

英國歷來聯合政府之研究： 政治制度、政黨聯合與政府組成*

黃德北

(國立政治大學政治學系副教授)

摘要

本篇論文是透過對英國聯合政府組成的研究，探討政治制度暨政黨聯合與聯合政府組成的影響。

政黨的合作可以分為選舉時的合作，立法時的合作與政府組成上的合作。當議會不存在多數黨時，政黨之間就必須合作組成聯合政府或少數黨政府。至於政黨將採取何種合作模式，會受政治制度的影響。

從英國的經驗顯示，英國的選舉制度與憲政制度會促使政黨比較傾向組成少數黨政府。而非一般民主國家常見的最小獲勝聯合政府。

關鍵詞：政府組成、聯合政府、少數黨政府、英國政府與政治

* * *

壹、前言

政治制度對於政治行為與政治運作的影響，是近來某些政治學者專注的焦點。這種「新制度主義」(New Institutionalism)論者認為，政治制度不只是作為各種社會競爭力量競賽的場域(arena)，它本身也是政治行動者(political actors)，政治制度的運作程序與結構，是影響政治選擇與結果的重要因素。^①

推而論之，一國民主憲政的形式與運作，都與該國政治制度的設計有著密切關係。以英國為例，英國通常被視為是一個多數制模式(majoritarian model)的代表國家：議會席次主要由兩大黨所分享，兩黨輪流執政，並由其中之一組成多數黨政府；這種多數制模式的形成，主要又與英國的選舉制度是採取單選區相對多數制(single-member district with plurality system)有關。^②

* 本文原發表於民國八十四年九月三十日，由國立政治大學政治學系主辦，中國時報、政治大學選舉研究中心協辦之「聯合政府」學術研討會。

註① 新制度主義的主張，可參見James G. March and Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *American Political Science Review*, Vol. 78 (1984), pp. 734~749.

註② 相關討論，參見Arend Lijphart, *Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries* (New Haven: Yale UP, 1984).

不過，英國兩黨輪流執政的模式事實上是在二次大戰後才告確定。在此之前，英國大多數時間都是以聯合政府（coalition government）或少數黨政府（minority government）的形式維持運作。^③聯合政府運作牽涉到多黨之間的互動與合作，因此政府的組成可能會面臨到一些困難。這其中政治制度尤其會對政黨體制與政府組成有很大的影響。

政治制度對政黨體制與政府組成的影響，也可以德國為例來加以說明：一次大戰後德國威瑪共和成立，採取比例代表制，政黨林立，加以當時德國缺乏民主的經驗，因此由多黨組成的聯合政府常不易維持長久，政潮起伏，終於導致威瑪共和的結束。二次大戰後，西德一方面在選舉制度上加以改革，減少政黨的數目，同時採取建設性不信任投票制度，規定議會提出的不信任案必須附帶通過新任總理的人選，政府才算被擊敗；這些制度設計使得二次大戰後德國的聯合政府相對要比威瑪共和時期的聯合政府變得更為穩定。政治制度的影響，不得不令人重視之。

政治制度對於政治活動既有如此大的影響，那麼民主後進的國家就可參考民主先進國家發展的經驗與制度模式，作為本國政治發展與改革的借鏡。尤其憲政體制與議會政治的發展是長期演進而來，非一蹴可就，先進國家的經驗就更有參考的價值。本文即希望透過對英國聯合政府運作之研究，探討政治制度對政黨合作與聯合政府組成的影響。

在探討政治制度對聯合政府組成的影響時，選舉制度是很重要的因素，因為它會影響到政黨體制的形式及政黨之間合作的方式與意願；除此之外，憲政制度也是應該要考慮的重要因素，這裡所謂的憲政制度是指規範政府各機構之間權力與運作關係的憲法、法律、憲政慣例及憲法解釋等制度因素。這些制度規範，會限制政黨的 cooperational 方式及政黨內部的活動，更對政府的組成與運作有很大的影響，因此憲政制度也是應該要考慮的因素。

貳、政黨聯合的類型

政黨之間常會基於現實政治利益的考慮，與其他政黨採取某些合作，這些聯合政治的模式可以分為幾種類型：^④第一種政黨合作的類型，我們可以稱之為「選舉聯合」（electoral coalition），即政黨在選舉期間相互約定，進行某些合作，這些合作包括：在選舉期間互不在對方候選人居優勢的選區推出候選人，以避免因競爭使其他政黨獲利，如一九〇三年自由黨與工黨達成的秘密協議（Lib-Lab Pact）；^⑤甚至

註③ 在下列討論中我們將指出，少數黨政府事實上也可以視為是聯合政府的一種特別類型，因此在本文中我們也將少數黨政府納入討論的範圍內。

註④ 關於這些政黨合作類型的討論，可以參見Michael Laver & Norman Schofield, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe* (New York: Oxford UP, 1990), chap. 4; Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge: Cambridge UP, 1990), pp. 4~8.

註⑤ 一九〇三年自由黨與工黨訂立秘密協定，雙方同意在選區內協調候選人，並在選舉時採取合作的策略，參見Frank Bealey, "The Electoral Arrangement Between The Labour Representation Committee and The Liberal Party," *Journal of Modern History*, (Dec. 1956), pp. 353~373.

由兩黨領袖聯合向選民推薦候選人，爭取選民支持，如一九一八年自由黨的勞合喬治（David Lloyd George）與保守黨的博納勞（Andrew Bonar Law）聯合推薦兩黨候選人。^⑥選舉合作的政黨在選後當然可能會在政治上繼續這樣的合作關係，例如共同組成聯合內閣，但也有可能某一政黨並未參加新的政府，而只是在立法上給予支持。

其次，我們可以根據政黨的合作是在行政部門或立法部門的合作加以分類，有時政黨會同意組成聯合政府，加入聯合內閣的政黨顯然就是在行政部門進行聯合。有些政黨雖然不願加入聯合政府，或受政治制度的制約，不便參加聯合政府，但卻願意在立法上與執政的政黨合作或至少消極的不反對，這時我們可以說政黨是在進行立法的合作。政黨會進行行政上的合作，顯然是基於取得行政職位的考量，而加入聯合政府；但有些政黨可能對於達成某些政策的通過更感興趣，因此政黨可能就會願意進行立法上的合作，而未進行行政上的合作。

政黨如果組成聯合政府，又可以分為下列幾種類型：首先，我們可以根據議會中是否存在多數黨，而區分為多數黨情勢（majority situations）與少數黨情勢（minority situations），多數黨情勢是指議會中存在一個占有過半數席次的大多數黨，多數黨固然可以組成由單一政黨執政的政府，但也有可能多數黨仍然願意與其他政黨組成聯合政府，形成一個「過剩的多數聯合」（surplus majority coalition）內閣；這個「過剩的多數聯合」內閣可能是一個包括議會幾乎所有政黨在內的「大聯合」（grand coalition）內閣，^⑦也可能只是一個「超量聯合」（oversized coalition）內閣。^⑧前者如英國的戰時內閣，後者如一八九五至一九〇五年保守黨與統一自由黨的聯合政府、一九一八年保守黨與勞合喬治的聯合政府、一九三一年十一月大選以後的國民政府（National Government）。

少數黨情勢是指議會中並不存在一個多數黨，這種情況下的政府組成形式有三種可能：第一種是由某些政黨聯合組成一個威廉·芮克（William Riker）所謂的「最小獲勝聯合」（minimal winning coalition）內閣，^⑨雖然芮克認為，在一般條件下，政黨都會傾向組成這樣的聯合，但我們從英國的聯合政府經驗中，卻並未發現這樣的聯合實例。第二種是由議會中的部分或全部政黨組成一個「過剩的多數聯合」內閣，又可分為「大聯合」內閣與「超量聯合」內閣，前者在英國並無實例，後者則如一九三一年十一月大選前的英國國民政府。第三種情形是由一個或少數政黨組成少數黨

註⑥ 一九一八年自由黨的勞合喬治與保守黨的博納勞聯合推薦兩黨候選人參加選舉，謂之「彩券選舉」（Coupon Election），意指得到兩人推薦之候選人等於獲得彩券參與選舉。參見Trevor Wilson, "The Coupon and British General Election of 1918," *Journal of Modern History*, (Mar. 1964), pp. 29~35.

註⑦ 有關「大聯合」內閣討論，參見Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies* (New Haven: Yale UP, 1977).

註⑧ 關於「超量聯合」內閣的討論，參見Arend Lijphart, *Op. cit.*, p. 60.

註⑨ 關於「最小獲勝聯合」內閣的討論，參見William Riker, *The Theory of Political Coalitions* (New Haven: Yale UP, 1962).

政府 (minority government)，當英國的議會不存在多數時，最常以這種政府組成形式出現，如一八八六年元月的自由黨格拉斯東 (William Gladstone) 政府，一八八六年七月，索爾茲伯里侯爵 (Marquis of Salisbury) 政府，一八九二年的格拉斯東政府，一九一〇年連續兩屆自由黨阿斯奎斯 (Herbert H. Asquith) 政府，一九二四年及一九二九年的兩屆工黨麥克唐納 (Ramsay MacDonald) 政府，一九七四年三月的工黨威爾遜 (Harold Wilson) 政府，一九七六年四月以後工黨卡拉漢 (James Callaghan) 政府。少數黨政府雖然名為少數黨，但如果没有其他政黨的支持、默許或消極的不反對，根本無法成立，即令成立也很難維持長久。因此在探討聯合政府時，也應將其視為一個特殊類型，一併分析。

這些聯合政府的類型可以下表說明之：

聯合政府類型表

聯合政府類型	英 國 實 例
多數黨情勢：	
「大聯合」政府	一九一五年五月戰時內閣 一九四〇年五月戰時內閣
「超量聯合」政府	一八九五年保守黨與統一自由黨內閣 一九一八年勞合喬治內閣 一九三一年十一月大選後的國民內閣
少數黨情勢：	
「最小獲勝聯合」政府	
「大聯合」政府	
「超量聯合」政府	一九三一年八月國民內閣
少數黨政府	一八八六年元月格拉斯東內閣 一八八六年七月索爾茲伯里內閣 一八九二年格拉斯東內閣 一九一〇年一月阿斯奎斯內閣 一九一〇年十二月阿斯奎斯內閣 一九二四年麥克唐納內閣 一九二九年麥克唐納內閣 一九七四年三月威爾遜內閣 一九七六年卡拉漢內閣

叁、英國聯合政府的經驗



英國的議會政體是長期演進而來，一六八八年光榮革命雖確立了議會主權的原則，但從光榮革命至十九世紀中葉，英王事實上仍然擁有相當權力，議會內政黨體制也還未確立，議員自主性很高，選舉權也尚未普及。一直到一八六七年第二次議會改革後，^⑩英國的兩黨政治才逐漸形成。選舉權的擴張，加上保守黨與自由黨在迪斯累利（Benjamin Disraeli）與格拉斯東這兩位立場差異極大且個性均非常強硬的領袖領導下，兩黨都有極大的發展。^⑪一八七四年大選，保守黨獲勝，由迪斯累利組閣；一八八〇年大選，自由黨獲勝，改由格拉斯東組閣。一八八一年迪斯累利雖然病故，但自由、保守兩黨對立的局面卻已形成。

不過，這段期間愛爾蘭問題日益成爲英國政治的焦點，愛爾蘭民族主義黨（Irish Nationalist Party）在政治上的影響力也愈來愈大。^⑫此後英國有相當一段時間都是處於多黨政治的局面。以下我們就依歷史先後分期，探討英國政黨合作與聯合政府的經驗：

（一）一八八五年六月，保守黨與愛爾蘭民族主義黨聯合否決格拉斯東政府的預算案，結束自由黨的統治，改由保守黨的索爾茲伯里侯爵組閣。但因索爾茲伯里侯爵對愛爾蘭統治採取強硬態度，使得保守黨內閣不久也遭到垮台的命運。十一月英國舉行大選，^⑬自由黨獲得三三四席，保守黨二五〇席，愛爾蘭民族主義黨八六席，未出現多數黨。^⑭

一八八六年元月，格拉斯東在愛爾蘭民族主義黨的支持下組閣，此時格拉斯東決心給予愛爾蘭自治，因此引起黨內部分保守派議員不滿，加以格拉斯東又未重用自由黨年輕的改革派約瑟夫·張伯倫（Joseph Chamberlain），導致「愛爾蘭自治法」在議會二讀時遭到否決。格拉斯東不得已只有宣布解散議會，重新大選。

一八八六年七月再度大選，約瑟夫·張伯倫另組統一自由黨（Liberal Unionist），並與保守黨合作，在選舉時互不攻擊對方，相互支持。大選結果，保守黨三一六席，統一自由黨七九席，自由黨一九〇席，愛爾蘭民族主義黨八五席，由保守黨索爾茲伯里侯爵組成少數黨政府。統一自由黨並未參加保守黨政府，但卻給予支持。

一八九二年六月大選，自由黨獲得二七〇席，保守黨二六八席，愛爾蘭民族主義黨八一席，統一自由黨四七席，工黨四席，仍然未出現多數黨。八月，自由黨在獲得

註⑩ 英國重要的議會選舉制度改革可以分爲四次：一八三二年，一八六七年，一八八五年，一九一八年。

註⑪ 保守黨與自由黨這段時期的發展，可以參見H. J. Hanham, *Elections and Party Management: Politics in the Time of Disraeli and Gladstone* (London: Longman, 1959).

註⑫ 一八八五年第三次議會改革後，愛爾蘭所分配到的議會席次增加，愛爾蘭民族主義黨幾乎囊括所有天主教徒地區的席次，每次選舉都能穩定的獲得八十席以上，直到一次大戰前更激進的新芬黨（Sinn Fein）才取代它的地位。關於愛爾蘭問題以及愛爾蘭民族主義黨興衰的討論，參見Paul Bew, *Conflict and Conciliation in Ireland* (Oxford: Clarendon, 1987).

註⑬ 英國直到一九一八年才確立議會選舉在同一天舉行投票，在此之前，每次選舉因各地投票時間不一，往往會持續一個月以上才告結束。

註⑭ 本書所引用的英國選舉資料，十九世紀選舉是依據Chris Cook & Brendan Keith, *British Historical Facts, 1830~1900* (London: MacMillan, 1975)；二十世紀選舉依據David Butler and Gareth Butler, *British Political Facts, 1900~1985* (London: MacMillan, 1986).

愛爾蘭民族主義黨支持下，才得組閣。格拉斯東第四次組閣後，立即提出愛爾蘭自治法案，該案雖經下院通過，但上院卻予以否決。格拉斯東在遭此挫折後，對政治漸失興趣，其內閣同僚對他也日益冷淡。^⑤

一八九四年三月，格拉斯東辭去首相職務，並從政壇退休。由於維多利亞女王素不喜格拉斯東，因此格拉斯東退休時，女王未向格拉斯東徵詢新首相人選，在與自由黨某些領導人協商後，女王就任命羅斯伯里伯爵（Earl of Rosebery）為新任首相。

(二)一八九五年大選，保守黨大勝，在六七〇席議會中保守黨取得三四一席，統一自由黨七〇席，自由黨一七七席，愛爾蘭民族主義黨八二席。保守黨雖取得過半數席次，但索爾茲伯里侯爵卻決定與統一自由黨組成聯合政府。

從一八九五年至一九〇五年，一直是由保守黨與統一自由黨合作，組成聯合政府，並由保守黨的索爾茲伯里侯爵及一九〇二年七月繼任的巴爾福（A. J. Balfour）分任首相。

巴爾福在擔任首相期間，保護關稅問題日益成為政治上的爭議問題。部分保守黨議員贊成自由貿易的主張，另有一些議員堅持採取保護關稅政策，巴爾福夾處其間，無法使雙方達成妥協。^⑥一九〇五年底，巴爾福宣布辭職，由自由黨的坎貝爾一班納曼（Henry Campbell-Bannerman）出任首相。坎貝爾一班納曼就任首相後，立即宣布解散議會，重新大選。

(三)自由黨在一九〇三年與工黨達成秘密協定，雙方同意在選舉時互不在對方選區推出候選人競選，此一協定使得自由黨得以在一九〇六年選舉時，贏得四百席的壓倒性勝利，工黨也取得相當大的進展，得到三十席。^⑦

自由黨在一九〇六年大選時獲得大勝，由坎貝爾一班納曼出任首相。一九〇八年四月，阿斯奎斯接替病重的坎貝爾一班納曼為首相。

阿斯奎斯上台後與財政大臣勞合喬治合力進行多項改革，但許多法案卻遭到上院的阻撓，未獲通過。一九〇九年上院再度否決下院通過的財政法案，十二月二日，下院通過阿斯奎斯首相提出的一項譴責上院的議案，隨後首相即宣告解散議會，重新大選。

一九一〇年一月大選結果揭曉，自由黨與保守黨各獲得二七五席與二七三席。由於自由黨有工黨與愛爾蘭民族主義黨的支持，阿斯奎斯得以組成少數黨政府。上院有見於自由黨在選舉中的「勝利」，不敢與民意相抗，因此不得不於四月二十九日通過自由黨的財政法案。此時，自由黨有意徹底解決兩院之間的關係，提出增封貴族進入上院的建議，但英王愛德華七世卻不願支持下院的計畫。愛德華七世於五月六日去世

註⑤ 關於格拉斯東晚年政治活動，參見E. J. Feuchtwanger, *Gladstone* (London: MacMillan, 1989), pp. 221~273.

註⑥ 關於保守黨歷史，參見Robert Black, *The Conservative Party from Peel to Thatcher* (London: Methuen, 1985).

註⑦ 關於工黨的歷史，可參見Henry Pelling, *Short History of the Labour Party* (London: MacMillan, 1985).

，使上院失去政治的支持。同年年底，阿斯奎斯再度解散議會，重新大選，自由黨與保守黨各得二七三席，由於愛爾蘭民族主義黨支持自由黨，使得自由黨得以繼續執政，加以新王喬治五世同意必要時敕封足夠的自由黨貴族，以解決憲政危機。上院不得不同意通過限制自己權力的議會改革法案。

(四)一九一四年第一次大戰爆發，次年五月自由黨、保守黨與工黨合組聯合政府，阿斯奎斯仍任首相。大戰期間，行政部門處理軍事問題時出現許多缺失，一九一六年十二月在保守黨領袖博納勞支持下，自由黨的勞合喬治要求改組戰爭委員會，並自任主席，阿斯奎斯拒絕此一要求，但博納勞卻表示支持勞合喬治的建議，阿斯奎斯遂辭去首相職位，由勞合喬治任首相。

一九一八年十二月十四日，舉行戰後首次大選，自由黨因分裂而大受影響，保守黨獲得大勝，但勞合喬治的聯合政府仍然維持，保守黨此舉主要是考量以勞合喬治早年的改革色彩，有助提升聯合內閣的形象，可以防止選票流向自由黨與工黨，對於聯合政府中的保守黨將會有很大助益。一九二一年五月，博納勞因健康因素退隱，由奧斯汀·張伯倫(Austen Chamberlain)擔任保守黨在議會的領袖。

勞合喬治擔任首相期間政策日益保守，更因涉及金權醜聞而使形象大受影響，勞合喬治已不再是改革的象徵，保守黨後排議員對勞合喬治愈來愈不滿。一九二二年十一月保守黨議員於卡爾登俱樂部(Carlton Club)集會時，不滿聯合內閣之聲充滿會場，博納勞更趕赴會場發言指責與自由黨的合作。大會隨後通過中止與自由黨合作的議案。勞合喬治聞訊後立即辭職。博納勞則在奉召組閣前，先獲選為保守黨領袖。

博納勞出任首相後，立刻宣布解散議會，一九二二年十一月重新舉行大選，保守黨在總數六七〇席中獲得三四五席，自由黨五四席(阿斯奎斯派)，工黨一四二席，聯合自由黨六二席(勞合喬治派)，其他十二席。保守黨組成多數黨政府。

(五)一九二三年五月，博納勞首相因喉癌辭職，由原財政大臣鮑德溫(Stanley Baldwin)繼任保守黨領袖與首相。鮑德溫就任首相後，認為調整關稅是解決當前經濟不景氣問題的唯一方法，因此在不顧英王喬治五世的反對下，於十一月十三日宣布解散議會，十二月六日舉行大選。一九二三年十二月大選，保守黨二五八席，自由黨一五九席，工黨一九一席，其他七席，保守黨雖然仍為第一大黨，但卻未取得多數，鮑德溫曾考慮辭職，但隨後又改變初衷，尋求續任首相。但於次年一月因議會通過修改其演講稿而辭職。

一九二四年一月，工黨的麥克唐納組成少數黨政府，並有部分自由黨議員支持，但首屆工黨政府在任時間不長，十月議會否決麥克唐納視為重要的法案，麥克唐納隨即提請英王解散議會，重新大選。十月大選，保守黨取得大勝，保守黨四一九席，工黨一五一席，自由黨四〇席，其他五席。保守黨的鮑德溫取代麥克唐納，組成多數黨政府。

(六)一九二九年保守黨政府任期即將屆滿，五月舉行大選，工黨獲得二八八席，成為議會第一大黨，但卻未取得多數議席。選舉揭曉後，鮑德溫首相立即辭職，工黨的麥克唐納於六月再度組成少數黨政府。

由於工黨在議會中並未取得多數，因此不能提出大幅的經濟改革計畫，也無法面對隨即爆發的經濟大恐慌提出有效的對策。工黨內部對於解決經濟不景氣方案出現不同主張，引發左右派系的激烈衝突，使麥克唐納無所適從。一九三一年八月，麥克唐納向英王喬治五世表達辭職之意，卻為英王勸阻，並極力促成由麥克唐納為首相，包含保守、自由、工黨聯合組成的「國民政府」(National Government)，以應付經濟危機。麥克唐納在保守黨與自由黨的支持下，雖能繼續執政，但大部分工黨議員卻退出聯合政府，工黨議會黨團隨後並開除麥克唐納及其支持者之黨籍，造成工黨內部的分裂。

面對工黨分裂之際，保守黨此時卻要求重新舉行大選，以期在選舉中獲利。一九三一年十月，麥克唐納被迫重新舉行大選，國民內閣雖然獲得壓倒性的五五四席，但保守黨卻是最大的贏家，取得四七三席，麥克唐納的國民工黨則只取得十三席。不過，保守黨仍然支持麥克唐納出任首相，維持國民政府的聯合內閣形式。自由黨則於次年退出聯合政府。

一九三五年六月七日，麥克唐納辭職，由保守黨的鮑德溫出任首相。同年十一月大選，保守黨再度贏得大勝，鮑德溫續任首相。

(七)一九三九年九月，歐戰爆發，至次年年初，德國繼續入侵挪威、丹麥等北歐國家，戰事日益擴大與惡化，保守黨的尼維爾·張伯倫(Neville Chamberlain)首相在議會中遭到來自朝野雙方議員的嚴詞批評。張伯倫乃徵詢在野政黨，商討成立戰時聯合政府的可能性，各黨均表示願意參加戰時內閣，但工黨及自由黨不願接受張伯倫之領導，張伯倫遂於一九四〇年五月辭去首相一職，改由邱吉爾(Winston Churchill)接任首相，^⑩組成戰時聯合政府，並由工黨領袖艾德禮(Clement Attlee)擔任副首相。邱吉爾在五個月後繼任為保守黨領袖。一九四二年邱吉爾啟程赴美訪問時，曾告訴英王如果自己在旅程中死亡，即由艾德禮接任首相。此次聯合政府在歐戰結束後(一九四五年七月)即重新舉行大選，以工黨獲勝執政告終。

(八)一九七四年二月，飽受經濟不景氣與工人罷工困擾的英國舉行大選，選舉結果：保守黨二九七席，工黨三〇一席，自由黨十四席，蘇格蘭民族主義黨(Scottish Nationalist Party)七席，威爾斯民族主義黨(Plaid Cymru)二席，其他十四席，並未出現多數黨，原保守黨首相希斯(Edward Heath)在選舉公布後並未立刻宣布辭職，曾經與自由黨協商，希望取得自由黨的支持，能夠繼續執政，但因自由黨無意合作，希斯才宣布辭職，由工黨的威爾遜組成少數黨政府。

同年十月，威爾遜在經濟取得一定好轉後，迅速解散議會，重新大選。大選結果，工黨取得些微多數(三一九席)，由工黨組成多數黨政府。一九七六年三月，威爾遜突然宣布辭職，外交大臣卡拉漢經三輪投票後，成為工黨議會黨團領袖，並接任首相。

註^⑩ 一九四〇年五月邱吉爾擔任首相後，過了五個月才接任保守黨領袖。關於邱吉爾的生平及政治活動，可參見Henry Pelling, *Winston Churchill* (London: MacMillan, 1974).

從一九七四年十月工黨政府成立以來，工黨在隨後的數次補選中，均告失利，以致至一九七六年四月時，工黨在議會中已不再是多數黨，而是以少數黨方式繼續執政。工黨的少數黨政府最初是靠一些民族主義政黨的零星支持，一九七七年三月，兩名民族主義者決定不再支持工黨，卡拉漢乃與自由黨達成協定（Lib-Lab Pact），工黨同意在內閣提案送交下院之前，先與自由黨討論、審議。這項合作維持到一九七八年七月，自由黨終於宣布終止合作協定。^①以後工黨的處境日益困難，雖然度過幾次不信任案，但議會還是在一九七九年三月通過不信任案，工黨首相卡拉漢隨即宣布解散議會進行改選，大選結果，保守黨獲勝，取得執政地位。

肆、選舉制度、政黨體制與政府組成

選舉制度對於政黨體制與政府運作有著很大的影響。例如雷（Douglas Rae）就曾指出：大多數議會出現多數黨，都是靠選舉制度製造出來的。^②英國在一八八五年第三次議會改革時，除了少數城市選區與大學選區外，大多數選區已經實施單選區相對多數制，因此保守黨與自由黨對決的局面逐漸確立。

英國的選舉制度，使得任何政治人物都必須考慮脫黨所可能帶來的影響。一八八五年至二十世紀初葉，脫黨的事例層出不斷，因為當時在許多大城市選區，是採複數選區制，而非單選區相對多數制，因此不服黨紀的的議員，仍可在脫黨或未獲黨提名後，另擇適當選區參選。但一九一八年選舉改革法案通過後，大城市也採取單選區制，脫黨成功的事例愈來愈少。以著名的保守黨首相邱吉爾為例，邱吉爾出身保守黨世家，但他曾因政策主張不同，脫離保守黨，加入自由黨，一九二二年聯合政府解體後，他曾數度競選失利，隨後在保守黨地方黨部的支持下，以憲政主義者（Constitutionalist）名義參選，當選後即重新加入保守黨，並且此後即未再脫離保守黨。

選舉制度雖然對政黨體制與政府組成有很大的影響，但如果社會出現嚴重的分歧時，單選區相對多數制可能就無法有效的形成兩黨制。一次大戰前，英國一直為愛爾蘭問題所困擾，愛爾蘭民族主義黨幾乎囊括愛爾蘭大部分的席次，使英國無法形成穩定的兩黨制。所以，這段時期常會出現聯合政府或少數黨政府。因此，從第三次議會改革至第四次議會改革期間，愛爾蘭民族主義黨一直是一個強大的地方政黨。

一九一八年第四次議會改革法案通過後，基本上就完全採取單選區相對多數制（除了大學選區），大多數複數投票權基本上也已經取消，^③加以愛爾蘭獨立問題終獲解決，自然應該形成議會中兩黨輪流執政的局面。不過，二十世紀初葉以來，自由黨

註① 關於工黨與自由黨的協定，可參考David Steel, *A House Divided* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1980).

註② 參見Douglas Rae, *The Political Consequence of Electoral Laws* (New Haven: Yale UP, 1971), p. 179.

註③ 所謂複數投票權（plural voting）是指某些選民因為財產等因素，而擁有超過一個以上的投票權。

勢力正由高峰走向式微，^②工黨還未為英國社會多數民眾接受，這段時間又適逢一次大戰後社會與經濟處於多變之時代，因此二〇年代再度出現三黨鼎足的局面。但工黨逐漸接受、取代自由黨的勢力卻是大勢所趨。二次大戰期間，工黨參加戰時內閣，工黨領袖艾德禮並出任副首相一職，至大戰結束，工黨終於為體制所接受，曾經顯赫一時的自由黨則幾乎淪為微不足道的第三黨。

自由黨的式微，顯示單選區相對多數制對於第三黨是如何的不利，及其對兩黨制所產生的影響。但愛爾蘭民族主義黨一九一八年以前在選舉上取得的優勢，以及更激進的新芬黨隨後又取代愛爾蘭民族主義黨，也凸顯出單選區相對多數制對於已經處於分裂狀態的社會而言，它可能會鼓勵激進分離力量的發展，如果這股主張分離的力量是集中在一個特定的地區。這種情形也反映在蘇格蘭民族主義黨七〇年代時所取得的進展上。^③

選舉制度對政黨勢力消長有很大的影響，因此政黨對於選舉制度都非常關心，特別是受到選舉制度不利影響的政黨，^④例如一九一七年至一八年，工黨及自由黨的部分議員一直主張採取選擇投票法（alternative vote），取代原有的單選區相對多數制，但保守黨則堅決反對。勞合喬治為了避免保守黨的反彈，因此一直未對選舉制度進行改革，以致使保守黨在日後長期取得選舉的優勢。一九二〇年代，工黨已經取代自由黨成為第二大黨，因此態度開始改變，不願再支持選舉制度的改革。七〇年代中期，英國再度出現嚴重的社會與經濟問題，不滿保守黨與工黨兩大黨的民眾人數大幅增加，自由黨取得近百分之二十的選票，但卻只分得百分之二左右的席次，益發凸顯此一制度存在的問題。

選舉制度會影響政黨體制，因此也會影響政府組成。單選區相對多數制使得政黨比較不願意組成聯合內閣，因為政黨如果加入聯合政府，必須考慮如何與聯合政府的主要政黨區分，使選民在下次選舉時能夠有所區隔。選舉的壓力，甚至會迫使合作的政黨最後須趨於合併。統一自由黨與保守黨的合併正是最好的實例。一九二二年勞合喬治聯合政府解體前，勞合喬治與保守黨領袖奧斯汀·張伯倫也曾一直想組成一個能夠為自由黨與保守黨多數議員所接受的中間性質政黨。

因此，我們可以發現，當英國議會不存在一個多數黨（Hung Parliament）時，政黨大多選擇組成少數黨政府，如一九一一年的一屆自由黨阿斯奎斯政府，一九二四年及一九二九年的工黨麥克唐納政府，一九七四年三月的工黨威爾遜政府，一九七六

註② 自由黨式微的原因很多，勞合喬治與阿斯奎斯的交惡，導致自由黨的分裂，固然是主因；但十九世紀末葉以來英國政經環境已經發生改變，自由黨所依據的自由競爭體制基礎隨之解體；選舉權的普及，擴大勞動階級的政治參與；以及一九〇三年自由黨與工黨訂立秘密協定，使工黨可以在與自由黨合作的情況下，在選舉上有更大的突破，這些也都是自由黨式微的主因。關於自由黨歷史，參見Roy Douglas, *The History of the Liberal Party, 1895~1970* (Madison: Fairleigh Dickinson UP, 1971)。

註③ 一九七四年十月大選時，蘇格蘭民族主義黨只獲得百分之二點九的選票，卻取得十一席。自由黨獲得百分之十八點三的選票，只分得十三席。

註④ 關於英國各政黨在不同時期對於選舉制度改革的主張及立場改變之討論，請參見Vernon Bogdanor, *The People and the Party System* (Cambridge: Cambridge UP, 1981), pp. 95~174。

年的工黨卡拉漢政府。即使政黨組成聯合政府時，也多是因國家處於戰爭或特殊狀態，而不得不組成「大聯合」內閣，如一九一五年的一次大戰內閣，一九四〇年的二次大戰內閣；一九三一年八月為應付經濟大恐慌成立的國民內閣，包括保守黨、自由黨與支持麥克唐納的部分工黨議員，也是一個幾乎接近「大聯合」的「超過規模聯合」內閣。至於一般民主國家最常實施的「最小致勝聯合」內閣，英國政黨卻幾乎未曾採取。

採單選區相對多數制對英國政治的另一影響，就是政黨的數目不像歐陸國家那麼多，除了兩大一小以外，只有少數的地方主義政黨，政黨的差異性也不像某些歐陸國家（如義大利）大，各種政黨聯合的組合都有可能，因此並不存在一個像義大利基督教民主黨一樣的主宰政黨（dominant party），在組成聯合政府時各黨永遠都需要它的加入。²⁵

相對多數制一般被認為是有助於政府組成，因此具有政治穩定的功能，也就使人們可能比較不計較此制對少數所造成的不公平，但若它不能順利使政府組成，則此一制度不但不能公平反映民意，而且相對多數制會鼓勵地方分離力量的發展，阻撓政府組成，構成政府不穩定的因素。一九七〇年代的英國無疑已經顯現這些問題，因此改革選舉制度在七〇年代後期至八〇年初期成爲熱門話題。許多學者都建議以某種形式的比例代表制來取代現有的單選區相對多數制。²⁶

如果英國改採取比例代表制的話，政黨體制及政府組成的結果可能就不一樣：一方面，政黨的得票與獲得的席次將成較合理的比例，且政黨領袖也將較願意組成聯合政府，而不用擔心此舉會對政黨造成不利影響。另一方面，採取比例代表制雖然可以顧及公平性的原則，卻易造成議會中無法出現多數黨，影響政府的組成與政策的制訂。因此有些學者進一步建議：此時，如果能夠搭配公民投票制度，針對重大政治議題交由公民投票決定，如此將可解決聯合政府政策懸而未決的問題。²⁷

伍、憲政制度與政府組成

除了選舉制度以外，規範政府運作與政黨活動的憲政制度也是影響政府組成的重要因素。以下我們分爲議會結構、國家元首角色、立法與行政關係與憲政精神四方面來討論：

一、議會結構

註²⁵ 六〇年代，義大利各政黨意識形態對立尖銳，基督教民主黨因爲意識形態介於中央，因此不管左右翼政黨要組成聯合政府，都需要基民黨的參與，使基民黨居於一個特別優勢的地位。可參見Giovanni Sartori, "European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism," in Joseph LaPalombara & M. Weiner, eds., *Political Parties and Political Development* (Princeton: Princeton UP, 1966), pp. 137~176.

註²⁶ 代表性的學者如Vernon Bogdanor, David Bulter。

註²⁷ Vernon Bogdanor, *The People and the Party System*, pp. 259~260.

英國的議會政體常被稱之為是「議會主權」(Sovereignty of Parliament)，但主權這一概念在英國一直是在變動中的，最早的主權是由民選的下議院(House of Commons)與不需改選的貴族組成的上議院(House of Lords)以及英王(Crown)聯合擁有，隨著王權的式微，決策大權才逐漸由議會行使。但最初的議會權力是由上下兩院共同分享，只因下院代表的人民負擔納稅之責，故下院在財政及其他立法提案上擁有主導權，尤其隨著選舉權的日漸擴張後，下院的地位日益突出。雖然下院的地位從十九世紀以來就取得優勢，但在一九一一年議會改革案通過前，上院的影響力仍不容忽視。

在尚未形成下院主導政治的局面前，在下院取得優勢的執政黨必須考慮上院的反應，因為上院可以否決下院通過的法案，將會影響下院政黨關係與政治運作。例如保守黨所主宰的上議院曾多次影響自由黨政策的通過與首相在黨內的領導權威。上院對下院的干擾，直到一九一一年議會通過限制上院權力的法案後，上院的影響力才受到制約。

不過，上院的式微，卻也使得制衡下院的機制不再存在，加上選舉權的普及、單選區相對多數制的實施、黨紀的日益加強，使得以下院為首的「議會主權」，只具有形式意義，實質上成為「行政主權」(executive sovereignty)。⑳政黨領袖在黨內具有舉足輕重的地位，常常可以不顧民意與黨意之所在，堅持自己的意見，甚至因此導致黨內的分裂。格拉斯東對於愛爾蘭自治案的堅持，對自由黨分裂所造成的傷害，正是最好的實例。

上院的式微，使得下院與上院的關係就形成一種不對稱㉑的權力關係，此後內閣不致再因上院阻撓法案的通過，而形成憲政僵局。類似一九七四年澳大利亞保守黨政府因上院否決下院議案，以致內閣被迫辭職的局面，自然不會再在英國出現。

討論議會結構另一應考慮的問題，是政黨在議會的組織與運作。十九世紀中葉，英國現代政黨逐漸形成時，自由黨與保守黨都是先在議會內各形成其政治團體，然後才發展出議會外的政黨組織。因此它已經先建立起議會黨團的領袖對黨的領導權，議會黨籍議員必須服從黨領袖的決定。尤其是在一八六七年及一八八五年選舉權進一步普及後，伯明翰式的地方黨組織在各地紛紛建立，㉒對於議員的當選日益重要，也就使得黨紀更加能夠貫徹。

註⑳ 關於英國議會主權演變的討論，可參考David Judge, *The Parliamentary State* (London: Sage, 1993), pp. 6~27.

註㉑ 李普特(Arend Lijphart)曾指出，在兩院制國家，可能出現兩院是由不同政黨所控制的局面，但內閣制政府只能向一院負責，無法向兩院負責，因此如採兩院制時，除非兩院之間能夠一致(congruent)，否則就須不對稱(asymmetrical)，以免政府介於其間無所適從。所謂「一致」是指兩院之間的政黨結構應該維持一致，不宜上院及下院分別由不同政黨所主控。「不對稱」是指兩院之間的權力必須是不對稱的，下院的權力高於上院，以解決兩院如由不同政黨控制時，能夠有一個最後的決定機關。參見Lijphart, *Democracies*.

註㉒ 伯明翰式的組織，源於一八六七年的第二次議會改革後，伯明翰的自由黨人重新改組地方黨團組織：成立常設性的黨組織，積極吸收成員，並透過有效的配票制度，使自由黨長期囊括伯明翰的所有席次。這樣的組織形式，後來為自由黨各地所效法，保守黨也為此做了相似的改革。

議會黨團與黨中央的關係，在一個完全內造性質的政黨，如英國的保守黨，黨的領袖即是由議會黨籍議員選舉產生，^①議會黨團所做出的決議，就是黨的最後決策；但工黨則是先在議會外形成的政治團體，然後才獲得議會席次，因此並非純粹的內造政黨，存在著議會黨團與黨中央兩個權力中心，兩者之間可能會對於是否加入聯合政府出現歧見，黨中央往往較強調意識形態，因此反對加入聯合政府或對聯合政府的運作有特定的意見，迫使議會黨團不得不接受這一決定。萬一雙方堅持己見時，很可能會出現黨的分裂。一九三一年工黨因國民內閣問題引發分裂，顯然就接近上述所說的情況。^②

英國的議會黨團紀律嚴格，黨的主張基本上都能得到黨籍議員的支持。尤其是內閣閣員更負有集體責任：閣員必須積極支持政府議案，否則即應辭職。^③但在聯合政府或少數黨政府時，就很難要求黨籍議員嚴格遵守黨紀，甚至有時會將內閣集體責任制度擱置一邊，允許內閣的閣員得以對政府政策持不同意見。例如一九三一年麥克唐納允許保守黨三位部長對於政府經貿政策持異議；威爾遜政府時期，也同意工黨的部長對於加入歐市一事保持個人意見。顯然，首相在少數黨政府或聯合政府時期的權力，要比多數黨政府時期來得微弱。^④

二、國家元首的角色

英國國王（女王）常被視為是虛位元首，對於政府的組成不具實質影響力，這樣的論點事實上是過於輕忽英國國家元首的角色。基本上議會如果存在多數黨時，英王確實只是虛位元首，對於首相與內閣的組成無權表示意見。大選揭曉後，英王任命選舉獲勝之政黨領袖出任首相；多數黨首相因個人原因辭職時，英王任命依據多數黨黨內程序產生之領袖為首相；^⑤當首相在議會中遭到擊敗辭職時，依照憲政慣例，英王應首先商請議會的反對黨領袖（Leader of the Opposition）組閣。^⑥

但是，如果議會內部並未出現多數黨時，政府組成就充滿著許多變數，而英王在政府組成上就有較大的空間。不過，英王仍然必須遵守一些憲政慣例、原則與政黨情勢。

註① 英國各政黨選舉領袖的方式與演變，參見R. M. Punnett, *Selecting the Party Leader: Britain in Comparative Perspective* (New York: Harvester, 1992).

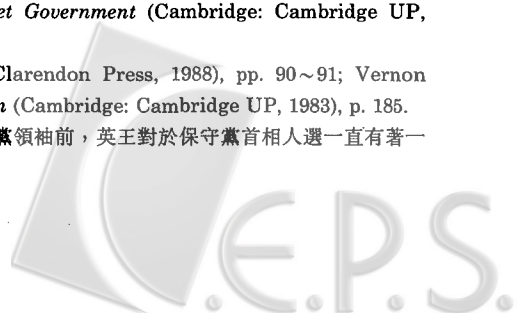
註② 一九三一年工黨分裂，可以視為工黨議會領袖麥克唐納與工黨中央之間因國民內閣問題意見不一所引發的衝突。不過，麥克唐納在議會黨團內也並沒有取得多數的支持，所以工黨分裂時，只有少數工黨議員跟隨他加入國民內閣。

註③ 關於內閣集體責任的討論，參見Ivor Jennings, *Cabinet Government* (Cambridge: Cambridge UP, 1959), pp. 277~289.

註④ Rodney Brazier, *Constitutional Practice* (Oxford: Clarendon Press, 1988), pp. 90~91; Vernon Bagdanor, *Multi-Party Politics and the Constitution* (Cambridge: Cambridge UP, 1983), p. 185.

註⑤ 在一九六五年保守黨尚未確定以議會黨籍議員選舉產生黨領袖前，英王對於保守黨首相人選一直有著一定的影響力。

註⑥ 參見Ivor Jennings, *Cabinet Government*, p. 32.



首先，當議會不存在多數黨時，國家元首應該先邀請那一個政黨進行組閣的工作？即使在英國，對於這個問題也尚未達到憲政共識。二十世紀的憲政實例顯示：在一九一一年元月、一九二九年及一九七四年二月這三次大選後，英王都任命議會第一大黨的領袖為首相。一九一一年十二月大選，自由黨與保守黨皆取得相同的席次，但因自由黨當時得到工黨與愛爾蘭自治黨的支持，因此仍由原首相阿斯奎斯組閣。一九二三年大選，保守黨雖為第一大黨，但因議會在開議後即否決對鮑德溫政府的支持，因此英王遂任命第二大黨工黨組閣。

其次，當內閣在議會中不具有多數時，內閣要求解散議會的權力也受到一定限制。有下列幾種情形特別值得我們注意：首先，如果執政黨在解散議會重新舉行大選後，議會仍然沒有出現多數黨，原有的政府在短期間又立即被議會通過不信任案否決，這時英王是否應依首相請求，第二度解散議會重新選舉？或者得拒絕首相所請，主動詢問議會中其他政黨領袖是否可組成新的聯合政府或少數黨政府？本世紀以來，英王從未拒絕過首相解散議會的請求，但首相也從未連續兩次請求解散議會。英國政界與學界一般都同意，如果首相在第二度請求解散議會時，英王有權拒絕此一請求。^⑳

第二種情況，大選後如果議會並沒有出現多數黨，而組成少數黨政府，新產生的少數黨政府不久即在議會中遭到否決的命運，如果在此之前首相並沒有請求過解散議會，那麼他有權要求解散議會，英王不應拒絕。一九七四年三月，工黨威爾遜首相組成少數黨政府時，即聲明他有權在必要時解散議會，重新大選。同年九月，他隨即宣布解散議會，並於十月舉行大選。

第三種情形，假定組成的是聯合政府，期間某一政黨有意脫離內閣，另與反對黨合作組成新的聯合政府，這時英王有兩種選擇：或者接受首相解散議會的請求，重新進行選舉；或者任命新的議會多數黨派所接受的人選為首相。一九一六年阿斯奎斯面臨到來自自由黨內部勞合喬治與保守黨的聯手抵制而辭職後，英王即任命勞合喬治為首相。^㉑

在出現上述各種情況時，英王似乎有一定的決定權，也有一些憲政慣例可以依循，但英王在這些情況下的決定權還是很有限的，權力結構與政黨勢力還是最主要的影響因素，因為如果英王任命的首相人選，因未獲議會多數支持而遭到否決的話，對於英王的權威無疑是一大打擊。同時，這樣會使英王自身介入實際權力政治中，尤其這時的政黨關係變得特別複雜，因此英王基本上是等待議會內部政黨達成協議，才根據協調結果行使任命權。

歐陸某些多黨國家，由於聯合政府組成不易，因此常由國家元首任命一位資深政治領袖出任「誠實掮客」，（*informateur, honest broker*）分別與各政黨接觸，協商可能的閣揆與內閣組成。^㉒但在英國，由於英王對政治狀況的掌握，以及英王所擁

註⑳ Rodney Brazier, *Constitutional Practice*, p. 39.

註㉑ 一九一六年阿斯奎斯在面臨黨內分裂時，並未提請英王解散議會。如果他當時請求英王解散議會，英王應否同意或拒絕？英國的經驗還缺乏類似的實例，因此我們無法預測英王將如何抉擇。

註㉒ 關於歐陸國家的經驗，參見David Bulter, *Governing Without A Majority* (London: MacMillan, 1986), chap. 4.

有的特權，使得英國並不需要像那些歐陸國家，在組成聯合政府時任命一位「誠實的捐客」居中協調各政黨，以尋求一位能為多數政黨所接受的首相人選。英王及其私人秘書事實上扮演這一角色。

一般民主國家之國家元首必須透過民主選舉方式產生，選舉就勢必會有政黨介入，因此總統往往有政黨立場，也就很難避免國家元首在面對政府組成問題時會出現偏袒同黨的情形。英國是一君主立憲國家，君主世襲，因此誠如詹寧士（Ivor Jennings）所言：雖然君主也有政治上的偏見，但卻不致像民選首長一樣有政黨立場，使他能以更超然的立場決定首相人選。^④

三、行政與立法關係

英國的行政部門與立法部門之間維持著一種非常彈性的關係，這種彈性的行政與立法關係，對於聯合政府的組成有相當的影響。首先，由於英國議員人數龐大，任期五年，又是採單選區制，因此如果執政黨只是在議會中取得些微少數時，極易在隨後的歷次議員出缺補選時，喪失多數的領先優勢。^④一九七四年十月大選後工黨在議會內部勢力的消長即為實例。但彈性的任期制度，使得多數黨如果只是取得些微多數或淪為少數時，可以在適當的時機選擇解散議會，重新改選，以期獲得一個較穩定的多數。

這樣的彈性關係，使得議會與政府之間不致出現憲政僵局，內閣如果在任內逐漸喪失議會多數時，得以先行解散議會重新改選，避免政府面臨可能必須重新改組的局面，亦即減少聯合政府出現的機會。例如一九五〇年與一九六四年兩次大選，工黨雖然獲勝，但卻只取得極些微的領先，如果沒有採取彈性任期制度，使工黨政府能提前解散議會，重新大選，則這兩屆工黨政府都將在其任期中途就將因補選失利，而淪為少數黨政府或聯合政府。

另一方面，這種彈性的行政與立法關係，使得政府在遭到議會通過不信任案否決時，可以解散議會，重新大選訴諸選民公決。這一威脅使得反對黨或執政聯盟的政黨不會輕易以不信任案迫使少數黨政府或聯合政府下台，因為他們會擔心此舉將引起選民不滿政潮的起伏，以致影響選舉結果。

彈性的立法與行政關係，也使得英國一旦議會未出現多數黨時，能有更大的彈性解決憲政的可能僵局。例如英國並沒有像某些歐洲國家的規定，大選後如果執政黨無法明確取得多數時，首相必須辭職，或擔任看守政府，俟新政府產生。英國在面臨相似的情境時，首相並不須立即辭職，如一九二三年大選後，鮑德溫首相並未立即辭職；一九七四年大選，希斯首相曾試圖組織聯合政府，也未立即辭職。這也就使得首相在議會中不存在多數黨時，具有很大的影響力。因為在黨內來說，首相一旦辭職，將

註④ Ivor Jennings, *Cabinet Government*, p. 20.

註④ 英國選民常將補選作為表達對政府施政不滿的機會，因此執政黨在補選時常告失利。關於英國補選的性質與影響之討論，參見David Bulter, "By-Elections and their Interpretation," in Chris Cook & John Ramsden, eds., *By-Elections in British Politics* (London: MacMillan, 1973), pp. 1~13.

無法確保使黨內的繼任者能比反對黨有優先的組閣權，這一慣例使得首相在黨內具有較優勢的地位，如果他不願辭職將不太會遭到來自黨內的挑戰。此外，英王在任命首相時，也不像許多內閣制國家一樣須經由議會的正式同意，^④這使得反對黨除非願意聯手通過不信任案或修改英王演講稿，否則少數黨政府能夠順利組成。

英制的另一特點是行政權與立法權在人事上的合一，^④這使得政黨能夠以政府部會的職位做為協商政府組成的籌碼，也可以做為政黨領袖提供黨籍議員支持聯合政府的最佳誘因。另一方面，在英國行政與立法完全合一的情況下，議會黨團領袖會比較傾向參加聯合政府，因為這意謂著部分黨團領袖將可分得內閣部會席位。例如一九二二年，英國保守黨後排議員對於參與勞合喬治聯合政府的不滿之聲高漲，但聯合內閣的保守黨閣員，除了鮑德溫主張退出外，其他人仍主張合作。

四、憲政精神

此處所謂的憲政精神是指政治人物對於憲政體制運作的尊重與政治競賽規則的共識，它涉及的是許許多多有關於政府組成的憲政慣例。

英國為一不成文憲法的國家，對於首相之去留並無相關法條加以規範，政府的更替與組成一直非常順利，而且在極短暫的時間即完成權力轉移。即使議會未出現多數黨時，也不會引發憲政危機或政局不穩。自從一九二四年工黨政府以來，凡是選舉失敗的首相幾乎都是在大選結果揭曉當天就辭職下台，從來沒有一個首相是在等待新議會開議後，因議會通過不信任案或修改英王演講才被迫下台。一九七四年二月大選保守黨失利，希斯首相並沒有立即辭職，那是因為當時議會並未出現多數黨，因此希斯希望能與自由黨達成協議，組成聯合政府。但是當自由黨領袖索爾普(Jeremy Thorpe)表示無意參加聯合政府後，希斯就立即(在結束大選四天後)辭職。這種憲政精神正是英國民主憲政得以持續發展的重要原因。

英國政治領袖對於憲政體制與政治競賽規則的尊重，主要是因為英國的政治發展，誠如戴爾(Robert Dahl)所言：政治權力首先對菁英開放，菁英人數少、共識高，遊戲規則極容易建立，等到菁英建立政治競爭的形式與結構後，再將權力開放給一般民眾，^④這種循序演進的發展模式，自然容易建立起良好的憲政慣例，使英國各階層都能對憲政體制具有高度的共識。

另一方面，憲政慣例並非永遠保持固定不變，而是一直處於發展與成長的狀態，例如詹寧士在他的經典著作內閣制政府(*Cabinet Government*)一書中曾指出英國

註④ 許多內閣制國家，特別是國家元首是由民選產生，其總理(首相)之產生，多須經由國家元首提名、議會同意後，才得任命。有些國家則由元首直接任命，不須經議會通過的程序。

註④ 行政機構與立法機構人事上的合一無疑是大多數內閣制國家的共同特徵，但也有少數國家如荷蘭及我國是採取行政與立法的分立制度，我國選舉制度又未採荷蘭的比例代表制，而是複選區單記非讓渡投票制(SNTV)，以致議會黨紀維持成為嚴重的問題，政黨也不易提供有效的誘因，使黨籍立委支持政府的組成。

註④ Robert Dahl, *Pluralism: Participation & Opposition* (New Haven: Yale UP, 1971).

已經確立的規則：首相必須是上院或下院議員，^⑥但自一九〇二年索爾茲伯里侯爵首相以後，首相皆具有下院議員身分，因此一九六三年當道格拉斯-霍姆(Alec Douglas-Home)接替麥克米倫(Harold Macmillan)為首相時，即辭去上院議員身分，參加下院議員補選，以下院議員身分組閣。顯然隨著選舉權的普及，以及下院地位的上升，首相必須具有下院議員身分已經成為新的憲政慣例。

這種不斷成長的憲政精神正是許多後進國家所最欠缺的。

陸、結 論

從前面的分析可以得知，英國實施的單選區相對多數制將英國建構成一個兩黨制國家，選舉制度減少了英國出現聯合政府的機率，對於政治穩定有一定的貢獻。不過，單選區相對多數制卻對少數造成很大的不公平。一九七〇年代以來，隨著英國政經環境的變化，似乎英國的選舉制度不但會出現不公平的問題，也不再具有政治穩定的功能。

另一方面，英國的憲政制度對於議會一旦未出現多數黨時的政府組成，有著許多良好的規範與憲政慣例，使得英國各政黨對於聯合政府組成有著高度的共識與依循的模式。

研究英國聯合政府對於當前我國政治有著現實的啟發意義：英國聯合政府頻繁出現的時代，事實上與我國當前的政治發展階段有相當多的類似性，因此英國聯合政府組成的經驗有許多值得我們參考之處。我國今天的選舉制度、政黨體制、政治發展與一九一八年（甚至一八八五年）以前的英國有某些雷同之處，其所產生的問題甚至更為嚴重。尤其第三屆立委選舉，國民黨僅以三席之數過半，未來立法院出現「三黨不過半」的機率並不小，聯合政府或少數黨政府也就可能成為未來我國憲政運作的模式。

因此，英國聯合政府組成的憲政經驗與制度規範，對於我國可能會有很大的參考意義：選舉制度應該如何改革，以兼顧政治穩定與政治平等原則？議會組織與結構應該如何改革，使憲政體制得以順利運作？立法與行政關係應該如何調整，使責任政治得以充分發揮？國家元首在政府組成上應扮演何種角色，使政府順利產生？內閣應在何種情況下與何時下台，才符合憲政精神？

*

*

*

註⑥ Ivor Jennings, *Cabinet Government*, p. 21.詹寧士的書初版於一九三六年，一九五九年印行第三版。

