

第一單元 美國國會的建立、發展與趨勢

壹、國會的建立

美國早期歷史

第一批到達北美的歐洲人是西元 1000 年前後的冰島人。他們在加拿大紐芬蘭省留下了來訪的蹤跡，但他們未能建立永久性定居地，因而不便與新大陸失去了聯繫。五個世紀後，對亞洲香料、紡織品，和染料的需求，促使歐洲航海家們渴望找到連接東西方的快捷方式，1492 年義大利航海家哥倫布代表西班牙國王，從歐洲向西航行，後來在加勒比海巴哈馬群島的一個島上登陸。40 年內西班牙冒險家們在中南美洲建立了個龐大的帝國。

歐洲殖民時代

1607 年英國人詹姆士敦成功地建立了第一個殖民地後，幾年後英國的清教徒紛紛來到美洲躲避，他們為躲避反對英國教會而遭到宗教的迫害。1620 年，清教徒們在後來成為麻塞諸塞州的地方建立了普利茅斯殖民地。它是北美第二個，新英格蘭第一個永久性的英國人定居點。在新英格蘭，清教徒們希望建造一座“山丘之城”，即一個理想社會。從那時起，美國人將自己的國家視為一個偉大的試驗，一個值得其他國家效仿的模式。

殖民者從歐洲各國紛至沓來，但英國人在美國的地位要有利得多。到 1733 年英國人在大西洋沿岸從北方的新罕布夏到南方的喬治亞，共建立了 13 個殖民地。美國最先在東北角地區成立十三個州，擁有高度的自治權（殖民地議會）。在北美的其他地方，法國人控制了加拿大和路易斯安那，包括廣大的密西西比河流域。18 世紀期間，法國和英國之間進行了幾次戰爭，每次戰爭都將北美拖入了漩渦。1763 年結束的七年戰爭使英國人控制了加拿大和密西西比河以東的北美全部地區。

此後不久，英國與其殖民地發生了衝突。殖民地的母國徵收新的稅收，部分是為了支付七年戰爭的軍費，還期望美國人能讓英國士兵在自己的家中住宿。殖民者們對新的稅收表示不滿，並且拒絕讓士兵們住宿家中。他們堅持認為，只有他們自己的殖民地議會才可以向他們徵稅，這些殖民者在“無代表，不納稅”的口號下團結了起來。

在 1773 年，一批愛國者以籌畫成立“波士頓茶黨”來進行反擊。他們裝扮成印第安人，登上了英國商船，將 342 箱茶葉傾倒在波士頓港海中。這招致了英國議會的鎮壓，包括關閉波士頓港不許船隻通行。1774 年，殖民地的領導人召開了第一次大陸會議，討論殖民地反抗英國統治的問題。1775 年 4 月 19 日，英

國士兵與殖民地反叛者在麻塞諸塞州列克星敦發生遭遇戰，戰爭爆發了。1776年7月4日，大陸會議通過了《獨立宣言》。

邦聯制度的失敗

西元 1777 年由國會正式通過邦聯條款(the Articles of Confederation)，但這個邦聯體制運行幾年即發生以下問題：

- A.邦聯無法償還獨立戰爭所遺留下來的政府債卷問題。
- B.州與州之間發生貿易磨差。
- C.各州不斷發行貨幣，造成通貨膨脹的壓力。
- D.流民暴動事件。
- E.北方需要一個比較邦聯體制擁有更大權限的中央政府。

由於以上的因素，美國建國之初幾位有識之士，意識到需要建立一個更強大的中央政府體制，來取代聯邦條款。邦聯國會也同意在費城召開一個會議，後來逐漸演變為制憲會議，那年是西元 1787 年。新制定的憲法有以下四個目標：

- 1.保障自由與財產權。
- 2.設立共和體制(Republicanism)。
- 3.有限政府，各邦仍擁有重要權力。
- 4.建立一個美國人的概念。(類似民族主義)

(二) 聯邦憲法的特色：

- 1.權力分立(separation of power) 與制衡原則。
- 2.共和主義(Republicanism)的原則，但建立在菁英主義的基礎上。
- 3.聯邦法律至上(national supremacy)的原則。
- 4.司法審核(Judicial Review)的制度。
- 5.聯邦主義(Federalism)的制度。
- 6.缺乏權力保障條款(absence of Bill of Rights)。

貳、美國國會的發展

第一階段：1789-1860。在邦聯條例中，國會為單院制，各州推舉一名代表。邦聯政府在該條例約制下運作，國會因其無效率而於 1787 年召開大陸會議。各州除羅德島外都同意委派代表與會。國會結構是大陸會議所面對之意見分裂的議題之一。麥迪遜提出維吉尼亞方案要求兩院制國會，下議院應由人民直選，而上議院由下議院選出。該方案因為要求代表權以人口數為基礎，因而吸引如維吉尼亞、麻塞諸塞、與賓夕法尼亞等大州的支持。然而，小州傾向要求單院制與平等

代表權的紐澤西方案。最後，會議中終於達成了康乃狄克妥協案，又稱大折衷案。在該案中，國會中的一院（眾議院）規定為依照人口比例，另一院（參議院）規定為各州平等。為求進一步保護州權，規定參議員由州議會，而非由人民一選出。憲法在 1788 年經必要數目的州數（13 州中的 9 州）正式批准通過。眾議院於 1789 年 4 月 1 日第一次達到有效法定人數時開始運作。參議院在同年 4 月 6 日由過半數議員組成前無法行使職權。

此階段完成的工作：

- * 確立兩院的議事規則
- * 建立委員會制度取代選任委員會（select committee）（1810 年眾議院設立 10 個常任委員會，參議院 1816 年）

第二階段：1861-1900。19 世紀的上半葉，眾議院與參議院經常因包括奴隸制度在內的區域性不和而起爭執。北方的人口較南方多出許多，所以主宰眾議院。然而，北方在各州行使平均代表權的參議院中並無這項優勢。韋慕特但書（Wilmot Proviso）是一個由眾議院一再擁護而在參議院遭到阻擋的例子。韋慕特但書試圖在經由美墨戰爭所獲得的領土上禁止奴隸制度。奴隸制度與其他多項爭議持續至南方諸州脫離聯邦後迅速爆發內戰為止。這場戰爭以南方挫敗並廢除奴隸制告終。

此階段完成的工作：

- * 議員趨向職業化，議員開始追求連任
- * 資深規則(the seniority rule)逐漸建立
- * 政黨逐漸控制立法過程(party government)
- * 眾議院議長的權力開始增強
- * 國會民主與共和黨意識型態對立激化

第三階段：1900-1973。19 世紀晚期與廿世紀早期眾議員議長權力增長。眾議員議長的影響力之高漲始自 1890 年代，共和黨籍議長瑞德(Thomas Brackett Reed)的任期中。如其綽號「瑞德沙皇」一般，瑞德試圖使他的看法發揮影響力。眾議院的領導結構約於同一時期發展出來，1899 年，院內開始有多數黨領袖與少數黨領袖的職務。少數黨領袖領導眾議院的少數黨，而多數黨領袖在院內的地位僅次於議長。議長的權限在 1903 年至 1911 年共和黨籍的坎農(Joseph Gurney Cannon)任內達到頂點。議長職權包含了議事主席權在內，影響程序委員會（Rules Committee）及對眾議院其他委員會委員的任命。這些權力於「1910 年革命」中，因民主黨的影響力與共和黨反對坎農可議的嚴重干涉而時遭削減，議長對程序委員會及委員會委員的任命改由黨團會議任命。1946 年通過國會重組法(the Legislative

Reorganization Act) 許多過度膨脹的委員會被取消 (例如設立小組)、縮小委員會數目、委員會主席的地位更確立、國會議事制度更加程序化與正規化。

至於參議院領導組織於 1910 年代成立，Henry Cabot Lodge 與 John Worth Kern 各自成為共和黨與民主黨的非正式領袖。民主黨在 1925 年指派 Oscar Underwood 為其正式領導人；共和黨跟著委任 Charles Curtis。在一開始，領導者權力受限，個別參議員－尤其是重要委員會的各主席－仍舊擁有較大的影響力。然而，政黨領袖的影響力最終獲得成長，特別是當老練的領導者。

此階段完成的工作：

- * 確立國會議席具體數目
- * 進行國會議員提名與競選的改革
- * 健全國會政黨的組織
- * 調整議長的權力
- * 發展常設委員會的數量，使其專業化

第四階段：1974-迄今。1970 年新的國會重組法，規定舉行秘密投票選舉委員會主席、加強小組委員會的功能。這些行為用以削減「資深制」的傳統，並降低小部分資深委員對其不喜歡立法工作之阻礙。共和黨在 1995 年在金瑞契 (Newt Gingrich) 的領導下得到眾議院控制權，金瑞契試圖通過一個由共和黨支持大型法案：「與美國有約」 (Contract With America) 來對眾議院進行大規模改革，包括加強議長的權力，但規定不得連任超過四次、減少眾議院委員會與小組的人數、規定每個委員會至多設置五個小組委員會，限定委員會與小組的主席至多三任，小組委員會主席由委員會主席任命。

此階段完成的工作：

- * 確立小組委員會制度
- * 金瑞契的國會改革法案

參、美國總統與國會權力的消長

美國立國之初，承襲英國「國會至上」的原則，賦於國會較大的權力，擁有政策的主導權。不過此種現象，到了 1920 年代末期以後，逐漸產生轉變，總統的權力大增。但是到了 70 年代以後，出現國會權力強力的反彈，使總統和國會發生爭權現象。

(一) 議會政體時期：1774-1920

- 1.有權自行「徵稅」及「支出」，沒有太大的限制。
- 2.可立法規範「州際商務」，任何跨州界的事物均可立法規範。
- 3.有外交權上的建議與同意權(advise and consent)。
- 4.國會有「調查權」和「監督權」。
- 5.國會擁有「彈劾權」。

(二) 20 年代後國會權力消弱與總統權力大增的因素：

- 1.隨著社會的發展，政府職能不斷擴大，專家政治與技術官僚成爲一個趨勢。
- 2.美國國際角色的提升，使總統能在此領域充分發揮。
- 3.現代媒體的出現，使總統可操縱民意，向國會施壓。
- 4.透過國情咨文的演說，影響國會的立法。
- 5.國會內部黨團力量(caucus)式微。

(三) 70 年代後國會權力的反彈：

- 1.1973 年國會通過「戰爭權力法案」(War Power Act)，限制總統對外用兵的權力。(立法否決的典型)
- 2.限制總統宣布緊急狀態的權力。1976 年『國家緊急狀態法』頒佈，規定總統宣布緊急狀態時需先通知國會，並說明打算引用的法律，這項宣布 6 個月後自動終止。

立法否決(legislative Veto)：總統或行政機關根據國會立法通過的法律所採取的行動，必須得到國會的同意，國會可在一定期間內（30-90 天）以兩院共同決議，或是一院決議，甚至一個委員會的決議，否決總統或行政機關的決策，而且不需要總統的簽署。

美國憲法明白賦予行政部門介入立法過程之「總統否決」(presidential veto)權力，但並未有對應條文使立法權得以干涉和否決行政部門決定之「立法否決」權力。唯自三 0 年代大蕭條時代起，胡佛總統爲爭取國會充分授權進行政府改造之計畫，即已與國會協商，同意國會在授權行政部門制定法規命令時，可以保留最後審查和否決之權力。此種立法模式逐漸變成一種慣例，見諸於各式各樣之立法授權裏。而此種生殺大權往往由國會單院，甚至只要一個委員會，即可主導否決；長久下來，遂導致行政與立法部門之間的齟齬。

- 3.尼克森的「水門案」，國會迫使總統辭職。
- 4.國會通過「預算及經費扣押控制法案」(Budget and Impoundment Control Act)，明定總統在一定期限內必須使用否些經費，禁止行政部門運用行政技巧否決國會的決議。
- 5.落日條款(Sunset)的設立。規定某些法案的有效期間，除非在經由國會的同

意，否則時間一到，法案自動失效。

分立政府(divided government): 1932 年到 2007 年，共和黨在 1947-1948、1953-1954、1994-2006 同時控制參眾兩院的多數，1981-1986 控制參議院的多數，其餘都是民主黨佔多數。但共和黨在總統選舉方面，比較戰優勢。因此，將近有一半的時間，美國處於分立政府的狀態。

參、國會未來的趨勢

- 1.醜聞、媒體與公眾對國會低度的信任與評價。(參見圖 1.1)
- 2.由科技的發展導致民粹政治的現象(Plebiscitary Politics)。
- 3.治理與競選已無法區分(Governing as Campaigning)。
- 4.利益團體的種類與與數量的增加。
- 5.新議題的出現。
- 6.國會議員組成的變化。(參見表 1.1、1.2)
- 7.政黨輪替。
- 8.立法過程的轉變。

第二單元 國會的選舉

美國的國會與行政部門最高首長是經由相互獨立的選舉過程而產生的，至於司法部門，則不用選舉方式，而由國會與行政部門共同決定。這些選舉制度的設計，充分表現了分權制衡的理念。

美國立國之初，一方面為防止國會權力過大，另一方面要反應聯邦制的特色，故將國會化分為兩院制，兼顧制衡與分權的原則。眾議院依各州人口的多寡產生不同名額的眾議員；參議院則每州平等，各產生兩名參議員。

1.參議院(Senate)的選舉：

參選資格：年滿 30 歲，具美國公民身份九年以上。

選舉方式：西元 1912 年以前採用間接選舉，由州議會選舉產生。1912 年時美國社會上有一個「進步運動」(Progressive Movement)（為一政治運動，以中西部為大本營，特別是農民、城市中產階級與知識份子，原因是美國州議會都受到各大托拉斯公司的控制，進而控制參議員的選舉），形成全國風潮，最後在 1913 年時完成憲法第十七條修正案，將參議員選舉改為直接選舉。

名額：每州兩名，共一百名參議員。

任期：六年，每二年改選三分之一。（第一屆時抽籤決定，有 1/3 的議員任期兩年，1/3 的議員任期四年，1/3 的議員任期六年，但每州不能同時改選）。

出缺：因死亡、退休或被革職時，依憲法第 17 條修正案，州長可以臨時指定人選，任期到下屆選舉為止。

2.眾議員的選舉：

參選資格：年滿 25 歲，具美國公民身份七年以上。

名額：依在 1911 年通過的法律，眾議院席次定額為 435 席。其數量曾在 1959 年短暫增為 437 席，以反應新增的阿拉斯加與夏威夷兩州，但於四年後恢復為 435 席。

選舉方式：採單一選區制，1789 年時只有 65 席，西元 1911 年以後，原則上確定眾議院議員共有 435 名，除非有新加入的州。故將全國化分為 435 個選區，盡量使每個選區大小相等。每十年會依最新人口普查資料作一調整，但會出現以下兩個問題：

Reapportionment：州與州之間的席次出現變化，依人口的增減調整。

Redistricting：各州依據最新的名額重新劃分選區。有時政黨會動些手腳，而出現所謂的傑立蝟蝟(Gerrymandering)現象。西元 1964 年以後(Wesberry VS. Sanders)，為改善此依現象，逐漸由司法介入劃分選區的工作。為保障憲法平等原則，如果認為選區劃分不公，可向法院提起訴訟，如果選區劃分被法院宣判無效，則由法院設計一套劃分辦法。

議員連任的優勢(incumbency advantage)（眾議院超過九成以上連任，參議院 80 年代不到 6 成，現今也高達 8 成至 9 成）：一般而言，只要眾議員經過一次連任勝利，大都可輕鬆贏得往後的選戰，除非發議員「世代交替」的現象或十年一次的選區劃分（例如 1946、1956、1964、1974、1980、1994、2006 年連任率比較低）。（圖 3.1、3.2、3.3）

Why? The decline of party ID.

Expanded perquisites of office.

Expanded constituency service

Redistricting.

Biased campaign funding.

Candidate quality.

Contact with voters.

- * 選民投票資格：憲法第 14 修正案（1868 年），廢除種族投票權的限制。
憲法第 19 修正案（1920 年），廢除性別投票的限制。
憲法第 24 修正案（1964 年），廢除納稅的限制。
憲法第 26 修正案（1971 年），投票權降至 18 歲。
- * 三次重大關鍵性選舉(critical election)：1936、1964 與 1994 年。
- * 政黨重組(Party Realigning)：選民與政黨之間的連結發生根本的轉變。（圖 3.5），最明顯為 1860、1896 與 1932 年。
- * 衣尾效應(coattail effect)：搶當當選總統的順風車，猶如拉著總統的燕尾服的後衣襟進入國會。
- * 期中選舉(midterm election)：發生在非總統選舉年的國會選舉。
- * 勝選關鍵：3M(message, media and money)

第三單元 美國國會的組織與職權

壹、國會的組織結構

一.參議院的領導結構：

A.多數黨領袖、多數黨黨鞭、少數黨領袖、少數黨黨鞭。此四人主要影響為對議程的安排(Legislative Agenda)。

B.參議院主席：正式的主席為副總統，但很少出來主持，除非參議院出現僵局時，才出來解決投下 1 票。一般會議都由參議院臨時主席(President for Temporary)主持會議。

C.參議員，每個參議員所受到議事程序的限制很小。

二.眾議院的領導結構：

A.眾議院議長。有強烈政黨色彩，其地位有如參議院的多數黨領袖，由多數團選出。除非本人自願退休，否則幾乎沒有競爭對手。可限制議員發言時間，指定由誰來發言。

內戰以前（1860）：虛位議長（但 Henry Clay 例外）

內戰以後到 1910 年：政黨議長

1911 年到 1970 年：封建色彩（議長與委員會主席）

1970 到現在：民主化的議長統治

B.多數黨領袖、多數黨黨鞭、少數黨領袖、少數黨黨鞭。

C.眾議院議員，因人員龐大，故議事程序有嚴格控制。

D.委員會。有常設委員會、特別委員會與聯合委員會。

E.立法行為：選區利益考量為優先。

三.委員會

常設委員會(standing committee)：眾議院約有 30-35 個，參議院約有 14-20 個，依照兩黨在國會席次的比率組成，每位眾議員可參加一到兩個委員會（以及至多參加 4 個小組委員會），每位參議員可參加三到四個委員會，委員會委員係連任。委員會主席（任務是排定議事審查的程序與利益交換）在以前由議長決定，1974 年後委員會主席由各委員會多數黨團秘密選舉產生。

小組(subcommittee)，依照 1946 年的『國會重組法』設立，1980 年以後，

小組委員會逐漸增加，眾議院超過 140 個，兩院合起來超過 220 個。

委員會的特徵：專業性與資深性(seniority)。但 1970 年代民主黨內自由派試圖改革資深制，使多數議員能獲得立法權。主要改革內容包括：選舉委員會主席、凡超過 20 個議員的委員會，必須設置 4 個小組委員會。

1994 年由共和黨眾議院議長 New Gingrich 進行大幅改革，規定每個委員會至多設置五個小組委員會，限定委員會與小組的主席至多三任，小組委員會主席由委員會主席任命。

專門委員會(select committee)：為一臨時設置，針對在某一時間內解決某一重要議題，人選由議長指派，任務結束後即終止。

聯合委員會(joint committee)：由參眾兩院共同組成（同額），研究較為廣泛與複雜的議題，例如聯合經濟委員會。

兩院聯席委員會(conference committee)：兩院對法案若有歧見時，由兩院推派代表（約 60 名，各半）進行協商，若有結果再交由兩院表決。

程序委員會(rules committee)：法案經過委員會審議後，送交程序委員會排定法案優先順序，組成方式是多數黨人數為少數黨的兩倍，兩黨聯合組成。

四、議員的組成背景

出身：上層階級，最多數為律師出身（參議院的比率更高）

種族：白人為主，1870-1900 年間有 37 位黑人眾議員、2 位參議員，1901-1928 年間沒有一位黑人議員。1929-1995 年間總共只有 372 位眾議員，其中 364 位是民主黨，晚近約佔 11%的國會席次。（表 1.2）

貳、國會的職權

一.立法權

美國憲法規定，全部立法權屬於國會，並在第 1 條第 8 款詳細列舉了 18 項權力，例如，宣戰、徵稅、鑄造貨幣和規定度量衡等等，這 18 項憲法明確列舉的權力一般被稱為“授予權力”。同時，憲法在列舉國會的立法權力後，在該條文的末尾規定了一項條款：“爲了行使以上權力和憲法授予美國政府或任何部門或官員的一切其他權力，**國會有權制定一切必要的和適當的法律。**”這是一條極富彈性而又極其重要的條款，被稱為“默示權力”。根據美國聯邦最高法院的判例，國會有權行使從“授予權力”引申出來的其他權力，並進行相關的立法活動。

二、財政權

根據美國憲法，美國國會擁有財政控制權，財政權是國會制約和監督政府的重要手段。行政機關要從事各種活動必須得到國會撥付的經費，否則任何行政活動都是不可能的。

美國國會擁有的財政權高於歐洲國家的議會。國會對總統提出的撥款案或稅收建議案可以任意修改，不僅有權增加或減少政府請求的預算，而且有權取消政府請求的預算專案，或增加政府沒有請求的額外的財政支出項目。另外，國會專門對政府的某項行動或決定增加預算時，有權對該項預算的使用規定各種限制條件，包括使用的方式、禁止使用的情況和必須達到的目的等等。

在每個財政年度開始前，也就是每年 1 月國會會議開始後，總統必須向國會提出下一財政年度的預算建議，請求國會審議。審議中，國會要多次舉行聽證會，要求有關政府機構官員出席，說明現行預算的執行情況，來年的計畫專案，回答議員們提出的諸如有關新增專案和增加開支原因等的各種詢問。國會對預算建議進行審議，修改後，通過制定政府預算授權法案，經總統簽署成爲法律。隨後國會再根據預算授權法案，制定和通過撥款案，批准政府預算的執行，財政部才能

向政府各部撥款。如果國會拒絕通過撥款法，政府機構因缺乏經費而無法運作，這就面臨關閉的局面。在美國，國會可以憑藉財政權對行政權的行使進行制衡。

三、任命批准權

根據美國憲法，總統提名任命的部分官員須徵詢參議院的意見並經參議院審查批准，這是參議院特有的權力。參議院對於總統提名的高級行政官員，特別是政府部長，一般都予以批准，因為美國的憲法習慣認為總統應該有權任命自己的班底，以推行其治國方略。很少有政府部長遭參議院否決或拒絕的情況。對於有爭議的個別人選，參議院一般要舉行聽證會，對總統提名人選的道德、學問和健康狀況等進行考察，並要求被提名者到會回答有關問題，參議院認為其符合有關條件，才通過總統的提名。參議院對於最高法院大法官的任命特別慎重，在美國歷史上，總統提名的大法官有 20% 被參議院否決。

參議院行使任命批准權時一個頗為值得稱道的制約和監督機制是實行“承諾制”。所謂“承諾制”，即在某些特殊情況下，參議院可要求被總統提名者做出恪守某項原則、規定的承諾，以作為批准其任命的條件。實踐證明，這種“君子協定”作為一種道德約定，對於規範和約束被任命政府官員的道德行為，保證其誠實、守信，防止違規違紀行為的發生，往往具有重要的不可替代的作用。參議院的任命批准權已經成為與總統討價還價、控制總統行政權力的重要機制。

四、彈劾權

彈劾分提出、追訴、審判三個階段，一般有特定的程式和條件限制。在美國，彈劾的提案權屬於眾議院。彈劾建議的提出與普通建議案相同，美眾議院一名議員就可提出彈劾建議，甚至連議院之外的公民也可向眾議院提出彈劾建議。彈劾建議提出後，由司法部長（即總檢察長）任命一位獨立檢察官，由獨立檢察官進行調查，向眾議院呈交報告。眾議院即安排特別委員會或常設委員會（主要是司法委員會）開展聽證、調查活動，審核有無彈劾依據。若核准，則制出彈劾理由

書，報眾議院審理。眾議院經過辯論後開展表決，若有 1／2 以上的多數票議決追訴，即可將此案呈參議院審理，如被彈劾的是總統，則需要由聯邦最高法院首席大法官主持參議院的審判。審判結束後，參議員即進行投票，只有獲得出席審判並參加投票的議員的三分之二多數的贊成票，彈劾案才能成立，否則將被視為無罪。到 1992 年為止，國會共提出 60 餘個彈劾議案，其中 15 人被彈劾，但僅有 7 人因被判有罪而被革職，且多數是法官。因為聯邦政府官員可以免職，所以可不通過國會即可將其開除，而法官實行終身制，只有通過彈劾才能將其革職。美國歷史上僅有第 17 任總統詹森(Andrew Johnson)和第 42 任總統克林頓遭彈劾，但兩人的彈劾均在參議院被推翻。詹森在 1868 年的彈劾中，參議院以 1 票之差未能通過。1998 年至 1999 年，106 屆國會以克林頓在萊文斯基性醜聞調查中犯有作偽證等 4 項罪名被提出起訴，眾議院通過其中兩項，克林頓遭彈劾，但在參議院的審判中，兩項指控均未能獲得法律要求的三分之二多數的支持，眾議院的彈劾被推翻。儘管國會的彈劾權很少使用，但其威懾力還是不容低估的。1974 年，尼克森總統因“水門事件”受到各界指責，國會開始醞釀啟動彈劾程式。當尼克森確信已失去本黨議員的支持後，於 8 月 9 日決定先發制人，主動辭職。新任總統上任後，隨即宣佈對其實行豁免。因此彈劾權是國會制約總統的一項重要權力。

彈劾權是國會最具有威懾力但又很少使用的一項權力。因為美國有關法律對彈劾的程式規定得十分嚴格，啟動和完成彈劾程式均須受到種種限制，為了避免彈劾程式被無限制地拖延下去，造成政府工作的停滯，國會很少使用彈劾權。然而彈劾作為一把懸在空中的“達摩克利斯之劍”，還是具有巨大的威懾和制約作用的。

五、調查權

調查權一般指國會為了立法和監督政府工作，組織專門機構對政府的行為進行調查的權力。從美國行政部門與立法部門關係的角度來看，國會的調查權可以

解釋為：監督行政過程、收集立法情報、在特別重大的問題上發揮作用、讓人民瞭解政府的運作。

關於國會調查權，在美國的憲法中並沒有明確的規定，它是在國會具體的政治實踐中逐步確立的。開始時，國會把調查權看成是國會立法所必須擁有的一種附帶權力，因為，國會在行使立法權、預算權、審議權、人事同意權、審計權以及彈劾權時，必須先收集資訊、瞭解民意、發現事實，然後才能作出具體的決策。有關調查權最早的運用是在 1792 年，當時，一位名叫克雷爾的美國將軍在一場針對印第安的戰鬥中失利，為此，眾議院設立了一個委員會，調查這次戰鬥失敗的原因。在這之後，調查權的運用，在美國的歷史上不斷出現。到 1875 年，聯邦法律作出規定：凡被國會傳喚前來就調查中的任何事件提供證詞或證據者，如故意不出席，以及雖出席而拒絕回答問題者，可按規定進行起訴，並判以 100 元以上和 1000 元以下的罰款，或一個月以上 12 個月以下的有期徒刑。這一法律的推出，使得國會的調查權開始在司法領域獲得確認和保障。1924 年，在國會調查司法部長道赫迪的司法訴訟中，國會的調查權獲得最高法院的正式認定。當時，經過國會參眾兩院的協商，國會設立了由 5 名參議院組成的特別委員會對道赫迪濫用權力的問題展開調查。特別委員會傳喚道赫迪的弟弟摩利出庭作證並提供物證，然而遭到了摩利的拒絕。於是參議院通過了一項決議案，要求逮捕摩利到院。摩利在被捕後向地方法院申請人身保護，理由是參議院的調查和逮捕令都逾越了憲法賦予的許可權，而地方法院支持了摩利提出的理由。這樣官司打到了最高法院，而最高法院最終判決認為，"要求作證者出席作證以獲得必須的資料，是國會立法權的特質和屬性，而調查權是立法功能主要而適當的輔助。"這樣，最高法院推翻了地方法院的裁決，並確認了國會的調查權。

1957 年，在"瓦特金斯訴美國"一案中，美國最高法院對國會的調查權作出更正式、更全面的解釋，並針對當時由於"麥卡錫主義"盛行導致的國會濫用調查權的傾向，對國會調查權的範圍作了限定。在"瓦特金斯訴美國"一案中，眾議院非美委員會以瓦特金斯曾經參加美國共產黨為由，要求他講出另外一些已經脫離

美共的人員名單，瓦特金斯拒絕回答，認為這類問題與非美委員會的工作無關，該委員會無權暴露人們的過去；而非美委員會則認為瓦特金斯的做法是"藐視國會"，並對他提出起訴。在這一訴訟案中，最高法院對國會的調查權作出了這樣的解釋和限定：國會調查權是立法權固有的權力，其範圍相當廣泛，它包括追蹤有關行政機構執行法律和草擬法律所需的調查，也包括在社會、經濟或政治制度的缺失需要由國會加以救濟、補救的調查，同時，也應包括對聯邦政府貪瀆、無效率或浪費問題的揭發調查。然而，這項寬廣權力的權力並非毫無限制，國會並沒有權力為了揭發而去揭發。國會若無正當理由，不能揭發個人的私事。調查本身不是目的，必須與國會的正當職務有關，並且對國會的正當職權有所幫助。人民有義務到國會作證，但國會也應尊重被調查人憲法上的權力，國會的調查如果威脅到憲法第一條所保障的自由，參議院或眾議院應明確規定調查委員會的權限以及調查的目的，以確保調查只能利用於幫助立法工作。依據最高法院的這一權威判定，以及國會在國會在運作調查權方面的具體實踐，目前來看，國會調查權的範圍主要包括以下四個方面：1，圍繞行使立法權所進行的調查；2，選舉調查；3，政治調查，其中包括有關行政部門以及工作人員違法行為的調查；4，涉及有關國家機關及其工作人員侵犯公民權利的調查。而調查的主要方式是：國會各委員會舉行各種聽證會或調查會，要求或接受有關政府官員、利益集團代表或者公民個人在會議上公開或秘密地提供證詞和記錄；被傳訊的人如果拒絕出席或拒絕作證，便可以"藐視國會"的罪名由司法部門提出刑事訴訟。與此同時，國會在行使調查權時，一般不得使用搜查、扣押、逮捕等員警調查手段，不得對證人施加不正當的心理壓力，但要求被傳訊人進行所謂的"誠實"宣誓。而對於國會提出的問題，總統和行政部門的官員可以援引"行政特權"和涉及國家安全機密為由，拒絕回答；被傳喚作證的官員或公民，也可依據憲法第五修正案中關於公民"不得在任何刑事案件中被迫自證其罪"的規定，拒絕國會提出的詢問。

自 1972 年國會改革以來，國會所進行的調查達數百起之多。其中大多數都是針對行政部門的。其中最出名的調查有：越戰調查、水門調查、伊朗門調查、

"挑戰者"太空梭事故調查以及對克林頓政府進行的各種調查。尤其是近幾年來，國會對調查權的運用更加頻繁：從 1995 年開始的第 104 屆要求每個委員會每次開會前提交對政府的全面監督報告；1996 年，105 屆國會對民主黨的"非法政治獻金問題"展開調查；1998 年，國會又就克林頓性醜聞案涉嫌偽證展開了"轟轟烈烈"的調查；接下來的便是目前國會對安然破產案所進行的調查。

在歐洲的其他國家，議會的調查限於重大問題，不涉及細微的行政事件。美國國會的調查和聽證，往往不問事件的大小，只要能夠滿足議員的某種政治目的，都能觸發國會的監督程式。國會的調查聽證會一般是公開的，並通過新聞媒體向外界廣泛報導，以取得公眾對其調查的關注和支持。現在，國會對行政部門進行調查已成為國會監督總統以及行政部門的一項經常性的形式。

第四單元 美國國會的立法過程

一、基本的立法程序：

提案：一個參、眾議員以上即可提案，每會期都有超過六、七千個以上的提案，但通過的只有幾百個左右。

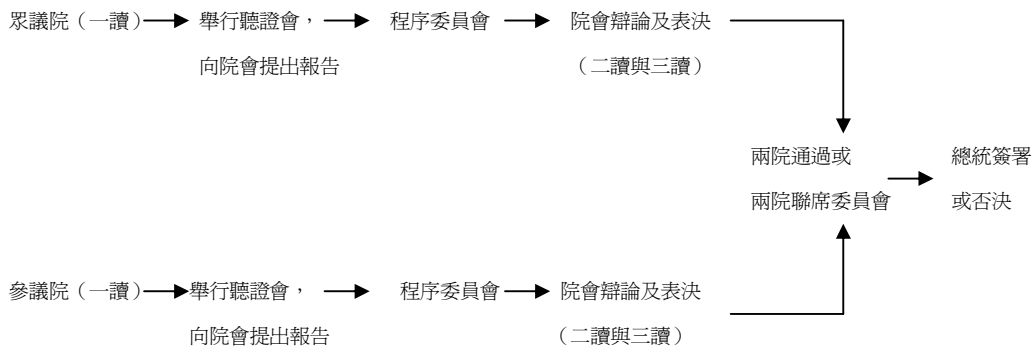
一讀會：不付討論，只宣讀條文。一讀會後直接「付委」，由議長決定將法案交付給哪一個或幾個委員會審查。

委員會審查：美國法案的審查以委員會過程最為重要，有百分之九十的法案在此被「封殺」。在眾議院的委員會中，實際負責審議法案的是從委員會中細分出幾個小組委員會(sub-committee)。一般而言，美國國會都尊重委員會的審查結果。

二讀會：針對委員會修改後的法案進行表決。

三讀會：文字的修改。

美國國會立法程序：(圖 4.1)



二、提案

在美國，任何人都可以擬定立法草案，但是任何新立法只有國會議員可以正式在國會裡提出。在通常情況下，立法草案是由國會議員和其助理擬定的，這些議員會在其選區競選期間瞭解了選民對某些議題的想法，並向選民保證他如果選上將會在國會裡提出其選民支持的立法草案。另外，議員的選民，不管是個人或組織，也可以把擬定的立法草案轉交給代表當地選區的議員。與此同時，美國行政部門，包括美國總統和內閣成員等也可以向眾議院議長或參議院議長提出

立法草案。這種立法來源叫做“行政溝通”(Executive Communications)。

根據美國憲法，美國總統必須向國會報告“國家現況”，這就是為甚麼每年總統必須在國會發表國情諮文的原因。咨文的種類可分為：國情咨文、預算咨文、經濟咨文、臨時咨文。總統通常趁這個時候向國會提出法案建議，在國情諮文發表過後，總統會正式把他的立法草案送交給國會有關委員會，委員會主席通常會立刻以原本的形式或修改過的版本向國會提出。

四種提案

美國國會議員可以以四種不同的形式提出新立法，這四種形式包括法案(Bills)、聯合決議案(Joint Resolution)、共同決議案(Concurrent Resolution)和簡單決議案(Simple Resolution)。在參議院和眾議院裡，大部份的立法都是以“法案”的形式提出。在執行上，“聯合決議案”和“法案”兩者沒有很大的不同，兩者都需要經過同樣的立法程序，不過對美國憲法的修正案必須以聯合決議案的形式提出。這種決議案得到眾議院和參議院三分之二多數通過後將直接送到總務管理局局長，讓總務管理局局長送交到各州徵求各州批准，不需經過總統批准。聯合決議案成為法律的方式和法案相同。

至於共同決議案和簡單決議案的處理方式則和法案或聯合決議案的方式有所不同。這兩種類型的提案通常和制定美國法律無關，而是和兩院議事規則、運作和表達兩院對事情的看法有關。所以當兩院通過這種類型的決議案後，決議案不會遞交給總統，要求總統批准。

共同決議案無約束力

眾議院提出的共同決議案得到全院通過後將由眾議院議事員簽署後做為記錄，參議院通過的共同決議案將交給參議院秘書簽署，兩院通過的共同決議案都不會遞交給總統採取行動。在國會開會期間，任何議員都可以提出新的立法。眾議院有關單位在收到新的立法後會給這個立法草案一個編號，然後把這個立法提案送交和這個立法有關的委員會(Committee)或小組委員會(Subcommittee)，讓小組成員對草案進行審議。

三、委員會和聽證會

美國立法過程中最重要的一個步驟，可能就是委員會的行動。委員會或委員會小組成員在這個階段對提出的立法草案進行密集的考慮，仔細研究和辯論，如果立法議題有足夠的重要性，委員會會通過舉行公共聽證會，來瞭解正反兩方對這項立法的意見。

提案一經提出於參、眾兩院，則依委員會所屬業務進行分案。若提案內容涉及兩個以上委員會的業務範圍時，則眾議院議長可指定由某一委員會主導相關審查業務的進行。眾議院法案分配方式可分為兩種：

1.接續(Sequential referral)：即先將提案分送給一個委員會審查，待審查完

畢後，再將其分送給其他委員會審查。若接續審查之委員會亦贊成提出該法案，則進入立法程序的另一階段，於眾院提出其審查報告。

2.分割（Split referral）：即將提案依其內容標題，分由相關委員會進行同步審查，各委員會應於該提案進入眾院審議程序前，對其所負責審查的部分提出說明。

接著，委員會小組成員將對這項新的立法投票，來決定對這項立法採取甚麼行動。委員會成員可以對提出的立法進行修改，委員會成員再投票決定是否贊成這些修改。如果這項立法沒有在委員會審議階段得到批准，這項立法的壽命就在這裡結束了。

四、全院表決與兩院協調

得到委員會多數贊成通過的立法將被送到眾議院全院，在眾議院院會中讓全體議員對立法進行審議，辯論和投票。這項立法通過適當議事程序在眾議院全院表決後，將送到參議院審議。如果參議院對眾議院的立法有修改，這整個修改後的立法必須再送回眾議院審議。眾議院和參議院有時會在同樣一個議題上有不同看法，像最近在美國炒得沸沸揚揚的移民法案問題就是一個例子。參議院和眾議院通常通過所謂的“兩院聯席委員會”(Conference Committee)來解決雙方的分歧。

五、總統簽署

1.簽署公佈。

2.法案否決權(Veto)：總統對國會所通過的法案，認為窒礙難行時，可將該法案行使否決權，議會如要在通過該法案，則要三分之二的議員同意才可。

3.單項條款否決權(line item veto)：只否決某法案中的一兩條，而不用否決整個法案。美國 43 個州的州長都擁有單項條款否決權。1996 年，克林頓曾一度獲得單項條款否決權，但 98 年被最高法院收了回去。

4.口袋否決(Pocket Veto)：在慣例上，任何法案通過後，送達給總統，總統有十天的時間可以考慮簽署或行使否決權。如果法案通過後，距離議會閉會的時間不超過十天，則總統可法案置之不理，法案自動失效。

5.在國會會期內，若總統於收到法案十天內未簽署，則該法案雖無總統簽署亦成為法律。

六、國會議員的立法行為

1.影響議員支持法案的內、外在因素：

外部因素主要有三個：

議員對選區選民的利益的考量。

利益團體對議員的遊說活動。

行政部門的對議員遊說與利益交換。

內部因素主要有三：

各黨的黨鞭對議員進行遊說。

議員的國會助理所提供的建議。

其他國會議員對議員的遊說活動。

重要程度	選區選民	國會同仁	政黨領袖	利益團體	行政部門	國會助理	報刊書籍
決定性的	7%	5%	0%	1%	4%	1%	0%
很重要	31%	42%	5%	25%	13%	8%	17%
不大重要	51%	28%	32%	40%	21%	26%	32%
不重要	12%	25%	63%	35%	61%	66%	52%

2.兩種跨黨投票的形態：

A.南方民主黨和共和黨一起投票。

B. 共和黨溫和派和民主黨一起投票。

3.美國國會運作下的一些特殊現象

A.肉統立法(pork-barred)：法案成為議員間的分贓，各自加入對自己或選區有利的條款。

B.滾桶立法(log-rolling)：議員彼此之間相互支持對個別議員有利的法案。

C.夾帶(rides)：肇因於總統沒有 item veto，故議員會夾帶對其有的條款在行政機關想通過的法案中。

D.阻攔法案(filibustering)：參議院議員在討論議案時，可進行馬拉松式的演講阻攔法案的進行（源自英國上議院，單槍匹馬或接力賽都可），迫使其他議員與之妥協。除非有 16 名議員提議，投票之前要有兩天，出席議員三分之二通過才可制止。

E.鐵三角(iron triangle)：由行政機關、國會委員會或小組委員會，以及利益團體所組成，針對些議案有重要的影響力。