政治科學論叢／第 75 期／民國 107 年 3 月／頁 75-102

英國法制對政黨自治與運作之規範*

謝國廉**

摘　要

國家對於政黨在政策上採取鼓勵和支持發展的態度，法律上幾無任何規範，但國家亦可能於法律上就政黨的設立條件、組織、人事、財務，甚至是選舉候選人的遴選程序，訂定詳細的規範且積極地加以適用。根據本文的分析，英國的法制原則上走在中間的道路上，採取的主要是政黨自主原則。之所以如此，係因無論站在哪一個極端的位置，皆會遭遇各種的不利益。就 20 年來的實際情況而言，2000 年政黨法雖未將英國法院於司法實務上所建立的政黨自主原則，轉化爲法律條文，但亦未對此一原則加諸任何的限制，實際上可謂國會肯定了此一原則於英國政黨法制的效力。總體而言，2000 年政黨法得以提升政黨於政治上的領導效能，強化政黨於內部財務上的管理和稽核成果，同時對於政黨的意識形態和黨內所強調的原則，仍採取尊重的態度。

關鍵詞：政黨自治、政黨法、同意原則、政黨自主原則、公共責任原則、政治基金

---

* DOI:10.6166/TJPS.201803_(75).0003

** 高雄大學財經法律學系教授，Email: edhsieh05@nuk.edu.tw。

收稿日期：106 年 7 月 24 日；通過日期：107 年 3 月 14 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

在分析英國的相關法規和司法實務見解之前，有兩點關於英國政黨的法律概念必須優先說明。首先，英國的政黨並未享有特殊的法律地位（no special legal status）或者與其他團體不同的法律地位（distinctive legal status）。政黨有著極高的重要性，其發揮的功能，亦與公共事務關係密切，但在英國，政黨長期以來皆爲受私法（private law）規範的非法人團體（unincorporated associations）（Ewing, 2007: 63）。誠如任教於倫敦大學瑪莉皇后學院（Queen Mary University of London）法學院的 Caroline Morris 博士所說，傳統上，政黨在英國法中一直保持著極低的姿態（a very low profile in the law）（2011：105）。有必要特別說明的是，就政黨於英國的法律地位而言，其係受私法規範的非法人團體。此非指英國政黨除了受到私法規範之外，完全不受其他法律的規範，亦非指政黨於法律上享有豁免權。之所以說政黨乃是受私法規範的非法人團體，係因政黨被英國法院認爲是「契約之產物」（“a creature of contract”），[1] 其性質與公司或合夥（a partnership）皆不相同。以英國的工黨（Labour Party）爲例，工黨雖由其中央行政委員會（the Labour Party National Executive Committee）扮演自律監督的角色，「監督該黨之總體方向與政策之制度過程」（“oversee the overall direction of the party and the policy-making process”），但倘若一工黨黨員認爲該黨的特定作爲違反了黨章的規定，該黨員所採取的法律上救濟（remedy）手段，類似於社會大眾面對違約（a breach of contract）時所提起的訴訟，亦即一私法訴訟（a private action）。[2] 因此，英國政黨的法律地位與其所受的法律規範係屬二事，二者關係密切，但不可混爲一談：

1. 法律地位涉及政黨這類團體的設立，至於政黨所受的法律規範，則涉及政黨活動所受的制約。

1　Conservative Central Office v. Burrell. 1982.1 WLR 522 CA.

2　關於英國政黨僅爲非法人團體的法律規範以及司法實務爭議的簡要說明，請參考 Aathelstane Aamodt 的分析（2015）。

臺灣大學學術期刊資料庫

2. 法律地位之所以受到私法規範，係因政黨乃是由一群人依其自由意志而設立，並非一政府部門，因此應維護其獨立性，至於政黨所受的法律規範，則由於與選舉的公平性和公共利益有著密不可分的關係，因此受到（包含不成文之法律原則在內的）政黨法規所規範。

其次，政黨與一般人民團體仍有相當的差異性。延伸前段的說明，英國雖無名爲政黨法（political party law）的法律，但英國國會近 20 年來透過立法與修法，強化了對於政黨運作與活動的規範。其中最值得一提的，莫過於 2000 年的政黨、選舉和公民投票法（Political Parties, Elections and Referendums Act 2000，以下簡稱「2000 年政黨法」）對於先前相關法律之強制力的強化。[3] 根據此法，僅有已登記的政黨，方有推舉選舉候選人的權利。此外，即便是對於黨內事務，政黨亦應秉持著對公眾負責（public accountable）的態度加以處理，雖享有高度的自主權，但並非全然不受法律規範（Ewing, 2007: 63）。應特別強調的是，隨著政黨事務及相關爭議的演進，英國仍出現了數個主導政黨相關法規的原則，而其中最不應被忽視的法律原則，莫過於兩個相輔相成的原則：「政黨自主原則」（the Principle of Party Autonomy）以及「公共責任原則」（the Principle of Public Accountability）。無論是相關立法與修法的變革，或是法律原則的建立，皆與政黨在民主社會中與日俱增的重要性，有著密不可分的關係。二次世界大戰至今，已有越來越多人相信，政黨於民主制度中扮演了必要且有價值的角色（playing a necessary and valuable role）（Schattschneider, 1942 ; Ware, 1987）。值得特別一提的是，透過政黨間的競爭（inter-party competition）以及黨內（爲了中央及地方選舉建立的）民主機制所實現的政治參與（political participation via intra-party democracy），政黨本身就被認爲是民主的提供者（Müller & Sieberer, 2006: 436）。在英國，政黨事務的演進及相關爭議的出現，與工黨（the Labour Party）的建立及其後長時間的發展，有著極爲密切的關係，因此本文將循著工黨的發展軌跡與司法爭議出現的先後，依序探討相關的重要法律原則。

[3] 詳見本文「伍、三」。

臺灣大學學術期刊資料庫

第三部分將從奧地利法學家漢斯凱爾森（Hans Kelsen）的主張談起，探討英國早期的發展，特別是政黨結構多元性的形成背景與過程，以及同意原則（the Principle of Consent）的出現與發展。首先，按凱爾森的主張，憲法可將政黨的建構和政黨的活動，納入政府的控制之下。然而，從英國政黨法制的發展來看，英國人民顯然並未選擇將政黨的運作，納入政府的控制。其次，關於政黨結構多元性的分析，重點將聚焦於：1910 年英國最高法院（House of Lords）的 *Amalgamated Society of Railway Servants v. Osborne* 案（以下簡稱「*Osborne* 案」）判決，[4] 及其後續的影響。*Osborne* 案乃是英國法院首次處理的政黨爭議，而此案所涉及的政黨，正是作爲英國現代主要政黨之一的工黨。此案的主要爭議爲，產業界的工會，能否聯合擁有共同政治理念的民間團體共組政黨？工會得否直接將會員繳交的會費，用來資助此一新成立政黨的運作？在 20 世紀初，傳統政治菁英以外的群體，開始嘗試透過結盟而取得政治上的影響力，但由於當時的法律（包括成文法和不成文法），並不允許工會將其資產投入與工會業務無關的政治活動之中，相關的爭議遂由此而生。第三，關於同意原則的分析，討論的是英國 1913 年的工會法，承認了工會有資助工黨並維持雙方關係的權力，而這項修法，等於讓工黨取得了得以持續運作的「生存權」。然而，在工會法的規範之下，不僅是對於資助工黨的工會，對於所有有意資助特定政黨的工會而言，若採取「工會資助政黨」的運作模式，則工會必須接受一些新的限制。例如，針對工會是否要訂定政治目標（political objects），該工會內部應以匿名投票（a secret ballot）和多數同意（majority support）的方式加以決定。此等限制對於同意原則的出現與發展，產生了直接的影響。

第四部分將探討政黨自主原則的意義、概念與司法實務上的爭議。相較於工黨成立之前的其他政黨，工黨的創立者並非傳統的政經菁英，其黨

4　*Amalgamated Society of Railway Servants v. Osborne*. 1910 AC 87. 本文雖將 House of Lords 譯爲英國最高法院，但事實上，House of Lords 長期以來亦爲英國國會的上議院（the upper House of Parliament）。英國最高法院於 2009 年更名爲 The Supreme Court in the United Kingdom，簡稱 UKSC，不僅達成了在名稱上與國會完全區隔的目標，其亦同時達成了司法權與立法權完全分離的理想。相關的說明，請參考英國最高法院官方網站的詳細介紹（The Supreme Court, 2018）。

臺灣大學學術期刊資料庫

員的社會經濟地位與昔日其他政黨的黨員不同，且創立工黨所依據的法規，亦有其特殊性。*Osborne* 案所引起的爭議，皆圍繞在此等問題之上。至於在工黨成立之後，英國各界就政黨規範所關注的重點，逐漸轉而聚焦於政黨內部事務（the internal affairs of the parties）是否應受到規範的相關議題，而正式自此一時期開始，政黨自主原則隨著相關司法爭訟的出現，逐漸被納入英國的政黨規範之中。

第五部分將分析近期的相關爭議與改革的歷程。此處所謂的近期歷程，係指英國政黨規範於 1990 年代之後的發展。此部分將依序探討「全女性準候選人」之爭議、1998 年政黨登記法和 2000 年政黨法的規範重點。

貳、英國政黨勢力消長之過去與現況

在探討英國政黨結構多元性的形成背景與過程之前，有必要先簡要地分析英國政黨勢力消長的過去與現況。[5] 總體而言，政黨在二次大戰後的英國，堪稱是相當穩定的政治組織。所謂的穩定，係指各個政黨於每個時期的得票率（vote shares），並無太大的波動，而各個政黨具有黨籍（party membership）的黨員人數，亦無大幅的增減（Kippin et al., 2017）。此一穩定的發展態勢，直至 2014 年之後方有較爲劇烈的變化，而所謂的變化，主要顯現於自由民主黨（Liberal Democrats，以下簡稱「自民黨」）得票率的消長，本文稍後對此將有進一步的分析。

一、執政黨：保守黨

2017 年 6 月 8 日國會大選之後的英國國會，在總共 650 個席次中，擁有最多席次的政黨是保守黨（Conservative Party），共有 316 席。[6] 保守黨係

[5] 此處分析的重點，在於英國政黨的現況。在英國歷史進入現代之前，自由黨（Liberal Party）和保守黨（Conservative Party）的前身「民黨」（Whig，亦有譯爲「輝格黨」）和「王黨」（Tory，亦有譯爲「托利黨」）在英格蘭已有長期的發展史。關於民黨和王黨於 19 世紀前後逐漸演進爲自由黨和保守黨的歷史，可參考 John Adams 和 Roger Brownsword 的分析（1999：65-67）。

[6] 關於各個政黨於此次大選所獲得的國會席次，請參考英國國會於官方網站所提供的統

臺灣大學學術期刊資料庫

歐洲歷史最悠久的政黨之一，在英國現代史上，張伯倫（Neville Chamberlain）、邱吉爾（Winston Churchill）和柴契爾（Margaret Thatcher）等首相，皆爲出身於保守黨的著名政治家。在 2010 年的國會大選中，保守黨雖贏得了 306 個席次，但尚不足以組閣。爲了確保該黨得以長期執政，時任英國首相的保守黨黨魁卡麥隆（David Cameron），決定和自民黨組成聯合內閣，此舉在當時引起了許多黨內同志的批評。其後，保守黨採行較爲自由的社會政策與立場，例如推動同性戀婚姻合法化。就經濟政策而言，該黨實行財政緊縮政策，竭力使英國經濟得以於短期之內復甦，並且降低失業率和通貨膨脹率。[7]

在 2017 年 6 月國會大選之後，由於保守黨擁有的席次由 330 席減少至 316 席，因此喪失了擁有過半數席次（326 席）方能取得的組閣權。擔任現任英國首相的保守黨黨魁梅伊（Theresa May），選後獲得北愛爾蘭民主聯盟黨（Democratic Union Party）的支持。保守黨的 316 席加上民主聯盟黨於大選中所囊括的 10 個席次，使梅伊得以勉強保住首相的職位並取得組閣權。

二、在野黨

在 2017 年 6 月國會大選之後，第二大黨爲工黨，擁有 262 席。工黨建立於 1900 年的工會運動，其後逐漸壯大，並於 20 世紀上半葉，取代當時的自由黨成爲保守黨的主要對手。[8] 工黨籍的布萊爾首相（Prime Minister Tony Blair）於其長達 10 年的主政時期（1997 年至 2007 年），力推「新工黨」（New Labour）的理念，除了對於企業和私人經濟採取較爲溫和的態度外，同時強化政府對於教育的投資、促進兒童權益、強化關於平等權維護的立法工作。

然而，上述立法與政策上的成就，卻幾乎爲其參與伊拉克戰爭的政策所抵銷。英國與美國政府於其聯軍出兵伊拉克之前，均聲稱當時的伊拉克政府擁有「大規模毀滅性武器」（“weapons of mass destruction”），對於整個

計數據與相關說明（The Parliament, 2018）。

7　關於保守黨的發展與政策沿革，請參考英國國家廣播公司（2015）的分析。

8　關於工黨的發展與政策沿革，請參考英國國家廣播公司（2015）的分析。

臺灣大學學術期刊資料庫

中東地區乃至於西方國家，皆有極大的威脅。不過，聯軍占領伊拉克之後，並未發現大規模毀滅性武器，許多英國民眾皆認爲自己受到布萊爾的工黨政府的誤導，因此強烈譴責布萊爾政府參與美國主導的伊拉克戰爭。值得補充的是，關於戰爭的批評聲浪，至今仍未完全停歇。

在此次大選後的國會，第三大黨爲蘇格蘭國家黨（Scottish National Party），擁有 35 個席次。蘇格蘭國家黨，亦被譯爲蘇格蘭民族黨，該黨成立於 1934 年，目前已從單純倡議蘇格蘭獨立運動的政黨，發展成一個影響力遍及全英國的成熟政黨。不難想像的是，蘇格蘭國家黨於蘇格蘭地區有著強大的影響力，在歷史上與英國中央政府的關係風波不斷。[9] 在 2007 年的英國地方選舉中，該黨以 1 席之差超越了工黨，成爲蘇格蘭議會（the Scottish Parliament）的第一大黨。4 年之後，該黨於地方選舉中取得了壓倒性的勝利。

在此次大選後的國會，昔日的重要政黨自民黨，僅囊括了 12 個席次。自民黨的前身，係建立於 19 世紀中期的自由黨（Liberal party）。自民黨於歷史上曾與社會民主黨有長期的政治聯盟關係，兩黨最終於 1988 年合併成爲自民黨。自民黨於 2005 年的選舉中贏得了 12 個國會席次。2010 年的大選之後，自民黨與保守黨組成了聯合政府，由自民黨黨魁克萊格（Nick Clegg）擔任副首相。[10]

如前所述，政黨在二次大戰後的英國，乃是相當穩定的政治組織，但此一穩定的發展態勢，至 2014 年之後出現劇烈的變化。在 2010 年的國會大選時，自民黨尚能囊括總票數的 23%，但到了 2015 年的國會大選時，該黨的得票率竟剩下 7.9%，僅略高於 2010 年得票率的三分之一，而該黨候選人所獲得的國會席次，從 2010 年的 57 席，大幅減少到 2015 年的 8 席。與其說選民當時是在懲罰自民黨，不如說選民當時希望終結保守黨與自民黨合組的聯合政府（Kippin et al., 2017）。如前所述，在 2010 年的國會大選後，時任英國首相的保守黨黨魁卡麥隆和自民黨組成聯合內閣，由自民黨黨魁克萊格擔任副首相，但由於卡麥隆和克萊格的諸多政策，未能獲得多

9 關於蘇格蘭國家黨的發展與政策沿革，請參考英國國家廣播公司（2015）的分析。
10 關於自民黨的發展與政策沿革，請參考英國國家廣播公司（2015）的分析。

臺灣大學學術期刊資料庫

數選民的認同，因此選民選擇了以選票終結保守黨和自民黨的聯合政府體制。

參、從凱爾森之主張觀察英國早期之發展

一、凱爾森：將政黨之運作納入政府控制之下

理論上，國家對於政黨發展的態度，大致上介於天秤的兩端之間。在天秤的前端，國家對於政黨可能於法律上幾無任何規範，而於政策上採取鼓勵和支持發展的態度。在天秤的末端，國家可能於法律上就政黨的設立條件、組織、人事、財務，甚至是選舉候選人的遴選程序，訂定詳細的規範且積極地加以適用。此種積極立法與適用法律的態度，最接近於凱爾森的主張。

凱爾森於 1945 年出版了《法律與國家之一般理論》（*General Theory of Law and State*）一書（Kelsen, 1945）。按凱爾森的觀察，就公共意志的形塑而言，政黨的功能至關重要，[11] 而一國的憲法，可將政黨的建構和政黨的活動，納入政府的控制之下。[12] 由於積極規範政黨的組成與活動的法規，

---

[11] 凱爾森（Kelsen, 1945: 294）指出：

在議會民主制之下，個人是孤立的。個人對於新的立法機關和行政機關的設立，可謂毫無置喙的餘地。個人欲獲得影響力，即必須與其他具有共同政治意見之人相結合。此種結合，乃是政黨得以興起的原因。在議會民主制之下，政黨承擔了形塑公共意見的關鍵任務。多數決原則對於民主制度至爲重要，但多數決原則得以順暢地運作的前提，乃是含括過半數選民的團體，得以在各種政治力整合之後出現。若無任何政黨得以取得此一絕對多數，則兩個或數個政黨即必須相互合作。

其原文爲：

In a parliamentary democracy, the isolated individual has little influence upon the creation of the legislative and executive organs. To gain influence he has to associate with others who share his political opinions. Thus arise political parties. In a parliamentary democracy, the political party is an essential vehicle for the formation of the public will. The majority principle essential to democracy can work only if the political integration results in a group that comprises more than half of the voters. If no political party achieves an absolute majority, two or several of them have to cooperate.

[12] 凱爾森認爲，「一國的憲法，可將政黨的建構和政黨的活動，納入政府的控制之下。民主

臺灣大學學術期刊資料庫

在德國以外的國家較爲罕見，因此凱爾森何會提出此項較爲極端主張，值得思考。凱爾森認爲，在立法部門的人員選舉（例如國會議員選舉）和行政部門的人員選舉（例如總統選舉）的程序中，各個政黨皆扮演了關鍵性的角色，因此就制度的設計而言，可將政黨納入國家部門加以規範。[13] 然而，必須補充說明的是，凱爾森提出此一主張的時間，正是納粹德國（Nazi Germany）戰敗和納粹領袖希特勒（Adolf Hitler）自殺的 1945 年，戰爭帶來的殺戮，仍在歐洲人民的眼前一幕幕的上演。[14] 在二次世界大戰結束後

的概念暗示著，人民於建立政黨的過程中所享有的自由，其範圍相當的寬廣，但即便一國的憲法，訂定了一些以確保政黨的民主性爲目的的條文，此一憲法本身的民主性，仍不會受到損害（Kelsen, 1945: 294-295）。」其原文爲：“The constitution can subject the formation and the activity of political parties to the control of the government. The idea of democracy implies a far-reaching freedom in the formation of political parties; but the democratic character of a constitution would in no way be impaired if it contained stipulations designed to guarantee a democratic organization of political parties.” 此段論述的語意，並非十分清晰，但由於凱爾森於此段文字之中，分析了其將政黨納入憲法與法律之框架的理由，因此極有參考的價值。凱爾森的見解，可大致歸納如下：人民於建立政黨的過程中，本應享有廣泛的自由，此或許並非民主概念經常強調的重點，但此種自由的存在，仍可謂是民主概念的一種延伸，並不違反民主制度存在的目的。較具爭議性的問題的是，倘若將政黨的創建與政黨的活動，皆納入憲法與法律的規範之下，則人民於建立政黨的過程中應享有的廣泛自由，顯然可能受到壓縮，如此一來，憲法本身的民主性，是否會受到此種規範的傷害？按凱爾森的見解，答案應是否定的。其原因在於，相關憲法條文的規範目的，在於確保政黨作爲民主組織的最低標準不至於被打破，故而此等條文的規範目的，與憲法本身的民主性，並無扞格之處。

13 凱爾森認爲，「考量了政黨於立法機關選舉以及行政機關選舉之中所扮演的決定性角色，即更有論證的理由，得以說明爲何應當規範政黨的組織結構，進而使政黨成爲一種國家機構（Kelsen, 1945: 295）。」其原文爲：“In view of the decisive role that political parties play in the election of legislative and executive role that political parties play in the election of legislative and executive organs, it would even be justifiable to make them into organs of the State by regulating their constitutions.”

14 國家社會黨（National Socialist Party）之所以被稱爲納粹黨，係因該黨的德文簡寫爲 Nazi，中文音譯爲納粹。經過 1920 年代的大幅擴張，納粹黨於 1933 年成爲德國的第一大黨，而德國總統興登堡（President Hindenburgh）僅能選擇根據德國憲法的規定，於同年 1 月 30 日任命希特勒出任內閣總理。興登堡總統於 1934 年 8 月逝世後，希特勒便更加肆無忌憚地將總統和總理兩個職位合而爲一，成爲納粹德國「至高無上」的獨裁者，並接著發動了一連串對內打擊其他政治勢力，以及對外侵略其他歐洲國家的軍事行動。關於納粹德國興起的背景與過程，以及希特勒掌權進而進行獨裁統治的介

臺灣大學學術期刊資料庫

的數年間，西德的政府和人民，竭力地防範另一個激進政黨的出現，避免其國家和人民再度被特定政黨帶向生靈塗炭的煉獄。此一防止政黨獨裁化的理念，迅速且理所當然地成爲當時西德社會的共識。換句話說，從歷史的角度觀察，凱爾森關於以憲法和法律積極規範政黨設立條件、組織和活動的主張，並非來自於特定的公法概念或理論的推導，而是來自於親眼所見的法西斯悲劇。

若回到制度選擇的問題上，當國家必須在天秤的兩端之間作出選擇時，由於國家與政黨的關係錯綜複雜，深受社會大眾、其他人民團體和各種政治、經濟力的直接和間接影響，國家選擇天秤前端的可能性微乎其微。換句話說，國家已無可能單純地扮演支持政黨的角色。當一個國家認爲政黨確有必要受到規範時，隨之而來的問題便是，是否有必要讓國家來規範政黨的事務？或者應當由參與政黨事務之人，自行達成規範政黨的目標？簡而言之，此種規範應爲透過法律規範的他律，或爲政黨的自我規範（亦即自律）？此乃包括英國在內的所有民主國家，皆須面對的嚴肅課題。

進一步來說，藉由法律規範而實現的他律，特別是透過嚴格規範而實現的他律，顯然類似前述天秤的末端，至於自律，或者稱之爲自治，則較爲特別，其既非天秤的前端，亦非其末端，而是居於兩端之間的特殊位置。就政黨的自治而言，較受人關注的議題爲，政黨有何動機進行有效的自我管理？而針對受到社會大眾關注的政黨事務，例如關於政黨經費的管理，[15] 政黨本身是否具備管理的意願以及有效管理的能力？倘若欠缺有效益且有效率的自我管理，政黨自治必然走向失敗，而失敗的政黨自治，往往又會帶來鼓吹嚴格他律的改革聲浪。

紹，可參考 Chris Trueman 的論述（2015）。納粹德國從興起到衰亡，僅係 10 餘年間的事。美國、英國、俄國聯軍於 1945 年 4 月攻入德國，其後會師於易北河岸，希特勒旋即自殺，德國亦於 5 月 7 日投降。德國的投降，標誌著二次世界大戰德國戰場的終結，而此時距離希特勒於 1933 年出任內閣總理，僅僅 12 年。

15 此並非英國獨有的問題，在包括英國在內的所有民主國家，皆須面對的問題是，應如何以更有效率和效益的方法，避免政黨經費使用上的問題。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、政黨結構多元性之形成：*Osborne* 案判決及其後之發展

如前所述，根據凱爾森的觀察，就公共意志的形塑而言，政黨的功能至關重要，而一國的憲法，可將政黨的建構和政黨的活動，納入政府的控制之下。然而，英國政黨法制的發展，顯然與凱爾森的主張，完全背道而馳。換句話說，英國人民並未選擇將政黨的運作，納入政府的控制。

雖然工黨目前已是英國國會的第二大黨，但工黨在上個世紀初的創建過程，並非一帆風順。根據 *Osborne* 案的判決書以及相關的歷史文件，[16] 此案的主要爭議爲：數個工會（trade unions）可否聯合數個社會主義（socialist）團體，共組一個名爲工黨的政黨？此爭議所涉及者，應當爲：現職勞工未來有無可能取得國會席位，進而在國會殿堂爭取權益的問題？不過，分析此案判決的內容可知，勞工能否取得國會席次，實際上並未成爲此案爭執的重點。

此案的爭議，被聚焦在一個現今看似不甚重要的法律問題，此問題是：按（當時）工會法（the Trade Unions Acts）登記而設立的工會，是否有權爲了實現政治上目的，而對工會所有的會員，強制收取一筆費用（a compulsory levy of their members）？之所以說此費用的收取帶有強制性，係因會員倘若不繳交此費用，會員將會喪失其會員資格。就此案的訴訟攻防而言，此案爭執的重點，被聚焦於工會權力多寡的議題上。值得補充說明的是，於 *Osborne* 案發生之時，英國尚無國家補助政黨以及發放國會議員固定薪資的制度，因此上述費用的收取，主要是作爲政黨未來成立之後的運作經費以及工黨籍國會議員的薪資。對於此案爭執的問題，承審的法官 Lord Macnaghten 給予了否定的答案，認爲工會無權爲了實現政治上目的，而對所有工會會員強制收取費用。首先，Lord Macnaghten 指出，政治組織和爲了商業目的而建立的組織，本質上並無不同。其次，按工會法，工會從未擁有爲了政治目的而收取和管理經費的權力（the power of collecting and administering funds for political purposes）。

---

[16] 關於 Osborne 案詳細的歷史文件，可參考英國華威大學（University of Warwick）於 1979 出版的 Osborne 案文件彙編（Storey, 1979）。

臺灣大學學術期刊資料庫

觀察 *Osborne* 案發生時的英國政經背景以及法院的判決，可歸納出兩項結論。第一，不同於政治菁英創設且歷史悠久的保守黨和自民黨，工黨並非由國會議員或其他政治菁英所創建，而係由工會和社會主義團體所建立，因此其組織的性質，與一般人民團體較爲接近。第二，法院對於工會間接管理工黨內部事務的權力，採取了較爲保守的態度。在權力範圍的認定上，法院認爲，既然當時的工會法，並未明文賦予工會收取和管理經費以實現政治目的的權力，則工會即無此項權力。

此案看似一個僅涉及工會權力範圍界定的單純案件，表面上既與政黨的生存無直接關聯性，其亦與個人及團體建立政黨的自由無關。然而，此案事涉一個更爲重要的問題：英國是否要透過修法的方式，承認工會有資助工黨並維持雙方關係的權力。亦即，英國法是否要開放非政經菁英所組成的政黨的自由運作？換句話說，倘若國會修法鬆綁工會法的限制，則政黨結構的多樣性（the diversity of party structure）將被承認，而英國政黨的發展，將會出現另一番風貌。

Osborne 案判決後的發展是，工會期望廢棄 *Osborne* 案法院之保守見解的聲浪，於該案判決後日益高漲，而如此的意見迅速獲得英國內閣大臣的支持。在一分送交其內閣同仁的備忘錄中，擔任法務大臣（Lord Chancellor）的 Lord Loreburn，強調了尊重工會會員自主權的重要性：

> 事實是，當人們同意受多數決的限制時，他們將隨即面對一項風險：他們有可能必須要做一些他們不喜歡的事，或者他們必須退出（所屬的）團體。眞正的自由，乃是讓由人們所組成的團體，自由地爲了達成他們自認妥適的目標而結合。同時，亦應讓每個人在思考過此等目標後爲了自己而自由地作判斷，判斷自己是否接受上述不同團體建立的結合體，而倘若此等結合體將需要他們做一些犧牲，他們亦須判斷自己是否願意爲此結合體做些犧牲。[17]

---

[17] 其原文爲：

> The truth is that when men agree to be bound by majorities they encounter a risk of having to do something they dislike or to quit the association. Real freedom consists in leaving bodies of men free to combine for objects which are in themselves proper, and leaving each man free to judge for himself whether, having regard to these objects, he

臺灣大學學術期刊資料庫

簡單來說，Lord Loreburn 認爲，既然工會會員是在自由意志之下加入工會，則工會的政策即使可能對於會員帶來某種不利益，此種不利益的風險，仍是由工會會員自己承擔，更何況倘若會員不願意接受此種不利益，他們尚有選擇退出工會的自由。因此，既然會員擁有選擇加入工會、保有工會的會籍或者退出工會的決定權，則公領域的法律，實無必要限制工會制定政策（例如以工會的會費資助政黨）的權力。

雖然對於廢棄 *Osborne* 案的法院見解，在當時的英國國會已有了共識，但透過修法將此等共識實現的過程，並非毫無雜音。不過，藉由國會多數議員的努力，上述的共識，終於透過修法的程序而落實於 1913 年版的工會法（the Trae Union Act 1913）。新的工會法，承認了工會有資助工黨並維持雙方關係的權力。如前所述，修法鬆綁工會法，意味著政黨結構的多元性將被承認。職是之故，英國學者認爲，1913 年工會法修法工作的完成，意味著「政黨結構的多樣性至此已爲國會所肯認」（the diversity of party structure was now recognised by Parliament）（Ewing, 2007: 66）。

三、同意原則之建立與發展

1913 年的工會法，承認了工會有資助工黨並維持雙方關係的權力，而這項修法，等於讓工黨取得了得以持續運作的「生存權」。然而，在工會法的規範之下，不僅是對於資助工黨的工會，對於所有有意資助特定政黨的工會而言，若採取「工會資助政黨」的運作模式，亦即前述所謂「多元性的政黨結構」，則工會必須付出一些「代價」。

此處所謂的代價，指的是工會按工會法採行「工會資助政黨」的運作模式時，必須接受的一些新的限制，而工會亦難以像昔日一樣地肆意而爲。此等限制包括，第一，工會是否要訂定政治目標？工會應以匿名投票和多數同意的方式，方能回答此問題。第二，若一工會訂定了政治目標，則該工會應以多數決的方式，制訂其政治基金規範（political fund rules），而政

---

chooses to accept the combination and make the sacrifice which combination involves, if sacrifice there be.

TNA, CAB 37/103/44.

臺灣大學學術期刊資料庫

治基金規範必須明文規定，政治基金與原本的工會的會務基金，必須完全分離。所有的工會會員皆可選擇既繳交工會會費且繳交政治基金，或者，僅繳交工會會費而不繳交政治基金（Ewing, 2007: 66）。換句話說，所有的工會會員，皆有權利選擇僅參與工會的一般事務，而不參與工會的政黨事務。

如此的選擇權，逐漸演進爲尊重工會會員意見的同意原則。所謂的同意原則，可由團體和個人（collective and individual）等兩個角度加以觀察。就團體的角度觀之，政治基金的設立，應以匿名投票和多數決的方式決定之。就個人的角度觀察，即便一工會於投票中以多數決的方式同意了政治基金的設立，工會會員仍得以拒絕繳交政治基金的方式，選擇不遵守多數決的決定（Ewing, 2007: 66-67）。

值得特別說明的是，雖然政治基金的設立，應以匿名投票和多數決的方式決定之，但 1913 年的工會法施行後，產生了 1 項爭議：工會會員對於政治基金的設立作出了「集體同意」（collective consent）的決定之後，原則上無論過了多長的時間，會員皆無再次表達是否「集體同意」的機會。換句話說，昔日的「集體同意」，今日可能已不復存在。英國於第一及第二次世界大戰期間以及其後的數十年間，雖已逐漸認識到此項爭議的存在，但一直未能解決。直到 1984 年，國會修正了 1913 年的工會法，要求所有具有政治目的工會，每隔 10 年應透過匿名投票，重新以多數決的方式決定應否維持原有的政治目的。[18] 換句話說，同意原則作爲一項政黨法的原則，至此已然相當明確。

肆、政黨自主原則：意義、概念與司法實務爭議

如前所述，相較於工黨成立之前的其他政黨，工黨的創立者並非傳統

[18] See now Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, Ch VI. 相較於 1913 年的工會法，英國國會於 1984 年的工會法中，對於工會關於資助政黨和政治活動等的政治開支（political expenditure），加諸了更多的法律限制，例如，工會應定期檢討其政治基金的運用情況。此外，並非各種來源的經費，皆可被用來達成政治上的目的（for political purposes）。相關的討論，可參考 Keith Ewing 的分析（1984：227）。

臺灣大學學術期刊資料庫

的政經菁英，其黨員的社經地位與昔日其他政黨的黨員不同，且創立工黨所依據的法規，亦有其特殊性。文前 *Osborne* 案所引起的爭議，皆圍繞在此等議題之上。工黨成立之後，英國各界針對政黨法制的關注重點，逐漸聚焦於是否應規範政黨內部事務的議題。規範政黨內部事務的相關議題，主要包括了政黨內部組織與管理的爭議，以及各級選舉的候選人遴選爭議。隨著關注焦點的改變，除了前述的多元原則與同意原則之外，第三項關於政黨規範的原則，亦即政黨自主原則，隨著相關司法爭訟的出現而被納入英國的政黨規範之中。

一、意義

所謂的政黨自主原則，係指英國並無針對政黨的內部事務進行直接規範（direct regulation）的成文法。政黨雖受一般法規（the ordinary law）的規範，但原則上，政黨享有相當的自主性。首先，政黨得以自行決定黨員的資格、政黨的架構、運作的方式以及發展公共政策的模式。其次，特定政黨亦得自行決定遴選方法，選拔（代表該黨）參與各級選舉的候選人，並得自行決定推舉或選舉黨魁的方式，以及懲戒黨員或開除黨籍的方式與條件（Ewing, 2007: 67）。換句話說，英國政黨雖無自外於一般法規的特權，但就黨內事務而言，其享有極高的自主權。

二、司法實務

雖不可謂英國成文法對於政黨內部事務完全未有任何規定，但可以確定的是，英國法院並未將相關條款，視爲限制政黨自主性的法律依據。觀察與政黨相關的司法爭訟，可知英國法院所著重者，一方面係各個政黨是否根據其黨章運作，另一方面則是，當有人違反黨章時，政黨是否確實適用黨章中的規定，對於違反黨章的行爲加以議處。

根據英國倫敦大學國王學院（King's College London）著名公法學者 Keith Ewing 教授的研究，政黨自主原則主要體現於兩個層面。首先，在英國法中，幾乎無法找出能證明明顯的「國家介入」（state intervention）的條款。其次，英國法院已明確表明其不願介入各政黨黨章爭議（rule-book disputes）的立場。換句話說，法院大都避免主動處理政黨的黨內爭議，而是

臺灣大學學術期刊資料庫

傾向於讓政黨自行解決其內部衝突（the parties themselves to resolve internal conflicts）（2007：67）。

涉及政黨自主原則的司法實務上爭議，皆與工黨有關，而此等案例，乃是本文接下來欲分析的重點。值得在此補充說明的是，政黨自主的概念，非僅涉及工黨的事務與該黨的發展，其與包括保守黨在內之其他政黨的事務與發展，亦有密切的關係。不過，此等關係並未引起司法上的爭議。進一步來說，長期以來，政黨自主的概念，不僅被用來詮釋英國政黨就黨內事務所享有的高度自主權，此概念亦被用以說明保守黨各地分支政黨所享有的自主權。保守黨對於該黨各地分支政黨所提出的不同意見或採取的不同策略，皆展現了極大的包容性（Convery, 2014）。倘若分支政黨的意見與策略，不危及保守黨作爲英國主要政黨的地位，該黨通常會給予分支政黨完全的自主權。蘇格蘭保守暨聯合黨（Scottish Conservative and Unionist Party，通常簡稱爲「蘇格蘭保守黨」（Scottish Conservatives））以及威爾斯保守黨（Welsh Conservative Party，通常簡稱爲 Welsh Conservatives），分別爲保守黨於蘇格蘭和威爾斯設立的分支政黨。此二分支政黨就其政策的制定、政黨領袖（leadership）的選舉與選舉候選人的遴選，皆享有「事實上的自主權」（*de facto* autonomy）。此種高度自主權的享有與行使，長期以來並無明顯的變化，亦未曾引起司法實務上的爭訟（Convery, 2016）。

本文緊接著將針對涉及政黨內部組織與管理以及選舉候選人遴選的司法爭訟，進行深入的分析。

(一) 政黨內部組織與管理之爭議

英國法院曾適用政黨自主原則，處理關於政黨內部組織與管理（internal organisation and management）的爭議，而 1978 年的 *Lewis v. Heffer* 案（以下簡稱「*Lewis* 案」），[19] 正是一個具有代表性的案例。根據 *Lewis* 案的判決，此案的爭議，發生在工黨的紐溫東北選區（the Newham North-East Constituency Labour Party）一個地方黨部。此地方黨部之下的兩個支部（factions），皆自稱有主導（mastery）地方黨部大會（the general meeting of

[19] *Lewis v. Heffer*. 1978 WLR 1061.

臺灣大學學術期刊資料庫

the local party）的權力。由於雙方僵持不下，因此兩個支部不僅在幹部之間爆發了激烈的爭執，雙方亦提出了多個訴訟以爭取地方黨部大會的主導權。

根據上訴法院（the Court of Appeal）對於 *Lewis* 案的判決，兩個支部之所以竭力爭取黨部大會的主導權，係因當時的紐溫東北選區，乃是工黨的安全選區之一，而所謂的安全選區，類似於現今臺灣特定政黨「鐵票區」的概念。換句話說，哪一個支部取得了地方黨部大會的主導權，該支部推薦的人選，未來必將以工黨籍候選人的身分，囊括一個國會議員的席次。

工黨中央其後意識到兩個支部幹部的爭執日趨白熱化，便由該黨的中央行政委員會下令，對於兩個支部的相關幹部及委員會，作出停權處分（suspensions），並要求兩個支部，靜候黨中央任命的代表對於此項爭議進行全面的調查（a full inquiry）。其中一個支部的黨務主管 Julian Lewis，由於不滿黨中央的處理方式，因此向法院提出了訴訟。Julian Lewis 主張，無論是根據工黨中央的章程，或者紐溫東北選區地方黨部的章程，工黨中央行政委員會皆無權作出上述的停權處分。職是之故，Julian Lewis 向法院提出聲請，請求撤銷工黨中央行政委員會的停權處分。

根據 *Lewis* 案的判決，法院指出，無論是工黨中央的章程，或者紐溫東北選區地方黨部的章程，的確皆未明文賦予中央行政委員會作出停權處分的權力。然而，承審此案的法官 Lord Denning 於判決書中指出：

> 中央行政委員會對於地方黨部或其成員行使了紀律處分權。當時地方黨部的內部，出現了眾多的爭議，而中央行政委員會進行了調查，並且重新整理了爭議的內容，其後將相關的支部成員逐出黨部，並且予以停權的處分。上述所有的措施，皆已於工黨的年度會議中進行了報告，且中央行政委員會，並未對被停權的幹部採取額外的措施。或者，至少在我看來，該委員會並未採取會帶來嚴重後果的額外措施。在一個像（工黨）這樣的組織，黨內的法規經常適用於政黨的實務運作中，而實務運作的結果，亦經常被用來補充黨內條款的不足。一旦黨內接受了新的實務運作結果，則此等結果即和成文的法規具有同等的效力。[20]

[20] 其原文爲：

The NEC have exercised disciplinary powers over the local Labour Parties or their

臺灣大學學術期刊資料庫

觀察以上的判決理由可知，上訴法院在 *Lewis* 案中，展現了對於政黨自主權的高度尊重。即使工黨中央或地方黨部的章程，皆未明文賦予中央行政委員會作出停權處分的權力，但法院最終仍認爲，該委員會擁有此一權力。

本文對於法院判決理由的分析，可分爲以下 3 點。首先，中央行政委員會作出停權處分的權力，可被認定爲政黨所擁有的紀律處分權。其次，該委員會對於相關的爭議進行了調查，並將調查結果和停權處分於工黨的年度會議中作出了報告。就其相關措施的合理性以及程序的透明度而言，並無可非議之處。第三，該委員會此次所作的停權處分，可被理解爲工黨內部的實務運作結果，而此一新的實務運作結果，將可用來補充黨內紀律法規的不足，且此結果與成文法規具有同等的效力。

(二) 選舉候選人之遴選

Lewis 案乃是英國法院將政黨自主原則，適用於政黨內部爭議的重要案例。除此之外，法院亦曾將政黨自主原則，適用於選舉候選人的遴選爭議。1999 年的 *Mortimer v. The Labour Party* 案（以下簡稱「*Mortimer* 案」），[21] 即爲一重要案例。*Mortimer* 案，涉及工黨遴選 2000 年倫敦市長選舉（the London mayoral election in 2000）候選人的爭議。

根據工黨中央行政委員會訂定的黨內法規，首先，工黨於大倫敦地區（Greater London）的「關係工會和社會主義團體」（affiliated trade unions and socialist societies），亦即於首都區長年以來贊助工黨的組織，皆有權推舉參選倫敦市長的工黨籍候選人，並參與遴選候選人的程序。此等工會和團體，一般簡稱被爲「關係組織」（affiliated organizations）。其次，關係組織

---

members. When there have been dissensions within a local party, the NEC have held enquires and reorganized them. They have expelled members and suspended them. All these measures have been reported to the annual party conference and no exception has been taken to them, or no serious exception as far as I can see. In a body like this, rules are constantly being added. To, or supplemented by, practice and usage; and, once accepted, become as effective as if actually written.

[21] *Mortimer v. The Labour Party*, Case No HC 1999 OY944.

臺灣大學學術期刊資料庫

必須於每年 12 月 31 日之前，繳交贊助工黨的「關係費」（affiliation fees），否則關係組織將會喪失推舉候選人並參與遴選程序的相關權利。就關係費的繳交以及遴選權的喪失而言，12 月 31 日於工黨的黨務運作之中，常被稱爲「凍結日」（freeze date）。

在 *Mortimer* 案中，製造、科學及金融工會（the Manufacturing, Science and Finance union）由於分期繳交關係費的緣故，遲至 1999 年 8 月，方繳清其應於前一年（1998 年）12 月 31 日前即應繳交的關係費。因此，工黨中央行政委員會根據前述的黨內法規，認定製造、科學及金融工會已喪失了推舉 2000 年倫敦市長選舉工黨候選人並參與遴選程序的權利。不難想像的是，該工會的會員對於中央行政委員會的決議極爲不滿。其後，該工會的 6 位會員向法院提起訴訟，請求確認該工會仍爲工黨的關係組織，有權推舉 2000 年倫敦市長選舉工黨候選人並參與遴選工作。

然而，法院駁回了 6 位原告的請求。承審此案的法官 Jonathan Parker 於判決書中指出：

> 任何個人或組織，皆無權參與按工黨章程所進行的候選人遴選程序。該遴選工作全然爲中央行政委員會所決定的事務，該委員會有權決定遴選程序進行的方式以及何人有資格參與遴選的程序。因此，本院在此所考量者，並非訂定一契約或訂定特定成文法的議題。本院所關心者，係中央行政委員會依其裁量權而將進行的的遴選程序。[22]

法院接著指出，在此案中，以 1998 年 12 月 31 日作爲贊助工黨的關係組織的「凍結日」，並非一項由工黨中央行政委員會所任意作出的決議。無論製造、科學及金融工會遲延繳交關係費的理由爲何，該工會就系爭的候選人

---

[22] 其原文爲：

> [N]o individual or organization had any right to participate in the selection process under the Labour Party Rules. It was entirely a matter for the National Executive Committee to decide what form the selection process should take and who should be eligible to participate in it. Thus the court is not here concerned with the construction of a contract or a statue, but rather with the procedure which the National Executive Committee in its discretion decided to approve.

Case No HC 1999 OY944, paras. 7 and 8.

臺灣大學學術期刊資料庫

遴選程序，皆不應享有特殊的地位。[23]

此外，法院強調，此案的原告不適格（the claimants had no standing）。此一爭議，乃是工黨與製造、科學及金融工會之間的爭議，而非工黨與該工會會員之間的紛爭。職是之故，此案的 6 位原告並非適格的當事人，原本即無權向法院提起此案的訴訟。[24]

伍、近期之變革與展望

如前言所述，本文所稱的近期歷程，係指英國政黨規範於 1990 年代之後的發展。長期以來，英國的政黨的運作，僅受到極其有限的法律監督，而昔日的英國，更是將此種有限的監督，視爲理所當然。Keith Ewing 教授甚至說，昔日英國政黨的運作，僅受「自然正義法則」（the rules of natural justice）的規範，幾乎完全不受法院的法律審查（little legal scrutiny by the courts）；法院僅須確保各個政黨確實按其自訂的規範行事（Ewing, 2007: 70-71）。此外，即便僅扮演此一消極監督的角色，法院亦僅需「在一定的距離之外扮演其角色」（performing this role from some distance）（Ewing, 2007: 70-71）。

一、「全女性準候選人」之爭議

英國政黨規範於 1990 年代的發展，與工黨對於女性候選人的推舉方式，有著密切的關係。在 1990 年代，工黨爲了增加該黨女性國會議員的席次，採取了不同於以往的遴選方式。工黨於部分選區遴選國會選舉候選人時，所有被列入遴選名單的準候選人皆爲女性。此一推舉方式，被稱作「全女性準候選人的政策」（the practice of all-women shortlists），在當時引起了頗多的議論，最後發展成 1996 年 *Jepson v. Labour Party* 案（以下簡稱「*Jepson* 案」）的訴訟。[25]

23　*Mortimer v. The Labour Party*, Case No HC 1999 OY944.

24　*Mortimer v. The Labour Party*, Case No HC 1999 OY944.

25　*Jepson v. Labour Party*. 1996 IRLR 116.

臺灣大學學術期刊資料庫

法院指出，「全女性準候選人的政策」，違反了 1975 年反性別歧視法（the Sex Discrimination Act 1975）的第 13 條。根據該條的規定，爭取政黨的國會議員選舉提名之人，「必須實際於與他人之競爭程序中被遴選爲候選人」（“has to be actually selected as the candidate in competition with others”）。然而，工黨「全女性準候選人」的遴選方式，顯然違背了此條文的規定。

Jepson 案引起了頗多的爭議。毫無疑問地，「全女性準候選人的政策」，表面上違反了 1975 年的反性別歧視法的第 13 條。然而，就政黨規範而言，此案顯然是對於前述政黨自主原則的一項重大挑戰，更何況究其實質，工黨「全女性準候選人的政策」，實際上並未違反性別平等原則的精神。職是之故，國會於 2002 年修改了反性別歧視法，限縮了新的 the Sex Discrimination (Election Candidates) Act 2002 的適用範圍，間接地藉此強化了政黨自主原則。

二、1998 年政黨登記法

2002 年反性別歧視法修正之前，1998 年政黨登記法（the Registration of Political Parties Act 1998）的立法，無疑將英國的政黨規範帶入了一個新的階段。以政黨法的比較研究來說，英國雖無名爲政黨法的法律，但研究者經常將 1998 年政黨登記法及其後取代此法的法律，認定爲英國的政黨法，[26] 顯見此法有頗高的重要性和代表性。需要特別說明的是，1998 年政黨登記法的立法，並不意味著英國揚棄了政黨自主原則而進入了「國家監督」（state supervision）的時代。如同英國政府對其他人民團體的態度，其對於政黨可謂相當尊重。英國政府不僅尊重各個政黨的意識形態和黨內法規，同時亦尊重政黨的架構和黨內規範方式。

如同其字面上的意義，1998 年政黨登記法規範了政黨登記的機制。此法所帶來的最直接影響，莫過於禁止特定候選人以惡作劇的方式，將看似英國主要政黨名稱的詞彙，使用於選票上。舉例來說，特定候選人將

[26] 舉例來說，任教於荷蘭萊登大學（Leiden University）政治學系的學者 Fernando Casal-Bertoa、Daniela Romee Piccio 和 Ekaterina Rashkova 於渠等 2012 年發表的政黨法比較研究，即將 1998 年政黨登記法，認定爲英國的政黨法（Casal-Bertoa et al., 2012: 27）。

臺灣大學學術期刊資料庫

Conversatives（而非保守黨人 Conservtives）以及 Literal Democrats（而非自由民主黨人 Liberal Democrats）使用於選票之上。然而，必須強調的是，1998 年政黨登記法所採取的登記機制，並非具有強制力的機制，而是一個提供強烈登記誘因（strong incentives to register）的鼓勵機制。舉例來說，政黨的黨名一經登記，即受到嚴格的法律保護，他人在選票（ballot paper）上，不得使用已被登記的黨名。此外，僅有已登記的政黨，其黨徽方得連同候選人的姓名，一同被印在選票之上。

三、2000 年政黨、選舉與公民投票法

2000 年時，英國國會廢止了 1998 年政黨登記法，取而代之的是 2000 年的政黨法。本文以爲，欲探討新法對於政黨的規範，除了必須分析此法對於政黨（在 1998 年政黨登記法之外）所增訂的規範，尚需探究此法未限制的事項。探討此法未限制事項的意義爲何？2000 年政黨法雖未將英國法院於司法實務上所建立的政黨自主原則，轉化爲法律條文，但亦未對此一原則加諸任何的限制，實際上可謂國會肯定了此一原則於英國政黨法制的效力。如前所述，法院於 *Lewis* 案將政黨自主原則適用於政黨內部爭議，在 *Mortimer* 案將政黨自主原則，適用於選舉候選人的遴選爭議，並於 *Jepson* 案強化了此原則的效力。由於 2000 年政黨法並未對此一原則加諸任何限制，因此就不成文法國家的法理而言，此原則的法律地位，至此可謂完全確立。[27]

如前所述，欲探討 2000 年政黨法對於政黨的規範，除了必須分析此法未限制的事項，亦須探究此法對於政黨所增訂的規範。總體而言，此法強化了 1998 年政黨登記法的強制力，但必須特別說明的是，此等增訂的規定，並非以行政管制手段取代政黨自主原則，而是要求所有已登記的政黨，負擔必要的責任，使政黨自主與政黨責任達成相輔相成的效果。

2000 年政黨法對於政黨的規範，主要爲第 2 部分（第 22 條至第 40 條）「政黨之登記」（Registration of Political Parties）、第 3 部分（第 41 條至第

[27] 或許由於 2000 年政黨法對於政黨的意識形態和黨內所強調的原則，採取了相當尊重的態度，因此近年來並無涉及此法的政黨自治爭訟。

臺灣大學學術期刊資料庫

49 條)「對已登記政黨之會計要求」(Accounting Requirements for Registered Parties）以及第 4 部分（第 50 條至第 71 條）「捐助已登記政黨及其黨員應受之限制」(Control of Donations to Registered Parties and Their members etc.)。與本文分析的議題關係較爲密切者，係第 2 部分關於「政黨之登記」的規範。

首先，如前所述，1998 年政黨登記法所採取的登記機制，並非具有強制力的機制，而是一個提供強烈登記誘因的鼓勵機制。然而，2000 年政黨法實際上已將強制的政黨登記機制，取代了自願的政黨登記機制。何以有此結論？其原因在於，根據 2000 年政黨法，唯有已登記的政黨，方有推舉選舉候選人的權利。[28] 其他候選人於自己提交的提名文件（nomination papers)，僅得以標示爲獨立候選人（independent candidate）或者僅得標示姓名，不得填寫任何說明（without any description)。由於未登記政黨無法取得推舉選舉候選人的權利，因此有計畫於各項選舉中提名候選人的各個政黨，無不迅速提交政黨登記的申請，爭取盡快取得此一權利。

其次，按 2000 年政黨法，政黨於登記時須符合數項形式要件。舉例來說，政黨應登記政黨名稱、政黨總部（headquarters)、黨魁（leader)、選舉的提名主管（nominating officer）和財務長（treasurer)。[29] 2000 年政黨法第 3 部分「對已登記政黨之會計要求」相關條文的細節，與本文的主題未有直接關係，但值得特別說明的是，此等會計要求得否實現，與此處財務長的角色，有著密切的關係。按 2000 年政黨法，財務長負責確保其所屬的政黨,能確實負擔此法所列舉的各項財務報告義務以及財務揭露的義務。

第三，根據 2000 年政黨法，政黨必須提供一份黨章的複本（a copy of its constitution)。此一形式要件所隱含的意義爲，一政黨須有黨章，否則無法按 2000 年政黨法登記。[30] 一般認爲，2000 年政黨法得以提升政黨於政治上的領導效能，強化政黨於內部財務上的管理和稽核成果，同時對於政黨的意識形態和黨內所強調的原則，仍採取尊重的態度。

---

[28] 2000 年政黨法第 22 條。
[29] 2000 年政黨法第 24 條。
[30] 2000 年政黨法第 28 條第 1 項。

臺灣大學學術期刊資料庫

陸、結論

就政黨於英國的法律地位而言，其係受私法規範的非法人團體。此非指英國政黨除了受到私法規範之外，完全不受其他法律的規範，亦非指政黨於法律上享有豁免權。英國政黨的法律地位與其所受的法律規範係屬二事，二者的關係雖密切，但不可混爲一談。第一，法律地位涉及政黨這類團體的設立，至於政黨所受的法律規範，則涉及政黨活動所受的制約。第二，法律地位之所以受到私法規範，係因政黨乃是由一群人依其自由意志而設立，並非一政府部門，因此應維護其獨立性，至於政黨所受的法律規範，則由於與選舉的公平性和公共利益有著密不可分的關係，因此受到（包含不成文之法律原則在內的）政黨法規所規範。

如前言所述，國家對於政黨發展的態度，理論上介於天秤的兩端之間。在天秤的前端，國家對於政黨在政策上採取鼓勵和支持發展的態度，法律上幾無任何規範。在天秤的末端，國家可能於法律上就政黨的設立條件、組織、人事、財務，甚至是選舉候選人的遴選程序，訂定詳細的規範且積極地加以適用。

根據本文的分析，英國的法制顯然既不在天秤的前端，亦不在其末端，原則上其位於兩端的中間，採取的主要是政黨自主原則。之所以走在中間的道路上，其原因在於，無論站在天秤的前端或後端，皆會遭遇各種的不利益。舉例來說，以前端而言，在幾無任何法律規範的情況下，對於運作不透明的政黨，繳交黨費的黨員將無從監督黨內事務。以後端而言，由立法機關對「內部秩序」訂定詳細規範，並由行政機關積極適用法規，因此此種運作模式未必符合民主原則，更何況內部秩序所涉及者，並非靜態的事務。實際上，所謂的內部秩序，往往必須按政治上的需求加以彈性調整。

不可諱言地，由英國立法機關針對「內部秩序」訂定「低度標準」，並由行政機關適用之，一方面得以保護黨員的利益，另一方面又能符合民主原則的要求，可謂一方面以政黨自主爲原則，另一方面又能課予政黨一定的義務。然而，由於英國的政黨法制，肩負著維護各方權益的重責大任，未來能否長期維持「內部秩序」的「低度標準」，抑或會轉化爲以政黨責任

臺灣大學學術期刊資料庫

爲主軸，以政黨自主原則爲例外的法制，則有待時間的檢驗。

就廿年來的實際情況而言，首先，2000 年政黨法雖未將英國法院於司法實務上所建立的政黨自主原則，轉化爲法律條文，但亦未對此一原則加諸任何的限制，實際上可謂國會肯定了此一原則於英國政黨法制的效力。其次，2000 年政黨法強化了 1998 年政黨登記法的強制力，但此等增訂的規定，並非以行政管制手段取代政黨自主原則，而是要求所有已登記的政黨，負擔必要的責任，使政黨自主與政黨責任相輔相成。第三，2000 年政黨法實際上已採行強制的政黨登記機制。政黨於登記時須符合數項形式要件。舉例來說，政黨應登記政黨名稱、黨魁、選舉的提名主管和財務長。總體而言，2000 年政黨法得以提升政黨於政治上的領導效能，強化政黨於內部財務上的管理和稽核成果，同時對於政黨的意識形態和黨內所強調的原則，仍採取尊重的態度。

參考書目

一、中文部分

英國國家廣播公司，2015，〈英國大選政黨簡介〉，BBC 英倫網，http://www.bbc.com/ukchina/trad/uk_life/2015/03/150330_profile_uk_parties，2018/3/21。British Broadcasting Corporation. 2015. “Ying guo da xuan zheng dang jian jie” [An Introduction to the Political Parties Taking Part in the General Elections of the United Kingdom]. in http://www.bbc.com/ukchina/trad/uk_life/2015/03/150330_profile_uk_parties update 21 March 2018.

二、英文部分

Aamodt, A. 2015. “Unincorporated Associations and Elections.” in http://www.localgovernmentlawyer.co.uk/index.php?option=com_content&view=article&id=24388%3Aunincorporated-associations-and-elections&catid=49%3Acomment-a-analysis-articles&Itemid=9. Latest update 21 March 2018.

Adams, J. & R. Brownsword. 1999. *Understanding Law*. London: Sweet and Maxwell.

Casal-Bertoa, F., D. R. Piccio & E. Rashkova. 2012. “Party Law in Comparative Perspective.” in http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp1612.pdf. Latest update 21 March 2018.

臺灣大學學術期刊資料庫

Convery, A. 2014. “The 2011 Scottish Conservative Party Leadership Election: Dilemmas for Statewide Parties in Regional Contexts.” *Parliamentary Affairs* 67(2): 306-327.

Convery, A. 2016. *The Territorial Conservative Party, Devolution and Party Change in Scotland and Wales*. Manchester: Manchester University Press.

Ewing, K. 1984. “Trade Union Political Funds: The 1913 Act Revised.” *Industrial Law Journal* 13(1): 227-242.

Ewing, K. 2007. *The Cost of Democracy – Party Funding in Modern British Politics*. Oxford: Hart Publishing.

Kelsen, H. 1945. *General Theory of Law and State*. Trans. Anders Wedberg. Cambridge: Harvard University Press.

Kippin, S., P. Dunleavy & the Democratic Audit Team. 2017. “How Democratic Are the UK’s Political Parties and Party System?” in http://www.democraticaudit.com/2016/02/08/how-democratic-uks-political-parties-party-system/. Latest update 21 March 2018.

Morris, C. 2011. *Parliamentary Elections, Representation and the Law*. Oxford: Hart Publishing.

Müller, W. & U. Sieberer. 2006. “Party Law” In *Handbook of Party Politics*, eds. Richard Katz & William Crotty. London: Sage Publications, 435-445.

Schattschneider, E. 1942. *Party Government*. New York: Rinehart & Co.

Storey, R, ed. 1979. *The Osborne Case Papers & Other Records of the Amalgamated Society of Railway Servants*. Coventry: University of Warwick.

The Parliament. 2018. “Current State of the Parties.” in http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/current-state-of-the-parties/. Latest update 21 March 2018.

The Supreme Court. 2018. “The Role of the UKSC.” in https://www.supremecourt.uk/faqs.html#1. Latest update 21 March 2018.

Trueman, C. 2015. “Nazi Germany – Dictatorship.” in http://www.historylearningsite.co.uk/nazi-germany/nazi-germany-dictatorship/. Latest update 21 March 2018.

Ware, A. 1987. *Citizens, Parties and the State*. Cambridge: Polity Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Political Party Autonomy under the Party Law in the United Kingdom*

*Kuo-lien Hsieh***

Abstract

The state might sometimes take an encouraging and supportive stance relating to its policies towards political parties. In this regard, the state may have only a few legal rules governing their operation. Conversely, the state might sometimes choose to enact and enforce detailed legal rules regarding the conditions for establishing a party, as well as rules concerning party structure, financial management, appointment of party leaders, and even selection of election candidates. The analysis of this article indicates that the United Kingdom does not stand at either extreme. Rather, the UK has adopted the principle of party autonomy, as going with either extreme would presumably lead to numerous disadvantages. Although the UK Parliament did not incorporate the principle of party autonomy into political parties over the last 18 years, the Parliament did not set any limitation on the principles of the Elections and Referendums Act 2000 either. Generally, the 2000 Act has enhanced the effectiveness of the leadership of political parties by improving their management and internal auditing. Meanwhile, the 2000 Act shows respect for the ideologies and key principles emphasised by the parties.

Keywords: Political Party Autonomy; Political Party Law; the Principle of Consent; the Principle of Party Autonomy; the Principle of Public Accountability; Political Funds

---

* DOI:10.6166/TJPS.201803_(75).0003

** Professor of Law, Department of Economic and Financial Law, National University of Kaohsiung. E-mail: edhsieh05@nuk.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫