

日本象徵天皇制下的議院內閣制 ——被弱化的制度設計

李明峻

台灣東北亞學會秘書長

摘要

三權分立已成為任何國家設計統治體制的�基本共識，雖說一般在探討國家體制時習慣用總統制與內閣制來區分，但根本的問題在於探討行政及立法機關之關係。日本是實施議院內閣制的國家，但特別的是日本採取的是象徵天皇制的議院內閣制。在此種獨特的體制下，日本的國家形態是君主立憲制（立憲君主國）還是共和制（共和國），甚至日本國家元首屬誰都存在爭議。日本憲法規定國會為「國家權力的最高機關」，是「國家唯一的立法機關」，憲法賦予內閣提交法案的權力，因此國會在政治上的權力是最大的，但雖說國會成立的法案大部分都是內閣所提出，其實內閣提出的法案是由內閣下屬的行政機構所草擬，特別是大臣的任命成為派閥勢力分配的工具，導致以官僚為中心的行政國家現象非常顯著，因此日本一直有推動「行政改革」的努力。同時，在法案的事前審查制度的影響下，更使得首相實際權力的弱體化。為解決這些問題，日本曾經考慮的解套辦法是行政改革與首相公選制，本文旨在從法律上探討日本特殊的議院內閣制，並探討日本倡議行政改革與首相公選制對該制度的影響。

關鍵詞：日本、象徵天皇制、議院內閣制、事前審查制度、行政改革、首相公選制

壹、前言

三權分立已成為任何國家設計統治體制的基本共識，雖說一般在探討國家體制時習慣用總統制與內閣制來區分，但即使同樣稱為總統制或內閣制的國家，其制度設計也各自有所不同，因此又有半總統制、雙首長制等不同名稱，究其實，根本的問題在於探討行政及立法機關之關係。

日本是實施議院內閣制的國家，但日本特別的是象徵天皇制下的議院內閣制。日本是以立憲主義為基礎的國家，日本的政治以日本國憲法所規定的體制為基礎，日本的司法、行政是依循以憲法和國會所制定的法律與明文化的法令而運作。日本國憲法規定主權在民的國民主權，在政治上規定立法、行政、司法三權分立，分別由國會、內閣、法院行使分立的三權。以國會為國家最高權力機關，實行議會民主政治，由國會和內閣協作實行議會內閣制。另外，憲法設置世襲君主天皇作為「日本國的象徵、日本國民統合的象徵」，但規定天皇沒有參與國政的權力，此稱為象徵天皇制（許慶雄，1998：6）。

『日本和平憲法』第一條就規定，天皇是日本國的象徵，是日本國民整體的象徵，其地位以主權所在的全體日本國民的意志為依據，實際上天皇沒有任何參與國政的權力。在此種獨特的體制下，日本雖然國家形態是君主立憲制（立憲君主國），但卻是所有君主制國家中少數不稱為「王國」的國家¹。由於『日本國憲法』沒有關於「國家元首」的規定，而天皇在憲法中只被規定作為「象徵」，因此日本國家元首屬誰都存在爭議。從法理上來說，日本只有政府首腦的內閣總理大臣（首相），而沒有國家元首。然而，日本存在世襲君主的天皇，日本皇室還是世界上現存最古老的皇室，且為

¹ 二次大戰前的自由民權運動提出共和主義主張，中江兆民、幸德秋水都是著名的天皇廢止論者。1945 年日本投降之後，美國總統杜魯門宣稱天皇制度的存廢由日本人民的民意決定，這引起日本國內的廣泛討論，當時有不少主張廢除天皇的聲浪，如高野岩三郎曾於昭和二十年十一月二十一日提出「日本共和國憲法私案要綱」。最後 1947 年頒布的日本國憲法確定象徵天皇制，天皇僅是國家和國民的象徵，沒有任何參與國政的權力。不過日本新左翼大半支持廢止天皇制，現在日本共產黨也提出沒有天皇的『日本人民共和國憲法』草案。

當今世界唯一使用皇帝名號的國家元首，日本沒有公選的總統，日本天皇在實踐中也履行其他國家的國家元首的外事接待、國家象徵等職責，因此日本天皇通常被視為日本國的國家元首²。

另一方面，作為君主的日本天皇沒有任何參與國政的權力，目前日本行使政治權力的除了司法府（其實最高法院法官也要經國民投票確認）以外，都是由公選出來的人為中心所構成，所以應該屬於採用共和制的體制。但從學術上看，日本是採用君主立憲制的國家，而且日本政府的正式解釋也認為日本是君主立憲制國家³。雖然如此，還是有人認為立憲君主這一稱謂具有復古（復辟）的企圖而加以反對（網野善彥，2013：66）。

同時，日本憲法規定國會為「國家權力的最高機關」，是「國家唯一的立法機關」，憲法賦予內閣提交法案的權力，因此國會在政治上的權力是最大的，但雖說國會成立的法案大部分都是內閣所提出，其實內閣提出的法案是由內閣下屬的行政組織所草擬，特別是大臣的任命成為派閥勢力分配的工具，導致以官僚為中心的行政國家現象非常顯著（曹瑞泰，2005：159）。另外，在法案的事前審查制度（preliminary review system）的影響下，更使得內閣實際權力的弱體化（內田滿，2008：87）。

為解決這些問題，日本曾經考慮的解套辦法是行政改革與首相公選制，本文旨在從法律上探討日本特殊的議院內閣制，並探討行政改革與首相公選制對該制度的影響。

² 自民黨自 2012 年 12 月重新上臺後，2013 年 3 月 13 日於參議院憲法審查委員會就修憲一事召開會議，翌（14）日日本眾議院憲法審查委員會也專門就日本現行憲法的第一章天皇和第二章放棄戰爭部分展開討論。依照自民黨 2012 年 4 月的『憲法修正草案』，自民黨提出希望將日本天皇的地位從國家象徵升格為國家元首。自民黨認為稱天皇為國家元首是無法否認的事實。對於自民黨的提案，一貫主張修憲的日本維新會和大家黨表示基本贊成，但最大在野黨民主黨以及小澤一郎領導的生活黨均表示反對。自民黨的執政夥伴公明黨也不太贊成修改方案，認為現行憲法將天皇定位為國家象徵並無任何不便。日本共產黨一向以今後實現共和制為目標，主張日本天皇制的存廢問題應在國民多數意見成熟時決定，認為修改天皇地位不是當前的問題。

³ 參照昭和 48 年（1973 年）6 月 28 日參議院內閣委員會的內閣法制局長官答辯。

貳、制定過程

眾所周知地，現行日本憲法當初並不是由日本國民自己成立制憲會議所擬定。日本的首部現代憲法是在 1889 年頒行的『大日本帝國憲法』（又稱為『明治憲法』），基本上是根據普魯士模式建立的兩院制君主立憲制。這部訂定天皇是擁有統帥權等過大權力的憲法果然運作出問題，而使日本走上軍國主義的方向，導致第二次世界大戰，從而接受『波茨坦宣言』無條件投降，而由同盟國（主要是美軍）佔領（Ward, 1956: 42）。

由於『波茨坦宣言』第 10 條規定日本投降後盟軍佔領的主要目標是「日本政府要解除在日本人當中恢復及加強民主傾向的所有障礙，言論自由、宗教自由、思想自由及基本人權將會被確立。」同時於第 12 條規定「當這些目標已達到及這裡建立建構於日本人自由表達的意願而同時傾向和平及負責任的政府時，佔領的盟軍將撤出日本。」也就是說當時盟軍是要求這個軍國主義敵人必須從本質上對政治制度進行根本的改變⁴。

從日本投降初期駐日盟軍採取的措施顯示，駐日盟軍總司令部（General Headquarters，縮寫 GHQ）麥克阿瑟元帥（Gen. Douglas MacArthur）與華盛頓都希望由日本自行實施民主改革。然而，在對於以含有自由思想的新憲法取代明治憲法的這個問題上，麥帥與幣原喜重郎首相等日本官員出現意見分歧。幣原喜重郎首相於 1945 年後期成立「憲法問題調查委員會」，並邀請美濃部達吉等學者進行諮詢，再根據由國務大臣松本烝治提出的「憲法改正四原則」進行草擬，之後於 1946 年 2 月公布依上述原則所擬定的維持天皇主權的憲法草案。然而，麥克阿瑟等 GHQ 高層認為這部憲法草案過於保守，不符『波茨坦宣言』的國民主權精神而加以否決，並指示盟軍司令部法務官洛威爾（Milo Rowell）中校與民政局局長惠特尼（Courtney Whitney）准將草擬新憲法。

這兩位有法學背景的 GHQ 高級軍官參考明治憲法、民間憲法草案，徵

⁴ 政治學者羅伯特（Robert E. Ward）說：「這次佔領或許是世界歷史上最精心的策劃，由外來勢力指導的大規模政治改革行動。」

詢日本的法律專家及政治領袖（如幣原喜重郎和吉田茂等）的意見，於 1946 年 2 月 13 日向日本官員公開新憲法草案，日本政府於同年 3 月 6 日向民眾公開新憲法的綱目。同年 4 月 10 日，日本舉行審議該憲法草案的第 19 屆帝國議會下議院選舉，由此展開『日本國憲法』的制定。

『日本國憲法』是根據明治憲法第 73 條規定的修憲方式所制定。『明治憲法』規定修憲案需由天皇以敕令形式呈送帝國議會，並經過帝國議會兩議院三分之二議員的支持通過。1946 年 6 月 20 日，昭和天皇將修憲案呈送下議院，其後經過兩院的微調修改，貴族院先在 10 月 6 日通過議案，隨後一日（10 月 7 日）眾議院也通過議案（只有 5 票反對）。10 月 29 日，在天皇親自出席的樞密院院會中一致通過「修正帝國憲法改正案」，同日在昭和天皇的同意下成為正式法律。11 月 3 日，貴族院舉辦「日本國憲法公布記念式典」公布新憲法，並在皇居外苑舉辦「日本國憲法公布紀念祝賀大會」。根據規定，新憲法於六個月後的 1947 年 5 月 3 日生效（佐々木毅等，1995：33）。

從過程來看，『日本國憲法』是 GHQ 的 25 名工作人員僅用 9 天的時間就草擬完成，但是他們制定『日本國憲法』並非出於本意，單純是因為當時日本相關人士不願意在『波茨坦宣言』的無條件投降下，制定新憲以揮別軍國主義，因而 GHQ 才不得不制定新憲法，以使日本在戰後「作為一個和平國家謀求發展」。雖然在天皇制的存廢問題上，聯合國內部的意見不一，但麥克阿瑟決定維持天皇制，而卸下天皇的實質政治權力，將其置於一個象徵性的地位，也避免被當作戰犯而受到起訴。從而，GHQ 焚膏繼晷制定的『日本國憲法』草案終於完成，一部結合全世界先進憲法優秀條文的憲法因而誕生（野島剛，2002：11）

『日本國憲法』第 5 章（第 65 條）規定設置擁有行政權的「內閣」，於是 1947 年 1 月頒佈『內閣法』，採用徹底的議院內閣制。內閣由內閣總理大臣及其他國務大臣組成（66 條 1 項），負責行政並向對國會負責（同條 3 項），是國家行政的最高機關。內閣總理大臣由國會從國會議員中選出，經天皇任命（67 條、6 條 1 項），明確採取議院內閣制。國務大臣由內閣總理大臣任命，並經天皇認證（68 條、7 條 5 號），內閣總理大臣對行政各部

擁有指揮監督權（72 條），加上規範內閣官制的內閣法明定內閣總理大臣為內閣的「首長」（66 條 1 項），讓內閣與內閣總理大臣明確其各自的權限（糠塚康江・藤田潤一郎，2010：11）。

按『內閣法』4 條 1 項的規定，內閣依其職權進行閣議。閣議由內閣總理大臣主持，內閣總理大臣可在該場合決定內閣重要政策的基本方針或討論其他事項（同條 2 項）。另外，各國務大臣可向內閣總理大臣提案，但內閣總理大臣本身不能提案（同條 3 項）⁵。內閣總理大臣依據閣議決定的方針，指揮監督行政各部（內閣法 6 條）。主任大臣之間對權限有疑慮時，內閣總理大臣可在閣議裁定（同法 7 條）。

在法案的提出方面，日本國會通過的法案大半屬於閣法（內閣或政府提出之法案），相關省廳會設置準備室擬定法案⁶。日本國憲法並未規定內閣有法律提案權，因此各學說有不同意見，而日本政府則依日本國憲法第 72 條「內閣總理大臣的議案提出權」解釋內閣具有法律提案權，並列於內閣法第 5 條。此解釋雖然獲得一般學說支持，但仍有學者對此表達異議（高見勝利，2003：16）。

參、日本議院內閣制的優缺點

議院內閣制這種政治制度又稱內閣制、議會制、議會民主制，與總統制的議會（國會）只是立法機關不同的是；議院內閣制的議會是包括行政政府在內的機關。採用這種政治體制的國家中，立法機構與行政機關並不完全分立。議會是國家權力的中心。議會民主制一般實行於民主國家，因此存在著多個參加議會選舉的政黨。議會內閣制的政府首腦（行政首長）與國家元首（head of state）分開，其國家元首通常是儀式性職務，不享有實際的行政權，其權力一般僅限於任命議會中的多數黨領袖或者多黨政治聯

⁵ 內閣制度成立以來，閣議一直未做成議事錄，直到 2014 年 4 月 1 日才開始公布議事錄部分資料。

⁶ 擬定法案的準備室因為在狹小封閉的空間而被稱作「章魚部屋」。

盟領袖擔任政府總理。少數議會制國家有民選總統的產生，總統有部分職責如任命總理（需議會同意）與處理國防與外交事務。

日本國憲法規定，天皇乃日本國之象徵，亦為日本國民統合之象徵，其地位是基於主權所存在之日本國民的總意。關於國事之一切行為，必須經過內閣之助言與承認，而由內閣負其責任。天皇為君主立憲制之虛位元首。舊制天皇總攬統治權集行政、立法、司法權於一身，現制國民主權之下，三權分立歸於內閣、國會、最高裁判所及下級裁判所。國務大臣向國會負責而非向天皇負責；天皇國事行為須經內閣助言與承認、才可被動行使與認證（山口二郎，2007：56）。據日本國憲法條文來看，天皇職權不但大幅弱化，且無明定國家元首之地位，但不能就此驟定天皇不具國家元首身分。指導制定日本國憲法的麥帥三原則即指出，天皇為「國家元首」的地位⁷。

日本議院內閣制之優點包括：

1. 立法與行政能協調一致：因內閣是由國會多數黨（或政黨聯盟）組成，因此法案的通過通常不成問題，再加上內閣成員常是國會議員，閣員即得出席國會提出施政報告，參與立法活動，使政府的政策能順利完成立法手續，付諸實施。政府首長（首相/總理）由立法機構最大政黨的黨魁出任，以確保政府的政策在立法機構得到支持，不像台灣有時總統與立法院（國會）如由不同政黨掌控會出現齟齬（待鳥聰史，2012：76）。
2. 內閣較能即時代表民意：由於多數內閣成員是由國會議員中產生，內閣執政可避免逐漸與實際社會脫節的問題。內閣直接對國會負責，如內閣不得國會之信任，國會得以不信任投票，迫使內閣辭職，而內閣亦得以解散國會，訴之選民投票做成最後決定。縱使國會之多數黨可長期支持內閣，因國會須定期改選，故國民仍可藉此選舉以表示是否支持執政之政黨，如此不但能充分表現民意，亦可發揮政府功能。

⁷ 與一般君主立憲制相比，日本現行天皇制職能消極程度，僅次於 1974 年修憲後已不具行政權能及統治權的瑞典國王。

3. 不稱職執政者易及時更替：稱職的政府首長只要能通過選舉的考驗可以不限任期，目前日本總理的任期限制來自黨內規定而非國家法律限制。雖然任期不限，但立法機構可隨時以不信任案更換不稱職的政府首長，不像總統制因為罷免困難而有不能在任期屆滿前使其下台的缺點。單次選舉消耗之經費比總統制少。

日本議院內閣制之缺點包括：

1. 由於執政者同時掌握行政立法兩部門，再加上總理可決定對自己有利的改選時機，使得某個政黨（自民黨）可以形塑長期一黨獨大的局面。在國會中執政黨佔絕對多數，反對黨很難制衡執政黨，並且某些反對黨會因為席次過少而被邊緣化。
2. 兩院制的非效率化：在參眾兩院中，同樣法案必須審查兩次，再加上兩院選舉方式不同，使得當反對黨在其中一院控制多數時，容易引發憲政危機及政治僵局（飯尾潤，2007：198）。
3. 行政上很難趨向專業化，因為國會議員擔任大臣（部長）副大臣（次長），再加上經常輪調各省廳（部會），使其行政專業不如技術官僚，很難確實領導統御部會運作。
4. 由於事前審查制的設計，使得內閣要提的法案須先經過執政黨政策調查會審查，使得內閣總理自身的領導力不易發揮。

在此種情況下，日本自 1994 年以來對政治制度實施多次改革，包括改變選舉制度的政治改革與政府機構重編的行政改革，一系列的改革對日本議院內閣制的存在方式產生巨大影響。

肆、強化內閣的嘗試

第二次世界大戰後的改革則是落實三權分立的現代民主體制。尤其在 GHQ 的強制指導下，從建立法制奠基，所以戰後的日本政府幾乎是重新制定一套保障民權、架構民主政體的日本國憲法，同時規制內閣職權、組織、內閣會議、總理權限等等的『內閣法』也與憲法同日施行。隨後制定完成

的『國家行政組織法』，更拋棄封建模式的「官廳」用語，否定「行政官廳」的概念，改採英美系行政法理論的「行政機關」，並以之為國家行政組織法的基本概念⁸。

直轄總理府的「廳」與「委員會」隨政策考量與經濟快速成長等的現實需要而有所增減，至 1980 年代中期共計設有「宮內廳」、「總務廳」、「北海道開發廳」、「防衛廳」、「經濟企畫廳」、「科學技術廳」、「環境廳」、「沖繩開發廳」、「國土廳」，完成所謂的「一府二十二省廳體制」。2001 年的行政改革將中央部會組織由一府二十二省廳重組且精簡為一府十二省廳，將政策與執行機關分開。其中特別是內閣府。新法中以內閣府取代總理府，目的在於強化內閣機能，發揮內閣總理的領導權⁹。

在理論上，李帕特 (Lijphart, 1999) 將議院內閣制劃分為西敏 (Westminster) 型和共識型兩種類型。日本議院內閣制屬共識型體制，經過一系列改革後，日本議院內閣制的稍微獲得強化。特別是 1993 年選舉制度變更後，同一選舉區內不會再有多名自民黨議員當選，自民黨內部派閥的影響力開始下降，政黨凝聚力得到提高。自 1999 年 1 月以後，所有內閣均為聯合內閣，只是其本質接近獨立內閣，行政權始終集中在內閣手中。同時，小選舉區制度下，無黨派人士難以當選，所以獲得政黨提名就具有重要意義。隨著提名權的重要性提高，黨魁在黨內的影響力也日益增大。其次，2001 年實

⁸ 除 1947 年暫時根據『行政官廳法』，將當時的行政組織設定為總理廳、司法省、外務省、大藏省、文部省、厚生省、農林省、商工省、運輸省、遞信省、勞動省的一廳十省體制外，1949 年『國家行政組織法』實施後，將行政組織設定為總理府、法務府、外務省、大藏省、文部省、厚生省、農林省、通商產業省、運輸省、遞信省、電氣通信省、勞動省、建設省的二府十一省體制。之後於 1952 年再次重整，將法務府改為法務省，遞信省改為郵政省，廢除電氣通信省，成為一府十一省體制。戰後日本的中央行政組織體制，歷經數年的調整與變遷至此定調。

⁹ 內閣府為內閣總理處理行政事務的機關，內閣府本府由一官房四局與統括官所構成，具有直接輔佐總理企畫、訂定所有政策與綜合調整國家政務的職權。為便利執行職權，轄下設置「經濟財政諮詢會議」決定預算案的基本方針，「中央防災會議」負責重大災害等的危機管理、推動撤除男女差別的「男女參劃會議」、以及推動科學與產業發展的「綜合科學技術會議」等四個重要政策會議，其他尚有因應時局所需的「核能安全委員會」、「選舉制度審議會」等十餘個審議會。內閣府所屬，以外局形式設置的獨立業務單位則有「防衛廳」、「國家公安委員會」（警察廳）、「宮內廳」、「金融廳」。

施中央政府機構重組後，內閣總理大臣的法定權限和輔佐體制得到強化。因為內閣總理大臣不僅被賦予在閣僚會議上的提議權，還正式獲得要求內閣官房準備法案的權限（曹瑞泰，2005：34-36）。

然而，從國會的議事運營權來看，日本的議院內閣制依然殘留著共識型體制的性質。第一是從推進法案審議、處理議案等工作來看，日本內閣幾乎無法干涉國會的議事運營，而英國內閣則可對議事運營行使強大的影響力。第二是日本政府立法的事前審查減低內閣的影響力，執政黨對政策的調整權力顯然優於內閣。第三是兩院制的存在導致立法扞格，降低內閣總理的施政效率。

首先，日本的內閣不僅不能決定法案的優先順序，甚至幾乎未被賦予干涉國會議事運營的任何權限。議院運營委員會和審議法案的各個委員會在議事運營方面擁有巨大的權限。議院運營委員會可在實質上決定是否召開全體大會以及日程安排。同時，該委員會有權決定是否需要在全體大會上解釋法案主旨，掌握這權限就意味著在實質上控制各委員會開始審議法案的時間。因為目前在野黨要求內閣在全體會議上解釋提交法案主旨的做法已基本形成慣例，只要議院運營委員會未對該要求做出判斷，相關法案就不會交予各委員會。在議院運營委員會內，委員長和理事擁有強大的影響力。常任委員會基本上是按照政策領域分別設立，而不是按照個體法案設立。審議法案的優先順序和審議時間等，委員會內部法案審議工作的具體方式將由委員長和理事協商確定。此外，執政黨和在野黨的國會對策委員長之間的協商也可以影響法案優先順序、審議時間等國會法案審議工作的具體方式（飯尾潤，2007：132）。

反觀英國內閣可以決定法案的優先順序。同時，針對內閣提交法案，閣僚可在二讀後，提交決定法案審議時間的進程動議。二讀結束後，圍繞每個內閣提交法案都會設立審議法案的委員會。此外，決定該委員會委員人選的評選委員會委員絕大部分為執政和在野黨的院內幹事。執政黨的院內幹事是閣僚，不太可能會任命對法案持反對意見的執政黨議員。由於存在上述權限和議會的機制，所以英國的內閣可以敦促法案審議工作。尤其是在委員會的審議階段，審議工作遭到拖延，以及由此造成包括其他法案

在內的各項法案難以通過的可能性很低（京極純一，1969：43）。

其次，爲了避免法案提交至國會後，執政黨議員讓法案的通過出現不確定性，自民黨在執政黨內部對內閣提交法案時進行事前審查，只有在事前得到執政黨議員贊同的法案方能提交到國會。但由於事前審查制的存在，內閣將無法對法案審議過程的議事運營產生多少影響。2009年，民主黨執政時起初並未採用事前審查制，導致內閣對法案審議過程無法產生影響，使得國會在議事運營權方面發生問題。如鳩山內閣曾數次試圖將重要法案提交國會，但在未得到執政黨議員支持的情況下，結果法案均以失敗告終。鑑於這樣的前車之鑑，因此到末期的野田佳彥內閣選擇改採事前審查制，但如此一來就陷入與自民黨同樣的問題。

國會掌控議事運營權限定日本議院內閣制的運作方式。雖然政策是由內閣先草擬，但基本上是以官僚爲主的思維，而由於執政黨對國會的法案審議影響非常大，那就會經常將這種力量作爲槓桿，去改變法案和內閣的政策。如此一來，內閣與執政黨失去一體性，致使政策的形成具有二元性。同時，國會憑藉議事運營權保持相對於內閣的強大自律性，使得內閣的政策決定權並未優於國會（北岡伸一，1995：53）。

第三是兩院制的存在方式。日本眾議院雖在審議預算和批准條約方面其決議優先於參議院，但在其他方面的地位就沒比參議院高多少。在通過法案方面，眾議院優先於參議院的條件非常苛刻。當參議院對眾議院批准的法案予以修改或否決時，爲了促使法案原樣通過，就必須獲得三分之二出席議員的贊成。在大部分時期，執政黨要確保三分之二的議席並非易事。

此外，如果參議院拖延已受理法案的審議工作，眾議院只能在送交法案 61 天後才可利用「視同否決」程序再次進行表決。基於眾議院信任而成立的內閣原本就缺乏贏得參議院多數派支持的保障，無法對參議院行使解散權。因此從制度上看，內閣想在參議院通過法案要比在眾議院通過法案更加困難（大山禮子，2011：67）。相對地，英國下院地位遠高於上院。在涉及財政和年度支出等有關金錢的法案時，即使上院不同意，下院也可通過法案。此外，針對其他法案，就算上院予以否決，但下院只要在 1 年後再次批准，即可通過法案（大山禮子，2003：121）。

2012 年 12 月安倍第二次執政，自 2013 年起陸續布局，由他兼任主席的「有識者會議」研擬相關法案、外務省出身的谷內正太郎任內閣官房參與（參事顧問），並準備成立「國家安全保障會議」（National Security Council，簡稱 NSC）；8 月 22 日，防衛省情報官長島純空將補（少將）任危機管理室的審議官，並籌設國安局的前置作業，這是戰後內閣官房首次採用正規自衛隊官員。

2013 年 10 月 15 日到 12 月 6 日，短短 53 天的臨時國會，安倍政府一舉提出 23 項新法案，審議時間相當緊迫，但『國家安全保障會議設置法』、『自衛隊法修正案』、『特定秘密保護法』都獲得通過。特別是『國家安全保障會議（NSC）法』獲朝野政黨自民黨、公明黨和在野的民主黨、大家黨、日本維新會普遍支持，僅共產黨、社民黨、生活黨反對。

2014 年，日本政府正式成立「國家安全保障會議」，同時在內閣官房（秘書處）設立執行國安相關業務的「國家安全保障局」（簡稱國安局），這整個體系是今後指揮日本外交、安全戰略最高的司令部，而原來握有國安決策權的外務省、防衛省則遭到削減。

國家安全保障會議由首相安倍晉三任主席，常設由首相、內閣官房長官、外務大臣、防衛大臣組成的四大臣會議以及增設國家安全保障局（國安局）。四大臣會議定期會晤，研討日本中長期戰略性問題，制定涉及外交和安保問題的基本方針，如有需要，「四大臣會議」還將擴大為由財務大臣、國家交通大臣、國家公安委員長等內閣成員參加的「九大臣會議」，就涉及日本國防、外交的重要事項進行審議。國家安全保障局則被認為是國家安全保障會議的核心，國家安全保障局作為國家安全保障會議的事務局，以首相官邸為中心，負責制定中長期安全戰略，並及時處理危機管理工作。這些都在嘗試強化內閣總理的權限。

日本在 1990 年代以來實施多次制度改革，目的是希望強化日本議院內閣制的效能。然而，目前為止作為改革對象的政治制度只是選舉制度和內閣制度，國會制度和兩院制度本身幾乎都未被作為改革的對象。因此，鑑於目前日本內閣與國會的制度關係，日本在現行議院內閣制下強化內閣總理權限的嘗試還有一段路要走。

伍、推動行政改革

從戰後到 1990 年代為止，在許多政策領域的發展與執行上，日本官僚機構不僅扮演主導的角色，影響力甚至常常凌駕於民選的政治領袖，對日本國民亦具特殊意義。除制度正式賦予的權力外，日本國家在社會中的強勢角色，以及日本官僚作為治理國家菁英集團的形象，也提供官僚主導的正當性基礎，這使得選舉產生的首相與內閣相對弱勢。

在正式制度中，日本官僚集團除了掌握立法與執行政策的技術細節外，享有相當高的人事自主權。在 1990 年代之前日本的內閣總理大臣以及各省廳大臣的人事權相當限縮，幾乎無法將自己的部屬帶入省廳中，更遑論任意調動省廳中的官僚。大臣與首相本身也缺少自己可以掌握制定政策的機構，不僅升遷由官僚集團自己掌握，甚至省廳大臣身邊的秘書也由官僚集團指派（Johnson, 1982: 65-68）。

儘管制度上由民選大臣指揮省廳，實務上大臣所能接受的資訊都是由官僚提供，因此省廳官僚內部的共識具有絕高的政策影響力，再加上官僚掌握法令解釋、施行細則的訂定，乃至實際管制的執行等等權限，等於主導各領域的政策制定（鄭力軒，2019）。因此，要改變這些實際運作方式，強化首相與內閣權力有其困難。

改革行政體制的契機在於冷戰結構崩解。由於冷戰結束，日本國內保守與革新勢力的意識形態區隔趨於模糊，政治改革運動正式登場，終於在 1993 年牽動政治勢力重組，使得單一政黨執政長達 38 年的自民黨政權結束，告別 1955 年體制的時代。翌年，在新情勢、新政府與輿論支持下，通過政治改革四大法案。透過先行的政治改革，之後行政、財政結構、社會保險、經濟結構、金融體系、教育等也展開改革，從而累積行政改革所需的能量。1996 年 10 月眾議院議員大選，各政黨競相提出中央省廳重組的行政改革相關政見，自民黨甚至提出中央省廳的數目減半的主張。

行政改革會迅速進行落實，主要是因為泡沫經濟破滅後，政府雖提出許多對策，但不景氣的經濟並無明顯的復甦，且不景氣有長期化的傾，使

得國民對現今政府的決策與行政機關的行政效能產生懷疑，再加上「制度疲勞」引起業務應對效能低落，讓國民對官僚產生不信任感，甚至對整體官僚制度不信任，批判與要求行政改革的呼聲高漲，成為推動行政改革的原動力。(曹瑞泰，2003：19-48)

2001 年日本的行政改革正式運作，主要內容是精簡並重組中央政府組織，將中央部會由一府 22 省廳調整為一府 12 省廳，將原有 1,330 個局、課、室縮減為 1,100 左右，公務員人數也在未來十年縮減 25%，並修正公務人員任用考試制度。同時，釋放中央政府權力，進行行政業務的調整，加強地方分權，實施民營化措施，推動特殊法人改革。此外，實施法令草案公聽會制度，依據資訊公開法，推動資訊公開，廢除秘密主義的行政體質等。

值得注意的是，日本的行政改革要確立政治主導，因此設置內閣府，將官僚主導型的行政調整為政治主導型的政治與行政，加強內閣決策協調及危機處理能力，並廢止政務次官與政府委員制，導入副大臣及政務官制度，在國務大臣之下設置複數的副大臣與政務官，強化政治主導(吳明上，2009：35-50)。

行政改革實施過程尚稱順暢，雖有困難或遇阻力，但由於大環境已形成，因此阻力得以漸次化解，一切均在原先預定的範圍內運作。然而，新省廳改革後只是「舊省廳所擁有的既得利益與權力加總而成的形狀」，垂直化的行政體系並無改變，省與省之間的利益競爭依然留存，成本意識還是沒能建立，大部分的問題仍然持續存在。形式上官僚影響力下滑，但民選的大臣、副大臣及政務官並沒能掌控行政機構，這牽涉到對法案、政策的專業能力，因此行政改革運作之後，反而出現連續六年每年更換首相的情況，顯見這個方式並未能達成強化首相內閣權力的目的。

陸、倡議首相公選制

日本另一個嘗試強化內閣總理權限的努力是首相公選制的構想。日本於明治維新改革時為強化天皇權能，因而採用議院內閣制，但實施內閣制之結果卻不理想，首相更迭頻繁，閣僚任職期間亦很短暫，導致日本政局

極度不穩定，嚴重影響日本整體發展，因此有識者乃提出首相公選制（並河信乃，2002：42）¹⁰。

首相公選制係指首相由日本國民直接投票產生，並賦予首相一定任期保障，以強化內閣總理的權限與地位。但這種類似總統制的首相公選制基本上是與議院內閣制在制度上是扞格的，但由於 2006 年開始日本首相更換過於頻繁，使得 2012 年大阪市長橋下徹率領的大阪維新會將首相公選列為重點政策，並且在部分國會議員和政黨當中，主張推進公選的呼聲也在不斷高漲，使得日本國民對首相公選制之反應由漠視轉為關注。原因是日本民眾已厭倦首相不停更換之政治現況，希望藉由首相公選制以穩定首相政治地位，藉以強化首相領導力，帶領日本走出低迷局面，再創日本新局。

現行的憲法規定，在議院內閣制度之下，眾參兩院舉行首相提名選舉，並優先遵從眾議院的表決，行政權屬內閣。眾議院雖然可以通過對首相的不信任決議，但作為對抗措施，首相事實上能夠獨自解散眾議院。日本憲法規定，地方政府的領導人由當地居民直接選舉產生。也就是說，在最高行政領導的選擇上，中央和地方採取不同的原理（小林昭三，1994：33）。從 2006 年開始，日本的首相連續六年連年更替。執政黨和在野黨的席位在眾參兩院分別過半的扭曲現象，以及執政黨頻繁選舉政黨領袖等做法，助長政治的不穩定性，因此透過首相公選制來強化領導力的言論受到注目。

每當政治上出現不穩定時，首相公選論便倍受青睞。2000 年時，森喜朗首相組成五人小組討論首相公選制，因此該制度的導入一時甚囂塵上。小泉純一郎擔任首相時於 2001 年 6 月 26 日成立「思考首相公選制懇談會」（首相公選制を考える懇談会）的諮問機關，檢討首相公選制下的總理大臣與國民的關係，準備做成具體的提案。2002 年 8 月 7 日，「思考首相公選制懇談會」經過十二次會議後向小泉提出報告書。

這份總結報告書提示三種改革模式：（一）總統型、（二）於眾議院選舉同時進行首相公選的議院內閣型、（三）在現行憲法的架構內強化內閣機

¹⁰ 首相公選制分別由野村淳治（1946 年）、中曾根康弘（1962 年）、森喜朗（2000 年）、小泉純一郎（2001 年）及橋下徹（2013 年）提出。

能的改革型。其中（一）和（二）需要修改憲法。

如果是（一）總統型，則由國民直接公開選舉首相和副首相，而眾議院選舉也要與首相公選同步。候選人需要得到一定數量的國會議員的舉薦，如果投票中沒有候選人超過半數，則需進行最終決選投票。公選首相與美國總統不同，擁有法案和預算案的提出權。雖然任期四年，但眾議院能夠以三分之二的多數通過不信任案，這時要重新舉行首相選舉，眾議院也同時被解散。

（二）各政黨在眾議院選舉時提出首相候選人，將眾議院選舉作為事實上的首相選舉。為此，需要在憲法中設置政黨條款，促進實現國民參與型的首相選舉。總之是在議院內閣制度下的首相選舉，眾議院的不信任決議，要求採用同時提名後繼首相的德國型。

（三）實施首相公選制當然要透過修改憲法，但也有提出不通過修憲而在舉行眾議院選舉的同時，國民對政黨以及政治團體提出的首相候選人投票。雖然投票的結果對國會議員沒有約束力，但要求首相提名選舉要尊重結果進行投票，因此實際上是一個實現首相公選的方案（人羅格，2012）。

不過，公選首相的議論後來消退。因為如果是總統型，有人擔心首相所屬的政黨在國會內成為少數派，形成分裂政府狀態。此外，正如民主黨原代表小澤一郎所指出的，國民直接選出的人是國家元首，當然會出現與天皇制能否兩立的議論。這是意識到如何與天皇制相兼併存問題的一種觀點。此外，部分論者也會擔心引發民粹主義政治，對以小泉前首相為代表的劇場型手法，有些抱有根深蒂固的警惕感（小林昭三，2001：154）。

但另一方面，首相公選的主張得到國民一定的支持，這也是事實。每日新聞在 2005 年和 2009 年實施的輿論調查顯示，修憲贊成派選擇最多的修憲具體條目，兩次均為「國民直接投票選舉首相」。總之，究竟是要在議院內閣制度下強化機能，還是矚意於總統型的制度改革？圍繞著有關統治機構的這兩種憲法論述應當注意（宋惠芸，2013：165）。

實際上曾實施首相公選制的是以色列，它曾在 1992 年引進首相公選制，但在 2001 年又加以廢除。以色列國會於 1992 年頒佈『總理選舉法』，

第一次總理選舉於 1996 年舉行，然後在 1999 年和 2001 年總共進行三次總理選舉，但由於新制度下選區投票行為的變化，使得國會組成更有可能被分成小黨派。事實上，以色列總理選舉制度的引入改變選民的投票行為，而當總理選舉投票給主要黨派的候選人時，國會選舉投票支持最能代表他的利益的小黨派候選人。所謂分裂投票導致少數黨在國會倒戈，當選的總理與少數黨有強大的聯盟，以確保議會中的穩定多數。在 2001 年成立的沙龍政府成立之前，因為國會已被賦予解決內閣的權力，使得政治局面變得更不穩定¹¹。換句話說，原本希望整合小黨的制度設計，反而讓小黨林立分歧更甚，所以結果是朝相反方向進行，因此在 2001 年以後又恢復舊有制度。

但是，以色列確實曾在 1996 年至 2001 年間實施世界上獨一無二的總理直接民主制，如同總統制國家的選舉總統一般。作為一內閣制國家，以色列政府產生自國會。根據該國憲政慣例，唯有於國會選舉中獲得勝選、並有望組成內閣政府之政黨或政黨聯盟領袖，將獲總統推荐組閣；總理人選一旦獲得推荐，其即須於 45 日內完成組閣，並尋求國會之同意。以色列雖於 1996 年引入總理直選制度，創下國家學當中政府體制研究的獨特先例，但卻也因該體制於運作上遭受諸多批評，而隨後於 2001 年遭到廢除（林東璟，2004）。

柒、結語

雖然日本憲法規定國會為「國家權力的最高機關」，是「國家唯一的立法機關」，憲法賦予內閣提交法案的權力，因此國會在政治上的權力是最大的，因此國會在政治上的權力是最大的，但從國會的議事運營權來看，日

¹¹ 以色列政府的組成乃根據『國會基本法』（*Basic Law: The Knesset*）各部會首長雖由總理任命，但國會對於部會首長之任命具有同意權。工黨雖於 1990 年以些微差距贏得選舉，卻因未獲宗教政黨之支持，而無法順利組成政府，夏米爾於是再次領導利庫黨與其他宗教和右翼政黨組成聯合政府。兩年後，該黨於選舉中再次敗給工黨，工黨領袖拉賓（Yitzhak Rabin）隨後順利聯合其他政黨組成聯合政府。拉賓於 1995 年 11 月因『奧斯陸和平協議』之簽署，而遭右翼激進主義份子的槍殺，總理一職後由裴瑞茲依法遞補，繼續推動拉賓所致力的和平計畫。

本的議院內閣制依然無法解決殘留的問題。第一是從推進法案審議、處理議案等工作來看，日本內閣幾乎無法干涉國會的議事運營，而英國內閣則可對議事運營行使強大的影響力。第二是法案向國會提出前須由執政黨事先進行審查的程序，更使得內閣實際權力弱體化。日本政府立法的事前審查減低內閣的影響力。第三是兩院制的存在導致立法扞格，降低內閣總理的施政效率。

為解決這些問題，日本曾經考慮的解套辦法是調整事前審查制、行政改革與首相公選制。然而，調整事前審查制的努力並無成效，政黨的政調會還是扮演重要角色，而國會成立的法案雖大部分都是內閣所提出，但其實內閣提出的法案是由內閣下屬的行政組織所草擬，特別是大臣的任命成為派閥勢力分配的工具，導致以官僚為中心的行政國家現象。

其次，行政改革實施過程雖尚稱順暢，但新省廳改革後只是「舊省廳所擁有的既得利益與權力加總而成的形狀」，垂直化的行政體系並無改變，省與省之間的利益競爭依然留存，成本意識還是沒能建立，大部分的問題仍然持續存在。

最後，首相公選制到目前為止也只停留在倡議階段，雖然細川護熙與小泉純一郎寄託在小池百合子的憲法改革願景就是「首相公選制」，但從法律上看，首相公選制也就是首相直選制，在維持議會內閣制的情況下，領導並組織內閣的首相不再由黨團推舉，而是由全國民在國會議員當中直接投票選出，這和選舉總統的共和制幾乎沒有分別，但從以色列實施的經驗來看，對目前日本的體制改革其實效果有限。

參考文獻

- 人羅格，2012。〈公選論出現的背景〉《走進日本》7月6日 (<https://www.nippon.com/hk/behind/100027/>) (2019/11/12)
- 大山禮子，2003。《比較議會政治論》。東京：岩波書店。
- 大山禮子，2011。《日本的國會》。東京：岩波新書。
- 小林昭三，1994。〈首相公選の政治制度論的考察〉《早稻田政治經濟學雜誌》320號，頁34-66。
- 小林昭三，2001。《首相公選制入門》（改訂版）。東京：成文堂。
- 山口二郎，2007。《內閣制度》。東京：有斐閣。
- 內田滿（編）（吳明上、楊鈞池譯）。2008。《現代日本政治事典》。台北：國立台灣大學出版中心。
- 北岡伸一，1995。《自民黨政權の38年》。東京：讀賣新聞社。
- 佐々木毅等，1995。《戰後史大事典》。東京：三省堂。
- 吳明上，2009。〈日本行政改革核心「強化首相領導權」之分析〉《問題與研究》48卷2期，頁35-50。
- 並河信乃，2002。《檢証行政改革》。東京：イマジ出版。
- 林東璟，2004。《以色列總理選舉制度的變遷》。台北：秀威資訊科技。
- 待鳥聰史，2012。《首相政治的制度分析》。東京：千倉書房。
- 高見勝利。2003。〈「議員立法」三題〉《レファレンス》53卷6号，頁4-16。
- 曹瑞泰，2003。〈現代日本行政改革過程之研究——以二〇〇一年中央部會組織減半為標的〉《通識研究集刊》4期，頁19-48。
- 曹瑞泰，2005。〈日本國家治理新模式之研究——黨與政之決策與施政新模式〉《通識研究集刊》7期，頁159-96。
- 許慶雄，1998。《憲法入門II——政府體制篇》。台北：月旦出版社。
- 野島剛，2002。《被誤解的日本人》。中國上海：上海三聯書店。
- 飯尾潤，2007。《日本的統治結構》。東京：中公新書。
- 網野善彥，2013。《重新解讀日本歷史》。台北：聯經出版。
- 鄭力軒，2019。〈從「官僚主導」到「政治主導」，日本行政改革的漫長旅程〉《The News Lens 關鍵評論》8月11日 (<https://www.thenewslens.com/article/122956>) (2019/11/17)。
- Ward, Robert E. 1956. *The Origins of the Present Japanese Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Johnson, Chalmers A. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.

Japan's House Cabinet System under the Symbolic Emperor System: The Institutional Design for Weakening the Power of the Prime Minister

Ming-Juinn Li

Secretary General, Taiwan Northeast Asia Society, TAIWAN

Abstract

The separation of powers has become the basic consensus of any country's design and governance system. Although it is customary to distinguish between the presidential system and the cabinet system when discussing the state system, the fundamental problem is to explore the relationship between the executive and the legislature. Japan is the country that implements the house cabinet system, but Japan is particularly called that symbolic emperor system. Under this unique system, Japan's national form is monarchy or republic is still a question. The Japanese Constitution stipulates that the National Assembly is the "supreme organ of state power" and the "state's only legislature." The Constitution gives the Cabinet the power to submit bills. Therefore, Congress has the greatest political power, but most of the bills established by Congress are proposed by the Cabinet. In fact, the bill proposed by the Cabinet was drafted by the administrative organization of your own genus. In particular, the appointment of the Minister became a tool for the distribution of the power of the sentiment. The bureaucratic-centered administrative state phenomenon was very significant. Therefore, Japan has always had efforts to promote "administrative reform." Under the influence of the Act's preliminary review system, the actual power of the prime minister is weakened. In order to solve these problems, the solution that Japan has considered is administrative reform and direct election of the prime minister. This article aims to discuss Japan's special house cabinet system and the impact of administrative reform and direct election of the prime minister.

Keywords: symbolic emperor system, house cabinet system, preliminary review system, administrative reform, direct election of the prime minister

