

日本军部“统帅权独立” 特权的形成

刘树良

【提要】“统帅权独立”是近代日本政治体制中一条非常特殊的原则。它是伴随着军部的形成和近代天皇制的建立而确立起来的。由于军部可以凭借这一原则摆脱政府和议会的干预,进而介入国家的政治生活,所以该原则就成为军部手中最为重要的特权,也成为军部势力的保护壁垒和干政工具。“统帅权独立”在保证军部政治优越地位同时,也割裂了近代天皇制政权的军政关系,导致军权的混乱无序,对近代日本军国主义的国家命运产生了重大影响。

【关键词】统帅权独立 日本军部 参谋本部

【中图分类号】K313.4 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000—2952(2013)02—0126—04

近代日本军部拥有一个非常特殊的“统帅权独立”特权。所谓“统帅权独立”,是指“凡属作战用兵事务(统帅)均作为天皇大权、帷幄机密,置于行政系统管理之外,由军令机关(参谋本部和海军军令部)负责人辅佐实施。”^①简而言之,就是指军队的统帅权属于天皇,交由军令机关代行,不受政府行政的制约。该“统帅权独立”原则是伴随着军部势力的形成和近代天皇制的建立而确立起来的,随即变成军部手中至关重要的特权。本文将对军部“统帅权独立”特权的确立过程进行考察与分析,力求使读者更加全面地了解这一日本特色原则,进而加深对近代日本军部的认识。

一、军令机关的独立

军部“统帅权独立”特权的形成,首先是从成立参谋本部这一军部核心机构,让军令机

关独立出来开始的。参谋本部的前身是陆军省参谋局。该参谋局成立于1874年2月,是直属陆军省的外局,负责管理陆军参谋科的事务。在平定佐贺之乱(1874年)与西南战争(1877年)的内乱中,明治政府委任文职官员为讨伐总督,全权处理讨伐军队的一切军事事务,而把军方置于从属地位,结果导致指挥混乱。山县有朋等军方实权派“痛感确立作战部队的指挥系统,提高参谋能力的必要。从而认识到,在军事上必须从平时就确立军令系统,建立提高其地位的相应组织,并使之制度化。”^②同时,被派往德国学习的桂太郎(山县有朋的得意门生)回国后极力建议学习德国军制,大力扩充和加强

① [日] 稻叶正夫编《现代史资料 37·大本营》,(东京)美铃书房 1967 年版,资料解说,第 XIX 页。

② [日] 森松俊夫:《日军大本营》,黄金鹏译,军事科学出版社 1985 年版,第 16 页。

参谋局的建设，以适应日本陆军发展需要。

陆军省遂于1878年10月向太政官提出了有关军令机关独立、扩充参谋局的申请：“陆军事项可分为两大类，一曰政令，一曰军令，政令自当归本省所管，而军令则应由参谋局专门负责。……今日掌管作为陆军根基的军令的参谋局，亦应该扩充其所应负责的各类本职任务，以适应时代进步的变化。”^①同年12月，明治政府撤销了陆军省参谋局，新设了直属天皇的参谋本部，下设总务科和管东、管西两局，陆军卿山县有朋转任首任参谋本部长。同时，还制定了《参谋本部条例》，对其职能做出规定：“参谋本部长由将官一人依敕令担任，统辖本部事务，专职筹划帷幄机务”（第二条）；“凡属军中机务、战略动态、进军驻军命令、行军路程规定、运输方法、军队派遣等有关军令之事均属本部长专管范围，由其筹划并上奏，经天皇裁决后直接交与陆军省负责实施”（第五条）。^②就这样，作为陆军军令机关的参谋本部不仅从陆军省独立出来，同时也脱离了政府的管辖。

明治政府之所以成立参谋本部，使军令机关独立出来，有其深刻用意。其一，是防止军权旁落的政治需求。随着国内自由民权运动的发展，在统治阶层担心自由民权思想会渗透到军队中去的时候，1878年8月爆发了近卫炮兵与步兵叛乱的“竹桥事件”。这让当时的军政首脑对军队现状感到十分忧虑，认为必须把军队和政治隔开以保持中立，并确立天皇对军队的实际统帅权。因此，他们主张使军令机关独立。其二，是加强军备建设以发动对外侵略战争的需要。西南战争以后，日本的军备建设目标从镇压国内反对派转移到对外侵略战争上，“统帅部的工作归根结底就是准备打仗，在统帅部必须发挥极其重要作用的当时，……产生让统帅部不受政府约束而独立出来的想法，是必然趋势。”^③可以说，成立参谋本部，使军令机关独立，是日本统治阶层在面对平定内乱的经验教训和自由民权运动冲击军队的情况下，以桂太郎的建议为契机，在加强军备以发动对外侵略战争的主观动机推动下实现的。

创建参谋本部的重大意义在于，它不仅是军

部势力开始形成的第一步，而且从制度方面为确立“统帅权独立”原则并且使军部拥有该特权奠定了基础。因为成立参谋本部，使军令机关独立出来，就意味着军队的统帅权独立于政府之外，不再受其制约，而作为天皇统帅权辅弼机关的参谋本部，则可以代行独立军队的统帅权。

二、“统帅权独立”特权的形成

1885年，日本开始实行内阁制度后，明治政府通过制定相关法令，从法理上全面确认了“统帅权独立”原则，使之成为日本政府的基本原则和军部手中的特权。

首先是1885年制定的《内阁职权》第六条规定：“事关军机事务，虽由参谋本部长直接上奏，陆军大臣亦应报告总理大臣。”^④这一条规定虽然是针对陆军大臣的规定，但它肯定了参谋本部长拥有将有关军机事务直接上奏天皇的权力，承认了内阁总理大臣无权干预参谋本部的工作。也就是说，这一条规定间接肯定了“统帅权独立”原则。

接着是1889年制定的《大日本帝国宪法》第十一条规定：天皇统帅陆海军；第十二条规定：天皇确定陆海军之编制及常备兵额。负责制定宪法的伊藤博文在《宪法义解》中进一步解释道：“第十一条表示统帅兵马乃至尊之大权，专属帷幄之大令”，第十二条表示陆海军的编制及常备兵额亦由天皇亲裁，这固然要有专职大臣辅佐，但亦同帷幄大权，属于至尊大权，无须议会干涉。”^⑤就是说，明治宪法明确了天皇对日本陆海军的统帅权，该统帅权不是依靠国务大臣来辅弼，而是由独立于政府的军令机关的长官（参谋总长和海军军令部长）来代行。这样，“统帅权独

① [日] 防卫厅防卫研修所战史室编《大本营陆军部》（1），（东京）朝云新闻社1967年版，第11页。

② [日] 防卫厅防卫研修所战史室编《大本营陆军部》（1），（东京）朝云新闻社1967年版，第11页。

③ [日] 井上清：《日本军国主义》第3册，马黎明译，商务印书馆1985年版，第33页。

④ [日] 陆军省编《明治军事史》（上），（东京）原书房1966年版，第687页。

⑤ [日] 井上清：《日本军国主义》第3册，第39页。

立”原则得到了明治宪法的认定。

再就是1889年12月颁布的《内阁官制》第七条规定：“凡有关军机、军令之事需上奏天皇者，除了按天皇旨意下发给内阁之外，需由陆军大臣、海军大臣向内阁总理大臣报告。”^①这一条规定继1885年的《内阁职权》后，再次肯定了“统帅权独立”原则，内阁总理大臣无权干预。

经过上述法令的规定，明治政府的军政首脑们从法理层面完成了对“统帅权独立”原则的确认，使之成为明治宪法体制中不可动摇的原则之一。而在明治宪法体制中，是由军部辅弼天皇行使统帅大权，因此，军部便享有了这一重要特权。

三、“统帅权独立”特权的实质

需要指出的是，“统帅权独立”原则也是伴随着日本近代天皇制的确立而逐步形成的，明治政府的军政首脑们确立该原则的一个重要目的，意在把“军权（统帅权）……纳入天皇手中，把天皇培养成亲自率领军队的政治君主，使军队绝对服从作为政治君主的天皇的命令。”^②于是，他们便将这种意图用《大日本帝国宪法》条文的方式明确下来。因此，军部的“统帅权独立”特权实质上就是具有绝对主义特征的近代天皇制在军权方面的具体体现，是维护近代天皇制的重要工具。

同时，军政首脑们又利用独立于政府的军令机关来辅弼天皇行使统帅大权。如此一来，由军令机关组成的军部便借助辅弼皇权之机拥有了“统帅权独立”这一特权，为自身势力的形成与膨胀找到了最便利的工具和最好的“护身符”。因为该特权既可以帮助军部摆脱政府和议会对其权限的束缚，又能为其介入国家政治生活提供口实，帮助军部参与并主导国家相关重大决策的制定和实施。因此，“统帅权独立”特权实质上也是军部势力的保护壁垒和干政工具，是近代日本军国主义的代表性特征之一。

四、“统帅权独立”特权的初步运用

军部拥有“统帅权独立”这一特权后，便开始利用此特权在国家的军事、政治生活中积

极作为，增强自身势力及其政治影响力。

首先，军部依靠“统帅权独立”特权专行负责管理国家军事事务。在甲午中日战争和日俄战争之时，军部两次受命组建战时大本营，制定战争计划，协调陆海军作战。根据《战时大本营条例》的规定，“参谋总长和海军军令部长（1903年条例修订后加入）为大本营的参谋长，统领大本营各机关及参谋人员，参与筹划军事机密事项，负责制定陆海军的作战计划并使之协调统一。”^③大本营的编制成员有参谋总长、海军军令部长、陆海军参谋人员、陆海军大臣等，均为陆海军现役军官。^④也就是说，军部组建并且控制着战时大本营，包括总理大臣在内的政府文职官员都被排除在外（在天皇的特别许可下，内阁总理大臣伊藤博文和桂太郎分别在1894年和1904年作为特例列席大本营会议）。日俄战争后，军部积极谋求制定国防方针，以便开始新一轮扩军备战。1907年2月，军部将由其独立起草的《帝国国防方针》等三份草案呈递给明治天皇，并提出可以征询总理大臣的意见。于是，天皇下令时任总理西园寺公望对《帝国国防方针》草案进行研究，并让其阅览《国防所需兵力》草案。同年4月，天皇批准了草案，《帝国国防方针》正式出台。可见，在国防方针的制定过程中，军部依据“统帅权独立”特权一直握有主导权，作为政府首脑的总理却只是经过天皇授权后才能阅览并给予承认，不可能对其提出修改或反对意见。

其次，军部利用“统帅权独立”特权介入国家政治生活，增强其政治影响力。其主要方法就是“直接从正面扩大统帅权的范围，将与军事有关的国家重大方针政策通过帷幄上奏的方式自行

① [日] 森松俊夫：《日军大本营》，黄金鹏译，第34页。

② [日] 信夫清三郎：《日本政治史》第3卷，吕万和等译，上海译文出版社1988年版，第86页。

③ [日] 防卫厅防卫研修所战史室编《大本营陆军部》（1），第87～88页。

④ 1904年颁布的《战时大本营编制》规定，大本营编制包括：陆军参谋（参谋部〈参谋总长〉、副官部）、陆军诸机关（兵站总监部、陆军管理部）、其他陆军成员（陆军大臣）、海军参谋（参谋部〈海军军令部长〉、副官部）、其他海军成员（海军大臣、海军军事总监部）。

划入统帅权范畴”，^①参与并主导国家相关重大政策的制定与实施。军部于1907年9月制定的名为《关于军令事宜》的法令就为实施上述方法打开方便之门。该法令规定，“有关陆海军统帅之事，凡经钦定之规定，均成军令”；“凡军令需公布者，应附上谕，天皇签署后加盖玉玺，由主管陆军大臣、海军大臣填写年月日，并副署之。”^②此《军令》使军部可以随意扩大“军令”的范畴，将它认为属于军令之事直接上奏天皇，经天皇签署后即可公布实施，而无需经过内阁和议会。

总之，伴随着军部的形成和近代天皇制的建立而确立起来的“统帅权独立”原则，成为日本军部手中最为重要的特权。军部凭借此特权不仅摆脱政府和议会的干预，而且介入国家政治生活。也正因为如此，近代日本的国家命运深受其影响。因为军部的“统帅权独立”特权实际上既割裂了近代日本的军政关系，又导致军部内部难以协调一致。曾是军部首脑的东条英机在1946年远东国际军事法庭上的供词中就对“统帅权独立”特权进行了反思，将其视为导致日本战败的重要原因。东条认为，“统帅权的独立给国务与统帅的协调造成了困难，统帅权又使陆军与海军对立，给用兵作战的统一造成困难。”^③明治元勋们不曾预料到，他们一手确立的旨在维护近代天皇制的“统帅权

独立”原则，最终成为引导近代日本军国主义败亡的重要原因之一。

导师武寅教授点评

论文有很强的现实意义和学术价值。要想深入了解日本今天政治体制及其运作机制的特点与规律，特别是当今日本政坛极右势力的发展趋势，就不能不追溯到历史上军国主义势力的兴起，以及这种势力的制度载体军部。论文从军部的形成、军部特殊的宪法地位与特权、军部特权的实际运用及其对日本政治走向的影响等几个方面，进行了较为系统的阐述。思路清晰，论述合理，史料运用规范。

本文作者：中国社会科学院研究生院世界历史系2010级博士生
责任编辑：赵俊

① 武寅：《近代日本政治体制研究》，中国社会科学出版社1997年版，第190页。

② [日] 森松俊夫：《日军大本营》，黄金鹏译，第96页。

③ [日] 信夫清三郎：《日本政治史》第4卷，周启乾译，上海译文出版社1988年版，第415页。

The Privilege Formation of “The independent imperia” In Japanese Military Headquarters

Liu Shuliang

Abstract: “The independent imperia” is a very important principle in the modern Japanese political system. It has been established with the forming of the military headquarters and the building of the modern Tennoism. Because the military headquarters can through the privilege escape from the intervention of the government and parliament, and get involved in the country's political life, this principle has become not only the most important privilege for the military headquarters, but also turns into the protective barrier and convenient tool for the military headquarters in interfering in the political affairs. “The independent imperia” has ensured the military headquarters' political superior position; meanwhile, it cut apart the relationship between the army and government of modern Tennoism, which leads to the disorder of the military power, exerting a tremendous influence upon the fate of the modern Japanese militarism.

Key words: The independent imperia; military headquarters of Japan; imperial army general staff office