

行政院所屬各機關出國報告  
(出國類別：考察)

## 美國行政及立法部門之運作與互動

服務機關：行政院經濟建設委員會

出國人員：倪明

職 稱：視察

出國地區：美國

出國期間：民國九十年六月廿七日至八月七日

報告日期：中華民國九十年十一月五日

# 美國行政及立法部門之運作與互動

## 摘 要

本報告就美國國會單一國會兩院制制度下，參議院及眾議院之權限、組織及其立法程序做概略敘述。行政部門方面，各級政府機構與立法部門互動頻繁，使施政預算及法案能順利推動。本報告另說明政黨、媒體、利益團體在立法過程中所扮演的角色。

美國由於良性的相互制衡機制、完備的利益迴避相關的陽光法案、尊重議會倫理及資深議員制，使行政及立法部門之溝通及運作順利，進而提升行政及立法之效率。

# 美國行政及立法部門之運作與互動

## 目 次

一、前言	1
二、美國國會	2
(一)參議院	
(二)眾議院	
(三)美國立法程序	
(四)國會幕僚	
三、聯邦政府	8
四、地方政府及地方議會	10
五、行政部門與立法部門之互動	11
六、影響行政及立法之其他因素	14
(一)政黨	
(二)媒體	
(三)利益團體	
七、心得與建議	20
八、附錄	22

# 美國行政及立法部門之運作與互動

## 一、前言

本考察報告源自本會核定之九十年度「加強培訓經建規劃人才實施計畫」項下考察「美國行政及立法部門之運作與互動」，由經濟部國際合作處委託美國農業部研究院安排考察行程。拜訪對象包括美國聯邦政府、國會、州政府、州議會、郡(市)政府及郡(市)議會之各級政府官員、議員或助理、幕僚，以及知名智庫如傳統基金會等，並實地參訪其院會、委員會、聽證會之運作情形。考察期間在華府參加一項為期五天由 The Brookings Institution 所主辦的「Inside Congress 101 : Understanding Congressional Operation」研討會，邀請演講之對象含蓋政府官員、參議員、眾議員、議員助理、報社總編輯、電視台主播、大學教授等，由不同角度看美國國會及政府，收穫良多。本報告謹就出國參訪美國國會暨各級政府相關人員，略窺美國政府行政部門與立法部門之運作與互動。

## 二、美國國會

美國政府三權分立，由行政、立法、司法三權鼎立，相互制衡，形成美國傲人的民主政治典範，其中國會的角色，尤其重要。美國國會是當今世界政治上最具影響力的機構之一。

美國第一屆國會在一七八九年組成，共有十一個州計二十二位參議員及六十五位眾議員。至一九一一年以法訂定參議員每州二位，眾議議員總數四百三十五位。

美國國會之改選在西元偶數年十一月的第一個星期二。選後次年一月三日參議院及眾議院第一次聚會，討論並決定之後兩年任期內之國會運作。每屆國會二年，一年一個會期，奇數年為第一會期，偶數年為第二會期，會期每年一月三日開始至年末（大部分在十一月底）休會。

美國憲法第一章即明文規定國會的權力，如徵稅、借款、規範商業活動、鑄造錢幣、規範度量衡標準、設立郵局、法院、宣戰、建制陸海軍、設立特區行政中心等。最後並賦予國會制定「必須且適宜」的法律，以因應國外勢力及國內政府運作。

美國國會為單一國會兩院制，參議院及眾議院共同負有憲

法賦予國會之行使調查及監督行政機關、宣戰及條約同意權、任命案同意權、彈劾等權限。由於國會權力相當大，為防止其專權，故採兩院制國會以互相制衡。法案須分別經參、眾兩院同意才能送請總統簽署並公布。兩院制國會之國會議員組成有所差異，是由於參議員及眾議員之選區及選民結構不同、任期亦不同。

政治觀點的分歧、利益團體的糾葛、社會的期盼及選民的壓力，使國會議員在立法工作及問政相當慎重，由於國會工作非常忙碌，以致其預算審查及法案之堆積往往忙到會期結束前最後一分鐘。

#### (一)參議院

美國憲法規定國會參議院之參議員每州得選出二位，參議員任期六年，每二年改選參議員三分之一。參議院除與眾議院共同之權限外，另有條約及總統所提人事案之同意權。

二〇〇一年第一〇七屆美國國會參議院議員中，五十位民主黨，四十九位共和黨，一位獨立黨派。因此，在參議院民主黨為多數黨。

參議院議長為副總統，參議院另設臨時議長(President Pro

Tempore)，大多由多數黨資深之議員領袖擔任。副總統不參與表決，只有在表決無分軒輊時，副總統可投下關鍵性之一票。

參議員由於每州選出二位，其選區廣大，因此多為孚眾望之士才有機會勝出。參議員在社會上的地位崇高，所關注的多為較寬廣視野的全國性議題。

## (二)眾議院

眾議員是依各州人口比例選出四百三十五位，任期二年。眾議院除與參議院共同之權限外，有關賦稅之法案，須由眾議院提出。眾議院得對總統提出彈劾案，但僅有參議院有審判權，審判時以最高法院院長為主席。

第一〇七屆美國在眾議院議員中，二一〇位民主黨，二二二位共和黨，二位獨立黨派，一位懸缺。因此眾議院以共和黨為多數黨。

眾議院議長由眾議員互相選舉而產生，慣例上由多數黨具備議場領袖(黨團領袖)等之資深議員才有資格擔任。眾議員由於選區競選激烈及任期短，故任內無不兢兢業業，全力為選區及選民服務。眾議員所代表之選區特性不同，所代言或關注之議題亦

大不相同。

### (三)美國立法程序

美國憲法規定只有國會可提出法案草案，但提案之來源除國會議員本身，亦涵蓋行政機構、政治利益團體、選民、私人機構等。

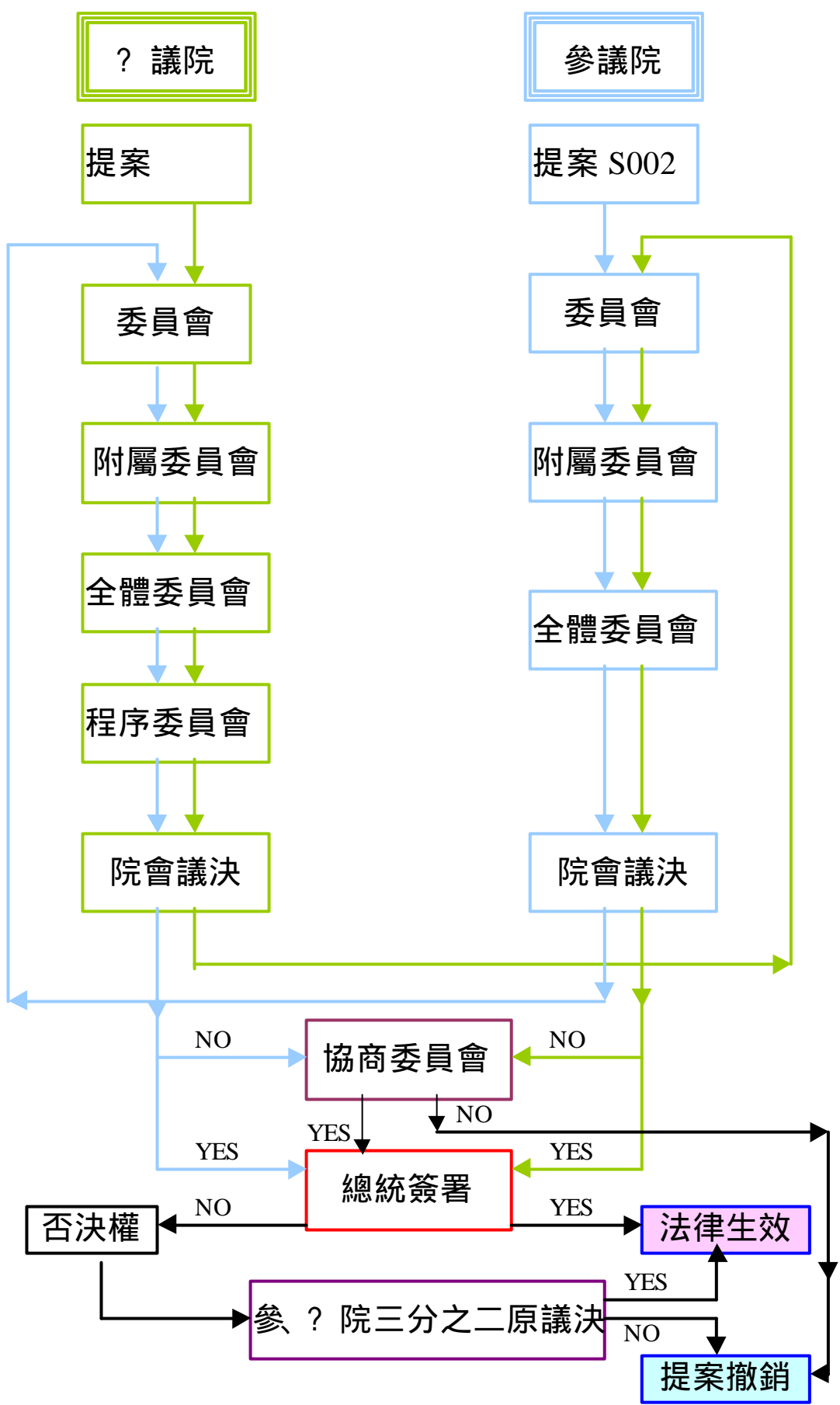
美國國會之立法程序，自國會議員提案開始，由議長決定送相關委員會或附屬委員會審查。委員會或附屬委員會經研究討論及公開或秘密的聽證會，決定擱置、撤銷、修正或認可該提案。委員會將議決之提案送全體委員會或逕送程序委員會再討論及修正後送院會。在參、眾議院排入議程後，由議長及多數黨領袖決定審理該提案的時間及順序，再經院會討論並表決。

經參議院或眾議院通過之提案必須送至另一議院，亦要經過委員會等階段之討論過程，以及院會之同意。提案分別經參議院、眾議院同意通過後，送請總統於十日內簽署成為正式之法律（參見表一）。



表一

### 美國立法程序



參議院與眾議院對提案有不同意見時，必須在協調委員會 (Conference on Committees) 做協商。協調委員會的委員分別由參、眾兩院之議長指定議員參加。協商成功做成共識報告，兩院均須簽署同意後，再移請總統簽署生效。若未能達成共識，則該提案將被撤銷。美國立法採屆期不連續原則，即提案若未能在該屆議員任期內通過，則提案被撤銷或於新屆期重新提案。

在美國國會立法程序中，委員會扮演重要的角色。因為社會變遷加速，委員會及附屬委員會之專業分工相形重要而明顯。參議院有十六個委員會，六十八個附屬委員會、四個特別委員會及二個聯合委員會（參見附錄一）；眾議院設有二十個委員會、九十二個附屬委員會及三個聯合委員會（參見附錄二）。

各委員會是參、眾議院之重要決策單位，提案必須經過委員會研究討論、聽證會、辯論、及議決等過程。在委員會擱置或撤銷的法案，即相當於已遭封殺。委員會審查通過的法案草案，必須向院會做完整的報告，包括該法案之範圍及目的、對相關法案或計畫之影響、行政機關之立場、持反對立場議員的意見等。

#### (四)國會之幕僚單位

美國參眾兩院皆設有法律諮詢中心、立法顧問、議事專家、各委員會助理、各國會議員助理等幕僚協助法案之研究及諮詢。國會之專業幕僚？包括國會研究服務處(Congressional Research Service)、國會預算局(Congressional Budget Office)、立法顧問局(Legislative Counsel Office)、美國審計總局(U.S. General Accounting Office)、科技評鑑局(Office of Technology Assessment)、國會圖書館(Library of Congress)等。行政服務方面，有行政服務、印刷、檔案、出納、史料、警衛、媒體服務、議場導覽等支援。(參見附錄三、四)

### 三、聯邦政府

美國為總統制，行政部門體系，白宮總統、副總統之下設十四個部，另設委員會、準官方機構以及獨立機構等綿密的聯邦政府組織。

美國總統統率三軍、組成內閣，主導聯邦政府之運作。總統向立法部門有提出預算、發表演說或報告、法案否決權、召開國會臨時會等權力。

總統得對國會提出預算、建議案及計畫以徵得國會之同意，同時具有否決權來否決國會所通過之法案。總統利用否決權否決的法案，國會通常會慎重再處理，以示對總統之尊重。經總統否決之法案送回參、眾議院，若經參、眾兩院均以三分之二多數決維持原決議，則該法案可不經總統之簽署逕成為法律。

行政部門須向立法部門提出政府預算。預算的編列展現行政機關之施政藍圖、行政措施、促進經濟、回應選民及利益團體之需求等。

美國行政部門欲順利執行政務，須獲得立法機關、利益團體、政黨、大眾輿論之支持。行政部門因應施政所需，草擬提案請參、眾議員於國會提案。行政部門有堅強的幕僚群蒐集資料、明確的說明、研提各項選擇方案及替代方案、選擇最佳方案、遵循選定的方針付諸施行、評估決策效果。因此立法部門在立法過程中，仰賴行政部門對議案之研究甚多，對總統及州長所提方案或計劃，也通常都會優予考量。

聯邦政府龐大綿密的文官體系，使資訊來源廣泛而精確，研究的成果亦豐富，預算局、統計局、勞工統計局、中情局及其他調查單位、研究機構等，提供大量數據及分析，供施政參考。

#### 四、地方政府及地方議會

在地方政府方面，各州擁有很大的自治權，州長及州議會均由地方選出。各州法律只要不與憲法及聯邦法律抵觸或禁止者，皆可自行訂定。

各州議會仿國會結構亦為兩會制（Nebraska州除外，該州為單一議會制），分參議會(Senate)及眾議會(Assembly)。各州議員的數量各州規定不同，約有三分之一的州有一百至一百二十五位眾議員，新罕布夏州(New Hampshire)有四百位，平均每二千人產生一位眾議員，加州約每三十萬人有一位州眾議員。州參議員數量各州自二十位至六十七位不等。

州議員任期亦有所不同，有三十八個州的州參議員任期四年，其他州為二年。有四十五個州的州眾議員任期二年，有四個州的州眾議員任期四年。大部分的州議會州參議員每次改選一部分，不致全面改選，以使議會運作順利。

大部分的州長與州議會的多數黨屬同一政黨，因此州政府所提計畫及法案，議會通過之比例相當高。州長具有立法否決權，但州長否決權被藐視的比例是微乎其微。

## 五、行政部門與立法部門之互動

美國國會立定建國大方向,建立政府行政部門及其機制,對行政官員之指派任免及行政規範,撥款予政府部門運作,監督並審查行政機關之作為。因此各級行政部門須得到國會或議會之支持以順利施政。

由於社會變遷迅速,社會關注的焦點廣泛,國會議員無法依其個人在某一專業領域的知識與經驗來跨越所有知識領域,必須靠行政部門之專業化技術官僚之協助。國會議員忙於奔波國會山莊及所屬選區之間,須仰賴專業幕僚、學者專家、遊說團體、智庫、國會工作人員來協助其在法案之研擬、提出、相關資料之蒐集及各界意見之彙集。

行政部門由於具備充沛的文官及技術官僚,因此行政部門之資訊、官方的報告及文件、聽證會之陳述、及非正式的諮詢等,是立法部門需仰賴行政部門之處。即使利益團體之遊說,也多所採用行政部門之資料。

行政部門自白? 以降,各級政府皆設有專責聯絡人以與立法部門聯繫。以白? 為例,在總統辦公室之下設立法聯繫部門,

約有十六位工作人員，有些是前國會議員助理或專業之士，白官國會聯絡人員依所指派之參議院及眾議院委員會分別來接洽相關業務。

聯邦政府及各級地方政府與立法部門聯繫相當頻繁，行政部門將提案構想或預算送議會之前，必事先研析資料並加強溝通。在提案於委員會審查期間，亦不斷藉各種管道，如聽證會、公開辯論、私人拜訪等以說明行政部門之立場。

行政部門擁有豐沛的行政資源，若再加上策略運用得宜，重要法案應可順利過關。立法部門與行政部門之互動受下列因素影響：

1. 社會之認同度愈高，行政與立法部門之合作度愈高。當社會上對某一議題關心並有共識，或遭逢國內外特殊狀況，如戰爭、大蕭條、大災害時，立法部門通常會儘力配合行政部門之計畫或方案。例如一九九一年波斯灣戰爭時，老布希總統得到國會在軍事上的承諾；二〇〇一年九一一恐怖攻擊事件，小布希總統迅速的得到國會通過的四百億緊急救援支出。

2. 總統與州長之權限、政黨、其對議題之認知、施政理念、政策走向、政治手段、個人之價值觀及個性等之特性而有所不同。
3. 美國總統或州長之產生，其選民結構較議員廣泛，其自視以寬廣的視野來制定政策，並為社會大眾謀福利。議員則以代表選區之利益為首要。因此行政首長有時引導民情，對立法部門施以壓力，以達施政順利。
4. 行政首長與立法部門除了相互制衡之外，其互惠關係是無庸置疑的。行政機關有眾多專業幕僚可提供並分析資料；首長亦有人事權、提出建設計畫等優勢。
5. 立法部門之權力中心及權限之角力分散於兩院議長、議員、委員會等，使得行政部門與之運作相當複雜。
6. 任期影響行政部門之成效，美國總統任期四年，可連任一屆；州長大部分任期四年，約有一半的州立法限制州長不可連任。通常首長之任期過了一半，則其對立法部門之影響則遞減。
7. 政黨的影響力在國會不明顯，因此總統在國會必須爭取各



委員會之支持相形重要，尤其是委員會主席之支持。在州方面，州長與州議會議長大部分屬同一政黨，因此政黨影響力較明顯。

## 六、影響行政及立法之其他因素

### (一)政黨

在國會殿堂上，民主、共和兩黨壁壘分明，但政黨屬性對國會議之影響力則愈見式微。政黨領袖在委員會及附屬委員會亦無法有效而主動的推動法案，必須從旁尋求協助。

### (二)媒體

透過媒體的報導與討論形成輿論，美國總統、行政首長、議員經由媒體以接觸群眾、塑造形象並塑成大眾意見，使得政策或法令得以順利執行或制定。美國華府動見關瞻，為世界各地媒體聚集之地。行政及立法部門對媒體是又愛又恨。雷根總統在媒體塑造方面的成功堪稱表率。

### (三)利益團體 ( interest groups )

利益團體的遊說在美國立法過程中，扮演愈來愈重要的角

色。利益團體代表不同的團體或目的向行政及立法部門遊說，欲圖改變政策或積極推動政策。不同利益團體的利益衝突在角力、協商、讓步中求取平衡。

影響利益團體遊說的成效，包括利益團體組織之聲望、內聚力、領導者統御能力、會員範圍及其分佈情形、動員能力及其他團體之協助、資訊蒐集與分析的能力、財源及其他資源等。

美國利益團體包含甚廣，舉凡企業、公益團體、政治團體、大學及研究機構、政府機構、媒體、智庫、國外利益團體等，均為特定目的進行遊說。遊說團體中之說客大多具法律方面的背景或訓練，有的是卸任議員、前國會助理或前政府官員。很多利益團體將總部設在華府，以便積極進行其影響力，並不斷加強其在資料蒐集及研析上的能力。

美國選民大都無明顯的意識形態，因此利益團體向選民及議員的訴求很單純，即「民之所欲，利之所在」。無論國會議員或地方議員，政黨的奧援很少，多得靠自己的資源來參選，因此利益團體及選民的期待，是議員們重要支持力量及考量因素。

以下謹就利益團體運作情形略述於次：

## 1. 遊說法

美國國會於 1946 年通過「遊說法」(Federal Regulation of Lobbying Act)，規定個人或團體向國會遊說須向眾議院秘書處登記，內容包括遊說對象、支出金額、遊說目的、影響的法案、資金提供者等，秘書處每季將資料刊登於“國會紀錄”(Congressional Record)內。國會再於 1995 年通過「遊說公開法」(The Lobbying Disclosure Act of 1995)，取代 1946 年的「遊說法」，規定遊說者或遊說團體須於展開遊說之四十五天之內，向眾議院秘書處報備相關資料，經登記之資料存檔並供公開查閱。此法案與 1946 年法案不同的是將總統、副總統、軍方、政府官員、國會議員全都適用被遊說對象，遊說者除個人、機構團體外，亦包括外國政府及機構等。遊說者因遊說之所得每半年在美金五千五百元以下，或因遊說之花費每半年在美金二萬二千五百元以下者，不必申報(兩項金額隨物價指數而變動，上述金額為二 0 0 一年之限額)。

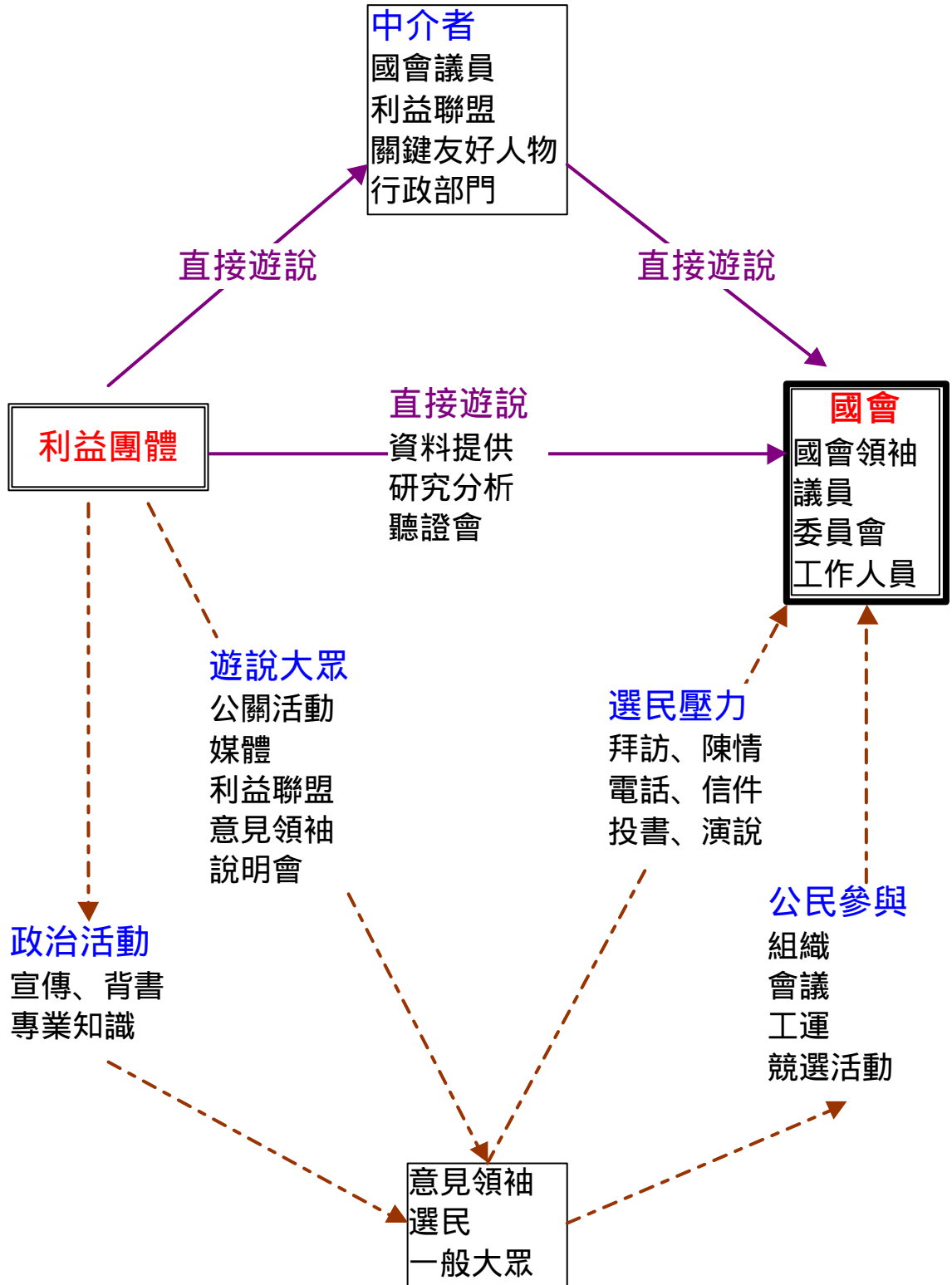
## 2. 利益團體之運作

具影響力及特定議題上較關注的議員是利益團體亟待疏

通的對象，透過中介人或向議員表達主張，是最直接的方式。利益團體在議員競選經費上的支援是重要操作策略之一。而提供資訊及研析意見、參與聽證會及辯論、有力的說明，是必要的過程。另透過報紙、雜誌、電視、廣播等媒體之宣導、或與其他利益團體形成利益聯盟。在一般大眾上的使力則屬間接的影響，經由選民向議員反應，有時發動群眾遊行、打電話或寫信給議員施壓（參見表二）。

表二

### 利益團體之運作



### 3. 利益團體與行政及立法部門之關係

行政及立法部門具國家政策取向之決定權，因此遊說團體多與之保持良好關係，以便在議題上有助力。積極的遊說可增強行政及立法部門之注意該議題，但若政府官員及議員有強烈的主張，亦不易說服。官員及議員在考量政黨、官僚體系、選民之因素之外，多不願被貼上與利益團體掛鉤的標籤。因此遊說只是形成政策過程中協商重要的一環。

## 七、心得與建議

美國在兩院制議會機制下，兼具周延性與相互制衡，使立法部門不至於權大而專橫。而其行政與立法部門互動良好，法制規章完善，均可為我國借鏡。

以下謹就本次考察內容，盱衡我國國情，提出下列建議，以促進行政及立法部門之良性互動：

1. 加強我國國會倫理及資深議員制，資深國會委員之經驗得以傳承，能使國會之運作機制順利。
2. 健全立法院委員會制度及專業幕僚，強化委員會功能。
3. 加強行政部門國會聯絡人員之質與量。
4. 改善我國立委選舉制度以落實選賢與能。例如目前討論熱烈的單一選區兩票制、國會席次減半等。
5. 完善的陽光法案，例如政治獻金法、遊說法、公職人員財產申報法等，以約束公職人員之利益迴避。
6. 健全的制度、完備的法律規範、合理的遊戲規則之下，行政及立法部門之互動猶如齒輪轉動，可帶動提升行政及立法的效率。

## 參考書目

1. The American Legislative Process: Congress and the States, by William J. Keefe and Morris S. Ogul. 8<sup>th</sup> ed. Prentice Hall, 1993.
2. How Government Agencies Write Law and Make Policy, by Cornelius M. Kerwin. 2<sup>nd</sup> ed. Congressional Quarterly Inc., 1999.
3. A guide to Capitol Hill. Graduate School, USDA
4. Legislative Procedures and the Legislative Agenda in the House of Representatives, by Stanley Bach. Congressional Research Report no.98-996GOV, Nov. 2000.
5. Website: <http://thomas.loc.gov>
6. Website: <http://www.firstgov.gov>



## 附錄一

美國第一〇七屆參議院共設有 16 個委員會(Committee)分別為：

1. 農業、營養及森林委員會(Agriculture) { 4 }
2. 預算撥款委員會(Appropriations) { 13 }
3. 軍事機關委員會(Armed Services) { 6 }
4. 銀行、住宅及城鄉事務委員會(Banking, Housing and Urban Affairs) { 5 }
5. 預算委員會(Budget) { 0 }
6. 商務、科學及交通委員會(Commerce, Science and Transportation) { 7 }
7. 能源及天然資源委員會(Energy and Natural Resources) { 4 }
8. 環境及公共設施委員會(Environment and Public Works) { 4 }
9. 財政委員會(Finance) { 5 }
10. 對外關係委員會(Foreign Affairs) { 7 }
11. 政府事務委員會(Government Affairs) { 3 }
12. 司法委員會(Judiciary) { 6 }
13. 衛生、教育、勞工及撫卹委員會(Health, Education, Labor and Pensions) { 4 }
14. 規則及行政管理委員會(Rules and Administration) { 0 }
15. 小型企業委員會(Small Business) { 0 }
16. 退伍軍人事務委員會 (Veterans Affairs) { 0 }

註：{ } 內數字為附屬委員會之數量

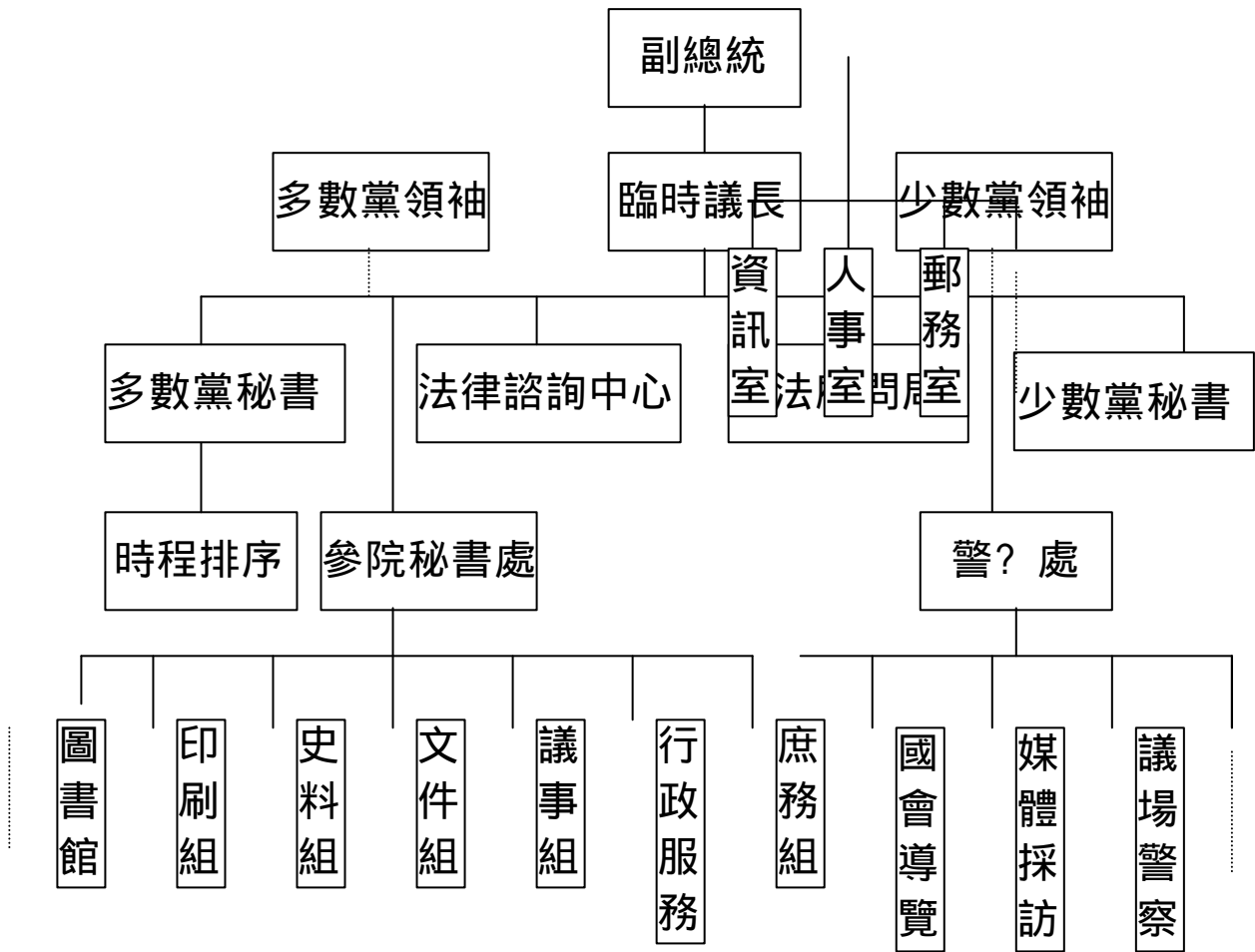
## 附錄二

美國第一〇七屆眾議院共設有 20 個委員會(Committee)分別為：

1. 農業委員會(Agriculture) { 5 }
2. 預算撥款委員會(Appropriations) { 13 }
3. 財政委員會(Financial Services) { 6 }
4. 預算委員會(Budget) { 0 }
5. 能源及商業委員會(Energy and Commerce) { 6 }
6. 教育及人力委員會(Education and the Workforce) { 5 }
7. 政府改造及監督委員會(Government Reform) { 8 }
8. 眾院行政委員會(House Administration) { 0 }
9. 國際關係委員會(International Relations) { 6 }
10. 司法委員會(Judiciary) { 5 }
11. 軍事委員會(Armed Services) { 5 }
12. 資源委員會(Resources) { 5 }
13. 程序委員會(Rules) { 2 }
14. 科學委員會(Science) { 4 }
15. 小型企業委員會(Small Business) { 4 }
16. 官方行為準則委員會(Standards of Official Conduct) { 0 }
17. 交通及基礎建設委員會(Transportation and Infrastructure) { 6 }
  
18. 退伍軍人事務委員會(Veterans' Affairs) { 3 }
19. 財源籌措委員會(Ways and Means) { 6 }
20. 國家安全情報委員會(Intelligence) { 3 }

註：{ } 內數字為附屬委員會之數量

參議院組織簡圖



附錄四

眾議院組織簡圖

