

論美國政府的行政改組

林岩哲

從正式的意義來說，「官僚制度」(Bureaucracy)一詞是指一個機關的理想組織系統而言。官僚制度的這種意義是德國社會學家韋伯(Max Webb)最早提出的，而一直為學術界所沿用着。據韋伯的解釋，一個機關具有官僚制度的特徵，在於：(一)階層性的權力結構，(二)專業化的分工組織，(三)各成員有其一定的地位與職責，(四)有固定常規作業程序^①。所以官僚制度的正式意義包括任何公私機關的全部人事、組織法規、以及作業程序，並不以政府機關為限，也不帶有任何譏諷和侮蔑的含義。

但是二十世紀以來，由於美國各方面突飛猛進與社會變遷的結果，美國政府所要管制與所要服務的事項逐年增多，政府組織不能不趨於龐大，因而聯邦公務人員的薪俸成爲美國政府歷年的一筆大宗開支。加上美國立國以來，美國政府的行政組織向無通盤性的計劃，形成各機關間或有職權重複、權責不稱、手續繁瑣、虛耗浪費等敗壞現象，因而有所謂「帕金森法則」(Parkinson's Law)^②的譏諷理論。所以近幾十年來，官僚制度一詞一般又被用來指摘美國政府的龐雜組織和行政效率低落的現象。例如，今年十月三日出版的「美國新聞與世界報導」週刊專載一篇文章，標題是「透視吾國急速膨脹的官僚制度」，描寫美國政府的敗壞行政組織。該文附載一項蓋樂普民意測驗的結果，有百分之六十七的人認爲，美國政府雇用人員過多，工作又不力^③。

誠然，近幾十年來的美國政府是一相當龐雜的組織。單就行政機關的名稱而言，除了屬於總統的內閣稱爲部之外，有稱爲局、處、署、府、會、委員會等等^④。以去年六月的統計，美國的中央行政機關計有二、〇一八個單位，雇用人員計有八十三萬一千多人。其中尚不包括中央情報局、國家安全機構，以及各種職業軍人在內。年支人員之薪俸高達一百八十三億多美元。由此可見美國政府組織系統之紊亂與龐雜。

去年卡特競選總統時，就針對美國政府組織的紊亂與龐雜，抨擊福特總統說：「目前我們在華府的政府是一堆令人髮指的官僚雜燴」(A horrible bureaucratic mess)。卡特曾一再的強調，改組美國政府的行政組織，將作爲他施政的第一優先事項。他曾自豪的表示，他在喬治亞州州長任內，曾經將三百個行政單位裁減至二十二個部門。如果他當選美國總統，他也要對美國政府機關

註① See "Bureaucracy," in *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: Macmillan, 1968), pp. 206—217, at p. 206.

註② 帕金森(Northcote Parkinson, 1909-)爲英國歷史學家。其諷刺論調謂，時限充裕，則工作進度隨之而慢，或收入大，則開支亦隨之增多。

註③ "An Inside Look at Our Runaway Bureaucracy," *U. S. News & World Report* (Oct. 3, 1977), pp. 22—26, at p. 25.

註④ 美國政府機關名稱包括有 bureau, administration, office, agency, board, unit, staff, commission, council, committee。

作裁減改組。所以卡特就任美國總統之後，向國會提出的第一件咨文，即要求改組授權。

然而，美國是一典型的三權分立立憲國家。依照憲法的授權，行政機關的設立與廢除，屬於立法權的部分，應由國會制訂法規，才能辦理。卡特總統究能對美國政府的行政組織作何更動？即使國會給予改組授權，又能作何種程度的改組！卡特要改組的目的為何？

美國憲法上的問題

美國政府的行政組織所以龐雜紊亂，與其憲政制度息息相關。根據美國憲法，除了第二條規定：「行政權授予美利堅合眾國總統」之外，關於總統以下的行政部門組織並無任何規定。有之，也僅第二條第八項規定國會各項權力，並且附帶規定，國會「為執行以上各項權力，或執行憲法授予合眾國政府、或政府中任何機關、或官員之權力，國會得制訂一切必要而適當的法律」。所以美國自立國以來，總統以下各行政機關的設立，皆由參眾兩院所組成的國會，依據憲法的授權，分別制訂各種行政組織法案，予以規定。總統要改組行政部門，首得要求國會的授權。

今年二月四日，卡特總統向國會送達一項咨文，要求國會通過一項授權改組行政部門的法案。咨文內容要點為：

- (一) 總統得向國會提出改組行政獨立單位的計劃，但計劃內容不涉及內閣部會的組織及其職權之存廢。
- (二) 總統向國會提出改組計劃後，在三十天之內，得收回或修改已提出的計劃。
- (三) 總統向國會提出改組計劃，不以三十天只能提一計劃為限。
- (四) 一項改組計劃不限於一個主題 (Subject)。
- (五) 國會得在總統提出計劃後六十天之內，審議該項改組計劃，但不得修改計劃內容，只能作可否之表決。若在提出計劃六十天之後，國會無任何一院提出異議時，則該項改組計劃即告生效。
- (六) 改組授權的期限定為四年。^⑤

卡特總統的建議，如果為國會所接受，則將建立起一種「立法機關的否決權」(The Legislative Veto) 制度。這種制度的特徵在於：(一) 由行政機關擬訂法規，向國會提出，并由國會在一定時間內加以審議；(二) 國會對於此項法規只能作可否的表示，不得變動修改其內容，(三) 一俟特定之審議時間屆滿，如果國會不表示異議，則該法規即自動生效。^⑥

註⑤ See *Congressional Digest* (April, 1977) pp. 106—107.

註⑥ Joseph P. Harris, *Congressional Control of Administration* (Garden City, New York: Doubleday, 1964), p. 226.

顯然的，立法否決權的制度是否符合美國憲法和三權分立的基本精神，不無爭論的餘地。根據美國憲法第一條規定，立法權是屬於美國國會的權力。一切法律案件須經參眾兩院通過，再送請總統簽署公佈。總統不同意時，可在十日之內退回國會，咨請覆議。國會兩院須各以全院三分之二多數再予通過時，方能維持原案，否則即為總統所否決。這就是總統所行使的否決權，旨在牽制國會的立法權。所以從憲法第一條的規定來看，上述「立法否決權制度」無疑顛倒了美國憲政程序：即由總統行使立法權，國會行使否決權。何況國會任何一院皆可單獨行使否決權，與「一切法案須國會參眾兩院同時通過」的原則不相符合。

就以三權分立的理論來說，立憲政府所以分為立法，行政，司法三部門，無非為的是保障民權，以防權力過份集中於任一部門。關於這一點，麥迪遜在聯邦論一書中說：「政府的一切權力，立法，行政，司法，集中在一人手中，正是專制政治的定義。」他又說：「立法、行政、司法部門應予分立，使任何人均不得同時行使兩種以上的權力」。^⑦因此美國立憲當初就設立兩項分權的方法：一則將政府分成三個部門，各別行使一定的權力。二則用彼此制衡的方法，以達分權的目的。一切法案應由國會兩院通過，還得經總統的簽署，方能成為法律，而總統更具有否決權。「行政首長必須具有憲法賦予的自衛武器。必須有對國會法案的否決權。沒有這種權力，他就絕對無法防範國會的掠奪行為」^⑧。所以立法否決權的制度是與三權分立的理論相違背的。

固然三權分立的制衡原則同樣適用於司法機關。司法機關如不贊同立法否決權制度，自可宣告其違憲，而使之失效。美國有些州法院即持這種態度。不過聯邦法院對立法否決權的態度，尚無判例可尋。即以最近涉及聯邦選舉法的 *Buckley v. Valeo* 一案而言，法院的判決即迴避立法否決權的問題。^⑨一九七七年一月三十一日美國檢察總長貝爾在寫給卡特總統的一封信中則表示：「立法否決權並不構成違憲的問題。」

事實上，在美國憲政史上，立法否決權的制度並非沒有先例。卡特總統的建議只不過要求國會恢復一九四九年的改組授權法案而已。所以我們還得回顧改組授權法案的發展經過。

改組授權法案的沿革

美國行政機關的改組問題，早在本世紀初年，即有人提出。因為自二十世紀以來，行政組織日益膨脹的結果，其紊亂與敗壞的現象逐漸畢露，不能不作改組調整，以資健全。雖然當年老羅斯福總統和塔夫脫總統都曾向國會提出改組的計劃，但是皆未為國會接受。一直到一九一八年，第一次世界大戰期間，國會通過奧博曼法案（*Overman Act*），授權總統，為經濟利益和提高行政效

註⑦ *The Federalist*, No. 48.

註⑧ *Ibid.*, No. 73.

率之目的，可以協調改組行政獨立機構。所以威爾遜總統在這一授權之下，曾發佈二十四件行政命令，以調整行政組織。到第一次世界大戰結束，美國政府又恢復到戰前的組織形態。

一九三二年六月，美國國會制訂了經濟法案（Economy Act），授權美國總統，以行政措施來改組行政部門。同時附帶有一條件，即總統的改組措施需向國會提出報告；國會可以在九十天之內否決總統的改組措施。這一經濟法案可以說開創了立法否決權的制度。不過當年胡佛總統曾根據這一授權，向國會提出了數項改組計劃，却沒有一件為國會所接受。所以這一立法否決的制度只有形式而無實質的存在。

一九三三年羅斯福就任第三十二任美國總統的頭一個月，國會通過財政郵政辦事處法案。在該法案的附帶條文中，授權總統為期兩年的改組權，對其改組範圍，未作限制，不過總統應向國會提出其改組命令，國會得以兩院的多數予以廢除。如果總統否決國會的廢除決議，國會還可以三分之二的多數維持原案。但總統向國會提出改組命令之後，在六十日之內，國會未通過廢除決議時，該項命令即開始生效。所以羅斯福總統根據這一法案，曾於一九三三年和一九三四年兩年期間，對美國政府行政部門作了數次的改組。

美國第一次正式建立完整的立法否決權制度要算是一九三九年的改組授權法（The Reorganization Act）。該法案授權總統改組行政部門，但改組的範圍有兩個限制：一是有二十一個獨立機關和原有的部，不得撤消，或削奪其職權，或變更名稱；二是法律規定的臨時機關，其設立期限，不得展期，也不得增加其職權。同樣的，總統的改組計劃需向國會提出六十日之後，方能生效。國會在這六十日之內，得以兩院的共同決議案予否決。改組授權的期限至一九四一年一月二十日為止。羅斯福總統曾根據這一法案，先後提出五項改組計劃，無一為國會所否決。

到一九四一年一月二十日，該法案的授權期限屆滿，國會未予展期。同年十二月，太平洋戰爭爆發，羅斯福總統根據第一次世界大戰期間制訂的「戰爭權力法案」，對行政部門作了重大的改組。但是在戰爭結束六個月之後，各行政單位均自動恢復原有組織。第二次世界大戰結束不久，杜魯門總統即向國會提出永久改組授權的要求。國會終於一九四五年十二月通過了「政府改組法案」，授予總統改組之權，但授權期限以一九四八年四月一日為止。此外，該法案復加一些限制，其中包括：（一）有六個獨立行政機構不在改組授權範圍之內；（二）不得設立新部，也不得撤消現有之部及其職權，或變更其名稱；（三）改組不能影響某些「準司法」、「準立法」的機構；（四）國會法案所設立的機構，改組授權不得予增加其職權或延長其設立期限。亦如一九三九年的改組授權法，改組命令需向國會提出六十日之後，方能生效。在這六十日之內，國會得以兩院的共同決議案予否決。杜魯門總統在一九四六年和一九四七

年分別提出三個改組計劃。其中四案爲國會所批准，兩案爲國會所否決^⑩。一九四八年只提出一計劃，但爲國會所否決。

由於近十數年來，歷任總統一再要求改組授權，所以在一九四七年六月，國會成立了「政府行政部門組織委員會」，以便調查研究行政組織，提供改進之道。該委員會由兩黨人員組成，委員十二人，預定在一九四九年初提出調查報告，并建議改進聯邦政府行政效率與經濟效益的方法。因爲該委員會由前任總統胡佛所領導，故後人稱爲胡佛委員會。胡佛委員會於一九四九年撤銷後，又於一九五三年再度成立，并於一九五五年另外提出調查報告。先後兩次調查報告，提出了許多改進行政組織的建議，對後來的行政改組有極大的影響。例如衛生教育與福利部，後來即接受胡佛委員會的建議而成立的。

第一個胡佛委員會最大的功效，是一九四九年改組授權法的通過。這是今天卡特總統要求行政改組授權法所依據的原案，也是建立所謂一院立法否決權制度，造成違憲爭執的關鍵所在。該法案是修正一九四五年的「政府改組授權法」而制訂的。依據一九四九年的改組授權法，在總統提出改組計劃六十日之內，國會任何一院得以全院的多數否決總統的改組計劃。

從一九四九年以來，改組授權法會斷斷續續的施行過。每次國會通過恢復改組授權法，都略有修改，不過原則上仍維持六十日的改組計劃等候審議時間，且爲一院的否決權。一九四九年改組授權法的最初效期，原以一九五三年四月一日爲止，期滿後曾予延長兩年。後來經第二個胡佛委員會的建議，再延長至一九五七年，嗣又延長至一九五九年六月一日。不過最後一次的延長曾作了一點修改，即將一院全院多數的否決改爲出席投票的過半數否決。一九五九年六月一日該法終止授權，不再延長。但在甘迺迪執政期間，他每次事前徵詢國會的同意後，才向國會提出改組計劃。所以在一九六一到一九六三年間，一九四九年的改組授權法形式上雖已失效，但實質上仍在繼續施行。

一九六三年六月一日，國會再度通過恢復一九四九年的改組授權法，授權限期爲兩年；但總統不得以改組計劃的方法來新設一個行政部。該生效期嗣又延至一九六八年爲止，是年詹森總統曾要求再予延期，未爲國會所接受。接着在一九六九年，國會却又通過該授權法。授權期限至一九七一年四月一日爲止。在該法屆滿之前，又再延長至一九七三年。本來尼克森總統想再要求延期，但因水門事件的發生，國會未予同意。福特總統因而未行使過改組授權。

從一九四五年到一九七三年四月爲止，在改組授權法之下，歷任總統計提出九十三件改組計劃，其中有十九件爲國會所否決。^⑪茲列表如左：

註⑩ 被國會所批准的四案（各年二案）皆曾爲衆議院所反對，但却無法構成否決作用。

註⑪ 關於歷任總統改組的機關，詳可參見 *Ibid.*, pp. 105, 128; *Congressional Quarterly Weekly Report*, XXXIV, 42 (Oct. 16, 1976), pp. 3012-3.

月六日簽署，改組授權法案開始生效。茲將改組授權法案的內容要點列述如次^⑭：

- (一) 改組授權限期定為三年。
- (二) 改組計劃提出後六十日之內，兩院無任何一院予以否決時，該改組計劃自動生效。
- (三) 由參議院政府委員會和眾議院政府作業委員會管轄所有改組計劃。
- (四) 在提出改組計劃的四十五天之內，各院管轄的委員會未向全院提出反對報告時，各院任何議員皆可提出不同意改組計劃的決議。
- (五) 總統提出計劃後，可在三十日之內，予以修改，六十日之內，予以撤回。
- (六) 國會不得修改計劃。
- (七) 每項計劃只能包括一個「邏輯上一致的主題」(logically consistent subject matter)。
- (八) 每次向國會提出之改組計劃，在國會審議期間，不得超過三個。
- (九) 對於內閣之部和管制性獨立機構，改組計劃不得加以撤消、合併、或新設；對於獨立機構的法定職權，不得加以廢除、擴大，或延長其期限。

卡特的改組計劃

本年四月六日卡特簽署改組授權法案時，再次地表示，他所以能够當選美國總統的原因，乃在於他曾保證將改組美國政府。他說：「他信守這個諾言」。改組的結果，將帶來一個「有秩序、有效率、又精簡的政府」，不再是「令人髮指而虛浮的官僚制度」。他又允諾，將聯邦機構裁減至兩百個單位以下^⑮。

至於改組的工作，將在管理預算局局長藍斯總監督之下進行，并在管理預算局中組織一個由二十三人構成的改組管理參謀部，以威爾福特(Harrison Welford)為首，利用五至九個月的時間，從事全盤的改組規劃工作。另外又設一個改組顧問小組，提供咨詢意見以及各種建議^⑯。

卡特總統又表示，改組工作將維持公開的原則，目標在於裁減機構的數目。不過，藍斯在一次記者招待會中，却迴避這種保證

註^⑭ See *Congressional Quarterly Weekly Report*, XXXV, 14 (April 2, 1977), pp. 615—5.

註^⑮ *The New York Times*, April 7, 1977, p. 10.

註^⑯ *Ibid.*

。他表示，改組的真正目的在做到更好的服務，增加大眾對政府的了解與控制，提高管理的責任。他說：「我以為我們不應該作數字遊戲」¹⁵。

六月二十九日，卡特總統宣佈，他已命令改組管理參謀部對四個部份進行改組的規劃研究¹⁶。他認為，美國政府有許多不同的機構執行類似工作，或者同樣的目標，却有各種不同的計劃，而標準與方法極不一致。所以他認為，這四個要進行研究的方向是政府改組「極迫切需要的」部份。卡特下令進行改組研究部份是¹⁷：

(一) 執法方面：將牽涉到從事警察與調查工作的四十一個聯邦獨立單位，進行個人背景的調查工作的十二個單位，執行警衛安全任務的三十六個單位。這些機構共雇用十六萬四千多人，花費二千五百萬美元。卡特的意思似乎要將這些單位的職權轉移到地方機關或司法部。

(二) 地方經濟發展方面：包括從事一百項商業計劃的十個單位，改進四十六項污染設備計劃的七個單位，執行七十七項住宅計劃的十五個單位，以及進行六十種運輸交通計劃的三十一個單位。這些單位的職權有的是重複，有的缺乏協調，不能刺激地方的經濟活動。

(三) 人羣服務方面：據卡特表示，有十個不同的部和獨立機構管理一百多項人羣服務計劃，年開支約二百二十億美元，却有種種不同規定與要求，造成「零碎、浪費、混亂」的現象。例如，養育兩個子女的婦人於接受福利計劃時，須與十一個不同的單位接頭。所以研究改組的目的，在找出更佳服務的方法，特別是各種照顧貧窮的計劃。研究工作將自下而上進行。

(四) 行政服務方面：雖然總務署 (General Services Administration) 替政府其他單位提供辦公場所、辦公用品、以及其他的服務，但是各單位的規則不一，甚至有互相重疊之處，使總務署的工作效率受了極大的牽制。這些都是需要改善的。

除了上述四個部份要作改組研究，以便早日提出改組計劃之外，卡特在三年內要進行改組的部份，尚包括有¹⁸：

(一) 整頓各種零星聯邦衛生計劃，以便全面納入衛生教育福利部總管轄之下。其中可能將勞工部的職業安全與衛生署併入衛生教育與福利部。

(二) 擴大商務部的職權。在對外貿易政策方面，某些為財政部行使的非貨幣交易的權力，轉移商務部。

(三) 新設立一個「經濟政策小組」，整合國內外的經濟政策，以配合國家安全會議的工作。

註¹⁵ *Ibid.*

註¹⁶ *Ibid.*, June 30, 1977.

註¹⁷ *Ibid.*

註¹⁸ "Carter's Blueprint for Reorganization," in *Business Week* (February 21, 1977), pp. 26-27, at p. 26.

近幾個月來的改組措施

從四月六日卡特簽署改組授權法，到十一月底為止，卡特先後向國會提出兩個改組計劃。第一個改組計劃於七月十五日提出，經過六十日的等候時間，國會並未表示異議，故在九月中旬開始生效，付諸施行。改組的對象是總統府(The Executive Office of the President)。第二個改組計劃是在十月十一日向國會提出。改組目標將成立一個新的機構，以合併美國新聞總署和國務院的教肅與文化事務局。由於國會即將休會，第二個改組計劃將延至明年二月國會復會後，方可生效。茲將這兩個改組計劃的內容簡述如下：

(一) 總統府改組計劃：增設兩個機構，撤銷七個單位。增設的機構為中央行政室(Central Administration Unit)和國內政策參謀組(Domestic Policy staff)。撤銷的單位包括內務會議(Domestic Council)、國際經濟政策會議(Council on International Economic Policy)、電訊政策辦事處(Office of Telecommunications Policy)、聯邦財產會議(Federal Property Council)、能源資源會議(Energy Resources Council)、藥品濫用政策辦事處(Office of Drug Abuse Policy)、經濟機會會議(Economic Opportunity Council)。撤銷這七個單位的結果將使職員從一七二二人裁減至一四五九人，其中包括白宮人員自四八五人減至三五一人。據預算管理局長藍斯表示，裁員並非遣散人員。他保證不因改組的結果，造成失業，只不過分發到其他政府單位而已。^①據卡特總統表示，這一計劃在預算管理局指導下，歷時四個月，花費十五萬美元，從事規劃工作，但改組的結果，將可每年節省六百萬美元的開支。^②

成立中央行政室的目的是在加強總統府的行政職能，消除許多重複的工作，諸如人事、會計、郵件、薪資等事項。至於國內政策參謀組，將以愛真斯達特(Stuart Eizenstat)領首，協助總統處理國內事務。

(二) 成立一個新機構的計劃：這一計劃將把美國新聞總署和國務院的教育與文化事務局合併，成立新的機構，以負責指導全國資訊以及文化交流計劃。另外「美國之音」亦將併入這一新機構之中。新機構將由總統提名一名主任、一名副主任(a deputy director)、四名助理主任(associate director)，經參議院之同意而任命。^③「美國之音」在新機構之中，可能變更名稱，且其第一任主管之任命，亦須徵求參議院的同意。但「美國之音」的廣播業務不致受到多大影響。至於駐海外的文化事務官員，原直屬美國新聞

註① The New York Times, July 16, 1977, p. 22.

註② Ibid.

註③ International Herald Tribune, October 13, 1977, p. 1.

總署，須同時向該總署和國務院提出各種報告，改組之後，對其原有業務，亦不致有所影響。

結論

綜觀以上所述，從改組授權法而產生的立法否決權制度是否合乎憲法，在聯邦最高法院未表明態度之前，尚有爭論的餘地，我們目前尚不能作最後的定論。但撇開是否違憲的問題不談，單就一九七七年的改組授權法內容來看，顯然的，美國國會仍然保留相當的立法權，授予總統的改組權力仍然相當有限。美國三權分立的制度已根深蒂固，許多行政各部門又有其甚為牢固的傳統組織結構，對改組工作常給予極大的阻撓。而且在三年的授權期限內，卡特總統迄今僅提出兩個不太重要的改組計劃。所以卡特總統在其四年的任期內，對行政改組的工作究將有多大的作為，似仍不無疑問。固然，卡特就任總統以來，一再強調，將實踐競選諾言，從事徹底的改組工作。而且在每次提出改組計劃的前後，大事宣揚。但從其所提上述兩次改組計劃內容來看，其主要目的似乎在表現他的信守競選諾言而非真正地進行重大改組。例如，卡特所提議撤消的總統府幾個機構，原已失去作用，沒有繼續設立的價值。而且所謂裁減人員實際上只是調遣人員而已，更何況一些來自喬治亞州的心腹人員，並未因改組而有任何變動。至於總統府的改組，雖說每年可節省六百萬美元，但以美國政府的年度行政預算而言，這六百萬美元的節省，簡直是微不足道。所以有人說，卡特到目前為止還在作競選總統的工作，似亦不無道理。

在今年九月間，綜理改組工作的預算管理局局長藍斯，曾因個人財務背景問題，為國會詰難，被迫掛冠，代以麥金台爾（James McIntyre）主持其事。麥氏原為卡特親信之一。當年卡特任喬治亞州州長時，麥氏即該州預算局長，并奉命策劃喬治亞州的改組工作，所以藍斯的去職，並不影響卡特原來的改組計劃。