

議題研析

一、題目：國會改革議題-美國國會議員義務權益暨行為規範

相關法制研析

二、議題所涉法規

立法委員行為法

三、背景說明

論及國會議員行為規範法制的發展，美國無疑是代表性國家。美國立法部門由國會兩院所構成，分別是參議院（The Senate）和眾議院（The House of Representatives），每位議員由該州的公民直接選舉。眾議員席次為按該州的人口數所產生，全國共有 435 席。參議員席次為每州兩席，共 100 席。眾議員任期 2 年，參議員任期 6 年¹，並定有相關倫理守則，規範國會議員的服務倫理和利益迴避行為。鑑於我國《立法委員行為法》²（下稱行為法）為維護國會尊嚴、規範立法委員行為準則之重要法律，謹介紹美國國會議員相關倫理守則及行為規範經驗，俾供參考。

四、探討研析

（一）美國國會議員遵循義務之濫觴-「政府服務倫理守則」

¹ 美國在臺協會網站，Legislative Branch，網址：
https://web-archive-2017.ait.org.tw/infousa/zhtw/DOCS/politics_Legislative.htm，最後瀏覽日期：
2024 年 1 月 31 日。

² 《立法委員行為法》於 1999 年 1 月 25 日制定公布，最後修正日期為 2002 年 1 月 25 日。

規範美國國會議員之義務雛型為 1958 年 7 月 11 日，第 86 屆國會第 1 次會議通過的「政府服務倫理守則」(Code of Ethics For Government Service)，規定議員應盡義務³。參、眾兩院並定有財務公開與收受餽贈規範：

(1)「參議院規則」(Rules of the Senate)第 34 條規範財務公開及第 35 條規範參議院任何議員、官員或雇員均不得故意接受餽贈⁴；

(2)「眾議院規則」(Rules of the House of Representatives)第 25 條規範眾議院議員不得故意接受餽贈⁵及其第 26 條規範公開財務揭露事宜。

(二) 美國國會議員權益-代議津貼補助

美國國會為公眾服務需要許多資源，例如：選民服務、辦公用品、研究立法與媒體溝通，眾議院向每位議員提供支付這些資源費用。1995 年 9 月眾議院行政委員會 (Committee on House Administration)，將常用津貼整合，11 月通過立法部門撥款法案，於 1996 財政年度立法部門撥款法案中撥款⁶。參議院方面，自 1988 年 1 月起，

³ 美國政府出版局網站，Code of Ethics For Government Service，CONCURRENT RESOLUTIONS-JULY 11, 1958，該「政府服務倫理守則」(Code of Ethics For Government Service)規定為：

- 1.盡忠職守為最高義務原則，忠於國家應高於個人、政黨或政府部門之上。
- 2.擁護美國憲法、法律及政府法規，絕不規避職責。
- 3.全日工作，為履行職責付出真誠和努力。
- 4.力求績效與經濟的方法完成任務。
- 5.奉公守法，不得為特權或他人謀利。
- 6.不向任何人作出私下承諾，以私害公。
- 7.不直接或間接與政府有不符原則之往來。
- 8.不利用職務便利與任何公務資訊為自己牟利。
- 9.發現腐敗現象，予以揭露舉發。
- 10.始終堅持以上原則，不辜負公眾信任。

網址：<https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-72/pdf/STATUTE-72-PgB12.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 29 日。

⁴ 美國參議院網站，RULES OF THE SENATE XXXV GIFTS 35 1(a)(1)(No Member, officer, or employee of the Senate shall knowingly accept a gift except as provided in this rule)，網址：<https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 31 日。

⁵ 美國政府出版局網站，Rules of the House of Representatives XXV 5(a)(1)(A)(i) Limitations on Outside Earned Income and Acceptance of Gifts. (A Member, Delegate, Resident Commissioner, officer, or employee of the House may not knowingly accept a gift except as provided in this clause)，網址：<https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-CLERK-RULE-PAMPHLET-117/xml/GPO-CLERK-RULE-PAMPHLET-117.xml>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 31 日。

⁶ 美國國會研究處網站，The Members' Representational Allowance (MRA)，網址：<https://www.congressionalinstitute.org/2019/04/05/the-members-representational-allowance-mra-lo>

參議院應急基金 (The contingent fund) 內設立單獨的撥款帳戶，稱為「參議員官方人事和辦公開支帳戶」，支付參議員「行政、文書和立法」撥款帳戶資助的所有項目、活動和開支⁷，謹分述如下：

(1) 眾議員代議津貼 (Members' Representational Allowance, MRA, 會員代表性津貼)⁸，每位議員享有代議津貼補助，用於選區履行官方和代表職責，相關項目如下：

1. 員工津貼

可僱用不超過 18 名全職、長期雇員和 4 名其他雇員或助理 (實習生、兼職或臨時雇員)。根據 2018 年津貼標準，每位議員每年補助 944,671 美元。

2. 辦公事務及郵資信件津貼

眾議院管理委員會規定，辦公津貼用於支付議員或議員之雇員在美國、其領土與選區內為支持議員執行官方及代表職責而產生的必要費用。其它官方資源，包括國會辦公室、由議長與多數黨領袖及少數黨領袖組成的眾議院辦公大樓。相關補助允許的用途包括旅行支出、辦公設備租賃、地區辦公室租賃、文具、電信、印刷、郵資及電腦設備。

上述津貼有特別限制不得使用於競選支出、不得因公務需要接受私人資金或相關援助、或不得支付個人郵資等。

(2) 參議員代議津貼 (Senators' Official Personnel and Office Expense Account, SOPOEA, 官方人員及辦公費用帳戶)⁹，參議院的官方人員及辦公室費用帳戶 (SOPOEA) 可協助參議員履行公務。該津貼按財政年度 (即每年 10 月 1 日至次年 9 月 30 日) 提供議員使用，相關項目如下：

oking-at-house-personal-office-budgets/，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 2 日。

⁷ 美國線上法典網站，Senators' Official Personnel and Office Expense Account，網址：<https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title2-section6313&num=0&edition=prelim>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 2 日。

⁸ 美國眾議院網站，Members' Representational Allowance，網址：<https://ethics.house.gov/official-allowances/members-representational-allowance>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 2 日。

⁹ 美國國會研究網站，Senators' Official Personnel and Office Expense Account (SOPOEA)，網址：https://www.everycrsreport.com/files/20160225_R44399_5f2d9e03779a176cd771e8371999dfcc39e297ef.html，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 2 日。

1. 行政及文書協助津貼

每位參議員津貼，可用於支付任何類型的官方費用，但須遵守法規與參議院制定的規定或限制。該津貼以州人口為基礎計算，根據 2016 財政年度參議院報告 (S. Rept. 114-64) 顯示，此一津貼從人口低於 500 萬州補助參議員 2,409,294 美元到人口 2,800 萬州補助參議員 3,829,063 美元不等。

2. 立法協助津貼

為根據所聘 3 位法案助理的工資按固定比例計算，2016 財政年度參議院報告 (S. Rept. 114-64)，立法協助津貼部分為每年每位參議員補助不超過 477,874 美元。

3. 官方辦公費用津貼

辦公津貼因州而異，補助取決於華盛頓特區與所在州之間的距離，及該地區辦公室租賃空間成本而有所差別。

(三) 美國國會倫理改革暨議員行為規範-《政府倫理改革法》

1989 年美國總統喬治布希 (GEORGE BUSH) 憑藉總統賦予的權力、美利堅合眾國憲法和法律，為建立公平和嚴格的倫理行為標準，針對所有行政部門員工，頒行第 12674 號「總統命令 (Executive Order)」，闡明倫理行為原則、倫理辦公室、機構職責、相關授權、一般規定等 5 大部分，要求公務人員遵行後¹⁰；1989 年《政府倫理改革法》(the Ethics in Government Reform Act of 1989¹¹)，亦將適用對象擴及國會議員，以下簡介該法供我國參考借鏡：

1. 議員卸任後不可進行遊說，1 年之內不得利用其與在職官員的關係從事遊說活動或利用非公開的資訊謀取利益。國會議員去職後，前任議員不可要求現任議員、官員，或國會眾議院或參議院的雇員，採取官方職務行動。
2. 議員財務揭露，需提交具有公信力的財產認證，申報各項收入

¹⁰ 美國倫理辦公室網站，Executive Order 12674 of April 12, 1989，網址：<https://ethics.od.nih.gov/EO12674>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 2 日。

¹¹ 美國國會網站，Executive Order 12674 of April 12, 1989，網址：<https://www.congress.gov/bill/101st-congress/house-bill/3660>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 26 日。

- 最高金額由原先「10 萬美元以上」提高為「100 萬美元以上」，應申報收入及車馬費之金額由 100 美元提高為 200 美元。
3. 議員禁止對某些特定資源的不當謀取，包括餽贈禮物或收受賄賂或免費旅行招待等。
 4. 國會議員不得在現職工作以外兼職超過其年薪的百分之 15、不得接受來自專業工作之外的額外報酬；不得接受任何協會、公司或其他機構的官員的聘用及服務報酬。
 5. 議員違反倫理規範，倫理委員會可要求參議院特別調查辦公室進行調查議員違法行為，並禁止國會議員挪用資金支付私人開支。

(四) 結論

美國國會議員服務行為倫理手冊，分別為眾議院的 Ethics Manual for Members, Officers and Employees of the US House of Representatives¹²及參議院的 U.S. Senate Ethics Manual¹³，規範國會議員的服務倫理及利益迴避等行為。其國會議員必須接受公職人員紀律法（Civil Service Reform Act）及各院擬訂準則雙重法規所約束，參照美國眾議院及參議院上述鉅細靡遺的服務行為倫理規範，嚴格限制饋贈禮物、禁止收受酬謝金及其他相關利益等……，該國對國會議員廉潔操守的要求，一方面固然出於國會議員自發反省的倫理觀，但透過倫理規範外部制約的潛移默化力量亦不容忽視，足徵美國政府對行政倫理法制的重視。

撰稿人：林智勝

¹² 美國眾議院倫理委員會網站，HOUSE ETHICS MANUAL，網址：
<https://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/2022/House-Ethics-Manual-2022-Print.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 2 日。

¹³ 美國參議院倫理委員會網站，SENATE ETHICS MANUAL，網址：
<https://www.ethics.senate.gov/downloads/pdf/manual.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 2 日。