

## 第一部分

# 历史·社会



# 第一章 国家转型与政党发展

## 一、明治维新与国家转型

在世界历史上，像明治维新这样深刻改变一个社会历史的变革并不多见。因而，不论在日本历史上，还是在世界历史上，明治维新都是重要的一幕。日本历史学家井上清把明治维新所开启的近代日本历史，比喻为“东方的彗星”，说它“像彗星一般地跃登历史舞台”；又像彗星一般地消失了”。<sup>①</sup>

明治维新的影响，源于它对日本社会的“革命性”变革。变革涉及到政治、法制、经济、思想和文化等几乎所有的社会生活领域，使日本社会和历史发生划时代的变化：在社会发展上，使日本社会迅速从封建社会向近代工业社会转化；<sup>②</sup> 在政治发展上，使日本废弃了作为近世封建制（后期封建制）社会上层建筑的幕藩制国家，并创造出作为近代资本主义社会政治上层建筑

井上清：《日本历史》（下）天津人民出版社，1976年，第916页。

② E·H·罗曼：《日本近代国家的形成》，日文版，岩波书店，1993年，第32页。

的近代天皇制国家，并取而代之，<sup>①</sup>从而使日本的国家形态发生历史性的转型。

明治维新虽然在日本历史、乃至世界历史都影响深远，然而对这场维新的性质，一向有不同的意见。有资产阶级改革说；有封建政权内部的变法维新说；有不彻底的资产阶级革命说；有没有资产阶级的资产阶级革命说。尽管众说不一，但有两点却是不能否认的历史事实：一是明治维新开始时，日本的资产阶级刚刚萌芽，因而事实上明治维新不是资产阶级发动的，而是封建统治集团内部有识之士和下级武士发动的；二是明治维新后的日本社会很快获得独立地位，并迅速走上了资本主义发展道路。按一般的说法，明治维新是从 1868 年开始的，然而不到 30 年，“1895 年日本打败中国并吞台湾之后，被欧洲国家承认为现代国家”。<sup>②</sup>这两个历史事实给明治维新的性质分析带来了复杂与困难。从后果来看，它确实导致了日本资本主义的发展；而从维新本身来看，它不是资产阶级发动的，不具资产阶级革命性质。对这样复杂的历史变革，自然不宜用一种模式或理论来套它，作单一的判断，而应回到历史的本身来看这样的历史变革。因此，我认为，对明治维新的总体认识，可从以下三方面来把握。

首先，明治维新是日本社会对西方列强的压力和挑战所作出的积极反应。明治维新的最基本动因之一，是已经走上资本主义道路并形成具有世界意义的资本主义体系的西方列强的压力。由于幕藩封建制的历史落后性，这种压力很快在使幕藩封

① 安部博纯、藤春道生等：《近代日本政治史》日文版，南窗社，1980 年，第 13 页。

② [美]西里尔·E·布莱克等：《日本和俄国的现代化》商务印书馆，1992 年，第 176 页。

建制陷入危机的同时，也使日本社会陷入民族危机。这两大危机的同时并存，构成了明治维新的基本历史背景。面对这两大危机，日本必须作出选择：要制止民族危机，就必须有全民族的动员，以抵御外敌，而这就要进行全面的改革，直至废除幕藩封建制；相反，如果守住幕藩封建制，那么民族危机就无法摆脱。在多重危机的刺激下，日本选择了前者，把解决民族危机放在首位，从而使废除幕藩封建制成为历史和现实的必然。因此，从整个世界历史来看，明治维新是世界资本主义压力下，日本封建社会内部所作出的积极反应，是日本社会对世界性的现代化潮流所作出的积极反应。这就意味着明治维新不像西方资产阶级革命那样是自身社会历史发展的必然结果，而是日本社会对以现代化为主导的近代世界历史发展积极反应的结果。

从哲学意义上讲 既然是一种主体的反应 那么在肯定这种主体反应的客观规定性的同时，还应看到主体在这种反应中的主观选择。具体而言，日本社会进行维新变革，走现代化发展道路，无疑在很大程度上是世界历史潮流客观作用的结果，然而，变革所要确立的体制和现代化发展的具体道路等，则在很大程度上是日本社会主体，主要是当时维新变革倡导者和组织者对西方社会体制和现代化发展道路选择的结果。任何一种主观选择，除与被选择对象有关外，还与选择主体本身的性质和主观动机有关。就选择的主体而言，当时日本社会是一个资本主义刚刚萌芽，传统势力还十分强大的社会；维新的倡导者和组织者还不是新的阶级或新的生产力代表。这样的选择主体，决定了在变革维新的具体选择上不可避免地带有比较强的保守性。这正是为何日本在维新变革中选择普鲁士式的发展道路的一个重要原因。这种保守性直接感染了维新后的日本现代化发展。

其次，明治维新以建设现代化的强国为基本取向。明治维

新是在日本社会面临严重的内外危机下所作出的反应。在这种反应中，虽有发展资本主义的要求，但更主要的是日本社会急于摆脱在西方列强压力下出现的民族危机和文明危机的要求。因此统帅明治维新的核心目标是“富国强兵”，把日本发展成具有与西方列强同等势力和地位的强国。在这核心目标下，维新变革把旧的封建制度作为实现日本“富国强兵”的阻碍因素而予以废除，从而在客观上为日本资本主义发展扫除了障碍。所以，从总体上讲，明治维新是以建设现代化强国为其基本取向的，发展资本主义是这种发展取向的必然要求。基于这样的发展取向，明治维新选择的发展战略是“脱亚入欧”的西化战略。对此，曾在明治维新时代任政府外相的井上馨说得十分明确：“只有实行西欧化，才能使我国欧洲国家化，使我国人民欧洲人民化，在东方建立起欧洲式国家。只有如此，我国才能开始取得在外交条约上同西方国家处于完全平等的地位；只有如此，才能使我国独立、富裕起来。”<sup>①</sup>

最后，明治维新是以所继承的历史遗产和所面临的现实条件为基础的。明治维新是对近代世界历史发展潮流的反应和顺应，但并不是脱离日本社会和历史的反应与顺应，相反，它是以前所继承的历史遗产和所面临的现实条件为基础的。对战后日本现代化发展有很大影响的政治家吉田茂曾告诫人们：不能只注意明治维新本身，那样就无法理解明治时代日本现代化的秘密。他认为，德川幕府时代还是为日本近代国家基础的形提供了一定历史遗产，如统一国家、儒教伦理和能承担近代国家组织与管理的武士阶级等，而这些遗产是日本现代化成功的重要因素

① 宫川透、土方和雄：《现代日本思想史》，第二卷，日文版，青木书店，1977年，第105页。

之一。<sup>①</sup> 因此，明治维新虽然不是日本本身历史发展的必然结果，但它没有因此而独立于日本的历史而存在；相反，明治维新在很大程度上还是基于日本自身的历史而展开的，如尊王攘夷运动、大政奉还改革和王政复古都基于日本的历史而进行的。而且，几乎贯穿明治维新后日本整个现代化过程的“和魂洋才”的现代化思想和主张，也是基于日本的历史而形成的。所以，明治维新在表现出很强的历史革命性的同时，也表现出很强的历史继承性。这种历史继承性为日本现代化在比较稳定的社会和文化环境中展开创造了条件，但同时也使日本的传统渗透进现代化的发展，从而给现代化发展带来一些具体困难。日本派阀的传统就给日本政党政治向现代化迈进带来了不少难以克服的困难。

综上所述，明治维新，从总体上讲，是日本社会封建统治集团内部开明有识之士和下级武士，基于当时日本社会所面临的内外危机，对世界资本主义和现代化发展所作出的积极反应的变革。这种完全以西方社会和国家制度为取向，旨在实现“富国强兵”理想的社会变革，在客观上使日本社会迅速走上资本主义发展道路，走向现代化。但是，由于这场维新变革毕竟是在资本主义发展基础比较薄弱，封建势力还比较强大的社会条件下发生的，而且，维新运动的领导者虽属封建集团内部的开明有识之士，但毕竟不是新的生产力代表，不是新的阶级力量，所以，这场维新变革在表现出“革命性”的同时，还表现出保守性和不彻底性。维新变革中的保守性和不彻底性，是日本战前现代化发展出现重重矛盾和曲折，并最终因走向军国主义而失败的一个重要原因。

<sup>①</sup> 吉田茂：《激荡的百年史》日文版，白川书店，1978年，第41—43页。

以建设现代化强国为基本取向的明治维新，面临的首要任务是建立现代国家制度。因而，随着明治维新在“内废封建，外学西方”的变革与发展中展开，日本国家也就迅速发生转型：从半殖民地国家转向近代民族独立国家；从幕藩封建制国家转向近代天皇制国家。在日本历史学家井上清看来，日本国家发生转型正是明治维新的历史意义所在。他认为，从现在反观明治维新，其意义主要有两个：一是以明治维新为出发点，日本获得了从欧洲列强压迫下的半殖民地化状态中摆脱出来，并成为亚洲最初的独立国家的决定性转机；二是明治维新并不是资产阶级革命，而是资产阶级改良，即便如此，也是对封建榨取作一定程度的改革，但这却是新的社会体制在那个历史阶段只能建立的资本主义体制的出发点。<sup>①</sup>从明治维新所开启的近代日本历史发展来看，从半殖民地国家向民族独立国家转化，为日本现代化发展提供了重要的前提条件；而基于体制变革所实现的从幕藩封建制国家向近代天皇制国家转化，则为日本政党政治的出现和发展提供了基本的社会基础和制度环境。

日本在明治维新实现国家转型是通过一系列的变革和社会发展实现的。这种转型，从形态上看，使日本国家从半殖民化形态转向独立形态；从幕藩封建统治形态转向天皇集权统治形态。由于这两方面形态的变化，是基于明治维新前政治、经济和社会的深刻变化和明治维新中深刻变革的推动而形成的，所以这种转型所反映的是日本国家整体性质的转化。具体体现如下：

第一，在国家的历史地位上，日本从传统的封建国家向近代统一的民族国家转化。近代统一国家的形成是各国走向现代化

<sup>①</sup> 家永三郎、井上清等编：《近代日本争点》（上），日文版，每日新闻社，1967年，第18页。



的基本条件，而统一的民族国家形成，则是以近代民族的出现和统一的中央政府确立为基础的。在日本，这两方面都是在明治维新中完成的。在传统的封建统治下，由于封建割据，日本民众事实上分属于不同的共同体，即分属于不同的藩中；在藩与藩之间相互隔离、各自独立的情况下，整个社会就形不成共同的社会生活和经济生活。所以，只有到了近代，随着封建割据统治被彻底打破，共同的社会和经济生活形成，日本民族才真正形成。对这一点 井上清说得很明确：“我们日本民族 和以它为基础的政治统一体 即日本‘国民’ 也是在打破封建的过程中才形成的。”<sup>①</sup>

封建割据的打破，是在统一的中央集权统治的形成过程中实现的。就日本的历史发展而言，明治维新前的幕藩封建国家，虽然已具有中央集权的特性，但实际上，幕藩封建国家并非近代统一的中央集权国家。原因有二：一是幕府虽集有大权，但它权力的权威必须借助天皇才能得到，这也就是说，在整个国家主权构成中，幕府虽掌有实际的权力，但没有真正的权威，权威属于天皇，天皇是日本国家的象征。这样，权力和权威实际上是分离的，从而形不成统一国家主权。二是幕府虽集有大权，但对幕府来说 各藩还是有自主性 具有自治能力，<sup>②</sup> 因而 幕府的集权并没有完全消除封建割据。日本统一的中央集权统治，是在明治维新推翻幕府统治后形成的。

明治维新运动大致可分夺权和改革两个阶段。夺权阶段主要是推翻幕府统治，夺取中央政权。在倒幕夺权的运动中，维新运动的领导者明确打出了“尊王攘夷”的口号 主张“王政复古”，

井上清：《日本现代史》第一卷 三联书店，1956年 第16页。

② 安部博纯、藤春道生等：《近代日本政治史》日文版 南窗社 1980年 第18页。

即将一切权力归还到以天皇为首的朝廷。由倒幕派协定的《萨土盟约》的第一条就明确指出：“议定天下大政之权在于朝廷 我皇国之制度法则一切万机，均出自京师议事堂”。所以，推翻幕府统治的过程，同时也是确立以天皇为首的中央集权统治的过程。倒幕运动成功后，维新变革进入了改革阶段。改革的核心之一是废除封建制。首先是“版籍奉还”，废除领主封建制。1869年6月新政府使用谋略以和平奉还的形式使各藩交出土地和人民并归顺中央统一领导。其次在“版籍奉还”的基础上，在1871年7月实行“废藩置县”的重大改革从而彻底废除藩制，全面夺取地方政权。通过设置县制，任命知事，将全国的统治权彻底归属中央政府，从而真正确立起中央集权的近代民族国家。

第二 在国体上日本从封建统治国家向近代资本主义国家转化。尽管明治维新不是由成熟的资产阶级发动的，但是由于这场运动的倡导者和领导者在总体上是倾向于近代资本主义的，因而，明治维新的具体改革措施在沉重打击封建统治的同时，也为日本资本主义的成长和日本社会向资本主义社会迅速迈进提供了十分有利的条件。这方面的具体措施有：1. 改革封建身分制。从1869年废“大名”“公卿”旧称起到1873年发布《征兵令》止，明治政府通过一系列法令，剥夺了武士阶级的特权同时“非人”“秽兵”等贱民也获得了平民的称号从而在形式上实现了“四民平等”。2. 废止封建俸禄。武士阶级的俸禄几经改革之后于1876年8月最后改为公债，一次处理完毕。这就迫使武士阶级中的一部分蜕变为新的剥削阶级（资本家，寄生地主，剪息票者等）而其余的大部分则沦为被剥削阶级。这样，武士阶级在作为封建统治阶级和特权阶级被最后消灭的同时，新的统治阶级即资产阶级也开始迅速发展壮大。3. 开设议会，

容纳上至公卿下至陪臣庶民的社会各主要阶层参与政府。这就使得国家权力由少数人垄断向由社会主要阶级掌握的方向发展。在这过程中，明治维新之初为适应现代国家组织和管理的需要而进行的现代官僚体制建设工作，也起了不少促进作用。因为，在确立现代官僚体制的过程中，官僚的选拔和人才的录用在一定程度上打破了旧的垄断体制，向社会开放，从而使社会的有识、有才之士上升为国家的管理者。国体的转变，除靠这些旨在废除封建阶级统治，确立新的统治力量的体制改革之外，还在很大程度上得益于明治维新后日本资本主义的迅速发展。在这方面，明治维新所作出的努力也是十分积极和有效的。

第三，在国家政体上，日本从封建专制统治向君主立宪制转化。明治维新一开始就重视政体的变革和转化，虽然维新的领导者在“倒幕运动”中提出的是“尊王”的口号和“王政复古”的主张，但他们要建立的并不是封建的家长制专制统治，而是具有现代意义的君主立宪制政体。这对日本的政治发展来说，有着革命性的意义。从主张维新变革的改革者开始设计改革方案起，每一阶段的方案设计都对在日本设立议院予以积极的肯定。从坂本龙马提出的著名的“船中八策”到《萨土盟约》再到明治维新中宣布的《五条誓文》每一次改革方案和改革宣言都正式肯定了在日本设立议院是改革的重要内容。经过各方的努力和一定时间的准备到 1889 年 帝国宪法颁布，1890 年 第一届帝国议会设立。由此，日本正式确定君主立宪的资本主义国家政治制度。政体的变化为日本民主政治的实践和政治现代化的发展提供了必要的条件。战前的日本政党政治正是在这种政体形式下形成和发展的。

第四，在国家的社会基础上，日本从传统的封建社会向近代社会转化。明治维新之所以能产生重大影响，取得丰硕成果，在

很大程度上与它社会变革的全面性有关。美国学者在全面比较 1868 年的明治维新和差不多发生在同一时期的俄国大改革（1860 年）后认为，明治维新的改革不仅面面俱到，而且富有革新精神。<sup>①</sup>这种面面俱到的改革主要体现为改革不仅限于变革旧体制，而且注重在变革基础上对新社会、新体系的全面培育。前面提到的封建身分等级制的废除，不仅具有体制变革的意义，而且具有更重要的社会解放意义。因为，身分制的废除和“四民平等”的实现，使广大民众从封建社会的束缚中解放出来，获得了相对的独立、自由和平等，成为新的社会建设和发展主体。马克思早就指出，具有独立社会和政治地位的人是资本主义社会存在与发展的前提。明治维新为这种人的出现提供了可能。此外，明治维新在经济体制改造、产业发展和近代国民培育上，也为近代社会的育成提供了重要的基础，具体有这几方面：1. 改革土地制度。1873 年正式着手进行地税改革，在法律上废除了领主土地所有制，承认了新地主和农民的土地所有权。同时，改革封建贡赋为货币地税，允许土地自由买卖，农民可以自由耕种或脱离土地。这样，适应资本主义发展的近代土地制度就在日本确立。2. 殖产兴业。在清算封建制度的同时，明治政府积极地采用资本主义生产方式，并通过官营示范或提供贷款，引导私人兴办工业。为了尽快地建立起近代工业社会，明治政府把大批国营企业廉价处理给资本家，还通过免征税的政策，促使商业资本向工业资本转化。殖产兴业的措施使日本资本主义得到迅速发展。3. 改革教育。为培育近代社会所需要的国民、政治家、科技人才、产业工人和军人，明治政府取消了以儒学为中心的封建

<sup>①</sup> [美]西里尔·E·布莱克尔等：《日本和俄国的现代化》，商务印书馆，1992 年 第 189 页。

教育，建立资本主义教育制度，并努力在全民范围内普及教育。吉田茂认为，重视教育是日本现代化的一大特征。<sup>4</sup>文明开化。在‘脱亚入欧’的战略下，日本积极吸收西方的法律、政治、经济制度、价值观念以及科技和艺术等知识，从而推动日本社会的文明形态从传统走向近代。日本近代社会的育成和发展，不仅为日本近代国家的合法性和合理性提供了广泛的社会基础，而且为近代国家全面走向民主化和现代化提供了重要的动力源泉。

基于上述四方面的变化，明治维新后的日本大踏步地向近代国家迈进。从整个世界历史来看，这个过程是十分迅速的，正如列宁所说，不到半个世纪，日本已同美国一样，显示出西欧类型的‘经济上的资本主义的高度的特别迅速的发展’政治上的（代议制度）文化上的和民族上的“最先进的资本主义国家”的“全部基本特征”，<sup>①</sup>并成为“新兴的帝国主义强国”。<sup>②</sup>日本国家的转型，使得作为近代国家政治生活核心要素的政党政治在日本的出现成为历史的必然。应该看到，由于历史和现实的主客观原因，日本在明治维新实现的国家转型并不十分彻底，还保留有不少旧的因素，如帝国色彩、天皇统治等。这种不彻底性对明治维新后的日本现代化发展和政党政治的发展都产生了很大的影响，以至于今天日本政党政治中所存在的一些问题，都还能够在这种影响中找到根源。

## 二、日本近代政党的产生

吉田茂在评价日本民族性时指出 自古以来 如果说得好

列宁：《统计学和社会学》，《列宁全集》第二十三卷 第 282—283 页。

② 列宁：《帝国主义是资本主义发展的最高阶段》，《列宁全集》第二十二卷，第 267 页。

些日本人对其他民族和文明表示出一种宽容可说得不好些，那就是一向醉心于外国文明的仿效。<sup>①</sup>基于这种民族特性，日本在 1854 年放弃‘锁国’政策实行‘开国’后不久迅速提高了对西方文明的认同感。当时，各藩为了自强，纷纷派人去欧洲学习和考察。随着对西方文明认同感的提高，日本人就逐渐不再以中国为师，转向以欧美为师。在这过程中，日本不仅自觉或不自觉地培养了一些后来承担起指导维新变革和现代化发展重任的新的知识分子、政治家和思想家，而且也在自觉或不自觉中吸收了大量西方思想和文化，从而在社会中形成现代化的社会动员基础。

在以欧美为师，学习西方的过程中，面对当时社会和民族的危机，日本迅速认识到制度的变革是走出危机、实现富强的关键所在。因而，尽管在这个时期，日本的资产阶级还极为薄弱，但社会上层的开明之士就已形成移植西方制度的想法和信念。作为维新领导者之一的大隈重信，于 1861 年在长崎求教于美籍传教士，并比较深入地研究了西欧各国的政治、经济、财政等制度。他在回忆那时研究荷兰宪法和美国独立宣言对他的影响时说：“觉得彼之文物制度颇优于我处，隐怀移植之志望。”<sup>②</sup>在这种思想和观念的影响下，维新变革运动除破除幕藩封建制外，就是全面引进西方制度。维新的另一位重要领导人久保利通在 1876 年谈及维新的指导方针时说：“其目的 其模范 尽在拟海外开明之治。”<sup>③</sup>正因为有这种倾心学西方的心志，所以，在明治维新中，日本就在比较短的时间里用一套比较先进的社会制

吉田茂：《激荡的百年史》日文版 白川书店，1978 年 第 35 页。

中村尚美：《大隈重信》日文版 吉川弘文馆，1964 年 第 24 页。

桥川文三、松本三之介：《近代日本政治思想史》（一）日文版 有斐阁，1975 年，第 127 页。

度代替了旧的社会制度。当时以天皇名义颁布的“内容很全面”的《五条誓文》不仅是明治维新的纲领性文件而且直到第二次世界大战后，还是日本社会改革的依据之一。<sup>①</sup>由此可见 明治维新后所要建立的制度是那个时代比较先进的。

19 世纪的欧美社会已进入自由资本主义比较成熟的阶段，社会制度 尤其是政治制度 也已从最初的理论设计、论证 走向具体的实践和完善阶段。这就决定了日本想引进的这套制度，尽管主观上有所选择，但客观上必然是一个有机的整体，这也就是说日本要引进并确立的这套制度，可以在制度的形式上有主观选择，但在制度的有机构造上，是无法简单取舍的。因而，当日本准备引进西方的代议制时，近代政党政治的种子也就在日本埋下了。因为，政党是现代代议制度的实际推动者。所以，随着明治维新运动的展开，政党在日本的出现也就成了历史的必然。明治维新开始后不久出现的自由民权运动为这种历史的必然转化为现实提供了重要基础。

从日本近代史发展的总体过程来看，以西方民主思想和理论为基础，旨在争取实现民主权利和一定政治要求的自由民权运动的出现，是明治维新大规模的革命性社会变革所引发的种种社会矛盾，和急切的现代化努力所引起的广泛社会动员共同催化和作用的结果。日本学者远山茂树在考察明治维新时期明治政府在政治、经济、文化、新闻、教育等方面的一系列举措对自由民权运动的影响后得出结论说：“在很大程度上，可以说自由民权运动是政府主导的文明开化政策的产物。”<sup>②</sup>当然 如果回

[美 西里尔·E·布莱克等：《日本和俄国的现代化》，商务印书馆，1992 年 第 139 页。

② 远山茂树：《自由民权与现代》 日文版 筑摩书店，1985 年 第 4—5 页。

到具体的历史事件中，就会发现自由民权运动比较特殊，也比较复杂。从明治维新的具体历史过程来看，自由民权运动的源头主要有两个：一是土族反乱，二是农民暴动。它们都发生在明治维新开始之后。

倒幕夺权是明治维新得以进行的首要前提。倒幕夺权的主力是原封建统治集团内部的武士，尤其是下级武士。当时，并不是各藩武士都主张倒幕的，其中以萨摩藩、长洲藩、土佐藩和肥前藩的武士最为积极和坚决，并在讨幕中冲锋陷阵。因而，倒幕运动胜利后，这些有功的“强藩”及其武士中的核心人物自然成为明治政府的主体，掌握权力，从而在明治政府中形成藩阀统治。然而，其他藩的武士和倒幕运动中的一般下级武士并没有在倒幕运动的胜利中赢得什么政治权力和政治特权。因而，明治政府成立不久，以藩阀势力为核心的政治统治，就遇到那些在倒幕运动中属非主流派的武士的攻击和反对。明治政府的一系列变革措施的出台和实施，使这种攻击和反对进一步激化。明治维新的旗号有明显的反封建色彩，因而，改革一开始就直接针对封建体制。改革最直接的失利者是明治维新后被编入“土族”的中、下层武士，尤其是其中的下级武士。奉还版籍，实际上夺去了土族赖以存在的领地；四民平等，则使土族失去了特殊的社会地位；国民征兵则使土族失去了“职业的所有权”；带刀禁止和旧式服装的禁止，则使土族失去了最后的象征。因而，这一系列的“革命性措施”，使土族所有的寄托在转眼之间化成了往日的回忆。在这样的沉重打击下，土族迅速分化，有的融进新的社会，依各自才能去担当不同的角色，也有相当部分武士变成一般的劳动者。利益的严重丧失，引起土族强烈不满。在这过程中，明治政府内部的矛盾也逐渐加剧，出现了以西乡隆盛为首的“征韩派”和以岩



仓具视、大久保利通和木户孝允为代表的“非征韩派”的斗争。同情土族处境、代表土族利益的西乡隆盛想借征韩之机，把土族的反乱之心由国内移到国外，这样既能让土族有用武之地，又能有利于国家兴盛；另一方面则想通过对外征服，重新抬高土族地位，以便最后确立土族独裁政权。<sup>①</sup> 斗争的结果是“征韩派”失败，作为当时土族精神领袖的西乡隆盛退出政治舞台。土族也就因此失去了在政府中的代言人。于是，土族与政府的对立进一步加剧，各种反政府的运动和暴动不断发生。

但是随着维新变革的进一步发展和形势的变化，土族反政府运动逐渐分化成进步派和反动派两大潮流。进步派在新的知识分子的影响和作用下，转向以争取民主、自由和平等为目标的自由民权运动，并于1874年成立了日本最初的政党——爱国公党（次年1875年）日本各地组织的类似团体，如“立志社”“自助社”等派代表在大阪集会，组成了全国性组织——爱国社，并在全国展开宣传活动。而反动派的反政府活动则最终发展成1877年的西南战争。<sup>②</sup> 西南战争结束，土族的反动派被镇压下去后，自由民权运动就成了土族反政府运动的主体，它一方面反对明治官僚和明治政府的弊端，另一方面主张自由和民主权利。

明治维新所引发的社会震动，除土族反叛运动外，还有就是接连不断的各地农民暴动。明治维新后急速展开的土地改革，使农民从封建领主制下解放出来；然而，对于原先完全是农业国的日本来说，明治维新后的现代化和资本主义发展所需的资本积累，必然又要以农民为对象。所以，刚刚从封建制下解放出来

后藤靖：《土族反乱研究》，日文版，青木书店，1967年，第24—26页。

<sup>②</sup> 政党政治研究会编：《议会政治100年》，日文版，德间书店，1988年，第45页。

的农民，很快又在政府的新地税下，成为新政府、新官僚的剥夺对象。另一方面由于土地改革后允许土地自由买卖所以地主也乘机进行土地兼并。<sup>①</sup>在各种重压下农民为了生存必然要进行一系列反抗。因此，明治维新开始不久后，各地的农民暴动就接连不断，而且与土族反叛遥相呼应。西南战争结束后，在土族的自由民权派的作用下，农民运动就逐渐地融进全国性的自由民权运动中农民、部分地主、豪商成为运动的主体。<sup>②</sup>

明治维新后的自由民权运动，最终由上述分析的两股运动汇合而成。但在这过程中，最初举起自由民权旗号的土族起领导作用，决定着整个自由民权运动的发展和变化。自由民权运动形成过程清楚表明，最初以土族为中心的自由民权运动，具有很强的统治阶级内部反对派运动的色彩。<sup>③</sup>当时所争取的民权，主要是从土族利益出发而言的。1873年“征韩派”退出权力中心，其中一些维新功臣，如板垣退助等，直接转向领导自由民权运动。此后，自由民权运动开始发生变化：一方面开始积极进行政治结社、组织政党的运动，最初的政党就是在这背景下形成的；另一方面把争取民权的中心从土族自身逐渐转向土族之外的日常经济生活和国民生活，并视自身为社会民众的领导力量而对政府和官僚起作用。<sup>④</sup>西南战争结束后自由民权运动又有新的飞跃形成以土族为领导以农民、商人、地主为主体的全国性的国民运动，并明确提出了既反映土族政治理想的民主愿

① E·H·罗曼：《日本近代国家的形成》日文版 岩波书店，1993年 第220—222页。

② 安部博纯、藤春道生等：《近代日本政治史》日文版 南窗社，1980年 第62页。

③④ 家永三郎、井上清：《近代日本争点》（上）日文版 每日新闻社，1967年，第249页。

望，又反映当时日本国民，尤其是农民基本要求的自由民权运动的三大基本纲领，即开设国会、减轻地租和修改不平等条约。<sup>①</sup> 1880年，由二府二十二个县的自由民权运动家和代表参加的爱国社第四次大会成立了“国会开设期成同盟”，并以此取代爱国社，从而把自由民权运动逐渐推向高潮。正是在这高潮中，具有现代意义的日本政党得以正式形成。

事实上从“征韩派”退出权力中心并在自由民权运动中积极进行政治结社活动开始，自由民权运动就朝着越来越明确的两大政治目标展开：一是迫使政府兑现在明治维新前后许下的开设议会的允诺；二是在自由民权的旗号下组织政党。最初的政党——爱国公党成立时，不仅发表了明确表达自己政治纲领的《爱国公党本誓》而且向全国国民提出了《成立民选议院建议书》，从而产生强烈的社会影响。在当时还禁止民众结社的日本社会，这种公然结党无疑具有重要的意义。<sup>②</sup> 它预示着自由民权运动将发展成为一种不可忽视的新的政治力量。1875年自由民权运动的全国性组织——爱国社结成。爱国社实际上是在爱国公党的基础上成立的。面对不断扩大并日益成为全社会力量的自由民权运动，明治政府对自由民权运动的态度由压制转向妥协，于是出现了由明治政府元老大久保利通、木户孝允等与自由民权运动的领袖板垣退助就政治改革举行会谈的著名的“大阪会议”。这次会议形成两个成果：一是天皇颁布建立立宪政体的限令；二是开设作为立宪政体一个组成部分的地方官会议。明治政府的这一妥协，客观上承认了自由民权运动作为一

后藤靖：《土族反乱研究》日文版 青木书店，1967年 第11页。

② 政党政治研究会编：《议会政治 100年》日文版 德间书店，1988年 第48页。

种新的政治力量所具有的政治地位。然而，在这次妥协之后，明治政府并没有对自由民权运动表示出多大的宽容，相反，政府采取各种措施对自由民权运动进行更严厉的压制，并在建立立宪政体的名义下，进一步巩固集权和专制的政权。但是，政府的压制没有能够有效地制止自由民权运动的影响，反而刺激了自由民权运动的发展。面对政府对结社运动的压制，一时停止的爱国社重新活动，并在地方上积极促进政治结社运动。1880年，爱国社改名为“国会开设期成同盟”，并向天皇呈递了有八万七千人署名的要求开设国会的请愿书。这次规模更为浩大的自由民权运动，一方面使天皇和明治政府终于把制定宪法提上议事日程；另一方面则使天皇颁布了开设国会的诏令。这两项斗争成果，使明治维新后的政治发展进入一个新时期。

面对即将出现的新的政治形势和新的国家制度，自由民权运动将运动的中心转向了现代意义上的政党的组建上。在天皇颁布开设国会诏令的同一年即1881年10月以板垣退助为首的自由党以“国会开设期成同盟”为中心结成。自由党结成后，国内的各种政治势力为了能在即将开设的国会中占有一席之地也纷纷组织政党。1882年，以大隈重信为首的立宪改进党成立同年3月，政治倾向保守的立宪帝政党成立，党魁是福地源一郎。

从自由民权运动产生和发展的具体过程可以看出，从自由民权运动时代发展到政党时代，既包含了明治维新后日本现代化发展本身的历史必然，同时也包含了特定的传统、时代和人文环境所决定的日本社会发展的历史必然。前一种历史必然决定了日本政党的近代性；而后一种历史必然，则决定了日本近代政党所具有的特定历史、社会和文化的规定性，而这主要体现在日本政党的社会基础和政治目标上。

政党在日本的确立，是自由民权运动几经努力的结果。但是，如果仔细推敲这些努力的过程，就会发现政党的确立，实际上是自由民权运动与明治政府既斗争、又妥协的结果。这自然与自由民权运动虽有理想境界很高的天赋人权理论和民主思想为指导，但具体的斗争目标都没有超出明治政府在明治维新中所设定的变革目标有关。目标的有限性决定了自由民权运动只要达成一定的目标，就可能与政府形成妥协。1875年大阪会议成功后，作为自由民权运动领袖的板垣退助就表现出与政府合作的态度，回到政府，并以参议的名义协助政府工作。七个月的实践使他清醒后，他才不得不又回到继续与政府斗争的立场。<sup>①</sup> 同样，当天皇和明治政府决定制定宪法和开设国会后，自由民权运动迅速政党化。这既表现出自由民权运动在目标即将达成前为争取有效的政治活动空间而进行的转型，但同时也表现出其对天皇和明治政府的顺应和妥协。后一种倾向在自由党和立宪改进党的建党宣言中都可以明显地看到。

自由民权运动目标的有限性，很大程度上与自由民权运动社会基础的性质有关。作为自由民权运动领导主体的士族，虽然有相当部分的人有西方民主思想倾向，但在整体上，还是保留了比较强烈的传统特征。这是日本历史和社会客观环境决定的。正如对自由民权运动有相当研究的日本学者远山茂树所指出的那样：“自由民权论虽然打扮得面目一新，但其血肉和骨髓中的陈旧性是无法否定的。”<sup>②</sup> 自由民权运动的领导者如此，更何况作为运动主要力量的农民、地主和豪商。这样的社会基础

① 政党政治研究会编：《议会政治 100 年》，日文版，德间书店，1988 年，第 53—56 页。

② 远山茂树：《自由民权与现代》，筑摩书房，日文版，1985 年，第 9 页。

直接延续到后来成立的自由党和立宪改进党。“当时结成的自由党 指导权由富农、资本家、士族出身的激进知识分子所掌握，农民阶层是其主要的基盘；立宪改进党主张英国式的立宪君主制，以诸如三菱这样新的资产阶级和都市工商业者为主要地盘，指导权由受过西洋教育的稳健的知识分子掌握。”<sup>①</sup>

客观地评价自由民权运动和日本政党的产生发展过程，应该首先充分肯定这样的运动和历史过程对日本现代化发展所具有的意义。因为，不论怎么说，自由民权运动为日本在明治维新后最终建立起君主立宪政体起了重要的推动作用；而君主立宪政体的确立使日本近代国家体制最终建成，从而使日本的现代化得到更大发展。但是，在另一方面，在具体分析自由民权运动的性质时，既要看到自由民权运动在整个发展过程中所具有的革命性，同时还要看到自由民权运动天生具有的妥协性和保守性。这些特性都同时遗传给了它的产儿——日本近代政党。这些特性不仅影响了战前日本政党政治，而且影响了战后日本政党政治，因为最初结成的自由党和立宪改进党是战后自由民主党的源头。<sup>②</sup>

### 三、帝国体制下的近代政党发展

制定宪法、开设国会，标志着近代日本国家体制建成。虽然从历史来看 明治政府在国家体制建设上走到这个方向 在很大程度上有赖于自由民权运动的积极推动，但新的国家体制的确立 并没有给自由民权运动带来新的发展天地 相反 在整

<sup>①</sup> 政党政治研究会编：《议会政治 100 年》日文版 德间书店，1988 年，第 74—75 页。

体上，限制了自由民权运动及其产儿——近代日本政党的进一步发展。这有两方面的原因：一是新的国家体制是以君主立宪制为核心，其基本精神具有强烈专制倾向的绝对主义，因而，新的国家体制，不论在政治体制层面上，还是在政治文化层面上，都有限制政党作用的倾向；二是自由民权运动在开设国会这首要目标达到之后，没有新的奋斗目标和方向，而趋向衰退，因而也无法为新生政党的发展提供新的推动力量。当然，由于整个现代化潮流的推动，日本近代政党在帝国体制下，还是有所发展，并确立起近代日本政党政治。

日本近代以天皇为核心的国家体制的基础是《大日本帝国宪法》，即通常所说的明治宪法。明治宪法的制定和公布，实际上是明治政府和自由民权运动相互妥协的结果。<sup>①</sup>从明治政府方面讲，满足了自由民权运动提出的开设国会的政治要求；从自由民权运动方面讲，放弃了在日本建立英国式的君主立宪制的主张。1883年板垣退助明确表示政治的改良、国会的开设和立宪政体的形成是“上下亲睦 共同一致”的产物。<sup>②</sup>

从当时历史和社会环境来看，明治政府制定宪法的主要动因有三个：一是修改条约的对外需要；二是权力内部调整的需要；三是对付自由民权运动的需要，其中以后面两个需要最为主要。<sup>③</sup>因此，明治政府在决定制定宪法，并以天皇的名义颁布诏令向全国征集立宪建议时，其想法就已十分明确：从权力内

政党政治研究会编：《议会政治 100 年》日文版 德间书店，1988 年 第 188 页。

中村尚美：《明治国家权力的形成》见高桥幸八郎编：《日本近代化研究》，日文版，东京大学出版社，1972 年 第 83 页。

③ 永井秀夫：《明治国家形成过程的特质》见高桥幸八郎编：《日本近代化研究》日文版 东京大学出版社，1972 年 第 33 页。

部调整的需要出发，制定宪法的关键是进一步巩固天皇的地位，确立以天皇为核心的天皇制国家，以便巩固明治维新中以“王政复古”为旗号确立起的明治政权；从对付自由民权运动的需要出发，制定宪法、开设国会本身就是一大妥协，<sup>①</sup>如果在此基础上再让自由民权运动活动分子（即自由民权派，简称民权派）在新的政治体系中获得更大的活动空间，就等于把大部分权力转让给民权派，所以，宪法必须尽力限制和排斥民权派的力量。作为宪法主要制定者的伊藤博文为制定日本宪法而到欧洲考察时，更坚定了这些想法，并认为对日本社会和历史最为合适的不是共和制，而是君主立宪制；不是英国式的君主立宪制，而是普鲁士式的、以皇权为核心、以行政权为主导的君主立宪制；要确立的不应是近代民主国家，而应是近代专制国家。

伊藤博文之所以要这样来设计日本近代国家体制，主要考虑到日本的现实和未来的两个方面：首先，从明治维新开始到正式着手制定宪法，前后经历了十五年时间，在这十五年的时间里，明治国家的基本结构已基本定型：从中央到地方已建立起庞大的官僚制度和近代军队制度；有限的地方自治和高度的中央集权体系已形成；以天皇为核心的各种统治机构也日趋完善。在这样的情形下，制定宪法自然要进一步巩固已有的成果，适应现实的要求。另外，当时的日本社会还处在转型过程中，不安定的因素还很多，因而，制定有利于加强天皇权威，巩固官僚地位的宪法，对明治政府来说也是需要的。其次，从日本的未来考虑，日本的基本目标就是富国强兵，与西方列强并

<sup>①</sup> 中村尚美：《明治国家权力的形成》见高桥幸八郎编：《日本近代化研究》，日文版，东京大学出版社，1972年 第108页。



立。对于一个刚刚从封建社会脱胎出来的社会来说，要实现这样的目标，并跨入现代化的行列，建立具有权威的政府统治是十分必要的。普鲁士的成功，为日本提供了范例。他相信只要沿着这条道路走，日本终究一日也会取得成功的。基于这种实际上极为现实的考虑，伊藤博文在制定宪法时，一心考虑的是要确立以天皇为核心的国家体制，并设法使这个体制能永久地保持和发展下去。<sup>①</sup>为此，他在以普鲁士的帝制为榜样的前提下，为制定宪法定下了这样一条基本原则，即宪法应以日本的国体和历史为基础起草。<sup>②</sup>这样，他在开始制定宪法时就“否定了资产阶级民主主义的意义”，同时，也否定了政党内阁的意义。<sup>③</sup>

根据明治宪法形成的帝国体制，具有这样几方面主要特征：

1. 国家主权属于天皇，内阁、议会、法院只是天皇的辅助机构，国民是天皇统治下的臣民；
2. 内阁由天皇任命的各大臣组成，并依法对天皇负责，政府除了天皇大权中的军队统帅权之外，作为天皇的“辅弼”几乎享有全权，所以政府实质上是以天皇为名义的专制政府；
3. 议会只是政府提出的预算案和政府或议员提出的法律草案的审议决定机关，在军队统帅、文武官员的任免、条约缔结、宣战、媾和等方面无丝毫的权力；
4. 议会由参众两院构成，众议院除了有预算优先权外，其权限与参议院基本相同；
5. 臣民“有选举权和出任官员的权利，此外的基本人权虽然

中村尚美：《明治国家权力的形成》见高桥幸八郎编：《日本近代化研究》，日文版，东京大学出版会，1972年，第102页。

② 政党政治研究会编：《议会政治100年》日文版，德国书店，1988年，第86页。

中村尚美：《明治国家权力的形成》见高桥幸八郎编：《日本近代化研究》，日文版，东京大学出版会，1972年，第56页。

也得到承认，但只限于法律和敕令的范围，而这其中的限制是很大的。从这五方面的特征可以看出，帝国体制，总体上具有三方面明显的倾向：一是强行政 弱议会的倾向；二是强国家 弱社会的倾向；三是军队超然于议会、政府和社会，自我独立的倾向。本来帝国体制就没有在体制上承认政党，并给政党一定的体制地位，它所具有的这三方面倾向，使得政党在帝国体制内的生存和发展更加困难。

政党因议会的开设而出现，因而，帝国体制形成后，尽管在整体上排斥政党，但政党还是因帝国议会而存在。在日本历史上的第一次众议院总选举中，各政党都推出了自己的候选人，其人数超出选举名额的四倍，显示出高度的参政热情，<sup>①</sup> 最终它们都在众议院中占有一席之地，其中由自由党和立宪改进党议员构成的民权派在议会中占多数，而政府派则占少数。<sup>②</sup> 尽管议会为早期政党的存在和发展提供了天地，但是，在早期的议会中，政党的存在并没有得到正式的承认。田口弼一这样描绘当时的情景：“明治二十三年议会开设之际，政党在议会中并没有得到承认，被看作院外的组织和活动。……议席按府县的顺序安排，属于同一政党的人，如果其所属的府县不同，只好相隔而坐，相互之间就像有篱笆隔开一样，很不方便。”<sup>③</sup> 当时各政党的议员都在议会内组成会派，如自由党所属议员结成弥生俱乐部，立宪改进党所属议员有议员集会所。但是，诸如此类的会派的结成，不必向议会事务员申请，因为这些会派在当时没有被看作是议会运作的基本单位。显然，当时的议会运作规则，根本无

政党政治研究会编：《议会政治 100 年》日文版 德间书店，1988 年 第 101 页。

② 同上 第 106 页。

田口弼一：《话说帝国议会》日文版 启成社，1931 年 第 76 页。

视政党的存在。<sup>①</sup> 所以，政党虽然一开始就依议会而存在，但议会一开始并不以政党为中心。只有到了 20 世纪头十年，议会才以政党为运作中心。<sup>②</sup> 由于议会在整个帝国体制中的地位是有限的，因而，即使在政党成为议会中心之后，政党对整个政权体系的作用还是有限的。

早期政党发展遇到的最现实压力是来自当时的政府。钦定的帝国宪法清楚表明，早期明治政府在总体上是限制和反对政党的。面对政党在帝国体制内存在这一很难改变的客观事实，明治政府并没有表现出实质性的宽容，而是想方设法对付政党。它主要有两大对策：首先，对政党实行“超然主义”。伊藤博文在明治宪法公布的第二天就发表了“超然主义”的主张。他说：“君主位于臣民之上，政党之外，既不倾向于某一政党，也不排斥其他政党，不偏不袒，政府有向天皇推荐总理之责任，辅佐天皇履行职责之功能，但政府决不轻易被政党所左右。”<sup>③</sup> 这样“超然主义”的主张虽然冠冕堂皇，但其本质是显而易见的，就是要排斥政党于政权体系之外，不让其对政府和君主官僚统治有任何实质性的影响。其次，在“超然主义”的招牌下，对政党实行丝毫不超然的干涉、收买、瓦解和压制。这些手段可分为硬和软两方面，可谓软硬兼施。硬的手段直接针对自由民权运动和政党活动而来，如直接干涉选举活动；制定限制性的法律和条例，如《集会和政社法》。该法规定，政社的联合和支部的设立、政社的文件或成员对公众的宣传、屋外的政治集会和议会开会时距离

川人贞史：《日本政党政治：1890—1937 年》，日文版，东京大学出版社，1992 年第 47—48 页。

② 同上 第 51 页。

③ 政党政治研究会编：《议会政治 100 年》日文版，德间书店，1988 年第 153 页。

议会三里内的集会和游行示威都将被禁止，并赋予内务大臣禁止结社权，赋予警察集会解散权。<sup>①</sup> 有了诸如此类的法律，政府就能公开弹压自由民权运动和政党活动。软的手段主要是收买、瓦解政党和收买民心。当时的政府意识到，尽管直接的弹压不可少，但毕竟是下策，对付政党的上策是利用其内部的矛盾，进行分裂和瓦解。例如 1882 年前后，通过对自由党领袖板垣退助的柔化和收买，直接导致自由党和立宪改进党之争以及自由党内部的矛盾和斗争。同时，为了限制自由民权运动和政党的社会基础，在政党刚出现时，明治政府就提出利用像福泽谕吉这样的中间知识分子推行“官民调和”进行“人心教导”从而削弱政党的影响，扩大政府的社会认同和社会基础的政治主张。<sup>②</sup>

上述两大对策实际上对政党形成了“全面围歼”政党不论在体制内，还是在体制外，都受到重重的阻碍和威胁。但是，社会发展的潮流是不可阻挡的。虽然当时的整个政治形势和各方面的条件对新生的政党都十分不利，但借助原有的自由民权运动基础和议会这块有限的天地，政党在艰难的处境中还是有实质性的发展。这有赖于两方面的作用，一是整个社会发展大潮流的作用。尽管明治政府在政治上还比较保守，带有明显的反动倾向，但其总体上是倾向现代化，倾向于发展资本主义的，因而，在客观上所营造出的整个社会发展潮流和倾向，有利于政党的存在和发展。因为，现代化的全面展开本身，不仅对明治政府在政治上的反动和倒退形成了强大的阻力，同时，还在一定程度上促使政府在政治上不得不有所发展。二是政党自身的努力。

中村尚美：《明治国家权力的形成》见高桥幸八郎编《日本近代化研究》，日文版 东京大学出版会，1972 年 第 110 页。

<sup>②</sup> 同上 第 59—73 页。

面对政府的压制，当时议会内的各政党并不是束手就擒，而是表现出一定的反抗精神。在第四届帝国议会上，自由党的弥生俱乐部明确发表抗争声明：“现行政府的态度依然如故，在这情形下，我党不得不与之展开斗争。”立宪改进党虽然此时已与自由党反目成仇，但立宪改进党的议员集会所在反对以藩阀为核心的政府上还是表现出了一致性。在经费节减、与民休养生息、人权保护等问题上还与自由党一起对政府施加压力。不仅如此，当时不属于自由党和立宪改进党的民权派议会议员，也组织了同盟俱乐部，并声明说：“当务之急是固守立法权，监督政府行政，承担立宪责任，纠正旧有的政治弊端。”这种众心同一的态度和努力，自然有效地巩固了政党在议会中的地位和作用，并对政府形成一定的压力。此后，议会内的各政党就在与政府的不断斗争和妥协中，一步一步地向前发展。中日甲午战争爆发后，“举国一致”的政治要求在客观上使政府与政党的距离大大缩小。

从政党在议会中开始活动以来，政党在艰难环境下取得实质性发展的第一个重要成果，是使政府不得不放弃“超然主义”的态度。从 1890 年议会开设到甲午战争，从政府方面讲，政府一直对政党实行“超然主义”对于议会的批判，政府以停止议会会议与解散议会的方式对付。但是，经过甲午战争后，政府对政党不再实行“超然主义”。因为在“资本家力量扩展的基础上，政党的力量也日益强大，因而，政府不仅要与政党妥协，而且还要政党的‘提携’。同时，从政党方面来说，要扩大党的势力范围，扩大支持政党的资本家和地主的利益是至关重要的，为此，政党也必须与政府妥协、合作”。<sup>①</sup> 在这样的大趋势下，到 1896

<sup>①</sup> 政党政治研究会编：《议会政治 100 年》日文版 德间书店，1988 年 第 139 页。

年，一向反对政党政治的伊藤博文不得不在内阁改造中与自由党相互提携，并让自由党的党首板垣退助出任其内阁的内务大臣。这标志着政党开始从议会走进政府。

政党在这个时期取得的第二个重要成果，是建立日本最初的政党内阁。伊藤博文政府允许政党入阁，除表明日本政府与政党关系进入一个新时期之外，还表明日本的整个政治权力结构开始转型，即政府的权力，由藩阀力量单一决定，转向由多重力量决定。这主要是因为明治维新之后，日本的资本主义有很大发展，资产阶级力量已经壮大，并影响到政治生活。与此同时，甲午战争的胜利使得军方的势力开始向政府侵蚀，而代表社会各种力量的政党此时也已具备执政的实力。在这种多重因素的作用下，政府一旦无法摆平各种政治力量，解决社会问题，满足多重利益，就很容易陷入危机。所以，甲午战争后，随着“举国一致”政府的解体，明治政府就进入不稳定的年代，危机频繁。在这过程中，虽然以自由党和立宪改进党为首的两大政党和以传统的藩阀势力为主的政府派势力，都有相互妥协和相互提携的意向和要求，但由于立场不同，双方利益存在着直接的冲突，所以“合作”总是不成功。到 1898 年，都先后与政府合作，但最终又不得不与之分手的自由党和进步党（由立宪改进党联合其他小党派发展而成，成立于 1896 年，终于“醒悟”，认识到已经到了两党合作共同对付藩阀政府的时期。<sup>①</sup>于是，两党联合成立了“宪政党”。这是明治维新后帝国议会开设以来，势力最大的政党。在这强大的政党面前，处于危机中的政府派，尽管不情愿见到这样的局面出现，但面对政权向议会中的政党手中转移的客

政党政治研究会编：《议会政治 100 年》日文版，德间书店，1988 年，第 144 页。

观趋势，只能表示出一种无可奈何的心情。在讨论首次政党内阁成立时，伊藤博文与坚决反对政党内阁的山县有朋在御前会议的论争中，站在自己的席位置上叹息道：“除了推荐宪政党的首领为后任首相 别无他法。”<sup>①</sup> 这样，日本历史上第一个政党内阁于 1898 年 6 月 30 日成立。原进步党党首大隈重信任首相，原自由党党首板垣退助任内务大臣，所以，历史上又称这届内阁为“隈板内阁”。尽管这届内阁在历史上仅存在五个月，但其出现本身足以表明日本政党的发展由此进入一个新的阶段，出现了以议会为舞台，以赢得政权为中心的政党政治初始形态。

日本政治史学家在评价帝国议会初期阶段和甲午战争后这两个时期的日本政治时认为，后一时期与前一时期相比有很大的不同，因为在这两个时期，明治宪法在具体的展开中所侧重的原则有所不同。支撑明治宪法的支柱是两大相互矛盾的宪法原则 即“君权的维持和强化”和“立宪制对君权的限制”。在帝国议会的早期，为了巩固天皇在新的国家体制中的地位，明治政府主要依前一条原则来推行宪法；而到了甲午战争后，由于各种政治势力的兴起，后一条原则在政治生活中的比重日益增大，所以，这个时期可以看作是按立宪原则进行的。<sup>②</sup> 很显然，日本政治的这一整体性变化，一定程度上正是政党发展和作用的结果。具体而言，从明治维新开始到这个时期的整个历史过程来看，前期的自由民权运动促成了君主立宪制的形成，而政党在帝国议会中的发展则促成了君主立宪制在日本的全面展开，并使君主立宪制的基本原则在实际政治生活中得到贯彻和实现。从这意

政党政治研究会编：《议会政治 100 年》日文版 德间书店，1988 年 第 145 页。

② 安部博纯、藤春道生等：《近代日本政治史》，日文版，南窗社，1980 年 第 101 页。

义上讲，早期政党在艰难中的发展，不仅增强了自身，而且还推动了日本政治和社会的发展。然而，历史事实还明显地呈现出事物发展的另一面，即随着君主立宪制的全面展开，政党的锐气和能量，也就逐渐在这体制中丧失，从而被整个体制所消解。

#### 四、伊藤博文对近代政党的改造

明治维新后发展起来的近代日本政党，一直深受明治政府的压制和排挤，然而，作为明治政府核心人物的伊藤博文，却在亲自参与对政党的压制和排挤的过程中，因政党发展潮流的推动而转变成成为政党发展潮流中的一个重要政治力量，并对日本政党在战前的发展、转型及其基本特征的定型产生了深远影响。

在日本近代史上，伊藤博文所具有的影响是深远的。他参与了明治维新，开创了日本近代化；设计了近代日本国家体制，发展了日本政党政治。但是，他同时又是一个比较矛盾复杂的历史人物，就政治上而言，他在明治维新后的历史发展中，从保守派中的进步代表跃进为进步派中的保守代表，从而在总体政治态度上表现出“温和的进步主义”<sup>①</sup>，从藩阀官僚政治家跃进为政党主义政治家，从而使整个政治生涯表现出高度的现实主义。伊藤博文的影响，源于他的智慧和他所处的历史时代，同样，他的矛盾和复杂，也是由这两方面因素促成的。可以把伊藤博文看作为明治维新的人物，但也可以把他看作为整个日本近代历史中的人物，因为，他的智慧和矛盾复杂的历史特性，不仅是日本近代历史发展过程的折射，而且也是日本社会和文化精神的折射。作为一个特殊历史时代孕育出的特殊历史人物，伊

伊藤勋：《明治政党史研究》，日文版，有斐阁，1983年 第 112—113 页。



藤博文的影响，实际上超出了他所处的那个时代，而延伸到近现代日本社会和文化精神之中。虽然这种影响在很多方面是无形的，但却极为深刻，以至于在战后日本以保守主义为核心的政治和社会发展中，时时还能感觉到伊藤博文的影响。

伊藤博文不仅系统设计了日本近代国家体制，更为重要的是亲自实践了这套体制。在这过程中，他从理论走向实际，从理想走向现实，从传统走向现代。他这种变化表现最为鲜明之处是他对政党态度的变化，即从最初坚决反对政党，到逐步认可接受政党，最后亲自参与政党政治的实践。经历了这一戏剧性的变化过程，他也就从藩阀官僚的旧政治家转变为政党主义的新政治家。这反差鲜明的变化，从历史唯物主义的社会存在决定人的社会意识来看，是日本近代社会发展大潮以及其中的政党政治发展共同作用的结果，因而，其具体的变化过程正是明治维新后的日本社会以及政党发展过程的折射；另一方面，从人对社会历史发展具有能动作用来看，伊藤博文思想的变化及其对政党的直接参与，也对近代日本政党政治的形成与发展产生了深刻的影响。历史事实证明，伊藤博文与政党合作，参与政党政治实践后，日本政党就在整体上开始转型。因此，要认识日本近代政党，就必须认识伊藤博文政党观念的转变过程及其所产生的影响。

伊藤博文在最初设计近代日本国家体制时，所持的最高政治理念是：构筑一切权力集中于天皇，实现天皇亲政理论的政治体制。<sup>①</sup>因而，他坚决排斥了具有明显共和倾向的英国式君主立宪制，选择了倾向于君主专制的普鲁士式的君主立宪制。这种选择，一方面表明他对君主立宪制的崇尚，另一方面则表明他

<sup>①</sup> 伊藤勋：《明治政党史研究》日文版 有斐阁，1983年 第 112页。

对议会政治和政党政治的排斥。他认为在以天皇为核心的帝国体制下，所有的权力都集中于天皇，体制中所有机构和部门的权力都来自天皇，<sup>①</sup> 对天皇本身或派生出的权力，除了宪法规定本身之外，任何政治力量都是不能干预的。因此，在他看来，议会作为天皇制国家的一个组成部分，其权力不是来自社会，而是来自天皇，议会只是天皇的辅助机构。他把这套理论直接贯彻到明治宪法中，从而使依此宪法确立起的近代日本国家体制并没有给帝国议会应有的政治地位。议会是政党的重要政治舞台，是政党政治得以运作的核心机制，因而，伊藤博文对议会政治压制实际上就是对政党和政党政治的压制与排斥。

政党是代议政治必不可少的基础，实行代议政治必然要导致政党出现。因而，主观的否定和排斥，并不能消除政党产生的必然。事实上，伊藤博文在构筑君主立宪制的近代日本国家体制时，就已经为政党和政党政治在日本的出现提供了条件。政党产生后，面对客观存在的政党，伊藤博文并不直接否定，而是间接地否定。他说：“作为社会现象的政党和具有组织政府意味的政党完全不同，前者是自然的必然，应予以肯定；而后者不利于国家的全体性 应予以否定。”<sup>②</sup> 这就在‘理论上’否定了现实存在的政党所具有的政治意义和政治作为。但这种否定还是以允许政党存在为前提的。因而，对于政党的实际政治挑战，伊藤博文只能尽量将政党的作用和影响排斥在实际政权的核心之外。为此，对西洋政治颇有研究的伊藤博文接受了幕僚井上毅的创意，为相当仇视政党政治的藩阀官僚政府制定了“超然主义”的对策 即以君主为核心的政府 位于臣民之上 立于政党之

本山幸彦：《政党政治的始动》日文版，ミネルグア书房 第 251—252 页。

② 伊藤勋：《明治政党史研究》日文版 有斐阁，1983 年 第 117 页。

外，不偏不袒。这样，藩阀政府既获得形式上的超然性和不偏不倚的“公正性”，又能在实质上起到将政党排斥于政权之外的作用，一举两得。

“超然主义”的真正实质并不在于“超然”本身而在于限制政党的作用。具体讲，就是阻止以反对藩阀政府的政党为基础的内阁出现，从而保证藩阀政权成为永久化政权。<sup>①</sup>因而伊藤博文在“超然主义”下并不消极，他认为只要藩阀官僚政府能做到两点，就能完全达到目的：一是政府在国政上祛除一切的邪念野心，表现出真正的诚心诚意；二是在议会中有效地操纵各主要政党。显然，这两点是他在政党问题上主张怀柔和弹压兼用原则的具体体现。因而伊藤博文的“超然主义”并不是“彻底的超然主义”实际上是“半超然半政党”的政策。<sup>②</sup>

伊藤博文确实是一个“冷静的现实主义者”<sup>③</sup>。尽管他一开始只是承认“作为社会现象”的政党并不承认作为“组织政府”的政党，但通过日本历史上第一届帝国议会的实践，伊藤博文就意识到简单否定政党是无用的，也是无益的，必须面对日益活跃的政党，并采取积极有效的对应行动。因此，在第一届帝国议会解散后的第二年即1892年初，在政府对选举进行大干涉的时候，伊藤博文清醒地意识到建立政党的必要。为此，他向天皇上奏主张组织“政府党”以便在君主立宪政治的范围内压制自由民权派的政党。但是，他的主张被天皇否定。虽然这种主张的动机并不纯洁，但这主张本身体现出伊藤博文对政党的态度已开始发生变化，实际上承认了作为组织政府的政党是君主立

伊藤勋：《明治政党史研究》日文版 有斐阁，1983年 第116页。

① 同上 第120页。

② 政党政治研究会编：《议会政治100年》日文版 德间书店，1988年 第152页。

宪政治运作的核心。

回到当时的历史来看可以发现 伊藤博文观念的转变是十分不容易的，因为他的周围普遍表示出对政党的怀疑和否定。伊藤博文第一次在元老会议上提出组织政党的设想时，竟然没有一个人表示赞同。<sup>①</sup>然而，伊藤博文并没有因此放弃自己的想法。在伊藤博文看来，最初否定政党对政府的干预，是为了巩固天皇制国家政权；现在组织政党，在政党基础上进行新的政治运动，还是为了巩固天皇制国家，因为，组织政党是这个体制本身的要求，是历史的必然。否定政党是件小事，但要否定历史，否定整个政治体制运作的必然要求和客观逻辑，则要贻误大局，遭到失败。冷静、务实、理性 给了伊藤博文智慧和超人的眼光，同样，也给了伊藤博文走向政党政治的信念和决心。

随着政党在帝国体制内的迅速发展，以及伊藤博文本人对政党在帝国体制内地位与作用认识的加深，伊藤博文的政党观念也在进一步发生变化。面对日益活跃和壮大的政党，伊藤博文意识到在一时还无法通过组织自己的政党来与自由民权派政党抗衡的情况下，就必须通过与自由民权派政党合作来转化这种力量，使其朝着有利于君主立宪制方向发展。于是，他开始放弃最初的“超然主义”的政治主张。甲午战争结束后，他公开主张政府与议会妥协，主张政府与政党相互提携，共同进行“战后经营”。这一变化 意味着伊藤博文开始告别“超然主义”转向“政党主义”。<sup>②</sup>

伊藤博文的这一变化，不仅是其自身政治态度的发展和政治生活的转折，更为重要的是明治维新以来近代日本政治发展

伊藤勋：《明治政党史研究》日文版 有斐阁，1983 年 第 135 页。

② 同上 第 128 页。

的转折。从当时的现实来讲，这一变化意味着议会开设以来，以议会为基地的政党与政府的关系从“斗争时代”跃进为“提携时代”；从比较长远的历史发展讲，这一变化意味着明治维新以来的自由民权运动和藩阀政府同时发生“变质”，在日本宪政史上，开创了藩阀与政党苟合的政治时代，官民对峙也因此走向官民提携。<sup>①</sup> 促进这一变化的既有伊藤博文自身的作用和努力，但更为重要的是甲午战争所带来的一系列作用和影响。

中日甲午战争对中日双方所产生的影响是完全不同的。中国因这场战争而面临更加严重的民族危机和社会危机，现代化进程遭受严重挫折；然而，日本则因这场战争发生深刻变化，迅速走向现代化。甲午战争后，中国给日本的巨额战争赔款，给日本的经济的发展注入了兴奋剂，使日本在明治维新后的现代化发生飞跃性的发展。甲午战争后，以急速的军备扩张和产业发展为主要内容的“战后经营”，成为日本整个社会和政治生活的主题。正是在这种关系到日本整个国家发展和国家利益的“战后经营”的大背景下，藩阀政府与议会内的政党相互走到了一起，从而开创了一个新的政治时代。当然，在这中间，双方都有各自的利益和打算。

从政府方面讲，促成政府与政党接近的动因有两个方面：一方面是甲午战争后，藩阀政府在归还辽东半岛问题上陷入严重的危机。面对三国干涉和国内反对的重重压力，当时伊藤博文公开表示在此情形下，除与议会中态度比较暧昧的自由党合作外，别无他法。<sup>②</sup> 在这里，伊藤博文不仅看到了自由党是可以利用的力量，更重要的是悟到了在现行的体制下，如果过度疏远政

伊藤勋：《明治政党史研究》日文版 有斐阁，1983年 第 184 页。

② 同上 第 149 页。

党宪政的正常运作就无法进行。另一方面，“战后经营”进一步强化了政府对与政党相互提携的必要性认识。因为，随着“战后经营”的展开，政府的财政规模必然扩大，增设新税和增加税率是不可避免的，而这些如果没有议会中政党的有力协作，是无法顺利实现的。<sup>①</sup>“战后经营”的好坏直接关系到国家的利益，更重要的是关系到新兴资产阶级的利益与发展。利益是极为现实的，藩阀政府因此也不得不走向现实。

从政党方面讲自国会开设政党与政府的斗争转入以议会为中心以来，政党的主要目标是赢得政权，建立政党内阁。政党内阁的实现是以一定的政党势力为基础的，而在当时的政治格局下，政党势力的扩大，没有藩阀政府中各种政治势力对政党的认同和容忍，是难以实现的。这就使本来就比较现实的政党觉得有和政府妥协、合作的必要。仅就当时的自由党而言，自由党要想接近政权或组织内阁，首先需要在议会中占据多数席位，而这没有地主、资产阶级的全面支持，是达不到的。<sup>②</sup>同时，“战后经营”也使得自由党觉得不论从党的自身利益考虑，还是从国家整体利益考虑，都有与政府合作的必要。

虽然双方都有合作、提携的意愿，但由于各自在具体利益上存在着矛盾和冲突，政府与政党的提携一开始就很不顺利，危机不断，自由党与伊藤博文内阁的提携以及松方内阁与进步党的合作都以失败而告终。但是，政府与政党合作、提携实践的矛盾与失败，一方面使原来积怨颇深的自由党与进步党看到两党联合的重要性，于是合二为一，成立宪政党；另一方面再度激发伊藤博文建立自己政党的想法。当时，面对新成立的宪政党的

本山幸彦：《政党政治的始动》日文版，ミネルグア书房 第 124 页。

② 伊藤勋：《明治政党史研究》日文版，有斐阁，1983 年，第 176 页。

强大势头，伊藤博文在力荐大隈重信和板垣退助组织政党内阁的同时，在元老会议上再次表示组织政党的愿望。他说：“既然一个强大的对手已经出现，政府也应组织一个大的政党。这样，除能进行对抗之外，今后还可以依议会政治运作的需要，纠集有识之士和实业家组织政党。”<sup>①</sup>但是，他的主张还是遭到元老派的强烈反对，没有实现。

伊藤博文这次组织政党的想法与第一次多少有些不同，他更注重从议会政治的本身来看这个问题，而且要组织的政党的社会基础也已逐步明确。甲午战争后“超然主义”的崩溃、宪政党的出现及其所组织的政党内阁的产生等一系列政治变化，使伊藤博文清醒地意识到明治维新后所确立的以天皇为核心的国家体制已进入一个新的发展阶段，面对新的发展，如果政治体制不作相应的变革、调整和发展，那今后政治发展所面临的将不仅仅是藩阀统治本身的危机，而是整个国家体制的危机；相反，如果在这时期及时组织政党，不仅能使旧的藩阀政治向新的政党政治转型，而且还能借助新组织的政党的影响和力量来引导整个政党政治发展的方向，从而切实有效地使原先设想的宪法体制得到维护和发展。所以，在这个时期，伊藤博文建党的真正目的是想通过对藩阀政治的改造和对政党的改革，维护和发展天皇大权下的宪法体制。<sup>②</sup>

这种怀着维护和发展以天皇为核心的国家体制的目的而提出的建立政党主张，接连被藩阀政府的元老派否决后，伊藤博文对藩阀政府组织政党就不再抱有很大的幻想。然而，正是在这

伊藤勋：《明治政党史研究》日文版，有斐阁，1983年，第173页。

② 政党政治研究会编：《议会政治100年》日文版，德间书店，1988年，第159页。

那个时候，由宪政党确立的第一个政党内阁的瓦解，尤其是随政党内阁瓦解之后出现的以藩阀元老山县有朋为核心的山县内阁与宪政党提携、合作的断绝，在客观上为伊藤博文的建党主张的实现提供了良机。

应该看到，宪政党内阁的出现，在很大程度上得益于伊藤博文的支持。当时，伊藤博文顶住山县有朋的压力，力荐大隈重信和板垣退助组织第一个政党内阁，这是没有办法的办法，其真意并不是希望政党内阁能做出更大的实绩，而只是想通过建立政党内阁度过难关。伊藤博文的打算是，他有能力推荐大隈重信和板垣退助，自然也有能力决定该政党内阁寿命的长短。推荐他们，伊藤博文向社会显示出新的政治姿态，不仅获得好的社会影响 赢得政党的感激 同时 也得到最终收拾残局的资本 而通过收拾残局，可以改造政党，建立自己的政党<sup>①</sup>，从而进一步改造藩阀政治。因此，政党内阁成立后，伊藤博文依然十分关心政局的发展。政党内阁解体、山县有朋内阁出现后，他没有立即回京，而是在国内到处演讲，一方面强调建立与宪法政治相符合的政党之必要，另一方面提出系统的政党改良方案。<sup>②</sup> 伊藤博文的政治智慧最终促成了他“借鸡生蛋”的政治策略的实现。

日本历史上第一个政党内阁的解体，很大程度上是由于宪政党内部自由党派系和进步党派系矛盾的结果。政党内阁的出现曾在社会上产生了良好的影响，舆论的反应也十分积极，<sup>③</sup>因而，政党内阁的急速瓦解，自然使政党在公众心目中的形象大

① 三宅雪岭：《同时代史》第三卷，日文版 岩波书店，1952年 第150—151页。

② 伊藤勋：《明治政党史研究》日文版 有斐阁，1983年 第233—235页。

③ 政党政治研究会编：《议会政治 100年》日文版 德间书店，1988年 第147页。



损。宪政党因矛盾分裂后，旧自由党依然用现有的名称成立宪政党，旧进步党则成立宪政本党。政党内阁之后的山县有朋内阁，曾有意与宪政党合作，但因利益冲突，最终与宪政党断绝。在这背景下，宪政党的社会影响和政治影响都同时跌入低谷，为此，宪政党急需一种力量促其起死回生。<sup>①</sup>对宪政党来说此时能给他们带来起死回生般转机的只有伊藤博文，因为，伊藤博文此时的社会声望和影响已达到高峰，而其自身又有组织政党的强烈愿望和系统构想。鉴于此，宪政党选择了伊藤博文，并让他来领导和改造宪政党。于是，明治三十三年，即 1900 年 8 月 23 日宪政党的负责人星亨、林有造、松田正久和末松谦澄四人在众议院议长片冈健吉的陪同下，拜访了伊藤博文，表示“无条件地将宪政党献给伊藤博文”。<sup>②</sup>伊藤博文接受了这个送上门的礼物并于 9 月正式成立立宪政友会（简称政友会）。

政友会的创立，标志着伊藤博文创立政党理想的最终实现。从他意识到必须接受政党政治，组织自己政党那天起，他的政治目标就十分明确，即通过自身的政党和所操纵的政党政治，来维护和发展自己设计的天皇制国家体制。在组织政友会时，他给天皇的奏文中再度表达了这种思想，明确表示他是出于改革党派弊端、统制立法机关的目的，创立政友会的。<sup>③</sup>很显然，伊藤博文是想通过自己的政党来控制日本立宪政治不得不进入的政党政治时代。这一点，在他在成立政友会之前不断宣传的政党改良论和建立模范政党的主张中就体现得十分明显。

伊藤勋：《明治政党史研究》日文版，有斐阁，1983 年，第 248 页。

政党政治研究会编：《议会政治 100 年》日文版，德间书店，1988 年，第 161 页。

伊藤勋：《明治政党史研究》日文版，有斐阁，1983 年，第 254 页。

从本质上讲，政党政治与天皇专制是相冲突的，然而，现实的社会发展，使得伊藤博文所确立的君主立宪制不得不进入政党政治时代。这对于深感对天皇帝制负有全责的伊藤博文来说，无疑是两难选择：进入政党时代，就意味着帝国的统治必须用政党统治代替藩阀统治；而政党统治的建立，就意味着天皇专制将面临严重危机。面对这两难的选择，伊藤博文再度显示了他的政治智慧。他提出了一举两得的政党改造论。他想通过政党改造，建立强有力的政党，同时完成政党政治对藩阀政治的改造和发展有利于天皇统治的政党政治这两项艰巨的任务。所以，他的政党改造就非同一般。

面对不得不跨进的政党时代，伊藤博文系统考察了当时政党政治比较成熟的英国政党政治和议会政治。他认为英国资产阶级革命以来的宪政史可以分为四个时代：“议会政府”时代、“党派政府”时代、“内阁政府”时代和“一个人政府”时代。伊藤博文认为这个宪政史的发展表明了两个历史趋向：一是权力逐渐从议会转向行政，并且日益集中于执政党的党首，从而进入的是“一个人政府”的时代；二是随着行政权力的扩大，实际上也就是执政党权力的扩大，党派间为夺取权力而进行的竞争也越发激烈。为此，各政党组织化程度加强，在党首的绝对领导下，形成决策迅速，命令统一，纪律严格的组织体系。根据英国的这种发展和有关的经验，伊藤博文认为在政党政治下，实现集权统治是完全可能的，只要控制得好，政党政治与天皇统治不仅不会冲突，相反，还能相互补充并强化天皇的统治。因此，伊藤博文在整体上肯定了政党政治。但是，在伊藤博文看来，在当时政党政治还不发达的日本，要建立“一个人的政府”还十分困难，但确立“党派政府”如果可能的话，确立“内阁政府”还是可以的，而这种政府是以行政机关为主宰，行政机关和立法机关一体化的

政府。<sup>①</sup>当然，在这里，伊藤博文也考虑到皇权的问题。对此，他还是老观点，即立法、行政的权力都是源于皇权，天皇什么时候都可收回。尽管伊藤博文现实地看到，日本现实的政治状况还不能建立“一个人政府”，但其方向应朝着这个目标发展。日本现在之所以还没能力建立“一个人政府”，关键原因在于日本现行政党的水准不高。因此，他认为要建立真正的政党政治，靠现有的政党不行，政党必须进行改造，其任务主要有两个：一是强化党的组织，在伊藤博文的理想中，就是要在党内建立独裁统治；二是强化政党的“实务能力”以便承担政府和国家的重任。为此，伊藤博文强调政党应以国家全体的利益为先导，不要一味搞党争，目的是要改变政党作为一个斗争集团的政治特性。<sup>②</sup>

由此可见伊藤博文不是从一般的意义上改造政党而是从整个国家宪政体系的发展需要上来改造政党。因而，他的政党改造并不是要建立民主政治，<sup>③</sup>而是要维护现有的政权体制。他要强化政党的目的，不仅在于使强化的政党能真正成为代替藩阀的力量，而且在于保证他自身对政党的统治地位和权威，因为他控制了政党，也就控制了天皇统治不得不进入的政党政治时代的发展方向。因此，政友会成立后，与以前的民权派政党的一个重要差别，就是政友会的总裁在组织内享有绝对的权威。<sup>④</sup>

政友会的成立，虽然实现了伊藤博文创立自己政党的理想，但从他的整个政党改造计划和政党政治发展进程的安排来看，这还仅仅是第一步。获得了绝对领导权，伊藤博文自然可以逐步地改造和建设这个属于“自己”的政党。不论伊藤博文的政治

① 本山幸彦：《政党政治的始动》日文版，ミネルヴァ书房 第 257—260 页。

② 同上 第 262 页。

③ 同上 第 263 页。

④ 伊藤勋：《明治政党史研究》日文版 有斐阁，1983 年 第 252—253 页。

观念多么现实，其立场总是站在天皇统治一边的，因而，他所建立的政党和所推行的政党政治，并不是要促进日本在现代化发展中的民主化进程，而是要巩固日本的君主立宪制在现代化中的地位 and 统治能力。这就决定了政友会在整体上是倾向于保守的。所以，政友会的建立，对于整个日本政党发展史来说，意味着政党的全面转型：从比较激进的民权派政党，转向保守性政党；从与政府对立的政党，转向与政府融合的政党；从追求民主的政党转向保护天皇统治的君主立宪制的政党。

从自由民权运动，到自由党，再到宪政党，直至最后的政友会，日本政党从萌芽、产生、发展到转型前后不到 40 年的时间。在这短暂的历史过程中，作为明治国家体制设计者的伊藤博文，为了维护和巩固这一体制，耗其半生的精力，去对付、适应和容纳政党这股力量的变化和发展。在这过程中，随着政党力量的扩大，他一步一步地走向政党政治；但同时，随着他向政党政治的靠近，发展起来的政党却逐步被他所容纳和消解，并最终转化为由他统制的力量。这是伊藤博文的“功绩”，但也是日本社会历史发展的必然。宪政党转化为政友会，标志着战前政党发展中一个时代的结束，从此，明治维新后发展起来的活跃的政党和民主政治走向衰弱。<sup>①</sup> 因此，在政友会的宣言书和趣意书发布后的第五天，旧自由党左派出身的幸德秋水就在《万朝报》上发表了《自由党的祭文》悲叹道：“呜呼自由党死矣而其光荣历史也因此而被全部抹杀。”虽然，人们很难从日本的整个近代史来确定性地评价这一幕历史的活剧，是悲剧还是喜剧，但就日本政党政治发展来看，这一幕无疑是战前日本政党政治悲剧的第一幕。

<sup>①</sup> 伊藤勋：《明治政党史研究》日文版有斐阁，1983年 第 248 页。

## 第二章 政党失败与军国主义

### 一、日本政党政治的确立

在明治维新元老和藩阀官僚势力中，对政党政治，主要有两种鲜明的态度：一是以伊藤博文为首的开明派，主张面对现实，顺应时势，与民权派政党提携或组织自己的政党与民权派政党对抗，并最后消解它；二是以山县有朋为首的保守派，主张全面压制政党，限制其影响，反对藩阀势力政党化。这两种态度及其背后的政治力量，从伊藤博文提出组织政党的设想起，就处在不断的矛盾和对抗之中。在这个过程中，伊藤博文逐渐摆脱孤立状态，扩大了影响。这个变化的出现与日本社会现代化以及政党本身的发展密切相关。随着伊藤博文影响的扩大，尤其是随着伊藤博文逐渐把“改造藩阀政治”作为建立政党的两大目标之一提上日程，这两派之间的矛盾和对抗不断加深。在保守派看来，伊藤博文建立政党的一个重要目的是想建立自己政治地盘。对于这两派在日本近代史上的对立，有的日本学者认为，从形式上看，大体上前者代表和平主义，而后者代表军国主

义。<sup>①</sup>史学界比较普遍的看法是把他们之间的对立看作是日本近代史上的“文武对立”。伊藤博文正是在这样的政治背景下成立政友会的。在政友会成立的同一个月，伊藤博文以政友会党首身份组织的伊藤内阁，就代替了由山县有朋嫡系桂太郎组织的“桂内阁”。从此，日本的政治发展就进入了藩阀官僚派与政友会之间政权互让、互携时代。从第一次桂内阁成立到大正初年的 12 年时间里，作为山县有朋派系第二代元老的桂太郎组阁三次，作为伊藤派系第二代元老的西园寺公望组阁二次，两人共主这 12 年左右的日本政坛。所以，有人把这个时代称为“桂园提携时代”。<sup>②</sup>

在“桂园提携时代”，日本经历了日俄战争。虽然这场战争使日本政府背上了沉重的财政包袱，但战争的胜利及战后的发展，却使日本的资本主义得到迅速发展。甲午战争使日本迅速成为新的资本主义国家，而日俄战争则使日本跃入资本主义强国的行列。日俄战争的胜利及战后的发展，在一定程度上可以归功于“桂园提携时代”的政治。在战时，在举国一致的体制下，政府与议会、藩阀官僚与政党达成妥协，形成合作，经济与社会发展所需的效率原则被议会所接受，与此同时，政府也保持了高度的稳定，第一届桂内阁执政时间长达 4 年 7 个月，是日本内阁制度创立以来执政时间最长的内阁。<sup>③</sup>到了战后，政府与议会也并没有立刻显示出抗争的姿态，整个政局朝着有利于建立具有调整资本主义经济发展机能的政府的方

山本四郎：《元老》日文版 静山社，1986 年 第 72 页。

② 升味准之辅：《政党的凋落与总力战体制》，《日本政治史》（3），日文版，东京大学出版会，1988 年 第 4 页。

政党政治研究会编：《议会政治 100 年》日文版 德间书店，1988 年 第 186 页。

向发展。<sup>①</sup> 相对稳定的政局和战争的胜利，为战后的日本资本主义发展创造了良好条件。据统计，与甲午战争后的 4 年（1896 年至 1900 年）发展相比，日俄战争后的 4 年（1906 年至 1910 年）发展是极为迅速的。1902 年日本全国有工厂 7560 家到了 1907 年全国工厂数就达到 10598 家。贸易指数以 1897 年为 100，1907 年出口指数为 263 进口指数为 222 出口的增长率超过进口。<sup>②</sup> 资本主义的迅速发展，使日本社会自明治维新以来，再次发生较大程度的变化，社会生活中心开始从农村向城市转移。伴随着经济和社会变化与发展，在这个时代里，日本的政治生活也发生了较大的变化，具体体现如下：

第一 权力结构的变化。从纵向来看，“桂园提携时代”的出现以及由这两派政治势力主导的内阁在明治后期比较有效的运作，表明明治维新以来的国家权力开始从旧的元老向新的政治人物转移，虽然这种变迁并不意味着元老权力的缩小，但在一定程度上意味着元老对政治作用的形式和程度开始发生变化。<sup>③</sup> 从横向看，政权内部的权力平衡关系发生变化 1. 明治维新后培养起来的新官僚，在日俄战争后逐渐成为日本官僚队伍的核心，从而使日本的官僚队伍在整体上脱出以藩阀官僚为核心时代的藩阀色彩。2. 日俄战争后 军部势力有所上升 与官僚脱出藩阀色彩的趋势相反，军部进一步藩阀化，从日俄战争到第一次世界大战，军部成了藩阀势力的最大据点，并开始在政治中产生影响。<sup>④</sup>

政党政治研究会编：《议会政治 100 年》，日文版，德间书店，1988 年，第 186 页。

同上，第 188—189 页。

三谷太一郎：《日本政党政治的形成》，日文版，东京大学出版社，1967 年，第 40—41 页。

政党政治研究会编：《议会政治 100 年》，日文版，德间书店，1988 年，第 190 页。

3. 政友会在“桂园提携时代”势力有所扩大,与此同时,由原来宪政本党发展过来的、属民权派政党系列的政党势力则有所凋落,日趋缩小,并逐渐从与藩阀政府对抗转为在议会内与政友会对抗。<sup>①</sup>

第二 政党资产阶级化。伊藤博文在建立政友会前,就有要建立以资产阶级为主体的政党的倾向,因而,政友会建立后,就积极与资产阶级保持关系,试图借助它的力量来扩大自己。在政友会看来,要吸引资产阶级并赢得它的支持,一个重要的前提条件是政友会自身要有比较稳固的政治基础和雄厚的政治资本。为此,在“桂园提携时代”所形成的藩阀势力与政友会势力交替执政中,政友会在野时,向桂内阁妥协,以便确保顺利地从桂内阁手中接替政权;执政时,接受桂太郎所代表的藩阀势力的支持,逐步扩大党势,从而巩固在政治舞台上的地位。政友会比较稳固的政治地位,为吸引资产阶级支持和参与创造了条件;而政友会与藩阀势力交替执政时期的日本资本主义发展,则为政友会的资产阶级化提供了重要的经济与社会基础。随着政友会日益成为新兴资产阶级的利益代表者和保护人,日本议会内的政党也就在整体上逐步趋向资产阶级化。政党的资产阶级化,在使政党的组成成分发生变化的同时,也使政党组织结构发生变化。以政友会为例,伊藤博文在政友会中实行的总裁专制就是在这个趋向下失败的,代之而起的是“平民”总裁原敬。<sup>②</sup>

第三 劳动阶级政党出现。明治后期,虽然资本主义有很大的发展,但整个社会大众,尤其是劳动阶级的生活状况和社会地

三谷太一郎：《日本政党政治的形成》，日文版，东京大学出版社，1967年，第44页。

山本四郎：《大正政变的基础研究》，日文版，御茶水书房，1970年，第16页。



位并没有得到有效的改变 因而各种各样的劳资争议、民众对抗政府以及由此所引起的暴动接连不断。日俄战争后，在各方面因素的作用下，以工人和农民为主体的劳动阶级运动发展到高潮。在这样背景下，以中江兆民和幸德秋水为代表的原自由民权运动的左派 从与藩阀势力妥协的近代政党中脱离出来 领导日本的劳动阶级运动。1906 年，以西川光次郎、堺利彦为中心的“日本社会党”成立。

上述三方面变化，构成明治时代后期基本的政治景观；同时，这些变化所包含的新的发展趋势，成为大正民主运动的序曲。

历史的发展不会因年号的变化而中断。从总体上讲，大正时代的历史是明治时代历史的延续和发展。明治后期的资本主义迅速发展，为大正时代的历史以新的形式展开奠定了重要基础。从大正的前后十五年历史可以看到，大正民主时代大体上是以大正二年（1913 年）的第一次护宪运动为序幕 而以大正十三年（1924 年）的第二次护宪运动为尾声的。在这历史过程中，有两股社会运动潮流贯穿始终：一是资产阶级民主运动 二是劳动阶级的社会主义运动。虽然这两股运动潮流并没有在历史的发展中融为一体，<sup>①</sup> 但它们在各自层面上的发展，共同构成了大正民主的景观。贯穿明治时代中前期的自由民权运动，是一种包含农民革命要素的运动；而贯穿大正整个时期的大正民主运动却是以城市资产阶级和市民为主体的社会运动。<sup>②</sup> 这种差异足以表明大正时代与明治时代相比，在性质上已有相当程度的差别。这种差别是基于日本资本主义全面发展而形成的。可

① ② 家永三郎 井上清：《近代日本的争点》（上）日文版 每日新闻社，1967 年 第 31 页。

以说，大正时代是日本资本主义发展比较成熟的时代。

成熟的资本主义发展，也需要有比较成熟的资本主义政治与之相适应，大正民主正是这种需要的产物。然而，大正时代的历史表明，这个目标要完全达成是很难的。其原因有三：其一是旧藩阀势力还十分强大。虽然明治后期，随着新官僚的出现、旧官僚的退去，官僚已逐渐脱出藩阀化，但是日俄战争的胜利以及发生在大正时代的第一次世界大战所刺激起来的军队势力，却成了旧藩阀的新据点、新靠山。<sup>①</sup> 他们借助军队的力量与当时的各政党、各民主力量抗衡。其二是各政党本身的妥协性和内部的不团结。从明治后期开始，随着政友会势力的扩大以及政友会与藩阀势力关系的日益密切，日本议会内的政党就分成了政友派和非政友派，并在政治上和权力上展开激烈的斗争。这种斗争一直延续到大正时代。虽然在两次护宪运动中，这两大派都结成同盟，但护宪的目标一达到：即权力从元老或军阀手中转移到政党手中，这种同盟又很快分裂。政党间的不团结，大大削弱了政党本身的力量；而政党在总体上对藩阀势力的妥协，更使政党的实际力量和作用大打折扣。日本近代政党大多数是作为与藩阀势力对抗的力量出现的，但遗憾的是，它们在议会中一旦获得参与或直接执掌政权的机会，都不约而同地走向妥协，以至像政友会那样，使政党的性质发生变化。其三是资产阶级民主运动与当时劳动阶级的社会主义运动形不成合力。这种情况产生，主要与两方面因素有关：一方面是与当时各资产阶级政党在政治上的妥协性有关；另一方面是与社会主义运动的领导人在思想、意识和价值观念上矛盾以及社会主义运动逐渐朝着极

<sup>①</sup> 三谷太一郎：《日本政党政治的形成》，日文版 东京大学出版社，1967 年，第 44 页。

端化的方向发展有关。实际上，这两大运动潮流不但没有形成合力，有时还相互排斥，例如，对于由当时各主要政党推动的普选运动，社会主义者表示反对<sup>①</sup>，而对于政府压制民众运动的措施，各资产阶级政党表示默认。

在这样的形势下，大正时期的政治史，在很大程度上表现为具有建立和发展比较成熟的资产阶级民主政治要求的力量（在当时主要体现为维护和发展政党政治要求的资产阶级民主运动），与以军队势力为后盾、对抗政党并竭力限制这种要求实现的藩阀势力的对峙和拉锯。这种对峙和拉锯在政权上的体现是：大正时代基本延续了明治末年桂内阁和西园寺内阁交替执政的模式。在整个 15 年时间里，不断进行着政党内阁和藩阀内阁轮流交替执政。当然，大正时期这种轮流交替执政与明治后期有所不同。首先，它不完全是双方“默认”的结果，相反，往往是斗争的产物，如每次护宪运动之后所建立起来的政党内阁；其次，在这种轮流执政中，双方的力量已发生较大变化，藩阀的代表主要是军部的力量，而政党方面不再是政友会单独主演，除了政友会之外，宪政会国民党也扮演了十分重要的角色。

基于当时资本主义的发展，政党的力量 and 影响在这种对抗和拉锯中都有所发展。这不仅体现在以政友会党首原敬为首相的日本最初真正的政党内阁的出现，<sup>②</sup> 终于宣告了藩阀内阁时代的结束，<sup>③</sup> 而且体现在政党已成为实际政治生活中各种政治

① 家永三郎 井上清：《近代日本の争点》（上）日文版，每日新闻社，1967年，第31页。

伊藤之雄：《大正民主与政党政治》，日文版，山川出版社，1987年，第13页。

③ 政党政治研究会编：《议会政治 100 年》，日文版，德间书店，1988年，第217—265页。

势力所不得不依赖的政治力量。在第一次护宪运动中，受攻击的桂太郎内阁为了摆脱危机，化解在资产阶级民主运动中的被动局面，在大正二年（1913年）通过积极筹划，成立了立宪同志会（1916年发展为宪政会）；在第二次护宪运动中，清浦奎吾内阁在寻求政友会支持的同时，还努力使从政友会中分裂出来的政友会本党成为自己内阁的执政党；<sup>①</sup>即使是表示超然于党派之外的寺内内阁，一方面明确表示不与党派对立，<sup>②</sup>另一方面则试图通过由政友会、宪政会和国民党三党党首参加的“临时外交调查会”，寻求政党的实际支持。政党的发展，一方面为政党政治的最终确立奠定了基础，另一方面为大正中后期以实现普选为中心的政治改造，创造了条件。

大正时代是日本战前政党政治发展最活跃的时代。其中，日本著名政治家原敬以政友会为主力组成的政党内阁，是该时代辉煌的一幕。1918年9月29日，原敬内阁取代因内外政策危机而处于四面楚歌中的寺内内阁而宣告成立。原敬内阁的出现，不仅仅意味着“立宪的内阁”对“非立宪的内阁”的胜利，<sup>③</sup>更主要是意味着真正的政党内阁的成立和藩阀内阁的终结。这样的历史转折是战前日本资本主义发展的必然，也是当时普遍痛恨藩阀势力的国民所期待的。<sup>④</sup>

被称为“平民宰相”的原敬所确立的政党内阁，是日本战前政党和政党政治发展史上一个重要的里程碑，标志着日本近代政党政治的正式确立。尽管这个政党内阁本身还存在着很强的

政党政治研究会编：《议会政治 100 年》，日文版 德间书店，1988 年，第 309 页。

同上 第 232 页。

同上 第 247 页。

同上 第 249 页。

妥协倾向和保守倾向，如在普选制确立和贵族院改革的问题上持暧昧态度，但就这个政党内阁的出现本身而言，在一定程度上标志着从明治时代发展而来的政党已经成熟，有足够的力量单独组织政权。原敬内阁中，除陆军和海军大臣之外，全部由政友会的党员出任。这在日本历史上是从未有过的。因此，日本学者把原敬内阁的形成及其后来的发展过程，看作是战前日本政党政治确立和展开的过程，是日本新的支配体制形成和展开的过程。<sup>①</sup>另一方面，原敬内阁在长达 3 年 2 个月的执政时期在大体上使政党走向“政治自律”的同时以“充实国防”、“振兴教育”、“促进产业”、“健全交通体系”为内容的四大政策纲领，也逐一得到执行，从而为日本资本主义发展作出了积极的努力。<sup>②</sup>这两方面成就在一定程度上表明，当时的政党不仅有能力单独组织政权，而且有能力指导和推动日本的现代化发展。

当时原敬推动日本政党政治发展的一个重要途径就是努力推动政友会的发展。他把伊藤博文之后的政友会发展到一个新水平，不仅在实力上使政友会成为最大政党，而且在党的性质上在追求政党的“政治自律”中进一步使政友会走向资产阶级化。因此，以具有很强实力的政友会为基础的原敬内阁一出现，山县有朋的地位就明显下降。<sup>③</sup>这种政治格局的出现，为政党政治最终在日本政治舞台站稳脚跟提供了可能。但是，1921 年 11 月 4 日，原敬遇刺身亡。原敬死后的政友会很快出现内部矛盾，并导致继原敬而起的、以高桥是清为首的政友会内阁的解

伊藤之雄：《政党政治的定着》见坂野润治等人编《日本近代史转换期研究》日文版，山川出版社，1985 年第 258 页。

② 政党政治研究会编：《议会政治 100 年》日文版 德间书店，1988 年第 257 页。

③ 山本四郎：《元老》日文版 静山社，1986 年第 208 页。

体，从而丧失了借藩阀的核心元老山县有朋于 1922 年去世后元老和藩阀势力退潮之机，进一步巩固和发展政党政治的良机。<sup>①</sup>从当时的历史来看，山县有朋于 2 月 1 日去世后，整个政治局势发生大转变。2 月 2 日，在华盛顿会议上，日本全权声明撤回对中国二十一条的第五号“放弃‘满蒙’投资的优先权”；4 日，日本签署关于海军军备限制的条约；23 日，众议院内的宪政会、国民党和无所属团体共同提出普选案，但被否决；3 月 25 日，各派共同提出的陆军军缩建议案通过，同时，国民党提出的军部大臣武官制废除建议案经修正后通过。这些政治上的变化，无疑限制了军部力量的发展，为政党力量向政权领域的扩展提供了可能。基于国民党提出的军部大臣武官制废除建议案的通过，政党就很有可能在自己的内阁中，彻底排除军方的势力，从而全面领导国家。更为重要的是，如果当时的政友会或其他政党能借助这种有利的势头，进一步巩固和壮大自己，不仅能保证日本政党政治的发展，而且也可能使日本避免走上军国主义的道路，从而保证战前日本现代化的发展。然而，历史不能假设。高桥内阁解体后，代之而起的并不是哪个新的政党内阁，而是以原海军大臣加藤友三郎为首的，无一众议院议员参与、大部分由贵族院议员组成的“贵族院内阁”。<sup>②</sup>可以说，日本的现代化发展和政党政治的发展都在此发生转折。

大正时代民主运动和政党政治的发展，不仅孕育出了原敬政党内阁，而且还催发了以实现普选制为核心的一系列发展立宪民主政治的变革。这些变革一方面为政党政治的发展及其影响的扩大创造了条件，另一方面，也进一步推进了日本政党政治

① ② 政党政治研究会编：《议会政治 100 年》，日文版，德间书店，1988 年，第 288 页。

朝制度化方向发展。大正时期的政治变革主要有：选举制度的变革，即大选区制改为小选区制；普选制度初步确立；议长脱离党籍；改革贵族院。下面主要说明其中三次有影响的政治改革。

第一，普选制度初步确立。实现普选是大正民主的核心问题。实际上，这个问题于 1902 年就首次在议会中被提出来，当时还成立了有关的专门组织促其实现。到了大正时代，普选成了全国性的国民运动，各政党都表示支持和响应。但是在原敬内阁出现之前，政党的力量还没有强大到能将这项要求真正提上议事日程的地步；而且，当时的藩阀势力对于普选运动是根本反对的。然而，原敬内阁成立后，确立普选制度的问题并没有得到实质性的进展。原敬对确立普选制度态度暧昧，只是在选举法上作了放宽纳税资格限制的修正。这个变革没有满足社会的要求，因而变革反而刺激了群众性的实现普选的政治运动。1920 年，全国普选期成联合会成立。尽管普选已成为当时日本社会的普遍要求，但在议会的多次斗争中，普选法提案都遭否决。直到 1924 年在第二次护宪中结成同盟的政友会、宪政会和革新俱乐部（由国民党发展而来）三党组成“护宪三派内阁”后，制定普选法才成为执政内阁紧急考虑的问题。<sup>①</sup>然而在审议的过程中，三派遇到了贵族院的强大的阻力，经过几番的抗争、谈判和妥协之后，最后在通过旨在针对社会主义运动、反国家思想和过激言论的“治安维持法”以及修改和消除有关“变革政体”的条文基础上，普选法案才在贵族院被通过。后来的历史证明，伴随普选法案出现的“治安维持法”是使日本走上危险道路的一个重要因素。<sup>②</sup>

政党政治研究会编：《议会政治 100 年》日文版 德间书店，1988 年 第 304 页。

② 同上 第 313 页。

第二，议长脱离党籍。原敬政党内阁的成立，意味着政党间的竞争开始发生质的变化，即议会内的政党竞争结果，直接关系到政权的归属。这样，政党间的竞争就从争夺议会的主导权转向政权的争夺。这种转化自然使政党的竞争趋向激化，与此相应，议会内有关议会运作规则和程序的纠纷也不断加剧。面对新的形势，为了巩固政党内阁，理顺议会运作中的各种关系，议会制度的改革就显得十分必要。当时遇到的最大问题就是议长非党化的问题。因为，在当时党争激烈，议会纠纷不断的情况下，议长的行为是否公正至为重要的。如果议长由议会中某一政党成员担任，那议长行为就很难做到完全的公正。1920年5月第14届众议院选举，结果政友会大获全胜。6月29日第43届议会召开，均属政友会的奥繁三郎和粕谷义三分任众议院正副议长。由于党派立场过于明显，在他们所主持的此后四次议会中，纠纷不断。1922年，以犬养毅为首的革新俱乐部强烈主张议长非党化。1924年，护宪三派联合内阁组成，并由政友会的粕谷义三和宪政会的小泉又次郎分任正副议长。这个时期的议会纠纷虽然有所减少，但依然存在。所以，普选法通过后，三党决定共同改变议会的运作方式。1925年的第50届议会一致通过了由宪政会的小山松寿议员提出的“关于议事规则改正的决议案”，于是，正副议长从政友会和宪政会脱党。从此，议长非党化形成惯例。议长的非党化，不但保证了议会运作的制度化 and 公正性，而且也为政党政治的健康发展提供了制度基础。

第三，改革贵族院。从明治宪法的设计者的意图来看，在帝国体制中，主要由藩阀、官僚和社会上层精英组成的贵族院的主要机能，是在政治上约束众议院，具体讲，就是限制众议院中不可避免要形成和壮大的政党势力对天皇体制的侵蚀。因此，从明治以来，贵族院一直是天皇的支柱，并主要由山县有朋和桂太



郎等藩阀势力统领。但是，随着政党的发展，并成为议会尤其是众议院的中心，政党和贵族院就逐渐产生对立和斗争。到政党内阁出现时，这种斗争就转化为表面化的政府与贵族院的对立。伊藤博文以政友会总裁的身分第四次组阁后，在预算问题上与贵族院产生冲突，伊藤上奏天皇，主张改革贵族院。他的设想是缩小贵族院的权力。然而，改革没有进行。在大正年代，贵族院的地位不但没有动摇，反而频频与政党对抗，并组织以贵族院为核心的政府，如加藤友三郎内阁和第二次护宪运动所反对的清浦奎吾内阁。贵族院在普选问题上对“护宪三派”所设置的种种障碍刺激了“护宪三派”改造贵族院的决心。于是在 49 届议会上，他们提出了“关于贵族院制度改正的建议案”。该建议案规定贵族院议员应由选举产生，有一定的任期。整个建议案具有和英国改革贵族院时提出缩小贵族院权力的主张同样急进的倾向。<sup>①</sup> 改革贵族院的设想在民众中引起强烈反响，但同时也遇到贵族院的强烈反对。在日益扩大的事态面前，“护宪三派”有些动摇，最后于 1925 年 1 月 15 日作出有很大保留的“贵族院改革案”。该改革案只是对贵族院作了“拆东补西”式的修改，并没有根本动摇贵族院的地位和权力，因而，被人们称为是满身疮痍的改革案。<sup>②</sup> 由于没有根本动摇贵族院的基础，所以，该改革案实际上为昭和初期的历史发展以及政党政治发展留下了隐患。<sup>③</sup>

在大正民主时代，日本政党政治继明治维新时期的发展之后，还是有比较正常的发展，虽然有曲折和反复，但总体的趋势

① 政党政治研究会编：《议会政治 100 年》日文版 德间书店，1988 年 第 317 页。

② ③ 同上，第 324 页。

是向上的。然而，问题的关键是：虽然这种发展提高了政党的政治地位，动摇了旧的藩阀势力，但并没有有效地改变明治维新以来所形成的基本政治格局和权力结构，从而也没有为政党政治的进一步发展提供更为广泛的社会基础和更为有效的制度保证。这就决定了本来就比较脆弱、比较保守的政党政治，在关键时刻经不起冲击，从而最终走向失败的命运。

## 二、两党竞争与政党凋落

大正后期，第二次护宪运动的成功，显示了政党的力量和新的发展前景，同时也反映了在“山县时代”过去之后，丧失了主心骨的藩阀势力正走向衰弱，已无法主导日本政治。残留的藩阀势力都逐渐转向军部，不再像“山县时代”那样直接以政府的主导力量来对抗政党，而是以军部为靠山，以一种政治元老或政治特权者的力量来对抗政党。由于当时的军部力量还比较有限，所以，这种作用也是比较有限的。因此，第二次护宪运动之后，政党基本上掌握了日本政治的主导权，从而在昭和初年迎来了日本战前政党政治的“黄金时代”。<sup>①</sup>

从大正十三年（1924年）的“护宪三派”内阁成立到昭和七年（1932年）的犬养毅内阁解体，前后连续经历了七届政党内阁，这八年时间所形成的战前“政党内阁时代”是日本政党政治形成和发展以来所没有过的。这种政治景观的出现在一定程度上，应归功于大正民主时代所留下的政治遗产——普选制度。昭和时代政治大体上可以说是在日本历史上第一次普选（即1928年2月的第16届总选举）中拉开序幕的。普选所形成的

<sup>①</sup> 中村菊男：《日本政治史》日文版 庆应通信株式会社，1987年 第101页。

全社会性的社会动员，为政党政治全面推行提供了广泛的社会基础；而基于普选所形成的政治合法性，则为政党政治在日本全面代替旧的政治统治提供了可能。政党政治时代的出现，正是这种历史可能性的体现。

然而 遗憾的是 这种可能性虽然已经出现 但最终还是没有能够转变为现实，以至于战前的政党政治丧失大好局面，最终走向失败。这其中的原因是多方面的，有客观上的历史原因和制度原因，更有政党本身的主观原因，那就是日本政党本身所固有的妥协性和保守性。这些原因，在导致日本政党政治失败的过程中都不是单独起作用的，而是在一个比较复杂的社会、经济、政治和文化体系内共同起作用的，因而，很难说那个原因是最主要的，而必须作总体的分析。本节将主要从客观的历史发展和政党本身的主观倾向来分析政党政治的失败；后面两节将基于本节分析，从具体的制度和历史发展过程来分析这一问题。

“护宪三派”内阁实际上是大正后期由政友会、宪政会和革新俱乐部所形成的三党鼎立的政治格局的“绝唱”。三党联盟是针对以贵族院为核心的藩阀势力而形成的。因而，虽然各党都有各自的利益和要求，在许多问题上意见也不尽一致，但在共同的目标下，它们还是保持了合作，并在普选制度的建立、贵族院的改革和行政与财政的调整等方面作出了共同的努力。但是，和过去一样，这些具体目标达成之后，它们之间就因相互的利益冲突而分道扬镳。1925年（大正十四年），护宪三派”内阁解体，代之而起的是由宪政会总裁加藤高明组织的内阁，但加藤高明很快因病去世，继之而起的依然是以宪政会为核心的若槻礼次郎内阁。

实际上“护宪三派”解体的过程 同时也是政党间新的合纵

连横的过程。在“护宪三派”尚未解体时，内部的矛盾就使得革新俱乐部党首犬养毅退出政治舞台，并将革新俱乐部与政友会结合，从而在三派内阁中形成“两雄争强”的局面。这样，“护宪三派”内阁解体后，原来的三党鼎立的主角就变成了政友会、宪政会和原先在三党联盟之外的政友本党。对于宪政会掌权，其他两党没有给予多大的支持，相反，利用当时日本内忧外患的局势，向若槻内阁施加压力。若槻礼次郎不得不召集另外两党党首会谈，以“新帝新政初始”为由，希望三党之间终止政权之争。另外两党出于即将举行第一次普选的考虑，同意达成妥协。<sup>①</sup>但妥协也很快被打破，田中义一的政友会内阁代替了若槻内阁。在田中内阁组织的过程中，政友本党总裁率领政友本党的二十多名众议院议员脱党，加入政友会，从而使政友会成为议会中的第一大党。面对这一刺激，早已计划把政友本党合并进来的宪政会于1927年（昭和二年）与政友本党正式合并，组成立宪民政党（简称民政党）从而在议会的议席马上又超过政友会，成为第一大党。民政党成立后，把打倒刚成立的田中内阁，作为本党议会活动的重要目标。民政党的成立，对田中内阁来说，意味着刚成立就遇到了处于议会中少数党地位的窘境。民政党的成立，标志着日本战前政党政治已从大正末期“三党鼎立”的时代转入昭和初年“两党对峙”的时代。

从大正末年到昭和初年这段短暂而复杂的历史可以看出，“政党政治时代”一开始就伴随着激烈的党争。政党间的竞争是政党政治基本形式，也是政党政治的活力所在。因而，对于日本政党政治发展来说，这种党争的出现是自然的。然而，在主权

<sup>①</sup> 粟尾宪太郎：《昭和政党》，《昭和历史》（6），日文版，小学馆，1983年，第26页。

尚不在民，政治权力还没完全由政党掌握的战前日本政治条件下出现的激烈党争，与在民主化比较成熟的国家中，在主权在民、政治权力完全由政党掌握的前提下形成的党争相比，其本身所具有的意义和所产生的影响是完全不同的。日本当时的社会、历史、政治和文化背景决定了这种党争具有如下的性质，而这些性质最后都促成了日本政党政治在政党的相互竞争中的凋落。

第一 传统性。昭和初期相互对峙的两大政党 前身分别是自由党和立宪改进党。两党曾在国会开设之初合并成立宪政党，后因在有关宪政党正统地位的问题上发生分歧，两党又从宪政党分裂出来，分别成立宪政党和宪政本党。到了藩阀与政党提携和苟合的年代，这两个政党先后都分别被藩阀势力所兼容。

1900年 宪政党向伊藤博文“献党”成立政友会。依伊藤的建党思想，政友会是天皇大权下的政党，不应以地方的或党派的利益为重，而应以国家的利益为重。所以，“政友会并不是为了与元老和藩阀势力作正面的对立，而是为了增强藩阀势力的政治领导力而形成的。从此，政友会就形成了通过与藩阀、官僚势力妥协、结合来扩大党势，从而接近政权的传统”。<sup>①</sup> 政友会是如此，以宪政本党为中心组成的国民党，经山县派的桂太郎改造而于 1913 年改组成立的立宪同志会也是如此。民政党就是由立宪同志会发展而来的宪政会的基础上形成的。因此，昭和初期的两大对峙政党，都是被藩阀和官僚势力浸染过的。由于两个政党分别被两个在政治舞台上相互对立的藩阀官僚势力，即以山县和伊藤为中心的藩阀官僚势力浸染和同化，所以，它们之间

<sup>①</sup> 粟尾宪太郎：《昭和政党》，《昭和历史》（6），日文版 小学馆，1983 年 第 53 页。

的斗争，虽有资产阶级政党为争夺政权而斗争的倾向，但同时还有传统的藩阀官僚势力之间斗争的倾向。后一种倾向，一方面使党争往往陷入一种派系之间的单纯利益之争，而不是作为社会不同政治代表之间的政治斗争；另一方面则使党争无法摆脱对旧的政治势力的依赖，而这种依赖往往使党争被旧政治势力的幕后交易和妥协所操纵。

第二，狭隘性。夺取政权，无疑是政党间竞争的首要目标。政友会与民政党之间的斗争也是围绕着政权展开的。经过明治维新和大正民主这两个时代的发展，这两个政党都已资产阶级化了。它们曾携手在第一次和第二次护宪运动中，为政党的地位和政党政治的推行而与藩阀官僚势力抗争，显示了新的政治倾向。然而，这种抗争仅仅是为了组建政党内阁，并不是要掌握全部国家权力，建立全面统治。因而，政党一旦掌握政权，它们这种联合抗争就结束，随即转入政党间为组织自己的内阁而进行的党争。在党争中，政党间的合纵连横以及各政党的政治纲领，都围绕着组织自己的政党内阁而展开。自议会以政党为中心运作以来，政党间的合纵连横就不是出于共同的政治目标 and 政治基础，而完全是为了一时的权力之争或在议会中的优势地位。因而，这种合纵连横，组合得快，分裂得也快。更为重要的是，整个国家的政权性质和制度结构形式，决定了政党间所争夺的权力，仅仅是政权中的一部分，而不是政权的全部。因而，围绕着这一部分的权力而展开的党争，自然是狭隘的。这种狭隘性决定了党的组织和纲领的狭隘性。这些政党提出的反映自身性质的党纲，也仅仅是为了这种权力斗争的需要，缺乏应有的理想追求。前面提到的田中义一的政友会内阁，一成立就因民政党的成立而在议会中处于少数党的地位。面对如此窘境，田中内阁为了表示决意维护该内阁，针对民政党为倒阁需

要提出的“议会中心主义”居然提出了极为保守的“皇室中心主义”。<sup>①</sup>这个主义虽然为政友会内阁找到一些支离破碎的支撑点，但实际上却否定了政党政治本身。

第三 诋毁性。在政党内阁尚未出现之前，政党间的竞争主要是为议会中的主导权；政党内阁出现后，政党间的竞争，则主要是为了内阁执掌权。此时，议会主导权的竞争虽然还是党争的主要目标，但与内阁执掌权相比，它不再是最重要的目标了。因为，在帝国体制下，议会的主导权和内阁的执掌权之间没有必然的联系。议会主导权只是为政党获得内阁执掌权和保证内阁顺利运作提供基础。在帝国体制下，首相的任命大权掌握在天皇手中，原则上议会无法左右天皇的任命权，而且，内阁可以相对独立于议会而自主活动。这样，议会的实际地位是比较低的，议会议员的选举与内阁的更替没有内在的必然关系，内阁更替主要基于现有内阁执政的危机而形成。所以，一个政党要获得内阁的执掌权，不是靠争取选民，而主要靠使现有的内阁陷入“统治危机”。这就决定了党争在一定意义上不是面向选民的，而是面向有首相推荐权的元老和藩阀官僚势力；不是建设性的，而是“破坏性”的和“诋毁性”的。因为在两党对峙的格局下，只要使对方的统治陷入危机，接下来的自然是自己出山组阁。在明治宪法规定的政府体制下，内阁的阁议要求全体阁员一致同意，如果一部分阁僚对首相或内阁的方针表示反对，反对的阁僚本身并不辞职，相反，内阁则因阁内不统一而不得不总辞职。首相对国务大臣是没有罢免权的。所以，在这样的政府体制下，要使一个内阁陷入危机不是件困难的事。这种体制结构和运作规

① 高桥进 宫崎隆次：《政党政治的确立与崩溃》见坂野润治等人编《日本近代史转换期研究》日文版，山川出版社，1985年 第241页。

则决定了在朝的往往处于“守势”而在野的则处于“攻势”。一个政党一旦从在野转为在朝就由“攻”转“守”相反，一旦从在朝转为在野就由“守”转“攻”。这样，一攻一守，一来一往使政党政治像走马灯似的，热闹非凡。在八年的“政党政治内阁时代”前后组织了七次内阁，每届内阁任期平均仅一年时间，短的不到半年。“诋毁性”党争的一般策略是：1. 进行不断的实力组合，尤其是与内阁中的官僚结合，来牵制现有内阁的运作和政策实现。2. 强调政党间政策的差异，并对对方的政策作诋毁性的攻击。<sup>①</sup>这种“诋毁性”党争使内阁更替频繁，但更为重要的是使相互诋毁的双方的实际政治影响力和统治力下降，从而影响政党在整个帝国体制和国民心目中的地位，限制了政党政治的发展。

第四，妥协性。前面的分析表明，在帝国体制下，两党竞争中，不论那一政党要想最后获胜并掌握内阁，得到选民的支持是次要的，关键是要得到帝国体系中政党之外的政治势力，主要是藩阀和官僚势力的支持。对以夺取并维持政权为首要目标的政党来说，要获得这些力量的支持，就必须要向它们妥协，而这两个政党与藩阀官僚势力在历史上所形成的“传统关系”，又为这种妥协提供了现实基础。由于旧的政治势力完全是脱离于社会之上，并与社会对立的国家力量的代表，因而，这种妥协也就必然使产生于社会的政党掌握政权后，逐渐与社会大众相脱离，并与社会相对立。政党妥协所带来的这些变化，一方面使政党失去应有的社会基础；另一方面则使政党在帝国体系中自主的地位和独立的政治个性逐渐丧失，在利用藩阀官僚势力的同时，被

<sup>①</sup> 高桥进，宫崎隆次：《政党政治的确立与崩溃》，见坂野润治等人编《日本近代史转换期研究》，日文版 山川出版社，1985 年 第 244 页。



藩阀官僚势力所利用，在依赖藩阀官僚势力支持的同时，与藩阀官僚势力同流合污，成为藩阀官僚势力的附庸。这种妥协性随着后来军部势力的抬头，就逐渐发展成对军部势力的妥协。1928年关东军在我国东北炸死张作霖，惹起大事端后，政友会的田中内阁的阁僚和政友会干部，一方面怕事态扩大会引来在野党的倒阁，另一方面害怕激进军人和右翼势力的威胁，不敢公布真相，在给天皇的奏文中，对事件的真相遮遮掩掩，试图为军方蒙混过关。此时处于在野党地位的民政党，也为了避免与陆军的正面冲突，不揭露真相，只是间接地追究政府责任，进行倒阁活动。<sup>①</sup>这样，两党为了不至于在相互的竞争中得到政党之外的政治势力的限制和冲击，而在同一事件上，共同表示出了对军方妥协的倾向。不论从这具体事件的历史影响来看，还是从政治体系内的权力斗争的关系来看，很显然，这种妥协对日本政党政治来说是致命的。

第五，腐败性。政治权力的刺激使得相互竞争的政党往往不择手段，形成腐败性竞争，而政党政治本身制度和法律的不健全，则为这种腐败性竞争的产生和发展提供了条件。这种腐败性竞争主要体现在选举腐败和金权政治上。尽管选举的胜负，并不决定政党的组阁，但对政党在政治体系中的地位和作用还是有很大的影响。因此，从第一次普选开始，政党就积极地干预选举活动，为了获得更多的选票，采取了“直接收买”、“利益诱导”等手段。在第一次普选中，田中内阁利用掌权之优势，动用内务省制作了《选举运动方法》秘密文件，向全国的政友会候选人发放，并要求各地警察、府县知事支持、协助政友会的候选

<sup>①</sup> 栗尾宪太郎：《昭和政党》，《昭和历史》（6），日文版，小学馆，1983年，第108—110页。

人。<sup>①</sup>然而，选举后，在全国关于选举违法活动的调查中，政友会的选举违法活动件数却远远低于民政党，其数字之比是：63:469。<sup>②</sup>不仅第一次普选如此，后来的选举也依然如此。在1930年的选举中，受检事局检控的人员达21556人，其中84%被起诉。<sup>③</sup>在这样大规模的选举中，金钱是关键的因素，不论收买选票，还是选举宣传都需要有足够的金钱。于是，腐败的选举和竞争就使得政党政治向金权政治滑行。1929年当时的经济评论家高桥龟吉在《中央公论》上发表了《政党股份公司》一文，对金权政治进行了分析，并对当时越来越露骨的金权政治作了批判，认为这种金权政治不仅使政治家腐败，而且使资本主义走向没落。<sup>④</sup>

第六 自灭性。从总体上讲，两党之间的这种竞争如飞蛾扑火，是自灭性的竞争。党争的传统性和狭隘性，大大限制了政党本身的发展，使政党无论如何都无法摆脱现行制度所决定的地位和状态，而这个制度一开始就是反对政党的，就是不利于政党发展的。所以，政党在这个制度中，如果无法改变自身所处的地位和状态，最终就必然被这个制度的力量所消融、所化解。宪政党向政友会的转变、由桂太郎策划的立宪同志会的出现以及“党藩提携时代”的产生，都预示了这个趋向。在诋毁性的党争中，虽然双方都只是在相互否定对方的统治能力，然而，这种否定实际上在削弱对方的统治能力的同时，自己的统治能力和统

栗尾宪太郎：《昭和政党》，《昭和历史》（6）日文版 小学馆，1983年 第132页。

② 政党政治研究会编：《议会政治100年》日文版 德间书店，1988年 第314页。

③ 栗尾宪太郎：《昭和政党》《昭和历史》（6）日文版 小学馆，1983年 第138页。同上 第167—168页。

治权威也随之不断地丧失。另一方面，由于这种竞争不是面向社会大众的而是面向元老和藩阀官僚的，所以在这种竞争中，政党就逐渐丧失了作为国家和社会中介所应具有的基本地位和机能，从而丧失广泛的社会认同和支持。没有社会基础的政党和政党政治必然走向衰败。<sup>①</sup> 在这过程中，政党向旧的反动势力的妥协以及政党自身的腐败，进一步加速了政党的社会基础的崩溃。这里实际上形成了一个恶性循环：即政党与旧势力妥协、结合得越深，它的社会基础越弱<sup>②</sup>，而越得不到社会认同和支持，政党对旧势力的依赖就越深，以至于最后被旧的势力所消解。由于上述这些特性，很大程度上都是在特定的历史、社会和制度背景下的必然产物，所以，在政党政治之初，一些政治家和政治理论家，就预见到政党政治在战前日本必然崩溃的命运。早在 1927 年（昭和 2 年）当时就有政治评论家在题为《没落期政党政治》的评论中，认为政党在普选上向旧势力的妥协以及政党在普选中的腐败，必然使政党政治“早晚面临没落、崩溃的命运”提出了政党政治自动崩溃论。<sup>③</sup> 当时著名的政治学者吉野作造在《现代政局展望》一文中，对现有的政党政治表示了极大的失望，认为这种政党政治最终也将自行崩溃。他把希望寄托在当时正在蓬勃兴起的无产阶级政党的发展之上，因为，他清楚地看到，如果这种力量无法代替必然走向崩溃的现有政党，那么取代政党政治出现的将是反动的体制。<sup>④</sup> 历史没有按吉野作造

高桥进，宫崎隆次：《政党政治的确立与崩溃》，见坂野润治等人编《日本近代史转换期研究》，日文版 山川出版社，1985 年，第 245 页。

② 粟尾宪太郎：《昭和政党》，《昭和历史》（6），日文版 小学馆，1983 年，第 46 页。

同上 第 33—34 页。

④ 同上 第 46—47 页。

所设想的方向发展，相反，展现了他所不愿看到的场景。伴随着这种自灭性竞争所导致的政党衰败，出现的是旧的反动势力的统治和军国主义的猖獗。当然，这种自灭性党争要真正使政党政治崩溃、瓦解，还需有一定的历史契机和外力的作用。1929年到1933年的世界性资本主义大危机以及在这过程中急速膨胀的军国主义，提供了这种契机和动力。本章的最后一节将对此作具体分析。

两党竞争时代，在日本学者看来，是日本战前政党政治的“黄金时代”。从日本政党政治发展历史来看，两党以特有的形式所进行的竞争，导致了政党政治的凋落；但从日本现代化的整个历史过程来看，这个时代是日本战前政党比较长时间地直接领导和组织日本现代化发展的时代。因此，在看到两党竞争导致政党政治凋落的同时，还应看到两党竞争在客观上对日本现代化发展所起的推动作用。

在两党竞争时代，两党竞争的最主要资本之一就是政党的政策构想，因为，这不论对于政党组织内阁或保证在普选中获胜来说，都是至关重要的，昭和初年所面临的经济和政治上的内外重重危机，更衬托出政党政策对政党执政的重要性。所以，在两党竞争时代，政党转向了政策中心主义，并把政策的执行看作党的生命所在。<sup>①</sup> 出于竞争的需要，两党的政策不尽相同，有不少对立之处，但总体倾向是推进日本的现代化发展。民政党的政策在滨口雄幸内阁时体系化为十大纲领：1. 政治公明；2. 振作国民精神；3. 整顿法纪；4. 外交创新；5. 完成军减；6. 整顿紧缩财政；7. 递减国债总额；8. 实行金解禁；9. 确立社会政策；10.

<sup>①</sup> 栗尾宪太郎：《昭和政党》，《昭和历史》（6）日文版 小学馆，1983年 第90页。

其他（教育功能更新，整顿中央地方税制，增加义务教育经费的投入，改善乡村经济）。滨口内阁提出了这十大纲领，并在执政中积极执行这些纲领，视其为对在选举中和选民达成的公约的忠信。滨口内阁因此而得到国民的积极肯定。<sup>①</sup> 政友会在原敬的四大政策基础上 依新形势需要 提出了以“产业立国”为核心的政策体系 具体有：1. 产业立国；2. 地方分权；3. 地租委让；4. 振兴乡村；5. 减轻营业税并向地方委让；6. 整顿财政 制定新的财政计划；7. 完善交通运输；8. 设立保护关税；9. 改善教育；10. 实施社会政策；11. 振兴工业；12. 积极外交。这些政策是政友会内阁的具体行动指导。显然，两党政策基本上都涉及社会和经济发展的主要方面，除具体的发展内容之外，还包括有一系列的体制改革方案。因此，这些政策对当时的日本社会发展，起到了积极的推动作用。

政党政治“黄金时代”的出现，表明战前日本政党政治发展走到了高峰，但同时，也正是在这个时代，日本政党政治走向了凋落。这里不仅蕴含着历史的辩证法，更蕴含着战前日本政治发展，尤其是政党本身发展的历史必然性。西方政党政治，是基于资产阶级革命而形成和发展的，都在这个过程中发展起来的比较成熟的资本主义社会为其存在和发展的基础。然而，日本的政党政治，先天就缺乏这样的历史条件和社会基础，体制的专制和传统性，更使先天不足的日本政党和政党政治的发展困难重重。但是，借助制度内外的各种新旧社会力量和政治力量，借助体制内的合理空间，借助日本资本主义发展和现代化的整个历史大趋势，日本的政党政治还是一步一步地得到发展。虽

<sup>①</sup> 栗尾宪太郎：《昭和政党》，《昭和历史》（6），日文版 小学馆，1983年 第92页。

然这个发展过程总伴随着种种与身俱来的缺陷，但最终还是走到了所谓的“黄金时代”。正因为有战前政党和政党政治的发展，日本的近代政治才会在资产阶级比较壮大的时候，出现“政党政治时代”从而结束了藩阀官僚统治的时代。

当然，当我们在肯定日本政党政治发展的历史过程和历史意义的同时，还必须看到日本政党政治发展，或者说整个日本近代政治史发展的另一面的现实：即政党在借助旧的政治势力寻求发展的同时，也使旧的政治势力得到了延续；而政党本身的保守和妥协，不仅没有有效地抑制旧政治势力的延续，反而在一定的历史条件下，有意无意地使旧政治力量获得在新的形势下存在和发展的形式和基础，以至于使自身以及日本战前的现代化进程被这种力量所摧毁。从这个意义上讲，战前的日本政党政治，成也政党，败也政党。同样，政党政治对整个战前的日本现代化来说，促进了它发展，同时也在客观上将其引入失败。

### 三、政党与官僚的相互渗透

在 1924 至 1932 年的“政党政治时代”政党政治鲜明地显示出这样“奇特”的景象：官僚政党化，政党官僚化。官僚政党化，不仅限于中央政府的官僚，还包括地方政府的官僚；而政党官僚化，则体现为党员中官僚出身的比例增大，并在党内（如民政党）形成与党人派相区别的官僚派，<sup>①</sup>同时更为重要的还体现为党的总裁官僚化，据统计，这个时期两大政党的六位党的总

<sup>①</sup> 粟尾完太郎：《昭和政党》，《昭和历史》（6）日文版 小学馆，1983 年 第 156 页。

裁中，有五位是高级官僚出身。<sup>①</sup> 从战前日本政党政治发展史的总体过程来看，八年的政党政治时代正是随着这种‘奇特’的政治景象出现而出现的，但同时也是随着这种景象的不断展开而走向凋落，并最终走向失败的。在战前日本特定的历史和社会背景下，这两股本是相互对立的政治力量，能走到一起，并非其中的哪一股力量单方面的意愿和努力所推动的，而是双方共同需要的结果。这与两股力量本身的历史和社会规定性有关，与它们随日本资本主义发展而在价值观、理想、利益等方面的变化有关。这些在前面几节的分析中多少都能看到。就政党本身而言，促使其趋向官僚势力的因素和力量，除自身的因素和历史发展的作用之外，还有一个非常重要的因素，就是它们一直活动于其中的帝国体制。

日本近代政党产生的母体是明治初期的自由民权运动，它作为对抗藩阀官僚政府的政治势力，主要是在明治政府体制外活动的。当明治政府决定制定宪法、开设国会后，自由民权运动者在欢呼自己的奋斗取得成果的同时，迅速向政党转化，以便进入帝国议会。从这意义上讲，近代日本政党的出现，是对日本近代国家体制形成的响应。因而，等到帝国宪法正式公布，帝国议会正式开设，政党活动的舞台即刻从帝国体制外转到帝国体制内。战前的历史表明，政党成立后的真正活动是在帝国体制内展开的。然而，基于帝国宪法而形成的帝国体制，虽然为政党在这个体制内活动搭建了一个舞台——众议院，但并不欢迎政党的活动，不仅如此，而且在一开始就想用整个帝国体制的力量将其封锁住。日本的政党就是在这样的体制环境中发展，并建立

<sup>①</sup> 升味准之辅：《政党的凋落与总力战体制》，《日本政治史》（3），日文版，东京大学出版会，1988年，第89页。

起战前日本政党政治的。

帝国宪法的制定和帝国议会的开设，是明治政府向自由民权运动妥协的结果。所以，帝国宪法虽然没有提及政党，但并不否认政党的存在；虽然没有考虑把政党作为帝国体制运作的基础，但是客观上还是为政党在议会中的出现与存在提供了基础，为政党成为体制内限制政府、左右政策的政治力量提供了可能。这种妥协是自由民权运动斗争的结果。然而，在这妥协背后，明治政府所建立起来的帝国体制，在总体上还是对政党在帝国体制内的发展形成了“封锁”，从而使政党在体制内活动的地位十分脆弱。<sup>①</sup>这是战前日本政党政治最终走向失败的一个重要原因。

战前帝国体制是以天皇为中心确立的，天皇是统治权的独揽者，下属的所有机构，都是作为天皇实施权力的辅助机构而存在的。这些机构，大体上可以分为两大部分：一是直接为天皇统治提供服务的机构，主要有元老会议、军事参议院、参谋本部、海军司令部和宫内大臣等；二是履行天皇所赋予的权力，负责国家治理的机构，主要有帝国议会（贵族院和众议院）、内阁、裁判所和枢密院等。帝国宪法只对第二部分的机构作出规定，并没有对第一部分的机构作具体的规定。从这两部分机构的关系来看，虽然这些机构的权力都来自天皇，但由于第一部分的机构是天皇权力直接行使的机构，如三个军部，或者是直接服务于天皇的机构，如元老会议，因而第一部分的机构，一方面超越于宪法之外，另一方面在实际的权力运作中高于第二部分的机构。从组成的人员来看，这部分机构都是藩阀元老、重臣和将领组成。

<sup>①</sup> 粟尾宪太郎：《昭和政党》，《昭和历史》（6），日文版，小学馆，1983年，第43页。



第二部分的机构是依宪法的规定而确立的，但是，原则上，这些机构作为天皇权力行使的辅助性机构，都是以天皇的名义而存在的。权力来自天皇，直接对天皇负责，因而，第二部的各机构之间是相互独立的。这样，在天皇的集权统治下，实际上形成的国家治理机构是立法、行政和司法的“三权分立”。内阁、议会（众议院）和司法机构之间有一定的相互牵制关系。由于这部分机构中的枢密院和议会中的贵族院，承担了维护天皇大权的使命，并且其成员也主要是藩阀元老、重臣，所以处于各自独立状态的内阁、议会中的众议院和司法机构，除相互牵制之外，还要受到枢密院和贵族院的牵制。内阁在受到享有独立性的天皇国务咨询机构——枢密院制约的同时，还要受到贵族院的牵制，而对众议院来说，最大的牵制是贵族院，有时也受到枢密院的干涉。

这样，如果从帝国体制的底部往上看，那就会发现在先后成为政党政治最重要活动舞台的众议院和内阁之上，有重重机构限制着它们，保护着天皇大权的统治。统摄这些机构的，名义上是天皇，实际上是明治藩阀政府中的藩阀元老和藩阀官僚集团。有人把这些藩阀元老和藩阀官僚集团看作是帝国体制中“非制度的主体”。<sup>①</sup>因而，如果把体制的“封锁”化作具体的权力作用，那对于政党来说，它进入体制后所面临的最大阻力，就是作为体制主体的藩阀元老和藩阀官僚。在感情和理智上都不愿接受政党政治的藩阀官僚，利用这套体制对政党所形成的“封锁”自然是强有力的。

帝国体制对政党的“封锁”从议会“封锁”展开。议会“封

<sup>①</sup> 粟尾完太郎：《昭和政党》，《昭和和历史》（6），日文版，小学馆，1983年，第52页。

锁”，一方面体现为议会对议会内政党的“封锁”。尽管议会开设后，各种政党，其中包括拥护帝政的保守政党，已成为议会活动的主体，但议会的运作却对政党的存在“熟视无睹”，以限制政党在议会中发展。对此本书第一章第二节中已有分析。这种情况直到作为民权派政党与藩阀官僚妥协的产儿政友会在议会登场之后，才有所改变。所以，第一届帝国议会虽在 1890 年已经开设，但到了 1900 年政友会成立后，议会政治的政党化才步入正轨。这前后经历了十年多时间，而其代价正如当时的民权活动家所说的，是民权派政党向藩阀官僚“屈服”，被藩阀官僚势力“收编”。<sup>①</sup>

议会“封锁”的另一面，体现为帝国体制对议会的限制。宪法规定，天皇有召集和解散议会的权力。对于天皇统治来说，这是一项很重要的自我保护和抑制政党的权力。宪法还规定，议会自己没有立法权，只能作为天皇的辅助机构进行立法活动。在立法中，如果法律在两院通不过，可由天皇裁决，天皇同意就可成为法律。订立条约不需要咨询议会。原则上，帝国议会的意志是众议院和贵族院两院一致的产物，而两院意志的决定是各自完全独立的。但在帝国体制下，由于贵族院完全是由构成国家权力主体的特权阶层组成，担负着保护天皇大权的使命，因而，当众议院或政党化的政府对天皇大权形成冲击或威胁时，它自然是强有力的限制和反对力量。<sup>②</sup>

在这议会内外都有重重“封锁”的体制中，政党无论如何都很难施展力量。原来在体制外，政党（或自由民权运动）可以动用社会中的各种力量和条件，对抗藩阀官僚政府；转入体制内

本山幸彦：《政党政治的始动》日文版，ミネルヴァ书房，1983 年 第 8 页。

② 同上 第 31 页。

后，政党借助议会这个舞台，虽然也能对政府施加压力，但这种作用实际上已受到藩阀官僚政府所构筑的整个体制的限制。政党从体制外转入体制内的主要目标，不仅仅是要在议会中获得一席之地，更重要的是要参与和掌握政权，而现行的体制使这个目标很难迅速达到。面对这样的体制环境，政党只有两种选择，要么把这体制推翻，要么在这体制内求得生存。出于对政权追求的动机，加上藩阀官僚势力在“超然主义”下对政党实行弹压与怀柔并举的政策的作用，议会内的民权派政党在总体上倾向于后一种选择。这种选择的实质，就是向藩阀官僚势力妥协。在日本宪政史上，出自自由党土佐派的 29 名议员受藩阀政府的劝说，在第一届帝国议会的政府预算问题上向政府妥协的“土佐派叛变”，可以说是民权派政党在议会中向藩阀政府妥协的开始。<sup>①</sup> 最初的妥协是从党内的个别党员或派别开始的，往往表现为脱离民权派政党，加入藩阀政府。然而，最初的个别行动，很快就转化为整个党的行动。自由党在这方面带了头，它把通过与藩阀势力妥协来扩大党势看作是政党发展的战略。<sup>②</sup> 随着政党发展战略的转换，自由党就逐渐与政府接近，最后在 1895 年参与当时的伊藤内阁，与藩阀势力合作。对于自由党的行动，当时议会中的另一主要民权派政党立宪改进党最初表示反对，并在议会内以立宪改进党为基础，组织势力更大的进步党，但很快该党也开始向政府的藩阀官僚势力接近，最后在自由党与伊藤内阁合作之后，形成进步党与由萨藩派为主的松方内阁的合作。虽然，此后的政党与藩阀政府的合作有过反复，但政党与藩

政党政治研究会编：《议会政治 100 年》，日文版 德间书店，1988 年 第 108—109 页。

本山幸彦：《政党政治的始动》，日文版，ミネルヴァ 书房，1983 年 第 101 页。

阀官僚的合作时代却从此开始了。

与藩阀政府合作，一方面政党掌握政权的需要，一方面则是政党力图扩大自身势力的需要。然而对于藩阀政府来说，与政党合作，一方面能转化政党，增强自己的政治统治能力，另一方面也能保证政府具体政策的展开和实现。因而，这种妥协和合作是双方的相互需要。从表面上看，帝国体制对议会中政党所形成的全面“封锁”使藩阀政府没有必要与政党合作，因为，在这体制内，议会和政党的作用都是十分有限的。但实际并非如此。帝国体制在对议会中的政党形成“封锁”的同时，在政府与议会的关系上，还是给政党留出了一定的空间，而正是这有限的体制空间，构成议会中政党与政府相互接近的体制基础。宪法出于限制政党在议会中发展的需要，一方面没有赋予议会产生政府首脑的权力，另一方面也使政府在财政上相对独立于议会。宪法规定，没有得到政府的同意，议会不能单方面削减政府承担法定义务所需的政府开支；同时还规定，在议会解散而预算尚未通过的情况下，政府可以按前一年度的财政预算执行。宪法虽然赋予政府相对独立的财政支出权力，但没有赋予政府可以随意扩大财政收入的权力，相反，把这个权力交给了议会，实质上就是交给了政党。宪法规定政府要增税或设新税，必须得到议会的同意。这一规定对于政府来说，是一项致命的限制；而对于议会中的政党来说，却是限制政府、扩展势力的有力“武器”。<sup>①</sup>正因为政党手中有这有力的“武器”所以藩阀政府随着政党在议会中势力的扩大，也不得不需要政党的援助和合作。

政友会成立之前，议会中的民权派政党与藩阀官僚势力是

<sup>①</sup> 坂野润治：《明治宪法体制的确立》日文版 东京大学出版社，1971年，第4页。

两个在政治上明显对立的政治力量，因而，它们之间的合作，实际上缺乏共同的政治基础。这种共同的政治基础，到了政友会成立之后才出现。这是因为从本质上讲，政友会本身是政党与藩阀官僚势力妥协的产物。这正如井上清教授所说：“政友会的成立是天皇制官僚与资产阶级以及地主结成同盟的表现。”<sup>①</sup>所以，政友会出现后，随着政党性质的变化，政党与藩阀官僚就有了建立合作关系的政治基础，而正是基于这种合作关系，日本在明治初期政党发展的基础上，开始形成政党政治。政友会形成之后随即出现的第四次伊藤博文内阁，是日本政党政治的初始形态；<sup>②</sup>而 1918 年（大正七年）形成的原敬政友会内阁则是日本战前政党政治的成熟形态。

从伊藤的第四次内阁之后到原敬的政党内阁出现这段时间是“桂园合作”的时代，即以桂太郎为首的山县藩阀势力与以西园寺公望为首的政友会相互合作的时代。“桂园合作”时代的出现，不论从藩阀官僚方面来讲，还是从政党方面来讲，都意味着双方的关系已从旧一代权力担当者的关系，转入新一代权力担当者的关系。事实表明，新一代权力担当者之间的相互合作和妥协更具现实性。在政党和藩阀两大政治势力进行领导者的代际更替同时，明治维新创设的官僚制度也逐渐成熟，并出现了新旧官僚更替。新旧官僚的更替，使原有的藩阀官僚势力逐渐分化并走向衰弱。<sup>③</sup>鉴于这样的形势，伊藤博文之后的政友会首脑之一，曾任西园寺公望内阁内务大臣的原敬，为扩大政友会

① 井上清：《日本帝国主义的确立》日文版 岩波书店，1972 年 第 163 页。

② 政党政治研究会编：《议会政治 100 年》日文版 德间书店，1988 年 第 167 页。

升味准之辅：《藩阀支配 政党政治》，《日本政治史》（2），日文版 东京大学出版会 第 157 页。

势力并在帝国体制内完成政党势力对藩阀势力的代替，抓住时机，积极推进官僚政党和政党官僚化的进程。他一方面积极吸收高级官僚、财界要人入党，并在地方建立以地方官僚和名流为中心的党的地方组织，另一方面让政友会党员出任政府的各种工作，组织贵族院研究会等组织，全面影响政府和原来主要由藩阀势力控制的诸如贵族院等组织。<sup>①</sup> 他的努力所取得的最直接成果，就是建立了战前真正的政党内阁。应该说，原敬在官僚政党和政党官僚化上所作的努力，把政友会成立时所形成的“政党与藩阀官僚同盟”的时代推进到政党与新官僚“统一”的时代。在政友会努力向官僚政党和政党官僚化推进的同时，宪政会也积极进行这方面的工作，并取得成效。<sup>②</sup> 随着政党官僚化和官僚政党化，残存的藩阀势力也就逐渐从官僚队伍中缩回到最后一个地盘，即直属于天皇的军部。这样，随着政党政治时代的出现，日本政党也就从明治维新以来的与藩阀官僚对峙的时代转入与军部对峙的时代。从整个体制来看，军部是帝国体制对政党的最后一道“封锁”，然而政党没有跨过这道“封锁”，因而，它最后失败的命运也就在劫难逃。

从政党在议会中活动开始到政党政治的最后形成，可以清楚地看到在对政党全面“封锁”的体制中政党通过不断地与强大的藩阀官僚势力妥协、斗争、再妥协、再斗争而得以逐步发展壮大，并最终突破藩阀官僚势力的限制和封锁，建立起比较成熟的政党政治。依靠和利用藩阀官僚势力，是政党扩大党势的基本途径。借助藩阀官僚的力量，政党扩大了势力和影响，并获得

升味准之辅：《日本政党史论》第四卷 日文版 东京大学出版会，1968年，第219—238页。

栗尾宪太郎：《昭和政党》，《昭和历史》（6），日文版 小学馆，1983年，第154页。

执政的机会和能力；但同时党的性质也随之发生变化，由民权派政党变为“名望家政党”，以至于最后在政党政治的黄金时代，政党内阁的“顶点”都是由非政党出身的官僚占据。在此情形下，近代日本政党所需要的社会大众基础逐渐丧失。另一方面，政党走向藩阀官僚，在一定程度上是基于日本近代政党“天生”具有的妥协性而藩阀官僚走进政党带给政党的还是妥协性，除此之外还有保守性和腐败。因而，政党官僚化

或者说辅助天皇实施统治权。所以，政党内阁的出现，对于具有强大统治力的帝国体制来说，它虽然把议会、内阁，甚至整个官僚队伍交给了政党，但它不但没有丧失统治力，反而增强了统治力，因为，在这过程中，它实际上把统治的对抗力量转化为统治的支持力量。由于政党在帝国体制内的地位与功能发生了质的变化，所以，政党官僚化后出现的政党内阁，虽然一定程度上改变了帝国体制的统治方式，但却使政党完全失去了制约以天皇为代表的旧的统治势力（在这个时代主要表现为军部势力和残存的藩阀势力）的能力。在大正民主时代，人们多少还能看到在第一次、第二次护宪运动中，政党对旧势力的限制作用，但是到了昭和年代，人们就很难看到这种作用。1931年‘九一八’事变爆发后，当时的民政党若槻内阁为了抑制军部的力量，有意与政友会组成联合内阁，共同守住政党政治这一阵线。但由于各自利益的冲突，再加上党内亲军方势力的反对，这最后、也是最关键的努力最终也没什么结果，代替若槻内阁而起的犬养毅内阁很快就被军方的凶弹打得粉碎，政党政治时代也就同时宣告结束。<sup>①</sup>

历史的发展是合力作用的结果。日本战前政党政治的发展也是由多重因素共同作用的结果，其中有主观因素，也有客观因素。以上所分析的体制“封锁”无疑是一个很重要的客观因素，因为，这是战前日本政党和政党政治诞生和成长的基本体制环境。政党的发展，多少改变了这个体制，冲击了这个体制，但最终还是被这个体制所吞食。这是一幕历史的悲剧，悲剧的主角是政党本身，而悲剧的阴谋者之一是帝国体制和掌握帝国体制

① 粟尾宪太郎：《昭和政党》，《昭和历史》（6），日文版，小学馆，1983年 第234—236页。



的旧的藩阀官僚势力。

#### 四、军部抬头与政党政治的失败

在战前帝国体制中 军部并非指像立法机关或行政机关那样的国家机关，而是指以陆军参谋本部、海军军令部和内阁中的以陆海军两省为中心组成的，独立于政府、议会和国民，直接对天皇负责的政治力量。这股政治力量在明治维新后不久就已形成，随后随日本现代化发展而逐步发展壮大。1931年日本帝国主义为侵占我国东北而蓄谋制造的“九一八”事变发生后，这股力量急剧膨胀，并摧毁一直被其视为阻碍力量的政党政治，在日本建立起军事独裁，从而在军国主义下，把日本明治维新以来的现代化发展引向毁灭。

军部力量在明治维新后能很快地成为独立的政治力量，并不断发展，主要依靠两方面的基础：一是体制的基础；二是海外殖民统治。

近代日本天皇制下的军队和军事机构，从创建开始，就完全独立于国民，是支配日本国民的天皇军队和军事机构。由于国家实际上是天皇的国家 所以 军队又称为“国军”或“皇军”只对天皇忠诚，原则上与政治完全隔绝。同样，政府也无权干预军队。所以，以天皇为中心的国家体制形成后，军队的力量，在总体上，完全独立于政府之外。作为天皇军队统帅权辅佐机构的陆海军统帅机关 如陆军参谋本部、海军军令部 直属天皇 独立于政府之外；即使无法完全独立于政府之外，主要负责军政事务的陆军省和海军省的两省大臣，也实行武官专任制。其中，陆军参谋本部原先是从陆军省独立出来的，它的统帅机关地位以及与陆军省的关系决定了它可以就军令的实施干预陆军省。这种

关系实际上意味着它一方面独立于政府之外，另一方面又有权通过对陆军省的介入，来干预政府与政治，而政府是绝对无法干预或介入它的事务的。<sup>①</sup> 因此从整个体制来讲，军部势力不仅独立于政府、议会之外，而且在体制上，对政府和议会还具有优势。

体制的条件保证了军部势力在体制中的优势地位，但军部势力在体制外的发展和影响的扩大，则在很大程度上是靠其在殖民地的活动和统治。明治维新后，天皇军队在国内取得了西南战争的胜利；在国外取得了中日甲午战争和日俄战争的胜利，这些胜利，尤其是对外侵略战争的胜利，不仅扩大了军部势力的影响和在体制内的权威，更重要的是为军部势力的发展提供了重要基地——海外殖民地。日俄战争后，日本一跃而成为一个殖民帝国。日本早期的殖民统治样式是在台湾形成的。虽然在建立台湾殖民统治的过程中，帝国决策层曾就有关在殖民地是实行文官统治还是实行军部统治的问题进行了争论，但最后还是选择了后者，确立起了军部独裁的殖民地支配体制。台湾的统治方式成为此后日本殖民统治的范例。<sup>②</sup> 在这种殖民地支配体制下，军部的势力得到了有力的巩固和发展，即使到第一次世界大战后，殖民地的支配体制进行了政务和军务的分离，进行了取消殖民地武官专任制的改革，但由于军部独占殖民地的军事权，再加上当时的整个国家，基于海外的军事胜利和内部的资本主义发展，正全力走向帝国主义这一大背景，所以军部依然在殖民地支配体制中占主导地位。<sup>③</sup> 正因为军部在殖民地有这样稳

井上清：《大正期的政治与社会》日文版 岩波书店，1969年 第 352页。

同上 第 360页。

③ 同上 第 404页。

固的主导地位和有效的发展，所以，最后能够利用殖民地来策动日本走向军国主义。

基于上述两方面的基础，军部获得了在一定条件下抬头，并主导整个日本社会的可能。在可能转变为现实的过程中，军部在帝国体制内遇到的主要对手是政党（初期是民权派政党）和与军部势力总头目山县有朋相对立的伊藤博文的政治势力。伊藤博文建立政友会后，军部的对手主要是政党。由于军部的基础是藩阀势力，再加上军部头目山县有朋反对政党的顽固态度，所以，军部势力，一开始就反对政党和政党政治，对其存在着“天然”的敌视。可以说，从政党产生的那一天起，政党就在与军部进行的制约与反制约的较量中发展。

军部一开始是作为藩阀势力的一部分与政党对峙的。对峙的军方指导者自然是山县有朋。这种对峙是从政党进入内阁时就开始的。中日甲午战争后，鉴于“战后经营”和当时的政治形势，现实主义的伊藤博文主张与政党合作，让政党入阁。这个设想和行动遭到山县有朋势力的强烈反对。但山县有朋势力毕竟无法阻挡这一历史进程，于是，与自由党合作的第二次伊藤内阁和与进步党合作的松方内阁相继形成。本来就与伊藤对立，同时又十分仇视民权派政党，坚决反对政党内阁的山县，面对这一形势，在帝国体制内积极组织自己的力量，并形成了由官僚集团和贵族院的大多数人和众议院中少数“吏党”如帝国党、国民协会、大同俱乐部和中央俱乐部等组成的“三位一体”的“山县派阀”，<sup>①</sup>这个派阀既是山县对抗政党势力的政治基础，也是扶植和培养军方势力的政治基础。在第二次伊藤博文内阁和第二次

<sup>①</sup> 坂野润治：《明治宪法体制的确立》日文版 东京大学出版会，1971年 第122页

松方内阁中，山县利用这股力量限制了内阁的作为。松方内阁解体后，两政党与第三次伊藤内阁合作失败，于是迅速结成宪政党，并建立第一个政党内阁代替伊藤内阁。针对直接由政党组织内阁，山县更积极地组织自己的力量来对付政党，它结成了敕选议员团无所属俱乐部。在 1897 年 7 月到 1898 年上半年这段时间，完成了“山县派阀”对贵族院的控制和支配。<sup>①</sup>与此同时，他还在“隈板内阁”形成过程中限制政党内阁的产生。按规定，“隈板内阁”中的陆海军两省的大臣须由武官出任，但在山县的影响下，陆海两军都不派武官出任大臣。后经伊藤博文工作，在满足了陆海两军对新内阁的军备扩张要求后，才答应出任。<sup>②</sup>“隈板内阁”之后，代之而起的是山县内阁。为了彻底堵住政党对陆海军人事的渗透，他在执政期间，建立起了更加牢固的制度。1900 年，山县内阁对陆海军两省的官制作了修改，规定两省大臣和次官必须是现役将官。这样就堵住了今后政党内阁利用预备役将官出任两省大臣和次官的可能，<sup>③</sup>从而使陆海两军完全独立于政府、议会和国民的地位在制度上得到全面确立。

“隈板内阁”不到半年时间就解体了。这其中除与宪政党内部矛盾有关外，还与藩阀官僚和贵族院的干涉和限制有关。<sup>④</sup>山县内阁执政期间，伊藤博文成立政友会。在山县势力看来，这无疑是一直“敌对”的伊藤势力与政党势力的融合。从此，日本政治也就进入了山县势力与伊藤为首的政友会势力对峙时代。人们常称这种对峙为“文武对峙”。这个时代是在山县派的桂太郎和政友会的西园寺公望轮流执政中具体展开的。从第一次桂

① 坂野润治：《明治宪法体制的确立》，日文版，东京大学出版社，1971 年，第 139 页。

②③ 井上清：《大正期的政治与社会》，日文版，岩波书店，1969 年，第 355 页。

④ 同上，第 175 页。

内阁成立到第一次护宪运动，这个时代持续了将近 12 年时间。但是，应该看到，在这个时代，政党与军部势力的关系发生了变化。因为，作为这个时代主要政党的政友会已不是原来的民权派政党，在伊藤博文的指导下，已成为整个藩阀统治势力的一部分。所以，这个时期的政党与以山县为首的军部势力的关系，实际上已转化为统治集团内部斗争的关系，用井上清教授的话说，由于政党在帝国主义上与军方具有共同的立场，所以，政党与军方之争，实际上是实现帝国主义的指导权之争。<sup>①</sup> 后来的两个事实，进一步证明了这个判断的正确性。一个事实是桂太郎于 1913 年以国民党以宪政本党为中心组成改革派为主要基础发起成立宪政同志会，从而使得原先的民权派政党继政友会出现之后，差不多把“剩下”的力量都和藩阀统治势力结合到了一起。<sup>②</sup> 从此，政党与政党关系、政党与军方关系也就基本上成了统治势力内部不同派别、不同政治势力的关系。另一个事实是，第一次护宪运动后，政友会出于扩展自身势力的需要，与当时的山本权兵卫内阁合作，而山本权兵卫虽不属于山县系的陆军阀，但属于主掌日本海军的萨摩阀。因而，政友会与山本的合作，实际上就等于和军部势力的合作，从而借当时与山县系的陆军阀相比还比较弱、但与陆军阀有矛盾的海军阀势力来对抗山县系的势力。

在看到政党与藩阀势力融合的同时还应看到政党与藩阀势力的不同。因为，政党的发展壮大，在靠体制内与藩阀势力妥协的同时，更重要的是基于日本资本主义发展中逐渐壮大的资产阶

井上清：《大正期的政治与社会》日文版 岩波书店，1969 年 第 356 页。

② 三谷太一郎：《日本政党政治的形成》，日文版，东京大学出版会，1967 年，第 45 页。

级力量。因而，政党在总体上代表了新兴资产阶级和地主阶级的利益。同时，政党无论和藩阀势力怎么结合，它在帝国体制中的地位无论如何都超不过藩阀势力。正因为政党还有与藩阀势力不同的社会基础和体制基础，所以，当藩阀势力想独霸政权时，政党之间还能相互联合起来与之对抗。第二次护宪运动中的三党联合充分说明了这一点。而且，对于政党来说，政党要完全掌握帝国体制内的主导权，就必须把藩阀势力限制住，并促其衰弱。

第一次世界大战后，藩阀势力在整体上开始后退。这体现在两个方面：一是军部势力后退。第一次世界大战结束后，和平主义与裁军成为世界性的政治潮流。在这大背景下，日本也掀起了裁军和军制改革的热潮，并使明治以来不断扩展的军备向缩小的方向转化。与此同时，殖民地军事独裁的支配体制也进行了较大程度的改革。当时，最使军方丧失威信的是军队出兵西班牙的失败。在这些事件的作用下，整个军方的态势有所后退。二是藩阀势力受冲击。以原敬为首的政友会推行了与山县有朋的国家本位主义完全不同的政党本位主义路线。<sup>①</sup>在这路线下，原敬通过政党官僚化和官僚政党化，一方面把老朽的藩阀势力赶出政治舞台；另一方面把新生的官僚拉进政党队伍，从而动摇传统的藩阀官僚势力。不仅如此，原敬在吸收官僚、财界要人入党的同时，还向山县的大本营——贵族院和枢密院渗透，使这两个院中的新生领导者向政友会接近。<sup>②</sup>这些变化趋势到原敬内阁成立时进入高潮。山县的嫡系田中义一就是在这个大潮下进入政友会，并成为后来政友会党首的。因此，山县有朋去世

升味准之辅：《日本政党史论》第四卷，日文版，东京大学出版社，1968年，第245页。

② 同上，第244页。

后，政党所面临的主要对手，自然是在帝国体制下政党无法介入的军部势力；而此时的军部由于成了藩阀势力的最后舞台，它与政党的对峙也就从幕后走到了台前。

与藩阀势力在整体上后退相对应的是政党政治时代的出现。对于此时在整体态势上后退的军部来说，政党政治的出现无疑是一个很大的挑战。因而，在政党政治时代的前期，军部并没有与政党进行正面的冲突。<sup>①</sup> 这时军部与政党之间的攻防焦点主要是在军队的裁军和军制的改革上。攻防结果是政党略占上风。但正如井上清教授所说，军方此时的后退是一时的，实际上是为确立新的基础，形成新的攻势作准备。<sup>②</sup> 军部在后退时期，把主要精力转向军国体制的建设，主要围绕两方面展开：一是建立军事总动员体制，如建立青年军训练制度，充实和完善帝国在乡军人会，加强国民的“国防”教育等；二是加速军队的近代化。针对裁军，军部表面上处于守势，但实际上他们有更新军备的要求。他们主张把裁军后省下的费用转向军备的近代化。对于军部在这两方面的努力，政党内阁认为是必要的，并发表了各种构想。实际上，政党想借此机会与军部争夺战备的主导权。<sup>③</sup> 但在这一点上，军部没有后退。

军部实行“以退为进”策略的基础，是整个国家的帝国发展战略。早在明治时代末期，为了巩固和扩大作为日本帝国生命的殖民地统治，并在与列强抗争中处于不败之地，帝国政府就开始了以陆军为主体的军部强化工作。1907年，军部制定了“帝

粟尾宪太郎：《昭和政党》，《昭和历史》（6），日文版，小学馆，1983年，第78页。

井上清：《大正期的政治与社会》，日文版，岩波书店，1969年，第364页。

粟尾宪太郎：《昭和政党》，《昭和历史》（6），日文版，小学馆，1983年，第86页。

国国防方针”“帝国用兵纲领”等。这些决定都是在排斥了议会和政党的情况下作出的，属天皇意志，是国家的最高方针。这些方针为后来的军部独裁奠定了基础。<sup>①</sup>因此，从整个日本帝国的发展来看，军部的抬头是必然的，只不过是时机的问题。军部最后得以抬头的时机和条件的形成，得益于下面两个方面的因素：

第一，政党的纵容。在政党政治时代，政党在客观上和主观上，都纵容了军部势力的抬头。在客观方面，昭和初期，随着日本资本主义的发展和政治上普选制的展开，在欧洲社会主义运动的影响下，日本的社会主义运动也有很大发展。面对这样的形势，当时处于轮流执政的两个政党，出于巩固自身地位的需要，利用在通过普选法时与官僚、元老势力妥协的副产品——治安维持法，来限制社会主义运动和一般的民众运动。曾属山县系的田中义一组织起政友会内阁之后，就进一步强化“治安体制”，1928年3月15日，拘留审查了共产党员及其关系者1600名，同年强行解散共产党的外围团体劳动农民党、日本劳动组合评议会、全日本无产阶级青年同盟。此外，还在此基础上强化了思想限制和对社会运动与结社运动的限制。这些举措一方面限制了社会主义运动的力量，另一方面助长了政友会和内阁中的右翼势力。这两方面的后果在客观上都为军部的抬头提供了社会基础。在主观方面，在田中内阁成立之前，政友会一直支持在“护宪三派”内阁时期制定的对中国的协调外交政策。但是，1927年，田中内阁成立后，一反前内阁外相币原喜重郎的“协调外交”政策，认为该政

井上清：《大正期的政治与社会》，日文版，岩波书店，1969年，第362—365页。



策太软弱、太消极，提出了自主外交和积极外交的口号，强调在中国问题上，应跳出列国协调体系，自主安排对中国侵占区的控制。外交上的这一逆转，无疑给军部的发展以很大的刺激。因为，在这种外交下，日本迅速被其他列强所孤立，在这样的形势下，日本要保持自己的势力，唯一的办法就是强权。因此，民政党把政友会的外交政策看作是“军阀外交的复活”。<sup>①</sup>在这“复活”中，曾直接参与帝国国防方针制定的政友会党首田中义一自然起了关键作用。从近代历史来看，这多少可以看作是政党与藩阀势力妥协、融合所结出的恶果。更有甚者，田中在张作霖被炸事件后，采取了替军方蒙混过关的态度，遮遮掩掩，模糊责任，放弃惩罚，从而不仅使政党政治蒙上了“致命的污点”，而且使本来就想打倒政党内阁的关东军参谋们放心、周到地部署武力占领“满州”的计划。<sup>②</sup>1931年，蓄谋侵占我国东北的“九一八”事变爆发后，当时的各政党不仅没有反对，而且纷纷表示支持“九一八”事变的决议。这些决议如火上浇油，使已经开始膨胀的军国主义更是有恃无恐。

第二，日本社会内外危机。1929年开始的世界性经济危机对日本帝国形成了全面的冲击。在国内，世界性的经济危机使滨口内阁的紧缩财政和金解禁政策破产，从而引起社会各阶层的强烈不安和不满，日本的资本主义发展也因此陷入前所未有的大恐慌之中，人们开始对政党政治失去信心。在海外，世界性经济危机的波及，使海外殖民地经济发展也陷入困境。经济危机激发了各殖民地的反日民族运动，使日本海外的殖民统

栗尾宪太郎：《昭和政党》，《昭和历史》（6），日文版，小学馆，1983年，第105页。

同上，第122页。

治动摇。在这内外危机的冲击下，面对政党政治的混乱局面，主张通过强权打破现状、摆脱危机的军方势力迅速抬头，并形成了对内对外两条基本路线 对外 以武力解决“满蒙问题” 对内 直接摧毁政党政治，建立军事独裁。这两条路线实际上是相互补充，相互作用，共同促使日本朝法西斯军国主义方向发展。在这背景下发生的“九一八”事变是军部建立全面独裁的开始。事变发生后不到一年时间，政党政治就在军部的枪弹声中崩溃了。

军部势力的目标就是要建立军事独裁统治。因此，军部势力抬头后，一方面在殖民地加强掠夺和统治；另一方面在国内为建立军部独裁统治 针对“维持现状”的种种力量 如元老、重臣、政党、财阀等，制造了一系列流血事件，甚至试图以武力迫使政党交出内阁。然而，在此危急时刻，政党之间不但没有联合起来 反而进行更大规模、更为公开的斗争。1931年3月 政友会不仅在议会内对民政党内阁提出了不信任案，而且还利用当时处于困境的民众，组织了大型的倒阁国民大会。民政党的滨口内阁解体后，代之而起的依然是民政党的若槻内阁。于是，政友会针对当时币原的外交政策，继续对民政党内阁进行猛烈攻击，明确主张强硬外交，并不断与军方势力接触，协助军方活动。1931年9月，以犬养毅为首的政友会内阁总算形成。

很显然 在军部势力抬头的过程中 政党力量 尤其是政友会 不仅没有有效地对其进行限制 相反 而是任其发展 甚至与其同流合污。这其中有两方面原因：一是此时的政党政治已在民众中彻底失去了威信，原来支持政党的资产阶级和地主对政党的统治能力失去了信心；而广大民众，尤其是社会中间阶层，则与政党政治形成直接对立，要求彻底改变现有的政治局面。在这样的背景下，政党已无力抑制军方的扩展，相反，像政友会那样，还要时不时地借助这股力量。二是在军部势力抬头的同

时，政党内的亲军势力也抬头，在政友会内，亲军势力实际上起了主导作用。“九一八”事变爆发后，政友会认为这是打倒民政党内阁的好机会，因此，不但对事变表示了欢迎和支持，而且还全面呼应和追随军方的强硬方针。在政友会和军方的强烈影响下，民政党内部也分裂，并出现了反对币原外交的强硬派。这些迹象表明，在军方的强大威慑下，一向向军方表示妥协退让的政党（这种妥协退让在“隈板内阁”形成时就已经开始）<sup>①</sup>在最后的政党内阁尚未瓦解之前就已经“缴械投降”了。

对于政党的讨好、纵容，军方回报的不是奖赏，而是凶弹。民政党的滨口雄幸虽逃过了枪口，但政友会的犬养毅还是没有逃过。1932年5月15日，犬养毅在成立了战前最后一次政党内阁之后五个月，被刺杀身亡。随着犬养毅的倒下，日本战前的政党政治也就终于落下了帷幕。对于犬养毅被刺事件，政友会对军方虽表示义愤填膺，但在随后出现的“举国一致内阁”组织中，依然露出了妥协的本性。<sup>②</sup>

举国一致内阁实际上是以陆、海军势力为主吸收官僚、政党、贵族院议员和财界等各种势力组成的内阁。这种形式的内阁一直延续到日本战败。由于军部力量的作用，举国一致内阁从一开始就排挤政党，各届内阁都以各种各样的形式，如要求入阁的党员脱党，在内阁内组织把党员排除在外的更为核心的决策机构等，排挤政党，压低政党在内阁中的地位和作用。对于政党政治，军部的目标很明确，就是要将其摧毁。所以，在举国一致内阁出现后，除在内阁内限制政党影响外，军部还策动了一系

① 井上清：《大正期的政治与社会》日文版 岩波书店 1969年 第356页。

② 粟尾宪太郎：《昭和政党》，《昭和历史》（6）日文版 小学馆，1983年 第240页

列政治体制改革，从而在整个体制上制止政党政治的复活。旨在针对政党政治的改革有：1. 改变首相选考方式。由原来的元老选考变为以内阁大臣为中心的重臣会议选考，从而掌握首相人选的支配权。2. 改革议会制度。强化正副议长的权限；延长会期，提高议会活动的效率；强化议会程序，规范议员和政党的行动。3. 强化天皇统治的神圣性。针对宪法学家美浓部达吉的天皇机关说，议会通过了“国体明徴决议”，强调以天皇为核心的帝国体制的神圣性。4. 改变预算审议程序。军部为了保证军费的开支，无视预算的基本原则和程序，随意简化议会预算审议程序。侵华战争爆发后，议会以“举国一致”的名义，干脆彻底放弃预算审议权。5. 制定了国家总动员法。该法除对国家的基本物资进行国家统制外，还对出版等进行国家统制；并以该法为基础成立国家总动员审议会，把议会架空。6. 选举统制。针对政党选举中的腐败，军部发起了选举整肃运动，并对选举制度作了全面规定，从而全面统制选举活动。7. “净化”官僚队伍。针对政党内阁时代官僚的政党化，通过官制改革，全面“净化”官僚队伍，建立“新官僚”。同时，还在地方上，通过休职、免官等措施，使知事非党化。上述这些措施，都使政党不论在体制内，还是在体制外，逐步丧失其原有的基础，落到了山穷水尽的地步。

在军部向政党步步紧逼的过程中，虽然民政党和政友会都有人站出来反对，并在自我反思中提出改造政党，重建政党政治的设想，但由于整个形势所限，这些努力都没有形成声势，因而也没有结果。军部的紧逼，使政党内部迅速分化，形成亲军派与反亲军派的对峙。由于前者在总体上占据上风，所以，在军部的紧逼中，政党不但没有与军部形成直接的冲突，相反，与军部建立了“一心同体”的关系，力求在举国一致的内阁中保住

一席之地。<sup>①</sup> 第二次世界大战爆发后，基于政党对军部“一心同体”的忠心，1940年下半年，各党纷纷响应近卫文麿旨在巩固军部统治、强化战时统治力而提出的“一国一党”的新体制运动，解消政党，并于同年9月成立了大政翼赞会。至此，日本军国主义体制完全确立，而与此同时，明治维新以来的政党和政党政治发展宣告彻底失败。

纵观战前日本政党和政党政治产生与发展的历史过程，可以看到，战前日本政党以及政党政治尽管随着日本资本主义和现代化的发展，也一步一步地向前发展，并出现了政党政治时代，但其实际上的总体力量是比较脆弱的。它们曾在表面上，或者说形式上，独立存在过，但实质上，它们一直依赖或借助其他的势力得以存在和发展。这自然与日本近代政党所赖以存在的日本近代社会和近代资产阶级不成熟有密切的关系。当然，除此之外，还有更为直接的原因：一是以天皇为中心的整个帝国体制以及支撑体制的各种政治势力，对政党和政党政治发展的限制；二是政党自身具有的妥协性与保守性。虽然战前的政党与政党政治最终以失败而告终，但不能因此无视政党与政党政治在日本战前现代化发展中的地位和作用。因为，暂且不说政党和政党政治本身对日本现代化发展具体作出了什么贡献，仅就这种政治力量和政治形式的存在而言，它就使得日本的现代化能在不断进行新的社会动员、体制更新和利益协调中得到积极的发展。

战前日本现代化发展，最后在军国主义所燃起的战火硝烟中化为废墟。显然，军国主义是战前日本现代化失败的最直接

<sup>①</sup> 粟尾宪太郎：《昭和政党》，《昭和历史》（6），日文版，小学馆，1983年，第287页。

原因。从整个日本近代历史发展过程来看，明治维新后所确立的以天皇为中心的高度集权的君主立宪制，决定了军国主义与政党政治的产生都有其历史和制度的必然性。日本的历史传统、社会基础与结构以及天皇的集权专制统治，构成了军国主义的历史和制度的必然性；而日本以“西化”为目标的现代化努力以及立宪体制，却构成了政党政治产生的历史和制度的必然性。正因为各自都有其历史和制度的必然性，所以，不能把军国主义的出现和发展完全归咎于政党和政党政治的脆弱。但是，应该客观地看到，政党的脆弱性以及由此产生的政党对军队的纵容，不论在主观上还是在客观上都助长了军国主义在体制内和体制外的发展。从这意义上讲，军国主义的出现以及由此所导致的战前日本现代化的失败，战前政党和政党政治是有一定责任的。

## 第三章 “五五体制”与高速成长

### 一、战后政党政治的复活

1945年8月15日日本宣布无条件投降。8月20日盟国军队进驻日本,9月,盟军总司令部(GHQ)移至日本并发布第一号令,要求日本陆海军解体,军需生产全面停止。从此,日本就进入了战后历史的第一个时期:占领改革时期,又称战后改革时期。

盟军总司令部对日本的监管实行“间接统治方式”即通过日本政府来实现对日本的占领和改革。<sup>①</sup>这种监管的实际担当者是美国。根据1945年7月26日签署的《波茨坦宣言》盟军总司令部对日本占领和改革的主要任务是:扫除军国主义,惩罚战犯,确立民主主义和基本人权,解体军工产业,建立和平的责任政府,并在政治、经济、文化和社会生活各领域进行改革,从而使日本从军国主义国家变成对世界和平和安全不构成威胁的和平民主国家。<sup>②</sup>因此这种改革的最基本任务就是使旧

中村菊男:《战后日本政治史》,日文版,有信堂,1973年,第23页。

② 同上,第22页。

的国家体制解体，并在制定新宪法的基础上，建立新的国家体制。

这场变革对日本来说，是继明治维新之后的又一次大变革。如果说前一次变革是日本基于西方列强的压力而作出的主动反应和选择，那么第二次变革，则是国际社会，主要是以美国为首的西方社会，为扫除日本军国主义，摧毁前一次改革后确立起来的大日本帝国，而进行的全面的强行改革。明治维新是日本主动从西方引进君主立宪的专制制度，而战后改革是西方社会向日本强行导入现代民主体制。日本学者坂本义和在比较这两次大变革时指出：“1945年战争结束后，日本迎来了‘第二次开国’。但是，相对于从幕府时代末期到明治维新期间日本有选择地引进西方文明的开国来说，这次的开国则是日本在被占领的情况下，依联合国意志，有选择地引入西方文明。所以，在占领时期，‘国际社会’对日本有组织的大规模渗透是第一次开国所不能比的。特别在政治层面上，通常国家用于区别国内国外的国境线荡然无存，外部的权力在日本内部确立了重要地位。这样在日本社会与‘国际社会’所形成的种种交错中，外部权力在日本获得了极端的优势地位。”<sup>①</sup>西方现代民主正是在这种背景和条件下被导入日本社会的，从而开始了战后日本的现代化进程。

战后改革的总体取向是“非军事化和民主化”。因而，这种改革对于战前受帝国体制“封锁”，并最终解体的战前各政党来说是一大解放。《波茨坦宣言》明确表示要通过改革复活和强化日本国民中的民主主义倾向。这种复活和强化的最初成果，

<sup>①</sup> 坂本义和：《日本占领的国际环境》见坂本义和主编《日本占领研究》日文版，东京大学出版社，1987年，第3页。



是政党的复活和战后政党政治重建。据统计，在占领改革半年后即在 1946 年 4 月举行的第 22 届总选举中参与选举的政党就多达 363 个。<sup>①</sup>这个数字在战前是不可想象的。在这些政党中，最有影响的有以下五大政党：

1. 日本社会党。成立于 1945 年 11 月 2 日。主要以战前的社会民主党、日本劳动党和日本无产党这三个政党为基础组成。基本纲领是：确保国民的政治自由，建立民主主义体制；排除资本主义 推行社会主义 使国民生活安定、向上 反对军国主义的言行，和世界各国人民一起为实现永久和平而努力。

2. 日本自由党。成立于 1945 年 11 月 9 日。以在战时体制中处于受压制地位的少数派，即原政友会的鸠山一郎派为中心组成。鸠山一郎认为，以自由主义为标榜的自由党不能单由旧党人组成，因为这样无法在国民中形成影响。所以，他在组织自由党时 联合了一批有影响的社会活动家、学者、评论家、财界和新闻界的人物，从而使自由党多少给人一种耳目一新的感觉。这一组党战略，使自由党在战后第一次总选举（即 1946 年 4 月的第 22 届总选举）中，成为议会中的第一大党。自由党的基本纲领是 根绝军国主义 建设新日本 维持国体 建立民主的、责任的政治体制；促进自由的经济活动，再建农工商各产业；尊重人权，高扬社会和政治道德。

3. 日本进步党。成立于 1945 年 11 月 16 日。以原民政党的町田忠治派和原政友会的中岛知久平派为中坚形成。这两个党派在战时的‘一国一党’的新体制运动中 先后消解 共同加入大政翼赞会，后来，成为战时体制主要支持力量的大日本政治会的中坚。所以，从一定意义上讲，进步党是战时大日本政治会的

① 中村菊男：《战后日本政治史》日文版 有信堂，1973 年 第 33 页。

转型。<sup>①</sup> 其基本纲领是：拥护国体，彻底推行民主主义，确立以议会为中心的责任政治；尊重个人自由，促进世界和平和人类幸福；调整产业，发展生产，公正分配，建立新的经济体制。

4. 日本共产党。正式成立于 1946 年 12 月 1 日。和上述三党相比，日本共产党成立较晚，主要原因是在战前体制下，日本共产党属非法组织，被强行解体，主要成员被捕或流亡。日本共产党正式成立的时间虽晚，但在日本政府于 1945 年 10 月 10 日依据盟军总司令部指令释放政治犯后，就已开始政治活动。日本共产党的最大目标是：打倒天皇制，建立人民共和政府。

5. 日本协同党。成立于 1945 年 12 月 18 日。以战后临时议会中那些没有加入新成立的社会党、自由党和进步党的无党派议员为基础组成，形式上是新兴政党，但从其基本纲领可以看出，其本质是比较陈旧的。其基本纲领是：护持皇统；推行以勤劳、自主、相爱为基调的协同主义。

上述五个主要政党，几乎都是在战后帝国体制解体的同时复活的。这种复活与其说是为响应战后的民主改革，不如说是为填补帝国体制解体、军部势力崩溃后留下的权力真空。这不仅是各政党复活时所怀的基本动机，而且也是盟军总司令部所希望的。因为，只有通过政党这一符合民主体制需要的政治力量的复活，盟军总司令部才能对日本进行所谓的民主改革，并对日本进行有效的间接控制。但是，应该看到，这些复活的政党在填补了战后权力真空的同时，也为战后日本政党政治的再建奠定了重要的基础。1946 年 4 月 10 日在依新选举法而举行的战后第一次民主选举（即第 22 届总选举）中，各政党成为选举活

<sup>①</sup> 内田健三：《保守三党的成立与演变》见坂本义和主编《日本占领研究》日文版，东京大学出版社，1987 年，第 216 页。

动的中心。5月22日，以在这次选举中获胜的自由党为中心的政党联合内阁——第一次吉田内阁成立。民主选举的实现和政党内阁的产生，标志着日本政治重新进入政党政治时代。同年11月3日颁布的以民主化和非军事化为主要精神的《日本国宪法》，在日本正式建立了现代代议民主制。这一体制的确立，使日本政党真正成为政治活动的中心和政治生活的主导力量。

战后日本政党政治是在新的时代和新的体制背景下形成的，然而，在考察和分析战后日本政党政治时，人们似乎都要回答这样一个基本问题，战后政党政治和战前政党政治是否存在连续性的问题。这个问题根源于战后复活的政党。

从战后复活的五大政党的社会、政治基础以及具体的形成过程可以看出，战后政党复活具有如下三个特点：

第一 延续性。这五个政党中除共产党是战前组织的直接延续外，其他四个政党也都是在战前旧党派的基础上，通过适当的再编组合而形成的。因而，在人员和组织上，这五个政党是对战前政党的延续。尽管后来公职处分以及民主改革，都对各政党，尤其是自由党、进步党和协同党带来了组织上的冲击，但各党的核心组织、基本派系并没有发生根本的变化。

第二 保守性。进步党、自由党和协同党基本上是以战前的民政党和政友会的党员为基础建立起来的。在战前，这两个政党在帝国体制下形成，并作为帝国体制的一个组成部分而存在，与官僚、军阀势力有着千丝万缕的联系。因而，尽管这两个政党中也存在有一定的先进势力，但在整体上，对帝国体制与统治有很强的亲和性，显示出强烈的保守色彩。因此，这三个政党形成后，基于当时占领和改革的形势，它们一手举起了民主旗帜，但另一手却依然抱着旧的帝国体制不放。三个政党的党纲都明确表示拥护国体。在新宪法尚未公布，新的体制还没建立的情况

下，这个国体自然是旧的帝国体制和天皇统治。更有甚者，协约党明确表示拥护皇统，而从大日本政治会演变而来的进步党则对军国主义避而不谈。<sup>①</sup> 相对而言，自由党要进步些。

第三，全面性。战后的政党复活，是全面的政党复活。也就是说，战后的民主改革，不仅使旧的执政党，如民政党、政友会，以新的组织形式得以再生，而且使原来被视为非法的政党合法化，如共产党。这种全面复活，有当时形势和政治的需要。在这种全面复活中，社会党和共产党的发展，奠定了战后日本政党政治中保守和革新对立格局的形成基础。

战后政党复活的这三个特点，确实显示了战后政党政治延续战前政党政治的强烈倾向。但应看到，这并非事实的全部。因此，有必要对这个问题作进一步分析，因为，这关系到对战后政党政治的认识和判断。

政党政治是一个完整的制度体系。从战后日本政党复活的整个过程来看，政党是在占领和民主改革中得以复活的，而战后民主制度是借助复活的政党而得以运作的。民主制度是外来的、新的，从根本意义上讲，不是战后日本选择和确立的，而是借助占领统治而得以确立的。然而，制度所复活的却是旧政党，并依靠这种政党而展开运作。日本战后政党与民主政治之间的这种逻辑关系，决定了战后政党政治与战前政党政治之间既有非连续性的一面，也有连续性的一面。民主制度的确立及其对旧制度的改造，决定了战后日本政党政治的非连续性一面；而旧政党的复活，则决定了其连续性的一面。政党在战后民主制度中的主体地位，决定了在战后日本政党政治中，连续性一面往往起

<sup>①</sup> 内田健三：《保守三党的成立与演变》见坂本义和主编《日本占领研究》日文版，东京大学出版社，1987年，第217页。

着主导作用。这也就是为什么战后日本政党政治在作用于战后日本现代化过程中，也不得不面临自身的民主化和现代化的重要原因。下面首先分析战后日本政党政治与战前政党政治之间的非连续性的一面。

第一，体制的非连续性。战后日本政党政治是在现代代议民主制下形成的，因而，它在整个政治体系中的形式、地位和作用与战前完全不同。首先，在战后，国家主权已由天皇手中转到国民手中，国民的代议机关——议会是整个制度的核心，而议会是以政党为中心展开的。然而，在战前的政党内阁时代，尽管政党活跃在政治舞台的最前沿，但它并非政治的中心。其次，战前的政党在议会中的活动仅限于众议院，受到被藩阀势力完全占据的贵族院的极大限制。但是，在战后，政党政治展开不久，就实现了取代原来贵族院的参议院的政党化。<sup>①</sup> 所以，如果说战前的政党被帝国体制所操纵，那么战后的政党则是代议民主制的实际操纵者。因而，战后的政党政治不论在形式上、还是在实质上都与战前不同。

第二，功能的非连续性。这主要指政党在整个国家和社会体制中功能的非连续性。战前的帝国体制否认社会民众运动和革新力量的成长，所以，最后构成政党政治的是两个政治倾向基本一致，在组织形态上都与帝国体制内的藩阀、官僚、军部等统治势力有密切联系的保守政党。由于这两个保守政党不是多元的社会利益的真正代表，所以，主要由这两个政党操纵的战前政党政治，无法真正承担起联系政府与社会的中介功能。它的实际功能仅仅是协助帝国体制，统治社会和国家。战后民主政治的开放性和多元性，使政党政治基于代表社会多元利益的多元

<sup>①</sup> 中村菊男：《战后日本政治史》日文版 有信堂，1973年 第121页。

政党而形成。保守政党与革新政党之间的对立、牵制和合作，构成战后政党政治的实际样式，从而使战后政党政治承担起联系政府与社会的中介功能。

第三，基础的非连续性。战后的民主改革，虽然使旧的政党以新的形式复活，并获得高度的合法性；但与此同时，旧的政党所赖以存在的各种条件，如在政治资金上对财阀的依赖；通过内务省的官僚警察体系来维持选举地盘；地方社会名流的集票功能和无产阶级政党的弱小等，都随着财阀的解体，帝国体制的崩溃，反动势力的削弱以及民主改革的推行，逐步消失。<sup>①</sup> 这就意味着战后政党是在新的社会基础和体制条件下发展的。

战后政党政治与战前政党政治之间的连续性同其非连续性一样明显。这种连续性主要基于战后政党对战前政党的延续和继承，具体体现在以下三方面：

第一，组织的连续性。这包含两个方面：1. 组织成员的连续性。战后各政党都是在比较急促的时间里形成的，因而，政党复活时，其基本成员大部分是战前的政党成员。虽然三个保守政党即自由党、进步党和协同党不是战前政党组织的直接继承，而是战前政党组织的再编，但从整体上看，这三个政党实际上共同继承了战前两大保守政党力量。在后来的公职处分和民主改革中，自由党和进步党在人员队伍上都有较大变动，老的退出，大量新的成员加入，但这些对政党的核心力量所形成的冲击还是比较有限的。而且，到 1951 年公职处分解除后许多旧党人的政治家重新复活，并继续在党内起重要作用。<sup>②</sup> 与保守政党

升味准之辅：《占领改革 自民党支配》，《日本政治史》（4），日文版，东京大学出版会，1988 年，第 4 页。

② 升味准之辅：《现代日本的政治体制》，日文版，岩波书店，1969 年，第 71 页。

相比，社会党和共产党对战前组织的继承和延续，更为直接和全面。日本共产党在战后被称为“党的再建大会”的第四次党的大会上，明确强调在组织上要战前保持连续性。<sup>①</sup> 2. 组织体系的连续性。总体上讲，战后主要政党的组织体系基本上是在战前组织体系基础上发展出来的。自由党在组成时，就是依其前身政友会的会则来制定新党的党则的。<sup>②</sup> 因此战前政友会以及民政党的组织模式基本上被后来以自由党为主体组成的自民党以及从自民党分化出来的“新党”所继承。实际上，战后的政党不仅政党的内部组织体系如总务会、干事长、政务调查会延续了战前的政党组织形式；而且在政党与政党间活动关系的组织形式，如对日本政治活动具有重要意义的“政府与执政党的首脑会议”也基本上是延续了战前的组织形式。<sup>③</sup>

第二，派阀的连续性。虽然政党派阀在各国政党中都有不同程度的存在，但在日本特定的历史和文化背景下，党内的派阀在实际的政党政治中，担当起关键性的角色，形成特殊的“派阀政治”。派阀政治在战前就已存在，而且已发展到相当的程度。战后的政党政治，不仅没有消除这种政治形式，而且还继承和发展了这种政治形式。这其中的一个重要原因就是战后政党，在复活战前政党的同时，实际上也继承和延续了战前的派阀体系。虽然在战后改革的冲击下，从战前延续下来的派阀体系的具体构成已发生很大变化，但这种体系本身还是延续存在的。战后吉田内阁的最后解体，就是从战前延续下来的派阀体系作

竹前荣治：《革新政党与大众运动》见坂本义和主编《日本占领研究》日文版，东京大学出版社，1987年，第270页。

村川一郎：《日本“政府”研究——现代政治中的政党地位》日文版，ぎょうせい，1994年，第97页。

同上，第58页。

用的结果。<sup>①</sup>

第三 传统的延续性。战后政党在组织、人员、派阀体系以及组织方式上，都在很大程度上延续和继承了战前的政党。随着这些因素的延续和继承，战前政党政治的传统在战后也得到延续和发展。前面已指出，战后政党与战前政党在存在基础上是不连续的，但是在这不连续的背后，实际上存在着传统的连续。因为，后来的事实表明，占领改革所摧毁的那些战前政党存在的基础和条件，各政党在战后几乎又以同样的形式予以重建和发展。于是，战前政党基于这些存在基础而形成的金权政治、党官结合、选举腐败等，在战后的政党政治中又得以复活，而且愈演愈烈。更为重要的是在这种传统延续背后的文化和价值理念的延续，实际上也就是保守主义的延续。这一层面的延续，对战后日本政党政治产生了极为深刻的影响。在本书后面章节的分析中，将能看到这种影响。

日本战后政党政治就是在上述分析的连续性和非连续性的相互交错中展开和发展的。因而，战后日本政党政治表现出鲜明的两面性：在组织形式上，既有现代民主政治的基本形式和特征，但又有许多传统的方式和程序；在政策选择上，既具有世界主义、和平主义和人类意识，但又有比较狭隘的民族主义；在价值观念上，既追求现代民主的基本价值理念，表现出民主和革新的倾向，但同时又存有比较强烈的国家主义和扫除不清的右翼流毒。这种多层面的两面性，使日本政党政治有别于其他国家的政党政治；同时，也使得日本政党政治在实际运作和发展中陷入矛盾和危机，以至于在 90 年代的今天，日本政党政治还不

<sup>①</sup> 升味准之辅：《现代日本的政治体制》日文版 岩波书店，1969 年 第 71 页。



得不面临政党本身的现代化和政党政治变革的问题，不得不面临政党如何正确引导国民认识历史，迎接未来的问题。

## 二、“五五体制”的确立

对于战后政党政治的发展，有不同分期。本书依日本战后政党政治基本形态的变化，简单地分为这样几个时期：1. 政党再编时期（1945—1955）。在这个时期，各政党复活，并在民主改革和新的体制中实现再编，完成了保守联合，形成了保守政党与革新政党对峙的局面。2. “一个半政党主导”时期（1955—1970）。在这个时期，以保守联合为基础的“五五体制”确立，自民党在政治体系中占据主导地位。但在议会中，自民党还是遇到了作为在野党和革新势力主导力量的社会党的挑战和抗衡。因而，这个时期的政党政治形成了自民党主导，社会党抗衡的态势。由于社会党在议会中的力量大体上只是自民党的一半，所以，将这种态势称为“一个半政党主导”。3. 一党独大，多党共存时期（1970—1990）。在这个时期，能与自民党单独抗衡的社会党进一步弱化，与此同时，随着社会发展新政党不断涌现，在野党趋向多党化。于是，日本政党政治形成了自民党一党独大，多党共存的局面。在这二十年时间里，自民党的“一党独大”虽也屡遭冲击，但还是维持了过来，并在80年代中期再度辉煌，出现了以中曾根康宏为领导的“八六体制”。4. 多党统治时期（1990—至今）。80年代后期，自民党统治开始面临危机，到了90年代初，即1993年，自民党长期独霸日本政坛的局面结束。这标志着“五五体制”的解体，同时也标志着日本政党政治从“一党独大”进入了多党统治的时期。由于在这个时期，自民党依然是主导性政党，所以，本书又将这个时期称为“后自民党时期”。

实际上，上述四个时期可以看作是一个基本发展过程的四个不同阶段，这个基本发展过程就是自民党“一党独大”统治形成、发展和衰败的过程，也可以说是代表自民党“一党独大”统治的“五五体制”的形成、发展和解体的过程。从历史发展过程来看，自民党“一党独大”统治或“五五体制”出现，是战后保守力量聚合的结果，它完成于战后政党政治发展的第一个时期。

战后改革时期的日本社会、经济和政治的发展，深受美国对日本政策的影响。基于《波茨坦宣言》的基本精神和急速转变日本社会形态的需要，在占领改革的初期，美国对日本推行了比较全面的民主化、自由化政策，从而形成了两股大潮流：一是政治活动自由化，二是劳工运动自由化。在政治活动自由化下，不仅旧的保守政党得以复活，而且原先受到压制和排挤的社会党和共产党也得以复活；在劳工运动自由化下，在旧的帝国体制下受到全面压制的劳工运动得以随政党的复活而复活，并得到合法的发展。劳工大众运动的复活和发展，一方面是基于战后初期日本社会的危机和矛盾；另一方面则是基于战后的民主改革。

1945年10月11日，即政治犯、思想犯被释放的第二天，占领军总司令麦克阿瑟将军在与当时的币原首相会谈时，提出了五大改革方针，具体内容是：(1) 实现妇人参政；(2) 鼓励成立工会；(3) 教育自由主义化；(4) 废止构成警察国家的各项制度，确立全面保护人权的司法制度；(5) 垄断性经济机构民主化。这试图清除战前军国主义和帝国体制经济和政治基础的五大改革，不仅为战后初期的劳工大众运动提供了政策刺激，而且提供了制度和法律的保障。因而，战后初期劳工大众运动以史无前例的速度和规模发展，并以社会党、共产党为中心形成联合社会各民主、进步力量的各种形式的民主战线。

与各种形式民主战线相对应的，是以复活战前保守政党的

自由党、进步党和协同党为核心组成的保守阵营。在战后第一次民主选举中，自由党获胜，并组成第一届吉田内阁。因此，从战后初期的整个态势来看，尽管劳工大众运动如火如荼，而且民主改革中褫夺公职处分所冲击的也主要是保守阵营，但由于有旧的政治背景和政治基础，保守阵营在战后初期的政治舞台上，还是占据优势地位。面对强烈的劳工大众运动，保守阵营要保住已有的优势地位，就必须作出反应。在当时的形势和条件下，主要有两种选择：要么保守阵营内部实现大联合，直接与以社会党和共产党为核心的各民主战线决一雌雄；要么作一定的妥协，把社会党从民主战线中分离出来，在此基础上与各民主战线对立。保守阵营选择了后者。民主党的成立是这种选择的开始。

1946年4月，战后第一次总选举后，以选举中获胜而成为第一大党的自由党为核心，组成了自由党和进步党联合的第一届吉田内阁。吉田内阁很快就因粮食问题、劳工运动陷入危机。在这背景下，战后复活的政党开始依政治形势，进行政党再编。<sup>①</sup> 民主党在这场再编中形成。民主党的母体是进步党。与自由党相比，进步党要保守得多。1946年5月，币原出任进步党总裁后，年轻的进步党议员掀起了反对币原派的风潮，并从中形成了政党革新运动。这场运动的成果就是以进步党为基础，融合一部分由协同党发展而成的国民协同党党员和其它小党派与无党派成员组成民主党，并成为议会中的第一大政党，由芦田均任总裁。民主党一反进步党的政治倾向，从保守转向革新。对于民主党的成立，盟军总司令部十分关注，因为总司令部寄希

<sup>①</sup> 国政问题研究会：《日本政治——近代政党史》，日文版，国政问题研究会编辑发行，1988年，第158页。

望于民主党能在吉田内阁之后组织内阁，收拾危机局面。<sup>①</sup>

然而，形势的发展超乎预想。在 1947 年 4 月的第 1 届参议院、第 23 届众议院选举中，社会党一跃而成为第一大政党。由于社会党在议会中的议席没有超过半数，所以在受命组织内阁时，不得不组织多党联合内阁。社会党最初联合了自由党、民主党和国民协同党。但由于自由党把排除社会党左派于内阁之外作为加入内阁的条件，严重干涉了社会党内政，结果四党联合内阁没有形成，最终形成的是以社会党为核心，联合民主党和国民协同党而形成的三党联合内阁。片山哲任首相。

战后第一个以社会党为中心形成的内阁的出现，从一定意义上讲，是战后民主革新力量的一大胜利。但社会党内阁组成过程表明，在总体上，保守阵营对民主革新力量是敌视的。自由党提出了极为苛刻、也极为敌视的条件，试图分裂社会党。它之所以不急于加入这个内阁，除要限制这个内阁之外，更主要的是出于建立永久的保守政权的战略考虑。民主党加入了这个内阁，但也是有条件的。民主党的条件有三：1. 确立反对极左、极右的立场；2. 重要的机密不得泄漏；3. 不得采取任何引发社会不安的行动。社会党接受了这三个条件。这三个条件背后的实际政治意蕴，就是要求社会党不要参与指导政治性的大罢工和激烈的大众运动。<sup>②</sup> 民主党没有分裂社会党，但却动摇了民主革新力量的阵营。

应该看到 社会党内阁的形成 终究还是保守阵营的一种妥协；而这种妥协，并不仅仅是民主党自身的战略需要，同时也是

国政问题研究会：《日本政治——近代政党史》日文版 国政问题研究会编辑发行，1988 年 第 160 页。

② 饭冢繁太郎：《片山内阁的失败与保守体制》见白鸟令编《保守体制》（上），日文版，东洋经济新报社，1977 年 第 9 页。

资产阶级的要求。战后激烈的劳工运动使劳资关系日益紧张，当时的调查表明，在被调查的业主中，有 50% 的业主希望通过建立保守和革新的联合政权，缓和这种紧张关系，认为只是由保守党或社会党担当的政权，是无法缓和这种紧张关系的。<sup>①</sup> 这种愿望和要求，在一定程度上构成了民主党妥协的基础。

社会党片山内阁形成之后，在外部保守阵营的限制，内部左派的攻击和各种严峻的社会、经济问题的挑战下，仅存在半年多时间就解体了。代之而起的是以民主党总裁芦田均为首相，民主党、社会党和国民协同党联合组成的三党联合内阁。保守阵营和民主革新力量的对峙在此开始逆转。

事实上，促使这种逆转的，不仅仅是芦田均的保守内阁的出现，更主要是决定当时日本社会发展方向的美国对日本政策的转变，即从民主化改革转向经济复兴。美国对日本政策转变的最主要背景，是二战后东西方冷战格局的形成和发展。美对日占领政策的转变在 1948 年就已基本明确。通过经济的复兴来缓和内部的社会危机，巩固以保守力量为代表的资产阶级统治，从而有效地限制国内外社会主义运动对日本的作用和影响，并使日本成为美国远东战略中的一个重要力量。<sup>②</sup> 为此，美国开始有意扶植日本的保守力量。因此，芦田内阁成立后，一股基于美国对日政策转变而形成的反民主逆流开始在日本政坛萌动。1948 年 10 月第二届吉田内阁的成立和 12 月岸信介等 A 级战犯的释放，使这股逆流表面化。1949 年 1 月，在第二十四届总选举中，从日本自由党发展而来的民主自由党（1948 年 3 月 15

伊藤悟：《民主党的结成》见日本现代史研究会编《战后体制的形成》日文版 大月书店，1988 年 第 246—247 页。

升味准之辅：《占领改革 自民党支配》，《日本政治史》（4），日文版 东京大学出版社，1988 年 第 128—131 页。

日以吉田茂为首的自由党即 1945 年成立的日本自由党 纠集由民主党内币原派为主组成的“同志俱乐部”另外加上“第一议员俱乐部”和一些无党派人士，组成了民主自由党。1950 年受 1949 年选举失败打击的民主党中主张参加吉田内阁的联合政权派的大部分国会议员参加了民主自由党，面对新的格局，民主自由党在同年的 3 月 1 日改名为自由党）在议会中获得绝对多数，第三届吉田内阁组成。这在一定程度上标志着战后反民主体制的确立<sup>①</sup>。日本政党政治由此进入了保守主义时代。

从第二届吉田内阁成立到 1954 年 12 月第五届吉田内阁解体，以吉田茂为首的保守政党连续执政前后长达六年时间。在这期间，以吉田茂为首的政府与美国对日本政策的战略性转变相呼应，推出一系列大的举措，为战后保守政治奠定了稳固基础。这些举措有：1. 保守政党与官僚结合。占领军在日本实行的是“间接统治”，其政策主要通过战后保留下来的官僚体系实现的。因此，占领军“间接统治”在客观上维持和培养了一批官僚。在日本人的观念中，官僚队伍不论过去还是现在都是由优秀人才集聚而成的。<sup>②</sup>因此，吉田茂在其执政期间为了建立一个稳定而有效的政权，同时也为了壮大政党的力量，大量吸收官僚入党，形成了被人们称为“吉田学校”的官僚政治家群体。随着大批官僚的入党，官僚出身的政治家也就从政权的后台走到了前台，成为战后日本政治的主导力量。这个力量是战后保守政治得以确立和发展的重要基础。当然，吉田茂在这个时候吸收官僚入党，实际上还与另一个因素有重要关系，那就是战后

升味准之辅：《占领改革 自民党支配》，《日本政治史》（4），日文版，东京大学出版社，1988 年，第 133 页。

中村菊男：《战后日本政治史》，日文版，有信堂，1973 年，第 98 页。

改革中褫夺公职处分对包括自由党在内的保守政党队伍的冲击,使得保守政党不得不考虑如何巩固和发展政党实力,以保证必要的执政能力。吉田茂选择了掌握实际权力的官僚。这个问题,后面还将作进一步的分析。2. 支持农村改革 确立稳固的基础。农村土地改革是占领改革的重要组成部分。对此,吉田茂一开始就表示支持,并在农村土地改革方案的制定和实施中起积极作用。吉田茂在长期执政期间,协助战后农村的最大组织“农业协同组合”制定的粮食管理制度和价格统制政策,有效地保证了战后日本农业的发展和农村社会的稳定。农村是保守政党传统的政治地盘,<sup>①</sup>因而安定的农村是支持保守政权的有力基础。<sup>②</sup>3 积极讲和,加入世界反共阵营。讲和是占领军和日本政府都共同面临的一个重要问题。讲和的意愿双方都早已形成,但处于主动地位的盟军,到了冷战全面开始,尤其是到了中华人民共和国成立以及朝鲜战争爆发后,才把这个问题提上议事日程。对于讲和,当时日本各政党分为两派:一是主张全面讲和,即同时和包括苏联等共产党国家在内的所有有关国家缔结和平条约,结束休战状态。持这一主张的主要有共产党、社会党左派和左派工会;二是主张多数讲和,即根据现实的状况,先实现与美国为首的非共产党国家讲和。自由党和民主党是这种主张的代表。在这个过程中,吉田茂政权表现得十分积极,不仅同意联合国方面提出的讲和方案,而且还借此机会向占领当局提出了在和平条约缔结前,放宽政治、经济的制裁,大范围解除褫夺公权处分的要求。<sup>③</sup>为急于摆脱占领统治,吉田政权选择

升味准之辅:《占领改革 自民党支配》,《日本政治史》(4),日文版,东京大学出版社,1988年第142—149页。

② 中村菊男:《战后日本政治史》日文版,有信堂,1973年第98页。

③ 同上第137页。

了多数讲和。于是,1951年9月8日除苏联、中国等社会主义国家之外的48个国家和地区与日本签定了和平条约。同日,日本和美国还签署了“日美安全保障条约”。这样,日本不论在形式上,还是在实质上,都成为冷战格局中反共阵营的一员。这种国际格局的定位,为日本国内保守政治提供了至关重要的国际条件。4.重新武装,巩固保守政权。随着美国逐渐把日本纳入冷战的世界格局体系中,重新有限地武装日本问题,也就提上了议事日程。最初,吉田内阁以日本要信守战后宪法以及日本没有经济实力为由,不同意美国提出的日本再建军队的计划。<sup>①</sup>但在美国的压力和朝鲜战争的影响下,吉田内阁不得不作出妥协。于是,1950年8月,由总理大臣直辖的警察预备部队成立,1952年4月海上警备队成立。到了1954年航空自卫队成立后,日本的陆、海、空自卫队成型并发展至今。重新武装为占领期之后的保守政权统治,提供了有力保证。

吉田执政期间所进行的上述努力从近期效果看,为紧随其执政时期之后出现的“保守联合”与“五五体制”奠定了稳固的基础;从长期效果看,对战后日本政党政治以及现代化的发展产生了深刻作用和影响,其中最主要的是为日本战后现代化的发展确立了一个稳定的、有权威的领导力量。因为,基于这些努力,战后的政党(主要是保守政党)不仅获得体制中的主导地位,更重要的是获得了领导和组织社会的权威地位。这是战前脆弱的政党所不能比拟的。当然,吉田政权这些努力的强烈保守倾向,也给日本战后的现代化发展带来了许多困境,其中最大的困境就在于民主政治本身。政治发展与经济发展之间的大幅反差,

<sup>①</sup> 升味准之辅:《占领改革 自民党支配》,《日本政治史》(4),日文版,东京大学出版社,1988年,第158—159页。



使日本在成为世界舞台上经济巨人的同时 并没有摆脱“政治侏儒”的角色。从这一点上讲,吉田政权所培养的战后保守势力,带给日本的现代化,虽然表面上十分成功,但实际上并不全面,也不完善。

吉田政权的衰弱与危机源于自由党内部的矛盾与分裂;而自由党内部的矛盾与分裂,则直接起因于吉田茂为首的自由党所希望的褫夺公职处分的解除。1951年6月至8月,占领当局满足了自由党在关于订立和平条约问题上提出的要求,大规模解除战后褫夺公职处分 随即 战前政治家纷纷复归政界 并在保守阵营掀起了政党再编的热潮。对于吉田的自由党来说,原日本自由党总裁鸠山一郎(吉田茂正因为他被公职处分而成为日本自由党总裁 并组织了第一届吉田内阁)的复归 是自由党内部矛盾分裂的开始。鸠山一郎复归政界之后,在自由党内很快就因人事、政策等问题形成了鸠山一郎派与吉田派的严重对立 后来在敏感的政权担当问题上 两派开始决裂。鸠山一郎首先以“党内野党”的形式出现 后来干脆脱出吉田茂的自由党,于1953年3月另立以鸠山一郎为首的“自由党分党派”(鸠山自由党)这样 战后保守阵营就由自由党和改进党 改进党由原来日本民主党内反对参加吉田内阁的民主党在野派与国民协同党在1950年4月28日合并而成的国民民主党发展而来。1952年2月8日 国民民主党联合成立于1951年的新政俱乐部成立了改进党 两党共存的局面 演变为由吉田的自由党、鸠山一郎的自由党和改进党三分天下的局面。<sup>①</sup> 鸠山自由党一成立 就对吉田政权提出了严重的挑战。鸠山自由党成立当夜,就在众

<sup>①</sup> 政党政治研究会编:《议会政治 100年》日文版 德间书店,1988年 第556页。

议院的全体会议上，对在野党提出的对政府不信任案投了赞成票，逼得吉田不得不解散众议院，决定于同年 4 月举行众参两院的选举。

1953 年 4 月的选举结果，既是在意料之中的，但又是在意料之外的。作为原来议会中最大党派力量的吉田自由党，因分裂而在选举后失去在议会席位上的绝对优势，是意料之中的，选举结果吉田的自由党仅获 199 席，远远不足半数，而所有保守政党在选举中所获得的席位都不同程度地减少，与革新政党，尤其是左派社会党在选举中所获席位大增所形成的反差，却是出乎意料之外的。左派社会党的跃进和吉田自由党的衰败，即刻使日本政局走向动荡。面对这样的格局和形势，对日本政坛一直有很大影响力的财界深感震惊，并立即作出反应。4 月 21 日财界四团体提出了“建立稳定政权”的要求，强调“只要在政策方面没有大的分歧，切望各政党舍弃过去的芥蒂，……求大同，互相合作，建立强有力的稳定政权”。在财界的作用下，吉田自由党于 8 月和 9 月与改进党进行磋商，并达成妥协，使改进党对第五届吉田内阁采取合作态度，保持了基础不稳固的吉田政权。11 月，出于夺取吉田自由党的领导权和防止吉田政权被改进党夺取的考虑，鸠山一郎又率“自由党分党派”（鸠山自由党）的大部分成员返回吉田自由党，而余下的“自由党分党派”成员则改称为“日本自由党”，以三木武吉为首，继续留在吉田自由党之外。

为夺权目的而回到吉田自由党的鸠山一郎派的回归，实际上没有给吉田自由党以及吉田政权带来更为强大的力量，反而使吉田自由党内的派系斗争进一步白热化，从而使吉田内阁处于风雨飘摇之中。1954 年春，“造船渎职案”败露，接受贿赂的各方均有多人被捕。4 月中旬，最高检察厅请求众议院批准逮

捕自由党领导干部和吉田内阁阁僚佐藤荣作（干事长）、池田勇人（政调会会长）、石井光次郎（运输大臣）等人。在首相吉田茂和副首相绪方竹虎的授意下，法务大臣犬养健行使了所谓的“指挥权”阻止这次逮捕。消息传开，舆论大哗，从而使自由党不得不面临死抓住这一事件不放的左右两派社会党的攻击和更为强大的社会压力。于是，吉田内阁到了岌岌可危的境地。

事实上，“造船读职案”败露所带来的危机，不仅仅是吉田内阁和执政的自由党的危机，而且是整个保守阵营的危机，因为，该事件涉及保守阵营三党，反映的是整个保守阵营的腐败。<sup>①</sup>所以，以左右两派社会党为首的革新力量借该事件对自由党和吉田内阁的攻击，实际上也是对整个保守阵营的挑战。为了摆脱危机，1954年3、4月，自由党提出解散自由党和改进党，另组保守新党的主张。经过努力，4月底，自由党、改进党和日本自由党三党召开“新党结成促进协议会”，着手筹建新党，但因在如何产生总裁问题上，达不成一致意见，终归失败。新党组织的失败，使自由党内部的矛盾进一步激化，反对吉田茂的力量利用吉田茂所面临的政治危机，不断扩展壮大，并形成了组建反吉田新党的运动。面对这样的形势，财界决定牺牲吉田以收拾政局。于是，在吉田茂为逃避政治危机而出访欧美7国期间，财界各主要团体相继发表声明，要求稳定政局，建立“清新有力的”统一新党。在各种力量和政治因素的推动下，以反吉田的核心人物鸠山一郎为首的日本民主党于11月成立。该党由改进党、日本自由党和从自由党中分裂出来的部分力量联合组成。由于日本民主党的成立，第五次吉田自由党内阁被迫于12月总辞职，战后日本的“吉田时代”宣告落幕。

① 中村菊男：《战后日本政治史》日文版，有信堂，1973年，第185页。

吉田茂退出政治舞台后，把自由党交给了绪方竹虎；而取代吉田内阁而起的是鸠山一郎内阁。鸠山内阁成立后，很快就遇到种种新的政治挑战。首先，日本民主党在第二年 2 月的众议院总选举中只获得不到总议席的 40% 的席位即 185 个席位，而成为居于少数的执政党。其次，左右两派社会党在这次总选举中所获议席数均有所增加，共有议席占总议席的三分之一。这样的实力格局，不仅意味着执政的日本民主党在议会内没有有效的优势，更重要的是意味着一向主张再军备和修改宪法的鸠山一郎在执政期间，将遇到在这些问题上立场基本一致的左右两派社会党的有力抗衡。这些政治挑战，使得日本民主党无论喜欢还是不喜欢，都不得不继续谋求与自由党合作，实现保守阵营的最终大联合。

以鸠山一郎为首的日本民主党的成立，是战后日本保守阵营走向联合迈出的的一大步。保守阵营联合，在很大程度上刺激了正在上升的左右两派社会党。所以，在鸠山内阁成立时，左右两派社会党就开始酝酿社会党的统一。左右两派社会党在 1955 年初总选举中的获胜，使他们对联合所可能具有的力量更有信心。于是，1955 年 10 月 13 日，左右两派社会党终于走到一起，实现统一。日本民主党的建立，刺激了社会党走向统一；<sup>①</sup> 而社会党的统一及其提出的建立社会党政权与和平民主地实现社会主义的政治目标，反过来进一步刺激了一向对社会党十分敏感的保守政党和财界，从而使本来就不得不走向大联合的保守政党，走向彻底的大联合。为了保住保守政党的政权，防止社会主义政权在日本出现，在财界以及保守政党的各方作

① 升味准之辅：《战后政治：1945 - 1955》（下），日文版，东京大学出版社，1983 年，第 444 页。

用下，于社会党统一后的第二个月 1955 年 11 月 15 日 保守阵营实现全面联合，即由日本民主党和自由党联合组成自由民主党。战后日本最大的保守政党形成。长期稳定的“保守政权”时代也就由此开始。

社会党的统一和保守阵营的大联合，实际上把战后的日本政党政治发展从政党再编时代引入到两大政党对立的时代。当时，有人把两党对立的出现看作是当时日本舆论所希望的英国式的、以“保守”和“革新”两大政党对峙为基础的两党制在日本的开始。<sup>①</sup>然而，实际并非如此。在这两大政党对立基础上所建立起的政权体制，却是自民党长期独霸政权的“一党独大”的体制。由于该政权体制是以 1955 年出现的保守势力大联合为基础并在同时出现的“保守”与“革新”两大政党对立的背景下形成的所以人们通常又把该体制称为“五五体制”。在这种两大政党对立中，自民党势力与社会党势力，长期固定在二比一的水平上，社会党基本上不可能与自民党形成轮流执政的局面。60 年代后，社会党的弱化，更使得社会党没有这种可能性。尽管“五五体制”下的长期政权没有使日本走上英国式的两党制，但却使日本登上了现代化的经济大国地位。

### 三、“五五体制”下的高速经济增长

在日本现代史上，1955 年无疑是一个转折性的年份。在这一年中，战后保守阵营实现了大联合，并确立了日本现代化发展所需要的长期稳定的政权体制，即通常所说的“五五体制”。今

<sup>①</sup> 政党政治研究会编：《议会政治 100 年》日文版 德间书店，1988 年 第 573 页

天，当人们探讨日本现代化的秘密时，无不研究该体制在战后日本社会发展中所起的重要作用。“五五体制”的政治力量，就是战后日本政党，其中，自民党是该体制的核心指导力量。

日本政党史研究权威、东京大学教授升味准之辅认为“五五体制”的主要特征有三：1. 在自民党和社会党两大政党之间，自民党占绝对优势，从而在议会中形成了长期无法动摇的主导地位。战后的“两大政党制”实际上变成了“一个半政党制”。2. 在自民党在议会中长期占绝对多数的情况下，形成了以政府、自民党和四大经济团体为中心的政策形成过程。3. 与此相应，社会党和共产党之类的在野党势力，实际上被排除在政策形成的核心之外。<sup>①</sup>这三个特征实际上共同表明了一个基本事实，即“五五体制”本质上就是自民党领导体制。

从日本战后现代化过程反观“五五体制”可以说，“五五体制”是一个长期稳定的领导体制。这个体制的形成，从根本上讲，是战后日本经济和社会发展的需要。这种需要具体体现为战后日本经济界对长期稳定政权的迫切要求。日本属后发性现代化国家，国家主导在经济和社会发展中起重要作用，因而，明治维新后，日本形成的是国家主导的政治经济体制。战后的占领改革虽然建立起了与明治维新所建立的完全不同的新体制，但新体制仍没有脱出国家主导的特征，<sup>②</sup>这其中与三方面因素有关：一是与日本战前现代化的传统模式有关；二是与战后日本面临更为艰巨的经济复兴和现代化发展任务有关；三是与战后资本主义世界各国向垄断资本主义发展，国家在经济生活中的

升味准之辅、赤木须留喜：《序言》见日本政治学会编《现代日本政党与官僚》，1967年政治学年报，日文版，岩波书店。

猪口孝：《现代日本政治经济构图——政府与市场》，日文版，东洋经济新报社，1983年第8—15页。

作用普遍提高有关。在国家主导型的政治经济体制下，日本自明治维新以来就形成了依靠国家育成产业的传统。<sup>①</sup>因而对于经济界来说，稳定而有效的国家政权对经济发展是至关重要的。战后，财阀解体后形成的四大经济团体为此不惜钱财，促成了“五五体制”的形成和战后长期稳定政权的实现。当时，四大经济团体曾在共同发表的《经济界总意》中呼吁道：“为了确立稳定的政权，对付目前困难的国内外形势，应迅速在政治、经济以及其他领域建立起强有力的体制。”<sup>②</sup>由此可见“五五体制”，或者说“自民党领导体制”是经济界即财界要求的结果，同时，也可以在一定程度上说，是靠财界的大量金钱建立起来的。<sup>③</sup>因而“五五体制”形成之后，目标非常明确，高速推进日本的经济的发展，全面实现日本现代化。

“五五体制”形成后，自民党政府首先推出了1956年至1960年的《经济自立的五年计划》。该计划的目标是经济自立，完全就业和5%的经济增长率。该计划的形成，在一定程度上应归功于鸠山内阁对执政党与政府间决策体制所进行的变革。鸠山内阁取代吉田内阁后，一反吉田内阁的做法，主张日本民主党（后为自民党）的“政务调查会以及经济计划特别委员会应对经济计划厅进行必要的指导和协助”，<sup>④</sup>于是自民党逐步确立起对各官厅的指导地位。到了1957年的岸信介内阁时代，自民

北田芳治：《战后日本的经济政策》见北田芳治、相田利雄：《现代日本的经济政策》（上卷）日文版，大月书店，1979年，第10页。

② 转引自小野耕二：《日本政治的转换点》，日文版，青木书店，1994年，第86页。

参见升味准之辅：《战后日本政治：1945—1955》（下）日文版，东京大学出版社，1983年，第436—439页。

④ 升味准之辅：《现代日本的政治体制》，日文版，岩波书店1969年，第400页。

党政策调查会的《新长期经济计划大纲》和经济审议会的《新长期经济计划：1958—1962》分别出台。这些计划为战后日本经济的高速发展提供了政策框架。在这政策框架下，50年代末日本经济就开始走向高速发展，出现了“神武景气”的景象。

但是，尽管在1955年保守大联合到60年代池田内阁出现的这段时期里，先后出现的鸠山一郎内阁和岸信介内阁，都对战后日本经济和现代化发展作出了新的、长远的构想，并为高速增长奠定了一定的基础，但在这五年时间里，日本的政治重心尚未移到经济发展上，依然纠缠在保守大联合之前就争论不休的日美安全保障、宪法修改和再军备等政治问题上，并形成自民党与在野党、自民党与社会大众的严重对立。1957年，在由原A级战犯岸信介组成内阁后，日本整个政治形势更趋向保守。在这个时期，围绕着“警察官职务执行法”和“日美安全保障条约”的修改问题，日本政治经历了重重波澜。在这过程中，“日美安全保障条约”的修改及其在议会中的强行通过，在日本社会引发了一场轰轰烈烈的“反安保”国民运动，同时也在议会内形成了自民党与社会党等在野党的严重对峙和斗争。

“反安保”国民运动规模之大，行动之激烈，是保守政府没预想到的。当时政府发表的声明认为，这场运动是“国际共产主义预谋的并予以鼓励的破坏行动”。<sup>①</sup>面对严峻形势，保守政府在压制运动的同时，整体态度也逐渐转向慎重，意识到自民党要继续统治下去，必须作战略性的政策转换，从而给激动不安的国民以安慰。在新安保条约签定之后，《朝日新闻》这样评论道：“在这具有历史性意义的新条约生效之际，为了使人心焕然一新，为了适应国内外大趋势的新政策能得到强有力的推行，人们深切

<sup>①</sup> 中村菊男：《战后日本政治史》日文版，有信堂，1973年，第272页。



地感受到政局转换的必要。”<sup>①</sup>在这样的背景下岸信介内阁迅速“退朝”。

日本国民和财界都寄予希望的池田内阁于 1960 年 7 月登场。正如日本政治评论家内田建三所说：继岸内阁之后出马的池田，清楚地看到像岸信介那样想使日本成为大日本帝国和军事大国实际上是行不通的，<sup>②</sup>因而，怀有想使日本成为一流大国雄心的池田，把建设日本的目标指向经济大国。所以，池田内阁的出现，其意义不仅仅在于适应形势需要而进行的政局转换，更重要的在于使日本战后的社会发展从以占领、变革、调整为核心的“政治时代”转向以建设、发展、稳定为核心的“经济时代”。<sup>③</sup>正因为有这深层的转换所以人们又称池田内阁为“经济主义”内阁。在这个时代“五五体制”得到了巩固政权得以长期稳定发展，与此同时，日本也迎来了经济高速成长时期。

池田勇人是一个现实主义政治家。为使国民产生希望和信心使自民党摆脱“反安保”运动的阴影重新赢得国民信任他在“宽容与忍耐”的信条下，以谦和的姿态走向政坛。鉴于岸信介想在政治和军事上重建日本失败的教训，池田执政后，把政策的目标完全从政治转向经济，提出构想已久的“国民所得倍增计划”，从而把被民主和现代化高度动员起来的国民热情，一下子从追求政治的理念转向追求实际的利益。“国民所得倍增计划”的目标就是在今后的 10 年里，在国民生产总值增加一倍的基礎上，国民所得倍增。为此，该计划提出的具体措施是：1. 充实

转引自中村菊男：《战后日本政治史》，日文版 有信堂，1973 年 第 273—274 页。

② 后藤基夫、内田健三、岩川真澄：《战后保守政治轨迹》，日文版 岩波书店，1982 年 第 204 页。

正村公宏：《战后史》，日文版 筑摩书店，1985 年 第 204 页。

社会资本 ;2. 提高产业结构水平 ;3. 推进贸易和国际经济合作 ;  
4. 提高人的素质和能力 , 振兴科学技术 ;5. 缓和二元结构 确保  
社会安定。

池田的“国民所得倍增计划”有效地刺激了日本经济的发展 使日本经济继 1955 年保守大联合之后出现的“神武景气”之后, 进入更为高速的经济发展阶段, 出现了池田内阁时代的“岩户景气”。这个时期的发展和推动, 使日本经济正式踏上了高速增长的发展轨道。在这个时期, 日本经济的年增长率高达 10%, 并使产业结构朝着以重化工业为核心的新的产业结构方向发展。高速经济成长在使日本经济迅速步入现代化的同时, 也使日本的社会结构急速变化, 城市人口激增, 国民生活日益趋向现代化。在池田时代, 高速经济成长在带来许多积极的经济和社会效应的同时, 也带来了日益尖锐的负面效应。负面效应主要体现在两个方面: 一是严重的环境污染; 二是人口区域分布不平衡, 城市人口过密, 农村人口过疏。

这两大经济成长的负面效应, 成为继池田内阁之后出现的佐藤内阁的经济和社会发展政策的出发点。 1964 年底 执政四年之久的池田勇人患病, 不得不退出政治舞台。在池田勇人的推荐下, 佐藤荣作继任自民党总裁, 并出任政府总理大臣。佐藤执政前后持续了七年时间, 成为战后日本任期最长的首相。因此 人们常把佐藤时代称为“长期政权”时代。佐藤的政治风格, 延续了池田的基本原则 强调“宽容、对话和调和” 但比池田更积极主动些, 而且, 在具体的经济和社会发展政策指向上, 与池田的有所不同, 有自己的独创性。他针对池田时代高速经济成长所出现的问题以及自民党中存在的只重视经济高速增长, 对高速增长所引发的急速社会变化毫无危机感的倾向, 强调应认真对待在急速技术革新、产业现代化、都市化过程中所引发的深

刻社会变迁。基于这种考虑，他以“社会开发”的口号代替了池田时代的“经济成长”的口号，<sup>①</sup>其具体目标是在高速经济成长的基础上完善社会保障体系改善生态环境消除环境污染促进中小企业发展。这些政策取向的变化虽然没有离开战后日本经济高速成长的基本发展轨道，但却在一定程度上把日本的现代化发展引向深入和全面。另外，佐藤执政时期，关于被托管长达二十年之久的冲绳归还问题的解决，再度显示和证明了自民党政权的领导能力。在佐藤解决这个问题的过程中，自民党的积极态度和举措深得日本国民的支持所以在1969年的众议院总选举中自民党再度大胜获得288个议席，而社会党仅获得90个议席。

池田时代和佐藤时代前后共有十二年时间。在这十二年间里，自民党长期稳定的统治和积极的经济政策指导，使战后日本经济从复苏走向全面振兴和高速发展，并很快成为世界经济大国。在经济高速成长的基础上，日本社会也迅速迈入现代化行列，社会结构和社会生活呈现出新的景象。尽管人们对自民党的高速经济成长政策至今还有不少争论，甚至还有人认为从公害、通胀、能源危机和产业结构危机来看，高速成长实际上不过是垄断资本主义强行资本积累的运动而已，<sup>②</sup>但应该客观地说，自民党在这段时间对日本社会的组织和指导是十分积极的，也是比较成功的。高速经济成长所取得的丰硕成果和所产生的深远影响，已足以说明问题。在这段时间里，自民党不仅有积极的现实主义政策设计和选择，而且有一套完整的规划体系，每一

① 正村宏宏：《战后史》，日文版 筑摩书店，1985年 第211页。

② 北田芳治：《战后日本的经济政策》见北田芳治 相田利雄：《现代日本的经济政策》（上卷）日文版 大月书店，1979年 第5页。

个新计划都是前一个计划的进一步发展。在佐藤执政的七年多时间里，内阁先后作出了三个大的经济计划：1965年1月，佐藤内阁成立不久，就作出了“中期经济计划”。这个计划用于替代池田时代的“国民所得倍增计划”，其目标是使高速经济成长从超高速的、纯经济的状态，回到经济与社会全面协调发展的轨道上来。1967年，佐藤内阁就“社会开发”的设想作出了“经济社会发展计划”，其目标是使日本社会和经济朝着协调均衡、充实全面的方向发展。1970年，佐藤内阁在修改“经济社会发展计划”的基础上，作出了“新经济社会发展计划”，其具体目标是通过均衡的经济和社会发展，建设一个住房优越的日本社会。<sup>①</sup>虽然这些计划不等于实际的经济和社会发展，因为，从计划到计划的具体实施之间，往往都有一定的距离，但这些计划在总体上还是为整个经济和社会发展的稳定性、连续性和正确性提供了重要保证。没有理性的政策选择和合理的计划，也就不可能有战后高速的经济成长和比较成功的现代化；而理性的政策和合理的计划，则在很大程度上是基于自民党统治的权威和比较正确的领导方针形成的。

如果说战前、兴盛于19世纪末的日本现代化高速成长是以官僚为核心，官僚与政党共同策动的话，那么战后、兴盛于60年代的战后现代化高速成长，则是以政党，主要是自民党为核心，政党、官僚和财界共同策动的。在日本战后民主政治体系中，政党已成为政治生活的中心，其中在各政党中占据绝对优势的自民党，不仅获得了稳固的长期政权，更为重要的是在整个政权体系内，在实际的决策过程中，成为领导的核心力量。战前的政权体系是以藩阀、官僚为核心确立的，所以，战前政权体系虽孕育

<sup>①</sup> 正村宏宏：《战后史》日文版，筑摩书店，1985年 第242—243页。

出了近代政党政治，但藩阀、官僚在政治决策中的地位绝对优于政党。战后在“五五体制”形成之前，在占领的“间接统治”作用下，官僚依然在实际的决策中占据优势地位；而战后初期，保守政党在建立长期保守政权和实现保守大联合等重大问题上对官僚的依赖，如“吉田学校”的形成，在客观上也助长了官僚这种优势。这种官僚主导决策的传统到了保守联合、“五五体制”形成之后，开始转变，逐渐被以政党为主导，党官结合的决策模式所取代。<sup>①</sup>这与强大的自民党的形成及其领导能力的展开密切相关。实践证明，基于现实社会发展而形成的这种决策和指导核心的转换，对战后日本现代化发展起到了积极作用，因为，强有力的政党，相对于官僚来说，更具有全面统合和协调社会的能力。从这个意义上讲，对于战后日本现代化发展来说，“五五体制”不仅为战后现代化提供了一个稳定的政权体系，而且也提供了一个强有力的领导力量，即自民党。这两方面的结合是“五五体制”孕育出高速经济成长的关键。

虽然到 70 年代，日本高速经济成长因石油危机而引发的世界性经济危机而结束，但自民党长期稳固的统治并没有因此结束。自民党的统治，在这鼎盛时期过后，通过组织的变革与改组、政策的变换和领导方式的更新，在 80 年代中期又迎来了一个新的鼎盛时代，即中曾根康弘的新保守主义时代。直到 90 年代初，自民党的长期统治才告一段落。从“五五体制”成立算起，自民党政权在这之间前后延续了近四十年时间，在战后资本主义国家政党政治中，创下了一党执政时间最长的纪录。自民党创造这一“奇迹”，是以其雄厚的实力为基础的。自民党实现长

<sup>①</sup> 山口裕司：《自民党一党优越的支配结构》见米原谦、土居充夫、山口裕司（共著）《日本政治的思考》日文版 法律文化社，1992 年 第 62—63 页。

期统治的实力，主要有以下几个要素构成：

第一，丰富的人才资源。自民党继承了战前原敬时代和战后占领时期吉田时代都十分强调的以聚集社会精英来扩大党的势力的传统，在形成之后，依然积极地网罗社会各领域、各阶层的优秀分子入党。这样不仅使现有自民党充满活力，而且也使自民党不断获得优秀人才开辟了渠道，从而使自民党能长期不断地聚合各种社会精英力量。以 1989 年的 297 名自民党的众议院议员的构成为例，其中，地方议员出身的（包括地方自治体的首长，如知事、市长等）96 名，占 32%；中央官僚出身的 67 名，占 22%；议员秘书出身的 47 名，占 16%。这三项合计共 210 人，占全部的 70%。剩下的 30% 是其他职业出身者，其中，高级职员出身的 25 名，来自企业和社会团体的 20 名，来自新闻界的 15 名，律师、医生、作家和学者等出身的 15 名。这些成员基本上都是日本社会不同领域、不同层次的精英分子。

第二，党、官、财三位一体。从自民党前身的民政党和政友会以及战后的自由党和民主党的发展历史来看，政党与官僚、财团势力的“三位一体”式的结合，是日本保守政党的基本传统，也是保守政党得以全面控制和领导日本社会的基础所在。战后的民主改革和财阀解体，虽然对这种“三位一体”的结合有很大的冲击，但改革一退潮，政党的领导地位一确立，这三者就很快以新的形式重新结合。自民党与官僚的结合，获得了很强的政策制定能力和执行能力；而自民党与财界之间的相互利用，则使自民党获得了大量的政治资金，从而为自民党的政治活动，尤其是政党的选举提供了重要的物质保证。官僚、财界为自民党所提供的种种资源是其他政党所难以获得的。

第三，现实主义。自民党意识形态的核心是保守主义。这

种保守主义的内涵十分复杂，但有一个基本取向是一直都很明确的，那就是现实主义。现实主义的价值取向，使自民党在长期执政的过程中，不简单拘泥于某一信念或原则，而是依据形势的发展，利益的需要和实际的可能制定政策，确定方向。这就使得自民党的政权有充分的弹性，能适应左和右的冲击和摆动。三木武夫执政时，中曾根干事长就打出了“革新保守的政治路线”，就金权政治的消除、政界的净化和党的现代化提出“革新性”的构想和方案。这些革新内容与革新政党的主张是一致的。这表明虽然保守的自民党反对革新政党的革新主张，但面对现实的发展，还是认同革新本身的理念。另外，保守主义的传统，使得自民党的现实主义还内含有丰富的国家主义和民族主义的成分。这就使得自民党的现实主义与日本传统的政治文化和政治精神有很强的亲和性。

第四 执政党的地位。在日本 执政党与在野党相比 具有利用政权来扩大自己实力的优势。保守政党一向有这种传统，因而，他们往往会不惜一切代价争取执政。战前政党政治的历史已说明了这一点。在长期执政的情况下，利用执政党的地位扩大党势的努力，在政党政治中导致了双向循环：执政党利用政权扩大自身势力，从而巩固执政党地位，连续执政，连续执政的时间越长，执政党利用政权所积累的政治资本也就越多，从而执政党的地位也就越巩固；与此相反，在野党越是长期在野，在野党因缺乏有力的政治资源，越无法与执政党抗衡。在这种双向循环中，自民党的势力像滚雪球一样，不断膨胀，它与政权的结合力也自然越来越强。

第五 在野党的“失败”。自民党能够长期执政除与它自身深厚的社会、政治和经济基础以及很强的统治能力有关之外，还与作为与之抗衡力量的在野党在抗衡中“失败”有关。在野党的

这种“失败”主要体现在三方面：<sup>①</sup> 1. 社会党的分裂和在野党的多党化。“五五体制”形成后，社会党不管怎么样，还具有相当于自民党一半的力量，因而，还是能起抗衡作用的，若能有效地联合其他在野党的力量，也是有机会夺得政权的。然而，社会党并没有在这基础上发展，反而后退。1960年，民社党从社会党中分离出来，随后，在紧接着的在野党多党化倾向的作用下，社会党的力量进一步被削弱。在野党多党化之后，各在野党之间也明显缺乏通过相互间的合作、协调和联合来对抗自民党的姿态，只是依各自弱小的力量与强大的自民党争夺一席之地。 2. 在野党缺乏现实主义精神，受意识形态的政治理念牵扯较重，因而在纲领和政策上缺乏灵活性和号召力，从而无法在整个精神上超越自民党。 3. 在野党在与自民党的长期对峙中，由于长期无法获得政权，所以，与自民党的关系，就逐渐从直接的对抗关系转变为既对立又合作的关系，从而在无形中丧失了真正的在野党功能，而成为自民党的“一种补充”。在这样的格局下，在野党自然很难得到选民的广泛支持和认同。

雄厚的实力基础，保证了自民党长期统治和强大的领导能力。在“五五体制”下，正是稳定的政局和有效的领导，把日本社会带入高速成长的发展轨道。用民主政治的标准来衡量“五五体制”，人们很容易指出其政治上的种种问题，但是，用战后日本现代化发展的现实，人们不得不肯定“五五体制”对日本现代化所具有的重要意义。“五五体制”下的高速经济成长提示人们：现代化是一个现实的过程，对于一个后发性的现代化国家来说，在追赶现代化过程中，保证现代化发展的关键，不是理想主义的

<sup>①</sup> 山口裕司：《自民党一党优越的支配结构》，见米原谦、土居充夫、山口裕司（共著）《日本政治的思考》，日文版，法律文化社，1992年，第45—46页。



追求 而是有效的组织和有力的领导。

#### 四、“保革对立”与战后民主

保守与革新对立，是战后日本政党政治发展的一个重要主题。保守与革新是两个相反的政治取向，但在日本战后历史发展过程中，没有一个十分明确的标准，来划分这两者之间的界线。从战后政治发展史来看，保守的内涵比较明确，主要指在战后保守联合基础上形成的，由自民党所代表的政治势力、政治理念和价值取向。相对而言，革新的内涵要复杂些。从狭义上讲，主要指日本政党政治中与保守势力相对立、代表社会主义倾向的政党，即社会党和共产党。在这个意义上，保守与革新的对立，既是保守政党与以社会党和共产党为主体的革新政党的抗争和对立，同时也是保守政党与革新政党所分别代表的资本主义和社会主义之间的对立。从广义上讲，主要是指在现代化过程中，被全面动员起来的社会各种政治势力，在追求新的社会发展取向的过程中，与执政的保守政党之间形成的抗争和对立。在这个意义上，保守与革新的对立，就不仅包括保守政党与革新政党之间的对立，而且也包括民众运动与保守政党执政之间的对立，当然，有些民众运动直接就是由革新政党领导的。

革新政党即社会党和共产党在战前已经以“无产政党”的形式出现，并与当时轮流执政的民政党和政友会形成对立和抗争。因此，保革对立，实际上在战前就已出现。但由于战前的帝国体制和保守政党对革新力量在总体上采取压制的政策，所以，革新势力因没有充分的合法性和有利的发展条件，没有得到有效的发展，从而没能够在政治舞台上直接与保守政党争一席之地。战后，在民主改革的推动下，战前已经孕育的革新势力得以

正常发展，从而很快形成与保守阵营相对抗的各种民主战线。正是在这种对抗中，保守阵营实现了联合，建立起了“五五体制”。所以从这个意义上讲，“五五体制”是保守与革新对立的产物，是保守与革新对立的体制。“五五体制”成立之前，保守与革新的对立情况，前面已有分析，所以，本节主要分析“五五体制”下的保守与革新的对立及其对战后民主政治的影响。在分析展开之前，有必要对战后最主要的在野党，即社会党，作简单的说明和分析。

日本社会党于 1945 年 11 月成立，主要由战前与以政友会和民政党为代表的‘有产政党’相对立的‘无产政党’中的右派社会民主党、中间派日本劳动党和左派日本无产党为主构成。<sup>①</sup> 尽管这三个党派在意识形态上存在着革命与改良的冲突，但由于战后初期的整个政治形势对社会主义政党有利，所以，它们都共同抱着‘完成革命’、‘夺取政权’的理想走到了一起，以约法三章式的简单纲领为基础，组成社会党。<sup>②</sup> 然而，正因为社会党基于这样的组织基础和历史背景而形成，所以，社会党成立后，就一直被内部的左派和右派之间的冲突和斗争所困扰。1947 年 6 月，社会党成立了以社会党为首，联合民主党和国民协同党两党组成的片山内阁。这是社会党建党之后首次组织内阁。由于社会党左派的反对和阻挠，片山内阁成立后不到一年就解体了。伴随着片山内阁的解体，社会党的右派和左派的对立也表面化了，并愈演愈烈，但还没发展到分裂的地步。一年后，在讲和问题上，左派因主张实现与包括苏联等社会主义国家在内的所有

国政问题研究会：《日本政治——近代政党史》日文版，国政问题研究会编辑发行，1988 年，第 117 页。

高桥正则等：《现代日本政治结构——五五体制变化与参众同时选举分权》，日文版，芦书房，1982 年，第 20 页。

有关国家的全面讲和，而与坚持暂时将苏联等社会主义国家排除在外的多数讲和的右派形成激烈对立，并发展到极端，结果于1950年初，社会党左右两派分裂。分裂之后，左右两派社会党为了争社会党之“正宗”都以社会党自称从而形成了左派社会党和右派社会党共存。直到1955年面对保守阵营的危机及其为摆脱危机而走向联合的趋势，两派为了再度实现社会党内阁，重新走向统一。然而，实际上，这次统一和社会党成立时一样，是各派妥协的结果，左右两派之间的分歧和矛盾没有得到根本解决。这也就决定了社会党在“五五体制”体制下将成为“万年野党”的命运。

在“五五体制”下以社会党为指导中心的革新力量与以自民党为代表的保守力量的对立，主要在两个层面上展开：第一个层面是在议会中展开，主要体现为以社会党为代表，包括共产党和公明党在内的“革新”野党与自民党的对立；第二个层面是在社会运动中展开，主要体现为以社会党为指导中心的反自民党的社会大众运动。对于社会党来说，这两个层面对立和斗争，具有同等重要的意义。议会外的社会大众运动，往往是议会内政党斗争的重要社会基础。但对于战后日本民主发展来说，第二层面对立和斗争，更具现实意义。因为，在很大程度上，这种社会大众运动是现代化动员的结果，是现代化使日本的市民社会走向成熟的产物，具有一定的独立性，而社会党只是起到了调动、指导和协调的作用。

第一，议会政治中的“保革对立”。在议会层面上革新政党与自民党的对立，主要围绕着战后面临的主要政治问题而展开的。战后日本面临的主要政治问题是：战争与和平；民主与专制；独立与依附；保守与革新。对于这些大的政治问题，基于不同的立场和原则，自然有不同的选择。围绕着这些重大政治问

题，保守和革新之间形成了四大争点：1. 讲和问题；2. 日美安全保障条约问题；3. 占领政策修改问题；4. 宪法修改与再军备问题。在这四大争点上，保守与革新的立场基本上是相互对立的。自民党主张“大多数讲和”；“日美安全保障条约修改后继续保留”；“占领法制和政策必须重新审视，依国情作必要的取舍和修正”；“修改宪法第九条，使自卫队进一步合法化”。自民党在这些问题上的立场，既有现实的一面，但也有保守和反动的一面，因而遭到革新力量的全面反对。与自民党立场针锋相对的革新力量的立场是：“全面讲和”；“废除军事同盟式的日美安全保障条约”；“维护占领期的民主改革成果，进一步推进民主化”；“维护战后宪法和平主义，反对任何形式的再军备，走非武装的中立道路”。在这相互间有内在联系的四大争点中，讲和问题，在“五五体制”形成之前就已全面展开，另外三个问题，则主要在“五五体制”下展开，其高潮是 50 年代后期的大规模“反安保”运动。

在这场战后最为激烈的“保革对立”中，革新和保守力量采用了不同的对策，从而都形成了对战后日本发展产生重大影响的社会后果。革新力量对抗保守势力的主要对策是：使议会内的斗争与议会外的大众运动相呼应、相结合，从而形成全国性的“反安保”运动。这场运动规模之大、参与面之广、斗争之激烈是日本战后历史所少见的。虽然“反安保”运动没有达到预期的目的，但却在战后日本国民中形成了十分广泛的民主动员与和平力量的动员，从而对战后日本民主主义的发展与和平主义力量的壮大起到了积极的推动作用。

对于这场自民党没预料到的大规模国民运动，自民党的反应十分复杂。自民党从中清醒地认识到一点，即自民党战后形成的政治主张，虽然还没完全实现，如宪法修改问题，但自民党

为这些主张实现而进行的努力已走到了一个尽头，如果继续沿着这个方向走下去，那自民党就会在大规模的国民反对运动中将自己彻底葬送。鉴于此，自民党采用了“聪明”的对策，即将政治斗争作非政治的解决。这一对策的具体担当者就是通过“牺牲”岸信介内阁而形成的池田内阁。池田内阁“宽容和忍让”的谦和姿态缓和了对立，而池田的“国民所得倍增计划”唤回了人们对自民党的希望和信心。在政治上失分的自民党，开始在经济的舞台上确立自己的形象。池田在说明他的“国民所得倍增计划”时说：“我党所说的所得倍增计划，并不是像社会党所说的那样，三个鸡蛋四个人分，而是在三个鸡蛋的基础上增加一倍，即六个鸡蛋四个人分。每人一个，余下的两个捐出来，提供给社会福利设施的建设。”<sup>①</sup>池田这种把“保革对立”的焦点从外交转向内政，从政治转向经济，从抽象的政治理念转向具体的经济利益的对应战术，不仅使自民党渡过了政治危机，更重要的是把战后日本的整个社会从“政治时代”引向“经济时代”，从而迎来战后日本现代化的高速发展。尽管在这种转移中，自民党直接回避了革新力量的民主要求，但这种转变所迎来的战后高速经济成长，却为日本战后的民主发展提供了重要的经济与社会基础。所以，从战后日本民主化过程来看，可以说，战后日本民主政治的体制是在占领改革中确立的；战后社会的民主动员是在激烈的政治运动和政治斗争中实现的；而战后民主的发展则是在战后日本经济发展和现代化展开中而得以逐步进行的。

## 第二 社会运动中的“保革对立”。社会运动中的“保革对

<sup>①</sup> 田中善一郎：《自民党体制的政治指导》日文版 第一法规出版株式会社，1981年 第17页。

立”与议会政治中的“保革对立”的最大不同在于对立主体的差异。前者的主体是社会大众和自民党政府；而后者则是革新政党与保守政党。明确这其中的区别，主要是要表明：尽管在社会运动层面上的“保革对立”中，社会党为首的革新政党也起到了指导作用，但这种对立运动本身，从根本上讲，是日本战后民主改革与现代化发展对市民社会发展的动员和推动的结果。<sup>①</sup>所以社会运动层面上的“保革对立”与议会政治中的“保革对立”相比，对战后日本民主政治的发展更具有现实意义。在“五五体制”下，社会运动层面的保革对立，主要体现为两次大的社会政治运动：一是“反安保”运动，二是住民运动和革新自治体运动。这两次运动的目的虽然不同，但在战后日本民主发展中有其内在的联系，所以可以结合起来分析。

50年代末60年代初的“反安保”运动既是一场反对自民党政府反动、保守的内政外交政策的反政府运动，同时也是一场大众民主运动。50年代后期，岸信介上台执政后，在“在内实现国民生活安定，在外提高日本国际地位”的基本目标下，<sup>②</sup>自民党政府的政治倾向趋向保守和反动。岸内阁首先在“维护法和秩序”的名义下提出《警察官职务执行法修改案》。由于这个法案的真实本意是想通过扩大警察的职务权限，使警察成为制约战后连续不断发生的各种劳工运动和民众运动的有效力量，所以，法案一提出，就掀起了议会内革新政党和议会外社会大众的强烈反对。反对运动很快就发展为全国性有组织的运动，其标志之一就是1958年10月成立的以社会党为中心的“反对《警察官职务执行法修改案》国民会议”。这场运动取得了成功，岸内

① 渡边洋三：《战后日本民主主义》日文版 劳动旬报社，1991年 第126页。

② 正村宏宏：《战后史》日文版 筑摩书店，1985年 第88页。

阁提出的法案在议会中被否决。然而，在岸信介的整个执政方针中，警职法修改只是其中的一部分，他更重要的目标是要实现日美安全保障条约的修改和宪法的修改。所以，该法案被否决并没有改变岸信介整个施政方向。日美安全保障条约的修改是他上台后就着手筹划的一项重要工作，其目的是想借此开创“日美关系新时代”，从而使日本能够在具有更大独立性的基础上，与美国结成更为牢固和有效的军事同盟关系。<sup>①</sup>为此，他公开反对日本中立化，并阻止社会党积极推动的“中日复交”的进程。由于安保条约修改的基本倾向是要使日本更牢固地成为以美国为首的反共体系中的一员，并由此使日本逐步走上再军事化的道路，所以，安保条约的修改一开始就遭到议会内的革新政党和议会外的社会大众的反对。1959年3月，“阻止修改《日美安全保障条约》国民会议”成立，早先成立的“反对《警察官职务执行法修改案》国民会议”加盟这一新的国民会议，并共同采取了一系列大规模的反对安保条约修改的统一行动。面对全国各地反对修改安保条约的集会和游行，岸内阁依然一意孤行地推进安保条约的修改进程，并于1960年1月19日与美方签署了《新安保条约》与新行政协定。随着条约的签署，“反安保”运动目标就转向通过大规模的社会运动，使国会否决新安保条约。然而，以岸信介为首的自民党于1960年5月20日无视国会审议的基本程序和原则，在国会中强行通过了《新安保条约》。岸内阁的这一举动，激起全社会公愤，从而引发了全国性的大规模反政府抗议运动。这样，“反安保”运动也就转向了全面反对自民党政府的民主主义运动。<sup>②</sup>

正村宏宏：《战后史》日文版 筑摩书店，1985年 第117页。

② 同上 第134页。

所以,50年代末60年代初的‘反安保’运动实际上可以分为两个阶段:条约强行表决之前,运动主要是出于和平危机而展开的;而条约强行表决之后,运动则主要是出于民主危机而展开的。这场运动自始至终都是一场全社会性运动,运动的参加者,既有知识分子、学生、工人,也有一般市民。是战后民主化和现代化发展中逐渐成长起来的各种独立的社会力量的集合,而运动本身的组织性,使得整个运动达到相当高的水准。虽然这场战后日本最大规模的社会大众民主运动,最后没有形成对日本政治发展能起决定性作用的新政治团体,也没有根本动摇自民党的统治体制,但运动本身却使得在现代化过程中不断涌现出的市民在政治和社会生活中趋向成熟,逐渐成为战后日本民主政治发展的重要基础。

从日本战后发展的历史逻辑来看,50年代和60年代可以说是两个不同的历史时期。50年代属‘制度现代化时期’而60年代则属‘社会结构现代化时期’。<sup>①</sup>后者是前者的结果。50年代新制度的确立和完善,使日本经济从复苏跨向高速成长,并迅速走向现代化。随着经济的高速成长,日本社会也就迅速向工业化社会迈进,与此相应,整个社会结构也就进一步向都市化社会转型。正是在这种大的经济与社会发展与转型中,市民作为比较成熟的社会力量逐渐在日本社会确立地位和影响。尽管由此而形成的“日本型的市民社会”与“欧洲型的市民社会”有所不同,<sup>②</sup>但毕竟为战后日本的民主化和现代化提供了新的社会基础。“反安保”的社会大众运动正是在这种社会转型和这种新的社会力量形成和壮大的过程中出现的。这场具有强烈民主主义

渡边洋三:《战后日本民主主义》日文版 劳动旬报社,1991年 第126页。

② 同上 第127—128页。



色彩的“反安保”运动，<sup>①</sup>无疑在客观上为新涌现出的市民力量提供了一次很好的锻炼和学习机会，从而使市民确立起更自觉的民主意识。正是基于市民这种自觉的民主意识，“反安保”运动之后，在高速成长时期，住民运动和革新自治体运动得以蓬勃展开，并使战后日本民主政治进入一个新的发展时期，即从民主制度的建设和维护时期转向民主权利的实践与民主制度运作的参与时期。

如果用松下圭一的“地域民主主义”概念来说明 60 年代的住民运动，那么住民运动的出现多少可以看作是 50 年代末开始的“大众民主运动”向“地域民主运动”转化的产物。自民党在“反安保”运动之后把战略的重点从政治转向经济 从而在“国民所得倍增计划”和“社会开发计划”的引导下迎来高速经济成长。然而，高速经济成长在很大程度上是一个纯粹的经济成长过程，所以，在使日本经济高速发展的同时，也给日本社会带来了诸如公害、城市人口急速膨胀等一系列负面效应和新的社会问题。“反安保”运动是针对自民党在政治时代的政治反动而出现的 而 60 年代的住民运动以及随之而发生的革新自治体运动，则是针对自民党在经济时代所引发的新的社会问题而出现的。

“反安保”运动之后 在自民党的高速经济成长路线下 各产业争先恐后地发展，全国各地掀起了开发、建设的热潮，出现了各种各样的工业地带。随着经济的狂奔，工业发展所带来的污染，日益严重地破坏了自然环境和社会生活环境。在这样的背景下，有关地域的住民为了保护自己的生活权利，开始了反对运动。1963 年至 1964 年 三岛、沼津、清水的两市一町和横滨市

<sup>①</sup> 渡边洋三：《战后日本民主主义》日文版 劳动旬报社，1991 年 第 130 页。

反公害住民运动首先爆发。环境污染问题不仅与经济发展有关，还与地方自治体有关。战后各届保守政权，为了实现战后改革，都是朝着中央集权的方向来设计和修正地方自治制度，并使保守势力尽可能地向地方渗透。这样的体制在自民党单纯追求高速经济成长的方针下，对经济发展中出现的环境问题和社会问题缺乏有效的关注，而保守势力在地方的腐败，更使这个问题严重化。<sup>①</sup> 因此 住民运动开始后，就有意识地把反公害运动和地方自治体的改造结合起来。<sup>②</sup>

三岛、沼津、清水两市一町的反公害运动取得了成功，它不仅使地方自治体就石油污染问题拿出具体的解决方案，而且也使中央政府开始就公害问题制定法律。<sup>③</sup> 与此同时 全国各地的革新自治体运动也开始涌现。1963年3月16日北九州市长选举 保守势力在选举中败北 社会党候选人当选 最初的“革新”市长诞生。接着在4月17日的都道府县知事和议会的统一地方选举中，福冈、岩手和大分的知事都由在野党推荐的候选人当选。4月30日 在市町村长选举中 大阪、横滨两大城市的市长都来自革新政党。横滨市的社会党市长飞鸟田一雄在就任后的第二年即1964年，成立了以全国社会党系市长为中心的全国革新市长会，并成为革新自治体运动的领袖。到了佐藤时代，革新自治体运动就波及到了日本政治中心地区——东京。在1967年4月15日的都道府县统一地方选举中，社会党和共产党联合推荐的候选人美浓部亮吉当选。在1971年4月的日本

正村宏宏：《战后史》日文版 筑摩书店，1985年 第279页。

中村纪一：《住民运动》见白鸟令编《革新势力》日文版 东洋经济新报社，1979年 第104页。

升味准之辅：《占领改革 自民党支配》，《日本政治史》（4）日文版 东京大学出版社，1988年 第309页。

统一地方选举中，东京的美浓部亮吉再度当选，横滨的飞鸟田一雄第三次当选，当选大阪市市长的是出自日本共产党的黑田了一。革新力量在日本三大重要都市的选举中同时获胜，把革新自治体运动推向一个新高潮。

住民运动以及由此引发出的革新自治体运动 总体的出发点是维护住民的基本权利（包括选择生活手段的权利；选择生活环境的权利；获得生产保障的权利和文化生活的权利）和宪法所规定的地方自治权。这场运动虽然没有像“反安保”运动那样激烈，而且在运动中，革新政党的作用要相对显眼些，但前后持续了十几年之久的这场运动 不论在规模、影响和社会效果上 都要比前一个运动来的深刻。据统计，1973年日本全国有3000个住民团体在活动，在革新自治体发展最盛的1974年和1975年，革新知事所辖地区人口占日本人口的39%（1975年），1964年成立的全国革新市长会到1974年发展到136个会员。<sup>①</sup> 这些数字表明，以地域住民为单位而形成的住民运动和革新自治体运动，实际上也是一个全国性的大众民主运动；而这场运动的持久性和现实性，则对日本战后民主政治的发展起到了一定推动作用。

应该说，这场长时间的大众民主运动是战后日本比较成功的民主运动。这一方面与运动的主体大部分是在农村向都市化转型中出现的、具有自由意志和自主管理愿望的新市民有关，<sup>②</sup> 另一方面则与在运动的始终，地域的住民与革新政党采取统一行动有关。<sup>③</sup> 在这种统一行动中，地域住民借助革新政党的指导

三宅一郎、山口定等著：《日本政治的坐标》，日文版，有斐阁，1986年，第134页。

正村公宏：《战后史》，日文版，筑摩书店，1985年，第279页。

③ 宫本宪一编：《公害与住民运动》，日文版，自治体研究社，1970年，第95—96页。

和支持，使运动上升到政治层面，并产生广泛的社会影响。而革新政党借助住民的拥护和支持，在地方自治体中与保守政党形成有力的抗衡，对保守政党在地方的统治产生有力的冲击，从而动摇保守政党统治的社会基础。从这个意义上讲，住民运动和革新自治体运动，不仅对战后日本民主政治的发展有重要的意义，而且对战后日本政党政治的发展也有积极的意义。革新自治体运动，使革新政党在地方自治体中开始成为重要的执政党。这种格局的出现，一方面使自民党“一党独大”统治的地方基础动摇，另一方面也刺激了在野党的发展，从而使战后日本政党政治在“一党独霸”的格局下走向活跃。按理讲，革新政党可以利用这样的形势来结束自民党的独霸局面，但是在野党间的种种斗争，使得这种形势形不成合力，也无法有更实质性的发展。到了 70 年代中后期，革新自治体运动在总体上就开始走向沉寂和衰退。

“五五体制”下的政党政治，是以自民党长期独占政权为特征的政党政治。因而，这种政党政治失去了在多党体制下政党轮流执政的意味；而自民党的保守性更使这种政党政治偏离民主政治的轨道。在这样的体制背景下，“保革对立”不论是在议会政治中的，还是在社会运动中的，都对战后日本民主政治发展起到了重要的维护和推进作用。这种对立和抗争，在一定程度上使自民党的“一党独大”统治在制度内和制度外都受到有效的限制，并促使自民党在政策上作出理性的选择；同时，也使战后日本社会得到有效的民主动员。由此可见，如果说战后日本政党政治的一大特征是自民党长期独占政权的话，那么另一个特征就是保守和革新力量的长期对峙。从一定意义上讲，前者给日本带来了高速经济成长，而后者则保证了日本在保守的一党绝对支配体制下，能保持和平主义和民主主义的发展，尽管这种发展是十分有限的。

## 第四章 经济时代到政治时代

### 一、野党迭出与‘五五体制’的动摇

“五五体制”所实现的高速经济增长，有力地推进了日本战后现代化发展；同时，现代化发展所引发的日本社会结构深刻变化，反过来又对“五五体制”形成冲击。在 50 年代和 60 年代，“五五体制”下的政党政治以“一个半政党”的格局出现。然而到了 70 年代，随着自民党统治所依赖的社会结构变化和在野党多党化，它就转向了“一党独大，多党共存”的格局。由于在这种格局下，在野党在议会中席位的总和与自民党不相上下，自民党的绝对多数地位时常受到冲击，所以，人们又把这种格局存在的时代称为“多党化时代”或“朝野伯仲”时代。

从历史发展的表象看，政党政治从“一个半政党”格局向“一党独大，多党共存”格局转型，与作为“一个半政党”格局主体的自民党和社会党的式微密切相关。但事实上，这背后还包含有更为复杂和深刻的原因，后面将作具体分析。就“一党独大，多党共存”格局形成的具体历史过程而言，它是通过“野党多党化”和“朝野伯仲”这两个时期完成的。“朝野伯仲”的局面是在“野党多党化”的基础上形成的。

“野党多党化”是指获得议会席位的有影响的在野党多党化。社会党统一保守党联合“五五体制”确立后，最初议会的构成主要是自民党与社会党。1958年举行“五五体制”确立后的第一次总选举。在选举后组成的议会中，自民党获298席，社会党获得167席，小会派2席。这无疑是一个“结构单纯”的议会。然而，“反安保”运动展开之后，随着社会党的分裂，野党多党化开始萌发。社会党形成的历史决定了社会党再度分裂是难免的。“反安保”运动开始后，社会党左派和右派在党的发展和运动方针上形成激烈对立，结果以西尾末广为中心的原社会党右派分裂出社会党，于1960年结成民主社会党，并在参众两院中拥有席位。这样，议会中的在野党就由一个增为二个。与此同时，在保守联合后，在议会中几乎没有什么席位的共产党，借反安保运动之势，也开始争取议会席位。在1960年第29届众议院选举之后组成的议会中，共产党占据3席，从而使议会中的在野党由二个增至三个。到1967年的第31届众议院选举时，这种多党化趋势又有进一步发展，主要体现为公明党在众议院选举中获得席位。实际上，在此之前，公明党在参议院中就已拥有一定的席位。在1965年的参议院通常选举中，公明党在参议院获得20席，成为仅次于自民党、社会党的第三党。因此，公明党在众议院获得席位之后，议会中在野党的格局就进一步趋向多党化。第31届众议院选举结果揭晓后，引起世人关注，学者和新闻界人士认为，这样的结果体现了“多党化现象”。然而，自民党干事长福田赳夫指出：“这不过是在野党中的多党化”，<sup>①</sup>显示了自民党对“一党独大”局面所保有的充分信心。到1969年的

① 政党政治研究会：《议会政治100年》，日文版，德间书店，1988年，第616页。

第 32 届众议院选举时，野党多党化的格局完全确立。因为，在这次选举中，长期处于低迷状态的共产党与公明党同时跃进，民社党原地不动，而社会党却进一步衰败，从而使在野党中社会党“一党独大”的局面，完全被各在野党共主在野党天下的局面所代替。这种以社会党弱化为源头的在野党多党化，在 60 年代的初期和中期，并没有对自民党统治形成冲击，相反，却为自民党“一党独大”的长期政权展开提供了条件。

“野党多党化”没有直接迎来“朝野伯仲”时代。这之间经历了一个发展过程。“野党多党化”的初期，基本上同属革新阵营的在野党，依然是在“保守”与“革新”的范畴内与自民党对立在政权的层面上，与自民党的对立主要体现在革新自治体运动上。但是，随着在野党在地方自治体革新运动中取得一系列胜利，到了 70 年代初，在野党与自民党在政权层面上的对峙，也就从地方自治体上升到国家政权层面<sup>①</sup>。这与 1972 年的第 33 届众议院选举有关。在这次选举后组成的议会中，自民党所得席位与议会解散时所拥有席位相比，损失了 13 席，而社会党则从解散时的 87 席增至 118 席。各党中，变化最大的是共产党。共产党基于在都市中的发展，在这次选举后，议会中的席位由原来的 14 席增加至 39 席，成为议会中的第二大在野党。虽然公明党和民社党在这次选举中有所衰退，但它们分别拥有 29 个和 20 个席位<sup>②</sup>，也是议会中不可忽视的在野力量。在这样议会格局下，自民党与在野党的势力之比就是 284 比 206。在前届众议院总选举后组成的议会中，自民党与在野党之间势力之比是

秋元律郎：《多党化现象与保守政治》白鸟令编《保守体制》（下），日文版，东洋经济新报社，1977 年，第 69—76 页。

政党政治研究会：《议会政治 100 年》，日文版，德间书店，1988 年，第 628 页。

300 比 173。比较这两组数字，可以看出在这次众议院选举中，在野党的势力有很强的反弹。实际上，在野党总体势力的跃进，在 1967 年初的第 31 届众议院选举后所组成的议会中也曾出现过。当时自民党与在野党的势力之比是 280 比 201。但是，由于此时的自民党拥有十分牢固的基础和强大的统治力，而且社会党在在野党中依然占绝对主导地位，所以此时的这种势力之比，只有野党多党化的政治意味，还没有“朝野伯仲”的实际态势。

然而，到了 70 年代，在野党势力的强有力反弹，已不仅只有“野党多党化”的政治意味了，而且开始显示出“朝野伯仲”的新态势。因为，此时的经济与社会发展，并没有为自民党提供多大的优势。首先，60 年代高速经济增长所引发的城市化，使自民党依靠的主要社会地盘——农村逐渐缩小，自民党的战略重点正处于“从农村向城市转移”的过程之中。其次，60 年代中后期开始的革新自治体运动，到 70 年代初，逐渐走向高潮，各革新政党都在一定的地方自治中显示出活跃的力量，因而其社会影响也在不断扩大。再次，60 年代末的日美经济摩擦，1971 年中美两国开始正式接触对日本外交的影响，以及 1973 年秋的中东战争爆发所引发的世界性石油危机，都给自民党政权带来强有力的冲击。在这新形势下，获得强有力反弹的在野党与自民党的对峙，也得以从“保守”与“革新”的政治斗争层面跃进到国家政权组织的层面。于是，在 1973 年底和 1974 年初，各在野党纷纷推出联合政权的构想。社会党提出了建立“国民联合政府”，主张共产党提出了组建“民主联合政府”的设想，公明党打出了建立“中道革新联合政府”的旗帜；而民社党则以建立“革新联合国民政府”为标榜。<sup>①</sup> 这些政党提出这些构想时，都抱负这样的希望，

<sup>①</sup> 三宅一郎、三口定等：《日本政治的坐标》日文版，有斐阁，1986 年，第 149 页。



即在 1974 年的参议院选举中能够实现“保守”与“革新”势力的逆转，即革新势力在总体上压倒保守势力。但是，在野党的希望最终没有化为现实。选举结果表明，虽然自民党在这次选举中落到了历史最低点，但自民党所拥有的参议院议席依然稍高于革新和中道政党所拥有的议席总和，比数是 127 比 116。虽然没有实现“保革逆转”，但这样的格局却预示着“朝野伯仲”时代的全面到来。

1976 年第 34 届众议院选举后，“朝野伯仲”时代开始真正全面展开。在这次选举中，自民党遇到了建党以来的最大失败。选举结果，它所得的议席数没有过半数，后来加进 11 个无所属议员后，才在议会中勉强过半数。自民党的这次失败，除与不断加深的“石油危机”有关之外，还与自民党自身有关，而这方面的核心点是政党腐败。1976 年，田中首相参与其中的洛克希德事件被揭发，这是自民党金权政治腐败的大暴露。这对自民党的威信造成了极大的打击，并促使自民党内出现严重的抗争和分裂。在这次选举之前，以河野洋平、田川诚一、山口敏夫为主要成员的“新自由俱乐部”从自民党中分裂出来，从而严重削弱了已处于衰退中的自民党整体实力。结果，在这届议会中，自民党总裁福田赳夫仅以一票的优势当选为首相。自民党失去了在议会中的绝对优势，形成了与在野党整体实力不相伯仲的局面。随着众议院的“朝野伯仲”局面的出现，战后日本政党政治的发展也就真正走到了“朝野伯仲”时代。如果说在此之前的在野党与自民党对峙，还带有强烈的“保革对峙”色彩的话，那么随着“新自由俱乐部”的加入，在野党与自民党的对峙就完全是一种在野党与在朝党的对峙了。所以，有人又把“新自由俱乐部”出现之前，多党化的在野党与自民党的对峙看作是“保革伯仲”的对峙，而把“新自由俱乐部”出现之后的这样对峙看作是“朝野伯

仲'的对峙。<sup>①</sup>

从在野党多党化到“朝野伯仲”局面的出现，实际上一直暗含着这样一个基本趋向：即“五五体制”形成后的两个主要政党自民党与社会党在不断衰退，而新的在野党却在不断涌现和发展，而且不时有惊人的表现。事实证明，这趋向动摇了“五五体制”基础，同时也把日本政党政治从“一个半政党政治”时代带入以自民党独大为特征，包括自民党在内的多党化时代。从总体上讲，这个变化是日本现代化发展的必然结果。但是，实际上促成这个变化原因是多方面的，具体分析如下：

第一，党内斗争与党的分裂。自民党和社会党衰退的原因之一，是党内的矛盾与分裂。当初，这两个政党都是出于很强的现实动机而形成的，一定意义上，都是多方利益妥协的结果，因而形成之后形式上虽然统一了，但并没有完成政党的整合，旧的派系依然在党内存在和发展。社会党成立后，左右两派之间在意识形态、党的发展方向和党的组织等问题上，斗争不断，并形成鲜明对峙；同样，自民党成立之后，就逐渐形成了“保守本流”与“保守傍流”之分，各派之间的勾心斗角不断。当各方的原初目标还必须依靠统一的政党实现时，这种斗争不会直接导致政党的分裂，但对政党的指导能力和权威，多少要产生影响。但是，一旦原初的共同目标实现不了，由于合作的基础不存在了，政党也就必然要分裂或进行新的再编组合。这是日本政党从明治维新以来形成的基本传统。日本社会党的分裂，多少就属于这种情况。民社党组成之后，并没有形成比社会党更为强大的政党，相反，仅是作为一个小党而存在。然而，这种分裂却使得

饭坂良明、冈泽宪英等：《趋向联合政治的潮流》，日文版，东洋经济新报社，1979年，第48页。

社会党与自民党相抗衡的势力大减。自民党的分裂，更是基于派阀斗争。事实很明显，这种分裂使处于危机中的自民党立刻失去了原有的优势，而“新自由俱乐部”也仅作为一个小党而存在。所以从一定意义上讲，从“一个半政党”向“多党化”转变的动力之一，就是政党自身的分裂及其所导致的衰败。

第二，自民党的社会基础动摇。这源于两个原因：一是现代化，二是民主化。民主化对自民党社会基础的冲击，主要体现在革新自治体运动上。对此，前面已有具体分析，在此，主要分析现代化的作用。高速经济增长以及现代化发展，使日本社会结构进一步从农村社会向都市化社会转化。这对于以农村为传统地盘的自民党来说，无疑是一个根本性的挑战。因为，随着城市化的展开，大量的农村人口必然流向城市，农村传统的社会组织不可避免地要遭到破坏，与此相应，自民党以乡村社会组织为基础形成的集票组织和后援会体系也将遭到严重冲击。1976年12月7日的《读卖新闻》有一个统计很说明问题。它把日本社会分为五种类型：农村型、准农村型、准都市型、都市型和大都市型，以此为基础统计各政党在不同类型地区得票率。它统计了1972年和1976年两次选举，统计结果，自民党在两次选举中，在这些不同类型地区的得票率分别是：65.6%、55.4%、51.8%、45.7%、30.5% 和 57.8%、48.7%、48.2%、37.8%、25.3%。这两组数字表明，自民党的得票率，随着农村型地区向城市型地区逐级转化，而逐级递减，越是在发达的大都市，自民党的得票率越低。城市化是自民党所领导的高速经济发展的必然。据统计，从1955年到1970年，日本都市人口占全国人口的比重从56.3%增至72.7%，都市所占国土面积从18.3%增至25.1%。基于自民党在不同类型地区得票率的情况，从城市化的这种发展趋势中，实际可看到这样的事实，即从“五五体制”确立起，随

着自民党所领导的战后日本现代化发展，自民党就在不断地丧失其社会基础。尽管在这过程中，自民党也努力作战略上的调整，但还是难以避免像 1976 年选举这样大的政治危机，还是难以避免衰败的态势。因为，这在很大程度上是日本现代化发展的必然。

第三，社会的多元化与“脱党派倾向”的出现。与自民党不同，社会党是基于各种“无产政党”而形成的，因而，它的传统地盘在城市。从一般发展逻辑上看，城市化在对自民党造成不利冲击的同时，应该对社会党形成有利的帮助。然而，事实并非如此。在这城市化过程中，社会党的势力，除了偶尔上升外，在整体上和自民党一样，是趋于下降的。这其中有两方面原因：一是社会党自身的分裂以及领导战略、政策方针和组织结构的僵化；二是城市化所引发的社会生活深刻变化。实际上，城市化不仅是农村向城市转移的过程，同时，也是城市形态转移和发展的过程。而这些变化的动力都源于现代化的整体发展。因此，在大规模的城市化背后，实际还蕴含着更为全面和深刻的变化。从现实的具体变化讲，它包括社会组织结构，如家庭结构的变化；生活方式和劳动方式的变化；人的价值观念的变化和人的知识素养的提高等。从抽象的层面讲，它则体现为个体的社会存在从从属走向自主；社会利益单位从单一走向多元；价值判断体系从单向走向多维。在这变化背景下，社会的发展，一方面体现为多元化；另一方面则体现为新的社会阶层的出现。社会多元化为战后日本“多党化”现象的出现提供了重要社会基础。新社会阶层的出现，主要体现为被日本学者称为“新中间阶层”的出现。这批人本来就缺乏与政党和政治的应有联系，而新的生活方式和高学历所形成的政治意识，则使他们要么在政治上保持中立，不支持任何政党，表现出强烈的政治多元倾向，要么就是对政治

持冷漠和不关心态度。在政党政治的范畴内，人们把这种政治倾向称为“脱党派倾向”或“无党派倾向”。在 1976 年的众议院选举前，《朝日新闻》就对选民的政党态度进行过调查，结果表明有 20.2% 的人表示没有喜欢的政党，而 18% 的人则表明无可奉告，两者之和达 38.2%。《朝日新闻》就此估算后认为，在这之中，对政党不关心的大约固定在 18% 到 19% 之间<sup>①</sup>。在普选时，这批力量对选举结果还是有很大的影响，尤其是对传统的自民党与社会党。因为他们“中立式”超然的政治态度，使他们不愿意在保守和革新的两极中作选择。实际上，“脱党派倾向”或“无党派倾向”在革新自治体运动中就已有比较明显的表现。60 年代后半期，革新自治体运动发展出现新趋势，就是从既成的革新图式中解脱出来，从而形成超党派、超意识形态的住民运动。<sup>②</sup>这其中已体现出对政党的不信任。到了 70 年代，这种不信任进一步扩大，并影响到整个政党政治。

第四 自民党的腐败。从自民党的整个发展历史上看，导致自民党危机和最终失败的主要原因之一，是其自身的腐败。党的体制、国家制度以及自民党的传统，决定了自民党的腐败是在所难免的。党内的派阀、党外的后援会、中选区制以及自民党与官僚、财界之间密不可分的相互依赖关系，都使自民党走向腐败成为客观的必然。田中时代发生洛克希德事件，是自民党在 1976 年众议院选举失败的一个重要原因。这个事件不仅引发了自民党与在野党之间，自民党内部不同派阀之间的激烈冲突与对立，更主要的是使日本国民对自民党以及政党政治本身失

秋元律郎：《多党化现象与保守政治》白鸟令编《保守体制》（下）日文版，东洋经济新报社，1977 年，第 77—78 页。

中村记一：《住民运动》白鸟令编《革新势力》，日文版，东洋经济新报社，1979 年，第 110—121 页。

去了信心和希望。在这样的情况下，自民党衰败是必然的趋势。

第五，政党政治的僵化。民主改革后建立起来的战后日本政治体制，总体上倾向于民主，是现代民主的政治体制。1955年，社会党统一和保守党大联合之后形成的“一个半政党体制”，曾给日本人带来一种稳定感和新的民主希望。他们曾因此认为，通过这样的政党再编，日本就能在战后民主体制下，实现明治维新后一直期盼的两党轮流执政的政党政治。然而，政权并没有在自民党与社会党之间轮流交替，而是一直掌握在自民党手中，如果说有什么交替的话，那只是在自民党内不同派别之间的交替。虽然自民党的长期统治，给战后日本现代化发展带来了一定的积极作用，但是，随着政权长期化所不可避免的政治腐败、政策僵化和领导能力的衰退，日本国民对自民党“一党独大”的政党政治的不满也与日俱增。他们不仅希望能在地方自治体中看到新党的出现，而且也希望在国家政权的舞台上看到有活力的政党政治出现。不满和希望的交织，在一定程度上为“朝野伯仲”时代的出现创造了社会条件。

以上分析表明，日本战后政党在70年代的转型是多重因素作用的必然结果。尽管这种转型还没有对自民党形成致命的打击，而且在“朝野伯仲”时代，“朝野伯仲”的局面也不稳定，有起有落，但是这个时代的出现，预示着保守体制下的政党政治局面已不适应现代化过程中新的社会发展需要。自民党在失败中意识到了这一点，迅速在组织、方针和战略上，进行了变动和调整，从而渡过难关，迎来了80年代的新发展。

## 二、从经济时代转入政治时代

在70年代，自民党的整体态势处于衰退之中。1976年第

34 届众议院选举对自民党的打击是十分沉重的，以至于到了 1979 年第 35 届众议院选举时，还无法恢复元气，再度失败，并引发更为激烈的党内派系斗争。因此，当时的政治评论家在预测 80 年代日本政治时认为，进入 80 年代，自 1955 年保守联合以来持续了二十五年之久的自民党一党支配体制将进入终结期，代之而起的将是联合政权时代，朝野伯仲时代也将因此进入第二期<sup>①</sup>。这并不完全是政治评论家的主观猜测，因为当时的整个政治形势已明确地体现出这种倾向。自民党在 1979 年的再度失败，使早已希望建立联合政权的在野党，对在 80 年代出现的“朝野逆转”也更具有信心。所以，它们在 1979 年选举之后就迅速着手准备 80 年代的选举，为此，各党就选举联合、政权联合等问题迅速展开对话。1979 年 12 月，公明党与民社党达成协定；1980 年 1 月，社会党与公明党达成协定；与此同时，新自由俱乐部和 1978 年从社会党中分离出来的社会民主联合也达成合作意向。<sup>②</sup> 70 年代以来的整个政治形势似乎在告诉人们：盛极一时的自民党将跨不过 80 年代的门槛。

然而，底气十足的自民党不但跨过了 80 年代的门槛，而且迎来了 80 年代的“艳阳天”。被此景象“惊呆”的人们惊呼：“保守回归”。自民党在 1980 年就出现了“时来运转”。该年 6 月日本迎来了日本宪政史上少有的参众两院同时选举。由于这次选举关系到参众两院格局，加上竞争的双方都希望选举的结果能出现自己所希望的“逆转”，所以选举竞争十分激烈。自民党暂时将党内的派阀斗争搁在一边，全力竞选，身为自民党总裁的大

① 参见和田教美：《80 年代——政治的解读》，日文版，PHP 研究所，1980 年，第一章。

② 内田健三、白鸟令、富田信男：《保守回归》，日文版，新评论，1981 年，第 16—17 页。

平正芳首相，在竞选中因心肌梗塞而亡。自民党的努力和付出的代价终于挽回了大选举的胜利。在众议院，自民党增加了 36 席，共获 284 席，重新取得议会多数。而一心希望在 80 年代掌握政权的在野党在选举中所获得的结果，令人大失所望：损失最少的民社党也损失了 3 席。在野党的失败，使自民党走出低潮，露出东山再起的气象。<sup>①</sup>

自民党的这次胜利，除与全党的共同努力、团结奋战有关之外，还与另外两个因素有关：一是自民党自 1976 年选举失败以来，福田赳夫和大平正芳两内阁，都显示出了改革的倾向。福田赳夫提出了自民党再建的改革设想；而大平正芳则提出了“保守改革”计划。<sup>②</sup>由于两内阁任期短，再加上自民党并非处于绝对优势，这些计划并没有得到有效实行，但是它还是在一定程度上为自民党重塑了形象。二是在野党阵营的分裂和混乱。面对自民党联合一致的紧逼，在野党不但没有紧密已有的联合，相反，却解散了这种联合。社会党、公明党和民社党三党的联合，在选举前解散，并在强调各自独立性中，相互批评对方；而共产党与社会党之间相互攻击，也随着选举的展开趋向白热化。于是，选举还没有开始，在野党尚不具备政权担当能力的事实就在国民面前暴露无遗。<sup>③</sup>所以，自民党这次胜利，既有历史的偶然，如大平首相的死使选民对自民党产生同情，但更有其一定的历史必然。

自民党在 1980 年选举中胜利后，迎来了铃木善幸政权。虽

<sup>②</sup> 升味准之辅：《占领改革 自民党支配》，《日本政治史》（4）日文版，东京大学出版会，1988 年，第 430—431 页。

<sup>③</sup> 内田健三、白鸟令、富田信男：《保守回归》日文版，新评论，1981 年，第 17 页。



然铃木政权一开始就确立了“和的政治”的信条，提出了行政改革和财政再建的方案，并表示了不惜以政治生命为代价推行行政改革。但是，由于被一时的胜利冲昏了头脑，铃木政权整个政治倾向很快开始右倾，重启改宪和再军备运动，参拜靖国神社，放弃自民党在洛克希德事件后提出的确立政治伦理、净化政界的目标，轻视议会政治的精神和原则。<sup>①</sup>这种倾向引起在野党对自民党的激烈批判。其中改宪问题、军费预算增加问题和由于洛克希德事件所引发的一系列政治伦理问题，成为在野党攻击自民党的焦点，同时也成为世人关注的焦点。1982年10月铃木辞去职务，中曾根康弘内阁成立。尽管中曾根没有全盘继承铃木的政策方针，但铃木右倾所造成的政治被动局面和国民对自民党的怀疑和失望，是一时难以消除的，再加上中曾根内阁在洛克希德事件的处理和政治伦理的确立上表现令人失望，结果在1983年的第37届众议院选举中自民党再度败北没有获得超过半数的席位，最后不得不与新自由俱乐部联合组成“自由民主党·新自由国民联合”以这种联合会派的形式在议会保持相对的多数，从而组成第二届中曾根内阁。当时的学者认为，自民党的这次失败将导致第二次“朝野伯仲”时代的出现。<sup>②</sup>

中曾根内阁成立后的首要目标是“恢复国民的信赖”为此，中曾根上台后，迅速着手政治伦理的建设，他第一步就是公开阁僚资产其后制定《政治伦理纲领案》同时中曾根还就行政、财政和教育的三大改革提出了具体方案，并为迅速恢复日美同盟作出了有效努力。由此，一个有活力、符合日本社会发展方向和

① 内田健三、白鸟令、富田信男：《保守回归》，日文版，新评论，1981年第22—23页。

② 白鸟令、岩见隆夫：《乱联立的时代》，日文版，芦书房，1984年第49页。

世界潮流的自民党内阁，逐渐展现在日本人面前。于是，在 1986 年 7 月的第 38 届众议院和第 14 届参议院同时选举中，自民党取得了巨大胜利。自民党在选举中获得 300 个众议院议席，比解散时拥有的 250 个议席增加了 50 个。后来“无所属”的四个议员的加入和新自由俱乐部解体后的全员回归，使自民党在议会中的席位增至 310 席，成为日本议会史上空前的最大多数会派。与此相反，社会党在众议院中的席位少了 25 席，仅拥有 85 席，是建党以来最少的。其他各在野党的众议院席位都有不同程度的减少。<sup>①</sup> 自民党和在野党之间的一升一降，使所谓的“第二次朝野伯仲时代”很快划上了句号。继之而起的是“自民党再安定时代”。这个时代的标志就是“八六体制”。“八六体制”是基于自民党的“战后政治总决算”路线得到广泛支持和认同而形成的。因而，虽然“八六体制”是“五五体制”的延续，但与“五五体制”又有新的不同。“五五体制”成立之初，人们所希望的是保守政党和革新政党轮流执政的体制；而“八六体制”成立之初，人们所希望的是自民党作为实力优越的政党能持续支配的体制。<sup>②</sup>

从战后历史发展来看，自民党在 80 年代再度走向兴盛，是“五五体制”确立后，自民党“一党独大”的长期统治的延续和发展，但是，当探究其成功和兴盛的原因时，就会发现这种延续和发展，不是简单的延续和发展，而是基于自民党对战后保守政治作重大变革基础上的延续和发展。这次变革的意义，不亚于进入 60 年代时，自民党为从“反安保”斗争时代向高速成长时代转

政党政治研究会：《议会政治 100 年》日文版，德间书店，1988 年，第 680—681 页。

② 米原谦、土居充夫等：《日本政治的思考》日文版，法律文化社，1992 年，第 32 页。

换而进行的变革。因为，这次变革和前一次变革一样，不仅带给自民党长期稳定的政权，而且使日本的现代化发展跃上一个新台阶。这次变革主要体现为两个方面：一是在国家发展战略上，从经济时代走向政治时代；二是在国家发展的政策上，从保守主义走向新保守主义。中曾根提出的“战后政治总决算”路线，就是这两方面重大变革的集中体现。

自民党在 80 年代的变革，并非简单地基于某种政治的需要，相反，它是基于世界发展的潮流和战后日本现代化发展的现实。就世界资本主义国家的战后发展而言，战后各主要资本主义国家，在国家对社会经济生活进行有效干预的基础上，都普遍迎来了高速经济增长时期，并在政府主导经济发展的模式下，走上现代福利国家的道路。然而，70 年代石油危机所导致的各国经济和财政的不景气，使人们对战后以凯恩斯主义为理论基础的干预政策表示怀疑；与此同时，基于战后高速经济增长而日益走向后工业化时代的社会，也开始寻求新的自主发展空间，从而出现对政府干预的抵触倾向。在这样的背景下，以减少政府干预，恢复市场和社会功能，改革福利制度为主要内容的“新保守主义”登场。在美国开始了里根时代，在英国开始了撒切尔夫人时代。在战后几乎与资本主义世界同步发展的日本，也没有跳出这一世界性的发展过程。“中曾根时代”的出现，正是对这种发展趋势响应的产物。另外，就日本自身的战后发展来说，日本战后的现代化目标，不仅是要成为世界上发达国家，更主要的是要成为日本人一直梦想的世界大国。为此，自民党在战后就确立分两步走的发展战略：即先把日本建成世界经济大国，然后在此基础上把日本建成世界政治大国。60 年代的高速成长和 70 年代的中速成长，使日本实现了第一个目标，即成为世界关注的经济大国。因此，实现第二个目标，即把日本建成

世界政治大国 自然就成了 80 年代自民党的主要任务。所以，从一定意义上讲 中曾根的‘战后政治总决算’路线 是新保守主义与新的国家发展目标有机结合的产物。

正是基于这种既顺应世界发展潮流，又符合日本社会发展基本要求的保守政治的变革，自民党在 80 年代获得了广泛支持，并取得了一定成功。当然，自民党作为战后保守政治的导演 能在经历了 70 年代的危机之后再度兴盛 除其为日本在 20 世纪末的发展选择了比较合理的发展战略和途径之外，还与日本社会在高速经济成长之后，趋向保守主义有关<sup>①</sup>。日本学者把这种社会的保守主义倾向 称为‘生活保守主义’。<sup>②</sup>“生活保守主义”相对于工业时代的‘生活革新主义’而言 形成于工业化社会。在战后工业社会，第三产业的高速发展和劳资关系的缓和；劳动方式的改变和工作方式的自由化与个人化；中间阶层的扩展和技术与信息地位的提高；以及生活方式变革和闲暇时间的增多，都在一定程度上助长了社会保守倾向。因为，在这些变化下，人们对能力主义的认同超过了对体制变革的认同；<sup>③</sup> 人们对生活的认同超过了对工作的认同；人们对精神的认同超过了对物质的认同。<sup>④</sup> 从这意义上讲，自民党在 80 年代的兴起，除有其很强的政治基础之外，还有其很深的社会基础。所以，80 年代的‘保守回归’并非偶然 有其历史和现实的必然性。

薮野佑三：《先进社会 = 日本政治》(二)，日文版，法律文化社，1990 年，第 171 页。

这概念最先由三口定提出。见米原谦、土居充夫等著《日本政治的思考》，日文版，法律文化社，1992 年，第 33 页。

薮野佑三：《先进社会 = 日本政治》(二)，日文版，法律文化社，1990 年，第 162 页。

历史学研究会编：《转换期的世界与日本》《日本同时代史》(5)，日文版，青木书店，1991 年，第 95—96 页。

“中曾根时代”前后延续了五年，而自民党在这个时代的执政路线，实际上从田中之后的三木武夫政权时代就开始萌芽，到了大平正芳政权时代开始形成，而中曾根时代以及中曾根之后的自民党政权 都没有完全超出这基本路线。因此可以说，“中曾根时代”提出“战后政治总决算”路线的基本精神 贯穿 80 年代日本社会发展的整个过程。这一路线的现实性以及自民党在 80 年代的绝对领导，使该路线对 80 年代日本社会的发展产生了深刻的影响，使日本社会的发展出现了新趋向，具体体现如下：

第一，从经济主义政治时代走向大国主义政治时代。中曾根的“战后政治总决算”主要包含两方面的清算。一是对“福利国家”的清算，<sup>①</sup> 二是对 60—70 年代日本实行的经济主义政治的清算。<sup>②</sup> 前者，对于日本来说，就是要使日本成为具有日本特色的“有活力的福利社会”，从而避免西方福利国家所面临的困境 后者 则要使日本社会在 80 年代 开始从经济时代走向政治时代。

60 年代高速经济成长和 70 年代的中速经济成长，是以自民党推行的经济成长和经济利益优先的政治路线作为基础的。这种经济主义的政治，虽然把日本培育成一个世界经济大国，但由于把目标单纯地固定在经济发展上，所以，并没有使日本社会在实现经济高速发展的同时，实现社会的全面进步。这种政治显然不能持续不变地作为日本社会发展的指导，因为它可能不仅限制了日本政治的发展，而且也限制了日本文化的进步；而没

历史学研究会编：《转换期的世界与日本》《日本同时代史》（5），日文版，青木书店，1991年，第134页。

同上，第142页。

有政治的发展和文化的进步，日本即使有再多的物质财富，也是难以成为世界大国的。1979年，大平正芳在执政演讲中，就明确提出了这一问题。他说：“战后二十多年来，我国专心于经济的发展和社会的富裕，并取得了显著的成果。这是自明治以来，以欧美为榜样的上百年现代化努力的结果。但是，我们在这过程中，对于人与自然的调和，自由与责任的均衡以及根植于精神深处的生存意义未必给予足够的重视，……以急速经济成长所带来的都市化和以近代合理主义为基础的物质文明自身的局限性是显而易见的。这也就是说，我们应该从经济中心时代走向重视文化的时代<sup>①</sup>。”中曾根上台执政后明确表示应以80年代为战后日本发展的转折点，重新设计日本未来的发展方向。他提出了在国际和国内的两大目标：在国际上，以“维持紧密的日美关系”为中心，承担起作为“自由世界一员”的责任；在国内，要通过行政、财政和教育的改革，把日本建成“文化繁荣、福利健全的国家”。为此，要改变60、70年代的经济主义政治。<sup>②</sup>

实际上，改变60、70年代经济主义的政治，把政治的中心从经济发展引向文化进步和政治发展，引向如何把日本建成真正的世界大国，是战后日本国家发展战略的基本要求。因为，自民党领导日本国家发展的最终目标，不仅在于要使日本成为经济大国，更重要的是要使日本在经济大国的基础上，成为政治大国和文化大国。如何从经济大国转向政治和文化大国，在80年代以前，自民党就已注意到这个战略目标转移的问题，但限于条件，没有提上议事日程。到80年代，国际国内形势发生比较大

山田浩、北西允、市川太一、高田和夫：《战后政治的历程》日文版，法律文化社，1990年，第224—225页。

② 历史学研究会编：《转换期的世界与日本》《日本同时代史》（5），日文版，清木书店，1991年，第164页。

的变化，一方面二十多年的经济成长，已使日本成为经济大国，另一方面，整个世界，尤其是资本主义世界在经济、政治诸方面都处于从战后经济成长时代向新的时代转型的过程中，这两方面的背景为自民党在 80 年代实现战略转移提供了有利条件。从 80 年代的具体政策指导的转换来看，即从新保守主义的出现来看，从经济大国走向政治大国和生活大国的战略目标转移，不仅与新保守主义没有冲突，相反，为新保守主义的推行提供了一个非常诱人的招牌。因为，政治的中心从经济转向政治发展与生活进步，与新保守主义的减少政府干预、改革福利和扩大社会自由空间的政策主张，有着政策指向上的一致性。

基于这种战略转移在自民党领导的作用下日本从经济时代向政治时代发展的倾向主要体现在这几个方面：1. 在外交上，修复日美同盟，强化美、日、韩的三国安全保障体制，并表示日本列岛愿成为日美同盟中一艘“不沉的航空母舰”。2. 在国际上，作为西方国家的一员，积极以一种“大国”的姿态承担“国际责任”。为此，有意识地展开国际援助，在日美同盟中，承担防卫责任，并努力成为维护世界和平与发展的有影响的成员。3. 在军备上，增强防御力量。在日本看来，增强军备，扩展日本防御力量，不仅是作为西方国家一员所需要的，而且也是作为“承担大国责任”所需要的。为此，有关日本军费预算不能超过 GNP 的 1% 的规定被突破，军费逐年增加。4. 在内政上，通过行政改革和企业的民营化，重新调整政府与社会的关系，在“小政府，大社会”的基本倾向下，赋予日本社会发展更大的自由空间。

第二，从“一国国家的日本”走向“国际国家的日本”。从明治维新到二战后，日本实际上经历了两次“开国运动”，但日本并没有因此而成为“国际性的国家”，因为，日本虽然向世界开放了，吸收了世界先进的东西，同时也走进了世界舞台，但日本

努力所追求的并不是贡献国际社会，而是最大限度地谋求日本自身的利益。战前的军国主义自然不用多言；战后的现代化发展，依然没有改变这种格局。这除与日本的现代化模式以及发展水平有关之外，还与日本相对封闭的集团主义文化传统有关。1983年，中曾根内阁的临时行政调查会的咨询报告，把明治以来的现代化发展看成是“追赶型的现代化”。在这种“追赶型的现代化”发展中，日本实际上实行的是“一国繁荣主义”路线。这种“一国繁荣主义”不论是对日本自身的现代化全面发展，还是对日本在国际上地位的提高，都产生了不利的影响。在国内，“一国繁荣主义”体现为在效率第一主义下，搁置福利、医疗、教育等的社会保障体系的发展，以企业为中心的成长为发展的优先原则。这样做虽然使日本出现了世界经济史上少有的高速增长，并成为高度效率化和管理化的企业社会，或者说企业国家，但最终没有使日本成为一个福利比较健全的国家。与此同时，在资本第一主义下，日本人实际上在工作、职业、利益等方面放弃了自己应有的权利，从而使日本的整个社会发展包含有种种非理性、非现代的成分。在国际上，大企业不顾他国的生态环境，把对环境有污染的企业生产点移置海外，并对发展中国家的森林、渔业等资源大肆获取，<sup>①</sup>从而引起国际社会的不满和反感。“一国繁荣主义”所带来的这两大方面后果，无疑对日本的长期发展和实现“世界大国”的梦想是有很大大影响的。面对80年代世界经济和政治的大转换以及日本的长远发展目标，日本意识到必须使日本从“一国国家”走向“国际国家”。日本雄厚的经济实力，正是这种转型的基础。所以，中曾根上台执政后，明

① 历史学研究会编：《转换期的世界与日本》《日本同时代史》（5），日文版，青木书店，1991年，第246—247页。



确表示：“日本要向世界开放”应成为“国际国家的日本”，应对世界的和平与繁荣作出积极的贡献”。在这种新的价值观指导下，日本通过对国际事务的积极参与，对国际义务的承担和国际交往的密切与拓展，开始逐步朝着成为对国际社会有贡献，对全球发展有帮助，具有全球意识和世界观念，并在全球构架内发展自身的“国际国家”方向发展。实际上，日本为建立“国际国家”而进行努力的背后，包含着一个很重要的政治动机，即使日本尽快走出作为二战战败国所“规定”的国家状态，在经济大国的基础上，迅速成为政治大国和军事大国，从而重新全面影响世界。

第三 从 20 世纪社会走向 21 世纪社会。80 年代 自民党领导日本发展战略的转移和改变，目的不仅在于走出 70 年代的不景气，并使日本朝着成为世界经济、政治和生活大国的方向发展，而且还在于为日本顺利地迎接 21 世纪的到来，并在新的世纪里有更好的发展作准备。为此，自民党内阁于 1982 年 6 月成立了经济审议会 并为 21 世纪日本社会发展所面临的课题和应对战略作出了《2000 年的日本》的研究报告。该报告为日本迎接 21 世纪挑战，提出了三大基本战略：1. 建立开放体制 承担国际责任，关注全球问题，使经济与社会国际化；2. 迎接高龄化社会的挑战，建设有活力的福利体制和社会保障体制；3. 通过技术创新 人才培养 体制构筑和竞争的完善 保持走向“成熟化”的经济社会活力。<sup>①</sup> 这些战略构想很快就成为自民党政策的具体指导。中曾根在《新保守主义》一书中所表达的思想和主张，在很多方面与这种战略构想相吻合。这个战略在 80 年代的逐步展开 使得日本社会在 21 世纪到来之前 已经开始向 21 世纪社会转型。

自民党在 80 年代所构想的国家发展战略的转变，即从经济时代转向政治时代，不单纯是政治中心转移的问题，也不单纯是要建立政治大国的问题。因为，成为政治大国只是这个战略转移所追求目标的组成部分。实际上，这种战略转移，既是基于对日本以往发展的总结和对日本未来的预想，也是基于世界发展的格局与潮流，其核心问题是如何使日本成为对世界具有全面主导作用的大国。所以，如果说，在高速成长的经济时代，日本的发展主要是想成为世界经济强国的话，那么，在政治时代，日本发展的主要目标则是要成为世界格局中的主导性大国，即不仅在经济上，而且在政治和文化上对世界起主导作用。这个目标显然超出了现代化的层面，上升到全球总体发展的层面。如何在这个层面上推进日本社会发展，自然是政治时代所面临的主要课题。

在 80 年代，保守的回归，使自民党这种战略转移成为现实。同样，正是因为有了这样重大的战略转移，自民党才能在经历了 60 年代的鼎盛之后，在有力地扭转 70 年代退势的基础上再度走向鼎盛和辉煌。这其中的关键之一在于这种战略转移，不仅为日本社会提供了新的发展目标，而且也为日本国民展现了令他们激动的新的发展前景。

### 三、政党腐败与政治改革

在“五五体制”下对自民党长期执政的最大威胁并不是在野党的反对和抗争，而是自民党自身的腐败。实际上，在“五五体制”形成之前，作为自民党前身的保守阵营中的各保守政党就面临着这一威胁。1948 年，昭和电工公司为了从政府得到补助，向政界行贿的“昭和电工贿赂事件”使刚刚取代社会党内阁

而起步不久的芦田均内阁陷入危机，并最终解体。1954年造船业的主要业主，为了从政府获得低息贷款、费用补贴和造船计划分配向执政的保守政党行贿的“造船贿赂事件”则使执政多年的吉田茂退阵，因此而陷于被动的保守阵营，只好通过“保守大联合”来保持自身的实力。“五五体制”形成之后政党腐败依然时时威胁着自民党的长期统治，直至使其最后失去政权，并陷入分裂状态。60年代中期的“黑雾事件”使自民党在1967年众议院选举中的得票率第一次降到50%以下，仅有48.8%。1976年揭露出的洛克希德事件使盛极一时的“田中军团”受到重创并导致“自民党绝对优势”时代被“朝野伯仲”时代所取代。80年代末90年代初，涉及竹下登和中曾根的利库路得事件以及金丸信接受东京佐川急便贿赂的事件，则使自民党在80年代的鼎盛之势丧失殆尽，不得不结束长达三十八年之久的“一党独大”统治走向分裂。

对自民党长期执政的最大威胁是政党腐败，而产生政党腐败的一个重要原因，则是自民党在多党体制下长期独霸政权本身。具体包括两方面：一方面“自民党的长期执政使其对权力的紧张感和距离感丧失，从而为政治的腐败提供温床”<sup>①</sup>。另一方面，自民党的长期执政，在使得体制自身僵化的同时，也使反对党实力弱化和功能畸形化。“在野党的许多领导干部与自民党的‘族议员’结成一体，或者与自民党负责国会运作的执行者同流合污。这样，社会党和自民党的国会对策委员会干部之间的幕后交易也就习以为常，在野党的干部与其说是政府和执政党干部的批判者，倒不妨说是幕后‘族议员’政治的利益分配的

<sup>①</sup> 米原谦、土居充夫等：《日本政治的思考》日文版 法律文化社，1992年 第84页。

参与者”。<sup>①</sup>应该指出的是，从理论上讲，长期执政只为执政党腐败提供了可能性，并没有提供必然性。然而，对于自民党来说，它的长期执政与它自身的腐败却有着必然性的关系。这种必然性可以从自民党长期执政所赖以存在的基础中找到。

从自民党“五五体制”形成的历史可以看出，这一体制在很大程度上是日本财界要求的产物。自民党是在财界的呼吁和支持下形成的，所以，自民党的统治一开始就与财界利益息息相关，一开始就以财界为其保持政治优势地位的基础。自民党因财界支持而得以发展，并保持优势；财界因自民党经济成长优先的发展政策而“受益匪浅”。60年代佐藤荣作的长期政权与高速增长，正是这种相互呼应，相互促进的结果。双方的相互需要，使双方紧密地联系在一起。另外，自民党为了更有效地领导和组织社会，在战后长期统治中，与明治维新以来一直是日本社会管理主体的官僚建立了十分密切的关系，并大批接受官僚入党。这样，自民党就在日本社会形成了党、官、财“三位一体”的领导体制。财界保证了自民党在政党竞争中的优势地位，而官僚体系则保证了自民党政策制定和执行的能力与水平。自民党正是基于党、官、财“三位一体”权力结构而实现长期统治的。

从日本实际的政治体制来看，党、官、财的“三位一体”只是为政党的腐败提供了可能，因为，在法律的范围内，财界向政党提供资金是允许的。使这种可能转化现实的，是自民党自身的派阀斗争。党内存在派阀以及派阀斗争是保守政党的传统，在战前保守政党中就已存在。战后的保守政党不但继承了这种传统，而且还有所发展。自民党从结党开始就一直存在有数个派

<sup>①</sup> 森田实：《政权更替》日文版 时事通信社，1993年 第152页。

阉。结党时，组成自民党的自由党和日本民主党双方相互妥协的结果之一，就是自民党总裁公选。<sup>①</sup> 总裁公选制度大大刺激了派阉发展，并成为派阉抗争的核心。<sup>②</sup> 因为，在自民党在各政党中占有绝对优势的情况下，谁拥有自民党总裁的地位，谁就拥有了政府总理大臣的宝座。此外，战后保守政党为压制革新政党发展而选择的中选区选举制对党内派阉的发展也有比较大的刺激作用。在日本的中选区选举制下，选举不是以政党为中心，而是以候选人个人为中心展开的。在同一选区不仅要与其他政党候选人竞争，而且要与本党候选人竞争的候选人，其获胜的关键不在于他所属的政党，而在于自身所拥有的后援会实力和支地支持地盘规模。这就决定了足够的政治资金是保证选举胜利的重要法宝。一个候选人如果没有足够的政治资金，就无法建立起自己的后援会组织和可观的支持地盘。候选人政治资金，一部分来自自己的筹措，而很大部分来自政党，具体说，是来自政党中有关派阉的支持。这个事实使得党内派阉获得了存在和发展的基础。

派阉实力的大小是赢得执政的自民党所拥有的政治资源（如党的领导职位、政府大臣以及政务次官等要职）的关键，而派阉大小的关键在于所拥有的政治资金的多少。因为，谁有了大量的政治资金，谁就能网罗到党内的支持者，从而建立或发展自己的派阉。派阉政治资金的主要来源，不可能是其自身的资产，而主要是所依靠的财界和各种利益集团。因此，在党、官、财“三位一体”的表面形式下，实际上存在着非公开的派阉、财界、官僚

谷川和穗：《战后长期保守政权的终结》见《自民党改造案》日文版，读卖新闻社，1972年，第280页。

② 升味准之辅：《现代日本政治体制》日文版，岩波书店，1979年，第349页。

的“三位一体”形式。这被称为“小三角关系”的幕后交易使自民党的腐败成为不可避免。从田中时代开始到自民党解体、甚至到新党的细川护熙时代，可以看到这样一种明显的政治现象：一个个政党总裁当选首相后不久或离开首相位子后，就会有直接或间接牵涉其身的贿赂事件被揭露出来，其中竹下登和力主政治改革的细川护熙都因此而下台。

对于派阀与派阀斗争所必然产生的政党腐败及其对自民党长期执政所构成的威胁，自民党早就意识到。面对威胁，直接的办法就是解散派阀。岸信介于 1957 年 8 月最早发出了解散派阀的呼吁。在这呼吁的推动下，自民党开始了以实现党的组织现代化为目标的政党改造运动。

岸信介之后出现的较大规模的自民党改造运动，是池田勇人时代的“派阀解散运动”。1961 年 1 月，自民党大会决定组成旨在改革现状，建立现代政党组织的第一次调查会，7 月又成立了第二次调查会，由仓石忠雄任会长。该机构于同年 11 月发表了中间报告，主要内容有：1. 总裁自身率先脱离派阀，并从作为全党总裁的观念出发，消解派阀；2. 基于全体议会党员的信赖，以适才适所的原则分配职务；3. 党的运作应贯彻“机关中心主义”；4. 设立以党的副总裁或干事长为委员长的人事局，掌管党的人事；5. 尽快改革选举制度，使党员同志在选举中的相互抗争不再出现。这个委员会的设立以及所提出的政党改造设想，体现出自民党对自身改革和实现党的现代化所持的前所未有的积极态度。然而，这种以解散派阀为宗旨的政党改造运动，很快就转化为派阀之间新的对立。1962 年 1 月仓石忠雄组织了 24 名自民党议员组成“党风刷新恳谈会”其宗旨在于结束自民党党内派阀间的权力斗争。但是，由于恳谈会的主要成员都属于佐藤荣作派系和岸信介、福田赳夫派系的人，所以，恳谈会的组

织一开始就体现出反对池田勇人的色彩。<sup>①</sup> 针对这种形势 池田勇人表示政党改造运动不应像“党风刷新恳谈会”那样，是部分党员的运动，而应是基于全党立场，消除派阀弊害的党的现代化运动，并以此为名，组织了第三次调查会，以三木武夫为委员长，想以此夺回派阀解散运动的领导大旗。<sup>②</sup> 这样 派阀解散运动实际上就成了派阀相互抗争的大筹码。由于派阀解散问题极为敏感，直接牵涉到原有的派阀格局和势力分配，所以，在派阀解散运动中的派阀斗争，实际上更为激烈。结果 1963 年 11 月的众议院总选举，成了“空前的派阀选举”。更具有讽刺意味的是，这场选举结果表明，相互间争夺派阀解散运动大旗的池田勇人派和佐藤荣作派的实力都有所减弱，而主张“派阀有用论”的河野派的实力却激增。<sup>③</sup> 所以 选举后 为了挽回局面 佐藤派和旧党风刷新联盟组成新的组织 即“人心一新——党的现代化推进本部”，要求重新当选首相的池田勇人在组阁时将河野排除在外。为了表示推进自民党现代化的诚意，佐藤派将议员集团“星期四会”解散。在这种形势下 池田首相只好顺水推舟 以保自身的地位和名声。这样 从 1963 年末到 1964 年之间 自民党的重要派阀相继解散，从而使 1964 年 1 月召开的第 13 届自民党大会成了派阀解散大会。<sup>④</sup> 然而 事实上 这种解散 就像将和服换成西装一样，只是换个门面而已，派阀并没有被真正消除，依然存在和发展。随后的事实证明了这一点。

从上述具有比较强讽刺意味的政党改造运动可以看出，自民党自我约束、自我改造的意识与能力之间存在着距离。自民

升味准之辅：《现代日本政治体制》日文版 岩波书店，1979 年 第 354 页。

同上 第 357 页。

同上 第 366 页。

同上 第 367 页。

党之所以缺乏能力，在于派阀；而派阀又是自民党组织体制和执政方式的必然产物。这就意味着自民党靠自身的力量是很难实现政党改造的。因而，在自民党长期执政的情况下，要想通过自民党的自身改造和现代化发展来改善和发展战后政党政治，是十分困难的。后面的历史发展证明了这一点。自民党的自我改造愿望一直没有放弃过。到了 70 年代，面对内外的危机和压力，自民党依然考虑如何实现自我改造问题。在田中时代，自民党出版了一部由田中角荣首相作序，由自民党主要领导成员就自民党改造而写的文集：《自民党改造案——保守政权的明天》。在书中，这些大都对后来的自民党发展有影响的自民党干部，从不同的角度对自民党的改造提出了自己的建议和设想。然而，也正是在这个年代，田中角荣涉及其中的“洛克希德事件”彻底暴露了自民党金权政治与派阀政治的腐败。这一事件长时间地影响着自民党政权。

为了摆脱被动局面，1976 年大选失败后，福田赳夫再度将政党改造提上议事日程，试图通过将前内阁总理大臣三木武夫提出的总裁公选方案付诸实施，来缓和派阀和金钱对政党的腐蚀作用。自民党总裁选举的原先方式是：参众两院自民党议员与来自都、道、府、县各支部的二名地方代表组成选举大会，从需有 10 名国会议员推荐才能成立的候选人中选举产生。三木武夫认为，这种小范围的总裁公选方式是滋长派阀和金权政治的温床，主张应让党员参加选举。这样就形成了以全体党员预备选举为基础的新的总裁公选方案。该方案以限制金权和派阀对总裁选举的影响为目的，基本设想是 1. 总裁候选人的产生方式不变，即有 10 人以上国会议员推荐就能成立；2. 对确立的候选人，以都、道、府、县为单位，进行全体党员投票，即预备选举；3. 预备选举中得票前二位者为最终候选人，通过参众两院的自



党国会议员选举，从中产生总裁。<sup>①</sup> 福田赳夫对这一方案的实践结果表明，这种预选，不但没有限制派阀和金权对总裁选举的影响，反而扩大了这两方面的影响。因为，一方面，各派为了争取党员，使本来应该被解散的派阀向地方扩展；另一方面，由于规定缴纳了规定的党费的党员才有投票权，所以，在争夺党员中，各派的后援会都在争取党员中直接为那些没有交党费的党员垫付党费，<sup>②</sup> 这在无形中增加了派阀的财政负担。

福田赳夫对于新的总裁选举制度充满了信心，认为自己能新的选举体制下，再度当选总裁。结果与他的预想相反。在1978年底的总裁选举中，他败给了大平正芳。对此，他耿耿于怀。1979年，自民党在众议院选举中，再次没有获得半数以上的席位。福田借此机会要求大平退阵，但是大平正芳要继续执政。由于党内调解无效，结果两派的对立就从党内扩大到党外。在众议院选举后举行选举首相的特别国会中，自民党出现了前所未有的两个首相候选人同时在国会中竞选首相的局面。结果，大平正芳再度当选首相。显然，这次推进党的现代化的改革，依然没有达到预期的效果。改革不但没有限制住派阀和金权，反而加剧了派阀的冲突和抗争。

“洛克希德事件”所留下的阴影到了中曾根时代，自民党才下决心予以消除。中曾根第二次组阁之后，把确立政治伦理，恢复国民对自民党的信心放在首位。他的努力，换回了自民党在1986年获得前所未有的胜利。即使这样，自民党所作出的努力，还是十分有限的。因为，在紧随中曾根时代之后的竹下登执

① 田中善一郎：《自民党体制的政治指导》，日文版 第一法規出版株式会社，1981年 第465页。

居安正：《政党派阀社会学》，日文版 世界思想社，1983年 第292页。

政时期 被揭露出的‘利库路得事件’表明 这种努力大多是做给选民看的。该事件涉及中曾根、竹下登以及自民党的干事长安倍晋太郎和大藏大臣宫泽喜一。

正因为自民党在以往的政党自我改造运动中，对反对腐败和确立政治伦理，缺乏真正的诚意和有效的措施，所以到 90 年代，随着一系列的腐败事件被揭露，以及自民党在这种打击中的自我分化和衰败，自民党不得不从政党自身改造转向政治改革。如果说政党自身的改革是针对党内腐败而来的，那么政治改革就是针对腐败的政党统治而来的。自民党“一党独大”的长期统治正是在这种政治改革中崩溃的。

政治改革的口号，是在竹下登执政时期被明确提出来的，它是作为代替中曾根时代提出的行政改革而提出的。当时认为，政治改革的关键是选举制度的改革，<sup>①</sup> 即用小选区制代替存续已久的中选区制，从而通过小选区制和有可能出现的政党轮流执政来打击政治腐败。虽然，这种改革是使自民党可能失去长期执政地位的改革，然而，此时的自民党不得不走上这条改革道路。从表面上看，政治改革是自民党对利库路得事件的反省而提出的，其实，利库路得事件是使自民党不得不把政治改革提上议事日程的一个刺激而已，真正迫使自民党走上这条“自杀性”改革道路的是自民党长期执政体制的危机。<sup>②</sup> 这种危机 除与 80 年代以来国际国内的经济与社会结构发生重大变化有关之外，还与自民党自身腐败有关。自民党自身的腐败，一方面在使自身衰败的同时，也改变了执政党与在野党之间的实力对比，使自民党难以保持绝对的优势；另一方面使以自民党为首的政权，

高岛通敏：《日本政治结构转换》日文版 三一书房，1994年 第 341 页。

② 同上 第 341—343 页。

从结构到功能都陷于僵化，靠党自身改造已无法产生活力。正是在这种严重危机的情形下，自民党不得不主动地选择政治改革道路，以寻求新的生机。

80年代是日本行政改革的年代，而90年代则无疑是日本政治改革的年代。90年代自民党“一党独大”统治的最后四个内阁：竹下登内阁，宇野宗佑内阁，海部俊树内阁和宫泽喜一内阁，都把政治改革作为自己施政的主要任务。自民党于1989年5月发表的《政治改革大纲》，对政治改革所要解决的问题做了比较冷静的分析。该大纲认为，国民对政治不信任和对自民党批评所围绕的中心议题有：1. 政治家个人的伦理性欠缺；2. 巨额的政治资金及其不透明性；3. 不合理的议员定数以及选举制度；4. 令人难以理解的无效率的国会审议；5. 偏重派阀等僵化的党政。这其中造成政治不信任的最大“元凶”无疑是金权政治问题，而这些问题大多数根源于现行的中选区制的弊端。然而，正如以往自民党在政党自我改造运动中认识全面、深刻，但态度不坚定，行动不切实一样，这四个内阁在政治改革旗帜下，虽然基于对现实政治存在问题的清醒认识，提出了一系列积极的方案，如海部内阁提出的“政治改革关联法案”，就众议院议员选举实行小选区制与比例代表制并用的选举制、禁止企业和工会组织向政党提供选举资金、创立政党公共助成制度等问题提出了具体主张和设想，但在态度和行动上，大都缺乏鲜明性和坚定性。自民党长期执政的最后内阁，即宫泽内阁，就因在政治改革问题上出尔反尔，以及在选举制度改革问题上与在野党对立，遭到“违反公约”的批判最终解体。所以在自民党的最后四个内阁时期，自民党虽然高举政治改革大旗，但改革的实际进展相当有限。只有到了自民党时代结束，战后新的政党政治时代开始后，政治改革才以比较快的进程展开。

从竹下登内阁提出政治改革开始，到宫泽内阁解体的六年不到时间里，通过四届内阁的几番反复，自民党最后形成了“政治改革四法案”并交 1993 年通常国会讨论。这四法案就是以单纯小选区制确立为中心的“公职选法改正案”，众议院议员选举区划定委员会设置法案”，政治资金规正法改正案”，政党助成法案”。单纯小选区制是这四法案的核心，是自民党在政治改革中为自己寻找的一条生路。因为，实行每一个小选区选举一名众议院议员的单纯小选区制，在总体上对于自民党这样有实力的大党还是有利的。对此，在野党自然表示强烈反对。所以，在四个法案提交国会审议时，主要反对党社会党和公明党提出了“小选举区比例代表联用制案”。为了解决对立，国会将原先海部内阁提出后成为废案的“小选举区比例代表并立制案”再度拿出来讨论。然而此时的自民党坚持“单纯小选区制”结果选举区制改革的审议受挫。<sup>①</sup> 宫泽内阁因此而解体后，代之而起的细川联合政权，把实现自民党政权没达成的政治改革，作为新政权的主要任务。1993 年 9 月细川内阁将以“小选举区比例代表并立制案”为代表的“政治改革关联四法案”提交国会审议，以进一步推进政治改革。

在新的政党政治时代，细川政权的政治改革，主要解决三个基本问题：1. 打破金权政治，实现真正的民主政治；2. 排除党、财、官一体的结构，实现轮流执政的政党政治；3. 恢复议会应有的功能，制止立法机构衰败倾向。<sup>②</sup> 为此，细川联合内阁认为政治改革应围绕着三个方面展开：

吉田善明：《政治改革的宪法问题》日文版 岩波书店，1994 年 第 2—3 页。

② 同上，第 4—9 页。

第一，实行小选举区比例代表并立选举制。推行这个改革方案的理由有三：1.能够实现以政策为本位、以政党为本位的选举，从而保证政权稳定；2.有助于建立起政党轮流执政的民主政治；3.现行的中选区制已陷于制度疲劳状态，缺陷不少，不易继续运作。

第二，政治资金规制。政治腐败的最大原因在于政治的金钱化。这种金权政治不消除，议会制民主就无从发展。为此，“政治资金规正法”对政治资金作了两方面的限制：1.政治资金以政党为中心筹集，禁止公司向个人提供政治资金；2.以筹集政治资金为目的的宴会，以政治团体筹办为原则。此外，还就降低资金支付的公开标准和强化对违反规则行为处罚等有关内容作了规定。

第三，制定政党助成法。这是一部通过确立国家向各政党提供助成金，来限制以不健康的政治献金形式筹集政治资金的行为，从而促进政党政治健康发展的法律。该法案最初规定，依据最新国情调查确定的人口数，以每个人 335 日元的标准确定预算（414 亿日元），然后依各政党的国会议员总数以及得票数的多少，决定各党应得的助成金。该法案在议会通过时，每个国民承担的标准从 335 日元降低为 250 日元。

这场酝酿于竹下登内阁，历经宇野、海部、宫泽、细川、羽田诸内阁的倡议、争论、研讨以及与各在野党之间的讨价还价的政治改革，到了 1994 年底，即以社会党为首的村山内阁成立后才告一段落，其标志是以“小选举区比例代表并立制”代替众议院选举中现行的“中选区制”的《小选举区划分法》在国会中被通过，并付诸实施。虽然这场改革发生于 80 年代末 90 年代初，但自民党难以自拔的腐败使其早已萌动；虽然它是由自民党首先倡导的，然而，它的出现却结束了自民党的长期统治。在日本，

自民党长期统治所形成的并不仅仅是战后日本政党政治发展的一个历史时期，也不仅仅是一种政党统治方式，它实际上形成了日本现代政治制度的基本结构形式、基本精神以及基本的政治运作风格。因而，自民党一党统治局面虽然结束了，但自民党所产生的影响，所留下的痕迹，在短时间内将无法消除。这就意味着现行的政治改革，仅仅是发展“后自民党时代”日本民主政治的第一步，日本民主政治要在新的时代有更进一步的发展，还需要新的努力和新的社会和政治变革。从这意义上讲，日本政党政治的未来发展将任重而道远。

#### 四、“五五体制”终结与政治转型

1993年8月6日是值得在日本政治史上记上一笔的日子，因为，在这一天里发生的两件事，对日本政治发展都具有划时代的意义：一是在众议院议长选举中，原社会党委员长土井多贺子当选为议长，这是日本宪政史上第一个女议长；二是在参众两院的首相选举中，由非自民党的八党派联合推举的候选人——日本新党党魁细川护熙当选为首相，从而结束了自民党长期“一党独大”的统治局面，自民党也因此第一次从执政党转为在野党。对这新局面的出现，日本社会各界表示了极大热情，认为一个崭新的时代即将到来。

自民党“一党独大”支配体制的崩溃实际上也就同时宣告了“五五体制”的终结。自民党的彻底失败从表面上看与自民党内部分裂有关，但实际上，是与自民党整个机体的腐败密切相关，因为自民党分裂的直接起因是自民党因自身腐败而陷入的全面政治危机。1992年8月，东京佐川急便公司曾向当时的自民党副总裁金丸信提供五亿日元政治献金一事被揭发，随即引

发自民党内危机，尤其是自民党内竹下登派的内部危机。竹下派是自民党内的大派阀，人数超过百人，金丸信是该派阀总会会长。金丸信东窗事发后，竹下派就因会长的人选问题，急速分化，形成了小泽一郎派和反小泽一郎派。最后，由反小泽一郎派的小渊惠三出任会长。为了表示对抗，小泽俱乐部与羽田孜于1992年12月组成新派阀——“21世纪改革论坛”，即羽田派。由此，竹下派分裂，自民党的“竹下派支配”时代结束，新的政治分化组合开始。然而，在同一时期，成立于1992年5月的日本新党，在细川护熙领导下，以积极的政治改革旗号，表现得十分活跃，预示着新的发展势头。1993年6月，因在政治改革问题上，在野党与执政党矛盾激化，在野党提出了对宫泽内阁的不信任案。由于自民党羽田派对不信任案投了赞成票，不信任案在议会中通过。于是，宫泽解散议会，从而迎来了1993年夏天的众议院选举。在宫泽于1993年6月18日解散议会的当天，原任自民党政治改革推进本部事务局长的武村正义发表离党声明，并于6月21日成立“新党魁党”。第二天，羽田孜及该派所属议员也全面离党，并于23日成立“新生党”。在这种形势下，众议院选举于7月18日举行，选举结果自民党大败，仅得223个席位。虽然没有获得半数以上的席位，但自民党在议会中还是第一大党，按理讲，依此实力，还是完全能够组成以自民党为核心的新政权，然而，选举后的整个形势超出自民党的预想。自民党虽然还想极力控制住形势，保住政权，但面对人心所向的大势，曾支配日本社会长达三十八年之久，至今依然拥有最强实力的自民党回天乏术。结果，由社会党、新生党、公明党、民社党、社联党、日本新党、新党魁党和民主改革联盟组成的“非自民八派”取得政权，细川出任首相。

上述过程表明，自民党最后是败在自己的手里。日本舆论

就从金丸信事件到自民党分裂，再到自民党最后失去政权这一过程 作出这样很简单但却不失深刻性的结论：“‘五五体制’终结的最大功臣是金丸信和小泽一郎。”<sup>①</sup> 俗话说，冰冻三尺非一日之寒。对于在日本连续执政长达三十八年之久的自民党来说，金丸信事件、自民党的自我分裂和政权的最终丧失，并非一个偶然的过 程，相反，在这过程背后，蕴含着深刻的必然性。只有揭示出这种必然性，才能认清自民党“一党独大”支配体制最终崩溃的真正原因。

日本战后的政治体制是在占领改革中确立起来的。占领改革的基本设想是：在日本建立西方式的民主制度。然而，这种设想一开始就向现实妥协。首先是向日本固有的传统妥协。这一方面体现为天皇制作适当改造后保留，天皇的战争责任不予追究；另一方面则体现为基本上延续旧体制的传统，即依然由以官僚为主体的中央省厅作为新的政治体制中心，并基本上原封不动地保留了战前的官僚队伍 从而便于占领时期的“间接统治”。所以，战后日本的政治体制，虽然在基本的价值取向上已不同于战前，但由于上述两方面的妥协，它还是在许多方面自觉或不自觉地延续了战前的体制。日本政治评论家森田实指出：“保守联合以后，日本形式上确立议会民主主义国家，但最终完成的是中央集权的官僚国家。”<sup>②</sup> 其次是向美国的国家战略妥协。二战后，随着社会主义国家的出现，世界形势很快就从“热战”转向“冷战”。在冷战格局中 美国是“西方自由世界”领头国。因而，对于美国的总体国家战略来说，不论从地理的战略位置上讲，还

读卖新闻社政治部：《政治再编开幕》日文版 读卖新闻社，1994 年 第 15 页。

② 森田实：《政权更替》日文版 时事通讯社，1993 年 第 191 页。



是从东西方冷战在政治上相互遏制的战略需要上讲，日本都无疑是美国的重要“桥头堡”。所以 冷战开始后 美国在日本的民主改革 就逐渐退缩 解除公职处分 并要求日本再军备 从而最终催发出以保守力量为主导的“五五体制”。

所以 战后最终形成的自民党“一党独大”支配体制 既是西方民主政治与日本传统政治妥协的产物，也是东西方冷战的产物。这就决定了它实际上是由三个支柱支撑着：一是日本国内从战前延续下来并经过战后再建的“党、官、财”或者说“政、官、财”三位一体的体制支柱；二是将日本作为远东重要据点的东西方冷战战略所构成的战略支柱；三是战后日本社会急于复兴和发展现代化的现实要求对强有力领导权威的渴望和认同，为自民党在日本的长期统治所提供的社会支柱。60年代后 自民党现实主义的高速经济成长政策，使这个社会支柱得到有效的巩固和发展。对于自民党来说，这种社会支柱的支撑点在农村。在这三大支柱支撑下，自民党的统治是十分稳定和牢固的。虽然在这三十八年的统治过程中 这三大支柱 不是这个支柱 就是那个支柱，都发生过不同程度的动摇，但由于不是三大支柱同时动摇 所以 自民党“一党独大”支配体制还是能够得以比较稳定地延续和发展。

正因为这“三大支柱”的形成并非偶然 所以 自民党“一党独大”支配体制的最终崩溃也并非偶然。如果一定要说其中有偶然性的话，那最多只是体现在这“三大支柱”差不多同时发生动摇或倒塌上。然而 这“三大支柱”的同时出现动摇或倒塌 实际上是社会和历史长期变化和发展的结果。基于对自民党“一党独大”支配体制形成的分析，结合自民党自身发展状况和90年代初日本以及国际社会发展状况，就会清楚地看到，导致自民党“一党独大”支配体制崩溃和自民党保守统治终结的主要原因

有以下几个方面：

第一 国际社会“冷战”时代的结束。80年代末 随着东欧国家的剧变 尤其是作为与美国对峙的“超级大国”苏联的解体，作为二战后形成的东西方冷战中一极的“东方世界”逐渐消失，冷战时代结束。形势的这种变化使得作为战后东西方冷战产物的战后日本保守政治统治 对于“西方自由世界”来说 失去了其存在的战略必要性；同时相对于冷战后重新掀起的世界性民主化浪潮，日本战后保守政治明显落后于时代的发展。因此，对于自民党“一党独大”的长期统治来说 冷战的结束 不仅意味着它失去了一个重要的“战略支柱”，而且意味着它还不得不面临冷战后，苏联、东欧等国政治改革、制度转型的影响。这两方面因素的作用，使自民党的保守统治在国际社会中的合法性基础大幅下降。

第二，美国对日政策的转变。在冷战战略体系下所形成的美日同盟关系，是战后自民党长期统治得以实现的重要基础。因为，这种同盟关系，一方面使日本被彻底纳入西方国家体系，并成为与社会主义国家对峙的“自由世界”的一员；而“自由世界”的反共倾向为自民党在国内推行保守政治提供了有力的合法性支撑。另一方面，这种同盟关系，也使得日本战后在军事上得到美国的有力庇护，从而能够全力推行自民党的高速经济增长政策，并从中获得日本国内社会的合法性支撑。所以，自民党自成立以来，就十分重视日美关系的维护和发展。岸信介不惜全力开辟日美关系新时代，即使在 80年代 中曾根也将修复和发展日美关系作为其施政的基轴，并使自民党在战后再度出现鼎盛时期。然而，随着冷战的结束，美国国际战略和国家发展战略的转变，日美以冷战为核心的政治军事同盟开始动摇，于是日美关系中长期被政治关系所掩盖的经济关系全面涌出，美国对

日政策也因此开始转变，从而使日美关系由原来的同盟、伙伴关系，在一定领域内变成竞争和对抗关系。在这种新的关系中，使日本经济走向现代化并能在与美国经济竞争中胜出一筹的自民党“一党独大”支配体制，自然成了一向标榜民主的美国的攻击目标。同时，竞争和对抗所形成的日美经济摩擦，也时常给自民党带来经济上和外交上的压力。这些因素对自民党的政治能力构成了严重挑战。

第三，日本社会发展的时代变迁。进入 80 年代 基于高速增长经济成长的实现，日本社会发展就逐渐从经济时代转向政治时代，政治发展和文化进步日益成为社会发展的主题。这种时代变迁，除与自民党领导战略的转变有关之外，更与日本社会自身的现代化发展密切相关。因为，这种变迁的主要社会基础有两个：一是随城市化发展不断扩大和成熟的社会力量，二是随现代化所引起的产业结构变化而日益壮大的“中间阶层”。因而，80 年代后，自民党统治所面临的不仅有新的社会发展要求，而且有新的社会主体。这种新的社会主体与以往的相比，更具有自主意识，并日益独立于政治生活。80 年代，新保守主义在经济上推行的自由主义更刺激了这种社会主体自主性和独立性的发展。日本国民的民主意识也在这种新的社会主体作用下而发生变化。超党派的“住民运动”的出现和新的不关心政治阶层的扩展 证明了这种倾向的存在 而现在流行的“生活主权的确立”，“为生活者的政治”，“生活者优先”的政治口号 则反映了都市化社会市民的最新政治要求。<sup>①</sup> 这种倾向的出现，客观上表明政治时代已不像经济时代那样，需要一个强有力的领导权威。面

森田实：《政界大乱——自民党解体·新党创生》日文版 东洋经济新报社，1993年 第 200页。

对这样的形势，自民党虽然在发展战略上也从经济时代转向政治时代，但它所追求的更多是在国家的军事和外交层面上的转化，而在最实际的政治生活层面，如代议民主发展、地方自治的改革、选举制度的改革和政党政治发展等方面，所作的努力比较有限。所以，虽然这种战略转化也曾在 80 年代赢得过比较广泛的社会支持，但是随着政治时代的展开，新的政治发展要求所形成的政治动员与自民党“一党独大”支配体制无法有效地容纳这种政治动员之间的矛盾也就逐渐加剧，以至于自民党不得不走上最后将葬身其中的政治改革之路。

第四，自民党的社会基础动摇。自民党统治的主要社会基础是农民。然而，随着现代化的发展，自民党的这一社会基础也在不断流失。城市的发展，使农村的劳动人口大量迁移到城市，同时，农村旧的社会组织也不断遭到的破坏，在这种形势下，自民党在农村所得到的支持票自然大幅下降。然而，就是在这城市化后有限的农村内，自民党的根基也是不牢固的。因为，随着日本经济的发展，尤其是到了 80 年代中后期 随着日本经济的日益国际化，国际社会要求开放农产品市场的压力不断加剧，自民党不得不将农民的利益暂时搁置一边，有限地开放日本农产品市场。自民党的这种选择，虽然暂时渡过了危机，但却失去了农民的信任。自民党早已意识到随着城市化为发展，农村的地盘将逐渐缩小 所以 从 70 年代末开始，就实行从农村向城市转移的“都市战略”。80 年代以来，自民党的成功，正是在确保农村地盘的同时，扩大城市地盘的成果。<sup>①</sup> 然而，80 年代开始的财政改革，尤其是税制改革和消费税的推行，很快就使自民党在城

<sup>①</sup> 高岛通敏：《日本政治结构转换》，日文版，三一书房，1994 年，第 46—47 页。

市扩展的地盘，因财税政策遭到大多数市民的反进而萎缩；而自民党腐败接二连三地被揭露，更使得自民党在城市，甚至在乡村失去其支持的地盘。<sup>①</sup>所以到了 80 年代末 90 年代初，自民党的社会基础已处于完全动摇状态。

第五 自民党的腐败。80 年代末 90 年代初，自民党政治腐败事件接二连三地被揭露，是自民党最终彻底失败的重要原因。金丸信事件和政党的分裂，实际上都是自民党自身长期无法解决的金权政治和派阀政治的再度爆发，而这次爆发却使自民党失去政权。自民党的腐败不仅严重损害了自民党作为执政党应有的形象，从而失去了选民的信任和支持，而且严重损害了日本在国际社会中的地位和影响，使日本落得“腐败大国”的名声。<sup>②</sup>自民党的“超级腐败”源于其所拥有的“党、官、财”三位一体的“超级权力”。这种“超级权力”不仅使多党制下应有的政党轮流执政停止，而且架空依宪法而形成的国家体制，使合理的政治过程形式化。因此，自民党的腐败，在使自身的领导权威和统治能力逐渐丧失的同时，实际上也使整个国家政权的统治能力衰败。自民党后来想通过政治改革摆脱困境，但即使这样一个最后机会，也无力把握住，党内的派阀抗争使政治改革陷入混乱状态，<sup>③</sup>从而彻底失去民意和民心。所以，尽管自民党最后依靠老资本还保持议会中第一大党的地位，但是不管怎么努力，它还是无法阻止政权的转移。非自民党派最后之所以都共同选择这种非常不稳定的多方联合政权，而不选择与自民党一起组织比较稳定的联合政权，其原因就在于各派都意识到自民党政治

高昌通敏：《日本政治结构转换》日文版 三一书房，1994 年 第 343 页。

森田实：《政界大乱——自民党解体·新党创生》日文版，东洋经济新报社，1993 年 第 196 页。

③ 同上 第 176—178 页。

已失去其时代的合理性，因而都有一个共同的愿望：结束自民党“一党独大”支配的时代。

自民党长期统治时代的结束，是自民党自身难以克服的危机的必然，同时，也是日本战后现代化发展的必然。从一定意义上讲，自民党长期统治推进了战后日本现代化的发展，然而，正是这种现代化的发展使自民党长期政权的终结成为历史的必然。自民党失败的最终关键原因，在于它无法随所领导社会的现代化发展而实现自身的现代化。历史的辩证运动是任何力量都无法阻挡的。自民党正是在这种历史辩证运动中被淘汰的。这里不否认外部环境变化和发展对自民党统治的影响，但从自民党领导战后日本发展的整个历史过程来看，最关键的还是自民党自身。如果自民党能克服金权政治和党内的派阀斗争，那么自民党的支配体制也就不会因“体制支柱”的严重僵化而陷入最后那种“金属疲劳”状态，<sup>①</sup>也就不会因丧失民心民意，而在政治舞台上被完全孤立。

当然，正如历史的运动是辩证的一样，对自民党“一党独大”支配体制在战后日本现代化发展中的地位和作用的评价，也应该是辩证的。尽管这一体制最终走向腐朽，但无论如何都无法否定这一体制在战后日本现代化发展过程中所起到的积极作用。60、70年代，自民党推行的高速经济增长政策取得了很大成功，从而使日本从战败国跃进为世界经济大国，挤进发达国家行列。80年代，自民党提出新的国家战略发展目标，即在经济大国基础上实现政治大国和生活大国的目标，则为日本在本世纪末乃至下一世纪的发展提供了一个新的发展方向。日本战后的

读卖新闻社政治部：《政治再编开幕》，日文版，读卖新闻社，1994年，第13页。

现代化历程以其成功的一面，向人们提供了一个基本的历史经验：一个有领导能力的政党是后发性国家实现现代化的关键。

自民党“一党独大”支配体制的瓦解，标志着“五五体制”的终结。但是，这并不意味着自民党以及自民党所代表的保守主义政治对日本社会发展的作用和影响，也就因此而同时终结，相反，它们都依然继续扮演着重要角色。所以，尽管“五五体制”的终结在战后日本历史发展中具有划时代的意义，但这并不表明“五五体制”终结后，日本社会就完全进入一个全新的时代。实际上，随“五五体制”终结而开始的，是一个“转型的时代”。就政党政治而言，它是从“一党独大、多党共存”向“多党统治”转型的时代。

1993年8月9日，细川联合政权正式成立，这标志着战后政党轮流执政的恢复。为了给公众新的形象，细川政权高举改革大旗，并在过去自民党一直遮遮掩掩的战争问题上，明确表示要深刻反省过去日本发动的侵略战争。细川内阁的积极姿态赢得了75%的支持率。然而，这联合政权仅存续了八个月，其中的一个原因是细川护熙在私人借债和买卖股票上出现疑点。细川退阵后，联合政权各派，在相互协商之后，同意继续维持这样的格局，而且在这种格局基础上选出了新生党党首羽田孜为首相。然而，首相产生后，新生党联合众议院中的日本新党、民社党、自由党和改革会组成新统一会派——“改新”。这一举动引起社会党强烈反对，结果社会党脱离联合政权，从而使羽田孜最后所组成的只是一个少数党政权。羽田内阁形成后所得到的支持率仅51.6%。这个极不稳定的政权在二个月后，就被自民党的不信任案赶下了台，代之而起的是以社会党委员长村山富市为首相，由自民党、社会党和先驱新党（即新党魁党）组成的联合政权。该政权成立于1994年6月30日，是社会党继1947年6月

成立的片山内阁之后，第二次执掌政权。此间，社会党经历了四十七年的在野党生活。这个政权的出现也同时表明，自民党在在野党位置上呆了一年多后，再度成为执政党。

从自民党“一党独大”的支配体制解体，到以社会党为首的联合政权出现，前后仅一年左右时间，但经历了三个多党联合执政内阁。这时期内阁的不断变化以及政党力量的不断分化组合表明日本政党政治在“五五体制”终结之后正式进入一个改组、再建的转型时期。至于其最终的方向和结局，是很难预测的，但有一点可以肯定，在未来政党政治发展中，自民党的作用和影响将长期延续。因为“五五体制”解体后新的政党政治的发展，都没有从根本上脱离自民党的轨道。细川的新党虽然不是从自民党中分裂出来的，但是曾属自民党田中派的细川护熙所依靠的基础却是自民党的基础，而他最后在政治上所出现的疑点，更表明他与自民党之间存在着一时难以消解的延续性。<sup>①</sup>羽田孜的新生党则是直接从自民党中分离出来的，尽管面貌“焕然一新”，但“体内”流的还是自民党的“血”。社会党作为“万年野党”，一向与自民党对峙，并曾轰轰烈烈地领导了革新势力与自民党的保守势力相对抗，然而，一上台，就改变其坚持了近半个世纪的基本政治方针。在1994年9月的临时党大会上，作出了“自卫队符合宪法”、“日美安全保障条约必要”的声明，并对一向反对的日本国旗和国歌表示接受，从“抵抗政党”转向“执政党”，<sup>②</sup>并步入自民党时代所形成的日本政治发展轨道。

由此可见，在今后日本政治发展中，虽然政党政治的结构形

小野耕二：《日本政治的转换点》日文版 青木书店，1994年，第183—184页。

② 日本经济新闻社：《联立政权研究》日文版 日本经济新闻社，1994年，第12页。



式和功能会发生一定的变化，可能出现多党统治或两党轮流执政的局面，但是这种变化不可能在短时间内改变日本政治的基本格局，也不可能改变日本政治发展的基本方向和目标。从这个意义上讲，“五五体制”终结后的政党政治转型实际上主要是政党政治制度结构和政党结构的转型。这种转型虽然有可能在一定程度上推进日本政治的发展，但不可能使日本整个政治形态以及基本的政治精神发生根本性的变化。



## 第二部分

# 结构·功能



## 第五章 政党支配与社会统合

### 一、政党在战后社会中的地位

明治维新以来的日本现代化发展，以日本在第二次世界大战中战败为界，可分成战前阶段和战后阶段。众所周知，战前阶段的现代化发展最终以失败而告终，它是随着军国主义的破产而失败的。尽管如此，战前现代化发展还是为战后现代化发展提供了一些有形或无形的基础条件，如统一的国家、独特的权威模式、日本化的各种体制结构和强烈的民族认同与现代化意识，这些基础条件为战后日本现代化的迅速发展提供了可能。

战后现代化发展是在一个新的体制，即以民主为理念的体制下展开的，而战前的现代化却是在以专制为理念的帝国体制下展开的。战后的民主理念也决定了战后现代化发展的总体目标与战前的不同，战后追求富裕、民主、和平，而战前则追求富国强兵。战后民主理念和新的体制，是在占领改革中确立的，而其承担的主体是在战后复兴的政党。战后的政治背景和体制条件，都决定了政党是战后日本现代化发展的指导力量。

第一部分的历史考察表明，日本的政党是在现代化启动后产生的，是日本社会有意识地从传统社会向现代社会迈进的现

代化过程中的产物。在战前现代化发展中，政党出现后，虽然随着其自身的不断发展壮大，对现代化的作用和影响也日益加深，但它始终不是现代化的指导力量。这其中除与战前帝国体制专制性有关外，还与基于不成熟的阶级与社会而形成的日本近代政党本身的局限有关。在战前的帝国体制下，天皇制国家对政党的态度经历了四个阶段，即敌视阶段、无视阶段、合法化阶段和消解阶段。从日本实际的历史过程来看，只有到了政党被帝国体制承认，并赋予一定的合法性，政党才作为一种直接的领导力量对现代化起一定的指导作用。虽然在以天皇为主导，官僚、军阀为核心的帝国体制下，这种指导作用是十分有限的，但对于战后政党政治发展来说，它还是为战后政党指导提供了经验，奠定了一种历史基础。事实证明，战后政党对现代化的指导，尤其是自民党对现代化的指导，在行为方式、政策构想等方面，都保留了很深的战前痕迹。

战前体制之所以无法使政党真正上升为现代化的指导力量，关键在于决定这个体制的明治宪法，一开始就没有留给政党任何体制空间。明治宪法的支柱是“天皇主权”，即天皇意志是国家最高的、也是绝对的意志，对于现实的政治，天皇拥有最终的决定权。所以，明治宪法虽然赋予议会在体制中的合法地位，但并不是以议会为最高权力机关。即使这样，明治宪法也没有让政党成为议会活动的中心。明治帝国宪法确立的权力结构形态是 天皇 → 官僚 → 军阀 → 政府 → 议会 → 政党，显然政党在这种权力结构形态中的地位是极低的。在这种宪法和体制的条件下，日本政党不突破这种地位就无法真正有效地指导现代化的发展。历史事实表明，日本政党自身是无力突破这种地位的。

日本政党上升为现代化的指导力量，是在战后民主改革中实现的。占领军的民主改革，从外部强行用西方民主体制取代

旧的帝国体制，从而使日本由天皇主权国家向国民主权国家转换。1947年的日本国宪法规定，日本国的主权属于国民。随着主权的转移，作为代表国民意志机关的议会也就成为国家的最高权力机关。在这样的体制和权力结构下，作为议会活动主体的政党就自然开始上升为社会的指导力量。

与此同时 随着主权转移与战后新的政治动员展开 日益活跃的社会、集团和个人，在追求利益、实现理想而进行的广泛政治参与过程中，也将政党作为最主要的途径或手段，从而使政党地位的上升在获得体制基础的同时，也获得了广泛的社会基础。基于这种社会基础，战后政党的复活，不仅表现为战前已有政党的复活，而且表现为大量新党的涌出。政党在战后社会中地位的确立，是其在政治舞台上地位的确立为前提的。

战后占领改革的历史表明 虽然在占领改革时期 政党在体制内以及社会中的指导性地位已在法律上和政治理念上确立，但占领时期的“间接统治”，使重新复活并拥有重要政治地位的政党，只是作为占领当局的代理者对战后社会发展起指导作用。更为重要的是 出于占领当局对日本“间接统治”的需要 作为战前体制核心力量之一的官僚，并没有在民主改革中被摧毁，相反，却得到有效的保存和强化，<sup>①</sup> 从而在占领当局的“间接统治”中，成为社会发展的实际指导者。这股力量的存在，使政党在战后初期的日本社会，并没有成为真正的指导者。政党只有到了占领统治结束，并与官僚势力形成有力的同盟关系之后，才真正拥有对战后日本现代化的指导地位。

战后政党的政治和社会地位，所受到的最大冲击是占领改

<sup>①</sup> 石田雄：《现代政治的组织与象征》日文版，みすず书房，1978年，第95页。

革时期的褫夺公职处分。1946年2月28日公职处分公布，进步党有93%的议员，自由党有96%的议员，协同党的全部议员和社会党58%的议员涉及其中。这种处分，一时使政党的实力受到打击，影响了它的政治和社会地位，但同时却使简单复活战前政党而形成的战后政党得到一定的改造，具体体现为，在这场处分运动中受冲击最小的旧官僚势力开始加入政党，进入议会，并成为政党的新领导者。这些官僚虽属旧体制的官僚，但却是明治维新后为现代化需要而建立的新官僚培养体系培养出来的新官僚。所以，旧体制中新官僚向政党的涌入，不仅巩固了政党在政治体系中的地位，而且有效地提高了政党对战后日本现代化的指导能力。此时，以币原、吉田茂、芦田均为代表的官僚向政党的涌入，并成为政党的领导者，为后来政党与官僚的进一步结合奠定了基础。“吉田学校”的形成，正是这种进一步发展的具体体现。所以，可以这样说，战后代议民主制度的确立，赋予了政党在战后现代化中的指导地位，而官僚向政党的大量涌入以及由此而形成的政党官僚化，却在客观上赋予了战后政党的指导能力。

然而，政党的指导地位和指导能力不能直接产生实际的效果，它必须通过一个有效的政府起作用，而在以政党为核心的政治体制下，有效政府的重要基础之一，是政党本身形成的有效的政党制度。这正如亨廷顿所说，“在现代化国家中，建立政府意味着建立一个有效的官僚机构，但更重要的是建立一个能够将新集团纳入政治的有效的政党制度”，<sup>①</sup>对于已经具有比较完备的官僚制度的日本政治来说，关键是建立有效的政党制度。

<sup>①</sup> 塞缪尔·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》华夏出版社，1988年，第390页。



在现代政治条件下，政党制度的最终选择，取决于许多因素，但更多的是一种社会发展客观要求的选择，对于日本来说，它就是战后日本现代化发展内在要求的选择。

日本战前现代化发展，是在以天皇绝对权力和权威为基础的绝对主义下展开的，因而，战前现代化发展是一种国家主导性的发展。在这种发展形态下，经济与社会发展对权力和权威具有很强的依赖性，而日本血缘上的“家族主义”、地缘上的“部落主义”、业缘上的“集团主义”和基于这些“主义”所扩展出来的政治上的“家族国家主义”，<sup>①</sup>使得这种依赖性不仅具有现实的政治和经济意义，而且还有深层的文化意义。然而，战后的民主改革在很大程度上是针对这种“权威主义制度”的。<sup>②</sup>因而随着民主改革的展开，以天皇为顶点、以家族为基础的旧权力体系和权威体系，也就纷纷解体，进入权力和权威体系重建的过程。因而，战后现代化发展在占领结束之后，就自然形成了对建立新的权力体系和权威体系的要求。因为，对于日本这样一种国家主导的“追赶型”的现代化发展来说，强有力的政府、稳定的政治和社会是至关重要的。基于日本社会现实和传统的要求，天皇制在改革中得以保留，但保留下来的仅仅是权威，它原有的权力转向政府。此时政府中，权力担当者除了官僚，就是政党（军阀势力已被解除）；而战后初期官僚与政党的相互接近，则为形成一个有力的政权提供了条件。由此，问题的关键就转向如何在多党的条件下，形成一个强有力的稳定的政党制度，从而建立起长期稳定的政权。在这方面，与战后现代化发展利益关系最直接、

铃木正幸：《近代天皇制的支配秩序》，日文版，校仓书房，1986年，第110—115页。

② 辻清明：《战后改革与政治过程》，《战后改革》（3），日文版，东京大学出版社，1974年，第7页。

也最密切的财界起了关键作用。

在日本的现代化发展过程中，财界与政界之间相互作用、相互影响的关系，在战前的现代化发展中就已形成传统。这与日本的国家垄断资本主义发展密切相关。战后改革中，财阀的解体和垄断的禁止，对国家垄断资本主义有较强的打击。但是，随着占领政策重心从政治与社会改革，转向经济复兴，并逐步结束间接的占领统治，那些被解体的大企业和财阀又逐步以新形式得以复活，<sup>①</sup>并通过战后建立的四大经济团体，重新对政界产生作用和影响。而战后政党，尤其是保守政党的官僚化以及政党对财界的依赖，使得这种作用和影响更为直接和全面。这种作用和影响的主要结果是保守阵营实现联合，产生出自民党。

从战后初期日本政治与社会发展的具体历史过程来看，财界为建立稳定政权，对政党的统治结构有过两次大的选择，最初选择体现在建立以社会党为中心的联合政权上。面对战后初期日益激化的劳资对立和不断上升的社会党，财界深感与其建立保守政党单一统治政权，倒不如建立保守与革新势力联合的政权，这样一方面能缓和不断激化的劳资冲突，使动荡不安的政局和社会形势趋向平衡，从而为战后经济复兴与发展创造一个稳定的条件；另一方面从长远看，如果能在这种势态下，形成英国式两党轮流执政的稳定局面，也未必不是一个好的结局，而且这种结局与当时民主改革的方向也是相吻合的。为此，财界向政党积极呼吁。最后，在各种因素作用下，以社会党为主体的政权确立。由于社会党很快因党内的危机而解体，结果，保守与革新长期轮流执政的设想，最终没有化为现实。此后，吉田茂的连续

<sup>①</sup> 大内力：《战后改革与国家垄断资本》，《战后改革》（1），日文版，东京大学出版会，1974年，第24页。

执政以及在这个时期与财界所形成的密切关系，使财界全面倾向于保守政党。因而，当保守阵营面临因政治危机而趋向分化的危险以及社会党统一所形成的强有力挑战时，财界为保守联合而“竭尽全力”。针对当时冷战形势和日本社会发展的实际需要，保守联合的目的很明确，就是要使政权牢固地掌握在保守政党手中，从而使日本的发展，在国际上能继续留在西方阵营，在国内有一个连续稳定的政权。这个选择导致了自民党一党支配体制的形成。

虽然从战后历史发展来看，自民党一党支配体制的出现是日本战后现代化发展的内在选择，但是，就自民党产生的具体过程来看，不能不说这是财界在战后日本政治发展中所创作出的一件“政治杰作”。自民党“一党独大”的政党制度出现，不仅使战后最初十年不断变幻的政党政治和政局告一段落，而且使战后政府获得了强有力的权力主体，从而使日本国家主导的“追赶型”现代化发展有了强有力的指导力量。所以，“五五体制”确立后，日本也就完全从“天皇支配国家”转向“政党支配国家”。在战后很长一段时间里，这种政党支配，实际上就是自民党的一党支配。

## 二、政党支配的体制基础

日本战后历史的第一个时期是战后改革时期。这场改革是战后日本现代化发展重要的前奏曲。改革大约历经十年时间，到 1955 年结束。<sup>①</sup> 这也就是说，改革基本告一段落的标志是

<sup>①</sup> 大内力：《战后改革与国家垄断资本》，《战后改革》（1）日文版，东京大学出版社，1974 年，第 3 页。

“五五体制”的确立。而“五五体制”的确立，也就是自民党一党支配体制的确立。显然，战后政党支配是以战后改革为基础而确立的。

战后这场改革是占领当局领导，日本政府操作的改革，是一种“外压型”的改革。在占领当局领导下，改革的总体目标是使日本走上民主化的道路。为此，改革围绕着彻底解除旧的政治、经济和社会体制，再建新的政治、经济和社会体制而展开。虽然，占领当局在这场改革中起主导作用，但在具体的改革过程中，占领当局的每一项改革意图都是通过日本政府实施的，因而实际的改革方案往往是占领当局与日本政府不断交涉、协商的结果。<sup>①</sup>这就意味着这场“外压型”改革最终确立的体制是以民主为理念，以日本现实为基础的体制。在议会制下，保留经过改造的天皇制的事实就是一个很好的证明。这种理念时兴而基础现实的新政治、经济和社会体制，是战后政党支配得以顺利而有效展开的重要体制基础。

战后这场体制改革涉及广泛，是一个整体性的体制改革：在政治领域，从宪法修订开始，对司法、行政、立法等领域的主要体制以及地方制度进行改革；在经济领域，实行以财阀解体，农地改革和劳动改革为中心的经济体制改革；在社会领域，进行了以民法修改为基轴的家族制度改革；在文化领域，实行以教育制度改革和广播法修改为主要内容的改革。这些领域的体制改革，总体取向是积极的，朝着民主化方向发展，从而决定了改革所确立的战后政治、经济、社会和文化体制与战前的有很大差别。但应看到，由于时代条件和具体形势的限制，并非所有领域的改革

大内力：《战后改革与国家垄断资本》，《战后改革》（1），日文版，东京大学出版会，1974年，第6—7页。

都十分彻底，这就使得战后新体制难免存在着延续战前体制的倾向。这样，战后实际形成的体制，既有积极的成份，也有保守的成份。这种两面性，客观上使战后体制具有很大的弹性与适应性，从而为以这体制为基础的战后政党支配，提供了更大的回旋空间和更多的体制资源。这里不可能对政党支配所依赖的政治、经济和社会体制作全面描述，只能通过对体制特征的总体把握来认识战后日本为政党支配所提供的体制基础。战后政治、经济和社会体制的总体特征，可概括为以下几方面：

第一，民主主义。战后改革所确立起来的体制多少都带有民主主义的性格，这与战后改革推行“全面的民主主义”有关。这种“全面的民主主义”就是要在日本实现经济民主、政治民主和社会民主。因而，这种改革在建立新体制的同时，也使战前完全从属于国家和天皇的日本社会和国民得到一种解放，从而获得一定的自主性。支撑日本战后现代化发展的社会和国民正是在这基础上逐渐获得发展的。具有一定的主体地位和自主意识的社会和国民的出现，使得战后民主化过程，能在开始之后，得到一定的维护和发展。因此，尽管战后改革后期以及改革结束之后，战前体制都有不同程度的回复，但都没发展到完全排斥民主主义，反对民主主义的地步。另一方面，全面的民主改革，也使得政治、经济和社会领域在民主的维护和发展上，形成相互促进、制约的关系，从而保证了战后体制的民主主义特征。例如，战后财阀的解体，独占性垄断行为的禁止，旨在消除农民寄生地位并使其获得自主性的农地改革，使得像战前那样的专制统治失去了经济基础；而家族制度的废除和获得一定自主性的教育体制的形成，则为战后民主化发展提供了一定的社会基础。同样，政治体制内的权力制衡和有效监督，使得经济和社会领域的反民主倾向，无法直接得到有力的政治支持。这种民主主义特

征，在一定程度上保证了战后政治、经济和社会体制生长的活力和空间。

但是，应该看到，由于这种民主改革不是自发的，而是借外力强行导入的，再加上日本社会对传统具有很深的继承性，所以，战后体制的民主主义特征还是比较有限的。这种有限性不单纯是战后统治阶级统治政策和手段的保守性和反动性所造成的，它还有很深的历史、社会和文化的原因。例如，在国家支配体系中担负十分重要功能的“企业社会”的形成，除与自民党的保守主义政策诱导和行政作用有关之外，还与日本人观念中传统的集团主义有关，<sup>①</sup>这种集团主义使日本人对集团具有很强的从属性。而日本民众中“维持现状的保守主义”倾向，则是限制体制民主变革和全面发展的社会和文化基础。<sup>②</sup>战后体制民主主义特征的有限性，使得战后体制在具有民主主义倾向的同时，又带有比较强的集权和保守主义倾向。这两种倾向都对战后政党政治产生影响。如果说战后体制的民主性是战后政党支配的体制基础的话，那么战后体制中民主主义特征的有限性，则是战后自民党一党长期支配的体制基础。

第二，国家主导。日本学者猪口孝在分析日本政治经济体制时指出：国家主导的政治经济体制与社会主导的政治经济体制有着重要区别。日本的情况属国家主导。<sup>③</sup>国家对社会发展的主导，是日本战前就已形成的传统，这种传统赋予了日本现代化发展以国家主导的性格。到了战后，日本现代化发展的这一

白川真澄：《日本国家的支配结构》见《现代日本支配结构》日文版 新地平线，1984 年第 42 页。

同上 第 36 页。

<sup>③</sup> 参见猪口孝：《日本——经济大国的政治运营》，日文版，东京大学出版社，1993 年。

性格，反过来促使政治、经济体制走向国家主导。当然，战后的国家主导与战前的国家主导有着很大不同。

战前国家主导的基础有两个：一是天皇绝对权力的统治，二是以国家垄断和财阀支配为核心的统制经济。天皇绝对权力统治的形成，则与日本社会试图借助传统的权威力量实现国家统一、社会转型和现代化发展的变革战略有关。由于这种统治直接源于日本的家长制以及由此形成的家族国家主义，因而，它具有十分深厚的社会、历史和文化基础。社会民众对天皇表示高度认同，从而在赋予其高度合法性的同时，也使得整个社会完全从属于天皇和国家。战前国家主导的经济基础，即以国家垄断和财阀支配为核心的统制经济的形成，则与明治维新之后，每隔十几年就要进行一场战争的历史发展有关。战争是以国家对社会资源的高度集中和支配为基础的，因而，每一次战争所导致的国家对社会资源的集中，在客观上都使得随明治维新之后资本主义发展而发展起来的市场体制受到冲击，相反却使国家垄断和财阀支配得到加强。到了二战前的军部独裁时代，这种支配发展到了顶点。这时，统制经济在战时体制下展开，借助强有力的军事独裁，形成了全面否定市场体制，完全由国家垄断资本和财阀势力支配的体制。<sup>①</sup> 战前的这种统制经济培育出了日本经济发展高度依赖国家权力的性格。

战后民主改革对战前国家主导的两大基础形成了有力打击：宪法的修改和议会内阁制的确立，使天皇失去了实际的统治力，以天皇为核心的旧帝国体制彻底崩溃；而财阀解体和垄断禁止法的颁布，以及非军事化的国家发展方向，则使得统制经济丧

<sup>①</sup> 矶村隆文：《日本型市场经济》，日文版，日本评论社，1982年，第72—73页。

失了存在的经济和政治基础。然而，这些变革并不意味着战后政治经济体制就因此丧失了国家主导的特性。战后经济的恢复、社会秩序的再建以及高速经济增长，都使得战后政治经济体制不得不回到国家主导的轨道，而战前延续下来的官僚力量，则为这种回归提供了主体力量。但是，战后国家主导已不同于战前的国家主导：1. 它不是靠战前那种政治权力高度集中的专制体制而实现的，而是在民主政治体制下，通过行政权力的集中而实现的。因而，战后的国家主导在行政上的意义要远远强于在政治上的意义，而战前的情况则完全相反。2. 它不是以国家垄断和财阀支配而形成的统制经济为基础，而是以“使凯恩斯的需求管理改革有效化的‘民主主义’市场制度”为基础。<sup>①</sup>这种经济体制虽然强调政府在经济生活和社会生活中的主导作用，但并不否定或抑制市场在经济发展中的作用。到了 80 年代，新保守主义进一步扩大了市场在经济与社会发展中的作用，主张走“小政府，大社会”的道路。这一新倾向对国家主导产生了弱化作用，但并没有完全消除国家主导。

国家主导的核心就是强调政府在经济与社会发展中的作用，因而，倾向于建立强有力的政府。在现代政治体制下，强有力的政府是以有效而稳定的政党制度为基础的，所以，从一定意义上讲，自民党一党支配体制是为适应战后国家主导的政治经济体制需要而形成和发展的。

第三 官僚本位。在日本，国家主导的政治经济体制在具体运作中表现出了官僚本位的特征。和国家主导一样，这种官僚本位的特征在明治时代就已形成。从日本社会发展的逻辑过程讲，官僚本位是国家主导的基础。因为，明治维新后发展起来的

<sup>①</sup> 矶村隆文：《日本型市场经济》日文版 日本评论社，1982 年 第 85 页。



官僚是实现国家主导的具体担当者。官僚成为明治时代国家活动的核心主体，除与明治时代国家体制有关之外，还与明治维新领导者把具有管理和组织能力的官僚看作日本现代化的重要推进力量有关。美国学者伯纳德·西尔弗曼在分析战前日本政治特征时，把从 1860 年到 1945 年的日本政治发展分为 1860 到 1909, 1910 到 1929 和 1930 到战败三个阶段，认为这三个阶段日本政治特征分别是：官僚绝对主义，有限多元主义和官僚权威主义；<sup>①</sup> 而并不反对这种分析判断的日本学者猪口孝，则把战后日本的政治经济体制的特征归纳为“官僚的包括型多元主义”。<sup>②</sup> 事实也确实正如日美学者所分析判断的那样，不论战前、战后，官僚都在政治和经济生活中占据主导地位，起关键作用。

战后占领当局‘间接统治’对官僚的需要，不仅使战前的官僚势力在战后得以延续，而且也为战后国家主导的政治经济体制的形成提供了基础；而战后国家主导的政治经济体制的展开，反过来进一步巩固了官僚势力在战后的主导地位。不仅如此，战后官僚借助战后公职处分对政党和旧政治势力的打击之机，向政党和议会的涌入，打通了政府行政与政党政治之间的体制隔阂，从而在保证行政权力主导地位的同时，开始作用于政治权力。

在战前官僚本位的政治体制下，日本政党虽然曾作为反对以官僚为核心的明治政权体制的反体制势力而存在，但很快就在妥协中与官僚势力走到一起，并在大正时期的政党政治时代，

猪口孝：《现代日本政治经济构图——政府与市场》日文版 东洋经济新报社，1983 年 第 8—9 页。

同上 第 18 页。

形成了官僚政党化和政党官僚化的传统。这种传统被战后的自民党所继承，并有所发展，其标志就是自民党的核心官僚化。据统计，自民党议员中有 30% 左右的议员属于官僚出身；而在自民党长期执政中，由官僚出身的政治家担当首相的时间占了整个执政时间（到中曾根时代）的三分之二以上，<sup>①</sup> 其中有商工所出身的岸信介、大藏省出身的池田勇人和大平正芳、运输省出身的佐藤荣作和内务省出身的中曾根康宏等。在官僚在战后政治经济体制中占据主导地位的情况下，政党的官僚化和官僚的政党化，无疑为自民党一党长期支配提供了雄厚的权力资源和体制条件。

第四，同盟依赖。在资本主义发展所形成的世界市场把国内的发展与国际的存在紧紧联系在一起的时代，一国政治经济体制对社会的指导与制约功能，就必然深受其国际地位、国际关系的影响。在日本，这种影响关系体现得尤为明显。日本战后政治经济体制的最初确立和成长是在占领当局的“间接统治”下实现的。在这个过程中，随着战后东西方冷战的全面展开，日本很快就纳入冷战的总体战略部署中，成为西方世界实现冷战战略的重要组成部分。冷战战略的支配作用，使得日本战后体制对以美国为首的西方世界有着内在的依赖性。另一方面，日本战后体制改造的总体原则，除了民主化之外，还有非军事化。所以，体制改造解除了日本正规军备体系，使日本成为一个非军事化的国家。这就使得日本在占领结束成为独立国家后，不得不从“国家利益”出发考虑安全问题。基于上述两方面的现实，日本在 1951 年底与美国等 48 个国家和地区签定

① 岩井信奉：《日本的政党与官僚》（饭坂良明等编《政党与民主》日文版），学阳出版社，1987 年，第 282 页。

和平条约的同时，与美国签定了日美安全保障条约，从而与美国结成政治、军事同盟，以便使日本国内的政治与经济统治有一个安全的国际政治和军事保障。战后历史表明，“安保体制”是日本战后政治经济体制的重要支柱。因为，一方面这一体制保证了日本国内政治经济体制稳定。在 50 年代，这种内在的关系体现得最直接，到了 60、70 年代在“安保有用”论的基础上，为适应国内经济发展需要而经济主义化的日美同盟，在客观上也保证了国内政治支配的安定。<sup>①</sup>另一方面这一体制的存在，保证了国内政治经济体制运作的成效。因为，有这种军事和政治同盟的存在，日本就将战后有限的财力投入到经济和社会建设，<sup>②</sup>从而在美国军事和外交的保护伞下，实现“一国繁荣”的发展战略。

对于自民党来说，战后政治经济体制对日美安保同盟的依赖性，不仅确保了它能够在比较稳定的体制下，专心实现经济高速增长的战略构想，而且为其保守主义政治统治奠定了合法性基础。因此，在战后的发展中，日本政府，也就是自民党政府一向十分重视日美安保体制的维持和发展。不管自民党领导层怎么变化，但在这一点上前后都是比较一致的。<sup>③</sup>自民党在 1974 年版的政策解说中明确表示“坚持日美安保体制”并解释道：“我国是世界上主要国家中防卫支出水准最低的国家，然而，我们不仅维持了和平与安全，而且获得了持续的繁荣。这其中，我

白川真澄：《日本国家的支配结构》见《现代日本支配结构》日文版 新地平线，1984 年 第 33 页。

渡边治：《现代日本支配结构分析——基轴与周边》日文版 花坛社，1988 年 第 20—21 页。

J·A·A·斯托克温：《现代日本的政治变动》，日文版 木铎社，1985 年 第 232—234 页。

们不能忘记日美安保条约的存在及其所起的重大作用。如果日美安保条约不存在，那么国民就自然会对安全保障产生不安，国家的重建和今日的繁荣也就不可能实现。”<sup>①</sup> 在 80 年代，中曾根上台后全面修复日美关系的外交战略，再度显示出自民党对日美政治军事同盟关系的重视，而自民党多少也因此而进入再度鼎盛时期。

从上述四个主要特征可以看出，不论是体制的结构形式，还是体制的功能，也不论是体制的历史定位，还是体制内含的价值取向，都在不同程度上为战后政党支配，尤其是自民党一党支配，提供了基础和条件。另外，从战后体制的这些特征反观体制本身，多少也能看到这套既不完全违背世界发展潮流，同时又根植于日本历史和现实的体制，还是具有比较强的现实性的。这种现实性保证了体制的活力和效能。所以，从战后现代化发展的角度看，自民党对战后现代化发展比较成功的指导，在很大程度上应归功于战后初期保守政党和官僚在占领改革中和占领改革后建立和发展了一套具有日本特色的体制。

### 三、政党支配的社会基础

在现代社会，作为国家和社会中介物而存在的政党，必然是一定社会利益的代表。从政党政治意义上讲，只有代表了一定社会利益，从而获得该利益主体广泛支持，政党才有可能在政权舞台上获得一席之地。对政党来说，这种支持力量就构成

<sup>①</sup> 自由民主党政调委会：《自由社会日本——政策解说》日文版，1974年，第58—59页。

它存在和发展的社会基础。在日本，众所周知，自民党的社会基础在很大程度上是农民因而又被称为“农民政党”而作为最大在野党的社会党的社会基础则是城市劳动者。在这里应该指出的是，政党以一定的社会力量为基础，表明政党与该社会力量有密切的联系，但并不意味着这个政党就完全是由该社会力量所构成，因为在政党政治下，政党寻求社会支持的力量在许多情况下是从政党竞争的战略来考虑的。所以，自民党虽以农民为其社会基础的重要组成部分，但从本质上讲，也就是说从阶级性质上讲，并非农民政党，它最多只能算是代表农民利益的政党。

在日本战前、战后现代化发展中，自民党及其前身政友会和民政党是最主要的指导力量。自民党在战后连续三十八年的长期支配统治是战后资本主义国家政治发展史上少有的。因此，从总体上讲，日本社会和现代化发展过程中的政党支配，实际上就是自民党的支配。在考察自民党支配与战后日本现代化发展的关系时，人们就很自然地会从自民党的社会基础出发，提出这样一个问题：为什么以农民为主要社会基础的自民党能够有效地指导现代化发展。回答这个问题的关键就是要清楚地认识到前面提到的事实，即自民党的主要社会基础虽然是农民，但其本质不是农民政党，而是明治维新后逐渐发展起来的资产阶级政党。

在日本，自民党与农民的关系是在长期历史发展中形成的，这其中深受日本社会发展的现实与传统的影响。从日本政党政治发展史可以看出，自民党是战前主要政党发展以及最终联合的产物。<sup>①</sup>这之间经历了自由党与立宪改進黨（进步

<sup>①</sup> 政党政治研究会：《议会政治 100 年》日文版 德间书店，1988 年 第 74 页。

党)时代、两党合并后的宪政党时代、政友会和民政党时代、一国一大政翼赞会时代和自民党成立前的自由党与民主党时代。虽然在这半个多世纪的发展历程中,从最初出现的自由党与立宪改进党到最后的自民党,被统称为日本政党中保守政党的发展,在组织经历了十分复杂的分化、组合,再分化、再组合的变迁过程,但是其核心脉络并没有发生根本的变化,相反,而是代代相承。<sup>①</sup>在非工业化时代,最初政党与农民所结成的关系,也被代代继承了下来,直到战后的自民党时代。

保守政党与农民所形成的传统关系,基于两方面的因素:一是政党形成的社会条件,二是政党的组织基础。战前政党是在日本社会现代化刚刚启动时形成的,整个社会还处在农业社会阶段,农村社会是当时社会的主体。这就客观上决定了战前政党与农村社会之间的内在联系。从政党的组织情况看,早期政党的规模是比较有限的,这与当时理论上认为“议会制下,政党应以议员为中心组成”有关。<sup>②</sup>虽然这个理论很快就被放弃了,政党的规模也有所扩大,但政党并不因此而成为大众政党,相反,它依然是由诸如知识分子、实业家、旧武士组成的精英型政党。从表面形态上看,这样的政党应该是超越农村社会的,但实际并非如此,相反而是以农村社会为基础。这一方面与政党所属议员的构成有关,另一方面与政党的竞选需要有关。当时政党的所属议员主要出身于两部分人:一是出身于地方政治家,所占比例约四分之三;二是出身于实业家和官吏,而所谓的实业家

福井治弘:《自由民主党与政策决定》,日文版,福村出版会社,1970年,第35—36页。

同上,第9页。

大部分也同时是地方政治家。<sup>①</sup> 地方政治家在地方上所具有的影响,使得地方,在当时主要体现为农村社会,成为政党的主要支持地盘。每次选举,通过具有很强集票能力的农村村落(部落)组织中的名流和有权势者发动和组织起来的支持组织,是各候选人竞选活动的重要支持力量。日本文化中强烈的集团性、农村社会的高度组织性以及日本政治文化中的“地元主义”和利益诱导等各种体制和文化因素的作用,使得保守政党与其在农村的选举地盘的关系,不断地得到延续和发展,并保持到战后。

战前日本农村的地方行政实行町村——部落(村落)二重结构。町村是国家行政控制的末梢,町村的政治与行政以部落(村落)为单位展开。每一部落所形成的部落会是部落农村的自治团体,主要由部落内地主和上层农民主导。由于町村一级行政常常将公共行政事务转移给部落会,部落会实际上也就承担起了行政功能,从而成了国家公共权力对农村控制的重要中介。<sup>②</sup> 所以,部落会对农村社会具有直接的组织和调动功能,而部落名流和有权势者对部落会的领导,赋予了部落会很强的传统权威力量。因而,各政党通过名流和有权势者,以部落会为基础所组成的农村选举地盘自然是十分巩固的,能长久保持。到了战后,虽然农地改革使地主、上层农民以及有权势者对部落的支配秩序瓦解,但町村——部落的二重行政结构并没有完全改变,因而,战后保守政党通过用于代替地主和有权势者支配秩序的地方公共行政组织,依然保持住了农村地盘。另一方面,

福井治弘:《自由民主党与政策决定》,日文版,福村出版会社,1970年,第10页。

<sup>②</sup> 高桥明善:《自民党农村支配》,见白鸟令编《保守体制》(上),日文版,东洋经济新报社,1977年,第137—138页。

从战前地主和有权势者支配秩序下解脱出来的部落社会与战前相比，具有更大的自主性和自由度，因而，它们想通过地方公共行政组织追求和实现自身利益的愿望也更加强烈。<sup>①</sup>这种倾向也保证了部落与它所支持的政治家、官僚或议员之间的传统关系得以维持和发展。因为，这些政治家、官僚或议员利用手中的权力和某种政治优势所形成的“利益还原”（即对有关地区及其选民的支持给予利益回报），是它们实现自身利益和要求的重要基础。

“利益还原”是保守政党确保所属地盘巩固和发展的重要手段，因为这能起到诱导选民支持的作用。在战后，贯穿于中央、县、市、村公共行政机构的官僚体系是利益还原的渠道。上层政治家通过对作为利益还原中介的行政机构的操纵，往往形成包括市町村政治家和政府主要公务人员在内的系列化的利益还原渠道，其中地方政治家和政府重要公务人员是使公共行政权力成为政党利益还原中介的重要力量。通过这样系列化的利益还原渠道，保守政党就能有效地影响、调动和支配农村社会。<sup>②</sup>利益还原一般在两个层面上展开，一是个人层面，二是政党层面。

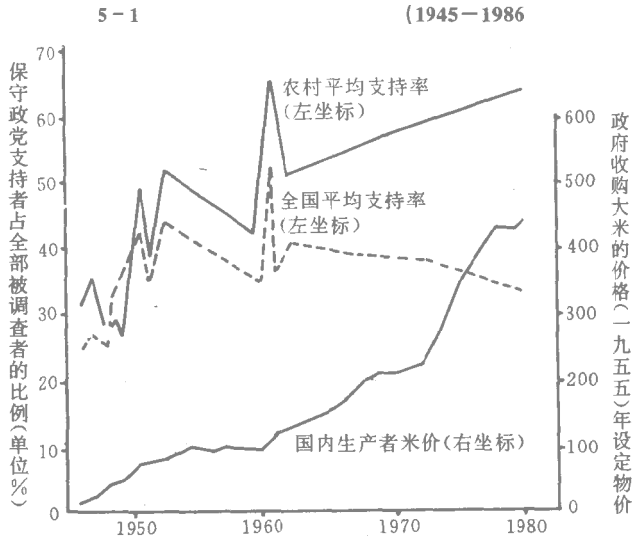
所谓个人层面就是指当选议员为确保自身的支持地盘而对自己的后援组织或后援地盘的利益予以关心和照顾。这方面的利益有两大类：一类是后援地盘的公共利益，如道路的铺设、垃圾收集站的修建、儿童公园的建立、公共汽车线路的开通等。为了此类公共行政利益的实现，议员就必须出面与有关行政当

高桥明善：《自民党农村支配》见白鸟令编《保守体制》（上）日文版 东洋经济新报社，1977年 第139—140页。

<sup>②</sup> 同上 第144—145页。







从保守政党利益还原的倾向可以看出，自民党在总体上是代表并保护农民利益的。但是这种保护，对于自民党来说，并不是目的，而只是一种手段，即利用稳固而广泛的农村地盘，达到长期执政目的的手段。因此，自民党代表并保护农民利益，并不意味着自民党因此而反对现代化。恰恰相反，自民党在根本上是倾向于现代化的。早在战前的政友会和民政党时代，作为自民党前身的这两个保守政党，就都把产业立国视为日本发展的战略。战后的自民党完全延续了这种战略。正如美国学者所指出的：“日本政府的经济政策并不是战后时期的创新，而是有效地继续执行早在 19 世纪就已采取的方针。”<sup>①</sup> 所不同的是战前保守政党虽然以农村为自身最主要的地盘，但并不把农业发展作为现代化的组成部分，而是轻视农业；相反，战后的自民党则把农业发展作为战后现代化的组成部分予以重视，<sup>②</sup> 从而既保证了自身的地盘，又保证了现代化的稳定发展。所以，如果从自民党的长期一贯的战略来看，自民党依靠农村，保护农民，其目的正在于现代化本身，因为，依靠农村稳固的支持所形成的长期稳定的统治，是现代化发展的内在要求。

正因为自民党的整体战略中，依靠农村、保护农民利益只是一种执政的手段，而不是执政的目的，所以，自民党对农民利益的维护，不是单纯地从狭隘的农民利益出发，而是从现代化发展对农村发展的战略要求出发，去保护农村社会和农民利益，从而在客观上保持了现代化发展过程中城乡相对平衡。基于这样的出发点，在战后的发展中，自民党不仅没有阻止会使自身社会

[美]西里尔·E·布莱克等：《日本和俄国的现代化》商务印书馆，1992年，第367页。

② K·E·加尔德：《自民党长期政权的研究——危机与辅助金》日文版 文艺春秋，1989年第190—214页。

基础逐步缩小的城市化过程，反而在诸如“社会开发”、“日本列岛改造”以及“山村振兴”等计划下推进和完善城市化过程。同样，也正因为保护农民利益仅仅是一种保持长期执政的手段，所以当社会的发展不得不需要政府部分解除这种保护时，自民党政府也没有因农村的利益而逆这种社会发展趋势而动。例如 80 年代中期，依据国际、国内的经济形势和农村社会结构的实际变化推行新保守主义的中曾根政府缩小了对农业的财政补助在农产品市场开放上采取了一些行动，以利于经济的整体发展。

如果说自民党依靠农村，保护农民利益，是基于历史的传统关系和现实的统治战略需要的话，那么自民党从根本上倾向于现代化，则基于其内在本质。自民党从本质上讲，不是农民政党，而是资产阶级政党。这一方面表现在它产生和发展的具体历史过程，对此，前面已有多处分析到；另一方面则表现在它与财界的关系上。

正如自民党与农民之间有传统的关系一样，自民党与财界之间也有传统的关系，而后一种关系，实际上更为直接与密切，而且有时往往能起决定性的作用。战后保守联合的经历已充分说明了这一点。农村与农民是自民党长期一党支配的社会基础，而财界则是自民党统治的阶级基础和经济基础。对于财界来说，自民党政权，正如马克思所揭示的资产阶级政权性质那样，是财界所代表的“资产阶级管理国家事务的共同委员会”。作为资产阶级管理国家事务的委员会，自民党正是借助财界在政治和经济上长期、有力的支持而得以长期执政的。

在自民党长期统治所依赖的社会基础中，农村和财界实际上承担着不同的功能。农村是自民党的“票田”，而财界则是自民党的“金库”。从自民党成立过程来看这个“金库”在自民党尚处萌芽状态时，就开出了支票。在保守政党联合，成立自民党

时，财界仅保守联合的工作费就提供了十亿日元。<sup>①</sup>实际上早在自民党出现之前，财界向保守政党提供政治资金已经形成传统。这种资金主要有两种形式：一是各个业界或企业向党的实权者提供的政治资金，二是各个业界或企业向党的派阀提供的政治资金。<sup>②</sup>财界政治投资所要换回的自然是经济利润；而保守政党手中的权力和政策导向，则为他们利润的实现提供了种种方便和保证。保守联合前夕，财界为了避免多渠道、多对象政治献金可能造成的不法行为对政党及财界自身的影响，于1955年1月组成了“安全的献金团体”——经济再建恳谈会从而使财界向政党提供政治资金一体化和组织化。该组织1955年成立后到1960年的五年时间里，向自民党提供资金累计达37亿日元，仅1960年这一年，就达14亿日元。<sup>③</sup>由于这种公开的党、财结合遭到舆论的批评，再加上经济再建恳谈会建立后的实践证明，这样的组织并不能使财界向政党提供资金一体化，财界往往在这正式献金之外，还要私下单独献金，从而客观上反而加重了财界的负担。所以到了1961年3月，经济再建恳谈会解散，代之而起的是由自民党组织、财界支持的国民协会。该组织成立于1961年7月（1975年改组为国民政治协会），它既是自民党的宣传机构，同时也是自民党收集政治资金的机构，对于财界来说，则是财界向自民党献金的窗口。这个组织的成立，比较成功地使财界向政党献金一体化，因为财界向各派阀和议员的献金，都必须通过国民协会这一组织。<sup>④</sup>这个组织一直延续至

升味准之辅：《现代日本政治体制》，日文版 岩波书店，1969年，第369页。

② 同上 第369—370页。

同上 第371—373页。

福井治弘：《自由民主党与政策决定》，日文版 福村出版会社，1970年，第182页。

今。据统计，自民党 1989 年总收入的 308 亿日元中，有 145 亿是各企业通过国民协会这个窗口向自民党提供的，占了全部收入的 47%。此外，由各派阀组成的政治团体所获得的政治资金也共达 79 亿日元。<sup>①</sup> 这些数字已充分说明了财界对自民党所具有的重要意义。

虽然，在日本政党政治中，财界向政党提供政治资金，并非仅仅提供给自民党，事实上也向其他政党提供政治资金，其中包括社会党。但是从财界与自民党的关系、财界的政治倾向以及财界向自民党提供政治资金的绝对数额来看，谁都无法否认财界是自民党保持长期统治的重要支柱。自民党依靠财界的支持而成立，同样，也依靠财界的支持而保持长期支配地位。

与其他政党相比，自民党一党支配的社会基础，主要由最基层的农村和高层的财界构成，但这并不意味着在不断发展的都市中，自民党就没有其相应的社会基础。虽然自民党在都市所进行的培育都市社会基础的发展战略不是十分成功，但现代化和都市化发展过程中不断壮大的“新中间阶层”以及该阶层主张维持现状的“生活保守主义”在客观上为自民党在 80 年代再度走向鼎盛，提供了新的社会基础。<sup>②</sup>

在考察和分析自民党长期支配地位形成的基础和条件时，除了要充分认识到自民党支配所具有的比较优越的体制基础和比较稳固的社会基础之外，还要充分看到自民党所拥有的丰富的权力资源，因为这种资源对于自民党支配地位的维持和支配成效的提高，都具有十分重要的意义。

福井英雄等合著：《日本政治视角》，日文版，法律文化社，1992 年，第 87 页。

② 白川真澄：《日本国家的支配结构》见《现代日本支配结构》日文版 新地平线，1984 年，第 36—37 页。

#### 四、政党的社会统合战略

众多的事实观察和理论研究，都证明了这样一个事实：社会的统一与有序，是实现现代化的首要条件。原发性现代化国家是这样，后发性现代化国家也是如此。社会的统一与有序，除取决于社会本身的结构状况和文化传统的同质度和统合力外，就主要取决于国家的力量，具体讲就是政府的力量。这样，强有力的政府实际上成了实现现代化的首要条件。事实上，不论同质度多么高的社会，都必须通过政府的有效组织和领导，才能达到高度的统一和有序化。这个过程实际是双向的，一方面是政府积极作用于社会；另一方面则是社会对政府的认同。所以，这里不仅有权力的关系，而且还有文化、精神的关系。一般来说，政府或国家通过制度的规范、利益的整合、权力的影响和信念的传播，将社会统合成一个有机共同体的过程，就是社会统合的过程。显然，在这个过程中，国家的意志和影响起主导作用。

日本的发展正是基于有效的社会统合而展开的。明治维新以来的日本现代化发展，实际上经历了两次大的社会统合，一次是明治维新，其核心力量是以天皇为首的权力和权威体系；另一次是在战后新体制建立和发展过程中实现的，其核心力量是政党，也就是自民党。虽然战前的统合结果，因国家在侵略战争中失败，旧帝国体制瓦解，天皇权力体系崩溃和权威衰败而受到很大的破坏，但战前在天皇权力与权威下，在高速发展的现代化过程中形成的统一国家、统一民族和统一文化，却为战后新的社会统合提供了十分重要的基础。战后的社会统合正是在这样的基础上展开的，其任务不仅要维持社会对国家的认同和信心，而且要使社会从旧的秩序体系走向新的秩序体系，并产生出新的发

展活力。

战前的社会统合，实际上是借助旧的权威力量和权力体系而进行的，而战后的社会统合则是在完全否定旧体制、旧权威，在所接受的“外来”民主体制下展开的。前者主要靠权力、权威来统合；而后者则主要靠制度和体制来统合。然而，尽管战后的社会统合所基于的社会、历史和制度条件都比较特殊，但它毕竟没有脱离日本这个社会，也没有割断日本的历史。所以，战后的统合还是有战前的基础和条件可以借用的。这就决定了战后的社会统合是在新的社会体制与传统力量共同作用下进行的。

战后日本社会统合的主导力量是自民党。作为执政党，自民党是一个传统政党，因而，它拥有其他政党所没有的深刻的历史基础和社会基础；而基于与体制内的官僚和体制外的财界所形成的“一体化”关系，它则占有了其他政党所无法占有的丰富的权力资源。深刻的历史和社会基础，赋予了自民党一定的统合权威；而丰富的权力资源，则赋予了自民党强有力的统合力量。此外，自民党长期连续执政在日本所形成的相对稳定的政治与社会，在很大程度上保证了自民党战后社会统合的持续性和有效性。

在战前，基于传统的社会结构和信仰而形成的强力统合，具有很强的实效性。到了战后，随着民主制度的确立、民主理念的导入和社会结构的变化，这种强力统合也就失去了合法性基础。然而，在战后初期，对于日本这样一个现代化尚未成熟，国家在战争中的失败使旧的权力和权威体系几乎完全崩溃的社会来说，没有一定的强力，社会统合是无法顺利实现的。强大自民党的出现，已多少包含着社会统合对这种强力的要求。但是，自民党对社会的统合是无法像战前的天皇统治那样，直接依靠强力来实现。在这种“两难”中，自民党选择了立足传统、依靠体制、



面向未来的社会统合战略，从中形成社会统合所需要的权力、权威和共同信仰，并使直接的强力统合转化为间接的强力统合，从而保证了统合的合法性。自民党的这种统合战略具体体现在以下三个方面：

第一，权威主义。日本是一个以人际关系为中心组成的社会。这个中心的核是家族，从家族逐渐扩散出来的是各种社会集团，最大的社会集团就是国家。所以，人们又称日本为家族主义或集团主义的社会。家族的组织 and 统合是通过家长的权力与权威实现的，家长的权力与权威基于“孝”的伦理而形成。这种权威模式扩展到社会集团以及国家，就形成了以“忠”的伦理为基础，以绝对权威、绝对服从为特征的权威主义。日本战前的天皇制国家，正是在这种“忠孝一体”的家族国家基础上形成的。<sup>①</sup>由于天皇制国家实际上是家族组织形式和秩序规范的扩大，因而，天皇统治下的臣民对天皇权威的认同，不仅出自外在的制度法则，而且也出自内心的道德法则。正是基于这种“深入人心”的权威力量，战前日本社会成为一个高度的统一体，并培养出了具有为以天皇为首的国家而献身的精神的国民。

日本社会的文化传统和战前天皇的绝对统治，使得源于家族社会和家长制的权威主义，成为日本国民性的一个重要方面。所以，在战后，虽然民主改革从大至国家统治模式，小至家族结构，都对传统的权威结构进行了比较彻底的改造，但是日本国民归属集团、依赖权威的传统性格并没有因此消失。这就为战后推行权威主义的社会统合提供了重要基础。战后日本权威主义的社会统合在两个层面上展开：一是天皇权威统合；二是企业权

<sup>①</sup> 石田雄：《现代政治的组织与象征》，日文版，みすず书房，1978年，第285页。

威统合。

在战后改革中，最敏感的问题之一是天皇的战争责任以及天皇制的存废问题。出于日本人特有的民族情结和历史文化情结，战后复苏的各政党，除共产党外，都在这个问题上表现出十分暧昧的态度。它们在各自提出的战后变革方案中，都没有明确表示要对天皇制进行彻底改造的意思。<sup>①</sup> 社会党在说明为什么主张形式上保留天皇制时，表示这主要考虑到国民的感情；而保守政党则毫不掩饰地声称，维持天皇传统权威，主要是考虑到国家的安定和社会秩序。吉田茂在《回想十年》中，对此表达得十分明确 他说：“不管世道如何变化 父母、兄弟、长幼之序，先辈后辈之先后，社会上之礼仪要是丧失了，这个社会的秩序就得不到保证，国家安定也将不可能。依据我国存续已久的历史观念和传统的精神，皇室是我民族的始祖、宗家。这不是理论，而是传统的事实。对皇室的尊崇，是人伦之义，社会秩序之基础。所以 我国的民主主义 要不以此观念、精神为基础 就无法确立。”<sup>②</sup> 基于这样的政治与社会态势，占领改革领导者与当时日本社会各政治势力达成了妥协，让天皇作为一种“象征”予以保留。这样，最后仅废除了天皇的权力，但保留了天皇在日本社会、政治和文化中的权威。保守政党“维护”下来的这个政治资源，到了自民党时代，就成了统合战后日本社会有力的权威资源。在自民党统治的三十八年时间里，自民党一直视形势的需要 在各种重要的或重大的场合 以各种形式利用这种“象征”性

① 政党政治研究会：《议会政治 100 年》，日文版 德间书店，1988 年 第 475 页。

② 高桥彦博：《保守的智慧与革新》，日文版，花坛社，1991 年 第 225—230 页。

③ 吉田茂：《回想十年》 第四卷 日文版 新潮社，1957 年 第 79—80 页。

的权威力量来影响国民，统合社会，巩固自身的统治。<sup>①</sup>

自民党战后统治所依靠的另一个权威力量则是企业权威。企业权威是基于战后高速增长中“企业国家”的出现由传统的天皇权威转化而形成，它是日本社会统合的“新基轴”。<sup>②</sup>在 50 年代自民党的社会统合主要依靠天皇的“象征”性权威，进入 60 年代，随着“企业国家”的出现，自民党的社会统合就从主要依靠天皇权威，转向主要依靠企业权威。<sup>③</sup>

日本学者宫本宪一根据国家财政支出的方向，把军费支出占国家财政支出比例很高的美国称为“军事国家”，而把社会保障支出占国家财政支出比例很高的英国称为“福利国家”，与这两个国家相比，日本财政支出的重心在推动产业发展的公共事业支出，所以称日本为“企业国家”。日本这种财政支出战略的选择，一方面与日本战后走非军事化道路有关，另一方面则与日本急需在战后重新实现现代化发展有关。在这一战略下，日本在战后，尤其是进入 60 年代后，产业高速发展，并迅速形成了以大企业为中心的产业结构体系。产业高速发展迅速带来两大社会变化：一是企业就业人口激增，农业人口激减。从 1955 至 1975 年的二十年间，从事农业的人口减少了 824 万人，占就业人口的比率从 37.9% 激落到 12.6%。与此相反，第二、第三产业的就业人口在同期增加近二倍，所占就业人口的比率从 34.2% 增至 51.7%，产业劳动者成为日本社会的“多数派”。<sup>④</sup>二是随

渡边治：《战后政治史中的天皇制》，日文版，青木书店，1990 年，第 43—46 页。

同上，第 36 页。

同上，第 44 页。

④ 白川真澄：《日本国家的支配结构》，见《现代日本支配结构》，日文版，新地平线，1984 年，第 38 页。

着产业的发展，产业规模的扩大和结构体系的完善，日本社会以大企业为中心，形成了大企业——下属关联企业——地方社会的利益分配体系，从而为建立新的稳定支配体系奠定了重要基础。<sup>①</sup>

基于产业发展所带来的上述两方面变化，进入高速经济增长阶段后，自民党的社会统合战略自然就从天皇权威转向企业权威，即依靠企业的组织体系以及劳动者对企业的高度归属意识和忠诚感来统合社会。企业权威的形成，除和企业在社会经济生活中占据主导地位有关之外，还与天皇权威的影响有关。这种影响体现在两个方面：一是在天皇制的影响下，基于日本传统的集团主义，近代产业的发展形成了家族主义的经营传统。这种传统在战后企业中得到了延续，而在这种传统下发展出来的终身雇用、年功序列和企业福利，使劳动者对企业产生了很强的归宿感；<sup>②</sup>二是天皇制培养出了极富献身意识和忠诚感的产业劳动者。在战前，日本的产业工人在确定自己的劳动价值与社会地位时，并不是从自身的权利与处境出发，而是从帝国的发展出发。他们认为工业的发展是帝国实现富国强兵的基础，而作为“国家工业基础的劳动者”的劳动由于推动了工业发展因而是“神圣”的。<sup>③</sup>在战时体制下，这种为国家和天皇而奋斗的劳动观念得到进一步强化。战后，随着天皇权威的崩溃，产业劳动者就很自然地把这种献身意识和忠诚感从天皇、国家这个大集团转向企业这个小集团。但是应该指出的是，虽然战后企业

白川真澄：《日本国家的支配结构》，见《现代日本支配结构》，日文版，新地平线，1984年第39—40页。

参见岩尾裕纯：《天皇制与日本经营》，日文版，大月书店，1992年。

铃木正幸：《近代天皇制的支配秩序》，日文版，校仓书房，1986年，第149—151页。

权威的形成深受天皇权威存在与变化的影响，但维系企业权威的长期基础，则是共同构成天皇权威和企业权威的日本社会传统的家族主义和集团主义。

在使社会统合从以天皇权威为主统合转向以企业权威为主统合过程中，自民党最基本战略措施体现在社会与企业两个层面上。在社会层面，在“国民所得倍增”和“社会综合开放”的口号下，使日本社会从战后以安保为中心的政治时代进入以高速增长为标志的经济时代。在企业组织层面，主要进行了三方面的努力：1. 政府通过积极的财政政策，推动各种类型企业的发展和完善，强化企业活力和对社会的支配力；2. 通过对企业内工资上升水准确定的介入和制度化的工资调整制度的确立，调和劳资关系，平衡社会分配；<sup>①</sup> 3. 通过农村的现代化和教育制度的改造，扩充企业发展所需的劳动力，培养符合企业发展需要的高水准技术工人。<sup>②</sup>

在战后日本社会发展中，天皇权威统合与企业权威统合，是一种相辅相成的关系，有内在的互补性。因而，自民党往往视形势的需要，综合地使用这两种统合权威，取得了比较明显的效果。

第二，经济主义。在政党政治的条件下，自民党作为执政党，对社会的统合难免出现这样的景象，即将社会统合与自身执政联系在一起，使社会统合不仅从现代化发展的需要出发，而且从自民党的政权稳固出发。这种联系使社会统合深受自民党意志的作用和影响。但是，应该看到，这种作用和影响并不妨害社

公文博：《面向日本型企业社会的劳动者统合》见《现代日本支配结构》日文版 新地平线，1984年 第247—253页。

<sup>②</sup> 渡边治：《现代日本社会的权威结构与国家》见藤田勇编《权威的秩序与国家》日文版 东京大学出版社，1987年 第219—220页。

会统合与现代化发展之间的一致性。因为，自民党的意志深受作为战后保守阵营重要组成部分的财界、实业界的影响，而它们最大的共同点是都以政治安定，经济发展为至高无上的命令。在这个命令下，它们都以现实主义的政策和措施，来统合战后日本社会。<sup>①</sup>这在自民党的经济主义统合战略中表现得尤为明显。

经济主义统合战略形成于战后 60 年代。从形成背景和过程看，它一方面是为配合社会的权威模式从天皇权威向企业权威转换而提出的；但更重要的是为了使日本迅速从不稳定的政治时代走向稳定的经济时代而提出的。

50 年代，日本国家的发展目标和日美关系都不确定，保守政党内部形成了吉田茂的经济立国潮流和鸠山一郎、岸信介的再军备、改宪的“逆流”的交错。<sup>②</sup>保守联合后改宪、再军备的“逆流”占上风，从而引发了 50 年代末期反安保斗争的不安定年代。这场斗争不仅影响了自民党执政，而且也影响了战后社会的现代化发展。为了迅速把社会统合到现代化发展方向，在财界作用下，自民党迅速改变执政战略，使原先主张改宪和再军备的政权转向推进经济成长的政权，全面推行经济主义的统合战略。在这统合战略下，日本战后社会发展就从政治时代进入经济时代。从自民党执政的整个进程来看，经济主义的统合战略，实际上包含两方面内容：一是强国富民动员，二是利益诱导。

明治维新提出的现代化基本目标是“富国强兵”。这个奋斗目标高度统合了战前日本社会。它虽然最后不仅导致了军国主

K·E·加尔德：《自民党长期政权的研究——危机与辅助金》，日文版，文艺春秋，1989 年 第 130—131 页。

白川真澄：《日本国家的支配结构》见《现代日本支配结构》，日文版，新地平线，1984 年 第 29 页。

义，而且使日本不得不重新开始一个新的现代化过程，但它的动员毕竟使日本国民形成了强烈的现代化倾向。到了战后，急于从战争失败中重新振作和急于摆脱战后危机与困境的愿望，强化了战后日本国民的这种倾向。自民党“强国富民”的经济主义的统合战略，在政治上，正是利用了这种倾向。它不仅能满足战后日本国民的基本愿望，而且也有利于战后现代化的发展。以“强国富民”为目标的社会动员与战前以“富国强兵”为目标的社会动员的最大区别在于：经济与社会现代化发展的最终目的，从战前仅仅限于国家的强盛，扩展为国家的强盛与民生的进步；从战前要建立一个“兵强马壮”的社会，转向建立一个富强平和的社会。因而，“强国富民”的动员比战前的动员更具统合力。正因为如此，自民党在其所有的政策中，都有意或无意地把最终的落脚点放在民生上。<sup>①</sup>“强国富民”动员在战后 60、70 年代带来了安定的政治和高速成长的经济。

经济主义统合战略的另一个重要内容是利益诱导，即政府通过各种经济政策和经济辅助措施来诱导各种社会利益，从而达到统合的目的。当然，在自民党的统治下，这种诱导往往与自民党自身政权巩固联系在一起，因而这种诱导实际上带有争取选民支持的倾向。利益诱导，体现在两个方面：一是为推动企业的发展，对企业进行利益诱导，如提供低息贷款，大笔公共投资等，这种诱导在战后经济发展中，一直存在。二是对社会的利益诱导，这出现于战后的 70 年代。60 年代的经济发展及其所引发的高度社会动员，带来了两方面后果：一是各种社会利益要求涌现。强烈的发展动机，使社会各领域都对政府形成明显的利益要求；同时，经济发展给社会成员带来的自主地位和主体意

<sup>①</sup> 参见自由民主党政务调查会：《自由社会日本——政策解说》，1974 年。

识,使其对权利的维护和实现更加积极、主动,从而形成积极的政治参与要求。二是高速经济增长所引发的公害问题、地域发展不平衡问题、劳资关系问题等不断引起各种形式的社会运动,这些运动使自民党政府时常面临各种各样的政治与社会危机。面对日益活跃、日趋独立自主的社会,自民党为了巩固自身的统治基础,从70年代开始推行利益主义的诱导战略,即通过提供各种各样的巨额辅助金、补偿金、进行各种事业的投资、发放低息贷款等经济手段,<sup>①</sup>广泛满足社会各领域对利益分配的要求,从而稳住地方,化解社会运动,买通民意和民心。<sup>②</sup>日本学者把自民党这种利益诱导的政治,形象地称为“顾客指向政治”。<sup>③</sup>在这种政治了,政府的利益诱导时常超越经济规律,而按照政治需要进行。<sup>④</sup>这种使社会有关各界受益的利益诱导,到了80年代中期,带来了自民党在选举中的巨大胜利和新的政治安定时代。60年代高速经济增长积累起来的大量财政资源,为70年代开始推行利益诱导战略提供了重要基础。<sup>⑤</sup>尽管这种诱导难脱自民党为自身政权谋求政治利益的色彩,但它在客观上,还是起到了协调社会利益,平衡地区开发,全面推进经济和社会现代化的积极作用。

### 第三 教育主义。明治维新以来,日本就推行‘教育立国’的

K·E·加尔德:《自民党长期政权的研究——危机与辅助金》,日文版,文艺春秋,1989年 第131—136页。

白川真澄:《日本国家的支配结构》见《现代日本支配结构》日文版 新地平线,1984年 第45—46页。

中野实:《日本政治力学——谁是政策的决定者》日文版 日本放送出版协会,1993年 第156—158页。

K·E·加尔德:《自民党长期政权的研究——危机与辅助金》,日文版,文艺春秋,1989年 第106页。

<sup>⑤</sup> 同上 第146页。



现代化道路，战后现代化发展依然沿此道路进行。教育是进行政治社会化的重要途径，因而，在社会统合中往往扮演十分重要的角色。战后，在教育立国的战略下，自民党很自然地教育作为社会统合的重要机制，推行教育主义的统合战略。

战后初期改革的一个重要内容，就是对战前完全由国家统制、培养军国主义的高度集权的教育体制进行改革，推行民主教育，从而在推翻传统的中央集权的教育统制体制的同时，在教育制度、教育内容、教育行政、教育政策等方面都进行民主化改革。但是，这些改革并没有消除国家对教育的支配与影响。就在战后改革推行“民主教育”的过程中，保守政党的政府就推出比较专制的教育路线，如对在日朝鲜人“压制其民族教育，实行‘日本国民的同化教育’”并在全日本大学中以各种借口解聘“共产主义教授”。基于这种倾向，占领统治一结束，保守政党就在建立“独立”的日本体制名义下，重新全面确立国家对教育的支配体制。当时作为首相咨询机构的“政令改正咨询委员会”在提交的报告中提出了这样的设想：<sup>1</sup> 编定国家统一教科书，教育委员会实行任命制，强化文部省机能，使其成为有关教育行政的最高审议机关，强化和扩展国家对公立教育的支配。<sup>2</sup> 引入系统的教育内容，中学以上普通课程与职业课程分设。<sup>3</sup> 公立的职业教育应培养战后经济重建和发展所需的人材。这些设想后来基本上都付诸实施，从而确立起国家具有很强支配力的新教育体系。战后保守政党就是通过这个教育体系，进行有效的社会统合，其具体策划者是文部省官僚和自民党文教部会。这种教育统合主要围绕着两个中心展开：一是国家主义的民众统合；二是能力主义的民众统合。

国家主义的民众统合，就是通过教育体系向民众灌输国家主义的意识形态。基于日本的历史与传统，这种国家主义意识

形态的核心内容不外是：爱国心，守卫国家的气概，国防义务观念，天皇制的拥护，公共意识形态和秩序观念等。<sup>①</sup> 这种国家主义意识形态的灌输，在吉田茂政权时就已开始，吉田茂当时还就爱国心教育发表了谈话，予以强调。自民党成立后，继续进行国家主义意识形态的灌输，并予以发展。这种教育的最基本机制，就是以历史教科书为中心的教科书国家检定制度。直到 80 年代，自民党还在不断强化教育的行政指导。

能力主义的民众统合，是从 60 年代开始全面展开的，它与企业权威统合、经济主义统合形成了相互呼应的态势。能力主义的基本理念就是教育要为经济的高速成长培养各种各样具有不同技能和能力的人材。1962 年，文部省发表了题为“日本的成长与教育”的白皮书，提出了“为了将来的经济发展……教育也应成为一个重要的投资部门”的主张，1963 年经济审议会发表了题为“经济发展中人的能力开发的课题与对策”的报告，明确了教育应彻底推行能力主义。基于“人的能力开发论”和“教育投资论”在 60 年代，公共教育按照经济主义的合理化和能力主义的多样化的原则展开，国家依据学生的情况和社会与经济发展的需要，一方面增设各种职业高校，使教育内容多样化，另一方面使战后“单线型”的学制转为“复合型”的学制，从而最大限度地开发人力资源，使教育培养与实际的社会需要高度吻合。<sup>②</sup> 问题的关键在于，在这种能力主义教育中，教育不仅重视了人的能力开发，而且还重视使开发出来的能力产生社会效果。为此，能力主义教育还有意识地引导人们把自身的能力开发与

白川真澄：《日本国家的支配结构》见《现代日本支配结构》日文版 新地平线，1984 年 第 55 页。

秦和彦：《战后教育与国家支配》见《现代日本支配结构》日文版 新地平线，1984 年 第 176—177 页。

对社会和国家的奉献紧密地联系在一起，当时提出了“胸中日之丸 手中好技术”的新的国民形象。<sup>①</sup>这种能力主义与当时的企业权威主义、经济主义相结合，对国民起到了很强的统合功能。

总结以上分析可以看出，权威主义、经济主义和教育主义，实际上相互之间内含着十分紧密的有机联系，它们之间相互补充、相互促进的关系，使战后保守政党的社会统合战略既有很强统慑力，又有很强的适应性，从而能有效地对社会进行必要的统合。当然，随着日本社会的逐渐成熟、现代化国家的达成以及民主化的全面展开，社会统合也就逐渐从以国家权力主导的统合转向以法律、制度和意识形态为主要机制的自行规约。

## 五、政党组织与社会统合

现代社会与传统社会的差别是多方面的，从社会与国家的关系看，主要体现在两个方面：一是社会日益脱离国家或政权直接的、全面的权力控制，而以一种相对独立的形态存在，并对国家和政权有一定的制约作用；二是日渐独立的社会，在依自身规律发展中，日趋多元化，并对国家产生多元的利益要求。在这样的现代社会下，国家既不能像传统社会那样，直接依靠强力将社会统合进自己的权力和秩序范围，也不能像传统社会那样，用单一的意志代替或否定多元的意志。为此，代议民主制应运而生。代议民主制，从社会的立场出发，是社会履行民主权利、参与国家管理、监督国家活动的重要机制；而从国家的立场出发，是使社会统合进一定的法律和制度规范，并与国家保持协调运动的

<sup>①</sup> 秦和彦：《战后教育与国家支配》见《现代日本支配结构》日文版 新地平线，1984年 第179页。

有效的社会统合机制。政党是国家与社会的中介，因而，在代议民主制下，对于国家的社会统合来说，政党政治本身的存在就具有很强的社会统合功能。这其中的原因有两方面：1. 政党是代议民主制运行的实际主体，没有政党，代议民主也就无法实现，因为广泛的利益，不通过一定组织的代表，是无法得到有效表达的。同时，政党为履行自身的职能，实现一定的目的，在选举和代议中所进行的活动，对社会具有很强的动员功能，因此，亨廷顿视政党为代议制下的动员工具。<sup>①</sup> 这种动员所形成的广泛政治参与，虽然可能给国家制度带来压力，并导致危机，但从政治的长远发展来看，它有助于国家对社会的统合。2. 在现代社会，政党既是作为一定社会阶层或集团的代表机关而存在，同时也是作为一定社会阶层或集团利益的表达机关而存在。<sup>②</sup> 所以政党本身的存在，在代表一部分社会利益的同时，实际上也就统合了这部分的社会。因而，当不同的政党聚集到作为国家权力中心的议会舞台上时，实际上，也就等于多元的社会力量和社会利益，在国家这个层面上聚合，从而产生出一定的国家意志。从这个意义上讲，对于国家来说，政党是国家统合多元社会的重要媒介。

因此 当我们看到战后自民党作为执政党 通过国家体制和权力，对社会进行统合时，还应看到自民党作为多党政治中一个主要政党而存在本身，对社会所起到的统合作用。自民党能在国家统合社会中成为指导力量，实际上，是以其自身对社会统合作用的发挥为基础的，因为，它只有使自己成为社会的广泛代

塞缪尔·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》华夏出版社，1988年，第386页。

G·萨廷：《现代政党学》，日文版，早稻田大学出版社，1992年，第49页。

表，才能赢得广泛的社会支持，从而成为执政党。政党组织的特性以及政党政治运行的内在规律性，决定了在代议民主制下，作为一定社会阶层或集团利益代表的政党，凭其自身与社会的联系以及对社会的组织和影响，客观上都具有统合社会的功能。统合力越强的政党，越能在政治舞台上占据优势。在战后日本推行的民主体制下，不仅自民党，其他政党，也都具有社会统合功能。

但是，应该指出的是，在日本社会和政治发展历史中，并不是政党一出现，政党自身就完全具有这种功能。实际上，战前的政党就不完全具备这种功能，其中的原因有：1. 在战前帝国体制下，主权归属天皇，作为政党活动舞台的议会不是权力的中心，法律上仅为天皇的辅佐性机构而存在。2. 战前政党不论其组成人员，还是其所依靠的社会核心力量，都是中央与地方的各级议员、官僚以及社会各界的名流，具有封闭性和排他性的倾向，因而，“一般市民做梦也别想与政党形成什么直接的关系。他们要是对一定的政党表示支持的话，只能通过地方名流。”<sup>①</sup>3. 战前的有限选举使得政党在政治上没有必要对社会作最大范围的社会动员。战前的选举在很长时间内，不是普遍选举，而是有限选举。大正时代经社会各界努力，虽实现“普选”，但这“普选”还是相当有限的。在有限的选举下，政党要赢得选举，没有必要在组织和宣传上作最大范围的社会动员，从而也就限制了它的社会统合功能。4. 战前的政党政治不健全，主要体现为帝国体制对保守政党限制和对社会主义政党的绝对压制。由于并不是社会各阶层、各阶级都能组织政党，并借此参与政治生活，因而

R·A·斯卡拉皮诺、升味准之辅：《现代日本政党与政治》，日文版，岩波书店，1962年，第22页。

不论是那些受限制或受压制的政党，还是整个政党政治，都很难具备健全、完善的社会统合功能。

所以，从总体上讲，战前的政党和政党政治，实际上不具备有效统合社会的功能。在战前帝国体制下，天皇的集权专制，是用强力将社会统合进天皇制国家的秩序范围内的。到了战后，随着政党组织发展的自由化，选举权的进一步扩大以及政党在代议民主制中主导地位的获得，政党就逐渐开始成为社会统合的重要力量。在这过程中，战后民主改革所推进的日本社会民主化发展，是战后政党的重要基础。由于传统的惯性，战后政党在复苏和再建中，并没有完全摆脱过去的形态。但是，战后民主改革和公职处分对旧议员、官僚和地方名流所形成的强大冲击，很快就使复苏的政党不论在组织上还是在社会基础上，都严重弱化。由于战后刚复苏的政党，在组织上和观念上，都形不成对战后初期日本社会的有效指导和组织，所以，在战后政党复苏的过程中，各种各样政党大量涌现，1946年选举时，参与选举的政党达三百多个。对于战后发展的总体趋势，旧的政党显然缺乏比较明智的判断，依然按旧的思路思考新的问题，所以，受到民主改革冲击的政党，在主客观条件的限制下，并没有立即向大众政党转化，依然在旧的社会地盘上“耕耘”。当时以吉田茂为代表的保守政党努力与官僚结合，从而走上了通过“政党官僚化和官僚政党化”来改造和发展政党的传统的发展道路。这样做虽然一时渡过了危机，并强化了政党的执政能力，但它在总体上还是没有适应战后日本社会发展的需要。到了50年代中期，日本政党才正式开始有意识地推动以议员为中心的传统政党向“大众政党”转化。战后政党的社会统合功能正是在这种转化中开始发展的。这种转化主要是围绕着大众动员和密切政党与利益团体关系这两方面的努力而展开。在这个过程中，政党扩大了

自身的社会支持基础，同时也强化了自身的社会统合功能。

第一，大众动员。保守联合是战后日本政党政治发展的转折点。保守联合的一个重要动因是社会党的统一。战后，社会党一直作为城市劳动阶级，即工人阶级的政党形态出现。虽然它成立之后，内部就一直存在左派和右派的矛盾，但整体趋势是上升的。所以，分裂后的社会党再度统一，不论对当时正处危机的保守政党来说，还是对站在工人阶级对面的财界资本家来说，都是一大挑战。正是在这样的背景下，保守联合达成，从而形成自民党与社会党“两党并立”的局面。鉴于社会党明确的阶级性，自民党一成立就感到强化自身组织的必要，意识到在“两党并立”的局面下，如果不建立起自己广泛而巩固的社会基础以及健全的组织体系，而仅仅靠传统的地盘，就很难保持对社会党的绝对优势。所以，自民党在成立大会上，就提出了对自民党组织发展具有指导意义的《组织活动纲要》。<sup>①</sup>实际上，自民党所针对的社会党，虽然在意识形态和利益表达倾向上，鲜明地站在城市劳动者的立场，具有鲜明的政治性，但是在政党组织上，和自民党没什么两样，也属以议员为中心的政党。社会党到了60年代，党员总共才四万人左右，其中各级议员总数约四千，平均十名党员中就有一名是议员，而且即使是这样的水准，还包含了从1957年开始的以发展党员为主要内容之一的组织化运动的成果。

尽管社会党在组织上也不是大众性政党，但其立场和利益倾向鲜明的阶级性和城市社会的大众性，还是刺激了自民党想成为最有广泛代表性政党的决心。为此，《组织活动纲要》提出

<sup>①</sup> 升味准之辅：《自由民主党的组织与机能》见日本政治学会编《现代日本政党与官僚》（1967年《政治学年报》），日文版，岩波书店，1967年，第55页。

了要把自民党建成“国民政党”的目标。《纲要》认为不以依共同的政治意识组织起来的国民为背景的“纯议员政党”，是孤立于大众的“赤条条政党”其组织自然十分虚弱。要克服此弱点，党的组织活动就要和一切活动（人们的自由与生存）直接相结合，直至进入家庭的厨房。同时，面对以全国工会总评议会为主力发起的，实为阶级斗争的工会政治斗争，应采取积极主动的态度和行动，在各种经济团体和产业机构内扩大党的活动，并勇敢地走进工会组织。<sup>①</sup> 1959年，自民党大会对这新的组织纲领所取得的实际成果作了总结。根据这份总结报告，在新的组织纲领出台后的三年时间内所取得的成果有：第一年（1956），在50%的城市地区建立了党支部；第二年，努力吸收青年入党，并开设了培养党的干部的中央政治大学院；第三年，在全国范围内，通过实行地方组织员制度，争取党员500万的运动得以展开。根据这次大会宣布的数字，此时自民党有支部2200个，党员150万，其中青年党员11万，地方组织员6100名。自民党在这新基础上提出了1959年组织发展的七大目标：1. 建立基层组织，具体措施有完善支部组织，在每部落、町建立班组织，开展500万党员登记活动，使潜在党员达到1000万，建立自主财政，保证党费的交纳。2. 完善组织领导队伍，强化组织领导机关，组织领导和地方干部到中央政治大学院等机构研修。3. 开展日常活动，具体内容有制定劳动对策，特别是培养自由民主的工会组织；实现中小企业组织化；强化文化运动等。4. 强化青年及妇女组织，如推进各种形式的青年国民运动；与青年团体合

<sup>①</sup> 升味准之辅：《自由民主党的组织与机能》见日本政治学会编《现代日本政党与官僚》（1967年《政治学年报》）日文版，岩波书店，1967年，第55—56页。



作 设立府县学生部等。5. 强化农村、中小企业的组织的组织建设 具体对策有 建立农村党组织 宣传党的农业政策 强化地方组织员；举办各种讲座，通过电影、幻灯等手段向农村进行宣传 活动 与农业团体建立合作关系 与青年团、妇女会、农协青年部 联手工作。6. 确立有关地方选举、参议院选举的综合选举对策。7. 确立新党团，加强党的统一与团结。<sup>①</sup>

自民党成立后几年所推出的一系列大众动员计划，在日本政党史上是史无前例的。根据有关资料，要实现这些计划，全国需要 2 万名左右的地方组织员 但到了 1960 年初 全国仅有 1.3 万名左右的地方组织员在活动。<sup>②</sup> 所以 尽管自民党非常努力，但最后所取得的成果和预计的目标还是有比较大的距离。这其中的另一个重要原因是：党的组织扩大，受到党自身各议员为选举而组织的后援会严重挑战，很多社会力量被后援会所吸纳。据统计，各种各样的自民党后援会的会员，在全国就有 1000 万左右。<sup>③</sup> 但是 应该看到 自民党在组织发展上的这些努力 还是使自民党对社会基层的渗透和统合程度大大提高，密切了自民党与社会各阶层、各集团之间的联系，强化了自身组织力和领导能力。尽管自民党组织和党员的发展，最后还是比较有限的，但如果把这种发展和后援会的发展结合起来考虑，自民党在总体上对社会的影响还是十分广泛的。

面对自民党的大众动员和组织强化运动，作为反对党的社

高原真男：《保守政党的组织活动》见《思想》日文版，1956年6月号，第94—95页。

② 安达幸一他：《自民党的组织者》见《中央公论》日文版，1960年4月号，第102页。

R·A·斯卡拉皮诺、升味准之辅：《现代日本政党与政治》日文版，岩波书店，1962年，第104页。

会党也不得不把一直挂在嘴边的“走到大众中”的口号付诸实施。“走到大众中”口号的基本精神是：为改变日本劳动者组织率仅 30% 的局面，必须到未组织起来的劳动者，特别是中心企业的劳动者中去，启发并唤起他们的阶级意识；同时，到农村中去，积极做至今还依附于保守派的农民的工作<sup>①</sup>。为此，1957 年，社会党开始了涉及多方面领域的组织化运动。为了强化党员的发展以及党组织和大众团体之间的联系，社会党中央执行委员会被赋予了任命中央组织员和地方组织员的权力。这场运动的主要目标有四个：1. 使党员数最少增至 10 万；2. 使以“候选人为中心”的支持模式转为以“党为中心”的支持模式；3. 强化党在“未组织起来”的大众中的影响，特别是强化党与劳动同业工会、农民团体的联系与合作；4. 为了强化这种联系与合作，在争取“支持团体”的同时，在同业工会的外部团体中培育党的细胞。<sup>②</sup>这些构想是积极的，也是现实的，但由于主观的原因，这场运动最后所取得的成果远比自民党取得的成果少。到 1959 年底，中央执行委员会只任命了 8 个中央组织员和 158 个地方组织员。<sup>③</sup>这样的格局就使得社会党最后还是无法完全进入一直想进入的农村，只能在传统的都市地盘活动。但是，由于工业化和城市化的发展，产业工人的增加，所以，社会党在传统地盘所获得的支持率虽然没有多大变化，但支持者的绝对数却大为增加。在 60 年代，社会党能获得 1200 万张左右的选票。<sup>④</sup>这个数字表明，社会党在城市劳动者中，还是有比较强的统合力。

基于战后日本政治的发展，大众动员是战后日本政党普遍

② R·A·斯卡拉皮诺、升味准之辅：《现代日本政党与政治》日文版，岩波书店，1962 年，第 115 页。

③ 同上，第 116 页。

④ 深田肇：《日本社会党建设论》日文版，田畑书店，1976 年，第 34 页。

推行的发展战略 所以 不仅自民党、社会党进行过大众动员 其他的政党也进行过类似的努力。战后成立的公明党在这方面的努力也是十分积极的。公明党是一个宗教性政党，它利用创价学会这一宗教组织，建立各种外围群众团体，如青年政治联盟（1968）、主妇同盟（1968）、劳动妇人会（1968）、日本女子和平联盟（1969）、日本民主劳动协议会（1968）等。这些大众性组织的成立，为公明党的发展奠定了基础。所以，公明党最后拥有的党员比社会党还多。<sup>①</sup>

表 5-1 是 80 年代末 90 年代初，日本主要政党的组织状况。从中可以看出，各政党在党员数方面，与 60 年代的情况相比 都有比较大的变化 自民党从 150 万增至 220 万 社会党从

表 5-1 各政党的实力与组织状况

政 党	参院比例代表 区得票数(1989 年参院选举)	国会议 员数 (1990 年末)	地方议 员数	党员数	政党机关报	
					报 名	份 数
自由 民主党	15343455	395	4548	2200059	自由新报(周刊)	约 50 万
日本 社会党	19688252	213	3354	127000	社会新报 (每周 2 期)	475000
公明党	6097971	66	3476	213000	公明新闻(日刊) 周日版(周刊)	约 80 万 约 140 万
日本 共产党	3954408	30	3961	约 50 万	赤旗(日刊) 周日版(周刊)	约 300 万
民社党	2726419	24	909	105500	民社周刊 (周刊)	约 19 万

出处：《朝日年鉴》1991 年版。国会议员数是参众两院议员的合计。  
地方议员数是根据《政治经济总览》的统计。

① 村上重良：《公明党》日文版 新日本出版社，1970 年 第 131—140 页。

6万不到翻至12万。这其中的变化，除与战后政党的建党观念从“议员政党”转向“大众政党”有关外，还与参议院选举中的比例代表选举制推行所产生的客观推动有关。从总体上讲，这一趋向的存在与发展有利于政党组织对社会的统合。

第二，密切政党与利益团体的关系。这实际上是战后政党进行大众动员的一个重要组成部分，与吸收党员所取得的成果相比，各政党在这方面所取得的成果，更显著些，所产生的效果也更明显些。所以，各政党在无法非常有效地在党员数的扩大和组织的深化上做文章时，都还不断地在密切与利益团体的关系上进行努力。

在战后，日本社会的集团化、组织化得到了比较大的发展。这与两方面因素有关：一方面与日本集团化的社会传统有关；另一方面则与战前的战时体制对社会基层实行组织化有关。<sup>①</sup> 与传统的社会集团化不同，战后的社会集团或组织主要基于业缘、地缘和政缘所组成，加上集团本身所具有的独立自主性，因而都有比较明确的利益要求。在多元组织化的社会中，政党密切与各种利益集团的关系，无疑在客观上促进了政党组织对社会的统合。

基于历史传统以及政党自身的性质，战后各政党都以与自身有传统关系的组织为基础，构筑了以政党为中心，联系各种社会支持团体的政党与社会关系网络。自民党成立后，首先与财界的四大组织，即经济团体联合会（经团联，1946）、日本经营者联盟（日经联，1948）、日本商工会议所（1945）和经济同友会（1946）结成紧密的制度化关系，从而形成了日本政治权力中的党、官、财三位一体的格局。与此同时，为了稳住传统的农村地

<sup>①</sup> 石田雄：《现代政治的组织与象征》，日文版みすず书房，1978年，第116页。

盘，自民党通过手中的权力和拥有的财政资源，紧紧拉住战后农村最大的组织——农业协同组合，据调查，作为全国性农村组织，农协的大多数领导人是自民党的支持者，<sup>①</sup>由此自民党在政治上得利不少。建了“金库”耕了“票田”之后，自民党在大众动员运动过程中，还与各种“友好团体”建立了密切关系。据1966年自民党全国组织委员会公布的数字，在自民党的“友好团体”中，实业家团体以及此类的联合体137个，农林渔业关系团体66个，社会福利团体49个，青年学生团体31个，文化团体20个，妇女团体8个，地方自治体7个，农业金融团体5个，劳动关系团体4个，合计327个团体。<sup>②</sup>与其他政党相比，自民党在构筑与社会、政治、经济领域各种团体关系的网络中，有很强的优势，因为它可以利用国家财政的分配，对各种利益团体进行拉拢和诱导。

出于生存和发展的需要，其他政党在这方面也不愿轻易落后，它们也都力所能及地建立起与社会各种团体的关系网络。社会党的传统地盘是产业工会。1952年成立的日本劳动工会总评议会，是产业劳动者中的最大组织，下属二十多个产业工会，1953年所属成员达327万，是社会党最主要的支持力量。<sup>③</sup>在60年代，社会党的党员中有60%左右属于总评议会所属的劳动工会。<sup>④</sup>因而，它对总评议会既有依赖关系，也有一定的指

R·A·斯卡拉皮诺、升味准之辅：《现代日本政党与政治》日文版，岩波书店，1962年，第110页。

② 福井治弘：《自由民主党与政策决定》，日文版，福村出版社，1970年，第185页。

③ ④ 柚正夫：《国政选举与政党政治》，日文版，政治广报中心，1977年，第261页。

④ 深田肇：《日本社会党建设论》日文版，田畑书店，1976年，第32页。

导关系，人们曾称社会党为总评议会的政治部。<sup>①</sup> 50年代末、60年代初，在以反安保斗争为中心的大众运动中，社会党建立了广泛的统一战线。1958年在反对警职法修改运动中，社会党以总评议会、中立劳联、护宪联合等7个团体为基础，再联合各种文化团体、妇女团体等66个团体组成“反对警职法修改国民会议”。1959年，社会党在指导和参与反安保的大众运动中，又在“反对警职法国民会议”基础上组成更大的国民组织——“阻止修改安保条约国民会议”。这些努力扩大了社会党的社会影响，使社会党成为与自民党为首的保守势力相对立的革新势力的核心力量。60和70年代，社会党和其他在野党在地方自治体中领导的住民运动和革新自治体运动，使社会党与地方自治体关系得到进一步发展，并成为一些地方自治体的“执政党”。社会党一直希望通过这些努力使自己成为以“产业劳动者”为中心的各劳动者阶级利益代表的“协同战线党”。<sup>②</sup> 虽然由于社会党内部的矛盾以及战略上的问题，社会党的这个目标至今还没实现，但社会党当时所作的这些努力，在客观上还是强化了与社会各劳动阶级的联系。当然，社会党和其他在野党一样，由于都属日本社会的“万年野党”在政治资源和经济资源上都比较有限，因而无法像自民党那样通过广泛的“利益还原”与各种各样利益团体建立联系。这些在野党主要在自身关系的范围内建立与各利益团体的联系。

日本是一个集团性很强的社会，各政党的大众动员以及在此过程中与各利益团体所形成的广泛而密切的联系，比较容易对社会形成长久和广泛的统合作用。然而，不能过高估计这种

① 深田肇：《日本社会党建设论》日文版 田烟书店，1976年 第30页。

② 同上 第36页。

作用以及各政党在这方面所具有的功能，因为，这些政党毕竟最终都没有完全成为真正的“大众政党”另外在日本社会和政治舞台中，不支持任何政党的大众也有相当的力量，无所属议员和政治家也总保持一定的比例，并有进一步发展的趋势。但是，从整个政治体系讲，战后日本各政党以及在本质上属于多党制的战后日本政党政治本身的存在，对于日趋多元化的战后日本社会所起到的有效统合作用，不能忽视，更不能否定。

## 第六章 保守主义与国家战略

### 一、保守主义与保守政党

从明治维新以来，在日本政治发展的绝大部分时间里，不论是议会活动，还是政府组织和国家管理，保守政党都占据主导地位，起重要作用。因此，日本的现代化发展深受保守政党统治的影响。这种影响一方面是由保守政党支配形成的体制性和政策性的影响，另一方面则是决定保守政党支配方式与领导方式的意识形态和政治精神所形成的文化性和社会心理性的影响。对于日本现代化发展来说，前一种影响是有形的、直接的，而后一种影响则是无形的、间接的，但却是深层的。实际上，后一种影响是前一种影响的精神之所在。所以，在保守政党主导日本政党政治的情况下，考察政党政治对日本现代化发展的作用和影响，就不能不考察基于一定的信念、价值观、社会理想和有关的传统与文化背景而形成的保守政党的意识形态和政治精神。这里把保守政党的意识形态和政治精神归结为保守主义。

在战前，组织政府、指导社会发展的政党，主要是政友会和立宪民政党等，到战后，直接担任起支配和指导日本现代化发展的政党，则主要是战后初期的自由党、民主党和保守联合后的自



民党。人们习惯上把这些前后之间有很深“血缘”继承关系的战前和战后政党，统称为保守政党。这一方面基于它们之间在组织上存在着直接的历史继承性，另一方面基于它们之间基本相似的思想意识和文化心理具有明显的保守倾向。在这里，保守并不直接等于反动，因为，这种保守不仅表明一种意识形态，而且也表明一种社会文化心理。从这些保守政党的主张、信念、理想和价值观所反映出来的保守主义，与作为资本主义国家一种政治意识或政治思想而存在的保守主义有联系并受其影响，但并不完全等同，因为，日本保守政党所禀承的保守主义，在很大程度上是源于日本社会的历史与文化。这就意味着只有回到日本的历史与传统，才能探明日本的保守主义。

在现实生活中 保守主义作为一种思想意识和文化心理 在政治、经济和社会的各个领域 在人的信仰、思想、心理和行为的各个层次，都有其具体的表现形式。尽管它的表现形式多种多样，但其基本精神倾向是明确的：即积极肯定现存的制度和价值。这种肯定虽然与社会变革形成对峙，但并不完全否定变革本身，而是主张渐进的发展道路，反对激进的急速社会变革。<sup>①</sup>所以，如果从积极的方面看，这种肯定的背后蕴含着很强的现实主义。在日本社会，不论过去还是现在，保守主义都是一种十分普遍的思想意识和文化心理。在历史上，有不少日本人都对这种保守主义作种种的反省和批判，但都改变不了它在日本社会、经济、政治和文化生活各领域的存在与影响。这是保守政党能长期支配日本社会的重要的文化和心理原因。日本保守主义的深层基础是日本的传统社会。

日本传统社会是一个农业社会 自古以来 以农为本的‘农

① 北冈勋：《保守主义研究》日文版 御茶水书房，1985年 第23页。

本主义”一直主导着日本经济和社会生活。明治维新后，在“产业立国”的现代化浪潮冲击下，它才逐渐失去其主导地位。但是在“农本主义”基础上形成的思想和意识以及社会生活方式，并没有因此而完全失去其对日本社会所具有的深层规范性作用。相反，依然深刻地影响着日本社会。在“农本主义”主导的时代，农业生产是社会生产的主要方式，农村社会是社会的主体。农业生产依自然秩序而动，依传统耕作方式而作的循规蹈矩的生产方式，培养了日本人保守的性格。<sup>①</sup>另一方面，农业生产所决定的以家族、村落为基本单位的社会生活，培育了日本人社会生活集团化的传统，每个人都以一种社会集团成员的形式而存在。日本人格守本分，相信秩序和等级制度的保守的思想意识和文化心理，就是在集团化的社会生活中形成的。<sup>②</sup>日本的集团化生活与一般集团化的社会生活不同。农业生产的艰苦条件和家族、村落的家族主义家长制权威模式，使得在集团中存在的每个人，一方面具有很强的相互依赖性和相互合作性，在农业生产条件下，这是求得个人以及集团生存与发展的基础；另一方面，基于家族主义的伦理，都对集团和集团的权威具有很强的忠诚感，这种忠诚感带来了集团内各成员为表示对集团利益和集团权威的忠诚而形成的“忠诚竞争”。这样，在日本人基本的社会生活方式，即集团生活中，就形成了“同调与竞争”共存的面貌。<sup>③</sup>由于日本是一个多山的国家，因而，农业社会最基本的家族和村落集团生活都相对比较闭锁。这就规定了日本人集团生活的闭锁性。这种闭锁性反过来进一步强化了集团内部的“同

北冈勋：《日本保守主义》日文版 御茶水书房，1992年 第5页。

[美] 本尼迪克特：《菊花与刀》浙江人民出版社，1987年 第37—63页。

参见石田雄：《日本政治文化——同调与竞争》日文版 东京大学出版社，1970年。

调与竞争”。集团的同调，培育了个体的集团意识、对集团的依赖感和对秩序、规则和等级的认同；而集团在同调中形成的忠诚竞争，则培育了个人对集团与权威的服从与奉献。正是这种集团的社会生活，不仅培养了日本人保守主义的思想意识和文化心理，而且也使得这种思想意识和文化心理得以长久地存在和延续。农业生产与家族社会所形成的这种集团化社会生活和保守的观念与意识，并没有随着日本从农业社会迈向工业社会而发生根本的变化，战后日本企业权威统合力量的出现，充分说明了这一点。

日本学者北冈勋认为传统的保守主义思想意识和文化心理，发展转化为体现在现在保守政党身上的保守主义，经历了以下三个发展阶段：自然的保守主义、初始的保守主义和政治的保守主义。<sup>①</sup>下面，以这三个过程为基本框架，来具体分析这个变化发展的过程。

第一，自然的保守主义。这种保守主义就是前面所分析的，基于最现实、最基本的生产方式和生活方式而形成的保守主义。这种保守主义普遍存在于日本的古代社会和封建社会。它并不作为一种政治思潮而存在，仅作为一种社会态度和普遍的精神，即一种民族的精神和文化心理而存在。在日本古代历史与社会发展过程中，它促成了日本国土的统一、天皇权威形象的塑造、家族式政治秩序的确立、君主制的发展和所谓“和为贵”的和合政治精神的扎根。在这个历史过程中，日本社会所经历的几次大的政治变迁，如大化改新、镰仓幕府的成立和幕藩体制的建立，都是以保持既成的社会制度和价值体系连续性的渐进变革形式进行因而每一次的政治变迁既没改变旧的政治原则更

<sup>①</sup> 参见北冈勋：《日本保守主义》日文版 御茶水书房，1992年。

没改变旧的生产方式，即使像天皇这样早被架空的权威象征，也安然无恙地在一世一朝的更替中承继了下来。这种政治变迁的历史过程表明，自然的保守主义在一定程度上赋予了日本古代封建社会政治变迁与社会变迁的保守性。这种保守性在明治维新中再度得到体现。

第二，自觉的保守主义。从哲学意义上讲，自然的保守主义实际上是一种自在的存在，因为，它是基于人们最基本的生产方式和生活方式而存在的，因而，人们更多地是把它作为一种生存和生活的本来样式来把握和继承，并没有将其上升为一种思想和理念。但是，随着社会进化和人们主体性的发展，人们的保守主义就从一种生存本能的反应，转化为一种主体的自觉选择；与此相应，在人们身上所体现的保守主义，也就从一种自然的保守主义转化为自觉的保守主义（日本学者北冈勋称之为初始的保守主义<sup>①</sup>）。自觉的保守主义是基于自然的保守主义而形成的，人们的自我反省是其产生的基本动力。它是人们在反省自然的保守主义基础上，对社会和政治进行自觉的评判和选择的产物，因而，是作为一种思想意识而存在。这与作为民族文化心理而存在的自然的保守主义相比，无疑是一大超越。但是，日本学者北冈勋认为，与此后出现的政治的保守主义相比，这种保守主义的反省或自觉程度还是有限的，尚未达到很高程度。它只是政治的保守主义的初始阶段。<sup>②</sup> 所以，他把它界定为初始的保守主义。从日本政治与社会发展历史来看，它形成于从明治维新到二次世界大战结束这一历史阶段。虽然这一历史阶段最后以军国主义的失败而终结，但这一历史阶段的社会变革和发展，已

北冈勋：《日本保守主义》日文版 御茶水书房，1992年 第13页。

② 同上，第13—15页。

使得日本社会从传统的农业社会向近代的工业社会转化。这是自觉的保守主义形成的基本历史背景。日本的保守政党正是在这个时代形成的，是自觉的保守主义的重要主体之一。

明治维新的目标和战略是十分明确的，其目标是国家独立，富国强兵；其战略是内废封建，外学西方。因而，维新很快使日本从封建国家向近代国家转型。但是，应该看到，明治维新从一开始就体现了很强的保守主义倾向。维新是在王政复古的旗号下展开的，通过大政奉还、幕府制向天皇制转型，建立起近代国家。现代化开始后，在现代化的道路选择上，明治政府以普鲁士的现代化道路为蓝本，走君主集权专制的现代化道路。强烈的历史继承性和发展道路选择上的保守性，使明治维新染上了强烈的保守主义色彩。正如日本学者北冈勋所说，这种保守主义不直接源于自然的保守主义，而是源于保守主义的自觉意识，因为，这其中已包含了很强的主体选择。

与以藩阀势力为主体的维新变革运动相比，一开始就作为反政府力量而存在的自由民权运动，显然要激进得多。但是，这种‘激进’的自由民权运动很快就转向保守。这一方面与这场运动所处的社会发展环境在明治维新后总体上趋向保守有关，另一方面则与这场运动主体的保守性有关。自由民权运动的主体是下级武士、农民和地主，并不完全是现代资产阶级。因而，它的主体实际上天生具有保守性。在运动中，他们虽然举起了当时最为时髦的民主大旗，但其目标纲领却是十分现实的，因而也是有限的。其具体目标是：开设国会、减轻地租和修改不平等条约。天皇宣布开设国会后，自由民权运动很快就向政党转化，成立了自由党和立宪改进党。这两个政党虽然都以打倒藩阀政府，推进民权运动为自己的基本纲领，但是帝国议会正式开设后，就从帝国体制外进入帝国体制内，并逐渐从作为反对藩阀势

力而存在的政治力量，转为帝国体制内的政治力量，所以，它们进入帝国议会后，自由民权运动就彻底衰败了。此后，这两个政党先后参加了藩阀政府，后联合组成宪政党，并组织政府，但很快失败。分裂后，宪政党归属伊藤博文，成立政友会。宪政本党与由保守的立宪帝政党发展而来的大同俱乐部结合，成立了立宪国民党。这样，作为激进自由民权运动产物的日本近代两大政党，也就完全保守化了，成为了保守政党。至此，日本近代政党保守性格的塑造也宣告完成。

应该看到，这种战前政党保守化的发展，既有客观条件的作用，也有主观的自觉选择。这种保守化所体现出的保守主义与明治藩阀政府的观念和行为所体现出的保守主义毕竟不同，与后者相比，它更具有积极的倾向和现代的意义。它所观照的主要是现实而不是传统，在历史取向上，主张进步与发展，反对复古与守旧。因而，日本学者北冈勋称之为“进步的保守主义”。这种“进步的保守主义”在大正年代，发起了两次护宪运动，从而保证了明治时代宪政的发展；同样，也是这种“进步的保守主义”在大正的政党政治时代，孕育出了两大政党“产业立国”的现代化政策设想，并在政治上把普选制初步变为现实。两大政党的“产业立国”政策构想，深刻地影响了战后保守政党的现代化政策与方针。事实上，战后自民党所走的现代化道路与战前保守主义政党想走而没走成的现代化道路，在本质上没有什么区别。从明治维新到第二次世界大战结束这段时间里，日本的经济与社会都有很大发展，并成为世界一大强国，但从总体上讲，它的现代化与民主化都不彻底。在经济、政治、社会和文化生活各个领域，都保存有许多封建的残余。在这样背景下形成的政党和它所禀承的保守主义思想意识也都不成熟。虽然在这个时期，保守主义已提出一定的思想和观念，并化为具体的政策，

但与后来的保守主义相比，还没形成完整的体系和明确的价值准则。因而，这个时期的保守主义，即自觉的保守主义，实际上是后来形成的政治的保守主义的萌芽。

第三，政治的保守主义。二战结束后，占领军的民主改革，基本摧毁了战前的政治体制和政治势力，并建立起西方式的民主体制。基于新的民主体制，日本开始了战后全面的现代化进程。政治的保守主义就是在这过程中形成的，其主体是在战后复兴和发展的保守政党。战后保守政党不仅对保守主义有自觉的意识，而且明确将其作为自身的统治纲领和主张，从而使保守主义上升为一种统治的政治意识形态。这是战后政治的保守主义与战前自觉的保守主义的根本区别所在。

战后政治的保守主义是战前自觉的保守主义的进一步发展，在日本社会中作为一种文化心理而存在的自然的保守主义，是其发展的深层的文化基础。战后政治的保守主义能得以形成和发展，主要基于以下四方面因素：

1. 保守政党的跃进。战后民主改革使战前保守政党迅速复活，并在新旧体制交错中，迅速填补了天皇权力和军部权力被打倒后留下的权力空间，成为政治生活的主导力量。虽然民主改革中的公职处分，很快就对战后复活的保守政党形成有力冲击，但这种冲击在削弱保守政党中旧党派势力的同时，也使得保守政党得到了有效的改造，因为，在这冲击之后，保守政党迅速与战前遗留下来、并在战后“间接统治”中起主导作用的官僚结合，从而不但没有失去其在政治生活中的主导地位，而且加强了它的活动能力。战前遗留下来的官僚，是在战前现代化过程中成长起来的，战前的体制和文化氛围，使得它们也禀承了保守主义的基本思想与精神。这样，保守主义政党与官僚的结合，实际上就构成了战后政治的保守主义的有力主体。

2. 冷战的作用。在占领统治下，作为占领统治核心力量的美国，一开始就把对日本的战后改造，纳入自身的战略体系。所以，随着东西方冷战形势的发展，美国就在对日本进行民主主义改造的基础上，把日本纳入冷战的战场，成为西方阵营的一员。为此，美国一方面扶植日本国内的保守势力，另一方面积极怂恿日本走上再军备的道路。在这种态势下，日本国内保守势力有很大的发展，并明确打出与社会主义国家意识形态完全不同的资产阶级意识形态，使得日本在东西方制度和意识形态对峙中，也成为西方阵营中有力的一员。这种对峙加速了保守势力政治意识形态，即政治的保守主义的发展。

3 现代化的要求。日本战后面临的最核心任务是经济的再建和现代化的发展，因而整个社会，尤其是财界，倾向于稳定的政权和现实的政策。这种要求客观上就阻止了急速的社会变革和激进的政治要求在日本的发展，同时，也使得理想主义的政治主张失去其广泛的社会响应基础。这样的现实客观上就为保守势力的统治和保守主义的政策主张，提供了良好的发展条件和深厚的社会基础。前面已指出，保守主义实际上内含有很强的现实主义，而这种现实主义正是战后日本社会所迫切需要的。另一方面，日本现代化发展对国家主导的要求，也使得保守主义的政治指导有很强的现实意义，因为作为资本主义社会一种政治思想的保守主义，正是主张国家对社会进行干预和主导。这种主张与现实发展对国家主导的要求在精神上是一致的。

4. 保守与革新的对立。战后民主改革所复活的政党，不仅有保守政党，而且有无产阶级政党。后一种政党一开始就作为与保守政党相对立的革新政党而存在。因而，战后保守政党与战前保守政党不同，它必须面临战后革新力量的挑战和压力。在政党政治下，这种保守与革新的对立，不仅仅是党派之间权力



的对立，更主要是党派之间意识形态和政策主张的对立。这种对立客观上就使得保守政党不得不将自身所持的保守主义观念与主张理论化和体系化，并成为一种政治思想或政治意识形态。这种客观要求对战前政党几乎是不存在的。

基于上述四方面因素而形成、发展的战后政治的保守主义与战前自觉的保守主义相比，在对保守主义的自觉意识、体系把握和理论提炼上，自然要高出许多。但是，作为战后保守政党思想主张的政治的保守主义，并不是通过抽象的理论来体现，而是通过具体的党的纲领和宣言来体现，通过具体的政策方针来体现。<sup>①</sup> 所以，下面主要通过自民党的纲领、宣言和政策，来展现政治的保守主义的基本倾向。

自民党在“立党宣言”中明确表示：“要勇于使过去及现在制度机构中健全的东西发挥作用，除去旧的无用的东西，消除社会的缺陷。”寻求有秩序的发展……大胆推行进步的政策。”在“党的性格”规定中，自民党明确表示：“我党是摒弃导致斗争和破坏的政治理念，以协同和建设的精神为基础，维持合理的传统与秩序，并促其在不断适应时代要求中发展，积极改革现状，消除弊害的进步政党。”在“党的使命”规定中，自民党表示：“我党……要在秩序与传统中不断求得进步，不断反省自身……成为赢得国民信赖、充满道义力量的国民政党是党的信念……，将勇于纠正政治伦理衰败的倾向。”在“党的政纲”中，自民党表示：“要更新国会及政党的活力，完善选举制度和公务员制度，努力端正官纪政纪，扫除政界、官界的积弊。”从这些表示中可以看出，自民党政治的保守主义的总体倾向是：秩序与传统，进步与发展。这个倾向虽不激进，但也不消极。这种倾向在 1965 年的《自民党

<sup>①</sup> 北冈勋：《日本保守主义》，日文版 御茶水书房，1992 年 第 70 页。

基本宪章》中，也有明显的体现。宪章指出：“真正的进步在秩序中求得，有价值的创造只有在优良传统上发展才有可能。因此，我们摒弃声称为了未来而牺牲现在的革命思想，同时也不主张空守过去，抵抗世界进步的反动主义。”在这里，自民党实际上在激进与守旧之间找到了自己的平衡点：即能联系起过去、现在和未来的现实主义。这种现实主义主张随潮流而动，但并不想超越潮流；主张保持传统，但并不完全回到过去；强调现实中的秩序，但并不放弃现实的发展。基于这样的平衡点，自民党在政治和政策上赢得了很大的回旋空间，在变化不定的社会中，应对自如，自由伸缩。

应该看到，自民党的这种政治的保守主义，在很大程度上是针对以社会党和共产党为代表的革新力量而形成和发展的，因而，其政治倾向包含有反动的一面。自民党认为，尽管世人都将自民党称为保守政党，但实际上，自民党性格所体现的是进步政党，其标志是：自民党反对产生斗争和破坏的政治理念，即以马克思列宁主义为基础的暴力革命的政治理念；而主张在维持秩序和传统中，在改革现状中，寻求自由、民主和进步。<sup>①</sup>显然，自民党把反对马克思列宁主义的革命理论的反动性，视为自己进步的表现。同时，自民党还进一步认为，自民党性格与社会党和共产党性格的最根本区别在于：后面两个政党都是特定阶级，即劳动者或者无产阶级的政党，而只有自民党是全体国民的政党，因而，只有自民党才能在全体国民中忠实地实行民主主义。<sup>②</sup>然而，实际上，自民党在宣布自己为全体国民的政党的同时，已

自民党政务调查会编：《自由社会日本》日文版，自由民主党广报委员会出版局，1974年，第3—4页。

同上，第4—5页。

把自己作为资产阶级统治代理人的特定意志上升为全体国民的意志，并强加给了整个社会。这其中的反动性是显而易见的。

从自然的保守主义到政治的保守主义的发展，既包含有保守主义本身发展的思想逻辑，也包含有日本社会和政治发展的历史逻辑。从这发展过程观照保守主义与保守政党的历史关系，可以看到，在日本，保守主义孕育了保守政党，反过来，保守政党推进了保守主义的发展，并使其成为一种统治的政治意识形态。作为一个政党，自民党对日本保守主义的贡献，并不仅仅在于使其成为一种政治思想和政治意识，而更主要在于为其确立了一个平衡点，即现实主义。正是基于这种以现实主义为平衡点的保守主义，自民党规范了自己的思想取向、政策主张和行为模式，比较成功地领导了战后日本社会的发展。另外，自民党以现实主义为保守主义的平衡点，也使得保守主义有了宽广的发展空间和很强的适应能力，从而为保守主义作为一种政治思想或政治意识形态长久而广泛地影响和作用于日本社会创造了可能。这里应该特别指出的是，保守政党的保守主义与日本社会文化中的保守主义之间的历史渊源关系以及由此而决定的两者之间的高度同构性，是保守主义能在日本持续发展，并作为一种政治思想或政治意识形态长久而广泛地作用于日本社会的重要基础。

## 二、保守主义的政治理念

自民党成立后不久，于 1960 年发表了《保守主义政治哲学纲要》，作为“把握在外交上和内政上为国家制定的各种现行的大政方针，以及今后……制定的计划，实施的诸政策、诸行政的精神”的依据。《纲要》对“保守主义精神”作了明确界定，认为

“保守主义精神是保持优良的传统和秩序，去恶扬善，在传统上创造，在秩序中发展进步”。这意味着保守主义的世界观，既排除破坏性的激进主义，也不与固守过去与现状的消极的保守主义同流合污。同时，《纲要》也对党员统一的世界观和思想作了强调 具体是：1. 中庸精神，2. 新国民主义，3. 拥民主主义，4. 新的资本主义与福利国家道路。在这里，自民党明确了两点：一是保守主义在党和国家政策、方针形成中的背景地位；二是保守主义的基本精神。事实上，自民党对保守主义精神的肯定，并不是基于对保守主义作哲学的抽象，而是基于对日本现实社会的判断、选择和构想，因而，它与自民党实际的政治主张紧密地联系在一起。从自民党的世界观和价值观出发，透视自民党的政策、方针和主张，就能清楚地看到保守主义的基本政治理念。只有认清保守主义的基本政治理念，才能认识自民党指导战后日本现代化发展的基本指导原则。概括来讲，自民党保守主义的政治理念主要有以下几方面内容。

第一 天皇主义。自民党强调保持传统的一个重要目的 就是要保持天皇权威在国家政治生活中的作用和影响。天皇制是日本保守主义形成和发展的重要基础，也可以说是日本保守主义的重要支柱。天皇制所代表的绝对服从与绝对权威的家族主义，是日本社会基本秩序的基础，也是日本政治精神的象征。因而，从古到今，历代的政治变迁都是在不破坏或直接利用天皇权威的前提下形成和展开的。明治维新是这样，战后的改革和发展也是如此。战后第一任首相，进步党总裁币原喜重郎在组阁演说中，直接把战后要推行的民主主义嫁接在天皇之上。他说：“新日本的政府采取尊重国民之总意的民主主义的形态……，在我们国家，自古以来天皇就把国民的意志作为他的心愿。这是明治天皇宪法的精神。可以确认我这里所说的民主政治就是这

种精神的体现。<sup>①</sup> 在战后保守政党中，不仅进步党如此，其他保守政党也是如此。自由党、协同党和进步党的态度一样，明确表示支持天皇制。<sup>②</sup> 这股势力终于留住了天皇制，并且确实是在天皇的权威下来演绎日本战后民主政治。

战后天皇制与战前天皇制的本质区别在于，战前天皇是作为掌握主权的权力和权威的实体而存在，而战后天皇是作为国家的象征而存在。出于统合国民，维护秩序的需要，自民党在战后的统治中，从文化和意识形态的角度，不断强化国民对天皇权威的认同。保守政党把“万世一系”的天皇置于“日本历史与传统”的中心，认为天皇是日本的象征，是日本国民统合的象征，是日本民族特有的形态。所以，爱日本国与爱日本国的象征在理论上是一致的。吉田茂政权在发布的《国民道德实践要领》中，就明确把天皇视为国民道德的中心。<sup>③</sup> 为了培养国民对天皇的热爱，保守联合后，自民党提出了天皇元首化、年号法制化、靖国神社国营化、“日之丸”国旗与“君之代”国歌法定化等保守主义政治主张，并逐渐促其实现，从而使天皇所代表的“秩序与传统”能长久地作用和影响日本社会。

天皇主义一方面使一些日本人无法对日本的帝国主义和侵略战争有正确的判断和认识；另一方面使得战后日本民主主义停留于形式，无法转为新的政治精神。然而，对于保守主义的政治统治来说，天皇主义所起的实际作用是至关重要的。天皇主义保证了日本国民的统合和传统的社会秩序在现代的延续，从而使国家能在现代化的急速变化中保持稳定和统一；另一方面，

转引自本尼迪克特：《菊花与刀》浙江人民出版社，1987年，第254页。

政党政治研究会：《议会政治100年》日文版，德间书店，1988年，第475页。

③ 白鸟令编：《日本内阁》（2）新评论，1981年，第115页。

天皇主义所代表的权威主义和集权政治的倾向，为战后保守主义政党对社会全面统制提供了合法性基础，从而使保守政党的政府能在长期支配中有效地组织和调动社会。这两方面的作用及其实际的后果在客观上都为日本现代化的迅速发展创造了条件。

第二，国家主义。国家主义是与天皇主义相伴而生的。强调天皇主义的一个重要目的，就是要强调国家主义，因为，在天皇与国家一体的明治时代，国家主义道德体系就是以对天皇忠诚为核心形成的。所以，在日本人看来，国家和天皇一样，是至高无上的。国家主义是明治维新中保守主义的核心之一，它直接导致了明治后期帝国主义的发展。因此，在战后民主改革中，占领当局在摧毁日本军国主义的同时，也对日本的国家主义予以有力的打击，并试图以民主主义代替国家主义。

然而，正如保守主义政党所说的日本不能没有天皇制一样，保守主义也不能没有国家主义。占领统治一结束，保守政党就迫不及待地要恢复国家主义在日本政治中的地位与作用。1955年，自民党成立时就明确认为，当时政治、经济和社会所面临的危机，一半的原因是战败与战后初期占领政策的失误，而占领政策失误的一个重要方面，就是为了达到使日本国家弱化这个占领政策的基本目的，基于宪法而开始的教育制度以及其他诸制度的改革，采取了不少不适当地压制国家观念和爱国心，并使国家权力过度分裂和弱化的举动与措施，从而使国民对祖国的爱和自由独立的精神丧失，使国家陷入危机。为此，自民党上台后，明确表示保守政权要恢复和夺回宪法（即美国占领改革时制定的宪法）所夺去的东西，重建日本政治秩序。<sup>①</sup> 国家主义再建

井山嘉宽：《保守长期政权下的统治》，见《五五体制的形成与瓦解》，日文版，1977年政治学年报 岩波书店，1979年 第14—15页。

自然是日本政治秩序重建的重要组成部分。在这方面，自民党一方面强化国家权力，另一方面在强化国家权力中，强化国家对教育的统制以及教育中的爱国主义教育。<sup>①</sup> 1960年，自民党在《保守主义政治哲学纲要》中，把爱国心作为国民道德的基础来强调：“保守主义的政治哲学是以历史的连续存在和对民族共同体的执著的爱与信念为基本原理的。真正的保守主义者必须为我国的荣誉及其理想的实现而努力。成熟的爱国心是国民道德的基础，是人类博爱的出发点。”基于这样的基本精神，1966年，中央教育审议会在咨询报告的附记中以“理想的人间”为题，对建设“经济大国”中统合国民所需要的意识形态作了阐述，其中认为在现代化过程中的社会发展日益使个人主义抬头的情况下，个人对国家的关心不可避免地要衰退，为此，应努力培养国民自觉地成为“经济大国日本”的一员，努力培养国民认同和高扬本国价值的真正的爱国心。<sup>②</sup> 这种爱国心就是对国家的忠诚。此后，自民党政府借“明治百年祭”机会，大张旗鼓地宣扬国家主义的意识形态。当时，筹划者在说明搞这次活动的意义与理由时，把政府的这一真实意图表明得十分明确：“现代年轻人中爱国热情普遍衰弱的现象，对国家和社会都是一个严重的、也是危险的问题。所以，要借明治百年之机，重新肯定作为近代国家发展动力的明治国民惊人热情，以唤起新的意识，并使其在日本的第二次飞跃中发挥作用。”<sup>③</sup> 在这里，自民党政府不仅表明了国民对国家高度认同和忠诚的重要，而且实际上也表明了它所希望的认同和忠诚，应是明治国民那种在天皇绝对权威下形

秦和彦：《战后教育与国家支配》见《现代日本支配结构》日文版，新地平线，1984年，第174—176页。

同上，第178—179页。

篠原一：《日本政治风土》日文版，岩波书店，1968年，第157—158页。

成的认同和忠诚。

所以，从根本上讲，自民党所强调的国家主义还是比较传统的国家主义，与战前的国家主义没什么本质区别。有日本学者认为，“爱国心”“卫国的气概”与国防义务对天皇制的赞美对维持秩序的义务的强调以及由此所产生的对日本帝国主义在亚洲发动侵略战争的美化和肯定，是日本国家主义的基本内容。<sup>①</sup>显然，这些内容也是战前国家主义的重要组成部分。基于这种比较传统的国家主义，保守政党在战后政治体制下，不时地突破规范战后日本宪法和平主义和主权在民的基本理念，强化日本国家的主导地位和权力，从而建立起了一个对社会、对国民都具有很强统制力与统合力的国家。所以，日本学者猪口孝在总结现代日本国家的标准性格时认为，现代日本国家是经济发展的舵手、社会秩序的监督者、政治安定的工作者和国民文化的形成者。<sup>②</sup>

第三，资本主义。日本保守政党本质上是资产阶级政党，倾向于资本主义。明治维新后，日本资本主义有很大发展，由于政治体制的作用和明治维新后日本经济发展现实因素的决定作用，明治维新后的日本资本主义发展迅速走上了国家垄断资本主义道路，从而在形成国家对政治与社会的全面统制的同时，形成经济与社会对国家权力高度依赖的局面，战前以大财阀为主体的垄断资本就是在这局面中出现的。日本战前的保守政党是与日本资本主义发展相伴而生的，虽然它最终被基于国家垄断资本主义而产生的军国主义所消解，但对国家垄断资本主义一

白川真澄：《日本国家的支配结构》见《现代日本支配结构》日文版 新地平线，1984年 第55页。

② 猪口孝：《日本——经济大国的政治运营》，日文版，东京大学出版会，1993年，第38—39页。



向表示认同和支持，并视其为日本现代化的基本道路。这不但与保守政党的政治意识和统治地位有关，而且也与保守政党和垄断资本之间存在着的相互依赖传统以及相互之间的共同利益有关。因此，战后的民主改革，虽然通过财阀解体、禁止垄断等措施对垄断资本及其与国家权力之间传统的利益关系有很大打击，但保守政党全面执政后，又很快使垄断资本复活，并与其结成新的联盟，从而在全面强化国家对经济和社会的统制和干预中，推进战后国家垄断资本主义发展。所以战后日本国家，不外是实现垄断资本利益的“资本国家”。<sup>①</sup>

在资本主义原则下，保守主义政党一直与日本的劳动阶级政党如战前的“无产政党”战后的社会党、共产党形成鲜明的对立。这种对立不仅在于相互之间政治权力的对立，更主要在于相互之间意识形态的对立。日本保守主义政党，在战前就对劳动阶级政党进行压制和排斥，到战后，在国际冷战和国内“改革对立”的格局下，与革新力量形成政治权力上和意识形态上的全面对峙，并在自身的政治意识形态中，明确反对社会主义和共产主义。<sup>②</sup>

在与战后革新力量对峙中，保守政党高举资产阶级的民主主义大旗。自民党在其政策解说中，就明确认为自民党与日本社会党和共产党的根本区别，就在于自民党是日本唯一真正具有力量维护以民主主义为基础的人间自由与人权的政党。<sup>③</sup> 在

白川真澄：《日本国家的支配结构》见《现代日本支配结构》日文版 新地平线，1984 年 第 39 页。

② 曾岛宏编：《现代日本思想结构》日文版 法律文化社，1982 年 第 57—61 页。

自民党政务调查会编：《自由社会日本》日文版 自由民主党广报委员会出版局，1974 年 第 5 页。

资产阶级的民主主义大旗下，在政治上，自民党强调维护和发展议会制的民主，以阻止社会党和共产党主张社会主义所必然带来的‘独裁政治’在日本的出现。在经济上，强调保障私有财产和以市场为基础的资本主义经济。众所周知的事实表明，自民党在经济和政治这两方面的具体实践，都没有完全实现民主主义的基本原则。在民主主义大旗掩盖下，自民党所推行的是政治上集权、经济上垄断的资本主义，从而使战后日本的民主主义，实际上成为虚伪的、空洞化的民主主义。<sup>①</sup>然而应该看到，自民党所高举的资产阶级民主主义大旗，在客观上为其在战后的长期支配统治提供重要的合法性基础。这正如有的日本学者所揭示的“战后国家的民主主义”的构架是复活的垄断资本发展的支柱。<sup>②</sup>

第四，现实主义。尽管战后保守主义在一些政治问题上的思想和观点，表现出了明显的守旧和复古倾向，但总体上讲，它是以现实主义为其基点的，特别体现在对日本社会发展和现代化问题的态度上。自民党在其编写的研修丛书之一《日本政党》一书中认为，日本保守主义与日本革新主义的一个很大不同点是：保守主义以现实主义为基础，而革新主义以理想主义为基础。该书认为日本保守主义之所以以现实主义为基础，与日本现代化的内在要求有关。明治维新以来，日本推行的是以欧美先进国家为榜样，并努力赶超的现代化发展。所以日本把这种现代化又称为‘追月型的现代化’或‘追赶型的现代化’。战后的现代化发展依然是这种模式。在发展目标已明确存在的前提

曾岛宏编：《现代日本思想结构》日文版 法律文化社，1982年，第48—49页。

② 菅孝行：《处于危机中的战后国家》见《现代日本支配结构》日文版 新地平线，1984年，第14页。

下，发展的关键就是要作现实的努力和选择，<sup>①</sup> 所以，日本保守主义中的现实主义，不仅源于保守主义本身，而且也源于日本社会现代化发展的现实。

现实主义的基本价值取向是明确的、统一的，但其实际内涵在不同的思想体系中是不同的，这是因为思想体系所赖以存在的现实基础是不同的。战前日本保守主义中的现实主义与战后保守主义中的现实主义就不同。战后日本保守主义中的现实主义的内涵主要有：1. 强调历史发展的连续性。具体而言，就是强调战后发展与战前发展之间的连续性和继承性。战后民主改革目的之一，就是要使战后的日本社会在一个新的体制下，沿着新的方向发展。因而，改革的措施是比较激烈的，对日本社会的冲击比较大。但是，改革结束后，自民党在纠正占领政策失误的名义下，极力恢复被改革冲毁，但自民党认为对战后发展有利的传统体制，从而使战后的发展，不论在发展的模式上，还是在指导发展的政策、方针上，都与战前的现代化发展有很强的历史连续性和继承性。2. 国家利益至上。第二次世界大战后，日本是作为一个战败国而重新开始现代化发展的，因而，对于战后的保守政党统治来说，一开始就有一个如何“守住”国家利益和扩大国家利益的问题。现实的处境，加上日本政治传统作用，使得战后保守政党对国家利益十分敏感，视其为判断和取舍事务的基本准则。从战后初期与大多数国家签订和平协定到安保条约的签署与修订，从再军备到改宪主张，从冲绳归还运动到中日建交，保守政党的政策无不体现国家利益至上的原则。在这其中，保守政党时常用“国情的需要”来冲淡其对国家利益的强调。占领

① 自由民主党研修丛书：《日本政党》日文版，自由民主党广报委员会出版局，第71—74页。

结束后，保守政党在重新审视占领时期的制度和法律时，就认为要依据日本国情对这些法律制度作选择和修改。<sup>①</sup> 3. 经济主义。战后保守政党统治的最成功之处，就是把推进经济发展置于政府政策和计划的核心。与战前不同，战后保守政党领导经济发展不是在“富国强兵”的目标下展开而是在“国强民富”的目标下展开，因而，与社会、民生的切实利益、切实要求紧紧相联。在这种经济主义下，自民党在全面推进战后经济发展和现代化进程的同时，实现了对整个社会的统合。

第五，秩序主义。战后保守主义一直在其政治理念中强调：真正的发展应在秩序中进行。战后保守主义对于秩序的强调，一方面是由于保守主义本身具有“对现有的制度和价值肯定”的基本精神，另一方面则是出于在民主主义下日趋“自由化”的社会对秩序的内在要求。正是为了使发展在秩序中进行，保守政党极力保持战后发展与战前发展的连续性。<sup>②</sup> 在修正占领政策“失误”中保守政党提出的口号就是再建“日本的政治秩序”；同样，也正是为了使社会能在秩序中发展，自民党避开了激烈的政治斗争时代，把整个社会引向了有序的经济时代。

秩序的基本目的是保证社会安定而社会安定是秩序得以维持和发展的重要基础。因此，自民党在其保守主义政治哲学中，一再反对会引起社会斗争和破坏行为的革命理念和革命行动，并在具体的政策和行政中，通过强化司法和行政体制，加强对社会的协调和监控能力，以保持社会稳定。正如强调秩序

① 井山嘉宽：《保守长期政权下的统治》见《五五体制的形成与瓦解》日文版，1977年政治学年报 岩波书店，1979年 第15页。

② 北冈勋：《日本保守主义》日文版 御茶水书房，1992年 第119页。  
井山嘉宽：《保守长期政权下的统治》见《五五体制的形成与瓦解》日文版，1977年政治学年报，岩波书店，1979年 第13页。

并不否定发展一样，保守政党强调安定，也并非固守现状，对于必要的变化与发展还是表示出积极的认同的。<sup>①</sup> 自民党甚至认为，在战后现代化发展问题上，它所表现出的积极态度，已不是属于保守主义范畴，可以说已完全属于激进主义的范畴了。<sup>②</sup> 所以，自民党对于秩序安定的强调，就其历史观而言，并非消极的而是积极的 因为 其最终目的还是为了发展。

“秩序”和“安定”的状态可以设计 也可以调节 但要长期保持，就需要社会每一成员的自觉意识。为此，保守主义十分强调在国民中进行公共意识的培养和教育。在这方面，自民党主要通过文化上对传统道德、精神的肯定和教育上以国家统制为基础的灌输来达到目的。对“爱国心”、“社会奉献精神”、“道德主义”、“公共的必要性”以及“维持秩序义务”的强调 很大程度上就是为了使国民形成比较强烈的社会公共意识，从而在社会生活中，按照既定的社会规范自觉地规范自己。

很难说日本战后保守主义有什么完整的思想理论体系，即使像自民党在 1960 年所发表的《保守主义政治哲学纲要》这样已经上升到“政治哲学”高度的保守主义宣言，也缺乏作为意识形态应有的思想体系感。<sup>③</sup> 但是，上述所分析的保守主义五大方面的政治理念，在具体指导战后日本社会发展中，相互之间还是有着密切联系，有很强的共通性，因而，它们相互之间是可以相互说明和注释的。这就使得保守主义在不同的场合和不同的背景下，都能确立自己的立场，表明自己的态度，对战后日本社会发展有很强适应性。从这些政治理念也可以看出，战后的保

北冈勋：《日本保守主义》，日文版 御茶水书房，1992 年 第 122—124 页。

② 自由民主党研修丛书：《日本政党》，日文版 自由民主党广报委员会出版局 第 68—70 页。

北冈勋：《日本保守主义》，日文版 御茶水书房，1992 年 第 70 页。

守主义在继承了战前保守主义的基本成份的同时，也吸收了许多现代社会新的思想和观念，如民主主义、人权观念和自由主义。虽然这些观念并没有在战后保守主义思想中居于主导地位，但它们的引入，增强了战后保守主义的活力，使其具现实性和发展性。这种保守主义，为自民党形成指导战后日本社会发展的现代化战略，提供了重要的思想基础。

### 三、保守主义与国家现代化战略

日本战后现代化是在保守政党的直接主导和作用下发展的，因而，指导和决定保守政党思想和行动的保守主义，同时也是制定战后日本现代化战略的指导思想。换句话说，战后保守政党的现代化战略，在一定程度上是保守主义思想的具体反映。

在战后日本，保守主义对保守政党，主要是自民党的现代化发展战略的作用和影响，是在特定的环境下发生的。也就是说，战后保守政党的现代化战略是保守主义与现实特定环境相互作用的结果。因此，在展现保守主义所决定的保守政党的现代化战略之前，必须首先分析战后日本现代化战略形成的特殊环境。

众所周知，日本战后的社会发展历史是在占领改革中开始的。占领改革是一次具有很强政治和战略目的的改革，因而，这场改革虽然经历时间不长，但对于作为战败国日本来说，所产生的影响是深远的。这不仅在于改革摧毁了一套旧制度和旧体制，并建立了一套新制度和新体制，而且在于改革给日本社会带来了一套新的价值体系。所以，从战后现代化发展的角度来看，占领改革实际上为日本社会提供了一个全新的发展环境，而正是在这种环境下，基于对战前现代化所遗留下的经验、人才和基础的继承，战后日本社会发展得以比较顺利地展开。占领改革

所形成的新的发展环境，主要体现为三个方面：一套新的制度，一套新的价值体系和一个特殊的发展背景。

历史发展的一般逻辑表明，现代化发展形成的社会动员，必然带来广泛的政治参与要求，因而，现代化的过程往往伴随着民主化运动。民主化运动的核心，是要维护和实现人的基本权利，为此变革现有的政治、经济和社会体制使其走向民主化就往往成为其具体的政治要求。制度和体制的转型，既是现代化发展的要求，也是现代化发展的结果。但是，由于这其中涉及到权力、秩序和价值，所以这种转型往往是在各种抗争中进行的，其最终的成败对现代化发展具有决定性的意义，许多后发性现代化国家的现代化发展往往在这个关口上陷入困境。然而，战后日本现代化发展却在这个问题上，没有遇到太大的挑战。这与战后日本现代化发展一开始就是在一个民主体制和民主价值体系下展开有关。占领改革带给日本社会最重要的东西，就是一套西方式的民主体制和民主价值体系。由美国人主导制定的战后日本宪法，为这套西方式的民主体制和民主价值体系在日本社会扎根和发展提供了重要保证。所以，虽然占领改革结束后，保守政党出于“日本国情”和实际国家利益的需要，很快就将这套“强加”给日本的西方式的“民主体制”和“民主价值”日本化了，但由于有基本宪法的存在，所以，其基本的权力构架和精神并没有发生变化。这样，战后日本现代化发展和其他后发性现代化国家发展不同，面临的不是如何实现体制稳定转型、接受民主价值、有效接纳政治参与的问题，而是如何使现有体制得以维持和发展，使民主的价值得以深入和发扬的问题。这是两个在程度和性质上都不同的问题。所以，虽然战后日本现代化发展在所面临的这些问题上，也遇到过困境和危机，但没有发生大的曲折。这是保守主义现代化发展战略能在日本得以有效实现的

重要的体制条件与社会基础。

二战的失败以及战后的占领改革，在客观上还为本国战后现代化发展提供了一个特殊背景，具体体现为三个方面：1. 冷战的背景。日本被美国纳入冷战体系后，就成为西方阵营对抗东方阵营的重要堡垒。这种定位客观上为战后日本现代化发展提供了两个重要基础因素：一是使得保守政党的统治，不仅具有国内的合法性基础，而且具有比较有力的国际合法性基础。保守政党稳固的统治基础，为其战略的推行和实现创造了条件。二是作为冷战的重要桥头堡，在朝鲜战争和越南战争中，日本从美国的大批军费投入中获得了不少资源和市场，从而为经济的腾飞创造了客观条件。这种由现代化强国送上门的资源，不是所有国家在现代化发展过程中都能获得的。2. “安保”的背景。取代美国与日本之间占领与被占领关系的是基于日美安全保障条约而形成的军事和政治的同盟关系。在这种关系中，日本的安全依赖美国的军事和政治。这种依赖虽然使日本在国际政治舞台上的影响力降低，但客观上却为日本在二战后复杂多变、战争危险重重的国际社会中，赢得了一个安宁的国际空间。在这空间中，日本可以专心致志地进行自己的发展。3. 非军事化的背景。二战后的非军事化道路以及日美安保体系，使日本在战后现代化发展中，没有很大的军备负担，这样，社会的所有资源就能比较集中地投入到经济与社会发展中去。这是其他主权国家所无法做到的。

由上述各要素所构成的新的发展环境，总体上对日本的现代化发展是积极的，有益的。全面认识这个客观环境，就能比较清楚地理解战后保守主义现代化战略的基本倾向及其成功的原因。现代化发展是多方面的，因而，任何一个政党对现代化的构想以及所采取的领导和措施，也必然是多层面、多内容的。



这里不能全面展现保守主义的现代化战略及其具体措施，只能依保守主义的基本理论逻辑，展现其战略的主要构成，具体可归纳为以下几方面：

第一 国家主导。国家主导经济与社会的发展 既是出于明治维新以来日本现代化发展的基本传统，也是出于日本经济与社会发展的现实需要。由于战后改革有力地摧毁了天皇制的制度和权力结构，并按民主的价值理念建起新的政治、经济和社会制度，所以，战后的国家主导与战前的不同，不是通过政治权力和行政权力同时高度集中实现的，而主要通过行政权力的相对集中和积极的行政限制和行政指导实现的。国家主义是国家主导得以有效推行和实现的重要意识形态基础。由于战后的国家主导不是单纯地基于政治上的集权专制而推行的，而是基于现实的社会发展需要以及保守政党统治战略的要求而推行的，因而，战后的国家主导实际上有一个发展的过程。

日本是在近代经济基础不成熟、国内资源贫乏的国情和西方列强压迫、民族面临危机的现实形势下，开始现代化进程的，所以，明治维新以来，国家就一直在经济和社会生活中起主导作用。实际上，政治、行政权力对经济和社会生活的干预和控制，在明治维新之前就已形成传统。<sup>①</sup> 明治维新后形成的国家对经济和社会的主导作用 到 20 世纪 30 年代世界性的经济危机爆发时，发展到顶点。当时，为了摆脱危机，同时配合军国主义进行侵略战争的需要，日本确立了国家总动员体制。在这体制下，国家对资源、技术、地域开发、粮食、社会福利、保健卫生、教育等实行全面统制。这个时期所形成的国家对经济和社会生活的全

① 猪口孝：《日本——经济大国的政治运营》，日文版，东京大学出版会，1993年，第41—42页。

面统制和主导影响至今。<sup>①</sup>

二战后，随着军国体制的崩溃和军部势力的瓦解，以战争为主要目的的国家总动员体制也宣告终结。然而，国家总动员体制下形成的国家对经济和社会的全面主导并没因此而消失。战后，日本面临的重大现实问题是经济的再建和现代化的重开。所以，出于整顿和重建经济秩序以及复兴经济的需要，国家一开始就对经济和社会生活进行全面统制，再现了战前国家总动员体制下国家主导的地位与作用。<sup>②</sup> 战后占领统治对战前官僚的重用以及保守政党与官僚的结合，是战前国家主导得以在战后再现的重要政治基础。占领时期的民主改革和社会发展目标，使得战后初期国家主导的体制基础、社会条件和基本目标，都与战前的有很大不同。战后初期的国家主导，在占领统治的作用下，主要体现为国家对经济与社会的全面统制，其任务是通过财阀解体、垄断禁止等措施，打破旧的经济秩序，建立新的经济秩序，并在这过程中实现经济复兴。所以，这个时期的政府行政体制是一元化的中央集权的行政领导体制。<sup>③</sup> 40年代末美国出于战略的需要，对日本的占领政策发生变化，鼓励日本走经济自立的道路。在这个形势下，国家对经济与社会的统制有所缓和，以计划体制为基础的国家统制开始逐渐被以积极的产业政策、行政限制和行政指导为基础的国家主导所取代。<sup>④</sup> 在这过程中制度化的国家主导形成并逐步走向完善。

猪口孝：《日本——经济大国的政治运营》，日文版，东京大学出版社，1993年，第44页。

② 同上，第45页。

樋渡展洋：《战后日本的市场与政治》，日文版，东京大学出版社，1991年，第33页。

同上，第35—42页。

国家主导与国家全面统制的不同在于，它不是通过国家权力对经济资源的直接组织和调配来规范和决定经济的发展，而是借助各种经济、行政的调节机制，通过政策法规和有效的行政手段来间接地组织和引导经济的发展。在这其中，国家积极肯定并利用市场在经济生活中所具有的重要调节作用。国家主导在日本战后经济和现代化发展中起到了重要作用。保守联合之前，政府通过对电力、钢铁、海洋运输和煤炭四大重点产业投入大量资金和积极的政策引导与扶植，确立了战后日本产业发展的基础，并使得日本经济到保守联合时，全面超过战前的 30 年代水平。<sup>①</sup> 保守联合后，自民党政府在产业立国的原则下，依然积极地通过各种行政、财政的手段，保护和促进产业的发展。与保守联合前所不同的是，保守联合后，政府在保证基础产业发展与完善的同时，开始关注新兴产业的育成和发展。当时通产省从日本发展的战略需要考虑，把石油化工、机械工业和电子工业列为新的产业发展重点，为此，政府制定了诸如“石油化学工业育成对策”（1955 年）、“机械工业临时措施法”（1956 年）、“电子工业振兴临时措施法”（1957 年）和“特定电子工业与特定机械工业振兴临时措施法”（1971 年）等政策法规，并在财政、金融等方面予以有力的支持和帮助。<sup>②</sup>

基于战后形成的自民党、官僚和财界的“三位一体”关系，战后国家主导实际上并不是自民党、官僚单独意志的支配，而是自民党、官僚在与财界的积极协调、合作中，为财界以及整个社会的经济发展提供政策指导和行政、财政的支持。由于有财界和

锦贯让治：《高度成长与经济大国化的政治过程》见《五五体制的形成与瓦解》日文版，1977 年政治学年报，岩波书店，1979 年，第 142 页。

② 同上，第 152—159 页。

各种民间力量的参与，所以，战后的国家主导具有很强的现实性和针对性，很多的政策和行政措施都是出于现实发展需要而形成的。战后国家主导的成功之处，不仅在于提供了一系列切实有效的政策和行政措施，而且在于协调了经济发展过程中的两个基本关系：一是产业内部和产业之间的关系；二是劳资之间的关系。

合理的产业结构和布局，是一国经济实现高速增长并全面迈向现代化的关键。以“产业立国”的日本对此十分重视。战后日本各产业依据业种所在地域以及规模形成各种“业界团体”，仅经团联所属的这种业界团体，到1976年就多达109个。这样，政府，主要是通产省，就通过与各业界组织保持密切的相互作用关系，借助各种有效的政策和行政措施，协调业界内部、业界与业界之间各种关系，从而对产业的整体发展进行有意识的指导或诱导，以保证现代化过程中的产业发展朝着积极、健康的方向进行。<sup>①</sup>在协调各产业发展的过程中，自民党政府还积极介入劳资双方围绕着工资问题而形成的“春斗”。在这过程中，政府通过与资方的合作以及各种辅助性社会政策，使“春斗”走向有序化和制度化，即在每年“春斗”中，工人所增加工资的多少，并不是劳资双方面对面斗争的结果，而是按一种公式化的标准计算和协商的结果。稳定的劳资关系，保证了经济的秩序和发展的动力。<sup>②</sup>

从总体上讲 战后国家主导所起的作用 是积极的、有效的，

锦贯让治：《高度成长与经济大国化的政治过程》见《五体制的形成与瓦解》日文版，1977年政治学年报 岩波书店，1979年第159—168页。

② 公文博：《朝着建立日本型企业社会的劳动者统合——小集团活动与管理春斗》见《现代日本支配结构》日文版 新地平线，1984年第247—253页。

是日本战后实现现代化的关键所在。日本政治学者猪口孝把这些作用概括为三个方面:1. 调动和组织自身的内在力量,如培养人才、树立国家主义与社会责任心、培养忠诚和集团主义等,并通过自助自立和自力更生,发展经济;2. 通过必要的政策和行政措施,以弥补市场的缺陷,使经济保持长期稳定和发展;3. 通过提供情报,行政、财政和政策的诱导和各种建议,间接地协调产业关系,引导产业发展方向,从而保证经济发展的合理性和持久不衰的活力。<sup>①</sup>

第二,经济中心。国家主导在战后日本活跃和发展,与战后日本推行以经济为中心的现代化发展战略密切相关。明治维新以来,不论是藩阀政府,还是保守政党,都对日本现代化发展持现实的态度。战前把“富国强兵”作为发展目标,战后把“强国富民”作为发展目标。仅就保守政党而言,早在政友会形成初期,就确立了十分现实的政策纲领。政友会最基本的四大纲领是:1. 改善和充实教育设施;2. 完善交通体系;3. 振兴产业及通商贸易,调节一般物价;4. 充实国防。<sup>②</sup>到了大正年间的政党政治时代,从原敬内阁开始,这些纲领就成为政友会执政的政策指导。虽然政友会的政策纲领并不能代表战前所有保守政党的政策主张,但它所反映的精神,在战前保守政党中是一致的。战后保守政党基本上继承了战前保守政党的政策主张,依然把追求经济与社会发展置于政策的核心。<sup>③</sup>占领结束后,保守政党为了“重建”国家权威和日本的政治秩序,曾把旨在强化国家统治和社会

猪口孝:《日本——经济大国的政治运营》,日文版,东京大学出版会,1993年,第46—47页。

② 白鸟令编:《日本内阁》(1)日文版,新评论,1981年,第123页。

和田教美、川内一诚:《保守本流的系谱——战后日本的领导者们》,日文版,PHP研究所,1981年,第70—73页。

管理的宪法修改、再军备和日美安保体制的确立与发展等，列入保守政党执政的重要议事日程，从而在 50 年代中后期形成了保守政党与革新政党之间、保守政党与社会各反对力量之间激烈的政治斗争，引发出一系列的社会运动和政治运动。但是，这个过程没持续多久就被新的经济发展动员所取代，出现了 60 年代开始的高速经济成长时代。

所以 尽管从表面上看 战后保守政党到了 60 年代才以十分明确的姿态转向以经济为中心的现代化发展战略，但实际上，这个战略在保守政党的政策主张中早已存在，并不断地付诸实施。也正是因为早有这种战略存在，自民党才会在 50 年代中后期的政治斗争中，在达到基本目的后，迅速转向经济发展。从一定意义上讲 50 年代中后期的“政治时代”对于自民党来说是实现其以国家主导为手段，以经济发展为中心，以稳定、有序的社会管理为基础的现代化战略所需要的。因为，只有确立了以自民党为核心的强有力的国家政权和全面、有效的政治秩序，自民党的现代化战略才能得到有效的推行和实现。在这里，自民党的成功之处在于没有使这个“政治时代”持续太长时间，而是“适可而止”。

战前和战后的保守主义政党，虽然都将经济发展置于政策的中心，但由于时代和政治环境的不同，各自所追求的具体目标则有所不同。战前以从明治维新以来不断强调的“富国强兵”的理想为目标 而战后则以“强国富民”的现实理想为目标。所以，自民党在 60 年代明确亮出经济主义的现代化发展路线时，提出的基本政策方案是“国民所得倍增计划”。这个方案并不完善，但由于它第一次明确地把经济发展的最终落脚点置于国民的切身利益，所以，很快就把整个社会力量聚集到经济发展的轨道上来，从而孕育出高速经济成长时代。这一成功，一方面巩

了自民党推行的经济中心主义的现代化发展战略，另一方面也使自民党形成了通过具体政策方案来满足一定的社会利益的执政传统。

这里应该指出的是，战后日本以经济为中心的现代化发展战略的展开，与一般国家的有所不同，体现在两个方面：1. 在日本，现代化战略的展开没有引发激烈的民主运动和政治危机，因而，它是持续进行的。这应归功于战后改革一开始就赋予日本一套比较完整的民主体制和一部新宪法，使得民主政治在体制上领先于经济发展而存在。这一方面为战后日本的经济的发展提供了比较广阔的空间，另一方面也使得经济发展所形成的政治参与要求得到有效地吸纳。60年代中后期的住民运动和革新自治体运动体现了这一点。2. 在日本政府可以全力以赴地推动以经济为中心的现代化发展战略，因为，一方面现有的民主体制在形式上足以容纳经济发展过程中形成的民主动员；另一方面以日美安保体制为基础形成的日美军事和政治联盟，使得日本在战后发展中出现了“军事、国际政治”以美国为主，经济发展以自己为中心的独特格局。<sup>①</sup>在这样的格局下，日本政府自然能够专心致志地致力于自己的经济发展和社会建设。所以，如果说保守政党的现实主义赋予其以经济为中心的现代化发展战略很强的现实性与合理性的话，那么战后保守政党在推行这个战略中所具有的其他国家政府所不具有的这两方面客观优势，则使该战略的实现有比较好的体制条件、社会环境以及强有力的执行力量。

第三，有序发展。自民党在其政治纲领以及保守主义政治

<sup>①</sup> 参见自民党政务调查会编：《自由社会日本》，日文版，自由民主党广报委员会出版局，1974年。

哲学中，一再强调：真正的进步与发展只能从秩序中来。在这里，自民党主观上确有肯定现存秩序，反对社会主义运动所引发的‘斗争’和‘破坏’的政治倾向，但是，依此价值观来构想整个现代化战略时，自民党就自觉地把稳定有序的发展，看作现代化战略的重要组成部分。<sup>①</sup>

自民党现代化战略所主张的有序发展，实际上包含两个方面内容：一是现代化发展本身的有序性；二是现代化发展所赖以存在的社会有序性。这两方面是相辅相成的，缺一不可。现代化发展本身的有序性，主要通过完备的体制和有效的国家政策、行政指导和行政限制来实现。自民党政府在这方面做出了积极的努力。战后初期，为了恢复经济秩序，作为自民党前身的各保守政党，配合占领当局，通过各种经济计划和政府统制措施，把经济重新纳入有序的轨道。50年代中后期，随着经济的活跃和政府统制的逐步解除，自民党就通过各种政策和行政措施，确立起基本的经济和社会规范，从而使“自由”的经济依然保持有序的活动状态；同时，通过各种指导性计划和诱导性政策措施，在总体上把握经济与社会发展的方向，从而保证经济与社会发展的前后连续性和发展本身的稳定性。

然而，在自民党看来，稳定而有序的现代化发展的关键因素，在于稳定的政治与社会。因为，只有确立了稳定的政治与社会，才有可能形成稳定而连续的政策，从而保证现代化发展本身能够有序地待续展开。为此，自民党政府在积极主导具体的经济与社会发展的同时，还积极地建立和巩固战后日本的政治和社会秩序。实际上，以保守主义价值观来指导战后日本政治和

<sup>①</sup> 武藤一羊：《共进中的国际化与国粹化》见《社会变革的课题与展望》日文版 新地平线，1988年 第50—51页。



社会秩序的建设和巩固 在占领结束后就已开始 在自民党统治的政治时代 得到更全面发展。

战后自民党及其前身，在建立和巩固稳定的政治与社会秩序方面，主要采取这样几方面的措施：1. 以战后象征性天皇为核心，重新确立社会权威体系和国家认同模式，从而把社会各部分有效地统合进上至天皇权威下至企业组织权威的权威体系中。2. 通过对教育统制的强化以及对传统文化和精神的强调 使国民普遍形成以协调、服从、忠诚、集体感为主要取向的思想观念与文化心理，<sup>①</sup>并借此将社会体制和组织秩序内化为每个人的自觉认同与服从。3 通过（1）扩展的国家行政权力，（2）高速经济增长中活跃起来的技术官僚及其制定的管理性公共政策，（3）社会的自我组织化和工业社会日趋同化和一元化的生活方式与生产方式，逐步使日本社会成为能够依一套完整的制度、组织和规范进行全面管理的管理化社会。<sup>②</sup>4. 通过强化与官僚、财界之间紧密的协调、合作关系以及积极的社会利益诱导，保持自民党在政权上的稳固地位和统治的持续性，并使反对党的力量与功能弱化。自民党的这些努力，都取得了预期成效，因而，在其长期统治过程中，把日本建成了一个有序、稳定的社会 同时 也使以“一党独大”为标志的战后日本政治局面长期稳定。由于自民党在这方面的努力，实际上超出了现代化发展所需要的适度范围，所以，自民党在建立起稳定而有序的社会的同时，却削弱了社会主体的主体性，以至于日本学者认为，今天的日本国家是没有能动国民的

猪口孝：《日本——经济大国的政治运营》日文版 东京大学出版会，1993年 第63—69页。

参见粟原彬：《管理社会与民众理性》日文版 新曜社，1982年。

国家。<sup>①</sup>

以国家主导为手段，以经济建设为中心，以稳定而有序的社会管理为基础而构成的战后保守政党的现代化发展战略，是一个有机的体系。这其中蕴含了保守主义基本的价值观和世界观。但是应该看到，这套战略既包含有很强的保守主义思想的规定性，也包含有很强的战后日本社会发展现实环境的规定性。因而，尽管其中的不少原则具有普遍意义，但整个战略的具体实施和做法，只有在日本社会才有意义。战后发展的事实表明，这套战略总体上是成功的。

#### 四、日本社会转型与新保守主义

进入 80 年代，属自民党内旧民主党系的中曾根康宏执掌的自民党政权，和当时由撒切尔夫人执政的英国保守党政权与由里根执政的美国共和党政权一样，同时打出了新保守主义旗帜。这不是一个简单的历史巧合，而是已经成为资本主义世界经济体系重要一员的日本，在资本主义世界经济体系发生转型时，和主要西方国家一起所作出的共同反应。所以，在日本，新保守主义是日本战后保守主义对已经步入现代化的日本社会和经济面临的新问题、新挑战所作出的回应。它成型于 80 年代但在 70 年代中期就已开始萌芽。

作为战败国，日本战后的经济和社会发展，是在比较低的基础上开始的，但是在保守主义现代化战略的有效指导下，经过经济复兴和高速成长两个重要发展时期，很快又回到世界经济强

白川真澄：《日本国家的支配结构》见《现代日本支配结构》，日文版 新地平线，1984 年 第 50—51 页。

国行列。然而，一进入 70 年代日本从 50 年代末开始并在 60 年代走向鼎盛的高速经济成长，就遇到一系列强大的冲击。1970 年 8 月 15 日美国宣布实行已久的“金本位制度”停止引起世界金融大混乱，日本经济因此受到不小的冲击。佐藤政权也因无法有效地应对这场冲击而解体，代之而起的是田中角荣政权。田中政权高举的旗帜是“日本列岛改造论”试图在 70 年代使日本经济再度实现高速增长。然而，1973 年秋第四次中东战争引发的第一次石油危机对日本经济带来了严重的冲击，使 1972 年成立的田中政权在一年之后就陷入全面危机。这不仅意味着试图再度实现高速增长“日本列岛改造论”破产而且意味着 60 年代以来的高速经济成长走向终结。从此，日本经济走向中速成长阶段。

高速经济成长的终结，虽有偶然的历史因素作用，但从根本上讲，是战后日本经济与社会发展内在逻辑的必然结果，第一次石油危机只不过为这种结果的出现提供了契机。<sup>①</sup>所以随着高速经济成长的终结，日本经济和社会就进入全面转型的发展时期。这种转型是以已经取得的现代化成果为基础的，具体体现为以下几方面：

第一，社会结构的变化。伴随着工业化发展和广泛的地域开发，日本社会日益城市化。各种规模城市的出现，使传统的农村社会日益向现代的城市化社会转化。人口大量向城市流动，不仅破坏了传统的家族结构，而且也带来了许多新的社会问题，如城市住房、交通、医疗等。城市人口比例的激增，也使得整个社会生活方式发生变化，虽然企业组织把大批的人集中在企业

<sup>①</sup> 历史研究会《日本同时代史——转换期的世界与日本》(5)日文版，青木书店，1991 年第 236—237 页。

的权威之下 使日本成为一个“企业社会”但日益扩展的社会生活空间和社会生活内容，还是使得人们越来越关注自身的权利和地位，传统的社会等级结构因此被动摇。

第二，思想意识的变化。高速经济增长终结之后，生活保守主义成为支配日本社会的思想，其价值取向是追求个人生活的富有和安定。<sup>①</sup> 这种生活保守主义的现实态度是十分复杂的：对于现实 满足于现实的生活状态 并希望维持现状 为此 他们对保守政党表示认同和支持；<sup>②</sup> 对于个人与社会，注重个人利益和私人生活，曾经作为战前和战后日本现代化发展动力的“无私奉公”的国民精神 逐渐被“无限奉私”的新国民精神所取代，个人的权利与幸福、家庭的平安与富有成为最高的价值，<sup>③</sup> 从而使现代化发展原有的动力丧失；对于国家，基于日本作为世界经济大国而存在的现实，产生了作为日本人的强烈优越感，在希望日本从“经济大国向生活大国”转换的同时，对日本在世界经济体系中争取自身利益或“掠夺”他国资源 表示默认和支持 从而形成了很强的“经济主义的民族主义”。<sup>④</sup>

第三，产业结构的变化。经济高速增长之后，日本产业结构开始发生变化，主要表现在两个方面：一是第三产业在国民经济中的比重大幅增长，据统计，1985年，日本就业人口中 从事第一、第二、第三产业工作的人口所占的比例分别是 9.3%、

佐佐木毅：《保守化与政治的意味空间》日文版 岩波书店，1986年 第72页。

② 白川真澄：《日本国家的支配结构》见《现代日本支配结构》日文版 新地平线，1984年 第60—61页。

中岛诚：《新国家主义理论》日文版 日本工业新闻社，1981年 第39—50页。

加藤哲郎：《日美时代——现代日本社会与国家》，日文版，花坛社，1988年 第192—194页。

33.0% 和 57.4%。因而经济高速增长之后,日本就开始逐渐从以第二产业为中心的社会,向以第三产业为中心的后工业社会转型;<sup>①</sup>二是随着产业的发展,特别是“金本位制度”解体后,在自由汇率下,日元不断升值,日本企业为了扩大企业基础,保证市场和利润,在高速经济增长终结后,就逐渐扩大在海外的投资,建立各种分支机构。到了 80 年代中期,这种趋势加速发展,估计仅 1987 至 1989 年的三年时间里,日本企业的海外投资额就超过从开始进行海外投资的 1952 到 1986 年所有海外投资的总额。<sup>②</sup>随着海外投资的增多,日本企业也就趋向多国籍化。

第四,国家与社会关系的变化。随着经济的成长以及现代化社会的达成,日本社会也开始走向成熟,这体现在两个方面:一是城市化的发展以及生活保守主义的形成,使都市住民不断驱使其所在地区的自治体,摆脱中央政府的支配,自主决定本地区的事务;二是产业结构的完善和市场体制的发展,使得原先依靠政府的各企业组织,越来越倾向于依靠比较成熟的市场机制来自我决定经营策略和发展方向。这种趋势的出现与政府的公共投资在高速经济增长终结后有所减少,企业从政府财政中得到的财政援助日益有限有关。在这两大趋势作用下,战前、战后一直从属于国家权力控制体系的社会日益趋向独立,而财政能力有限的政府面对现实,也愿意促进社会的自主和独立。

这样全面深刻的社会转型,是日本自明治维新以来所没经历过的。这种转型,不仅基于日本社会本身发展的逻辑,而且也基于战后整个资本主义社会发展的逻辑,因而,是任何力量都无

① 藪野佑三:《先进社会=日本的政治》(2)日文版 法律文化社,1990年,第41—44页。

② 历史研究会《日本同时代史——转换期的世界与日本》(5)日文版 青木书店,1991年,第236—237页。

法阻挡的。面对现实发展的趋势，随经济高速成长的终结而开始衰败的自民党统治，再次从现实主义出发，调整整个指导战略，即从保守主义转向新保守主义。

从历史发展看，新保守主义在田中政权之后的三木武夫政权时代就已开始萌芽，经福田纠夫政权时代展开之后，在大平正芳政权时代初具形态。大平政权认为，随着现代日本经济大国化的实现和多年追求的国家目标的达成，应寻求新的国家目标。为此，大平政权基于日本社会的全面转型，提出了使日本从经济中心时代向“重视文化时代”转型的战略构想和为实现此战略而必须进行的政治、社会体制改革的主张。大平政权的改革构想是在国际上维持和强化日美友好关系实行“综合安全保障改革”；在国内，推行以摆脱赤字和国债为目标的财政再建和建立精干、有效行政的行政改革。由于在财政再建上受挫，大平政权在其整体构想完全展开之前就终结了。但是，大平政权迈出了战后保守主义向新保守主义转变的第一步，为1982年上台的中曾根政权全面推行新保守主义路线奠定了基础。<sup>①</sup>

中曾根的新保守主义是大平内阁的“保守改革”思想的继续和发展。<sup>②</sup>他是在“战后政治总决算”的旗号下，展开新保守主义的。在中曾根的新保守主义战略构想中，“战后政治总决算”主要对两方面进行“清算”：一是“响应‘世界发达国家对福利政策’的清算对日本的‘福利国家’政策进行清算。在这方面中曾根在大平正芳提出的“建设日本独特的福利社会”构想基础上提出了建设“有活力的文化、福利国家”的思想；二是对60、

历史研究会《日本同时代史——转换期的世界与日本》（5）日文版，青木书店，1991年，第139—152页。

高皇通敏：《新保守体制的解剖》见日高元郎编：《对未来日本的思考》日文版，筑摩书店，1988年，第14页。

70年代的经济主义政治进行清算。在这方面，中曾根以完善市场机能 激发民间活力 变‘大政府’为‘小政府’和进入国际社会积极承担国际责任，实现日本从经济大国走向政治大国为基本目标 对日本的外交、行政、教育等主要领域进行改革。显然，“总决算”实际上是对战后日本政治、经济、社会和文化的全方位清算，在这全面清算中展开的新保守主义，在清算过去的同时，也基于日本社会的转型和发展趋势，对未来日本的政治、经济与社会发展提出了自己的战略构想和相应的政策主张，具体内容如下：

### 第一 新保守主义的政治主张

1. 走‘小政府 大社会’的道路。日本战后虽然发展的不是像英美那样的‘福利国家’但在国家主导经济发展和建设‘管理化社会’过程中 政府对经济和社会的全面干预和控制 形成‘大政府 小社会’的局面。在‘大政府 小社会’下 政府不但要承担大量的社会公共事务，而且要为完成这些社会公共事务，承担大量的行政支出，行政机构和组织也因此急剧膨胀，国家和地方公务员多时达数百万人。<sup>①</sup> 沉重的财政支出和庞大而效率不高的行政，自然无法适应社会的变革和发展，必须进行变革。新保守主义认为，政府对经济和社会的过多干预，不但削弱自身的行政机能，而且使社会实现自我调节的市场机能失效和社会自身活力衰竭，因此，要摆脱政府所面临的财政与行政危机，促进社会实现新发展 关键在于改变政府的功能 即走‘小政府 大社会’的道路，其核心就是减少直接干预，通过有序而成熟的市场机制和民间活力，推进社会发展。<sup>②</sup> 为此 中曾根缓和行政限制 扩

中岛诚：《新国家主义理论》日文版 日本工业新闻社，1981年 第61—74页。

二宫厚美：《日本经济与危机管理理论》日文版 新日本出版社，1982年，第204—206页。

大民间机构的活动范围，推行市场自由化和国营企业民营化。<sup>①</sup>

2. 积极承担国际责任，努力向政治大国迈进。日本战后经济的高速发展，是在政治、外交和军事上依赖美国，经济上以自我为中心的特殊形式下实现的，所以，实际上走的是“一国繁荣主义”的道路。<sup>②</sup>然而，随着日本国力的增强，日本对美国依赖的减弱以及日美经济摩擦的加剧，尤其是日本经济的日益国际化，日本深深感到不论出于国际地位提高的需要，还是出于日本经济长远发展的需要，作为经济大国的日本，都应该积极参与国际社会并承担起相应的“国际责任”。所以，1983年中曾根就在其施政演说中，明确表明日本要承担作为世界大国的“国际责任”，1984年，则进一步明确提出了建设“国际国家日本”的口号。<sup>③</sup>为此，日本一方面在美国的要求下，逐步开放市场，推行农产品自由化，提高防卫费分担份额，扩大国际开发援助；另一方面积极通过援助、合作、交流等形式扩大在亚洲的作用与影响，并通过联合国各组织，积极参与诸如环境保护，维持和平活动等国际性事务，并承担一定的责任。这种积极的态势与专心于经济成长的保守政治显然不同，它要实现的一个重要目标，就是使日本在国际上获得与其经济大国地位相适应的政治大国地位。

3. 军事大国化。为了使日本从经济大国走向政治大国，自民党认为必须加强日本的防卫力量，改变日本过去“轻武装”加“经济成长”的保守主义政治模式。继大平政权之后而起的是铃

猪口孝：《日本——经济大国的政治运营》日文版 东京大学出版社，1993年 第 84—90 页。

历史研究会《日本同时代史——转换期的世界与日本》(5) 日文版 青木书店，1991年 第 246 页。

同上 第 166—167 页。



木善幸政权。铃木内阁搁置大平内阁的“保守改革”构想，把注意力转向新的改宪运动。在这种右倾的政治态势下，铃木内阁大肆强调国防论、防卫力量增强论和对抗苏联军事威胁论。<sup>①</sup>中曾根执政后，一方面复活大平的“保守改革”构想，另一方面将铃木的国防论和防卫增强论付诸实施。中曾根的策略是加强日美同盟关系，把日本列岛视为不沉的航空母舰，然后，在积极承担防卫支出的姿态下，扩大日本的防卫开支。为此，中曾根在其执政期间，通过各种努力，试图突破日本防卫费开支占 GNP 之比不得超过 1% 的原则性规定。这个努力在 1985 年秋达到目的，1986 年末制定 1987 年预算案时，防卫费占 GNP 之比的规定第一次被突破。<sup>②</sup>这一突破，关键不在于军费的增加，而在于对战后日本宪法第九条所规定的和平主义和非军事化精神的有力的冲击。它不仅开启了日本军事大国化的道路，而且也助长了随新保守主义而来的新国家主义发展。

## 第二 新保守主义的经济主张

1. 重视市场机能。战后经济秩序基本确立和新的经济发展基础基本形成之后，政府对经济的领导就从政府统制转向积极的政府主导。政府主导经济发展，主要通过两条途径实现：一是政策与行政的指导与诱导；二是有组织的市场调节。<sup>③</sup>在经济高速增长时代，相对来说，政府比较重视前一种手段，这一方面与战后日本经济发展的条件和所面临的有关，另一方面

中岛诚：《新国家主义理论》，日文版，日本工业新闻社，1981年，第145—146页。

② 历史研究会《日本同时代史——转换期的世界与日本》（5），日文版，青木书店，1991年，第165—173页。

参见樋渡展洋：《战后日本的市场与政治》，日文版，东京大学出版会，1991年。

也与市场发育所需要的体制和经济基础尚不成熟有关。但是，传统的保守主义并不否定市场在经济生活中的重要作用。正因为有这样的基础，所以在日本社会出现全面转型，尤其是市场发育日趋成熟的情况下，新保守主义就把组织和调配经济所依赖的主要手段转向市场。日本经济学者竹内靖雄认为：新保守主义就是“在市场社会成熟的条件下成立的日本型保守主义”。<sup>①</sup>正如保守主义在强调国家主导时，并不否认市场作用一样，新保守主义在强调市场的价值与功能，并予以重视的同时，也不完全放弃国家权力和法的作用。新保守主义认为，在现代的条件下，放任自流不利于经济发展，经济发展需要市场和竞争的作用，因为这是重要的动力，但这种市场和竞争必须是有序的，这就必须借助国家权力与法的力量。这种有序的市场和竞争的主张是新自由主义的基本主张，因而新保守主义含有很强的新自由主义倾向。<sup>②</sup>

2. 增税与企业民营化。在战后经济高速成长时期，为了促进产业的育成和经济的发展，政府进行了大量的公共投资；与此同时，随着利益政治的展开，自民党政府及其官僚机构，为了进行有效的利益诱导，政府各种形式的财政援助也不断扩展。这样，政府的财政规模年年扩大。石油危机爆发后，由于经济的不景气，政府税收减少，同时政府为了刺激经济的再度繁荣，通过发行公债的赤字财政来扩大公共投资，结果到70年代末，作为经济大国的日本，在财政上陷入相当恶化的

引自二宫厚美：《日本经济与危机管理理论》日文版，新日本出版社，1982年，第204页。

二宫厚美：《日本经济与危机管理理论》日文版，新日本出版社，1982年，第205—207页。

境地。<sup>①</sup>

解决政府财政危机的途径不外有两个：一是扩大财政收入，这就意味着增税；二是减少财政支出，这就意味着政府的公共职能和财政援助要缩小。为此，从大平内阁时代开始，自民党政府就采取了财政和行政改革并举的“保守改革”路线，其中以增税为中心的财政改革，最具社会和政治的敏感性：大平内阁推出了一般消费税，自民党因此在大选中失败；铃木内阁想提高法人税税率，结果引来了财界的激烈反对。<sup>②</sup>在增税问题上，自民党政权遇到的最大阻力之一，是财界的反对。财界态度很明确，政府解决财政的出路不应是增税，而应是削减财政支出，其中包括削减福利、教育和地方行政费用支出。面对这种对立，中曾根上台执政后，采取了两步走的战略，即既增税，又缩减政府的财政开支，解决财政赤字。在增税问题上，中曾根推出了大型间接税；在紧缩财政支出，解决财政赤字问题上，与建立“小政府，大社会”的设想相呼应，实行民营化政策，即把国家和地方政府所属的公营企业和公共部门部分或全部地移让给民间营利部门经营和管理，从而减轻政府的财政负担，消解庞大的财政赤字。中曾根的改革取得了积极成效，国铁民营化改造的成功，是一个重要的标志。

### 第三，新保守主义的社会主张

1. 建设有活力的福利社会。战后日本经济与社会发展同英美等西方国家不同，把主要精力集中放在实现高速经济成长，而没有走“福利国家”的道路。因而当70年代世界经济出现不

历史研究会《日本同时代史——转换期的世界与日本》（5）日文版 青木书店，1991年，第174页。

<sup>②</sup> 同上 第174—175页。

景气时，日本没有面临英美那些“福利国家”所面临的危机。但是，当英美等国的新保守主义清算“福利国家”时，日本的新保守主义出于日本社会福利未来发展的需要，以及如何避免日本福利发展出现英美等“福利国家”所出现的危机的现实要求，也对“福利国家”进行“清算”。目的是要使日本走上积极健康的福利发展道路。为此，大平内阁提出了建设“日本独特的福利社会”的主张；而中曾根则在此基础上，形成了建设“有活力的福利社会”的构想。这一构想把“日本型福利社会”建设置于两个基本原则之下：一是“小政府、大社会”的原则；二是从日本的国情出发，面向日本日益趋向高龄化社会的原则。在这两个原则下所构想出来的“有活力的日本型福利社会”的基本特征是：（1）福利由政府 and 民间共同分担。（2）政府承担的福利范围缩小，同时家族、地域和企业承担的福利范围扩大，积极发扬日本以家族主义、地域主义、企业主义以及与福利社会产业化的原则相结合为基础的“日本的集团主义”在推进社会福利发展上所具有的活力。（3）在限制福利行政、紧缩福利财政、推进“福利民营化”同时，有力推进以受益者负担为基础的福利有偿化。（4）在福利行政上，建立合理的国家与地方的分担关系以及行政机关与福利团体、住民组织、地域团体和社会自身服务组织之间的合理关系。<sup>①</sup>

2. 改革教育，强化教育的社会统合功能。针对日本社会转型所带来的社会生产方式、生活方式和观念形态的变化，新保守主义主张要对战后的教育进行比较有效的改革，其目标有二：一是使社会各成员具有适应进入后工业社会发展阶段后日益信息化、国际化和技术化的日本社会发展的能力；二是在日益个人化

<sup>①</sup> 二宫厚美：《日本经济与危机管理理论》，日文版，新日本出版社，1982年，第233—234页。

和自由化的社会中，塑造新国家主义，从而保证有效的社会统合。为了实现前一个目标，新保守主义提出了以家庭教育、学校教育和社会教育有机结合为基础的从零岁开始的“生涯教育”，并将以往划一的学校教育弹性化和多样化。为了实现后一个目标，新保守主义强调应通过教育，保证日本“固有的传统文化的维持和发展”，并使被教育者形成“作为日本人的自觉意识”。<sup>①</sup>这其中实际上是在强调忠于国家，认同民族，并为日本实现更高的国家民族发展目标而献身的国家主义。<sup>②</sup>

新保守主义的战略构想和政策主张，实际上既是针对 70 年代末 80 年代初日本社会、经济和政治所面临的危机而提出的，也是针对高速经济增长之后日本社会整体转型所出现的新问题和新的发展趋势而提出的。因而，它的整体取向既面向现实也面向日本的未来。这就决定了新保守主义作为一个完整的政策主张，虽然主要在 80 年代盛行，但它的思想以及所产生的实际政策成果，都将影响日本发展的整个一个时代。这个时代可能跨进 21 世纪。

藪野佑三：《先进社会 - 日本的政治》（2）日文版 法律文化社，1990 年 第 138 页。

② 加藤哲郎：《日美时代 —— 现代日本社会与国家》，日文版，花坛社，1988 年 第 196—197 页。

## 第七章 政策决定与政党能力

### 一、官僚化的自民党政策决定主体

自民党长期保持支配统治的关键 主要在两个方面：一是通过自身的组织、地方政治家以及执政过程中广泛的利益诱导，对日本社会进行了最大限度的统合，从而保证统治的广泛社会基础；二是通过官僚，形成比较强的政策决定能力和执行能力，从而保证对社会的领导和统治能力。<sup>①</sup> 自民党这两方面努力所产生的实际效果，对战后日本现代化发展，起到了十分积极的推动作用。社会的广泛统合，保证了现代化发展有一个稳定而协调的社会基础；而合理的政策选择，则为现代化发展提供了重要的推动力，因为，合理的政策能使有限的社会资源得到最佳的组合和利用，并最大限度地激发人们的积极性。关于自民党的社会统合情况，第五章已作详细分析，本章主要分析自民党的政策形成。首先分析政策形成的主体。

所谓政策形成的主体，就是指政策形成过程的实际承担者

<sup>①</sup> 猪口孝、岩井奉信：《“族议员”研究——执自民党政权牛耳的人们》，日文版 日本经济新闻社，1987年，第275—277页。

和参与者。自民党政策形成的主体，可相对分为三个层次：一是自民党所属的国会议员；二是自民党主要领导集团；三是自民党所组成的内阁阁僚。这三个层次之间有很强的互通性：自民党主要领导集团大多数由自民党所属国会议员组成，而自民党主要领导集团成员往往又是自民党内阁的成员。由于保守政党在战后发展中经历了比较深刻的官僚化过程，所以，自民党政策形成主体的这三个层次都具有比较强的官僚化倾向。

第一，自民党所属国会议员的官僚化。

自民党所属的国会议员，主要由两部分人构成：一是地方政治家出身议员，二是官僚出身议员。从表 7—1、表 7—2 可以看到，在自民党所属的众议院议员中，官僚出身议员占 30% 左右，在自民党所属的参议院议员中，官僚出身议员占了 40%—50%。在自民党所属的国会议员中，官僚出身的议员占第一位。表 7—1、表 7—2 表明，官僚出身议员在自民党所属国会议员中的比例，有一个发展的过程，到 1953 年的 26 届众议院选举和第 3 届参议院选举时才稳定在一定的水准上。从战后政党政治的发展历史来看，这个发展过程，实际上是保守政党官僚化的过程。这种官僚化过程，除与战后改革对保守政党的冲击有关，还同时与战后经济和社会发展的内在要求有关。因为，在日本的社会和政治体制中，官僚一直是社会发展的主要指导力量和组织力量；从战前到战后，保守政党在执政中，无不以这种力量为自己的执政基础。基于战后保守政党与官僚已经形成的密切关系以及大批官僚进入保守政党队伍，同时，也基于保守政党在战后面临的经济重建和现代化发展历史重任，自民党成立后，不但没有削弱官僚在自民党中的地位，反而巩固和加强了官僚的地位。官僚出身议员在自民党所属议员中长期保持一定比例的事实已说明了问题。

表 7-1 自民党所属参议院议员中官僚出身者的比例

选举届次	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
年份	1947	50	53	56	59	62	65	68	71	74	77
当选者人数	67	61	54	61	71	69	71	69	63	62	63
官僚出身人数	8	18	23	33	38	35	39	34	36	28	34
比例(%)	(12)	(30)	(43)	(54)	(54)	(51)	(55)	(49)	(57)	(45)	(54)

表 7-2 自民党所属众议院议员中官僚出身者的比例

选举届次	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35
年份	1947	49	52	53	55	58	60	63	67	69	72	76	79
当选者人数	290	349	325	310	299	287	296	283	277	288	271	254	253
官僚出身人数	34	66	88	84	91	80	89	91	85	88	78	80	67
比例(%)	(12)	(19)	(27)	(27)	(30)	(28)	(30)	(32)	(31)	(31)	(29)	(31)	(26)

出处 中久郎编：《国会议员的构成与变化》政治广报中心，1980年，第 382—383 页 第 586—589 页。

自民党所属国会议员中的官僚出身议员，各自的官僚经历都有所不同。从所处行政层次上，可分为三类：一是中央官僚出身。二是同时具有中央官僚经历与地方官僚经历；三是地方官僚出身。在这三个层次中，以中央官僚出身者占优势。从官僚来自的部门看，据统计，来自原内务省和大藏省最多，其次是运输省，外务省，通产省和农林省。<sup>①</sup> 在战后，随着经济逐步进入高速发展阶段 在向自民党“输送”官僚方面 作为自民党官僚议员最主要来源的原内务省和大藏省的地位发生了变化，原内务

① 若田恭二：《现代日本政治与风土》日文版，ミネルヴァ书房，1981年 第 48 页。



省的地位逐渐下降，相反通过制定经济政策、编制国家预算而不断介入国家政策形成中枢的大藏省的地位逐步上升，“输送”的官僚日渐增多。在第 23 届（1947 年）众议院选举中，大藏省官僚出身的议员仅一个，而原内务省系统官僚出身的议员多达 15 个。但是从第 24 届（1949 年）众议院选举开始，大藏省官僚出身的议员就逐步增多，增为 4 个。第 25 届（1952 年）众议院选举时，增为 8 个。在第 33 届（1972 年）众议院选举中，原内务省（此时为自治省）官僚出身议员为 18 个，而大藏省官僚出身议员则为 19 个，第一次超出原内务省（自治省）官僚出身的议员数。<sup>①</sup>由此可以看出，自民党从官僚队伍中所吸纳的成员与其政策制定之间有着密切的关系。由于这些官僚出身议员都受过比较好的教育，其中约 80% 毕业于东京大学，再加上他们都有比较丰富的行政经验和专门知识，所以，他们的存在和发展，为自民党形成比较强的政策决定能力，提供了重要的基础。

自民党吸收高级官僚入党，一开始就不仅仅为了扩大党势，更主要的是想让高级官僚成为自民党统治的支撑力量。所以，随着官僚向自民党的涌入，自民党的主要领导干部迅速官僚化。“吉田学校”所培养出来的官僚型的党员，后来都成为自民党领导集团的中坚力量。

第二，自民党领导集团的官僚化。这首先体现为战后保守政党在长期执政期间，首相的官僚化。从战后到中曾根时代，日本前后经历了 14 位首相，其中 13 名是自民党或作为其前身的保守政党议员。这其中有 8 位首相属高级官僚出身，非高级官僚出身的，即属于所谓“党人派”的首相仅 5 名，即自民党的鸠山

<sup>①</sup> 中久郎编：《国会议员的构成变化》，日文版，政治广报中心，1980 年，第 478—488 页。

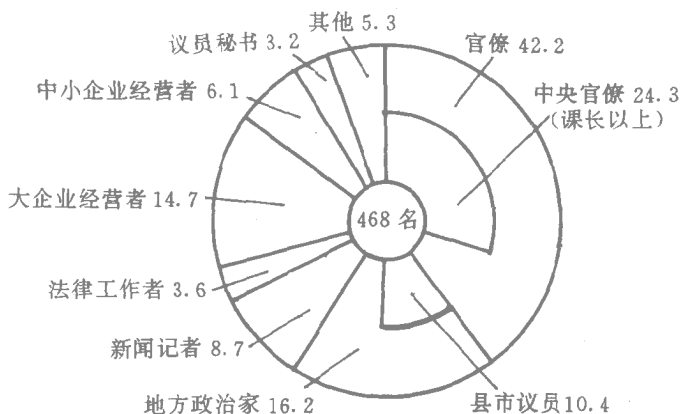
一郎、石桥湛山和三木武夫等，而这五个人的任期都不长，其中石桥湛山因病前后只在位两个月时间。主导战后日本高速增长经济的两位首相池田勇人和佐藤荣作，就是“吉田学校”培养的“优等生”。但是，不管这些首相有无高级官僚的经历，他们在任首相之前，都有过担任大臣的经历，其中以担任过外务省大臣的为最多，其次是通产大臣和大藏大臣。<sup>①</sup>

自民党领导集团官僚化的第二个方面体现，就是自民党内主要领导干部的官僚化。自民党除总裁之外，还设有副总裁。党内具体事务的执行权，主要掌握在干事长、总务会长和政务调查会长手中。干事长主导党内政治人事和财政，总务会长与下属的总务会经管党务，而政务调查会长与下属的政务调查会，则是自民党政策决定的中心机构。人们习惯上把掌握党内实权的干事长、总务会长和政务调查会长统称为“党三役”。除此之外，党内的领导机构还有全国组织委员会、党役員会、参众两院总会、国会对策委员会等。尽管这些干部的主要职责是负责党内事务，但在政党官僚化的倾向下，这些干部也趋向官僚化。据统计，从自民党建党到1966年7月为止的十一年时间里，前后共有干事长8人，其中官僚出身者3人，占38%；总务会长11人，其中官僚出身者4人，占36%；政务调查会长12人，其中官僚出身者6人，占50%。<sup>②</sup>这样统算下来，在总共31名的“党三役”人员中，官僚出身者有13位，占41.9%。（参见图7—1）这就意味着在自民党内部的实权者中，官僚出身者几乎占据了一半天下。

① 中久郎编：《国会议员的构成与变化》日文版，政治广报中心，1980年，第346—347页。

② 三泽润生：《政策决定过程的概观》，见《现代日本的政党与官僚》日文版，1967年政治学年报，岩波书店，第17页。

图 7-1 “党三役”议员的出身分布比例(1947—1979)



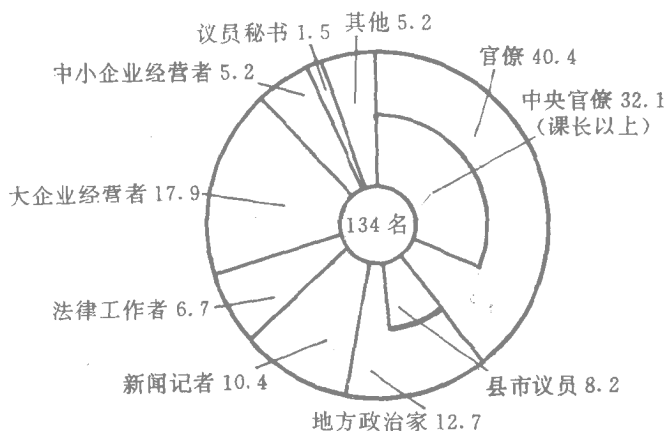
出处：中久郎编：《国会议员的构成与变化》，政治广报中心，1980年第203页（注：单位为%，中心圆的数为总数）

自民党领导集团官僚化的最后一个体现，就是政务调查会的各部会主要成员的官僚化。自民党的政务调查委员会，出于政策制定和推行的需要，设立了与参众两院常设委员会基本相对应的各种部会，如内阁部会、外交部会、法务部会、财政部会、劳动部会等。按惯例，当选为各部会正副部长的基本条件是，当选过三次国会议员，有政务次官经历，并通晓所就任省厅政策与事务。这样各部会就容易由官僚出身的党员掌握。由于自民党参众两院的议员在议会中属于哪个常设委员会，在党内也就属于与该常设委员会直接相关的部会。在相关的党内各部会主要成员官僚化的倾向下，自民党所控制的两院各常设委员会，也不可避免地要出现官僚化倾向。

第三，自民党内阁阁僚的官僚化。在政党所属国会议员和

政党内部领导集团都趋于官僚化的影响下，主要从国会议员或党的领导集团中挑选出来的内阁阁僚的官僚化就实属必然。而且，对于内阁的政策制定、政策指导和政策推行来说，阁僚的官僚化更具实际的政治和行政意义。图 7—2 统计表明从第 23 届（1947 年众议院选举到第 35 届（1979 年）众议院选举所组成的自民党内阁中，共有自民党所属阁僚 468 名 其中 42.2% 是由官僚出身的，这个比例超过了“党三役”中官僚出身者所占的比例。

图 7—2 自民党阁僚出身分布比例图（1947—1979）



出处：中久郎编：《国会议员的构成

与变化》政治广报中心，1980 年 第 203

页（注：单位为 % 中心圆的数为总数）

阁僚的官僚化除与自民党官僚化有关外 还与另外两个社会发展的客观事实有关。一是战后资本主义国家在经济重建和复兴的过程中，普遍推行行政主导的体制，使行政权力扩大，行政活动在国家生活和社会发展中的主导作用日益加强。对于本

来就以官僚为主导的日本社会来说，在战后民主改革之后，积极迎合这种形势，把刚建立起来的代议民主制带向行政主导的发展方向。在这种趋势下，内阁的结构必然要从以政党政治家为主转向以官僚为主。二是日本战后为了经济重建和迅速复兴，保守政党执政的政府一开始就对官僚，尤其是对经济官僚有很强的依赖性。“五五体制”形成后，自民党为了推动战后的高速经济增长，制定了一系列经济发展计划，虽然这些计划是在自民党指导下形成的，但具体的制定和操作者都是以当时经济企划厅为中心而形成的各省厅的官僚群；<sup>①</sup>而另一方面，与自民党关系密切的财界，为了有比较好的发展环境和比较有利的经济政策，对官僚进入议会、内阁表示支持，认为只有依靠官僚优秀的头脑和很强的综合判断力，才能实现有效的社会组织和发 展。在这两方面客观力量作用下，自民党所属内阁的官僚化也就成了一种必然的趋势。

事实表明，自民党政策决定主体的官僚化是战后自民党长期支配统治的基础。对于自民党来说，官僚化一方面强化了自身政策决定能力，另一方面则打通了政党与官僚体系之间的关系，实现政治与行政的结合，从而既消除了在现代官僚体制和政党政治下，“中立”的官僚与执政的政党之间存在的体制距离与隔阂对政党的政策形成和推行的消极影响，而且也强化自民党与在野党对抗的地位和力量，保证了长期“一党独大”的地位。对于做到事务次官就达到官僚体系最高位的官僚来说，政党无疑是他们寻求新的政治生命的最好途径，而自民党的官僚化和自民党统治与官僚主导的高度结合，则为他们开辟了最为便利

<sup>①</sup> 升味准之辅：《现代日本的政治体制》日文版 岩波书店，1969年 第400—401页。

的政治通道。这一通道，对于官僚来说，有了跻身政治家行列的机会；而对于自民党来说，则获得了源源不断的人才资源，<sup>①</sup>从而保证了自民党与其他政党相比，在政策制定、政策推行以及各种权力斗争中占有优势地位。

很显然，自民党政策决定主体官僚化所带来的基本政治局面是政党与官僚机构的相互依存。这种相互依存，虽然给自民党的政治统治带来了能力和效率，但却破坏了在现代政治体系中，官僚体系应有的中立性，从而限制了民主政治的发展，尤其是政党政治的发展。因为，从现代政治发展的历史过程来看，保持官僚在国家政治体系中的中立性，是实现政党政治正常、健康发展的必然要求。另一方面，这种相互依存虽然总体上给自民党的政治统治带来了政策能力，但是应该看到这种能力是以对官僚体系的依赖为前提的，因而，在这些能力提高的同时，自民党实际的指导能力却在下降。日本政党史专家，东京大学教授升味准之辅指出：“保守联合以来，自民党与中央官厅一直保持密切的关系，自民党干涉中央官厅，中央官厅侵蚀自民党，这样的结果是自民党的指导能力丧失与中央官厅的中立功能丧失之间相互促进的畸形化发展。”<sup>②</sup>

## 二、自民党支配的政策决定过程

自民党强大的政策形成能力，为战后日本成功地迈向现代化提供了重要保证。这种能力，一方面基于政策决定主体的官

佐藤诚三郎、松崎哲久：《自民党政权》日文版，中央公论社，1986年，第101—104页。

② 升味准之辅：《现代日本的政治体制》日文版，岩波书店，1969年，第399页。

僚化，另一方面则基于在权力和体制上对政策决定过程的有效支配。

从理论上讲，在代议民主制下，国家的政策形成主要通过国会、内阁和执政党来共同完成的。执政党所拥有的政治和行政上的主导地位，决定了它能通过法定的制度和程序对国家的政策决定过程起主导作用。这个政策决定过程，既包括法律上的立法过程，也包括行政上的政策决定。然而，自民党对政策决定过程的支配，不仅仅作为执政党对国家政策决定过程的主导。自民党利用自身在议会中的绝对优势以及与负责政策执行的官僚机构之间的密切关系，形成了完全以自身为核心的政策决定过程，从而在事实上架空依宪法和法律而存在的制度化的政策决定过程。所以，日本学者把基于宪法和法律形成的政府称为“形式的政府”，而将自民党内部组织化的领导和决策体系称为“实质的政府”。<sup>①</sup>

在议会政治下，自民党以自身为核心形成长期支配日本社会的政策决定过程，主要依赖于两个基础：一是在议会中的绝对多数；二是与官僚机构相互渗透，互为一体。前一个基础的背后就是比较广泛的社会支持。这种支持，对于自民党统治来说，同时又构成了利益的压力。基于这两个基础而形成的政策决定过程有四个基本特点：1. 在政策决定中，政党与国家行政体系内的各种类型和级别的官僚都保持十分密切的关系，官僚成为政党政策形成不可缺少的组成人员。2. 基于在议会中绝对多数的地位，党的政策转化为国家政策的可能性极大，这是自民党政策形成能力的一个重要体现。3. 保证自民党统治的社会支持力量

① 参见中川一郎：《日本国政府研究——现代政治中的政党地位》日文版，ぎよせい，1994年。

作为一种压力因素，对政策决定过程有很大的影响；而自民党为了保证这一力量的持续存在和发展，在政策决定过程中，主观上也倾向于这些社会支持力量的利益与要求，从而使自民党的政策决定带有很强的利益满足色彩。4. 由于长期执政，自民党在政策决定过程中与官僚、党外各利益集团的关系都趋向组织化和制度化，并成为政策决定的制度和组织体系的一个组成部分。<sup>①</sup>

自民党支配的政策决定过程，是以自民党的组织机关为基础展开的。一般来说，在议会政治下，政策形成要经历政策提出、政策审议和政策决定三个基本过程。形式上，这三个过程主要在行政部门、内阁和议会中进行，但实际上，每一过程都是以自民党一定的组织机关为基础展开的，换句话说，不论政策形成的哪一个过程，自民党都有相应的组织部门负责指导和操作。因此，要分析自民党支配的政策决定过程，就必须以自民党为原点，对自民党在政策决定过程每个阶段的作用进行分析。

第一 政策的提出。所谓政策的提出就是针对某一具体问题或为实现一定目标而提出的有关对策和措施的设想与方案。从理论上讲，在现代政治下，一定的个人和组织都有对有关问题提出建议和意见的权利，但事实上，这个权利最终都是通过议员或政党来代行的。在自民党内，党的政策提出的主要担当者是政务调查会。政务调查会名义上是自民党内政务调查和研究的机构，但按规定，自民党所属部门或机构以及自民党所属国会议员所提出政策法案，要作为党的政策被采用，都必须通过政务调查会的审议，所以，政务调查会实际上成了自民党内的政策决定

<sup>①</sup> 的场敏博：《自民党政策决定过程》见中野实：《日本型政策决定的变化》，日文版 东洋经济新报社，1986年 第 156—157 页。



机构。自民党是执政党，它的政策在国家政治生活中具有主导性的作用，所以，有人认为完全可以把政务调查会看作是左右国家政治生活的政策决定机构。<sup>①</sup>

政务调查会下设有各种与政府各省厅和国会各常设委员会相对应的部会，例如，与政府的运输省相对应，设有交通部。部会是审议党的政策法案的最初舞台。各部会的核心一般由国会议员构成，议员在国会中属于什么常设委员会，在党内就属于与该委员会相对应的部会。这样，部会实际上与国会中的常设委员会，不仅在组织上形成了对应关系，而且在人员上形成了互通的关系。由于各部会与各省厅形成相互对应的关系，而且部会负责人多由该省厅出身者担任，这样部会与各省厅的关系也很容易打通。部会与各省厅和国会各常设委员会的关系表明：在以自民党为核心形成的政策决定过程中，国会、政党和政府（官僚）实际上是相通的，具有明显的一体化倾向。除各部会之外，政务调查会下还设有处理综合性政策的调查会，如宪法调查会、外交调查会以及处理特定问题的特别委员会等。

任何一项政策法案要成为党的政策，并最终提交国会审议，都必须首先经过政务调查会所属各部会的审议。部会审议終了，并按全体一致原则通过后，交政务调查会的最终决定机关政务调查审议会审议。审议会由政务调查会正副会长若干名和由国会议员中选出的若干名审议员组成。审议会在听取有关部会长的政策法案说明之后进行审议。审议会审议后的政策法案，再送到自民党总务会讨论、审议。总务会聚集近 30 名总务从

① 中邨章 竹下让编著：《日本的政策过程》日文版 粹出版社，1984 年 第 43 页。

表 7-5 政府省厅,政调会部会,国会常设委员会

政府省厅	政调会部会	国会常设委员会
法 务 省	法务部会	法务委员会
外 务 省	外交部会	外务委员会
大 藏 省	财政部会	预算·大藏·决算委员会
文 部 省	文教部会	文教委员会
厚生省	社会部会	社会劳动委员会
农林水产省	农林部会	农林水产委员会
通 产 省	商工部会	商工委员会
运 输 省	交通部会	运输委员会
邮 政 省	通信部会	通信委员会
劳 动 省	劳动部会	社会劳动委员会
建 设 省 国 土 厅	建设部会	建设委员会
自 治 省	地方行政部会	地方行政委员会
防 卫 厅	国防部会	内阁委员会
科学技术厅	科学技术部会	科学技术委员会
环 境 厅	环境部会	环境委员会
总 务 厅		
冲绳开发厅	内阁部会	内阁委员会
北海道开发厅		

更为广泛的政治视野,对政策法案进行讨论、审议。总务会审议是党内政策法案审议的最后—关。总务会通过的政策法案,就将作为正式的党的政策或决议,提交国会通过。但在这之前,法案须交给党的国会对策委员会讨论,但此时讨论的不是政策法案内容,而是安排该法案的国会审议日程和国会审议战术。如果政策法案属内阁提出的,总务会审议通过后,还须经过内阁讨论,内阁讨论一般不会对政策法案作重大修改,只是一个程序,因为在自民党“一党独大”的条件下,总务会的审议就等于最后的审议。但这里应该注意,在从部会审议到总务会审议的过程中,有关省厅的官员一直参与其中,并就政策法案进行说明,因为这些政策法案往往是由他们首先向自民党内有关部会提出

的。所以，实际上，政务调查会是官僚陈述意见的场所，或者说他们进行政治交涉的据点。<sup>①</sup>

显然，在自民党支配下，经国会通过后内阁实行的各项政策法案，大多是以政务调查会为中心审议形成的，国会或内阁对政策法案的审议，相对于政务调查会来说，多少已成为一种形式或必要的程序。这种状况在政府预算的形成中，也体现得十分明显。预算政府政策的具体化，同时也是政府政策实施的基础，所以每年的预算不仅表明政府基本的政策方向，而且也表明政府每一项政策实现的基础和能力。名义上，政府预算是由大藏省做出的，但实际上和其他政策法案一样，也是以政务调查会及各部会为中心做出的。预算是一项极为复杂的政策决定过程，简单地讲是这样一个过程：每年7月，各省厅做下一年度预算要求的最初框架，8月末，省厅审议决定，9月向大藏省提出。大藏省基于各省厅的预算要求做出政府预算草案后，于11月向省厅作内部通报，对此各省厅再提出第一次、第二次的预算修改要求，以使其最初的预算要求得到最大限度的同意。这个程序之后，第二年初，政府预算草案经内阁会议讨论后决定，并交国会审议。国会审议先在参众两院预算委员会进行，然后分别交参众两院审议通过。在这法定过程背后，真正起主导作用的实际上是自民党内以政务调查会为首的各决策机关。这种主导作用在各省厅编制预算要求时就存在。按惯例，各省厅在编制预算要求时，各省厅的局长、课长之类的有关官员应向自民党政务调查会所属的有关部会说明预算要求以及有关法案。经部会审议后，各省厅才将预算要求提交大藏省，大藏省在编制政府预算草

<sup>①</sup> 中邨章 竹下让编著：《日本的政策过程》日文版 梓出版社，1984年，第45页。

案的整个过程中，始终与政务调查会保持密切的联系，实际上是受政务调查会的指导。大藏省预算草案编成之后，在向各省厅作内部通报之前，大藏省政务次官和主计局长须就预算草案向由自民党总务会、政务调查会组成的联合会议作汇报和说明。在大藏省向各省厅通报预算草案之后所展开的各省厅与大藏省之间激烈的讨价还价交涉中，各省厅往往通过相关的政务调查会所属部会，就预算问题与政务调查会和大藏省进行交涉与协调，向政务调查会提出书面的预算修改要求。政务调查会对各省厅提出的修改要求作审议之后，把所决定的修改事项提交大藏省，大藏省对政务调查会的决定基本上都是比较尊重的。在政务调查会主导下，政府预算草案最终做成，接下来就提交国会审议通过。<sup>①</sup>

这一过程充分表明，在自民党执政期间，国家预算的形成，完全是在自民党的政务调查会等党内领导机关的指导和操纵下展开的，而且，自民党的长期执政，已使这种指导和操纵完全组织化和制度化了，成为政府政策决定体系的重要组成部分。

第二，政策审议。政策审议的法定舞台是参众两院。作为执政党，自民党为了主导国会内的活动，党内设立了“国会对策委员会”这一专门机构。该委员会的功能，用一句话概括，就是“使国会按有利于本党利益的方式运作”。为此，委员会成员一般都由了解国会运作程序，通晓预算案和政策法案审议方式、表决方式，具有与国会内其他政党交涉协调能力的议员担任。国会对策委员会是党内组织，所以不能直接在国会内活动，但是通过作为议长的辅助性机构——议会运营委员会，还是完全能够

① 参见中川一郎：《日本国政府研究——现代政治中的政党地位》日文版，ぎよせい，1994年。

有效地主导国会的活动。议会运营委员会在人员结构上，自民党占据优势。委员长一般由自民党议员担任，余下 24 名委员中自民党占一半以上，1988 年的众议院议会运营委员会的结构是自民党 14 人、社会党 4 人、公明党 3 人、民社党 2 人、共产党 1 人。议会运营委员会的核心机构是理事会，在理事会里自民党也占优势，1988 年的理事会结构是自民党 5 人、社会党 2 人、公明党和民社党各 1 人。为了有效地指导议会运营委员会的工作，国会对策委员会的主要成员往往同时兼任议会运营委员会理事会的理事。由于议会运营委员会负责安排议会的审议程序与规则，所以，被视为国会运营的“心脏”。自民党国会对策委员会掌握或主导了这个“心脏”，自然也就主导了国会的法案审议活动。<sup>①</sup>此外，国会对策委员会还直接指导由自民党所属成员主导的、具体负责法案审议的各常设委员会，以保证法案的最后通过。各省厅提出法案，经自民党政务调查会审议之后，都交给国会对策委员会，此后，国会对策委员会就要担当起使该政策法案通过国会审议，成为正式法律或政策决议的全部责任。所以，有人不无讽刺地把国会对策委员会委员长比喻为“国会丸”号船的船长。<sup>②</sup>为了保证“船长”能掌好舵，国会对策委员长往往由原议会运营委员会会长担任。

自民党主导国会审议的第二个渠道，就是对国会中各类常设委员会的主导。虽然日本实行的是英国式的议会内阁制，但议会的审议方式却是美国议会式的，实行委员会中心主义，即以议会内设的各种常设委员会和特别委员会为政策法案审议的主

藤本一美编：《国会机能论——国会的结构与运营》，日文版，法学书院，1990 年，第 100—118 页。

村川一郎：《日本国政府研究——现代政治中的政党地位》，日文版，ぎょうせい，1994 年，第 232 页。

要舞台。按规定，没有特殊情况，议员提出的法案或内阁提交的法案，都是交给与法案相关的委员会审议。委员会对政策法案的审议有很强的自主性。现在（1995年）众议院共有20个常设委员会，参议院共有17个常设委员会。此外两院都还设有各种特别委员会。常设委员会和特别委员会，由议长依据各党在议会中所属议员的比例，在各党提供的人选中选任。由于委员会内的党派结构，反映该届议会的党派结构，所以，委员会审议通过的法案，在该届议会上基本上也能被通过。原则上，常设委员会的委员长，由该届议会选出，但实际上都是各党协商的结果。在众议院，当自民党占绝对多数议席时，基本上独占委员长一职；当自民党与在野党处于伯仲状态时，委员长一职按各党在议会中席位的比例分配。在参议院，常设委员长的职位都是按政党议席比例进行分配的。<sup>①</sup> 所以，在自民党“一党独大”支配期间，自民党不论在常设委员会的人员构成，还是在委员会的具体领导上，都处于支配地位。这些委员会在法律上都有其应有的自主性，但实际上，由于各委员会的委员都受制于所属政党或会派，并依所属政党或会派的方针行事；而且由于常设委员会在政策法案审议过程中，按规定要与自民党的国会对策委员会保持密切的联系，并受其指导，所以，常设委员会的这种自主性往往被政党的主导性所排除。在这一点上，日本的委员会中心主义与美国的不同。<sup>②</sup> 正是这种不同，再加上自民党不论在委员会的人员构成和委员长职位的拥有上都占有优势，所以，自民党就能比较有效地控制这重要的政策法案审议机构，从而保证了

矢岛孝一：《国会》日文版 行研出版社，1987年 第82—91页。

② 中野实：《日本政治力学——谁决定政策？》，日文版，日本放送出版协会，1993年 第122—123页。

自己的政策决定能力。

第三，政策决定。在代议制下，执政党提出的政策法案能否最终转化为国家政策或法律，程序上的最重要环节就是在议会中通过。只有在议会中通过了，执政党提出的政策法案，才能最终确立。这也就是政策决定过程中的政策最终形成的问题。在政党政治下，执政党在政策决定中遇到的最大阻碍，是在野党或议会内其他政治势力的反对。自民党的长期支配是其在议会中长期拥有过半数的多数席位为基础的，所以，从理论上讲，按少数服从多数的表决原则，它的政策法案在国会中通过应该是比较容易的。虽然自民党在国会中所占有的优势，为其政策决定提供了不少方便，但实际上，自民党政策要在国会中顺利通过，还是要做许多工作。这其中的原因主要在日本国会体制上，主要有四方面：<sup>①</sup> 1. 与其他西方国家的国会相比，日本国会的会期异常地短，而且在会期中，审议的日数和时数也比较少。这是战前国会为了尽可能避免形成对政府的批判而遗留下来的传统。会期短、审议时间少，无疑为在野党限制政策议案的通过提供了有效手段。2. 日本国会实行两院制 与其他西方国家 如美国、英国相比 日本参议院的权力比较强 所以 众议院通过的法案在参议院受阻的情况并不少见。3. 日本国会实行委员会中心制，然而，委员会的自主性和独立性比较有限，多受背后的政党控制和操纵。尽管自民党在大多数委员会中占主导地位，但毕竟没有控制全部的委员会，这样，在野党在特定的委员会内，延长法案的审议时间是相当容易的。4. 按惯例，国会议事日期与程序需要全会一致同意。借此，在野党就能对所反对的法案审

① 佐藤诚三郎 松崎哲久：《自民党政权》日文版 中央公论社，1986年 第123—125页。

议进行种种的限制。这些体制上的客观条件，无疑会给自民党的政策决定带来种种阻碍和困难。因为，利用这些条件，在野党就能通过提出修正法案、拒绝审议或采取拖延审议时间的“牛步战术”限制自民党的政策决定。要么促其修改该法案，要么否决其法案，要么使其法案成为废案。

然而，尽管有在野党的种种阻碍，但实际上，在自民党执政时期，政府提交国会审议法案的成立率还是相当高的。在从 70 年代田中内阁到 80 年代末竹下登内阁之间的十几年时间里，政府提出法案的成立率最低时是 61.8%，高时达 95.1%。而法案的修正率最高时是 36.0%，最低时仅 11.9%。<sup>①</sup> 这也就是说，从总体上讲，自民党提出的政策法案在国会中的通过率还是相当高。相反，在野党提出的法案的通过率极低。据统计，从自民党建立到 1985 年 12 月 21 日第 103 届国会闭会这整整 30 年时间里，完全不是由自民党提出的法案只成立一件，即 1978 年成立的由社会党、公明党、共产党、民社党、二院俱乐部和无所属俱乐部联合提出的“关于保证女教师产际辅助教师的法律”。即使是这样的法律，也是经大幅修改之后，才获得全会一致通过而成立的。<sup>②</sup>

在在野党种种阻碍存在的条件下，自民党能保证政策法案在国会中有比较高的成立率，主要基于它在国会中的优势。凭此优势，自民党针对在野党的存在，在确保政策法案通过上，主要采取两种策略：一是强行表决，二是合意政治。强行表决一般在合意政治无法达成目标，而该法案又关系到自民党执政中的

藤本一美编：《国会机能论——国会的结构与运营》，日文版，法学书院，1990 年，第 97 页。

② 佐藤诚三郎，松崎哲久：《自民党政权》，日文版，中央公论社，1986 年，第 280—281 页。



重要利益时采用。在大多数情况下，自民党推行的是“合意政治”。

“合意政治”就是自民党为保证政策法案在国会中通过积极地与有关在野党保持密切联系，通过交涉、协商和妥协，使有关各方达成一定的共识，从而使法案最终成立。这种“合意政治”作为一种策略一直存在。进入 70 年代后，随着自民党与在野党在议会中的势力处于不相上下的伯仲时代的出现，这种“合意政治”在自民党政策决定中的重要性大增。<sup>①</sup>“合意政治”是基于执政党与在野党的不断接触而形成的。这种接触时常在法案提出之前就存在，但并不正式，进入国会审议阶段后，正式交涉开始，其主要渠道是各党都设置的国会对策委员会以及国会中的正式渠道——议会运营委员会。在法案的审议过程中，自民党的国会对策委员会与有关的常设委员会一直保持密切的联系，审议一出现问题，国会对策委员会就会采取各种行动与有关政党或议会党团进行协调，化解危机。自民党国会对策委员会与在野党国会对策委员会之间的频繁交涉、协调，使国会中分立的执政党与在野党逐渐形成正式的政党间组织关系和各种非正式的人际关系。曾任自民党国会对策委员长的金丸信就在这种“合意政治”的推行中与社会党的国会对策委员长田边诚（曾任社会党书记长）建立了亲密的个人关系。

在“合意政治”中，自民党与在野党合作的形式主要有四种：一是与从自民党中分离出来的新自由俱乐部结成“保守联合”；二是与公明党、民社党结成“中道联合”；三是与以社会党为主，加上民社党和公明党的在野党结合形成的“自社主导”；四是与

<sup>①</sup> 中野实：《日本政治力学——谁决定政策》，日文版，日本放送出版协会，1993年，第127页。

在野党达成一致的“全会一致”。<sup>①</sup>在这过程中，自民党遇到的最难“合意”对象是日本共产党，但由于日本共产党实力有限，因而，自民党也没因此而受到很大的阻碍。在具体政策决定中，采取哪一种合意形式，自民党可视不同情况，灵活运用。这种“合意政治”多少使政党之间的交涉与协商，超越了国会的正式存在，并有以国会外非正式的政策决定活动主导国会内正式的政策决定活动的倾向。“合意政治”所产生的明显效果是，各在野党在自民党执政时期，不论是在自民党实力占绝对优势情况下，还是在自民党实力与在野党不相上下的情况下，都对以自民党为首的内阁提出的法案保持了比较高的赞成率（见表 7—3）。在野党对政府法案的高赞成率，是自民党执政时期，政府法案高成立率的重要基础。当然，在野党的高赞成率，除与自民党的“合意政治”有关之外，还与在野党所处的日本政治环境和所禀承的政治文化有关。

表 7—3 各在野党在各不同时期对内阁提出法案的投票赞成率

政 党	与在野党对立期 1965~1974	与在野党伯仲期 1974~1980	保守回归期 1980~
新自由	—%	97.8% *	89.9%
民 社	83.8	89.0	80.8
公 明	76.0	82.2	79.8
社 会	68.1	75.6	62.6
共 产	32.0	59.2	50.5
N	1257	544	99

\* 新自由俱乐部从 1976 年后开始统计。

出处：中野章、竹下让：《日本的政治过程》，梓出版社，1984 年，第 78 页。

① 佐藤诚三郎，松崎哲久：《自民党政权》，日文版，中央公论社，1986 年，第 288—289 页。

从以上分析可以看出，自民党通过自身组织、国会内的组织与体制以及各种政治策略，在其长期执政过程中，有效地支配了日本政策决定过程，从而保证了自身强大的政策决定能力。在这过程中，自民党有效地支配了官僚机构，同时也有效地引导了在野党力量。这是自民党长期保持对政策决定过程主导的两个重要基础。

### 三、政策决定过程中的政党与官僚

在战后日本政治生活中，政党与官僚一直是两个重要的主导力量，也是政策决定的主体。政党的主导地位，基于战后新政治体制的确立而形成；而官僚的主导地位则基于自明治维新以来日本经济、政治和社会发展的传统以及战后日本变革和发展的现实需要而确立。可以说，这两个主导力量的存在，都有其很强的历史合理性和现实合理性。在共同指导和作用于战后日本经济和社会发展中，这两个主导力量一直存在着相互渗透、相互作用的关系。政党，主要是以自民党为首的保守政党，因官僚的不断加入而强大；官僚，则因政党的器重和抬举而显贵。这两个主导力量在相互渗透与相互作用的过程中，相互之间的权力与地位关系，随现实社会发展经历了一个此消彼长的发展过程。因此，要认识政党与官僚在日本政策形成中的关系，必须首先认识政党与官僚关系在战后的发展过程。这个发展过程可以分为以下四个时期：<sup>①</sup>

第一期：从战后到保守联合（40年代中期到50年代中期）

<sup>①</sup> 猪口孝：《现代日本政治经济构图——政府与市场》日文版 东洋经济新报社，1983年 第178—180页。

在这个时期，日本社会发展的主题是民主改革和经济重建。在这个时期，官僚在国家政策形成中处于优势地位，并对政党，主要是保守政党，形成比较强的渗透。这种格局的形成主要有三方面原因：1. 战后以美军为首的占领军依据《波茨坦宣言》对日本进行的民主改革，一方面使日本保守政党传统的社会支持力量，即财阀，受到极大的打击，另一方面使以战前保守政党为基础恢复起来的战后保守政党，在民主改革的褫夺公职处分中失去许多旧党人和旧政治家。这双重冲击，使战后保守政党虽握有政权，但没有绝对实力。2. 占领当局实行的是“间接统治”主要通过基本上是从战前延续下来的官僚，来贯彻其占领和改革的意志。这就使得官僚的力量与保守政党的力量相比，要强大许多；另外，战后日本急于实现经济重建和经济复兴的主客观要求，把官僚推到了国家领导的核心地位，使官僚能全面介入国家经济和政治生活。3. 面对改革与发展客观形势所造成的“党低官高”的局面，出于尽快弥补在褫夺公职处分中被削弱的政党力量的需要，同时也出于在革新政党力量的不断冲击中保住保守政党政权的需要，以吉田茂为代表的保守势力，主动在官僚队伍中发展党员，以求在扩大党的势力的同时，进一步密切与官僚的关系。保守政党的这种努力，一方面使官僚对保守政党形成比较强的渗透，使保守政党“官僚化”另一方面则使保守政党在国家政策形成中，对官僚形成比较强的依赖。

第二期保守联合到高速成长开始（从 50 年代中期到 60 年代初期）。在这个时期，作为战后官僚势力主要庇护力量的占领当局和主要庇护体制的“间接统治”都已不复存在，但在日本国家主导经济和现代化的发展模式下，基于战前就已形成的以官僚为政策主导的传统，和战后经济复兴与重新推进现代化发展对官僚的内在需求，官僚在国家政治和经济生活中的主导地位，

并没有发生动摇。与此同时，保守联合形成的自民党，虽然确立了“一党独大”的统治局面，建立了战后日本政党政治的稳定格局，但由于历史还短，社会基础还浅，所以依然以官僚为主要依靠力量，尚不具备独立主导经济、政治和社会发展的能力。

第三期 高速经济成长时期（从 60 年代中期到 70 年代中期）。在这个时期，虽然整个经济和社会发展的形势，决定了官僚在这个时期依然在国家体制内占据主导地位，在政策形成中依然起主导作用。但是，随着经济发展的全面展开，官僚主导开始遇到困难。1965 年——1966 年的经济不景气，不仅在一定程度上表明通产省试行的强化国家对经济介入的政策失败，而且预示着官僚主导的政治经济运行开始走向尽头。而与此同时，在自民党政权下所形成的战后日本经济高速增长和社会繁荣景象，则在客观上为执政的自民党在体制内外提高自己的地位、实力和影响提供了良好的条件。佐藤荣作“长期政权”的出现就是一个例证。所以，到佐藤荣作和田中角荣政权时代，作为执政党的自民党，就开始逐渐从寄生于官僚的地位走出来，借助已有的实力，努力朝着政党与官僚共生的方向发展。

第四期 经济中速成长时期（从 70 年代中期到 80 年代）。这个时期是在日本实现经济高速增长，并初步成为现代化的世界经济大国之后出现的。导致这个时期经济发展速度降低的主要原因是 70 年代的世界性石油危机和美国取消实行已久的“金本位制”对日本经济的强大冲击。现实的经济危机，不可避免地使官僚主导对社会的作用力和影响力减弱。但另一方面，基于高速经济成长和社会的现代化，随着社会结构变化和新的社会阶层出现，日本社会日趋成熟，并更具独立性和自主性。在这样背景下，社会各种力量为了实现自身的地位和利益，对政府的作用对象，开始从官僚转向政治家，从而使作为政治家母体的

政党，在政治体系中的实际地位和作用有所提高，并逐渐占据主导地位。

保守政党与官僚关系的上述四个发展时期，是随着战后日本经济和社会发展的进程而逐步展开和变化的。把这四个时期联系起来，就可以清楚地看到，这四个时期所构成的整个历史发展过程，显然是一个从官僚主导走向政党主导的发展过程。这种变化，既是战后日本经济与社会发展的结果，也是战后日本政党政治发展的结果。这种变化结果，给日本政策决定过程带来一个新的政治现象，即‘党高政低’（自民党地位高，政府地位低）或‘政高官低’（政党地位高，官厅地位低）这种新的政治现象，已在比较高的程度上被日本学界和新闻界所认同。政党与官僚的这种关系，是在自民党支配统治的中后期形成的。这种关系的形成，虽然与自民党长期‘一党独大’的支配有关，但由于这种关系已在很大程度上融入日本具体政策形成过程和政策决定体制，所以，这种关系实际上并没有随着自民党一党独霸政权局面的消失而消失，相反，它还继续影响着日本的政策决定，从而也继续影响着日本的政治生活和社会生活。

从“党高政低”或“政高官低”（本书将其简单概括为“党高官低”）的格局形成过程，反观自民党统治的历史，有一点是非常明确的，即自民党一党支配的领导体制虽早已建立，但自民党在政策决定过程中的主导地位却是在后来才形成的。战后前 30 年，官僚在政策决定过程中的主导地位，很大程度上是由战后日本经济、政治和社会发展的客观现实决定的；而从 70 年代开始出现的政党主导代替官僚主导的趋向，不仅与战后日本社会发展变化有关，而且与自民党长期一党支配统治的政治发展有关。因而，官僚主导向政党主导的转变，或者说“党高官低”格局的形成，不是一个简单的历史过程，它是由多重因素共同作用的结

果。这就意味着要全面认识日本政策决定过程中“党高官低”的政治现象，在搞清它形成的历史过程之外，还必须对其形成的具体原因作进一步分析。下面将从社会、体制和组织的角度，对其作进一步的分析。

第一“党高官低”形成的社会原因。“党高官低”形成于 70 年代。在这个年代，日本社会发展由于世界性的石油危机，从高速经济成长阶段进入中速成长阶段。从 1967 年到 1973 年，日本平均经济成长率高达 9%；从 1974 年至 1980 年，日本平均经济成长率仅为 3.8%。然而，也正是在高速经济成长转向中速经济成长的时候，基于高速经济成长所取得的巨大经济成就和中速成长时期比较稳定的发展，日本进入了世界发达国家的行列，基本实现了现代化。这两方面的变化，在客观上都对官僚主导产生了直接或间接的影响。

中速经济成长的出现，对官僚主导产生了直接影响。因为，随着经济成长速度降低，政府对公共工程的投资也相应地减少，政府的经济活动范围也因此缩小。在这种态势下，民间社会对政府公共投资和公共政策的依赖也就有所减弱。随着民间社会对政府依赖的减弱，官僚主导对社会的影响也就相应地降低。官僚主导地位降低，除与这直接影响有关外，还与高速经济成长后日本社会 and 经济发展变化所带来的间接影响有关。这主要体现在两个方面：1. 随着高速经济成长的实现和日本现代化社会的达成，日本人的基本物质利益已经满足，所以到了 70 年代，物质主义开始衰退。这种社会心态的变化，一方面预示着社会的追求开始从物质至上，转向非物质的满足；另一方面预示着以实现现代化为总目标的国家整体利益和国家对社会的主导，逐渐被以实现个人价值为目标的个人利益和个人自由所超越，国家目标和国家主导对社会来说，不再具有最高的意义和价值。

这两方面的变化无形中削弱了官僚主导的社会存在基础。2. 随着经济高速增长和经济生活日益成熟，日本经济日益国际化。经济国际化所带来的贸易自由压力和世界市场的作用，使逐渐成熟的国内经济加速了自由化的发展。经济自由化对市场的重视和强调，势必使政府的控制和行政的主导在经济生活中的作用弱化。<sup>①</sup>

所以进入70年代后，不论是已经取得的经济和社会发 展成果，还是经济与社会发展所面临的危机和问题，都对官僚主导的政策决定过程产生了种种冲击，使其不得不作出新的选择。在官僚主导弱化的情形下，政党在政策决定中的地位必然要相应地提高。

第二，“党高官低”形成的体制原因。在战后日本，官僚通过对政策的主导，有效地推进了社会各领域的发展。但与此同时，官僚主导对社会的渗透，也使得官僚与社会各领域的特定利益结成了密切关系，并实际上成为特定社会利益的代表。例如，农林省成为农民利益的代表；通产省的中小企业厅成为中小企业的代表；而落后地区的利益，则由国土厅、北海道开发厅和通产省、农林省、自治省的有关部、局代表。在特定官僚日益成为特定社会利益代表的倾向下，官僚体系内部，不同省之间，同一个省的不同部门之间，就必然因利益代表的不同而在利益的实现上产生相互冲突，形成相互对立。而官僚体系本身“上意下达”的强有力的纵向指导和组织能力，在客观上也进一步激化了这种冲突和对立。面对这种冲突和对立，官僚体系自身不具有有效的协调机制和能力，通产省和邮政省、邮政省和大藏省之间被称

<sup>①</sup> 猪口孝：《现代日本政治经济构图——政府与市场》日文版，东洋经济新报社，1983年，第180—186页。



为“百年战争”的对立,说明了这个问题。<sup>①</sup>日本官僚体系内部这些问题和弱点,在经济发展进入中速成长之后,暴露得更加明显。在这样的情况下,官僚体系内部各官厅,为了求得自身利益的实现,就自然倾向于在制度上处于官僚体系之上的执政的自民党,从而使自民党成为官僚体系内部不同利益实现的推动者和不同利益协调的调节者。这种倾向促进了政党在政策决定中地位的提高和权威的增强。

体制原因的另一方面,则体现为官僚体系的社会适应力相对较低。高速经济成长在使日本社会走向现代化的同时,也给日本社会带来了许多新的课题。然而,伴随着这些新课题的出现,70年代后,官僚体系并没有在形成跨几个省厅的综合性机构或建立直接对应的省厅方面作出有效努力。以国家行政组织法、各省设置法等正式规定而确立的省厅机构和官僚体系,自然不如政党组织那样具有弹性和适应力。<sup>②</sup>在社会变化和发展日益加速的情况下,这种组织弹性和适应力的缺乏,就意味着官僚体系无法积极地适应社会变化而发展自己,从而使自己的政策决定能力在社会变化和发展中弱化。与官僚体系不同,自民党自成立以来,就形成了自身的决策性组织发展和社会变化发展相对应的态势,并一直保持下来,从而使自民党在整体上具有很强的社会适应能力。自民党组织在政策决定中对社会变化发展的灵活对应,使得自民党的决策组织日益多样化和专门化。据统计,自民党成立时,政务调查会内所设的各部会、调查会和特别委员会等决策性组织仅 32 个;到 60 年代 这些

猪口孝、岩井奉信:《“族议员”研究——执自民党政权牛耳的人们》,日文版 日本经济新闻社,1987年,第22页。

佐藤诚三郎、松崎哲久:《自民党政权》日文版 中央公论社,1986年,第96页。

组织就增加至 70 个左右，到 70 年代增至 90 个左右；到了 80 年代就增加至 100 个左右。<sup>①</sup>在自民党的决策性组织的建设过程中，有些新增组织的成立时间往往要早于官僚体系内类似组织的建立。例如，自民党政务调查会于 1964 年设立的公害对策委员会比政府设立环境厅早了六年半，也比参众两院于 1965 年 1 月设置的‘产业特别对策委员会’早。而自民党的公害对策委员会的前身，即水质污染对策特别委员会早在 1958 年就已设置。<sup>②</sup>政策研究和决定组织的发展必然推动自民党决策能力的提高。官僚体系在这方面表现出的迟钝性和自民党在这方面表现出的灵活性和强弹性相比，形成了强烈的反差。70 年代迅速变化和发展的社会以及各种社会和经济问题的涌出，使这种反差更加明显和强烈。在这种反差中，官僚在政策决定中的主导地位自然要被更具有现实反应能力的政党主导所取代。

第三“党高官低”形成的组织原因。战后官僚主导的形成，从组织上看，在很大程度上与自民党成立前，吉田茂政权大量吸收官僚入党有关。吉田茂吸收官僚入党，一方面出于当时保守政党在改革中被削弱，需要重新振兴和发展，另一方面则出于领导战后日本经济复兴和现代化发展的需要。在能力主义的影响和现实发展的内在要求推动下，这些官僚入党后，一般都占据比较重要的党内职务，因而，借助自民党的执政地位和政党政治中的优势，也很容易成为国会议员或政治家。从自民党建党到 1983 年 12 月底前后共有 16 人担任过自民党的政务调查会

佐藤诚三郎 松崎哲久：《自民党政权》日文版，中央公论社，1986 年，第 263 页。

② 同上第 98 页。

长 其中 6 人出身于高级官僚 而其中 3 人 即福田赳夫、田中角荣和大平正芳后来都先后出任首相。<sup>①</sup> 在党的主要领导者官僚化的倾向下，自民党与官僚的关系自然也更加密切。

自民党形成后，在建立起稳定的长期政权的同时，也不断使自身组织制度化。在政党官僚化的倾向下，自民党组织的制度化就很自然地要把官僚制的组织原则导入党内，从而使党内的人事制度发生变化，即由吉田茂时代的能力主义转向比较稳定的‘先任权’制度。<sup>②</sup> 在这种人事制度下，自民党一般依当选议员的次数来安排所属议员在党内或内阁中的职位。这与日本官僚制中依工作年限和工作实绩逐级晋升的人事制度很相似。在这种规则下，谁越早成为国会议员，谁就越早获得党内或政府中的职位。这样的党内人事制度，对于那些在官僚体系中做到事务次官，然后再转入政界的人来说，显然是不利的。因为，他们进入政界后所剩的时间有限，不论是当选议员的次数还是自身的年龄，都不可能占有很大的优势。于是，官僚与政党的组织关系发生了两个变化：1. 转向政界成为议员的，不再是高级官僚，而是课长之类的官僚中坚力量。由于他们资历有限，所以，进入党内后，很难直接获得高位。在这种态势下，自民党按照吉田茂时代的做法，即从能力主义出发对官僚出身者给予优惠的情况，就变得十分例外了。2. 与前一种变化相对应，自民党党内重要职务由官僚出身者出任减少，许多职务由非官僚出身的议员出任。这两方面的变化表明，在自民党实现自身组织人事制度官僚制之后，官僚出身者在自民党党内的优

猪口孝、岩井奉信：《“族议员”研究——执自民党政权牛耳的人们》，日文版 日本经济新闻社，1987 年 第 25 页。

同上 第 26—27 页。

势却反而瓦解了。<sup>①</sup>

上述分析的三方面原因表明，“党高官低”所基于的最基本事实，就是自民党与官僚在组织上、体制上以及在经济与社会发展中所形成的相互依存、相互渗透的关系。从官僚主导转向政党主导，就是自民党与官僚间相互依存、相互渗透关系随着日本经济和社会变化而发展的结果。“党高官低”虽然表明在政策决定过程中，自民党占据主导地位，并对官僚有很强的影响力，但并不表明政党不再依存于官僚。正因为自民党在政策决定中，还需要官僚的知识、能力、体制的优势和一定的权力资源，正因为自民党统治（其他政党统治也一样）还不能没有这个重要的政治支柱，所以，自民党才会积极地去主导和影响官僚势力，从而在政策决定中赢得主动。基于自民党与官僚在长期的相互依存和相互渗透所形成的组织化的关系，自民党在“党高官低”的态势下，在政策决定中形成了“族议员政治”。这是日本政策决定中比较特殊的政治现象。认识这个政治现象，有助于认识“党高官低”格局下的日本政策决定过程。

“族议员政治”是以“族议员”为中心展开的。所谓“族议员”是指“在以省厅为基本单位形成的各政策领域内经常行使强影响力的中坚议员集团”。<sup>②</sup>“族议员”是在日本政策决定由官僚主导转向政党主导的发展过程中产生的，其体制与组织的基础是自民党的政务调查会及其所属的部会、调查会和特别委员会，以及这些组织与官僚体系内相应省厅所形成的稳定的协调、交流与合作关系。

猪口孝、岩井奉信：《“族议员”研究——执自民党政权牛耳的人们》，日文版 日本经济新闻社，1987年 第27页。

② 佐藤诚三郎 松崎哲久：《自民党政权》日文版 中央公论社，1986年 第92页。

政务调查会及其所属部会是培育“族议员”的场所。在自民党“一党独大”的体制下，官僚提出的政策法案要能成为现实的政策法案，就必须得到执政党的支持，为此，官僚不得不对执政党议员进行政策法案说明，以寻求理解和支持。在官僚主导时代，官僚并没有因这个过程而对自民党形成依赖关系，相反由于自民党的势力和经验不成熟，自民党在政策决定上依赖官僚。但是，这个政策决定过程到了政党主导时代出现后，就成了“族议员”产生并影响官僚政策决定的主要途径。由于政策的核心审议机构在政务调查会和所属的各专门部会，所以“族议员”一般以这些与政府有关省厅相对应而组成的专门部会为据点形成。因而“族议员”有多种多样，例如，财政族议员、外交族议员、建设族议员，甚至有与运输省航空局相对应的“航空族”与建设省中负责下水道机构相对应的“下水道族”。

“族议员”的最基本特征就是对特定政策领域具有很强的影响力。“族议员”一般都由在党内、官界、财界都有比较强的影响力的“有力议员”构成。由于这些“族议员”大多数都有在有关省厅的任职经历，对有关行政过程、政策的方向和行政组织内的各种人际关系都比较了解和熟悉，所以这些议员，往往能有效地协调各方利益，并打通各种环节，从而凭其自身所具有的能力，对省厅的政策提出和执行产生影响。一般议员要成为“族议员”，必须具备一定的条件，主要有三方面的条件：一是当选议员的次数，起码当选四次；二是任职的经验；三是任职的能力。<sup>①</sup>基于这些条件，能成为“族议员”的一般都是党内的主要干部，如政务调查会的会长、税制调查会的会长等，和其他有影响的议员。

<sup>①</sup> 猪口孝、岩井奉信：《“族议员”研究——执自民党政权牛耳的人们》，日文版，日本经济新闻社，1987年，第120—132页。

“族议员”在政策决定中的作用是多方面的，有台前的，有幕后的，有正式的，也有非正式的。归纳起来，主要有三方面：一是影响和主导有关政府部门的政策形成与政策执行过程，这其中包括预算的编成、税制的改定、政策的修正等；二是协调政策决定过程中执政党与在野党之间、执政党与政府官厅之间、执政党内部及与利益团体之间出现的种种意见分歧、利益对立和政策纠纷等。随着日本国际化的发展，在外交、通商和对外友好领域内的有影响议员，还对政府间关系的改善和摩擦的消除起调节作用。日本国会内的“美国族”，就对缓和日美的贸易摩擦起一定的幕后调节作用。三是综合各种利益要求，并转为政府的政策，与此同时，通过对政府官厅政策行为的影响，如辅助金的设立与分配，对社会进行有效的利益诱导。<sup>①</sup>虽然“族议员政治”对70年代后日本政策决定有很大影响，但这并不代表日本政策决定的全面。

“族议员政治”的出现，对自民党政策的决定，有利有弊。利的方面，主要体现为“族议员”的作用，一方面使官厅的政策反应能力加强，形成对策更加迅速，从而提高政策推行的效率；另一方面，也使得官厅之间有了一种非正式的，但却是有很强影响力的协调力量，从而缓解官厅在政策决定过程和执行过程中的矛盾。弊的方面，主要体现为“族议员”的存在与作用，使程序化的政策决定出现许多非程序化的影响因素。同时，“族议员”强烈的利益倾向，使政府在公共政策形成过程中往往受到个别利益的左右和影响，公共性受损，公平性被破坏。而在这之中，利益和权力的不断交换，也为腐败提供了温床。

中野实：《日本政治力学——谁决定政策？》，日文版，日本放送出版协会，1993年，第93—106页。

综上所述，自民党在其支配的政策决定过程中与官僚结成的关系，不论是在官僚主导时期，还是在政党主导时期，都是十分牢固的。这种牢固的关系，一方面是基于它们之间在战前就已形成的传统关系；另一方面则基于自民党在其长期统治过程中对这种关系的组织化和制度化。正是在这种牢固的关系中，自民党与官僚共同控制着日本政策的决定过程，任何一方都离不开另一方而对日本政策决定起单独主导作用。

虽然自民党与官僚所结成的关系，在一定程度上是组织化和制度化的，但实际上，这种组织化和制度化的关系，更多的还是一种表面的现象，因为，在实际的政策决定过程中，真正起作用的往往是像“族议员”这样个别有影响的议员、官僚和政治家，而组织化和制度化的关系，只不过是他们活动的基础和途径而已。这样就使得政党与官僚的关系，越是在关键的地方，越是显得暧昧不清，时而表现为政党决定官僚，时而又表现为官僚决定政党。自民党与官僚所形成的这种复杂关系，使得人们在判定日本政策决定过程中到底是政党主导还是官僚主导时，无法形成完全一致的看法。因为，在这种复杂关系下，当人们看到政党主导时，同时又会看到官僚所起的不可缺少和不可替代的重要作用；同样，当人们看到官僚主导时，同时也会看到官僚背后政党指手划脚的明显痕迹。所以，有人干脆认为在政策决定过程中，政党与官僚的关系，基于各自在政治和行政上所具有的优势，所形成的是一种在功能上有很强互补性和在组织人事上相互间有很强渗透性的关系，即是一种混合化的关系。<sup>①</sup>从具体的政策决定过程来看，这种看法不无道理。但是国家的政策决

<sup>①</sup> 佐藤诚三郎，松崎哲久：《自民党政权》，日文版，中央公论社，1986年，第78—82页。

定实际上是整个政治系统的活动过程，因而，要判定何种政治力量在政策决定中起主导作用，还是必须从整个社会和政治的发展趋向以及政治系统内的基本权力结构和关系来分析。基于前面对自民党和官僚在政策决定过程中所结成关系的历史过程、社会基础、体制条件和组织模式的分析，本书认为基于战后社会发展而变化发展的政党与官僚的关系，不论具体的政策决定过程多么复杂，从总体上讲，是一个政党主导代替官僚主导的过程，“党高官低”是目前日本政策决定中政党与官僚关系的基本现实。把握这个基本判断，不仅是认识日本政策形成的关键，而且也是认识日本政治形态基本格局的一大关键。

“党高官低”，在形式上反映的只是政策决定过程中政党与官僚的实际地位。但是，如果具体到政策决定的实际过程，人们就会看到这种“党高官低”的关系，实际上是一种在自民党长期统治下形成的以自民党为主导的准制度化的政策决定模式。基于以自民党为首的保守政党在日本政治中的绝对主导地位，这个准制度化的政策决定模式，基本上决定了日本实际的政策决定过程，从而使战后日本民主政治所确定的那套正式的、制度化的政策决定过程流于形式。由于有这样一种准制度化的政策决定模式，而且在这模式下，作为现代国家管理主体力量的官僚对特定的政党，即以自民党为代表的保守政党，有很强的依存性，所以，以自民党为代表的保守政党即使不直接掌握政权，也能对日本政策的决定产生决定性的影响；而其他非保守政党，如社会党，即使掌握了政权，也很难在政策决定上有很大的作为。这实际上也就意味着，在日本现有的政治体系下，自民党以及从自民党中分化出来的力量为班底组成的新进党，基于它们与官僚所形成的密切关系，实际上拥有其他政党所难以拥有的体制资源而它们借助这个“独占”的体制资源在国家政策的形成和执



行上又获得了比其他政党强得多的能力，从而也赢得了其他政党所难以具备的执政条件。这也就是为什么在日本政党政治中保守政党能长期把持政权的一个重要原因。因此，从“党高官低”的事实及其政治含义，人们多少可以得出这样的结论：在日本政治中，出现完全由非保守的政党掌握的有力政权，缺乏体制基础因而十分困难。

另外，自民党与官僚所结成的这种牢固关系以及在这种关系中对官僚的主导，还形成了另一个政治后果，即破坏了现代政党政治所必须遵循的“文官政治中立”的基本原则，使官僚和特定的政党走向一体化。在现代民主政治下，作为民主政治重要支柱之一的官僚被特定政党所“垄断”，一方面大大限制了日本民主政治的健康发展，另一方面也在制度和体制上助长了日本政治中难以克服的政治腐败。

#### 四、政策决定过程中的政党与财界

在日本政治中，政党与财界的关系，就像政党与官僚的关系一样，是一种传统性的关系，在战前就已形成，根基很深。明治维新以来，日本为了迅速达成现代化，推行国家主导的经济和社会发展。在这种发展模式下，日本社会一向推崇的官僚成为经济与社会发展的行政主导力量，以国家权力为基础的大财阀组织成为经济权力的主体，而在战前帝国体制下地位十分脆弱的政党，正是依靠体制内的官僚力量和体制外的财阀支持，实现其政治权力和政治领导的。这样，政党、官僚、财界就在相互渗透中形成一种“牢不可破”的关系。战后的民主改革试图打破这种关系，从而在日本推行全面民主，为此，采取了财阀解体、公职处分等强制性措施。这些措施虽然打破了政党、官僚、

财界原有的联系，但并没有彻底摧毁这三者联系的体制基础、经济基础和组织基础，所以，在战后经济再建中，随着官僚主导的再度展开，财界的重新聚合和政党在政治舞台上重新活跃，政党、官僚与财界很快又聚合起来，建立起相互依存的关系。日本学者把这三者的复合体称为“铁三角同盟”。这个“铁三角”的背后，实际上是政治权力、行政权力和经济权力的融合。日本所有的政策决定都是在“铁三角同盟”的各种力量角逐、平衡、协调下形成的。所以，政策决定中政党与官僚的关系，实际上离不开财界的作用，同样，政策决定中的政党，除直接受财界作用和影响外，还受到财界通过官僚而带来的作用和影响。但是，政策决定中，政党与官僚的关系和政党与财界的关系有所不同，前者是政治权力的关系，而后者是现代政治学所说的压力团体与政治权力的关系，财界与官僚的关系也属于这种关系。

日本财界由多重组织构成，其中最主要的是经济团体联合会(经团联)、经济同友会(同友会)、日本经营者团体联盟(日经联)和日本商工会议所(日商)。这些组织都是战后初期形成，此后一直主导着日本经济，影响着日本政治。自民党正是在这些团体公开呼吁和暗地使劲的积极推动下形成的。人们通常把这四个团体称为“经济四团体”或“财界四团体”。这些团体都联络了许多业界组织，以经团联为例，经团联联络的业界组织有：日本钢铁联盟，电力事业联合会，全国银行协会联合会，日本证券协会、日本汽车工业会、日本电子工业会、石油联盟、日本化学工业会，日本贸易会等。在战后，财界在经济发展中对保守政权的政策依赖和直接的利益依赖，是财界与政党紧密联系，多方合作的基础。

战后日本经济发展面临的主要问题是：产业的育成、市场

的组织和社会的开发。在这其中，产业的育成是核心任务，因为，只有产业获得振兴以及合理的产业结构形成，日本经济才能全面振兴，现代化方能达成。和其他后发性现代化国家一样，产业的育成，只有在政府有效的组织和指导下才能实现。所以，战后的保守政党一执政，就重新高举战前政党所树起的“产业立国”大旗，在对经济进行全面统制，建立新的经济秩序的同时，开始着手产业的育成工作。战后初期，政府试图用计划体制来直接推动产业的发展，但效果并不明显，而且有不少的副作用。随着经济基础的复苏，经济生活趋向有序化，政府对产业的育成，就从计划体制的组织和指导转向通过行政指导、政策诱导、市场组织和资金投入等措施培育和引导日本产业的发展 and 合理产业结构的形成。<sup>①</sup>在政府全面主导和规范经济发展的情况下，由各业界组成的财界就在经济发展过程中，对政府形成了紧密的依赖关系，因为，政府的任何一项政策决定都会对他们产生直接或间接的影响。为此，他们需要一个稳定的政府，需要一个能代表他们利益、并能积极推进经济发展的政府。

为了建立一个既能代表他们利益，又能保持长期稳定的政府，财界在战后日本各政治势力中，选择了在战前就有组织经济与指导社会发展经验的保守政党，并给予大力的支持。1955年保守政党大联合，成立自民党，就是他们这种努力所取得的重大成果。自民党执政后，财界为了保住这一“成果”并使其发挥“积极作用”，一如继往地给予自民党大力的支持，并使这种支持组织化、制度化。财界对自民党的支持是基于对政权的依赖和利

<sup>①</sup> 樋渡展洋：《战后日本的市场与政治》，日文版，东京大学出版会，1991年，第32—62页。

益的需求，而这种支持反过来，形成了自民党对财界的依赖。于是，自民党与财界就形成了密不可分的相互依赖、相互需要的关系。

自民党在长期统治中对财界的依赖主要体现在两个方面：一是政治资金依赖。自民党的组织维持和扩大、政治活动的进行和展开，都需要巨额的政治资金。在自民党政治资金的集聚中，财界是主要的资金供给源。原经团联副会长在 1988 年道：“在很长的时间里我们一直按约定的每年 100 亿日元向自民党献金并信守这一约定，有时献金也增至 110 亿日元，1986 年就达到 120 亿日元。”<sup>①</sup>这 100 亿规模的献金占自民党全部政治资金的三分之一。据统计，自民党政治资金的 50% 是来自企业的献金。<sup>②</sup>显然，财界是自民党的最重要“金库”，失去了这个“金库”，自民党就将寸步难行。二是选票的依赖。虽然自民党的“票田”在农村，但城市中企业的支持也是不可少的。随着城市化的发展，这方面的需求也就更加强烈。对于自民党来说，企业选票的最有力组织者，自然是拥有企业的财界。1974 年面对在野党多党化的兴起，财界产生了可能出现“保革逆转”的危机感，为此，在七月的参议院选举中，财界利用其拥有对企业内部的强制力以及对下属企业的影响力，把企业变成自民党的重要“集票机器”。<sup>③</sup>这两方面的依赖，对于自民党的长期统治来说，都是十分重要的，不仅保证了自民党在政治竞争中的实力，而且增强

石川真澄、广濑道真：《自民党——长期支配的结构》，日文版，岩波书店，1989 年，第 178 页。

福井英雄等著：《日本政治的视角》，日文版，法律文化社，1992 年，第 87 页。

黑川修司：《经团联防卫生产委员会的政治行动》见中野实编：《日本型政策决定的变化》，日文版，东洋经济新报社，1986 年，第 212 页。

了自民党在政治竞争中的社会基础。

财界的有力支持以及自民党对这种支持的深深依赖，使得财界作为一种压力团体，能够对自民党的政权和政策决定同时产生影响。这种影响在保守联合时，就有明显体现。保守联合后，鸠山一郎的退出，政权从岸信介向池田勇人的转移，再从池田勇人向佐藤荣作的转移，都在很大程度上与财界的意志有关。<sup>①</sup>在此后自民党政权更迭中，财界依然起着重要的影响作用。财界能影响自民党政权的更替和维持，自然能影响自民党的政策形成与推行。财界作为压力团体，处在政权体系之外，但在与自民党、官僚的长期交往、互动和合作中，财界对自民党政策决定的影响逐渐走上了组织化、程序化和制度化。财界对自民党政策决定的影响主要有以下几种途径：

第一，通过政策意见的正式表达影响自民党政策决定。作为压力团体，财界四团体的最大组织经团联，经常通过向自民党和有关官厅提交正式意见书的方式，表达自己的政策主张，影响自民党的政策决定。基于财界对自民党的特殊贡献以及财界与自民党的指导者、决策者所建立起的非同一般的关系和各种形式的交易，自民党对财界的意见一般都比较重视。<sup>②</sup>另一方面，财界的政策意见往往是对其所属各企业、各界界意见和利益协调、综合的结果，具有一定的代表性和社会影响力，这也使得自民党对财界的正式意见和建议比较重视。

第二，通过提供政治资金影响自民党的政策决定。财界向

① 升味准之辅：《现代日本的政治体制》日文版 岩波书店，1969年 第369页。

② 的场敏博：《自民党政策决定过程》见中野实：《日本型政策决定的变化》，日文版，东洋经济新报社，1986年 第171—173页。

自民党提供政治资金有多种渠道和方式：一种方式是通过“国民政治协会”向自民党正式公开地提供政治资金，这其中既包括给党本部的，也包括给党内派阀和个人的；一种是通过非正式的渠道向有关的派阀或个人提供政治资金。财界之所以肯不惜重金“投资”，关键在于这些投资能从自民党那里换回各种权益。<sup>①</sup>由于自民党内的决策受派阀以及有势力的党的干部和议员（如族议员）很大的影响，所以，财界非正式地向这些党内组织或个人提供政治资金，很容易促使这些在政策决定中的关键团体或人物，依财界的意见对政策决定进行有效的引导和影响。另外，由于这种“投资”往往不是一次性的而是长期性的，财界就很容易在自民党干部或所属成员中培养起自己的利益代表者，从而长久地影响政策决定。自民党政务调查会内存在的这种“族议员”说到底就是一定财界或企业的利益代表。<sup>②</sup>

第三，通过政府各官厅影响自民党的政策决定。作为财界中最大组织，经团联为了有效地影响政府的政策决定，和自民党一样，在其事务局内设立了与各经济官厅的重要部局相对应的常设委员会。这些委员会与有关官厅的高级官僚和自民党政务调查会专门部会所属议员，主要是族议员，保持紧密的联系，并积极参与政策的立案活动。政策担当省厅的局长以及课长，经常被经团联的常设委员会和各种形式的恳谈会招去，就政策法规问题举行说明会，在这过程中，财界往往会提出建议和看法。这实际上意味着财界通过官僚的媒介在政策决定上与政界结成了密切关系。因为，这些局长和课长在政策提出

大岳秀夫：《现代日本政治权力与经济权力》日文版 三一书房，1980年，第180—181页。

的场敏博：《自民党政策决定过程》，见中野实：《日本型政策决定的变化》，日文版，东洋经济新报社，1986年第163—165页。

后，也要就政策问题向自民党政务调查会所属的有关部会进行说明，并在自民党内部的政策审议中与自民党有关组织保持密切的联系。为了保持经团联对政界、官僚的政策决定有比较强的作用力和影响力，经团联一般把比较优秀的人才安排在事务局工作。<sup>①</sup>

第四，通过向政府各政策审议、协商机构派遣代表影响自民党的政策决定。出于政策制订的需要，政府都设有各种的审议会、调查会、恳谈会等机构，这些机构有的是有关省厅的政策咨询或研究机构，有的就是首相或内阁大臣的个人政策咨询机构，如中曾根执政时设立的“和平问题研究会”。在 80 年代中期政府的这种机构估计有 300 个左右。<sup>②</sup>由于这些机构的主要任务是听取各界的政策意见，综合各关系组织的利益要求，所以，此类的机构经常请财界推荐代表参加，成为该机构的委员。这样，这些机构实际上也就成了财界陈述意见的场所。财界在这些机构中的代表在有关政策审议和研讨中所发表的意见，自然会对政策的最终形成产生一定的影响。

第五，通过大众新闻媒介对自民党的政策产生影响。日本各全国性报纸都有财经记者，由于财界在日本政治、经济生活中拥有很大影响力，所以这些记者形成了报道内容不限于经济问题的传统，也就是说凡日本社会出现重大新闻的场合，都要报道“财界反应”的传统。有了这个窗口和“代言人”，财界就能很容易公开发表自己的意见和态度。通过这个途径，财界不仅可能使自己的政策意见在全国的经济界形成影响，而且可能使自己

<sup>②</sup> 黑川修司《经团联防卫生产委员会的政治行动》，见中野实编：《日本型政策决定的变化》日文版 东洋经济新报社，1986 年 第 212 页。

的政策意见在全国一般民众中形成影响，从而通过社会各阶层的力量影响自民党的政策决定。<sup>①</sup>

财界是由各种产业界组织组成，虽有共同利益，但出于产业性质的不同，其所属各业界也就有不同的利益，而且这些不同的利益还常常相互对立和冲突，所以，财界影响自民党政策决定时并非铁板一块。当财界能综合其各产业组织、各大型企业的意见时，这种影响力往往是非常强大的，例如保守联合的主张、政治资金一体化的构想、中日建交的主张以及能源危机的对策等，都对自民党的政策决定产生了影响。<sup>②</sup>当财界无法综合起各业界或企业的意见与利益时，各业界与企业就各自独立行动，就具体政策问题向自民党的政策决定施加影响。<sup>③</sup>这种影响，虽然不能影响自民党的全局性政策，但还是能影响其具体政策的形成。实际上，对自民党政策决定影响最频繁的是财界所属的各业界组织。因为，政府的每一项具体政策不是牵涉到这个业界的切身利益，就是牵涉到那个业界的切身利益。这些业界组织在对自民党政策决定所形成的长期影响中，往往都逐渐与自民党内部的有关部会和政府有关省厅的有关部局形成了“一体化”的紧密关系，如全国银行协会——大藏省银行局——自民党财政部；日本汽车工业——通产省重工业局汽车课——自民党商工部会；日本油脂协会——农林省农林经济局——自民党农林部会；日本钢铁联盟——通产省重工业局制铁课以及该机构的咨询机关（产业构造审议会钢铁部会）——自

大岳秀夫：《现代日本政治权力与经济权力》，日文版，三一书房，1980年，第185页。

② 同上第184页。

③ 的场敏博：《自民党政策决定过程》见中野实：《日本型政策决定的变化》，日文版，东洋经济新报社，1986年，第173页。



民党商工部会。<sup>①</sup> 通过这样“一体化”的关系，业界组织就能对有关预算的增加、辅助金的分配和政策法案的提出产生直接而有力的影响。由于业界、省厅的有关部局和自民党的有关部会或族议员这三者之间利益关系十分紧密，所以，它们常常会做出排他性的政策决定。<sup>②</sup> 对于有关业界来说，借此就可能达到垄断的目的。人们把这种基于财界，自民党和省厅官僚的三角同盟而形成的由产业界组织，省厅有关局、课和自民党所属部会、族议员构成的三者关系称为“小型三角关系”。<sup>③</sup>

从总体上讲，财界对自民党政策决定的影响是十分广泛的。且不说财界所属各不同业界组织对自民党具体政策决定所形成的影响，仅就财界在有关经济发展的大的政策方针上对自民党政策决定的影响而言，也可看到这种影响的广泛性。例如，在战后经济复兴和发展时期，财界就提出修改垄断禁止法、法人税法、证券交易法、取消物价统制、振兴外贸、开发原子能、发展军工业，解决失业，改善劳资关系和发展国际合作等十分广泛的要求，并产生了具体的政策影响。<sup>④</sup> 由于经济及产业的发展具有很强的延续性，所以，财界对自民党具体政策决定的影响往往是持续产生作用的。这种作用甚至可能使自民党的政策决定，突破宪法或法律所作出的原则性规定。经团联所属的防卫生产委员会对自民党政策决定的长期影响，就产生了这个效果。该委

大岳秀夫：《现代日本政治权力与经济权力》，日文版，三一书房，1980年，第188页。

同上，第187页。

石川真澄、广濑道真：《自民党——长期支配的结构》，日文版，岩波书店，1989年，第197—203页。

参见越前三编：《经济团体联合会十年史》，日文版，经济团体联合会，1963年。

员会成立于 1952 年，主要由经团联所属的兵器工业会，航空宇宙工业会，造船工业会组织而成。为了军工产业的发展，在 50 年代，该委员会与美国对日本的再军备要求相呼应，通过经团联提出了《经团联关于再军备试案》该试案对日本陆海空应有的防卫规模提出了具体的构想。同时，该委员会有关企业的生产也从武器装备的修理和弹药补给型的生产，正式转向舰艇和飞机的生产。这些举动与影响促成了自民党于 1957 年提出“国防基本方针”和依此方针而形成的从 1958 年开始为期三年的第一次防卫计划。从此，日本开始走上再军备的道路。60 年代，他们提出了日本防卫装备国产化的主张，设立了防卫装备国产化恳谈会，其目的就是促使日本的军工生产有更大的发展。70 年代他们进一步推进防卫装备国产化在 1978 年提出的“我国防卫产业现状和今后对策”中，希望政府制定稳定的“防卫产业政策”增加防卫军备的开支并开展武器装备的研究开发工作。1979 年 11 月防务生产委员会向防卫厅、通产省、科学技术厅、大藏省等正式提出了“防卫装备研究开发的意见书”其中明确主张独立的兵器研究开发对日本来说是十分重要的，并要求政府增加这方面的经费开支。在这种压力的作用和影响下，从大平正芳内阁之后，日本防卫费每年都有所增加，以至于到了 80 年代中后期，中曾根政府在年度财政预算中的军费开支，突破了战后规定的日本防卫费预算不得超过国民生产总值的 1% 的基本界限，从而使战后日本建立非军事化国家的基础动摇。<sup>①</sup> 这整个历史过程清楚表明，在自民党执政期间，日本在再军备道路上每向前跨出一步，实际上都包含有财界的作用和影响。正是

<sup>①</sup> 参见黑川修司《经团联防务生产委员会的政治行动》见中野实编：《日本型政策决定的变化》日文版 东洋经济新报社，1986 年。

在这种持续的作用和影响下，自民党的政策最终突破原则性的规定，从而使日本的整个国家发展方向发生大的偏离。

不论从哪个角度讲，财界对自民党政策决定的影响都是很大的，既能左右其政策决定的方向，也能左右其政权执掌者的更替。但是，这些事实并不意味着自民党在政策决定中完全受财界的支配和左右。自民党毕竟是执政党，有广泛的社会基础，它虽然与财界有很深的利益关系，对财界的依赖性也很强，但基于其执政的领导地位和手中的政治权力，在政治舞台上还是保持有比较强的自主性。因而，在许多情况下，自民党的政策决定，实际上是自民党、财界和官僚三方面利益交换，互相妥协的结果。对于自民党的长期支配统治来说，财界的支持使其在政治舞台上站稳脚跟；而财界的影响与压力，虽然使其在政策决定上失去一点自主性，但在总体上还是强化了其政策的形成能力。这可从三个方面来看：1. 财界的作用和影响，使自民党对于社会的变化与发展，具有更强的统合与反应能力。因为，在这过程中，财界不仅综合了所属产业界组织的利益与意见，而且也提供了大量经济与社会发展的情报与信息。2. 财界所属的许多政策性研究机构以及相关的大批政策研究和设计人才，虽然实际上是为财界服务，但他们对政府与政党政策决定的介入，客观上也为政府与自民党政策决定提供了很大帮助，他们提供的资料、意见、建议以及专门技术知识虽然有很强的动机，但这些资料、意见和建议本身对于具体政策的形成还是有益的。所以，日本学者大岳秀夫在考察日本业界组织对政府政策决定的影响时认为，这些产业界组织在客观上代行了行政末梢的功能。<sup>①</sup> 3. 基

<sup>①</sup> 大岳秀夫：《现代日本政治权力与经济权力》，日文版，三一书房，1980年，第187页。

于与财界的密切关系，自民党在接受财界影响的同时，也常常把财界作为自身政策表达的窗口，即有些政策不由自民党直接提出而由财界提出。这样既能避开攻击，又能使政策决定更具“代表性”与“合法性”。50年代，经团联的防卫委员会提出的再军备计划即《经团联与再军备政策》实际上就是政府的再军备方案。与直接提出方式相比，这种通过财界来提出有关政策方案，减少了政治敏感性，因而也更具隐蔽性，便于推行。<sup>①</sup>所以在看到财界对自民党政策决定所形成的压力的同时，还应看到这些压力在客观上对自民党政策决定能力的强化所起的实际作用。

## 五、派阀政治与自民党政策决定

“党外有党，党内有派”是日本政党政治的基本写照。党内分派在战前保守政党中就存在，这既与战前保守政党的性质、体制有关，也与日本传统文化中根深蒂固的集团主义有关。战后自民党，是不同保守政党的聚合，传统和现实都赋予它派阀性的特征。自民党是一个派阀联合的政党，它的政权是一个派阀联合的政权。在长期“一党独大”的支配中，自民党掌握的政权在不同派阀之间更替，“模拟”出了政权在不同党派间轮流更替的政治景象，从而不仅保证了长期支配统治的弹性，而且在不断的“政权交替”给选民带来新的激励和新的希望中，保证了自身统治的合法性基础。所以，有的日本学者认为，尽管派阀的存在对自民党来说具有很多的弊害，自民党自身也想予以解除，但实际

<sup>①</sup> 黑川修司《经团联防卫委员会的政治行动》，见中野实编：《日本型政策决定的变化》日文版 东洋经济新报社，1986年 第214页。

上，正是因为派阀的存在，才使得自民党长期支配成为可能。<sup>①</sup>可见，派阀政治对于自民党长期统治具有非同一般的意义。

由派阀联合而成的自民党在实际政治运作中也是以派阀为基础进行的。自民党内的利益协调、人事安排、资金收集在很大程度上是以派阀为单位的。虽然派阀属于党内非正式组织，但实际上都高度组织化了，它们各自有自己的事务所，独立的会计运作，并配有专门的职员。<sup>②</sup>这种组织化是与它们在党内党外具有重要的政治作用与影响相适应的。既然是组织，就会有利益和要求，派阀也有特定的利益和要求；而且，这些派阀实际上都是以自民党所属的政府内阁成员、国会议员和党的核心干部为中心组成，所以，派阀政治的存在对自民党的政策决定具有深刻的影响。

自民党成立时，在党内各种正式机构和组织纷纷建立的同时，各种非正式组织即派阀经过重新组合也相继出现。虽然，自民党成立不久，面对派阀政治所引发出的种种问题，感到要使自民党走向现代化，必须解散派阀，1957年岸信介首先举起了派阀解散运动的旗帜，但是，这场运动经历几番反复之后，最后不了了之，派阀政治在自民党内安然无恙地存续了下来。人们把从1955年自民党成立至自民党最后失去长期支配政权这三十八年时间的派阀政治发展分为三个阶段：中小派阀时代（1955年—1978年）；一个派阀（即田中派阀）突出时代（1978年—1987年）和大派阀时代（1987年—1993年）。<sup>③</sup>自民党派阀政治能得

中村照雄：《政党与派阀》 饭坂良明等编：《政党与民主》 日文版 学阳书房，1987年 第230页。

② 石川真澄：《战后政治史》 日文版 岩波书店，1984年 第217页。

石川真澄、广濑道真：《自民党——长期支配的结构》，日文版，岩波书店，1989年 第223页。

以长期延续和发展，除与保守政党的政治传统有关之外，关键还在于党内党外的体制为其提供了存在的必然性和良好的体制环境。具体体现在以下几个方面：

第一，自民党总裁公选制度。总裁公选是保守联合，成立自民党时就确定下来的党内基本制度。在议会内阁制下，政府总理一般由议会中的多数党领袖出任。这样，在自民党内，总裁公选自然成为各派阀抗争的焦点。<sup>①</sup> 因为 赢得了总裁地位 也就基本上赢得了政府总理的地位。在自民党内，一个人要当上总裁，除他必须是国会议员之外，最为关键的是要得到公选的主要表决者——国会议员的多数支持。因此，在党内组织自己的派阀并在选举时与其他派阀联合，就成为总裁争夺战的关键。第一次总裁选举于 1956 年 4 月举行，由绪方竹虎与鸠山一郎竞选 由于绪方竹虎在公选前突然去世 鸠山一郎“不战而胜”成为自民党第一任总裁。鸠山一郎不久后隐退，于是同年 12 月举行第二次总裁选举，由岸信介、石桥湛山、石井光次郎三位候选人竞选。第一轮投票，岸信介居首位，但票数没过半数，不得不与得票位于第二位的石桥湛山决一高低。结果，在第二轮投票中，石桥湛山与在第一轮投票中落马的石井光次郎势力结合，击败岸信介，成为自民党第二任总裁，当上首相。借此，自民党派阀原型形成，并展开了延续至今的派阀政治。<sup>②</sup>

第二，众议院选举制度。在自民党执政期间，众议院的选举一直实行中选区制。在中选区制下，每一选区至少可当选两个人。1986 年第 38 届总选举时，出现了只有两个当选名额的

升味准之辅：《现代日本的政治体制》，日文版，岩波书店，1969 年，第 349 页。

② 中村照雄：《政党与派阀》 饭坂良明等编：《政党与民主》 日文版 学阳书房，1987 年 第 231—232 页。

选区。<sup>①</sup> 自民党要保住执政党的地位，就必须在众议院选举中获得过半数的席位。为了争夺选举中的多个名额，自民党在有关选区都派出了多名候选人。这样，在正式的竞选中，自民党推出的各候选人，为了争得席位，不仅要与其他党派的候选人争高低，而且要与本党的候选人争天下，从而使选举由政党间竞争转化为候选者个人间的竞争。在这样情况下，候选者个人的实力成为取胜的关键。这种实力，除个人能力外，主要的还是来自其所属派阀在资金、后援会组织等方面所给予的支持。面对中选区制形成的选举办法，自民党所属各议员要想连任，就必须投靠强有力的派阀团体。一旦成为有实力派阀的核心成员，不仅有可能成为选举的候选人，并在选举中获胜，而且有可能在获胜后，获得党内、议会和政府内阁中的一官半职，因为自民党内部的职位分配是以派阀为单位进行的。

第三，以派阀为单位分配职位。作为执政党，自民党基于在政治体系中的支配地位，每次大选获胜后，手中自然有许多重要的职位要进行分配，如内阁阁僚、国会正副议长、政务次官、国会内常设委员会和特别委员会委员长、干事长、政务调查会长、总务会长、国会对策委员长、副总裁等。对于那些颇具政治野心的当选议员来说，获得一官半职，是当选议员的一个重要目的，他们对其中的职位往往是渴望已久。这些职位不完全按“适才适所”的原则分配，而主要以派阀为单位进行分配。这种职位分配模式客观上就使得自民党所属议员必须走进派阀，依赖派阀。<sup>②</sup> 在以派阀为单位分配职位的情况下，派阀核心人物的政治影响

中村照雄：《政党与派阀》 饭坂良明等编：《政党与民主》 日文版 学阳书房，1987年 第232页。

② 同上 第234页。

力的大小，是其派阀成员获得什么重要职位的关键。于是，派阀核心人物的能力越强，派阀汇集的成员往往越多，从而派阀的势力也就越大。但是，这并不意味着大派阀可以垄断所有的职位，因为，不论哪个派阀掌权掌政，它都要获得其他派阀的支持，过分的派阀对立，实际上对任何一方都是不利的。所以，职位分配一般按派阀均衡的原则进行，保证每一派阀都能获得一定的职位。至于怎样均衡，标准是什么，这就比较复杂。例如，1987年竹下登执政时，总务会长之外的30个职务按派阀的规模作如下分配：竹下派、安信派、宫泽派各7名，中曾根派5名，河本派、二阶堂派各2名。<sup>①</sup>

第四，允许派阀成为集金单位。在政党政治下，政党活动需要有足够的政治资金。在日本，政党的政治资金，主要有两个来源：一是社会的捐献，主要是财界；二是党费。（90年代政治改革后，政党的政治资金又多了一个来源，即由国家提供的政党助成金。在自民党的政治资金中，前者收入占了50%，而在社会党政治资金中，前者只占了2%左右，党费所占比例比较大。自民党能从财界筹得大量政治资金，除它与财界之间固有的密切政治关系和利益关系之外，还因为它的集金结构是多重的。自民党实行“党”、“派阀”和“政治家”三重集金结构，这与社会党实行“政党”、“政治家”两重集金结构以及民社党、公明党、共产党等一元化的集金结构显然不同。在自民党这种集金结构下，派阀实际上成为重要的集金单位，而在社会党，派阀虽然存在，但它没有集金的功能。<sup>②</sup> 派阀能自主地获得政治资金，自然也就有

石川真澄、广濑道真：《自民党——长期支配的结构》，日文版，岩波书店，1989年，第221—222页。

② 岩井奉信：《“政治资金”的研究——利益诱导的日本政治风土》，日文版，日本经济新闻社，第102—103页。



了稳固的存在基础和较强的活动能力。在派阀政治下，“派阀集金”与“政治家集金”实际上是统一的。80年代以后与“党集金”增加的速度相比，派阀集金增加的速度更为可观。1986年，以党的名义形成的政治资金第一次跌到50%以下而派阀和政治家所集的政治资金超过“党集金”，居领先地位。<sup>①</sup>由于政治资金的多少对议员或候选人的选举十分重要，所以，自民党的实力者就能通过所筹集的政治资金来培育自己的派阀，继而以派阀为单位进一步集金，维持和发展派阀。派阀成为集金单位，不仅保证了其存在的合法性和活力，而且保证了其在党内的影响。集金能力越强的派阀，就能在党内网罗越多的支持者，从而在党内形成越强的影响力。在1983年的统一地方选举和参众两院选举中，自民党五大派阀共集得政治资金79亿日元其中中曾根派集得22.3亿日元居首位依次是福田派16.1亿，河本派15.4亿，田中派9.6亿。选举结果，中曾根第二次出任首相。<sup>②</sup>

总结以上分析可以看出派阀政治在自民党内的存在有其很强的体制基础和组织基础，并在党的政治运作中起多方面作用。也正因为如此，派阀实际上成了自民党权力的基本单位。<sup>③</sup>此外，自民党派阀政治的基本特征就是权力斗争，<sup>④</sup>尽管这种权力斗争主要不是围绕着路线方针展开，而主要围绕着执政党

① 岩井奉信：《“政治资金”的研究——利益诱导的日本政治风土》日文版日本经济新闻社第104—106页。

② 中村照雄：《政党与派阀》饭坂良明等编：《政党与民主》日文版学阳书房，1987年第233—234页。

③ 石川真澄、广濑道真：《自民党——长期支配的结构》日文版岩波书店，1989年第209页。

④ 福井治弘：《自由民主党及其政策决定》日文版福村出版社，1970年第191页。

所拥有的重要职位的“分赃”展开，但权力斗争过程中各种利益的交错、各种主张的对立以及决策中心的转移，都不可避免地来自民党具体政策的形成产生影响。派阀，一般都以自民党有影响的政治家或国会议员为中心形成，但在许多时候，派阀的作用是通过其组织来实现的。

派阀虽然是非正式的党内组织，但实际的组织化程度却很高。以 80 年代后期存在的五大派阀为例，一般情况下，人们都以其核心人物的名字来称呼各派阀，如中曾根派、竹下派等，实际上这些派阀都有自己正式的组织名称，竹下派为经世会，安信派为清和会，宫泽派为宏池会，中曾根派为政策科学研究所，河本派为新政策研究会。各派阀内部都设有分管总务、资金、政策、宣传等部门，如中曾根派的政策科学研究所内设有会长、会长代理、副会长、事务总长、座长、公关干事、政策委员长等职。按惯例，各派阀每周定期要开一次由所属议员出席的总会，一般在开总会的前天或当天上午，派阀核心人物和派阀少数干部先开一次核心会议，其名称各不相同，有的称常任干事会，有的称干部会或干事会。这核心会议是决定派阀方针的重要机关，核心会议方针决定后再向总会说明。各派阀所设立的事务总长，属派阀的重要人物，不仅负责派阀内部的总务，而且负责与其他派阀的协调工作。鉴于此，竹下登执政时，在党内设立了事务总长会议，起到了协调派阀关系的效果。<sup>①</sup> 派阀组织化程度的提高与派阀规模的扩大有关。在 60 年代，派阀的平均规模在 40 人左右，最大的派阀也只不过 50 人左右，但到了 80 年代，派阀规模有了很大发展，几个大派阀的规模都在 80 人左右，其中竹

<sup>①</sup> 石川真澄、广濑道真：《自民党——长期支配的结构》，日文版，岩波书店，1989 年，第 212 页。

下派最多时达到 120 人。鉴于派阀的规模和组织化程度，有的日本学者认为这些派阀发展趋向政党化，一派一党，它们是“党中党”。<sup>①</sup>但是应该指出的是，派阀再怎么政党化，毕竟是派阀，这是其功能和性质决定的。派阀是以一定的个人为核心形成的，派阀的维系，很大程度是靠利益的维系与成员的忠诚，所以一个派阀的核心人物一旦消失，派阀就很容易解体或转型。这意味着派阀再怎么组织化，它最终还是以个人为核心存在和运作的。

组织化的派阀与党内正式组织或机关所形成的制度化联系，是派阀作用于自民党政策决定的重要基础。在自民党内，基于派阀的组织和活动所形成的派阀政治，主要体现为两方面，一是自民党内以派阀为单位进行的政治活动；二是派阀之间的权力斗争。从这两方面考察派阀政治对自民党政策决定的影响，可以看到这种影响是多方面的，具体体现如下：

第一，人事安排对政策决定的影响。政策决定的主体是人，人的能力、价值观念以及人际关系都对政策决定形成直接影响。自民党是以派阀为单位进行职位分配的，每次分配，既是派阀之间权力较量与妥协的结果，也是派阀间平衡的结果。这就带来了两个问题：1. 决策核心指导者 从党的总裁、政府总理到各部会的委员 不是按照‘适才适所’的人事原则进行安排的 也就是说，什么人干什么事，不是从有利于政策决定、政治领导的要求出发进行安排，而是从个人意愿、派阀意见和权力平衡出发进行安排。这就不免要影响到整个政策决定主体的能力与素质。 2. 各个层次、各个领域和环节的人事安排基本上都以派阀为单位

<sup>①</sup> 村川一郎：《日本国‘政府’研究——现代政治中的政党地位》，日文版，ぎよせい，1994 年第 289—292 页。

进行，就使得政策决定的各个过程和各个环节多少都要遇到派阀间的人际关系问题，从而使政策决定过程复杂化，不确定因素的影响面增大。

第二，派阀多元利益表达对政策决定的影响。派阀在党内的势力越大，掌握的权力也就越多。派阀势力的大小直接体现为网罗的“人才”多少，而其背后则体现为拥有政治资金的多少。有了充分的政治资金，才能进行广泛的政治活动，笼络各种“人才”，从而在党内拥有主导地位。众所周知，派阀的钱主要来自财界及社会其他利益集团的政治投资，而且这种投资大多是长期化的。<sup>①</sup>对于它们的政治投资，派阀所能给予的回报，自然是通过政治权力争取它们所要的利益。这样，任何派阀的存在，实际上都代表着一定利益团体的利益，并积极地将这些利益综合进政党的政策，从而对党和国家的政策决定产生影响。

第三，派阀与省厅的关系对政策决定的影响。派阀综合各种利益后对政策决定的影响，并不是在政策审议或决定时才开始的，实际上在政策提出和草创时期就已开始，主要通过派阀中具有大臣经历的议员或“族议员”来实现。因为，具有大臣经历的议员或“族议员”所拥有的各种正式或非正式的关系，都对有关省厅有很强影响作用。据统计，在 80 年代前期的五大派阀中，各派阀中所拥有的具有大臣经历者的人数分别是：田中派 15 个，铃木派 16 个，福田派 15 个，中曾根派 17 个，河本派比较小，因而在这方面也较为逊色，只有 13 个。这些派阀在当时的 18 个省厅中各有侧重，这与它们在有关省厅所保持的传统地盘有关。田中派的主要关系省厅是大藏省、通产省、邮政省和建设

<sup>①</sup> 的场敏博：《自民党政策决定过程》见中野实：《日本型政策决定的变化》，日文版 东洋经济新报社，1986 年 第 167 页。

省，中曾根派则在文部省、通产省和农林水产省等有比较强的影响力。<sup>①</sup>

第四，派阀间权力斗争对政策决定的影响。虽然自民党所属国会议员在国会的审议与表决中表现出了较强的一致性，但这并不表明自民党的政策形成是一帆风顺的。事实上，在这过程中，各种各样的权力斗争是十分激烈的，派阀在其中扮演了重要角色。自民党执政时期，从党内的政策决定机构的人员安排到政府的政策决定机构的人员安排，基本上都是以派阀为单位进行的。因而，这些机构内的各成员，实际上都是不同派阀的代言人，自然要在政策决定中为自己的派阀争取利益。由于自民党内的主要政策决定机构的审议都实行全体一致原则，所以，虽然基于大小派阀所进行的人事安排，大派阀在决策组织内有其影响力的优势，但在具体的政策决定中，并没有规则上的优势。这对于都希望在政策决定中实现自身利益与要求的各派阀来说，它们都可以与其他派阀形成抗衡和讨价还价的态势。因而，自民党政策形成的各个过程和环节，多少都包含着派阀之间的权力斗争和妥协。不论政务调查会的审议和总务会的决定，还是内阁会议的决定，派阀之间如果事先达不成协议，最终的决定都很难形成。从这意义上讲，自民党的政策决定过程，实际上是在派阀间的权力斗争与妥协中进行的。

第五，通过政权在派阀间的转移影响政策决定。在长期一党支配中，派阀是自民党政权实现自身稳定交替的载体。每当自民党政权面临危机或困难，自民党就往往会使政权在自己的派阀间进行转移，从而经过改造后以新的面目出现。所以，曾任

<sup>①</sup> 佐藤诚三郎 松崎哲久：《自民党政权》日文版 中央公论社，1986年 第242—243页。

日本首相的佐藤荣作说：自民党准备有很多的投手（棒球中的投手），一个不行了，换一个就好了。<sup>①</sup> 每一次的更换，都客观上给自民党的政策带来很大的回旋空间，因为，通过政权转移，自民党可以比较自如、比较顺理成章地修正或发展自己的政策，从而使政策在总体上具有弹性，显示出较强的应变力。从 50 年代中后期开始，随着政权从岸信介传给池田勇人，自民党从政治时代走向了经济时代；随着政权从池田勇人传给佐藤荣作，自民党领导的高速经济增长从只重视经济发展转向重视社会的全面开发；随着政权从佐藤荣作传给田中角荣，自民党的政策从全面的综合开发转向日本列岛的改造。在这整个过程中，每一次的政策转变，都产生了比较积极的社会与经济反应。所以，田中角荣说，一个内阁要是能解决一个悬案就好了，这样自民党政权就能不断地朝前走。<sup>②</sup> 由此，人们可以看到派阀政治对自民党保持长期统治所起作用的秘密之所在。

客观地讲，派阀政治并非自民党特有的政治现象，其他西方国家政党政治中也不同程度地存在。对于自民党来说，派阀政治是其存在的一个组成部分，也许没有了派阀政治，也就没有了自民党。所以，自民党尽管一再想消除派阀，但每一次的努力都无功而返。虽然派阀政治在自民党党内体现出了种种非合理性，但它能长久地维系下来，也一定程度上表明它对于自民党统治来说，又有其内在的合理性。自民党通过派阀政治，使长期政权得到有效的维持和发展；但同时，派阀政治所引发的腐败以及派阀间的斗争，又使自民党走向分裂和衰败。这是派阀政治给自民党统治带来的最大矛盾，也是自民党统治所面临的最大困境。

<sup>②</sup> 石川真澄、广瀬道真：《自民党一长期支配的结构》日文版 岩波书店，1989 年，第 209 页。

## 第八章 利益政治与长期政权

### 一、自民党与利益集团

自民党在战后日本连续执政长达三十八年，如果加上作为其前身的保守政党的执政历史，这个时间就更长了。在多党制下，这是一大“政治奇迹”。自民党长期执政给日本社会带来了多方面影响，既有积极的，也有消极的。但总的看来，对于本身资源有限、又面临战败打击和战后体制转型的战后日本社会来说，自民党长期执政客观上对战后日本社会实现现代化发展产生了积极作用，因为长期执政所带来的相对稳定的政治、前后连续的政策和整合有序的社会，都是现代化发展所不可缺少的，也是战后日本社会发展所需要的。战后日本现代化发展正是在自民党长期政权下实现的。

在实行代议民主的议会内阁制下，长期政权是以执政党在依法选举中长期保持优胜为基础的，具体而言，就是长期在议会中拥有半数以上的席位。在多党竞争的条件下，一个政党要长期保持这种优势，不是件容易的事，因为，这要求政党必须拥有在不断变化的社会环境下战胜其他政党的实力与基础。正因为自民党拥有这样的实力和基础，所以，它创造出了长期执

政的奇迹。从政党竞争的角度看，这种实力和基础，主要由两方面因素构成：一是政党积极而有效的政治纲领和政策主张；二是牢固而广泛的社会支持基础。与其他政党相比，自民党在这两方面都占有优势。就前者而言，自民党基于保守主义，确立起了以日本“国家利益”为轴心，以现实主义为原则，以实现现代化为取向的政治纲领和政策主张。对于战后日本社会来说，自民党的政治纲领和政策主张，自然要比其他政党的政治纲领和政策主张更具有社会基础，因而也更具有现实性。就后者言，自民党一方面拥有其他政党所没有的传统的社会基础；另一方面自民党拥有在传统的社会基础上不断扩大和发展其社会支持力量的优势和资源。在日本政党政治中，牢固而广泛的社会支持基础对保证政党在竞争中获胜具有决定性的意义。

日本政党，不论是保守政党，还是革新政党，都不是“大众型政党”或“国民型政党”，从其规模和结构来看，都属于“精英型”或“准精英型”的政党。这其中的关键是日本政党都是围绕着议会而形成发展的，自身的组织力量十分有限，比较薄弱。在政党斗争最激烈的“反安保斗争”时期，社会党拥有的党员数仅 4 万，而作为执政党的自民党党员也仅 10 万人左右。这样的事实决定了日本政党要在激烈的竞争中赢得胜利，就必须有政党之外广泛的社会支持力量。在日本，政党主要不是通过各种经济政策和有针对性的施政方案来吸引大众，从而赢得广泛的社会支持，而主要是通过对选民有意识的组织以及与社会各种利益集团建立密切的联系，来构筑自身广泛而牢固的社会支持基础。日本社会的集团化，为政党在这方面的努力提供了有利的条件。组织起来的选民和有联系的利益集团，实际上就成了各政党的外围组



织。<sup>①</sup>这样如何维持和扩展这种外围组织就成了各政党保持已有的势力，并不断发展的关键所在。如果说自民党长期政权有什么秘诀的话，那最大的秘诀之一，就是比较成功地培育和发展的自身的外围组织，从而长期保持牢固而广泛的社会支持基础。

在日本，政党的外围组织向政党所提供的支持，主要包括两方面：一是选票；二是政党活动经费。在各种社会力量和社会组织都具有独立性，都有自己的利益和要求的情况下，政党靠感情和信念来建立和维系自己外围的支持力量是不太现实的，因而，它们更多的是靠相互利益的实现来建立和发展这种外围支持力量。这样，政党往往在赢得外围组织支持的同时，也与外围组织建立了一种“互惠互利”的关系：政党是各种利益组织和有关支持者在政权领域的利益代表者和实现者；而利益组织和有关支持者，则是政党赢得政治权力所需要的社会支持力量，即是保证政党在选举中获胜的“票田”和“金库”。在这种关系下，各政党维持和发展外围组织的关键，就在于能否最大限度地表达和实现各外围支持组织的利益与要求。于是，政党在为此而努力的过程中，就形成了借助公共权威及其所主持分配的社会资源，来保持和发展其外围支持组织的利益政治。所以，日本政党政治的实际展开，一方面是政党之间相互竞争、牵制和协调的展开；另一方面是政党与其外围组织进行利益交换、利益综合，并表达和实现外围组织利益的利益政治的展开。与其他政党相比，由于自民党直接掌握政权，所以，在利益政治展开中，它拥有其他政党所难以拥有的制度优势和其他政治资源，从而能够在更深、

<sup>①</sup> 福井治弘：《自由民主党及其政策决定》，日文版，福村出版，1970年，第176—178页。

更广的领域发展自身的社会支持力量，保证其统治所需要的社会基础。自民党的政权，在很大程度上正是因此而得以长期维持的。

自民党主要通过两种途径来构筑自身的外围组织：一是通过各种层次和类型的组织关系，建立起自民党及其党内派阀组织与各种利益集团的关系；二是通过自民党的议员在各选区所组织的后援会组织，在选民中组织起自民党的支持力量。自民党的利益政治就主要围绕着这两个方面展开。在此，首先分析自民党与利益集团的关系。

对于自民党来说，最重要的利益集团是财界团体。自民党与财界有着传统的联系。在战前，作为自民党前身的政友会和民政党就与三井、三菱财阀有着密切的合作关系。二战后，财阀的解体，使财阀和保守政党的正式关系终结，但它们之间依然有密切的联系。战后初期，保守政党的财政在很大程度上还是依靠拥有资产的旧财阀资助的，鸠山一郎就是在这种资助下成立日本自由党的。财阀解体后，日本经济界又很快开始新的组合，并在不久之后形成新的财界四团体。新的财界团体在传统关系基础上，重新与保守政党确立联系，并在对保守政党提供政治资金支持中，确立起对保守政党的影响地位。<sup>①</sup>“反安保斗争”后，保守联合成立自民党，一定程度上可以说是财界的一大“政治杰作”。因此，自民党从一开始就以财界四团体为自己执政的最重要社会支持基础，并以此为中心，建立起与以劳动工会为依存对象的社会党不同的利益集团支持体系。这个体系主要由财界四

绵贯让治：《高速增长与经济大国化的政治过程》，见日本政治学会编：《五体制的形成与瓦解》日文版，1977年政治学年报，岩波书店，1979年，第147—151页。

团体、农协、中小企业团体和其他各种‘友好团体’构成。自民党与财界四团体的关系，前面已有详细分析，在此主要分析自民党与其他利益团体的关系。

第一，自民党与农协。日本战后最大的农村社会组织是全国农业协同组合，简称农协。它成立于 40 年代末 几乎网罗了日本全国所有的农民，是日本农村社会最有力的利益代表。农协从基层到中央的整个组织体系可分为三个层次：一是设立于市町村的基层单位农协；二是设立于都道府县一级的都道府县农协 三是全国性的组织——全国农协联合会、全国农协中央会等。据统计 到 1968 年底，正式农协成员有 593 万人( 537 万户 )准农协成员有 109 万人，全国有三万个基层单位农业协同组合，由农协组织的各种全国联合会达 23 个。60、70 年代迅速发展的城市化 虽然使农村人口有所减少 但到 80 年代 农协下的人口 仍有 550 万人。农业协同组合在日本农村担任三方面的角色：农业经营组织；农民运动的组织机构；农村行政的下属机关。由于农协不仅是一般的农民组织，而且还是行政性和经营性的组织，经营的范围包括与农民生产、生活密切相关的信用、借贷、流通、销售等 所以 农协的发展与农民利益息息相关，从而使得农协对日本农村社会有很强的组织和调动能力。<sup>①</sup> 在农协的组织体系中，作为基层组织的基层单位农协实际上是由农家组成的基层组织，是日本农村社会传统的“部落组织”的再版。<sup>②</sup> 保守联合后，在农协全国中央的指导下，农协开展了以“聚集农民政治力”为口号的“农政活动”从而使农协跃为日本

① 升味准之辅：《现代日本政治体制》 日文版 东京大学出版会，1969 年 第 234—235 页。

② 石田雄：《战后日本政治体制》 日文版 未来社，1961 年，第 214 页。

社会重要的政治力量。在这发展趋势下，农协试图成为日本社会的第三大党，1962年，在第六届参议院选举中，农协政治团体推举的候选人有8名当选。但是这个势头到1963年就开始走下坡路。农协组织虽然最终没有成为日本的第三大党，但它作为农村社会最有力的利益代表，对战后日本政治与社会一直保持有力的作用和影响。

农村社会是日本保守政党传统的政治地盘。战后，农协组织一直与自民党保持密切的关系，是自民党保持和发展农村基础的重要组织力量。战后现代化发展，使工业化和城市化成为社会发展的主流，农业生产和农村社会的地位日趋下降。为了寻求国家对农业经营的保护和帮助，农协组织基于与自民党的传统关系，与自民党建立了更为紧密的相互支持、相互依赖的关系：自民党为农业的发展提供必要的辅助金，并确保米价；农协组织则为自民党犁耕“票田”，提供经费。农协政治活动中最令人注目的是每年6、7月举行的“米价斗争”以自民党议员为中心的“农村振兴议员协会”是这一斗争的核心组织。这种斗争就像日本劳动工会组织每年为增加工资而举行的“春斗”一样，每年举行。参与这种斗争的自民党农村“族议员”，基本上都是以农协为其后盾组织的。正像劳动工会组织的许多干部成为社会党议员一样，作为自民党重要支持组织的农协，也有不少的干部成为自民党的议员。据80年代中期的数字，在日本国会中，这种议员有20多名，在地方议会中有200多名。另外，很多农协干部同时兼任自民党地方组织的干部。<sup>①</sup>应该指出的是，虽然农协对自民党政权在政策和财政上有一定的依赖关系，并在组织上与自民党联系紧密，但农协在政治上还是具有比较强的

<sup>①</sup> 间场寿一等著：《解读日本政治》日文版，有斐阁，1987年，第148页。

独立性，并明确打出了政治中立的旗帜，表示在选举中，农协也支持自民党之外的其他党派的候选人。<sup>①</sup>这种独立性多少增添了农协对自民党的作用和影响所具有的份量。

第二，自民党与中小企业。在自民党的政治天平上，中小企业经营主的支持是不可缺少的。战后日本政治史表明，中小企业主的政治支持稍偏出保守阵营的轨道，自民党的政治天平就会发生倾斜，政权就会面临危机。所以，对于自民党来说，中小企业主的支持和农民的支持同等重要。正是在这个意义上，有人把自民党看作是由财界、农业界和中小企业界三者联合的政党。<sup>②</sup>

承继战前现代化的理想，战后保守政党一上台执政，就把重振日本经济置于政策的首位。于 1946 年成立的第一次吉田内阁，为了建立战后日本经济重建、再兴的基础，把有限的政府产业资金投入到了煤、电、铁这样大型的企业中，无力照顾中小企业。结果，深受战败后经济危机打击的中小企业由于得不到有效的扶助，纷纷倒闭。借此，在野党阵营向执政的保守党政府发起了强烈攻击，从而与中小企业主联合形成对抗保守政府的强有力阵营。面对这样的形势，为了保证在 1947 年 4 月的总选举中获胜，吉田内阁于 1947 年初发表了三项中小企业对策：1. 建立由民间团体和政府机关双方共同组成的中小企业经营指导体制；2. 设立商工协同工会，促进中小企业的组织化；3. 强化政府对中小企业的资金援助。这三项措施中第二项措施的核心目的，就是培育作为保守阵营支持力量的中小企业团体，以巩固保守政权的基础。但是，这些措施并没有在短时间内取得结果，保守政

三宅一郎等著：《日本政治的座标》日文版 有斐阁 1985 年第 114 页。

② 同上 第 106 页。

党在总选举中惨败，政权落到以社会党为核心的新的政党执政联盟手中。以社会党为核心的片山内阁，响应中小企业的要求，在政府中设立了中小企业厅，并着手制定了一系列新的中小企业政策。从此，战后日本开始了保守与革新阵营共同争取中小企业支持的长期拉锯。中小企业的左右摇摆性为这种拉锯提供了不竭的动力源泉。保守政党基于政权上的优势以及在经济生活中所具有的深厚影响力，在这拉锯中处于上风。1949年第二次吉田内阁成立，并很快把培育中小企业界的支持置于和培育农村社会支持同等重要的战略地位。为此，新内阁推出了一系列中小企业发展对策。这次保守阵营取得成功，并基本奠定了中小企业主与保守阵营之间的利益关系格局。据统计，当时保守阵营中政治家后援会组织成员约有1000万，其中与中小企业有关的成员达310万，占三分之一。在此后的政治发展中，保守政党，主要是后来的自民党，一直比较尽心地守住这份支持力量。每当中企业主的支持倾向发生偏离，自民党政权发生危机时，自民党就会自觉地反省对中小企业的政策，并及时地予以调整和创新。这在70年代和80年代的自民党政权中都有明显的表现。到了80年代，中曾根康宏还是把中小企业界的支持看作是自民党的顶梁柱之一。<sup>①</sup>

中小企业在战后发展中，为了维护自身的利益，也成立过各种各样的利益组织，如1950年成立的“中小企业团体联盟”，1957年成立的“日本中小企业政治联盟”，1960年成立的“全国商工会联合会”和“全日本商店街联合会”以及1961年成立的“全国中小企业团体总联合会”等组织。其中，1957年成立的

<sup>①</sup> K·E·加尔德：《自民党长期政权研究——危机与辅助金》日文版，文艺春秋，1989年，第276—294页。

“日本中小企业政治联盟”是中小企业界为使自身成为一支独立政治力量并直接参与政治而努力的产物。该组织成立后所取得的主要成果是促使国会于 1957 年通过“中小企业团体组织法”。由于参加 1959 年参议院选举时出现违反选举法的行为，该组织陷入危机，并最终解体。此后，中小企业就主要围绕着不同地域和不同产业来成立自己的组织。这些组织中，有不少组织与自民党中的中小工商业振兴议员团、中小企业对策委员会和全国组织委员会有公开的支持、合作关系。<sup>①</sup>

第三 自民党与友好团体。为了确立稳固的社会基础，自民党除了维持和发展与财界、农业界、中小企业界比较稳固的“友好关系”之外，还积极通过党内的各派阀、各委员会以及有影响的议员，与其他领域的利益集团以及在社会变化发展中不断涌现的新利益集团建立“友好关系”，从而使自民党在不断发展变化的社会中有比较稳定和广泛的社会支持基础。至于自民党有多少友好团体，有各种统计数字，佐藤诚三郎和松崎哲久对 1979 年到 1984 年的五年时间内自民党友好团体增减情况作了统计后，得出的数字是 1225 个团体。<sup>②</sup>

在战后日本政治发展中，自民党是在不断吸收随社会变化和发展而产生的新的利益集团中，充实和扩展自己的社会支持基础的。它最终与 1225 个团体所建立的友好关系，不是一时形成的，而是经历了一个比较长的发展过程。佐藤诚三郎和松崎哲久将这个发展过程分为四个时期，并分析出在各个时期自民党与友好团体建立关系所侧重的不同领域。第一个时期是自民

三宅一郎等著：《日本政治的座标》，日文版，有斐阁 1985 年第 114—115 页。

② 佐藤诚三郎、松崎哲久：《自民党政权》，日文版，中央公论社，1986 年，第 109 页。

党成立前。在这个时期，作为自民党前身的保守政党，主要在农业、林业、基础产业以及与自治省、大藏省、文部省的有关团体领域内发展友好团体。同时还与青年、妇女组织建立“友好关系”。第二个时期是从 1955 年至 1964 年。这个时期自民党主要在由农业中新发展出来的加工业和流通、金融产业所组成的有关团体以及生活产业、中小企业、机械情报产业等有关团体中发展友好团体。第三个时期是从 1965 年至 1974 年。在这个时期，自民党把发展友好团体的重点放在环境卫生、法律事务、公共安全、社会服务等领域。第四个时期是从 1975 年至 1984 年。这个时期自民党在水产、运输、医疗卫生、通信、雇佣对策等领域发展了不少友好团体。从这个简单的历史发展过程可以看出，自民党发展友好团体的重点是随着时代的变化而变化的，并不断地在新的社会发展领域中建立自己的基础和影响。<sup>①</sup>下面以自民党和医师会的关系为例，说明自民党与友好团体的关系。

对于自民党来说，友好团体，既是一个直接的支持力量，但同时也是一个压力团体。这在日本医师会与自民党的关系上体现得比较明显。日本医师会虽只有成员 10.7 万人左右，但却是自民党一直关注的友好团体。作为友好团体，日本医师会及其政治组织——医师联盟，虽标榜政治中立，但在选举中所推荐或所支持的候选人，除医疗系统的议员外，主要是自民党的候选人，而且在政治资金的提供方面，也以自民党为重点。据统计，日本医师会在 1983 年一年时间里筹集到 15.49 亿日元资金，其中 13.69 亿作为政治献金提供给自民党的政治家或以自民党为中心的政治团体。但是，作为压力团体，日本医师会的“陈情”，

<sup>①</sup> 佐藤诚三郎、松崎哲久：《自民党政权》，日文版 中央公论社，1986 年，第 107—111 页。



却也给自民党政府带来不少压力。这种压力可以从日本学者高桥秀行对日本医师会历史的总结中看到。在他看来，日本医师会的历史是与官僚机构，主要是和厚生省对立、抗争的历史。<sup>①</sup>在这种对立和抗争中，自民党有关部会和“族议员”自然是日本医师会重要的作用和影响对象。与其他压力团体相比，日本医师会作用和影响所取得的结果比较显著。

在日本 政党与有关利益集团的关系 从形式上看 是互惠互惠的关系。对政党而言，利益集团，既是友好团体，同时也是压力团体；对利益集团而言，政党是利益集团利益的代表者和实现者。但是，如果从整个日本政党政治来看，利益集团对政党所具有的意义，要超过对政党所提供的支持本身。因为，在各政党组织都相对比较薄弱的情况下，利益集团的存在及其与各政党所建立起来的关系，实际上承担了日本政党作为社会与国家“中介物”所应该承担而实际上无法承担的职能。所以，日本政治学家丸山真男认为，日本利益集团的作用弥补了日本政党在政治职能上所留下的真空。<sup>②</sup>就自民党来说，这些涉及广泛的利益集团，一方面接通了自民党与社会各领域的联系，另一方面在为自民党组织选票时，也为其建立起了稳固的社会基础，从而为自民党履行了作为一个执政党应该履行的对社会基层组织和调动的职能。

日本利益集团有两个基本特点：一是由于不少日本高级官僚退休后都到与任职时所从事工作有关的企业、团体中担任干部和顾问，所以，利益团体的主要干部大多由退職的官僚担任；

高桥秀行：《日本医师会的政治行动及其决策行为》 见中野实：《日本型政策决定的变化》 日文版 东洋经济新报社，1986年 第 237—264页。

② 丸山真男：《现代政治思想与行动》 上卷 日文版 未来社，1956年 第 224页。

二是在日本这样一个人情社会中，利益集团的许多活动是通过人际关系的非正式途径进行的，个人间的情谊，有时要超过组织的影响力。<sup>①</sup> 这两个特点，对自民党与利益集团的关系带来了两方面的影响：一是基于执政党的地位及其与官僚一体化的关系，自民党可以通过各种途径与方式与社会中的各种利益集团建立广泛的联系，并使这些利益集团对自民党有一定的依赖性；二是自民党在与利益集团交往时所面临的压力，往往是除了正式的组织压力外，还有各种各样通过人情关系传递来的压力，这样对自民党来说这些友好团体不仅是正式的压力团体同时也是非正式的“陈情团体”。后一种压力往往使自民党在决策和管理中失去公正，并可能走向腐败。自民党所面临的“陈情压力”，实际上除来自各种利益团体外，还来自自民党议员的个人后援会组织。对于后者，自民党也是不能不重视的，因为，对于每个自民党议员来说，后援会是他们政治生命之根。

## 二、自民党议员与后援会

自民党构筑自身外围组织的另一个重要途径就是由自民党的国会议员建立各种个人的后援会组织。据统计，在 1964 年，自民党国会议员拥有后援会团体约 800 个左右。<sup>②</sup> 实际上，后援会组织包括两种，一种是“资金后援会”其功能主要是为有关议员候选人或有关派阀领袖筹集政治资金。这种后援会，并非每个自民党议员都有，只有少部分有影响的议员或派阀领袖才有，另一种后援会则是“选举后援会”。这种后援会基本上是

辻清明：《日本官僚制研究》日文版 东京大学出版社，1976 年 第 340—342 页。

② 福井治弘：《自由民主党及其政策决定》日文版 福村出版社，1969 年 第 192 页。

每个自民党国会议员都有，其功能主要是为有关议员争取选票。“资金后援会”一般都在东京都内设有事务所，但集票的“选举后援会”，则主要以各选区为据点。前者以大公司和实业家为核心，主要与各部门、各领域的利益集团相关联；而后者则主要以地方有影响的政治家、社会活动家和政府官员为核心，主要与地方各种民间性的社会组织以及选民相关联。对自民党来说，这两类后援会组织中，最具广泛意义的是选举后援会组织，因为，这种组织在保证自民党的议员候选人在选举中能筹集到一定数量选票的同时，也实现了自民党对选民支持的组织化。<sup>①</sup>

选举后援会的盛行，是日本政党政治本身的必然。在战前，保守政党作为主要由议员构成的“精英型”政党，为保证选举胜利，就形成了以血缘、地缘和业缘关系为基础建立自己“地盘”的传统。当时，人们把提供选票的“地盘”看作是表示议员候选人地位和社会影响的标志，因为这种“地盘”实际上主要是地方名流支持的网络。到了战后，这个地方名流支持的网络，在战后改革和高速经济成长所带来的巨大社会变化中逐渐解体。在这样的情况下，在战后依然没有改变其“精英型”政党性格的保守政党，就不得不寻找新的集票机制来代替解体的“地盘”，于是出现了选举后援会组织。中曾根康宏于1946年在乡里组织的“青云塾”也许是选举后援会组织的最初组织。<sup>②</sup>中曾根成功后，人们纷纷仿效，这样，选举后援会组织的设立就蔓延开来，以至于最后不仅保守政党的议员或议员候选人建立自己的后援会组织，革新政党的议员或议员候选人也建立自己的后援会组织。

G·L·柯蒂斯：《代议士的诞生》日文版，サイマル出版会，第152页。

② 佐藤诚三郎、松崎哲久：《自民党政权》日文版，中央公论社，1986年，第114—117页。

在战后政党政治中，后援会组织的发展，还与另外两个原因有关：1. 在 50 年代 地方财政比较紧张 为了争取中央财政的支持，地方政治家就通过本地方出身的保守政党议员向中央陈情，在这个过程中，地方政治家逐渐成为保守政党议员后援会组织体系的重要成员，并作为其在地方的代表，为保守政党议员建立与发展选举地盘；2 战后推行中选举区制 在这种体制下 同一选区的自民党议员候选人，在与其他政党议员候选人竞争的同时，也不得不与同党的候选人竞争，这样，自民党议员候选人要赢得选举，就无法依靠党的组织，而只能依靠自建的集票组织，即选举后援会组织。

自民党国会议员普遍拥有的选举后援会，主要是用于选举的集票组织。后援会一般由议员本人组织，并承担后援会活动的经费。后援会会长由后援会选举产生，常由议员本人担任。国会议员所构筑的选举后援会，是一个组织体系，一般由两个层次的组织构成：一是以地方活动家为核心构成的网络组织；二是由选民中的支持者为主构成的后援会基层组织。在这两个层次中，基层组织是网络组织的基础，而网络组织是基层组织得以被纳入国会议员后援会组织体系，并发挥有效作用的关键。对于国会议员来说，以地方活动家为核心构成的网络组织更具现实意义。因为，以直接由选民中的支持者为主形成的后援会基层组织，不论怎么发展，总是有限的；而通过地方活动家构成的网络组织去联络直接由选民组织成的各后援会基层组织，并将它们纳入自己的后援会组织体系，就能在非常广泛的范围内，多层次地组织选民的支持。所以，一般有影响的自民党国会议员，以选区内的市町村为单位组织后援会，然后在最高层次上设立统辖全部所属后援会组织和支持者的联合会，从而在整个选区建立起后援会组织体系。这个组织体系实际上是围绕着国会议

员——县议会议员——市町村长与议员——农协干部·商工会干部——自治会会长组成。在这个组织体系中，国会议员下属的地方活动家，实际上都是国会议员地盘的组织和管理者。

在这个组织体系中，县议会议员是地方活动家的领头人，他上接国会议员，下统市町村议员和地方活动家的后援会组织活动，所以，实际上担负着国会议员选举后援会组织体系的组织和管理工作。县议会议员之所以能被纳入这个体系，并成为国会议员选举后援会组织体系的主要管理者，主要有这样四方面原因：一是组织原因。自民党所属的县议员实际上都主要是自民党的地方组织——县支部联合会的干部，作为党组织中的主要成员，自然有义务为本党的国会议员提供支持；然而，更为重要的是，由于自民党中央对其地方组织的人事行政有比较大的发言权，所以县议员的当选在很大程度上受到中央的影响，其中，在中央的国会议员往往能起比较重要的影响作用。二是派阀原因。自民党党内派阀的组成，不限于国会议员，而且还扩展到地方组织，直到市町村的自民党议员。这种扩展与渗透的最直接目的，就是要使地方的议员成为本派阀国会议员在选举中的重要支持力量。在这从上到下的派阀体系中，县议员统领同一派阀内的市町村议会议员，而其自身的行为直接受制于中央。三是体制原因。在中央政府对地方自治体实行集权统制的体制下，出于实现地方利益的需要，作为地方议员的县议员和地方有关行政官员，必然要依靠国会议员在中央政府中所提供的支持和帮助。四是选举的原因。国会议员为了使自身选举地盘组织化，需要县议员的组织和管理；县议员为保证自己在选举中取胜也建有自己的后援会组织体系，县议员帮助国会议员组织和管理选举地盘与组织和发展自己的选举地盘实际上是一致的，而且县议员在为国会议员组织和管理选举地盘中所得到的好处，

如选举的政治资金等，也有利于自身选举后援会组织的培育与发展，所以，县议员是有积极性为国会议员的选举服务的。<sup>①</sup>基于上述四方面的原因，地方的县议员，一般都与国会议员建立联系，成为国会议员地方后援会组织体系中的重要一员。

县议员在当上议员之前，一般在选区内都有过比较丰富的政治经历，如担任过市町村议员、行政官员、议员后援会的召集人等。这些经历使他们与选民有比较直接的接触和比较密切的联系，从而能直接或间接地拥有选民的支持票。但是，这些地盘对县议员来说是不够的，他要保证当选，除自己建立的地盘外，还需要通过市町村的议员为其建立与选民的间接关系来扩大地盘。这实际上就是使市町村议员将自己的后援会组织纳入县议员的后援会组织体系；同样，当县议员成为国会议员的后援会组织的组织者和管理者时，也就很自然地把拥有的这套后援会组织体系同时变成为国会议员的后援会组织体系。国会议员在某一地区建立起的以国会议员、县议员和市町村议员为轴心的选举后援会组织体系就是这样形成的。<sup>②</sup>在这体系中，市町村议员与选民的关系最为直接，其次是县议员，国会议员与大部分选民的关系比较间接。

县议员和市町村议员，在建立自己后援组织时，除通过血缘、地缘、业缘以及人缘直接连络支持者外，更主要的是通过特定地区内的住民组织与社会团体来组织选民，建立地盘。地域住民组织和社会团体中，最为重要的是地域住民的最基层组织，即被称为自治会或町内会的住民自治组织。这种自治组织一般以居住地区为单位组织起来，基本上包括了该地域的所有家庭。

<sup>②</sup> 杉正夫：《地方政党的结构与功能》，见日本政治学会编：《现代日本政党与官僚》日文版，1967年政治学年报 岩波书店 第140—142页。

自治会或町内会主要为住民承担三项职能：一是作为国家和地方自治体的行政事务末端，承担行政职能；二是表达住民要求，调整住民利益；三是组织各种社区服务。为履行这些职能，自治会或町内会一般都设立各种下属团体或关联组织，如儿童会、育成会、妇女会、老人会、地域性的防范协会、消防团、交通安全协会、青少年辅导联络会、茶道会、花道会等组织。由于自治会或町内会与住民有着广泛而直接的联系，所以，县议员或市町村议员一般都把自治会或町内会视为组建自己选举后援会组织的关键组织。由于许多市町村议员都有在自治会或町内会担任工作的经历，所以他们自然很容易在自治会或町内会及其有关的团体内，通过这些组织或团体的负责人，建立起自己的后援组织。<sup>①</sup>除自治会或町内会外，县议员和市町村议员也都十分重视与地区内各种职业团体建立联系，如农协组织、工商业者团体等，并努力通过这些组织的负责人，使该组织所属成员成为自己的后援组织成员。<sup>②</sup>

市町村议员所组成的后援会规模大小不一，大的可达数千人。这取决于议员本人的声望、人缘、关系网和拥有的政治资金。在通常情况下，后援会会员名簿上的人数与实际的人数有一定的出入，因为许多议员往往把不论直接还是间接接触过的选民，其中不乏一面之交的选民，都列入后援会的名簿。结果，有些人虽然名义上是某后援会的会员，但实际上什么活动也没参加，而且最后投票时，也不一定投该后援会所支持的候选人。此外，名簿上所列的人中，有部分人还因住所的变更和其他原因，与后援会

若田恭二：《现代日本的政治与风土》，日文版，ミネルヴァ书房，1981年，第149—154页。

福井治弘：《自由民主党及其政策决定》，日文版，福村出版社，1969年，第194—195页。

中断了联系。据调查，这部分人至少占 10%，多时达 30%。

据调查统计，在日本各级议员中，一般国会议员平均拥有 5 到 6 个县议员的支持者；一个县议员，平均拥有 10 个左右市町村议员的支持者；一个市议员或町村议员，一般拥有 10 至 20 个在基层有影响的支持者，并以他们为核心组织自己的后援会。以此来推算，就可以看到，每一个国会议员所组织的选举后援会组织体系，一般拥有 5 个县议员，50 个市町村议员，500 至 1000 个在基层有影响的支持者。有统计数字表明，一个国会议员当选平均所需的票数为 6 万。按这标准，如果国会议员候选人拥有由 5 个县议员（1 万票当选，即能掌握 1 万张选票）、50 个市町村议员（市议员平均筹集到 500—600 票，町村议员平均筹集到 200—300 票）组成的后援会组织体系的话，那么他就具备了当选的必要条件。<sup>①</sup>

1982 年的统计数字表明，在全国 2883 名都道府县议员中，自民党所属的议员有 1535 名，占半数以上；在全国 20410 名市议会议员中，自民党所属议员仅 2099 名，而无党派的议员有 11771 名，占半数以上；在全国 1087 名区议会议员中，自民党所属议员有 473 名，占一半左右；在全国 47607 名町村议员中，自民党所属议员仅 575 名，无党派的议员有 42175 名，占了绝大多数。由此看来，自民党在都道府县议会和区议会中占有优势，而无党派在市议会和町村议会中占多数。但是，在自民党一党长期支配下，地方在行政和财政上对以自民党为核心的中央政府的依赖，使地方在整体上都倾向于保守化。在市议员中，有 50% 的无党派议员属于保守体系，倾向于自民党。<sup>②</sup> 这也就意味着

① 福冈政行：《日本政治风土》日文版，学阳书房，1985 年，第 37 页。

② 同上，第 30—33 页。



如果从自民党一直拥有的四百名左右国会议员组织的后援会组织体系来看的话，那么日本地方议会的议员绝大多数是自民党后援会组织体系的成员，而由这一大批地方议员组织起来的选民数量就更为可观了。从这些数字中，任何人都能体会到各国国会议员建立的后援会组织，对自民党长期政权的维持和发展具有何等重要的意义和作用。这种意义和作用虽然首先体现在自民党各国国会议员的当选上，但它最终还体现在自民党政权的巩固和发展上。

在日本政党政治中，国会议员的政治生命是基于在选举中连续当选而得以发展和延续的。所以，任何一个成为国会议员的人都努力保住议员的位置。自民党国会议员为了保证在下次选举中再获得胜利，都十分精心地培育自己所拥有的选举地盘，即后援会组织体系。在议会内阁制下，议会客观上面临着随时都可能因政治危机而被解散的危险。所以，实际上，众议院的选举不完全是定期的。这个事实使得国会议员必须时时与自己的后援会组织保持密切的联系。在国会开会期间，一到周末，除阁僚和部分党的干部外，自民党的国会议员一般都回到自己的选区，一两天后再回到东京；而在东京任职的国会议员则要一直过着“金归火来”（周五去，周二回）或“土归月来”（周四去，周一回）的生活。所以，自民党内常说的一句话是：心萦战场，时刻准备着。为了加强与选民的联系，增强选民的认同与支持，国会议员在培育地盘中，一般都必须打好这样几个“战役”：一是寄发贺年片和年中慰问信等通信战；二是举行个人报告或新闻发布等宣传战；三是为选民在升学、就业等问题上进行排忧解难工作的照应战；四是参与婚丧等活动的礼金战；五是与进行排球、棒球运动会筹划工作的小孩、妇女接触的公关战；六是举办巴士旅游和技能大会等的娱

乐战。<sup>①</sup>

显然 对国会议员来说 后援会组织体系的培养 除了精力投入外，还要有财力投入。国会议员的这种政治资金大多来自于本人或与本人所属派阀有关的利益团体所组成的资金后援会。所以，有影响的国会议员，除有自己的选举后援会组织体系外，往往还有自己的资金后援会。福井治弘在其《自由民主党及其政策决定》一书中 列举了 1965 年的国会议员中设立的这种组织 如爱知揆一议员的“爱知会”永山忠则议员设立的“新生政治经济研究会”重政诚之议员设立的“政诚会”等 这些后援会在当时都能筹集一千万日元以上政治资金；而有的后援会能筹到的政治资金十分有限，像逢泽宽议员的“逢泽会”和中山福藏议员设立的“厚生政治联盟”，所能筹到的政治资金不到一百万日元。国会议员除了通过组建资金后援会来培养选举后援会外，还有一种办法就是让选举后援会具有“造血”功能。其办法就是把大企业所属的地方公司编入选举后援会组织体系，使这些公司成为选举后援会的“金库”。田中角荣在其家乡新潟组织的大型后援会组织“越山会”，就把当地的土建业者和土建劳动者工会编入后援会组织，不仅扩大了自己的组织，而且还保证了自己活动和发展的财政基础。<sup>②</sup>

日本是一个十分强调情与恩、忠诚与服从的社会。所以 国会议员通过各种利益回报和利益诱导精心培育起来的选举地盘，不仅能在选举中发挥有效的支持作用，而且能长时间地维持对有关议员的忠诚与支持。这种忠诚与支持一方面使得国会议员在其长期政治生涯中有可靠和稳固的支持力量，另一方面还

福冈政行：《日本政治风土》日文版 学阳书房，1985 年 第 39 页。

② 同上 第 24—25 页。

使得国会议员能够在退出政治舞台时，把自己的后援会组织传给自己的后代和亲信人物，从而在日本政坛出现许多“二世议员”，如第十六任和第十七任自民党总裁河野洋平、桥本龙太郎和新进党总裁小泽一郎。在日本各政党中，“二世议员”的比例属自民党最高。80年代以来，一直保持在40%左右。<sup>①</sup>

一般来说，资金后援会主要围绕着财团、企业等利益集团组织的；而选举后援会则主要以选区为基础组织的。这也就是说，利益集团是选举的“金库”，选区内的各后援会组织则是选举的“票田”。但是到了1974年的第十届参议院选举时，国会议员的后援会组织的功能发生了新变化，即像企业这样本来作为“金库”的资金后援会组织同时也成了作为“票田”的选举后援会组织。在这次选举中，企业成了选举中心，人们预测候选人能否取胜，都视其相关企业的影响力大小。所以，有人把这次选举称为“企业性选举”。<sup>②</sup>产生这种变化的背景有两个：一是石油危机所引发的一系列经济、社会危机，使人们对经济前景不安，对政治失去信心；二是在野党多党化和在野党的发展，使战后的“保革对立”进入“保革伯仲”时代，自民党面临着“保革逆转”的危险。企业作为集票的选举后援会组织，主要围绕着企业内的雇佣关系、大企业与关联企业的业务关系、母公司与子公司的隶属关系而展开。以企业为中心的集票组织一出现，就遇到社会各界和在各在野党的强烈批评和反对，同时也遭到中央选举管理委员会的批评。虽然1974年出现的这种现象在后来的选举中没有新的发展，但是企业以各种形式成为集票性的选举后援会组

J·M·拉姆齐尔：《日本政治经济学——执政党的合理选择》日文版 弘文堂，1995年 第27—28页。

杉正夫：《国政选举与政党政治》日文版 政治广报中心 第207—212页。

织的情况却一直存在。

从自民党与利益集团和后援会组织的关系可以看出，虽然自民党自身的组织比较有限，但以这有限的组织与社会各种力量所建立起的纵向和横向的组织关系，不论在广度上还是在深度上，都达到了相当程度，从而使自民党在日本政治舞台保持长期优势。但是，应该看到，与其他政党相比，自民党在日本之所以能形成这样大的优势，除与它所基于的社会基础和历史基础有关之外，还与它作为执政党所拥有的雄厚政治、经济资源有关。因为，自民党在很大程度上正是凭借在野党很难拥有的这些资源，通过以利益回报和利益诱导为主要内容的利益政治，来巩固和发展其社会支持基础的。从一定意义上讲，利益政治是自民党长期政权的生命力之所在。

### 三、顾客关系的利益政治

自民党与其外围组织，是通过相互的利益关系，结成一体的。在这过程中，自民党充分活用了利益政治的各种手段和形式。自民党与利益集团或组织相互走到一起，不是单方意志作用的结果，而是双方意志的产物，因为，它们双方在这之中都有自己的利益要求。利益集团或组织与自民党接近、联合，是因为希望通过自民党所拥有的政治权力，来实现它们的利益；而自民党与利益集团或组织接近，是因为希望他们能成为自民党的支持力量。所以，它们相互走到一起的最基本动力，就是以自己所拥有的资本“购得”自己所需要的东西。对于利益集团和组织来说，它们是想用自己的“金钱”和“选票”；购得“自民党政治或行政上的支持与照顾”；而对于自民党来说，它则是想用自己的政治资源“购得”它长期执政所需的“金钱”与“选票”。这样，对于自民党来说，利益集团与组织，是自民党的顾客；而对利益集团与

组织来说，自民党则是它们的顾客。正是在这个意义上，日本学者认为自民党所展开的利益政治，实际上是顾客关系的利益政治。<sup>①</sup> 作为顾客，自民党主要购买地方各选区的选票和各种拥有很强集票能力的利益组织，如农协、中小企业团体，利益诱导或利益还原是自民党“购买”的主要手段。与此相应，成为自民党顾客的主要是那些拥有“金钱”的大利益集团，压力政治是他们实现“购买”的主要手段。自民党正是通过活用这种顾客关系的利益政治，确立起长期统治的社会基础。下面分别从这两个不同角度分析以自民党为核心的顾客关系的利益政治的展开。

第一，压力政治下利益政治的展开。作为执政党，自民党自然是国家政策形成和社会资源分配的核心力量。对于日本这样一个政府主导性很强的社会来说，政府制定什么样的政策以及政府对社会资源如何分配，都将直接影响到社会各阶层、各集团的利益，关系到它们的生存与发展。因而，社会各利益集团必然要从自身利益出发，通过各种途径，影响政府决策，努力使最终形成的政策和方案对自身生存与发展有利，从而在竞争中占据主动，赢得优势。利益集团对政府政策决定施加影响的压力政治就在这个过程中产生。在日本，利益集团的压力政治主要针对两个对象展开，一是政党，二是官僚。表 8—1 的统计数字可以看出，虽然各利益集团在对政府施加影响时侧重有所不同，但对政党的影响与对官僚行政的影响在总体上是平分秋色。实际上，在自民党长期一党支配所形成的“党高官低”和党官一体的政策决定体制下，仅对官僚施加影响，而将执政的自民党置于一

① 参见中野实：《现代日本政策过程》，日文版 东京大学出版会，1992 年 第 121—125 页；同时参见猪口孝：《现代日本政治经济构图——政府与市场》，日文版 东洋经济新报社，1983 年 第 214—224 页。

边是不现实的，因而，不管利益集团在具体的压力政治中有什么侧重，它都不得面对自民党的地位与作用。换句话说，压力政治的压力大多数都将最终聚集到自民党身上，甚至包括那种最初作用于在野党的政治压力。因为，在自民党在国会中占有优势的情况下，没有自民党的合作或支持，在野党是很难在决策过程中实现所代表的利益的。对于自民党来说，利益集团在向它施加压力的同时，也给它带来了利益，这其中可能是政治资金，也可能是选票，但主要是前者。所以，一旦自民党吸纳了这种压力，也就同时接受了压力背后的利益，接下来就是展开消化这种压力的利益政治。

表 8—1 社会团体对最有效的最终作用对象的选择

	政党	行政	法院	其它	没关系	计(%)	N
农业团体	17.4	78.3	—	4.3	—	100.0	23
福利团体	53.3	46.7	—	—	—	100.0	30
经济团体	37.5	56.8	—	1.1	4.5	100.0	88
劳动团体	69.2	25.0	3.8	1.9	—	100.0	52
行政关系团体	46.7	46.7	—	6.7	—	100.0	15
教育团体	33.3	66.7	—	—	—	100.0	12
专家团体	55.6	33.3	—	11.1	—	100.0	9
市民·政治团体等	47.4	36.8	5.3	5.3	5.3	100.0	19
其他	75.0	—	—	—	25.0	100.0	4
总体平均	46.4	47.6	1.2	2.4	2.4	100.0	252

出处：三宅一郎，山口定等著：《日本政治坐标》，有斐阁，1985年，第218页。

对自民党来说，它越是能不断地吸引各种各样的利益团体，就越是能在不断变化的社会中保持其“一党独大”的支配地位。自民党吸引利益团体，主要是靠两个：一是客观条件；二是主观

努力。作为执政党，自民党拥有议会中多数的席位，是议会政治的主导力量，仅此，自民党对各利益集团就有足够的吸引力。事实上，自民党吸引利益集团的地方不仅在于此，它在一党长期支配下形成的以“党高官低”为基础的强大政策形成能力，对利益集团来说，是更具吸引力的地方。<sup>①</sup>当然，利益集团向自民党接近，除与利益集团看重自民党所拥有的这些资源有关之外，还与自民党的主观努力有关。利益政治靠单方面的意愿是达不到的。自民党和利益集团的主动接触以及对利益集团要求的积极响应，有效地诱导了利益集团。1956年，与政府税制调查会相对应，自民党设立了自民党税制调查会。该调查会一开始就联系了多个团体，并逐年增加到70年代中叶增至70个，到80年代后期达到高峰。1988年，自民党税制调查会的恳谈会邀请和联系的团体达到338个，与70年代相比，一下子增加了近四倍，几乎包括了社会各领域、各层次的主要团体。<sup>②</sup>自民党的这种主观努力，使它把大批的社会利益团体吸引到自己的身边。

利益集团对自民党的作用和影响，可以分为两个层次：1. 在整体上作用和影响自民党，这主要通过利益集团的联合组织来实现。这方面体现最明显的是财界四团体对自民党战后执政的作用和影响。在战后发展中，财界对自民党作用和影响的成果，首先是使保守政党联合，成立自民党；其次是通过池田内阁的有力支持，使自民党在60年代初实现了从政治时代走向经济时代的关键性转型。<sup>③</sup>此后，财界四团体，尤其是作为“总资本”代

辻中丰：《利益集团》日文版，东京大学出版社，1988年，第216—217页。

同上，第184—185页。

参见井山嘉宪：《保守长期政权下的统治》，见日本政治学会编：《五五体制的形成与瓦解》，日文版，1977年政治学年报，岩波书店，1979年，第25—32页。

表的经团联，通过每年提出的建议书与意见书以及经团联内的各常设机构，对自民党的各方面政策作方向性的作用和影响。<sup>①</sup>

2. 在具体政策上对自民党产生作用和影响。这种影响主要来自各具体的利益集团，其途径多种多样，有的通过派阀产生影响，有的通过自民党各部会的“族议员”产生影响，有的则通过有关省厅的官僚产生影响。由于在自民党主导的政策决定中，派阀、部会、官僚、族议员都是有效的影响和决定力量，因此只要打通其中的一个环节，就能接近具体的政策决定过程，并产生有效影响。实际上，利益集团所作用和影响的议员中，许多议员就是由这些集团通过推荐、政治资金的援助和选票的网罗培养出来的。利益集团一般把具有官僚经历的人作为“培养对象”，因为这些人所具有的行政经验、官界的人际关系基础以及在政治活动中与有关利益团体所结下的传统关系，决定了他们成为议员后能更好地为利益集团服务。自民党内官僚出身的议员以及自民党参议员中具有军恩联、齿科医师会、日本遗族会、日本医师会、自卫队等各种背景的议员大多数属于这种“利益代表议员”。与参议院议员相比，众议院议员的这种利益代表性更强些。这些议员在代表有关利益团体的同时，也把利益团体与政党的关系拉得更近了。<sup>②</sup>

各利益团体从各自立场出发向自民党政权提出的利益要求是多方面，归纳起来有这样几方面：1. 政治的要求。如日本遗族会提出实现参拜靖国神社合法化的要求，尽管这个要求遭到日本社会大多数人的反对，但自民党还是多次为实现这种要求而

绵贯让治：《高速增长与经济大国化的政治过程》见日本政治学会编：《五五体制的形成与瓦解》日文版，1977年政治学年报，岩波书店，1979年第159—164页。

辻中丰：《利益集团》日文版，东京大学出版会，1988年第133—134页。



努力，显示出很强的右的倾向。2. 政策的要求。这主要是各利益集团为实现特定的利益，要求自民党政府在政策上予以保护和鼓励，如经团联在每年的政策建议中都提出了一系列这方面的要求。3. 行政的要求。这包括两方面：一是管理方式变革与完善的要求 例如在 80 年代，经济界就提出了希望政府缓和经济的行政限制的要求，而农业界在 1987 年的政策建议中则提出了希望政府强化限制农牧产品进口的要求；二是体制变革与完善的要求，例如，日本医师会提出的改革国民健康保险制度的要求 主妇联合会于 1987 年提出的建立消费者被害预防和救济制度的要求。4. 财政的要求。这包括三个方面：一是税制改革，这一直是战后日本政治和经济生活中的一大焦点问题；二是政府财政辅助金问题，这种要求主要来自农业界和地方自治体；三是预算要求，这种要求不仅各地方自治体时常提出，各利益集团在每年预算编成过程中也通过各种渠道向政府提出并施加影响。80 年代中后期，自民党政府扩大国防开支，突破军费预算不得超过国民生产总值 1% 的规定，在很大程度上就是日本军工产业组织通过自民党议员中的“国防族”议员，长期影响和作用自民党的结果。

各利益集团对自民党的作用和影响，一向是以对自民党的“有力支持”为催化剂的。这种支持一方面体现为向自民党提供丰富的政治资金。据统计，1986 年自民党拥有的政治资金额为 205.5 亿日元，其中通过国民政治协会捐献的政治资金为 111.4 亿日元，其中企业与业界团体捐献的为 78.6 亿日元 政治团体捐献的为 32.8 亿日元。这些数字足以表明自民党从利益团体中得到多大的支持。从这些政治献金的具体构成来看，可以说几乎对自民党有利益要求的组织与团体都提供了政治资金。据统计，通过国民政治协会向自民党提供政治资金的企业与业界

团体中 提供 10 万日元以上的企业与业界团体有 2300 个 提供 3000 万日元以上的团体为 16 个 企业为 41 个, 其中石油联盟提供 9100 万日元 钢材俱乐部提供 9000 万日元 共居首位。在提供 500 万日元以上政治资金的 403 个企业与团体中, 依业界来划分 银行占 22% 建设占 12% 保险占 8%, 钢铁、金属占 7% 电机占 6% 汽车占 6% 商社占 5% 运输占 4% 药品占 4% 证券占 3%。<sup>①</sup> 这些比例数字也附带说明了前面提到的问题, 即自民党是十分广泛地吸纳日本社会的利益集团的。利益集团除了提供政治献金之外, 就是为自民党组织选票, 在这方面 农协、中小企业团体、大型企业都不同程度地起了重要作用, 是自民党长期保持在国会中拥有多数席位的“有力柱石”。

自民党在吸纳这些支持的同时, 也吸纳随支持而来的政治压力。自民党消化这些压力的最基本办法就是以立法、行政和政策的制定与实施为手段, 通过有效的利益分配, 来最大限度地满足各利益集团的利益要求。美国学者在研究自民党政权为什么能一次又一次地度过危机而长期存在时认为, 与其他西方国家相比, 战后日本政治具有极强的利益分配倾向, 战后日本的政策基本上是在这个倾向下展开; 而战后日本防卫费开支较低的客观事实, 为日本形成以利益分配为基础的长期一党统治提供了条件。<sup>②</sup>

在政治压力下展开的利益政治中, 自民党推行的通过有效的利益分配, 消化政治压力, 赢得广泛而牢固的支持基础的基本战略, 取得了一定成效, 从而不仅赢得了有关利益集团的积极支

① 辻中丰:《利益集团》日文版 东京大学出版社, 1988 年 第 130—131 页。

② K·E·加尔德:《自民党长期政权研究——危机与辅助金》日文版 文艺春秋, 1989 年 第 128—131 页。

持，而且也化解了政权所面临的种种危机提供了基本途径。这种成效在自民党与农业界的关系上体现得比较明显。

从战前以来，农村就一直是保守政党最基本、也是最重要的地盘。但战前保守政党在现代化这个大目标下，对农业比较轻视，由于有地方名流为保守政党组织地盘，所以这种轻视并没有使战前保守政党丧失在农村的支持。战后，农地改革和旧的农村组织的解体，都有力地冲击了保守政党在农村的基础；相反，随着农地改革中农村激进势力的兴起，革新政党在农村的影响却有所扩大。面对这种形势以及战后初期发展不景气的农村社会，保守政党为了保住农村这个重要地盘，化解农村各种矛盾和危机所带来的政治压力，一改战前轻视农业的政策，对农业采取比较积极的扶持和保护政策。吉田内阁实行了双管齐下的策略，一方面积极扶持与推进经营不景气的农协组织的发展，在促其发展壮大时，将它紧紧地套在保守阵营中；另一方面强化农业的辅助金制度。<sup>①</sup>对于在现代化潮流下逐渐丧失了主导地位的日本农业来说，政府的支持与帮助是战后日本农业得以维持和发展的关键因素，因此，对于辅助金，战后日本农村十分关注，也是农村最大的利益组织——农协对保守政府施加政治影响中所努力争取的核心内容。农村发展对辅助金的依赖，反过来，也成了自民党化解农村压力、控制农村基本力量的重要手段。吉田政府在使农协成为自民党的最主要支持力量的同时，也使得农协成为自民党所不得不认真面对的重要政治压力。农协所培育的“农林议员”在自民党内一向十分活跃，在每年的财政预算形成过程中，都积极为农村争取辅助金。对于围绕着辅

<sup>①</sup> K·E·加尔德：《自民党长期政权研究——危机与辅助金》，日文版，文艺春秋，1989年，第180—214页。

助金所形成的政治压力，战后保守政党不仅予以有效地化解，而且还利用辅助金来消解保守政权所面临的政权危机，保证政权的长期稳定。

在战后的历史发展中，保守政府向农村提供农业辅助金出现过三次大幅增长时期：第一时期是战后的吉田内阁时期，保守政府为了稳住农村的支持地盘，化解农村的危机，在这个时期大幅增加农业辅助金，从 1949 至 1953 年，农业辅助金增加了三倍 总额达 556 亿日元 其中 1953 年增加幅度高达 28.18%。第二个时期是“反安保斗争”后的池田内阁时期。池田内阁时期是日本经济进入高速成长时期，在这时期，国家发展的重点在于工业 然而 池田内阁为了稳住‘反安保斗争’后的自民党政权和整个社会经济，依然对农村辅助金要求予以积极满足，60 年代初，日本农业辅助金水准与欧美先进国家的水准差不多，但是到了池田首相辞职那一年，即 1964 年，日本农业辅助金水准达到了先进国家中的最高纪录。第三个时期，是 70 年代初田中内阁时期。在这个时期，田中内阁面对农村选民的压力，基于 60 年代高速经济成长中不断扩大的国库收入，对农村的辅助金要求依然持积极的态度；同时，田中内阁所推行的地域开发与振兴所带来的地价上升，也给农村带来不少好处。所以，当时农家收入与非农家收入相比，要高出 20%。<sup>①</sup> 田中内阁比较积极的农村政策 为自民党在 70 年代渡过因金本位制度取消和石油危机所带来一系列经济与社会危机提供了基础。结合战后日本的历史发展可以看出，这三次大幅增加农业辅助金时期，都是保守政权不稳固时期：第一个时期是战后重建中的政治不稳定时期；第二

① K·E·加尔德：《自民党长期政权研究——危机与辅助金》，日文版 文艺春秋，1989 年 第 180—214 页。

个时期是“反安保斗争”后自民党政权低落时期；第三个时期是革新自治体挑战与朝野伯仲状态出现的时期，然而，保守政权都安然渡过了这三个不平稳的时期。这个政治“奇迹”由多重因素促成，化解农村政治压力，稳住农村的支持地盘无疑是其中主要因素之一。

第二，利益诱导中利益政治的展开。作为一个自身组织力量比较薄弱的执政党，自民党是通过不断培育和发展选举地盘与外围组织，来保证其长期执政的社会基础。利益诱导是自民党培育其选举地盘和外围组织的基本手段，其核心就是利用手中所拥有的公共权力，通过政策和行政上的“关怀”和有效的利益分配，来诱导潜在的社会利益组织或地方选区，使其成为自民党后援组织和支持体系的力量；对于已经确立关系的利益组织和地方选区，自民党也通过各种利益关怀，一方面报答它们的支持，另一方面巩固和发展已确立起来的关系，对于后一种形式的利益诱导，日本学者时常称其为“利益还原”或“利益回流”。实际上，在很多情况下，利益诱导已含有利益回流的意味。自民党利益诱导的利益政治在两个方面展开：一是在自民党的总体政策上展开；二是自民党国会议员在组织和培养自身后援组织的个人活动层面上展开。

1. 自民党在政策层面上的利益诱导。自民党通过政策制定和调整，对社会有关力量进行利益诱导的利益政治的展开，在前面分析过的自民党与农业界和中小企业界的关系中，都有比较明显的体现。实际上，自民党这种政策性的利益诱导，不限于农业界和中小企业界，可以说几乎遍及社会生活和生产的所有领域。自民党之所以能大范围地进行政策性利益诱导，主要与两方面因素有关：一是战后国家预算的重点发生变化，即从战前以军备发展为重点转为以产业进步、科学振兴和社会文化事业

发展为重点；二是随着国防预算开支降低，国家的财政就集中到经济与社会发展上来，从而为自民党政府推行政策性的利益诱导提供了财政基础。60年代后的经济高速增长使这种财政基础更为雄厚。

在战后发展中，政策性利益诱导势头比较强的时期，主要有三个：一是吉田内阁时期；二是池田内阁时期；三是田中内阁时期。吉田内阁时期，保守政党在农业、中小企业和大型企业发展方面所推出的一系列利益诱导性政策，基本上奠定了战后保守政党与社会各利益集团的关系。到了池田内阁时期，池田除了对农业、中小企业等传统性的领域继续进行有效的利益诱导之外，还对涉及面很广的社会福利领域进行政策性利益诱导。池田内阁在1960年9月发表的长达一万三千字的“新政策”中把改善和发展社会保障制度作为九项重点政策之一，明确表示：“我党将以建设福利国家为目标，实现国民医疗保险和国民年金制度，这次新政策将努力使社会保障得到迅速充实，从而使国民中不再有饥饿和穷困的人。”虽然，池田内阁所推出的福利政策实际上都只不过是石桥湛山和岸信介内阁确立的战后日本社会福利政策的再版，但由于池田内阁予以提升和调整，使得这一政策正式开始运作，并产生有利于政治稳定、经济发展的社会影响。<sup>①</sup>从此之后，社会福利就成为日本国家预算中一个主流领域，因而实际上也就成为自民党诱导社会各有关领域、平衡各利益集团的重要途径。70年代初，田中政权成立后，出于确保自民党政权稳定的需要，把政策性利益诱导推向高潮。在这个时期，田中内阁把落后地区的居民、中小企业和老人等那些在地理

<sup>①</sup> K·E·加尔德：《自民党长期政权研究——危机与辅助金》日文版，文艺春秋，1989年，第310—414页。

上或社会上处于边缘地带的力量作为政治动员的对象，把有关这方面的政策，如地域振兴与开发等，置于政策的中心，并扩大这方面的财政分配。<sup>①</sup>

从战后日本社会的总体发展来看，自民党不断推出的利益诱导性政策所产生的影响是双重的：一方面保证了自民党的长期统治，从而使战后日本现代化发展有一个相对有力的指导力量和比较稳定的政治环境；另一方面影响日本战后现代化过程中的经济与社会发展模式。以保守政党对中小企业经济的政策诱导为例 根据 1978 年联合国经合组织的调查，保守政党为赢得中小企业团体的支持，从吉田内阁以来，所推出的一系列的鼓励性、扶助性的政策和措施，在西方工业化国家中是最为广泛的。<sup>②</sup> 在这些涉及金融、税制、市场开发、限制大型企业冲击等方面的全方位扶助政策的帮助和扶持下，日本中小企业得到了有效的保障和发展，从而使日本经济出现了工业化国家中少有的二元构造：一方面存在着高度发达的大企业群；另一方面存在着为数众多的小企业群。

2. 自民党国会议员的利益诱导。自民党国会议员的利益诱导，主要围绕着各自后援会展开，具体体现为围绕培育和发展自己的后援组织而展开的种种带有“利益还原”性质的各种活动，其中最关键的有两方面活动：首先是为选区谋利活动。对于各选区和各后援组织来说，他们所支持的自民党国会议员，就是他们在中央政府层次上的利益代表，因此，当选区内遇到诸如道路修建、桥梁架设、公共设施建设和地方产业发展等问题和要求

K·E·加尔德：《自民党长期政权研究——危机与辅助金》日文版 文艺春秋，1989 年 第 172—173 页。

同上 第 258 页。

时，有关地区的市町村长和议员就会通过所支持的国会议员的后援会事务所或在东京的秘书向国会议员“陈情”，希望国会议员能在解决这些问题所需要的财政经费、政策支持和行政援助上予以帮助。对于这样的要求，国会议员一般都会认真对待，视为自己的事。他们往往将这种陈情转达给有关省厅，并通过各种正式与非正式的关系，如派阀、同僚和议员，请求有关省厅予以协助和支持。对国会议员来说，处理“陈情”是自己的基本义务，而且这些事办好了还能产生两方面积极效果，一方面还了后援会在选举中支持的“恩情”，另一方面也能扩大自己在选区内的影响，从而吸引更多的地方议员和各类组织的干部的支持和选民的认同。所以，田中角荣任国会议员期间，每年夏天都派其秘书到其故乡新潟接受市町村的“陈情”。事实证明，田中角荣在任议员期间和执政期间对地方“陈情”的积极响应（如组织大量公共事业费投入新潟地区的地域开发），使他在其故乡新潟获得了极为牢固和广阔的地盘。在1972年的选举中，在新潟县北鱼沼郡的一个村中，有四分之三的人投田中的票。<sup>①</sup>其次是为选民排忧解难。日本社会本质上还是一个比较传统的社会，许多事情没有一定的人际关系是很难解决的。因而，当选民遇到诸如小孩求学、就业、婚丧、交通事故的处理、个人间纠纷的仲裁以及开业的融资等一系列有关各种个人的、家庭的或小团体的难题时，都会找到所属后援组织的后援会事务所寻求帮助。在这样的情况下，国会议员就会通过秘书或者亲自出马，利用自身后援组织体系中从县议员到村长、村议员的各种地方关系网和有影响的地方人士，尽可能为选民排忧解难，从而赢得选民坚定的支持。

福冈政行：《日本政治风土》日文版 学阳书房，1985年 第53—54页。



国会议员正如把为选区谋利益视为自己的义务一样，也把为选民排忧解难视为自己的义务。在日本政治文化下，国会议员不将这两方面的义务积极地承担起来，就无法在政治舞台立脚；相反，如果积极承担并履行这两方面的义务，就有可能在政治舞台出人头地，成为领袖。日本学者在探讨田中角荣为什么能在战后自民党内形成强大势力，并在日本社会产生深远影响时认为，其中的第一个原因就是 he 有效地推行了“恩情政治”广布人情，深收人心<sup>①</sup>。而且，实际的调查表明，大多数议员对田中的“恩情政治”持积极的肯定态度。<sup>②</sup> 社会文化和政治文化对这种利益诱导政治的广泛认同，为自民党国会议员通过利益诱导建立和扩展自己的后援组织，从而在整体上为自民党建立巩固而广泛的社会支持基础创造了良好的环境。从这意义上讲，自民党活用利益政治，不仅有很强的社会基础，而且还有很浓厚的文化氛围。

#### 四、政府间关系中的利益政治

政府间关系是指国内各级政府，依一定的宪法和制度，在共同组织和管理社会过程中形成的权力、财政和行政关系，其中中央政府和地方政府的关系，是一个国家内政府间关系的轴心。在国家这样的政治共同体中，不论国家的结构形式是怎样的，管理幅度相对有限的地方政府在与中央政府形成的权力、财政和行政关系中，都不可能达到绝对的独立和自主，相反，对中央政

福冈政行：《日本政治风土》日文版 学阳书房，1985年 第 54—55 页。

② 若田恭二：《现代日本的政治与风土》日文版 ミネルヴァ书房，1981年 第 283—287 页。

府总存在着程度不同的依赖性。这种依赖性就构成了中央政府对地方政府的优势。中央政府越是集权，它的这种优势就越大。在政党政治下，中央政府的这种优势往往就成为执政党为建立、巩固和发展自身社会支持基础而展开的利益政治的重要资源。日本保守政党，尤其是自民党，在战后日本政治与社会发展中，就是通过对这个重要资源的充分利用，建立起“一党独大”的长期政权的。

明治维新基于日本的政治传统和建立西方式的现代化社会的需要，建立了强有力的中央集权行政体制。在这个集权体制下，各级地方政府虽然名义上都是自治团体，但实质上只不过是国家的地方行政机关，几乎所有的活动都是在对地方自治体的组织与运营有绝对权力的内务省控制下展开，没有什么自主权力；地方的具体行政事务也基本上都是在中央各有关省厅的监督下进行。二战后，占领改革一方面把对地方自治体有很大权力的内务省解散；另一方面通过宪法和有关法律将地方自治体的组织与运营交由地方负责，力图使地方自治体成为相对独立于中央政府，并与中央政府相互制衡的自我管理的地方政府。但是，战后的实际发展表明，这些努力只是在宪法和体制上改进了地方自治体的地位，并没有在实际的政府间关系中，即在权力、财政和行政的具体关系上，改变地方自治体深受中央政府控制的传统格局。结果，战后的地方自治体，在政策决定和具体管理活动上，依然深受中央各有关省厅的监督和控制在。所以，日本学者认为，战后日本的地方自治只实现三成，是“三成”自治。出现这种情况与战后保守政党继承战前传统，倾向中央集权有关。战后保守政党所确立的行政管理体制，在整体上还是实行中央集权，对中央与地方关系有决定作用的财政预算制度和税收体制都蕴含着强烈的

中央集权倾向。<sup>①</sup>

实际上，战后中央政府对地方政府所拥有的比较强的控制力，不仅“得益”于战前的传统和战后的体制，而且也“得益”于战后日本现代化的发展。首先，战后现代化发展对有效地组织和分配社会资源的内在要求，使得中央政府对社会的全面指导成为经济与社会发展的基本前提，这种指导自然要求以中央政府的集权为基础。其次，战后现代化发展所形成的 60 年代的高速经济成长，使日本迅速走向工业化和城市化，在这迅速变化和发展的过程中，给地方带来了许多靠自身单独力量无法解决的问题，如城市就业问题、城市人口过密问题、农村人口过疏问题和地域振兴开发问题等。这些各地方都面临、但又都无法独自解决的社会问题的出现，在客观上增强了地方政府对中央政府的政策、财政和行政援助依赖的同时，也为中央政府扩大对地方事务的介入并从中强化其主导地位创造了基础和条件。<sup>②</sup> 所以，战后的中央集权，不仅有传统的背景和体制的基础，而且还是当时社会环境的需要。

在战后中央集权体制下，中央对地方自治体的干预和控制，主要通过三方面途径：1. 行政监督。在地方自治的体制下，中央政府对地方政府的监督主要基于委任事务体制，即在具体的社会组织和管理中，中央政府的各省厅把有关事务委托给都道府县政府，甚至委托给市町村长处理的体制。据统计，在 1974 年，中央各省厅委托给都道府县知事的事务达 324 项，委托给市町村长的事务达 81 项。战后发展趋势表明，随着现代化的发展，

中野实：《地方利益的表达·媒介和公共决策》见中野实：《日本型政策决定的变化》日文版，东洋经济新报社，1986 年，第 237—264 页。

② 阿中二讲：《地域政策与地方行政》见日本政治学会编：《现代日本政党与官僚》日文版，1967 年政治学年报，岩波书店，第 107 页。

社会事务日益多样化和复杂化，中央委托给地方的事务越来越多。中央政府在 1974 年委托给县级政府的事务就比 1952 年增加了一倍多。所以，在事务委托的体制下，地方自治体行政活动的一个重要内容，就是执行中央有关机关委托的事务。地方接受了中央委托的事务，就必然要在具体的行政活动中接受中央有关省厅的指导和监督。<sup>①</sup>

2. 政策制约。地方政策的制定自然由地方行政当局承担。但在日本，在地方政策制定上，法律上具有自治地位的地方自治体所拥有的实际主动权是有限的，从而表现出很强的受动性。地方自治体在制定自己地方政策时，虽然考虑了地方的利益与需要，但在整体上不能超越国家有关政策所确立的“重点”和“基准”同时作为战后地方政策核心内容的地域开发和发展的对策，在总体上是依赖国家整个现代化发展战略和具体政策导向的，没有国家有关政策的作用，地方寻求自我发展的意志往往是很难实现的。

3. 财政控制。日本实行分税制，地方的财政收入主要由三部分组成：一是在分税制下划给地方政府的地方税收入；二是由中央政府转移给地方的财政收入，这包括地方让与税、地方交付税和国库支出金；三是地方发行的公债收入。据统计，在 1983 年，日本都道府县的总财政收入中，这三项收入所占的比例分别为 37.1%、37.7% 和 9.8%。<sup>②</sup> 这个比例表明中央转移给地方的财政收入在地方财政收入中占有重要地位，也同时意味着地方财政对中央财政有很强的依赖性。由于中央转移给地方财政收入中的很大部分，属于用于中央指定的特定领域的辅助金，所以，中央在向地方转移财政收入的同时，也确立了对地方的财政控制。

① 阿布齐等著：《日本的政治》日文版 日本放送出版会，1986 年 第 181 页。

② 自治省编：《昭和 60 年版 地方财政白皮书》日文版 第 9 页。

中央政府在行政、政策和财政上对地方的控制 确立了中央政府在政府间关系中的主导地位，与此同时，也造就了地方政府对中央政府的依赖关系。这种依赖关系决定了地方政府自身目标的达成和特定利益的实现，不能没有中央政府有效的支持和帮助。为了赢得这种支持和帮助，地方政府就和利益集团一样，必须对中央政府展开积极的“陈情”活动 通过施加压力和影响，谋求更多的财政收入和更有利的政策方案。另一方面，在地方自治政治下，地方住民对地方行政的各种直接要求以及这些要求对地方政治和行政所具有的直接制约力，客观上也促使处于住民要求与中央政府制约之间的地方政府，不得不为谋求地方利益，满足住民要求而对中央政府展开积极的“陈情”活动。地方对中央的“陈情”主要围绕着预算要求和政策要求而展开，形式上主要对制定政策与审议政策的中央省厅和国会而展开。但在政党政治下，尤其是在战后自民党长期政权所形成的以自民党为主导的政策决定体制下，自民党所属的国会议员，往往成了“陈情”活动的重要中介 而其中有影响的“族议员”和自民党组织内的有关部会 甚至成了地方“陈情”的直接对象。这样 战后日本中央集权的管理体制所形成的中央政府对地方政府的行政、政策和财政的优势，实际上就转化为自民党建立、发展和巩固自身社会支持力量的重要政治资源。基于这种政治资源，自民党对地方展开的利益政治，主要在两个层面上展开：一是积极吸纳地方利益，积极成为地方利益的表达者和实现者；二是通过国家政策，对地方进行积极的利益诱导。

第一 自民党对地方利益的吸纳和表达。在行政管理中 财政是政府执行政策、实现有效管理的基础和动力，甚至可以说是政府命脉。因此，地方政府对中央政府的要求，核心是预算要求。这种每年惯例进行的地方对中央预算要求的“陈情”活动，

基本上都走上了制度化，有一套比较正规的手续。但是，要在众多地方“陈情”的竞争使自己的“陈情”达到比较理想的效果，地方在通过正式渠道“陈情”的前后，往往要做许多私下的促进工作。这种工作主要围绕着执政的自民党议员和自民党组织展开，要么通过自民党国会议员这一中介与有关省厅进行个别交涉；要么直接对政策决定起关键作用的自民党有关部会的“族议员”或有影响议员、自民党执行部（特别是“党三役”）施加影响。<sup>①</sup> 自民党各国会议员在培育和发展地方选举地盘中，对地方利益的积极诱导以及与地方各级行政官员和议员所建立的“互惠互利”的利益关系，使地方很自然地把有关的自民党国会议员作为“陈情”的中介或直接对象。实际情况表明，随着自民党在政治过程中影响力的增大，地方对自民党的直接“陈情”活动也不断增加。<sup>②</sup> 在对自民党的直接“陈情”活动中，地方选择的对象是多元的，不仅包括本县选出的国会议员，而且也包括其他选区选出的有影响的议员或与中央省厅直接相关的“族议员”；不仅包括自民党中央机构的执行部，而且也包括自民党县支部联合会（县联）的执行部。地方多元“陈情”甚至可能在国会中组成对政党有很强交涉力的国会议员联盟。茨城县在争取国际科技博览会的举办权时，就是成功地通过组织起来的国会议员联盟最终达到目的的。<sup>③</sup> 对于地方的“陈情”有关议员都会认真接受，并向有关省厅的课长层转达。由于在日本行政体

中野实：《地方利益的表达·媒介和公共决策》见中野实：《日本型政策决定的变化》日文版 东洋经济新报社，1986年 第114—115页。

佐藤诚三郎 松崎哲久：《自民党政权》日文版 中央论社，1986年 第94—95页。

中野实：《地方利益的表达·媒介和公共决策》见中野实：《日本型政策决定的变化》日文版 东洋经济新报社，1986年 第117页。

系中，课长是具体事务的负责人，所以，国会议员的这种转达有时是十分有效的。市町村一级地方政府，向国会议员“陈情”的内容，除了与中央政策决定有关之外，还有许多是与县级政府的政策决定有关。对于有关县级政府政策决定的“陈情”，国会议员要么通过电话与县政府有关部局联系，要么直接与县知事见面转达“陈情”。

自民党在吸纳和表达地方利益过程中，除了国会议员或中央机构中有关部会起重要作用之外，自民党的地方组织，即县支部联合会也起到了十分重要的特殊作用。县联的内部组织与自民党中央机构有些相似，也设干事长、总务会和政务调查会（政调会）等，其中政调会负责收集、综合地方各方面的利益要求。日本学者中野实以茨城县自民党县联的活动为例，描述了县联综合和表达地方利益的基本活动过程：为了争取来年的国家预算，县联在3月份召开党的大会，并在会上决定党活动的基本方针。到了7、8月份，收集从县所属的各市町村、友好团体、县会议员以书面形式表达的要求和对县政全局以及党的活动的建议与希望，并让政调会的各部会就提出的要求和希望直接听取意见。然后于8月份将收集的要求事项中的大部分向县政府提出，与此同时，形成对各县状况、国政发展方向和行政动向作综合判断，并就县政现状与将来提出建议的“重要施政大纲”（其中原案由政调会作出），提交给知事。其中有关国政的重点要求，通过地区政调会会长会议和全国政调会会长会议向自民党中央和中央政府提出。这种“陈情”一般在国家预算编成之前定期进行。在地方多项要求中，什么要求为“重点要求”并向自民党中央本部和中央有关大臣提出，是由知事、县联中的“党三役”（干事长、总务会长、政调会长）、县议会议长等多方相互协商决定的。在实现这些“重点要求”的“陈情”活动中，县知事和自民党干部一

起共同努力。<sup>①</sup> 从这过程可以看出，作为自民党重要的地方组织，县联不仅承担了地方利益综合的功能，而且承担了地方利益的表达功能。由于县联既与地方政府和议会有密切的联系，又与自民党中央本部有直接的联系，所以，县联发挥利益综合和表达功能的过程，实际上既是参与地方政策形成的过程，也是为自民党全面吸纳和综合地方利益、制定有效政策创造条件的过程。县联对于地方来说，无疑是地方利益表达的重要中介；而对于执政的自民党来说，却是自民党综合地方利益的重要中介，同时，也是自民党在组织上、政策上与地方保持全面联系的重要中介。

第二 自民党对地方利益的诱导。在日本政治史上 保守政党利用执政的有利条件，为寻求广泛社会支持基础而对地方进行积极的利益诱导的利益政治，在战前就已萌芽，后因军部的强力统治，没有得到很大的发展。但是，到了战后，保守政党对地方利益诱导有了很大发展。这种诱导不仅体现在保守政党所属的国会议员对所在地方选区的利益诱导，而且体现在执政的保守政党在整个国家政策上有意识地对地方进行诱导。随着地方利益诱导的展开，保守政府不仅对选民的壓力形成了机敏的反应能力，而且形成了通过强化各种对地方的优惠政策来应对政局危机的政治统治传统。执政党有意识地诱导地方利益并非日本独有，其他国家也不同程度地存在这种政治现象，但是与日本相比，它们不仅在具体做法上与日本不同，而且在表现程度上也弱于日本。<sup>②</sup>

战后地方利益诱导政治高度发展的原因，主要有三方面：1.

中野实：《地方利益的表达·媒介和公共决策》见中野实：《日本型政策决定的变化》日文版 东洋经济新报社，1986年 第124—128页。

K·E·加尔德：《自民党长期政权研究——危机与辅助金》日文版 文艺春秋，1989年，第231页。



战前以中央集权为基础、以官僚支配为核心的政治与行政体制，在战后继续存在和发展，因而战后的中央政府对地方拥有很强的影响力。这为战后地方利益诱导政治的发展提供了体制条件和权力基础。2. 战后地方自治的发展，使地方政府比任何时候都更直接面对选民的压力与要求。在实现地方利益、满足选民要求成为地方行政首长和地方议员在选举中赢得胜利的重要前提条件的情况下，地方政府自然对中央政府形成了积极的利益要求，从而在客观上为执政党地方利益诱导政治的展开提供了广阔的“市场”。3. 战后保守政党面临着以社会党和共产党为主的革新政党对地方基层组织与团体全面渗透所形成的强大压力。革新势力对保守政党地方基础的“侵蚀”，不可避免地要直接威胁到保守政权的统治。为了有效地抑制这种冲击，保住地方的基础，保守政党从 40 年代末开始就把稳住地方各保守支持势力作为执政的基本战略。从一定意义上讲，革新政党的压力在客观上促进了战后保守政党推行地方利益诱导政治。

战后保守政党对地方利益诱导的核心，就是积极反映地方利益，重视地方发展。其具体做法就是制定地方优惠政策，提供财政援助，把地方发展列入整个国家发展的战略。在战后历史发展中，与保守政党对农业界、中小企业界的利益诱导相呼应，保守政党对地方的利益诱导也经历了三次比较大的发展时期。<sup>①</sup>

第一个时期出现在 1949 年吉田第三次组织内阁之后。虽然吉田茂的自由党在 1949 年的选举中获胜，但保守政党已深感到革新政党对地方渗透所造成的威胁。为了保证地方基础的长

<sup>①</sup> K·E·加尔德：《自民党长期政权研究——危机与辅助金》，日文版，文艺春秋，1989年 第 238—252 页。

期稳定，第三次吉田内阁在增加农业辅助金的同时，也扩大了地方公共事业的投入。当时，政府尽管实行财政紧缩政策，但在公共事业项目上的开支却继续增加。在 1950 年度的政府预算中，与前一年相比，公共事业项目的财政开支增加了 69%。在政府的高投入下，全国农村、渔村和中小都市增加了许多道路、港湾、养鱼场、灌溉设施、水库和山林的建设。在增加公共投入的同时，政府还着手制定对地方利益诱导一直保持深远影响的地域开发计划。1950 年战后最初的地域开发法即《国土综合开发法》订立，并决定选择几个地区作为资源开发、地域振兴的中心。当时，全国有 51 个候补地区为争取成为这样的“中心”而展开了激烈的“陈情”活动，从而为保守政党进行有效的地方利益诱导提供了重要基础。1952 年，《电源开发促进法》通过随即又引发起一场规模不小的利益诱导热潮。因为，电源开发中，以水坝建设为中心的公共事业的扩大，使得保守政治家在指定地区和建设业者的选择上，拥有许多诱人的资源。

第二个时期出现在 1958 年到 1963 年的“安保”危机和随后的高速经济成长时期。“反安保斗争”后，随着整个社会从政治斗争转入经济发展，革新政党借助“反安保斗争”所形成的影响，在积极引导经济发展过程中出现的“住民运动”的同时，开始在各地方培育自己的地方基层力量，与自民党争夺地方主导权，并逐步引导出战后的革新自治体运动。革新政党的这些努力，无疑对自民党地方选举地盘构成严重的挑战。面对这样的形势，池田勇人内阁成立后，自民党就积极推行战后新一轮的地方利益诱导工作。1960 年 7 月新内阁将自治厅升格为自治省，并发表了以发展地方产业为轴心的地方工业计划；同年 10 月通产省发展了地域振兴政策。在这个时期，池田内阁推出的大型地域振兴政策是 1962 年发表的全国综合开发计划。该计划

图通过对产业发展基地的合理分布，使经济落后地区在新的产业带动下得到有效的发展，成为新产业都市。这个计划对地方来说，是十分诱人的，能否从这计划中得益，将直接关系到地方的长远发展。地方对该计划的高度重视，使得自民党各政治家从计划制定到最后立案的整个过程，都一直能够对地方进行利益诱导。

第三个时期是从 70 年代初开始的。进入 70 年代 国际和国内的经济与社会危机，使自民党政权的统治陷入低潮。面对变动的社会，为了重振自民党的地位，并在新的形势下巩固自民党的统治基础，于 1972 年上台执政的田中角荣，一上台就推出了“日本列岛改造计划”，提出了积极的地域振兴政策。在这背景下 继 1970 年和 1971 年分别通过的《过疏地域对策紧急措施法》和《农业地域工业导入促进法》之后 国会于 1972 年又通过《工业再配置法》同时 政府成立了地域振兴公团。在《工业再配置法》下，日本全国被分成需将工厂移出的工厂过密地区和需将工厂移入的工厂过疏地区。后一地区占全国上的 86.5% 都是远离工业地带的农村地带和人口稀少地带。由于工厂向这些地带迁移，将对这些地区的工业化和经济的腾飞产生直接影响，所以，工业再配置运动受到地方的支持和欢迎，从而进一步巩固了自民党在地方的支持基础。从 1974 年起 地域振兴公团在全国各地开始建设工业团体（工业区），进一步推动地方产业的发展。

战后至今，保守政党对地方发展的政策与财政投入，虽有起伏，但从总体上讲，保守政党，尤其是自民党一直对地方利益持积极的态度，重视地方发展。从 50 年代开始 保守政党一直把地域开发和振兴列入整个国家发展战略的事实，充分说明了这一点。虽然自民党在这之中有很强的政治利益追求，但自民

党这方面的努力所产生的后果并非单一的，而是双重的：即不仅巩固和发展了对自民党长期政权具有至关重要意义的地方基础，而且也使自民党所指导的战后现代化发展在日本社会全面展开，并在总体平衡、协调发展的基础上达到比较高的发展水平。

从自民党长期统治的事实来看，自民党以特定的社会阶层和集团利益为基础而展开的利益政治，得到的“回报”是比较高的。其中的关键在于自民党的利益政治，虽然是以自身的利益为出发点，以特定阶层和集团的利益为对象，但它总体上是在日本现代化发展的基本逻辑和内在要求上展开的。因而，这种利益政治的展开，在给自民党带来直接的政治利益的同时，客观上也对战后日本现代化在不违背日本国情和现实的条件下实现平稳、协调的发展起了一定的推动作用，从而间接地给主导日本现代化发展的自民党政权带来积极的影响。利益政治的这种“双重回报”，是自民党政权能够在战后日本长期持续的一个秘密所在。但是在看到自民党从利益政治中得到高“回报”的同时还应看到自民党在利益政治中所陷入的难以自拔的腐败，也给其长期政权带来了致命侵蚀。可以说，对自民党长期政权来说，成是利益政治，败也是利益政治。

## 第九章 野党牵制与政策平衡

### 一、在野党的势力与结构

从执政党与在野党之间的地位和权力关系来看，日本战后政党政治的发展实际上可归结为三个时期：“五五体制”前时期、“五五体制”时期和“五五体制”后时期。在这三个不同时期，在野党的势力与结构完全不同。在“五五体制”前时期，由于保守政党尚未统一，在野党不仅包括以社会党和共产党为主的革新势力，而且也包括在政权交替中下野的保守政党。因而，尽管这个时期的政权主要在保守政党之间更替，但执政党和在野党之间的政权更替还是存在的。到了保守联合、“五五体制”形成时期，执政党与在野党之间的对峙就转化为保守政治力量与革新政治力量的对峙，在长期的一党支配统制下，保守政党一直作为执政党而存在，多党政治中执政党与在野党轮流执政名存实亡，日本的在野党因而被称为“万年野党”。<sup>①</sup>“五五体制”解体后，日本的“万年野党”终于登上权力舞台，“重见天日”。这样，停滞

<sup>①</sup> 福田政行：《现代日本的政党政治》日文版 东洋经济新报社，1988年版，第109页。

许久的多党政治中政党轮流执政的政权更替重新运作，在野党与执政党之间的关系因此开始从原来的“非常态”向“常态”回复。

在这三个时期中，第二个时期最长。然而，正是在这个“一党独大”的长期支配时期里，日本实现了战后现代化的发展。换句话说，日本战后的现代化发展主要是在“非常态”的政党政治下实现的。在这种“非常态”的政党政治下，自民党作为执政党，在长期执政中，直接指导了战后日本现代化发展。但是，在看到这个事实的同时，还应看到长期处于在野地位的在野党在战后日本现代化发展中所起的作用。因为，从系统的观点来看，战后日本现代化主要是在“非常态”的政党政治所决定的特殊的政治环境下展开的，因而构成这种“非常态”的政党政治以及在野党长期在野的事实，不论在主观上还是在客观上，都会对战后日本现代化发展产生影响。作为“万年野党”的在野党，虽然不能起到像自民党那样对现代化的直接指导作用，但是它们对现代化发展还是具有作用和影响的。对于这种作用和影响，不能因为来自在野党而低估它们。基于日本战前、战后的社会与历史发展逻辑，任何人都无法想象没有这种作用和影响，日本的现代化发展最终会产生怎样的结果。在展开对这种作用和影响分析之前，必须首先分析这个时期在野党的势力与结构。

保守联盟之后，日本政党政治形成了自民党和社会党两大政党对立的局面。当时人们普遍认为，日本政党政治将从此从多党制时代进入两党制时代。这种局面的形成，是战后政党随着形势的变化进行自我整编的结果。尽管社会党在当时议会中的实际力量仅有自民党的一半，但作为在野党，社会党基于这样的实力，是足以与自民党抗衡的，再说社会党建党后的总体态势是向前发展的。在 1956 年 7 月的参议院选举中，社会党赢得的

席位比选举前增加了 12 席 而自民党原地不动。所以 在社会党统一一周年纪念时，日本不少舆论认为，社会党执政将从梦想转向现实。然而，这个良好的形势很快导致社会党内部左派势力和右派势力之间的矛盾和对立。左派认为，如果满足于这样的形势，沉溺于英国式的两党制幻想，那“革命的热情”就将消失；而右派认为，如果社会党的阶级政党的性格太露骨，那么社会党就可能失去广泛的国民支持。这之间的立场和主张的对立，实际上是关于社会党性质、任务和发展方向的对立。这种对立为社会党分裂埋下了隐患。1959 年秋 岸信介内阁把日美安保条约修改问题提上议事日程，结果，在安保条约修改问题上，社会党在与自民党形成尖锐对抗的同时，党内的左右两派也形成激烈的对立。1959 年 10 月，以西尾末广为中心的社会党右派 从社会党中分裂出来 并于次年 1 月 成立民主社会党。作为民社党首任党首的西尾末广在建党后认为，“取不得政权的政党与抓不到老鼠的猫一样”。因此，他表示“决心在五年之内成为执政党”。<sup>①</sup> 这样 保守联合后的两党格局 或者说“一个半”政党格局，就开始逐渐向“一党独大”下的野党多党化的政党政治格局转化。在转化中，参与政党政治的在野党虽然增多了，但由于力量分散，在野党对执政的自民党的直接抗衡力却趋于弱化。民社党在建党当年的第 29 届众议院选举中败北以及社会党在议会中的势力从此开始衰退的事实证明了这个趋向。这个趋向反过来 却成了自民党在 60 年代走向全盛时期的重要政治原因。

1964 年 11 月，公明党成立，使民社党成立以来的在野党多

<sup>①</sup> 高桥正则等著《现代日本政治结构——五五体制变化与参众同时选举分析》日文版 芦书房，1982 年版 第 36 页。

党化趋势进一步加剧。1967年,公明党第一次参加众议院选举推出的32个候选人有25人当选,成为议会中的第三大在野党。1969年举行的第32届众议院选举,使在野党多党化成为不可逆转的趋势,并使议会中多个在野党共存的局面固定了下来。<sup>①</sup>其中的原因有两个:一是社会党在有关日美安保条约的废除与冲绳返还问题上的政策遭到国民的批判,结果在选举中大败,损失三分之一议席;二是长期在议会中处于低迷状态的共产党和公明党在选举中同时跃进。公明党从上次众议院选举后的第三大在野党的地位上升到第二大在野党的地位,取代民社党,成为议会中的第三大党;而民社党则在这次选举中没进没退,维持现状。在这次选举中,在野党之间的一进一退,最后形成的格局是社会党拥有90个议席,公明党拥有47个议席,民社党拥有32个议席,共产党拥有14个议席。<sup>②</sup>社会党在在野党中“鹤立鸡群”的态势从此消失,在野党多党化的局面完全确立。进入70年代,在野党多党化又有所发展。1976年6月,以反对政界腐败为旗号、以河野洋平为中心的部分自民党党员脱离自民党,成立新自由俱乐部。这是保守势力合并以来的第一次公开分裂。新自由俱乐部在当年年底的第34届众议院选举中有17人当选,最终拥有的议席是18个。1978年3月,社会党内部再度发生分裂,分裂出来的部分社会党力量,成立了社会民主联合。到此,国会中拥有议席的政党,连执政党在内共有7个。同时,以公明党为主轴、包括民社党和新自由俱乐部在内的“中道政党”的出现及其在国会中的活跃态势,也使得保守联合

高桥正则等著《现代日本政治结构——五五体制变化与参众同时选举分析》日文版 芦书房,1982年版 第47页。

政党政治研究会:《议会政治 100年》日文版 德间书店,1988年 第608页。



之后，执政党与在野党之间形成的保守与革新的两极结构，转化为保守、中道和革新共存的三极结构。<sup>①</sup>

从 60 年代开始逐渐形成和发展的在野党多党化，并没有使自保守联合以来自民党与在野党之间的基本力量对比发生很大的变化。自民党在整个 60 年代依然占据主导地位。而在野党在国会中的总体实力与自民党一直有一定的距离。但是，进入 70 年代，高速经济增长结束后，日本经济和社会出现种种危机，尤其是田中首相涉嫌其中的洛克希德事件所反映出的自民党政治腐败，使自民党在国会中势力开始减退。而与此同时，经过 60 年代发展的各在野党在 70 年代已经走向成熟。在这样大背景下，自民党与在野党在国会中的力量对比开始发生变化：首先，在 1974 年的第 10 届参议院选举中，由于共产党的跃进，自民党在选举中失败，当选人数没有超过总选出人数的 50%，从而在参议院内形成“朝野伯仲”的局面。紧接着在 1979 年 12 月的第 34 届众议院选举中，由于洛克希德事件被揭露，加上从自民党中分裂出来的新自由俱乐部的成立，自民党的得票率跌到最低点，结果在 511 个当选名额中，只赢得 249 个，没有超过半数。后因从无党派的当选者中争取到一部分席位，才在国会召集时拥有 260 个议席，勉强过半数。与自民党的境遇相反，在这次选举中，在野党在众议院中最终拥有议席共有 245 个，逼近半数。在这样的局面下，在野党在整体上对执政的自民党构成了强大的冲击，成为自民党很难完全逾越的政治力量。这种冲击断断续续持续了十年，直到 1986 年以中曾根为首的自民党在第 38 届众议院选举中大胜，并建立起“八六体制”之后，才得到有效的缓

<sup>①</sup> 福冈政行：《现代日本的政党政治》，日文版，东洋经济新报社，1988 年版，第 65—66 页。

和。然而，好景不长，由于中曾根在财政政策上没有信守诺言，违反公约遭到国民激烈反对，风光一时的“八六体制”不久就陷入危机。1987年底，中曾根将政权移交给竹下登，自民党政权也由此开始走向衰败。到90年代初，终于被联合起来的在野党所取代。

从在野党与执政的自民党关系变化的整个历史过程可以看出，在野党与自民党之间一直存在着力量上的此消彼长的关系，因而，在这过程中，虽然在野党的力量曾出现过低潮，但在整体上还是一直作为一种比较活跃的、并对自民党不断提出挑战的政治力量而存在，而且这种力量还因在反对自民党长期统治上表现出较强的一致性而被强化。事实表明，虽然在野党间的政见、立场以及追求的目标有一定的距离，相互之间在政治上的合作也比较困难，但是，针对自民党的长期统治，各在野党在结束自民党统治这一点上却有比较强的一致性。在在野党多党化时代，各在野党往往都把反对自民党统治作为选举的战略基础，1972年的第33届众议院选举就明显体现了这一态势。<sup>①</sup>在野党在这方面的一致性，最后使自民党失去政权，结束长达三十八年的“一党独大”统治。1993年大选后，自民党由于内部分裂，失去了在议会中过半数的优势，但是它在议会中所拥有的席位相对于议会中的任何在野党来说，还是有绝对优势的。然而，面对在野党在结束自民党统治上所表现出的高度一致性，这种优势起不到任何作用。结果，自民党还是被联合起来的在野党赶下台。正因为不论在“一个半政党体制”时期，还是在在野党多党化时期或“朝野伯仲”时期，在野党都一直作为对自民党统治

<sup>①</sup> 柚正夫：《国政选举与政党政治——1945年—1976年综合分析》日文版，政治广报中心，1977年第133—134页。

不断提出挑战的政治力量而存在，所以，在自民党长达三十八年的“一党独大”的支配统治中，在野党在整体上对自民党还是形成了牵制和压力。日本战后的历史与社会发展事实表明，这种牵制和压力在客观上具有很强的历史意义和现实意义。对此，后面一节将作具体分析。

在此应该指出的是，这种牵制和压力，在绝大多数情况下，并不是来自在野党阵营整体力量的作用，而是来自各在野党分散力量的作用。实践证明，日本在野党阵营整体合力的形成比较困难，这与日本在野党的总体结构有关。与其他国家相比，日本在野党阵营的结构还是比较复杂的，这不仅因为它所包含的在野党有一定的数量，多的时候，主要在野党有七个之多，而且还因为各在野党之间的差别比较大，类型比较多样。依政党的社会基础，在野党阵营内各政党可分为三类：一是阶级性政党，其代表是社会党和共产党；二是宗教组织性政党，其代表是公明党；三是“国民性”政党，其代表是新自由俱乐部、民社党等。依政党的总体政治倾向，各在野党又可分为两类：一是革新政党，其代表是社会党、共产党；二是中道政党，其代表是公明党、新自由俱乐部。实际上，革新政党之中，还有政治激进程度之分，日本社会党中左派和共产党相对来说比其他政党都要激进些。依政党组成方式，各在野党也可分为两类：一是组成性政党，如社会党、共产党、公明党；二是分裂性政党，如民社党、新自由俱乐部等。此外，还可依政党的信仰来分，那结果就更复杂了，可以说一个政党一个样，甚至同一政党中，如社会党不同派别，其政治信仰也不同。在这种取向多元、性质各异、组织多样的结构下，日本在野党阵营，不到非常特殊的情况，是很难形成整体合力的。在绝大多数情况下，它们都是各自作战，即使在结束自民党的长期一党统治这个问题上，它们虽有很强的

一致性，但在行动上并没有形成完全的联合，选举中依然以各自作战为主。因而，对于自民党来说，它虽然一直面临着来自各在野党的多方压力，但由于在绝大多数情况下，这些压力没有进行有效的聚合，所以在很长时间内，一直没有受到致命的打击。这也正是为什么在野党在不断冲击自民党的统治，而自民党却长期不倒的一个重要原因。至于各在野党的势力大小，则由各在野党本身的组织结构、社会基础、政治战略决定。下面分别介绍长期活跃于日本政治舞台的四个主要在野党的情况：

第一，日本社会党。1945年11月，日本社会党以战前的“无产政党”为基础形成。由于在意识形态以及对待有关日本战后经济和社会发展具体问题的态度上，党内存在着分歧，所以，社会党自成立以来，党内就一直存在着种种论争。1951年这种论争在“讲和”和“安保”两个问题上激化，党内右派与左派形成激烈对立。结果于10月，社会党分裂为左派社会党和右派社会党。分裂后，左派社会党发展比右派社会党发展显著。左派社会党的基本政治战略是：1. 作为以马克思主义为基础的阶级政党而存在；2. 以和平的方式推进社会主义革命；3. 建立由社会党单独执政或与其它党联合执政的政权，作为最终建立社会主义政权的过渡性政权。右派社会党则以国民党、议会主义和对共产主义的批判，而与左派社会党的政治战略形成鲜明对立。1955年，左右两派社会党再度走向统一，但在最敏感的政治问题上，双方并没有达成一致，只是出于现实的战略需要，双方作出一定的妥协。然而，这却为社会党后来再度分裂埋下了伏笔。1959年底，以西尾末广为首的社会党右派势力从社会党中分裂出来，成立民主社会党。与此同时，依据新的形势发展需要，会党中以江田三郎为首推出新的政治路线，即“结构改革路线”。



员占了一定分量。70年代中期，平均十个党员中就有一个议员。所以，从根本上讲，它不是大众政党。但是，凭这有限的党员，社会党还是长期保持了它在在野党中的优势地位。其中秘密在于它高度依赖拥有众多成员的日本主要工会组织。<sup>①</sup>据统计，社会党众议院议员中有60%是工会出身的，而其参议院议员中有40%是工会出身的。而且，它的财政，也在很大程度上依赖于工会组织。由于有成员广泛的工会组织为基础，所以，每次选举，社会党凭有限的党员，都能得到超过其党员数数百倍的选票。如果以社会主义政党的标准来衡量社会党，那社会党显然是一个组织畸形、体制不完备的政党。<sup>②</sup>日本社会党在社会主义革命的旗帜下，曾以民主集中制为其基本组织原则，但是到了80年代后期，随着它与社会主义路线的脱离，它的组织原则也就从民主集中制转向了“自立、参与、分权型”的组织原则。这样，社会党实际上就成了由各派阀组成的政党，而其纲领也就不过是党内左中右三派相互妥协的产物。<sup>③</sup>

第二，日本共产党。日本共产党创立于1922年7月，自我确定为日本劳动阶级的政党。1933年底，因当时政府的压制，被迫解体。战后，在占领军全面释放政治犯，并进行民主改革的形势下，日本共产党于1945年11月得以重建。战后早期的日本共产党表现出极左冒进主义的倾向，并在党内形成了比较激烈的意识形态和党的路线、方针的论争。结果，在国会中的地位

① 岩井奉信：《“政治资金”研究——利益诱导的日本政治风土》，日文版，日本经济新闻，1990年，第93页。

② 深田肇编著：《日本社会党建设》，日文版，田畑书店，1976年，第32—36页。

土居充夫：《战后革新势力与大众运动》，见米原谦等著：《日本政治的思考》，日文版，法律文化社，1992年，第163页。

不断走向低迷。<sup>①</sup> 1961年，共产党的新纲领确立，其基本内容是：通过反对美帝国主义和日本垄断资本主义，推进日本的社会主义革命；建立民族民主统一战线，作为革命的推动力量；在赢得国会稳定多数的基础上，建立统一战线政府；当前的行动目标是废除日美安保条约，阻止宪法修改，实现日本和平和中立化；解散自卫队，保障劳动者、农民和勤劳的市民的生活权利，重要产业实现国有化等。这些内容构成了战后日本共产党政治战略的基础。日本共产党在战后发展中，经历了几番起伏波动，但它一直把自己看作是唯一与自民党进行真正对抗的革新政党，并努力探索如何在政党层面上集结日本的革新力量。

日本共产党坚持的组织原则是民主集中制，现有党员约50万，具有比较强的群众性。在民主集中制下，党内生活的基本原则是：个人服从组织，少数服从多数，下级服从上级。在党内生活中，党对党员的具体要求是：1. 每月定期召开一次支部会议；2. 全体党员必须阅读机关报《赤旗》；3. 全体党员必须参加党的活动，执行党的决定；4. 定期交纳党费。<sup>②</sup> 党的最高机关是党大会和中央委员会，负责指导全国的党组织。基于日本现实和党的实力，日本共产党的基本政权构想是：在民主统一战线的基础上，建立“民主联合政府”。日本共产党实现这一个构想的具体策略主张，依不同时期形势的变化而变化。

第三，公明党。公明党以创价学会为母体，于1964年11月成立，其前身是由创价学会政治部发展而来的创价政治联盟。1970年，公明党宣布“政教分离”从创价学会中分离出来，成为

① 杉正夫：《国政选举与政党政治——1945年—1976年综合分析》日文版，政治广报中心，1977年，第460—461页。

② 同上，第468页。

独立政党。但由于失去拥有众多信徒的创价学会的支持，公明党在 1972 年选举中失败。面对现实，公明党在组织上又不得不向与创价学会一体化的方向转化。虽然在这转化中，公明党没有和创价学会走到一起，但与创价学会建立起了极为密切的联系。公明党现拥有党员 20 多万，由于其支持团体——创价学会拥有信徒一千多万，所以在选举中，它都能得到一定的支持票数。现代化过程中成长起来的“新中间阶层”是公明党的精英力量。

公明党自成立以来，就表现出很强的中间色彩，推行“中道革新路线”。由于受创价学会以及其他支持力量的利益要求影响比较大，再加上公明党自身比较重视现实成果，所以，建党以来，公明党的政策一直依形势的变化和实际的需要而左右摇摆，变化很大。公明党推出“中道改革路线”的基本精神是反共，实行体制内改革。<sup>①</sup> 公明党现行的纲领是：1. 中道主义；2. 人间社会主义；3. 地球民族主义；4. 议会制民主主义。<sup>②</sup>

第四 民社党。民社党于 1960 年成立之后，就以民主社会主义为其基本的意识形态。虽然民社党成立之后曾以成为执政党为其重要的奋斗目标，但成立当年选举失败所给予的打击，使它在以后的发展中，不得不以“健全的在野党”身分去改造现实政治。民社党的主要社会基础是由主张劳资协调的劳动工会组成的全日本劳动总同盟和一部分新的宗教团体和在日韩国人，所以其党员的 75% 是工会组织成员。在这一点上，与其母体——社会党是一致的。由于社会基础有限，所以民社党自成

袖正夫：《国政选举与政党政治——1945 年—1976 年综合分析》日文版，政治广报中心，1977 年，第 480 页。

② 福井英雄等著：《日本政治视角》日文版，法律文化社，1992 年，第 74 页。



立以来，在国会中的力量一直比较有限，没有特别的发展。

民社党的政治纲领主张建立所有者与经营者分离，国家起积极作用的资本主义。它认为在国民都倾向于中产阶级化的形势下，民社党的奋斗目标是实现以“混合经济为基础的福利国家”。民社党的基本政治态度是既反对资本主义，也反对共产主义。基于其反共立场，它在实际的政治活动中，常常倾向于自民党，因而，对自民党倡导并积极推行的强化日美军事同盟和日本再军事化的政策路线，表示默认和支持，对自民党将军费预算占日本 GNP 的比例突破 1% 的事实表示容忍。正因为有这样的认同基础，在 1994 年，民社党与从自民党分离出来的政治势力结合，共同组成“新进党”。

## 二、在野党的功能和历史作用

现代民主政治在赋予在野党在国家和社会体制中合法地位的同时，也赋予它应有的社会和政治功能。在现代政治体制下，在野党具有的基本政治功能，简单而言有三方面：一是代表并反映一定的社会利益，并在政治领域努力保护和实现这种社会利益；二是依法对执政党及其政府的各项活动和政策进行监督和批评；三是通过选举，从在野党升为执政党，组织政府，从而实现政党政治下的政权更替。政治的核心问题是政权问题，因而，对于各政党来说，它的存在与发展的最核心目标是掌握政权。在野党的所有功能实际上都是围绕着如何掌握政权而展开的。在野党争取政权的努力强度和努力目标，往往决定着它所具有的功能的发挥程度和作用方向。在野党要取得政权，除取决于它的主观动机和努力之外，更取决于它相对于执政党所拥有的势力大小。这也就意味着在多党政治条件下，虽然各

在野党的活动都围绕着赢得政权而展开，但由于各党势力大小不同，各党所采取的具体战略也就不同，从而在争取政权上所确立的努力目标和付出的努力强度也就不同，结果，作为在野党所具有功能的发挥程度和作用方向也就不同。所以，在多党制下，在野党实际功能的发挥，除决定于各党的政治立场和动机之外，还在很大程度上取决于各在野党所具有的实力和所处的客观环境。

从这个基本原理透视战后日本政党政治，就会看到在“五五体制”时期的政党政治随着保守联合后形成的“一个半政党制”向“一党独大 野党多党化”的政党体制转化以及在这过程中自民党整体力量的日益强盛，在野党的整体功能也趋向分化。同时更为重要的是随着各在野党在自民党长期“一党独大”的支配面前实现政权更替信心的普遍衰落革新政党从激进走向温和从理想走向现实（中道政党把务实、合作置于战略高度），在野党的整体功能就在其核心功能衰退和参政战略转变中发生变异：在纯粹作为反对党而进行的长期反对中，不但使这种反对失去了应有的批判性和建设性，而且使自身作为一般政党所应具有执政能力逐渐弱化，失去了执政的欲望和基础从而落为“万年野党”。基于这样的事实，许多日本学者对在野党在战后日本政治与社会中的地位与作用，持消极态度，认为在野党在整个国家权力体系中所担负的功能和所起作用十分有限。

尽管在自民党“一党独大”支配体制下在野党得了“万年野党”病，<sup>①</sup>基本功能发挥不健全，但是作为政党作为多党制下

<sup>①</sup> 福冈政行：《现代日本的政党政治》日文版 东洋经济新报社，1988年版，第82页。

的反对党，凭其合法地位和权利，还是发挥了一定的功能，起到了一定的作用。对此，长期执政的自民党从自身的政治立场出发作了总结。自民党于 70 年代末为培训其党员而专门编写的研修丛书之一《日本政党》一书中把自民党“一党独大”支配体制下的在野党作用归结为四个方面：<sup>①</sup> 1. 社会弱者的代言人。该书把社会成员分为两大部分：一是强者，主要指财界之类在经济与社会生产中占主导地位的人；二是弱者，主要指一般劳动大众。该书认为自民党一方面代表弱者，主要是农民和住在偏远地区居民的弱者，同时又与社会的强者结成紧密的联系；而在野党所代表的弱者包括两大类：一是“近代型”的弱者，这主要指大城市的弱者，特别是大中小企业的劳动者；二是城市化、高龄化和高学历化发展所产生的弱者，主要指老人、家庭主妇和就职前的年轻人，即学生。2. 批判政党。在自民党“一党独大”支配体制下，在野党担负政权的可能性极小，因而，在野党不必提出作为政权担当政党所要实现的具体政策。这样，在野党的实际功能，就常常从理想主义出发，对政府作不切实际的批判。所以，在野党就是纯粹批判性政党。3. 提供“立身处世”的手段。在野党借助其合法的地位、影响以及在议会中拥有的席位，向所属的各种政治家，如社会党、民社党中劳动工会组织的领导者，公明党中创价学会的活动家以及共产党中的领导者和名流，提供各种“立身处世”的机会和场所。在以自民党、官僚、财界“三位一体”为中心的政策决定过程使国会的政策法案通过趋向形式化的条件下，国会成了在野党发表其各种“理想”和“原则”的场所。4. 外交机能的补充。不可能指望在野党作为反对党会积

<sup>①</sup> 自由民主党编：《日本政党》（自由民主党研修丛书）日文版，自由民主党广报委员会出版局，1979 年，第 100—105 页。

极地、主动地采取有助于政府外交政策的行动，但是，在野党的实际活动却往往在客观上弥补了政府在外交上的某些不足。该书举例说，自民党一向坚持以美国为中心，以西方国家为阵营的外交政策，对此，在野党一直从中立的或与东方国家友好的立场出发予以批判，因而，当美国希望日本急速军备化时，执政的自民党就能以在野党的反对为借口，表示拒绝或予以拖延。这样，在野党在客观上就起到了强化自民党政府与美国的交涉能力的作用。再如，在自民党政府与如苏联、中国这样的社会主义国家建交前，在野党与这些国家所进行的交流，既缓和了作为西方国家一员的日本与这些国家的关系，同时，也为日本与这些国家正式建交提供了中介渠道。从自民党立场出发归纳的上述四方面在野党功能，与“五五体制”下在野党的实际表现总体上还是吻合的。但是，其中对在野党这些功能所起的实际效果的评价和总结，并不符合实际，只看到在野党在客观上对自民党的辅助作用，没有明确地意识到在野党对自民党长期政权的牵制作用。

事实上，不管战后在野党所具有的功能与作用，在实际政治生活中，尤其是在“五五体制”下发生怎样的变化，它们作为合法反对党而存在的事实是不会改变的；同样，不管其作为反对党所采取的反对行动，由于“五五体制”而可能发生怎样的变异，如缺乏建设性、全面性，倾向破坏性和片面性，<sup>①</sup>但它们作为反对党对自民党的反对、限制和抗衡的事实是不会改变的。因此，当我们在政党政治的范畴看到在野党作为反对党所应具有的功能衰退和变异的同时，还应看到在野党在日本战后历史中，作为革

<sup>①</sup> 福冈政行：《现代日本的政党政治》，日文版，东洋经济新报社，1988年版，第83页。

新势力或中道势力，在反对和制衡自民党统治过程中，对整个战后日本社会和政治发展所起的重要历史作用。这样的作用尽管是出自应有功能发挥不健全的在野党，但却在很大程度上使战后日本的发展大体上平衡于民主、现代化与和平的基本轨道，从而保证了战后日本现代化比较成功的发展。从战后日本社会和政治的发展史来看，在野党所起的积极历史作用可归结为以下三个方面：

第一，反复辟，护宪法。作为战后日本政治与社会发展起点的占领民主改革，把彻底消除日本军国主义和独裁政治，使日本在战后走上非军事化和民主化的道路作为改革的核心任务。为此，占领当局向日本强行导入了西方民主体制和民主宪法，并对战前的政治家采取了褫夺公职的处分，从而在一定程度上切断了战后历史发展与战前历史之间的联系。所以，不管怎么讲，战后的历史发展是在一个新的起点上开始的，其核心取向是民主化。但是由于客观条件的局限以及美国日益把对日本的占领与其自身的战略需要和国家利益联系起来，所以改革还是留下了许多不彻底之处，其中最核心的问题是占领改革没有彻底断绝战前许多政治家和官僚在战后的延续。占领当局在占领期间对战前官僚的依赖，以及褫夺公职处分的过早解除，使得战前保守的政治势力在体制内和体制外都没被彻底消除，相反却得到了一定的延续。结果，占领改革一结束，日本的政治与社会很快就又被保守的政治家和官僚所主导。保守阵营内的各派势力重主日本政治后，很快就在依日本国情重新审视占领当局制定的宪法、各种政策法规以及各种制度上达成一致，并在重建日本社会和政治秩序的名义下，试图再建战前独裁性的政治体制。

保守阵营的这种政治倾向，在占领结束后的日本掀起了反

民主的“逆流”。<sup>①</sup>从1952年开始，在战后保守势力的主导下，保守政权先后制定并通过了《破坏活动防止法案》、《保安厅法案》设置了公安调查厅，创建了保安队、自卫队，废除了自治体警察；明目张胆地禁止教员的政治活动，废除教育委员的公选制度，阻止日本教育工会的活动，重新把教育统制在文部省之下。面对“逆流”，战后各革新政党联合各国民团体，迅速形成了以“和平主义”和“民主主义”为旗号，以“维护宪法”为共同政策目标，旨在维护战后民主改革成果的革新国民运动。革新国民运动保证了革新政党在国会中拥有阻止宪法修改所需要的三分之一力量，从而使保守阵营的改宪企图屡屡受挫；同时也有效地限制了保守阵营向战前体制复辟和再军备的步伐。这场运动不仅影响广泛，而且持续时间较长。保守联合后，革新政党，主要是统一后的社会党，借助这个积极的势头，成功地阻止了警职法的修改，并使岸信介规划的以宪法修改为最大支柱，以复归战前体制为主要取向的“日本再建之梦”最终破灭。<sup>②</sup>革新政党在对付保守复辟“逆流”中所采取的行动和所付出的努力，虽然并没有得到百分之百的回报，但从战后日本历史发展的具体过程来看，确实有效地阻止了战后日本向战前的全面复辟，从而保证了战后日本社会、经济和政治发展的基本倾向没有完全脱出民主、现代化与和平的轨道。日本宪法修改问题，自鸠山一郎于50年代初提出以来，一直得不到实现的事实多少能证明这一点。

第二 限军备 创和平。日本战后政治发展中最敏感的问题除了宪法修改之外，就是再军备问题。这两个问题是紧密联系在一起，因为，战后民主宪法规定了日本未来发展方向是建立

富森睿儿：《战后保守党史》日文版 日本评论社，1977年 第50—55页。

② 同上 第83—92页。

和平、非军事化的国家。这样，宪法实际上成了战后日本再军备的最大障碍。所以，在野党成功地维护了宪法，实际上也就成功地限制了保守政党再军备的步伐。但是，再军备与宪法修改毕竟不同，后者是一种立法活动，由于程序复杂，因而也易于限制，而前者更多的是政策活动，尽管有宪法限制，但在其中毕竟还是有许多宪法所无法反映的现实和所无法限制的地方，因而，倡导者易于找到借口，易于采取行动。这就意味着在野党维护住了宪法，并不等于完全有效地限制了再军备，它还必须直接面对保守政党所采取的再军备的具体政策和行动，予以有效制止。再军备问题是美国当局首先向日本提出的，当时主张经济主义的吉田政府以经济力有限、政治基础薄弱为由，予以回绝，但吉田政府与美国所订立的日美安保条约，却为日本的再军备化开辟了道路。受褫夺公职处分的鸠山一郎重归政坛后，在提出宪法修改的同时，也明确提出了再军备的主张。从此，以日美军事和政治同盟为基础的战后日本再军备，就成为战后保守政党的重要政策目标。与保守政党关系密切的财界在再军备问题上所给予的支持和推动，更使保守政党，主要是自民党在这个问题上有恃无恐。<sup>①</sup>到了 80 年代中期，中曾根为首的自民党政府经过千方百计的努力，终于突破了基于战后日本宪法形成的日本军费预算占 GNP 的比例不能超过 1% 的原则性规定，从而在实现日本再军备问题上迈出了一大步。

对于再军备问题，在野的革新政党从一开始就在极力维护宪法的同时，积极地限制和反对保守政党的再军备行动和政策。在安保条约签订前，社会党提出了“全面讲和，坚持中立，反对军

<sup>①</sup> 参见黑川修司：《经团联防卫生产委员会的政治行动》，见中野实编著：《日本型政策决定的变化》日文版，东洋经济新报社，1986 年。

事基地，反对再军备”的四条基本原则，极力反对旨在建立日美政治军事同盟的安保条约。安保条约签订之后，社会党和共产党坚决主张废除安保条约，所以，当岸信介政权提出修改安保条约，订立新的安保条约时，革新政党联合日本社会积极力量，组成了“阻止安保条约修改国民会议”，从而在议会内与自民党进行积极的抗争的同时，在全日本社会掀起前所未有的“反安保”国民运动。虽然革新政党的努力，最终没有达到目的，修改后的安保条约在国会中被强行通过，但这努力本身一方面使自民党不得不放弃以战前为样板实现日本再建梦想，在战略上把再军备暂时置于次要地位，<sup>①</sup>另一方面也使得日本社会对民主主义、和平主义和反对军国主义有更进一步的认同。自民党在反安保斗争后的战略转变，为整个战后日本现代化发展奠定了正确的发展道路。虽然从结果来看，在野党对自民党每一次再军事化活动的阻止最后都没有取得预期成果，但是如果把整个历史联系起来看，这些努力还是有效地减缓了自民党在军事化道路上的进程；同时，革新政党在反对军事化过程中所倡导的各种和平行动，也为和平主义在日本社会发展创造了条件。尽管历史是不能假设的，但是基于战后保守政党的性质、思想意识和政治倾向，人们多少还是可以想象到：如果没有一种力量在再军备和宪法修改问题上对保守政党构成比较有效的限制，那么战后日本的现代化发展方向将是危险的。

第三，促转型，兴市民。对于战后日本经济与社会发展来说，自民党在 50 年代末 60 年代初，把整个战后国家指导战略从政治主义转向经济主义，是具有至关重要意义的转型，不仅结束了政治主义给社会带来的动荡和不安，更重要的是真正把全社

富森香儿：《战后保守党史》，日文版 日本评论社，1977 年 第 98—107 页。



会的力量聚集到现代化建设上来。这个转型除与自民党本身传统的国家发展战略构想有关外，还与自民党在由政治主义路线所引发的 50 年代后期反安保斗争中得到的“教训”有关，<sup>①</sup>而给予自民党“教训”的就是战后革新力量，革新政党是其中的核心。因此，在战后发展中，革新政党在积极反对自民党复辟，有效控制自民党大步后退的同时，还客观上促进了自民党从政治主义转向经济主义，从而使日本在 60 年代迎来高速经济增长。

进入高速经济增长阶段后，随着经济的发展和生活条件的改善，社会大众就把关心的焦点从政治转向自身的利益和权利，于是以大众斗争为标志的“战后型民主主义”就转向了“私生活型民主主义”。<sup>②</sup>伴随着这个转变，战后的革新势力，尤其是社会党，在继续阻止自民党再军备、修宪和反民主的进程的同时，积极介入并支持劳动大众面对高速经济增长所带来的诸如公害、交通、住房和福利等矛盾而形成的“生活防卫斗争”和劳动大众为拥有自己的生活权利和民主权利而形成的市民运动、住民运动和工会运动，并努力成为运动的组织者和指导者。<sup>③</sup>在由市民运动和住民运动发展而来的革新自治体运动中，革新市长的涌现，扩大了革新力量在社会大众中的影响。与此同时，60 年代出现的公明党和民社党与经济成长中不断涌现的“新中间阶层”的联系与合作，也有效地推动了社会新生力量的成熟和发展。因而，从总体上讲，随着自民党在高速经济增长阶段把政策的重心移向经济和国民生活，作为反对党的在野党在与自民党进行政治上的原则性对抗的同时，也开辟了与自民党对立的另

富森睿儿：《战后保守党史》日文版 日本评论社，1977 年 第 107 页。

② 深田肇编著：《日本社会党建设》日文版 田畑书店，1976 年 第 247 页。  
同上 第 246—261 页。

一个战场，即城市市民运动。在野党在这个战场上为市民争取民权利、生活权利所作出的种种努力，不断扩大了自身在市民中的影响，推进了随城市化而发育的市民社会的进步和发展。市民社会的进步和发展，为战后日本现代化在高速经济成长之后走向深入创造了条件。

战后日本在野党在实际政治生活中所产生的历史作用，实际上远比上述概括的三个方面丰富和复杂。不管这些作用是直接的还是间接的，是有意的还是无意的，在具体的历史变化中担当的是主角还是配角，人们都应予以充分认识和肯定。因为，不论是顺着战后日本现代化的历史进程来看战后历史，还是立足现在反观战后历史，都会看到这些作用是战后日本现代化所不可缺少的。它不仅使战后的日本现代化发展能大体上平衡于民主、和平和现代化的基本轨道，而且也使战后的日本社会与政治的发展能平衡在理想、现实和传统的三维空间。在野党促成这种平衡的作用力，有时并不很大，甚至被许多人视为可有可无，但实际状况往往表明，如果失去了这种作用力，应有的平衡就将失去。恩格斯说过，历史的发展是由无数的合力所推动的，因而，对于历史发展来说，构成这个合力的每一个力量，不论其大小都是重要的。

### 三、革新政党与大众运动

现代化是社会实现全面转型和发展的过程，政治发展是现代化发展不可缺少的一个重要组成部分。现代政治发展，主要基于两方面的发展：一是经济发展，二是社会发展。对于现代政治发展来说，社会发展包含许多方面，如社会自我调控体系的创新、社会道德体系的建立、社会组织的再建等，其中最基本的是

社会主体的成长与成熟。这是现代政治的民主化倾向所决定的。在现代经济和社会发展日益赋予社会各个个体独立的社会地位和自主的社会权利条件下，社会主体就不再像前资本主义社会那样，只是社会中的某一阶层或某一集团所构成的社会精英，而是由享有同等政治权利的社会公民所构成的社会大众。<sup>①</sup>因而，对于现代政治发展来说，社会主体的成长与成熟，从根本上讲，是社会大众的成长与成熟；而现代化发展所形成的强大的社会动员则为社会大众的成长与成熟提供了重要条件。

在现代社会，社会大众是否成熟主要体现在是否能作为自觉的独立力量，通过积极的社会参与和政治参与，合理地把握和决定社会的发展方向，从而在全面推进社会进步的同时，更好地实现自身的利益。正如现代社会和政治体制是由不成熟走向成熟一样，作为现代社会主体的大众也是由不成熟走向成熟的。在日本的现代化过程中，社会大众在很大程度上是在由现代化动员所引发的各种社会大众运动中得到成长，从而趋向成熟的。

由现代化发展所引发的社会大众运动，在日本战前的现代化发展中就已出现。从自由民权运动发展而来的日本近代政党，在一定程度上可以说就是社会大众运动的产物。虽然战前的现代化发展给社会大众一定的自由发展空间，并使他们获得一定的自主地位，但是由于战前以天皇为核心的集权专制体制对日本社会实行政治、经济和思想的强控制，并极力压制民主力量，所以基于现代化动员而出现的各种社会大众运动并没有使日本社会大众真正成长为自觉的独立力量；相反，那些深受天皇主义影响、带有强烈国家主义倾向的社会大众运动，却使日本社

<sup>①</sup> 参见马克思：《黑格尔法哲学批判》和《论犹太人问题》见《马克思恩格斯全集》第一卷。

会大众中的绝大部分人成为天皇绝对权威下忠诚的臣民，从而为军国主义的泛滥提供了重要的社会基础。所以，日本虽然从明治维新就开始了现代化的发展，但是作为现代化和现代政治发展基础的社会大众，并没有在战前现代化中得到有效的成长。只有到了战后，随着在新的政治、经济和社会体制下重新进行的现代化的发展，日本社会大众才开始作为自主的社会力量成长起来。这一方面与战后民主体制的确立和经济的高速成长有关，另一方面则与战后革新政党给予战后社会大众运动积极的支持、推动和引导有关，因为革新政党在这方面的努力，使得战后日本社会大众的成长有了良好的土壤和环境。在此主要分析革新政党在推动和指导战后日本社会大众运动中对日本社会大众成长所产生的作用和影响。

战后，占领当局对日本进行民主改革的基本思想是：通过民主改革，使被战前军国主义独裁统治完全统摄进国家权力统治范围的社会和社会大众，在民主体制下独立出来，成为一种自主的力量，从而能有效地制约日本战后国家，使其无法走向独裁专制和军国主义的老路。因而，战后日本社会的最初形态是：社会大众和社会组织从专制的国家权力下解脱出来，并在民主宪法和民主体制下，普遍获得民主权利和自主地位。占领当局允许各政党复活以及各种群众性自治团体与组织的建立，表明占领当局的民主改革，在促进战后日本社会和社会大众成长方面作出了努力。但是，应该看到，战后这种社会局面的出现，毕竟是在特定的历史条件下，通过特定的政治手段促成的。因而，尽管它比较好的宪法和制度保障，但还不足以培养出成熟的社会和社会大众。这就需要有一个随现代化发展而发展的过程。在这方面，除了战后日本经济与社会现代化发展的推动之外，另一个重要推动力量就是革新政党在维护社会权利和社会大众利益

方面所作出的努力。

到80年代中期为止，日本战后历史发展经历了两个历史阶段：一是60年代前的政治时代，二是60年代后的经济时代。在革新政党的推动下，战后日本社会大众在这两个时代中，为寻求自身的发展、巩固自身应有的地位和保障自身合法的权利，进行了种种努力。在政治时代，主要为维护战后民主宪法和民主体制而努力，目的是巩固和发展日本社会在战后民主改革中所获得的自主性与合法性。在经济时代，主要为维护和发展自身的权利与利益，实现自身的自主权利和自主地位而努力，目的是在维护自身权利的同时，实现社会的自主组织与管理。所以，战后日本社会大众的成长，从总体上讲，也可分为政治时代与经济时代两个阶段。

第一，政治时代大众运动与社会大众成长。在政治时代，社会大众主要是在各种形式的大众运动中获得成长的。在这个时代，社会大众运动的高潮是50年代末60年代初的反对“安保条约修改”运动。占领改革，不仅使战前的保守政党获得了合法地位，而且也使战前一直受排挤、打击的各种社会主义力量、民主团体和利益组织，获得合法地位。因而，占领改革实际上是对日本进行全社会的民主动员。这种动员所激发出的各种社会力量，在日本战后特定的经济、社会和政治环境下，为走出战后重重矛盾和危机，保障和实现自身应有的权利，掀起了各种形式的大众运动。从运动的主体来看，有劳工运动、学生运动、妇女运动、农民运动、市民运动等；从运动的目的看，有和平运动、文化运动、消费运动等。<sup>①</sup>革新政党是这些运动的积极参与者和推动者，并在

<sup>①</sup> 高嶋敏通：《大众运动的多样化及其变质》日本政治学会编：《五五体制的形成与瓦解》日文版，1977年政治学年报，岩波书店，1979年，第323—324页。

运动中为建立广泛的民主统一战线而努力。<sup>①</sup> 占领改革结束后，随着保守政党主导的以改宪、再军备为核心内容的反民主“逆流”的出现，战后各种大众运动在革新政党的指导与推动下，基于革新政党在战后大众运动一开始就进行的建立民主统一战线的努力，迅速在维护民主宪法、保证战后民主与和平的旗帜下聚集，从而在“五五体制”形成前后，在保守与革新的政治对立模式日益明朗化的形势下，演化出全社会性的“革新国民运动”。

从1955年到1960年的五年时间，是“革新国民运动”展开时期。<sup>②</sup> 作为国民性的运动，其主体是多元的，包括工人、农民、知识分子、学生以及家庭妇女等。在这五年时间里，“革新国民运动”分别围绕着提高工资（即每年的“春斗”）、反对劳动法改恶，反对公务员制度改恶，反对军事基地设立，禁止原子弹爆炸试验，反对改宪，反对教科书固定化和政府对教育统制等问题，与保守政府形成激烈对抗。岸信介上台后，提出的《警察官职务执行法》修改案和修改日美安保条约的政策主张，把这种对抗推向高潮。针对警职法的修改，“革新国民运动”形成了“反对警职法修改国民会议”，并进行了有效的斗争；紧接着在反对安保条约修改的斗争中，“革新国民运动”又在“反对警职法修改国民会议”的基础上，组织规模更大的“阻止安保修改国民会议”，从而把大众的社会运动推向高潮。

战后初期大众运动的全过程及其最终归宿，清楚表明战后大众运动的核心取向是：维护和巩固战后民主宪法和民主体制，阻止日本社会向战前回归。尽管在这近十五年的大众运动中，大众

高桥彦博：《保守的智慧与革新——社会民主主义的展开》，日文版，花坛社，1991年第62—72页。

② 高昌敏通：《大众运动的多样化及其变质》，日本政治学会编：《五五体制的形成与瓦解》，日文版，1977年政治学年报，岩波书店，1979年第330页。

运动并非在每一项斗争中都取得预想的成果，但最终还是达到了基本目的，即在整体上维护和保障了民主宪法和体制，使自民党政权最终放弃“重归战前”实现“日本再建”的梦想，走上面向未来的现代化发展道路。这个基本目的的达成，对于战后日本社会和社会大众的长远发展来说，具有两方面的意义：一是维护和巩固了社会发展和社会大众成长所需要的民主宪法与民主体制；二是创造出了社会发展和社会大众成长所依赖的现代化历史趋势。

社会大众是大众运动的主体，所以，在政治时代中，伴随大众运动的展开，社会大众也不断获得成长，并开始趋向成熟。这体现在两个方面：1. 广泛的大众运动与大众主体意识的增强。日本战后的大众运动，虽然以工会组织和革新政党为主要领导力量，带有一定的社会主义运动倾向，但运动所聚合的广泛社会力量，使运动在展开之后，就越出了阶级的范畴，扩展为全体国民介入其中的全社会性的大众运动。这种运动对日本形成了前所未有的民主动员，从而使社会大众脱出旧的权威体系和秩序结构，进入新的权威体系与秩序结构，并在运动中意识到自己的地位和权利。另一方面，经历了明治维新以来形成的现代化动员、二战中的战败打击和战后民主改革的民主化推动的日本社会大众，是怀着多重期待走进这场运动的，其中不仅包括民主化和现代化的要求，而且包括实现自身进步与发展的要求。因而，当运动展开，使民主成为一种普遍的国民认同的同时，也使得现代化和个体对生活的自由追求，成为一种普遍的国民认同。这正如日本学者高昌敏通所说的：“战后的民主主义，在抑制军阀专横的同时，就是对个体生活上幸福的追求。”<sup>①</sup> 这样，大众运

① 高昌敏通：《大众运动的多样化及其变质》日本政治学会编：《五五体制的形成与瓦解》日文版，1977年政治学年报 岩波书店，1979年，第327页。

动不仅培育起了具有民主意识的社会主体，而且也培育起了具有自我追求意识的主体。这对日本这样在文化上强烈否定个体自主性的社会来说，具有十分重要的意义。

## 2. 社会大众的组织化。

在民主化过程中，与政治社会相分离，并获得相对独立性的社会和社会大众走向成熟的重要标志之一，是实现社会大众的组织化。因为，在民主体制下，社会大众有了自己的组织，也就可能在国家生活中有自己的代表，从而对国家、对政治也就有了自己的影响力。所以，美国学者亨廷顿说：“组织是通向权力之路，同时也是政治安定的基础和政治自由的先决条件。”<sup>①</sup>近代政党的出现是社会大众走向组织化的一种表现。战前日本社会的组织化，主要在组建近代政党的层面上展开，而且，由于战前的专制统治，这种组织化实际上是比较脆弱的。战后日本社会发展与战前明显不同。在战后民主改革中，重新复活的政党政治使战后日本社会从传统的政治权力统制中解脱出来，获得相对的独立性；而在随后展开的大众运动中，以工会组织为先导，各种各样的社会团体，如文化团体、学生团体、教育团体等社会组织 and 政治组织的涌现，使战后日本社会在走向经济重建、走向现代化的过程中，迅速走向组织化。由于有战后民主体制和民主宪法的保护，与战前相比，战后社会的组织化有很强的制度和法律保障，因而，有很高的合法性基础。这个制度条件，也为战后日本社会大众走向组织化提供了动力。据日本学者村松岐夫统计，从 1946 年至 1955 年，各种各样的社会性政治团体增加了 48.8%，从 1956 年至 1965 年又增加了 28.2%。<sup>②</sup>这些社会性

[美] 塞缪尔·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》 华夏出版社，1988 年 第 444 页。

转引自 K·E·加尔德：《自民党长期政权的研究——危机与辅助金》 日文版 文艺春秋，1989 年 第 123 页。



政治团体的出现，不仅使当时的大众运动实现了较高度的组织化，保证了大众运动的影响力，而且为现代政治下的各种利益团体的形成和发展奠定了重要基础。

第二，经济时代大众运动与社会大众成长。经济时代的出现，是自民党政权接受反安保斗争的教训后进行重大政策转变的结果。经济时代代替政治时代，在很大程度上是对政治时代所面临的政治问题的回避，以便把整个社会引入经济与现代化发展的轨道。因而，经济时代的出现，很快就使在政治时代出现的“革新国民运动”的目标与对象淡化。另一方面，经济时代虽然在 60 年代才开始正式展开，但经济时代所出现的高速经济增长实际上从 50 年代中期就已开始起步因而当社会一进入经济发展时代借助已有的基础与发展惯性社会结构、生活方式、观念形态和组织方式等方面就发生急剧的变化。伴随着这种变化，“革新国民运动”所赖以存在的社会基础和思想背景也就开始动摇。基于这两方面的原因，随着日本社会从政治时代进入经济时代，以反安保斗争为顶峰的“革新国民运动”也就逐渐解体，转化为经济时代的市民运动、住民运动和革新自治体运动。<sup>①</sup>这种转变，从大众运动的发展来看，是大众运动的衰败，但从社会大众的成长来看，却是社会大众趋向成熟的表现。因为，经济时代市民或住民的运动，不论从组织形式，还是从运动的目标来看，都更具现实性和自主性，都更直接体现社会大众的利益、权利和愿望。

经济时代出现的市民运动，是政治时代的“革新国民运动”的转化和延续主要围绕着反战、反核、反公害展开。与全国性、

<sup>①</sup> 高富通敏：《现代日本政治：72 年—77 年》日文版 三一书房，1978 年 第 27 页。

全社会性的“革新国民运动”不同，经济时代的市民运动主要在两个层次上进行：一是全社会的运动，这主要是反战、反核运动；二是地域性的运动，这主要是反公害的住民运动。在 60 年代，针对美国发动的越南战争和东西方冷战的激化，市民运动主要在第一个层次上进行。在 70 年代，随着经济高速增长所带来的矛盾和问题日益尖锐，市民运动就转向与自身利益直接相关的问题，因而，运动主要在第二个层次上进行。对在这两个层次上进行的市民运动，革新政党都有所介入，但主要对第二个层次的住民运动有比较大的作用和影响。

60 年代的市民运动，主要体现为以“实现越南和平市民联合”为主体的反对美国发动的越南战争以及与此相关的日美安保体制、军需生产发展和管理化社会体制的运动。该市民联合，是作为 1960 年反安保运动组成部分的市民运动的继续和发展。但该市民联合所进行的市民运动与 1960 年的反安保斗争中的市民运动有很大不同。具体体现为四方面：1. 运动的目标不同，前者主要是反战；而后者主要是维护战后民主主义的成果。2. 运动的主体不同，前者主要是没有战争体验的年轻人；而后者主要是经历了战争体验的市民。3. 组织不同，前者在运动和组织中体现出比较强的个人主义和自由主义倾向，而后者则具有比较高的组织性；4. 领导方式不同，前者反对政党对运动的支配，因而力求在运动中摆脱革新政党的作用和影响；而后者则期待和接受革新政党或有关政治组织对运动的领导。<sup>①</sup> 经济时代市民运动与政治时代的“革新国民运动”相比，在规模与社会影响

<sup>①</sup> 高昌敏通：《大众运动的多样化及其变质》，日本政治学会编：《五五体制的形成与瓦解》日文版，1977 年政治学年报，岩波书店，1979 年，第 352—354 页。

上要小得多，但是透过它们之间的差异，人们还是可以清晰地感受到经过政治时代大众运动洗礼的市民，在经济时代更具有独立性和自觉性。他们在运动中对革新政党的排斥，在一定程度上表明他们已把自己视为一个独立自主的力量。成熟的市民是社会大众走向全面成熟的重要基础。虽然在经济时代的市民运动中，看不到革新政党的直接作用和推动，但从整个运动的发展过程来看，革新政党还是与这场运动保持着密切的联系，并起了一定的推动作用，以至于社会党内曾经出现以市民运动为基础进行社会主义运动再建的潮流。<sup>①</sup>

进入 70 年代以“实现越南和平市民联合”为主体的 60 年代市民运动，由于种种原因，走到了尽头，并陷入分化状态。在这背景下产生于 60 年代中期的住民运动开始兴盛，并成为 70 年代大众运动主体。住民运动兴盛的原因，一方面与 60 年代经济高速增长所带来的严重公害问题以及城市化所带来的各种城市生活问题日益尖锐有关；另一方面则与由于形势变化以及内部矛盾、分化而在反安保斗争后陷入低潮的革新政党，尤其是社会党在 60 年代后期把党的斗争战略重点逐渐转向维护和实现国民生活要求后，对住民运动的支持与推动密切相关。<sup>②</sup> 与以往市民运动相比，住民运动不再从一般的意识形态或某种政治理念出发，而是从具体的生活利益与要求出发；不再以国家或民族为斗争的立场，而是以地域住民为斗争的立场，<sup>③</sup> 因而更具

高昌通敏：《现代日本政治：72 年—77 年》，日文版 三一书房，1978 年，第 38 页。

② 中村纪一：《住民运动》见白鸟令编：《革新势力》，日文版 东洋经济新报社，1979 年，第 102—110 页。

高昌通敏：《现代日本政治：72 年—77 年》，日文版 三一书房，1978 年，第 42 页。

现实性。与此同时，住民运动更直接地把维护和实现自身生存与生活权利，提高到运动的中心地位。当时的住民就提出诸如环境权、日照权、静隐权、步行权、眺望权、景观权、入浜权、居住选择权、通风权、采光权等基本的生存与生活权利，要求政府与司法部门予以保护，体现出很强的生存和生活至上的倾向。<sup>①</sup>受日本社会文化与传统的影响，住民运动虽然在具体的形式和做法上，还带有一定的农业社会传统，<sup>②</sup>但在整体的态势上是积极的和现代的，符合现代化过程中社会发展的基本方向。

从 60 年代中期开始的住民运动，经历了一个发展过程，其最初是作为一种地域性的社会运动出现，主要围绕着公害问题、城市福利问题和地区开发问题展开。但是，这个以实现住民具体要求为核心的住民运动，很快就转向通过行使地方自治权力来保证和实现自身利益与要求的自治体运动。住民运动以自治体运动形式展开的标志是革新自治体的出现。<sup>③</sup>革新自治体的出现，既是住民运动发展的产物，同时也是革新政党积极参与和指导住民运动的结果。革新自治体一出现，就得到迅速发展，东京都、京都府和大阪府都由革新力量充任自治体行政首长。据统计到 1975 年，在革新知事管辖下的人口占全日本人口的 39%，参加革新市长会的都市达 117 个，占日本全部都市的 18%。革新自治体的出现，不仅意味着自治体由革新首长主持，而且意味着作为社会大众的自治体内的住民能更加广泛、深入

① 神岛二郎编：《现代日本政治结构》日文版 法律文化社，1985 年 第 275—277 页。

② 高畠通敏：《现代日本政治：72 年—77 年》日文版 三一书房，1978 年 第 42 页。

古泽友吉、真田是编：《现代市民社会全书 政治》日文版 同文馆，1976 年 第 171 页。

地参与地方自治体的活动与管理。因为，革新自治体都普遍地把吸收住民参与和协助自治体的政策决定和执行，作为自治体革新的一个基本方向。东京都知事美浓部就提出了“都民参与都政”的新的行政改革设想。<sup>①</sup> 由于日本实行的是中央集权所以，尽管住民把地方自治体权力转移给与执政的自民党相对立的革新政党，但革新自治体所实现的自治程度还是有限的。因而，在革新自治体走向兴盛的同时，住民运动中出现一股新的潮流，即不以革新力量为实现地方自治的中心，而是以住民自身为实现地方自治的中心。这意味着地方住民要直接实现以自身意志为依据的地方自治。<sup>②</sup> 这种力求实现自立的“革新”潮流虽然没有发展成革新自治体运动那样大的社会政治运动，但它一直持续下来在 80 年代还十分活跃。<sup>③</sup> 到 90 年代出现了以东京都、大阪府知事为代表的无党派人士当选为自治体行政首脑的趋势。这种趋势可能预示着一种新的住民运动将在二十世纪末二十一世纪初出现。

战后日本住民运动的变化、发展的整个过程表明 围绕着实现自身利益与要求而展开的住民运动，每向前迈进一步，都是基于在更高层次上对自身权利和自主管理能力的肯定。从单纯提出要求 到革新自治体 再到‘自立’的革新自治体这样一个发展过程，实际上是住民在不断自我肯定中，确立自身在现代社会中应有的主体地位的过程。换句话说，也是战后日本社会大众逐

横山桂次：《革新自治体的壮大》见白鸟令编：《保守体制》日文版 东洋经济新报社，1971 年 第 176—182 页。

中村纪一：《住民运动》见白鸟令编：《革新势力》日文版 东洋经济新报社，1979 年 第 117—125 页。

土居充夫：《战后革新势力与大众运动》见米原谦等著：《日本政治的思考》日文版 法律文化社，1992 年 第 138 页。

步走向成熟的过程。

战后日本社会大众的成长，是多种因素共同推动的结果，革新政党通过各种社会运动所产生的作用和影响是其中的重要因素之一。革新政党在战后日本政治与社会中的活动，一方面为战后日本社会大众的成长创造了一定的客观环境和历史条件；另一方面也在具体的运动过程中，对社会大众走向成熟起到催化作用。战后日本社会发展和社会大众的成长是全方位的、整体性的，是战后日本现代化发展整体推动的结果，因而革新政党的作用不可能是决定性的。但是，从战后日本社会发展总体状况来看，革新政党通过大众运动对社会大众成长所产生的作用和影响又是不可缺少的。战后日本社会发展和社会大众的成长，不仅为战后日本现代化的发展提供了良好的社会条件，而且也在一定程度上使战后日本民主主义得以有效的维持和发展。

#### 四、在野党的立法影响力与政策平衡

在现代政治中，在野党实现其基本功能的场所不外有两个：一是体制内的议会；二是体制外的社会。在前一场所，在野党基于其在体制内的合法地位，通过体制的规则和程序，实现其应有的功能，达到预想的目的。在后一个场所，在野党则基于其在社会中的影响力，通过组织、动员各种社会力量，实现其应有的功能，达到预想的目的。对于任何一个在野党来说，要真正实现反对党的功能，并从中不断扩大自己的势力与影响，都必然会努力把体制内与体制外的活动有机地结合起来，通过体制内外活动的相互呼应，有力地作用和影响执政党的统治，以便最终达到自己的目的。在自民党长期一党支配下，日本的在野党虽然落为“万年野党”，但作为执政的自民党的反对力量，在体制内外，一

直保持活跃的状态，在体制外的社会领域，在野党掀起了各种各样的大众运动，如市民运动、住民运动，前一节的分析已表明了这一点；在体制内，借助其合法的地位和拥有的势力，也一直对以保守政党为核心的国家政策与法律决定过程产生直接的作用和影响，使日本战后的国家发展在整体上保持相对平衡，从而为战后日本现代化顺利发展提供重要的前提条件。在野党在体制内的活动，是本节要分析的内容。

众所周知 在议会内阁制下 国会的立法活动实际上是以国会中的多数党，即执政党为主导进行的。日本也不例外。但这并不意味着作为国会中少数党的在野党对国会立法过程无法产生有效的影响。事实表明，尽管日本在野党作为反对党所具有的反对功能与作为一般政党所具有的执政功能，都有不同程度的衰退和变异。<sup>①</sup>但在现代政治体制下，依据法定的议会规则和程序，日本在野党在立法活动中的影响力还是很大的。当然，作为在野党，这种影响力并不主要体现在政策法案的提出上，而主要体现在政策法案的审议和通过上。

日本政党政治中 在野党对立法的影响力，一方面基于其在国会中的实力，另一方面则基于其作为国会中的反对党对国会立法规则和惯例的有效运用。日本国会的运作规则和活动惯例为在野党在立法审议中产生有效影响提供了条件。这主要体现在三个方面：1. 全会一致原则。日本国会活动的具体展开是由国会内的议会运营委员会决定的。该委员会的委员按各党拥有的议席数的比例指派，其中各党派所属委员中至少有一名为该委员会理事会的理事。该委员会作为议长的辅助机构，负责议

① 福冈政行：《现代日本的政党政治》日文版 东洋经济新报社，1988年版，第82—89页。

会内各委员会委员的名额分配，决定法案交给那个委员会审议以及法案审议的日程。按惯例，该委员会的理事会对有关国会运营的具体问题作决定实行全会一致原则。这个惯例，就使得在野党能在国会运作程序这个立法活动最基本的问题上，拥有不受议席数决定的影响力，因为，在野党一旦持反对态度，议会运营委员会的理事会就将什么决定都作不出来。

2. 日本国会的立法审议实行委员会中心制，立法审议主要在相关的委员会进行，最后再由大会通过，因而立法审议相对比较分散。这样，实力有限的在野党就比较容易在特定的委员会中对立法审议产生影响作用。

3. 日本国会期比较短，进行政策法案审议的时间更短，这无形中为在野党对法案审议产生影响提供了条件。因为，在野党一旦利用合法的程序与手段，拖延法案审议的时间，被审议的政策法案，就很可能成为废案。1968年召集的第61届国会，是在自民党与在野党就有关安保条约的修订和冲绳归还问题形成激烈对立的背景下召开的。在这次国会中，在野党不仅提出了内阁不信任案和委员长解任决议案，而且还在有关法案的审议上运用“牛步战术”予以抵制。旨在增加防卫力量的《防卫二法》的表决，从表决会议开始到最后成立，花了8小时时间，而《健康保健法修正案》仅记名投票就花了3个小时时间。面对这样的形势，自民党对重要法案只好实行强行表决，结果，在这届国会一年前后共有的222日会期中，强行表决的次数多达19次。在这届国会中，内阁法案的成立率只达55.8%。<sup>①</sup> 基于上述三方面的条件，日本在野党对国会中政策法案的审议，无疑拥有相当强的影响力和作用力。

<sup>①</sup> 岩井奉信：《“政治神话”的验证》见中野实编著：《日本型政策决定的变化》日文版 东洋经济新报社，1986年 第22页。

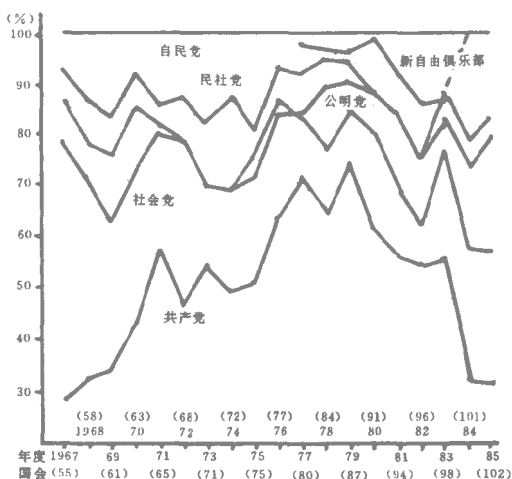


作为反对党，在野党对国会立法审议所能产生的影响，主要有两个方面：一是使法案无法通过，为此，要么将其否决，要么设法使其成为废案；二是修改法案，然后让其通过。在具体的立法过程中，在野党如何行使自身所拥有的影响力，一方面取决于各在野党本身性质以及在野党之间的关系；另一方面取决于法案本身的内容与性质。此外，还取决于在野党与执政党之间的利益关系、政策距离和实力对比。这意味着日本国会在制度与规则上保证了在野党在立法活动中的影响力，但影响力能产生怎样的作用以及作用程度的大小，则取决于多重因素。

在日本政党政治中，在野党共同作为议会中的反对党，并非铁板一块，各在野党之间的意识形态、政治理念和实际利益都存在着一定的距离，因而，他们对执政的自民党的态度也不尽相同，大致可分为三个类型：一是在若即若离中与自民党进行讨价还价型 其代表是实力有限、立场持中、着眼实际的中道政党 如公明党、民社党和新自由俱乐部；二是在对立中与自民党保持交涉、协调关系型 其代表是实力强劲 力主革新 依势而动的社会党 三是对抗批判型 其代表是实力有限 固守原则 力主革新的日本共产党。由于各在野党对自民党的态度与行为不同，因而，各在野党对国会审议的自民党政府政策法案的赞成率也就有所不同 如图 9—1 所示，赞成率最高的是中道政党，其次是社会党 最低的是共产党。

鉴于各在野党对自民党的态度与行为，在野党中，对自民党主导的国会立法活动最具影响力的无疑是传统的革新政党，即社会党和共产党。因为，中道政党的立场和态度，决定了它很容易成为自民党的合作对象，新自由俱乐部多次与自民党组成联合政权和民社党在一些敏感问题上对自民党支持或默认的历史

图 9-1 各政党对法案的赞成率



出处：佐藤诚三即，松崎哲久：《自民党政权》中央公论社，1986年第139页。（注：括弧里为国会的届次）

事实，都证明了这一点。与社会党相比，共产党在国会中的实力要弱许多，所以，尽管它对自民党一直持对抗和批判的姿态，但毕竟势单力薄，作用有限。这样的态势决定了在野党对自民党主导的国会立法活动能否产生有效影响，关键看社会党，也就是看社会党的基本态度以及社会党能否以在野党中第一大党的身分有效地联合其他在野党共同对立法活动产生作用，从而有效地影响自民党的政策形成。基于社会党的实力和历史地位，日本国会在“五五体制”出现后形成的以自民党和社会党两党交涉、协作、对抗为轴心的运作模式，即使到了在野党多党化时期和“朝野伯仲”时代，依然没有被突破和超越。因为在这两个时期，社会党作为在野党中拥有绝对优势的第一大党的地位并没

有被根本动摇，依然在在野党中保持很强影响力。<sup>①</sup>

日本国会的这种运作模式，决定了自民党在立法活动过程中，将不得不时时刻刻面对以社会党为首的在野党的反对和挑战。由于立法在总体上是执政党与在野党双方相互作用的过程，所以，在野党在立法活动中对执政党提出的政策法案的反对与批判，并不等于在野党在法案的最后通过阶段也将一味地采取否决的态度。如果反对党的作用这么简单，也就无所谓反对党了。换句话说，反对党对执政党政策法案的批判与反对并不意味着反对党绝对地否决有关政策法案。统计数字表明，在以自民党和社会党两党为主导的国会运作模式下，自民党内阁提出的政策法案在国会中的成立率是相当高的，基本上每年都平均保持在 80% 左右。<sup>②</sup> 如果用为审议预算而召集的“预算国会”中通过的法案数来计算，那这个数字就更高，从 1956 年到 1974 年，成立率高达 90.7%，在“朝野伯仲”时代，即从 1975 年到 1980 年，成立率也达 77.5%，而进入 80 年代，即从 1981 年到 1983 年，成立率又回复到 90.2%。<sup>③</sup> 法案的高成立率，必然包含着在野党对法案的高赞成率。表 9—1 清楚表明，除共产党外，包括社会党在内的各在野党对自民党主导的国会政策法案审议的赞成率都在 50% 以上，其中社会党的赞成率高时达 80% 以上，接近 90%。从这些数字，人们很自然会得出这样两个结论：一是日本国会的立法审议空壳化；二是作为反对党的社会党与自民党所形成的关系，不是对立关系，而是亲密的

① 佐藤诚三郎、松崎哲久：《自民党政权》日文版 中央公论社，1986 年 第 143—144 页。

② 岩井奉信：《“政治神话”的验证》，见中野实编著：《日本型政策决定的变化》日文版 东洋经济新报社，1986 年 第 16 页。  
同上，第 18 页。

“伙伴”关系。<sup>①</sup>

这两个结论不是没有根据，没有道理的。确实，在自民党“一党独大”支配下，自民党借助其拥有的绝对优势，不但主导了国会运作，而且还通过各种手段，在“合意政治”下，将国会中反对党的对抗和牵制降至最低限度，并与除共产党之外，包括社会党在内的各在野党保持密切的联系。但是，这两个结论及其所基于的事实，并不能表明在野党在实际的立法活动中没有发挥真正的影响力。这正如在野党的反对与批判并不意味着执政党的政策法案就将绝对被反对党否决一样，在野党对法案的高赞成率，并不意味着在野党在具体的立法过程中，没有对执政党提出的政策法案进行反对与批判，并予以有效的影响。

在利益多元的现代政治下，国会的立法过程，既是国会中执政党与在野党政治上和权力上相互对峙抗衡的过程，同时也是国会中各政党各自利益表达、交换和实现的过程。因而，反对党对一项政策法案的支持与否，不单纯从反对的立场出发，而是考虑到多重因素和实际状况，其中既包括政党的信念与原则，也包括政党的实际利益。同样，一个政策法案的通过，并不意味着政策法案提出者的绝对胜利，因为，所通过的政策法案可能是依据在野党的意见作了一定修改后的政策法案，而这种政策法案的通过，在很大程度上可能对执政党和在野党双方都是有益的。所以，在野的反对党对执政党所提出的政策法案的赞成，正如其所表示的反对一样，不是无原则、无目的的，而有目的、有原则的赞成的形成，却往往是对执政党所提出的政策法案产生过有效影响，并达到一定目的后形成的。因此，在社会党以及其他在野

<sup>①</sup> 岩井奉信：《“政治神话”的验证》见中野实编著：《日本型政策决定的变化》日文版，东洋经济新报社，1986年，第26页。

党的高赞成率中，人们在看到在野党与自民党之间存在一定的妥协关系的同时，还应看到在野党对自民党政策法案的形成所具有的有效影响。要认识到这一点，就必须认清社会党与自民党在观念和原则上所存在的距离以及社会党所代表的实际利益。

社会党作为战后日本革新政党和保守的自民党之间，一直存在着基本政治信念上的对立，保守的自民党一直对社会党所坚持的社会主义理想和信念，持敌视和否定态度；而社会党也对自民党反动的政治倾向进行抨击和批评。所以，“五五体制”形成后，自民党与社会党之间就很快形成了界限分明的“保革对立”。对于保守与革新之间所存在的基本价值观的对立，自民党在其党员研修丛书《日本政党》中有过概括。该书认为，保守主义的基本价值观是：1. 重视历史的延续性；2. 倾向经验论；3. 现实主义；4. 回避一元化模式；5. 主张秩序是自然生成的乐观主义；6. 渐进主义；7. 主张妥协；8. 相信人的智慧；9. 反对独裁制。与保守主义相对立的革新主义的基本价值观是：1. 割断传统；2. 倾向于合理理论；3. 理想主义式的教条主义；4. 描绘出唯一的乌托邦蓝图；5. 认为应该按照有体系的计划活动；6. 激进主义；7. 反对妥协；8. 主张大众启蒙；9. 倾向贤人政治。<sup>①</sup> 这种概括虽然含有一定的成见，有偏颇之处，但基本上还是揭示了保守政党与革新政党之间所存在的原则对立。这种价值观的对立，在具体政策领域，就体现为保守政党与革新政党在宪法问题、自卫队问题、日美同盟问题、再军备问题、社会福利问题、国际贡献与国际化问题上的矛盾和对立。60年代的反安保斗争可以说是这种

① 自由民主党编：《日本政党》（自由民主党研修丛书）日文版 自由民主党广报委员会出版局，1979年 第67页。

对立的一种最高表现形式。基于这些在基本政治信念和政策主张上的对立，社会党在国会中的活动不会是毫无原则的。90年代初，社会党上台执政，面对日本的现实和执政地位的实际挑战，不得不改变自己原来在自卫队、国旗、国歌等问题上的一贯态度，比较明显地向日本保守主义政治让步。但是，即使在这个格局下，社会党和以自民党为代表的保守政党之间，在政治理念和政策主张上还是存在比较大的距离。

社会党是有自己政治理想和政治主张的政党，同时也是代表一定社会利益的政党。因此，它在国会中的活动，不但要为自己的理想、主张而努力，而且还要为维护和实现所代表的社会利益而努力。社会党主要的政治与社会基础是各种劳工组织，社会党必须在国会中反映、表达和实现各劳工组织的种种利益与要求因而事实上在多元利益作用和影响下社会党时常很难依自身独立的立场决定在国会中具体的姿态。<sup>①</sup>要实现一定的利益，社会党就必须直接与自民党进行交涉、协调，这其中既包括相互间的利益协调、利益交换，也包括相互间的让步和妥协。所以，出于党的立场和主张，社会党在反对宪法修改、反对再军备和保障劳动者生活等这些原则性问题上与自民党形成对峙与抗衡，但是，出于现实利益实现的要求，社会党面对处于执政地位的自民党，在坚持原则下，则采取灵活的斗争策略，依据具体的目的和要求，有针对性、有限度地与自民党达成一定的妥协。<sup>②</sup>

社会党在政治上的原则性和实际活动中的现实性，决定了

谷圣美：《社会党政策决定过程》，见中野实编著：《日本型政策决定的变化》日文版 东洋经济新报社，1986年 第203页。

② 梁田浩祺：《五五体制与日本社会党》日文版，ありえす书房，1981年 第164页。

它在国会活动中，尽管对自民党提出审议的政策法案有比较高的赞成率，但对自民党政策法案的最终形成还是具有比较强的影响力的。这一点从自民党在国会立法活动中的态度转变，多少可以得到反证。在 60 年代后期之前，自民党依据其在议会中的绝对优势和高速经济增长所营造的有利形势，使国会成为自民党政策的“追认机关”，成为在野党表达意见和抗议的场所。即使在这样的情况下，自民党在具体的立法审议中，还是遇到以社会党为首的在野党的有力抵制。因而，进入 70 年代面对在野党的多党化和“朝野伯仲”时代的出现，自民党不得不从“盛势凌人”的态度转向与在野党寻求妥协、合作的态度。因为，它清楚地知道，要越过拥有不受议席多少决定的影响力的在野党的抵制和抗衡，不是轻而易举的。在这样的情况下，妥协与合作是最好的解决问题的途径。<sup>①</sup>

在野党对自民党政策法案在国会中的审议，有两种策略：一是予以否决；二是对其进行修正。除了对有原则性冲突的政策法案或在具体问题上矛盾尖锐的政策法案予以否决外，对一般的政策法案，其中包括关系到国计民生的政策法案，在野党一般都采取修改政策法案，然后予以通过的策略。对政策法案的修改过程，实际上就是在野党作用于自民党的过程。这其中必然包含着在野党与自民党之间的利益交锋和协调，因为在野党对政策法案的修改要成立，也必须得到自民党的同意。一旦政策法案修改失败，在野党就很可能使其成为废案。原则上，在野党可以对任何政策法案提出修正案，但在具体的操作中，在野党对与自身所代表利益的有关领域的政策法案，提出修正要求的频

G·L·柯蒂斯：《日本型政治的本质——自民党支配的民主主义》，日文版，TBS 株式会社，1987 年 第 50—57 页。

率往往要相对高些。根据对各期国会法案审议情况的统计，日本国会中，法案审议中提出修正最多的是内阁委员会，大藏委员会和社会劳动委员会。当然，在各个时期，由于面临的问题不同，法案修正的主要领域也有所差别。法案修正不成立，其结果不外两个，要么强行表决，要么使其成为废案。据统计，在日本国会中，废案率比较高的委员会是文教委员会、内阁委员会和运输委员会。在文教委员会中，不少政策法规关系到意识形态，因而，很容易成为废案；而在运输委员会中有关国有铁路和航空港噪音等法案，由于自民党与社会党所代表的立场不同，对立明显，所以废案率也很高；内阁委员会中废案率最高的是关于防卫问题。<sup>①</sup> 这些事实表明，在野党在所坚持的原则范围和所代表的利益范围内，对自民党政策法规的成立还是具有比较强影响力的。

在野党在国会立法活动中保持一定的影响力，并在实际的立法活动中产生作用，对于战后日本社会发展来说，并不仅仅在于维持了日本议会民主制的发展，更重要的在于使日本战后的国家政策能在总体上保持相对平衡。这种平衡体现在两个方面：一是政策总体方面的平衡。日本的执政党与在野党之间所存在的差异，是不同意识形态、价值观念和政治理想的差异，因而，在野党对执政党政策法规所形成的作用和影响，在很大程度上是从对整个国家发展道路和方向的不同思考出发的。革新政党在这方面所持的理想主义，在一定程度上中和了保守政党在保守主义下所推行的反动路线对具体政策形成的影响，从而使指导国家发展的总体政策没有在民主、现代化、和平的发展轨道

<sup>①</sup> 佐藤诚三郎、松崎哲久：《自民党政权》，日文版，中央公论社，1986年，第144—148页。



上发生根本性的偏离。二是具体政策的平衡。一项好的政策应该给最大多数人带来福利，这就需要政策能尽可能广泛地综合与反映社会各方面的利益与要求。在野党代表多元的社会利益，它们对自民党提出的政策法规的修正或否决，实际上就是出于实现和保护一定社会利益的需要。因此，这种修正或否决，对有关政策最终形成来说，就是一个新的利益综合与调整的过程。80年代初期在年金制度修改的立法过程中，在野党中除民社党外，社会党、公明党和共产党都从大众利益出发，对有关年金制度修改的原案提出了修正要求，并提出具体的修正方针，明确表示若原案不作修正，那就在审议和表决中予以否决。结果，年金制度修改法案在最后通过时，不得不作小幅修改，并附带有相关的决议。<sup>①</sup>这样，最后通过的年金修改法案既表达了自民党所代表的一定利益与要求，同时也表达了社会党、公明党和共产党所代表的一定利益与要求，从而成为利益综合广泛，取向相对比较公正、平衡的法案。如果说政策总体方向的平衡，保证了战后日本现代化发展的道路比较正确的话，那么具体政策的平衡，则为战后日本现代化发展在比较现实与合理的战略指导下进行提供了重要基础。

## 五、在野党在野长期化的原因

日本战后民主改革所制定的民主宪法和所确立的民主体制，都为战后日本形成政党间轮流执政的政党政治，提供了法律和制度保障，而且在“五五体制”形成之前的战后日本政党政治

<sup>①</sup> 中野实：《现代日本的政策决定过程》，日文版，东京大学出版会，1992年，第54—78页。

中，政党轮流执政已经在具体的实践中走上制度化的轨道。在这过程中，政权不仅仅在保守政党之间轮流，社会党也曾从在野党跃升为执政党。然而，社会党左右两派统一，保守联合“五五体制”形成之后，日本政党政治中政权交替却就此止住，出现了自民党一党长期支配与在野党长期居野党地位不动的局面。“五五体制”的形成，是不同政治倾向的政党协调、联合的结果，并不意味着战后民主改革所确立体制的变化。因而，“五五体制”形成后政党间政权交替长时间停止，主要不是政治体制本身的问题。从自民党一党支配的整个历史来看，这其中的问题，在相当程度上，还是在直接承担政权交替的在野党身上。所以，战后日本在野党在野长期化的原因，应在在野党身上寻找。当然，在野党的存在，并非孤立的，它受到现实的社会、经济和政治环境的作用和影响。所以，体现在在野党身上的在野长期化的原因，既包含主观因素，也包含客观因素。在野党在野长期化的原因，概括起来，主要有以下几个方面：

第一，政党意识形态化。任何政党都有自己的政治纲领与政治主张，并以此指导自己的行动。作为战后日本在野党主要力量的社会党和共产党也不例外。这两个政党都从战前的无产阶级政党发展而来，都以在日本实现社会主义为奋斗目标，并在行动中，曾以马克思主义为理论指导。无论怎么讲，站在社会大众立场上，寻求实现人类进步理想的主张和为此所进行的努力，都是具有积极意义的。它们也正是凭着这种积极的、革命的政治倾向，与保守的自民党形成对立与抗衡，并在日本社会掀起具有历史意义的大众运动。但是，由于自身理论上的不成熟，再加上战后世界社会主义运动的影响，以党内左派力量为主导的社会党与深受左的路线影响的共产党，在战后日本政治生活中，不同程度地将社会主义的政治理想与政治主张，提升为比较绝对

的信念和信仰，从而导致一定程度的激进主义和教条主义。这种提升虽然曾在党的组织发展以及党的影响力和号召力增强等方面产生积极的作用，但是，它所引发的党内理论争论、脱离日本国情的教条主义以及现实政治斗争的战略和策略的僵化，都给党本身的长期发展带来许多负面影响。

第二，对现实的应变能力欠缺。这直接源于政党的意识形态化。首先，政党的意识形态化，使得政党的政策主张，在很大程度上不是来自现实的要求，而是来自作为党的意识形态理论本身。日本共产党就曾从社会主义基本原则出发，把对大企业的民主管制，视为共产党建立民主联合政府时所推行的经济政策的重要支柱，认为“对大企业的民主管制，是维护劳动者、农民、勤劳市民、中小企业家生活和营业所不可少的”。<sup>①</sup>其次，政党的意识形态化，使得党的政策转型，都必须基于理论的转型。理论是基于对现实的认识和总结，因而，它往往是在现实有了比较充分的展现之后才能形成。理论的形成并不难，但要从一种理论转向另一种理论，却是比较困难的。在理论出现教条化的倾向下，这种转变就更难了。因为，理论的转变，就是对新现实的正视和认识，从而也就意味着要放弃传统的认识与观念。理论形成的相对滞后性以及理论转型的艰难，决定了以理论转型为前提的政策转型很难及时顺应现实的发展，从而使整个政党对现实的应变能力变得比较有限。面对从 50 年代中后期开始的高速经济成长的出现以及社会结构、生产和生活方式所发生的变化，为了对应社会的变化，使社会党能在 60 年代重新振兴，在 1960 年，当时的社会党书记江田三郎提出了以“提高国民诸

<sup>①</sup> 杉正夫：《国政选举与政党政治——1945 年—1976 年综合分析》日文版，政治广报中心，1977 年，第 474—475 页。

阶层的生活水平”为中心目标的“结构改革”路线。该路线一提出，就在社会党内引起激烈的争论，争论的焦点之一就是如何认识当前的资本主义以及日本社会的现实。争论前后持续了六年时间直到1966年社会党才在“结构改革”争论的基础上形成作为社会党统一理论核心的决议，即“日本社会主义道路”的决议。然而，这个决议的基本点实际上是对50年代左派社会党纲领的回复。<sup>①</sup>由此，人们不难想象60年代社会党的具体政策是在什么程度上顺应60年代日本社会急速变化的。

第三，党内的矛盾与分裂。与自民党一样，日本各在野党党内也形成一定的派阀与派系。与自民党不同的是，在野党，尤其是革新政党的派阀或派系是围绕着不同的路线与政策主张形成的，而自民党的党内派阀主要是围绕着选举和权力分配形成的。因而，在野党内的派阀或派系的矛盾与对立，不仅是权力的斗争，更主要是不同路线与政策主张间的斗争。不同路线和政策主张之间的斗争，对于意识形态化的政党来说，本质上是不同理论的斗争，而一种理论要改变另一种理论、或使另一种理论退出论争的舞台，是十分困难的，结果，这种理论论争往往会长时间持续。党内的这种矛盾和斗争，对党的发展带来了三方面的影响：一是很容易导致党的分裂。50年代末社会党内的右派力量从社会党中分裂出来成立民社党的一个重要原因，是右派所坚持的路线与主张与占主导地位的左派的路线与主张严重对立。60年代主张“结构改革”的江田三郎同样在路线上与党内的左派形成长期对立，最后于70年代离开社会党，组织新政治团体——社会市民联合。二是影响党在实际斗争中的影响力和号

<sup>①</sup> 石川真澄：《社会党·民社党》见白鸟令编：《革新势力》，日文版 东洋经济新报社，1979年 第210—213页。

召力。党内激烈的路线对立和斗争，使党很难形成前后一贯的性格特征。社会党在战后初期，主要以片山哲、西尾末广为首的党的右翼势力为主导，因而体现出很强的中道政党的性格。但是左派于 1949 年在社会党内取得胜利后，社会党也就从中道政党转为激进政党。而到了 70 年代末，随着党内左的势力衰退右的势力抬头，社会党又右倾化。<sup>①</sup> 三是党内激烈而持久的路线斗争，在增大党的内耗，削弱党在实际政治斗争中的力量的同时，也使党无法确立真正有效的政策主张。这三方面的问题直接影响在野党跃进为执政党所需要的社会信任和支持。在 60 年代，社会党围绕着“结构改革”而在党内进行的激烈争论，就曾使社会党的社会支持力量陷入低迷状态。<sup>②</sup>

第四 大众组织路线的不成功。“五五体制”形成后，考虑到以后政治斗争的需要，自民党与社会党都进行了使党的组织大众化的“大众运动”，力求使自身成为具有广泛大众基础的国民政党。但是，在这场运动中，由于主客观原因，双方都没有达到预期的目的，社会党最后取得的成果比自民党还要差。同样，共产党也于 60 年代开始了“大众运动”，取得了一定成果，扩大了党势，但到了 70 年代，共产党的大众组织路线就搁浅了。<sup>③</sup> 因此，实际上，战后在野党，包括以实现社会主义为目标的革新政党，和自民党一样，在本质上都不是大众性国民政党。从社会党党员中议员所占的比例情况来看，社会党还没有脱去“精英型”

饭冢繁太郎：《革新的新展开》白鸟令编：《日本政党地图：80—90》，日文版 学阳书房，1980 年 第 204—206 页。

② 石川真澄：《社会党·民社党》见白鸟令编：《革新势力》日文版 东洋经济新报社，1979 年 第 204—210 页。

杵正夫：《国政选举与政党政治——1945 年—1976 年综合分析》日文版，政治广报中心，1977 年 第 463—464 页。

政党的基本特征。在这样的组织形态下，在野党的活动就不得不依靠党外的政治力量。以社会党为例，社会党就在很大程度上依存于日本的劳动工会组织，不论在选票、政党活动资金以及党的干部上都靠劳动工会的支持。劳动工会组织是相对独立的政治组织，社会党在与它们建立密切的相互支持关系时，虽然也强调了双方各自独立和相互尊重的重要，但由于社会党必须得到劳动工会的支持才能保持正常的影响力和进行有效的政治活动，所以，实际上，社会党常常要受到这一背后支持力量的制约和影响。战后日本最大的劳动工会联合组织是“总评”。作为社会党靠山的“总评”对社会党能产生直接的影响，它在政治倾向上的任何一次左右摇摆，都直接影响到社会党内左右势力间的权力关系以及党的整个政治倾向。<sup>①</sup>更为复杂的问题是，无论在“总评”兴盛时期还是在“总评”衰败时期，日本的各劳动工会并非铁板一块，它们各有各的利益，各有各的政治倾向。这样，各劳动工会对于它们所支持的社会党来说，实际上就和各种压力团体没什么两样了。这种情况，一方面使社会党在实际的政治活动中，很难完全依自己的意志行事，另一方面也使社会党党内的派系进一步分化及其相互之间的矛盾更加尖锐。所以，大众化路线的不成功，给社会党带来的结果是：党的自主性大大削弱，不得不在多重组织、多重意志的制约和影响下活动。对于战后新兴的在野党来说，大众化路线的不成功，就意味着它们很难形成能与深植传统、财源茂盛的自民党相抗衡的实力。

第五，经济与社会的变化。反安保斗争结束后，自民党就把整个政策的重心从政治转向了经济，从而迎来了战后高速经济

<sup>①</sup> 饭冢繁太郎：《革新的新展开》，白鸟令编：《日本政党地图：80—90》，日文版 学阳书房，1980年，第204—206页。

成长时代。这个转变，一方面使自民党避开了政治斗争的风头，并在积极的经济与社会发展中重塑国民的支持和信赖；另一方面使社会告别理想的政治时代，转入现实的经济时代。随着这种时代的变化，主张阶级运动和政治革新的革新政党发展所赖以存在的社会基础却相应地弱化。这样的一消一长，导致了 60 年代自民党兴盛，而革新政党低迷的局面出现。在这种变化中，经济与社会变化所导致的国民政治意识形态的变化，是导致革新政党走向低迷的一大关键。这体现在以下三方面：1. 经济高速增长使日本社会迅速城市化，大量人口移至城市，城市劳动者急剧膨胀。这对于以城市劳动者为主要社会基础的革新政党来说，无疑是一个有利的发展趋势。但是，这种有利趋势很快就被大众政治意识的转型所化解。随着经济高速增长而发展起来的日益管理化的社会和组织化的企业权威，使进入城市和企业的劳动者很快就被新的社会机制和企业权威所整合。相对有序、稳定的社会与劳资冲突的缓和，使得人们告别激进的斗争和革命。这就直接导致革新政党社会基础的弱化。2. 随着经济发展所带来的生活条件的改善以及新欲求的动员，使得人们的关注取向从公的利益转向私的追求，从政治上的激进转向生活上的保守，“中流意识”成为社会的主导。<sup>①</sup>在这样的态势下，大众政治意识发生分化，形成了三种状态：一是对政治不关心；二是倾向于维持现状，主张依现实的逻辑发展，因而趋向于保守；三是倾向于革新，但关注的焦点已不是国政，而是切身利益的维护和实现，于是出现了地域性的市民运动和住民运动。大众意识的多元分化，使得革新政党的社会支持力量在整体上发生动摇，无

<sup>①</sup> 石川真澄：《日本政治的现状》日文版 现代理论社，1981 年，第 203—230 页。

力与自民党全面抗衡。3. 大众政治关心从国政转向地域政治，使得革新政党与自民党在国政层面上的抗衡失去了有力的社会支持基础。结果，革新政党在 60 年代和 70 年代不得不把与自民党政权斗争的焦点从国家政权层面转向地方政权层面，形成了有影响的革新自治体运动。当然，革新政党的影响在经济与社会发展形势下的弱化，也与革新政党在经济和社会变化之后没有及时有效地进行战略转移有关。

第六，在野党之间存在着距离和矛盾。在自民党“一党独大”的支配体制下，个别在野党要想单独抗衡自民党，并实现政权更替是十分困难的。“五五体制”形成初期的社会党曾有过这样的实力，并且出现过这种可能，但由于党内的矛盾以及最后的分裂，不仅失去了机会，而且也失去了原有的实力。因而，对于战后日本政党政治发展来说，要实现政权更替，必须进行有效的党派间联合。但是，通观自民党一党支配的整个历史过程，除了自民党在低落时期曾与从自民党中分裂出来的新自由俱乐部为争取政权而有过联合外，在野党之间为实现政权更替而进行有效联合，只有设想，没有有效的行动。直到 90 年代，在自民党大势已去的情形下，在野党在从自民党中分化出来的党派的积极促进下，才联合起来，把自民党拉下政权舞台。在野党在对抗自民党上长期无法实现有效联合的关键，在于在野党之间存在着一定的政策距离和种种矛盾。

在在野党多党化和“朝野伯仲”时代出现之前，作为主要在野党的社会党与共产党就在意识形态、组织路线上存在着激烈的斗争，明确表示排斥和反对共产党的“总评”对社会党的影响以及在两党之间所制造的各种矛盾，更使两党的矛盾与斗争复杂化，使相互之间原有的距离增大。进入 70 年代，由于经济危机和社会矛盾加剧，自民党的统治走向低潮，在议会中对在野党



已没有绝对的优势。在这种形势下，面对自民党有丧失过半数的可能，在野党正式明确提出了建立联合政权的构想，以求出现“保革逆转”。所以在 1974 年参议院选举之前，各在野党都提出了各自的联合政权构想：公明党提出了“中道革新联合政权”的构想；社会党提出了由反自民党的全在野党组成的“国民联合政府”的构想；民社党提出了将共产党排斥在外的“革新联合国民政府”的构想；共产党则提出了只与社会党中革新阵营联合的“民主联合政府”的构想。1974 年的参议院选举并没有出现在野党所预想的“保革逆转”所以这些构想没有真正付诸实施。这些构想的出现，一方面表明在整体上已具备与自民党抗衡实力的在野党意识到相互之间联合是实现政权更替的必然途径；另一方面表明在野党相互之间存在着一定的距离，各自都有自己的主张和设想，并都试图按照自己的意愿实现联合，缺乏总体上的协调性和一致性。这次联合虽然没有成为现实，但却从此开始了在野党走通过相互联合实现政权更替的道路。1979 年末，以公明党为中介的新的联合潮流再起。1979 年底，公明党与社会党达成了“日本社会党与公明党关于联合政权的合意”，从而在实际上形成了社会党、公明党与民社党三党联合的新态势，力图在 1980 年的参众两院同时选举中获胜。由于社会党在这次联合中放弃了原先主张的“全在野党联合”路线，把共产党排斥在外，体现出明显的右倾趋向，因而遭到共产党的激烈攻击与批判。共产党把“社公合意”视为“反共保守联合路线”。<sup>①</sup>最后，由于大平正芳首相的突然去世，使在野党在选举中的共同攻击目标丧失，再加上共产党的激烈批判以及三党之间难免的矛

<sup>①</sup> 吉冈吉典：《危机中的社会党》，日文版，新日本出版社，1982 年，第 99—103。

盾，在野党的联合在自民党再度取得选举胜利中崩溃。选举前民意调查表明，大多数选民对相互间矛盾重重的在野党建立联合政权不抱希望。<sup>①</sup> 这两次联合建立政权的构想与行动的失败表明：在野党之间的意识形态、政策主张的距离以及相互之间各自为政、相互批判的偏狭性，<sup>②</sup> 使得在野党很难形成联合的力量共同对付自民党从而摆脱在野党的地位实现政权的更替。

第七，体制的限制。战后民主改革所确立的政治体制，在总体上保证了在政党政治下政权交替的可能，但是，这并不意味着具体确立起来的制度在所有方面都有利于政权交替的实现。战后确立的中选区制选举制度，就在一定程度上限制了政权交替的可能。日本战后的最初选举实行的是大选区制，选举结果，多党化倾向出现，革新政党以有力的态势登上权力舞台。为了限制革新势力，当时自由党和进步党两个保守政党，在取得占领当局同意之后，在众议院强行通过中选区选举制。中选区选举，同时兼有对小党有利的大选区选举制的特点和对大党有利的小选区选举制的特点。<sup>③</sup> 前一特点在政党政治中很容易导致多党化的出现，“五五体制”出现后形成的自民党与社会党两大政党对立局面无法长期持续的一个重要原因就在于此；而后一个特点则对具有很强实力的自民党长期保持优势地位是十分有利的。保守政党所选择的这种选举制度，虽然没有完全限制在野党在选举中获胜当政的可能，但制度本身对在野党所起的分化和限

① 福冈政行：《现代日本的政党政治》日文版 东洋经济新报社，1988年 第155—158页。

② 饭坂良明等著：《趋向联合政治的潮流》，日文版，东洋经济新报社，1979年 第190—191页。

③ 柚正夫：《国政选举与政党政治——1945年—1976年综合分析》日文版，政治广报中心，1977年 第240—241页。

制作用，却为保守政党长期执政提供了条件。这是认识在野党在野长期化时必须看到的一个重要的制度原因。

从上述分析的原因可以看出，战后日本在野党落为“万年野党”的主要原因，不仅在于在野党本身的实力与社会基础过于有限或政治体制的不民主以及执政党的压制，而且在于在野党本身在组织上、路线上以及具体的战略、策略的选择上不成熟。在许多情况下，不是自民党击败在野党，而是在野党自己打败自己。在野党实力的有限和政治上的不成熟，使自己长期居于在野党的地位，而在野党长期居于在野党地位，就使得自身更难以从不成熟走向成熟，同时，也就难以扩展自己的实力。因为，在在野党在野的地位上，很难获得执政党所拥有的发展资源和发展条件。这种内在的恶性循环，大大限制了在野党的发展。

在野党在野长期化与自民党长期一党支配，在日本战后政党政治发展中，是一个互为因果的关系。这个关系反映出战后日本政治发展实际上是不平衡的发展。从这个意义上讲，在野党在战后日本政治中对执政党的牵制，并没有全面实现战后日本政治的平衡。但是，在自民党长期一党支配的事实下，在野党对自民党多方面的牵制作用，还是在比较大的程度上，使战后以自民党为主导的日本政治发展，在深层次上平衡于民主主义与和平主义的发展轨道；使自民党一党统治所决定的战后日本社会发展，平衡于合理的现代化发展轨道。从这个意义上讲，在野党是在自身无法获得与自民党平衡发展的条件下，促使以自民党为主导的战后日本政治与社会发展保持整体的相对平衡。



## 第三部分

# 问题·挑战



# 第十章 民主贫困与政治腐败

## 一、经济主义政治发展与民主贫困

政治发展是各国现代化的重要组成部分，其核心目标是实现政治民主化。在现代化发展过程中，政治发展的地位及其方式，是由整个现代化发展战略决定的。从历史发展的一般规律来看，经济发展与政治发展之间存在着很强的相互促进关系，因而，保持经济与政治发展之间良好的互动关系是一个国家全面实现现代化的关键。当然，在整个现代化发展中，经济发展一直是动力源泉。所以，许多后发性现代化国家，都追求在经济发展的基础上实现政治发展的现代化模式。日本的现代化发展也没脱离出这一模式。1979年1月25日，大平首相在其执政后的第一次国会施政演说中清楚地表达了这一点，他说：“战后三十余年，我国一心一意致力于经济发展，取得了显著成果，这是明治维新以来以欧美为榜样所进行的现代化的精华。”然而，从日本现代化发展的整个历史过程来看，日本具体发展模式与其他国家有所不同，即它完全把政治发展置于从属经济发展的被动地位，从而不仅使政治发展失去了与经济发展之间良性的互动关系，而且使政治完全成为经济发展的工具，以至于应该随经济

发展而发展的政治不时地停顿下来，并向后倒退几步，这种发展模式在战前导致了军国主义的统治。到了战后，在保守政党支配下，这种发展模式被继承了下来。只是到了已成为经济大国，并意识到应在此基础上努力成为生活和政治大国时，日本才开始反省这种发展模式。大平首相在其第一次国会施政演说中，表达了这种意向，他认为，随着日本现代化经济大国目标的达成，为了促进自然与人的和谐、自由与责任的均衡以及内心精神世界的发展，国家的发展应在已取得的物质文明基础上，从以往“经济中心时代”转向“重视文化时代”。

日本这种以经济为绝对主导的经济主义政治发展模式，与日本从明治维新以来现代化发展所追求的终极目标密切相关。明治维新是在内忧外患的背景下产生的。传统上一直试图摆脱岛国的局限，并成为亚洲乃至世界一大强国的日本，在西方列强冲击所形成的客观刺激下，一开始就把成为像西方国家那样发达的，从而能与之并立、抗衡的世界强国，作为自身现代化发展目标。所以，明治维新开启的日本现代化，有三个基本目标：文明开化 富国强兵 立身出世 其中“富国强兵”是目标的核心<sup>①</sup>。明治维新所试图建立的，与其说是像西方国家那样现代化的日本，倒不如说是像西方国家那样强大的日本。在“富国强兵”目标统帅下，基于日本的传统与现实需要，当时的藩阀政府所选择的政治发展目标是比较保守的，在自由民权运动的压力下，引进了普鲁士的君主立宪制。这一选择完全是出于实现“富国强兵”的需要而作出的，从当时的历史与社会发展条件来看，客观上也符合日本社会从封建社会向资本主义社会转型中寻求稳定、统一和发展的基本要求。现代化发展的趋势表明：君主立宪制仅

① 武田清子：《比较近代化论》日文版 未来社，1984年 第164—190页。



仅是一个过程或一个阶段，而不是目标，但事实上，从明治维新开始，日本就把建立和完善君主立宪制作为日本政治发展的最终目标。不仅传统的藩阀政府如此，日本近代的政党也是如此。

在明治维新中，明确提出政治发展要求的主要是自由民权运动分子，他们在自由民权运动中，高举自由、民主、人权的大旗，力图在日本实现西方式民主社会。但是，他们的具体政治目标很低，就是立宪，开设国会。因此，当他们在帝国开设的议会中实现了参政、议政的基本目的之后，就把更高的民主要求放弃了，从而把原来对政治发展的所有要求，都化为对他们所争取到的君主立宪制的维护和发展上。因而，日本近代政党在被以伊藤博文为代表的藩阀势力所同化，并在天皇制中参与和执掌政权后，除了全面继承明治维新所提出的现代化战略目标之外，就对政治发展没有什么新的要求和设想了。大正中后期与昭和初年，直接活跃于政治权力舞台的政友会和民政党所提出的施政纲领，都不过是对明治维新所提出目标的具体化和操作化。在他们看来，在天皇神圣权威统治下，政治发展已基本完成，国家发展的核心任务就是推进经济的发展与社会的进步，实现久已有之的强国之梦。在这种保守思想下，他们对当时兴起的社会主义运动和政党采取了敌视的态度，并予以压制；同样，也是在这种保守思想下，为响应国家利益的召唤，他们甚至“牺牲自己”，把国家完全交给军部势力统治，致使日本最终走上自我毁灭的军国主义道路。因此，可以说，在日本特定的社会、历史和文化背景下产生的日本保守政党，除了为寻求自身的存在与发展，在其发展的早期对政治发展提出过明确的要求之外，就没有对日本政治发展提出更多、更高的要求。从其走入政权体系，成为执政力量那时起，保守政党就把明治维新所表达的现代化发展目标，作为其指导国家发展的核心目标，从而把明治维新以来

以“富国强兵”为核心目标形成的日本现代化发展模式完全继承了下来，并从中形成了经济主义的政治发展模式。

这种经济主义的政治发展模式，基本上被战后保守政党完全继承。这与战后的官僚和政治家与战前的官僚和政治家之间有很强的继承性和延续性有关。军国主义的失败，使战后日本现代化发展不得不放弃明治维新提出的“富国强兵”的核心目标，但是，从战前延续下来的政治家和官僚，并不想因此放弃明治维新以来一直追求而没有彻底实现的梦想，即使日本成为世界强国。因而，战后保守政党为现代化发展所确定的目标虽然与战前的有所不同，但在使日本成为世界强国这一点上与战前的没有什么两样。在以经济发展为核心的现代化战略下，战前已形成的经济主义政治发展模式，就自然而然地通过战前延续下来的政治家和官僚，被战后的保守政党所继承。应该指出的是，战后现代化发展的政治背景与战前的完全不同。战后的占领改革使日本建立起了一套比较完整的西方式民主制，并在宪法保障下展开现代民主政治因而与战前相比战后的现代化是在更高层次的政治背景下展开的。这种政治背景所蕴含的政治发展要求，对于本来仅满足于君主立宪制的保守政党来说，超过了他们的需要；而对受战争严重冲击的战后日本社会来说，虽然没有超出他们的理想，但却超出了他们经济与社会生活的现实。在这趋势下，具体指导战后现代化发展的保守政党，在“强加的民主”下，所全力发展的不可能是民主，而只能是经济。这一客观现实，进一步促进了战后保守政党在指导战后现代化中推行经济主义的政治发展模式。

由于这种发展模式完全以经济为中心展开，而现实的经济发展水准以及经济发展对制度与体制的要求，实际上都不同程度地落后于战后民主制度和体制所提供的条件和发展可能，所

以，主观上就不愿意接受这套民主制度的保守政党，出于实现强国之梦和永久统治的需要，在推行这种政治发展模式时，自然不可能以现实的经济来保证已有的民主成果，相反，却是努力使现有的民主制度如何更好地适应现实的经济需要。从现代化发展的内在要求来看，不否认这其中合理的成份，但是从保守政党的保守主义政治倾向来看，这其中的非合理成份则更多些。正是这些非合理成份使形成于战后民主改革的民主政治，在战后的政治发展中，不但没有得到有效的发展，反而走向贫困。下面分析的战后日本经济主义政治发展的三个基本特征，能充分说明这一倾向。

第一，民主的日本化。对于作为二战战败国的日本来说，战后的民主改革是强制性的，因而，民主改革所确立起来的民主政治是“强制的民主”。<sup>①</sup>在这强制的民主改革下，日本不但确立起了一套现代的民主制度，而且制定了一个保障民主政治的新宪法。由于民主改革的政治目的很明确，即彻底根绝日本的军国主义，使日本真正走上民主主义的发展道路，所以，强制民主改革力图在经济、政治、教育、文化和社会生活的各方面都能在彻底摧毁旧的制度与结构的基础上，按照民主的原则，确立起新的制度与结构。从改革中建立和发展起来的新的制度、结构与组织来看，这场民主改革对于日本来说是“革命性”的。慑于占领当局的压力，在占领改革中复活的保守主义政党和在占领“间接统治”中保留下来的官僚队伍，尽管对民主改革都不是十分积极，但还是配合和接受的。因而这场“革命性”的改革在短短的时间里，使日本社会在民主政治的硬件上有了很大发展。

<sup>①</sup> 神岛二郎编著：《现代日本政治结构》日文版 法律文化社，1985年，第9页。

但是这场改革毕竟是“强制”进行的，所以占领改革一结束，保守政党在实现“日本独立”之后，就对民主改革形成强烈的反弹，出现了限制民主主义、甚至反对民主的“逆流”。这股“逆流”的出发点有两个：一是重建日本的政治秩序；二是从日本国情出发，重新选择和修正占领改革中所确立的法制和所制定的政策，其目标是1949年重新上台执政的吉田自由党所表达的目标：“恢复和夺回新宪法夺去的东西”从而使日本真正成为“独立的、主权的”国家。<sup>①</sup>在这战略思想指导下，在占领统治结束后，保守政党开始了“自主”的政治发展。由于占领结束后，日本社会还受到国际社会的监督，并对以日美安保条约为基础的日美政治军事同盟有很强的依赖性，所以，虽然这一政治发展的真正目的是想对战前体制的回复（对此，后面一节将作具体分析）但其表现出的形式却是民主的日本化。

在促使民主日本化的政治发展下，保守政党一方面对社会重新建立起了一整套有效的控制系统，对国民进行新的制度、组织和意识形态的统合；另一方面在教育、文化、地方自治等各个领域，重新集中起在民主改革中下放的权力，重建中央集权的领导体制，以便使战前国家主导的现代化发展模式在战后重现。这样，民主改革所确立的民主政治，从体制到精神，都在“日本化”的逆流下发生变型。这种由保守政党改造后形成的“日本化的民主”，成为战后日本政治生活的主导。保守政党在推进战后现代化发展中，为政治变革和发展所做的任何努力，都没有超越出这种“日本化的民主”。“日本化的民主”虽然也抽象地拥护和尊重民主主义与自由主义，但实际上把民主主义和自由主义

<sup>①</sup> 内田健三郎：《战后日本保守主义》，日文版，岩波书店，1969年，第1—14页。

都嫁接在日本传统的国家主义和权威主义上，因而，最后所达成的主要不是基于社会主体的权利、利益和要求的规则与秩序，而是基于国家利益和国家统制所需要的规则与秩序。保守政党的长期统治为“日本化的民主”的维持与发展提供了稳固基础。

第二，政治的经济化。保守政党所推行的使民主日本化的政治路线，对于刚刚从专制下摆脱出来的日本民众来说，无疑是政治的复辟因而它遭到社会的反对和抵抗。50年代中后期，围绕着警职法修改和安保条约修改而展开的轰轰烈烈的民主运动，使保守政党看到民主日本化的极限，因而，保守政党在基本确立起以保守政党为核心的政治统治体系之后，就放慢民主日本化的进程而代之以新的发展路线，即政治的经济化”。

政治经济化，形成于“反安保斗争”之后的经济高速增长时期主导着60、70年代的日本政治发展，并对战后日本政治发展产生深刻的影响。从保守政党推动这一路线的动机和背景来看，它是两种需要的有机结合：一方面是战后日本急于全面实现现代化的需要；另一方面则是保守政党为避开反安保斗争之后所面临的社会批判的锋芒，巩固长期政权的需要。由于前一种需要不仅是保守政党的需要，而且也是日本社会大众的需要，所以，这一路线很快引起社会的自觉呼应。政治的经济化形式上主要体现为两个方面：一是政府把工作的重心从政治转向经济，专心致力于经济的发展，并在经济主义下组织和协调社会；二是以经济利益诱导国民，从而缓和现代化与民主动员所形成的政府与社会之间紧张的政治对抗。从日本近现代历史发展的逻辑和当时现实发展的状况来看，这一路线的转换是有其合理性的。但是，从政治发展的角度来看，保守政党在这路线展开过程中，以现代化的动员为契机，对国民进行传统国家主义的灌输，以及以现代化建设与推进高速增长经济成长为契机，对社会进行的以

业为核心的统合，具有很大的不合理性。因为，它限制了民主政治展开和发展所需要的社会主体的发展。

从对国民进行传统的国家主义灌输来看，对国民进行的天皇意识与不作反省的民族意识的教育，其实质是要国民在忠于天皇的精神下，完全奉献国家。以对天皇的忠心，育成对国家的爱，是战前天皇制下典型的社会统合模式。战后保守政党重新树起这一模式，不仅违背日本的历史发展潮流，而且完全否定了民主的基本精神。<sup>①</sup> 从以企业为核心的社会统合来看，通过大型企业的发展来有效地统合社会，无疑是保守政党推行的政治经济化的一大“杰作”。因为在这里，保守政党不仅达到了实现经济高速成长的经济目的，而且也达到了对社会进行有效统合的政治目的。日本社会比较强烈的集团意识、权威观念和保守政党的利益诱导，是企业统合的重要基础。因而，这种企业统合很快就产生两种后果：一是在集团意识、奉献精神 and 利益诱导下，企业劳动者放弃自己的许多权利，作为“企业社会”的一员，完全服从于企业的权威，奉献于企业的事业。据电机劳联的调查，在男性工人中，企业的“忠诚”派，在 1975 年占 21%，在 1982 年为 25%。<sup>②</sup> 二是由于人们的生活空间从社会转向企业，把企业的发展与个人的生活和利益紧密相联，结果许多人脱离原先所属的“革新”阵营，倾向于认同现实体制，专注于个人成长和幸福的保守化。<sup>③</sup> 传统国家主义的灌输，限制了国民民主意识的

宫田光雄：《现代日本的民主主义》日文版，岩波书店，1969年，第47—58页。

② 白川真澄：《日本国家的支配结构》见《现代日本支配结构》日文版，新地平线，1984年，第43—44页。

宫田光雄：《现代日本的民主主义》日文版，岩波书店，1969年，第71—80页。

发育；而企业权威的统合，则淡化了国民民主意识与民主要求，在这两方面作用下，民主发展所需要的社会主体自然无法得到健康的发育与成长。

因此，在经济主义下，政治经济化的实质是：避开直接的政治行动，通过间接的经济组织和发展，确立起国家对社会的全面制约和控制。在天皇权威、企业权威和政府全面主导下形成的日本式的管理社会，就是这种政治发展路线的具体产物。以“忠诚”、“服从”为基础，以制度、规范为机制确立起来的管理社会，给经济发展带来秩序的同时，却使政治发展失去了能动的国民。<sup>①</sup>没有能动的国民，民主政治的发展与完善，自然也就没有有力的社会基础，因而趋向贫困也就在所难免。

第三，议会政治的空洞化。代议民主是现代化民主政治的基本形式，作为代议机构的议会，是民主实践的核心场所。日本近代政党正是为争取代议民主，响应议会开设而成立的，并在战前的帝国体制下，为保持在议会中的地位，推进议会的发展，进行了种种努力。战前的议会，作为天皇的辅助机构而存在，没有多少实权，不是整个国家体制的核心。战后的民主改革在推翻了以天皇为核心的战前帝国体制后，确立起了以议会为核心的议会内阁制。从此，议会成为日本政治的核心，成为日本民主政治发展的主要象征。与议会内阁制相呼应，日本形成了多党政治。从西方民主政治的基本原理来讲，在多党政治下，议会要在政治生活中扮演更重要的角色。然而，日本的事实却表明了另一种倾向，即在多党政治下，议会趋向空洞化。

战后世界资本主义的发展，都积极主张国家应在经济生活

<sup>①</sup> 白川真澄：《日本国家的支配结构》见《现代日本支配结构》日文版 新地平线，1984年，第50—51页。

中居主导地位，日本也不例外。由于日本面临着繁重的现代化发展任务，再加上战前就有国家主导经济发展的传统，所以，与其他国家相比，日本更强调国家的这种主导地位。在这种政治主张下，随着国家对经济和社会干预加深，政府的行政权力必然扩张 与此相应 议会弱化。因此 在战后西方世界发展中 议会地位和权力的弱化是一个普遍的政治现象。日本到战后才真正确立起议会民主制，在极力强调国家主导地位的情况下，与本来就有传统的官僚行政发展相比，议会发展自然要相对缓慢些，其地位也相对低些。然而，在日本，使议会政治空洞化的真正原因并不在此，而在于另外两个方面：一是自民党的长期一党支配统治 二是党、政府和议会的高度一体化。

日本战后政党政治的最大特征是多党制下的自民党一党长期支配。在议会政治中，一党长期独大，首先意味着一党长期在议会中拥有多数，在多数原则下，拥有多数的政党，就不仅能主导议会对政策法案的审议和表决，而且能有效地影响议会中的在野党和无党派势力，从而实际上掌握议会这一民主机器，并使议会的民主程序和原则趋向形式化。在自民党执政期间，政策法案的高通过率多少说明了这一点。其次，在议会内阁制下，一党长期独大，就意味着一党长期掌握政权，组织政府。这一方面使议会政治中政党轮流执政的民主机制停滞，议会政治趋向一党独裁；另一方面使议会中的在野党在长期的在野中，由于丧失执政的可能，政策形成能力弱化，因而作为反对党的反对机能也趋向弱化；与此同时，长期在野使在野党在为反对而反对的同时，也对强大的执政党多少形成了非正式的依赖和妥协关系，从而客观上助长了执政党对议会政治的操纵。这些现象在自民党与在野党的关系中都有明显的体现，其后果必然使议会政治趋向空洞化。



议会政治空洞化的另一个原因是“党政议”的高度一体化。这种一体化通过两个机制形成：一是政党政治中的政党官僚化；二是以委员会为中心的议会审议制度。政党的官僚化，使自民党的决策核心与政府官僚形成密切联系。在“党高官低”态势下，政府具体部门的决策和官僚的活动，都直接受到自民党组织和党的核心成员，尤其是“族议员”的干预和影响，从而使党政关系趋向一体化。另一方面，在以委员会为中心的审议制度下，长期居议会多数席位的自民党，通过自身设立的与国会中各委员会基本对应的部会组织，与国会中的各委员会形成全面的联系。由于部会的重要成员往往是国会相应委员会的成员，同时，基于多数的优势，自民党又在大多数委员会中占据主导地位，这样，自民党各部会组织与有关的国会委员会的组织关系，也在一定程度上趋向一体化。基于这种组织的一体化，自民党实际上操纵了国会中各主要委员会，从而在自民党的一党统治下，形成了以自民党为中介“党、政、议”三位一体的权力与决策模式。在这模式中，自民党是主导力量，它的作用不仅破坏了政党政治下的政府官僚的政治中立性；而且架空了议会原有的功能与作用。

议会政治空洞化所带来的直接政治后果是国家机器被单一政党所操纵，党的意志代替国家意志，党的政策代替国家政策，<sup>①</sup>从而在议会政治下，形成一党独裁。这样的政治后果，不仅限制了民主政治的发展，而且也使已有的民主政治成果虚无化，从而在整体上导致日本民主的贫困。

表现为上述三大特征的经济主义的政治发展，从表面上看，是日本战后推行经济主义的产物，但从经济主义本身产生的历

① 山口二郎：《一党支配体制的崩溃》，日文版，岩波书店，1989年，第128—138页。

史以及经济主义政治发展的精神核心来看，实际上是主导日本政治生活的保守主义政治的产物。因而，它不是随经济主义的发展战略的消失而消失的，相反，只要保守主义政治还存在，这种政治发展模式所具有的基本特征就不会消失。80年代日本政治发展的事实证明了一点。中曾根上台后提出“战后政治总决算”，明确表示要走出经济主义时代，为实现政治大国和文化大国而努力，然而，实际的政治发展却依然是按照旧的政治逻辑展开。政治大国化努力所表露出的军事大国化倾向，已充分表明非经济主义时代的政治发展并没有突破占领结束后兴起的保守主义政治发展模式，因为，这种以再军备行动为具体内容的军事大国化，实际上并不是80年代的东西，而是50年代的东西，是自民党尚未成立时就已形成的。保守主义政治在日本具有很深的社会、历史和文化的根基，它在使日本成为经济大国上所起的重要作用，为其长期影响日本社会提供了稳固的基础。因此，在日本，民主贫困的消灭，不可能像经济富裕的实现一样，可以在比较短的时间内完成，而可能需要有一个“万里长征”的过程。

## 二、民主政治中的保守逆流

从明治维新以来的整个历史发展过程来看，日本经济主义的政治发展，实际上包含着两个明显的倾向：一是以经济发展统帅政治发展，政治发展处于被动地位；二是政治发展总是越来越落后于其发展的起点，在战前，从君主立宪制退回到军国主义的独裁统治；在战后，从现代西方民主政治退回到日本化的民主政治。在实际的发展中，这两种倾向之间有着十分密切的内在联系。产生这两种倾向的原因很多，其中一个非常核心的原因是

日本政治发展中强大的保守主义的作用和影响。就战后日本政治发展而言，它与保守政党推行的保守政治就密切相关。因此，要认识战后日本民主的贫困，不能不认识保守政治对战后民主政治发展的作用与影响。

日本保守政治的主体是成长于战前、成熟于战后的保守政党，其意识形态是从战前国家主义下培养出来的，后来又多少揉进民主主义成分的保守主义；其文化背景则是源于日本传统并深藏于日本国民情神中的保守意识。因而，在日本，保守政治不仅有很强的承担主体和很深的历史根源，而且有很深厚的社会和文化基础。在战前，保守政治助长了日本军国主义的发展；而在战后，它限制了民主主义的发展，使日本的民主趋向贫困。从日本战后的历史发展来看，保守政治在战后所形成的以复古的历史观为基础，以国家主义为核心，以战前国家为取向，以保守长期支配为目标的“保守逆流”，是战后日本民主政治发展的最大障碍。战后日本经济主义政治发展具体特征的形成，都与这股逆流的作用与影响有关。这股逆流的源头在战前的保守政治 因此 分析这股逆流 必须从战前开始。

日本近代政党 虽然是在民主运动中诞生的 但由于历史和社会文化条件的限制，加上政党本身阶级的局限性和目标的有限性 在诞生之后 就开始趋向保守 伊藤博文政友会的成立 可以说是这一发展的关键点，从此之后，日本近代政党就完全作为战前天皇制下的一个有机组成部分而存在。随着日本近代政党融入帝国体制，日本近代政党除了与旧的藩阀等势力进行有限的抗争，以保证自身存在的体制空间和应有的政治地位外，对帝国的体制、意识和目标表示了高度的认同，从而积极为以天皇为最高权威的帝国事业服务。因此，当政党政治在战前全面展开时，从民权运动中诞生的日本近代政党就完全保守化了，从而脱

胎出日本保守政党。

在战前，保守政党的政治倾向是拥护天皇统治，赞成以天皇为中心的国家主义。在战前两大保守政党中，相对于政友会要进步些的民政党，在政纲第一条中，在强调要努力实现议会中心政治的同时，就明确把这种政治置于天皇统治之下。基于这种政治立场，加上出于维护自身所拥有的政治、经济利益的需要，在战前，保守政党就对要求改变天皇支配，实现国民支配的社会主义运动进行了阻挠和压制。1924年在维护帝国宪法，保证政党在帝国体制中地位的共同目标下走到一起的“拥宪三派”，以反对“改变国体”和制止“对私有制否认”为名在议会内通过了旨在反对社会主义运动，保障帝国体制的“治安维持法”。<sup>①</sup>在战前保守政党中，最为保守的是政友会。它对民政党提出的在天皇统治下搞议会中心政治这种已经十分保守的政治主张，依然予以激烈的反对，认为这种主张是主导民主主义潮流的英美政治主张，与日本的国体不相容，如果依此发展，那么主权归属天皇一人的社会就会陷入混乱，帝国宪法精神就会受到蹂躏，所以，绝不能允许这种主张实现。<sup>②</sup>进入30年代，在帝国主义影响下，战前保守政党总体上都更趋向保守。1935年法学家美浓部达吉提出的否定君权万能论的天皇机关说，在日本引起轩然大波，为了反对这种主张，并消除其所造成的影响，帝国议会在同年三月作出了“关于国体问题的决议”，来进一步提高天皇统治的合法性。在表决中，不论政友会，还是民政党，都表示赞同，最后全场一致通过。在这事件之后，保守政党就完全与军

石田雄：《近代日本政治结构研究》日文版 未来社，1956年，第30页。

② 栗屋宪太郎：《昭和政党》《昭和历史》（6），日文版 小学馆，1983年，第41页。

部势力站到了一起，并成为军部势力的政治附庸。最后，在“一国一党”的新体制运动中，保守政党在这种保守态势下，为了“国家利益”，自我消解，把整个国家交给军部掌握。从这样简单的历史过程和历史事实可以看出，在战前，保守政党对当时的国家体制有很强的认同意识，并将自身的存在与发展很深地契合进国家体制，从而不论在思想意识，还是在组织的结构与功能上，都与国家体制有着难以割舍的关系。这种关系构成了战后保守政党在民主政治下形成的以重建战前国家体制为取向的“保守逆流”的基础与背景。

战后，随着战时体制的解体和占领时期的开始，战前被压制、消解的政党都纷纷复活，保守政党重回政治舞台。战后保守政党是在对战前旧有的保守势力进行新的组合后形成的。新组成的日本协同党，日本进步党和日本自由党这三大战后初期的保守政党，都能在战前保守政党的组织与派系中找到它们的源流。所以，战后保守政党的出现，一开始就表现出很强的继承性，不仅在组织上继承了战前政党的人事关系和组织方式，而且在政治上也基本继承了战前保守政党的政治主张。这些战后保守政党为适应新的形势需要，都在政治主张上高举起了民主主义大旗，然而在共同表达的拥护和保持国体的政治主张下，它们关于战后政治发展的政策主张，根本就没有超过战前的水平。为了说明这一事实，有必要一一列举各保守政党关于天皇制和宪法问题的政策主张。日本自由党：1. 支持天皇制；2. 主权在国家；3. 天皇在臣民的辅翼下，依宪法条文总揽统治权；4. 扩大众议院的权能，并使其成为政治中枢机关；5. 废止枢密院与华族制度。日本进步党：1. 支持天皇制；2. 天皇总揽统治权；3. 实行民主的议会中心政治；4. 废止枢密院与华族制度。日本协同党：1. 支持天皇制；2. 确立民主的政治体制，实现君民共治；3. 承认天

皇否决权及两院制。<sup>①</sup>显然，这些政治主张与战前保守政党的主张没有什么两样。这一事实表明，战后的保守政党从一开始就没有想对导致帝国主义的战前国家体制进行彻底清算，相反，依然表示很大程度的认同，并试图在稍作变革之后继续保持这套国家体制。在这里，战后保守政党在表现出政治上保守性的同时，也表现出其历史观上比较强烈的复古倾向。<sup>②</sup>

在战后，占领时期的民主改革虽然对战后保守政党与战前保守政党之间的继承性产生了有力冲击，使战后保守政党在公职处分中不得不在组织和人员上进行大的调整，培养许多新人，<sup>③</sup>但是这种冲击只是有限地改变了战后保守政党的组织和人员构成，并没有改变战后保守政党的基本政治精神。其中原因有两方面：一是公职处分后，保守政党为了扩充党的实力和队伍，弥补政治人才的缺乏，大量吸收了战前帝国体制下成长起来的、并与战前保守政党有密切联系的官僚入党。从战前国家主义教育和帝国体制中熏陶出来的这些官僚的基本政治倾向与保守政党是一致的，因而，他们加入保守政党，不但不会改变保守政党的基本政治精神，相反，却能有效地继承和延伸这种政治精神。二是受公职处分的政治家，在处分一年多之后，随着处分的解除又纷纷回到保守政党队伍并成为核心人物如鸠山一郎、岸信介等，这些政治人物的再度复活，自然加重了保守政党的保守主义色彩。这两方面的原因决定了战后保守政党与战前保守

① 国政问题调查会编：《日本政党——近代政党史》，日文版，1988年，第141—146页。

② 渡边治：《没清算完的“战前国家体制”》，日文版，朝日新闻，1995年9月4日，第14版。

③ 国政问题调查会编：《日本政党——近代政党史》，日文版，1988年，第189页。

政党，在基本的政治倾向上有着很深的继承性。正是这种继承性孕育出战后保守政党试图重建战前国家体制的复古逆流。

基于战前、战后之间这种深刻的内在继承性，占领时期结束后掌握政权的保守政党借“日本实现独立”之机以重振日本为名，对占领时期的民主改革形成了强烈反弹，从而在占领民主改革所奠定的战后日本民主政治发展的大趋势下，形成以重建战前国家体制为取向的“保守逆流”。当然，在战后民主主义大潮下，战前国家体制的重建，不可能是战前国家体制的完全恢复。因此这里的“重建”与其说是对战前国家体制本身的恢复，倒不如说是对战前国家体制精神的恢复。战前国家体制精神主要有天皇中心主义、国家主义、集权主义、保守支配和大日本民族主义。

这股逆流在以吉田茂为代表的自由党实现“部分讲和”，从而使日本走向“独立”时就已萌芽。当时，吉田茂向民主党总裁犬养健呼吁道：“性格相同的保守势力抱成一团，确保政局的长期安定，从而实现国家再建。”虽然由于保守政党之间有矛盾，这个呼吁没有马上化为具体行动，但它为保守联合，建立保守独裁指明了方向。这股逆流的真正展开，是在改进党和鸠山派自由党成立后开始的。它们在自己的政策中，先后都提出了“依国情修改宪法”<sup>①</sup>；为防止战争应组织自卫军<sup>②</sup>；应对占领时期的诸法令、诸制度再检讨<sup>③</sup>等保守主义政治主张。“保守逆流”一展开，就遭到战后兴起的革新势力的强烈反对，但是，这种反对不但没有阻止住这股逆流，反而刺激了各保守政党在“恢复自主性”的共同要求下，超越各党内部的纷争，通过“重建日本政治秩序”，完成保守支配对占领统治权力的代替。<sup>④</sup>在此过程中，从1952

<sup>①</sup> 内田健三郎：《战后日本保守主义》日文版 岩波书店，1969年 第63页。

年开始，议会强行通过各种各样试图重建战前国家体制的法案与决定如《刑事特别法》（1952）、《破坏活动防止法》（1952）、《罢工规则法》（1953）、《恩给法改正法》（1953）、《垄断禁止法改正法》（1953）、《教育二法》（1954）、《警察法改正法》（1954）另外，保守政府在 1952 年成立了保安厅 在 1953 年 成立了自卫厅和自卫队，从而为再军备奠定了基础。这些行动在使占领时期民主改革的成果逐渐丧失的同时，却为战后保守体制的最终形成奠定了基础。历史表明，战后各保守势力正是在为实现战前国家体制再建而共同努力下走到一起，并实现保守大联合的。<sup>①</sup>

战后“保守逆流”能迅速形成并全面展开 除与战后保守政党与战前保守政党之间存在着很强的历史继承性有关之外，还与另外两个因素有关：一是朝鲜战争后，随着冷战的展开，美国为使日本成为远东地区对抗东方社会主义阵营的桥头堡，在对日政策上发生变化，在要求日本实现经济独立和发展的同时，要求日本再军备。这两方面要求对战后保守政党起了很大的刺激作用。二是以社会党和共产党为核心的日本革新力量的活跃，使保守政党感到一种强大的政治威胁，并产生“危机感”。保守联合后，自民党在论证党的使命时，就强调了这种威胁的存在，认为要防止这种威胁，就必须建立强有力的保守支配体制。<sup>②</sup>由于有这些因素的共同作用，保守联合后，自民党依然进一步推进“保守逆流”直到最后引发全社会的“反安保”斗争。

由战后保守政党组合而成的自民党 在其成立之后 基本延续了战后保守政党所提出的政治方针。自民党在其“党的政纲”

富森睿儿：《战后保守党史》日文版，日本评论社，1977 年 第 67—72 页。

② 井山嘉宪：《保守长期政权的统制下的统治》见日本政治学会编：《五五体制的形成与崩溃》日文版，1977 年《政治学年报》第 14 页。



中就明确表示：“在坚持和平主义、民主主义以及基本人权的原則的同时，寻求实现宪法的自主修正，以及对占领时期确立的诸法制的再检讨并依国情对其进行改废。”<sup>①</sup>为实现这样的政治方针，自民党成立后，选择了政治主义的发展路线。具有民族主义政治倾向的鸠山一郎是这一路线的开创者，而其真正的后继者岸信介，则是这一路线的积极实践者。在战前与军部有很深关系的岸信介，在战后被列为 A 级战犯，并受公职处分。处分解除后他重返政坛，于 1952 年组织了日本再建联盟，后因选举失败，把该联盟并入自由党，岸信介也因此获得了重新执政的机会。岸信介有着十分浓厚的国家主义和民族主义政治倾向，基于复归战前的强烈志向，他重返政坛后，就把政治问题作为其路线主张的重点，因而他上台之后就做起了“日本再建之梦”。<sup>②</sup>为了使这梦成为现实，他提出了对自民党长期支配有利的小选举区法案，明确表示要修改宪法第九条，并极力主张对警职法进行修改，再建战前的警察制度。出于民族主义的情结，岸信介一直对日美安保条约的不平等性表示不满，所以，他上台后，就积极着手修改日美安保条约，目的想重新恢复对美国的自主性，并在此基础上建立更为牢固的日美军事同盟关系。1960 年修改后的安保条约在国会审议时，遭到一直反对安保条约的革新政党的强烈反对，为了保证已经签定的条约生效，岸信介为首的自民党，不顾反对党的意见和议会审议的基本程序，采取强行表决的方式通过了新安保条约。这一行为立刻引起全社会的反应，从而使反对安保条约的社会运动，发展为维护议会权威，要求岸

国政问题调查会编：《日本政党——近代政党史》，日文版，1988 年，第 290 页。

富森睿儿：《战后保守党史》，日文版，日本评论社，1977 年，第 83—89 页。

内阁退阵的全社会的大众民主运动。大规模的反对安规规规规规规规规规规规

①

60、70

50

求“日

50

① 富森睿儿：《战后保守党史》日文版 日本评论社，1977 年 第 107 页。

化趋势，则为这种逆流的展开提供了很好的契机与基础。60年代自民党借“明治百年祭”的活动为高扬日本的国家主义和国家意识以及天皇观念，进行了一系列宣传活动。为了系统地培养国民的国家主义观念和意识，自民党政权对教育体制、教程安排和教科书的内容，都作了不同程度的修改，以便使教育能更好地为培养国民的国家意识服务。60年代末发表的“中小学校教育课程改善的基本方针”中，就明确指出：要深化对国家的理解与热爱，育成为前进中的国家而奋斗的态度。<sup>①</sup>此外自民党为使靖国神社成为国家设施，围绕着靖国神社法案在60、70年代展开了一系列活动，并与遗族会结成密切的利益关系。在这一系列活动中，自民党再度体现出强烈的保守、复古倾向，不但没有在新的发展时代，对战前的体制、思想和价值进行清算，反而努力促其复活和高扬。<sup>②</sup>这种政治倾向使得经济主义时代的政治发展依然困扰于“保守逆流”之中。

60、70年代的高速经济成长，使日本跃居世界经济大国的行列。随着经济现代化的达成，自民党就把战略的重点重新转到政治。70年代末，大平首相提出要从“经济时代”走向“重视文化时代”，是这种转移的开始。这种转移很快就在自民党内重新掀起一股新的“保守逆流”。1980年自民党在参众两院选举中大获全胜，借此之势上台的铃木善幸内阁，随即将自民党一直企图实现而尚未实现的宪法修改问题再度提上议事日程，同时，为实现元号法制化和公开参拜靖国神社，进行了种种努力。然而对于已经进入80年代的自民党来说，铃木内阁的这些动作

篠原一：《日本政治风土》日文版，岩波书店，1968年，第154—174页。

② 渡边治：《战后政治史中的天皇制》，日文版，青目书店，1990年，第276—304页。

实际上已不具有很强的战略意义，因而，这些右倾行动很快被中曾根实现“政治大国”的行动所取代。“政治大国”是中曾根为日本寻求与其经济大国适应的国际地位而提出的新的国家发展目标。因此，“政治大国”的核心内容并不是要改变日本国内民主政治发展与经济发展不相适应的状况，而是要改变日本在国际政治舞台缺乏应有的影响力的状况。为此，日本在扩大国际援助、强化国际交流与合作、努力使日本成为“国际国家”的同时，进一步强化日美政治军事的同盟关系，扩大政府防卫投资的规模。对自民党来说，这些努力中最有意义的努力是通过打破战后形成的日本军费开支不能超过 GNP 的 1% 的规定，从而在再军备的道路上向前迈出了关键性的一步。从再军备的努力，反观中曾根的“政治大国”路线，可以看出，中曾根时代推行的“政治大国”路线所要实现的目标，与岸信介的“日本再建之梦”所要实现的目标，在本质上没有什么两样。这一点在中曾根成为战后日本以首相的身份正式参拜靖国神社第一人的事实中，也能找到很好的注脚。

中曾根的“政治大国”路线充分表明，随着日本经济大国化，以自民党为核心的“保守逆流”在战略上已发生变化，它们所要实现的不再是战前的国家体制，如重塑天皇权威等，而是战前所确立的国家核心目标：使日本真正成为在国际社会中具有政治、经济、军事和文化全面影响力的世界强国。在保守主义中埋藏很深的大国主义的重新燃起，是推动自民党实现这种战略转变的重要动力。对于今天的日本来说，成为世界强国的最大障碍，在于它难以达到相应的国际政治地位与军事地位，在于那段侵略的历史。现实表明，这些障碍在客观上将成为诱发和滋养新的“保守逆流”的重要因素。

从整个战后历史发展过程可以看到，战后日本民主的发展，

除占领改革时期外，一直受到占领改革一结束就抬头的“保守逆流”的困扰和侵蚀。这可以说是战后日本民主政治发展的最大悲哀。“保守逆流”像一个不灭的幽灵，一直伴随着战后日本历史的发展，似乎谁都无法截断或消除这股逆流。如果客观地来分析这股逆流，那就会看到战后日本政治中的“保守逆流”是一个非常复杂的政治现象，它有着十分深厚的历史、社会和文化基础，对战后日本产生了多方面的深刻影响。它虽然在一定程度上促成了日本经济大国化，却也使日本社会陷入另一种历史和文化的困境，这其中自然也包含民主的贫困。东京大学的一位教授在自民党身上寻求产生“保守逆流”的原因时认为，自民党作为一个政党对过去缺乏明确的哲学。<sup>①</sup>这一判断是有一定道理的。因为，从战后的整个历史发展过程来看，真正主导这股“保守逆流”的并不是一种主义和观念，而是以往的历史幽灵和历史幻想。正是因为自民党的历史观没有正确的哲学基础，所以它主导的“保守逆流”最终所达成的结果总是矛盾的：经济的大国化与民主的贫困化共存；和平主义与否认侵略的旧军国主义共存；大国化的意愿与自我独尊的一国意识共存；民主主义与国家主义共存。从日本的未来来看，“保守逆流”给日本社会所带来的这些历史、文化和社会的困境，对日本长远发展造成的危害可能远远大于“保守逆流”给日本社会带来的利益。

### 三、难以走到现代化的保守政党

保守政党在具体指导和组织日本现代化发展的过程中，对

<sup>①</sup> 《复古历史观的潜流 亚洲外交的桎梏》朝日新闻 日文版，1995年9月14日。

战后日本民主政治所产生的影响，不仅来自它所推行的保守主义政治路线，而且也来自它本身的组织和活动方式。基于与战前保守政党之间存在着很强的历史继承性，战后保守政党的组织与活动方式，没有根本摆脱战前的色彩，在很多方面都不同程度地继承了战前的传统，从而使战后日本民主政治在一种“体制的结构与功能先进，而操作主体陈旧”的格局下展开。在制度与制度操作者之间，操作者自然是最终的决定力量，它决定着制度最终实现的程度和可能发挥的效能。战后保守政党作为战后日本政治的核心力量，对战后日本民主政治所产生的作用和影响，在很大程度上就是使占领改革中确立起来的民主政治在保守政党所承袭的传统的组织方式和活动方式中变形。由于这种传统的组织方式和活动方式的基本特性是封建的、非民主的，所以，在这其中发生变形的民主也必然要趋向贫困。这不能不说是战后日本民主政治发展的另一个悲哀。

对于自身的传统性及其与现代社会的不相适应，保守政党不是没有认识到。自民党在保守联合之后，为实现自身现代化而进行的种种尝试和努力，表明自民党有这方面的意愿。但是，正如人不能拉着自己的头发离开地球一样，根植于传统，同时又盘踞权力舞台的自民党，靠自身的力量是无法使自己真正走出传统，走向现代化的。自民党为实现自身现代化而进行的尝试和努力的不成功，说明了这一点。

保守政党走不到现代化的关键在其自身的性质。从组织上看，它是议员政党，主要是以议员为核心成员构成的；从政治上看，它是特权政党，主要代表特权阶级的利益。因而，它根本就不是大众型的政党。战前如此，战后依然如此。由于这种政党不是依靠共同的信念和严密的组织原则建立起来，而是靠相互政治利益的需要组织起来，所以，党的组织缺乏内在的组织力量

和统制力。这就造成了党内有派 即派阀 党外有“党”即各种后援会组织的局面。日本集团主义、家族制度和以忠义为核心的道德等要素构成的传统文化，一方面促成了党内外这种非正式组织的形成和发展；另一方面使党内外这种非正式的组织，不论在组织上还是在行动上都带有十分传统的色彩，从而使整个政党的组织和活动方式被一种缺乏合理性，但却具有很强影响力的传统定式所规范。战后，自民党意识到要在民主制度下，保持党的活力和执政力，必须走出这种传统定式，实现党的现代化。但是，事实表明，自民党不改变自身的性质，是无论如何走不出这种定式的。因为，自民党实现现代化所面临的主要课题，是提高党的组织力和统制力，从而在消除派阀和后援会组织的基础上，走出传统的定式；而自民党组织力和统制力缺乏不是其他因素决定的，正是其自身的性质决定的。这无疑是一个怪圈，它决定了自民党难以走到现代化的命运。自民党成立后不久，就为实现自身的现代化，发起了派阀解消运动，并提出了一系列具体措施。然而，这场运动一开始就陷入困境，高举取消派阀旗帜的党人，却不愿意自己首先解消派阀。所以，直到今天，自民党还依然困扰在派阀纷争中。关于这场运动的具体过程，本书第一部分已有说明和分析。在此主要分析自民党试图通过建立有实力的地方组织，来解除议员个人的后援会组织，并使自民党从“议员政党”变为“大众政党”而进行的党组织现代化的努力过程。从这个最后的、也是不成功的努力中，可以进一步看到自民党在实现自身现代化中所面临的难以摆脱的困境。

战后的政治体制和政治形式毕竟与战前不同。到了 50 年代，面对革新政党的有力挑战，保守政党意识到必须对自身组织进行全新的改造，以适应时代变化的需要。为此，它们实现保守联合之后 就把自身发展的目标定位为“国民政党”。1955 年 11

月自民党成立大会上决定的党的《组织活动要纲》，充分表达了新成立的自民党从“议员政党”发展为“国民政党”的紧迫性。

《要纲》指出：“现代的政治环境 按目前状况发展下去 必然出现阶级革命危机和难以挽救的经济混乱，摆脱这种政治危机是新党运动的任务，这也就是说，新党的使命是为与破坏相对立的建设而奋斗。”要作为进步的国民政党而成长 其具体活动方针就是，必须迟早从以往的选举组织中脱胎出来。‘唯议员的政党’是缺乏‘以共同的政治意识组织起来的国民的背景’的政党，孤立于大众，处于孤立无援的最弱之境地。要摆脱这种处境，政党就必需与一切的生活（人间的自由与生存）相衔接，直到踏入家庭的厨房。”<sup>①</sup> 自民党在这里对为什么要从“唯议员政党”走向“国民政党”的认识是深刻的 其选择的具体策略也是可取的 显示了自民党的决心。

为了成为“国民政党”自民党决定在地方大量发展党员 强化党的地方组织。自民党这样做的目的有两个：一是为自民党建立广泛的国民背景，从而逐步走向国民政党；二是通过强化地方组织，巩固选举地盘，提高党组织内在的组织力和统制力。

对于“唯议员”组成的日本保守政党来说 选举的地盘是十分重要的，是选举中获胜的决定性因素。在战前，选举地盘主要以地方名望家（名流）为核心组成。由于战前的人口主要集中在农村，所以，保守政党各议员的主要地盘设在农村。传统的集团主义和地缘、血缘意识，为选举地盘的培育提供了有利条件。但是 到了战后 农地改革使地方名望家的秩序瓦解 同时 战后急速的工业化和都市化发展，使人口流动加速，大批农村人口移到

<sup>①</sup> 转引自升味准之辅：《现代日本的政治体制》 日文版 岩波书店，1969年，第381—382页。



城市。这两方面的变化，使得保守政党传统的农村选举地盘动摇。这种动摇对尚未实现大众化的自民党来说，既是一个重大的挑战，同时也是一个良好的机遇。因为，自民党可以借此机会，强化自民党本部对地方组织的统制力，并建立新的地方组织，从而最终实现通过完备的党的组织体系来保证自民党在选举中的优势和长期政权的巩固。从机遇来看，当时的客观条件对自民党进行组织强化和发展也是有利的。当时的情况表明，与社会流动趋势同时存在的另一个趋势是中央政府对地方自治体以及其他各种利益团体的行政、人事的统制力，正朝着集中化的方向发展，作为执政党，自民党自然可以利用这个趋势来巩固和强化自身的地方组织。另外，在都市化和人口流动化的同时，选民的政治关心也从地方政治转向中央政治，新闻媒体对选民的影响也在不断扩大，这些因素也为自民党实现对地方组织的统合再编创造了条件。<sup>①</sup>在机遇和挑战共存的情况下，对于自民党来说，它如果抓住了这个机遇，不仅能有效地应对选举地盘动摇的挑战，而且能够实现自身组织的改造，从而走向“国民政党”。

自民党认识到这其中的利害关系所以提出了积极的设想和比较有效的政策方案。当时，自民党的设想是，在全国形成500万到1000万的党员队伍，达此目标的关键有两个：一是强化自民党对全国组织发展的领导；二是培育人才，建立制度。自民党提出的具体措施有两个：一是培育地方领导者；二是建立驻地方组织员制度。对于如何抓好这两项措施，自民党成立时形成的党的《组织活动要纲》就已提出原则性的设想：“新党的‘党

<sup>①</sup> 升味准之辅：《现代日本的政治体制》日文版 岩波书店，1969年 第388—389页。

的建设’和‘组织建设’最重要的是培养优秀的组织干部。全国组织委员会要配备这种专职的组织干部（20名左右）分别承担不同地区、从而承担起全国的组织领导工作。”应随时培养作为地方组织核心的中坚党员，在寻求政治思想统一的同时，指导组织工作。政治教育可以分为几个阶段，在中央和地方举行。”这些原则性设想到了1957年就化为具体的政策措施：其中主要内容有：1. 强化组织领导机构的配备，措施有：(1) 强化全国组织委员会和推进各部局的综合活动；(2) 为了确保有高水准的领导能力，全国组织委员会应配置（6名左右）专职干部承担新的组织领导；(3) 努力建立驻地方组织员制度。2. 干部党员的培养和全面的政治教育，措施有(1) 每年在中央召开三次组织干部中央研修会；(2) 推进中央政治大学开设计划的实现。这些计划是1957年提出的，但其中有的项目如中央研修会早在1956年就已开始。据统计，到1959年底，自民党中央本部前后共举办过七届中央研修会，共培养了2000名组织干部。从1958年开始，以每町村5至6人，每个市20至30人的规模配备组织干部，其程序是由自民党的“府县联”推荐，党的总裁委任。这项活动开始后一年，组织干部的队伍就达到7200人，三年后即1961年，发展到12367人，增加了将近一倍。<sup>①</sup>

进入60年代，在反安保运动的刺激下，自民党更积极地开展地方组织的建设，并投入一定的资金。在这个趋势下，地方组织干部又有新的发展，到1963年发展到22000人。与此同时，自民党为了稳住农村这块传统的地盘，特地从农村的25岁到35岁具有高中以上学历的年轻人中选拔优秀分子，委托东京农

<sup>①</sup> 升味准之辅：《现代日本的政治体制》，日文版，岩波书店，1969年，第383页。

大培训 毕业后 委派担当农村组织干部。<sup>①</sup> 在自民党的党的干部培养中 于 1957 年 7 月开设的自民党中央政治大学也起了十分重要的作用，每年都培养出一批党的干部，从而为自民党在这段时期的组织建设提供了有生力量。

对于自民党来说，组织干部的培养，主要目的在于发展党员，完善地方组织；而在强化自民党中央本部对地方组织的领导和统制方面，关键是要建立驻地方组织员制度。自民党于 1957 年就已将这项制度建设提上议事日程，但真正展开是在 1961 年。这年 1 月的党的大会 提出了基本建设方针：“驻地方组织员制度实现后，驻地方组织员将作为中央本部职员被派到各支部联合会 从而整顿充实府县联的积极活动家阵容。”同年 5 月，自民党全国组织委员会提出具体方案，主要内容是：党中央本部向全国都道府县的地方组织各派 3 名组织员，各组织员要在县的地方组织中留驻三年左右，其任务是经常巡察党的地方组织，为选举发展党员和党友，普及自民党和政府的政策。驻地方组织员的费用均由党中央本部负担。从这些内容可以看出，自民党向“府县联”派遣驻地方组织员的基本目的，就是密切中央本部与地方组织的联系，扩大和强化地方组织，从而在整体上提高自民党自身内在的组织力和控制力。这些驻地方组织员多由地方推荐，经自民党的中央政治大学培训后，再作为党中央本部的职员派遣到地方。1961 年，自民党就开始了具体的培训和委派计划。<sup>②</sup>

上述这些事实表明，从自民党成立到 60 年代初期这将近十

升味准之辅：《现代日本的政治体制》日文版 岩波书店，1969 年 第 383—384 页。

② 同上 第 387—388 页。

年的时间里，自民党为扩大党势、强化组织所作的努力，还是比较积极和务实的，取得了一定成效，主要体现为发展了一批党员，紧密了自民党中央本部与地方组织的联系。但是，从实际的效果与自民党的预期目标相比来看，自民党在近十年时间里的努力实际上是不成功的，其中最大的标志是自民党最终还是没有成为“国民政党”。1959年1月，自民党提出当年党员的发展目标是登记入册的党员500万，潜在的党员1000万。实际上，在1959年自民党拥有的党员仅30万（自民党自报150万）。<sup>①</sup>在这样的基数上，自民党经过三十年的发展后，拥有的党员数也只达到220万人，<sup>②</sup>仅是1959年预想的一半。伴随着自民党发展党员不成功而来的是自民党强化中央本部对地方组织的统合再编的不成功，从而使自民党提高自身内在组织力和统制力的企图化为泡影。造成这两方面努力都不成功的一个关键原因，是自民党所属议员的个人后援会组织对自民党地方组织建设发展的严重侵蚀。

前面已指出，自民党本身的性质，从根本上讲是“唯议员的政党”。因而，政党的生命力实际上在议员身上，而议员的生命力，除了部分源于政党之外，则主要是在他们各自所拥有的选举地盘上。对选举时不得不“独自奋斗”的自民党议员来说，只有拥有了选举地盘，才能有政治生命的保证。因而，当战后的改革与发展使议员的传统地盘发生动摇时，在自民党从整个政党的生存和发展出发，考虑如何重建自身的社会基础的同时，自民党各议员也在考虑如何重建自己的选举地盘。于是，各议员纷纷

高原真男：《保守政党的组织活动》，日文版，《思想》，1959年6月号第95页。

《朝日年鉴》日文版，1991年版。

仿效中曾根康弘建立“青云会”的成功经验，建立起自己的“防卫组织”——后援会。<sup>①</sup>

后援会最基本的成员是选民。在各级议员和地方行政首都直接选举的条件下，选民对这些选举的结果都有直接重要的意义。因而，在日本社会，对于各级议会的议员候选人以及各级地方行政首脑候选人来说，网罗选民，组成庞大的后援会组织，对他们的当选有着至关重要的意义。对于自民党国会议员来说，他要获得几万张，甚至几十万张的选票，就必须建立由各级议员和有关干部的后援会组成的后援会组织体系。国会议员后援会组织体系的核心成员主要是地方各级议员和有关官僚与公务人员。显然，从组织形态上讲，后援会也是一个庞大的组织体系，尽管这个组织体系不是最为严密。作为执政党，自民党拥有国会议员一般在 400 名左右，由于每个议员都有自己的后援会组织体系，所以这 400 名左右国会议员的后援会组织体系实际上网罗了日本社会很大部分选民。因此，后援会组织的发展很快就与党的地方组织发展形成对抗，因为，随着选民被后援会所吸收，党的地方组织发展就受到很大的限制。面对这种对抗，自民党曾设想通过党的组织发展把后援会编入组织，并最终解散后援会。但这一设想一付诸实施，就宣告失败。山梨县自民党县联在这方面的努力失败后，县联的干事长和组织委员长在提交的报告中描绘了具体情景：国会议员为了确保自身地盘，在筹建个人后援会问题上投入了大量资金，在县以下的各町村形成个人后援会，从而使县联以下的基层组织支离破碎。<sup>②</sup> 自民党

升味准之辅：《现代日本的政治体制》，日文版，岩波书店，1969年，第389页。

<sup>②</sup> 转引自 G·L·柯蒂斯：《代议士的诞生》，日文版，サイマル出版会，1987年，第162—163页。

这项计划的失败，同时也就意味着后援会的发展。到 1961 年，自民党后援会所拥有的会员超过 1000 万人。这种格局使一直想形成 1000 万“潜在党员”的自民党把努力方向直接转向后援会即努力把这些后援会会员作为自民党的“潜在党员”并逐渐促其成为“登记入册”的党员。对此，自民党议员三木的咨询报告指出，依据现状，个人后援会组织的废止是不可能的，而党的发展又必须将这种个人的组织融到党的组织之中，所以，现在只能采取过渡的处理办法，即为了保证后援会组织与党的地方基层组织形成通力合作关系，后援会的主要成员，到地方支部登记入册，并积极协助党的活动。<sup>①</sup>在这里，自民党向后退了一大步。事实证明，这一后退实际上宣告了自民党扩大党员队伍、强化党的基层组织的努力最终失败。

自民党所属国会议员之所以要那么拼命地筹建自己的后援会组织，除与日本政治传统有密切关系外，还与战后保守政党所选择的选举制度密切相关。战后保守政党为了压制革新政党的发展，选择了既有利于大的政党发展，又有利于小的政党出现的中选区选举制，即单记投票复数定员选举制。在这种选举制度下，各党可派多位候选人争取多名当选名额。这也就意味着，自民党议员在一个选区内，不仅与其他政党的候选人竞争，而且要与同党的候选人竞争。在这样的情况下，如果实行党的组织统制，议员自身没有后援会组织，那么，参选的同党候选人的最终命运就可能完全控制在党的组织，尤其是地方的县联组织手中，没有自主性。各议员候选人自然不愿意看到这种局面的出现，因而，要拼命地发展自己的后援会组织。<sup>②</sup>从这个意义上讲后

升味准之辅：《现代日本的政治体制》日文版 岩波书店，1969年 第 389页。

G·L·柯蒂斯：《代议士的诞生》日文版，サイマル出版会，1987年 第 163页。

援会组织的发展是与自民党自身事先所埋下的“不良政治种子”密切相关。

战后日本历史发展表明，自民党议员后援会的发展，直接阻碍了自民党试图从“唯议员政党”向“国民政党”转化的进程，使自民党自我规定的“国民政党”只能作为招牌挂在那里。不仅如此，后援会的发展，也使自民党已有的组织机体受到很大的侵蚀，这体现在四个方面：<sup>①</sup> 1. 后援会的组织体系，使自民党的国会议员与自民党各级地方议员和党的干部结成密切的政治利益关系。众所周知，自民党党内有很强的派阀分野，这种密切的后援会组织关系，就不可避免地会把自民党中央本部的派阀对立传递给地方议员和地方党组织。实际情况常常是这些后援会组织在构筑起来时，就已明显派阀化了。因为，很多后援会组织是自民党国会议员中各派阀为了扩大自己的势力，使所属议员能连续当选而帮助筹建的。地方议员和地方组织的派阀性，就使得党的中央本部无法有效地控制地方组织，实现对地方组织的强化指导。<sup>①</sup> 2. 后援会组织的发展往往使党的地方组织被后援会组织所吞没，成为国会议员个人选举的组织。党的地方组织被后援会吞没的关键原因在于，许多党的地方组织干部出于自身利益的需要，直接归属于某一议员或某一派阀，并成为该议员、该派阀的中坚力量。地方党组织的后援会化，直接削弱了地方党组织发展党员和组织党员的组织功能。 3 在日本传统文化所形成的“忠义”道德观念的影响下，加上国会议员与后援会组织有很强的利益还原关系，个人的后援会组织往往能够在自己的亲属之间传递。当父亲把后援会作为“政治资产”传给儿子时，

<sup>①</sup> 升味准之辅：《现代日本的政治体制》日文版 岩波书店，1969年 第389页。

实际上也就意味着他把国会议员的位子传给了儿子。正是在这种承继中，日本出现了许多“二世议员”，而其中以自民党议员为最多。“二世议员”的出现使自民党组织的政治性质更趋保守化和特权化。4. 后援会组织本身尽管是在战后出现的，但它以地方有力议员和行政官员为核心组成的特点，与战前以地方名望家为核心组织选举地盘的特点没什么两样；<sup>①</sup>而且，从后援会与所支持的议员之间的关系来看，他们之间的关系也带有很强的传统“恩情”的关系，因而从根本上讲，后援会组织本身并没有摆脱传统的非合理性因素，而成为现代的组织。后援会组织本身的落后性与保守性，在限制党的正常组织发展的同时，也使自民党在政治上趋于传统和保守。

显然，后援会组织的出现与兴盛，是自民党作为保守政党具有的基本性格和所推行的保守政治的必然，而它的出现与发展却注定了自民党实现党的组织现代化努力的失败。这个实际上不怪的“怪圈”表明，自民党从根本上讲是缺乏自我改造和发展能力的。它可以通过组织的合并组合扩大自己的势力，可以通过党的核心在不同派阀之间的不断更换来改变自己的形象，但是它永远都不能摆脱组织上、政治上和意识形态上固有的局限性。它能长时间地统治日本社会，除决定于它本身的基础和力量外，更多地决定于日本特有的历史、社会和文化为其所提供的特殊政治统治背景。在这种背景下，自民党在赢得强大的一面的同时，也“赢得”了十分脆弱的一面。自民党以及新近组成的新进党，作为保守政党所固有的组织上、政治上和意识上的局限性，在决定它们难以走到现代化的同时，也决定了日本民主政治

<sup>①</sup> G·L·柯蒂斯：《代议士的诞生》日文版，サイマル出版会，1987年，第152页。



的贫困化。

#### 四、保守支配下的政治腐败

保守政党长期支配给日本社会带来两大“病症”，一个是民主贫困，另一个就是政治腐败。这两个“病症”之间有着很强的相互诱发关系。从战后日本政治发展来看，政治腐败，一而再、再而三地否定了民主政治，使民主走向贫困化，而民主贫困化又使日本政治一步一步地陷入难以自拔的腐败泥沼之中。所以，对日本的社会与政治发展来说，只要其中的一种“病症”不被消除，另一种“病症”也就无法根治。

日本战后政治一开幕，就受到政治腐败的困扰，1948年，以民主党为核心的芦田内阁就在昭和电工事件和土建献金事件中解体。此后，此类事件每隔一段时间就会像挖马铃薯一样被挖出来，并掀起一场又一场政治风波。事实上，政治腐败在任何社会都是很难避免的，在处于转型和现代化发展过程中的社会，就更难避免。但是，这并不意味着政治腐败不能控制和治理。事实证明，随着经济的发展和社会的进步，依靠法制的力量和民主的力量，政治腐败是能够得到有效控制和治理的。然而，在日本，现代化的发展并没有为政治腐败的治理创造更好的基础和条件，相反，民主的贫困，却使政治腐败成为了日本政治的“顽症”。70年代的田中事件和80年代末90年代初的金丸信事件，都几乎使日本国民在治理政治腐败问题上陷入绝望的境地。

对于政治腐败，日本不是没有防范制度、体制和措施，事实上，这些制度、体制和措施在战后初期就开始建立和采用，并随社会发展而不断有所改进和发展。但是，这些制度、体制和措施，却总是无法有效地抵制住政治腐败的蔓延。由此，人们自然

可以认为这套制度、体制和措施不力，是日本政治腐败无法根治的重要原因。但是，如果仔细分析一下，就会发现问题关键并不在此。制度、体制和措施是人做出来的，在战后日本政治中，实际上是以保守政党为主导做出来的。然而，对于坐在用金钱堆积起来的长期政权宝座上的保守政党来说，它是无论如何不愿意铸一把利剑来砍断其“生命之根”的。事实表明，即使到了政治腐败已使得保守政党，即自民党失去长期支配政权的时候，它也不愿意这样做。1993年8月，以新党为核心组成的细川内阁结束了自民党长期政权，并提出了以防止政治腐败为核心目标的政治改革方案。对于政治改革方案中关于政治资金法案的修改问题，自民党提出了与原改革方案有很大距离的修正意见，例如，针对原改革方案提出的“全面禁止企业、团体向政治家个人献金”的意见，自民党提出了“政治家可指定不超过两个的资金筹备团体”的修正意见，其目的就是要保证自民党能够凭其政治上的资源换来足够的财源。<sup>①</sup>所以从根本上讲造成政治腐败成为战后日本政治“顽症”的最终根源不在具体的制度、体制和措施，而在产生和决定这些具体制度、体制和措施的保守支配本身。

和其他国家一样，政治腐败的核心就是权钱交易。在这交易中保守政党无疑是“卖方”而日本社会中想借助政治权力实现自己利益的各种利益组织和团体则是交易中的“买方”。保守政党愿卖，并不是因为掌握有过多的政治资源，所以需要出卖，而是因为它只有出卖这些政治资源，才能保住其长期政权。这直接与保守政党的性质有关。对于各种利益组织和团体来说，

<sup>①</sup> 每日新闻社编：《讨伐政治腐败》日文版 每日新闻社，1993年 第292—293页。

它们之所以成为‘有钱’的顾客，也并非它们有钱，而是因为它们的这种政治投资是赢得经济投资利润的重要保证。这其中的关键则在于日本的制度和体制。正因为有“热情的卖方”和“有钱的顾客”，这种权钱交易才能不断进行，从而使政治腐败成为日本的‘顽症’。下面从“权钱交易”的基本原理出发，分析保守支配下日本政治腐败的基本机理，从中可以认识到政治腐败成为日本政治生活一大顽症的根源所在。

第一，“权钱交易”卖方需求的形成。正如前一节所分析的，自民党是“唯议员的政党”。在议会内阁制下，一个政党要成为执政党，并长期保持政权，关键取决于拥有议席的多数。自民党保证多数议席的最主要手段就是社会中形成庞大的后援会组织，而这种后援会组织主要不是围绕着政党形成，而是围绕着政党所属议员或议员候选人形成。议员当选情况，决定自民党的政治地位和政治势力；而后援会组织则决定各议员或议员候选人的政治生命力。因而，不论是政党组织还是政党所属的议员或议员候选人，都会对后援会组织的建设和发展尽心尽力，尤其是各议员或议员候选人。

在日本政党政治下，后援会组织对各议员或议员候选人所具有的意义实际上是多重的，主要有三方面：1. 在原实行的中选区制下，后援会是各候选人当选的关键因素。这一点前面已做过分析。2. 对于许多议员来说，他们的政治生命并不仅仅在于担任议员本身，他们都希望把政治生命延伸到大臣乃至首相的地位。一个国会议员要成为大臣或首相，则取决于他在党内的地位，而这种地位是由“年功序列结构”决定的，即是由他当选国会议员的次数决定的，当选的次数越多，分配给他的职位就可能越高。这种依当选次数决定其政治地位高低的政治现实，大大刺激了现任议员为保证下回再度当选而努力。这种努力的方

向，除了协调好党内的各种关系之外，就是培养和发展自己党外的后援会组织。3.在日本特殊的传统文化背景下，议员们用利益还原或利益诱导确立起来的后援会组织，往往与议员本身形成密切的“恩情”关系，对所支持的议员或议员候选人往往能形成“永久的忠诚”。对于有关议员来说，这种“忠诚”则是他很重要的政治资产，而且也正是基于这种“忠诚”，他能把这种政治资产传给后人，从而培养出“二世”、“三世”议员。后援会组织的资产化，也客观上刺激了各议员对后援会组织的投入。

后援会组织对每个议员或议员候选人所具有的多重意义，决定了他们都必须为培育自己的后援会组织而努力。培育后援会组织的关键在于人和财，而对后援会这样的组织来说，有财才有人。这种财并不是议员个人的正常收入所能承担的，必须有各种“赞助”。美国学者 G·L·柯蒂斯对自民党国会议员佐藤文生拥有的名为“风雪会”的后援会组织作了专门的考察。佐藤要维持“风雪会”每个月所需的最低经费为 60 万到 70 万日元。这其中的很多开支用在诸如婚丧之类的应酬和礼金上。为了保证这笔维持经费，佐藤开辟了三个资金源：1. 他挂了本部设在他选区的电气工事会社社长的名，借这个有名无权的职位（权在社长）每月领取一定的俸禄。2. 担任所在选区企业的顾问，他担任了四个企业的顾问，同时又担任了三个公司的非正式顾问。3. 从他的两个政治恩人那里，筹到的各种赞助。这三个资金源所筹的钱，实际上仅够维持“风雪会”所需的最低开支。<sup>①</sup> 这就意味着他还需在此之外拼命筹款，以备大选的开支。这个事例充分说明，在以后援会组织为政治生命之根基的情况下，每个议

<sup>①</sup> G·L·柯蒂斯：《代议士的诞生》，日文版，サイマル出版会，1987 年，第 174—176 页。

员都可能为培育这样的根基，而不得不用手中的政治资源换取后援会组织所需的财源。

对于自民党议员来说，他的政治生命成长除了需要培植后援会组织之外，还需要在党内参与派阀或直接培植派阀。自民党的每次职务分配，都基本上是以派阀为单位分配的。所以，每个国会议员的政治生命要发展，就不得不归属于一定的派阀或组织自己的派阀。组织自己的派阀，关键也在于钱。因为，有了钱，才能招徕为连续当选而奋斗的国会议员的加入，从而确立起自己在党内的地盘。同样，归属于一定的派阀，也得为钱而奔走，因为，这种贡献直接决定个人在派阀中的地位和影响，从而也决定个人政治生命的基础。

自民党在寻求自身现代化发展的过程中，曾试图消除后援会组织和派阀组织，然而，最终都不成功。1994年成立的《政治改革关联四法》中，对公职选举制度进行了修改，将导致后援会产生和发展的“中选举区制”彻底取消，实行“小选举区比例代表并立制”。其目的之一就是要消除腐败产生的一个温床——后援会组织。但从后援会组织在战后日本社会所具有的基础和影响力来看，这个变革所能产生的效果是比较有限的，因为，后援会组织在战后的发展虽是与中选举区制有密切的关系，但产生后的后援会组织实际上已融合进日本政治生活的整个机体之中，扎下了比较深的根基。在这样的情况下，局部的政治改革已无法起到釜底抽薪的效果。作为自民党的非正式组织，它将像胎记一样，伴随着日本保守政党的始终。《政治改革关联四法》中的“政治资金规正法改正”，虽然在一定程度上限制了政治家个人筹集政治资金的渠道和规模，并对政治资金的来龙去脉提出了公开化的要求，但并没有彻底杜绝政治家，即国会议员，通过有关的政治资金管理机构的筹集政治资金的渠道。所以，各国会

议员，尤其是各派阀的核心人物，还是有比较大的自主筹集政治资金的余地。后援会组织和派阀组织的培育与发展，构成了日本政治中“权钱交易”的卖方需要。因而，只要这两个组织无法得到有效的限制或消除，这种“权钱交易”的卖方需要就一定存在，相应的腐败可能性也就一定存在。

第二，“权钱交易”买方需求的形成。日本不论在战前还是在战后，都推行国家主导的现代化发展模式，在这个模式下，国家对经济和社会发展进行了比较全面的诱导、干预和控制，从而使实际的经济和社会发展对国家有很强的依赖性。这种依赖性就是“权钱交易”中买方需求形成的基础。具体来讲，经济与社会发展对国家的依赖，主要体现在两个方面：一是各产业的发展对国家的依赖；二是地方自治体对中央的依赖。

1. 各产业的发展对国家依赖的形成。在日本，国家是经济与社会发展的舵手。<sup>①</sup> 国家对产业的诱导、干预和控制，在行政上主要通过两个手段：一是行政限制（日文为“行政规制”）二是行政指导。这两个手段是相辅相成的。行政限制在于确立秩序，规范行为，以求得政策目标的达成；而行政指导则在于积极组织与引导经济和社会发展方向，其中，国家往往利用手中资源进行诱导性的行政指导，例如，在 50 年代，政府为了使钢铁、机械等主要产业实现合理化，促进石油、化工和汽车产业的发展，在财政、金融和税制上实行了一系列优惠政策和措施。<sup>②</sup> 不论是行政限制，还是行政指导，都直接对具体的产业发展产生影响。在这种影响中，国家在预算分配上的松紧或在具体政策措

猪口孝：《日本——经济大国的政治运营》，日文版，东京大学出版社，1993 年，第 39 页。

② 新藤宗幸：《行政指导》，日文版，岩波书店，1992 年，第 12 页。

施上的导向，都可能决定产业的生存与消亡、兴盛与衰败。“生杀之权”操在政府手中，各产业界自然要依靠政府。由于具体的行政限制和行政指导的政策与措施，都是由政府的有关省厅作出和实施的，中央省厅对具体事务有很大权力，所以，各产业界在依靠政府的过程中，都和有关的省厅形成了极为密切的关系，如农业界与农林省建立关系，邮电通讯业与邮政省建立关系。如果说各业界的依赖地位形成了它们对权力的需求，而它们与各省厅所建立起的直接关系则为这种需求的实现提供了可能。

2. 地方自治体对中央依赖关系的形成。日本在中央与地方的关系上，一直推行中央集权的政府间关系模式。尽管地方自治体在法律上有一定的自主地位，但在这种模式下，地方在财政和行政上还必须依赖中央。实际上，在财政和行政上依赖中央成为一种体制的情况下，法律上的地方自治地位不但不会减少这种依赖，反而增强了这种依赖。因为，这种自治地位给地方自治体带来了来自住民要求的直接压力，而且在福利社会发展的过程中，这种压力往往越来越大。地方在财政上对中央的依赖，主要是因为地方财政收入的很大部分来自中央的财政收入向地方的转移。地方能在这种转移中得到多少，是由中央依据中央计划与地方的实际需要决定的。在这里，地方能否有效地表达要求并影响中央往往起关键的作用。地方在行政上对中央的依赖，则主要是因为地方在行政上也要受到中央政府的行政限制和行政指导。例如，1980年中央政府自治省就有关地方自治体公务人员工资的降低和组织定员的缩减问题，对地方自治体作出了行政指导。<sup>①</sup>这种行政限制和行政指导，都直接影响

<sup>①</sup> 新藤宗幸：《行政指导》日文版 岩波书店，1992年 第20页。

到地方的行政活动和地方自治体的利益。地方自治体要在这种限制和指导中保持利益，得到优惠，就必须依靠中央政府及其有关的省厅部门。

相对于中央政府有关省厅的官员和有关的政治家所掌握的权力而言，各业界和地方政府则掌握可以换取权力的“金钱”和“选票”。在现实的体制下，它们依赖权力因而需要权力从而形成了“权钱交易”中的买方需求。进入 80 年代，以中曾根为代表的新保守主义在推行民营化的过程中，一定程度上缓和了政府对社会的主导作用，但毕竟有限，没有根本改变政府与社会关系的基本格局。所以，直到 90 年代，缓和限制，扩大自治体权力还一直是日本社会各界、各地方自治体的基本要求。“权钱交易”的买方需求正是在这个格局中形成的。所以，这个格局不变，买方需求就无法降低。

第三，“权钱交易”机制的形成。在日本真正掌握权力的主要是两个力量：一是国会议员，二是官僚。所以，“权钱交易”既可以以国会议员为中心，也可以以官僚为中心形成。但是，由于国会议员与官僚相比有着一般官僚所不需要的大批政治资金的需要，因而，大的或长期的“权钱交易”都往往围绕着国会议员形成。“权钱交易”的最终目的，对于买方来说，主要是影响政府的资源分配和政策形成；而对于卖方来说，除了个人享用之外，则主要是保证选举胜利。因而，这种交易毕竟与一般的买卖不同，它最后要达成，必须通过一定的机制。在保守支配下，主要有以下三个机制：

1. 利益诱导机制。利益诱导是自民党实现其长期政治统治的重要手段。利益诱导本身，从本质上讲，就是一个“权钱交易”的过程，只不过由于它的目的和手段都以合理的形式出现（它的行为主体不是以国会议员这样的国家公职人员出现，而是



以政党人员出现<sup>①</sup>因而被合理化了。但是在这种利益诱导下形成的自民党与包括财界在内的各种团体以及自民党所属议员与地方后援会组织的利益关系则为这种“合理化”的“权钱交易”转向政治腐败性的“权钱交易”创造了条件。因为有了这种利益关系和利益交换的具体操作渠道，各种利益团体就可以在适当的时候提出不适当的要求，并附有相应的利益；同样，对于利益团体，有关的议员也可以这样做。另外，有了这种关系，地方政府就有了非正式的利益实现途径。虽然，地方与有关国会议员所形成的是后援力量与地方代表的关系，但在这之间，实际上不仅仅是选票与利益的关系，其中也包含着利益与金钱的关系。

2. 党、官、财一体的机制。党、财关系与官、财关系在战前就有基础，而党、官关系则是在战后政党官僚化之后才形成规模的。这样，在战后党、官、财就逐渐融成一体，形成“铁三角”同盟。在党与官的关系上，官僚向政党提供政策方案和人才，政党则在国会审议官僚提出的法案和预算时向官僚提供帮助，并为官僚提供升迁的机会。在党与财的关系上，财界向政党提供政治资金和选票资源，而政党则在辅助金、政策、税收等方面予以照顾；在财与官的关系上，财界参与审议会等政府机关的咨询活动，而官僚则在产业育成等方面予以积极的行政指导。<sup>②</sup>在这紧密的一体化的三角关系中，任何形式的“权钱交易”都是很容易展开的。在战后形成的“党高官低”的政策决定态势下，政党有很强的决策影响力，因而，它与财界的“权钱交易”也就有了很强的资本。在这个“铁三角”的同盟中，发挥具体作用的是隐秘

① 山口二郎：《政治改革》日文版 岩波书店，1993年 第42页。

② 中野实：《日本政治动力》日文版 日本放送协会，1993年 第139页。

的“小三角”即由族议员、有关省厅中有关局课的官僚和各个具体业界组成的三角关系。这种小三角关系不仅仅是一个组合，而是可能有多少个组合，就有多少个。与大的“铁三角同盟”相比，这种小三角之间的利益关系更为具体、直接，因而也更利于交易。

3. 派阀机制。派阀是自民党内的非正式组织，但却是自民党内实际进行权力交易的单位组织。党的总裁选举、党内职务和政府公职的分配，实际上都是以派阀为组织单位的基础上进行的。因而，派阀的强弱对派阀的利益有直接的影响。这就决定了各派阀对政治资金的需求都是很强烈的。对于派阀来说，有了丰富的政治资金，就能不断地吸引人员，从而壮大派阀的势力。自民党每年从利益团体中筹集到的政治资金中，相当一部分是由派阀筹集来的。由于各派阀都有一定的组织规模，而且所属国会议员都可能在特定的政策决定部门，如自民党内的部会组织、国会中的各种委员会和有关省厅的局、课等，有一定的影响力，所以，各派阀不论对党内的政策形成，还是对国家的具体政策形成，都有一定的影响力，其中一些有实力的派阀的影响，往往还具有决定性的作用。<sup>①</sup>

在这样的情况下，派阀就成了各利益集团作用的重要对象，它们向派阀提供政治资金的同时，也自然向派阀提出了政治上予以支持的希望与要求。接受了政治资金的派阀，是不能不动用尽可能的力量来消化这些要求与希望的。所以，派阀在吸收政治献金的同时，也吸纳了各种利益要求。这个过程，实际上就是“权钱交易”的过程。由于派阀是以政党内的非正式组织存在的，因而，它的行动有很大的法律自由空间。实际上，在一党支

<sup>①</sup> 中野实：《日本政治动力》日文版 日本放送协会，1993年 第84页。

配统治所形成的党人和国会议员一体化、党人和官僚同盟化的格局下，派阀的活动作为政党的行为，与政府行为有很强的相通性，因而，派阀的行为和自民党其他接受政治献金的行为一样，一开始就有可能走向政治腐败。

政治腐败是保守支配不可避免的政治后果，和保守支配在日本有很深厚的历史、社会和文化基础一样，它的根源也很深，因而，不是一般的政治改革所能根治的。保守政党走不到现代化的事实决定了政治腐败要靠保守政党自身来克服是不可能的。日本要真正根治政治腐败这一“顽症”，只有依靠社会进一步发展和成熟，因为，社会的进一步发展和成熟，一方面能带来国家与社会关系的更合理调整，另一方面也能为日本民主发展提供新的基础与动力。对于日本这样一个经济发达、生活富裕的社会来说，社会的进一步发展与成熟，关键不在于物质的发展，而在于制度文化与精神文化的总体发展。在这方面，日本必须有新的选择和设计。

# 第十一章 领导危机与结构转换

## 一、政党领导权威的衰落

在战后保守政党的长期支配直接主导了战后日本发展。尽管以保守支配为核心的战后日本政党政治并不完美，存在不少对自身发展和对整个社会发展都不利的问题，但从日本取得的经济和社会现代化成果来看，它在总体上还是对战后日本现代化发展起了重要的推动作用。战后日本政党政治在推动现代化发展中，几乎一直都面临着经济与社会的现代化发展所提出的种种挑战，而政党政治本身的问题，又常常使这种挑战变得更加尖锐。从战后日本政治发展史来看，经济与社会发展对政党政治的挑战，经历了从局部到全体，从表面到深层，从结构到功能的发展过程。到了 80 年代末 90 年代初，多方位、多层次的挑战，使得日本政党政治不得不做大的转换，以寻求新的生长点和发展空间。许多事实表明，现代的日本政党政治有无能力回应挑战，并走出新路，直接关系到其能不能继续积极地作用于处于后现代化过程的日本社会发展。

对于战后日本政党政治来说，它所面临的种种挑战中，政党权威衰落是一个严重的挑战，它长时间地伴随着战后日本政党

政治。到了 90 年代，这种挑战更趋尖锐。政党权威衰落主要体现在两个方面：一是政党的社会支持度降低；二是政党的统治能力衰退。这两者之间有内在的联系：政党的社会支持度降低与政党的统治能力衰退有关；而社会支持度降低又往往会进一步促使政党统治能力的衰退。在战后日本政党政治中，政党权威从强盛走向衰落经历了一个发展过程。

战后日本政党基本上都没摆脱“议员政党”的性格，自身的组织基础都比较薄弱。尽管各政党的后援会组织都组织到一定的选民，并形成了像自民党和社会党那样分别以农村和产业工会为地盘各据一方的态势，但各政党依然改变不了组织薄弱的局面。基于后援会组织，各政党能通过选举成为执政党或在议会中获得一定的议席，成为议会中有影响的政党，但是不能保证其对社会的权威与影响力。现代政党的性质决定了政党权威在很大程度上取决于社会的支持和认同。因而，对于自身组织比较薄弱的日本政党来说，赢得社会的支持和认同对其赢得权威和保持权威具有更为重要的意义。

战后，随着日本帝国体制的崩溃和民主体制的确立，日本开始了真正的政党政治时代。战后初期，在政党复活中，三百多个政党的涌现，表明战后日本社会对政党政治充满热情和信心。在“五五体制”形成前的十年时间里，众议院选举的投票率一直保持在很高的水平。1947 年举行的战后第一次众议院选举中，投票率高达 68%，此后几次选举的投票率都在这个基础上逐次上升。<sup>①</sup>在这十年中，保守政党与革新政党的得票数在总体上也呈上升趋势。选举中的高投票率和政党的高得票数现象的出现有许多原因，但这态势至少表明选民对政党的支持度还是比

<sup>①</sup> 西平重喜：《日本选举》日文版 至诚堂，1972 年 第 58 页。

较高的。因此，在社会党统一及保守联合之后，日本社会普遍对“两党制”在日本实现表示欢迎，并对两大政党轮流执政抱有信心。当时的民意调查表明，支持自民党的有 48% 支持社会党的有 31%，而明确表示不支持任何政党的比例很低，仅 4% 左右。<sup>①</sup>

保守联合后，执政的自民党发展总体上呈上升趋势。虽然反安保斗争曾使自民党在民意调查中的支持率降到 40% 自民党内阁的支持率降到 12%，但是，反安保斗争后的高速经济增长，又很快使自民党的社会支持率得到恢复。池田内阁登场时，自民党的支持率恢复到 49% 内阁支持率上升到 51%。在整个高速增长时期，反映在党的支持率和内阁支持率上的自民党领导权威 虽有波动 但总体趋势是向上的 到田中上台时，自民党支持率高达 51% 内阁支持率高达 62%。<sup>②</sup> 在这个时期，自民党的强势，虽然对社会党带来了一定的冲击，使社会党的社会支持率有所下降，但是下降的态势是十分缓慢的，因而，社会党在这个时期还是一直保持着第一大在野党的优势。

但是，在政党的社会支持率沿着稳中有升的趋势发展的同时，经济发展所引起的社会生产方式、生活方式的变化，开始逐渐对政党政治形成挑战的潮流，这个潮流由三个新的发展趋势构成：一是两大政党格局被多党格局代替的趋势；二是选举中，尤其是众议院选举中弃权票和无效票增多，两大政党的绝对得票率降低的趋势，<sup>③</sup> 三是不支持政党层逐渐扩大的趋势。<sup>④</sup> 促成这三大趋势形成的具体因素很多，其中，城市化所造成的人口

林知己夫编：《日本人的政治感觉》日文版 出光书店，1982 年 第 31 页。

② 同上 第 47 页。

石川真澄：《战后日本史纪实》日文版 岩波书店，1984 年 第 135 页。

④ 同上 第 154 页。

移动、战后新一代选民队伍的扩大以及党内的矛盾与分裂是主要的因素。由于这些因素大多数是经济与社会发展的产物，因而，它将随经济与社会的发展，在比较长的一段时间里作用于政治生活。这就决定了这些挑战，对于战后日本政党政治来说，不是一时的而是长期的。

从总体上讲，这些挑战是日本经济与社会发展的产物，内含着社会发展后形成的新要求和新愿望，因而，尽管这些挑战都直接影响到政党的领导权威，尤其是朝野两大主要政党，即自民党和社会党的权威，但是如果这两个政党能随潮流而动，响应社会，超越陈规，发展自身，政党的领导权威还是能得到维持和提高的。但是，实际的主客观条件都没有为当时的政党提供这方面的动力。70年代初，田中角荣在一片欢呼声中上台，但在他上任前一年发生的美国取消“金本位制”和在他上任后一年发生的石油危机，很快就在日本引发了一系列经济问题，从而在宣告战后日本高速经济成长时代结束的同时，也给田中内阁以列岛改造为核心的经济与社会发展政策带来了强大的冲击，这种客观形势变化所形成的冲击，对自民党领导权威的基础自然带来很大的影响。另一方面，在田中执政的第三年，田中推行的“金权政治”逐渐暴露，不仅给田中内阁带来打击，而且也给在高速经济成长后开始逐渐走下坡路的自民党威信带来沉重打击。田中角荣上台时，内阁的支持率为62%而下台时仅为12%。同时，自民党的支持率也从田中上台时的51%下降到42%。<sup>①</sup>这样大的起伏对自民党威信的打击之大是可想而知的。可以说，田中时代是自民党在战后支配的大转折时代，它标志着自民党统治所走到的高峰，同时也标志着自民党统治走向衰落的起点。

<sup>①</sup> 林知己夫编：《日本人的政治感觉》日文版 出光书店，1982年 第47页。

1976年，因田中涉嫌其中的洛克希德事件暴露，自民党出现了结党以来的第一次大分裂，以河野洋平为首的一部分自民党势力从自民党中分裂出来，成立了新自由俱乐部，表示要与腐败决裂。同年7月田中因洛克希德事件被捕，结果在当年12月底的第34届众议院选举中，自民党遇到了成立以来的最大失败，第一次在选举中没有获得半数以上的席位。这次打击使自民党在十年时间里一直无法完全恢复元气，处在低迷的徘徊状态，虽然还能维持政权，但对社会的影响力因田中事件长时间的缠绕，一直无法提升。在1979年和1983年的众议院选举中，选民的弃权票几乎达到了历史的最高点。<sup>①</sup>

作为战后第一大在野党的社会党，并没有在其对手领导权威的衰落中得到什么好处，相反，它的社会影响力与号召力与自民党同步衰退。虽然在60年代和70年代，革新自治体运动使社会党在地方政权中的影响有所扩大，但作为第一大在野党，它的整体影响力却在走下坡路。在“五五体制”形成后的十年时间里，它的社会支持率总体上保持在30%左右，但是到了60年代中后期，它的社会支持率就落到20%到30%这个区间。更具有讽刺意味的是，在自民党党势于1976年陷入成立以来最低潮时，社会党的社会支持率也进一步从20%到30%这个区间落到10%到20%这个区间。<sup>②</sup>“五五体制”形成后的整个历史过程表明，社会党与自民党一样，虽有比较强盛的发展时期，但在总体趋向上，是在走下坡路。在新出现的政党没有大的跃进，而两大朝野政党又同时走下坡路的情况下，政党在日本政治生活中的权威与影响力的衰落就成了不可避免的发展趋势。

① 石川真澄：《战后政治史》岩波书店日文版，1995年，第210页。

② 林知己夫编：《日本人的政治感觉》日文版，出光书店，1982年，第37页。



到了 80 年代中期 在新保守主义的推动下 自民党有所振兴 在中曾根时代 出现了自民党历史上鼎盛的“八六体制”。然而 历史证明 这只是一种“回光返照”。虽然在 1986 年的选举中, 自民党再度赢得了自成立以来少有的绝对优势, 但在这次选举中, 自民党的绝对得票率与其历史的最高点相比, 还差一段距离。由于基础不牢固, 所以这种盛势在中曾根时代结束后, 很快就消失了, 自民党再度回到低迷状态。80 年代末和 90 年代初出现的以利库路得事件和金丸信事件为代表的一系列金权腐败 不仅给处于低迷状态的自民党以“雪上加霜”的打击 而且也使日本社会完全失去了对自民党的信心。结果, 在 1992 年的参议院选举、1993 年的众议院选举以及各种地方选举中, 投票率都降到了历史的最低点。<sup>①</sup> 1993 年的众议院选举使自民党失去了长期执掌的政权, 并把日本政党政治从“一党支配”的时代带进了“多党联合执政”的时代。1994 年, 以社会党的村山富士为首的社会党、自民党和新党魁党的三党联合政权代替了由新党和新生党为核心的多党联合的“非自民党政权”, 从而使日本社会党继战后初期建立的片山内阁之后, 再次成为执政党的核心。但是, 这形式上的跃进, 并没有给社会党的发展带来新的转机。社会党上台后在党的政策转换上所表现出的明显右倾, 使社会党在 1995 年的参议院选举中大败, 所得议席数落到了历史的最低点, 以致于社会党不得不在自身的基础上, 寻求脱胎换骨, 建立新党。与此同时, 在这次选举中, 自民党在比例选区的得票数第一次失去了首位, 落于新进党之后。更令人关注的是, 这次参议院选举的投票率再度创出历史的最低点。政党的衰败, 选民对政党的不支持、不信任的扩大, 都表明这样一个基本事实: 日

<sup>①</sup> 石川真澄:《战后政治史》岩波书店 日文版, 1995 年 第 183—184 页。

本政党，不论是保守政党，还是原来的革新政党，其领导权威都趋向衰落。在整个政党领导权威衰落的形势下，新成立的政党在重建政党领导权威方面，也是难以有很大作为的。

在战后日本政治发展中，政党领导权威的衰落，并不是因为日本社会在经济与社会实现现代化之后不需要政党的组织和指导，而主要是因为现存的政党落后于现代社会的发展，背离了现代政治基本准则。政党领导权威衰落的关键在政党自身。具体而言，政党领导权威衰落主要有以下几方面的原因：

第一，政权交替虚无化。社会党统一及保守联合为战后日本政党政治走向成熟奠定了基础，但随后展开的事实却令人大失所望。即日本政党政治中有两党并存的格局，却无“两党制”下那种两党轮流执政的局面。这与社会党统一后，由于内部矛盾和意识形态的教条化，不但没有振兴反而走向低迷的发展趋势有关。社会党的弱化，自然为自民党的一党长期执政创造了客观条件。自民党一党长期支配、在野党长期在野的政党政治格局，首先使政党政治下正常的政权交替停止；其次使在野党和在朝党的机能都在这种停滞的政治格局中衰退。前一种后果导致政党政治所依存的政治体制，如议会制度，在结构和功能上走向衰退，从而间接地使政党失去影响力；而后一种后果则直接导致政党本身能力的衰退。

从执政党来看，在政权交替停滞的情况下，自民党基本上掌握了议会和行政，从而使政党国家化。<sup>①</sup>在政党政治下，政党国家化直接意味着民主的形式化。在形式化民主下，政党虽然能保证其统治的地位，却不一定能赢得民众的热情和支持。这也

<sup>①</sup> 山口二郎：《一党支配体制的崩溃》，日文版，岩波书店，1989年，第128—138页。

许是战后日本政治发展中，选民政治热情降低，对政党不支持层扩大的一个重要原因。另一方面，在政权交替停滞的情况下，被自民党长期掌握的政权却在自民党内的派阀之间进行不断的轮流交替，这种轮流交替虽然为自民党的长期执政提供了政策上和统治方式上的很大回旋空间，但却激化了自民党党内为争夺总裁宝座而展开的派阀斗争，并导致派阀政治和金权政治的泛滥。事实证明，派阀政治和金权政治最终都是使自民党丧失在选民中威信和影响力的重要因素。同时，还应看到，政权在党内的更替只是一种人事的更替而不是一种政策的更替因而这种更替在一定条件下不可避免地要使自民党政策创新能力衰退。对于一个执政党来说，政策创新的有限性，必然限制其统治能力的发展和发挥从而使其执政的“负熵”扩大能力衰退。从在野党来看成为“万年野党”之后它们不但无法扩展其社会影响力和号召力，反而随着在野地位的长期化，而逐渐丧失其在这方面发展的动力；同时，由于事实上失去了执政的机会，在野党一直作为绝对的反对党在政治生活中起作用，从而实际上丧失了作为一个政党为赢得政权而积极对抗执政党的那种反对党的机能，只剩下为反对而反对的机能。<sup>①</sup>

第二，政治腐败的定期化。在战后日本政治发展过程中，以保守政党为主体的政治腐败，每隔一段时间就会被揭露出来，从而给人一种保守政党政治腐败定期化的感觉。虽然从战后初期的保守政党到后来的自民党都没有在政治腐败中直接丧失政权，但每一次的政治腐败事件被揭露，都给保守政党带来重大打击，使其地位和影响力下降。田中事件后，自民党的全面衰退是

<sup>①</sup> 福冈政行：《现代日本的政党政治》，日文版，东洋经济新报社，1988年，第83页。

一个很好的例证。尽管在日本，政治腐败的产生有一定的社会原因，但日本民众对政治腐败还是深恶痛绝的。因而，政治腐败的出现不可避免地使选民远离腐败的政党。以反对政治腐败为旗号从自民党中分裂出来的新自由俱乐部，很快在大都市的“不支持政党层”中形成了“新自由俱乐部热”从而使新自由俱乐部在自民党大败的1976年选举中大胜，赢得了18个席位。<sup>①</sup>这一事实一定程度上表明了日本国民对腐败的态度。定期的政治腐败给自民党领导权威所带来的打击是累积的，因而，尽管自民党都躲过了每一次政治腐败所带来的政治危机，但它最终还是没有躲过定期化腐败所累积起来的政治惩罚。1993年的选举，对自民党来说，是自成立以来的最大失败，但这次失败实际上仅使自民党失去了单独执政的可能，并没有使自民党失去国会中第一大党的地位，因而，自民党事实上并没有失去执政的可能。然而，不管自民党怎么努力，此时此刻，它都无法联合到其他政党，结果，被联合起来的其他政党所孤立。自民党就像一头陷入沼泽的大象，毫无回天之力。这无疑是历史和现实给自民党的一次最“尖刻”的惩罚。在这种定期化的政治腐败中，人们除可看到执政的自民党在其中扮演的主角外，常常还能看到一些在野党的影子。作为反对党，在野党理应是反对自民党腐败的重要力量，然而，实际上在野党不但无法真正成为这种重要的力量，而且还时常成为政府腐败中的一个角色。在野党自身的腐败，不但使人们对在野党的反对力量失去信心，而且对日本整个政党政治失去信心。在这样的背景下，日本政党领导权威的衰落，也就成了一种必然。

第三，意识形态的教条化。作为最大在野党的社会党，在其

<sup>①</sup> 石川真澄：《战后政治史》岩波书店 日文版，1995年 第139页。

成立后的发展中，一直处于比较低迷的状态。左派社会党与右派社会党统一时，社会的支持率为 30% 但在此后的发展中这种支持率不但没有上升反而逐步下降到 1981 年降到 16%，损失将近一半。<sup>①</sup> 社会党长期低迷的主要原因在于其意识形态的教条化。这种教条化给社会党发展带来了三方面极为不利的影 响：1. 教条化使社会党的政策主张陷入严重的理想与现实矛盾境地。出于实际的政党政治竞争需要，社会党有着强烈的现实化倾向，特别是社会党中的右派势力；而基于社会党自身“立身出世”的需要，社会党又不愿意走出自己的政治信条，从而表现出很强烈的理想化和教条化的倾向。这两种倾向把社会党悬在空中，不能上天，也不能下地。在日本这个极为现实主义的社会中脱离了现实也就脱离了选民。2 教条化使社会党失去了联合其他政党的基础，社会党不但与共产党联合不起来，而且与公明党、民社党也实现不了真正的联合。在这样的形势下，社会党靠自身努力是难以成气候的。同属革新政党的共产党也有类似的情况。3. 教条化使党内时时刻刻都处于一种矛盾对立的状态。1978 年的民意调查表明，社会党支持层中，很多人认为社会党长期不振的原因在于党内的对立。意识形态的教条化以及由此所产生的党内对立不断，自然使社会党失去了魅力，以至于在 1978 年的民意调查中，在产业劳动者中有 65% 的人认为对社会党高喊的“革新”口号感到没什么魅力<sup>②</sup>

第四，党内斗争经常化。派阀在日本政党中普遍存在。由于权力或意识形态等原因，派阀间的斗争常常爆发，从而使党内的斗争经常化。经常化的党内斗争，一方面严重损害了政党在

林知己夫编：《日本人的政治感觉》日文版 出光书店，1982 年 第 39 页。

② 同上，第 42 页。

选民中的威信和形象；另一方面常常导致政党分裂，削弱政党的力量。战后社会党的衰败直接与其党内的斗争及其所导致的组织分裂密切相关。社会党之所以在轰轰烈烈的反安保斗争后没有成为执政党，很大一个原因是，在这个时期社会党内出现了严重分裂，从而在政党政治的斗争中，在不得不面临来自自民党的对抗的同时，面临从自身分裂出来的民社党的对抗。在战后日本政治中，不仅社会党遇到过这种处境，自民党也遇到过这种处境。1976年，新自由俱乐部从自民党中分裂出来，使自民党大伤元气。1979年，自民党在选举中再度败北，围绕着选举责任问题自民党内形成了大平·田中派和福田·中曾根·三木派的严重对立，结果，在国会选举中上演了日本历史上从未有过的由国会决定执政党中相互竞争的两个候选人谁当首相的活剧。这种激烈的党内竞争，自然严重损害了党的威信和形象，因为，很难令人相信一个自身都组织协调不好的政党能组织协调好更为复杂的国家与社会。自民党最后失去其长期掌握的政权，从直接的起因来看，也是因为党内的斗争和分裂。

第五，政策转换的保守化。社会党在90年代成为执政党之后又出现严重的衰败，与它的政策转换保守化密切相关。社会党于1994年上台，与其老对手自民党建立联合政权后，立刻陷入了两难境地：社会党如果依旧坚持在战后初期就形成的反对保守政党的政治主张，如反对安保体制，自卫队违宪等，那么势必与自民党形成激烈的对立，联合政权也就难以维持；相反，如果社会党放弃旧有的政治主张，那就等于放弃社会党最有代表性的政治信仰和政治主张，从而意味着社会党“变色”。社会党考虑到当时的国际与国内现实以及自身的处境，决定响应“时代的转化”对自己的政策进行了180度的大转换，完全从“革新”走向“保守”，从而彻底结束了战后日本政治中“保革对立”的

时代。<sup>①</sup> 这一大转换使社会党维持住了政权，但却使社会党失去了基本性格，失去了支持者。因而，在第二年的参议院选举中，社会党大败。这次失败使社会党在还没离开政权之前，就注定了下一个政权将不再归属于它。在这种处境下，社会党不得不寻求新的生路。

政党领导权威的衰落已成为 90 年代日本政党政治中不争的事实。1995 年，日本举行统一地方选举，在日本最大的两个地方自治体东京都和大阪府的地方知事选举中，各政党所推举的候选人都落选，当选的是两个无党派人士。这两个无党派人士在以往戏剧舞台上的职业经历，使他们的当选对日本政党政治更具有一种戏剧性的寓意。随着政党领导权威的衰落以及政党间力量对比和政治倾向的变化，日本政党政治也就开始逐步进入一个新的时代。在新的政党政治时代，政党领导权威的重建已不仅仅是一个政党所能完成的任务，它已成为需要政党政治的整体发展才能解决的问题。日本社会发展一向需要权威力量的组织和领导，因而，政党间分化和组合开始沿新的方向发展的日本政党政治能否重建政党的领导权威，不仅是关系到日本整个政治发展的问题，而且是关系到日本社会未来发展的问题。

## 二、国家统制动摇对政党政治的挑战

政党作为国家和社会的中介，其存在和活动方式是由国家与社会的基本关系决定的。这就意味着特定的国家与社会关系将决定政党特定的存在与活动方式，从而也决定特定的政党政治。在现代化过程中形成和发展的日本政党政治，就深受日本

<sup>①</sup> 石川真澄：《战后政治史》岩波书店 日文版，1995 年 第 194—195 页。

现代化中国家与社会关系的决定和影响。

基于日本特有的自然与人文条件以及日本历史发展的逻辑，日本现代化一开始就选择了国家主导的发展战略。<sup>①</sup>战前这一战略最终使日本迅速成为军事大国；战后，日本为了重建经济，成为经济强国，进一步推行这一战略，并取得了经济现代化的成功。国家主导的现代化发展战略的本质，就是强调国家直接干预、组织和引导社会发展，并把社会完全统合在国家的意志和规范之下。所以，在这战略下，国家对社会形成了全面的统制，而社会对国家有很强的依附性和依赖性。日本的政党政治就是在这种国家与社会关系下形成与发展的，因而，它的存在与这种国家与社会关系有很强的契合性。

国家对社会的统制，以中央政府高度集权，尤其是行政集权为基础。在战前和战后，这种国家统制孕育出了共同的政治倾向：1. 以天皇为核心的社会秩序和意识形态整合；2. 以官僚为国家政策形成与实施的核心；3. 中央集权，地方依赖中央；4. 财界在依赖政府的过程中与政府形成密切的利益关系。这四个政治倾向共同影响并决定了在这种国家与社会关系下形成与发展的日本政党政治。

不论战前，还是战后，日本政党政治中的核心力量都是保守政党。虽然在战后，革新力量的发展使政党政治出现了“保革对立”的局面，革新政党的存在方式和活动方式也给政党政治带来新的影响，但是这种影响毕竟有限，动摇不了保守政党对战后政党政治的决定作用。保守政党的决定作用，在规定战后日本政党政治发展方向的同时，也深深地影响了非保守政党的存在方

<sup>①</sup> 猪口孝：《国家与社会》日文版 东京大学出版会，1988年，第125—130页。



式和活动方式。在保守政党支配下，战前和战后的日本政党政治都表现出这样四个共同的政治倾向：1. 保守主义意识形态在政党政治中占据主导地位；2. 政党官僚化与官僚政党化共存；3. 各政党都形成强大的后援会组织；4. 政党与以财界为核心的各种利益团体形成密切的利益关系。显然，政党政治的这四个政治倾向与国家统制所孕育的四个政治倾向是相互契合的，前者是攀附在后者身上生长出来的。因而，可以说，国家统制的国家与社会关系是现行日本政党政治存在与发挥作用的基础，具体而言，就是保守政党支配和领导的基础。

在后发性现代化国家，实行国家主导的现代化发展战略，有其很大的合理性和现实性。日本的成功说明了这一点。在这战略中，国家统制对于现代化发展来说，只是一种手段，是由现代化发展需要而决定的一种手段，因而，随着现代化的达成，国家统制的手段也就必然要成为历史。70年代末80年代初，日本在宣告“追赶型的现代化”已经达成的同时，就开始对国家统制进行反省，并从中产生了以新保守主义为指导的80年代行政改革。<sup>①</sup>这个事实表明，尽管国家统制在战前、战后都对日本现代化发展产生了积极而有效的作用，并且在日本社会有很深的基础，但它毕竟不是社会发展的最终目的，仅仅是社会发展的手段。因而，对于日本社会来说，它的存在不可能是永恒的，必然要随着社会从现代化社会进入后现代化社会而衰败。国家统制的这种发展趋势必然对附着其上的现行日本政党政治提出强烈的挑战。这种挑战对日本政党政治的未来发展有深刻的影响。

以中曾根为代表的新保守主义在80年代所进行的行政改

<sup>①</sup> 神原胜：《转换期的政治过程》，日文版，总合劳动研究所，1986年第250—261页。

革，标志着在日本推行已久的国家统制战略和管理体制开始发生动摇。因为，新保守主义的登场，是对高速增长型政策的否定，<sup>①</sup>其中新保守主义推崇的“小政府，大社会”则是对国家统制下形成的“强政府 弱社会”的直接否定。因而 尽管事实表明中曾根为首的新保守主义改革，并没有在体制上根本改变国家统制的模式，从而改变国家与社会的基本关系，但改革所实现的日本社会发展战略的转移，即从经济时代步入政治与文化时代，却使国家统制的动摇进一步成为不可逆转的发展趋势。

从 70 年代末以来，日本的国家统制一直面临两股力量的有力冲击：一是以财界为代表的民间企业要求政府缓和政府限制，推动经济活动自由化，增强民间活力的冲击；二是以地方自治体为主体的要求地方分权的冲击。在日本政党政治与国家统制之间存在很深的契合关系的情况下，两股力量的冲击，在动摇国家统制的同时，也相应地对日本政党政治提出严峻的挑战。自民党长期掌握政权局面的结束，多少包含这种挑战的结果。下面分别分析这两股力量在动摇国家统制体制的同时对日本政党政治所构成的挑战。

第一 政府限制缓和对政党支配的冲击。战后日本 国家为了实现经济迅速复兴和现代化迅速达成，对经济生活和相关的社会活动进行了积极的组织和引导，制定了一系列保证和推动经济与社会发展的政策。为了确保这些旨在保证供给、稳定价格、培育产业和建立秩序的经济与社会政策的具体目标的达成，国家和地方政府对企业 and 一般国民活动进行了积极的行政干预和介入，从而形成各种具体的政府限制，即通常所说的行政限制。据统计，仅有关政府限制的法令就达 1100 多件 如果加上

<sup>①</sup> 森田实：《联立政权》日文版 日本评论社，1993年 第15—18页。

由这些法令派生出来的有关许可申请、报告之类的各种规定，那么有关政府限制的法律文件就有上万件，涉及行政活动的各个领域；如果再加上具有一定政府限制性的行政指导，那么政府限制范围就更大了。<sup>①</sup> 政府限制大致可分为两类：一是经济的限制。这主要对产业加入者资格、数量、设备投资的种类和额度、生产数量和价格等进行直接限制，以谋求产业的发展和保障消费者的利益；二是社会的限制，这主要是为诸如确保消费者或劳动者的安全、健康、保护环境、防止灾害等目的，而对商品、服务以及相关的社会服务确立基准，进行监督，从而使经济与社会活动所可能产生的社会负作用降低到最低限度。这种范围广泛、对象具体、规定细致的政府限制，对企业和一般国民的经济和社会活动产生了深刻的影响。它保证了经济与社会的秩序，保证了有关政策的实现，但同时也使企业和一般国民的活动不得不依赖政府和国家，丧失应有的自主性和主动性。

战后日本政治，尤其是保守政党的支配，正是在这种政府限制所形成的企业或社会对国家的全面依赖关系中形成和发展的。对于保守政党支配来说，这些规定严格而全面的政府限制，是其实现对社会、经济和政治有效支配的重要权力资源。基于这种政府限制，保守支配就能通过对企业和社会进行积极的利益诱导，巩固和发展其统治的物质基础和社会基础。对于保守支配的政权来说，没有这种利益诱导政治所培育出来的“票田”和“金库”，它的政权就不可能长期巩固和稳定，它的统治目标就不可能比较顺利地实现。从这个意义上讲，政府限制是保守政党在战后实现长期支配的重要体制基础。

<sup>①</sup> 临时行政改革推进审议会事务室监修：《限制缓和——新行革审提言》，文版，ぎょうせい，1988年，第6页。

从战后日本现代化发展来看，政府限制确实为战后经济的全面发展和现代化的飞跃提供了重要保证。但是，随着经济现代化的达成 更重要的是随着 70 年代后世界经济与社会的急速变化以及日本经济在实现现代化后的日益国际化，涉及广泛、控制具体的政府限制，开始在许多方面对经济发展产生负面的作用，即在一定程度上从原先的保证作用转为限制和阻碍作用。在这样的背景下，日益独立和自主的企业和一般国民提出了缓和限制的要求。70 年代末 80 年代初，作为民间企业核心代表的经团联在提出这一要求时指出：“依本会的调查，由政府的行政介入和限制措施而带来的政府对民间活动的制约或分派给民间的不必要的负担，妨碍了民间企业活力的发挥，有关事例已不再是少数。因此，要推进行政改革，必须首先明确政府与民间、中央与地方的职能分担，尽可能在排除行政介入的同时，回避中央与地方行政的重复；其次，政府事业的一部分应转向民间，在起用民间人士的基础上彻底实现效率化。”<sup>①</sup> 这一改革要求到 80 年代的行政改革时就发展为要求把自明治维新以来持续了一百多年的“官僚主导型社会”转换为“民间主导型社会”。<sup>②</sup>

显然，缓和限制要求的根本倾向，就是要使社会恢复其应有的自主权利和自主地位，从而使国家统制的国家与社会关系发生根本性的变化。这种要求及其所可能产生的社会变化，对于在国家统制下形成与发展的日本政党政治来说，自然是一个巨大的挑战。尽管现在缓和限制的主动权还掌握在政党与官僚手中，但现实经济与社会发展已使得这个要求成为一种挡不住的

参见经团联：《切实推行政改政改革》日文版，1979。

② 神原胜：《转换期的政治过程》日文版 总合劳动研究所，1986 年第 260 页。

力量。80年代以来，自民党政府一直在进行的各种行政改革都受到这种力量的作用，也都试图能在有限的范围内满足这种要求，从而维持长期政权。限制缓和对政党政治，尤其是对保守支配所产生的最直接冲击，就是随着限制的缓和，各种经济活动将逐渐脱离政治权力的控制，进行独立自主的活动，从而减少对政党的依赖，这样，政党活动所需的政治献金来源自然也将相应地减少。<sup>①</sup>

如果说缓和限制，推动经济自由化，增强民间活力的要求，对日本政党政治形成根本性的挑战的话，那么这种要求在现实中与官僚利益的直接冲突则对当前的政党政治，尤其是保守支配形成了两难困境式的挑战。推行政府限制的实际主体是国家主导社会的核心力量——官僚。官僚作为日本社会特殊的集团，和政党一样，在这种限制中获得了不少的特权和利益。由于缓和限制的要求直接影响到官僚的利益，所以，它一开始就受到官僚的有力抵抗。这也是为什么限制缓和从70年代末正式提出到今天依然是日本政治中一项重大的课题的一个重要原因。<sup>②</sup> 结束自民党长期政权的细川护熙政权登场后，就把提出94个项目的限制缓和，作为解决日本经济问题的紧急对策的支柱。<sup>③</sup> 官僚对民间提出的缓和限制的抵抗，虽然没有直接形成财界与官僚的对立，但却使执政的保守党在这种要求与抵抗中陷入了两难的境地：适应民间的要求，缓和限制，必然受到官僚的有力抵抗 从而使政策执行受阻 政党信用丧失 相反 回避民间要求，主要是财界的要求，则必然使政权因失去有效的支持力

森田实：《联立政权》日文版 日本评论社，1993年 第16页。

中川幸次等编：《日本的改革——以面向二十一世纪为基准》日文版 日本经济新闻社 第125页。

森田实：《联立政权》日文版 日本评论社，1993年 第164页。

量而陷入危机。自民党政权的终结就多少与这方面因素有关。宫泽喜一内阁在经济上的无能为力，使财界大失所望，从而失去政权。<sup>①</sup> 不论官僚，还是财界，都是日本社会独霸一方的势力，所以，不论“驯服”那一方的势力，对于任何上台执政的政党来说，都是十分困难的。然而，现实的经济与社会发展要求执政党必须作出选择。对任何执政党来说，这种挑战都是巨大的。保守政党与财界、官僚所形成的一体化关系，使它更难应对这种挑战。它不论作何种选择，都要受到另一种力量的反对或抵抗，从而不得不面临自身统治基础动摇或解体的危险。

第二，地方分权对政党支配的冲击。地方分权是与限制缓和紧密相关的问题，因为，在日本，地方分权的要求除了要求中央给地方更大的财政权力之外，就是要求中央政府减少各省厅对地方行政活动的限制。地方分权的要求，地方自治体早已有之，但真正形成潮流，是在高速经济增长之后。人们把这潮流的出现视为“地方时代”的到来并以此为标志把日本的政府间关系分为此前的“中央时代”和此后的“地方时代”。<sup>②</sup>

战后宪法虽然明确规定了地方自治制度，但在实际的政治与行政展开中，在国家统制的总体态势下，中央政府依然延续了明治维新以来的传统，实行中央集权，中央政府对地方事务进行比较广泛的干预和控制，中央政府各省厅都在这种干预和控制中扮演了重要的角色，因而，也成了地方政府不得不依赖、顺从和奉承的对象。由于在这种依赖关系下，地方从辅助金的获得到一些具体的行政行为都必须得到中央政府的“恩准”所以，

① 森田实：《联立政权》日文版 日本评论社，1993年 第155页。

② 金森久雄编：《日本经济与地方分权》日文版 日本经济新闻社，1980年，第100页。

地方往往为了得到这种“恩准”，而不得不有求于各种“政治精英”。在日本这种“政治精英”不外是两类人，一是官僚，二是党人。就政党政治而言，在战前，这种求助为保守政党在各地建立起选举“地盘”提供了可能，而在战后，则为各国会议员建立自己的个人后援会组织体系提供了可能。对于本质上没有摆脱“议员政党”性格的日本政党来说，地盘也好，后援会组织体系也好，都是政党“立身出世”的基础所在。

战后宪法所规定的地方自治制度，虽然并没有使地方自治体获得很大的权力，但却为战后地方政府寻求自治地位和自主发展提供了可能和保障。因而，当作为地方自治体主体力量的市民在现代化发展中成熟起来后，为实现地方自治而提出的地方分权要求，就成了普遍的社会要求。这种要求既有民主的含义，也有经济的含义。民主的含义，则主要体现为地方市民反对中央统制，实现地方自治体依市民的意愿自主决定本地区事务；经济的含义，即自主地发展本地区的经济与社会。因而，地方分权要求与限制缓和要求一样，都是想改变现有的国家与社会关系，使社会从国家权力的统制下解放出来，获得独立自主的地位。从日本战后的历史发展过程来看，地方分权的要求首先以地域民主主义形式出现，后来则以地域主义出现。<sup>①</sup>前一种形式关注的是地方权力，而后一种形式关注的则是地方的发展和实际利益。

地方分权要求的出现，并日益普遍化，既是出于地方对中央集权的一种反抗，也是出于社会发展的实际需要。长期的中央集权虽然保证了国家的整体发展，但却使地方自治体的自治行

篠原一：《后产业社会的政治》，日文版，东京大学出版社，1982年，第79—82页。

政能力衰退；而集权的单一化管理，也在权限分配和财政分配上造成许多不合理。这些都限制了地方自治体在地方事务中的作用和能力。然而，现实的经济与社会的现代化发展对在中央集权下能力有限的地方自治体提出了越来越高的要求：首先，在现代化中逐渐成熟起来的市民为了实现自身的权益对自治体提出了更高的要求；其次，现代化发展所导致的城乡差距（如人口过密过疏问题）以及为解决这些差距而进行新的地域开发的需要，也对直接负责解决这些问题的地方自治体提出了新的要求；最后，随着现代福利社会的发展，地方所要承担的具体行政事务也日益增多，日益复杂，而且社会福利事业的发展具有很强的针对性，不可能按单一的规定和标准进行，因而需要地方政府依地方的实际情况作合理的安排。<sup>①</sup> 地方自治体的现实状况与社会发展对地方自治体的实际要求所形成的这些反差，自然成为地方自治体提出地方分权要求的重要动因。

限制缓和和地方分权，是现代化达成之后的日本社会对国家的具体要求。虽然这两项要求要真正达到目标，都要经历一个艰难的争取过程，但这种趋势已成为历史的必然。地方分权，必然对明治维新以来以官僚为核心的传统的中央集权政治形成有力冲击；地方分权所形成的新的民主动员和民主推动，也会使市民社会更加成熟。这两方面的政治效果，都将在动摇国家统制，促进国家与社会关系转型的同时，直接对日本的政党政治提出挑战。因为，这两方面的政治后果，不论从中央到地方，还是从地方到中央，都将使保守政党借助中央集权政治所形成的对地方组织的控制和与地方建立的利益关系弱化，从而动摇保守

<sup>①</sup> 篠原一：《后产业社会的政治》日文版 东京大学出版社，1982年 第102—105页。



政党的社会基础，并影响整个政党政治。

事实上，在日本社会，动摇国家统制的力量不仅上述两个，还有其他的力量，如经济现代化后日本国际化的要求等。动摇国家统制的本质在于改变国家与社会的关系。任何时代的国家与社会关系，都不可能由国家单方面决定，它最终都取决于社会的实际要求与需要。国家统制是试图走向现代化的日本社会的需要；同样，改变国家统制也是实现现代化后日本社会的需要。社会是客观的力量，不是人的主观意志所能改变的。因而，国家与社会关系所可能发生的变化，对日本政党政治提出的挑战是客观的，也是现实的，既无法压制，也无法回避，只有认真对待。国家与社会关系的变化将可能把日本社会带入一个新的发展时代，因而，这种变化对于日本政党政治来说，既是挑战，但同时也是再生的机遇。

### 三、政治改革与结构转换

日本有影响的政治评论家森田实，在其 1989 年初出版的《经济大国阙政》一书的最后一段话中，这样惊叫道：“日本克服阙政的唯一道路是进行大刀阔斧的政治改革，如果日本克服阙政失败，那么未来的前途将十分暗淡；如果取得成功，那二十一世纪将是日本的时代。”<sup>①</sup> 这里，评论家给日本摆出了生死攸关的两条道路，大有成败在此一举之势。

这里所说的“阙政”，按评论家本人的意思，是指日本政治发展远远落后于经济发展的政治现实。这种落后并不主要指中曾根在表达“政治大国”目标时所表示的那种日本在国际上的政治

<sup>①</sup> 森田实：《经济大国的阙政》，日文版，日本评论社，1989年，第247页。

地位与其经济大国地位不相称的事实，而主要体现为日本政治本身没有在民主化和现代化的原则下得到与经济发展相适应的发展，从而走向衰败的现实。“政党政治的腐朽”；“议会政治的空洞化”，是这种衰败的具体表现。所以，评论家把大刀阔斧的政治改革视为克服“阙政”的唯一道路。评论家在那个时期发出如此惊呼，并非危言耸听，他的确看到了问题的严重性。

事实上，对政治发展落后于经济事实，日本在 70 年代中后期就有所认识，并形成了比较普遍的政治发展要求。政治发展要求在 70 年代中后期出现，是战后日本历史发展的必然。战后的占领改革掀开了战后日本历史的第一幕，而占领改革所建立的新的政治、经济、社会体制，则为战后日本社会的全面发展奠定了基础。占领结束后，保守政党通过对占领改革成果的“修正”在使占领改革所建立的体制“日本化”的同时，确立了指导战后日本经济现代化的“五五体制”。在“五五体制”下，自民党的长期政权虽然一开始就进行了以实现“日本再建”之梦为目标的保守的“政治改革”，但这种改革所引起的反安保斗争，很快就使自民党回到自明治维新以来形成的“经济主义”的发展轨道，并开辟了战后经济时代。经过高速经济成长时期的发展之后，到 70 年代中后期，日本终于初步达成了现代化的理想。显然，战后日本没有真正出现过自觉的政治发展时期，相反，在全部精力都集中于经济发展过程中，却出现过保守化的“政治倒退”过程。结果，在历史的发展过程中，政治发展落后于经济发展。因而，当战后日本历史的发展在经济现代化基础上跃过经济时代之后，必然把政治发展作为社会发展战略的核心，从而迎来政治发展的时代。对于这种历史必然性，自民党政权最轰轰烈烈的回应是中曾根时代推行的“战后政治总决算”。历史发展的逻辑，决定了“政治总决算”的历史必然性。但是，事实很快表

明中曾根的“政治总决算”对这一历史发展必然性的回应与这一历史发展必然性背后现实的政治、经济和社会发展所提出的实际要求有很大的距离。因为，日本社会历史发展所形成的是以政治改革为核心的政治发展要求，而中曾根所推行的却是以实现政治大国化、军事大国化为目标的政治发展。

中曾根的“战后政治总决算”确实是对日本战后历史，甚至是对明治维新以来的日本历史发展的回应。他在说明这种“总决算”的意图时把这一点表达得十分明确。他说：“历代的自民党首相解决了各种各样问题：日朝问题、日苏问题、安保条约修改问题、日中关系问题或是大学教育改革问题。到我这个时期，要做的事是在全面维护好明治维新以来百年，战后以来 40 年所取得的成果的同时，建立起面向 21 世纪的发展体系。”中曾根的回应是积极的，发展的方向也是有意义的。然而，由于他没有脱出保守主义的战略构想和思维逻辑，因而，他在经济时代之后，即在日本实现经济现代化之后所设定的政治发展，却依然是保守的，其核心目标并非政治的民主化和现代化，而是政治大国化以及与此相应的军事大国化。<sup>①</sup>显然，这种“政治总决算”决算的不是日本社会经济发展与政治发展本身，而是自民党早已有之的“日本重建”之梦，即“大国之梦”的战略。所以，在这种“政治总决算”下，中曾根所推进的政治发展，并非进行旨在实现政治民主化和现代化的政治改革，而是为实现政治大国化而进行的军备扩展、新国家主义确立和旨在建立有效政府的行政改革。不能否认中曾根在这其中所推行的行政改革对日本政治民主化和现代化发展所具有的积极意义，但是这种意义不足以改变日

<sup>①</sup> 牧太郎：《中曾根政权，1806 日》（下），日文版，行研出版局，1988 年，第 23 页。

本政治民主化和现代化落后于经济现代化的局面。

由此可见，基于保守主义的发展战略，中曾根的“战后政治总决算”回应了战后日本历史发展的逻辑，但他却回避了这一发展逻辑背后社会和经济对日本政治发展的要求。这其中对日本政治发展误导所留下的影响将是长期的。这种回避的动机，一方面来源于中曾根本人的保守主义思想，但更主要的是来源于自民党本身。自民党为了维护既得的政治利益，根本就没有想到要对政治进行有效的变革，并促其发展。只要回顾一下 70 年代以来日本社会对政治改革要求的历史发展过程，这一问题就可以看得十分清楚。

实际上在中曾根系统地提出“战后政治总决算”之前，基于日本社会发展的现实和未来走向，日本社会各界就对政治发展形成普遍的要求，他们希望通过政治改革，有效地推进日本政治民主化和现代化的发展。最初形成这个要求的直接动因是田中金权政治所反映出的自民党腐败。为了消除金权政治给自民党政权所带来的不利影响，恢复国民对自民党的信心，田中之后的三木武夫政权在确立后不久，就提出了政治改革的口号，主张对党内总裁选举、政治献金的有关规定和选举制度等方面进行改革，并准备尽快实现改革目标。但由于党内大派阀势力的反对，改革没有及时展开。<sup>①</sup> 1976 年，田中涉嫌其中的洛克希德事件被全面揭开，首相犯罪的事实在使日本国民对日本政治和政党形成强烈的不满和不信任的同时，也使他们形成了要求执政的自民党进行全面政治改革的政治要求。但三木之后的福田赳夫内阁，除了实现党内总裁选举改革之外，把主要精力用于经济，所以政治改革还是没得到真正的展开。此后，大平内阁虽提出

<sup>①</sup> 石川真澄：《战后政治史》岩波书店 日文版，1995 年 第 135 页。

了自民党领导战略转换和保守改革的主张，但除了行政改革上有所动作之外，没有什么大的举措。然而，即使是这样有限的改革到了铃木政权时代还是被搁置了起来。到了 80 年代初，中曾根上台后，他提出的“战后政治总决算”大有使日本再度辉煌之势。但事实上，他还是没有真正重视已经成为社会普遍要求的政治改革。他虽然在“战后政治总决算”的大思路下，提出了“确立政治伦理”和“实现民主主义”两大政治发展目标，但对如何实现这两个政治发展目标，却没有明确的政治改革方案和措施。<sup>①</sup> 事实表明，中曾根是用这两个目标来搪塞当时社会对政治改革的要求，并以“行政改革”来化解这种要求。很显然，从 70 年代中期政治改革要求成为日本社会的普遍要求以来，自民党一直没有正视这种要求，而是一再有意无意地回避这种要求。然而，历史发展的必然性是自民党怎么也回避不了的。80 年代末 90 年代初，利库路得事件和金丸信事件先后暴露，从而使自民党再度陷入困境。结果，在社会各界的强大压力下，自民党于 1989 年勉强把政治改革提上议事日程，发表了《政治改革大纲》。这与三木内阁时期提出而没有实行的政治改革方案，在时间上相隔了整整十五年。这场改革早在 70 年代就应展开，因为政治改革的历史和现实的必然性早在 70 年代就已形成。从这个意义上讲，自民党对政治改革必然性的消极回应，把战后日本应进行的政治改革，推迟了十多年时间，从而延缓了日本政治发展进程，拉大了日本政治发展与经济发展之间的差距。

日本战后以政治改革为核心的政治发展所具有的历史和现实的必然性，主要体现在以下两个方面：

① 牧太郎：《中曾根政权，1806 日》（下）日文版，行研出版局，1988 年，第 48 页和第 83 页。

第一，经济与社会发展对政治发展的必然要求。自明治维新以来，不论战前还是战后，日本政治发展都带有很强的目的性，即都是以实现经济现代化，从而成为世界强国为最终目标的。在战前，基于这种目标，日本确立了以天皇为核心的君主立宪制，并最终发展到军国主义的绝对独裁统治；在战后，保守政党在占领改革结束后，就依明治维新以来形成的基本政治精神，把占领改革确立的新体制迅速“日本化”。所以，从明治维新以来的日本政治发展，一直是在经济发展这一目标制约下进行的。这种政治发展所形成的政治体制、政治精神、政治文化、政治关系和政治心理，都与日本实现经济现代化这个核心目标保持一定的协调、对应关系，从而能有效地保证和促进经济的现代化。但是到了 70 年代末，随着日本经济现代化达成，日本经济与政治之间原有的契合关系的基础就开始动摇，现有的政治内容与形式日益明显地落后于现实，并逐渐成为经济与社会发展的障碍。在这样的形势和背景下，新的政治发展也就提上了议事日程。在这里，问题的关键在于日本经济现代化的达成，并不意味着日本经济与社会发展就此停滞，相反，它标志着日本的发展将进入一个全新的时期，即后工业化时期或者说后现代化时期。在这新的发展时期，基于经济现代化所获得的成果，日本社会的经济生活、社会生活以及各种各样的社会结构都将发生深刻的变化。在新的经济与社会发展条件下，带有很强目的性的现实政治必须新的原则下，有新的发展。正如经济的现代化是一种革命性的发展一样，这种与经济和社会发展相适应的政治发展，也应该是革命性的，即比较彻底地走出传统的模式和目标，在新的目标和原则下，实现体制重建和结构转换。日本的“世界和平教授学会”在对新时代日本的转型进行了三年系统研究之后，在作为其研究成果的《国际化时代与日本——十年后的国家

目标》一书中，明确把政治改革列为在国际化时代日本国家发展具体战略展开中的第一个战略。日本的国际化时代正是在实现经济现代化基础上所迎来的新时代。在这中间，研究者们提出了“民主主义再生”的口号。<sup>①</sup>不论从理论还是从现实都可以清楚地看到，到 70 年代末，即日本经济全面达成现代化之后，日本经济与社会对政治发展所提出的要求已不是一般现代化过程中经济和社会发展对政治发展的要求，而是一个新的社会、新的时代对新的政治发展所提出的要求。

第二，政治全面危机对政治发展的必然要求。到 70 年代末，随着日本经济现代化的达成，日本的政治却逐步走向全面危机。导致日本政治出现全面危机的因素主要有两个：一是前面所分析的经济现代化达成之后的新的经济与社会生活对传统的政治体制、政治关系、政治精神所形成的全面挑战；二是战后政治本身的衰败与腐朽所导致的日本政治危机，主要体现为民主的贫困和政治的腐败。政治衰败与战后保守政党所推行的国家主义和一党支配的保守主义政治密切相关。从 70 年代末以来，发生在自民党核心人物身上的一系列腐败事件，淋漓尽致地暴露了日本政治的腐败，从而导致日本国民对政治的极端不满和不信任。<sup>②</sup>这种不满和不信任已使日本国民形成一种强烈的意识：日本政治不进行革命性的变革，从而彻底消除政治腐败，日本的前景就难有光明可言。在 1992 年、1993 年和 1995 年分别举行的参议院、众议院选举中，投票率不断创造历史最低点的事实充分表明选民对政治的失望，对政党的失望。自民党政权正

世界和平教授学会编：《国际化时代与日本——十年后的国家目标》日文版，善本社，1979 年，第 112—147 页。

② 森田实：《联立政权》日文版，日本评论社，1993 年，第 9—15 页。

是在这种失望中终结的。因而，当取代自民党政权的“非自民党政权”诞生时，为了唤起国民的信心，新政权打出的最核心纲领是政治改革。日本从 70 年代以来所出现的政治危机，并非局部的政治危机，而是以政党政治为核心形成的全面性的政治危机，其中包含新时代的挑战，也包含现实政治本身难以走出的困境与危机。因而，走出这种全面危机，不是靠简单的政权更替所能解决的，必须进行全面的、彻底的政治改革。只有这样，日本政治才能重新赢得国民的信任，政党才能重新唤回支持的力量。<sup>①</sup>正是在这个意义上，日本政治的全面危机，对以政治改革为核心内容的政治发展形成了必然要求。

正是基于对上述两方面的认识和把握，作为政治评论家的森田实才发出那样的惊呼。到了 80 年代末 90 年代初 利库路得事件和金丸信事件给自民党所带来的新的沉重打击，终于催醒了自民党，从而使自民党不得不把被“政治大国化”目标所掩盖的政治改革提上议事日程。1989 年 5 月 自民党终于通过了《政治改革大纲》。该大纲向国民许下了如下的诺言：国民对政治的不信任，对自民党的批判主要由这几方面政治弊端而起：1. 政治家个人缺乏伦理性；2. 巨额政治资金及其不透明性；3. 不合理的议员定数和选举制度；4. 令人难以理解的没有效果的国会审议；5. 偏重派阀等僵化的党的运作。在诸弊端中，政治与金钱关系的问题是产生国民对政治不信任的最大元凶。为此，政治伦理的第一信条就是从个人自觉性的信念出发，寻求彻底实现个人的严格自律。但是，从不断强化巨额政治资金筹集的政治结构，特别是选举制度上，痛感光靠自我约束是远远行不通的。

① 综合研究开发机构研究所：《战后世代的价值观和行动方式的变化》日文版、社会经济国民会议，1988 年，第 269 页。



所以，从诸弊端多起因于现行中选区制的观点来看，应该对上述问题作深刻的反思，并在此基础上对政治制度进行全面的改革。自民党对政治改革的这种认识及其所提出的方案，虽然并不全面，也不深刻，但有一定的针对性，因而自民党若能认真实施这个改革方案，真正对政治制度作全面的改革，那么自民党依然能够重新赢得在国民中的优势和整个政权。然而，自民党政治改革案提出后，并没有真心诚意地要将其付诸实施。结果该提案在 1991 年和 1992 年的两次国会讨论中，都成为废案。因而，政治改革实际上都还仅停留在口头上，没有得到实质性的展开。自民党明显违背诺言的行为，再度引起日本国民的强烈不满，终于使自民党在 1993 年不得不结束长达 38 年的长期政权。

从自民党把政治改革的开始时间推迟十多年和自民党在政治改革上最终又失信于民的事实可以看出，自民党从一开始就没有真正面对基于历史和现实必然性而出现的政治改革要求，并一直回避这种要求。然而，自民党玩的这种“掩耳盗铃”的把戏，虽然得逞一时，但最终还是失败。对于日本每一个政党来说，这个教训都是极为深刻的。

在自民党《政治改革大纲》基础上不断修改而形成的“政治改革四个关联法案”最终于 1994 年成立。这是 70 年代末以来日本国民政治改革要求的一大成果。但应该看到，“政治改革四个关联法案”所实行的政治改革仅仅是日本民主化发展所应完成的政治改革的一部分，而不是全部。基于日本的政治、经济和社会的现实，日本要真正确立起能适应后现代化社会发展需要，并彻底走出民主贫困和政治腐败困境的政治，就必须进行全面性、而非局部性，长期性、而非一时性的政治改革与政治发展。这个客观的要求，对于后自民党时代的各日本政党来说，都是一

个长期而严峻的挑战。反观自民党作为执政党在回避政治改革中最后失败的历史教训，任何人都不难得出这样的结论：在政治改革成为社会发展必然趋势下，任何想有所作为的政党都必须认真面对，并作出积极的响应，任何消极或懈怠，都有可能使自身陷入困境或走向失败。在这样只有通过积极的政治改革才能求得生存与发展的大趋势下，哪一个政党能站在时代潮流的前列，顺时代潮流而动，哪一个政党就可能成为日本未来政治新的核心力量，而后现代化的日本社会也将因有这样一个有权威、有活力的政党的出现而进入一个新的发展时期。因而，这个挑战对于任何一个执政的日本政党来说，都是实现自身再造，从而在新的生长点上获得新的发展的重要机遇。

日本政党响应和推进政治改革 主要面临三大任务：一是消除民主贫困；二是根治政治腐败；三是再铸政党权威和领导力。显然，这三大任务最终实现的关键都在作为日本政治生活主体的政党身上。这也就意味着日本政党的自我改造是整体政治改革的基础，而整体政治改革则是政党自我改造的动力。因而，实际的政治改革，应在两个层面上同时展开：一是政治体制层面；二是政党层面。如果领导和推进这场政治改革的政党能积极地将这两个层面的改革有机地结合起来，政党就可能从政治体制改革层面获得靠自身力量无法获得的自我改造和自我发展的动力；而与此同时，政党的自我发展又将为政治体制改革的有效实现提供积极的基础和条件。政治民主化和政治现代化发展的基本要求决定了日本政治体制改革与政党自身改革都必须进行全面的结构转换。

1994年通过的“政治改革四个关联法案”标志着日本政治改革正式展开。这四个关联法案的内容是修改公职选举法、制定众议院议员选举区划定审议会设置法、修改政治资金规正法

和制定政党助成法。这四个关联法案将使日本政治体制出现两方面的结构转换：一是选举结构的转换，即从中选区制转向小选区制与比例代表制并用的选举体制；二是领导结构的转换，即在新选举制的基础上结束一党长期支配的领导结构，代之以多党轮流执政的领导结构。对于日本政治体制改革来说，还有一个更为重要的结构必须实现转换，这就是权力结构的转换，这其中包括党、官、财三位一体的权力结构的解除，中央与地方、国家与社会权力结构的改变等。这方面的结构转换，有待于日本政治改革的进一步深入。

四个关联法案所形成的政治改革，实际上是围绕着政党政治改革而展开的。如选举制度的变化和“政党助成法”的推行，主要是为了消除日本政党的后援会组织、派阀和政治献金制度存在的体制基础和社会基础。因此，各政党若能借助这个政治改革之力，实现自身现代化，就有可能在组织上发生三方面的结构转换：一是组织结构的转换，即从“议员政党”逐渐转换为“大众政党”，削弱后援会组织在政党活动中的地位；二是体制结构的转换，即从非制度化的派阀体制结构转向制度化的组织体制结构，提高党的自我组织力和统制力；三是财政结构的转换，即从以政治献金为主的财政结构转向以政党助成金和党费为主的财政结构，从而进一步消除腐败的根源。这三方面结构的转换是相互联系在一起的，只要其中一个结构开始发生转换，其他的结构多少也都会发生变化。但是，由于政治体制中权力结构尚未发生根本性的变化，所以，凭这四个关联法案所可能实现的政党组织结构的转换，将是比较有限的，除非政党自身有更大的气魄和更高的志向。对于日本政党，尤其是保守政党的长远发展来说，在随政治改革而进行自身改造的过程中，除有意识地进行组织、体制的结构转换之外，还必须进行自身意识结构的转换，其

取向是 从教条走向现实 从保守走向民主 从极端走向持中 从回避和否定历史走向正视和肯定历史。思想观念的转换，不仅会给日本社会带来一种新的精神和气象，而且也会大大促进政党自身的现代化发展，从而继续有效地领导日本未来社会的发展。

#### 四、国际化对政党政治的挑战

从 70 年代以来，国际化就成为日本政治、经济和社会发展都不得不面对的问题。国际化问题，作为战后世界经济发展和日本经济大国化的产物，产生于 60 年代末 70 年代初，到了 80 年代，它开始突出起来，并成为关系到二十一世纪日本发展的重要课题。80 年代初 日本经济企划厅发表的题为《2000 年日本》的长期展望报告中 把走向 21 世纪的日本社会发展归结为三大潮流 即国际化、高龄化和成熟化。<sup>①</sup> 与社会发展的“高龄化”、“成熟化”相比，社会发展的国际化是一个更为直接关系到未来日本生存和发展的“有效空间”问题 因而 它对日本现在与未来发展的挑战也更大。

日本国际化潮流形成的直接动因在于日本的经济发展和经济的大国化。60 年代末 70 年代初，日本在高速经济成长结束后，随着贸易和资本的自由化发展，为了保持不断发展的活力，就开始从国际化的角度考虑未来的发展。由日本专家与政府官僚组成的“日本地域开发中心”在 1970 年出版的《国际化中的日本列岛》一书中 就明确提出“70 年代是国际化时代”的口号 并从国际化的角度探讨了日本未来发展和作为经济大国日本所应

<sup>①</sup> 经济企画厅：《2000 年的日本》日文版 大藏省，1983 年 第 85 页。

承担的责任。<sup>①</sup>这一口号很快就得到了印证。进入 70 年代 随着美国“金本位制”的取消以及经受两次石油危机打击后的西方发达国家为重振经济而提出的市场自由化要求日益强烈，日美、日欧的经济摩擦也开始加剧。世界经济关系中摩擦的加剧，使日本意识到日本的发展，不仅要“内部指向型”向“外部指向型”转变<sup>②</sup>，而且要在制度、行动和观念上实现国际化，从而与国际社会建立起广泛的联系，以便在积极的协调与合作中保证日本的发展。<sup>③</sup>在这趋势下，随着日本经济大国化的完全实现和日本在国际经济中的地位增强，到了 80 年代 中曾根一改自民党一向重视的“国内主义”政策主张 明确提出了“国际化”的政策主张。为此，他一方面缓和各种经济摩擦，积极推进日本产业结构朝输出主导型的方向发展；另一方面积极推进“政治大国化”和“军事大国化”的路线 从而把原先限定于经济与社会发展的“国际化”扩展到政治与军事领域，为日本全面重返国际社会开辟了道路。<sup>④</sup>进入 90 年代，自民党继续推行中曾根时代所形成的“国际化”路线 并在“国际贡献论”的旗号下 为承担国际政治、经济与军事责任而进行多方努力。<sup>⑤</sup>日本国际化形成和发展的这一历史过程表明，国际化已成为日本政治、经济与社会发展所不可逆转的潮流，并深刻地影响着日本未来的发展。随着日本与国际社会关系的日益紧密，日本能否有效地把握并实现

② 日本地域开发中心编：《国际化中的日本列岛》（序文）日文版 至诚堂，1970年。

③ 世界和平教授学会编：《国际化时代与日本——十年后的国家目标》，日文版 善本社，1979年 第 112—121 页。

④ 高岛通敏：《政治的解读》日文版 潮出版社，1989年 第 152—159 页。

⑤ 柴垣和夫：《经济大国日本国际课题》 东京大学社科研究所编：《现代日本社会——国际化》日文版 东京大学出版会，1992年 第 363—370 页。

国际化发展已成为决定日本未来全面发展的关键因素。

国际化是全社会的行动，因而，它所引起的社会发展和变化对政党政治的影响也是多方面的。对于作为日本社会发展领导力量的政党来说，国际化潮流给政党所带来的最直接冲击和挑战，是对政党领导能力与观念的挑战。政党能否有效地应对这种挑战，直接决定政党是否能够正确地把日本的国际化进程推向前进，并给日本社会带来更为广阔的发展空间和良好的发展机遇。下面具体分析国际化对政党能力与观念所形成的挑战。

第一，国际化对政党领导能力的挑战。日本国际化的最终目标不仅仅在于使日本由一个相对闭锁的国家，发展成为一个“向世界开放的国家”，更重要的在于使日本真正成为一个在世界上有影响的大国。1984年，中曾根在国会发表施政演说中提出的要把日本建成“国际国家的日本”间接地表达了这个目标。联系中曾根提出的提高日本防卫能力，推进日本“政治大国化”的政治主张，“国际国家的日本”所蕴含的真正目标就更清楚了。日本实现“经济大国化的日本”基本上是以本国为舞台走“一国主义”发展道路的，而日本要实现“国际国家的日本”则必须以国际为舞台走“世界主义”发展道路。这之间的反差对于直接领导该目标实现的日本政党来说，无疑是对其领导能力的重大挑战。

这种挑战，首先是对政党领导权威的挑战。正像日本实现“经济大国化”有一个比较有领导权威的政党一样，日本实现国际化，也必须有一个有领导权威的政党。因为，只有有权威的政党，才能形成有权威的发展战略，从而有效地推进目标的实现。与“一国主义”发展相比，在国际社会空间寻求日本发展对日本政党权威的要求，不论在内涵还是在形式上，都将更加深刻和丰富，因为，这个权威形成不仅需要来自日本社会的认同和支持，

而且在一定程度上还需要来自国际社会的认同和欢迎。所以，日本现有的政党要是不在组织、体制、人才和观念上进行有效的自我改造和发展，在目前这种领导权威本身就处于衰落的形势下，要真正树立起具有领导日本成为‘国际国家的日本’的权威，是非常困难的。

其次，国际化的真正舞台在国际社会，要在国际社会中寻求自身的全面发展，成为世界大国，就必须使日本真正成为一个开放的社会。社会开放的关键是体制的开放，对日本来说，就是从闭锁的体制向开放的体制转型。<sup>①</sup> 这种体制转型是全面的，其中包括政治体制的转型。日本学者认为，日本政治体制要在这种转型中从闭锁走向开放，并趋向国际化，就必须在对外政策的决定体制上具备两方面的能力：一是对外政策决定与对外行动具有国际影响力；二是对外政策决定与对外行动具有很强的接收与反应能力。这两种能力的形成，关键在于改革现有的对外政策决定体制，包括整个政治体制，使其从闭锁性走向开放性，从模糊性走向透明性，从排他性走向容他性。在日本现有的政治体制下，对外政策决定体制所具有的闭锁性、模糊性和排他性的形成，主要与一党长期支配下的日本政治体制的三大病症有关。这三大病症是：1. 党、官、财三位一体，并成为权力的核心；2. “族议员”成为政策决定的实际主体；3. 在利益诱导政治下，个别利益诱导成为政策决定的基本取向。对外政策决定的闭锁性、模糊性和排他性，使日本对外政策多元化、无能化，没有强有力的领导者来把握和推进对外政策的总体发展。<sup>②</sup> 这样的状况

星野昭吉编著：《国际化日本之现状》，日文版，白桃书房，1994年，第27页。

② 同上，第39—56页。

无疑是日本实现国际化的最大障碍，因而非改变不可。这个改革的必然性对于日本政党来说，尤其是对保守政党来说，是一个巨大的挑战，因为，这不仅意味着要改变政治体制的权力结构、组织结构、决策程序以及价值结构，而且要改变政党自身的存在方式、活动方式与领导方式。在这样的挑战下，能否有效地使日本社会体制，包括政治体制，从闭锁走向开放，从而使日本社会成为开放的社会，是对每一个想有所作为的政党的领导能力的巨大考验。

最后日本成为“国际国家”的关键因素之一就是日本如何正确地处理好国与国之间的关系，并在国际事务中扮演积极的角色。这对日本政党来说是外交能力的考验。日本是亚洲最早进入现代国际社会的国家，在战前，有自己一套比较系统的国际关系发展战略，但二战失败后，在美国的政治和军事控制下，没有形成系统而成熟的国际关系发展战略。战前的大亚洲主义和东亚共荣圈的梦想破灭后，在美国的控制和战后冷战体制的作用和影响下，日本的外交主要依从美国，自主性有限。60、70年代，随着亚太地区日益活跃以及自身在经济上的日益强大，日本开始重视与亚太国家发展关系，并力图扮演积极的角色。<sup>①</sup>但是，由于日本对亚洲国家发动过侵略战争以及在这个历史问题上缺乏足够的反省，日本虽然与亚洲各国建立起了密切的经济关系，但在政治关系上总有一层隔膜，从而影响了日本的亚太国际关系以及整个国际关系战略的成熟与发展。在这样的历史与现实背景下，日本要能有效地处理好国与国之间的关系，除了有积极的外交战略外，还要有积极的亚洲观、国际观、历史观与超越国家主义、民族主义和陈旧历史观念的气度与胆略。因而，对

<sup>①</sup> 参见山口敏夫：《日本外交的革命》日文版 讲谈社，1988年。



于日本政党来说，外交上对它们真正构成挑战的不是战略的确立，而是观念的改变。现在，日本外交的最大一个目标就是：积极地承担国际责任，从而在确保自己作为经济大国在国际社会中应有的地位和影响力的同时，全面重返国际社会。作为经济大国，日本所拥有的财富自然是承担国际责任，在世界舞台上起作用的基础，但实际上，日本要真正能担负起国际的责任，仅有钱是远远不够的。基于日本对外关系的历史和现实，日本还必须做到这样几点：<sup>①</sup> 1. 认清使日本得以信任，从而赢得世界专门委托的权力的东西是什么；2. 明确分担国际权力的目的；3. 为了对付如环境问题等全球规模的问题，在政府主导下，扩大经济力行使的领域；4. 拥有对经济力的自信；5. 拥有国际社会所尊重的强大的指导力。其中，日本要明确国际权力分担的目的，就必须形成日本明确的外交理念，确立明确的外交姿态。显然，这几点都是对日本政党外交能力的要求。承担国际责任，贡献国际社会是日本从 80 年代以来就明确提出的重返国际社会的最基本战略。现在，日本有实现这个战略的实力，因而关键在于实现这个战略的能力。不论从哪个角度讲，这种能力只能来自于强有力政党的领导。

第二，国际化对政党领导观念的挑战。日本国际化的障碍，可以归结为两个方面：一是体制，二是观念。体制是人确立的，因而，与体制相比，观念的转变对日本国际化更具有意义。观念的转变有两个层次：一是大众观念的转变与发展；二是领导者观念的转变与发展。对整个社会国际化发展来说，领导者观念的转变与发展在很大程度上对社会大众观念的转变与发展具有引导和决定意义。具体到政党的领导，政党领导观念的

<sup>①</sup> 原康：《“鹿鸣馆”时代的造仿》日文版 朝日新闻，1992 年 3 月 29 日。

转变应包括两个方面：一是国际观念的发展；二是历史观念的转变。

战后日本因二战中侵略和战败的关系以及战后国际管制的关系，在国际舞台上的活动范围比较有限。但讲和之后，尤其是日本经济高速增长出现之后，随着日本独立性与自主性的增强，日本也尽可能地参与国际事务，加入各种国际组织。因而，战后日本的政党还是有一定的国际认识与国际观念的。但是，应该看到，这种国际认识和国际观念在很长时间里一直是比较有限的。造成这种局面的原因有两个方面：<sup>①</sup> 一方面是日本战后“一国主义”的发展战略。这种战略的基本倾向就是回避国际社会，专注自身的利益与发展。这种倾向在吉田茂政权推行的“轻武装，重经济”的发展路线和池田勇人政权推行的“所得倍增计划”中都有明显的体现。这个战略得以长时间推行的关键是日本有“日美安全保障体制”这个保护伞。另一方面的原因则是日本在“日美安全保障体制”下在外交上紧随美国，对国际社会缺乏积极的主体判断和选择。同时，由于有比较强的“安全感”对如何营造自身应有的国际空间和确立自己的国际地位也缺乏足够的热情和兴趣。这两方面的原因，实际上是互为因果的，有相互促进作用，从而共同抑制了执政者国际观念的发展与成熟。进入 80 年代后，尤其是中曾根明确把国际化作为国家的发展战略后，日本各政党的国际观念都有所发展，但由于“国内主义”的长期影响，再加上日本传统的闭锁的集团意识和特有的国家与民族观念，这种发展在总体态势上并不十分积极。对此，日本评论家稻叶秀三在《政治后进国日本》一书中，就对各政党、各政治家提出警告，希望他们能在总结以往经济、政治和社会发展的基

天儿慧：《日本国际主义》，日文版，国际书院，1995 年 第 139—146 页。

基础上，从长远的和世界的眼光来考虑日本社会的发展，从而给日本社会带来新的生机，给日本国民带来新的希望。由于国际观念的发展，实际上不仅在于对国际社会认识的发展，更重要的在于如何对“国际社会中的日本”或者说对“国际国家的日本”的发展形成全面的认识，所以，这个警告虽然发自 80 年代，但对 90 年代乃至下一个世纪都是有警醒意义的。<sup>①</sup>

与国际观念发展相比，历史观念的转变对日本政党，尤其是对日本保守政党所提出的挑战则更为尖锐。历史观念转变的核心在于对战前日本在亚洲发动侵略战争的认识与反省问题。保守政党从保守主义出发，基于对国家主义和民族主义的强调以及对日本历史的错误认识，从战后执政以来，一直没有深刻地反省那段历史，并向亚洲受害国家与人民表示真诚的道歉，相反，对以往的那段历史一直采取回避、掩盖、淡化甚至是否认的态度，并在天皇制、靖国神社的参拜和教科书修改等问题上表现出很强的反动倾向。这种历史观不但使亚洲各国很难与日本形成真正的亲和力，而且还会时常使日本与亚洲各国的关系出现危机。教科书事件所引起的亚洲各国对日本的公愤，就曾使得日本与中国、韩国等国的关系陷入危机。<sup>②</sup>直到现在，日本因对历史缺乏正确的认识与反省而出现的“右”的言论和行动，还频繁地带来日本与亚洲有关国家之间的政治摩擦。1995 年日本国会通过的“战后五十年决议”对战前那段历史的认识还是没有显示出真诚、全面、深刻的反省态度，因而没有被亚洲有关国家所完全接受。这将意味着由错误的历史观所引发的政治摩擦还将

稻田秀三：《政治后进国日本》日文版，コンピュータ・エージ社，1983年，第188页。

② 池井优：《日本外交史概说》日文版，庆应通信株式会社，1993年，第317—323页。

继续存在。实际上，对战前那段历史的错误认识，不仅影响了日本与亚洲有关国家关系的深入发展以及亚洲有关国家对日本的信任和认同，从而限制了日本在国际社会的地位和空间，而且也影响了日本国民的基本精神。后一种影响对日本国际化所造成的障碍并不亚于前一种。这是因为错误的历史观，虽然能满足一部分人的某种心理和思想，但却使全体国民背上了沉重的历史包袱，在这个包袱的重压下，积极而健全的国民精神就难以得到有效的发育和成长；同时，错误的历史观所反映的强烈的封闭倾向，也使得国民在历史的困惑中，形成矛盾的、闭锁的文化心理。没有心灵开放的国民，也就很难有真正开放的社会，自然也就很难实现国际化发展的要求。另一方面，历史观是一个民族的精神和思想境界的重要体现，正确的历史观不仅能使一个民族形成正确的未来意识与世界观，而且也能使一个民族的文化与思想具有人类的意义。从这意义上讲，日本错误的历史观给日本国际化所带来的更深一层的障碍，就是限制了日本思想和文化的国际化。观念是行动的指南和人们判断事物的基础，对于一个社会的领导力量来说，观念的正确与否，将可能直接影响到一个社会发展的成与败、进与退。与历史相比，未来总是长远和崭新的，如果日本政党对未来负责，那么就必须有勇气放弃错误的历史观，否则，长远的、崭新的未来就不可能属于日本。与回应其他挑战相比，回应好这个挑战具有更为深刻的历史意义和政治意义。

国际化的发展，既是世界发展的潮流，也是日本自觉的选择。从日本历史发展来看，它是日本实现现代化之后的社会发展新特点、新取向和新目标。新的社会发展，需要有新的体制与新的领导力量。这个现实要求对于日本政党和政党政治来说，就是必须主动而积极地进行全面改革和转型，其中，通过积极的

政治改革实现政党政治的组织、体制和观念的转换与创新，是现有政党成为走向国际化和后现代化日本社会的新领导力量的关键之所在。

## 结语 后自民时代 与 21 世纪日本

在战后日本政治中，自民党长期占据绝对主导地位，并确立了“一党独大”的政党政治模式。1993年8月，自民党长期连续执政的局面终于结束，落为在野党。这个大转折在很大程度上冲击了战后日本政党政治，从而使以自民党为核心的“五五体制”彻底崩溃。后自民党时代正是在这样的背景和基础上出现的。所以，如果以与自民党成立同时形成的“五五体制”的确立和崩溃为标志来划分战后日本政党政治发展历程的话，实际上，可以划分为三个时期：一是“五五体制”确立前的前自民党时期；二是“五五体制”确立后的自民党时期；三是“五五体制”崩溃后的后自民党时期。从日本战后现代化发展过程来看，现代化的启动是在第一个时期，而现代化的展开和实现是在第二个时期。显然，第三个时期是在日本实现现代化后出现的。因而，就三个时期的出现对日本发展所具有的意义来说，它已超出了现代化发展的范畴，所作用的将是后现代化时代的日本社会，具体来说，是 21 世纪的日本社会。

之所以用“后自民党时代”来概括“五五体制”崩溃后的日本政党政治发展，是因为“五五体制”崩溃所结束的只是自民党长

期“一党独大”统治的政治局面，而没有结束自民党在日本政治舞台的统治地位。当然从形式上看随着自民党“一党独大”统治的结束，日本的政党政治也就从自民党一党统治向日本原本的多党制回复。但是，如果因此简单地把“五五体制”崩溃后的日本政党政治概括为“多党制时代”以示与此前“一党独大”统治时代的区别，虽然能在一定程度上说明问题，但无法把握“五五体制”崩溃后的日本政党政治的本质和实际政治意义。

“五五体制”是以自民党“一党独大”统治为基础以保守与革新相抗衡为主要特征的政治统治体制。所以，虽然自民党“一党独大”统治的结束对“五五体制”的崩溃起了决定性的作用但是对“五五体制”崩溃起最终决定作用的却是随自民党“一党独大”统治结束而出现的保守与革新相抗衡的政治格局的消失。从日本战后政治发展的逻辑和实际状况来看，这种政治格局的消失，关键不在于自民党的衰败，而在于作为革新力量核心的社会党的衰败和变异。1993年日本的政治形势表明，在自民党失去长期保持的政权的同时，作为日本革新力量中坚的社会党也发生了日本革新政治历史上的大失败。这里有历史和事件的巧合，但更多的是日本战后政治发展的必然趋势所决定的，是日本革新力量的先天不足与后天成长不良所决定。这样，在自民党“一党独大”统治结束的同时，战后形成的保守与革新相抗衡的政治格局也就基本消失，从而使以保守与革新相抗衡为主要特征的“五五体制”彻底崩溃。

所以，“五五体制”崩溃对日本政党政治以及整个政治发展来说所意味的不仅仅是自民党“一党独大”统治的结束更重要的是意味着整个日本政治发展潮流的变化，即全面趋向保守化。全面保守化的政治发展潮流的出现，一方面与革新力量的严重衰败有关，另一方面则与保守势力的壮大有关。日本政治发展

的潮流正是在这种一兴一衰中发生变化的。

自民党丧失“一党独大”统治局面的根本原因在于自民党的政治腐败以及由此所引发的大分裂。分裂后产生出来的新进党、新党魁党，在成立后都得到较快的发展，其中新进党一跃而为日本第二大党，代替了社会党长期保持的第一大在野党的地位。这两个以从自民党中分裂出来的议员为班底组成的新政党，尽管出于竞选的需要，在党的纲领和政策上，与自民党有所不同，但日本的政治体系和政治大环境，决定了它们本质上与自民党没有什么两样，都属保守政党。这从它们之间的人员关系、从小泽一郎带有很强保守主义色彩的《日本改造计划》以及从自民党和新进党的右翼议员在历史教科书和慰安妇问题上沆瀣一气的事实中，都能得到充分的说明。1996年由于种种原因，日本政党又经历了一次改组，虽然这次改组的规模不如1993年到1994年那次政党改组，但性质上是那次改组的继续，因而改组的趋势是一致的，即扩大保守势力在日本政坛的地位和影响。这次改组以社会党更名社会民主党为序幕，紧接着在9月由分别来自新进党、社民党和新党魁党的57名参众议员组成了民主党。在12月，羽田孜率部分新进党议员脱离新进党组成太阳党。这次改组所产生的结果是使日本政治发展在原有的保守化潮流中又向前迈进了一步，具体体现在四个方面：一是社会党经历了1995年多灾多难的执政经历后，进一步衰落并进一步趋向保守，以至于把党名改为社会民主党，信仰比原先保守得多的社会民主主义；二是自民党重又回到日本政治权力中心，直接掌握政权；三是日本政治舞台基本被保守政党所掌握，1996年在新选举制度确立后举行的第一次众议院选举中，自民党、新进党和民主党成为日本政坛的三大主要政党，而社会民主党则落到第五位，还不如共产党；四是随着保守势力的壮大，保守政党内右翼



力量的活动逐渐猖獗起来，他们不但在关于日本战前侵略历史上一再发表错误言论，而且再次提出修改宪法问题，并在钓鱼岛事件上要求日本政府坚持强硬立场。

1993 年以来，日本保守势力的增强，除体现在保守政党数量的增加外，还体现在日本战后的政治家开始全面主宰日本政治舞台。就自民党来说，自民党在 1993 年丧失连续执政了 38 年的政权后，随着宫泽喜一的下台，直接主导自民党的领导力量，也就从有战前经历的政治家向战后的政治家转化，经过河野洋平的过渡，到桥本龙太郎时代时，这个转化就基本完成了。那些新成立的保守政党，一开始就由战后的政治家所把持。新进党有小泽一郎，民主党有鸠山由纪夫，太阳党有羽田孜。这些政治家，由于父辈的关系，与战前有一定的关系，但他们本人没有战争的经历。这些战后成长起来的政治家，由于所属党派的关系和特殊的家庭背景，他们对战前的认识比较暧昧；而另外一面，由于他们没有战争的经历，所以他们对日本军国主义的罪行没有明确的责任感。在这种复杂的认识 and 心态下，他们基于对战前的暧昧认识所形成的比较强的国家主义和大日本观念，基于作为新一代政治家的政治抱负，基于日本现有的国力和国际地位，往往把前辈政治家所没有实现的“大日本”之梦作为自己的政治目标。这样，这些新生代的政治家实际上不但没有脱出从战前延续下来的保守主义色彩，反而成为日本特有的保守主义的忠实继承者和发扬者。

如果说保守势力的壮大和新生代政治家的兴起，为全面趋向保守化的政治发展潮流的出现提供了主体力量的话，那么日本九十年代所面临的种种危机，则为这种政治发展潮流的出现和发展提供了重要现实基础。进入 90 年代日本先后遇到了以自民党丧失“一党独大”执政局面和国民对政党与官僚的完全失

望为代表的政治危机，以阪神大地震为代表的国家管理危机，以金融危机为代表的经济危机和以奥姆真理教的恐怖事件为代表的社会危机。这些危机使日本在 70 年代实现现代化后所确立的一系列政治、经济、管理和社会安全的神话彻底破灭，从而给 70 年代后一直以日本的现代化奇迹和成就为自豪的日本政治家和国民的精神带来了巨大打击。在这种打击下，一度被经济富裕、政治稳定、社会安全的现象所掩盖的危机感，在一直有危机意识的日本国民中再度爆发。于是，日本全国上下在反省这些危机的同时，开始考虑日本的出路与未来。日本政治传统和政治文化对政治权威的高度认同，使日本国民在这种危机感的作用下，表现出对新政治权威的渴望；而日本政治与经济的密切关系，也使得对日本政治具有重要影响作用的财界产生了对新政治权威的渴望，以寻求新的稳定和新的发展空间。后自民党时代的保守势力正是在这种渴望中发展的，同样，作为后自民党时代政治核心的新生代政治家也正是在这种渴望中全面登上日本政治舞台的。桥本龙太郎的执政，在一定意义上是这种渴望多重聚焦的产物，是日本重塑的新政治权威。

后自民党时代的政治力量格局以及政治发展的趋向，决定了后自民党时代与自民党时代有很大区别：前者是保守全面主导时代，后者是保守与革新对立共存时代；前者是多党抗衡时代而后者则是“一党独大”统治时代；前者是战后政治家统治时代，而后者则是“有战前经历的政治家统治时代”；前者是实现日本大国化为发展目标的时代，而后者则是以实现现代化为发展目标的时代。后自民党时代是从自民党时代发展而来。从 90 年代的具体历史过程来看，后自民党时代是在日本面临一系列政治、经济和社会危机中出现的，但如果从日本战后的整个历史发展过程来看，后自民党时代的出现是有其历史必然性的，而现实

的危机只不过为这个新时代的诞生起了助产婆的作用。

日本战后与战前所具有的内在连续性，决定了在战后日本政治中居统治地位的保守政党在很大程度上沿用了战前保守政党在战前现代化过程中所设计的日本社会发展战略和目标，其核心是实现日本的强国之梦和强国之梦。日本在二战失败后不久，就开始了“重建日本”的计划。面对战败后的形势和战败国的地位，保守政党，尤其是1955年成立的自民党，制定了分两步走的发展战略：即先恢复和发展经济，实现现代化，然后在此基础上重建日本的大国地位。这个发展战略在实际的展开中分成了三步：一是70年代中期前的现代化发展时期；二是70年代末到90年代初的国际化发展时期；三是从90年代开始的大国化发展时期。从日本保守政党的战略指导思想来看，前两个时期是第三个时期的基础，尤其是第一个时期，其核心是实现现代化。所以，战后日本保守政党所建立的一系列政治、经济和社会管理体制都是围绕着尽快在日本实现现代化这一核心目标，具有很强的针对性和实效性，其精神是保证国家对经济和社会发展的全面指导。实践证明，这套体制使日本比较成功地实现了现代化。但是随着日本现代化的实现，即这套体制所服务的目标的实现，这套体制的功能就开始不适应新的社会发展要求。这也就同时意味着以这套体制为基础的自民党时代开始落后于日本社会的发展。随着保守政党把日本社会发展的战略目标从现代化转向国际化，这种不适应更显得突出。所以，日本在70年代末、80年代初开始的国际化发展，本身就包含着要改革日本社会政治、经济和社会体制，使其适应后现代化社会发展的需要。但是，由于日本的国际化一开始就带有很强的强国化发展动机，即以国际化为名，实际上走强国化发展的道路，所以，这种具有很强的政治意味的国际化，由于日本国内和国际的阻力，发展

并不顺利，也不彻底。日本国际化发展的不顺利、不彻底，在客观上就限制了对现有的政治、经济和社会体制的变革和改造的进程。变革缓慢的体制与日新月异的社会之间所形成的强烈反差，不可避免地使日本战后确立的这套体制走向更为严重的危机，而 80 年代末 90 年代初冷战的结束和国际政治、经济形势的大转换，在对日本社会产生强大冲击的同时，也使得这种危机发展到了顶点，从而在 90 年代初使日本社会陷入多重危机之中。所以，90 年代初危机的出现是日本社会发展的必然，这种必然决定了后自民党时代出现的历史必然性，而危机本身则为这种历史必然性成为现实起了助产婆作用。

从上述分析可以看出，从总体讲，自民党时代是与日本现代化发展时代相对应的，而后自民党时代则主要是与日本后现代化发展时代相对应的。从日本历史发展的进程与趋势来看，在这种对应关系中，后自民党时代是在日本后现代化发展，尤其是大国化发展的呼唤下出现的；而后自民党时代所要实现的具体任务就是如何把日本成功地带入 21 世纪，并最终实现日本的大国化。

日本大国化发展的具体目标是：在实现经济大国化的基础上，实现政治大国化、军事大国化和文化大国化。这些目标，实际上早已内化到战后由保守势力主导的现代化发展战略中，因而，70 年代末，当日本实现现代化并成为世界经济强国后，执政的自民党就把这些具体目标在国际化的旗号下提了出来，并开始全面酝酿。当时日本之所以在提出后没有马上全面启动、全面展开，既有国际的原因，也有日本国内的原因。国内的原因主要是革新力量的反对与自民党统治的衰败。以日本社会党和共产党为代表的革新力量，在宪法问题、日美安保问题、军备问题和自卫队问题上一直与自民党针锋相对，而这些问题是保守势

力实现政治大国化和军事大国化必须面临的关键性问题。因而，随着大国化的进一步酝酿和展开，日本的保守势力就越来越迫切地希望彻底结束保守与革新的对立时代，从而开创全面保守化的时代。90年代自民党统治的危机以及社会党的进一步衰落，客观上为日本保守势力开创全面保守化的时代提供了机会。在自民党“一党独大”统治结束后，以自民党中分裂出来的保守力量为主体组成的联合政权和由自民党参与的联合政权对社会党的拉拢、压制和分化的事实，表明保守势力充分利用了这个难得的机会，并达到了目的。

另一方面，作为日本保守势力核心力量的自民党在日本的统治从70年代开始，就一直面临一系列政治危机和统治危机的困扰，统治能力和统治威信都在不断下降。在80年代中期的中曾根年代，自民党虽然有短暂的辉煌，并对日本的大国化发展产生过有效的推动，但这种“回光返照式”的辉煌很快就在80年代末新的政治危机和统治危机中消失。实际上，自民党在主导战后日本现代化发展过程中，就一直在寻求自身的转型与发展，以消除自身的孽根性，适应社会的变化和发展。从50年代开始，自民党在50、60和70年代都先后有过自我改革的行动，但效果都十分有限。自民党自身组织建设的严重滞后，使自民党的领导和统治能力在整体上不断衰退，而这个趋势与日本实现大国化发展的要求是完全不相适应的。80年代末出现的更为严重的政治腐败危机和统治危机，使自民党陷入了非进行大改革不可的境地。于是，在党内和党外的各种压力下，自民党长期积累的改革问题又再度提上议事日程。新生代政治家势力在这个时期的壮大和对实现新老更替的渴望，使得这场改革变得更加迫切。与以往的政治家相比，新生代的政治家更为强烈地意识到自民党不进行大的改组和改革，是无法有效领导未来

本社会发展的。在这种意识下，他们要么脱离自民党，从而结束自民党“一党独大”的统治时代 要么高举改革大旗 重塑自民党的形象。因此 到了 80 年代末 90 年代初，不论在客观上还是在主观上，结束自民党一党统治时代，改革自民党，已成为自民党自身发展的内在要求，同时，也是日本大国化发展对政党政治的要求。

显然，后自民党时代的出现既是战后日本社会发展的历史必然，也是日本大国化发展对政治要求的具体产物，因而，后自民党时代的任务不仅在于领导处于后现代化社会的日本发展，更重要的在于如何促进日本实现大国化发展战略。桥本龙太郎的执政纲领和小泽一郎的《日本改造计划》表明，作为后自民党时代政治主导核心的新生代政治家更多思考的是后者，并且都有所计划。这些思考和计划无疑将对 21 世纪的日本发展产生深刻的影响。由于党派的归属不同和个人的认识差异，他们的思考和计划在具体的原则和方案上会有所不同，但对日本实现大国化发展战略应在哪些方面作出努力的认识是基本一致的。综合他们的思考和计划，在后自民党时代，以保守势力为主导的日本大国化发展战略将主要由以下几方面构成：

1. 改革与创新 日本 90 年代出现的一系列危机表明，日本战后建立的那套政治、经济和社会管理体制已不适应处于后现代化社会发展阶段的日本社会发展，因而，如果不对现有的体制进行有效的改革与创新，那么日本就根本无法实现大国化的发展战略。所以，对现有体制进行有效的改革和创新，是日本大国化发展的首要任务。小泽一郎在《日本改造计划》中，把体制的改革和创新看作是日本能不能建立既能有效组织日本社会，又能使日本以大国的地位影响世界的关键，并将其提升到与“创立新国家”相联系的高度。桥本龙太郎也将体制的改革与创新提

升到确立新政治权威和建设 21 世纪日本的高度来把握。所以，桥本在 1996 年大选后出任首相时，明确把他的内阁称为“改革创造性的内阁”，提出推进日本结构性改革方案。依据该方案，改革的内容包括六大方面：行政改革，经济结构改革，金融体制改革，社会保障改革，财政结构改革和教育改革。以羽田孜为核心成立的太阳党，在建党宣言中也把改革提到战略高度，指出：“如果现在不进行改革 日本就会进一步走向没落的道路。”

2. 联盟与强兵：日美关系对日本发展具有至关重要的意义，用小泽的话讲，是日本开展国际活动的基轴。所以，日本要实现政治大国化和军事大国化就不能离开这个基轴。为了使这个基轴更为牢固、更有利于日本大国化发展，以自民党为首的保守势力在 1996 年修订日美安保条约中，不但进一步强化日美之间已存在的政治和军事同盟关系，而且进一步扩大了日美军事防卫的地域范围，从而为日本实现军事大国化提供了新的发展空间。军事大国化是日本大国化发展战略的重要组成部分，但由于有战后日本和平宪法的限制，日本在这方面的进程一直是比较隐蔽的，它主要在两个框架下展开：一是以防卫为旗号的日美安保条约所提供的日美政治军事同盟的框架；二是以和平为旗号的联合国维持和平行动所提供的参与维持国际和平行动的框架。由于这两个框架能够为日本发展军备、实现强兵提供一种合法性的形式，所以，日本的大国化发展战略中十分重视对这两个框架的活用。

3. 升格与主亚：日本大国化的另一个重要目标是实现政治大国化。政治大国化一方面以军事大国化为基础，另一方面就是以自身在国际舞台上的政治地位和影响力为基础。为此，日本从 80 年代开始就有意识地努力使自身的国际政治地位升格。桥本上台后，日本在这方面的活动更加积极，主要采取两方面

施：一是提高日本在联合国中的地位和作用，积极争取成为安理会的常任理事国；二是与世界上主要国家如法国、英国、德国以及主要地区组织如东盟，建立各种形式的联系和对话制度。日本实现政治与军事大国化的主要战略目的是在亚洲社会建立和保持其主导地位。因此，在实现大国化进程中，日本将其国际政治和国际关系的战略重点放回了亚洲，并从 90 年代开始有意识地以亚洲利益代表者和发言人的身份出现在国际舞台。

4. 经援与输出：日本的大国化发展是以经济大国化为基础的。虽然日本现已实现经济大国化，但要保持经济大国的地位，日本就必须建立保持经济可持续发展的条件和环境。对于主要依靠制成品出口发展经济的日本来说，开拓国际市场是十分重要的。为此，日本政府从 80 年代初开始，就以国际经济援助的形式输出资本，开拓市场。这是名利双收的做法。所以，日本在 90 年代依然积极推进国际经济援助，并将重点从亚洲转移到非洲。日本大国化发展所要实现的目标是使日本成为对世界具有全面影响的国家，所以，日本大国化发展还包含一个重要的追求，即使日本成为文化大国，从而使日本不仅有很强的经济和军事势力以及有影响的国际政治地位，而且能引导世界的价值和理念。为此，日本在大国化发展过程中，积极推进日本思想和文化在世界的传播，力求向世界输出更多的日本理念和价值观。在这方面，日本的国际经济援助为日本思想和文化的输出开辟了重要渠道。

在日本大国化发展战略的四大方面中，改革与创新对整个大国化战略的实现具有决定性的意义。因而，在后自民党时代，以新生代政治家为主导的保守势力是否能在在这方面作出有效的努力对于日本在 21 世纪的发展具有重要的作用和影响。正因为体制的改革与创新对日本的未来发展有着重要的作用和影



响，所以，桥本龙太郎上台后下决心要实现日本的体制改革与创新，表示愿意成为改革的“火人”。冰冻三尺，非一日之寒。日本目前在体制上所面临的一系列问题有其很深的历史根源和社会基础，所以，尽管有赴汤蹈火的决心，但问题不可能在一朝一夕中解决。从这意义上讲，在后自民党时代，日本各政党都将面临十分严峻的挑战。

后自民党时代可以说是保守力量全面主导的时代。日本的政治环境和实际政治过程，决定了在这样的时代里，旧有的革新力量很难重现往日的辉煌，因而，保守势力可以在这个时代比较自主地推行自己的战略和主张。实现大国化发展是保守政治力量一致的选择，但日本战前军国主义在战后的影响，决定了这种选择对 21 世纪日本的发展具有一定的危险性。因而，对于后自民党时代的日本政党，尤其是保守政党来说，它们所面临的最主要的、也是最关键的挑战，还不在于体制的改革与创新，而是在于把 21 世纪的日本发展引导到什么方向的问题。战前日本现代化的经历表明，在军国主义的作用下，被引入歧途的现代化发展，在使日本成为世界强国的同时，也使日本走向惨败。这深刻的历史教训告诫人们：一个宏大的目标如果没有赋予正确的精神和合理的价值，那么这个目标所给人们带来的并不一定是希望和憧憬，也不一定是光明和幸福。由此历史教训反观 21 世纪日本的发展，人们不禁会对主导后自民党时代的日本保守政治力量提出这样的忠告：应以更高的人类智慧和更强的人类理性来把握走向大国化的 21 世纪日本发展。

## 后 记

1994年12月，我作为日本国际交流基金资助项目的研究人员，到日本庆应大学法学部进行为期一年的访问和研究，本书的初稿就是在这一年时间里写成的。在庆应大学做研究的一年时间里，我得到了法学部教授国分良成先生的悉心指导和热情关怀，从他那里，我学到了许多书本上无法学到的东西，看到了日本优秀学者的可贵品质。没有他无保留的指导和帮助，我是无法完成研究计划的。在此书出版之际，我要向国分良成教授表示最诚挚的谢意。

战后一直保持相对稳定的日本政局，进入90年代后出现了动荡不定的局面，尤其是在自民党失去长期独霸的政权前后。对战后日本政治发展具有转折性意义的自民党下野，使得日本政治成为人们关注的热点。在这样的背景下，复旦大学日本研究中心决定派我去日本做研究，中心主任郑励志教授希望我在日本能系统地研究一下日本政党政治，以弥补国内日本研究中的这方面不足。我是研究政治学的，出于专业的兴趣，对日本政局在90年代的大转折一直比较关注，并逐渐产生了研究的冲动。所以，当中心的安排与我的心愿不谋而合时，我十分激动和高兴，并决心无论如何要在日本期间写一本研究日本政党政治的书。中心副主任孟祥生教授也对我的研究和写书计划给予了

热情支持和鼓励。所以，可以说，没有日本研究中心的支持和信任，没有郑励志教授和孟祥生教授的关怀和鼓励，我也就不可能写出这本书。在此，感谢日本研究中心和中心所有关心我的人，尤其是郑励志教授和孟祥生教授。

在研究和写作过程中，我的妻子给予了极大帮助。她的理解和支持给了我很大的信心。她对本书大纲所提的建议和意见，基本上都在后来的写作中被采纳，并对本书的风格产生了很大影响。

1995年12月回国后，我又花了半年时间整理和修改在日本写成的初稿，1996年6月正式完成。也就在这个月，我的儿子降生到这个世间。所以，这本书实际上是和我的儿子一起诞生的。有这样的巧合，也算是人生的一大幸事。

本书正式完成后，王沪宁教授和郑励志教授在百忙中先后仔细阅读了全部书稿，并提出了许多很有价值的意见和建议。这些意见和建议对本书的进一步完善起了关键性的作用。同时，从他们在审阅书稿时所共同体现出的严谨治学作风中，我深受教育和启发，从中所领悟到的许多做人和做学问的道理，将使我终生受益。

为了保证本书历史分析部分的正确性，复旦大学历史系教授赵建明先生为我仔细审阅了本书的第一、二章，并提出了具体的意见。对于他的真诚帮助，在此特表谢意。

在本书最后完成过程中我还得到了许多人的帮助。我的老同学徐益民，为本书的电脑处理提供了多方的指导和帮助；国际政治系资料室的同志为我提供了许多有价值的资料，其中沈丽鹃同志还帮我把一部分的书稿输入电脑；日本研究中心的徐建美同志在查找资料方面也提供了许多帮助，在此一并鸣谢。

最后，我要衷心感谢日本国际交流基金为我在日本进行该

项目研究所提供的一切支持和帮助。

本书难免有疏漏和错误之处，我真诚地欢迎来自任何方面的建议、意见和批评。

1997 年元月于复旦园

## 参考书目

### 中文书目

马克思：《黑格尔法哲学批判》，《马克思恩格斯全集》第 1 卷。

马克思：《论犹太人问题》，《马克思恩格斯全集》第 1 卷。

马克思：《政治经济学批判》，《马克思恩格斯全集》第 46 卷。

列宁：《统计学和社会学》，《列宁全集》第 23 卷。

列宁：《帝国主义是资本主义发展的最高阶段》，《列宁全集》第 22 卷。

[美] 塞缪尔·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》 华夏出版社，1988 年。

[美] 西里尔·E·布莱克尔等著：《日本和俄国的现代化》 商务印书馆，1992 年。

[美] 本尼迪克特：《菊花与刀》 浙江人民出版社，1987 年。

井上清：《日本历史》 天津人民出版社，1976 年。

井上清：《日本现代史》 三联书店 1956 年。

### 日文书目

本山幸彦：《政党政治的始动》，ミネルヴァ书房，1983 年。

三谷太一郎：《日本政党政治的形成》，东京大学出版会，1967年。

伊藤勋：《明治政党史研究》有斐阁 1983年。

中村尚美：《大隈重信》吉川弘文馆 1964年。

远山茂树：《自由民权与现代》筑摩书店，1985年。

川人贞史：《日本政党政治：1890—1937年》东京大学出版会，1992年。

田口弼一：《话说帝国议会》启成社 1931年。

山本四郎：《元老》静山社，1986年。

山本四郎：《大正政变的基础研究》御茶水书房，1970年。

后藤靖：《土族反乱研究》青木书店 1967。

伊藤之雄：《大正民主与政党政治》山川出版社，1987年。

井上清：《大正期的政治与社会》岩波书店，1969年。

井上清：《日本帝国主义的确立》岩波书店，1972年。

家永三郎、井上清：《近代日本的争点》（上、下）每日新闻社，1967年。

安部博纯、藤春道生等：《近代日本政治史》南窗社，1980年。

坂野润治等人编：《日本近代史转换期研究》山川出版社，1985年。

政党政治研究会编：《议会政治 100年》德间书店，1988年。

三宅雪岭：《同时代史》岩波书店，1952年。

大江志乃夫：《战后改革》，《日本的历史》（31）小学馆，1976年。

吉田茂：《回想十年》新潮社 1957年。

吉田茂：《激荡的百年史》白川书店 1978年。

依田喜家：《中日两国近代化比较研究序说》，龙溪书舍，1986年。

- 高桥幸八郎编：《日本近代化研究》 东京大学出版会，1972 年。
- 桥川文三、松本三之介：《近代日本政治思想史》 有斐阁，1975 年。
- 宫川透、土方和雄：《现代日本思想史》 青木书店 1977 年。
- 日本现代史研究会编：《战后体制的形成》 大月书店，1988 年。
- 升味准之辅：《日本政党史论》 东京大学出版会，1968 年。
- 升味准之辅：《藩阀支配 政党政治》，《日本政治史》（2） 东京大学出版会，1988 年。
- 升味准之辅：《政党的凋落与总力战体制》，《日本政治史》（3）， 东京大学出版会，1988 年。
- 升味准之辅：《占领改革 自民党支配》，《日本政治史》（4） 东京大学出版会，1988 年。
- 升味准之辅：《现代日本的政治体制》 岩波书店，1979 年。
- 升味准之辅：《战后政治：1945—1955》（上 0 下） 东京大学出版会，1983 年。
- R·A·斯卡拉皮诺、升味准之辅合著：《现代日本政党与政治》， 岩波书店，1962 年。
- 坂野润治：《明治宪法体制的确立》 东京大学出版会，1971 年。
- 中村菊男：《日本政治史》 庆应通信株式会社，1987 年。
- 中村菊男：《战后日本政治史》 有信堂，1973 年。
- 粟尾宪太郎：《昭和政党》，《昭和历史》（6） 小学馆，1983 年。
- 国政问题研究会：《日本政治——近代政党史》 国政问题研究会编辑发行，1988 年。
- 坂本义和主编：《日本占领研究》 东京大学出版会，1987 年。
- 日本现代史研究会：《战后体制的形成》 大月书店，1988 年。
- 历史学研究会编：《转换期的世界与日本》，《日本同时代史》（5） 青木书店，1991 年。

村川一郎：《日本‘政府’研究——现代政治中的政党地位》，ぎょうせい，1994年。

日本政治学会编：《现代日本政党与官僚》，1967年《政治学年报》岩波书店。

日本政治学会编：《五五体制的形成与瓦解》，1977年《政治学年报》岩波书店，1979年。

山口二郎：《一党支配体制的崩溃》岩波书店，1989年。

山口二郎：《政治改革》岩波书店，1993年。

中野实编：《日本型政策决定的变化》，东洋经济新报社，1986年。

中野实：《日本政治力学——谁是政策决定者》日本放送出版协会，1993年。

中野实：《现代日本的政策决定过程》，东京大学出版会，1992年。

石田雄：《近代日本政治结构研究》未来社，1956年。

石田雄：《战后日本政治体制》未来社，1961年。

石田雄：《日本政治文化——同调与竞争》东京大学出版会，1970年。

石田雄：《现代政治的组织与象征》，みすず书房，1978年。

石川真澄：《日本政治的现状》现代理论社，1981年。

石川真澄：《战后政治史》岩波书店，1984年。

石川真澄：《战后日本史纪实》岩波书店，1984年。

石川真澄、广濑道真：《自民党——长期支配的结构》岩波书店，1989年。

石川真澄：《战后政治史》岩波书店，1995年。

白鸟令编：《保守体制》（上0下）东洋经济新报社，1977年。

白鸟令编：《革新势力》东洋经济新报社，1979年。



- 白鸟令编：《日本政党地图：80—90》学阳书房，1980年。
- 白鸟令编：《日本内阁》新评论，1981年。
- 白鸟令、岩见隆夫：《乱联立的时代》芦书房1984年。
- 北冈勋：《保守主义研究》御茶水书房，1985年。
- 北冈勋：《日本保守主义》御茶水书房，1992年。
- 辻清明：《战后改革与政治过程》，《战后改革》（3）东京大学出版会，1974年。
- 辻清明：《日本官僚制研究》东京大学出版会，1976年。
- 和田教美：《80年代——政治的解读》，PHP研究所，1980年。
- 和田教美、川内一诚：《保守本流的系谱——战后日本的领导者们》PHP研究所，1981年。
- 饭坂良明等编：《政党与民主》学阳出版社，1987年。
- 饭坂良明、冈泽宪芙等：《趋向联合政治的潮流》东洋经济新报社，1979年。
- 高畠通敏：《现代日本政治：72年—77年》三一书房，1978年。
- 高畠通敏：《日本政治结构转换》三一书房，1994年。
- 高畠通敏：《政治的解读》潮出版社，1989年。
- 高桥正则等：《现代日本政治结构——五五体制变化与参众同时选举分析》芦书房1982年。
- 猪口孝：《现代日本政治经济构图——政府与市场》东洋经济新报社1983年。
- 猪口孝：《国家与社会》东京大学出版会，1988年。
- 猪口孝：《日本——经济大国的政治运营》，东京大学出版会，1993年。
- 猪口孝、岩井奉信：《“族议员”研究——执自民党政权牛耳的人们》，日本经济新闻社1987年。
- 篠原一：《日本政治风土》岩波书店，1968年。

- 篠原一：《后产业社会的政治》 东京大学出版会，1982年。
- 森田实：《经济大国的阙政》 日本评论社，1989年。
- 森田实：《政权更替》 时事通信社，1993年。
- 森田实：《政界大乱——自民党解体·新党创生》 东洋经济新报社，1993年。
- 渡边治：《现代日本支配结构分析——基轴与周边》 花坛社，1988年。
- 渡边治：《战后政治史中的天皇制》 青木书店，1990年。
- 福岡政行：《日本政治风土》 学阳书房，1985年。
- 福岡政行：《现代日本的政党政治》 东洋经济新报社，1988年。
- 二宫厚美：《日本经济与危机管理理论》，新日本出版社，1982年。
- 三宅一郎、山口定等：《日本政治的坐标》 有斐阁，1986年。
- 小野耕二：《日本政治的转换点》 青木书店，1994年。
- 大内力：《战后改革与国家垄断资本》，《战后改革》（1） 东京大学出版会，1974年。
- 大岳秀夫：《现代日本政治权力与经济权力》，三一书房，1980年。
- 丸山真男：《现代政治思想与行动》 未来社，1956年。
- 日本经济新闻社编：《联立政权研究》，日本经济新闻社，1994年。
- 日本地域开发中心编：《国际化中的日本列岛》，至诚堂，1970年。
- 日高元郎编：《对未来日本的思考》 筑摩书店，1988年。
- 山田浩、北西允、市川太一、高田和夫：《战后政治的历程》 法律文化社，1990年。
- 山口敏夫：《日本外交的革命》 讲谈社，1988年。

- 中久郎编：《国会议员的构成变化》 政治广报中心，1980年。
- 中野章、竹下让：《日本的政策过程》 粹出版社，1984年。
- 中岛诚：《新国家主义理论》 日本工业新闻社，1981年。
- 中川幸次等编：《日本的改革——以面向二十一世纪为基准》，  
日本经济新闻社，1988年。
- 辻中丰：《利益集团》 东京大学出版会，1988年。
- 内田健三郎：《战后日本保守主义》 岩波书店，1969年。
- 内田健三、白鸟令、富田信男：《保守回归》 新评论，1981年。
- 天儿慧：《日本的国际主义》 国际书院，1995年。
- 北田芳治、相田利雄：《现代日本的经济政策》 大月书店，1979年。
- 后藤基夫、内田健三、岩川真澄：《战后保守政治轨迹》 岩波书店，1982年。
- 正村公宏：《战后史》 筑摩书店，1985年。
- 白川真澄等：《现代日本支配结构》 新地平线，1984年。
- 古泽友吉、真田是编：《现代市民社会全书》②(政治) 同文馆，  
1976年。
- 吉田善明：《政治改革的宪法问题》 岩波书店，1994年。
- 吉冈吉典：《危机中的社会党》 新日本出版社，1982年。
- 田中善一郎：《自民党体制的政治指导》，第一法规出版株式会社，  
1981年。
- 加藤哲郎：《日美时代——现代日本社会与国家》 花坛社，1988年。
- 矢岛孝一：《国会》 行研出版局，1987年。
- 东京大学社科研究所编：《现代日本社会——国际化》 东京大学出版会，  
1992年。
- 世界和平教授学会编：《国际化时代与日本——十年后的国家

目标》善本社,1979年。

自由民主党编:《日本政党》(自由民主党研修丛书)自由民主党广报委员会出版局,1979年。

自由民主党政务调查会:《自由社会日本——政策解说》自由民主党广报委员会出版局,1974年。

自治省编:《昭和60年版地方财政白皮书》。

米原谦、土居充夫、山口裕司:《日本政治的思考》法律文化社,1992年。

西平重喜:《日本选举》至诚堂,1972年。

池井优:《日本外交史概说》庆应通信株式会社,1993年。

间场寿一等:《解读日本政治》有斐阁,1987年。

阿布齐等:《日本的政治》日本放送出版会,1986年。

村上重良:《公明党》新日本出版社,1970年。

杉正夫编:《国政选举与政党政治》政治广报中心,1977年。

矶村隆文:《日本型市场经济》日本评论社,1982年。

佐佐木毅:《保守化与政治的意味空间》岩波书店,1986年。

佐藤诚三郎、松崎哲久:《自民党政权》中央公论社,1986年。

武藤一羊等:《社会变革的课题与展望》(讲座现代与变革),新地平线,1988年。

武田清子:《比较近代化论》未来社,1984年。

每日新闻社编:《讨伐政治腐败》每日新闻社,1993年。

若田恭二:《现代日本政治风土》,ミネルヴァ书房,1981年。

宫本宪一编:《公害与住民运动》自治体研究社,1970年。

宫田光雄:《现代日本的民主主义》岩波书店,1969年。

林知己夫编:《日本人的政治感觉》出光书店,1982年。

居安正:《政党派阀社会学》世界思想社,1983年。

经团联编:《切实推行政行政财政改革》,1979年。

- 经济企划厅：《2000年的日本》大藏省，1983年。
- 金森久雄编：《日本经济与地方分权》，日本经济新闻社，1980年。
- 牧太郎：《中曾根政权，1806日》行研出版局，1988年。
- 岩尾裕纯：《天皇制与日本经营》大月书店，1992年。
- 神岛二郎编：《现代日本政治结构》法律文化社，1985年。
- 神原胜：《转换期的政治过程》总合劳动研究所，1986年。
- 临时行政改革推进审议会事务室监修：《限制缓和——新行革审提言》，ぎょうせい，1988年。
- 星野昭吉：《国际化日本之现状》白桃书房，1994年。
- 高桥彦博：《保守的智慧与革新——社会民主主义的展开》，花坛社，1991年。
- 铃木正幸：《近代天皇制的支配秩序》校仓书房，1986年。
- 读卖新闻社编：《自民党改造案》读卖新闻社，1972年。
- 读卖新闻社政治部：《政治再编开幕》读卖新闻社，1994年。
- 深田肇编：《日本社会党建设论》田畑书店，1976年。
- 梁田浩祺：《五五体制与日本社会党》，ありえす书房，1981。
- 综合研究开发机构研究所：《战后世代的价值观和行动方式的变化》社会经济国民会议，1988年。
- 栗原彬：《管理社会与民众理性》新曜社，1982年。
- 渡边洋三：《战后日本民主主义》劳动旬报社，1991年。
- 曾岛宏编：《现代日本思想结构》法律文化社，1982年。
- 富森睿儿：《战后保守党史》日本评论社，1977年。
- 越前三编：《经济团体联合会十年史》，经济团体联合会，1963年。
- 新藤宗幸：《行政指导》岩波书店，1992年。
- 福井治弘：《自由民主党与政策决定》福村出版会社，1970年。

- 福井英雄等：《日本政治视角》法律文化社，1992年。
- 樋渡展洋：《战后日本的市场与政治》，东京大学出版会，1991年。
- 稻田秀三：《政治后进国日本》，コンピュータ・エージ社，1983年。
- 藪野佑三：《先进社会 = 日本政治》法律文化社，1990年。
- 藤田勇编：《权威的秩序与国家》东京大学出版会，1987年。
- 藤本一美编：《国会机能论——国会的结构与运营》法学书院，1990年。
- E·H·罗曼：《日本近代国家的形成》（日文版）岩波书店，1993年。
- G·L·柯蒂斯：《代议士的诞生》（日文版），サイマル出版会，1987年。（英文书名：Gerald. L. Curtis, “Election Campaigning Japanese Style”）
- G·L·柯蒂斯：《日本型政治的本质——自民党支配的民主主义》（日文版），TBS株式会社，1987年（英文书名：Gerald. L. Curtis, “The Japanese Way of Politics”）
- J·A·A·斯托克温：《现代日本的政治变动》（日文版）木铎社，1985年。（英文书名是：J. A. A. Stockwin, “Japan: Divided Politics in Growth Economy”）
- K·E·加尔德：《自民党长期政权的研究——危机与辅助金》（日文版），文艺春秋，1989年。（英文书名：Kent. E. Galder, “Crisis and Compensation—Public Policy and Political Stability in Japan, 1949—1986”.）
- J·M·拉姆齐尔：《日本政治经济学——执政党的合理选择》（日文版）弘文堂，1995年。（英文书名：J. Mark Ramseyer, “Japan’s Political Marketplace”.）