

美國勞工組織與政黨關係之研究

焦興鎧*

一、緒論

一般而言，歐美各國勞工組織參與政黨活動之形式各有不同，有的是鼓吹推翻現有政治體制，採用激烈之革命手段來重建一新社會，如冷戰結束前之蘇俄及其東歐附庸共產國家即為適例。有的則是大體認同現有體制及政權，但特別結合勞動階級成立一勞工黨（labor party），希望透過政黨競爭及運作之途徑，經過議會政治或取得政權，從事全盤之社會及經濟改革，藉以達成其所揭櫫之政治理念，現在歐洲及澳紐等許多民主國家即屬這種情形。有的則是希望透過所謂勞工三權——即團結權、集體談判交涉權及爭議權之行使，來積極謀取其會員之利益，它們除憑藉本身實力與資方周旋外，另外還透過支持同情其立場候選人參與競選活動及遊說相關法案之方式，來與現有既存之政黨合作，美國之勞工組織即是採用這種方式來參與政治性之活動。雖然從整個美國勞工史來看，某些勞工組織曾希冀採用流血暴力之抗爭手段，來實現其政治訴求，或曾試圖與其他團體相結合，以成立一獨立之勞工黨，但這些構想卻始終未能在勞工運動中占有一席之地。¹

* 中央研究院歐美研究所副研究員

¹ 關於此點，參見 DEREK C. BOK AND JOHN T. DUNLOP, LABOR AND THE AMERICAN COMMUNITY 385-6 (1970)，對這種發展有極

美國勞工組織在最初所以不會過分熱衷參與政治活動，最主要可歸因於美國勞工大眾並沒有明顯之階級意識（class consciousness）存在，使得凝聚成一固定政治勢力之誘因大為減少。因為普及之教育制度促使勞工大眾社會流動性（social mobility）機會大為增加，從而減少他們對社會現況之不滿；美國勞工也較其他工業先進國家之同儕早日取得投票權，使其政治訴求獲得充分之宣洩管道；而由於移民人口之大量湧入，使得勞動階級組成份子之種族、語言及宗教信仰等等因素顯得特別複雜，也增加政治理念一致性之困難。²在這種情況下，美國勞工組織通常只專注於謀求其會員之經濟性利益，而形成一種事業工會主義（business unionism），與其他工業先進國家勞工組織所普遍採行之社會工會主義（social unionism）有別。³

然而，這種情形在四十年代後即有相當程度之變化，由於勞工組織在政治訴求上遭遇接二連三之挫折，使它們意識到無法再憑藉一己之力量來達成其各項目標，乃不得不與原已有深厚關係之民主黨更加強合作，而且也逐漸與其他利益團體相結合，以謀增加其政治影響力，因此，勞工組織在近年來參與政治活動，勢必較以往更形積極始可，其所希望爭取者已不再僅限於其所代表會員之經濟性利益，而且還普及少數族裔、婦女、殘障者或其他弱勢團體之成員，

精闢之說明，此外，亦可參見 Forbath, *The Shaping of the American Labor Movement*, 102 HARVARD LAW REVIEW 1109, 1118-25 (1989)。

² 關於此點，參見 Bok, *Reflections on the Distinctive Character of American Labor Laws*, 84 HARVARD LAW REVIEW 1394, 1400-4 (1971) 及 Galenson, *The Historical Role of American Trade Unionism*, in UNIONS IN TRANSITION: ENTERING THE SECOND CENTURY 43-8 (S. M. Lipset ed., 1982)。

³ 關於此點，參見 Holloway, *Interest Groups in the Postpartisan Era: The Political Machinery of the AFL-CIO*, 94 POLITICAL SCIENCE QUARTERLY 117, 118-9 (1979)。

甚至及於一般大眾之權益。在這種情況下，美國勞工組織可說已不再屬一特別利益團體（special interest group），而具有一全民遊說者（people lobby）之態勢。由於它們擁有深厚之財力及人力資源，其參與政治活動之情形，一向是該國學者研究之重點，⁴ 值此一九九二年總統大選進行在即來對之加以探討，自屬一相當合宜之課題。

本文之目的，是要對美國勞工組織與政黨在過去一百多年來之互動關係，做一初步之檢討評估，並討論勞工組織參與政治活動所引發之憲法及其他法律爭議，除緒論外，全文計分四節。第二節為歷史背景介紹，是以六個階段為期，簡要說明美國勞工組織與政黨——尤其是民主黨間之共存共榮關係。第三節將分析勞工組織如何透過參與選舉活動（electioneering）及遊說（lobbying）之方式，所實際從事之各種政治性活動，並評估其成果及失敗原因。第四節將討論勞工組織參與政黨活動所引起之各種法律問題，除分析各項聯邦選舉法規對勞工組織政治性捐贈（contributions）及開銷花費（expenditures）加以限制所引發之聯邦憲法第一修正案保障言論自由之爭議外，並將說明勞工組織透過所謂工會安全（union security）條款之安排，可否強迫採不同意見之會員（或非會員），以其依集體談判協議規定所必須繳交之會費（membership dues）或代理費（agents' fees），來從事其所反對之捐贈或其他政治性活動？最後，本文在結論中指出，由於各種不利之因素，美國勞工組織之政治影響力已有日漸衰微之勢，為維護其既存之利益，它們除在與民主黨更加強合作關係外，尚需與其他各類利益或壓力團體相結合，才能發揮應有之影響力，在這種情形下，美國勞工組織對

⁴ 有關討論美國勞工組織參與政治活動之專書及專文，可參見本文所附之參考資料，此外，亦可參見 Masters and Delaney, *Union Political Activities: A Review of the Empirical Literature*, 40 INDUSTRIAL AND LABOR RELATIONS 336 (1987) 一文，對五十年代至八十年代有關工會組織參與政治性活動之文獻，均有詳盡之解析，極具參考價值。

政治活動之參與，勢必較過去更為積極，雖然它們只是在全面採取守勢而已。

二、勞工組織參與政黨活動之歷史沿革

(1) 萌芽階段（一八八六年至一九二四年）

雖然根據記載，美國勞工組織從事政治性活動已有近百年之歷史，舉例而言，勞工騎士會（Knights of Labor）早在十九世紀末期，即在工業新興地區如芝加哥、聖路易及紐約市等發揮相當之政治影響力。⁵但它所從事者主要是地區性之政治活動，且本身並無一套完整之政治訴求及策略，因此很快即為新崛起之美國勞工聯盟（American Federation of Labor: AFL）在一八八六年所取代。⁶該聯盟在著名勞工領袖甘培爾（Samuel Gompers）之積極領導下，在本世紀初已成為一相當穩定之全國性勞工聯盟組織。甘氏本人極力主張該聯盟在當時最重要之任務，是發展組織（organization）及與雇主從事集體談判交涉（collective bargaining），而反對與任何政黨結合，俾便保持其獨立及超黨派之色彩，因此它與共和及民主兩黨均保持距離，也不希望另籌組一勞工黨。同時，該聯盟所從事之政治活動，僅限於對某些攸關其會員經濟性利益之法律，如規範移民之排華法案及限制國外監獄勞工（convict labor）所生產商品之輸入等，以及某些增進其發展組織及進行集體談判交涉能力之法律，如禁止法院任意頒布勞工禁令

⁵ 關於勞工騎士會參與地區性政治活動之實況，可參見 LEAR FINK, *WORKINGMEN'S DEMOCRACY: THE KNIGHTS OF LABOR AND AMERICAN POLITICS* (1985)，有極詳盡之說明，此外，亦可參見 Heldman, *Unions, Politics, and Public Policy: A (Somewhat) Revisionist Approach*, 13 *HARVARD JOURNAL OF LAW & PUBLIC POLICY* 517, 527-8 (1990)。

⁶ 關於此點，參見 Heldman, *id.* at 528.

(labor injunctions) 及准許公務人員請願等，向國會進行遊說活動而已。⁷ 它儘量避免參加選舉活動，尤其對兩黨所提名之總統候選人，更是一貫採取拒絕表明任何正式支持之態度。雖然它自一九〇二年起，即開始收集國會議員對重要議案之投票紀錄並向會員加以傳播，而且也會在選舉時，公開表明其對某些重要爭點之立場，但其目的僅限於在影響其會員，而不及於一般公眾，因此它在競選活動上所能發揮之影響力仍屬相當有限。⁸ 最後，由於聯盟恪遵事業工會主義 (business unionism) 之立場，因此它堅決反對制定各種社會性立法 (social legislation)，如失業保險、醫療保險、最低工資制度及退休金制度等。⁹

甘氏對勞工組織應儘量避免參與政治活動所採之保守立場，直到他在一九二四年過世時仍是堅定不移。在當時，該聯盟大多是由具高度技術水準而又收入較豐之職業勞工 (craftsmen) 所組成，甘氏這種政治主張，自易獲得較多之認同與支持，且又可避免會員內部因政治理念歧異而分裂。同時，由於當時該聯盟之會員人數有限，¹⁰ 並不具備另組一勞工黨之條件，而游走於兩大政黨之間，不但可維持獨立自主之立場，而且亦可將有限之資源運用在吸收新會員之組織工作上。至於反對制定社會性立法之見解，亦足以防止政府過度介入干涉勞資關係，而不當影響勞工加入該聯盟之意願。總而言之，由於甘氏這些主張頗能契合當時之政治、經濟及社會環境之需求，因此，在這近四十五年期間，他所提出之事業工會主義及

⁷ 關於此點，參見 BOK AND DUNLOP, LABOR AND THE AMERICAN COMMUNITY, *supra* note 1, at 386-7.

⁸ *Id.* at 387.

⁹ *Id.* at 389.

¹⁰ 根據統計，美國勞工聯盟在一八八六年創立時，共有十四萬會員，而在甘培爾於一九二四年去世時，其會員人數激增至近三百萬人，關於此項數字，參見 Heldman, *Unions, Politics, and Public Policy: A (Somewhat) Revisionist Approach*, *supra* note 5, at 528.

志願參與工會主義 (voluntarism) 主張，可說一直為美國勞工界所奉行不渝。然而，隨著經濟大蕭條 (the Great Depression, 1929-1932) 之來臨，美國勞工聯盟之某些基本政治主張即顯然無法因應，而不得不做相當程度之修正。

(2)與民主黨密切結合階段 (一九三三年至一九四五年)

雖然一般通念認為美國勞工組織與民主黨建立共存共榮之關係，是肇始自羅斯福總統之新政 (New Deal) 時期，但事實上早在一九二四年及一九二八年兩次大選中，民主黨即已開始逐漸與勞工、少數族裔及其他弱勢團體相結合。¹¹一九二九年之股市大崩盤及嗣後之整個經濟制度解體，造成失業率大為增加，更顯示美國勞工聯盟堅決反對失業救濟制度之立場，已完全無法適應當時之需求，整個勞工政策及勞工運動之方向，即不得不做極大幅度之改弦更張，影響所及，使得美國勞工組織不得不與當時執政之民主黨建立更緊密之關係。

首先，為解決當時經濟危機，聯邦政府採用凱因斯經濟理論，希望以增加購買力來刺激經濟復甦，當時國會在勞工政策方面之作法，是希望藉由制定最低工資及最高工時之法律，來製造就業機會；同時，並制定全國性之勞資關係法，以積極鼓勵勞工籌組工會 (unionization) 及與雇主進行集體談判交涉；而且也要制定社會安全法 (social security laws)，俾便對弱勢團體組成份子之生存，提供最低限度之保障。雖然國會在一九三三年制定之全國工業振興法¹² (National Industrial Recovery Act of 1933: NIRA)，嗣後被聯邦最高法院宣布違憲而未能執行，但國會又在一九三五年

¹¹ 關於此點，參見 BOK AND DUNLOP, LABOR AND THE AMERICAN COMMUNITY, *supra* note 1, at 390.

¹² 有關此法之立法背景及目的，參見 BASIL ROUCH, THE HISTORY OF THE NEW DEAL 72-80 (1944)，有極詳盡之說明。

重新制定國家勞工關係法¹³（National Labor Relations Act of 1935: NLRA），該法在聯邦最高法院於著名之 *NLRB v. Jones & Laughlin Steel Corp.*¹⁴ 一案判決合憲後，為嗣後數十年美國勞工籌組工會及與雇主從事集體談判交涉奠定堅實之法律基礎。此外，國會也在同年制定社會安全法¹⁵（Social Security Act of 1935），而其他規範最低工資及最高工時之公平勞動基準法¹⁶（Fair Labor Standards Law of 1938）及失業救濟制度等社會性立法，也逐一陸續頒布。這一系列之重大變革，使美國勞工聯盟在過去五十年來所揭櫫之事業工會主義頓失依據，令勞工組織意識到它們可以經由與執政之民主黨密切合作，透過國會立法之途徑，來爭取並保障其權益，而且也迫使它們進一步採取各種政治性行動，來防阻任何會破壞或廢除這些重要性社會立法之作為，藉以保護其既得之利益，在這種情形下，勞工組織自然會與意識形態較接近之民主黨更緊密結合。

其次，在一九三五年，另一重要之全國性勞工組織——產業勞工組織（Congress of Industrial Organizations: CIO），也逐漸醞釀成形。¹⁷ 該組織大量吸收新興製造業之勞工，尤其是那些被美國勞工聯盟所排斥之不具技術水準或半技術水準者。由於這些勞

¹³ National Labor Relations Act (NLRA), Pub. L. No. 74-198, Ch. 372, 49 Stat. 449 (1935) (codified as amended at 29 U.S.C. §§ 151-169 (1982)).

¹⁴ *NLRB v. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937).

¹⁵ 有關此法之運作情形，參見 AUTHUR B. LAFRANCE, *WELFARE LAW: STRUCTURE AND ENTITLEMENT* 13-24 (1982)，有極詳盡之說明。

¹⁶ Fair Labor Standards Act of 1938, Pub. L. No. 52-676, 52 Stat. 1060, 29 U.S.C. §§ 201-219 (1976).

¹⁷ 有關產業勞工組織 (CIO) 之成立經過，參見 F. RAY MARSHALL, VERON M. BRIGGS, JR. AND ALLAN G. KING, *LABOR ECONOMICS* 83-85 (1984).

工在基本上都是傾向於支持民主黨之政見，因此，隨著其會員人數逐漸增加，它所能提供之財力及人力資源也益形雄厚。該勞工組織在另一著名勞工領袖路易士（John L. Lewis）之領導下，採取與前述甘培爾完全相反之政治路線，主張全面積極介入全國性之政治活動，尤其是與民主黨建立更密切之合作關係。舉例而言，路氏在一九三六年特別創設一勞工非黨派聯盟（Labor's Non-Partisan League），以支持羅斯福總統競選連任，而單在該次總統大選中，該勞工組織總共捐贈近七十五萬美金，這項金額可說是另一美國勞工聯盟自成立五十年來所花費於政治競選經費之總和，而自該次大選後，民主黨可說即一直是仰賴勞工組織給予財政上之支援。¹⁸此外，產業勞工組織還在一九四三年設立政治行動委員會（Political Action Committee: PAC），藉以因應對付在同年所通過之禁止罷工之法律。¹⁹次年，該委員會甚至成功阻止羅斯福總統提名拜尼斯（James F. Byrnes）為該黨副總統候選人，該勞工組織對民主黨之影響力，由此可見一斑。²⁰

最後，勞工組織藉由國家勞工關係法之積極保障，在發展組織上呈現極其驚人之成長，根據勞工部勞工統計局（Bureau of Labor Statistics）之統計，在一九三五年至一九三九年間，參加工會組織之勞工，由三百七十萬人激增至近九百萬人，占整個非農

¹⁸ 關於此點，參見 BOK AND DUNLOP, LABOR AND THE AMERICAN COMMUNITY, *supra* note 1, at 391 及 Heldman, *Unions, Politics, and Public Policy: A (Somewhat) Revisionist Approach*, *supra* note 5, at 539.

¹⁹ 根據此一戰爭期間勞資糾紛法（War Labor Disputes Act of 1943）（俗稱史密斯—康那利法〔Smith-Connally Act〕），工會組織在從事罷工前，應有三十天之冷卻期間，且必須由國家勞工關係局（NLRB），舉辦一會員秘密投票，藉以確定其是否真正贊同工會組織之罷工行動。

²⁰ 關於此點，參見 BOK AND DUNLOP, LABOR AND THE AMERICAN COMMUNITY, *supra* note 1, at 392.

業勞動人口百分之二十九。至一九四五年第二次世界大戰結束後，更高達一千四百七十餘萬人，而工會參與率更升高至百分之三十五點八，可說已達到美國勞工運動發展之最高峰。²¹ 然而，隨著大戰之結束，企業界已開始憂慮勞工組織勢力之日益坐大，而一般大眾也擔心勞工組織會利用它們在新政時期所獲得之權力，在戰後左右美國之政局，從而，一股反勞工組織之暗流已隱然可見。²² 因此，雖然勞工組織在這個階段確已藉由民主黨執政之機，奠定其在美國政治及經濟上之地位，但也同時種下日後逐漸衰退之遠因。

(3) 政治影響力衰退階段（一九四七年至一九五九年）

在一九四五年末期至一九四六年，勞工組織在美國各地發動一連串大規模罷工，波及汽車業、煤礦業、鋼鐵業及橡膠業。這些罷工行為主要起因於大戰期間所大量累積之勞資摩擦，在戰後突然獲得宣洩之機會，以及戰時物價及薪資管制措施一旦放鬆，物價即告激烈波動上升，而勞方要求大幅加薪之舉，往往會造成集體談判交涉破裂而引發罷工。由於一般大眾無法諒解勞工組織這種擾亂經濟秩序及造成社會動盪不安之作為，乃促成國會在一九四七年通過勞資關係法²³（Labor-Management Relations Act of 1947: LMRA）。雖然杜魯門總統以該法對勞方過分不利而加以否決（veto），但國會參眾兩院都各以三分之二多數推翻（override）該項否決，由此可見當時美國社會反勞工組織之情緒確屬高張。²⁴

²¹ 關於這些數字資料，參見 MARSHALL, BRIGGS, JR. AND KING, LABOR ECONOMICS, *supra* note 17, at 89.

²² 關於此點，參見 ARCHIBALD COX, DEREK C. BOK AND ROBERT A. GORMAN, LABOR LAW, CASES AND MATERIALS 83 (1981).

²³ Labor-Management Relations Act of 1947, 29 U.S.C. §§ 147-97 (1988).

²⁴ 關於此點，參見 BERRAND D. MELTZER AND STANLEY D. HANDERSON, LABOR LAW, CASES, MATERIALS, AND PROB-

國會在該俗稱塔虎脫—哈特利法 (Taft-Hartley Act) 中，不再採取過去那種刻意扶植工會組織之立場，而大幅度削減它們之權力，除規定工會組織應和資方一樣同受不公平勞動行為 (unfair labor practices) 之拘束外，並對它們所能從事之罷工及杯葛活動加諸各項限制；同時，並規定勞資雙方在集體談判協議中所達成之工會安全條款 (union security clause)，並不適用於制定有工作權利法 (right to work laws) 之各州；此外，勞工組織對聯邦級選舉所從事之政治性捐贈及開銷花費活動，亦被嚴格禁止；而在某些不會對有形財產 (tangible property) 產生明顯威脅之勞資糾紛事件，該法亦允許法院頒發勞工禁令 (injunctions)。由這些條款可以看出，國會已不再將勞工組織視為一需要扶助之未成長嬰兒 (a fledgling infant)，而將它們與資方一視同仁。勞工組織對此法律之通過反應異常激烈，而稱之為「奴隸勞工法」(the slave labor act)，並矢志要將之除去而後快，²⁵而連一向立場較為保守之美國勞工聯盟，亦在該法通過後不久，即成立一勞工政治教育聯盟 (Labor's League for Political Education: LLPE)，希望透過政治途徑，以尋求因應之道。²⁶

在一九四八年，美國勞工聯盟之勞工政治教育聯盟與產業勞工組織之政治行動委員會首度攜手合作，協助杜魯門總統競選連任成

LEMS 30-31 (1985)。

²⁵ 關於一九四七年勞資關係法之立法得失，美國勞工法學者之見解不一，但一般咸認自此法制定後，該國之勞工運動即有明顯衰退之趨勢，關於此點，參見 Cox, *Some Aspects of the National Labor Relations Act (Pt.1)*, 61 HARVARD LAW REVIEW 21, 24-6 (1947) 及 St. Antonie, *Secondary Boycotts and Hot Cargo: A Study in Balance of Power*, 40 UNIVERSITY OF DETROIT LAW JOURNAL 189, 190-1 (1962)，均有詳盡之說明。

²⁶ 關於此點，參見 BOK AND DUNLOP, *LABOR AND THE AMERICAN COMMUNITY*, *supra* note 1, at 392.

功。²⁷雖當時某些工會組織曾倡言另創設一勞工黨，但這種見解因未受重視而作罷。次年，在產業勞工組織之會員大會中，爆發有關共產黨員滲透該勞工組織之爭議，在經過激烈抗爭辯論後，該組織通過一項會章修正案，禁止任何共產黨員（或法西斯組織及極權團體之成員），擔任該組織之職員；同時，並決議將遭共產份子滲透最深之電氣工人聯合會（United Electrical Workers: UEW），驅逐出該勞工組織。嗣後，另有七個隸屬之工會組織，亦因涉嫌受蘇聯控制而遭驅逐。²⁸由於當時冷戰方殷，該勞工組織這項自清運動雖屬適時之舉，但也加深一般公眾對其之疑慮。

在一九五二年總統大選時，民主黨籍之候選人史蒂文生（A. Stevenson）在政見中，明白宣示將在當選後廢除一九四七年勞資關係法，而共和黨籍候選人艾森豪（D.D. Eisenhower），則力主應繼續保留該法，因此，美國勞工聯盟及產業勞工組織乃再度聯手傾力為史氏競選，但艾氏在該次選舉中以懸殊票數大敗史氏，使得勞工組織希望為之落空。²⁹然而，自此次總統大選後，兩大勞工聯盟即固定支持民主黨籍之總統候選人。由於兩者之政治理念漸趨一致，且雙方又在次年達成一互不爭奪會員之協定（no-raiding pact），解決自一九三五年即已存在之管轄權爭端（jurisdictional disputes），因此，此二全國性勞工聯盟終在一九五五年十二月，宣布合併為美國勞工聯盟與產業勞工組織（AFL-CIO，以下簡稱為美國全國勞盟），³⁰而兩大勞工聯盟原有之政治行動委員會（PAC）

²⁷ 關於此點，參見 MARSHALL, BRIGGS, JR. AND KING, LABOR ECONOMICS, *supra* note 17, at 92.

²⁸ 關於此點，參見 DAVID J. SAPOSS, COMMUNISM IN AMERICAN UNIONS 174-91 (1959)，對此事件之始末有極詳盡之說明。

²⁹ 關於此點，參見 Galenson, *The Historical Role of American Trade Unionism*, *supra* note 2, at 63.

³⁰ 關於此二全國性勞工聯盟之合併經過，參見 MARSHALL, BRIGGS, JR. AND KING, LABOR ECONOMICS, *supra* note 17, at 94-96, 有極詳盡

及勞工政治教育聯盟（LLPE），也合併為一政治教育委員會（Committee on Political Education: COPE），專門負責協調所隸屬勞工組織從事之政治性活動。³¹

在一九五六年之總統大選時，雖然合併為一之美國全國勞盟得以齊一步驟來從事助選活動，但其所支持之民主黨籍候選人史蒂文生，仍是以更懸殊之票數落敗。³²然而，此次競選失敗對勞工組織之打擊，遠不及於次年所發生由參議員麥科利蘭（Sen. John McClellan）所舉行有關勞工組織內部貪污及不正當行為之調查。在該一長達二百七十天之調查中，美國幾個著名工會組織，如貨車駕駛工會（Teamsters）、糕餅及糖果業工會（Bakery and Confectionery Workers）及美國紡織工人聯合會（UTWA）等所普遍存在之內部貪污腐化、暴力及勒索恐嚇情事，均一一被揭露。³³雖然美國全國勞盟在同年召開之會員大會中，議決將貨車駕駛工會、糕餅及糖果業工會及洗衣工會（Laundry Workers）加以驅逐，³⁴但整個勞工組織之公共形象，可說已受到無可彌補之損害，而改革勞工組織內部領導階層腐化貪污之聲浪，更是高唱入雲。³⁵

之說明。

³¹ 關於此點，參見 BOK AND DUNLOP, LABOR AND THE AMERICAN COMMUNITY, *supra* note 1, at 393.

³² 關於此點，參見 Galenson, *The Historical Role of American Trade Unionism*, *supra* note 2, at 63.

³³ 關於麥科利蘭委員會之調查情況，可參見 PHILIP TAFT, ORGANIZED LABOR IN AMERICAN HISTORY 303-4 (1964)，有極精闢之描述。

³⁴ 關於此點，參見 MARSHALL, BRIGGS, JR. AND KING, LABOR ECONOMICS, *supra* note 17, at 105.

³⁵ 參見 JOHN HUTCHINSON, THE IMPERFECT UNION: A HISTORY OF CORRUPTION IN AMERICAN TRADE UNIONS 174-5 (1972)。

在一九五九年，美國國會制定勞資關係報告及公開法³⁶（Labor-Management Reporting and Disclosure Act of 1959），而艾森豪總統甚至還在全國廣播之電視演說中，懇請全民予以支持，雖然勞工組織極力反對該項法律，但參眾兩院終以壓倒性多數通過此法。在該俗稱藍尊—葛立芬法（Landrum-Griffin Act）中，國會特別要求工會組織應負週詳報告之義務，以避免內部領導階層之貪污腐化問題，同時透過賦予工會會員權利法案（bill of rights）之方式，來糾正工會組織內部之不民主現象。此外，本法並進一步規範工會組織之不公平勞動行為，並且對籌組工會及進行集體談判交涉之糾察站崗行為，也設定更明確具體之限制。³⁷至此，美國規範全國性勞資關係（industrial relations）之最重要法律，可說已告具體成形，而勞工運動之發展，也進入成熟階段，勞工組織所能發揮之政治影響力，自不如上一階段，而不得不另闢途徑，以期有重振旗鼓之機會。

(4)改弦更張階段（一九六〇年至一九六九年）

在一九六〇年總統大選時，民主黨籍候選人甘迺迪（John F. Kennedy），雖因宗教信仰及出身背景之因素，未能獲得勞工之普遍認同，但都能獲得勞工組織之鼎力支持，而以些微選票險勝共和黨候選人尼克森（Richard M. Nixon）。在一九六四年大選時，由於共和黨候選人高華德（Barry M. Goldwater）反勞方之立場

³⁶ Labor-Management Reporting and Disclosure Act of 1959, 73 Stat. 51 (1959), *as amended*, 79 Stat. 888 (1965), 88 Stat. 852 (1974); 29 U.S.C. §§ 401-531 (1970), 關於此法之制定過程及重要規定事項，參見 J. BELLACE AND A. BERKOWITZ, *THE LANDRUM-GRIFFIN ACT: TWENTY YEARS OF FEDERAL PROTECTION OF UNION MEMBERS' RIGHT* (1979), 有極詳盡之說明。

³⁷ 參見 MARSHALL, BRIGGS, JR. AND KING, *LABOR ECONOMICS*, *supra* note 17, at 109-112.

極其明顯，而在職之詹森總統與工會組織關係則素極密切，因此自能獲得勞工組織之全力支援，取得壓倒性之勝利。在這兩位民主黨籍總統執政九年期間（一九六一年至一九六九年），由於該黨同時控制參眾兩院，而聯邦最高法院也在華倫首席大法官（Chief Justice E. Warren）之領導下，對保障及申張民權（civil rights）上可說不遺餘力，在這種情形下，確屬勞工組織再度發揮其政治影響力之良機，而它們在這一階段，確實也有相當令人刮目相看之表現。

由於當時美國全國勞盟領袖閔尼（George Meany）與詹森總統關係異常密切，³⁸因此勞工組織對詹氏所提出反歧視及反貧窮之大社會（the Great Society）構想，給予全力支持。事實上，在這一階段所通過之重要社會性立法，如一九六三年之平等薪資法³⁹（Equal Pay Act of 1963）、一九六四年民權法案第七章⁴⁰（Title VII of the Civil Rights Act of 1964），一九六五年投票權利法⁴¹（Voting Rights Act of 1965）及一九六七年就業年齡歧視法⁴²（Age Discrimination in Employment Act of 1967）等，無一不是由於勞工組織之支持而順利制定，也由此可見美國全國勞盟確已逐漸揚棄事業工會主義之主張，而與所謂社會工會主義（social unionism）逐漸合流。

³⁸ 根據詹森總統在離職前表示，在他擔任總統五年期間，其曾與閔氏在不同場合共有四十九次交換意見之機會，關於此點，參見 BOK AND DUNLOP, LABOR AND THE AMERICAN COMMUNITY, *supra* note 1, at 407.

³⁹ The Equal Pay Act of 1963, 29 U.S.C. § 206(d) (1976).

⁴⁰ Title VII of the Civil Rights Act of 1964, 42 U.S.C. §§ 2000e-2000e (17) (1988).

⁴¹ Voting Rights Act of 1965, Pub. L. No. 94-73, 89 Stat. 402 (1965), 42 U.S.C. § 1973 (1972) (as amended).

⁴² Age Discrimination in Employment Act of 1967, 29 U.S.C. §§ 621-34 (1982) (as amended).

雖然勞工組織原大可利用當時相當有利之政治環境，設法廢除前述一九四七年勞資關係法中某些特別不利於勞工運動發展之條款，但由於它們在六十年代初期全力投注於在白領階級勞工（white collar workers）、公務員（government employees）、高科技受雇者（technical and scientific employees）、農業勞工（agricultural workers）及南部新興工業地區之籌組工會活動，⁴³且一般大眾對勞工組織之公共形象，仍有相當之顧慮及保留，因此，它們對攸關本身存在之基本勞資關係法律，卻反倒無暇兼顧。事實上，當時越演越烈之越戰爭端及其所帶來之通貨膨脹問題，已逐漸使得勞工問題在內政上退居次要之角色。

(5) 逐漸衰退階段（一九六九年至一九八〇年）

在一九六八年總統大選時，美國全國勞盟雖傾全力支持民主黨籍之韓福瑞（H. H. Humphrey），但由於華納斯（G. C. Wallace）以第三黨代表參選攪局，利用種族主義為號召拉走不少勞工選票，⁴⁴使韓氏終以些微票數敗給共和黨候選人尼克森。在一九七二年之總統大選，由於美國全國勞盟認為民主黨籍候選人麥高文（George C. McGovern）之政見，無論在內政或外交上都過份左傾，因此決定一改過去二十年之立場，採取不加問問之中立態度，而麥氏也終因缺少勞工選民支持而告慘敗。⁴⁵在一九七六年總統大選時，由於福特總統在任內曾否決國會已通過有關在建築用地內准許設置罷工糾察隊之法案（其詳後述），引起勞工組織極度憤怒，因此它們雖對民主黨籍候選人卡特（Jimmy Carter）並不滿意，但仍全力

⁴³ 關於此點，參見 MARSHALL, BRIGGS, JR. AND KING, LABOR ECONOMICS, *supra* note 17, at 115-34, 有極詳盡之說明。

⁴⁴ 關於此點，參見 Galenson, *The Historical Role of American Trade Unionism*, *supra* note 2, at 63-4.

⁴⁵ 關於此點，參見 Heldman, *Unions, Politics, and Public Policy: A (Somewhat) Revisionist Approach*, *supra* note 5, at 550-4.

加以支持，而造成福氏以些微票數落選之後果。根據該國學者分析，若福氏不否決該項法案而獲得建築業工會之支持，則整個選舉結果可能會為之改觀。⁴⁶

雖然在此階段之前半段時期是由共和黨籍總統執政，但由於國會兩院仍由民主黨控制，而勞工組織在歷次國會選舉中，依然能憑藉其雄厚之財力及人力資源，掌握相當之優勢，⁴⁷因此，國會在此階段初期依舊能通過幾項有利於勞工一般權益之社會性法律，舉例而言，一九七〇年之職業安全暨衛生法⁴⁸（Occupational Safety and Health Act [OSHA] of 1970）、一九七二年之高等教育法修正案第九章⁴⁹（Title IX of the Higher Education Act Amendments of 1972）、一九七三年之職業復健法⁵⁰（Vocational Rehabilitation Act of 1973）、一九七四年之越戰退伍軍人重整法⁵¹（Vietnam Era Veterans' Readjustment Act of 1974）及一九七四年受雇者退休收入保障法⁵²（Employee Retirement Income Security Act [ERISA] of 1974）等，都是在勞工組織

⁴⁶ 參見 Galenson, *The Historical Role of American Trade Unionism*, *supra* note 2, at 64.

⁴⁷ 舉例而言，美國全國勞盟主席閔尼在一九七三年甚至曾宣稱，勞工組織應更積極加強推動國會選舉之工作，俾便選出一能有足夠票數推翻總統否決之國會（a veto-proof Congress），關於此點，參見 Holloway, *Interest Groups in the Postpartisan Era: The Political Machine of the AFL-CIO*, *supra* note 3, at 117.

⁴⁸ Occupational Safety and Health Act (OSHA) of 1970, Pub. L. No. 91-596, 84 Stat. 1590, 29 U.S.C. §§ 651-678 (1982).

⁴⁹ Title IX of the Higher Education Act Amendments of 1972, 20 U.S.C. § 1681 (1982).

⁵⁰ Vocational Rehabilitation Act of 1973, 29 U.S.C. §§ 701, 793 (1982).

⁵¹ Vietnam Era Veterans' Readjustment Act of 1974, 38 U.S.C. §§ 2000-2012 (1982).

⁵² Employee Retirement Income Security Act (ERISA) of 1974, 29 U.S.C. §§ 1003-1381 (1982).

大力鼓吹推動下順利過關。一般而言，這些法律都是前一階段立法工作之延續。在一九七七年，國會又通過公共工程雇用法⁵³（Public Works Employment Act of 1977），規定某些接受聯邦政府補助之公共工程計劃，必須特別保留（set-aside）一定比例之工程，交由少數族裔企業（Minority Business Enterprises: MBEs）承包，藉以增加少數族裔之工作機會，其基本精神也是在此。

在此一階段，勞工組織在推動前述社會性立法之制定上固有相當之建樹，但在攸關本身權益之籌組工會及推動集體談判交涉制度之立法工作上，卻遭遇到兩項極其嚴重之挫折，影響所及，使嗣後整個勞工運動之發展，也連帶受到更大之阻礙。首先，是有關前述在建築用地上設置罷工糾察隊之糾紛，在一九五一年，聯邦最高法院於著名之 *NLRB v. Denver Building & Construction Trades Council*⁵⁴ 一案，判決建築業工會在雇主與轉包商共同工作建築用地（common situs）上設置罷工糾察隊，藉以迫使未組織工會之轉包商就範之舉，是屬一違法之次級杯葛（secondary boycott）行為。由於此一判決嚴重影響建築業工會組織之籌組工會活動，因此它們在多年來都一直遊說國會能通過法律來推翻此項判決。在一九七五年，參眾兩院均已通過此一法案，當時福特總統正在競選連任，也曾允諾將會簽署該項法案，但他卻出人意外否決該項法案，而嗣後坦承是因遭受保守派資方強大壓力之故。⁵⁵ 雖然福氏因此而付出落選之代價，但聯邦最高法院此項備受爭議之判決繼續維持有效，確也產生防阻建築業工會進一步發展組織之效果。⁵⁶ 其次，是有關

⁵³ Public Works Employment Act of 1977, 42 U.S.C. § 6705 (b) (2) (1977).

⁵⁴ *NLRB v. Denver Building & Construction Trades Council*, 341 U.S. 675 (1951).

⁵⁵ 關於此點，參見 Galenson, *The Historical Role of American Trade Unionism*, *supra* note 2, at 64.

⁵⁶ 關於此點，參見 RICHARD B. FREEMAN AND JAMES L. MEDOFF,

一九七八年勞工法改革之失敗。前述一九三五年國家勞工關係法（NLRA）經多年實施後，許多缺點均一一暴露，其中最嚴重者是雇主利用國家勞工關係局（National Labor Relations Board: NLRB）作業費時及該法罰則過輕之漏洞，故意觸犯不公平勞動行為，藉以阻擾工會之籌組活動，或規避與工會組織進行集體談判交涉之義務。⁵⁷為徹底解決此一問題，勞工組織乃全力遊說國會參眾兩院制定一九七八年勞工改革法⁵⁸（Labor Reform Act of 1978）。由於美國全國勞盟以通過該法案，為繼一九三五年國家勞工關係法制定以來之首要立法目標，因此投入為數極為可觀之財力及人力資源。然而，由於資方之激烈反對，該法案雖在眾議院獲得通過，但在參議院討論時，卻由兩位共和黨籍參議員以冗長演說（filibuster），故意阻礙該法案之通過，致使該項改革方案終告胎死腹中。⁵⁹

勞工組織除在立法工作上遭到上述挫敗外，其本身籌組工會之成果，也遇到逐年萎縮之窘境。根據國家事務局（Bureau of National Affairs: BNA）在一九八二年所發表之一項數字資料顯示，在一九七〇年，非農業勞動人口中，尚有近百分之三十之勞工參與工會組織，到一九八〇年，則已遞減至百分之二十五。⁶⁰由於勞工組織主要是仰賴勞工所繳交之會費及所提供之人力資源，來從

WHAT DO UNIONS DO? 191-2 (1984).

⁵⁷ 關於一九三五年國家勞工關係法之缺點，可參見 Weiler, *Promises to Keep: Securing Workers' Rights to Self-Organization under the NLRA*, 96 HARVARD LAW REVIEW 1769 (1983)，有極詳盡之說明。

⁵⁸ 有關此一改革方案之具體內容，可參見 Rosen, *Labor Law Reform: Dead or Alive?*, 57 UNIVERSITY OF DETROIT JOURNAL OF URBAN LAW 1 (1979)，有極詳盡之說明。

⁵⁹ 關於此一改革方案之立法過程及其失敗原因，參見 BARBARA TOWNLEY, *LABOR LAW REFORM IN U.S. INDUSTRIAL RELATIONS* (1986)，有極詳細之說明。

⁶⁰ 關於此項數字資料，參見 DIRECTORY OF U.S. LABOR ORGANIZATIONS: 1982-83 EDITION 1 (C. D. Gifford ed., 1982)。

事政治性之活動，這種會員逐年遞減之情況，自無異會削弱其政治影響力。

(6)全面衰退階段（一九八一年迄今）

在一九八〇年總統大選，雖然勞工組織對卡特總統四年任期之政績極度不滿，但由於其對手雷根（R. Reagan）是一極端保守，親資方而反勞方之候選人，因此它們別無選擇，而不得不支持卡氏競選連任，雖然雷氏本人在過去還曾擔任過銀幕演員工會之主席，可說要比其任何前任總統都要瞭解勞工組織之甘苦。在該次大選中，雷根不但大敗卡特，而且還在所有勞工選票中，獲得百分之四十以上之支持，⁶¹由此可見勞工組織本身力量分散之一般。雷根總統在第一屆任期內之各種勞工政策，可說都對勞工組織極端不利。舉例而言，他不但任命一位商人出任首任勞工部長，⁶²且在提名國家勞工關係局之勞工委員時，也儘量挑選極端敵視勞工立場之律師出任，⁶³同時，他還開除所有在一九八一年罷工之一萬兩千多名聯邦航空管制人員（PACTO），而由新手全部加以取代，使勞資雙方從事經濟性鬥爭力量之均衡為之丕變。⁶⁴在一九八四年總統大選時，美國全國勞盟即迫不及待在民主黨尚未經初選決定總統候選人時，搶先支持孟岱爾（Walter Mondale）出馬，⁶⁵然而，雷根總統在

⁶¹ 關於此點，參見 Rehmus, *Labor and Politics in the 1980s*, 473 ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE 40, 46 (1984)。

⁶² 雷根總統所任命之第一任勞工部長為杜諾文（Raymond J. Donovan），在出任該職前，曾擔任紐澤西州一家建築公司執行副總裁達二十一年之久。

⁶³ 關於此點，參見 Galenson, *The Historical Role of American Trade Unionism*, *supra* note 2, at 64.

⁶⁴ 關於此點，參見 *Striker Replacement Legislation*, 70 CONGRESSIONAL DIGEST 259, 267 (1991)。

⁶⁵ 關於此點，參見 Patton; Marrone and Hindman, *Unions and Politics: 1984 and Beyond*, 36 INDUSTRIAL RELATIONS RESEARCH

該次選舉再次獲得壓倒性勝利，且最令勞工領袖憂慮者是在該次選舉中，工會組織會員支持孟氏之比例，僅以百分之五十五，超過雷氏之百分之四十五而已，⁶⁶換言之，即使民主黨籍總統候選人接受勞工組織史無前例之傾力支持，也絲毫無法占得上風，勞工組織對總統選舉結果影響力之日漸式微，也由此可看出端倪。此外，雷根總統在其八年任期間，共曾提名任命三位持保守立場之聯邦最高法院大法官，依就職期間先後分別是奧康諾（S.D. O'Conner）、史卡利（A. Scalia）及甘迺迪（A.M. Kennedy），他們與極端保守之首席大法官銳恩癸斯特（W.H. Rehnquist）相結合，已逐漸取得主導之地位，而他們在勞工問題上，尤其是涉及就業歧視（employment discrimination）之案件，已開始逐漸修正過去厚待少數及婦女受雇者之立場，而轉趨從嚴解釋前述某些禁止歧視（anti-discrimination）民權法案，影響所及，使得該國原已情況嚴重之就業歧視問題益形惡化，⁶⁷這些發展，對原已屈居劣勢之勞工組織而言，無異更是雪上加霜。

雖然美國勞工運動在雷根總統執政期間面臨全面衰退之危機，但勞工組織在國會制定幾項重要對外貿易投資法律時，卻能透過積極遊說之手段，成功將保護勞工權利條款（worker rights provisions）列入，規定接受美國私人投資與關稅優惠之國家以及貿易夥伴等，均應主動採取各項措施，促使其本國勞工享有國際所承認之勞工權利（internationally recognized worker rights）。舉例而言，一九八三年制定之加勒比海盆地經濟復興法⁶⁸（Caribbean

ASSOCIATION PROCEEDINGS 490 (1986) .

⁶⁶ 關於此項數字資料，參見 Juravich and Shergold, *The Impact of Unions on the Voting Behavior of Their Members*, 41 INDUSTRIAL AND LABOR RELATIONS REVIEW 374 (1988) .

⁶⁷ 關於此點，參見焦興體，「美國勞工法上就業歧視問題之最新發展」，美國研究，第二十卷第二期（民國七十九年六月），頁 52-53。

⁶⁸ Caribbean Basin Economic Recovery Act of 1983, Pub. L. No. 98-67,

Basin Economic Recovery Act of 1983)、一九八四年之一般優惠關稅制度更新法⁶⁹(The Generalized System of Preferences Renewal Act of 1984)、一九八五年之海外私人投資保險公司法修正案⁷⁰(Overseas Private Investment Corporation Amendments Act of 1985)、一九八七年授權美國政府參加世界銀行多邊投資擔保機構撥款法案⁷¹(Authorizing Legislation for the U.S. Participation in the Multilateral Investment Guarantee Agency of 1987)及一九八八年綜合貿易及競爭能力法⁷²(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)等法律中,均設有此種勞工權利條款。由於一般開發中國家對美國投資及經貿關係之依存性甚大,因此美國政府以對外經貿法律來促使各國改善其本國勞工基本權利及一般福祉之做法,在目前已獲致相當之具體成效。⁷³對美國勞工組織而言,這種建立國際公平勞動基準(International Fair Labor Standards: IFLS)之作法,不但可增進其他國家勞工大眾之權益,且可避免國外廉價勞工產品進口及美國廠商到海外設廠,而增加其本身之就業機會,可說是兼得數利之舉。

在一九八八年共和黨籍布希(George Bush)與民主黨籍杜卡爾克(Michael S. Dukakis)對決時,勞工組織雖乃一如往昔投

97 Stat. 369 (1983), 19 U.S.C. §§ 201-6 (Supp. III 1985).

⁶⁹ The Generalized System of Preferences Renewal Act of 1984, Pub. L. No. 98-573, 98 Stat. 3018 (1984), 19 U.S.C. §§ 2461-5 (Supp. III 1985).

⁷⁰ Overseas Investment Corporation Amendments Act of 1985, Pub. L. No. 99-204, 99 Stat. 1669 (1985) (codified in scattered sections of 22 and 31 U.S.C.).

⁷¹ Pub. L. No. 100-202, Continuing Appropriations, Fiscal Year 1988 (1987).

⁷² Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, Pub. L. No. 100-418, 102 Stat. 1107 (1988).

⁷³ 關於此點,參見焦興鏗,「美國幾項重要貿易及投資法律中有關勞工權利條款之研究」,美國研究,第十九卷第三期(民國七十八年九月),頁93-98。

入大量金錢及人力支持杜氏，但由於整個政治及經濟大勢均已不利於勞工運動之發展，因此該次選舉結果，仍是不符勞工組織之願望。布希總統雖不如雷根那般作風強硬保守，但對某些攸關勞工基本權益之重要法案，仍是採相當保留之態度，舉例而言，他在一九九〇年即曾先後否決兩項勞工組織所強烈支持之民權法案⁷⁴（Civil Rights Act of 1990）及家長與醫療特別休假法⁷⁵（Parental and Medical Leave Act of 1990）。此外，他所任命接替兩位辭職自由派聯邦最高法院大法官遺缺之蘇特大法官（Justice D. Souter）及湯瑪士大法官（Justice C. Thomas），都是美國全國勞盟所公開反對之人選。而由他先後任命資方出身之杜爾夫人（Mrs. E. Dole）及眾議員馬丁夫人（Congresswoman L. Martin）擔任勞工部長職位，亦可看出他在處理勞工行政問題方面，也是持相當保守之態度。目前一九九二年總統大選之初選活動結果即將揭曉，如無特殊意外，應是由民主黨籍之阿肯色州長克林頓（W. Clinton）與競選連任之布希總統爭雄之局。克氏在初選階段雖甚獲勞工組織支持，但其對手前加州州長布朗（J. Brown）亦有不少勞工領袖擁戴，克氏如何在初選階段結束後重組勞工組織之動員力量，將是他與布希總統競選時須克服之第一道障礙。

三、勞工組織參與政黨活動之實況及成果評估

如前所述，美國勞工組織主要是透過選舉及遊說之方式，與民主黨相結合，來參與政治性活動。本節首先將討論勞工組織如何運

⁷⁴ Civil Rights Act of 1990, H.R. 4000, 101st. Cong. 2d Sess. (1989); S. 2104, 101st. Cong. 2d Sess. (1989), 有關此一重要法案之重要條款及簡要制定經過，參見焦興鐘，「美國勞工法上之就業歧視問題之最新發展」，前揭註 67，頁 96-107。

⁷⁵ Parental and Medical Leave Act of 1990, H.R. 770, 101st. Cong. 2d Sess. (1989); S. 345, 101st. Cong. 2d Sess. (1989)。

用宣傳、登記選民、政治性捐贈、開銷花費及提供服務等競選方式，來支持民主黨籍之總統及國會議員候選人在選舉中獲勝，並設法評估其在這方面之成果。其次，本節將說明勞工組織如何運用遊說活動，將它們在先前選舉活動中之各種投資，轉換成為對其有利之公共政策及法律規範，同時也將對其成敗原因加以分析。

(1) 勞工組織參與選舉活動之方式

在選舉進行時，勞工組織通常會透過各種宣傳工具及管道，來動員（mobilize）工會會員，並影響其投票決定。由於工會會員政治參與意識較高，通常都會較一般選民踴躍參與選民投票登記（voter registration）及實際投票，⁷⁶而工會會員之家庭份子及親友們，亦較會遵循隸屬工會組織所指示之投票方向，⁷⁷因此，勞工組織對這方面之工作，可說相當不遺餘力，尤以在選戰情況激烈時更為積極。舉例而言，在一九六八年它們支持民主黨韓福瑞競選總統時，美國全國勞盟之政治教育委員會（COPE），總共向全國所有會員發出近一億一千五百萬份宣傳資料，並在六百三十八個城市設置電話聯絡中心，更動員近七千二百位會員從事選前之宣傳工作，⁷⁸它在這方面之動員力量，幾足與兩大政黨等量齊觀，而在今日高度科技時代，所能對選民發生之影響力自不在話下。

⁷⁶ 關於此點，參見 Patton and Marrone, *The Impact of Labor Endorsements: Union Members and the 1980 Presidential Vote*, 9 LABOR STUDIES JOURNAL 3 (1984) 及 Patton; Marrone and Hindman, *Unions and Politics: 1984 and Beyond*, *supra* note 65, at 490-4.

⁷⁷ 關於此點，參見 Juravich and Shergold, *The Impact of Unions on the Voting Behavior of Their Members*, *supra* note 66, at 374-5. 及 RICHARD B. FREEMAN AND JAMES L. MADOFF, WHAT DO UNIONS DO?, *supra* note 56, at 192.

⁷⁸ 關於此點，參見 HAYNES JOHNSON AND NICK KOTZ, THE UNIONS 81 (1972).

在正式投票前之選民登記工作，也是勞工組織參與選舉活動之重要工作，由於低收入之選民通常不熱衷參與這種登記，而他們往往較傾向於投票給勞工組織所支持之候選人（即民主黨籍候選人），因此，美國全國勞盟之政治教育委員會還特別成立一選民登記小組，以勞工組織本身之經費，來協助選民辦理登記手續。事實上根據統計，勞工組織在選民登記方面之花費開銷，幾等於它們所從事政治性捐贈及花費開銷之三分之二，⁷⁹其重要性可想而知，而勞工組織在近年來更擴大在這方面之服務範圍至黑人、西班牙後裔及婦女等較傾向支持民主黨之選民。⁸⁰

對支持勞工立場之候選人給予政治性捐贈（political contributions），可說是勞工組織在選舉時所能提供之最大援助，雖然聯邦選舉法規對工會組織從事這種捐贈設有多項限制（其詳後述），但勞工組織通常都能透過「自願認捐」之方式，由各種特別設立之政治行動委員會（Political Action Committees: PACs），來達到相同之目的，如前所述，自一九三六年總統大選後，民主黨即一直仰賴勞工組織在這方面之財力支持，而勞工組織在這方面也確實扮演舉足輕重之金主角。此外，根據次頁圖表之數字顯示，勞工組織之捐贈，可說是不成比例地偏向支持民主黨籍之候選人，由此可見兩者關係深厚之一般。

最後，勞工組織還在歷次選舉也提供各種所謂非現金式之協助服務（in-kind assistance），其方式可說是五花八門，包括在投票日逐戶催促會員及家屬前往投票（get-out-the-vote-drives）、開車運送投票人至投票所，甚至替投票人提供嬰兒照顧等，都是利

⁷⁹ 參見 Malbin, *Of Mountains and Molehills: PACs, Campaigns, and Public Policy*, in *PARTIES, INTEREST GROUPS, AND CAMPAIGN FINANCE LAWS* 152-83 (M. Malbin ed., 1980).

⁸⁰ 關於此點，參見 Rehmus, *Labor and Politics in the 1980s*, *supra* note 61, at 50-51.

 勞工組織之政治性捐贈金額

	民主黨候選人	共和黨候選人
1972 *	\$ 6,207,000	\$ 454,000
1974	5,900,000	400,000
1976 *	16,450,000	1,050,000
1978	10,860,000	613,000
1980 *	13,218,000	995,000
1982	19,661,000	1,255,000
1984 *	24,594,000	1,570,000
1986	27,665,000	2,178,000
1988 *	34,081,000	2,858,000

* 在該年亦同時進行總統選舉

Source: Heldman, *Unions, Politics, and Public Policy: A (Somewhat) Revisionist Approach*, 13 HARVARD JOURNAL OF LAW AND PUBLIC POLICY 517, 554 (1990).

用它們豐富之人力資源，來達到贏取選戰之目的。雖然這種類型之服務無法以金錢來衡量，但一般咸信其價值將遠超過前述之捐贈。⁸¹舉例而言，在一九七二年大選時，三十五個工會組織曾花費近九百九十萬美金在提供這類服務上，⁸²其數字即遠超過整個勞工組織在該年對兩黨候選人捐贈之總額。

(2) 勞工組織參與選舉之成果評估

勞工組織在歷次選舉中既然投入如此龐大之財力及人力資源，來支援民主黨籍之候選人，其實際成果如何？在總統選舉方面，本

⁸¹ *Id.* at 44-45.

⁸² 關於此點，參見 Heldman, *Unions, Politics, and Public Policy: A (Somewhat) Revisionist Approach*, *supra* note 5, at 554.

文在第二節中已有相當之評述，一般而言，民主黨籍之總統候選人如無法獲得勞工組織之全力支持，通常都會難逃慘敗之命運，一九七二年大選時之麥高文及一九八〇年大選時之卡特，均屬明顯之適例。其次，在棋逢對手競爭激烈之選舉中，勞工選票往往占有舉足輕重之角色，舉例而言，甘迺迪能在一九六〇年險勝尼克森，可說全賴勞工領袖在最後轉向支持之賜；而卡特能在一九七六年險勝福特總統也是由於後者在一九七五年否決國會所通過准許建築業工會在共同工作建築土地上設置罷工糾察隊之法案，激怒勞工組織之故；至於獲得勞工組織鼎力相助之韓福瑞，雖在一九六八年僅以些微票數落敗，可說全是由於華萊士以第三黨候選人攪局之故，事實上，勞工組織在該次選舉中實是全力以赴，誠屬非戰之罪。最後如前所述，在一九八〇年及一九八四年，雷根總統不但兩度大敗民主黨籍之對手，而且還能在勞工選票中取得百分之四十以上之支持，由此可見所謂勞工鐵票，也有逐漸流失之危機。當然，總統選舉所牽涉之層面既廣且深，並不因勞工組織之支持與否即可單獨決定，因此純由總統選舉之成敗一事，來評估勞工組織政治影響力之消長，並非一最佳之標準。

在國會參眾兩院議員之選舉方面，由於選區縮小及競選主題較明確之緣故，因此較易判斷勞工組織在這方面所能發揮之影響力。根據美國全國勞盟政治教育委員會研究部門之統計，在一九七四年至一九八四年六次全國性大選中，經由該教育委員會所支持之國會議員候選人，平均尚能獲得百分之五十至百分之六十二點五以上之當選機會，這種獲勝比例在當前高度競爭之政治環境中，可以算是相當難能可貴，關於這項統計數字資料，可參見次頁之圖表。

然而，由該一圖表中亦可看出勞工組織雖然自一九七六年選舉時，即開始以更多之財力及人力資源投入選舉活動，但在國會選舉中似也未能挽回頹勢，尤其是在一九七八年之國會大選，獲勝比例更是較前大幅滑落，而在嗣後之幾次選舉，也都沒有太多之改善。至於勞工組織所支持國會議員候選人中，民主黨籍所占比例如何？

	選 舉 年					
	1975	1976	1978	1980	1982	1984
該委員會所支持之 候選人數	421	394	374	393	406	398
實際當選人數	294	281	248	235	258	249
該次選舉應選人數	470	468	470	469	468	469
勞工支持者競選成 功比例	62.5%	60.0%	52.7%	50.1%	55.1%	53.1%

Sources: (1)Masters and Delaney, *The AFL-CIO's Political Record, 1974-1980*, 34 INDUSTRIAL RELATIONS RESEARCH ASSOCIATION PROCEEDINGS 351, 353 (1982).

(2)Masters and Delaney, *Contemporary Labor Political Investments and Performance*, 11 LABOR STUDIES JOURNAL 220, 232 (1987).

由於無法獲得較充分之資訊，故無法明確算出，但根據該國學者之估計，美國全國勞盟支持民主黨籍國會議員候選人之比例約為九比一，⁸⁸由此可見在支持候選人競選方面，勞工組織與民主黨間也有極其密切之關係。最後，勞工組織所支持之民主黨籍國會議員候選人無法在國會中取得多數，也直接妨礙其所能發揮之政治影響力，更造成勞工運動發展之衰微。

(3)勞工組織進行遊說活動之情況

除在全國性之總統及國會選舉中支持同情其立場之候選人外，勞工組織與其他利益團體及壓力團體一樣，通常也會在首府華盛頓特區長期派駐大量遊說人員，對政府各部門進行人釘人式 (person-

⁸⁸ 關於此一比例，參見 BOK AND DUNLOP, *LABOR AND THE AMERICAN COMMUNITY*, *supra* note 1, at 396, 此一數字雖稍嫌陳舊，但仍有相當之參考價值。

to-person) 之遊說活動，藉以增進其會員之權益。在勞工組織之遊說對象方面來說，雖可想見會觸及聯邦政府之三大部門，但由於聯邦各級法院之法官均屬終身任職，且一向堅守公平不偏之立場，因此受遊說活動影響可說幾乎不可能。⁸⁴至於聯邦政府之行政部門如勞工部等，在推動一般勞工行政業務時，雖會受勞工組織遊說活動之影響，但由於目前是由共和黨籍總統執政，在採行任何涉及勞工權益之重大決策前，雖通常都會與重要勞工組織領袖舉行諮詢磋商以示尊重，但勞工組織除在該部某些人事任命上較有影響力外，其他所能發揮之作用並不大；⁸⁵而在對國家勞工關係局（NLRB）勞工委員之提名作業上，勞工組織之影響力也是日漸衰微。⁸⁶目前它們唯一較能發揮作用者，只有對國會議員所進行之遊說活動而已。⁸⁷事實上，對國會議員之遊說，可說是前述選舉活動之延續而已，勞工組織從事這種活動，等於是把它們在競選活動中之各項投資，轉換成為在國會中贏取有利公共政策及法律之釐訂而已。⁸⁸根據聯邦相關法律之規定，勞工組織可以雇用或選任遊說代表，但這些代表必須經正式之註冊手續後，始得從事經認可之遊說活動。至於這些遊說代表之組成份子，除有全職之專業公關遊說人士外，勞

⁸⁴ *Id.* at 405-6.

⁸⁵ *Id.* at 406-7.

⁸⁶ *Id.* at 407.

⁸⁷ 關於勞工組織遊說活動對國會議員之影響，可參見 Kau and Rubin, *The Impact of Labor Unions on the Passage of Economic Legislation*, 11 JOURNAL OF LABOR RESEARCH 133 (1981)，有精闢之說明，至於勞工組織在國會遊說活動引起反效果之情形，可參見 Levitan, *Union Lobbyists' Contributions to Tough Labor Legislation*, 10 LABOR LAW JOURNAL 675 (1957)。

⁸⁸ 關於此點，參見 FREEMAN AND MEDOFF, WHAT DO UNIONS DO? *supra* note 56, at 193-198 及 Masters and Delaney, *Contemporary Labor Political Investments and Performance*, 11 LABOR STUDIES JOURNAL 220, 233-35 (1986-1987)，均有極詳盡之說明。

工組織有時也會選任工會職員擔任這種任務。⁸⁹

根據下一圖表顯示，目前共有六十幾個重要工會組織，在首都華盛頓設有專任之遊說代表，包括汽車工人工會、貨車駕駛工會、機械技師工會及鋼鐵工人工會等。

年 份	派駐遊說人員之工會數目	遊說人員數目
1978年	61	185
1980年	64	282
1982年	64	287
1984年	67	293

Sources : (1)Masters and Delaney, *Contemporary Labor Political Investments and Performance*, 11 LABOR STUDIES JOURNAL 220, 224 (1987) .

(2)WASHINGTON REPRESENTATIVES: WHO DOES WHAT FOR WHOM IN THE NATION'S CAPITAL?(A. Close ed., 1985) .

此外，從次頁表可以看出，雖然工會組織不論規模之大小，都可能會在華盛頓派駐遊說代表，但通常規模較龐大之工會組織，由於本身財力較為雄厚之緣故，往往會派駐為數較多之遊說代表。

⁸⁹ 參見 Masters and Delaney, *id.* at 227.

工會規模	年份	派駐遊說 代表比例	派駐遊說 代表人數	每一工會平 均代表人數
0-49,999	1978	62.4%	12	0.75
	1980	55.6	18	1.00
	1982	65.6	34	1.70
	1984	63.2	37	1.63
50,000 	1978	76.9	32	2.46
	1980	84.6	48	3.69
99,999	1982	69.2	28	2.15
	1984	71.7	37	3.12
100,000 	1978	81.8	65	2.40
	1980	90.3	96	3.12
499,999	1982	87.5	102	2.40
	1984	85.3	105	3.10
	1978	100.0	34	3.19
500,000 	1980	100.0	27	3.21
	1,000,000	1982	100.0	32
1,000,000 	1984	100.0	35	3.86
	1,000,000	1978	100.0	21
+ 	1980	100.0	60	5.12
	1982	100.0	56	5.25
	1984	100.0	58	8.21

Sources : 同前表

同時，由次頁圖表顯示，在製造業、交通運輸與公共設施業、農礦業與建築業、服務業及公用事業之工會組織，無論是隸屬職業工會或產業工會，都會選派遊說代表來對國會議員進行遊說，而其中尤以公用事業（public sector）之工會組織在這方面之投入最為積極。由於這些工會組織與資方（即政府）之勞資關係，主要是受聯邦法律及行政決定之規範，因此它們在這方面大力投資，是可

工業類別	年份	派駐遊說 代表比例	派駐遊說 代表人數	每一工會平 均代表人數
製造業	1978	66.7%	27	1.50
	1980	65.0	34	1.70
	1982	73.7	36	1.89
	1984	74.2	37	1.91
交通運輸 與公共設 施業	1978	84.2	32	1.68
	1980	88.9	49	2.72
	1982	89.5	52	2.74
	1984	90.3	53	2.79
農礦業與 建築業	1978	91.7	25	2.08
	1980	85.7	41	2.93
	1982	86.7	37	2.47
	1984	87.2	39	2.53
服務業	1978	77.8	18	2.00
	1980	66.7	22	2.44
	1982	66.7	19	2.11
	1984	66.7	20	2.33
公用事業	1978	93.3	58	3.87
	1980	100.0	95	6.78
	1982	93.3	97	6.47
	1984	93.3	97	6.47

Sources：同前表

以理解。⁹⁰

⁹⁰ 根據一九七八年公務人員改革法 (Civil Service Reform Act of 1978)，聯邦公務人員無權對薪資及其他重要經濟事項等，與雇主（聯邦政府）舉行集體談判，而且他們也無罷工權。至於聯邦公務員工會組織從事遊說活動之情況，可參見 Masters, *Federal Employee Unions: Bargaining or Political Agents?* 13 JOURNAL OF COLLECTIVE NEGOTIATIONS 191 (1984)；及 Masters, *Federal-Employee Unions and Political Action*,

一般而言，當勞工組織在遊說國會議員支持某項與其有切身利害關係之重要法案時，除採用人釘人式之傳統遊說方式外，還會動員各該國會議員選區內之勞工選民（labor constituency），透過通信或電話聯繫之方式，來對其施加壓力，而勞工組織在這方面之花費開銷，往往也是為數相當驚人，幾與參加選舉活動之費用等量齊觀，以前述一九七八年勞工法改革法案為例，由於美國全國勞盟以通過該項法案為繼一九三五年國家勞工關係法制定以來之首要立法目標，甚至稱之為是一場「聖戰」（a holy war），因此總共投入超過三百萬美金之花費來從事遊說活動，而其附屬之其他勞工組織，也都會大力提供財力支援，至於其他人力資源運用之開銷，可說更在此金額之數倍以上，⁹¹而利用大眾傳播媒體來表達其立法目標，也是勞工組織現在經常採用之遊說方式。⁹²此外，在美國全國勞盟內部還特別成立一立法部門（Department of Legislation），在國會集會期間，每週定期舉行協調會議，以討論遊說之主題及策略，同時，並保存有詳細之國會立法檔案資料及國會議員之投票記錄，而且每年並在美國全國勞盟新聞（AFL-CIO News）上公布國會對相關勞工事項之投票記錄，美國全國勞盟之研究單位也會提供必要之資料，以協助遊說工作之進行。由此觀之，勞工組織之遊說活動，可說幾與一般政黨之運作無異，也難怪已故勞工領袖閔尼曾自豪宣稱：「我們雖然沒有政黨，但卻有一部政治機器。」⁹³

38 INDUSTRIAL AND LABOR RELATIONS REVIEW 612 (1985)，均有極詳盡之說明。

⁹¹ 關於此項數字資料，參見 FREEMAN AND MEDOFF, WHAT DO UNIONS DO?, *supra* note 56, at 203-204.

⁹² 關於此點，參見 Holloway, *Interest Groups in the Postpartisan Era: The Political Machine of the AFL-CIO*, *supra* note 3, at 129.

⁹³ 關於此點，參見 JOHNSON AND KOTZ, THE UNIONS, *supra* note 78, at 86.

(4) 勞工組織遊說活動之成果評估

雖然一般公認勞工組織之遊說活動，是所有利益團體在國會山莊中最具實力者之一，⁹⁴但要評估其確實成果如何並非易事，根據次頁圖表美國全國勞盟所發布之一項資料顯示，自一九七四年至一九七九年期間，在涉及勞工權益之立法上，勞工組織通常在參眾兩院，均可獲得百分之五十以上之支持，成果堪稱差強人意。但自一九八〇年以後，它們在參議院所能得到之支持，即有明顯下跌之趨勢，這主要是共和黨自該年及嗣後四年，在該院均掌握多數優勢之緣故。而雷根總統就任後所大力推行之削減預算措施，由於獲得許多保守派民主黨籍議員之支持，因此雖然勞工組織曾激烈加以反對，但仍獲得國會通過，影響所及，造成勞工組織在眾議院得到支持之地位，也逐漸動搖。事實上，自一九八〇年以後，勞工組織在國會中即被迫採取守勢，它們可說只能阻擋保守派對目前已存在之全民保險及失業救濟等方案所做之進一步削減，而幾無任何爭取新權益之能力，這固然與目前整個政治環境對所有特別利益團體均為不利有關，但勞工團體在國會政治影響力日趨衰微，也是一不爭之事實。⁹⁵但從另一角度來看，若它們不自一九七〇年以來即加強其在國會內之遊說活動，則目前之處境可能更是困難。⁹⁶

⁹⁴ *Id.* at 92 及 DOUGLAS CADDY, *THE HUNDRED MILLION DOLLAR PAYOFF: HOW BIG LABOR BUYS ITS DEMOCRATS* (1979).

⁹⁵ 關於此點，參見 Masters and Delaney, *The AFL-CIO's Political Record, 1974-1980*, 34 *INDUSTRIAL RELATIONS RESEARCH ASSOCIATION PROCEEDINGS* 351 (1984) 及 Masters and Delaney, *Union Legislative Records During President Reagan's First Term*, 8 *JOURNAL OF LABOR RESEARCH* 1 (1987)，均有詳盡之說明。

⁹⁶ 關於此點，參見 Masters and Delaney, *Contemporary Labor Political Investments and Performance*, *supra* note 88, at 236-7.

年份	參眾兩院	涉及勞工問題之爭點數	勝負比	正確之投票比
1974	眾議院	11	7-4	52%
	參議院	11	9-2	55
1975	眾議院	23	17-6	59
	參議院	22	14-8	56
1976	眾議院	23	17-6	57
	參議院	20	11-9	58
1977	眾議院	23	20-3	57
	參議院	20	15-5	56
1978	眾議院	19	11-9	51
	參議院	20	9-10	54
1979	眾議院	18	12-8	53
	參議院	20	14-5	53
1980	眾議院	19	12-7	50
	參議院	19	12-7	53
1981	眾議院	15	7-8	48
	參議院	19	4-15	41
1982	眾議院	13	9-4	57
	參議院	18	5-13	46
1983	眾議院	17	11-6	55
	參議院	17	5-12	46
1984	眾議院	13	7-6	52
	參議院	11	1-10	43

Sources : Masters and Delaney, *Contemporary Labor Political Investments and Performance*, 11 LABOR STUDIES 220, 234 (1987).

事實上，該一圖表所顯示之投票結果，尚不足正確反映勞工組織在國會中遊說活動之具體成效。如果將涉及勞工問題之爭點再進

一步劃分為：(a)與勞工組織發展本身有切身關係之全國性勞資關係立法，諸如規範籌組工會及進行集體談判交涉之國家勞工關係法（NLRA）等基本大法；(b)與一般勞工有相當關係之勞工立法，諸如規範失業保險制度，最低工資制度，就業歧視、職業安全暨衛生制度及職業災害補償制度之法律；及(c)其他勞工組織認為與勞工有關之社會性立法，則可發現勞工組織在國會進行遊說活動之成果，並未能達到所預期之目的。以攸關勞工組織權益最密切之國家勞工關係法為例，自該法在一九三五年制定後，資方曾兩度成功透過國會將之做大幅度之修正（即前述一九四七年之勞資關係法及一九五九年之勞資關係報告及公開法），而使勞工組織發展工會之活動受到相當之限制。同時，資方也擊敗勞工組織在一九七五年企圖以國會立法來推翻聯邦最高法院在 *NLRB v. Denver Building & Construction Trades Council* 一案判決之努力。而勞工組織所極力推動之一九七八年勞工法改革法案，也因資方之作梗而失敗。勞工組織在這方面唯一重大立法勝利，僅有在一九六四年制定對勞資關係法修正案時，將國家勞工關係法之適用範圍，擴充至非營利性醫院之員工而已。⁹⁷此外，勞工組織在一九九一年一月，還透過民主黨國會議員在參眾兩院提出工作場所公平法⁹⁸（Workplace Fairness Act of 1991），以推翻聯邦最高法院於一九三八年在著名 *NLRB v. Mackay Radio & Telegraph Co.*⁹⁹ 一案之判決。在該案中，法院認為國家勞工關係法雖保障勞工之罷工權利，但在涉及工資等經濟性爭議時，雇主得雇用臨時性或永久性之受雇

⁹⁷ 關於此項數字資料，參見 FREEMAN AND MEDOFF, WHAT DO UNIONS DO? *supra* note 56, at 200 及 CHARLES J. MORRIS, 2 THE DEVELOPING LABOR LAW 1434-37 (1983)。

⁹⁸ Workplace Fairness Act of 1991, H.R. 5, 102 Cong. 1st Sess. (1991); S. 55, 102 Cong. 1st Sess. (1991)。

⁹⁹ *NLRB v. Mackay Radio & Telegraph Co.*, 304 U.S. 333 (1938)。

者，以取代（replace）參與罷工勞工之職位。雖然此項判決對勞方極端不利，但雇主在過去卻極少在罷工事件中採用這種迫使勞方屈從之激烈手段，以避免勞資關係之更進一步惡化。然而，自一九八一年雷根總統下令開除一萬兩千名罷工之聯邦航空管制人員，而全部由新手加以取代後，雇主即經常使用招僱永久性替代者（permanent replacements）之方式，來迫使罷工之工會組織就範，而自此以後，由於勞工們害怕被永久取代後會就此失業，對參加罷工活動與否，即顯得相當猶豫不決，使得工會組織發動罷工之事例大為減少，從而使得勞工組織在勞資糾紛時使用經濟性壓力（economic pressure）之能力更形薄弱。¹⁰⁰雖然眾議院在該年七月通過該項草案，但其票數卻並不足以推翻總統之否決。¹⁰¹而參議院之勞工及人力資源委員會是在同月通過送交全院辯論，¹⁰²但該院卻於整個會期結束後，都一直未採取任何行動，因此此一勞工組織認為應在本會期內最優先通過之勞工法案，終告胎死腹中，對它們而言，自不啻是一極其嚴重之立法挫敗。由此可見在攸關切身利害之全國性勞資關係法上，勞工組織可說迄今仍屬一籌莫展。

至於與一般勞工有相當關係之勞工立法，如失業救濟、就業歧視、最低工資及職業安全暨衛生等事項，勞工組織由於在國會能獲得其他弱勢團體之協力支援，因此表現一向尚屬差強人意。除前述在六十及七十年代所通過之某些民權法案及其他反就業歧視之法律外，它們並爭取到自一九九一年春季起，將行之多年每小時三點三五美金之最低工資，調高至每小時四點二五元。¹⁰³此外，布希總統雖曾在一九九〇年否決國會在該年所通過之民權法案（Civil Rights Act of 1990），而參議院卻以一票之差，未能推翻此項否

¹⁰⁰ 關於此點，參見 *Striker Replacement Legislation*, *supra* note 64, at 267.

¹⁰¹ *Id.* at 288.

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ 關於此點，參見 *San Francisco Chronicle*, November 18, 1989, at A7.

決，這不但是民權運動在這二十五年來之一項最大挫敗，也使積極在國會中遊說民主黨議員支持該一重要法案之勞工組織飽受打擊。¹⁰⁴事實上在該次參議院投票中，民主黨籍參議員堪稱空前團結，所有十七位南部各州之參議員，均投票贊成推翻布希總統該項否決，但終因保守派共和黨籍參議員之作梗，而告功虧一簣。¹⁰⁵在一九九一年，民主黨籍國會議員再度在參眾兩院提出內容幾乎完全相同之民權法案¹⁰⁶（Civil Rights Act of 1991）。由於民主黨領袖在事先已與布希總統當局就最引起爭議之雇用配額（hiring quotas）疑點充份溝通達成共識，而布希總統也因急於平息提名湯瑪士（C. Thomas）出任聯邦最高法院大法官所引起之風波，以免影響在次年總統大選時失去婦女及少數族裔選民之支持，乃在同年十一月二十一日，正式將之簽署成法律。¹⁰⁷由於此一法律之制定目的，是要推翻或修正聯邦最高法院在一九八八年至一九八九年庭期內六則不利於少數族裔及婦女受雇者之就業歧視判例，¹⁰⁸因此，對全力支持該法案之勞工團體而言，可說是一相當重要之立法成就。再者，在

¹⁰⁴ 關於此點，參見 *New York Times*, October 25, 1990, at 1A.

¹⁰⁵ *Id.*

¹⁰⁶ Civil Rights Act of 1991, H.R. 1, 102 Cong. 1st Sess. (1991); S. 1745, 102 Cong. 1st Sess. (1991).

¹⁰⁷ Civil Rights Act of 1991, Pub. L. No. 102-166, 105 Stat. 1071 (1991), 有關此重要法案之全文，參見 1991 U.S. CODE, CONGRESSIONAL AND ADMINISTRATIVE NEWS, VOL. II.

¹⁰⁸ 這六件判例依判決日期先後，分別是 *Price Waterhouse v. Hopkins*, 109 S.Ct. 1775 (1989); *Wards Code Packing Co. v. Atonio*, 109 S.Ct. 2115 (1989); *Martin v. Wilks*, 109 S.Ct. 2180 (1989); *Lorance v. AT&T Technologies*, 109 S.Ct. 2261 (1989); *Patterson v. McLean Credit Union*, 109 S.Ct. 2363 及 *Independent Federation of Flight Attendants v. Zipes*, 109 S.Ct. 2732 (1989)，有關這些案例之來龍去脈及法院之判決理由等，參見焦興鎧，「美國勞工法上就業歧視問題之最新發展」，前揭註 67，頁 73-92。

失業救濟制度之立法方面，勞工組織在國會上一會期中，可說並未獲得任何成功。由於該年經濟景氣低迷，失業人口激增，參議院民主黨籍參議員在勞工組織促請下，提出一九九一年失業救濟給付延長法¹⁰⁹（Unemployment Benefits Extension Act of 1991），將領取失業救濟給付之期間延長二十週，直至一九九二年七月四日止。該法案雖經參眾兩院通過，但卻遭布希總統否決，¹¹⁰而參議院卻以兩票之差，未能推翻該項否決，一般咸認此項立法挫敗，是由於保守之共和黨參議員不滿民主黨籍參議員在批准認可湯瑪士出任聯邦最高法院大法官時攪局之故。¹¹¹嗣後，眾議院又提出一類似草案，將失業救濟給付之期限依情形不同，延長為六週、十二週及二十週不等，¹¹²由於此一草案較前述被否決之草案金額減少近十億美金，且特別規定籌措此項金額之各種明確辦法，因此布希總統在同年十一月即將之正式簽署成法律。¹¹³勞工組織在此一重要法律之通過上，並未能發揮應有之遊說能力。事實上，在布希總統第一次否決參議院之法案後，民主黨籍之參議員雖曾希望翻案，但勞工組織卻以失業之成員亟待救濟為由，希望他們與共和黨籍參議員能達成某種程度之協議，俾能能早日渡過難關，¹¹⁴由此可見在如此重要之法案上，勞工組織亦不得不尋求妥協之策，而無法一意堅持己見。最後，有

¹⁰⁹ Unemployment Benefits Extension Act of 1991, S. 1722, 102 Cong. 1st Sess. (1991).

¹¹⁰ 關於此點，參見 *Unemployment Bill Vetoed by Bush*, CONGRESSIONAL QUARTERLY WEEKLY REPORT, October 19, 1991, at 3074.

¹¹¹ 關於此點，參見 Zuckman, *Democrats Regroup after Veto, Forging New Benefits Bill*, *id.* at 3034.

¹¹² Unemployment Benefits Extension Act of 1991, H.R. 3575, 102 Cong. 2d Sess. (1991).

¹¹³ 關於此點，參見 *Status of Major Legislation, 102nd Congress*, CONGRESSIONAL QUARTERLY WEEKLY REPORT, December 21, 1991.

¹¹⁴ 關於此點，參見 Zuckman, *Democrats Regroup after Veto, Forging New Benefits Bill*, *supra* note 111, at 3034.

關勞工組織在一般社會性立法所能發揮之遊說影響力，由於牽涉層面過廣，已超出本文之討論範圍，將留待日後再另文評介。

四、勞工組織參與政黨活動所引起之法律問題

(1)對勞工組織參與政黨活動之法律限制

在美國，由國會立法來對選舉捐贈或花費開銷加以限制一事，始自一九〇七年之提曼法¹¹⁵（Tillman Act of 1907），該法限制經註冊之銀行及公司在各種選舉中從事捐贈，但並未提及勞工組織。在一九二五年，國會又制定聯邦舞弊作為法¹¹⁶（Federal Corrupt Practices Act of 1925），除將政黨之初選活動及提名大會活動排除在適用範圍外，另將捐贈之範圍擴及至金錢以外之活動，¹¹⁷但此法也並未適用於勞工組織。在一九四三年，國會在制定前述戰爭期間勞資糾紛法¹¹⁸（War Labor Disputes Act of 1943）時，除對勞工組織在戰時之罷工行為加以限制外，並禁止工會組織對競選聯邦職位之候選人給予政治性捐贈。¹¹⁹由於產業勞工組織（CIO）所成立之政治行動委員會（PAC），在一九四四年總統大選時，利用該法所定捐贈並不包括花費開銷（expenditures）之漏洞，大肆為競選連任之羅斯福總統助選，因此，國會乃在制定前述一九四七年勞資關係法（Labor Management Relations Act of 1947）時，特別明定工會組織不得在聯邦競選活動時，從事任何政治性捐

¹¹⁵ Act of Jan. 26, 1907, Ch. 420, 34 Stat. 864 (1907) (impliedly repealed 1925).

¹¹⁶ Federal Corrupt Practices Act of 1925, Ch. 368, Tit. III, 43 Stat. 1070 (codified in scattered sections of 2, 18 U.S.C.) (amended 1943).

¹¹⁷ *Id.* at Section 302 (a).

¹¹⁸ War Labor Disputes Act of 1943, Ch. 144, 57 Stat. 163 (1943) (amended 1947).

¹¹⁹ *Id.* at Section 9.

贈，同時，亦將花費開銷活動包括在內。¹²⁰

為進一步避免私人或利益團體以金錢介入選舉，而對民主政治之運作產生不當之影響，國會又在一九七一年另行制定聯邦競選法¹²¹（Federal Election Campaign Act of 1971），以期對候選人之經費來源，能作更進一步之嚴格管制。該法嗣後在一九七四年，一九七六年及一九七九年歷經三次重大修正，¹²²對聯邦選舉中有關捐贈、開銷花費，以及申報與公開選舉經費來源等事項，均設有極周密之規定，已成為該國規範選舉活動之最主要法律。¹²³根據此一法律，勞工組織本身在基本上仍被禁止從事政治性之捐贈及開銷花費，但它們卻得設立一個別分開之基金（seperate segregated fund），來從事捐贈及開銷花費，¹²⁴而所謂個別分開之基金，僅是指勞工組織本身之財務基金（treasury funds），不得與這些經由自願捐贈（voluntary contributions）而產生之基金互通而已，但勞工組織之職員卻仍可自由運用該項基金之款項，來支持其所選擇之候選人。¹²⁵同時，該法也允許勞工組織運用其本身之財務基金，來設立或管理該項個別分開之基金，或為之籌募款項。¹²⁶根據這些

¹²⁰ Section 304 of the Labor-Management Relations Act, 61 Stat. 136 (1947), 2 U.S.C. § 441 b (1976 & Supp. IV 1980).

¹²¹ Federal Election Campaign Act of 1971, Pub. L. No. 92-225, 86 Stat. 3 (1972).

¹²² Pub. L. No. 93-443, 88 Stat. 1263 (1974); Pub. L. No. 94-283, 90 Stat. 475 及 Pub. L. No. 96-187, 93 Stat. 1339 (1979).

¹²³ 有關此一重要法律及其修正案之立法過程與重要規定，參見焦興鐘，「美國總統公費選舉之立法沿革，法律規定及其合憲性之研究」，美國研究，第十二卷第二期（民國七十一年六月），頁 9-27。

¹²⁴ 關於此點，參見 2 U.S.C. § 441 (b) (2) (c) (1976)。

¹²⁵ 關於此點，參見 Wright, *Clipping the Political Wings of Labor Unions: An Examination of Existing Law and Proposals for Change*, 5 HARVARD JOURNAL OF LAW AND PUBLIC POLICY 1, 4 (1982)。

¹²⁶ 關於此點，參見 2 U.S.C. § 441 (b) (2) (c) (1976)。

條款，勞工組織即設立各種政治行動委員會（political action committees: PACs），來從事該法所允許之各種政治性活動。¹²⁷此外，該法並將下列相當具有政治意味之活動，排除在所禁止從事捐贈或開銷花費之立法定義（statutory definition）外，舉例而言，前述勞工組織在選舉時與其會員及家屬之溝通（communications）、選民登記及逐戶催促會員及家屬前往投票（voter registrations and get-out-the-vote drives）、某些並不明顯支持或不支持某可清楚確認候選人之政治性宣傳，以及對各州或地區性候選人所做之捐贈及花費開銷等，均不受該法之規範，勞工組織自得以其本身之財務基金，無限制來從事這些活動。事實上如前所述，這些非金錢式之協助服務，往往遠超過該法所禁止之捐贈或開銷花費，在這種情形下，聯邦競選法之規定幾已成具文。¹²⁸

至於捐贈及開銷花費之上限，該法訂有一套相當明確之標準。在捐贈方面，任何個人均可在每一曆年內，最多捐贈五千美金給前述勞工組織之政治行動委員會，¹²⁹而該委員會在每次選舉時，只能捐贈最多一千美金給任一競選聯邦職位之候選人，¹³⁰但若該政治行動委員會成為一適格之多位候選人委員會（multi-candidate committee）時，則該項一千美金之上限，可提高至五千美金。¹³¹至於要符合多位候選人委員會之資格，該政治行動委員會應至少在

¹²⁷ 關於此點，參見 Epstein, *Labor and Federal Elections: The New Legal Framework*, 15 INDUSTRIAL RELATIONS 257, 258 (1976) 及 Sproul, *Corporations and Unions in Federal Politics: A Practical Approach to Federal Election Law Compliance*, 22 ARIZONA LAW REVIEW 465, 478-87 (1980)。

¹²⁸ 參見 Wright, *Clipping the Political Wings of Labor Unions*, *supra* note 125, at 5 及 Epstein, *Labor and Federal Elections*, *id.* at 262。

¹²⁹ 關於此點，參見 2 U.S.C. § 441a(a)(1)(C) (1976)。

¹³⁰ 關於此點，參見 2 U.S.C. § 441a(a)(1)(A) (1976)。

¹³¹ 關於此點，參見 2 U.S.C. § 441a(a)(2)(A) (1976)。

聯邦選舉委員會（FEC）正式註冊滿六個月以上，至少應有十五個人以上之捐贈人，且至少對五位以上之聯邦候選人從事捐贈。¹³²此外，為避免勞工組織儘量多籌設政治行動委員會，來規避上述之金額限制，該法還特別附加一禁止擴散條款（anti-proliferation provision），將同一工會組織所設立之政治行動委員會，均視為是彼此有隸屬（affiliated）關係，而任何經由這些委員會之捐贈或所收到之捐贈，均被視為單一委員會之捐贈，或對單一委員會所為之捐贈。¹³³至於勞工組織所屬政治行動委員會作其他捐贈之額度限制，可參見下列圖表所示，茲不贅述。在花費開銷方面，勞工組織之政治行動委員會可為候選人做無限制數額之獨立性花費開銷

捐 贈 之 限 制				
Contributions From:	To Candidate or His/Her Authorized Committee	To National Party Committee (per Calendar Year)	To PAC (per Calendar Year)	Total Contributions (per Calendar Year)
Individual	\$1,000 (per Election)	\$20,000	\$5,000	\$25,000
Multicandidate Committee	\$5,000 (per Election)	\$15,000	\$5,000	No Limit
Party Committee	\$1,000 or \$5,000 (per Election)	No Limit	\$5,000	No Limit
Republican or Democratic Senatorial Campaign Committee, or the National Party Committee, or a Combination of Both	\$17,500	Not Applicable	Not Applicable	Not Applicable
Any Political Action Committee (PAC)	\$1,000 (per Election)	\$20,000	\$5,000	No Limit

Source: *Campaign Finance Reform*, 71 CONGRESSIONAL DIGEST 67, 70 (1992) .

¹³² 關於此點，參見 2 U.S.C. § 441a (a) (4) (1976) .

¹³³ 關於此點，參見 2 U.S.C. § 441a (a) (5) (1976) .

(independent expenditures)。¹³⁴ 然而，在從事此種花費開銷時，該委員會不得與候選人或其代表有任何直接或間接之磋商，否則將被視為是一項政治性捐贈，而應受前述各項限制之適用。¹³⁵ 最後，任何個人在每一曆年所從事之獨立性花費開銷若超過二百五十美金，即應向聯邦選舉委員會提出申報。¹³⁶

(2) 對勞工組織參與政黨活動加以限制所引起之憲法爭議

用法律來對勞工組織之政治性捐獻及花費開銷加以規範一事，很顯然觸及聯邦憲法第一修正案有關保障言論自由之問題，然而，聯邦最高法院在處理這種法律限制是否構成違憲 (unconstitutional) 之爭點上，卻一向採取迴避之立場。舉例而言，在 *United States v. CIO*¹³⁷ 一案，法院即對前述一九二五年聯邦舞弊作為法第三一三條之合憲性如何故意不予處理，而僅以法規詮釋 (statutory interpretation) 之方式來加以解決。¹³⁸ 其次，在 *United States v. UAW*¹³⁹ 一案，法院仍對該三一三條 (已被納入 U.S.C. § 610) 之合憲性如何迴避處理，而將之發回 (remand) 下級法院重新審理。¹⁴⁰ 而在較晚近之 *Pipefitters Local No. 562 v. United States*¹⁴¹

¹³⁴ 關於此點，參見 11 C.F.R. § 109.1 (a) (1981) .

¹³⁵ 關於此點，參見 11 C.F.R. § 100.7 (a) (1) (iii) (A) (1981) .

¹³⁶ 關於此點，參見 *Campaign Finance Reform*, 71 CONGRESSIONAL DIGEST 67, 70 (1992) .

¹³⁷ *United States v. CIO*, 335 U.S. 106 (1948) .

¹³⁸ 關於此點，參見 Bolton, *Constitutional Limitations on Restricting Corporate and Union Political Speech*, 22 ARIZONA LAW REVIEW 373, 386-90 (1980) .

¹³⁹ *United States v. UAW*, 352 U.S. 567 (1957) .

¹⁴⁰ *Id.* at 592-93. 關於此點，參見 Bolton, *Constitutional Limitations on Restricting Corporate and Union Political Speech*, *supra* note 138, at 392-96 及 Epstein, *Labor and Federal Elections: The New Legal Framework*, *supra* note 127, at 259-60.

¹⁴¹ *Pipefitters Local No. 562 v. United States*, 407 U.S. 385 (1972) .

一案，聯邦最高法院首度審理一九七一年聯邦競選法中有關禁止勞工組織從事捐贈及花費開銷之問題，但仍以時機尚未成熟（premature）為由，拒絕考慮其合憲與否之爭議。¹⁴² 由於聯邦最高法院不願處理此一問題，下級法院也均刻意從嚴解釋對勞工組織從事捐贈及花費開銷活動之法律限制規定，¹⁴³ 因此，自前述一九四三年戰事時期勞資糾紛法制定以來，僅有一件因違反該法而被起訴成功之案例，¹⁴⁴ 其結果堪稱並不理想。

這種情形直到國會在一九七四年對聯邦競選法做大幅度之修正後，才有相當程度之變化。由於水門事件醜案（Watergate Scandal）及一九七二年大選所暴露出之弊端，國會進一步限制個人（包括候選人）及團體對聯邦選舉之捐贈，以減少捐贈人對選舉結果產生不當之影響，同時並為總統候選人設置公費選舉制度（public financing），且對一九七一年聯邦競選法中有關公開（disclosure）及申報（reporting）之條款予以強化，最後，該修正案並創設一超越黨派而獨立之聯邦選舉委員會（Federal Election Commission: FEC），以執行聯邦選舉法律及有關總統公費選舉之事宜。在此一修正案正式生效¹⁴⁵之次日，紐約州共和黨籍之

¹⁴² 關於此點，參見 Epstein, *Labor and Federal Elections: The New Legal Framework*, *supra* note 127, at 262.

¹⁴³ 關於這些聯邦上訴法院及地方法院之案例，可參見 *United States v. Painters Local Union No. 481*, 172 F.2d 854 (2d Cir. 1949); *United States v. Anchorage Central Labor Union Council*, 193 F.Supp. 504 (D. Alaska 1961); *United States v. Teamsters Local 688*, 41 Lab. Cas. (CCH) § 16, 601 (E.D.Mo. 1960) 及 *United States v. Construction and Gen. Laborers Local Union*, 101 F.Supp. 869 (W.D.Mo. 1951)。

¹⁴⁴ 關於此一案例，參見 *United States v. Boyle*, 338 F.Supp. 1028 (D.D.C. 1972), *aff'd*, 482 F.2d 775 (D.C.Cir. 1973), *cert. denied*, 414 U.S. 1076 (1973)。

¹⁴⁵ 參見 Section 410 (a) of the Federal Election Campaign Act Amendments of 1974.

巴克萊參議員 (Sen. J.L. Buckley) 等人，即以參議院秘書長衛理歐 (F.R. Valeo) 等為被告，向聯邦地方法院提起訴訟，指控該修正案中有關對選舉捐贈及花費開銷加以限制之規定，剝奪原告言論及結社自由 (freedom of speech and association)，有違聯邦憲法第一修正案之規定，請求法院給予宣示及禁令性之救濟，以宣布該些繫爭之條款違憲無效，並禁止其執行，此即著名 *Buckley v. Valeo*¹⁴⁶ 一案。在該案中，原告所提出之憲法爭點共達二十六項之多，由於篇幅有限，本文所討論者僅以與勞工組織之捐贈及花費開銷有關部份為限。聯邦最高法院首先確認政治性捐贈及花費開銷是屬言論與行為相混合 (mixed conduct and speech) 之情形。因此，應受聯邦憲法第一修正案之特別保護，簡言之，在這種情況下，「金錢與言論無異」 (money is speech)。¹⁴⁷ 緊接著法院判決聯邦競選法對捐贈部份所加諸之限制，是國會避免捐贈者對候選人產生不當影響力之合理措施，由於政府對防止這種腐化影響力 (corruptive influence) 之發生，有相當利益 (substantial interest) 存在，因此，該法對捐贈部份之限制並不違憲。¹⁴⁸ 至於在花費開銷部分，法院認為該法對所謂獨立性花費開銷 (independent expenditures)、候選人個人的所得從事之花費開銷，以及對競選活動之整體花費開銷等諸項限制規定，均屬違憲而無效。¹⁴⁹ 根據法院之見解：「對選舉之花費開銷加以限制，將會嚴重損及言論自由之品質及多樣性，同時，在競選期間對政治性溝通 (political communications) 之金額加以限制，將會使討論之主題數量減少，使探究這些爭點之深度縮小，也會使聆聽政見之選民數量減少……。」¹⁵⁰ 法院認為由於今日社會之複雜龐大，如欲作有效之意

¹⁴⁶ *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

¹⁴⁷ *Id.* at 12-23.

¹⁴⁸ *Id.* at 23-38.

¹⁴⁹ *Id.* at 39-54.

¹⁵⁰ *Id.* at 47.

見溝通，勢必需花費開銷相當數量之金錢始可，政府雖在防止這方面之腐化上有其利益存在，但尚不足以達到前述捐贈之程度。¹⁵¹

嗣後，在另一著名涉及選舉捐贈及花費開銷之案例——*First National Bank of Boston v. Bellotti*¹⁵²中，聯邦最高法院又更進一步對選舉花費開銷之合憲性加以詮釋。雖然該案是有關公司企業從事政治性花費開銷（corporate expenditures）所引發之爭端，但由於在美國對公司企業從事政治性活動之各項法律限制，往往也同等適用於勞工組織之情形，¹⁵³因此，該案之判決結果，自對勞工組織亦有同樣程度之影響。在該案中，聯邦最高法院判決麻州一項禁止公司企業在複決案投票活動（referendum campaigns）時作任何花費開銷之規定違憲。首先，法院認為在處理此類爭議時，最首要解決之問題是有關於繫爭言論之內容（content），而非發表該項言論之身份或資格，因此，無論是自然人或法人，均應同受聯邦憲法第一修正案之保障。¹⁵⁴其次，法院運用它本身在著名之 *United States v. O'Brien*¹⁵⁵一案所創設之三項認定標準，來評估麻州該項對公司企業從事選舉開銷花費加以管制之法律是否違憲：(a)該項法律規定之目的，是要促進一項相當重要之政府利益；(b)該項政府利益必須與壓制意見之自由表達沒有關聯；及(c)對受聯邦憲法第一修正案保障自由所產生附隨性之限制，不得大於該項所希望促進之政府利益。¹⁵⁶由包爾大法官（Justice Powell）所提出之多數意見指出，麻州政府在本案所提出之兩項政府利益：(a)防止花費

¹⁵¹ *Id.*

¹⁵² *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765 (1978).

¹⁵³ 關於此點，參見 Wright, *Clipping the Political Wings of Labor Unions: An Examination of Existing Law and Proposals for Change*, *supra* note 125, at 2, n. 1.

¹⁵⁴ *Bellotti*, 435 U.S. at 775-76.

¹⁵⁵ *United States v. O'Brien*, 391 U.S. 367 (1968).

¹⁵⁶ *Id.* at 376-77.

開銷所產生之不當影響 (undue influence) 及(b)保護公司企業少數股東權益 (minority protection) ,¹⁵⁷ 均不足以成立, 因為根據本案之證據顯示, 在該州有關複決案之歷次投票活動中, 公司企業之影響力一向都未能達到明顯影響選舉結果之地步。¹⁵⁸ 同時, 即使主張某項意見者可能會說服選民一事, 並不構成要對之加以壓制之理由。¹⁵⁹ 況且該次投票並非選舉候選人, 因此, 該州所提出公司企業之開銷花費可能產生舞弊之情形並不存在。¹⁶⁰ 至於有關保護少數股東之論點, 法院則認為繫爭之麻州法律同時具有不夠周延 (underinclusive) 及過份周延 (overinclusive) 之缺點。就前者而言, 它允許公司企業在立法工作上可以從事開銷花費之活動, 但卻不准在複決投票時為之; 就後者而言, 即使所有股東全體無異議均同意從事該項開銷花費活動, 該法卻無任何通融餘地而一概禁止,¹⁶¹ 因此, 此項論點亦不能成立。由於聯邦最高法院認為, 繫爭之麻州法律既無法通過該院在 *O'Brien* 一案所設立之第一項認定標準, 因此它判決該項禁止公司企業在複決案投票時從事花費開銷之規定, 因不當削減聯邦憲法第一修正案所保障之意見表達自由而違憲。¹⁶² 最後, 聯邦最高法院還特別指出, 公司企業所作之獨立性花費開銷 (independent expenditures), 應屬所謂純粹言論 (pure speech) 之範圍, 因此不應適用前述 *O'Brien* 一案所設定之認定標準,¹⁶³ 而政府對這種獨立性花費開銷加以管制規範時, 其合憲性之標準即應更為嚴格, 也就是應受該院在著名 *Schneck v. United States*¹⁶⁴

¹⁵⁷ *Bellotti*, 435 U.S. at 787.

¹⁵⁸ *Id.* at 789.

¹⁵⁹ *Id.* at 790.

¹⁶⁰ *Id.*

¹⁶¹ *Id.* at 793-95.

¹⁶² *Id.* at 776.

¹⁶³ *Id.* at 777.

¹⁶⁴ *Schneck v. United States*, 249 U.S. 47 (1919).

一案所設定之明顯而立即危險 (clear and present danger) 標準之限制。

由上述此二項重要聯邦最高法院判決之結果可以看出，雖然美國國會希望利用聯邦競選法對勞工組織（包括公司企業）參與政治性活動之捐贈及花費開銷來加以規範，但聯邦最高法院卻以尊重合法性言論自由為理由，來對這些法律規定做最嚴格之憲法性審查（constitutional scrutiny），而導致這些法律之嗣後修正。自一九八一年以後，國會選舉之競選經費更是急劇上升（參見下一圖表），舉例而言，在一九八〇年，只有二十八位眾議員在競選時花費超過五十萬美金，到一九九〇年，共有十四位花費超過一百萬美

選舉獲勝國會議員候選人之募款及花費表

（以百萬美金為單位）

	參議院							
	1989-90	1987-88	1985-86	1983-84	1981-82	1979-80	1977-78	1975-76
募款數	\$121.5	\$121.7	\$106.8	\$100.9	\$70.7	\$41.7	\$43.0	\$21.0
花費數	\$115.4	\$123.6	\$104.3	\$97.5	\$68.2	\$40.0	\$42.3	\$20.1
政治行動 委員會之 款項	\$31.1	\$31.8	\$28.4	\$20.0	\$15.6	\$10.2	\$6.0	\$3.1
	眾議院							
	1989-90	1987-88	1985-86	1983-84	1981-82	1979-80	1977-78	1975-76
募款數	\$197.6	\$191.0	\$172.7	\$144.8	\$123.1	\$86.0	\$60.0	\$42.5
花費數	\$178.4	\$171.0	\$154.9	\$127.0	\$114.7	\$78.0	\$55.6	\$38.0
政治行動 委員會之 款項	\$91.6	\$86.4	\$72.8	\$59.5	\$42.7	\$27.0	\$17.0	\$10.9

Source : *Campaign Finance Reform*. 71 CONGRESSIONAL DIGEST 67, 70 (1992).

金，¹⁶⁵其增長速度堪稱驚人。而各利益團體所成立之各種政治行動委員會（PACs）數量，也由一九七四年之約六百個，激增至一九九〇年約有四千個，¹⁶⁶更造成國會議員會因籌措競選經費而受制於利益團體之疑慮。為因應高張之改革聲浪，國會參眾兩院分別在一九九一年通過相關之競選改革法案，¹⁶⁷對國會選舉之花費限額（spending limits）、競選經費來源（sources of funds）、競選廣告（campaign advertising），及獨立性花費開銷（independent expenditures）等，均設有詳盡之規定。¹⁶⁸在這些改革方案中，最容易引起憲法上爭議者，是有關對獨立性花費開銷所加諸之各項限制。目前參眾兩院已在今年四月通過此一改革法案之協調委員會報告（conference report），¹⁶⁹布希總統雖曾揚言要否決此一法案，但截至本稿完成之日（一九九二年四月三十日）止，尚無法預知其是否果會採取該項行動。由於這項競選改革法案中有關獨立性花費開銷之限制條款，勢必與聯邦最高法院前述 *Buckley v. Valeo* 及 *First National Bank of Boston v. Bellotti* 兩案之判決相衝突牴觸，其合憲性之爭議勢必再度爆發，因此，對其後續之發展情況，實宜密切加以注意。

¹⁶⁵ 關於此項數字資料，參見 *Campaign Finance Reform*, 71 CONGRESSIONAL DIGEST 67, 67 (1992)。

¹⁶⁶ *Id.*

¹⁶⁷ 參議院之改革方案為 Senate Election Ethics Act of 1991, S. 3, 102 Cong. 2 Sess. (1991)；眾議院之改革方案則為 House of Representatives Campaign Spending Limit and Election Reform Act of 1991, H.R. 3750, 102 Cong. 2 Sess. (1991)。

¹⁶⁸ 關於此一改革方案之摘要內容，參見 *Campaign Finance Reform*, *supra* note 136, at 72-76.

¹⁶⁹ 關於此點，參見 *Status of Major Legislation, 102nd Congress, 2nd Session (as of May 1, 1992)*, CONGRESSIONAL QUARTERLY WEEKLY REPORT, May 1, 1992, at 1212.

(3)對持反對意見工會組織會員或非會員之保障

如前所述，聯邦最高法院在 *First National Bank of Boston v. Bellotti* 一案，對所謂保護公司企業少數股東權益之論點，並未加以重視，法院認為在該案中，並未有任何一位股東參與訴訟，同時，法院還更進一步指出，擁有某一特定公司企業股票一事，完全是出自個人之自由意願，而不是在被脅迫之情形下發生；換言之，如果少數持不同意見之股東，對該公司所作政治性捐贈或花費開銷有任何不滿之情緒，他們自可拋售股票而放棄股東之身份。¹⁷⁰ 然而，在勞工組織之會員或非會員方面，上述情形可說並不能完全適用，由於美國之工會組織有代表合宜談判單位（appropriate bargaining units）之所有受雇者，與雇主從事集體談判之專屬代表權（exclusive representation），而不問該單位之受雇者是否投票選擇其為談判代表，或是否為該工會組織之會員。¹⁷¹ 為保障工會組織這種專屬代表權，並防止非會員獲得「搭便車」（free-riding）之不當得利，在雇主與工會組織所簽定之集體談判協議（collective bargaining agreements）中，常訂有所謂工會安全條款（union security provisions），要求合宜談判單位內之所有受雇者，都必須是某一特定工會組織之會員，而且要在整個雇用契約存續期間都保持會員身份，才能獲得受雇用之就業機會；¹⁷² 或規定所有受雇者應在該協議簽定後三十天至六十天內，加入某一特定工會組織為會員，否則即面臨開除解雇之命運；¹⁷³ 或規定非屬某一

¹⁷⁰ 關於此點，參見 *Bellotti*, 435 U.S. at 794, n. 34.

¹⁷¹ 關於此點，參見 29 U.S.C. § 159(a) (1988).

¹⁷² 這種安排俗稱關閉工廠（the closed shop），在一九三五年制定之國家勞工關係法中，雇主與工會組織所達成之這種協議尚屬合法有效，但前述一九四七年勞資關係法即明定這種安排為不合法，關於此點，參見 29 U.S.C. § 164(b) (1978).

¹⁷³ 這種安排俗稱工會工廠（the union shop），其詳可參見 Cloke, *Mandatory Political Contributions and Union Democracy*, 4 INDUSTRIAL RELATIONS LAW JOURNAL 527, 531 (1981).

特定工會組織之受雇者，應繳交相當於工會會費之固定款項給某一特定工會組織，以抵消集體談判交涉及處理訴怨事宜（grievance-handling）之費用；¹⁷⁴或要求受雇者在雇用契約存續期間加入某一特定工會組織，以做為就業任職之條件。¹⁷⁵一般而言，這種工會安全條款固能鞏固工會組織之談判地位，但也衍生某些如何保護少數會員或非會員利益之問題，其中尤以工會組織利用所收取之會員會費（membership dues）或上述之代理費用（agents' fees），來從事少數會員或非會員所反對之政治性活動時，是否構成一種政治壓制（political coercion）及違反不結社（non-association）權利之情形？最易引起爭議，而為該國學者所廣泛討論。¹⁷⁶

聯邦最高法院是在一九五六年，首度對工會安全條款之合憲性加以裁判，在 *Railway Employees Department v. Hanson*¹⁷⁷

¹⁷⁴ 這種安排俗稱代理工廠（the agency shop），它與上述工會工廠可說是所有工會安全條款中最常見之形式，前者是由國家勞工關係法所明定，參見 29 U.S.C. § 158 (a) (3) (1978)，而後者則是由聯邦最高法院在 *NLRB v. General Motors Corp.*, 373 U.S. 734 (1963) 一案所確認。

¹⁷⁵ 這種安排俗稱保持會員資格（maintenance of membership），目前較為少見，其詳可參見 Cloke, *Mandatory Political Contributions and Union Democracy*, *supra* note 173, at 531.

¹⁷⁶ 關於討論此一爭議之專文為數甚夥，其中較具參考價值者計有：Bolton, *Constitutional Limitations on Restricting Corporate and Union Political Speech*, *supra* note 138, at 411-25; Cloke, *Mandatory Political Contributions and Union Democracy*, *supra* note 173, at 532-36; Gaebler, *Union Political Activity or Collective Bargaining? First Amendment Limitations on the Uses of Union Shop Funds*, 14 UNIVERSITY OF CALIFORNIA DAVIS LAW REVIEW 591, 594-618 (1981) 及 Wright, *Clipping the Political Wings of Labor Unions: An Examination of Existing Law and Proposals for Change*, *supra* note 125, at 17-35.

¹⁷⁷ *Railway Employees Department v. Hanson*, 351 U.S. 225 (1956).

一案，原告認為一九二六年鐵路勞工法¹⁷⁸（Railway Labor Law of 1926）中有關工會安全條款之規定，因違反內布拉斯加州憲法之工作權利（right to work）條款而不當侵及其受聯邦憲法第一修正案所保障之結社權（associational rights），因為工會組織所從事者，是個別受雇者所反對之政治及意識形態性之活動。然而，法院在該案中判決工會安全條款之目的，是為消除「搭便車者」（free riders）之不當得利，而要求所有同享集體談判協議利益者，均應對從事談判代表之工會組織提供財力支援。¹⁷⁹但法院對原告所提聯邦憲法第一修正案之主張，卻以該案之證據並未顯示工會組織將所收受之會費用於集體談判交涉目的以外之活動為由，而刻意避免加以裁判。¹⁸⁰

五年後，在 *International Association of Machinists v. Street*¹⁸¹ 一案，聯邦最高法院又必須裁判它在前述 *Hanson* 一案所避免處理之聯邦憲法第一修正案爭議。在該案中，原告受雇者宣稱他們所繳交之會費，被所屬工會組織用來支持他們所反對之政治競選活動及立法議程，以及用來宣揚他們所不認同之政治及經濟理念與意識形態。¹⁸²法院在該案中認為，雖然工會組織不顧受雇者之異議，而以其所強迫認繳之會費來從事政治性活動一事，確會引發一嚴重之憲法爭議，但它卻仍避免對有關聯邦憲法第一修正案之問題做任何判決，而只是透過法條詮釋（statutory construction）之方式，判決一九二六年鐵路勞工法本身即不允許工會組織以強迫認繳之會費，來從事受雇者所反對之政治性活動。¹⁸³嗣後，在另一

¹⁷⁸ 45 U.S.C. §§ 151-188 (1976).

¹⁷⁹ *Hanson*, 351 U.S. at 238.

¹⁸⁰ *Id.* at 235, 238.

¹⁸¹ *International Association of Machinists v. Street*, 367 U.S. 740 (1961).

¹⁸² *Id.* at 744, n.2.

¹⁸³ *Id.* at 749-70.

涉及一九二六年鐵路勞工法之 *Railway Clerks v. Allen*¹⁸⁴ 案件中，聯邦最高法院仍是避免使用聯邦憲法第一修正案來解決此類糾紛。

這種情形直到聯邦最高法院在著名之 *Abood v. Detroit Board of Education*¹⁸⁵ 一案判決後，才有相當程度之改變。在本案中，原告等指控工會組織利用他們依照集體談判協議中之工會安全條款所必須繳交之代理費用，來從事其所反對之政治性活動，而且這些活動都可說與集體談判交涉本身並無任何直接關聯。¹⁸⁶ 由於本案所涉及允許勞資雙方達成工會安全條款之密西根州州法本身，曾由該州之上訴法院（Michigan Courts of Appeals）判決解釋為允許工會組織利用這種代理費用，來從事與集體談判交涉本身無關之政治性活動，¹⁸⁷ 因此，聯邦最高法院在本案即無法再像前述 *Hanson, Street* 及 *Allen* 諸案一樣，可以用法條詮釋之方式，來規避解決有關聯邦憲法第一修正案所保障言論結社自由之爭議。而法院在本案之判決亦極為簡明，工會安全條款中所強制規定繳交之代理費用，若是單純用以處理集體談判交涉事宜、規範雇用契約或解決有關訴怨等勞資糾紛等事項，則屬完全正當有效，¹⁸⁸ 工會組織自得任意為之。反之，若工會組織運用這些強制繳交之代理費用，來從事這些繳費受雇者所反對之政治性活動，則屬一違反這些持異議受雇者受聯邦憲法第一修正案所保障言論及結社權利之行為。¹⁸⁹

聯邦最高法院在上述幾個判例中所解決之問題，或是涉及一九二六年鐵路勞工法（該法所規範者為鐵路及航空兩個主要交通事業單位之勞資關係），或是有關公用事業（*Abood*一案是由密西根

¹⁸⁴ *Railway Clerks v. Allen*, 373 U.S. 113 (1963).

¹⁸⁵ *Abood v. Detroit Board of Education*, 431 U.S. 209 (1977).

¹⁸⁶ *Id.* at 212.

¹⁸⁷ 關於此點，參見 *Abood v. Detroit Board of Education*, 60 Mich. App. 92, 96, 230 N.W. 2d 322, 326 (1975).

¹⁸⁸ *Abood*, 431 U.S. at 217-32.

¹⁸⁹ *Id.* at 232-37.

州公立學校教師所提起之訴訟)，至於受一九三五年國家勞工關係法（NLRA）及其嗣後修正案所管轄私營企業之工會組織，是否亦不得以經由工會安全條款所收取之代理費用，來從事繳費者所反對之政治性活動？關於此點，雖然聯邦上訴法院曾多次對類似案件加以裁判，¹⁹⁰但聯邦最高法院卻一直遲至一九八八年，始在 *Communications Workers of America v. Beck*¹⁹¹ 一案，首度對此一重要問題加以裁判。在該案中，二十位受雇者對工會安全條款規定他們必須繳交相當於定期工會會費之代理費用提出異議，¹⁹²而根據該案之證據顯示，被告工會組織確曾利用部分所收取之會費及代理費用，來從事政治性之活動。¹⁹³原告等宣稱該項繫爭之工會安全條款違反國家勞工關係法（NLRA）第八(a)(3)條，而且也違反他們受聯邦憲法第一修正案所保障之權利。¹⁹⁴聯邦最高法院在本案判決原告勝訴，認為工會組織根據國家勞工關係法第八(a)(3)條所收受之強制性會費，不得用於與集體談判交涉無關之事項。¹⁹⁵法院更進一步指出，該院在前述 *International Association of*

¹⁹⁰ 舉例而言，在 *Seay v. McDonnell Douglas Corp.*, 427 F.2d 996 (9th Cir. 1970) 一案，聯邦上訴法院第九巡迴法院即曾判決，工會組織利用工會安全條款所收受之代理費用來從事政治性之花費開銷，是屬一違法之舉。而在 *Reid v. McDonnell Douglas Corp.*, 443 F.2d 408 (10th Cir. 1971)，聯邦上訴法院第十巡迴法院卻認為，工會組織利用工會安全條款所收受強制性會費來從事政治性活動，並不涉及任何直接之憲法爭議，只是有違工會組織所負之代理義務（fiduciary duty）而已。

¹⁹¹ *Communications Workers of America v. Beck*, 108 S.Ct. 2641 (1988)，有關此一案例之一般說明，參見 Dau-Schmidt, *Union Security Agreements under the National Labor Relations Act: The Statute, the Constitution, and the Court's Opinion in Beck*, 27 HARVARD JOURNAL ON LEGISLATION 51, 63-72 (1990)。

¹⁹² *Beck*, 108 S.Ct. at 2645.

¹⁹³ *Id.*

¹⁹⁴ *Id.* at 2645-46.

¹⁹⁵ *Id.* at 2657.

Machinists v. Street 一案對一九二六年鐵路勞工法之詮釋，亦可適用於對國家勞工關係法第八(a)(3)條之詮釋。¹⁹⁶ 同時，法院認為工會組織根據該第八(a)(3)條之規定，只有在它所從事之開銷花費活動，是為善盡其為專屬集體談判代表之責任而必須者為限，才能對持異議之受雇者加以強制徵收。¹⁹⁷ 至於原告所提出之憲法爭議，由於法院對國家勞工關係法第八(a)(3)條所涉及之爭點已完全獲得解決，因此，有關之憲法問題即無進一步探討之必要。¹⁹⁸

聯邦最高法院在 *Beck* 一案之判決，對美國勞工團體參與政治活動之能力有極為不利之影響。雖然根據初步估計，目前約僅有六百萬名勞工是受訂有工會安全條款之集體談判協議所適用，¹⁹⁹ 而真正實際會提出這種抗辯之勞工，其數字可能更是微乎其微，²⁰⁰ 同時，對大多數工會組織而言，因這種異議而減收之會員會費或代理費用，數額也不會太可觀。²⁰¹ 然而，勞工組織為遵循聯邦最高法院這項判決所需準備之記賬工作（book keeping），以及為應付這類紛爭所引起訴訟之費用，勢必極為龐大，而對財力資源日漸吃緊之勞工組織而言，自屬相當不利。事實上，在今年四月，布希總統即宣布將採取一連串之行政措施，來迫使勞工組織遵循聯邦最高法院在 *Beck* 一案之判決，舉例而言，他將頒發一總統行政命令

¹⁹⁶ *Id.* at 2648.

¹⁹⁷ *Id.* at 2652.

¹⁹⁸ 關於此點，參見 Dau-Schmidt, *Union Security Agreements under the National Labor Relations Act: The Statute, the Constitution, and the Court's Opinion in Beck*, *supra* note 191, at 52.

¹⁹⁹ 關於此項數字資料，參見 BUREAU OF LABOR STATISTICS, MAJOR COLLECTIVE BARGAINING SETTLEMENTS IN PRIVATE INDUSTRY 1 (1989).

²⁰⁰ 關於此點，參見 Dau-Schmidt, *Union Security Agreements under the National Labor Relations Act*, *supra* note 191, at 53.

²⁰¹ *Id.*

(Executive Order)，要求承包聯邦政府工程之雇主必須張貼通告，明確告知其受雇者有權反對其所屬工會組織以其所繳交之會費或代理費用，來從事政治性之活動。此外，他還將命令勞工部要求工會組織在作例行經費申報時，必須將花費於政治性活動、遊說活動及集體談判交涉活動之數額分開申報，俾便勞工們可以辨識出他們所反對之任何政治性活動。最後，他還將敦促國家勞工關係局(NLRB)採用較新之處理程序，俾便儘速解決有關勞工們在這方面所提出之控訴。²⁰²一般咸認布希總統這些新措施，主要是限制勞工組織在今年大選中支持民主黨籍之候選人；而勞工組織領袖也以這些新措施將不但會減少工會組織之財政收入，而且也因它們必須對各種不同之花費開銷做一完整詳盡之記錄，將不當增加它們行政負擔為由而表示嚴重關切。美國全國勞盟主席科可蘭(Lane Kirkland)認為，布希總統此舉純是為迎合共和黨內那些希望徹底摧毀工會組織(union-bashing)右翼極端份子之喜好而已。²⁰³由於至本文截稿止，尚未搜集到布希總統行政當局所將採取措施之具體內容，以及勞工組織所可能提出之對策，因此，這些新政策是否會對勞工組織在今年大選活動造成不利影響，尚有待進一步之觀察。

五、結 論

如前所述，美國勞工組織自四十年代後期起，即曾接二連三遭遇挫折，使其政治影響力有日漸衰微之勢。雖然它們自七十年代起就急劇增加對政治性活動之各項投資，但效果並不彰顯。根據該國學者分析，美國勞工組織在目前雖仍屬一具有相當實力之政治機器

²⁰² 關於此點，參見 Pear, *Bush Sets Attack on How Unions Use Nonmembers' Fees*, New York Times, April 22, 1992, at A1.

²⁰³ *Id.*

(political machine)，但卻未能達成其預期之政治目標，其原因約可歸諸於：第一，由於美國經濟長期不景氣所造成之預算緊縮，使得聯邦政府順應特別利益團體 (special interest groups) 要求之能力大為削減，而造成這些團體不得不改弦更張，僅求採取守勢，藉以維護其過去所獲致之既得利益即為已足，²⁰⁴ 勞工組織在這方面所承受之壓力，可說與其他利益團體或壓力團體並無二致。第二，美國一般民意在目前趨向保守，對勞工組織一向支持民主黨所採行之某些自由派政見相當不滿，許多人還是將勞工組織視為是一特別利益團體，只是為爭取其會員之特殊利益才參與政治活動。²⁰⁵ 事實上如前所述，勞工組織近年來已逐漸與其他弱勢團體相結合，而在社會安全與福利、職業安全暨衛生、民權保障、醫療保險與救助，甚至學生貸款等公益事項 (public interest) 方面之努力，可說早已超越一般特別利益團體之活動範疇，而惠及相當數量之其他社會成員，然而，一般大眾對此似乎瞭解不夠及欠缺認同。第三，由於服務業及其他新興產業籌組工會不易，以及雇主極力抗拒成立工會等不利因素之影響，目前美國私營事業之員工工會參與率僅有百分之十二點一，也就是在八千四百多萬名勞工中，僅有一千萬人參加工會組織，是所有工業化國家中紀錄最差者，而整個公私營事業之員工工會參與率，合計也僅有百分之十六點一而已，與一九四五年時之百分之三十五相較，實屬衰退甚多。²⁰⁶ 會員逐年減少流失，則所繳交之會費及能投入政治活動之人力資源也逐漸不敷運用，自會直接影響勞工組織參與政治活動之能力，相對也削減其政治影響力。

²⁰⁴ 關於此點，參見 Peterson, *The Rise and Fall of Special Interest Politics*, 105 POLITICAL SCIENCE QUARTERLY 550 (1990-91)，有極精闢之說明。

²⁰⁵ 關於此點，參見 Masters and Delaney, *Contemporary Labor Political Investments and Performance*, *supra* note 88, at 235.

²⁰⁶ 關於此項數字資料，參見 International Herald Tribune, December 14-15, 1991, at 9.

此外，在經濟發展快速之陽光地帶各州（Sunbelt States），如加州、德州及佛羅里達州等，由於政治氣候保守及法律限制之緣故，勞工組織在該地區籌組工會相當不順利，也間接影響其政治實力，因為這些州所選出之民主黨籍國會議員通常政治立場相當保守，他們既未接受勞工組織充分之政治資助，自然也不會採取支持勞方之立場。²⁰⁷ 第四，由於資方之政治力量日益強大，自然也會抵消勞工組織之政治影響力。事實上，自一九七四年後，私營企業公司之政治行動委員會（PACs）之數量即告激增，而它們派駐在華府之遊說組織及人員也隨之增加。舉例而言，在一九八二年之國會選舉中，公司企業對各候選人之捐贈為二千七百萬美金，遠超過勞工組織所捐贈之二千萬美金，²⁰⁸ 而在同年，總計有五千家公司在華府派駐有遊說人員，單是美國商會（Chamber of Commerce）本身，即有五十三位代表之多，這些數字都是勞工組織所望塵莫及者，而嗣後這些差距將會益形擴大，²⁰⁹ 在這種彼長我消之情況下，勞工組織在今後勢必更無法與之抗衡。

為因應當前之困境，勞工組織目前正採行各種兼併措施（merger），藉以節擄開支並減少內鬥而削減實力。舉例而言，在一九七七年至一九八二年期間，隸屬美國全國勞盟之工會組織，即由一百十五個合併為九十九個，而這種減縮措施還正在繼續進行中，某些勞工領袖甚至預言到本世紀末，將會只剩下十五個到二十個規模較

²⁰⁷ 關於此點，參見 Masters and Delaney, *Contemporary Labor Political Investments and Performance*, *supra* note 88, at 235 及 Rehmus, *Labor and Politics in the 1980s*, *supra* note 61, at 50.

²⁰⁸ 關於此項數字資料，參見 3 FEDERAL ELECTION COMMISSION, *FEC REPORTS ON FINANCIAL ACTIVITY, 1981-82* (1983).

²⁰⁹ 關於此項數字資料，參見 WASHINGTON REPRESENTATIVES: WHO DOES WHAT FOR WHOM IN THE NATION'S CAPITAL? (A. Close ed., 1983).

大之工會組織而已。²¹⁰ 同時，為改善其公共形象及讓一般大眾瞭解它們之立場，勞工組織還特別主動與各傳播媒體聯繫，以加強這方面之公共關係，俾便使一向羞於曝光之勞工組織，能及早進入電子傳播時代。²¹¹ 然而，這些補救措施似乎並未能發生任何治本之效果，勞工組織未來在政治走向上究應何去何從，仍有待進一步之釐清。

目前有部份美國學者認為，由於長期經濟不景氣，而五十及六十年代嬰兒潮（baby boom）所產生之新生代大量投入勞動市場後，勢必更加深失業及未能充份就業問題之嚴重性，這種趨勢與三十年代初期之情況相類似，相當有利於勞工組織發揮其政治影響力，若它們在該國東北部及中西部勞工運動傳統發達之地區，能與民主黨更加強合作關係，兩者正式結為一民主勞工黨（Democratic-Labor Party）之可能性極高，則美國勞工運動之發展方向，將會與歐陸國家之情形逐漸相同。²¹² 此外，亦有部份勞工專家對該國勞工運動之未來發展持相當悲觀態度，他們認為由於勞工工會參與率逐年下降，目前執政共和黨總統又極端不重視勞工權益，聯邦最高法院之立場也越來越不利勞方，連在唯一較能發揮政治影響力之國會，也由於無法獲得南方及陽光地帶保守派民主黨議員支持而不能掌握優勢，這幾種不利因素交織影響，終會使美國成為西方世界中，唯一沒有工會組織存在（union-free）之國家，而全由政府以法律及行政規定，來取代目前之集體談判交涉制度，勞工組織勢將淪為一無關宏旨之壓力團體而已。²¹³ 以當前美國之政治環境而言，這兩

²¹⁰ 關於此點，參見 Heldman, *Unions, Politics, and Public Policy: A (Somewhat) Revisionist Approach*, *supra* note 5, at 519.

²¹¹ 關於此點，參見 Keller, *Labor Uncovers Television*, *New York Times*, September 13, 1984, at B18.

²¹² 關於此點，參見 Rehmus, *Labor and Politics in the 1980s*, *supra* note 61, at 50.

²¹³ 關於此點，參見 *AFL-CIO Chief Calls Labor Laws a Dead Letter*, *Wall Street Journal*, August 16, 1984, at 8, col. 2.

種見解似均尚無實現之可能，勞工組織在目前唯有更發揮其整合機能（integrative function），與美國社會其他弱勢團體就某些重要爭點達成共識，繼續在民主黨之領導下，爭取其本身會員及其他社會成員之共同利益，在這種情形下，它們對政治活動之參與，勢必應較過去更為積極始可。

參考書目

(I) Books

1. Bok, Derek C. & John T. Dunlop. *Labor and the American Community*. New York: Simon & Shuster. 1970.
2. Clark, Gordon L. *Unions and Communities Under Siege: American Communities and the Crisis of Organized Labor*. New York: Cambridge University Press. 1989.
3. Freeman, Richard B. & James L. Medoff. *What Do Unions Do?* New York: Basic Books. 1984.
4. Goldfield, Michael. *The Decline of Organized Labor in the United States*. Chicago: University of Chicago Press. 1987.
5. Gould, William B. *A Primer on American Labor Law*. Cambridge, Mass.: MIT Press. 1986.
6. Lipset, Seymour M., ed. *Unions in Transition: Entering the Second Century*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies. 1986.
7. Morris, Charles J. *The Developing Labor Law*. Washington, D.C.: Bureau of National Affairs. 1983.
8. Townley, Barbara. *Labor Law Reform in U.S. Industrial Relations*. Brookfield, Vt.: Gowan. 1986.

(II) Articles

1. Bok, Derek C. "Reflections on the Distinctive Character of American Labor Laws." 88 *Harvard Law Review* 1394-1463 (1971).
2. Bolton, John R. "Constitutional Limitations on Restricting Corporate and Union Political Speech." 22 *Arizona Law Review* 373-426 (1980).

3. Cloke, Kenneth. "Mandatory Political Contributions and Union Democracy." 4 *Industrial Relations Law Journal* 527-86 (1980).
4. Dau-Schmidt, Kenneth G. "Union Security Agreement under the National Labor Relations Act: The Statute, the Constitution and the Court's Opinion in *Beck*." 27 *Harvard Journal on Legislation* 51-141 (1990).
5. Epstein, Edwin M. "Labor's Eroding Position in American Politics: The Impact of the Federal Election Campaign Act of 1971." In Blumer, Charles & John L. Carmichael, Jr. eds., *Employment and Labor Relations Policy*. Lexington, Mass.: Lexington Books, pp. 151-78 (1980).
6. Forbath, William E. "The Shaping of the American Labor Movement." 102 *Harvard Law Review* 1109-1255 (1989).
7. Gaebler, David B. "Union Political Activity or Collective Bargaining? First Amendment Limitations on the Uses of Union Shop Fund." 14 *U.C. Davis Law Review* 591-619 (1981).
8. Gopian, J.D. "What Makes PACs Tick? An Analysis of the Allocation Patterns of Economic Interest Groups." 28 *American Journal of Political Science* 259-81 (1984).
9. Heldman, D.C. "Unions, Politics, and Public Policy: A (Somewhat) Revisionist Approach." 13 *Harvard Journal of Law and Public Policy* 517-81 (1990).
10. Holloway, H. "Interest Groups in the Postpartisan Era: the Political Machine of the AFL-CIO." 94 *Political Science Quarterly* 117-33 (1979).
11. Juravich, Tom & Peter R. Shergold. "The Impact of Unions on the Voting Behavior of Their Members." 41 *Industrial and Labor Relations Review* 374-85 (1988).
12. Kau, James & Pual H. Rubin. "The Impact of Labor Unions on the Passage of Economic Legislation." 2 *Journal of Labor Research* 133-45 (1981).
13. Masters, M.F. & J.P. Delaney. "The AFL-CIO Political Record, 1974-1980." 34 *Industrial Relations Research Association Proceedings* 351-59 (1982).
14. ————. "Contemporary Labor Political Investments and Performance." 11 *Labor Studies Journal* 220-37 (1986-1987).

15. Master, M.F. & J.P. Delaney. "Union Legislative Records During President Reagan's First Term." 8 *Journal of Labor Research* 1-17 (1987).
16. ————. "Union Political Activities: A Review of the Empirical Literature." 40 *Industrial and Labor Relations Review* 336-53 (1987).
17. Note. "Corporate and Labor Union Activity in Federal Elections: 'Active Electioneering' as a Constitutional Standard." 49 *George Washington Law Review* 761-79 (1981).
18. Patton, D.B. & J.J. Marrone. "The Impact of Labor Endorsements: Union Members and the 1980 Presidential Vote." 9 *Labor Studies Journal* 3-18 (1984).
19. ———— & H.D. Hinder. "Unions and Politics: 1984 and Beyond." 36 *Industrial Relations Research Association Proceedings* 490-94 (1986).
20. Pohlmann, M.S. & G.S. Crisci. "Support for Organized Labor in the House of Representatives: The 89th and 95th Congresses." 97 *Political Science Quarterly* 639-52 (1982-83).
21. Rehms, Charles. "Labor and Politics in the 1980s." 473 *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 40-51 (1984).
22. Rosen, Gerald E. "Labor Law Reform: Dead or Alive?" 57 *University of Detroit Journal of Urban Law* 1-40 (1979).
23. Saltzman, Gregory M. "Congressional Voting on Labor Issues: The Role of PACs." 40 *Industrial and Labor Relations Review* 163-79 (1987).
24. Sproul, Curtis C. "Corporations and Unions in Federal Politics: A Practical Approach to Federal Election Law Compliance." 22 *Arizona Law Review* 465-581 (1980).
25. Weiler, Paul C. "Promises to Keep: Securing Workers' Rights to Self-Organization Under the NLRA." 96 *Harvard Law Review* 1769-1827 (1983).
26. ————. "Striking A New Balance: Freedom of Contract and the Prospects for Union Representation." 98 *Harvard Law Review* 351-420 (1986).
27. Wilhite, A. & J. Theilmann. "Unions, Corporations, and Political Campaign Contributions: The 1982 House Elections." 7 *Journal of Labor Research* 175-85 (1986).

28. Wright, S.F. "Clipping the Political Wings of Labor Unions: An Examination of Existing Law and Proposals for Change." 5 *Harvard Journal of Law and Public Policy* 1-36 (1982).

THE RELATIONSHIP BETWEEN LABOR UNIONS AND THE DEMOCRATIC PARTY IN THE UNITED STATES

Cing-Kae Chiao

ABSTRACT

The purpose of this article is to make an in-depth examination of the relationship between labor unions, especially the AFL-CIO, and the Democratic Party in the past one hundred years. Aside from the introduction (Section One), the main body is divided into three sections. Section Two is about the historical background of labor unions' engagement in political activities. It describes briefly, in chronological order, the six stages in the development of relationship between labor unions and the Democratic Party. Section Three analyzes how labor organizations, as special interest groups and pressure groups, use electioneering and lobbying to actually take part in political activities. It also tries to make a preliminary evaluation of their performances and assesses the causes of their successes and failures. Section Four discusses legal problems concerning labor unions' participation in political activities. It details numerous limitations imposed by federal election statutes on political contributions and expenditures by these organizations and the ensuing constitutional implications, especially the First Amendment issue of the protection of freedom of speech. It also examines whether labor unions can utilize the so-called union security clause, contained in the collective bargaining agreements, to use collected membership dues or agent's fees and engage in political activities which are opposed by their dissident members (or non members). Finally, this article concludes that due to various adverse elements, political influences of American labor unions have been declining considerably over the past twenty years. In order to safeguard their existing interests, they have not only to strengthen their cooperations with the Democratic Party, but also to rally the support of other special interest groups. Under such circumstances, their future participation in political activities will inevitably be much more aggressive and intensive, although they are currently almost totally on defense on all fronts.