

若干海外國家的政府體制：  
日本

2000 年 4 月 11 日

黃麗菁女士

立法會秘書處  
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道 3 號萬國寶通銀行大廈 5 樓

電話：(852) 2869 7735

圖文傳真：(852) 2525 0990

網址：<http://legco.gov.hk>

電子郵箱：[library@legco.gov.hk](mailto:library@legco.gov.hk)

# 目錄

	頁
<b>研究摘要</b>	
<b>第 1 部分 —— 引言</b>	<b>1</b>
背景	1
範圍	1
研究方法	1
<b>第 2 部 —— 一些基本資料</b>	<b>2</b>
<b>第 3 部 —— 國家元首</b>	<b>3</b>
天皇	3
繼任	3
職能及權力	3
<b>第 4 部 —— 行政機關</b>	<b>4</b>
首相	4
侯選人的甄選	4
委任	4
罷免／辭職	4
職能及權力	6
內閣	7
大臣	8
官僚架構 —— 高級公務人員	8
<b>第 5 部 —— 立法機關</b>	<b>9</b>
引言	9
眾議院	9
組成	9
選舉方法	9
解散	9
職能及權力	10
參議院	10
組成	10
選舉方法	11
解散	11
職能及權力	11
立法程序	12
表決時對於大多數的規定	12

立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

<b>第 6 部分 —— 行政機關與立法機關的關係</b>	<b>13</b>
大臣負責制	13
解散政府	13
立法提案	13
拖延立法	14
監察行政機關	14
法律基礎	14
質詢時間	14
委員會	14
審核公共開支	15
預算案的通過與修訂	15
<b>第 7 部分 —— 不同形式的政治參與</b>	<b>16</b>
政黨	16
法律監管機制	16
對政黨的資助	16
近期選舉制度的改革	16
以往的選舉制度	16
導致選舉改革的事件	17
現時的選舉制度	18
選舉結果	19
與政制改革有關的憲法修訂	20
<b>參考資料</b>	<b>22</b>

## 研究摘要

1. 日本是一個君主立憲的國家。國家元首是天皇，他基本上履行禮儀性的職能。在執行憲法所界定的有關國事的行為時，天皇必須徵詢內閣的意見及同意。
2. 政府的首長是首相。他是民選國會議員，並通常是多數黨的領袖。憲法賦予內閣行政權力，而內閣成員包括首相及其他大臣。內閣大臣最少有一半須為國會議員。
3. 國會由眾議院及參議院組成。兩議院的議員均由普選產生，眾議院議員及參議院議員的任期分別為 4 年及 6 年。
4. 憲法規定，內閣必須向國會集體負責。他們須就其部門的行為對國會作出交代。若果眾議院通過不信任議案，內閣必須集體辭職，除非首相解散眾議院。
5. 國會獲賦予立法權。法案可由內閣大臣或國會議員提出。
6. 國會透過各種途徑監察行政機關，當中包括質詢時間及專責委員會。國會並控制稅務及公共開支。
7. 日本沒有政黨法。政黨根據《政治資金規正法》接受政府的財政資助。
8. 1994 年日本修改眾議院的選舉制度，由多議席選區制改為單議席選區制與比例代表制的混合模式。
9. 修改《憲法》的程序規定，修正案必須經各議院議員三分之二以上贊成，並由全民公決決定。根據所得資料，日本自 1947 年至今並無修改《憲法》。

# 若干海外國家的政府體制：日本

## 第 1 部 —— 引言

### 1. 背景

1.1 政制事務委員會於 2000 年 1 月要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部研究若干海外國家的政府體制。

1.2 本部就政府體制的議題分別撰寫了 7 份研究報告 (RP03/99-00 至 RP09/99-00)。本報告是其中之一。

### 2. 範圍

2.1 經事務委員會同意，是項研究的範圍涵蓋

- 行政機關成員的選舉或委任；
- 立法機關成員的選舉或委任；
- 行政機關的選舉和委任；行政機關與立法機關之間在架構及運作上、正式和非正式的相互關係；及
- 政治參與的其他形式，例如全民投票、憲制議會或憲制會議、政黨等。

2.2 是項研究探討了美利堅合眾國(美國)、聯合王國(英國)、法蘭西共和國(法國)、德意志聯邦共和國(德國)、日本、新西蘭及新加坡共和國(新加坡)的政府體制。選取美國作為研究對象，原因是該國實行典型的總統制政府模式。選取英國是因為該國的執政內閣閣員全部為立法機關的成員。選取法國是因為該國的執政內閣閣員不得同時出任立法機關的成員。選取德國是因為該國容許但沒有規定執政內閣閣員須為立法機關的成員。選取日本、新西蘭及新加坡是因為該等國家近年曾對各自的選舉法例進行改革。

### 3. 研究方法

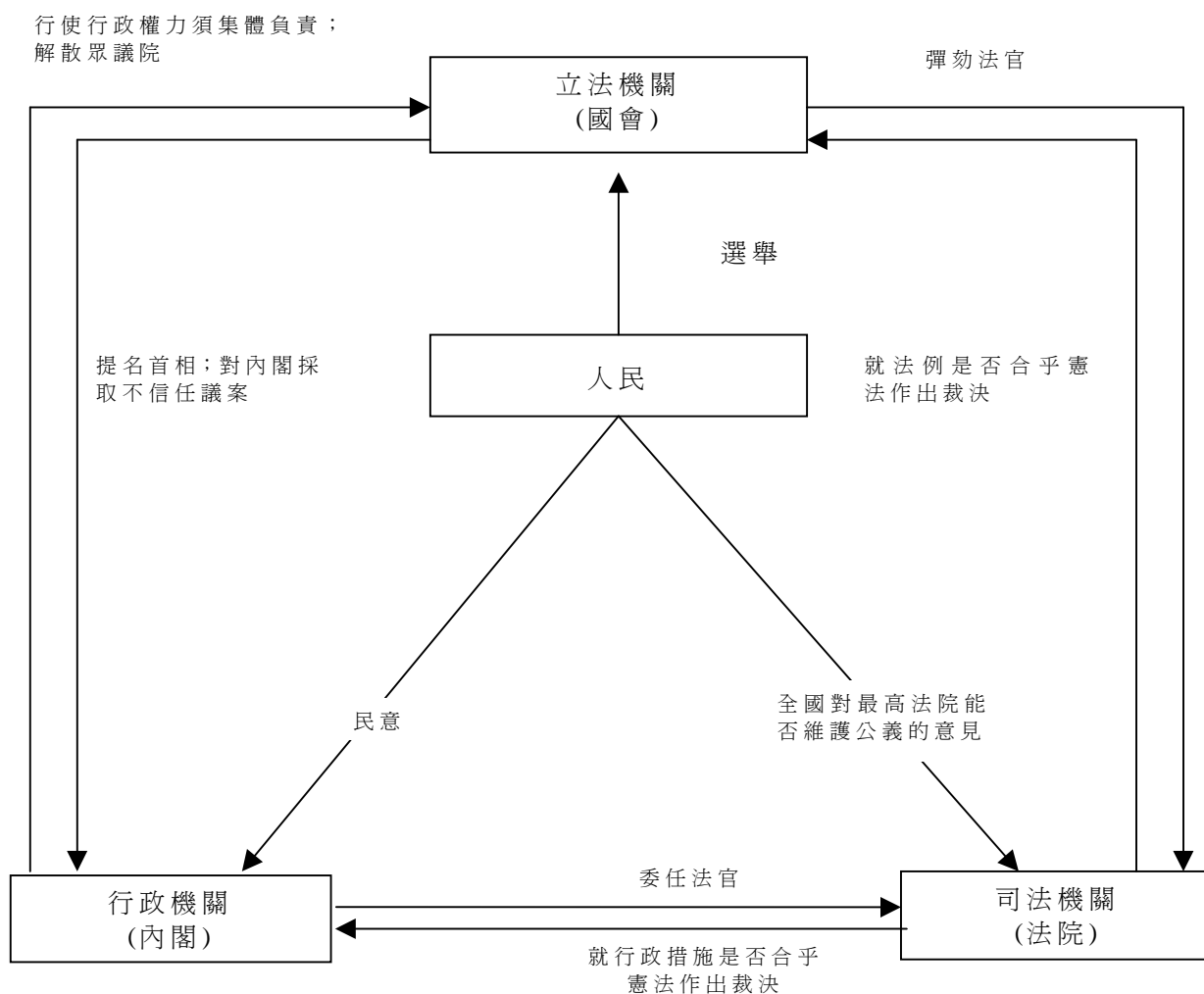
3.1 本報告的資料來自互聯網、政府報告及相關的參考資料。

## 第 2 部分 —— 一些基本資料

4.1 日本在 1999 年的人口為 1 億 2 700 萬。<sup>1</sup>在日本的國會制度下，政府首長(即首相)有別於國家元首(即天皇)。國家元首主要職能是舉行儀式，而政府首長則為內閣領袖，內閣成員包括立法機關議員。他們向立法機關負責。

4.2 《明治憲法》被 1947 年憲法(下稱“憲法”)所取代。《憲法》界定國會(即由眾議院和參議院組成的立法機關)、內閣及司法機構的職能和權力，以及人民的權利與義務等。圖 1 列出《憲法》規定的行政、立法及司法機關之間的關係。

圖 1 —— 行政、立法及司法機關的關係



資料來源：<http://www.jinjapan.org/>

<sup>1</sup> <http://www.stat.go.jp/english/15k2.htm>

---

---

## 第 3 部分 —— 國家元首

### 5. 天皇

5.1 日本的國家元首是天皇，在政策制訂過程中並不擔當任何活躍角色，他的角色主要是履行禮儀性的職能。《憲法》第 1 條指出，天皇是國家的象徵，而主權屬於人民。

#### 繼任

5.2 根據《憲法》第 2 條，皇位世襲，依國會(即眾議院和參議院)議決的《皇室典範》(Imperial House Law) 規定繼任人。

#### 職能及權力

5.3 根據《憲法》規定，天皇沒有管治權力<sup>2</sup>。在執行《憲法》界定的有關國事的行為時，他必須徵詢內閣的意見及得到其批准。

5.4 天皇擔當的主要職能包括：——

- 根據國會的提名任命首相及委任最高法院首席大法官；
- 任免國務大臣；
- 公布法例、內閣法令、條約及憲法修正案；
- 召集國會、解散眾議院及公告國會議員選舉；
- 認證大赦、減刑及免除刑罰執行；
- 認證條約、公約或其他外交文書；及
- 頒授勳銜及履行禮儀性的職能。

---

<sup>2</sup> 《憲法》第 4 條。

---

---

## 第 4 部分 —— 行政機關

6.1 《憲法》賦予內閣<sup>3</sup>行政權力，並賦予政府首長即首相特別的權力。

### 7. 首相

#### 候選人的甄選

7.1 首相必須為國會議員<sup>4</sup>，他通常是多數黨的領袖。

#### 委任

7.2 首相雖非由人民直接選出，但是經國會決議在國會議員中提名。他只要獲得兩議院簡單多數票便可獲選。若兩議院意見不一，或舉行兩議院協議會<sup>5</sup>仍未能取得一致意見時，或在眾議院作出提名決議後的 10 日內，(除國會休會期間)，參議院未作出提名決議時，即以眾議院之決議為國會決議。

7.3 在 1989 年曾發生兩議院在首相人選問題上意見不一致的情況，結果以眾議院的決議為準。

#### 罷免／辭職

7.4 《憲法》沒有規限首相的連任次數。然而，當眾議院通過不信任票或信任票遭否決，首相便必須在 10 天內解散眾議院，或與其內閣閣員一併請辭。

---

<sup>3</sup> 《憲法》第 65 條。

<sup>4</sup> 《憲法》第 67 條。

<sup>5</sup> 兩議院協議會包括來自兩議院的議員，旨在討論兩議院不能取得一致意見的事宜。



7.5 在 1993 年，眾議院通過不信任議案，首相於當日解散眾議院。

7.6 由 1955 至 1993 年間，日本的首相人選經常更換。他們離任的原因不是因為眾議院通過不信任議案，而是由於黨內派系紛爭、首相領導的黨派在大選表現差勁及政治醜聞。表 1 列出日本首相人選經常更換的原因。

**表 1 —— 1955-1993 年期間歷任首相離任的原因**

首相	年份	原因
鳩山一郎	1956	黨內紛爭
石橋湛山	1957	健康欠佳
岸信介	1960	黨內紛爭
池田勇人	1964	健康欠佳
佐藤榮作	1972	因黨的壓力下台
田中角榮	1974	因醜聞被迫辭職
三木武夫	1976	黨在眾議院選舉中表現強差人意
福田赳夫	1978	黨內紛爭
大平正芳	1980	死於任內
鈴木善幸	1982	黨內紛爭
中曾根康弘	1987	自願下台
竹下登	1989	因醜聞被迫辭職
宇野宗佑	1989	黨在參議院選舉中表現強差人意
海部俊樹	1991	黨內紛爭
宮澤喜一	1993	黨在眾議院選舉中落敗

資料來源： Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies*, 1995, p.149.

---

---

## 職能及權力

7.7 以下是《憲法》賦予首相的主要職能和權力：

- 任命及罷免其他大臣；
- 向國會提交法案、匯報國家事務及外交關係；
- 控制和監管政府各行政部門；
- 連署政令及法律；
- 訂定國會選舉及國會會議的日期；及
- 如要起訴其他大臣，需首相作出批准。

7.8 內閣法例訂明首相有權決定有關政策事宜的管轄範疇，並可暫緩執行政令，等候內閣採取行動。

7.9 首相的權力一直受到派系高度分化的黨結構所削弱<sup>6</sup>。從內閣閣員選舉方面可見一斑。

7.10 雖然《憲法》授權首相任命閣員，但實際上自 1968 年起<sup>7</sup>，閣員的職位是粗略按照國會內執政自由民主黨(自民黨)中各派系力量的比例而分配。每個派系委任的人士往往是由該派系的領袖挑選，而非由首相選出來。因此，他們並不太關注對首相效忠的問題。這種“公平分配”的規則削弱了首相可發揮的權力。

7.11 然而，首相仍是大權在握，原因是《憲法》賦予首相解散眾議院的實權。首相可運用這項權力與反對黨周旋。以 1983 年為例，反對黨當時由於還未準備好大選，首相中曾根康弘遂威脅要在當年舉行眾議院選舉，因而成功打破他們對國會的杯葛。

---

<sup>6</sup> 舉例而言，自民黨的特色是黨內派系組織嚴密。這些派系並非一盆散沙。相反，他們是正式的政治實體，設有總部，並定期開會；他們的成員名單廣為人知，且架構完備、黨紀嚴明。

<sup>7</sup> Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies*, 1995. Hayao, *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, University of Pittsburgh Press, 1993.

---

## 8. 內閣

8.1 《憲法》第 66 條指出，內閣成員包括首相及其他法律規定的國務大臣。根據《內閣法》第 2 條，首相可委任不超過 20 名國務大臣，截至 2000 年 2 月，共有 18 名內閣大臣。

### 侯選人的甄選

8.2 《憲法》第 68 條規定，內閣大臣中最少有半數由國會議員選任，其餘可以任由首相挑選。

8.3 按慣例，內閣大臣幾全是國會議員。他們大部分是已連任六至七次以上的眾議院議員，小部分則是已連任兩至三次以上的參議院議員。

### 任命/罷免

8.4 大臣由首相任免。眾議院可對內閣通過不信任議案而將之罷免。

### 職能及權力

8.5 根據《憲法》，內閣的主要職能為：

- 誠實執行法律；
- 總理國務；
- 締結條約，以及須在事前或事後獲得國會的承認；
- 按照法律規定的準則，掌管有關官吏的事務；
- 編制並向國會提出預算案；
- 為實施《憲法》及法律的規定而制定內閣法令；
- 決定大赦、減刑或免除刑罰執行。

8.6 當國會任何一個議院有四分之一或以上的議員提出要求，內閣可以召開國會特別會議。

8.7 內閣會議屬閉門會議，但內閣秘書長通常會向報界發布內閣聲明。按慣例，內閣程序的詳情是保密的。

## 9. 大臣

9.1 《憲法》第 68 條授權首相任免國務大臣，首相可運用這項權力罷免與他意見分歧的大臣。

9.2 大臣可分為負責若干部門或機構的掌管部門大臣或不掌管部門大臣。不掌管部門大臣一般是純粹的政治任命，沒有具體行政職務。兩者都稱為國務大臣。

9.3 《憲法》第 75 條規定，在職國務大臣，如無首相的同意，不受公訴。

## 10 官僚架構 —— 高級公務人員

10.1 每個部門或機構均由首相任命的國務大臣掌管，而每個國務大臣之下是次官，次官是有關部門或機構的最高層公務員。次官監察多個局及一個秘書處，而每個局及秘書處均有一個局長。

10.2 日本官僚架構強大的原因有二。首先，大臣經常更替，平均來說，每名大臣的在任時間少於一年<sup>8</sup>。大臣經常更替，意味在任短暫的大臣，大抵上依賴性質穩定的公務員的意見。據觀察所得<sup>9</sup>，次官(即每個政府部門最高層的公務員)而非大臣負責部門內的政策協調工作。所有部門的次官每周開會討論政策事宜。這些每周例會成為部門之間主要的政策協調場地。

10.3 其次是差不多所有公務員在其公務生涯中只服務於某一個部門，部門與部門之間的人事調動只偶爾出現。這種模式加強公務員對部門(而非對內閣)的忠誠程度。此外，每名國會議員只獲得 3 名私人助理。這種有限的人力支援使國會議員難有足夠資源獨力草擬法案，因此極為依賴官僚架構之助。

<sup>8</sup> Elgie, Robert, *Political Leadership in Liberal Democracies*, 1995, p. 155.

<sup>9</sup> Ibid.

---

---

## 第 5 部分 —— 立法機關

### 11. 引言

11.1 日本的國會制度與英國頗為相似。日本的立法機關即國會(稱為 Diet)，“是最高國家權力機關”(《憲法》第 41 條)。國會由眾議院和參議院組成。

11.2 國會議員不能在參眾兩院均有議席，不能同時在政府或本地公共實體中擔任公職，亦不准成為公營機構的行政人員或僱員。至於首相或國務大臣等在法例上有所列明的職位，則屬例外。

### 12. 眾議院

#### 組成

12.1 眾議院由 500 名民選議員組成。

#### 選舉方法

12.2 眾議院的議員透過普選產生；選民的年齡資格為 20 歲，而候選人的年齡資格為 25 歲。

12.3 議員任期為 4 年。1994 年前，眾議院 511 名議員均來自多議席的選區，每一區平均選出有 4 至 5 名議員。根據 1994 年的選舉改革，議員人數減至 500 名。在這 500 名中，有 300 名來自新的單議席選區，其餘 200 名經比例代表制選出，即每黨可按照其整體得票率而獲取議席。

#### 解散

12.4 根據《憲法》第 7 條，天皇可按照內閣的意見及獲得其同意下，隨時解散眾議院。

12.5 只有眾議院才可被解散。這是首相的撒手鐮，因為他不單可借此改變執政黨與反對黨之間的平衡，還可平衡執政黨內各派系之間的勢力。

---

---

## 職能及權力

12.6 根據《憲法》，眾議院的地位至高無上，眾議院擔當的職能，摘要如下：

- 提出議案；
- 提名首相；
- 承認條約；
- 審核及批准預算案；
- 提供管治人才；及
- 調查國政。

12.7 《憲法》亦授權眾議院對內閣通過不信任議案及信任議案(第 69 條)、提出憲法修正案(第 96 條)及組成彈劾法院審判法官(第 64 及 78 條)。

12.8 在立法和預算案方面，眾議院的議決凌駕參議院。《憲法》第 60 條規定，預算案須先提交眾議院。按慣例，一切重要法案亦先須提交眾議院。

12.9 眾議院亦可凌駕參議院的決定。《憲法》規定此等具凌駕性的議決若要有效，眾議院必須得到出席投票議員三分之二的同意。若參議院拒絕通過一項法案，眾議院亦可透過再次通過該法案而凌駕參議院的議決。

## **13. 參議院**

### 組成

13.1 參議院共 252 位議員。

---

---

## 選舉方法

13.2 參議院議員是由全民普選產生。他們是在國家及縣級的層面獲選的。100 名議員選自全國，其餘 152 名則選自 47 個縣<sup>10</sup>，每個縣自成一個選區。選民的年齡要求為 20 歲，而候選人的年齡要求則為 30 歲。

13.3 議員的任期為 6 年，半數每隔 3 年改選一次。每名選民可投兩票，1 票是比例代表制，1 票是選民所屬的選區。

## 解散

13.4 參議院不能被解散。當眾議院解散時，參議院同時閉會<sup>11</sup>。但在國家有緊急需要時，內閣可以召開參議院會議。惟所採取的措施僅屬臨時性質，如在下屆國會會期開始後 10 天之內不能得到眾議院的同意，該項措施便告無效。

## 職能及權力

13.5 《憲制》亦賦予參議院動議法案及通過成為法律的權力。參議院可進行有關國政的調查，併得為此要求證人出席、提供證供及紀錄。

13.6 《憲法》規定，在下列事項眾議院的決議凌駕參議院：

- 倘兩議院就擬議法案意見不一致；
- 提名首相；
- 審議預算案；
- 對內閣提交信任或不信任議案。

13.7 雖然《憲法》規定，眾議院只要三分之二議員贊成，其決議可凌駕參議院，但實際上這情況甚少發生。這是因為政府在眾議院中從未能取得足夠(三分之二大多數)的議席。

---

<sup>10</sup> 縣按其人口比例獲分配議席；每一縣約可獲分配 2 至 8 個議席。

<sup>11</sup> 《憲法》第 54 條。

---

---

## 14. 立法程序

14.1 對預算案或其他重要法案或條約有所影響的法案，通常先提交眾議院。一般來說，法案獲兩議院通過即成為法律。

14.2 倘眾議院通過的法案遭參議院修訂，該法案便會回送眾議院重新考慮。若眾議院同意有關的修正案，該法案便成為法律。

14.3 倘兩議院對某項法案的內容意見不一，兩議院可召開兩議院協議會。兩議院協議會共有 20 名成員，參、眾議院議員各佔一半。兩議院協議會的決議必須獲出席會議的兩院議員各最少有三分之二同意。兩議院協議會最後達成的妥協方案，兩議院均不可進一步修訂。倘召開兩議院協議會後仍未能達成協議，眾議院的決定便成為國會的決定。

## 15. 表決時對於大多數的規定

15.1 在任何一個議院或委員會，一切事務由出席的大多數議員贊成決定，除非《憲法》另有規定。倘投票結果不分勝負，由議長或主席或委員長投決定性的一票。

15.2 倘參議院不同意眾議院通過的法案，該法案須送回眾議院。如該法案獲得眾議院出席議員三分之二以上支持通過時，即成為法律。這項規定同樣適用於當參議院收到法案後 60 天內不作任何行動的時候。

15.3 根據《憲法》規定，倘兩院在預算案、條約或提名首相方面意見不一致，亦以眾議院的意見為依歸。



---

---

## 第 6 部分 —— 行政機關與立法機關的關係

### 16. 大臣負責制

16.1 《憲法》第 66 條訂明內閣對國會負集體責任。因此內閣所作決定必須一致，並須向國會負責。倘內閣大臣拒絕接受內閣的決定，便須辭職，否則首相會將他撤換。

### 17. 解散政府

17.1 當眾議院通過不信任議案或信任議案遭否決時，內閣必須全體辭職，除非首相於 10 天內解散眾議院。

17.2 倘眾議院議員有意對內閣提出信任或不信任議案，他須把決議擬本連同理據提交眾議院議長，該決議擬本須獲最少 50 名議員的簽署。

17.3 提出不信任議案的情況很罕有，這是由於自民黨自 1955 年起一直輕易在眾議院中取得大多數議席。1993 年曾通過一次不信任議案，原因是當時的首相未能推行政治改革，因而受到猛烈評擊。內閣沒有全體辭職，但卻解散眾議院及進行大選，藉此要求國民投內閣信任一票。

### 18. 立法提案

18.1 參眾兩院的議員均可提出法案，他們須向所屬議院的議長或主席提交草案。提出法案的議員須取得 20 名眾議院議員附議，或 10 名參議院議員附議。

18.2 首相可向參眾兩院提案。常務委員會或特別委員會亦可就其職權範圍的事項，向所屬的議院議長提交法案。

18.3 大多數的法案均無經修訂或只稍作修訂便可通過<sup>12</sup>，這是因按照慣例，多數黨通常在提出法案前先與反對黨商議。

---

<sup>12</sup> Hayao, Kenji, *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, University of Pittsburgh Press, 1993, p.132.

---

## 19. 拖延立法

19.1 國會每年召開及舉行會議的會期共 150 天<sup>13</sup>，倘一項法案未能在某一會期內通過，便須在下屆會期以新法案形式重新提出，除非反對黨同意該法案繼續在下屆會期審議。

19.2 反對黨在法案提交立法機關方面具有相當影響力，內閣的法案是透過議院運營委員會提出。議院運營委員會由轄下的行政委員會負責管理，該委員會由各主要政黨，包括反對黨的代表組成。儘管名義上，只有眾議院議長有權將法案轉付相關的委員會，但實際上是由議院運營委員會作此決定。倘議院運營委員會未能就法案應轉付哪個委員會，或轉付的日期達成共識，有關法案將押後審議。這種安排可令反對黨有機會延遲討論他們所反對的法案。

## 20. 監察行政機關

### 法律基礎

20.1 《憲法》賦予國會監察國家事務的權力。

### 質詢時間

20.2 兩議院議員可以口頭或書面方式向內閣提出質詢，內閣必須於接獲質詢的 7 天內答覆。倘不能在該期限內答覆，內閣必須交代理由及答覆日期。倘質詢是有關緊急事項，在獲得議院批准後，議員可提出口頭質詢。

### 委員會

20.3 兩議院均可就國政進行調查，亦可要求證人出席、提供證供及紀錄。這些調查通常於委員會會議進行。

20.4 根據規例，委員會會議屬閉門會議。但委員會必須就某些事項，如預算案、重要的稅務法案及涉及重大公眾利益的法案進行公開聆訊。委員會主席可行使酌情權，容許報章、電台、電視台及其他媒介的人員旁聽會議。

---

<sup>13</sup> [http://www.shugiin.go.jp/top\\_e/guide.htm](http://www.shugiin.go.jp/top_e/guide.htm).

20.5 每名國會議員必須最少參加一個常務委員會。每個委員會的名額，是根據政黨或政治團體在議院所佔議席多寡分配，但他們須經政黨或政治團體的推薦後，才獲議院議長或主席提名參加<sup>14</sup>。

## 21. 審核公共開支

### 預算案的通過及修訂

21.1 預算案只能由內閣提出，並須先提交眾議院，然後轉付預算委員會討論。預算委員會為擁有最多成員的委員會，委員會可要求首相及其他國務大臣出席會議。

21.2 議員如欲就預算案提出修正案，必須取得眾議院最少 50 名議員的附議或參議院最少 20 名議員的附議。

21.3 須注意的是，眾議院對有關預算案事宜有最終決定權。如參議院對預算案的決議與眾議院意見不一，且無法達成共識，即以眾議院的決議為國會的決議。倘眾議院把通過的預算案送交參議院後 30 天內(扣除休會時間)，參議院仍未能作出決議，該預算案便正式成為國家預算案。

21.4 過去數十年，自民黨一直在眾議院保持大多數議席，因此要通過法案困難不大。然而，在 1987 年，反對黨在眾議院預算委員會中持多數票，他們要求政府把該黨的建議納入預算案之內，並威脅政府，倘要求不獲接納，便會動議重新草擬預算案或杯葛預算案的討論。這威脅湊效的原因，是因為任何延誤將嚴重影響首相原定訪問美國的行程。是次訪問對日本政府十分重要，他們須藉此向美國國會展示日本在舒緩日美不平衡貿易所採取的措施。最後反對黨的要求獲納入預算案中。

---

<sup>14</sup> <http://www.shugiin.go.jp/guide/committe.htm>.

---

---

## 第 7 部分 —— 不同形式的政治參與

### 22. 政黨

#### 法律監管機制

22.1 日本並無政黨法例以界定政黨的基本職能、在政府架構中的地位及其組織架構，本研究文件唯一可找到的有關法律資料是《政治資金規正法》(Political Funds Control Law)。

#### 對政黨的資助

22.2 《政治資金規正法》為執政黨及反對黨接受政府財政資助而訂下的基本法規。根據該法例，擁有 5 名或以上國會議員，或在全民投票中取得總票數 2% 的政黨，將獲界定為政治團體。倘政治團體符合這些規定，將有權獲得政府的資助。

22.3 訂立《政治資金規正法》的目的是防止貪污。政府相信導致貪污的原因，有可能是政黨缺乏政府撥款資助其活動。在政府的資助下，政客便無須被迫從事非法籌款活動。日本政府在 1995 年首次向政黨提供資助，8 個政黨共獲得 302 億日圓（即 20.7 億港元<sup>15</sup>）的資助，佔政黨總收入的三分之一至三分之二<sup>16</sup>。

### 23. 近期選舉制度的改革

#### 以往的選舉制度

23.1 截至 1993 年，過去 50 年來日本一直以多議席選區制選舉眾議院的議員。根據舊制度，全國分為 130 個選區，共選出 511 名眾議院議員。每個選區可取得的議席約為 2 至 6 個（只有一個議席的奄美群島選區除外）。

---

<sup>15</sup> 根據政府統計處【香港統計月刊】(2000 年 2 月)第 117 頁，1999 年的平均日圓兌換率為 68.5 港元對 1,000 日圓。

<sup>16</sup> Sachsenroder, Wolfgang and Frings, Ulrike E., *Political Party Systems and Democratic Development in East and Southeast Asia*, Aldershot: Ashgate, 1998.

23.2 根據多議席選區制，每個政黨均有機會贏取超過一個議席。有鑒於此，一些大政黨(如自民黨)會派出超過一名候選人在同一選區參選，因而出現隸屬同一政黨的候選人在相同選區互相競爭的情況。這樣將加劇黨內派系間的政治紛爭及增加競選活動的經費，這是因為如屬同一政黨的候選人，單以政策事項作競選策略成效不大。因此，選舉的真正對手來自同一政黨的候選人，反對黨則可以不同的政見吸引選民，所以，反對黨通常能在同一選區贏取一個議席。

23.3 日本選舉是一場昂貴的金錢競賽，候選人須花大量金錢在選舉期內建立及維持支持個人的團體。一般政客約有 50 至 80 個這類的支持團體。

23.4 由於缺乏政府資助，個別候選人及其黨派的籌款活動逐步擴大，繼而進一步增加選舉活動的經費。在八十年代及九十年代初，一連串涉及著名政治人物的政治醜聞被揭發<sup>17</sup>，市民遂要求政府推行政治改革。

#### 導致選舉改革的事件

23.5 當時的民意認為“金錢政治”泛濫的主要原因，是由於選舉制度助長了自民黨內派系的激烈競爭<sup>18</sup>。他們渴望改革選舉制度，但自民黨內部對此事意見分歧，當時的首相宮澤喜一，未能提出一個為反對黨及自民黨各派系均能接受的建議。自民黨內無法取得共識日益明顯，反對黨於是決定對宮澤喜一的政府提出不信任議案。

23.6 不信任議案於 1993 年 6 月 18 日以 255 票對 220 票獲通過<sup>19</sup>，其中 40 名自民黨成員支持議案，18 名議員在表決時缺席。鑒於《憲法》規定倘眾議院通過不信任議案，如 10 天內不解散眾議院，內閣必須辭職<sup>20</sup>。結果，宮澤喜一在不信任議案獲通過當天解散眾議院，並提出進行大選。

---

<sup>17</sup> 醜聞是有關著名政客非法或不正當收取商業機構的金錢。

<sup>18</sup> Kohno, Masaru, *Japan's Postwar Party Politics*, Princeton University Press, 1997, p. 137.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 139.

<sup>20</sup> 《憲法》第 69 條。

---

23.7 在大選舉行前，55 名自民黨的黨員退黨，另組兩個新的政黨。大選於 1993 年 7 月 18 日舉行，沒有政黨取得大多數議席。1993 年 7 月 28 日聯盟政府成立，新首相細川戶熙答應改革選舉制度。

23.8 聯盟政府在 1994 年通過眾議院新選舉改革法案。

### 現時的選舉制度

23.9 1994 年的選舉改革作出以下修訂：

a. 選舉制度

1. 由多議席選區制改為單議席選區制及按比例代表制分配議席的混合模式。
2. 眾議院的議席減至 500，其中 300 席由單議席選區制選出，200 席透過比例代表制產生。比例代表制的代表基礎分為 11 個區，政黨如最少取得 2% 的票數，便有資格取得比例代表制的一個議席。
3. 每名選民可投兩票，一票是投予單議席選區制的候選人，而另一票則投予整個區域的候選政黨。
4. 根據新制度，獲取最多票數的候選人將在單議席選區制中當選。其餘 200 個比例代表制的議席，則按政黨取得的票數分配議席。
5. 任何年滿 25 歲或以上的人士均可參加單議席選區制的選舉。如以比例代表制參選，候選人則須加入政黨。一名候選人可同時在單議席選區制及比例代表制中參選。這令候選人即使敗於其中一項選舉，仍可贏得議席。
6. 有關當局將成立一個獨立組織，負責劃分新的選區分界。

---

---

b. 政治捐款

1. 所有超逾 50,000 日圓(即 3,425 港元)的政治捐款均須公開申報，任何政客倘被裁定貪污罪，將被禁止再擔任公職。
2. 個別政客獲准從每間商業機構收取的捐款額為每年 500,000 日圓(即 34,250 港元)，惟有關規定將於 5 年後廢除。
3. 限制收取商業機構捐款的差額將由政府根據《政治資金規正法》補助。

c. 競選活動

1. 只許派發及張貼若干類別的單張和海報。

23.10 這種選舉制度是經各政治黨派妥協後產生。自民黨認為單議席選區制對他們較為有利，但規模較小的政黨希望採用比例代表制，這可使不同的政見得以在國會表達。妥協後產生的制度是結合單議席選區制和比例代表制。

### 選舉結果

23.11 根據新選舉制度進行的首次眾議院大選，於 1996 年 10 月 20 日舉行。選舉結果證實自民黨及小規模政黨的信念。自民黨在單議席選區中大勝，取得議席較選舉前多 28 個，而小規模政黨則在比例代表制中表現較佳。

表 2 —— 根據新選舉制度進行的大選前後各政黨在眾議院的勢力

政黨	在單議席選區中贏取的議席	以比例代表制中贏取的議席	贏取的議席總數	選舉前所佔議席數目
自民黨	169	70	239	211
新前線黨	96	60	156	160
日本民主黨	17	35	52	52
日本共產黨	2	24	26	15
社會民主黨	4	11	15	30
新黨先驅黨	2	0	2	9
其他	1	0	1	6
獨立人士	9	0	9	10
空缺				18
總人數	300	200	500	511

資料來源：

1. <http://210.235.30.41/stat/stats/03PLT21.html>
2. <http://210.235.30.41/trends96/honbun/tj961004.html>

## 24. 與政制改革有關的憲法修訂

24.1 《憲法》第 96 條規定修訂憲法的程序，內容如下：

“本憲法的修訂，必須經各議院全體議員三分之二以上贊成，由國會創議，向國民提出，併得其承認。此種承認，必須在特別國民投票或國會規定的選舉時進行投票，必須獲得半數以上贊成。

憲法的修訂在經過前項承認後，天皇立即以國民的名義頒布，修訂成為本憲法的組成部分之。”



24.2 修憲程序訂明如下：

- 國會議員提出修訂建議；
- 修正案須最少取得兩院各三分之二的議員同意；
- 修正案須經由全民投票予以通過；
- 修正案須在全民投票中取得大多數票贊成；
- 最後，修正案由天皇正式頒布成為憲法。

24.3 根據取得的資料，日本在過去數十年來從未提出修訂憲法。

---

---

## 參考資料

### 書本及文獻

1. Census and Statistics Department, *Hong Kong Monthly Digest of Statistics*, February 2000.
2. Charlton, Sue Ellen M., *Comparing Asian Politics. India, China and Japan*, Westview Press, 1997.
3. Dean, Meryll, *Japanese Legal System: Text and Materials*, Cavendish Publishing Ltd, 1997.
4. Elgie, Robert, *Political Leadership in Liberal Democracies*, London: Macmillan Press Ltd, 1995.
5. Hassell, Graham and Saunders, Cheryl, *The People's Representatives*, Allen & Unwin, 1997.
6. Hayao, Kenji, *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, University of Pittsburgh Press, 1993.
7. Hoye, Timothy, *Japanese Politics. Fixed and Floating Worlds*, Prentice-Hall Inc., 1999.
8. Kishimoto, Kōichi, *Politics in Modern Japan. Development and Organization*, Japan Echo Inc. 1988, Third Edition..
9. Kohno, Masaru, *Japan's Postwar Party Politics*, Princeton University Press, 1997.
10. Madex, Robert L., *Constitutions of the World*, 1996.
11. Nakano, Minoru, *The Policy-Making Process in Contemporary Japan*, Macmillan Press Ltd, 1997.
12. Richardson, Bradley, *Japanese Democracy. Power, Coordination, and Performance*, Yale University Press, 1997.
13. Sachsenroder, Wolfgang and Frings, Ulrike E., *Political Party Systems and Democratic Development in East and Southeast Asia*, Aldershot: Ashgate, 1998.
14. Schlesinger, Jacob M., *Shadow Shoguns. The Rise and Fall of Japan's Postwar Political Machine*, Simon & Shuster, 1997.

- 
15. Takayuki, Sakamoto, 'Explaining Electoral Reform: Japan versus Italy and New Zealand, *Party Politics*, Vol. 5, No.4, 1999.
  16. The House of Councillors, *The National Diet of Japan*, 1998.

### 網址

1. <http://gallux.gallaudet.edu/~dpenna/Japan.html>.
2. <http://www.fas.org/man/crs/94-045.htm>.
3. <http://210.235.30.41/trends86/honbun/tj961004.html>.
4. <http://www.somucho.go.jp/>
5. <http://www.jinjapan.org/kidsweb/japan/j.html>.
6. <http://www.shugiin.go.jp/guide/diagram.htm>.
7. [http://www.geocities.com/~watanabe\\_ken/election.html](http://www.geocities.com/~watanabe_ken/election.html).
8. <http://210.235.30.41/stat/stats/03OLT21.html>.
9. <http://www.unf.edu/groups/jsr/article2.html>
10. [http://www.shugiin.go.jp/top\\_e/guide.htm](http://www.shugiin.go.jp/top_e/guide.htm)
11. <http://www.shugiin.go.jp/guide/committe.htm>