

憲政理論叢書

左潞生 · 余堅
林紀東 · 曾繁康 編著
鄒文海 · 羅志淵

各國國會制度

國民大會憲政研討會出版



正
中
書
局

左潞生·余堅
林紀東·曾繁康
鄒文海·羅志淵
編著

各
國
國
會
制
度

國民大會憲政研討會出版
正中書局印行

各國國會制度

國民大會憲政研討委員會編 民國70年 臺北市
正中書局印行 重印本

268面 21公分

(憲政理論叢書)

初版於民國51年

I.國民大會憲政研討委員會編

572.6

8576

各國國會制度目次

美國的國會制度·····	羅志淵·····	一
英國的國會制度·····	鄒文海·····	四九
法國的國會制度·····	左潞生·····	七九
西德的國會制度·····	余堅·····	一二五
瑞士的國會制度·····	鄒文海·····	一五三
丹麥、挪威、瑞典之國會制度·····	曾繁康·····	一八七
日本的國會制度·····	林紀東·····	二二七

美國的國會制度

羅志淵

壹、引言

美國是施行三權分立的國家，國會司立法，總統司行政，法院司裁判。而就政治措施的程序說，必先有立法，然後乃有行政或裁判。所以立法為政治措施的第一着。從而美國國會在政治上的處境，雖不能如同英國國會處於至高無上的地位，但終不失為美國政治的發電廠，有策縱美國政治活動的功能。所以研究美國政治制度者，莫不首先論列美國的國會制度。

在美國政治科學的著論中，對於美國國會制度的著述，雖不必誇言汗牛充棟，但確實是美不勝收。各種述作的重點自然是各有不同，但最普通的說法，則為致力三個主要問題的研究：一為關於國會院制的研究，二為關於國會組織的敘議，三為關於行使職權的方式——立法程序的說明。茲篇之作，亦遵循這一研究體例，略抒所見，以就正方家。

貳、美國國會兩院制的特徵

廣觀各國國會的體制，有採一院制者，如我國、土耳其、韓國等數十個國家是。有採兩院制者，如英、法、義、德、日等數十國是。而考之往昔史例，則有曾行三院制者，如始於公元九六二年至一八〇

六年而亡的神聖羅馬帝國 (Holy Roman Empire) 有帝國議會 (Diet) 以制定法律。這一議會係由七選侯 (electors)、各小邦君主 (包括教會之高級官吏如主教、方丈等)，及自由市府之代表組織而成；分爲三院，各自集會 (註一)。迨一七九九年冬法國公布的共和八年憲法所規劃之立法機關則施行四院制，即以參議院司提案，議事院司討論，立法院司表決，元老院司審查法律是否違憲 (註二)。惟當今之世，三院及四院制，均已絕滅，世所行者，乃爲一院制或二院制。數年前統計所示，並世八十餘國中，採用二院制者有五十一國，施行一院制者有三十一國 (註三)。足徵兩院制之勢力，顯居優勢。論者謂兩院制之爲用，其理由有五：

(一) 素被譽爲各國國會之母的英國國會，其所以發展爲兩院者，實以十三與十四世紀期間的貴族和高僧議員不屑與騎士及普通議員爲伍，其結果乃有貴族院 (House of Lords) 與衆議院 (House of Commons) 的兩院分立。足徵英國國會兩院制之建制，本屬歷史演化的結果。

(二) 英國兩院制的產生固然是出之於歷史關係，但其兩院制之運用却同時具有貴族代表與平民代表兩者間互相制衡 (Check and Balance) 的作用。蓋在英國一九一一年國會法 (The Parliament Act, 1911) 施行之前，兩院職權本屬平等，貴族院可以抗衡衆議院。就其普泛意義說，實具有富裕階級對抗平民階級的涵義。所以不但往昔君主立憲國家的兩院制有此命意，即美國制憲諸子之所以採用兩院制亦不無此一意識的潛在作用，姑俟下文再爲申論。

(三) 在聯邦國家爲謀團結各邦的向心力以強化聯邦政府的機能，乃用兩院制以適應此一需要。此一

意義的兩院制導源於美國，而爲後來各聯邦國家所仿效。美國當初之所以採此措施，下文當再爲詳敘。

(四)世有國家本已無貴族階級之存在，富裕人民亦乏階級意識，未能於政治上爭取特殊地位；且其國家又非聯邦制乃爲單一制，是則沒有採兩院制的需要。然而，畢竟有許多此等國家施行兩院制。其所以然者，蓋以爲在一院制之下，國會易爲感情的刺激而陷於衝動，或爲意圖事功而草率立法。這種草率立法將予國家以極大不利，實有予以防杜的必要，於是乃有上議院之設。法、日、義諸國的上議院，殆屬這一類型。

(五)世有以爲職業代表與公民代表相並立更足以表現各方的民主意見，因而主張國會應有由職業界產生代表的一院，和由普選產生代表的一院，兩者並立，相得益彰。但這一計議，究屬理論的說法，其近乎這一意義的具體表現，見之於往昔義大利的國會，現在義國的上議院，亦猶有一些職業的涵義（註四）。

此外辛寧格（John P. Sennings）於其所著之「一院議會」（The One House Legislature）錄列溫沙（Mulford Winsor）「立法會議」（Legislative Assemblies）手寫本論兩院制的理論有六：（一）兩院制使地區及人民可能均有代表。（二）以一院用作節制他院，以期有更留心之討論，並避免草率立法。（三）每院得救濟他院立法的缺點。（四）要收買兩院比收買一院爲難。（五）較不易集中政府權力於自己手中。（六）兩院制有方法使各階級與各利害關係方面得有代表。凡此立論，雖似支離

，亦足供參考。

右所述者，係就兩院制的一般說法。至就美國所以採用兩院制的原因，得爲數陳數端：

(一) 歷史的因緣：論者有謂在美國獨立前爲北美十三個殖民地之母國（英國）的國會兩院制，對於美國建國諸公關於議會制度之思想，爲直接間接最重要的影響因素（註五），是即謂美國兩院制是因緣於英國兩院制的傳統。然亦有謂當日制憲諸子的所以決定採用兩院制，誠爲亞當斯（John Adams）所言「英國政制的感動模倣不如其往日殖民制度的依戀之甚」，是乃謂美國國會兩院制乃因緣於殖民地時代的制度，而非因緣於英國的國會（註六）。此一說法，實較爲允當。何以言之？有待申論。按在十三個殖民地中，除賓夕法尼亞（Pennsylvania）和喬治亞（Georgia）外，其餘十一個殖民地都是施行兩院制。在這十八世紀下半期中，英國是施行兩院制，而北美十三處又爲英屬殖民地，故其兩院制，在形式上自係淵源於英國。但當日英國國會的兩院係分別代表各階級不同的利益，兩院行使幾乎平等的立法權，而且貴族院頗佔上風，衆議院未佔居優勢的地位，衆議院之居優勢乃爲一八三二及一八六七兩次改革法案施行之後。而北美州十一個殖民地施行的兩院制則實質上與英制殊科。蓋當革命之前的十一個殖民地的上議院，甚或有逕稱之爲「總督參議院」（Governor's Council），常具有立法、行政及司法的權力。其議員產生方式，因殖民地的地位而有所不同：在王領殖民地（Royal Colonies）是由英王依據總督的荐舉而任命之；在私領殖民地（Proprietary Colonies）是由有產者指派之；在自治殖民地（Charter Colonies）則由人民選舉之。至於下議院議員（稱之爲 Burgesses, Representatives of Com-

moners)則由具有選舉權所需之財產條件的人民選舉之，以代表其選區的人民。迨入革命後之初期，各邦兩院制大體仍舊，惟上議院多稱爲「參議院」(Senate)其議員改由地方選舉，但其議員任期長於下議院議員。從而可知，各殖民地的上議院無論從議院的職權、議員之產生方式及其任期，均與英國的貴族院有異。而美國兩院制之所仿效者，乃爲殖民地之制而非英國之制。遠在一八八七年有莊士敦者(Mr. Alexander Johnston)於其年九月的新普林士頓評論(The New Princeton Review)中發表論文一篇(註七)，申論美國憲法有許多法度都是抄襲當時各邦的憲法而來的。就兩院制言，關於兩院的名稱，上議院之稱爲參議院(Senate)早已爲馬利蘭(Maryland)、麻色諸塞(Massachusetts)、紐約(New York)、北卡羅林納(North Carolina)、新罕普什爾(New Hampshire)、南卡羅林納(South Carolina)及維基尼亞(Virginia)諸邦憲法所使用，下議院之稱爲衆議院(House of Representatives)則早已見之於麻色諸塞、新罕普什爾、南卡羅林納等邦憲法。兩院中關於彈劾權的行使程式係模倣德拉瓦、新罕普什爾、紐約、濱沙法尼亞、南卡羅林納、維基尼亞之制，而彈劾審判之定罪須取決出席參議員三分之二的同意，則係出之於南卡羅林納的辦法。此外總統得對國會致送咨文，對國會通過法案之得要求覆議，乃至於國會兩院對於閉會時間意見不能一致時，總統得令其閉會之制，亦莫非沿襲各邦的先例。由是以觀，則美國國會兩院制之因緣殖民地兩院制而非模倣英制，至爲顯然。所以在費城制憲會議的第一週中，對於「中央議會應由兩院構成之」的議案，不經討論即予以同意，蓋以各代表均習於各本邦之制，故絕對多數代表即予贊同，持異議者只有施行一院制之濱沙法尼亞邦的代表(註

八)。

(一)制憲會議中的折衷作用：按在一七八七年費城制憲會議開會之初，有四種憲法草案提出：一爲五月二十九日由維基尼亞代表藍道夫 (Edmund Randolph) 提出的憲草，即世所稱維基尼亞憲草 (The Virginia Plan)。二爲同日由南卡羅林納州代表平克尼 (Pinckney) 提出的憲草，三爲六月十五日由新澤稷州 (New Jersey) 代表柏德蓀 (William Paterson) 提出的憲草，即世所稱的新澤稷憲草 (The New Jersey Plan)。四爲六月十八日紐約州代表漢彌爾頓 (Hamilton) 提出的憲草。在這四種草案中，平克尼與漢彌爾頓兩案都未受到重視，其最爲爭議者乃爲維基尼亞與新澤稷兩案。在這兩案之中維基尼亞憲草關於國會制度是採用兩院制：一爲由人民選出的議院，各州所選議員名額依各州人口多寡比例定之；另一議院則由民選的議院依各州議會所提出的候選人選舉之。這一擬議顯然是利於大州，而不利於小州的草案，所以該案提出之後，激辯兩星期，爲各小州所反對，於是乃有新澤稷提出的對案。該案是主張一院制，由各州議院選出同數的議員組成之，以保持各州平等的地位，所以這一草案爲各小州所擁護。於是兩種草案勢成對立，苟無折衷妥協之道，則制憲會議勢將解體。後有康涅狄格州 (Connecticut) 代表詹森博士 (Dr. Johnson) 認爲兩方爭執癥結是在一方視各州 (States) 爲組成一個政治團體的人民之地方，他方則視各州爲許多政治團體。而他主張這兩種看法不應爲彼此相反，而應將兩者合併，即在一方面應有人民的代表機關，另方面應有代表各州的機關。這種說法實有折衷兩方觀點的啓示。於是在數日之後，乃有由每州代表一人參與的十一人委員會之設立，以期循詹森博士所示之意

見以謀一有效之折衷方案。該委員會於七月五日提出報告，經十多天激烈討論後，乃於七月十六日謀得妥協之道，即兩方同意眾議院的代表是比例各州的人口而產生，而在參議院則各州有同等的代表權（即各州不論人口多少，財富多寡，各出參議員兩人）而附有但書，即所有收入法案應起於眾議院；並為答應各小州代表要求保障小州地位，復規定取消各州在參議院中平等代表權的修憲案，非得各該州的同意不得提出（註九）。這一妥協方案排除了制憲會議中的主要障礙，使制憲大業得底於成，而同時確定了國會的兩院制。是以論者多謂美國國會兩院的建立乃為制憲會議「大妥協」（Great Compromise）的結果，因這一妥協案是起因於康州的代表，故世多稱這一妥協案為「康州妥協案」（The Connecticut Compromise）。至於康州代表之所以能作此計議，乃因康州為不大不小的中等州，故其所擬議亦能為兩方所接受。且有謂康州施行的兩院制有足供參考之處，乃能有此擬議云（註十）。

（三）適應經濟情形之需要：更有認為當日制憲會議中大州小州之爭，實根源於經濟情勢之不同。人口較繁密的地區，即為北方各州，是有廣大的商業利益，而人口較稀的地區，即為南方各州，本屬農業經濟。故有謂國會分設基於不同代表原則的兩院，有一部份的立意是在使聯邦政府中平衡這些經濟勢力，是即謂當日國會之所以分設兩院，乃為適應經濟情勢需要而然者，如美國政治學者貝德（Charles A. Beard）即有如是之說（註十一）。

（四）為配合聯邦制之作用：此說是認為聯邦國家必須採用兩院制，以期以一院代表各邦地位，另一院代表全國人民。美國建國既不能不用聯邦制，自亦不得不採兩院制，方能配合聯邦制的作用，使聯邦

制度能發揮效力，此說言之者多矣，毋庸深論。

準右以觀，則美國國會兩院制的起源並不單純，因混合着有多種意識。按漢彌爾頓曾謂設置參議院有下列五個目的（註十二），其說亦足以補充上述諸說，故並述之，以資參證：

（一）在中央政府之一部門中，不論大州小州各予以平等代表權，以安撫各州之獨立精神。

（二）設立一個人數適度並有經驗人員之適當會議，於總統行使任命權及締結條約權時予以建議及節制。

（三）節制民選議院之激烈及浮躁，藉以謹防人民情緒之激發或意見之突變。

（四）設備一個其人員較有經驗，其人員任期較長，並比較獨立於民選控制之外之機關，使其人員成為中央政府中安定之素質，使政府於外國觀感上保持其地位，並維持國內外政策之繼續性。

（五）設立一個專為審判彈劾案之法庭，是乃為預防行政機關濫權之必要救濟辦法。

關於前列第三點的作用，華盛頓亦曾有所談及。據傳說所稱，哲斐遜（Thomas Jefferson）是和富蘭克林（Benjamin Franklin）一樣不主張採用兩院制，制憲之際，哲氏在法擔任外交任務，未參與制憲。比及一七八九年返國，曾向華盛頓抗議兩院制之建置。有一次他們兩人曾共進早餐，華氏曾問哲氏「閣下為何灌倒咖啡於你茶碟中？」哲氏答稱「使之冷却」。華氏繼曰「誠如君言，我人將衆議院所調製之法案，在其準備通過前送至參議院，正所以使之有冷却的作用」（註十三）。

總而觀之，兩院制之建置是多目標的。但因時代的演進，兩院的作用亦已發生變化。論者謂自一九

一三年批准第十七次修憲案後，已消除了參議院代表各邦地位的意義；以第二院節制民主而保障資產階級的經濟意識亦不存在。由是乃有人列舉種種理由以究問第二院仍有存在之必要否：（一）國會職責在符合人民要求，而參議院所爲之延長立法之阻攔，實爲國會遭受非議之主因。（二）用第二院節制立法行爲之需要因憲法之保障及行政機關之節制暨否決權之行使而失去其作用。（三）在修改立法提案方面，上院議員比之下院議員將有較優之技術或較高之動機之說，實無保證。（四）技術審查的任務實際上已由配受研討法案之行政機構履行之。（五）一院法案由他院評議之制導致卸責及輕率之弊。（六）兩院制必隨伴着聯合委員會制令人不滿之現象。（七）當兩院處於相異之政治局勢下，妨害政治之實際工作（註十四）。由是以觀，則兩院制無論在實際上及理論上均受到嚴重的考驗。何況納布拉斯加州（Nebraska）自一九三七年施行一院制後，頗有績效，於是持一院制之說者，更振振有詞以威脅兩院制。固然兩院制是遭受嚴重威脅，然而際茲時會以評論其前途，則有宜考慮者三：誠如威羅伯教授（Prof. W. F. Willoughby）謂「一院制之說雖在理論的討論上頗有人贊同，然而美國人民則迄未有準備接受以一院制施之於聯邦政府的意識。此其一。如前所述，兩院制爲施行聯邦制的配合運用條件，是以只要美國人民仍願保留其聯邦制時，則雖然兩院制不無可議之處，必將保存兩院制以配合聯邦制之需。此其二（註十五）。美國參議院已受到聯邦憲法第五條之保障，要取消各邦在參議院之平等代表權。須先得各邦之同意。各邦自願放棄這一權力以導致參議院之解體，無異自行簽署自己之死亡證，是乃不可想像之事。此其三。總此三端，故論者一致肯定，美國國會兩院制絕無隕滅之虞。

叁、國會組織

國會當然是個立法機關，但同時也是政黨鬥爭的場所。所以論列美國國會的組織，不能只論組織的表面型態，必須鑽研組織的潛在活力，具體些說，論列組織，首須鑽研策動國會活動的裏層勢力，即致力於與國會活動有關的政治機體的 연구；次宜敘述法定的國會行政組織，即分別說明兩院自議長以次各層級職員的實況；再次宜申論爲國會担当基本工作的機構，即論究兩院各委員會的體系。茲分論如次。

第一、政治策動機體

現代民主政治的實質乃爲政黨政治。政黨要在政治上顯其身手，必須在兩個戰場中取勝：一在選舉戰場中，一在議會戰場中。在選舉戰場中競選勝利，獵獲了國會議席的多數，然後才能以多數黨的地位，對國政作有力量的發言，對政治作有實效的支配，選舉失敗了，如果敗得甚慘而一無所獲，則在政治上毫無發言權，縱然未慘敗到如此田地，終屬少數黨，少數黨對於政治雖仍有發言機會，但發言殊乏力，對國政已無實際的支配作用了。所以政黨政治的第一關鍵，必須在選舉戰中競勝。選舉戰偃旗息鼓後，接着即爲議會戰場的開火。誠如前文所謂議會固爲立法機關，亦爲政治鬥爭的場所。政黨必須在這政治鬥爭場中，循法定程序佔居上風，然後才能將其黨的政策，透過立法程序，表現於正式法律。民主政治又必須施行法治主義，政府一切施政臨民，莫不以法律爲準則。而所謂法律者，乃政黨政策透過立法程序的化身，是即爲政黨政治與法治主義的綜合表現。所以政黨要施展其懷抱，不但要於選舉場中勝

選以取得有力的發言權，也要於議會場制勝才能貫徹其所標榜的政策，此中義理淺顯，不用多所費詞。

美國爲施行政黨政治的國家，其政黨活動自然是遵循上述的理則。民主、共和兩黨每屆選舉之年，傾全力以求制勝於選舉場中，自不待論。迨選舉竣事之後，國會行將集會之際，兩黨爲策應將來國會兩院政治鬥爭之需，乃各在其黨中有種種機構的設置，資爲領導本黨議員在國會兩院的活動。這些機構有多種，如幹部會議、選任委員會、政策委員會、推荐委員會、議院領袖及黨的督率員等等。這些機構都不是國會本身的機關，美國學者稱之爲法律以外的機關（extra-legal association），蓋以其沒有法律上的地位，乃爲政黨體系內的組織。惟亟須注意者，此等機構雖非國會本身的組織，而實則無一不是爲國會中的各種活動而設，故本文特稱之爲政治策動機體。茲分別略予申論如次：

（一）幹部會議：這是政黨爲配合國會活動最主要的機體。這種會議的名稱，兩黨所用有別：民主黨是稱之爲預議會（Caucus）而共和黨則稱爲評議會（Conference），不過近年來民主黨中的參議員亦稱他們的這一會議爲評議會。這種會議各黨於各院中均有之。此項會議的組織及其任務，本極難說。但大體言之，則係以院中本黨全體議員組成之。會議係於國會集會前數日舉行。其任務得具列爲數端：一爲提出院中各種人員的本黨候選人；二爲決定本黨未來的立法政策；三爲決定院中以往各種規則之採用或修正。這是就一般的說法。再分別言之，則多數黨與少數黨的幹部會議作用有別，而對兩院配對的幹部會議的運用亦有所不同；多數黨在其幹部會議中深知該黨要負組織會之責，故須決定議長、祕書長、警衛長及其他應由議院選出的人員，並選出推荐委員會人員以作任命的職員之公平分配。又選出一個非

正式的選任委員會，再由該委員會於後來向院會推荐各委員會的主席及委員。少數黨的幹部會議其作用不若多數黨幹部會議之所爲。固然少數黨也提名議長候選人，但在議會中必然落選，這個落選的候選人乃變爲少數黨議院領袖。它也產生推選委員會及選任委員會，以提出由多數黨分配於少數黨各種職位的人選，並推荐各委員會少數黨的委員。固然多數黨沒有將各種職位及各委員會委員席位分配與少數黨的義務，但事實上多數黨總是樂於爲之。誠以他們深知，今日的多數黨，他日亦可成爲少數黨，是則今日之所施，他日亦必有所獲也（註十六）。至就配對於兩院之幹部會議的運用說，因爲參議院是個連續不斷的機關，除改選後控制該院的政黨有所變更或遇有職位出缺外，其原有人員是繼續供職，所以分配對於參議員的幹部會議的任務亦稍有不同，即少有提名各種候選人的作用，因而不樂於接受黨的約束。

（二）選任委員會：在政黨政治之下，兩院各議員之參加各種常設委員會及其在委員會地位的提升，都是由政黨決定的。政黨爲使有一定的機構擔當這一任務起見，於是乃有選任委員會（Committee on Committees）的設置，以便選拔其所屬的適當議員，去參加兩院所設的各種常設委員會。（又選任委員會也提出衆議院選舉的人員候選人、及指導委員會、推舉委員會，議院領袖以及黨的督率員人選）。選任委員會是各個政黨內部的機構，對於國會沒有直接的法律關係。它所選拔的只是黨中內定的名單，然後將這名單所列的議員，透過法定的程序，分別去參加兩院各種常設委員會。申言之，共和黨的衆議院選任委員會是由其所屬的衆議員每州推選一個委員組織之，並以其所屬的衆議院領袖爲主席。它所擬定的名單必須呈經共和黨衆議員評議委員會核定，然後由議會領袖提出衆議院會議通過之。共和黨參議

院選任委員會的組織規模較小，其委員人數亦不一定。參院選任委員會提出人選職權惟於院中政黨形勢變更或現在人員有出缺時始有行使機會。選任委員會所擬定的名單亦須送經評議會核定，然後由共和黨所屬的參議院領袖提出院會通過之。

民主黨在衆議院和參議院的選任委員會都與共和黨的不同。民主黨對於衆議院各種常設委員會委員的選拔事宜，是交由其所屬議員而担任「籌款委員會」(Committee on Ways and Means)的委員擔任之。換言之，民主黨在「籌款委員會」的委員除出席該委員會審查各種法案外，還兼行選任委員會的職權。按籌款委員會的委員總額爲二十五人，民主黨應有幾席，視其在院中的勢力而定。民主黨參加籌款委員會的委員是由民主黨預議會推選。推選時不僅要顧及年資，並且要注意地域的關係，推定後提出院會通過之。民主黨對於參議院各種委員會的提名，是交由「參議院民主黨指導委員會」(Senate Democratic Steering Committee)任之。指導委員會的委員是由議院領袖經預議會的授權指派之。指導委員會成立後，擬定各議員參加各委員會的名單，交由議院提出院會通過之。

(三)指導委員會：兩黨在兩院中都有指導委員會(Steering Committee)之設。它的任務是在研究各種立法問題，及其黨中的立法政策，再進而依其已定的政策以推動其實施的步驟。在八十屆的國會中，共和黨在參議院中的指導委員會是由其所屬的九個參議員組織之，三個爲依職務關係的當然委員，即共和黨的議院領袖、共和黨的督率員、共和黨的評議會主席；其他六人則由評議會主席提經評議會同意指派之。指導委員會置主席一人，由會員自行選任。民主黨在參議院中的指導委員會是由其所屬的參議員