

第一章 緒論

壹 研究目的與動機

2007 年參議院選舉改變了日本政局的面貌。原先長期掌控眾參兩院的自民黨，在該次選舉中不但失去了參議院過半的席位，並且為戰後首次拱手讓出參議院最大黨地位，由在野的民主黨取代。參議院由在野黨掌握的意義不僅是表面上自民黨的選舉失利，其對於日本政局的運作也產生了立即而明顯的影響。舉例而言，首位面對長期分立情勢的前首相福田康夫即公開表示「必要所需的法案無法通過，又極為耗費審議時間，還必須進行無謂的修正」的不滿之意，甚至認為自己是分立國會情勢下的「犧牲者」。¹在福田康夫任內，民主黨先利用參議院多數通過自民黨所反對的「年金保險金禁止流用法案」。²接下來又接連否決眾議院所通過的「反恐補給支援特別措施法案」³及「道路整建維修財源特別措施法案」，⁴迫使自公聯盟必須在眾議院以三分之二以上多數再行複決通過立法。參議院也曾在日本銀行總裁任命案中屢次否決首相提名的人選，使得日銀總裁在戰後首度出缺達一個月之久。2008 年 6 月 11 日參院更以福田康夫濫用眾議院再複決權力、忽視民意等理由，⁵通過戰後以來首次對首相的究責案（問責決議案），⁶埋下同年 9 月福田康夫首相辭職的伏筆。

¹ 《時事通信》，2008.6.11〈福田首相「犧牲者は私ですよ」 ねじれ国会にまた恨み節〉。

<http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20080611-00000115-jij-pol>（瀏覽日期：2008.7.1）

² 日文法案原文為「年金保険料流用禁止法案」，法案主旨為政府所徵收之國民年金保費僅能用以支付國民年金之用，不得流用至其它用途。

³ 日文法案原文為「テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法」，法案主旨為原先反恐特別措施法案失效後，賦予法源使在一定期限內，派遣至印度洋之海外自衛隊能繼續支援補給參與執行海洋治安維持行動的國家。

⁴ 日文法案原文為「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」，賦予政府得以徵收汽油稅、柴油稅等用以維護、修築道路之用。由於本法具暫定性質，曾於 2008 年 5 月因遭參議院否決延長授權，暫時失效一個月左右，直至眾議院以三分之二多數再為通過為止。

⁵ <http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/169/080611.html>（參議院對福田康夫究責案提案全文，瀏覽日期：2009.7.15）。

⁶ 參議院對政府閣員追究政治責任之權力，雖無法定拘束力但卻具有政治宣示效果。

麻生首相時期，參議院也曾試圖利用職權爭取「議程設定」的主導權。在麻生首相甫就任不久，日本政壇普遍認為即將解散眾議院進行改選，在野的民主黨針對執政黨所提出的「新反恐對策特別措施法改正案」雖然持反對意見，⁷但為了避免給予執政黨延後改選的藉口，即表示將不在眾議院進行質詢，並且在該法案於眾議院通過後，有可能一周內即在參議院否決該法案，讓眾議院得以盡快再以三分之二多數複決通過使法案成立。⁸不過在執政黨表達了將延期解散改選的意向之後，民主黨也開始採行杯葛措施，該法也因此無法迅速通過。⁹該法案於 2008 年 10 月 21 日在眾議院通過之後，由於民主黨最後確定採行全面對決方針，至 2008 年 12 月 12 日即將屆滿擱置 60 日前不久，才於參議院表決當中否決該法案。此舉令眾議院在同一天再以三分之二多數通過法案，較原先所預定通過的日期拖延了兩個月之久。又如 2008 年度之二度追加預算關聯法案，其中包含麻生政權所推動的「定額給付金」政策發放之法源依據，亦在 2009 年 1 月 13 日於眾議院通過之後即遭參議院擱置。在這段期間，民主黨為了達到其希望盡早進行眾議院改選目標，也向自民黨提出不拖延該預算關連法案以及 2009 年總預算審查，藉以交換盡早進行眾議院改選的「協商解散」（話し合い解散）的條件。¹⁰最後，2009 年 7 月 12 日的東京都議員選舉中自民黨慘敗，隔日麻生首相預告將於 7 月 21 日解散眾議院改選之後，參議院隨即於 7 月 14 日列舉麻生政府的諸多失政之處，¹¹通過對麻生究責案的表決。這也使得分立國會後的福田及麻生兩位首相，皆遭到參議院的究責命運。戰後參議院兩度通過對首相的究責決議，全發生在近來分立國會時期，更顯得與過去極為不同。

⁷ 日文法案原文為「新テロ対策特別措置法改正案」。

⁸ 《産経新聞》，2008.10.8〈民主党、新テロ特措法改正案、早期採決容認の方針〉。

⁹ 《産経新聞》，2008.10.27〈解散先送りに反発 新テロ法改正案の参院委員会採決は 30 日以降に〉。

¹⁰ 《毎日新聞》，2009.02.23〈麻生内閣：支持 11% 民主「話し合い解散」も 予算案成立と引き換えに〉。

¹¹ <http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/171/090714.html>（參議院對麻生太郎究責案提案全文，瀏覽日期：2009.7.15）。

不過現今對政局有舉足輕重影響力的參議院，過去無論在政界或學界卻都未受到重視。過往的實務運作上，由於自民黨長期掌握兩院的優勢，得以透過政黨的力量，藉以約束兩院所屬議員遵從內閣政策，因此在憲法設計上，無法決定政權歸屬的參議院在政治舞台上往往受到忽略，甚至被質疑其存在的必要性；此外，日本參議院在過去一致國會時期，根據學者之研究，參議院有高達 92% 之法案未加修正直接按照眾議院之決議通過（福元健太郎，2006），加上身為第二院之地位，無法直接影響政權歸屬，在功能不顯之下，常被譏諷僅是眾議院的「複寫紙」（カーボンコピー）。這類的看法在參議院影響力的分析研究上亦為數不少（大山礼子，2001；高見勝利，2001；成田憲彦，2001；只野雅人，2006）。在 Lijphart 的兩院制分類下也被視為是弱勢的兩院勢。於是在此背景之中，民間亦有廢除參議院改採一院制的聲浪。¹²與過去相較，現今的參議院確實開始展現截然不同的新風貌。

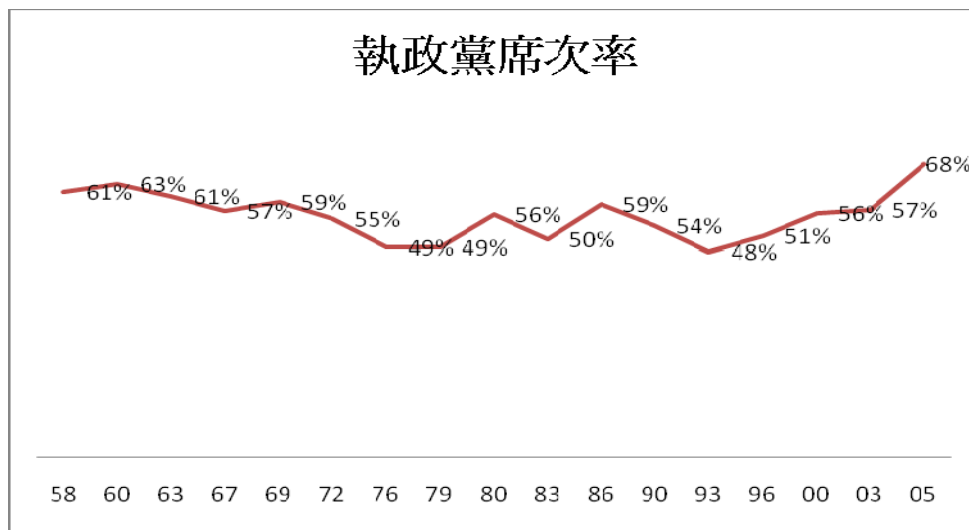
會形成如此之大落差的原因在於日本兩院制的設計上。日本在第二次世界大戰後所施行的新憲法當中，憲政體制部分採用了兩院內閣制設計，在眾議院擔任決定政權歸屬的核心角色的同時，也賦予了參議院諸多權力，試圖讓參議院在政治上能夠發揮「平衡、制衡、補全」的功能，藉以彌補眾議院的不足。不過此種憲政設計，卻也對日本內閣制的運作產生影響。如竹中治堅（2008）即指出日本的內閣制運作上，內閣並不是依附參議院的信任而存續，同樣的內閣也無法解散參議院，且參議院議員受到憲法規範的六年任期保障。再者，在法律制定上若執政黨在眾議院並未擁有絕對的優勢，要推翻參議院的不同決定並非易事。這樣的結果將導致內閣與參議院的互動，相較於內閣制下行政機關與議會的關係，更類似於美式總統制權力分立架構下的行政機關與議會的關係。

制度上日本的法律制定必須經由兩院皆同意下才能成立，眾議院要推翻參議院的否決決議，必須再以三分之二的多數複決通過。但是在政黨政治常態之下，三分之二事實上是非常高的門檻。即便是長期執政的自民黨，在保守合同成立後，也僅

¹² 如社會經濟國民會議中提出「わが国議会政治に関する提言」（1984年），倡導日本應該在準備迎接新世紀前改採一院制的主張等。

有最近一次 2005 年的郵政解散選舉達到這樣的標準（見圖 1-1）。在此之前的日本戰後民主史上，也僅有一次眾議院以三分之二多數通過參院否決的內閣法案。¹³這已是 1952 年自民黨尚未成立之時所發生的事。在執政黨幾乎無法達到這項高標準要求下，可見參議院握有的法案否決權之巨大。

圖 1-1：保守合同成立後歷次眾議院選舉執政黨席次率



說明：1. 橫軸單位為年

2. 1993 年選舉之席次率以八黨聯合內閣時期為準。執政黨席次率皆包括所有執政聯盟政黨。

資料來源：眾議院出版品《眾議院議員總選舉一覽》，圖為筆者自繪。

日本兩院制過去因為兩院皆由自民黨掌控，所以運作上並未產生特別重大的問題。但在自民黨於 2007 年參議院選舉中遭遇歷史性的慘敗之後，政局首次步入較長期眾參兩院多數黨不一致的情勢。¹⁴參議院多數黨也善用憲法所賦予的權限之後，對日本政治發展已造成一定程度的影響。再試以過去為例，日本曾在 1989 年及 1998 年參議院選舉後兩度短暫呈現眾參不一致情形。社會黨在 1989 年於參議院

¹³ 1952 年內閣所提出的「国立病院特別会計所屬の資産の譲渡等に関する特別措置法案」遭到參議院擱置超過 60 日，眾議院以「視為否決」重新複決通過該法。此為分立國會前，唯一一例內閣法案遭參議院否決，而眾議院複決通過的案例。

¹⁴ 本文使用「眾參」兩院而非「參眾」原因在於，平常文章指涉「參眾」時易聯想到美國的兩院，但日本眾議院權力屬於優越地位，依慣例權力較大者應放於前；此外日本也使用「眾參」一詞，本文為配合文字使用習慣及日本用語，將全以「眾參」兩院作表示。

選舉中獲得大勝，造成參議院在五五年體制後，首度出現首相改選與眾議院意見相左。1998年自民黨再次於參議院選舉大敗，失去單獨過半之席位，參議院新首相任命選舉再度與眾議院相異，期間更通過戰後首次對閣員的究責案。¹⁵若我們進一步觀察，即可發現自民黨自1989年首次喪失參議院主導權時起，至今為止尚無法單靠一黨之力於參議院單獨過半。也因此，自1989年後自民黨所採取的策略皆為與它黨進行政策合作，或共組聯合內閣，以確保法案在參議院也能獲得通過。同樣的，由於2007年參議院選後無任何政黨得以在參議院過半，所以類似的問題無論2009年的大選由任何政黨獲勝，都仍將繼續面對。因此我們可以發現，過去雖然兩度眾參產生不一致之情形歷時甚短，不過卻已進一步印證眾參兩院分由不同政黨掌控時，參議院確實有發揮獨自影響力的能力。

學界對於掌握行政的執政黨與立法機關多數黨不一致之情形，多半稱之為「分立政府」。但是「分立政府」予人印象常為總統制國家中總統與國會多數黨不一致；或者是半總統制下，行政部門與立法部門多數黨的不一致。對於內閣制國家中，有學者認為兩院制下行政部門與掌控具有實質立法權的任一立法部門的政黨相左的情況下，也可稱之為分立政府（Elgie, 2001: 6-7）。國內學者極少針對內閣制下的分立情形作討論。因此為了能有所區別，本文將參考日本對眾參不一致情形所用之名詞，當指涉日本此一情勢稱之為「分立國會」，¹⁶相對的一致時期則稱之為「一致國會」。

若眾參兩院分由不同政黨掌控確實會造成政局運作發生改變，即有進一步加以研究的價值。目前的日本正值眾參兩院處於戰後首次的長期分立情勢，不像過去因兩次分立國會經驗歷時甚短，難以進一步討論其所造成的政治影響。本文希望藉由對這段長期分立的觀察，深入探究日本分立國會發生之原因、及其政治影響，並對

¹⁵ 該年防衛廳長官額賀福志郎為首位遭到參議院究責之閣員，並在通過決議的約一個月後請辭下台。

¹⁶ 日本所用之名詞為「ねじれ国会」，意即扭曲國會。本文為兼顧國內使用習慣及與非內閣制國家之研究有所區別，使用「分立國會」此一名詞。

參議院的憲政定位重新檢討，以求更清楚呈現日本政治的全貌，進而適時增補過去缺乏研究的這塊領域。

貳 文獻檢閱

本文的研究重心將放在日本分立國會的成因，以及分立國會造成的政治影響。因此首先欲就民主國家設計一院制及兩院制的考量作一檢討，並對兩院制之主要民主國家之情況作一簡單探討，且與日本參議院所占之地位作比較，同屬第二院之下日本參議院之職權設計是否強勢，以及是否有可能直接影響到現實中的政治行為。接著討論日本參議院的成立背景、預期期待，藉以了解參議院的存在價值。除此之外，爲了能更清楚看見分立國會發展全貌，將再針對參議院在不同勢力控制下的政治過程作一檢討。最後，筆者將就過去對於分立政府的討論及研究觀察分立政府對法案審議的影響，並作爲日本分立國會研究之用，且將檢視日本過去針對參議院所作之研究做一回顧及整理，以供比較一致國會及分立國會差異之參考。

一、兩院制國會的類型

(一) 兩院制的設計分類

除了極少數國家之外，大部分民主國家的立法機關都可以歸類爲一院制或兩院制。對於爲何採用或保留一院制或兩院制，學者對此也有一番解釋。Lijphart 認爲可以期望一院制發生在同質性的社會，而兩院制則是發生在多元化的社會，其原因在於同質性的社會當中分歧較小，適用多數模型，現狀下處於少數的團體仍有可能在未來執政，所以不需要特別多設計第二院來保障少數權益；反之多元化的社會當中有較大分歧，比較適用共識模型，爲了保障弱勢地位，以第二院來給予特殊地位的保障。不過這項解釋方法 Lijphart 在作初步分類後，隨即發現此變項似乎與一

院制或兩院制的設計關聯不大，雖然確實一院制比較常發生在「非多元化社會」，但是兩院制在這三種類型的社會出現頻率約略相等（1984：1-3、98-101）（見表 1-1）。從表中我們可以觀察到，本論文研究對象的日本，雖然歸類上是屬於非多元化社會，但仍然採用兩院制。另外我們可以發現，即使為多元化的社會，也仍然有以色列、盧森堡採行一院制的社會。

表 1-1：不同程度多元化社會的一院制對兩院制

	非多元化社會	準多元化社會	多元化社會
一院制	丹麥 冰島 紐西蘭 挪威 瑞典	芬蘭	以色列 盧森堡
兩院制	澳大利亞 愛爾蘭 日本 英國	加拿大 法國第四共和 法國第五共和 德國 義大利 美國	奧地利 比利時 荷蘭 瑞士

資料來源：《當代民主類型與政治》，頁 99。

另外有學者提出以國家人口多寡及聯邦主義來解釋兩院制，立論的依據在於大國內部分歧的利益，以及聯邦制國家中與地方相關的利益將可以藉由第二院反映（Blondel，1973: 32-35；Loenenberg，1979: 120-125）。例如美國制憲召開會議時，大州與小州一度為國會代表的產生方式有嚴重歧見，大州主張依人口比例分配名額，小州則力爭各州應有相等代表權。最後康乃狄克州代表羅傑·舍曼（Roger Sherman）提出折衷方案，建議採用兩院制國會，其中各州在眾議院擁有的席次按照人口比例分配；參議院則為各州皆享有一票，終於獲得各州的共識。從這一點可以發現，美國的聯邦制除了有中央與地方的權力矛盾需要妥協外，各州間的矛盾也

必須要有所兼顧。美國同時為人口眾多的大國以及採行聯邦制的國家，由此段歷史回顧即可了解為何此類國家較為可能採行兩院制。若接著以此原則作分類，將一國人口數超過一千萬者歸類為大國後，會發現人口數與是否採行聯邦制皆與選擇一院制或兩院制有關，其中又以人口數目大小解釋力更強，在 21 個國家當中僅有愛爾蘭、奧地利、瑞士 3 個國家脫離此項原則（見表 1-2），雖然在人口多寡定義上為小國，但卻採兩院制的設計。其它國家則皆符合此項原則。

表 1-2：一院對兩院制，人口大小，單一制對聯邦制

	小 國		大 國	
	單一制	聯邦制	單一制	聯邦制
一院制	丹麥、冰島 芬蘭、以色列 盧森堡、紐西蘭 挪威、瑞典			
兩院制	愛爾蘭	奧地利 瑞士	英國、比利時 法國第四共和 法國第五共和 義大利、荷蘭 日本	澳大利亞 加拿大 德國 美國

資料來源：《當代民主類型與政治》，頁 100。

由上述的分類再回頭重新檢視日本的兩院制設計，日本在三項分類理論當中，並不符合多元化社會、以及聯邦制國家的特性而採行兩院制，而僅在人口較多這部分成立。進一步回到設計參議院的理由來審視。明治憲法制定時，貴族院的設計原本就與多元化社會及聯邦制無關，而是伊藤博文等主導者為了能夠牽制民選的眾議院，因此設計出保守性格濃厚的非民選議會。這可看出日本在朝向民主化過程當中，仍然冀望貴族院扮演維持既有秩序的一項「裝置」（本田雅俊，2004）。經過了近 60 年的憲政實踐，雖然中間經歷戰爭時期的軍人內閣，貴族院與眾議院的兩院制設計仍然持續運作。戰後重新制定憲法時，擁有兩院制運作歷史的日方代

表，對於麥克阿瑟所提議的一院制感到不安，希望能保留兩院制，以作為牽制不當多數的機關並獲得許可。其後成立的參議院與貴族院的主要差異在於參院議員改由民選、權限上從大致相等到呈現眾議院優越，從而構成了現今日本的兩院制。相關細節則容後再作敘述。

以這段歷史過程來看，無論是戰前的貴族院或是戰後的參議院，設計的理由都與前面所檢討的三項理論並無相關，即便日本符合人口大國採行兩院制的理論，從歷史過程來看並無直接相關。戰前的理由主要在於對初行民主制度下的不信任，賦予第二院維持既有秩序的任務；戰後則是希望保留既有的憲政實踐，並且有著與伊藤博文主導設計兩院制類似的相互牽制及平衡的主張。由此觀之，日本的兩院制設計在民主憲政制度上，有其獨特的一面，因此有必要就其特殊性出發，重新檢討日本兩院制的定位及影響。

(二) 主要兩院制民主國家第二院職權之比較

為了進一步比較日本的兩院制與其它採用兩院制的民主國家有何異同，以數個重要指標，比較加拿大、法國、德國、義大利、俄羅斯、英國、美國等七個國家的第二院制度設計及運作現況，藉以從中參考它國第二院設計與日本參議院之異同何在。另外，對於各國第二院之法定規範（見表 1-3）。

1. 產生方式：

(1) 選舉產生：義大利與美國為人民直接選舉選出第二院議員。義大利是採取以各州為單位，採取超額比例代表制之直選制度，在各州當中獲得最多得票之政黨，得以保障該州至少 55%之席位。美國參議院的選舉方式則為經單一選區相對多數決選舉產生。另外法國的第二院亦為選舉產生，不過並非直選，而為由國民議會議員、地域圈議會議員、縣議會議員、市町村議會議員等採間接選舉方式產生。

(2) 推舉產生：部分國家第二院議員的產生方式與選舉不同，而為指定或者推派產生。例如加拿大規定上議員由總督依女王之名任命，不過實務上之運作為上議員由總理向總督建言後任命。德國與俄羅斯則是以推派產生，例如德國為由各邦政府依人口比例各推派三至六名代表所構成，不經由選舉產生；俄羅斯則為代表上院之聯邦院（Sovet Federatsii）議員由各州政府首長及議會各推派一名代表組合而成。

(3) 世襲產生：目前英國上議院（House of Lords）主要為世襲貴族、宗教貴族等所構成，靠世襲而取得議員身分。不過在 2007 年下議院（House of Commons）所提出的改革案當中，剝奪了貴族議員的終身席位，但詳細的改革案時至今日尚未定案。

2. 改選方式：

(1) 定期改選：法國、美國皆有定期改選機制。法國為每 3 年改選二分之一席位。美國則為每 2 年改選其中三分之一席位。

(2) 任期不定：德國與俄羅斯由於必須視地方選舉結果而改變推派人選，所以並沒有一定的法定任期。義大利則雖然法定任期為 5 年，但因有解散機制，有可能任期中即面臨改選。比較特別的是義大利有上下議院同時改選慣例，因而當下議院被解散同時，上議院亦會同步改選。加拿大與英國的第二院議員，原則上任期皆無特定年限，加拿大另有年滿 75 歲退職的規定。

3. 權限大小：

(1) 與第一院相仿：加拿大、義大利、美國的第二院法定權限極大，若否決第一院所通過的法案，即可阻止該法生效，權限大致等同第一院。不過值得注意的是

由於產生方式、歷史背景的不同，運作模式也有差別。例如義大利與美國由於為民選產生，所以否決第一院決議極為常見。不過加拿大為總督指派產生，所以大多時候會自我設限，極少否決民選第一院的決議。

(2) 較第一院為弱：法國、德國、俄羅斯的第二院雖然都有一定權限，但與第一院相較卻明顯不足。三個國家的共通點皆為即使否決第一院所通過的法律，但第一院有權力以一定多數重新令該法復活通過。不過值得注意的是，不同國家在門檻訂立以及法案類別限制也有所差別。例如法國只要第一院重新以二分之一多數重新複決通過，即可推翻第二院的否決決議，使得第二院的影響力有限。與此相較，德國第二院則擁有極大權限，在與邦權益有關法案擁有絕對的否決權。至於在一般法案部分，若第二院加以否決，則第一院需要再以三分之二的高門檻才能重新複決通過。俄羅斯的情況則介於上述兩國之間，第一院可以三分之二多數推翻第二院的否決決議。

(3) 幾乎毫無權力：與上述各國相較，英國的第二院顯得極為無力。即便其否決第一院的決議，也完全無法阻止該法案成為正式法律，僅能至多延遲一年立法。也因此在上議院改革案當中，下議院廢止了世襲議員的地位，雖然激起了上議院議員的憤怒並否決該法案，但仍舊改變不了其決議。

表 1-3：兩院制主要民主國家第二院職權及性質之比較

事項 國名	國體性質	議席、任期	選舉方式	否決第一院通過議案 之法效果	兩院協議會
日本	單一國	○參議院 · 242 席 · 任期 6 年，每 3 年改選二分之一	· 比例區 96 席 · 單一選區 146 席	· 眾議院得以三分之二多數再為通過，否則即成廢案	有
加拿大	聯邦國	○上議院 · 105 席 · 無特定年限，但滿 75 歲退職	· 由首相建言後經總督任命之	· 成為廢案	無
法國	單一國	○元老院 · 331 席 · 任期 6 年，每 3 年改選二分之一	· 由各縣所選出之國民議會議員、地域圈議會議員、縣議會議員、市町村議會議員等間接選舉產生	· 下議院得再以二分之一多數再為通過成為正式法律	有
德國	聯邦國	○聯邦參議院 · 69 席 · 任期不定	· 各邦政府依邦人口比例推派 3 至 6 名代表	· 與邦權益有關者即成廢案 · 與邦權益無關者聯邦議會得再以三分之二多數再為通過，否則即成廢案	有
義大利	聯邦國	○上議院 · 315 席 · 任期 5 年	· 超額比例代表制（以州為單位）	· 成為廢案	無
俄羅斯	聯邦國	○聯邦院 · 168 席 · 與聯邦主體之行政長官及議員任期一致	· 由各聯邦主體之行政長官及議會各派任一名代表組成	· 國家院得以三分之二多數再為通過，否則即成廢案	有
英國	單一國	○上議院 · 無限定席次 · 任期永久	· 世襲貴族、宗教貴族等	· 至多延擱一年，下議院再為通過即成正式法律	無
美國	聯邦國	○參議院 · 100 席 · 任期 6 年，每 2 年改選三分之一	· 以州為單位之單一選區制	· 成為廢案	有

說明：為筆者自行整理。

資料來源：眾議院調查局《主要各國議會の現状》（2008）。

(三) 主要兩院制民主國家第二院政黨化程度及對政局影響力

分析完主要兩院制民主國家的第二院職權後，接著我們來探討其政黨化的可能。因為若第二院沒有政黨化的問題，就不會因為政黨間的對立，造成兩院因而形成難以化解的分立。另外我們再針對兩院意見不同時，第二院有何因應對策，藉以了解其對政局的影響程度。針對第二院是否會造成政黨化現象，以及對政局產生影響力部分，我們將其整理為表 1-4，並對此作進一步分析。

表 1-4：第二院發展為分立政府可能性及對政局影響力

事項 國名	是否有 政黨化可能	影響第二院 是否會政黨化之原因	影響政局 能力高低	利用權限 影響政局能力
日本	是	議員為採行直接民選之複數選區與比例代表兩票制之選舉制度產生	高	當眾議院執政聯盟席位未達三分之二時審查法律案權限與眾議院相等，並積極運用所屬職權
加拿大	是	議員由首相助言下產生，而首相原本即為政黨之領袖	低	法定權限完全與第一院一致，然因憲政慣例影響自我節制權限，鮮少干預政府法案制定
法國	是	議員為採取對保守派有利之間接選舉方式產生	低	缺乏推翻第一院決議力量，僅能藉由投票表達意見無法改變決策
德國	是	議員由各邦政府推派產生，各邦政府原本即有自身黨派立場	高	邦權益相關法案擁有與第一院相同權限且此種法案比例甚高，且積極運用所屬職權
義大利	是	議員為採取直接民選之特殊比例代表制之選舉制度產生	高	所有權限皆與第一院相等且一樣為直接民選所產生，並積極運用所屬職權
俄羅斯	否	議員由各邦政府與議會各推一名代表產生，但被嚴格限制不得組織黨派	低	議員間無法有效組織形成共同意見對抗第一院決議
英國	否	議員主要以世襲、地位等原因擔任	低	僅有延擱法案生效權限，無法推翻第一院決議
美國	是	議員採取直接民選之單一選區制所產生	高	擁有權限與眾議院大致相等，並具有民意及地域代表性，並積極運用所屬職權

說明：表為筆者自行整理。

資料來源：眾議院調查局《主要各國議會の現状》（2008）、議會政治研究（2005）。

1. 政黨化可能性：

(1) 可能性高：第二院議員由人民直選產生的義大利、美國，因為必須要爭取選民支持，所以政黨的組織力量極為重要，因而形成政黨化現象。法國雖然並非直選，但因選制採有利於保守派的間接選舉選制，所以容易產生保守派控制的國會。事實上自第五共和憲法制定以來，歷屆的第二院多數席位皆由保守派占據。加拿大因第二院議員為總理向總督建言任命，而總理本身為第一院多數黨領袖，因而建言對象多為傾向自身政黨的人選，帶有極強政黨色彩。德國則因視各邦政府選舉結果產生推派人選，而各邦政府本身即有政黨色彩，所以也形成政黨化現象。

(2) 可能性低：相對於前述國家，英國與俄羅斯則屬政黨化可能性低的案例。英國的上議員主要因世襲或其地位而擔任該職，並不需要倚靠政黨，亦無民意壓力，所以不會形成政黨化的現象。只是英國近來也通過上議院改革法案，將來的上議員若確定改由人民直選，則即可能逐漸步入政黨化。俄羅斯因法律上嚴格限制上議員不得組織黨派，以及並非民選產生，所以尚未出現政黨化情形。

2. 對政局影響力

(1) 影響力高：義大利及美國的第二院不但為人民直選產生，擁有強烈民意基礎，而且在法定權力上也與第一院不相上下，再加上兩國的第二院皆明顯政黨化之下，皆有直接影響政局的能力。德國的第二院權限雖然不如義、美兩國，但在聯邦體制下，第二院代表的為邦的權益，常常會利用權限捍衛立場。另外因第二院產生方式為邦政府選舉結果，因此有間接民意支持，並帶有政黨色彩。當與第一院的組成政黨結構不同時，也常常積極利用權限，與第一院作對抗。

(2) 影響力低：法國及英國因為法定權限過弱，無法直接對抗第一院。加拿大則因完全沒有民意基礎，所以慣例上自我節制，甚少干預第一院決議。因此雖然法

定權限上與第一院相仿，但在政治上並未扮演積極角色。俄羅斯則因第二院無法形成有效政黨組織，難以聯合對抗第一院，所以影響力有限。

由上述分析可知，法定權限、一定民意基礎、政黨勢力為第二院影響力大小的關鍵。相較於法、英、加、俄四國，前述的義、美、德三國皆擁有足夠法定職權、一定民意基礎，以及有效的政黨組織，因此較能有效的影響政局發展。

(三) 日本第二院之定位

就上述討論再經進一步整理後（見圖 1-2），日本之參議院與其它兩院制國家相較，所擁有之權限並不突出，但進一步分析後將會發現，聯邦制國家當中由於第二院為代表州利益，因此給予較大權限，而在同為單一國群體當中，日本參議院明顯較法國及英國擁有更多權力，甚至與屬於聯邦制之俄羅斯大致相等。與德國相較，當聯邦參議院審查代表邦權益法案時權限較日本參議院為大，不過當與邦權益無關之法案時，權限與日本參議院大致相等。由此角度觀之，日本在非聯邦制體制下，相較之下確實給予參議院較大權力。

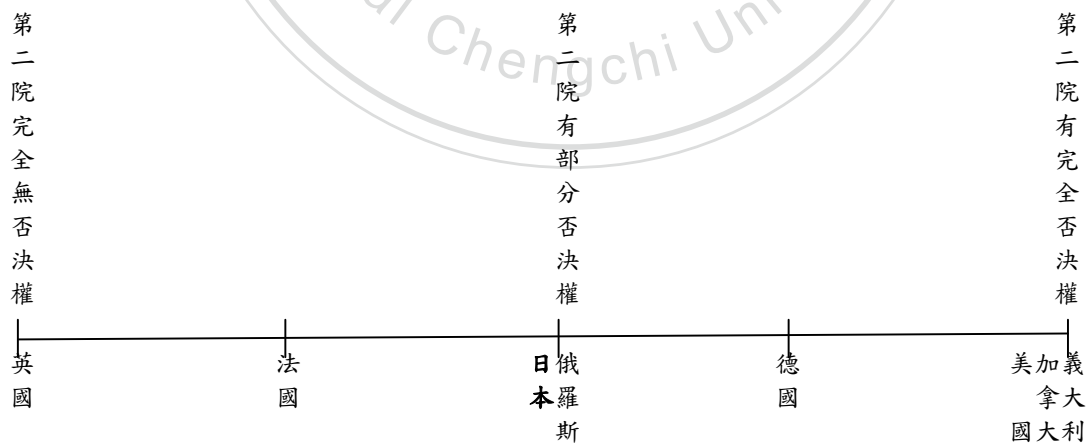


圖 1-2：各國第二院法案議決權之比較

接著進一步依 Lijphart (1984: 104-105) 研究分類將日本的兩院制歸類為「弱勢的兩院制」，其原因即在於參議院與眾議院的組成結構屬於一致，但若參議院由在野黨控制時，明顯與屬於第一院之眾議院產生不一致，若以 Lijphart 所分類為準，屬於「中度的不對稱」¹⁷之兩院制的日本即會因而成為「強勢的兩院制」。但由於自公政權在眾議院擁有超過三分之二的多數，足以再次議決通過遭到參議院否決的法案，使得參議院尚未能發揮職權的最大效益。不過即便如此，分立國會之初當時新上任的首相福田康夫即與民主黨領袖小澤一郎會談，雙方便觸及共組大聯合政府的構想，雖然之後在民主黨內部激烈反對下並未成真，但已可看出確實日本政治界有意識到這問題，¹⁸也說明身為第二院的參議院確實擁有不小權限。

二、日本兩院制國會的發展

(一) 戰前貴族院的設立

日本自 1882 年起，伊藤博文派遣調查團前往歐陸針對各國憲法作研究，並且為了確立天皇制而以當時君權強大的普魯士憲法為範本，擬訂出憲法草案。1888 年為了賦予憲法正當性，設置專為審議憲法草案之樞密院，並由時任首相的伊藤博文親自就任首任議長。經由樞密院審議後，日本於 1889 年正式由天皇公布君主擁有極大權力的明治憲法。當時議會的地位根據明治憲法第五條所規範屬於協助天皇行使立法權的機關，¹⁹而議會則分為眾議院及貴族院兩院制之設計。

由於明治憲法下之日本為單一國，因此與聯邦國家的兩院制設計目的相異，伊藤博文對於此兩院制設計的考量為：「如僅有一院存在，若所聚集之勢力，因一時感情用事而有所偏頗，而此時又缺乏足以相互牽制平衡的勢力存在的話，這種沛然

¹⁷ 此指第二院與第一院相較下權限大小。Lijphart 將其分類為「對稱」、「中度的不對稱」、「極端的不對稱」三類。日本參議院雖然權限較眾議院為小，不過仍然有推翻第一院法案決議等權限，因而被歸類為中度的不對稱。

¹⁸ 《朝日新聞》，2007.11.02〈福田首相が連立打診、民主拒絶〉。

¹⁹ 明治憲法第五條規定：「天皇在帝國議會之協助下行使立法權」。

莫之能禦之勢，將可能踰越應有規範，進而造成濫用多數，若更嚴重則甚至可能橫議亂政」。「沒有兩院設計的話，將可能導致僅偏重一方之私」。²⁰在這樣的背景下，除了民選的眾議院之外，另外設計了保守性格濃厚的貴族院。對於貴族院的設置理由，研究學者多半直接引用當時主導設計明治憲法的伊藤博文之解釋作論述（森田重郎，1984:54-55；本田雅俊，2004）。

與當時英國貴族院權力顯著弱化相較，日本的帝國議會設計中，除了提出預算權為眾議院所專屬之外，其餘所有權力皆為相等。從第一屆貴族院的組成當中，包含了皇族議員 9 名、貴族（華族）議員 36 名、天皇直接任命（敕任）議員 104 名，充滿了強烈的保守色彩，被期待扮演著能牽制政黨偏私的穩定力量。

貴族院成立之後，在大正年間民眾運動激化之下，政治中心舞台漸漸移往眾議院，但即便如此，貴族院的力量仍然無法忽視。大正 7 年就任時廣受人民愛戴的原敬內閣，閣員組成幾乎全為政友會黨員，而被稱之為政黨內閣之下，²¹原敬仍然選擇與貴族院勢力締結關係，來確保政策執行順利。戰前的政黨內閣中凡是與貴族院及官僚勢力關係良好，政權皆較為安定。

不過隨著政黨政治的終結，軍人內閣的成立下，原本被期待為抑制眾議院政權的貴族院，也轉而支持當時的政權，成為擁護政府的力量之一。戰後日本新憲法定之後，貴族院也隨之走入歷史。

（二）戰後新憲法中參議院的設計

日本於第二次世界大戰戰敗之後，聯合軍最高司令官總司令部（GHQ）著手擬訂新憲法草案，當中對於日本之議會制度採用一院制的設計，其理由為：1. 日本

²⁰ 參見伊藤博文「憲法義解」。

²¹ 原敬為明治憲法實施以來首位未具備貴族身分之平民出身首相，閣員也首度排除軍人參與，幾乎全為立憲政友會黨員。

與美國不同，並非聯邦制國家，無樹立雙重代表的需求，因此沒有必要另外設計上議院。2. 如果創設無法完全代表國民意志的上議院，則哪一院的權限較為優越將產生爭議，正如英國經歷長久的紛爭一般。爲了避免這樣的衝突，以及令行政部門能完全對立法機關負完全責任，一院制的設計下行政與立法的關係較為單純（本田雅俊，2004）。

面對這樣的設計，由於自帝國議會設立以來，日本已經經歷半世紀以上的兩院制設計，因此對於一院制的構想日方感到強烈不安，日方代表松本烝治國務大臣等人對 GHQ 表示無法接受之意，其表示：「兩院制在各國實施的理由在於爲了能再次對決議作檢討，對於多數黨一時的考量能夠有再次被討論的機會，而設計了兩院制」、「若是只有一院的話，可能造成某黨獲得多數後推行極端的政策，而當另一黨之後獲得多數後，又往另一個極端來推行政策。因此若有第二院的設計，可以令政府的政策安定性及持續性受到保障」。之後的「3月2日案」說明書中再列舉了三項應改採兩院制之理由：1. 參議院的設計可以抑制不當的多數暴力，並能制止一時的偏私。2. 即便採用兩院制，第二院與貴族院有本質上的差異。參議院爲地域代表或職業代表、有識之士所組成，與皇族、貴族爲中心的貴族院並不相同。3. 法律案及預算案的議決及條約的承認等皆爲眾議院優越，因此參議院僅占有第二院的地位。以此再三強調日本實施兩院制的必要性（森田重郎，1984：22-23；峯山昭範，1986：30-31）。

經過交涉，GHQ 表示若第二院爲選舉所產生，則能夠認可這樣的設計，最終日本新憲法仍然採行兩院制的設計，其中參議院議員由民選產生、兩院職權以眾議院爲優越。由於參議院被期待爲能抑制眾議院不當的決議，並能補足一院制的不足，因此自成立以來參議院多被期待扮演「均衡、制衡、補全」角色的機關（峯山昭範，1986：106-107）。

三、日本兩院分立的過程

(一) 綠風會活躍於參議院時期

新憲法施行後於 1947 年所進行的第一屆參議院選舉當中，採行的選舉制度為全國區與地方區並行兩票制。²²選舉結果為日本社會黨 47 席、日本自由黨 39 席、民主黨 29 席、國民協同黨 10 席、日本共產黨 4 席、諸派 13 席、無黨籍 108 席，由無黨籍當選的議員席次率為 43.2% 相較於其它政黨占了壓倒性多數。其中由原作家山本有三為中心，發起組織起沒有政黨色彩的中立議員，能夠在沒有意識型態的牽絆下，以公正超然的態度來審議法案的政治團體，並命名為綠風會。綠風會之意主要為：1. 綠風會成立之時適逢初夏，也正是第一屆國會召開之時，綠風與夏風意境十分吻合，與新國會的開啓也十分吻合。2. 綠色為七彩的中央之色，既不偏右亦不偏左，且此色具有清新、靜寂、平安、沉思之意，與居於第二院的參議院之性格十分相近。其中，該會第二點的意涵說明對自身的期許，也為對參議院角色的看法（森田重郎，1984：97-99）。

綠風會在參議院開議時參與成員達到 92 席，為參議院當中所有黨派（會派）之冠，議長亦為綠風會會員。在第一屆國會會期任內，由於執政黨未能在參議院取得半數席位，因此綠風會確實在如民法修正案、國家賠償法案等諸多法案上發揮影響力，也因此國民將綠風會稱為「良識之府」的代名詞。不過綠風會雖在法案審議上表現極為活躍，但因其規定參與綠風會者即無法參加其它政黨或政治團體下，在會期間選擇退出綠風會另組新次團或是加入其它政黨的議員亦不在少數，至第二屆參議院選舉前，議席已經降至 70 席（森田重郎，1984：101-102）。

第二屆選舉依法有半數議席需要改選，綠風會推出 58 名候選人參選，其中包含 21 名現任議員，但選舉結果僅有 9 人當選，總席次降為 57 席，在參議院中降至

²² 全國區為候選人之選舉區為日本國全土之選制，此種選舉法特色為完全的票票等值，但也帶來候選人必須奔波於全國各地造成沉重負擔及產生大量無作用選票（死票）之問題。地方區即以各地方行政區域為選區之中選區制。

第三黨派。此後，隨著自由黨與民主黨合併為自民黨，五五年體制開展以來，在社會黨及自民黨左右兩大政黨的夾殺之下，綠風會的席位更加下滑，例如在左派陣營之左右社會黨合併為社會黨、右派陣營之自由黨與民主黨合併為自民黨後的第四屆參議院選舉當中，綠風會總共在全國區提名 14 席、地方區 5 席，但僅當選 4 席，無法與兩大政黨相抗衡。終於至 1965 年的第七屆選舉前，隨著當時綠風會在參議院的 4 席議員任滿並不再爭取連任後，綠風會自此在參議院劃下休止符，而經歷數次選舉的參議院也形成完全以政黨為中心所主導（丸山健，1968；本田雅俊：2004）。

雖然綠風會活躍於參議院時期並不久長，但在戰後民主政治開展至五五年體制成立之前，時任首相的吉田茂由於自身所屬的自由黨無法在參議院獲得過半議席，而致力於爭取綠風會的支持，例如任命綠風會所屬的參議員為閣僚或政務次長等。但是由於綠風會屬於鬆散組織，法案表決時對所屬議員並沒有強力拘束力，所以內閣法案也很難期待能獲得綠風會全體議員的一致支持（竹中治堅，2008）。

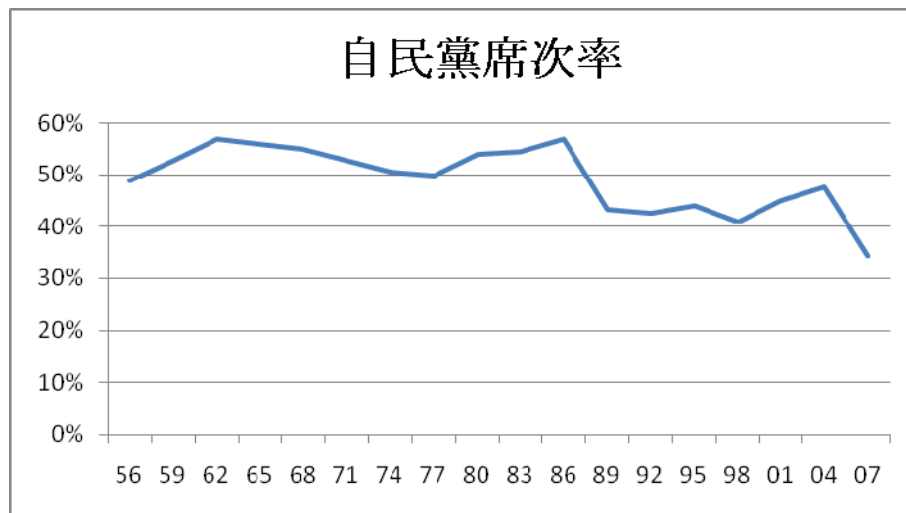
吉田茂內閣時期，眾議院所通過的內閣法案當中，有 19% 遭到參議院的修正、否決、成為廢案、持續審查等，1947 年至 2000 年整體上僅有 12 % 為此類狀況，比例上明顯較高。若再進一步限縮為重要法案，則此數字將再進一步提升為 30%（竹中治堅，2008）。由此可見綠風會活躍於參議院時期，即便其組織鬆散，仍然在法案審議上帶給執政黨不少困擾，而執政黨也必須致力於爭取其支持。

（二）五五年體制下自民黨一黨獨霸時期

自 1955 年自民黨成立以來，除首次選舉因僅改選半數議員而未能在參議院取得過半席次之外，至 1989 年為止，長期在參議院皆占有過半以上之席次（見圖 1-3）。在這段期間，眾議院原本即有基礎之政黨開始大量進軍參議院，各黨參議員

也多利用自身政黨於眾議院選區的選舉組織來確保選票，導致眾參兩院當中政黨組成情況幾乎一致，使得參議院因而政黨化（福元健太郎，2006）。

圖 1-3：自民黨歷年選舉參議院席次率



說明：橫軸單位為年

資料來源：日本參議院官方網頁。²³圖為筆者自繪。

1982 年日本參議院改變選舉制度，保留地方區但廢除全國區選制而改採政黨比例代表制，成為中選區兩票並立制。變革的原因在於全國區選制有著以下幾點問題：1. 以國家整體如此廣大區域為選區的話，由於其選民為全國人民，將成為以個人為本位之選舉，而且使選民難以作出投票決定。2. 對於多數候選人而言，以全國為選區將花費極為可觀的競選經費。3. 政黨為議會民主政治不可或缺的要素，而且現今也扮演著反應國民政治意見的重要管道。基於以上的理由，於參議院提案修改參議院選舉制度之金丸三郎說明改革案的要點為「從現在為重視個人本位的選舉轉而成為以政黨為本位的選舉制度」（只野雅人，2001）。此一改革由於其比例區為

²³ http://www.sangiin.go.jp/japanese/san60/s60_shiryou/giinsuu_kaiha.htm（黨派別各屆參議院席次變化，瀏覽日期：2009.7.15）。

採封閉式名單設計，²⁴使得政黨控制參議院能力更顯增強。又自民黨內對於總務會所決議之事項，其所屬之國會議員不論眾參，若有違反將遭受如停權、不予提名、甚至開除黨籍之處分，²⁵使得參議院在自民黨長期以來同時控制兩院下，並未顯出獨特的性格，而多半與眾議院決議同步。

（三）1989 年首度分立國會時期

1989 年參議院選舉改選的 126 席當中自民黨僅獲得 36 席，雖然在選後隨即有兩名無黨籍議員宣布加入自民黨，但自民黨仍然失去參議院單獨過半的席位。選後時任自民黨副總裁的金丸信及幹事長的小澤一郎等自民黨幹部，爲了能獲取參議院過半的席位，曾經考量過與其它政黨共組聯合內閣，但最後並未成功（竹中治堅，2008）。

選後的新首相任命選舉當中，眾議院選出自民黨的海部俊樹，但參議院選出的則爲時任社會黨黨魁的土井多賀子，也爲五五年體制成立後，兩院選出人選不一致的首例。該年 12 月在自民黨反對下，參議院仍然在在野黨多數贊成下，通過了消費稅廢止法案；1990 年 2 月則發生戰後首度參議院否決內閣追加預算決議之例。

面對參議院的在野黨多數，海部內閣利用波灣危機與公明黨、民社黨進行法案合作，終於解決分立國會的困境。當時海部內閣承諾支援聯合國軍隊總額高達 130 億美金的軍費，在資金不夠之下，海部內閣希望能臨時增稅 90 億美金來填補資金缺口。爲了能夠說服參議院通過增稅法案，在法案提出之前，海部內閣即與公明黨及民社黨進行協商，並接受其要求，刪減 1990 年度預算及 1991 年度之後的歲出預算，並且增稅金額較原先預訂爲少。最後該增稅法案順利在兩院皆獲得未修正直接通過（竹中治堅，2008）。

²⁴ 2001 年起改爲開放式名單設計。

²⁵ 自民黨規律規約第九條第三款

除此之外，在面對波灣危機當時，海部內閣原先希望不只金錢上的援助，包含人事方面也希望有所貢獻，因此在 1990 年 10 月向國會提出聯合國和平合作法案，²⁶但該案遭到在野黨的強烈反彈，因而作廢。接著在 1991 年 8 月為了派遣自衛隊參加聯合國維安活動，而籌劃提出聯合國和平維持活動合作新法。在提出該法之前，關於派遣自衛隊前往波灣參與維安活動是否需要國會的事前承認一事，自民黨與公明黨認為無此需要，不過民社黨堅持需要國會的事前承認而產生歧見。此事至 1991 年 10 月海部俊樹下台後，新首相宮澤喜一仍然持續與公明黨、民社黨黨魁進行協商，終於在該法仍在眾議院審議中，與兩黨獲得事後承認即可的共識。但在隔年第 123 回國會召集開會後，公明黨在參議院審議時，要求凍結參與聯合國維安任務的自衛隊員額，此時民社黨則重新要求派遣自衛隊員需要國會的事前承認，造成法案審議遭遇瓶頸。最後，宮澤不得不幾乎接受兩黨要求對法案作修正，最後該法案在參議院再作修正之後通過（竹中治堅，2008；野中尚人，2008）。²⁷自公民路線此後主要即建立在這基礎上運作。²⁸

由此段歷史過程可以看出，雖然最終自民黨沒能與其它政黨合作共組聯合內閣，但為了爭取參議院的支持，對在野黨多所讓步，並不時接受其政策主張，以確保法案能夠順利通過，說明了眾參兩院維持一致對執政黨的重要性。

（四）1998 年第二次分立國會時期

1994 年 6 月自民黨與社會黨、新黨先驅共組聯合內閣重回執政地位，無論是在社會黨首相村山富市或是自民黨首相橋本龍太郎執政下，聯合內閣在參議院皆擁有過半席位。但在 1998 年 7 月參議院選舉自民黨慘敗下，再次失去參議院的過半

²⁶ 日文法案原文為「国際連合平和協力法案」。

²⁷ 日文法案原文為「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」。

²⁸ 自公民路線並非三黨共組聯合內閣，也非單純的閣外協力，而是自民黨納入民社黨、公明黨對法案的修正調整，接納部分該兩黨主張政策，藉以換取兩黨對政權的支持。

多數，並且在新首相任命選舉當中，再次出現眾參兩院不一致的情況，眾議院選出自民黨的小淵惠三；而參議院則選出民主黨的菅直人。

小淵就任首相不久後爲了維持金融體系安定，向選後新召開的國會提出金融再生關聯法案，但隨即意識到參議院未掌握過半席次的現實，在眾議院的審議途中，即決定對在野黨提出的對案照單全收，使得原先所提出的內閣法案成爲廢案，並僅對在野黨的法案在眾議院作部分修正後通過成立。除此之外，參議院在 143 回國會會期末通過對防衛廳長官額賀福志郎的究責決議案，爲戰後參議院首次通過對閣員的究責案，一個月後，額賀福志郎也自動請辭下台。

小淵在認知到要維持內閣穩定，必須要確保參議院過半的議席，因此在 1999 年 1 月先與自由黨共組聯合內閣，並在同年 10 月再新增公明黨成爲「自自公」聯合內閣。自此之後法案審議即未再受太大阻礙，並且使後繼的森喜朗、小泉純一郎皆毋須擔憂參議院未過半的窘境（竹中治堅，2008；野中尙人，2008）。

四、分立政府對法案審議的影響

分立政府下由於執政黨無法有效控制國會，在政黨間政策及意識型態不盡相同下，是否會造成行政與立法機關產生衝突，進而導致行政與立法的僵局及政策制定的停頓（deadlock）與缺乏效率（inefficiency）（Cox and McCubbins，1991）便成爲關心的重點。考量到日本特殊狀況，如參議院無權否決眾議院所通過之預算，所以針對預算刪減幅度等討論顯然無法適用。以下將主要針對與日本憲政設計相似所產生的問題點，尤其是法案審議上作一簡單回顧：

衡量行政與立法機關是否因立場不同，而造成法案無法順利通過的重要指標之一即爲立法產出（legislative productivity），從中可以觀察一致與分立政府是否有所差異。如 Mayhew（1991）研究 1946 年至 1990 年間分立時期府會關係的互動，

針對 267 項重大法案作研究對象後發現，審議過程與法案產出在分立與一致時期亦無顯著差異，結論並指出分立政府不必然會造成僵局，也不至於令決策結果有顯著差別。這應該為無論是總統或是國會議員，在回應社會的期待時，雖然政策立場及意識型態有所差異，但仍然需要協商以通過具爭議性之法案。換言之，分立政府不見得會帶來僵局。Mayhew (1991) 再進一步針對「立法產出」作研究發現，當以「一致或分立政府」、「總統起始任期」、²⁹「當時社會風潮」、³⁰「預算赤字情形」為自變數，觀察對於重大法案制定數量有何影響以迴歸統計方法作分析中，「總統起始任期」與「當時社會風潮」呈現顯著影響，而非一致或分立政府。

對於 Mayhew 的論點後續仍然有學者持續作補強，例如 Jones (1994) 透過行政與立法關係中政黨的互動來觀察，認為雖然府會處於分立，但若透過其它形式的政黨合作，即便是分立時期也能有良好的府會關係。Fiorina (1996) 研究也顯示，總統對國會通過的法案使用否決權的比例在分立與一致時期皆無顯著的不同。

但對於此也有學者提出質疑，例如 Sundquist (1992) 質疑 Mayhew 未考慮到分立政府所造成的立法遲延；Kelly (1993) 則認為若將 Mayhew 對重要法案的界定標準利用更合理方式重新界定後結論將有所不同。Edwards 等人 (1997) 在檢視被認定是重要法案最終卻未獲得通過的案例後，發現分立與一致時期確實有相當大的差異，重要法案在分立政府時期未能通過的情況較為嚴重。Howell 等人 (2000) 將 1945 至 1994 年所通過的所有法案作整理後，發現通過具時代意義的法案 (landmark legislation) 確實較少，但較不重要的立法則增加。另外，Binder (1999；2001) 檢視 1947 至 1996 年每屆國會的政策遲延狀況，發現在分立政府時期確實政策遲延的情況較為嚴重。

而台灣在中央層級上的研究方面，黃秀端 (2002；2003) 發現政黨的投票結盟方式於一致及分立時期有所差異。一致時期常因議題不同而尋求不同投票結盟；但

²⁹ 總統之任期為前兩年或者後兩年。

³⁰ 是否為當時行動主義心態流行時期。

在分立政府時期則會因為政黨對峙升高，而各自成立投票聯盟。另外在觀察第四屆及第五屆立法院對於法案的審查當中，發現在法案通過率上，少數政府時期，行政院提案的通過率較低且所需天數較長。楊婉瑩（2003）則在觀察第四屆的一致政府與分立政府時期後，發現分立政府時期雖然有政黨間之衝突，但為通過法案上仍然有所合作。盛杏媛（2003）則以第四屆立法院所有提案作為分析對象，觀察一致政府與分立政府下，行政機關與立法機關在提案上的相對影響力。其發現一致時期，行政院的提案較立法委員的提案通過比例為高，且通過所需時間較短；但至分立政府時期，行政院的提案通過比例大幅降低，且通過所需時間較立委提案所需時間為長。這代表掌控行政院的政黨若無法掌握立法院多數席次時在法案的推動上較為困難。另外在提案規模方面，無論是一致或分立時期，皆以行政院提出大幅度修正法案比例為最高，顯示出行政院較有能力提出較全面性之法案。更值得注意的是，政黨輪替前後無論一致或分立政府時期皆呈現一個現象，即是在野黨立委提案數皆高於執政黨立委，顯示出身為最大在野黨為了展現政策制訂的企圖心，所以較執政黨議員有更高比例的提案及較大規模的提案。反之執政黨的立委較重要的法案主要可能交由行政院來提出，本身所提出的法案較為小規模，甚至僅為零星的修正。

學界對於分立政府是否會造成僵局及立法審議造成影響尚有爭議，不過針對美國的研究是否能直接套用到日本模式顯有疑問。例如日本為內閣制國家，為了維繫政權不致崩潰，政黨之黨紀遠較美國為強，與日本黨紀約束力相近的台灣研究上即呈現分立時期與一致時期對立法審議將造成極大影響，³¹這樣的結論是否將與日本有類似之處，即為本研究關注焦點之一。另外，台灣雖然政治體制與日本相異，但於 2000 年首次政黨輪替下新呈現的分立政府研究尚屬新近，值得參考。另外台灣除立法委員可以提案之外，行政院亦可以直接提出政府法案，此與採取內閣制之日本有著諸多類似之處，且在時間點的選擇上、³²以及分析單位上有許多均可移植至

³¹ 對於議員違反政黨決議投票，兩國皆常以停權甚至開除黨籍作為懲處手段。例如自民黨的黨規範即明文規定，若議員違反黨規範、傷害政黨名譽、違背黨決議者，依程度不同將處以警告、停權、不予提名、勸告自行退黨、開除黨籍等處分。

³² 台灣的研究為固定立法院不變，觀察行政院變化後的差異比較。日本則可固定眾議院不變，觀察參議院多數黨改變後之差異比較。

日本情況作討論，³³因此借用台灣學者對於分立政府的研究方法來檢視日本情況，或許更為適合。

五、日本參議院相關研究

（一）分立國會發生前的研究

在日本尚未有長期分立國會情勢前，日本學者對於參議院的關心多半放在是否達到憲法當初設計時的初衷，其中的比較基準主要放在與眾議院相較之下，法案審議及議員組成背景是否有所差異來作判斷。例如福元健太郎（2006）爲了驗證參議院是否如同設計之初所期待成爲「反省之院」、且發揮對眾議院的「平衡、制衡、補全」的機能，針對參議院的組成結構及法案審議作研究。研究發現以皮爾森係數並取絕對值作兩院政黨相關性測量，愈接近零則表示兩院組成政黨愈一致、愈接近一則代表差異愈大。研究顯示五五年體制後自 2006 年爲止，幾乎數值皆在 0.2 以下。換言之，兩院之政黨組成在政黨化之後幾乎無太大差異，這也是因而被歸類爲「弱勢的兩院制」的最大原因。另外，就兩院的議員學歷作分析，整體也顯示眾議院大學以上學歷者高於參議院。這顯示了眾參兩院一來組成並無太大差異；二來被期待能夠擁有「學識經驗」的第二院中，反而平均學歷較第一院來得低，是否能發揮原先所期待的機能殊有疑問。

接著，福元再針對眾參兩院對於法案的內容實質修正、審查次數、附帶決議的差異作研究。研究發現參議院對於眾議院所交付之法案有 92% 未有任何修正直接通過，即使是眾議院有對內閣提出法案作實質修正下，這些法案中參議院依然有 87% 未有任何修正直接通過。這樣的情況很難稱之爲「反省之院」所該有的表現。在審查次數中，原先對參議院有著較眾議院「更爲慎重且充實的高水準審議」之期待，只是事實上根據統計，眾議院有 48% 的法案審議次數多於參議院；而參議院

³³ 對於提案者、法案等之分類方式均可用類似方式爲日本情狀作分類。

僅有 22% 的審議次數多於眾議院；剩餘約三成則為兩院次數相同。雖然不能僅從審查次數評斷審查質量，但卻也看不出參議院有著更為審慎之傾向。最後針對附帶決議的研究當中，通常若國會對於通過之法案中有著對行政部門之要求及期望，將會以附帶決議方式記載在法案之後，從中作分析或可發現眾參兩院有著不同偏好之可能。不過經統計發現，當眾議院未有附帶決議之法案送至參議院中，僅有 7% 之法案參議院增加附帶決議；而若眾議院有增加附帶決議之法案送至參院後，則參議院亦有高達 75% 增加附帶法案。若將研究結果稍作整理成表 1-5 至表 1-7，可以更清楚發現眾參兩院其實多半亦為相同視角，無論是從組成結構，或者法案審議當中，皆看不出參議院有扮演著「平衡、制衡、補全」的功能。

表 1-5 內閣成案法律在參議院審議情形

	眾議院所有 通過法案	眾議院修正後 通過法案
參議院未作修正	92%	87%

表 1-6 兩院委員會審查次數比較

眾多於參	參多於眾	眾參相等
48%	22%	30%

表 1-7 兩院記載附帶決議情形

	眾院無附帶決議	眾院有附帶決議
參院無附帶決議	93%	25%
參院有附帶決議	7%	75%

資料來源：福元健太郎《參議院に存在意義はあるか》。表為筆者自行整理。

大山禮子（1999）指出，國會的立法過程往往為內閣法案在提交國會之前，先會由執政黨及內閣所管轄之省廳作事前協議，即為所謂的「執政黨事前審查」確定後，再利用嚴格的黨紀拘束眾參兩院的黨籍議員照法案原案直接通過，藉以縮短審議時間。與此相對的，在野黨也並非實質審查法案，而往往是利用議事規則展開拖延戰術試圖令其成為廢棄法案。這使得參議院難以發揮原先所期待之機能。淺海伸夫（2004）則指出眾參兩院的選舉制度過於相近，³⁴使得參議院難以產生與眾議院不同之性格。飯尾潤（2004）也指出，即便參議院選舉執政黨大敗，基於若要負起責任政治應該為執政黨全體下野輪替，不過參議院並不具有改變執政黨之效果，因此首相毋須為參議院敗選而負責下台，說明參議院於政局上並未有太重要之角色。

由於日本長期以來一直不存在眾參兩院不一致的情形，所以針對分立國會情勢本身所作之研究甚少，世木義之（2007）在該年初針對眾議院運用憲法權限以「視為否決」（みなし否決）來重新審視遭參議院擱置六十天以上法案的案例作研究，可算是提前為分立國會將遭遇的狀況作先行探討之一例。其餘研究則可能因無實際案例可供觀察而付之闕如。

（二）分立國會後之相關研究

2007 年民主黨掌控參議院以來，學者也開始對於參議院的機能再檢討與反思，例如待鳥聰史（2008）便指出眾參議院的差距並無想像中的大，無論是一般法案、預算關聯法案若兩院意見不一致，則除非眾議院使用三分之二多數再為通過外無法成立，因此當執政黨失去了眾議院三分之二多數時將更突顯分立國會的問題。另外，待鳥亦指出參議院的選舉制度雖然與眾議院類似，但因仍有中選區之存在，使得選民投票邏輯仍然與單一選區有若干差異，這也使得參議院可稱為與眾議院組

³⁴ 現行眾議院選舉制度為單一選區與比例代表兩票並立制。參議院則為亦為選舉區與比例代表制混用，與眾議院選舉之差別為選舉區為一至三名之單一選區與中選區混合制；比例區為採開放名單式。

成有所不同。³⁵成田憲彥（2008）則指出，過去自民黨式的立法系統與世界各民主國家差異太大，在面臨分立情勢下應該學習外國相關經驗，改變立法程序以因應，這也說明了參議院具有對政局舉足輕重之地位。

佐佐木勝實（2008）針對分立國會造成的法案審議對立當中，檢討過去使用憲法規定之兩院協議會事例，試圖作為兩院法案審議發生不一致時的參考。依照日本憲法規定，當眾參兩院在預算、條約、首相任命選舉的決議不一致時，必須召開兩院協議會加以協調，若協調未果則以眾議院議決結果為準。但在法律案審議若兩院決議不一致時，並未強制規範召開兩院協議會，眾議院得再以三分之二多數再複決通過而成正式法律。

其中研究發現至 2007 年 10 月為止，眾參兩院曾經有過 34 次在預算及首相任命選舉人選產生不一致，依法定所召開之兩院協議會的結果為沒有任何一次取得共識，最後皆以眾議院之決議為準。而在法律案上，總共有過 31 次召開的紀錄，其中有 28 次最終獲得共識。以數據乍看之下，似乎非義務性質的法律議決不一致所召開之兩院協議會較有機會獲得共識，但若再更深究將發現並非如此。

過去因法律案決議不一致曾召開兩院協議會當中，其中有 22 件為眾議院不同意參議院所修正眾議院原先決議之條文，而這 22 件事項最終眾參兩院透過該協議會而取得共識通過。不過在參議院否決眾議院通過法案的情形下，6 件法案當中即有 2 件最終無法取得共識而成為廢案，而其中 4 件通過的法案為具特殊性質的 1993 年細川護熙八黨聯合內閣所推動之「政治改革關聯 4 法案」。³⁶此「政治 4 法」的特殊點在於當時在野的自民黨並非全盤反對，而是提出對案之「政治改革關

³⁵ 單一選區制下，主要為黨對黨的政黨競爭；中選區下除了黨際競爭外，還會發生同黨候選人為爭取政黨認同選民以讓選票極大化，而有同室操戈情形。

³⁶ 此 4 法日文法案原文為「改正公職選挙法」、「衆議院議員選挙区画定審議会設置法」、「改正政治資金規正法」、「政党助成法」。前兩項法案主要針對選舉制度的變革，將原本眾議院選舉的中選區制改為單一選區制。第三項法案則強化控管交付予政治家及政治團體的資金來源及流向。第四項則為國家以國庫補助政黨資金相關規定。

聯 5 法案」作為相抗，加上執政聯盟內部部分成員在參議院表決時跑票導致遭到否決，在朝野其實皆有意推動修法，以及當時民意強烈的修法壓力下，最終獲得共識通過，也是唯一兩院協議會在參院否決下發揮作用之事例。

從過去兩院協議會事例來看，若因為對彼此議案條文有部分修正而產生不一致時，由於僅是對部分內容調整有所歧異，因此在 23 件事例當中，³⁷召開兩院協議會後最終全部取得共識而使法案成立，使得兩院協議會確實發揮作用；但若是當直接否決對方議案時，由於是全盤性的否決，顯示立場有極大不同時，此時兩院協議會僅在 1993 年之政治 4 法改革案的特殊背景下成功使兩院獲得共識，而諸如預算、首相任命選舉等事項更是完全沒能發揮調和兩院之作用。

現今的分立國會情勢下，由於自公聯盟在眾議院仍然掌握三分之二多數，得以再為複決通過參議院所否決之法案，因此缺乏與參議院召開兩院協議會的動機，因此自 2007 年分立以來直至今日，尚未因參議院否決議案而召開兩院協議會之事例。

從以上文獻檢討可以看出，由於自民黨的長期執政及同時掌控兩院，過去研究偏向對於參議院是否有扮演原先憲法制定時的「反省之院」以及「平衡、制衡、補全」的功能。不過於 2007 年由民主黨掌控參議院之後，整體情勢有了極大變化，對於參議院職權的重新肯定，以及在分立國會下如何化解僵局似乎開始受到關注。但因為長期分立國會尚屬全新政治現象，對於參議院所呈現的獨特性格及法案審議情形與一致時期有何不同造成的政治影響還缺乏研究，在未來分立國會可能於日本形成常態下，便有著先行研究的必要性與價值。

³⁷ 其中 22 件為眾議院不同意參議院之修正、1 件為參議院不同意眾議院之修正。

參 研究架構

一、研究設計

從過去的歷史檢討與現今政治現狀實例觀之，確實分立國會相較於一致時期有著諸多不同之處，包含政黨關係、兩院互動、法案審議上都造成不同程度的影響。但僅如此並無法更確實的掌握影響層面及程度，必須再進一步加以討論分析，才能更透徹了解分立國會的全貌。

形成分立國會的必要條件即為兩院制的設計，若僅有一院只有可能政黨在院內有不同合縱連橫，而不可能會發生分立。此外，若第二院並無足夠權限來抗衡第一院，則形式上的分立也無太大政治意義。因此首先即必須了解日本兩院制的設計原理，尤其是第二院參議院的職權及扮演的政治角色作進一步的探討，才能夠更清楚了解分立時期中，參議院如何利用自身職權來影響政局。

再者，制度的設計也會造成是否分立的可能。在選取第二院的代表成員時，制度是否賦予了產生與第一院結構不同的可能性？日本將分立國會情勢稱之為「扭曲國會」，某程度意味著這並非平常應有之狀態。那究竟是什麼原因，導致最後仍然可能發生如此情形，即為本文希望能多加探討之處。

上述兩點皆獲得解答之後，即為本文最希望探知的結果：分立國會究竟帶來何種政治影響？內閣制國家由於行政與立法機關融合，所以理論上較總統制在制定法案上來得迅速，並且由執政黨負起完全政治責任。但在面臨在野黨控制同樣也為立法機關的參議院下，是否此項內閣制特質也會產生變化，是本篇論文需要解答的問題。尤其在法案是否能順利通過成為正式法律，以及審議時間是受到拖延的程度，都是值得進一步觀察的指標。

在進一步了解分立國會所帶來的政治影響後，最後本文擬就分立國會的解決之道分幾項可能作討論，目前由於執政聯盟在眾議院仍擁有三分之二以上席位，並非典型的分立國會，所以此項討論必須再進一步推估若典型的分立國會情況發生時，可能產生的政治影響及數項解決困境方法。

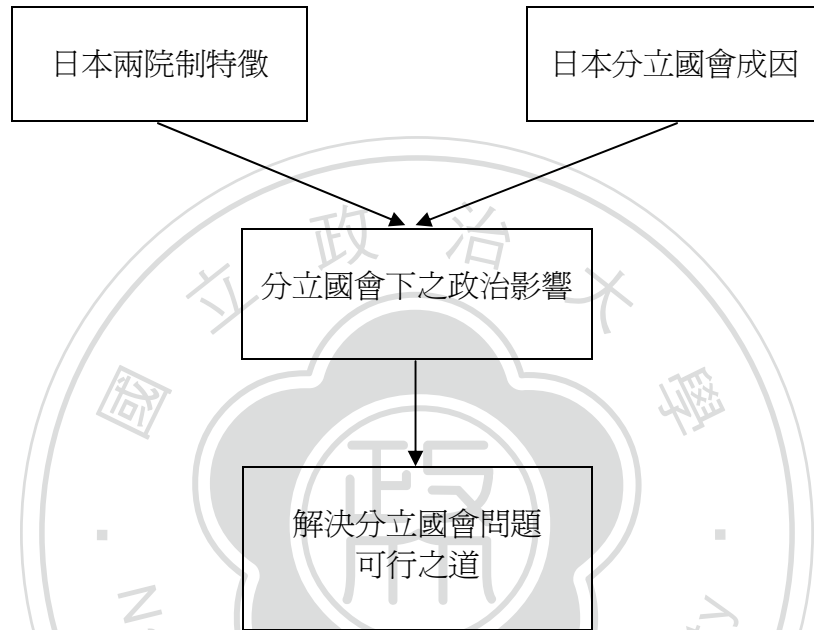


圖 1-4：研究架構圖

爲了要能觀察參議院所表現之特性確實與過去的不同之處，不僅是個案陳述，需要進一步以量化分析來作證實。本文主要希望藉由實證資料觀測分立國會影響政局程度，就參議院如何運用職權與眾議院對抗，尤其是在最重要的法案審議部分，若檢證下所選取的觀察指標真與過去有所不同，那將再進一步檢討這對日本政治運作會有何影響，並討論未來日本憲政運作的可能性

爲了能了解參議院是如何在分立時期展現它原有的職權，並且針對這些部分建立指標與過去的一致時期比較來作測量驗證。本文基於現狀下案例作以下推論：分立國會時期下，在野黨掌握的參議院爲了展現對抗職權，應該會傾向於參議院提出

法案使得提案增加，原因在於在眾議院提案極可能遭執政黨否決，不過在參議院卻能獲得通過增加政治籌碼；再者，參議院在對抗內閣所提出法案中，由於眾議院尚擁有三分之二以上之再複決通過之能力，爲了能夠使該法案盡可能延後通過，應該會多所拖延，從而使全體通過法案之審議平均時間較一致時期拉長。

對於以上所欲了解的重點，本研究爲了觀察參議院如何在分立國會的情勢下發揮對法案審議的影響力及與過去差異作比較來證明確有不同，參考盛杏媛（2003）對於分立政府研究所選取的指標，並針對日本國會法案審議之特殊性，提出以下幾點爲主要觀察對象：

第一、參議院提案數比例在一致時期及分立國會時期是否有所差異？反對黨是否會傾向轉移戰場至參議院提案？

第二、內閣法案、參議院法案、眾議院法案各自提案被通過比例，細分爲政黨提案後，於一致時期及分立時期是否有所差異？

第三、參議院對於內閣法案審查否決比例於一致時期、分立國會時期是否有所不同？若再進一步觀察預算關聯法案，否決比例是否也會有所差異？

第四、內閣法案與參議院法案、眾議院法案的提案通過所需時間細分爲政黨提案後，於一致時期及分立國會時期是否有所不同？若僅觀察參議院審查時間，是否亦有不同？

第五、參議院對於眾議院所通過的內閣法案送交參議院之法案作修正之比例爲何？於一致時期及分立國會時期是否有所不同？

對於所選擇之指標作觀察整理後，若的確與一致時期有所差異，則將進一步檢討這對於日本之內閣制運作將造成何種影響，以及討論未來的解決之道。

二、研究資料

雖然戰後日本總共出現三次分立國會時期，不過前兩次為時甚短，而且自民黨仍為參議院第一大黨，且很快與其它政黨達成政治協議化解分立國會，並未造成特別嚴重之問題，也無法仔細觀察分立國會對參議院性格造成何種影響，因此本研究將把重心放在 2007 年民主黨獲勝掌控參議院後為主要研究時期。

研究時間範圍以 2005 年 9 月自民黨於郵政解散眾議院改選大勝開始，至麻生太郎內閣於 2009 年 7 月 21 日解散國會為止。原因在於這段時間正好橫跨一致時期及分立時期，在控制住眾議院沒有變動的情況之下，可以觀察參議院在這兩時期有何變化。因此一致時期將為第三次小泉純一郎內閣及安倍晉三內閣；分立時期則為福田康夫內閣及麻生太郎內閣。

研究資料取得方面，由於日本眾議院官方網站有所有審議法案之情報，包含是否通過、法案全文、委員會審議情形，所以將以眾議院官網所刊載之資料為準。³⁸另外在提案方面，民主黨官方網站國會報告部分皆有詳細列出每條法案提案政黨及性質，因此在整理政黨法案上將以民主黨所提供之資訊為準。³⁹

三、研究方法

（一）文獻分析法

藉由主要運用文獻分析法對於所需資料作探究。文獻分析法為傳統形式之探索性研究法，針對他人之相關書面研究作搜集及整理，或者所需之檔案數據內容作統計，分析其建議及內容作為參考之用。文獻調查的對象約略可分為三類，分別為：

³⁸ http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_gian.htm（眾議院議案審議情報，瀏覽日期：2009.7.22）。

³⁹ <http://www.dpj.or.jp/diet/report/index.html>（民主黨國會報告書，瀏覽日期：2009.7.22）。

1. 相關之研究成果，如期刊論文、研究報告等。2. 類似的學說及理論。3. 報章新聞、典章法令、一般論著、檔案統計等。

本文之研究時間訂為 2005 年 9 月至 2009 年 7 月，對此主要運用之文獻種類為：1. 對於日本分立國會之相關專門性研究。2. 政府檔案文獻：如參議院法制局所作之各項審議統計以及國會會議錄之記載資訊。3. 大眾傳播媒體：如報章雜誌中所提到之分立國會相關報導、評論等。4. 政府法規：例如日本國憲法、國會法等相關法律規範等。5. 其它：例如福田康夫前首相固定發表刊載之電子報等重要相關文件等。

(二) 統計分析：

藉由「機關統計資料」(organizational statistics) 來分析不同政治環境下的政府型態對於議案審議之影響。因由官方統計獲得之資訊無法直接利用，所以皆經由筆者先行作資料處理，轉化為可供分析之單位後使用。研究指標選取如圖 1-5 所示：

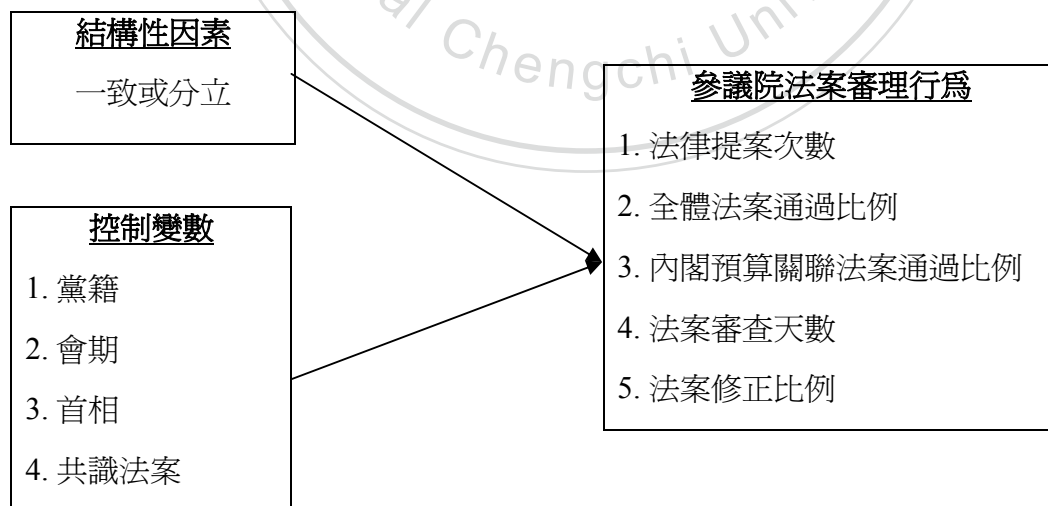


圖 1-5：分立國會下參議院法案審理行爲分析之研究指標

觀察指標前四項為參考盛杏媛（2003）對於台灣分立政府所使用之指標，除此之外，為了進一步判別較重要法案，多加入了內閣的預算關聯法案作為觀察對象，原因在於雖然在預算案審議以眾議院決議為主，但由於預算關聯法案視同法律案，審議時參議院意見也極其重要，若預算關聯法案未通過，則相關預算因無法源依據也沒辦法動用。另外為了進一步對過去日本學者對於參議院是否展現與眾議院不同的獨特性部分，最後一項指標則使用福元健太郎（2006）針對眾參法案審議異同之指標來作檢測標的。

另外，由於日本雖處於分立國會時期，不過正值戰後難得的執政黨於眾議院掌握三分之二以上席次，因此得以對參議院所否決之法案再為複決通過，卻又因為此種三分之二以上席次並非常態，所以有必要做更進一步對通過法案的分類來觀察推測參議院的真實影響力及行爲；另外法案皆需要眾參兩院通過才能成立，所以在野黨即使控制參議院，也無法令所喜之法案輕鬆成為正式法律。對於這些兩院制下的特別現象，分析上就必須要更為謹慎與細緻，針對此再作特別設計。

肆 章節安排

如同前文所述，本文目標在於觀察日本在分立國會時期中，放至整體憲政架構脈絡來看，究竟會呈現何種風貌。爲了達到此一目的，本文將系統性整理兩院制在憲政上的設計，以及論述日本兩院制的設計定位，並就其歷史發展作一回顧。接著，以參議院對法案審議造成的影響爲觀察中心，藉由實證研究來進一步了解分立國會與過去一致時期相異之處，並對改變部分加以分析解釋。最後，就所得知的研究結果，針對日本兩院制未來的可能發展，提供預測及解決問題的可能方式。

綜上所述，本論文各章節除本章爲緒論外，其餘各章安排如下：

第二章重心將放在討論日本兩院制之特徵，對於第二院參議院的法定職權作探討、放在憲政脈絡下的定位，以及進一步了解其在日本政治中所扮演的非正式政治角色。第三章將論述日本分立國會之成因，對於日本外部制度面因素及參議院內部質變兩項層次探討，解釋形成分立國會的原因。第四章將觀察分立國會下之政治影響，將利用實證資料，對於在野黨提案型態、法案審議通過率、審議時間、參議院對法案修正比例，與一致時期作比較，藉以掌握分立國會下的變化，並對此作分析探討。第五章則將針對第四章的研究結果，探討未來日本要如何解決分立國會所帶來的問題，以及預測可能的政治行爲。第六章則爲結論。