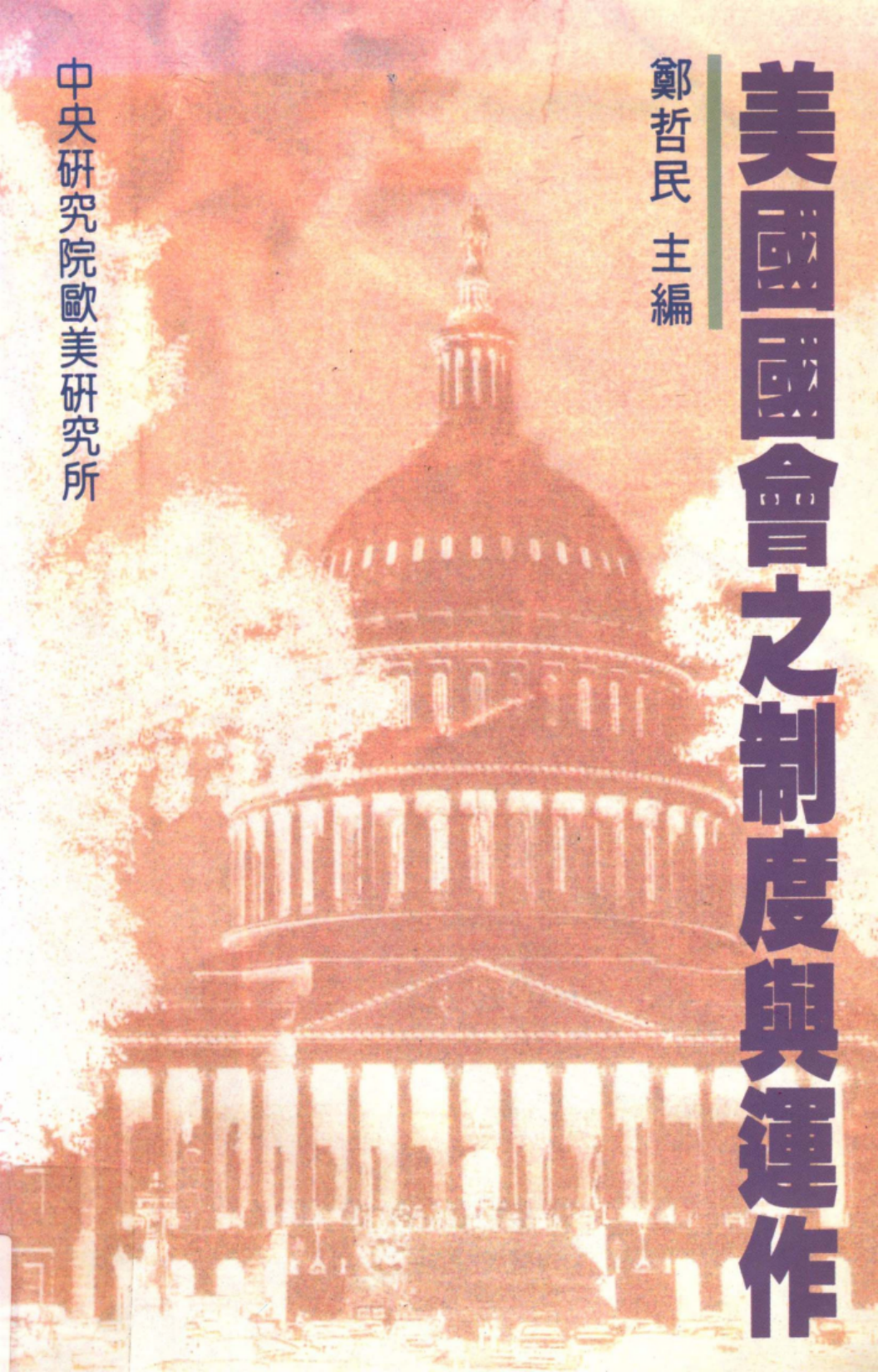


美國國會之制度與運作

鄭哲民 主編

中央研究院歐美研究所





美國國會之制度與運作

美國國會之制度與運作

U.S. Congress: Institution and Operations

主編

鄭 哲 民

Editor

David C. Cheng

中央研究院歐美研究所

中華民國八十一年六月

美國國會之制度與運作

U.S. Congress: Institution and Operations

©民國八十一年／本書版權屬於中央研究院歐美研究所

主 編／鄭哲民

助理編輯／謝仁和、伍曉東

封面設計／黃虎暉

出 版 者／中央研究院歐美研究所

出版地點／中華民國臺北市

國立中央圖書館出版品預行編目資料

美國國會之制度與運作 = U.S. Congress:
Institution and Operations / 鄭哲民主編
臺北市：中研院歐美所，民81
588面；23公分
含索引 30面
ISBN 957-671-045-6(精裝)
ISBN 957-671-046-4(平裝)

1.國會—美國—論文，講詞等

574.5265

81002807

定 價／國內 精裝新臺幣：350 平裝新臺幣：300
國外 精裝美金：15 平裝美金：12

序 言

行政、立法、司法是美國三權分立政治架構的三大支柱，而總統、國會以及最高法院則分別為其具體表徵。自美國立國以來，其政治發展模式即為世界上各開發中國家稱羨、研究及模仿的對象。本所當初成立的宗旨既為美國研究，對於美國三權分立政治制度的理念架構及其運作的探討當然更是責無旁貸。有鑑於此，本所乃在民國七十八年一月底舉辦「美國總統制：理論與實際」研討會，會後本所並將在會中宣讀的論文輯印成集，也獲得好評。

本所於去年一月中旬又舉辦了「美國國會」研討會，十五位學者提出論文，分別從權力分立理論、危機處理、選舉經費、國會投票行為、選區重劃及選民服務等角度來探討國會的理論架構以及實際運作。本論文集即為該次研討會的具體成果。本論文集之能夠出版，首先要感謝宣讀論文的各位學者，而本所副研究員鄭哲民博士以及助理謝仁和、伍曉東在編印過程中亦備極辛勞，在此一併致謝。

魏良才

八十一年三月

目 錄

序言	魏良才	
美國國會與權力分立理論 ——我國採行總統制可行性的初步考察	湯德宗	1
美國國會與民主：代議制的設計與實現	鄭哲民	41
當代美國參院兩黨領袖的職能	王國璋	77
美國國會幕僚的角色及其轉變	彭錦鵬	125
美國禁止褻瀆國旗修正案述評	陳治世	157
美國國會會計總署在政策評估功能上的角色 ...	曹俊漢	183
美國國會監督中央情報局之成效評估， 一九七四～一九九〇	裘兆琳	231
戰後美國海外危機處理府會關係之變遷與調適.....	陳一新	269
一九八〇年代美國參議院外交委員會 之組織及運作	林正義	313
美國國會對外貿事務之憲法及法律上控制權限 ...	羅昌發	361

美國國會選舉經費限制之改革	鄭端耀	417
國會選區重分對總統選舉之影響	馮啟人	445
州黨團與美國眾議員「接受提示」之投票行為研究 ：以第九十五屆和第九十八屆國會為例 ...	宋燕輝	469
選區服務 ——議員回應選區選民的另外一種方式	黃秀端	505
索引		549

圖表目錄

美國國會與民主：

代議制的設計與實現

表一	民主的兩個模式	68
圖一	美國國會的立法流程圖	72
圖二	美國國會領袖之隸屬系統	74

當代美國參院兩黨領袖的職能

表一	83屆至101屆國會（1953～90）期間美國總統 及參院兩黨領袖與席次之變化	81
圖一	參議院的兩黨領袖及立法規劃圖解	84
圖一A	參院兩黨組織圖解	85
表二	民主黨為多數黨時，其領袖參與之常設委員 會，1953—90	102
表三	共和黨為少數黨時，其領袖參與之常設委員 會，1953—90	104

美國國會幕僚的角色及其轉變

表一	參眾議員幕僚人數，1891—1987	129
表二	參眾兩院常設委員會幕僚人數，1891—1987	130
圖一	美國國會之議員及委員會幕僚人數，1891— 1987	132
表三	美國國會支援機關之人數，1891—1987	133
表四	參議員辦公室之角色型態：四個個案	139
圖二	美國國會幕僚的成長階段	154

美國國會會計總署在政策評估功能上的角色

IV

圖一	美國國會會計總署組織系統	210
表一	GAO之專責單位與問題領域（1978）	211

美國國會監督中央情報局之成效評估，一九七四～一九九〇

圖一	國會對中央情報局的立法監督，1947-1987	251
表一	國會對情報的監督發展：誰由何處及何時得知 情報消息	264
附件一	The 1974 Hughes-Ryan Act	265
附件二	The 1980 Intelligence Oversight Act ..	265
附件三	Directors, Central Intelligence Agency	267
附件四	Memorandum of Disapproval	268

戰後美國海外危機處理府會關係之變遷與調適

表一	霸道型總統與國會的互動	274
表二	溫和型總統與國會的互動	278
表三	府會溝通模式、出兵理由及國會反應，1945- 1973	294
表四	府會溝通模式、出兵理由及國會反應，1973- 1989	310

一九八〇年代美國參議院外交委員會之組織及運作

表一	與參議院外交委員會分享外交決策的委員會	318
表二	參議員重新獲選率，1980-1990	323
表三	參議院外交委員會成員，1980-1990	325
表四	一九八一年參、眾議院處理沙烏地阿拉伯軍售 案情形	344
表五	一九八六年參、眾議院處理沙烏地阿拉伯軍售 案情形	346
表六	國會針對美軍在黎巴嫩和平部隊召開聽證會一	

覽表	354
表七 國會針對波斯灣危機召開聽證會一覽表	358

國會選區重分對總統選舉之影響

圖一 States Shown in Proportional Size to Their Electoral Vote (1992)	452
表一 共和黨在南方崛起 (1954—1988) 示意圖 ...	454
表二	458
圖二 Americans in the Moves, 1980—1990	461

州黨團與美國眾議員「接受指示」之投票行為研究

表一 Recorded Votes, the U.S. House of Representatives, 1970—89	494
表二 眾議員表決之提示者, 1957—1964	494
表三 Title of Key Roll—Call Votes, the House of Representatives, 1977—78	495
表四 Title of Key Roll—Call Votes, the House of Representatives, 1983—84	496
表五 Distribution of Key Roll—Call Votes of Alabama in the House of Representatives, 1977	497
表六 Distribution of Key Roll—Call Votes of Alabama in the House of Representatives, 1978	497
表七 Cohesion of Key Roll—Call Votes of Selected States in the House of Representatives, 1977—1978	498
表八 Cohesion of Key Roll—Call Votes of Selected States in the House of Representatives,	

	1983—1984	499
表九	Cohesion of Key Roll—Call Votes of State Party Delegations, 1977—1988	500
表十	Cohesion of Key Roll—Call Votes of State Party Delegations, 1983—1984	500
表十一	Cohesion of Key Roll—Call Votes of Selected Large States, 1977—1976	500
表十二	Cohesion of Key Roll—Call Votes of Selected Large States, 1983—1984	501
表十三	Cohesion of Key Roll—Call Votes of Selected Small States, 1977—78	501
表十四	Cohesion of Key Roll—Call Votes of Selected Small States, 1983—88	502
表十五	Cohesion of Key Roll—Call Votes of Selected North—Eastern States, 1977—78 and 1983—1984	502
表十六	Cohesion of Key Roll—Call Votes of Selected Southern States, 1977—78 and 1983—1984	503
表十七	Cohesion of Key Roll—Call Votes of Selected Western States, 1977—78 and 1983—1984	503
表十八	Cohesion of Key Roll—Call Votes of Selected Mid—Western States, 1977—78 and 1983—1984	504

選區服務——議員回應選區選民的另一種方式

表一	在職眾議員尋求連任成功之比例	522
表二	在職參議員尋求連任成功之比例	523

表三	在職眾議員連任成功之平均得票率	525
表四	接受個案服務者與未接受者對議員之評價 ...	526
表五	Vote for Incumbent Congressmen Using Profit Estimates	534
表六	參眾兩院對於國會助理分配於選區之比例 ...	538
表七	Number of Devices Used to Solicit Casework	538

案 例 表

Amalgamated Meat Cutters & Butcher Workmen of North America, AFL—CIO v. Coonally.	377
B. Altman & Co. v. United States	372
Baker v. Carr	56
Bowsher v. Synar	20, 22, 24, 26
Buckley v. Valeo	15, 419, 424
Commodity Futures Trading Commission v. Schor	22
Duracell Inc. v. U.S. International Trade Commission ...	406
Field v. Clark	371
George E. Bardwill & Sons v. United States	375
Hampton Co. v. United States	372
Immigration and Naturalization Services v. Chadha	16, 21, 26, 379, 340
Maple Leaf Fish Co. v. United States	401
Marbury v. Madison	14
Mistretta v. United States	26, 28
Morrison v. Olson	24, 26
Northern Pipeline Co. v. Marathon Pipe Line Co.	17, 20, 18, 22
Reynolds v. Sims	56
Select Tire Salvage Co. v. United States	375
Star—Kist Foods, Inc. v. U.S.	373
Texas v. Johnson	157, 158
Thomas v. Union Carbide Agricultural Product Co.	18
United States v. Curtiss—Wright Export Corp.	368
United States v. Eichman	176
United States v. Robel	377
United States ex rel. Brookfield Const. Co., Inc. v. Stewart	205
Wesberry v. Sander	56
Youn Engineer Inc. v. ITC	406

美國國會與權力分立理論

——我國採行總統制可行性的初步考察

湯德宗

中央研究院歐美研究所

一、前 言

近半年以來，隨著國內憲政改革運動發展的結果，許多憲法問題成了學者間辯論的焦點，其中又以總統制與內閣制的爭論最引人側目。綜觀辯論，隱約覺得大家對於內閣制的瞭解多於總統制，論辯中雖曾見如「總統制的制衡，係賴複雜的制度設計」¹等論點，也有人注意到總統制下解決政治僵局的效率問題，²但所謂「複雜

¹ 參見高朗，「憲政改革方向——內閣制與總統制之比較」（中華民國憲政改革學術論文研討會，民國七十九年十二月二十五日），頁十二。

² 參見謝復生，如何建立責任政治——也從自由與效率論總統制與內閣制之爭，**中國時報**，民國七十九年六月二十二日。

2 美國國會之制度與運作

的制度設計」究竟怎麼複雜法？總統制下的權力分立與制衡究竟怎麼運作法？所謂「政治僵局」的形成與憲法制度究竟有多少關連？有沒有改進的辦法？這些問題到目前為止，在國內似乎缺乏比較完整而深入的分析。

眾所周知，美國是世界上第一個制定成文憲法的國家，也是世界上根據三權分立原則，首創總統制並施行至今逾兩百年的國家。本文擬探討美國憲法上權力分立原則的理論與實際，希望以此勾繪出一個理論架構，充作本所「美國國會研討會」的討論開端；至於我國未來究宜採內閣制或總統制，牽涉因素甚多，則非這篇短文所能處理，但是我願意嘗試由美國的經驗裡，提出一些初步、中性的意見。

二、美國憲法上權力分立原則理論之形成

美國憲法上所謂「權力分立的原則」(Doctrine of Separation of Powers) 固源於歐陸思想家 (如洛克及孟德斯鳩) 的啟發，也有制憲先賢們的巧心創見與修正。本節擬追溯其思想理論的發展，作為以下各節討論的基礎。

早在亞里士多德 (Aristotle, 384~322 B.C.) 的政治學 (*The Politics*) 書中，已有權力分立的想法。亞氏嘗描述政府係分為三部分。從事政府公職的人或為思辨官 (deliberators) 、或為執政官 (magistrates) 、或為司法官 (judicial functionaries) 。這

種區分與當今政府的三權——立法、行政、司法——分立正相符合。不過亞氏的分權只是一種描述，未附理由；又其區分究竟是指政府功能（functions）上的區分，抑或政府機關（organs）間的區分，亦不明確。尤其亞氏上述的區分似未有明顯的界限，有些執政官可命思辨官通過其所擬的規定。³

洛克（John Locke, 1632~1704）是對權力分立原則賦予規範意義的第一人。其在**政府雙論**（*Two Treatises of Government*）的第二集**論市民政府**（*Of Civil Government*）中，將政府的功能區分為三——立法（“Legislative”）、行政（“Executive”）及結盟（“Federative”，約相當於今日所謂之「外交」）——分屬於兩個政府機關（部門）：立法權屬於國會，而行政權與結盟權同屬於另一個部門。將不同的政府職權分隸不同政府部門，主要目的在於專業分工、效率及防止專權暴政（tyranny）。⁴

洛克的思想透過孟德斯鳩（Charles Louis de Secondat Montesquieu, 1689~1755）的轉述，對美國的制憲先賢們產生了深刻的影響。孟氏在一七八八年出版的**法意**（*De l'esprit des Lois*,

³ Aristotle, *THE POLITICS* (Rackham's trans., 1932) VI, 11.; see Sharp, *The Classical American Doctrine of "the Separation of Powers"*, 2 U. CHI. L. REV. 385, at 387 (1935).

⁴ J. Locke, *TWO TREATISES OF GOVERNMENT* (New York: Cambridge U. Pr., 1965) II, §§ 91, 107, 144, 146-148, 151, 153, 159; see also, Sharp, *supra* note 3, at 387-389.

4 美國國會之制度與運作

The Spirit of the Laws) 一書中，強調爲了防止專權暴政、保存被統治者的自由，必須如同英國那樣，將政府的三權——行政、立法及司法——分別賦予三個不同的機關行使。孟氏的權力分立說雖然誤解了英國的情形，尤其英國內閣制的興起實乃行政權與立法權結合的結果，但對於美國憲法卻有無比的影響。尤其，孟氏強調權力間的相互制衡，不僅認爲行政權與立法權應相互制衡，並且立法機關應一分爲二，相互制衡。至於司法權，雖然法律出身的孟德斯鳩已經注意到在英國有此傾向，而在法國更有此事實，爰將之獨立爲一權，但其同時也承認司法權是三權中最弱的一個，「有幾分近乎無物的味道」。而三權如是分立的結果，將「自然形成一種反應或不作爲的狀態。但是因爲在人類事務的過程中有行動的必要，這三權會被迫行動，惟仍協同一致地行動。」⁵

另外一位被認爲對美國制憲先賢們有重大影響力的是英國法學家布萊克史東 (Blackstone, 1723~1780)。布氏倡議兩種形式的分權，一爲立法、行政及司法機關間之分權，另一爲平民、貴族及國王間之分權。他同時肯定國會至上及權力間相互混合的作法。權力分立的目的對布氏而言不外：一、專業分工及效率；二、保障自

⁵ C. Montesquieu, *THE SPIRIT OF LAWS*, bk 11, ch. 6, at 213 ("Of the Constitution of England") (D. Carrithers ed. 1977) (T. Nugent trans. 1750); See also L. Wanlass, *GETTELL'S HISTORY OF POLITICAL THOUGHT* 251 (1953).