

議題研析

一、題目：國會改革議題-美國國會行使聯邦最高法院法官人事同意權之法制研析

二、議題所涉法規

立法院職權行使法

三、背景說明

美國為行政、立法、司法三權分立之總統制國家。政府權力依美國憲法規定分屬立法部門，國會為代表；行政部門，總統為代表；司法部門，最高法院為代表¹。依據美國憲法第1條第1項(Article I, Section 1)規定，立法權屬於國會，國會由眾議院及參議院組成²。美國憲法第2條(Article II)規定總統職權，第2項(Section 2)規定：「……有權提名，並於取得參議院的意見和同意後，任命大使、公使及領事、最高法院的法官，以及一切其他在本憲法中未經明定、但以後將依法律的規定而設置之合眾國官員；國會可以制定法律，酌情把這些較低級官員的任命權，授予總統本人，授予法院，或授予各行政部門的首長。³」參議院議事規則(下稱議事規則)第31條雖有人事提名案行使諮詢同意權之程序規定，但並不詳細，多數仍依照實務

¹ 美利堅合眾國憲法之解釋說明，美國在台協會網站，網址：<https://web-archive-2017.ait.org.tw/infousa/zhtw/PUBS/Constitution/constitution.htm>，最後瀏覽日期：113年1月31日。

² 原文：「All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.」，美利堅合眾國憲法，美國在台協會網站，網址：<https://web-archive-2017.ait.org.tw/zh/us-constitution.html>，最後瀏覽日期：113年1月31日。

³ 原文：「……and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments.」，同前註。

運作累積之慣例處理⁴。美國國會行使人事同意權之對象可分為司法官及行政官兩大類。對於行政官之任命行使同意權時，國會多基於尊重理論(doctrine of deference)尊重總統的人事安排⁵，相較之下，對於司法官則更為慎重，其中尤以聯邦最高法院大法官之任命同意案更為全國、甚至國際之矚目。鑑於同意權之行使為立法院重要職權之一，謹介紹美國國會行使大法官同意權相關規範及經驗，俾供參考。

四、探討研析

(一) 大法官任命同意案具有政治上重要意義

聯邦法院系統之法官，包含最高法院大法官(含首席大法官)、上訴法院法官和地方法院法官等⁶，係由總統提名並經參議院同意。依據美國憲法第3條第1項(Article III, Section 1)規定，法官除有行為不當經國會彈劾程序予以解職外，原則上屬終身職。參議院對於聯邦法官之同意權行使，可使其經由國會認可間接取得相當程度之民意基礎，俾使其終身獨立行使司法權。基於權力制衡本旨及司法獨立之保障，審查程序上特別慎重，尤以最高法院大法官之任命更為指標意義之政治問題，如遭國會否決時，社會各界多會將此視為總統政治上的一次挫敗，因此為顧及總統威嚴，亦會以撤回或留待休會自動撤案方式處理⁷。自1789年⁸最高法院成立截至2022年4月7日止，大法官提名總計165件，通過121件，44件未通過⁹。

⁴ 張景舜，〈美國參議院行使人事同意權之程序與實務〉，《國會月刊》，第36卷，第1期，總期第417期，97年1月，頁125。

⁵ 史慶璞，〈美國國會同意權行使之制度探討〉，《憲政時代》，第28卷，第4期，92年4月，頁128-129。

⁶ 依美國憲法第3條規定，設立聯邦最高法院(The Supreme Court)並授權國會通過法律建立下級法院系統。在聯邦法院系統目前的形式中，最高法院以下有94個地區級初審法院(district level trial courts)和13個上訴法院(courts of appeals sit below the Supreme Court)，其他並有美國索賠法院(the U.S. Court of Claims)及美國國際貿易法院(the U.S. Court of International Trade)等，詳見 Court Role and Structure，United States Courts 網站，網址：<https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/court-role-and-structure>，最後瀏覽日期：113年2月1日。

⁷ 史慶璞，同註5，頁129。

⁸ 本報告有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

⁹ 44件未通過之案件中，12件遭否決(rejected)，12件則被總統撤回(withdrawn)，或被參議院推遲(postponed)、擱置(tabled)或從未進行投票，被總統撤回之12件中6人由總統就同一人選再行提名，

(二) 行使大法官同意案程序

1、提案及付委

憲法對大法官資格並無具體規定，被提名人通常係由參議員推薦，有時由屬於總統所屬政黨的眾議院議員推薦¹⁰。總統經常係從國會議員推薦名單中挑選被提名人¹¹，並在宣布提名前與參議員們先進行協商¹²。提名名單確定後，須由總統以正式書面文件咨請參議院同意。參議院收到後，經提交參議院全體會議(即院會)宣讀後交由司法委員會審查¹³。

2、委員會審查

司法委員會對被提名人審查大致包含 3 階段：聽證前調查、聽證會、向參議院全體會議提出建議。

(1)聽證前調查

司法委員會會對被提名人進行深入調查。被提名人應向司法委員會提供履歷、專業和財務揭露資訊等，並須詳細回答司法委員會的調查問卷，司法委員會亦可要求其他單位提供被提名人問卷回答中所缺乏的資料。實務上大法官多為資深聯邦法院法官、知名憲法學者、或具有高階公職經驗的律師¹⁴，司法委員會可能向其原服務單位請求提供相關工作紀錄，有時總統可能以行政特權(executive privilege)為由拒絕，但因可能導致同意案受阻，最後仍會提供¹⁵。此外，聯邦

詳見 Supreme Court Nominations (1789-Present), United States Senate 網站，網址：
<https://www.senate.gov/legislative/nominations/SupremeCourtNominations1789present.htm>，最後瀏覽日期：
113 年 2 月 6 日。Barry J. McMillion, Supreme Court Appointment Process: Senate Debate and Confirmation
Vote, CRS Report No. R44234, 2021 年 4 月 1 日, Summary, Congressional Research Service (CRS)
網站，網址：<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44234>，最後瀏覽日期：113 年 2 月 6 日。

¹⁰ Judgeship Appointments By President, United States Courts 網站，網址：
<https://www.uscourts.gov/judges-judgeships/authorized-judgeships/judgeship-appointments-president>，最後
瀏覽日期：113 年 2 月 6 日。

¹¹ 唐納德.A.里奇(Donald A. Ritchie)著、孫晨旭譯，〈美國國會〉，譯林出版社，107 年，頁 92。

¹² Supreme Court Nominations Research Guide, Georgetown Law Library 網站，網址：
<https://guides.ll.georgetown.edu/c.php?g=365722&p=2471070>，最後瀏覽日期：113 年 2 月 6 日。

¹³ 張景舜，同註 4，頁 109。

¹⁴ 黃海寧，美國大選、疫情、聯邦最高法院（上）金斯伯格大法官逝世，引發的真正爭議，109
年 10 月 14 日，換日線季刊網站，網址：<https://crossing.cw.com.tw/article/14055>，最後瀏覽日期：
113 年 2 月 7 日。

¹⁵ Barry J. McMillion, Supreme Court Appointment Process: Consideration by the Senate Judiciary
Committee, CRS Report No. R44236, 2021 年 2 月 22 日，頁 3-4, Congressional Research Service 網

調查局也會對被提名人進行調查，並向司法委員會提供機密報告。美國律師協會亦同時評估被提名人的專業資格，給予「優秀資格」(well qualified)、「合格」(qualified)或「不合格」(not qualified)之評判。據統計，從 1975 年起至 2020 年總統正式向參議院提交提名名單至舉行第一次聽證會平均約為 41 天¹⁶，實務上日期過短可能會引起反對者的質疑¹⁷。聽證會開始之前，被提名人亦會禮貌性拜會各參議員(不限於司法委員會的參議員)¹⁸。

(2)聽證會

司法委員會自 1955 年開始例行會為每位被提名人舉行公開聽證會¹⁹。一般針對較無爭議之被提名人的聽證會約 4 到 5 天。在聽證會上，支持和反對提名的證人陳述他們的觀點，此階段證人無須宣誓²⁰。參議員對被提名人提出的問題包含涉及被提名人的法律資格、個人背景、之前作為公眾人物的任何行為，以及對於社會及政治問題、憲法、法院裁判、當前憲法爭議及司法哲學等之想法²¹，即使針對道聽塗說的問題亦可以提出²²。通常由主席開始提問，然後按參議員資歷深淺依序排列，多數黨和少數黨成員輪流提問，每輪每位參議員提問時間統一(實務上通常第一輪 30 分鐘，第二輪 20 分鐘，第三輪則時間不等)，同一輪全部參議員提問結束後，始進行第二輪，並依據主席決定隨後可進行更多輪質詢²³。在被提名人的詢問完成後，委員會在隨後幾天的聽證會上聽取證人的證詞，例如美國律師協會負責解釋對提名人的評級、被提名人的專業同事，或支持及反對被提名人的團體代表等。提名案審查之各項會議，依議事規則第 31 條第 2 項規定，原則上均為公開，縱使進行閉門會議，委員仍可公開投票結果。

站，網址：<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44236>，最後瀏覽日期：113 年 2 月 7 日。

¹⁶ Barry J. McMillion，同前註，頁 13。

¹⁷ 黃海寧，同註 14。

¹⁸ Barry J. McMillion，同註 9，Summary。

¹⁹ About Judicial Nominations | Historical Overview，United States Courts 網站，網址：<https://www.senate.gov/about/powers-procedures/nominations/judicial-nominations-overview.htm>，最後瀏覽日期：113 年 2 月 7 日。

²⁰ 張景舜，同註 4，頁 119。

²¹ Barry J. McMillion，同註 9，Summary。

²² 唐納德.A.里奇，同註 11，頁 94。

²³ Barry J. McMillion，同註 15，頁 11。

(3) 向院會提出建議

通常於聽證會結束後一週內，司法委員會舉行公開會議並進行投票表決，以確定向院會報告之建議²⁴。委員會做成之報告可能有贊成、反對，或不提出任何建議²⁵。提名案送交參議院到院會表決並無期限規定，一般平均為1到2個月，近十年最長者為3個月左右²⁶。

3、院會審議

院會收到司法委員會提報之報告後，排入議程，就提名案進行辯論。議事規則無限制辯論時間，實務上即有採冗長辯論(filibustering)以阻擾議事的方式拖延提名案之進行，需要參議院3/5即60名參議員的終結辯論投票(cloture vote)方可結束辯論²⁷。然而於2017年時，共和黨為多數的參議院更改了議事規則，將大法官人事任命案的終結辯論投票改為簡單多數決(即只需要51位參議員同意即可終結辯論，又稱nuclear option)，以避免反對黨動用程序性阻礙杯葛議事²⁸。辯論結束後，院會對提名進行唱名投票(roll-call votes)²⁹，被提名人需得出席並投票的參議員之簡單多數票才能得到同意。如果出現平局，則由兼任參議院主席的副總統投下決定性的一票³⁰。

依議事規則第31條第3項規定，提名案之表決結果無論為同意或否決，贊成該一立場的任何一位參議員得在表決當日或其後參議院實際召開行政議程會議的兩個開會日中之任何一日，提出復議動議(motion to reconsider)。復議動議之通過，僅需簡單多數。原則上，任一提名案僅得提出1次復議動議，如果復議動議提出後未成立、或經院會同意後撤回、或被擱置、或復議表決仍維持原議者，除非經出席院會議員一致同意，否則不得再提出復議動議³¹。

²⁴ 同前註，Summary。

²⁵ 同前註，頁18。

²⁶ 2018年川普總統任期提名之Kavanaugh, Brett，於2018年7月10日被提名，參議院同年10月6日表決同意，詳見Supreme Court Nominations (1789-Present)，同註9。

²⁷ 詳見議事規則第22章「動議之優先順序」，張景舜，同註4，頁113。

²⁸ 黃海寧，同註14。

²⁹ Barry J. McMillion，同註9，頁16-17。

³⁰ Supreme Court Nominations Research Guide，同註12。

³¹ 張景舜，同註4，頁114。

4、停會休會

依議事規則第 31 條第 5 項及第 6 項規定，如遇休會（兩會期間）或停會（一會期內）長達 30 日以上時，所有未獲同意或否決之提名案，或已同意或否決提名案之復議如仍懸而未決，即應終止審議並由秘書長咨復總統，但實務上並未如此運作，多數此類提名案或復議在休會或停會後仍然繼續審議。唯有在一屆國會結束時，未決之提名案或復議方由秘書長咨復總統，且除總統重新咨請參議院同意外，不得再予審議³²。

5、咨復總統

院會表決後秘書長將同意或否決之結果以決議案之形式送達白宮，正式咨復總統³³，並依議事規則第 31 條第 7 項規定向外界公開，參議院記錄員(official reporter)應將結果付印並刊載於國會紀錄中。參議院網站亦公開提名日期、投票日期、票數及結果相關資訊。

（三）結論

為避免權力過度集中造成權力濫用，民主國家之憲法設有制約與平衡(checks and balances)機制，以使各機關行使權力受到牽制，維持權力間之相互平衡，美國國會行使人事同意權制度即是權力制衡精神下的具體展現。美國國會依憲法有權同意各種政府官員之任命，但除高級官員(包含大法官)任命必須由超過一半的出席參議員同意外³⁴，其他官員國會多尊重總統的人事安排。

國會行使同意權雖有憲法及議事規則之規定，惟具體規範有限，實務運作仍多依慣例或循政治途徑處理。有關被提名人資料提供義務、資料審查期限、是否召開公聽會、公聽會訊答方式等事項，美國國會相關議事規則等似亦無具體明確規定，惟實務運作上均有召開公聽會，而為使同意案順利通過，可要求相關單位提供被提名人資料，資料審查期限一般多超過 1 個月，以為充分審查。另有關於投票方式是

³² 同前註，頁 114。

³³ 同前註，頁 114。

³⁴ 美利堅合眾國憲法之解釋說明，同註 1。

否應採記名，以及同意案表決門檻應否調整等部分，美國國會係採點名表決方式以簡單多數即為通過。

撰稿人：安怡芸