

外国政治与国际关系研究

(1987年台订本)

—《台港及海外中文报刊资料专辑》

书目文献出版社

外国政治与国际关系研究

(1987年合订本)

——《台港及海外中文报刊资料专辑》

北京图书馆文献信息中心剪辑

书目文献出版社出版

(北京市文津街七号)

北京昌平百善印刷厂装订

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

787×1092毫米 1/16开本 30印张 768千字

1988年6月北京第1版

ISBN 7-5013-0491-2/D·31 定价: 12.90元

〔内部发行〕

外国政治 国际关系研究

第 1 辑

1117

书目文献出版社

出版说明

由于我国“四化”建设和祖国统一事业的发展,广大科学研究人员,文化、教育工作者以及党、政有关领导机关,需要更多地了解台湾省、港澳地区的现状和学术动态。为此,本中心编辑《台港及海外中文报刊资料专辑》,委托书目文献出版社出版。

本专辑所收的资料,系按专题选编,照原报刊版面影印。对原报刊文章的内容和词句,一般不作改动(如有改动,当予注明),仅于每期编有目次,俾读者开卷即可明了本期所收的文章,以资查阅;必要时附“编后记”,对有关问题作必要的说明。

选材以是否具有学术研究和资料情报价值为标准。对于反对我四项基本原则,对我国内情况进行捏造、歪曲或对我领导人进行人身攻击性的文章,以及渲染淫秽行为的文艺作品,概不收录。但由于社会制度和意识形态不同,有些作者所持的立场、观点、见解不免与我们迥异,甚至对立,或者出现某些带有诬蔑性的词句等等,对此,我们不急于置评,相信读者会予注意,能够鉴别。至于一些文中所言一九四九年以后之“我国”、“中华民国”、“中央”之类的文字,一望可知是指台湾省、国民党中央而言,不再一一注明,敬希读者阅读时注意。

为了统一装订规格,本专辑一律采取竖排版形式装订,对横排版亦按此形式处理,即封面倒装。

本专辑的编印,旨在为研究工作提供参考,限于内部发行。请各订阅单位和个人妥善管理,慎勿丢失。

北京图书馆文献信息服务中心

外国政治与国际关系研究 (1)

——台港及海外中文报刊资料专辑(1987)

北京图书馆文献信息服务中心编辑

季啸风 李文博主编

建章 选编

书目文献出版社出版

(北京市文津街七号)

北京百善印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

787×1092毫米 1/16开本 5 印张 128 千字

1987年10月北京第1版 1987年10月北京第1次印刷

印数 1—4,000 册

ISBN 7-5013-0046-1/D·1

(书号 3201·61) 定价 1.40元

〔内部发行〕

目 次

四十一年来变质变量的联合国	丁慰慈	一
英国保守党的组织和领袖(上、下)	任维民	五
欧洲议会“彩虹党团”的诞生——兼论 西欧各国“绿党”的形成与演进	吴东野	一二
评介西德生态政党“绿色党”之成长	洪茂雄	二六
国际恐怖活动：另一形式的代理战争	岩 喆	三七
国际恐怖组织要览	温 蒂	四六
越杀越起劲——国际恐怖组织互相串连	温 蒂	五七
美国总统、国务卿、国家安全顾问与外 交政策之形成	江照峰	五九
街头游行，难逃法网——美国华府警官 谈聚众游行	卜瑞世	六六
看看人家，想想自己——世界各国的选 举制度	李 樵	六九
一个什么样的结构——季辛吉外交研究	胡定吾	一

四十一年來變質變量的聯合國

丁 慰 慈

一、

一九四五年二月十五日，由五十個國家代表在舊金山出席會議，起草聯合國憲章，並於六月二十六日簽字。波蘭最後也簽了字，所以，聯合國創始會員國有五十國及五十一國之不同說法。

聯合國除了聯合國大會和安理理事會之外，聯合國附屬機構多達四十個，其中固有世人耳熟能詳的經社理事會、糧農組織、教科文組織、國際法廷、世界衛生組織、國際原子能總署等；但也有為實用目的而成立的冷門組織，如國際氣象組織，和國際郵政聯盟，甚至已經沒有多少事可經營的托管理事會也依然「健在」。總計聯合國大小小人員從秘書長到安全警衛，達二萬六千五百名之多。

聯合國的特點，一是會議多，數以萬計形形色色的會議，構成一個夜以繼日、綿延不休的會議網（network of conference）。另外一個特點是文件多，每年印發的文件至少在十億張以上，將這些紙張首尾連接，長約達十五萬英里，足可沿赤道將地球包圍五圈以上。每年由聯合國發往世界各地的電報將近七千萬字。發出之外交郵袋五萬一千包，收到二萬二千七百包。

聯合國四十年來的主要功能，只是在提供一個世界論壇，給各會員國作為重複表達其本國政策的場所，而無補於世局緊張的紓解。

在今天的國際政治現實中，大聯合國內還有許多「小聯合國」，「小聯合國」的成員把它在這個集團內的利益，看得比它和「大聯合國」的權利義務關係還重要。聯合國內最主要的幾個集團，包括以蘇聯為首的東歐

集團，擁有二十個成員的阿拉伯國家集團，結合了四十二個國家的「伊斯蘭聯盟」，歐洲共同市場的十個成員結合成所謂的「十人幫」（The Ten）；聲勢最大的要數所謂「不結盟運動」（Nonalignment）。

在這些系統下，造成了聯合國功能減弱的內在因素，而美國則自嘲是「聯合國華廈裡的流浪漢」。

聯合國秘書長是行政首長，也是高度政治化的國際領袖，一向由小國擔任此職，第一任是挪威籍的賴伊（T. Lie），任至一九五三年。第二任是瑞典籍的哈瑪紹（D. H. Hammarskjöld），於一九六一年在執行職務時，因飛機失事喪生於剛果森林。第三任首次為亞洲人，緬甸籍的宇譚（U. Thant），曾連任十載至一九七一年。第四任華德翰（K. Waldheim），一九八二年離任後，活躍政壇，一九八六年任奧地利總統。第五任是秘魯籍的裴內茲（J. Perez de Cuellar），因經費拮据，表示倦勤。

二、

聯合國成立的目的，旨在維護國際的和平與安全，透過集體行動，期能有效制止對和平的威脅。因此，會員國在處理國際事務時，必須放棄武力，或以武力作威脅去破壞他國領土完整，主權獨立。希望世世代代的人不再遭受戰爭摧殘。

聯合國是先天不足，後天失調。成立之初，就孕育着西方國家與共產集團的矛盾。最初，蘇聯利用否決權阻止對民主世界友好的國家加入聯合國，美國與西歐，也發揮其潛力，杯葛莫斯科的附庸國入會。此一局面僵持至一九五五年，雙方妥協，換來所謂整批交易，一次共有十六個國家進

入聯合國。一九六〇年，同樣地非洲新興國家十七國集體加入，於是聯合國會員國主要精神因素「愛好和平」的條件不復存在。

適於此時，南斯拉夫、印度、印尼、埃及和迦納，倡不結盟運動，號召第三世界，於是在一國一票的聯合國中，形成三分之二的多數，對美蘇兩超強俱構成壓力。

一九五六年的蘇彝士運河危機，一九六〇年的剛果危機，塞普勒斯的希土衝突，皆有賴於聯合國派遣由中立國家提供的緊急和平部隊，而能使大事化小，小事化了，避免了美蘇的直接衝突。但和平部隊所需的費用，蘇聯因與自己的利益不符，而拒絕繳納，提案議而不決，於是自一九六四—六五年十九屆大會以後，聯合國遂日形虛弱。

聯合國中不結盟國家佔多數後，由於工業發達的北方和貧窮國居優勢的南方形成所謂「南北對立」，於是南方要求對所擁有之資源及受外國操縱之經濟結構具有完全主權，同時提議北方之工業先進國家給予科技援助，提高在國際金融機構中發言權，減少或取消低收入國家債務負擔，并以工業國生產毛額百分之一對發展中國家援助等，望通過聯合國建立所謂國際新經濟秩序。

一九六四年第一屆「聯合國貿易與開發會議」成立，是即所謂發展中國家的「七十七國集團」，其後擴展為一百多國，但仍因襲上述名稱。發展中國家要求對其所擁有之資源具有完全主權，以卡特爾方式與工業國對抗，多未成功，唯「石油輸出國家組織」在一九七三年以阿第四次戰爭後之表現為例外。

北半球工業先進國家對於前述南部開發國的種種主張，認為開發中國家應自助才能取得創造性的經濟發展。自一九六四年以迄一九七九年在馬尼拉召開的第五屆會議，所準備討論的能源問題，以後南方所提出的本世紀末開發中國家貿易與工業生產須佔全球百分之二十五等議案，皆未獲任何結果。

三、

最初，聯合國所討論的，皆為全世界所矚目的焦點，諸如印巴兩國在喀米爾之戰、巴勒斯坦問題、剛果叛亂、韓戰、南非種族隔離政策等。其

中的阿猶糾紛、南非種族隔離政策，四十年來，討論不息。納米比亞獨立，遷延達二十年，蘇聯進兵阿富汗，亦每年有議決案，但皆無任何執行力量。一九五六年十一月，聯合國大會雖以五十票對八票通過譴責蘇聯侵略匈牙利，但未曾採取任何行動。

在南北韓戰爭中，聯合國判定中共為侵略者。在人權記錄上惡名昭彰的北平政權，反於一九七一年十月，取代了遵守憲章的聯合國創始者中華民國。

一九六〇年九月，蘇共總書記赫魯雪夫在大會中指譴聯合國秘書長哈瑪紹濫用職權，脫下皮鞋來猛擊講壇，主張由西方、共產、第三世界的「三頭馬車」執行秘書長職權。

聯合國本圖以中美英法蘇五強的知慧和力量，來領導聯合國俾能保障世界和平，不幸美蘇兩國，由友變敵，因而派系林立，否決權取代了行動；喧嘩與辱罵，成了會場上辯論時的常用詞彙。

聯合國無效率、無能與無力解決衝突，有如雷根總統在聯合國四十週年紀念大會致詞時所指出來的：「蘇聯在阿富汗有十一萬八千名軍隊，蘇聯支持十四萬越南軍佔領高棉，并擴建金蘭灣為海空軍基地，以便控制太平洋。一萬七千名蘇軍和二千名古巴軍駐紮索比亞，三萬五千名古巴軍在安哥拉，八千名東歐集團和古巴軍在尼加拉瓜助戰。這些由莫斯科所策動的侵略戰爭，聯合國沒有能力迫使蘇聯軍撤出阿富汗、高棉、古巴、越南、衣索比亞和尼加拉瓜。」

「此外，聯合國對兩伊戰爭、黎巴嫩戰爭、巴勒斯坦問題、恐怖活動，同樣是束手無策」。

自從聯合國決定維護大韓民國的領土完整、主權獨立以來，再也不能派兵到其他地區維護和平。該次出兵之所以成功，迺是蘇聯挾念抗議退席，始獲得安理會通過。

聯合國在政治上的實踐已成絕響。不過世界上還是有無數的醫護人員、工程師、地質學家、農牧專業人士，在世界的山涯海角、荒漠原野的落後地區為聯合國工作。這可解釋何以以下三濫的國家，常在聯合國駐有最優秀的外交官，因為貧困國家，最需要聯合國。在第三世界許多國家心目中

聯合國象徵環境清潔、節制生育、掃除文盲、修築大路、開闢水道、撲滅疾病和品種改良。一九八五—八六年，聯合國集合各方力量，從事於救濟非洲饑荒的努力，也使若干人民受惠，若干國家，心懷感激。

四、

聯合國教育、科學、文化組織（UNESCO），自成立三十八年以來，蔚為全球性機構最大組織之一。在一九八四年新正，美國駐該組織的正副團長季拉德與阿恆，便會向穆保主席遞交一件照會，表示決定退出，這項文件預定在一九八四年十二月三十一日生效。而英國代表，亦於同年四月初交出同一性質的照會。表示英國政府將在一九八四年底以前，「檢討」是否繼續參加該組織立場。

教科文組織本具有崇高目標，諸如促進科技交流，保存人類文化遺產，促進落後國家的教育及推行識字運動等。但三十八年以來，却變成一個疊床架屋機構。該組織主要活動範圍本在第三世界，但三千三百八十名職員，却有二千四百二十八人在巴黎享清福，中層官員的免稅薪資為二千五百美元，其任免也全憑人事關係。一九八二年，甚至計畫用於新聘人員的二千五百萬美元，不翼而飛。人事室主任便是主席穆保的內兄。而穆保本人更野心勃勃，希望討好第三世界，異日晉昇聯合國秘書長。打算藉其塞內加爾國籍，代表非洲獵此席位。

西歐此起彼落的反核運動，是莫斯科幕後牽線，穆保美其名曰導「和平解除武裝」，竟然交出七十五萬美元以支持該項運動。但對於難民教育，却祇撥付三萬兩千美元。

新聞自由乃西方文化精髓。穆保卻作共產國家應聲蟲，呼籲建立「世界資料新秩序」，也就是加強政府控制傳播媒介功能。審核記者，以及重新訂定國際新聞業道德標準等等。教科文組織撥款二千六百萬元，以兩年為期，研究這個「媒介改革」計畫。聯合國的旨趣，本來是維護基本人權，但教科文組織却將之改頭換面，支持「人民權利」，也就是共產國家的政府萬能權利。

教科文組織也打破聯合國其他機構的例，一九八三年藉口通貨膨脹，將兩年預算從一億六千五百一十萬，陡增至三億七千四百萬美元。由於美

國須在此項經費中負擔四分之一以上，華府派出的代表不免提出質問。這位置內加爾的代表穆保主席不祇未善予解釋，且反唇相譏，說美國人搞「種族歧視」。

美國是出錢最多的會員國，而倫敦却是該組織誕生之所。現在美、英兩國，都正式地表示退出意願。對於教科文組織的開銷及聲望，無疑地是一嚴重打擊。它的左傾路線，還能再走多遠呢？其後，美國、英國及新加坡，均已於一九八四—八五年先後退出聯合國教科文組織，使該組織有癱瘓之虞，而蘇聯却在其年度大會中，大唱反調，意圖阻止該組織可能進行的任何革新計畫。

五、

聯合國一九八六年的預算，是八億八千萬美元。美國是聯合國的最大捐獻國，聯合國秘書處的預算，百分之二十五是由美國捐獻。兩倍多於蘇聯所捐獻的百分之十一點八。此外，聯合國的特別機構，諸如兒童基金會、聯合國開發計畫和世界衛生組織等，其四分之一經費，也是來自美國。美國所提供的數字，達九億一千萬美元之鉅。上一年，由於美國政府所提的預算案遭國會削減，所以一九八五年所捐獻的金額，已無法全數繳納。一九八四年，由於聯合國的一百五十九個會員國，有一半以上未付清她們的捐獻，使得秘書處短缺二億四千二百萬美元。

上述一九八六年的預算中，由於美國的削減經費，使聯合國亟需補償數達八千萬至一億美元之譜。

聯合國經費來源，如以一九八五年為例，美國一億九千七百萬美元，佔百分之二十五，蘇聯九千六百萬美元，佔百分之十一點八，日本八千一百萬美元，佔百分之十點三。其次就是西德和法國。有些開發中國家，所負擔的還不到百分之零點零一。至其計算標準，原則上是以各國國民生產總額分擔。前於一九七〇年，聯合國曾有規定，最大比例不得多於總額百分之三十，最小比例不得少於百分之零點零四。一九七三年，美國曾要求修正，最大不得多於百分之二十五。一九七七年，最小比例又降為百分之零點零一。負擔百分之零點零一的會員國，一九八五年，為七十九國，剛巧為聯合國之半數。

聯合國大大小小的職員員工友，達二萬六千名，美國雖出錢最多，但所占人數則不及百分之二十五，而發言也祇有一票。由於開發中國家在聯合國內票數最多，所以不問經費來源，猛加預算，如教科文組織一九八三年將預算一億六千五百一十萬陡增至三億七千四百萬美元，就是一例。

聯合國秘書處職員六千名，其中多人年薪在十萬美金以上，臨時雇員費、加班費、出差費、出席費，漫無節度地支出。而最具諷刺性的，莫過於一九八四年十二月，在最感嚴重饑荒的衣索比亞，決議建造一座擁有現代化餐廳及宴會設施的會議中心，需費七千三百五十萬美元。

目前西方二十五個會員國負擔聯合國總預算的四分之三。由於聯合國組織的浪費、無效率、反西方，包括美國在內的十八個國家，已拒絕負擔某些項目下的經費，而使聯合國深感財務拮据，捉襟見肘。聯合國秘書長裴內茲為因應困難情勢，并公開責備某些國家代表「不識大體」。他的掙節開支案，初步計畫：一、將聯合國大會縮短為三星期，二、附屬機關會議加以相對削減，三、在泰國、衣索比亞會議場緩建，四、盡量減少印刷品。如此可撙節三千萬美元，但差額却近一億。

六、

上述聯合國七千萬美金的短缺數字，實在是非同小可，聯合國秘書長裴內茲非正式建議，使聯合國脫離目前財政危機的辦法，乃是擁有否決權的五常任理事國，各自擔負聯合國百分之十五的預算，亦即約一億三千二百萬。這個數字，如就中共目前負擔百分之零點七九言，委實太大。

年來美國在聯合國的奮鬥目標，就是使白宮的利益不受損害，亦即如何阻止共產集團、親共國家提案的通過。美國人對如何阻止在聯合國內反美力量的成長，重於如何強化聯合國的功能。因為莫斯科與「不結盟」和中共聲氣相通，常在主要問題上取得勝利，美國的觀點、理想與價值，已不再為大多數國家所接受。

據美國現任首席代表伍爾特表示，不結盟國家，有百分之八十六點二，是投票支持蘇聯的。印度，百分之九十票反對美國，獲美國援助最多的埃及與希臘，也常常投票反美。如蘇聯入侵阿富汗，反而比美國援助尼國游擊隊來得不重要。伍爾特主張，對那些投票反美而不反蘇的國家，要停

供援助，以反擊那些對美國不公正的批評。

美國拒絕簽署聯合國大會所通過的海洋法條約，拒絕承認國際法庭的法律管轄權，都是上述情況的反映。至於退出聯合國教科文組織，削減捐款，是代表一種懲罰性的措施。美國「傳統基金會」主張，如果聯合國不能採取改革措施，美國應退出此一世界組織。

出地、出錢、出人（紐約警察局於聯合國四十大大慶時派三千名保安警察佈防）的美國，最感頭痛的莫過於許多國家以聯合國大會為間諜溫床。美國國務院去年對古巴、蘇聯、阿富汗、伊朗、利比亞和越南籍約五百名駐聯合國職員進行旅行管制，裴內茲祇有默默地接受。這些國家駐聯合國外交官，至少四分之一是間諜。

美國也片面下令莫斯科大幅度裁減其駐聯合國人員，於一九八八年前從目前的二百七十五人減至一百七十人。使美蘇同駐約為一百三十人。於是蘇聯主張聯合國應遷至「較遵守法律的國家」，美國表示歡迎。

一個諷刺性的插曲，雖然聯合國歐洲總部設在日內瓦，且經瑞士政府和民間團體大力鼓吹加入聯合國，但一九八六年三月十六日選民投票的結果，却是百分之七十七點二反對瑞士加入聯合國。

在聯合國四十週年紀念，雖然雷根總統客氣一番，致詞中表示美國相信聯合國，但仍難掩他心中那忿恨不平之氣。

不過，在紐約，雷根總統、戈巴契夫、卡斯特羅和格達費形形色色人物，共聚一堂，也不失為歷史性鏡頭。何況，四十一年來變質變量的聯合國，曾不斷地採強性政策，因應現實，所以，聯合國還是會繼續存在。

（原載：東方雜誌（台）一九八六年二〇卷
六期六一六四頁）





英國保守黨的組織和領袖 (上)

「任維民

筆者在《保守黨的思想傾向》(見本刊一九八四年十一月號)一文中指出，英國保守黨沒有明確的意識形態體系，只有一些基本思想傾向。在組織方面，保守黨除了恪守議會民主的原則，爭取選民的支持之外，也沒有確定的組織路線。組織的發展、機構的設置、領袖的權限，都沒有嚴格的章程規定，而是依照實際需要，靈活安排。

一、組織

政黨和組織不是同義詞。早期的政黨在議會內開始活動，組織鬆散，更無議會外的永久性組織。在議會民主之母的英國，十九世紀三十年代以前，議會中只有志向意見大致相同議員的合作，政黨界限不嚴，托利黨和輝格黨不是現代意義上的政黨。就是議會內，也談不上黨組織的存在。以後，隨着政黨的發展，議會內組織漸趨固定。至於議會外的黨組織，則在十九世紀末二十世紀初才開始發展。現代政黨，多有嚴密的議會內和議會外組織。各國各黨議會內及議會外組織的形式、地位、作用以及相互間的關係由於各國各黨成立的不同歷史條件及背景而大有差異。按照列寧主義原則建立起來的共產黨以議會外的組織為中心。各國共產黨，不論是否執政，最高權力機構都不是議會內的黨組織，而是議會外或政府之上的黨中央委員會或政治局。英國保守黨是典型的議會內創立的黨，黨出現在前，組織建立在後，至今仍以議會內的黨為主體。百餘年來，隨着政黨的發展，政治制度及選舉制度的變革，尤其是普選制的實現，議會內外組織漸趨嚴密固定。

研究政黨問題的先驅奧斯特羅夫斯基(M. Ostrogorski)和米徹斯(Robert Michels)對政黨、對政黨組織都持保留態度。奧斯特羅夫斯基提

心議會外組織形成的結果會使議會內的黨成為議會外組織的奴僕，並埋葬英國議會民主的優良傳統。米徹斯提出政黨的寡頭鐵律(the iron law of oligarchy)，認為少數人的統治不可避免。但是他們不能完全否認政黨和組織的作用。米徹斯認為，「組織看來是創造集體意志的唯一手段」。當代英國政治問題學者羅遜(Richard Rose)則指出，「組織創造政治資源，組織帶來安定」。在議會民主制度下，為了動員和組織支持者取得競選的勝利，為了領導層的意圖和普通黨員的意見能得到溝通交流，政黨不僅需要議會內的組織，而且有必要建立議會外的組織。

在當代英國，政黨是政壇的支配因素。所謂政治活動主要是政黨的活動。政黨發展的結果，組織變得嚴密，紀律變得嚴格。由於選民人數大增，參與競選並取得選民支持需要大量人力和物力，以個人力量贏得國會下院議席幾乎不可能，只有獲得某一政黨的支持才能當選。競選運動中，議會外組織的支持至為關鍵。議會外組織於是隨着選舉制度而發展。一八三二年的改革法案(The Reform Act of 1832)在促成這些變化方面起了最為明顯的作用。當時的兩大黨——保守黨和自由黨惴惴不安，擔心議會外組織成為法蘭克斯坦的怪物(Frankenstein's Monster)，反過來吞吃自己的創造者。兩黨議會領袖因之一再強調議會外組織的主要任務是助選。轉入二十世紀，兩黨領袖擺脫了議會外組織控制的危險，議會外組織除了偶爾有些抱怨之外，忠實地為議會內的黨服務。對保守黨和自由黨領袖們來說，下院議員由選民選出，對選民負責，不需要對議會外的黨組織負責，這樣做完全符合民主原則。本世紀初才成立的工黨則認為這兩個老黨領袖們拒絕向議會外的羣眾組織負責背離了民主的原則。工黨總部一九五一年大選手冊中說：「托利黨基本上一向是議會黨，得

到議會外商業利益財政上以及其他方式的支持，圍繞在議會領袖的周圍，不用理會黨組織。托利黨的地方組織和全國性組織附屬於議會，他們無權統治黨。事實上，他們也沒有宣稱有這樣的權力。」艾德禮（C. R. Attlee 一八八三——一九六七。一九三五——一九五五任工黨領袖。一九四五——一九五一年首相）在二次大戰前寫的書中說：「保守黨年會通過將予執行或不予執行的決議。它們通常不像會議，更像炫耀性集會。領袖們來到會場，發表演說，但是，他們不靠會議來制定政策，他們更不認為要遵守年會的政策。另一方面，保守黨則認為議會內的黨向議會外組織負責的做法違反民主原則。邱吉爾曾經對工黨反唇相譏，大肆抨擊工黨領袖要聽命於工黨的全國執行委員會。實際情況並非如雙方互相攻訐時之簡單。一般而言，服膺議會民主原則的工黨在其領袖出任首相、高層議員出任內閣閣員時，並不受制於議會外機構，黨領袖不必向年會報告工作，也不一定執行年會制定的政策。艾德禮本人在戰後任首相後對這個問題的看法也有改變。」

不過，兩黨議會內外組織的地位顯然有別。這一點可以由兩黨本身的用語看出。嚴格來說，保守黨（The Conservative Party）一詞，只是指議會內的黨。議會外的黨組織稱為「保守派和聯盟派協會全國聯盟」（The National Union of Conservative and Unionist Associations）。所謂Unionist，是指主張英倫三島保持統一的人。這裏的Associations是指各選區的保守黨協會，即保守黨的地方組織。而工黨（The Labour Party）一詞，正好相反，是指議會外的羣衆性黨組織。議會內黨的正式名稱則為The Parliamentary Labour Party。（見R. T. McKenzie, *British Political Parties*, Heinemann 1963, p. 12註2。）

1. 議會內的保守黨組織

如前所述，保守黨在議會內孕育成長，結構上說，議會內的黨和議會外的黨沒有直接關係，議會內的黨先於議會外的組織出現。議會內保守黨組織的建立和發展則是對實際事件實徵反應（empirical response）的結果，是逐步演進而成的。二十世紀以前，議會內的保守黨除了有前座議員和議會督導（Whip）之外，別無固定結構。黨領袖和前座議員決定政策方向，擬定策略口號，議會督導維護紀律，其他議員並無組織。進入二十世紀，陸續出現一些保守黨議員小團體，對黨領袖的政策措施表示不同意見，議會內保守黨組織最大

的變化是一九二二委員會的成立。

a. 一九二二委員會

一九二二年，保守黨不少後座議員反對繼續同自由黨的勞合·喬治（Lloyd George 一八六三——一九四五。一九一六——一九二二任首相）組成聯合政府。下院保守黨領袖奧斯汀·張伯倫（Austen Chamberlain 一八六三——一九三七，係二次大戰前執行綏靖政策著稱英國首相尼維爾·張伯倫 Neville Chamberlain 之同父異母兄弟）無視議員的不滿，決定繼續支持勞合·喬治。一批保守黨議員於是決定成立保守黨議員委員會（The Conservative Private Members 1922 Committee）即一九二二委員會。在保守黨議員反對之下，黨領導層終於決定退出聯合政府。一九二二委員會甫成立即顯示了力量，贏得支持，迅即成為固定組織，選出執行委員會和主席，定期討論政治和議會問題。不久，議會總督導（Chief Whip）也出席會議，宣告下院議事日程。這一委員會後來擴大為所有後座議員參加。一九四五之後，一九二二委員會的地位正式得到承認，保守黨領袖和前座議員同委員會的關係確定，成為後座議員同領導層之間互相交流的主要渠道。保守黨執政時，政府成員不出席會議，委員會純為後座議員的論壇。保守黨在野時，前座議員，即各部門事務發言人，俗稱影子內閣成員也參加會議，且由前座議員主持小組委員會會議。領導層和後座議員之間的溝通是雙向的：一方面是議會督導出席一九二二委員會及各小組委員會會議後，向領導層報告；另一方面是各小組委員會同各有關大臣分別直接聯繫。一九二二委員會主席則有權要求會見黨領袖反映後座議員意見。究其實，一九二二委員會的真正作用在於使黨領袖能及時獲悉議員反應，聽取意見，而不在于加強黨內民主。

國會議事期間，一九二二委員會及其下的小組委員會定期或不定期開會。保守黨議員可以出席一九二二委員會以及其下任何小組委員會的會議，發表意見，提出問題或要求。各部大臣經常出席會議，聽取意見，解釋政府或領導層的政策和意圖，避免同後座議員發生衝突。有些內閣級的大臣還會邀請一些議員出席酒會，聯絡感情，了解議員們的情緒。

b. 議會督導（Whips）

在議會內，各黨都有議會督導，負責管理、紀律和聯絡。保守黨長期有兩三百名下院議員，議會督導的工作吃重。現在的議會督導包括一位總督導、一位副總督導、七位督導、五位助理督導。議會督導在黨領袖領導之下處理議會

內的日常事務，督促議員出席下院會議；在重大議題投票表決時，更要保證本黨議員出席。他們也負責上情下達、下情上達，傳達議會及小組委員會會議事項議程。他們還負責對黨的政策路線有懷疑的黨員做解釋說服工作。一般人認為，議會督導以維護紀律為己任，往往用高壓手段壓服不遵守本黨路線的議員。實際上，保守黨議會督導的任務是向不滿本黨路線的議員解釋政府大臣或前座議員的政策。沒有結果時，進而安排議會同有關大臣或前座議員開會，進一步解釋。在堅持對選民負責的特異見議員面前，高壓紀律手段，包括驅逐出黨並不解決問題，一般情況下，保守黨不採用這種做法。一九八三年大選以來，保守黨在下院處於壓倒多數地位，保守黨議員不擔心政府會在本屆國會中被擊敗，經常有二十多位議員投票反對政府的動議。最近，關於減少大學生津貼以及興建倫敦第三機場的動議則由於遭到大批議員的反對，保守黨政府被迫退讓，收回動議。這種情況，已超出議會督導處理範圍。

議會督導本身在黨內、在議會內的地位不高，由議會督導升到前座議員不易。例外的是前首相希斯，他曾任議會總督導，後來出任黨領袖。

保守黨在上院和歐洲議會也有相應的議員組織及督導等結構，限於篇幅，不能一一介紹。

2. 議會外組織

一八三二年改革法案使選民人數大增，同時，也是保守黨議會外組織發展的大動力。為了取得選民的支持，保守黨開展議會外活動，一八三四年建立選舉基金會，接着出現了選舉註冊會社以及各選區保守黨協會（The Constituency Associations）。一八六七年的改革法案使選民由一百萬增加到兩百萬。要使黨的政策街知巷聞，使選民有明確的認同方向，各選區分別活動力量不足，於是，遂有一八六七年保守黨和聯盟派全國聯盟（下稱全國聯盟）的成立以及一八七〇年中央辦事處的設立。全國聯盟代表黨的地方自願工作者，中央辦事處則是為議會黨及其他組織服務的職業黨工作者機構。

a. 選區保守黨協會

選區保守黨協會是保守黨的基層組織，每一下院議席選區都有一個保守黨協會。各協會自由活動，自籌經費，不受中央機構控制。各協會每年開會一次，選舉工作人員，聽取報告，邀請本選區議員或候選人演說。協會設總委員會（general purposes committee），負責日常工作，主席負責召集會議。

各協會的實際工作由受聘的代理人（agent）執行。目前，一半以上的協會有全職的、受過訓練的代理人。代理人除了執行日常任務外，還要監督選區註冊工作，準備並實際出任國會和地方選舉時保守黨候選人的代理人，協助籌募款項，協助本選區保守黨議員或候選人的政治活動，負責宣傳工作等。選區協會主席和代理人往往是各協會的中心人物。代理人的質素和能力對競選成敗關係至大。

選區協會之下，有設在分區（wards）的分部（branches）。這是最基層的組織，普通黨員就在這一層活動。最基層的分部活動完全自願，無人受聘，黨員直接加入分部。黨費由分部決定，而非中央機構規定。由於黨權基於分部，全國黨員人數難以估計。據七十年代一份報告說，保守黨約有一百多萬黨員。工黨如不計附屬於工會の間接黨員，直接黨員約在三十到五十萬之間。英國保守黨也比歐洲大陸的保守黨擁有較多黨員。

地方黨組織的活動仍然是使保守黨候選人能當選為下院及地方議會議員（councillors）。保守黨一九七一年的一份出版物中宣稱：「每一分部的最終目標是在國會和地方選舉中使儘可能多的保守黨支持者出席投票。」

b. 全國聯盟

全國聯盟在選區保守黨協會基礎上成立。初成立時，不是所有協會都參加。今天，英格蘭和威爾士所有保守黨協會都是全國聯盟的成員。蘇格蘭保守黨另成立組織，但與全國聯盟聯繫。全國聯盟設有中央理事會，由下院議員、上院貴族、歐洲議會議員、各選區候選人、黨總部官員以及每一選區協會五名代表組成，人數達三千多，每年只開一次會，討論各協會提出的問題。中央理事會之下有執行委員會，由上述人員的代表組成，討論政治和組織問題。日常工作由人數更少的總委員會處理，每月開會一次。

全國聯盟的主要政治活動是一年一度的保守黨大會，出席者為中央理事會成員再加上每個選區兩名代表，共有四千五百名黨的活動分子參加。由於出席會議人數龐大，只有英格蘭西北部渡假勝地黑池（Blackpool）和南岸旅遊城市布萊頓（Brighton）有足夠大的會場容納，因而保守黨和工黨分別輪流在這兩地舉行年會。會議討論各協會提出的問題，聆聽有關大臣的發言。高潮則是黨領袖的演說。會議通過的決議只具諮詢性質，對黨領導層完全沒有約束力。全國聯盟作為自願人員的組織，遵守保守黨的傳統，對黨領導層只起支持、配合作用。有些評論家指出，近年來保守黨年會有政治化趨勢，不再純為中禮

儀性和社會性的場所。這主要表現在辯論一些問題之後，投票通過決議的次數增加，發言者在講壇上以及小會（fringe meetings）發表不同意見的願望加強。而且，黨領袖不像希斯以前的領袖，只在會議最後才到場發表演說，而是從開始到結束，大部分時間在場。不過，保守黨年會與工黨年會的作用還是迥然有別。工黨年會是工黨制定政策的機構，而保守黨年會着重宣傳，給予黨的各部分之間交流和融匯的機會，鼓舞士氣，使黨的活動分子感到自己的努力受到重視，沒有白費。保守黨不想在大會上讓人看到內部的分歧，以免黨的活動分子灰心喪氣。為此，保守黨領導層及中央辦事處支持全國聯盟主辦年會。年會前會後，細心安排，小心策劃，務求予人團結昂揚、奮然向上的印象，與工黨年會的激烈爭執形成尖銳對比。不過，就發揚民主而言，爭吵吵吵的工黨年會比秩序井然的保守黨年會鮮明得多。

3. 保守黨總部

保守黨總部即是議會外的中央機構，主要包括有中央辦事處（Central Office）、保守黨研究部（Conservative Research Department）以及政策諮詢委員會（The Advisory Committee on Policy）。所有這些機構的主要負責人由黨領袖指派，向領袖負責。

a. 中央辦事處

保守黨中央辦事處於一八七〇年內由狄斯雷利（Benjamin Disraeli）八〇四——八一）創立，目的是組成一套專門班子支持黨的競選活動。中央辦事處很快就擔負起檢查註冊名單，協助尋找合適的候選人，傳遞文件，保存選舉統計資料，同新聞界聯繫，向地方黨組織提供註冊和選舉程序方面的意見等。這些工作，原本由議會總督導員總負責。本世紀以來，議會內外任務繁重，議會督導不堪此雙重任務，一九一一年創設了黨組織主席（Chairman of the Party Organisation）一職，負責中央辦事處的工作。

中央辦事處的工作人員多為職業黨務工作者，主要領導職務仍由高級政治人物出任。黨主席多為內閣級議員，副主席以及其他負責人中也有一部分為議員。中央辦事處下設組織部、宣傳部、國際辦事處、地方政府部和候選人部等部門，負責有關各項工作。

b. 保守黨研究部

這個機構成立於一九二九年，主要任務是為議會中的黨以及政策諮詢委員

會服務，同時也向議會中的保守黨各專題小組委員會和議員提供秘書性質的服務，散發政治資料，出版各種簡報及小冊子。它的主要工作是進行研究，協助制定政策。保守黨的一般政策聲明，包括競選宣言都由它起草。戰後，保守黨研究部長期由保守黨溫和派主要理論家巴特勒（R. A. Butler）出掌。希斯任領袖時由他的親信主持。戴卓爾夫人不很信任研究部，支持成立獨立的政策研究中心（Centre for Policy Studies），研究部的影響縮小。

c. 政策諮詢委員會

這個委員會成立於一九四九年，由黨的各部分代表組成：一九二二委員會派五名代表，下院議員，上院貴族，全國總會八名代表，加上黨主席、副主席、研究部主任以及其他一些人組成。國會議事時，每月開會一次，討論各政策小組的報告，黨的宣言以及其他政策性文件。保守黨執政時，也討論政府各部門的政策傾向，向黨領袖提供政策諮詢意見。

保守黨各組織、各部分之間，如同其他政黨或組織一樣，不時發生意見分歧。不過，一般而言，還是一個運作有效的整體。在英國來說，保守黨仍然是最有效率的政治組織。在競選運動中，保守黨總部在宣傳組織方面比其他黨表現得手法高明。一九八三年大選時，保守黨利用電視大力塑造戴卓爾夫人堅定、頑強、奮發、愛國、恪守原則的形象，連工黨和社自聯盟等對手都不能不自嘆弗如。然而，就民主的角度，尤其是黨內民主的角度而言，保守黨不論是議會內的黨還是議會外的黨組織，的確如工黨所說，「圍繞在議會領袖周圍」，為議會領袖服務，談不上黨內民主。

（未完，下期續）

（原載：明報月刊〔港〕一九八六年
二五二期三六—三九頁）





英國保守黨的組織和領袖 (下)

□ 任維民

二、領袖

研究英國政黨問題的學者都同意，保守黨最引人注目的特徵在於議會內黨領袖擁有的巨大權力。保守黨領袖在制定政策過程中處於支配地位，在執政任命內閣閣員以及在野指定影子內閣成員和指派黨組織負責人時，幾乎擁有絕對權力。保守黨執政時，領袖出任首相，其權力之大，可說與一有君主之實而無君主之名」的美國總統不相上下。不過，在民主制度下，權力再大，領袖也不能脫離黨內支持者，不可獨斷專行。相反，黨領袖受民主政體的根本制約，必須聽取黨內同僚意見，維護保守黨在議會制下的基本利益，避免失去選民的支持。

1. 黨領袖的選舉

保守黨推舉領袖的方法是逐步演進的結果，不是任何組織原則的產物。一九六五年以前，保守黨領袖不經選舉或協商產生，據說也非徹底交易的結果，而是自然浮現出來（emerged）。二十世紀初的一位保守黨議員宣稱：「政黨的偉大領袖並非選舉產生，他們冉冉浮現，……領袖卓爾不羣，當他巍然出現時，我們都知道他就在那裏。」那些年裏，保守黨執政的話，在任首相退休時，往往已有公認的繼承人由君主召見，繼任首相。沒有明顯繼承者時，受到君主召見的保守黨一位要員即由下院保守黨議員、上院貴族、各選區保守黨候選人及全國聯盟執行委員會委員「選」為領袖。一九五七年，艾登（Sir Anthony Eden 一八九七——一九七七。一九五五——五七年任首相，後封為艾馮伯爵 Earl of Avon）辭職，邱吉爾（Sir Winston Churchill 一八

七四——一九六五。一九四〇——四五，一九五一——五五年任首相）和索爾茲伯里侯爵（5th Marquess of Salisbury，與十九世紀末任首相之第三代索爾茲伯里伯爵非同一人）向伊麗莎白女王推介麥美倫（Harold Macmillan 一八九四——，現為史鐸登伯爵 Earl of Stockton 一九五七——六三年任首相）繼任首相，而不是由眾所周知的黨內第二號人物巴特勒（R. A. Butler）接任，引起黨內的批評。這種非正式推介保薦方式在一九六三年遇到更大問題。這一次，麥美倫辭職，巴特勒仍是眾望所歸的人物。對巴特勒來說不幸的是，麥美倫早就下定決心，不讓他做首相。在保守黨許多高層人物不知情的神秘氣氛中，應召進宮的是當時仍保持貴族封號的賀維伯爵（14th Earl of Home 一九〇三——），他在受命組閣之後宣布放棄貴族頭銜，並改 Sir Alec Douglas-Home 的名字當選為下院議員。保守黨內羣情洶湧。這一強烈反應使賀維在一九六五年二月宣布下任黨領袖由保守黨下院議員選舉的新辦法。五個月之後，希斯（Edward Heath 一九一六——）成為以這種方法正式選出的頭一位領袖。一九七四年十月大選，保守黨受挫，黨內對希斯領導不滿，部分議員希望換馬。一九六五年選舉辦法並無規定領袖任期，希斯本人也無引退之意。在此情況下，唯有再行擬定重選辦法。一九七五年初重選領袖時，資歷較淺，只曾任教育大臣的戴卓爾夫人挺身而出，向希斯挑戰。結果，希斯失敗，戴卓爾夫人脫穎而出，成為歷史上第一位女性領袖。

在英國，多數評論家似乎都同意現代英國政黨問題權威麥肯齊教授（R. T. McKenzie）的論點，認為保守黨權力固然大，但以支持者的贊許為前提，一旦失去支持，領袖地位難保，許多保守黨領袖被迫下台。二十世紀以來，只有鮑德溫（Stanley Baldwin 一八六七——一九四七，三十年代多次任

首相)和邱吉爾是自己決定退休時間的。儘管工黨領袖在任時往往困難重重，而對領袖真正無情的却是保守黨。決定去留的關鍵因素是大選結果。如前所說，保守黨領袖要傾聽黨內意見，避免失去選民支持，他們也不能像許多共產主義政權領袖那樣，「鞠躬盡瘁，死而後已」，終身任職，不過，也非稍有差池或一次大選失敗就會被支持者擡下台。以戰後歷任領袖為例，邱吉爾光榮退休，一直受到尊重。艾登和麥美倫受到挑戰，但是，如非他們健康欠佳，也不是非辭職不可。賀維則是上任時的權威已受打擊。一九六四年大選失敗之後，這位君子風度十足的貴族認為不應該繼續任職。而希斯則由一九六五到一九七五年任領袖近十年，歷經三次大選失敗，傲慢專斷，人緣欠佳，戀棧不去，受到挑戰，不能獲選連任，就是如此，他在一九七五年黨領袖選舉第一輪投票時，也只不過比戴卓爾夫人少得十一票而已。

和其他民主政體的領袖一樣，任何保守黨領袖用人行政不能不受質疑，即使在權勢高潮，也會有人批評，甚至像邱吉爾那樣的領袖也經歷過要他辭職的壓力。另一方面，保守黨領袖可能一度陷入窘境，渡過險灘之後，又會柳暗花明，反對之聲沉寂下來。影響領袖和支持者關係的因素複雜：領袖的作風、政策、選民對這些政策的反應、黨內的情緒、大選日期的遠近、領袖的身體狀況以及為保持領袖職位而鬥爭的意志等等，都對領袖的地位、對議員及追隨者的態度發生影響。

今年二月是戴卓爾夫人出任保守黨領袖十週年。自她出任領袖以來，雖然一九八二年福克蘭戰爭前不時有內訌的謠傳，雖然十年來不斷有保守黨人批評她的政策，但是，她堅定不移地推行改造英國經濟、改造英國社會的政策，她率領保守黨連續取得兩次大選勝利，她在黨內的地位極為穩固。

由上所述可以看出，保守黨領袖的選舉辦法顯然是現實需要的產物，是在沒有明文規定選舉辦法造成困難時而採取的現實應付措施，目的並非為了擴大黨內民主。明文規定領袖選舉辦法沒有改變領袖與議員及其他保守黨活動分子的關係。

2. 黨領袖的任用權

在英國，不論是保守黨還是工黨在大選中獲勝，所有大臣都由出任首相的黨領袖任命。兩黨不同之處在於不執政時，工黨影子內閣成員由下院工黨議員選舉，由領袖分派任務。保守黨影子內閣則一如執政時，所有成員均由領袖指

定。此外，保守黨領袖也指定總部各組織的負責人。保守黨領袖的巨大權力使他們有可能任命贊同自己路線的人擔當各方要務。這樣做時，領袖也應有些節制，否則容易受到批評。這方面，希斯的做法也不太高明。他在一九七〇年組閣時任命的閣員大多數是對他唯命是從的所謂希斯的人(Heathmen)。這些閣員對他的政策通常都不表示異議。有趣的是，現在希斯反過來指責戴卓爾夫人把不同意她的人都排除出內閣。戴卓爾夫人在一九七五年當選為領袖初期任用了許多溫和派人士。一九七九年大選後的第一屆戴內閣中，非戴派嫡系勢力相當大，像當時的內政大臣懷特羅(William Whitelaw，八三年大選後封為子爵進入上院)、外交大臣卡林頓勳爵(Lord Carington，福克蘭危機時辭職，現任北大西洋公約組織秘書長)、國防大臣皮姆(Francis Pym，一九八二年繼卡林頓為外相，八三年大選後去職)、勞工大臣普萊爾(James Prior，後改任北愛爾蘭事務大臣，八四年秋辭官歸農)、農業大臣沃爾克(Peter Walker，現任能源大臣)以及掌璽大臣(Lord Privy Seal)吉爾摩爵士(Sir Ian Gilmour，戴卓爾路線的激烈批評者，八〇年改組頭一個被驅出內閣)都不是戴派人馬。經過幾年的調整和變化，隨着戴卓爾夫人本身領導地位的加強，戴派人馬越來越得勢。一九八三年大選後的第二屆戴內閣，戴派嫡系佔了絕對優勢，現內閣的財政、外交、內政及工商大臣都是戴卓爾一派人馬。

但是，黨領袖的任用權並非不受限制。首先，領袖只能任命下院議員(多數)和上院貴族(少數)為內閣成員或影子內閣成員。議會外的黨員同領袖關係再好也不可能入閣。其次，領袖猶如議員，議員不僅代表選他的人，而且代表整個選區；領袖不只代表他的支持者，而且代表全黨。因之，黨內通常期望領袖由各派中挑選政府成員和黨總部要員。第三，領袖通常會邀請本身有威望、有影響的議員加入內閣或影子內閣。希斯不能不延攬莫德林(Reginald Maudling)，戴卓爾夫人至今仍留用沃爾克都是同一道理。

即使有這些限制，黨領袖的權力還是相當可觀。憑着這種權力，領袖完全有可能樹立起自己的權威，培植出一批親信。

3. 黨領袖的決策權

保守黨領袖決定政策的大權明確表現在保守黨一九七七年「競選指導」中的一句話：「她制定黨的政策。」的確，保守黨領袖決定黨的政策方向、內容



現任保守黨領袖戴卓爾夫人漫畫像

黨領袖只根據保守黨的原則決定政策，實施時又按照政治經濟社會的現實情形靈活變通，不存在一成不變的「既定方針」，大概也不至於產生「凡是派」。

黨領袖決定政策或施政措施時，除了要考慮保守黨的原則精神，還要聽取黨內各種意見、接納各種建議。這不僅是調和黨內意見、統一黨內意志所需要，也是實際的要求。二十世紀以還，政府機構擴大，責任加重，各項政策及實施辦法不是領袖一人所能包辦。現代領袖和首相不只要決定外交、國防、內政及經濟方針，還要制定能源、交通、房屋、環境等方面的政策。領袖不可能事必親躬，深入每一細節；他們只能定下大政，細節由助手們處理。同時，領袖必須善於聽取意見，尤其是內閣或影子內閣閣員意見，調動同僚的主動性。在這方面，麥美倫是成功的榜樣，希斯則是失敗的例子。戴卓爾夫人也有事必親躬的傾向，一些評論家把她比作小學女校長，樣樣管到。

保守黨領袖在制定政策時得到政策諮詢委員會的協助。政策諮詢委員會成員具有廣泛的代表性，其意見頗獲重視。保守黨在野時，此委員會在制定政策過程中的作用相當大。該委員會負責審查黨內各政策起草小組的政策討論文件。委員會中的有關專家和主持政策小組的前座議員一起修改文件，向領袖推介，這些文件構成保守黨各項政策的基礎。在稅收、工業關係（勞資關係）、房屋等非直接政治領域中，這個委員會的作用更大。保守黨執政時，工作重點轉移到各政府部門。政府各部的專家對政策提供建議。政策諮詢委員會部分成員轉入政府內工作，委員會本身作為整體所起的作用縮小。

黨的專職工作人員的諮詢意見主要通過黨主席和研究部傳遞。黨主席作為專職機構的負責人，在策畧問題上向領袖提供重要意見。黨主席如果得到領袖

的信任，其意見在制定政策時亦頗重要。

真正能獨立向領袖提供意見的是議會內的黨和內閣（或影子內閣）的成員。保守黨議員雖以保守黨候選人身份當選，但是，他們代表本選區全體選民的利益，不能事事唯領袖馬首是瞻。他們的意見往往反映選民意願，不能不予重視。何況他們能在表決議案時不照黨的路線投票，形成一股勢力時，黨或政府不得不退讓。第一屆和本屆戴卓爾政府都有多項政府動議遭到本黨議員反對不得不收回成命的事例。下院保守黨議員向領袖提供意見的主要渠道是一九二二委員會及其下的各小組委員會。

內閣或影子內閣成員作為個人和整體在制定政策時都起到最大的影響。內閣成員或前座議員多為有經驗、有希望、有地位的議員或上院貴族。保守黨在野時，他們多兼各政策小組主席，他們的意見自然最值得重視。領袖決定政策方向，具體政策往往由各方面政策發言人擬定。保守黨的許多政策，時常是在國會激烈辯論高潮中，由影子內閣各項事務發言人表述出來。作為整體，影子內閣開會時，在領袖主持下一起制定各項政策。保守黨執政時，作為內閣大臣的前座議員們的作用更大，因為他們分別執掌各部工作，許多具體措施無須呈交最高當局批准。另一方面，如果內閣高級大臣反對，首相也難把政策強加給他們執行。總之，許多高級閣員擁有相當大的自決權。希斯內閣中盡是聽話的人，但是，他還是得倚重像擔任外相的賀維這一類本地地位崇高的同僚。第一屆戴卓爾內閣期間，戴卓爾夫人多次遭到卡林頓勳爵、吉爾摩爵士、懷特羅和皮姆等人的聯合反對，不能推行她的政策。話說回來，這也正是她先後以各種方式擺脫其中多數大臣的原因。（卡林頓勳爵因福克蘭危機爆發主動承擔責任辭職，雖然有人猜測她受到唐寧街十號首相府的壓力，但是，沒有證據能證明這一點。）畢竟，黨領袖掌握任用權，一個剛毅堅強如戴卓爾夫人的領袖又獲得大選連戰連捷時，肯定不會長期容忍黨內的反對派。

保守黨組織結構和領袖權能的形成和發展是歷史的產物，是保守黨在議會內外長期活動過程中，對實際社會政治形勢反應的產物。對於保守黨人來說，他們主要考慮這套結構是否有效運作，是否能保證他們在選舉中取勝。能繼續發揮作用時，這一結構將會維持下去；不再發揮應有作用或遭遇到重大挫折時，採取務實態度的保守黨人便會採取步驟，改造組織。這種改造過程，將一如保守黨以及英國其他機構處理許多實際問題一樣，會是緩慢的、漸變的。在可以預見的將來，保守黨現行組織結構不會有重大的變化。