

美國國會對外交政策 — 立法監督界限之研究

林正順◎著
Cheng- shung Lin



高雄復文

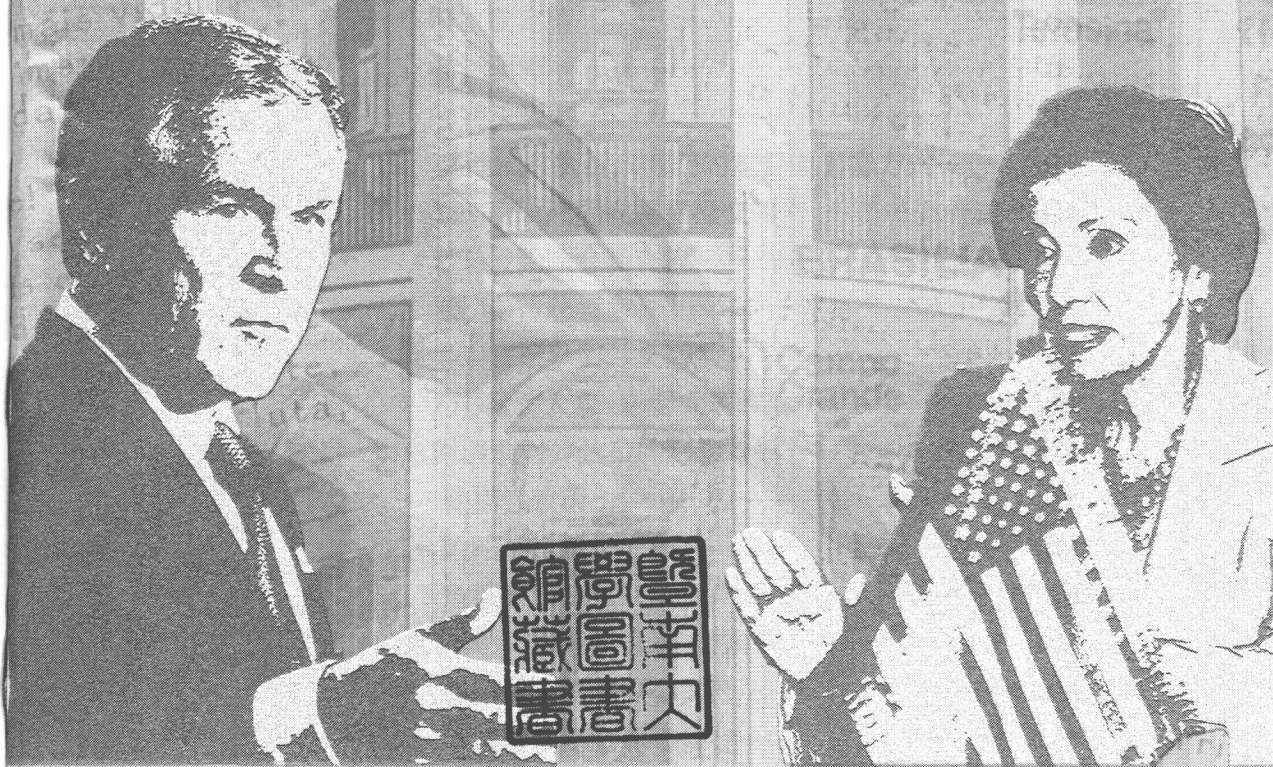
Study on the
Limitations of Congressional Legislation
over Foreign Policy in the US Constitution

2771.277
2482

港台書

美國國會對外交政策 — 立法監督界限之研究

林正順◎著
Cheng-shung Lin



高雄復文

A Study on the
Limitations of Congressional Legislation
over Foreign Policy in the US Constitution

國家圖書館出版品預行編目資料

美國國會對外交政策立法監督界限之研究 / 林正順著. -- 初版. -- 高雄市：高雄復文出版：麗文文化發行，2008.02

面；公分

參考書目：面

ISBN 978-957-555-905-2（平裝）

1. 美國國會 2. 美國外交政策 3. 立法

574.5265

97002680

美國國會對外交政策立法監督界限之研究 初版一刷 2008/02

著者：林正順

發行人：蘇清足

出版者：高雄復文圖書出版社

地址：高雄市 802 苓雅區五福一路 57 號 2 樓之 2

電話：(07) 2265267

傳真：(07) 2264697

郵撥：41299514

裝訂：台灣高揚文化事業有限公司

電話：(07) 6165206

版次：2008 年 2 月初版一刷

定價：390 元

發行：麗文文化事業機構

I S B N：978-957-555-905-2

行政院新聞局出版事業登記證局版台業字第 1804 號

版權所有，請勿翻印

本書如有破損、缺頁或倒裝，請寄回更換。



顏序

正順是我在華梵大學服務後結識的好友。正順畢業於文化大學美國研究所，自華梵大學創校以來，即在本校從事研究與教學工作。他雖然研習美國憲法，但是對於國際政治、兩岸關係的研究，也是年輕一輩學者中的佼佼者。本書從美國憲法的規定探討總統與國會對對外事務的權限，可說是相當傑出的著作。

我對憲法雖然不是專業，但也理解美國憲法第二條第二項規定總統締結條約的權力行使須經參議院三分之二諮詢與同意，這項規定使得美國總統與國會共享締約權，或是容許非條約國際協議形式的問題產生爭議。有學者主張條約包含所有國際協議，反對憲法容許非條約國際協議的說法，不承認憲法中有非條約國際協議。但另有學者據此規定認為條約只是國際協議的次分類。學者 McDougal & Lans 認為，制憲者承認除條約以外的其他協議，並且肯定由聯邦政府授權州政府行使。然而，這項理論適用於國會與總統共同為之的協定，但並未正當化由總統獨自所行使單純行政協定。正順這本著作依據權力與正當性，論述非國際協定在實踐上所依據之憲法上權力來源，處理美國總統與國會長久以來的爭執。正順寫作言簡意賅，甚至連我這種機械工程專業的外行，都能一目瞭然完全理解。

迄至今日，美國對某一事項是要選擇條約或行政協定的方式訂立，尚無法尋出一套明確而肯定的標準，唯一可知的是無論是實體或程序上，國會在相應的外交領域都能主張享有較高的介入空間，而不會因為過度介入行政權的領域導致違憲之嫌。本書的結論就是希望藉由類型化的工作，為我國憲政體制在外交領域的概念操作，提供一些參考的意見。惟此應需考量適合個別事務的程序與組織運作，以期設計出理想的制度，唯有更細緻化的操作，才能更看清事情的原貌。

印象中正順相當勤於著作，一段時間就出版一本專書。這次正順一本他過去博學、多聞及快筆的特色，資料豐富、內容有趣。這本書不但在理論取向方面相當傑出，在學術的註腳及參考書目方面，也提供讀者一份很好的參考資料。這本書提供的資料與資訊鉅細靡遺，由各篇、各章的安排，可看出具有深遠的含意。做為本書準備出版之際的讀者，看完之後獲益良多。本書無論是內容或是寫作風格，都是國內同類教科書難得一見的上上之作，特樂於作序與推薦。

顏維謀

華梵大學校長

謹識於大崙山

自序

對美國憲法的興趣始於大學時代，這也導致之後投考文化大學美國研究所的原因。碩士論文即討論美國國會的運作問題，進而深刻瞭解權力分立制衡是現代政府體制中相當重要的一個環節。任教華梵大學十八年，主要以法治教育為主，因此更加深對美國憲法的研究。這其中最感興趣的是對美國國會與總統在外交政策上的權限配置問題。

國家之外交事務經常講究積極、主動、即時、靈活與機密性，通常屬於行政權之範圍，規範上與實踐上多是由政府行政部門負責決定政策與執行。是以學者將外交領域列為重要性理論的消極衡量標準，即因為國際局勢的變遷迅速而需要國家立刻適切反應。一般而言，國會對於外交事務的參與及監督，除了透過法律的制定、預算的審議、施政的質詢等手段外，在簽訂國際協定的領域內，尚可藉由直接參與各種締結國際協定之進程，例如磋商、擬定約款、訂立授權範圍等事前的參與，或事後的審議、議決等制度，與行政部門共享整個締約權限。

其中，締結國際協定係屬對外事項之一，而所謂的外交領域在劃定並非是採取所謂的事務取向，而是以主體(主權)的內外而劃分。美國憲法第六條第二項規定，憲法、依據憲法所制定之聯邦法律與依據聯邦權力所締結之條約，均為全國最高的法律。各州之憲法或法律不得與之牴觸，各州之法官均應受此約束。由此條規定可看出條約具有國內法效力，對於非條約國際協定之效力，則須依權力來源，區分類型討論。國會一行政協定以聯合決議或制定法案授權行政部門，從屬於該聯合決議或授權法案，具有國內法效力。單純行政協定，在肯定總統依據憲法賦予之權力得與他國締結單純行政協定，單純行政協定亦應具有國內法效力。同時，聯邦最高法院在 Pink 案認為單純行政協定與條約受到「類似的尊重」(have a similar dignity)，同樣也是全國最高之法律。

在締結國際協定過程中，由於國際情勢複雜多變，所處理的事務領域繁複多樣，專業與效率的考量下，多數國家將締結國際協定權交由行政部門行使。但考量到代表民意的立法部門有形成決策之權限，且行政權不能毫無制衡機制，立法部門自應享有一定的參與權或事後的控制權。是以國會基於現代民主國家民主政治、責任政治、與法治國家等原則，亦應保有參與國家外交事務，監督政府外交形成之權利，以實施國會之監督與制衡。

然而，由於外交事務具有上述講究積極、主動、即時、靈活與機密性之要求，常常與國會的組織與過去結構發生衝突，此點在於條約、協定等國際協定的監督上尤為顯著。因此，筆者試圖由外交領域內行政效率之要求，以及確保國會外交事務的監督兩方面出發，從國際協定涉及到各種事務領域的角度，就傳統上行政—立法兩權之間的互動模式，探討其間的權力運作與推移。

在這方面，美國總統有三種以憲法為基礎的權力來源，使得它可以不經過國會的同意而締結行政協定：(1)依據業經參議院批准後生效的條約。換言之，總統得依據有效條約之授權而締結行政協定，因此無須再經國會認可。(2)總統得以既存法律為基礎締結行政協定，或受國會外來的立法規範。(3)總統得就其憲法權力範圍的任何事項與其他國際法人締結行政協定，只要不抵觸國會制定的法律即可，總統這種的憲法權力包含：(a)總統以行政首長身分在外交上代表美國的權力。(b)總統接受外國大使等外交使節的權力。(c)總統以三軍統帥身分而有的權力。(d)總統為致力使美國法律得到忠實實行而享有的權力。

除上述第二項是屬於國會—行政協定之外，其他不經過國會同意的部份，於(1)應屬於所謂的細節性與技術性事項，該部分的規範制定權限實應劃歸屬於行政部門，方能求迅速簡便與切合實際需求。而(3)所稱部分，則似屬於傳統以來立法權難以介入、或本質上即不適宜高密度

規範的領域，而有劃歸屬行政保留的範圍或其核心概念。不用經過國會，也就代表單純行政協定並不能夠藉由國會審議的正當性，所以適合以單純行政協定的方式締結的事項，自是以(1)行政保留範圍：例如發佈行政規則、或細節性、技術性的規定。(2)規範不能的事務：例如外交、國防等政策領域的範圍或緊急事故。

就此方面而言，我國憲法除規範條約締結程序，對於非條約國際協定締結程序雖未見規定，仍應由行政立法兩權於各法律領域中藉由互動具體形成。我國憲法關於條約性質的國際協定，其程序上對於需要經過批准已經有所規範，而對於其他沒有明文規定的部分應如何處理，或只係刻意留待政治實踐上的彈性空間，以及是否允許有美國法上國會一行政協定之類型存在，與單存行政協定的範圍如何等問題，我國只能以大法官會議釋字第三二九號文、行政院頒訂的「條約與協定處理準則」以及尚擱置於立法院中的「條約法」草案，就提案、磋商、簽訂條約與內國法效力的範圍來探討。以往採用的方式是就各事務領域進行類型化、精緻化，再決定應適用條約、國會一行政協定、單純行政協定的國會監督，以及程序面與實體面的各監督模式。

筆者從事此方面的研究，就是希望藉由對美國憲法中國會對外交政策的立法監督界限的研究，為我國憲政體制在外交領域的概念操作，提供一些參考的意見。

本書書寫過程中特別感謝林雍昇教授、葉錦鴻教授與李明峻教授等幾位諍友的指正，蘇世岳老師與李聖敏小姐的協助，以及高雄復文出版社李麗娟小姐的協助，謹在此致上謝忱。

林 正 順

2008/2/1 於華梵大學大崙山

目次

顏序
自序

第一章 美國國會與總統在外交政策上的權限配置原則—

一問題輪廓與理論概述	001.
壹、美國國會與行政部門的互動問題	001.
貳、國會與總統共同分享外交決策權	002.
參、國會參與和影響外交決策的主要手段	006.
一、法案制定權	006.
二、控制預算	009.
三、通過決議案	010.
四、其他國會對行政部門的監督與影響方式	011.
(一)行政部門向國會提交報告	011.
(二)發動國會調查權	012.
(三)舉行聽證會	012.
(四)直接參與外交活動	013.
(五)教育大眾、影響大眾輿論	014.
肆、國會對個別對外政策的影響差異	014.
一、結構性政策	015.
二、戰略性政策	018.
三、危機政策	019.
伍、經常參與外交決策的國會委員會	021.
一、參議院對外關係委員會	026.
二、眾議院國際關係委員會	026.
三、兩院武裝部隊委員會	027.

陸、制約國會參與外交決策的不利因素·····	028.
一、國會權力的極度分散·····	028.
二、利益團體和選民利益的影響·····	029.
三、國會的專業知識和相關資訊有限·····	031.
四、總統擁有否決權·····	031.
五、行政部門多重的影響手段·····	032.
柒、國會在外交政策方面影響力的歷史變遷·····	034.
一、二次大戰前·····	035.
二、冷戰時期·····	035.
(一)七〇年代·····	035.
(二)八〇年代·····	038.
三、後冷戰時期·····	040.
捌、結語·····	042.
第二章 美國憲法上條約與行政協定之關係·····	045.
壹、國際法上的條約定義·····	045.
一、新興國家的增加·····	045.
二、國際事務的多元化·····	046.
三、國際組織的大量出現·····	046.
貳、條約締結權與國會審議程序·····	048.
參、條約與行政協定的分化·····	053.
一、制度性的因素·····	053.
二、條約與行政協定的定義·····	055.
肆、條約或行政協定各別主要的適用範圍·····	056.
伍、行政協定之合憲性問題·····	062.
一、合憲論·····	063.

二、違憲論	066.
陸、憲法上條約與行政協定之區別標準.....	068.
一、條約與行政協定的抽象區別標準.....	068.
二、條約與行政協定的具體區別標準.....	073.
(一)重要(Importance)原則.....	073.
(二)持久(Durability)原則	075.
(三)國會權力(Congressional Power)原則	076.
(四)憲法界限的再檢討.....	077.
柒、條約與行政協定之三大區別.....	079.
一、條約與行政協定之效力區別.....	079.
二、條約與行政協定之作用區別.....	083.
三、條約與行政協定在政策上之區別.....	086.
捌、結語.....	089.
 第三章 國際協定在美國國內法上之效力.....	091.
壹、國際法之國內法效力——學說上「一元論」與「二元論」之對立.....	091.
一、一元論.....	092.
二、二元論.....	093.
貳、國際協定之美國國內法效力.....	094.
一、條約之國內法效力.....	095.
二、行政協定於美國國內法上之效力	101.
(一)基於條約授權所締結的行政協定之效力	102.
(二)基於國會兩院聯合決議所締結的行政協定之效力.....	106.
(三)基於國會授權所締結的行政協定之效力	110.
(四)總統本於獨立職權所締結的行政協定之	

效力	111.
三、國際條約與國內法之競合問題.....	113.
四、行政協定與國內法之競合問題.....	115.
參、幾個條約與行政協定實際運作之案例.....	118.
一、聯合國憲章之爭論.....	120.
二、美西條約之爭論.....	122.
三、加州「外國人土地法」之爭論.....	124.
四、世界人權宣言之爭論.....	125.
五、專利、著作權條約效力.....	126.
肆、結語	127.
第四章 美國參議院對政府條約締結權之監督	131.
壹、締約權的憲法規定及演變	131.
一、美國憲法上締約權限之歸屬	133.
二、締約權的憲法實踐	136.
三、參議院於條約締約程序中之地位.....	146.
貳、美國總統的締約權.....	150.
一、總統的談判權.....	150.
二、總統應付參議院否決條約的方法	152.
參、美國國會的締約權.....	154.
一、參議院的條約同意權.....	154.
二、眾議院與條約締約權.....	157.
肆、結語.....	160.

第五章 美國國會對行政協定的監督機制	167.
壹、前言.....	167.
貳、國會監督行政協定的歷史沿革.....	169.
參、凱斯法案的制定.....	173.
肆、凱斯法案的實踐及其修正案.....	177.
伍、1976 年「條約締結權決議案」的通過.....	183.
陸、國會的行政協定否決權.....	189.
一、行政協定否決權法案的類型.....	189.
(一)第一類型之行政協定否決權法案.....	190.
(二)第二類型之行政協定否決權法案.....	192.
(三)第三類型之行政協定否決權法案.....	193.
二、國會行政協定否決權修正案所衍生的問題...	193.
三、國會行政協定否決權法案暨其修正案的合憲 性	195.
柒、結語.....	198.
 第六章 美國國會的立法否決權	201.
壹、立法否決權的歷史沿革及目的	202.
貳、立法否決權的憲法爭議.....	205.
一、國會內部的爭議.....	205.
二、行政機關對立法否決權的抗拒.....	209.
(一)歷任總統的主張	209.
(二)立法否決權在實際上的運用——以外交 政策為例	211.
參、司法機關對立法否決權的見解.....	214.
一、查達判決.....	214.

二、立法否決權的違憲性·····	215.
三、國會對司法判決的反應及因應之道·····	217.
肆、結語·····	220.
第七章 美國國會與總統在對外貿易政策上的權限之爭 ···	225.
壹、美國貿易政策的概念·····	225.
貳、貿易政策實際運作上的幾個重要面向·····	226.
一、法律拘束力的區別·····	227.
二、貿易政策不同於其他外交政策的其他特點··	229.
參、羅伯特·帕斯特(Robert A. Pastor)的部門間政治研究 方法 ·····	231.
肆、美國貿易政策制定過程及國會的作用·····	234.
伍、國內外環境與國會貿易權的變遷·····	239.
一、冷戰時期的演變·····	239.
(一)國際環境的變化·····	239.
(二)國內環境的變化·····	242.
(三)對貿易政策決策機制的影響·····	244.
二、後冷戰時期的發展 ·····	246.
(一)國際因素——「兩個平行市場」的消失··	246.
(二)國內因素——貿易保護主義的抬頭 ·····	246.
(三)柯林頓時代的貿易政策——修正的「公平 貿易」原則·····	248.
陸、國會對貿易政策執行的監督手段·····	250.
一、出口政策——國會與美國貿易代表總署 ·····	252.
(一)國會與貿易代表一職的設定·····	252.
(二)國會與貿易代表的互動關係·····	254.

二、進口政策——國會與國際貿易委員會·····	256
(一)國會與國際貿易委員會的設立·····	256.
(二)國會與國際貿易委員會的互動關係·····	258.
柒、國會在貿易政策中與利益團體的互動·····	259.
捌、結語·····	266.
 第八章 美國國會與總統在對外援助法案的爭論·····	267.
壹、前言·····	267.
貳、對外援助爭議的白熱化·····	267.
參、對外援助機構的重組與政策的修正·····	270.
一、眾議院吉爾曼法案的通過及爭議點·····	270.
二、參議院的赫姆斯法案·····	280.
肆、對外援助之爭點所在·····	281.
伍、結語——妥協之道·····	285.
 第九章 國會與冷戰後的美國安全政策·····	287.
壹、國會中參與安全政策制定的主要機構及其運作 ···	288.
一、參眾兩院武裝部隊委員會的憲法基礎·····	288.
二、武裝部隊委員會的權限·····	290.
(一)武裝部隊委員會的成員及組織·····	291.
(二)武裝部隊委員會對國家安全政策的影響力	293.
(三)武裝部隊委員會的結構和決策模式·····	294.
貳、美國國內關於冷戰後國會作用的認識·····	298.
參、國會與國防預算·····	300.
一、國防預算項目及內容的改變·····	303.
二、共和黨國會下的國防預算·····	305.
三、國防預算與特殊的地區利益·····	308.

肆、制裁——冷戰後國會在安全政策上發揮影響的新工具	310.
伍、結語	312.
第十章 結語：我國法制上相關問題之探討	317.
壹、我國法制上條約與行政協定的區分與效力	317.
一、條約與行政協定區分的標準——立法部門的看法	317.
二、條約與行政協定區分的標準——行政部門的見解	318.
三、司法部門的意見——司法院釋字第三二九號解釋與其影響	319.
四、條約與行政協定的區分	319.
貳、條約與行政協定的國內法效力	321.
參、我國憲法上的條約締結與審議程序	324.
一、行政部門——總統與行政院	324.
二、立法院的議決程序——國會監督	327.
肆、我國的特殊處境與問題的複雜化	330.
一、不被承認國家的條約締結能力	330.
二、「受委託」締結國際協定——「非官方」國際協定	333.
伍、我國憲法上行政協定締結與核定程序	336.
一、核定之性質	336.
二、核定的合憲性基礎及前提	336.
陸、國會監督國際協定程序的改革——法制的建議	338.
一、條約審議程序與快速立法模式	338.

二、授權締結國會行政協定之監督與立法否決模 式	340.
三、單純行政協定的國會監督.....	342.
柒、結語.....	343.
參考文獻	345.