

美國總統的任期、代理與繼任

張 照 明*

目 次

壹、前 言	種情形
貳、美國總統的任期	伍、美國總統不能視事的法律問題
參、美國憲法有關總統代理與繼任的規定	陸、美國總統代理及繼任的順序
肆、美國總統發生代理或繼任的幾	柒、結 語

壹、前 言

美國是一個三權分立的國家，憲法規定，將立法權交與國會（第一條第一項），司法權交與各級法院（第三條第一項），行政權交與總統（第二條第一項第一款）。由於其行政權與立法權各自獨立，立法機關（國會）與行政機關（總統）各有其獨立地位，所以國會兩院與總統的關係相當鬆弛〔註一〕。加上國會議員與總統均出諸民選，同樣直接對選民負責，使總統的權力具有優越性（Preponderance），即使不按照國會的意思行事，也不屈服於國會之前，致使美國總統掌握行使行政職務的全權，成為當今全世界最有權力的職位之一〔註二〕。

今日的美國總統，不僅是美國的元首

，而且是實質的行政首長，同時又是政黨的領袖。他以行政首長之地位，監督所有的行政機關，忠實執行法律；以陸海空軍總司令之身份，統率全國的三軍；以國家元首之名義，維護憲法，並對外代表美國，締結條約（Make treaties）及行政協定（Executive agreement）；以政黨領袖之資格，領導國會的立法。此外，又以民主國家領導者之尊銜，執自由世界的牛耳，可以說是集白宮主人、國家元首、行政首長、黨魁、及「西方總統」於一身的職位，其名位之尊，權力之大，實非任何國家之總統所能比擬〔註三〕。難怪杜魯門（Harry S. Truman）曾說：「……這些任務加起來所造成的權力，會使凱撒、成吉思汗與拿破崙都為之垂涎三尺」〔註四〕。也無怪乎他的一言一行，都成為美國、甚至全世界新聞報導的焦點。

*台灣省政府新聞處科長、本系兼任講師。

在國際局勢瞬息萬變，核子戰爭一觸即發，絕不容許一日無總統的今日美國，現任總統雷根在本（七十四）年七月到現在，連續傳出罹患結腸癌及皮膚癌而三次開刀的消息〔註五〕，雖然雷根自己說這種癌症「沒有什麼」，但對一般民衆而言，可就難免要疑慮叢生，往更壞處想了〔註六〕。矧雷根的健康問題乃成爲最近的熱門新聞話題，他的健康情形能否再勝任美國總統職務至任期屆滿，尤其是萬一雷根總統因健康情形惡化，至不能處理美國總統職務時，如何來應付隨時可能發生的緊急情況等問題，更引起不少美國國內外人士的注意與議論。

貳、美國總統的任期

美國一七八七年的聯邦憲法雖然規定總統的任期爲四年（第二條第一項第一款），但是對於可否連任問題，則隻字未提，此並非出於制憲人士的疏忽，而是由於參與制憲會議（Constitutional Convention）人士的爭議未決所致。因爲當時對於總統的任期，傑佛遜（Thomas Jefferson）主張一年，其理由爲「總統選舉終止之日，即專制開始之時」，因此，專制的時限愈短愈能符合民主的精神；而漢密爾頓（Alexander Hamilton）則主張總統任期終身，其理由爲總統任務重大，須經長期的訓練始能得心應手，且總統所持的政策，亦須長期努力始能有成，任期過短，不足以發揮此重要職位的功

能。兩派極端意見不易協調，最後能折衷爲四年，已非易事，若再要加上連任的規定，必然要爲傑佛遜派人士所反對〔註七〕。

由於憲法對於總統可否連任的問題未加規定，所以在位的總統，因有既成實力的支持，難免會有棧戀權位，爭取連任的企圖。只是由於華盛頓首創謝絕第二次連任，在連任一次後，堅拒第二次提名，而成爲美國政治上的一項傳統以後，後任的總統，如葛蘭特（Ulysses S. Grant）及老羅斯福（Theodore Roosevelt）雖曾想打破這一傳統，從事於第三度競選，但都在衆多人的反對及傳統思想的壓迫下，未能得逞。

一般學者認爲：總統連任，有導民主政治步入獨裁政治之可能，並有促進官僚政治產生之作用，違背了民主政治所主張輪流主政的原則。所以一九一二年，威爾遜總統（Woodrow Wilson）即曾主張修改憲法，取消連任的規定。一九一三年，參議院也曾有延長總統任期爲六年，以取消連任的提議，以免除總統在任內預爲連任的著想，在行政上作贏得連任的打算，而安心於總統職務的執行。一九二八年柯立芝（Calvin Coolidge）企圖競選第三任總統時，參議院又通過決議案，反對任何人企圖破壞連任二次的禁制。在另一方面，衆議院也屢次通過類似的議決案，但均未成爲正式的憲法修正案，致使在第二次世界大戰時，富蘭克林·羅斯福（Franklin D. Roosevelt）能巧妙地運

用戰爭期間陣前不宜易將的心理，於一九四〇年第三次獲選連任，更於一九四四年，當選蟬連第四任，把以往不得連任第二次的傳統整個打破。

一九四五年四月十二日，距離就任第四任總統職的一月二十日還不滿三個月。羅斯福逝世，輿論反應異常激烈，咸認此風不能再長，紛紛要求把過去總統只准連任一次的不成文習慣，變為成文的法律。一九四七年參眾兩院，通過憲法修正案，規定無論何人不得當選總統多於兩屆；無論何人曾任總統或代理總統逾兩年者，均以再當選一次為限，但於本修正案在國會提出時擔任或代理總統者不受本條之限制；於本條生效時擔任或代理總統者，亦不因本條而任期中斷。此修正案於一九五一年經全國四分之三州的州議會通過，正式成為美國憲法的第二十二條修正案〔註八〕。

根據此項憲法修正案的規定，在一般情形，總統的任期最長不得超過八年，但如係代理或繼任總統者，其代理或繼任總統職位未逾二年時，則可能超過八年，但絕不會超過十年〔註九〕。只是基於法律不溯既往（*ex post facto law*）的附帶但書規定，當時的總統杜魯門應不受此一限制條文的拘束，惟杜魯門於連任一次後，即放棄競選，不接受憲法所許可的特殊權利〔註十〕。平心而論，美國總統具有皇帝的尊榮，又有內閣經理的權威，其任務的繁劇及忙碌的情形，實非常人所能勝任，擔任此職務的期間，實不宜太長，此

總統任期限制憲法修正案的通過，實值得稱讚〔註十一〕。

任何人都不得當選美國總統兩屆的禁制，既為憲法修正案第二十二條所規定則雷根總統已蟬連一屆，其任期在一九八九年一月二十日正午屆滿。儘管據美聯社本（九）月十四日發布，雷根總統十二日在佛羅里達州坦帕市發表演說後與一批州議員私下談話時曾說：我認為應該修改憲法，以使總統的任期不受兩任的限制，因為人民應有權決定由誰來領導他們。但繁雜的修憲程序，亦將使他無法享用這樣的一項修正案，因為要使總統的任期不受兩任的限制，勢必廢除憲法第二十二條修正案，並另擬定一條憲法修正案，而新的憲法修正案必須獲得參、眾兩院三分之二議員的贊成，並由四分之三的州議會或修憲大會批准才能獲得通過，如此複雜的程序，實非短期所能完成，更何況憲法修正的提案根本尚未提出，所以吾人庶幾可以斷定雷根在一九八九年一月二十日中午任期屆滿以後，很難有再競選連任的機會〔註十二〕。

叁、美國憲法有關總統代理與繼任的規定

各國憲法對於總統缺位或總統不能視事的代理與繼任問題，多設有明文規定，如我國憲法第四十九條規定：「總統缺位時由副總統繼任，至總統任期屆滿時為止。總統副總統均缺位時，由行政院長代行其職權。總統因故不能視事時，由副總統代

行其職權。總統副總統均不能視事時，由行政院長代行其職權。」又第五十條規定：「總統於任滿之日解職，如屆期次任總統尚未選出，或選出後總統、副總統均未就職時，由行政院長代行總統職權。」又如巴西憲法第七十九條規定：「總統有事故時，由副總統代理之。總統缺位時，由副總統繼承之；總統及副總統均有事故或缺位時，依下議院議長、上議院副議長及聯邦最高法院院長之順序代行其職權。」

美國憲法關於總統繼任 (Presidential succession) 的規定，有以下幾個地方〔註十三〕：

(一) 憲法第二條第一項第五款：如遇總統被免職 (removal of the President from office)，或因亡故 (death)、辭職 (resignation)、或不能執行職務 (inability to discharge the powers and duties) 時，應由副總統執行職務。如遇總統與副總統均被免職，或均亡故、辭職或不能執行總統職務時，國會 (Congress) 得以法律規定應由何人代理總統職務 (Act as President)。這位被法律規定的人屆時應即遵照辦理，至總統之能力恢復 (disability be removed)，或新總統被選出時為止。

(二) 憲法修正案第十二條：……如眾議院 (House of Representatives) 遇到有權選舉總統，但於次年三月四日仍未選出時，則應依據總統亡故時及憲法中總統因其他原故不能執行總統職務時之規定，由副總統執行總統職務 (Act as Presid-

ent)。獲得副總統票數最多者，如其票數超過全體選舉人的半數，即當選為副總統 (Vice-President)；如無人獲得半數以上票數，則應由參議院自副總統候選人名單上獲票最多之二人中，選舉一人為副總統；此項選舉之法定人數為全國參議員的三分之二，而獲得全體參議員之過半數票者方為當選。

(三) 憲法修正案第二十條第一項：總統及副總統之任期，應於原定任期屆滿之年一月二十日下午修正，繼任者之任期即於是時開始。

(四) 憲法修正案第二十條第三項：如當選總統於規定接任日期以前死亡，當選之副總統即升任總統 (Become President)；如總統之規定接任日期已屆，而新總統尚未選出或如當選總統後被發現不合格時，則由當選之副總統代行總統職務 (Act as President)，至合格之總統就職時為止。國會得以法律規定，如當選總統與當選副總統均被發現不合格，應由何人代理總統，或應以何種方式選舉代理總統；該被指定或被選定之代理人應即遵照規定代行總統職務，至合格之總統或副總統就職時為止。

(五) 憲法修正案第二十條第四項：國會得以法律規定，如眾議院有權選舉總統而所選出之總統突然亡故時，或如參議院有權選舉副總統而所選出之副總統突然亡故時，應如何處理。

(六) 憲法修正案第二十五條：

第一項：總統因被免職，或因亡故、

辭職而去位時，由副總統繼任。

第二項：副總統缺位時，總統應提名一副總統，經國會各以多數同意後任命。

第三項：總統向參議院臨時主席及衆議院議長致送書面說明，宣告其無能力行使職權時，在其另有相反意思的書面宣告時，總統的職權由副總統以代理總統名義行之。

第四項：副總統與行政各部之多數主要長官，或與國會得以法律規定之其他機構的多數，向參議院臨時主席及衆議院議長致送書面聲明，宣告總統無能力行使其職權時，總統職權應即由副總統以代理總統名義行之。

總統向參議院臨時主席及衆議院議長致送書面聲明，宣告其無能力狀態不復存在時應即復職；但副總統與行政各部之多數主要長官，或與國會得以法律規定之其他機構的多數，於總統作此宣告之四天內，向參議院臨時主席及衆議院議長致送書面聲明，宣告總統仍無能力行使其職權時，總統不得即行復職，此際應由國會議決此一問題，如逢休會期間，國會

應於四十八小時內集會，如國會收到後者書面宣告之二十一天內，或逢休會期間而於被要求集會起二十一天內，經國會兩院各以三分之二之多數議決，確認總統仍無能力行使其職權時，副總統應繼續以代理總統名義行使總統職權；否則，總統應即復職。

肆、美國總統發生代理或繼任的情形

由以上的規定，可知美國總統發生副總統繼任的情形有以下五種：一爲總統被免職（removal from office）；二爲總統辭職（resignation）；三爲總統死亡（death）；四爲總統未能順利產生，或當選資格有問題，或當選總統於接任日以前亡故；五爲總統因故不能執行總統職務（inability to discharge the powers and duties of the said office）。

一、總統被免職

依照美國憲法規定，衆議院如認爲總統有叛國（Conviction of treason）、賄賂（bribery）或其他重罪及輕罪（high crimes and misdemeanors）時，得提出彈劾案（impeachment），經參議院審理如認爲罪名成立，總統應即受免職的處分（第一條第二項第五款、第二條第四項）。在美國歷史上，總統曾經被

彈劾的實例有二次。第一次是一八六五年繼林肯（Abraham Lincoln）為總統的江森（Andrew Johnson），因屢次違反一八六七年的官職法（Tenure of Office Act），而被眾議院提出彈劾，控告他十一項的罪狀，經參議院審理投票結果，贊成者三十五票，反對者十九票（當時參議員共有五十四人），因一票之差未達出席議員三分之二以上數的同意，而罪名不成立。第二次是尼克森總統於一九七四年因水門案（Water Gate）發生，眾議院授權司法委員會成立調查小組，並通過彈劾建議案。尼克森鑒於得不到眾議院的支持又加上多方面的壓力，乃於八月九日主動辭去總統職位，由副總統福特依憲法規定繼任為總統，眾議院乃停止了對尼克森彈劾的程序。因此，在美國因總統被免職的情形，尚未曾發生〔註十四〕。

二、總統辭職

此所謂的辭職，係指自動辭職而言，蓋依美國憲法規定，被動辭職的情形只有被彈劾而宣判有罪成立時，即所謂的被免職是（第二條第四項），否則憲法第二條第一項第五款：「遇總統被免職，或因死亡、辭職……」的條文中，既有被免職，又有辭職的規定即為重複。

在美國歷史上，總統辭職的事例有一次，就是尼克森（Nixon）因涉入水門案罪嫌，在國會與輿論的斥責下，逼於情勢，於一九七四年八月九日自動辭職。

據說當年威爾遜（Woodrow Wils-

on）總統也曾考慮過辭職這一問題，因為在一九一六年威爾遜在競選連任的選舉前，他曾寫信給國務卿蓋辛說，假如他敗給另一總統候選人休斯，他就任命休斯接任國務卿蓋辛的位置，然後他和副總統馬歇爾立即辭職，按照當時的繼任法律，休斯就可以在他的任期開始前四個月擔任代理總統。這樣一來，照威爾遜的說法，這個國家便可以「解除危險」，使總統不至「得不到在穩定和控制我們與其他國家政府的關係時所需要的全國道義上的支持。」可是很不幸的是，威爾遜再度當選總統，因而我們便無從知道他當初是否真預備那麼做。一九二〇年選舉後兩天，布賴安要求威爾遜任命競選獲勝的哈定（Warren G. Harding）為國務卿，然後磊落大方地實踐他在一九一六年所表示的諾言，但威爾遜對於布賴安的建議置之不理。

共和黨在一九四六年的國會選舉得到勝利以後，參議員富爾勃萊特也曾善意地建議杜魯門總統自動辭職，但遇到同樣的冷淡反應。在艾森豪總統第二屆任期內，也有人請他提出辭職，此種建議雖出於善意，但也同樣不受歡迎。有人懷疑請求總統辭職的建議是否明智，因為這樣的建議，似乎忽略了總統的權力來自人民其中包含的嚴肅性。美國人選舉總統是基於一種假定，就是除了逝世或喪失能力與嚴重犯罪外，他會就職到任期屆滿為止。

不管如何，美國憲法提到總統辭職的文字，而且在一七九二年的一項法律中對辭職一事也有所規定。總統要辭職時，只

要書面通知「國務卿辦事處」以表達其辭職的意思即可〔註十五〕。

尼克森辭職，即依照憲法的規定，由副總統福特（Gerald D. Ford）繼任，可見美國總統辭職的事，在美國是不致產生困擾問題的。

三、總統死亡

關於總統死亡的情形，在美國歷史上共有八次，這八次都是由副總統繼任，他們是：①一八四一年的哈里遜（W. H. Harrison）因肺炎逝世，由副總統泰勒（John Tyler）繼任；②一八五〇年的泰羅（Zachary Taylor）因霍亂逝世，由副總統黃爾摩（Millard Fillmore）繼任；③一八六五年的林肯（Abraham Lincoln）被暗殺，由副總統江森（Andrew Johnson）繼任；④一八八一年的加斐爾（J. A. Carfield）被刺，由副總統亞瑟（Chester Abram Arthur）繼任；⑤一九〇一年的麥金萊（William Mckinley）被刺，由羅斯福（Theodore Rossevelt）繼任；⑥一九二三年的哈定（W. G. Hording）因氣管炎及腸胃病逝世，由副總統柯立芝（Calvin Coolidge）繼任；⑦一九四五年的羅斯福（Franklin Roosevelt）因腦溢血逝世，由副總統杜魯門（Hauy S. Twm-an）繼任；⑧一九六二年的甘迺迪（John. F. Kenecly）被暗殺，由副總統詹森（Lyndon Johnson）繼任。

茲值得一提者，乃「繼任」（Succes-

ssion）一詞的意義究係何所指，不無疑問。依美國過去的慣例，副總統繼任總統時，均依照憲法第二條第一項第七款規定，舉行總統就職的宣誓儀式，作「余鄭重宣誓，余必忠實執行美國總統之職務，並盡力維護美國憲法」的誓言。在其就職演說（inauguration address）中，亦往往以總統（President）自稱，而繼任林肯為總統的江森於一八六八年被彈劾時，國會在彈劾案中亦稱為「President A. Johnson 彈劾案」。顯見「繼任」之意義，似不僅限於執行總統之職務（the powers and duties of the said office），而是繼任總統之職位（the office of the president）。換言之，當美國總統亡故時，副總統因而成為新的美國總統，並非僅為代理總統職務的副總統（Vice-President acting as president）而已〔註十六〕。

四、總統未能順利產生，或當選資格有問題，或尚未就職前亡故

依照美國憲法規定：每州應依照該州議會所規定之手續，指定總統選舉人（electors）若干名，其人數應與該州所選舉之國會參議員（Senator）與眾議員（Representatine）之總數相等。選舉人應於本州集會投票選舉總統及副總統。獲得選票最多且超過全部選舉人選票之過半數者，當選為總統。如無人獲得過半數票時，則應由眾議院自候選總統之人名單上獲得最多之三人中，選舉其中一人為總

統。以此辦法選舉總統時，應以州為單位，即每州眾議員不論人數多少，只能共投一票。此項選舉之法定人數為來自全體州過半數票者方為當選。如眾議院遇到有權選舉總統，但至次年一月二十日仍未選出時，則應依據總統亡故時及憲法中總統因其他原因不能視事時之規定，由副總統執行總統執務（憲法第二條第一項第二款、修正案第十二條及二十條）。

在美國歷史上，選舉總統責任由眾議院執行的例子有二次。第一次為一八〇〇年，美國人在選舉傑佛遜（Thomes Jefferson）為總統，柏爾（Aaron Burr）為副總統時，選舉人票數形成僵局（在一八〇四年以前，總統、副總統不分開選舉），經依照美國憲法第二條的規定辦理，結果由傑佛遜在眾議院票選中當選為總統〔註十七〕。第二次為一八二四年的總統選舉，各候選人中無一人獲得選舉團的大多數票，而依憲法修正案第十二條的規定，由眾議院負責重選，結果亞當斯（John Quinay Adams）當選總統，可是却氣壞了傑克遜（Andrew Jackson），因為傑克遜在選舉團中所獲得的票數比亞當斯多〔註十八〕。

依照美國憲法第二條第一項第二款之規定，總統選舉人總數應為各州選舉之國會參議員與眾議員之總數相等。目前美國有五十州，每州之參議員人數同為二人，共有一〇〇人，各州選出眾議員總數為四三五人，再加上哥倫比亞特區三人，計四三八人。故目前美國總統選舉人總數為五

三八人。所以總統選舉時，如沒有一位候選人能獲得五三八張選舉人票的大多數暨二七〇張的話，即有由眾議院負責選舉總統的情形發生。此時則依規定，即由副總統執行職務（Act as President）。

又如果當選的總統（President elect）於規定接任日以前亡故的話，則當選的副總統（Vice-Prisident elect）即升任總統（become president）；如總統之規定接任日期已屆，而總統尚未選出〔註十九〕，或當選總統被發現不合格（failed to qualify），則由當選之副總統代行總統職務（Act as president），至合格之總統就職時為止（憲法第二十條修正案）。茲有需提及者，乃此所謂「至合格之總統就職時」之語意有欠明確，將來如有此情事發生，如何處理是好，不免有所爭議，似宜早日未雨綢繆，以法律明文予以規定，以免困擾。

五、總統因故不能執行職務

以上四種場合，即總統的被免職、辭職、亡故、及未能順利產生或當選資格有問題或未就職前亡故，均有具體客觀事實可徵，不致發生多大的爭論。惟在第五種總統因故不能執行職務，亦即不能視事（disability）的情形，則因鑑定與判斷的困難，故在實際運用上並不簡單。

所謂因故通常有兩種，一是因病，二是因事。在後者如總統出國訪問、出席國際間重要會議或因宗教信仰的理由等情形〔註二十〕，此時總統多在事前對閣員或

副總統有所指示，又以其時間均甚短暫，尤其是在通訊工具發達的今日，其雖身在國外，仍可與閣員或副總統保持密切的連絡，所以因故不能處理總統職務的情形，一般均指因病而言，蓋病爲人所不能免，只是輕重有別而已。至於如何程度之病始算不能視事，論者紛紜、莫衷一是，而不能視事時又應如何處理，更是見仁見智、各持異見。此美國憲法欠缺規定，故對此一問題之解決只有求諸於慣例了。

在歷史上，美國總統因病不能視事的事例至少有五次：

(一)第一次是一八八一年七月二日加斐爾總統 (Carfield) 被暗殺未遂，至同年九月十九日逝世，臥病兩月有餘，此時內閣會議雖曾由閣員 Blaine 召開，但加斐爾並未授權副總統執行總統職務，而副總統亞瑟 (Arthur) 亦不敢要求其事。

(二)第二次爲威爾遜總統 (Woodrow Wilson) 於一九一九年九月二十六日患嚴重的中風，最初一星期不省人事，其後三個月內除總統夫人與醫師護士外，未曾接見任何人，直至十二月，情形雖稍改進，並曾接見幾個國會議員、內閣閣員及外賓，但至一九二〇年四月以前，仍未能親自主持內閣會議。在這段期間內，共有二十八個法案因總統不能簽署而自動生效，威爾遜始終未授權副總統馬夏爾 (Marshall) 執行總統職務，而國會及副總統亦沒採任何的適應行動。當時國務卿 Lonsong 曾召開幾次內閣會議，但事後威爾遜竟因此而免 Lonsong 之職，並責

其侵犯總統職權。

(三)第三次爲艾森豪總統 (Dwight Eisenhower) 時代，艾森豪不能視事的情形有三次：第一度爲一九五五年九月的心臟病，第二度爲一九五六年六月的迴腸緊急開刀，第三度爲一九五七年十一月的中風。只是這三次的恢復均甚快，不能視事的時間均極爲短促，除一極短期間外，艾森豪總統都是可以抱病簽署文件，也能召見副總統以及內閣閣員，商量國事並予以指示。儘管艾森豪曾正式授權副總統尼克森 (Richard Nixon) 在其自己不能召開內閣會議期間，主持內閣會議及國家安全會議，但亦未曾將總統的全部職權授權副總統執行。

(四)第四次是爲詹森總統 (L. B. Johnson)，他在一九六五年十月七日因膽囊發炎開刀，而不能視事。詹森總統在入院開刀前曾正式授權副總統韓福瑞 (Hubert H. Humphrey) 代理總統一切職務。由於手術進行順利，詹森在十月九日上午即在其臥室的椅子上簽署法案，但是這種作爲打破了美國過去的傳統，開啓了總統因病不能視事時，由副總統代行職務的先例。

(五)第五次是現任的總統雷根，於一九八一年三月三十日被辛克利刺殺，彈入左胸而住院手術，由於傷勢並不嚴重到無法執行職權的程度，而且事出突然，在療養期間，對於總統權力的暫時移轉 (transfer of power)，並無明確的表示。此時副總統布希身在德州，聞訊兼程返回華

盛頓的空中路上，內閣大員們在白宮舉行緊急會議，商討應變大計，此時國務卿海格竟突然衝出會議室而對全國電視網發表「在副總統返回以前，白宮這裡由我負責」的聲明，儼然以總統的代理人自居，因而引起輿論界、國務院及其他行政部門爭議的「白宮權力風波」〔註二十一〕。本年七月十三日雷根因割除結腸癌手術，在手術前曾簽署了一項文件通知參議院臨時主席（或議長）紹蒙德及衆議院議長歐尼爾。告知他在昏迷期間的總統權力暫時移轉給副總統布希，直到他認為能恢復行使職權為止。基於這一項文件的簽署，使布希正式做了八個小時的代理總統〔註二十二〕。

由上面的例子，可知在過去美國總統遇到不能視事的時候，在Garfield及Wilson時代，其實際上的政治大權並不在總統手中，也不在合法代理人的副總統，而是處於中樞無主的狀態，或大權落於親信閣員，甚至是總統夫人手中；至艾森豪時代，開始有由副總統代行的趨勢，而到詹森及雷根時代才確立由副總統代理的制度，雖然實際上韓福瑞及布希均因詹森及雷根的恢復迅速，而未能有所作為，但是這並不妨這一授權之本質，因為萬一詹森與雷根不幸嚴重惡化，衆信他們是他們將不會有作為的。

伍、美國總統不能視事的法律問題

每次總統因病不能視事時，常為美國

國內外人士所議論，而討論的重點，不外由誰來判斷總統是否不能視事。關於這一點可分為二種情形來分析：

第一種情形為總統本身仍有判斷能力，且願意授權於副總統時。這種情形，問題較為單純，因總統自己可以宣告其不能視事，而通知副總統執行其職務。此時副總統即執行總統職務、至總統不能視事之狀態消滅，總統宣告解除時為止。

第二種情形為總統本身已喪失判斷能力，或雖然仍有判斷能力，但不肯授權於副總統時。這種情形較為複雜，而有各種不同的主張，主要者有以下四種〔註二十三〕：

(一)由副總統判斷。主張此說者認為憲法第二條第一項第六款既然規定：「總統不能執行總統職務時，其職務應由副總統執行之」，則判斷總統是否不能視事，乃是副總統的任務，只要副總統認為總統確係不能視事，即可接掌總統之職務。此說實不甚妥當，因如該副總統係一猶豫不決之士，則可能坐失時機，致使中樞無人主持，及如該副總統係一位貪權的政客，則可能發生過早僭權之事，無論如何，這對國家都是不幸之事。

(二)由最高法院判斷。由最高法院判斷，雖較易維持客觀公平。但因依美國憲法第三條第二項第二款規定，最高法院的原始管轄權（Original jurisdiction）僅限於一切有關大使、公使領事及以州為當事人之案件，今若令最高法院來管轄決定總統不能視事之問題，勢非修改憲法而擴大

最高法院的原始管轄權不可，這是相當麻煩的事。

(三)由國會判斷。即由國會參眾兩院聯合決議案，決定總統是否不能視事。這種方式亦有以下幾點困難：第一、國會並不是經常開會的，如遇國會休會時，總統發生不能視事之情形，究竟由誰來召開臨時會，未有任何法律可資依據，因依美國憲法第二條第三項規定，召集國會臨時會之權在總統，但總統若不能或不願召開時，應將如何？且此時，副總統因尚未接任總統職務，自亦無權召開此臨時會。其次、國會為立法機關，以立法機關來決定最高行政權的歸屬，是否合於三權分立之精神，亦不無問題。

(四)由內閣判斷。這一種方式有幾點好處：一則內閣閣員由總統任命，均為其親信，其決定當較能慎重；二則內閣可隨時開會，便於臨機決定；三則此方式不必依憲法修改，僅依立法方式即可達其目的。然因內閣閣員多為總統親信，難免有附阿總統而不敢採取行動之嫌。

以上各種方式各有利弊。一九五八年三月，參議院議員E. Kefauver 曾提出一個憲法修正案，欲以解決總統的不能視事問題。此一提案包括以下三個重點：①如總統本身仍有判斷能力，但願意授權於副總統，則由總統通知副總統，令其執行總統職務；②如總統不能或不肯授權，則由副總統徵求內閣之同意後，決定應否代行總統之職務；③總統恢復能力時，總統得宣告復職，但副總統如不同意，則可徵

求內閣之同意後交國會決定。國會兩院如各有三分之二議員支持副總統，則副總統可繼續執行總統之職務。

一九六三年十二月十二日，印第安納州參議員Birch Evan Bayn 更就總統因故缺位及因故不能視事時所引起的問題，向參議院提出修改憲法的建議，此一提案包括以下三點：①如總統本身仍有判斷能力，且願意授權於副總統時，則總統可向參議院議長及眾議院議長致送書面說明，宣告其無能力行使職權，倘其另有意思相反之書面宣告前，總統職權應由副總統以代總統名義行使之；②雖無總統的授權，副總統與內閣之多數主要長官，或與國會得以法律規定之其他機構之多數，向參議院臨時議長及眾議院議長致送書面說明，宣告總統無能力行使其職權時，總統職權應即由副總統以代總統名義行使之；③總統向參議院臨時議長及眾議院議長致送書面聲明，宣告其能力狀態不復存在時，應即復職；④此時，副總統與內閣之多數主要長官，或與國會得以法律規定之其他機構之多數，於總統作此宣告之四天內，向參議院臨時議長及眾議院議長致送書面聲明，宣告總統仍無能力行使其職權時，總統不得即行復職。

此項提案於一九六五年經參眾兩院各以三分之二多數通過，並於一九六七年二月一日，經全國四分之三州（三十八州）批准生效。這就是憲法第二十五條修正案。

陸、美國總統代理及繼任的順序

美國憲法有關總統繼任順序的規定有三：

(一)一七八九年公布的憲法第二條第五款裏規定，總統因故不能視事時應由副總統執行總統職務；副總統以後的繼位法則授權國會另以法律規定。

(二)一八〇四年生效的第十二條憲法修正案，修改總統、副總統之選舉法，却沒有規定總統和副總統同時出缺時應如何繼位，亦未明文規定授權國會代行規定。

(三)一九三三年通過生效的第二十條憲法修正案，說明總統或副總統一人或兩人可能出缺的情況，同時指明授權國會以法律規定處理修正案所沒有規定的情況。

照過去的慣例，總統的繼位法乃依據上述憲法的立意另以法律規定，如遇總統出缺，而適巧又沒有副總統可以接代的時候，即由內閣閣員接替。閣員繼位的次序則按職位之高下，第一位為國務卿，以下依財政部長、陸軍部長、海軍部長、司法部長、郵政總長、內政部長、農業部長、商業部長及勞工部長等排列順序，依次攝理。

一九四七年七月十八日國會新通過總統繼位法，一改過去的辦法，即遇總統、副總統兩人因死亡、去職、或被解除職務時由原任總統所任用的官吏繼位的規定。新繼位法規定總統、副總統出缺時應由眾議院議長，其次為參議院臨時主席依次繼

位，「代理總統職務至總統、或副總統能再視事或新任總統選出為止。」

倘眾議院參議院兩議長再出缺時，即仍照原來辦法由內閣閣員依次遞補，但是因為新成立國防部，同時原有的陸軍、海軍兩部因此降處隸屬的地位，次序上和原來的稍有不同。

因此，目前內閣閣員繼參眾兩院議長之後承繼總統的次序是：國務卿、財政部長、國防部長、司法部長、郵政總長、內政部長、農業部長、商業部長、勞工部長，最後為衛生、教育及福利部部長。

美國自一七八九年立憲迄今，有四位總統在任職中病故，有四位總統在任職中被殺，另有一位在任職中辭職（尼克森），因此在美國歷史上，有九位繼任總統的副總統，他們是：一為第九任總統哈里遜（William Harrison, 1773～1841）於一八四一年因病逝世，由副總統泰勒（John Tyler, 1790～1862）繼任；二為第十二任總統泰羅爾（Zachary Jaylor, 1784～1850）於一八五〇年在住所中因病發而逝世，由副總統費爾摩（Millard Fillmore, 1800～1874）繼任；三為第十六任總統林肯（Abraham Lincoln, 1809～1865）於一八六五年被刺殞命，由副總統詹森繼任（Andrew Johnson, 1808～1875）；四為第二十任總統加斐爾（Jamls A. Garfield, 1831～1881）於一八八一年被刺殺，由副總統亞瑟（Chester A. Arthur, 1830～1886）繼任；五為

第二十五任總統麥金萊 (William McKinley, 1845~1901) 於一九〇一年被刺死亡，由副總統羅斯福 (Theodore Roosevelt, 1858~1919) 繼任；六為第二十九任總統哈丁 (Warren G. Harding, 1865~1923) 於一九二三年因病逝世，由副總統柯立芝 (Calvin Coolidge, 1872~1933) 繼任；七為第三十三任總統富蘭克林·羅斯福 (Franklin Roosevelt, 1828~1945) 於一九四五年病故，由副總統杜魯門 (Harry S. Truman, 1884~1970) 繼任；八為三十五任總統甘迺迪 (John F. Kennedy, 1917~1963) 於一九六三年遇刺死亡，由副總統詹森 (Lyndon B. Johnson, 1908~1972) 繼任，最後一次為第三十八任總統尼克森 (Richard Nixon, 1913~1994) 於一九七四年八月九日因水門案而辭職，由副總統福特 (Gerald R. Ford, 1913~1993) 繼任。由副總統接任總統職務的例子雖然有九次之多，但由副總統以外的官吏直接承缺代攝總統權力的實例則未見發生〔註二十四〕。

柒、結 語

美國總統的繼任問題，憲法有相當詳細的規定，因情形的不同而有就任 (become President)、代理 (Acting President)、代行職權 (Act as President) 等的分別。例如總統因亡故、

免職或辭職出缺，或當選總統而於規定就職日前死亡時，則由副總統「就任」；如總統致送文書給參議院臨時主席及眾議院議長聲明其不能執行 (unable to discharge) 總統職權時，則由副總統「代理」；如屆總統規定就職之日，總統尚未選出，或已選出不合格，則由已當選的副總統「代行職權」至合格的總統就任為止〔註二十五〕。雖然所用的名詞有所不同，但其解決美國總統的繼任問題，使美國免陷於「後繼無人」作用是相同的。

在美國立國迄今的二〇〇多年歷史中，共有四十一位總統，其中有九位未於應屆任期完任滿，均由副總統繼任。所以在美國歷史上共有九位繼任總統的副總統，而使美國副總統的存在，對於「國家不可一日無總統」、「避免中樞癱瘓」的目的，確實發揮相當大的功能〔註二十六〕。

一九四七年美國國會通過總統繼位法 (Presidential Succession)，使副總統以外的眾議院議長、參議院臨時主席、國務卿、財政部長、國防部長、司法部長、郵政總長、內政部長、農業部長、商業部長、勞工部長、衛生教育及福利部長依順序取得繼任總統的權利。但是這一種權利在一九六七年憲法修正案第二十五條通過以後，因有「無論何時副總統職位一旦出缺，總統應提名一副總統，經國會各以多數同意後任命」的規定〔註二十七〕，致使除了副總統以外的人，繼任總統的可能性變成非常少，除非正式就職成為合格的總統與副總統，同時發生亡故辭職，免

職或不能視事等情事。但是不怕一萬，只怕萬一，在國際環境險惡、與內部治安不甚良好的今日美國，誰也不敢保證不會發生總統、副總統、衆議院議長、參議院臨

時主席，或是主要內閣人員，同時缺位或不能視事的情形，所以美國總統繼任法，至少是有備無患，絕非僅爲具文而已。

附 註

- 1.) 參見但蔭蓀著「政治學概要」，第一四九頁，台灣聯合書局五十三年十月五版。
- 2.) 參見 Outline of American Government，第二十二頁，今日世界出版社一九七六年九月一版。
- 3.) 參見張照明「談美國總統的繼任問題」一文，刊載公教知識第五卷八期，六十二年八月三十日出版。
- 4.) 參見鄭佩芬「美國總統與其選舉制度」一文，刊載六十九年十一月一日台灣日報。
- 5.) 雷根總統因患結腸癌，於七月十二日及十三日二天內在比塞大海軍醫院二次開刀，作切除息肉及惡性腫瘤手術。又於七月三十日及十月十一日兩次在白宮醫生史密斯的辦公室作刮除鼻端癌細胞手術（參見姜良仁「雷根總統的病情」一文，刊載新聞天地第一九五七期，七十四年八月十七日出版及美聯社十月十二日發新聞稿）。
- 6.) 雷根於比塞大海軍醫院動手術前，曾親自簽字將政權交給副總統布希八小時，被認爲病況相當嚴重。
- 7.) 參見鄭文海著「比較憲法」，第 290 頁，三民書局五十五年四月初版。
- 8.) 美國憲法修正案第二十二條第二項規定：自國會將本修正案提交各州之日起，於七年内仍未由四分之三的州議會予以批准，則本條修正案不發生效力。
- 9.) 參見劉慶瑞著「比較憲法」，第 277 至 278 頁，大中國圖書公司六十年六月初版。
- 10.) 杜魯門於一九四五年五月十二日，因富蘭克林·羅斯福病逝而繼任總統職位，羅斯福的任期係至一九四八年爲止，而杜魯門因不受憲法修正案第二十二條規定的限制，其繼任的三年九個月時間，即可不予計算，所以其於一九四九年正式當選擔任美國總統一任四年以後的一九五三年，應可再連任一次，果真如此，杜魯門即可擔任十一年九個月的美國總統。
- 11.) 參見金堅著「比較憲法」，第 597 — 598 頁，帕米爾書店五十六年初版。
- 12.) 參見七十四年九月十五日大華晚報引自美聯社新聞稿的報導。
- 13.) 參見美國新聞處編印 Outline of American Government 第 77 頁以下美國憲法條文部分。

- 14.) 參見張照明「談美國的彈劾制度—兼談彈劾尼克森案件」一文，刊載政治評論第三十二卷九期、六十三年十月十日出版。
- 15.) 參見胡述兆「美國憲法修正案第二十五條的立法旨意」一文，刊載東方雜誌復刊號第一卷第七期，五十七年一月一日出版。
- 16.) 參見劉慶瑞著「美國總統不能視事問題」一文，刊載「劉慶瑞比較憲法論文集」第209至214頁，五十一年五月初版。
- 17.) 依照美國一七八九年訂頒之規定。總統、副總統選舉是合併舉行的，得票最多者當選為總統，得票次多者，即當選為副總統（第二條第一項第二款）。一八〇〇年的選舉結果共和黨的傑佛遜與柏爾二人得票相等，所以誰是總統誰是副總統發生了問題，不得不由衆議院投票解決，衆議院投票時，是以各州為單位，每州只投一票，結果傑佛遜獲得較多州的支持當選為總統。柏爾得票較少，當選為副總統。經此次的教訓，所以一八〇四年即將憲法修改，將總統副總統分開選舉（憲法修正案第十二條）。
- 18.) 參見余堅著前揭「比較政府」，第618頁；樊劍萍譯自七月七日美國新聞暨世界報導「美國衆議院與總統選舉」一文，刊載六十九年七月十五日自立晚報。
- 19.) 依美國憲法規定，新總統副總統於當選後次年三月四日就職。直到一九三五年憲法修正案第二十條通過以後，新總統的就職日期，改為一月二十日。
- 20.) 據聞一八四九年三月四日（星期六），美國第十一任總統波爾克（James K. Polk）的任期屆滿，當選十二任的總統泰勒（Zachary Taylor）應在翌日上午（星期日）宣誓就職，但因其為虔誠的基督徒，認為星期天不宜舉行就職典禮，所以他寧願少當一天的總統，也要到星期一那天才走馬上任。於是美國出現了史無前例的「總統交接危機」，可能使美國總統職權中斷了一天，因此當時的參議院臨時議長艾奇遜乃依照憲法總統繼承的規定填補總統的真空，而於一八四九年三月四日接任總統，當上美國的「一日總統」（參見蔡志苑輯「一日總統」一文，刊載七十四年九月十七日台灣時報）。
- 21.) 參見中華日報「白宮權力風波—國務卿海格的一席聲明」一文，刊載七十年四月十三日。
- 22.) 參見黃肇松「雷根總統和美國民主通過一次試鍊」一文，刊載七十四年七月十七日中國時報。
- 23.) 參見劉慶瑞著前揭「美國總統不能視事問題」一文。
- 24.) 參見張照明「談美國的副總統（上）」一文，刊載民主憲政第四十五卷第十二期，六十三年四月二十日出版。

- 25.) 參見「副總統任總統」一文，刊載六十三年九月二日中華日報。
- 26.) 參見張照明「談美國的副總統（下）」一文，刊載民主憲政第四十六卷第一期，六十三年五月十五日出版。
- 27.) 憲法第二十五條修正案通過後，曾兩度實施：其一爲一九七四年副總統安格紐（Spiro T. Agnew）辭職時，由福特（Gerald R. Ford）接替；其二爲一九七四年在尼克森總統辭職、副總統福特繼任總統後，由洛克斐勒（Nelson A. Rockefeller）繼任副總統（參見前揭 *An Outline of American Government* 第 21 頁）。