

美國研究

第二卷 第四期 中華民國六十一年十二月

美國總統的黨權

謝延庚

一、前言

研究政黨的學者大多有一項由來已久的觀念，認為黨權總是集中於極少數的黨魁之手，而且愈是高高在上的領導階層，愈有弄權及腐化的趨向，麥考斯 (Robert Michels) 於其政黨 (*Political Parties, 1915*) 一書中稱之為「寡頭政治鐵律」(iron law of oligarchy)，其他如蒲賽斯 (James Bryce) 的美洲聯邦 (*The American Commonwealth, 1893*) 及奧斯屈羅高士基 (Moisei Ostrogorski) 的民主政治和政黨組織 (*Democracy and the Organization of Political Parties, 1902*) 等鉅著，亦有類似的論證。此一觀念之根深蒂固，揆之於理論或實際，似皆有其餘地。一則因為傳統政治學者多確認政治權力的擴張性及壟斷傾向，譬如毛斯卡 (Gaetano Mosca) 在統治階級 (*The Ruling Class 1939*) 一書中所持的觀念，便是一個具有代表性的例子；再者，在實際政治中，黨派傾軋和權力鬭爭，彷彿也驗證了上述理論的言之有據。

其實，這種觀念是很籠統的，顯然忽略了時間、空間和政黨結構的差異性。近代政黨品類之繁雜，令人眼花撩亂，按照杜芬驥 (M. Duverger) 在政黨 (*Political Parties: Their Organ-*

ization and Activity in the Modern State, 1954) 一書中所作的概括分類，其犖犖大者如：十九世紀中產階級政黨、歐洲大陸社會主義政黨，以及法西斯黨與共產黨等極端黨派，各具特質，其領導階層的作風亦各不相同，未可一言以蔽之。若就黨權表現的方向來說，政黨至少有「集權化」(centralization) 與「分權化」(decentralization) 之別，在民主潮流的激盪之下，由於人民參與 (participation) 的幅度加大和其他因素的影響，近世政黨大抵趨向分權化，其領導階層很難一手遮天，以作威作福。

美國政黨就是典型的分權化政黨，其領導權的分散和鬆弛，顯示統治權並沒有向一點集中，這不啻是麥考斯定律的一項反證。或許有人會說此為特例，不足為訓。但是，揆諸人類政治行為的實質，在開放的社會中，分權是可能的，甚至是很自然的趨向。因此，似不宜斷言美國政黨之作爲，不在一般政治的理則之中。本文旨在析述美國總統作爲黨領袖的權位狀態，並探討其所以然，以及此項領導權的憑藉。

二、總統的黨權因人而異

美國第一任總統華盛頓，對政黨極爲厭惡。他在一七八九年的「就職演說」(Inaugural Address) 中曾特別強調：他的政府，將「棄絕地域的偏見，分歧的觀點，或黨派的怨恨」。¹ 一七九五年，華氏在寫給國務卿畢葛林 (Timothy Pickering) 的信中，亦曾明白指出政府中不宜分黨立派。他認爲：那將是「一種政治自殺」；² 並於任期屆滿之日，發表著名的「告別演說」(“Farewell Address”)，再度告誡國人，政黨的危險性及其「惡劣的後果」。³ 誠然，華盛頓總統自認爲是超然於黨派之外的。但事實上，他在行將卸任之際，已經被尊爲聯邦黨 (Federalist) 的領袖了。⁴ 當時

¹ Eugene H. Roseboom, *A History of Presidential Elections* (New York: Macmillan, 1959), p. 1.

² *Ibid.*, p. 17.

³ *Ibid.*, pp. 1-2.

⁴ George F. Milton, *The Use of Presidential Power, 1789-1943* (Boston: Little Brown, 1949), p. 317.

的國會和聯邦最高法院，都是聯邦黨的天下，如華氏稍存偏見，那麼傑佛遜的反聯邦黨 (Anti-Federalist) 或許會受到摧殘。然而這位胸懷坦蕩的元勳不屑此圖，⁵ 同時以聯邦黨的哈默頓及反對派的傑佛遜為股肱。他的「羣而不黨」，固然是由於氣度寬宏，但我以為最主要的還是因為他是開國偉人，全國上下仰其威儀，國會和聯邦法院，亦皆以他的馬首是瞻，因而權柄在握，舉措隨心，不必依恃政黨。

傑佛遜出任總統之後，名符其實地以民主共和黨 (Democratic Republican) 首腦人物自居。他的民主風範和高明的政治手腕，使他成為一位很成功的政黨領袖。他在當政期間，並不只是處於象徵性的地位，以接受黨人的仰望為心願，而是甘為此道中人；譬如，他曾銳意運用國會中的黨會議 (party caucus)，⁶ 使民主共和黨議員皆以白宮的意向為依歸。傑佛遜能以「少數總統」 (Minority President) 而政績斐然，掌握政黨權柄，顯然是原因之一。

傑克遜 (Andrew Jackson) 是一位平民化而具有粗線條作風的總統。他在入主白宮之前，似乎即已留心政黨的動態。傑氏於競選期間，曾寫信給他的政治顧問李維斯 (William B. Lewis)，對國會中黨派的偏私，深表不滿，⁷ 並呼籲「人民必須過問」及打倒國會壟斷提名秘密會，因而開創了黨代表會議 (party convention) 制度。⁸ 及至當選總統之後，乃全力鞏固其黨領袖的地位。他在黨政之間建立了密切的關係，羅士博 (Eugene Roseboom) 教授稱之為「新結構」 (New Machinery)，表示那

⁵ 不以黨見為重的精神，並不限於華盛頓。聯邦黨實際首腦哈默頓 (Alexander Hamilton) 亦然。一八〇〇年的大選，傑佛遜和同黨的波爾 (Aaron Burr) 獲得同數的選舉人票 (七十三票)，依憲法規定應由國會參議院決定一人為總統。彼時聯邦黨擁有國會中的多數議席，外傳參院的聯邦黨因忌恨傑佛遜而擬選擇波爾。當時聯邦黨的領袖哈默頓曾呼籲黨人勿以狹隘的意氣而鑄錯。

⁶ Thomas A. Baily, *The American Pageant* (影印本), pp. 183-200; Roseboom, *op. cit.*, pp. 48-51.

⁷ Roseboom, *op. cit.*, p. 81.

⁸ Florence Weston, *The Presidential Election of 1928* (Washington: Catholic University, 1938), p. 105.

是前所未有的。⁹ 傑氏不獨左右同黨的國會議員，甚至還控制了政黨的提名大會。一八三二年，傑克遜連任總統。任期開始之前，就一脚踢開了才識優越的副總統卡爾洪（J. C. Calhoun），代之以恭順有餘而能力不足的范·柏倫（Van Buren），其用心顯然就是要使他「先副座而後正位」。¹⁰ 一八三六年的提名大會也就在他的示意之下，於第一次投票中通過范·柏倫為總統候選人。¹¹ 可見傑氏主政期間對黨的影響頗不尋常。他的黨派力量直到死後的一段時期仍舊持續不墜。¹²

傑克遜之後的幾位總統，從范·柏倫到布琴南（James Buchanan），在政黨領袖的地位上，可說是無聲無息。培萊（Thomas A. Bailey）甚至稱哈里遜（William H. Harrison）為「無黨的總統」。¹³ 林肯是一位有力的總統，但是他的黨却並沒有熱烈的趨奉他，國會中的共和黨權要甚且多所杯葛。¹⁴ 其後的強生（Andrew Johnson）、格蘭特（Ulysses S. Grant）乃至於麥金利（William McKinley）總統，大多黨權旁落，其黨領袖的立場可說是鬆弛無力。¹⁵

⁹ Roseboom, *op. cit.*, p. 105.

¹⁰ Stefan Lorant, *The Presidency: A Pictorial History of Presidential Elections from Washington to Truman* (New York: Macmillan, 1953), p. 143.

¹¹ *Ibid.*, p. 128. 按卡爾洪原為約翰·昆西·亞當斯（John Quincy Adams）任內的副總統，是一位望重全國的人物，在南部尤負盛名。他投奔傑克遜的原意即在於實現繼任的願望，但傑克遜卻選擇了在「珮琪·伊頓事件」（Peggy Eaton Affair）中經常和他站在一起而博取歡心的范·柏倫（珮琪為傑克遜故友國防部長伊頓 [Major Eaton] 之妻，因其人聲譽欠佳致遭許多閣員夫人的物議，但頗得傑克遜的同情，並常相伴出現於華府的上流社會，於是官場之譏評迭起，以卡爾洪夫人為首的閣員夫人均與珮琪斷絕來往，且予以奚落。而總統不為所動，在開始主政的數月間，專心致意與珮琪相過從）。約翰·昆西·亞當斯在他日記中有這樣的評語：卡爾洪是德性高超的領袖人才，柏倫則為軟弱的婦人典型（the frail sisterhood）。

¹² Howard R. Penniman, *Sait's American Parties and Elections* (New York: Appleton-Century Crofts, 1952), p. 316.

¹³ Thomas A. Bailey, *op. cit.*, pp. 281-282.

¹⁴ George H. Mayer, *The Republican Party, 1854-1966*, 2nd ed. (New York: Oxford University Press, 1967), pp. 93-95.

¹⁵ 參閱 Herman Finer, *The Presidency, Crisis and Regeneration—An Essay in Possibilities* (Chicago: University of Chicago Press, 1960), pp. 60, 114, 279, 294.

相反地，老羅斯福 (Theodore Roosevelt) 則以其個人的聲望，強化他在黨內的權威，在副總統的任內即已着意於共和黨的領導權。及至登上白宮的寶座之後，他竟然操持黨權，並打擊權勢顯赫的共和黨巨擘哈納 (Marcus Hanna)。¹⁶ 一九〇八年，老羅斯福考慮繼任人選，他撇開了若干熱門人物，如國務卿羅特 (Elihu Root)、聯邦最高法院的大法官休士 (Charles E. Hughes)、副總統費賓克斯 (Warren Fairbanks)、參議員羅富勒 (Robert La Follette) 及衆議院議長堪農 (Joseph Cannon)，却屬意於書信中被他稱爲「Dear Old Fellow」而聲望平平的塔虎脫 (William H. Taft)，¹⁷ 經黨提名大會一致同意。一九一二年羅塔交惡，形成共和黨的大分裂。老羅另組進步黨，共和黨領袖竟然大多數望風歸順。結果塔虎脫以在職總統之尊，只得到八張選舉人票。¹⁸ 從老羅斯福使塔虎脫平步青雲和一敗塗地，不難想見其獨攬黨權的威風。

其他如威爾遜 (W. Wilson)、羅斯福 (Franklin D. Roosevelt) 及甘乃迪 (John F. Kennedy) 等總統，可說都是成功的政黨領袖，比之哈定 (Warren G. Harding) 和胡佛 (Herbert C. Hoover) 之流在黨內捉襟見肘的情形，相去真不可以道里計。

可見總統都在名義上居於政黨首腦的地位，但其在黨內的領導權威則因人而異。

三、總統的黨領袖地位之消極因素

美國總統是執政黨的當然領袖，但他並不能僅以黨領袖的地位，得心應手的統馭全黨。即以上述確能掌握黨政樞紐而大有作爲的總統而言，亦未必都能像英國首相一樣的成爲有求必應的黨魁。林肯總統雖然權重一時，但是他的黨却並不怎麼尊重他的意

¹⁶ John Morton Blum, *The Republican Roosevelt* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1954), pp. 24-25.

¹⁷ Lorant, *op. cit.*, p. 486.

¹⁸ *Ibid.*, p. 520.

旨。國會中的共和黨領袖對林肯的政治立場頗多責難，尤其是在南北結怨之際，黨內的激進份子公然以雅各賓派（Jacobins）自居，視林肯為寇讎，¹⁹使這偉大領袖的黨權幾於破碎。

威爾遜是美國歷史上一位極擅於駕馭政黨的領袖。²⁰他在運用黨權方面所表現的機智，較老羅斯福更為出色。儘管他深信有為的總統必能控制政黨，²¹但事實上，他却力不從心，從他所創議的國際聯盟計劃在參議院中被否決一事，即可窺見一斑。當時，民主黨參院外交委員會首腦人物齊柯克（Gilbert M. Hitchcock）秉承威爾遜之意，糾結同僚，慎作佈署。惟部分民主黨議員背棄威氏，與共和黨人暗結聯合陣線，結果以五十三票對三十八票加以否決。²²這對於威爾遜的領導權而言，可說是一次血淚的考驗。威氏黨權的外強中乾，並不止於此一事例。據內幕資料顯示，威氏於兩任屆滿之際，曾有意再謀蟬聯，以期貫徹其國聯計劃之實現。但是，當民主黨舊金山大會開幕之時，威氏正在病中，大會不予聞問，黨代表們有意迴避威氏之再度連任的考慮，而提名俄亥俄州州長柯克斯（James M. Cox）為總統候選人。²³其時威爾遜冷暖自知，勢必會覺得他在普林斯登講學著書所持總統必然控制政黨之說，恐怕多少總摻入了一些書生之見。

羅斯福總統的黨領袖地位，高得幾乎無可比擬。他任職總統的初期，國會中的民主黨領袖皆以其馬首是瞻。賴斯基（Harold J. Laski）形容彼時羅氏的領導權，「即使是在大戰期內，也沒有那麼完整」。²⁴可是，到了第二任期間（自一九三七年一月二十日起），情勢大變，聯邦法院的改革不但慘遭失敗，並且還引

¹⁹ Mayer, *op. cit.*, p. 94.

²⁰ Milton, *op. cit.*, p. 319.

²¹ Penniman, *op. cit.*, p. 315; 又見 Austin Ranney & Willmore Kendall, *Democracy and the American Party System* (New York: Harcourt & Brace, 1956), p. 261.

²² Mayer, *op. cit.*, pp. 366-368.

²³ *Ibid.*

²⁴ 拉斯基原著，美國的總統制，王世憲譯（中華文化事業委員會出版，民國四十五年），頁八二——八三。

起民主黨內部的分裂。²⁵ 這種黨爭的暗潮，因一九三八年中期選舉共和黨的獲勝而激起了更大的風波。²⁶ 羅斯福的領導權在黨人的怨聲中發生了傾斜。

晚近以來，另一個耐人尋味的例子是詹森(Lyndon B. Johnson)總統。他可說是美國近代政治史上一位成功的政黨領袖。早在杜魯門時代，他就已是參議院民主黨領袖羣中的佼佼者了。艾森豪當政，民主黨在參院中仍屬多數，而詹森成爲不爭的多數黨領袖(majority leader)。他曾藉多年的黨政經驗，縱橫捭闔，左右逢源，當時即被認爲是最具總統資格的人選。²⁷ 在一九六〇年代，詹森先出任甘乃迪的副總統，在黨內的聲望如日方中。後來競選總統成功但在任期尙未終了時，原先穩如磐石的黨領袖地位，就呈現動搖的現象。在一九六八年民主黨提名大會的會前競爭中，在羅伯·甘乃迪(Robert Kennedy)和麥加西(Eugene J. McCarthy)的夾攻之下，終於做了一項痛苦的決定：不競選連任，不論詹森本人作何解釋，總難以掩飾黨權分裂的背景。

由上述論證，可知即使是有爲的總統，也不易在四年或八年的任期中，一直成爲强有力的政黨領袖。他和黨的關係，總顯得有點貌合神離。若問孰令致之？至少可以從幾方面剖析其緣由。

I. 黨內的基礎薄弱

大率言之，多數總統在黨內的根基不深。這可以從他們的出身以及跟政黨之間的關係得到證明。美國歷屆總統、副總統在被提名之前，與政黨的關係多甚淡薄。他們進入白宮以前所從事者，或是政治性的，如州長，議員是；或爲非政治性的，如軍

²⁵ Roseboom, *op. cit.*, p. 458.

²⁶ *Ibid.* 一九三八年國會議員選舉，計有十八州轉變支持民主黨的立場。共和黨在衆議院的席位從八十九增至一七〇，在參議院的席位自十七增至二十三。民主黨人在這期間對羅斯福頗多抱怨，黨內意見分歧達於高潮。

²⁷ Theodore H. White, *The Making of the President, 1964* (The New American Library, 1966), p. 56.

人、律師、學者、報紙編輯等。²⁸ 其與政治無關者，自然就和政黨沒有什麼往還，而且有政治性的州長和議員，與政黨關係深厚的恐怕是少之又少。像布賴安(William Bryan)、杜威(Thomas E. Dewey)及詹森，在競選總統之前，即已掌握黨權者，畢竟是寥若晨星。蓋州長和議員雖由政黨提名，但其命脈繫於選區或選民的支持，他們走上了政治舞臺以後，在利害上毋須仰承政黨的鼻息，甚至視之如無物。

與政黨原無淵源或淵源不深的總統，憑空成為政黨領袖，自然是很勉強的。他彷彿是因爲居於總統的地位才接觸政黨，而不是寄望政黨鞏固其地位。舉例來說，格蘭特對騎馬和吸雪茄的興趣遠甚於政治，生平只在一八五六年的大選中投過一次票。²⁹ 因爲人民崇拜英雄，而把他送上總統的寶座。這種典型的人物，在黨政關係上難於適應，自在意中。一九五二年，艾森豪成爲共和黨的領袖，也反應出類似的問題。由於艾氏在黨內毫無根基，以致他在出任總統的第一年，黨權自然就落到號稱「共和黨先生」(Mr. Republican) 的參院領袖塔虎脫 (Robert A. Taft) 之手。³⁰ 艾氏索興保持不介入黨務的作風，甚至對政黨全國委員會主席的更迭，也不願表示意見。³¹ 但在連任的最後兩年，他忽然對政黨政治感覺興趣，熱烈參與一九五八年的中期選舉，並有意改造共和黨趨向於他所謂的「現代共和主義」(Modern Republicanism)。³² 可見艾氏並非甘願始終置身於黨領袖的地位之外，只是自知非此道中人而舉措踟躕罷了。於此，吾人當可理解，設若由布賴安·杜威或塔虎脫之流當總統，就其作爲黨領袖的地位而言，或許會順利得多。

²⁸ 美國歷屆總統和副總統的出身，請參閱拙著：《美國總統的選舉》，嘉新水泥公司文化基金會研究論文第四十一種（民國五十六年十月初版），頁二一二——二一六，附錄三。

²⁹ Stefan Lorant, *op. cit.*, p. 287.

³⁰ Hugh A. Bone, *American Politics and the Party System*, 3rd ed. (New York: McGraw-Hill, 1965), p. 219.

³¹ Robert J. Donovan, *Eisenhower—The Inside Story* (New York: Harper, 1956), p. 96.

³² Bone, *op. cit.*, p. 219.

II. 領袖羣倫的心理狀態

當總統的人，自然會以全國性領袖自居。這種情操，對於美國總統而言，似乎更是無可避免，因為他雖由政黨提名，但簇擁他進入白宮的則是全國人民，況且在聯邦制度之下，五十州之間的利害關係頗不一致，歧見在所難免，身為總統，總希望保持超然的地位，才能面對全國，俯仰無愧。因此，也就很少有總統一意逞黨見之私，自甘於孤陋。克利夫蘭 (Grover Cleveland) 總統曾經豪邁的說：「總統一人代表全體人民」“The president and the president alone represents all of the people”。³³ 麥金萊亦曾以拋除黨見自豪；他說：「我現在不是一個黨的總統了，而是全國人民的總統」。³⁴ 這種胸懷，為總統者不免心嚮往之。

美國總統早就希冀緩衝黨派爭衡以顯示領袖的氣度。傑佛遜曾於總統任內聲言：他的民主共和黨和聯邦黨同為信奉自由民主原則的政黨，意見不同並非原則互異，因而有：We are all republicans; we are federalists 之語，³⁵ 當時誦為美談。新政時代的羅斯福論及總統的地位，認為至少同時擁有三項冠冕，黨的領袖、國會的領袖及人民的領袖 (leader of a party, leader of Congress, leader of a people)，³⁶ 且強調總統是全國團結的象徵，表示聯邦制度之下的國家領袖不分領域而以全民為念，乃屬責無旁貸。此一看法和美國歷史上另一個偉大領袖威爾遜總統的觀點如出一轍：「……總統也是國家的領袖。……全國人民既選擇了他，他便是發言人，是國家的聲音，……不容許任何單一的或混合的勢力加以左右」。³⁷

領袖羣倫的豪情，並不是每位總統皆有之。不過，誠如賴斯

³³ *Ibid.*, p. 216.

³⁴ 王世憲譯，前書，七十九頁。

³⁵ Roseboom, *op. cit.*, p. 49.

³⁶ *President's Committee on Administrative Management* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1937,) p. 2. Finer, *op. cit.*, pp. 40-41.

³⁷ W. Wilson, *Constitutional Government* (New York: Columbia University Press, 1908), pp. 60-73

基所云，即使是個普通人，一旦做了總統，自然就會顯得氣度不凡，雄心萬丈。因為一個人做了總統之後，人民會特別注意他，總統不得不因人民之重視而自重。³⁸ 是以美國總統大多有心取得超然的地位，這雖無定則，但確屬常情。

總統有了這股豪情，自然就不願囿於黨見，也就難於強化他在黨內的領導權威。

III. 分權的離心力

分權化(decentralization)是美國政治制度的特色，而其政黨也十足的反映了這種特色。所謂分權化，是指權威(authority)的分散或分離。就美國的政黨而言，其黨權的支離破碎和黨紀的鬆弛，可說是世界少有的。羅西特(Clinton Rossiter)教授認為個中情景，用「封建的」(feudal)一詞來形容，最為貼切。³⁹

嚴格地說，美國的全國性政黨是有名無實的。各州政黨的頭目弄權，是常見的事實。總統在名義上是政黨的領袖，但實質上却絕少能掌握黨權。艾森豪於一九五六年競選連任時，發抒其感慨云：

美國並無全國性的政黨，四十八個州(按現為五十州)黨，才是人民依歸的政黨。我不能說他們之中誰不是共和黨，我最多只能說在很多方面他們的確不順從我。我們必須記住，這些都是州的政黨組織，而我却無從說起，怎麼樣才是共和黨人，怎麼樣便不是共和黨人。⁴⁰

對於這種尷尬的局面，房納(Herman Finer)說得好：「怎能要總統作某一方面的領袖，而那樁東西根本不存在？」⁴¹ 然而，若謂全國性政黨絕無其事，亦非實情，因為各州黨羽結納的聯合陣線，就是全國性的政黨。就黨中分派以及黨派之間的合縱連橫而言，其分權自屬彰彰明甚。柏恩斯(James M. Burns)在他

³⁸ 王世憲譯，前書，二十七頁。

³⁹ Clinton Rossiter, *Parties and Politics in America* (Ithaca: Cornell University Press, 1962), p. 13.

⁴⁰ *The New York Times*, Oct 12, 1956.

⁴¹ Finer, *op. cit.*, pp. 104-105

的大著羅斯福：獅子與狐狸 (*Roosevelt: The Lion and the Fox*) 一書中舉證云：

不久之前，一位倫敦編輯人曾將美國政黨制度的鬆弛現象介紹給讀者。他說：美國有四個政黨：自由的共和黨 (Liberal Republicans)、保守的共和黨 (Conservative Republicans) 保守的民主黨、(Conservative Democrats) 和自由的民主黨 (Liberal Democrats)；前三黨聯合推舉艾森豪先生做總統；而後三黨却聯合起來在國會裏反對他。⁴²

這種說法並不過甚其詞，黨派的分歧和多元的領導，可說是美國政治上的常態。總統的黨權因而大受折磨，尤其是當他的黨在國會中佔少數時為然，何況同黨中尚有倒戈者掣肘其間，諸多扞格，自在意料之中。

落實地說，分權化的態勢，使總統的黨領袖地位，左右為難，動輒得咎。如果他自甘於無為，不能在緊要關頭支持本黨候選人或結納黨政關係，就會失去黨內的向心力；若是表現強烈的黨見，則將引起國會中反對黨議員的杯葛和人民的反感。一九一八年威爾遜會因此受各方責難，聲望因而趨於低落。⁴³ 如今，艾十世紀的七十年代，這仍是民間流行的觀念。民主黨衆院領袖艾爾柏 (Carl Albert) 於接受新聞記者訪問時表示：人民不關心何者有利於共和黨，何者有利於民主黨，而只熱衷於自身的利益，也就是國家的利益。⁴⁴ 總統不得不對此稍存戒心。其結果往往會在邏輯上發生某種程度的錯亂；跟同黨領袖間的關係太親密或太疏遠都可能是有害的。賴斯基勸告美國總統的立場該臨空些，可說是無可如何之中的一句忠言。

四、總統黨權的憑藉

總統作為執政黨的領袖，既無法律可據，亦非黨章所賦予，而國會和地方的同黨頭目，幾不知黨紀為何事，對總統縱有敬意，

⁴² James M. Burns, *Roosevelt: The Lion and the Fox* (New York: Harcourt, Brace, 1956), p. 360.

⁴³ Mayer, *op. cit.*, p. 373.

⁴⁴ *U.S. News & World Report*, August 24, 1970.

也不肯以權威領袖視之。那麼，這位名歸而實不至的黨領袖，行使所能掌握的有限黨權，究竟何所憑藉？簡單的說，他只能以「恩惠」(patronage) 爲餌，挾民意自重而已。

I. 以恩惠爲餌

美國總統根據憲法所賦予的職權，操持國家大計，他控制全國重大的人事權，⁴⁵ 這對於「企求權位者」(power seekers) 而言，⁴⁶ 最具吸引力。總統以公職爲酬，籠絡那些在政治上支持他的人，是很自然的事。這種行徑，可以說幾乎是和美國的歷史同其悠久。早在傑佛遜總統任職期間，分贓制度 (spoils system) 便已肇端。他的第一任期內 (一八〇一年—一八〇五年)，就有半數原爲參議院同意任命的聯邦黨官員被傑氏的民主共和黨人所取代。⁴⁷ 及至傑克遜時代，分贓制度更是蔓延全國。在「職位輪流」(rotation in office) 這種口號的掩護之下，總統施惠結衆的作風，至於無所顧忌。八年之中，被革退之舊任官員，雖僅爲總額的五分之一，但因激於義憤或不堪屈辱而去職者，則不可勝計。當時，民間曾流傳這樣的用人之道，不是問「他能爲國家做些什麼」“What can he do for the country”？而是要問「他已爲黨做了些什麼」“What has he done for the party”？或「他效忠傑克遜嗎」“Is he loyal to Jackson”？⁴⁸ 於是，一般官員不得不依歸黨派。最顯著的例子是傑克遜論功行賞，使其左右親信皆得厚祿高官，構成有名的「廚房內閣」(kitchen cabinet)，⁴⁹ 使得原

⁴⁵ Finer, *op. cit.*, p. 118.

⁴⁶ 美國耶魯大學政治系教授戴爾 (Robert A. Dahl) 論及「政治人」(political man) 的層次，提出 “power-seekers” 一語，意謂熱衷且企求權位者。見 Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis* (Englewood, Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1963), p. 56.

⁴⁷ Bailey, *op. cit.*, p. 184.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 257.

⁴⁹ Roseboom, *op. cit.*, p. 94. 傑克遜的「廚房內閣」是正式制度之外的一個「內閣」，陣容很大，其中包括 Major W. B. Lewis, Amos Kendall, Andrew Jackson Ponelson, Francis P. Blair, Van Buren, John H. Eaton 等人，分別掌理總統的機要。

先在華盛頓上流社會藉藉無名的人，騰達於一夕之間。這種藉權施惠，姑不論其手段如何，就強化黨領袖的地位而言，委實產生了很大的作用。

雖然，一八八三年一月十六日，美國國會通過了「彭德爾頓法」(Pendleton Law)，文官制度的規模得以建立，⁵⁰ 分贓制度乃得以遏抑。但歷任的總統多不能忘情於施恩散惠，以換取黨徒的忠誠，遂不免有所逾越。「彭德爾頓法」通過的第六年（一八八九），哈里遜 (Benjamin Harrison) 總統在克拉遜 (J. S. Clarkson) 的任命案中，即未遵守新法軌範，致分贓制度的幽靈重現。⁵¹ 克拉遜且諷言文官制度為「玩偶」(the toy of a child)。⁵²

晚近以來，在重重的牽制之下。總統可施的恩惠，已不如往昔之多。大抵可分為兩大類：其一為需經參議院同意之任命，其二為由總統片面完成之任命。以一九五八年為例，第一類之任命達五萬九千件之多；其中陸海空軍官員佔四千兩百四十四，其餘的文職之中，大約有兩萬五千個職位經由總統與參議院共同任命 (joint Presidential-Senatorial appointment)。⁵³ 「參議員禮貌」(Senatorial courtesy) 的慣例，使白宮的影響受到限制，不過，一般人都認為總統有權挑選屬僚。除了稀有的政治原因外，通常參議院總是尊重總統的意見，任命的同意權無非是一種形式。

第二類包含不下七萬個使政客傾心的位置，全然由總統及其所屬部會首長主宰，雖然還要經過甄試，但並非分類職位之內的

⁵⁰ Mayer, *op. cit.*, p. 206.

⁵¹ *Ibid.*, p. 222.

⁵² *Landon Papers to John Hamilton*, Aug. 7, 1936: *Landon to Raymond Moley*, Nov. 14, 1940;

Blanche M. Tice to Landon, Nov. 8, 1936.

⁵³ 其中包括內閣及部分部長、次長、聯邦法官、重要部會常設委員會為 TVA 及 AZC 等主管外交官、地區檢察長、警長、海關及稅局收費員，以及特殊專長人員如公共衛生人員 (public health services)。參閱：Finer, *op. cit.*, p. 352；有關參議院的任命同意權，可參閱一本權威著作：Joseph P. Harris, *The Advice and Consent of the Senate* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1953)。

文官，下一任總統亦可以之為囊中物，當作恩惠施予新人。⁵⁴

總統的分配恩惠，並不限於用人；他可以透過多種不同的方式，造成直接或間接加惠於人的結果。最常見的例子是國會議員往往在總統有意的舉措之間獲取利益。譬如，在議員選區之內，設置飛彈基地，或進行其他建築工程，成立郵政局，以及將該地的某種事業列入國家預算。凡此皆是以顯示該選區議員之才能出眾，為桑梓造福之不遺餘力，因而提高聲望，此即總統施予議員之恩惠。在運用的方式上，總統還可以預作承諾，私下向議員提出「期票」(promissory note)，表示在可見的未來，將給予某種利益。⁵⁵ 總統以恩惠為餌，使未能依法而行的領導權，苟全於羣雄割據的局面之下。蓋已嗜得甜頭者，自不願就此了斷；而尚未獲益者，又不免心嚮往之。是以黨魁政客，除重大的政治原因外，縱有桀傲不馴之處，也希望避免冒犯，期能獲致恩惠。

以恩惠換取黨權，除了表示黨不足以維繫領袖的地位而外，還表示利害之外，並無黨的陣線。黨領袖似亦無心嚴守黨的陣線。這點可從恩惠施予外黨人士，得到證明。⁵⁶

總統靠恩惠維持領導權的另一事實，是他在就職的頭幾個月頗能獲得國會的支持，學者稱之為「蜜月時期」。表面上是尊重新任總統，事實上却與恩惠的分配有關，賴斯基直率的指出：

歷任的總統都是藉此利器通過議案的。只要總統表示某項重要議案一定要通過，才有官職可以分配，國會就不得不聽命。羅斯福在職期間大事擴充公職，以控制了國會，但却引起共和黨的嫉視。一俟官職分配完畢，總統的力量就不免減退。羅斯福的政策是儘量擴充政府機構，使得在他兩次任期內，官職可以不斷地分配。這麼一來，國會與總統之間就不如平常那樣容易發生齟齬了。⁵⁷

⁵⁴ 這七萬個由總統主宰的位置包括：三萬個鄉村信差及兩萬個以上一級、二級與三級的郵政局長；一千個相當高的政治主管；以及將近一萬個比較重要的職位，為檢察長、警長、海關及稅務人員。此外，還有五千至兩萬五千個其他五花八門的較低職位。參閱：Paul P. Van Riper, *History of the United States Civil Service* (Evanton, Ill.: Row, Peterson, 1958), pp. 442-43, 490.

⁵⁵ Bone, *op. cit.*, p. 222.

⁵⁶ 總統可能給予反對黨要人以重大的恩惠，以期平息黨見的爭端，並臻致“bipartisan goodwill.”

⁵⁷ 王世憲譯，前書，八十六頁。

可見「恩惠」是總統維持有限黨權的重要憑藉。

II. 訴 諸 人 民

總統的另一種維護領導權的方式是訴諸人民，引起輿論的同情，以迫使離心離德的黨魁政客有所顧忌。

美國的全國性政黨乃是各州及地方政黨的邦聯（confederations）；白宮就象徵這個邦聯的總部。⁵⁸ 總統以外的各級領袖，多帶有強烈的地域觀念，因為那是他們政治生命的憑藉，跟黨的關係，倒是很疏遠的。譬如，國會中的議案發生爭辯時，議員最先想到的是他所代表的選區，而不是他的黨。政黨的投票可以超越黨的界限，在這種情形之下，總統要以黨領袖的地位，貫徹其不偏不倚的主張，實在很難。加之制度上的和傳統上的緣由，美國國會，尤其是參議院，總是站在守望的立場，對總統的權柄，總有幾分反感。議員以不附和行政首長為高尚，哈爾（George F. Hoar）參議員曾云：

假使一個議員因反對某個議案而收到白宮的便條，請他在執行立法任務上採取某種態度，那就是對他個人的一種侮辱。議員到白宮去，不是要聽取意見，乃是要提出主張，假使議員跟總統商討有關政策的問題，回來只轉達總統的意見，這種人一定會讓別人瞧不起。⁵⁹

這是哈爾在參院二十年的經驗之談，暗示總統領導權不如意的一面。對付這些桀傲的領袖羣，恩惠有時而窮，訴諸人民，實不失為一帖靈藥，因為即使是很霸道的黨魁政客，也要以選區的民意為依歸，因此，總統的領導權若橫遭阻礙，則莫如籲請全國人民支持，藉輿論迫使蓄意作梗的黨派勢力俯首就範。

總統是人民心目中的偶像，也是全國一致的象徵。依據傳統，總統在民間的地位是無可比擬的，即使是不很贊成他的人，對於這位在歡呼聲中走進白宮的大人物，也有敬意。被政治學者

⁵⁸ Richard E. Neustadt, *Presidential Power, the Politics of Leadership* (New York: Wiley, 1961), p. 33.

⁵⁹ 王世憲譯，前書，第七十八頁。關於哈爾的剛強作風，參閱 Mayer, *op. cit.*, pp. 229, 360, 265.

列爲「漠然於政治」(the apolitical strata)的芸芸衆生，⁶⁰對政黨與國會的內幕可能一無所知，但是對於總統的個性、生活、以至於言談舉止，莫不三致其意，且能如數家珍。

每逢國家社會發生重大的問題時，儘管全國上下議論紛紛，人民期待的還是總統的態度；因爲只有他才能代表國家說話。他的地位，強化了言論的說服力量，他的主張，必然受到萬方矚目。由於人民對總統分外關切，總統訴諸輿論的力量便很可觀，特別是在近代傳播工具的優越條件之下，效果更爲突出，所以聰明的總統不會忘記這張以人民爲後盾的王牌，使各方的黨魁政客收斂氣燄。

總統向人民申訴的工具，大概可分爲兩種：

(甲)記者招待會 總統與報界接觸，或者說記者要獲取總統的公私資料，乃是一件無可避免的事。但是，總統定期舉行記者招待會，跟記者交換意見，這在一般國家是少見的。在美國，亦非自始即有。在克利夫蘭及麥金利時代，只是在某些特別場合，才接見新聞記者。記者招待會(press conference)的方式，是老羅斯福倡導的，他甚至邀約新聞記者到理髮店，趁剃鬚的當兒，無拘無束的談論問題。總統每週以會議的形式接見記者，是威爾遜開其始。其後哈丁、柯立芝、胡佛等總統皆相繼實行。但因要求記者以書面發問而無甚成效，⁶¹羅斯福可說是長於此道的一位總統。他使得定期的記者招待會成爲一種制度，並且透過有聲有色的聚會，縱談國家大事。他在總統任內，共舉行過九百九十八次的記者招待會。⁶²當時跟他爲難的政黨領袖們，都知道他有號召輿論的本領，隨時以民意助威，只好對他敬畏三分。

(乙)廣播與電視 近代的總統利用傳播工具以爭取民心，特別偏愛廣播與電視。羅斯福曾透過無線電廣播，發表咨文，剴切

⁶⁰ Dohl, *op. cit.*, p. 56.

⁶¹ Bone, *op. cit.*, p. 225.

⁶² 社魯門舉行記者招待會，共三百二十四次，艾森豪一百九十二次，甘迺迪六十三次。按自一九五二年後，總統可利用電視露面並表達其主張，這或許爲記者招待會遞減之因。

說明不得行使否決權的緣由；杜魯門總統亦如法泡製，就否決塔虎脫一哈特萊 (Taft-Hartley) 的行動，⁶³ 昭告全國，均能打動人心，使國會中的黨魁政客有所戒懼。自一九五二年電視流行以來，總統為投合人民的興趣，常利用電視銀幕的聲色之妙，親自發表言論，以喚起人民的注意。尤其自一九六〇年甘乃迪和尼克森的「電視辯論」(the television debates) 之後，⁶⁴ 總統對此一工具愈來愈重視。美國新聞與世界報導 (*U. S. News and World Report*) 在一九七〇年所發表的調查統計⁶⁵ 是這樣的：

Presidents on Television in First 18 Months in Office

	Prime Time	Nonprime Time
John F. Kennedy	4 appearances 2 hours	46 appearances 23 hours
Lyndon B. Johnson	7 appearances 3 hours	28 appearance 8½ hours
Richard Nixon	15 appearances 6 hours	25 appearances 7 hours

從上表看來總統出現於電視「黃金時段」(prime time) 的次數漸增，可知白宮是如何注重此一有聲有色的大眾傳播工具！其用心無非是挾輿情以自重，特別是要人民瞭解總統的意向及國會的作為，從而祈求人民支持總統處理某一案件。甘乃迪在電視上要求人民同意其「醫藥計劃」(Medicare Program) 的法案，詹森亦就削減所得稅 (income tax reduction) 及民權 (civil rights) 法案，有所陳說，就是這個道理。尼克森所屬的共和

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Theodore H. White, *The Making of the President, 1960* (New York: Athenum Publishers, 1961), pp. 279-295. 一九六〇年甘乃迪與尼克森曾舉行四場戲劇性的電視辯論，分別由哥倫比亞廣播系統(CBS)、國家廣播公司(NBC)和美國廣播公司(ABC)等三大公司主辦(其間NBC辦兩次)，先後於九月廿六日、十月七日、十月十一日、十月廿一日在芝加哥、華盛頓、紐約、洛杉磯四大城市舉行。辯論內容包括內政、外交兩方面的各種問題。四場辯論的時間計為十九小時。據蓋洛普博士(Dr. George Gallup)的調查統計，與聞電視辯論者達八千五百萬人之多。

⁶⁵ *U. S. News & World Report*, August 31, 1970. 所謂“Prime time”就是指觀眾最多，價錢最貴的時間。

黨，在參眾兩院均居少數，其所以常常利用電視闡述他處理國內外大計的方針，其用意實不難想見。

總統在電視幕上露面，其表達心意的方式，通常分為演說 (speeches)、記者招待會 (news conference)，以及接受訪問 (interviews)，都很有吸引力。不過，正因為如此，總統當善為運用以保存其吸引力，不可濫用而招致反感，更不宜動輒以其全國性的聲望作賭注，對國會中的政黨領袖多所抱怨。易言之，這種訴諸人民以化解分權阻力的作法，也應有其限度。

五、結 論

總之，美國總統的黨領袖地位因人而異；其黨權的憑藉，不能倚仗黨紀或組織的權威，而需靠政治手腕維持。由於涉及運用之妙的境界，成果也就難予確定。可確定的是總統黨權的不完整，在分權化的態勢下委曲求全。面對無求於上峯的領袖羣，他不能臨之以威，只能誘之以利。既是一個離心力大於向心力的局面，自然無從維繫黨的陣線，貫徹黨的主張。再說，他也無需那樣做，因為就憑憲法所賦予的權柄，就己能統籌大局，黨領袖的地位，有也可沒有也可。可為助力，亦可為阻力。如果是一位聲望平平手法欠佳的總統，一味以黨見為重，或許會但見其害而未見其利，亦未可知。

威爾遜說：「除能力薄弱和聲望不足者外，總統無從逃避其黨領袖的地位，因為他是由黨提名而為全國所抉擇的人」。⁶⁶ 威氏且謂總統的黨必須是全國的多數黨，始能以總統之名而有所作為。國家的命運，端視總統的個性以及他能否成為一位有力的政黨領袖。⁶⁷

威氏之言，可說是為美國總統的黨領袖地位，抹上了一層意味的色彩，過於著重邏輯上的應然。或許是他對英國內閣制的首

⁶⁶ Woodrow Wilson, *Constitutional Government* (New York: Columbia University Press, 1908), pp. 67-73.

⁶⁷ *Finer, op. cit.*, p. 102.

相印象太深而產生了幻覺。⁶⁸ 再則可能是他有鑒於某幾位有為的總統都曾經是顯赫的政黨領袖(當然他也有這種自信)，因而視為當然。其實，那畢竟是鳳毛麟角，未可一概而論。落實地說，總統的領導 (presidential leadership) 和總統在政黨的領導 (president's party leadership) 不免有重合的現象，即總統在黨領袖地位上的成就，或為總統的名份、聲望以及權威使然。

黨的陣線對於這位白宮主人領導的助力是或然的，很難從政黨體制的本身加以衡量。

⁶⁸ *Ibid.*