發佈：2018-02-07, 週三 17:22
點擊數：22192

今年9月中旬乍聞日本安倍首相透露出解散國會的的意圖，時機相當湊巧，正逢不久前蔡英文總統拋出修憲的想法，不論選制或體制產生的現象在國會改選之中或有參考之處，基於過往對於台日選制比較的研究興趣，再加上此次修憲可能有體制重新變革的可能，因此前往日本進行國會觀選。從9月28日首相安倍晉三於開議時宣布解散眾議院後，日本隨即進入第48屆眾議院議員總選舉，而政壇隨之的演變可說目不暇給，相較於五年前的國會解散改選，此次的精彩有過之而無不及。最後在10月22日的投票結果中，安倍帶領的自民黨與結盟的公明黨在總席次465席中共獲得313個議員席次，超過三分之二的修憲門檻，光自民黨本身的284席就已超過了國會穩定多數的門檻。然而預估掀起第三次小池旋風的新政黨「希望之黨」，卻僅獲得50席，反而從民進黨獨立出來的左派政黨「立憲民主黨」取得55個席次，成為最大在野黨。這次日本大選的結果，除了看出

Phoca PDF

自民黨執政之優勢以及在野黨未能整合之外，其實當中也逐漸浮現出日本內閣制與選舉制度當中的一些隱憂與難題，而相關的制度設計同影響了在野政黨如何採取有效策略尋求翻轉的契機，以及地方政治領袖能否一掌國家大權的命運。

一、體制、選制與黨制造就安倍獨強

日本二戰後歷史上發生過23次之眾議院解散，而安倍晉三首相此次解散為第24次，而且僅是其中第4次於議院開議時即宣布解散的情況。在這不多見的國會開議即解散國會的案例中，特別是安倍在八月內閣改組的不久之後，急於解散國會進行改選，顯見其對於改選時機有一定程度的把握。多數分析指出近期安倍面臨的加計學園、森友學園等弊案疑雲，迫使安倍必須提前解散眾院，而恰巧在野的民進黨蓮舫因東京都議會選舉失利辭職黨魁換人後又爆發山尾不倫事件，或許讓安倍認為機不可失，因而僅以北韓問題等「國難突破」但普遍被認為是「大義」不足的理由解散眾議院進行改選。但從安倍得以執意於此時解散眾議院進行改選來看，似乎正突顯出日本內閣制及選制所造成的執政黨黨魁集權的現象。

目前日本憲法第7條賦予了內閣（其實也就是首相）可以無任何限制主動建議天皇解散眾議院的權力，此為執政黨黨魁一人即可決定，這賦予了首相相當大的掌控權。戰後日本眾院解散中，也僅有4次是因憲法第69條之不信任案而被動解散，其他都是屬於首相主動解散的情況。當然，內閣制國家傳統上皆賦予首相主動解散國會的權力，讓國家遇到政治爭議時可以最新民意來一次總結清。但是，其他國家首相決定解散國會仍需要黨內多方討論，因為一次的改選總是耗費不貲。但安倍此次散眾議院，獨強態勢不言可喻，而安倍也巧妙地抓住時機以其獨強運用了這項權力，讓自己的野望趁此得以實現，一來可以擺脫上述弊案的陰霾，二來可以持續邁向修憲的目標。然而，安倍的獨強除了有國會解散權這把寶劍之外，或許更關鍵的是1994年以後更改的小選區與比例代表兩票並立制讓其可盡情揮舞。

日本從1994年開始將眾議員選舉制度從中選區制，變更為小選區與比例代表兩票制。原本的中選區制度下，是為了鼓勵多黨制的產生，讓當時的政黨在每個選區中都有機會獲得席次，藉以促進政治權利的分享。而候選人為求更多選票支持，通常會呈現較多的個人特色，選舉結果也較能選

Phoca PDF

出素質較高或個人特質突顯，而非政黨色彩較濃的當選者。簡言之，相對自主性較強的國會議員較能在此一選制中產出。卻由為了解決派閥與落實政黨政治，所以在細川內閣主張修改選制自民黨主導下改為並立制小選舉區。但從中選區改為小選區制的結果，選區內幾乎成為黨對黨捉對廝殺的態勢，甚至是黨首對黨首的對決，並由此來決定選區候選人當選與否，這使得候選人個別特色成為選民主要選擇取向的可能相對弱化。

另外在規模大且悠久的政黨黨內提名機制中，以自民黨為例，仍會以地方黨部推薦為主，因而候選人能否提名皆得看大老的臉色，更不用說地方選區外還有將近四成的由黨列名單的比例代表制席次。在此情況下，特別是與執政黨同黨的議員，就相對無議論的空間。而當首相宣布解散國會之際，除了更需表示政黨效忠之外，就別無選項，以避免遭黨內打壓而未被提名以及日後參選過程中的被冷落。因此，在小選舉區制實施後，除了原先派閥弱化無法再制衡黨魁之外，在國會內也因為國會議員的個別弱化，無法有重大事件的議論空間。所以除了日本小選區並立制對大黨所創造的席次紅利所帶來的政黨優勢之外，掌有黨內相關權力的黨魁、現任首相，在外政黨獨強，在內黨魁獨強，擁有專屬國會解散權，故集大權於一身也成為自然的現象。除非，在黨內有人可以挑戰其黨首之地位或執政失能，否則，日本的首相在既有的制度設計中相對屹立不搖。

二、首相獨權下的民主失衡隱憂

如上所述，日本選制改變之後間接地降低了國會議員的素質，也同時壓縮了國會議員的自主性。同時，體制上在首相擁有不受限制之國會解散權下，隨時可以解散國會，這也造成議員之任期未受保障，無法因固定任期而擘劃並推動較長遠的政見。而國會解散後又必須於四十日之內完成改選，而實際上真正的選舉的日期大約只有兩週，因此候選人，尤其是在野黨候選人，通常無法真正提出縝密思考之政見，選民也未能有充足時間瞭解各候選人與其政見，而只能在政黨認同與黨首魅力之中進行選擇。因此，讓首相擁有不受限制之議會解散權，雖然是以改選訴諸最新民意，但是實際上卻是讓非直接民意決定的首相掌握是否訴諸民意的決定權，這不但與民主的精神大相徑庭，也將使得上述問題持續惡化。

另外，在小選區選舉制下，造成政黨得票率與席次比例不均衡的情況已是各國普遍的狀況。而日

Phoca PDF

本所採行的小選區並立制，過去幾次大選，所呈現的「不比例性」（disproportonality）同樣嚴重，好比2014年的選舉，自公聯盟的得票率為48.2%，低於在野合計的51.8%，可是其議員席次獲得率卻高達68.4%。而這種民意支持與實際席次的落差的不比例性後果，筆者過去就曾分析會明顯對於大黨有利，且有「大黨恆大」的趨勢。且從制度面向的發展而言，此一選制的持續沿用，政黨體系朝向一黨優勢的可能性則越強。而這次選舉的結果，自公聯盟的得票率也是未過半的47.6%，但獲得席次比例一樣高達67.3%。因此，一黨優勢持續，而更加證明優勢執政黨的黨魁可以任意行使國會解散權，這確實已成為日本選制變革後的新難題。

針對此一首相獨強的可能難題，同樣是內閣制傳統的英國，已在2011年制訂《定期國會法》，規定首相需要在下議院三分之二以上的議員同意下才能解散國會，用此限制首相的主動國會解散權。但反觀日本，以自民黨目前所掌握的優勢，且社會輿論並未過多的關注下，恐怕制度獨強的空間仍會持續而不易改變。

三、小池排除結盟終究是「小池」

日本此次改選的觀察重點，也包含了東京都知事小池百合子新組的希望之黨對於整個選舉的影響。安倍首相一宣布解散國會，東京都知事小池百合子挾去年都知事選舉與七月都議會選舉大勝之姿，立即成立了希望之黨，以期在國會選舉中掀起第三次旋風，以挑戰執政聯盟並取而代之。但小池卻拒絕了民進黨內的自由派（左派）人士結盟，導致民進黨未能全數加入希望之黨，無法形成在野大聯盟，使得自由派另組立憲民主黨，不僅重挫在野黨的聯合氣勢，也造成在野勢力的分裂，種下敗選的因子。

過去日本在野政黨之間的重組合併與成立新政黨的情況經常出現，例如2012年由橋下徹組成的「大阪維新會」就更名為「日本維新會」參與國會選舉，同時併入東京都知事石原慎太郎新組的「太陽黨」，並由石原擔任黨魁，兩大地方諸侯聯手進軍國會。當年掀起地方政治旋風的橋下徹，與雄霸一方的石原知事，大阪與東京兩大雄藩所帶領的在野聯盟，雖然在挑戰國會選舉時雖贏得了54個席次，成為第三大黨，但距離當時的自民黨294席仍有相當大的差距，由此可證，即便雄霸一方的地方要角的結合，也很難撼動自民黨的大軍壓境。而此次小池百合子同樣從地方選舉中

Phoca PDF

崛起，雖然也取得與上述二人聯手相差無幾的席次，但若是能結合立憲民主黨或許能取得過百、甚至更多的席次。但其卻未能理解個人魅力與地方諸侯進軍國會的限制，執意排除自由派，棄置在野大聯盟的路線，導致其也失去了再造旋風的機會。

小池在東京都層級之選舉中，可以異軍突起擊敗當時身負醜聞壓力的自民黨，造成第二次小池旋風，但是在全國層級的選舉中，確實很難複製地方選舉的模式。究其原因，一來小池原本所主導的政黨「都民第一會」是地方型政黨，以小池的人脈為主要班底，以個人魅力打擊自民黨旗下的地方議員顯得綽綽有餘，但國會解散改選，時間短暫且緊迫的情況下，小池並未能有時間培養出足夠參與國會層級選舉的候選人。二來在民進黨黨首前原一廂情願的拱手相讓在野主導權情況下，小池竟挑三揀四，無視眼前安倍解散國會的逆襲，或許迷思於在野個人魅力與先前的連戰皆捷，導致戰略取捨的錯誤產生。

過去日本當然在2009年曾發生過政黨輪替，但當年自民黨本身問題重重，民心思變，加上支持度上升的民主黨也是創黨多年，在國會當中也是擁有一定比例以上的席次，且當年選舉也不吝與他黨結盟。而希望之黨的崛起，並非當年的民主黨，因此也無法複製當年的選況。小池未能明察自己的侷限，排除自由派成員，排除了在野大聯盟，最終也排除了自己在歷史上的可能地位。因此，小池在政治的影響力終究是「小池子」。

若從體制差異比較而言，類似前大阪市長橋下徹，或是前東京都知事石原慎太郎，以致於現今的小池百合子，在既有內閣制的框架下，除非能夠長期養成足以抗衡自民黨政治部隊，隨時可以投入解散後的國會改選，若要執政，別無他法，只能選擇在野大聯盟的方式。另一種可能，日本中央體制改為總統制，或許大都會的地方諸侯可以挾個人名氣與威望，直接挑戰大位，但體制改變的可能性很低，否則以目前日本在野黨幾乎四分五裂的情況下，日本政壇仍將是自民黨的天下。或許在野黨仍有執政的機會，除了執政黨有嚴重之執政疏失，或許在野黨需要一位當今的坂本龍馬，並找出不同陣營的桂小五郎、西鄉隆盛，並能夠再次促成當代的薩長同盟，否則在野黨仍將持續在野，而九零年代中期以來，日本選制變革企圖創造兩大政黨輪替的可能性，似乎仍有相當的距離，至今仍是一黨優勢體系的局面。

Phoca PDF

四、對臺灣相關制度的反思

反觀臺灣，自2008年的立法委員選舉開始，即採用了仿效日本的單一選區兩票並立制，同時席次減半至113席。此制度雖也選出了三屆的立委，但似乎同樣浮現了一些問題。這些問題是否與我們觀察到日本選舉與選制所產生的問題有所類似？

首先，單一選區（小選區）制容易造成得票率與席次比不對等的情況，這在台灣的選舉結果中也同樣出現。加上席次相對較少，此種「不比例性」的狀況更加嚴重，甚者，臺灣更多出了地區爭席次劃分的爭議。因此單一選區與選區劃分，加上席次有限，讓票票不等值的狀況更加難以解決。也同時由於這種不比例性，席次上的落差所造成代表性的失衡，將成為兩黨制不穩定的變數。其次，單一選區加上比例代表制的結果，在台灣是否如同日本一般，同樣出現民意代表素質降低，以及黨中央權力大增的隱憂的現象，由於在臺灣的政黨提名還有初選的關卡，因此相較於日本，不至於有類似情事的產生。不過，不分區的提名對象仍會陷入「代表性」大於「功能性」的窘境。

蔡英文總統近期拋出了憲法改革的議題，對於臺灣的選舉制度與中央政府體制的討論，也再度引起關注。而其中的爭議點，透過此次日本選舉的觀察，或許可以得到一些借鏡。目前對於中央體制的變革雖有不同於總統制而朝向內閣制的呼聲出現，但不同體制選項的背後的共識，就是排除目前的雙首長制，希望朝向單一首長的設計。但不同體制的選擇，在臺灣究竟會成就了什麼樣的政治工作者的野望？在此次的觀選中發現，若是採內閣制的精神，曾為一方之霸的地方首長，即便是六都的市長，若是沒有派系支撐，或是結盟的對象，即便個人魅力再大，也很難在內閣制之中，成為一國之首的可能。反倒是熟於縱橫捭闔型的政治人物，若加上派系的支撐，卻比較容易登上大位。而若是採總統制，有豐富地方執政經驗及個人魅力型政治人物則比較有機會複製選舉的旋風，取得人民的信任。也因此，日後修憲的討論過程中，除了體制選擇的公共分析，也同時蘊含著將產生什麼樣型態的領導人，當然也可以預知將成就了哪些人的野望。

不過，不同的制度選擇，比較不易完整判斷其產生結果的良窳優劣，倒是要結合不同體制與選制

Phoca PDF

，甚至是政黨的初選制度之間所能產生的共伴效應，才是更需要宏觀檢視比較制度的重要依據。

作者　郭國文　為政治工作者

本文已於2017.12.01刊登在nippon.com(https://www.nippon.com/hk/column/g00475/)，經作者同意授權轉載

Phoca PDF