

條件政黨政府理論與 1990年代美國國會的立法改革

劉有恆

國立台灣大學國家發展研究所兼任講師

趙永茂

國立台灣大學政治系教授

收稿日期：2001年8月15日 接受日期：2002年9月23日
作者僅在此感謝瀑爾博士(Dr. Keith T. Poole)及邁高飛博士(Dr. Gottfried J. Mayer)對NOMINATE方法運用上的指導與協助，以及兩位未具名評審的意見與指正。

中文摘要

1994年美國國會期中選舉共和黨大勝，1990年代中期起參眾兩院在共和黨主政下，國會組織結構與立法程序發生了重大變化。「條件政黨政府理論」指出，團結的多數黨將會改變國會組織結構，強化政黨領袖的權力，能在沒有少數黨的支持下完成立法；如果多數黨內部的政策目標分歧，政黨領袖的權力便會弱化。1995年共和黨國會與柯林頓總統的平衡預算衝突引發的政府關閉事件，成為條件政黨政府現象在眾議院出現與消退的區隔，先後兩階段眾議院的權力結構有重大差別。參議院也在這一波改革風潮中發生了緩慢的改變。

關鍵詞：條件政黨政府、立法改革、美國國會、共和黨

壹、前言

1990年代是美國政治發生劇烈變動的時代，1992年11月柯林頓(William J. Clinton)擊敗老布希(George Bush)，當選美國總統，同時民主黨在美國國會參眾兩院選舉亦均告獲勝，第103屆國會(1993-1995)期間，民主黨同時掌控白宮與國會山莊，立法與行政兩部門都在柯林頓總統領導之下，創造了自1960年代詹森(Lyndon B. Johnson)以來，歷任總統最成功的立法紀錄。但是短短的兩年後，1994年11月國會期中選舉結果的戲劇性變化，反而使參眾兩院的過半數議席都落入共和黨手中，聯邦政府的立法部門完全被共和黨所控制。尤其共和黨在眾議院的勝利，一舉推翻了民主黨在眾議院連續主政長達40年的歷史，更是受到媒體與學術界的廣泛注意。自1995年第104屆國會起，參眾兩院在共和黨主政下，國會組織結構與立法程序發生了重大變化，此種國會結構的戲劇性改變，使得美國國會自1980年代以來的「後改革時期(Post-Reform Era)」宣告結束，國會政治從此進入一個新階段。

1995年美國政治學會(American Political Science Association)年會中，艾瑞奇(John H. Aldrich)與羅德(David W. Rohde)以「條件政黨政府理論(Conditional Party Government Theory)」來解釋第104屆國會共和黨在眾議院議長金瑞契(Newt Gingrich, R-Ga.)領導下，所帶來的國會結構與程序的劇烈改變(Aldrich and Rohde, 1995)，使「條件政黨政府理論」從此獲得政治學者普遍的重視(Dodd and Oppenheimer, 1997)。所謂「條件政黨政府理論」，是指國會領袖的權力，決定於多數黨黨團政策偏好(policy preferences)的同質性程度(degree of homogeneity)以及多數黨和少數黨彼此之間的衝突範圍(extent of interparty conflict)這兩項「條件」。當多數黨本身同質性高，並且多數黨與少數黨之間的異質性也高、雙方衝突範圍夠大，這兩項條件都具足時，多數黨黨團的基層議員將會支持能強化政黨領袖

(例如眾議院議長)的組織結構改變，將重要的程序特權與非正式權力 (significant procedural prerogatives and informal powers) 授與議長，而政黨領袖也將會運用所獲得的這些工具，來推動本黨的立法計劃 (Aldrich and Rohde, 1996; Aldrich and Rohde, 1997-1998)。

艾瑞奇與羅德指出，在這種情況下，將能夠使立法結果從院會中位投票人的政策偏好點 (policy preferences of the median voter in the chamber)，明顯的移動到多數黨黨內中位投票人的政策偏好點 (policy preferences of the median voter within the majority party) 上。換句話說，團結的多數黨能在沒有任何少數黨的支持下完成立法；相反的，如果多數黨本身的政策目標分歧，黨團成員立法偏好的同質性低時，黨籍議員不會有動機授與政黨領袖更多權力，以免領導階層反而運用其權力來限制、阻擋普通議員自身的政治與政策利益 (Aldrich and Rohde, *ibid.*)。

本文所探討的主題，即係以1990年代中期共和黨在國會兩院主政以來，所形成的立法改革為對象，以第104屆國會至第105屆國會 (1995-1999) 為範圍，首先介紹解釋立法改革的「條件政黨政府理論」，接著探討1990年代共和黨國會中條件政黨政府現象產生與消退的背景，以及參眾兩院立法改革本身的各項課題。

貳、條件政黨政府理論

早在1981年，古柏 (Joseph Cooper) 與布雷迪 (David W. Brady) 在「制度脈絡與領導風格：侃能到雷朋時期的眾議院」一文中，就已經暗示著「條件政黨政府理論」的觀點 (Cooper and Brady, 1981; Dodd and Oppenheimer, 1997)。至於「條件政黨政府 (Conditional Party Government)」一詞，最早是由羅德在1991年所提出，羅德以「條件政黨政府」來描述1970年代以來眾議院的改革運動中，關於推動眾議院結構改革者的目標與途徑 (Rohde, 1991:31)。羅德指出，

「條件政黨政府」，意指美國政府的立法機構與議會內閣制國家議會系統不同的情形。就美國聯邦眾議院而言，政黨並非跨越所有議題範圍的支配性力量，而政黨領袖所做的政策決定，也不可能自動獲得普通議員的支持。相反的，政黨內部影響力的方向是由下而上的，與議會內閣制國家由上而下恰好相反，只有當眾議院多數黨黨團內部產生廣泛的政策一致性時，才會有政黨責任發生。當多數黨黨籍議員普遍重視的問題取得政策一致性時，黨團將會期望領導階層運用其所掌控的工具 (例如規則委員會 [Rules Committee]、黨鞭系統等)，來達成共同的政策目標，同時也期望相關委員會的主席與黨籍委員，不要阻擋此種立法順利通過。委員會主席如果經常違反黨團的這種期望，以後可能會被黨團剝奪委員會領導人的職位；至於普通議員如果經常反對此種黨團一致的政策立場時，由於黨的領導階層掌控了委員會指派的系統，這些議員將不太可能順利獲得自己亟欲爭取的委員會席位。在這種政黨領袖與普通議員的關係下，議員所以願意加強領導階層對議程控制的影響力，其目的是為了能協助黨團完成立法，但是他們並無意接受領導階層任意決定立法事項、並掌控普通議員的獨裁領導。領導階層應該對黨團普通議員負責，並非黨籍議員應受上層的指揮、控制 (Rohde, *ibid.*)。

羅德並指出，由於民主黨黨團內部共識的程度增加，結合了政黨領袖獲得了新的制度性權力，再加上領導階層本身也有較大的意願來運用這些制度工具等三項因素，因此，1987年至1988年第100屆國會民主黨的賴特 (Jim Wright) 擔任眾議院議長時期，出現了「條件政黨政府」的高峰 (Rohde, *ibid.*: 105-19)。

「條件政黨政府理論」的名稱自1991年由羅德提出之後，隨著1990年代中期共和黨國會的出現，「條件政黨政府理論」進一步獲得了發展與檢驗的機會。1994年11月美國國會期中選舉的結果，使共和黨在眾議院帶來了戲劇性的結構改變。針對1990年代中期國會山莊的劇變，艾瑞奇與羅德共同具名發表了一系列的論文 (Aldrich

and Rohde, 1995; Aldrich and Rohde, 1996; Aldrich and Rohde, 1997; Aldrich and Rohde, 1997-1998), 他們以第104屆國會共和黨接掌後所主導的國會結構改革的事例, 對條件政黨政府理論的應用, 做了詳盡的說明。艾瑞奇與羅德並運用衆議院點名表決紀錄的數據資料, 對衆議院民主、共和兩黨的政黨間異質性(inter-party heterogeneity)、多數黨本身的黨內同質性(intra-party homogeneity)等「條件政黨政府」中的「條件」, 實際加以測量(Aldrich and Rohde, 1998)。

「條件政黨政府」實際運作上的核心在於多數黨領袖的角色, 以及黨領袖與黨團普通議員間的互動, 以期多數黨的集體利益能夠實現, 以下即分別加以討論。

一、以內部化解決集體行動問題：多數黨領袖所扮演的重要角色

許多研究立法政黨的學者, 諸如凱偉(Roderick Kiewiet)、馬卡奔(Mathew McCubbins)、艾瑞奇以及羅德等人, 多認為由政黨主導各個立法機制的運用, 為實務與理論上同時解決集體行動問題和社會抉擇問題所不可或缺、必要的一環(Kiewiet and McCubbins, 1991: 55; Aldrich, 1995: 204-21)。

從解決集體行動問題的立場而言, 黨的利益未必與黨所代表的(選民)利益背道而馳, 但黨的政策偏好卻也未必與黨所代表的(選民)偏好相同。問題在於: 如何使黨的政策偏好成為議員個人(或所代表選區)的政策偏好, 而議員依個人理性抉擇表決的結果, 能自然符合(多數)黨所設計的表決結果。

寇克司(Gary Cox)與馬卡奔在「立法怪獸: 衆議院中的政黨政府」中解決此一論題所提出的答案, 即在於將(多數)黨的集體行動問題「內部化(internalize)」, 而使解決問題成為多數黨立法領袖的個人利益(Cox and McCubbins, 1993: 134-5)。換句話說, 解決集體

行動問題的樞紐, 不在於約束(多數)黨內所有國會議員的投票行為, 而在於製造足夠的誘因, 使(多數)黨領袖為了個人利益而擔負起解決集體行動問題的責任。

此一所謂「內部化」論點, 除了提供解決集體行動問題的一項具體方案之外, 也使黨內一般國會議員個人, 無須過度憂慮黨內集體利益的承擔責任, 而把問題留給政黨領袖去負責解決(Aldrich, 1995: 205-6)。

二、多數黨領袖領導促成集體利益的條件

多數黨領袖發揮領導功能實現黨內集體利益, 是所謂「內部化」論點解決集體行動問題的樞紐。然而多數黨領袖發揮領導功能、實現多數黨的集體利益, 並非一種必然存在的現象。羅德、薛索(Kenneth A. Shepsle)、休姆(Brian Humes)等學者曾指出, 唯有在符合以下兩個條件的情況下, 多數黨領袖才能發揮決定性的力量領導國會運作, 達成符合本黨集體利益的立法結果:

- (1) 黨內必須要存在一項為黨內大多數議員所最為渴望的「政策定位(policy position)」;
- (2) 黨必須要採取(立法)行動才能實現此項政策(Rohde and Shepsle, 1987; Shepsle and Humes, 1984)。

第一個條件的意義是: 黨內必須或多或少有某種程度的共識, 尤其是相較於「反對黨(opposition)」(少數黨)的政策立場而言, 多數黨本身的政策共識。例如, 過去當美國的民主黨在種族問題以及其他議題上嚴重的形成分裂時, 民主黨雖曾長期貴為國會中的多數黨, 但黨內國會領袖卻幾乎無法發揮任何有效的領導功能。第二個條件的意義是: 就多數黨整體而言, 黨所渴望的政策定位, 必須與政策現狀明顯不同。因此, 當某一政黨剛剛贏得選舉勝利, 奪得國會多數席位時, 該黨多會積極尋求通過大量的立法, 以便實現新多數黨所期望的

「改革」。當黨的政策方向與立法目標大致都付諸實現後，多數黨的集體性行為會集中心力於維護既得利益，而不再有太大的興趣主動推出新的立法方案 (Aldrich, 1995: 206)。

三、條件政黨政府

前述「黨內必須或多或少有某種程度的（政策定位）共識」的重要性，成為羅德對「條件政黨政府」理論分析的核心。羅德將「條件政黨政府」的概念，應用於過去數十年來眾議院民主黨所推動的立法改革時強調：（眾議院民主黨）無意建立一種猶如英國式議會民主制度中運作的政黨責任制度，強制要求所有黨籍議員必須支持本黨的所有政策立場。¹ 支持本黨立場的責任不應該由所有的黨籍議員來平均分擔，而應該將此重責大任交由黨內「擁有權力地位」的人 ("who held positions of power")，如政黨領袖、委員會主席、重要委員會的成員等。事實上，黨籍議員尋求與接受某一黨內領導階層或議院委員會的重要職位，便意味著他同時接受了一件「隱含的契約 (implied contract)」：他有義務支持（或者至少不能阻擋）黨內共識下的「政策主導方案 (policy initiatives)」；如果他違反了這不成文的契約，便極有可能喪失他所擁有的重要職位。另一方面，黨對其他有意擔任此等重要職務的黨籍議員，也賦予同樣的期待。綜合以上所述的各種要素，即為羅德對「條件政黨政府」此一體系所下的定義 (Rohde, 1991: 166)。

條件政黨政府理論中的「條件 (conditional)」二字，是指這一理論所作出預測的性質，係基於眾議院全院中的「政策見解分佈 (distribution of policy views)」，與眾議院兩黨彼此之間的「政策見解分

佈」。更明確的說，這條件是指：當多數黨的政策意見越清楚時，政黨的作用就越明顯。而多數黨的意見分明有兩個條件：

- (1) 多數黨政策偏好的「黨內同質性」高；
- (2) 多數黨與少數黨政策偏好的「黨際間差異性」高（即兩黨的政策意見非常不同）(Aldrich and Rohde, 1997-1998: 546)。

在條件政黨政府理論的條件滿足的前提之下，條件政黨政府理論有如下三個假設：

- (1) 當前述條件越趨滿足時，（至少是多數黨的）黨籍議員越會將權力與資源授予本黨領導階層 (the party leadership)，以及本黨在國會中的其他相關機構 (related institutions of the party-in-government)，黨籍議員並且期待本黨領袖更頻繁地運用現有及新獲得的權力與資源。
- (2) 若前述條件滿足，多數黨會充份利用其多數黨的地位，將（少數黨所無法做到的）更多的權力與資源分配予本黨。
- (3) 若前述條件滿足，能經眾議院表決通過、完成立法的政策選擇，應該是定位於「多數黨中間點 (the center of the majority party)」和「全院中間點 (the center of the full House)」之間的政策方案，才能夠「被選中 (be chosen)」。此項假設，應只限於某些兩黨認為重要的特定議題，此類議題兩黨彼此相衝突的政策偏好，則反映了雙方各自所代表選民組成上的歧異 (Aldrich and Rohde, *ibid.*: 547-8)。

四、條件政黨政府理論的檢討

艾瑞奇與羅德曾經指出：「條件政黨政府理論」以及當代立法制度研究中許多相互競爭的研究觀點 (competing perspective)，均屬於

¹ 在諸如英國的議會內閣制之下，所有的議員都有執行本黨政策的義務。但美國立法與行政分立的國會制度中，一般普通議員並無必須支持本黨政策立場的義務。

所謂「理性選擇基礎的新制度主義 (rational-choice based "new institutionalism")」之一 (Aldrich and Rohde, 1996)。

(一) 條件政黨政府理論在新制度主義發展中的定位

關於新制度主義中國會制度實證理論從1960年代以來的發展、變遷與主要爭議，薛索與溫格 (Barry R. Weingast) 曾將其歸納為三個階段。

一、早期理性選擇理論的學者，認為國會政治建立在名義上平等的表決權，第一代理論的研究重心多置於院會表決的多數循環 (Majority Cycling)、投票交易 (Vote Trading)、投票聯盟組成 (Coalition Formation) 等方面 (Shepsle and Weingast, 1994)。

二、1979年薛索首先提出了「結構引導平衡」(SIE: Structure-Induced Equilibrium) 的觀念，認為國會的委員會系統、院會表決的程序限制，所形成的「結構」(Structure)，會減弱院會表決時發生多數循環的機會 (Shepsle, 1979)。薛索證明了僅僅結合少許基本的程序特性，就足以引導穩定的立法結果產出一亦即所謂的「結構引導平衡」。第二代理論所建立的模型，大部分都把研究重心放在國會以調整制度結構的安排來處理分配的問題上。它們所注意的是，功能完備的委員會系統的運作結果，以及此一可靠而持久的系統中所伴隨的交易機制 (Shepsle and Weingast, *ibid*)。

三、1980年代後期開始，立法研究的學者們提出了許多與第二代理論的基本概念不同的看法。第二代理論「由交換獲利」的模型認為制度結構是「外成的」(Exogenous)，在此時誕生的第三代理論，則強調制度結構是「內生的」(Endogenous) (Shepsle and Weingast, *ibid.*)。第三代理論的產生，源於第二代理論集中注意於分配政治的問題，然而因學者彼此間注目的角度不同，第三代理論本身便形成了

分別以「資訊原理 (Informational rationales)」²和「政黨原理 (Partisan rationales)」(cf. Rohde, 1991; Cox and McCubbins, 1993; Kiewiet and McCubbins, 1991) 為中心的兩大陣營。

條件政黨政府理論係由第三代理論中政黨原理的支流發展而來，第三代理論中的另一支流——以「簡單多數 (Simple Majority)」的「多數人假設 (Majoritarian postulate)」為核心前提的資訊原理，也在1990年代後期發展為以「超級多數 (Super Majority)」打破政策僵局 (Gridlock) 的「關鍵投票人理論 (Pivotal Voter Theory)」。³ 條件政黨政府理論提出之後所面臨的最主要批評，也就來自於「關鍵投票人理論」。

(二) 關鍵投票人理論對條件政黨政府理論的批評

以奎瑞彪 (Keith Krehbiel) 為首要代表人物的關鍵投票人理論對條件政黨政府理論提出了嚴厲的挑戰，關鍵投票人理論主張，當代眾議院中的程序與政策主要是由院會多數決定，反映議院中間點的利

² 所謂資訊原理的基本論點是：無論眾議院有多少層組織結構上的施設，如政黨、委員會、年資制、規則、習俗等等，眾議院終歸是一個依多數決定的機構。政黨領袖和委員會等的結構性施設，是為了能分工合作、徵詢專才、替全院（乃至全國選民）蒐集資訊，是一種服務性的施設。國會以全院多數人的意見（而不是政黨的意見）為依歸，而全國選民多數人的意見，則以選舉出國會議員的方式，遙控國會。Cf. Austen-Smith and Riker, 1987; Austen-Smith, 1990; Gilligan and Krehbiel, 1989; Krehbiel, 1991.

³ 所謂「關鍵投票人」，是指議院表決時能夠形成2/3多數以推翻總統否決、或形成3/5多數以通過停止討論動議 (Cloture motion) 終止參議員杯葛立法的冗長發言 (Filibuster)，使法案最終能順利通過的那一位「關鍵投票人」。奎瑞彪 (Keith Krehbiel) 的「關鍵投票人理論」，運用一度空間模型來反映每一立法參與者的政策立場。所謂「關鍵投票人模型」，是以單一議院的議員 n 人，加上總統1人所共同構成的一維 (one dimension) 政策空間中，人人均擁有一「單峰式政策偏好 (single-peaked preferences)」的理想點 (ideal point)。而政策提案（議院審議的法案）與此一政策的現狀（現行法律），也分別落在政策空間線上的某一點上。持極端意見的議員分處線性分佈的兩端。而關鍵投票人的立場往往是在意見分佈的中央區域。奎瑞彪指出，政策立法能否通過，實取決於政策光譜上那些位居重要關鍵點議員的個人政策偏好。Cf. Krehbiel, 1998; Brady and Volden, 1998.

益。奎瑞彪指出，當多數黨缺少「完全的偏好同質性 (perfect- preference homogeneity)」時，必有一定人數多數黨籍議員的政策偏好趨向於院會中間點 (floor median)，而不是多數黨中間點 (majority-party median)。這些議員並無意願授與領袖充分的程序權力與政治支持，使政策結果從院會中間點移向對他們價值較低的多數黨中間點位置上。奎瑞彪並指出，如果多數黨本身政策偏好的同質性非常高時，議院中間點與多數黨中間點的位置就沒有差別。在這種條件下，議院 / 政黨中間點背後的「偏好引導動力 (preference-induced momentum)」非常強大，因此其實並不需要獲得程序授權的政黨領袖來協助完成立法。關鍵投票人理論認為，眾議院的立法結果主要是由議院中關鍵投票人——一位居眾議院中偏好分布中間點的議員所決定 (Evans and Olszek, 1999; cf. Krehbiel, 1998: 166-72)。

雖然關鍵投票人理論與條件政黨政府理論二者有基本的差異存在，其實彼此都各自掌握了立法過程中的重要一面。然而審視美國國會實際的歷史發展後發現，當多數黨內部政策偏好的同質性相當高時，普通議員更有可能願意擴大眾議院議長的程序性權力。1994年共和黨勝選後，國會權力移轉時期所執行的許多制度性變遷，很明顯的是為了給予議長金瑞契能夠推動共和黨政策議程——當時極引人注目的「與美國訂約 (Contract with America)」，必要的工具。接著在1995年11月至1996年1月間聯邦政府關閉事件之後，眾議院共和黨黨團內部開始逐漸出現了明顯分歧，權力多少也就開始有移轉到常設委員會系統的傾向發生 (Evans and Olszek, *ibid.*)。

綜合而論，條件政黨政府理論注目的重點，在於眾議院多數黨同質性對議院結構與程序變遷的影響力；關鍵投票人理論所處理的問題核心，在於因總統否決或參議院冗長發言阻擋立法時，必須形成2/3或3/5「超級多數」的機制對打破政策僵局的影響。這兩種貌似相互抗衡的理論，其實在立法過程中所處理的問題各自有不同的範圍。但是對條件政黨政府理論而言，在兩項條件都滿足的情況下，立法結果

究竟是否真的從議院中間點向多數黨中間點移動，或者如同關鍵投票人理論所說——議院中間點與多數黨中間點二者並無差別，卻是個必須解決的問題。

參、1990年代美國國會的立法改革

1992年8月，國會參眾兩院成立了「第三次國會組織聯合委員會」(The Third Joint Committee on the Organization of Congress)，由民主黨籍參議員波倫 (David L. Boren) 與眾議員哈米爾頓 (Lee H. Hamilton) 擔任共同主席 (co-chairs)，共和黨籍參議員多米尼 (Pete V. Domenici) 與眾議員維爾 (David Dreier) 擔任共同副主席 (co-vice chairs)。聯合委員會在第103屆國會期間 (1993-1994) 對多項國會改革的議題舉行聽證會，然而委員會在1994年2月所提出的改革建議——「1994年立法改造法 (The Legislative Reorganization Act of 1994)」，直到第103屆國會閉會時為止，都始終未能完成立法。「後改革時期」之後1990年代的立法改革，也就只有留待共和黨在1994年11月勝選之後再來完成。

1994年期中選舉所產生的眾議院新多數黨——共和黨，具有極不尋常的意識型態上的高度同質性，並且自認為他們肩負著選民所託付的推動廣泛政策變更的責任。73位新任議員構成的龐大集團，大部分的成員都對削減政府的規模大小與縮小政府主管業務的範圍，以達成預算平衡的目標，具有真誠的信仰，再加上觀點也極為類似的共和黨第二任眾議員 (1992年首次當選)，人數已超過眾院共和黨黨團的半數。許多比較資深的共和黨保守派議員，已經耗費了多年的時間等待這樣的機會。即使是溫和派的共和黨人也強烈同意，由於共和黨在競選期間以「與美國訂約 (Contract with America)」作為號召，為了使黨能夠在未來繼續保有國會多數議席，應當要履行「與美國訂約」中的競選承諾 (Sinclair, 1999: 434)。

104 屆國會期間，政黨領袖在塑造立法結果上扮演了極為特殊的有影響力角色，這種現象的產生是因為，一個自認為有義務去推動主要政策變更的團結的多數黨，需要黨領袖作為它執行這項任務的代理人。在 1996 會計年度預算衝突導致聯邦政府兩度關閉的災難事件發生之前，衆院共和黨人相信金瑞契是一位戰略天才，他分擔了大家「推動廣泛政策變更、未來繼續維持多數黨地位」的共同雙重目標——他們相信這兩項目標彼此環環相扣，不會彼此發生矛盾。他們比較願意讓黨的領導人——議長金瑞契行使廣大的權力，以便確保這些重要的立法都能以一種能夠幫助大家達成目標的形式通過。因此多數黨議員們授與領導人享有對委員會控制的強大影響力，以便能夠協助多數黨議員的共同目標能夠達成，而黨團的領導人也就運用這種影響力來推動議員目標的實現 (Sinclair, *ibid.*: 437)。當時多數黨議員的目標，無論是制定好的政策、取得議院中的權力、尋求下一屆勝選連任，都指向相同的行動方向——實現對選民的承諾。1995 年就是在這種直線的目標之下，使衆議院中不尋常的強勢政策領導，以及迅速通過許多非漸進的立法 (nonincremental legislation) 都成為可能 (Sinclair, *ibid.*: 441-42)。

一、條件政黨政府理論對共和黨眾議院的檢驗

艾瑞奇與羅德曾經指出，檢驗「條件政黨政府理論」的解釋涉及三個步驟：首先，必須證明「條件政黨政府」中的「條件」能夠滿足；其次，至少必須證明多數黨黨團成員選擇發展某種機制，多數黨（黨團大會、領導階層，或黨團的其他組織）透過此項機制，能夠使黨團成員所廣泛支持的（雖然不太可能是全面支持的）共同目標，獲得實現的機會；第三，證明在某種程度上由於「多數黨的（程序控制）行動 (actions of the majority party)」所產生的立法結果，與依據「院會多數控制 (majorities-rule) 觀點」的解釋所預期的立法結果明顯不同 (Aldrich and Rohde, 1997-1998: 542-3)。以下即針對 1990 年代共和黨人在衆議院的改革，分別就這三方面加以討論。

（一）條件滿足與否的檢驗

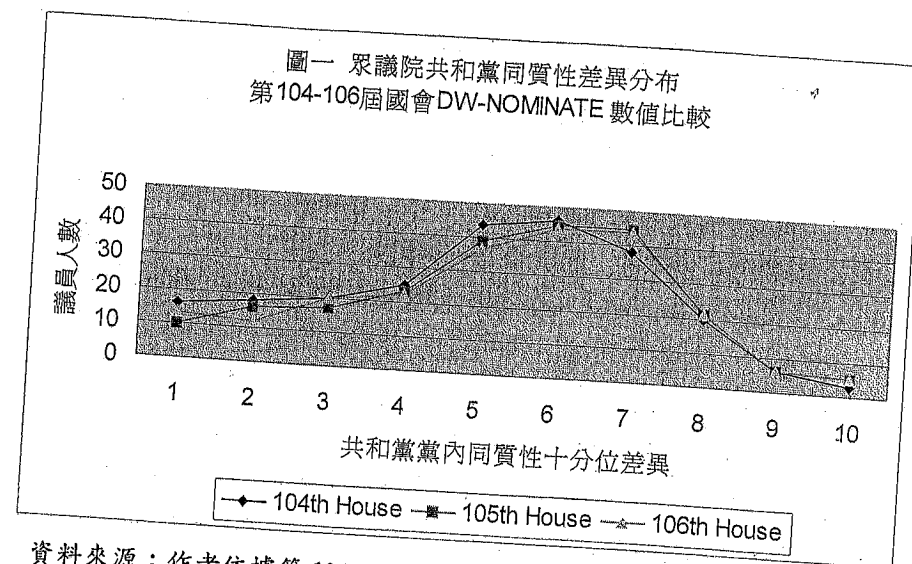
檢驗「條件政黨政府理論」首先必須處理的問題，即為兩黨黨團「黨內同質性」與「黨際間差異性」的「條件」是否能夠滿足。立法決定最終必須透過議院的表決，無論議員自己所宣稱的政策立場為何，最終仍須經由院會的表決參與來檢驗，因此學者對於立法政黨內部同質性與外部異質性的檢驗，多依據議員過去的記名表決 (Roll Call Vote) 紀錄來加以測量。雖然議員的表決行為還會受到程序結構、制度設計、政黨及選民壓力的各種影響，並不能完全等同於「純粹」的政策偏好反映，但表決行為卻也是最接近議員政策偏好的一項客觀紀錄 (Aldrich and Rohde, 1998: 27)。

此種依據表決紀錄對議員意識型態立場測量的研究，最廣為學者所引用的當首推瀑爾 (Keith T. Pool) 與羅桑塔 (Howard Rosenthal) 所發展出的「表決空間模型測量的 NOMINATE 方法 (The NOMINATE Method of Estimating Spatial Models of Voting)」，⁴ 透過 NOMINATE 電腦程式的運算，將議員的大量表決紀錄輸入，轉換為二度空間的立法選擇模型，每一議員在此一空間模型中均有一相對的理想點 (ideal point)，依據空間模型中理想點的分布狀況，可以對多數黨與少數黨的內外同質性與異質性加以檢驗。

由於 NOMINATE 數值的運算需要大量的表決紀錄資料（至少需要 25 次表決紀錄），才能產生比較正確的理想點數據，因此對於兩黨內外同質性與異質性的檢驗，多以至少一年或一屆國會（兩年）的表決資料來分析一年或兩年內的「條件」是否滿足。由於議員在表決行為中所顯現的政策偏好與意識型態立場，實源自於議員當選時其選

⁴ 所謂 NOMINATE 為「記名三步驟測量 (Nominal Three-step Estimation)」的簡稱。Cf. Pool and Rosenthal, 1997: 249-251, Appendix A: The NOMINATE Method of Estimating Spatial Models of Voting.

民的偏好與立場 (Aldrich and Rohde, 2001)，黨團內外偏好異同的差異，往往不易在短時間內的投票行為中觀察到劇烈的變化，因此艾瑞奇與羅德對「條件」的測量，或以第80屆國會至104屆國會 (1947-1997) 50年間的長期變化為範圍，或以第92屆國會 (1971-1973) 與第104屆國會 (1995-1997) 的差異加以對照，比較容易從長期的趨勢變化中觀察「條件」的差異 (Aldrich and Rohde, 1998)。儘管如此，也有學者對單一議案的表決嘗試以 NOMINATE 數值資料來分析多數黨的內部同質性 (Moscardelli *et al.*, 1998)。但此種單一表決的測量，仍然必須依賴相當一段時間內大量的其他表決紀錄來進行 NOMINATE 程式的運算。⁵



資料來源：作者依據第104、105、106三屆國會眾議院DW-NOMINATE數值編製，參見 Keith T. Pool, DW-NOMINATE Scores, Legislator Estimates 1st to 106th Houses, <http://voteview.uh.edu/dwnomin.htm>.

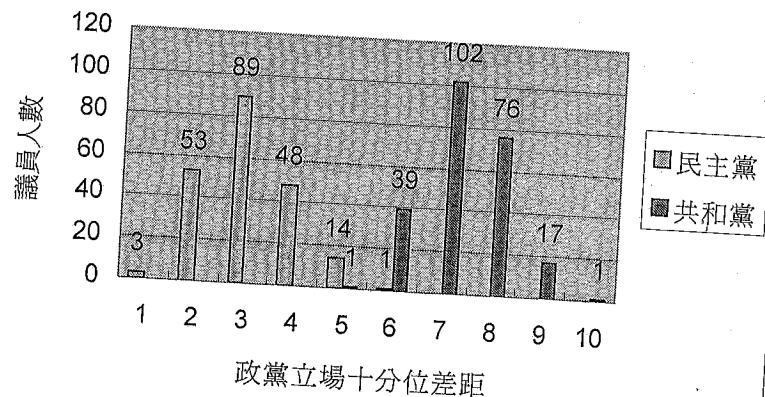
⁵ Moscardelli, Haspel and Wike 等人對1996年競選財務改革法 (H.R.3820) 一案表決行為的測量，一併將1995年1月2日至1996年6月30日之間眾議院所有的記名表決紀錄均納入運算。Cf. Moscardelli *et al.*, 1998: 697.

共和黨在1995年起成為眾議院多數黨以來，共和黨內部的同質性可以從 NOMINATE 數值中清楚的顯現，圖一為第104、105、106三屆國會眾議院共和黨內部同質性分布的比較，係以這三屆國會眾議院各自的 DW-NOMINATE 數值，將代表黨內差異的第二維 (second dimension) 理想點座標值整理為十分位差距，⁶ 橫軸的十分位差距顯示黨內意識型態分布的兩端，刻度1為極端自由派的偏好位置，刻度10為極端保守派的偏好位置。從圖一這三屆國會的黨內偏好曲線中可發現，共和黨人內部的同質性相當高，黨內偏好多集中在刻度5至刻度7的中間區域，這三屆國會中此一區域的人數都超過100人以上。

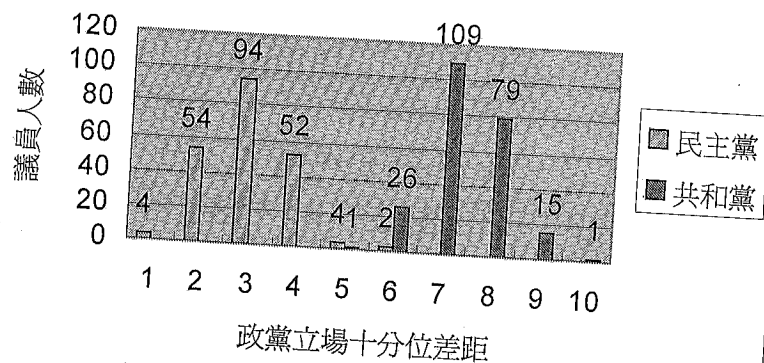
在共和黨與民主黨的政黨差異方面，圖二與圖三分別為第104、105屆國會眾議院兩黨差異性比較，依據代表政黨偏好立場差異的第一維座標值整理為十分位的差距分布。圖二與圖三中均可清楚的看出，兩黨的政策立場分據於橫軸的兩方，兩屆眾議院民主黨人都分布於橫軸左側，以刻度3為民主黨偏好的中心，共和黨人則分布於橫軸右側，以刻度7為共和黨偏好的中心，兩黨政策立場對峙的態勢非常明顯。

⁶ 以 NOMINATE 計算公式產生的二度空間模型，其第一維 (first dimension) 理想點分布所顯示的是表決時不同政黨之間立場的差距，第二維 (second dimension) 理想點分布所顯示的是表決時政黨內部立場的差距。測量第104、105、106屆眾議院共和黨黨內同質性高低時，採用第二維理想點座標值 (見圖一)，測量第104、105屆眾議院共和、民主兩黨政黨外部差異性時，採用第一維理想點座標值 (見圖二、圖三)。Cf. Pool and Rosenthal, 1997: 27-57.

圖二 DW-NOMINATE 政黨差距數值
第104屆國會眾議院 1995-1997



圖三 DW-NOMINATE 政黨差距數值
第105屆國會眾議院 1997-1999



(二) 多數黨掌控的權力與程序機制

檢驗「條件政黨政府理論」的第二項步驟，在於釐清共和黨國會中多數黨黨團是否授與黨領導階層更多的權力與資源。104屆國會肇始，共和黨議長金瑞契領導的立法部門對民主黨柯林頓總統領導的行政部門採取了對抗的立場。共和黨在眾院大刀闊斧的程序革新，大幅削減了委員會的權力，鞏固了新議長金瑞契的立法主控權。新議長不但在眾議院內積聚勢力，而且善用媒體。例如他在1995年初期，特別打破過去民主黨主政眾議院時期的慣例，每日召開的例行記者會特別准許電視記者進入拍攝，使電視新聞製作人在與議長有關的新聞方面，取得了每天固定的畫面來源，也確保他自己成為晚間新聞會固定出現的人物。1995年4月12日，金瑞契更史無前例地以眾院議長的身份，對全國民眾在晚間黃金時段 (prime-time) 發表電視演說，宣傳共和黨眾議院當時所通過的各項重要立法，並描繪他對國家未來的看法，儼然與總統分庭抗禮 (Evans and Oleszek, 1997a: 118)。

1. 議長權力的消長

103屆國會中，主掌眾議院的民主黨議員由於對重大議案意見分歧，並缺乏一套需要由黨內領袖去推動、制定，能凝聚本黨團結的立法議題，因而拒絕強化議長的權力，寧可將權力中心置於委員會系統中 (Evans and Oleszek, *ibid.*: 85)。相反的，眾議院共和黨議員在1994年大選獲勝之後，所面對的形勢與103屆國會民主黨人完全不同。首先，就絕大多數的共和黨議員而言，他們都承認之所以能夠勝選成為多數黨，必須歸功於金瑞契；其次，他們對共和黨共同的立法目標，尤其是在削減政府支出、平衡預算方面普遍都有承諾；最後，在經歷了長達40年的少數黨階段之後，新的多數黨對新國會的統治與管理必須成功，不能失敗。在這三種因素之下，內部同質性極高的眾議院共和黨人遂大幅度提高議長享有的權力到前所未見的地步

資料來源：作者依據第104、105兩屆國會眾議院 DW-NOMINATE 數值編製，參見 Keith T. Pool, DW-NOMINATE Scores, Legislator Estimates 1st to 106th Houses, <http://voteview.uh.edu/dwnomin.htm>.

(Davidson and Oleszek, 1998: 161-62)。在104屆國會前期，眾議院主控立法（實質立法及程序決定）的權力集中在議長的手中。

共和黨授予領導階層的特權，歸納如下 (Evans and Oleszek, 1997a: 88)：

1. 授與即將接任議長的金瑞契享有指派委員會主席的權力（並無規則修正）。
2. 大幅度提高領導階層對共和黨議員爭取委員會席次分配的影響力。
3. 授權黨內領袖指派眾院院務監督委員會中共和黨領袖及委員人選。
4. 重組眾院各行政辦公室 (House administrative offices)，並納入議長指揮之下。
5. 廢除多重付委 (multiple referrals) 制度中的聯合付委 (joint referrals: 將整個法案同時交付兩個以上的委員會)，但保留接續付委 (sequential referrals) 與分割付委 (split referrals)，並授權議長指定多重付委案件的主審委員會。
6. 為便利掌控對撥款法案提出的限制支出性修正案的討論，只容許多數黨領袖有權提出程序上優先的「結束全院委員會動議 (motion to rise)」(全院委員會係實質討論修正案的機制，結束全院委員會將迫使修正案不能繼續處理，過去此項動議的提出權常由委員會主席掌握)。
7. 限制議長任期為八年。⁷

104屆國會開始時，透過黨團所授與他的上述權力，金瑞契建立了以他自己為核心的中央集權決策結構，直接由他指揮所有的重要立

⁷ 議長任期的限制，是由共和黨眾院新任議員所推動的。這批新上任的議員們目睹議長的權力極度擴充，因而提出限制議長任期的制衡措施。推動這項制衡措施的非正式領袖葛拉漢 (Lindsey Graham, R-S.C.) 曾說："I trust Newt Gingrich to lead us to the promised land, but the good Lord never let Moses go. We'll do to him what the good Lord did to Moses." (Evans and Oleszek, 1997a: 91)

法事項。所有的委員會主席以及小組委員會主席，對多數黨黨團以及議長金瑞契個人，都負有接受指揮的義務。金瑞契取得了所有常設委員會主席人選的任命權，也間接掌握了不能配合黨團立場者的罷黜權，許多影響到委員會運作與其主管立法政策的各種內部事項的決定，議長本人並經常直接介入 (Davidson and Oleszek, 1998: 216)。

議長金瑞契的影響力與他個人的運作風格，在105屆國會眾議院中與他先前在104屆眾議院所展現的明顯不同。由於1996年大選結果引起的政治變遷以及金瑞契個人所涉及紀律問題的影響，在此一階段，決定政策內容與立法實質的主要影響力，多來自於各委員會領袖而非先前領導階層由上而下的中央集權型態 (Davidson and Oleszek, *ibid.*: 162-63)。

整體而言，在105屆國會中共和黨所主控的國會議程，顯現出較為「常識性 (common sense)」的漸進改革而不再是先前革命性的新理念實踐。即使是領導階層所規劃的這些議程，明顯的是由參議院多數黨領袖蠟特 (Trent Lott, R-Miss.) 而非眾議院議長金瑞契所主導。在眾議院本身，各委員會主席取得較大的決策影響力，議長的公開角色也與先前不同，他在媒體中的曝光度大為降低。黨內對各項議題的決定方面，104屆國會前期經常是由領導階層的少數人以「議長顧問團 (Speaker's Advisory Group)」會議方式決定，此種由上而下 (top down) 的決定議題方式，到了105屆國會眾議院大為減少，黨團的各項計劃往往是由許多關注該項議題的共和黨籍議員參與訂定，先前由議長一人所獨攬的黨團核心權力，下放到許多不同的黨籍議員手中。議長金瑞契所享有的核心權力 (centralized authority)，基礎在於大多數黨團成員的支持，此種核心權力雖大，卻不是毫無限制的。議長手下的黨團部隊感覺他所領導的方向錯誤時，黨團會毫不猶豫的拒絕他的指揮 (Davidson and Oleszek, *ibid.*)。

2. 委員會權力的變化

104 屆國會的眾議院共和黨人經由眾議院規則以及共和黨黨團規則的修訂，對委員會制度做了大幅度的改革。這些改革觸及了過去委員會獨立自主的決策權、委員會內部的程序與結構、以及委員會管轄權的重新調整。整體而言，委員會制度改革的主要目的，在大幅提高交付給政黨領袖的權力，使委員會系統更能對共和黨黨團負責 (Evans and Oleszek, 1997a: 91)。1995 年共和黨人所推動的國會委員會改革，反映出過去 20 年來國會議員與學者專家對委員會制度究竟應如何改變的討論。前民主黨籍眾議院稅收委員會主席羅思庭考思基 (Dan Rostenkowski, D-Ill.) 對共和黨改革所做的觀察曾指出：「無論共和黨能繼續掌控國會多久，眾議院發生的根本性變化，實質上保證了處在世紀轉換時期的眾議院與 1990 年代初期的情形將有重大差異。」 (Evans and Oleszek, 1997b: 193,197)

共和黨提出的委員會制度改革，歸納為以下幾點 (Evans and Oleszek, 1997a: 92)：

1. 限制委員會及小組委員會主席的任期為六年。
2. 授予委員會主席指派所屬小組委員會主席的權力。
3. 廢除小組委員會獨立聘僱幕僚人員的權利，並統一由全委員會主席掌控委員會經費。
4. 廢除委員會中的委託投票制度。
5. 限制每一議員最多只能同時參加兩個委員會和四個小組委員會。如有例外，必須經由所屬政黨黨團的許可。
6. 限制小組委員會的數目，大部份的常設委員會中（除撥款、政府改革與監督、運輸與公共工程三委員會例外），最多設置五個小組委員會。
7. 改造委員會系統：廢除哥倫比亞特區委員會、商務海事委員會、

郵政與文官委員會，並將其所管事項移轉至其他委員會；將能源與商業委員會主管的某些項目移轉至其他委員會主管；更改某些委員會的名稱以反映共和黨的政策優先主張。

8. 限制每一議員只能擔任一個委員會主席或一個小組委員會主席。
9. 廢止流動的法定人數（即委員會舉行點名表決時「持續開放投票 (held open)」，讓表決時缺席的委員趕到會場後能參與投票）。
10. 改變情報委員會的委員人數、組成結構、任期長度。
11. 要求更系統化地對委員會監督的方案。

上述委員會改革的策略，一方面將所有小組委員會均置於全委員會 (full committee) 主席的控制下，另一方面再透過黨團中央對各委員會的控制，進而完全掌控立法議程的實質決定，其目的在使各常設委員會以及撥款委會各小組的功能被中立化 (neutralizing)，而以黨團中央直接領導的機制加以取代。針對許多黨團列為高度優先的立法，共和黨領袖經常完全拋開正常的委員會結構，而改交由領導階層直接掌控的規則委員會、預算委員會，或者另組特別工作小組 (ad hoc task forces) 來負責撰擬，過程中議長金瑞契或者多數黨領袖阿米 (Dick Armey, R-Tex.) 往往親自督導相關問題的協商。但這種做法在一開始就有潛在的問題出現，許多資深的共和黨籍議員以及民主黨籍議員，已經花費了多年時間學習、熟悉他們參與的委員會所討論的各種議題。如今在最需要他們專業意見的關鍵時刻，他們累積的知識卻完全被忽視，這種被邊緣化的威脅激怒了許多委員會主席與資深委員 (Davidson, 1999: 79-80)。

104 屆國會前期這種極端的中央集權，歷經兩次政府關閉事件之後開始發生變化。一種共和黨領導階層與各委員會之間比較公正的權力平衡，在 1996 年開始出現，並且在 105 屆國會眾議院中被確定。在政黨領袖與各委員會的角力中，委員會主席們又重新取得了重要的陣地。1996 年 12 月，眾議院稅收委員會主席阿契爾 (Bill Archer, R-

Tex.) 到白宮進行一對一的禮貌性拜會，象徵著未來即將進行的預算談判中，財金相關的各委員會主席將成為主角。後來的1997年平衡預算談判，也的確是由這些委員會主席為主力，與柯林頓達成歷史性的平衡預算協議 (Davidson, *ibid.*: 81)。

1996年11月，金瑞契為了能繼續保有議長的地位，同意調整原先的權力結構，擴大委員會主席的影響力。眾議院共和黨領導群 (GOP Leadership Group) 的成員中納入了更多的委員會主席，原先負責向議長提供政策、戰略、以及立法建議的核心領導機構——議長顧問團 (Speakers Advisory Group) 被廢除。領導階層保證給予委員會主席自由發展其所轄立法工作的特權，不加以干預。共和黨黨鞭德雷 (Tom Delay, R-Tex.) 明白宣布：「上屆國會已死 (The last Congress is dead.)」。不過這種新的權力平衡並非毫無問題存在，為了維護委員會所爭取到的特權，有時委員會主席必須與黨領袖們公開爭辯。為了反對補充撥款法案 (Supplemental Appropriations Bill) 中的附加條款 (Riders)，撥款委會主席李文斯頓 (Robert Livingston, R-La.) 便曾與多數黨領袖阿米大吵一架 (Davidson, *ibid.*: 81-82)。

(三) 立法結果是否向多數黨中間點偏移

檢驗「條件政黨政府理論」的第三項步驟，在於釐清眾議院共和黨人是否經由授與領導階層的權力與資源，使立法結果從「全院中間點 (Chamber Median)」的偏好，向「多數黨中間點 (Majority Party Median)」的偏好移動。奎瑞彪即曾指出，此一步驟的直接檢驗非常困難 (Krehbiel, 1998: 170)，因此艾瑞奇與羅德對立法結果是否向多數黨中間點偏移的說明，係間接以眾議院規則委員會提出的特別規則 (Special rule) 決議案中 (針對單一法案的程序規定)，限制議員提出院會修正案 (Floor amendments) 的「限制性規則 (restrictive rules)」所佔比例的高低來加以佐證 (Aldrich and Rohde, 1998: 20-23)。

眾議院絕大多數的「重大法案 (major bills)」都須經由規則委員

會為其擬定一項「特別規則 (Special Rule)」，提請院會議決之後，依據「特別規則」中所訂定的條件 (討論時間及發言權分配、能否提出修正案及其他程序性動議)，進行該法案的審議。「特別規則」有許多種類，如以法案審議時能否提出院會修正案為標準，凡是「相關修正案 (germane amendments)」均准許對法案提出者稱為「開放式規則 (open rule)」，禁止任何修正案提出者稱為「封閉式規則 (closed rule)」，對修正案的實質數量與內容加以限制者稱為「限制性規則 (restrictive rule)」。

1975年，眾議院民主黨黨團將規則委員會 (Rules Committee) 所有多數黨委員人選的提名權 (向民主黨黨團會議提名)，授與黨團最高領導人——眾議院議長。由於規則委員會實質上掌握了所有院會修正案能否提出的決定權，此一黨內改革，在實質上將規則委員會轉化為議長的左右手。當時的議長歐尼爾 Thomas P. (Tip) O'Neill (D-Mass.) 為回應共和黨日益激增的修正案數量，下令規則委員會縮減院會修正案准許提出的數目 (Evans and Oleszek, 1997: 25)。13年後共和黨黨團也將規則委員會共和黨委員的提名權，同樣授與 (共和) 黨領袖決定，此一制度沿襲至今，共和黨接掌眾議院之後，議長透過對規則委員會 (多數黨委員) 的人事控制權，可以完全掌控院會程序的進行方式。

在1977-1978年中重大法案在院會中討論時採用「開放式規則」的超過70%，1980年代初期起眾議院中急遽上升的黨派對峙性，促使當時民主黨主控的規則委員會，對院會重大議案審議程序中採用限制性規則的數量逐漸升高。1980年代到1986年最後一屆由歐尼爾擔任議長的99屆國會為止，雖然僅有極少數的議案採用「封閉式規則」，但「限制性規則」卻漸漸成為眾議院院會決策的常規 (Evans and Oleszek, *ibid.*)。

長期處於少數黨狀態的眾議院共和黨人，在院會審議法案時提出院會修正案的機會，當時常遭到民主黨所設計的限制性規則的拘束，

深以為苦 (Davidson and Oleszek, 1999: 239)。1994 年期中選舉共和黨大勝之後，眾院共和黨領袖雖然聲稱未來將會有七成以上的特別規則都是開放式規則，不對議員提出院會修正案的權利設限。但事實上，開放式規則所允許的廣泛而徹底的討論，必然會與任何多數黨務必通過優先立法的基本目標發生衝突。即使不考慮 104 屆國會初期，為因應「與美國訂約」各項法案迅速通過的需要，限制性規則仍然不可避免的在共和黨國會中佔有相當大的比例。值得注意的是，104 屆國會全部 151 件特別規則案中，開放式規則尚有 86 件，佔 57%，限制性規則僅有 65 件，佔 43%；到了 105 屆國會，全部 142 件特別規則案中，開放式規則卻減少到 72 件，佔 51%，限制性規則反而增加到 70 件，佔 49%。106 屆國會全部 184 件特別規則案中，開放式規則有 93 件，佔 51%，限制性規則也有 91 件，佔 49%。換言之，當領導階層的權力下放到各委員會的同時，院會程序似乎也必須回頭朝向限制院會修正案的「常態」轉變。

不過就整體而言，共和黨主政下眾議院的院會修正案程序，雖然比過去民主黨主控階段的程序來得開放，但限制性規則在 1990 年代的眾議院中，仍然佔有相當高的比例，這其實也說明了現代眾議院的任何多數黨，同樣都具有以程序來控制實質決定的意圖 (Evans and Oleszek, 1999: 128)。(關於 95 屆國會起至 105 屆國會為止眾議院開放式規則與限制性規則的比例，參見表一)

自 1980 年代中期以來，限制性規則所佔比例均高達四成以上。由於多數黨掌控的規則委員會幾乎完全聽命於議長的指揮，議長假手限制性規則，使院會表決時（對法案及修正案內容）的選擇範圍侷限在多數黨領導階層所劃定的範圍內，使多數黨所不能容忍的其他選項排除在表決範圍以外。在限制性規則控制之下，法案的最後表決結果與開放式規則下可以自由提出修正案的最後表決結果必有重大差別。多數黨領導階層透過限制性規則的操作，能夠使立法結果從全院中間點向多數黨中間點移動。

表一 開放式規則與限制性規則：95-106 屆國會¹

國會屆別及年度	規則總數	開放式規則		限制性規則	
		件數	百分比	件數	百分比
95 屆 (1977-1979)	211	179	85	32	15
96 屆 (1979-1981)	214	161	75	53	25
97 屆 (1981-1983)	120	90	75	30	25
98 屆 (1983-1985)	155	105	68	50	32
99 屆 (1985-1987)	115	65	57	50	43
100 屆 (1987-1989)	123	66	54	57	46
101 屆 (1989-1991)	104	47	45	57	55
102 屆 (1991-1993)	109	37	34	72	66
103 屆 (1993-1995)	104	31	30	73	70
104 屆 (1995-1997)	151	86	57	65	43
105 屆 (1997-1999)	142	72	51	70	49
106 屆 (1999-2001)	184	93	51	91	49

¹ 資料來源：Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek. 2002. *Congress and Its Members*, 8th ed. p.243.

二、1990 年代參議院的改變

參議院結構特性上具有的保障少數權利本質，使參議院的運作模式與眾議院完全不同，「條件政黨政府」理論對參議院也未必能直接適用。但由於本文的主題除探討「條件政黨政府」理論本身，以及共和黨眾議院所出現的條件政黨政府現象以外，討論 1990 年代美國國會整體的立法改革，尚須顧及眾議院的改革對參議院形成的影響，因此對參議院的變遷仍須略加著墨。

以過去的改革歷史而言，參議院變遷的步調往往比眾議院來得緩慢，在104屆國會期間眾議院急躁的立法行動中，參議院扮演著煞車的角色。然而橫掃國會山莊的改革風潮對參議院仍然造成了一定程度的影響 (Davidson, 1999: 82)。

(一) 多米尼—麥克改革方案

早在1991年眾議院銀行醜聞案發生之前，民主黨籍參議員波倫 (David L. Boren, D-Okla.)、眾議員哈密爾頓 (Lee H. Hamilton, D-Ind.)、和共和黨參議員多米尼 (Pete V. Domenici, R-N.M.)、眾議員葛雷迪森 (Bill Gradison, R-Ohio) 即共同在參眾兩院同時提案，主張成立第三次參眾兩院國會組織聯合委員會 (Evans and Oleszek, 1997a: 39-42)。聯合委員會在1994年提出的國會改革方案雖然終究未能完成立法 (Evans and Oleszek, *ibid.*: 72-75)，但當時的提案成為1995年104屆國會參議院改革的藍本，終於在共和黨的主導下為參議院部分接受。

參議院的國會結構與立法程序改革是由共和黨參院黨團內部改革所發動的。1994年大選過後，即將接任的參議院多數黨領袖杜爾 (Bob Dole, R-Kans.)⁸ 指派多米尼和麥克 (Connie Mack, R-Fla.) 組織一個參議院共和黨工作小組，研討各種可能的改革方案。多米尼是1993年提出改革國會方案的參眾兩院國會組織聯合委員會共同副主席，而此次的「多米尼—麥克方案 (Domenici-Mack plan)」即本於1993年的聯合委員會的改革建議。雖然「多米尼—麥克方案」並未完整的將全案排入參院院會討論，但其中若干改革建議仍為參院個別採納。例如裁撤某些小組委員會、刪減15%的委員會預算、裁撤20%的委員會幕僚人員。更重要的是，參議院共和黨在1995年7月通過

了許多重要的黨團規則變革，這些改革對共和黨政黨領袖、委員會領袖、和黨內一般普通議員之間的內部權力重分配，有極重大的意義。參議院的改革，主要針對約束共和黨委員會主席對推動本黨政策向政黨領袖和黨團負責 (Evans and Oleszek, 1997a: 152-53)。

(二) 參議院共和黨黨團的變革

由於參議院與眾議院相比，是一個較為非正式、注重同僚感情、並注重傳統的組織。共和黨參議員在1994年大選時並未簽署「與美國訂約」，對金瑞契大力推動的改革措施，並不十分熱衷。在這樣與眾議院大不相同的情況下，若非發生極端特殊的狀況，很難讓參議員們考慮有關內部權力重分配的重大改革。而這一轉捩點的事件，即是1995年3月2日撥款委員會主席哈費佑 (Mark Hatfield, R-Oreg.) 所投下反對平衡預算憲法修正案 (H.J.Res.1) 的一票。該案以65比35，一票之差未達三分之二贊成而遭否決，而哈費佑是唯一反對本案的共和黨參議員 (該案除哈費佑以外，多數黨領袖杜爾因技術性原因一為取得了能夠提出復議動議的資格，也投下反對票—復議動議僅限表決時獲勝的一方才有資格提出。復議動議於1996年6月4日經參議院通過，但修憲案本身在6月6日仍以64比35遭參議院否決)。參議院保守的新進議員們眼見眾議院中金瑞契所採取的種種確保委員會主席效忠的措施，因而質疑黨內為何仍然容許哈費佑擔任撥款委員會主席。隨後，共和黨參議員山德隆 (Rick Santorum, R-Pa.) 和麥克 (Connie Mack) 聯合在黨團會議中要求罷黜哈費佑撥款委員會主席的職務，但參議院共和黨人之間對此意見頗為分歧，多數黨領袖杜爾因此決定不就此案作表決，而代之以指派麥克領導一個黨團專案小組—「領導階層工作群 (Leadership Working Group)」，研究參議院領導階層的改革。麥克所召集的小組成員，雖包括了支持和反對哈費佑的雙方人馬，但其中卻有多位參議員為與金瑞契關係密切的前眾議員升任。專案小組提出了一套改革參議院共和黨黨團的建議，其後雖數經

⁸ 杜爾原先在103屆國會即為參議院少數黨領袖，1994年共和黨勝選後，他遂搖身一變成爲多數黨領袖。

修正，但推動參院黨團內部權力重分配和約束委員會主席的精神，仍充份顯現在最後為黨團接受的版本中 (Evans and Oleszek, *ibid.*: 153-54)。其改革項目，歸納如下 (Evans and Oleszek, *ibid.*: 155)：

1. 限制委員會主席和委員會中少數黨領導委員 (Ranking Minority Member) 之任期為六年。
2. 限制除多數黨領袖和臨時議長 (President Pro Tempore) 之外的所有共和黨政黨領導幹部任期為六年。
3. 在每屆國會會期之始，擬訂經四分之三贊成通過的共和黨立法議程。
4. 參議員離開一委員會而後若重新再加入該委員會者，過去在該委員會的年資不得累積計算。
5. 由各委員會共和黨成員以秘密投票方式選擇其委員會主席，主席人選隨後並須經過共和黨黨團會議秘密投票批准。
6. 要求所有因案遭起訴的參議員放棄委員會的領導職位。
7. 除撥款委員會以外，限制參議員不得擔任一個以上的委員會主席或小組委員會主席。

(三) 參議員阻撓立法的特權

值得一提的是，在 104 屆國會會期之始，兩位民主黨籍參議員哈金 (Thomas Harkin, D-Iowa) 和李普曼 (Joseph Lieberman, D-Conn.) 即提出了修改冗長發言規則 (filibuster) 的動議，卻遭參院壓倒性的兩黨聯盟以懸殊的票數否決。所以，此次的改革仍然為少數黨和特立獨行的參議員個人們保留了兩大法寶：以冗長演說阻撓議案及無限制的院會修正案 (unlimited amendments) (Evans and Oleszek, *ibid.*: 155-56)。

此外「扣案 (Hold)」也是參議員個人所享有的另一項杯葛議案的傳統特權。任何一兩個參議員都能要求其黨領袖不要將某一議案或人事提名案排入院會，這就是扣案。扣案在參議院規則與慣例中並無依

據，這是一種非正式的傳統，由政黨領袖（決定權主要繫於多數黨領袖）斟酌考量後所許可的決定。扣案的威力來自於它暗示著如果拒不同意，該參議員極可能會對此案進行冗長發言，或者將會抵制一致同意協定 (Unanimous Consent Agreement)，因而迫使政黨領袖不得不接受其要脅 (Davidson and Oleszek, 1998: 243-44)。另一方面，扣案經常是私下秘密的進行，原提案人根本不知道自己的議案究竟是因哪一位參議員的阻撓，而無法排入院會。1997 年參議院多數黨領袖蠟特指派參議員班尼 (Robert F. Bennett, R-Utah) 領導的十人專案小組，對扣案等問題的改革進行研究 (Davidson and Oleszek, *ibid.*)。106 屆國會開議後，參議院多數黨領袖蠟特與少數黨領袖戴許 (Tom Daschle, D-S.D.) 聯名公開宣布：自 106 屆國會起，任何參議員要求扣案時，必須通知原提案人以及對該案具有管轄權的相關委員會，此外，扣案的要求必須以白紙黑字的書面文字交代清楚後向所屬政黨領袖提出 (Davidson and Oleszek, 1999: 251)。這種改變的嘗試雖使扣案的處理比較透明，但由於蠟特－戴許的新政策缺乏強制性的機制，到了今日第 107 屆國會參議院中，仍有秘密扣案的事實在繼續發生 (Davidson and Oleszek, 2002: 255)。

肆、結論

1990 年代美國國會共和黨人推動的立法改革充滿了戲劇性張力，104 屆國會首日，眾議院通過了多項立法程序改革的議案。議長的立法權力大增，委員會及小組委員會主席的權力大減。由於多數黨的高度內聚力和權力的集中（於議長和多數黨領袖手中），「與美國訂約」的十項實質立法成功地在 100 日內經過眾議院表決，其中九項為眾院通過。⁹議長金瑞契的領導聲勢，至此可說是到達他政治生涯的頂點。

⁹ 限制國會議員任期一案遭眾院否決。

然而1995年年底，柯林頓總統否決了國會通過的預算劃一法案(budget reconciliation bill)，成為美國歷史上第一位否決預算劃一法案的總統。面對柯林頓總統的抵制，共和黨決定採用關閉聯邦政府、限制提高國家負債法定最高限額兩項強硬措施。¹⁰但這種策略非但無法迫使柯林頓同意共和黨的長期(七年)赤字縮減方案，更無法如預期地引導輿論將關閉政府和國庫危機的過失加在柯林頓的帳上，輿論反而指責共和黨要為關閉政府負責。

1996年大選後，柯林頓連任成功，共和黨雖然在參眾兩院勉強保住多數黨地位，但卻有9位現任共和黨眾議員落選。議長金瑞契本人在1997年則先是因運用基金會免稅優惠，違法捐助他具有政黨宣傳性質的活動(他在大學任教的一項課程與他主持的電視節目)，遭眾議院以395票對28票通過懲戒案，並處罰金三十萬美元，繼而因高層共和黨領袖和少數強硬保守派新進議員們認為他對民主黨太過妥協，於1997年夏天醞釀要罷黜議長，他的議長寶座差一點不保。共和黨國會在同一位議長領導下，眾議院居然出現了前後完全不同的權力結構。

1994年期中選舉的共同政綱——「與美國訂約」，為104屆眾議院共和黨人帶來高度的共識與團結基礎，共和黨基層眾議員普遍的「削減政府支出、達成預算平衡」使命感，使「條件政黨政府」現象在104屆眾議院中出現。但是當「與美國訂約」的主要立法目標已經結束之後，共和黨黨團內部原先被壓抑的種種差異與矛盾又再度浮上檯面，缺乏共識的多數黨使「條件政黨政府」的「條件」消失，眾議院的立法主控權轉變為黨團中央與各委員會山頭共享的狀態。

參議院的運作模式與眾議院完全不同，「條件政黨政府」理論對參議院也未必能直接適用，但是在1990年代中期國會山莊的改革聲浪中，參議院多多少少還是受到了一定的影響。只是參議院結構特性

¹⁰ 所謂國家負債即美國聯邦政府自1789年以來所累積的國家赤字。

上具有的保障少數權利本質，使參議院的改革不太可能單單以多數黨的共識為基礎就能夠達成，如何克服少數黨甚至多數黨內部少數異議份子的杯葛與反對，乃是參議院立法行為中最關鍵的課題。對於參議院的結構與程序變遷而言，在「條件政黨政府」理論以外，可能尚須其他更為完整的解釋。

參考文獻

- Aldrich, John H. (1995) *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Aldrich, John H. and David W. Rohde (1995) "Theories of the Party in the Legislature and the Transition to Republican Rule in the House." Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago.
- (1996) "The Republican Revolution and the House Appropriations Committee." Paper presented at the Annual Meeting of the Southern Political Science Association, Atlanta.
- (1997) "Balance of Power: Republican Party Leadership and the Committee System in the 104th House." Paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.
- (1997-1998) "The Transition to Republican Rule in the House: Implications for Theories of Congressional Politics," *Political Science Quarterly*, 112:4, 541-567.
- (1998) "Measuring Conditional Party Government." Paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.
- (2001) "The Logic of Conditional Party Government: Revisiting the Electoral Connection," in Lawrence C. Dood and Bruce I. Oppenheimer (eds.), *Congress Reconsidered*. (7th ed.) Washington: CQ Press.
- Austen-Smith, David (1990) "Information Transmission in Debate," *American Journal of Political Science*, 34:1, 24-52.
- Austen-Smith, David and William Riker (1987) "Asymmetric Information and the Coherence of Legislation," *American Political Science Review*, 81, 897-918.

- Brady, David W. and Craig Volden (1998) *Revolving Gridlock: Politics and Policy from Carter to Clinton*. Boulder, CO: Westview Press.
- Cooper, Joseph and David W Brady (1981) "Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn," *American Political Science Review*, 75, 411-25.
- Cox, Gary and Mathew McCubbins (1993) *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Davidson, Roger H. (1999) "Biding the Republican Regime: Leaders and Committees," in Nicol C. Rae and Colton C. Campbell (eds.), *New Majority or Old Minority? The Impact of the Republicans on Congress*. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield.
- Davidson, Roger H. and Walter J. Oleszek (1998) *Congress and Its Members* (6th ed.). Washington, DC: CQ Press.
- (1999) *Congress and Its Members* (7th ed.). Washington, DC: CQ Press.
- (2002) *Congress and Its Members* (8th ed.). Washington, DC: CQ Press.
- Dodd, Lawrence C. and Bruce I. Oppenheimer (1997) "Congress and the Emerging Order: Conditional Party Government or Constructive Partisanship?" in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer (eds.), *Congress Reconsidered* (6th ed.). Washington, DC: CQ Press.
- Evans, C. Lawrence and Walter J. Oleszek (1997a) *Congress Under Fire: Reform Politics and the Republican Majority*. Boston: Houghton Mifflin.
- (1997b) "Congressional Tsunami? The Politics of Committee Reform," in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer (eds.), *Congress Reconsidered* (6th ed.). Washington, DC: CQ Press.
- (1999) "Procedural Features of House Republican Rule," in Nicol C. Rae and Colton C. Campbell (eds.), *New Majority or Old Minority? The Impact of the Republicans on Congress*. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield.
- Gilligan, Thomas and Keith Krehbiel (1989) "Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee," *American Journal of Political Science*, 33, 459-90.
- Kiewiet, D. Roderick and Mathew D. McCubbins (1991) *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago:

- University of Chicago Press.
- Krehbiel, Keith (1991) *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- (1998) *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Moscardelli, Vincent G. and Moshe Haspel and Richard S. Wike (1998) "Party building through campaign finance reform: Conditional Party Government in the 104th Congress," *Journal of Politics*, 60: 3, 691-704.
- Pool, Keith T. (2001) "DW-NOMINATE Scores, Legislator Estimates 1st to 106th Houses." (<http://voteview.uh.edu/dwnomin.htm>)
- Pool, Keith T. and Howard Rosenthal (1997) *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. New York: Oxford University Press.
- Rohde, David W. (1991) *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rohde, David W. and Kenneth A. Shepsle (1987) "Leaders and Followers in the House of Representatives: Reflections on Woodrow Wilson's Congressional Government," *Congress and the Presidency*, 14, 111-34.
- Shepsle, Kenneth (1979) "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multi-dimensional Voting Models," *American Journal of Political Science*, 23, 27-59.
- Shepsle, Kenneth A. and Brian Humes (1984, November) "Legislative Leadership: Organizational Entrepreneurs as Agents." Paper presented at the Conference on Adaptive Institutions, Stanford University.
- Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast (1994) "Positive Theories of Congressional Institutions," *Legislative Studies Quarterly*, 19:2, 149-79.
- Sinclair, Barbara (1999) "Transformational Leader or Faithful Agent? Principal-Agent Theory and House Majority Party Leadership," *Legislative Studies Quarterly*, 24:3, 421-49.

The Conditional Party Government Theory and the Legislative Reform of the U.S. Congress in 1990s

Yiuheng Liu

Adjunct lecturer, Institute of National Development,
National Taiwan University

Yung-Mau Chao

Professor, Department of Political Science,
National Taiwan University

Abstract

The Republican Party won a stunning victory in the 1994 American Congress' midterm election. The Congress' organizational structure and legislative process witnessed a major change since the mid-1990s when the Republican majority controlled both chambers. According to Conditional Party Government Theory, a unified majority party will try to alter the inner organizational structure of a legislature, to reinforce the power of the party leader, and therefore enact priority legislation without any support from the minority. When the policy goal within the majority is in itself diverse, then the power of leadership will be weakened. The balance budget battle between the Republican Congress and President Clinton in 1995 and the consequent shutdown of the federal government had become the landmark of the conditional party government phenomenon in the House; there the power structures in both stages within the House are very different. The Senate also has been affected during the wave of reformism and only slow introduced any changes.

Key words: conditional party government, legislative reform,
U.S. Congress, Republican Party