

# 試論美國聯邦最高法院之政治角色

洪秀菊

## 一、前言

美國聯邦最高法院是分權制度下的產物，與國會、總統鼎足而三，分掌美國政治系統的立法權、行政權、和司法權。「分權」使美國最高法院在憲法中，佔一席之地；「制衡」又使該法院在職權運作的過程當中，與行政、立法平分秋色，甚至有過之而無不及。

「分權」與「制衡」，本質上就是個「政治」問題，聯邦最高法院徹頭徹尾，就是個政治機關。有它之前，人們已經過一場衝突、折衷、妥協的政治作戰；誕生之後，又無時無刻不在參與「權力的劃分」、「權力的分配」，企圖影響權威性政策的制定和執行。

一般來說，司法權可說是三種中最弱的一環，同時也是最強的一環。從憲法條文所佔的地位和比重來看，是敬陪末座，篇幅最少；不用，擺著當政治櫥窗都不夠看。用時，則一下子從「政治侏儒」變成「政治巨人」，集立法、行政、司法三權於一身，坐擁「司法帝國」(an imperial judiciary)之殿堂。

美國聯邦最高法院這種「超級的權力」，是美國民主政治所特有的現象。

政治學者M. D. Irish and J. W. Prothro認為「美國聯邦最高法院只是司法機關，實在是低估了這法院在美國政治體系上的重要性。聯邦最高法院同時也是一個政治機關，是一個對某些有爭論的國家政策問題達成最後決策的政治機關。法院成為政治機關是非常稀罕的。美國人不十分願意接受法院是政治機關的事實，又不能否認這事實，所以我們時常同時取兩種態度。這種情形令外國人困惑，使邏輯家感到興趣，對一般美國人則可以從兩方面得到好處。」

Robert Dahl指出：「美國聯邦最高法院嚴格視為一個司法機關，是低估它在美國政治系統上的重要性。因為它也是一個政治機關，對全國性政策爭論問題達到決定的一個機關。」

「時代」也分析：「法官不再只是審判，他們立法、制定政策、甚至執行政策。」

華力進教授亦提出「法制結構」和「角色結構」的概念架構，分析美國最高法院「超級權力」的怪現象，以化解其既辦「法律」，又兼司「政治」之困擾和矛盾。亦即從法制結構的觀點來看，美國聯邦最高法院只能認為是司法機關，

專管「法律」爭訟；從角色的觀念來看，則是無所不包，特別以立法、行政之「政治」事務為然。

本文主要目的即在探討美國聯邦最高法院的政治角色結構，實地了解美國司法機關的運作情形。

## 二、美國司法政治鐵律

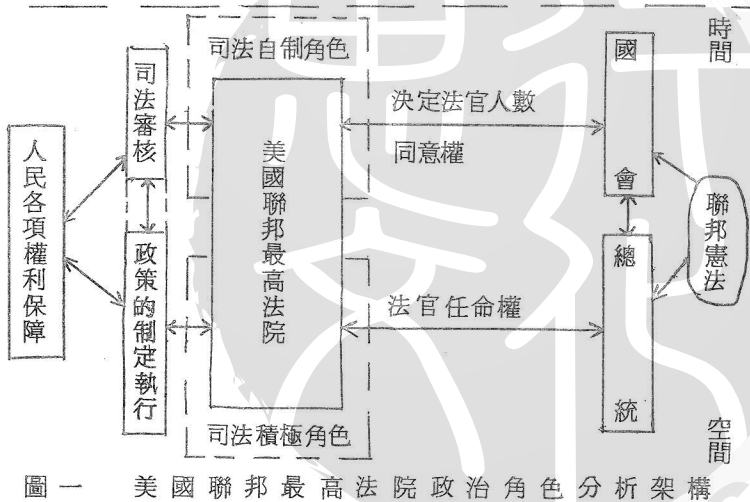
儘管美國開國先賢一再叮嚀，法官應該處於超然的地位，只管司法事項，論斷法律問題，適用法律以判決訟案，不應該捲入政治的是是非非。並明文列示政治問題不受理原則，凡是：(一)外交事務問題，(二)違反實行共和政體條款的問題，(三)合眾國維護內部治安的問題，(四)國會內部組織與程序問題，以及(五)修憲法、立法案有效成立的問題，一概拒絕受理。

理論是理論，規定是規定，事實上，「政治」現象還是到處泛濫，故我們不得不用「美國司法政治鐵律」這個字眼，做為歸納和演繹本文研究之準繩。

陳治世教授曾將美國最高法院與政治的關係，歸納為十個部份來探討：(一)制憲會議中關於聯邦法院的主要意見，(二)司法審查制的開端，(三)法官總數的變更，(四)院長人選的決定，(五)法官的任命，(六)總統對法院的影響，(七)法官的活動，(八)總統和法院的衝突，(九)國會和法院的傾軋，(十)法院判決的政治後果等項。

筆者認為可以把這十大綱目，簡化成為兩大類別，一是實質部份，一是程序部份，二者

都離不開「政治鐵律」這個原則。前者對事，後者對人；實質之「事」，包括司法審核，法院判決，其後果影響總統、國會之三權運作，以及州權、聯邦權之消長。程序之「人」，是指法官人數的變更，院長人選的決定，法官的任命等。所謂「人」「事」，人事，人字在先，事跟隨於後，人影響事。而人數、人選的決定，又受制於國會和總統。由此可以推演出本文的分析架構如下：



圖一 美國聯邦最高法院政治角色分析架構

從上圖我們可以看到，美國聯邦最高法院是主軸，聯邦憲法、國會、總統、時間、空間是它的輸入項，司法審核、政策的制定執行、人民各項權利之保障，是輸出項。美國聯邦最高法院政治角色，受到大法官人數、大法官人選的影響，總統和國會又控制大法官，而這一切探本求源的結果，要歸根於「美國聯邦憲法」。最重要的一點，是整個分析架構座落在變動不拘的時間空間裡，一切變數都在這兩種外在的時空中游走。

美國聯邦憲法除原先制定的七條外，又陸續增加廿五條修訂條款，以補人權條款之不足。總統和國會又勢易時移，整個憲政思潮都在跟著變動。大法官一旦進入聯邦最高法院之後，思潮之積極主義和自制主義，又牽引著大法官政治角色銳變和遞變。以致最高法院的釋憲權或司法審核權，大起大落，影響政策之制定與執行。現在，人民各項權利之保障反彈，相激相盪，使最高法院的「政治」色彩更為濃厚。

問題是，美國大法官任命時候的憲政思潮，到聯邦最高法院之後，是否仍然保持不變？如果不變，總統和國會在輸入項的地方，就要力爭到底。因為大法官是終身職，儘管有退休制度，任期至少也要二、三十年，影響行政、立法至深且鉅。如果變來變去，大法官的意識型態，並不是很重要的考慮因素。

以雷根總統任命的大法官為例。雷根第一任一九八一年任命了第一位女性大法官叫奧康

娜 (Sandra Day O'Connor)，第二任內一九八六年任命林奎斯特 (William H. Rehnquist) 為首席大法官，取代柏格 (Warren E. Burger) 法官，又任命史考利亞 (Antonin Scalia) 為大法官，都沒有引起太大的爭議。到第四位大法官的任命，造成輿論界的軒然大波。

雷根認為接替包威爾 (Lewis F. Powell, Jr.) 最適當的人選是波克 (Robert H. Bork)，他是一位極其出色的學者和法律學家，道德人品均屬上乘。總統這麼想，國會和民衆並不這麼想。國會從黨來考慮，民衆從思想、意識型態來考慮。

從尼克森總統一上台，推行「法律和秩序」運動，便任命志同道合的共和黨大法官，福特、雷根亦是清一色的共和黨大法官。此時剛好碰上國會參議院民主黨佔優勢，怕未來是共和黨的天下，欲聯合民衆還以顏色。

基層民衆和政治勢力，比較傾向自由派和急進派，以確保人民的自由和權利，其實民主黨站在他們同一邊，和他們有相同的主張。共和黨是保守派，雷根主義正是著名的保守主義。波克的許多觀點和主張都不利自由主義者，譬如他反對憲法保護個人的「隱私權」；不應該將憲法第十四條修正案的「平等權」賜給婦女；「一人一票」制度不合理；不得墮胎；禁止犯人起訴；言論自由亦要受到某種程度的約束等等，均嚴重地危害到憲法的人權條款。

所以，波克的「提名事件」，變成「討伐

事件」。口誅筆伐，紛至沓來。參議院的聽證席上，民主黨議員大力抨擊：美國律師協會 (the American Bar Association)、聯合一百八十五個自由派的組織團體，示威遊行抗議。「波克」，或更確切地說「保守主義」，成為衆矢之的。形成保守派和自由派的對抗局面。兩股勢力的對抗——自由對保守，國會對總統，民主對共和，是價值、權益的分配和競賽，有得有失，最後，波克落選，雷根失敗，保守共和暫受委屈，整個過程是「政治」。再從分析架構的流程看，總統是一道管制機關，國會參議會是第二道管制機關，提名和同意，使得大法官人選不那麼容易進入美國聯邦最高法院。

辛斯柏格 (Douglas H. Ginsburg) 因吸毒被排斥在外，最後通過的是安東尼·甘迺迪 (Anthony M. Kennedy)。我們不禁要問，甘迺迪是否真的比波克好？波克若進入最高法院，真的有那么壞的那麼壞？保守主義來到最高法院會堅持到底嗎？的確，大法官會影響司法審核和權威性政策的制定與執行，程序部份會影響司法的實質部份。但真正讓我們關心的是美國聯邦最高法院的袖裏乾坤；九位大法官所處的政治環境、政治文化、政治思想和行為模式，是不是會將新進大法官人選改頭換面，致令總統、參議員、一般民衆對他們大失所望或刮目相看。

以下剖析大法官在美國聯邦最高法院政治角色的角色結構和理論背景。

### 三、美國司法自制角色

美國司法自制或自律 (the Judicial Self-Restraintists)，原先是動極思靜，克己復禮；避免司法權過分膨脹，預防法官動不動就請出「上方寶劍」——司法審核 (judicial review) 挾「憲法」以今天下諸侯。現在則轉趨保守、守舊、反動，照顧中上階層與共和黨的權益，忽視一般大眾的權利。

「司法限制」就是限制法官的權力，禁止他們加入其他政治機構的決策過程。這個概念是基於下面二大前提：第一，司法參與決策，違背民主政治三權分立的基本原則。國會、總統經由人民選出，有深厚的民意基礎，代表他們制定政策，治理國事。第二，法官缺乏專業知識，不能制定明智的政策，因此，無法迅速地、有效地滿足社會大眾的需要。

既然司法權過分膨脹不好，或者尼克森、福特、雷根、未來的布希政府，共和黨勢力控制聯邦最高法院，不利「政黨政治」和「權力制衡」的運作，就有必要加以限制。

究竟如何限制？方法很多，不仔細查看，都還不知道。所以，不知天高地厚的大法官，一旦進入美國聯邦最高法院之後，不乖也得乖；言論太過偏激的，不收斂也不行。以下是三位學者的看法：

鄒文海教授曾認為，美國聯邦最高法院自律的原則有五：(一)必須有實際的案件，法院始予受理。法院不主動批判國會所通過的法律，

不協助政府機關解決法律問題，採取「不告不理」的態度。(二)聯邦法院不對政治案件表示意見。把政治問題交給總統和國會來處理。

(三)判例對法院有約束力。法院如不能尊重以往的判例，將使大法官無所適從，而司法審核制亦無法繼續維持下去。(四)尊重國會總統有謀國的忠誠。將心比心，審判案件的時候，就不會吹毛求疵，借「違憲」壓制立法和行政。(五)其他自律原則如縮小釋憲權的解釋，違憲條款可以保留不違憲的部份等。每一項自律原則，都使大法官的政治角色施展不起來。

蘭姆教授 (Charles M. Lamb) 建議的司法限制準則比較細微，比較狹窄。他說：「美國政治的基本觀念是「法治而不是人治」(government of laws, not of man)。大法官判案，只能依據「憲法」，不能依據他一個人的意見」；法律條款文字外，還要揣摸制憲者當時的心意。(一)最好不要用到「司法審核權」，也就是少用「違憲」這個字眼。(二)避免出現憲法的問題，寧可從一般法律、規章來解釋。(三)如果法律問題牽涉社會政策的議題，儘量採用地方法院的報告。(四)法院對於抽象、假設性的問題，最好不要發表諮詢意見，這是華盛頓總統樹立下來的原則。很技術性的東西，企盼一般法官、律師都會訓練有素。

葛雷利亞 (Lino A. Graglia) 教授，對法官統治，或寡頭 (九巨頭) 統治耿耿於懷，他認為大家服膺於大法官的裁決是一種盲思 (myth)。大法官應受到「憲法和廿五條憲法增

補條款的限制，(一)應遵守道德、衡平原則，一般法律原則如「合理的原則」、「不溯既往的原則」、「正當法律程序原則」、「明顯而即刻危險的原則」等等。(二)應尊重判案中多數人的意見和不同的意見。(三)雖然是終身職，有罪的時候要接受彈劾；年老重病時，得申請退休或辭職。(四)借任命權和同意權來管制大法官的素質。

從大法官進入聯邦最高法院，到退休或死亡止，二、三十個年頭，均要受到這十五道或者更多限制的束縛。每一位大法官均如此，並且有聯邦最高法院的歷史以來，就伴隨了這些限制，只不過束縛的時間，有急有緩，束縛的程度有深有淺。

國人朱瑞祥所著「美國聯邦最高法院判例史程」一書，將整個判例史程分為(1)一七九二~一八三五年：著重聯邦權力之建立；(2)一八三五~一八六四年：著重聯邦與州權之平衡。(3)一八六四~一八七三年：著重國家的安全。(4)一八七三~一八八八年：著重農民問題。(5)一八八八~一九三七年：著重勞工、商業、經濟等問題。(6)一九三七年~一九六九年：著重人民的自由與平等。(7)一九六九年至現在：著重自由與秩序之平衡。

整個發展過程，剛好是左右、自由保守、積極自制，呈「S型」對稱輪迴的一個走向。譬如馬歇爾法院之聯邦主義，創立司法審核，對憲法採取擴張的解釋，是積極進取的自由主義者。到坦尼法院 (The Taney Court, 1836

-1864) 就收斂回來，重視聯邦也重視州權。又比如華倫法院 (The Warren Court, 1953-1969) 是奔放的，重視人民的自由與平等，積極干預國會立法和行政措施，是一種極自由的作風。等到柏格法院 (The Burger Court, 1969-1986) 又收斂一些，稍偏向反動而保守，對司法權加以限制。像長期的經濟發展曲線一樣，有高有低，有景氣有不景氣；人的情緒週期亦然，到最後均質化，扯平。

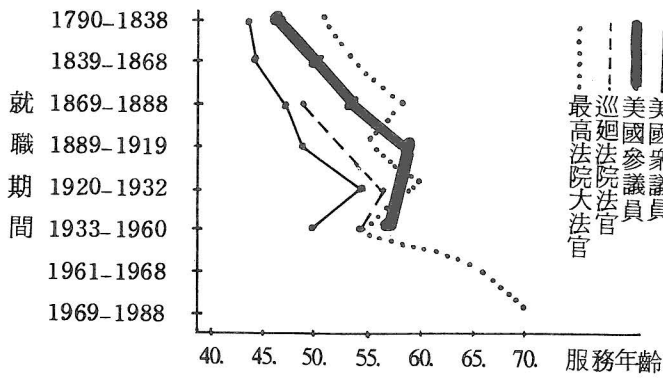
有人研究荷姆斯 (Holmes)、布蘭迪斯 (Brandeis)、史東 (Stone)、和法蘭克福特 (Frankfurter) 四位大法官，說他們是司法自制派的鼓吹者。又有人說塞特勒 (Sutherland)、皮特勒 (Pierce Butler)、麥里諾茲 (Mc Reynolds)、范·迪萬特 (Van Devanter) 等四位是羅斯福「新政」時期的四大保守派法官。

我們會一再強調，美國聯邦最高法院沒有民意的基礎，思想觀念往往抱殘守缺，極度保守，不能適應時代的進步，和外在環境的變遷。所以，九位大法官一般來說，都扮演著司法自制的角色。理念上、程序上、年齡、政治社會背景上，均導致他們非如此不可。

俗話說：「嘴邊無毛，辦事不牢。」制憲大員不相信血氣方剛、心浮氣躁、橫衝直撞的國會議員和總統，能處理得了國家大事，總想找一批有經驗的智者來「垂簾聽政」。

真理難以取決於民意，所以智者之九位大老，不需要經過選舉，只要經過提名、同意、

圖二美國參眾兩院議員、最高法院巡迴法院法官就職年齡比較圖



資料來源：Harvey C. Lehman, "The Ages of Eminent Leaders: Then and Now," *American Journal of Sociology* (January 1947), p. 343.

任命三道手續就可以。政治色彩沒有國會、總統選舉那麼濃厚，正因為如此，最不能反映現實和代表民意。

憲法規定，最高法院大法官終身職。年齡七、八十歲的，比比皆是。從生理學、心理學的眼光來看，他們器官老化，記憶減退，無法接受新事物。從一般政治領導階級來看，國會、最高法院老人比較多，總統五、六十歲的佔多數，雷根例外。雷曼 (Harvey C. Lehman) 統計早期參眾兩院、最高法院巡迴法院法官就職期的年齡如下：

最高法院大法官的年齡，從一九六一到一九六八年，特別是在尼克森之後的大法官（一九六九—一九八八），平均年齡都在六、七十歲以上。由圖二可知參議員比眾議員老，最高法院大法官比其他三個更老。由上可知，最高法院大法官沒有「代表性」，而且還真的趕不上時代，他們的「行為模式早已定型，一直持續下去，人人都可以預料到他們的所做所為。」歷年來，聯邦最高法院大法官的社會、政治背景，可說是一種上流階級。約有三分之二出自於政治世家，在政壇上極為活躍；均受高等教育，絕大部份是法律系畢業，執業律師，在司法界當法官，在大學教書當法學教授。校友也好，拜把兄弟也好，或結為姻親，已成為一股政治勢力，繼承大筆財富、社會地位和聲望，儼然是種「世襲的職業」(Paternal occupations or Occupational Heredity)。這些人相繼進入美國聯邦最高法院之後，便互通聲息，是很重要，很堅固的一股保守勢力，故比較會扮演司法自制的政治角色。如果時代不變遷，如果托克維爾預測的「美國民主」不那樣的「不可抗拒」，或許美國大法官司法自製角色，會持之以恆。可是，二百多年的成長，已使美國成爲一個超級強國，原來的憲法已和時代格格不入。憲政要變遷要成長，美國大法官的政治角色，也要變更，也要調整，並且照顧多數人的利益，使得它更符合民主制度的真義。以下是探討美國聯邦最高法院的另一種政治角色。

### 四、美國司法積極角色

美國司法積極角色 (Judicial Activist) 在我們的分析架構中，不僅要借司法審核，干預國會立法，並且企圖影響總統行政部門之政策的制定與執行；更重要的是配合時間、空間，對人民各項權利，做最妥善的照顧。以聯邦最高法院爲核心，呈放射性照耀。

有關「司法積極角色」的概念，有多重解釋：最高法院的判決和其他政治機構的決策衝突；或法院違背政府或州其他機關的義務，行使一種自由裁量權。一些人主張，當法院在審判案件的時候，放棄「中立的原則」，就是一種積極主義的作風。從意識型態來看，司法的積極主義等於政治的自由主義，自製角色等於保守主義。

事實上，美國的司法積極主義不是一個靜態的概念。傳統的積極角色是討論保守的法官如何拒絕遵從國會的立法；現代的積極角色是把傳統的積極角色給擴大了。大法官不再只是依據制憲起草人的心意來解釋憲法，他們是超出他們的能力、他們的專業知識，和傳統的功能來行爲。他們公然地宣判其他公職人員的行爲無效，而無所顧忌；他們主張保護公民的權利，是他們的責任；他們樂意接受和歡迎憲法法的改變。

要了解美國司法積極角色，有必要進一步了解，在變動社會中，司法權 (Judicial Power) 所產生的一些新含意。(一)大法官應該

儘量利用司法權來造法、立法；(二)大法官造法、立法要「有心插柳，柳成蔭」，有結果，是贏家。(三)大法官的職責，就是在伸張正義、主持公道；(四)大法官要像佈道家一樣，宣揚他們的哲學，闡明是非善惡的道理。

當然，「憲法」觀念也要配合著，做適度的修正和改變：(一)美國現在需要第四部憲法。最早的第一部憲法是邦聯條款，第二部憲法是美国聯邦憲法，第三部憲法是美国聯邦憲法增補條款，又叫人權條款。第四部憲法叫管制性憲法 (the Constitution of Control) ，賦給政府更多的權力，來控制「危機」，這是一部活的憲法。(二)憲法解釋權，以往是聯邦最高法院壟斷，日後國會、總統、政黨、利益團體、大眾傳播媒體都可參與解釋。(三)憲法總是處在一個成長、轉型的狀態，隨時俟機行動，揚帆待發。

面對著「司法權」，「憲法」質化昇華的今日，美國聯邦最高法院的角色功能，必得承先啓後。調和大法官的自制角色和積極角色。美國學者摩根等三位教授 (Richard E. Morgan, John C. Donovan, Christian P. Portholm) 在「動態的、變遷中的美國政治」一書 (American Politics: Directions of Change, Dynamics Choice) 提到最高法院四種角色功能，可作為雷根新任命和以後大法官司法時的參考。

第一，整頓聯邦政府和州政府之間的關係，第二，解決聯邦政府各機關之間的衝突，這

兩項是聯邦最高法院的傳統功能。現代的新功能要注意外在的時間和空間，比如第三，要適應變遷的環境。以往只注意到國會做什麼、州政府做什麼？總統做什麼？屬於各單位裏面、之間的問題和關係。廿世紀核子時代，外在的變數既多且雜，千變萬化，目不暇給，難怪最高法院要成為司法帝國，與行政王國並駕齊驅，並成為憲法代表大會的常任執行委員會。第四項功能是保障個人的自由權利，以及尊重少數，防止托克維爾 (Alexis de Tocqueville) 所謂的「多數的暴政統治」 (the tyranny of the majority) 。民主政治是「多數決」的原則，可是當年的少數可能變成今天的多數，或者今天的多數，淪為未來的少數；少數民族的問題不得受到重視，司法判例的少數的意見和反對的意見亦要受到尊重。

從兩種現代化的功能，在「華倫法院」 (the Warren Court) 表現得可說淋漓盡致。前面說過，馬歇爾的貢獻在首先奠定最高法院的法律審查權；坦尼的貢獻在於調和聯邦與州的權力；華倫的貢獻則在於保護個人的權利。華倫受布勒克 (H. Black) 和道格拉斯 (W. Douglas) 二人的影響，成為人權運動的健將，在他擔任聯邦最高法院首席大法官的十六年中，所促成美國的政治和社會變遷，其廣大壯闊，實為美國歷史上任何時期所不及。其榮華大者，約有下列數端：(1) 在種族關係上，掃除了在教育上、公共設施上、運輸工具上的種族歧視。(2) 在選舉制度上，建立了一人一

票的原則，使各州選區得以按照人口比例重劃；(3) 在國家與宗教的關係上，確立了國教分離的原則，禁止在學校內誦讀聖經和祈禱。(4) 在政府與人民的關係上，限制政府侵害人權，加強了個人權利之保障。

華倫極重視人身自由，甚至認為(1)嫌犯有保持沉默的權利，(2)嫌犯得拒絕被迫作出於己不利的供詞，(3)在進行訴訟前或訴訟中，嫌犯有權聘請律師，如無力自聘律師，應由公設辯護人爲他辯護。諸如此類，他完成了很多司法創新和憲法革命，使他成爲美國歷史上最偉大的三位最高法院首席大法官之下。他具有遠見，使聯邦最高法院成爲一個真正的「人民法院」，他的作法改變了美國歷史的方向。

有人研究尼克森「法院自清運動」的柏格法院 (the Burger Court) ，說它是華倫法院的反動和反革命，傾向於保守和自制的角色。以後歷屆總統都大量起用保守派人士，企圖扭轉脫了韁的華倫法院，結果發現，每次判案還是「薪火相傳」，「父承子繼」，儘管有人說它是「一斷了線的」、「無根的」積極角色，究竟它還是積極派、前進派。

執是故，雷根任命波克保守派大將，參議院、輿論界、民間團體，犯不著軒然大波，等他進入美國聯邦最高法院之後，那股保守勢力自然被融化，消弭於無形。

雷根任內新成立的林奎斯特法院 (the Rehnquist Court) 何去何從？依據雷根司法檢查長艾德溫·米斯 (Edwin Meese III) 的

說法，往後的林奎斯特最高法院是一種「異質的法律體系」(「jurisprudence of idiosyncrasy」)，它既不屬於自由主義，也不屬於保守主義；既不只是積極的角色，也不只是限制的角色；既不只是堅守原則，亦不只是以黨綱為馬首是瞻，一九八四年以後的最高法院將繼續徘徊在真正的憲法叢林中。

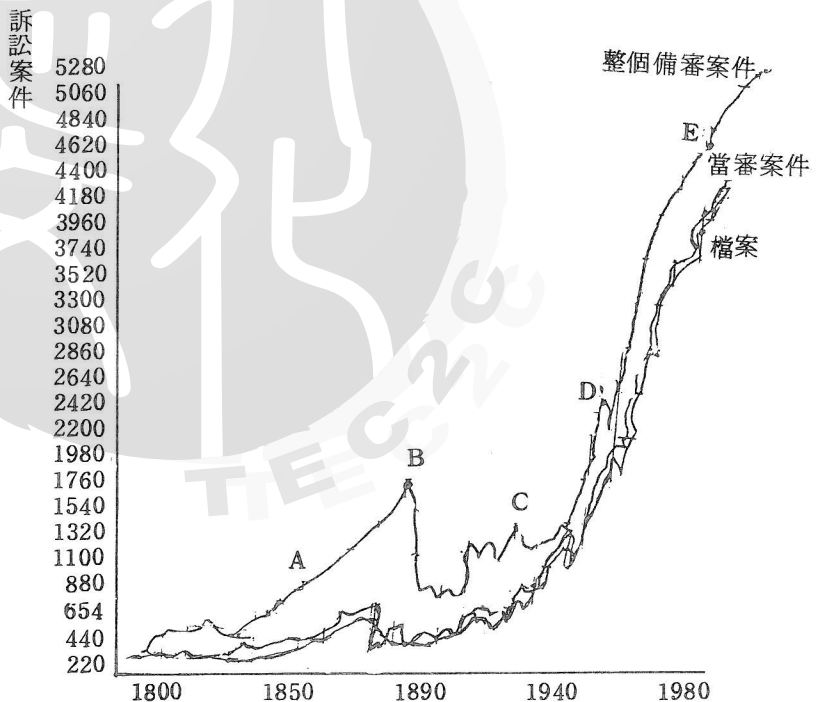
聯邦最高法院的積極角色或異質角色，將面臨排山倒海的人權訴訟案件和聯邦政府州政府政策、行政的訴訟案件，這是最高法院角色結構一項很重大的考驗，為法制結構所無法望其項背者，是本文角色分析架構的他變項和結果變項。

托克維爾一八三五年「美國民主」一書中，說到美國有很奇怪的现象，解決任何政治、社會問題，喜歡走法律途徑，不採用政治過程。任何政治問題，到最後都把它變成法律問題，這種習慣一直持續不表。

有了這種習慣，加上人口增加，版圖擴大，立法技巧和解決途徑愈來愈精密，備審的案件逐年增加，由圖三可以看出這種趨勢：

一開始一八〇〇年是二百二十〇個案件，一九二〇年五五個訴訟案件，一九五〇年一三〇〇件，一九六〇年二三〇〇件，一九七〇年是四二〇〇件，到一九八〇年代則五三〇〇件。A, B, C, D, E 都代表這個趨勢的重要關鍵，每一次人權法案之立法，就增加很多訴訟案件。這麼龐大的訴訟案件，有人認為要增設另一個聯邦最高法院，有人建議採取案件分級制，有人覺得要從訴訟時間加以控制。無論

圖三 美國聯邦最高法院備審案件趨勢圖



- 檔案 = 會期間已歸檔之案件
- 當審案件 = 決定提交審判之案件
- 整個備審案件 = 檔案加上審判之案件
- A = 新政期間復興立法之變遷
- B = 一八九一年巡迴上訴法庭之「the Evarts Act」
- C = 一九二五年二月十三日司法案「法官典章」
- D = 通過民權和投票立法
- E = 三人地方法院除去委任上訴立法

如何，訴訟案件的增加，都代表人權的伸張，易助長聯邦最高法院法官積極角色之增加。

其次，大法官的解釋已全面地涉及到政策和行政，造成法官和行政人員之間的衝突和緊張。因為現代公共行政，為使他們的組織和行政措施，適應變遷的環境，以為迅速、有效的執行，極需要「自由裁量權」。而「法律」是對「自由裁量」的一種限制，所以，法官和行政人員本質上是水火不相容的。

其不相容亦表現在法官「既不了解，也不關心行政問題」。法官不管行政人員的會計年度、預算、和成本效益；(二)法院不樂意接受行政人員的專業知識；(三)最高法院經常授權聯邦地方法院，救濟行政缺失。行政人員無時無刻不在挽回劣勢，改善與法官之間的關係，決定什麼時候力爭到底，什麼時候談判，以化解衝突和緊張。

未來法官政策、行政的角色，是一種「司

法「行政合夥」的政治（“judicial-administrative partnership” politics），這種新的合夥目的是在制定一個「公開、公平、理性的政策」。這也是雷根政府林奎斯特最高法院所謂的「異質角色」的方向之一。

### 五、結論

分析到最後，美國聯邦最高法院的政治角色，是一種「異質」的政治角色，亨利·亞柏拉罕（Henry J. Abraham）稱之為「司法中間角色」（judicial Centrist），即符合中國的「中庸之道」。

中庸之道，無法在司法積極角色和司法自製角色之間截然劃分，他們之間沒有明顯的界線。

因為美國是一個三權分立的政治制度，他

們之間各自獨立，同時也互相依賴。所以司法積極角色和自製角色各自獨立，也互相依賴。司法推展到極致，就是司法審核權，司法解釋和描述政策，均存在一己之心。此外，美國既不純粹是民主制度的國家，也不純粹是由柏拉圖式哲君或由寡頭少數精英統治，因此代議制民主、人民主權、多數決原則、尊重少數人：是一種綜合性，中庸之道的特徵。

大法官們採取中間的立場，是為了避免憲法解釋，走向「絕對主義」或「極端主義」。也就是司法積極的角色和司法自製的角色是一個連續體的兩端，它們正代表相反的兩極，總要在連續體之間調適得恰到好處，避免「過」與「不及」。

必要時，憲法文字和憲法解釋之間要留有一片天空，給予折衷、妥協、轉圜的餘地，以

呈現出大法官高度的藝術和智慧。

雷根政府新任命的聯邦最高法院大法官之異質的、中間的政治角色，還要面臨一個更大的挑戰，那就是環境保護者同盟、消費者基金會、女性主義運動、綠色組織等民間團體，所造成的「新政治」。這些團體經常出現在電視螢光幕上，聚集在大學校園集會裏，甚至出席國會的重要委員會，促進全民消費意識、保護環境意識的擡頭，從而促成國會立法和政府政策之制定。以往是資本家和勞工之間的衝突，以後擴大為消費者與資本家、廠商之間的衝突，新政治下的訴訟案件將急劇增加。在無先例可循的情況之下，九位國家大老將更費心思，政治角色的拿捏將更應神乎其神。新政治創造一個新的、革命性的司法政治角色，也未必可知。（篇幅所限，註釋從略）

## 公共政策

上下二冊

伍啓元著

從多角度並用整合性方法，討論現代公共政策的特徵和種類。敘述其政策過程，研究不同政治、經濟、社會制度對公共政策的影響，詳細分析政策的決定、執行和變遷。是有關「公共政策」、「經濟政策」的主要參考書。

上冊 精裝一九八元 平裝一五三元  
下冊 精裝二二五元 平裝一六二元

臺灣商務印書館 發行

臺北市重慶南路一段卅七號  
郵撥〇〇〇〇一六五一號  
電話：三一—五五三八