

知識天地

美國政黨在立法僵局的角色

邱放義（政治學研究所籌備處助研究員）

本文試著以淺顯易懂的文字，探討美國政黨在其立法僵局上的角色。首先我淺談美國憲政體制及其如何影響立法過程，接著點出對於美國政黨之立法角色之爭議點，最後闡述我個人研究如何試著釐清政黨的立法角色及其重要性。

美國憲政體制與立法過程

美國政治體制置於世界各國當中均有其特殊性，它的憲法體制是其獨創的總統制，運作了二百多年，未曾中斷。當年制憲先賢 Hamilton, Madison 等，設計三權分立體制，讓行政與立法部門相互抗衡，同時設計國會為兩院制—參議院 (Senate) 與眾議院 (House)。總統是四年一任，眾議員每二年全面改選，參議員則是由每州遴選二位，而每二年，只有三分之一的州需重選參議員。此憲政體制所產生制衡效果，一直是政治學研究課題之一。

以美國立法程序來說，國會具有唯一提案權，在歷經參眾兩院磋商通過後，總統具有否決權，若一法案遭否決，參眾兩院須各有三分之二以上議員堅持通過，否則此法案胎死腹中。可見一法案的通過，至少須有參眾兩院及總統相互制衡及支持，而來自大法官及利益團體之規範與壓力更不用說了。也因此，研究美國立法學者常說：「法律就像香腸：其愛好者不宜觀賞其被製造過程」(Law is like sausage : those who like it should not watch it being made)。

除了三權分立制衡外，美國憲政另一特性是單一選區多數決，也就說每一選區只有選出一位議員，且以候選人的得票數決定誰勝負，此一特性被認為造成只有二個主要政黨之因，再加上其他非憲政因素，如政黨不控制提名權而以黨內初選決定各黨候選人，以及各候選人的選舉經費財源主要來自其各自募款，使得政黨可以影響其黨籍議員之手段相對其他採總統制國家少了些。

總而言之，美國立法過程，充滿否決點，政黨影響工具相對少，因而被質疑缺乏可領導克服立法僵局 (legislative gridlock) 之強而有力政黨體系。

政黨立法角色辯證

然而，三權分立及美國整個選舉制度是否即意味著政黨在立法過程扮演不重要角色或不具影響力？美國當代最被尊奉立法學者之一 David Mayhew 發表 *Divided We Govern* (1991) 之經典作，書中闡述美國之立法僵局或產能，是憲政制度使然，而非分立政治所造成。所謂分立政府 (divided government) 指的是國會兩院中至少有一院之多數黨與總統是不同黨。換句話說，Mayhew 倡言政黨的立法角色是不具實質意義，此一論調與許多立法學者意見相左，且相較於過去一般的認知也顯得極端許多，此書也因此點燃 1990 年代至今美國政黨立法角色之論戰。

對於 Mayhew 論點之批評可分幾方面。一則是 Mayhew 以新聞記者與政策專家的意見來判斷一法案的重要性，進而測量出每一屆國會產出重要法案之數量，然而即使不被批評過度主觀判斷，也不得不質疑為何只重視所謂「重大」法案 (significant bills)，而不是以其他標準或納入其他不是判為「重大」但也很重要法案。二則，Mayhew 的統計分析太過簡易，忽略時間序列相關性，而一旦控制此相關性，立法產能在分立政府與一致性政府時期相近（一致性政府指的是即國會多數黨與總統同黨）。三則，Mayhew 的研究缺乏一套嚴謹理論分析，科學理論須具備公設、假定、邏輯及可驗證之假設 (hypothesis)。Mayhew 純粹由直覺推論，同時可能也忽略政治人物策略行為 (strategic behavior)。

Mayhew 之非政黨論調，果然引來不少立法學者群起批判。其中 Cox & McCubbins (1993) 之《立法巨靈》(Legislative Leviathan) 一書，提出美國政黨在立法上扮演舉足輕重的角色，其理論基礎是政黨本身的存在有它一定功能與制度上作用。更明確的說，政黨的存在在於爭取更大黨員集體利益 (collective benefits)。為了擴大其利益，政黨必須以不斷釋出選擇性利益 (如委員會主席) 來誘使黨籍議員合作團結，或者聽從黨意。事實上，團結合作也是確保政黨集體利益的產生，也因此二者互綁互生。Rohde (1991) 則提出其直覺性之政黨理論，主要論點是當黨內偏好一致與黨際兩極化時，黨籍成員願授權其領導者更大權力以提高黨紀。在實證上，幾位立法學者以不同測量方式，來估計立法產能，主要發現是分立性政府造成更多立法僵局。這些理論上論述與實證結果質疑 Mayhew 之非政黨理論 (非政黨學派即主張美國政黨在立法不扮演實質角色或具影響力，相對者即政黨學派)。

回應部分對 Mayhew 之非政黨理論之批判，Krehbiel (1998) 應用賽局理論 (game theory)，建構其樞紐政治模型，試圖凸顯策略行為及納入美國立法程序中之各種樞紐，包括參院裏杯葛樞紐 (filibuster pivot)、總統否決權、及國會推翻總統否決權。詳言之，Krehbiel 以美國立法程序為賽局規則，納入過程中的樞紐，推論出那些法案可過，那些不可過，最後導出在不同偏好下之均衡僵局指標。由此理論可推導出每一屆國會之均衡僵局指標。主要假設是：當一屆國會之僵局指標愈高，當屆立法產能即愈低。最後，Krehbiel 以資料做實證分析，並得到相符合其預測之結果。基本上，Krehbiel 的分析除了支持 Mayhew 論點，同時強化非政黨學派之理論與實證基礎。

檢視以上提及之研究，不難發現整體研究趨勢有幾個特點及缺失。以政黨學派來說，出現實證與理論的落差，Cox & McCubbins (1993) 與 Rohde (1991) 提出為何美國政黨是具有立法影響力之理論基礎，但缺乏相應實證分析，而支持分立性政府會減損立法產能之實證研究，則未適當結合政黨理論或缺乏如 Krehbiel 之嚴謹理論推導。而以非政黨學派而言，Krehbiel 之理論推演，雖非常嚴謹，但缺少對照組。也就是說其模型假定政黨幾乎不扮演任何立法角色，但比較適當的做法是推導可做對照比較之模型，這些模型分別假定政黨扮演不同立法角色而推演出其立法僵局之指標，然後以資料對不同模型（每一模型唯一不同點在於對政黨角色之假定）做檢驗統計分析，來判定不同模型之高下，進而推論到底美國政黨所扮演之立法角色為何，此一途徑正是我與 Larry Rothenberg 教授在 *American Journal of Political Science* 一文之研究方法。

詳言之，我們延展 Krehbiel 的樞紐政治模型，建構四個賽局模型。第一模型與 Krehbiel 差不多，假定政黨不扮演任何立法角色。第二模型則假定政黨具主導議題設定能力 (agenda setting)，第三模型則加上政黨黨紀高漲足以影響其黨籍議員投票意向，但是總統仍無法影響其黨籍議員，第四模型則是賦予總統影響其黨籍議員能力（手段上可能包括行政資源、協助其黨籍議員募款、及以行政命令幫助其黨籍議員做選區服務）。對於自 1947 年至 1994 年每一屆國會，針對每一模型推演出其立法僵局指標。

在實證上，我們延用 Mayhew 以及現有各種不同方式之立法產能測量以收集相關資料，對四個模型同時做統計分析（我們的統計方法有考慮時間序列的相關性）。我們最大發現是那些不假定黨紀的模型（如前兩個模型）不受到實證上支持，但是那些假定黨紀及總統影響之模型（如後兩個）則是受到支持。

我們的分析除了提供方法論上的創新之外，也有助釐清政黨到底在美國立法產能所扮演之角色，一方面我們推翻 Krehbiel 的發現，同時我們也不認同政黨學派忽略樞紐及偏好之態度。換言之，我們試著統合非政黨與政黨學派，也因此我的論文名稱是「當樞紐政治遇上政黨政治」！

為了補足我們研究時間範圍之限，我們在 *American Politics Research* 之一文，擴大我們時間範疇，從 1947 年往前延伸至 1874 年，這一方面增加了觀察點及提供考察更長歷史變動，但另一方面也面臨一些挑戰，這包括參院內的制度變遷（主要是杯葛制度），我們一一克服這些困境，最後的結果確認我們先前研究發現，同時大樣本足以讓我們對第三（政黨紀律）及第四（總統領導）模型一判高下，發現只有政黨紀律模型受到實證支持。

結論

我的研究發現美國政黨的立法角色是不可忽略，而關鍵在於黨紀的影響。一言以蔽之，政黨透過黨紀施壓來爭取更大黨的政治資產，團結通過對黨的選民更有利的法案。是否政黨影響力只侷限於立法，及以何種方式呈現，將是未來研究目標。

文獻

Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley University of California Press.

Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.

Mayhew, David R. 1991. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.

Rohde, David. 1991. *Parties and Leaders in The Postreform House*. Chicago, IL: University of Chicago Press.