

若干海外國家的政府體制：
美國

2000 年 4 月 12 日

鄺國惠先生

立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道 3 號萬國寶通銀行大廈 5 樓
電 話：(852) 2869 7735
圖文傳真：(852) 2525 0990
網 址：<http://legco.gov.hk>
電子郵箱：library@legco.gov.hk

目錄

	頁
研究摘要	
第 1 部 —— 引言	1
背景	1
研究範圍	1
研究方法	1
第 2 部 —— 一些基本資料	2
第 3 部 —— 行政機關	3
國家元首/政府首長	3
總統的選舉	3
獨立的候選人	4
總統選舉	4
罷免總統	6
職能及權力	7
副總統	7
總統辦公廳	8
內閣	10
獨立機構	10
高級公務員	10
第 4 部 —— 立法機關	11
眾議院	11
組成	11
選舉方法	11
參議院	12
組成	12
選舉方法	12

立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。
報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

國會的權力	12
國會的人員	14
立法程序	14
第 5 部 —— 行政機關與立法機關的關係	15
部長的責任	15
立法提案	15
總統立法建議權	16
總統否決權	16
推翻否決	16
立法否決權	17
監察行政機關	17
國會的調查權力	17
國會委員會	18
審議公共開支	18
第 6 部 —— 不同形式的政治參政	20
政黨	20
競選經費	20
背景	20
捐款限額	21
開支限額	21
憲法修訂	22
全民公決及提出法案權	23
附錄	24
參考資料	25

研究摘要

1. 美國憲法訂明民選的總統是國家元首，也是政府的首長。擬競選總統的候選人須經過一個複雜的黨內提名程序，而這個程序頗能鼓勵黨員積極參與。憲法訂出一種間接的選舉方式，就是先由選民投票選出選舉人，然後再由選舉人正式選出總統。
2. 作為國家元首，總統具有調動軍隊、在外交事務上代表美國及給予罪犯緩刑及特赦的權力。作為政府首長，總統具有監督行政部門、委任官員及法官，以及提交法例建議的權力。這些權力使總統可以籌組總統辦公廳及內閣。內閣成員只可以由總統免職。
3. 國會是奉行兩院制的立法機關，包括參議院及眾議院。參眾兩院的議員經由全民直選產生的。國會具有立法權、通過財政預算、審查行政當局工作及提出憲法修訂案的權力。參議院與眾議院在立法過程中享有同樣的地位。
4. 在立法機關與行政機關的關係方面，總統無權解散國會。美國的制度與議會制政府有所不同，總統與內閣憲法上並不向立法機關負責。行政機關可以因受到彈劾而須下台。在一個互相制衡的制度下，總統可藉提交法例建議及行使否決權影響立法過程。立法機關亦可藉舉行國會聆訊及調查，監察行政機關的工作，以及成立國會辦公廳，審查總統的財政預算建議。
5. 聯邦法例中並沒有任何條文規管政黨的組成和組織，但卻訂有法律規例規管選舉活動的捐款。選舉開支的限額則由各候選人自願遵從。
6. 美國憲法已作出 5 項和政制改革有關的修訂，全部皆與擴展選舉權有關。

若干海外國家的政府體制：美國

第 1 部 —— 引言

1. 背景

1.1 政制事務委員會於 2000 年 1 月要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部研究若干海外國家的政府體制。

1.2 本部就政府體制的議題分別撰寫了 7 份研究報告 (RP03/99-00 至 RP09/99-00)。本報告是其中之一。

2. 範圍

2.1 經事務委員會同意，是項研究的範圍涵蓋

- 行政機關成員的選舉或委任；
- 立法機關成員的選舉或委任；
- 行政機關的選舉和委任；行政機關與立法機關之間在架構及運作上、正式和非正式的相互關係；及
- 政治參與的其他形式，例如全民投票、憲制議會或憲制會議、政黨等。

2.2 是項研究探討了美利堅合眾國(美國)、聯合王國(英國)、法蘭西共和國(法國)、德意志聯邦共和國(德國)、日本、新西蘭及新加坡共和國(新加坡)的政府體制。選取美國作為研究對象，原因是該國實行典型的總統制政府模式。選取英國是因為該國的執政內閣閣員全部為立法機關的成員。選取法國是因為該國的執政內閣閣員不得同時出任立法機關的成員。選取德國是因為該國容許但沒有規定執政內閣閣員須為立法機關的成員。選取日本、新西蘭及新加坡是因為該等國家近年曾對各自的選舉法例進行改革。

3. 研究方法

3.1 本報告的資料來自互聯網、政府報告及相關的參考資料。

第 2 部 —— 一些基本資料

4.1 美利堅合眾共和國〈美國〉是一個聯邦共和國，由 50 個州、一個地區及十四個附屬地區所組成¹，人口約 2 億 7 500 萬²。美國設有總統及內閣、實行兩院制的立法機關及司法機關。總統經由全民普選產生，其任期固定為 4 年；內閣須對總統負責。

4.2 美國憲法自 1789 年 3 月起實施，而最後修訂日期為 1992 年 5 月。除非另有說明，否則本報告所引述的所有法律條文，均指美國憲法 1992 年修訂本的相關條文。憲法列明三權分治的理念，即政府的行政機關、立法機關及司法機關各自獨立行使憲法分別賦予的權力。

¹ 美國五十個州及哥倫比亞地區組成五十一個行政區域。*The World Factbook 1999*，美國中央情報局網址：<http://www.cia.gov/cia/>

² 美國統計局網址：<http://www.census.gov/>

第 3 部 —— 行政機關

5. 國家元首／政府首長

5.1 美國總統既是國家元首亦是政府首長。

總統的選舉

候選人的挑選

5.2 根據憲法第 II 條，循選舉產生的總統任期固定為 4 年。只有在美國出生年滿 35 歲，並已在美國居住滿 14 年的公民才有資格競選總統年職。任何人不得當選總統超過兩次(憲法第 22 修訂案第 1 條)。

5.3 總統候選人可由各政黨提名，如屬獨立人士，便須證明獲得民眾的支持。

政黨提名總統候選人的程序

5.4 總統候選人的提名程序可劃分為兩個階段。第一階段是在 50 個州及哥倫比亞地區舉行的初選或政黨預選。第二階段是各政黨舉行的全國提名大會。

(a) 第一階段：初選或政黨預選

初選

- 初選或政黨預選旨在推選出席全國提名大會的黨代表，全國提名大會會決定黨的總統及副總統候選人，並通過黨的競選政綱。
- 每一個州可自行決定以“閉門”抑或“公開”形式舉行初選。在“閉門”舉行的初選中，只有有關政黨的註冊成員才可以投票。而在“公開”舉行的初選中，在其他政黨註冊的選民及獨立選民亦可投票。大部分州選擇以“閉門”形式舉行初選³。

³

<http://usinfo.state.gov/usa/usa.htm/politics/govworks/na2.htm>.

政黨預選

- 根據政黨預選制度，黨代表的選舉程序是分階段進行。在第一階段，各黨員在稱為管轄區內的地方投票區選出進入下一階段(即縣級層面的會議)的代表。在縣級會議上，這些地方代表繼而選出代表該縣的代表，以便出席州級會議。在州級會議上，縣代表會選出該個州的代表，以便在全國提名大會上代表本身的州份。

(b) 第二階段：全國提名大會

- 各政黨會舉行各自的全國提名大會。在會議上，各代表投票選出他們希望該黨提名角逐總職位的人選。取得大多數票的候選人會成為黨的總統候選人。同一規則亦適用於副總統候選人的推選程序。總統及副總統候選人其後會與其他政黨的候選人及獨立候選人(如有的話)在總統選舉中競逐。
- 全國提名大會亦會通過有關政黨的全國競選政綱。

獨立候選人

5.5 法例規定，獨立候選人，須最少取得某一數目的已登記選民提名才可成為候選人。

總統選舉

法律依據

5.6 憲法規定，總統由包括各總統選舉人⁴組成的選舉團選出。總統選舉人以州為基礎選出，選舉方法由有關的州的立法機關決定。在舉行總統選舉當日，各總統選舉人會在其所屬的州內會聚，投票選出總統候選人。

⁴ 憲法第 II 章第 I 條。

5.7 總統選舉的整個過程實際上頗為複雜，當中可分為若干個階段。

(a) 第一階段：總統選舉人的提名

- 各政黨在決定其總統及副總統候選人的人選之後，每一個州的政黨會提出一份總統選舉人名單，這些選舉人須承諾支持該黨的總統及副總統候選人。亦即假如他們當選為總統選舉人，他們須把選舉人票投給他們已承諾支持的總統候選人。名單上的總統選舉人數目會相等於有關州份的選舉人票數目⁵。
- 總統選舉人通常是舉足輕重的政黨領袖或著名黨員。他們通常因曾為政黨服務而獲提名，以此作為獎賞。每個州所選出的總統選舉人數目，相等於該個州的參議員和眾議員人數的總和。

(b) 第二階段：總統選舉人的選舉

- 總統選舉人的選舉制度由有關的州的立法機關決定。就大多數情況而言，每個州的總統選舉人是由選民直接選出，在每個州取得最多普選票的總統選舉人便告當選。
- 鑑於總統選舉人須信守承諾，選民實際上是親自在各總統候選人之間作出取捨。在許多州份，總統選舉人的名字甚至不會在選票上出現。選民只會看到總統及副總統候選人的名字。因此，選舉結果往往被視為可以反映總統候選人所獲的普選票。

⁵ 每個州所得的選舉人票數視乎該州的人口數目而定。

(c) 第三階段：總統選舉

- 在舉行總統選舉當日，總統選舉人在各自的州會聚，並正式投票選出總統及副總統。不論票數相差的幅度為何⁶，在某一個州獲大部分選舉人支持的候選人，將可取得該個州的全部選舉人票。
- 鑑於總統選舉人須信守承諾，他們所投的票只是複核選舉結果的手續而已。

(d) 第四階段：宣布結果

- 經核證的選舉人票會被送到參議院議長的手上。這些選票會在國會由眾議院兩院聯合點票，並採取“勝者得全票”的安排，意思是在某一個州獲大部分選舉人支持的候選人，將可取得該個州的全部選舉人票。候選人須取得絕對大多數票(即在 538 票中取得 270 票)才能當選總統。
- 假如沒有候選人取得所規定的選舉人票，眾議院會從 3 名取得選舉人票最高票數的候選人中選出一人。在此情況下，來自同一個州的所有眾議員只可聯合投一票，當中取得絕對大多數票者當選。倘若此一方法亦不奏效，副總統會自動接替總統一職。

罷免總統

5.8 總統如因叛國、貪污或其他嚴重罪行及不當行為，一經定罪，便可對其進行彈劾，並罷免其總統之職。彈劾的程序包括以下 3 個步驟：

- 曼寧議院成立司法委員會，對有關個案進行調查及擬備報告。委員會准許總統的律師提出反駁及盤問證人。假如委員會以大多數票決定作出彈劾的建議，該項建議便會交回眾議院處理；
- 曼寧議院將會研究該項建議，然後藉投票以過半數票決定是否採納該項建議；及

⁶ 緬因州是一個例外，該州落敗的候選人可取得部分選票。

- 參議院將就彈劾一事擔當司法裁判處，由最高法院大法官主持會議。各參議員將聆聽司法委員會提交的報告，然後再投票表決。參議院需三分二的大多數票才可以通過對總統進行彈劾。

5.9 截至現在為止，對美國總統擬進行彈劾只曾發生過 3 次。這三次事件分別是在 1868 年擬彈劾約翰遜總統、在 1972 年擬彈劾尼克遜總統及在 1998 年擬彈劾克林頓總統。在這些事件中，3 位總統最終均沒有受到彈劾。

職能及權力

5.10 憲法訂明總統必須“確保法律得以忠實執行”。他的其他職能和權力包括：

- 向國會提出立法建議；
- 若國會對總統認為必須制定的立法建議沒有採取行動而休會，總統有權召開國會特別會議；
- 否決國會通過的法案；
- 委任聯邦法官、聯邦部門與機關的首長及其他主要的聯邦官員；
- 發出對聯邦機關具有法律約束力的行政指令；
- 處理外交關係；
- 行使美國武裝部隊總司令的職能；
- 對危害美國的犯罪行為給予特赦。

6. 副總統

6.1 副總統一職與總統一職同時根據憲法設立。副總統有兩項職能，其中包括一旦總統死亡、辭職或因彈劾而遭罷免，便由副總統繼任總統一職；其次是主持參議院會議。

6.2 副總統在制訂政策過程中所擔當的角色相當含糊。若干學者認為，“副總統的職務缺乏權威，因為並無獲委以任何重要職務”⁷。一般來說，若現任總統不再競選連任，副總統會參加競選，角逐總統一職。

7. 總統辦公廳

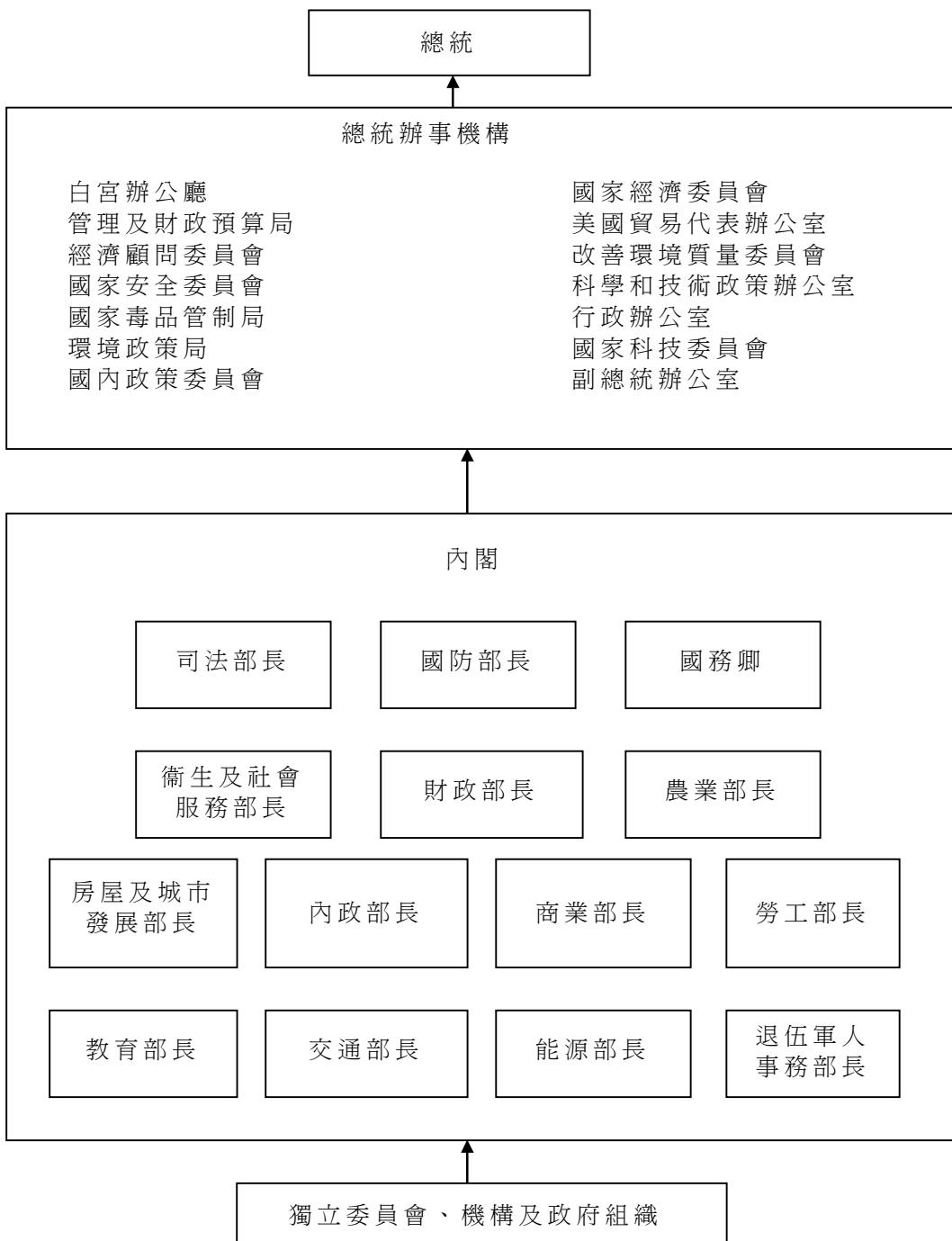
7.1 總統辦公廳由 14 個行政部門⁸及多個辦公機關⁹所組成。行政院由國會批准設立，負責處理聯邦法律的日常執行及管理事宜。各部門劃分為部、局、辦公廳及服務部，各有其特定職務。各部門均由其部長所掌管，但司法部則屬例外，該部由總檢察長主管。下列圖 1 顯示總統、總統辦公廳及內閣的關係。

⁷ *The Constitution of USA*, 第 57 頁。

⁸ 該 14 部門包括農業部、商業部、國防部、教育部、能源部、衛生及社會服務部、房屋及城市發展部、內政部、司法部、勞工部、國務院、交通部、財政部及退伍軍人事務部。

⁹ 辦公機關包括白宮辦公廳、國家安全委員會、管理及財政預算局、經濟顧問委員會、美國貿易代表辦公室及科技政策辦公室。

圖 1 —— 總統辦事機構



備註 : * 箭號顯示責任關係。

資料來源 : *Congressional Quarterly's Washington Information Directory, 1994-1995*
(Washington, DC: Congressional quarterly Press, 1994), 第 4 頁

8. 內閣

8.1 內閣成員由多位顧問組成，他們均為總統挑選出任各行政部門首長的人士；並須經由參議院批准出任。總統一旦離職，內閣成員預期也會相應辭職。

8.2 憲法並沒有就總統的內閣訂定條文，憲法亦無指明須具備某些資格，才可出任內閣成員。憲法只有規定總統可以書面形式，向每個行政部門的主要官員就其職責範疇的任何事項徵詢意見。內閣無須就行政政策負上任何集體責任，它亦非一個決策組織；內閣只是其中一個向總統提供意見的組織。近年歷任總統均聘請大量顧問提供意見，這些顧問與行政部門及辦公機關無關。

9. 獨立機構

9.1 獨立機構不屬於行政部門，但這些機構肩負使政府和經濟體系順利運作的重任。¹⁰獨立機構的性質和宗旨各有不同，差異極大；部分屬規管機構，具有監察經濟體系中某些部分的權力。其他機構則為政府或人民提供特別的服務。這些機構大都由國會設立，以處理性質過於複雜，以至並非普通法例範圍所能包羅的事務。

10. 高級公務員

10.1 美國政府在 1998 年僱有 280 萬聯邦僱員，其中約有 11% 屬有機會參與制訂政策的督導階層。這個制度為公務員的招聘、晉升、紀律處分及解僱公務員方面，均須依照規例與程序，以期削弱政客利用公務員職位優待某些人士的能力。

¹⁰ 若干重要的獨立機構的包括中央情報局、環境保護署、聯邦通訊委員會、聯邦儲備局、聯邦貿易委員會、會計總署、總務署、國家航空太空總署、全國勞工關係局、美國國際發展署、美國武器與裁軍總署及美國新聞總署。

第 4 部 —— 立法機關

11.1 美國的立法機關由兩院組成，即眾議院及參議院。美國憲法第一條第一款規定“一切立法權，均屬於合眾國國會”。與其他兩院制的立法機關不同，美國的參議院具有立法的實權，並與眾議院享有同等地位。

11.2 作為一個聯邦共和國，美國的聯邦議會與州議會分享立法權力。憲法第十條修正案規定“憲法未授予合眾國，也未明文禁止各州行使的權力，得由各州分別保留”。此條文意指憲法列舉國會的權力，但餘下的權力則由州議會行使。

12. **眾議院**

組成

12.1 眾議院由 435 名眾議員組成，每名眾議員均由一個選區選出。

12.2 在一般的情況下，眾議院內多數黨的領袖會獲提名為議長。除主持眾議院的會議外，議長還負責詮釋及執行該院規則、把法案交由委員會處理，以及處理其他程序上的事宜。

選舉方法

12.3 眾議院的選舉每兩年舉行一次。選舉採用每區選出一名議員的制度。州議會把每州、縣、市或區劃分為人口大致相等的選區。合資格參選眾議員的人士，必須已成為公民最少 7 年，年齡至少 25 歲，而且必須是他參選該州的居民。

13. 參議院

組成

13.1 參議院共有 100 名參議員，由每州選出兩人所組成。憲法清楚載明，各州在參議院具有同等的投票權。除非各州皆同意，否則不得修改此制度。¹¹副總統負責主持參議院的會議。他本身並非參議員，亦極少參與投票。

選舉方法

13.2 參議員的任期為 6 年。每兩年便有三分之一的參議員任期屆滿，其議席須進行改選。參議員至少須年滿 30 歲及已成為美國公民最少 9 年，而且必須是他參選該州的居民。

14. 國會的權力

14.1 參眾兩院均有權就任何事項提出法案，但有關稅收的法案必須在眾議院提出。因此，較大的州在國家財政方面，似乎比較小的州擁有更大的影響力。事實上，參眾兩院均可否決對方已通過的法案。參議院可以否決眾議院通過的稅收法案(或任何法案)，或作出修訂，改變法案原來的性質。如出現這種情況，由參眾兩院議員組成的協商委員會便須進行磋商，以期訂出一個雙方均可接受的協議，把有關法案通過成為法律。

14.2 參議院亦享有若干特定的權力，包括確認總統所委任的聯邦政府高層官員及大使，以及以三分二的票數確認所有條約。

14.3 如有聯邦官員遭受彈劾，眾議院有權控以行為不當，有關官員須接受彈劾聆訊。參議院是唯一有權進行彈劾聆訊的機關，並可就官員是否有罪作出裁決。聯邦官員一旦被裁定有罪，便會遭受撤職。

¹¹ 美國憲法第五條就修訂憲法的條件及程序訂定條文。該條文規定“任何一州，未經其同意，不得被剝奪它在參議院的平等投票權”。此安排是要避免國會被人口較多的州所壟斷。

14.4

憲法第 1 條第 8 款載述國會整體權力如下：

- 徵收稅收；
- 為國庫貸款；
- 制訂規則及條例，管理各州之間的貿易以及對外貿易；
- 制訂全國適用的破產法律；
- 設立聯邦法院制度；
- 宣戰；
- 招募及維持軍隊；
- 出動國民警衛隊執行聯邦法律、鎮壓違法行為、並抵抗外來侵略；及
- 制訂執行憲法所必需的一切法律。

15. 國會的人員

15.1 憲法規定副總統須為參議院的主席。除了在表決時，當贊成和反對的票數相等的情況外，副總統是沒有投票權的。在副總統缺席時，參議院會另選主席主持會議。

15.2 眾議院會選出其主持會議的主席——眾議院的議長。議長及主席通常是每個議院中擁有議席最多的政黨的議員。

15.3 在新一屆的國會揭幕時，各政黨的黨員會選出議長及其他負責管理法案審議程序的官員。該等官員、主持會議的主席及委員會主席均對法律的制定甚具影響力。

16. 立法程序

16.1 法案提交的方法有多種。有些由常務委員會草擬；有些由處理特別立法事宜而成立的特別委員會所制訂；而有些則由總統或其他行政官員建議。國會以外的市民及機構可向議員建議制定法例，而個別議員亦可自行提交法案。法案提交後，會送交指定的委員會。在很多情況下，這些委員會會編訂一連串的公開聆訊，令支持或反對該法例的人士表達意見。聆訊過程可長達數星期，甚至數月，讓公眾參與立法程序。

16.2 若委員會贊成法案，該項擬議法例便會提交大會作公開辯論。在參議院，據有關規則，辯論次數實際上不受限制。在眾議院，由於議員人數眾多，規則委員會一般設定限制。辯論完畢後，議員會投票通過、否決、或將之擱置(擱置即相當於否決)，或把法案發還委員會。獲某個議院通過的法案會送交另一個議院作出行動。如該法案經另一個議院修訂，由兩院議員組成的協商委員會會試圖調解有關分歧。

16.3 法案一經兩院通過，便會送交總統，憲法規定，總統須就法案能否成為法律作出決定。總統可選擇在法案上簽署，使之成為法律，或將之否決。遭總統否決的法案若經兩院三分之二的議員再次投票通過，便可成為法律。

16.4 只有少數提交國會的法案會成為法律。舉例來說，在最近兩年一屆的國會會期中，議員在眾議院共提交 11 602 項法案，在參議院共提交 4 080 項法案。在提交的 15 682 項法案中，有 664 項(或總數的 4.2%)獲制定為法律。

第 5 部 —— 行政機關與立法機關的關係

17. 部長的責任

17.1 美國憲法並沒有載列條文，使國會可提出對行政機關投以不信任票。內閣成員均由總統委任，無須負上集體責任。與議會制政府有所不同，美國的內閣成員無須向立法機關負責。內閣成員及總統辦事機關的職員均由總統決定任免。

17.2 美國的行政機關在履行其職責時受到監察。內閣成員可因遭受彈劾而被免職。

18. 立法提案

18.1 根據美國憲法，所有立法權力歸屬國會所有；只有議員才有權提出法案。議員可提出任何憲法不予限制的法律。憲法載明國會不得：

- 通過未經審訊便對犯罪者或有不法行為者判罪的法律；
- 通過任何追溯某一行動為犯罪的法律；
- 通過任何在貿易或徵稅方面給予特別優待的法律；及
- 通過授予任何貴族銜頭的法律。

18.2 根據《1946 年立法重組法》(the Legislative Reorganization Act of 1946)所訂立的限制，國會議員可提出私人法案，但有關下列 3 個範疇除外：(1)向個人繳付金錢；(2)在可通航的河流上建造橋樑；及(3)更正軍事及海軍紀錄。在 1949 年至 1955 年期間，私人法案的數目激增至每年約 500 條。在制定該法例後，在 1970 年至 1997 年期間，私人法案的數目下降至每年約 50 條。

總統立法建議權

18.3 根據憲法規定，總統可向國會提出立法建議，譬如透過國情咨文、預算咨文及經濟報告。總統通常透過這些文告發表其主要的國策建議，對國會的立法工作十分重要。

19. 總統否決權

19.1 當國會通過一項法案後，憲法賦予總統三項選擇：(1)簽署法案成為法律；(2)正式否決，即在法案於十天立法規限前（不包括星期天）否決並發還議院；(3)或者擱置否決，即不做任何事情。如果總統不做任何事情，法案在超過十天立法規限期後自動成為法律。這項安排是防止總統選擇不採取任何行動，故意忽略代表大多數人國會的意願。例外的情況是，當國會通過一項法案，並在十天立法期限後休會。當國會休會後，任何未經總統簽署的法案均自動終止，不能成為法律，這種情況稱為擱置否決。

19.2 在 1789 年至 1998 年期間，被否決的法案達 2 540 條，其中 1 473 條為正式否決的法案，而 1 067 條則為擱置否決的法案。¹² 每年平均遭否決的法案約為 12 條。若干學者認為，威脅可能會否決一條法案，將可影響國會立法工作的取向。¹³

推翻否決

19.3 總統一旦否決一條法案，並將之發還國會，可能會出現兩種情況。若立法機關不採取任何行動，法案便作廢失效。若參眾兩院均有三分之二的出席議員再次通過法案，即使總統予以反對，法案仍會自動成為法律。

19.4 在 1789 年至 1996 年期間，共有 105 項否決被推翻，僅佔被否決法案的 4%。¹⁴ 這是因為總統要維持其否決的決定，只須在參眾兩院其中一院取得出席議員三分之一再加一票的支持便可。

¹² *Vital Statistics on Congress 1999-2000*，第 162 至 163 頁。

¹³ 數位學者曾發表此意見。*Powers of the Presidency*, 第 90 至 91 頁；*The Constitution of USA*, 第 42 至 43 頁。

¹⁴ *Vital Statistics on Congress 1999-2000*，第 162 至 163 頁。

20. 立法否決權

20.1 與總統否決一條已獲國會通過的法例有所不同，立法否決權是附載於新法規的條文，該條文規定在特定期間內就某些特定範疇，行政機關須事先取得立法機關的批准，方可採取行動落實該法例。在技術上而言，立法否決權並非憲法明文規定的權力，是一種限制行政機關的法律手段，以達致等同否決的作用。

20.2 立法否決權的其中一個例子，是由國會的原子能聯合委員會(the Joint Committee on Atomic Energy)擬定的立法否決條文。在1954年，原子能聯合委員會通過一條法案，成立原子能委員會發展核子反應爐。但該委員會須知會原子能聯合委員會有關發展原子能的事宜，以及在作出任何決定前，徵詢委員會委員的意見。

20.3 在1789年至1983年期間，國會共制定250條有關立法否決權的條文。在1983年，高等法院在移民及歸化服務部對*Chadha*案中對國會此一權力作出裁決。法院認為此立法否決權（即附載於《移民及國籍法》(the Immigration and Nationality Act)的立法否決權條文）違反憲法。法院聲明議員應以更詳細的方式草擬條文，或應通過一條正式法案。

20.4 雖然有此裁決，國會仍繼續在法案中附載立法否決條文，而在若干情況下，總統亦多次繼續簽署此等法案，使之成為法律。有關紛爭仍持續不休。

21. 監察行政機關

國會的調查權力

21.1 國會其中一項最重要的非立法功能是調查權力。此權力通常授予各委員會——常務委員會、為特定目的而設的特別委員會或由兩院議員組成的聯席委員會。進行調查旨在為日後制定法例蒐集所需資料、測試已通過法律的成效、調查議員及其他各部門官員的資格和表現，以及在罕有的情況下，訂下彈劾程序的基礎。有關委員會經常邀請外界專家協助進行調查聆訊，並就各事項進行詳細的研究。

21.2 調查權力附帶着重要的必然結果，其中之一便是公布有關調查及結果的權力。大部分的委員會聆訊都是公開讓公眾旁聽，並由傳媒廣泛報導。因此，國會調查是立法者手中重要的工具，除可把有關事情公告天下之外，還可引起公眾對國事的興趣。國會內的委員會亦有權強迫非自願的證人作供，以及向拒絕作供的證人控以藐視國會罪、向作假證供的證人控以偽證罪等。

國會委員會

21.3 國會的其中一個主要特色，是委員會在國會程序中擔當重要的角色。委員會具有今天的重要地位，是循序漸進演變而來，並非憲制的設計所然，這是因為憲法並無規定其架構。

21.4 參議院現時共有 16 個常務(或常設)委員會；而眾議院則有 22 個常務委員會。每個委員會專責若干特定範圍的立法事宜，當中包括有關外交事務、國防、銀行業、農業、商業、撥款及其他方面。每個議院的多數黨均控制委員會的程序。委員會主席是由政黨黨員或特別指定的議員核心小組所選出。少數黨則按其在每個議院的議席比例取得委員會的席位。

22. 審議公共開支

22.1 國會具有批准財政預算案的權力。不過，每年仍是由總統提出財政預算案建議。總統辦公廳的行政管理及預算局負責草擬預算案建議。

22.2 鑑於財政預算案及技術性的事宜，議員要提出另一些預算案建議，往往會處於不利的位置。為了應付此一問題，國會在 1974 年通過《預算及沒收法》，設立國會財政預算辦公廳(the Congressional Budget Office)。此辦公廳負責兩項工作：(1) 提供可與政府的財政預算作出分庭抗禮的專業知識，以及有關預算案卷的另一資料；(2) 分析財政預算建議。在議員進行預算建議修訂時，有關分析及資料可為議員提供技術支援。

22.3 國會財政預算辦公廳並一年一度就其他預算方案草擬報告，其中包括財務政策選擇方案、稅項收入，及訂立財政預算項目的優先處理次序。此外，該辦公廳並每年擬備開支與稅項的 5 年預算預測，以及預測已獲通過的法案所引致的長期成本。該辦公廳並間中就經濟及財政預算事宜提供特別報告。

第 6 部 —— 不同形式的政治參與

23. 政黨

23.1 憲法第一條修正案保障結社自由。聯邦法例並無規定政黨須在聯邦層面上註冊。各州可在本身的法規中規管政黨註冊，否則政黨名稱不能印在選票之上。

23.2 對政黨活動所作出的限制，只有選舉活動捐款和推翻政府的暴力活動兩方面¹⁵。

24. 競選經費

背景

24.1 1972 年，水門事件爆發。在該宗醜聞中，尼克遜政府的成員被指在選舉活動中參與非法的選舉財務活動。由於有人批評聯邦選舉法例可能會被濫用，國會遂通過《1974 年聯邦選舉競選法修正案》，當中提出了 4 項選舉改革：

- 訂明選舉活動的捐款限額；
- 訂明選舉活動的開支限額；
- 為總統選舉訂立配合捐款制度；及
- 成立聯邦選舉委員會，監察選舉法例的執行情況。

¹⁵ *Encyclopedia of the American Constitution*，第 772 頁

捐款限額

24.2 《聯邦選舉競選法》規限向總統及國會職位的候選人提供選舉活動捐款，有關限額如下：

- 個別人士在每次選舉中向每名候選人提供的捐款不得超過 1,000 美元〈港元 7,758〉¹⁶，而每年的捐款總額則不得超過 2 萬 5,000 美元（港元 193,950）；及
- 有多名候選人參選的政治組織在每次選舉中向每名候選人提供的捐款最多為 5,000 美元（港元 38,790）。

24.3 此外，該法令規定候選人及其選舉委員會必須保存捐款紀錄，並須把該等紀錄呈交聯邦選舉委員會，作監察之用。

開支限額

24.4 1976 年，最高法院裁定限制選舉活動開支的做法違憲，因此舉抵觸言論自由的原則。其他 3 項改革則仍屬有效。

24.5 因應最高法院的裁決，當局修改配合捐款制度。此制定是向競選聯邦政府職位的候選人提供政府資助。由於法院的裁決，法例中強制性選舉開支上限已遭撤消，取而代之是一個自願性競選開支限額，以換取從配合捐款制度領取政府資助。在 1974 年，選舉的開支限額為 2,000 萬美元(港幣 5,500 萬)。負責執行配合捐款制度的聯邦選舉委員會，以該筆款額作為基礎，並根據選民人數的變動及生活費用，調整每次總統選舉的開支限額。2000 年總統選舉的選舉活動總開支限額為 6,612 萬美元(港元 5 億 1,300 萬)¹⁷。

24.6 候選人若循配合捐款制度接受政府資助，便須符合一項條件，即自願遵從上述選舉開支的限額。候選人向聯邦選舉委員會提交接獲捐款的資料，以取得配捐款。每筆捐款獲發 250 美元(港元 1,940)配合捐款。在檢查候選人提交的捐款後，委員會將門向公眾人士披露捐款資料，並向候選人提供配合捐款。取得配合捐款的候選人則須把選舉活動開支總額限制在委員會設定的水平之內。

¹⁶ 美元在 1999 年的匯率為 1 美元兌 7.758 港元。2000 年 3 月《香港統計月刊》。

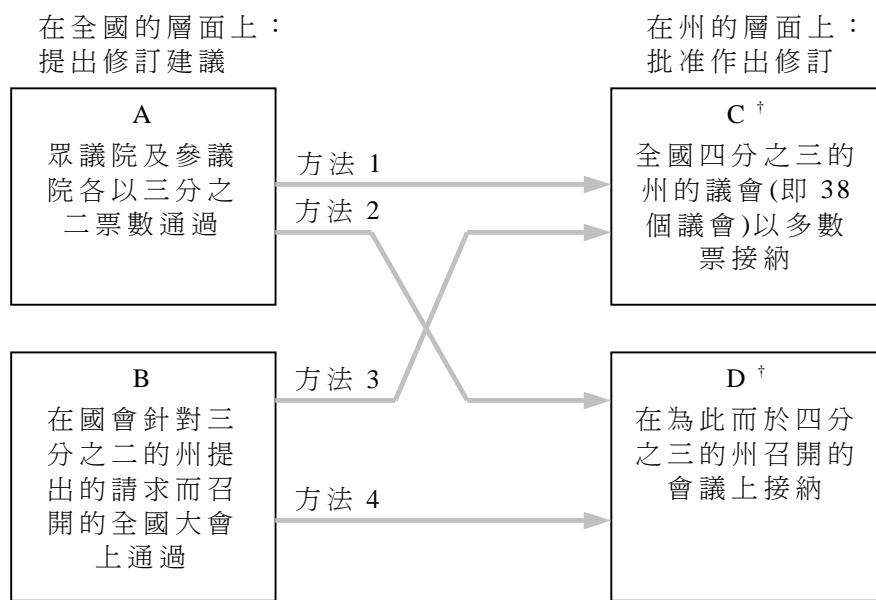
¹⁷ 聯邦選舉委員會在 1999 年 7 月 7 日發出的新聞稿。

25. 憲法修訂

25.1 在全國或州的層面，均可提出修訂憲法，但有關安排最後須依據憲法第五條例載方式經州政府批准認可。憲法第五條訂有下列 4 種修訂憲法的方法：

- 由兩院三分之二的議員提出，繼而經全國四分之三的州的議會(即 38 個州議會)以大多數票通過；或
- 由兩院三分之二的議員提出，繼而在全國四分之三的州就此而召開的會議上通過；或
- 因應全國三分之二的州提出請求，國會召開的全國大會上提出修訂憲法，繼而經全國四分之三的州的議會以大多數票通過；或
- 因應全國三分之二的州提出請求，國會召開的全國大會上提出修訂憲法，繼而在全國四分之三的州就此而召開的會議上通過。下文圖 3 說明上述 4 種方法。

圖 3 —— 修訂憲法的 4 個可行方法



[†] 在每個修訂建議中，國會有權選擇以何方式通過有關建議、各州考慮有關建議的時限，以及予以通過的其他條件。

25.2 在三分之二的州提出請求下修訂憲法的方法從來沒有使用，因此，修訂方法 3 及 4 亦從來沒有使用過。

25.3 迄今，與政制改革有關的修訂共有 5 項，全部關乎擴大選舉權，使更多人可以投票。有關修訂選舉權的詳細資料，請參閱附錄 I。最近一次的修訂在 1992 年獲得通過，目的是禁止國會在會期中段提高議員的薪酬。

25.4 再者，最高法院亦擁有憲法解釋權。在現今應用憲法的過程中，司法機構所擔當的角色實在不可或缺。由於修訂憲法的程序非常嚴格，最高法院一向被形容為“舉行從無間斷的憲法會議”。¹⁷ 最高法院對憲法作出新的解釋，令憲法無須經過正式的修訂而可以與時並進。

26. 全民公決及提出法案權

26.1 提出法案權可修訂州憲法或制訂新法例。全民決則可對於任何由議會審議的事宜作出的裁決。

26.2 憲法並無訂明有何途徑，可在全國的層面上提出全民公決和提出法案權，但州的憲法卻有訂明途徑，容許在州及地方兩個層面進行全民公決和提出法案權。該兩項權利須根據州議會的規定，經由若干比例的登記選民批准。

26.3 對於以提出法案權修訂憲法，全國有 18 個州的憲法訂有容許公民行使提出法案權，以修訂州憲法的規定。其中 16 個州容許公民直接行使提出法案權，兩個則規定市民必須向州議會提交法案的資料，以便州議會預先批准。

26.4 對於以提出法案權制定新法例，有 21 個州容許公民行使有關權利，其中 13 個州容許公民直接提出法案，6 個規定必須預先取得議會的批准，另有兩個則容許公民同時使用上述兩種方法。此外，作為一項一般性原則，公民不得就與收入、撥款、公眾衛生、安全及和平有關的事宜行使提出法案權。

26.5 有 24 個州的憲法訂明公民可進行全民公決。在這些州中，其中 11 個州所建議的全民投票權的限制事宜，與提出法案權的限制事宜相若。

¹⁷ “The Constitution of U.S.A.”, 第 131 至 135 頁

附錄 I

為增加選民人數而對憲法作出的修訂

修訂條文	目的	提出修訂的年份	修訂獲得接納的年份
XV	把選舉權擴及所有種族	1869	1870
XIX	把選舉權擴及婦女	1919	1920
XXIII	把選舉權擴及哥倫比亞地區居民	1960	1961
XXIV	藉撤銷人頭稅把選舉權擴及社會各階層人士	1962	1964
XXVI	把選舉權擴及 18 歲或以上的公民	1971	1971

資料來源： Congressional Research Services 網頁

參考資料：

書本及文獻

1. *American Government*, Theodore J.Lowi & Benjamin Ginsberg, W.W. Norton & Company, Inc, Fifth edition, 1998
2. “The United States: Divided Government and Divided Parties”, R.S. Katz in *An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*.
3. *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*, Shaun Bowler, Todd Donovan & Caroline J. Tolbert (ed.), Ohio state University Press, 1998
4. *Choosing the Chief: Presidential Election in France and the United States*, Roy Pierce, the University of Michigan Press, 1995
5. *Constitution of the World*, Robert L. Maddex, 1996
6. *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Louis Fisher, University Press of Kansas, Fourth edition, 1997
7. *Political Leadership in Liberal Democracies*, Robert Elgie, 1995
8. *Powers of the Presidency*, Congressional Quarterly Inc, Second edition, 1997
9. *The American Legislative Process*, William J. Keefe and Morris S. Ogul, Prentice-Hall, Inc, Ninth editon, 1997
10. *The Constitution and Campaign Finance Reform*, Frederick G. Slabach (ed.), Carolina Academic Press, 1998
11. *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*, Louis Fisher, Texas A&M University Press, 1998
12. *The Power of Separation: American Constitutionalism and the Myth of the Legislative Veto*, Jessica Korn, Princeton University Press, 1996
13. *Vital Statistics on Congress 1999-2000*, Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann and Michael J. Malbin, Publisher for the American Enterprise Institute, 2000

網址

1. Web site of the Congressional Budget Office Home Page: <http://www.cbo.gov/>
2. Web site of the Congressional Quarterly Inc Home Page: <http://www.cq.com/>
3. Web site of the Federal Election Commission Home Page: <http://www.fec.gov/>
4. Web site of the General Accounting Office: <http://www.gao.gov/>
5. Web site of the United States Legislative Branch:
<http://lcweb.loc.gov/global/legislature/congress.html>
6. Web site of the White House Home Page: <http://www.whitehouse.gov/>