
制度改革与体制转型

——20 世纪 90 年代日本政治行政改革分析

张伯玉

内容提要：日本 20 世纪 90 年代实施了以众议院选举制度改革为核心的“政治改革”、政府行政机构改革以及中央与地方分权改革等一系列政治行政制度改革。其目的是通过多项分进式制度改革实现政治体制的渐进转型，即由一党单独控制国会多数议席、弱势首相、官僚主导体制向多党联合控制国会多数议席、强势首相、政治主导体制转型。制度改革使日本政治体制与政治过程发生了显著变化，推动了政治发展，也给日本政治带来了转型危机。

关键词：日本政治 政治体制 制度改革 体制转型

作者简介：张伯玉，中国社会科学院日本研究所副研究员。

中图分类号：D822.3 **文献标识码：**A

文章编号：1002-7874 (2014) 02-0015-20

20 世纪 90 年代日本在冷战体制解体、泡沫经济崩溃等国内外压力以及自民党失去国会多数议席为契机推行的系列政治行政制度改革，导致日本政治体制与政府治理模式发生重大变化。它在推动日本政治体制转型和政治发展的同时，也给日本政治带来了转型危机。

本文以 20 世纪 90 年代日本政治行政制度改革为研究对象，以制度研究为路径，借鉴理性选择制度主义理论，对日本制度改革的背景、路径、目标取向以及阶段性结果等进行研究，探讨日本政治体制转型和政治发展，加深对日本政治现状以及未来发展趋势的理解和认识。

一 日本政治体制的特质

在议会制国家中，政治权力的分配是以议会为中心的，行政机关主要是议会政治的延伸。在自民党长期单独控制国会多数议席、负责组织内阁执掌行政权，政权轮替功能不能有效运转的政党政治的实践过程中，日本政治体

制（1955年至1993年）的特质深受国会多数派自民党的影响。

目前，“政治体制”概念尚未有统一的定义。本文援引王新生对该概念的界定：“政治体制是政治制度运用的形式，也就是政治权力配置和运用的形式以及相互之间的关系。政治体制与政治制度具有密切的相关关系，即政治制度是政治主体活动的规范和框架，是一个政治体制得以有效运转的基础，两者如同电子计算机中‘硬件’与‘软件’的关系一样。政治制度是相对稳定的，政治体制则是相对灵活的，而且有时也会在制度所规定的范围内加以约定俗成的变动。”^①日本政治体制的核心特质，主要体现在以下三个方面。

（一）自民党单独控制国会多数议席

战后初期，经过各政党间近十年的分化组合，在财界的要求以及左右两派社会党统一的刺激下，1955年日本两大保守政党自由党和民主党合并组成自由民主党即自民党，自民党建立后即成为控制国会多数议席的第一大党。直至1993年，组织内阁的权力一直掌握在控制众议院多数议席的自民党手中。最大在野党社会党既无夺取政权、上台执政的意愿，也无组织社会党内阁或以社会党为中心联合内阁的实力，长期在野被称为“万年在野党”。自民党一党长期单独执政的体制也被称为“1955年体制”。

日本国会不是韦伯所说的“真正办事的国会”，即不是“一个通过不断参与行政部门的工作而实施监督的国会”。^②政府（行政机关，下同）最重要的工作在别处完成，国会只是批准这些工作方案。由于向国会提出的法案多数是由内阁提出的，并且由内阁提出的法案（阁法）在国会审议通过的法律中所占比例甚至超过80%^③，因此，国会被称为“傀儡国会”。通过多数党自民党，“傀儡国会”在政府与社会之间起到了调节协调的作用。在其作用下，政府不得不照顾不可忽视的利益，如农业和中小企业的利益等。同时，如有利益集团所提要求可能干扰经济发展计划，国会也会抑制其诉求或迫使其做出妥协。总体而

^① 参见王新生：《政治体制与经济现代化——“日本模式”再探讨》，北京：中国社会科学出版社，2002年，第3~7页。

^② 查默斯·约翰逊：《通产省与日本奇迹》，金毅等译，长春：吉林出版集团有限责任公司，2010年，第53页。

^③ 据统计，日本自战后第一届特别国会（1947年）至第144届国会（1999年），由内阁提出的法案（阁法）7799件，其中87.5%的法案被审议通过，众议院议员提出的法案（众法）2801件，其中36%的法案通过，参议院议员提出的法案（参法）956件，其中17.1%的法案通过。内阁向国会提出的法案占全部提出法案（11556件）的67.5%，被审议通过的7994件法案中的85.4%是阁法。参见：久米郁男·川出良枝等『政治学』、有斐阁、2003年、200页。

言，国会比较公正，保持了国民收入分配和困难分担的一种相对合理的模式。^①

西方政治学者的研究认为，决定政党制度的要因大致有三种，即选举制度、社会结构以及选民偏好或政治态度和价值观。^② 根据这一理论，战后日本自民党一党长期执政，受中选举区制、选民意识形态非极化、偏好保守以及社会分裂程度低等因素影响。此外，自民党一党长期执政使竞争性政党政治的政权轮替功能不能有效发挥，还与国际冷战体制密切相关。在上述因素的制约和影响下，自民党自身的理性选择不可或缺，即不管内阁如何发生更迭，经济优先目标一直是国会多数派自民党的共识。

（二）弱势首相

在议会制国家中，行政机关的产生与政治党派在立法机关中的多数席位直接相关，政府的生存和效率也建立在对立法机关多数席位的掌控上。从议会制国家的政治体制来说，行政机关与立法机关并非完全独立。由于立法机关与行政机关之间几乎不具备真正的监督和制约，议会内阁制也被称为一元代表制。有学者把这种建立在议会制国家中的政府视为“首相独裁”^③。

战后日本政府组织制度是议会内阁制。执政党与内阁成为一体，负责国政。控制国会多数议席的执政党自民党总裁和作为行政府——内阁首长的首相合为一体，与议会和行政机构分立的美国总统制相比，是具有单一权威体系的强势权力体制。“处于最高地位的首相应该掌握近乎万能的权力。但是，实际上首相不要说万能，连‘半能’的权力都没有。”^④ 与行政核心构成相对简单的总统制相比，在首相、内阁、内阁会议、各相关行政部等构成比较复杂、呈现多头化的行政核心中，身为“内阁首长”的首相处于“弱势”地位。首相的领导能力经常被质疑，甚至被批评为“看不见（首相）的脸”。

诚然，首相领导能力的强弱取决于首相魅力，决断力、洞察力等个人能力。以制度研究视角分析，“弱势首相”特质与战后日本制度设计、安排相关联。

第一，《日本国宪法》规定行使行政权的是内阁而不是首相。宪法虽然规定了首相在内阁中的“首长”地位，其内涵却含糊暧昧。宪法规定“行政权属于内阁”，内阁“由其首长内阁总理大臣及其他国务大臣组织之”。“内阁总理大臣

① 参见查默斯·约翰逊：《通产省与日本奇迹》，第54页。

② 久米郁男·川出良枝等『政治学』、498～499页。

③ 楼笛晴：《立法、行政、司法》，载华世平主编：《政治学》，北京：中国人民大学出版社，2007年，第166～170页。

④ 小沢一郎『日本改造計画』、講談社、1993年、18页。

代表内阁向国会提出议案，就一般国务及外交关系向国会提出报告，并指挥监督各行政部门。”根据内阁法制局的解释，日本相当于美国总统的国家机关不是首相而是内阁，宪法规定的行政权属内阁“其意思等同于‘行政权属于总统’”。宪法中的内阁是指“行政部的最高机关——最高责任厅的合议体制”。

第二，《内阁法》通过对“阁议”和“分担管理”的规定，强调内阁“合议制”性质、限制作为“首长”的首相地位，使之并列于其他各大臣，弱化了作为“首长”的首相的权力和职能。《内阁法》规定，首相的领导作用即其对行政各部的指挥监督权，要“基于阁议制定的方针”。各大臣根据其他法律规定“作为主任大臣分担管理行政事务”。“主任大臣之间权限的疑义由首相交由阁议裁定。”“内阁行使职权执行阁议决议。”根据内阁法制局的解释，“阁议”才是拥有行政权的内阁具体的决策机构，首相是不能不经阁议而直接指挥行政各部的。^①《内阁法》“分担管理”原则的规定，实质上架空了宪法规定的首相对行政各部的“指挥监督权”。

第三，受中选举区制影响。首相的权力资源主要来自执政党，其行动受制于控制国会多数议席的自民党。在中选举区制下，自民党为控制众议院多数议席，需要在同一选区提名多个候选人参加竞选，同属自民党的候选人展开激烈竞争，当选后的自民党议员并不是团结在既是自民党总裁也是首相的领导之下，而是忠诚于选举期间给予特别关照的派系领袖。首相在党内的支持基础并不稳固。觊觎首相位置、伺机取而代之的派系领袖的存在，制约着首相权力的行使和领导能力的发挥。首相在组织内阁时，要接受派系推荐的大臣人选，考虑派系平衡，对政治家担任某大臣职务的资格能力等则很少考虑。

第四，首相官邸直接辅助首相工作的人员不足。直属首相的工作人员，除负责省厅间政策协调以及充当政府发言人的内阁官房长官外，还有两位分别负责政务和事务的官房副长官。首相还有五名秘书官，其中一人为首席秘书官，其余四人是分别来自外务省等省厅的官僚。此外，除设在首相官邸内的内阁参事室外，还有内政、外政审议室和安全保障室等五室。从配备的工作人员数量来看，日本首相难以与英国首相相提并论。

（三）官僚主导

日本政府政治任用职很少，内阁以及各省厅主要是在官僚的支持下运行

^① 有关内阁法制局的解释，参见冈田彰：《行政改革与内阁制度》，载戴晓芙、胡令远编：《日本式经济·政治·社会体系》，上海：上海财经大学出版社，2002年，第315~321页。

的。“明治维新以来，直到20世纪70年代中期，官僚主导是日本政治过程中的基本特征。”^①随着日本经济和社会结构的发展变化，20世纪70年代以后，出现了官僚主导向政党主导的发展趋势。

官僚主导政府运行，除与日本的历史文化传统、战后民主化改革过程中官僚的垄断地位并未受到实质性变革甚至在有的方面被强化^②以及官僚自身具备的韦伯所说的“专业知识和执行任务知识”等因素有关外，还与战后日本制度安排与政策支持有关。

第一，战后新宪法下依然维持各省分立体制。在战后日本新宪法下，内阁和各省的关系是“‘各省具有内阁的辅助机构乃至执行机构的性质’，‘内阁对各省有作为上级厅的统辖权’。这样使得‘各省大臣对其所管行政上的事务须对内阁负责’的解释成立。以此把政策的制定和执行分开，而二者的媒介‘分担管理’就具备了有效性，使新宪法下拥有行政权的内阁和从前各省官制在理论上具备整合性，实际上也使各省分立体制在新宪法下得以维持。”^③由于内阁没有协调机构，分立各省的协调是通过掌握和控制政府预算与投资的大藏省来实施的。

第二，事务次官会议。各省厅除大臣、政务次官等为政治任命职外，其他官员都是官僚。各省厅官僚最高级别的职务是事务次官，负责省厅行政事务方面的决策。内阁会议一般就法律、预算等具体政策进行商讨并做出决定。实际上，需要在内阁会议上讨论的法案、预算案等，必须经过事务次官会议的核查后才提交内阁会议。所谓事务次官会议，指由各省事务次官和警察厅长官、金融厅长官和内阁法制局法制次长等，按惯例于内阁会议召开前在首相官邸召开会议，官僚出身负责事务的官房副长官主持会议，负责事前审查提交给内阁会议讨论的议案。虽然没有法律依据，但是不能取得全体一致同意的议案不能提交内阁会议已成惯例。这实质上是内阁会议的事前审查制度。

第三，各省厅拥有相对独立的人事任免权。日本法律虽然规定内阁和各省大臣有权任命或罢免事务次官、局长等高级官僚，但实际上，内阁和各省

① 郭定平：《政治过程中的“政官之争”》，载包琴霞、臧志军主编：《变革中的日本政治与外交》，北京：时事出版社，2004年，第137页。

② 参见辻清明：《日本官僚制研究》，北京：商务印书馆，2008年，第262~272页；查默斯·约翰逊：《通产省与日本奇迹》，第44~49页。

③ 冈田彰：《行政改革与内阁制度》，载戴晓芙、胡令远编：《日本式经济·政治·社会体系》，第319~320页。

大臣基本上会尊重官僚机构关于人事任免的主张，将自身的作用限定于履行法律所规定的任免程序上。官僚机构利用人事上的自主性实现其在组织上的完整性。各官僚机构形成以事务次官为中心，包括官房长、人事科长等在内的主流派。他们掌握着人事大权，在决定人事变动的过程中，主流派在考虑官僚个人能力和成绩的同时，还考虑其对组织、对主流派的忠诚。一旦被认为不忠将很难继续留在组织中。这种组织上的完整性，促进了官僚机构在政策上的统一性。^① 人事组织上的独立性，使官僚机构较少受到主管大臣、内阁和国会的制约。

第四，政府委员制度。虽然战后新宪法并不承认政府委员有国会出席发言权，但《国会法》规定经两院议长同意等程序，政府委员可出席国会答辩。所谓政府委员，是指在国会讨论过程中代替内阁成员就有关法案涉及的问题进行答辩的省厅官僚。政府委员的任务是“在国会辅助国务大臣”。政府委员制度使官僚除凭借其技术优势和业务优势主导内阁提出法案的起草、形成外，还对法案在国会的审议等决定过程产生重大影响。长期以来，执政党政治家对高级官僚的依赖，不仅助长了官僚主导政策过程的趋势，而且会影响担任大臣的执政党政治家对法案内容的深入了解和政策能力的提高。

第五，“三分自治”的地方自治制度。战后日本宪法规定地方公共团体的组织和运营实行地方自治的原则，《地方自治法》规定都道府县和市町村同为地方自治体，分别享有自治权利，相互之间没有隶属关系。但是，由于地方政府过多承担来自中央政府的机关委任事务，地方财政严重依赖中央政府的地方交付税和补助金等财政补贴，地方自治制度变成“三分自治”。中央政府对地方自治体的控制虽然带来不少弊端，却有利于资源最佳配置和全国均衡发展，有助于实现优先高速发展经济。

战后日本在实现经济高速增长、创造发展奇迹的过程中，形成了具有日本特色的政治体制。政府将国家安全保障政策课题委托给美国，并在外交政策上追随美国，对内主要以发展经济与公平分配财富为主要职能，使日本成功地成为世界经济大国。迄今为止在社会与经济发展中发挥重要作用的官僚主导体制，在日本实现赶超国策后难以适应复杂多变的国际国内形势，陷入不健全的状态。尤其是泡沫经济崩溃后，“一流的经济向三流的政治求救”，日本需要打破官僚主导、确立“强有力的政治领导”体制。事实上，早在 20

^① 参见唐亮：《日本式的党政关系探究》，《战略与管理》1995 年第 1 期。

世纪70年代初，日本已经意识到要做出某种变革，中曾根内阁时代也在一定程度上付诸实施。

二 制度改革的背景与契机

20世纪80年代末90年代初国际冷战体制的解体、日本泡沫经济的崩溃，以及1993年自民党因失去单独控制众议院多数议席的优势而沦为在野党等国内外环境的变化，成为日本制度变革的背景与契机。

（一）国际冷战体制的解体

在国际冷战时代，日本处于东亚冷战最前线。隶属于以美国为中心的西方阵营的日本，在外交政策上的选择受到限制，只能实行追随美国的外交政策。加之，在战后和平宪法的制约下，日本的武装仅限于自卫，不得不将安全防卫委托给美国，接受美国的保护。换言之，在国际冷战时代与日美安保体制下，作为政府直接为公民提供安全保障（国防）和代表本国与其他国家交往（外交）的职能不能充分有效地发挥。政府职能始终偏重于国内事务，即注重经济发展以及国民收入的再分配。

国际冷战结构与日本国内政治对立密切相关。自民党主张坚持《日美安全条约》，其反对势力即左翼革新势力社会党和共产党则主张护宪、和平，反对《日美安全条约》。担心左翼革新势力上台执政会废除安保条约、站到社会主义阵营一侧的美国，不希望日本实现政权轮替。冷战期间深受美国怀疑的左翼政党社会党始终未实现“体制内”化，执掌政权或实现政权轮替也无从发生。

在国际冷战的环境下，日本战略地位被固化，即在安全上接受美国保护，同时又是美国力量在地缘政治中的延伸。当然，缺乏摆脱这种束缚或限制的积极性和能力，更愿意在美国的保护下行事，也是日本政治的现实。在这个意义上，外交问题始终难以成为大的政治议题也从侧面支持了日本政治体制。

冷战体制解体后，国际环境的变化给日本政治、外交和安全带来了复杂的影响。从外交层面看，国际格局的变化给日本带来了机遇——正如时任外相河野洋平所言：“由于冷战的结束，日本在外交上的选择余地明显扩大。日本已不必拘泥于‘西方国家一员’来权衡自己的外交政策了”^①——也带来了更多的挑战，如日本缺乏处理大国外交以及地区“热点”问题的经验和能

^① 河野洋平「日本外交の進路」、『外交フォーラム』1995年1月号、13頁。

力等。从内政层面看，国际冷战体制的解体，也意味着国内冷战结构的终结。社会党不仅与非自民非共产势力结成执政联盟执掌政权，甚至与自民党联合组成由其委员长出任首相的联合政权。社会党完成了历史性转变——承认自卫队不违宪以及安保条约，这意味着政治意识层面的国内冷战也结束了。在复杂多变的国际环境下，日本在安全保障方面也面临着在战后和平宪法的制约下如何为世界和平做“国际贡献”以及自卫队海外派兵等问题。

概而言之，随着国际冷战体制的解体，战后日本长期维系的内向型埋头于经济发展和收入再分配的政府治理模式难以为继。国际环境的变化，要求政府在政策决定过程中提高速度与效率的同时，也要提高透明度，更需要具备灵活机动而明确的国际战略。

（二）高速增长与社会结构的变化

日本经济高速增长是在发展经济成为政府的优先目标并为之建立起高速增长体制下实现的。1955年到1973年持续的高速经济增长，虽然一举提高了日本的经济水平，但是到1973年，日本还没有完全达到西方发达国家的水平。日本完全赶上并超过西方发达国家，靠的是20世纪80年代的“第二次高速增长”^①。80年代日本经济的发展速度仍高于美国，其间于1985年日本成为世界第一位的债权大国，1987年人均国民生产总值超过美国，1988年日本外汇储备居世界首位，1989年人均国民生产总值24499亿美元，列世界第一位。^②

经济高速增长引起日本社会结构的急剧变迁。首先，日本步入人口老龄化社会。1970年日本65岁以上老龄人口所占比例（7.1%）超过“老龄化社会”的标准，此后老龄人口比例逐渐递增为1975年7.9%、1980年8.9%、1985年9.7%。其间，人口出生率急剧下降，由战后高峰期1947年的34.3%直降到1961年的16.9%，此后直至1975年（1966年除外）出生率保持未降，1976年起又出现快速下降，到1987年降为11.1%。日本社会面临年轻劳动力不足的问题。其次，由工业化社会进入后工业化社会。第一产业从业人数由1955年的41.1%急速下降到1985年的9.3%。第二产业从业人数自1955年的23.8%持续增加到1970年的34.1%，之后不再增加，1985年降为33.0%。1975年日本第三产业从业人数首次超过全部劳动者的半数以上（51.8%），1985年达到57.5%^③，日本进入后工业化时代。在高速增长

① 富永健一：《日本的现代化与社会变迁》，李国庆等译，北京：商务印书馆，2004年，第310页。

② 参见蒋立峰主编：《日本政治概论》，北京：东方出版社，1995年，第32页。

③ 富永健一：《日本的现代化与社会变迁》，第180页。

过程中，日本很大程度上实现了收入的均等化。但是，随着地价与股价的高涨，又出现了更严重的社会不平等——资产的不平等。

1990年泡沫经济崩溃，日本经济急转直下。为了应对“经济”国际化^①趋势并与国际接轨，日本政府认识到自由竞争较之政府管制更有利于日本未来发展。同时，为扩大日本在国际政治领域的参与以及发挥与其经济实力相适应的政治上的影响力，日本政府还面临着“政治”国际化的政策课题。1990年设立的第三次行政改革审议会，将“重视国民生活、适应国际化”作为政府工作重点，以应对经济、政治国际化。

（三）自民党单独控制众议院多数议席优势的丧失

战后日本政坛各种丑闻不断，尤其是自民党长期单独执政末期，从“洛克希德”案件到“利库路特”丑闻，直至“共和事件”与“佐川快递贿赂案”，涉及自民党高层领导和内阁大臣甚至首相的丑闻相继曝光，标志着与自民党长期单独执政相伴而生的结构性腐败的烂熟。

所谓结构性腐败，“不是指特定公职人员的贪污腐败行为，而是政治、行政权力与经济、产业相结合的社会结构所引起的腐败。日本的结构性腐败主要表现在利益诱导政治、后援会政治以及国对政治等方面”。^②导致腐败的因素很多，其中，中央政府对地方自治体的补贴制度以及中央在地方的建设项目投资是非常重要的因素。由于地方发展资源主要来源于中央，地方自治体为获取资金和项目，使用各种手段对中央省厅官僚做工作。中央省厅握有实权的部门，为扩大其权力，乱设补贴项目，争预算，争补助金的发放权。政治家在其中穿针引线，谋取私利，由此构成一幅具有日本特色的政治、行政腐败图景。^③

国际冷战体制的解体和结构性腐败的烂熟，加剧了日本政界改组的进程。它不仅使自民党走向分裂、“1955年体制”崩溃，还使许多“新生”的政治力量走上了政治舞台。在这一过程中，备受舆论关注、国民支持的根绝结构性腐败的“政治改革”，成为他们争取更多选民支持、发展壮大自己的首选政策目标。改革政策主张，成为政界改组的大义名分。政界改组使自民党失去了控制国会多数议席的优势以及垄断组织内阁的权力，在一定意义上为制度

^① 关于国际化的三种含义，参见臧志军：《从“国际化”到“全球化”》，载戴晓芙、胡令远编：《日本式经济·政治·社会体系》，第358~360页。

^② 参见周杰：《日本选举制度改革研究》，北京：社会科学文献出版社，2012年，第86~88页。

^③ 参见臧志军：《调整中央与地方自治体关系的改革》，载吴寄南主编：《新世纪日本的行政改革》，北京：时事出版社，2003年，第211页。

改革的开展提供了契机。

三 制度改革及其目标取向

日本 20 世纪 90 年代推行的制度改革持续时间长, 涉及领域广, 产生影响大, 对此很难展开全面深入分析。本文主要讨论选举制度改革、中央省厅改革等对政治、行政产生重要影响的制度改革。

(一) 选举制度改革

推动选举制度改革的主要政治势力, 对日本政治结构性弊端抱有危机感, 认为产生各种政治弊端的“根源是中选举区制”, 小选举区制是治理日本政治病的最好方法。然而, 对未来政党制形态的认识, 各派改革势力存在着较大分歧。其中, 小泽关于改革的政策主张有很大影响力。自民党失去国会多数议席、细川八党派联合内阁成立的整个过程, 都是以小泽为核心展开的。“即使说这一时期的日本政治是通过小泽一人展开的也并不为过。”^①

1. 推动改革的政治势力及其主张

20 世纪 80 年代末 90 年代初, 自民党内有两股积极推动选举制度改革的势力: 一股是以武村正义为首的少壮改革派(其部分成员后组建先驱新党), 另一股是以羽田、小泽为首的战略改革派(在竹下派继任会长之争中未占优势愤而退出自民党后成立新生党)。改革理念和目标取向并不相同的两股势力, 成为自民党内推动选举制度改革的核心势力。

少壮改革派主张政治改革的对象是自民党“金权政治”, 其理想目标是“净化日本”。他们认为, “钱权腐败的根源在于中选举区制度”。^② 为根除钱权交易政治, 选举制度改革是治本之策。自民党内支持少壮改革派的, 主要是即将退出政界、站在比较自由的立场上考虑日本政党政治未来的资深议员, 代表人物是后藤田正晴和伊东正义。

少壮改革派还认为, 为实现政策本位、政党本位的选举, 小选举区制是最好的选择。后藤田也认为, 政治腐败的根源是中选举区制度。“中选举区制选举要花费庞大的费用, 它是导致通过不正当手段筹措资金的原因, 带来了

① 大嶽秀夫『政界再編の研究』、有斐閣、1997 年、25 頁。

② 武村正义:《净化日本》, 张旭伟译, 镇江: 江苏大学出版社, 2008 年, 第 138 页。

政治伦理的崩溃。现行的中选举区制是其元凶，因此，改革选举制度必不可缺。”^①然而，后藤田对政治改革目标的理解与少壮派不同，他认为，“政治改革的目的是要实现对立的朝野政党轮流执政”^②。

年仅47岁即进入自民党核心领导层的小泽，与竹下、金丸等竹下派领袖不同，其关心的不是如何继续维持自民党利权支配结构，而是国家的长期发展战略。“如果不首先改变在冷战结构中得以存在的执政党与在野党的格局——温水浴结构，就不能实现真正意义上的政治结构变革。”^③小泽从“改造国家”的战略高度出发，认为选举制度改革不仅仅是防止政治腐败的对策，更是“为从根本上改变政治现状”、“实现战后政治转换”等“改造日本”战略目标的手段。如果不进行选举制度改革，就“不能获得改变政治现状的力量”。^④

关于通过改革要努力实现的理想政治，小泽认为，日本应“再次尝试建立两大政党制。今天的日本必须进行彻底的政治改革。其中必须确立强大的政治领导力。”^⑤在《日本改造计划》中，小泽认为，理应成为日本政府最高决策机构的内阁会议完全形式化、不能成为重大问题的决策机构是日本政治缺乏强大领导力的原因。进而，小泽明确指出：“改革的基本方向是使无益分散的权力，无论在形式上还是实质上实行民主的集中，从而使最高责任者负责政策决定。”^⑥所谓权力无益分散，是指自民党缺乏统一，政策常常成为各派阀在政治上讨价还价的工具。所谓权力的民主集中，是指不仅要消除自民党内派阀分权结构，还要确立以民主方式得到国民授权的人负责并决策的体制。通过民主地集中必要的权力，使围绕权力的竞争活跃起来，从而恢复政治的活力。

简言之，改革是为了民主地集中必要的权力、恢复政治活力和确立强势政治领导。关于阻碍政治活力的要因，小泽认为是“过分强调比例代表制的原理。”^⑦换言之，就是指实行该原则的中选举区制。为恢复政治活力和确立强大领导力，小泽认为必须将多数决原理放到首位——再也没有比小选举区制更能明确反映多数决原理的选举制度了。

① 保阪正康：《后藤田正晴传》，李德安、王振宇等译，北京：新华出版社，2000年，第257页。

② 后藤田正晴：《情与理——后藤田正晴回忆录》（下），王振宇等译，北京：世界知识出版社，2003年，第465页。

③ 小泽一郎「我々はなぜ改革をめざすか」、『文芸春秋』1992年12月号。

④ 小泽一郎『日本改造計画』、67頁。

⑤ 小泽一郎「我々はなぜ改革をめざすか」、『文芸春秋』1992年12月号。

⑥ 小泽一郎『日本改造計画』、22頁。

⑦ 同上书，第68页。

此外,还有一支“新生”政治力量,即1992年成立、细川护熙率领的日本新党。关于政治改革,日本新党主张为构筑新的国家体制,有必要使政治恢复本来应有的强大领导力。其前提条件是恢复国民对政治的信任。为消除国民对政治的不信任,在强化防止政治腐败的惩罚规则、加强对政治监督的同时,要确保政治的透明性。通过公共资助政治资金和选举资金,鼓励新鲜血液进入政治舞台,增加政治活力,强化国会功能和国会议员作用等。对选举制度改革,日本新党既没有定见,也没有明确的立场,仅表示“采用执政党和在野党能够达成共识的制度”。日本新党还强调,为增加政治活力,“政权轮替”是最重要的。

2. 小泽及其改革主张发挥主导作用

各派政治改革势力的改革主张,既有共识又有分歧。首先,共有危机意识。他们对进入后冷战时代的日本现有体制抱有严重的危机感,认为不改革国家不能获得新生。其次,他们认为政治弊端的根源是中选举区制。其中,羽田孜的认识更深刻:“选举制度改革是改变日本政治的外科手术。从这个意义上来说,选举制度改革与改革政党、改变日本人意识密切相关。而这些才能够破坏目前的政治结构。”^①

各派政治改革势力对未来政党制形态的认识存在着较大分歧。武村正义主张“三极论”,认为未来政党制不应该是两大政党制,除两大政党外还应有作为独立一极的第三势力。社会党左派的观点与武村相近。小泽主张应实行两大政党轮流执政,在政界形成自民党势力以及与之对抗一方的两大主要政治势力。细川护熙则认为,在野党首先必须在“两大政党制”方向上联合起来对抗自民党,在此基础上实行“稳健多党制”。即短期“两大政党制”长期“稳健多党制”。

与其他各派改革势力的政策主张相比,小泽的改革思想比较系统、完整、清晰,小泽及其政策主张在推动改革和政界改组的过程中发挥着主导作用。以选举制度改革为核心的政治改革,是小泽“改造国家”工程的重要组成部分,其战略目标是使日本成为“正常国家”。20世纪80年代前期,在其任自民党总务局长尚属党内中坚力量时,他曾邀请一些年轻官僚和学者组成个人研究会,研讨国际政治、地方自治、教育等问题。系统完整体现其政治改革思想和国际

^① 羽田孜·江田五月·大前研一·细川护熙·岩见隆夫「『改革派』四天王の徹底比較」、『文芸春秋』1993年2月号。

贡献论的《日本改造计划》的框架当时已基本形成。小泽政治改革论与国际贡献论有密切的关系。和平宪法第九条的存在，使日本不能恢复“正常国家”状态。若要修改宪法，则需确保国会向国民提出修宪议案所必需的三分之二以上议席，为此必须导入小选举区制。在自民党内部对小选举区制度有很强抵触、难以轻易实现的情况下，可以通过政界重组形成两大保守政党来确保三分之二多数。御厨贵曾对“小泽思想”做如下评价：“在思想方面，小泽所著《日本改造计划》有很大的影响力。细川内阁本想以该思想为指导制定政策，但终因是多党派拼凑起来的联合政权，在与小泽思想距离最大的社会党的反对下解体。此后小泽影响力急剧下降。即便如此，小泽仍作为一个重要指标而继续存在。小泽的思想无疑成为20世纪90年代以后日本政治的主轴。”^①

3. 小选举区比例代表并立制的导入

1993年8月9日成立的细川内阁最重要的课题，是通过政治改革相关法案。8月27日，联合执政党通过政治改革相关法案的框架。9月17日，细川内阁向临时国会提交政治改革相关法案。其主要内容是，新选举制度采取小选区比例代表并立制，小选举区、比例代表区各选出代表250名。虽然下野但是作为国会第一大党的自民党也于9月2日提出了政治改革大纲。10月15日，自民党总务会通过政治改革相关法案。自民党案与内阁案的主要区别，是小选举区与比例代表区选出代表定数和比例代表区规模的不同。自民党案中，小选举区选出代表定数为300名，比例代表区选出代表定数为171名，比例代表区以都道府县为单位。自民党意在尽量缩小比例代表区规模和代表定数，主张新选举制度以小选举区制为主导最终形成两大政党制。联合执政党中小政党为自身能够继续赢得议席主张向比例代表制倾斜。

其间，关于投票方式先驱新党、日本新党与新生党、公明党出现过争议。在小选区比例代表并立制下，是实行一票制还是两票制？期待实现两大政党制的新生党与公明党主张前者，希望通过多党制维持中小政党国会议席的先驱新党与日本新党以及社会党主张后者。自民党也主张一票制。最后新生党代表小泽、公明党书记长市川雄一决定让步采取两票制。

1993年11月18日，众议院以270票对226票通过政治改革相关四法案。但在1994年1月21日的参议院全体会议上，因社会党部分议员反对使相关四

^① 御厨贵「吉田路線の勝利から小沢をめぐる争いまで、戦後保守政治家たちの思想的系譜」、『中央公論』2007年2月号。

法案遭到否决。在众参两院协议会未能达成共识的情况下,1994年1月28日,细川首相与自民党总裁河野洋平举行会谈,联合政权向自民党做出让步,将小选区选出代表定数和比例代表区选出代表定数分别改为300名和200名,将全国一大比例代表区改为11个比例代表区,并按选区提交候选人名单、计算选票和分配议席,允许企业五年内继续向政治家指定的政治资金管理团体捐献政治资金等。1994年1月29日临时国会最后一天,众参两院通过《公职选举法修正案》、《政治资金规正法修正案》、《政党助成法案》以及《众议院议员选区划分审议会设置法案》等政治改革相关四法案。

4. 新选举制度的制度性效应

从理论上来说,改中选举区制为小选区比例代表并立制,即改单记非转让式投票制(准比例代表制)为相对多数—比例代表双轨制,不仅直接影响政党制形态的重塑,甚至意味着日本民主制度中寻求共识的氛围淡化、追求多数决的色彩变浓。选举制度是影响政党制形态变化的重要因素。“相对多数选举制有利于产生两党制”是比较政治学领域周知的命题。相反,比例代表制和两轮投票制鼓励多党制的形成。这与两种选举制度体现的原则与追求的目标密切相关。相对多数或过半数代表制奉行“胜者通吃”游戏规则,赢得多数选民支持的候选人获胜,投票给其他候选人的选民意志表达容易被忽视,这一游戏规则是多数决原则的完美体现。比例代表制使多数党和少数党都能够获得代表权,并根据其所获选票比例分配议会席位。

从实践结果来看,新选举制度确实具有推动政党制形态向两党制发展的功能,并于2009年大选实现了真正意义上的政权轮替。1996年实施新选举制度以来,两大政党(自民、新进党以及自民、民主党)基本垄断了小选举区80%以上的议席,2009年大选甚至高达95%。左翼革新政党的国会议席“每况愈下”,得票率的变动深刻地反映出其生存空间被不断“蚕食”的轨迹。新选举制度实施以来,日本实施六次大选,即1996年、2000年、2003年、2005年、2009年和2012年大选。共产党得票率分别为:13.08%、11.23%、7.76%、7.25%、7.03%和6.1%;社民党得票率分别为:6.38%、9.36%、5.12%、5.49%、4.27%和2.3%。2012年大选,两党得票率合计跌破10%,社民党更面临得票率即将达到政党必要条件的临界点(2%)。左翼革新政党的生存空间面临严峻挑战。

(二) 行政改革

20世纪90年代推行的行政改革是从1990年10月设立的第三次临时行政

改革推进审议会开始的，具有推动体制转型的内容和含义。尤其是桥本行政改革，是在试图打破“官僚支配与统治”体制、确立“政治主导”体制这一目标下进行的。^①此次行政改革涉及的具体内容非常广泛，包括中央省厅机构改革、规制改革、信息公开与电子政府建设、特殊法人改革、中央与地方自治体关系改革、地方自治体改革、公务员制度改革、行政评价制度建设等。在此主要分析与直接影响官僚权限、官僚统治体制等有关的行政改革。

1. 政府规制改革

进入 20 世纪 90 年代，放松政府规制的要求更加强烈。1993 年 9 月至 1994 年 7 月，日本政府相继制定了《紧急经济对策》、《关于今后行政改革的推进方策》和《推进放松规制纲要》三个文件，放松了 1100 多项政府规制。^②1995 年 3 月，村山内阁实施了包括放松 1228 项规制的五年规制改革计划，后将其改为三年完成的计划。1996 年 3 月，桥本内阁为该计划追加放松规制项目 569 项。^③1997 年 3 月，桥本内阁再次修订村山内阁制定的规制改革计划，项目增加到 2823 项，其中新增放松规制项目 890 项。1998 年 1 月在行政改革推进本部专门成立“放松规制委员会”，其主要职能是监督并推进放松规制计划的顺利实施，并提出、审议新的放松规制改革计划。该委员会从 1998 年 2 月到 3 月召开了六次会议，提出了放松 1268 项限制的三年改革计划，并得到内阁会议的批准。从 1998 年 5 月到 1999 年 3 月，该委员会召开 20 次会议，修改了之前提出的放松规制三年计划，追加放松 917 项规制，而且规定了：经济性规制原则自由、社会性规制控制在最低范围；检查的民间化、规制的合理化；规制内容的简单化、明确化；规制的国际化；有关手续的快速化、透明化等。1999 年 4 月，放松规制委员会更名为“规制改革委员会”。2000 年 4 月，规制改革委员会再次提出修改三年计划建议并得到内阁会议批准，追加 351 项放松规制项目。^④2001 年 4 月，小泉内阁在内阁府设置“综合规制改革会议”，调查审议有关规制放松事项，继续推进规制缓和和工作。此后，推进规制放松成为小泉内阁提出的经济结构改革的一环。

① 参见增岛俊之：《日本行政改革理论与实践》，熊达云等译，天津：天津社会科学出版社，2005 年，第 25 页。

② 参见臧志军：《从“窗口指导”到简政放权》，载包琴霞、臧志军主编：《变革中的日本政治与外交》，第 111 ~ 113 页。

③ 参见白智立：《日本行政改革比较研究》，北京：国家行政学院出版社，2013 年，第 80 页。

④ 参见王新生：《政治体制与经济现代化——“日本模式”再探讨》，第 268 页。

2. 地方分权改革

1993 年 8 月联合内阁成立之前, 自民党政权已开始着手推进地方分权改革。曾经担任熊本县知事、对中央与地方关系各种弊端有切身体会的细川首相就任后不久, 便于 11 月成立了“推进地方分权特例制度本部”。1995 年 5 月, 日本国会通过了村山内阁提出的《地方分权推进法》。同年 7 月, 村山内阁根据该法在总理府设置了“地方分权推进委员会”, 该委员会的活动按照法律规定要持续到 2000 年 7 月。1996 年 3 月至 1998 年 5 月, 地方分权推进委员会向政府递交一份中期研究报告和五份建议书, 提出了有关处理中央和地方公共团体关系、调整中央和地方的职能划分、调整中央在地方的派出机构、改革地方行政体制、改革中央和地方财政关系分配等原则和措施。根据该建议, 1998 年 5 月, 日本内阁通过第一次地方分权推进计划; 1999 年 3 月, 内阁又通过第二次地方分权推进计划。至此, 地方分权改革实施方案形成。1999 年 7 月 8 日, 国会通过了《地方分权一揽子法案》, 对包括地方自治法在内的 475 项相关法律、法规进行修订, 并决定 2000 年 4 月 1 日起实施。此次地方分权改革, 主要内容包括: 改变集权型的行政模式, 充分发挥地方公共团体的自主性和自立性; 明确划分中央和地方政府职能; 废除“机关委任事务”, 对地方公共团体所处理的事务类型做新的划分; 对中央或都道府县干预地方自治体事务方式的内涵和程序做出明确界定, 规定中央的干预必须遵循法制化、最低限度和公正透明三大原则等。^①

2001 年 7 月, 随着地方分权推进委员会提交最终报告完成其使命, 内阁府又设置了“地方分权改革推进会议”, 该会议对国家与地方公共团体所分担的事务以及事业情况进行调查审议, 提出关于国家与地方税源和财源分配等改革建议, 继续推进地方分权改革。

3. 中央省厅机构改革

桥本首相曾说过, 规制改革和地方分权改革是中央省厅等改革的必要条件。根据 1999 年日本国会通过的《中央省厅等改革相关法案》于 2001 年 1 月启动的中央省厅等改革, 被称为战后民主化改革以来“最大的一次”政府机构改革, 是对中央官僚主导的战后日本行政体制进行的一次“创造性破坏”。^② 此次中央省厅重组, 将原来“1 府 21 省厅”精简为“1 府 12 省厅”。

^① 参见臧志军:《从“窗口指导”到简政放权》, 载包琴霞、臧志军主编:《变革中的日本政治与外交》, 第 106~108 页。

^② 白智立:《日本行政改革比较研究》, 第 97 页。

除法务省、外务省、农林水产省以及国家公安委员会和防卫厅（后升格为防卫省）五部门没被变更外，大藏省更名为财务省，通产省改名为经济产业省，文部省和科学技术厅合并为文部科学省，厚生省一部分与劳动省组成厚生劳动省，另一部分与环境厅组建为新环境省，总务厅、自治省、邮政省组成新总务省，总理府与经济企划厅、冲绳开发厅合并为内阁府，运输省与建设省、国土厅以及北海道开发厅组成国土交通省。

与省厅重组相关的精简机构和削减人员编制的措施主要有：各省厅官房和局削减 25%（由 128 个削减为 96 个）；各省厅课室削减 20%（由 1200 个削减为 1000 个）；计划十年间削减编制 10%、封顶年度预算的实施、各省厅削减一局、整顿特殊法人 10%、废除一个新设一个等。实际上，与欧美各国相比，日本公务员数量是很少的。自民党行政改革的实际操作者——自民党行政改革推进本部事务局长柳泽伯夫，清晰地道出了省厅机构重组的直接目的，是要彻底破坏中央官僚的统治体系。^①

（三）国家领导制度改革

在反思和批判传统官僚主导体制、减少和削弱行政官僚权限的同时，日本政府推行了一系列国家领导制度改革，试图加强政治主导，提高政府领导能力，实现从“官僚主导向政治主导”的转变。根据日本著名政治学家佐佐木毅的解释，所谓政治主导，并不是单纯指个别政治家的影响力的增大，也不是传统理解的执政党主导以及与其成为一体的政治家主导，而是指通过确立相应的体制提高政治家集体的政策制定与执行能力，具体而言，主要就是以首相为中心的内阁主导。^②

行政改革会议最终报告指出，强化内阁职能、首相的领导作用以及充实辅助内阁的机构，其目标是要建立“能够从国家整体的角度做出综合性、战略性政策判断和机动性决策的行政体制”，通过充分发挥内阁“总理国务”的高度政治管理功能，来迅速应对“时刻都在变化的内外环境”。^③

其具体措施主要有：（1）设置内阁府。由原来的总理府、经济企划厅和冲绳开发厅合并组成，设在内阁中，直属首相领导。其职能是协助内阁官房就国家大政方针等重要政策问题的方案制定与计划起草，负责综合协调各省

① 参见增岛俊之：《日本行政改革理论与实践》，第 33、24 页。

② 参见郭定平：《制度改革与意外后果：日本发展模式转型的政治学分析》，载郭定平主编：《日本政治与外交转型研究》，上海：上海复旦大学出版社，2010 年，第 14 页。

③ 行政改革会议『最終報告』、1997 年、9 頁。

厅关系,处理应由首相处理的行政事务。(2)在内阁府新设五名负责金融、行政改革、经济财政、科技政策和危机管理等特定事务的大臣,并设立“经济财政咨询会议”、“综合科学技术会议”、“中央防灾会议”和“男女共同参与会议”等四个首相咨询机构。这些机构由于首相兼任召集人,所以具有很强的协调能力,尤其是“经济财政咨询会议”,它是首相经济和财政政策方面的重要智库,成立该会议的目的是要将预算编制权从原来的大藏省转移到内阁。(3)试图明确“内阁首长”的首相地位、加强首相的领导作用。修改后的《内阁法》明确规定首相具有关于“与内阁的重要政策有关的基本方针”的提案权;在内阁官房中新设立内阁官房副长官助理、内阁报道官、内阁情报官等,全部作为特别职务,其人选由首相以政治任命方式产生,以及增加首相助理等,增强首相对作为内阁及首相辅佐机构的内阁官房的控制。(4)废除政务次官制度,建立副大臣和政务官制度。其目的是为加强政治家对行政官僚机构的领导和首相官邸的政治主导作用增加政治任用职,削弱高级官僚的影响。2001年开始实行新的政府体制时,各省厅分别设置由政治家担任的1~3名副大臣(总数为22人),以及由民间人士、官僚出身者、政治家担任的2~3名大臣政务官(总数为26名)。副大臣在政府部门仅次于大臣而高于大臣政务官,副大臣可以代理大臣的职务,并通过副大臣会议协调各省厅的政策决定,必要时可直接向首相提出建议、参加国会辩论。大臣政务官的职能是参与省厅具体的政策立案、起草工作。(5)废除政府委员制度。副大臣制度的导入与国会改革密切相关,即废除政府委员、以副大臣代替政府委员辅助大臣答辩。为减少政治家对官僚的依赖,增强政治家的政策能力,1999年10月召开的临时国会废除了从明治时期沿袭下来的政府委员制度。

四 阶段性结果与体制转型

20世纪90年代推行的制度改革,导致日本政治体制与政府治理模式发生了重大变化,这可以从日本政治发展中发现若干新的特征。

(一) 单独政党能够控制众议院多数议席却难以控制参议院多数议席,参议院对众议院的牵制功能凸显,政党制形态向两大政党制发展

众议院导入小选区比例代表并立制,使选举竞争主要在自民党与民主党(1996年为新进党)两大政党间展开,并于2009年大选实现真正意义上的政权轮替。共产党、社民党等革新政党的生存空间愈来愈小。实行不同选举制

度、每隔三年改选半数议席的参议院，对众议院的牵制功能凸显，甚至出现在野党控制参议院多数议席的状况。

（二）确立强首相体制

20世纪90年代日本政治行政制度改革强化了作为“内阁首长”的首相的领导作用。小选区比例代表并立制（以及政党助成制度的导入）的实施，给国会重要党团——自民党的权力结构带来重要影响。维系自民党派系政治、分权结构的制度基础消失，党内权力向以总裁、干事长为核心的自民党中央执行部集中。行政核心改革即强化内阁职能、明确首相“内阁首长”领导地位、充实辅助内阁和首相的机构与工作人员以及重组省厅等行政各部，其目标是要确立首相在多头化的行政核心中的领导作用，即首相主导体制。实际上，桥本首相推动行政改革过程本身与首相主导体制密切相关。^① 20世纪90年代的政治行政改革，试图消除形成弱势首相格局的制度安排，并确立形成强势首相格局的制度支持，“首相和内阁的制度性权力显著增强”^②。这成为小泉首相继续推动三位一体改革的主要资源。集中央集权化的国会重要党团领袖与制度性权力显著增强的内阁首长于一体的强首相体制的确立，也面临着对“首相独裁”缺乏有效牵制的难题。

（三）政治主导

在政府行政机构改革中，为强化政治对行政各部的控制，从机构、体制以及人事等三方面切入。省厅机构重组一定程度上“破坏”了官僚的统治体系。各省厅设立副大臣、大臣政务官等政治任用职，协助大臣对省厅的政治控制。尽管与改革前（53人）相比，政治任用职并没有显著增加（68人），但由于省厅机构精简为1府12省厅，平均每个省厅约有5~6个政治任用职。加之，政府委员制度的废除以及助理等政治任用职的增设等，可以说，在制度层面上确立了“政治主导”体制。明治大学教授笠京子在《日本官僚制——从日本型向威斯敏斯特型转换》一文中指出，无论是在制度层面上，还是在官僚认识层面上，日本议会内阁制正在接近威斯敏斯特型议会内阁制。^③ 笠京子以三次官僚调查数据为依据，对官僚的认识变化展开实证分析，其结果显示：持有“行政府通过立法府任命的内阁从属于立法府，官僚的任

① 飯尾潤『政局から政策へ—日本政治の成熟と転換—』、NTT出版株式会社、2008年、173頁。

② 村松岐夫・久米郁男『日本政治変動の30年』、東洋経済新報社、2006年、65頁。

③ 村松岐夫・久米郁男：『日本政治変動の30年』、223~255頁。所谓威斯敏斯特型议会内阁制，是指英国式内阁制，其最大特征是强内阁。

务不是领导国家而是在内阁的领导下，出于政治中立的立场提出专业政策选项和根据程序规则有效率地执行行政事务”等观点或认识的官僚正在增加。

正如诺思指出的，正式的制度或规则可以即时改变，而非正式的规则却不会。在这之间出现差距、造成张力。人对制度变迁或规则变化的反应是一个极其复杂和缓慢的适应过程。思想和意识形态对于制度变迁来讲很重要，因为它们是对人头脑的约束。制度变迁要求规范、惯例和非正式准则的演进。^① 日本制度改革或变迁与体制转型的过程，将是漫长而曲折的，继续推动政治改革，依然是日本政治面临的未竟之业。

Political Reform and System Transformation: Japan's Administrative Reform in 1990s

Zhang Boyu

The “political reform”, with the reform to the election system of the House of Representatives at its core, along with administrative reform decentralization was implemented in Japan in 1990s. its goal is to realize the political system transformation in a gradual way through multi level reform, making Japan's political system shift from one-party-dominated Diet, bureaucrat-dominated administration and weak Prime Minister to political coalition dominated Diet, politician-dominated administration and strong Prime Minister. The system reform has exerted positive impact on the change of Japan's political system, as well as brought about “transformation crisis” for Japan.

制度改革と体制転換

—1990年代の日本の政治行政改革に関する分析—

張 伯玉

日本では、1990年代から衆議院選挙制度改革を中核とした「政治改革」、中央省庁再編及び地方分権改革など一連の政治行政制度改革が実施された。その目的は、多項目同時進行型改革による政治体制の緩やかな転換を促すことにある。すなわち、自民党単独で議会多数を占めた、弱い総理大臣、官僚支配体制から政党連盟で議会多数を占めた、強い総理大臣、政治主導体制への転換である。制度改革は、日本の政治体制と政治過程を著しく変化させ、政治発展を促してきた一方、日本政治に体制転換の危機ももたらしている。

(责任编辑：林昶)

① 参见道格拉斯·C·诺思：《制度、制度变迁与经济绩效》，杭行译，上海：格致出版社，2008年，第16～17页；童燕齐：《比较政治学》，载华世平主编：《政治学》，北京：中国人民大学出版社，2007年，第28～33页。