

史学研究

日本初期议会期藩阀政府 与民党关系之演变*

陈伟

【摘要】日本议会开设之初,藩阀政府与民党围绕两大对立点展开角逐和博弈:一是“超然主义”与“责任内阁”,二是“富国强兵”与“休养民力”。藩阀政府秉持“超然主义”政治理念,以“富国强兵”政策对抗众议院中占据多数的民党提出的“休养民力”政策,采取多种手段,艰难通过遭削减的预算案。通过与民党的反复较量,最终留给藩阀政府的唯一选择只能是接近民党,对“超然主义”进行修正,与民党妥协。民党坚持“责任内阁”论,虽然可以依靠在众议院的席位优势削减预算,却很难实现“休养民力”政策和建立政党内阁的目标。两者的关系经历了一个从对立到接近以至妥协的演变过程。这种演变不仅为甲午战后藩阀政府与政党(民党)的合作奠定了基础,而且推动了近代日本藩阀政党化的历史进程,为二战前日本政党政治的出现提供了重要的前提条件。

【关键词】初期议会 藩阀政府 民党 议会政治 政党政治

【作者简介】陈伟,历史学博士,中国社会科学院世界历史研究所副研究员。

(中图分类号) K313.41 (文献标识码) A (文章编号) 1000-2952(2021)03-0122-11

初期议会期,即第一届议会至第六届临时议会,作为日本宪政史的开端和实践期,在二战前日本政治的发展进程中占有重要地位。该时期议会政治的主角是由萨长藩阀集团组成的藩阀政府和在众议院中占据多数议席的民党。所谓萨长藩阀,是指明治政府建立之后在中央政府中居于中枢地位的极少数以萨摩、长州两藩的中下级武士出身的军阀与官僚集团。第一代藩阀中具有代表性的政治家,包括出身于萨摩藩的黑田清隆、松方正义、西乡从道和大山岩,出身于长州藩的伊藤博文、山县有朋和井上馨。由于在倒幕运动和明治维新过程中立下殊勋,他们在明治政府中成为领导核心,并逐渐建立了藩阀政府。民党则源于自由民权运动中建立的板垣退助领导的自由党和以大隈重信为党领袖的改进党,两党在地方府县会中占据优势,并以地方的地主阶层为基础,建立了稳固的地方基础。议会开设后,由自由党与改进党联合组成的民党在众议院中形成多数党。初期议会期藩阀政府与民党之间关系的演变,不仅决定了该时期议会政治发展的走向,而且也对甲午战争前后日本政治的总体发展带来重要影响。据笔者所知,国内学界仅在日本通史和断代史著作中对两者关系有所

* 本文系国家自然科学基金一般项目“日本侵华战争决策机制与过程研究”(41803034)的阶段性成果

涉及，^①但尚无对两者关系演变的专门研究。鉴于此，笔者拟以初期议会期历届议会为中心，在考察藩阀政府与民党在议会内外关系的基础上，探讨两者关系之演变过程。

一、第一届议会期山县内阁与民党关系之开端

第一届议会召开之前，时任内阁总理大臣并兼任内相的山县有朋坚持“超然主义”。他在宪法颁布之后的1889年12月25日，向各府县知事发表关于施政方针的演说，指出：“行政权乃至尊之大权，承担执行之责任者，应立于各种政党之外，去除引援附比之习，专取公正之方向，以对职任之重。”^②此演说被称为“超然主义的大号令”，显示山县希图利用天皇名义，以所谓的“至尊大权”来达到排斥政党、否认政党内阁的目的。所谓“超然主义”，源于宪法颁布次日（1889年2月12日）内阁总理大臣黑田清隆发表的“超然主义”演说。黑田在演说中强调：“政府则必须常取一定之方向，超然立于政党之外，居于至公至正之道。”^③因其演说中的“超然”一词，史称“超然主义”演说。之后，“超然主义”作为体现藩阀政府基本政治理念的用语，逐渐为社会各界所熟知。

山县有朋虽然在表面上坚持“超然主义”，但面临自由党和改进党联合对抗政府的状况，也被迫考虑议会应对之策，采取了几个方面的举措。首先，改造内阁，选拔与民党关系密切的陆奥宗光和后藤象二部分别担任农商务大臣和邮政大臣。其次，经多方斡旋，促使天皇谕令伊藤博文就任贵族院议长，以指导议会。再次，山县为摆脱政府在众议院中的劣势，临时提出“三分鼎立策”。所谓“三分鼎立策”，是指不让自由、改进两党之任何一方掌握议会绝对多数，并力图使两个政党互相对立而又保持平衡，同时在平衡的两大政党中间介入御用政党，掌握决定性的一票，以操纵议会。然而，在当时的情况下，自由、改进两党联合起来形成反政府派，故“三分鼎立策”很难取得成功。

1890年7月1日，日本近代史上第一次众议院大选结果产生，藩阀政府的反对党（自由党和改进党组成的民党）赢得了全部300个众议院议员席位中的171个，从而控制了众议院的多数议席。^④当年11月29日，第一届议会召开。12月3日，山县内阁向议会提出明治24年（1891年）年度预算案，其中岁入总额为8336万余日元，岁出总额达8332万余日元。^⑤几日后，内阁又提出追加预算案，大部分支出为陆海军军费。对此，山县有朋在议会发表施政方针演说，强调：为维护国家独立，不仅要保卫“主权线”（国界），而且必须要保卫“利益线”（邻接地区），并指出“这并非一朝一夕所能办到的，必须寸积尺累，逐渐培养国力，观其成效。故为陆海军拨出如此巨大金额之经费”，^⑥极力为庞大的军费扩张辩护。由此，围绕预算案，政府与众议院之间的对抗开始进入白热化状态。以自由党领袖大江卓为委员长的预算委员会，提出“节减政费”“休养民力”的口号，在官制和官吏的薪俸、旅费等诸方面，对于政府提出的预算案进行大幅削减。“休养民力”主要是指民党提出的减轻地税要求，包括修改地税条例和修改田地特别地价。其中修改地税条例是后进地区的要求，要求降低现行地税率；修改田地特别地价是先进地区的要求，希望通过调整地价来减轻地税负担。^⑦

面对民党的强烈对抗态势，山县不是没有考虑过解散议会予以应对，但藩阀政府和民党双方都

① 如吴廷璆主编的《日本史》（南开大学出版社1994年版，第445~446页）和汤重南、王仲涛的《日本近现代史》（近代卷）（现代出版社2013年版，第254~261页），分别在“初期的议会与政党”和“民党和议会”两个小节中，简要叙述了第1届议会至第6届临时议会时期的政府与民党关系。

② 指原安三编：「明治政史」下篇，明治文化研究会編輯：「明治文化全集」第10卷，東京：日本評論新社，1956年，第128頁。

③ 指原安三编：「明治政史」下篇，明治文化研究会編輯：「明治文化全集」第10卷，第37頁。

④ 其中，自由党获130个议席，改进党获41个议席。大津淳一郎：「大日本憲政史」第3卷，東京：原書房，1979年，第542頁。

⑤ 林茂、辻清明編集：「日本内閣史録」第1卷，東京：第一法規出版株式會社，1981年，第167頁。

⑥ 德富蘇峰編述：「公爵山縣有朋伝」下卷，東京：原書房，1980年，第5頁。

⑦ [日]信実清三郎：《日本政治史》第3卷，吕力和、熊达云、张健译，上海译文出版社1988年版，第236页。http://www.cnki.net

有避免解散议会的考虑。山县避免解散议会的理由有二：其一，由于藩阀内部并非铁板一块，作为“藩阀官僚中的最有实力者，伊藤和与伊藤至交的井上馨等藩阀官僚中的实力派是否会全力一致支持山县内阁的强硬政策尚不明确”。^①其二，即使解散众议院，也不能确信在再次大选中获得支持藩阀政府的多数议席。民党方面也有避免解散议会的设想。对于首届议会的重要性，民党是有充分认识的，如民党领袖中岛信行就强调：“首届议会对于我帝国来说是极为重要的议会。若在此次议会中与政府发生冲突，如出现像解散议会之类情势，第一关乎亚细亚民族的体面；第二会认为日本人与欧美人相比，缺乏宪政运用能力，会问鼎之轻重；第三会违背颁布宪法诏敕的圣旨；第四会辜负国民的期待。”^②

于是，在伊藤的建议之下，山县通过后藤象二郎、陆奥宗光，与自由党中的第一大派系土佐派进行联系，开始暗中推进拉拢民党的工作。1891年2月20日，接近政府的吏党大成会议员天野若圆提出紧急动议，称“就宪法第67条所规定的三项岁出，在本院确定废除削减的意思，即本院在做出确定决议之前，应征求政府同意”。^③由于土佐派的支持，动议获得通过。山县首相立即发出覆文拒绝，指出：“众议院的预算修正案在变更官制此点上看，超越了预算议定权的区域；是依据预算议定权欲改变以法律的成文所规定的事件，可谓误其分界；如此等预算的变更，是担任行政之责者所绝对不能实施的。”^④为促使土佐派提出预算再审议的动议，陆奥宗光加紧与土佐派进行联系，最终使得竹内纲、林有造、大江卓、片冈健吉、三崎龟之助等37名土佐派骨干退出自由党。2月26日，三崎龟之助提出要求民党与政府再次交涉的动议。经特别委员与国务大臣及政府委员进行多次交涉，最终在修改案的节减额751万日元内，减少100万日元。^⑤政府同意了该修改案，双方达成妥协。众议院全体会议以157对123的多数，表决通过了修改案，^⑥并随后在贵族院也获得通过。1891年3月7日，第一届议会正式闭会。

二、第二届议会和第三届临时议会期松方内阁与民党关系之对立

虽然依靠拉拢土佐派勉强度过了第一届议会，但山县有朋对继续担任内阁总理大臣已丧失信心。4月，山县上奏天皇辞职，并推荐伊藤博文为后继首相。伊藤拒绝，转而推荐西乡从道、松方正义其中一人组阁，由此开创了关于选定下届总理大臣向元勋咨询的先例。由于西乡坚决拒绝，松方在伊藤、井上、山县等诸元勋承诺作为后援的条件下，答应就任。5月，山县离任，松方正义正式就任内阁总理大臣兼大藏大臣。从萨长藩阀交替的规律来看，继长州藩首脑山县之后，萨摩藩首脑松方的接任亦属理所当然。由于松方的要求，伊藤复任枢密院议长，担当松方内阁的后援责任。松方内阁与前几届藩阀内阁相比具有明显差异。首先，藩阀元勋中除松方之外皆没有入阁，而此前的三届内阁中阁僚多为元勋。其次，自伊藤内阁以来阁僚大部分都是伯爵，而松方内阁的阁僚多为子爵，陆奥宗光则没有爵位，因此时称其为“子爵内阁”。由此造成的结果是，每逢决定重要国务，以伊藤为首的山县、井上、黑田、西乡等诸元勋的幕后作用非常巨大。时人也由此将诸位元勋视为松方内阁背后的操纵者，称松方内阁为“黑幕内阁”。从某种意义上说，这也意味着松方正义缺乏独立的判断，容易为他人所左右。诸元勋中，伊藤尤受天皇信任，可随时上奏，并接受天皇有关政情的咨询，加之他位居枢密院议长，可说是以内阁监护者的面目出现，因此对松方内阁具有极大的影响力。另外，相当于副首相级的内相品川弥二郎实际是作为山县的代表入阁，构成松方内阁的实际中心。可见山县有朋的幕后影响力也不可小觑。再次，松方内阁中非藩阀实力者的数量超过了阁僚半数，达

① 伊藤之雄：『立憲國家の確立と伊藤博文——内政と外交 1889～1898』，東京：吉川弘文館，1999年，第55頁。

② 林茂：『近代日本政黨史研究』，東京：みすず書房，1996年，第290頁。

③ 大津淳一郎：『大日本憲政史』第3卷，第589頁。

④ 大津淳一郎：『大日本憲政史』第3卷，第589頁。

⑤ 三宅雪嶺：『同時代史』第2卷，東京：岩波書店，1967年，第431頁。

⑥ 三宅雪嶺：『同時代史』第2卷，第430頁。Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

五人之中，表明藩阀元勋暂时隐居幕后给非藩阀实力者提供了展示其实力的活动空间。

当时，对于藩阀政府来说，议会对策是其最焦心苦虑之事。如何有效应对自第一届议会以来日益高涨的政党气势，如何在“超然主义”理念指导下继续维系藩阀政府的统治，如何在政党占据优势的众议院中通过政府提出的次年度预算案，成为其直接目标。但松方内阁天生的脆弱性，加之阁内缺乏统一，使得这一切的实现希望变得非常渺茫，致使松方内阁很难推行有效的议会对策。为重新加强内阁权力，统一实施议会对策，在伊藤、陆奥的策划下，并征得松方及藩阀诸元勋同意，由枢密院书记官伊东已代治和陆奥草拟议会对策案。接着，松方内阁依据对策案制定了内阁议决书和第一内阁规约，在内阁总理大臣之下设置政务部，作为议会对策的具体实施机构。政务部权力范围甚为广泛，集中了各省厅的政党、议会以及报纸的相关政务，涉及从各种政策的调整、研讨、阁僚在议会进行答辩的调整到机密金的统一管理、政府新闻媒体的一元化控制等。不过，由于内相品川弥二郎与政务部长陆奥不和，政务部实际并未发挥出重要作用。在第二届议会召开之前，松方内阁除设置名存实亡的政务部之外，没有提出任何明确的政党对策。最终迫于形势，在议会召开之前，内阁才决定由上届议会中成功瓦解自由党的陆奥和后藤负责政党工作。但陆奥对此并无信心，后藤也持消极态度。作为吏党的大成会在议会开幕之前陷入四分五裂的局面。而政党方面，反对政府的声浪日益强烈，自由党总理板垣退助与大隈重信决定联合对抗藩阀政府。担忧板垣和大隈的携手会进一步增强政党的反政府趋势的松方，对大隈重信采取了免官措施。这一举措进一步刺激了政党的反政府情绪，使两者之间的矛盾在议会召开之前达到了高潮。当时在众议院，政党议员达 161 名，^① 再次占据众议院多数席位。并且，自由、改进两党实现了联合，加之有板垣、大隈这样的政坛名宿来统一领导，大有不推翻藩阀政府不肯罢休的气势。而与之相比，吏党议员仅有 139 名，“且悉为非政社团体，……其队伍涣散，统制软弱，不能实现有效团结”。^② 这一切都使得双方胜败之数在议会未召开之前已经一目了然。

第二届议会于 1891 年 11 月 26 日召开。松方首相在众议院的施政方针演说中，提出岁入 8640 万日元和岁出 8981 万日元的庞大的明治 25 年度政府预算案。^③ 重点在于促进贸易、发展交通运输、扩充海陆军备，明确宣布采取积极主义的方针。11 月 27 日，众议院组成预算委员会，以自由党领袖松田正久为委员长，秉承“节减政费”“休养民力”的基本方针，对于政府预算案中的薪俸、官厅费、机密费等加以大幅削减。从第二届议会一开始，围绕着预算案，众议院和政府之间的冲突就逐渐升级。海相桦山资纪在众议院演说时指责预算委员会随意减少海军省的军费，强调：“现政府是如此克服国家内外多难而走到今天的政府，说萨长政府也好，什么政府也好，保卫今日国家的安宁，保卫四千万生灵的安全，又是谁的功劳呢？”^④ 史称“蛮勇演说”。桦山此举，使得双方之间的矛盾愈加激烈。12 月 10 日，伊藤致信侍从长德大寺实则，指出由于政府内部缺乏团结，给了议会以可乘之机。在议会对策方面，一方面，如果内阁仅满足于像上届议会一样使得预算成立的话，则政党会乘骑虎之势，发展到更加激烈的程度，出现宪法政治仅取决于政党竞争胜败的尴尬境地，造成不可挽回的形势，对此政府要以所信说服议会；另一方面，如果议会将国家利益置之度外，一味反对政府的话，通过采取断然解散措施反而可以体现政府的威信，在靠诚心诚意说服难以奏效的情况下也不得不采取诸如解散议会之类的非常手段。^⑤ 预算会议在 12 月 25 日审议结束全部预算案，委员会的修改案为全体会议承认，共削减 892 5435 万日元。^⑥ 对此，松方内阁在伊藤等人建议下，以解散第二届议会相对抗。

① 大津淳一郎：『大日本憲政史』第 3 卷，第 624 頁。

② 大津淳一郎：『大日本憲政史』第 3 卷，第 624、623 頁。

③ 大津淳一郎：『大日本憲政史』第 3 卷，第 628 頁。

④ 大津淳一郎：『大日本憲政史』第 3 卷，第 638 頁。

⑤ 春畝公追頌會編：《伊藤博文傳》中卷，東京：原書房，1970 年，第 809～811 頁。

⑥ 大津淳一郎：『大日本憲政史』第 3 卷，第 654 頁。Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

伊藤看到松方内阁的内部分裂和议会对策的不统一，内心甚为忧虑，亲自拟定警告书，题名为“内阁未能巩固的原因”，送达松方内阁，以促其反省。实际上，明治天皇对于松方内阁缺乏统一、内部分裂以及众议院与政府之间的对抗局面一直保持密切关注。1891年12月26日，出于对松方解散议会和重新选举之后的政局走向的忧虑，天皇向侍从长德大寺实则颁布旨意，要其就议员重新选举事宜咨询伊藤。在所陈意见中，伊藤深入分析了在新的选举中很难选出所谓良民议员的原因及新选举不利于政府的原因之所在，指出这一切都造成政府的前景极端困难。^① 自议会开设之后，尤其经历前两届议会中与民党对抗的实践，面对政府在众议院中的孤立处境，伊藤感到依靠诚心诚意和操纵政党的对策很难实现“超然主义”方针，要对付民党，必须采取实质性的行动。他想到的对策是自己组织新党，在立宪政治的框架内援助政府。1892年1月22日，伊藤上奏天皇，强调：“今日之计，唯有博文自身辞职，下至民间，以大成会为基础，组织一个标榜天皇主权主义的政党，压倒自由民权主义的党派以援助内阁，而别无他途。”^② 但由于遭到天皇及藩阀元勋的坚决反对，伊藤的组党计划未能开始实施即告流产。伊藤决意亲自组党的原因之一是对民党不满，认为民党虽然表面上标榜自由民权主义，但其目的仅在于“热中政论、博取功名……破坏政府”。^③ 面对即将来临的第二次临时大选，松方内阁为选举出所谓忠实于藩阀政府的良民议员，向各地方长官发布训令，动员地方官吏和警察，公开对民党候选人施加压力，援助吏党候选人的当选，出现了日本宪政史上史无前例的流血选举大干涉。在选举之际，各地民、吏两党极尽倾轧，选举竞争甚为激烈，甚至发生放火之类的暴行，出现了众多死伤者，民党领袖的出生地高知县和佐贺县尤为激烈。据政府公布的调查结果，在选举过程中，各府县死者25人，受伤者388人，^④ 实际伤亡数量应该更多。虽然政府采取高压手段干涉选举，但并没有达到预期效果。大选结果，民党及准民党依然取得了胜利，当选议员163名，吏党及准吏党为137名。^⑤

第三届临时议会在1892年5月6日召开。在此之前，松方内阁依然期望通过对自由党议员采取怀柔政策以求实现既定的积极方针，但怀柔政策并没有取得预期效果。在审议政府提出的预算案之前，政府采取露骨的选举大干涉问题不仅在众议院成为对抗焦点，就连与大选无关的贵族院和政府内部也对此表示严重不满。由于众议院通过反对干涉选举的决议案，松方内阁命令议会休会7日。由于第二届议会的解散，松方内阁在沿用上年度预算案的基础上，又向第三届临时议会提出了岁入、岁出共281,5112万日元的明治25年度追加预算案。^⑥ 众议院预算委员会削减了95,3945万日元，保留了军舰建造费，并提交5月31日召开的全体会议进行讨论。^⑦ 在全体会议上，军舰建造费遭削减，并交付贵族院。两院协商会议达成一致，削减军舰建造费，保留震灾预防调查费，追加预算成立。但是，由于预算案的成立是在削减军舰建造费、炼钢厂设立费的基础上形成的，而上届议会的解散原因就是由于议会削减这两项费用，所以从某种意义上说，这体现出政府向民党作出了巨大让步。第三届临时议会在宣告民党取得实质胜利的同时，于6月15日闭会。松方正义也深切感到自己的失败，于7月30日正式提出辞表。实际上如前所述，松方内阁自其诞生之日起，内部的不统一就蕴藏着分裂的隐患。再加上松方采取的干涉选举手段严重背离了其一贯坚持的“超然主义”理念，引起阁内外的强烈反对。这同时也表明，在经过三届议会对抗和拉拢民党之后，藩阀政府信奉的“超然主义”理念开始出现动摇，甚至其行为从实质上可谓是对“超然主义”的否定。

① 春畝公追頌会編：《伊藤博文伝》中巻，第820～821頁。

② 春畝公追頌会編：《伊藤博文伝》中巻，第822頁。大成会，日本第一议会以来的政府党。

③ 春畝公追頌会編：《伊藤博文伝》中巻，第810頁。

④ 三宅雪嶺：『同時代史』第2巻，第463頁。

⑤ 大津淳一郎：『大日本憲政史』第3巻，第683～684頁。

⑥ 大津淳一郎：『大日本憲政史』第3巻，第723頁。

⑦ 大津淳一郎：『大日本憲政史』第3巻，第725頁。Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

三、第四届议会期伊藤内阁与政党关系之接近

松方辞职后，伊藤第一次感受到明治政府面临的危机。他在7月31日致井上馨的信中指出：“以目前形势推论之，不出两三年，政权将崩溃而不可收拾，在小生看来，此已洞若观火。……无奈如今各自偏守小城，猜疑重重，此种状况无法防御外患，真可谓阵营之内敌我难辨之势也。……当务之急首先是除去此忧，然后才是对外方略大计。”^①再次强调唯有全部元勋入阁，才可进行明治政府的最后一战。在诸元勋的一致要求下，伊藤以元勋全部入阁作为自己担任首相的前提条件。8月8日，第二届伊藤内阁成立，阁僚成员包括伊藤、山县、黑田、井上馨、大山等萨长诸元勋，加之延揽了陆奥宗光、河野敏镰、渡边国武等少壮派，故世称之为“元勋内阁”。尽管如此，伊藤仍难掩对未来局势的不安，他在就任翌日致信前首相松方，叹息道：“先生今已出地狱而升天堂，仆则离乐土而坠苦境，何止千里天壤之别。人生际遇，转瞬即变，唯鬼神知之耳。”^②

伊藤在组阁之初，为缓和因前松方内阁采取的选举干涉措施导致的官民之间的极端不信任和相互倾轧，开始研讨选举干涉的善后处理问题。9月13日，他在首相官邸对地方长官发表施政方针演说，指出：“地方长官身任重责，单纯以命令和服从为尽到职务的想法是错误的。故虽是上官的命令，也要考虑其是非曲直如何，对于不法命令要坚决拒绝奉行而待命。一味盲随上命，绝非知事的任职。”^③接着，伊藤对与选举干涉有关的罪迹昭著的地方官吏以及郡长等采取罢免、转任官职措施。他在谈及政党和政府的关系之际，又一次强调：“作为我宪法的精神，国务大臣奉戴天皇执掌万机的政务，而并非由其他的权力所支配。如果将来在事实上出现不得不形成政党内阁的大势，宪法虽不能保证一变今日之精神之期，但我钦定宪法却并非期望此种内阁的存立。”^④

同时，自由党对政府的态度开始发生变化。经过三届议会与藩阀政府的较量，自由党上层逐渐认识到，一味反对政府，不仅自身得不到任何实际益处，而且对未来发展不利。在第三届临时议会结束后不久，自由党发表政务调查方针，指出“我党也欲自己进而为我国农工商业谋求其改良发展，以培养民力，由此断行富国国力的政略”，^⑤正式提出“培养民力”政策。约一个月之后召开的自由党党员大会宣布：“所谓国是问题，即国民的生活、国民的教育、外交、国防，此四者，虽我党不信任现内阁，但还是要采取积极手段。”^⑥不过，在具体的选举对策上，自由党依旧难以抛弃作为其一贯主张的“休养民力”政策，加上伊藤公开表明的“超然主义”态度，进一步刺激了自由党议员的情绪。自由党议会党团总理河野广中就坚定地指出：“由于伊藤内阁是元勋全部入阁，我们必须认识到终究不得不与之进行决战。毕竟，元勋内阁的出现，是上天赐予我们打破藩阀的好机会。”^⑦于是，在召开第四届议会之前的11月15日，在自由党大会上确定了与伊藤内阁进行决战的议会方针。而改進黨对于伊藤内阁的态度，比自由党更加强硬。

1892年11月29日，第四届议会召开。政府向第四届议会提出的预算案中，包括岁入总额8583万余日元，岁出总额8375万余日元，其中以1680万日元在七年内建造铁甲舰2艘，以275万日元建造军舰2艘，其他还包括酒、烟草、所得税的增征。^⑧对此，众议院中以河野广中为委员长的预算委员会，依旧以“节减政费”“休养民力”为方针，对于包括宪法67条项目的官吏薪俸、行政费用进行大

① [日] 信夫清三郎：《日本政治史》第3卷，吕万和、熊达云、张健译，第252页。

② 春畝公追頌会編：『伊藤博文伝』中巻，第864頁。

③ 大津淳一郎：『大日本憲政史』第3巻，第753～754頁。

④ 大津淳一郎：『大日本憲政史』第3巻，第752～753頁。

⑤ 山本四郎：『日本政党史』上巻，東京：教育社，1979年，第100頁。

⑥ 山本四郎：『日本政党史』上巻，第100頁。

⑦ 大津淳一郎：『大日本憲政史』第3巻，第754頁。

⑧ 大津淳一郎：『大日本憲政史』第3巻，第770～771頁。

幅削减；并且以海军内部情弊百出、不能信任当局者为由，对军舰建造费进行削减，削减总额为871.8272万日元。^①12月19日，预算委员会将此修改案提交众议院全体会议。由于众议院全体会议有望在年末休会之前通过预算修改案，从而使政府陷入困境，故政府宣布休会。在休会期间，政府加紧商讨议会对策。临时代理首相的内相井上馨在1893年1月7日致伊藤的信中，提出三条议会对策并征求伊藤的态度：“一是关于宪法67条项目，诸省应该态度强硬，坚持不同意，尽量在两院谈判会上以不成立为上策。……二是休会唯有在不得已的情况下施行，解散则要以充分的忍耐力不予施行。三是政府委员要充分陈述不能同意节减政费的理由。”^②伊藤在回信中强调，“议会既病入膏肓，非一般药石所能医治，政府眼中亦只见反对党，而不知有国民，如此未免悖于政理”，^③告诫政府不要采取无视议会的武断政策，并进而建议“对于议会应该退让的要退让，双方要互相体现宽容的襟度，以完成宪政之美”。^④

众议院于1月9日重新开会审议预算修正案。在12日的全体会议上，众议院仅经过若干修订就通过了修正案。由于削减金额中涉及宪法第67条规定的岁出，故于13日将修订预算案送交政府，要求其同意。1月16日，井上馨出席众议院会议，表示反对众议院的修正案，特别是不能同意关于宪法第67条规定的岁出的削减。对于军舰建造费，他指出：“如果议会将其否决，政府在宪法的范围内一定要坚决贯彻所信。”^⑤双方围绕预算案爆发激烈冲突，众议院遂决定休会至1月23日。休会后的翌日，井上馨在致伊藤的信中坦承自己在众议院中面临的窘境，慨叹道：“甚为遗憾，在众议院中竟无一人支持或相帮助”，^⑥此际“尤感需要充分集中贵族院，采取防御之策”。^⑦伊藤在回信中强调政府唯有依靠自信：“细思开会以来之经过，即令使尽何种手段，亦终究不能避免陷于今日之冲突，既知此形势，则无可遗憾。反政府党之用心，归根到底，目的在于颠覆，此事洞若观火。即便做出何等让步，亦决不能达到和衷共济。彼等既扬言政府不容民意，议会对政府亦寸步不让，因此政府唯有依靠自己的自信以维持国家，此外别无可行之策，此乃当然之事”，^⑧鼓励井上采取解散议会的手段。但伊藤在信中接着又指出，“休会中，彼等的意中推测政府会尝试与之协商，事若如此，由彼提出申请的话，政府也可以向其提供方便，由此出现自然结果反而不失为上策”，^⑨表明其真实想法并不是主张解散，如果众议院提出妥协，政府也可予以协助。

1月23日，众议院休会期满。民党认为政府在休会期末对议会提议作出任何回应，也没有采取任何决断，是无视议会的行为，遂在众议院重开之际，由河野广中代表民党提出内阁弹劾上奏案。在河野阐述提案理由之际，政府奏请天皇下达命令休会15日的诏敕。2月7日，众议院重新开会，继续审议上奏案，结果以181票对103票^⑩的多数获得通过。众议院高票通过上奏案，再次促使政府进行决断，决议休会至25日，并向天皇提交上奏文。由于藩阀政府和众议院之间爆发的严重的正面冲突，至此终于出现了解散议会→重新大选→民党的胜利→重新解散→议会停止这种逻辑发展关系。“继去年以来，日本再次迎来了宪法停止的危机。”^⑪事已至此，伊藤也彻底丧失了自信，终于开始考虑通过诏敕来打开时局的对策，即采取所谓“藏身于袞龙之袖”的手段。伊藤在2月8日、9日连续

① 大津淳一郎：『大日本憲政史』第3卷，第791頁。

② 春畝公追頌會編：『伊藤博文伝』中巻，第873頁。

③ 春畝公追頌會編：『伊藤博文伝』中巻，第875頁。

④ 春畝公追頌會編：『伊藤博文伝』中巻，第874頁。

⑤ 春畝公追頌會編：『伊藤博文伝』中巻，第877頁。

⑥ 春畝公追頌會編：『伊藤博文伝』中巻，第878頁。

⑦ 春畝公追頌會編：『伊藤博文伝』中巻，第879頁。

⑧ 春畝公追頌會編：『伊藤博文伝』中巻，第881～882頁。

⑨ 春畝公追頌會編：『伊藤博文伝』中巻，第882頁。

⑩ 三宅雪嶺：『同時代史』第2巻，第496頁。

⑪ 伊藤之雄：『明治天皇』みづから雲を吹く秋風にはれそめて、ユニバーサル・ブックス、2006年，第819頁。http://www.cnki.net

两日召开阁僚会议。9日入宫，以阁僚联署上书的方式上奏天皇，提交甲乙两方案供天皇选择。天皇选择了甲方案，在2月10日召集内阁大臣、枢密顾问官、贵众两院议长入宫，颁布了“和衷协同诏敕”。在诏敕中，首先明确了维新以来的国是，期望议会发挥翼赞大业的作用，不能因为纷争而导致失去扩张国运的时机；同时，要求内阁根据需要进行必要的行政整理；关于议会和政府争论焦点的军舰建造费问题，决定在六年期间由宫中每年下拨内帑费30万日元；同时规定官吏除特殊情况外，均要缴纳其薪俸的十分之一补充建造费；在诏敕结尾，要求内阁和议会各“立宪机构谨慎遵从和衷之道以其各自权域辅翼朕之大事以成有终之美”。^①天皇颁布的“和衷协同诏敕”使得陷入僵局的政局峰回路转，众议院于2月13日重新开会，选出9名特别委员，于15日开始和内阁协商。谈判结果，由于自由党妥协，双方达成妥协案。与原案相比，妥协案增加岁入达433448日元，减少岁出达2626104日元，追加预算削减95270日元。^②改進黨采取强硬方针反对自由党的妥协态度，另外独自提出修正案，但被否决，由此妥协预算案成立。1893年3月1日，第四届议会闭会。

四、第五届议会和第六届临时议会期伊藤内阁与政党关系之妥协

从表面上看，“和衷协同诏敕”是伊藤通过动用天皇大权压迫政党使其就范的手段，而且也是当时在坚持“超然主义”的前提下实现政府预算的唯一手段。但实际上，从诏敕内容中不难发现在很多方面都是有利于政党的，如其中要求内阁进行行政整理。众所周知，行政整理与休养民力休戚相关，一直是初期议会期政党提出的目标和口号。行政整理是休养民力的手段，休养民力是行政整理的目的，诏敕明示行政整理本身对于政党就是一大胜利。另外，诏敕中要求内阁和议会“遵从和衷之道”一语，相对增强了议会特别是众议院的政治地位，提升了其发言权。诏敕本身可以说是确保政党对于藩阀政府拥有一定的发言权的证明。“天皇的介入，并非强迫反对党妥协，也不是使之屈服，而是给政府、政党两者提供方向转换的轨道。换言之，诏敕给双方提供了妥协口实。”^③

天皇颁布的诏敕虽然在一定程度上提升了政党的地位及其在政治角逐中的影响力，但同时也宣告了自由党议会党团总理河野广中与藩阀决战方针的失败。作为政党领袖之一的河野由此深切感到“即使攻陷了元勋内阁的牙城，还会有其他的藩阀之流取而代之，打倒几次，也还是照旧反复，只不过是政党与藩阀之间徒事重复斗争，一味牺牲而已，对于建立立宪政体的基础，大概一点成效也没有”。^④而“以往的政党和藩阀横断政界，两者拼搏相斗”^⑤只能是牺牲大而收效甚微，莫如“今后改变对于藩阀的正面攻击，说服藩阀巨头，投降于政党的军门，吸收藩阀巨头加入政党，以此从根本上扫荡根除藩阀，……形成政界纵断的形势，以打开两大政党对立的新局面，……实现政权授受，如此则不失为建立立宪政体的捷径”，^⑥明确提出自由党的战略方针要从横断政界转向政界纵断，唯有以藩阀加入政党的途径才有可能建立政党内阁，实现两大政党对立的政党政治。河野和其他自由党领袖选择合作的藩阀巨头，是深谙时势、一向提倡进步主义、深受天皇信任、在政界拥有极大号召力的伊藤博文。河野等认为如能将其引入政党，则“阙族灭亡之端定会由此开启”。^⑦如前所述，在天皇颁布“和衷协同诏敕”之后，自由党就在预算修改问题上积极地与伊藤内阁展开合作。由此，以第四届议会为契机，自由党开始接近伊藤内阁，并进而谋求与政府相妥协。

① 宫内厅编：『明治天皇紀』第八，東京：吉川弘文館，1973年，第206頁。

② 三宅雪嶺：『同時代史』第2卷，第500頁。

③ [米] ジョージ・アキタ：『明治立憲政と伊藤博文』，荒井孝太郎、坂野潤治訳，東京：東京大学出版会，1971年，第213頁。

④ 三宅雪嶺：『同時代史』第2卷，第500頁。

⑤ 三宅雪嶺：『同時代史』第2卷，第500頁。

⑥ 三宅雪嶺：『同時代史』第2卷，第500頁。

⑦ 前田省三：『日本政党政治の史的分析』，京都：法律文化社，1958年，第49頁。

在自由党接近伊藤内阁的同时，民党内部也发生了分化。自第一届议会以来一直保持联合战线的自由党和改进党之间开始出现分裂。改进党面对即将召开的第五届议会，为体现自己作为民党的存在价值，显示自己的民党立场，便与伊藤内阁正在实施的修改条约行动相对抗，将攻击政府的矛头“从预算审议，转变为外交问题（条约修改问题）”，^①提出厉行现行条约的口号。于是，改进党和大日本协会、国民协会、东洋自由党、同盟俱乐部、政务调查会一同组成“硬六派”，提出“自主外交、树立责任内阁”的口号，在第五届议会开幕之前作为硬派势力的核心开展活动。

1893年11月28日，第五届议会召开。此时号称“硬派民党—联合六派”的政府反对党在议会中占有155个席位，拥有多数，其中改进党居于核心地位。作为吏党的党派议员仅为34名，即使加上准执政党的自由党议员，也不过115名。^②何况当时的自由党虽与民党各派未采取同一步骤，但也并不是完全的执政党。自由党领袖星亨和陆奥宗光在议会开幕之前经过协商，表示会尽力避免提出外交问题与政府对抗。但自由党党员中与对外硬派采取同一步调者也为数不少，因此议会的形势对于政府来说实在不容乐观。在本届议会上，联合六派并没有采取单纯攻击政府的方针，而是将重点转向了官纪肃正问题，先后爆发了众议院议长星亨的不信任问题和农商务大臣后藤的弹劾上奏案。结果议会通过惩戒星亨的决议。星亨随后为避免消极影响，从自由党退党。12月12日，众议院决议将星亨除名。其后，星亨在第五届议会解散之后的第三次临时大选中又当选为议员，并重新加入自由党。后藤则为缓和舆论压力，于1894年1月22日被迫宣布辞职。接着是外交问题。12月19日，在众议院全体会议上，联合六派正式提交现行条约厉行建议案。经过众议院连续两次分别休会10日和两周后，12月30日，伊藤奏请天皇解散议会。议会解散后的第三次临时大选于1894年3月1日举行，由于伊藤内阁采取立宪态度，在选举之际尽力督促部下，以使其无干涉选举的违宪行为，所以没有发生类似松方内阁蛮横无理干涉选举的情况，全国选举在一片平稳的状态下进行。选举结果，自由党的议员数从81名增加到119名，但联合六派的议员总数依然达到130名。^③

1894年5月15日，第六届临时议会召开。联合六派基于对伊藤内阁解散上届议会的愤慨，以内阁的软弱外交和上届议会时内阁蔑视议会为理由，于5月19日再次提出内阁弹劾上奏案。由于自由党和中立派的多数反对，上奏案以144票对149票^④的微弱票差被否决。在联合六派提出上奏案的前后，自由党为抢得先机，也以解散上届议会不当为理由提出上奏案。以联合六派为主组成的委员会对自由党上奏案进行修改。5月30日，修改案送交众议院全体会议进行讨论。自由党虽想维持原案，但因其处于少数地位，终究无力挽回大局。31日的投票表决中，自由党上奏原案以132票对160票^⑤被否决，而修正案以153票对139票^⑥的多数得以通过。通过后的上奏修正案随即通过宫内大臣转呈天皇。伊藤召开阁僚会议，认为反对派已无改变态度之意向，再继续谈判已属无益，遂决定上奏天皇，要求解散议会。6月2日，宫内大臣奉敕通知众议院议长，表示天皇不采纳奏章。伊藤内阁在公布解散议会的理由时强调：“国家之大计非放言壮语可以解决。……百年之大计不能为群议所破坏”。^⑦

正当国内政争已呈白热化之际，适时发生的朝鲜问题解救了解散了伊藤内阁。政府在7月与英国成功修改条约后，发动了甲午战争。这样，自由党和原本与政府对抗的联合六派，开始在“国内和平”“举国一致”的名义下支持政府的对外侵略战争。

① 内田健三、金原左門、古屋哲夫編集：『日本議会議史録』1，東京：第一法規出版株式会社，1991年，第137頁。

② 大津淳一郎：『大日本憲政史』第4卷，東京：原書房，1980年，第13～14頁。

③ 大津淳一郎：『大日本憲政史』第4卷，第68～69頁。

④ 大津淳一郎：『大日本憲政史』第4卷，第88頁。

⑤ 大津淳一郎：『大日本憲政史』第4卷，第91頁。

⑥ 大津淳一郎：『大日本憲政史』第4卷，第91頁。

⑦ 大津淳一郎：『大日本憲政史』第4卷，第92頁。Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

五、结语

综上所述，议会开设之初，藩阀政府与政党围绕两大对立点展开角逐和博弈：一是“超然主义”与“责任内阁”；二是“富国强兵”与“休养民力”。“超然主义”是藩阀政府的基本政治理念，它强调政府应有一定方针，超然于政党之外进行施政，实质就是否认政党内阁。在野的政党则认为政府必须倾听并重视议会所反映出的民意，应对议会负责，即所谓“责任内阁”。依据这种“责任内阁”论，最终目标就是要建立政党内阁。“富国强兵”是明治维新三大政策之一，也是三大政策的最终目的。政党代表地方地主利益的需要，提出“休养民力”政策，与藩阀政府相对抗。

藩阀政府秉持“超然主义”政治理念，以“富国强兵”政策对抗众议院中占据多数的政党提出的“休养民力”政策，采取多种手段，艰难通过被政党削减后的预算案。第一种是采取拉拢政党的手段，具体体现在第一届议会时期。山县内阁通过瓦解自由党中的土佐派，才勉强通过削减后的预算案。第二种是采取高压手段，其一是休会、解散议会，最初出现于第二届议会，接着在第三届临时议会、第四届议会、第五届议会和第六届临时议会时期相继频繁出现；其二是干涉大选，最典型的体现是第二次临时大选，松方以内相品川弥二郎为首，动用警察和官宪，压制政党的选举活动，公然干涉选举，在各地制造了多起流血事件。虽然如此，政党还是取得了胜利。之所以出现这样的结果，除去选民对松方内阁干涉选举的反感情绪外，还有选民多为地主出身，因此与政党关系密切，不会轻易被藩阀政府收买或胁迫等原因。第三种手段是利用天皇作为调整者的角色，以诏敕压制政党。这主要体现在第四届议会期间，当时政党与伊藤内阁因预算案发生严重对立，众议院通过了削减官员薪俸和军舰建造费的决议，政府则坚决予以否定。伊藤对此采取的手段是向天皇上奏，由天皇颁布“和衷协同诏敕”，解决政府与众议院之间的纷争，最终两者达成妥协案，通过了预算。不过，这种手段也存在危险：天皇卷入政争之中，不符合宪法对天皇的定位；如果众议院没有通过预算案，还会损害天皇的权威性。总之，通过与政党的反复较量，留给藩阀政府的选择仅有两条道路，一条是中止宪法，另一条是与政党妥协。中止宪法实际上很难实现。首先，宪法作为文明国家的象征，明治政府一向以日本作为亚洲第一个颁布并实施宪法的国家为荣。其次，藩阀政府内部存在着伊藤和山县的对立——作为明治宪法体制的缔造者，伊藤无论如何不可能同意停止宪法；而与之相反，山县则站在怀疑政党的立场，对停止宪法抱有极端态度。因此，藩阀政府所能采取的唯一选择只能是接近政党，对“超然主义”进行修正，与政党妥协。

政党坚持“责任内阁”论，在前四届议会时期一直以“休养民力”作为其基本政策，与藩阀政府的“富国强兵”政策相对抗。但实际上，在第一届议会期间，以自由党为主的政党所提预算修正案中，只是对于官制和官吏薪俸、旅费等行政费用进行了大幅削减，而对政府基于“殖产兴业”和“富国强兵”政策提出的军事费用并没有进行削减，其具有与政府相一致的共同目标已昭然可见。在第二届议会、第三届临时议会和第四届议会时期，以自由党为主的政党对于军舰建造费及炼钢厂设立费进行削减，也是由于对海军内部存在腐败和情弊的愤慨，并非反对政府提出的“富国强兵”政策。明治宪法体制下的帝国议会负责天皇立法权的具体实施，但议会自身并不具备独立存在的法律依据，而是作为“协赞”，其权力来源于天皇，因此只具有相对的权威性。帝国议会由贵族院和众议院组成，贵族院设立的主要目的是对民选的众议院进行制约。宪法第 37 条规定：所有法律均需经帝国议会之协赞。第 65 条规定：预算案应先在众议院提出。议会主要拥有两大基本权力——立法权、预算审议和决定权。其中，预算审议和决定权是初期议会期政党常用的主要权力。政党虽然依靠在众议院的多数实现削减预算的目的，但减轻地税需要修改法律，法律的修改不仅需要众议院通过，也需要贵族院通过；在藩阀势力占据优势地位的贵族院，通过减轻地税法案的可能性很小。如前所

述，减轻地税还包括修改地价，由于存在着先进地区和落后地区的差距，因此步调并不一致，对此的要求自然也就存在差异。另外，虽然民党以众议院为基础，依靠预算审议权有力地遏制了藩阀政府的攻势，但由于藩阀内阁得到天皇信任，只凭借一味的对抗很难实现建立政党内阁的目标。因此，在第三届临时议会结束后不久，自由党转而提出“培养民力”政策，亦称为“积极主义”政策。随后，以第四届议会为契机，由于河野广中和其他自由党领袖的战略方针从民党和藩阀横断政界向政界纵断的转变，加上在此之前自由党领袖星亨就一直保持着与伊藤内阁阁员陆奥宗光的密切联系，自由党开始接近伊藤内阁，进而谋求与藩阀妥协，期望通过藩阀加入民党以建立政党内阁、实现政党政治。

总之，在日本初期议会期，藩阀政府与以自由党为代表的民党之间的矛盾从形式上看是围绕两大对立点而展开，但实质上两者间的矛盾是围绕中央政局的支配权之争。两者之关系经历了一个从对立到接近以至妥协的演变过程。这种演变不仅为甲午战后藩阀政府与政党^①的合作奠定了基础，而且推动了近代日本藩阀政党化的历史进程，为二战前日本政党政治的出现提供了重要的前提条件。

(责任编辑：王华)

The Evolution of the Relations Between the Government Dominated by Feudatory Leaders and Political Parties at the Initial Stage of Parliamentarism in Japan

Chen Wei

Abstract: In the wake of the establishment of the imperial parliament of Japan, the government dominated by feudatory leaders and the political parties had long engaged in rivalry and game. The government dominated by feudatory leaders advocated “a government of detachment” and “building a prosperous Japan with a powerful army”, while the political parties stood for “a responsible cabinet”, and “resting and building up public strength”. In the parliament, the political parties holding the majority required cuts of the budget proposed by the government, and the government laboured through various methods and made the budget passed. After several rounds of contests, the government came to realize that they had no choice but to amend the concept of detachment and compromise with the political parties. Likewise, the political parties were aware that although they were able to cut the budget, they could not fulfil their purposes of building up public strength and forming a party cabinet. The relationship between the two sides evolved from rivalry to compromise, and this not only laid a foundation for their cooperation after the First Sino-Japanese War, but also promoted the historical transformation of the feudatory leaders, who later formed political parties. Thus, the evolution served as an important prerequisite for the birth of the party politics in Japan before the Second World War.

Keywords: initial parliament; governments dominated by feudatory leaders; political parties; parliamentary politics; party politics

① 甲午战后，民党史称“政党”。Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>
132