

如果人都是天使，就不需要任何政府了；如果是天使统治人，就不需要对政府有任何外来或内在的控制了。

## 美国国会的监督制度

□ 李娟

美国国会的监督制度是在三权分立基础上建立起来的，它对于行政部门的制约，保证行政权力的顺利运行有重要意义。国会的监督制度就是国会对政府行使的制约权力和司法监督权。行政监督权包括：政府预算的批准、立法监督、人事任命批准、外交监督、调查权及立法否决；司法监督权包括弹劾权、惩处议员权和惩处蔑视国会罪权。

**预算批准** 预算权是议会的一项重要权力，它是议会掌握国家收支、控制和监督政府财政的重要手段，这项权力在美国称为“钱袋权”。预算包括征税和拨款两个方面，政府的一项计划要经过国会的双重授权，即总统每年须向国会提交一个财政年度的预算方案，由国会掌握批准的权力。总统每年1月于国会开始时向国会提交预算方案，在下一个财政年度开始的7月1日前通过，有时要拖延至9月才完成，一个财政年度结束后，国会总审计局要对政府各机构使用经费的情况进行审计，并向国会提交评估报告。如果财政年度已经开始后预算尚未通过，政府可以请求国会通过一种临时预算，但政府临时动用的款项将来一并归入总预算。对于临时发生的特别需要，国会也可应政府的要求审议通过为应付这种需要而编制的特别预算。

**人事任命批准** 宪法规定，总统提名的联邦高级官员须经参议院批准后任命，一般需国会批准的包括内阁部长、副部长、大使、联邦法院法官等。批准程序是，总统先将其提名送交一个恰当的委员会，该委员会将审查被提名者的资格和报告，如同意，再将报告呈交全院大会批准，批准以简单多数通过。如遇到拒绝，总统则将重新提起一名替代者。从1789年到1989年，有9名内阁部长遭参议院正式拒绝。

**外交监督** 国外交政策的制定权掌握在总统手中，但是国会对外交权也是有影响的。国会对总统外交政策的监督是：对外宣战须经国会通过，总统与外国签订的条约要经过参议院三分之二多数批准，总统提名的大使、公使须经参议院多数同意。在这三项中，前两项体现出国会对外交政策影响的大小。在对外战争方面，国会的监督作用不大，除1812年对英战争第5次战争经国会同意外，其他大规模战争均未经国会宣布。但到20世纪70年代，国会开始限制总统的对外战争的权力。例如，1973年国会不顾总统的否决通过《战争法》，该法规定：（1）总统“尽可能”在出兵之前与国会协商；（2）总统在出兵后48小时内向国会提交报告解释其出兵的理由；（3）总统在报告国会后60天内撤军，除非国会已宣战，或已延长60天到90天期限，或在美国遭受侵略时国会没有开会；（4）在国会没有宣战和特别授权的情况下，国会两院以联合决议形式撤退在国外的美国军队。

**调查权** 调查权在美国宪法中没有明文规定，国会的调查权是从国会立法权派生出的一种监督权并得到联邦最高法院的认可。1946年的国会改革法首次宣布，监督政府是国会的职责，并决定在参、众两院分别设立政府工作委员会，负责对联邦各行政部门进行总的监督，并代表全院统一检查各委员会的监督工作。两院中的各常设委员会负责对其所管的行政机构进行日常监督，负责决定监督课题，进行专题调查并提出处理意见。此外，1978年国会还通过了《监察长法》，决定在内阁各部和联邦独立机构设立监察长一职。监察长由总统提名、参议院认可，负责审计和调查所驻部门的舞弊、浪费、低效和滥用职权等问题，提出改进该部门工作、增强效益的建议。监察长每半年向国会递交一份监察报告。另外，针对某些问题特别严重、影响极大的案件，国会两院可随时设立特别委员会协助常设委员会调查，如1986年“伊朗门”案，国会

两院为此分别成立特别委员会，对此案进行了彻底调查。这一做法表明国会的调查权在维护国会的宪政权力，抗衡总统的权力膨胀，维护三权分立与制衡原则方面发挥着不可或缺的重要作用。国会伊朗门事件特别委员会的调查报告促使国会修改现行法律，规定总统必须向国会通报所采取的秘密行动；此外，根据特别委员会的调查结果，该文件的主要人物诺思中校等人被移送法院。

**弹劾权** 国会对失职的政府官员的指控与免职处罚。弹劾的程序是：由众议员提出弹劾议案，经司法委员会首先审理。司法委员会既可受理，也可不予受理。受理后，司法委员会通常举行听证会，并就有关指控进行调查。司法委员会以多数票通过弹劾议案后，再提交全院大会进行审议，全院大会先进行辩论、对指控逐一进行表决，只要有一项指控获得简单多数的支持，有关官员即遭弹劾。下一步，参议院将扮演法官角色，对弹劾案进行审判。如被弹劾的是总统，则需要由联邦最高法院首席大法官主持参议院的审判。审判结束后，参议员即进行投票，只有获得出席审判并参加投票的议员的三分之二多数的赞成票，弹劾案才能成立，否则将被视为无罪。到1992年为止，国会共提出60余个弹劾议案，其中15人被弹劾，但仅有7人因被判有罪而被革职，且多数是法官。因为联邦政府官员可以免职，所以可不通过国会即可将其开除，而法官实行终身制，只有通过弹劾才能将其革职。美国历史上仅有第17任总统约翰逊和第42任总统克林顿遭弹劾，但两人的弹劾均在参议院被推翻。约翰逊在1868年的弹劾中，参议院以1票之差未能通过。1998年至1999年，106届国会以克林顿在莱文斯基性丑闻调查中犯有作伪证等4项罪名被提出起诉，众议院通过其中两项，克林顿遭弹劾，但在参议院的审判中，两项指控均未能获得法律要求的三分之二多数的支持，众议院的弹劾被推翻。尽管国会的弹劾权很少使用，但其威慑力还是不容低估的。1974年，尼克松总统因“水门事件”受到各界指责，国会开始酝酿启动弹劾程序。当尼克松确信已失去本党议员的支持后，于8月9日决定先发制人，主动辞职。新任总统上任后，随即宣布对其实行豁免。因此弹劾权是国会制约总统的一项重要权力。

**惩处议员权** 国会有权惩处自己的议员，惩处方式有两种：一是谴责，对有损于国会声誉的议员实施惩罚；二是开除议员议席，但需通过三分之二多数票的表决。

**惩处蔑视国会罪权** 为一种历史传统，1857年国会通过法律正式确定下来。蔑视国会罪权包括：拒绝出席国会或国会委员会举行的听证会，拒绝提交国会所要求的证据，在听证会上拒绝回答询问或作伪证，以及阻挠国会议员出席会议等行为。处罚为一定数量的罚金和1到12个月的监禁。

参考文献：

- [1] 《联邦党人文集》，商务印书馆。
- [2] 《论美国民主》，托克维尔著，商务印书馆。
- [3] 《美国国会》，与非著，中国法律出版社。
- [4] 《当代西方国家政治制度》，唐晓等，世界知识出版社。
- [5] 《西方国家政治制度析》，主编：吴大英，经济管理出版社。
- [6] 《美国政治制度的起源和演变》，张定河著，中国社会科学出版社。
- [7] 《当代各国政治体制剖析：美国》，谭君久著，兰州大学出版社。

（作者系中共中央党校2001级政治学硕士）

