



# 日本憲法的特質及其對於 現階段政治的影響

葉作舟

## 維新前後憲政思想的進展

日本的憲法包含着許多特質，如天皇無上的威權，樞密院的特殊組織，海陸軍部在內閣中的特殊地位，都是為近代憲法中所不曾見。北澤直吉說：『日本憲法實在是日本底舊的傳統的專制政體，和新的憲政理想的混合物。』這是很客觀的評語。所以我們在討究日本憲法的特質之前，對於幕府政治的崩潰與藩閥勢力的繼興，以及憲政思潮的進展，不得不有簡略的敘述。

挾天子以號令諸侯的德川幕府，享受了幾近三百年（一六〇三——一八六七）的太平，實為日本的歷史上稀有的盛世，人民安居樂業，一片熙和景象。在這時期內，幕府權傾全國，確立了封建制度，人民生息其下，只知絕對服從，誰也沒有反抗之念。然而到了末期，內在的人民意識的轉變，與外來的歐美勢力的侵入，終於把這桃源世界的局面打破了。

當德川家康既滅豐臣氏，在其開設幕府之初，即聘用儒者講經史，編法制。後來他的子孫循其政策，亦頗注意於文教，因此文化日益昌明，知識日益發達。然而『知識就是懷疑』，於是日本人民開始以懷疑的眼光，去觀察他們的政治組織了。他們一方面看到統治階級的驕奢淫逸，顛預無能，賢人在野，反無進身的階梯；一方面又看到德川幕府不過是權臣竊位的勾當，日本帝國應由天皇來統治的。於是幕府末年，到處瀰漫着不平的空氣，潛伏着打破現狀的熱望。而這種人民意識的轉變，畢竟使幕府勢力失去了支持點，即使沒有外來勢力的觸動，也已隨時有崩潰之虞，況且這時歐風美雨又橫襲而來了。

其初，幕府對於外來勢力的侵入，曾作頑強的抵抗，堅守其領國主義。一八〇八年英吉利軍艦至長崎，有暴行，守將憤慨自殺，自此幕府下令諸藩，凡外來夷船，一律加以砲擊。然而到了一八五三年美國海軍提督佩利（Perry）率了美艦，到相模的浦賀請通商以後，卻使全國震驚了。因了幕府的無能，又以羣藩勢力的分散，外侮襲來，無以為禦，卒被迫

90252 而與美國簽訂商約。時俄英法諸國亦屢請通商。幕府亦就不得不作同樣的允諾。承認協定稅率與領事裁判權。當時的日本也就陷於半殖民地狀態了。於是所謂「公議輿論」沸然四起。「有志之士」羣起討幕。德川幕府當此狂風暴雨，不得不宣告政治的破產了。

當時所謂「有志之士」是被壓迫於各方面的下層人材。而各藩中的下士，又以不滿於現狀，脫離了藩主，與他們相結合，成立了一種在野的急進勢力。提出「尊王」「討幕」以及「鎖港」「攘夷」等等的口號。在此朝野紛亂之際，發生了一個問題，就是應以何種政體來收拾此當面難局。於是憲政思想也就因此發端了。

又在別一方面，即使是穩健的現狀維持論者，也憂慮着這樣的局面，畢竟是不能維持下去的，以為只少應有若干有力的藩主不可不參與國政，但又恐流於專橫，於是遂有『列藩會議』的召集。這在急進的現狀打破論者看來，好像是議會制，也就同聲贊成了。列藩會議的結果，決定尊重輿論，登用人材。

在這時，利用時機，活潑於中央舞臺的便是土佐藩山內豐信，他上書德川慶喜，請奉還政權於天皇。一八六七年慶喜辭將軍職，奉還大政，幕府政治遂告閉幕。這就是日本歷史上的所謂「王政復古」。

王政復古是日本政治史上的一大變革。日本建國至今已二千五百九十三年，前期歷史，無可稽考。但天皇的系統並沒有變換過。日本歷史家都以爲這是可信的事實。不過日本歷代天皇，我們殊少見其少有

掌握政權的時代，自源賴朝開幕府以後，直到德川幕府告終，七百年間，將軍代握國家政權，天皇等於傀儡，而區區三島的土地，藩主竟多至數百，形成割據的局面。王政復古，是封建制度的初步消滅，加以明治不失爲英明之主，而憲政思想，又逐漸高漲，近代國家的組織遂從此發軔了。

一八六八年，明治發布了五條的立憲誓文：一、廣開會議，萬機決於公論。一、上下一心，盛行經綸。一、文武一途，使人心不怠，各遂其志。一、破舊來之陋習，基天地之公道。一、求知識於世界，大振興其皇基。這五條的立憲誓文，是明治新政府施政的大方針。其頒佈的動機，約有二端：第一，七百年來的幕府政治，既經根本推翻，政府爲自立其新政府的信用，這是必要的；第二，土佐派等的議會論者，自始即以大政奉還與議會設置爲不可分離的條件，這又是不得不與之相應而有這誓文的頒佈。然而這誓文到底不過是抽象的政綱，所以不久而有政體書的頒佈。政體書是根據誓文的具體的施行法，宣布三權分立，革新官制，當局亦頗有實施的誠意，但卒以幕府雖倒，而封建大藩，依然存在，在極端專制的大藩領域內，畢竟不能施行，所施行的僅有『諸官選舉任期四年制』的一部分。

自明治的立憲誓文與政體書頒佈以後，歐美憲政思潮的流入日本也愈形擴張。宮島誠一郎有立國憲議之作，這是根據法國憲法的建議書。木戶孝允親歷歐美，考察憲政，亦有請制定憲法之議。大久保利通且兼顧實際與理想，而草陳立憲建議書，這都是明治初年有名的憲政

史料。

憲政的施行在當時雖已成了朝野一致的呼聲，但明治奉還大政運動既藉西南薩長土肥四藩之力，所以在新政府改組之初，也們即取得不少政權。昔日主張廢幕歸政的，到了這時都揮冠相慶，高據要位。他們的所謂「立憲」「議會」其實都不過為進身的階梯。這種以武力為背景的封建勢力，直到明治四年（一八七一年）廢藩改縣以後，依然保有殘壘。日本憲政的根本不能走上軌道，其主因在此。

幕府政治變成了藩閥政治，以暴易暴，本無足道。結果，藩閥之間，因爭政權，自起鬪爭，而取得最後勝利的，則為薩長二藩。然而時代已非幕府時代，憲政觀念已深入一般人民的腦中，各地農民的騷動，到處勃發，這就是他們對於新政不滿的明證。自「西南戰役」告終，中央政權雖穩固了，而所謂維新三傑，西鄉隆盛陣亡，木戶允孝病歿，大久保利通被刺，一二年間先後去世了。自後擔當政局重任的則為大隈重信與伊藤博文等。雖然是第二流的人物，卻也頗能容納新文化。明治十二年（一八七九年）府縣會議規則施行以後，府縣會議產生的議員，倒也不乏人材。同時各地請求設立國會的建議，又復風起雲湧。明治十六年建白一覽表所列者，建議書件，多至五十餘起。自大隈重信以主政無定見失敗後，政治重心，又轉入薩長諸閥的手中了。從此直至明治二十二年（一八八九年）日本憲法發布，其間所演變的政局，無非是藩閥官僚及民間憲政論者的鬪爭而已。

## 日本憲法的諸特質

日本從幕府政治崩潰，天皇重握國家大權，以至憲法頒佈，在這一段的歷史告訴我們下列幾個要點：

第一，天皇大權雖然一向落在權臣武將的手中，但其為全國政治上的「直接首長」始終沒有變過，即如幕府時代，大將軍雖然權傾全國，到底不過是一個「攝政」而已，大將軍並未會將一切的政權，看作他自己的政權。從王政復古以後，名義上實質上雙方且更穩定了君主的地位。還有日本臣民尊君觀念已成了堅強的民族性，這愈益增強了天皇的權威。

第二，日本的封建制度自鎌倉幕府肇其端，中經室町、織田、豐臣而至德川，歷七百年，其組織已臻於非常完密。所以大政雖然奉還，其勢力依然潛在，尤其是「武人」階級與藩閥殘壘，牢不可破。

第三，日本的憲政思想，自幕府末期，已露端緒，自後因與歐美各國交通漸繁，而日本執政當局亦知欲建維新大業，非採取立憲政體不可。是以一方面有親赴國外考察者，一方面有熱心研究者。憲政思想，到了明治中葉已十分發達。

一八八九年日本所發佈的憲法，就以上述三個要點為基礎的，所以取雜不清，包含着許多特質，正如穗積博士所說：「根據我個人的知識，我聽說，當伊藤奉天皇之命起草憲法的時候，他所最致力的，便是對

90254 於皇朝祖先所遺留下來的文化為根柢的政府上的傳統的特質，以及現代的憲政上最進步的原則，予以一種調和。

日本憲法中所包含的諸特質，約有下列五端：

(一) 天皇無上的威權 日本天皇在憲法上權位的優殊，是世無其例的。日本憲法第一條：『大日本帝國，由萬世一系之天皇統治之。』

第四條：『天皇為國之元首，總攬統治權，依本憲法條規行之。』所以日本天皇實握全國統治權。第四條下面雖然規定着天皇的總攬統治權

是『依本憲法條規行之。』但是這些條文依舊把大權集中在天皇一身。從立法權方面說：帝國議會不過是天皇屬下的一個諮議機關，所以

第五條即規定：『天皇以帝國議會之同意而行立法權。』起草日本憲法的伊藤博文，關於這一點倒也解釋得很痛快，他說：『議會的功用，乃是協助「國之元首」行使其職權……國家的立法權，乃是完全受治

於天皇的；至於議會，則不過備其諮詢，及對其行為，予以同意罷了。』所以所謂以『同意』而行立法權，不過是一種具文。我們再看第八條：『天

皇遇有緊急情形，得於國會閉會後，為保持公共安寧，及避免公共災害起見，而發佈勅令，以代法律。此項勅令，應於次會期，提交帝國議會會議，

若該會不予同意，則宣佈其在將來失效。』可知在『緊急情形』的一個抽象的條件之下，天皇即使不得帝國議會的同意，亦可行使立法權

而公佈勅令。此種勅令即使次期議會不予同意，可以宣佈失效，然而畢竟已在『次期。』況且依據第七條：『天皇召集國會，命開會閉會，停會

竟已在『次期。』況且依據第七條：『天皇召集國會，命開會閉會，停會

及解散眾議院。』帝國議會整個的命運，且操在天皇的手中。從司法權

方面說：日本憲法第五十七條：『司法權以天皇之名，依法律所定，由裁判所行之。』是則司法權雖非實際操於天皇，而裁判所到底以天皇之

名來行的。日本法學者清水澄說：『依憲法的規定，裁判權雖屬於裁判所，但是司法權為統治權的一面，其主體是天皇，不是裁判所。』照這樣

的解釋，司法權，名實都應屬於天皇了。又就裁判的效力一點說，原也不能不說是獨立的，但是又來了一個例外，那就是憲法第十六條所規定

的『天皇命大赦，特赦，減刑及復刑。』裁判的效力當然也不得不隨天皇的意志了。從行政權方面說：天皇既總攬統治權，自為一國行政首長，

但日本的天皇在行政上，又握有許多特權。憲法第九條規定：『天皇為執行法律，或保持公共安全與秩序，及增進臣民之福利起見，得發命令，

及使發命令，但不得以命令變更法律。』為了保持公共安全與秩序起見，有些國家的元首有發佈命令之權的，但是為了增進臣民之福利，元

首亦有發佈命令之權，這是日本天皇所特有的。又憲法第十三條規定：『天皇定宣戰，媾和及締結條約。』宣戰媾和之權，各國多必須經過國

會的同意，然後君主可以行使有效；至於締結條約之權，君主立憲國家雖亦有操於君主者，然要亦以經過國會的同意為原則。現在日本憲法

把這些對外重要的行政權也都無條件的讓給天皇了。

由上三方面——立法權、司法權、行政權——的觀察，已儘足證明日本天皇權位的優越了。其他如憲法的修改，其發案權也只限於天皇



一人（憲法第七十三條）這又是日本天皇的一種特權。

（二）超憲法的皇室典範 憲法本來是一國根本大法，一切法律的基礎。然而在日本，於憲法之外，又有所謂皇室典範者，卻是一部超憲法的根本大法。皇室典範見於日本憲法中者凡五處：（一）皇位依皇室典範所定，以皇男子孫繼承之（第二條）。（二）攝政依皇室典範所定設置之（第十七條）。（三）皇室典範之改正，不必經帝國議會之議決（第七十四條）。（四）皇室典範不能變更本憲法之規定（同上）。（五）在攝政期內不得為皇室典範之修正（第七十五條）。依據這些條文，可知皇位的繼承與攝政的設置，全為皇室典範所規定，而非憲法的效力所能及。而皇室典範的改正，國會且無顧問之權。考這種法規，原屬於特別法，在歐洲君主國當中，此種特別法，則多由國會製定。而日本的皇室典範其效力竟超過其憲法，這是很稀見的。

（三）樞密院的設置 日本的憲法，有樞密院的規定，其第五十六條說：「樞密顧問，依樞密院官制所定，應天皇之諮詢，審議重要國務。」依條文說，樞密院不過是一個天皇的顧問機關，劃入皇室機關，理尚可通，然而卻以審議國務為其專職了。據日本法學者一般的解釋，樞密院的作用在對於內閣的行動，足以予以相當的牽制。然而試考樞密院設立的經過，便知這是一種曲解。樞密院的設立，始於明治二十一年，當時伊藤博文把憲文起草完竣，奉呈天皇，作為任務終了。政府當局一方面即籌開憲法會議，一方面決召集元勳，創設樞密院，即以伊藤為該院議

長。樞密院的職務，最重要的是備關於憲法草案的諮詢，及國務的顧問。其後憲法公佈，其職務僅為國務的顧問，並無自動發議之權，而國務之經過諮詢與否，對於國家意思的效力，也毫不生影響。所以所謂牽制作用，其初本無此意。上杉慎吉說：「樞密顧問的職務範圍是重要的國務，什麼算是重要，那不得不依照具體的決定。就是決定了，天皇若不諮詢，也就只好一任天皇的自由。樞密院官制只列舉了幾種諮詢事項，但沒有規定天皇必須諮詢。」現在為樞密院的重心人物的，即所謂元勳練達之人，這種徒為「因人成事」的機關，是各國憲法所沒有的。

日本政府的實際組織，其以牽制內閣為名的機關，除樞密院外，尚有元老及掌璽官。元老現在只剩了西園寺公望；掌璽官亦常係元老或曾登高位的政治家，協贊天皇治理國家，然均不見於憲法，故不具論。

（四）帝國議會的組織 議會是憲法的重要部份，君權民權的消長；就是以議會權限為準則。日本的天皇的權位，既如此其優越，所以在一般議會所應有之權，亦多為天皇所侵佔了。日本憲法第三十三條：「帝國議會，以貴族院衆議院成立之。」是日本的議會亦採取兩院制，與其他多數立憲國家無異。但是牠的組織，卻有點不同。日本以貴衆兩院構成了帝國議會的這一個政治機關，帝國議會的意志，當然須有兩院一致的決定，始能成立。但不是兩院合同會議，是各院獨立來決定的。而且兩院不是分擔掌管議會的各事務，而是以同一形式來議決同一事務，若是這議決一致，那纔算成為帝國議會的意志。所以一院雖可決

90256 他院否決，那就不能成爲帝國議會的意志，各院雖都可決，而議決的不同，也就不能成爲帝國議會的意志。這種特殊的組織，據日本法學者多數的意見，以爲採自英國的議會制度，貴衆兩院彼此牽制，得調和中庸

之長。然英國的上議院，在事實上已漸不能存續，而日本貴族院的構成，一爲皇族，二爲華族，三爲勅任議員（憲法第三十四條），全然充滿着貴族性。最特異處是日本貴族院組織的規定是依貴族院令，而不依法律（同上條），置於衆議院議決權之外。貴族院令的改正，憲法並無明文規定，須經貴族院自身的議決，然苟依勅令得隨時改正，則貴族院將全失其獨立機關的地位，顯然不得成爲帝國議會之一院，不過爲政府的一機關罷了。再就整個的帝國議會的職務權限而言，日本憲法上無明文規定。但因皇權的擴張，人民殊少直接參與政治的機會，所謂議會的受理請願權，其阻止又甚嚴（憲法第三十條及第五十條）他如爲最近憲政制度的重點之複決權與創制權，還在日本臣民的夢想中。

（五）超內閣的陸海軍部 日本憲法第十一條規定：「天皇有最高之陸海軍統率權。」第十二條又規定：「天皇編制陸海軍及其常備兵額。」一般自由國家，元首雖享有統率陸海軍之權，但陸海軍的編制與定額，莫不由議會決定，而日本天皇則兼有是兩項大權。輔弼天皇行使這種大權的機關，屬陸軍者有參謀本部，屬海軍者有海軍軍令部，及內閣中的陸海軍部。參謀總長及海軍軍令部長均直隸天皇，參謀帷幄（即指天皇而言）軍務，這兩者均以軍令機關爲其本來職務，可置之

不論。我們所欲一言者，爲內閣中的陸海軍部。陸海軍部在各國內閣中均與其他各部同爲分掌國務的機關，其主要的職務爲軍政。日本陸軍部及海軍部的官制亦均各規定陸軍大臣管理陸軍軍政，海軍大臣管理海軍軍政，示其本來爲軍政機關。然而在實際，日本的陸海軍部卻取得兩重的職權，就是一方面爲軍政機關，他方面爲軍令機關。日本內閣制度，當普通的國務大臣者，向天皇貢獻意見的時候，他一定要由總理大臣代爲轉奏，然陸海軍大臣卻是不同，在關於軍機軍令者，得與參謀本部及海軍軍令部同樣可以逕對天皇上奏，事後只須向總理大臣報告一聲，就算法律手續完畢。再者，日本普通國務大臣的進退，多以內閣改組爲準則。內閣改組，各部大臣隨之更迭，這是原則。但陸海軍大臣卻是例外。按照天皇所發布的特別勅令的規定，陸海軍大臣必須同時兼任陸海軍上將或中將之職，當內閣改組的時候，他們可不必與其他國務大臣同其進退。這種超內閣的陸海軍部，不但破壞內閣的統一，而其惡習所致，且形成了今日紊亂的政局。

總上各點，我們可明白認識日本的憲法，實是一部非驢非馬的憲法。當然，其受歷史的影響，是非常巨大的，天皇與陸海軍部的特權，尤其反映着尊王思想的濃厚與藩閥殘勢的膨脹。

### 現階段的政治形態

七百年幕府政治的推翻，造成了明治維新的大業，而日本的憲法

即爲此大業中最大的成果。然而幕府雖倒，封建勢力，至今未衰。憲法雖成，民權依然未伸，其互爲因果之處，即歷史的君主主義與武人勢力滲透了憲法，滲透了君主主義與武人勢力的憲法造成了軍閥官僚的屏障。此日本人士所以喊了幾十年的「憲政常道」，而憲政終於至今愈益離開了常道。我們試一考現階段的日本政治，其紊亂達於極點，便可明白日本的一部憲法實是一種「齋寇糧」的東西。

(一) 天皇大權的旁落 日本憲法中天皇所享受的大權，是世無其例的。然而在實際，也不過是鏡花水月。天皇大權的旁落，一爲歷史的原因：我們在前已約略說過，萬世一系的天皇，向來是徒擁虛位的，所以在其地位上看，大有「朕即國家」之概，其實正如藤澤利喜太郎所說：「英王統而不治，日本的天皇也統而不治。」及明治歸政以後，大將軍的大權雖還給了天皇，但天皇卻委之於各國務大臣了。二爲天皇本身的原因：日本憲法既賦予天皇以如此大權，然而要掌握得住，卻非真有英明聖主不可，所以在明治之世，還應應付裕如，由大正而昭和，簡直成爲傀儡。三爲軍閥勢力的膨脹：日本憲法因無軍令軍權的明白的規定與制限，所以軍閥得乘隙伸展其勢力，終於攘奪了天皇的大權，致成今日「太阿倒持」之局。

90257  
部。而軍部的所以敢肆行狂妄者亦由於政黨的無力。兩大政黨的政友會與民政黨，他們忘了目前議會制度的危機，忘了政黨應負的責任，

非但不能共同努力，作打開局面之計，反而兩黨間自相抗爭。民政黨假使沒有發見了在齋藤內閣下的避難所，也許早已遭遇了崩壞的命運。去年十一月他們東海大會的決議：「我黨鑑於非常時期的局面，決支持現內閣，以期匡救國難的實現。」繼續着與黨的態度，而若槻總裁雖然對於政府的財政政策，給與了相當的非難，但是也只有說：「只有從財政一點看來，足以危及協力內閣的存立，不可不大加考慮。」別一方面，在衆議院擁有絕對多數的政友會，比較差強人意，他們等待着樹立他們政黨內閣的機會。鈴木總裁時時說及「憂慮時局」、「將嚴厲監視政府的施政。」山口幹事長也說：「執政當局提出自力更生的標語，那不過是迴避責任，作無能無爲的辯解。」然而結果還是不出「非常時」的隱忍。自本年六十四議會通過膨脹的軍事費豫算後，兩大政黨的無能，完全暴露無遺了。日本政黨勢力所以陷於這樣不振的地步，固然也可歸罪於政黨本身的腐敗與墮落，其實受日本憲法的影響，殊非淺鮮。日本的政治組織，實在壓迫着他們走不上憲政的「常道」。元老、重臣、樞密院、軍部、貴族院、官僚等非民主的諸要素的存在，直接間接有着牽制政黨的政策與施政的重大壓力。因此，政黨只好與此等勢力相妥協，相苟合，而議會政治，政黨政治也就難免陷於無能無力了。

(三) 軍部勢力的擴張 軍部的勢力，除了在鄉軍人團的背景外，還有憲法及其他法規之堅強的基礎。天皇的統帥大權，基於內閣官制的帷幄上奏權，及基於陸海軍部官制的陸海軍大臣武官制。軍部有了

90258

這樣權根，自然可以妄作妄爲了。法西斯蒂派又從而助長其勢焰，說：『無產政黨無力，既成政黨醜惡百出，現在只有軍部，爲唯一純潔而可靠的政治勢力了。』軍部操縱着整個的政府，由其對國內的壓迫言外交政策的指導權，已由外務省所在的霞關而轉到了軍部所在的三宅板。龐大軍事費預算，終於平平穩穩的通過了。財政大臣高橋雖然說過：『國家財政已是到了嚴重的時期。假使一一照着陸海軍部說的辦法，那還要我財政大臣這個老頭兒出來幹什麼？』可是現在還不是『一一照着陸海軍部說的辦法？』日本人民的雙肩，於是一肩是公債，一肩是重稅，在重荷下喘息着。由其對外的侵略而言：自九一八以後併吞我東三省，直到今日侵佔我熱河，撕毀盡一切國際和平條約，掩沒盡世界公理輿論，其殘暴已達極點。日本政府這樣的對內殘民以逞，對外肆行侵略，直接是軍部作的孽，間接是日本憲法造的因。

佐佐弘雄在昭和八年政治之變局一文裏說：『政權運用的職能，

## 責任內閣制的特點

責任內閣制亦稱議會內閣制，起源於英國。英制，國務總理及一切國務員俱須爲議會中上下院的議員，俱得出席於其本院，參加其討論與表決，並得以政府名義提出法律案於議會，預算案並且必須由政府提出；國務總理及國務院實際上且必須得議會下院多數的贊助。這所以表示行政機關與議會是不相分離的，責任內閣制的特點一。其次，內閣如不得下院多數的信任，便得以投不信任票，或拒絕政府所提出的財政案或法律案，而迫令內閣辭職；同時內閣如認爲下院不能代表民意，亦得以解散下院的手段，訴諸選民。這所以表示行政機關與議會互相對抗，責任內閣制的特點二。

已離開了政黨的獨佔，加以官僚系的復活與軍部的制禦，於是造成了政黨、官僚、軍部三位一體的政局之支配機構，因而具體地表現出政治緊張強化的一階段。這樣，政治機構之顯著的修正，雖然不安定也得試一試了。看罷，今後的日本往何處去？

### 參考書目

- 一、北澤直吉著，胡慶育譯：《日本政府綱要》。
- 二、劉莊著：《日本政治制度》。
- 三、上杉慎吉著：《大日本帝國憲法講義》。
- 四、尾佐竹盛著：《日本憲政史》。
- 五、清水澄著：《帝國憲法》。
- 六、陳稼軒著：《日本現代史》。
- 七、荷房吉著：《紊亂的政黨》（經濟往來八·一）。