

第二章 日本兩院制之特徵

民主國家即便採行兩院制之設計，也會因賦予第二院的權限大小而有所差異。例如英國雖然為兩院制，但在歷史演變下，上議院逐漸失去原有權力，政治重心及決策權幾由下議院獨攬，而僅剩下延擱法案一年的權限。因此在論述分立國會將帶來何種政治影響前，必須先徹底了解第二院之權限，才能夠更妥善評估其影響力。

在注意法定職權的同時，也必須要注意實際在政治上的運作角色，例如加拿大的上議院雖然在法定職權上與下議院幾無太大差異，但在實際政治上則多半尊重下議院的決議而自我設限。因此，必須再進一步討論日本參議院實際上所扮演的政治角色。本章擬分為三節討論，分別就參議院的法定職權、學者在學理上對日本參議院的定位，以及參議院的政治角色作論述。

壹 參議院之法定職權

一、提案權

根據日本國憲法第 41 及 42 條規定，眾參兩院同屬國家立法機關，因而參議院亦擁有法案提案權。實務運作上內閣所提出之法案稱為「閣法」；眾議院所提出之法案稱為「眾法」；參議院所提出之法案稱為「參法」。

二、議決權

根據同憲法第 59 條，除憲法規定特別狀況外，法律案應由兩院通過而訂定。而又在眾議院通過而參議院否決的情況下，眾議院得再以三分之二的多數同意而訂定。換言之，若是眾議院無法以三分之二多數再次通過該法律，無異於遭參議院否

決而成爲廢案。由此可以看出假若執政黨於眾議院無法控制三分之二的多數時，若在野黨於參議院杯葛，將可能令執政黨所欲通過之法案無法過關，形成政治危機（杉原泰雄，1968）。

三、國政調查權

根據同憲法第 62 條，兩院皆有進行國政調查權，並就此相關事項提出傳喚證人出席及獲取證言之權力，此項規範等於賦與參議院在此權力上與眾議院相等。

四、質詢權

根據同憲法第 63 條，當國會請求首相或大臣出席說明或答辯時其不得拒絕。參議院爲國會之一部分，從而擁有與眾議院相等之質詢權。

五、預算審議權

根據同憲法第 60 條，參議院亦有預算審議權。但此條文中同時也規定預算必須首先由眾議院開始審議。而眾議院審議通過之預算，若參議院經過 30 日以上未審議完成即視爲通過；若參議院否決該預算案，經召開兩院協議會協調未果後則由眾議院決議爲準。因此此條文雖然賦予參議院預算審議權，但眾議院處於完全的優越地位。由於預算案若因兩院意見不一致而造成通過遲延，將對政府運作有嚴重的影響，且可能違反會計年度的規範，所以在重視時效性下，設計上給予眾議院較法案議決權上更大的優越地位（杉原泰雄，1968）。

六、條約承認權

根據同憲法第 61 條規定，條約之承認完全準用第 60 條預算審議之規定，從而成爲眾議院完全優越之權。當時的設計是因爲國家間的協定若生效則在國際法上相互的權利義務關係也隨之產生，因此希望能盡早確定該條約效力，以便釐清國家間相互的關係（森田重郎，1986：65）。在但也有學者指出，條約由於不僅是本國的意見表示，也無法單方面廢止，整體影響較法律案更爲深遠，因而應該更爲慎重考量，至少也應該給予參議院如同法律案議決的權限（杉原泰雄，1968）。

七、首相任命權

根據同憲法第 67 條規定兩院皆有首相任命權，惟若參議院與眾議院所選出者有所相異之時，首先先召開兩院協調會協調，若無法獲得共識，則以眾議院所選出者成爲首相。由於內閣的存續是建立在眾議院的信任上，因此理所當然作此設計（森田重郎，1986：66）。

八、人事同意權

在政府諸機關的人事同意權上，雖然未明確規範爲憲法中，但在各機關的法令規範中，同意權之通過皆需要經由兩院的同意。因此參議院的同意形成不可或缺，等同具有與眾議院相等之人事同意權。例如 2008 年日本銀行總裁福井俊彥任滿之後，時任首相的福田康夫原本提名國際協力銀行總裁田波耕治接任，但由於在參議院被否決而導致一時之間日銀總裁因而出缺。

九、究責權（問責決議案）

憲法雖未明確規範，但基於前揭憲法第 66 條第 3 款當中內閣須對國會負連帶責任的精神，所以參議院雖無如憲法賦予眾議院的不信任案提議權，但卻衍生出對於首相及各省廳大臣等之「究責權」。例如 2008 年 6 月及 2009 年 7 月參議院分別表決通過對當時首相福田康夫、麻生太郎之究責案。

由以上職權可以看出，在法案審理上，一旦眾議院多數黨未有三分之二多數時，兩院在此權力上大致平等，差異僅在參議院攔制眾議院所通過的法案經過 60 日後眾議院可將其視為否決而再以三分之二多數複決通過；相反的參議院所通過之法案遭眾議院擱置則無規定期限（世木義之，2007）。國政調查權、人事同意權則為眾參兩院平等；首相任命權、預算審議權、條約承認權則呈現眾議院絕對的優越（森田重郎，1986：60-66）；參議院之「究責權」則雖具政治宣示效果，但無法定拘束效力。本文主要將針對權力大致相等又具有較多觀察樣本之法案審理部分檢視參議院在分立時期下呈現何種性格。

貳 強勢的兩院制

Lijphart (1984 : 104-109) 對兩院制權力大小作分類的方式，採用「兩院結構一致與否」，以及「兩院權力對等程度」作為兩維座標，從中判別該國兩院制類型。屬於「強勢的兩院制」則代表第二院對政局有強大影響力；「弱勢的兩院制」則雖然有影響力，但無法有效動搖第一院決定；「不顯著的兩院制」則雖有兩院之名，但實際上在政治上並無太大效用。

回到日本的案例來看，Lijphart 將日本歸類為「弱勢的兩院制」，其原因為兩院各別的立法權而言，日本雖為「中部的不對稱」，即雖然第一院權限較大，但第二院也有相當權限。但又由於兩院皆由自民黨掌控，結構上屬於一致，所以歸類為弱勢的兩院制。但我們可以進一步發現，Lijphart 該文時空為就 1984 年前的政治情形作討論，當時日本尚未發生分立國會之情勢，若借用其分類方式，目前由在野黨所主導的參議院結構自然與眾議院不一致，則應改歸類為「強勢的兩院制」。若我們將日本的內閣制運作型態作一簡單整理，可約略如表 2-1 所示：

表 2-1：日本兩院內閣制的運作可能型態：

	執政黨掌控參議院	在野黨掌控參議院
執政黨於眾議院未達三分之二多數	穩定的政權 (五五年體制下大部分時期)	權責混亂的政權 (1989、1998 的短暫時期)
執政黨於眾議院超過三分之二多數	難以動搖的政權 (第三次小泉內閣、安倍內閣)	不穩定的政權 (福田內閣、麻生內閣)

資料來源：筆者自行整理。

我們可以發現過去參議院長期被視為「複寫紙」的時期，即為五五年體制下的大部分時期，執政黨同時掌控眾參兩院，雖然在眾議院亦無三分之二多數，但在法案制定上除了少數例外，並沒有遭遇太大困難；2005 年眾議院選舉當中自民黨大勝，加上公明黨的議席後更超過三分之二多數，使得原本即穩定的政權，更加變得無法挑戰。縱使參議院的自民黨議員如同 2005 年的郵政法案投票一樣跑票，也已經無法推翻執政黨在眾議院的決議，使得政權變得更加難以動搖。此外，由於眾議院擁有三分之二以上的絕對多數，所以也毋庸擔憂會遭逢倒閣案通過，迫使內閣必須總辭的情況。也因此，以政黨掌握執政權的角度來看，此一時期的執政黨政權為反對勢力所難以動搖的政權。與此相對，一旦參議院由在野黨掌控後，若如現狀下執政黨得以在眾議院超過三分之二多數，雖然仍得以憲法規定再次複決通過法案來推翻參議院的否決決議，但將可能使議案通過時間受到延宕；更嚴重的情況是若執政黨在眾議院喪失三分之二多數，將使得法案審議權方面與在野黨平起平坐，若是雙方無法妥協整合，即可能造成關鍵法案皆無法順利通過，產生如總統制下的憲政僵局及權責不明危機。

過去日本曾在 1989 年、1998 年發生過短暫分立國會的狀況，但是為時並未太久，主要原因即為自民黨積極尋求其它政黨的援助。例如 1989 年自民黨與民社黨、公明黨進行協議，組成「自公民路線」後在參議院順利獲得過半數的議席解除分立國會狀況。至於 1998 年則是自民黨與自由黨、公明黨共組聯合內閣後，在參議院取得過半數的議席而化解。從過去兩個案例即可以初步觀察到，當分立國會產生，而眾議院的執政黨又沒握有絕對多數時，是有相當動機去試圖解決分立國會的問題。因此把案例拉回現在來看，雖然現今自民黨並未與反對黨共組聯合內閣或達成某方面的合作協議，但這或許與自公政權在眾議院尚擁有三分之二以上議席導致迫切性仍然不高有關，況且福田內閣成立之初也確實有試圖以大聯立政權來解決此問題的構想，顯見分立國會無論是過去或是現在，都是個無法忽略的議題。

除此之外，過去日本的政治重心完全著重於眾議院，參議院角色並不明顯，但在近年民主黨掌控參議院之後，就可觀察出其開始充分利用憲法賦予權限爭取政治

地位，而不是如同過去的「二軍」角色，積極扮演其政治功能。以預算案為例，憲法雖然規定預算案之表決若不一致、或自眾議院通過後經過 30 天以上參議院不加以審理，則依眾議院之議決為主。但也因為有著 30 天的延擱時間，所以相較於小泉及安倍的一致時期年度總預算皆於 3 月才在眾議院通過，福田及麻生的分立國會時期都被迫趕在 2 月底前緊急於眾議院通過總預算案，避免無法銜接新會計年度之窘境，⁴⁰顯然執政黨即便擁有眾議院多數，在議程上仍然需要顧慮參議院之杯葛。

從以上案例可以看出，反對黨在掌握參議院之後，在充分運用參議院職權下除了可以達到杯葛執政黨的目的，亦可藉此爭取更多的政治籌碼，在運用過程中，參議院的角色即被放大，權力的展現也會受到重視。在過去，反對黨即便要表達反對之意，多半也會透過眾議院提出議案或者表達反對之意。不過在分立國會情勢下，參議院本身亦有提案的權力，反對黨與其於居弱勢的眾議院提出議案遭到否決，或許改由於參議院提出法案，藉由於參議院通過來表達政策意見，以及增加執政黨的壓力將更為有利。例如 2008 年的 12 月在世界金融風暴下，日本的派遣員工遭突然裁員、以及企業取消原本承諾的就職內定等案例頻傳，民主黨即利用參議院提出被稱為「雇用 4 法案」之法案與自民黨政策作對抗。⁴¹另外反對黨對於所反對之法案，則與上述所提過案例一樣，將可透過於參議院否決，或者有意的延擱 60 日視為否決的方法來作對抗，⁴²這些都可以視為是日本轉型為「強勢的兩院制」下之影響。

就上述討論可以發現，學理上日本在分立國會時期可以歸類為強勢的兩院制，而且在實務運作上也確實與過去有許多相異之處。參議院如何利用第一節所討論的法定職權來影響政治運作，尤其是關鍵的法案審議部分，本文將再作更進一步的討論分析，觀察其所產生的影響。

⁴⁰ 日本新會計年度自 4 月開始，因此若新年度總預算案無法在 3 月前於眾議院通過，而參議院有意擱置，即可能導致新年度總預算在新會計年度開始時無法動支。

⁴¹ 全名為「緊急雇用對策関連 4 法案」，其中包含保障派遣員工、確保內定效力等相關規定。

⁴² 根據日本國憲法第 59 條第 4 款之規定，眾議院所通過之法案送交參議院審議後，經 60 天未有審議結果時，眾議院可將其視為參議院否決該法案。

參 參議院的政治角色

參議院除了在法定職權上的政治角色外，由於政黨政治的影響，參議院也同時扮演了與憲法職權並不相關，但卻也不同忽視的重要角色。自從自民黨成立以來，由於自民黨長期執政，所以自民黨內的人事布局將直接影響到政局發展，此種情形主要體現在兩個層面上：自民黨總裁選舉，以及議員的選舉區布局。以下將針對這兩點作進一步討論。

一、自民黨總裁選舉

自民黨由於長期執政，所以當選黨總裁往往等同於當選新任日本首相，又因為自民黨賦予黨內參議員與眾議員有相等的總裁選舉投票權，使得有意參選總裁者，都無法忽視黨內參議員的影響。例如自民黨剛成立不久，1956年12月的總裁選舉當中，岸信介與石橋湛三競逐下，第一輪原本岸信介獲得第一高票，但第二輪決選時石橋湛三以7票之差逆轉獲勝，其中一個原因即為石橋湛三向當時的參議院議長松野鶴平承諾若當選總裁，將提名三名參議員進入內閣，換取大量參議員的支持。

又如日後在石橋湛三因病辭職而繼任首相的岸信介為了增強官僚派的勢力，⁴³大量提名官僚出身者競逐參議員選舉。岸信介之弟佐藤榮作更進一步吸收自民黨參議員參加其派閥，一時之間佐藤派曾經在黨所屬參議員當中佔三分之一之多。在1963年時，眾議院派閥勢力當中池田派為50名、佐藤及河野派皆為46名；但當計入參議員後，佐藤派為91名、河野派為67名、池田派則為60名。雖然在眾議院當中各大派實力相近，但因佐藤派於參議院當中擁有壓倒性實力，使得其派閥規模顯得特別龐大。佐藤榮作在成為首相之後，曾經說過「能掌控參議院者即能掌控

⁴³ 自民黨初成立時，內部有官僚派與黨人派之對立。官僚派為文官體系出身之政治家；黨人派則為戰前即為政黨所屬之政治家。

天下」，顯示出參議院在總裁選舉中的重要性。至此參議院不僅僅政黨化，也出現派閥化之現象（本田雅俊，2004、2006）。

諸如此類參議院派閥化的現象事實上也持續延續下來，例如田中角榮承繼了大多數佐藤派的勢力，而日後福田赳夫爲了鞏固力量也努力在參議院擴張力量等（待鳥聰史，2002），這導致首相不僅在總裁選舉要努力爭取其它派閥的支持，換取所屬的眾參議員支持外，就連當選之後，也不能忽視派閥的聲音，否則所需法案也可能在參議院被否決。例如 1974 年就任首相的三木武夫即面臨此種情形，即便其所推動的獨占禁止法改正案雖然受到在野黨的支持而在眾議院通過，但在田中派、大平派等派閥激烈反彈下，法案在參議院遭到擱置，最後成爲廢案。

由以上案例可以看出，在自民黨賦予黨內參議員總裁選舉權力後，逐漸使參議院也成爲黨內派閥競逐的場域，這使得參議院除在法定權力，透過派閥組織的力量，成爲影響政局的另一種方式。

二、議員選舉區佈局

日本政治重心由於在眾議院，例如歷任首相皆同時爲眾議員，以及閣員人數以眾議員居壓倒性多數，因此有志於繼續在政界發展的政治家，若有機會多半會選擇成爲眾議員。不過若其屬意的選舉區當時已有同黨政治家佔住該區，則爲了確保其選舉區支持基礎，可能會選擇參選參議員，當選後再伺機參選眾議員。

舉例而言，前首相宮澤喜一在剛踏入政界時，選擇在廣島選舉區參選參議員並獲得勝選，經過兩屆參議員的經歷並曾入閣後，轉換跑道同樣在眾議員的廣島選舉區參選也順利當選，此後則長期在廣島選舉區連任眾議員直至退出政壇爲止。又如現今眾議員當中唯一大正年間出生的中山太郎議員，過去也先在大阪參選參議員，並經過三屆任期後，轉換跑道參選眾議員連任至今。而又像鹿兒島第五選區所選出

的眾議員森山裕，原本為參議院選舉鹿兒島選區中當選的參議員，但當時第五選區的原議員山中貞則突然過世導致必須補選下，順勢轉換跑道參與補選並勝選，也為顯例之一。

參議員與眾議員選舉同樣具有選舉區設計，彼此有部分重疊，因此提供部分政治家在暫時沒機會進軍眾議院下，轉而先成為參議員的動機。除此之外，亦有政治世家同時在眾議員及參議員的重疊選舉區分任眾、參議員，獨占當地政治資源之例。例如過去為國民新黨代表代行的龜井靜香眾議員，選舉區為廣島六區，而其兄龜井郁夫則為參議院廣島選舉區所選出即為一例。

因此我們可以發現，參議員的職位提供另一個政治甄補的管道，部分眾議員在順利當選眾議員前，可能先搶占參議員職位培養政治實力，再找尋機會轉換跑道；又或者讓家族、世襲基礎藉由參議院選舉區進一步強化延續。會造成這樣的結果，與兩院選舉制度相近有關，也因而成為參議院所扮演的政治角色之一。

肆 小結

日本參議院在憲法上的規範權限雖然不如眾議院，但在憲政上也被定位為同屬國會中的地位，並且在部分權限上與眾議院相等。除此之外，對於最重要的法案審議部分，不但參議院擁有與眾議院同等的提案權，而且若眾議院無任何勢力得以控制三分之二以上之議席，則參議院所擁有的法案否決權將等同與眾議院相等，這都是參議院擁有實質權力的證明。

學界在討論兩院制設計時，如同日本一般具有實權的第二院，以及兩院組成結構不一致時將被歸類為強勢的兩院制，這代表著第二院將有實質影響政局的能力。日本雖然過去有很長一段時間因兩院組成結構一致而被歸類為弱勢的兩院制，但現今既然組成結構已經有所轉變，要如何進一步了解轉變後帶來的政治影響，即為本文關注的重心之一。

參議院對於政治的影響，不僅僅限於外在規範層面，事實上也會因政治行為者如政黨本身的作為，使得參議院有著不同的角色變化。在憲法設計上為補充、牽制眾議院的決策，但實質運作上卻也有間接決定首相誰屬、培養政治基礎等非法定上的功能。本文雖未將重心放在這項層面，但這卻也是將來研究者可以進一步討論、探究的對象，對於參議院的研究及整體了解，也將能更為全面。

