

·王雲五主編·

人人文庫



美國國會與政黨

王世憲著

臺灣商務印書館印行

王世憲著

美國國會與政黨

臺灣商務印書館發行

編印人人文庫序

余弱冠始授英文，爲謀教學相長，並滿足讀書慾，輒廣購英文出版物。彼時英國有所謂人人叢書 *Everyman's Library* 者，刊行迄今將及百年，括有子目約及千種，價廉而內容豐富，所收以古典爲主，間亦參入新著。就內容與售價之比，較一般出版物所減過半。其能如是，則以字較小，行較密，且由於古典作品得免對著作人之報酬，所減成本亦多。

余自中年始，從事出版事業，迄今四十餘年，中斷不逾十載。在大陸時爲商務印書館輯印各種叢書，多厲廉售之意，如萬有文庫一二集，叢書集成初編以及國學基本叢書等，其尤著者也。前歲重主商務印書館，先後輯印萬有文庫薈要，叢書集成簡編，漢譯世界名著甲編等，一本斯旨。惟以整套發售，固有利於圖書館與藏書家，未必盡適於青年學子也。

幾經考慮，乃略仿英國人人叢書之制，編爲人人文庫，陸續印行，分冊發售，

美國國會與政黨

目錄

序

美國國會實況	一
美國參議院	一一
美國眾議院	二三
美國國會外交委員會	二九
美國國會內的政黨組織	五七
美國國會的立法助手	七五
美國國會的時代任務	一〇一
美國政黨制度	一一一
美國政黨	一二一
美國政黨與選舉	一二九

美國國會與政黨

美國國會實況

書名：美國國會實況 Congress at work

著者：貝立聖繆爾合著 Stephen K. Bailey and Howard D. Samuel

出版年月：一九五二年二月

出版書局：霍特亨利公司 Henry Hoit and Co.

書價：三元五角美金

要了解美國民主政治的實況，也許最簡捷而最澈底的方法，就是了解美國國會的實況。誠如本書的作者所說的，美國民主政治還並沒有達到理想的境況，他的觀點，是以美國國會制度，還並沒有運用得盡善盡美出發。因此，本書之所以值得介紹，也是基於這一點。研究美國國會的書籍，不但美國以外的作者寫的很少，就是美國國內也不多。近年以來，這個問題漸漸引起美國作

者的注意，這一類的書籍可以供我們參閱而研究的也就漸漸加多，這本書的英文原名爲

Congress at Work，依其內容，譯爲「美國國會實況」是很恰當的，因爲我們若把全書看完，從頭一章：美國國會議員如何選出，美國國會何時開會，美國國會議員日常生活是怎樣等等起，到最後一章美國國會何時休會止，我們等於參觀了，或者可以說旁聽了，一個會期的美國國會，實在對於了解美國國會的實況，獲益不淺。本書著者在他們的序言中，有以下的一段話：「美國的公民多半對於國會，不能了解得很清楚。報紙上所登載的關於國會日常的消息，多半都是擺具重大的事件，可是都是間斷而亂雜無章，並且所謂重大的事件，只是具有新聞價值，並不見得完全都重要。雜誌與學術性的書籍所討論關於國會的問題，多半太理論，太深刻，太專門，不合一般普通讀者的需要。健全的公民，應當對於我們政府制度實際的情況，有一個具體的概念。他們的政治代表，在國會裏做的是什麼，是否忠實的有效的執行他們的任務，他們應當知道。國會制度的優點是什麼，弱點是什麼，他們也應當曉得。」我想我們可以從這二句話，看出本書著者寫這本書的用意。正於此時介紹這本書給向民主政治議會制度努力的讀者們，我想是有用的。這本書的寫法，不重理論，完全着眼在使讀者能了解美國國會的實況。所以他雖是用個案的方法 case method 寫，可是全書是有其連貫性，每一章是用一個實例，解釋美國國會的任務，全書合起來，等如一窺美國國會的全貌。這種寫法，不但可以使讀者一目了然，並且可以增進讀者興趣，就是依學術的觀點去看，其所敘述的內容，也未必沒有供做參考資料與研究價值。全書共分十六章

，連同索引共五〇二頁。

以下分章介紹：

第一章：國會的任務：這一章等於本書的引言。著者不是從理論上說明美國國會在美國政治上所居的地位和權力等等，而是想利用這一章向讀者說明他寫這本書的用意，而引發出本書其他各章的內容。他認為美國國會，從他過去這麼多年的歷史，到了今天，依他的實況而言，除了根據一九四六年立法機關改革法案，在他的任務上，有些改進外，今後所待促進，而使他更能代表人民的意旨的地方尚多。無論是在他議事的精神上，議事的方式上，都有若干弱點，不過要糾正這個弱點，有待於美國政黨政治的經濟與社會基礎的根本變換。自然著者在前提上還是承認，議會制度是達到理想民主政治的唯一良好機構。

第二章：國會選舉：這一章是用實例說明美國的國會議員如何選出。他把參眾兩院議員選舉，依他產生的背景，分爲三大類：一、從城市地區產生的。二、從共和黨或者民主黨所完全控制的地區產生的，例如美國南部的各選舉區，都是屬於這一類。三、從鄉村與城市混合的地區產生的。不過著者認為這是舉其最典型者而言，例如參議員 Herbert H. Lehman 李門屬於第一類，眾議員艾里斯 Wm. H. Ayres 屬於第二類，眾議員史密斯 Frank E. Smith 屬於第三類。至於一般的議員，爲求當選確有把握起見，則此三類的背景，都要同時加以分合利用。美國國會議員的選舉的特色亦即在此。換而言之議員要想當選，要同時得黨員及人民的支持。

第三章：會期開始：美國國會是於每年一月三日正午十二時開始集會。在開會的第一星期，是民主黨與共和黨在國會裏佈置陣容最關重要的一個星期，而政黨政治與議會制度如何配合，也就在這一個星期裏表現出來。著者於本章，舉一九四九年美國第八十屆國會，第一個星期的實例，說明其中的一切情形。我們有了這一章，好像身歷其境，把美國政黨政治在國會裏如何發生作用的傳統，了解得很清楚。本章還附帶提及美國總統在國會會期開始所提出的國情咨文，這也是第一星期裏很重要的一件事。另外，本章還刊出若干張美國參眾兩院議場席次的圖解和照片，更使我們覺得好像在參觀美國國會了。

第四章：國會會議員每天在辦公室裏的生活：這一章真是說到美國國會議員的生活實況了。著者舉了參議員李門，眾議員艾里斯，和史密斯三個人在他們辦公室裏，從早上九時左右到下午七時以後的辦公實例，說明他們的日常工作。諸如辦公室的佈置，信件的处理，開會的情形，起草提案與擬議決案的經過，以及如何接見賓客，如何執行質詢權等等，無一不詳細列入。我們看了這三位議員的國會生活，我們很可以了解美國議員是如何在行使他的議員職務，並如何達到代表選民的任務，不但饒有興趣，且可以增進我們對於美國國會制度的了解。

第五章：官吏任用權：這一章是專指美國參議院對於總統行使其高級官吏任用同意權而言。著者認為直到現在，參議除在行使這個同意權上，還存在着一個爭執不清的問題，就是政務官與

事務官的區分。因爲所謂同意權，應當是專指政務官而言，可是自從美國行政部門的組織日益擴張之後，有若干所謂獨立機構的首長，不由閣員擔任。這些人員的任命，是否亦應絕對徵得參院的同意，頗易引起總統與國會間之爭執。這一章著者舉杜魯門總統任命赫欽生 Martin A.

Hutchinson 爲聯邦貿易委員會主席，被參議院否決，與任命羅登 Thomas Norden 爲稅務局長經參院通過實例爲證，很足以使我們澈底了解美國參院是否可行使任用官吏同意權。

第六章：有關人民權利的議案：美國國會每屆所處理有關人民權利的議案，約佔全部議案百分之三十四至五十五。著者認爲這一類的議案，爲着保障人權是立法機關對於行政機關最容易發生制衡作用的地方。兩者之間，能如何取得協調，使行政機關能在貫徹政令之下無損於人權，立法機關能在保障人權之下無損於行政的效率，是一個很細膩的問題。著者於這一章舉「釋放舒曼女士 Herta Shuman 一案」爲例，說明參眾兩院處理本案的詳細經過情形。

第七章：有關公用事業的議案：興辦公用事業是要增加人民負擔，可是公用事業的興辦，如水利河道港口等等，人民的福利會因之增進，因此，「取之於民」的議案，在國會裏很容易引起激烈的爭論，尤其是在兩黨政治下，這類議案，在內政上，是在野黨最容易向在朝黨挑戰的問題。同時美國國會凡遇有這類議案提出，附帶着就會發生因某種公用事業的創辦而添置行政機構的問題，而總統與國會之間，又多了一種歧見。這一類的問題，應如何謀得適當的解決，也是作者所認爲應加以注意的問題之一。本章他舉「一九五〇年河道港口防洪的法案」實例說明。頗有參

考價值。

第八章：一個人的力量到底有多大：這一章，著者所以用這一句話爲題，他的用意是說明在民主政治實行議會制度的國家，多數人的力量雖然勝過個人，可是做議員的人，假使有真知卓見，能够反映多數人的意旨，那麼他的一個提案，憑他個人的毅力，與乎得人的重視，終究是會發生力量，而使他的意見成爲事實。此亦爲議會制度所應珍視之點。著者因此於本章舉田納塞流域管理局，Tennessee Valley Authority 的例子，詳細說明其成立的經過。從一九二一年發動，至一九三三年正式成立，歷時十二年。作者歸功於參議員羅里斯 George W. Norris 的眼光與毅力。

第九章：快與慢：這一章，著者的立意，是在替美國國會辯護。一般人認爲國會的行動，過於遲緩，一旦國家有緊急或意外事故發生，國會行動便不能應這種需要，換而言之，這也就一般人對於民主政治的攻擊。著者認爲這種的攻擊，是由於沒有把美國國會認識清楚。美國國會是代表人民的，美國國家果有緊急的事件發生，他是會應人民的需要而採取迅速行動的。作者舉國會於一九三三年通過緊急銀行法爲例，說明該法案迅速通過的經過情形甚詳。不過同時作者也承認，有的時候，國會受了若干議員的牽制，通過一項議案，確是很遲緩，他舉一九五〇年修改難民法案之例爲證。

第十章：壓力與遊說：這一章，著者也是爲美國國會辯護。所謂施行壓力的團體與遊說運動

，是研究美國國會的人所最受批評的一點，認為這——多半視為惡力量，最足以影響美國議員，使美國國會成為特殊利益集團的保護者，而不能真正代表民意。著者的看法不同，他認為這些壓力團體與遊說運動，假使運用得宜，尤其是在他們果能真正代表某行業或者某一部分輿論的意志，而對議員們施行壓力或遊說，是有助於民主政治的推行的，因為他覺得議員不是萬能，他們應當聽取國會以外某一方面的人的專門意見，以供討論議案的參考。著者的觀點，以某一個角度去看，未免無相當道理。他舉一九四九年管制租金法案之例為證。

第十一章：國會的調查權：這一章，著者在承認美國國會的調查權確有其好處的前提下，認為這個調查權果能善為審慎應用，確能增進美國政府的行政效率，不過如漫無限制，加以濫用，則浪費實大。他舉一九四一年的杜魯門委員會例子詳為說明。他覺得這個委員會的貢獻很大，尤其是對於第二次大戰的勝利，有其不朽之功而且為美國國會奠下了極好的傳統。同時作者並提到衆議院所組織的非美活動委員會。他認為這個調查委員會的組織，在一般人看來，似乎與人權自由的大原則相違反，不過在蘇俄共產黨對於全世界人類構成這麼大威脅的今日，人們應當將自由的定義，重新檢討一下。

第十二章：一稅再稅：目前美國的稅征制度，是建立在如何用合理的稅征，以糾正資本主義不合理的發展的一個大原則上。因此，著者對於美國國會議員通過稅征法案，作一警告，即希望他們不要忘了一殺雞取蛋一的故事。他並以美國人民比作駱駝。他說：駱駝負荷太重，腿要彎下

，走不動了。他請議員們——尤其是那些不是經濟專家的議員，多多聽取專家們的意見，因為財政金融問題實在比較專門，而且與國家前途關係甚為重大。他舉一九五〇年春國會通過過分利得稅的例子詳為說明。

第十三條：用了又用：這一章，著者對於美國兩院撥款委員會的組織，頗為推崇，認為他們確能負起為人民保管錢袋的責任。近代國家的工作日益發展，因此用錢的機會也日益加多。儘管撥款委員會阻礙了行政部門用錢的方便，手續紛繁，制肘尤多，可是這些手續，這種制肘，站在為人民節省負擔，為國家減少開支的立場去看，還是有其必要性的。近年來，美國政府曾經要求國會簡化撥款手續，希望將若干零星的撥款法案，併為一案辦理。一九五〇年曾經試行過一次，可是到了一九五一年，仍然恢復原來分批撥款的辦法，作者認為這是對的。他舉了一九四九年軍事費用的例子詳為說明。

第十四章：外交政策。依照美國憲法，美國總統對外簽訂條約，應經參院三分之二的批准，方能生效，這是美國國會在外交政策上所握的大權給了美國總統很大的限制。最著名的案件，就是威爾遜總統沒有得國會的批准，美國終於沒有參加國際聯盟。近年以來，美國總統為避免國會批准的麻煩，對外儘量利用行政協定代替條約。這構成了總統與國會之間的一個爭執的問題。不過聰明的總統，還是走向取得國會合作的途徑，況且行政協定的適用範圍究竟有限。著者在這一章引了美國國會，批准了北大西洋公約的例子，詳細敘述，頗足供研究美國外交政策的參考。

第十五章：否決權：在三權分立的美國，總統的否決權，是對待國會的最後武器。近年以來，美國總統的地位日增重要，行使否決權的次數也爲之加增。據統計，羅斯福總統所行使否決權的次數，幾乎等於美國過去歷任總統行使的總和。不過依照着憲法，總統的否決，國會可經兩院三分之二的投票，維持原案。這一章，著者所舉的例子，是塔虎特，哈特利勞工法。該法案於一九四七年六月十八日爲杜魯門總統否決。六月二十日衆院維持原案，目前這個勞工法在發展中，本章所述詳細情形，大可供作參考。

第十六章：國會休息：這一章相當等於本書的結論。著者頗希望一九四六年立法機關改革法案，關於美國國會訂於每年七月三十一日休會的規定，能够遵照實行。他覺得議員們應當保留他們的精力與時間爲國家重大的事件努力，過分浪費精力在細末的瑣事上，是不值得的。

美國參議院

拉斯基教授遺著 (Prof Harold G. Laski)
載于一九四八年出版之 American Democracy

美國國會，以參議院對於立法的關係，較為重大，美國人民也對之較為注意。其所以如此，因為參議院的職責較為特殊。他與總統分享簽訂條約之權，條約的批准，一定要經參院三分之二的同意。總統在高級人員任命方面，無論是政務官、行政官、外交官、司法官，都要經參院認可。其所以會引起國人的注意，自屬勢所必然，不過除此之外，參院本身也有若干較眾院為優之點。第一，他的人數較少，一共只有九十六個參議員，這些人數已能代表各方各種不同的見解，而能從容討論議案的空氣，並不亞於英國的下院。第二，參議員任期較長，只要是一個能幹的人，絕對可以有充分的時間，讓他去認識整個國家的利益。第三，自從一九一三年以來，參議員就是由全州的人民投票產生。因此之故，不但他們的工作會引起更多人民的注意，而他們自身的思慮，也會比一般眾議員為廣濶了。

參議院中，自然也有若干參議員之所以能當選，頗令人費解，甚至於不能認為是公道的。

我們不否認德利威爾 Delaware 州的參議員照例不是代表他的選民，而是代表杜邦公司 Du Pont Co. 蒙塔那 Montana 的參議員好像已被人公認他們是代表蒙州的銅業。更奇妙的，本土維尼亞 Pennsylvania 州曾有一個參議員，本來應當請其入獄。而竟讓他到華府去了。同樣的，康塔基 Kentucky 與伊利諾意 Illinois 的參議員中，曾有以音樂廳的舞台為其住所者。又如尼瓦達 Nevada 的人口若與紐約相比，至少要少一百分之一，可是他的參議員的人數，是與紐約相等，這種情形，讓一國外的人看來，似乎有些莫明其妙。所謂參議院的多數票，只能代表全美國人民的五分之一，這是林德賽 Lindsay 教授在他的名著——美國參議院一書中指出的。參院內的農業小組組織 Agriculture Bloc 的力量，若衡之以其所代表美國人民的數量，則簡直不成爲比例。參議員他那種好攬權的情形，若以其任期來衡量，則很難不使人覺得其職位是不稱合的。我們知道美國過去有若干重大的事件，例如一八二〇年的 Missouri Compromise，都是由僅能代表少數選民的參議員從中策動。誠如柯立芝總統 Coolidge 所云，一般說來，參議院多半總是認爲他是要比總統較勝一籌。我們深知道參議院之仰慕林肯，乃是在他被暗殺以後，而不是在他的生前。

依上所述，參議院儘管有這許多弱點，不過在任何一個時期內，他總不失爲一個很有成就的民意機構，參議員中確有才德超越的人物。阿亥阿 Ohio 州雖曾選出哈丁 Harding，但却亦曾選出舒曼約翰 John Sherman 喬治亞 Georgia 州雖選出史密斯 Cotton E Smith，可是尼不

勒斯卡州 *N.Y. Asia* 則選出挪利斯喬治 *George Norris*，阿拉巴馬州 *Alabama* 則選出下列克休哥 *Hugo Black*，依參議員人數的分配，固然覺得他有年齡與智慧並重的趨勢，勢可是從希勒利斯特 *Lister Hill* 與貝普柯樂德 *Claude Pepper* 的選出，可以證明這種趨勢是可以糾正的。研究美國歷史的人，可以時常發現在任何一個時代的半打名人中，總有一個參議員，或為韋貝斯特 *Daniel Webster*，或為拉弗利特 *La Follette*，或為柯亨 *John C. Colhoun*，或為波拉 *William E. Borah*。無論那一個總統，在他的任內，沒有不向幾個有力量的參議員討教的。我們不得不承認自從參議員改為普選以後依憲法第十七次修正案，雖然有的人選並不太理想。可是參議院是富人俱樂部的現象，已大大為之打破。同時其受大企業 *Big Business* 力量支配的程度也大為之減少，而參議員的任期，也不像在由州議會選舉的時候，那樣近乎終身職了。

在討論國家重大事件的時候，參議院儘管有許多缺點，可是他有一個很大的好處，就是能引起美國人民的注意。其缺點可列舉者如一：，不肯終結辯論的惡習慣。二，以少數妨碍議事的議員 (*Filibuster*) 去破壞服從多數的議事規則。三，要總統向參議院表示禮貌 *Senatorial Courtesy*，其用意要總統于任命人員時，向與其同黨的參議員低頭，使那些參議員的地位得以提高，並在活動上獲得若干方便。四、有的時候還要干涉總統對於人員的免職權。五、阻撓總統的財政權，其用意並不是在乎為國家講求效率，而是在乎保障某種特殊利益。六、挑剔關稅稅率，其用意也同干涉財政一樣。七、濫用調查權，以掣肘總統的政策。其缺點儘管如此之多，可是美國的參議