

## 第六章 結論

### 壹 研究發現

日本戰後的憲法制定，爲了能保留兩院制的架構，因而從強化正當性著手，以求能說服盟軍同意。設計當時希望參議院扮演著重新反省、牽制眾議院片面決策的角色。在戰後新憲法施行之初，由於參議院組成議員以無黨籍占大多數，其所聯合籌組的綠風會又強調議員自主判斷，所以一時之間參議院確實發揮了預期的功能。因參議員採取民選產生，逐漸由政黨控制後，在自民黨長期一黨獨大下，兩院皆由自民黨控制，造成參議院凡事皆聽從眾議院決議的情形，而飽受批評。2007年參議院選舉由民主黨獲勝，改變了長期自民黨掌控兩院的情形。在兩院政黨結構不一致下，參議院的政治行爲，對於日本憲政發展的意義，以及日本兩院制的獨特憲政實踐經驗，即爲本論文希望有所貢獻之處。

在本研究中，筆者先就日本兩院制設計的法定規範，以及就造成分立國會的原因作探討。其中發現，由於日本憲法上賦予參議院在法律議案有強大權限，若執政黨在眾議院未能擁有超過三分之二的勢力，則在分立國會下，參議院形同擁有實質的法案否決權，這也是爲何分立國會將形成問題的重要關鍵。另外，由於眾參兩院選舉時程大多時候並不一致，以及眾議院改採單一選區選制後加速兩黨化的進行，使得足以與自民黨抗衡的強大在野黨出現，造成產生兩院不一致的機率因而上升；又因參議院採直選逐漸政黨化後，參議院由政黨主導，使得分立國會產生之後，兩院關係形同朝野政黨的對抗而缺乏彈性。因此，在憲政層次上參議院擁有實質的權

力、在實際政治運作下又有形成分立國會的空間，導致分立國會的現象將成爲日本必須面對的問題。

本研究爲了更進一步探究分立國會所造成的影響，對法案審議情形作更進一步的分析，以 2005 年郵政選舉後所產生的眾議院不變之下，觀察 2007 年選出在野黨多數的參議院後，對於法案審議造成何種影響。本研究共就提案次數、法案通過率、法案審議時間、兩院對內閣法案審議差異四項指標作觀察，研究顯示分立國會時期，參議院的提案比例確實呈現上升，而上升的主因爲民主黨原本以眾議院提案爲主，轉而成爲以參議院提案爲主，在參議院的提案比例，從一致國會時期的 33.6% 上升至 69.0%，有高達兩倍以上的漲幅。這也說明了當在野黨控制參議院後，會善用參議院的提案權來與執政黨對抗。接著就法案通過率來看，自民黨議員及內閣提案的通過率都呈現非常明顯的下降，尤其是內閣法案，在一致時期時幾近百分之百的通過率，兩院同時通過的比例驟降至 77.6%，顯見內閣在法案推動上遭遇重大的阻礙。若再以預算關聯法案作更細部區分，所有預算關聯法案當中，竟有高達五分之一左右爲再複決通過而復活，換言之，若自公政權喪失三分之二多數，將會導致重大法案陷入難以推動的困境。法案審議天數方面，內閣所通過的法案整體而言並未有特別變化，但若將眾議院再複決的法案單獨來看，稍微有審議遲延的情況，而再更進一步觀測參議院審議該法案的時間，則會發現遠較一般法案審議要來得長。這可推測是在野黨了解執政聯盟有能力於眾議院再複決通過，所以刻意使用拖延戰術導致審議天數拉長。假若今天執政黨於眾議院喪失再複決通過的優勢多數，使參議院得以直接否決該法案的話，審議天數或許也會有變化，此處宜先將之視爲特別的現象。整體而言，分立國會下內閣法案的通過率呈現下降，但審議天數並無太大差異，這有可能爲兩院皆通過的法案，原本爭議性即較低，所以不影響審議；反之爭議性較高的法案，則會直接否決或透過拖延方式作處理，因此觀察這項指標時不能僅單純看通過法案的審議天數平均，仍然需要注意背後的原因。最後關於眾參兩院審議內閣法案意見部分，很明顯的分立國會時期，遠超於 2005 至 2007 年的

一致國會時期，表達不同意見的方式也由提出修正，轉而成爲直接否決或擱置，選擇更強烈的異議表達，完全一掃過去參議院是複寫紙的譏評。

由研究結果可以發現當兩院產生不一致時，所有觀察指標均發生顯著變化，進而會使執政聯盟施政遭到一定的阻礙，並且可以預見當喪失眾議院三分之二以上席位時，將使現有情況進一步惡化。面對這樣的情況，若要完全避免唯有修憲改爲一院制才可能徹底解決問題，但在修憲門檻極高以及人民尙未有所共識下，短期內幾乎不可能依靠修憲來解決問題；政黨間的合作或重組雖然是選項之一，不過不能保證一定能夠順利成功，屆時仍然必須面對這項問題；解散眾議院雖然可能重回一致或是以最新民意來牽制參議院，但在參議院結構在任滿前不會改變下，執政的一方在勝選解決不了問題、敗選必須下野的情況下，可能不會積極運用這項方法；最後在運用兩院協議會來協調上，由於過去缺乏足夠前例，以及需要政黨間獲得共識，所以成效如何還尙待檢證。

這次分立國會的經驗，各項研究發現皆顯示參議院不再是過去被譏評的複寫紙，而是實際上能對政局產生影響的第二院。若我們回到戰後制憲設計的本意來看，「良識之府」或是「再考之府」的期望是奠基於參議院站在中立的立場，對眾議院所通過的法案再做檢證，進而達到「均衡、制衡、補全」的目標。不過我們從研究結果來看，確實國會分立時期，參議院與眾議院的意見大不相同，並且進一步影響到法案審議的結果。但若要因而論述其達到制憲當時的期望，則明顯有所差別。最大的關鍵在於參議院並非是站在中立的立場作判斷，而是依據政黨立場與眾議院對立，本質上仍然是政黨間對抗所呈現的結果。日本參議院因採直接民選，進而導致政黨化，即難以再期待其扮演中立的角色，一如前述其餘採行兩院制的民主國家一般，影響政局的關鍵在於制度賦予第二院一定的權限，並且擁有一定民意基礎、以及政黨組織的支持。

筆者認為，檢討完參議院的成立過程、預想期待、歷史發展、分立現象後，必須要重新思考兩個重點：（一）參議院在憲政上的存在意義。（二）日本兩院制的憲政實踐經驗在比較政治學上的意義。

以第一點而言，參議院在憲法設計時定位為有重新思考的機會、牽制眾議院的專斷，因此參議員的產生方式，原本設計為由地域代表、職業代表、有識之士所組成，以求與民選的眾議院有所區別，並能獨立行使職權。但在盟軍要求必須民選下，日方當時接受要求妥協，採取會造成政黨化的人民直選時即產生矛盾。當參議院為政黨所控制時，反映出來的則為政黨的立場。無論是執政黨控制下的「複寫紙」，或是在野黨控制下的過度反對，其實都已與憲法設計初衷相去甚遠。因此當時日方為了保有兩院制的設計，更動了原先參議院的組成方式，造成參議院無法達成預想期待，如此一來當時對兩院制的堅持是否還有所意義，值得進一步思考。但若因參議院採民選，所以將賦予參議院新的正當性為反映民意時，其與眾議院極為接近的選舉方式，究竟這樣的雙重代表民意，卻又無法取代既有眾議院政權的意義何在，則顯然有所疑問。因此，當參議院與眾議院的關係是依存於政黨勢力的分布，並且依政黨立場來作決定時，若我們重新回到政黨政治的角度來思考，究竟維持兩院制，抑或改採一院制、又或者在兩院制的架構下作改革，何者會更適合於日本政治的運作，是需要進一步深思的課題。

以第二點來看，日本參議院不僅扮演著憲法規範的角色，在自民黨長期執政的一致時期，由於擁有自民黨總裁選舉權，形同決定首相誰屬的關鍵之一，因而成為派閥政治競逐的場域之一。此外，也扮演著政治家在挑戰眾議院前，得以先培養政治實力的舞台。在其它國家的兩院制當中，由於第二院多半不似日本擁有間接決定政治領袖權力，採取直接民選的設計亦不多見，所以在分立國會之前即已顯現日本參議院的特殊性。至分立國會發生之後，過去 1989 年及 1998 年的憲政實踐經驗，已經證實了參議院選舉的成敗，將可能影響到執政黨的執政策略。例如 1989 年自

民黨採取與在野黨的政策合作換取參議院的支持，以及 1998 年採取聯合內閣策略來確保參議院的穩定。至本研究期間的長期分立後，更證實了即便執政聯盟在眾議院擁有三分之二以上多數，但參議院仍然能發揮影響力。與其它採行兩院制的國家相較，政體為單一制的日本，賦予第二院如此之大的法定權力，以及所展現出的強力政治影響力顯得極為特別。同屬於單一制國家的英國及法國，第二院權限皆極為薄弱，而在內閣制國家當中，第二院能影響到政權組成方式亦不多見。本文研究結果顯示，日本的憲政實踐說明了不同的可能性，在未來關於第二院的比較政治研究時，日本的特殊情形也勢必需要特別加以討論。

## 貳 研究限制與反思

本文雖然為首次嘗試對日本分立國會所造成的影響作一初探性研究，但受限於結構性及研究資源問題，仍然有諸多不足之處，筆者擬就本研究受限及不足部分作一檢討，提供給日後作相關研究者一些參考之處。

### 一、非典型的分立國會

如同本論文不斷強調，目前雖然日本屬於分立國會，不過執政聯盟卻罕見的在眾議院擁有三分之二的席位，得以將任何被參議院否決的法案，重新以再複決的方式通過立法。由於有此特殊的情況，所以不免影響到政治行為者的行為與判斷，例如將眾議院再複決通過的法案重新檢視，參議院所採取的方式多半不是馬上否決，而是拖延至審議期間即將屆滿 60 日時再予以否決，或直接不予處理，這也是由於

在野黨了解直接否決，將使執政黨可迅速利用眾議院再複決通過，因此採取拖延戰術。這導致我們雖然可以看出兩院同時通過的法案審議天數無甚變化，但不容易斷定是否爭議法案部分會造成法案審議延遲，或是未來可能採取不作拖延直接否決的策略。又如在野黨雖然大量轉移至參議院提案，但法案通過率仍然掛零，這可能是缺乏足夠籌碼與執政聯盟談判，導致在參議院通過的法案進到眾議院後，仍然無一例外的全遭封殺。若今天執政聯盟，或日後其它新執政黨、執政聯盟，無法在眾議院確保三分之二以上席位，或許即可能與在野黨作更多法案交換協商，一如 1989 年時分立國會的經驗。最後則是兩院協議會也因眾議院仍有反制能力，所以當兩院對法案意見分歧時，從無召開兩院協議會協商的案例，這也讓我們難以觀察分立國會時，是否此項憲法原本即有設計的機制，能夠被妥善運用，並降低內閣推動法案的阻力。因此筆者認為，日後重新發生分立國會情形時，若執政聯盟無法在眾議院取得三分之二以上席位，並且分立的情況持續下去時，有必要就法案審議天數、在野黨提案通過率、兩院協議會的召開情形再作進一步的檢證，使研究能夠更加完整。

## 二、分立國會累積時間有限

與美國分立政府早已是政治常態不同，日本的分立國會相當罕見，從戰後實施新憲法以來也僅有三次，而且僅有最近這一次長達兩年，其餘兩次皆在一年內即化解，這導致分立國會累積的資料不足，研究結果也僅能先供參考，必須要再多累積分立國會時期的法案審議情況，才能更深入了解其對日本政治的影響。

## 三、除法案審議外研究尚不夠全面

本論文在研究分立國會帶來的影響及改變時，觀察的指標幾乎集中在法案審議部分，對於參議院其它如調查權、質詢權等使用的情況並未觸及，由於資料搜集上有所困難，所以優先選擇重要性較高、且較容易取得數據分析的法案審議著手。但是要觀察更全面的影響，對於參議院得以單獨行使職權的權力，應該有必要再進一步了解是否與一致時期有所變化，將可再多了解參議院分立時期所呈現的性格。日後研究者或許能就這部分再多加補充，使得分立國會的全貌能更為清晰。



