

## 美國總統制之選擇與運作

紀舜傑

淡江大學未來學研究所副教授兼所長

### 摘要

美國是第一個把共和體制的國家元首取名為 *president* 的國家，所以變成是總統制的起源。美國憲法對美國總統的權力並沒有很明確的描述，制憲代表們是希望在國家面臨危機時，國家的主要權力可以歸向總統，但在危機解除後總統的權力應該恢復正常。美國制憲的願景是希望能補救邦聯體制下，中央政府無權無能的困境，透過共和聯邦體制，強化中央政府權能，也確保人民的自由權利。憲政制度的選擇，主要考量是在推翻英國王權統治，美國不想再進入王權體制，必須建立一個嶄新的山巔之城。美國的總統制運作，必須依賴制度、權力行使者、外在環境等因素的互動而成。即使有權力制衡的制度設計，最重要的還是需要權力者審慎使用所有特殊權力，如果不克制使用，除了造成當下的政治困境之外，也可能對制度帶來長遠的傷害。成功的美國總統領導需要融合運氣、政治手腕、以及審慎地資源權力分配。除了制度賦予的否決權權力外，制度外的權力更加重要，例如營造聲望及支持度，或是以行政權力主導立法和司法部門的作為。

**關鍵詞：**美國總統、總統制、三權分立、美國特殊論

## 壹、前言

美國是第一個把共和體制的國家元首 (head of state) 取名為 president 的國家，所以變成是總統制的起源。美國憲法對美國總統的權力並沒有很明確的描述，制憲代表們是希望在國家面臨危機時，國家的主要權力可以歸向總統，但在危機解除後 總統的權力應該恢復正常。這樣的設計和期待就是美國 2 個多世紀以來白宮與國會山莊的爭議所在，到底誰該擁有較多的權力。

十九世紀總統在日常的行政事務上，角色並沒有特別著力，主要工作在分配聯邦政府的職位和監督行政官員。反而是內閣閣員與國會的互動較多。所以當前美國總統的權力提升，並非制憲代表們的期待 (Kernell, et al., 2017)。本文先從美國制憲背景談起，接著討論總統制的選擇，最後討論實際運作之情形。

## 貳、制憲背景

美國在 1776 年開始獨立戰爭，也開始著手設計各邦之整合制度<sup>1</sup>，於 1778 年推出『邦聯條例』(Articles of Confederation)，1781 年各邦同意該條例之內容。之後 1783 年獲得獨立戰爭的勝利，由於獨立戰爭的消耗巨大，邦聯政府財務空虛且債台高築，積欠法國債務和士兵薪餉，經濟蕭條且通膨高漲。

面對如此百廢待舉的困境，邦聯政府卻受限於邦聯條例的制度，無法有效地行使中央政府之權力，也無司法權執行公權力。此乃因為邦聯條例第 2 條明顯地弱化中央政府的權力，規定各邦仍擁有其統治權、自由、獨立自主權，當時的中央政府「大陸會議」(Continental Congress) 其實不能稱為國會，頂多只是各邦的代表會議，不能等同於後來對 Congress 的瞭解。條例內容創造出一個無權、無影響力的中央政府。在代表會議中，每一邦

---

<sup>1</sup> 本文指稱 13 個殖民地，在邦聯體制時為「邦」，制憲會議及通過後為「州」。

不論人口多寡，都有平等的一票權力，各邦可自行決定如何選派會議代表，亦可隨時以各種理由喚回或更換代表。此代表會議既缺乏制訂國家政策的權力，更嚴重的是沒有徵稅權，只能仰賴各邦依意願提供資金。

被稱為美國憲法之父的麥迪遜（James Madison）（Bowen, 1986），提出不但是要修改邦聯條例，因為邦聯條例的決策機制嚴重傷害中央政府的主體性，因此需要朝制定一套新規則的方向，這是制定新憲的第一個說帖。麥迪遜主張應該制訂一部新憲法，要讓新的聯邦政府不但要擁有當時大陸會議的全部權力，更要擁有超出各邦的其它權力，隨著制憲的討論展開，所有爭議也逐一浮現。我們可以說美國的制憲會議是在諸多爭議中進行，包含新國會的組成以及選舉方式，一個代表州權的參議院（Senate），一個代表人民的眾議院（House of Representatives）。另外關於行政部門的組織和產生方式，特別是關於總統的人數、任期、選舉方式、被彈劾的問題等有所爭論，不同的主張包括應當由各州州長來任命、由各州的議會來選舉、由人民直接選舉、由選舉人來選舉、甚至是由國會來抽籤決定。考量的因素在於防止總統權力太大，變成另一個國王，但也不希望是一個無實權的弱勢領導人，重演邦聯的困境。

麥迪遜（Madison, 1787）提到美國要建立的共和體制具備兩個條件：一是政府的所有權力來自人民，二是政府官員由人民選舉或者任命，且有任期限制，或者，只有品行端正才可終身任職。首先，因為國家是所有人的國家，不是一個人、一個家族、一個黨派、一個集團、一個階層的國家，所以權力必須來自人民，來自社會中的大多數人，這樣的政體才具有共和的性質。共和國體制下，每個人都有權利參與公共事務，人民是公共事務的主人。

美國制憲的願景是希望能補救邦聯體制下，中央政府無權無能的困境，透過共和聯邦體制，強化中央政府權能，也確保人民的自由權利。要達成此願景的重力有 13 個殖民地在獨立後，在邦聯體制下各自為政，厭惡中央集權，還有各邦因大小與產業型態差異，利益傾向分歧，如何讓各邦看到現實的聯合利益，克服集體行動的成本，都是嚴峻的挑戰。在推力方面，獨立戰爭後更加艱難的挑戰是實質治理，戰爭也許相形容易，但是 13 個邦

如何集體運作，共同牟利是推動制憲改革的最大推力。而且剛剛推翻英國王權統治，美國不想再進入王權體制，加上基督新教的引導，建立一個嶄新的山巔之城是克服種種現實難題的動力。

然而針對美國開國時的憲政體制設計，Dahl（2001）有嚴厲的批判，他質問美國的憲法如果真的是那麼優秀，為何世界上沒有任何國家完全效法？他指出參與制憲會議和開國元勳是兩批人，只有少數幾個重複出現。制憲會議的重點在於各州要讓渡多少權力給聯邦政府，對聯邦政府充滿不信任，對老百姓也極度不信任，於是造成州政府擁有最多的權力，整個制憲過程都是妥協的結果，南方與北方的妥協，大州與小州的妥協，農業州與工業州的妥協。而且制憲會議上其實只有 12 州簽署最後的憲章，羅德島並沒有簽署。

美國憲法絕非完美，人們經常是以美國現今超強的國力，回溯地倒果為因認為美國的憲政體制是美國強大的原因。政治學者 Dahl（2001）就指出美國憲法的七大缺陷：

1. 容忍奴隸制，讓奴隸制度導引美國內戰。
2. 未普及的投票權，女人與黑人都未享有與白人男人一樣的參政權。
3. 總統選舉之「選舉人團制」（electoral college），造成總統並非由直接普選所產生。
4. 參議院的不平等席次制度，不論大小州，都同樣擁有 2 個席次，顯然權力不平等。
5. 原先憲法設計參議員由州立法機關所選出，並非人民直接選舉。
6. 司法審查權賦予不是人民選出的法官，可以違憲解釋凌駕行政與立法權。
7. 國會權力過於侷限，原先的憲法設計賦予州政府最大的權力，國會連課稅權都沒有。

以此為例，只是提醒大家美國憲政體制並不是完美開始，而是一路實行配合國內發展與國際情勢，成為世界超強之後晉升為大家討論與參考，甚至是效仿的對象。

## 參、總統制的選擇

首先，我們必須了解，制憲會議時的討論，並不是像現在這樣的分類，在內閣制和總統制進行二選一的討論。而是在考量避免英國的體制在美國再生。特別是英國國會對美洲殖民地的稅賦壓迫，讓殖民者深惡痛絕，就希望選出一個比較有權力的元首來與國會抗衡，免得被國會壓得抬不起頭來，因為他們對英國國會實在不信賴（李鴻禧，1984）。

制憲會議代表們也要避免產出一個君王般的國家領導人，在行政權與立法權如何建置一個最高行政首長，即是在整個行政、立法、司法分立的架構下，如何避免產生一個君王，所以選擇共和體制。共和體制就是掌權者是由人民選出，而且掌權者是有任期，非終身在位，這些都是避開君王再現的制度設計。

事實上，美國憲法裡並沒有寫出「三權分立」這個名詞，此乃後來的描繪之詞。而且這個政府權力分立成三大部門的原始理念來自社會契約（social contract）。社會契約的原則主張國家存在的唯一目的就是在人民的同意下服務人民，國家的權力由人民賦予，而且這個授權可以由人民收回，如果行使權力的一方不符合授權者的旨意的話，這種授權收回就是契約的實現。

美國制憲代表們，綜合盧梭（Jean Jacques Rousseau）和約翰·洛克（John Locke）的社會契約論，主張政府應以主權在民為基點，決定國家的權力和走向的應該是全民的意願。而且當政府不當行使權力時，人民起身反對是人民的權利而且更是責任（Becker, 1958）。因此，在美國憲法裡，儘管沒有三權分立這個名詞，但是制度設計非常明確。即所有立法權力皆由美國國會所有，行政權力則由美國總統所有，而司法權力由聯邦最高法院和次級法院所有。憲法通過將政府權力一分為三，以達至權力制衡，防止權力集中與濫權。

美國這些政府體制上的創舉，我們可以說是本著殖民拓荒的冒險精神，制憲代表們大膽嘗試在美國建立共和國，這些當時全世界首見的政府體制的創舉，或許他們認為能夠脫離日不落的大英帝國，還有什麼不能達成的呢？

Bailyn (1967) 也指出，像是在美國革命戰爭前夕，潘恩 (Thomas Paine) 寫下小冊子《常識》(Common Sense)，大力鼓吹分離和獨立，成功爭取較保守溫和的殖民者派加入革命行列。英國政府的壓制與不合理課稅，讓殖民地的菁英領導階層，有機會將啓蒙運動和科學革命所帶來的邏輯思辯加諸於實際的獨立運動上，這些崇高的理想不能被輕易排除，而是北美殖民地人民參與革命戰爭的深層原因。

潘恩也以美國例外論 (American Exceptionalism) 來鼓吹美國不是歐洲的延伸，美國獨立革命是美國例外主義發展的里程碑事件。潘恩強調美國並非歐洲之延伸，而是一個新的自由之土，是一個具有無限發展潛力的新國家，只要能夠擺脫英國的壓迫與糾葛。托克維爾 (Alexis de Tocqueville) 在其名著《論美國之民主》(Democracy in America) 認為美國具有獨特的地理環境、獨特的法制、以及宗教精神與自由精神緊密結合的民情，這三個獨特性構成美國獨特的民主共和制度。這個獨特例外論，結合十九世紀中期興起的天命說 (manifest destiny)，衍生出美國優越論、美國典範論、美國使命論、與美國神佑論。

美國優越論相信美國在制度、人民、和地理因素等方面比世界其他任何國家更為優越；美國典範論則認定美國是全世界的燈塔，引領全世界的道德發展；美國使命論指出美國有責任去關注和改變世界各地區的狀況；美國神佑論相信美國人是上帝的選民 (Chosen People)，美國是應允之地 (Promised Land)、是山顛之城 (City Upon the Hill)，必定永久獲得上帝的保佑，美國也是命中註定扛起領導全世界的責任。現代學者也主張美國的例外論展現在，第一個以崇高理想形塑之共和政體，這是人類的創舉，也是美國獨特之處 (Lipset, 1997)。

#### 肆、美國總統制的特點、優點、缺點

美國總統制的特點可以分權與制衡兩方面來看，分權即是三個政府部門權力的分配，其特點包含：

1. 行政與立法兩部門官職不能同為一人，即政府行政部門官員不得兼

任國會議員，國會議員亦不可兼任行政官職。

2. 行政官員不必至國會接受議員質詢，同時不能直接向國會提出法案，需透過同黨的國會議員提出。總統也不能對國會提出法案，但是享有內閣人事任命的決定主導權。
3. 美國總統身為行政部門最高權力者，有其任期與選出方式，其民意基礎與立法部門的國會議員不重疊，象徵行政與立法兩權分開獨立的原則。
4. 美國總統不能解散國會，而國會對總統也無權進行不信任投票與倒閣權。

在權力制衡的面向來看，美國總統制的特點有：

1. 美國憲法賦予總統否決權（veto power），美國總統對國會通過的法案，可以要求覆議，經覆議後的法案，非有國會三分之二之絕對多數通過，則不得維持原案，此乃所謂的否決權。
2. 國會對總統的制衡則在於，可以對違法失職的總統提出彈劾。而且行政機關的設立及經費的調配運用，都必須要得到國會兩院的同意。
3. 另外國會也有權力機制防止總統的秘密外交，即規定對外條約的締結，必須經參議院三分之二以上的批准通過才能生效。
4. 總統在任用高階行政官員時也必須受到國會監督，包括內閣閣員與駐外大使等、都必須要經過參議院的任命同意。
5. 司法部門的制衡，在於行使司法審查權，即對於聯邦與各州之法律及命令，行使違憲審查權，一旦被宣布違憲必須修正或廢除。
6. 美國最高法院的法官須要由總統任命，並得到參議院多數的同意。

綜觀美國總統制，我們歸納其優點如下：

1. 總統任期固定，除非受到國會彈劾，較能確保政府的穩定性與政權預期性。
2. 行政與立法部門之責任歸屬明確，選民可從各項政策法案的討論和表決記錄，清楚地究責總統與國會議員，可當為人民下次選舉時的投票依據。

3. 三個政府部門權力制衡機制明確，當然可能有負面效應產生的可能，例如行政與立法的僵局，但更重要的是透過制衡防止總統獨斷擴權。立法部門的自主性也能充分得到保障。
4. 三權分立相互制衡，能防止政府濫權，對人民權利能有較佳的保障。例如與人民息息相關的所有法案，都必須經過合法的正當程序 (due process of law) 審查通過，總統與國會均享有否決權，確保法案有所謂的「雙重確認」(double check)，較能保障人民的自由權利 (Powell, 1982)。
5. 選民對最高領導人的可辨識性 (identifiability) 較清楚，及總統由人民選出，不會像內閣制最終由誰出任首相或總理仍須經由選舉後決定 (Shugart & Carey, 1992)。

另一方面，其缺點如下：

1. 首先，因為總統與國會議員都是由人民選出，各自有民意基礎，也可說可能成為有「雙重民主正當性」(dual democratic legitimacy) 的爭議，特別是在兩造有所衝突或爭論時，而且總統所屬的政黨並非國會的多數黨，這種分治政府 (divided government) 雖然不必然造成行政與立法的僵局，但是沒有不信任投票和解散國會兩項強力清理戰場的武器，僵局還是一項隱憂 (Linz, 1990)。
2. 總統任期固定在正面上是政權穩定，可預期執政時期。缺點是在政策的推動上也很明確地被任期切斷，當在執政末期即使推出法案或政策，國會議員和人民也可能因為心知肚明此總統即將下台，對其政策的重視可能有所減損。這就是總統的所謂跛鴨期 (lame duck)。
3. 總統由人民選出，獨享行政大權，特別是美國獨特的選舉人團制<sup>2</sup>，

---

<sup>2</sup> 美國獨步全球的選舉人團制也是諸多議論之所在，至今歷史上已經出現 5 次 (1824、1876、1888、2000、2016) 候選人贏得普選票，但是卻輸掉總統大選的奇怪結果。制憲會議時之所以採取此一具爭議性的選舉總統方式，純粹是比較性的選擇，因為和其他兩個方式相比，此方式較能被接受。其他兩個一併被討論的方式是由人民直選或由國會選出，當初對人民的信任度很低，不大相信人民能掌握正確的資訊，不敢交付人民太大的權力。由國會選出的話，擔心妨礙三權分立，也難以保持獨立的總統職權。因而此制



造成贏者全拿 (winner-take-all) 的「不成比例性」(disproportionality) 問題。這種不成比例性展現在決定選舉勝負與選後享有權力兩個層面。在決定勝負上，普選票一票之差，造成的結果可能就是天壤之別，贏者全拿，輸者全盤輸。也由於贏得總統大權，完全獨攬行政大權，毫無分享行政權力之可能，如果在民主不成熟國家，容易造成激烈的對立 (Linz, 1994; Lijphart, 1999)。對於這個缺點，Horowitz 認為這是選舉制度造成的結果，如果採取絕對多數制，而不是較鬆散的相對多數制，其實就可改善贏者全拿的狀況。

## 伍、美國總統制之運作

綜觀分析後，我們認為美國總統制能夠運作不墜（或許不能說是成功），其主要原因乃是：

1. 三權分立在實際運作上，能夠順利地發揮制衡效果。
2. 修憲門檻很高，難以修憲的激烈手段達成一黨之私<sup>3</sup>。
3. 司法審查的權力有效制衡行政與立法兩權，大法官雖然需要經過國會同意才能上任，但是終身制的保障讓大法官行使司法審查權時較能擺脫政黨的干擾。我們也可說司法獨立是三權分立的關鍵因素，當然也是美國總統制能維持運作的原因。其實是憲法沒有設下任期，只說如果大法官在任期上行爲端正，便可一直擔任此職務，除非犯罪或是受到國會彈劾 (Abraham, 1992)。
4. Fukuyama 等人 (2005) 提醒，總統制的憲政架構乃是由行政、立法、司法部門所構成，在分析總統制的憲政運作時，不應完全對司法部

---

度被大家接受，而且是在其他大妥協之後的折衷方案，大州小州都以各有所獲，對於這個折衷方式就較能接受 (Rakovec, 2000)。

<sup>3</sup> 依據美國憲法第 5 條規定的修憲程序，修憲案可由國會參眾兩院議員三分之二人數提出，或是所有州的三分之二之州議會之請求而召集修憲會議。而不論是哪一種提案形式，修憲案都必須經各州四分之三之州議會或經修憲會議四分之三絕對多數批准時，才能通過生效。這種「三分之二」的提議修憲，以及「四分之三」的絕對多數批准，是難度極高的修憲門檻。

門視而不見，而忽略了司法部門在總統制的憲政衝突中扮演防火牆與安全閥角色的可能性。

5. 開國初期典範的建立也是美國總統制能夠運作的重要原因。首任總統華盛頓不只設下兩任的慣例，在實際的權力行使上也有所節制。在其任內他只行使過 2 次否決權，而其他最前 5 任總統也都不曾大力使用否決權，門羅總統只行使過一次、兩位父子檔亞當斯總統與傑佛遜總統則沒有使用過。只有麥迪遜總統認為必須確認行政主導的原則，而有 7 次否決法案的記錄。
6. 美國的聯邦制度也有利總統制的實行，因為憲法將未明確劃分給聯邦政府的權力，都保留給州政府。因此與人民民生直接相關的主要事務都是由州政府和地方政府主責，總統主要負責處理國防外交。
7. 另一方面，美國的兩黨制對穩定總統制較為有利。當總統制跟多黨制結合時，就容易不穩定。總統制配上多黨制更容易形成行政與立法部門的僵局，導致政局不穩定。再者，多黨制比兩黨制容易造成各種意識形態上的對立，使得總統制的問題變得更加棘手。最後，多黨制會使得總統制下的跨黨合作難度加高，傷害政權的穩定性 (Mainwaring, 1993)。

當然，行政與立法的僵局經常被列為總統制運作的潛在危機。如果我們檢視美國行政與立法的僵局困境，我們發現因為預算僵持而導致聯邦政府關門的極端狀況，是在 1980 年後才出現。原來的預算權限規定在歲出預算案因故延遲的情況下，政府可通過持續決議案 (continuing resolution) 對預算進行授權。而在 1981 年當時的美國司法部長希維勒提 (Benjamin Civiletti) 嚴格解釋了 1884 年的『反超支法案』 (*Antideficiency Act*)。認為當預算案延遲而造成資金缺口出現時，必須關閉受影響的機構與服務，政府停擺暫停運作，直到國會撥款。

今年初川普總統因為美墨圍牆的預算案，他提出 50 億美金的預算要求，國會未予同意，於是導致聯邦政府關門的僵局，持續達 35 天，創下有史以來最長的白宮與國會僵局的政府停擺紀錄。一份民調顯示，有 61% 的受訪

表 1：美國歷任總統聯邦政府關門停擺比較

政府關門	天數	影響單位	聯邦雇員 無薪假人數	政府成本	總統
1980	1	只有 FTC	1,600	\$700,000	卡特
1981	1		241,000	\$80-90 million	雷根
1984	1		500,000	\$65 million	
1986	1	全部	500,000	\$62.2 million	
1990	3	全部	2,800	\$2.57 million	老布希
1995/11	5	部分	800,000	\$400 million	柯林頓
1995-96	21	部分	284,000		
2013	16	全部	800,000	\$2.1 billion	歐巴馬
2018/1	3	全部	692,900		川普
2018-19	35	部分	380,000	\$5 billion	

民眾不贊同川普的作為，不贊同共和黨國會議員表現的也有 60%，同時也有 53% 的人不贊同民主黨國會議員的表現。而認為這種政府停擺的僵局是國家很嚴重問題的人，民進黨人有高達 79% 認為如此，相對地，共和黨的支持者則只有 35% 贊成這是國家嚴重問題 (Agiesta & Sparks, 2019)。與 2013 年歐巴馬總統因為健保問題 (Obamacare) 而導致 16 天政府關門停擺相比，當時的民意並沒有特別怪罪歐巴馬，反而是共和黨受到較多的責難，導致共和黨的民意支持率下降至 24%，而怪罪歐巴馬的只有 31%，相對地，怪罪共和黨國會議員的有 53% (Murray, 2013)。

## 陸、結論

北美 13 個英國殖民地的獨立運動是人類歷史上，建立合眾國的開創性實驗。雖然有知識論和道德上的獨立宣言作為獨立運動的正當性來源，與革命的熱情支撐，但是開國元勳們心中的疑懼和惶恐是很普遍的現象。

美國立國之初，是個脆弱的國家，又如驚弓之鳥，對於歐洲的事務不敢輕忽，因為與國家發展息息相關，但是又怕被捲入歐陸的紛爭，因此產

生了孤立主義 (isolationism) 的心態和外交原則，我們可以說，孤立主義是意識型態，而表現在外的作為是中立政策，兩者互為表裡，是美國處理外交事務的最重要本質 (essence) 之一，因此有人稱孤立主義是美國外交政策的 DNA (Johnstone, 2011)。

基本上在二十世紀之前，美國是內向國家。國家發展重點仍是在國力的培養，包括各種社會、政治、經濟制度的探索或穩固，在內戰的試煉過後，國家重建運動其實是脫胎換骨的大躍進，經歷進步主義運動 (progressive movement)，美國也夠茁壯跨出美洲，雖然孤立主義還是重要的指導原則，但是美西戰爭後，美國除了國力獲得肯定，也同時燃起在國際上扮演更重要角色的自信心。在老羅斯福 (Theodore Roosevelt) 任內，已經開始出現美國應該負擔更多國際責任的轉變，他是首位總統堅信美國有責任讓全世界感受其影響力，並應基於國家利益，讓美國與世界產生聯繫，於是現實主義的外交思維開始出現。

美國的總統制運作，必須依賴制度、權力行使者、外在環境等因素的互動而成。即使有權力制衡的制度設計，最重要的還是需要權力者審慎使用所有特殊權力，如果不克制使用，除了造成當下的政治困境之外，也可能對制度帶來長遠的傷害。成功的美國總統領導需要融合運氣、政治手腕、以及審慎地資源權力分配。除了制度賦予的否決權權力外，制度外的權力更加重要，例如營造聲望及支持度，或是以行政權力主導立法和司法部門的作為 (Kernell, et al., 2017)。

進入二十世紀開始變成外向國家，需要一位強有力的領導，因此兩位前後的羅斯福總統，對內和對外擴張總統的權力，將美國總統推向世界級領導人的地位。這種國力強大和總統制的強固，具有美國的獨特性，這應該也是美國例外論的另一種現象，難以模仿，整套套用。

## 附 錄

### 美國憲法關於總統之條文

#### 第 2 條

第 1 款：行政權力賦予美利堅合眾國總統。總統任期四年，總統和具有同樣任期的副總統，應照下列手續選舉：

每州應依照該州議會所規定之手續，指定選舉人若干名，其人數應與該州在國會之眾議員之總數相等；但參議員、眾議員及任何在合眾國政府擔任有責任及有俸給之職務的人，均不得被指定為選舉人。

各選舉人應於其本身所屬的州內集會，每人投票選舉二人，其中至少應有一人不屬本州居民。選舉人應開列全體被選人名單，註明每人所得票數；他們還應簽名作證明，並將封印後的名單送至合眾國政府所在地交與參議院議長。參議院議長應於參眾兩院全體議員之前，開拆所有來件，然後計算票數。得票最多者，如其所得票數超過全體選舉人的半數，即當選為總統；如同時不止一人得票過半數，且又得同等票數，則眾議院應立即投票表決，選舉其中一人為總統；如無人得票過半數，則眾議院應自得票最多之前五名中用同樣方法選舉總統。但依此法選舉總統時，應以州為單位，每州之代表共有一票；如全國三分之二的州各有一名或多名眾議員出席，即構成選舉總統的法定人數；當選總統者需獲全部州的過半數票。在每次這樣的選舉中，於總統選出後，其獲得選舉人所投票數最多者，即為副總統。但如有二人或二人以上得票相等時，則應由參議院投票表決，選舉其中一人為副總統。

國會得決定各州選出選舉人的時期以及他們投票的日子；投票日期全國一律。

只有出生時為合眾國公民，或在本憲法實施時已為合眾國公民者，可被選為總統；凡年齡未滿三十五歲，或居住合眾國境內未滿十四年者，不得被選為總統。

如遇總統被免職，或因死亡、辭職或喪失能力而不能執行其權力

及職務時，總統職權應由副總統執行之。國會得以法律規定，在總統及副總統均被免職，或死亡、辭職或喪失能力時，由何人代理總統職務，該人應即遵此視事，至總統能力恢復，或新總統被選出時為止。

總統得因其服務而在規定的時間內接受俸給，在其任期之內，俸金數額不得增加或減低，他亦不得在此任期內，自合眾國政府和任何州政府接受其它報酬。

在他就職之前，他應宣誓或誓願如下：「我鄭重宣誓（或矢言）我必忠誠地執行合眾國總統的職務，並盡我最大的能力，維持、保護和捍衛合眾國憲法。」

第2款：總統為合眾國陸海軍的總司令，並在各州民團奉召為合眾國執行任務時擔任統帥；他可以要求每個行政部門的主管官員提出有關他們職務的任何事件的書面意見，除了彈劾案之外，他有權對於違犯合眾國法律者頒發緩刑和特赦。

總統有權締訂條約，但須爭取參議院的意見和同意，並須出席的參議員中三分之二的人贊成；他有權提名，並於取得參議院的意見和同意後，任命大使、公使及領事、最高法院的法官，以及一切其他在本憲法中未經明定、但以後將依法律的規定而設置之合眾國官員；國會可以制定法律，酌情把這些較低級官員的任命權，授予總統本人，授予法院，或授予各行政部門的首長。

在參議院休會期間，如遇有職位出缺，總統有權任命官員補充缺額，任期於參議院下屆會議結束時終結。

第3款：總統應經常向國會報告聯邦的情況，並向國會提出他認為必要和適當的措施，供其考慮；在特殊情況下，他得召集兩院或其中一院開會，並得於兩院對於休會時間意見不一致時，命令兩院休會到他認為適當的時期為止；他應接見大使和公使；他應注意使法律切實執行，並任命所有合眾國的軍官。

第4款：合眾國總統、副總統及其他所有文官，因叛國、賄賂或其它重罪和輕罪，被彈劾而判罪者，均應免職。

資料來源：美國在台協會（n.d）。

## 參考文獻

- 美國在台協會，n.d. 〈美利堅合眾國憲法〉 (<https://web-archive-2017.ait.org.tw/zh/us-constitution.html>) (2019/4/18)。
- 李鴻禧，1984。《憲法教室》。台北：月旦出版社。
- Abraham, Henry J. 1992. *Justices and Presidents: A Political History of Appointments to the Supreme Court*, 1<sup>st</sup> ed. New York: Oxford University Press.
- Agiesta, Jennifer, and Grace Sparks. 2019. “Polls Agree: Americans Don’t Like Shutdown and They Blame Trump.” *CNN* (<https://edition.cnn.com/2019/01/18/politics/polling-roundup-shutdown/index.html>) (2019/4/17)
- Fukuyama, Francis, Björn Dressel, and Boo-Seung Chang. 2005. “Facing the Perils of Presidentialism?” *Journal of Democracy*, Vol. 16, No. 2, pp. 102-16.
- Horowitz, Donald. 1990. “Comparing Democratic Systems.” *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 4, pp. 73-79.
- Johnstone, Andrew. 2011. “Isolationism and Internationalism in American Foreign Relations.” *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 9, No. 1, pp. 7-20.
- Kernell, Samuel, Gary C. Jacobson, Thad Kousser, and Lynn Vavreck. 2017. *The Logic of American Politics*, 8<sup>th</sup> ed. London: Sage.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan J. 1993. “The Perils of Presidentialism,” in Larry Diamond, and Marc F. Plattner, eds. *The Global Resurgence of Democracy*, pp. 108-26. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin. 1997. *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. New York: W. W. Norton & Co.
- Madison, James. 1787. “Federalist No. 10.” (<https://billofrightsinstitute.org/founding-documents/primary-source-documents/the-federalist-papers/federalist-papers-no-10/>) (2019/3/8)
- Mainwaring, Scott. 1993. “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination.” *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, pp. 198-228.
- Murray, Mark. 2013. “NBC/WSJ poll: Shutdown Debate Damages GOP.” *NBCNews*, October 10 ([http://firstread.nbcnews.com/\\_news/2013/10/10/20903624-nbcwsj-poll-shutdown-debate-damages-gop](http://firstread.nbcnews.com/_news/2013/10/10/20903624-nbcwsj-poll-shutdown-debate-damages-gop)) (2019/4/17)

Rakovedec, Jack. 2000. "The Accidental Electors." *New York Times*, December 19 (<https://www.nytimes.com/2000/12/19/opinion/the-accidental-electors.html>) (2019/2/15)

Shugart, Matthew S., and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.



# The Choice and Design of U.S. Constitution

Shun-jie Ji

*Associate Professor, Director, Graduate Institute  
of Futures Studies Tamkang University, New Taipei, Taiwan*

## Abstract

The U.S. Constitution is recognized as the first written constitution in republic form of human history, in which President was the first used to the title of “head of state.” The major motivation of U.S. Constitution designers was to avoid the British Monarchy system which had created all problems to the 13 colonies. And under Articles of Confederation period, the central government was not effective governing because of very weak power entitlements. Therefore in the Constitutional Convention there were many arguments on different power designs and eventually reached the great compromise to finalize it. Through the great compromise, the U.S. government was produced and started an experiment that lasted more than 3 centuries. The success of function of U.S. Presidential system relied on institutional design, people’s skills, and interactions between U.S. domestic and global developments.

**Keywords:** U.S. president, presidential system, separation of powers, American exceptionalism

