

陳治世著

美國政府與政治

臺灣商務印書館發行



陳治世著

美國政府與政治

臺灣商務印書館發行

中華民國七十五年六月初版

版權所有
翻印必究

美國政府與政治 一冊

基本定價三元六角正

著者 陳治世

發行人 朱建民

印刷及發行所

臺灣商務印書館股份有限公司

臺北市重慶南路一段三十七號

登記證：局版臺業字第〇八三六號

校對人：陳巧 黃鳳娟

序

本書刊載的，是幾篇粗淺的文章，其中多數已經先後發表，僅「美國國會立法程序」、「美國參院外交委員會與美國外交」和「美國勞工與美國政治」等三篇未曾披露。

嚴格說來，「美國國會立法程序」和「美國總統與國會議員公費競選述要」，都不是研究的結果，而是就手邊資料整理寫成的文稿，因為一則美國國會立法程序近年已有若干改變，就筆者所知，國內還沒有最新的中文書刊加以介紹，二則國人討論我國選舉制度時，偶然有少數人主張我國也應採用公費競選的制度，筆者才把這兩篇一併刊印，以饗讀者，俾便參考。

其餘各篇是筆者研究的部分心得，分別探討幾個不大不小的問題，分析題內的小節，敘述各題所涉的制度、機關與政治的關連。由於提及許多瑣屑事項，也許會令人覺得小題大做，或以為過於吹毛求疵。好在筆者開始撰稿時，便抱定主意對問題尋根究柢，不厭其為微節細端，不期望未知美國政府制度者閱讀，只有意為大學研究所的研究生指出初步門徑，協助他們體會美國政治的點滴。因而筆者猜想，曾閱讀介紹美國政府的論著者，會有試讀本書的能力和興趣。

從各篇題目可以知道，本書不對美國政府各部門作有系統的介紹，不宜用作大學「美國政府與政治」科的課本，僅可以列為這一科的參考讀物。本書偏重於制度和政治的關連，追查這關連的根源，透視這關連

的優點和缺點，藉以使讀者從少測多，見微知著，獲得一些啓示，體會一個義理，那就是小事情蘊含大問題，政府官員和民意代表的行爲必定基於政治的考慮。

讀者如果閱後繼續深思，便應該能夠觸類旁通，一旦豁然領悟了，就可以培育自己的見解，不再人云亦云，體會美國政制有優點也有缺點後，便不會相信美國的月亮比我國的更圓，遇有關於我國的類似問題時，也能借他山之石以攻錯。本書假如能夠在這方面裨益讀者，筆者就心滿意足了。

謬誤粗疏，印刷訛漏，想必很多，未能避免。筆者誠懇期待讀者批評指正，以便日後修正。

中華民國七十五年五月五日 陳治世謹識

本書詳細介紹美國國會立法程序，扼要敘明美國政府補助總統候選人競選經費制，深入剖析並評論美國國會聽證制、國會彈劾制、國會參院外交委員會、總統廢約權、國家安全會議、最高法院與政治、勞工與政治等問題，主要目的在使讀者明瞭美國政治運作的複雜性、美國現實政治的易變性、以及美式民主政治的困難度，並且為讀者指出若干門徑，協助讀者體會一些政治現象的本質，以利其觸類旁通後，能够自行判斷，免受光怪陸離的政治花招所迷惑。

本書附錄彈劾詹森、尼克森兩位總統的彈劾書，又載有全書的索引，對於研究相關問題者應有參考價值，也可以便利一般讀者查閱。

陳治世

廣東省化縣人，民國十二年生。

國立政治大學畢業，美國華盛頓大學政治學碩士、尼布拉斯卡大學政治學博士。

曾任國立政治大學副教授、教授兼政治學系主任、外交學系主任、外交研究所所長、政治研究所所長、法學院院長。

現任政治大學教授兼教務長、中央選舉委員會委員。

著有「法政論叢」、「國際法論叢」、「學生國際法」、「國際法院」、「The Non-Navigational Uses of International Rivers」等書。

美國政府與政治 目次

美國國會立法程序·····	一
美國參院外交委員會與美國外交·····	九一
美國國會聽證制述評·····	一四二
美國國會的彈劾制度·····	一七八
美國總統與國會議員公費競選制述要·····	二〇〇
美國總統獨享廢約權？·····	二二九
美國國家安全會議述評·····	二六一
美國最高法院與政治·····	二九二
美國勞工與美國政治·····	三二六
附錄(一) 美國國會聽證會旁聽記·····	三七七
附錄(二)·····	三八二
附錄(三)·····	四〇一
附錄(四)·····	四〇八

中文索引	四二一
英文索引	四二二

美國國會立法程序

本文主旨在簡介美國國會立法程序，不泛論它怎樣行使權力，也不試探它的立法權和政治的關係，因而本文只提及誰行使立法權、國會何時可以開始制定法律、誰可以提出議案、議案怎樣提出、議案怎樣經過一讀會、委員會怎樣審議議案、委員會怎樣舉行聽證會、兩院的辯論程序如何、議案怎樣經過二讀會和三讀會、院會怎樣表決、兩院通過的法案內容或文字不一致時怎樣協商、兩院通過的法案被總統否決時怎樣處理、總統簽署後的法律怎樣公布周知等項，以及其他相關問題。

在敘述以上各節之前，應說明國會立法權所受的限制。所謂限制，就是立法權行使時有一定的範圍，立法者必須固守界線，不得逾越，如果逾越，便發生違憲問題，經法院宣判確定後，他們所制定的法律便沒有效力，不能施行，因為美國國會不像英國國會那樣不受成文法的限制，而須受聯邦憲法的束縛，國會議員為了避免枉費時間和精力，於是經常注意自己參加制定的法律是否違憲，所以談美國國會立法程序者，應該先知美國憲法准許國會制定什麼法律。

美國國會內部的組織是怎樣的？這是研究美國聯邦立法機關的一大題目，已有許多專著介紹，也需用專著才能夠敘明。這種組織問題，不屬於本文的範圍，但是，為使讀者較易了解國會什麼單位行使立法權起見，本文擬旁及一些職位和單位，特別是委員會的組織和任務方面。

壹、國會的立法權

美國國會的權責相當廣泛，大致有下列幾種。

- 第一、制定法律。國會怎樣制定法律？下文將詳細說明。
- 第二、控制聯邦政府預算和決算。
- 第三、監督行政。國會利用控制預算、彈劾官吏、行使任命同意權、參與外交決策等，以執行這一任務。
- 第四、代表人民在聯邦大集會中說話，維護他們的利益。
- 第五、建議憲法修正案。
- 第六、選舉總統副總統。這權力只能於無候選人獲得過半數總統選舉人票時才可以行使。
- 第七、參與高級官員的任命。
- 第八、參與外交決策。
- 第九、彈劾官吏。
- 第十、繼任總統職位。總統副總統都出缺時，由衆議院議長繼任總統，衆議院議長也不能繼任時，由參議院臨時主席繼任。
- 第十一、裁判聯邦體系，維持聯邦和各州權力的界線。

第十二、承認新州，管理屬地和財產。

第十三、行使起訴、訂立合約、本於土地徵用而徵收土地，以及處罰某種犯人等權力。

第十四、裁定議員選舉結果和當選資格。

第十五、訂立議事程序規則，管理院務會務。

訂立議事程序規則的權力，和其他各權力的行使都有關係，但和立法權的關係最爲密切，因爲不依照一定的程序規則，就不能制定任何複雜的重要法律。

此外，國會還可以和各州共同行使下列權力：(一)兩院議員選舉的時間地點和手續，於各州規定後，國會亦得立法或修改各州的規定；(二)各州選出總統副總統選舉人，國會規定選舉人產生的日期及其投票選舉總統副總統的日期；國會並且檢查其已投的選票，於無人當選爲總統或副總統時，國會衆議院和參議院分別選舉總統副總統；(三)各州任命民團官長，並依國會所定軍律以訓練民團，國會則規定如何召集民團以執行聯邦法律、鎮壓內亂或抵禦外侮；(四)國會提出聯邦憲法修正案，各州批准修憲案。

另一方面，由於下列方法的使用，國會權力自然擴充了：(一)修改聯邦憲法，例如修正案第十六條賦與國會徵收所得稅的權力；(二)制定新法律，例如利用憲法第一條第八項第十八款的規定，制定國會認爲「必需與適當之法律」；(三)締約權和釋憲權的運用等。國會既可制定必需的法律，各州又希望獲得聯邦政府的協助，所以聯邦政府可以推行補助各州的政策，依照國會制定的法律以推行發展各州的政策，結果已把聯邦權力伸展到各州，甚至伸展到各州的郡市了。

至於國會立法權所受的限制，則已由美國憲法第一條第八項訂明。該項說國會只有左列各項權力：

- 一、賦課並徵收賦稅、租稅、關稅與消費稅，償付國債，並提供合衆國之國防與一般福利，但所徵各種稅收、關稅與消費稅應全國劃一。
- 二、以合衆國之信用借貸款項。
- 三、規定合衆國與外國、各州間及印第安各族間之通商。
- 四、制定全國一致之歸化條例及破產法。
- 五、鑄造貨幣、釐定國幣及外幣之價值，並規定度量衡之標準。
- 六、制定偽造合衆國證件及通用貨幣之罰則。
- 七、設立郵政局及郵政道路。
- 八、對於著作家及發明家保證其著作品及發明物於限定期間內享有專利權，以獎進科學與技術。
- 九、設立最高法院以下之法院。
- 一〇、明定並懲罰在公海上所犯之海盜罪與重罪及違反國際公法罪。
- 一一、宣戰，頒發捕掠敵船許可狀，並制定關於陸海虜獲戰利品之規則。
- 一二、招募並維持陸軍，但充作該項用途之款項，其支撥期不得超過兩年。
- 十三、成立並維持海軍。
- 十四、制定關於統轄陸海軍之條例。
- 十五、規定召集民團以執行合衆國法律、鎮壓內亂、並抵禦外侮。
- 十六、規定民團之組織、武裝與訓練，並規定民團爲合衆國服務時之統轄辦法，但任命官長及依照國

會所定軍律以訓練民團之權，由各州保留。

十七、對於由特定州割與合衆國、經國會承認、作爲合衆國政府所在地之區域（其面積不得超過十方英里）行使任何事項之獨有立法權。對於經州議會同意而購得之地方，用以建築要塞、軍庫、兵工廠、船廠及其他必要之建築物者，亦行使相同權力。

十八、爲行使以上各項權力，及執行依本憲法授與合衆國政府或政府中任何機關或官員之一切權力時，得制定一切必需與適當之法律。

論者認爲，由於前列第十八款的規定，美國國會的立法權可以增加，而且事實上已經增加，以後還會繼續增加，因爲在許多情況下，國會必然認定其制定的法律是必需的，非有某法律不能執行某一權力，所以某法律也是適當的。

貳、行使立法權者

美國憲法第一條第一項規定：「本憲法授與之一切立法權屬於由參議院與衆議院組成之合衆國國會。」這表示只有國會可以行使立法權，各議員只可以集體行使立法權，不能個別行使，而集體行使時，又非依照一定的程序不可。

國會的衆院現有議員四三五人，由五十個州分別選出，各州議員名額的分配，是以其人口總數爲基準。一九一〇年，依照憲法第一條第二項的規定，完成了十年一次的第十三次人口普查，並且以該年的普查

結果，規定議員總名額爲四三五人，從此固定不變。一九六二年第八十七屆國會時，臨時增加兩名，分別配給阿拉斯加和夏威夷兩州。大家認爲大量增加議員名額，像英國國會平民院那樣多到六三〇人，是很難運作的。憲法曾經規定，一位衆議員代表的人口以三萬爲限，可是有一段時間，某議員選舉區內的居民是九十萬，同州另一位議員只代表一萬七千五百人。米蘇里州曾以法律訂明，准許各議員代表的人口數差別多至百分之三點一，但這經聯邦最高法院於 *Kirkpatrick v. Preisler* 案中判決爲違憲。法院認爲各選區人口的差距並非不可避免，准許這種差距的法律不能有效；「一個人在國會選舉中的選票，應儘可能接近他人選票的價值。」(394 U.S. 526) 所以各衆議員選區的人口數應相等，現在應是五十二萬人左右。

國會已經制定法律，以禁止不分區的衆議員選舉。所謂不分區，是指衆議員選舉以全州爲一區，不在州內劃分選區。當然，只有一位衆議員名額的州不在此限。該法於一九六七年生效，從那年起，再也沒有違法的不分區的衆議員選舉了。

衆議員候選人必須年滿二十五足歲，已爲美國公民最少七年，於當選時是其本州的居民。衆議員於兩年任期未滿前死亡或辭職者，其本州州長得舉行臨時選舉，以選出其繼任人，由繼任人任完其未了任期。

一位議員在國會中只有一個投票權。

衆院除有五十州選出的議員外，還有一九一七年法律所定的波多黎各駐會專員 (Resident Commissioner for the Commonwealth of Puerto Rico) (48 U.S.C. §891) 一人。一九七〇年，國會通過第九一—四〇五號公法 (D.C. Code, §1-291)，置哥倫比亞特區衆議院代表 (Delegate to the House of Representatives from the District of Columbia) 一人。一九七二年，國會通過第九二—二七一號公法 (48 U.S.C. §1711)

，准許關島和維京群島各派代表一人常駐衆院。駐會專員和代表都享有衆議員的大多數特權，只是無權參加院裡的投票。

美國國會和若干其他國家的國會不同，其參院和衆院有相同的立法任務和一般權力。這兩院任務和權力的唯一不同，只是衆院才可以提出歲入的法案，參院才有高級官員任命同意權和對條約的勸告與同意權，這和英國國會上下議院大有差別，所以稱參院爲「上議院」，稱衆院爲「下議院」，都是不恰當的。

參院現有議員一百名，由五十個州分別選出，每州選出二名，無論其人口總數多少，都選出二名。在憲法修正案第十七條於一九一三年生效以前，參議員由各州議會選舉，那年以後，改由普選產生。參議員候選人的積極資格如下：已爲美國公民最少九年，年滿三十足歲，當時是其本州居民。參議員除補缺者外，其任期一律六年。同州的兩位參議員任期，必排在不同的年屆滿，其任期開始較早而且任六年者，稱爲該州的資深議員，另一位則稱爲資淺議員。憲法規定參議員於任期內辭職或死亡時，其本州州長必須舉行特別選舉，以選出其繼任者，除非州議會授權州長任命其繼任者，以任至下次選舉時止。下次選舉時，當選繼任者以其前任未了的任期爲任期。現在大多數州議會已授權州長臨時任命參議員。

每一參議員在參議院裡只有一個投票權。

叁、新國會的組成

一、衆議院

一七八九年三月四日，美國國會第一次集會，以後每屆國會的每次會期，都定自這一天開始，直到一九三三年憲法修正案第二十條生效後，國會集會日期才經改變。該條第二項規定：「國會每年至少應開會一次。除國會以法律另定日期外，會議應於一月三日正午開始。」這就把每年國會開始執行任務的日期從三月改爲一月，提前了兩個月。

憲法修正案第二十條第一項訂明：「……參議員與眾議員之任期應於原定任期屆滿之年一月三日正午終止，其繼任者之任期於同時開始。」因爲國會的屆別以眾議院（以下簡稱眾院）議員改選次數而定，眾議員任期兩年，每兩年全部改選，改選必在偶數年辦理，所以奇數年一月三日，舊的一屆國會（實際上只是眾院）正式結束，新的一屆國會開始，在全部或絕大多數眾議員已經選出的情形下，本來可以立刻組成新的國會，但是因爲原任議長也已任滿去職，沒有議員負責召開會議了，不得不依照往例，在新議長未選出前，由現任的眾院書記（The Clerk of the House of Representatives）主持眾院會議，以便組成新眾院。當天十二時正，他宣告開會，請全體眾議員就座，再請眾院牧師（The Chaplin）祈禱。祈禱完畢，他報告各位議員的當選證書已經查驗竣事，全部證書都合格無訛（這是一般情形而說的），跟著按各州州名英文第一字母順序，逐一唱點全部議員，從阿拉巴馬（Alabama）州的開始，到懷奧明（Wyoming）州的最後一名。證實已經有足夠的法定人數出席時，便進行正式會議。

正式會議開始後，第一要務便是選舉議長。多數黨提名的議長候選人必定當選，少數黨的無黨派的候選人絕無當選希望，但是，在多數黨提名後，少數黨不願立刻認輸，照樣提名，甚至獨立人士也跟进。提名截止時，書記邀請四位議員爲記票員，以點名方式投票選舉議長。因爲多數黨議員必定支持其本黨提名