

歐美議會政治

朱 春 泉

美國的國會與州議會

美國的國會係根據一七八七年所頒行的憲法第一條第一款而成立的。共分上下二院，即參議院和眾議院。第一次國會於一七八九年召集於紐約的聯邦會堂，參議員僅廿人，眾議員五十九人。目前參議員約一百多人，任期六年，每州二人。原為州議會所間接選出，後來根據一九一三年之第十七號修正條款，改為直接民選，並於每二年改選三分之一。眾議員計四三七人，依人口比例選出，唯每州最少有一人。任期二年，參議員之被選年齡最少為卅歲，且須常住於該州而為美國公民最少七年。另外波多黎各選出一名常駐代表，任期二年，有發言權而無投票權。因波多黎各為自治領而非美國領土之一州。參議會以副總統為主席，副總統缺席時而以參議院臨時選出臨時主席主持之，眾議院的議長由議員中推選之，缺席時由議長指定的議員為主席。

參議會之秘書由參議員選任之，在副總統缺席而臨時主席未選出時，可主持參議院，該秘書為秘書處之首長，管理印信、經費及統率屬員，處理院務，且須附著各種議案，以及經已通過之條約等。另有衛生長一名，負責警衛、典禮，如總統就職典禮，以及侍衛外國國會議員列席參觀參議會，如參議員在任內死亡，且須主持其喪式等。

修正案改為如依法沒有其他變更，應於每年的正月三日召開大會。並規定總統有權於非常事故時，可臨時召開一院或二院的大會。

國會的職權係根據憲法第一條第八款所規定。其最主要者為徵稅、調節國內外商務、造幣、設立最高法院以下的法院，建立海陸軍或徵召民兵以平亂及對外宣戰等。後又以憲法修正條款予以國會修正憲法之權。

參議員所獨有之權，為：①參議院具多數票時，可否決總統的任命；②條約須經參議員的同意（三分之二之同意票）。眾議院所獨有者為建議增加稅收。餘如彈劾權（自總統以下）雖亦為眾議院所獨享，而被彈劾者的審問，則為參議員的職權。

最後依據憲法第一條第六款議員如不因叛國等重罪，不能加以拘捕並加以規定：「議員在兩院議會內任何言論或辯論不受外界審問」，因此法院對控告議員在議會內所為之言論，即有觸犯刑法之處，向不予受理。惟依憲法第一條第五款，則須受議會本身之制裁，該條款云：「各議院規定各該院之議事規則，處罰各該議院擾亂秩序的議員，並得經全體三分之二以上議員的同意開除之。」

美國各州議會採兩院制，大體與國會相同，如州參議院之主席由副州長兼任，臨時主席由議員選出之。州眾議院議長由議員選出，而議長可以指派議員主持大會。其中僅尼布拉斯加州議會為一院制，仍名參議院，而無眾議院，其制度與參議院無異，不特簡便節省經費，而且廢除政黨對立制。而以議員個人為本位，所以會內無政黨領袖。

政黨政治與壓力團體

政黨政治為輿論政治和責任政治，對於議會的立法和政策的厘訂，不能不考慮到輿論的反應及政府執行的意見，故美國國會立法，凡法案通過第一讀會之後，必須交付委員會審查，委員會審查法案時，不但政府當局可以列席說明政府意見，而委員會又採公開形式，准許人民參加討論，以測知公意所在，這制度即「公聽會」(Public Hearing)。公開討論完畢，然後由委員會開秘密會議，起草修正案，提出院會表決。因此，美國便有許多團體，為了爭取本身利益，組織遊說團體 Lobby 透過遊說人員，影響議會立法，此等遊說團體，在華府一地就有一千八百多個，構成政治上的壓力團體，美國兩黨為了爭

眾議院的書記官於眾議院議長未選出時，主持大會，其經常任務在常川負責院務，為該院行政首長，且須有法律修養。並須附署於提案，議決案和一切傳票。餘如掌印、準備表決名單等亦其經常之任務。在參、眾兩院內，一切立法事務，俱以委員會為中心。在參議院在十六個常設委員會。其他臨時性的調查委員會尚未計算在內，常設委員會由大會選出之。調查委員會例由主席指定之。

所有初讀的提議和決議，俱先送該管委員會審議，在委員會中或將提議照原文通過，或予以否決，或加以修改，或予以保留，可以說委員會實操各項議案的生死大權。

國會議事程序和過程俱詳載於國會公報。此項公報於國會開會期間，每日發刊一次。最初編印於一八七三年三月四日。此後又於一九四七年編印每日提要以備附於國會公報之後。此項每日提要係將每日兩院的議事情形，簡要予以摘錄，舉凡各委員會或附屬於委員會所審查之議事內容，都須加以記載。且於週末將下週所欲審議之議案詳為報導。

兩院召開大會情形，依據憲法第一條第四款規定，如依法沒有變更，應在每年十二月的第一個星期一召開。列一八二〇年曾有十八次的變更。一九三四年起至一九四三年止，都沒有變更。一九三四年起，始依據第二十號憲法

取壓力團體的支持，對於該壓力團體所提出的主張，不得不予以重視和考慮。美國壓力團體力量之大，甚至使人誤會，在美國制定憲法的不是議員，而是 Lobbyist，在強大的壓力團體之中，美國商會，美國工商聯合會，美國農協會及美國農園公會聯盟傾向共和黨；美國勞工協會和工業組織會議，全國農民聯合，進口商聯合會及全國農機電力合作協會等附屬於民主黨旗之下。總之，美國政治，其優點透過政治藝術，運用議會黨員，使政府行政與議會立法充分協調，並顧慮到民意的反映，其缺點乃在過份重視輿論及選票的爭取，而忽略國際間政治責任之遂行與政治主張之貫徹實施，如艾森豪總統競選時之「解放政策」號召，執政後因顧慮民意及未來選票，最後歸于不了了之。

美國地方自治體制

美國地方自治的體制，大約可分為三種，就是議會委員會制，議會經理制及市長議會制。其中市長議會制又可分為權大市長制及權小市長制 (Weak Mayor Plan)。以上三種制是州以下的自治體制，會為分歧。但是欲窺美國議會政治的全貌，則不能不有所了解。

(一) 議會委員會制：

議會委員會制係合立法與行政為一體的制度，宜於小市鎮。通常由民選委員五人組成委員會。其中一人為市長兼委員會主席，所有地方政事，俱由委員會議決執行之，無立法行政的分別，執行責任則由五個委員共同負責。所謂市長形似一名譽首長，這種制度淵源於英國，其制度實至，一九〇〇年始成熟及確立。

(二) 議會經理制：

議會經理制為美國所首創，其制以議會為地方的統治機關，不但有立法權且有行政權。市議會由市民選出三至九人為議員，五選一人為市長，不負責實際行政責任，而另聘一有才能，有經驗的專才為經理，掌理行政事務，經理執行委員會的決議，並向議會提出適當的建議，以資採納。經理須向議會負責。這種制度已有一七〇〇城市所採用。