



齐鲁晚报·齐鲁壹点记者 王昱

## 英国人虚惊一场

当地时间6日晚,英国广播公司(BBC)突然报道称,外交大臣拉布在接受电视采访时表示,感染新冠病毒并入院的首相约翰逊当天下午病情恶化,依照医疗专家组的建议,已进入ICU,而拉布本人将代理首相职责,直到约翰逊病情好转恢复工作为止。

对于约翰逊一旦染病无法履职的问题,英国政府也是近期紧急讨论后才做出了大致安排。3月22日,约翰逊还未确诊感染新冠病毒前,英国政府紧急起草了一项名为“指定幸存者”的方案,规定一旦约翰逊感染新冠病毒无法继续履职,外交大臣拉布将暂时代理首相职责。

在目前的英国内阁中,拉布确实是约翰逊最信任的阁僚。早在去年10月,约翰逊在曼彻斯特准备保守党年会演讲时,拉布就在议会下院的首相质询中代替约翰逊回答问题,颇有“首相代理人”的意味。自约翰逊上台以来,出于党内平衡等考虑,一直没有任命副首相。去年7月24日,约翰逊任命拉布为外交大臣时,还给他加上第一国务大臣这个名誉头衔,表明拉布要比其他内阁大臣更具资历,“钦定代理”的感觉已十分明显。

既然找好了“代班”,为什么还要专门定个方案呢?一个重要原因是,当下的约翰逊政府内部不服拉布的声音挺高。拉布被确定为“指定幸存者”后,引起过内阁不小的反对声,数位内阁大臣表态,如果约翰逊不能胜任首相工作,应该由英国内阁办公厅大臣戈夫来主持,而不是拉布,当然还有很多其他人选。

说起来,英国对于首相接任者这种模糊的态度,也算是老传统。作为一个没有完备成文宪法的国家,英国法律并没有对首相万一出事谁来顶班做详细规定,甚至连首相本身也是被拉来“临时顶班”的。

英国历史上第一位首相和责任内阁成立于1721年,当时的英国国王乔治一世在德国长大,英语都不大会说,索性对国事来了个“大撒把”,让财务大臣沃波尔代替他主持内阁会议,实际上成为英国的第一位首相。但沃波尔本人终其一生都不接受“首相”这个称呼,认为自己只是代国王行政——这一“代”就干了21年,创下英国史上首相执政时间最长的纪录。

直到1937年,英国议会才通过《国王大臣法》,结束首相“临时工”的生涯。不过,既然首相名义上仍是国王的代班,那么再给首相找个“代班”似乎就没那么必要了,所以英国法律并未给予“副首相”以法定地位,就更谈不上“紧急时刻代替首相”了。

按英国现行法定程序,首相如果有个万一,英国议会需要紧急选出一名新首相,并通过君主的任命获得权力。所以至少从法理上讲,英王室完备的继承制度才是英国遭遇紧急状态时的保障,而英国人在这方面做得相当完备,伊丽莎白二世女王之后,王位第一顺位继承人是王储查尔斯王子,接下来第二顺位继承人是威廉王子,以此类推一共有五位继承人,这还是在哈利王子放弃王室身份的基础上。

约翰逊这么一病,也算给英国人提了个醒,英国国内也出现一些声音,要求将首相的代理问题弄得更加“制度化”一些。

## 日本人“见微知著”

“如果出现那种情况(首相因病不能理政),麻生副首相会代我临时执行公务,以避免应对不及。”4月7日晚,日本首相安倍晋三举行新闻发布会,宣布日本因新冠病毒疫情进入国家紧急状态,当被问及如果自己感染如何应对时,安倍做出了上述回答。

英国那边发生的情况,算是给日本提了个醒,敏感的日本政府几乎是



英国首相约翰逊

英国外交大臣拉布

# 首脑的“备胎”



英国政府当地时间9日宣布,由于病情有所缓解,首相约翰逊已离开重症监护病房(ICU)。自6日住进ICU后,这位首相连带着整个英国,跟着一起虚惊一场,很多英国人自此才惊觉,他们之前好像并没有为首相万一倒下后谁来顶班做好充足准备,放眼世界,给首脑找“备胎”,确实是个敏感而时常被忽略的话题。



日本首相安倍晋三和副首相兼财务大臣麻生太郎(右)。



美国总统特朗普和副总统彭斯(右)。

跟着英国亦步亦趋地完善自身的相关措施。3月27日,约翰逊宣布感染新冠病毒确诊。3月30日,日本内阁副官房长官西村康稔就对外宣布,为了预防出现同时感染新冠病毒的情况,副首相麻生太郎将不再和首相安倍晋三同时参加疫情对策总部会议。日本国会也调整了座席排列,让两人尽量隔出安全距离,防止同时感染。

不过,安倍的授权是否“合法”也有不少争议。日本法律虽然规定副首相是日本内阁第二顺位大臣,首相如果缺席,副首相可以临时时代为主持内阁会议,但并没有明确规定首相若因病不能理政或发生意外时,副首相是否可以正式“顶替”。单从法律上讲,与英国制度高度相似的日本,此时也应该召开议会选一个新首相出来领导内阁。

进一步说,日本的情况可能比英国的回旋余地还小——由于天皇在宪法中被定位为只是“国家统合的象征”,所以日本甚至不存在让君主来直接任命的可能性。这种漏洞的存在可能与日本现行宪法在制定时的思路有关:日本宪法明确放弃了战争权,首相万一“有事”、国会又无法召开这种状态没有被列入讨论范围。

## 美国人“过犹不及”

最有“忧患意识”的美国,在这方面功夫下得最足。美国宪法第二条第一款明确规定,如果总统被免职、死亡、辞职或丧失履职能力时,总统职务应移交给副总统。如果总统和副总统都不能行事,国会有权宣布代理总统职位的官员,直到总统恢复履职能力或新总统选出为止。在美国,副总统天生就具有“备胎”属性,尽量减少与总统在同一场合活动以便分散风险。

到1947年,冷战阴云笼罩之下,美国人又觉得仅指定一个“备胎”不保险,干脆搞了个《总统继任法案》,把副总统之后的继任顺序也说清了。法案规定,如果总统和副总统都无法行事,总统职位依次由众议院议长、参议院临时议长、国务卿以及各主要政府部长顺次递补,而政府部长的排名顺序基本上以部门成立时间为准,2002年才成立的国土安全部的部长位于总统继任顺序的末位。

此外,从20世纪60年代开始,美国总统每年发表国情咨文时,还会特意额外再指定一名“指定幸存者”,这样做的原因是国情咨文发表当天,《总统继承法案》名单上的所有人都会到场,为了不被“一锅端”才想了这个主意。“指定幸存者”会在美国联邦调查局(FBI)的保护下前往美军秘密基地,等国情咨文演讲结束后再出来。由于“指定幸存者”本人事先并不知情,FBI是“上门通知、直接带走”。

据美国《新闻周刊》报道,由于新冠病毒疫情,美国政府已经为一系列极端情况做好准备,如果华盛顿陷入困境,《总统继承法案》名单中所有人物都无法履职,政府将授权一位名叫特伦斯·J·奥肖内西的四星空军上将出面领导美国,直到新领导人上任。这位“终极备胎”是主要负责美国本土安全的北方司令部司令,正在有“末日基地”之称的美军夏延山军事基地待命。

不过,首脑“备胎”太明确又太多,有时也会惹麻烦。比如,按美国《总统继承法案》,特朗普的政治死敌、众议院民主党籍议长佩洛西是总统第二顺位继承人。在今年这个大选年背景下,万一疫情导致美国大选延期举行,明年1月20日以后的总统谁来当呢?

对于这一史无前例的情况,特朗普和共和党人主张延长现任总统任期,让特朗普继续当“战时总统”。但有些民主党议员主张总统和副总统都应按法定任期时间卸任,总统职位要按“继承顺序”由佩洛西担任,从而实现“不战而屈人之兵”。

如果真出现这种极端状况,到时疫情、党争与诉讼齐飞,美国政坛的画风会更乱。看来,首脑“备胎”这个问题,想得太少不好,想得太多也麻烦。