

美國總統的締約權

楊日青

一、前言

美國的實力與資源，已使其躍升為世界一流強國。美國的舉措，亦因而成爲世界矚目的事情。正如羅斯達（Clinton Rossiter）所說：「世界其他各國，正以一半羨慕，一半恐懼的心理側目而視，都在急切的注意它把它的龐大力量用在什麼地方。」（註一）

美國如何使用其龐大的力量，主要的決定者是總統。因此，美國總統如何運用其權力，不僅影響美國本身，而且影響整個世界。餘者不論，即以二次大戰時，總統所運用的外交權而言，美國總統實決定了世界絕大多數人民的命運，尤其是中國，其所受影響之大，簡直難以估量。羅斯福總統以行政協定方式，訂立雅爾達秘約，同意蘇俄在中國東北恢復勢力，不但葬送了東北，而且亦斷送了中國大陸，甚至造成了整個世界的動盪不安（註二）。

由此可見，美國總統的外交權，對世界的影響是如何鉅大。所以，此一問題，實是值得注意的課題。

美國總統的外交權，分開來說，主要有外交決策，締結條約，使節任免與接受，以及宣戰與媾和等四項。茲因字數限制，僅就美國總統之締約權，論述於后。

（註一） Clinton Rossiter, *The American Presidency* (Harcourt, Brace & World, Inc., 1960), p. 85.

（註二） David E. Haight & Larry D. Johnston, ed., *The President: Roles & Powers* (Chicago: Rand McNally & Co., 1965), p. 348.

二、憲法之規定與慣例

美國憲法涉及條約問題之規定，共有四起。（一）第二條第二項第二款：「總統有權締訂條約，但須徵取參議院之意見及同意

，並須獲得出席參議員三分之二贊成」；(二)第一條第十項第一款：「無論何州不得加入任何條約、聯盟、或邦聯」；(三)第三條第二項第一款：「司法所及之範圍，應包括……美國所已訂的或特訂的條約而發生的一切案件」；(四)第六條第二項：「本憲法……以及美國已經締結或將來締結之條約，均為全國之最高法律」。後三項乃規定條約之效力，適用，及締約乃聯邦專屬之權力，與締結條約本身甚少關係，姑略而不論。最前一項乃規定締約權力之運用主體與方式，乃本文討論之重點所在。

按憲法第二條第二項第二款之文字解釋來說，締訂條約之整個過程，似由總統與參院聯合負責。不似法國第三共和憲法之規定：總統談判條約，國會議決條約。可見憲法無意將條約談判權授予總統，條約批准同意權授予參院，使整個締約過程，分成兩個階段，由兩個機關分別行使。而是在總統締約的整個過程中，均須徵求參院之意見及同意。

徵之制憲諸公意見，似亦可證此一看法不虛。曾出席制憲會議，並為一七八九年第一屆參議員的白特勒 (Pierre Butler) 說：締結條約是由總統和參議院共同進行共同決定的，因為在締約事務上，參議院是總統的行政委員會，它與總統同席共議，並對每一條約提案，給與勸告及同意(註二)。另一會參加制憲會議的參議員金氏 (Rufus King) 更強調了此一觀點。他說：「在締結條約方面，參議院實為憲法規定的唯一負有責任的總統諮詢機關。它可以，且應該深入了解和監視國家外交的每一枝節。……所謂締結條約，乃包括締約中的所有過程；而參議院的勸告及同意為締約所必須，則在締約的程序中，必須加以運用。憲法並非規定條約之生效必須經參議院的勸告及同意，而是規定其締結便需如此；因此，若無此勸告及同意，即不得締結任何條約。」(註一)

一九〇八年威爾遜 (Woodrow Wilson) 在其「美國立憲政府」(Constitutional Government in the United States) 一書中亦謂：一七八七年制憲會議中諸公，欲使參議院成為總統之行政諮詢機關，使兩者在締結條約及任命外交使節時合作無間(註三)。

確實，制憲會議制定締約條款的原意，是欲以參議院為總統的諮詢機關。恰如漢彌頓所說：「把條約當成法律執行是一項關係重大的事情，故必須由整個議會，或其一部分參與訂定這些條約的工作。」(註四)

華盛頓就任總統之初，確亦會依照憲法的意思，欲視參議院爲其外交諮詢機關。故於一七八九年八月二十二日他即親至參議院，徵求該院對美國與南印地安部族締結條約之方案的勸告與同意，可是參議員們議論紛紜，久無結果，而當參議院議長將總統所擬七點方案宣讀，要參議員們表示意見時，大家「默不作聲」，最後由莫理士（Morris）提議將此一問題交付一個五人委員會研究，俟次星期一再行提出討論，於是華盛頓「憤怒地站起來」，宣稱：「這樣我來這裏的目的完全失敗了」，最後帶著「愠怒的尊嚴」離開會場（註五）。華盛頓原以爲總統於事前攜帶條約大綱，親赴參議院與參議員們共同商討締約問題，爲最佳途徑。但實行結果，非常不如理想。自此以後，他不再至參議院徵詢意見，僅將談判好的條約送往參議院徵求同意（註六）。此一方式其後並爲其他總統所仿效，所以一般認爲，華盛頓總統已樹立了一個原則，即總統談判條約，參議院就簽字後的條約加以審議，以決定是否同意批准（註七）。

一七九四年十一月十九日與英國簽訂的「傑氏條約」（Jay Treaty），更建立了後來總統與參議院在締約權行使上的典型先例；華盛頓自行派遣代表赴倫敦談判，簽訂該條約，在談判與簽約的過程中，總統並未徵詢參議院的意見，僅於簽約後送請參議院同意。參議院對該條約並未直接表示可否，而是加以修訂，視之如同一項立法計劃；行政部門亦並未攻擊參議院對條約之修訂，儘管英國政府起初曾提出抗議（註八）。此後之慣例，遂將締約權分爲兩個階段：第一爲談判以至於簽字的階段，權在總統。第二爲同意批准的階段，權在參議院（註九）。同時參議院有條件的同意傑氏條約，其不贊同的條款，經重新談判獲得協議後，未再徵求參議院之意見與同意，而由總統逕行批准。此一事實，以後成爲慣例，即凡經參議院有條件同意之條約，即可由總統逕行批准（註十）。

美國憲法的締約條款，經過百餘年的演變，已非僅由憲法條文的表面所能瞭解，而需自實際政治的慣例和法院之判例中，去求得解答。

如今，美國與外國締結條約，由開始考慮至談判結束簽字，權在總統一人，蓋以只惟總統才能代表國家，與外國發生公務上的關係，亦只惟總統才能控制談判的人員，所以只有總統才有與外國談判條約之權（註十一）。不過總統所談判之條約，欲

其正式生效，則在總統簽字批准，對外交換前，必須徵求參院的意見，並須得到參議院出席參議員三分之二之同意，否則即不成其為正式之條約。條約之生效，既以參院三分之二之同意批准為必要條件，因此參院對於條約仍握有生殺大權；參院中只要有出席參議員三分之一多一員之團結行動，即可否決條約，或修改條約，使總統所有的心血白費。威爾遜所締結的凡爾塞和約，未獲參院同意批准，結果使倡議成立國際聯盟的美國，反而未能加入國聯，因而造成了美國外交史上最大的憾事（註十二）。為此，總統在締結條約時，實不容忽視參院的意見，而不得不設法尋找避免參院否決條約的途徑。

總統所找到的途徑，乃是以種種非正式的方法徵詢國會兩院的意見，尤其是參院外交委員會主席與參院兩黨領袖之意見。而二次大戰以來，總統之採用派遣國會兩院議員作為條約之談判代表，俾使條約易於通過與執行，更成了一種慣例（註十三）。此外，總統尚可逕與外國締結行政協定，替代條約，藉以避免參院三分之二同意權的約束（註十四）。

△美國憲法權威學者柯爾溫教授在研究政治史實之餘，對於美國現行之締約方式，得到兩點原則性的結論：（一）美國締約之全權在於聯邦政府，由總統與參院共同行使，惟在實際運用上，締約之主動權操於總統，參院只能對條約是否同意批准，表示意見；（二）早在一八一七年英美間關於大湖區限制海軍活動的換文（Notes for the Limitation of Naval Forces on the Great Lakes），已樹立行政協定的先例。總統得不經參院之同意，締結效力與條約相等之行政協定（註十五）。由於時代之演變，環境之需要，行政協定之應用，在二次大戰時，曾達到巔峯，大有取代條約之趨勢。唯大戰結束，參院即有限制總統締約權之醞釀，而且迄未停止。但迄今為止，國會仍未通過有效的法律，予以限制。

（註 一） Royden J. Dangerfield, *In Defense of the Senate: A Study in Treaty Making*, (Uni of Oklahoma Press, 1933), p. 6. 轉見胡述兆著，「美國參院條約同意權的由來及其演變」，國立政治大學學報第四期，頁二五三。

（註 二） Edward S. Corwin, *The President, Office and Powers 1787-1957*, (New York Uni. Press, 1962.) p. 208.

（註 三） 同右。

（註 四） 謝叔斐譯漢彌爾頓麥迪遜傑約翰籌著，聯邦論，第七五篇。

(註五) Corwin, *op. cit.*, pp. 209-210.

(註六) 同右。參院爲代表人民行使立法權之機關，本不適於擔當執行行政會議的任務，華盛頓欲視之如行政會議，如秘書機構，國會自然難於合作，以致不歡而散。

(註七) Charles K. Burdick, "The Treaty Making Power", *Foreign Affairs*, January, 1932, p. 268; See Also Corwin, *op. cit.*, p. 210.

(註八) Corwin, *op. cit.*, p. 210.

(註九) 邱昌渭著，美國的總統，頁九六。

(註十) Dangerfield, *op. cit.*, p. 56-57. 轉見胡述兆上著，頁二六〇。

(註十一) Mike Mansfield, "The Meaning of the Term Advice and Consent", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 239 (Sept. 1953), pp. 120-131 轉見胡述兆上著，頁二六一。

(註十二) 林牧野譯，美國史綱，頁四一〇——四一一。

(註十三) 詳見下節。

(註十四) 「行政協定乃行政機關與外國所締結之國際諒解，而不經參院以同意條約程序通過者。」見 Elmer, Plischke, *Conduct of American Diplomacy* (Second Revised, Princeton: D Van Nostrand Co., 1962), p. 416.

(註十五) Corwin, *op. cit.*, pp. 211-3.

三、總統締約權之優越性

如前所述，美國憲法規定，締約權由總統與參議院共同行使。但經過一百餘年的演變，締約權的行使，業已形成一種政治慣例，即自開始商討以迄草案簽字，結束談判，權在總統一人。

就實際之需要論，亦需總統爲條約的談判主體。蓋以條約談判，本屬於行政性質，因爲「一人能談判，多數人不能談判。」

「(註一)恰如拉斯基所說：「外交談判的舉行，是不宜由很多人參加的會議來決定的。……國際關係多少是要保守秘密的。例如英蘇協定的訂立，在其談判期間，絕不能每一個階段都由人民公開討論；正如個人的婚姻然——訂婚儘管要公開宣布，可是求婚還是要守秘密的。所以外交力量的權衡，完全要由總統斟酌局勢的演變而決定。」(註二)

總統職位本身所具備的性質，確亦能負起參議院所不能負的責任。因為參議院人多嘴雜，意見分歧，討論需時，難收迅速敏捷的效果；而總統職位的一元性，在處理外交事務上，能奏保密迅速之效，且總統之情報來源，遠較參議院充沛正確(註三)。

是以，「近代的美國總統都認為，在談判期間，總統應當握有全權。」(註四)「國會對此不得干預，且國會本身亦無權侵犯此種權力。」(註五)事實上，總統除了須將條約草案提交參議院同意批准外，的確掌握了締約程序之每一步驟：總統得撤回參議院正在討論之條約；對於參議院之修改得接受為談判方案而與締約國再議，亦得連同條約草案東諸高閣；總統得對參議院業已同意之條約或正式宣告後之條約，拒絕與締約國互換批准書；甚至得透過國務院之行動，終止業已生效之條約，如一九三九年七月美國廢止一九一一年之對日商約，作為對日本之外交制裁，即是其例(註六)。所以邱昌渭說：「今日決定美國外交行為的主宰，是總統而不是參議院，則已成爲公認的原則。」(註七)

然而，仍有部份人對於總統之獨佔條約談判權表示異義。如參議員羅洽(Henry Cabot Lodge)於一九〇一年建議說：「參議院在締約權方面與總統居於完全平等的地位。參議院得以決議決定談判之開始與終止，且此種決議與總統之決定，永遠具有相同之份量。」而且，「不僅批准條約而已，對於整個締約過程，皆得參與，且得於條約談判之時，表示其意見。」(註八)羅洽之主張贏得多數參議員之共鳴，是以此後二十年，參議院常因爭奪條約談判權而與總統發生衝突。

惟總統之獨佔談判條約權，仍爲最高法院所支持。在一九三六年寇蒂斯出口案(United States V. Curtiss-Wright Case)中，薩森蘭(George Sutherland)大法官強調，在外交事務方面總統爲國家的唯一代言人。他說：「在廣泛之外交事務範圍中，由於此事務之重要性，複雜性，微妙性，和多重性，惟有總統始有權代表國家掌管。條約之締結，雖須經過參議院同意

但條約之談判，則由總統單獨負責，參議院不得過問，參議院更無權插手。正如一八〇〇年三月七日馬歇爾(John Marshall) 參議員所言：「總統乃是國家對外關係方面之惟一機關，與惟一代表」……。」(註九)

誠然，總統能獨立的行使其完整的談判權，參議院無法過問，除非總統願意。但是參議院畢竟握有一項厲害的武器——條約生效所必需的三分之二同意批准權；參議院只須以出席參議員三分之一多一人的一致表示，即可否決一項條約，且可以對條約逐條修改，甚至面目全非，使締約國根本不可能接受此種修訂過的條約。僅此一着，便足以使總統苦心孤詣所談判的果實，付諸東流。參議院之否決威爾遜總統締訂的凡爾塞和約，便是其例。據賴坦(Lantane)說：參議院之所以反對國聯盟約，打銷總統主張美國加入國際組織之政策，其原因之一，即是對總統獨佔談判權加以報復(註十)。

爲此，總統於締約時，不得不設法緩和參議院的不滿，並尋求避免參議院否決條約的途徑。現代總統所找到的途徑，不外下述四種：(一)就商於國會領袖；(二)派遣議員爲談判代表；(三)鼓勵輿論以爲聲援；(四)以行政協定替代條約。茲依序討論於后：

(一)就商於國會領袖：關於條約之談判權，自華盛頓以後，總統雖都不正式與參院商議，但都採用非正式方法，不斷徵詢國會兩黨領袖人物的意見。自一八一六年參院設立外交委員會(Committee on Foreign Relation)以後，外交委員會更成了總統談判條約時商量的機關。這種非正式的或個人的交換意見，雖不具一定的拘束效力，但却能轉變參院的意見，況外交委員會的委員大概都是兩黨的重要人物。條約之談判如能和兩黨領袖人物交換意見，而得其諒解，則於談判手續完畢，提交參院徵求同意時，自無被參院否決的危險。所以美國總統在談判期間，總是不斷商詢參院外交委員會的意見(註十一)。例如一九二八年美國國務卿凱洛格(Kellogg)和各國商定凱洛·白里昂非戰公約(Anti-War Pact)時，即不斷商之於外交委員會主席波拉(Borah)。羅斯福之所以能順利締結條約，也是因爲他時常與參院領袖交換外交意見之故。據羅氏自傳說：「我和參議員羅治(Lodge)是多年的朋友，所有國家問題都和他討論……關於國際關係的無論什麼事情，由巴拿馬到阿拉斯加邊界問題、阿爾吉西拉斯(Algeciras)交涉、樸資茅斯(Portsmouth)議和，我都和羅治商量。」(註十二)總統在談判的過程中，非正式的商詢外交委員會及其他領袖人物的意見，乃是總統與參院交換意見，取得諒解，以免參院反對同意條約的一種方法。

(一) 派遣議員爲談判代表：總統在締結條約時，爭取參院合作的另一方式，乃是邀請參議員們爲談判條約的代表，藉以緩和參院反對的態度。懂得參議員心理的總統，總是委派具有影響力的參議員們爲談判條約的代表，藉以得到他們對條約的鼎力支持，並發生領導的影響作用。設若所締條約義務之履行，需要提供經費，而涉及撥款時，則尚須討好衆院，而邀請衆院議長或其他重要議員爲談判代表。此法導源於麥迪遜 (James Madison) 委派參議員白雅德 (Bayard) 和衆院議長克萊 (Clay) 爲根特和會 (Ghent Conference) 的代表。一八九八年，美西戰爭結束，麥金萊 (William McKinley) 總統派赴巴黎和會的五個代表中，即有三個參議員，一爲外交委員會主席臺雅斯 (Cushman K. Davis)，一爲參院臨時議長弗萊 (William Frye)，另一爲參議員格雷 (Gray)。一九一九年的巴黎和會，威爾遜 未派參議員爲和會代表，使「參院深恨總統不選任參院的份子，加入和會代表」(註十三)。終引致參院推翻凡爾塞和約，益使人相信總統在締結重要條約時，應邀請參議員參預談判。因而二次大戰時，羅斯福 邀請議員參與外交活動之舉，十分頻繁，其目的顯係爲避免重蹈一次大戰後凡爾塞和約之覆轍。杜魯門 繼任爲總統之後，於金山和會 (The San Francis Peace Conference) 時，派遣八個參議員爲和會代表團之代表。此種做法，頗獲參院外交委員會各委員之讚譽。對日和約之所以獲得參院六十一對十二之高票通過，實受此一作風之惠(註十四)。

就美國近四五十年來締結條約之史實而言，派遣議員爲談判條約之代表，均有轉變國會意見，而使之同意及撥款的效果。巴黎和會，華盛頓條約，對日和約之均獲參院順利通過，而凡爾塞和約之被參院否決，不是偶然之事，而與總統是否派遣議員爲談判條約之代表似有其因果關係。

(二) 鼓動輿論以爲聲援：條約之同意批准權雖屬參院，但參院同意權之行使，仍須顧及外界的情形。參議員若過份違背民意，則其聲望地位，亦將因而動搖沒落。而總統在左右輿論上，實具有驚人的力量，尤其是在外交問題方面，總統更居於領袖全國的地位。蓋以美國人民現已認定總統「在外交上所居地位之重要，都在翹首待他的主張。現在美國人民與從前不同，都認爲美國是世界強國，所以他們的總統在世界外交上所居的角色，一定要與美國的國際身份相稱。」(註十五) 美國人民既如此期望於總統，則總統便可藉此運用其鼓動輿論之能力，以爲迫使參院同意條約之聲援。歷史上不乏此類事實，例如柯立芝 總統之

於非戰公約，胡佛總統之於倫敦海軍條約，彼兩均於草約提交參院後，一方面對參院解釋疑慮，督促參院速予同意，一方面則鼓動輿論以爲聲援，終使參院同意通過。而一九一九年威爾遜鑒於凡爾塞和約有被參院否決之危險，乃於九月四日出發，往西部巡行演說，擬鼓動輿論壓迫參院通過條約，然以出發不久，即一病不起，卒使和約亦隨流水（註十六）。

(四)以行政協定代替條約：行政協定不同於條約，條約必須經參院三分之二的同意，始能批准生效，而行政協定則不必經此程序。總統得單獨議定並批准協定，亦得徵求國會兩院之多數同意，再批准使之生效（註十七）。是以行政協定之簽訂遠較條約之締結，方便容易。

美國在分權制衡的原則下，無可避免地造成了行政與立法間的爭權。尤其是締約權方面，參院每欲以其締約同意權，爭取其業已喪失之締約勸告權。因而，對於總統業已談妥之條約草案，極盡其修改與否決之能事。但是，參院之締約同意權監督愈嚴，愈使總統不願遵循正式之締約途徑，而避難就易，引申其行政權，直接與外國簽訂行政協定，以替代正式之條約，藉以避免參院之否決。例如一八九九年與一九〇〇年間，美國與歐洲列強交換文書，宣佈中國「門戶開放」政策。一九五〇年，杜魯門未經國會授權而介入韓戰，韓戰之結束，停戰協定之簽訂，亦係杜氏一人決定（註十八）。在形式上，行政協定無需參院同意，有異於條約。但實質上，「行政協定與條約毫無區別」（註十九）。最高法院亦認爲，條約與協定之效力相等，皆爲美國之最高法律（註二十）。就事實言，條約與協定亦確無區別。原來總統準備締結條約之事項，但因參院反對或恐懼參院反對，結果改訂行政協定。例如一八四四年，泰勒總統因參院反對合併德克薩斯土地之條約草案，而改訂爲行政協定。夏威夷之合併亦是以條約方式未能通過，而於一八九八年改由兩院聯合決議通過，以行政協定方式加以合併。一九四二年的四國宣言，據國務卿赫爾之自傳說，原擬訂爲條約，後因顧慮參院之阻撓，才改爲行政協定。而國會本身，有時亦主動授權總統與外國訂立協定。例如一九三四年，國會以聯合決議，授權總統與各國成立貿易協定，准許美國海關入口稅，減至百分之五十，以與締約國互惠（註二一）。一九六四年八月七日，參眾兩院各以壓倒多數通過「東京灣決議」，授權總統採取一切必要措施，協助保衛東南亞集體防衛條約簽約國之自由。據此決議，詹森與越南政府簽訂了若干軍事協定（註二二）。

總統在締約方面的優越角色，並非從未受到挑戰。在美國的歷史中，曾有不少次拘束總統此項權力的試圖。較著名的一次，是在一九五四年，俄亥俄州參議員布里克爾（John Bricker）曾提出一項憲法修正案，意圖限制總統締結條約與協定之權力。其中主要建議有兩點：

(一) 條約或其他國際協定之規定若與憲法衝突，或未依憲法之規定而締結，不得成爲美國之最高法，亦不具任何效力。

(二) 條約或其他國際協定，唯有經過立法手續，始具有美國國內法之效力。

布里克爾此項提案僅以少數票之差被否決（註二三）。雖然布氏之提案未獲通過，但其所代表之限制總統權力的態度，則在繼續。一九七〇年四月十日，參院外交委員會以全體贊成，通過馬利蘭州參議員麥斯泰所提建議，取消一九六四年因東京灣事件對詹森總統的授權案。六月廿二日參院通過廢除東京灣授權案（註二四）。一九七〇年四月三十日尼克森派兵入東，反戰的議員們遂指責尼克森，未徵國會同意即派兵入東，違反了憲法賦予國會之宣戰媾和權。參院因此通過了古帕（Cooper）雀驅（Church）案，禁止總統在國會批准前，利用經費維持在東的美軍或盟軍（註二五）。唯迄今爲止，國會仍未通過正式法律，有效限制總統之權力。在締約權、外交權、軍事權方面，國會雖不斷與總統爭權，但不可避免的，總統在這些方面，總是居於優勢。

由於實際的需要，及總統擁有附合此一需要的秘密、敏捷、延續性，及消息靈通等優越條件，使總統在締約方面，自然地居於優越之地位。雖然參院仍具有條約之同意批准權，以限制總統締約權之行使；但總統得以行政協定替代條約，以避免參院之否決。在法理上說，國會雖仍握有拒絕撥款之最後武器，以約束總統所訂行政協定之執行，但就事實而言，國會常在國家信譽之考慮下，不願輕易以此舉否認總統之行動（註二六）。由此推論，總統在締約方面，實具有優越之決定權。

（註 1）Lippman, *The Stake of Diplomacy*, p. 26.

（註 1-1）Harold J. Laski, *The American Presidency* (3rd ed., London, 1952), pp. 176-177. 又見王世憲譯拉斯基著，美國的總統制，頁一〇一。（本文所引拉氏之著作，參考王氏譯文者甚多。）

- (註三) 易安譯普金斯著，美國外交政策之研究，頁一四六——八。因為外交使節由總統選派，向總統報告。Haight & Johnston, ed., *op. cit.*, p. 311.
- (註四) Laski, *op. cit.*, p. 192.
- (註五) United States V. Curtiss-Wright Export Corporation 299 U.S. 340 (1936).
- (註六) Richard C. Snyder & Edgar S. Furniss, *American Foreign Policy Formulation, Principle and Program* (New York: Rinehart & Co. Inc., 1954) p. 147.
- (註七) 邱國潤著，美國的總統，頁九六。
- (註八) Larry L. Leonard, *Elements of American Foreign Policy* (New York: Mcbraw-Hill Book Co., 1953), p. 53.
- (註九) "The President is the sole organ of the nation in its external relations, and its sole representative with foreign nations." *Ibid.*, p. 43; Corwin, *op. cit.*, p. 177; 299 U.S. 304, 320 (1936) 轉引 McDougal et al., *Studies in World Public Order* (Yale Uni. Press 1960), p. 489; Haight and Johnston, ed., *op. cit.*, p. 311;
- (註十) Lantane, *Form Isolation to Leadership*, p. 226. 轉見杜光垣著，近代國家之對外關係，頁七〇。
- (註十一) Edward S. Corwin, *Constitution and What It Means Today* (Princeton Uni. Press, 1954), p. 52.
- (註十二) Fleming, *Senate's Advice in Treaty Making Power* (Current History, Sept. 1931), p. 1090; Roosevelt, *An Autobiography*, pp. 234-5. 轉見杜著，頁六九。
- (註十三) Lantane, *History of American Foreign Policy*, pp. 509-510; Lantane, *From Isolation to Leadership*, p. 226. 轉見杜著頁七〇。
- (註十四) 羅志淵著，美國政府及政治，頁五〇七。
- (註十五) Laski, *op. cit.*, p. 182.
- (註十六) 杜光垣著同書，頁七六引自 Munro, *Makers of the Unwritten Constitution*, pp. 145-6.

(註十七) Elmer Plischke, *Conduct of American Diplomacy* (2nd Revised Printing, Princeton: D Van Nostrand Co., 1962), p. 416; McDougal et al., *op. cit.*, p. 457. 轉見 Borchard 教授分協定爲兩大類，「爲經國會兩院之多數決授權者」，「爲總統單獨負責議定者」。

(註十八) McDougal et al., *op. cit.*, p. 527.

(註十九) Plischke, *op. cit.*, pp. 418-9.

(註二十) 最高法院於 Neilson V. Johnson 之案件中宣稱：「州法律若有違反或損害條約，國際公約，或行政協定之條文或政策者，無效。」Neilson V. Johnson 279 U.S. 47 (1929); U.S. V. Pink, 315 U.S. 203 (1942); McDougal et al., *op. cit.*, p. 379, 380.

(註二一) Corwin, *op. cit.*, p. 216; 邱昌渭著，美國的總統，頁九九——一〇〇。

(註二二) 楊日青著，「美國總統的戰時統帥權」(上)，見幼獅月刊二九卷二期(民國五八年二月號)，頁五五。

(註二三) David E. Haight & Larry D. Johnston, ed., *The President: Roles and Powers* (1965), p. 312, 342.

(註二四) 一九五七年的中東問題案於同時通過。參院外交委員會正進一步考慮撤銷一九六二年十月的古巴決議案與一九五五年的臺灣問題決議案。該會主席傅爾布萊特對記者們說：「我們正開始清除已歸陳舊無用的協定和決議。」中華民國與美國訂有防衛協定，臺灣決議案只是做爲該協定的補充。以是此項授權即使遭受取消，並不影響中美之間的互助安全關係。國際現勢周刊，第七三期，民國五十九年四月二十日，頁一八。

(註二五) 國際現勢周刊，第七四三期，民國五十九年六月一日，頁七；第七四二期，民國五十九年六月一日，頁七；第七四二期，民國五十九年五月二十五日，頁二四；第七五九期，民國五十九年九月二十一日，頁一六。

(註二六) 楊日青同著(下)，見幼獅月刊二九卷三期(民國五八年三月號)，頁五五。

四、參院締約同意權之商榷

條約之批准生效，須經參院出席議員三分之二之同意。參院在審議條約草案之際，得加以修改，或局部保留，甚至根本否決。總統爲使參院同意條約，往往採取前節所述之各種非正式方式，就商於參院，或徵詢參院外交委員會主席及國會兩院領袖之意見，甚或派遣參眾兩院議員充任締約代表，以爭取其對條約之支持與同意。但查考近年來之實際情形，仍有不少重要條約爲參院所否決。例如一八九七年之俄爾尼、龐齊福德條約（*Olney Pauncefote Treaty*）（註一）、一九二〇之凡爾塞條約（*Treaty of Versailles*）（註二）、一九三四年之聖羅稜斯深水道條約（*St. Lawrence Deep Waterway Treaty*）（註三）、以及一九三三年至一九三五年曾經一再提出討論之國際法庭議定書（*The Protocol of the Permanent Court of International Justice*）（註四），均被參議院否決，因而使人覺得，海約翰（*John Hay*）所說的，「我不相信重要的條約再能獲得參院的通過」的悲觀言論，有幾分道理（註五）。

自從一八九二年白倫（*Blaine*）國務卿辭職後，數十年間，總統與參院因締約問題，常發生衝突。而凡爾塞條約之被參議院否決，益引起人們對參院締約同意權之注意與討論。研究締約問題的人，發現總統與參院所以因締約而時起衝突，原因甚多，且各有不同說法，但主要的不外下列數點（註六）：（一）參院所以要反對總統所談妥的條約，不是因爲條約本身有何毛病，而是在乎條約以外的原因，有時候完全是因爲不相干無謂的黨爭。參議員羅治之挑揚反對威爾遜的凡爾塞條約，就是黨爭的惡劣例子；（二）有時候參院想藉行使同意權的機會，打擊總統，不顧一切惡果，而提高本身的地位，挽回失去條約談判權的面子；（三）有人認爲是參議院三分之二同意權在裏面作祟，因爲一黨要獲得參議員三分之二席次是很難的，縱使可得此多數，但美國政黨組織與紀律的鬆弛，亦難於控制其黨員，結果將使少數的政黨或參議員決定一個條約的命運；（四）有人認爲參議員對條約簽訂經過不清楚，所以其決定，乃是受個人的，經濟的，國家的各方面利害關係的牽制與包圍。

上述多種衝突的原因，中最根本的，乃是參議院出席議員三分之二的同意，因而此點所遭到的批評攻擊亦最爲劇烈。海約

翰曾嚴厲的批評說：「我國憲法上難以彌補之錯誤，乃是授權參議院三分之一加一個的人數，絕對否決總統所訂立的任何條約，即使全國人民十分之九贊同，也是無用。」（註七）他認為「條約之進入參院，恰如鬪牛之進入鬪牛場，無人能預料條約會在何時受到如何的最後打擊，但有一事是可以確定的，那就是條約決不會活生生地離開參院。」（註八）其所持理由乃是參議院人數眾多，欲以一黨獨立掌握三分之二的多數非常不易，於是三分之一加一的議員便得操縱其間。反對之動機大不相同，或因對締約國不友好，或想取悅某選區某教派，或代表某一部份選民的利益，或在爭取參議院外交控制權，或欲為其政黨去減少在朝黨的政績，或因與同黨的總統感情不好而藉以發洩私仇，但其反對態度，使條約否決的效果，則無二至（註九）。

辛克（Zink）教授亦說：「民主政府之本質乃以人民多數決為依歸……參議院三分之二同意條約之規定，將在國際和國內之事務上，使少數人坐收漁利，並促成總統避條約就協約『走後門』（Backdoor Practice）之行爲」（註十）。

有位經驗豐富的職業外交官普爾（Mr. De Witt Clinton Poole）認為，參議院的三分之二同意權，使少數參議員從中作梗，其牽制力量，在締約之始，及談判之中，已在總統心理上發生影響。他曾這樣說過：「我們雖然在紀錄上看不出一個總統或者他的國務卿，在外交方面有了一個很好的辦法，因為害怕參院少數議員倒亂，而將這個好辦法取消的情形。可是依我自己在華府的體驗，我相信這種牽制力是常常會發生作用的……凡讀過威爾遜進行凡爾塞條約談判詳細經過的人，都不能不承認在威爾遜進行談判的每一階段中，參議員羅洽都好像一個形影相隨的魔鬼，在纏絆威爾遜的腳步。威爾遜在制訂凡爾塞條約的前後，所犯的若干錯誤，羅洽不能不負相當責任。」（註十一）

拉斯基（Laski）的看法，頗合中庸之道。他說：「我覺得參議院三分之二同意權的行使，頗具修改的理由，但在我們提出其他辦法之前，應注意一點，即批評現行制度的人，尚無人主張締約權應歸總統一人行使。依美國外交關係的經驗來看，締約權不應授予總統一人掌理，是很對的。因為一個意志很強，自信很大的總統，如波克、泰勒、老羅斯福、或威爾遜，若無參議院對他舉措有最後核定權的顧慮，則很可能不顧美國輿論，領導美國，走向迷途。參議院的意見有時固然使總統不知所措，但有時也可使總統不入歧途」（註十二）。

對批評提出相反的辯護者表示，參議院否決條約的次數不多，可見參議院運用其三分之二條約同意權，尚未達到恣意濫用的程度。據一九三五年，國務院發表的精密統計，自一七八九年至一九三五年間，總統咨請參議院的條約共九六九條，其中經參議院一字不改，完全照原約通過的，計六八二件，經修正通過的，計一七三件，被否決的計十七件（註十三）。又據登吉費爾特（R. J. Dangerfield）教授統計，自一七八九至一九二八年，總統與外國簽訂的條約共爲八二〇件，其中經參院無條件通過的五七三件，經修改的一五二件，被否決的十五件，總統未送參院審議，或送往審議後又自參院撤回，或參院未採行動者共爲八〇件。在被參院修改的一五二件條約中，經輕微修改的佔百分之五十九，溫和修改的佔百分之二十三，重大修改的僅爲百分之十八（註十四）。再就前一統計數字而言，在參院無條件通過的六八二件之中，有五十三件於通過後被總統束之高閣，迄未宣布實施，較被參議院否決的數目爲多（註十五）。

但羅哲士（Rogers）教授說：「重要的東西不是論數量，而是要看條約所關的問題，如果你追憶羅斯福和塔虎脫（Taft）總統因仲裁條約與參院發生的糾葛，想一想威爾遜和柯立芝（Coolidge）因凡爾塞條約與國際法庭議定書，而與參院衝突的故事時，關係重要的不是參院推翻條約的次數，而是推翻的條約的性質。」（註十六）

盡管參院，確會無理地否決若干有益的重要條約，而且拉斯基亦認爲其所以否決條約，與總統爭權，「完全是由於黨派的對立，乃至於還有時含有個人間之恩怨」。但拉斯基却仍是極力的主張，在沒有其他妥善的辦法之前，「立法機關應保持着他的制衡權」，「它可以使總統對於他所處理的外交，要向人民說明他的理由，並要想說服輿論，不能置輿論於不顧。」這也是美國的外交，要受人民監督，更能民主化的原因（註十七）。

拉斯基的立論，十分公正合理。條約須經參院三分之二的同意，固然使三分之一加一的少數參議員操縱了條約的命運，而在實際上犧牲了若干重要的條約；但也防止了不少總統獨斷獨行，誤入歧途的危險（註十八）。參院同意權的牽制，使總統要向人民說明理由，以爭取輿論的支持，結果使得美國的外交，需要公開，更趨民主（註十九）。因此，在原則上，締約需要監督，而不由總統一人掌理，是十分正確的。

歸納起來說，批評參院締約同意權的人，並不是立法機關應否監督總統締約權的問題，而是用何種方式去監督的小問題。批評的焦點，是針對着「條約須經出席參議員三分之二的同意」之規定。此一規定，在歷史的事實中，確已呈現其缺點，故有不少人提出不同的改革方案。茲擇要列舉於后：(一)參院行使締約同意權，以出席議員過半數通過之(註二十)；(二)條約由參眾兩院各以出席議員過半數同意通過之(註二一)；(三)條約應由參眾兩院各以議員總額的過半數同意通過之(註二二)；(四)條約同意權應由眾院行使，因眾議員任期短，更能代表民意，更能反映輿論的趨勢，使外交政策更能接近民意(註二三)；(五)登吉費爾特(Royden J. Dangerfield)教授建議，設立外交關係特別委員會(Foreign Relations Cabinet)，由正副國務卿，參眾兩院外交委員會主席，兩院之兩黨領袖，及國務院若干專家，共同組織之，作為行政與立法機關在外交事務上的橋樑(註二四)。在上述許多建議案中，以條約由參眾兩院各以出席議員過半數的同意通過，最為合理。因為這樣可以避免少數操縱多數，使參院三分之一的議員，不復再能左右一件條約的命運，也可以使條約同意權與宣戰同意權，以一致的方式來行使，而且還可以與撥款執行條約的同意權，緊密聯繫。同時，美國既為兩院制，對於外交事項，自亦以兩院參與為宜；況且以民意代表應接近輿論的理論而言，眾院的選期較常，對於重要外交政策，更易反映出有力的輿論。至於參眾兩院會因外交問題形成僵局，這是兩院制度本身業已存在的問題，而且早就存在於一般立法程序之中，並非是一個新生的阻力。對於眾院機構過大，不易守密的顧慮，參院議員百人已不算少，似都不能構成有力的反對理由(註二五)。

(註一) 俄爾尼·龐齊福德條約，是將有關英美兩國間不能藉通常外交途徑所能解決的任何糾紛，交由仲裁解決。一八九七年一月十一簽訂，克里夫蘭總統簽字後送參院審議，結果以四十三票贊成，二十六票反對，距法定的三分之二多數僅差三票而遭否決。除凡爾賽條約及常設國際法院規約外，此一條約是參院所否決之條約中，最重要者。Congressional Record Vol 14, p. 279.

(註二) 凡爾賽條約乃是第一次世界大戰之後，在法國的巴黎所簽訂，其中規定設立國際聯盟，以維護「國際和平與安全」，但當威爾遜簽字後送往參院審議時，終於三月十九日以四十九票贊成對三十五票而被否決。此舉不僅斷送了威氏的政治生命，亦使美國重入孤立主義之途，而損害了美國在世界的威望，並種下了第二次世界大戰的因子。邱昌渭著美國的總統，頁一〇四。See

Also Samuel Flagg Bemis, *A Diplomatic History of the United States* (4th ed., N. Y., 1955), p. 654.

(註三)此一條約規定，美加兩國政府共同開鑿聖羅維斯河的一條廿七呎的深水道，並改進上游諸大湖間的水道，使海上船隻能自加拿大東部的聖羅維斯灣溯河而上，經 Lake Ontario & Lake Erie，而達於上游諸大湖，並公平劃分聖河的巨大水力發電資源。所需費用，由兩國平均負擔。但參院在三月十四日投票時，以四十六贊成對四十二而被否決。Samuel Flagg Bemis, *A Diplomatic History of the United States* (4th ed., New York, 1955) pp. 792-796.

(註四)當常設國際法庭議定書簽訂之際，正值美國參院否決凡爾賽條約之後，美國的孤立主義抬頭，對任何國際組織均無興趣。故自一九二三年哈丁總統送請參院審議起，經柯立芝、胡佛總統一再提出，但均因參院擱置或保留而無結果。最後在一九三五年，羅斯福總統也向參院要求批准國際法庭議定書，終以五十二票贊成對三十六票的反對，而被否決，其影響之大，僅次凡爾賽條約。Congressional Record Vol. 65, pp. 964^t and Vol. 67, pp. 2816-20; Charles A. Beard, *American Foreign Policy in the Making 1932-1940: A Study in Responsibilities* (Yale Uni. Press, 1947), p. 163, 165.

(註五) William R. Thayer, *Life of John Hay* (Boston, 1912), Vol. II, p. 170.

(註六) Harold J. Laski, *The American Presidency* (Third ed., London: George Allen & Unwin Ltd, 1952), pp. 187-188. 又見王世憲譯拉斯基著，美國的總統制，頁一〇八。(本文所引拉氏之作，參考王氏譯文者甚多。)

(註七) Thayer, op. cit., Vol. II, p. 219.

(註八) *Ibid.*, p. 193.

(註九) Laski, op. cit., pp. 201-202.

(註十) Harold Zink, *A Survey of American Government* (The McMillan Co., 1950), p. 333.

(註十一) George H. Haynes, *The Senate of the United States: Its History & Practice* (Boston, 1938), Vol. II, P. 661.

(註十二) Laski, op. cit., pp. 203-204.

(註十三) Haynes, op. cit., Vol. II, 603.

- (註十四) Dangerfield, *op. cit.*, p. 170.
- (註十五) 邱昌澗，美國的總統，頁一〇三。
- (註十六) Lindsay Rogers, *The American Senate* (New York, 1926), p. 70.
- (註十七) Laski, *op. cit.*, p. 209.
- (註十八) 例如有關引渡條約，參院一貫態度是凡引渡條約含有引渡政治犯條款者，參院必加修正。就美國人民種族之複雜性而言，這種修正對美國是有利的。因此福斯特 (John W. Foster) 國務卿說：「參院挽救了美國許多嚴重的錯誤」。John W. Foster, *The Practice of Democracy* (1926), p. 263. 拉斯基亦說：「一個意志很強，自信很大的總統，如 Polk, Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson 者，若無參院審核的顧慮，他很可能不顧美國的輿論，而領導美國的外交，走向歧途。」Laski, *op. cit.*, p. 204
- (註十九) Laski, *op. cit.*, p. 209.
- (註二十) J. M. Mathews 主編其說，見其所著 *The Conduct of American Foreign Relations* (1920), p. 162.
- (註二十一) 贊成此說者甚多，見諸於 Jame W. Garner, *American Foreign Policies* (193), p. 30; Denna F. Fleming, *The Treaty Veto of the American Senate* (New York, 1930) p. 307; H. J. Laski, pp. 206-207.
- (註二十二) Edwin M. Borchard, "The Proposed Constitutional Amendment on Treaty-Making," *American Journal of International Law*, Vol. 29 (1945), p. 730.
- (註二十三) S. M. McCall 主編其說，見其所著 "Against the Senate," *The Atlantic Monthly*, Vol. 126, (Sept. 1920), p. 396.
- (註二十四) Royden J. Dangerfield, *In Defense of Senate: A Study in Treaty-Making* (Oklahoma, 1933), p. 321.
- (註二十五) Laski, *op. cit.*, pp. 206-207.

五、結 語

綜上所述，可以得到幾點瞭解。

(一) 憲法規定締約權由總統與國會分享。直接的規定在憲法第二條第二項第二款：「總統有權締訂條約，但須徵求參議院之意見與同意，並須獲得參議院出席議員三分之二之贊成。」間接有關的規定甚多，例如憲法規定，總統為國家元首，行政首長，三軍統帥，總統基於此等身份，對外代表國家，並得指揮軍隊，以武力作為後盾；而國會代表人民，監督總統之行政，具有制定法律，決定撥款，及軍隊編制等權。由憲法的規定，我們可以明顯地看出，締約權須要總統與國會聯合行使。由其他有關條約之間接規定，大致亦可看出，總統與國會各具有若干影響締約之權力，且彼此互相牽制，在在可以看出分權與制衡的基本精神。

(二) 事實上總統在締約方面居於優越之地位。國際關係多少是要保守秘密的，尤以條約之締結為然，絕不能每一階段均公開討論。正如個人之婚姻，訂婚盡管要公開，可是求婚仍須秘密（註一）。因此，外交談判之舉行，不宜由多人參加之會議來決定。國會人數眾多，意見紛歧，議決程序迂緩，會期有限，實無法擔當外交重任。反之，總統一人決定，並有眾多外交官員提供豐富情報。因而總統擁有秘密，敏捷，統一，延續性，及消息靈通等優越條件。加上他身兼三軍統帥，直接指揮軍隊，還可以運用武力，作為他外交的後盾。所以自華盛頓就職開始，總統即已成爲對外關係的領導中心。後來的習慣與實例，又使總統獲得簽訂行政協定的權力，以避免國會對締結條約的牽制。是以，總統在締約方面，實具有優越之決定權。然則總統是否可以全無限制，任意締約？答覆是絕對否定的。冰能載舟，亦能覆舟。總統若違反國家與人民的利益，做出違反公意的事情，將不爲輿情所允許林肯的名言，很可以作爲此一答覆之佐證：「有輿情的支持，凡事都是可能的；沒有輿情的支持，無論什麼事都是不可能的。」（註二）

(三) 在不好的情形下找出最好的出路。分權與制衡，是美國政治的基本精神。制衡的本意即在彼此監督節制，本來就不易避

免彼此的爭權。後以憲法所規定之總統與國會的權力，界限不明，自然更易引起彼此的衝突。凡爾塞和約之被參院否決，致使國聯創始國的美國，反而徘徊於國聯門外，這是國會與總統爭權的最觸目例子，亦是其間最壞的現象。但近三十年來情況改變，美國人在痛苦的經驗中，得到了最珍貴的教訓。現在他們深深知道，在制衡制度下，「國家利益之保障與增進，乃是行政與立法間之相互合作，苟無合作，則難以有效完成其任務。」（註三）締約權方面的運用，尤其如此。總統與國會各具有若干影響締約之職權，而雙方權力之行使，實有賴彼此之合作。促成總統府與國會間合作之途徑，厥為兩黨外交，及加強府會間之聯繫。對此，作有計劃之實施者為羅斯福總統。羅氏鑒於一次大戰後，威爾遜未能與參院合作，致使威氏之和平計劃，完全失敗。故羅氏特別任命久任參眾兩院議員之赫爾（Cordell Hull）為國務卿，以博取兩院之信任。一九四五年，聯合國在舊金山開成立大會，羅斯福又任命共和黨參議員范登堡和民主黨參議員康納利為美國代表團代表。一九四六年援助土希兩國案，一九四八年歐洲復興案，及一九四九年北大西洋公約，均是府會密切聯繫，兩黨相互合作之成果（註四）。一九六四年八月七日，眾院以四一四票對零票，參院以八十八票對二票的壓倒多數通過，授權總統「採取一切必要措施」，「包括使用武力」，以「協助保衛」越南之自由（註五）。以如此差距通過所謂的「東京灣決議案」，非府會合作，兩黨有一致的態度，無法臻此。今日尼克森之決定自越南撤軍，早在詹森在任之際，業已開始在巴黎談判停戰與撤軍問題。凡此種種，均顯示近年來總統與國會間之關係較以前密切和諧，二者不僅有日趨合作之勢，且彼此接受「黨爭止於海」之原則，儘量以兩黨合作或超黨派之態度，處理重要外交問題（註六）。所以，在今日來說，分權與制衡之實際困難，已遠比理論中推想的為少。相反地，國會根據憲法所擁有的牽制權，適足以使美國的外交更加民主。「它可以使總統對於他所處理的外交，要向人民說明他的理由，他要想說服輿論，不能置輿論於不顧。」（註七）由是，人民意見可以左右外交，人民取得了外交監督權。所以浦薛鳳先生讚譽說：「美國之外交步驟，可稱民主政體中之典型，美國外交由總統總攬其成，處處雖有牽制，處處却有出路。」（註八）可見，美國總統與國會的外交權，在制衡衝突的不好情形下，業已找出最好的做法。

（註 1）Laski, op. cit., p. 177.

(註二) 邱昌渭著，美國的總統，頁一〇二。

(註三) 羅斯福之國務卿赫爾(Hull)所說。赫氏曾久任參眾兩院議員。Elmer Pischke, *Conduct of American Diplomacy* (2nd Revised Printing, Princeton: D Van Nostrand Co., 1962), p. 65.

(註四) 同註二，頁一〇七。

(註五) *China Post*, August 8, 1964.

(註六) 浦薛鳳著，政治論叢，頁二八〇。

(註七) Laski, *op. cit.*, p. 209.

(註八) 同註六，頁二二三。

——本文爲「美國總統外交權」專題研究的一部份，寫作期間，蒙國家科學委員會之資助，謹此致謝——