

美國總統發布法案簽署聲明書及 相關司法判決之經驗研究*

蔡季廷**

目 次

| | |
|-------------------------------|----------------------|
| 壹、問題起源：總統法案簽署聲明書的法學解釋方法論辯 | 肆、研究設計 |
| 貳、總統法案簽署聲明書之歷史與演變 | 一、分析框架：法律的實證政治理論 |
| 一、從政治儀式到「行政」違憲審查 | 二、研究假設 |
| 二、法案簽署聲明書歷史演變的初步觀察 | 三、研究方法與相關變項 |
| 三、小結 | 伍、研究結果 |
| 參、為什麼總統要發布簽署聲明書？法院會如何引用簽署聲明書？ | 一、重要敘述性結果鳥瞰 |
| 一、為什麼總統發布法案簽署聲明書的數量會增加？ | 二、總統簽署聲明書模型與相關結果 |
| 二、法院為甚麼要引用法案簽署聲明書作為判決解釋依據？ | 三、司法判決與簽署聲明書之援用與相關結果 |
| 三、小結 | 陸、討論 |
| | 一、總統法案簽署聲明書的功能是甚麼？ |
| | 二、法官如何看待法案簽署聲明書的效力？ |
| | 柒、結語 |

* 投稿日：2011年10月31日；接受刊登日：2013年9月27日。〔責任校對：陳榮恬〕。

** 國立臺灣大學政治學系助理教授。

摘 要

本文主要是透過經驗研究(empirical research)，探究美國總統發佈總統法案簽署聲明書的條件，以及法院援用法案簽署聲明書的條件。本文以法律的實證政治理論(positive political theory of law)為基礎，發現當總統與國會的中位議員(median member)政策偏好具有合意時，會增加總統發布簽署聲明書的機率。又，當國會中位議員的國會陳述意見，與聲明書中的內容明顯相符時，法院才會援引法案簽署聲明書，作為法律的解釋依據。本經驗研究結果的寓意有二：第一，法案簽署聲明書，具有揭露「部分」總統與國會政策不一致的資訊性功能。第二，法院似僅將簽署聲明書，視作一種輔助性的法律解釋依據。

關鍵詞：總統法案簽署聲明書、司法政治學、實證政治理論、法律的實證政治理論、中位議員、關鍵議員、立法同盟、立法史。

An Empirical Study on the Issuance of American Presidential Signing Statements and Relevant Judicial Judgments

*Chi-Ting Tsai**

Abstract

This article looks at empirical data to explore the conditions under which the U.S. President issues presidential signing statements, and the conditions under which the courts regard presidential signing statements as a source in statutory interpretation. The main result of the empirical model, based on the positive political theory of law, shows that when policy preferences between the President and Congress are consistent, the probability of issuance of signing statements increases. In addition, when the statement of a median congressional member is clearly consistent with the presidential signing statement, the courts may regard it as one of the statutory interpretation sources. There are two main implications of this empirical research. One is that presidential signing statements have informational function and may reveal partial policy differences between President and Congress. The other is that the courts seem to regard presidential signing statements only as a secondary source in statutory interpretation.

* Assistant Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.

KEYWORDS: presidential signing statement, judicial politics, positive political theory, positive political theory of law, median member, pivotal member, legislative coalition, legislative history.

壹、問題起源：總統法案簽署聲明書的法學解釋方法論辯

2006年，美國聯邦最高法院在解釋有關「戰俘待遇法」(Detainee Treatment Act, DTA)之司法管轄問題時(*Hamdan v. Rumsfeld*)¹，Antonin Scalia 大法官曾在不同意見書中以相當篇幅，抨擊多數意見在解釋法律時，刻意忽略總統在立法過程中所扮演的角色。Scalia 指出，總統在簽署「戰俘待遇法」時，既然已同時藉由「法案簽署聲明書」(presidential signing statement)說明了總統與國會制定該法案的意圖，則司法機關自應給予高度尊重²。然而，聯邦最高法院在1995年 *United States v. Lopez*³一案中，卻明確引用了法案簽署聲明書作為法律解釋的依據。為回應聯邦最高法院此一法律解釋方法上的爭議，參議院司法委員會遂於 *Hamdan* 案後，提出了「總統法案簽署聲明書法」草案⁴。該草案中，禁止法院援引總統法案簽署聲明書，作為憲法或法律解釋的依據，以藉此規範總統法案簽署聲明書在法院訴訟程序中的效力。

按「總統法案簽署聲明書」(以下簡稱：法案簽署聲明書)，係指總統於簽署參眾兩院所通過之法律草案時，以書面單方發表總統對法案內容之政策性、合憲性、或法律解釋意見⁵。例如，小布希總統在簽署上述 DTA 時，即聲明「有關禁止殘忍、不人道、或不名譽的待遇或處罰規定，都應解釋為在符合總統三軍統帥權的範圍

1 *Hamdan v. Rumsfeld*, 548 U.S. 557 (2006).

2 *Id.* 566.

3 *United States v. Lopez*, Alfonso Lopez, Jr., 514 U.S. 549, 561 (1995).

4 Presidential Signing Statements Act of 2007, S. 1747, 110th Cong. (2007). 美國國會除了在2007年提出「總統法案簽署聲明書」草案外，亦在2009年再次提出相類似草案。S. 845, 111th Cong. (2009).

5 關於其他總統法案簽署聲明書之定義，see PHILIP J. COOPER, BY ORDER OF THE PRESIDENT 199 (2002) (“An announcement made by the president to identify provisions of the legislations with which the president has concerns.”).

的前提下始需遵守。⁶」換言之，若小布希總統在「審查」相關法律規定後，認為國會已侵害總統職權時，則小布希總統認為其有權拒絕履行相關違反權力分立之規定。

事實上，早在1812年美國總統 James Monroe，即已開始利用法案簽署聲明書「審查」部分法律條文的合憲性⁷，且從卡特總統以後成為美國總統簽署法案時的一種常態。小布希總統上任後，由於大量藉由法案簽署聲明書，否定許多國會規範總統在反恐戰爭權限之合憲性，引起國會民主黨議員以及美國律師協會的強烈批判。例如，前述「總統法案簽署聲明書法」草案的提案參議員，即在國會中發言批評小布希總統「濫用法案簽署聲明書，使國會立法程序成為毫無價值的制度」⁸。另一方面，美國律師協會亦批評，大量的法案簽署聲明書實已破壞憲法上應有的權力分立設計⁹。同時，該協會進一步主張，若總統認為相關規定已有違憲疑慮時，應行使憲法賦予總統的否決權或交由司法部門行使違憲審查權，而不應以「項目」否決方式否定相關法律之效力¹⁰。簡言之，法案簽署聲明書對總統與國會間的權力制衡，及其對法院解釋法律或司法審查權限上的影響，是構成法案簽署聲明書之合憲性與效力之重大爭議之處。

雖然，上述有關美國總統法案簽署聲明書的合憲性辯論，對於釐清法案簽署聲明書的效力有相當幫助，但有關簽署聲明書的經驗

6 See Statement on Signing the Department of Defense, Everything Supplemental Appropriations to Address Hurricanes in the Gulf of Mexico, and Pandemic Influenza Act of 2005, 42 weekly Comp. Pres. Doc. 425 (Mar. 9, 2006).

7 See CHRISTOPHER N. MAY, PRESIDENTIAL DEFIANCE OF "UNCONSTITUTIONAL" LAWS: REVIVING THE ROYAL PREROGATIVE 73 (1998).

8 153 CONG. REC. S. 8744-45 (daily ed. June 29, 2007) (statement of Sen. Specter).

9 American Bar Association, *Task Force on Presidential Signing Statements* (Aug. 23, 2006), <http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/leadership/2006/annual/dailyjournal/20060823144113.authcheckdam.pdf>.

10 *Id.*

研究相對匱乏了許多。從實證研究的成果來看，少部分政治學者曾採用「單邊政治行動理論」(unilateral political action theory)，觀察政治因素（如：選舉年或分立政府等）如何影響總統發布法案簽署聲明書之時機¹¹。但不論是法律或政治經驗研究學者，尚未從總統與國會間的政策偏好或意識形態因素，探究總統發布法案簽署聲明書的條件，以探究簽署聲明書的功能。又，相關的法律或政治經驗研究學者，也尚未觀察法案簽署聲明書在聯邦巡迴法院中的援用情況，以便進一步了解其效力。

有鑑於法案簽署聲明書的相關經驗研究較少，本文以「法律的實證政治理論」為基礎¹²，分別以量化與質化的方式，研究以下兩

11 See Christopher S. Kelley, *The Unitary Executive and the Presidential Signing Statement* (2003) (unpublished Ph.D. dissertation, Miami University), available at http://rave.ohiolink.edu/etdc/view?acc_num=miami1057716977 (last visited Nov. 21, 2013).

12 有關positive political theory of law的中文翻譯，需在此做一番說明。尤其，國內法學界對於empirical legal study/research是翻譯成法學實證研究；但政治學界則將empirical research譯為經驗研究，且positive political theory則譯成實證政治理論。是，各類名詞會造成讀者嚴重的困擾，且有礙於法律與政治學門的對話。因此，作者藉由這邊簡單的說明，釐清作者何以將positive political theory of law翻譯成「法律的實證政治理論」。首先，“positive”和“empirical”的關係，無法直接從傳統法學領域加以回答，畢竟，法學界的empirical study/research是比較晚近的學門。因此，作者是從政治學方法論的角度加以理解。又，英文中的“positive”，是指可以一般化(generalization)且探詢因果關係的研究。至於“empirical”指涉的是所有可被經驗研究的對象，但不一定涉及一般化與因果關係。因此，“empirical”研究所包含的對象較為廣泛，例如，許多個案研究(case study)並未追求一般化，也是屬於empirical的研究，但不是positive的研究。而positive的研究，包含在empirical研究的範圍乃屬當然。再者，在目前政治學界中，遇到empirical study的翻譯問題時，主流多將其翻譯為「經驗研究」，而非「實證研究」，即是考量到上述的差異。至於法律學界的empirical study，應該翻譯成「實證」或「經驗」，作者尚不敢妄加論斷。然而，確實亦有政治學界的部分學者，提及法學界是否應將empirical legal study翻譯成「法律的經驗研究」，以更便利法律與政治學界的對話。有鑑於此，本文所提到的positive political theory of law翻譯問題，政治學界將positive political theory翻譯為「實證」政治理論，其主要理由，似與作者前述所提一般化的原因相符。因此，即便加上“of law”，作者還是保留原本政治學界對positive一字翻譯的原意，而翻譯成「法律的實證政治理論」。

個議題：(1)美國總統發布法案簽署聲明書與國會意識形態間的關係，以做為討論聲明書功能的基礎；以及(2)聯邦巡迴法院法官引用法案簽署聲明書，以探究其作為法律解釋依據的條件。根據本文的觀察：(1)當總統與國會參、眾兩院間的中位政策偏好相符時，會增加總統發布簽署聲明書的機率；(2)大部分的法官，在援引法案簽署聲明書為解釋依據時，會注重總統與國會間，是否就總統在聲明書中的內容，有明顯的意見相符合情形。又，根據兩項研究的觀察，本文以為對法案簽署聲明書的法學解釋的重要寓意為：法官承認法案簽署聲明書的法律效力前提，是行政與立法部門具有明確的一致性；否則，法官傾向以國會議員的陳述意見，作為主要的法案立法意圖。

至於下文的章節安排，第貳部分將簡短回顧美國總統發布法案簽署聲明書的歷史。回顧中發現，簽署聲明書從政治儀式性文件，變成違憲審查與法律解釋的工具。第參部分將回顧憲法及政治學界，有關簽署聲明書的相關理論，以做為建立經驗模型的基礎。第肆部分則為研究設計。簡言之，本文將以法律的實證政治理論(positive political theory of law)為基礎，觀察法案簽署聲明書之性質與司法使用狀況。第伍部分則將提出兩大經驗研究的結果。第陸部分則將簡述兩個經驗研究的意涵。第柒部分則為結語。

貳、總統法案簽署聲明書之歷史與演變

有鑑於臺灣有關美國總統法案簽署聲明書的研究文獻較為少見，本章對法案簽署聲明書做一簡短的歷史回顧。從歷史回顧中可以發現，總統法案簽署聲明書的使用變化大致反映出兩個結構性特色：第一，法案簽署聲明從共和初期的政治儀式文件，逐漸轉變成近代總統的「行政」違憲審查工具。第二，法案簽署聲明書自杜魯

門總統起，始成為美國總統在立法過程中常見的立法文件；而從卡特總統開始成為「行政」違憲審查常見的工具。

一、從政治儀式到「行政」違憲審查

美國憲政史上最早發布的總統簽署聲明書，可追溯至美國總統 James Monroe。1812年，Monroe 總統的聲明內容，主要是在感謝國會議員通過總統的立法提案等政治性措辭，而無任何對法律內容的政策上或法律解釋上的主張。Monroe 總統所發布的聲明書中寫道：「有關日後任命四位殖民官的疑義，將在向國會提出人選時，一併向國會報告。¹³」這樣的聲明，毋寧是行政部門向國會保證一定會尊重國會所制定的法律對行政部門之拘束力，以及總統接受國會監督的辭令。換言之，早期的法案簽署聲明書並非近代所看到以聲明書，作為拒絕遵守法律的依據。

在南北戰爭及戰後重建期間，僅有5位總統（林肯、詹森、格蘭特、布坎南、與克里夫蘭）合計發布過12份簽署聲明書。值得注意的是，其中3位（林肯、詹森、與格蘭特）總統甚至為此偏離正常法案公布程序所聲明的法律主張¹⁴而向國會道歉。20世紀初到二次大戰結束前，胡佛與羅斯福兩人合計共發布過57份法案簽署聲明書，其中有4份聲明書總統表示其對法案部分內容的合憲性疑慮，其餘均屬政治儀式性之聲明¹⁵。

二次大戰結束後，發布法案簽署聲明書逐漸開始變成立法程序中的一種常態。自杜魯門總統開始，除甘迺迪總統外，其他總統均發布超過100份簽署聲明書。尤其，從卡特之後的總統，除小布希總統外，均發布超過200份的簽署聲明書¹⁶。如果這些簽署聲明書

13 See MAY, *supra* note 7, at 73.

14 *Id.*

15 *Id.*

16 有關1929年後的美國總統簽署聲明書，可在American Presidency Project上獲得

只是政治性的措辭，不至於引發相關法律爭議。但是，兩個因素使簽署聲明書的合憲性開始遭到質疑。一方面，自福特總統開始，歷任總統都曾藉由法案簽署聲明書，交互審查法案的合憲性、或發表其對法律解釋的見解，並同時聲明有條件遵守有違憲疑慮之相關規定。例如，老布希在簽署「期貨交易從業法」時，即聲明國會所制定有關人事任命的強制規定，「已嚴重與憲法上總統的任命權相抵觸，（我）將把此一條款視為任意性規定。¹⁷」如此一來，簽署聲明書似乎擴張了總統的否決權，使其不受國會制衡¹⁸。同時，總統似乎亦得藉此行使違憲審查權，侵害了司法的核心權限。

另一個使法案簽署聲明書陷入爭議的原因，是1986年起，雷根總統在時任司法部長彌思的建議下，將法案簽署聲明書納入立法紀錄史。其目的除希望法官在審理案件時，可以採納總統對系爭法律在簽署聲明書中的憲法或法律解釋外，也欲作為行政機關內部的法律解釋原則¹⁹。例如，雷根在1987年簽署「量刑改革法」(Sentencing Reform Act)時，即聲明因該法與1984年所制定的量刑改革法在生效日期上未有明顯區別，所以他僅將部分犯罪行為適用1984年的量刑改革法，其餘行為則適用1987年的量刑法。此種將簽署聲明書視為立法紀錄的一部，亦曾引起有關司法部門是否應引用

單一包裹式資訊，American Presidency Project, <http://www.presidency.ucsb.edu/signingstatements.php#axzz1O6aXolnU> (last visited June 1, 2011).

17 George Bush, Statement on Signing the Futures Trading Practices Act of 1992 (Oct. 28, 1992), available at <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=21696#ixzz1O6cjMEhC> (last visited June 1, 2011).

18 部分學者將簽署聲明書與已被聯邦最高法院宣告違憲的項目否決權相比，而主張簽署聲明書有違憲疑慮。See, e.g., Neil Kinkopf, *Signing Statement and Statutory Interpretation in the Bush Administration*, 16 WM. & MARY BILL RTS. J. 307 (2007); COOPER, *supra* note 5, at 203-04. 有關項目否決權，see *Clinton v. City of New York*, 524 U.S. 417 (1998).

19 *The Legal Significance of Presidential Signing Statements*, OP. OFF. LEGAL COUNSEL (Nov. 13, 1993), available at <http://www.justice.gov/olc/signing.htm>.

總統簽署聲明書之意見，作為司法判決依據的激烈辯論²⁰。

二、法案簽署聲明書歷史演變的初步觀察

由上述簡短的歷史回顧可知，法案簽署聲明書的功能，隨著時間演變已從政治儀式性文件，轉變成總統公開其具有變更法案意圖之情形。從公開的目的來看，主要是為了表示行政部門對法律效力或範圍的意見。而從變更的內容上來看，大體上可將簽署聲明書分為兩大類：憲法性質與法律解釋性質聲明書²¹。當然，政治儀式的簽署聲明書依然存在，但爭議的重心主要是圍繞在憲法性質的聲明書。因此，本部分即說明二次戰後，所有種類的簽署聲明書與憲法性質簽署聲明書的演變趨勢。

由表1可知，從發布簽署聲明書的整體數量來看，歷來發布最

20 See, e.g., Frank B. Cross, *The Constitutional Legitimacy and Significance of Presidential "Signing Statements"*, 40 ADMIN. L. REV. 209 (1988); Kathryn M. Dessayer, Note, *The First Word: The President's Place in "Legislative History"*, 89 MICH. L. REV. 399 (1990); Marc N. Garber & Kurt A. Wimmer, *Presidential Signing Statements as Interpretations of Legislative Intent: An Executive Aggrandizement of Power*, 24 HARV. J. ON LEGIS. 363 (1987); Brad Waites, Note, *Let Me Tell You What You Mean: An Analysis of Presidential Signing Statements*, 21 GA. L. REV. 755 (1987); William D. Popkin, *Judicial Use of Presidential Legislative History: A Critique*, 66 IND. L.J. 699 (1991).

21 有關總統法案簽署聲明書的分類標準，本文是依照各總統形式上在聲明書中所提到的內容，作為分類依據。更具體而言，若總統直接提到對國會或國會議員的感謝言論，則歸類為政治措辭性質聲明書。若直接提到該法案部分條款違憲，則屬於憲法性質聲明書。若單純涉及法律的解釋，則為法律解釋性質聲明書。但一項聲明書可能同時是憲法或解釋性質，則該聲明書分別歸類為兩類。又總統會進一步指出該條款違反憲法上哪些具體規範（如：總統的任命權，或正當法律程序）時，本文亦進一步將該聲明書歸類為權力分立或基本權利聲明書。此外，由於法案本身經常充滿異質性，因此，一個法案中可能同時出現兩種以上的性質，本文此時則將該聲明書同時計算為憲法與基本權利聲明書。最後，由於權力分立聲明書具有眾多態樣，總統經常在一個法案聲明書中，同時提及國會侵犯其兩種以上的權力。因此，權力分立聲明書中，亦進一步按照總統主張權力侵犯類型，分類為戰爭、外交、預算、任命、立法、與行政特權。同樣地，因為總統會對每一種聲明書提出兩種以上的侵犯類型，本文此時亦將該聲明書類型同時歸類為兩種以上的態樣。此外，有時為簡化行文字數，會將憲法性質聲明書與憲法聲明書混用，於此敘明。

多法案簽署聲明書的總統是柯林頓總統。反而，近年來最受爭議的小布希總統所發布的簽署聲明書是近30年來最少的。若進一步從年平均數量來觀察，福特總統所發布的簽署聲明書最多，小布希總統仍為近30年最少的。因此，若純粹從總統簽署聲明書的變化趨勢，無法得知法案簽署聲明書直到最近才受到爭議的原因。

表1 二次戰後美國總統法案簽署聲明書總數與
憲法性質聲明書

| 總統名字 | 總統法案簽署聲明書 | | 憲法性質聲明書 | | |
|------|-----------|-------|---------|-------|-------------|
| | 總數量 | 年平均數量 | 總數量 | 年平均數量 | 佔法案簽署聲明書之比例 |
| 杜魯門 | 121 | 15.7 | 4 | 0.5 | 3.3% |
| 艾森豪 | 146 | 18.3 | 9 | 1.1 | 6.2% |
| 甘迺迪 | 37 | 12.8 | 1 | 0.3 | 2.7% |
| 詹森 | 171 | 33.5 | 9 | 1.8 | 5.3% |
| 尼克森 | 146 | 26.1 | 9 | 1.6 | 6.2% |
| 福特 | 146 | 60.8 | 15 | 6.3 | 10.3% |
| 卡特 | 229 | 57.3 | 30 | 7.5 | 13.1% |
| 雷根 | 247 | 30.9 | 87 | 10.9 | 35.2% |
| 老布希 | 228 | 57 | 116 | 29.0 | 53.5% |
| 柯林頓 | 366 | 45.75 | 45 | 5.6 | 12.3% |
| 小布希 | 191 | 23.9 | 122 | 15.3 | 63.9% |

資料來源：杜魯門到雷根總統，MAY, *supra* note 7, at 74；老布希到小布希總統，作者整理。

但若進一步分析簽署聲明書的結構則會發現，以福特總統為分水嶺，憲法性質聲明書的總數量或年平均數量均有明顯變化。由表1即可明顯發現，憲法性質聲明書的總數量，從福特總統開始逐漸攀升，到了老布希總統時達到最高峰。由表1可知，老布希總統

所發布的憲法性質聲明書的年平均數更達到29份，成為歷來年平均數量最高的總統。而最受爭議的小布希總統則為11份，成為歷來第2高的總統。相反地，福特總統之前的5任總統，1年平均僅會發布不到2份的憲法性質聲明書。從憲法性質聲明書佔所有聲明書的整體比例來看，似乎更能解釋小布希總統受到爭議的原因。由表1可知，小布希總統所發布的憲法性質聲明書，佔了所有簽署聲明書的63.9%，成為歷來發布憲法性質聲明書最多的總統。反而，發布最多簽署聲明書的柯林頓總統，其所發布的憲法性質聲明書僅佔12.3%。

三、小結

藉由本章簡單的歷史回顧不難發現，從美國共和初期到二戰結束前，法案簽署聲明書僅屬於政治儀式性文件。即使少部分總統曾發布憲法性質的聲明書，總統亦表示並不是正常的憲政行為。換言之，二戰前的總統，並無意圖藉由法案簽署聲明書，形成總統得侵害立法或司法權的習慣權力(*customary presidential power*)²²。但是，從1950年代起的歷任總統，已意圖將簽署聲明書的功能，轉變成變更部分法律效力的文件。

表1透露了近代法案簽署聲明書的數量與功能開始轉變，也可發現除了憲法性質的聲明書增加外，其他非憲法性質的聲明書也有同步增加的趨勢。但無法進一步告訴我們近代數量增加或功能變化的原因、影響總統發布聲明書的因素、其他類型（憲法性質以外類型）簽署聲明書的組成結構、以及司法部門如何援用總統聲明書作為判決解釋的依據。本文下一部分即進一步說明目前憲法與政治學界，如何解釋這些變化的原因，以作為後續經驗研究的理論基礎。

22 按總統習慣性權力的構成要件，憲法上雖無明確的法律定義與要件，一般均以聯邦最高法院在*Midwest Oil*一案為標準。See *United States v. Midwest Oil Co.*, 236 U.S. 459 (1915). See also Michael J. Glennon, *The Use of Custom in Resolving Separation of Powers Disputes*, 64 B.U. L. REV. 109, 127-34 (1984).

參、為什麼總統要發布簽署聲明書？法院會如何引用簽署聲明書？

前一部分已呈現近代總統發布法案簽署聲明書的大致趨勢。尤其，憲法性質的簽署聲明書的大量增加，更是引起國會與法律學界強烈批判的主要原因。本章將進一步做兩類的文獻回顧。第一部分為有關憲法及政治學界，如何解釋近代簽署聲明書大量增加的原因。第二部分，則是基於司法主觀偏好理論與策略選擇兩種理論，提出有關法官對於簽署聲明書可能的態度。在做前述兩個文獻回顧時，亦將指出其可能的缺失處，以作為本經驗研究的設計基礎²³。

一、為什麼總統發布法案簽署聲明書的數量會增加？

如本文第貳部分所述，近代美國總統大幅運用簽署聲明書，以表示其對部分法案內容的合憲性疑慮。對於這現象的出現，法律與政治學界則提出了多元且不互斥的原因或假設。大致上可歸納為四種，有三種較偏向政治因素，最後一種較偏向法律因素。此四種分別為：單一行政權理論、包裹與肉桶立法、分立政府、與訴訟需要，以下分別說明之。

(一) 單一行政權理論(unitary executive theory)

此假設認為，法案簽署聲明書是在現代行政國家背景下，總統與國會為爭奪獨立管制機關的人事任命及行政資訊控制權，以貫徹

23 在此應說明兩點。一方面，有關總統發布簽署聲明書的量化或經驗分析，據筆者所知，目前僅兩位學者（Christopher Kelley與Bryan W. Marshall）曾發表過相關研究。因此，有關第一部分的回顧，較偏向質化研究的成果。另外一方面，有關司法部門援用總統法案簽署聲明書的量化或經驗研究，均付之闕如。因此，本章第二節有關法院援引簽署聲明書的文獻回顧，是基於簽署聲明書在性質上接近於立法紀錄史的假設（關於此性質的說明，請參見下述註42-55與相關正文），以及過去有關立法紀錄史的研究與理論，對聲明書的司法使用所為的回顧。因此，有關簽署聲明書的司法行為假設，是作者依據法律的實證政治理論與司法行為研究理論的初步應用，而無其他直接的簽署聲明書文獻回顧。

行政一體的意志²⁴。申言之，從羅斯福的「新政」開始，因行政管制的需要，國會開始大規模授權行政機關訂定法律執行的標準，因而讓總統在簽署法案時，常必須自行辨別法案中有瑕疵的規定。

然而，自1970年代開始，國會在戰爭權力法案制定與尼克森水門事件後，與總統關係來到了歷史低點，遂加強了國會對總統制衡的意志。因此，國會在授權的同時，也藉由加強對行政部門的人事監督，或要求行政機關直接向國會報告資訊等方式，以制衡行政行為。簡言之，總統雖然樂於被授權訂定相關管制內容，卻認為國會控制授權的方式不僅侵害行政一體的權力，也可能會危及國家安全。據此，學者 Curtis Bradley 與 Eric Posner 認為，法案簽署聲明書實際上是總統為維持政治部門權力平衡的一種行政特權²⁵。另，專門研究法案簽屬聲明書的政治學者 Christopher Kelley 亦指出，簽署聲明書的發布，不僅是總統要求行政官僚體系必須對其政策目標有所回應的工具，也是集權化總統特權的重要工具²⁶。

此假設的確可經常從小布希總統所發布的憲法性質聲明書中，看到單一行政權理論的論述得到印證。例如，2005年通過前述戰俘待遇法案時，小布希總統即聲明「為行政一體的監督需要」²⁷，他將部分法律規定視為任意性質之規定。此外，2006年，時任副司法部長的包德曼在參議院司法委員會聽證會上亦指出：「憲法性質的簽署聲明書……並不表示總統不會遵守任命條款，而是將是否遵守

24 See Peter L. Strauss, *Overseer, or the "Decider"?* *The President in Administrative Law*, 75 GEO. WASH. L. REV. 696, 715-18 (2007); see also Curtis Bradley & Eric Posner, *Presidential Signing Statements and Executive Power*, 23 CONST. COMMENT 307, 341-42 (2006).

25 Bradley & Posner, *supra* note 24, at 331-33.

26 See KELLEY, *supra* note 11, at 90-91.

27 President's Statement on Signing H.R. 2863, 10 Weekly Compilation of Presidential Documents 1971 (Dec. 30, 2005), <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/12/20051230-8.html>.

該條款視為一種政策性決定。²⁸」也因此，這類型的憲法聲明書理由，亦咸認是小布希引起各方強烈批判的主要原因。

惟應注意者，由於單一行政權理論著重總統的人事任命與資訊控制特權，因此，該假設僅能解釋部分涉及總統人事與資訊控制權之憲法性質聲明書的大量增加情況。尤其，美國國會亦經常與總統爭奪戰爭與外交控制權，所以其他類型（如：基本權利）的憲法性質聲明書，恐不能完全置於行政國家的脈絡下加以理解。

（二）包裹與肉桶立法盛行

此假設認為，法案簽署聲明書是自福特總統以降，為了對抗國會龐大的肉桶或包裹立法的工具，以避免行使否決權而無法通過其他更重要的法案內容²⁹。申言之，因預算或綜合性立法實際上「包裹」了許多不相關的預算授權／撥款項目或規範，總統鑑於立法程序的困難，無法全面性否決「包裹」中其他重要的法案。因此，總統逐漸發展出以法案簽署聲明書的形式，「事實上」否決部分有違憲疑慮的規定。尤其是自從聯邦最高法院在 *Clinton v. City of New York*³⁰ 一案中認為預算項目否決權(line-item veto)違憲後，似乎更正當化總統發布簽署聲明書以對抗國會濫用預算權力。最後，亦有政治學學者以賽局理論說明，總統藉由這種事實上的「否決威脅」行為，可增加總統在立法程序中的談判權力，以達到創造淨效益的協調賽局³¹。

惟應注意者，總統項目否決權的原始設計，僅得適用於國會新

28 *Hearing on Presidential Signing Statements Before the S. Comm. on the Judiciary*, 109th Cong. (June 27, 2006) (statement of Michelle E. Boardman, Deputy Assistant Attorney Gen., Office of Legal Counsel, Dept. of Justice).

29 See COOPER, *supra* note 5, at 203-06.

30 524 U.S. at 417.

31 See Christopher S. Kelley & Bryan W. Marshall, *Assessing Presidential Power: Signing Statements and Veto Threats as Coordinated Strategies*, 37 AM. POL. RES. 508 (2009).

制定的撥款案、新的支出計畫、以及少數所得稅減免受益等情況。但法案簽署聲明書並不限於預算或財政性質等法案，而是所有總統認為有違憲疑慮的情況。因此，包裹與肉桶立法的假設，僅能部分說明簽署聲明書大量增加的情況。

(三) 長期分立政府

此假設則認為，法案簽署聲明書是總統在分立政府(*divided government*)期間，向國會、行政機關、與選民宣示其政策偏好的一種片面行為³²。按「分立政府」係指總統與國會多數所屬之政黨不同之謂。政治學學者 Neal Devins 指出，自1969年至今，75%以上的時間聯邦政府都是處在分立的狀態，更是直接造成簽署聲明書大量增加的主要原因³³。尤其，自1994年共和黨取得國會多數後，兩黨在意識形態上的對抗更為兩極化，導致總統想要優先通過的重大法案變得更為困難。除了立法上的困難外，國會在分立政府期間，亦經常藉由要求主管機關到國會聽證會中說明政策執行情形，以影響行政機關的政策走向。所以，總統一方面要向選民公開宣示他對抗國會以推動政策的決心外，也要公開畫出他的政策底限不讓行政機關在執行上過度受到國會的影響。此解釋的確符合直覺上的假設，尤其是柯林頓擔任總統期間，共和黨藉由「與美國締約」(*Contract with America*)的政治動員下³⁴，讓強烈對峙的兩黨政治在聯邦政府預算案的僵局中更為明顯。最後，研究總統制的著名政治學學者 Philip Cooper，則認為總統在這種極端分立的行政立法關係下，發布簽署聲明書不僅是一種憲法上敵視國會的權力制衡，也是為了對抗法院制衡的一種事實上的確認判決書³⁵。

32 See Neal Davins, *Signing Statement and Divided Government*, 16 WM. & MARY BILL RTS. J. 63 (2007).

33 *Id.*

34 Republican Contract with America, <http://www.house.gov/house/Contract/CONTRACT.html> (last visited June 1, 2011).

35 See Phillip J. Cooper, *Signing Statements as Declaratory Judgments: The President as*

惟關於此假設至少有三點應予注意：第一，David Mayhew 的研究指出，即便在分立政府期間，聯邦政府所通過的重大法案數量，與非分立政府期間所通過的數量並無差別³⁶。所以，主張簽署聲明書是總統公開對抗國會的政策宣言，似乎忽略了重大法案的通過，更代表了是兩黨合作而非對抗的證據。第二，如果分立政府是1969年後的政治常態，其指標變異性可能變得較低，從而降低「分立政府」的解釋效力。誠如 William Howell 指出，分立政府所代表的資訊過於概括，無法明確說明其對於行政與立法關係的變化³⁷。因此，作者於後文即主張，要探究兩黨政治對立程度對簽署聲明書的影響，應以其他更為細緻的意識形態指數，作為分立政府的替代指標。

(四) 訴訟需要

此假設認為，總統發布簽署聲明書是為了讓法院在解釋相關法律時，可以接受簽署聲明書中總統的「立法意圖」，使其成為立法紀錄史的一部分。另一方面，聯邦最高法院在 *Chevron v. Natural Resources Defense Council*³⁸案中以為，當行政機關碰到矛盾或語義不清的規定時，應先探詢立法意圖。若仍無法釐清立法意圖時，則行政機關可自行做出合理的解釋以執行法律³⁹。因此，此假設認為總統發布簽署聲明書具有將其視為立法意圖與行政解釋的雙重目的⁴⁰，希望增加行政部門在相關訴訟中，提高法官引用總統意見的

Judge, 16 WM. & MARY BILL RTS. J. 253, 254-55 (2007).

36 See DAVID MAYHEW, *DIVIDED WE GOVERN: PARTY CONTROL, LAWMAKING, AND INVESTIGATIONS, 1946-2002*, at 1-15 (2d ed. 2005).

37 See WILLIAM G. HOWELL & JON C. PEVEHOUSE, *WHILE DANGERS GATHER: CONGRESSIONAL CHECKS ON PRESIDENTIAL WAR POWERS* 96 (2007).

38 *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984).

39 See Cynthia R. Farina, *Statutory Interpretation and the Balance of Power in the Administrative State*, 89 COLUM. L. REV. 452 (1989).

40 See Kinkopf, *supra* note 18, at 307.

機率⁴¹。這也是前述雷根總統將簽署聲明書納入立法紀錄史的原因之一。

上述假設似乎將填補法律的行政命令，與法案簽署聲明書視為同一類型的法源。但是，法官是否真的將簽署聲明書，視為 *Chevron* 案中的行政命令一般，任由總統透過聲明書加以填補法律規範，甚至加以採納為法律解釋的依據，仍有探究的必要。因此，下一部分將繼續說明有關法官援用簽署聲明書的假設，並作為本文的兩大研究課題之一。

二、法院為甚麼要引用法案簽署聲明書作為判決解釋依據？

雖然，前述有關總統開始大量發布發案簽署聲明書的原因有諸多假設，但有關法院可能會引用聲明書作為解釋依據者，主要是著眼於其具有構成「立法意圖」之立法史性質。而有關法官會選擇援用立法紀錄，以作為判決解釋依據，主要有兩大假設：(1)法官的政策偏好假設，以及(2)法官的策略選擇假設，以下分別說明之。

(一) 法官政策偏好假設

Scalia 大法官曾經指出⁴²，法官引用立法紀錄史的目的，純粹是為了正當化「法官的政策偏好」，且「法官（可在眾多的立法紀錄史中），說明引用或拒絕引用的正當理由。」由此可知，法官引用立法紀錄史作為其中一項判決依據的原因，仍取決於法官個人的主觀選擇。在此「主觀政策選擇」的論述下，法官選擇引用立法紀錄史做為判決解釋的依據，端視是否將法官意識形態納入分類考量，大致上可分為三種假設。除第一種假設外，下述第二種與第三種假設，均可歸類於傳統司法行為研究中的「主觀態度」模式

41 See COOPER, *supra* note 5, at 215-18.

42 See ANTONIN SCALIA, A MATTER OF INTERPRETATION: FEDERAL COURTS AND THE LAW 35-37 (1997).

(attitudinal model)，於此合先敘明⁴³。

第一種假設是當立法紀錄史中所提到的理由，與法官在個案的政策偏好相同時，法官則會予以引用⁴⁴。換言之，不論法官的意識形態與說明立法意圖的國會議員或總統是否相同，只要論述理由與法官相同時，就會引用作為判決解釋的依據。所以，即便是在政策偏好上偏向自由派的法官，也有可能引用保守派總統的法案簽署聲明書，作為判決解釋的依據之一。

第二種假設是法官與立法意圖陳述者的意識形態，也會決定法官是否引用立法紀錄史⁴⁵。申言之，只要法官的意識形態與陳述立法意圖的總統或議員相同時，就會增加法官引用該總統或議員論述的機率。依此假設，若法官與總統同時自由派時，法官援用法案簽署聲明書作為判決理由的機率就會增加。

第三種假設則與法官的意識形態及法律解釋方法有關⁴⁶。具體而言，傳統假設認為，由於自由派法官比較願意考慮相關法律的規範功能，因此引用現代立法意圖作為法律解釋方法的機會較大。相反地，由於保守派法官傾向原始的「文本主義」(textualism)解釋方法，所以願意引用現代立法意圖解釋憲法或法律的機率較低。當然，目前法官將法案簽署聲明書視為立法意圖的一部分，或是單純

43 亦即，法官在建構判決解釋的意見時，並非以相關立法證據作為解釋的考量。引用立法證據僅是一種事後合理化法官主觀的價值選擇。See, e.g., JEFFREY A. SEGAL & HAROLD J. SPAETH, *THE SUPREME COURT AND THE ATTITUDINAL MODEL REVISITED* (2002).

44 See Linda R. Cohen & Matthew L. Spitzer, *Solving the Chevron Puzzle*, 57 *LAW & CONTEMP. PROBS.* 65, 65-110 (1994).

45 See Michael Abramowicz & Emerson H. Tiller, *Citation to Legislative History: Empirical Evidence on Positive Political and Contextual Theories of Judicial Decision Making*, 38 *J. LEGAL STUD.* 419, 427-33 (2009).

46 See JEFFREY A. SEGAL & HAROLD J. SPAETH, *MAJORITY RULE OR MINORITY WILL: ADHERENCE TO PRECEDENT ON THE U.S. SUPREME COURT* (2001); see also SEGAL & SPAETH, *supra* note 43.

總統的法律解釋或政策說明尚不清楚，這也成為本經驗研究的其中一個探究目的。至於具體的測試方法，留待第肆部分再做詳細說明。

(二) 法官策略選擇假設

近年來，法律的實證政治理論(positive political theory of law)強調，分析或預測法官判決時所考量的因素，應納入法官個人的利益考量，而非法官單純的政策偏好選擇。具體而言，法官個人的名譽⁴⁷、同僚關係⁴⁸、升遷⁴⁹、或判決影響力⁵⁰，也有可能是影響法官判決結果的主要因素。在此理論的脈絡下，基於法官預期影響其判決的行為者，法官引用立法紀錄史或法案簽署聲明書的假設，大體上又可分為兩種⁵¹。第一種策略性假設本文稱為「上訴審效應」。此假設認為，法官擔心判決被駁回機率太高，以致影響法官的名聲。因此，即便法官在個案中的政策偏好可能與上級審不同，法官在判決時仍會設法調和自身與上級法院法官的政策偏好。至少有兩項經驗研究指出⁵²，法官選擇不同法律原則作為判決解釋的依據，

47 See Lee Epstein & Tonja Jacobi, *The Strategic Analysis of Judicial Decisions*, 6 ANN. REV. L. & SOC. SCI. 341, 350 (2010).

48 See Frank B. Cross & Emerson H. Tiller, *Judicial Partisanship and Obedience to Legal Doctrine: Whistleblowing on the Federal Courts of Appeals*, 107 YALE L.J. 2155, 2159-61 (1998); Lee Epstein, Jeffrey A. Segal & Jennifer N. Victor, *Dynamic Agenda-Setting on the United States Supreme Court: An Empirical Assessment*, 39 HARV. J. ON LEGIS. 395, 395-433 (2002).

49 See Keith Krehbiel, *Supreme Court Appointments as a Move-the-Median Game*, 51 AM. J. POL. SCI. 231, 231-40 (2007).

50 See Tonja Jacobi & Emerson Tiller, *Legal Doctrine and Political Control*, 23 J.L. ECON. & ORG. 326, 326-45 (2007).

51 從策略選擇角度研究法官判決結果的文獻很多，本文在此僅擷取與司法部門的水平與垂直權力分立相關者加以說明。有關其他非權力分立與制衡的司法策略選擇觀點，see, e.g., Lee Epstein, Jack Knight & Olga Shvetsova, *The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government*, 35 LAW & SOC'Y. REV. 117, 117-64 (2001); JEFFREY K. STATON, *JUDICIAL POWER AND STRATEGIC COMMUNICATION IN MEXICO* (2010).

52 See Joseph A. Smith & Emerson H. Tiller, *The Strategy of Judging: Evidence from*

即是受到這種「上訴審效應」的影響。「上訴審效應」的相關研究，主要聚焦在法官的判決結果，對於法官選擇建構法律解釋或理由的方法的研究成果較少。Michael Abramowicz 和 Emerson H. Tiller 的研究即指出⁵³，若上訴審法官整體政黨傾向自由派，則法官引用自由派立法紀錄的機率較大；反之亦然。但是，「上訴審效應」是否會影響法官引用法案簽署聲明書，作為判決解釋其中的依據，仍需進一步研究。因此，下一部分敘述本文的研究設計時，將再對此議題加以說明。

第二種策略性假設本文稱為「政治部門效應」。申言之，此假設以為由於法官判決時會考量其判決結果，遭到總統與國會聯合立法推翻的機率，所以法官在判決時，會設法調和其與政治部門的立場⁵⁴。換言之，法官會調整其所處的政治環境，適時調整自己的判決解釋標準。若遇到政治部門的意識型態與其不同時，法官在解釋法律意見時，可能會避免採取明顯與政治部門不同的意見。例如，Jeffrey A. Segal 研究即指出，當大法官意識形態與國會對立時，大法官會盡量避免宣告法律違憲⁵⁵。與「上訴審效應」相類似者，「政治部門效應」對法官解釋法律時，是否會影響其引用簽署聲明書之機率尚不清楚，仍須進一步研究。因此，下一部分敘述本文的研究設計時，將對此議題加以說明。

Administrative Law, 31 J. LEGAL STUD 61 (2002); see also Max Schanzbach & Emerson H. Tiller, *Strategic Judging under the United States Sentencing Guidelines: Positive Political Theory and Evidence*, 23 J.L. ECON. & ORG. 24, 24-56 (2007).

⁵³ See Abramowicz & Tiller, *supra* note 45, at 429.

⁵⁴ See Anne Harvey & Barry Friedman, *Pulling Punches: Congressional Constraints on the Supreme Courts Constitutional Ruling, 1987-2000*, 31 LEGIS. STUD. Q. 533, 533-62 (2006); Anne Harvey & Barry Friedman, *Ducking Trouble: Congressional Induced Selection Bias in the Supreme Court's Agenda*, 71 J. POL. 574, 574-92 (2009).

⁵⁵ See Jeffrey A. Segal, Chad Westerland & Stephanie A. Lindquist, *Congress, the Supreme Court, and Judicial Review: Testing a Constitutional Separation of Powers Model* (2nd Annual Conference Empirical Legal Studies Paper, 2007), available at <http://ssrn.com/abstract=998164> (last visited Nov. 30, 2013).

三、小結

本部分主要回顧(1)可能造成近代法案簽署聲明書增加的原因，以及(2)法官可能如何援用簽署聲明書的「主觀態度」的政策偏好假設，以及「策略選擇」假設。這些憲法及政治學界豐富的解釋及辯論，即構成了本文準備測試簽署聲明書的性質，以及法官使用簽署聲明書結構特色的理論基礎。下一部分即具體說明測試此二問題的研究設計。

肆、研究設計

此部分，作者將針對兩個主要經驗研究問題：(1)總統發布簽署聲明書的政策偏好與國會政策偏好間的關係，以及(2)法官如何引用簽署聲明書，說明其研究設計。簡言之，本文以法律的實證政治理論（亦為策略選擇假設）為基礎分析框架，提出有關總統與司法部門，發布與引用法案簽署聲明書的兩項假設，及兩大假設的研究方法及變項。

一、分析框架：法律的實證政治理論⁵⁶

法律的實證政治理論(positive political theory of law)假設，不同

56 於此再次說明者，由於本文僅在應用著法律的實證政治理論，作為探索簽署聲明書的發布與司法援用的基礎，因此無法一一詳述此理論在過去20年來的文獻發展狀況。此外，有關本文的研究議題，亦即總統法案簽署聲明書，到目前為止尚無利用法律的實證政治理論，作為量化的分析框架。因此，作者僅以最簡要的方式，介紹法律的實證政治理論創建人的框架，作為下述兩大假設的基礎。當然，在本節的簡要說明中，會明確指出文獻的來源，於此註解中僅先提供一般性文獻資訊，以供讀者查詢。See generally William N. Eskridge, Jr., *Reneging on History? Playing the Court/Congress/President Civil Rights Game*, 79 CALIF. L. REV. 613 (1991); William N. Eskridge, Jr. & John Ferejohn, *Making the Deal Stick: Enforcing the Original Constitutional Structure of Lawmaking in the Modern Regulatory State*, 8 J.L. ECON. & ORG. 165 (1992); William N. Eskridge, Jr. & John Ferejohn, *The Article I, Section 7 Game*, 80 GEO. L.J. 523 (1992).

政治行動者的行動選擇，不是單純建立在以實現行動者的最佳偏好為唯一標準。由於各行動者的偏好，可被視為存在於一個連續的選擇光譜上，所以行動者會視其與其他行動者的差異，於行動者之間的差異範圍內，極大化其政策選擇的效益。

所以，如圖1（甲）所示，若立法過程中的三個行動者：H 代表眾議院的中位偏好，準備採取行動的行動者總統 P 之理想偏好 I'，介於其他兩個行動者 H 與參議院 S 之中位偏好之間時，P 可以自由的依據其理想，將現行政策(SQ)移動至 I'，使 I'成為最新現狀 SQ'，且不會受到 H 和 S 兩者的否決⁵⁷。

但若情況圖1（乙）所示，亦即 P 的理想點 I'位於 H 與 S 之外，則 P 因為受到 H 與 S 兩行動者偏好的拘束，最多僅能將現行政策(SQ)移動到最靠近 I'的 H 點⁵⁸。所以 P 的行動使最新現狀成為 SQ'=H=P。

此時法院 J 作為第四位行動者，若 J 的中位理想偏好點位在 H 與 S 的範圍之外的 J 點，則當要極大化其偏好時，最多能將 SQ'向右移到 S 點⁵⁹。此時，如圖1（甲）所示，現狀 SQ''=J'=S。相反的，若 J 的中位理想偏好位在 H 與 S 之間圖1（乙），則 J 可以自由將現狀移動到其理想偏好點不受拘束。

57 See WILLIAM N. ESKRIDGE, JR., PHILIP P. FRICKEY & ELIZABETH GARRETT, LEGISLATION: STATUTES AND THE CREATION OF PUBLIC POLICY 76-77 (3d ed. 2001).

58 *Id.* at 77-78.

59 See Eskridge, *supra* note 56, at 646-55.

圖1 國會／總統／法院策略選擇偏好說明圖

圖1 (甲)

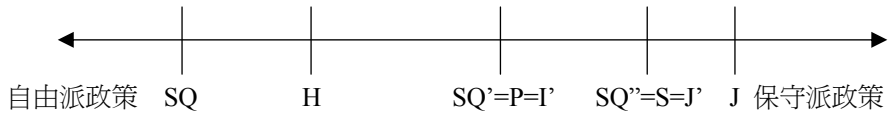
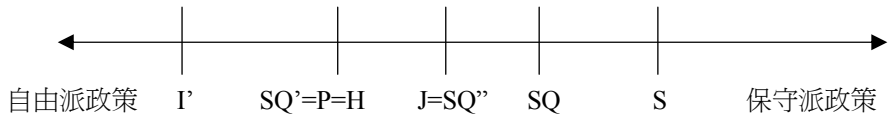


圖1 (乙)



說明：P=總統；H=眾議院中位偏好；S=參議院中位偏好；J=法院的中位理想偏好；
 I'=P 之理想偏好；SQ=現狀；SQ'=經 P 行動過後的新現狀；SQ''=經 J 行動過後的新現狀

二、研究假設

假設1. 儘管總統發布較多的總統法案簽署聲明書，但總統的整體政策偏好，仍符合中位立法同盟之政策偏好假設。

依據法律的實證政治理論的假設，由於立法程序最終必須獲得總統簽署，國會的關鍵(pivotal)議員偏好，必須與總統的偏好「結盟」，法案始有獲得通過的機會。而關鍵的立法成員，則是由國會的中位偏好成員所構成。因此，法案的通過代表該法案的偏好點，是位在兩院中位成員偏好點之間。又，因為法案必須獲得總統簽署，所以兩院通過的法案也必須將總統的偏好，納入兩院中位偏好議員之間⁶⁰。以圖1來說，H 與 S 即代表兩院的中位成員；法案的

⁶⁰ 當然，若總統偏好位在國會中位偏好成員之外，但若其偏好亦不在兩院三分之二成員之間時，國會中位成員毋需特別將總統偏好納入考量。此時鑑於否決權仍可能被國會反否決，總統接受國會中位議員偏好的機率較高。

通過必須介在 H 與 S 的任何一點。因此，在兩院將總統偏好納入考量的情況下，總統的偏好 P，應該呈現 $H \leq P \leq S$ 的情況。

依據前述脈絡所述，既然總統亦屬於「立法同盟」的中位成員，學者 Curtis Bradley 和 Eric Posner 即認為，總統在立法程序中所為的陳述，具有揭露法案中位偏好成員的功能⁶¹。若總統的陳述大幅偏離國會中位議員的偏好，引起中位議員強烈反對的機率將大幅增加。此舉不僅影響總統與國會間的信任，更增加日後立法合作的困難。因此，當總統藉由法案簽署聲明書陳述自己的法律意見時，不致引起國會中位偏好議員明顯的「反對」⁶²。

不過，小布希總統從第二任任期開始，遭受國會民主黨議員以及社會輿論，對其頻繁使用簽署聲明書的強烈批判現象，似乎與法律的實證政治理論的解釋有所出入。學者 Christopher Kelley 曾經指出，由於總統在整個立法程序中最後的行動者，實具有利的改變現狀優勢⁶³。這種改變現狀的優勢主要是從憲法中的立法程序所做的觀察。按總統在單一的立法程序中，除非國會有反否決總統決策的機會，若其僅經由發布單方的聲明書改變法案的政策現狀，國會確實處於相對無法進一步反制總統的劣勢。因此，Kelley 認為兩極化的政治使法律的實證政治理論中，總統作為「中位立法同盟」的假設，可能開始出現了轉變。而簽署聲明書，無法作為總統的立法意圖陳述書，而是總統正當化改變政策現狀的工具⁶⁴。

61 See Bradley & Posner, *supra* note 24, at 341-42.

62 在此使用「反對」一詞，以表示國會中位議員未必「支持」。但由於「反對」可能無法帶來更大的政治利益，或可能必須與總統「結盟」所帶來的利益更高，因此總統的陳述應可視為位於國會中位議員可接受的偏好範圍。

63 See Christopher S. Kelley & Bryan W. Marshall, *The Last Word: Presidential Power and the Role of Signing Statements*, 38 PRESIDENTIAL. STUD. Q. 248, 255-56 (2008).

64 *Id.*

本文則以為，Kelley 上述的假設或論述，忽略了總統作為一個重複立法程序的參與者時的影響。申言之，由於總統擁有簽署法案的權力，因而成為立法程序中主要的重複參與者；倘其藉由簽署聲明書大幅改變了國會所通過的法案，那麼，在日後的立法程序中，其與國會議員合作的難度也會提高⁶⁵。但初步從小布希總統擔任總統期間，所通過的法案通過數目來看，並未因國會與社會輿論對簽署聲明書的反彈而減少。小布希擔任總統期間，每一屆國會所通過的法案數目分別為：377個（2001-2002年）；498個（2003-2004年）；482個（2005-2006年）；460個（2007-2008年）。初步從法案通過數量來看，小布希與國會的合作，似乎沒有受到懲罰。

依據前述法律的實證政治理論之假設，若總統動輒利用簽署聲明書作為破壞國會立法同盟的工具，那總統在後續的立法程序中，應會遭到國會議員一定程度的懲罰。但初步觀察小布希擔任總統期間，每一屆國會所通過的法案數量來看，小布希似乎沒有明顯遭到類似的懲罰。因此，本文的假設1以為，在法律的實證政治理論中，認為總統是立法同盟的中位偏好成員之假設依然有效。

若總統仍是立法同盟的中位偏好成員時，又該如何解釋近代總統擔任總統期間，何以會發布較多的簽署聲明書呢？作者以為，這可能與美國近代法案的特色，以及否決權的制度設計有關。由於美國近代的法案協商難度高，包裹型法案數目相較過去增加許多，再加上傳統的肉桶立法現象依然存在，使總統動用否決權的成本提高許多。此外，如本文第參章所述，聯邦最高法院在 *Clinton v. City of New York* 一案中認為，原本國會授權給總統的「項目否決權法」違憲（換言之，總統只能「全有或全無」地簽署或否決法案），因而總統選擇動用否決權以外的誘因隨之增加。因此，在越來越多的大型妥協的法案中，不可避免地夾雜著更多不符合總統與國會偏好的

65 Bradley & Posner, *supra* note 24, at 341-42.

條款。換言之，發布較多的簽署聲明書，並不見得代表總統的政策偏好，已經不在立法同盟的範圍之內。

著名的行政法學者 Peter Strauss 即認為，總統在經常面對複雜法律案的情況下，以簽署聲明書作為發表法律意見的媒介，應無合憲性的爭議；但有爭議的是，簽署聲明書當中的內容，若破壞了依法統治的原則時，就會有合憲性的爭議⁶⁶。因此，我們或許更應該進一步關心的是，即便總統發布簽署聲明書，沒有大幅偏離立法同盟的政策偏好，但是，依法統治的守護者——法院——是否以及如何看待法案簽署聲明書當中，總統意見陳述的效力？此問題驅使作者探究下一個假設問題：法院援引簽署聲明書的標準。

假設2. 當總統法案簽署聲明書，與國會議員的陳述意見明顯相符時，法官較會援引簽署聲明書作為法律解釋之依據。

Bradley 和 Posner 認為，若總統在簽署聲明書中的陳述只是一種「廉價的溝通」(cheap-talk)，則總統所遭遇到的聲譽成本，應會比其他立法同盟中的成員更高。因此，簽署聲明書更應被視為一種法律解釋的依據⁶⁷。此外，Bradley 和 Posner 以為，從1930年代羅斯福的「新政」以後，國會就傾向授權總統有更多的法律解釋及法案執行的裁量權，以因應現代事物的多元與複雜性。因此，兩人認為國會其實已經「準授權」總統，藉由簽署聲明書作為公布其法律解釋的一種方式⁶⁸。

事實上，Bradley 和 Posner 的主張，與本文前章所提及的 *Chevron* 一案有高度的關聯⁶⁹。在該案中，最高法院認為當司法部

66 See Ronald A. Cass & Peter L. Strauss, *The Presidential Signing Statements Controversy*, 16 WM. & MARY BILL RTS. J. 11, 23 (2007).

67 See Bradley & Posner, *supra* note 24, at 344-47.

68 *Id.* at 339.

69 參見前揭註38-41與相關本文。

門未能在法律中探詢立法意圖時，即表示國會授權行政部門得以補充該法律。因此，兩人以為法案簽署聲明書的發布，也是被國會至少「準授權」用以填補法律的一種方式。換言之，法案簽署聲明書並沒有破壞行政與立法部門的平衡。

若法院與 Bradley 和 Posner 的看法相同的話，我們應該會在法院的判決中，看到法官常態性地援引簽署聲明書，作為法律解釋的依據。畢竟，現代美國法律充滿了大量行政解釋的空間，若法院大多遵循著 *Chevron* 案的原則，法案簽署聲明書應該會扮演著非常重要的解釋功能。然而，法律中需要被填補的條款，不見得都隱含著國會授權給總統或行政部門的意圖。國會可能希望司法部門，可以更實質的審查行政部門的解釋；或者，國會可能希望行政部門提案修法補充；或者，可能國會根本在制定某些條款時疏忽了！因此，簽署聲明書不見得是國會「準授權」下的產物。

回到法律的實證政治理論之本質來說，「法律」是總統與國會合意結盟的一種產物。除了法律之外，其他總統與國會間的互動關係，亦應符合這種「合意」的假設。因此，若簽署聲明書的內容，可以反映著大部分國會議員的意圖時，簽署聲明書應不至於引起國會與輿論的批判，法官也可以較無顧忌地以聲明書作為法律解釋的依據。相反地，若聲明書引起國會與輿論較強烈的批判時，可能表示該聲明書的內容，與大部分立法同盟成員的意圖不一致。換言之，該聲明書的內容，可能缺乏了國會的合意基礎。若法官引用了缺乏總統與國會合意基礎的聲明書，則有可能遭遇本文前述「政治部門效應」的挑戰⁷⁰。

此外，在一般的訴訟程序中，法官除了援用判例作為權威的法律解釋依據外，國會議員在法案審查程序中的陳述意見，才是傳統

70 參見前揭註54-55與相關本文。

訴訟上，認為具有解釋立法者意圖的權威性證據。換言之，在「上訴審效應」的陰影下，法官若要降低判決被上訴審駁回的機率，在判例之外，似不會直接單獨援用有爭議的簽署聲明書。尤其，當法官預期與上級審法官意識形態相符時，或許依照傳統的法律文義解釋，就可以獲致不受上級審駁回的判決目標。據此，由相反的推論可知，若簽署聲明書的內容，與國會議員的意圖相近時，法官應無顧忌選擇聲明書作為解釋的依據。

但法官如何確認總統的意圖，與國會議員大致相符呢？最直接的方式，應是比對簽署聲明書的內容與國會紀錄。若總統的聲明內容，與大部分的議員相同時，則該聲明書被引用後，所遭遇到的「政治部門」以及「上訴審」兩個效應的挑戰自然會降低。據此，作者假設：當總統法案簽署聲明書，與國會議員的立法陳述意見相符時，法官援引簽署聲明書作為法律解釋依據之比例較高；但若不相符時，被援引為法律解釋依據的比例則會降低。換言之，在簽署聲明書的性質與合憲性仍有爭議的情況下，法官僅會在行政與立法部門具有一定程度的合意時，引用簽署聲明書作為輔助性的法律解釋依據。若從經驗分析得知，法官確實僅將簽署聲明書當作一種輔助性的解釋工具，則總統發布簽署聲明書，以破壞行政與立法部門權力平衡的目的，可受到法律的最後守護者——法院——節制讓依法統治原則免於遭受到徹底的破壞。據此，作者以為不論是 Kelley 和 Marshall，或 Bradley 和 Posner，似乎都過於絕對地論斷法案簽署聲明書的效力。從法律的實證政治理論的本質來看，總統與國會間的「合意」，是處在一個動態平衡的狀態；且法官亦可以觀察總統與國會間「合意」的情況。因此，法官是否要接受總統或國會具有爭議的法律解釋，仍有可能需視兩者間的合意情況，賦予簽署聲明書不同程度的效力。

三、研究方法與相關變項

為測試以上兩個主要假設，本部分將分別說明兩項假設的相關變項與研究方法。

(一) 總統／國會政策偏好與簽署聲明書的發布

本模型為測試總統發布法案簽署聲明書的時機，係總統之政策偏好是否介於國會參、眾議院中位議員政策偏好之間；亦即，即便總統發布較多簽署聲明書，但其立法政策偏好，仍符合中位立法同盟之政策偏好假設。換言之，總統發布簽署聲明書的時機，與總統意識形態偏好介於參眾兩院間成正相關。本模型將以 binary logit regression 作為測試方法。

又，此模型的主要變項簡述如下：

1. 依變項：總統是否發布法案簽署聲明書。此變項為測試第一個假設中，當總統與國會通過一法案後是否發布簽署聲明書。因此，若發布簽署聲明書則編碼為1，未發布則為0。又，各法案簽署聲明書的資料，可在 American Presidency Project 網站取得⁷¹。而各法案的背景資料可在美國國會圖書館網站獲得⁷²。至於研究的範圍，則是從老布希總統開始（1989年），到小布希總統（2009年1月）為止⁷³。

71 See American Presidency Project, <http://www.presidency.ucsb.edu/> (last visited June 1, 2011).

72 See Library of Congress, <http://thomas.loc.gov/> (last visited June 1, 2011).

73 傳統有關二次戰後美國總統與國會權力的研究中，認為冷戰是最高法院承認總統權力，得以持續擴大的主要因素之一。自杜魯門總統以降，直到雷根總統這段時間，美國最高法院不論是在總統的戰爭與外交權限，或國內其他總統權力的限制上，常會藉由保護行政權不受國會侵犯為由，宣告國會所制定的法律違憲。此外，冷戰時期的總統，大多是不斷以總統具有獨立權限為由擴張總統權力，且較缺乏以系統性的理論，調和(accommodate)總統與國會間的權力關係。在這種時代背景下，也就在1960-1970年代開始，出現非常有名的「帝王總統」(imperial presidency)稱號，以形容美國總統的擴權情況。但隨著冷戰的瓦

本模型亦進一步將簽署聲明書分類為：政治措辭式聲明書、違憲審查式聲明書、以及法律解釋聲明書，以觀察簽署聲明書的組成態樣。又，從第貳章的歷史回顧可知，憲法簽署聲明書是造成相關爭議的重大原因，所以，此變項又進一步將憲法性質的聲明書分類為權力分立、基本權利、與聯邦主義問題的簽署聲明書。

2. 主要解釋變項：總統在各法案的偏好是否介於國會參眾兩院之間。此變項主要為測試簽署聲明的發布，與總統的意識形態介於參眾兩院之間成正相關。若總統的意識形態，介於參眾兩院之間，編碼為1；不在兩院之間則為0。總統與國會的意識形態指標，可在Vote View Website 獲得⁷⁴。

3. 其他替代解釋變項：除了前述的主要解釋變項外，此模型亦根據前述有關法案簽署聲明書的重要解釋理論，納入重要的替代解釋變項，以測試主要解釋變項的效力。

解，一般咸認老布希總統與前幾任總統的重大不同之一，在於嘗試以更具系統性的理論，調和總統與國會間的關係，而非一味以總統獨立權限，作為行使總統權限的基礎。尤其，老布希總統在國內法上，向國會取得發動波斯灣戰爭的授權法案，即被認為是總統與國會關係一個重要的分水嶺。據此，筆者在本文第一個研究問題的研究年代，選擇以1989年此一重要分水嶺，亦即，老布希擔任總統後的法案簽署聲明書，作為第一大研究問題之研究對象。See PETER M. SHANE & HAROLD H. BRUFF, SEPARATION OF POWERS LAW 24-26, 902-03 (3d ed. 2001).

74 有鑑於國內法律學界對意識形態指標尚不熟悉，僅以此註解簡短說明。該指標主要係依據每位議員的「自由——保守」的光譜，分別依據每位議員對各法案投票的立場，予以歸類。光譜的最左邊為-1，最右邊為1。除了記錄每位議員在各別計名投票(roll call vote)法案中動態的記名投票指標(roll call estimates)外，亦取其平均成為個別議員靜態的意識形態指標。所以，參眾兩院的中位指標，即為各院議員的指標中位數議員。又，總統的意識形態指標，亦採取同樣的方式記錄而成。因此，舉例而言，若總統的意識形態指標為0.2，眾議院為0.4，參議院為-0.1，則總統的意識形態即介於兩院之間，依據實證政治理論，則認為此時總統屬於中位立法同盟的成員。又，因為國會並非每次投票均採記名投票。亦即，此時無動態指標時，則以各院靜態的中位意識形態指標取代。總統與國會的相關靜態與動態意識型態指標資料，可在Vote View Website取得，<http://voteview.com/> (last visited June 1, 2011).

(1) 分立政府。依據前章回顧，部分學者假設分立政府是導致總統發布簽署聲明書的原因。因此，分立政府亦將納入此模型中。分立政府編碼為1，非分立政府則為0。國會與總統多數黨的狀況，亦可在前述 American Presidency Project 獲得。

(2) 預算法案。依據前章回顧，部分學者假設簽署聲明書，是總統為了獲得預算授權，而不行使否決權的事實上項目否決權，以對抗包裹或肉桶法案。因此，此模型亦將法案是否具有預算性質，納入替代解釋變項中。因此，預算法案編碼為1，非預算則為0。

4. 控制變項：研究總統與國會的互動關係中，有數個重要控制變項，本模型亦將此類變項納入此模型中。

(1) 選舉年。一般文獻假設，總統與國會議員在選舉年，兩黨會呈現比較對立的情況，可能增加總統發布簽署聲明書的誘因。本模型不區分總統或國會期中選舉，凡選舉當年的編碼即為1，非選舉年則為0。選舉年資料亦可在前述 American Presidency Project 中獲得。

(2) 總統支持度。研究總統行為的文獻指出，總統支持較高時，總統可能會採取比較強勢的單方政治行動⁷⁵。若該假設於此有適用餘地，則總統提高總統發布聲明書的機率。歷屆總統每日的支持率，亦可在 American Presidency Project 中獲得。

(3) 戰爭。研究總統行為的文獻亦指出，總統在戰爭期間，亦比較傾向採取強勢的單方政治行動，且國會較傾向採取默

75 See WILLIAM G. HOWELL, POWER WITHOUT PERSUASION: THE POLITICS OF DIRECT PRESIDENTIAL DIRECTION 215 (2003).

許態度⁷⁶。若該假設於此有適用餘地，則總統提高總統發布聲明書的機率。本模型僅將達到戰爭規模的武力衝突行為，編碼為1；其餘小規模的武力使用則編碼為0。相關戰爭期間與規模資料，可在 Correlates of War Project 中取得⁷⁷。

- (4) 參眾兩院總統所屬政黨席次比例。研究美國總統和國會關係的部分研究曾指出，若以分立政府做為控制變項時，較常得出不一致的結果⁷⁸。因此，本模型僅將分立政府視為替代解釋變項而非控制變項。但為控制總統仍有可能受到同黨議員在國會中的政治實力影響，本模型以其他研究曾使用的總統所屬政黨席次比例取代。
- (5) 經濟表現。研究總統行為的文獻亦指出，經濟表現較差時，總統亦傾向採取單方政治行動，以轉移注意力。因此，本模型將失業率指標納入控制變項中。相關資料可在美國勞工統計局網站獲得⁷⁹。
- (6) 眾院院會採封閉程序。按封閉程序乃禁止議員於院會時，提出草案修正案。依此推論，若允許議員提出修正案時，因更多不同偏好的加入，可能使法案內容與總統與委員會委員所協商的政策差異更大。因此，開放程序可能導致總統有更多的誘因，發布簽署聲明書。封閉程序編碼為1；開放程序為0。
- (7) 參、眾議院法案付委委員會審查數目。此變項假設，當審

76 *Id.*

77 *See* Correlates of War Project, <http://www.correlatesofwar.org/> (last visited June 1, 2011).

78 *See* HOWELL, *supra* note 75, at 57.

79 *See* Bureau of Labor, <http://www.bls.gov/> (last visited June 1, 2011).

查法案的委員會數目越多，使立法同盟擴大，亦可能使法案內容與總統所預期的政策差異加大。因此，付委審查委員會數目越多，可能讓總統有更多的誘因，發布簽署聲明書。

(二) 法官援用簽署聲明書與判決解釋

此項研究為驗證法官是否僅將簽署聲明書，作為一種「輔助」的法律解釋工具。亦即，若簽署聲明書與國會立法同盟的議員意見相左時，法官援用該聲明書作為法律解釋依據的可能性較低。相反地，簽署聲明書與國會立法同盟的議員意見相符時，法官較有可能援用該聲明書，作為與國會紀錄共同引用的輔助解釋工具。

但作者在此需特別說明者：由於近50年來，聯邦巡迴法院（二審法院）援用簽署聲明書的案件量少（共計29件），在驗證此假設上，將同時以簡單的敘述統計方式，輔以質化的說明，以驗證本文第二項假設成立的可能性⁸⁰。又，作者是在 West Law Database 中，以 signing statement 或 statement on signing，作為搜尋聯邦巡迴法院判決之關鍵詞。

伍、研究結果

本章將分別說明前述兩大研究問題的重要敘述性統計，並進一步驗證前述的兩大假設。本文的研究結果顯示：第一，當總統的政策偏好與國會參眾兩院的中位政策偏好，沒有明顯衝突時，與總統

⁸⁰ 本文有關總統發布簽署聲明書的研究，以及法院援引簽署聲明書的研究範圍不同，可能會造成讀者產生混淆的現象。但因為第二部分的樣本數少，所以唯有將全部案件放入該部分的研究，以盡量呈現法案簽署聲明書，在法院中被援引的情形。因此，作者在權衡讀者可能產生的困擾，以及呈現簽署聲明書的完整援引情況之間，認為年份不同所造成的困擾程度微小，僅須在此說明清楚即可。據此，作者仍選擇採用不同的研究範圍，尚請讀者詳查。

發布簽署聲明書的機率呈正相關。第二，當法官援用簽署聲明書作為法律解釋的依據時，大部分都同時與國會紀錄，作為共同援用的依據。但兩者衝突時，法官以國會紀錄為斷的情況較多。

一、重要敘述性結果鳥瞰

在說明兩大假設的結果前，先將兩大研究議題中的主要對象：法案簽署聲明書及其被法院援用情況，做一敘述統計的說明。初步的敘述性結果發現：(1)小布希總統所發布的憲法性質聲明書中，權力分立（尤其是有關戰爭與外交權限）類型聲明書最多，應是引起國會強烈反彈的原因之一。(2)聯邦巡迴與地方法院法官，整體「提及」簽署聲明書的頻率非常低。而在聯邦巡迴法院的層級中，「提及」並「採取」以聲明書為解釋依據的案件數，比「提及」但「未採取」聲明書為解釋依據的案件多。

(一) 法案簽署聲明書結構

雖然第貳章已經簡述簽署聲明書以及憲法性質聲明書的數量與變化，但仍須更進一步觀察憲法性質以外的聲明書種類，以及憲法性質聲明書的結構。如下表2所示，從1989-2009年1月期間，國會與總統合作通過5,255項法案，各類型簽署聲明書共869件。若進一步從法案簽署聲明書的種類來看，政治措辭聲明書所佔數量最多，其次則是憲法性質聲明書，最後則是法律解釋聲明書。

表2 老布希、柯林頓、小布希等總統各大類型
簽署聲明書比較

| 總統 | 通過法案數 (N) | 各大類型法案簽署聲明書 | | |
|-----|-----------|-------------|------|--------|
| | | 政治措辭性質 | 憲法性質 | 法律解釋性質 |
| 老布希 | 1232 | 98 | 116 | 98 |
| 柯林頓 | 1754 | 262 | 45 | 59 |
| 小布希 | 2269 | 18 | 122 | 51 |
| 合計 | 5255 | 378 | 283 | 208 |

資料來源：作者自製整理。

又，進一步由表3可知，所有的憲法性質聲明書中，以涉及權力分立的聲明書為大宗，約佔所有憲法性質聲明書的45%。值得注意者，小布希所發布的憲法性質聲明書中，權力分立類型佔其所發布聲明書近70%。此現象或許可以說明小布希所發布的簽署聲明書，何以會引起國會議員強烈反彈的原因之一。有鑑於此，更進一步觀察權力分立聲明書的組成結構，或許更可看出引起國會與輿論強烈反彈的根源。

表3 老布希、柯林頓、小布希等總統憲法性質法案
簽署聲明書類型比較

| 總統 | 憲法性質法案簽署聲明書 | | | |
|-----|-------------|------|------|--------|
| | 權力分立 | 基本權利 | 聯邦主義 | 各別總統合計 |
| 老布希 | 36 | 44 | 40 | 120 |
| 柯林頓 | 60 | 86 | 16 | 162 |
| 小布希 | 89 | 27 | 13 | 129 |
| 合計 | 185 | 157 | 69 | 411 |

資料來源：作者自製整理。

由下表4可發現，若廣義的總統外交權同時包含戰爭與外交權，此兩種類型的簽署聲明書，合計共佔所有權力分立聲明書的34%，為所有權力分立類型聲明書中最多者。此外，除了涉及任命權類型聲明書較少外，其他各類型的聲明書均可發現總統欲藉由簽署聲明書，廣泛主張國會侵犯行政權的結構特性。又，小布希總統廣泛主張總統權力的結果，呈現出超過柯林頓總統一倍的權力分立聲明書。至此或可暫時說明，法案簽署聲明書中涉及權力分立聲明書類型之多寡，解釋了小布希總統引起國會強烈反彈的主要原因。

**表4 老布希、柯林頓、小布希等總統權力分立類型
簽署聲明書類型**

| 總統 | 權力分立法案簽署聲明書 | | | | | | 各別總統合計 |
|-----|-------------|-----|-----|-----|-----|------|--------|
| | 戰爭權 | 外交權 | 預算權 | 任命權 | 立法權 | 行政特權 | |
| 老布希 | 5 | 34 | 9 | 24 | 9 | 38 | 119 |
| 柯林頓 | 17 | 30 | 49 | 7 | 34 | 17 | 154 |
| 小布希 | 53 | 75 | 46 | 21 | 78 | 82 | 355 |
| 合計 | 75 | 139 | 104 | 52 | 121 | 137 | 628 |

資料來源：作者自製整理。

(二) 司法援用法案簽署聲明書結構

本部分先簡述法院援用簽署聲明書的初步敘述統計結果，剩下較為深入的分析，則留待下節說明。在此說明者，本文第二個假設僅探討聯邦最高法院和聯邦巡迴法院，與法案簽署聲明書相關之判決。但是，在此敘述統計部分，亦包含聯邦地方法院法官，援用簽署聲明書之狀況，在此敘明。

首先說明法院援用簽署聲明書的概況。事實上，從詹森總統以來至今超過50年期間，聯邦巡迴與地方法院提及法案簽署聲明書的

案件並不多見。如下表5所示，聯邦地方與巡迴法院提及法案簽署聲明書之案件，合計共56件（聯邦地方法院27件；聯邦巡迴法院29件）。又，聯邦地方法院採取法案簽署聲明書見解者，共17件；聯邦巡迴法院採取法案簽署聲明書見解者，共21件。

另，從各別總統的簽署聲明書被援用狀況來看，法院援用老布希總統之簽署聲明書作為解釋依據的案件數最多，柯林頓次之。雖然柯林頓總統發布較多簽署聲明書，但政治措辭式聲明書較多，所以其被法院提及簽署聲明書的機會亦較少。

**表5 聯邦地方及巡迴法院以簽署聲明書
為判決解釋依據情況**

| | 聯邦地方法院 | | 聯邦巡迴法院 | | 各總統簽署聲明書被法院提及數量 |
|----------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-----------------|
| | 採取法案簽署聲明書解釋 | 未採取法案簽署聲明書解釋 | 採取法案簽署聲明書解釋 | 未採取法案簽署聲明書解釋 | |
| 詹森 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| 福特 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| 雷根 | 0 | 3 | 6 | 3 | 12 |
| 老布希 | 13 | 4 | 4 | 2 | 23 |
| 柯林頓 | 2 | 2 | 9 | 1 | 14 |
| 小布希 | 0 | 0 | 2 | 1 | 3 |
| 各法院以簽署聲明書為解釋依據與否數量合計 | 17 | 10 | 21 | 8 | 56 |

資料來源：作者搜尋 West Law Database 整理而成。

再進一步觀察法院的案件量與簽署聲明書被提及的次數（表6），發現法院幾乎不會在判決書中提到簽署聲明書的法律效力。以

聯邦最高法院來說，只有1986、2006和2010年曾提到簽署聲明書的效力。也就是說，若從聯邦法院（不分最高或巡迴法院）第一次提到簽署聲明書效力的1977年以降，聯邦最高法院直到2010年間共4,087個案件中，只有3個案件曾經提到簽署聲明書的效力。若再看聯邦巡迴法院的案件量，也可發現同一現象。從1977年到2010年之間，聯邦巡迴法院共有1,494,686個案件，而法案簽署聲明書的效力問題，僅被提到29次！

**表6 聯邦最高與巡迴法院判決數量與法案
簽署聲明書被提及案件量**

| 年份 | 聯邦最高法院 | | 聯邦巡迴法院 | |
|------|--------|-------------------|--------|-------------------|
| | 判決數量 | 法案簽署聲明書 被提及案件量 | 判決數量 | 法案簽署聲明書 被提及案件量 |
| 1977 | 161 | 0 | 17,784 | 1 |
| 1978 | 161 | 0 | 17,714 | 0 |
| 1979 | 155 | 0 | 18,928 | 0 |
| 1980 | 152 | 0 | 20,887 | 0 |
| 1981 | 179 | 0 | 25,066 | 0 |
| 1982 | 180 | 0 | 27,984 | 0 |
| 1983 | 180 | 0 | 28,660 | 0 |
| 1984 | 170 | 0 | 31,185 | 0 |
| 1985 | 171 | 0 | 31,387 | 0 |
| 1986 | 174 | 1 | 33,774 | 0 |
| 1987 | 160 | 0 | 34,444 | 2 |
| 1988 | 168 | 0 | 35,888 | 1 |
| 1989 | 146 | 0 | 37,372 | 3 |
| 1990 | 125 | 0 | 38,520 | 1 |
| 1991 | 124 | 0 | 41,414 | 1 |
| 1992 | 116 | 0 | 44,373 | 1 |

| | | | | |
|------|-------|---|-----------|----|
| 1993 | 99 | 0 | 47,790 | 2 |
| 1994 | 94 | 0 | 49,184 | 0 |
| 1995 | 90 | 0 | 49,805 | 1 |
| 1996 | 90 | 0 | 50,413 | 2 |
| 1997 | 94 | 0 | 51,194 | 0 |
| 1998 | 88 | 0 | 52,002 | 1 |
| 1999 | 81 | 0 | 54,088 | 1 |
| 2000 | 87 | 0 | 56,512 | 0 |
| 2001 | 88 | 0 | 57,422 | 1 |
| 2002 | 84 | 0 | 56,586 | 3 |
| 2003 | 91 | 0 | 56,396 | 1 |
| 2004 | 87 | 0 | 56,381 | 1 |
| 2005 | 87 | 0 | 61,975 | 0 |
| 2006 | 78 | 1 | 67,582 | 2 |
| 2007 | 74 | 0 | 62,846 | 2 |
| 2008 | 86 | 0 | 59,096 | 0 |
| 2009 | 81 | 0 | 60,508 | 1 |
| 2010 | 86 | 1 | 59,526 | 1 |
| 總計 | 4,087 | 3 | 1,494,686 | 29 |

資料來源：聯邦最高法院和聯邦巡迴法院判決數量，Federal Judicial Center, available at <http://www.fjc.gov/history/home.nsf/page/courts.html> (last visited Nov. 17, 2013)；法案簽署聲明書被提及案件量，作者搜尋 West Law Database 自行整理。

再進一步觀察聯邦巡迴法院援用簽署聲明書的類型可發現，法官以援用憲法性質的聲明書為最多，法律解釋聲明書次之，最後則是政治措辭聲明書（表7）。另應注意者，雖然政治措辭性質聲明書並未涉及合憲性或實體的法律解釋，但總統常會簡單說明法律的立法宗旨。因此，法官有時會表明是否以該立法宗旨，作為法律解釋的依

據⁸¹。又，在憲法性質聲明書中（表8），以涉及基本權利的聲明書為最多，其次才是權力分立聲明書；但完全沒有涉及聯邦主義的聲明書。

由以上初步的敘述性觀察明顯可知，法院對於簽署聲明書的法律效力，目前持的是比較保留的態度。從法院極微小的案件援引量來看，也幾乎與當初雷根總統，欲將簽署聲明書包含在立法紀錄史中，而被法院加以援引為法律解釋的期望不同。同樣地，從法院援引量簽署聲明書的案件數偏少的情況來看，聲明書是否具有如Posner所主張的準授權效力，仍尚待日後進一步研究予以釐清。

表7 聯邦巡迴法院援用各大類型法案簽署聲明書情況⁸²

| | 法案簽署聲明書類型 | | |
|---------------|-----------|------|--------|
| | 政治措辭性質 | 憲法性質 | 法律解釋性質 |
| 法院採取聲明書為解釋依據 | 7 | 20 | 8 |
| 法院未採取聲明書為解釋依據 | 4 | 8 | 5 |
| 合計 | 11 | 28 | 13 |

資料來源：作者自製整理。

81 例如，聯邦第二巡迴法院在*U.S. v. Venturella*案中提到，1992年的「收取子女贍養費」法的立法目的時，即是援用老布希總統的聲明書中所提及，是「為了使不負責任的父母（對財務上仰賴他們的孩子），伸出進一步正面的援手。」See *U.S. v. Venturella*, 391 F.3d 120, 130 (2d Cir. 2004). 相反的，聯邦第三巡迴法院在*U.S. v. Bishop*案中，雖然提及1992年的「反汽車竊盜」法的立法目的，是為了「回應近來武力搶奪汽車的現象……而本院認為，（此一立法目的）與本法僅有微弱的相關性……因為（這樣的立法目的）是各州而非國會所要關心的利益。」See *U.S. v. Bishop*, 66 F.3d 569, 585 (3d Cir. 1995).

82 本表僅指涉聯邦巡迴法院的案件，而未包括聯邦地方法院之聲明書援用情況。此外，如前揭註60所述，一項聲明書可能會被同時歸類在兩個以上的類別。因此，即便聯邦巡迴法院的「總案件數」為29件，在本表中實際出現的「類別次數」為52次。作者感謝匿名審查人的提醒，使本表格的數據說明更為完整。

表8 聯邦巡迴法院援用憲法性質聲明書類型情況

| | 憲法性質聲明書類型 | | |
|---------------|-----------|------|------|
| | 權力分立 | 基本權利 | 聯邦主義 |
| 法院採取聲明書為解釋依據 | 7 | 16 | 0 |
| 法院未採取聲明書為解釋依據 | 4 | 6 | 0 |
| 合計 | 11 | 22 | 0 |

資料來源：作者自製整理。

二、總統簽署聲明書模型與相關結果

此部分將分別說明總統發布各類型簽署聲明書的時機，是否與總統意識型態偏好未介於參眾兩院間呈現負相關，以及其他解釋變項對此模型假設的影響。依據模型分析結果發現：當總統的政策偏好與介於參、眾兩院之間時，確實會增加總統發布各類型簽署聲明書的機率。又，若納入其他替代解釋變項時，亦不影響此一假設。以下分別說明之。

(一) 主要變項

1. 總統與國會政策偏好

如表9所示，若總統的政策偏好與國會衝突時（即總統意識形態沒有介於參、眾兩院之間），確實與總統發布簽署聲明書呈現負相關。換言之，當總統的政策偏好介於參、眾兩院之間時，與總統發布簽署聲明書的機率呈正相關。此模型的預測結果，不論是在所有類型的法案簽署聲明書、政治措辭說明書、憲法性質說明書、或法律解釋說明書均呈現相同的結果。

若再進一步觀察各類型憲法性質聲明書亦可發現，如表9所示，不論是涉及權力分立、基本權利、或聯邦主義聲明書，此模型

均預測當總統政策偏好介於參、眾兩院之間時，亦與總統發布憲法性質聲明書呈正相關。此外，本文雖未列出總統發布各類型權力分立聲明書與意識形態關係，但依據模型預測結果，各類型權力分立聲明書（包括戰爭權、外交權、預算權、任命權、立法權、與行政特權等），均呈現相同結果。

表9 各大類型簽署聲明書發布時機

| | Dependent Variable= | | | |
|------------------|---------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| | 法案簽署 聲明書 | 政治措辭 聲明書 | 憲法性質 聲明書 | 法律解釋 聲明書 |
| 總統意識形態 與國會衝突 | -1.86*** (0.2) | -1.56*** (0.23) | -1.41*** (0.28) | -1.12*** (0.36) |
| 眾議院院會採 封閉程序 | -0.64*** (0.11) | 0.31* (0.17) | -1.41*** (0.17) | -1*** (0.21) |
| 眾議院法案付 委委員會數目 | 0.17*** (0.04) | -0.16** (0.07) | 0.38*** (0.05) | 0.24*** (0.07) |
| 參議院法案付 委委員會數目 | -0.09 (0.08) | -0.26** (0.11) | 0.03 0.13 | 0.23 (0.15) |
| 總統支持率 | 2.52*** (0.44) | 4.19*** (0.61) | -0.51 (0.72) | 1.14 (0.92) |
| 眾議院總統所 屬政黨比例 | -3.31 (4.13) | -6.01 (0.25) | 21.94*** (7.73) | -32.69*** (9.19) |
| 參議院總統所 屬政黨比例 | 2.72 (3.86) | 4.51 (4.83) | -20.4*** (7.22) | 30.35*** (8.78) |
| 選舉年 | -0.03 (0.06) | -0.1 (0.08) | 0.12 (0.09) | -0.04 (0.12) |
| 戰爭期間 | -0.88*** (0.32) | -1.79*** (0.54) | -0.37 (0.52) | 0.71 (0.52) |
| 失業率 | -0.24*** (0.06) | -0.11 (0.08) | -0.49*** (0.1) | 0.09 (0.12) |

| | | | | |
|--|--------------|--------------------|---------------|--------------------|
| 常數 | 0.6 (0.4) | -1.71*** (0.54) | 0.9 (0.62) | -2.71*** (0.69) |
| Pseudo R ² | 0.09 | 0.09 | 0.12 | 0.04 |
| N | 5688 | 5688 | 5688 | 5688 |
| * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$ | | | | |

資料來源：作者自製整理。

表10 憲法性質聲明書發布時機

| | Dependent Variable= | | |
|------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| | 涉及權力分立 聲明書 | 涉及基本權利 聲明書 | 涉及聯邦主義 聲明書 |
| 總統意識形態 與國會衝突 | -1.6*** (0.28) | -1.26*** (0.34) | -1.75*** (0.50) |
| 眾議院院會採 封閉程序 | -1.61*** (0.18) | -1.11*** (0.21) | -1.61*** (0.38) |
| 眾議院法案付 委委員會數目 | 0.27*** (0.06) | 0.16** (0.08) | 0.31*** (0.10) |
| 參議院法案付 委委員會數目 | 0.20 (0.13) | 0.02 (0.15) | -0.03 (0.29) |
| 總統支持率 | 2.24*** (0.81) | 3.38*** (0.90) | 0.75 (1.73) |
| 眾議院總統所 屬政黨比例 | -10.47 (7.68) | -6.75 (8.65) | 3.93 (16.80) |
| 參議院總統所 屬政黨比例 | 8.39 (7.16) | 7.13 (8.00) | -3.88 (15.66) |
| 選舉年 | -0.10 | 0.37*** (0.12) | -0.34 (0.23) |
| 戰爭期間 | -0.27 (0.52) | -0.31 (0.56) | -0.21 (1.12) |
| 失業率 | -0.15* (0.09) | -0.03 (0.10) | -0.11 (0.17) |

| | | | |
|--|-----------------|--------------------|------------------|
| 常數 | -0.61 (0.61) | -3.96*** (0.81) | -2.19* (1.15) |
| Pseudo R ² | 0.11 | 0.10 | 0.11 |
| N | 5688 | 5688 | 5688 |
| * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$ | | | |

資料來源：作者自製整理。

2. 立法程序變項

進一步觀察立法程序變項可發現（表9、表10），當眾議院院會採取封閉程序（即禁止議員在院會審議時提出修正案）時，幾乎與總統發布各類型法案簽署聲明書機率呈現負相關。換言之，當眾議院允許議員在院會可以提出法律修正案時，與總統發布簽署聲明書的機率呈現正相關。唯一例外者為政治措辭式聲明書：當眾議院院會禁止議員於院會提出法律修正案時，與總統發布簽署聲明書的機率呈現正相關。又，此情況亦適用於總統所發布的各類型憲法性質聲明書。

此外，當一法案同時交付給越多眾議院委員會審查時，則幾乎與總統發布簽署聲明書之機率呈現正相關。唯一例外者為政治措辭式聲明書：當一法案同時交付給越多眾議院委員會審查時，則會與總統發布簽署聲明書之機率呈現負相關。同樣的，此情況亦適用於總統所發布的各類型憲法性質聲明書。

3. 其他替代解釋變項

進一步將分立政府納入解釋變項可發現（表11A, B），並不會影響原來總統及國會意識形態指標之預測結果。但應特別注意者是有關分立政府所預測的結果。申言之，依據本文第參章的理論回顧可知，部分學者認為分立政府是導致總統濫用簽署聲明書的原因。但是，依據此模型的分析可發現，分立政府實與總統發布憲法性質

與法律解釋聲明書之機率，呈現負相關。換言之，越是出現分立政府，出現憲法性質與法律解釋聲明書的機率反而會降低。此發現與直覺上認為分立政府，可能會導致發布簽署聲明書機率增加的觀點，並不完全一致。

除分立政府變項外，本模型亦觀察預算與包裹法案對總統發布簽署聲明書的影響。根據模形分析結果可發現（表11C, D），納入此變項並不會影響原本總統與國會意識形態指標之預測結果。此外，若立法者所通過者為預算與包裹法案時，其與總統發布所有類型法案簽署聲明書的均率均呈現正相關。換言之，此與學者提出預算與包裹法案，會導致總統發布簽署聲明書增加的假設相符。最後說明者，由於其他政治與經濟變項只是控制變項，僅將相關結果附於表9與表10，於此不做詳細說明。

表11 替代解釋變項與簽署聲明書

| A | Dependent Variable= | | | |
|-----------------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | 法案簽署 聲明書 | 政治措辭 聲明書 | 憲法性質 聲明書 | 法律解釋 聲明書 |
| 總統意識形態 與國會衝突 | -1.85*** (0.20) | -1.60*** (0.24) | -1.49*** (0.29) | -1.29*** (0.36) |
| 分立政府 | 0.24 (0.16) | 2.3*** (0.29) | -1.34*** (0.29) | -1.58*** (0.33) |
| B | Dependent Variable= | | | |
| | 涉及權力分立 聲明書 | 涉及基本權利 聲明書 | 涉及聯邦主義 聲明書 | |
| 總統意識形態 與國會衝突 | -1.66*** (0.29) | -1.27*** (0.34) | -1.76*** (0.50) | |
| 分立政府 | -1.46*** (0.30) | -0.6 (0.38) | -0.20 (0.60) | |

| C | Dependent Variable= | | | |
|--|---------------------|--------------------|--------------------|------------------|
| | 法案簽署 聲明書 | 政治措辭 聲明書 | 憲法性質 聲明書 | 法律解釋 聲明書 |
| 總統意識形態 與國會衝突 | -1.43*** (0.22) | -1.25*** (0.24) | -0.84*** (0.28) | -0.62* (0.36) |
| 預算與包裹法 案 | 1.75*** (0.11) | 0.88*** (0.15) | 2.34*** (0.17) | 1.70*** (0.2) |
| D | Dependent Variable= | | | |
| | 涉及權力分立 聲明書 | 涉及基本權利 聲明書 | 涉及聯邦主義 聲明書 | |
| 總統意識形態 與國會衝突 | -0.91*** (0.29) | -1.13*** (0.34) | -1.31*** (0.50) | |
| 預算與包裹法 案 | 2.56*** (0.18) | 0.95*** (0.22) | 1.53*** (0.38) | |
| * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$ | | | | |

資料來源：作者自製整理。

三、司法判決與簽署聲明書之援用與相關結果

本節進一步驗證本文提出的第二個假設：當總統法案簽署聲明書，與立法同盟國會議員的立法陳述意見相符時，法官援引簽署聲明書作為法律解釋依據之比例較高；但若不相符時，被援引為法律解釋依據的比例則會降低。本文的主要發現為：(1)雖然當簽署聲明書與國會議員的陳述意見相符，而被法院認定為法律解釋依據的數量較多，但並未通過卡方檢定的測試。因此，本部分第一項僅以最簡單的敘述性方式，呈現此研究結果。(2)本部分第二項則進一步從質化的角度，類型化法院如何看待簽署聲明書的法律效力。

(一) 主要假設

從表12可知，法院認為簽署聲明書具有法律解釋依據效力的案

件，總共有26件；不具有法律解釋依據效力者有6件。若更進一步探究引用簽署聲明書的26個案件，發現其中15個案件同時搭配國會議員，在國會紀錄中的陳述，作為法官的法律解釋依據。但另外11個案件，則純粹以簽署聲明書，作為法律解釋依據，而未考量國會議員的立場。

又，法院認為簽署聲明書不具有法律解釋依據效力者，總共有6件。在這6件中，其中4個案件，法官認為簽署聲明書沒有法律解釋依據效力的理由，即是認為與國會議員在立法審議時的陳述意見不符。另外2個案件，法官認為應依據其他法源為法律解釋的依據。

將上述案件的分布狀況，依據卡方檢定測試後發現，上述案件的比例，並無顯著的區別。因此，即便法院強調以國會議員陳述為重心的案件量較多（包含贊同與不贊同簽署聲明書，具有法律解釋一具效力者共19件），但整體的分布情況，無法肯認本文的假設。換言之，有些法官會重視總統在簽署聲明書中的意見，應與國會議員大部分的陳述意見相符；但是，也有幾乎旗鼓相當的法官，認為簽署聲明書本身即可作為解釋的依據。同樣地，此結果也可進一步否定了 Posner 等人的假設。亦即，法院在援引簽署聲明書時，並不認為國會已經在立法的過程中，準授權給總統得以聲明書，作為解釋法案的工具。換言之，簽署聲明書不見得有 *Chevron* 案的適用餘地；否則，法官應會大量援用聲明書，作為獨立的法律解釋依據。

基於此卡方檢定的驗證結果，作者也就不進一步提出其他的統計模型加以檢驗。畢竟，案件量不多，以量化方式無法有效呈現法官援引或不援引簽署聲明書的理由。因此，下一段進一步從質化的觀點，歸納說明法官贊成或否定簽署聲明書，可作為法律解釋依據效力的理由。

表12 法院援引法案簽署聲明書法律解釋
依據之方式對照表

| 法院未援引法案簽署聲明書為解釋依據 | | 法院援引法案簽署聲明書為解釋依據 | |
|-------------------|-------------------|------------------|--------------|
| 法院主張應以國會議員意見為準據 | 法院主張應以其他法源為法律解釋依據 | 法院未付特別的理由 | 法院同時援引國會議員聲明 |
| 4件 | 2件 | 11件 | 15件 |

資料來源：作者自製整理。

(二) 法案簽署聲明書的效力

依據法官援引或不援引簽署聲明書的理由，作者將聲明書的性質或效力，歸納為三種：條件式效力說、完全效力說、以及完全無效力說；以下分別說明之。

1. 條件式效力說

在本研究所有的判決中，最多的判決可說是將簽署聲明書視作具有「條件式效力」的性質。不管是表11中，以簽署聲明書為法律解釋依據的判決，或拒絕以聲明書作為解釋依據的判決，均可看到相似的論述，或援引的方式。例如，在 *U.S. v. Story* 一案⁸³，法官解釋「量刑改革法」時，即援引了雷根總統在簽署聲明書中，對於該法的開始適用的期間，是否追溯該法生效以前的犯罪行為之聲明。尤其，本案法官在援引該簽署聲明書時，論述其對聲明書效力的看法⁸⁴：

雖然在某些情況下，對於以總統法案簽署聲明書，作為解釋立法意圖仍存有疑慮的空間……但雷根總統的觀點，在本案中仍舊非常重要，因為行政部門是參與立法協商與妥協的一方。

83 See *U.S. v. Story*, 891 F.2D. 988 (2d Cir. 1989).

84 *Id.*

因此，本案法官仍舊援引了簽署聲明書，作為解釋上述量刑改革法的依據「之一」。在此僅稱為解釋的依據「之一」，是因為在同段判決書中，法官也援用了該法的提案參議員，在立法審議時之陳述意見。法官並在判決書中說明，提案參議員的意見，與雷根總統的聲明相同⁸⁵。由此可見，若總統的簽署聲明書與國會議員的意見相符時，法官似有可能將其提高為具有立法史的性質。

除了在案件中援引不同的證據，說明總統與國會意見的一致性外，法官也曾特別提及國會非常關注系爭案件的法律解釋內容。例如，在 *U.S. v. Vazquez-Rivera* 一案⁸⁶，法官在解釋「汽車劫持矯正法案」(Carjacking Correction Act)中「嚴重身體傷害」之意義，是否包含「精神傷害」時，提到⁸⁷：

(在本案前一次被發回地方法院審理時，即已認為地方法官在解釋身體傷害時，不應包含精神傷害)，該發回審理的判決，也同時引起了國會的關注。國會也因而制定了「汽車劫持矯正法案」，意圖將(地方法院有關重大精神傷害)的解釋，明文規定在本法案中。

因此，法官在本案中不僅援引聲明書作為法律解釋依據外，更強調國會也非常注重本案所適用法律的解釋方式。作者以為，此情況與前述「政治部門」效應，似有若合符節的情形。

在法官拒絕以聲明書為法律解釋依據的判決中，法官有時也會強調國會議員意見的重要。例如，在 *Taylor v. Heckler* 案中⁸⁸，法官在解釋「公平近用司法法案」(Equal Access to Justice Act)時，對於審查公平近用的標準，究竟應採「實質審查」或「禁止恣意審查」

85 *Id.*

86 *See U.S. v. Vazquez-Rivera*, 135 F. 3D. 172 (1st Cir. 1998).

87 *Id.*

88 *See Taylor v. Heckler*, 835 F. 2D 1037 (3d Cir. 1987).

的標準時，發現總統與國會議員的陳述，出現明顯不一致的情形。法官在本案中，認為當行政部門的意圖，與國會議員的陳述出現絕大多數的不一致情況時，應以國會議員的意見為準⁸⁹。

透過此部分的說明可知，許多法官在援引簽署聲明書時，仍非常注重國會議員的陳述。從法律的實證政治理論來說，法官會探究在一個爭議性的條款中，總統與國會是否確實具有「合意」。換言之，即便總統與國會在制定法案時，確實具有「立法同盟」的關係，但這類判決更注重在個別爭議條款中，能否同樣找到「法條同盟」的合意關係。因此，作者將此類簽署聲明書，視為有法律解釋依據效力的判決，暫且稱為「條件式效力說」。

2. 完全效力說

在所有援引簽署聲明書為法律解釋依據，且未以任何國會議員聲明為依據的案件，幾乎未付理由說明何以簽署聲明書，可以作為法律解釋的依據。不過，在部分案件中，仍可看出一些端倪。

某些案件中，法官會以總統的聲明書，作為立法目的的解釋依據。在 *Second Generation Properties, L.P. v. Town of Pelham* 一案⁹⁰，法官在解釋「電訊法」(Telecommunications Act)中，何謂「實質禁止」設立無線通訊設備的意義時，即援引了簽署聲明書中，有關該法立法目的之說明，並認為與國會的意圖相符。然而，與國會意圖是否確實相符，其實並沒有國會議員的聲明可資佐證，反倒是援引了其他相關判決先例中的解釋。又，在 *U.S. v. Ventre* 一案中⁹¹，法官在解釋有關「國際父母綁架犯罪法」(International Parental Kidnapping Crime Act)的立法目的時，即以簽署聲明書為解釋依

89 *Id.*

90 *See Second Generation Properties, L.P. v. Town of Pelham*, 313 F. 3D. 620 (1st Cir. 2002).

91 *See U.S. v. Ventre*, 338 F. 3D. 1047 (9th Cir. 2003).

據，認為是為了補充「海牙公約」的不足。但同樣地，法官並沒有援引任何國會議員的陳述，作為解釋立法目的之依據。

除了前述立法目的之解釋依據外，法官對於傳統上總統非常核心的權限，則會採取比較尊重其聲明的態度。例如，在 *Zivotofsky v. Secretary of State* 一案中⁹²，對於耶路撒冷，是否屬於以色列的一部分，總統與國會間有不同的意見。小布希總統在簽署聲明書中認為，美國對該問題採取的是中立的態度，並認為國會已侵犯到總統的外交權限。在本案中，法官最後是以聲明書作為解釋的依據。

從本部分的案件觀察可發現，法官對於總統與國會間的「合意」要求比較寬鬆。或許，我們可以歸納認為有關「立法目的」之解釋，可能會單獨以簽署聲明書作為解釋依據。但有關國會是否侵犯總統的權限，暫無法非常清楚地從各別案件中，得到非常明確的規則。

3. 完全無效力說

在兩個拒絕援引總統簽署聲明書，且未強調以國會議員意見為準據的案件中，似可認為法官僅將聲明書，視為總統單純的聲明，不具有明顯的法律效力。在前述 *Zivotofsky v. Secretary of State* 的另外一案中⁹³，法院發現有關以色列占領區的國際法地位，總統在簽署聲明書中的意見，明顯與國會的意見相左。因此，法官最後不採取任何的立場，僅強調因為兩個部門意見的不一致，已構成政治問題法院不審查原則。又，在 *U.S. v. Bishop* 一案中⁹⁴，法官在說明「反汽車竊盜法」(Anti-Car Theft Act)中，有關汽車劫持條款時，認為總統在簽署聲明書中的意見，不具有意義的效力。反而，本案法

92 See *Zivotofsky v. Secretary of State*, 571 F.2d 1227 (D.C. Cir 2007).

93 See *Zivotofsky v. Secretary of State*, 511 F.2d. 97 (D.C. Cir 2007).

94 See *U.S. v. Bishop*, 66 F. 3d. 569 (1st Cir. 1995).

官是以最高法院的判決，作為法律解釋的依據。

從以上簡單兩個案件可發現，法官並未特別著墨簽署聲明書被援引的條件，而僅是單純忽略了聲明書的內容。因此，作者認為這類判決，似可說是將簽署聲明書，當作完全無法律的效力。

陸、討論

在說明過相關經驗研究的分析結果後，此部分作者將探討下列兩個問題：(1)總統法案簽署聲明書到底具有甚麼功能？(2)法官到底如何看待法案簽署聲明書的效力？本文的看法是：(1)由於從統計模型的結果以觀，總統與國會仍符合中位立法同盟的假設，代表彼此通常在「整體」的政策目標上一致。因此，法案簽署聲明書，具有揭露「部分」政策不一致的資訊性功能。(2)大部分的法官似僅將簽署聲明書，視作一種輔助性的法律解釋依據，且其內容應與國會議員明確陳述的意見相符，始有被援引的可能。

一、總統法案簽署聲明書的功能是甚麼？

從美國憲法所規定的立法程序來看，由於一項法律案的通過，（除在反否決的情況外）必須得到三個行動者（參、眾議院與總統）的支持。所以，如前章經驗模型結果所示，大部分法案通過的政治背景，可發現總統的偏好不會超出參、眾兩院的中位偏好之外。這應該是源於三位行動者在立法談判時，已經將彼此的偏好納入考量，並相互妥協以換取法案通過。因此，即便總統發布的簽署聲明書數量偏多，也未必表示總統與國會的中位立法同盟假設已經生變。

如同本文在研究假設當中所述，美國現代法案的內容往往非常龐大。再加上制定一部法律的事項，並不需要像許多州議會，必須

遵守立法的一案一事項原則，導致一部法律草案間的條文，會出現完全沒有關聯的情況。也就是說，國會在制定法律時，經常透過各種議事程序與立法技術，「滾木式」(log-rolling)地達到國會內部的妥協。同樣的道理，總統與國會間，也有可能利用滾木方式，達成彼此的妥協，以換取法案的通過。

從本文第一項研究結果來看，大部分通過的法案，仍然是總統與國會雙方合意的一個產物。畢竟，總統與國會中位立法同盟的政策目標一致，亦即：改變政策現狀。但是，合意通過一部龐大、經過滾木制定的法案，不等於每一個條文都有合意的基礎。因此，雙方會透過不同的方式，試圖將自己的法律解釋內容，留在正式的文件紀錄中。對國會議員來說，其中一種方式，就是在國會審議程序中，陳述其推動該法案的意圖，希望法院日後會採納。對總統來說，其中一種方式，則是發布簽署聲明書。或許，雷根總統在1986年，推動將法案簽署聲明書，納入國會立法紀錄史的目的之一，即是出自將聲明書，視作類似國會議員的立法意圖陳述功能。

據此，從不涉及規範性的角度來看，作者將簽署聲明書視為具有揭露「部分」立法同盟政策「差異」的資訊性功能。由於從統計模型的結果以觀，總統與國會仍符合中位立法同盟的假設，代表彼此通常在「整體」的政策目標上一致。因此，當總統所發布了法案簽署聲明書並表示不同意見時，也就表示「部分」立法同盟成員的政策偏好有差異。對法官或整個社會來說，若聲明書具有傳遞出政策差異的資訊性功能，此時，也就表示在做相關的法律解釋時，必須更小心地看待總統與國會間彼此的立場，並盡量尋求雙方具有合意的解釋基礎。這也就牽涉到法官如何看待簽署聲明書的效力問題。

二、法官如何看待法案簽署聲明書的效力？

如本文在研究假設中所述，法官在解釋法律時，會同時考量

「政治部門」和「上訴審」兩大效應。透過實際考察法院是否援引簽署聲明書的判決來看，「政治部門」的效應較為明顯；但「上訴審」效應，則受限於樣本數量較少，無法看到明確的證據。首先，法院提及簽署聲明書的總判決數量，與法院的判決總數量，具有相當懸殊的差異。尤其，在前述 *Story* 一案中，法官即明確提到，總統在聲明書中的內容，可否作為立法議題仍存有爭議的空間。這表示法官亦認知簽署聲明書的內容，在國會中可能會引起一定程度的爭議。因此，判決中提及簽署聲明書的案件量極為稀少，或許與法官不願將備受爭議的聲明書，視作正式的法律解釋來源有關。

其次，若法官援引簽署聲明書為解釋依據時，將近一半的判決，也同時援引了國會議員的陳述意見。甚至，法官非常明確地認知到，其判決會受到國會的關注。例如，前述的 *Taylor* 和 *Vazquez-Rivera* 案，法官拒絕援引聲明書為法律解釋依據時，主要的理由是認為總統與國會的意見不一致，甚至進一步認為，應以國會的意見為準。由此可見，不論是援引或拒絕援引聲明書的判決，為數相當多的法官似乎均認知到援引簽署聲明書時，最好是以政治部門「明示」的合意為基礎；否則，簽署聲明書無法成為有效的解釋依據。因此，法官是否援引聲明書，「政治部門」的態度，著實扮演著非常重要的因素。

最後，雖然從本文有限的判決內容來看，無法看到大量的「上訴審」效應，但是，從前述 *Bishop* 一案中可看到，法官在最高法院判決與簽署聲明書發生衝突時，很明確地以判決先例拘束原則的理由，選擇以最高法院的判決為解釋依據。據此，上訴審的陰影，還是有可能影響法官是否援引簽署聲明書，作為法律解釋的依據。

柒、結語

此研究主要的目的，是以法律的實證政治理論，探索法案簽署聲明書發布的條件及功能，以及法官在判決中，引用簽署聲明書做為法律解釋依據的條件。

根據經驗模型的觀察，當總統的政策偏好與國會參眾兩院的中位政策偏好，沒有明顯衝突時，與總統發布簽署聲明書的機率呈現正相關。換言之，總統發布簽署聲明書時，確實是立法同盟的成員。換言之，總統「整體」的政策偏好，與國會並無顯著的不同；雙方都希望能透過立法，以改變政策現狀。因此，若不涉及任何規範性的評價而言，作者以為，可將總統的簽署聲明書，視為具有表述立法同盟中，「部分」立法政策偏好差異的資訊性功能。

又，透過對法官是否援引簽署聲明書判決的考察，作者發現法官援引與否的標準，最重要的應是國會與總統間，是否具有明顯的合意基礎。若聲明書中的意見，與國會議員明顯不符時，大部分的法官不願意承認該聲明書，具有法律解釋依據的效力。此外，當法律或國會的意圖不明確時，沒有任何一位法官，提及此時可以直接適用 *Chevron* 案的法律解釋原則。因此，從法學解釋的角度以觀，這似乎表示法官承認聲明書的法律效力前提，是行政與立法部門具有明確的一致性。

參考文獻

- Abramowicz, Michael, and Emerson H. Tiller. 2009. Citation to Legislative History: Empirical Evidence on Positive Political and Contextual Theories of Judicial Decision Making. *The Journal of Legal Study* 38:419-443.
- American Bar Association. 2006. Task Force on Presidential Signing Statements. Available at <http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/leadership/2006/annual/dailyjournal/20060823144113.authcheckdam.pdf>.
- Bradley, Curtis A., and Eric A. Posner. 2006. Presidential Signing Statements and Executive Power. *Constitution Comment* 23:307-364.
- Cass, Ronald A., and Peter L. Strauss. 2007. The Presidential Signing Statements Controversy. *William & Mary Bill of Rights Journal* 16:11-25.
- Cohen, Linda R., and Matthew L. Spitzer. 1994. Solving the Chevron Puzzle. *Law and Contemporary Problems* 57:65-110.
- Cooper, Phillip J. 2002. *By Order of the President*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- . 2007. Signing Statements as Declaratory Judgments: The President as Judge. *William & Mary Bill of Rights Journal* 16:253-282.
- Cross, Frank B., and Emerson H. Tiller. 1998. Judicial Partisanship and Obedience to Legal Doctrine: Whistleblowing on the Federal Courts of Appeals. *Yale Law Journal* 107:2155-2176.
- Cross, Frank B. 1998. The Constitutional Legitimacy and Significance

- of Presidential “Signing Statements”. *Administrative Law Review* 40:209-238.
- Davins, Neal. 2007. Signing Statement and Divided Government. *William & Mary Bill of Rights Journal* 16:63-79.
- Dessayer, Kathryn M. 1990. Note, The First Word: The President’s Place in “Legislative History”. *Michigan Law Review* 89:399-426.
- Epstein, Lee, and Tonja Jacobi. 2010. The Strategic Analysis of Judicial Decisions. *Annual Review of Law and Social Science* 6:341-358.
- Epstein, Lee, Jack Knight, and Olga Shvetsova. 2001. The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government. *Law and Society Review* 35:117-164.
- Epstein, Lee, Jeffrey A. Segal, and Jennifer N. Victor. 2002. Dynamic Agenda-Setting on the United States Supreme Court: An Empirical Assessment. *Harvard Journal on Legislation* 39:395-433.
- Eskridge, William N., Jr. 1991. Reneging on History? Playing the Court/Congress/President Civil Rights Game. *California Law Review* 79:613-684.
- Eskridge, William N., Jr., and John Ferejohn. 1992. Making the Deal Stick: Enforcing the Original Constitutional Structure of Lawmaking in the Modern Regulatory State. *Journal of Law, Economic, and Organization* 8:165-189.
- . 1992. The Article I, Section 7 Game. *Georgetown Law Journal* 80:523-564.
- Eskridge, William N., Jr., Philip P. Frickey, and Elizabeth Garrett. 2001. *Legislation: Statutes and the Creation of Public Policy*. 3d ed. Eagan, MN: West Group.
- Farina, Cynthia R. 1989. Statutory Interpretation and the Balance of Power in the Administrative State. *Columbia Law Review* 89:452-528.

- Garber, Marc N., and Kurt A. Wimmer. 1987. Presidential Signing Statements as Interpretations of Legislative Intent: An Executive Aggrandizement of Power. *Harvard Journal on Legislation* 24:363-396.
- Glennon, Michael J. 1984. The Use of Custom in Resolving Separation of Powers Disputes. *Boston University Law Review* 64:109-148.
- Harvey, Anne, and Barry Friedman. 2006. Pulling Punches: Congressional Constraints on the Supreme Courts Constitutional Ruling, 1987-2000. *Legislative Studies Quarterly* 31:533-562.
- . 2009. Ducking Trouble: Congressional Induced Selection Bias in the Supreme Court's Agenda. *Journal of Politics* 71:574-592.
- Howell, William G. 2003. *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Direction*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Howell, William G., and Jon C. Pevehouse. 2007. *While Dangers Gather: Congressional Checks on Presidential War Powers*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jacobi, Tonja, and Emerson Tiller. 2007. Legal Doctrine and Political Control. *Journal of Law, Economics & Organization* 23:326-345.
- Kelley, Christopher S. 2003. The Unitary Executive and the Presidential Signing Statement (Ph.D. dissertation). Miami University, Departments of Political Science.
- Kelley, Christopher S., and Bryan W. Marshall. 2008. The Last Word: Presidential Power and the Role of Signing Statements. *Presidential Studies Quarterly* 38:248-267.
- . 2009. Assessing Presidential Power: Signing Statements and Veto Threats as Coordinated Strategies. *American Politics Research* 37:508-533.

- Kinkopf, Neil. 2007. Signing Statement and Statutory Interpretation in the Bush Administration. *William & Mary Bill of Rights Journal* 16:307-314.
- Krehbiel, Keith. 2007. Supreme Court Appointments as a Move-the-Median Game. *American Journal of Politics Science* 51:231-240.
- May, Christopher N. 1998. *Presidential Defiance of "Unconstitutional" Laws: Reviving the Royal Prerogative*. West Port, CT: Greenwood Publishing Group.
- Mayhew, David R. 2005. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-2002*. 2d ed. New Haven, CT: Yale University Press.
- Popkin, William D. 1991. Judicial Use of Presidential Legislative History: A Critique. *Indiana Law Journal* 66:699-722.
- Scalia, Antonin. 1997. *A Matter of Interpretation: Federal Courts and the Law*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Schanzenbach, Max, and Emerson H. Tiller. 2007. Strategic Judging under the United States Sentencing Guidelines: Positive Political Theory and Evidence. *Journal of Law, Economics and Organization* 23:24-56.
- Shane, Peter M., and Harold H. Bruff. 2001. *Separation of Powers Law*. 3d ed. Durham, NC: Carolina Academic Press.
- Segal, Jeffrey A., and Harold J. Spaeth. 2001. *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2001. *Majority Rule or Minority Will: Adherence to Precedent on the U.S. Supreme Court*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Segal, Jeffrey A., Chad Westerland, and Stephanie A. Lindquist. 2007. Congress, the Supreme Court, and Judicial Review: Testing a Constitutional Separation of Powers Model (2nd Annual Conference

on Empirical Legal Studies Paper). Available at <http://ssrn.com/abstract=998164>.

- Smith, Joseph A., and Emerson H. Tiller. 2002. The Strategy of Judging: Evidence from Administrative Law. *Journal of Legal Study* 31:61-82.
- Staton, Jeffrey K. 2010. *Judicial Power and Strategic Communication in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strauss, Peter L. 2007. Overseer, or the “Decider”? The President in Administrative Law. *The George Washington Law Review* 75:696-760.
- Waites, Brad. 1987. Note, Let Me Tell You What You Mean: An Analysis of Presidential Signing Statements. *Georgia Law Review* 21:755-788.