

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 日本自民黨的候選人選拔制度及政黨凝聚力

doi:10.30390/ISC.199206\_31(6).0003

問題與研究, 31(6), 1992

Wenti Yu Yanjiu, 31(6), 1992

作者/Author：何思因

頁數/Page：42-52

出版日期/Publication Date：1992/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199206\\_31\(6\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199206_31(6).0003)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 日本自民黨的候選人選拔制度及政黨凝聚力\*

何思因

(國際關係研究中心副研究員)

本文以比較政治的觀點研究日本自由民主黨(以下簡稱自民黨)的候選人選拔制度以及國會中自民黨的凝聚力。本研究所以只限於自民黨主要有兩個原因：第一、在第二次世界大戰結束後，日本即由自民黨的前身(自由黨及民主黨)及自民黨長期執政(一九五五年，自由黨及民主黨合併成爲自由民主黨)。①研究自民黨，而非其他在野黨，候選人的選拔制度能讓我們對日本政治有最深刻的了解。第二、美、英兩國的政黨體系都是兩大黨之間的競爭，並且兩黨交互執政。但日本的政黨體系却是一黨長期獨大，其政黨運作的動態和英、美兩國的政黨完全不同。②在日本，政黨間的競爭遠不如自民黨內的派系競爭來得重要。研究自民黨候選人的選拔制度及國會政黨的凝聚力才足以和美、英兩國主要政黨的選拔制度及國會政黨做一比較。

## 一、日本自民黨的候選人選拔制度

自民黨的候選人選拔制度和兩個結構性因素有關：第一是日本的選舉制度，第二是自民黨黨內的派系運作。我們詳述於後。

\*作者不諳日文，對日本問題更沒有專精研究。但幸運的是在本文寫作過程中，我得到兩位同事的大力相助，他們是真正的日本問題專家。邱榮金先生替我找到我所需的許多日文的原始資料，並將之譯寫成中文，本文中許多觀察是從這些資料得來的。邱先生對我要求的資料，不厭其煩的提供、翻譯、解釋，我在此深表謝意。張隆義先生研究日本問題多年，他慷慨地和我分享了他長期研究的心得。我對他也深爲感謝。

註① 日本戰後歷年衆議院大選，各政黨的得票率，可見日本統計年鑑(首相辦公室)，各期。英文來源可見 Bradley M. Richardson and Scott C. Flanagan, *Politics in Japan* (New York: Harper Collins, 1984), p. 76. 以及 Gerald L. Curtis, *The Japanese Way of Politics* (New York: Columbia University Press, 1989), p. 199.

註② Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems* (New York: Cambridge University Press, 1984), pp. 185-200.

日本的選舉制度。日本的選舉制度可概稱為「單記—不可轉讓—多席次選區」(Single Non-Transferable Vote, Multi-Member District, 因中文譯名冗長，以下提及這種選舉制度時，均以英文縮寫稱之，SNTV-MMD)的選舉制度。以下略作解釋。「單記」是指每個選民只能投一票；「不可轉讓」是指政黨所屬候選人的選票如果超過了當選所需票數，其超過的票數也不能轉讓給同黨的其餘候選人；多席次選區是指每一選區可產生一個以上的席次。由得票最多的幾位候選人當選。現在日本眾議員選舉有一百三十個選區，每個選區的席次為三至五人。眾議院的席次超過五百。因為日本實施內閣制。由眾議院多數黨黨魁出任總理（首相），參議院在憲政設計上多半只有橡皮圖章的功能，因此以下所說的選舉皆指眾院選舉。

在這個選舉制度之下，對較

日本自民黨的候選人選拔制度及政黨凝聚力

表 1 過度提名、配票不平均、不足提名對席次之影響 (1980年眾院選舉)

A. 不足提名之例證：東京，第八選區，應選3席			
深谷隆司	(自民黨)	76,254	} 當選
鳩山邦矢	(自民黨)	70,866	
金子滿弘	(共產黨)	46,208	
中川嘉實	(公明黨)	45,209	
佐藤祐次	(社會黨)	16,476	
合計		254,833	
B. 配票不均之例證：新潟，第四選區，應選3席			
白川勝彦	(自民黨)	67,549	} 當選
高鳥修	(自民黨)	65,434	
不島喜兵衛	(社會黨)	57,261	
塚田徹	(自民黨)	53,886	
須藤友三郎	(共產黨)	7,089	
合計		251,219	
C. 過度提名之例證：大分，第一選區，應選4席			
村上勇	(自民黨)	104,522	} 當選
羽田野忠文	(自民黨)	86,255	
畑英次郎	(自民黨)	72,093	
不下敬之助	(民社黨)	70,206	
村山富市	(社會黨)	69,466	
本鄉公威	(社會黨)	65,081	
浜田絃一	(共產黨)	11,450	
合計		479,073	

資料來源：Bernard Grofman and Arend Lijphart, *Electoral Laws and Their Political Consequences* (New York: Agathon Press, Inc., 1986), p. 160.

原始資料來源：朝日年鑑 (東京：朝日新聞社，1981)，pp. 236~239.

作者謝謝國研中心助理研究員邱榮金先生將本表人名從英文譯成日文，再譯成中文。

小政黨在提名選舉上的限制也較小，這是因為小的政黨可以採取一個簡單但是十分穩當的提名策略：在每一個選區，只提名一個人，然後要求選民支持該黨這個唯一的候選人，以集中選票獲得一席。但這個選舉制度對大黨的限制就大了，這是因為「不可轉讓」原則使得候選人超過當選門檻的得票數都不能轉讓給同黨別的候選人，這些超過的選票都是浪費的。大黨要傷腦筋的第一個問題是其必需有足够的組織動員力量，能够把票源有效分配，以求在每個選區中有較多候選人能當選。大黨要傷腦筋的第二個問題是要怎樣提名適當的人數：大黨提名人數既不能太多，以免過度提名使同黨候選人相互競爭，個人得票減少，反而讓其他黨的候選人出線，但大黨提名名額也不能太少，以免不足提名使選票過於集中，這些浪費的選票說不定可以多選出一席。我們以下舉例說明。（見前頁表一）

在這個表的A部份，我們可以看到自民黨得到一四七、一二〇票，如果自民黨能再多提名一人，三人均分選票，則每人能得四九、〇四〇票，足以包辦該選區的三個席位。在B部份，自民黨共得了一八六、八六九票，但是票數分配不均，因此只得兩席，如果票數能平均分配的話，每人可得六二、二八九票，足以囊括三席。在C部份，過度提名的是社會黨——日本最大的反對黨，如果該黨只提名一人，則可輕易獲得一席，過度提名的結果使得該黨連一席都得不到。

對大黨而言，過度提名很可能會使原來穩得的席次因票分散而失去，其風險較不足提名高得多；因此自民黨在提名策略上傾向保守，寧可不足，不可過度。我們從表二可看出自民黨這種保守的提名策略。

從表二我們看出自民黨在總得票率降低的情況下（G欄），採取了保守的提名策略（F欄，不足額提名的程度逐漸增加），以求集中選票（E欄，提名的獲勝率有增加的趨勢），維持第一大黨執政的地位（比較D欄及B欄）。從這種保守的提名策略，我們可以推論自民

表 2. 自民黨在戰後衆院選舉的表現（1958~1990年）

A. 選舉日期	B. 應選人數	C. 自民黨 提名人數	D. 自民黨 當選人數	E. 當選人數提名人數 之比例D/C%	F. 提名人數應選人 數之比例C/B%	G. 自民黨得 票率%
1958. 5.22	467	413	287	69.49	88.43	57.8
1960.11.20	467	399	296	74.18	85.44	57.6
1963.11.21	467	359	283	78.83	76.87	54.7
1967. 1.29	486	342	277	80.99	70.37	48.8
1969.12.27	486	328	288	87.80	67.49	47.6
1972.12.10	491	339	271	79.94	69.04	46.8
1976.12. 5	511	320	257	80.31	62.62	41.8
1979.10. 7	511	322	253	78.57	63.01	44.6
1980. 6.22	511	310	284	91.61	60.67	47.9
1983.12.18	511	339	250	73.74	66.34	45.8
1986. 7. 6	512	322	304	94.40	62.89	49.4
1990. 2.18	512	338	275	81.36	66.02	46.2

資料來源：朝日新聞、朝日年鑑、讀賣年鑑、每日年鑑，各期。作者謝謝邱榮金先生提供資料。



黨的候選人選拔制度，一定首先考慮其在某一選區的固有票源及席次，而傾向優先提名現任議員。如果有新人要爭取提名，自民黨則會考慮若提名該新人，是否可能引起過度提名的問題。

影響自民黨提名制度的第二個結構性因素是自民黨內派系的運作。在這裏，我們要問兩個問題：首先，我們要問派系和議員個人之間的依存關係是怎樣的？其次，我們要問這種依存關係如何影響到自民黨的提名制度？

基本上，派系和議員個人之間的關係是一種社會學上所說的「恩寵關係」(patron-client relationship, 日文: *oya-bun-kobun*, 頭頭——嘍囉)。這種關係，在美國的政黨機器時代，許多開發中國家的政黨都可看到。簡單地說，在這種關係之下，派系領袖對追隨者有提供服務的義務，而追隨者則應忠誠地對領袖報以支持。<sup>③</sup>在一個較傳統的社會中，領袖與追隨者之間，義務與支持之間，是由情感、價值觀聯繫起來的，物質誘因只是次要的。<sup>④</sup>但隨著社會改變，領袖和追隨者之間傳統的情感、義務與支持之間的價值觀也逐漸消褪，物質誘因及理性成爲恩寵關係的基礎。

自民黨中的派系領袖和追隨議員之間的恩寵關係也經過這樣的變化。在七〇年代以前，派系領袖和追隨議員之間有很強的個人關係，<sup>⑤</sup>但是七〇年代中期以後，隨著老一輩派系領袖逝去，領袖與追隨議員之間的關係，變得以物質誘因爲主，派系情感爲輔。<sup>⑥</sup>這些物質誘因運作如下：派系領袖提供競選經費給派系議員，他也可以提供政商人脈給議員，甚至親自助選。另一方面，追隨議員則在總裁選舉及其他黨內重要權力安排時，提供派系領袖支持。這種物質誘因的運作又有三項補強，因而相當穩定，使議員不致因利之所趨到處跳槽，而派系林立。第一、因自民黨內的人事安排和派系內的人事安排高度相關，變得非常制度化(詳見下節)，追隨成員留在派系內即可循序漸進，因此沒有動機背叛派系領袖，使得派系的運作穩定。第二、日本自民黨本身沒有強烈的政策立場，或意識形態，政策立場多留給有政策專長的議員與高級技術官僚去解決，因此議員不會因政策立場、意識形態而離開派系另起爐灶。第三、日本在一九七五年修改了政治獻金法，使得派系領袖較難獲得大筆捐款，議員個人必須自行募得相當款項，這看起來好像降低了派系領袖的影響力，但是在派系中地位越次的議員，募款成績就越差，他們還是要靠派系領袖的資金照顧，在平常以維持後援會，選舉時以週轉龐大的競選開銷。議員對派系的向

註③ 恩寵關係與美國政黨可見 Leon Epstein, *Political Parties in the American Mode* (Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1986), pp. 134

~144. 恩寵關係與東南亞各國政黨可見 James C. Scott, "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia," *American Political Science Review*, Vol. 66, No. 1, March 1972, pp. 91~113. 恩寵關係與我國政黨政治可見 Arthur J. Lerman, "National Elite and Local Politician in Taiwan," *American Political Science Review*, Vol. 71, No. 4, December 1977, pp. 1406~1422.

註④ James C. Scott, "Corruption, Machine Politics, and Political Change," *American Political Science Review*, Vol. 63, No. 4, December 1969, p. 1146.

註⑤ Nathaniel B. Thayer, *How the Conservatives Rule Japan* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1969), pp. 39~42.

註⑥ Gerald L. Curtis, *op. cit.*, p. 82~84.

心力還是一樣。

在了解了派系與議員之間的依存關係後，接著要問這種依存關係對自民黨的提名制度有何影響。從派系的觀點而言，每一派系都希望自己的議員人數越多越好，在和其他各派合縱連橫時，才能得到最大的政治利益，派系領袖也才有希望出任黨總裁，而成爲總理。但這種希望有些先天的限制。派系人數如果太多，派系領袖的政治資金勢必無法支應，派系就不再這麼有吸引力。其次，派系如果人數過多，在同一選區有可能會出現同一派系的候選人，相互競爭，有可能兩者均落榜（過度提名的後果），即使兩者都當選也可能因選舉競爭傷了感情，而有礙派系內的和諧。因爲這些限制，派系領袖在決定派系提名名單時，有如下原則：(1)不會在全國每個選區都提名派系人選（以免政治資金不够分配，其他派系領袖也不會答應，以免造成一派獨大）；(2)就現任者優先提名，每一選區每一派系只提名一人，以免造成派系的過度提名；(3)如果要提名新人競選，則這名新人的選區必須沒有該派系的其他候選人；(4)地方黨部推薦的人選必需予以慎重考慮。

對參選者而言，如果他是尋求連任者則早已是派系中人，多半可獲得優先提名，因此不成問題。如果是新人，則也有動機先加入派系，再尋求提名。這些動機包括(1)派系提供的競選資金及組織人脈，(2)因爲自民黨的提名名單是派系領袖妥協決定的，要獲得自民黨提名，就必須有派系撐腰，以及(3)如果不加入派系則政治資訊不靈，可能連國會何時解散，選舉何時舉行都不知道，而無法早做競選準備。<sup>⑧</sup>

以上的討論說明了自民黨黨內派系對該黨提名制度的影響。以下我們簡要說明自民黨提名的實際程序。首先，想爭取自民黨的參選人須先得到縣黨部執行委員會的支持（有時候一個縣不止一個選區，則需得到該選區黨部的支持）。地方黨部支持的人選再送到黨中央的「選舉對策委員會」做進一步的審核。選舉對策委員會有十五名成員，包括總裁、副總裁、幹事長，以及由總裁指定的其餘十二名成員。其成員組成包括自民黨所有的派系領袖或其代表人。通常由總裁及幹事長決定全黨的提名名額，然後即由各派，按照前述原則，討價還價決定實際提名人選。提名名單通常分數次宣布，第一批名單是各派系均無爭議的人選，越後公布名單中的人選派系爭議越大。獲提名的人選由自民黨給予提名證書，只有獲提名的人選才可以自民黨的身份競選。若某一派系所支持的人選未獲提名，但仍執意參選，就只能以獨立候選人的身份競選，若競選成功，自民黨仍會將其吸收。如果地方黨部支持之人選與中央支持之人選相持不下，可能雙方均不予提名，任由其獨立競選。

從自民黨議員的背景來分析，我們可以發現其成員最多來自地方政壇（擔任過地方行政區的議員或行政首長者），約占

註⑧ Ibid., p. 85.

註⑨ Masaru Kohno, "Rational Foundations for the Organization of the Liberal Democratic Party in Japan," *World Politics*, Vol. 44, No. 3, April 1992, pp. 382-385.

百分之四十。其次則為曾擔任高級文官者，約占三分之一。<sup>⑨</sup>一個新人如果出身地方政壇，一定在地方經營多年，因此地方黨部的支持是其獲得提名的重要本錢。但他仍需搭上黨中央的派系，以增加獲得提名的機率。其搭上派系有兩個方法：第一，他可附驥於其選區中的派系議員之下，希望這派系議員退休後，他能成為該派系在其選區的繼承人；第二，他可找上在其選區無候選人的派系，成為該派系在其選區的代理人。這兩個方法各有其缺點。「附驥法」的缺點是派系繼承人未必輪得到這名新人的頭上。「代理法」的缺點是現有派系極易在選舉對策委員會上杯葛對新人的提名，以免新人瓜分其票源。如果一個新人出身高級文官，以日本政策形成過程中高級文官與自民黨的密切合作，他可以很容易地搭上一個黨中央的派系，為其出馬競選，他的地方基礎對其獲得提名並不重要。當然，新人如果得不到提名，他還是可以獨立競選，不過勝算很低，可能就此結束其政治生命。<sup>⑩</sup>

我把以上的討論做一個簡單的總結：日本的選舉制度以及自民黨的派系政治對該黨的提名制度有深刻的影響。選舉制度限制了自民黨的提名數額，自民黨內的派系則以協商來分配這個提名數額，候選人本身的理性動機也使其願意遵循以派系為中心的提名遊戲規則。

## 二、自民黨的政黨凝聚力

當自民黨提出人事案或政策案到國會時，不論在討論階段或投票階段，自民黨黨員都表現出極高的凝聚力。在法案討論階段，因為黨內早已先取得共識（如果未取得共識，則自民黨根本不會將該法案提出），黨員不會把黨內的爭論再到國會重演一遍，法案在國會討論階段，主要由反對黨發表意見，執政黨倒是不多講話。在投票階段，自民黨議員幾乎都是按政黨立場投票，鮮有跑票者。自民黨政黨凝聚力高最根本的原因，還是在於日本的憲政設計。日本是內閣制國家，政府由國會中席次最多的政黨組成。自民黨的議員如果經常不支持本黨的重要政策，甚至和反對黨掛鉤，即表示政府無法存活下去，這有違議員以自民黨名義參選的基本目的；其基本目的是使自民黨取得國會多數席次以執政。憲政設計是自民黨政黨凝聚力高的根本原因，另一方面，自民黨內部的運作，更加强了議員對黨的向心力，而使政黨凝聚力得以長久維持。這種運作可分兩部份：人事安排的制度化以及政策協調過程的完整。以下分別說明。

人事安排的制度化。自民黨黨內人事安排的制度化使自民黨議員能够循序漸進，逐漸晉身權力高層，因此不論是新進議

註⑨ Richardson and Planagan, *op. cit.*, p. 269.

註⑩ Gerald L. Curtis, *Election Campaigning Japanese Style* (New York: Columbia University Press, 1971), pp. 1~32.

員，或是年資較深的議員，都願維護自民黨的體制，而增強了對政黨的凝聚力。人事的制度化可從三方面來探討：

第一、自民黨議員在黨內地位的爬升，完全按年資決定。這裏所說的年資是指議員當選的次數；如果一個議員落選後，又再當選，則其年資必須重新計算，以前當選的次數一概不算。下表顯示自民黨議員年資與其地位的關係。

這個年資制度是從佐藤內閣（一九六五—一九七二）開始建立的，剛開始時，內閣部長還偶有不次擢升的例子，但自一九八〇年開始，各職位的分配就完全按年資決定，無一例外。<sup>①</sup>當然，越上層的職位越是稀少，但是够年資的議員人數却未必會減少，在粥少僧多的情況下，要如何分配呢？自民黨的解決辦法是加快內閣的新陳代謝。根據一項研究顯示，從一九七二年七月到一九八六年十月，共有十七次內閣改組，部會大臣的平均任期為二七八天。<sup>②</sup>歷年來，入過閣的議員只有百分之四十的人有機會再被延攬入閣。<sup>③</sup>大約內閣改組的前後，黨內職位也會改組。

第二、內閣位子的重要性各有不同，要如何分配呢？這時的分配原則是按照比例代表制，根據各派系人數的多寡，分配位子（每一派系所配位子的質與量均予以考慮）。

<sup>④</sup> 第三、黨內高級職位的分配原則是「權力平衡」：自民黨黨內四個最重要的位子（總裁、主管黨務的幹事長、主管黨及國會中活動的總務會長，以及主管政策研究及立法的「政務調查會」會長）由分屬不同派系的議員擔任。而擔任「財務委員會」委員長（掌管自民黨的財務）的議員，不可與總裁或幹事長同屬一派。

以上這三種制度化的人事安排，所以能够平穩運作，主要是自民黨的派系（四大派，一小派）沒有一派能支配他派，每一派如果要成為主流派（佔到總裁位子）一定要和其他某一派系結盟。主流派如果想在位子分配上佔便宜，偏心本派系，那麼因為結盟行

註① Khono, *op. cit.*, pp. 378~379.

註② Gerald L. Curtis, *The Japanese Way of Politics*, p. 90.

註③ *Ibid.*, pp. 90~91.

註④ Khono, *op. cit.*, pp. 374, 378, 380.

表 3. 自民黨的年資制度

職 位 階 梯	所需當選次數
下議院委員會成員，或黨內「政策調查會」* 所屬一個政策委員會的副委員長	2
部會政務次長	3
「政策調查會」所屬一個政策委員會的委員長	4
國會委員會的委員長	5
部會大臣	6次以上

資料來源：Masaru Khono, "Rational Foundations for the Organization of the Liberal Democratic Party in Japan," *World Politics*, Vol. 44, No. 3, April 1992, p. 374.

\* 政策調查會為自民黨黨內協調立法政策的一級單位。

為的不穩定性，<sup>⑭</sup>很可能一下就失去主流派的地位，屆時即會被別派在位子上分配上打擊。因此不論任何派系登上主流位置，都沒有動機打破這種制度化的人事安排。這種人事安排的制度既然能平穩運行，議員自然有動機照章行事，政黨的凝聚力於是得以長久維持。

政策協調的完整過程。在以往，日本的公共政策制定過程通常可以用兩個模型來描述：行政官僚主控模型，<sup>⑮</sup>以及三角模型。<sup>⑯</sup>前一個模型強調行政官僚在政策形成過程中有無以倫比的影響力，自民黨只能接受行政官僚的政策建議，把建議通過成法律。各部會的首長雖由自民黨的議員出任，但是這些議員最後都變成了該部會行政官僚體系的俘虜，只能把部會的政策立場反應到內閣。三角模型則認為官僚體系、大企業、以及自民黨已形成了一個鐵三角，三方相互配合供需，使得政策制定順理成章。這裏的供需情況是自民黨把大企業所中意的政策通過成法案，而後者則報以對自民黨競選時的支持，官僚體系有實際能力把大企業的利益形成政策，以交換其在預算分配時的政治支持。在這兩種機械式的模型下，議員對政黨的凝聚力根本不成問題，因為議員只能接受行政官僚對政策的說法，既沒有能力，也沒有政治動機（要不然就會失去政黨及企業利益團體在選舉時的支持）去挑戰行政官僚的政策立場；他對自民黨的政策立場只有支持的份。

可是這兩種模型並不完全符合日本公共政策制定的現實情況。首先，儘管行政官僚還是形成政策基礎的要角，但是其權力已相對衰退，自民黨在某一政策族（日文為 *toku*）的議員已有足夠的專業能力和行政官僚抗衡。自民黨議員在公共政策過程中的角色日漸重要。<sup>⑰</sup>這意味著自民黨內的政策意見可能系出多門。其次，日本的社會利益因為經濟發展而日漸特殊化，再加上自民黨多年執政，政黨結合的不只是大企業，還包括了許多其他的社會利益，自民黨內部出現了各式政治、經濟、社會利益的結盟，政策制定的參與者因而也呈多元化的發展。自民黨內政策制定過程的特徵是「固定型態的多元主義」，即環繞著不同的政策，參與者（最主要的為和該政策有關的官僚機構、利益團體、自民黨議員）會形成相當固定的聯盟，相互競爭。<sup>⑱</sup>

這些競爭如果處理不好，即表示政策爭議無法弭平，政黨政策無法形成，就算勉強形成，議員對之也無法產生凝聚力。

註⑮ Henry Hamburger, *Games as Models of Social Phenomena* (New York: W. H. Freeman, 1979), pp. 213~215.

註⑯ 例如 Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1982).

註⑰ 例如 Thayer, *op. cit.*, pp. 207~267; Chitoshi Yanaga, *Big Business in Japanese Politics* (New Haven: Yale University Press, 1968).

註⑱ Michio Muramatsu and Ellis S. Krauss, "Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan," *American Political Science Review*, Vol. 78, No. 1, March 1984, pp. 126~146.

註⑳ Michio Muramatsu and Ellis S. Krauss, "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism," in *The Political Economy of Japan*, Vol. 1, eds. Kozo Yamamura and Yasukichi Yasuba (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1987), pp. 516~554.



自民黨是怎樣處理這些政策競爭的呢？首先，我們必須了解自民黨內政務調查會的功能。前面已說過，政務調查會掌管政策研究及立法，因此政務調查會提供了一個正式的場合讓政策的參與者討論、協調他們的政策歧見。

其次，政務調查會有相當精細的分工。在一九八七年時，政務調查會下設三十二個委員會以及十七個組。委員會的成員多由資深議員擔任，負責研究某一政策範圍內的基本問題，一般而言，並不處理法案。各組則和政府的各部會及國會中的委員會對等設立，負責處理法案政策的研究。不論在委員會或各組，都有許多對某一政策有專業素養的議員（前面提到的「政策族」）。這些政策族議員扮演兩個角色：協調者以及倡導者。當官僚機構和相關的利益團體，或是官僚機構與官僚機構之間，有不同的政策意見時，政策族議員可以憑其專業知識，協調雙方的歧見，產生共識。如果政策族議員本身即有強烈的政策立場，此時即扮演倡導者的角色。這又可分兩個情況：(1)由政策族議員與利益團體聯合對抗官僚機構（如一九八一年銀行法的修定，政策族議員＋銀行業對抗大藏省），如果雙方僵持不下，則由政務調查會會長出面協調、裁定；(2)由贊成某一政策立場的政策族議員聯合立場相同的官僚機構、利益團體對抗持反對立場的聯盟，此時即需由總理裁奪提出法案的基本架構（如一九七七年的環境評估法，以及一九八三年到八四年對加值網路規範的法案）。

第三，自民黨內佔有最重要地位者，如總裁、副總裁、幹事長、總務長、政務調查會會長、派系領袖通常對一般政策並不持有特別立場，因此其裁定很有公信力，再加上派系運作及人事安排的制度化，使得其裁定亦極具約束力。

從以上的討論我們可以發現儘管自民黨黨內的政策形成過程，有多元化的趨勢，但自民黨黨內的政策協調程序仍能將不同政策參與者的歧見處理得很好。在這個完整的政策程序下，參與者有完全的機會表達其意見，並透過聯盟使其有可能實現。即使不成功，也使得妥協或仲裁成爲擺平歧見的合理手段。簡言之，程序的合法性使政策共識得以產生。自民黨議員對政策的共識產生了，自然不會在國會審查法案時和本黨唱反調或反對黨唱和。

### 三、結論：比較美、英、日三國政黨的提名制度及政黨凝聚力

在結論中，我將比較美國、英國以及日本的政黨的提名制度及政黨凝聚力。首先簡要敘述美、英兩國政黨的提名制度以及政黨的凝聚力。<sup>②1</sup>

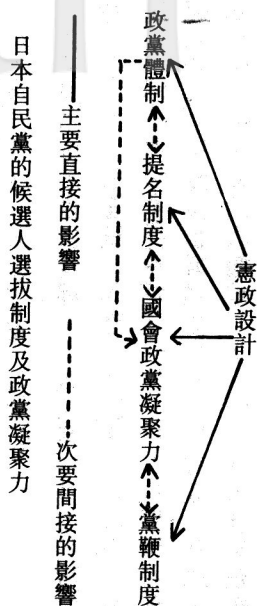
註②0 Ibid., pp. 543~548.

註②1 詳見何思因，「美英兩國政黨候選人選拔制度之比較」，問題與研究，三十卷九期，民國八十年九月，頁五一～六〇；何思因，「美英兩國國會政黨凝聚力之比較」，問題與研究，三十卷十一期，八十年十一月，頁五八～六九。

美國政黨的候選人選拔制度是公開的，由各州立法規定初選細節及程序，競選是以候選人為中心。選擇權則操在選民的手上。在這個選拔制度下，政黨（不論是黨中央、或州黨部、或地方黨部）對候選人及選拔過程毫無影響力。英國主要政黨的候選人選拔制度則以地方黨部為運作基礎，黨中央則對以地方黨部為主導的選拔過程有形式上的權力（即備而不用之權力）。但因為地方黨部主其事者亦為全國性的菁英，和黨中央相同，這種菁英的同質化使地方黨部的提名人選不致和黨中央扞格不合。在英國，候選人選拔制度是以政黨為中心，候選人必須在政黨的架構下運作。日本自民黨的候選人選拔過程跟英國一樣，也是以政黨為運作中心，但黨中央的派系具主導地位，不像英國政黨以地方黨部主導提名。

美國國會政黨的凝聚力低，這主要是因為美國的憲政設計重視總統與國會之間的制衡，國會議員與總統各有任期、各有選民群，國會議員沒有必要跟著行政部門走。國會議員不論是否與總統同屬一黨，政黨只不過是其投票時的參考項目之一，因此美國國會議員沒有動機去遵守黨的政策來投票。總統或國會政黨領袖如果得到黨員的投票支持，只有用說服的方式。英國的憲政設計是內閣制，議員競選、當選的目的就是要其所屬政黨能在國會中獲得多數席位以組成內閣，才能把政黨政策付諸實施，這是英國政黨凝聚力高的基本原因。又因為地方黨部與黨中央的政策理念有高度的同質性，議員投票時不易受到地方壓力。另外又因為英國議員要想入閣甚或組閣，他就必需在黨內獲得資歷、重要職位，為了個人前途計，他沒有動機和黨唱反調。當黨員有基本動機遵守黨紀，黨鞭只須好好說話，用說服而非強制的方法，就足以使黨員齊一步調。日本自民黨的凝聚力也高，這和英國一樣，基本原因也是因為日本的憲政設計採內閣制，議員競選、當選就是要使自民黨能繼續執政。自民黨的派系運作、人事安排的制度化、黨內協調過程的完整更加强了自民黨議員的向心力。儘管美國、英國的主要政黨和日本的自民黨都是以說服來使黨員按照政黨政策來投票，但說服的本質頗有不同。美國的國會議員沒有遵從黨意的基本動機，國會領袖或總統別無他法，只好用說服的。英、日兩國的國會議員有動機遵從黨意，國會領袖只須說服，就可使多數議員遵照黨意。

那麼提名制度對國會政黨的凝聚力有沒有影響呢？答案是「有」，但只是間接的。我認為提名制度、和黨鞭制度、政黨體制、以及國會政黨的凝聚力一樣，都是憲政設計的反映，如下圖所示。



——主要直接的影響

-----次要間接的影響



所以如此是因為憲政設計規範了一個政體最基本的遊戲規則，這些規則對參與者提供了機會也加以限制。每個參與者會因這些機會、限制而有其動機、策略。不同憲政設計下的政客會有不同的動機、策略，其行為或衍生的制度也就有不同的形態。②例如，美國分權的憲政設計使國會議員沒有動機遵從黨意，反映在黨鞭制度上的即是美國會黨鞭組織的龐大（需要較大、較精細的組織才能使議員遵照黨意）；相對地，英國、日本內閣制的憲政設計使議員有動機遵守黨意，黨鞭組織則沒有必要太精細（這三國國會的人數差不多，但美國國會黨鞭組織則較英、日兩國的來得複雜精細）。因此這裏的因果關係應是

憲政設計↓國會政黨的凝聚力↑……↓黨鞭制度

而非 黨鞭制度↓國會政黨的凝聚力

一個國家要提高國會政黨的凝聚力，只有從憲政設計著手。

\*

\*

\*

註②

這方面的研究見 William H. Riker, *Liberalism against Populism* (San Francisco: W. H. Freeman, 1983); George Tsebelis, *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1990).