

Judicial Independence In The United States Current Issues and Relevant Background Information

by Mira Gur-Arie & Russell Wheeler
Federal Judicial Center

司法獨立在美國 當前的問題及相關的背景

美國聯邦司法中心*
作者：米拉·歌爾 - 阿瑞 (Mira Gur-Arie)
羅素·偉爾勒 (Russell Wheeler)

概論

美國自建國以來，司法獨立一直是核心性的一個政治重點。阿歷山大·咸美敦 (Alexander Hamilton) 在促請各州通過美國憲法的時候表示：有一個“堅定而獨立”的司法體系來主持“穩定、剛直不阿、中立無偏的法律管理”是明顯必需的。他說：“自由所最恐懼的事，是（司法）與立法部門或行政部門勾結聯合”。（見《聯邦主義者文集：第78》）對於不同的人，“司法獨立”具有不同的意思，但最低限度，它表示法官具有毋須理會實際的、潛在的，或擺在眼前的好處，而可以中立地裁決紛爭的能力。最重要的一點可能是法官即使面對大多數的反對，仍然能夠維護人民的個人權利。

然而在美國，人們對司法獨立的信念和對民主負責的強烈信念，二者是並肩同進的。占姆斯·麥迪遜 (James Madison) 當年在通過美國憲法的辯論時指出，政府的“所有權力”必須從“人民整體中直接地或間接地取得”。（見《聯邦主義者文集：第78》）“負責任”一辭，在法官身上也有不同的含義。有些人認為法官的裁決應該反映大多數人的取向，另一些人則反對這種主張；雖然反對，但他們也可能堅持法官既然負責管理法院和使

* 應 IFES 邀為“司法獨立指南”而撰寫的專文。

本文之觀點只代表作者本人的觀點，並不代表聯邦司法中心或任何聯邦司法體系中任何機構的看法。約翰·庫克、保羅·馬格努森法官、彼德·梅西特法官、彼德·梅科比法官、弗恩·史密夫法官及西爾曼·索貝爾諸位為本文的初稿提供了甚有幫助的意見。

用納稅人的金錢，就必須照顧公眾的需要和期望。歸根究底，法官應該民主地負責任，意思是：無論直接或通過代表，公眾對於法院應該如何執行任務，都應該有合理的發言權。

美國聯邦司法體系大約有 900名終身職的法官和約 800 名有任期限制的法官，而五十個州、首都哥倫比亞特區和波多黎各加起來約共有28,000名法官。¹ 用甚麼方法來適應司法獨立和互相負責，美國就是一個實驗場。對於如何組織司法體系，美國這五十三個司法管轄區各有極大的自由。美國從過去的經驗吸取的教訓，就是了解到沒有任何單一的一套法規可以保證司法獨立。司法獨立以不同的形式出現，由不同的法律條文、政治傳統、經驗、時間累積演進的文化期望而構成，並且持續地啟發辯論和自我反映。

美國的法規條文一方面促使司法獨立，另一方面也促使民主控制司法；兩方面的陣營可以是統一的。

司法獨立	兩者均有	負責任
司法部門有保證的終身職和薪酬，並且自行管理行政。	預防涉及道德和利害衝突的規則。	通過司法人員的遴選、紀律與開除，以及立法機構的監管。

本文將闡述美國用以維護、平衡司法獨立，以及促使司法部門負責任的機制。我們必須緊記很重要的一點，就是這些機制都是在一種文化假定為基礎的環境中運作的：假定政府官員及私人利益都不會損害司法的決定。在這種文化假定之下，大多數基層公眾尊敬法官的角色，形成一種力量，這點我們將在本文最後的章節再詳為討論。為了維護公眾的信心和司法制度的合理性，選取勝任、忠誠和多元化的司法人員體系是最重要的。

維護司法獨立的措施

保證的終身職和薪酬

美國的《獨立宣言》（1776）指控當時的英皇喬治三世令殖民地的“法官只依賴他（英皇）個人獨自的意願來決定法官的職位任期和薪金。”布勒克斯頓（Blackstone）認為法官裁決案件時本來應該依據“基本的原則”，這種依賴性表示法官很可能會宣佈一些最為王公或其人員所同意的法律。（Wheeler 1988: 8-9）美國憲法第三條（1987）把“美國司法的權力”賦予聯邦法官，他們“在表現良好期間將繼續維持任職”，並且“將按指定的時間接受薪酬作為他們服務的回報，而在他們繼續任職期間薪酬不會削減。”

對於聯邦法官來說，所謂“表現良好”期間維持其任職，主畏就是終身職制度：聯邦

¹ 簡單地說，除了國會指定給予聯邦法院的司法權外，一般而言，州的法官對於所有事情都有很大的司法權。對於聯邦罪案、涉及美國政府作為一方的案件、涉及聯邦法律的案件和涉及不同州民的案件，聯邦法官有司法審轄權。由於本文長度所限，還有另一類別的聯邦法官不會在此提及。有一些法官是在政府行政機構之內的，例如紀律部隊內的司法體系、美國稅務法院和無數的“行政法官”。

最高法院、上訴法院和地區法院的法官，只要他們自己願意就可以繼續任職。²（但有一個慷慨的退休制度讓他們可以在六十五歲或七十歲之後減少工作量。³）聯邦法官的終身制不時受到抨擊，但卻從未有受到認真的干預。抨擊來自本世紀初期一些認為聯邦法官過份同情商業利益的人，以及今天一些認為聯邦法官過份同情激進及其他少數利益和刑事罪犯的人。

對於憲法第三條禁止削減聯邦法官薪金一項，則從來未受過相類似的抨擊。然而，由來法官一直都認為他們的薪金不足（Posner 1996:21-31）。雖然今天聯邦司法體系的薪金在美國已屬於最高薪金比例之內⁴，但美國很多地方初出道的律師，最少以商業性執業的律師而言，很多時他們所賺的酬報都比聯邦法官為高。法官們並沒有因為國會用拒絕加薪來報復他們的裁決而感到不滿；雖然他們也表示，拒絕讓法官的薪金追上通漲，可能會伏下威脅司法獨立的種子（Williams vs. U.S. 威廉斯對美國的案例，1999）。

雖然保證的終身制和薪酬常常被視為美國司法獨立的標誌，但終身制和不容削減的薪金只施用於百分之三的美國法官身上，包括聯邦最高法院、上訴法院、地區法院和羅德島州的法官，共約九百名（此外有其他兩州的法官到達七十歲時變成終身制）。超過八百名聯邦破產法院法官和審裁法官，雖然他們代表終身制的聯邦法官執行聯邦司法權，但他們的任期分別為十四年和八年（28 U.S.C. §§ 52 (a) (1)及 631 (a)）。十八世紀時期州法官本為終身制，後來很快就改變為有限任期制，這種改變是作為促使司法反映大多數公眾取向的一種方法。現在幾乎所有州法院的法官都有任期限制，任期由四至十五年不等⁵，而大部分州的法官都要通過普選來維持職位。

州法官的任期有了限制，選民就可以由於法官作出不受歡迎的裁決而去法官，但一般來說，限制任職並沒有在制度上造成州法官獨立裁決的巨大威脅，這點我們往後會討論。同樣地，雖然幾乎所有州法官的薪金相對地都低於聯邦法官的薪金，我們沒有發現到（即使

² 聯邦法官任職至七十多歲或以上的情況並非罕見。目前九位聯邦最高法院的大法官中，三位超過七十歲，一位超過八十歲。聯邦法官在“行為良好”的服務期間可以由立法機構通過彈劾程序而罷免，但在美國歷史上這種情況只發生過七次。

³ 六十五歲以上而年齡加上服務年期的總年數達到八十的法官可以退休，但只要他們繼續按特定減量地工作，則仍可領原有的工資（包括任何加薪），同時，如果他們決定不再作司法方面的服務時，仍然可以領取原定的退休金。參閱28 U.S.C. #371。

⁴ 一個聯邦地區法院法官 2000 年的稅前薪金是 \$141,300。聯邦上訴法院法官薪金稍高（\$149,000），而聯邦最高法院法官的薪金為 \$173,600（首席大法官 \$181,400）。破產法院法官和審裁法官的薪金約比地區法官低百分之十。1999 年美國人的平均年薪為 \$31,908（根據勞力統計局 2000 的資料）。

州法院法官的薪金比聯邦法官的薪金較低，不過高職位州法官的薪金也比全國中等薪金高得多。有關州法官的薪金，請參攷法官薪金調查（National Center for State Court 1999: Vol. 25. No.2）

⁵ 資料來源：1995 年《羅德曼電子統計數據》(Rottman)圖表 4 及 8。州上訴法院典型性的任期是八年，而平均任期為七至八年。主要審訊法院法官的任期典型性是六年，平均任期為七年。

有)在某些情況下任何州或市議會曾經試圖用削減法官薪金來懲罰他們的裁決。⁶ 更擴大一點來說,除了聯邦和州體系有這些不同之處外,美國大多數的法官都嚴守專業精神,也得到比與他同一政區的公職人員較高的薪金。薪金和專業地位本身不能保證司法獨立,但提高法官的特權,他們就可以更容易作出獨立的表現。

司法部門自行獨立管理

要分開並獨立地行使司法權,最重要的關鍵是必須有分開而獨立的法官。在十八世紀後期的美國,創立聯邦和州政府的先賢是毋須面對這問題的。自1789年創立直至1993年,期間聯邦法院一直是國務院、財政部、內政部和司法部的行政責任,而州法院則是州政府行政機關的行政責任。聯邦和州的行政部門每年要擬定法院運作所需的經費,向議會上呈撥款要求,並且管理獲撥的款項。直到二十世紀之前,這樣的法院行政經費除了法官和職員的工資(當時他們的工資並不直接由收費而來)、提供法院場地和傢俱的開支外,其餘所費無多。

然而,隨著司法運作規模和複雜性漸增,法官及其他人都持論認為保證的終身制和薪金已經不足讓聯邦司法體系抗衡其他部門,而州的法官更要參加選舉,就更受干預了。聯邦法官抱怨司法部(Department of Justice)是一個漠不關心的行政部門,由司法部控制法院行政,對司法獨立的事實和形象都有威脅。

為了回應這些憂慮,國會在1939年成立了美國法院行政總署(Administrative Office of the United States Courts),接管了原屬於司法部負責的聯邦法院財政預算、法院人事管理和彙集法院事務數據統計的責任。(這機構現在由「美國司法議會」(Judicial Conference)所領導,由26個上訴法院和地區法院的法官組成,最高法院首席大法官為議會主席)(28 U.S.C. 331)。⁷ 各州政府在1940亦隨國會之後,相繼設立州的法院行政辦公室,一般由州的最高法院負責監察。今天,司法部門與行政部門獨立分開,正是美國司法獨立英明智慧的一部分。我們探討以下三個領域,即可解釋此中理由:

法院行政與司法 - 在司法部門非由自己製訂財預算和行政責任,也未有法院行政總署自行管理財務以前,政府的行政部門會評估法院的財政需要,製訂預算然後呈交議會並與議會討價還價,由議會決定撥款,再由行政部門負責管理財務。雖然在過程中他們通常都會諮詢相關的司法人員,但一般來說,法院的要求被拒絕之可能性總是存在的。尤其是對於某些法官而言,因為行政部門常常是訴訟的主要一方,如果法院的裁決與行政部門財政對立,財政支持就有可能成為對法院報復的工具。雖然這種報復的例子非常罕見

【Fish, 1973:122-23; Barr 1975:ch.2】,但仍然是有發生的。一位研究者形容:“負責掌管對法官十分重要的法院開支的人,卻是主要訴訟方(譯者按:指政府)的法律代表,而經常

⁶ 一位學者在司法獨立實驗研究的報告中認為,最低限度就此題目只有很少的研究(Hensler 1999:718)。

⁷ 成員為十三位聯邦上訴法院的首席法官、十二個區域巡迴區每區一位地區法官,加上國際貿易法院的首席法官。聯邦司法中心透過一個由多個委員會組成的網絡,負責研究自動化、刑事量刑、法官薪金福利等題目,為聯邦法院的行政製訂政策。

有下屬在聯邦法院裡於法官面前出庭訴訟。這是一個不正常的現象。”(Shafroth 1939: 738)

在目前的制度下，司法部門擬定他們自己的財政需要，直接向議會呈交，或者交由行政部門納入政府整體的財政預算裡，行政部門在這方面只是服務性質。司法部門也是直接向議會爭辯所提出的要求，同時自行管理財政。

然而，司法部門財政預算有了這種改變，法院也不能逃避其他部門的監察或某程度的控制。例如作為行政部門的政府就可以對國會作出財政政策的建議，從而影響撥給司法開支的數額。同時，國會當然可以決定對法院預算撥款的數額。議員可以用批准法院多少預算的權力，顯示他們對法官所管理的法院滿意與否，甚至表他們對裁決的認同與否，雖然這種情況極少發生。國會也有其他的途徑來控制司法裁決的影響，或許用上述的行動以期影響將來的裁決。例如國會可以限制聯邦法院的司法管轄權，例如在一九九五年，國會使囚犯更難取得司法命令，直接改變了監獄或指向覆審判罪命令的管理。⁸

紀律 - 在開始的時候，聯邦和州政府只有一種紀律處分法官的正式途徑，就是透過議院彈劾和罷免。單靠這種途徑，尤其在解決輕微問題時，明顯地變得不切實際。並且，有一種威脅漸漸增加，那就是立法或行政部門可能因此取得更廣泛的權力來罷免和紀律處分法官。因此，司法部門通常透過法規條文，相繼建立內部的紀律機制以處理不適當的司法人員。我們在下面將會把這些機制和議院彈劾，一併討論。這些司法部門內部的紀律條款，讓司法人員可以自行控制紀律，避免法官受議會所控制。

教育 - 雖然美國法官在上任時大都已有的豐富法律經驗，但在當法官之前，他們是沒有受過正規的司法教育的，他們只是一面做一面學。以前，法官的工作沒有那麼複雜時，司法教育可以非形式地進行。隨著法官漸漸要面對愈來愈多管理案件方面的困難，案件也涉及複雜的法律系統、科學和經濟證據，於是，司法部門在二十世紀中葉建立了內部的正規司法教育課程。一九六七年，國會通過立法成立了聯邦司法中心，負責幫助聯邦法官和司法員工熟悉司法，以及為他們提供持續教育的項目。大部分州的司法部門也為州的法官和司法員工提供教育機會。此外還有備受爭議的民辦司法教育項目，由一些對訴訟事務顯示有政策偏向的團體所提供，這對獨立司法裁決的一種威脅。對於民辦司法教育有偏見的指控，支持民辦司法教育者提出辯護，認為法官理應聽取和衡量很多不同的觀點。反對的批評者則辯論認為法官慣於接收抱有懷疑態度的信息，並不能幫助他們辨認高度複雜的歪曲資料和難懂的領域，他們認為民辦司法教育的出現是公眾對司法獨立信任的妥協。

防止利益衝突及提高公眾信心的措施

美國有一系列預防性的法規和規則，是特別設計以保護法官免於出現妥協情況，從而提高司法的獨立性；並且要求法官披露可能導至利益衝突的個人資料，從而提高法官的負責性。例如一九八九年通過的法律，限制法官及政府其他高級官員收受正職以外報酬（通常

⁸ 此等法規都編入28 U.S.C. §1915 及 2254。

是教學及著作版稅) 的上限是政府薪金的 15% (5 U.S.C. §01-505) , 也規定聯邦法官和其他政府人員不能收受演講或撰寫文章的酬報, 盡量使他們花在這方面的時間減至最少。在這類情況下對法官付酬可能觸發人們懷疑其有背後的動機。另一項法律則要求法官和政府其他高級人員就他們 (以及某些家人) 所持財產每年提交報告, 並規定報告得供給公眾審閱。就法官而言, 報告的公開對施行另一項法律大有幫助: 法規 28 U.S.C. §45(a)(4) 及 (d)(4) 規定法官遇到其個人所了解的, 或有財政利益 (界定為“法律上的利益或股份利益的擁有人, 即使擁有數量極少。”) (例如一股股份) 的案件, 則必須退避。

除了此等聯邦法規條款和各州相類的條款外, 聯邦和州的司法部門都通過了司法行為守則。聯邦的司法行為守則內有七條重要準則和詳細的副條款, 指導法官有關例如在從事可能導至歧視不滿的私人團體出任理事會或委員會成員、公開演講、與政黨交往等等事情的原則。法官遇到特殊情況可以尋求諮詢, 司法會議也會向法官提供指導意見。雖然沒有法律規定法官一定要遵守行為守則, 但幾乎所有聯邦法官均盡力遵守, 至於違反守則的法官, 則可能受到巡迴議會 (circuits councils) 的紀律處分。我們將在下面加以解釋。

提高對公眾負責的措施

管轄司法辦公室的法律條款是希望提高民主的負責性, 目的是十分清楚的, 但其中部分代價就是司法獨立的讓步, 那就是施用行官任職和維持職位的程序, 以及司法紀律和罷免程序。議院在監察方面也要求法官解釋某些方面的表現, 他們規定法官報告案件的處理量, 在有些方面也限制了司法行為。

司法人員的遴選

一些歐洲和拉美國家把遴選法官的責任放於由法官、行政和立法方面的官員、學者和其他人組成的議會, 目的是限制其他政府部門影響司法。美國愈來愈多使用這種與其他國家相類似, 具超然性的委員會遴選司法人員。雖然, 美國這些委員會大多屬指導性質, 對司法體系和人事方面只有特別指定權力, 而沒有充份的權力。他們基本上扮演指導性的角色, 而把實際的參予機會留給民眾或民眾的代表。

總統任命聯邦法官

美國憲法列明由總統 “ 提名, 按照國會參議院的意見和取得參議院的同意後, 任命大使、其他政府部長和領事、最高法院法官, 以及所有其他美國政府官員 (包括現在的上訴院和地區法院法官) ; 假如有職位並未納入此範圍內, 則必須通過法律來建立。 ” (憲法第二條第二節)⁹ 國會沒有任何法律規定來管轄終身職法官的任命, 也沒有通過任何法

⁹ 憲法第三條規定聯邦最高法院大法官、上訴法院和地區法院法官的終身職和薪金都受到保護, 這涵蓋 1700 名聯邦法官中的大約 900 人 (包括已退休但仍然從事部分司法工作的法官) 。破產法院法官及審裁法官由其所屬巡迴區上訴法院及所屬地區法院遴選。因為遴選時有正式的資格審查程序, 因此一般稱為 “ 選能 ” (merit selection) 程序。

律規定法官的年齡、專業或所受的培訓。美國倚賴遴選程序以選出有素質和正直的聯邦法官。

雖然一般認為美國聯邦法官屬於全世界最獨立法官，但政黨在遴選法官過程中扮演著重要的角色。當有法官職位空缺時，總統就會收到他所屬政黨於空缺所在地區（如屬最高法院空缺則來自全國）政黨領袖（主要是國會參議員）的建議。總統所任命無論哪一層的法官，百分之九十名義上都屬於總統所屬同一的政黨。在最近四位總統期間，曾經活躍於政黨的法官佔百分之七十三（卡達總統）至百分之五十六（克林頓總統）不等。

（Goldman and Slotnik 1999）然而，政府的調查員會對可能被提名的人作個人背景的嚴格檢查。自一九五零年代起，美國律師公會有一個特別委員，對每一個可能被提名的人進行專業資格的評估，被列為“不合資格”的可能被提名人，通過任命的機會非常低。國會參議院本身也會調查研究每一位總統提名的候選人。在國會確認而被任命後，幾乎所有聯邦法官都會遵守美國法官專業守則內的七條準則，準則告誡法官不能出任任何政治團體的會員職銜，不要支持競選公職的候選人、不要籌款，也不要出席任何種類的政治聚會。

有評論者認為，由於總統委任的人絕大多數從他所屬政黨中選出，這樣委任出來的法官其實是政黨功能的一部分。這點尤其受到外國觀察家的批評，包括來自有與美國相類的正式程序的國家，不過他們的法官傳統上十分依靠委任他們的行政官員。美國聯邦法官在出任法官前屬於政黨，與他們的裁決肯定明顯有關係，雖然這種關係相對地十分輕微。卡普和羅蘭（Carp and Rowland）研究從威爾遜總統到克林頓總統期間超過 75,000 已發表的民意調查，從這龐大的數據分析證明，前為是民主黨人的法官所作的裁決，相對前為共和黨人的法官所作的裁決較為“開明”，雖然之間的分別十分輕微。¹⁰

對於司法獨立來說，這些分別顯示出甚麼呢？我們幾乎沒有證據顯示這些對立性的裁決取向反映法官是為了順應總統或前政黨的想法而有意放棄本來應該使用的法律條文。反之，法官在面對一些相對數目不多而又無法用案例或證據來處理的案件，他們會根據其他很多因素作出裁決。他們的裁決受到在當法官以前的人生觀，以及政黨所偏愛的法律之影響，這是不足為奇的。事實上，有些論點認為，因為這些影響相對而言極微小，更可以作為民主一個健康的功能。正如最高法院首席大法官倫奎斯特（Rehnquist）所言：“因為總統和參議院兩方都可以隨時考慮任何聯邦法院候選人可能有的司法哲學……在遴選聯邦法官的過程中就有了間接的公眾參予。”¹¹（倫奎斯特大法官是把這種參予和透過彈劾威脅來影響法官的裁決相題並論。）

自一七八九年來先後約有三千名聯邦法官，當中無疑有些法官會用討好委任他們的總統的觀點來裁決某些案件。然而，相反我們也可以列出一張甚長的名單，舉例證明很多法官讓委任他們的人感到出乎意料。例如杜魯多·羅斯福總統（Theodore Roosevelt）就曾埋

¹⁰ 例如，無論裁決 - 不只包括非由陪審團審判的案件，也包括接納證據的動議和不同的法律程序 - 判決刑事案中被告得值，或判決經濟管制案件中負責執行管制規條的政府人員得值，整體來說，民主黨的法官有百分之四十八的時間作出“開明”的裁決，而共和黨法官在這方面則是百分之三十九。

¹¹ 認為政府官員的命任有政黨關連是有利因素的看法，在其他國可能並不如此。

怨最高法院的奧利佛·溫德爾·霍姆斯大法官（Justice Oliver Wendel Holmes）：“這個人微不足道的政治，與他作為法官的行動毫不相關……本來霍姆斯可以是一個當大法官的理想人物，但事實上他一直是讓人苦苦失望。”（White 1993: 307）最高法院分別在一九七四年一致裁決政府的保密特權並不能保護“水門錄音帶”（US. v. Nixon, 1974），在一九九七年又一致裁決總統在任內也可以被民事控訴（Clinton v. Jones），尼克松總統和克林頓總統對他們一定也非常失望。

對於聯邦法官任命制度的另一種指控，是終身職法官或許不會由於忠於委任他們的人而作出妥協的裁決，但他們會為了希望能被任命到更高層的法法院而討好任命他們的人。在十八世紀，司法人員的升遷是很少有的（Klerman, 1999: 456）。相反地，在二零零零年，美國聯邦上訴法院 253 名法官中，百分之三十六是從區域法院法官¹² 中升上的；最高法院九位現位大法官中，七位是以前的上訴院法官。法官要到更高層的法官，必須經過前述同樣的遴選和審查程序。表面看來，由於有希望被提名，可能會導至一些法官在裁決案件時注入響應委任人的因素。¹³ 以上是兩項量化研究所觀察得的結果，研究是有關區域法官在裁決挑戰美國量刑委員會（United States Sentencing Commission）憲法性的案件中的取向（Sisk, Heise, and Morris 1998: 1423-27, 1487-93）。另一方面，區域法官的數目比上訴法院的空缺多得多，而上訴法院法官的數目最高法院的空缺相距更遠，所以一位研究這主題的學生作出了一個結論：“典型的法官升遷機會是那麼低，除了屈指可數的幾個，法官渴求升遷的希望不會影響他們的裁決。”

法官的遴選 - 在十九世紀期間，美國大部份的州都改用政黨或不分政黨方式選舉州的法官，以取代以前由州長任命的制度。可是，二十世紀的法院改革者又回過頭來，尋求州長從提名委員會建議的候選名單中任命法官以取代選舉；提名委員會通常由法官、律師及普通人所組成（稱為“選能制度” merit system）。由此途徑被選出來的法官，每隔一段時間就要參加“留任競選”，讓選民投票決定這法官是否可以繼續留任、選民並非在兩名候選人中投票選出其一，所以投票時只是簡單地選擇“是”或“否”讓候選人繼續當法官。以下的圖表大致顯示各州（甚至是同一個州的內部）為了彌補遴選制度所採用的不同方法（Rottman: 1995: Part II），當中數據只是約數，並非十分精確的。

¹² 在2000年7月1日時，這數字包括了現任法官和半退休的“資深身份”法官。如果只計算現任法官，數字分別是 52 及 158（32%）。資料來自聯邦司法中心聯邦司法歷史辦公室的數據庫。

¹³ 有一位聯邦法官在一個公開論壇中提出他的觀點，認為年輕的地區法官“渴求到上訴法院當法官，而他們明白自己的投票是被監視的。”

美國五十州、哥倫比亞特區（首都華盛頓）及波多黎各司法人員的遴選方法：

	最高法院	一般司法管轄範圍的審判法院	有限司法管轄範圍的審判法院 ***
以政黨選舉**	9	8	14
以政黨選舉，然後有留任投票**	1	4	0
不分政黨選舉**	13	17	12
州長提名（沒有提名委員會）	2	2	2
州長從提名委員會選出的名單提名 （通常之後有留任投票）	15	10	3
由議院遴選	4	3	1
由其他法官遴選（例如一個更高層的法院）	0	0	2
其他（使用不同其他典型的方法）	8	8	15

以上數據反映有些州有些類別最少超過一個法院的資料。

* 大部分州都有正式規定當法官的年齡和教育資格。（Rottman, 1995, 表5及表7）

** 在選舉產生法官的州裡，法官通常先由州長任命填補法官的出缺。在有些州，與州長較合得來的，或者準備任滿退休的法官傳統上通常會提早退休，讓州長可以任命新法官填補空缺，這位被任命的法官在下次競選時就會佔有在任的優勢。

*** 很多州都設有兩至三個有限權的法院，此資料代表最重要的法院。

大多數提倡美國法官及法院改革的團體都認為，選舉是遴選法官一種很差的方法；他們相信法官會遇到要作出符合法律但不符合公眾願望的裁決時，會害怕受到選民的報復因而受到影響。他們也擔憂法官由於對捐款助選的人有責任而妥協，因而影響其獨立性。不同種類遴選法官的方法同時存在，也是造成司法人員遴選複雜的部分原因。一個州的最高法院大法官面對有財政實力的對手時，就必須在媒體作強勁的競選活動。這與州審訊法院法官只須面對公眾注意力不高的留任投票，不可同日而語。

有關司法人員遴選的問題，言辭虛泛的辯論愈來愈激烈，辯論的理據也不一定是經驗的實證。究竟影響法官裁決的是甚麼呢？不少例子顯示法官因為作過不受公眾歡迎的裁決而在競選中落敗於對手，或競選留任失敗。加州高等法院羅斯·伯德（Rose Bird）大法官、田納西州高等法院賓尼·惠特（Penny White）大法官（以上兩位都作出限制死刑的裁決）和內布拉斯卡州最高法院大衛·蘭菲爾（David Lanhier）大法官（作出限制州議員任期、限制市民發起提案及二級謀殺罪的州法）就是三個著名的例子。（American Judicature Society, 1999: 49-52）所以人們有理由假定這類的經驗¹⁴曾經使到一些法官在作出一些符合法律標準但不受公眾歡迎的裁決時，更加小心奕奕。還有更多較系統性的證據顯示法官的表現受到選舉的影響，例如皮尼爾洛（Pinello）發現美國東部六個州最高法院由選舉產生的法官，比較被任命的法官，在裁決模式上有所分別。例如，最少在有政黨選舉傳統的

¹⁴ 在美國司法協會司法獨立中心的網址：<http://www.ajs.org/eji/fire/html>，可以找到更多例子。

州，沒有經過留任投票或被委續任的法官，比較維護刑事被告的權利。（Pinello, 1995-130-131）這些研究結果顯示選舉把一些非關法律的因素注入司法裁決中，不過這也是沒有確實證據的。另一項是阿斯平和荷爾根據十個州的留任投票制度而作的研究，（Aspin and Hall 1994: 306）他們發現在 645 名審判法官的意見調查中，雖然絕大多數法官都較傾向選擇留任投票制度而不是多個候選人競選，但他們也認為留任投票會影響法官的表現。他們報告了不同的明確例子，但四分之一回應的法官認為留任選舉制度使到法官對民意較為敏感。

另一方面，大多數的留任投票結果都是無異議通過的（Burbank, 1999: 332）。雖然上述阿斯平和荷爾（Aspin and Hall）的研究發現法官對民意敏感在留任投票中是重要的事實，但他們所調查十州的法官中很少承認這類選舉會影響某些裁決。（回應的法官中百分之六十報告說選舉對司法表現有造成影響，而這百分之六十當中有百分之五說他們因為民意而在量刑時較為保守。（312-13））

與此相關的另一個問題是競選的財政。當一位法官競選任職或留任投票時得到律師或政黨在財政上的幫助，公眾或旁觀者究竟是否可以有信心他在裁決案件時會獨立公正呢？一份有關此問題的詳細研究（Eisenstein 2000）顯示法官裁決和助選捐款之間沒有關連，但也指出有時這種捐款的數目是頗大的，尤其是給州最高法院候選人的助選捐款。這份研究也顯示了捐款的來源，例如一九九七年賓夕凡尼亞州最高法院有四名候選人競選一個席位，平均每位候選人得到 \$722,720 的助選捐款，主要捐款來自律師（Eisenstein 2000: 13）。另一項對德州最高法院的研究，結果顯示，法官候選人得到助選捐款的數目，正好是競選勝數的最佳預測指標（Check and Champagne 2000: 23）。（有兩個代表公眾利益的團體在二零零零年向德州一個聯邦地區法院入稟，起訴德州容許法官接受他們審理案件中的訴訟人捐款助選這種選舉制度違憲，因為違反了美國憲法中人民應得公平審判的憲法權利。（沃思堡星電訊¹⁵, 2000 年 4 月 4 日））。

然而，我們再三強調，司法人員選舉是一個很複雜的情況。目前最主要司法人員選舉方式是無異議的留任投票。上述阿斯平和荷爾的研究指出，留任投票的競選經費不高，大多數法官是自行支付的；在回應研究的 645 名法官中，只有十八名有接受外界的助選捐款（Aspin and Hall 1994: 306）。在要應付對手的傳統式競選中，接受捐款的比例無疑就會提高。事實上，另一項研究一九八零年代伊利諾州按政黨之法官選舉的報告顯示，大多數在競選中沒有對手的法官，仍然收到助選捐款，平均每次選舉為 \$17,000 至 \$35,000（Nicholson, 1994: 297）。

從以上這些研究總結顯示，法官選舉與助選經費對於表面和實際的司法獨立，是有某一程度的影響的。雖然大多數的司法人員選舉都不需要昂貴和對立性的競選運動，但對於一些具高度爭議性和昂貴的司法人員選舉，十五個州的最高法院都十分關注，因此他們召開了一個“高峰會議”，希望就這種趨勢做一點功夫。（2000年11月27日法律時報）。再者，這些競選究竟對於公眾有多大的負責任性，也是不太清楚的。美國對於批評競選開支

¹⁵ 根據最近受德州最高法院委託而作的調查顯示：“百分之八十三的德州人民認為助選捐款對司法裁決有顯著的影響。”《休斯頓紀事報》2000年4月9日報導。

的廣泛辯論中，持相反意見者主要來自極少數於司法人員選舉中享受到捐款助選權利的人：律師和律師事務所。

司法人員的紀律處分和罷免

雖然美國憲法保障了聯邦法官在“良好行為”期間的終身任職，但憲法同時也授權眾議院彈劾（比如起訴）和參議院審訊以罷免終身職法官及其他政府官員。幾乎所有州的憲法都有類似的條款。在聯邦方面，彈劾的依據是頗含糊的：“叛國、貪污受賄，或其他嚴重刑事罪行和不端行為”（第 II 條第 4 節）。一八零四年，國會彈劾一位在司法行為上具爭議性的法官，彈劾結果沒有成功，這使大多數的觀察者感到聯邦的彈劾條款只是用於懲罰那些違法瀆職的法官而已（Rehnquist 1992: 114）。並且，彈劾及定罪是十分費力費時的。由於這兩個原因，美國開國以來眾議院只彈劾過十一名聯邦法官（參議院成功判決了七名）。雖然不時有人呼籲要增加使用彈劾權來罷免法官，但有些人卻認為這是過份使用權力。¹⁶ 看起來，要用彈劾作為紀律處分法官的方式，似乎並沒有認真的可能性。

在州的方面，同樣地，彈劾程序極少被運用。然而，有些州也另有途徑，例如用投票方式來罷免法官。美國有十個州和美屬維珍群島有投票罷免的法律條款，對象是州政府官員，包括法官在內。（The Book of States 2000-01: Table 5:23）由於對於絕大多數指法官違法的控訴，彈劾是一種不恰當的補救方法，因此所有州的司法部門內部都設有司法紀律及罷免委員會。有些州的委員會組織只負責調查，然後把指控轉介到其他組織處理，有些州的委員會則兼作調查和決定。所有州的這類組織均由法官、律師和普通人混合組成。

在聯邦的體系裡，區域法官議會（regional councils of judges）負責處理指控法官行為不當或無能的個案。任何人都可以向其中一區的聯邦上訴法院首席法官投訴一位區內法官“涉及有偏向行為而影響法院有效快速地審理案件……因為精神或身體問題而無法執行其職份內的所有任務。”（28 U.S.C. 372 (c)(1)）一九九九年約有八百宗投訴，但幾乎所有的投訴都被撤銷，原因很多是因為與法律有矛盾、“與一項裁決或程序裁決直接相關”。¹⁷ 議會不時會用私下或公開的申誡或懲戒方式，行使對法官紀律處分權。州法院的情況也與此相似，每年百分之九十的投訴通常會被州法院的司法行為委員會（judicial conduct commissions）撤銷。（美國司法協會行為報告，1999: 1）。授權其他法官來決定一位法官是否玩忽職守、辱罵訴訟人等行為，對此，有些法官表示憂慮，因為這可能會影響司法裁決的獨立性。（例：Battisti, 1975）。然而，根據一項根據自一九八零年至一九九一年聯邦首席法官所處理沒有撤銷之投訴個案的隨機抽樣研究分析，研究人員並沒有發現這方面有任何嚴重威脅司法獨立的事情。（Barr and Willging, 1993: 177-80）。

¹⁶ 例如在一九九七年，眾議院司法委員會下的法院及知識產權委員會舉行了聽證會，討論究竟“司法激進主義”是否可以作為彈劾的根據。在聽證會上，眾議院多數黨的黨鞭湯瑪斯·迪萊向委員會表示，彈劾不應該被用作“政黨的目的，但當法官使用超乎憲法指定的權力時，我認為彈劾就是一種適當的工具。

¹⁷ 截至一九九九年九月三十日之前一年的 826 項投訴中，406 宗由各上訴院首席法官撤銷，300 宗與裁決或程序判決直接相關。首席法官把 420 宗投訴轉交法官議會審議，當中 416 被撤銷。（此統計並沒有顯示議會撤銷投訴的理由。）（資料來源：法院行政總署主任報告，1999: 80-81）

透過立法機構監察負責性

本文早前已討論過，美國的司法部門負責其本身的行政，但議院在每年給司法部門撥款的數目和撥款如何使用（最少針對一些較廣泛的類目）方面卻保留了決定權。再者，議院常常擁有更改法院組織和司法權限的憲法權力。

議院擁有控制錢庫的權，而聯邦和有些州更有組織法院的權力，因而形成了立法機構擔任監察的角色，藉此提高法司法對公眾的負責性。例如在過去四年，根據國會的要求，聯邦司法部分要向國會呈交“最充份利用司法資源”的報告書。（美國法院行政總署，2000年）

透過統計報告提高負責性

提交報告的制度提供了司法活動的統計資料，也可以提高負責性。例如報告會顯示交付法院裁決的案件數目、法院已經審理案件數目，以及法院處理這些案件的方法等等。此等資料可以用來與預設的標準作比較（例如：預設標準是一件主要的民事案從入稟法院到解決應該不超過六個月），或用以作法院之間的比較。聯邦司法體系的報告制度是全世界最詳細的（美國法院行政總署），很多州法院系統在這方面也有高度發展。

大多數報告的主題都是寫出處理案件的過程，一般是集體結論（例如整個審訊法院的報告）而不是個別法官的報告。報告的數據可能對法官造成某些壓力，從而促使他們改進以追上同僚。有些報告要求把改進建議列為目標。例如一九九零年國會指示美國法院行政總署每兩年報告一次有關每一位法官（記名）有多少動議待決長達六個月、有多少非陪審團審訊的案件超過六個月尚未裁決，又有多少案件待決時間長達三年以上（並列出案件名稱）。（28 U.S.C. §476）目的是鼓勵法官充份及時地處理案件，避免因為公開報告而感到尷尬。聯邦和州議院在這方面的立法已產生了一些收效，雖然這些規定有時在運作上要負上責任。例如有些法院採取一種接受律師動議的形式，就是當法官接到律師提出動議的通知時，法官就給予提出動議方三十天時間以收集所有相關文件、訴訟摘要及其他必須文件，然後才算是一項“完整呈交”的動議。法院就用“完整呈交”動議的日期作為初次入稟法院的日子，取代了原本應該是提出動議的日子。動議有六個月的待決期限，這樣，法院就多了三十天待決的時間。（司法議會是不容許這類行事方式的。）

文化的期望

除了綜合上述的法律條文外，形成美國司法獨立還有一個重要的因素：我們的社會文化是期望法官獨立公正的。在美國當法官，即使受到政治贊助人（助選人或任命人）甚至是民意的壓力，也應該根據法律和事實來作出案件的裁決。最高法院的史提芬·布雷耶（Stephen Breyer, 1998: 3）大法官曾經說過：“司法獨立是我們的思維，是一種理所當然的期望、習慣和信念，不單法官如是，律師、議員和普羅大眾也如是。”當遇到有直接干預案件的情況時，這種文化的期望特別強烈。一九九六年一項調查顯示百分之八十四的美

國公民認為政治人物意圖影響法官對一件案件的裁決是“不合理”的。（Lou Harris & Assoc., 1996）當然，美國的新聞媒體隨時都準備好發掘這類不合理的事情而加以披露。在一次全球性的司法大會議中，一位美國法官表示：如果獲知一個政黨或一位政府官員意圖影響一位法官，那麼“媒體就有特別愉快的一天了”。（Torruella and Mihm, 1996: 975）美國的法院不是簡單地被視為國家或州的工具，而是中立的，不論政黨和議題取向如何，即使有時變得不受歡迎，也必須執行維護個人對抗政府的權力。

大部分人民認為個別的人影響司法裁決是不恰當的，但與此同時，當法官的裁決與民意相反時，法官可能得到較少的公眾支持。上文提及，因為裁決不符民意，有些州選民曾經使州的法官下台。最近一位聯邦法官在一件毒品案中作出了具爭議性的裁決而面臨報復性的彈劾。除了這些特例，其實一般美國人民對司法裁決的獨立性都有極高的容忍度。現在不時有人提出聯邦法官應該有任期限制，但這種倡議一直都沒有很大的進展。在過去數十年，各州的法官遴選已漸漸從政黨選舉改變為提名委員會提名和留任投票制度。

雖然對法院有些意見，但基本上美國民眾對司法部門的信任是很高的。根據一九九八年的蓋洛普民意調查顯示，在分立的三權當中，美國人民對司法部門的信心（78% 給予高度信任）比對行政和立法部門的信心為高。如何繼續維持公眾的信心將是各級法官遴選人的挑選，這挑選包括要確保選出的法官不但要勝任和忠實，同時也要反映其所服務地區的人口組合。這是十分重要的，重要，並非因為以忠於人口利益來取代獨立裁決，而是讓社會上所有人民對影響他們的司法裁決有信心，並且有信心這一個負責任和能反映社會多元化的司法體系。

參攷書目

Administrative Office of the United States Courts, Annual Report of the Director including Judicial Business of United States Courts. (The Administrative Office has published this report, with the basic core tables, and many additional tables in subsequent years, since 1940).

Administrative Office of the United States Courts (February 2000), Optimal Use of Judicial Resources.

American Bar Association, Report of the Commission on Separation of Powers and Judicial Independence (1997), An Independent Judiciary

American Judicature Society (1996) “What is Judicial Independence?” (edited transcript of panel discussion at Society's 1996 meeting), 80 Judicature 73

American Judicature Society (1999), The Hunter Center for Judicial Selection, Research on Judicial Selection 1999

AJS Judicial Conduct Reporter, Winter 1999

Aspin, Larry T. and William K. Hall (1994) "Retention elections and Judicial Behavior," 77 *Judicature* 306

Baar, Carl (1975) *Separate but Subservient: Court Budgeting in the American States* (Lexington Books)

Barr, Jeffrey N. and Thomas E. Willging (1993) "Decentralized Self-Regulation, Accountability, and Judicial Independence under the Federal Judicial Conduct and Disability Act of 1980" 142 *U. Pa. L. Rev.* 25

Battisti, Frank (1975) "An Independent Judiciary or an Evanescent Dream?" 25 *Case W. L. Rev.* 711

Bermant, Gordon and Russell Wheeler (1995) "Federal Judges and the Judicial Branch: Their Independence and Accountability," 46 *Mercer L. Rev.* 835

Breyer, Stephen G. (1998) Remarks to the American Bar Association symposium "Bulwarks of the Republic: Judicial Independence and Accountability in the American System of Justice," available in edited version, 61 *Law & Contemporary Problems* 3

Burbank, Stephen B. (1999) "The Architecture of Judicial Independence," 72 *S. Cal. L. Rev.* 315
Cheek, Kyle and Anthony Champagne, (2000) "Money in Texas Supreme Court Elections, 1980-1998," 84 *Judicature* 20

Carp, Robert and Robert Stidham (1998) *Judicial Process in America*, 4th ed. (Congressional Quarterly Press)

Eisenstein, James (2000), "Financing Pennsylvania's Supreme Court Candidates," 84 *Judicature* 10 (2000)
Ethics in Government Act of 1978, as amended, United States Code, Appendix

Fish, Peter Graham (1973) *The Politics of Federal Judicial Administration* (Princeton University Press)
Fort Worth Star-Telegram, "State Sued Over Judicial Elections," April 4, 2000, at 1

Goldman, Sheldon and Eliot Slotnick, (1999) "Clinton's Second Term Judiciary," 82 *Judicature* 264

Hensler, Deborah R. (1999) "Do We Need an Empirical Research Agenda on Judicial Independence?" 72 *S. Cal. L. Rev.* 707

Klerman, Daniel (1999) "Nonpromotion and Judicial Independence," 72 U.S. Cal. L. Rev. 455

Legal Times, " Growing Concerns over Judicial Elections," November 27, 2000 at 18.

Lou Harris & Assoc. (August 1996) Poll conducted for the American Bar Association, Division for Media Relations and Public Affairs, available at: <http://www.abanet.org/media/august96/graphs.html>

New York Times, "A Spirited Campaign for Ohio Court Puts Judges on New Terrain," July 2, 2000, at A11

Nicholson, Marlene and Norman Nicholson (2000), "Funding Judicial Campaigns in Illinois," 77 Judicature 294

Pinello, Daniel R., (1995) The Impact of Judicial Selection Method on State-Supreme-Court Policy: Innovation, Reaction, Atrophy (Greenwood Press)

Posner, Richard A. (1996) The Federal Courts: Challenge and Reform (Harvard Univ. Press)

Rehnquist, William H. (1999) Remarks to the Annual Meeting of the American Law Institute, May 15, 2000, available at http://www.supremecourtus.gov/publicinfo/speeches/sp_05-15-00.html.

Rehnquist, William H. (1996) Remarks of the Chief Justice, Washington College of Law (American University) Centennial Celebration Plenary Academic Panel: The Future of the Federal Courts, April 9, 1996

Rehnquist, William H. (1992) Grand Inquests: The Historic Impeachments of Justice Samuel Chase and President Andrew Johnson (William Morrow and Co.)

Report of the Director of the Administrative Office of the United States Courts (1999)

Robison, Clay, " No Easy Way to Change Judicial Selection," Houston Chronicle, April 9, 2000

Rottman, David B., Carol Flango, R. Shedine Lockley (1995) State Court Organization, 1993 (U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics)

Shafroth, Will, "New Machinery for Effective Administration of Federal Courts," 25 American Bar Association Journal 738 (1939)

Sisk, Gregory C., Michael Heise, and Andrew Morriss (1998) :Charting the Influence on the Judicial Mind: An Empirical Study of Judicial Reasoning," 73 N.Y.U.L.Rev 1377

Torruella, Juan and Michael Mihm (1996), :Foreword," Conference of Supreme Courts of the Americas, 40 St. Louis U. L. Rev. 969

The Book of States, 2000-01 edition

The Gallup Organization (January 8, 1999), Public Trust in Federal Government Remains High, available at:

<http://www.gallup.com/poll/releases/pr990108.asp>

U.S. Bureau of Labor Statistics (2000) :Covered Employment and Wages, Table 1 at

<http://stats.bis.gov/news.release/annpay.nws.htm>, viewed September 8, 2000

U.S. House of Representatives, (1997) :Judicial Misconduct and Discipline," Hearings before the Subcommittee on Courts and Intellectual Property, Committee on the Judiciary, May 15, 1997

Wheeler, Russell (1988) Judicial Administration: Its Relation to Judicial Independence (National Center for State Courts)

White, Edward G. (1993) Justice Oliver Wendell Holmes (Oxford University Press)

案 例

克林頓 對 瓊斯
美國 對 尼克遜
威廉斯 對 美國

Clinton v. Jones, 520 U.S. 681 (1997)

U.S. v. Nixon, 418 U.S. 683 (1974)

Williams v. U.S., 48 F.Supp 2d 52 (1999)