限被无比地加强。譬如,这一组织从建立当初的一局八课膨胀到八局二十几课,这一巨大组织的管理是被人事院规则(13条)所左右的,排除了第2次国会代替官制大权所创立的适用行政组织法。但是问题不在于组织或名称的变化,加强人事院这句话的真价值大概是其权限。即人事院不光对内阁是半独立的(在内阁总理大臣管辖下的人事委员会从作为总理厅的一部分的地位中被解放出来,直接受内阁管辖,只对总
42 理大臣负有报告义务),而且承认人事院保有独立的预算编制权和预备金,进而在人事院拥有可以处置权限的行政部门中,其决定或处分要交给人事院审查,于是,连本来属于国会或法院的功能在这

里都被并用,以至让人产生了这与议会制的原理相抵触的疑问。本来加强人事院可以充分地承认有这样的意义,即为克服过去那牢牢抓住人事权而互相激烈对立的官厅割据主义,使人事院发挥必要的统一功能。但是,假使是这样的话,那么如果不进一步对这一官厅加以强有力的民主控制,就不能期望其对各省拥有真正的深厚力量。因为如果人事院想确保对分立的各官厅的控制力量的话,那么就要求其背后有一致支持的集结的政治力量。从广田内阁*以来,就不断地策划着实现统一的人事行政机关,但直到最近也没有眉目,这正是因为缺乏克服行政组织中的多头性质的政治统合力量。眼下虽然有了人事院,但既然是在某种程度上独立于议会内阁,那么如果将来要将这法律条文给予的统合力量现实化的话,就当然必须考虑应对人事院施加的多数人民意志的组织化和其媒介方法。如果人事院忽怠了这一考虑,只是在法律条文上加强其权限的话,结果不仅是加大了和其他行政部门的摩擦,而且在后者的顽强抵抗下,甚至连其“枢机”的地位都将要丧失掉。为此,必须考虑补充对人事院的国会的民主控制的其他方法,即设立1937年罗斯福提出的大规模行政机构改革方案中的人事参议会(Civil Service Board)或像西德那样的人事委员会的机构,并让民间人士或下级职员的代表参加。

但即便如此,从这一见地出发,我们不能漠视的问题是人事院 43
获得了广泛的准立法权(16条)。即按这一规定所明示的,对于执

* 即广田弘毅内阁(1936年3月—1937年1月),是法西斯的所谓举国一致内阁。——译者

行这一法律的必要事项,人事院制定、修改、废除人事院规则或人事院指令是可能的。然而“人事院规则是约束普通人的法规命令之一种,并非仅是在行政各部门内部有效的行政命令。自不待言,人事院规则没有修改、废除法律的效力,但优先于政令等其他命令。故以人事院规则可以修改、废除其他命令,但以后者却不能修改、废除前者。”人事院规则就是有这样强大的约束力的。此外,关于其指令也几乎可以作出相同的指出。即“人事院指令和人事院规则相同,是对普通人有约束力的,不像国家行政组织法第14条规定的‘训令’或‘通知’那样,仅对所管辖的各机关及职员有效力。”这都是人事院总裁浅井的解释。⁴⁴这个规定不过一条,但以此便将具有对普通人都有约束效力的几乎覆盖人事行政全部领域的广泛的制定、执行、准立法的权限委托给了人事院规则或人事院指令。如此广泛的委任立法现在可以说是很罕见的。拉姆兹·缪尔指出委任立法的扩大是告诉我们官僚制出现的危险信号。⁴⁵何况在日本不需要回顾国家总动员法制定以后的行政史,那委任立法的扩大和战时官僚制统治强化如影随形地发展起来的情况,今天也记忆犹新。虽然如此,被委任命令的恒常存在麻痹了的日本的政治领导人,可以说是对发生的危险麻木不仁。蜡山教授从自己当议员的体验出发,对这一状态这样说过,“虽有战时中的经验,但尽管委任立法的范围非常地扩大,乃至成为白纸委任状时,议员们
44 也不想理解要尽量地保持议会权限的努力。”⁴⁶在这种未脱旧套的政治环境下,如果承认刚才叙述的人事院规则或指令的话,那么就如人事院总裁自身坦率地承认的那样“这种包括性的委任立法权有可能产生种种问题。”⁴⁷即便在这一意义上,我们也不要忘了要

不断地监视人事院对所拥有的委任立法权的行使。

第四,修改是加强所谓“禁止从上派下”的规定,从这一视点来看是当然的措施。在日本,从来是不问老朽官吏的能力如何,便滥用迄今为止的所辖权限使其当上民间企业的主要干部,同时民间企业也为了许可或认可的方便,利用他们,使其成为对官厅的使者,这是众所周知的事实。不言而喻,这种恶习是家产国家时代遗制的官职私有意识的产物。旧法禁止在退职后两年里及退职前两年里,就任和其在职的官厅在职务上有密切关系的营利企业的代表性职位,而修改将其扩大到离职前五年,同时原则上不仅禁止代表性职位,而且对所有的职位都是禁止的(103条2款)。虽然如此,但这一规定由人事院的承认而有特例(3款),如果我们看到连国会议员里也有主张应放宽这一规定的人,^①那么关于这一点逆转的可能性绝对不小。

如上所观察,在好不容易从对官僚制加以民主控制的意图中诞生的公务员法中,如果以这种视野来观察,那么我们不得不认为依然潜在着使官僚制残存下来的很多巧妙的漏洞。

① 伊藤博文《宪法义解》(岩波文库)37页。

② 颁布旧宪法的翌日,黑田首相在鹿鸣馆召集地方长官进行了有名的超然演说,其中说:“政府常持一定之方向,必须超然于政党之外,立于至公至正之道,各员应留意于此,应勉力于以不偏不党之心临于人民,扶取得宜,以助国家隆盛之治。”(指原安三《明治政史》22篇)

③ 同上《明治政史》22篇。

④ 细迫兼光“居于政界的官僚主义”(《日本评论》21卷10号,1946年)。“我第一次出席议会,对议会没有自主性感到吃惊。……如果要实现自己怀抱的政策,那么即使任何事情也不烦政府之手,直接以议会自

己之手按照法律办理,也不管政府是否答应。虽然如此,议会里几乎全都是祈求政府的建议案。就是在质询演说中,也经常听到拜托政府、希望政府等语言,真是岂有此理。这里既完全没有立法机构的议会的权威,也没有让政府行动按己之所欲的气魄。……要之,不想让政府恨自己,此外不要成为祈求什么的障碍,这样的单屈的顾虑支配着许多议员”。这是有当议员经验的人说的。

⑤ 由于这一修改,减少了常任委员会的数量(上院从 33 减到 15,下院从 48 减到 19),严格限制委员的兼任,附设对议员的行政辅佐官,给委员会补充知识,采取措施加强议会对行政的监督权等。全都反映了为实现应对新的行政权的扩大而进行立法控制的努力。其详细情况请参见 H. Zink, *The Current Political Science in the U. S.*, *Political Quarterly*, 1947, No. 2 的论文。

⑥ H. Finer, *Theory and Practice*, op. cit., p. 492. 尝试着使议会的委员会的审议过程迅速化等。

⑦ 《众议院人事委员会会议录》1948 年 11 月 24 日,政府委员答辩。

⑧ 浅井清《修改国家公务员法》(1748 年)11 页。

⑨ 《众议院人事委员会会议录》1948 年 11 月 26 日,政府委员答辩。

⑩ 参见伊藤正己“弹劾及国民罢免制度”。(国家学会编《新宪法的研究》所收,1947 年)

46 ⑪ 《众议院人事委员会会议录》1948 年 11 月 17 日,全官公工会代表的证言。

⑫ 在同上的会议录中,玉井委员对不良公务员这样指出。举一例。“在警察署的下水道的房间里被殴打、拷问。就带着这样的伤,幸而逃到我家,我拍了照片,去告发警察。那时一个检察官说,这是我们私下里说的话,有照片,所以保不住那警察了。他就是这样坦白地说的。”“每天的报纸报道都说明了这种事不胜枚举。

⑬ H. Laski, *Liberty in the Modern State*, Pelican ed, 1937, p. 78.

⑭ 浅井,前揭书 54—56 页。

⑮ R. Muir, op. cit., p. 60—64.

⑯ 蜡山政道《日本政治意识诸相》(1949 年)112 页。

① 浅井,前掲书 19 页。

② 《众议院人事委员会会议录》1948 年 11 月 24 日,前田委员的发言。

二

下面我们转向采用科学的人事行政的公务员制的效率化问题。

我们已经言及过公务员法的第 1 条揭示了这一制度的目的是官吏制度的民主化及其效率化。在这一场合,为达到所说的效率效果而采用的方法即科学的人事行政。大体上说来,在日本行政权的行使超然安居在人民的批判和监视之外,结果在其运用手续中,因循先例(routine)、繁文缛礼(red tape)、秘密主义等陋习及组织上的封建的割据主义和傲慢的特权意识的坏风气都占有压倒性的支配地位,因此行政效率本身就不能不极端低下。虽说有关行政的科学调查或统计过去也不是没有,但因为正是缺乏推到现实舞台的民主的推进力量,所以即使有时向这方面努力,但如同后藤新平*的例子所见到的那样,被简单地嘲笑为“吹大牛”而结束,珍贵的科学成果不能和现实行政结合而放置在机关的书架深处,徒然地任凭其蒙上尘土。该法律为了进行这一点的合理改革,试图在组织、任用、待遇、纪律等广泛的领域应用科学技术的成果,提高其效率。譬如(1)打破传统的各省的抢地盘主义,为具体实现统一的人事行政而设立其实施机构,即曾经成为悬案的人事院,(2)将

* 后藤新平(1857—1929),政治家。在日本侵占我国台湾期间,曾任民政局局长,在我国东北曾任满铁总裁,也担任过内阁的要职,一直赤裸裸地鼓吹侵略中国大陆,是不折不扣的法西斯分子。——译者

公务员的地位从派阀、学阀、人情关系的任意处理中解放出来,且不仅对同一内容的职务的工资规范化,而且采用为实现职务的合理体系化和责任明确化的职位分类制度,(3)废除保证那些俗称为“资格者”或“判任贵族”的高等考试合格者在机关内占有优越地位的高等考试,代之为对普通人民公开实施的职种及等级的专门实务考试,(4)在运用人事行政时,制作为确保其公正和效率的人事记录(service records),(5)包括制定受到不利处分的职员异议申请权等及至室内的采光、桌子的配置、文件类拼字法的合理化,在日本旧日的官僚制中不曾梦想过的各种新制度可以说都是在这种科学人事行政的新风中萌生出来的。即使采用一下这里所举出的任何一个制度,都不是不可以对提高日本行政效率的技术性做出贡献的,这绝非夸张。

虽然如此,但为 20 世纪先进民主国家必须建立所谓的第三过
48 程的新官僚制所迫而创立出清新的科学的人事行政在原封不动地移植到接受它的政治、社会条件不成熟的国家时,就会发生和其本来的意义所预想的迥然不同的效果。本来科学的人事行政这一构想如前所述,主要是在 20 世纪以后的美国发展起来的。因为长期以来支配这个国家的统治结构是猎官制和金权政治的结合,从而发生了堕落,为此人们想将用确立资格任用制来加以克服的改革运动和进而摄取如高度资本制所产的福特体制或泰勒制等以增加劳动效率为目的的经济合理主义乃至科学管理法(scientific management)结合。^①因此,即使科学管理法如森户辰男曾经指出过的那样,被批判为“在科学的美名下榨取劳动者极度效率的方法”^②,但如果观察美国的科学人事行政产生以来的过程,那就不得不承

认其本身内在的政治合理性和技术效率性的存在理由。^③但是,日本没有作为这种改革方法对象的猎官制更迭政策的历史,同时也没有像必然创造出科学管理法那样高度的资本制的发展和政治现代化的地盘,在日本抽象地适用科学人事行政,由于在外观上美化了现在还根深蒂固地残存着的过去的绝对制官僚制,反而给予了其保存下来的有力的理论根据。因为美国的改革方向是保护从所谓“民主制的过剩性”中产生的猎官制下的合理的人事行政,而在日本的场合,毋宁说针对从“民主制的稀薄性”中出现的官僚制,首先必须确立民主的人事行政。日本行政附着的低效率与其说是根源于缺乏技术的方法,毋宁说是更深地由来自于妨碍采用这一方法的非民主的性质,我们对此必须加以反省。

现在,即使采用了为带来统一的人事行政而应设立的强有力的人事院,但如果在其背后不给予支持它的强大的民主控制的话,就会发生和没有清算以前在并存的行政机构之间占有特权地位的其他强大的机关——譬如,请看看和决定工资基数的大藏省之间的不绝的摩擦——之间的激烈的对立而以至丧失其统一化功能。其次,关于职位分类制度虽有其自身的技术合理性,但在一定的日期内在任的指定官职的人被看作具有本法律中的公务员的资格的话(附则 10 条),就有将现在的上下级关系中的不合理的在任状态原封不动地固定为职位分类制度范畴的危险。也许如浅井人事院总裁以巧妙的比喻解释的那样,“职位分类制度采用的是将流水账式的人事管理改为簿记”,^④但不是光在流水账上画线就能变为簿记。如果日本采用职位分类制度的话,必须首先废除从过去就存在的机关内部的上级职员和下级职员之间甚大的身份差别,

给予职种内的等级以可及的广泛弹性,开辟现在的下级职员也可以就任高级官职的途径。特别是如现在的意图那样,在次官以下几乎所有的官职都以职位分类制度固定化的场合,或和一个以上的官职相关联,或给担当将这些综合起来的行政功能的若干官职以级别是相当困难的。美国广泛地存在着免除职位分类制度适用的官职,这些官职也包括其中,好像在这一点上并没有产生障碍,但在特别职范围甚窄的日本这一点特别需要有通融性。此外,在转职到民间企业的机会不是那么多的日本,作为从事单纯事务或需求度少的特殊事务的公务员职位分类框架狭窄的结果,人们大概会担心涨工资立刻就“到头”。⁵⁰再看看其他工作条件,如严格遵守八小时工作制,也许予以满足交通、住宅等各种条件,具有某种程度的合理性,但在目前的社会条件下,就有增加公务员精神和肉体消耗的危险,由于采用形式上的效率制,反而会有招来现实的非效率的危险和担心。虽然可以说完成了像以手枪代替警察军刀那样的装备现代化,但在没有民主的公务员制传统的日本,在使用现代装备时,相反更会勾起人民从过去以来对官宪抱有的恐惧心,这是很清楚的。这种改革肯定不能说是在民主意义上的提高效率。在这个意义上,现在正采用的任用考试或人事记录的判定标准也不仅是限于知识的有无,而且必须将最大的力点放在应试者能否领会对公务的民主意识及其实践的行动方式上。现在的美国科学管理法本身如果根据其创始人泰勒的想法,也不仅是意味着被人们特别误解的“效率机关”(efficiency device),而是以创造出更高度的社会价值和其必要的完全的意识变革为目标的。⁵¹如果看不见这一基调,即使存在着科学管理法,也不过是徒有虚表。问题不

是形式上的科学化,而是关系到是否存在灵活运用形式背后的起动力量。如果事先预想到正宗的宝刀被狂人使用,那就不会铸造了。为了使科学的人事行政在日本成功,最先决的条件就是培育民主的官职观。在这样看待时,对第二个问题也就能发现需要有很多探讨和反思的余地。

① 拙稿“现代官吏制度的展开和科学的人事行政”前揭·序章“科学的人事行政的意义”。

② 森户辰男“科学管理法的社会政策的价值”(《国家学会杂志》30卷12号)109页。

③ 岛恭彦“职位分类制度的历史考察”(《朝日评论》1948年11月号)24页。“特别是在垄断资本主义阶段,想让人职能化、将经营组织机械化的企图有着这样的危险,即将经营简单地变为其外部的少数人支配的工具,于是便有新的人的支配关系被植于组织之中的危险。但是现在我们的问题是,从19世纪以来以产业技术的跃进为基础的美国资本主义进步的方面,在那里产生的职能制度不单有产业经营的一面,而且必须注意其适用于政府的行政机构改革而能够起到充分的进步作用这一事实。”

④ 浅井,前掲书75页。

⑤ 请参见本书“职位分类制度的具体科学性”。

⑥ Waldo, op. cit., p. 50.

三

正如本书在其他章节中指出的那样,^①日本官僚制民主化指向的对象不光是官吏和人民之间的“官尊民卑”的关系,而且同时也存在于机关内部严重的阶级差别。因此,如果新公务员制度不能扬弃在这一点上的束缚关系的话,就不能说能够完成其任务。

特别是当我们看到出现产生新的官僚制的社会条件,同时通过现在建立的公務员工会而在下级公務员之间涌现的对过去机关内部特权支配关系的觉悟时,如果忘了对这一点的考虑是绝对不能允许的,我们将其作为第三个问题来考虑一下。

在很长时间里日本的下级公務员停留在极其卑屈的地位上,这不需要事先说明。不管如何有能力,除了偶然的情况,只要没有通过高等考试,就一定会被关在升任所谓高等官的门外,坐在一辈子甘于供人驱使的职位上。和机关内部上级官员的关系也不止是职务上的上下关系,而且甚至意味着社会的身份差别,这有着不胜枚举的日常事例。⁵²现作为说明其一端的材料来比较一下他们作为劳动对价所得到的工薪。日本在一直到终战的长时间里,定下官吏工薪的规定是明治四十三年(1910年)三月二十八日制定的高等官吏等薪俸令及判任官薪俸令。这两个规定虽然其后有若干小的修改但其主要之点没有什么不同。而在这里我们看一下敕任官、判任官的薪俸。首先敕任文官是在从6200日元到4050日元的范围内有八个等级,但通常中央机关的事务敕任官的薪俸为年薪5800日元。其次的奏任文官的薪俸是4050日元到1050日元,分为许多等级。最后是判任官,设立了月薪145日元到40日元的幅度,分为11级。如果以年薪来计算就是1740日元到480日元。因此,以判任官的最高工资为例,比较一下次官和主要局长等敕任事务文官通常得到的5800日元工资及和奏任文官的最高级相比,前者是3.3倍,后者是2.3倍,而且将判任官的最下级和次官的薪俸比较的话,实际上有12倍的差(顺便和总理大臣的年薪9600日元相比一下,则为20倍)。加上各种名目的副收入,更有极大的差

别。现看看以 1942 年精减的定员数量,敕任官、奏任官(含待遇)为 29411 人,判任官(含待遇)为 347694 人,下面的嘱托、雇员、佣人合计为 1029759 人。让我们看看其阶级结构的金字塔型,就会了解到有多少多的下级官吏和接近顶点的上级官吏相比,不得不拿着极微薄的工资的悲惨事实。^③

因此,为了打破在机关内部的这种精神上且物质上甚大差别的阶级结构,公务员法采取了什么方策呢?关于这一点,首先要从职员的经济地位来看。首先该法重新明示了公务员的要求工资及其他劳动条件的行政措施的权利和在受到不利处分时的申请异议与接受其审查的权利及对工伤补偿制,这是一大功绩。但是关于惩戒,不俟特别的委员会的审查而由任命权者直接地行使其权限(84 条),这是不当地威胁公务员地位的。其次是关于薪金,这一法律命令必须严格地依据法律规定的薪金准则上附加的薪俸表(63 条以下)。这在匡正曾经以各种名义增加实际工资的不正之风是有意义的。但是,在如现在具有物价飞涨的倾向下,固定工资是不合理的。本来该法也根据适应形式的原则,承认国会可以随时变更包括工资在内的劳动条件,且人事院负有劝告义务。但是作为具体的方策,人事院本身表示的意向也是不同的,其发表的见解,有主张滑动工资制的,或有主张某种程度的滑动工资制的,并没有表达其明确的方针。^④在“修改”以前,这个问题的决定是按照劳动三法的规定,交给职员工会和当局之间的团体交涉,因此适应物价的变动而提高生活工薪,以保证下级公务员的经济地位,但现在这条路被否定了。即他们及其家庭的生活不得不只能依靠半独立于议会的、除此之外不反映任何民主意志的人事院的常常是一方面的意向。因此,如果

不直接代表普通市民或下级公务员声音的人事院或者只是靠着桌面上的数字而独断地判定科学的工薪决策,或者如果失败,那么谁又能保证公务员的不满不会自动地回流到曾经的甜蜜故土的“外快”上呢?确定科学的工薪水平原本是必要的,但“科学的”这一形容词只是在恒常地具备对应规定公务员生活的社会条件变化的弹性,才能具体地发挥其价值。只是因为背后缺乏人民或公务员的积极支持,让我们回想一下1950年末,在第5次临时国会上的提高工资基数的所谓科学的人事院方案被吉田内阁的“上厚下薄”方案强行排除的光景,⁵⁴就应特别考虑对工薪水平的科学性的正确规定。

其次,我们看一下公务员的政治活动,这一法律是必须维持他们所谓的“中立性质”,⁵⁵所以除了行使选举权以外,人事院规则规定禁止一切政治活动(102条)。本来“修改”附加上了公务员不因政治性意见或政治的所属关系而受到歧视待遇(27条)。但不能否认由于“修改”而大幅度限制了公务员的市民基本权利中的参政权。1949年9月,以限制公务员政治活动为目的而出台的人事院规则14—17条就是其象征。对这个问题,英国是除了从事体力劳动的政府佣人外,禁止普通公务员成为公选职务的候选人。在美国,因为政党猎官制的弊害过大,进入20世纪后随着改革运动的进展,公务员的政治活动开始被逐渐严格限制起来。1907年的规则或1939年的哈奇法(Hatch Act)是其主要的法规。但是英国正如拉斯基所说“公务员在其闲暇时,什么都不能为自己相信的政治团体做的纪律是完全愚蠢的。”现在法国拥有这一自由的公务员指责说,这绝没有破坏其执行公务。⁵⁶此外,美国在制定哈奇法时,组

约市人事委员塞雅强烈地警告说，这是束缚公务员的“政治狂人的紧身衣”或他们被转为“准市民的地位”(sub-citizen status)。^⑧同样的警告在署名这一法案的罗斯福总统特别发布的总统咨文中也清楚地指了出来。^⑨在考虑这些有识之士指出的批判或警告时，政党势力的薄弱不仅没有带来猎官制的弊害，或相反政党屈从于官僚制的重轭下的日本，即使有某种公务员过头的政治活动，但从摆脱上级的身份支配的多数下级公务员对市民权利的觉醒和促进其成长的意义上来说——而且为打破官僚制牢固的墙壁而实现机关内部的民主化——，也必须规避对这一点的严格限制。特别是在那个场合的禁止条款不用法律而是交给一片委任命令的人事院规则的办法，连人事院总裁都觉得不妥当。^⑩看看对违反了这一点而用体罚来惩治的情况，也就知道其荒谬了。尽管如此，在强制通过时，我们也能看透在吉田首相自相矛盾的发言中所集中表现的日本公务员制的复杂状况。

第三是劳动权问题。我已经说过，“修改”的发端是关于这个问题的 1948 年 7 月 22 日的麦克阿瑟书简中的暗示。本来当初在制定公务员法时，根据工会法 4 条，警官、消防职员等特殊公务员以外的人有工会结成权和团体行动权，而且根据劳动关系调整法 38 条，除以上的职员和国家或地方专管企业以外的公务员都有罢工权。然而在修改的 98 条中却作为公务员的服务纪律禁止罢工权，而且对劳动条件只让保有不具有团体协约证明的交涉权。并且如前所述由于特别职的限制，公团* 职员作为普通职也适用这

* 政府经营的特种公共事业组织。——译者

一法律,为此事实上否定了几乎所有公务员行使宪法 28 条保障的
56 劳动权。这一条文是 1947 年由美国制定的,有着近似于酿起很多
物议的塔夫脱·巴特雷法第 305 条的内容,但和美国不同,在广泛
地存在着国营企业的日本,和民间企业的工人实际上在劳动内容
和条件上相等的许多国企劳动者在普通职上受到这一限制。特别
· 职的范围被定得相当狭窄,这在和招致保存各省次官特权性地位
相对照时,可以说偶然地为我们揭示出了当局所说的修改这一点的
理由为“科学的合理的人事行政”的实质意味着其尽管对高级公
务员有利,但也导致对下级公务员不利的这种科学性和合理性。
无论如何,由于对这种劳动权的全面限制,因政府的情况废除定员
或减少预算而官职被废除或出现过剩人员时,多数下级公务员处
于以当局单方面的意思而被开除的相当不稳定的地位。特别是我
们想到被赶到没有准备充分的失业政策和社会保障的街头的公务
员通常不是占有少数官职的上级公务员而是多数的下级职员,那
么,表明他们的希望或意志的交涉权(98 条)大概就不会单单地停
留在“下情上达”的请愿领域里吧。众所周知,在英国,从 1919 年
以来就灵活地使用保障公务员工作条件的团体交涉的恒常机构的
惠特利协议会(Whitley Council)。此外在美国,从合理地重组第
二次世界大战后的统治机构的意图出发而设立的大规模的胡佛委
员会的报告书也在其“人事管理”的劝告中,为了人事制度的决定
和改善,承认下级职员的积极参与,提议设立由上级的监督职员和
普通公务员双方代表构成的协议会(a council composed of both
supervisor and employee representatives)(劝告 21 号)^⑥。对于这
57 个协议会案,劝告没有详细地叙述具体的政策,但在公共的调查报

告书中正面地提倡这种措施的事实一直在否定团体交涉权的美国公务员制度的历史上可以说是具有划时代意义的。今天，胡佛委员会的劝告不能说是全部，但多数的东西在统治机构的各个领域都具现化了，按这一趋势推断，这一协议会的建立也不是没有可能性的。甚至在像英国或美国那样的国家，这里所说的倾向已经是显在化的现状。对这一倾向逆行的制度上的强制不仅是关乎到公务员的劳动权问题，而且作为和扬弃扎根在机关内部的绝对关系的日本官僚制的民主化深深联系的课题，我们有必要进行探讨。在目前近代官吏制度三个过程都分别且同时强调自身的日本，在这一点上，内在于讴歌官僚制民主化的公务员法中的时代史的矛盾可以用锐角来表象。

①、② 本书的“日本官僚制和‘对民众官纪’”的论文。

③ 根据序中也有的 1890 年召开第一国会的藤田茂吉的“官制的修改及设立职务工资制的意见要领”(明治文化全集第三卷《第一期国会始末》)，官吏的薪俸和工匠收入的差如下。

| 日本 | 普鲁士 | 美国 |
|-------------|--------|--------|
| 各省大臣和工匠收入的差 | 81 比 1 | 45 比 1 |
| 各省局长和工匠的收入 | 47 比 1 | 18 比 1 |
| | | 4 比 1 |

④ 据浅井前揭书说 28 条“不是承认滑动工资制的”，但冈部政府委员答辩道：“我认为这就是采用了所说的一种滑动工资制体系的思想。”(《众议院人事委员会会议录》1948 年 11 月 26 日)。

⑤ 关于这一对立，人事院工资局的负责人是这样说的。“薪俸表的上下差如前所述，人事院方案是 7.3 倍，政府方案是 8.3 倍，算定薪俸表基准的金额和人事院方案相比，政府方案中最低的很苦，最高的很好，为此，结果正好是三五号薪俸(普通薪俸表的七级八号或八级三号)以下不好，以上的就好。这要是量化的话，就是全部职员中约

90%的大部分职员^⑥的工资被削减,而剩下的仅10%的高级职员增加了工资额。”(庆德庄意“修改薪俸法的问题点”(《人事行政》1951年1月号62—63页)。

⑥ 浅井前揭书168页。

⑦ H. J. Laski, *Reflections on the Constitution*, 1951, p. 189. 这本书是拉斯基去世后出版的,是集录了他在1950年3月25日猝死前的约一个月的二月份里,总选举前在曼彻斯特大学做的连续演讲。内容分为三部分,分别以英国的“议会”、“内阁”、“公务员制度”为论题。在这本书里拉斯基缓和了于1937年出版的《英国议会制》(*Parliamentary Government in England*)中表示的激烈的对议会制的不相信,这在某种意义上被人们批评是为保守的(*The New Statesmen and Nation*, Aug. 11, 1951),但在对于公务员的政治权利的问题上,他的态度和以前一样,没有改变。

⑧ W. S. Sayre, *Political Neutrality*, in F. M. Marx ed., *Public Management in the New Democracy*, 1940, p. 210 - 211.

⑨ *Ibid.*, p. 215.

⑩ 浅井清在前揭书中写道:“职员为政党或政治目的,寻找捐款及其他利益,不论其或者接受或者用其他任何方法做,都不得参与这些行为,或者除了行使选举权之外,都不得从事人事院规定的政治行为。但是若以我个人的见解,这种事不必为人事院规则所定,应该是立法事项。”(168页)另参见该人在众议院人事委员会(1948年11月24日)的答辩。

⑪ *A Report to the Congress by the Commission on Organization of the Executive Branch of the Government*, Feb., 1949, p. 32 - 33. 另参见拙稿“美国人事行政的前途”(《人事行政》1950年12月号)。

二 统治结构中的割据性基因

——以内阁制度的建立和当时的舆论为中心 59

第一节 问题的所在

从政治舞台的表面来看明治政治史时，与其说是一方以萨长*为中心的藩阀政府和另一方的自由民权运动两者为发端的政治势力的角逐和抗争，不如说最终是在两者的妥协上构筑起来的。因此，维新以来日本政治走过的近代化过程可以看作是沿着从上面的两个势力交错中酝酿出的潮流而形成的。本稿的课题是与现代对比，描绘出明治时代所谓“近代日本的形成”开始的内阁制度的真正姿态。但是，如果要更正确地表现这一课题的话，那么建立近代内阁制度的事实本身同时也是担负着我们日本近代化过程中一个阶段的作用，为此，本稿的使命是必须追究在日本政治近代化的过程中，内阁制度的建立具有什么意义及起到的作用，此外带来了什么样的政治结果和影响。可以说只要忽怠这一考察，那么即使是原封不动地叙述建立当初的内阁制度的外貌，也不过是单纯 60

* 萨长即德川幕府时的萨摩藩(大约在今鹿儿岛地区)和长州藩,幕末时同为所谓雄藩,是明治维新的主角,其下级武士即为明治政府的领导人,他们主导的政府被称为藩阀政府。——译者

的枯燥无味的制度罗列或注解法令条文,因为这不仅看不到在“近代日本”的形成过程中,内阁制度的建立所具有的历史意义,而且会导致失去和解析、阐明现在日本政治中内阁制度所具有的特殊性质的联系。譬如,眼下这十几年来,内阁缺少政治力量常常成为世人关心的最大问题,对此的补充工作的形式是不断地制造各种制度和法律条文,同时我们也看到这些工作没有产生相应的效果。⁶¹ 为了加强内阁而采取的这些改革的合目的的努力作为制度本身是极为妥当的,虽然如此,但结果却不得不像砂中楼阁一样终结,这起因于对日本内阁制度根底里潜在的脆弱性到底认识不足。说内阁缺少政治能力意味着应该保有所有有关国务设施的最高权限和责任的内阁缺乏与此相应的统一的力量。通常所说的近代议会内阁制的强大是这样产生的,即将国内很多不同意见在议会过滤而一元化,并将这一元化的政治意志投射到内阁。然而日本的帝国议会从其扭曲的性质中不能发挥一元化装置的功能,结果导致复杂的各种社会意志直接反映到内阁(议会不过是其中的一个要素),因而丧失了内阁本身的一体性。这说明了既是明治日本近代化的大体理念同时也是指标的“万机公论”的原理不存在具体的保障。而占据统治结构顶点的内阁的统一力量的分裂就成为在从顶点向下方放射的许多行政机构之间出现根深蒂固的分化和割据的重要基因。在这个意义上,“近代日本的形成过

61 程”中的内阁制度的真实形象是否果真具备在语言的正确意义上的近代性格?我们对其进行探讨不仅对内阁制度的研究有现代的意义,而且会向我们启迪日本政治现代化的本质。在以上的意图之下,本稿将焦点集中在明治十八年(1885年)断然实行

的所谓近代内阁制这一事件,首先提出事实,然后通过当时各报纸的社论,观察这个事件如何反映了当时的时代形象,以至形成什么样的舆论。因为想来这比其他任何事物都能极其直接地反映出这一新制度所具有的限于近代性范围内的意义。这样将对从这舆论中能够读解的日本内阁制度的政治性质的归结作为解答,描述出这一解答在当时的政治背景中是如何酿成的,由此来启示我们,这对今天的日本产生了何种决定性影响。因此,第二节和第三节可以说是对第一节提出的建立内阁制度的制度事实的具体注解。

① 参见本书“日本法西斯的统治结构”。

第二节 内阁制度的建立

明治十八年最后一个旬日,太政大臣三条实美*突如其来地向天皇呈交了一个奏议,请求辞职。当时岩仓右大臣**死后三条太政大臣因没有实力而产生了参议院的不统一和对立被泄露到社会上,以至逐渐传说到庙堂的改革,东京都的报纸议论着设置专任

* 太政大臣是日本古代及明治政权建立之初的天皇朝臣中权势最大的大臣,其地位与我国的宰相相当。三条实美(1837—1891)是幕末天皇朝廷中的重臣,参加了明治维新运动,对维新成功起到一定的作用。——译者

** 即岩仓具视(1825—1883)幕末天皇朝廷的重臣,参与明治维新,明治政府建立后,也是新政府的重要成员。历史上有名的岩仓使节团,就是以他为首的日本政要赴欧美的考察团。——译者

62 参议会或其首班要起用萨摩派事实上的首领黑田清隆*等。在这风闻中,三条的奏议投下一石,在日本政界掀起轩然大波,不仅如此,这一举动更提示了要将传统的、集权的太政官制度转换为近代的、立宪的内阁制度的重要命运,具有促进其后国会及行政、地方制度等改革的先驱者的历史意义。三条的奏议是这样的(下点为笔者所加)。

“臣躬荷台鼎之重,日夕忧惧以图报效

承陛下改制内阁之旨,幸披沥微衷,得以仰圣德之机,窃思今日之事前途犹远,以建立宪之基终中兴之业,故非区区因循前辙所能为者,维新之初

陛下幼冲,臣叨宠专,谨督大政实出不得已。盖大宝之令**仿唐之尚书省,以太政官统领八省,八省分属左右弁,得官符而施行之。明治二年定职员令,置六省,仍依大宝之制,以太政官为诸省之冠省,以诸省隶属分官,此后诸省指令专仰太政官,太政官批下而施行之,凡文书上奏者皆经由太政官,往复之间省之寮均此。此盖一时之权宜,不独未得亲政统一之体,亦轻减各省之长责任,徒为旷滞之弊。方今

陛下圣德日跻,综揽大政,视内阁,引见诸宰臣,亲听文武之务之奏议,而中外之事盘错多端,官制宜更张,财政宜节

* 黑田清隆(1840—1900)萨摩藩出身,明治维新的重要角色之一,元老。曾任第二届内阁首相。——译者

** 即大宝律令,7世纪中叶,日本仿效中国唐朝开始进行著名的大化改新,701年制定并实施大宝律令,标志着大化改新完成。——译者

度，须要务经画施措者不一而足，此宜斟酌时宜，变通古今，改太政官为诸省之冠省之制，并废太政官诸职，以内阁为宰臣会议。

御前为奏事之所，万机之政专以简捷敏活为主，诸宰臣入则参大政，出则就各部之职，均为陛下手足耳目，选其中一人专当中外职务，以承旨宣奉保持全局平衡，必得各部统一，此乃祖宗简实之政，亲裁之体制，立宪之义亦不外于此振张纲纪，各部宰臣均任其责，以节用务实达立国之目的，天下可为公，可与宇内各邦竞之。

陛下始中兴大业，终之成绪，微臣效犬马之劳亦有余荣，若至其人，则由陛下圣鉴，以明达大局、精练时务者任之，而当中外多端之机务，实非臣之所能堪，伏惟恭愿。

陛下，臣诚察及今之时，改为内阁组织并解臣职，使奖顺赞襄不负微臣，则臣不独幸甚，言之非常实惟出于时宜中不得已。

谨奏陛下玉断

明治十八年十二月 太政大臣公爵 三条实美

根据这一奏议，二十三日公布了下面的官制，于是明治二年（1869年）制定职员令以来，仿照大宝古令设置，在国务施政决策上具有唯一最高权限的机构太政官解体，最终建立起被称之为新的欧美式的近代内阁制度。

“此次，废除太政大臣参议各卿职制，更以组织设立内阁

总理大臣及宫内、外务、内务、大藏、陆军、海军、司法、文部、农
商务、递信、各大臣的内阁，总理大臣及外务、内务、大藏、陆
军、海军、司法、文部、农商、递信各大臣组织内阁”（太政官达
第 69 号）

同时，内阁总理大臣及各大臣的职权所定如下（此外，在这一
职权上，总理大臣对各省大臣的权限是极其广泛和强大的，为此，
明治二十二年（1889 年）再次修改，而设立至战争结束时一直存在
的内阁官制，关于其意义后面会涉及的）。

“第一条 内阁总理大臣为各大臣首班，奏宣机务，承旨指示大
政方向，统督行政各部

64 第二条 内阁总理大臣考察行政各部政绩，可要求其说明及检
查之

第三条 内阁总理大臣认为需要时，可处分行政各部或命令停
止而待亲裁

第四条 内阁总理大臣监督各科法律起草委员

第五条 凡在法律命令中内阁总理大臣副署，属各省主任事务
者须内阁总理大臣及主任大臣副署

第六条 各省大臣对其主任事务应时常向内阁总理大臣报告
情况，但事系军机则虽由参谋本部长直接上奏，但陆军大臣必须将
其事件向内阁总理大臣汇报

第七条 各大臣有事故时，应临时承命由其他大臣管理其事
务”

同日，和这新官制发布的同时，宫中举行了碰面的对总理大臣

以下的各阁员的亲任仪式，俗称“第一次伊藤内阁”的日本最初的内阁诞生了(括号内的其人前任职务和出生地)。

内阁总理大臣兼宫内大臣 伊藤博文(前参议兼宫内卿、长州)

外务大臣 井上馨(前参议兼外务卿、长州)

内务大臣 山县有朋(前参议兼内务卿、长州)

大藏大臣 松方正义(前参议兼大藏卿、萨州)

陆军大臣 大山岩(前参议兼陆军卿、萨州)

海军大臣 西乡从道(前参议兼农商务卿、萨州)

司法大臣 山田显义(前参议兼司法卿、长州)

文部大臣 森有礼(前参事院议官、萨州)

农商务大臣 谷干城(前学习院院长、土州)

递信大臣 榎本武扬(前特命全权公使，原幕臣)

此外，辞职的前太政大臣三条实美当上了新设置的内大臣，前左大臣有栖川宫任参谋本部长，前参议佐佐木高行、川村纯义、福冈孝弟和其他重臣都为新设置的宫中顾问官，大木乔任就任元老院议长。第二天的二十三日下了这个诏书，展示了新内阁制度应指向的方向和方式，社会上称为“明治十八年政变”的这一前所未有的改革也就此告一段落。

“朕惟经国之要在于官定其制、机构各得其所，内阁万机统一亲裁，必要简捷，今改其组织，诸大臣各当其重责，统以内

阁总理大臣，以此免从前各省隶属太政官，上申下行经由复杂之弊，乃至各部，明官守，以除滥弊，精选叙以待才能，省繁文以通淹滞，节冗费以举急要，严规矩以肃官纪，以此徐图施政之整理，此乃朕望诸大臣之所，中兴之政不可一进一退，除华务实，纲举目张，继之永远，诸臣体察朕意奉行之。

明治十八年

奉敕

内阁总理大臣伯爵 伊藤博文*”

如果我们通过这些诏敕、奏议、各官制来观察从太政官制度向内阁制度变革的制度意义的话，那么可以主要归纳为四点。

(一)在太政官制度中，应决定审议所有国务施政的大臣、参议与其具体的执行机构的各省卿其权能截然区分，与此相对，在内阁制度中国务大臣同时也是各省的行政长官，即采用了和各省大臣重叠的制度。

(二)在太政官制度中，只有大臣保有对所有国务的辅弼责任，事实上担当决定执行各种国务施政的参议、卿对自己所管事务没有任何责任，与此相对，在内阁制度中，总理大臣自然不论，各省大臣分别具有单独的辅弼责任(注意：连带责任被排除)(但在明治二十二年制定内阁官制前，总理大臣对各省大臣的控制力量是很广泛的)。

* 伊藤博文(1841—1909)日本近代史上最著名的政治家之一，元老，在日本近代政治体制形成上起过极其重要的作用，曾制定明治宪法，后任朝鲜总监，欲吞并朝鲜，被朝鲜爱国志士安重根刺杀于哈尔滨火车站。——译者

(三)明确了宫中、府中的区别,以前所谓的“朝廷”的名称消失了。⁶⁶

(四)超过以上的三个意义而构成这一变革特色的是:在太政官制中,事实上掌握政治决定权的参议之间欠缺正式的统率地位的职务而暴露出其多元的存在,与此相对,在新的内阁制度中,总理大臣终至获得了统一内阁其他阁员并保持全体平衡的强有力的权限。

一言以蔽之,不久就出现了以明治二十三年(1889年)为期召开会议的、具有近代立法部门形式的帝国议会,与此对应,建立起担当应该决定、处理所有国政的最高功能和责任的强有力的行政部门只是表面上表现的这一改革的意图。当时作为守旧的庙堂出身而具有罕见的进步思想的西园寺公望*在遥远的任地维也纳特别为这一改革呈给伊藤博文一信,称颂其为英断,并同时讴歌这一改革具有的立宪上的意义。即:“(前略)客冬对意外断然的改革,实不胜雀跃。尚未得详细报告,阿托利宾及布博瓦尔等尚不得知,但考虑起来,无论如何是日本政府具有实权和责任的第一步,果其时也,实为吾邦千古未有之大美事、大事业。于是乎,得与文明各国同等之政府,于此亦无忧他日开设议院(后略)^①。”西园寺给予的极度赞美之词的这一制度的大变革在形式上的意义当然也是断然实行这一改革的当道者发表的正式见解。即这一制度真正的策划者伊藤本身已经在同年八月给井上外务卿的信件中说:“断然实行充分地巩固庙堂之基础的改良,为在(明治)二十三年前决定确

* 西园寺公望(1849—1940),政治家,元老,曾两度担任内阁总理。——译者

乎不动的政略。”⁶⁷这即使是为针对将来占据议会的牙城中的政治敌对者而加强自己阵营的举措,但在外表上,人人也都是按以上意义来理解的。而且这也可以从当时是伊藤参议的秘书并参与谋划制定内阁制度的金子坚太郎追忆的当时情况中可以看出。“为行宪法政治,无论如何也要组织欧罗巴的宪法政治的内阁组织。天皇辅弼大宰相的总理大臣是第一责任人。其下有各省大臣,这是内阁,而在上下两院议论国政,所以无论如何也要改革官制。遂废除太政官,改为内阁制度。这是十八年(明治)冬之事。”⁶⁸

通过以上简单的叙述,我们能大体上确认政府当局对十八年的改革表明正式意图。因此,其次这一建立内阁制度的划时代的事件果真具有像政府发表的那样的意义吗?我们是否全盘接受?为了对此进行探讨,我想要从那时的有代表性的各报纸的社论中寻求当时的人们是如何看待这一变革的,并且同时又引起了什么样的舆论。大体上,在内阁制度建立当时的自由民权运动*在政府接连的镇压和对领导层的怀柔工作取得成功,或者是十七年(明治)自由党解散,或者是引发了同年改进党的大隈重信**、河野广中等领袖层脱党,渐渐地走向沉滞一途,但同时因为他们拥有各自的机关报纸,或明或暗地并没有缓和和对藩阀政府的攻击。因此,我们在提示对这一改革的政府要路的见解的同时,也提示围

* 19世纪70年代至80年代的日本著名的政治运动,运动目标是要求开设国会、制定宪法,并结成自由党、立宪改进党,这两个组织后成为日本战前两大政党的基础。——译者

** 大隈重信(1838—1922)政治家,曾两次出任总理大臣,也是早稻田大学的创建者。——译者

绕着该问题的这些民间舆论,就能对建立当初日本内阁制度的真实状态刻画出一个比较公平且明晰的轮廓。因为对这一点的考察在日本的内阁制度研究中几乎从来没有被触及过,所以在这个意义上我也要不厌其烦地稍加详细的介绍,从中来思考围绕着“内阁制度的建立”这一历史事实到底潜在着什么样的问题。

68

① 春亩公追颂会《伊藤博文传》中卷(1940年)491—492页,下点为作者所加。

② 同上《伊藤博文传》中卷446页。

③ 金子坚太郎《余所知的伊藤公》(1928年)。但,这一部分是根据腊山政道“太政官制度和内阁制度”(收于国家学会50周年纪念《国家学会论集》)573页。

第三节 围绕着内阁制度建立当时的舆论

我首先将当时的主要舆论划分为政府党、在野党和中立方面等三者,将他们对这一内阁制度建立所表明意见,分别通过各个代表性报纸上的论调来予以探讨。

(一) 政府党的立场

第一,作为站在支持和为政府辩护立场的方面,我要举出的是当时人人都承认的御用报纸《东京日日新闻》。该报是由自两次陪同伊藤访美(明治三年,1870年)、岩仓外游(明治四年)以来和政府结下不浅因缘的福地源一郎(樱痴)主办的,其对于这一改革的看

法是彻头彻尾地作为政府的代言人出现的。即改革刚发表后的二十四日,该报就刊登了社论“读太政大臣奏议”来支持改革,说“立宪政体的基础也应先由此而建立”,同时颂扬这一盛举的三条伟功,极力称颂“其至诚至忠实可与日月争辉”。而且该报并不以这篇社论为满足,在翌日的二十五日,又呈献了题为“明治宪法的四大进步”的长篇颂词。不仅展示了帝政党(明治十四年末,对抗自由党、立宪改进党建立而由福地源一郎、水野寅次郎、丸山作乐等组织的官权政党,十六年九月解散)以来国内政治上的一派的代表性舆论,我们还应该注意其进一步扩充和外延了三条奏议中的精神,为此将其摘记如下(下点为笔者所加)。

明治圣代宪法史之际,“吾曹当特别谨记者为明治十八年十二月今日前的四件大事,一曰明治八年四月十四日圣敕:须渐次建立立宪政体;二曰明治十一年发布设立府县会之令;三曰同年之十四年十二月发布以明治二十三年为期须开设国会;及第四为前日废除太政官及太政大臣以下诸官,改为内阁组织,须使内阁总理大臣负担大政之责任之敕谕……然以至此次废除太政官,新组织内阁,以内外万机之责任一任于内阁,应云实为立宪政府内阁体制之最初具备者,于从前状态,如无政治上责任所归之所,于理论上其责在太政大臣,内阁诸卿须与之共进退,然而顾其实际则又不然,然或问其责归于参议诸公哉?纵然实际实力在诸公,然有大臣在又似不负其责,又,内阁诸公固有一定之主义,但不得而言:至于其组织方法则全为无主义之组织,看欧美各国为何种立宪国家,其内阁诸

卿与首相(即总理大臣)共进退,大宰相须负担其责,不见如日本那样的从前之状态,如从前之状态,至异日开设国会,万一以政党更迭内阁之时,三大臣常常依然不更迭,只是更迭参议诸公,实为不同。吾曹早晚须更改此组织,组织有责任之内阁,初逢此次改革,见其政治责任在内阁之主义,知组织之诸公亦有一定之主义,知万机责任归其所,初次承认立宪国,吾曹殊表满足,从今之后,可公然内外明言:日本内阁为其主义之内阁,其政治责任在内阁,然则以此次内阁组织修改为日本宪法进步上之第四大时期并非过言,吾曹既喜我宪法上之进步,亦喜达到第四时期之程度,今后将进一步如此次圣敕所言,“明官守以除滥弊”,“精选叙以待才能”,“省繁文以通淹滞”,“节冗费以举急要”,“严规矩以肃官纪”,以益图施政之整理,至二十三年开设国会,以至政府机关无一点滞涩而运转自如,在,以得天声内外称颂,吾曹所切望者也。”

每字每言都是这三条奏议精神,并肯定伊藤的改革意图。没有批判地讴歌这次内阁制度的建立乃是产生了名副其实的立宪的责任政府。

(二) 在野党的立场

对此,第二方面的多少反政府的或在野党立场的各报纸的论调又是如何呢?不言而喻,情形未必和《东京日日新闻》相同。首先我们从代表改进党正统立场的《邮便报知新闻》开始进行探讨。该报拥有可以说是大隈重信直系的矢野文雄、尾崎行雄、犬养毅等阵容,以建立稳健的英国式立宪政体为理想。因此,此次改革至少

在形式上是从封建的太政官制度向近代的内阁制度转换，而他们大体上对此表示敬意是当然的。二十四日，以“政府的改革”为题，认为这一改革“可谓实质性的制度上的一个进步”，接着对带着总理大臣印绶的伊藤的抱负和责任当然也寄予了不少期望。但是名符其实地醉心于英国式立宪内阁的他们是不会单以赞词为满足的，以后又连载了“论新设官职的性质”的论评，批判包括和内阁同时新设的各官职名称和英国的相当的官职是一样的，但实际上却有“天渊万里之别”（十二月二十五日），不光是将自己平素怀抱的主张有些生硬但却很直率地表示出来，而且将新设的宫中顾问官“想像为该官即为优待对国家有助功之名士设置的”，可以隐约看到其反藩阀政府的在野党的面目。其次是同样代表改进党系统的，但曾是原幕臣且参与创建自由党的沼间守一率领的《东京横滨每日新闻》，将同样是保持英国式的稳健性的《邮便报知》的态度更推进了一步，说“此次改革的内阁组织是仿效英国云云”（一月二十四日）。翌日的二十五日以后则提出“对新内阁的疑问”，诉说只要开设议会则大臣责任必须采取英国的“连带责任”的理由，强调此次组织的内阁以大臣负有内阁的“各自责任”为非，直逼问题所在。第二年新春，该报从五日到十二日之间，从自己的立场出发，逐一研究政府的组织修改，最后指出这一内阁至国会开设为止须采用的方针路线，一边向人们启示着英国式议会的理想，一边表明其准在野党的姿态。

“虽然此次修改为种种原因积累方显出此种结果，但，从大体观察上来看不得不说乃为时势进动所促进而遭遇此机会，详言之，可谓从擅政期限到立宪期限之移动的行进，圣诏

明言曰中兴之政不可一进一退，以此修改远可于明治元年（1868年）五条誓文中发见，以八年四月及十四年十月的大诏⁷²为基本，可评价为于二十三年实行圣意之一阶段，而总理大臣之通牒虽均为整理行政事务，他日有司施行国会政治之要项，然而我辈相信更有一事乃国会政治必要者，因至二十三年，内阁诸公亲自出席国会，宣告政治大旨，说明法律，在于实行收议会信用之方略，换言之，内阁诸公经由议会向全国人民负其责任，此为实行立宪政体之第一基本，从此政体产生百般改良利益发此之源，并非过言，而如于二十三年实行之，则从今日起内阁诸公亲自出席元老院，坐于辨明者之席位，必须问答讨论政治之方向，公开言明法律之趣旨，公示其伎俩于天下，今年不为之，明年不为之，至二十三年欲即刻为之，我辈恐其实施有扞格，今决行此一事，于公开之议场公开言明政治之主义，于一场之中明言议官之意见、内阁之考案，一则向天下宣示有司之伎俩，一则政府博信用之利益，此为我辈临终篇的寓于一大翼望之所在，抑谓今日所谓内阁之责任究为对何人之责任，关于近时修改乃紧要之一疑问但……我辈将之让给其他问题云云。”（明治十九年一月十二日）

与这两家报纸并立、当时被目为改进党系统的《朝野新闻》又如何呢？当时该派的思想指导者，且处于其主笔地位的、撰写罕见的辛辣论评的一代奇才成岛柳北业已于前一年故去，后来由自由党系统的末广重恭（铁肠）作为社内的重镇而结起笔阵，为此该报的论调明显地地呈现出自由党的色彩，毋庸赘言，与前两家报纸相

比是更为激进的。即在十二月二十四日，作为“庙堂改革”之论，承认建立内阁制度是向国会准备进了一步，同时也极力强调这一内阁的本质和从前没有不同，存在着藩阀的性质，因此，其态度是断然拒绝承认其施政方向有任何进步的意义。于是，乃至该报也使自由党以来的正统在野党的态度明了了。曰：

“夫今日之改革若从职制上观之，虽实为政治上一大变动，但从执政者其人之更代上观之，则似尚不足谓大变动……虽职制上之变革如斯之大，但执政其人之更代与前无异，即各省长官改卿，称大臣，不过是森、谷、榎本*等三者新入内阁，三条公及佐佐木、川村、福冈三君退出内阁，其他不外是从前的执政者改换名称而转任而已，如此，人物既与以前无异，可知于施政之上纵使多少有些变化，但绝不会有显著变动，要言之，此次改革为职制之改革，施政方向可谓和以前无甚大异，而从进步之上云，谓为国会准备而进一步亦可。”（下点为笔者所加）

至于自由党直系的报纸又如何呢？前一年大阪的自由党解散，加之“尝试一场演讲、草拟一篇论文也战战兢兢，如履薄冰，如临深渊”（自由党解散大意），政府如此加强压迫言论的结果使自由党顿时气势不张，该党的机关报《自由新闻》也自然归于消失，就是这样一种状态，从铁肠主持的《朝野新闻》的论调中也可以看出来，

* 即森有礼（文部大臣）、谷干城和榎本武扬。——译者

存续的该派报纸具有极其浓厚的反政府色彩，这从他们对新内阁制度建立的批判中充分表现了出来。譬如，被称作《自由新闻》副业的《插图自由新闻》二十五日发表“庙堂的改革”说：

“而关于此次改革，吾人首先应注意的是政府的施政方针如何这一点，以我辈私见，政府的施政方针还是和以前一样，没有为此次改革所影响。”

该报指出，在这次改革中，政府的主要成员几乎和从前太政官时代的各个参议大同小异，最后说：“这样的话，我们相信此后内阁的组织会益发巩固。”⁷⁴其结论是此次改革意味着加强藩阀政府自身。其次，作为坚定地坚持自由党的立场而将《日本立宪政党新闻》改名为《大阪新报》的报纸也强烈地批评这一内阁制度的建立：“要之，此次改革首先可谓明治维新以来我政府部内的一大改革。”接着说：

“盖此次改革一是在长萨出身的各位和华族皇族的前两大臣之间的关系中进行的，二是在长州出身的各位关系上有了不小的变化，其他的如禁止一身兼任参议和卿两者，废除此两者名称，单为大臣，本来是应该的，但各位因其大臣的名称而益增高贵尊荣，我辈不得不恭贺各位。”

就这样狠狠地揶揄政府。即如以上的自由党系统的两家报纸的论调所明了的，对这十八年政变的自由党的态度主要是断定政

府的意图只是为加强藩阀政府内部而新设内阁制度的,帝政党姑且不论,就连改进党那样的政党都不想承认其立宪的意义。于是它们在程度上有强弱,但都持反政府的态度,当时形成自由民权运动两大势力的改进党、自由党对这一改革的见解及其视角、论点的差异是什么,我想从上面的叙述中可以大体明白了。我们以此得知,对于建立内阁制度这一历史性事实,和先前叙述的支持、拥护政府立场的帝政党一派的意见相对抗,自由民权运动的阵营中发出强有力的反对舆论。

（三）中立的立场

75 但是,在如当时政府、在野党的对立极其清楚的那样的政治形势之下,只是知道作为这两个对立的两极所主张的两个势力的意见,未必能穷极舆论。在这个意义上,我们最后举出表示第三方面中立立场的典型意见,这就是和上述的政府党、在野党两派的政治见解并立,但不属于这两者而标榜所谓“官民调和”,并自负其独立态度的《时事新报》的论点。当时,在始终致力于对封建思想的彻底斗争和从事对新制度的启蒙运动的意义上,被称为明治最果敢的近代思想的代表人物福泽谕吉*以无处不可穷极的漂亮手笔和透彻自然的论旨在该报上结成堂堂论阵。其中,他所倡导的对内官民调和、统一国论;对外张扬东洋政略、国权的理论不言而喻是意味深长地启示着明治日本今后要走的必然的行进过程。被评为“虽执自由主义,但未必攻击政府干涉,未必排斥藩阀专制,与其重

* 福泽谕吉(1835—1901),近代日本著名启蒙思想家,庆应义塾大学的创建者。其思想在反封建上有其进步意义,但他也鼓吹带有侵略色彩的外交政策,著名的“脱亚入欧”论就是他提出来的。——译者

道理毋宁重利益”的^① 谕吉的这番话在这个意义上确实是在肯定藩阀的同时也尚未拒绝民权,不,进一步说是在超越两者的立场上批判地扬弃两者,同时对促进日本政治、社会的近代化给予了不少贡献。在这里我们可以看到冷静的、在这一范围内极其中立的他现实地凝视着的轨迹。而对他说来,从不具备责任内阁体制且三条太政大臣的软弱无力和缺乏辅弼责任的各个参议之间藩阀式的对立中,不断地暴露出其无秩序的以前的太政官制度因明治十八年政变而崩溃,对日本“文明开化”具有珍贵的意义。改革第三天的二十四日,在“内阁的组织”的论题下,他从这一观点由衷地祝福新内阁制度的诞生是当然的。

76

“我辈虽不敢非难今天政府的旧时,但以前参议,即各省长官分散为各部之卿,在集合为内阁参议之时,总之其地位权力无轻重强弱,难以保持全局的平衡,各部难以得到统一,如俗语所说,同年兄弟集合,但无老大,为此据闻很多情况是不能主动地处理事务,正是此次一扫旧日的难涩,内阁中俨然有一老大,各部各大臣也都唯这老大马首是瞻,是多么方便呀!使万机之政简捷敏活,纲纪振张,这是不容置疑的,毕竟因三条公忠诚勇退和伊藤伯决意豪胆乃有此盛举,我辈不能不为国祝贺。”

他所说的有着“俨然有一老大”的内阁不外是在其翌日的社论“伊藤伯的政府”中反复叙述的“符合当今文明世界的立宪君主国”的“责任总理宰相的内阁组织”。在这一意义上,他对这样的内阁

的出现,不仅评价为“如和以前的组织相比,可谓今日的日本政府离宪政政体不过几十步之遥”,而且期待着“世人还听到伊藤伯之一言一句,那时便得知政府关于政治上的意见之所在,处于预先就能得到所追求的安心地位的方便的社会中。”在这一范围内对他而言,意味着日本摆脱万般封建性约束,同时说明了这是向西洋文明起步。他过了20天再一次论述“责任宰相的和解”(明治十九年一月十五日),想将其趣旨彻底普及,想来这也是当然的。曰:

“从历史上来考虑,寻常的没有旧门阀的日本人开始上升到藤原*家的地位,紧紧与天子直接联结,可以说是镰足公以来新事例的一大变革,文明开化所向,天下无敌,以此可知自今以后日本政事渐渐赴西洋各国之风。”

即如从以上的引用推察,以自称“为官民调和、国家安宁,年来尽言论之责的精神”(“不惮改变”,明治二十四年二月七日)的体现者谕吉所代表的《时事新报》大概将这一改革理解为代替封建的太政官制度的文明制度的移植创设,因此他们很高地评价这应是日本开化的一个重要指标的意义,对像反政府系统报纸攻击的新内阁的藩阀性质的批判力量,毋宁说在消灭以前的堂上公卿的封建

* 藤原家族是日本古代最有名望和势力的家族,几乎代天和天皇家联姻,并担任摄政或关白。镰足,即藤原镰足(614—669),藤原家族之祖,曾参与策划大化改新,由此被天皇赐姓。——译者

性的破格的大事面前，暂时销声匿迹。考虑到当时“虽太政摄关*之职中世**以来政事诸多变迁，但一般非春日明神***之子孙不得近之”，为此，这一点的改革足以使世人瞠目结舌。《明治政史》的作者记下了对该事的舆论之一：“内阁中既不见公卿只影，春日之神威今日坠地”，说明当时的首都人士是多么集中在这一改革抹去了制度上的封建性上，这是我们难以想像的。谕吉的论调正是沿着这一舆论的潮流，要之，评价建立内阁制度的重点也只指向制度上的近代化这一点。本来，他是不会看不到这一新的内阁制度背后潜在的新封建藩阀势力的出现，这在其后的各篇社论中看起来，应该说他对这一点的攻击是极其辛辣、嘲讽的。但是同时他又不积极参与他所谓的自由民权的徒党及政党者流，他的这种态度也可以从譬如明治三十一年（1898年）隈板内阁****成立前后的各篇社论“藩阀征伐的去向如何”、“民党成员应注意”、“新内阁内情不易”、“政府基础甚危”等中看出来，在这个意义上，《时事新报》具有的地位往往显示了改进党提出的渐进的立宪政治论的亲睦性，同时表现出一贯中立的性质。即他们一边详尽地指示出当时落后的日本在列强之间占一席之地最合适的方法，一边不断地提醒人们预防和注意不要从妥当的轨道脱离，其启蒙精神和实用

78

* 摄即摄政，关即关白，均为日本古代官名。摄政辅佐未成年的天皇，关白辅佐成年的天皇，大多由藤原家族担任，天皇由此大权旁落。——译者

** 日本史上的时代划分，在近代和近世之间，约为1192—1603年。——译者

*** 春日明神是藤原家族的氏神（氏族之神）。——译者

**** 隈板内阁（1898年6月—11月），是以所谓民党的宪政党为中心的内阁，有人认为这是日本近代史上第一个政党内阁。因为其第一次打破了藩阀轮流执政而受到很高的评价。——译者

考虑的实现表现在他们的这种态度上。因此,我们应将其作为当时中立见解的代表。

① 陆羯南《近时政论考》(明治文化全集七卷)465页。

我们巡历了上面的从《东京日日新闻》开始到《时事新报》的各种报纸的社论,以此将当时围绕着建立内阁制度的主要舆论分为政府党、在野党、中立三个立场来加以探求,考察了他们从各自的见地出发如何理解这一划时代的事件,并且承认其有何种意义。

因此,我们能够从上述的舆论背后引出对这一新内阁制度的性质存在着两个对立的结论。即一个见解认为内阁制度在打破封建的太政官制度,及至具备责任内阁形态的意义上,和不久就应开设的帝国议会相照应,是极其近代的,且具有立宪的性质。与此相反,另一个结论认为,建立内阁制度不过是替代公卿政治的堂上势力的藩阀这一新的封建势力的胜利,在这个范围内,责任内阁这一形式也不过是将更要加强自身权力的企图隐藏在背后的巧妙的“隐身衣”,这是毫不留情的见解。如今在这相反的结论前,我们到底采用哪一个?应该倾向哪一个呢?大体而言,即使在制度上出现所谓总理大臣统率的责任内阁的形式,但也不能将其意义理解为近代政治中的“责任”,如果在本质上应该说这包含着是要以此作为藩阀牙城的意图的话,那么这样的存在即使包裹着近代的外衣,在语言的正确意义上到底不能说是近代的,毋宁说是封建性质的继承。如果是这样的话,我们以此绝不承认像政府当局者或其

辩护人所言明的那样,这是和作为近代的立法部门的帝国议会相呼应的所谓立宪的责任内阁。当时的舆论是多么强烈地关心这一点,这从譬如《国民之友》(明治二十二年十二月号)刊载的直接触及问题所在的长篇文章“责任论”中充分可以看出来。而为了更正确地得到这一点的解答,我们追寻一下舆论是用什么论调来迎接明治十八年以后所展示的内阁制度的现实效果的。

首先从具有中立立场的《时事新报》的社论开始。该报已经庆祝内阁制度的建立是日本近代责任内阁的出现,从上述情况出发,该报将其论锋集中在内阁责任的意义上,特别是内阁对国会有无合格性?这对作为自负为文明开化的启蒙角色的该报是极其自然的。而第一次内阁建立以来,在尚未经过两年的明治二十一年(1888年)十月二十七日,该报及早地发表了“内阁责任有无将如何”的文章,提出了重要的疑问:以前日本政府的内阁对国民不用说在德义上,就是在法律上也不负任何责任,与此相对,新的内阁果真能在开设国会前夜成为责任内阁抑或停留在下问之部门?好像有责任又好像无责任,很难有最终的解释。而对这一自己的发问,从越日的十一月十三日到十六日连载社论“政府对国会的准备如何”中泄露了一部分自己的答案。

“不可忘记我日本国的形势是进而言利害,退而为仁义之笔法,正是因在这变迁途中彷徨的状况,不得不预期后年国会开设后的内阁即使在法律上对国民无责任,但在德义上之责任之重是世界各国无可比拟的,这是最困难的,如今果真考虑到这一程度并得其要领了吗?若其不然我辈不得不评之为开

国会设国会的准备尚未做到……故现内阁如要在明治二十三年后依然维持其政权，国会中必须是内阁的同伙多，必须常制多数而巩固施政之根本，何也？在国会的议场中常常是反对内阁者多，决议每每得不到认可，那样的话，就难免有在德义上不负责之讥，不足系天下人心……”

《时事新报》的这种硬化的态度其后不仅依然继续，而且到伊藤博文就任枢密院议长（明治二十一年四月），萨派巨头黑田清隆担当政权时便更强烈了，其笔锋不断地专门指出内阁中的藩阀同僚的不统一，而且以提出“两个平安策”（明治二十一年十二月三日至四日）的社论来予以解决。社论劝告首先巩固萨长的团结，在外部堂堂正正地举起藩阀政府的旗帜，或者不这样做，由政府的上层高官分别结成政党，“将国会议场作为政权授受的活剧场以争胜负。”他们乃至毫无顾虑地在报纸上公开说现内阁萨长藩阀性。特别是在宪法发布的第二天的十二日（明治二十二年二月）。黑田首相在地方长官面前进行了所谓“超然内阁宣言”，即“政府须常取一定之方向，立于政党之外，居于至公至正之道”，及在接着的十五日伊藤枢密院议长对府县会议长讲述的借国家之名的藩阀政府辩解演说，还有明治二十二年十二月刚组阁后的山县总理大臣对地方长官发出的“行政权乃至尊之大权，当其执行之任者宜立于各种政党之外云云。”的训令等，直到表明在宪法政治之下也不改变维持、拥护藩阀内阁的态度，于是该报对藩阀内阁的非立宪的超然主义的攻击愈演愈烈。极其明确反映这一攻击的例子是“伊藤伯的演说”（明治二十二年二月十五日）、“政党以外的内阁”（明治二十二

年三月十五日)、“超然主义不利于政府”(明治二十四年十二月十六日)等文章。这里不遑一一枚举,故省略,而譬如明治二十四年(1891年)十二月的社论尖锐地说到立宪政体和超然内阁的矛盾背离,不遗余力地指出藩阀政府应采取的方针。作为当时代表普通国民对超然内阁的心情,在这里我引用一段略微有些长的文章以供参考(下点为笔者所加)。

超然主义不利于政府

“现在的政府自称超然主义,和所有的政党都摆脱关系,不与其争,不论民间反对者如何攻击一概不应,虽然是想让攻击者恰如无的放矢,但以我辈所见,现立宪政体至今日,不得不谓此种政策于政府自身不利,凡存此世界以保生者如无保卫自身防御外敌之准备,则无一日能安稳生息,是为一种约定,政府者亦为一有机体,不能没有为保全其生命而护卫自己防御敌人侵害之决心,特别是政府于社会权威最盛,嫉妒之敌亦甚多,故可知防御手段不可疏忽,专制政治时代官尊民卑,政府为主人,人民为奴仆,政府本无虑念重视人民权利自由,又无此必要,故设置自己方便的法律,制人言,不容插嘴政治,若对政府处置有异议者则不吝惩罚,故民间反对者不用如徒以口舌、笔端攻击政府之好手段,而一旦决心反对政府须有抛弃生命,胜败相争于兵马之间之决心,事若不成固无望再次生存,居于政府之内防御敌人攻击所赖之所唯有膂力,弱者败死,强者胜握政权,既握之,而维持之,防御反对者之法亦唯依兵马之力,然随人事变迁,以至行立宪政体,政府和人民关系

大异其趣，政府早已非人民主人，不过是单单的国务理事者，难免对民谨直尽职务之责，既有责任亦有伴随之权力，于处理国务其间，或可大适民心，或可不适民心，双方意见不投之时，人民不悛将其记入报纸、发表演讲，于攻击政府之同时，政府亦尽力为自己辩护，只要不危害社会秩序安宁便言论自由，于相互争论之中是非曲直自然明白，不论何方，符合国民意见者总归于胜利，结果或看到政府改革者亦非鲜见，即以口舌笔端之争决定政权授受，也可谓立宪政治的演讲报纸和专制政治之兵马枪剑效力相同，那么，设立严格的法律，用压制手段，人民对政府一句异说亦不能，即使政府之人不必劳舌动笔，自己为其政策辩护，但既已许人民言论自由，可随意说时政之是非，政府一方应有以言论应其攻击之准备，此事明矣，我政府即颁布宪法、开设国会，成为纯粹之立宪政府，有关报纸、演讲之法律亦不甚严酷，不外是予人民以攻击政府之武器，然人民利用其武器图随意攻击，政府对其反对无应对之态，无论民间反对者如何评论施政之得失，政府恬然如不知，深缄其口，一句辩解也无，如说其防御手段，便是时常于反对者攻击过于猛烈之时，依法处罚而已，也自称超然主义，若譬喻其情况，则如与敌兵粮、授之武器，本身则不带寸铁而临于战阵者，一见或似豪气大胆，而我辈评之，则不得不谓彼乃拙于自卫之策者也，或谓以大政府之体面而以言论与区区间者相互争执反而无益，毋宁置之度外，以全政府之威严，但本来政府之威严乃专制时代之执政者专以威权威慑下民之评语，立宪政体之今日已无其痕迹者，今日政府之人无论如何勉之装扮威严，人

民风气既已进步到如此程度，不仅不敬服反而只是冷笑为虚威，故政府务非威服人民，而在收兴望，为收之必先论驳反对者之攻击，向世人表白我所为之公明正大，此乃关键，徒恐有损威严而虽知眼前有侵害我者，却置之等闲，不运防御手段，可谓疏忽之甚，以此情况持之长久，反对者之势愈加猖獗，政府之人念念失其友，遂不能居现存地位必至也，又闻人言，政府亦表面称超然主义，将民间党置之度外，然其实自身并不能超然，如其公开秘密之御用报纸，窃承其旨，庇护现政府之政策，若果信此说，则利用报纸辩护自身之利害，抵挡反对党之攻击于政府既已认为必要，然我辈唯一遗憾者乃其防御反对之事于极其秘密中进行，唯恐触人耳目，反驳反对论者，拥护我政策即乃政府之人为保其地位之方便，将其公开绝非可耻之事，政府中不乏辩士、文士，将无益之超然主义名实共弃之，以此等士人辩于演讲，运笔报纸，青天白日为政府辩护，虽理非亦可挫反对党之论锋，以卜自家命运，此乃我辈之希望。”⁸⁴

像这样说立宪的意义，论责任内阁的本质，批判、指导藩阀政府的超然主义的稳健中正之论盖在当时舆论中可谓少有。

如果自己和他人公认的标准中立的《时事新报》下了这样的审判，那么站在反政府立场上的批判不言而喻对政府是严厉至极的。中江笃介(兆民)*，他和西园寺公望共创《东洋自由新闻》后，

* 中江兆民(1847—1901)政治家、思想家，曾大力宣传卢梭的天赋人权论，被称为“东洋的卢梭”。主要著作有《三醉人经纶问答》、《一年有半、续一年有半》等。——译者

代表自由党最正统的思想,在理论上指导明治自由民权运动理论。他在第一次会议上遭遇和藩阀政府通款的板垣退助*、林有造、竹内纲、片冈健吉等土佐派同志的背叛而痛骂众议院为“无血虫之陈列场”并辞去议员,其志操一贯不渝。他嘲笑当时的内阁,断定它为“多头一身的怪物”,^①或者冷酷地评论说,日本国是政府一家振奋,其他都是奄奄一息的政府国家,^②这也是自然的。将明治功臣比喻为德川将军分身的题为“大树公的分身”的社论对内阁制度加以猛烈地批判,显示了兆民的真实面目。

“今明治政府可谓功臣政府耶?功臣政府绝非不可,唯众功臣之政府者有以胆力胜者,有以见识力胜者,有以勤勉胜者,有以才慧胜者,于同一功臣名义下集合之故,极难见其统一之迹,每逢内阁更迭之际,车驰马驱,三五聚首私邸,竞谦让、劝说、回避、推诿之技,约定于是定,条件于兹生,吾人喜小民此次可奉戴巩固不拔之新内阁耶,未几何时,则不知又几回闻更迭之谣传、真说,呜呼,国会焉能制造之巩固内阁耶,政党其焉能继承功臣政府耶,我明治政府诸公互相以功勋相亲类,针对德川幕府之继承者,自由党、改進黨诸君相互以主义为亲类,焉能为德川氏之继承者之继承者耶……”。

这种批判不仅是自由民权论者。连使用报纸《日本》不断严厉

* 板垣退助(1837—1919),政治家,自由民权运动的主要领导人之一,并建立自由党。——译者

地批评自由民权乃至政党势力的国民主义的总帅陆(羯南)*也对当时藩阀政府借口是帝家政府而忘记立宪责任并结私党的状态屡屡滔滔放言,使政府要路为之胆寒。譬如在从明治二十三年(1890年)六月十二日到十四日的“大臣论”中的一节是这样说的。

“夫政既非独裁之制,可列台阁大臣固非皇室之私臣,国又非共和之体,大臣未必为人民公仆,如立宪帝国之大臣为国家行政之大机关,则今日之大臣位置方宜为国家之一部而须与全体国民之利益共同存立,此明白之道理也,如战胜者占之,以中原为鹿,功劳者取之,以万户为封固不足论也,或因之而取藩阀之平衡,又使各省妥协,可谓是亦为弄国家大职,擅威福也,谁谓国家大机关如斯耶,汲汲于制官海风波镇民间不于置平而废国家中外之大政,若忘记全体国民之进步、普及隆昌,则非大臣之道,不过刀笔吏之职务也”。

而且在明治二十五年(1892年),伊藤博文因敕谕留任枢密院议长职务时,他发表了有名的“藤原基经**论”(明治二十五年三月十六日)一文,说伊藤占有着曾经将国家权力私权化的藤原氏的摄关地位的事实,不仅使伊藤心惊失色,而且接着在明治三十一年(1898年)六月自由、进步两党汇合组织宪政党试图抵挡藩阀政府

* 陆羯南(1857—1907),新闻记者,思想家,提倡国民统一和国家发展,代表明治中期的民族主义思潮。——译者

** 藤原基经(836—891),藤原家族的首领,天皇朝廷的权臣,日本历史上第一个关白。——译者

之际，他特别撰写、连载了“非藩阀联盟”的社论，直截了当地指出政府的藩阀性。

“藩阀种族乃一私党，党首固非一人，所谓元老（自称）者尽党首也，五六党首各率其党羽以联成一私党，此即藩阀种族也，这一种族虽时有离合，但民间各政党渐渐得势，发动立宪主义，因此，当面临这私党之藩阀政府危险之际，党首结合必每每成立……藩阀种族欲世袭政权，在立宪政体之前便有计划，宪政施行之后便特别尽力实行此计划，他们是如何实行的呢？将藩阀种族尽量与皇室结合，使富有勤王心之国民不能反抗之，此似是其实行其计划之第一手段，放宽爵禄勋位之授予，饰党首等以家名，多创设最贵最闲之官职，以提高种族及准种族之身份、地位，以使用公器之特权暗中将吏属党布置于政府中，于所谓僚属党中置预定继承，准备既如斯，对民间政党事先造各种法规以妨碍反对党伸张势力，压制反对论之自由，议院若反抗则请诏敕镇压之，犹不可时则实行解散，扬言曰，宪法对解散不置限制，解散几回亦是政府之自由，又扬言曰，帝室内阁制不以议院多数为进退，此语之下政党者无复生色，然藩阀种族心窃知自己之私党，同时又知民间政党者流近年稍近欧美之政党，其势力不可侮，二十八年伊藤内阁拉自由党，二十九年松方内阁靠进步党只为针对人民舆论，保存藩阀种族（自称既得权），欲使其预定继承者能无困难地继承政府而暂借其势力也……”

羯南一针见血的快笔毫无遗憾地将藩阀政府当时的实际状态大白于天下,在揭发藩阀政府所谓接近政党的意图上确实是严厉而且准确。

于是,谕吉、兆民、羯南三人虽然在日常怀抱的主义、主张上有所不同,但在对藩阀政府的态度大体上和上述那样是同一轨道的,从此也可以察知对于内阁制度当时的舆论。即如政府当局言明的那样,名为近代的责任内阁,并夸耀其统一性,结果十八年政变所产下的却正是本质上为封建的藩阀性而靠政党未成熟性的无视议会的超然内阁。在这里丝毫看不到其对立宪责任为何物的认识,政权的授受也不过是藩阀内部轮换。如果将其看作是刚起步的内阁为取得萨长两大政治势力的均衡的手段则容易理解。譬如,第一代的伊藤内阁是长州,第二代的黑田内阁是萨州,第三代的山县内阁是长州,第四代的松方内阁*是萨州,第五代的伊藤内阁是长州,第六代的松方内阁是萨州,第七代的伊藤内阁是长州,以此顺序垄断政府。兆民揶揄地将此起名为“内阁走马灯”,他嘲笑说:“此等交迭如走马灯之交迭,几回旋转只是同物同形,有何意思,呵欠……大呵欠……”⁸⁷真是适当的评论。于是我们探求建立内阁制度当时的舆论而得出的归结是这样一个事实,即其不外是虽然具备形式上的立宪制度形态的近代变革,但本质上是继续保留着没有改变的、潜在着的藩阀统治结构的封建性质。

* 即松方正义(1835—1924)政治家、元老。曾两度出任首相。明治十四年(1881)政变后,出任藏相,在任内大力整顿纸币,实行紧缩政策,即日本史上有名的松方财政。——译者

①《国民之友》一卷十三号,1887年12月27日。

②《立宪自由新闻》一百八十八号,1887年1月28号。

③《民权新闻》一号,1891年6月1日。

88

第四节 内阁制度建立的政治背景

从建立内阁制度的事实及当时对其的舆论叙述中,我们可以引申出这一制度的本质是在形式上的近代立宪性和本质上的封建藩阀性的二重性上构筑的矛盾体。换言之,扬弃参议院的对立和分裂,相信在其内部可以寻求到更高层次的统一力量的内阁制度意味着因为忘却了在其创造统一力量背后的政治动力的近代化,所以继续保持着旧的割据性。那么下边必须要问的是,日本内阁制度是否具有像在这里归结的复杂性,对这一点必须予以阐明。这归结为要阐明这一内阁制度的建立到底是在什么样的政治背景和意图下准备的。因为,对于和议会相照应创造出来并同时期待着发挥牢固的统治力量的内阁制度却到了大多数世人给予以上那样的批判的程度,其中应该存在着某些理由。在这里,我们也为理解这一原因,首先追溯可谓新制度母体的太政官制度的时代,对其由来暂时进行一下回顾。以下的叙述就是探讨这个课题的。

89

不言而喻,打倒近三百年持续其政治统治的德川幕府,努力确

立明治新政府的推进力量是以萨长两藩为中枢的西南各雄藩*，这是众所周知的事实。即这些雄藩联合势力同样是在对德川幕府和支持它的各藩的联合势力的斗争中，获得王权维新的胜利，在此之上形成了以天皇为顶点的明治新政府，在将以各藩割据的多元性统治结构为特色的封建社会转换为近代统一国家的过程中显示的这一特异性质其后长久地赋予日本统治结构以独自的形态。因为如以英国为例，在15世纪的玫瑰战争中，国内有数的各领主都被吸收进装饰着红玫瑰的兰开斯特家族和打着白玫瑰的约克家族两个阵营中而战斗，其结果是前者获胜，确立了都铎绝对王制，以至其一元的权力统治了整个统治结构。此外看看和日本有着比较近似的历史性质的德国的转化过程，这也是在三十年战争结束后的1648年的威斯特发利亚会议后从割据为400多个小领地的国家中，强有力的大选帝侯勃兰丁堡的领主渐露头角，从16世纪到19世纪逐步地以武力征服或缔结合并条约将近邻的各个区域吸收到自己的领域中，在这一过程中，从普鲁士王国的建立(1701年)开始，最终在1871年确立了大德意志帝国的基石，带来了其统一权力的实现。在这一统一过程中，衰落下去的各封建领主被编为强有力君主的强大统治机构的顾问府(Rat)中的一员，不久这一机构就变成了少数枢密顾问(Geheimer Rat)，其势力逐渐陷入虚脱状态，从18世纪末开始代之以少数的幕僚(Kabinett)来占据君主侧近的位置，最终转化为只是君主牢固的单一政权下的四肢。

* 西南雄藩指的是长州藩、萨摩藩、土佐藩、肥前藩(或佐贺藩)，是幕末对抗江户幕府的主要力量。——译者

90 如果想像一下这里看到的进展并推及到日本的话,那么西南雄藩的某一藩或成为打倒德川幕府掌握新政权者,或者采取在幕府崩溃后,走联合政权的某一藩征服友藩的过程,大概要走二者之一的道路。然而,日本维新没有走英国的都铎王朝或德国的霍芬巴赫王朝的同一条道路,而是在实质上打倒封建体制的雄藩联合政权之上,实现了大政奉还和王政复古,为此,新政府的政治基础从一开始就很难保持英国或德国所见到的强有力的统一性。在实行维新以来,到现代这一长时期内,日本的统治结构不断地困惑于分立和割据,持续着对其克服和统一的苦恼之中,我们说,其缘由已经在遥远的那一转换期就孕育出来了,这绝非过言。在这里,我们按照顺序追寻这一统治结构中出现的特异性质,在其变迁过程中来确定一下作为其主题的内阁制的建立具有何种意义。

二

庆应三年*十月,德川庆喜终于将大政奉还给朝廷,但代替以前的幕府,基于何种构想来构筑为运用政权的统治结构是当前的紧急课题。^①结果,十月二十五日萨摩、土佐**、安艺三藩的主要领导者联名签署的奉答书及十二月十二日的土佐藩主山内容堂的建白书所表示的方案是设立“诸侯会议”,同时是和十二月九日王政复古大号令一起制定的“三职制”。两者都浓厚地显示了符合过渡

91 时期联合政权的性质。譬如,关于前者,如果看一下十二月十八日

* 1867年。——译者

** 也叫高知藩,今日本的高知县。——译者

新政府建立之初在三职会议上起草的“告外国公使王政复古文案”中,就有“大日本的总政治,内外之事须皆经同盟列藩商议后,以有司所奏而朕决定之”,^②而且在五条誓文的原来方案的“会盟”中,第一条不是今天看到的“广兴会议”,而是“兴列侯会议,万机决于公论”,^③启示着其公论是在列侯会议框架内的公论。此外,看看三职制的构成者,“总裁”是有栖川宫、“议定”为10人,其中皇族二人、公卿三人、诸侯五人(尾张、越前、安艺、土佐、萨摩)、“参与”20人,其中公卿五人、雄藩各三人(和诸侯相同的藩),这种对当时各种政治势力采取均衡是经过慎重考虑的。在这种制度中出现的封建政治势力的继承不言而喻是给明治政府内部引进了其固有的多元性质,发生了以萨长为主轴的武力讨幕论和以土佐为中心的公议政体派的激烈的意见对立,以其对立为契机,急速地开始指向统一国家要求的权力的一元化。明治元年(1868年)一月七日,在发出征讨大号令前的三天,被视为加强统一政府论的中心人物大久保利通对抱有相同意见的岩仓具视送交了以下的信函。

“今在京列侯藩士均为因循苟且之徒,特别是议定取中之参与者无有具慧眼之人,好平稳无事,以谗言雷同为公论而努力周旋……”^④

这里显示的大久保的强硬意见在四月召开的藩主、藩首脑的全国会议上,在他所提出的意见书中以更激烈的语调表现出来。即:

“家文古”“去年以来兵乱渐止，及于天下平定，于应立国家大基础之大策之秋，召集天下大小侯伯，欲以大会议确定之趣旨，近来推移为不易之状态，外受外国轻侮，内蒙草莽凌辱，于下人于中心物议骚然，及于纷乱，不知堂堂政府大权在于何地，真不次于幕府之恶政也。”⁹²

大久保这种热烈地向着统一政府的努力在官军入江户城前后（明治元年四月）加快了步伐，这表现为同年一月加强已经设立的太政官制度。四月的“政体书”中讴歌的有名的话“天下权力全部归之于太政官，则无政令出于二途之患”就是其象征。

如从这里的少许记述中可以推察的那样，也可以说是从封建社会向统一国家过渡期的最初的统治结构的诸侯会议的构想极短的时期内就失去了生命的力量，如从代之以明治四年（1871年）的政府首脑构成中我们判断的那样，明治政府试图创造以萨摩、长门*、土佐、肥前为枢轴的少数人的强有力政权。但依靠过去的少数强大藩的代表而占有其地位的复数政权的太政官制度果真能成功地发挥政府所期望的统一力量吗？在这里也可以看出多元的联合政治势力和一元的太政官制度之间存在不少的矛盾。即少数强有力的政治势力各自以获得超过他人的绝对地位为目标而互相竞争着优越地位。这个运动的萌芽实际上早在明治二年十二月大久保利通在归藩之际给同志的意见书中，以“妄议”而清楚地表明过了。他在这个意见书中以维新草创之际人心恟恟，“天下未定方

* 即长州藩。——译者

向……危急无有今日之甚……以至天下坐视待变……何日得立朝权”，他是很忧虑的，主张不可狐疑逡巡，“速拜趋陛下，断然辅佐朝廷”，要以萨长两派为中心，其理由为“今日计其力量强弱，比朝廷有威力者为萨长也，然两藩不用力于朝廷，故若诸藩不进而退时，⁹³ 朝廷则自身微弱也……”，并极力说“萨长皇国之柱石，命脉之所系也”。^⑥如同这“妄议”所泄露的萨长两大政治势力击退其他势力而在太政官制度内部确保领导能力的动向不久就可以从两个事件中看出来。第一是征韩论争，第二就是明治十四年(1881年)政变。太政官时代萨长制霸过程以这两个事件为契机而发展下去。从征韩论争到明治十四年政变，如果将其作为是以武力的第一制霸过程的话，那么其后就可以命名为以开设国会为目标的第二支配过程。当然关于这两大事件已经有为数很多的关于明治政治史的书籍进行过细致入微的记述，笔者也没有可附加补充的，但无视这一点就几乎不能理解内阁制度的建立的政治意图乃至方向，为此我想在为主题所必需的范围内做一论述。那么，我们先从第一个过程开始。

① 福冈孝弟“关于五条誓文和政体书的由来”(收于国家学会编《明治宪政经济史论》，1919年)。

② 《岩仓公实记》中卷，193页。

③ 福冈，前揭书。

④ 铃木安藏《太政官制和内阁制》(1944年)22页。

⑤ 铃木，同上，46页。

⑥ 《大久保利通文书》第三卷 347—358页。

三

本来太政官制度从明治元年一月创定职制(太政官的职名在

官制上使用并表明其实体的是根据明治二年七月八日的职员令)以来至十八年之间,经历过九次组织上的改革变迁。^①但是,正式使用“内阁”这一词语是在明治六年(1873年)五月修改时开始的。根据这一修改,太政大臣、左右大臣任辅弼责任,以参议掌“诸机务议制之事”,这时内阁指称的是这些参议作为“议官”而组织的组织,意味着“凡百施政机轴之所”。这一修改是以加强朝向太政官的中央集权为目的的,且到其后的明治十八年没有大的改变,如果考虑到这一点,那么拥有在后来太政官时代的决定国务施政实权的是参议,不言而喻,新政府实质上的基轴在他们那里。在后来的内阁制度建立之际,其阁员几乎都是以前构成内阁的参议,这个事实也有力地说明了这一点,同时新内阁的性质至少在实质的意义上,启示着是当时参议势力的继续。明治六年修改之际的太政官内阁成员的参议由于右大臣岩仓具视、参议木户孝允*等外游(大藏卿大久保利通**、工部大辅伊藤博文也随行),只有西乡隆盛*** (萨)、大隈重信(肥)、板垣退助(土)、后藤象二郎(土)、大木乔任(肥)、江藤新平(肥)六人而已,所谓萨长色彩一时淡薄。然而这一政治统治的构成不久就带来了破绽。而构成其端绪的正是明治六

* 木户孝允(1833—1877),政治家,长州藩藩士,明治维新的主要领导人,和西乡隆盛、大久保利通并称为明治维新的三杰。——译者

** 大久保利通(1830—1878)政治家,长州藩藩士,明治维新的主要领导人,在击败政敌西乡隆盛后,一度成为日本最有权力者,史称其统治方式“大久保利通专制”,后被失意武士暗杀。——译者

*** 西乡隆盛(1827—1877)政治家,萨摩藩藩士。明治维新的主要领导人,因征韩论被政敌大久保利通等人赶下台。回乡后,聚集不满武士,俨然一独立王国,1877年兴兵反对政府,即有名的西南战争,兵败自尽。——译者

年的征韩论争这一第一契机。

由于新归朝的岩仓、木户、大久保的激烈反对而失败的征韩论者的参议西乡、副岛、后藤、板垣、江藤十月离开朝廷以后，致使在木户(长)、大久保(萨)、伊藤(长)、寺岛宗则(萨)、胜海舟(旧幕府)、大隈、大木乔任等组成的、且以此机会兼任过去分离的各省卿(行政长官)地位的参议内阁中，萨长出身的比重迅速增强，特别是萨摩出身的占据领导地位的大久保利通起着中枢的作用。他在看到征韩论决定的十月二十五日给伊藤送了一封信：“乘此际而为徘徊之事，实为天下丢脸，在庙堂之上确定目的，举实绩，至奠定政府基础，一步不能相让，不下决心则不济。”⁹⁵ 这作为暗示今后内阁应进之路是值得注意的。另外，由于论争而政府分裂，国内乘机反抗“有司专制”的气氛逐渐高涨，翌年的七年一月，板垣、后藤、江藤、副岛等四人突然提出建立民选议院建白书，说“察方今政权所归之所，上不在帝室、下不在人民而独归于有司”，做出有名的弹劾萨长政府的行动，并敢说以“张天下公议”来拯救国家土崩瓦解。以这建白书为导火索，最终反政府运动分为两派：一是靠武力，一是靠自由民权运动，分别致力于打倒萨长政府。即当时以前是封建家臣阶层的士族阶层的穷困渐渐显著起来，特别是在建立伊始之际，苦于财政困难的政府以整顿俸禄为手段发行金禄公债(明治九年)，以至停止支付俸禄，士族阶层经济上的没落变为自身对现状的无可奈何的不满而开始爆发。特别是萨藩士族曾受到过高额的公债利息的恩惠，就更加重了对庙堂之士的不满。江藤掀起的明治七年的佐贺之乱，明治九年熊本的神风连之乱，秋月党之乱，前参议前原一诚的萩之乱，还有被称之为明治史上最大悲剧的西南 ⁹⁶

战争,都是以这些没落士族为中心的反抗萨长政府势力的武力表现。当然,政府过去以实行征台战役(明治七年)、修改报纸条例、发布谗谤律(明治八年)等手段试图镇压或者缓和这些不满,但因为政府希望断然以武力扫除一系列的內乱,所以反政府运动依靠武力的行为也在十年之役*后渐渐销声匿迹,其后逐步以自由民权、开设国会等运动而展开。而且从明治八年(1875年)以来,在故乡土佐经营“立志社”的板垣十一年在大阪再兴“爱国社”,不久在十三年自己改为“国会期成同盟”,以此进行开设国会的请愿,在全国推行言论上的反政府热,其势力呈现出已形成藩阀政府一大敌国的局面。见到这一形势,萨长政府采取了什么样的自我防御对策呢?八年三月的大阪会议(大久保、木户、板垣会见)决定渐进地建立立宪政体,同年四月设立元老院、大审院,十三年四月制定严厉的集会条例等当然是其一策,但对他们来说,自我转换的最好机会是以十四年开拓使官有物处理**问题而引发的明治十四年政变,与此同时奏请下达由政府断然建立国会的诏敕。

在征韩论为契机的第一个过程中,对已经成功地将反对势力从庙堂上驱逐出去的萨长政府而言,构成妨碍其前进路线的第二个障碍就是参议大隈重信的存在。大隈在当时政府部门中被传说为最进步的政治家,和大久保并列辅佐岩仓右大臣,并兼任大藏卿,在强

* 即西南战争。——译者

** 明治维新后,政府欲开拓北海道,为此投下1400余万日元的巨资,在10年计划到期时,开拓使黑田清隆想将这官有物(即国家财产之意)以38万余日元的价钱卖给同乡的巨商五代友厚等的关西贸易商会,从而引起了大隈重信等人的批判,政府只好终止。但伊藤博文等却以此为契机,将异己大隈赶出政府,是为明治十四年政变。——译者

制推行新兴日本的经济重组和确立明治政府的财政基础上发挥了卓越的才干。这么个大隈在十一年(1878年)五月因纪尾井坂之变⁹⁷而大久保被暗杀后,他和岩仓相结合的政治效果给萨长的将来带来不少恐怖和不安,这也是不难想像的。他们突然在十三年二月十八日,以防止少数人垄断朝政的大阪会议的决议为借口,牺牲国务施政上的有机性,废除了刚决定的参议和卿的兼任制,采用了所谓分离制度,以此使大隈丧失了以大藏省为根据地的势力和地盘。关于这一阴谋,矢野文雄在《大隈侯八十五年史》中是这样说的。另图,同

“明治十三年春实行的参议和各省卿的分离在政治上存在着种种问题。当时的明治政府的局面是群雄割据。萨长土肥的政治家们割据各省,各自伸张其势力,而其中特别有权势的一个是大隈侯。这是由于侯爵长期以来握有大藏省的实权,即既然这实权在大隈侯手中,那么不得到侯爵的承诺各省就什么事也不能做。此一倾向在大久保死后就更加明显了。因此萨长的政治家们考虑让各省的长官做参议,使其集中于太政官,那就能消除割据之弊,同时封杀君主的权力。”

这一意图是极其露骨的,这从不久在十四年成功地将大隈从参议职务上罢免的同时,反而再次复活兼任制,算计着增强萨长参议内阁的事情来看就很清楚了。将天下公器的官职或制度基于统治势力的利己的意欲而宛如私有物般地自由玩弄的习惯,其后在日本政治史上屡屡出现,但这么赤裸裸的例子还是很少有的。

在这政治形势的背后是发生了所谓开拓使问题。北海道开拓

使自明治二年设立以来直至十三年,在偏远的北海道投资 1400 余万日元,进行开拓事业,但当时的产业政策开始是从政府直接保护民间商业公司向间接援助转换,为此,这一倾向也反映在这一场合,即将需要巨大经费的这一开拓经营也卖给民间,当时的长官黑田清隆许可将其管辖的官有物设施仅仅算为 30 万日元,以无利息分期付款 30 年,卖给萨州巨商五代友厚、长州富豪中野悟一及其他在大阪经营的关西贸易公司。然而这一事实一下泄露给了民间,国民以此认为这是萨长藩阀任意的人情政治最明显的表现,特别是自由民权运动阵营中的打倒藩阀的攻击和建立国会的要求极其强烈,为此舆论哗然。《明治政史》的作者简洁地描绘了当时的情况。

“而当时民间志士豪客论难非议其事件不独论难非议这一事件,而且愈发倡导必须建立国会,说如此次事件毕竟在于寡人政治的组织,乃人情和势力的结果。单以此概言内阁过失是不看根本,不免唯其末节而论是非,若诚欲医此病则宜开设国会……又曰盖置开拓使远在明治二年,尔来每年以百余万日元用于该道,积十三年,费用合计一千三四百万余。然今将其官物卖给五代友厚氏仅三十万日元,加之三十年分期付款的约定。这是怎么算的?其从事、使用的金元皆吾辈国民之膏血,然今由某某大臣主张,私自将其付给一商民,可谓依怙偏颇之措施。生如是大弊害毕竟也是行政主权制度所致……”^③

从这段文字我们足以看出这一问题所在和当时民间舆论的归趋。加之风闻庙堂之中只有大隈反对这一措施,以至天下人心皆归于他一身。大隈的威望顿时高涨也同样可以在《明治政史》中推知,即“今日政府中唯有大隈君尝以此处理为非,这个情况频频传到社会上,以此天下人心忽归该君。”^④

被对藩阀的这一挑战和大隈势力的增强这两个没有预期的新事态的出现搞得狼狈不堪的萨长政府突然想出了转祸为福的策略,一方面缓和自由民权论的锋芒,同时另一方面从庙堂中将势力日张的大隈驱逐出去,他们热心地策划着恢复不断失坠的自己的势力。即同年三月,他们将此和大隈通过左大臣上奏有关建立国会的激进意见相联系,强辩说攻击开拓使问题是以民权论为背景,是基于平时就和大隈亲近的福泽谕吉率领的三田派和大隈颠覆政府的阴谋的,^⑤于是便找出了排斥大隈的巧妙借口。在此期间,萨长参议内阁是如何周密地谋议,我们可以从下面的事实中看出来,譬如他们对事实上具有对这一问题决定权的右大臣岩仓,是那么执拗地做工作。这里引用的《岩仓公实记》毫无遗漏地传达了这一期间的消息。譬如,木户门下的参议山田显义九月十八日偷偷赶赴京都,面见因病在同一地方休养的岩仓,证实大隈建立国会的激进意见是和民权论相联合而攻击政府的,说现政府的意向是预定建立国会的时期和罢免大隈。

“若至采用大隈参议的意见,内阁各员只有联袂上表辞官,若至采用内阁各员的意见,则免黜大隈参议,恳请排斥其党羽官吏,内阁各员亦热望阁下立即东归……”^⑥

对此,岩仓同意第一点,但对第二点的大隈免官则持保留意见。不久,岩仓东归,但十月八日,伊藤博文在给他的信函中告诉他自己对这一问题抱有的赤裸裸的意图(下点为笔者所加)。

100

“……退而思之,总归不结国会论之局,明治政府艰难不休,这不言而喻,且萨长中兴辅翼之功绩归于泡影,不仅如此,且为天下后世遗留祸害,前后考虑之后,方有此极端处分。……”^⑦

同日,井上毅*在对岩仓答辩中说:

“第二,示内阁一致(若直接说就是示萨长一致)

第三,在此人心动摇之际,非此敕谕不可挽回,再换言之,是将多数人心牢牢地笼络在政府一边”。^⑧

这些都一致表示出他们建立国会的真实意图只是在于维持、加强他们自己盘踞的藩阀政府。而与此相反,同是十月初旬,以安场保和为代理的元老院副议长佐佐木高行以下的各议官在给岩仓的信函中却攻击伊藤等人的藩阀政府,进言停止所有的国策交各参议议定,只由太政大臣、左右大臣等三大臣决定,^⑨这大概也能

* 井上毅(1843—1895)政治家、高级官僚,明治宪法及多种法律的主要起草人之一。——译者

算是个旁证吧。于是,上一年左大臣岛津久光*出于其固陋的守旧思想而排斥大隈时,强硬地庇护大隈并且其后常常和大隈站在一起的岩仓终于觉得萨长势力在庙堂上已牢固得难以动摇,致使他同意了政府罢免大隈、开设国会。岩仓后来在临死之际,对大隈表示深深的谢罪,说他在十四年时陷入了萨长势力的计谋中,这段逸话^①意味深长地传达了当时的情形。而如上所述,政治动摇的后面产生了包含着—石二鸟的政府意图,正是这才有了同年十一月十一日,在千住行宫所的萨长各参议联名〔寺岛(萨)、山县(长)、伊藤(长)、黑田(萨)、西乡(萨)、井上(长)、山田(长)〕奏请开设国会的敕谕。越12月,发布了以明治二十三年为期的开设国会的敕谕,同时公布了罢免大隈、停止官有物处理的决定。可以说参议内阁事实上完全归于萨长两派的统治之下。其后日本政治的发展移行到所谓“准宪体制”^②,民间的自由民权运动凝聚在同年十月结成以板垣为盟主的自由党和翌年三月大隈组织的立宪改进党上,同时,政府方面也设立了以伊藤为议长的机构参事院,这个机构具有能统制各省的广大权限而以此增强了参议内阁,并创立了以福地源一郎**为中心的御用政党立宪帝政党,而且在十五年(1882年),伊藤以宪法调查为目的去了欧洲,这些举措是为了和自由民权运动对抗,这样一来,朝野的对立渐渐地转化为以建立国会为目

* 岛津久光(1817—1887)幕末萨摩藩主岛津忠义的父亲,萨摩藩的实际统治者,是所谓公武合体派(即天皇朝廷和武士们联合的运动,不久便失败了)的领导人。——译者

** 福地源一郎(1841—1906),政治评论家,政治观点一向保守,曾任《东京日日新闻》主笔,拥护政府,主张主权在君,和自由民权论争论。——译者

标的形态。于是,加强藩阀内阁的第二个过程就开始了。

而如果说加强萨长藩阀政府的第一个过程是如上所述的以其朋党来补充、扶植台阁参议,那么下面要进行的第二个过程就意味着是以开设国会为前提的各种政策上的乃至制度上的补充加强。如果说前者是对宪政的自我势力的强化,那么后者就可以说是在宪政中找出其强化。在这个意义上,可以看作是建立内阁制度的志向和制定宪法、开设国会密不可分地结合在一起了。而在这个阶段,藩阀政府的谋划又是采取何种方针进展的呢?其基本精神我们可以从包含大隈激进方案的各参议有关开设国会的建议都出来之后的十四年七月的岩仓和井上毅起草的有关制定宪法的报告书中看出来。接着,十月使大隈倒台的萨长各参议联名奏议的内容骨干正是由这岩仓建议构成的,不久后的翌年三月,带着宪法调查的重要事务去欧洲的伊藤的调查方针的基轴也是由这一建议构成的。岩仓的意见书以“宪法起草的具体政策”一文和“大纲领”、“纲领”、“意见”等七篇文章构成,被称作是“当时唯一具体地指导我立宪政体的纲领”¹⁰²。纲领的详细内容由于太长,这里省略,¹⁰³仅摘录关于和本稿主题有着深切关联的内阁制度方面的岩仓的方针:

“(1)一般而言,有关宪法的制定、国会组织参考普鲁士的制度。

(2) 内阁组织不为议院所左右。

(3) 大臣执政的责任原则上是非连带的,盖因连带责任为议院内阁制乃至政党内阁制之原理故也。”

一言以蔽之,在那时已经预定了在日本应建立的内阁制度无

论如何是以行政权为中心的超然内阁,采取在议会乃至政党之外与之对抗的方针。伊藤赴欧主要是以停留在普鲁士为目的,且他估计施泰因和格纳斯特“两氏其主要学说是倾向于守旧者也”^⑨,于是便从他们那里听取了关于这一点的各种教诲,这一众所周知的事实正说明他是忠实地实践以上方针的。^⑩于是,翌年八月,在伊藤归来的同时,所谓建立立宪内阁制度的具体化快速地加大步伐。那么,在这一点上的具体制度化是以什么样的形态准备的呢?现在如果简单地追溯一下,我们就可以将其分为两点来看。如果一个藩阀政府主动地攻击自由民权政党的方针的话,那么另一个就是后退地在制度上加强藩阀政府自身的防御。萨长势力所企图的加强藩阀政府的第二个过程在这两者中都展示了其特征。

① 伊藤博文《秘书类纂》官制关系史料《内阁职制九变考》。

② 《大久保利通文书》第五卷,113—114页。

③ 《明治政史》(收于《明治文化全集》第二卷)369页。

④ 同上,同页。

⑤ 政府说的大隈和福泽的阴谋是虚构的,请参考渡边几治郎《明治史研究》74—81页,及尾佐竹猛《日本宪政史大纲》下卷 586 页的详细考证。

⑥ 《岩仓公实记》下卷 655—656 页。

⑦ 同上,767—768 页。

⑧ 同上,765 页。第二个括号的字句因忌惮《岩仓公实记》而省略了,但事实上是存在的,请参考渡边几治郎《明治史研究》90 页。

⑨ 《岩仓公实记》下卷 769—772 页。

⑩ 渡边,前揭书 174—177 页。

⑪ 腊山政道《政治史》(现代日本文明史)196 页。

⑫ 清水伸《在德奥的伊藤博文的宪法调查和日本宪法》153 页。

⑬ 关于这一点在清水的前揭著作中有详细的叙述。

⑭ 《伊藤博文秘录》292页。

⑮ 请参考清水前揭书。

四

而第一点首先是呈现出政府对自由、改进两党的压迫及缓和
工作。即政府加强了明治十五年(1882年)的集会条例。通过了
十六年的报纸条例的修改,这些都是对民权运动言论的极度压迫,
同时对该派的领导分子以宦途或出国旅游为诱饵使之失去了主心
骨。加之十四年十月就任的松方大藏卿着手的强行整顿纸币的政
104 策,这在一方面增加了政府的准备金,对加强财政起到了作用,另
一方面地价和米价暴跌,结果是小农相继穷困,城市的中小工商业
者也迅速没落,经济界的萧条无法掩盖。于是,不言而喻这些种种
政策直接、间接地加速了以前以这些阶层为基础的自由、改进两党
的沉滞。特别是用武力和警力镇压以那些没落贫农为中心的左派
自由党在各地发起的骚乱(明治十五年的福岛事件、十六年的高田
事件、十七年的群馬、加波山事件、同年的秩父事件、饭田事件、名
古屋事件、十九年的静岡事件等),这一政策和另一方面在政府的
保护政策下进行的产业振兴政策相呼应,从而带来了这一运动的
方向转换,自由党于十七年十月解散,板垣隐退到土佐,同样,改进
党因大隈、河野等领袖的脱党而有名无实,于是政府方面采取的第
一个政党怀柔及至压迫政策按照其意图奏效了。

那么,另一方面的第二个,即直接在制度上以加强藩阀政府自
身为目的的政策又是怎样进行的呢?我们依次指出若干有名的

例子。首先要举出的是华族制度的创立。在此之前，和伊藤归国的同时，明治十七年（1884年）三月在宫中设立制度调查局，伊藤自己当总裁来推进准备工作，然后他又当宫内卿，掌管有关华族的所有事务，十七年七月终于发布华族令，因此以前的堂上公卿、旧大名、维新以来的文武功臣共 505 人的华族受到优待。这是为在十四年政变前夜各参议在宪法会议上已经论述的方针做的准备，这一方针就是：“盖国分两院犹如车有二轮，而元老院将与下院并立，以保持其平衡，防止急变激进之弊，永远保障宪法，辅翼王室”，实现了“设元老院，为老成贵族组织之所”^①的精神。但是，在如《大日本宪政史》^②的作者将其断定为社会的不平等那样的政治形势下，伊藤敢于这样做的意图，至少是在这个制度内寻找取代已经丧失了的旧士族基础的新的藩阀政府的政治保障，以此对抗民权势力乃至应新开设的下院，对此是可以充分理解的。伊藤对宪法方针是这样说的：

“日本尚未建立立宪政体，封建制度未行，尚处在神权国家的时代，皇位实际上是国家精髓、中枢……将来大权的责任，即拥护效力，意在不以皇位为一种虚饰。同时欲举立宪政治之实，则必须充分保护国民的名誉、自由及生命、财产的稳固。此外更须加上吾人之考虑。封建诸侯即是也。于新宪法制定上，是等诸侯的权力也不得不充分加以考虑”。

社会上出现了这样的批评，即“如斯以伊藤公为中心的藩阀政

府成功地以创立贵族制度补充了因士族离叛而失去基础的缺陷，在皇室藩屏的美名下集合旧公卿、大名及有勋功的文武功臣，成功地在藩阀周围筑起了牢固的屏障”^⑧，这一见解可以说是尖锐地刺中了当时包括伊藤的庙堂各参议内心的想法。

第二，被认为和创立这个制度有关的是排除宫中的政治势力。在国务施政辅翼上，藩阀官僚要掌握通往天皇的唯一关口是当然的，但构成其障碍之一的是缺乏宫中、府中*明确的分化，特别是存在着侍补制度。侍补制度作为掌管“培育君德”的重要事务的制度，其成员是明治十年（1877年）九月设立的天皇侧近的补佐官。当时以刚直气节而名声很大的土方久元、吉井友实、元田永孚、高崎正风、佐佐木高行等人担当这一职务，而他们不是没有看到藩阀政府的有司专制，以至发起了举万机亲裁之实的复古的侍补亲政运动。让我们看看明治十二年八月元田给佐佐木、吉井等人的信函，就可以明白其间的情况。

“……至今日，政府之事正邪混淆、清浊模糊，是何方针哉？天下正义之人心呈涣散之势，使王室与斯政府为一体，使天皇陛下与此种人有鱼水之亲乃我辈万万不愿之事，但王室在任何地方都不被辅翼乃不可忍之事……仍是诸君所望，将来益以使正道二字独立，不管政府的邪正清浊，以待补一分之正道辅翼圣上，以坚立王室，以系天下人心，政府如正则共同协力，政府如邪则匡正之，应立论时不论几次也向政府立论，

* 官即天皇宫廷，府是政府。——译者

应奏闻时不悛奏闻。为使圣上不浸润浊流，以待补之力维持之，今后将一改面目，确定这一方针……”^④

元田信函中表现出来的当时侍补的意图和在明治十一年五月大久保被暗杀后他们已经一致上奏的是同一性质的。在那次上奏中有这样的话“今日虽是亲政的体裁，但事实上如委托给内阁大臣的话，天下自然只认两三大臣的政治，彼岛田一郎*等之斩奸状中已经指出并痛论了这一点，从今日起奋发，举真正的亲政之实，内外情况不充分通达，则维新大业恐必为泡影画饼，方今国内人民均鸣不平，大改变之时，故有不得已之人情，有行政不当等很多问题，吾等深感这一点，在将万事反复熟虑之上，使之施行是最关键的。”^⑤这种侍补的行动不言而喻对藩阀参议的强化政策带来不少影响，于是，两者相克而激化起来，终于在十二年十月废除了侍补制度，代之以大臣、参议担当近侍、辅翼之任，藩阀政府在这里也奏响了凯歌。后来在建立内阁制度之际，明确了宫中、府中之别，这不光是从制度的近代化视点出发的，毋宁说如果不对照这种历史背景的话，就不能充分理解其意义。

第三个要举的例子是官吏制度的制定。在当时参议内阁其本身已经变为藩阀的专有化，附属的各官职不言而喻要以他们门下的徒党来补充。因此让人感到国家官职宛如藩阀自由处理的私有物一般。其人情任命的弊害是多么大，从譬如明治二十年(1887年)谷干城对政府提出的意见书中的一节中也可以看出来。

* 刺杀大久保利通的刺客。——译者

“其次是行政之弊在于官吏过多。此虽多出于无责任之由，但出自前面说的所谓人情之弊者最大。盖方今行政之状非为必要事业而设官，为设官而用人，其风气反而是为人而设官，为官而设事业……为此之故有功者赏之以官，怜旧友而以官，报私德以官，造朋党以官，求游乐以官，甚者为钳制在野有志者亦以官。看官途、官仕宛如私物，看国家租税宛如私财，官吏增加日多，而无用官吏终日从事不需要、不急之事务，徒增繁杂之弊，而要务迟滞与月愈甚，因此下面喊天下人民愁苦，不得不怨泣……”^⑥

108 当时就是这种状态。于是排除人情的官吏考试法的愿望与日炽烈，而政府鉴于这一形势，遂于明治二十年七月制定了“文官考试试补及见习规则”。乍一看，也许人们会认为这一关于选叙的重要立法是打破藩阀人情的，但如果看看其意图的背后，那么就会看到和奏议开设国会时一样，这是个过去用过的巧妙策略，即夺取对方挥舞的大旗反变为自我防御的手段。特别是这一规定对帝国大学毕业者给予无考试任官的优惠，这件事从用藩阀的股肱巩固大学的情况来推测，可以想见其真意，同时，设置考试的本身就起着将所谓有学识、有能力的官僚恒久地纳入自己门下的作用。从那时到现在，被指出的日本官僚制度传统的这一弊害正是在那时被组织化了，单单看制度的表面，不洞察其政治背景的评价决不能射得正鹄。后来在明治三十年隈板内阁以政党党员来充当自由任官的敕任官，而在其后组阁的藩阀官僚巨头山县有朋立刻废除这一自由任用的原则，而且为加大障碍，决定制定文官任用规程必须向

枢密院咨询,以此来牢固地保证官吏的地位。这种做法也说明了这一点。

作为加强政府的制度上的政策,我第四个要举出的是枢密院的设置(1888年4月)。枢密院当初是以担当审议宪法草案的重要使命而出现的,这且另当别论,以后其任务是“实际上和内阁均为宪法上至高的辅翼”,^①因此如众所周知的那样,它是起着“宪法或法律的一个屏翰”^②作用。即根据枢密院官制第六条,枢密院保有的权限除了关系皇室法、宪法、法律、条约、敕令之外,大体上只要是需要咨询的所有国务事项的审议都包括在其权限中了。在宪法公布的当时,赫尔曼·雷斯拉就说:“是否接受其意见,如果不一任政府所见,国务大臣则失去辅弼的自由,不过是枢密顾问的执行官吏而已……”^③将如此强大的权力赋予枢密院,确实如《宪法义解》所言,也许有着期待着“国务不偏听”的慎重考虑。但是,这样的考虑已经在设立贵族院时想过了,这样屋上架屋地设置枢密院不得不说也太无视议会、内阁的功能了。毋宁说在当时策划这一制度化的伊藤的脑海里浮现的是:以此防卫政府的地位不受可能化为自由民权势力基础的议会的侵害,我们可以充分地推测存在着这样的策略。伊藤在明治二十一年给井上毅的信函中自己就泄露了这一意图。

“……万一政府和议会之间不协调时,依靠圣裁而大臣辞职,抑或解散议会,不出此两途,此时明察国家大势,国民情感,为抑扬得宜,而(我)断定非有能做善良劝告之顾问官不可,此不求枢密院则无处可求……”^④

从这里可以看出伊藤对对抗藩阀政府的议会势力抱有多么大的恐惧感,当我们综合考虑到枢密顾问是以元勋练达之人充任时,如上所述,这个制度就形成了增强萨长藩阀的有利要素,其意义是不能轻视的。伊藤和他门下的伊东已代治及雷斯拉制定的枢密院官制的第一次方案是规定了其具有极其强大有力的权限的,对此他们自己也极其满意,^①这也可以旁证这一推断。后来枢密院以官僚出身的人加强自身,自称“宪法的守卫”,每有事便发挥监督政党内阁的功能,特别是在1927年在若槻*内阁的垮台同时,给予下一届的田中**内阁了拒绝给前内阁的同样的武器,暴露了其恶劣。这是建立起初就内在于枢密院自身的政治性质产生的必然结果。^②

第五,不用说就是统帅权的独立。由于这一制度的确立,只要是有关统帅权,就坚决拒绝应该执行、决定所有国政的内阁的干预或议会的介入。旧宪法第十一条有名的规定及1889年的内阁官制第七条说的“事关军机军令上奏的,除依天皇之旨下附内阁之件外,陆军大臣、海军大臣必须向内阁总理大臣报告”。这句话就是所谓帷幄上奏的制度上的保证。统帅权的独立及从其原理上延伸出来的军部大臣武官制及现役制对促进每一代内阁内部的垮台做

* 即若槻礼次郎(1866—1949),政治家,曾两次出任首相。这里指的是他第一次组阁的事情。1927年由于发生经济危机,台湾银行因不良贷款而濒于破产,若槻想救济台湾银行但被枢密院否决,不得不下台。而枢密院却批准了下一届田中内阁的救济案。——译者

** 即田中义一(1864—1929),军人、政治家。他在当军人时,曾策划侵略中国的大陆政策,当上首相后,又出兵我国山东,大肆进行侵略活动,在日本国内镇压日本共产党及进步力量,是个彻头彻脑的军国主义分子。——译者

出了什么贡献。以下的这些例子可以很好地说明这一点：早在1882年松方内阁的垮台起因于军部两大臣和首相的对立，还有有名的因在坚持增加两个师团问题上的上原陆相的强硬态度而垮台的第二次西园寺内阁*，近有1937年，因寺内陆相和政友会议员之间的切腹问答而发端的阁内不统一，广田内阁挂冠，1940年因议会对策和军部对立，阿部内阁引退，同样是不能选择后任陆相而倒台的米内内阁等等。以伦敦海军条约**签订为机会，滨口内阁以干犯统帅权的理由而被强烈指责，首相也为此殒命，这事人们记忆犹新。陆军的长阀、海军的萨阀这种说法至今未绝，由此绝不可以小看统帅权独立的实施和藩阀政府之间的亲和关系。

如从以上举出的五个主要制度所看到的那样，说在日本政治近代化的过程中着手创立的各种新制度大半可以说为萨长藩阀所利用，这绝不是过言。

以这样的政治形势为背景而建立的日本内阁制度的特质，最大的就是组织内阁的大臣的制度性质，换言之就是导致了大臣的单独辅弼责任制和国务大臣·行政大臣重复制两者。首先关于前者，《宪法义解》是这样说的，“至各省大臣关于其主任事务各负其责，并非连带责任……并非以内阁为团结之一体，大臣各以资格参

* 第二次西园寺内阁(1911年8月—12月)时，陆军要增加两个师团，但遭到西园寺为首的内阁的拒绝，于是陆相上原勇作使用所谓的帷幄上奏权，单独辞职，陆军不推荐后人陆相，西园寺内阁下台，从而引起第一次护宪运动。——译者

** 1930年1月至4月在英国伦敦召开英、美、日、法、意的海军裁军会议，即伦敦海军裁军会议。决定舰艇总吨数日本对美国为7:10。日本海軍軍令部强烈反对，但首相滨口雄幸还是批准了这一条约。由此激起法西斯分子的强烈反对，翌年滨口首相被刺，伤重不治而亡。——译者

政,像偏颇于连带责任一点那样做,其弊或至以党援联结之力遂左右天皇大权,此并非我宪法所取之所……”。这样的大臣单独责任制是已经叙述过的岩仓意见书的重要内容。因为“如诸大臣一概负连带责任者,一省长官职务失错,每被议院诘责,其他各省长官也不得不一同退职,如此则内阁易受议院攻击,乃至更替频繁必为一争区”。^③连带责任是议院内阁乃至政党内阁的精神,故不能接受。但好不容易谋划了内阁地位稳定性的他们的意向在结果上也是完全相反的。因为单独责任制的实施反而成为阻碍加强内阁本身统一性的有力原因,藩阀官僚保留了对内阁直接发挥能动作用的可能性,这让我们看看其后日本内阁变迁的历史就很清楚了,为此,可以说这是藩阀内阁性质的淋漓尽致的表现。特别是这一单独制在给组织内阁的国务大臣和行政长官的各省大臣相重合的日本带来的弊害是很显著的。因为在重合制下,即使出现了政党内阁,但光向议会要求其政治基础是不可能的,而却潜伏着常常不得不以行政官僚的支持和承认为不可或缺的条件这种下克上的必然性。在1901年的伊藤内阁中,因为和其他阁僚不协调而要被罢免的渡边藏相在大藏官僚的强硬支持下不承认被罢官,反而引发内阁倒台,这一事例就很好地表现出其本质。这次是伊藤本身遭到了自作自受的命运。在这一意义上,规定总理大臣极大权限的明治十八年(1885年)的“内阁职权”在二十二年被山县内阁修改为“内阁官制”,将总理大臣在内阁内定位于“同辈中的首席”(primus inter pares)既绝非具有模仿英国议会制的立宪的意义,也不是像论者屡屡说的是当时资本主义和自由主义的产物。毋宁说是藩阀政府本身对政党内阁出现的可能性的应急对策,同时,也不过是试

图平衡藩阀政府内部秩序的某种均衡的措施。

现考虑如上所述的明治十八年建立的内阁制度的政治性质时，在宪法已经宣布，国会也建立之初，那时出现的责任内阁均被蒙上藩阀政府的色彩是当然的。如已经说过的在宪法宣布不久，黑田、伊藤的“超然”演说或山县刚组阁后对地方长官做的有名的训令都是藩阀内阁积极的意志表现，而由于建立国会难以忍受民间对政府的攻击，松方内阁终于制定了作为一个防御方法的“内阁议定书”。这只是阁员一起提出的申请书，但其趣旨却强烈地为民党实现政党内阁的可能性而忧虑，作为其对抗策略，他们决定“其最先在于巩固政府根基，而欲巩固其根基必须将政府方针归一”，以此试图使藩阀阵营团结。如果一成为这样的内阁，那么，当时的海军大臣桦山资纪在明治二十四年（1891年）十二月的议会上以不逊的话说“虽然说萨长政府啦什么政府的，但今天保证国家的这一安宁，和四千万生灵无关，保证了安全的是谁的功劳。”¹¹³这所谓“萨长自赞演说”并非不可思议，还有翌年二月断然实行有名的流血选举大干涉也并非不可思议。其后政府对议会的抗争愈演愈烈，以至藩阀方面终于向政党伸出了苟合之手，而这是保存他们势力的手段，是个方便的做法，这如前面已经论述过的一样，被陆羯南尖锐地道破了。因此，至明治三十一年（1898年）初日本出现了以大隈、板垣组织的、以议会为基础的内阁，藩阀巨头山县有朋在给亲信的信函中感叹道：“尔时本朝政海一大变动，明治政府终于陷落，成为政党内阁变化的真相已详细报知，不再赘述，败军之将，不必再言兵。”¹¹⁴但是连这具有划时代意义的内阁也仅仅是半年的短命内阁，相反山县本人组成了第二次内阁，断然实行加强上述的官吏

制度的政策,反倒在向人们夸耀着藩阀性并没有衰减。所说的明治政府绝没有陷落。不,在这一点上,毋宁说如谕吉所言,“政府城池的割据”^⑧在国内充斥着不满的浪潮中依然被环绕在城墙里,固守着自己的坚固堡垒,只要是这样,那么正如兆民巧妙地比喻的那样“内阁走马灯”在光天化日之下依然熠熠生辉地继续旋转着。

114 如上所述,在被自称明治政府“柱石”的萨长藩阀的深谋远虑深深浸润的各种政治背景内,日本的内阁制度建立了。我们从这一事实中可以得知说这是建立了表面的立宪责任内阁,并说这个制度实际上从开始就内在着极具封建的、藩阀性质,这种当时日本的一般舆论未必单单是反政府分子的嘲骂。这个政府归根结底是拒绝将议会作为自己的政治基础,在国家的名义下,想建立以强有力的行政官僚为股肱的、独自的藩阀超然内阁。内阁的封建割据性原封不动地继承了太政官时代的性质,其后不断地侵蚀着大正、昭和时期日本的统治结构。

① 《岩仓公实记》下卷 777 页。

② 大津纯一郎《大日本宪政史》807 页。

③ 植松孝昭《明治史传》(1912 年)91 页。

④ 佐佐木高行《明治圣上和臣高行》416—417 页。

⑤ 渡边几治郎《一般史》(1941 年)221 页。

⑥ 《名家意见书》(收于明治文化全集昭和四年版三卷)466 页。

⑦ 伊藤博文《宪法义解》。

⑧ 同上。

⑨ 铃木安藏“枢密院制度的创设和历史意义”(《国家学会杂志》57 卷 9 号)。

⑩ 前掲《伊藤博文传》中卷 585—586 页。

- ⑪ 铃木前掲论文。另外这篇论文关于这一点进行了详细论述,是很有趣味的文献。
- ⑫ 关于枢密院的政治意义请参考吉富重夫《国防国家体制论》(昭和17年)164页以下。
- ⑬ 岩仓《意见》第二。
- ⑭ 《大日本帝国议会志》第一卷,1492页。
- ⑮ 德富猪一郎《公爵山县有朋传》下卷319页。
- ⑯ 《时事新报》社论,1911年1月27日。

补注

一 在调查围绕着内阁建立的当时舆论时,是根据“东大法学部明治报纸杂志文库”收藏的当时的报纸。

二 本稿在一般记述时,为了避免构成《国家学会杂志》的“近代日本的成立”特辑的一部分的注解繁杂,文中除了一一明示的场合,很多地方是得益于以下著作。尾佐竹猛、铃木安藏两先生的有关明治宪政史的各种著作,腊山政道《政治史》(现代日本文明史中的一册)及《太政官制度和内阁制度》(收于国家学会50周年纪念《国家学论集》)、冈义武《近代日本政治史大要》(现在完成于《近代日本的形成》一书)、渡边几治郎《明治史研究》及《从文书中看到的大隈侯》、山崎丹照《内阁制度的研究》、崛真琴《日本内阁制度的特质》(野村还历祝贺论集)。

三 在停战后的今天,有关明治维新或明治史的优秀文献不啻汗牛充栋,但在1943年的太平洋战争中,是没有办法参考这样的文献的,在字里行间想补充订正的地方无数,但也没有这样的时间,且笔者对于这篇论文的心情是想将当时的原型一成不变地保留下来,因此,将添加的部分缩小到最低限度。请读者见谅。

其数量, 故金田利了行世点一至于失文新篇五代民, 文重與前木管 ①

。類文節和華

VI 麻原) 金補本家國樹國, 大重富吉爭邊野又意治政的調海學干关 ②

。干以頁 131(手

三 地方自治的近代型和日本型

頁 204L, 卷一第(志会及因本日本大) ③

。頁 016 卷于(新照管且山備公) 第一第富第 ④

。日 75 且 1 年 1181, 全(新照管且山備公) ⑤

第一节 地方自治法的诞生

五什

。新照管且山備公(大) 第一第富第, 新(新照管且山備公) 立憲國內各論調査書第一

地方自治法是 1947 年 5 月 3 日和新宪法实施同日起步的, 这是说明两者之间存在着深深关联的、意味深长的象征。这不单是由于这一新法律的出现是基于宪法第 92 条以下的四款为母胎的制度上的理由, 而且出自于这样一种历史的理由, 即被称为新宪法基本精神的盎格鲁·萨克逊的色彩浓厚的近代民主制的政治原理, 其实是在这些国家长期的市民地方自治中所培育出来的产物。因此和新宪法单单是日本国的最高法规相对, 应当说地方自治法超过了这如同是地方团体新宪法那样的“缩印版”的比喻, 两者之间存在着更深刻的内在的结合。《美国的民主》一书的作者托克维尔说地方自治体才是自由人民的力量, 在他论述“地方团体对自由具有的关系, 如同小学校对学问具有的关系那样”^①时, 人们在这简洁的话语中可以深刻地知晓近代民主制的生命是如何强地依赖于地方自治的存在和功能的。

现在, 负有应将日本近代民主制扶植下去的使命的新宪法在这个意义上, 不能对培养应该成为自己强有力政治杠杆的地方自治漠不关心。因此改革的对象首先在于打破靠着明治以来的绝对

制统治的老一套手段的中央集权而使地方团体“自治”窒息的官僚制的约束和其自主性的解放,这已是不言自明的。那么这一划时代的变革是经过什么样的过程实现的呢?

这一改革现实上是采取了两个过程来进行的。首先第一个过程是部分地修改、废除对既有的地方团体法规的消极阶段。即在1946年的第90次会议上和审议宪法草案并行,对以前的四大地方自治法的东京都制、府县制、市制、町村制,加以称之为“第一次改革”的划时代的修改。以此大幅度地缩减以前压制地方团体发挥自主功能的官僚制监督规定,以至进一步实现了制定居民权、公选权、直接请求权等令人耳目一新的自主权利。这一修改致使当时的一份报纸称赞为“过头的修改”,^②但同时它也不能摆脱其具有这样的性质,即是从旧宪法向新宪法移行过程中的产物这一过渡性质,因此难以否定“新制度尚根深蒂固地残存着、保留着以前的官治中央集权性质的可怕的残渣的旧制度。”^③其结果是,当局在9月10日发表了“第二次地方制度改正试案”,为实现立足于新宪法的基本原理之上的彻底的地方分权,约定制定新的地方团体法规。在这一意义上,第一个过程对第二个过程的开始只具有开拓新的道路的先驱性意义。于是,充满了积极的地方分权精神的第二个改革过程开始了。即经地方制度调查会慎重审议后的成果——地方自治法案在第92次会议上被提上日程,两院共计修改了50多处后,1947年4月17日公布了“地方自治法”的单行法规。由于全文304条、附则21条的庞大的这一法律的出现使1887年以来的市制、町村制、1890年以来的府县制及1943年的战时要求下产生的东京都制等畸形化的影子都从长期的地方自治制

的舞台上消失了。

地方自治法虽然经过 1947 年 12 月的第三次修改(第 1 次国会)、1948 年 7 月的第四次修改(第 2 次国会)、1950 年 5 月的第五次修改(第 7 次国会)等重要修改,但由于这一法律的出现,其后日本的各种地方团体失去了曾经有过的各自的法规,均被这一个新地方自治法所限制。不言而喻,这一法规的形式上的单一化不过是表示该法是继承旧法规很多条款的工艺品,绝不意味着是集大成者。因为在以前日本的地方自治制中,和地方团体类别的差异相对应,分别存在着固有的法规,正是这一事实反映出官僚制对地方团体施加的约束之严厉。即如町村那样,和从下级的地方团体向市府县道都的上级地方团体上升的阶段相应,这些自治团体越来越具有浓厚的官僚制的行政机关的性质,同时相反的,下级地方团体由于这累积的上级地方团体而背负着更加复杂和加重的约束。换言之,正是日本地方团体法规的多元存在才成为测量对地方自治团体的官治浓度的晴雨计。如果这样想来,那么地方自治法将这些多元的法规纳入自身而一元化是有极其重要的制度史上的意义的,其结果是日本的地方团体不问上下级。小的从一村一落,大的到东京都、北海道,且不论技术上的差异,在其本质上是一律享有相等的近代自治权的。

如上所述,由于自治法的出现,日本的地方团体在制度上从以前的集权的官僚制约束中被解放为分权的自治的世界了,但却面临着重新调整地方分权和中央集权的新课题。^④这个问题是将政治上的统一作为使命的近代国家不可避免的重要课题之一,是将制度论为对象的公法学、政治学乃至行政学很久以来就与之对决

的问题。譬如在德国及日本的公法学者之间,对于决定地方团体的固有事务和委任事务的区别基准而产生的有名的争论就是其中之一。此外,作为这一争论根底下的更重要的问题,主张地方团体现有的自治权从其社会性质和历史传统来看是固有的——强调基于自然法思想的所谓地方权(pouvoir municipal)的绝对存在——的固有说(或独立说)和对此相对的认为不过是国家委托给一定的自治权限的传来说(或接受说)的反复、激烈的争论也是同样的事例。^⑤而且从和这不同的角度来看,将地方分权的概念区别为政治意义的和行政意义的学说也具有同样的意义。即如依照这一学说,所谓政治上的地方分权是以地方团体所具有的“统治者的性质”为根据,国家在法律上承认其自治权,意味着对此不加以统制,但规定为“行政上的地方分权是这样一种分权,即着眼于相同的地方团体是构成国家行政组织的一个单位这一反面的性质,因此对于其所进行的超过地方性质的行政是有加以中央统制可能性的”。因此,在决定这一场合说的行政上的地方分权的有无乃至程度的基准只是“行政上的效率或方便”,于是就带来了这样的结论,即“地方团体服从行政上的中央官厅的统制未必和其具有的地方统治权相矛盾^⑥”。这些都象征着为了如何统一地理解中央集权和地方分权的对立而付出的理论上的努力。

为了确定地方自治的概念而创造出的这些理论结构确实可以说在使人们注意到近代国家的集权和分权的关系都不是一方对他方的绝对的关系,毋宁说是在具有相对性质的这一点上贡献不小。但是不论是固有说还是传来说,或者说是政治的及行政的分权区别,都是将这一场合说的相对关系作为一般制度论而还原为抽象

的形态上的关系,不论是盎格鲁·萨克逊式的地方自治还是德国或日本的官治的地方自治,要用相同的概念说明时,就会导致从准确把握地方自治的本质上游离的结果。因为如果即使一概说地方自治,但和近代国家的发展形态的差异相对应,就出现了各自不同性质的相对关系,此外和时代变迁的同时,这一相对关系的重点也发生不少异同。即即使像现在固有说主张的那样,具有以自主的地方关系的概念为妥当的地方自治起源的国家的地方团体,如果从其法律地位来看,也不能不承认其带有当然的传来说的性质,此外,这在相反的场合也是适用的。同样的现象在政治上的地方分权和行政上的中央统制中也可以看到。问题是地方自治的本质是固有的或是传来的不在于政治或行政上的差异。毋宁说是对或者固有性承认传来性,或者是传来性强制固有性(政治上分权和行政上分权的情况也是同样的)这一点的认识。换言之,应该决定的最初的课题首先是确定什么样形态的相对关系表示近代地方自治的最典型形式。因此,如果要看清近代国家的真正的地方自治,那么就要停止将其意义归属于这些对立的学说或概念中的一个,所说的集权果真是固有的?或是在经过政治上分权的历史洗礼的相对关系上建立的?或者在不体验这种分权过程的状态下,这是强有力的中央集权赋予的传来或行政上的分权?这种识别是最有必要的。宪法第92条规定地方公共团体的组织及运营必须基于“地方自治的本旨”,但是对在这里提倡的“地方自治的本旨”这一抽象概念必须具体地理解为像在这里说的历史意义上的相对关系那样。因为如果缺乏对这一点的认识,就只会将内在于制定地方自治法的事实中的变革性意义理解为“事务分配”这种浅薄的制度上的改

革,就会忽略对应该说是新的地方团体应保有的自治功能的动力源泉的政治意义的价值判断。^①在这一范围内,对探究新的地方自治法的内容在什么意义上是民主的,且对将来会有什么课题的本稿来说,了解这种近代国家的中央集权和地方分权的正常关系是不可或缺的前提条件。特别是到制定这一法律前的数十年间,在前近代的中央集权官僚制的强大约束前,近代的地方自治完全被窒息,在有这样传统的日本忽略了探求这一点时,可以说再次用派遣下来的官治方式来解决、调整两者的危险是很大的。为了从这政治上复原的诱惑之手中保护刚刚诞生的地方自治,指示出应该行走的正确道路对我们来说也是不可避免的课题。

122

① de Tocqueville, *De la Democratie en Amerique*, 1888, Tome I, p. 102 - 103.

② 《每日新闻》1946年9月1日。

③ 藤田武夫《日本地方自治论》(1947年)210页。

④ 在指出这一点的研究中有腊山政道“地方自治”(收于该人编辑的《新宪法讲座》第二卷,1947年)372—375页,田中二郎“地方行政”(《国家学会杂志》60卷11号,1946年)127—129页,吉富重夫《民主和地方自治》(昭和1947年)6—7页。这些论说都停留在提示问题上。其后在1949年夏普*教授为首的“税制使节团”由美来日,发表了基于详细调查的有名的劝告。这一劝告从研究地方财政问题的表象出发,也深切地关心着其根底里的中央集权和地方分权的关系,在和我

* 卡尔·夏普为美国哥伦比亚大学教授,1949年5月率财政调查团来日本,8月向美军占领当局提出第一次报告,提出日本的税收以所得税为中心及将地方税作为独立税等的一些建议,史称夏普劝告。其对战后日本的税收制度产生了重大影响。——译者

在本稿中启示的同样意义上研究了两者调整的问题。基于这一劝告设置的地方行政调查委员会在1950年12月提出“有关行政事务再分配的劝告”，此外，以夏普劝告为契机，在日本的公法、行政学者之间也出现了对这一问题的活跃的见解（譬如，大阪市的都市问题研究会发行的月刊《都市问题研究》，每号几乎满篇都是研究这一问题的）。此外，原龙之助《地方行政改革的基本问题》（1951年）及杉村章三郎《地方自治制纲要》（1951年）是为了解这一状态的代表性新作。但是在这些论文的基本态度中，依然倾向于想从制度技术上把握问题。

⑤ 请参见宫泽俊义“固有事务和委任事务的理论”（1943年）、渡边宗太郎《地方自治的本质》（1935年）、宇贺田顺三《地方自治的基本问题》（1937年）。

⑥ 腊山政道“作为改革的地方分权论”（收于《地方行政论》1937年）165页。

⑦ 美浓部博士说：“凡自治体是由于国家承认，方成立起来，国家之前无自治体。自治体的事务全是受到国家分配的，自治体没有理由从一开始就有固有事务。从这个意义上说，虽说是固有事务，但亦只有从国家得到委任。故固有事务和委任事务的区别并非只是一为自治体固有事务，一为国家委任的事务，其产生区别只是起因于国家委任其事务的方法不同。”（《改正府县制郡制要义》253页）而宫泽教授说，很多学者也是这样认为的（宫泽，前掲书89页）。

123

第二节 近代地方自治的概念

不言而喻，近代地方自治的概念不是原封不动地继承中世纪末独立的各城市的狭隘的利己自由。因为，近代国家的形成是一元地克服包含城市在内的中世纪的各种权力的多元构成的过程，如果这样认为，那么可以理解为应该包含在这统一国家中的地方

团体不能享受和中世纪城市所有的同一的封闭性特权。即这些城市被特别许可的封建自治权在进入近代的同时便转化为统一国家权力的一个属性。在这一意义上可以说近代国家的地方团体应保有的自治内容虽然有程度之差,但从其开始就有着受到中央集权统制制约的命运。之所以大体上甚至所有政治团体内在的中央集权和地方分权的基本对立(fundamental antithesis)^①的调整都特别成为近代国家的重要课题,就是为此。本来在这一近代政治的统一过程中的社会条件的差异如已经指出的那样,譬如在欧洲大陆国家和盎格鲁·萨克逊国家的场合,对这一课题的解决给予了不同的形态,而这一调整比较顺利地完成其发展的是英国,因此之故还有对这一问题表示深切关心的一部著作甚至说在英国:“不是自治团体而应该说地方团体才是其正确的称呼”^②,我想以英国的情况为例,思考一下近代地方分权的典型是什么样的。

应如何调整中央集权和地方分权的问题最终归结于地方团体拥有何种范围的自主权限,同时对此国家能主张何种程度的统制的问题。关于这个问题的研究在今天行政学领域中产生了很多成果,特别是在被称为地方自治母国的英国,最古典地规定两者关系的是约翰·斯图亚特·密尔,他进一步发展了他的老师边沁的晚年之作《宪法典》(constitutional code)中启示的对这一问题的考察,有名的《代议制政府》的第15章就是阐明这一问题的。我们现在没有探讨的时间,如果大体上描述一下其构想的话,则是这样的。^③即依照他所说的,地方团体的功能分为三种。第一是纯粹的地方功能,譬如铺路、清扫、住宅的照明、下水道这样的除了其地方居民之外不会有任何人关心的种类的事务。第二是全国功能,是

为了方便而由地方团体行使的事务,监狱、警察、司法等就是这一类的事务,当然都接受中央的统制。最后要举出的是有关救济法或卫生法规的功能,这些是,虽然具有全国的性质,但无视地方的目的便不能行使的种类。将地方团体应保有的功能区分为这三种时,前两者没有什么问题,然而到第三者时,地方团体能从中央统制的约束下确保何种程度的自主权就成了问题。密尔对这一疑问,在考虑了两者的功能和能力的比重后,结果给予了以下的解答。即首先作为肯定中央统制的论据,他举出(1)地方议会和其官员的理解力(intelligence)和知识(knowledge)较国会和中央官吏为劣,(2)监视地方官吏的舆论视野狭隘。而相反作为地方分权的论据,他举出(1)即使对于行政原理的理解力差,但对其结果有直接的利害,(2)他主张即使狭隘,但通过地方舆论表达的意志能更强有力地支配地方团体的功能,这样两者能够得到均衡。他说“在功能具体化上,地方团体是优秀的,但在原则的理解上中央政府遥遥领先。”(p. 357)其次他给出的被称为在政治学文献上最精彩的命题之一的“权力分化,但知识必须集权化”(power may be localised, but knowledge must be centralized)(p. 357)的有名的实证性定义都是这一推论的归结。由于密尔是这样考虑两者关系的,那么在地方团体保有自主性的同时,将中央统制的方法停留在原则指示上,换言之,就是劝告(advice)和通报(information)。当然英国对地方团体的中央统制方法随着时间的推移,已经到了审查或财政统制的地步,更加复杂化了,但在其根底存在的支配原理还是基于这一点的,这可以从目前密尔的命题在以考察这一问题为对象的现代英国行政学者的很多研究中还具有蓬勃的生命力并继续

发挥着影响中知晓。我将举出提供了密尔定义的最有代表性的现代版的拉斯基的主要著作,看看他是如何考虑中央集权和地方分权的调整的。^④

虽然拉斯基首先强调强有力的地方自治组织具有使地方居民对自己所属的地方团体的行政抱有强烈关心的民主性效果,但同时他没忘记在对跨地域而累增的许多文化的、社会问题的处理上,中央统制是必要的。他作为这一统制的基准而举出四个理由:¹²⁶

- (1)对于教育、卫生、住宅等问题,无论地方团体表示什么样的意志,对其超过一定限度而降低就必须要有强有力的中央统制。
- (2)中央必须保留社会要求的变化而带来的关于地方团体的权限和地域变更的决定。
- (3)如邮政和铁路,在其本质上是明确地具有全国性质的功能,对此地方团体没有决定权。
- (4)最后即使这一功能具有地方的性质,行使对其报告和审查(report and inspection)的权利必须归中央统制。

由于拉斯基是这样考虑的,就表明了他想的中央统制是密尔所说的“知识的集权”的20世纪再版,不管是密尔还是拉斯基都不认为这一国家的中央统制是有权力性质的,他们确认了中央集权和地方分权之间必须存在着一种有机的结合。他的确认不只是书桌上的推论,而且也是现实中央统制的直接反映,从他关于英国地方自治最近撰写的实证叙述中举出构成中央统制方法最核心的是审查(inspection)和劝告(advice)中也可以很容易地理解这一确认。^⑤

英国近代地方自治的的界限,换言之,就是关于中央集权和地方分权的调整的典型概念从现在的叙述中被充分显示出来,但如果是这样的话,那它为什么没有采用如日本以前存在的权力的、因

而是官僚的中央集权的形态呢？使两者可以有机地调整的契机到底应该去何处寻找呢？为了了解它，我们必须离开密尔和拉斯基去寻找英国的地方自治是在什么样的政治社会背景下形成的。在这一场合，作为媒介英国的中央集权和地方分权的契机，我们要举

127 出议院内阁制 (parliamentary) 和治安法官制 (justices of the peace) 这两个制度。

首先让我从议院内阁制开始阐述。如刚才所言，英国最近的中央统制的主要武器与其说是议会立法统制或法院的司法统制，毋宁说是通过中央行政机关的知识上的集权而产生的所谓行政统制 (administrative control)，这是很明白的，而之所以没有陷入像大陆各国那样的官僚统制，首先是因为议院内阁制逐渐确立的结果。因为，议会制的发展在实现英国的整个统治结构的核心为议会的代议制机构的同时，另一方面也创造出在行政方面中央政府 and 地方团体一体化的契机。即随着议会，特别是下院的立法、行政权限的扩大，地方的复杂多样的利害要求通过其代表逐渐反映在中央政府眼前，以至议会成了所谓为府县或市町村“开放的门” (open door)。⑥于是被选举的地方代表集合在中央议会，对有关全国利害的事项制定一般公共法律 (public general statutes)，对有关各个地方团体利害的事项制定了私的或地方法律 (private or local statutes)。特别是能够制定地方法律的制度和这个国家的议院内阁制相应而导致了使中央统制归结为间接的地方团体的自治统制。并且，这一议会的地方代表和下面要说到的实质上担当解释和执行地方法律的治安法官是属于同一阶层，这就更加助长了两者的调整。

媒介英国的中央集权和地方分权调整的第二个契机具有着比第一个更重要的意义,这就是治安法官制度。因为,这一制度早在议会制确立前就存在,为两者的结合起到了强有力的作用。而治安法官在该国设置的时间是在14世纪初期的爱德华三世(1327—1377)即位之年。即从这一年开始替代以前直属于国王的地方行政官吏的谢里夫(Sheriff)的是新的治安法官,给予他维持地方秩序的功能。本来治安法官在是由国王任命的官职上和谢里夫没有什么不同,但在他们是地方上有势力的人而被选举出来并得到任命这一点上,不言而喻成了为结合中央和地方的更大的制度上的形式纽带。但是,成为治安法官的资格范围限于那时构成中央议会议员的选举母体的所谓地主(men holding land)和乡绅(knights, esquires and gentlemen of the land),把这个事实^①放在当时的社会背景下时,在其职务中潜在的联结的意义就更增加其重要度了。当初设置治安法官时,它只不过具有预防和监督地方犯罪的功能,但不久在爱德华三世在位期间,他们担当了执行所谓劳动者条例(statutes of labourers)的工作,其权力不仅是在处罚违反法律者、警察的取缔、地方行政上是最强大的,而且在其后的绝对王制时代,实施了应该说是由这一条例发展出来的以“济贫法”(poor law)而闻名的一系列法律,以至他们拥有监视官的任命监督权(overseers),成了由马克思命名而众所周知的“血腥立法”(Blutgesetzgebung)的苛刻执行者。在当时的地方团体的行政内最重要任务就是“贫民的救济和取缔”(poor relief and police),这和新设置治安法官是同时的,在从爱德华三世的时代开始的英国资本制渐进的发展中,形成了促进封建土地贵族和近代市民阶级妥

128

129

协的极有力的杠杆,如果这样考虑的话,就必须说所谓乡绅阶级的代表的治安法官制度所具有的社会意义是很明确的。因为,在英国,最典型地表示的近代政治上的统一是在这种渐进的市民社会发展中找到自己的社会基础,其结果就是该国中央集权对担当的角色正和这治安法官体现的地方分权的角色一致。我们说正是治安法官的制度在形式上和实质上都是媒介二者的最有力的契机,绝非夸张。在绝对王制下治安法官起到的这一作用,即使在不久确立了正常的市民社会的政治表现的议会制的17世纪也丝毫没有改变。即,1701年的法律使大法官(Lord Chancellor)成为阁议的成员,治安法官也间接地被置于议会的统制之下,而如前所述,中央议会的地方代表是属于和地方自治的具体执行者的治安法官同一阶级的landlords,这构成了使两者有机地媒介起来的最大契机(同时治安法官是名誉职务,这满足了确立近代市民社会的不可或缺条件的“廉价政府”的要求)。该国之所以摆脱了近代中央集权的所谓“权力的集权”性质,实际上是由于这一社会条件。雷德里希说:“形成议会的要素和地方行政担当官职的同质性是不使得人们感到依赖于中央的理由”,但他将英国地方自治的现实意义认作是这两者同质性(identity)的看法不过是制度上的观察,^⑧但即使如此也能够显示他锐利的历史目光。如果考虑到治安法官担当的角色,那么在不久的产业革命进展将这济贫问题及伴随而来的保健问题扩展到全国规模的19世纪中叶以后,有关的行政重新掌握在中央政府的手中,和这一过程(1834年设立济贫法委员会,1847年改为济贫院,接着在1871年为地方行政院所继承,地方行政院和1919年成立的卫生部合并)相适应,治安法官也因1888年

的“地方团体法”而还原为本来狭义的司法地位,必须说其意义是极其深远的。想来这是因为今天对地方团体的中央统制从依据以前的地方法律制定的方法,逐步地向中央政府的行政立法移行,而治安法官的还原与这一现象相应,这是证明了 20 世纪该国对中央集权和地方分权的有机关系的形成付出新的努力的潜在表征。^①这是对英国传统的两者关系加以重大的变更,同时预告了对地方自治的密尔概念的修正,不外如此。关于这一关系,存在着前述的密尔的和拉斯基的学说之间能看到的重要差异和共通性,这都可以说是上述变化的逻辑反映。

从以上所述,我们可以看到近代自治的概念,即密尔的“知识的集权”和“权力的分权”的有机调整是在什么样的社会基础上形成的,今天是如何促使其修改的。

① Redlich and Hirst, *Local Government in England*, 1903, vol. I, p. 10. 此外在详细论述英国的中央集权和地方分权的关系的著作中,有腊山政道“英国的中央政府和地方团体的关系”(《国家学会杂志》41 卷 11、12 号,42 卷 1—3 号)、“中央政府的地方团体的统制”(同杂志 42 卷 7—9 号)、“最近的英国地方行政的改革”(同杂志 44 卷 6、8 号)。这些论文最近被归纳起来,因参考新的文献等,整体上作了很多补充和订正,现以《英国地方行政的研究》为题出版了。

② Redlich and Hirst, *op. cit.*, p. xxv.

③ J. S. Mill, *Representative Government*, Everyman's ed., 1926, p. 346—356, esp. 354—358.

④ H. J. Laski, *A Grammar of Politics*, 4 ed., 1937, pp. 411—412, 418—419.

⑤ R. K. Gooch, *England*, in W. Anderson ed., *Local Government in Europe*, 1939.

- ⑥ Redlich and Hirst, op. cit., p. 17.
- ⑦ Ibid., p. 12, p. 15 footnote. 这个脚注表示在理查二世及亨利五世的法令中有 justices shall be made within the counties of the most sufficient knights, esquires, and gentlemen of the land.
- ⑧ Ibid., p. 56.
- ⑨ 关于英国地方自治这种变化的原因,西德尼·韦伯举出了四点,第一是人口集中到城市的结果,在以前没有地方行政机构的地方急速地发生了集体生活,这靠旧的自治原理是处理不了的。第二是工厂的发展、贫民窟的增多、建立起来的市场和屠宰场使主要城市肮脏,这使处理这些污物、垃圾等的新的功能重要起来。第三是贫民阶级的增加,因此救济贫民靠以前教会区的监督官或治安法官做不了了,而且救济贫民税的高额征收或对其检查的新事务增加起来。第四是犯罪的激增,特别是发生了政治意义上的暴动(腊山,前揭书,108页)。在对美国研究同一现象的著作中,虽然很简单,但有腊山“美国的中央、地方的行政关系”(《法律时报》21卷7号,1949年)。

美国在1787年的制定宪法会议上,成功地使主张建立以中央集权为基础的有弹性的联邦政府的阵营(弗吉尼亚案)和坚持州主权的极端分权论的阵营(新泽西案)达成妥协。但是到19世纪末,集权的倾向就浓厚起来。布莱斯在以下三点上寻求其理由:①陆海军的扩军,关税对工商业的影响,保存自然资源,②希望因州而不同的社会、劳动立法进步平均化,③绿背党*运动影响的铁路运费的统一化(J. Bryce, American Commonwealth, ed. of 1910, p. 358)。

第三节 日本地方自治的概念

如上所述,我们将英国作为典型对近代地方自治的概念及其

* 绿背党(Grange)是于美国中西部1867年建立的,以农业为主的合作社组织。1875年会员85万人。他们共同采购、共同销售。1870年反对铁路垄断,要求铁路运费一致,并把自己的议员送进地方议会。这一运动史称绿背党运动。——译者

基础进行了规定,然后从这一视野出发探讨日本地方自治的概念和内容是下面的课题。

在日本,要求近代政治统一的明治维新的社会基础和14世纪以后英国出现的那样的市民社会的渐进发展不是同质的,这一事实目前已是众所周知。其结果是旧幕府时代的町村的封建闭塞性并没有基于市民社会原理的政治统一而升华到近代的自治性,而是原封不动地被明治时代所继承。明治四年(1871年)的“废藩置县”确实是以县代藩,町村一成不变地继承了“邻保团体的旧习惯”(市制町村制上谕)。譬如,如果我们看看府县,那么就像木户孝允的明治十年的日记所言,这“有如一种独立国”^①的状态。此外,为制定明治十一年所谓的三新法,即制定郡区町村编制法、府县会规则、地方税规则而阐述其根本原理的大久保利通在给太政大臣三条实美的呈报书中甚至有这样的话。“案,抑如地方区划无论制定何种美法良制,在不依固有的旧习而发起新的事业时,其形美实无益,毋宁多少不完全地依照固有习惯,此乃政治家最须注意之要点”。^②这个三新法不仅是对维新刚结束混乱的地方制度进行的第一次改革措施,而且在这次地方自治法出现前的半个多世纪的时间里,为规定日本地方自治制的后来市制町村制或府县制奠定了

的重要原因。因为，明治政府不管是强有力的还是自主的，如果集权失败的话，那么具有打破这些封建割据性和孤立性使命的明治政府的政治意义和新形成的政治秩序本身就将崩溃。这样一来，在缺乏如密尔所言的可以调整“知识的集权”和“权力的分权”的社会条件的日本，两者的结合正是强制的“权力的集权”，因此之故还要求官僚的统制。在日本，这种集权的绝对制和英国不同，可以说没能发挥将封建分权转化为近代分权的有机媒介性。在制定自治制度的当初，已经宣布了“欲巩固国家基础”^③（明治二十一年二月十三日地方官会合上的山县内相的演说）的意义上进行地方自治，国民对自治应尽的义务是“原则上和服丁壮兵役相同”，这如实地描述了日本地方自治团体所具有的官治性质。市制、町村制理由书上一节以威胁的口吻说：“现修改地方的制度即是政府的事务分别委托给地方，此外人民参与以减少政府的繁杂，同时在于要使人民尽本务，而政府握政治之大纲，授以方针，须举国家统御之实云云”，这从那个时代当局者的自治观来看未必奇怪。

这种官治的自治制观广泛地支配着当时人们的头脑，这一事实如果看看在制定市制、町村制、府县制、郡制过程中的审议情形，就没有人不理解了，^④而这最强烈地反映在制定时期的问题上。即市制、町村制是在明治二十一年（1888年）四月、府县制是在明治二十三年五月被分别公布的，而这划时代的新制度的实施完全无视明治二十二年的制定宪法，特别是明治二十三年成立第一次国会，这确实是必须引起我们注意的。特别是如果看看官治色彩浓厚的府县制的话，那么其制定是在二十三年五月，对此，第一次议会的选举是七月，其成立是十一月。像已经在英国的例子中所

看到的那样,近代地方自治的真正原理在于和议会制的发展具有密切关系上,如果当时的统治者有这样的认识的话,那么为什么不尝试着努力等待仅仅几个月时间而将这一法律付诸于代表议员构成的国会审议呢?特别是市制、町村制也是同样。在都已知道预定开设国会的日期的当时,不等两年时间是没有道理的。忽怠这种考虑和努力,急急忙忙地将原案交给由太政官时代的守旧的敕任议官构成的、且对内阁没有决定性约束的元老院附议,对于统治者无论如何先要完善自治法规体裁的意图,必须要有某种理由吧。而这理由正是德国人毛瑟在明治十九年的十月写的意见书,其人辅佐被称为日本地方自治制之父的当时的内务卿、后来的内务大臣山县有朋,并扮演这一法规实际上的起草人的角色。这个意见书是毛瑟对山县的“在日本,和实行宪法制度的同时需要何种法律呢”的询问的答复,而其主旨是这样一种规劝,即因为议会本来就不适合于重大立法,所以对于审判法规、租税、兵役法规及自治法规等,在其经议会的手之前,应当预先设立。如果我们要寻找他关于面临的自治制的理由,则可以看到下面的话。

135

“如此这般,至于和议院协议法律,不容易得到满意的结果。其原因是人者欲主动把握权利,但不欲负义务。若言自治,一般只考虑权利。若夫行自治,于县、郡、町村开议会,不唯设人民之演说场,而若真使之有利益,上流社会人民则为此须多受身体、财产上之负担,因此他日此社会代议员之国会议员的协商自然很难调和。”^①

即如这进言所示,当时制定自治法的起草者们与其说将地方自治作为自治权来把握,毋宁说时刻记着的是强调限制自治的国家义务,他们从开始时就对要实现地方自治体和中央议会的有机结合性的意图持拒绝的态度。因此,刚才我指出的市制、町村制和府县制、郡制无视即将要召开的国会而加以制定的问题应该换成这样的说法是更正确的表现,即这些自治法规的制定对国会的介入事先就有意识进行了规避。这些法规和这个世界上不到应该自然生产的预定日之前而由人工生产的早产儿命运相同。本来的话,地方自治自然的成熟应该是支撑近代国家自主集权的强有力基础,但与此相反,日本地方自治的诞生是基于中央集权的强制性意图强行推进的,为此反而导致了矛盾的结果,既使日本的地方自治畸形化,同时也使得作为近代国家的中央集权基础本身脆弱化。和由于强行进行人工早产而常常带来婴儿和母体都衰弱的悲惨情形相同,这也可以说是雪上加霜。我们从其落地的同时早就负荷着的日本地方团体法规的这种性质中所看到的特色从制定开始就存在着:(1)以强有力的中央集权为基调的官僚制约束和(2)剥夺地方团体自主性,这是极其顺理成章的。

本来在这里所举出的两个大特色随着明治、大正、昭和的 50 余年的时代步伐,有了不少的变迁。如果现在简单地追溯其轨迹的话,那么首先就是政府对市制、町村制进行的重要修改,这是在 1911 年、1921 年、1926 年、1943 年进行的。若是以一言概括其特色的话,那么在 1911 年,市长取代合议制的市参事会而成为市的主要执行机关,1921 年及 1926 年的修改扩大了公民自治的范围,断然实行了废除、修改选举权资格制度或等级选举,使市町村长的

选任方法为市町村会直接选举,不需要像以前那样,要内务大臣或府县知事介入,加之,实行了若干程度地缓和中央政府对行使有关市町村自治权的监督规定,等等。此外,如果我们再看看府县制,那么 1899 年、1926 年、1929 年的修改是很有名的,而其目的是扩充府县会议员的选举权人、承认议员有府县会的召集权、试图缓和若干监督规定,加上 1921 年废除郡制,只是显示了在某种程度上去除附着于府县身上的过于浓厚的官治色彩的倾向。^⑥这些改革符合时代,虽然不完全,但是其方向是朝着在制度上穿上近代地方自治服装的方向的,与此相对,将其完全逆转的是在太平洋战争最高潮时进行的以市制、町村制的修改和以实施东京都制为中心的 1943 年的地方制度改革。实现其改革的基本原理不言而喻是极端的“自治的官治化”、“都市的官厅化”。在这些修改案提上日程的第 81 次会议上所表明政府当局的意图更明晰地展示了这一点。即“市町村基于国家的要求是呈现国家行政的第一线机关之实的,鉴于这种实际情况的变化,市町村要很好地应时局的要求,为确保国民生活的稳定和没有遗憾地处理实施战争的事务,国家认为对此必须要予以更大的关心,本案基于这样的要求,为发挥市町村十全的功能,试图根本刷新市町村行政和高度效率化”^⑦。如果“市町村在此之际不能发挥十全的功能,那么中央的紧要的各种计划就不得收其效果而终,这是很明显的。”^⑧这些表述无疑就是实行此次改革的动力。基于这一动力,政府明显地加强了市町村行政中的市町村长的统辖及任命的权限,同时与此相适应,市町村会确保的权限被限制在极其狭窄的范围内,以至两者相对关系中的优越地位颠倒了位置。而且国家对市町村的监督权在市町村行

政的简洁化和效率化的美名下变得更加强大有力,或者如有关市町村争讼那样,带来了离开了自治的裁定而移行到府县知事裁定的事态,或者承认自治体的首长可由府县知事轻易地任命、解职的状态,本来就是畸形的市町村的自治性在这里可以说是以彻底的形式被完全剥夺了。连市町村都是这种落寞的样子。东京市和东京府合并而新设的东京都制已沦落到言语难以形容的凄惨状态。在这里,举出政府自己坦率说的话是适当的。“此次,政府鉴于实行都制之趣旨,都的首长应是官吏是当然的归结,即此次都制案将府知事和市长的职务权限合并,统合府市其他权能,在一元化的机构下,强有力地推进帝都普通行政,这一机构和全国其他地方的机构相比,更具有浓厚的国家色彩,和国家之间应保持紧密的联系是当然之理,在此趣旨上,都的首长是官吏为至当之事……”^①。人们常说,人在危机时刻最容易暴露其弱点。对于国家的功能或制度,这一自然法则也是适用的。明治初期以来日本地方团体身着的自治的外衣在愚蠢地进行力不能及的20世纪规模的总力战的紧急事态的逼迫下,赤裸裸地暴露了其形骸式的性质。1943年的地方制度改革就是其象征。^②

① 东京市政调查会《自治五十年史》(1940年)18页。

② 同上46页。此外,关于封建性组织移行并固定于町村的自治团体内的情况,请参见平野义太郎《日本资本主义社会的机构》(1934年)298—302页。

③ 山县有朋《征兵制度及自治制度确立的沿革》(收于国家学会编《明治宪政经济史论》1919年)408页。

④ 前揭《自治五十年史》第八章及第十章较详细。

⑤ 《五十年史》112 页。

⑥ 府县的官治性质不用我再次重复，而从制定当初，市町村作为自治团体也是可以的，但府县必须成为官治机关，这种意见很多（《五十年史》316—318 页）。其中的一个例子就是法制局局长井上毅在 1888 年 10 月 5 日提出的呈报书。“故纯然自治可将其施于町村，也可将其施于城市，但绝不能施于府县，在町村及城市，自治制应是保护人民利益之良法，而在府县则会带来破坏国体之不祥结果”（《秘书类纂法制关系史料》下卷 296 页，下点为作者所加）。这种府县观在日本自治制经历 50 年后的 1938 年依然被继承下来。譬如，据入江俊郎（收于东京市政调查会编《自治制公布 50 周年论文集》）说：“第一次府县制实施后已过近半个世纪，看其实绩，我们难道不应该再次研读井上毅的意见吗？余主张废除府县制，从而要废除地方团体的府县，关于地方团体的活动，余毋宁期盼着市町村及市町村内的各种团体进行之。”（495 页）

⑦ 《第 81 帝国议会众议院议事速记录》6 号 98—99 页。

⑧ 同上 95 页。

⑨ 同上 77 页。

⑩ 我曾经批判过，在进行 1943 年的地方制度改革时，这一措施是蹂躏本来的自治原理的，其结果是不能实现这一改革目标的加强地方制度和效率化的意图。请参照拙稿“战时中都市行政的基本课题”（《都市问题》1944 年 9 月号）。

第四节 地方自治法的内容和课题

具有扶植近代地方自治制意图的新的地方自治对这痼疾施以锐利的改革手术刀是自明之理。本来这已经由 1946 年秋的第一次改革在广泛的范围内实现了，但由于其过渡的性质很难说成果是充分的，这是实际情况。新制定的地方自治法如何弥补这种缺陷

呢？我们现根据从刚才的内容中择出的两个特色来分别看看。^①

140 (一)废弃中央集权的约束 关于这一点早已经在第一次改革中就涉及过，即废除内务大臣的地方议会解散权或府县知事的市町村长、吏员的解职权及减少许可事项的规定。但是，对地方团体所具有的以内务省为中心的中央官厅的强有力监督权如在第90次议会的审议中的政府答辩说的那样：“如果我们不掌握，那么会发生国内政治混乱”^②，即因为是构成以前日本官僚制的基干，所以这次改革难免是极其温和的。换言之，虽然穿上了眩目的民主服装，即制定了像所说的划时代那样的进步的地方自治权，但其背后却有着将实质上的权力的集权保存下去的意图。新法在这一点上也彻底地废除了监督规定（在条文的数量上，市制十五条、町村制十五条、道府县制十一条在地方自治法中缩减到七条——现在是六条）。即（1）废除以前被认为最代表官僚制约束的对市町村的监督官厅的所谓两重监督（但作为国家机关而处理的行政事务是例外，150—151条），废除被称为职务掌管、原案执行权的强制预算、代理执行，（2）废除对普通地方团体的许可制，（3）对府县大臣的内务大臣的命令处分权、对府县吏员或府县会议员选举管理委员会和对该委员会书记的内务大臣的服务规矩制定权，（4）在处理涉及都府县事件时的对知事的内务大臣指定权（但对于特别市例外，265条）都消失了。

由于大幅度舍弃了以上所举出的繁杂的监督规定，以后中央对地方团体施加的统制就限定在以下的范围内了（246—252条）。

（1）有关事务的报告、实地视察、出纳的审查，（2）地方债的许可，
141 （3）制定条例（名称变更、议员定数的增减、支所或区的设立、地方

机关内部局课的变更。有关包括分担金的使用费或手续费的事项)的许可,(4)其他条例的设置或修改、废除的报告,(5)内务大臣对府县知事弹劾的法院追诉权及府县知事对市町村长的同样的追诉权(146条)。如我们所看到的这样,今后对地方团体的中央统制可以说是相对强烈地展示了密尔所说的“知识的集权”的性质。

(二)自治的加强 关于这一点和第一个的情况相反,第一次改革如同被评价的那样,“内容和规模实际上是革命性的”^③广泛的修改,为此,在地方自治法方面给人的感觉不过是单纯地添加了增强的色彩。因此,在这个场合,可以说是解决第一次改革之际有疑问而原封未改的问题,即发现了第一次改革实行的结果不完善的地方及加强为更能对应新宪法制定精神的自主性。其主要的内容如下。

(1) 虽然有中央官厅执拗的反对,但以前的地方官吏,除了警察官吏外,均转化为地方团体吏员(补则6条、7条)。

(2) 制定了有关包括所谓长年悬案的设立“特别市制”的特别地方公共团体(都的特别区、地方公共团体的组合、财产区)及地方公共团体协议会的设立等规定(264—304条)。

(3) 关于居民的直接请求权,已经承认了扩大选举权、罢免权、条例制定权、解散权、事务监察权,又追加了修改废除条例的请求权(74条)。

(4) 作为加强议事机构的措施,(a)废除了以前可以说是起着知事或市长的“常设委员会”作用的且有代理执行议事机构功能的非公开性质(第一次改革允许其选举在参事会进行)的参事会制度,代之以设立常任委员会及特别委员会(109条、111条),前者可

- 142 以召开听证会。(b)地方议会进行有关其地方团体事务的调查,研究了可以请求有关人员提出出面、证书、记录的措施(100条)。
- (5) 加强执行机构。(a)团体长可以设立支厅、地方事务所、支所、区(155条)。(b)设立警察署等其他行政机构,同时可以监督、指挥粮食事务所、木炭事务所、社会保险分所及其他行政机构(156条)。(c)在都道府县可以设置副知事、出纳长等辅助机构等等(161条以下)。
- (6) 不论是议事机构还是执行机构都得到了加强,并且只要二者的基础都建立在居民直接选举上,那么二者的调整是不可或缺的条件。因为如果二者反拨、对立的话,就不能确保自治团体的独立性。地方自治法对这一点,设定了从176条到180条的5条,详细地规定了二者的关系。即(a)针对议会不当或非法的议决、选举,团体长进行再议、再选举,再度进行完时,可以将议会作为被告诉诸法院,(b)议会关于收入、支出,不能执行的议决及进行再议决时,可以看作是对团体长的不信任议决,(c)在不信任议决的场合,团体长有解散权,但他没行使或新议会再度不信任时必须辞职。这一结果是承认了议事机构的优势地位,但为了避免如在采用一般权力分立原理的国家结构中所见到的那样,议事机构和执行机构之间产生可怕的“永远的僵持”,在现实中,地方的政党和势力关系稳定均衡和法院的判决将按照当时的情况具体地来做决定。
- (7) 根据宪法第76条,因为不承认行政法院,所以关于争讼的具体事项由普通法院管辖。在有异议时,团体长必须咨询议事机构(譬如206条)。
- 143 如上所述,这是关于地方团体加强自治性的第二次改革的主

要成果,但和第一次改革中制定的“革命的”自主权结合起来的这一地方自治法在其内容上,实际上是企图确立划时代的近代自治权。这甚至可以说是拉斯基命名的“强有力的地方制”的日本式体现。其一方面排除官僚制的约束,另一方面是加强地方自治权,两手抓住二者的新地方自治法正是以其一身体现了涂抹着盎格鲁·萨克逊色彩的近代地方自治的理念。换言之,这是“知识的集权”和“权力的分权”完美综合的象征。在这个意义上,这一法律的出现可以说是给予明治以来由复杂的官治约束统治而形成的瘫痪的日本地方自治制以历史性意义。

但是,没有哪个制度是万能的,不,而且法律形式上的制定未必反映了其实体的意义。如被称作革命性的具有历史意义的地方自治法也本不例外。因此应该批判的地方很多。现暂且不试图深入到这一法律的历史性意义本身来对其进行超越性的批判,而如果首先从近代地方自治的制度化视点出发,进行其内在的批判,那么就存在尚需要解决的若干问题。我按照前述的两个区别,举出问题的所在。

(一) 首先是关于官僚制约束的残存。关于这一点,我已经举出了新法中的“知识的集权”的制度化,但尚可以看出“权力的统制”的强大残余。第一要指出的是中央官厅的多元约束。即废除了如以前那样,对地方团体掌握主要监督权的内务省的统治,但同时增设了其他官厅都拥有多样的地方机构,这阻碍了地方团体的自主性功能,同时更加以烦琐的中央约束。具有讽刺意义的是,以前这多元统治造成的地方自治的混乱被主管官厅内务省对其他各省在传统上具有的格外优越的压力挽

救过来了,但这次由于剥夺了后者的权限(不久就遭到解体),就有更进一步助长其弊害的危险。当然,如拉斯基所指出的,主宰着对地方团体的中央统制的专门官厅的存在,为在侵犯地方自治的机会上开拓了无与伦比的道路,^④但在具有封建制的分立行政组织历史的日本,首先必须警惕的是将基于中央的分立性质的约束推及地方。新法规定了将粮食事务所等若干的所谓“中央派出所”的派出机构置于地方团体的支配下,但这不过是朝着解决问题走了第一步。如果说确保地方团体的强有力的自治性是近代地方自治使命的话,那么“派出机构”的大规模的地方吸收是当然的归结,同时与此并行的是必须另外努力克服中央官厅的分立性本身。^⑤

第二是通过人事权构成的官僚制约束。除了警察官之外,其他以前的地方官吏都变为地方吏员,因此人事权属于地方团体长。但是,这是极其形式上的,今后地方吏员的任免、调动等的实权依然握在中央官厅手中的危险性很大。现在包括副知事或助理的地方团体的干部几乎都是由过去的内务官厅的官吏来担任,也证明了这一点。如果地方团体长实质上不拥有强有力的人事权,那么对地方自治的中央官厅的权力统制今后定会隐然地保存下来。在这个意义上,也必须早日将宪法第93条说的对地方公共团体吏员的直接选举具体化和使他们习得专门知识。

第三是警察权移管的问题。日本的警察权不光停留在司法警察上,影响范围广泛的所谓行政警察,在国民日常生活的各个角落布满限制的大网,其例子不遑枚举。但考虑到这是维持“权力的集权”的中央统制的赤裸裸的支柱时,就当然必须将这移交给地方团体的行政事务(以什么方法保障知识的集权是另外的问题)。地方

自治法将警察官吏作为例外而不使之处于地方吏员的地位,但为确立近代的地方自治,应在将其作为地方团体吏员的同时,进而建立为反映对他们的居民意志的各种制度,以此实现更完全的民主统制。

中册(二) 其次是关于加强地方团体的自主性

第一要举出的是这次开始实施的直接请求权。这一新的权利是否单单是具有异国情调的自治装饰品,在于其是否能有效地行使。这一权利的行使既然是必须有一定数量的申请,那么不言而喻的前提是地方居民的原子式意志的集结。在美国,关于这一点的策划、签名、请愿等也是通过现实地组织化了的压力团体(工厂主协会、农民团体、工会、在乡军人团、禁酒联盟、公益团体等)来进行,这就是其证明。^⑥在日本,以前在普通的市町村之间,除了早就有的像部落或战争中的邻组的地缘团体之外,为共同推进日常利益而集结的利益团体是极少的,为此,恐怕我们要承认存在着市町村民的意志被孤立化、分散化的危险。在这一意义上,今后地方居民将自己单独的意志吸收进工会、农会、协同组合、消费组合等各种组合及各种民间团体,将这集结的公约数式的意志有效地表现在直接请求权上,这最符合我们的希望^⑦。

146

第二要举出的是权限委让。以“权力的集权”为主轴的中央统制将本来应该归属于地方团体的大量的行政功能一直掌握在自己手中,这已经被存在着的庞大委任事务和极其限定的固有事务的现象有力地说明了。譬如,1934年的国家事务费对地方事务费所占的比例为52%,而道府县是74%,市町村是42%,^⑧也都表示了委任事务的优越性。被称为“地方自治大宪章”^⑨的宪法第94条说:“地方公共团体具有管理其财产,处理事务及执行行政的权能,

可以在法律的范围内制定条例”，即使为了这一名誉，也当然必须解决这个问题。当然即使实行权限的委让，但仅此也不过是徒有虚名。必须有能充分、自主地行使委让权限的财政基础。

于是，就要要求第三的加强地方财政了。日本地方财政的中央依赖性极强，譬如，根据前揭的藤田先生的著作，1944年的官治的税收收入（地方分得和国税附加税）是83%，与此相对的道府县独立税和附加税、市町村独立税和目的税仅仅是17%。^⑨最近被称为三大税的地租、住宅税、营业税被移交给地方管，这大概是消除日本地方财政官治性的一个重要契机，但同时，过去地方财政的贫困不少是基因于地方经济力量的不平衡发展。这和如何进行城市和农村的经济交流相并列，是需要考察其本身的问题，而且这一点成了促进将来地方团体区域变更的重大理由之一而特别引人注目。

因此，第四个问题就是区域的废除和合并。关于这个问题除了以上说的财政的理由外，还有功能的理由。关于现存的府县区划：（1）这本来在明治初期就作为行政区划而被制定了，其后进行过若干修改，但在原则上从1888年以来至今没有什么变更，其性质与其说是自治体，不如说是发展成了地方的官治行政机构，（2）作为自治体既然已经有了市町村，那么其区域就过于狭小了。从这两个理由出发，有人呼吁将其废除。^⑩废除论者主张代之以设立道州制和支厅及郡役所。这个问题作为所谓的 regionalism（地方主义），各国已经在热烈地讨论着，特别值得注意的是其启示了解决中央集权和地方分权的新的自主调整。这种地方主义的典型例子，我们在最近的美国各州可以看到。^⑪第一是以州际协定为媒介，建立了两个以上的州之间或包括州的一部分和另一部分新区

域,譬如,纽约市一带为净化潮水而和纽约州及新泽西州的协定,根据这一协定在两者之间建立了纽约港务局(Port of New York Authority),第二个例子可以举出以电力开发为目的而将跨几个州的地域设定为田纳西流域管理局(T. V. A.)。美国的学者已经论述过州不过是单纯地以联邦宪法为保障的存在,在功能上却有地域的、地方的、全国的划定。^⑬但是,在问题到了这里时,大概就要要求修改一下近代的地方分权了。当然这个例子是美国的州的情况,也许未必原封不动地适用于日本的府县。对于这一点,地方自治法在第三编第二章中规定可以建立地方公共团体的协议会。但是必须注意其趣旨放在了地方公共团体事务的联络调整的面上,其意图绝不是某种形态上扬弃所谓地方团体的原子式存在。 148

上面就是我对承认近代地方自治的概念并从其立场上构成的地方自治法的批判。但是,对这一法律,必须进而将其历史性的意义本身作为问题,下面我们以论述这一课题代替结语。

⑬ 事先声明,本稿关于地方自治法的内容和课题所论述的是1947年5月该法律实施的当时。因此和其他法规的场合相同,这一法律后来蒙受了几多修改的斧钺。在当时将这些论文收入本书时,如序言中所说,在不少点上进行了补充。笔者大体上认为关于这一部分做同样的考虑也是妥当的。因为在本稿中,当时已经作为应修改的课题而启示的很多部分也做了修改,此外,这一论稿在作为地方自治法的内容而叙述的部分,即使其基本原理未变,但在不少的范围内也实施了修改。仅仅是主要的修改就有本稿执笔后同年末的内务省的修改,同时进行的第1次国会的修改(1948年1月实施,通常称作第三次改革),第2次国会的第四次改革(1948年8月实施),第7次国会的修改(所谓第五次改革,1950年5月实施)。而且作为今后的问题,

还残留着基于夏晋劝告和地方行政调查委员会会议的劝告而为实现中央和地方事务再分配的修改,或对要求特别市制的处置那样的重要课题。关于地方税有从1951年度实施的划时代的大修改,此外关于移交给自治体管理的警察也到1951年,因第10次国会的警察法而加以大幅度修改,在人口五千人的市镇的町村也做了根据居民投票而将警察移交给国家警察的违背地方自治法原理的修改。

关于地方自治法本身的变迁,其主要修改的内容如下。①将以前委任给地方团体之长的国家事务做了大幅度清理,其大部分委托给列举的地方团体处理。②与此同时,扩大了制定条例的范围,迄今为止“在法律的范围内”是可能的条例成为只要“不违反法令”就可以制定,而且可以设定二年以下的体刑及10万日元以下的罚金等罚则。③新设派出机构须国会批准,以抑制滥设。④和扩大地方议会权限的同时,扩大地方团体之长对其有否决权的范围,更明确了地方自治中的权力分立原则。⑤关于直接请求权,一方面不能请求制定或修改、废除有关地方税、分担金、使用费、手续费的赋课征收的条例,同时在另一方面,不仅是事务监察而且对于使用公共资金的不当措施,居民方面也可以对包括团体长或选举管理、公安、教育等委员会的行为请求监察,及在防止滥用直接请求的意义上,严格其手续。⑥关于战时的强制性市町村边界的变更,根据居民投票可使其复原。⑦关于中央统制,将本稿说到的地方进一步削减,废除了关于地方债或制定条例的许可。⑧但关于这个问题,变更了迄今为止有过的对作为国家机构的地方团体之长,向弹劾法院提出的弹劾权,而决定采用了所谓职务执行命令诉讼(mandamus proceeding)的制度。这是在国家对地方团体之长作为国家机构进行的执行有异论时,可以请求普通法院发出为了使之执行其意志的命令的制度。在这个情况下,主管大臣对都道府县知事可以向高等法院请求,而府县知事对市町村可以向地方法院请求。这是属于所谓司法统制(judicial control)的。⑨而且废除了地方公共团体可相互进行的协议会制度等。

上面的论述是极其概略的,是将本稿撰写当时的地方自治法和现行的相比较而试举了其差异的阐述。为了能详细了解现行的

- 制度,请参照譬如铃木俊一“地方自治制度”(1950年)及杉村前揭书。150
- ②《每日新闻》1946年9月1日。
- ③ 藤田武夫,前揭书184页。
- ④ Laski, op. cit., p. 419.
- ⑤ 请参照本书所收的“统治结构中的割据性基因”及“日本法西斯的统治结构”。
- ⑥ A. F. MacDonald, *American State Government and Administration*, 1940, p. 107.
- ⑦ 看看地方自治法规定的直接请求其后是如何实施的状况,和条例的制定、修改、废除的请求或监察的请求相比较,也是对地方议员或地方团体干部的解职权或请求议会解散的例子占压倒多数。此外,我们将此和关于其手续有很多瑕疵的事实一并考虑时,可以把直接请求看作是其时政治势力一时利用的方便手段,在此集结的市民的意志是极其浮动的,且并非基于牢固的组织之上的。关于这一点请参照以“直接请求的实态和意义”为副标题的鹤饲信成的论文“地方自治中的直接民主政治”(《法律时报》1949年7月号)。
- ⑧ 藤田前揭书150页。此外根据荻田保《地方财政制度》,对于1944年的三税基本额为一万日元左右的44个町村进行调查的官厅资料告诉我们这样的事实,即,和这些町村的固有事务费为30%相对,委任事务费为70%,其中,国政事务色彩特别浓厚的占42%。
- ⑨ 腊山,前揭《地方自治》385页。
- ⑩ 藤田,前揭书161页。
- ⑪ 最近论述这一问题主要的著述有长滨政寿《知事公选的诸问题》(1946年)76页以下,吉富重夫《民主和地方自治》(1947年)26页以下。
- ⑫ L. D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, 2ed., 1939, p. 191-192.
- ⑬ M. E. Dimock, *Modern Politics and Administration*, 1937, p. 179.

第五节 站在岔路口上的地方自治法

地方自治法的历史意义给予“权力的集权”支配下的日本地方团体以“知识的集权”和“权力的分权”有机结合的近代自治的杰出理念。如刚才指出的那样,日本地方自治制从明治以来与其称之为“自治团体”,毋宁称之为“官治团体”更为妥当,而在其发展过程中,无人能怀疑这一举措具有进步意义。但同时这个概念是立足于所谓原子式的地方分权上的,并且将近代市民社会的正常发展过程作为媒介,是知识的中央集权的有机统一,这我们已经在英国的例子上看到了。在那里这种地方自治首先不是作为制度的形式给予的,应该说是社会实体中渐进地孕育的。本来,尽管这样说,但制度具有的抽象性即使和产生它的社会实体切割开来也是一种可能的存在。但是,在将其一成不变地移植到和其不同的社会基础上时,制度的抽象性就转化为单纯的形式性。明治初期,如所举出的山县有朋说的:“虽然有首先整顿町村经济,充实其资力,然后实施自治之制的说法,但我认为首先实施自治制,渐次整顿町村经济,这是当然的顺序。”^①将这种颠倒的观念和其后的地方自治制的历史相比较时,我们就能深刻地体会到这一点。

当然这种法制的形式和社会条件之间存在的裂隙不一定是只有日本才能产生的特异现象。18世纪初叶,普鲁士的施泰因市制(1808年制定)的悲剧正是其典型。施泰因市制的意图虽然在于“从绝对制警察国家形骸化的监护中将地方团体解放出来”,“依靠使市民参与地方自治而进行政治自由的教育”^②,但其挫折是如普

洛伊斯所指出的,在于对征服者拿破仑的恐怖使得绝对君主及贵族的统治阶层让改革的领导人施泰因做宰相这一点上。^③施泰因在就任之初向他的密友巴尔丁贝尔西发出以下信函:“我认为最重要的是:击碎妨碍人的活动发扬的官僚制的手铐,打破支配其统治形态的那贪污欲、卑鄙的的特权精神和对因循守旧的喜爱。常常是不稳定的、卑鄙的统治动辄将人们封闭在幼稚状态里,我们要让人民从这种状况下摆脱出来,必须使他们习惯于能够用自己的手处理自己固有的事务。在从旧事态向新秩序移行时,绝不能着急。人们渐渐地开始熟悉自主的活动,肯定不久便召开大型集会来讨论重要的利害问题”^④。但是历经数世纪,继续统治着这个国家的官僚制拒绝这种市民参与统治,或者对其表示厌恶。施泰因因谗言不久便离开了宰相的职位,不,不仅如此。他的杰出的继承人巴尔丁贝尔西好不容易实现的这些制度中的近代改革不久就陷入如同普洛伊斯残酷地命名那样的被“封建反动和官僚反动妥协产物”^⑤的1831年的普鲁士修改市制所取代的困境。在近代地方自治缺乏使之成为可能的成熟的社会基础时,将遭到如何悲惨的失败,这两个例子是极足为训的。因为在没有进行扬弃封建乡土性的地方,如果移植形式的分权,那么这反而给旧的割据性提供了再好没有的论据。“政治的自由和独立的前提”正是“人和经济社会的自由和独立。”^⑥

但是,现在的地方自治法面临的课题不仅是这一个,因为如同已经在英国和美国的例子中所看到的那样,近代地方自治的概念是随着所谓近代国家的社会化现象而逐渐被迫修正的。在那里产生着和原子式的地方分权原封不动地形成有机的中央集权不同的

新集团乃至应称之为社会的中央集权现象。这超过了单纯的“审查”或“指示”，而毋宁说是可称之为“计划”性质的中央集权。^⑦刚才说的地方主义的主张或以拥护美国地方团体的自治权为目的的 Home Rule(地方自治)今天已经被认为是时代错误，^⑧这就是这种现象的一个萌芽。这不外是意味着如密尔所说的使中央集权和地方分权的有机结合得以建立的市民社会基础的动摇。新制定的地方自治法所面临的最困难的任务是一边靠被给予的近代分权来克服旧官僚制的中央集权，同时必须满足社会的中央集权的要求。如果地方自治法不能解决这一矛盾的话，那么，它将会堕落为近代地方自治的“蓝图”。如果解决成功的话，那么就必须具备媒介其和新的中央集权有机结合的社会条件，从而承认自己的变质。即地方自治法是在担负着同时解决这一困难的两个课题的命运下诞生的。在这个意义上，新的地方自治法在其成立的第一步就面临着岔路口。

154 ① 山县，前掲论文 409 页。

② H. Preuss, *Entwicklung des deutschen Städtewesens*, Bde. I, 1906, S. 223 - 224.

③ A. a. O., S. 215.

④ A. a. O., S. 213 - 214.

⑤ A. a. O., S. 315.

⑥ a. a. O., S. 216.

⑦ W. Anderson, *Local Government in Europe*, 1939, xvi, xvii.

⑧ L. D. White, op. cit., p. 176.

四 日本的决策过程

——与稟议制相关

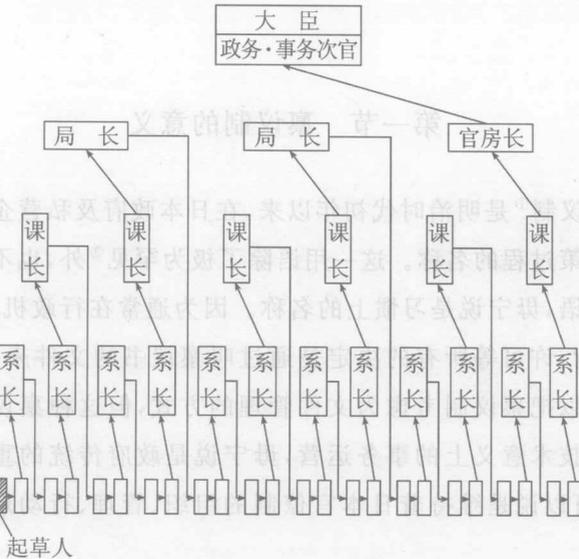
第一节 稟议制的意义

稟议制^①是明治时代初年以来,在日本政府及私营企业中使用的决策过程的名称。这一用语除了极为罕见^②外,也不是法令上的术语,毋宁说是习惯上的名称。因为通常在行政机关,其企划、运营、许可等所有的决定是通过叫稟议书的文件来进行的,所以可以把稟议制考虑为文件管理的方式,但这种稟议制不是指单纯技术意义上的事务运营,毋宁说是政府传统的重要决策方式,可以说是维持着日本官僚制的组织、管理、行动形态特色的基础。

稟议制的定义是,在行政上的计划或决定将最基层单位起草的稟议书按顺序地让有关系的官员轮流议决,要求他们盖上印章,然后送到上级那里,最终到达决策者那里的方式。从这个定义看,如果举出稟议制的特色的话,那么就是(1)既没有决策权也没有领导地位的最基层事务官作为起草人,首先制成稟议书。(2)稟议书是由和其内容有关的部、局、课的人个别审议,而原则上不是有关者召开会议,讨论、审议。(3)承认稟议书的法的权限仅仅在行政

机关的长官(如果是各省,就是大臣,如果是企业就是总经理)手里,一般而言,原封不动地承认这一长长的决策过程是惯例。结果在决策过程中,起草人和决策者之间的距离在时间和空间上都是极其漫长的。稟议制因为具有这样的特色,因而也被呼之为“积累方式”。

第一图



按这一方式我们用图表示了其过程(第一图)。^③

此外,如果表示在这一漫长的决策过程中进行的稟议书的形式的话,那就是第二图。^④其例子是农林省为扩大畜产经营而以融资为目的采取措施的决策。这张稟议书的形式和其他行政各省的大体是一样的。第二图上的○表示印章,因为一个文件需要太多的印章,所以日本的行政常常被批评为“盖章行政”。

第二图

| | | | | | | |
|-------------------|-----|---|---|------|-----|---|
| | 完结 | 月 | 日 | 原簿记人 | 完毕 | ○ |
| | 照会者 | 印 | ○ | 文书管理 | 责任人 | 印 |
| 局 课 | | | | | | |
| 关于制定扩大畜产经营金融通措施要纲 | | | | | | |
| 大 | 臣 | ○ | | | | |
| 政 | 务 | 次 | 官 | ○ | | |
| 事 | 务 | 次 | 官 | ○ | | |
| 官 | 房 | 长 | ○ | 文 | 书 | 课 |
| | | | | 长 | ○ | ○ |
| | | | | 预 | 算 | 课 |
| | | | | 长 | ○ | ○ |
| | | | | 地 | 方 | 课 |
| | | | | 长 | ○ | ○ |
| 农 | 林 | 经 | 济 | 局 | 长 | ○ |
| 参 | 事 | 官 | ○ | 总 | 务 | 课 |
| | | | | 长 | ○ | ○ |
| | | | | 金 | 融 | 课 |
| | | | | 长 | ○ | ○ |
| 畜 | 产 | 局 | 长 | ○ | | |
| 参 | 事 | 官 | ○ | 畜 | 政 | 课 |
| | | | | 长 | ○ | ○ |
| | | | | 经 | 济 | 课 |
| | | | | 长 | ○ | |
| | | | | 家 | 畜 | 改 |
| | | | | 良 | 课 | 长 |
| | | | | 流 | 通 | 饲 |
| | | | | 料 | 课 | 长 |
| | | | | 自 | 给 | 饲 |
| | | | | 料 | 课 | 长 |
| | | | | 卫 | 生 | 课 |
| | | | | 长 | ○ | |
| | | | | 畜 | 产 | 经 |
| | | | | 营 | 课 | 长 |
| | | | | ○ | ○ | ○ |
| | | | | 起 | 草 | 人 |
| | | | | 姓 | 名 | |

① 稟议制别名稟申，也叫伺。具有下级诚惶诚恐地询问上级意向的意思。对稟议制的研究，关于民营企业的有小野丰明《日本的经营和稟议制度》(1960年)、山城章《经营》(1958年)。关于行政稟议制的有河中二讲《现代的官僚制》(1962年)、渡边保男《官僚机构的结构改革》(收于《中央公论》1961年10月号)。在日本关于这一领域的一般

研究是极为稀少的。

- ② 稟议这一用语在法令上最早出现的例子是 1876 年 8 月的太政官布告第 106 号的“国立银行条例”的第一条。“经过相当的思虑,将其向大藏省稟议,必须命令其出具银行创立证书及银行规则。”(《法令全书》(1876 年)83 页)。此外,民营企业开始使用的是王子制纸公司,那是在 1871 年。
- ③ 临时行政调查会第三专门部会第三分科会报告书 11 页。
- ④ 同上,94 页。

第二节 作为决策过程的稟议制的特征

在成为问题的议案决策过程中,在某种意义上有关的所有组织成员都参加,稟议制在这一点上是有一种效用的。特别是在这一决策的执行阶段,使从组织内部的有关者提出异议成为不可能,能够确保有关公务员的协作,可以说是其长处。此外也不能忽视稟议书在结果上具有保存记录的其他效果。

但是其反面,这一决策方式在下面的三点上,具有很大的缺陷。

第一是效率低下。不言而喻因稟议制的过程漫长,到决策需要很多时日。特别是稟议制是个别审议,所以有关者不在或者有意或无意识地放置时,仅为,稟议书的进行便会停止。特别是作为日本机关的习惯,参加决策的有关职员即使对这稟议书的内容不满,但按照自己的意志进行修改又很困难时(譬如政治、经济的有势力者或有压力团体影响的情况,或者他们的上级积极赞同时),他们为了暗示他们潜在的不满或消极的意向,故意将稟议书长时间地留在自己手中,这种情况是很多的。^①这一习惯是这样一

种心情带来的结果,即因终身雇佣制,人们在 face to face(面对面)的人事关系中,不想主动地产生摩擦而使在工作场所中的自己的心绪变坏。此外,在关于施工的稟议书的场合,如果计划有变更,那么因为要再次开始变更的稟议过程,进行中的工程被明显地延迟的情况并不鲜见。因这些效率低下而被害的不言而喻是和这决策有关的民间的人们。 159

第二个缺点是责任的分散。不言而喻,决策的最终责任归属于最高长官。在习得从德国行政法中引进的“官厅理论”的日本行政中,只有最高长官是所谓的“官厅”,只有他有决定权。次官以下的所有职位不过是帮助长官决策的辅助机构。因此在稟议制之下,所有阶段的审议都被认为是为长官的法的决策做的准备工作。为此,参加决策过程所有阶段的有关职员即使有对浏览轮流阅读的稟议书这一事实的认识,但对这一决策实行的结果,对自己负有何种范围和程度的责任的确认和认识却是比较缺乏的。^②特别是在日本,因为没有实施职位分类制度(classification system),各职位的权限和责任的范围在法律上是不明确的。当然,在组织上各个地位占据的抽象角色是由法令规定的,但执行职务时的具体内容却不过是由各个行政机关长期以来的习惯决定的。因此权限和责任的关系不明确。即只是在许多印章中盖一个印章的责任。此外,虽说是最高长官,在法律上负有责任,但极少具有对主动地改变送到手中的稟议书所必要的充分能力,此外他没有为使之成为可能而辅助他的有力量的幕僚或参谋班子。换言之,实际情况是参谋班子被所有和盖印章流程的有关者代理了。因此,可以说对“结果责任”的实质认识,各个职员和最高长官都同样薄弱。因

此,除了在稟议过程中有明显的违法行为(譬如贪污)外,即使决策
160 不适合社会的实际情况,被害者也不知道追究职员的什么责任,这
种事例很多。日本的行政机构被称之为“无责任的体系”的真实原
因实际上就存在于这一独特的决策体系中。

第三个缺点是领导能力不足。在稟议制下,长官或上级职员
对议案的决定即使希望发挥领导力量,但在很多情况下是被有关
决策的这一坚固的传统方式的体系所阻碍。在近代的行政机构或
企业中,上级管理者在必要的工作中,通常是对应问题的重要度来
决定其担当者。即对最重要的问题,就亲自或在参谋班子的支援
下决策,对剩余的部分自己决定目标或基准,并以此为基础,交给
能进行决策或实行的部下。由此可防止过度的权限集中或无责任
的权限分散。不仅如此,根据这一方式,对结果来说,什么人负有
实质责任是明白的。而且比较决策和结果也可以采取使两者一致
的必要措施。然而在稟议制下,上级管理者不能发挥这样的领导
力量。根据我的友人、某行政机构的上级管理者说,即使议案是根
据他独自的见解起草的,也不过是将这议案交给最基层的起草人
手中作为参考方案。即使起草人采用了这个上级管理者的参考方
案,也必须等待很长时间,稟议书才能到自己手中。即使是自己的
方案,稟议书也几乎都采取“请决定”的手续,送到他的手中。如这
位上级管理者用自嘲的口吻说的那样,在那里有着一种滑稽的过
程,即必须浪费自己方案请自己“决定”的时间。假如上级管理者
无视这一稟议的过程,发挥领导力量的话,那么这个行为将给机关
内部秩序以很大的打击和混乱,不久这个上级管理者就会被排挤
161 出这一工作场所,或者不久就被这一方式所驯化。战前,有名的阪

急电铁公司的总经理小林一三从民间人被邀请就任商工大臣时，想将企业经营的效率方式引进机关，他和岸商工次官以下的许多职员发生对立，事实上遭到他们的怠工，最终从大臣的位置上退了下来。最近，河野建设大臣为了居民的方便而断然实行夜间实施道路工程建设的决定，这之所以给予以前只在白天进行工程建设的建设省以重大的冲击，也是因为这一决定是对传统决策方式的挑战。在日本，权限和功能未必是一致的。

刚才论述了在稟议制下，上级管理者很难发挥领导力量，但这也显示出没有领导力量的上级管理者也能维持其地位的另一个方面的事实。因为在决策过程中，有许多专家阅览议案的准备阶段，所以如果相信这一习惯和部下的话，即使原封不动地承认这一议案，也不会有大错的，这种安心感在上级官僚中是存在的。所谓“闭眼睛章”就是这样产生的。^③日本的上级官僚自明治时代以来，很多是学习法学而进入官界的，所以在法规知识或在急速升迁的过程中，掌握的官界感觉即使很充分，但专门知识也并非那么丰富。日本也没有应该在这方面帮助他的参谋班子，或者即使有，其力量也很薄弱。因此，只能将工作阵容中的全部部下都作为参谋班子。我管稟议制叫“尊驾方式”或“家长方式”的理由就是从这一情况中得出来的。即日本的机关和古代家族制度的情况一样，功能都是分散的，但权限却集中在高级地位上。

③ 今井一男《官僚—其生态和内幕》(1953年)125页。曾将当过大藏省重要局长的作者根据自己做官的体验而指出了这一事实。他将其表现为“紧握文件”。

- ② 今井,前掲书 118 页。“在官人社会,结果这一点是被忽视的。他们认为似乎什么结果都行,即使这样极端地说他们,我也并不觉得说得过分”。
- ③ 今井,前掲书 127 页。说他在当某部局之长时,曾经有过一天盖了 8000 次印章的事。

第三节 日本官僚制的特征和稟议制的关系

稟议制是日本政府决策的独特方式,而这一方式和明治以来的日本官僚制的各种特征有着极其密切的关系。民营企业的稟议制是在外观上采用近代企业经营的形态,但其实却靠着这一习惯方式保存着传统的家族制度,这个事实业已由研究这一问题的专业财界人士指出过了。^① 根据他们的意见,明治初期以来,此前封建时代的同族的商人和农村出身的工人都和近代的经营组织与技术相结合,原封不动地将家族制度的习惯拿到了日本企业中,成为日本近代企业发展的有力支柱。这种引进到近代企业的家族制度在企业社会中,首先形成了基于家长制的协同体关系。于是产生了超过企业组织成员个人利益的企业整体优先的“企业一家”的观念。因此便有了这么一种特色,即企业内职员或工人的地位主要是由年龄大小和学历来决定(所谓工龄制),接着是企业保证各个员工一生的生活(终身雇佣),由企业考虑员工们公私两面的福祉(恩惠关系),依靠这种关系,提高了组织成员的工作愿望(morale),劳动力几乎不在企业之间流动。众所周知,战后出现了为数众多的工会几乎都采用了企业别工会的形式。不仅如此,在这个协同体中,应该称之为家长的总经理的专决权很是强大,所谓稟

议事项的范围极其广大。以组长为中心的职员阶层和以师父为中心的工友阶层之间有身份上的差异,这一成不变地被财阀企业所继承,于是,成员和参谋班子便没有明确的区别。在这一形式上的近代经营中,支撑实体的家族制度的方式正是本稿所提出的禀议制。某位经营学者说在企业中的这个禀议制是日本独特的经营方式,世界上没有同类。^②

企业经营中的禀议制所具有的特色也和政府机构的禀议制极其近似。明治以来日本的政府组织以天皇为顶点,历经太政官制、内阁制度等,但其外观是马克斯·韦伯说的近代官僚制特征之一的等级制(hierarchy)。等级制是处于组织顶点的长官或上级官吏的决策、命令原封不动地通过组织所有的职位到达最基层的金字塔式的体系。然而在日本,这一命令系统由于禀议制却流向了逆方向,而支撑这逆方向的是各个行政机构中的家族制的协团体关系。

在这个意义上,首先是构成日本官僚制特征的各省中心的本位主义和禀议制之间存在着密切的关系。即根据这种轮阅决策的传统方式,使组织内部意志达成一致是可能的。而依靠这内部意志的一致,在和其他各省竞争的事务或权限方面就能够加强将本单位的主张坚持到底的立场。日本本位主义起源于在明治维新中握有主导力量的多元政治势力比天皇单一的权力更有实效性,明治宪法拒绝内阁的连带责任制而采取了大臣的单独责任制,内阁成员的阁员同时兼任各省的行政长官或统帅权的独立等各种实际情况,为此内阁的决策被各省的意向所强烈支配,减弱了其控制力量,结果便是因一个省团结一致的反对而内阁垮台的例子并不稀

少。^⑤因此,仅在禀议制中寻找本位主义的原因不是正确的推论,但其决策的方式迄今为止是维持、保存政府本位主义的主要原因之一却是没有错的。这与构成巨大组织的各个单位的内部意志传达和对小目的的贡献意识过强时反而会破坏组织整体的意志统一的组织论原理是一致的。

第二,由于禀议制的存在,可以确保保护性的上下序列关系。在业已于第一节的注中举出的“禀议”这一语义本身中,上下序列与其说是协力关系,毋宁说表示了一种主从关系的意味。即语言所具有的象征作用给予上下职员以心理的影响。特别是培育成这一歧视观的是靠战前长期的高等文官考试产生的任用和升迁的习惯。即占高等文官考试及格者大部分的法学学生几乎占据了向所有高级职务升迁的阶梯,而另一方面,不是这一考试的及格者可以说是被拒之于高级官僚的门外。因此,高等文官考试及格者升迁时期较早,但其他的官吏在其一生中的大部分时间停留在中下级的地位上。但是对于这种升迁上的不公平的不满,靠着在实际工作中经验丰富的这种自我意识,可以说在某种程度上被缓和了。

165 因为作为禀议制的结果,这些没有学历或考试经历的中下级官吏作为决策的起草人暗中抱有以长期经验所产生的实际工作知识而不断地辅佐不是专家的上级的内心满足感。如果打个比方的话,这些微的满足感和在专制的家长之下的主妇暗中以内助之功支撑着丈夫的社会地位而暗中自我安慰的心情是共通的。

但是,禀议书是根据这种上下级的地位而作成的这一事实和采用领导方式的情况不同,带来了禀议书的内容特别依赖于起草人狭隘的经验知识的结果。因为起草人在起草时,主要是参考其

机关或单位过去的先例或经验,所以其内容很难适应外部世界的发展。即脱离实际的案头计划。不仅如此,作为参照先例的结果,起草人常常向熟悉这种先例的升迁不易的单位的先辈讨教。于是,单位里的旧习惯就原封不动地支配着决策的方式,即使在这里还是有因师徒关系而产生的实际工作知识的继承。在这种精神状况中,上级对下级的依赖关系和下级对上级的忠诚关系共存,这维持着古老的协同体。禀议制在这方面建立了支撑如 M. P. 弗雷特所说的“最终权威(final authority)”体系^⑥的基础。这是升迁的阶梯只向少数人开放而将多数公务员拒之门外的长期的特权行政招致的必然结果。

禀议制和日本官僚制的第三个关系在于这一方式在决策中容易混进人情因素这一点上。由于起草任凭下级而传阅的过程增加,就产生了有关官员常常任意行为的余地。在极端的情况下,这成为利权*的温床并不鲜见。特别在许可的事项中其弊害尤多。在日本有课长辅佐等下级职员常常被人叫做“肥料天皇”,这表示在禀议制中,同一职位的年头、经验多的下级具有强有力的发言权这一事实。在战后数量众多的贪污案件中,在上级官僚被逮捕的同时,常常是和他关系较深的课长辅佐也被逮捕,从这里我们大概可以明白决策中实质的支配力量所在。

马克斯·韦伯在考察对官僚制的议会民主的控制论文中指出,议会不仅要学会行政官的“专门知识”(Fachwissen)而且也必须学会其“执行业务知识”(Dienstwissen),^⑥这一指出在将禀议制

* 即利益和权力的交换。——译者

作为决策方式的日本特别有实际上的反响。

- ① 小野,前掲书 4—5 页。
- ② 山城,前掲书 173 页以下。
- ③ 1901 年,第四次伊藤内阁虽然被称为元勋内阁,但在实施业已决定的预算阶段,因大藏省一致支持的渡边藏相强硬反对,尽管其他阁僚全部赞成,但也总辞职了。此外,关于日本统治结构中的本位主义的原因,请参照本书前篇第二篇论文。
- ④ 请参照 L. Urwick ed., *Freedom and Coordination, Lectures in Business, Org.* by M. P. Follett, 1949 的论文 *lusion of Final Authority*。
- ⑤ M. Weber, *Parlament u. Regierung in neugeordneten Deutschland*, 1918, S. 57。

第四节 稟议制的改革

167

战后的民主化政策首先成为促进民间企业改革稟议制的动机。首先,最早的改革是解散财阀、清除经营干部、工会进入、因修改商法而产生的法定董事会和开始以经营者为中心的企业经营,在这些改革基础上,乃至引进了美国式的经营原理。其目的在初期首先将重点放在增加生产和管理劳务上,实施科学管理法的职务分析、职务评定、灾害安全管理、职员进修、职务工资等各个制度,开始了管理的合理化和人际关系的调整。接着就是引进企业高层经营人员组织改革和会计的外部监察或控制人制、常务董事会等各种制度。特别是从 1955 年左右开始,企业的计划功能受到了重视,同时认识到了市场的重要性,以至渐渐实行对现场的分权。——

战后企业经营中的这些要求,一方面加强了高层经营人员的

功能,完善了和成员功能相区别的参谋班子,另一方面分享了对工厂或销售部门的实质专断权。人们指出这一倾向在相当数量的企业中流行,企业中的稟议制陷入了不久将被废除的命运中。^①

对民间企业稟议制的批判及其修改的动向当然会呈现出对行政机关稟议制的批判和改革意见。其最初的提案是1949年的“行政机构刷新审议会”的改革案。内容是向政府劝告,要改变形式上的自下而上的事务处理方法,采用决策者及其辅助者的即决方法,并试图整顿和合理地配置庞大的辅助者队伍。接着,1950年的“行政制度审议会”劝告政府明确在组织上的各个阶段的责任和权限,提高职员的责任感和创意,要加快处理事务,应以此来改革成为社会指责目标的一个文件需要几十个印章的稟议制。同样的事也可以举出1953年的第四次行政审议会,这次会议也对改革稟议制举出了四个重点。即,(1)文件的裁定最多三个环节,起草的是负责人或代替他的上级,(2)为防止文件轮阅而引起的决策迟缓,在省厅之间或省厅内部的有关部局中只限于报告,(3)明确盖章的责任和权限的内容,(4)日常行政事务的处理在原则上是课长中心主义,将课长作为简单决策的最终责任人,与此同时,特别重要的事项由课长起草,减少决策环节的数量。在这种审议会的劝告和舆论面前,内阁终于在1954年决定了“尽量减少文件的决策环节,同时,按事项不同由相应的上级职员担当起草人”的方针。但是,这一决定至今尚未以具体的形式实现。^②1964年9月,作为调查两年半的结果而作成的临时行政调查会的劝告也强烈主张改革稟议制,作为代替的方法,提倡“分配方式”。“分配方式”是上级管理者将工作分配给合适的下级,对照其业绩和结果而负责任的方式。

即这是在事务运营上,以反馈的效果为目的的方式。由此,(1)确保领导,(2)权限和效果一致,(3)许可事务的快速化,(4)可以防止恣意的裁量。从“积累方式”到“分配方式”的转换可以说是在决策上从“上向型”变化为“下向型”。这一变化带给我所举出的稟议制的性质以不少改革。现将“分配方式”的决策过程以图来表示,就是第三图。^⑤和第二图相比,可以看到在若干点上有着质的差异。

第三图

| 决策前的处理 | | 决策后的处理 | |
|---------|--------|--------|----------|
| 起草人 | 畜产经营课长 | 文件号 | 第 号 |
| 起草年月日 | 年 月 日 | 决定年月日 | 年 月 日 |
| 调整完毕对象 | | 文件审查月日 | 月 日 |
| 卫生课长 | | 校阅 月 日 | 月 日 |
| 自给饲料课长 | | 施行 月 日 | 月 日 |
| 流通饲料课长 | | 其他 月 日 | 月 日 |
| 家畜改良课长 | | | |
| 经济课长 | | | |
| 畜政课长 | | | |
| 参事官 | | | |
| 农林经济局长 | | 文件管理 | |
| 官房长 | | 负责人名 | |
| 政务次官 | | 整理号 | 号 |
| 如下述作出决策 | | (决策人) | 农林大臣名(印) |

参见第二图。

在这样的认识下,现在在若干地方团体中正在探讨缓和稟议制带来的弊害的过渡性措施。譬如,重要的决策和日常业务的决策在处理上的区别,缩短决定时间,以邮递处理方式决定的事后清理等来替代轮流阅读文件。但是,为实现稟议制的改革最必要的条件是

行政中的参谋班子功能的认识。只要没有对这一功能的必要性的认识和不采取加强的措施,那么稟议制的改革不过是画饼而已。

现在假使要求上级官僚掌握决策的主导力量,他们的大部分是会感到困惑的。由法律规定他们的业务之一是起草稟议书,他们就会像被大群的家臣背叛的诸侯一样,难以发挥其主导力量。因为日本大部分高级公务员即使在解释法规的能力上是卓越的,但对包括计划在内的参谋班子的功能的理解和反复练习就不那么杰出了。但是,这不单是日本行政世界的特色。事实上毋宁说对广泛的各国行政都可以这么说。上级管理者为发挥决策过程的领导力量,辅助成员的存在当然是不可或缺的条件。以最近美国总统府或英国财政部充实、加强参谋班子功能的倾向为例,这事就容易理解了。因为巨大的行政组织既然进行复杂而有专业内容的业务,那么没有经常进行企划、劝告、启示、信息的收集和分析等的参谋班子的辅助,现代行政的运营是很困难的。这在政府整体的阶段和各个部省都是同样的。

170

然而,在日本的行政世界中,以前对这种参谋班子功能的认识不充分,因此这一组织也是相当脆弱的。以政府整体为例,最初出现可以称之为是参谋班子机构的是1937年的企划厅,这一机构在进行“以各省为中心的行政”的当时,与其说是行使参谋班子的功能,毋宁说不过是和军部结合的革新官僚*的根据地。即使在企划院出现后,各省也几乎完全无视其功能,它们都是按照长年培养

* 指在日本法西斯时代的政府年轻的官僚,他们具有法西斯思想,被称之为革新官僚,分为前后两期。——译者

出来的各省独自的先例和习惯运营着行政。

但是,在这种日本行政的实际状况中,也有唯一的例外。这个例外就是军部的组织。日本军部很早就明确地定下了领导和参谋的区别。陆军在1878年使参谋本部独立,海军在1886年建立了军令部,都重视“参谋”的功能。特别是在日本的军部,处理作战计划的参谋的地位实际上比领导的要高。其第一个理由是所谓统帅权的独立,即军队的作战命令的权限独立于陆海军省,直接隶属于天皇。根据这一制度,应该说进行作战军令的参谋本部或军令部的发言力量比处理军务的陆海军省要强,这从滨口内阁压制海军军令部的抵抗而缔结了伦敦条约时,以暗杀滨口而进行报复的事件中就可以明白。此外,参谋职员和通常的军官不同,他们穿着佩有金绶子肩章的制服,以视觉象征的操作来接受特殊的优待。

但是,军部重视参谋的第二个,也是最重要的理由是军事行动和其他普通行政相区别的实质上的功能。因为这关乎对敌军事行动的胜败。是决定我方集团是否生存的重要关键。战场上的战斗是没有所谓“再次”之利或是种一决胜负的性质,为此,直至实施行政的计划等准备工作对于结果有着极其重要的意义。在普通行政的场合,行政的顾客对于当局迟延的行动或错误的态度也只好忍耐。正因为如此,由于行政上的缺陷产生的住宅、交通、道路、公害等的人灾依然不绝于迹。但是,在军事行动上的敌军不会等待我们的,相反,如果我方有失误,敌人就会乘机加以攻击。如果国民对行政的成果是敏感的且加以批判的,并且具有以此批判追究当局或公务员的责任的意识习惯的话,那么恐怕在行政的准备阶段,当局就会加以更慎重且更有效的考虑的。相反,战斗行为的决定如果用

从最基层的士兵经由下士再到士官这种长时间的禀议制来进行的话,战斗只好是经常失败。现在,在行政当局或公务员的意识中的国民的影像不是像作战时的敌人那样,乘他们执行上的缺陷而毫无遗漏地严厉追究其责任。于是,行政靠着国民的忍耐而一成不变地维持旧的方式是可能的,因此,禀议制现在依然存在。

但是,日本经济由于贸易自由化而踏进开放体制的阶段,其资本基础之浅开始遭到批评,同样政府决定政策内容的过程方式也暴露在开放体制之下。民营企业可以觉悟到如果不进行已经成为化石的禀议制改革,那么由于许多竞争企业的存在而很容易招致自身没落的危险。但是,国家的行政是所谓的唯一的垄断事业。因没有竞争对手之故,就特别容易忽视自我改革。以临时行政调查会的答辩为机会,在公共行政中的旧的决策方式的禀议制恐怕会招致比以前更激烈的批评。这既是对日本政府外表上的制度近代化这一重要现状的批判,同时也是关系到今后日本国际地位比重的问題。

① 小野,前揭书 67 页。

② 我们在 1961 年 7 月对大藏、农林、自治三省的从次官到课长的上级公务员进行面对面调查(包括全部 70 个问题)时,出现了以下的数字,即对“这几年,您的工作岗位进行过事务管理的改善吗?”的回答是“进行得很厉害”的为 16,“多少进行了”为 133,“几乎没有进行”为 81,“完全没有进行”为 11。

③ 前揭专门报告书 95 页。

五 官僚制的概念

第一节 官僚制的定义

官僚制这一词汇从其语源上来说,是对行政组织及在那里进行的支配形式所赋予的名称。现在将官僚制的称呼作为政府或公务员世界的固有事物而习惯使用这个词汇的人也不少。但是,在现代社会,除了极其小规模集体(家庭或同好会或小企业等),巨大的社会集体(企业、工会、政党等)不断出现,在这些集团中,有很多呈现了其组织或运营方式和行政机构的习惯或意识共通的现象,为此官僚制这一术语,现在不光是政治的,而且也适用于普通的社会集团。本来日本使用的官僚制这一术语几乎和欧美词汇的 *bureaucracy* 同样使用,但欧美的这个语源是从拉丁语的 *bure*(铺在办公桌上的毛纺织品)来的。不久转化为办公桌和在那里工作的职员的集合场所,即 *bureau* 的意思。因此, *bureaucracy* 的语意在欧美包含着政府组织和普通事业组织*。在这个意义上,官僚制这一名称是范围很广的“给予特定的集团的组织和行动方式的

* 请注意:日本的事业组织和我国的所谓事业单位不一样,大部分是商业性的组织。——译者

名称。”^①此外,和官僚制类似的术语有官僚主义或官僚政治。所谓官僚主义是指采用官僚制的政府和社会集团,还有受到其影响的普通人民中间产生的特定习惯和意识,通常很多是扮演着“诅咒的语言”的角色。此外,官僚政治不言而喻,是指行政官握有左右政治的实权,以本来仅在行政的世界中合适的习惯或意识来行使统治的政治形态。因此,官僚政治不单是如同初期的绝对君主制时代那样,是君主侧近的官僚握有政治的主导权,而且即使宪法上国会是最高机构,或者有保护人民的权利不被公共权力侵害的法院,在实质意义上,官僚政治也是能够存在的。官僚主义或官僚政治本来在不少意义上和官僚制具有关联。但是,官僚主义或官僚政治的称呼常常是怀有批判的或非难的感情用语,所以在这里,我们将官僚制这一术语大体上作为组织上的名称来使用。^②

① 关于官僚制的文献以马克斯·韦伯的开始,在行政学、政治学、社会学、经济学、经营学等领域里极其多。其庞大的资料不遑一一枚举,所以在这里请参照 R. K. Merton, A. P. Gray, B. Hockey, H. Selvin eds, Reader in Bureaucracy, 1952 所举出的文献。此外最近的文献有 M. Crozier, The Bureaucratic Phenomenon, 1964.

第二节 官僚制的解释

那么,在这一意义上的官僚制具有什么样的特色呢?换言之,在这里说的特定集团是指集团处于什么样的状态呢?

关于这一点,对官僚制的解释有两个对立的见解。首先第一

一个见解是站在认为官僚制是合理的组织的立场上的, 马克斯·韦伯和继承他的现代欧美及日本的大多数社会学者或行政学者是属于这一派的。根据这一解释, 官僚制是近代资本主义的合理精神所产生的最有代表性的组织形态。当然, 古代的埃及或中国, 还有古罗马时代, 也存在着近似官僚制的统治组织。譬如, 在尼罗河的灌溉或金字塔的建造中我们所见到的技术的引进和行政组织的完成从今天来看是极其朴素的形态, 但却具有接近一种官僚制的性质。在两千年的中国皇帝的统治下, 虽然没有专业知识的考试, 但却有要求高级公务员具有有教养人资格的一般考试的科举制度。此外, 在古代罗马, 随着从城市向世界帝国进展, 完善精练的法体系、广泛的税制、集权化的军队建设、地域间物品交易的实现等对韦伯的官僚制观念的形成作出了很大贡献。但是, 在否定中世纪封建社会后而出现的近代国家是以君主为顶点的统一国家, 在其军事、财政、法制等方面形成的录用专业官僚和确立对广泛领土的划一的支配组织而达到了有效率的、强有力的官僚制统治结构。因此, 在近代国家中, 可以说官僚制创造出了其典型。在这一意义上, 近代国家官僚制的形成是和资本主义的发展并行的。如此一来, 被理解为合理的组织形态的官僚制具有这样的特色, 即能够有效地达到其组织目的, 使执行者和具有利害关系者都能作出可以确保所期待效果的预计。

日本翻译的韦伯著作或介绍特别多, 因此我就将韦伯的官僚制, 交给那些书了, 但大体上对其概括一下的话, 那就是官僚制必须有以下四个条件。^① 第一, 对组织的必要活动的合理分业化, 根据表现组织目的的法规所定的权限 (Kompetenz), 正当地赋予执

行的力量。第二,必须具有称之为等级制(Hierarchie)的单独制结构。依靠这金字塔式的组织,使最高长官的意志通过组织的所有环节能够迅速地到达最基层的这种上下关系体系化。第三,就是叫做专业的原则(Spezialisierung)的,组织录用职员时,根据有无专业能力而决定。世袭或人情的录用被排除,因此职员从恣意的人事中能确保其地位,确立升迁制。这里的原则不适用选举制。第四,要求职员公平无私(Unpersonlichkeit)的态度。由此对对方或下级能够规避不公平的决定。即如同机械一样,官僚制必须体现为无情的装置。

满足这四个条件的组织就被认为是合理的官僚制。即在官僚制下,有这样的长处:在运用手续中的正确性、恒常性、规律性、效率性等点上,执行者和利害关系者对结果都可以计算。他们主张这一制度不仅限于企业,而且也是以充分的民意为前提的政治统治的理想组织形态。

然而,针对这一解释,指出官僚制病理侧面的见解也不少。^②韦伯观念上的官僚制是所谓理念上的官僚制,而我们在经验上所能得知的官僚制毋宁说暴露了其许多功能障碍。譬如,在刚才所举出的官僚制的条件中,基于法规的分业有时会产生无视实际情况的划一的处置。上下命令体系的确立抑制了下级的创造力,带来多一事不如少一事的因循先例的行政。而且注重专业能力丧失了决策中的判断弹性或综合性。此外,公平无私在有些情况下,难免给外来者以冷淡的形式主义或傲慢的态度。官僚制负面远远超过正面,这就是第二种官僚制观。

如前所述,我们容易从官僚制联想到所谓官僚主义或官僚政

治,这一现象可以说是接近于第二种解释的。譬如,秘密主义、繁文缛节、因循先例、划一主义、形式主义、法规万能、派阀意识、争权夺利根性、利害关系、事大主义、官尊民卑等词语作为和官僚制的同义语来使用的事实说明了第二种解释的立场。在这里,官僚制是作为和人的自由或民主领导的对立概念被理解的。譬如,与其说文艺复兴或宗教改革运动是没有依靠任何官僚制的结构或权力而普及的,毋宁说是以对其的抵抗来掌握人心的,这一事实就是很好的说明。古今东西的杰出作家——不用说果戈理*的《钦差大臣》——都常常选择官僚批判为其创作主题,这种现象也是支持这一解释的。不仅如此,像在现代这样巨大化的官僚制之下,人的个性被埋没到组织里,个人的责任感薄弱,一种组织恶在蔓延。卓别林的电影“摩登时代”或有名的“帕金森法则”**都是以比喻来讽刺在官僚制下的组织人的行动形态的。

① 众所周知韦伯在其《经济与社会》中,对这一条件举出了①对职务的义务,②等级制,③权限,④自由任用,⑤专业资格,⑥货币薪金,⑦限制兼职,⑧升迁,⑨行政手段的公共所有,⑩职务纪律等 10 条,而我在这里概括为四点。此外, P. Blau, *Bureaucracy in Modern Society*, 1956(阿利译日译本)将其归纳为六个特色(p. 28-31), D. Waldo, *Bureaucracy*, 1962 将其分类为七个特色。

178 ② 举一例, H. Laski, *Bureaucracy*, in *Encyclopedia of the Social Science*, 1937 ed., vol. 2, p. 70ff.

* 果戈理(1809—1853),俄国著名作家,《钦差大臣》是其最有名的剧作。——译者

** 英国社会学家帕金森总结的官僚制的弊病。——译者

第三节 官僚制的评价

在官僚制的概念中存在着这样两个对立的解释。前者强调其功的方面,后者则将重点放在罪的方面。因此,就必须要有调整这两个见解的第三个解释。这就是功能论的立场,即根据目的的差异,官僚制有时可以发挥合理的功能,但有时却又呈现出病理的症状。譬如,对于消防这一目的来说,官僚制是合理的组织形态。为达到灭火这一目的,各个部门的职员们必须了解自己的角色,作为整体以迅速准确的行动执行联络好的业务。这时,可以说官僚制的组织是最合理的。然而,在其他的目的方面,譬如在实施教育或立法或审判等时,毋宁说官僚制是有害的。文部大臣或校长将教授的讲课内容划一化,或者国会议长任意限制议员的活动,或者最高法院介入下级法院的审理,这样一来,就不能达到本来所期望的教育、立法、审判的目的。此外在调停劳资纠纷时,如果是以劳动大臣的意向最终决定的体制,那么就会受到劳资双方的反拨,调停的工作就很难做。因此对于处理这样的问题,目前采取避开官僚制组织,保证成员的平等地位或合议制的做法。因此,像从这些事情中我们所懂得的那样,作为组织类型的官僚制的功罪最终必须在其和组织的目的相关中作出评价。^①

而官僚制如前所述,对于特定的目的来说可以说是合理的组织。但是,这是所有的组织都有的共通现象,即官僚制很容易和第二个解释所指出的病理的习惯和意识相联系。特别是在个人的权利或自我没有充分确立,因此公私观念容易混淆的社会里,在官僚

制中或者压抑个性的发挥,或者出现利用这一组织来试图达到私欲或权力欲的倾向。对官权或上级的盲从,想将权限用于私利的公职私有观念的蔓延,助长官民之间或上下级之间的差别意识等,可以说是在这种组织之下酿成的行动方式的特征。官僚制在这个意义上不仅给组织以功能障碍,而且由于制造出官僚制的人的类型,具有着阻止官僚制自身改革的作用。官僚制潜在的组织恶的最致命之点应该看作是这种人的类型的再生产。

特别是官僚制作为政府机构确立时,这一弊病就更强烈了。不言而喻,如电影“推销员之死”^{*}所象征的那样,官僚制的病理现象也出现在民营企业那样的普通社会集团中。但是,在作为公共权力组织的官僚制中,因为其拥有最终的强制力,所以对官僚制习惯或意识的接受和抵抗和其他集团相比,其振幅要大得多。此外,在一般的社会集团中,因为存在着竞争的类似集团,所以为了不失去组织成员或顾客的支持,也就比较容易实现习惯或意识的自我改善。然而政府机关的工作在同一意义上是垄断的,所以促使不断地对官僚制功能障碍进行自我改革的刺激既没有一般集团那样大,也不多。

因此,政府中的官僚制特色比一般的社会集团更为显著。在行政官比舆论或议会占有更强大权力宝座的国家,政府机关受到强烈攻击的事实或在拥有巨大权力机构的社会主义国家里的清除官僚主义不断成为大的政策目标,这种现状可以佐证以上的看法。为了主张官僚制作为组织的合理性,必须同时经常具备能尽量消

^{*} 美国著名剧作家阿瑟·米勒的名剧,后被改编为电影。——译者

除其病理面的责任装置。

特别是对于最近的主要是美国学者强调的后进地区国家的“官僚制和近代化的关系”，这种考虑也是妥当的。^①诚然在从殖民地蜕变而独立的各个国家里，采用官僚制可以使得多元的社会要求和各种势力的运动吸收进一定的政策框架中而确保作为国家的一体性，并且可以以国家费用培养能快速挽回经济、文化停滞的必需的专家(公和私)。但是对于这种功绩，如果从罪的方面来检验的话，在没有进行近代化发展的这些国家中的单一的、强大的官僚制的存在就会招致超过接受和这些国家关系亲密的其他强有力国家的必要的影响，同时在秩序稳定的名义下不正当地抑制国家里的新兴势力的活动，这种可能性不是没有的。仅仅是行政上的稳定不能成为真正的国家稳定。而且具备责任装置的政治稳定的要因必须置于和行政稳定的密切关系上。为此，在这些国家里特别需要官僚制方面对于社会变化的灵活适应性及作为国民具有潜在的可能力量的精英和官僚之间的流动互换性。

① Blau, *op. cit.*, p. 105.

② S. Eisenstadt, *Bureaucracy and Political Development*, pp. 96-119, in J. Lapalombara ed., *Bureaucracy and Political Development*, 1963.

第四节 官僚制的视角

以上论述的官僚制的概念、解释、评价不言而喻是具有普遍意义的。即不管在什么样的社会，只要采用官僚制这一组织，这些作

为说明其特征的理论工具是充分起作用的。不管是英国还是美国的情况,再加上日本,官僚制的功罪虽然有程度上的差,但是人们会发现其共通的模式。法规的严密适用招致过剩地尊重手续,带来手段向目的的转位或者极端保护命令体系而抑制了下级公务员具有的潜在能力发挥的状况,在天皇制下的日本也几乎同样出现了由“霍桑工厂”^{*}的实验而证明的 20 世纪美国社会的人际关系。如果存在官僚制这种结构的话,不问东西方,我们都经常能发现应称呼为公分母的类似的功能和功能障碍。

对于官僚制的考察来说,这种公分母的存在确实是有效的。特别是大众化和组织化的现象广泛地在世界各地开始抬头的现代社会,为阐明它不仅提供了必要的理论关键,而且了解目前被呼之为“政治的中核”(core of the government)^①的官僚制的一般功罪对于政治形态的选择和改革或政治责任的保证来说,至少具有实践的功用。但是虽然说官僚制在共通结构上的特色在任何国家或社会中都能够看到,但如果从和这个国家或社会固有的文化环境的联系上来观察的话,那么虽然乍看是共通的,但这些特色所具有的意义未必是同一的。包括宗教、政治、行政、经济、人的关系等人们的观念或对衣食住、冠婚葬祭等习俗的嗜好的文化体系的差异才创造出那个国家、社会本身的官僚制独特的味道。^②因此,我们

* 即霍桑实验。20 世纪 20 至 30 年代,在哈佛大学教授乔治·埃尔顿·梅奥领导下,在芝加哥西方电力公司霍桑工厂进行了有关工作条件、社会因素和效益关系的实验,得出了社会人的结论,即认为人是社会人,和谐社会可以提高人的积极性,而人际关系则会影响生产率。这个实验无论是对心理学还是对管理学都作出了巨大的贡献。——译者

在探讨一个国家的官僚制时,也要尽可能规避该国家、或社会的文化脉络中固有的特色和附着于官僚制普遍结构上的特色之间的混同。

譬如,直到战争结束前存在的日本的高等文官官僚和英国的行政阶级在其特权性质或学阀的方面是近似的。但是,因为这个国家独特的长子继承制,被行政阶级录用的阶层的作用就是给排除在外的贵族子弟以出路。且其必需条件是该国的教育制度产生的一般教养的考试。此外支撑他们的精神支柱是对被特权排除的社会阶层服务的特权义务观。与此相对,明治中期开始实施的高等文官考试和英国不同,它是对负笈赴京的普通青年开放的,其位置未必为贵族(华族)阶层所专有。毋宁说因为天皇制的确立,正是能和封建时代领主后裔的华族对抗的有活力的领导者的藩阀官僚的再生产才是开放考试具有的意义。在这里,形成了国家=官僚的同一性观念,是独特的出息意识或事大思想蔓延的端绪。此外,其考试的基准也追求快速地建立统一国家所必要的内外法制知识的习得,这产生了甚至异常的法规万能的统治方式。我们再比较一下日本和在某种程度上有着相似关系的德国官僚制。在其等级制上一方的顶点是天皇而另一方的顶点是皇帝的精致结构上是共通的,但和德国的国家统一是君主以实权渐进且长期进行相对,日本明治政府的确立是短期的,是靠多元的藩阀势力实现的,为此如果从等级制的实质有效性来看的话,那么在日本就给予了其内部割据性质很强的烙印。此外,即使是在利用官职的贪污问题上,这是广泛地作为各国共通的利权侧面而出现的,但同时,不要忘记年中和年末送礼的日本固有的社会习惯对其普及和论据所

作出贡献的事实。此外,最近美国学者或实务家开始瞩目的稟议制也必须从和日本家族制度的联系上来理解,另外,对随着官僚制进展而个人被组织埋没问题的关注在“灭私奉公”的意识形态强烈地黏附在社会意识底流的日本而言,人们对个性与公共之间的矛盾的意识不那么强。不仅如此,因为个性的意识不充分,组织中职位的序列侵入到私生活的领域,在对个人的价值判断的基准中,很容易适用职位上下关系的倾向也不少。具体的事例就不再举出了,但总之,从这些事实中可以理解官僚制的解释或评价去掉其社会的规范价值观就不能正确地进行。为了构成官僚制的概念,当然必须发现超越国境或历史经验的普遍规律,但同时对于在不同文化体系的框架中形成并运作的官僚制的特殊性考虑也不能弃之不顾。当然这样写并非说两者是背反的。毋宁说它们是相互补充的,处于比概念内容准确度更高的关系中。在这一意义上,探讨站在文化体系比较上的官僚制的概念才是今后官僚制研究的最大领域。

① C. Friedrich, *Constitutional Government and Politics*, 1937, p. 20.

② D. Waldo, *The Study of Public Administration*, 1955, p. 9(有足立的日译本)。

后 篇

一 日本官僚制和“对民众官纪”*

187

战争结束以来，人们对扼杀过去日本民主制成长的军阀、财阀、官僚，从各个视角进行了活跃的批判，这些批判中的多数是对从历史舞台上消失的东西唱的挽歌，是诅咒。与此相比，只有对官僚制的批判却宛如向铜墙铁壁放枪一样，其地位在怒骂和嘲笑声中依然不可动摇地保持着。不，不仅如此，如最近“新兴官僚”抬头的流行语所显示的那样，甚至表现出其地位更得到加强了倾向。如果认为打破官僚制是当前日本民主化的至高命令中不可省略的重要课题的话，那么在这种现象面前，我们到底应采取什么样的态度呢？

关于使官僚制得以存在的社会基础问题，已经有若干论者涉及过了，大体而言是指出了绝对制**、波拿巴制、垄断阶段制等三个范畴。特别是在日本，这些范畴呈现出错综复杂的样态，所以围绕着这一规定最近成了一个争论的好题目（请参照志贺、神山、户田、山本、信夫、服部等人之间进行的争论）。有关日本官僚制的社会基础

* 即官员或官僚的纪律的简略语。——译者

** 绝对制，也叫绝对主义。指的是欧洲从中世纪的封建主义向近代资本主义过渡时的一个历史阶段，其时国王的权力增强，法国的路易十四时代是其典型代表。——译者

188 的详尽的科学分析,构成在研究今后的官僚制动向上不可或缺的前提条件,没有这种分析恐怕没有错误地决定行政民主化的方向是不可能的。我本人本来对这个问题也抱有不少关心。但是另一方面,这种对官僚制的批判并没有提示具体的改革方向,只要始终局限于与此关联相分离的分析中,被坚固地传统墙壁环绕着的官僚制将继续会在它坐惯了的特等席位上悠然地翘着二郎腿。不管我们看以上诸论中的任何一个,允许官僚制支配的社会基础都不会因战争结束而带来的民主革命就轻而易举地消失,如果在这一点上大家都是的话,那么迫使我们现在与之对决的行政民主化这一实践的课题首先是必须要对现存的官僚制的坚固堡垒打开某个突破口。如果忽怠这样的努力,甘于仅仅对下层结构进行分析的话,那么这个批判就像“乌鸦落在猪身上,还笑猪黑”一样,不一定和官僚谩骂论效果不同,而这是我们所不希望的。本来本稿对能完全满足这一意图是没有自信的,但在这里,这个尝试性研究如果能为突破这一坚固的堡垒起到些微作用,我就感到很荣幸了。在这个意义上,本稿是向日本官僚制的巨大专制系列发起挑战的微小的螳螂之斧。

189 以最近标榜行政民主化的制定公务员法为契机,日本似乎正在尝试着官吏制度的改革。现在,和新宪法制定的同时,与其相矛盾的旧有的各个制度接受着空前未有的大变革,这本身是极其自然的措施。但是在这一场合,官僚制的克服及官吏公仆化的呼声主要作为从行政效率面上考虑的对象,这是极其需要我们注意的。

即作为官吏制度改革的目标：“据闻，鉴于目前的状况是官吏的无效率和无责任招致官厅事务的停滞而成为非难的目标，以执行事务的效率和确立责任制为主是当然的顺序。为了提高其效率，实行事务的简捷化和人员的适当配置”（《朝日新闻》1947年6月14日），还有一位有见识的人士说：“一般行政至今，官僚主义什么的是弊害的一个原因。我认为，日本行政本身，怎么说呢？是非常旧式的非合理主义、非效率性的。下决心将其效率化、合理化是非常大的问题，如果这可能的话，结果是议会会更容易地压制官僚的独善”（《改造》1947年5月号座谈会，宫泽俊义教授的发言）。本来增进效率不言而喻最终是符合行政民主化目的的。为了能够得到一个事业的许可，在几个省间奔跑，或者卖给国家的马铃薯等在车站前被雨浇也没人管，这样的行政运营无论如何也不能说是民主的。但是，同时我们退一步，如果只是从技术效率的视野看待行政民主化的话，那么虽然说是日本，也有胜于或不次于各个先进国家的实例。譬如战前日本犯罪逮捕的迅速、准确或国铁的正点运行，都是可以向世界夸耀的。虽然如此，如果这些出类拔萃的行政效率是基于非人道的人权蹂躏的拷问或诱导审问的结果或者是对铁道职工过度的肉体驱使和经济剥削的产物的话，那么这果真能符合高度的行政效率这一词汇吗？当然绝对不是。所谓行政民主不是在所谓泰勒主义*或福特体系**的名义下，将曾经宣传的“科学

190

* 即泰勒制，是20世纪初美国人泰勒发明的企业管理方式，被各资本主义国家广泛采用。——译者

** 即美国大汽车制造商福特公司的管理方法，主要是发明了批量生产、生产线等。——译者

管理法”原封不动地适用于行政中。这必须首先将基础放在对民众的意志和人格的尊重上。即使预想在技术的意义上提高效率,但如果这是无视民众的人权,威胁其生活的话,那么就绝不是正确语言意义上的提高效率。因为只有为实现正确的民主制的基础上才能将行政改革作为技术问题来理解。只有这样,高度的行政效率和真实的民主制才不会当作相互游离的概念来把握,毋宁说正应该统一地来理解。若借用美国的著名行政学者迪莫克教授的话,那么就应该说所谓行政效率不是机械的效率(mechanical efficiency),而是社会的效率(social efficiency)。

现在如同上述的那样考虑行政效率的本质时,强调其社会效率,在日本具有特别重要的意义。因为,明治以来具有根深蒂固传统的日本官僚制其本身形成了一个庞大且强有力的特权体系,宛如封建时代的武士阶级一样,长久以来对民众施行着高压的权威行政。换言之,日本官僚制的最大特色是占据官职的那些人享有社会特权,在民众的眼里是表象为一种身份上的优越。即在这里如同托尔斯泰的《复活》中聂赫留道夫*所淋漓尽致地说的那样,“官职是对人不是采取像人那样的同胞式的态度,而是可以把其当作物品来对待的一种职业”。民众之间从古就渗透的、不容易去除的“官尊民卑”的可憎的风气就是从这种官僚制的特殊性质中生产的不幸的畸形儿。因此,现在亟待解决的行政民主化的重点首先必须放在这官吏和民众相互关系的“价值颠倒”上。换言之;与其靠着提高技术效率招来行政的民主化,不如相反地打破官吏对民

* 聂赫留道夫公爵是《复活》中的主人公。——译者

众的这种特权支配,由此结果就肯定能带来技术的改革。即应该对待的问题首先是官吏厌恶地将民众视作物品的态度。在这个意义上日本行政的社会效率首先是更新官吏对民众的颠倒关系,简而言之,必须作为确立“对民众官纪”来表现。在战后不久来日的美国密歇根州警察部长荷兰的报告中的一节里,对日本最集中表现了特权行政的警察对民众的态度是这样写的:“警察的工作全都集中在对民众的服务上,日本警察必须用心于和民众的接触关系上”。异国人的新鲜感觉很快就捕捉到日本行政的本质,对现在的我们而言,它雄辩地说明了这种“对民众官纪”的必要性。

下面所要论述的是为了解理解这里所说的“对民众官纪”的确立为何是必要的,或者为了解这一意图的具体方向应该朝向哪一点的问题而进行的对日本官僚制的阐明。但是在这里要注意的是对“对民众官纪”的确立,如果只将眼光放在官吏和民众的接触关系上,那就恐难免有近视观察之讥了。因为,应该说日本官僚制本质的特权支配的原理不单存在于整个官僚阶层和民众之间,而且同时也强烈地作用在官厅机构内部的上下级关系上。逆言之,官僚制的异常的社会特权是原封不动地、赤裸裸地反映着潜伏于官僚制本身192中的身份关系。《文明论概略》的作者*将其命名为“强压抑制的循环”。他是这样说的:“如果见到政府官吏对平民耀武扬威的样子,似是**有权**,但这个官吏在政府中对上级时,其受压抑比平民对官吏更甚之,譬如,地方的下级官吏在叫村里的自耕农民谈事时,虽然其傲慢可厌,但如果看到这个官吏在见长官时的样子,亦堪混笑。地

* 即福泽谕吉。——译者

主碰到下级官吏而被无理训斥的状态固然可怜,但如果看到他回到村子无理地训斥小百姓的样子,亦很可恶,甲压乙,乙制丙,强压抑制的循环不可穷极,亦可谓奇观。”如谕吉激烈而巧妙地指出的那样,可以说这两者具有相互不可分离的内在关联。因此,作为在这里提倡的“对民众官纪”这一课题,如果不论述扬弃官厅机构本身内在的特权支配关系的话,绝不会结出丰硕的果实。因此我将对这两者进行论述。首先从整个官僚制对民众所炫耀的特权关系的探讨开始。

三

近代市民革命的意义强烈地存在于使固定封建时代社会秩序的身份组成崩溃,在理念上主张个人的自由和平等意识。从身份的差别决定个人的社会价值的难以动摇的中世纪枷锁中将人解放出来,允许众人基于基本的人权对天赐的政治权威进行抵抗,这在人类历史上建立了一个伟大的金字塔。17世纪英国的“权利请愿”和“大宪章”,18世纪美国的“独立宣言”和法国的“人权宣言”¹⁹³都是强有力地确认这一情况的历史性记录。当然在这种场合,那些关于人的自由和平等的形式上的宣言未必意味着从所有的隶从关系中的解放,而代之以如卡莱尔*所讥讽的那样:“现金算账是人与人之间独一无二的连锁”。这是我们可以充分承认的。但是

* 卡莱尔,苏格兰思想家,著有《论历史上的英雄、英雄崇拜和英雄业绩》等。——译者

同时,万人的自由和平等的抽象命题的提示不仅引出了探讨具体解决这一问题的社会条件这一重要的现代课题,而且人对人支配中最耻辱的身份上的隶从对人类的发展而言,是绝对应该否定的,宣言在承认这一点上有着不可磨灭的意义。于是就产生了建立了市民社会的国家和没有建立这种社会的国家与个人之间的相互关系具有不同的性质。这对于近代国家的各种功能的具体承担者的官僚制也完全是同样的。

但是,进行近代革命的事实未必意味着废除普通的官僚制。我们可以举出一般被认为是波拿巴式官僚制典型的法国的例子。尽管由于法国大革命从根基上颠覆了旧制度的身份支配关系,但是确立起来的市民社会如上所述,其作为抽象的民主制的结果,个人自由和平等的实现在形式上的法制方面呈现出的是尊重市民意志。为此具体执行市民意志的行政不得不靠极端地重视法律形式和因循先例来支配之。于是,市民社会的国家行政便堕入所谓繁文缛节的官僚制的危险中。清晰地刻画现在法国官僚制的一部书以讽刺的腔调这样说道:“理想的官吏是引用规则的条款或判例来回答所有问题的自动木偶。所以行政上具有最终决定权的常常是寻找、发现、且引证先例”。但我们同时不能忽视的是同一部书中接着论述的话。“作为整体,法国官僚是天真的小孩。他只是喜欢一小时,不,两小时、三小时地看着各位受煎熬,最后他微笑地出现在各位面前,满足我们的愿望。”作者的结论是法国民众对这种官僚制抱有慢性不满,但对其要提高行政效率的努力却漠不关心。答案是因为没有政府的介入,他们就能充分享有他们的市民生活。即虽然在这里有近代国家官僚制的烦琐的形式上的约束,但并没

有因此而产生尊贵身份的特权表象。官僚最终是天真的小孩，民众享有能无视表现为烦琐行政形式的国家权威的市民生活。然而反过来看看日本的情况又是怎样呢？日本的官僚对民众来说，真正让人难以忍受的是在其如上所述的行政上的形式约束和实际上表示的社会地位差别的特权意识的结合上。想来，官僚不单是小孩，而且同时日本也没有确立无视国家权威而能享有的市民价值。

日本官僚特权地位来源于明治维新单纯地移植制度的外表意义上的国家近代化，它不是本质意义上的市民革命，这一点在今天已是不言自明的事实。具有将封建社会转轨为市民社会作用的绝对制和其社会变革的不彻底性相照应，当然是一边继承以前的封建性质，同时支配着日本其后的政治体制。在想到官僚制的最初上场是绝对制的产物时，日本官僚制不能措拭掉原封不动的旧封建的身份支配的原理就是理所当然的。首先，明治初期的所谓“官员”，还有士官或逻卒等具有直接和民众接触关系的最基层行政机构大多是被解体的封建家臣阶层所占据（1871年中央官厅九省的官吏中，87%是士族，1880年，中央、地方官吏的74%是士族）。他们依然狐假虎威，保持着对民众持“生杀大权”的态度，结果导致两者的关系一律成为“上面对百姓、低贱商人”的关系。“看方今县吏、郡吏、警察吏等对待人民的实际状况宛如在镇压被征服的藩地*，小吏弄权殊甚，没有觉悟到自己的衣食是人民的租税，必须为人民尽诚实的义务，却视人民为奴隶……”，发出慨叹的是1887

* 藩地即大名的领地。——译者

年谷干城*的意见书,他淋漓尽致地描画出当时官僚制的苛酷状态。这种官僚制的特权性质今天依然作为一种行政的传统乃至惰性有力地支配着在机关窗口工作的官吏的行动或纠察民众的警官的意识,这是我们日常散见的。前几天收音机播放了在某车站一律检查旅客携带物品的实况,执行任务的警官对乘客用“你小子”的称谓。没有什么可以像警官对民众用“对待你小子”的方式那样赤裸裸地表现出日本“官尊民卑”思想的了。即使旧制服变成西装,佩刀换成警棍,内地里却依然是特权意识,这正是在这漫不经心的语言中表现了出来。当我们想到官吏和人民的接触关系首先是从称谓开始时,其余的所有态度就可想而知了。

那么,长期以来保障着这样的官僚对民众所持有的隔绝的特权地位的到底是什么呢?我想在这里举出两个主要的条件。

其第一是至今附随着官职的当然的“位阶勋等”**的荣誉。盖荣誉的授予是对国家有功劳的一种褒奖。虽然如此,在日本只要是官吏这一事实就当然地“沐浴位阶勋等的恩典”,同时他由于长年持续着闭着眼睛盖章或摁桌上的叫人铃的日常行为,其等级就成了按部就班晋级的结构。这意味着什么呢?不言而喻,不论有无作为官吏的功绩,占据官吏地位这一事实本身就已经告诉了在日本这是一个国家功劳。并且如伊藤博文所撰写的《宪法义解》所论述的那样,如果说“至尊是荣誉的源泉”的话,那么这种荣誉和官

* 谷干城(1837—1911),军人、政治家,曾任第一次伊藤博文内阁的农商务相,后站在国粹主义、农本主义的立场上反对藩阀政府,曾主张休养民力而反对日俄战争。——译者

** 即勋位的等级,由天皇授予有功的官吏。——译者

职的不可分割的一体化正是官职神圣化本身。在阿谀权威的事大思想统治的日本,这官职的神圣化具有多么美好的社会魅力呀!这我们也可以从常常在地方城市的街头上看到为数不少的门牌上写着“勋几等”中明白。在描写帝政俄国社会的果戈理或陀思妥耶夫斯基作品中的主人公常常冠以几等官的敬称(!),这甚至使我们日本人感到奇异,而同时这和日本是同一类的,也是测量社会尊敬的主要基准。相反,当我们想到美国——它不仅彻底地否定这种官职和荣誉的结合,进而在其宪法内,连自己国家的官吏接受他国的荣誉都要求有议会的承认——时,我们就可以察知官僚特权地位的存续和“位阶勋等”的授予之间有多么强大的亲和力。宪法14条所说的“荣誉、勋章及其他荣典的授予不伴随任何特权”,这短短的一节看起来是干巴巴的抽象文字的罗列,但将其放到刚才所叙述的日本的历史背景之下,就渗透出深不可测的意义。

使官僚制的社会特权存续的第二个保障是“官职收入”的物质上的利益享受。本来在近代国家,如马克思·韦伯准确地指出的那样,行政的物质手段是将和其担当者的行政职员分离而作为其本质。在这一点上存在着基于两者密切结合的封建家产国家的身份组成的行政和近代行政的显著差异。换言之,在封建国家,领主们将所有行政手段在和土地或财产同样的意义上作为私有,只要其家臣存续着对他的忠诚关系,就可以拜领他的行政手段的一部分,并世袭。相反,在近代国家中对官吏的劳动支付是全部给予其价值测定基准的货币薪俸,原则上不承认行政手段的私有。然而即使在这种情况下,日本的官职也未必是近代的。在这里明显地、根深蒂固地残存着“官职私有”的意识。在前面引用的《改造》的座

谈会上,末弘博士说:“文件在日本政府机关是属于各自部门的。所以他要是休息,别人是不懂的。更有甚者,有些部门认为自己把持的文件如同自己的特权一样,不让其他的家伙看,连这种弊害都产生了。然而我去‘盟总’,*一看,那里所有的都是科学的体系,因此会被收进文件夹中。而靠着这文件夹,那里的资料是在这一机构工作的人的共同资料……”。他指出的难道不是如实地反映出顽固地附着于日本行政上的封建性质和官职的私有意识的存在?事实上官吏在给予许可或认可的态度中宛如领主赐予家臣一样。正因为如此,就有了大公司的总经理或重要干部对大学刚毕业的事务官们一喜一忧的心情,或者去区政府窗口接受儿童饮用奶兑换券的家庭主妇惴惴不安地看着办事人员皱着脸的卑屈样子。即在日本与其说行政权限因其合理的理由而被行使,毋宁说必须关心的是其权限担当者时不时表示的意向。这种官职私有的意识不久就导向公的官职和私的利益结合的物质诱惑。充斥着报纸的社会版面上的所谓“请客吃饭”或“受贿”的原因就是基于在这里所说的官职的私的行使所酿造出来的诱惑。在从战争结束到1946年末约一年半时间里,国家、地方官吏的外快犯罪突破11000名(《朝日新闻》1947年2月22日。此外根据《朝日新闻》1951年1月20日所载的法务府的统计,从战争刚结束后的1946年到1951年9月末,国家和地方官吏的贪污事件为69329件,起诉24410件,有逐年增加的倾向。即1946年5935件,1947年6635

* 盟国驻日占领军最高统帅总司令部的简称,即美国占领日本最高领导机构。——译者

件,1948年14630件,1949年12682件,1950年17805件,1951年到9月末为11642件),在日本的情况下,这个报道也具有超过了只是从生活方面寻找其动机的历史意义。其他的如国铁职员的不付费公共汽车”或经济官厅的老朽官吏去所管辖的银行、公司担任要职的所谓“天降”等现象,这种活生生的实例正无穷无尽地涌现着。在最近特别引人注目的海上保安厅的大规模贪污事件中,某位经营者是这样说的:“实际上是乱七八糟的呀。保安厅的官将自己结婚仪式的账单就这么原封不动地拿来,胡说什么将这开成发票”(《周刊朝日》1951年6月24日)。竟至如此地步,说明官职的私有意识已经到了出神入化的程度了。像将印着“日本国政府”的公笺用于私人那样的事情和这比较其罪恶都是轻的。在日本,当官本身和获得特殊的物质利益是同义词(此外,详细的分析请参照拙著《考虑政治的目标》(1960年)所收的“产生贪污的官僚政治”)。

199 上面我指出了日本官僚制的特权地位是靠着精神及物质的两个条件来保障的。在没有确立作为市民的社会价值的日本,人们将这美好的诱饵所装饰的“社会特等席”当作其唯一羡慕的、憧憬的目标,事属当然。在日本,以至“官尊民卑”的思想广泛地渗透到社会的各个角落,广泛地支配着普通民众的思维和行动,其理由就深深地扎根在这一点上。如往往所宣传的那样,官僚癖是来自于日本人的本质或国民性,这种很容易而且很像回事的议论是来自于对刚才所举出现象的肤浅观察产生的谬论。应该说对不断地被残存在社会所有层面的封建身份支配原理压迫的民众来说,进入官界是他们没有办法的唯一的逃生之路,是让人们承认自己社

会价值的唯一手段。因此,1945年以来实施进入官界的普通录用考试既绝不是官职的民主解放,也不是官僚尊重市民价值。这是企图利用意识落后的民众的官尊意识,将他们吸收到自己的门下,进行官僚种族的再生产,同时其合格证书也意味着预定了官僚特权地位享乐的首映电影预售券。只要是这样,官吏的录用考试就是如马克思所说的“知识的官僚制洗礼”,就是“除了将世俗的知识体现为神圣的知识进行公认外别无他物”(《黑格尔法哲学批判》)。于是从民众的意志和生活游离出来的巨大的日本官僚制的超然体系一边在其周围围上了坚固的墙壁,一边生存了几十年。

四

下面来探讨“对民众官纪”的第二个课题的官厅机构本身内在的非民主性。

一般可以认为近代的行政组织的结构是在职务的合理分化和统一它的等级制这种两个组织原理的综合之上形成的。即这意味着复杂多样的行政组织的权限和责任的统一化,这是和封建国家的分立组织相对抗而为确保其政治上统一的近代国家创造出来的唯一组织形态。具体而言,下面的基础是表现为警察、消防员、检票员、邮差等无数的最基层机构,上面的顶点是掌握有关决策、实行的最高责任和权限的执政机构,形成了金字塔式的结构。因此,在同一平面上复杂而分化对立的各个行政职务各自由和自己有直接关系的上级职务所统率,同时构成系、课、部、局的系列而逐次从基础向顶点编组,形成所谓上下级的进级秩序。但是在这一场合,

我们特别应该注意的是这样形成的行政阶级秩序说到底还是抽象地由各个官职的结合所编织的技术体系,其结果产生的职务上的序列关系时常并不决定占据其官职的具体官吏的相互社会关系。关于这一点,黑格尔在《法哲学》中是这样说的。“官职对自地具有按照其实体已经决定了的客观性质,根据个人的执行而具现化。两者之间不存在任何直接的自然的结合。因此,不以个人自然的人格及出生所决定之”(291节)。准确地把握了近代国家本质的他在这里说出了近代的官职性质已经不是像过去那样由身份来支配,这是一个新的合理的体系。即在近代的行政组织的结构中,下命令的和接受命令的人之间即使能存在着从单纯的行政事务的必要所产生的上下级关系,但也不反映前者对后者有任何身份价值上的优越。我们在电影和街头看惯了的外国军队的士兵们在休假日未必向遇见的上级军官敬礼的光景就是一个适当的例子。就是说,在他们之间,是处于离开了军务的关系中,这时士官和士兵作为个人都享受着对等的社会价值,和官职的上下级序列关系之间不存在黑格尔所说的自然的结合。美国卓越的政治学家,也是《新国家论》的作者的 M. P. 弗雷德女士在其“最终权威的错觉”(渊武智的日译本)的论文中规定了“职能的分割不意味着权威的分割代表”,提出权威都是伴随各个职能而存在的“复性权威”的思想。她作为这“复性权威”的活生生的实例举出了某护士的话。弗雷德女士在一次住院时,对偶然怒气冲天的护士问道:“是不是被医生训斥了。”她回答道:“医生训斥是绝对没有的。没有什么医生是上面,我是下面,医生有医生的工作,我们有我们的工作。”换言之,官厅机构的组织形态本来是从弗雷德女士所说的“复性权威”的结合

中形成的综合性体系。譬如次官、局长给文件盖章的行为和打字员摁键的行为之间即使有职务种类上的技术差异,但也并不意味着他们之间存在着任何表示基于绝对权威的上下身份差别的东西。

然而在日本,官厅机构的序列关系未必是像上面所论述的那样是技术性质的。在这里,根据行政事务区别的上下关系原封不动地表示着社会身份的上下关系,人根据官职的等级来判断占据官职的个人的社会地位。常常认为下命令的比接受命令的在社会价值上是优越的。譬如,在日本的官立医院看到的院长或部长的巡诊日,让人想起滑稽的大名行列*。刚才所说的美国护士的话和这一情景之间有多么大的差异呀!即在这里随着官职从上降到下,最高权威被顺次分割。换言之,形成上下级的进级秩序的合理的相对关系被决定个人和个人之间的恣意的绝对关系所替换。因而出现了使高级官吏对下级官吏的身份支配成为可能的日本官厅机构自身内在的特权性质。这种日本官僚制固有的特殊原理的活生生缩影,我们可以从二叶亭四迷**在明治过半时敏锐地捕捉并精彩地描写的《浮云》中开始的简短会话中看得很清楚。

“那全是课长的不好,他自己叮嘱了荒诞的事,但却那么不分青红皂白地乱说。”

“课长那边或许是荒诞的,但不要说想抵抗长官什么的,

* 江户时代,大名(诸侯)去江户参见幕府将军时由其部属所形成的队伍,是幕府将军统治大名的一种方法。——译者

** 二叶亭四迷(1864—1909),本名长谷川辰之助,小说家、翻译家,其作品《浮云》被认为是日本现代小说的先驱之作。——译者

简直愚蠢到了顶点。首先你想想看，山口是什么，不是属吏和课长吗？要是属吏，那么不管是认为课长的嘱咐有无逻辑，也得说是，按照他的嘱咐去做，这不是尽职吗？可像他那样的家伙对课长指手画脚……”

这是二叶亭四迷辛辣的笔生动地描绘出的这段被政府机关免职的主人公和他的同僚之间的交谈，这位同僚“礼拜天以看望为名到课长的私宅去拜访，一边下围棋一边达到私人目的”，而很幸运地深得上司赏识。如果我们看到这一点就自然明白支配日本官僚制秩序的内在原理是多么“前近代”的。即使在万人的眼里都是荒诞的，但这如果是课长的叮嘱就是有逻辑的，就支配属吏的行动。认为这是荒诞的而抵抗的人不管有什么样的理由，由于长官的恣意就失去了职务。这正是伺候诸侯的下级武士们的情景，如果不让九泉下的黑格尔苦笑则是幸运的了。这种现象其后不绝地持续着，我们从一些事例中是可以充分明白的，譬如，高等官和判任官使用的食堂和厕所是分开的，或者即使在三级官以内，通过高等考试的所谓有资格者被给予“判任贵族”的名称，或者在上级调任时，有部下被动员准备调转工作的惯例（这种事在封建意识顽固的地方官厅特别明显）。按照弗雷德女士所指出的，民主行政的真实价值在于超过官职的相互作用反应而产生整体性功能，如果是这样的话，那么否定这种相对关系的存在并相反肯定上下级的进级秩序而原封不动地表现出身份差别的日本官僚制的内部结构实际上应该说是和民主制正面对立的。

我从确立“对民众官纪”的观点出发而进行的对日本官僚制的阐明先到此为止。从所提示的简单素描中,我想大体上会理解为什么现在日本官僚制的民主化必须作为“对民众官纪”的确立而出现。如果用一句话来概括“对民众官纪”的话,那就是对民众和官吏是同质性的认识。但是,为了实现这必须进而将支配官僚制本身的绝对关系合理化为相对关系。忽怠后者而梦想实现前者宛如忘了治疗结核病患者而要防止其病菌的传播。在这个意义上,以预料制定的公务员法为中心的一般行政制度的民主改革首先必须将其重点放在社会效率的实现上。如果这一改革单单以移植技术效率为满足的话,那么就不过是在外表上将传统的特权官僚制合理204化。

而应该担负确立“对民众官纪”的主体是什么人呢?这是最后的课题。因为这种新的民主的官纪如果和以前那样,还是作为上面的训示来提出的话,那么其本身已经是一个矛盾了。我毫不踌躇地认为其担当者是觉悟到这划时代的官僚制民主化的广大民众及其政治表现的国会,但特别应该指出的是扮演着强有力的推进角色的现在组织起来的官厅工会。因为他们有接触关系的民众眼里是特权官僚圈子的成员,并且他们作为下级官吏负荷着官僚制本身特权支配的沉重枷锁。必须扬弃的旧官僚制特权的行政民主化的任务如上所述具有二重内容,如果是这样,那么代表处于两者之间媒介地位的下级官吏的官厅工会对这个问题的动向和作用

是极其重大的。正是他们处于必须扬弃自己的支配地位和被支配地位的绝佳位置。即使对于最近特别惹世人瞩目的很多贪污事件,我也不吝指出其有力的祸因是外部人不能窥看到的官厅特有的复杂和机密手续。断绝这祸因,让国会议员或民众具有关于行政的“专业知识”无论如何是不可能的。能够完成这个任务的只有精通官厅的非合理的“执行职务知识”的下级公务员工会。即使结果在实行这一使命时而导致他们丧失自身特权,但为了更大的行政民主化的目的,他们也绝不要犹豫踌躇。我无比地希望靠着成为工会自身手段的“对民众官纪”的确立而有这样一个开端,即将变为第一次对可以充分预想要在相当长的时间中继续存在的庞大官僚制的绝对系列动手术。民众诗人惠特曼吟诵道:

总统是为你们而在白宫。

你们在这里不是为他。

大臣们为你们在他的场所工作。

你们不是为他们存在。

“对民众官纪”的确立正是为了当前官僚制的民主化,我们首先必须迈出的第一步。

二 日本法西斯的统治结构

206

从五·一五事件开始到太平洋战争结束的所谓“黑暗时代”，从开始时就住在东京的美国大使、亲身体验过这一时期的格鲁在著名的日记《使日十年》(石川欣一译)中是这样评价近卫新体制的。

“新体制稳步进行着，日本正在迅速成为组织化的国家，但在其主流中，这一组织化很难说是法西斯或者纳粹主义的。日本离这些体制很远。不是像意大利或者德国那样的单一政党，全国结合在对天皇的单独的忠诚上，没有任何政党。还没有政治犯收容所，但警察和宪兵为取缔违反‘新体制’原理的人们而极其忙碌……”

如同天真的小孩子不经意说出口的话常常包含着让大人吃惊的真理一样，以外国人那新鲜的感觉所捕捉到的格鲁平淡的记录，在不知不觉中描画出支配着黑暗时代的日本统治结构的特殊性质和奇妙的矛盾。因为如果如格鲁所言，全国结合在对天皇单独的

忠诚上,而这构成了新体制的政治基础的话,那么警察和宪兵应该
 207 不会为逮捕违反这一原理的人而那么忙的。并且在新体制的名义
 下,虽然甚至使用这样的暴力来要求国家统一的组织化,但是我们在
 308 在他的短文中是可以看出日本没有产生像纳粹或法西斯主义的一
 党专制,这些是一连串的矛盾现象。记录日期是 1940 年 9 月 1
 日。正是日本因开始为缔结三国军事同盟*而在准备南进政策**
 的街道上一路疾进的 1940 年初秋。

这事在过了一个月后的 10 月 4 日,近卫首相发表的“有关三
 国同盟对合众国的声明”是最好的雄辩。因为在这个声明里,在中
 日事变***的泥沼中不能动弹的日本作为其无谋的解决策略,终于
 第一次公开地表明了“合众国、英国必将和日本进行战争”的意思。
 和外面的三国同盟缔结的同时,从这年春天开始急剧表面化的内
 部的新体制运动在这一意义上正是导向预测的太平洋战争爆发的
 最重要的跳板之一。

从昭和初期以来,当日本走向从未经验过的大规模的帝国主义
 现代战争时,首先的必要条件是靠着重组从明治时代开始就没有
 揩拭掉的以前的分立的统治结构来达到其功能上的统一。但是,
 为了实现这一目标,同时在这背后强有力地集结推进、支持其
 重组的国民的政治意见必须是最根本的要求。“高度国防国家的
 建设”的语言所象征的对 8 月 28 日新体制的近卫声明在其内容上

* 即日本、德国、意大利三个法西斯国家的结盟。——译者

** 当时日本法西斯有两个侵略计划,一是北进,即和苏联开战,一是南进,和主要是美国的西方国家作战,最终日本选择了南进。——译者

*** 即中国抗日战争。——译者

完成了统帅和国务的调和、政府内部的统一及效率的加强，这与议会翼赞体制一道完成了构成其基础的所谓国民组织的确立，这可以说触到了问题的核心。但是，他在这种联动中考虑到“能使强有力的政治力量和实践力量集结”，但同时没有将其统一的源泉放在本来应该是国民自主的政治意志的集结体的议会政党上来，而只是在如“尽大政翼赞之臣道”那样的非合理的伦理忠诚上来追求，这多么像摄政关白后裔的精英政治家的过分自信呀。因为如果他们所说的高度国防国家的政治基础只是以朴素的实践臣道就可以了的话，那么就不用从什么轻井泽高原上大肆鼓吹新体制，让全国的家庭诵读教育敕语就足够了。缠绕在日本以前统治结构上的分立性质的基础是什么呢？为什么又开始要求对其统一化呢？被歌颂为堂上唯一聪明人的近卫终于没有获得关于这一点的深刻认识。在日本伦理忠诚的集结不是原封不动地意味着政治统一的具现，正是这一认识对此际问题的解决来说，才是不可或缺的关键。对弗里德里希大帝憧憬的献身帮助加强了普鲁士王朝统一的基础，对希特勒非合理的信奉对完成纳粹的统治结构的等级制作出了贡献，在这个意义上的伦理和政治的亲和在德国，从明治维新及至现代始终没有出现。根据明治宪法，天皇保有“总揽统治权”的地位，占据着全部统治结构的最高点，虽然如此，其统一、整合的力量也只是停留在单一的理念领域，在政治领域中其效果完全被拒绝。即在伦理意义上的权力担当者和在政治意义上的权力担当者因为维新变革过程中的特殊性（请参考前篇第二篇论文“统治结构中的割据性基因”）没有获得一致而相互游离。有关统治结构分立性的统一问题是深深地和这一事实关联着的。这个问题渐渐浮出

政界表面是在1932年2月,讲述犬养内阁不统一的通称为《原田日记》*的书说了下面的故事。栩栩如生地表现了现在说到的权力中的伦理和政治的游离(《西园寺公和政局》第二卷223—224页)。

“24日晨,去海军省访问大角海军大臣,最近伏见军令部长对海军大臣说,亲王拜谒陛下时,陛下说:‘目前政府好像确实不统一,非常为难。高桥大藏大臣常说据现在的财政状况,不足以扩大事件,无论如何达不到像陆军说的那样,另一方面陆军大臣对财政不足说三道四,真是不统一,为难呀。’陛下非常担心,所以说要找个合适的对话对象,可以让陛下安心。对此,海军大臣反复叮咛道:‘拜谒时,殿下**不要谈政治’”(下点为作者所加)。

这种不许对宪法明确规定的一国统治权的总揽者谈政治的考虑如果是对立宪政治的深谋远虑的话,那么当然必须在议会寻求统治结构中的现实权力的担当者。然而日本的多元现实权力的担当者们已经从明治宪法成立时就将这样的构想排除出去了,并且暗暗地从最高统治者那里阉除了政治要素,只是保留了伦理乃至理念的要素。我们将上面所举的海军大臣的话和莎士比亚有名的《亨利五世》中坎特伯雷大总管倾吐的下面的道白比较一下。

* 即《西园寺公和政局》一书,作者原田熊雄是西园寺公望的秘书,该书透露了许多20世纪30年代日本上层权力斗争的内幕,有一定的史料价值。——译者

** 因为伏见是亲王。——译者

王对政治上多么难的问题，

不管是如何难解的扣，

比他解开熟悉的皮靴扣，

更容易。

210

毫无疑问，这里精彩地描绘出了坐在绝对王制宝座上的国王是政治上统一、整合力量的最高承担者。然而在日本却是尽量考虑让天皇避开政治发言。因此不管如何反复强调“臣道实践”这一修身的口号，但结果得到的伦理归一路线和政治意义上的统一、整合路线绝不是一致的。日本传统的政治多元性如其后的新体制的命运所表现的那样，竟然依旧没能带来克服这一缺陷的强有力的政治力量的集结。功能上的法西斯的要求和组织上的半封建结构，正是两者如此不可解的结合，可以说是直截了当地表明了黑暗时代官僚制统治结构的显著特色。

本稿并没有直接面对这期间的统治结构是绝对主义的还是法西斯的这一目前的争论。^{*} 因为迄今为止，在理论上提示、阐明关于这个问题的政治特殊性的文献过于缺乏。在理解各个国家在一定期间的统治结构的性质时，即使终极的是当然用已有的普遍概念来把握，但作为其基本前提，只要有可能，当然必须要知晓主张其特殊性的事实。在这个意义上，被称作“非常时期”的从昭和初

^{*} 即日本一部分历史学家认为日本法西斯和德国、意大利不一样，是在明治维新建立的天皇制下演变而成的，而另一部分学者则认为日本法西斯是由军部担当的，前者被称作天皇制法西斯主义论，后者被叫作军部法西斯主义论，也有把前一派称为法西斯否定论的。——译者

- 211 期以后直至战争结束时代的军事的一官僚制统治结构的基本特色,以及远在明治维新时就具有其基因的政治多元性和行政的分立性显露了什么样的状态和变迁,我想在这里对此大体上做一素描。因此,这一素描只是向前面所说的争论或解答提供一个素材。

在探讨这个时代日本统治结构的特殊性之际,先考虑一下近代国家的统治结构中内在的统一、整合力量及其源泉。择出在彼此普遍性质中出现的差异。而近代统治结构的特色可以说是继承黑格尔并由马克斯·韦伯概念化的所谓单独制的构成形态。即根据这一形态,及至巨大的统治结构的各个角落,多元地配置的各个官职按顺序向上级官员统一,其结果是行政组织的整个结构都向其顶点的最高权力机构集中,相反,其顶点关于决策的执行等所有功能都向下方放射。这种统治结构的形式不言而喻是为了克服中世纪封建社会的领主、贵族、骑士阶级、城市、教会等分立的各个权力的多元构成,是绝对制国家权力施行的一元化努力的产物。因为为了维持这种等级的整个结构的秩序,首先不可或缺的条件是位于其顶点的权力机构具有的统一、整合力量是极其强大牢固的。想来,如果缺乏这一统一、整合力量或者薄弱的话,其顶点就会变为和封建时代一样的多头存在,于是,其结果就是导致放射性构成的统治结构内部的所有地方都成为孤立和乖离。英国的都铎王朝、212 法国的波旁王朝、德国的勃兰登堡王朝的绝对王制都是根据当时的政治要求而出现的。

但是,为封建社会转化为市民社会而采取的这种强有力的集权不是原封不动地意味着近代国家真正强有力的统治形态。在那里,再一次有了以前被称之为“君主玩弄的象棋卒子”的被治者,同时要在这一统治结构的顶点上加上新的近代社会主要基础的市民阶级的政治上的承认。即为了真正确保将复杂的行政组织的整体结构掌握在掌中并维持其不可动摇的秩序的统一、整合的力量,一元化地集结市民各个主体的政治意志,使之参与国家权力的行使,这是最有必要的。正是这种自主的政治统一才构成使近代国家可能克服多元的封建国家隐藏的潜势力,同时起着使其维持、发展的内在支柱的作用。换言之,绝对制时代的强有力集权由于转化为代议制时代的自主集权,近代国家的统治结构才能发挥如黑格尔所言的“实体性统一”的强大。譬如,占据单独制构成形态顶点的英国内阁曾被波捷特呼之为“议会委员会的存在”,此外美国总统按权力分立原则从立法部门独立出来,因此其就任特别依靠于普通民众的选举的现象都可以说是这种自主集权的好例子。通常,近代化落后的国家的统治结构按其后进性的程度,依然残存着绝对制时代遗制的强有力集权和缺乏自主集权而呈现出不能拂拭掉的封建的分立性,因此还不能发挥其内在的真正牢固的统一力量。

但是,同时我们不能忽略指出的是,上述的近代统治结构的统一性根据支持其的源泉的市民社会内在的矛盾激化而有可能再度遭到分化的危险。20世纪开始的“议会制的危机”或被称之为“新官僚抬头”的现象就是其极端的表现。不言而喻,这一事实意味着迄今为止在统治结构上加上的市民阶级的自主的政治承认由于强

有力的反对阶级的出现已经不能再夸耀是像以前那样的同质的支配力量了。于是就有了这种可能性,即为了防止这一社会再次分裂而维持丧失着的统一力量的强有力的集权作为如纳粹的理论家罗森贝尔格所说的“20世纪新的国家形态”,装扮成和绝对制时代官僚制不同的样子而上场了。以“领导者”为顶点,将其一方面的意志严格地渗透到下面的各个角落,不断严厉地根除敌对势力的纳粹式统治结构就是其极端的典型。

现在,如上所述,在规定近代统治结构的性质和支持其的政治源泉时,一个明白的事实就是:开始时论述的黑暗时代的日本统治结构并不属于在这里指出的两个强有力集权中的任何一个。因为旧的强有力的集权性和封建的分立性残存之故,本来应该在近代国家危机中显示出的社会分裂并没有原封不动地表现为政治上的对立,因此仍然妨碍完成新意义上的强有力的集权,在这里存在着装饰着其时代统治结构的充满矛盾的特色。不过是扭曲制度的近代革命的明治维新虽然在外表上采用中央集权的太政官制,但继承下来的政治多元性和行政的分立性在其后也依然因为市民社会的不成熟而没有经过靠其自主承认来扬弃的过程,直到昭和时代还是被延续下来。于是,代替太政官制的好不容易建立的近代形态的内阁制也没有在国民整体的主体意志集中的归趋点的议会中寻求自己的基础,所以其后各种政治势力未必要让议会这一单一的熔炉过滤,而日本的统治结构却在提高直接向内阁本身做工作的可能性。统帅权独立、军部大臣武官制、《宪法义解》中说的作为“宪法或法律屏翰”的枢密院的存在,还有虽说产生了议院内阁,但不得不将分立的行政官僚的支持和承认作为内阁存续的默契前提

的官僚单独责任制和国务大臣、行政大臣的重合制等各种规定都可以说是这一可能性的制度保证。明治以来,不论是在舞台的前台或后台,各种政治势力没有在议会一元化,却恰如被取下轴的扇子那样互相对立,而且在其内部又相互形成派阀来争权夺利,其原因就在于此。姑且不谈军部、官僚、重臣、右翼势力、政党等的纷立,进而以陆海军的对立为主,陆军内部的长州派和土佐派、皇道派和统制派、官僚内部的内务官僚和经济官僚、新官僚和旧官僚、围绕着重臣的西园寺、牧野派和国本社系统的平沼派、右翼团体中的正统势力和革新势力等等,这错综复杂、难以名状的派阀和角逐都是从这可能性中产生的丑恶结果。最能提供给我们这种扩大的、近似于群魔乱舞的政治特征的是在东京法庭上的东乡*和岛田、木户和东条、武藤和田中等人的异常对决,其情景如检察官方面指出的那样,他们的表现就仿佛同时坐在长期以来的深刻猜疑和不信任之上的所谓共谋者,怪模怪样的。在纽伦堡法庭上,除了沙赫特**之外的战犯巨头们之间没有看到这种责任摩擦,这和东京审判形成鲜明的对照。被告们奇妙的对决在经过两年的审判过程中都出现过,而在这里我想举出的是围绕着开战之际晚于现实攻击的对美最后通牒责任的归属,东乡原外相和岛田原海相之间进行的最紧张对立的一个场面。这可以说是最集中地描画出在以“二重外交”的名声而成为国际政治常识的日本外交政策上的外务省和军部争夺主导权的滑稽戏。内容稍长一些,引用如下(下点为

215

* 即东乡茂德(1882—1950),外交官,第二次世界大战期间曾两度出任日本外务大臣,后被远东国际法庭作为A级战犯起诉,被判处20年监禁。——译者

** 曾任德国纳粹政府的财政部长。——译者

笔者所加)。

(1) 对岛田被告的询问(1947年12月5日)

岛田“外交上的事情,我不明白,但我相信递交对美最后通牒的时间当然是在7日中午1点,然而在第二年的1942年,野村大使回国后(我)才知道通告晚了。”

罗宾逊检察官“为了让海军的通告传达迟到,你没有做什么吗?”

岛田“我没有干涉过外务省的工作。”

检察官“据说伊藤军令次长对东乡(开战时的外相——笔者)说事前不通告好,证人也是同样的见解吗?”

岛田“完全不是。关于这一点有陛下的想法,政府的方针也决定事前预告,我们也互相谈过严格遵守国际法。”

(2) 对东乡被告的询问(1947年12月19日)

布拉南律师“在11月5日的联络会议上,是不是岛田主张不适用国际法而进行攻击?”

东乡“岛田沉默着,没有发言。最初说奇袭的是永野(当时的军令部长——笔者),然后是伊藤次长说希望在攻击前切断所有的交涉。”

辩护人“岛田的证言说,问过包括当时出席联络会议的永野在内的东条、铃木、星野、冈、武藤等被告,但他们都说什么也不知道,记住的只是东乡一个人,我本人也问过各个被告,都说没有这回事。你是说他们在说谎吗?”

东乡“我完全不相信这些人的记忆力。因为有种种实例,

我说其中一个。我进巢鸭是5月，因病来晚了，这时这些人将曾经在1941年11月5日开过御前会议的事全忘了。我说了，他们才想了起来。这种重大的会议都忘了，所以忘掉对自己不利的事是当然的。”

辩护人“那么你是说他们有意识地忘掉了想奇袭的事情？”

东乡“说个实例吧。我想说的是巢鸭的实例，既然质问我了，我想还是说的好……首先，我想是在5月中旬，来到市谷吃完午饭后，和岛田、永野三个人谈话。那时，岛田说希望你不要说出海军想奇袭的事。并且威胁说，如果我要说了的话，对我没有好处。永野也在这时解释道，因为即使他这么说了，外务大臣也不一定就采用，所以说那时的事态不是这样的。此外，永野在死前10天左右，说攻击珍珠港的责任都在他，要说奇袭的责任嘛，确实如此。此外，在巢鸭外，海军方面也拜托我不要说海军想奇袭。”

辩护人“但是永野司令官不光在死前的10天，而是在一年前的询问书中就已经清楚地说他负责，你知道吧。”

东乡“也有海军主张的无警告攻击，所以他叮咛说要负全责。”

辩护人“你本人实际上不是为了逃避责任而担心吗？”

东乡“不担心，我是为了搞清事实而说的。”

217

辩护人“那么他们要进行无警告攻击，而又私自告诉你在法庭上不要这样说，是这样的吗？”

东乡“告诉我的内容不是限定的，但我想，当然也包括这

事在内。”

辩护人“岛田、永野希望无警告攻击，而告诉你在任何地方都不要说，是吗？”

东乡“我想大体上是这个意思。”

(3) 岛田被告的再询问(1948年1月9日)

罗宾逊检察官“见东乡时，你和永野的态度是威胁性的吗？”

岛田“根本没这回事。我们仅仅是为了海军的名誉而提醒他的错误罢了。”

检察官“实际上你对东乡的证言不是很担心吗？”

岛田“岂有此理。东乡误解了我们的提醒，我哪会想到说那些傻话？他感到我们的话是威胁性的，如果在他心中没有相当的负疚的话，就不会做这样的解释了。”

检察官“那么你主张东乡没有感到受到威胁，但是却故意做虚伪的陈述？”

岛田“这很难说，但我对此有两个想法。一是如果在他心里没有相当的负疚感，就不会感到我说的是一种威胁，另一个是他使用外交手段。使用了金蝉脱壳的方法。即换句话说，他渐渐地感到为难了，而为了寻找逃跑的道路，就岂有此理地使用一般是不会使用的威胁这种词汇。”

检察官“那么在攻击珍珠港时，通告没有得到传达，没有遵守条约，永野及证人要将这责任加给东乡，而东乡想逃避这一责任，是这样的吗？”

岛田“这是非常乱的事情，让我慢慢说。日本海军如在这

法庭上有那么多证人所证明的那样,对应该如何遵守国际法而煞费苦心。像前些日子东条的证言所说的那样,这也是陛下非常惦记的问题,所以日本海军特别希望将最后通牒正式地送交美国,对此是严格遵守的。这点是永野总长主持的军令部、山本大将主持的联合舰队都向我庄重发过誓的问题。对美国最后通牒迟到的事完全是外务省官僚的失误。对此我想您可以想像海军对此处于没有任何责任的立场。”(《东京审判》5辑,朝日新闻记者刊)

在满庭令人窒息的氛围中展开的这没有预料到的对话,绝不是显示作为个人的东乡和岛田的对立和责任,而是浓缩了明治以来日本内阁欠缺统一整合力量的扭曲的情况。我们在看这个情景时,就可以看出日本内阁存在的政治基础从开始到现代,常常是很多元的,因此其行政机构的统一整合力量也是显著浮动的,正是这古怪的真实被中江兆民淋漓尽致地形容为“多头一身的怪物”。从明治十八年的第一次伊藤内阁到战争结束时的铃木内阁的仅仅60年间,掌握政权的内阁多达41个,并且其下台的原因能直接归因于阁内对立(主要是陆军或官僚的反对)的,包括第二代的黑田内阁(明治二十一年—二十二年)及小矶内阁约占半数,即20个,相反在议会攻击下失败的仅仅是1913年的第三次桂内阁,1924年的清浦内阁,1937年的林内阁三个例子而已。这一事实比什么都能证明这种情况。和议院内阁制鼻祖的英国在同一时期(1885—1945)的内阁(从索尔斯贝利内阁到艾德礼内阁)更迭数量的19次比较一下。自然就清楚两者之间的内阁稳定性有多么显著的

差异。

作为这种特殊政治状况的结果,在日本获取政权意味着在各个时代的有势力的政治势力的某一个对其他政治势力获得了相对的支配力量,同时,应确保控制力量的行政机构的顶点不得不依赖于不断出现的政治势力的相对稳定性。内阁的地位不断地受到这种浮动性的威胁,这一事实连被世人评价为日本最初的纯粹的政党内阁的1918年的原内阁*也不例外。据前田莲山所作的《原敬传》中说,这个平民宰相也在组阁之际,放弃了就任陆军大臣的意中人,不得不任命军阀、官僚大后台的山县有朋的直系田中义一**,而且虽然在议会拥有多数党,但为实现自己的政策,必须进行长期和贵族院打交道的有名的“贵族院工作”。在日本少有的拥有绝对多数议员内阁的原内阁和犬养内阁***都在凶器和枪弹中消失了,这些悲剧也可以说是追求日本内阁固有的特殊的相对均衡的力量为了要强有力地排除其中一个不适当地膨胀的要素的绝对支配所作出的自然冲动的极端反映,这绝非过言。于是,如果存在着一个政治势力不能基于自身的力量来获得绝对的支配条件的

* 即原敬内阁(1918年9月—1921年11月)。原敬(1856—1921),日本近代政党政党政治家,曾于1918年建立日本近代史上真正意义上的政党内阁,后遭暗杀。——译者

** 田中义一(1864—1929),军人、政治家,1927年组阁,在任内召开东方会议,确定对中国的侵略政策,曾两次出兵我国山东,意在干涉北伐。后因皇姑屯事件辞职。——译者

*** 即犬养毅内阁(1931年12月—1932年5月)。犬养毅(1885—1932),政治家,曾和孙中山先生有过交往,1932年5月15日被军队法西斯分子所杀,即有名的五·一五事件,从而宣告近代日本政党政治的终结。——译者

们的相对支配,就屡屡需要其他绝对的支配力量。这在一方面就变为强调“一君万民”中的伦理忠诚,另一方面就成为使敌对势力落入反国体思想和不敬罪陷阱中的暴力政治。大正初期,尾崎行雄*所弹劾的“以御座为城池,以诏敕为枪弹”的阀族政治或在太平洋战争中,在“财产奉还”的名义下,不问有无都征用地皮建飞机场,而且在天皇的名义下对思想犯进行残酷拷问的军阀政策都淋漓尽致地象征着强有力集权的日本的形态。但是,同时这种特殊性,使近卫新体制是不能发挥丘吉尔在其《回忆录》中充满自信所记述的英国少数战时内阁的强大性或拉斯基所谓的唤起“民主的动力”的美国总统的制定战时权法(1941年的第一战时权法 First War Powers Act 和 1942年的第二战时权法就是为了进行战争,将某种程度的自由裁量权赋予总统)所展示的牢固的集权力量的巨大效果,不仅如此,从另一方面看,这种特殊性也是没能带给日本像在纳粹中所见到的应该说是强有力集权的一党支配的完全模仿品的重要理由。

1929年10月,纽约股票交易所突如其来的崩溃所引发的世界危机和昭和初期的金融危机一起带来了可以说是日本空前的资本垄断化和急剧的社会贫困化。接着发生的纳粹兴起和日本以九

* 尾崎行雄(1859—1954),政治家,曾出任第二次大隈重信内阁的法相,曾反对过日本军部法西斯。——译者

一八事变为契机的国际对立和内部严重的社会不稳定给予了以前国家功能以明显的转换期的状态。如被称为近代国家危机的名称所示,国家内外既有秩序的急速分裂和对其统治权力的不稳定逐渐地招致对其必要的统一功能,因此还强烈地要求国家权力的强有力集权和统一行使。对如以前那样的内阁统一、整合力量的欠缺和行政组织的分立的深刻反思在新的时代要求下高涨起来。对这种再认识的努力通过从所谓“准战时体制”到卢沟桥事变中所提倡的“国防国家体制”,还有在太平洋战争阶段叫嚣的“决战体制”都依然持续着。现在我将这个时期定在从犬养内阁倒台而政党政治终结的五·一五事件后产生的斋藤内阁*到战争结束之间,并将其分为三个过程,追寻一下在各个时期内的内阁加强统一、整合力量的问题是在什么意义和方向上被反思和解决的。

(1) 从斋藤内阁到米内内阁**

第一个过程是指从斋藤内阁到米内内阁期间,这一时期的特色是形成了对内阁的统一、整合力量在整个行政组织机构内起的作用的认识,但支持其统一、整合力量的源泉却一贯是盲目的。其结果是在这个过程中,加强内阁的方向只停留在技术改革上,自然没有面向实现国民意志组织化的所谓近代自主的集权上,而且这导致有意识地容认以前分立的行政组织。于是,在全面承认包括军部在内的行政组织的宗派主义之上来要求加强内阁已经不能称

* 即斋藤实内阁(1932年5月—1934年7月),是所谓的举国一致内阁,在这一期间日本法西斯建立了伪满洲国并退出国联。——译者

** 即米内光政内阁(1940年1月—7月)。这个内阁有亲英美的倾向,后陆军以陆军大臣辞职、不推荐后任大臣手法使之垮台。——译者

之为统一、整合，正确地说应该是均衡。在这里，我们也可以看到日本行政组织从其建立以来就支配着它的根深蒂固的封建性质。而在这均衡的前提下，设法创造出内阁的统一、整合力量的意图，我们在来去匆匆的斋藤、冈田、广田、林、第一次近卫、平沼、阿部、米内等八个内阁中的任何一个中都能看到。特别是这些内阁标榜举国一致内阁，将其政治基础放置在多元的国内各个统治势力上，结果就更尖锐地突出了这一均衡力的必要。譬如，第一次近卫内阁建立时，近卫首相说：“我决心消除原来各方面的对立，所以在这一方222
方针下不管是党人、官僚，我都广泛地网罗人才，实现所谓强有力的举国一致之实”，还说：“尽可能缓和对立相克”，这些话就是明显的例子。作为这种均衡化的工作早已在斋藤内阁以编制国防费为契机而设立的五相会议*或以作为战力培养的农村匡救为主题的内政会议上就有了，而且继承其形态的广田内阁的三相会议、第一次近卫内阁的五相会议、平沼内阁的五相会议等和其后扩充无任所大臣的方针一道，都只是显示了当时内阁为了获得其均衡的统一、整合力量而烦恼不断的苦闷。对近卫内阁的五相会议，当时的《东京朝日新闻》的社论说：“四相会议或者五相会议在进入非常时期以后，我们看到斋藤内阁以来的例子就不能说这是新鲜事，但这次的五相会议是内阁中枢的战时首脑阁僚会议，在酷似欧洲大战当时的英法等国，即以少数阁僚组织的战时委员会之点上是值得特别一写的。说这是为了确保国策实施的迅速、统一及加强了

* 即首相、外相、藏相、陆相、海相等五位内阁成员的会议，是斋藤内阁首创的，被人称为内阁中的内阁。——译者

的内阁核心、内阁中的内阁，绝非过言。”他们的这种期待大概不单单是为了鼓吹吧。但是即使在这时，这种少数内阁制构想的意图也是与其说是无视议会，毋宁说是想实现能与其相对抗的强有力的机构，广田内阁的寺内陆相下面的话就是明证。

223 “8月2日在大矶的别墅，寺内陆军大臣顺便来玩，对我说：‘广田什么也不给我干，真是为难。也不知道公爵*那边是怎么考虑的，改革内阁官制，行政长官和国务大臣完全分开。陆海军大臣和大藏大臣和现在一样，以后要减到五六个人，并且都做无任所大臣。议员不能当行政官。如果当的话就要辞去议员，我想这要是不违反宪法的话倒也不坏，但是如果广田不接受的话，那么结果就要和内阁发生冲突，内阁就要倒台。如果没个结果，那大概也还是要为社会所困，结果如何呢？’”（原田熊雄，《西园寺公和政局》，第五卷，124—125页）。

根本不管英法的小内阁具有的强有力性的源泉在哪一点上，沉溺在如果将其制度的形式移植过来，那么在日本也能发挥同样效果的妄想中的当时的统治者们果真能实现他们所期望的目的吗？东京法庭在这一点上给予了精彩的判决。“四相或者五相会议的决定屡屡无效，其理由是陆军大臣和其他陆军的军人或陆军省的职员商谈后撤回其同意”（《判决》每日新闻刊，126页）。这一判决绝不是空洞的抽象批判，从冈田首相在对当时的回忆谈话

* 指首相近卫文磨，近卫家族世袭公爵封号。——译者

里对这种情况的讽刺中就可以懂得这一点。

“我们期待陆军大臣的是压制军队的那种动作(从下而上的工作——笔者)。但林(陆军大臣——笔者)在这一点上根本靠不住。不光是这个问题,大体的情况都是如此,在阁议上承认过的,过后立刻就翻过来。回到陆军省后就打电话来,说取消刚才说过的。

就是说,他本人是相当明事理的人,但和部下一说阁议决定的事,就遭到反对。(他)不压制反对,而是推翻以前说的话。军务省那边的年轻人不听大臣的话。所以最后在阁议发言时,就要读事先写好的字条。肯定是下面的人给他的。因此大臣没有了控制能力。下克上的风气越来越厉害。把年轻人一伙说的话一成不变地拿到内阁,也让人认为这作为大臣的意见是相当脱离常识的。”(“冈田启介秘话”《每日新闻》1950年9月24日) 224

如果现在这些各种会议都能名之为对内阁本身内部的均衡统一的努力的话,那么另一方面的冈田内阁的内阁审议会和内阁调查局的设立就是和第一次近卫内阁所新设立的临时内阁参议制或企划厅及其后身的企划院在性质上是一样的。这只是从外部试图补充加强内阁本身的统一、整合力量。但是即使在这种情况下,也不过显示了和少数内阁时同样,意图上的努力落了空。让我们听

听当时任参议之职的池田成彬*回忆当时的话吧。

“当了内阁参议，一星期大体去两次，只是听听总理大臣的说明。提意见也可以。但说了也没办法。就是这样，那时还有人说要将参议的意见统一，我是反对的。这无论如何不会一致的，强制的话，因为是多数决定，所以就会有辞职的人，结果是每个人想说什么就说什么，拿不出一致的意见来。”（《思想的科学》1949年1月号）

此外第一次近卫内阁的企划院在制定生产力扩充计划时，其总裁、次长也一点儿不知道在中国的海陆军所需物质量（《东京审判》四辑，朝日新闻记者刊，小畑证言），而且据《近卫笔记》说，当部长的一个军人要求撤换上级的总裁。要之，在第一过程中我们看到的这些方策尽管有内外区别，但都是以分立的行政组织为前提的，结果不过是在其相对的稳定和牵制的均衡上获得内阁的统一、整合力量的制度改革的空转而已。阿部内阁时，围绕着一个通商局的移管这样的问题，出演了外务省官僚全体提出辞呈的一幕，即所谓的“外务省骚动”，淋漓尽致地展示了行政的分立性是如何地病入膏肓。在这种条件下，在此期间屡屡进行的官僚改造的内阁的补充和加强的结果也是和其意图相反，常常只是产生了以内阁的弱化告终这样的反论。

* 池田成彬(1867—1950)，战前日本财阀三井的领导人，曾为法西斯组织血盟团的暗杀对象，后对三井财团进行改革，配合军部和右翼。——译者

(2) 第二次近卫内阁的成立和新体制运动的意义

卢沟桥事变的发展不久就使加强军部,特别是加强陆军的支配权力表面化,以更明确的形式开始暴露出第一次过程中的内阁的均衡稳定性的无力。面临着这种均衡的破绽,日本内阁制中潜在的自然冲动为了发挥其本来的功能已开始蠢动起来。而在这时,其冲动沿着两个方向流动。即其一是在实行的不正当战争中握有主导权的军部要对其在统治结构内部占据的自我优越的地位找出更加牢固的根据而做的努力。其二,针对不正当地破坏以前相对均衡的势力,其他势力所做的为恢复均衡的反动。这两个运动从不期而合的结果中浮现出来的现象特别出现在新体制宣言和第二次近卫内阁时。所谓第二过程就是从这里开始的。如果概括这一过程的特色,那就是强有力的“高度国防国家体制”的完善仅仅是将既有行政制度玩弄一番而最终没有达到目的,进而认识到如果没有以建立新的国民组织为前提的话,那么是不能获得其合理根据的。即构成高度国防国家体制的中心课题首先是在于确立“内阁制度的高度化重组”的“政治上的一元化领导”(1941年1月23日官界新体制确立纲要),所以结果就创造出了在新的国民组织体制中去寻求加强内阁统一、整合力量的源泉的论据。在新体制幕后角色风见章记述当时情况的《近卫内阁》一书(昭和1951年)中的“政治新体制运动”的部分虽然是主观的并且一掠而过,但在某种程度上传达了这里说的特色。即这本书引用了在期待引进新体制而下野的第一次近卫内阁(1939年1月)时,近卫在辞职的心境中写下的“近卫手记”中的一节,这里有下面的话。

“在第一次内阁中，经过过去的一年多时间，我的首相生活结论是自己的内阁是极其宿命的中间内阁，也没有什么舆论做后盾。……统帅和国务宛如外国的东西一样游离、乖离，维系其间的纽带只是通过性格极其暧昧的陆军大臣，就是这样一种状态。并且这个陆军大臣最终制内阁于死命。内阁中，因而就是国务，不过是被军事控制的软弱的手段……。仅仅依靠各政党团体的力量已经不能抑制军部。故这些既有政党和不同的国民组织、将根扎在全体国民中间的组织等，只有以其具有的政治力量为背景建立政府时，才能压住军部，才能够解决卢沟桥事变，这就是结论，对组织化进行研究是我在第一次内阁总辞职之际，心中抱有的巨大愿望”。

另一方面，对于这种新的国民组织化运动，“军部希望政治新体制运动发展为一国一党式的政党”（同书），所以，什么事也没发生。好不容易大肆鼓吹而开始的“新体制运动”或“内阁制度的高度化重组”也从一开始就负荷着旧态依然的同床异梦的命运。

当然，在自主集权的国民组织中去寻求内阁统一、整合力量的近卫一党的梦想在理念上有妥当性。但是，为实现这一梦想，真正将内阁的政治基础一元化，就首先必须从这新运动中清算异梦。然而在得知应该加以抑制的军部却另有打算地要予以大力支援后，那么想要建立起的这一新体制运动最终就和商量着要给猫脖子上系铃的老鼠们一样，不得不走相同的道路。换言之，这样抽象的理念在现实的推移过程中没有完全按照计划进行，这可以说是第二过程的失败。因为新体制运动的第一个产物大政翼赞会虽然

有近卫充斥美丽词藻的说明,但它实际上“是作为陆军事实上的中心人物武藤章军务局长起草的国内新体制……的母体而开始的”,“靠陆军的力量产生的大政翼赞会,靠这个组织去压制陆军的政治干预是不可能的”,有人这样批判道(田中隆吉《被审判的历史》1948年)。毋宁说加强内阁的不虚伪的方策在新体制运动华丽的舞台后面,早就向第二产物的加强军队和内阁的联络会议的方向移行了。即在政治和战争两种策略一致的名义下,这一会议第一次承认陆海军首脑是可以直接参与制定内阁政策的机构。但是,这种方策绝对没有以真正确保上述的内阁统一、整合力量的方式予以采用。因为想来这意味着以前最阻碍内阁统一、整合力量的重要因素,在法律上公认它的更能发挥其分化功能的方式,并对其进行保证。看看当时已经设立的联络会议的经过,由此认为在一定的范围内能实现“政治、战争策略一致”的近卫、风见章等人乐观的观测实际上在委婉地打发了内阁对军事干预的军部的意图前,空有失望的告白(请参考风见章《近卫内阁》“大本营、内阁联络会议设立的经过”)。这比任何事例都雄辩地说明了这一企图的现实效果。于是,好不容易形成了确保内阁统一、整合力量的源泉是新的国民意志集结的认识,但产生出来的组织体却走向相反的方向,这样一来,结果就是近卫倡导的臣道实践的口号也化为刚才指出的为将军部相对的稳定力量绝对化而采用的明治以来司空见惯的幕后手段。正因为如此,和背后隐藏的目的大体达到的同时,大政翼赞会开始时美丽的色彩在短时间就开始褪色,最终没能成为政治结社,而堕入了只是作为支配权力的一个平凡机构性质的公事结社的地位。第81次议会贵族院预算总会的安藤国务大臣的

答辩证明了这一事实。

“今天大政翼赞会劳烦官民各界的有识之士，仰仗其几乎无报偿的协力，介入政府和国民之间，在该会上咀嚼复杂多头的各省行政的要求，要求国民尽量集中实践……大政翼赞会属于首相监督，各省大臣通过大政翼赞会对和自己所管辖的行政有关的国民运动加以指导，民间团体的大政翼赞会不是以自己独自的意见来要求国民运动的。”（《同盟时事月报》七卷二号 71 页）

在这里别说是下情上达，就连下情上通的性质都被完全剥夺了，暴露出的只是将军部官僚的上意下达而成为奴才的大政翼赞会的落寞姿态。

于是，为确保内阁统一、整合力量，不过是标榜表面上的自主集权的新体制运动最后也因创立反而去阻止统一的联络会议而宣告结束。日本行政组织根基中存续的传统的分立性质依然显示其健康的存在，于是，第二过程就这样结束了。即并没有解决加强
229 内阁统一、整合力量的紧急课题，就故态依旧地被卷入到太平洋战争的狂潮中去了。换言之，最终在战争这一非合理的手段中寻求这个问题的解决了。纳粹于 1933 年建立以来，让其赤裸裸的暴力和领导力量说话，接连强制通过了授权法、改造法、元首法等，以此给予内阁无限的立法权，扎实地加强其统一、整合力量，我们就和其作一比较。在那里所有的能够作出政治决策的权力都统一在领导人身上，所有分立的要素都被严厉拒绝。统治结构也作为应对

对领导人无限归一的服务的阶级组织而被配置起来。特别是1938年的国防军指导令将政治领导权和军队的最高统帅权都统一于希特勒一身,而且在1938年9月点燃第二次世界大战导火索的侵略波兰之前设立的国防会议是其统一结构的集中表现。为实现战争目的,这一会议被授予有关实行必要的行政和经济统一的广泛而强有力的权限(譬如,这一会议发布的命令和法律有同样的效力),体现了所谓内阁、军队、政党的三位一体。于是,当我们观察纳粹政权建立以来到这一会议成立的统一过程时,它和日本之间有什么样的差异呢?当时纳粹的一个公法学者肖纳说:“为准备战争,没有必要改革以前的组织,只要将其保持下去就可以了。”这个论述可以说是淋漓尽致地表达了在近代国家危机中,强有力的集权统治结构所采取的极限形态。

(3) 从东条内阁到战争结束

而在第三个过程里,即从东条内阁到战争结束的太平洋战争中,日本所面临的问题果真解决了吗?不,战争不仅没有解决问题,相反,却使问题更加尖锐地凸现出来了。当初出其不意攻击的战争逐渐开始显露出其本色,以前组织的分立性质和对其功能统一化的要求之间产生的矛盾开始越来越扩大其再生产了。在开战后半年召开的1942年5月的最初的所谓“翼赞议会”上,讴歌内阁获得清新的政治力量并昂然演讲“比行政机构改革更重要的是心理准备的切换”的首相东条,很快在第二年的1943年不得不颁布自内阁制度制定以来可以说是第一次要求强大的“首相指示权”的“战时行政权特例”,这个事实是当时情况最好的实证。“特例”是为了扫除妨碍军需生产行政一元化的各省割据主义而采取的措

施,但这不是靠组织改革的方法,只是靠将内阁的强大、稳固的指示权赋予首相来实现的。对于明治十八(1885年)年出现而二十二年又废除的“内阁职权”中的指示权这一语言的解释,当时的法制局长官在议会中是这样说明的。

“战时行政职权特例案第一条的指示这个词……如果总理大臣有指示,各省大臣服从是当然的,因为有必须服从的义务。所以和指挥命令在实质上没有差别。……唯使用指挥命令的语言适当地展示了上下阶级的官厅间的法律关系,但本来总理大臣和各省大臣不是上级官厅对下级官厅的关系,所以……不使用指挥命令这一词语更好一些……因此就使用指示这个词。”

即首相不得行使和指挥命令内容相同的“指示权”的事态打破了将首相看作“同辈中的首席”的明治二十二年以来的内阁的相对稳定性传统,当我们看到这种异常措施时,也告诉我们预测到自身有危机的国家功能的必然要求和权力担当者的主观意图分离而如何开始走上独自道路的。光是“心理准备的切换”就可以说是无奈的历史步伐。当然“特例”的公布未必是在语言正确意义上的“行政机构的改革”。但是即使在这一点上,东条的希望也落空了。在和“特例”出台同时的这个第81次会议上,“在年轻人中有马上就要乱改动机构的人,这是卑劣的。如果负全责地来做,是能做到的,一切都在于人。为增强生产建立军需省,怎么样?……有这么说的,但即使建立这种机构,从我而言也是束手束脚的。”这是东条

一贯得意的论点,而且他四处说教,在不到一年中,他就以自己的行动彻底背叛了自己说的话。这一年的11月1日建立的军需省吸收以前的企划院或商工省的功能,不光是军队、官方订货一元化,而且甚至担负起总务行政机关的角色,由于这一改革,人们是欢迎的,“期待着从根本上改变像以前那样,企划院、陆海军、商工省的分立倾向”(《朝日新闻》1943年9月29日)。置于苛刻条件下的统一行政功能的要求一如既往地贯穿着自我合理性。

但是,建立划时代的军需省或授予强大的指示权果真带来了所期待的那样的成果吗?在刚开始的第一步,由于没有正确地认识到统一、整合力量的源泉,因而这种形式上的改革过程由于日益加深的变化的度,越来越离开了本来的道路。“1943年,甚至表面上在飞机的生产方面由军需省统一后,根据军需相藤原银次郎的证言,这一统一并没有实行。陆军和海军的航空部局依然从分配给他们的制造业者中,继续进行材料和机械的争夺。”(美利坚合众国战略轰炸调查团《日本战争经济的崩溃》(正木千条译,1950年,140页)这就是现状。此外关于指示权,东条也是依然在非合理的天皇权威中寻求其根据,于是可以说他依靠的政治基础的相对不安稳已难以掩饰而暴露出来了。我们根据实录予以实证。

“我和其他国务大臣是同级的……对此我做指挥命令是有些古怪,还不能做……既然陛下发出命令,如果有必要我就指示。对此各省大臣服从是当然的……”(第81次议会预算总会的答辩)。

于是，确保内阁统一、整合力量的做法逐渐开始显现出和加强首相地位为同义词的倾向，东条在这次议会的预算总会上，对一个议员质问关于统帅和国务的调整一事时，所进行的如下答辩大概将这一观念无意识地表现出来了。

“应战争的要求，国务动作，充分地斟酌国务动作而进行作战。这个调和是在非常微妙的关系中推移的。……我作为总理大臣对于国务无所不知。此外，幸好由于（我）作为现役陆军大臣参与统帅的帷幕，所以对此我也完全知道。因此，即刻掌握统帅上的微妙关系，使之反映在国务上，此外将国务的推移反映在作战的微妙上的作用才能够得以发挥。”（《朝日新闻》1943年2月3日，下点为笔者所加）

好像“微妙”这个词是他特别中意的，但人情的微妙或男女间的微妙是从来不允许第三者测度的。不得不以这种欠缺合理根据的暧昧、模糊的概念来说明国务和统帅的调和，在这里我们可以清晰233地看到这一时期内阁的统一、整合力量逐渐向一个人的头脑里集中的过程。

以兼任军部大臣的首相之身，而且还要加上军需大臣的职务，最终连参谋总长的位置都合并到自己身上，呈现出宛如正在接近强有力的集权独裁者的状况，这不足为异。但是无论东条的地位看起来多么绝对化，并且以宪兵的暴力强制人们接受，他也不可能达到弗里德里希大帝或希特勒的地位。站在不过是多元政治势力中的一个位置的一部分军阀官僚的政治基础上的东条政权，不会

获得真正的统一力量的。他越是加强他自己一个人的地位,就越不能避免对立势力的抬头。这是强弩之末,已经到了极限。我们来看看1944年7月18日,在东条内阁总辞职那天的下午召集的重臣会议上的交谈吧(向远东军事法庭提交的原内大臣木户幸一的宣誓供述书)。

近卫 东条内阁为什么垮台了呢?因为陆军招致了批评,人心叛离,因此为人心一新,陆军必须改变从来的态度。

平沼 各方面的希望是废除军队对各方面的干涉。

但是因重臣的反对而倒台的东条内阁之后出现的小矶、米内(陆、海)联合内阁也和明治初期的长派和萨派一样,只是在上层的重臣这一极其有限的领域里交换着政权。结果依然是具有相对浮动性的内阁。1945年2月的广濑书记官长的更迭事件就如实地反映了这一点。因为对加强内阁煞费苦心的小矶*在紧接着第一次改造的第二次改造中,让广濑厚相做书记官长,当时东京的报纸认为其目的是“此际小矶内阁为断然实行强力政治,设立相当大的人物的官长来加强内阁的统一、整合力量……因此不用说政界内部,并且提高了和各界的紧密合作。”(《每日新闻》1945年2月11日)。然而看看吧!仅仅10天后报纸又在说些什么。试抽出一例。“人们特别赞赏广濑先生和上层的特殊关系及圆熟手腕,各方

234

* 即小矶国昭(1880—1950),军人、政治家,A级战犯,远东国际法庭判处其无期徒刑。小矶国昭内阁(1944年7月—1945年4月)。——译者

面都抱有很大期待欢迎他。他是以异常的决心和信念意欲朝着具现强力政治前进,但不料事与愿违而不得不退场。”(《读卖新闻》1945年2月22日)社会上传言军队、内阁、内务省对于统一强化地方行政的政策意见对立。总之,和在“一亿总蹶起”等勇猛的叫声中被煽动起来的当时国民所关心的事情毫无关系的这种愚蠢的政治现象充分说明对克服日本行政组织中根深蒂固的分立性质和其原因的政治多元性的努力是如何堂而皇之地绕开其核心的。如佐佐弘雄先生的《昭和政治悲史》所说,在某海岸为了仅仅用两三个小时打两根桩子的事,为了获得有关八家官厅的许可就需要半年时间,真是滑稽可笑。或在同一个工厂内打上间壁墙来进行军需生产,这个事实显示了陆海军的对立,再举一个劳动行政的例子,陆、海军省、内务省、厚生省、运通省各坚持自己的管辖,反对成立劳动省,这种割据独立最终将首相小矶逼进“大本营内阁的计划”中。这时所说的“大本营内阁”是“意味着首相列席大本营,也从事战争领导的内阁”(前掲书,木户*宣誓供述书136页)。但是连这种悲壮(!)的计划也未能实现,围绕着在应该建立的大本营内阁中何人占据优越地位的问题,作为参谋本部和陆军省的代言人的总长梅津和大臣杉山对领导权发生了争执,阻碍了计划的实现。当时了解内情的论者是这样论述这下流的一幕的。

* 即木户幸一(1889—1977),木户孝允之孙,政治家,1940年任内大臣,与昭和天皇关系密切,支持东条英机,后被远东国际军事法庭判处终身监禁。——译者

“小矶内阁4月5日总辞职，而其瓦解的原因是来自于陆军内部对为了应对焦土战术而创立国内体制存在两个对立的意见。即当时以军队为中心及和军队合作的人们的计划构想是以启动宪法第31条而停止行使宪法，由宪法保证的国民权利被悉数抹杀，根据军队的统帅命令，能够以军官队和政府之手来行使一切生杀予夺的权力，全体国民，甚至迫使妇女孩子都去战斗。……而其最高命令系统是军政抑或军令呢？陆军大臣杉山元和参谋总长梅津美治郎之间意见相违。军令系统的意见是以大本营为最高领导机构，内阁是根据附属于大本营的军队作战指导方针来行动的一个行政机关，而与此相对，陆军大臣杉山元认为，这样一来陆军省、大臣都成了很下级的隶属机构，所以应将命令系统移交给陆军大臣。”（岩渊辰雄“近卫公的上奏文”《世界文化》1948年8月号）

根据大本营的构想，不但不加强首相的政治力量，而且是相反的，军部的任何派阀都能攫取内阁，展开了让我们想起佐佐木、梶原的宇治川争夺先锋那样的图景。

在战败前四个月，发挥统一、整合力量失败，在辞呈上写着“国务统帅都需要纠正”（前揭木户供述书137页）的小矶、米内联合内阁挂冠后，在决定其后任首相之际。覆辙之戒是怎样影响着统治者的呢？辞职之日的下午召开的重臣会议的情况，给予我们对这个疑问意味深长的启示（木户供述书，142—143页）。

我自己也想说明意见,如先前所说,在今天国内
 将要成为战场之际,故更有必要加强政治,必须建立国民信任
 的有分量的内阁,在这个意义上东条阁下的意见(木户的发言
 是在稍前进行的,是为了国务和统帅成为一体而建立以陆军
 为主体的内阁,首班内阁推荐畑元帅。根据前揭岩渊先生的
 论文,在畑内阁下,东条自己还抱有再做陆相的野心——笔
 者)是最适当的,自己当此之际愿意铃木*阁下再度奋起。

东条 在国内要成为战场的现在,不予以相当的注意,就
 有陆军‘掉尾’之虞,陆军掉尾内阁就垮台。

木户 说陆军掉尾,此际是很重大的事,你预感到有什么
 兆头吗?

东条 不是没有。

木户 如前所说,今天反军的气氛相当强烈,可以说国民
 要掉尾。

冈田** 当此重大的时局困难之际,对拜受大命掉尾是
 什么事呀。国土防卫是谁的责任,不是陆海军吗?

东条 正是有这种担心才说要注意的。

* 即铃木贯太郎(1867—1948)军人、政治家,在日本即将战败前组阁(铃木贯太郎内阁 1945年4月—8月),实行了无条件投降。——译者

** 即冈田启介(1868—1952)军人、政治家,是海军大将曾组阁(冈田启介内阁 1934年7月—1936年2月),在其任内发生了著名的二二六事件,他本人也险遭皇道派军人杀害。——译者

若槻*立今天有这种担心可是不得了的,既然作为日本国民,那我就相信完全没有这种事。”²³⁷

不管国家的命运如何紧迫,只是在人们看不到的舞台后面,仅用通用的重臣信念最终也不能制这冥顽丑陋的“多头一身怪物”的死命。在日本建立内阁制的明治中期,“每逢内阁更迭之际,车驱马驰,三五聚首私宅,竞谦让、劝、说、回避、推诿之技,约定于是定,条件于兹生,吾人喜小民此次可奉戴巩固不拔之新内阁耶,未几何时,不知又几回闻更迭之谣传、真说。”(明治二十四年)中江兆民的这一警示性批判即使在过去了将近60年的太平洋战争末期,也还是以多么强烈的现实感向我们诉说着呀!就连在统治阶层的“劝说”和“推诿”中产生的最后的铃木内阁也未能提示出问题的解决办法,切断“难解之结”的最后机会最终要到统治结构本身崩溃的日子了。明治以来,这些多元的政治势力常常予以利用,但终究尽可能规避寻求解决这一点的关键,此外,正因为如此,在停止使他们的相对对立继续存在的可能性的最后的“圣断”中找到了克服割据的唯一的统一、整合力量。

四

上面我们以两者的媒介点的内阁为例论述了日本官僚制的统

* 即若槻礼次郎(1866—1949),政治家,曾为近代日本两大政党之一的宪政会总裁,两次组阁(第一次1926年1月—1927年4月,第二次1931年4月—12月)。——译者

治结构的重要特色之一的政治多元性和行政分立性，这不光是在明治、大正两个时代，而且在近代国家开始暴露出其社会矛盾的昭和时代直至战争结束，它们是多么根深蒂固地存在着。在了解日本的统治结构的行政为何物方面，这一事实正是我们必须特别指出的重要核心。想来，明治维新不过是佝偻化的革命，所以日本的统治结构没能实现在近代意义上的自主集权，并且，这同时也是即使在迎来这种统治结构的危机时，也还是没能引进克服它的强有力集权的原因。譬如纳粹的情况是这样的：德国正是经过大体上的近代魏玛共和制的洗礼，因此政治上多元势力的意志反映到议会，在克服它（禁止对立的政党或以喝彩来表示意志）的同时也意味着将与这多元性结合的社会势力的对立一元化。但是，如日本这样，政治的多元性意味着和以议会为基础的政党并存的如上所述²³⁸的议会外的各种政治势力之间的相对对立。即便能像“翼赞议会”那样，达成在议会之外的外表上的一元性，但这决不能实现社会对立的扬弃。

若然，为什么在纳粹和日本的统治结构中产生了这种差异呢？一言以蔽之，这是基于在纳粹那里所见到的激烈的社会对立和与其相结合的政治多元性在日本不能存在。即从19世纪后半叶开始迅速发展的德国无产阶级开始让社会民主党做其政治代表，不久又同时找到了共产党。而在纳粹政权建立的1933年的前一年的1932年11月的选举中，议会中的势力构成是纳粹196（投票数1173万），社会民主党121（投票数724万），共产党100（投票数598万）。如果社共两党合起来，就超过纳粹15席、投票数约150万，将近议席半数的71。同月12日德国财界元老沙赫特给希特

勒送去信件,称:“在现状中事态将如何进展,阁下成为首相是唯一的归结,对此我没有任何怀疑。为了这个目的,为了在实业界得到多数署名的我们的努力不是完全没有意义的。”(《纽伦堡判决记录》(日译本)1948年)可以说这是基于对出现这种事态的保守的统治阶层的恐怖。对此,在日本又是如何呢?在进行第一次普遍选举的昭和3年(1928年)2月,无产政党的议席是社民党4,日劳党1,劳农党2,地方无产1,不过仅仅8个。而共产党因为在选举中撒了纲领传单,便直接变成了三一五大镇压。昭和5年,即1930年是遭受到前一年末的世纪大危机的浪潮而从根基上摇撼了日本经济的年头,据说这一年的劳资纠纷达907件,但正是在同年举行的第二次普遍选举却仅仅将5名无产政党的议员送进了议会。

于是,在迎来1930年的德国,近代国家的社会对立一路激化,为克服这一分裂,既有的保守的统治阶层选择了与其依靠这不习惯的十多年的议会制经验,毋宁再次走基于传统的、容易的和强有力统治的道路。对他们来说,能压制这恐怖的唯一途径,就是具有和记忆犹新的帝政时代官僚制有亲近性的、在新的意义上的强有力集权的统治结构,即纳粹政权的统治。纳粹对共产党不用说,就是对在1933年5月的柏林劳动阵线大会上希特勒的演讲中所说的“共产主义前导者的社会民主党”也要进行彻底的迫害和清除,就是由于以上缘故。不,纳粹的强有力集权不单单是对敌人阵营的镇压。其残忍的矛头进而连不愿放弃过去的社会主义纲领的自己长期的同志也毫不手软地予以清洗。据卓越的美国政治学者弗雷德里克·休曼的《希特勒和纳粹独裁》(1935年)一书说,在1934年6月30日的所谓“血腥的星期六”及其后的一个星期中,受到血

的清洗的牺牲者包括前首相老修拉伊赫尔将军夫妇,褐衫队队长罗姆、党的领导艾伦斯特、休特拉塞等著名人物在内的 1186 名同志。即过于急切地完成将领导人作为锐角顶端的统一的统治结构,对和领导人意志对立的一切政治势力,不论是敌是友都予以残酷地抹杀。

240 与此相反,在日本,这种清晰的社会分裂的既成事实尚未成熟,或者因其特殊的官僚制统治结构的缘故,近代国家危机的社会矛盾在登上政治舞台前就被预先防止了,这是极具特色的。换言之,在日本承认阶级对立的社会事实本身因为国体的缘故,从一开始就是政治上的禁忌。那臭名昭著的治安维持法取缔的对象将“否定私有财产”和“国体的变革”并列,在这一意义上必须说这确实是意味深长的事实。因为“私有财产”的问题和近代国家已经踏进 20 世纪大众国家阶段的同时,作为孕育来自于过去自由放任的社会弊害的可能性,虽然程度不同,但其对策和讨论已被编入多数国家的当然的政治日程中,虽然如此,在日本关于这个问题的政治上的发言或行动却构成了和所谓“不敬”的同义词。1925 年 2 月,治安维持法被提上议会日程的原因,大体上可以推定是针对同月通过的普遍选举法的,其时枢密院要求对普选法中将产生的未来的社会运动预先予以防止,治安维持法就是其防波堤。这个推断可以从当时议会的内务大臣的答辩中得知。特别是若槻内相作为对这一法案的趣旨辨明回答道:“在现今的过激的社会运动中存在的最重大的危险和弊害不在少数,同时,警示一般社会,预防其作出不稳当的行动,这是本案的趣旨。”(1925 年 2 月 19 日议会速记录,下点为笔者所加)而且在 1928 年 4 月的议会上,在讨论这一法

律修改案时,铃木内相说:“上次命令解散……作为三个结社的纲领政策而揭示出来,对维持治安没有大的影响,但这些结社渐渐地……建立当时所揭示的主义纲领逐步走向共产党主张的方向。”²⁴¹ (1928年4月28日议会速记录,下点为笔者所加)这些都可以说是证明上述笔者说的“预防论”的最好实证资料。于是,社会分化这一事实在提上政治日程前,作为对日本国体进行变革而防患于未然的情况妨碍了将社会危机带来的警钟作为政治舞台上的红色信号灯而使执政者觉悟,同时我们一边动辄将“国体的护持”的语言戴在自己的头上,一边却一味地保留在喷火口上跳跃乱舞的多数政治势力。换言之,1930年代以后的所谓日本法西斯的统治结构的体制即使终于迎来了末日,也没有采用纳粹式集权的形态是由来于明治以来的特殊官僚制的,此外,有讽刺意味的是,这一事实也是历经到战争结束为止的数十年之长时期而允许其统治结构中内在的政治多元性和行政分立性顽固生存的要因。

(注)关于应该说是日本法西斯统治结构中内在的其他特色的暴力性质,请参考以“日本社会的法西斯机构”为副题的戒能通孝的最卓越考察:《暴力》(1950年)。

三 战后的统治结构和官僚制

战争结束和其后占领下的民主化政策给日本官僚制带来了什么变化,对这一设问的解答包含着是与否两个方面。

诚然,经历明治、大正、昭和三代形成的公共的各种制度及其揭示的原理在这时被迫进行大幅度的变革。现行宪法的制定和其附属法规的修改废除可以说是这一变革的象征。但是,政治世界的象征和其实体未必是一致的。原理和制度因将其实体化的势力或运动的担当者的潜藏意识和态度而带来不同的结果,这样的事情是很多的。特别是在异质的原理或制度以快速基调移植时,这种倾向就特别显著。尤其是从日本的官僚制在明治政府中建立以来,与其说是构成其统治结构的一个单位,毋宁说占据着统治结构的骨髓一样的地位。穗积八束*在明治二十二年(1889年)宪法制定的那一年,在“帝国宪法的法理”中解释说:“国会和所有其他的官府性质相同,虽说是国会,毕竟不过是一个政府机关……完全是

* 穗积八束(1860—1912),法学家、东京帝国大学教授,是保守的所谓德意志法学派,曾有“民法出而忠孝灭”的说法。——译者

为了主权者(指天皇——笔者)的方便而作为会议体的官府设立的。”正像他说的这样,行政部门所担负的角色是极其重大的。即官僚制的名称是不问立法部门和行政部门,均赋予总称为官府的性质的名称。于是,不只是给予狭义的行政部门的组织和行动形态以官僚制这一名称。因此,在探讨战后官僚制时,当然必须考虑到其和同一时点上的日本统治结构在性质上的关联。以结束战争为契机,日本的统治阶层将如何接受并解释对统治结构的冲击呢?首先我们来探讨这个问题,我认为这是为了认定战后官僚制的线索。由此而统治阶层期待战后统治结构的图景是什么呢?我想在两个基本线上把握这个问题。

(一) 第一个基本线——对天皇制的执著

以战争结束为契机,在如何理解被称之为天皇制的旧统治结构的命运这一点上,日美双方在解释上留有很大的余地,在我们探讨其后的统治结构的性质和政治变迁时,这一事实具有极其重要的意义。日本在已经决定接受波茨坦公告之际,就是在被迫召开的御前会议上,政府当局之间都围绕着这个问题进行着激烈交涉和慎重考虑,这是众所周知的,但连强硬主张接受宣言的东乡外相也决心:“在要把日本天皇制怎么样时,必须拥护。”(东乡茂德《时代的一个方面》1952年)当然这里所说的天皇制不仅指天皇个人的地位,而是意味着在战前机构中的天皇地位。问题是以何种方法和形态拥护它,恐怕这是当时政治领导人最烦恼的、唯一关心的事。

244 然而,时期偶然相同,在交战国的美国政府中,也对于应如何处理日本的天皇制进行着热烈的讨论。构成盟军的苏联、中国国民政府、澳大利亚等国政府要严格追究天皇因占据统治结构的中枢地位而产生的战争责任(1943年10月国民行政院长孙科强调放逐天皇的主张是很有名的)。虽然在美国政府中有很多持相同意见的人,但格鲁副国务卿等主张日本国民的天皇崇拜是日本唯一的稳定力量,对于确立民主主义的目的有充分利用的价值,这股势力也不小(松谷久男“对日舆论及占领政策中的天皇”《思想》1952年6月号)。事实上从1945年5月末到6月初,在美国国务院起草的原来的波茨坦公告方案的“对日宣言”中,开始时在宣言的第12条:“盟国占领军遵从达到这些目标的意志,在建立具有和平倾向的责任政府之初,必须立刻从日本撤出”的末尾插进了“如果在使爱好和平的各国确信这个政府具有真正地追求使侵略的军国主义的发展在日本不可能的和平政策的决心的话,可以包括在现在皇室下的立宪君主制。”(“谁拯救了天皇制”《每日新闻》1952年8月16日)后来在美国陆海军国务院首脑会议上决定删除这一条,此外,这种气氛恐怕当时的日本领导人还未充分探知,而且,在这里所说的对天皇的利用价值也将重点放在了国民精神的统一上,和日本统治阶层暗中希望的护持天皇制在其意义和内容上未必一致,尽管如此,在战败后要发生的政治混乱前,必须选择正面

245 否定天皇权威的苏联和即使是立宪君主制也留有存在余地的美国这两个阵营中的一个,这不光是东乡外相,对统治阶层而言也一定是认真思考的课题。

现在到了战争的末期,和苏联联合对抗英美的一部分陆军首

脑和主张进行相反交涉的重臣之间，暗中斗争着，如同有名的“近卫上奏文”所言。“战败应是日本国体的瑕疵，英美的舆论至今没有进展到国体的变革上，因此，如仅是战败，也无须忧虑国体，比维持国体框架更让人忧虑的是伴随着战败而要发生的共产革命。”和近卫共同修订补充这一上奏文的吉田茂* 在其所著《回想十年》（1957年）中，这样回忆上奏时天皇和近卫之间的问答。

“陛下下问的中心点是‘梅津美治郎参谋总长的见解是，如果美国不破坏日本国体，不将日本变为焦土的话，是不会厌足的，所以在苏联的好意后援下可以彻底地继续对美抗战，这和近卫的意见是完全相反的……’。因此公爵说了以下趣旨的话：‘我认为除了和美国媾和外别无他途。即使是无条件投降，我也确信美国不会变革国体、终结皇室的。’陛下也同意了。”（下点为笔者所加）

于是，在政治舞台上统治阶层的暗斗结果正如岩渊辰雄在“近卫公上奏文”（《世界文化》1948年8月号）中所指出的，近卫等人的意图得胜了，因此最后决定投降的契机应该在与美说是美军投下原子弹，毋宁说要从苏联的对日宣战和对中国东北的雪崩式进入的事实中去找。高田作太郎的《天皇和木户》（1948年）中的一节也传达了此间的情形。

* 吉田茂（1878—1967），政治家、日本战后保守派领导人，曾五次出任内阁总理大臣。——译者

“昭和 20 年(1945 年)8 月 9 日晨,天皇召见木户。问道:‘今晨在苏满边境已进入交战状态,应如何应对这一事态。’木户答道:‘按照已经下的决心,迅速接受波茨坦公告,除了引导战争结束外别无他法。’”^①

① 关于这天的动态参照后来发表的《木户幸一日记》下卷(昭和 41 年),我认为将其作为高田作太郎的这一记述的旁证是必要的,我想将其作为补注。特别是从广岛投下原子弹的 8 月 6 日到苏联参战的 8 月 9 日的日记内容反映了对这两个事件的统治阶层的反应和对应的差别,这是很意味深长的。

8 月 6 日(星期一)晴 午前 8 时半,中冈中将来邸,听对苏政策等。从 10 时 50 分到 11 时在文库中拜谒。2 时半安倍内相来室,面谈。

8 月 7 日(星期二)晴 午前 8 时半,冈野(清豪)、铃木(政一)来邸,面谈。10 时 20 分,平沼枢相来室,对收拾时局悬谈,枢相对国体护持频频担心。正午,按例在官相室进餐,听昨天早上美国对广岛市使用原子弹,被害甚大,死伤 13 万余的报告。从 1 时半到 2 时 5 分,在文库拜谒,对收拾时局宸念,发种种下问。2 时半,池田秀雄氏来室,此亦为收拾时局。4 时,毛利公夫人来邸,悬谈以毛利家的总务为主的过去的悬案,(我)说明了时局的状态,告知此际应暂时自重的意见。

8 月 8 日(星期三)晴 午前 9 时,山下太郎氏来邸,谈该氏提供私财之事,阐述意见。10 时出发。和朝比奈宗源氏面谈。10 时 20 分,重光葵氏来室,关于时局悬谈。从 11 时 40 分到 12 时 15 分,在文库拜谒。2 时半,石原广一氏来室,面谈。4 时空中警报,在文库附属室。5 时半,和东乡外相面谈。7 时,近卫公来邸,关于收拾时局悬谈。

8 月 9 日(星期四)晴 午前 9 时,大岛丰氏、斋藤贡氏来访,听对苏政策。从午前 9 时 55 分到 10 时,在文库拜谒。苏联对日本宣战,

从本日起进入交战状态,认为对收拾时局应急速研究决定,故要和首相充分恳谈。奉答:幸而今早和首相有面会之约,应直接协议。10时10分,铃木首相来室,传达圣旨,力说当此之际必须利用波茨坦公告将战争引向终结,此外,值此之际,若事情重大也想征求重臣的意见。于是拜托他再次向重臣说明事态。首相说想从10时半召开最高战争会议,决定态度,辞去。从10时55分到11时45分在文库拜谒,告诉和铃木首相会见始末。12时半,岩波内藏头来室,听其说明追加预算。1时,近卫公来室,关于时局恳谈。1时半,铃木首相来室,在最高战争指导会议上决定:一、确认皇室,二、自主撤兵,三、自己国家处理战争责任人,四、保证不占领,以此条件接受波茨坦公告。2时武官长来室,听苏满边境战的状况等。2时45分,高松宫殿下亲自来电话,担心联合国方面会拒绝条件,这是对上述善后策的意见。从3时10分到3时25分,在文库拜谒,说了以上的担心。以李隅公在轰炸广岛时战死,本日至该邸吊问。4时,重光葵氏来室,论道如拿出四个条件,决裂必至,真切希望有好的办法。从4时35分到5时10分,在文库拜谒。6时半归宅。8时再出去工作。从10时50分到10时53分,拜谒。对于内阁对策案的变更阐述意见。铃木首相拜谒,希望召开御前会议并和平沼枢相列席会议。从11时25分到11时37分,拜谒。从11时50分到翌日2时20分,在文库附属室召开御前会议,以圣断决定外务大臣案的只要确认皇室、天皇统治大权的条件,就接受波茨坦公告。

统治阶层终于将国体护持,换言之将保存天皇的赌注放在了美国将来的态度上。这一事实,即接受波茨坦公告对日本统治阶层而言,其内容与其说是约定建立民主国家,毋宁说是以保持天皇制为目的。后来,这成为保守派统治阶层越向美国接近就越在内心期待着美国使国内的民主化名存实亡和恢复天皇制这一现象出现的重要原因。

248 偶然的和这一日本方面的态度决定几乎同一时机,换言之,在苏联确实参战的稍前时刻,美国将第一颗原子弹投到日本。当然,选择这个时机投放原子弹的真正原因何在?至今也不清楚。即使根据美国陆军部战史部副部长最近公开发表的记录,对于这一点也是众说纷纭,其真相目前没法追究。“最终日本不得不投降是为什么?是轰炸?海军力量?苏联参战?”对这些自己的提问,他自己回答:“对于使日本投降的所有要因,哪个是更重要的,即使进行严密的比较、斟酌也是没用的。”最后他的结论是这些要因的组合才是日本投降的触媒(路易斯·莫顿“广岛投掷原子弹是如何决定的”《中央公论》1957年9号)。是否如莫顿所说:投掷原子弹是推定日本投降近在眼前,为“使苏联撤出对远东战争的介入”而决定的,这依然是个谜,如战争中美国驻中国空军司令陈纳德所说“即使没有投原子弹”,正是苏联的参战是带来日本投降的唯一原因,对这种意见也有很多不同看法(同论文)。但是在这些要因中,姑且不论哪个更重要,结果是突然投下原子弹在其后盟军占领日本中,加强了美国的发言力量,仅这一点是毫无疑问的。后来曾成为美国高官的著名评论家冯雷特对此这样写道:“以此(投掷原子弹——笔者),也许可以说如我们在德国或意大利所经验的那样的围绕着占领权的斗争在日本是可以避免的”。此外,这篇文章引用的著名的英国原子物理学家话也说:“突然在广岛和长崎投原子弹,在其政治目的完全达到的意义

249 上,是决定性的成功。美国对日本的管理是完整无缺的,和俄国的权限斗争完全不存在。”(布拉凯特《恐怖、战争、炸弹》田中甚次郎译)占领开始不久,当苏联提议将其部队进驻北海道时,麦

克阿瑟能够严厉拒绝也可以说因原子弹而早就夺得了在日本的美国主导权的当然结果。

日本投降、投原子弹、苏联参战，在这一系列的重要事件之间，是否果真有戏剧中的巧妙伏线，如刚才所述，依然不清楚。此外，在发表波茨坦公告的7月末，铃木内阁也许“置之不理”的成分是很多的，如果不进行不透彻的声明而立刻开展和平工作的话，是否就可以不给美国投原子弹的口实，这一问题的探究大概属于其他的课题。但由于这一系列事件的迭起，实现了以美国为主力的占领日本，如已指出的那样，必须先设定能够接受努力结束战争的日本领导阶层主观期待的最初条件。在密苏里号上，9月2日带着在投降书上签字使命的重光葵全权此前面见天皇，内奏道：“波茨坦公告要求的民主主义其实和日本国品不仅没有什么矛盾，反而可以因此显示出日本本来面目”。这一事实（重光葵《昭和的动乱》下卷，下点为笔者所加）在这个意义上是极其意味深长的。

本来，日本方面的主观希望和美国方面的客观条件不是就这样容易地原封不动地结合的。在进驻不久的外国人记者招待会上，麦克阿瑟说：“天皇的地位如何尚不明确。”这便引发了人们的议论，“退位说”、“人间天皇”的宣言、远东审判进行中的天皇询问说，围绕着这些而构成的若槻、宇垣、米内、冈田的四重臣和基南检察官的著名会谈（若槻礼次郎《古风庵回顾录》1950年）等，这些事情的推移给予人们的印象是这个问题的归趋未必明确。但是，从占领不久后开始内燃的美苏对立即使在日本舞台也不例外的形势开始清楚后，对麦克阿瑟而言，天皇顶20个师团（《朝日新闻》1948

年7月9日),美国方面开始出现这没有远见的看法。1946年4月,(美国)陆海军、国务院已经向麦克阿瑟发出秘密指令,从对抗共产主义和军国主义这两极的必要出发,扩大天皇的社会威望,支援保持天皇制(麦克·盖恩《日本日记》下卷,1946年7月22日项),麦克阿瑟自己也对吉田首相说:“虽然日本败于战争,但皇室的存在依然有磐石之重。如果不以皇室为中心团结起来,日本的复兴很难指望。”(前揭《回想十年》)其后,1948年1月的罗亚尔陆军司令的“日本防卫墙”声明及艾奇逊国务卿声明“美国的防卫线是连结日本、冲绳和菲律宾的线。”这表示:随着美国对日本战略评价提高的同时(朝鲜动乱而产生的建立预备队、缔结安保条约和日美行政协定,MSA协定、重光外相的访美和西太平洋共同防卫论、岸首相访美和建立“新日美关系”),对希望日本秩序稳定的美国政府而言,天皇存在的价值仅为此就增加了。在结束战争之际,日本领导层的赌注在这个意义上逐渐在增加着准确度。

恐怕也是这种形势的反映。1946年在被称为“百日审议”的帝国议会中,在审议宪法草案之际,有关天皇制的政府方面的说明是极其欠缺明确性的,在担当宪法问题的金森国务相的答辩中,或者说“日本的主权实质上没有改变”(《朝日新闻》8月27日),翌日又改口说“天皇制的性质改变了”,这实证了对新旧两种统治结构之间存在的差异还留有很大的解释幅度。这种暧昧的解释论不只是限于宪法在议会问答的场所。宪法制定后经过了将近5年的1951年11月,迎接访问京都大学的天皇的学生们替代“君之代”而唱起“和平之歌”,这就是京大事件,这时一个

阁僚说“有的国家对主权者名誉损毁规定有特别刑罚,以现在正在调查的修改刑法为契机,还要对此进行充分的研究”(《朝日新闻》1951年11月2日),像这种忘记了明确规定国民主权的宪法存在的发言,在其意识结构上大概也未必能说是可笑的时代错误吧。对宪法的这种旧体制的解释在发生放宽占领管理的1951年的李奇微声明中有绝对好的根据,这和声明前后开始的解除整肃一道,为熟悉战争结束前的统治结构运营的战时领导人容易复归政界及其进行活动打下了最佳基础。民主的各种立法或关于人权、自治制度的扭曲常常被说是“占领行政过头了”,以这种似是而非、连说这话的本人也没有明确地懂得其界限的漠然的口实而强制实行的事实说明了这一点。但是,问题点则在于没有将占领行政的放宽乃至改正过头仅仅局限于制度的框架内。强烈地复原天皇制的志向终于越过了宪法框架内的“法制解释”的界限,乘宪法制定10年的机会,甚至想进行“制度的修改”。在岸*首相默认的基础上制订的、预想在将来修改宪法时作为正式的第一原始案(《每日新闻》1957年4月7日)的所谓“广濑试案”可以说就是这种志向的典型。因为在这个试案中,现在宪法的前言中所规定的“日本国民通过正当选举的国会中的代表者行动”的句子被明确删除,代之以倡导“天皇位于日本国首位,代表日本国”(10条),而且在试案前言中说“盖国政……其代表者行使”,接着就删除了现在宪法的“国会是国权的最高机关”的条文,结果,

252

* 即岸信介(1896—1987),政治家、日本战后保守派领导人,曾出任总理大臣(岸内阁1957年2月—1960年7月),在任内批准新日美安全保障条约,反对中国,遭到日本民众的激烈反对,不得不在条约批准后辞职。——译者

就是企图再建和明治宪法下的天皇和帝国议会的地位近似的统治结构。

于是,所谓“国民统一的象征”的功能竟至即将出现复归“国民统治的实体”的现象。美国对日本修改宪法的鼓励是否包含着像“广瀨试案”那样的复活旧体制,恐怕还是个疑问。但虽然如此,考虑到结束战争之际,日本领导人要求美国方面的赌注是如上所述的情况时,那么痛快地接受美国的鼓励,对他们而言不外是意味着从波茨坦公告和宪法规定的新的统治结构中尽量后退。美国不要

253 求日本只是作为真正的民主国家的自立,毋宁说如果持续其重视战略价值的政策的话,“象征”这一语言就不是对天皇,而是应该戴在民主主义的头上,这样更适当。美国似乎不理解天皇在现在的国民意识中占有的统一功能和特权的统治阶层所描绘的天皇制形象未必一致(在明治初期的形成时期是一致的)这一点。^①如果是这样的话,那么就

就必须认真考虑在美国占领军工作的人自己批判的:“美国的政策是达到眼前稳定的政策,但是不能认为对最后的稳定有贡献”。(特克斯塔《在日本的失败》,下岛译,1952年)战后日本民主的曲线开始下降的强有力原因的萌芽是潜伏于这样的事态中,即在接受波茨坦公告之下,赌保存旧统治结构的保守的统治阶层隐藏的执著和偶尔制定了如同能接受日本的条件那样的美国的战略考虑这一共通的感觉。

① 在占领军司令部将宪法草案递交给日本政府 10 天前的 2 月 3 日公布的舆论调查研究所的调查结果(《每日新闻》1946 年 2 月 4 日)中,国民对于天皇制的声音是:“明治宪法照旧”的为 16%,“到政治圈子以

外,支持其作为道义中心”的占45%。

此外,根据新宪法公布三个月后的《每日新闻》的舆论调查(1946年5月27日),85%的国民的意向支持草案所表述的“天皇制”。

(二) 第二个基本线——抑制民主的主导权

这一点的特色不言而喻是和第一基本线形成表里关系的。即事实上希冀维持、保存和民主主义对立的天皇制的我们的统治阶层对基于波茨坦公告和宪法而获得主权的日本国民的政治主导权的发扬是采取不断警惕和抑制的态度的。

这种考虑已经在占领初期,他们誓死努力避免日本国民和占领军直接结合中尖锐地显现出来了。举其中的一个例子,日方在密苏里号上刚正式在投降书上签完字,就尝试着提出我当时暂且命名为“间接统治”(间接统治)和官僚制的关系请参考后述边码271—275页)的要求。^①当时冲锋陷阵的重光外相为使麦克阿瑟能接受这一要求,力主对国民直接实行军政“也许是混乱的端绪”(前揭书)。实施波茨坦公告应该是日本政府对国民做的,他的这个主张是因为极度恐惧日本政府对国民领导能力的崩溃。

①“间接统治”和官僚制的关系请参照后述271—275页(边码)。

同时,要举的第二个例子是制定宪法的经过。当时币原*内

* 即币原喜重郎(1872—1951),外交官、政治家,曾因在第一次世界大战后提出对美协调的币原外交而闻名,战后组建内阁(币原喜重郎内阁1945年10月—1946年4月),出任首相。——译者

阁对战败所带来的日本在国际社会中的地位持有极其不正确的认识,提出被称之为“松本案”的政府宪法草案,但这是“明治宪法的翻版”,总司令部批判这个草案“不过是明治宪法最稳定的修改,日本国家的基本性质一成不变地留了下来”,而且指责“比最保守的民间草案还要落后”(SCAP, Political Reorientation of Japan, 1950,《国家学会杂志》65卷1号)。可以说这展示了当时统治阶层肤浅的结束战争观。

然而,和这种政府的氛围相对照的是从战争的沉重负荷中解放出来的舆论却正沿着民主化的路线前进。如1946年2月3日的《日本时代》所言,“这样,各政党及其他草案已经要求宪法的民主化,这是很明确的。然而松本博士起草的政府案却完全没有显示宪法民主化的意图。因此如果政府主张采用松本案的话,舆论将站起来反对”(前揭《国家学会杂志》),这种氛围十分广泛。当然包括其他的报纸,从社会党到自由党的路线都指责这个草案没有脱离明治宪法(佐藤功《修改宪法的经过》1947年)。于是,在这对修改明治宪法的政府的消极态度和舆论的积极态度交错的时期,占领军当局从独自的立场出发,开始制订宪法草案,2月13日交给了币原内阁。不用说,政府因为其内容的民主性之故,“受到了很大冲击”(给惠特尼的白洲信件,前揭杂志)而陷入极度的惊愕之中。他们使用所有的手段,试图将其内容去除和缓和。但是,结果是答应了将这递交的原案作为给帝国议会审议的政府案,这是因为如果拒绝了草案,麦克阿瑟本人的态度是要将这原案直接公开给国民。其宣告包括以下内容。

“完全不能承认松本委员长的提案。这不能说是日本学到了战败的教训,作为有责任的和平社会的成员不能说这是有行动准备的明确证据及联合国可以认为的沿着民主主义路线的日本统治结构的广泛的自由主义改造。最高统帅命令详细地提出他考虑是基本的各个原理。这一提出现在以宪法草案的形式交付给日本政府。劝告日本政府给予极大的考虑,在为起草修改宪法草案的今后的努力中,将其作为指南。对于超过这以上的政府行动没有任何强制力,但最高统帅决定在总选举以前的充分时间里,应向人民展示宪法问题,及人民对于修改宪法可以自由讨论,应有自由地表明其意志的充分机会。内阁不做时,麦克阿瑟元帅准备自己将这个问题拿到人民面前”。(官泽俊义“麦克阿瑟宪法草案解说”《国家学会杂志》68卷1号,下点为笔者所加)

在3月6日划时代的现行宪法草案公布后面潜藏着对将政治决策移交到作为实体的国民手中极度恐惧的政府的苦衷。

不管是间接统治的恳求,还是制定宪法的情况,都是和统治阶层极力规避国民直接介入波茨坦公告的实施相关而出现的。宪法草案在帝国议会审议时,只是在因此天皇的地位会发生什么变化这一点上,集中了白热化的讨论,但因制定这一宪法,得到主权的国民地位具体地会有哪些变化?却没有看到同样热心的质疑和问答,这一事实也出于相同的心理。在前揭的京大事件中,盲信天皇 256 依旧是主权者的阁僚说的话也不能说是过分。对日理事会的澳大利亚代表麦克马洪·波尔在其所著《日本是敌是友》(1949年)中写道:“依我所见,在占领的限制内,今天统治日本的人们和1941

年(太平洋战争开始的那年)前统治日本的一伙属于同一伙伴,具有同一的思想”,这种说法也不是没有道理的。

本来宪法倡导各种政治自由,新建立了扩大选举权或地方居民直接请求权等制度。也制定了国家赔偿或人身保护的律,保证国民参与政治的法制条件在某种程度上是完备了。但是在实际状态中,如结束战争后接踵发生的事件所示,要是具体发挥国民主权的话,就常常遭到政府抑制,不断地实行将国民封闭在政治被动者立场上的政策,这是众所周知的。面临劳动运动激昂时,除了培育御用工会和开除干部之外就不知道任何方法了,对大众运动只是汲汲于过敏的警惕,即强制实行将宪法保障的原理从本质上除去的政策,即使考虑到有破坏性的各种现象只是其中的一部分,但也还是暴露了从一开始就贯穿始终的统治阶层的旧体制的性质,这并非过言。于是,统治阶层尽量地抑制民众对权力的接近却相反带来了绝对权力的残存,《白昼的黑暗》所象征的大量蹂躏人权的事件尚未绝迹,同时尽量排除民众的监督,这创造了特殊利益和统治阶层赤裸裸地苟合,成为包括昭电事件*、造船疑狱**、启动指挥权***等在内的腐臭的无数

* 全称为昭和电工事件,是复兴金融公库融资的贪污事件,化学肥料公司昭和电工总经理日野原节向政府官员行贿暴露后,1948年9—12月经济安定本部部长栗栖起夫、副总理西尾末广等被逮捕,并波及当时的总理大臣芦田均,内阁总辞职,芦田均也被捕,64人被起诉,审判持续到1958年,被起诉的阁僚被宣判无罪。——译者

** 1954年1月造船业界为造船计划和利息补贴等给政治家和官僚行贿暴露,造船工业协会会长、副会长等71人被捕,检察机关要求逮捕涉嫌的自由党干事长佐藤荣作,但法相启动了指挥权,暗示延期逮捕,使检察院失去逮捕的最佳时机。——译者

*** 见上注。——译者

贪污和罕见的政治道德颓废频发的原因。最近的加强限制地方自治,加强去除教育自主性的国家控制的反动,对基地居民拥护生活权的流血镇压,对冲绳居民要求自立的岸内阁的冷淡态度等等,这些所谓“反向路线”的现象可以说都是刚才所论述的政策的自然发展。 257

特别是压制国民自发性,从国民中阉割民主政治中不可或缺的对既有权力的抵抗要素已经成为从占领后半期开始到现在的保守政权的恒常手段。因昭电事件的反动,芦田内阁的执政党民主党和社会党大败,吉田总裁率领的自由党一跃变为绝对多数议席,这发生在1949年1月的选举中,而这时麦克阿瑟司令说:“自由世界的人们在亚洲历史的重大瞬间中,给保守的政治哲学以明确的决定性委任,因这种热心我们对秩序井然的日本选举可以满意”,他给予保守的统治阶层以超过应有的满意感。以这种精神支持为背景,统治阶层就像其后把在野党的存在乃至抵抗势力不放在眼中那样,继续着所谓保守稳定的政权。选举大胜结束不久,吉田内阁的阁僚法务总裁说“即使舆论不支持政府,也没有必要解散国会。一切都以国会多数来决定”(《朝日新闻》1949年6月24日),这种讴歌盛世只是将汲汲于“政局稳定”的当时统治阶层的心里话不经意中吐露出来的一个插曲。

然而,这强制性的战法虽然有加强再军备、在破防法(防止破坏法)或警察法修改中所见到的连续的治安立法,造船疑狱中的厚颜无耻的指挥权启动,比基尼的“死灰”事件等,而且还产生了声明和美国氢弹试验合作的吉田、冈崎外交,但被动化的国民方面也以发动联合护宪或禁止氢弹试验运动,社会党左派的异常进入的形

258 式开始了自主抵抗。面临这没有料到的抵抗状况,保守派使用的是老一套手段,即“两大政党论”。换言之,就是以“合并”产生自民党的靠左,以“统一”制造社会党的靠右为前提的两大政党论。靠着既有的抵抗保守政权的国民的支持,处于上坡路上的社会党眼前晃动着得到政权的可能性,同时以政权交替的继续性这种幻想使人联想到国民生活的稳定,都不外是这一意图下的构想。社会党统一后一个月,自民党合并前几天,宛如在证明这一构想一样,经济同友会*发表了“有关支持议会政治的决议”。

“目前处于碰巧社会党统一,保守党也大体实现合并的形势之下。应该欢迎两大政党的结成,这点是肯定的,但是,仅此政治上的稳定尚难以期待。这是因为两阵营的主义政策相差太远,如此下去不具有圆满地进行政权授受的条件。如此现状,如果单单以离合集散产生两大政党,那么或许反而会使得议会政治的正确运营遭遇困难,不是没有这种危险。如此,保守革新两大政党的实现必须在组织、政策及运营等方面,以前者的近代化,后者的现实化,刷新议会政治来保证,此外,提供使之断然实行的绝好机会”。

同样,合并的翌日,前自由党总裁,现在已经去世的绪方竹虎在记者招待会上回答道:“统一社会党也采取靠右的现实政策,而

* 日本的一个经济团体,1946年4月成立,是一些年轻的资本家发起的,在财界的理论指导方面影响较大。——译者

对即使像迄今为止被看作是社会党的政策，但却是社会现实所要求的政策，我们也会不断采用的。因此，对立不会更激化。”到了新的自民党干事长、保守合并最有力的推进者岸信介那里，就成了甜言蜜语，他说：“我这三年来提倡两大政党论，总是在图上画着。要之，保守党在右边，针对暴力的法西斯，是明摆的铁壁铜墙，这是向左倾斜。社会党否认共产主义的铁壁，这是向右倾斜”（《每日新闻》1955年11月16日）。

两大政党论对老一代人，会煽动起他们对政友会、民政党对立时代的乡愁，对新时代的人们，会使之梦想到英国的保守党、工党的政权交替，对那些动辄就容易联想到党争不过是搅乱稳定秩序的中间阶层，这是投其所好的意识形态。但是，不断地试图将权力和国民游离的日本统治阶层真实的想法并没有那么好。在保守合并中起到最主要作用的自民党元老、已故的三木武吉在刚才引用的岸信介发言后，有人问他：“考虑到社会党和保守党对话的机会了吗？”他泄露了真话。

“没有考虑。保守政党真的、确实做到的话，国民会比现在更支持的。这样一来，不管怎样，社会党方面会逐渐接近过来。保守党靠左，社会党靠右，这是不可能的，这次的政纲、政策足够了，我们要真正实行。实行的话，国民都会共鸣。共鸣的话，就采用，以雷打不动的态势，稳步走下去，即使不说让社会党过来，它也会自然地靠近的。互相靠近实际上不可能。一定是向强的方面靠近。”（同上，《每日新闻》）

真是旁若无人的两大政党论，但绪方或岸的伪善表现却没有像他这样坦率(!)地表达保守派或统治阶层的真实意图了。事实上，据《三木武吉传》，保守合并的两大目的是“实现修改宪法”和“抑制社会党势力”，所以，保守领导层的两大政党论的真实意图竟在何处就很清楚了。证据是岸干事长刚才“圆滑的发言”唾沫未干，保守党就很快地甚至连迄今为止的习惯都打破了，明确声言，国会的正副议长和常任委员长都由自民党独占，或者在教育二法审议之际，虽说是讨论，却同意让警官队伍进入国会议场，引起日本未曾有先例的丑闻事件。所谓两大政党论是将“社会党的现实化”放在大义名分上，同时实际上事先阉割国民中开始涌现的勃勃的在野党性，是以保守政权的长期化为目标的一种策略。这点从这些和表面完全不同的事实中也可以充分了解。正因为如此，当上首相的同一个岸信介在1957年访美之际，以和以前说的话完全不同的语调说：“在华盛顿会议上，明确了绝对不采取中立主义，所以”，“想整合和社会党对决的体制”，这在归途中的夏威夷，他踌躇满志地言明的事实(《朝日新闻》1957年6月30日)也是在对处于远离权力位置的国民夸耀权力，在其反面，与其说他是屈从于更大权力的官僚习气而说出来的，毋宁说是从开始时隐藏的保守政权恒久化的意图因美国政府的支持而被触发说出来的(现在在美国的他半开玩笑地说要保持和艾克政权那么长的政权)。事态已如此，好不容易产生的“两大政党论”结果不仅对社会党，而且对国民主权也不过扮演涂着白粉化妆成母亲的狼的角色。于是，国民的政治主导权只要不沿着公定的路线乃至轨道的话，就不能安心的统治阶层的政策从密苏里号上的投降日开始直至今天，一直若隐若现地继续着。

（一）对官僚制批判的风潮

刚结束战争不久，所有的旧制度呈现出全面崩溃的状况，这时虽然毫不留情地对军部、财阀施以解散的皮鞭，但只有和这些势力一道曾是实行战争的主要基础之一的官僚机构却被允许继续存在，对这一点的指责变成强烈的舆论而显现出来。在刊登这些指责的报纸、杂志中，其代表性的论调，譬如在“怎么处理官僚”的题目下这样说道。

“包含着官僚问题的现在的条件可以说是复杂且奇妙的。即从一方面看，官僚和军阀或财阀都负有明确的战争责任。通过战争的爆发、进展和结束，我们到处可以看到官僚的巨大黑影。已经有许多人大声弹劾他们的责任和罪过。但是从另一方面看的话，战败的现实既然已不可能复归自由放任的经济，在经济生活的各个方面计划和统制必然越来越扩大，那么官僚的功能和意义应该说是与日俱增……虽然在他们的额头上有罪恶的烙印，但他们昨天和今天都同样被照射着舞台的灯光。”（《中央公论》1947年8月号卷首言）

如我们从这篇社论中所读到的那样，无论言论如何多种多样，可是，当时对应该说允许其存续的唯一制度的官僚机构，各方面都

262 加以激烈的批判。虽然如此,但就连在这激烈的“民主化时代”,就
183 这个问题最终也没有成为政府方面和国民方面认真探讨的对象。
其后,进行了公务员法或地方自治法的实施、内务省的解散、警察
制度的重组等制度改革,但连这也不过是以表面文章而告结束,不
仅没有进行治本的改革,相反,以1951年5月的“改变过头的占领
制度”的李奇微声明为好时机,从前一年秋天开始,战时领导者大量
复归政界、财界,同时连当初的制度改革的状况都是渐进的、偷换
实质的(1950年1月进行的高级公务员考试也不过是一种滑稽戏,
反倒不过是扮演了将官僚制民主化的真实意图歪曲了的角色)。在
讴歌官僚制民主化的宪法(特别是第15条)实施仅10年的时点,依
然,不,比以前更激烈地批判官僚制的抬头(譬如《官僚和日本》每日
新闻社1956年)也未必能说是不正当的寻衅吧。

不言而喻,日本的官僚机构并非一朝一夕产生的。它在美国
南北战争结束时就已经作为天皇制明治政府的大支柱而形成了,
经过明治、大正、昭和三代的政治风潮,依然显示着其牢固的统治
能力(其基本性质,譬如特权性或割据性等未必和西欧式绝对主义
相同的天皇制的性质,对此本书的其他论稿已经指出,这里省略)。
因此,即使8月15日的政治变动对日本统治结构的历史可以被认
作是划时代的现象,但对官僚的机构和势力的改革本来就不是那
么容易的事情。实际上当时记录占领日本初期政策实绩的艾德
温·马丁的报告就以异国人的新鲜感觉对这一点下了意味深长的
预测。

263 “和修改宪法的同时,重要的措施是官僚制的改革。这在
政府忠实于将代表送进国会的人民意志上不仅是重要的,而

且应该说是不可或缺的。不言而喻,即使在美国最近也正在出现对强大有力的官僚制的恐惧,但即使如此,我们无论如何也还是不能理解东京官僚们所代表的特殊‘伙伴集团’的权力。(他们)给新加入的人以沉重的压力,在其集团内部,不仅是相互之间,而且对集团整体的利害必须要有完美的忠诚,其状态宛如封建时代的基尔特*。因为他们支配官厅这一机构,所以每个阁僚没有他们的支持,就不能实施自己的政纲。他们对议会不抱有任何恐惧,毋宁说相反倒有支配议会的倾向。为了纠正其弊害恐怕需要长久的时日。革职只是像去除牛奶表面上的薄薄奶皮一样。这时最需要的是为录用公务员建立的崭新的民主制度,再加上,采取使抓住既得权不放的集团除公正的竞争外,不得妨碍升迁之途的断然措施。最近制定的公务员法就是具有这些目的的,但为了将这一法律渗透进细微之处,直至重组官吏制度,前面还有漫长而困难的道路。因为旧型官僚看到他们拥有的巨大权力遭受威胁,就一定要试图进行阴险的抵抗”(E. Martin, *The Allied Occupation of Japan, 1948*, p. 71, pub. by the American Institute of Pacific Relations)。

不用说,我们看到在这段叙述中指出的有的未必正确,此外,日本官僚机构的特色以此也不能完全包括进去。日本的官僚制具

* 即基尔特制度。起源于欧洲中世纪,是同职业者以互助精神组成团体进行相互救济的一种制度。——译者

有和单纯的封建时代的基尔特不同的天皇制性质,此外,关于阻止对其战后改革的要因也不仅是旧型官僚的宫中侍女式的抵抗。而且应该举出许多政治的、社会的条件。并且,改革方法的重点,如现行的公务员法,只是设置在其内容上未必可以认为是完善的特定制度,这也是相当成问题的。但是虽然这是个短短的叙述,可是却将官僚制的改革和明治宪法修改作为同一比重而放进日程,换言之,马丁慧眼识珠,早就看透战争结束前的旧统治结构和官僚统治具有密不可分关系的日本的特殊政治状况,正因为这是混乱时期,异国人的印象就特别值得注意。因为在他的指出中和在初期担当占领政策的高级幕僚,不久因飞机事故而坠死的对日理事会的美国代表乔治·艾奇逊的乐观公式不同,艾奇逊说:“为根除助长集权主义统制的根深蒂固的官僚制度积弊的改革手术刀施加在政府机构的所有部门及阶层,涉及行政机构的所有部门”(“回顾日本占领的二十二个月”《中央公论》1947年7月号),而马丁却对占领时代日本官僚机构显示的,且在其后也将显示出来的强韧的力量和生命力有着准确的洞察。

(二) 保存和加强官僚制的倾向

国内国外的人们指出的官僚机构的韧性已经从占领初期就以公然或隐然的形式显现了。只是实现了去除牛奶表面奶皮程度的改革的不光是一个革职的问题。在为将波茨坦公告或新宪法原理具体化而设置大小几多的制度上也遭受到抵抗。

不遑枚举,但可举若干例子。和宪法同日实施的地方自治制是以培育民主的基础和发扬新生国家实体的强大为目的的,妨碍它就会成为国家崩溃的重要原因之一,在这点上以打破既有的中

央集权的统治和解散应该说是其象征的内务省为目标是具有划时代意义的。然而,因获得新的自治权和发挥自主性而应该摆脱过去那卑屈状态的地方团体,如果对其进行剖析,那些主要干部的位置早就让大量的旧内务官僚以分散的形式占据了。应该说是辅佐民选知事、事实上掌管地方行政的“幕后元戎”的副知事的经历无言地说明了这一事实。即从昭和 22 年(1947 年)到大约 25 年(1950 年)前后,占据全国副知事位置的 48 人中,纯粹的旧内务官吏 25 人,外地总督府官吏 4 人,仅此就已经占据了近三分之二。当然此外的人也有很多是从其他官厅出来的,或旧官吏成了民间人,又再次回到副知事位置上来的,纯粹的民间人或市职员出身的屈指可数。本来,所有的官吏出身者在地方自治的运营中不能一概说不合格。此外我们也不能忘记那些错误地认为自治的原理就是利己主义或者割据主义的地方团体,或者以公器掩盖私利的地方头目。但是,即使考虑到这些事实,熟悉旧的集权地方统治的多数官僚对于民主意识或自治能力没有接受任何测试,原封不动地成了异质的地方自治的担当者,这已经超越了单纯的救助失业的意义,而且结果是:即使看到试图维持涉及全国的集权官僚机构的暗中布阵,也毫无办法。针对市町村、府县等地方团体,要求事务及财源大幅度再分配的夏普劝告或“神户委员会”的劝告完全被抹杀,对赤字的团体,实施导致所谓债务奴隶化结果的纽带——再建整备法,不得不依靠从上面派人的方式强制执行的町村合并,就连现在,也设立了使地方团体的施政分散的涉及全国中央各省的约 266 二万七千以上的派出机关,进而成为眼下政治焦点的愚民观式的知事官选论或带有官治色彩的“地方制”案等都可以说是刚结束战

争时隐蔽的集权布阵的结果。

保存官僚机构不光是将民主制度作为“隐身衣”的情况下。在当局判断这一制度改革超越了允许保存官僚机构的框架而具有直逼核心的异质性质时，就直接修改、废止制度本身。其中，处于在其反击目标上的主要例子是警察制度和公务员制度。这都和官僚制的存在与否有着重大关系。

1947年9月16日，给当时的片山首相的麦克阿瑟书简洋溢着这样激烈的语调：“建立人民的控制达不到的、在行政长官下的强大有力的中央集权化的警察官僚制并予以维持，如同日本封建时代那样做，是近代集权主义独裁制的显著特色”，以此为由，他要求全面地重组警察制度。在发出这封书简前，众所周知，在总司令部内遭到从对日本战略价值和治安维持出发对日本的存在予以很高评价的参谋部门的强烈反对，但波茨坦公告说的民主化方针压制了反对意见，为此，接受这个精神而将以前的中央集权和官僚制控制的典型的日本警察制度分离为国家警察和自治体警察及由公安委员会的警察管理等这些当时意想不到的改革就出台了。然而，虽然一个警官需要25万日元，但补助金是19万日元，以及即使不是这样，也在波及贫困的地方财政的冲击和感受到冷战激化或劳资纠纷频繁发生的所谓社会不稳定的保守派政府的要求这两个迫在眉睫的时代背景下，于1951年修改了警察法，承认自治体警察回到国家警察上来。由于这样的逆转，划时代的自治警察事实上消失了，而保守政党看穿了这一倾向，就研究决定进一步将警察极端集权化的追击措施，所有的警察都一元化为都道府县单位，其上级干部作为国家公务员，同时任命阁僚为国家公安委员会的委

员长。本来,对警察旧体制化就掀起了激烈的抵抗,出现了1954年6月的所谓乱斗国会,这时在会场外的堤议长宣布国会再度开始的宣言是否合法还是个疑问,但还是强行进行了修改。舆论强烈批评国会中执政党和在野党之间过度的乱斗是当然的,但虽然如此,这种超越常识的修改警察法的强行审议违反议会政治的惯例,可以说是只能适用于官僚世界的高压行动。1956年5月末,废除了教育委员会的公选,不久潜伏着开辟国家规定教育途径可能性的教育二法的审议和自民党将警察引进会场,及在众多警察的包围下进行的政党政治的自杀行为的情况也都是同样基于官僚制的想法的。当然警察、教育这两个领域中的旧体制化的内容对照宪法或基本法的原理是值得批判的,但是在这种审议过程中出现的着急下结论的以势压人的官僚思维结构本身也是我们应当充分注意的问题。“我们的终极目的是警察国家的再现。如果不如此,作为从事治安的人是不能负责的。”警察厅的一名干部这样狂叫着(前揭《官僚日本》34页),这种“说也没用”^{*}的意识在这里甚至适用于议会或政党。因此,由于警察权的上交,地方自治呈现出被埋了外壕的大阪城的状况,即使仅仅考虑到这种氛围,大概已经不需要再说什么了。

不像警察制度那样步调快速,但也遭到同样命运的是公务员制度。1947年,将日本官吏制度看作“重症患者”的公务员制度的改革(“麦克阿瑟的报告”《人事行政》1952年11号)也在既有官僚

* “说也没用”这句话出自五一五事件发生时,杀害首相犬养毅的年轻军官对犬养毅要求对话的请求说的,说完后就杀了犬养毅。这句话也可以译为“住嘴”或“和你没商量”等。——译者

和与其步调一致的执政党势力的激烈攻势前,更加扩大了这一制度的过渡性缺陷(譬如,人事院的聘用后补者的推荐名单制和聘用机关希望之间的矛盾,或者来自于职位分类制度的人事交流的困难等),结果,人事院和官吏制度合理化的命运如履薄冰。

本来公务员制度的目的是实施如宪法第 15 条所说:“选定公务员及罢免是国民固有的权利”,这一在民主国家应该是自明之理的官民同一性原则。这不仅是对俗称的“官尊民卑”这个众所周知的特权官僚的牙城加以改革,而且靠着打破仅仅给予少数高级文官官僚的“晋升阶梯”,试图进行广泛的官厅内部的民主化。将官职从位阶勋等的源泉王座切断,抹杀掉根据和最高权力的远近来测定人的社会价值的惰性,这本来不是一点法制就可以做到的,但虽然如此,我们也必须充分认识到新的公务员制度能为达到这一目的提供一个有力杠杆的意义。人事院的独立性通过人事行政的渠道,是为完成这一至难任务的一个手段。

但是,虽然说人事院的独立性,但既然这是国家制度,那么在任何意义上,都不能保持蒸馏水式的独立。它必须是为了实现排除官僚制和确立公务观的至高命令的独立性。在这一意义上,日本的人事院既没有设立反映舆论的监视机构,也没有探讨像西德那样的公务员工会的代表加入人事官的民主措施。不具有以民主力量支持为背景的人事院受到保留下来的官僚势力的反击是很容易想像的。果然反击和实施这一制度同时开始了。夺回特别职的次官,使其变为普通职,废除对腐败公务员的国民弹劾制,放松限制官职和私营企业的密切关系的规定,严厉限制公务员的劳动权和政治活动(在这一点上,对高级官僚为保守派议员或执政党而隐

蔽进行的广义的政治活动却是被默许的),进而缩小人事院的组织,在内阁设立公务员制度调查室,以此缩小人事院的事务,终于在1955年9月,修改废除了现行公务员制度的基本原理,以至发表了接近复原他们熟悉的战前官吏制度的性质或运营的改革案。

这一改革案将公务员的范围定得很窄,不仅将即使是国家公职但纯粹是从事劳务的下级公务员排除在公务员的框架之外,而且将“国家公共的利益判定”由在这里限定的少数公务员所垄断,同时设置了漂浮着往年“高级文官官僚”臭味的“管理职”,潜伏着将下级公务员留在不能晋升的位置上的企图,在这个意义上,可以说是企图改变战后公务员制度。官僚制的一个特色是在一定的集团秩序内,喜好设置“差别”的倾向,而在这一改革案中,历然显现出了这样的公务员观。因此,为实现这一意图而制造障碍的人事院当然在这个改革案中不仅不得不解体,而且他们提倡的职员团体和干部的协议会的构想也因为缺乏像在英国那样的做最终决定的中立审判机构而结果导致了加强处于优势地位的管理者方面的发言力量。不仅如此,对特权性官厅的引进促进了出人头地意识,这和狭义的公务员设定一道,在号称240万官公工会会员中将产生精神的及组织上分裂的危险。这不光是一个广泛的将下级公务员固定在“不能晋升的位置”上的问题。在官厅内部复活特权一事因上级官僚和政党(特别是执政党)的结合更加深化,还酿成围绕着利权的贪污祸因(在这一点上,高级官僚利用多年培育的权限上的地盘成为国会议员,且以同样的理由从政府降到财界当干部,这一日本的现状使将官僚的同质基础作为媒体而在利权上三位一体变得更容易)。延伸而言,因特权伴随的非合理的部门内的服从关

系也成为连锁反应式地蔓延到中下级公务员贪污的导因(日本的贪污事件常常是从长期服务者最后到达的“课长助理”中产生的,这在让人注意到官厅内部的上下级传统关系的意义上是意味深长的^①)。这许多弊害如同预测的那样,对公务员制度的修改、废除的志向现在在政治日程上进行着。1965年的公务员法的修改没有像预期的那样后退。但从这一事实来推断,建立公务员制度开始时的清新的目的,有崩溃、消失的危险是相当明了的。于是,官僚机构不仅被保存,而且在修正民主政治走过头的名义下,反而显示了加强的倾向。

^① 关于日本的贪污和官僚的关系,请参考拙稿“产生贪污的官僚政治”(《思考政治的指标》1960年)。

(三) 保存和加强的原因

271 被问责战争责任的其他主要势力从占领末期开始,虽然被认为是逐渐复活,但无论如何它们在初期受到过使之陷入虚脱状态的致命的解散打击,与此相对,如在业已举出的内外人士眼中看到的,在顽强地渡过那段动荡时期而保护了今天稳定地位的官僚机构的生命力中,本来就必然是有某种原因的。换言之,战前战后官僚始终是国家利益的唯一护持者,是国家利益不二的体现者,这种自负意识能够继续存在是基于什么原因呢?我作为主要理由举出三点。第一,为实施波茨坦公告的占领政策具有我将其命名为“间接统治”的形态。第二,在明治以来的国民意识中潜在着对官僚性是中立性质的幻想。第三,存在着在现代行政的知识和执行能力上,政党是没有能力的这一事实。以下我来说明理由。

一、1945年9月2日,在横滨港的密苏里号舰上,日本全权代表在投降文件上署名后,就给了日本政府“一般命令”第一号,这是众所周知的,在那上面写着对日本全部领土实行军政的旨意。占领军不要日本政府而直接和国民接触,对此感到威胁和惊愕的东久迩内阁*立刻将重光葵外相派到麦克阿瑟司令部,恳请撤回军政,结果,这一恳求因和远东委员会承认的事先关于占领日本的基本方针的三个构想中的一个内容相同(Martin, op. cit., p. 5),所以出人意料地被很容易地接受了,其后占领政策都是通过日本政府来实行的。

那么,联军方面在确定和日本的关系之际,又是怎样考虑的呢?这个考虑已经包含在1942年(偷袭珍珠港的第二年)初期的关于将来占领日本而开始准备的方案中了,但据E. 马丁说,作为两者间应建立的关系事先有三个构想,我们探讨一下其功罪。首先第一个途径,是以直接的军事权力强制日本政府进行改革。这有迅速且能准确地达到目标的优点,但另一方面,在占领后,容易招致日本政府反击的危险。现在如同和这一忧虑合拍一般,重光在申请中止军政时,说:“终止战争是吸取了国民的意志,由天皇直接裁定的,最诚实地履行波茨坦公告的内容是天皇的决心,为直接实现这一决心,特意建立了皇族内阁来做所有的准备。这是执行波茨坦公告最忠实的方法……占领军实施军政,直接负起实施行政的责任是超过波茨坦公告的要求的,不仅日本方面没有预料到,而且解除了日本政府诚实地执行占领政策的责任,于是或许会出现混乱的端绪。日本方面不负对其结果的责任。”(前揭书,下卷)

* 即东久迩稔彦内阁(1945年8月—10月),是所谓的皇族内阁。——译者

第一条途径的前面存在着这样的危险,而且日本国民在军政的统治下,与其说是学习民主化精神,毋宁说只学会了对外部形式的服从,这也被占领当局充分考虑到了。而第二条途径所考虑的是和这完全相反的方向,是占领政策最缓慢的方法。占领政策的重点集中在对每个日本国民进行使之觉悟新的民主价值的教育,结果让他们自己变革自己的法令或制度。如果这样的话,司令部对日本民主化的干涉是极其微小的。但是,这一方法如果成功的话,将能确保长期的效果,但在“改革的主要工具只需要教室”方面有一定的局限。抵抗改革的制度或势力将依然坚持对民主化的怠工。这样一来,对这种自主改革具体化的联合国的期待要比继续占领

273 责任的时间长得多。因此,从为补救第一条途径和第二条途径缺陷的意图出发,选择了现在所看到的中间的“最容易实行的路线”(the most feasible course)。根据这个方法,民主化的实行通过“反动的、不喜好”的政府来运营,并且对其基本线,司令部有强制力。但是使用这一强制力时,尽量回避直接下指令,而是沿着第二条途径的教育感化的方向。结果以两者合作的会议或给总理大臣私人信件(personal letters)的形式,基于司令部的非正式劝告(informal device)来促进日本政府的自主改革。这就是“间接统治”形态。

实施波茨坦公告就这样采用了“间接统治”的形式,所以当然是在日本方面寻找实行其政策的担当者,而唯一的责任者就是官僚机构。本来,对盟军而言,将日本的官僚机构作为占领政策的代理机构并不是意味着就这样承认其存在,这从9月6日送交东京的SCAP的“投降后的美国初期对日方针”中写的:“只是利用(to use)日本现存的政治形态,并非支持(not to support)”的话中,是

很清楚的。占领军恐怕对官僚机构也有利用,并同时追究其战争责任的意图,这也是不难想像的。但是仅仅是被利用的政府行政机构如果像民主制国家的行政机构那样,从属于议会或民选总统,即是具有在技术意义上实施政策的机构的性质的话,那么其朴素的意图也许会取得某种程度的成果。但是,日本的行政机构绝不是那种技术上的存在,毋宁说作为机构整体在长达数十年的时间里是参与权力统治的重要的政治存在。一旦给予日本行政机构以实施占领政策的重要角色,那就宛如给卧在地上的龙以云彩一样,于是就开始显露了官僚机构的本来姿态。

不言而喻,对间接统治这一形式在占领军下帮助政治民主化的情况,绝不能一概否定。按照《近代民主政治》的作者布莱斯的古典定义,如果民众自发的意志和民众对权力的参与是实现民主政治的基本条件的话,那么可以说间接统治反而是妥当的措施。因为应该说基于军政的强制命令来培育民主化的意图本身已经是一种矛盾。此外,有未然地防止彼我之间可能发生的无用摩擦和误解的长处,对此,我们也可以予以充分的承认。但是,为了达到这种间接统治所期待的效果,在这里就必须要有个强有力的前提。这一前提条件是日本方面的占领政策的代理机构必须是履行以战败这一贵重的牺牲为代价的波茨坦公告和强烈地希望促进日本民主化的。然而,被选为好的代理机构的却是如前所述的非近代的行政机构——保守的官僚机构。何况,重光外相强烈地希望间接统治的最大理由如他自己所说(前揭书下卷及住本利男的《占领秘录》上卷),是个为事先防止旧的统治机构动摇而将带来社会混乱的意义深长的考虑,不是因为其符合当初联合国方面考虑

的基于民众自发意志的民主化的最好统治形式,如果想到这,我们可以说被委托实施占领政策的官僚机构应该走的轨道大体就清楚了。特别是实施基于当然附着于占领政策的极端控制能力的政策

275 对从古代以来的权威天皇大权的实行者来说,是多年惯用的祖传宝刀,同时我们在直至决策过程中所看到的异常秘密性,占领军本身内部存在的民政部和参谋部之间的对立而招致的割据主义,还有堪萨命名的“电话政治”(《麦克阿瑟之谜》日译本 193 页),可以说是间接统治不可避免的、归趋暧昧的“匿名责任”(在议会答辩中,政府常用新造的、意义含糊的“有关方面”的语汇,或司令部方面的套话“这是日本政府的责任”,就是极端的表现——这一模糊的责任当时是封住在野党对政府批判的最好借口,或者也成为产生国内的各种势力说是“有关方面”的意向而给予自己主观野心以客观根据的恶习的原因。战争前日本统治特色的“圣虑”可以说在这里改为“有关方面”了。这种暧昧的责任即使在今天,在解释安保条约或行政协定时还残留着)等做法,正是助长了日本官僚制的传统特色而绝不是予以打击。

二、帮助保存官僚制的第二个理由是在国民意识的底流中根深蒂固地存在着对其中立性质的一种信仰这一事实。这种意识已经是和明治初期的统治结构深深关联,并培育出来的,靠战争结束这一划时代的事态出现或只是一个制度改革的方针无论如何是很难根除的。即明治宪法的基本原理在岩仓具视给为制定宪法方案而赴欧调查的伊藤博文的制定方案的纲领中也清楚地指示出来了,按照这个意思,是以拒绝在日本实现正确意义上的议会政治和政党内阁为主要目的,所以以至国民之间没有理解基于代表原理

和统一原理而致力于获得政权的党争的真正意义。正是在异质的主张和党争激烈的烘炉中真正地形成实体上的政治稳定和国家秩序，虽然如此，但这却只是为了维持明治维新时建立的天皇制的和官僚制的家长制主义为枢轴的固定的统治，这被误认为是保证稳定和秩序的唯一途径。明治宪法公布不久，伊藤博文在府县会议长前力主：“盖君主位于臣民之上，立于政党之外，故并非实施给一党派以利，给他党派以害的政治。”同样的时候，在地方长官会议上，黑田清隆强调“政府必常取一定之方向，超然立于政党之外，居于至公至正之道，各员宜留意于此，以不偏不党之心临于人民，抚取得宜……”，这可以说对在广大国民之间扶植包裹着本来的保守性质面纱的官僚机构的中立性的错误信仰起到了作用。官僚和国家的同一性这一意识、官僚滥用国家意识的现象是在确立天皇制中发现其利益的明治政府领导人有意地采用的基本方策。

党争乃至政党政治即平地起波澜，只是破坏秩序的这种模糊的固定观念在战后的混乱时期也强有力地支配着人们的心。在衬衫领子敞开的、姿势随便的占领军司令和穿着考究的天皇的照片或修改、废除皇族、华族等措施中，对得到以前的政治权威急剧崩溃印象的国民来说，不管怎么说国民主权，但不习惯将特殊意志统一到普通意志的规矩中的中央、地方的议员乃至政党者流使国会左右摇摆，在会场上甲论乙驳，即便这样也是所谓的“乌合之众”，他们作为新的政治权威的体现者还不具备不过是通用的资格和正统性。于是人们一边对坐在特权位子上的官僚抱有朴素的反感，一边却可以说反射性地在官僚机构显示的外表中立性的幻想中追求其精神支柱。特别是在不具有自治习惯，只是熟悉父系家长制

的监督性地方政治中,战后对开始急速抬头的对首脑支配的地方民众的反射运动很是显著。举其一例。日本开始举行划时代的地方选举是在1947年4月5日,但在其约半年前的1946年8月31日的《每日新闻》进行了对应当来临的选举“选什么人做知事”的意味深长的舆论调查。这一调查是以全国主要市町村为对象的,回答人数达到约13万人,而回答“民间人”的占75%,与此相对,“政党人”的为14%，“官公吏”的仅有11%。然而在半年后的选举中,打开投票箱一看,结果是46个都道府县中即使是纯粹的官界出身者也实际上多达31人,占67%的高比率。特别是其中“前知事”占压倒多数,这可以说明对曾经的“牧民官”潜在的依赖心理在地方居民之间依然根深蒂固地存在着的事实,也就准备了对保存官僚机构的牢固的精神基础。最近开始提倡的改革中的若干个,譬如将参议院作为“良识之府”,将政党从那里驱逐出去,以恢复往年的敕选议员为目的的意见,或梦想曾经说过的两大政党制的外表上政局稳定的幻想都是从不理解在实体的秩序形成上的党争的真实意义和作用的官僚式想法和共同意识的基础上产生的。

三、使官僚制容易残存下来的第三个理由如已经从第二个理由中所能预测的那样,取而代之的新政治势力的确立尚未成熟。不言而喻,完全驱逐官僚势力当然是包括公务员工会的全体国民的课题,但担负其主要作用的如宪法所规定,是国会,特别必须是运转它的动力——政党。但是,长期以来,被军部、官僚的重压所压制,长久被封闭在政权之外,战后又在匆忙之间重组并出发的日本政党不仅组织力量极其薄弱(在英国保守党党员有280万,工人党党员有610万,而日本自民党党员仅10万——政调会谈,社会党

党员登记的党员是4万——1957年第13次全国大会议案,请对照一下吧),而且将复杂且专业的政策立法化,同时要监视其实施过程,政党是不具有足够的政治领导能力的。于是官僚势力针对政党,可以夸耀它们所自豪的能将国家的中立性和专业合格性相结合的能力。

于是,垄断着马克斯·韦伯所说的“专业知识和执行任务知识”(Fachwissen und Dienstwissen)的官僚机构就成为日本战后的政党穿上新衣在政治舞台上扮演主角的不可或缺的基础。譬如,让我们看看从1947年5月召开的第1次国会到1957年的第26次国会提出、制定的法案,政府提案是2520项(通过1341),众议院议员提出808项(通过442),参议院议员提出224项(通过107)。当然在初期,也有很多实施占领政策法案的特殊情况,但即使这样,其数量也是难以比较地具有极大的差异。但是,官僚对政党的输血不仅限于提出法案的场合,在法案的审议方面也是很显著的。众所周知,现在国会的审议中心在美国的影响下,设在常任委员会的舞台上。然而,这各种常任委员会大体上是对照着现行的行政官厅的类别设置的,所以(大藏委员会、农林委员会等等)具有各省出身经历的议员分别在相应的常任委员会里,占据着委员的位置,结果就确保了能够在国会委员会审议上左右他们出自的官厅利害的法案的机会(譬如,关于第13次国会的水道法案的审议,厚生和建设的两个常任委员对在委员会上审议哪个发生对立,结果以撤下法案的形式来解决,当然这是来自于厚生省和建设省的利害关系的权限之争)。像英国的议会,议员几乎没有行政官出身的(据J. F. S. Ross, Elections and Electors, 1955, 在下院议员中

曾经是公务员的人在从1918年到1951年的各次选举中为12人到20人左右,比率仅为3%),与此对照,日本在选举之际,所谓官历在名望、地盘上起着极其有利的作用(这点和前述的第二个理由有密切关系),这种官厅的代理者作为议员进入政界并且活动的余地很大。不言而喻,关于行政整顿的定员法案等审议难以进行的理由也主要在这点上。于是,以常任委员会为媒介,官僚势力也隐然支配着国会或政党。不,已经到了这种程度,即高级官僚和公务员工会为了拥护共同的利益甚至尝试着进行联合斗争,这事很有名。所以不管是执政党还是在野党都将常任委员会评论为宛如各省的派出机构。(《朝日新闻》昭和28年2月4日)

当然现代政治的内容和方法既然不得不是高度技术化、社会化的,那么政策形成和其执行正往习得专业知识的行政官手中移交,这是世界性倾向,不是在日本看到的特殊现象。但是,在受到民主国家的洗礼的各个国家,虽然承认这一倾向的必然性,但国会或政党依然不断地对此警惕和不放松自我反思。因为官僚制如布劳最近的力作所指出的那样,即使具有保证行政效率的优点,也是不承认应该说是民主政治核心的“尊重反对派自由”的统治结构(freedom to dissent)(P. M. Blau, *Bureaucracy in Modern Society*, 1956, p. 107)。确如他言,越是有能力,官僚制就越值得警惕。1946年的美国“立法部门重组法”或第二次世界大战后,进行过三次议会改革的报告并正在付诸实现的英国议会的努力可以说是反映了这个问题,即对官僚制民主化的认真的政治关心。在1946年10月发表的英国议会的第三次报告中,记述改革目的的话如实地证实了这一点。

“现在英国的议会政治的危机不是从对议会不信任中产生的。毋宁说行政部门的活动扩大,是从议会不堪忍受现在被赋予的庞大的负担而发生的。这一负担正是因为和平的来临而越加庞大,绝不会减少,目前就有增加的可能性。因此,议会的机构为了承担这一新的负担而进行调整、加强,我们对此必须不断地予以关注(H. Morrison, Government and Parliament, 1954, p. 206 - 207)。”

与此相反,战争结束后,日本的国会或政党果真对官僚机构做了多少努力和取得多少成果呢?仅就这一点,不夸张地说几乎看不出能看到的成果。现在,他们在选举之际,在堂而皇之的公约中,常常放进充满了美丽词句的政策内容,但一到这一政策以何人、用什么办法实现的关键的政策执行过程问题时,就都几乎缄口不言了。在占领期间,在某种意义上,让我们嗅到的官僚制的民主化政策,不管是地方自治抑或警察、公务员制都是基于占领军当局的领导权。党的化石化的命脉和硬化的中枢靠着不断退隐的高级官僚多年经营的专业能力和职权网来输血,通过频繁的更迭,大量地给平民议员以大臣或次官的显职,满足了他们的官尊意识,同时如果这是和既有的官僚机构密切的自由党或自民党的保守政党,那还情有可原,但连标榜为进步政党而获得政权的片山内阁,根据当时的西尾官房长官的告白,处于对战前官吏制度的改革没有任何考虑的令人泄气的状态中(“国家公务员法制定秘录”《人事行政》1953年1月号)。在煤炭国家管理案的场合,也是和所有的次官或局长商谈,好不容易才执行行政工作,保守派指责这一事实是

复活战时官僚统治,也不一定能说这指责只是别有用心的宣传。

当然,国会或政党根据宪法条文,主观上是要支配官僚机构的。不,在这里也许可以说是“仅仅利用,而不支持”的态度。但是,神经中枢即使能运动四肢,但反过来可不行。明治以来日本的统治结构的中枢靠着它是占领政策唯一的代理机构而被增强,在好像是被利用的外表下,反而能利用所有的政治势力。和战前相同,战后的国会、政党即使都披上华丽的服装,但结果不过是在精致的官僚机构的舞台上跳舞而已。日本的官僚机构确实是强韧的生命力的所有者。

四 公务员和市民自由

282

没想到大幅度禁止公务员政治活动的昭和 24 年(1949 年)9 月的人事院规则(14—17)作为是否限制了国立大学教授的学问自由的重大问题而席卷了学界, 以此而有了名。即宪法第 23 条明确地保障, 并且是民主国家形成中不可或缺条件的“学问的自由”因这一纸规则的制定使得只有国立大学教授不被允许, 对此学者方面不断地发表这是不当的激烈指责和强硬的反对声明。时不时地, 对大学教授的“清共”等流言蜚语散布在大街小巷中, 正巧在这个时候, 这一规定便给世人以宛如思想侦察的“踏绘”^{*}一样的印象, 特别引人瞩目。

面临这种没有预料到的反击和误解, 当局也尝试了对它的解释。其中, 在浅井人事院总裁和司令部公务员制度课代理课长麦克对于其规则整体的声明中, 关于这一点的见解极其引人注目。浅井总裁明确地说: “这一规则中没有剥夺大学教授学问自由的任何规定”(杂志《公务员》1949 年 11 月号)。而且在稍后出版的题为《公务员的政治活动》的他的著作中表明了更明确的意思: “这一

^{*} 德川幕府建立当初, 残酷地镇压日本的基督教徒, 大肆抓捕教徒, 为证明教徒身份, 让被怀疑者践踏耶稣或圣母玛丽的肖像, 称“踏绘”。后在长崎等地变为正月里的一个节日。——译者

规则不仅没有要侵犯学问自由的某种企图,而且国立大学的教授以正常的态度在外部发表其研究结果,特别是批判国家或特定的内阁政策,反对特定的立法,以这一规则并不认为其具有特定的政治目的。反过来说,像这一规则规定的政治目的或大部分政治行为可以说对国立大学教授等完成正常任务不是必要的”(同书, 283 1949年12月,41—42页)。此外,麦克也在10月14日的记者招待会上发表了关于这一规则真实意图的详细谈话,肯定了教育公务员的特殊地位。即“即使政治候选人或政党时不时地利用某教育工作者过去的著作,来证明自己的政治立场,但也是作为教育职务的一部分来撰写论文或者发表意见的教育者撰写这种论文的行为,在法律上是不问罪的。禁止教育工作者的是其成为特定的政治家或政治的代言人,损伤了教育工作者名誉,从那客观地传达清晰真理的崇高地位上,居然自我堕落,常常堕落成为这么一种人,即为集团性的利己目的,变成给不过是追求个人利益的政治集团进行单方面宣传的雇佣人,仅仅如此。诸位,这一政治行为的规则不妨碍教育职员客观地传达真理的这一职务。只是禁止堕落为特殊利益的宣传人员。”(前述《公务员》中的声明)

不管是浅井总裁的发言还是麦克的谈话,不言而喻都包含着有其本身道理的内容。不过通常以制定、执行特定政策为目的的政府一方的见解将学者们一般看作“真理”的见解诬蔑为“宣传”的可能性依然存在。并且即使人事院如何具有对“学问自由”的尊重 284 之念,如果想到最终的法律解释是由法院裁定,那么当然以此就不能完全化解国立大学教授们的担心。但是,即便是留下这一丝不安,但这个问题大体上因上述的声明而了结了。

然而，从这人事院规则本来的意图看，或许是因为属于派生问题的这种学界台风过于喧闹，对规则本来目的的限制公务员一般政治活动的学者发言，因这喧闹而被搁置不问，这大概不是我个人的偏见。当然，受到这一规则限制的公务员批判这一规则本身已经是冒着违反这一规则的危险，此外，公务员以外的人因为生平就对一般官僚抱有反感，也没有作出特别过激的批判，所以被人抛弃不管也许是当然的。但是，我们考虑一下，这个问题也和“学问的自由”是相同的，具有不能忽视的重要意义。这包含着很多视角和内容，但在这里我只就公务员和市民自由的关系来予以探讨。

不言而喻，这次的规则是不管工作时间里外，将公务员不能从事的几多政治行为像冲水厕所中放的注意书那样恳切、详细地写个明白。结果，公务员因自己的职业丧失了本来应该能享受的许多珍贵的市民的自由。确实，在工作时间走开，致力于政治活动，本来从服务纪律来看就是不好的，这是当然的。对于这种违反行为为本来就必须有适当的处置。但是，即使是公务员在定时下班后，回到自己家中，换上浴衣，在人们面前赞成或反对当时的政策是他的自由，这和同一个人“西伯利亚故事”所感动，或因嘉宝演的沃共(?)的“尼诺奇卡”而发笑的自由是同样的。曾经在明治时代，官吏由于严酷的“官吏服务纪律”(1887年7月制定)而没有定量地负担着忠勤义务，就连那个时候，在明治二十二年(1889年)一月二十四日的内阁训令中还说：“凡官吏者自今虽然是在其职务以外，但对公众演说或叙述政事或学术上的意见是可以的。”现在是在从那以后经过半个多世纪的新宪法统治之下。这真是不可思议的现象。

但是这样说大概会遭到快速的反驳。这样的规则不光是在日本,在先进的民主国家的美国不也有类似的规定吗?(譬如,浅井前揭书15页)确实如此。但是即使是相同的规定,政治条件和社会环境一旦不同,其效果和接受方式也不相同。像这次规定所定下的对公务员政治活动的限制在美国成为一项法律而出现是1939年的哈奇法,这是众所周知的。当然这一法律也将许多限制加在公务员身上,其前后经过两次修改,并且有公务员“关于所有政治问题表明意见的权利(the right to express their opinions on all political subjects)保留给这些人”的重要规定,仅此就俨然与日本不同。特别是对于这一点,在签署哈奇法时,已故的罗斯福总统对议会送去了这样的话。

“这一法案的公平且适当的运用这一语言本来也适用于在公务指导中的为给大众报道正确事实的政府职员的权利上。这一场合说的政府职员是不论上下级的。如果法案无视这一权利而适用的话,那么,由此合众国的人民从从事公务的人们那里不可能直接听到有关联邦政府复杂的各种活动的紧要且极需关注的事实。此外,这尽管本来是为了政治目的,但在过去,为传播虚假报道而存在的人们垄断了制造报道并扩散的工作。这就违反了法案的意图,再次招致不公正,在这个意义上可以说是非美国的。”

言论自由这一市民权的存在对近代民主国家是个多么重要的支柱,我们从这一事实中大概可以理解。连这应该是日本公务员

不可退让的权利都不被承认。

此外,针对哈奇法的出现,纽约市当时的人事委员 W. 塞雅写了一篇“政治中立”的论文收在 F. M. 马克斯编的《新民主的行政》(1940年)中。在这篇论文里,他指出想要限制公务员政治活动的倾向不仅是从防卫政党的激烈的猎官传统而要保护他们的改革运动的结果中来的,而且来自于这些情况,即要削弱参与政权的政党的在野党方面的策略,或出于担心公务员和外部的工会结合而扩大自己势力的当局的考虑,或想将公务员束缚在固定限制中的旧自由主义的反政府热,而后他发出恳切的警告,虽然认可这种改革运动的存在理由,但这种倾向限制了公务员的市民的自由和责任,结果就有使他们陷入准公民地位的危险。他的结论是这样的。“严守政治上的中立却因为雇佣者有主权的这一虚构而不能正当化。不能将稳定的资格任用制建立在准市民的基础上,除了有特殊的任务外,对公务员政治活动的限制必须是和适用于所有市民的限制相同。”当然这种意见或许未必是一般的意见。但是,如果我们想到这是美国有代表性的大城市的人事委员的话,那么如何进行这一法律的运用和解决的社会环境就不言自明了。

现在比较一下和先前的浅井总裁声明中的一节。两者的民主的公务员观大相径庭是很清楚的。“如果有人主张公务人员仅在其工作时间是全体人民的服务者,一天的工作完了,作为一个国民应当恢复完全的政治活动的自由,那么这只能说是重大的误解。如果要贯彻这种看法的话,就会说在工作时间之外接受贿赂的公务人员以受贿罪被处罚也是不合理的。”在这里,近代民主制的支柱、罗斯福是那么想拥护的市民权却被视为与任何人都应感到羞

耻的受贿行为一样。一是宪法赋予的普遍权利,另一个是刑法禁止的一般犯罪。哈奇法的精神是不得已从公职的性质来抑制本来应该具有的市民权。在日本,却被视为既然从事公务,那么提出这一本来的权利从一开始就犯了对所有市民来说都不能允许的罪过。本来,浅井本身的发言大概不是有那么深的意图。但是,在这种比较不应比较的东西的随意态度中,可以说是意外地暴露出当局对新宪法核心的市民自由的关心程度,这绝非夸张之言。

在日本长时间以来人们是臣民。臣民的地位是给某种人以市民以上的特权,其他的人则被强制服从于他们。由于有了新宪法,全部国民在制度上脱离了臣民的地位,享受到新鲜的市民的自由。这对普通国民和公务员都是一样的。在这一点上,和拥有长久的市民自由历史的美国相比,根本的社会条件迥异。这样的规则制造的结果,不光日本国民成为“准市民”,而且谁又能保证国民就没有再次回到“臣民”的危险吗?在今天,政党政治尚未确立,大多数下级公务员没有去掉掉事大意识,过于害怕公务员变为政党的私人雇员,或使工作场所的秩序紊乱,以至公务员的言论都被严格限制,如果以此甚至要压制、抹杀新鲜的市民的自由的话,那么,这一规则的出台宛如为矫正牛角而杀牛。这就是我认为以哈奇法不能替这次的人事院规则辩护的理由。想来,由于新宪法的出现,日本国民新生为市民之后,到现在不过10年。今年4岁的幼儿用10日元纸币当玩具,家长就担心将来孩子会成为浪荡子,如果从这种父母的心出发,什么都要一一告诉的话,恐怕孩子的智慧是永远不会成熟起来的。

五 职位分类制度的具体科学性

289

制度的实践价值经常是不能离开其初始、培育的基础来加以考虑的。特别是在制度以国家的统治为目的时，正因为其背后的历史传统和社会条件复杂，所以可以说这种考虑是不可或缺的。

然而，以前在说到制度时，因其外表上技术性质的缘故，往往容易无视这一考虑。结果如同制定明治宪法当初那样，形式上仿照欧美发达的议会制或地方自治制，盲目地相信这就意味着日本统治机构近代化了。仅就此，批判伊藤博文外表上的欧化政策的有名的贝尔兹便在其著名日记中写道：“和西洋各国成为对等不是外表的形式方面，而正是在内部的资格方面必须要达到这一目的，特别是连其外表形式上都有缺陷时就更要如此了。”（岩波文库）这一切中要害的批判在今天依然必须说是正确的警告。新宪法制定以后，在日本统治机构领域进行的各种改革主要是英美式的，特别

290

这样的传统和条件的日本,为了接受这种制度是否果真具有贝尔兹所谓的“内部的资格”,对其探讨的思考是最有必要的。如果忽视的话,将会再次遭到在地下的贝尔兹怜悯的笑。正如他巧妙地比喻的那样,“衣裳不是服装而是伪装”,正为此我们就要更加警惕。

对于被称之为民主的、科学的人事行政的改革,也是同样。即使在美国发挥着科学功能的人事行政,在政治条件完全不同的日本,直接适用于旧官僚制长期支配的地方时,每个制度即使保有抽象意义上的科学性,但在日本具体运用时,就不一定能获得在母国所显示出的同样的科学效果。本稿主题的职业分类制度即使在最新采用的所谓“科学人事行政”中也是技术性质特别浓厚的制度,因此是我们所不熟悉的,并且是很难理解的制度,但为此我们在论述它时,就更要求我们有前述的考虑。职业分类制度的采用开始成为人们话题时,某些人陷入了只要实施这一制度,日本官僚制就能够完全合理化的轻松的梦想中,相反另一些人在呼吁因这一制度的实现,就复活了曾经有过的特权官僚制时代的身份秩序,这些都是没有真正认识到职业分类制度的具体科学性的证据。特别是“职业分类制度”在官吏制度整个体系中占据着——借用美国行政学者费弗纳的话:“是人事行政的基石、核心……没有它其他的一切功能都不能有效地运转”的如此重要的地位。因此,如果使这一制度终结在随意夸耀其抽象的科学性上的话,就太遗憾了。这不仅是一个职业分类制度的问题,进而言之,必须说对日本官僚制的民主化这一重大课题的命运也会有强烈震响。我偶然地在第6次国会职业分类法案提上日程之际,在参议院人事委员会,虽然时间很短,但得到了向公众陈述我的意见的机会,因此以这一意见为

纲,加以补充,从上述的视野出发,论述这一法案是否果真符合如其母体的公务员法第一条及该法案第一条所讴歌的那样“促进公务的民主且有效地运营的目的”,如果强烈地希望达到所期望的目的,那么探讨必须要加以什么样的条件,未必是徒劳之功。这就是我写这篇论文的缘由。

为了知道职位分类制度在科学的人事行政上有何种长处,大概就有必要追究为什么它是在美国发展起来的。关于这一点的详细记述已有其他稿子(拙稿“美国的官吏制度”,收于腊山政道编《各国的官吏制度》),如果简单地说明理由的话有两个。其一是统治结构中的猎官制的支配,第二是科学管理法的发达。

首先从第一点论述。美国从19世纪初叶以来,从对官职的民主监督的观念出发,政党的统治力量掌握了包含人事在内的行政运用。然而,这一政治上的习惯随着到了世纪末,其政权的交替意味着对多数官吏的大规模更迭,官职和行政的效率或人事的公正没有关系,只是为党派的理由而被左右,这已成为一种恶习。结果,在现实的行政上出现了两个缺陷。其一是为对给党服务者褒赏而新设立不需要的官职或任用无能的人,或者有能力的人被调任、罢免,结果行政效率低下和人事行政不公正很是明显。其二,按照“无能的职员产生无用的费用”的格言,从滥设官职产生的行政费用的庞大流出和对人事费用的检查发生了困难。本来,在这个国家,决定人事费用时,对每个官职或者分别制定特别的法律,

或者积极地以法律来规定工资总额,在这个范围内,工资的确定由行政官厅自由裁量,因为就是这两种方法之一,所以就没有一定的标准。因此,结果不仅产生了官职差异上的工资不平等,而且也导致精密地测定人事费用成为不可能。改革涉及这行政、财政两方面的缺陷,创造出公正且有效率的官职体系的意图是只采用职位分类制度的第一个原因。

应该说是从 19 世纪末以来该国高度的资本制发展的产物“科学管理法”完成了这一改革运动。科学管理法是 F. W. 泰勒(1856—1915)创始的,其意图是,要形成在作业过程中对每个劳动力的分析和其合理的配置所构成的科学的职能体系(functional system)。正是这一职能体系中心的管理法,构成所谓分类制及职位分类制度(classification)的原型。在这个意义上,职位分类制度将不合理的人的支配关系从所有的组织中清除出去,应该说这是将合理化的每个劳动力作为要素的体系。开始,这一科学的管理法应用于工厂的作业部门或企业经营,但不久就波及产业的整个组织,终于进入国家行政领域。当然在国家行政的场合,不像私人企业那样明确地以追求利润为直接目的,而是依然为非合理的政治环境所支配,为此,采用迟缓,但不论怎么说,不能忽视科学管理法对美国人事行政中职位分类制度的实现做出的贡献。

以上所述的两个理由相结合就出现了美国统治制度中的职位分类制度,由此我们将能推测这一制度对人事行政乃至整体行政的运用有什么优点。职位分类制度大规模法制化是 1923 年的职位分类法(Classification Act),这一法律因 C. A. 彼得被颂扬为是通过了 1883 年的“公务员法”以来对公务员制度的最重要法律,而

其历史背景可远溯到 19 世纪中叶。特别是从要求工资标准合理化的立场出发,关于职位分类制度朴素形态的议会讨论是在 1818 年。其后这要求依然持续,并逐渐地得以实现,这幼稚的制度是在 1853 年制定的。根据这一法律,(1)中央的财务、陆军、海军、内务、邮政五部门的书记被分为四个阶级,(2)根据阶级固定工资,(3)要求任用为该阶级的人所有的考试都合格。当然这一划时代的法律在应该被称为猎官制的当时,不能取得引人注目的效果,但不久后,1883 年的公务员法或其后法律及历届总统的命令,特别是 1923 年的职位分类法,官职的分类化范围逐渐扩大,及至 1940 年的拉姆斯贝克法规定可以以总统的执行命令来扩大职位分类制度。第二次世界大战的紧急官职的增设在某种程度上妨碍了职位分类制度的完成,但战争结束后,又再次回到原来的步调上,1949 年 10 月的职位分类法以一个法律将 1923 年以来实行的各个法律的修改体系化,其内容也将五个分类职整顿为两个,显示了巨大的变化。但是,应该说对职位分类制度的基本原理的行政过程中的每个劳动力单纯化有困难的官职,譬如对担当决策的 (policy-making positions) 的,依然由猎官制支配,这包括全联邦公务员的三分之一。

现在所述的具有合理性的职位分类制度在应用于日本时,一般而言有什么长处呢?

首先以此实现了任用、晋升的公平。若根据以前的制度,通过

高等考试的人仅此就从一开始便成为“判任贵族”，约定好了在官界荣升，而不合格的大多数人即使对其职务再熟悉也依然不得处于下层，他们是不幸的。此外，任用、晋升的条件因毕业学校或上级的任意而在很大程度上被左右着，这种实例不少。采用职位分类制度的目的就是要排除这种任意的习惯。

第二是待遇的公平。如果是以前，尽管从事同样的行政事务，但却被所属官厅的历史或传统所支配，不能否认其间有工资差异。此外，因为没有判断职务内容本身的质量标准，官职间的比较就困难，自然就酿成待遇上的不公平。职位分类制度因其将职务内容标准化而能补救这个缺陷。

官厅的部局课的责任因职位分类制度的采用而明确了。即使在接受许可或认可中，以前要转几个省的窗口，为此是时间的莫大浪费，在所谓“繁文缛节”的名义下允许痛苦的等待，同时这也是产生人情或受贿的特权的源泉，而因职务内容和责任的明确体系化可以省略烦琐的手续。

预算要求和审计的明确化，关于这一点，像出差费或机密费那样，名目不清楚的费用以人事费用或接待费顶替的官厅的惰性习惯将得以改革。

这里所举出的四点是在将职位分类制度适用于日本的情况下，对日本官僚制的民主化和效率化能发挥的主要科学效果，而这是笔者头脑里描绘出的长处，现实上提上日程的、由仅仅 15 条构成的简单的职位分类法能否取得同样的效果则是另一个问题。如果从这一意义上看，在制定这次职位分类法时，是否基于像开始时说的那样的慎重考虑而事先充分考察，我不得不说这是相当值得

怀疑的。因此下面依次举出职位分类制度在移植到日本时,为其能取得具体的科学性,我认为的必要条件。

第一,现在预定的职位分类法的内容如前所示是极其简单的。即,在看一眼这一法案的内容时,与其说是职位分类法,毋宁说是职位分类制度的说明书。本来职位分类制度在公务员法的原案中不属于法定事项,但将包括笔者在内的公法研究会的主张作为参考,国会在第 29 条中加上了“由法律规定职位分类制度”的一条。因此从公务员法的趣旨来看,虽然职位分类制度的内容本身应由职位分类法规定,但该法案的第 2 条仅仅说:“职位分类制度是将官职对应职务的种类及复杂和责任的程度,依据该法律规定的原则及方法分类整理的计划”,关于其重要的实施和解释,第 4 条全部委任给人事院规则和指令。结果公务员法第 29 条和职位分类法第 4 条成为所谓同义反复,好不容易设置的第 29 条 1 款提倡的对行政的国会优位的民主精神成为一纸空文,这样说并非过言。人事院或职位分类制度的实现确实是试图打破旧的官僚制,但既然承认这样广泛的委任命令,就只能说是“处理木乃伊却成了木乃伊”。在考虑职位分类制度在人事行政的整个体系中占据的大比重时,职位分类法就不仅仅是终止在根本原理和抽象的说明上,至少要明示关于其具体全貌的规定,应当交付给最大的人民代表大会的国会审议。

第二,事实是职位分类制度预定的正确的官职观尚未在日本

扎下根来。如果在行政组织内部,没有被适应职位分类制度合理性的官职观所支配,那么即使实施这样划时代的制度也绝不能发挥其本来所具有的价值和功能。

盖所谓职位分类制度到底是技术体系而不是身份秩序的表示。因为这如同在卡内基技术研究所的 H. 西蒙在最近出版的《行政论》(1950)中确切规定的那样,“职位分类制度的基本观念是官职(position)被分类,不是偶然坐在这个位置上的人(person)的分类”。因此在这个体系中占据每个行政职务的个人的社会价值绝不是因这个体系来规定的。即不论是长官还是打字员,不论是课长还是服务人员,即使存在着职务上的上下级关系,也完全不存在身份上的上下级关系,这是职位分类制度原理教给我们的。正是在这一点上,以前的亲任官、敕任官、奏任官、判任官、雇佣人的身份秩序和这一制度之间有着重大的差异。然而在长时间以来熟悉“权威行政”的日本,对这一点,尚未充分清算旧的身份秩序的官僚制的氛围。与此相对,在实施职位分类制度的美国又怎样呢?《美国工薪阶层的生态》一书的作者坂井米夫是这样传达他们的状态的。“刚出学校的新职员或公务员和以前的人之间没有语言上的阶级性。从进来的那天开始就互相称杰克、吉姆等名字的简称,以此立刻就融洽起来……普通工作的人和相当于大臣的部的长官或总经理等上级说话时,也绝不低下头。只是清楚的、恭敬的说话方式,绝对没有身份阶级式的您和你式的差别……”(《文艺春秋》1949年9月号)在指责过分的民主主义会带来工作场所中的坏平等的新宪法下的日本,如果和其比较一下,读者诸君对其档次上的差距反倒是很熟知的。

为确保行政组织的默契，先前引用的西蒙举出了一个条件，即“赏罚的权限”(authority of sanctions)，这时他不像我们经常立即判断的那样，只有上级官职的担当者垄断这一权限。他指出，“赏罚的权限”在下级对上级的关系中也存在，“罢工”就相当于此。当然在合众国，政府职员没有罢工权，因此难说和企业组织相同，但尽管如此，他认为和罢工权是同一条线的“集体赏罚”(mass sanctions)这一权利被赋予了下级公务员。说到赏罚，对常常认为只有上级才拥有这一权限的我们来说，这种主张“权限的相对性”的民主意识确实应该说是出乎意料的官职观。

在像职位分类制度那样的完全具备各个职务内容和责任的官职的技术联结下，靠流水作业来发挥其行政效率的制度正是在这样的环境中才妙味无穷。因为，如果仅仅是在法律上存在的，那么和冰冷的精密机械没有两样的行政组织为了产生真正的效果，特别需要各个职务的担当者在和其他职务的担当者之间结合的关系中，完全发挥其自主的创意，其创意的结合能够保证取得调整的默契。因此，如果将职位分类制度和身份秩序看作一样，下级官职的公务员对上级不敢主张职务上的固有权利的话，那么美轮美奂的整个职位分类制度的结构就从内部崩溃了。

第三是在职位分类制度准备过程中的不充分。如前所述，这一制度在美国到其实现必须经过长久的、渐进的发展历史，虽然如此，但在日本是以极短的时间实现的。如果用比喻的话，就像整理新婚家庭的日用品一样，开始时仅仅是新夫妇有很少的食具或日常用具，简单得可以放在厨柜里。在这期间孩子出生了，或社交关系扩大了，即使增添了客人用的茶杯或咖啡用具，但因为是在已经

经过简单整理后加上去的，所以工作操作简单明了。在美国职位分类制度形成的过程就和这个例子一样。然而在日本一举完成职位分类制度的场合，则就像承担着过火后的百货公司仓库的整理工作一样，漆黑的自来水笔或缺了一半的茶杯、碟子混在一起，其操作极其困难，其处理必须要比美国更为慎重。美国在 1923 年的职位分类法诞生之际，为了实施这一法律，设置了预算局长、人事委员会的委员长、效率局长（其后统进了人事委员会）的三长官会议制的特别职位分类院，心无旁骛地担当这一职务。即使在日本，在实施跨越庞大的行政官厅的所有领域的职位分类制度时，相互官厅之间的联络也必须更加紧密化。即使从具有统一人事行政重大功能作用的人事院今后的地位考虑，也必须更加强烈地要求各个官厅的协作。

第四点，前述的在职位分类制度在制定过程中的准备不足不单限于人事院和其他行政官厅的关系上，而且对大多数普通公务员的周知性也是同样的。这种有关他们职务将来命运的制度改革不考虑到公务员的意志或希望而进行决定，这样的做法如果不成为妨碍职位分类制度今后顺畅运用的重大契机就是万幸的了。在这里，我们应该举出在 1923 年制定职位分类法之际，美国公务员工会曾经有过和其协作机会的先例。这是极其限定的少数职员个人有记述职务记述书的机会，或者其代表在议会的公证会上对几乎已经完备的职位分类制度法案，仅仅允许有二十多分钟的意思表示，这绝不能说是充分的。

现在，对预想实施近在眼前的这一制度，从公务员方面表明了朴素的但却强烈的反对或不信任，当局对此是怎么看的呢？我举

一两个例子。最近我在报纸上看到东京的一个公务员投了题为“废除职位分类制度”的稿件，内容是这样的：

“社会是既大又复杂。即使处于不起眼的位置，但从事重要工作的人又何其多也。承蒙这些和米饭一样没有滋味的人们支撑着我们的生活。即使掉了一个螺丝，表也要停的。如果是正当的职业，都是重要的，没有高低。邮差准确而且早起为我们送信，坐在窗口的人在敏捷地干着工作，挽救着很多人浪费的时间——这确实应该尊重。

然而人事院要确定厉害的职位分类制度，给公务员划等级。在同一个课中，从事同样工作的人，被装进框子里，拉开身份和工资。平地起波澜，划职业的高低，在道德上、实际中都是岂有此理。”

从这里举出的小文章中判定其投稿的意图稍嫌过分，但至少从纸面上推定，这个笔者的逻辑有不少混乱之处。即在前半部分指出官厅组织不是以前在日本存在的那种以绝对权威为顶点的体系，上下关系必须是我说的“相对关系”乃至“复性权威”的体系，这一点是相当值得肯定的。然而到了正论的后半部分，突然逆转。因为尽管职位分类制度大体上是为了将前述的日本官厅组织的身份支配的缺陷合理化的手段，但他没理解这一点，而是基于好像职位分类制度是引进这样的绝对关系的错觉上来论述的。如果预定的职位分类制度有着能让这个笔者发生错觉的弱点的话，那么这就是在日本眼下计划着的职位分类制度中潜伏着的短处带来的罪

过,以此绝不能伤害职位分类制度本身的合理性。

一看是没有派头,“也没有滋味”,并且在卖力气的多数公务员的努力没有得到充分的报偿,在大学毕业的高等文官官僚堂而皇之地在出人头地的大路上行进的阴影里,宛如被石头压着的杂草一样,只是以微薄的薪俸为唯一的乐趣,长年兢兢业业做下面工作的以前的下级职员扭曲的影子才象征着日本官僚制的“黑暗图画”本身。“在同一个课,做着同一工作的人们”,从桌子、椅子直至食堂、厕所都区别开来,这是过去官厅的风貌。这点大概在职员的负担程度上也可以指出来。现根据1951年秋的行政学会的报告,在东京都的效率调查中,虽然薪俸是一样的,但甲一天要忍受十一个小时的工作,乙仅仅工作四个小时,不就是产生了这样的差异吗?

302 废除这些身份上的差别及执行任务上的“岂有此理”的特权,不单是形式上的、量上的均等化,而且为实现质上的大幅度平等化,可以说是“平地起波澜”的职位分类制度的目的。害怕发生一时的混乱,否定职位分类制度内在的普遍合理性,这样一来,这种态度对维护以前的绝对关系的官僚制倒是绝好的论据。当然对投稿的主人追究其“为什么”的意图是残酷的。应该负责的是在采用职位分类制度之际,使公务员产生这种逻辑混乱的当局不经意的态度。在这里,也可以看到应该说是为有效地确定新制度的最大阻碍条件的准备不足和实施缓慢。

本来,我在这里引用的例子不过是偶然在报纸上刊载的一个公务员的意见。但是一看是偶然的意思表示,却和其他很多公务员对这个问题的评价差距并非很大。即关于这个问题,对东京大学的一个部局的事务职员的调查(1951年10月)中收集的数字显

示出有关职位分类制度的他们的理解和评价的实际状态,和前述投稿的意思没有太大区别。这个数字是对 50 个人进行的,收集的数量是 31 人。有关职位分类制度实施的意见,“反对”97%，“赞成”0,“不清楚”3%。几乎全体人员都反对,但即使在这时也应注意“知道自己定级的人”是不足半数的 13 人的事实。反对的主要理由是“因为饱和,所以就固定了低工资”,“根据工作内容发生工资差异,工作场所中会发生不公平”,“因为定员确定,即使饱和也不能自由地变换其他职种”等,从这里也可以看出,意见有着对着急制定的职位分类制度预想成果的本能理解,但很难说是在本质 303 上对这一制度充分了解后所作出的回答。

本来,这一调查是名符其实的特殊部局(教育官厅),并且是对极其有限的公务员进行的,因此,大概会有如将其一般化是危险的批评。但是如后所述,当我们看到另外进行的以广泛的公务员为对象的舆论调查的结果所显示的对职务记述书的他们的态度时,和现在引用的东京大学职员不满的评价就没有太大不同。现在如果职位分类制度如当局所歌颂的那样,是“统一在许多场合容易酿成潜在的不满的人事行政,成为使之公平的坚实基础”(行政调查部编《职位分类制度概说》1947 年)的制度的话,那么认为关于这一点的深刻考虑必须要进行的想法就不是我一个人的独断见解。

第五,和刚才指出的预备手续中的缺陷相关联,对于应该说职位分类制度成功与否的关键的现在每个官职的内容是否果真进行了充分的调查。人事院为了实施这一制度,对一定的公务员要求提出职务记述书并予以记述。然而因为不习惯这种制度,有些人记述现在执行的公务的职务内容,有些人则写的是法规上的自己

的职务,各个记述内容发生不少混乱。笔者也是记述者中的一员,但对于听讲学生的数量,我的一个同僚写的是学生的总定员。就是这么一种状态。

如果说这种混乱状态只是在我周围发生的例外的体验,则未必如此。譬如在国立舆论调查所进行的“有关人事行政的舆论调查”中,如果要听听关于职位分类制度说的话,则是这样的(杂志《公务员》1951年6号):这时作为对象的公务员是人事院地方事务所所在地的八大城市工作人员中的1574名,回收的票数是1560(99%)。调查主要是以对人事院活动的评价和希望为中心的,不是将职位分类制度作为直接的问题,但在其中包含着对“职务记述书”的态度一项。这一记述书在当时是实施职位分类制度不可或缺的前提,是人事院让各种官职的担当者自己记述其职务内容的文件,记述这一文件的事实是普通公务员好不容易对这一问题表示意志的唯一机会,即使从这点来推测,他们对记述书的态度也可以说是对职位分类制度的间接批评。现举出其主要的态度。“复杂得难以表述”的29%，“做不到技术上的细节”的22%，“做不到所负责任的程度”的13%，“职务内容常变”的9%等。这些数字显示了以前及现在日本官职的内容是极其复杂的,在合理的范畴内难以把握,同时习惯于这种事务的日本公务员们在写对这些点欠缺慎重考虑的记述书的项目时,十分困惑。因此,基于记述者自己承认绝不能正确传达的这种区区的记述而构成的职种或职群在语言的正确意义上是否科学,对此未必能够全面肯定。浅井人事院长在其著作中,说明了将流水账变为新的簿记,但如果成为真的簿记,那么其基本的科学调查就应该更慎重。如果不具备

这一点,和在流水账上画线一样,人们是绝不会将其看作簿记的。

第六,和美国不同,日本普通职的范围远远大于美国。美国担当所谓决策的次官、局长等的职务由于猎官制的结果是自由任用。然而,在日本这些官职进入了普通职,因此就有必要将其职务内容按照一定的技术标准职种化,看看现在制作的职种一览表,设定“普通行政职群”这一极其困难的范畴就是因为这个缘故。盖职位分类制度其物是以能将行政组织的每个劳动力按照一定的专门标准分解为极其单纯的技术要素为前提的。然而,如果根据这普通行政职种的定义表,就是“这一职种包括一般的行政事务,即除了专业的及技术方面之外的、以有行政责任的业务监督或指导、实施及进行各种事务的综合调整为职务的所有官职。”(下点为笔者所加)但这定义本身已经和以专业的且技术性质为其生命的职位分类制度本质相矛盾。正因为如此,职位分类法刚制定之后(1950年5月),根据人事院制定的职种一览表,结果是如技工职群那样,虽然将其职种分类为90个,但普通行政职群仅仅分为三个。理由是缺乏明确的标准。对像拥有“除了专业的及技术方面的行政责任”的决策职那样的由政治要素支配的官职,这时不是应该下决心将其从职位分类制度的框架里排除,全都进行自由任用吗?

第七,在决定职级时,必须考虑到不产生职种差异大的不公平。法案第11条说:“一职级形成一个职种。”但因偶然地做了这个职务,为此虽然工作了很长时间,但也能导致妨碍晋升的结果。特别是对于单纯地从事劳务的人,其影响很大,从这一意义上来看,这些职种应排除在职位分类制度之外。

第八,对公务员而言,最关心的是和薪金的关系。职位分类制

度本身当然和工资体系是不一样的官职体系,但同时如已经说过的美国那样,职位分类制度的发展和薪金有着密切关系是不可否认的事实。即使是日本的情况,关于这一法律附则及薪金附则的公务员法第 63、66 条也承认两者内在的、亲近关系。本来从职位分类制度的原理来看,大概职能工资的实现是理想的。但是在生活费变动激烈的社会,严格的实施会造成公务员劳动力的不当损失。因此,在将薪金准则适用于职位分类制度时,必须考虑不要产生始终威胁公务员对生活的不安感,尽可能有工作的最低保障。在这一意义上,依据真正的合理标准来决定工资额不仅是依据人事院一方面调查的文件上的“科学计数”,而且必须依据吸取到现实的执行公务者的希望和要求的正确意义上的“科学计数”指标。如果由于固定的职位分类制度的存在,导致错误地评价公务员正当劳动力的结果,为此即使政府方面认为是没有错误的“抽象科学性”,但如果出现了工作现场公务员认为的缺乏“具体科学性”的工资表的话,那么解决两者矛盾的方向,不得不自然还流到的“外快”或“贪污”上了。

以上举出的八个条件作为在日本成功建立职位分类制度的预备条件,限于我考虑的主要的东西。本来,此外还希望有若干方策。但是,若不满足至少在这里指出的条件,那么即使职位分类制度本身有如何合理的性质,其真正的价值在风土迥异的日本也不能发挥具体的效果。因此,尤其必须注意不要让这世人瞩目的新奇的职位分类制度只是成为贝尔兹所说的“伪装”。

六 自然的反动和政治的反动

308

为了创造“自由而健康的民主的日本”，承认修改占领期间法令的1951年5月3日的李奇微声明成为确定日本将来政治动向的重要的试金石。因为，由于这一声明，我们要用自己的手来选择两个方向，即把基于新宪法的各种制度建立作为将来民主发展的坚固跳板，或者把这看作是因一时骤雨而行人寄身的、为考虑以后的路程而找到的暂时的房檐。我们面临这样的课题，到底应采取什么样的态度呢？

确实，新宪法在其诞生的瞬间，并不是处于使我们的心情能充分满意的状态之下。在从制定当初已经经过五年的今天，我们根据已经发表的诸多文件或记录，相当详细地得知当时撰写的状况。在使其真相明了的很多人当中，大概有不少人很快就断定：从这种情形看，新宪法是美丽的，但到底是和我们联系薄弱的借来的衣裳。最近在街头成为人们话题的美国记者麦克·凯恩的《日本日记》也认为新宪法不是从日本国民大众中自然发生的，可怜得像外国制造的国产品。不言而喻，这种主张包含着多方面的真理。但是，在判定一国的宪法具有的政治价值时，仅仅从这种视野来看，

309

未必妥当。在制定要用法律表现国家基本结构的宪法草案的过程中有多少人参加？或者在制定时的政治氛围有多大自由？这本来确实是在确定其宪法价值上的重要条件。但是在这种场合，成为最基本价值判断标准的是超过其手续或外在氛围的内容。对我们而言，通常可以看作自主宪法的明治宪法根据宪政史学家的研究证明，也是在政府聘任的德国人雷斯勒草案的强烈影响下制定的。何况其宪法草案即使从手续上来说也没有经过议会的审议。从这种手续和政治氛围中出现的旧宪法的内容保证了直至战败的官僚制统治，想到这，无论如何不能说这是语言正确意义上的自主宪法。实际上如乔治·洛克在“市民政治二论”中所说的那样，即使只是基于伙伴们的同意而制定的法，但却给单独或者少数执政者了无限制行使其意志那么强大的权力，如果是这样的话，就决不能把这个法看作是自主的政治社会的反映。如果想到这，新宪法大概可以说还有过得去的命运。因为在其内容中，贯穿着可以说是近代国家必须具有的不可或缺资格要件的“人权保障”和“主权在民”的两大政治原理，同时在其手续上，也成为我们选择的议会日程讨论对象。因此，如果对这一宪法自主性有应该责难之处的话，那么就是虽然给予了用自己的手制定的机会，但为使崩溃的日本在国际社会中获得新生的必要条件却没有放进去的当时政府当局者的不知之处。在这个意义上，我们不要拘泥于凯恩恳切的指点，要在现实的面上将新宪法规定的两大原理作为国产品而不惜努力。

现在先一边记住这一点，一边以李奇微声明为契机，当我们在注视最近不断采取的政府对国内各种制度进行再探讨的态度时，却看到了未必和前述那样的方向吻合的倾向，这是相当令人遗

憾的。确实,在过去的六年间,既然日本是在实施占领目的的特殊条件下,那么和预测其条件变化的同时,不需要的,或不得不变更的法律数量很多。此外,鉴于在这一期间出现的成果,从其具体的妥当性的见地出发,必须缓和附着于新制度上的异国味道。为了使这些制度或法令适应新的政治条件而被提到修改、废除日程上本来是当然的现象,也可以说是在激烈的变革时对容易出现的“自然的反动”的适当处方。但是,乘着这种自然反动的机运,对旧制度难以割舍的乡愁又在其阴影中抬起了头,这是我们必须要警惕的。这只是借自然之名,企图招来“政治的反动”的图谋,结果新宪法的原理或基于它的民主的各种制度的基调被巧妙地扼杀了。在这五年间,为保障人权或培育主权在民乃至自治,我们回顾在政治或行政领域中往来的许多制度时,我充分地承认在其效果上应予以批判之处为数不少。譬如为了尊重人权,眼睁睁地看着应该被逮捕的犯人逃之夭夭,这大概也是事实。奖励极端的地方自治,其结果是围绕着分村问题,发生饭能事件那样的丑闻。但是,想到经过长时期在无视人权和限制自治之上稳坐的日本政治或行政方式和效果,评论新制度功罪就是太浮躁的态度了。譬如说,你忽视了桌子上的整理,就那么乱七八糟地将文件、书籍放着,并且就以其无序形态来记忆东西放置的地方,就这种情况而言,当你不在的时候,家人将桌子整理得干净利索,像军队的整理箱一样,但反而要耗费你的时间去寻找需要的文件或书籍,这是我们的日常经验。但是,从记忆中产生的这一时的混乱并非是乱七八糟放东西的合理借口。这应该被称之为“非合理的合理性”现象,不光是有这个习惯的人,而且大量的熟悉旧方式或制度人常常将其误认为“真正

的合理性”。

让我们看看今天围绕着新奇制度的再探讨这一问题而产生的动向吧。这个动向就是太固执于在这里命名的“非合理的合理性”的幻想，超越了自然的反动的对症疗法领域，早已出现了应该看作更积极的政治的反动征候。五年前在人权和自治的名义下，一度好像被分散了权力的官僚制的统治可以说正在被再次收回。因此，如果无视这种征候是已亢进到明确的病患的话，那么好不容易刚刚建立起来的人权和自治本来就会因没有自觉症状而在其萌芽状态下肯定会被抹杀掉。譬如，为治疗酒精中毒患者，医生将会告

312 诉他禁酒。戒了酒的患者在相当期间内，头脑活泼的活动会停止，肯定会处于宛如白天的灯那样的昏蒙低迷状态。但是光注意这样的异样症状而再次鼓励患者喝酒的话，那么，确实因为他的头脑受到刺激也许会恢复往日的活力，但其健康会更快地垮下来，最终在短期内丧失性命。然而，与此相反，慢慢地采用一些为尽可能地缓和暂时的低迷状态的代替方法，同时使其中毒状态渐渐恢复，这是可能的。对于新制度而言，如同政治的反动预兆着前者的命运一样，相对的后者的事例可以说是应对自然的反动的恰当方向。在为迎接新的环境和条件而应采用法令的修改和废除时，我们必须尽可能地将应该发生的政治的反动阻挡在自然的反动的界限内。不如此的话，大概就如西方谚语说的那样，愚蠢得为了在干草中找出铜钱，就烧了整个仓库。

那么，对新宪法原理的这种政治的反动的征候到底是以什么形式出现的呢？我们先探究一下可以说是支撑新制度两大支柱的人权和自治的征候。

对人权保障的政治的反动首先出现在最近的加强警察权上。在1947年9月的给片山首相的麦克阿瑟书简中曾指出过去日本警察权连言论集会的自由或思想的自由都镇压,并使个人尊严堕落。虽然有了其后的制度改革,但以国际国内两方面不安宁的增加为背景,正再次恢复着往年的活力。不言而喻,在防止犯罪或维持社会秩序上,警察所具有的存在理由是任何人绝不能否认的。但是,问题是行使这警察权,是否具有能够立足于上述书简说的“人民的公仆,并对人民处于负直接责任关系”的资格上。在初期明治政府中的官员,特别是基层行政机构,多数为解体的封建家臣所占据(请参照前揭“日本官僚制和‘对民众官纪’”),因此在日本,在和民众接触的官吏的脑子里,对人权尊重的顾虑是极其稀少的。本来这一现象不仅限于警察的领域,在铁道部门及其他行政窗口也可以看到,但因其职务的性质,同时还携带武器的警官是最好的象征。即1951年10月29日的《朝日新闻》作为法务部门人权拥护的调查,揭露了侵犯人权的案件与年俱增的事实,特别登出了大幅标题“明显的警察暴行”。与NHK*在街头录音的要侵犯言论自由的八幡滨警官的态度或行动相比,是不可同日而语的残虐,上面记录了根本没有所谓公仆意识的警官的事例。当然也还有许多像报纸上偶尔登载的成为善行美谈话题的警官不为人知。对这些

313

* “日本放送协会”字母的略称。——译者

公务员我们当然不吝予以正当的评价。但是虽然如此，完全背叛了这些人们善行的同僚的数量也绝不是少数。

当然对于加强警察权，管辖他们的高级干部在国会议员或记者面前，反复强调这是为了维持民主政治。但是，如拉斯基所言“甚至到了从理性的道路上脱离的程度而要拥护思想，这是想保存不正义的心灵的表现”。我们的民众不是列席每天的阁议，或者进入宏伟的大楼深处紧闭着的局长开会的室内。我们只是通过所有的基层负责人来体会国家政策的。不管有如何好的内容的政策，如果是以固定在当局意识中的“非合理的合理性”来实施的话，那么其本来的目的就已经丧失了。据传在银行处理存款的窗口坐着系长乃至主任一级的人。这大概是尊重顾客意识的体现吧，但在为民众服务的国家的场合，没有这种考虑又是为何呢？知事或市长在选举之际，不分昼夜地坐着卡车在街头转，对市民高声呼吁，但一旦当选就开始吝啬于和他们交涉，所有的行政工作都任由基层来做，这就是今天的状况。这样就产生即使一方面基层的警官侵犯人权，但另一方面却不断地强调其是保护民主政治的警察的矛盾，这也是没办法的。曾应后藤新平*之招，为东京市政的改革两度来日本的已故的查尔斯·彼得博士在其名著《东京市政论》中这样写道：“市政的办公机构必须越过市的上级官吏，直接和市的下级雇员们保持不断的接触。效率是从下级工作的完成开始的。而怕弄脏手的人不具有应该负责有效率的市政的资格”（下点为笔

* 后藤新平(1857—1929)，政治家，曾任在日本占领下的台湾的民政局长，后历任高官，是个狂热的帝国主义侵略分子。——译者

者所加)。彼得所指出的绝不仅仅是对市政的批评。

最近不断倡导公务员的进修。但是即使在这一场合,应进修的重点与其说是像射击准确与否那样的单纯专门技能,毋宁说在日本必须是学习尊重人权意识的涵养。最近在东京召开的“日美太平洋沿岸市长会议”上,巴克雷市市长克劳斯在叙述该市警官态度的演讲中,举出“警官必须是情感厚笃、有礼节的聪明的公仆,绝不能自己像个残酷的罪犯”的条款,他常常将这段话作为理想,来说明自己执行任务的宗旨。他本人虽然乘着市长的专车,但也经常接到警察的违反交通的罚单,每次都一定支付罚款,正因为他是这种体验的人,他的话才以现实感迫近着我们。在《文艺春秋》12月号中,和三笠宫对谈的英国和平运动的斗士雷斯特女士也说了相同的事。“在英国,警察是人民的仆人,这一点深深地印在警察的脑子里。警察是靠人民的税钱来维持其生活的。也是警察逮捕的人们支付的税钱支撑着警察。这些人们也在帮助警察的生活”。此外,某个美国的通讯社关于纽约的警察说:“在世界其他城市里几乎都看不到像纽约的警察那样谦恭,而且对民众有着深深的同情。这是因为选拔警察要求高,并实施高度进修的结果,不是靠偶然”(春山行夫编《美国的文化展望》1948年)。然而在日本则与此相反,越是到基层其选拔考试就越简单,其进修程度低是司空见惯的。在宪法实施了五年后的现在,在花都东京中心银座的街头,巡逻的警察怀疑一个认错的年轻地摊商人,就要带走他,并一边说:“治治你”,一边殴打(《每日新闻》1951年3月9日晚刊)。发生这样的事件实证了选拔标准之低,其进修之放松。只要不把这基层行政观颠倒过来,以后加强警察权将会使侵犯人权以几何

级数增长。最近发表了团体等规正法的原案,其中给特审厅的职员以临时检查搜索的权限。原本我们对这些职员也存在着同样的担心。阿克顿爵士说:“绝对的权力带来绝对的腐败”。给缺乏人权意识的人以权力时的弊害,如以“世耕旋风”^{*}而闻名的隐退藏物资揭发委员会发出的揭发指令书当时是如何被滥用的那样,我们对此是很熟悉的。最近基层行政的受贿事件每天都上报纸,但贪污不单是物资或贵重物品的授受,而且在窗口那种将人权作为交易的权力行使应该说是最大的贪污。

但是,对于这种主张,从尊重人权会带来警察取缔效率下降的理由出发,我想有很多人会反对的。但这种倾向是基于建立民主的警察的自然的反动,是必须经历的。在英美法的原理中有“与其惩罚一个无罪的人,不如让10个犯罪分子逃跑。”如果不处罚一个无罪的人,且能抓住10个犯罪分子是最好不过的了,但如果这不可能的话,就只好这样做,就是这么一种精神。仅仅是被这种人的爱情或理性的习惯所支持,人权就能够被保障,警察就能成为公仆。前美国原子能委员会主席李连索尔在《T. V. A》的著作中说出这样适当的话:“所谓民主的做法有时是迟缓的。有时在有其他方法就一定很快地得到结果的场合,而它却像撞击石壁那样动也不动。但是看孩子的女人或独裁者喜好做的不民主行为得到的利益,通常是暂时的,此外很多是华而不实的。”忍受不了这乍看起来要通过的迂回过程,而要保持现状地加强警察权,对此,我不得不

^{*} 战后,吉田内阁时期曾设“隐退藏物资等揭发处理委员会”,想由中央控制隐匿物资的处理,委员长是石桥湛山,副委员长是世耕弘一。世耕发出揭发指令,但却引起“黄牛”们的活跃,其过程变为成为权钱交易,这被称作“世耕旋风”。——译者

断言,这种方法与其说是对自然的反动的对症疗法,毋宁说是走到政治的反动的路上去了。

317

第二是自治的动向。宪法规定的自治原理本身成为广泛的中央地方各种制度的基础,在这里我将尝试着探讨一下托克维尔命名的“民主的小学”的地方自治领域。制定地方自治法的时间或许是有意或许是偶然,和新宪法同样是5年前的5月3日。想来这一事实可以说是意味深长地象征着两者之间潜藏的亲近性。在这个范围内,这一法律为了纠正迄今为止日本过分强大的中央集权统治,重新培育完全佞倭化的地方自治,乍看是极其标榜分权和居民自治原理的,这也是当然的。但是,尽管有这种巨大变革的意图,但其反面,这一原理更加助长了从过去就在地方根深蒂固地残存的“我们的国^{*}”的狭隘的乡土意识,同时对经济基础和财政能力贫弱的地方团体课以出乎意料的沉重负担。譬如,对给国家的供给比例或平衡补助金的领取,各府县都狂热地自顾自地奔向利己主义的行动,或者围绕着学校设立问题町村激烈地对立,或者因起初一点儿小事触发的打架事件而大批人被捕而闻名的埼玉县饭能町的事件,这一事件所表象的排他的或谋私的町村分离行动的频繁发生就是前者的例子。此外

* 日本在封建割据时代,各地有诸侯,即大名,他们统治的领域叫国,不是现代国家意义上的国。——译者

在后者的场合,可以举出这样的例子:天野文部相所说的“对人的精神的侮辱”的赛车虽然成为许多贪污的导火索,但依然是地方财政强有力的财源,因此吉田内阁予以支持,或以经费过大为借口将町村自治体警察交给中央的现象(至9月,在全国1314个町村中1024个町村决定废除自治警察,从10月1日开始町村警察的近八成被编入国家警察。——《朝日新闻》1951年10月4日)。

开始实行时的自治原理就导出这样的自然的反动的各种现象,因此问题仅仅靠主张朴素的地方分权是不能解决的,这是自明之理。对此,将现在的财政中央集权分权化,或者实现府县或市町村的合理废除和合并等对症疗法必须另辟蹊径,这是不言而喻的。但是,以这种自然的反动为借口,说是为了调整中央集权和地方分权,而加强对如所说的市町村的府县的控制能力,进而让知事代理执行或赋予其他监督权的当局所表示的意图(《朝日新闻》1951年9月27日)已经不但不是对自然的反动的纠正,反而成为梦想回到过去中央集权的政治反动的萌芽,这样说绝非极端。最近的修改警察法将在紧急情况下,对自治警察的管辖区域可以要求国家警察行使职权的权限赋予了知事。在国家政策和地方团体政策发生矛盾之际,作为中央政府应采取的措施,而如果允许进行和曾经臭名昭著的职务掌管、强制预算并列的地方自治这三大癌症中的代理执行的话,那就是将警察领域中已经承认的府县对市町村的控制能力扩大到整个自治制的范围中。如果这一倾向将来愈发发展,府县知事的公选变为官选或近似的制度,那么好不容易刚刚获得应有的自主性的市町村就不得不再次在官僚制的桎梏下呻吟。这明摆的是将地方自治的基本原理腐蚀到了根基。

本来对于这种动向，当局定会辩护说既然已经确立了地方自治，那么将这看作政治的反动是杞人忧天。目前在承认战时的邻保团体复活的最近政府的处置之际，就透露了这个想法（《朝日新闻》1951年10月7日）。但是在制度上，地方自治确实是大体完备了。不过仅仅以法规和制度的完备来判断其实体的做法是长久以来熟悉法规万能行政的日本官僚的最大缺陷。为使制度发挥其生命力，只有在充分具备能够充分实现其目的的政治、社会条件以及同时其行政效果被波及的社会反应所实证的情况下，才能实现。宛如拥有优良的电唱机，但频频发生的停电使音乐老是停顿一样，在制度层面应当确立的地方自治在其实体上也未必能发挥名实相符的功能。

目前在面临邻保团体复活之际，人们对来自其干部们的压力表示出严厉的批判和困惑的态度。案：东京浅草的一个女教员说：“町会没有了，但节日捐款、其他命令系统则和原来完全相同。连每月40日元的年轻人集会都以商店街的人为中心，会费也只使用在他们身上。随意地就决定节日捐款为200日元。不尊重个人意志。如果还建立以这样的人为中心的町内会、邻组，真是够呛。”此外免于战祸的山手的一个主妇说：“邻居没有迁移，所以老熟人来收捐款什么的，无法拒绝。什么都胡子眉毛一把抓，不好。”她明确地采取了否定的态度（这些都载于《朝日新闻》1951年10月18日晚刊）。我们过去就知道町村内的集会有时是加强亲睦的契机，但在将其固定地组织化时，必须反省以前日本在这点上利少弊多。此外，在如刚才指出的把町村的自治警察移交给国家警察时，人们或许说这是地方居民自发的意志表现。但是，根据国家警察本部的调查（《选举》1941年11月号），在决定继续保存的若干个町中，

其投票率都突破了大多数,相反看看交给国家的强大町村的例子吧,弃权率占了半数以上(譬如大阪府 20 个町村中弃权率为 58.6%,德岛县的某个町弃权率竟然达到 90%)。将测定自治意识的标志仅仅放在投票率上是危险的,但即使如此,在自治警察废除和保留时,和投票率的相反比例这一事实在某种程度上也说明了现在地方自治的真实状态。而且在 1951 年春进行的地方选举实证了在数量上弃权率少,而妇女投票率多。在市区町村投票率达到 91%,是普遍选举以来的好成绩。但是,在同时进行的名古屋市的实态调查中,居住区妇女的 34%以上对地方税和国税哪个重的问题回答是“不明白”,即使对于市会议员数量的增减也有 53%以上提出不懂的答案(《法律时报》1951 年 9 月号)。何况趁投票率的好评之机,滥用不在的人的投票或代理投票,或者将在有势力的人的炉边会议上预先确定的候选人强加给选举人,这些事实是我们不能忽略的(《朝日新闻》1951 年 3 月 31 日)。这一报道写了许多这样的事例,且举其一二,长野县的某市“在市议员定额的 30 名中,被认为确定的 11 名均为一町内一候选人的推荐组。被认为有希望的 10 名只有 1 名是町内对立候选人,其他 9 名均为一町内一候选人的推荐组。推荐母体是和旧町内会几乎同样运营的自治会,在候选人推荐会之前,町内的有势力者的‘炉边会议’已经决定了特定的候选人,会议仅仅是为得到町内的推荐形式而召开的。在这个会上妇女几乎都不出席,只要有选举权者的五分之一出席就可以了,而在这里决定的候选人被强加给町内。于是市议会在选举前已经大半完成了,这是实际情况。”此外,在青森县的某个部落“还残留着战争中的部落常会制度,议员及粮食调整委员、农地

委员等都是靠推荐制选举的，为此常会在各方面都拥有强有力的发言权，而且常会的实权都是由常会长掌握的，被推荐者全都绝对服从常会长命令，据传这是不成文的规矩”。我近年有和若干学生调查地方自治实际情况的机会，即使在这有限的经验中，也碰到过不少这样的例子。

无意识地加快这种自治意识不成熟的是财政上的中央集权。最近在众议院行政监察委员会上暴露出的石川县天沟桥事件或佐贺县的飞款沙砾事件都说明中央的补助金目标或地方经费不足构成的令人笑不出来的自治现状。在这个委员会上作为证人的佐贺县副知事诉说道：“即使在本年的预算中，79%依靠中央。微薄的县年收入，在近35亿日元预算里，县税近6亿日元”，他总结说：“地方自治完全不过是名义而已，我想可以这样极而言之。”在这样的状态下，却不承认财政移交给地方，当我们考虑当局最近的自治对策时，便可以想像：不久，府县被吸收进近似官治团体中，町村从属其下，不远的将来将会出现过去枯死的地方自治的悲惨状况，这也未必是我过虑。在国务院及东京活动过的美国的一个当局人士指出从1948年到1950年中期的日本占领状况是“关于地方行政机构及公共机构等的机构改革情况，占领初期公布的法规实施成绩和政府基础机构的改革成绩相比是不能令人满意的”，他警告道：“只有靠国民对地方行政的关心增强才有可能，既然如此，那么没有这种地方压力就不能阻止中央政府再次对地方行政的运营试图复活高度的中央集权监督的倾向。”(R. A. 费理《日本的占领》，太平洋问题调查会译，1951年)修正极端的分权原理，建立集权和分权的合理调整关系，使自然的反动走上正确的轨道，但联想起摠

一下按钮,全国各个角落都浸透了其命令的旧时代的集权机构,靠着它们的复活来实现这一目的则是明确地符合政治的反动的名称的,难道我们不可以这样说吗?

四

我们以李奇微声明为契机,从“自然的反动”和“政治的反动”两个观点来把握最近日本出现的修改、废除政令的动向,探讨了新制度两大基调的“人权的确立”和“自治的发展”面临着怎样的命运。如果这里所说的两个原理被目前预测的政治的反动所击溃的话,那么自立的日本的呼吁也不过就是呼吁而已。对国际社会强调和平本来也是告诉它们自立的日本应该前进的正确方向,但如果看不见国内政治的这个基调就绝不会取得成果。因撰写《英国宪政论》、《伦巴德街》而闻名的巴肖特在其《自然和政治》中这样写道。

“某个退役军人拿着晚饭走在回家的路上时,忽然有人喊‘立正’。于是在这瞬间,军人放下两只手作出了立正的姿势,而好不容易拿着的美味的羊肉和土豆却掉进了沟里。训练如此充分,结果就成了人的神经组织的一部分。”

长期以来,在习惯了非合理的合理性——可以说这成为我们神经组织的一部分的日本,外表上好像和过去的经验一刀两断了现在的政治和行政,当有人喊一声“自立”,也不见得不会不知不觉地将宪法丢掉。诸位,即使有料想不到的喊声,也要牢牢抓紧人权和自治两个原理,始终不丢掉。

历史学理论的发展，但历史学理论的发展并不是一帆风顺的。

历史学理论的发展，但历史学理论的发展并不是一帆风顺的。

历史学理论的发展，但历史学理论的发展并不是一帆风顺的。

历史学理论的发展，但历史学理论的发展并不是一帆风顺的。

历史学理论的发展，但历史学理论的发展并不是一帆风顺的。

历史学理论的发展，但历史学理论的发展并不是一帆风顺的。

历史学理论的发展，但历史学理论的发展并不是一帆风顺的。

七 压力集团和决策过程

324

一 压力集团的病理和生理

在日本广泛使用压力集团这个词汇是在战后不久。特别是从1957年到1958年，以通过中小企业法为目的的中央政治联合会的触目的活动，为阻止卖春防治法而在全国性病预防自治会的名义下卖春从业者尝试的过火的运动，还有实现了倡导“军号一响，三百亿”的1958年度预算的军人抚恤金大幅度增加的遗族会或旧军人抚恤金拥护联盟的出现，使得“压力集团”一时成为流行语。在这所有的场合中，在脱离其压力活动常轨的激烈程度上，或者由于“压力”给人的语感的影响，就有了将这看作是政治世界中的病理现象的倾向。譬如，在决定承认军人抚恤金大幅度增加的预算案时，某识者这样写道：“我们的政治家屈从于压力团体的压力，要将国民的税金不适当地使用。如果放过政治家们的这种轻松和怯懦，那我们本身就同流合污了”（《每日新闻》1958年1月27日的池田洁“社会评论”）。此外根据同一时间的“今日政治评论——群众来信”（《朝日新闻》1958年2月28日），那里的许多来信是激烈的指责，如“看不下去的压力集团的横行”，“屈从于压力集团的岸内阁”。压力团体带给政治以病毒，这种不清楚的观念在普通国民

325

中影响相当深。

但是,另一方面如果不进行压力活动,医师整体的利益将受到损害,从这一理由出发,医师会也辩说道:“不是压力集团,是受害集团”(《中央公论》1958年5月号的武见太郎谈),而且也有积极地肯定像中央政治联合会这样的压力集团存在理由的意见。譬如鮎川总裁说:“全国有120个选举区。大事小情都必须让这选举区的法律制造者们发挥作用。对此,怎么说也必须加强组织化。”此外,1957年12月的联盟宣言也说:“中央政治联合会的现会员都成为组织者,期望着完成和众议院选举区相呼应的组织,对要到来的选举,名实并举地发挥作为中小企业政治压力集团的真正实力。”(小林直树《中小企业团体自治法的立法过程》68页)恐怕现在预想的贸易自由化政策的进展会促进企业集中而对大企业有利,但给中小企业以不小的打击,中小企业的压力活动也将会伴随着这种想法活跃起来。从这种言论或形势中,我们能看到的是压力集团的存在未必是我们认为的病毒。毋宁说在这里我们可以看到的是,承认对政治的压力活动的正当性的态度。

无论是赞成或否定的论点,压力集团的存在正在成为现代政治的“时代焦点”是没有错的。批判压力集团的报纸论调说明了这一点。题为“不迎合大众的政治”的社论这样写道:

“议会主义、民主政治的危机不言而喻,最大的缺陷之一是国会或政党为得到选举人的人气,从其他种种利害关系出发,容易屈从于外部的所谓压力集团的压迫。就连应该受到国民整体压倒性支持的绝对多数政党也对这多数没有自信,

最近往往看到屈服于请愿集团的压力,使人深深地感到这即证明了所说的现象。当然,靠请愿运动的政治行动的现象绝不是什麼新奇的。只是最近这种典型的大事例分外触目。譬如,据报道为获得在外资产补偿的请愿团大举进入国会内外。不知道是不是因为这个原因,但政府决定向国会提出支付500亿日元的补助公债的法案。此外,对提高旧军人抚恤金的要求,遗族会的代表给执政党的总务会加以波浪式请愿。……政治是基于广泛的民意而进行的,这是没有错的,而人们特别感到特殊集团的压力,在像其先运动政党,再运动政府那样的场合,其施策的内容不管谁看都必须是合理的,此外到其实现的手续也必须是合理的。”(《朝日新闻》1957年3月16日)

这个论调不仅仅是直白的感情论,而且在对现代政治中压力集团的定位这一点上,可以说是显示了相当周到的考虑。因为,其一方面显示了对压力集团的目的或压力活动方法的指责,同时又默默地承认了这种压力的不可避免性。既然政治不是在超越社会势力的观念世界里活动,那么运动政治的动力当然是各种社会势力。政治的内容即在这些势力所释放出的各种压力活动的漩涡中形成,因此而保持着一种均衡。关于压力集团的比较研究,如向国际政治学会提出报告的阿蒙德准确地指出的那样,“利益集团不是在形式上和政府的各种制度相对置,而应作为为完全理解政治过程的概念来把握。”(G. A. Almond, *A Comparative Study of Interest Groups and its Political Process*, 1957)因此,所谓公益乃至国

家利益毋宁说可以在这些特殊利益的交错中被发现。某英国学者写道：“为判定国家利益是什么，仅仅是一个大臣具有的抽象概念是没有任何作用的。大体上也不可能有万人一致的国家利益。能说的只是和对该问题有着密切关系的各个团体相并列，从各种立场构成的各种见解也可以共存。”(J. D. Stewart, *British Pressure Groups*, 1958, p. 243 - 244) 这个结论是在形成国家意志的过程中，充分评价社会制度起到的作用而得出的。

有选举权者—政党—国会—行政机构—有选举权者这种一系列的循环方式的确是有关吸收及实现民意的公共路线，但现实的民意采取了各种形态来作用于这一路线。其作用要采用人人皆知的公开方式或者隐蔽的潜藏活动，和古典的议会政治乃至政党政治残留的观念论不同，许多压力活动的存在却是事实。只是抓住偶尔开展的行动的喧嚣的外表性而指责压力集团未必是恰当的批判。我们通过昭电事件或造船疑狱事件才能得知肥料工业或造船业的大规模压力活动在暗处进行着，但是如果不进行这一揭发，这时即使有压力集团的活动在暗处进行，我们也肯定不会知道这方面的知识。压力集团的活动开始时正因为采取我们能够触摸到的形态，才使人意识到压力集团的存在，并加以指责，仅仅这样做，不能说是站在现代政治和社会关系的正确认识之上的判断。

328 现代的各个国家，特别是在采取议会政治的国家中，压力集团已经未必是病理性的存在。毋宁说在 20 世纪的政治中，压力集团和政党一道也赋予政治过程中生理的意义。即“压力集团”这一词汇本来起源于第一次世界大战后的美国，不久就普及到世界各国，以至今天，在日本学术界，在这次世界大战后也成为—个共有的概

念。根据这一共有概念,即“某个社会集团为达到自己的特殊利益用某些方法行使于政治上时,就将其命名为压力集团”。如从这一概念规定所了解的一样,压力集团与其说是实体概念,毋宁说是作为功能概念而使用的,必须注意这一点。换言之,与其说是压力集团是特定的社会集团的存在,毋宁说所有的社会集团在达到其目的的过程中,如果给予一定的条件和环境,常常具有对政治行使压力活动的功能,这样说更正确。在这一意义上,从实体的面来看,有的学者(D. Truman, *The Governmental Process*, 1951)不用“压力集团”(pressure group),而用“利益集团”(interest group)的名称。但是另一方面,这些压力集团未必仅仅是达到所谓的利益,也包含着具有以普及特定的主义(cause)为目的的,所以利益集团这一称呼过于狭隘。但是,这么一来,压力这一术语即使在没有奏效的场合,除了不伴随任何制裁外,压力活动对这一团体而言,也不具有恒常性,因此有人使用代替压力集团术语的工作集团(lobby)的名称(S. E. Finer, *Anonymous Empire*, 1958)。这种用例可以说是着眼于压力集团功能面的结果。

这样看时,除了所谓卖春、流氓业,或者以排斥黑人为目的的美国三K党这些秘密结社的反社会集团外,大概现代的社会集团都以某种形式而拥有行使压力的功能。其行使的形态,如前所述 329 在诸如昭电事件或造船疑狱事件时,是暗地里进行的,或者是像中央政治联合会或主妇联合会所表现的公开方式,即使有这种差异,但在都是对政治行使压力乃至影响力之点上共通。即尽管有隐花植物和显花植物的区别,但在都共有植物的功能之点上没有不同。承认在 20 世纪的社会集团中这种压力功能常常是内在的,

这才能够理解这“是压力集团不满意的指标”这一语言的意义。社会集团不满足于现行的政策,或者堵塞了应该媒介其意志的公共导管时,于是这一不满就成为对政治的压力而开始喷发。人们在这喷发不满的社会集团中,看到所谓压力集团的影像。在这一意义上,压力集团的上场防止了社会集团潜在的不满内讧,成为恢复社会秩序整体均衡的契机。军人抚恤金的压力同时也是间接地触及社会保障不完备的指标,中央政治联合会的集结起到了促进对倾向于大资本的财政金融政策进行再次探讨的作用。“军人抚恤金这一名义给社会以恶感,反对的声音不是很多吗?请世人要知道其抚恤金的大部分是抚养遗族的费用。我的女儿是士兵的未亡人,有14岁和13岁的遗孤,领取着公务抚养费,非常期待着这次的增加……我现在的抚养费不是抚恤金,我想实际上是人们所说的社会保障。”(《每日新闻》1958年1月27日的来信)这种不得已的要生活的声音或“要先冷静地掌握景气的实际情况的话,那么这空前的好景气也不过是由仅占全部产业二成的大企业和大商店占据了,其他的中小工商业者始终是在进行着因生产过剩而产生的同行间混乱的销售战争中,最终依次在破产的苦难中呻吟,这就是现在的实际情况。”中央政治联合会的政治代言人的发言(小林,前揭8页)也是直率地表现着压力集团对现行政策的“不满指标”。

不言而喻,为了使在这里所说的压力集团的生理意义成立,有两个前提条件,一个是将这不满作为政策的贫困而感知的政治领导人的存在,和在不满意喷发之际,给每个集团都以公平的机会,在这个范围内,就不能说现在的压力集团是被屡屡指责的病菌式的存在,而应该理解为是政治世界中的生理现象。发表有关政党和压

力集团详细研究的 V. O. 凯写道：“压力集团的活动在补充民主政治下的传统的代表形态上具有重要的意义”(V. O. Key, *Politics, Parties and Pressure Groups*, 2ed, 1948, p. 17), 这话就是在这个意义上说的。已经有许多学者将压力集团称之为“第三院”(Third House, 凯)、补充政府(Assistant Government, 弗里德里希), 譬如在美国。1946年制定的罗宾统制法公开承认压力集团的压力活动, 院外活动者有登记和有关其收支的定期报告的义务, 可以把对压力活动的限制, 看作是确认压力集团政治地位的证据。下面的话是美国商会(U. S. Chamber Commerce)的一个代言人说的。内容是说压力集团在现代政治中的生理性质, 其意味极其深长。最近第三院的存在正在被公开承认。当然, 这里所说的第三院绝不是充满了欺诈和贿赂的第三院, 而是能明快直率地说明我们希望的第三院。这个第三院是由譬如美国商会、美国教育协会、工人团体、农民团体等构成的, 这些集团更加明确地、聪明地促进着他们代表的人们的利益。”

引用这篇文章的迪莫克进一步阐明其论旨, “如果新政治比政党及形式的立宪机构在其意义及影响力上更为增加的话, 那么或早或晚会掀起将这些团体包括进代议制组织中的运动。”这些是压力集团在母国美国的事例, 而在古典议会政治发达的英国也可以听到下面这样的话, 当我们考虑这个问题时这是十分值得注意的。

“压力集团对采用复杂结构的英国政治而言是不可或缺的。这些团体正当地表达、提倡能够实现的意志是完全重要

主义的。他们正在成为第五阶级,这也是个人对政治做贡献的方法。如果没有压力集团,不满就会增加,不能获得有关这方面的知识。像以充分的责任来发挥压力集团作用那样的政治组织确是必要的。”(Stewart, op. cit., p. 244)

从这里可以理解对现代的议会政治或政党政治而言,压力集团不是二律背反的对抗概念。

如从这里引用的若干论调所看到的,压力集团对政治已经不是私生子。毋宁说正在获得嫡子的权利和地位,这是和现代的议会政治及政党政治在代表的原理和媒介功能上具有的古典作用的变质密切相连的。在这个范围内,压力集团正是现代政治中的“不满指标”。这也许可以说是相对议会政治媒介地方代表的间接参与而变形为直接民主政治。于是,压力集团在和政治的关系上,可以说正在被承认为具有现代社会和经济的主体性。那么,这些压力集团为什么开始获得作为不满的生理意义的呢?换言之,我想在一般条件和战后日本的特殊条件上分别阐述压力集团抬头的原

二 压力集团抬头的原

(一) 一般条件

最近压力集团的抬头可以说是世界性的现象。在日本的场合,有着促进它的特殊政治状况,但同时一般条件的普及也有着重要的影响。

一般条件中的第一个是“社会集团的辈出”。固定在中世纪身份和团体的个人和近代的发展同步,从其束缚中解放出来,不久,在从 19 世纪末到 20 世纪的转换期,个人和社会的关系再次产生新的变化。资本主义生产的成熟和机械文明的高度发达一方面呈现出多元的社会阶层的分化,同时另一方面招致人的个性的规格化,以至呈现出个人被社会集团所埋没。19 世纪末的工会和农民团体的结成,企业联合的扩大或各种职能集团的抬头就是其例证。开始出现了阿内斯克·巴克所说的“集体的喷发”(eruption of groups)的状况。他说的“我们已经不写个人对国家(The Man versus the State)。必须写集团对国家(The Group versus the State)了。”他尖锐地指出了国家的构成因子不是作为原子的个人,而是集团。这是应该牢记的。此外,M. P. 弗雷德女士在《新国家论》中写道:“集团组织将创造我们现在暗中摸索的新世界。因为创造的源泉是集团,创造力通过集团生活的活动而发展。”(M. P. Follett, The New State, 1918, p. 3)在社会集团的喷发中追求新的社会形态的动力,这句话在这一点上是意味深长的。在机械化和规格化的世界,不得已而抱有孤立感的个人由于对某一集团的归属感而维持其存在的稳定,同时要通过集团的意志确保其权利和地位。弗雷德早就指出“个人自我”(Individual-I)和“集团自我”(Group-I)的分裂,这可以说告知了个人和社会关系中的新时代的来临。作为思想潮流的工团主义、基尔特社会主义,还有政治的多元主义(Political Pluralism),在 20 世纪初风靡了世界,这就进一步促进了集团的喷发。

333

第二个条件是“代表原理的变质”。这和第一个条件有着密切

的关联。本来,近代民主制国家的代表原理是基于地区的区划而构成选举出的议员,在代议制政体中形象化。换言之,这采用的是有选举权者的意志和利益以地区代表(territorial representation)为媒介而反映政治权力的机构。然而,和20世纪一道,这里也开始了职能的分化,属于职能团体中的一个或几个的个人在超越自己居住的狭隘选举区划的职能上的利害上结成了密切关系。为此,各地区选出的议员的代表性就不完全了,从补充这一缺陷的意义出发,就导致了超越狭隘的选举区而存在的特定利益集团开始自己的政治活动的结果。V. O. 凯说:“压力集团因发挥了按地区分布的投票人选出的议员力不能及的代表功能,补充了美国形式上的政治组织存在的缺陷。如果反映人民多种意愿是民主政治的义务的话,那么保证满足这些意愿的手段就必然要去发现。……于是就产生了特殊利益集团,在某种程度上,包括奶制品从业者、工人、裁缝及因其他类似的见解或利益而结合的人们靠着有自己的代表有可能在政府或公众面前强有力地表明自己的态度。”(op. cit., p. 178)这一论述正是表示了将相对于地区代表的职能代表(occupational representation)的原理托付给了压力集团。特别是在采用两大政党制或小选举区制的盎格鲁·萨克逊国家,有选举权者的政党或议员的选择被限定于二择一的规矩中,为此这两个轨道外的多元的意志和利益大体上作为压力活动而奔流出来。于是,压力集团扮演了一种分担新的代表功能的政治角色。第一次世界大战后的德国、奥地利及第二次世界大战后的法国建立和普通议会并列的职能议会就意味着压力集团被编入公共制度。

第三个条件是“政党的寡头化”。正如米赫尔斯或奥斯特洛

夫斯基指出的那样,随着 20 世纪的进展,以前被看作唯一典型的政治团体的政党作为普遍选举普及的结果,不得不扩大其组织。而为了获取党员和维持对其的控制,就开始确立党纪和明示要严格遵守的党的纲领。因此,逐渐丧失了迄今为止党内的各个党员或议会里的各个议员所具有的自主性,取而代之的是加强了少数干部的领导力量。即政党自身开始了官僚化。于是,党员批评干部的表达机会减少,在干部和特定的压力集团之间,容易公然或隐蔽地勾结。结果,压力集团对能在议会中左右法案命运的政党,在提供资金的同时,作为代价使之约定制定政策或获得利权的绝好条件。特别是到了 20 世纪,开始迅速增加的社会主义政党的大半将不承认个人的加盟作为入党条件,而坚持团体加盟,因此,招致了工会、协同组合、农会等团体受到强大压力的事态。这时,这些团体本身也和既有政党一样,不能避免寡头制化的命运,为此两者的干部间形成的纽带就不得不更增加其密切度。

第四个条件是“对社会生活的政府控制的增加”。在过去的自由放任思想还残留的时代,各个集团为了自身的利益而自主地活动,其结果产生的得失采取了自我负担的形式。然而,随着 20 世纪的到来,政府对各种社会领域加强、扩大了控制。私人团体的慈善事业被大规模的社会保障政策和制度所代替,和大众日常生活有着深刻关联的产业作为公益事业被国家管理或直接经营。对于以前是任凭雇佣者和劳动者的私人合同规定的劳动条件,政府不仅设立了一定的雇佣标准而加以限制,而且介入到分配物资或文化、教育等社会生活中。结果,很多集团能否达到自己目的的关键

掌握在政府手中,招致他们不得不加强对政治权力的压力活动。这不仅是对议会立法活动,而且在委任立法和自由裁量增加的今天,即使对行政活动的领域也投射压力活动。其压力的形态和对议员或政党的一样,对每个行政长官或行政机构的各种请愿不在少数,同时和民间的协议原理也体现在委员会、审议会上,如雷萨森所言,对行政机构施加的压力活动可称之为压力活动的正式路线(A. Leiserson, Interest Groups in Administration, in F. M. Marx of P. A., 1946, p. 338)。

(二) 日本的条件

压力集团抬头的一般条件在目前的日本虽有程度的差别但也是适用的。当然由于和欧美各国的政治、社会情况有差异,所以集团的喷发、代表原理的变质、政党的寡头制化、政府控制的加强不一定采取了和这些国家相同的形态。因为也存在着战后日本政治和社会固有的原因。或者很多一般的条件呈现出好像特殊条件的样态。因此,在这里我将指出战后日本促进压力集团上场的特殊条件。

首先是战后的解散财阀。以前对政治有着很强的发言能力的四大财阀*的解散招致无数单独企业的产生,不久这些小企业一方面从加强自己阵营基础的意义出发,另一方面从对抗同时扩大的工会的目的出发,逐渐显示出向心的动态,以至产生了作为若干压力集团的企业集团。日经联(1948年创立,拥有45个地方支部和41个职能支部,由2万企业主构成。主要是对劳动政策进行活

* 指三井、三菱、住友、安田等四大财阀。——译者

动)、经团联(1947年创立,会员约有850个经济团体。进行广泛的企业间的联系,对从劳动政策开始的广泛的问题,向政府或国会做工作)、经济同友会(1946年创立,包括3000自由主义的企业主或经营者。其“关于拥护议会政治的决议”在1955年是很有名的)就这样开始了。

第二是工会的培育。在1945年有509个工会,由于占领军初期的进步的劳动政策和战后解放的工人能量的聚集,第二年的1946年就一举增多到12006个,不久经过几次离合集散,形成现在的总评(1950年结成,初期是作为反共的民主化同盟开始的,但在现在有左右两派400万成员)、全劳(1954年结成,是在反对总评的四个工会的领导下开始组织起来的,总数96万人)的对立。前者和社会党结合,后者和民社党相连,因为进步政党的组织力量薄弱及对劳动立法及与此相关的各种政策,历届政府倾向于为企业利益辩护,所以其具有进入一般政治活动的倾向。特别是属于总评的,但独自进行压力活动的日教组(1948年创立,50万会员)对基于保守党政府的反向政策的教育二法的修改及实施勤评*尝试着进行压力活动,很引人注目。

第三是战后一系列的民主化政策诱发了广泛的社会集团的自发性。战时在政府强有力的控制下组成的各种团体由于战败,从其束缚中解放了出来,作为其反作用开始了独自的运动。主妇联合会(1948年创立,由250多个主妇团体构成)、医师会(1947年创立,会员约7万)等是其典型的例子。此外,以进行明显的压力活

* 对教师进行工作评价。——译者

动而知名的团体有以制定中小企业团体法为目标的中小企业政治联盟(1956年创立,开始就自称是压力集团,这在日本是很少有的)、要求军人抚恤金的旧军人抚恤金拥护同盟和日本遗族会、坚持要求返还因农地解放而被没收了土地的旧地主结成的解放农地国家补偿联合会,及普通农民利益的代言人全国农业协同组合联合会、日本农会,为拥护地方团体、自治团体利益的所谓地方六团体,作为堂而皇之地进行促进各个法律或政策或者进行拒绝运动的压力团体可以举出汽车业、环境卫生营业、饮料业、香烟耕作业、卖春业等。

338 第四个条件是占领政策和与之结合的官僚机构的存在。在战后呈现出旧制度全面崩溃状况的当时,只有官僚机构受到原封不动地保留下来的待遇。因为如另稿“战后的统治机构和官僚制”(本书边码242页以下)指出的那样,占领政策的实施作为采取“间接统治”形态的必然结果,官僚机构获得了占领政策的主要代理执行机构的地位。于是当然附着于占领政策的极端控制力量对以前的国家控制的实行者而言,是多年使惯的祖传宝刀。还有这两者具有共通特色的,即在直至决策的过程中所见到的秘密性,它们一道都加强了以获得利权为目的的运动效果。

第五个条件是在长期占据政权宝座的自民党内派阀的存在。扩大党内自己一派势力的意图和围绕着主导权的各派角逐在政治资金、提供利益、选举运动等的关系上,在和外部的各种压力集团之间产生了一种亲和关系,也成为加强派阀基础的手段。水产业、钢铁业、遗族关系等和派阀的有实力者的密切关系可以说明这一点。

这种特殊条件和一般条件相结合,就形成了日本压力集团的原因。

三 日本压力集团的特色

日本的压力集团在其组织上、活动上和欧美所谓的压力集团相比较,缺乏合理性为其显著的特色。主要特色有以下几个。

(1) 因为政党的组织网薄弱(譬如虽然不清楚自民党的党员数量,但据说约 10 万,社会党的党员数量在和民社党分裂前据称约 4 万),压力集团扮演着宛如政党的基层机构的角色,在资金、活动方面,呈现出代替政党的样态。一般将压力集团和政党相区别的强有力的理由,是前者在选举中不推荐独自の候选人,对支持的政党也避开固定化而具有弹性,而日本压力集团则站在前沿,进行有组织的选举活动,这样的实例很多。特别是参议院议员的约半数(250 名中的 100 名)是从全国区选出的,为此涉及广大地域而拥有所属者的压力团体就推荐独自の候选人,且有较强的支持倾向。在 1959 年的参议院选举中,医师会在全国区推荐了三名候选人,地方区两名,中小企业政治联合会在全国区是六名,地方区是四名,遗族会在全国区是三名,地方区是五名,进行了直接的选举运动。总评在选举中作为社会党的代理机构而活动的情形就不必在这里详说了。在这种状态下,议员在立法审议时,特别受到这些支持团体的影响是当然的结果。

(2) 日本官僚支配的色彩浓厚,所以不仅对一个议员,而且对行政机构的压力活动也很强大。特别是官厅立法多于议员立法更

加剧了这种情况(请参见本书边码 278 页)。因此,压力集团活动也不仅是面向议会或政党,而且对于许可或认可具有大幅度权限的官厅做工作的也不少。对新车数量不满的出租车从业者对运输省直接施加强大压力的事件或 LP 煤气贪污中的运输省官僚和出租车从业者的勾结耸人听闻。因为有这样的情况,所以议员和外国不同,常常扮演院外集团活动者的角色,给官厅介绍或斡旋请愿团体代表的事例也很多。如果有贪污或疑狱,就招致常常和议员联系在一起或者和议员勾结的很多行政干部被逮捕或者有罪的结果。

(3) 一般日本的高级官僚有这样的习惯,在退職后,就去和他以前在工作时掌握的权限或业务有密切关系的企业或团体当干部。^①譬如,大藏省出身的是主要银行的重要干部,通产省出身的在大钢铁企业中身居要职,农林省出身的在各种农业团体或外围组织中当顾问,还有旧内务省出身的在地方团体或地方六团体中当干部。这样,主要压力集团的干部被旧官僚所占据,而且这些退職者利用长年培植起来的权限上的地盘,具有被选为国会议员的有利机会。^②因此,将这些官僚出身的同质因缘关系作为媒介,在国会议员、压力集团的干部、行政各省老人的高级官僚之间,产生了所谓“三位一体”的密切的交易关系。这给予日本的压力集团的活动以很强的人情性和秘密性,在效果方面,给压力集团之间带来了显著的差别。可以说这一事实给予日本的压力集团及其活动以巨大的特色。

① 关于从上面机关下来做企业领导的现象,每年 2 月发表的人事院“关

于营利企业的就职年次报告书”写得很详细,据昭和 42 年(1968 年)、43 年版,各省下来的数字如下。

| | 43 年度 | 42 年度 | 41 年度 |
|--------|-------|-------|-------|
| 大藏省 | 34 | 34 | 31 |
| 通产省 | 19 | 22 | 21 |
| 农林省 | 17 | 13 | 17 |
| 建设省 | 14 | 13 | 21 |
| 运输省 | 13 | 11 | 21 |
| 邮政省 | 6 | 5 | 8 |
| 劳动省 | 2 | 2 | 5 |
| 厚生省 | 0 | 3 | 2 |
| 北海道开发厅 | 6 | 4 | 4 |
| 国税厅 | 12 | 3 | 6 |

(以下略)

341

② 根据涩泽辉二郎的《高级公务员的去向》(昭和 41 年),在昭和 22 年 4 月的第一次参议院选举之后,到昭和 40 年 7 月的第七次,从全国区推荐的第一次候选人的高级公务员及其当选关系来看,当选率相当高。

| 选举 | (I) | (II) | (III) | (IV) | (V) | (VI) | (VII) |
|----------|-----|------|-------|------|-----|------|-------|
| 第一次候选人数量 | 7 | 19 | 18 | 7 | 6 | 6 | 9 |
| 当选数量 | 7 | 11 | 10 | 5 | 4 | 3 | 8 |

(4) 日本的压力集团如从第三个特色所能理解到的那样,通过个人的人际关系,容易开展其活动。为此,压力集团的组织、调查研究、压力活动和欧美不同,具有相当非合理的乃至非科学的色彩(想一想决定米价之际的审议会和政府、议员及农民团体之间出现的情况吧)。将“日本的压力集团”称之为“请愿集团”的理由也是从这一点来的。特别是保守政权战后长期持续,和其在性质上

有着浓厚的官僚政党色彩的事实一道,提高了民间团体对执政党和政府机关的依存度,即使不是这样,但在官民的事大意识都很强的日本,也进一步加强了其请愿的状态。因此,长期地培养专门的院外活动集团,通过比议员更精通法案或议事手续的院外活动集团人员的活动来进行压力活动的压力集团是极其少的。毋宁说靠着潜在的人事关系或堂而皇之的请愿游行将压力集团的病理性强烈地展现在世人眼中的例子倒是相当多的。

日本的压力集团在这个意义上,是以功能的正确认识作为媒介的合理的运动集团,同时也是依存于地域或因缘的情绪性结合的色彩浓厚的特殊存在。这一点成为妨碍对压力集团和政党乃至议会政治关系中的生理意义认识的重大原因之一。

压力集团是现代政治中不可避免的现象。这在议会、政党、行政机构和有选举权者之间具有补足动辄就发生代表空隙的新的意义。这起着国民在所有的职域——当然也包括地域——中参与决策,保证其倾诉不满的作用。但是,即使在这种情况下,也必须以给予各种压力活动以同等价值为前提条件。譬如说,各个压力集团在竞争共存的环境中,在其压力活动以公开的且合理的形态进行时,压力集团才能发挥在代表政治中的补充功能。如果不满足这一条件,依然只承认各种压力活动之间的不平等价值,那么就只有呈现出病理的症状。这只是产生菲那所说的“匿名的帝国”。这是他研究英国压力集团著作的名字(前揭),在书的结尾,他引用了歌德临终前说的“给我更亮的光”,这在理解压力集团的现代意义之上,应该说是金玉良言。特别是在散发着独特体臭的日本压力集团和权力的决策过程中的关系

上,就更有切实的效果。压力集团为了获得作为现代经济及社会集团的主体,这句话是不可或缺的前提。

343

(注)关于压力集团的文献除文中引用的之外,请参见辻清明的“社会集团的政治功能”(《近代国家论》第二卷,昭和 25 年)及日本政治学会编《日本的压力集团》(昭和 35 年)、石田雄《现代组织论》、上林良一《压力集团论》(昭和 38 年)。

中国图书馆书刊分类号(CIP) 620.85(政治学) 1997.7

资料来源: 日本政治学会编《日本的压力集团》(昭和 35 年)

日本政治学会编
《日本的压力集团》
(昭和 35 年)
译者: 王世瑜

商务印书馆
北京王府井大街 36 号
北京 100710
电话: 010-6511188

2008 年 7 月第 1 版
2008 年 7 月第 1 次印刷
32 开 110 页
ISBN 978-7-100-07344-0
定价: 23.00 元

●日本学术文库
JAPANESE ACADEMIC LIBRARY

日本官僚制研究

(新版)

<http://www.cp.com.cn>

ISBN 978-7-100-05344-0



9 787100 053440 >

定价：23.00 元