

美英兩國國會政黨凝聚力之比較

何思因

（國際關係研究中心副研究員）

一九八一年雷根入主白宮；當時的第九十七屆國會（一九八一—一九八三），參議院一百席中，雷根所屬的共和黨為多數黨（共和黨五十三席，民主黨四十六席，獨立人士一席），但在眾議院的四百三十五席中，共和黨則為少數黨（共和黨一百九十二席，民主黨二百四十三席）。一九八一年七月雷根獲得了他任內第一個重大立法勝利：他的減稅法案，在參議院以八十九票對十一票通過，在眾議院以三百二十三票對一百零七票通過。許多民主黨議員倒戈相助，尤其是南方的民主黨議員，才使得雷根獲勝。

一九九〇年英國執政的保守黨提出法案，要向擁有房產者加徵人頭稅（Poll tax）以改善社區服務。法案在討論階段即群情大嘩，但儘管如此，保守黨在國會的三百七十六席中，只有三十一名保守黨議員投了反對票，該項稅法在國會的六百五十席中得以過半數通過。

以上兩個例子說明了美、英兩國國會中政黨的凝聚力：美國國會中的政黨凝聚力低，英國國會中的政黨凝聚力高。為何如此，是本文要探討的主題。在討論前，我們必須先說明，為何本文使用「凝聚力」（party cohesion）一詞，而不用「黨紀」（party discipline）一詞。這主要是「黨紀」意味著一種從上而下、強制性的紀律；在這種紀律下，國會領袖對一般議員享有支配性的地位。但從後面的討論，我們會發現這樣的黨紀觀念，在描述英國國會政黨上並不適用，遑論美國國會中的政黨。我們因此用「凝聚力」一詞，意即國會政黨在立法過程中黨內協合的程度，這個詞不具有從上而下、強制性的意味。

一、美國國會中政黨的凝聚力

凝聚力的測量。要測量美國國會中政黨的凝聚力，最直截了當的方法是看議員的投票紀錄。如果某一議員在某一法案上投票時站在大多數同黨議員一邊，即顯示其對政黨的政策立場有凝聚力。當然這個法案的投票分佈必須是大多數的共和黨對

抗大多數的民主黨，如果議員不論其所屬政黨如何，均一面倒地贊成或反對，我們即無法看出議員是否對其本黨具向心力。這種「大多數對大多數」的法案，我們稱為凝聚力投票法案。以議員的投票行為為基礎，我們可以用不同的方式測量出國會政黨凝聚力的高低。

首先，我們可以計算出凝聚力投票法案佔全部投票法案的百分比；這個百分比越高，就顯示政黨個別的凝聚力越高。表一即以這種方式測量兩黨的凝聚力。以一九八八年為例，眾議院所有經過投票的法案中，只有在百分之四十七的法案上，顯示大多數的民主黨對抗大多數的共和黨。歷年平均，也顯示政黨凝聚力投票法案不到全部投票法案的百分之五十。換言之，國會每年平均有超過百分之五十的法案，多數議員，不論其黨籍，在投票時都站在同一邊，這意味著國會政黨的凝聚力偏低。

表 1. 凝聚力投票法案佔全部投票法案之百分比

	眾議院	參議院
1953	52	n.a.
1954	38	47
1955	41	30
1956	44	53
1957	59	36
1958	40	44
1959	55	48
1960	53	37
1961	50	62
1962	46	41
1963	49	47
1964	55	36
1965	52	42
1966	41	50
1967	36	35
1968	35	32
1969	31	36
1970	27	35
1971	38	42
1972	27	36
1973	42	40
1974	29	44
1975	48	48
1976	36	37
1977	42	42
1978	33	45
1979	47	47
1980	38	46
1981	37	48
1982	36	43
1983	56	44
1984	47	40
1985	61	50
1986	57	52
1987	64	41
1988	47	42

資料來源：Congressional Quarterly Almanac，各年。

說明：n.a.表示無資料。

第二個測量政黨凝聚力的方法是以每一次的凝聚力投票為單位，計算出平均有多少議員在凝聚力投票法案上，其投票和其所屬政黨的多數議員站在同一邊。表二即表示這項測量所得。從表二我們可看出，大體而言，民主黨議員和共和黨議員的凝聚力差不多，歷年平均約有四分之三的議員在凝聚力投票上，各自支持其所屬政黨大多數議員的立場。但民主黨中的南方議員則屬例外，這群議員的凝聚力較差，投票時經常倒戈。事實上，自艾森豪時代起，共和黨在國會中（尤其是眾議院）佔少數，但是却經常和南方民主黨議員形成投票聯盟，使共和黨支持的法案得以通過。

表2. 凝聚力投票法案上，和所屬政黨議員站在一邊之議員平均數

年份	衆議院			參議院		
	全體 民主黨	南方 民主黨	共和黨	全體 民主黨	南方 民主黨	共和黨
1954	80	n.a.	84	72	n.a.	89
1955	84	68	78	82	78	82
1956	80	79	78	80	75	80
1957	79	71	75	79	81	81
1958	77	67	73	82	76	74
1959	85	77	85	76	63	80
1960	75	62	77	73	60	74
1961	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1962	81	n.a.	80	80	n.a.	81
1963	85	n.a.	84	79	n.a.	79
1964	82	n.a.	81	73	n.a.	75
1965	80	55	81	75	55	78
1966	78	55	82	73	52	78
1967	77	53	82	75	59	73
1968	73	48	76	71	57	74
1969	71	47	71	74	53	72
1970	71	52	72	71	49	71
1971	72	48	76	74	56	75
1972	70	44	76	72	43	73
1973	75	55	74	79	52	74
1974	72	51	71	72	41	68
1975	75	53	78	76	48	71
1976	75	52	75	74	46	72
1977	74	55	77	72	48	75
1978	71	53	77	75	54	66
1979	75	60	79	76	62	73
1980	78	64	79	76	64	74
1981	75	57	80	77	64	85
1982	77	62	76	76	62	80
1983	82	67	80	76	70	79
1984	81	68	77	75	61	83
1985	86	76	80	79	68	81
1986	86	76	76	74	59	80
1987	88	78	79	85	80	78
1988	88	81	80	85	78	74

資料來源：同表1。

說明：n.a.表示無資料。

第三個測量政黨凝聚力的方法，即是探討國會政黨支持總統所贊成法案的程度。在美國政治中，總統是其所屬政黨的領

表3. 國會政黨對總統支持（國會政黨支持總統之法案佔總統持有立場之法案的百分比，即百分比=支持/（支持+反對）

	眾議院			參議院		
	全部民主黨	南方民主黨	共和黨	全部民主黨	南方民主黨	共和黨
Eisenhower						
1954	54	n.a.	n.a.	45	n.a.	82
1955	58	n.a.	67	65	n.a.	85
1956	58	n.a.	79	44	n.a.	80
1957	54	n.a.	60	60	n.a.	80
1958	63	n.a.	65	51	n.a.	77
1959	44	n.a.	76	44	n.a.	80
1960	49	n.a.	63	52	n.a.	76
Kennedy						
1961	81	n.a.	41	73	n.a.	42
1962	83	71	47	76	63	48
1963	84	71	36	77	65	52
Johnson						
1964	84	70	42	73	63	52
1965	83	65	46	75	60	55
1966	81	64	45	71	59	53
1967	80	65	51	73	69	63
1968	77	63	59	64	50	57
Nixon						
1969	56	55	65	55	56	74
1970	64	64	79	56	62	74
1971	53	69	79	48	59	76
1972	56	59	74	52	71	77
1973	39	49	67	42	55	70
1974	52	64	71	44	60	65
Ford						
1974	48	52	59	45	55	67
1975	40	48	67	53	67	76
1976	36	52	70	47	61	73
Carter						
1977	69	58	46	77	71	58
1978	67	54	40	74	61	47
1979	70	58	37	75	66	51
1980	71	63	44	71	69	50
Reagan						
1981	46	60	72	52	63	84
1982	43	55	70	46	57	77
1983	30	45	74	45	46	77
1984	37	47	64	45	58	81
1985	31	43	69	36	46	80
1986	26	37	69	39	56	90
1987	26	36	64	38	42	67
1988	27	34	61	51	58	73

資料來源：Vital Statistics on Congress, 1989~1990, p. 196~197, ed. by Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, and Michael J. Malbin, (Washington, D. C.: Congressional Quarterly, Inc. 1990)

說明：n.a.表示無資料。

袖，①他負有提出法案的憲政責任，②而其所屬政黨的國會領袖經常（但不是絕對）也以總統提出的法案為該國會議員的法案。③因此只要總統在某一法案上表明其立場，我們即可從國會議員對該法案的支持或反對，了解跟總統同屬一黨的國會議員的凝聚力。表三即顯示國會議員支持總統的法案佔所有總統表明立場法案的比例。從表三我們可看出跟總統同屬一黨的國會政黨對總統的支持較另一黨為多。南方的民主黨議員仍屬例外。

從以上的討論，我們可看出國會政黨的凝聚力，不管是從法案來看（表一），或從議員個人來看（表二），或從總統與國會的關係來看（表三），都並不高。黨員不見得一定會支持政黨提出的法案。

凝聚力不高的原因。美國國會政黨凝聚力不高最重要的原因即出於美國的憲政設計。美國憲法採取行政、立法分權原則，其運作上是相互制衡的；說得更確切一點，美國的憲政設計造成了分開但需分享權力的行政與立法部門。行政部門是以總統為首，總統（以及副總統）職位是唯一由全國選民選出的公職。在國會方面，參議員是由各州產生，眾議員則由各選區產生。總統和國會議員的選民不同，任期也不同。在這種分權原則下，美國政府要能運作，勢必不能使國會對總統的支持成為行政權的必要條件。換句話說，即使國會不支持總統，總統也毋須掛冠求去，這樣才能維持行政權的穩定。再進一步地推論，我們可以了解分處於行政部門及立法部門的政黨，並不具有共同的統治責任——意即和總統同屬一黨的國會政黨並不一定非要支持總統不可，該國會政黨和總統可以有不同的政策立場，却不會因此使得總統下台。從國會議員的觀點來看，他不投票支持跟他同屬一黨的總統或國會政黨領袖，也不致使得行政權動搖，他因此沒有要極力遵從政黨政策的動機。國會政黨的凝聚力因而不高。④

美國國會政黨凝聚力不高的第二個原因是國會議員必須妥善經營其選區才能當選；換言之，國會議員的政治生命會受到選民的直接影響，國會議員是否支持他所屬政黨的政策不致於影響其政治生命。國會議員的選民不僅包括選舉時所有的合格選民，也還包括了利益團體，在其選區中的政黨，以及任何他感覺到會對其當選有影響的團體或個人。⑤他在國會中的行為也會不斷地依其選舉利益而調整。⑥他在投票時，影響他抉擇的不僅只有他所屬的國會政黨，或是總統，他最後的考慮還是

註① Austin Ranney, "The President and His Party," in Anthony King ed., *Both Ends of the Avenue* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1983), pp. 132~144.

註② Stephen J. Wayne, *The Legislative Presidency* (New York: Harper & Row, Publishers, 1978), pp. 1~28.

註③ George C. Edwards, III, and Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership: Politics and Policy Making* (New York: St. Martin's Press, 1985), pp. 322~324.

註④ Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies* (New Brunswick, New Jersey: Transaction Books, 1980), pp. 340~348.

註⑤ Richard F. Fenno, Jr., *Home Style* (Boston: Little, Brown and Company, 1978), pp. 1~30.

註⑥ David R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* (New Haven: Yale University Press, 1974).

他要如何向選民交待。這時他的抉擇未必是他所屬國會政黨所持的立場。⑦

美國國會政黨凝聚力不高的第三個原因是美國鬆散的政黨組織。這個鬆散的政黨組織無法把分權原則下總統與國會之間的差距連貫起來。⑧我們前面說過，美國總統是其所屬政黨的領袖，所以如此只不過因為總統是該政黨最具名望的人士，而且他有責任推動立法。美國總統成爲其所屬政黨的領袖並不是因爲他手下有個嚴整的政黨組織，可以由他來領導；這和其他國家的政黨領袖大不相同。在其他國家，通常是成爲政黨領袖後，才可能成爲政府的行政首長。但是美國總統是因爲他已經是總統了，才成爲政黨領袖。政黨的組織鬆散，⑨使得總統不可能透過政黨的力量來命令國會中本黨議員。其次，總統和國會議員的提名過程都是互相獨立的，總統不能影響國會議員該由何許人參選，同樣地，國會議員對於誰選總統亦無權置喙。⑩政黨的名稱，而非組織，是總統與國會議員、及國會議員與國會議員之間唯一的共同處。此外總統亦絕不介入國會內部的人事安排，否則極易引起國會的反感。從以上的討論，我們可了解美國的憲政設計、選舉制度、以及政黨的功能都影響到美國國會政黨的凝聚力。其中最具影響力的還是美國以行政、立法分權爲特色的憲政設計。

維持國會政黨凝聚力的方式。維持國會政黨凝聚力的方式，我們分兩大項來討論：(1)總統怎樣說服國會議員，使他們支持總統提出的立法計畫，以及(2)國會內的領袖階層如何說服其他議員。

如前所述，在美國的分權原則下，國會與總統相互制衡、共享政府統治的權力，沒有任何一方可以具有支配性的地位。總統既然不具強制性的權力，若想影響國會只能用說服；總統的權力就是說服的權力。⑪總統培養其說服的權力有如下幾種方法。首先，總統可以在期中選舉時幫助同黨議員競選，他可以替議員演講、募款、利用其在所屬政黨全國委員會中的影響力（總統所屬政黨全國委員會的主席歷來由總統指定，而全國委員會的主要功能即在幫助議員競選），來幫助議員。問題是如果總統民間聲望不高，如尼克森在水門事件纏身時，共和黨議員對其幫助經常敬謝不敏。

其次，在總統大選時，如果總統能帶起同黨議員當選，那麼這些議員可能希望對總統有所回報。問題在於總統的裙帶風有時並不明顯，⑫而且即使明顯了，議員在當選後還是可能因選民意見的改變受到壓力而無法對總統有所回報。此外，衆議

註⑦ Age R. Clausen, *How Congressmen Decide* (New York: St. Martin's Press, 1973), pp. 119~150.

註⑧ Richard E. Neustadt, *Presidential Power* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1960), pp. 33~34.

註⑨ 詳見 Frank J. Sorauf and Paul Allen Beck, *Party Politics in America*, 6th Edition (Boston: Scott, Foresman and Company, 1988), pp. 67~154.

註⑩ Austin Ranney, "The Political Parties: Reform and Decline," in Anthony King, ed., *The New American Political System* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1978), pp. 236~241.

註⑪ Neustadt, *op. cit.*, pp. 33~57.

註⑫ Gary C. Jacobson, *The Politics of Congressional Elections* (Boston: Little, Brown and Co., 1983), pp. 131~137.

員的選舉，連任當選的比例漸趨增加，¹³這使得總統能够裙帶的範圍逐漸縮小。

以上兩種影響力只限於對總統同黨議員有用。而總統仍需對另一黨的議員有影響力，這從尼克森以來尤其如此——共和黨的總統必須面對民主黨佔多數的國會。總統不能只顧本黨議員，而忽略、甚至得罪了另一黨的議員，因為他隨時有需要建立兩黨同盟。要同時對兩黨議員建立影響力，總統就必須隨時將其立法構想訴諸大眾，以在民間建立起聲望；民間聲望高，議員自然買帳。¹⁴

此外，總統的遊說技巧亦可對兩黨議員發揮影響力。這些技巧包括與議員面對面的溝通說服、提供議員一些服務與好處（例如給議員坐一下空軍一號專機出差、請議員出席白宮宴會、給議員歌劇院總統包廂的票）、利用白宮的國會關係室（Office of Congressional Relations），擬定立法遊說策略、並且與兩黨國會領袖建立密切的溝通管道，例如國會關係室在參眾議院都設有辦公室，位置就在同黨的政黨領袖辦公室旁，兩黨的國會領袖幾乎每週都和總統有固定的聚會時間。¹⁵

以上這些總統對國會議員的影響力，在使用時，經常受到情境（在國會中是少數或多數黨、立法議題為何、議員在該法案上的基本傾向為何、總統的民間聲望如何）、總統個人的立法風格（例如詹森和福特有豐富的國會經驗，應付國會的技巧就十分周延，卡特以外鄉人入主白宮，其和國會協調的技巧就生硬得多）、以及實際的議事策略的影響，而有不同的組合運用。¹⁶

以上我們討論的是總統對國會議員的影響力，以獲得與其同屬一黨的國會政黨的凝聚力、以及非同黨議員的支持，只有如此，總統才有希望通過其提出的法案。我們以下討論國會政黨領袖如何說服一般議員，使其支持政黨的法案。一般而言，眾議院因為人數較多，控制較難，因此政黨的組織也較參議院來得繁複，而眾議院的民主黨又較共和黨的人數為多，其政黨組織也就較共和黨的政黨組織為大。眾議院民主黨的組織，可分為眾議院議長、黨團會議（caucus），其下又分(1)指導及政策委員會（Steering and Policy Committee），由議長擔任主席，其功能在於訂定立法計畫、立法策略、分配委員會及小組委員會的議席；(2)眾議院民主黨競選委員會（Democratic Congressional Campaign Committee）；(3)多數黨領袖（majority leader）；以及(4)多數黨黨鞭，黨鞭之下有一個主要副黨鞭（chief deputy whip）、七個副黨鞭（deputy whip）。

¹³ Morris P. Fiorina, *Congress: Keaton of the Washington Establishment* (New Haven: Yale University Press 1977).

¹⁴ Samuel Kernell, *Going Public* (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Inc.).

¹⁵ Bradley H. Patterson, Jr., *The Ring of Power* (New York: Basic Books, Inc., 1988), pp. 151-164. Eric L. Davis, "Congressional Liaison: The People and the Institutions," in Anthony King, ed., *Both Ends of the Avenue*, pp. 59-95.

¹⁶ Charles O. Jones, "Presidential Negotiation with Congress," in Anthony King, *op. cit.*, pp. 96-130.

三十一個巡迴黨鞭 (at-large whip)，以及二十三個地區黨鞭 (zone whip)。眾議院共和黨的政黨組織大致和民主黨的政黨組織對稱，只是規模較小。¹⁷這是眾議院中正式的政黨組織，重要的委員會和小組委員會的主席多半都在正式的政黨組織之中。但除此之外，眾議院還有許多非正式的團體組織，可依地區、議題等組合而成。這些團體組織亦有其領導功能，正式的政黨組織通常無法將之忽略。¹⁸

眾院政黨領袖要促成政黨的凝聚力也無法用命令的，領袖必需善用其手中有限的籌碼來說服一般議員。這些籌碼包括指派委員會或小組委員會席次的權力、利用程序幫助或阻礙議員希望通過的法案、競選委員會在選舉時的幫忙等。政黨領袖的說服力會受到眾議院組織型態及個人風格的影響。¹⁹例如在一九七二年眾議院的改革後，眾議員的參與急劇增加，議長再也不能只和委員會的主席打交道。歐尼爾 (Thomas O'Neill) 因此常以任務編組使議員能在政黨架構內擴大參與，這種方式也使政黨領袖和一般黨員的距離更接近。²⁰政黨領袖對不聽話的議員，也很難有效懲處，這是因為政黨領袖也了解黨員沒有動機一定要按照政黨所持的立場去投票。當民主黨眾議員格蘭 (Phil Gramm) 在一九八三年遭懲處時，原因不是在於格蘭經常站在共和黨一邊投雷根所支持的法案一票，而是因為他違反了眾議院的一些常規。²¹

參議院人數較眾議院少，因此其政黨組織也較眾議院的小，政黨組織的核心為多數黨領袖、多數黨黨鞭、黨團會議秘書、以及競選委員會主席。少數黨的組織亦與多數黨的組織相仿。參議院在慣例上重視平等對待的精神，每個參議員都是平起平坐的，不像眾議院較具層級組織；在議事規則上也採全院一致的原則 (即某項規則的實行必須獲得全院同意，使得議員個人可以輕易阻擋議事的進行，這是參議院平等精神在議事上的具體表現)。因此參議院政黨組織更必須靠領導議員的個人魅力、同僚關係、他對同僚的服務，以說服協調參議員能按照政黨立場投票。²²參議院政黨領袖的領導風格幾乎都是以幫助

註17 Sorauf and Beck, *op. cit.*, p. 398.

註18 Susan Webb Hammond, "Congressional Caucuses and Party Leaders in the House of Representatives," *Political Science Quarterly*, 1991, Vol. 106, No. 2, pp. 277-294.

註19 Joseph Cooper and David W. Brady, "Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn," *American Political Science Review*, Vol. 75, No. 2, June 1981, pp. 411-425.

註20 Barbara Sinclair, "The Speaker's Task Force in the Post-Reform House of Representatives," *American Political Science Review*, Vol. 75, No. 2, June 1981, pp. 397-410.

註21 Ross K. Baker, "Party and Institutional Sanctions in the U. S. House: The Case of Congressman Gramm," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 10, No. 3, August 1985, pp. 315-337.

註22 Samuel C. Patterson, "Party Leadership in the Senate," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 3, August 1989, pp. 393-413.

議事順利進行為主，動員政黨的支持放在其次，因為不以議事的順利進行為主，則沒有任何法案可以通過參議院，不管該法案是多數黨支持的或少數黨支持的法案。²³

綜上所述，我們可以了解美國國會政黨的凝聚力並不高，議員並不覺得他們一定要遵守政黨的法案立場，而政黨領袖想要維持政黨最起碼的凝聚力，就必需用說服的方式，即使說服失敗，也極少有正式懲處的例子。

二、英國國會政黨的凝聚力

凝聚力的測量。英國國會政黨的凝聚力是美國國會政黨凝聚力的另一極。如果把政黨凝聚力投票定義成一黨百分之九十的黨員投票時站在一邊，而另一黨百分之九十的黨員站在另一邊（在前面美國國會政黨凝聚力投票的定義是百分之五十對五十），相互對抗，據估計，政黨凝聚力投票在一八三六年時只佔全部投票的百分之二十三，但到了一八九九年，這個比例升到了百分之六十九。從一九二四年到一九二八年，這個比例升到百分之九十五；從一九四五年以來更升到百分之九十八。²⁴因此在英國，國會議員按照政黨立場投票是常態，不支持政黨立場是例外。

儘管國會政黨的凝聚力這麼高，英國國會的後排議員有時因為個人的政策信念，有時因為選區利益，還是時常和政黨的領導階層有歧見。後排議員表示歧見的方法有很多，他可以透過黨內管道（例如兩黨各自在國會內的黨團組織、後排議員委員會、與部長的聚會、或者黨鞭），把他的反對意見傳達給領導階層；他也可以在國會辯論中表達其對政黨領袖的反對意見，或是簽署臨時動議（Early Day Motion）說明其反對立場，或是在投票時（法案二讀或三讀時）缺席，反對最強烈時，則投反對票，站到另一黨的立場。²⁵對政黨而言，要維持其凝聚力，就必須儘量減少後排議員與前排議員的歧見，我們以下即討論英國國會政黨有高度凝聚力的原因，以及國會政黨如何降低後排議員反對意見的方式。

英國國會政黨有高度凝聚力的原因。英國國會政黨有高度凝聚力的主要原因亦在於英國的憲政設計。在英國的憲政設計下，其行政部門（內閣）係由國會中的多數黨組成，多數黨的黨魁即為內閣總理。如果內閣的重要立法未能通過國會（即表示執政的黨多數黨內部有相當的反對，且這些反對的議員在實際投票時亦投了反對票），在隨後的不信任投票中如果多數黨

²³ Randall Ripley, *Congress: Process and Policy*, 3rd Edition, (New York: W. W. Norton & Co., 1983), pp. 225~230.

²⁴ Robert J. Jackson, *Rebels and Whigs* (London: Macmillan and Co., 1968), pp. 4~5. 這些估計的原著不另引述。

²⁵ 對後排議員提出反對意見的方法及時機，詳見 Philip Norton, *Conservative Dissidents: Dissent within the Parliamentary Conservative Party, 1970~1974* (London: Maurice Temple Smith Ltd., 1978), pp. 30~33.

還是未能統一口徑，則內閣總理必需解散國會，舉行大選。在這樣的憲政設計下，多數黨的議員如果不支持本黨法案的話，甚至更進一步地投反對票和反對黨站在同一陣線，即表示行政部門無法存續下去，這有違議員當選的基本目的。在這裏，我們必須說明英國議員黨選的基本目的。在英國，一個候選人所以當選是因為政黨的提名，英國的兩個主要政黨及其他幾個小黨，各有其型態分明的黨綱向全國選民做政策訴求。候選人所以能成為候選人是因為他支持所屬政黨的黨綱。他被選民選上的原因，是因為選民同意他所代表政黨的黨綱（即選民是選黨不選人）；候選人要當選的基本目的就是要其所屬政黨能組成內閣，以實施黨綱中所列的政策。因此議員如果在投票上缺席，或是投反對票，即是要行政部門無法繼續運作，而有違議員當選的基本目的。這層邏輯對少數黨也同樣適用：少數黨議員如果不支持其政黨的政策，即表示該少數黨無法組織一潛在的內閣。²⁶

亦有些人認為英國國會政黨的凝聚力高，是因為執政黨黨魁有解散國會的權力使議員不願面對競選壓力而必需支持執政黨。可是解散國會對政黨領袖的傷害大，對大部份席次穩當的議員幾乎毫無影響，況且解散國會也無法解釋少數黨的凝聚力，因此解散國會的權力不是形成政黨高度凝聚力的原因。²⁷也有人認為因為工黨對其議員有很嚴格的規範——工黨議員在其當選後都要簽署議事規則（*Standing Order*）表達其一定遵守政黨立場，²⁸保守黨為了抗衡，只好加強其政黨凝聚力。其實，英國政黨的凝聚力在十九世紀工黨尚未形成時，就已經很高了，工黨嚴格的紙上規範，只能說是有助於工黨凝聚力的維持，不能說是形成高凝聚力的主要原因。另外，實證研究亦顯示工黨議員反對其政黨領袖的例子還多於保守黨議員反對保守黨領袖的例子，這也顯示工黨較嚴格的黨紀未必能維持較高的凝聚力。²⁹另外也有人認為兩黨的基層組織主要由關心全國性政策的人士所組成，地方政黨組織又手握提名大權（黨中央通常不侵犯此一地方權限），議員如不支持其所屬政黨，將很難獲得提名。但實證研究亦顯示地方組織在提名時幾乎不考慮議員在國會中是否曾反對其所屬政黨的法案。³⁰因此地方黨部的提名權並不能阻止後排議員反對其所屬政黨的領袖。英國國會政黨凝聚力高的原因主要還是在於其憲政設計使議員覺得他們必須支持其所屬政黨，才不會違背其當選目的。

英國國會政黨凝聚力的維持。在實際上，國會政黨要維持高度的凝聚力有賴國會黨鞭的運作。兩黨各有一主要黨鞭（*Chief Whip*）、副黨鞭（*Deputy Chief Whip*）、以及幾個一般黨鞭（*Junior Whip*）。保守黨黨鞭由黨魁指定，工黨黨鞭

註²⁶ Leon D. Epstein, *op. cit.*, pp. 318~322.

註²⁷ *Ibid.*, pp. 323~324.

註²⁸ 關於該聲明的演進及其對工黨凝聚力的影響見Robert J. Jackson, *op. cit.*, pp. 23~34.

註²⁹ Edward W. Crowe, "Cross-Voting in the British House of Commons: 1945~1974," *Journal of Politics*, Vol. 42, No. 2, May 1980, pp. 505~507.

註³⁰ Robert J. Jackson, *op. cit.*, pp. 293~291; Philip Norton, *op. cit.*, pp. 176~200.

則每年由選舉產生。黨鞭手上有一些懲戒性的手段、也有一些獎勵性的措施。懲戒性的手段包括將一再唱反調的議員逐出國會議黨、以及解除議員的行政公職。但是因為這些手段的爭議性極大，一旦使用會使選民覺得這個黨在鬧分裂，不適合執政，而有可能輸掉選舉，因此這類懲戒性手段極少使用，即使使用，也多半會在選舉前取消，以給選民一個團結的印象。黨鞭手上擁有的獎勵性措施主要是因為黨鞭是黨魁最接近的顧問。他可以影響黨魁是否要讓後排議員晉升到前排議員（對執政黨而言，黨魁可任命大約一百個職位，這些職位包括部長、次長（junior minister）、委員會成員、國會中的重要職位等），這對支持政黨政策的議員是很大的獎勵，因為一個議員如果不能擠入行政職位，那他的政治生涯即不算成功。其次執政黨的黨鞭也可影響黨魁是否要給予議員榮譽職（尤其是爵位），黨鞭號稱恩惠大臣（Patronage Secretary），對此可以有非常強的影響力。執政黨黨鞭手上的獎勵性措施當然多於反對黨黨鞭能夠掌握的資源，但是反對黨是個潛在的執政黨，這些獎勵措施因此還是對反對黨的議員有吸引力。

在功能上，黨鞭所扮演的角色是政黨領袖和後排議員之間的溝通橋樑。執政黨黨鞭是內閣會議的當然出席人（反對黨黨鞭則出席影子內閣會議），因此他能把政黨領袖的想法告知後排議員；黨鞭辦公室的組織和每一位後排議員都有密切聯繫，因此黨鞭能將後排議員的想法很清楚地轉達給政黨領袖，做為決策時的參考。^①如果後排議員對政黨領袖的想法仍有疑問，則黨鞭會安排負責法案擬訂的部長與後排議員直接溝通。溝通之餘，黨鞭對仍有歧見的議員只能說服，無法強迫執行政黨領袖的意見。若無法說服，黨鞭也只好聽由持反對意見的議員自行決定其反對的方式（見前文）。不過遊戲規則是有歧見的議員必須在正式投票前把其反對方式告知黨鞭，以便黨鞭控制票數。在後排議員和政黨領袖的溝通中，沒有一方具有支配性的地位，有時候，政黨領袖基於後排議員的壓力，只好修正法案，^②或在投票時接受失敗。^③後排議員通常也考慮儘量不因其反對而形成另一黨的優勢。在這裏，遊戲規則就是政黨領袖對後排議員反對意見的容忍，只要這反對意見不是大規模的反對而影響到執政（對反對黨而言即是執政的潛力），而後排議員也了解其反對必須有所限制，要不就違反了其當選的目的（見前文）。^④在這些遊戲規則下，黨鞭的溝通說服成功與否，需視少數黨與多數黨的比例（多數黨的比例很大的話，有歧見的後

註① Norman Hunt, "Whips and Backbenchers. An Interview with Martin Redmayne," in Dick Leonard and Valentine Herman, eds., *The Backbencher and the Parliament* (London: Macmillan and Co., 1972), pp. 74-86.

註② 修正法案的例子見 Dennis Kavanagh, *British Politics: Continuities and Change*, 2nd Edition, (Oxford University Press, 1990), p. 226.

註③ 失敗的例子見 Ian Budge, et al., *The New British Political System: Government and Society in the 1980's* (London: Longman Group Limited, 1985), revised edition, p. 66.

註④ P. J. Madgwick, *Introduction to British Politics* 3rd Edition, (Stanley Thornes Publishers Ltd., 1984), pp. 176-177.

排議員有較大的空間運作，不必擔心倒閣）、³⁵兩黨內部的組織（工黨向來比保守黨講究黨內民主）、³⁶以及政黨領袖的特質而定。³⁷

綜上所述，我們了解英國政黨凝聚力强的主要原因在於英國的憲政設計使得議員覺得他有支持政黨領袖的必要，在這個前提下，政黨領袖、黨鞭、以及後排議員的互動是以溝通說服為主，懲戒性的黨紀手段極少用到，一旦用到，代表的是政黨領袖及黨鞭的失敗，因為他們無法在溝通及互相容忍的架構下說服持有歧見的議員。

三、結 論

美國國會政黨的凝聚力和英國國會政黨的凝聚力各站極端。其主要原因，是兩國憲政設計的不同，使議員對政黨的支持有不同的動機；黨鞭運作是在各自的憲政設計下衍生出的制度，它對國會政黨的凝聚力有幫助，但不是決定性的因素。事實上，實施英國式國會制度的民主國家（例如西歐各國、加拿大、紐西蘭、澳洲等國），不論是兩大黨或多黨，其國會政黨的凝聚力都很高，唯一的例外是法國的第三、第四共和。³⁸所以如此是因為法國這兩次共和的國會議員，並不認為保持行政權是必要的，他們可以輕易地拖垮多黨組成的聯合政府，行政權易手時，每個小黨還是有機會得到行政權，只是聯盟的組合不同。缺乏了維持行政權的動機，使得法國這兩個共和行的雖是國會制度，但是國會政黨的凝聚力很低。³⁹

* 本文作者承蒙雷飛龍教授賜與指正，深表感謝。

註³⁵ Edward W. Crowe, *op. cit.*, pp. 495~502.

註³⁶ G. R. Strauss, "The Influence of the Backbencher: A Labour View," and Richard Hornby, "The Influence of the Backbencher: A Tory View," in Dick Leonard and Valentine Herman, ed. *op. cit.*, pp. 218~237.

註³⁷ Philip Norton, *op. cit.*, pp. 221~247.

註³⁸ Leon D. Epstein, *op. cit.*, pp. 326~340.

註³⁹ 作者謝謝張台麟先生對此提供的分析。