

# 美国政府简介

## American Government: A Brief Introduction

### 目 录

第 1 章 引言.....	4
个人、社会和行为：美国的政治.....	4
日常生活中的政治：个人和社会的关系.....	5
美国民主的政治和文化背景.....	7
美国城市主义的政治和文化背景.....	11
立宪制民主.....	16
分析美国制度的内部结构.....	18
第二章 美国的民主.....	28
多数派和少数派.....	28
谁是人民？.....	30
人民能够掌权吗？.....	41
人民的民主：政治的环境.....	49
人民的民主：政治的影响力.....	54
第三章 宪法.....	65
宪法的起源.....	66
宪法的基本原则.....	72
宪法的改变.....	82
今天的宪法：是否可以防止独裁政府的出现？.....	96
第四章 联邦主义和国家主义.....	102
美国的发展.....	102
联邦制联盟.....	103
国家权力的增长.....	120
国家主义的发展.....	124
第五章 利益集团、公众舆论和投票行为及新闻媒介.....	133
压力之下的体制.....	133
利益集团的定义.....	134
谁参加集团？.....	136
施加影响的手段.....	141
影响的方式.....	143
压力集团对政治产生的影响：政治行动委员会的建立.....	153
改革措施.....	158
新闻媒介作为政治力量所起的作用.....	160
第六章 美国的政党.....	174

政党体制的确立.....	175
政党体制和组织结构.....	181
一党、两党、三党和四党：选择和后果.....	188
美国政治中的政党功能.....	195
第七章 立法程序.....	206
国会，人民的机构？.....	206
民主立法体制的类型.....	208
立法者：人民代表还是自由发言人.....	210
美国立法机构的职能.....	212
国会的权力.....	224
国会的结构和组织.....	225
国会议事程序：议案通过的曲折道路.....	237
国会的未来.....	242
第八章 行政程序.....	250
宪法规定的行政部门的结构.....	252
行政长官权力的增长.....	254
总统和总统的政策制定者.....	257
副总统及内阁.....	259
展望未来.....	282
第九章 联邦行政机构.....	288
公共政策的管理.....	288
行政机构权力的发展.....	292
今天的行政机构.....	294
独立的行政机构.....	299
五角大楼的特殊问题、税收和赤字.....	300
其他不易解决的问题.....	302
第十章 司法程序.....	315
美国的司法体制.....	317
做出判决：法律的适用性.....	317
法院.....	322
法官职位：产生及其作用.....	332
执行者的司法职能.....	336
立法对司法制度的支持.....	339
公众的角色：律师及陪审团.....	340
政治、公平保护及法院.....	343
第十一章 公共政策.....	351
政治程序的实际结果.....	351
农业政策.....	359
商业与政府：资本主义在起作用吗？.....	362
公民自由与公共政策.....	367
公民权利与公共政策.....	373
经济政策.....	380
卫生及福利政策.....	382
劳工政策.....	389

外交政策.....	390
正确认识政策制定过程.....	397
第十二章 后 记.....	403
附录一：为专修政治的学生开列的一系列工具书.....	409
附录二：独 立 宣 言.....	411
附录三：美利坚合众国宪法.....	416
宪法修正案.....	430
附录四：葛底斯堡演说词.....	442
附录五：美国历届总统.....	443

## 第1章 引言

### 个人、社会和行为：美国的政治

---

[日常生活中的政治：个人和社会的关系](#)

[美国民主的政治和文化背景](#)

[美国城市主义的政治和文化背景](#)

[立宪制民主](#)

[分析美国制度的内部结构](#)

[焦点透视：人民的愤怒](#)

[建议读物](#)

---

政府的合法目的是为某个社会的公众去做任何他们需要政府做的事情，而这些事情全凭他们各自单独的和本人的力量是无法做到的。

——亚伯拉罕·林肯

政府是人类群体为保护自身免受内在和外来威胁，并制订政策为人类谋求生存提供最好条件而建立的一种体制。由于政府是人类社会公共机构中最为普遍的机构，所以人们自然地会把政府看成是理所当然地存在着的，因而也就对政府缺乏理解。如果任何一种事物司空见惯到人们不大

会对它的存在产生怀疑，也就不会充分地认识它所产生的影响。不少人也许关注着政府的不同存在形式，或某些具体政策、决策的详细内容，但他们却很少考虑政府本身的性质是什么。

## 日常生活中的政治：个人和社会的关系

政府差不多每天都以某种形式与我们保持着联系。邮差每天给我们送邮件；警官坐在警车里巡逻；联邦税务局的官员坐在地区办事处工作；某一特工人员正在调查某位公民或团体的信仰及行为规范，这些现象都能证明政府在我们周围起作用。有时它的这些作用对社会有益，可有时又是有害的；无论有益有害，政府的作用总是重要的。如果政府是由普选产生的，那么，人们对于那些能对他们产生巨大影响的政策草案尚具有一些潜在的支配力。但是，如果对问题以及政府是如何运作的缺乏足够的了解，人们就无法有效地影响这些政策。因此，研究政府及其政治是对每一位公民的教育中不可缺少的部分。

要想弄懂政治，我们必须先了解美国国家、州和地方政府的基本结构和决策程序。这仅仅是了解政治的第一步。基础知识掌握以后，还要了解美国各级政府内部、同级政府之间的正式与非正式关系、对政府和政治的研究的不同方式方法、以及常常与表面现象相背离的真实情况。首先，要想弄懂政治，还必须提高批判地分析问题的能力，判断何时应该接受某一政治论点，何时应该拒绝，何时持疑问态度直到获得了更多更详细的资讯为止。即使难以做到这些，尝试一下也是令人振奋的。

政治无处不在。很多起先看上去与政治似乎毫无关系的事情，事实上极富政治意义。政治直接影响我们的生活态度，影响我们的人际关系，影响我们的是非标准，还影响我们对世界的认识。政治，简要地说，就是人类集体地、有意识地组织起来处理自己的事务的一种手段。政治的中心问题是个人如何使自己适应群体生活，反过来，也是群体以哪种方式接纳个性迥异的个体。亚里士多德曾称政治为「建筑学式的科学」，政治是所有其他科学的基础学科。只有通过政治，社会才能判断可以做什么、应该做什么和已经做了什么。参与政治生活，可以通过自身帮助构筑一个更大的社会群体来实现个人的潜能。

在美国，从群体和个人角度考虑，政治既是集体性的，又是个人性的。政治既要顾及个人享有公民权利，又要顾及公民履行义务。同样地，政治既要顾及群体履行义务，又要顾及群体享有权利。民主的使命从来都是，而且仍然是：建立一个社会，这个社会同时要保护和承认个人利益和群体利益，确保群体和个人对社会履行各自的义务。由于个人和社会需求之间时常存在着矛盾，至今尚未有一种政治制度成功地完成这一使命。当然，民主的目标不在于达到至善尽美，而在于朝着这个目标做不懈努力，并尽可能地做得完美无瑕。

在一个普选产生的政府里，参与政治不仅是公民的权利，也是他们的义务。但是遗憾的是，在美国，公民的义务往往被忽视。早在两千年前，古希腊人就认识到人类是最基本的社会动物。政治生活是社会秩序的基石，不参与政治，一个人就失去了他或她做为人的潜能的一个很重要的

部分。美国公民最基本的公民权利是选举权，可是美国公民参与选举的程度仍然惊人的过低。公民参与选举仅仅是衡量某一政治制度成功与否的小小的因素，但它却是较为明显的标志之一。最近的一次美国总统选举就提供了一个很好的范例。总统选举照例比其他各级选举会使更多的人参加投票，但许多年来，也只有 50% 多一点的人参与投票选举。因此，即使在某一候选人完全占优势的选举中，也仅仅只有 1/4 到 1/3 的选民投选举获胜者的票。这些数字令人不安，它反映出许多美国公民不愿意花费力气参与政治生活，这种不情愿的心态必将导致宪法制政府的终结。1988 年的选举不那么令人满意，达到选举年龄的选民只有一半参加总统选举，这是自 1924 年以来最低的投票率。值得庆幸的是，1992 年总统选举参加投票的人数已呈上升趋势，这是近几十年来的第一次。原因有以下几个，其中包括选民对经济的不满、渴望变革、反现任官员的情绪、候选人在电视谈话和多次辩论中露面、使用新式音乐电视中「震撼选举」、不再只偏重传统式的竞选宣传等等。不可低估的是总统候选人罗斯·佩罗(Ross Perot)的复出，他作为非候选人参加总统选举，使得许多本来不满的选民也前往投票。

## 美国民主的政治和文化背景

美国政治思想和美国政府体制的根源可以追溯至北美 13 个殖民地建立以前。「人人生来平等」的信条渊源于古代一流的思想家及基督教诞生的初期。就像古希伯来人和一些其他古老的民族那样，柏拉图和亚里士多德的作品包含着这样一个观点：一个合乎道德准则的政府必须依法管

理事务。就像古希伯来人和一些其他古老的民族对此也持相同看法一样，多年来，这一原则已发展成为现代政治的信条。政府应该是法治，而不是人治。英国长期以来一直盛行有限性政府执政和宪法立国主义，这一传统始于 1215 年的大宪章运动，那时，约翰国王被迫接受对他的统治的限制。这些思想后来被移植到美洲新大陆上来了。

最早自愿来美国海岸定居的殖民者大都是出于经济或宗教的原因。那些由于宗教原因前往美国的，被称为英国清教徒，他们于 1620 年乘「五月花」号来此创立普利茅斯殖民地。10 年后，清教徒们又在麻萨诸塞湾开辟了另外一块殖民地。这两批清教徒都为他们自己寻找宗教信仰的自由，但他们却没有把宗教自由给予他人。例如，他们曾把罗杰·威廉姆斯(Roger Williams)逐出麻萨诸塞湾，就因为他向当时盛行的正统教挑战，否认国家有权控制宗教，宣扬其他宗教信仰的自由，否认白人有权夺取土著美洲人的土地。罗杰被逐后创立了罗德岛殖民地，试图将他的信仰付诸实践，罗德岛率先向民主化转变，成为其他各殖民地效仿的榜样。虽然清教徒们不是心甘情愿的，但他们对民主的发展也做出了贡献，因为他们所持的那种教会式的政府信仰，导致了教会会众掌权，摆脱基督教会等级制度的束缚。清教徒在教会管理上的这种做法政治意义深远，远远超出宗教本身。

还有很多人来到美洲大陆，因为他们在旧社会中无法得到发展。其中包括家族中排行老四的儿子们、冒险家、犯人、欠债人，他们蜂拥来到这个新世界。很多人在这里都获得了成功。许多商人、生意人、农民怀着



某种抱负和愿望，横跨大西洋也来到美洲，这些人多数都定居在中部和北部各殖民地；种植园主在南部建立了大型种植园，以发展商业性的农业，很快就形成了一种建立在人类奴隶制基础上的劳动制度。后来，德国和苏格兰—爱尔兰来的农民移向西部偏僻的农村地区，开始了西进运动，差不多从欧洲人在新大陆一开始定居就鼓励独立思想和个性发展。

美洲人从很早就试图藐视权威，提倡个人获得成就。因为他们对欧洲暴君统治记忆犹新，所以他们在创立新政府时，谨慎地限制政治权力的运用。殖民地人民相信，所有的人有自治的权利，任何政府都不能在未得到被统治者同意的情况下进行统治。这一基本原则一直在殖民地的讨论中占了首要地位，也最终导致了革命，使殖民地彻底与英国决裂。托马斯·杰弗逊(Thomas Jefferson)是《美国独立宣言》的作者，他把革命的思想原动力用文字表述出来，他的言论即使今天听起来也颇为激进。在《独立宣言》中，他主张人人在政治上都是平等的；政府只能从民众中获取其合法的权力；政府存在的唯一理由是要确保每个人享有生存、自由和追求幸福的权利。这些思想是英国数千年来传统思想的延续，早已在英国理论家约翰·洛克(John Locke)的作品中得以充分体现。这些思想是经过几十年在美洲创办殖民地所产生的经验中形成的，加上法国孟德斯鸠(Montesquieu)权力分立的理论补充，再由杰弗逊做系统阐述，成为美国政治思想的基石。从那时起一直到现在，最主要的一条原则就是，政府只是人民的公仆，绝不是他们的主人。

林肯(Lincoln)在他的《葛底斯堡演讲》中精辟地表达了这一思想：政府应该是民有，民治，民享的。他进一步阐述道，美国革命中诞生的国家，应该致力于实现杰弗逊提出的这一理想：人人生来平等。那时，这一理想成为林肯进行内战和赢得胜利的政治策略中明确的原则。

由杰弗逊和林肯表达的这些思想也仅仅只是理想而已。作为有关美国现实的论述，充其量只是部分正确，美国政治的现实与美国制度中的这些原则之间的鲜明矛盾过去就存在，现在依然存在。其中最明显的矛盾就是，强行剥夺了一些群体的权利，例如黑奴，土著美洲人或美洲印第安人(最具讽刺意味的是，杰弗逊虽然政治上反对奴隶制，可他自己就是一个奴隶主，去世之前只解放了极少数几个奴隶)。即使是居支配地位的白人群体中，也有一半人无法参与政治；所有妇女都被剥夺了投票权和其他政治参与的权利。1776年，阿比盖尔·亚当斯(Abigail Adams)鼓动未来的总统约翰·亚当斯(John Adams)支援一份旨在脱离英国的独立宣言，但在她给丈夫的信中，她强烈地抗议，要求亚当斯和他的同僚们在建立新政府时，「不应该忘记女士们」。她主张新的法律体制中应该包括妇女的解放和公正的待遇。但亚当斯忽视了她的鞭辟入里的分析，把她的要求当作儿戏。而且尽管美国的创始者们设计社会制度时，就限制政府行使权力，但他们却不关心限制行使私有权力。这些始创者们几乎不可能预料到，很快到来的公司化和工业国的建立，权力会如此高度地集中。自相矛盾的是，第14条宪法修正案常常抑制对商业公司的权力进行限制的努力，因为该条修正案在内战后生效，旨在确保人人，无论肤色如何，都应得到法律平等的保护。法院扩大此项修正案的适用范

围，允许作为「法人」的商业公司为了自身利益，对规定公司活动的任何章程都可能提出复杂的、耗时的、正当的质疑。

## 美国城市主义的政治和文化背景

进入 20 世纪，美国社会最突出的特点就是城市的出现，人们的社会和地理方面的流动以及工业企业的兴起。历史上没有一个民族像美国人那样纷纷争先恐后地离开农村，涌入城市。尽管如此，人们仍保持着早已形成的许多基本价值观念，仍旧认为美国是白人的、新教徒的、乡村式、盎格鲁—撒克逊民族的国家。许多美国人仍用适合于更简单纯朴的方式去接触政治。例如，仍有许多人倾向于同意杰弗逊的观点，认为城市是个充满罪恶和腐败的地方，高尚美德是与乡村和农耕生活相联系的。但与此同时，这些人享受着，也依赖着城市生活的许多便利。这种对城市生活方式的谴责说来也令人费解，鉴于大约有 2/3 以上的美国人都居住在中心城市中，或至少也是大城市周围的郊区。美国的这些大都市就像一块块大磁铁，既有吸引力也有排斥力。人们关于城市的这种矛盾心理对于当今城市中的社会问题多少也要负一定的责任。

然而，在考虑城市问题时，我们须理智地对待这些难题。尽管许多问题确是城市特有的，可有些问题在农村也出现。有些问题，例如失业和不健全的医疗保健等，在农村可能更为严重。美国的贫困问题和低水准住房都位于城市以外，那里交通条件变得更差，更昂贵；而且乡村学校的教育质量也远比不上人口较稠密的地区。

乡村生活方式的停滞，甚至可以说是衰落，在 80 年代加快了步伐。许多家庭农庄被农业联合体收购，这使得更多的人迁移到本来已经十分拥挤的城市。另外，随着乡村电气化、电话、公路、电台、电视和其他设施的发展，城乡差别逐渐消失，乡村孤立现象也一去不复返，本来城市的许多优势已不仅仅是城市特有的了。因此，认为美国城市问题与美国其他地方毫无联系是不明智的。

无论城市或是乡村，美国的许多定居地大都是交通模式的结果。早期聚居在一起的人们倾向于定居在靠近自然港口或河畔，这样，可以利用水道运送货物和旅客。随着铁路的发展，远距离交通成为可能，铁路通向的地方往往就是城镇和城市的定居地。交通的发展导致了现代城市的出现，并无计划地扩展。有一段时期，城市是比较集中的。后来有了电车，城市便无拘无束地发展起来，商业地区也随着电车线路远离了市中心，向城外延伸。汽车的发明使城市无计划地发展。有了汽车，城市便漫无目的地向外延伸，只要有公路，它就一个劲地向那里扩展。这是技术发展如何带来巨大且无法预料的变化的突出范例。

这并不是说城市发展的过程完全是偶然的。遭到破坏的公共运输系统就很说明问题。多年来公共运输系统，相对来说是有秩序、讲效率的，在美国各地很普及。曾有一个时期，你不仅可以在几乎所有大小城市里乘火车旅行，而且还可以到国内其他不少地方去旅行，你只消从一个城市的公交系统换乘另一个城市的公交系统就可以了。这种状况在 19 世纪 30 年代和 40 年代发生了急剧变化。当时美国一些最有实力的大公司为

了给汽车的发展铺平道路，有意地取消火车，鼓励人们依靠汽车，铁路成了汽车的牺牲品。

这些大公司为了不暴露他们的意图，通常通过一些不明真相的公司，一个城市一个城市地挨个收购公共运输系统。经常是一夜之间，他们便接管供火车和电车通行的铁路线，扯下供它们以及它们通常的伙伴——无轨电车行驶的空中电缆，无轨电车靠中央发电系统供电，但可以停靠路边，也可以随车流行驶。摧毁电气系统之后，这些耍弄诡计的人们开始使用公共汽车，并将路权卖掉，这样一来，电气系统无法恢复。然后，他们再将公共汽车系统也出卖掉，做完这一切，再去下一个城市依样行事。

这些做法的目的不仅仅是为了出售公共汽车、轮胎和汽油，而且也是鼓励修建新的道路和公路，而这些道路和公路的建设必将刺激汽车和卡车的销售量日益增长。乘客们自然还是喜欢老式交通方式，不喜欢取而代之的公共汽车，这样一来，更多的市民开始把小汽车作为交通工具。使用汽车的巨大转变还造成许多不良后果，例如空气的严重污染，老式居民区和中心城市的解体，过分依赖外国石油，而石油又颇具外交意义。在当今的美国没有一样东西是不复杂的。

目前，几乎所有的城市都急需公共运输系统，但价格高得令人无法想象。价格之昂贵以致如果没有联邦政府的直接资助，开发它们通常是不可能的。当然，公共汽车系统能否完全代替铁路运输不得而知。现代美国人对汽车情有独钟，可是有一点是显而易见的，美国公共交通已更加糟糕，

而这种变化完全是为了满足私人赢利目的的。但明显的是，假如老式交通体系能够发展成为我们现在需要的公共运输系统，我们也支付不起。

1949 年，一些美国最知名的大公司，由于在毁坏公共运输系统中所扮演的不光彩角色而被联邦法院判决犯有违背反托拉斯法的罪状(美国诉全国城市干线一案； U.S. vs. National City Lines)。这些公司中有通用汽车公司(General Motors)，火石轮胎橡胶公司·(Firestone Tire and Rubber)，麦克卡车制造公司(Mack Manufacturing，即麦克卡车制造商)，标准石油公司(Standard Oil of California) 和菲利浦石油公司 (Phillips Petroleum)。他们对此判决提出上诉，但被驳回。假如参与同谋都能获利的话，所有那些公司就都会那样做了。例如，根据审判时的证词，合谋此事的各公司试图争取得到德克萨斯石油公司(Texaco)的合作，并许诺该公司享有向大多数刚刚兴建的公共汽车系统销售原油和汽油的专卖权。值得大加赞赏的是，该公司拒绝染指。

值得注意的是，这段历史鲜为人知。在美国历史上，公司作为很少能产生如此深远的影响，然而今天却没有什么人知道曾经发生过这么一场阴谋。即使在审判期间，当全国几家知名大公司被宣判有罪时，也几乎没有任何报导。有关判决结果的消息极不起眼地登在 1949 年 3 月 13 日《纽约时报》的第 79 页。文章简短，只字不提大公司给公共运输系统造成的巨大破坏。

在一定程度上，随着公共运输系统被毁坏和汽车发展带来的影响，一些现代城市已意识到许多该做的事仅凭税收财力已不足以做好了。除了典

型的乡村和城市利益的分裂以外，城市自身也包含着各种各样的裂变：在种族、族裔和宗教团体之间；穷人和富人之间；市郊利益和市中心利益之间；以及许多其他的裂变。在 20 世纪 70 年代初期，全国城市委员会将住房匮乏列为国家一大丑闻；认为美国绝大多数城市的主要特点是：学校效率低下，时有暴力事件发生；存在失业、疾病、吸毒问题；福利开支数目庞大；员警和少数民族之间经常发生冲突。

进入 80 年代，随着雷根政府扶植那些相信只能靠减少联邦干预，各城市无论财力大小应凭借自身财力来改变现状的人上台掌权，以往认为应该增加联邦补助来解决一些城市问题的关注态度消失殆尽。自布希上台以来，政府仍致力于「不再征收新的税项」，但布希认识到有必要增加一些税款，因为，联邦财力和联邦优先专案已受到如此的限制，以至于难以恢复对城市地区的资助。毋庸置疑，联邦政府在这方面的疏忽，造成了自 1981 年以来城市生活质量的下降。这种疏忽已使城市现状再度升级，终于在 1992 年引发了洛杉矶暴乱。没有几个客观的观察者会怀疑这一事实：种族主义是这场极具煽动性的事件的主要原因。虽然几名洛杉矶员警狠狠殴打了罗德尼·金的情景被清楚地录了像，但对他们的滥用职权却宣告无罪。罗德尼·金是一名黑人司机，因超速和违规驾驶被那几位员警勒令停车。然而，即使种族问题尚不是争论焦点，对员警的行为约法三章，尤其是在拥挤不堪的城市，也不是轻而易举的事情。不管情况有了多大好转，员警暴行仍然存在。令人悲哀的是，20 年前由城市委员会归纳的大多数城市问题，时至今日仅仅是变得更糟而已。所

以，完全可以这么说，在美国最难当的官不是美国总统，而是大城市的市长。

尽管如此，甚至在一些最大的，问题最棘手的城市，也还是有许多好的方面。虽然，人们总是抱怨大城市的生活缺乏人情味，互不关心，可这一点也不是一无是处，它至少可以给人们些许隐私权，否则生活在拥挤的人群中，根本不可能有个人隐私。城市仍然提供了很多发展的机会，这些机会往往来自于由很多较小规模的团体或社会群体组成的一种结构，这可以抵销大城市带给人们的那种庞大无边的感觉。许多调查已表明美国人中还是有绝大多数更喜欢城市生活，而不是乡村生活。他们的行为反映了他们的选择，尤其是中上阶层的人们。他们返回大城市居住，使老式的，但条件却完好的居民区重新恢复了活力。社会学家有时称这一过程为「市区居民区的绅士化」。事实上，今后 10 年的主要问题很可能是摇摇欲坠的市郊地区，那里的住房和设施很难修复。具有讽刺意味的是，就在城市郊区已变得对居住极少具有诱惑力的时候，许多少数民族团体终于能够搬了进去。

## 立宪制民主

美国政府体制的三大基本原则是：平等，遵从公众的意见治理国家，保护少数民族的权利。在美国历史上找出与美国政治思想原则大相径庭的实例来，并不是件难事。赞成奴隶制的存在，有计划地迫害美洲土著居



民，仅是众多例子中的两例。另外，种族隔离和二次大战中拘留日裔美国人，都是公然侵犯人权和尊严的最好例证。

美国白人也曾受到过违背《人权法案》中的权利保障的侵害的经历。从 1798 年客籍法和惩治煽动叛乱法(the Alien and Sedition Acts of 1798)开始，美国政府及各州总能轻而易举地通过一些法令来极大地限制那些威胁现存社会秩序的持不同政见者行使言论自由的权利。仅国会本身，值得注意的例子就有众议院非美活动委员会(the House Committee on Un-American Activities，后被称为众议院国内安全事务委员会，the House Committee on Internal Security，最终被取消)的许多行为以及已故参议员约瑟夫·麦卡锡的行为多次侵犯公民权利，违背基本的行为规范。这样的例子不胜枚举。这些例子中当然还有联邦调查局及其它政府机构滥用职权的事实。这些事实说明政府无法无天就可能成为美国「法律和秩序」的主要问题。虽然目前情况有了较大好转，但问题远远没有得到彻底解决。只有公众保持警惕，才能防止再次发生。

诚然，只考察缺点是无法公正地评价一种政治制度的。政治学的学生所面临的任务是要确定美国政治目标的适宜性，以及美国政府总体上为实现这些目标努力的程度，并且在呈现出需要改进的地方提出建议。

尽管 80 年代后期，许多信仰共产主义的政体瓦解了，但今天世界上许多地方仍处在不同形式的专制制度的统治下，那里的人民的生存权利是由政府赐予的而不是与生俱来的。在美国体制中，权力存在于人民身上，由人民赋权给自己的政府，再由政府在严格的界限内行使权力，这在理

论上至少是这样的。这种共和国政府的观念——即自由代议制的共和国政府是建立在两个基本原则之上的：一是民主，一是立宪制。这两条基本原则不时会发生冲突。民主意指要征得被统治人民的同意，人民通过多数派原则来管理政府；立宪制则指对权力，甚至包括对民主权力的界定。换言之，多数派有决定权，但不到多数派可以压迫少数派的程度。不受限制的民主可能是混乱无序的，损害少数人利益的；而没有民主的宪法制国家也可能是专制跋扈的，或者是腐败的。一部宪法包括将权力分给各个机构，并规定权力使用界限的原则。因此，在民主制的国家中，多数派原则是最基本的原则，但同时需要一部宪法来限制多数派潜在的对权力的滥用。一个法治之下的民众政府一旦成立，我们就有了共和国形式的政治，或称之为立宪制的民主国家。

## 分析美国制度的内部结构

近年来，政治学家们试图建立一些评估公众政策的效果和影响的方法，这是一项令人生畏的复杂的任务。在一个更为基本的水平上，的确有各种各样的「模式」或框架供政治学家分析和解释一个政府的体制，其中许多模式已经应用于美国的政治中了。最简单不过的是建立在公众参与或公众裁定基础上的民主模式。在这种模式下，人民拥有权力，可以指导他们的政府。这种模式，往往就是在公共学校里教授给学生们的某种模式，也很可能就是年轻人日后面临错综复杂的现实而倍感理想破灭的原因所在。与此完全相反的是精英权贵的模式，它认为一群为数不多的

精英权贵控制着工业、政府的军事和民用部门、专业行业、贸易和劳工组织，是他们支配着美国的政治体制。这些精英权贵的成员可能会从一个部门转移到另外一个部门，但他们从整体上组成一个团体，置人民的利益于不顾，该团体做出决策，甚至决定美国生活中最细小的许多方面。

绝大多数政治学家倾向于接受「最能勾勒美国立宪制民主内部结构的模式是『多元化』模式」这一说法。在这里，「多元化」并不意味着社会的多样化，它归诸于一个政治的集团理论。根据这种「集团理论」模式，美国社会是由势力强大并组织起来的集团支配着的，而政府基本上成了他们当中的掮客，或是裁判，有时它自己还作为一个利益集团参与政治。每一个利益集团为自己集团的利益而工作，政府则从中协调，促进各集团妥协，让最有势力的集团得到它渴望得到的最大利益，从而只受到最低限度的指责。人民可以通过介入这些利益集团得到权力，这就使得观察家们强调利益集团的公众性，然而一些评论家视利益集团为精英垄断政治的渠道。诚然，把美国政府看成为一个整体力量，未免把问题简单化了，因为美国政府各机构是一些相互间缺乏协调，有时甚至工作目标截然不同的强大利益集团。比如说，公共卫生局(The Public Health Service)提倡少抽烟，可是农业部(the Department of Agriculture)却要给烟草种植园主发放政府补贴，还花钱拓展海外的烟草销路。

许多研究政治集团理论方面的作者都认为，政治上的集团理论不仅是准确的，而且是可取的。他们认为这种政体下的政治是「现实的」，因为它是基于各集团自身利益的，而不是出于「道德」或「理想化」的考虑。

持这种观点的人认为，试图将政治建立在原则之上，只会导致各派别之间的斗争加剧，社会结构的分化瓦解。他们坚持认为，各集团自身利益的相互妥协为社会发展的最佳的指南，正如同亚当·斯密(Adam Smith)在论述资本主义的理论时所指出的，有一只「无形的手」在指导经济的发展。「集团理论」反映了大多数人对现状的满意心态，这种现状注重物质占有，趋同性，对政治漠不关心。「集团理论」的支持者们认为，对政治漠不关心的态度并不是件坏事，至少它可以维持目前的这种体制，因为，假如公众充分利用他们的政治潜力参与政治，他们就会对社会的多样化和公民自由怀有敌意(然而有关这一问题的研究结果尚不明确)。尽管批评家看不起作为集团理论政治实质的中产阶级生活方式，认为这种生活方式平庸无奇，有趋同性，物质利益至上，「集团理论」家们还是发现了该理论的优点，它至少可以使千百万人民稳定、繁荣。实际上许多人认为，一种社会政治体制能提供的也就是千百万人的稳定和繁荣。

与坚持美国政治应趋于按「集团理论」模式运行的人争论不是件易事。但是，政治体制有时确实超越模式运转。许多政府的决策不完全是为了满足利益集团的利益，而是为了正义，为了全体人民的利益，这样的实例包括：禁止核子试验条约；20 世纪 60 年代民权和投票权利法；还有 80 年代末，90 年代初达成的军备控制协定。不过，总的来说，「集团理论」模式似乎较准确地描述了美国政府的日常运行情况。

那些不同意这种观点的人一般也不否认这种模式相当精确地描述了政治现状，但他们不认为这种模式是可取的。首先，他们指出，这一模式过分强调集团组织的作用。在多元化政治体制下，只有组织起来的集团才有足够的实力参与多元政治，它不把没有组织起来的集团考虑在内，除非他们与组织起来的集团拥有共同的利益。当然，人们可以说，没有组织起来的集团也可以组织起来，不过，批评家坚持认为，通常，现实环境使得没有组织起来的组织组织起来是困难的，假如这不是不可能的话。「集团理论」另一不足之处是，在考虑集团理论模式运作过程时，往往忽视公民个人。而从理论上说，民主社会中公民才是最基本的组成单元。公民个人的意见即使是正确的，也不大可能引起注意，除非他们能成功地组织起来。因此，政治的集团理论已经在民主体制中发生了剧烈的变化，而且从某些方面看，实质上是未经检验的变化。它把政治的焦点从个人转向集团。公允地说，一个拥有 2.5 亿人口的社会几乎没有机会把基本重点放在无组织的个人身上。不过，这一事实足以引起对整个人口规模的关注。另外，集团理论提供的只是公众利益的初级概念，它仅将公众利益限定在各个竞争集团力量之间谅解和妥协所形成的利益上。这样一来，与个人一样，广大公众的利益也未被考虑在内。

批评家们进一步指责说，集团理论的价值观公然宣扬少数派掌权，而且只注重权力，不考虑伦理道德。他们说，公众太愚蠢，不懂得有效地管理国家，或者说，让有实力的集团为各自利益相互竞争才是最「现实」的道德伦理观，未免太愤世嫉俗了。其实，无论有意还是无意，这样做等于是公开否定《独立宣言》中的许多原则。政府不再是保护人民享有

生存、自由和追求幸福的权利，而变成维护某些强大集团与其他强大利益集团竞争或合作的权利。抛弃了政治平等，而公然接受政治不平等。建立在被统治者同意基础上的政府变成了统治者凭借权力统治的政府。反对派由此将这种模式看作是对美国革命战争的体面颠覆。

争论主要限于学术界，但是意义却很广泛，涉及美国民主的真谛。这个题目应该成为更多人参与公开辩论的题目。

#### 焦点透视：人民的愤怒

1969 年，当公众开始转向反对越南战争，林登·约翰逊(Lyndon Johnson)宣布退出总统选举之时，理查·尼克森(Richard Nixon)当选为美国总统。在尼克森执政期间，战争仍继续了几年，直到疲惫不堪为止，再无耐心的美国终于决定撤军了。尼克森任职期间还发生了水门事件丑闻，总统办公室竟然参与了偷窃和其他几种犯罪行为，其中有的目的在于颠覆民主选举。总统办公室还采取了大量企图掩盖罪行的办法。

水门事件内幕揭秘后，尼克森成为美国历史上唯一辞职的总统。在此之前，副总统斯皮罗·阿格纽(Spiro Agnew)被指控犯有与水门事件无关的贪污罪，极不光彩地辞了职。按照新颁布的第 25 条宪法修正案的规定，尼克森任命众议院少数党领袖杰拉德·福特为副总统，代替已辞职的阿格纽。因此，尼克森辞职以后，杰拉德·福特成为总统，后来在他想连

任下届总统的 1976 年竞选中，败给佐治亚州前州长吉米·卡特(Jimmy Carter)，卡特是作为来自华府圈外的候选人参加竞选的。

1978 年 6 月 6 日，加利福尼亚选民投票通过《第十三条议案》，将财产税削减一半，在全国掀起了减税运动。整个 80 年代中，其他州，比如密苏里州，效仿加州的作法，限制税收。俄勒冈州迟至 1991 年通过了一项大减税政策。实施这些政策的结果，使公共服务水平大为降低，随着学费的?额增长，高等教育开支急剧萎缩，公共基础设施的日益衰退，如：桥梁、公路、排水管道等，给大众生活造成了非常严重的危害。

1980 年，卡特在竞选连任中输给了罗纳德·雷根(Ronald Reagan)。雷根是加利福尼亚州前任州长，他上任后，将减税纳入国家政策。1984 年，雷根作为反对政府的局外人进行竞选，虽然他在政府执政已达 4 年之久。这次选举，他大获全胜。当乔治·布希(George Bush)于 1988 年和 1992 年竞选总统时，反政府成了为公众接受的政治语言，税收被谴责为罪恶的，没有必要的。多年来，公众有这么一种看法，认为这个国家苛税过重，即使「不增加新的税种」，也可以得到他们想要的一切。事实上，减税是有益的。这一类政治论点，以及公众舆论均忽略了这样一个事实，即使在雷根减税举措之前，按世界标准，美国的税收也是很低的。雷根大举减税之后，美国人民的生活水平呈现下降，而那些税收更重，经济上超过美国的工业发达国家生活水平则上升了。解除对储蓄和贷款业的控制导致了那么多的失败，以至于不得不实行对「储蓄和贷款进行紧急援助」，以防止经济混乱。代价将是无以计数的上亿美元，到那时，雷

根--布希执政时期的预算赤字已经是前辈总统们 200 年内积累的国债的 3 倍还多。减税风波引出的政策产生更大的需求，可同时，政府政策让人们感到已经愈来愈缺乏实施这些政策的资金了。

公众愤怒了，开始从总体上抨击执政者。「向所有在位者投反对票」已成为呼声。强劲的「限制任期」的呼声在某些司法领域获得了成功。限制任期运动在国家一级进展缓慢，仅仅因为许多国会议员在 1992 年宣布他们不再谋求重新当选。不过该限制任期提案在 14 个州的投票中，都得以通过。这充分表明选民对他们所了解的政治制度不满，并转而采取「快速修整」的解决方法，以谋求改进现状。

这些悬而未决的政治状况在 1992 年给女性候选人提供了特别的时机。在某种程度上，即使是已在位任职的妇女也被看作是政府圈外的人，似乎与已经产生的麻烦无关。在伊利诺斯州，卡罗·摩思利·布朗思(Carol Moseley Braun)战胜了参议员阿兰·迪克森(Alan Dixon)，成为民主党提名候选人，她指责说，迪克森在投票赞成克莱伦斯·托马斯(Clarance Thomas)被提名为最高法院法官一事上，有不可原谅的责任。尽管，财力不足，但她技巧娴熟地进行竞选，成为美国参议院主要政党的第一个黑人女性，最终成为第一名黑人女性参议员。在加利福尼亚，不寻常的局面出现了，有 2 个参议员的席位供同时竞选。2 名经验丰富、干练、受尊敬的妇女脱颖而出，成为民主党候选人。共和党参议员彼特·威尔逊就任加利福尼亚州长后，空出了还剩 2 年任期的参议员席位，旧金山市前市长黛安妮·费恩斯坦竞选这个席位。美国众议院资深议员巴巴拉·



伯克斯则竞选民主党参议员阿兰·克兰斯顿退休后将空出的职位。她们的成功当选极有历史意义：一个州的 2 名参议员同时是女性，这在历史上还是第一次。新当选的参议员布朗恩，伯克斯和费思斯坦，加上另外一名新当选的华盛顿州女参议员帕蒂·默雷，这 4 位参议员全都是民主党人士。她们 4 人连同马里兰州民主党人巴巴拉·米卡尔斯基和堪萨斯的共和党人南茜·卡斯伯恩使参议院史无前例地总共拥有了 6 名女参议员。

公众对众议院议员由「银行支票使用」引起的争议更加愤怒。1992 年年初，各大报刊不断出现众议院议员在众议院「银行」开「空头支票」的醒目标题。考虑到公众的情绪，即使公众能理解当时的情况，他们也很有可能会愤怒不已。报导中提及「透支」和众议院「银行」的事，可现实中，根本就没有银行，也没有透支。议员们把他们的资金放在一起，按资金总累积开出支票。如果议员的帐户上没有足够的资金(这种情况的确时有发生)，但资金总积累足够支付他们开出的支票。他们这样做等于是在借用自己日后的薪金，或是借用其他议员的钱，这不牵涉政府资金，没有损失什么钱，也没有任何人受到伤害。当然，这样做会在政治上受到损伤。然而，公众大多对此误解。在一封写给编辑的信中指出，政府一定损失了相当数量的金钱，因为支付每张已兑现的支票要花费 15 美元， 因此，所有这些透支支票都须由政府来支付。

因为共和党控制了总统职位，民主党控制国会，共和党倾向于挑起民众对作为一个机构的国会的愤怒，希望比共和党人数多的民主党人受到伤

害。基于同样原因，共和党人还倾向于支援反在职官员的情绪。在某种程度上，他们得逞了。1992年5月，对国会的不满情绪显然对宪法第27条修正案的通过起到了推动作用。这条两个世纪以前就已提出的修正案，禁止现任国会议员在新的议员选举产生之前，增加他们自己的薪水。共和党在其他方面却没能把许多政策失误的责任转嫁到他人身上。布希总统的正式发言人说，1992年洛杉矶暴乱应归咎于60年代林登·约翰逊向贫困开战的方案，或者像副总统丹·奎尔暗示的那样，有些责任应该归咎于虚构的电视人物——一位未婚母亲，摩菲·布朗。这两种尝试性的解释都引得公众喷饭。

卡特，雷根，在某种意义上也包括布希(尽管布希一生都在华盛顿任职)都声称自己是华府圈外人士，借助这一点，他们赢得了公众的拥戴。公众对政治，对他们一次又一次选举出来的人已经表现出厌恶，最明显不过的例子是独立总统候选人罗斯·佩罗在1992年受到选民的青睐。亿万富翁佩罗称自己是「小人物」。尽管他没有什么确的观点，可很快拥有了一大批追随者，有些民意测验甚至表明，公众对他的支援已超过了对布希总统和民主党候选人克林顿州长的支援。佩罗的支持者们认为，看来政治上的解决措施已宣告失败，这个国家最终应该转向由完完全全的政府以外的人来领导。

然而，其结果是佩罗就像当初突然宣布加入竞选一样，突然宣布退出1992年竞选。那种「什么都胜过政党所作的许诺」的论点似乎被放弃了。这倒是一种良性发展。纵观历史，这种情绪在一个国家又一个国家常常

成为灾难的直接基础。因此，佩罗重新加入竞选震惊了整个竞选运动。尽管遇到了一些小挫折，他的竞选还是相当有成效的——当然，他身后有无法计数的金钱作后盾。他最终得到了 19% 的选民选票，超过了本世纪所有非主要政党候选人的得票数，除了 1912 年西奥多·罗斯福作为进步党候选人所得的选票。无疑，佩罗不会就此作罢，我们还将听到他的声音。

### 建议读物

**Paul R. Abramson and John H. Aldrich.** *The Decline of Electoral Participation in America*. / *American Political Science Review*, 76:3 (September 1982), 502-21.

**James Barnes, Marshall Carter, and Max J. Skidmore.** *The World of Politics*. 2d ed. St. Martin's, 1984. \*

**Carl Bernstein and Bob Woodward.** *All the President's Men*. Simon & Schuster, 1974.\* The classic treatment of the Watergate investigations by the two reporters whose diligence led to much of the disclosure.

**Harry Boyte.** *Commonwealth: A Return to Citizen Politics*. Free Press, 1990. \*

**Bruce Buchanan.** *The Citizen's Presidency: Standards of Choice and Judgment*. Congressional Quarterly, 1987. \* A discussion of the difficulties voters face in attempting to evaluate the performance of political leaders, often condemning solid performance and praising mediocrity.

**John E. Chubb and Paul E. Peterson,** eds. *Can the Government Govern?* Brookings, 1989. \*

**Timothy Crouse.** *The Boys on the Bus*. Ballantine, 1976. \*Excellent Treatment of presidential campaigns as seen by accompanying reporters.

**E. J. Dionne.** *Why Americans Hate Politics.* Simon & Schuster, 1991.

**Thomas Byrne Edsall and Mary D. Edsall.** *Chain Reaction: The Impact of Race, Rights Taxes on American Politics.* Norton, 1991.

**Doris A. Graber.** *Mass Media and American Politics.* 2d ed. Congressional Quarterly. 1984. \*

**John Lukas.** *Outgrowing Democracy: A History of the United States in the Twentieth Century.* University Press of America. 1986. \* Essays on American society and politics.

**Richard M. Merelman.** "Democratic Politics and the Culture of American Education." *American Political Science Review*, 74:2 (June 1980), 319-32.

**P. J. O' Rourke.** *Parliament of Whores: A Lone Humorist Attempts To Explain the Entire U.S. Government.* Atlantic Monthly Press, 1991.

**Donald Robinson.** "The Inventors of the Presidency," *Presidential Studies Quarterly*, XIII: 1 (Winter 1983), 8-25.  
Tom Wicker. On Press. Berkeley, 1979. \* Insights into the workings of political reporting.

## 第二章 美国的民主

### 多数派和少数派

---

[谁是人民？](#)

[美国的政治参与：正式法则](#)

[美国的政治参与：非正式的障碍](#)

[美国的政治参与：影响的各种形式](#)

[人民能够掌权吗？](#)

[多数派原则的局限性](#)

[多数派意见的局限性](#)

[多数派原则与少数派权利](#)

[人民的民主：政治的环境](#)

[政治文化和民主](#)

[政治社会化和民主](#)

[人民的民主：政治的影响力](#)

[民主和自由市场：资本主义的作用](#)

[焦点透视：90年代——妇女的时代？](#)

[建议读物](#)

---

「没有理由可以解释为什么一个人应当比其他人更多地对他的同僚们发号施令或地位更优越；除非那些同僚们自愿地授权给他。」

——亚历山大·汉密尔顿

「真正的共和制意味着男女享有平等的权利。」

——苏珊·B·安东尼

民主是美国政治历史上最令人难以捉摸的概念之一。在国家诞生之初的那些重要政府文件中，我们找不到「民主」这个词；制宪者们用的是「共和制」这个词，意指「公共的事情」，一种也许由人民参与管理，代表

人民利益的制度，但并不完全是人民的政府。到了后来的安德鲁·杰克逊执政时期，民主情绪日益高涨，从那以后，「民主」这个词才开始得以广泛使用。

民主，字面上意指由人民做主；在希腊语原意里，有乌合之众做主的意思。原本消极的含义及其形成的环境显然在今天已基本不适用了。为了能考察我们自己的社会，并与其他社会加以比较，我们就必须弄清民主这个词在当代社会中的含义。

## 谁是人民？

如果不弄清谁是人民，也就是说，哪些美国人有权参与政治，定义民主是由人民做主就没有多大帮助。在每一个社会中，都会有一些人被排除在政治生活(政治结构或社会的组织结构，称为政体)之外。遭排斥的人的范围——他们遭到排斥的根据，必定会影响民主的范围。民主的原型是古希腊的城市国家，在城市国家里，奴隶、妇女和那些不是公民的自由人就被排斥在外。即使在民主发展的最鼎盛时期，也仅仅只有少数城市国家的居民可以参与政治生活；因此，受人民拥戴的政府的发展就受到严格的限制。其他一些社会自诩实行民主，但统计数位就可以否定这种自诩。例如，在南非共和国，表面上看宪法是民主制的，但仍有 70% 以上的成年人(有黑人血统的那一部分)长期以来被排斥在政体之外。当局在施行排斥性政策时所用的方法，使南非濒于专制统治和混乱不堪的边缘。因此，衡量民主的一个重要标准就是，一个社会究竟有多大比例的人有资格参与政治。

## 美国的政治参与：正式法则

参与政治指的是参与一系列的政治活动，其中最基本的活动是投票。陪审员就是从投票人名单上抽出的，担任陪审员是美国民主的司法体系中基本的参与形式。美国尚有对选举权，即投票权的各种各样的法律和宪法规定的限制。我们两个世纪的独立进程已经说明了这些法律规定的许多变化。一些变化体现在宪法修正案中(参阅[表 2—1](#)，是这些变化的总结)。

宪法第一条将决定选举权的主要责任赋予各州。是否有资格参加联邦投票大多要取决于是否有资格参与各州选举。对于选举投票权最早的限制是选民要拥有一定数量的财产，这些资格要求到 19 世纪早期就取消了。不过，一直到 20 世纪，还能找到这些限制的一些影子。比如，要参加选举，必须先交纳一笔款子，即人头税才能注册投票。美国南部通常征收这一税项，致使穷人，尤其是黑人失去投票权。联邦政府后来采取措施才取消了投票税：1964 年通过了对第 24 条宪法的修正案，认为人头税阻碍了选民参与联邦选举，予以取消。两年后，最高法院又下令在各州级选举中取消人头税。目前仅在几个州的一些特殊选举中，通常包括用水理事会和其他一些特殊公共机构或决定征收多少财产税的学校董事会，仍要求选民要有一定数量的财产才能参与选举。最高法院多次做出裁决，最近一次是在 1980——1981 年任职期间，裁定即使这类选举

在财产规模上稍有偏重，这些选举限制也是违反宪法的。这种对选民投票的限制观点可被称为「不纳税就没有代表权」。

那些被排斥在外的黑人得到投票权是从北部各州开始的。由于第 15 条宪法修正案的通过，内战以后，最终在全国实现了黑人拥有投票权(当时，这条修正案只适用于黑人)。重建时期以后，南部许多州采取了限制手段，例如，征收人头税或让选民参加文化考试等，剥夺黑人的投票权选举权。这些措施在 60 年代民权运动中都被废止了。1965 年投票权利禁止在那些注册参加选举的选民不到成年人口的一半的州和县举办文化程度测试。即使在可以举行文化测试的州，根据 1970 年投票权利法的规定，参加联邦一级的选举不必进行文化测试。绝大多数选区现在已不进行文化测试了，不能凭借文化测试结果，剥夺一些人的选举权。另外一种在种族方面的排斥是对土著美洲印第安人权利的剥夺，直到 19 世纪末才开始消失。1924 年，土著美国人被赋予了法定投票权，这也是拖延已久的、赋予他们完全公民权的进程的一部分。到 1948 年，这一进程大体上完成了，尽管那些仍然居住在联邦保留地的土著人还是无法经常参与州级政治活动。

**表 2-1                      1789 年至 1980 年期间投票选举权的变化**

有/无资格参与选举权	现状
财产（包括支付参加选举的「人头税」)限制	由各州的决定及第 24 条宪法修正案废除，一部分特殊选举除外
种族限制	由各州的决定和第 15 条宪法修正案废除



性别限制	由各州的决定和第 26 条宪法修正案降低投票
年龄限制	年龄至 18 岁
哥伦比亚特区的选民	只能参与总统选举——第 23 条宪法修正案规定
文化程度的限度	1970 年投票权利法案规定在联邦政府官选举中废除了这一限制；根据 1965 年投票权利法案，一些州暂时取消了这一限制；总体上已废除
对公民权的限制	没有变化
对在选区内居住时间的限制	根据 1970 年投票权法案，投票选举国家一级政府的资格限制到 30 天；联邦和各州法院规定，参与州级选举的选区居住期正在缩短；50 天的限制已经得到认可
选举日是否必须亲自去投票站投票的限制	在一些选举中如果事先通知投票站先投缺席票，可以不必亲自去投票站
对选民性格和智力水平的要求	根据 1965 年投票权利法，某些州仍对此有要求；绝大多数州已不再执行这一显然不合乎宪法的要求
对登记的要求	在绝大多数州已开始投票注册。1977 年《普遍投票登记案》已经提出在联邦投票选举时必须登记；但没有通过

在美国独立以后的第一个世纪内，除极少数例外情况外，尚有一半的人口无法介入政治生活。1890 年，怀俄明州打破陈规，授予妇女选举权，随后其他几个州也效仿这种作法。接下去引起了一场长期艰巨的斗争，最后终于通过 1920 年宪法第 19 条修正案，在全国确立了妇女的选举权。

本世纪，又发生了一些实质性变化，选举权得到进一步扩大。1961 年，宪法第 23 条修正案授予联邦首都的居民在总统选举中有权选出选举人（哥伦比亚特区的居民至今仍在国会选举中没有发言权，而国会直至 1971 年仍管辖该市市政）。1970 年投票权利法除废除了文化测试外，尚试图保留联邦对参加所有选举的选举人的年龄、文化程度和居住期限的控制。最高法院认为，只有在联邦一级的选举中可以这么做。这一条规定使各州面临两种选择，要么进行两轮投票——一轮是联邦选举，另一轮是州级选举——要么就修改自己州的选举规则；他们选择了后者。于

是，1971 年批准通过了宪法第 26 条修正案，将参加所有选举的选民年龄降至 18 岁。修正案通过之际，多数州尚有超过新的联邦规定的 30 天期限的居住要求，而且还坚持不肯改变。不过，自从宪法第 26 条修正案出台后，联邦法院废除了几个对选民居住期要求过长的州的规定，很明显，50 天至 60 天是能得到允许的最长期限。

其他一些限制也阻止选民参加投票。合格选民如果无法在本州选区参加选举，则无法参加投票，除非他们能够符合缺席投票规定，而这类规定往往繁琐复杂，或根本不存在。居住在海外的美国人，不同于军队服役或在海外服役的美国人，除了联邦级选举以外，不能参加其他各种选举。监狱的犯人，即使只是等候庭审也没有资格作为缺席投票人参加选举。精神不正常者(有的州称为「白痴」)以及重罪犯。即使释放以后(只在极少数州例外，如加利福尼亚州)也不能参加选举。选民必须是公民，有时取得公民权以后还需要等待一段时间才能参加选举。在一些州，仅这一条就构成不小的障碍，例如，西南部各州，其人口主要组成部分是合法(以及非法)的无公民权居民。有些州则要求选民要有「好品格」，无形中限制一部分人参加选举。这些人包括决斗者、穷人以及不光彩退伍军人。有一些限制在 1965 年投票权利法的颁布中得以控制，还有一些限制尽管有明文规定，显然也是不符合宪法的。目前一些州尚有对政治犯参与选举的特殊资格限制，例如，那些违反游说规则的政客是无资格参加选举的。

所有限制中，最能限制更多美国人参与选举的大概应算是要求选民必须在选举前注册登记了。这条限制是在美国内战之后实施的，20 世纪初达到盛极一时的程度。最初做出这一限制的规定，是因为腐败的政治机构中出现了选举欺诈行为。后来，投票站工作人员熟悉了本区选民，欺诈的问题就不存在了。随着人口的增加，社会环境的变化，仍有必要对多次投票的选举行为进行适当的监督。不幸的是，注册登记、把文化程度与优良品格联系在一起的要求等限制，也使参加选举的人的范围越来越小，只剩下由掌权者支援的那部分选民。

如今，即使注册登记得以公正地应用，它也仍然是参加选举的一大障碍。美国大约有 3/4 的人口都已达到选举年龄——1992 年大约是 1.86 亿人。到了选举的时候，大约只有 75% 的合格选举人注册登记参加投票。没有注册的人中有因为各种暂时的或永久的因素使自己无资格参加选举，如精神失常或监禁。另外一些人有意识地决定不参加选举。对于大多数人来说，是忘记了要注册登记，发现时为时已晚；或者似乎觉得注册登记太繁杂、太麻烦了。

一些评论家认为，要提高美国政治生活的参与水平，应该废除大部分对选举资格的限制规定。这种观点提出了一个问题：哪些要求是合法的？有些要求是无可争议的。比如说，很少有人认为确立选民最低年龄会从根本上损害民主，绝大多数人都会同意目前已确定的年龄是合情合理的。另外一项常见的对选民资格的要求是神智正常，从原则上讲，似乎

也是合理的，尽管还需要下大力气维护那些尚无法确定其精神是否正常的选民的权利。

其他一些选举限制条件较少争议，可以取消或者废除。这些限制主要作为一种减少选民资格优势的屏障来使用的，公民可以因为一个错误就被永久地剥夺了选举权，诸如评语不佳的品行证书或重罪。加利福尼亚州最高法院裁定，剥夺已释放重罪犯的选举权是不符合宪法的。这一法律实践在其他州也应成为过去的历史。

注册登记是一个很棘手的问题。如果考虑到选民的人数和政党腐败的劣迹，注册登记也许是必要的。注册登记的规定可以相当严格。例如，许多州规定，如果选民未在规定时间内投票，那么，选民就失去投票资格。这种作法会淘汰那些主要参加联邦选举的选民(而且一般来说，这种作法对民主党不利)。绝大多数州的注册登记程序极不方便，复杂繁琐，这使许多人望而生畏，尤其是那些工作繁忙的人或教育程度低的人。最后，注册登记的居住要求也剥夺了许多人的选举权，因为我们的社会是个流动性很大的社会，每年大约有 20% 的人口在迁移流动中。

各州纷纷尝试各种改革。大约一半的州现在提供邮寄注册登记服务，还有大约 1/4 的州想出别的办法来加快注册登记速度。有 3 个州甚至允许选民在选举日当天仍可以注册登记。但是全国邮寄注册登记的建议却由于党派偏见的原因，屡遭阻碍。1977 年卡特政府上交一份立法建议书，试图允许联邦选举时在投票站就可以进行注册登记，也没有获得通过。雷根政府根本就没有顾及这方面的事情。1992 年中，国会通过的一项立

法建议书，规定选民在申请驾驶执照或某些政府福利时将自动取得注册登记，被布希总统否决；如果这一建议再次提出的话，即将走马上任的克林顿总统似乎准备支援这一建议。

最后应该注意到，无论是州一级，还是联邦一级，组织选举的过程中缺乏调动选民积极性的举措；没有一个州将选举日列为公共假日。几乎所有的选举都是在正常工作日举行的。德克萨斯州曾举行过周六初选，出席的选民人数往往超过周二的决定性竞选选民人数，表明可以用这一办法增加参选的选民。1981年在圣地亚哥举行的邮寄方式选举，参选选民人数是以往任何一次具体选举人数的两倍，这也说明，只要时机和选举组织工作的其他方面做得好，选民的参与程度会有很大具体改观。

## **美国的政治参与：非正式的障碍**

不是所有的拥有正式投票资格的人都同样地参加选举。各种各样的文化活动、政治赞助或反对选民参加选举的活动使得大量处于人口各个部分的更高层次的选民参与其中，他们一般都受过较好的教育，有着中等或上等的社会地位和职业，至少有职业，白色人种，共和党人，城市居民，北方人，年纪较大的人，包括日益扩大的已过了退休年龄的选民团体。

具有初等文化程度的选民只有不到一半的人投票，而大学毕业的选民有3/4的人参加选举。同样地，24岁或24岁以下的选民中参加投票的不到40%，而45岁以上的却有大约70%去参加选举。总之，参加选举的

选民人数真是令人失望。最近一次总统选举中选民参加人数最多的是1960年，达到64%。到1980年，只有52%的选民参加选举，这是继1948年有51%的选民参加选举以来最低的选民人数。1984年，尽管采取了大量的鼓励注册的措施，参选百分比也只提高了1%。注册登记的选民中大约72%的人出来投票，而1960年是83%。到1988年，选民人数更少，甚至退到了自1924年以来选举总统的选民出席人数的最低点。1990年仅有1/3的选民投票。1992年的选举，由于候选人势均力敌的竞争和佩罗的参与，选民人数一下子发生了巨变：55%的选民参加选举，是近20年中最高的选民投票数。

远远没有总统选举那么光彩炫目的国会议员选举，参选的选民人数很少超过40%到45%。这一数字也没有增长的趋势；1990年选民总数是1942年战争时期以来任何一次全国选举中最低的一次。在各州和地方选举中，选民百分比可能会降至20%或者更低，只有在个人之间和意识形态中种族激烈争斗的地方才会出现很少的例外。例如1969年底特律市长竞选，候选人是在一位黑人与一位白人之间竞争，当时的底特律是黑人白人严格分开的城市。各地政治生活中选民参与程度如此之低，这在那些相信最贴近人民的政府才最能顺应民意、最能代表人民利益的人来说似乎自相矛盾。然而，假使有很少的利益，地方政府也有可能陷入腐败和寡头政治之中。

参与程度之低，加上公众对民主原则的支援如此令人沮丧，指出了另外一个矛盾。尽管美国政治舆论一向强烈拥护选民参与选举来保证整个体

制及其各届政府的合法性，然而，有相当多的美国人从来不参加选举，更多的人只是参加总统选举。调查研究结果表明，从不参加选举的人几乎对政治体制一无所知，也绝不想弄清楚，不想与这个体制发生任何联系。不参加投票的人认为这个体制是不负责任的，不为他们的利益服务，也提供不出可选择的候选人或政策。支援这些信念的是他们现实生活的环境，低薪，甚或根本没有报酬，极少的教育，由于民族背景或年龄的原因，其社会地位通常很低。由于被社会隔离，绝大多数人甚至也不愿意间接地通过任何形式的压力集团参与选举。

除这些人群外，20 世纪 60 年代后期出现的一代人，尽管他们的薪水不低，受教育程度也高，这群脱离政治或无政治幻想的人，也不怎么参加选举。社会学家多年来对此争论不休，试图找出原因。与此同时，年轻一代选民人数在 1972 年竞选中大大降低，以后继续减少(这种情况随着最年轻的选民人数的日益缩小会稍有好转)。尽管两大主要党派竭力吸引年轻的选民，80 年代选举人数也没有回升，不过一直在 40% 上下徘徊。

这个体制已无力激发这些群体的参与兴趣是典型的政府失败的表征。从短期效应看，正如一些杰出理论家试图证明的，这些人进入政治生活恐怕会使政治体制不稳定。参选人数的骤增有时会导致缓解经济不平衡计划的失败，或使蛊惑人心的政客赢得竞选。例如 1988 年共和党总统候选人初选时，许多投票支援马里奥·「派特」·罗宾逊当总统的选民以前从未参加过选举。他们只是被早先的电视传媒上的福音传教般的狡猾的

意识形态宣传所吸引。承认存在这些迫在眉睫的难题不能成为不采取行动解决这些潜在问题的理由。忽视让那些疏离政治的公民继续不介入政治生活这一问题，我们就会在将来付出更大的代价。

## **美国的政治参与：影响的各种形式**

公民可以通过多种渠道施加影响，主要是通过行使选举政府官员的权力。他们可以写信或打电话给他们的代表，尽管这种接触经常涉及到私人问题。他们可以直接影响官员，在竞选运动中的或在官场上的。一般主要是通过利益集团的行为(本书第五章有详细阐述)。基于党派的选举活动则是更公开的渠道，至少应该是更公开地受到大众的监督和赞助。大约  $3/5$  至  $2/3$  的人口从事政党或利益集团的活动。个人也可以进一步参与政治活动，他们可以鼓动别人投票或加入政党；大约  $1/3$  的人以「舆论领导人」的身份参与类似活动。可是参与更高一层政党活动的人数则大大减少，大约  $1/5$  的人参与总统初选，大约  $1/10$  的人会赞助钱或花时间参加竞选，或利益集团的活动，或者参加持续的政治工作，只有大约  $1/20$  的人堪称为「政党活动家」，只有  $1/100$  左右的人才会真正去竞选某个职位。

随着选民百分比的下降，出现了一种重大的阶级差异。社会经济地位低下的人很少做竞选方面的事，为某个候选人或政党做点儿贡献，或谋取个办公室里的职位，更没什么人去竞选了。本世纪以来，美国的领导人已经颇具代表性了，可他们仍然主要来自男性白人，而且还是中上层阶级。到 80 年代中期，全国 49 万个选举产生的官员中，讲西班牙语的美



国人只占 0.5%，黑人占 1.3%，妇女占 1.5%。其他群体的利益也没有得到体现。尽管 80 年代末和 90 年代初，取得了很大的进展。比如说，各州立法机构中妇女任职比例增长已超过 10%，到 1993 年增至 20%。少数民族在政府机关里的任职比例也有所增长，但仍远远不能说是充分代表。理论上讲，任何人都可以当选，而现实中，要实现这一点还需要做出许多努力。

1988 年牧师杰西·杰克逊颇具戏剧性的竞选活动预示着将来有可能发生变化。他有能力吸引众多黑人团体以外的支持者，这使他成为一个民主党派候选人的强有力竞争对手。很多观察家相信他的候选提名是美国政治史上的分水岭。然而 1992 年，3 名主要候选人(共和党、民主党和一名自称独立的候选人)仍是清一色的男性白人公民。

## 人民能够掌权吗？

从一个方面看，民主意味着大多数人民赞成他们的政府。在某些方面，这种观点似乎太概括了。几乎所有的社会都可以说成是民主社会，因为任何政府只要能生存下去，就一定是在某种程度上取得了公众的拥戴。要求更高一点的话，还需要这个体制中要有某种与人民协商的机制，这种协商应该基于双方自愿，而不是单方面提供的施舍。这通常可通过定期的竞选来实现。当然，最终决定这样具有竞争性选举的胜利者的主要原则必须是多数派原则。无论从哪个角度讲，少数派原则不能称得上是民主。所以在美国，对民主的透析自然而然地变成了探求多数派裁定机制，以决定谁将掌权，并怎样运用权力。

## 多数派原则的局限性

宪法的制定者们对任何形式的暴君统治都十分恐惧，在君主制下生活的经历使他们义无反顾地将立法机关作为政体中最具支配力量的机构。经验告诉他们，各州立法几乎不受任何监督，因此，他们又确立了一整套内部和外部的监督机制，而这些监督机制有时也会对多数派原则产生巨大的对抗作用。宪法制定者们最惧怕的是形成多数派专制(正如日后历史学家阿·历克斯·德·托克维尔所指出的，这种形式的专横统治正由于它很难令人察觉，也很难废除，所以就更令人惧怕)。因此，他们创立了一种基本的结构体制以实施多数派原则，但仍有一定难度。

立法机构分为两院，基本上仿效殖民地统治时期的两院制——皇家议会和殖民者代表大会。除此之外，当时的理论比较顾全各方利益的平衡，因而两院代表不同群体的利益。参议院维护各州利益，无论州面积大小、人口多寡，其利益均可以得到平等的体现。所以，参议员的多数投票表决也仅代表人口的一小部分(只有 15%)。这种结构可以防止按多数派意志形成某种决议。有时，甚至少数派提出的立法建议也得以通过。众议院则是按照各州人口比例，维护广大人民的利益。这样可以抵销参议院少数派不适当的影响力。不过，假如众议院代表主要由地方名流和利益者构成的话，这样的制约就无法构成。众议院本身并不完全具有代表性，因为无论这个州的人口是多么少，都有一名众议员代表。另外，根据 60 年代最高法院的裁决，一个州内的各个选区在人口上不能发生太大的变

化。第七章里所讨论的历史上的各委员会的上层结构及其工作程序也以两院形或运作，在许多事例中作为对多数派意见的有效监察。

由于美国实行选举人团制度，所以总统这一职位也不是代表一个明确的多数群体的。选举人团的分配比例根据与该州在国会议员中所占的比例相一致，而获取代表团全票选举的得胜者会偏离普选的结果。1824 年选举约翰·昆西·亚当斯，1876 年选举卢瑟福·B. 海斯，以及 1888 年选举本杰明·哈里森时，选举人团选出的候选人实际上在普选中失败了——1876 年的情况是，国会委员会确定了几种选票的分配之后，才出现这种情况的。由于有多个候选人，对 13 位当选的未获半数普选票的总统来说，选举人团是把未超过半数票的多数票(得票最多者，而不是半数票加一票)转变成了超过半数票的多数票。

轮到总统选择联邦法官时，联邦法官不必顺应多数民众的意愿。例如，如果绝大多数公众感到，人工堕胎是不对的，或者反歧视行动不合情理。这些观点对法官没有任何约束力。除了很少使用，也很难适用的弹劾程序以外，公众没有办法罢免一名联邦法官。

相反地，州政府显然是依多数派原则行事的。按照最高法院的裁决，所有州立法机构都按人口比例，而不是按各县或其他政治派别分配两院名额的。尽管 70 年代的裁决曾允许在一个院里相对长期在位的派别可以偏离按人数比例的原则存在，但对多数派代表的束缚仍然保留着。各部门行政长官，有时包括国务院负责人也都是直接选举产生的。绝大多数

州还有选举产生法院的法官(尽管许多州提出建议削减选举产生的法院法官，或者将选举产生与特别任命小组结合起来)。

在州以下的各级政府中，多数派原则就不那么起作用了。在许多特殊选区，由于对投票的限制，多数派原则被淡化。加之，许多市和县政府提供的是混合的或是授权式的职能，以及复杂的选区划分方法、不受公众控制的被委任的委员会等等，更使该原则体现不利。这些限制，尤其是在大选区针对少数民族的歧视，将随着投票权利法案修正案的实施和1983年最高法院对有关(罗杰斯·V·洛奇一案)乔治亚某县利用大选区来防止黑人官员当选的裁决而逐渐消失。尚不明显但日益壮大的成百上千的「影子政府」，诸如一些共管协会或航空机构，是不容忽视的。他们虽然不对公众负责，但却对许多影响公众利益的问题有发言权，比如说，交通问题。

地方一级政府无法执行多数派原则这一事实意义尤其重大，因为正是对这一级政府，公民才最有机会参与自治。可是，目前，在这一级政府中人民的利益无法得到体现，公众对政治的参与远远不够，因此常会发生腐败和根深蒂固的少数派专制统治。许多表面上是城市的政府，实际上只不过是大量乡村城市化，没有他们自己的政府。令人鼓舞的是尚有许多人对参与政治感兴趣，他们组织起许多相互联系的街区俱乐部和居民协会，以及举行其他活动来推动参与对学校、交通和对生活的其他基本方面的管理。有些时候，这类活动是有目的的反击，但是这些努力的意义却远不止于此。

多年以前，托马斯·杰弗逊曾提出，为了美国试验的成功，一个迫切的要求就是提供一些手段，靠普通公民组成他们的政府同时也能选择他们的政府。他倡议建立一种监督机制作为任何政府的基本单位，由上层机构掌握，可以有部分的权利选择政府的成员。这个观点并未得到实现。相反，随着城市规模的扩大，自治村镇和居民区已失去了任何真正的政治自治，连城市自身也常常被剥夺采取必要措施改善自身状况的权力。与此同时，乡村区域也陷入萎缩状态，各种各样的地方政府而今迫切需要进行改革。直接民主本该在地方政府体现，可直接民主的匮乏仍然是政治体制中的一个薄弱环节。

### **多数派意见的局限性**

美国政治中另一个不利于代表人民利益形象的特点是选民在试图通过投票影响政治时会遇到困难。各政党的政策立场模棱两可，而具体候选人又会有截然不同的观点。注重问题的选民必须依靠每位候选人参加竞选时的声明才能弄清这位候选人以及他 / 她所代表的政党的政策观点。然而竞选声明一般都华而不实、自相矛盾、表意笼统，时而出人意料，时而谋划周密。即使是聪明得足以透过这些雾障，或许借助以往的投票纪录，看到本质的选民，也不大可能发现被提名的候选人是否支援自己的所有观点。更可能的是，每一位候选人的竞选发言良莠混杂、褒贬各半，选民必须决定究竟哪一种组合最令人满意。然而，1980 年总统选举却是个例外，涉及到了一系列复杂因素，雷根的年龄、卡特的能力、现

任政府的丑闻、约翰·安德森作为「独立候选人」的权利，以及共和党在社会问题上的保守立场等等。没有一个问题能在 1984 年的选举中独立地占据主导地位，那是一次有着浓厚个人色彩的竞选，尤其是雷根总统个人对选民的吸引力。不过，增税问题成了蒙代尔失利的主要因素。1988 年，乔治·布希获胜全靠他的反复许诺：「我保证，不会有新的税收」，说明税收问题仍至关重要。尽管如此，结果显然是双方胜负参半。尽管共和党的布希取得了决定性的胜利，民主党却增加了他们的政府成员，保持了对国会的控制，在两院的势力也大大增强。1992 年的选举，问题也很纷杂，但是经济问题——以及布希政府的表现——主宰了此次竞选。民主党不仅控制了众参两院，而且候选人当选了总统。

因此，解释每次选举的结果，尤其是从政治问题的角度来解释都是困难的。1972 年选民给了理查·尼克森有史以来第二次最大的得票差额当选，但却在国会里增加了他的政敌。1984 年，雷根总统得到 59% 的选票，但众议院中共和党席位只有适当增加，而参议院的席位反而略有减少。1988 年也出现了同样的情况，选民们把 54% 的选票投给了布希总统，但却回报给民主党较大优势的国会班子。选民一般出于对现任总统的不满而不考虑向现任总统挑战的候选人所持的观点来决定投票；或者出于不理解双方的观点；出于对自己党派的忠诚；出于个人性格、民族、相貌或投票地点等因素(那些名字列在前面的一般来说会有些优势)。候选人可以轻松自如地根本不阐明自己的立场，或表达犹疑不决、前后矛盾地答案。一旦就职，他们可能会采取完全不同于曾拥护过他们的广大选民所期望采取的措施(自从 1980 年以来，共和党和民主党都曾在税收和

赤字方面表现过令人吃惊的态度，几乎完全背离了本党传统的政策立场；以前民主党一向主张赤字开支，共和党坚决反对这一作法)。如果选民发现自己在具体问题上完全被他 / 她所信任的候选人愚弄了，那么这位选民就会因此对政治彻底丧失信心。

第五章将讨论的公民立法提案权和公民复决权，是限制公众影响力模式的例外。在即使立法、行政、司法部门全都拒绝采取行动的时候，这些是选民们针对具体问题表达自己意见的手段。这些手段已在西部各州得到广泛使用(例如，在加利福尼亚州，仅 1984 年一年，选民就成功地使用了 250 多次公民立法提案权)。1992 年选举中，州投票时就提出了 232 条建议，包括宪法修正案(在 18 个州都可能获通过)。1992 年 42 个州都有这样的情形。有人一直努力在全国范围内引入公民复决权，至少有一家定期刊物已全力以赴使公众尽快熟悉并掌握这些手段。

然而，由于 70 年代末和 80 年代的经历，使许多为取得公民立法提案权和公民复决权而努力的人的积极性受到极大挫伤，减缓了将这些手段引入联邦一级政体的步伐。这些措施将对民主进程有独特价值的贡献，而且正是由于实施了这些措施，才产生了许多重要的变化。在过去 10 年中，一些州在加利福尼亚州的带领下，在各自的政治生活中给予这些措施很高的评价，但这些措施也的确存在程序上和实质上的不足。投票一般都是表示「是或不是」，是由选民表示完全接受或拒绝接受，但不能做出任何修正或改进。写作水平低或冗长无味的建议书一般都不会被批准，仅仅因为它们太难读懂，支持者甚至会凭印象投反对票，还以为

他们投得对呢。在这样的基础上，立法提案权尤其易受到责备，1988年加利福尼亚州的29项动议书中有一项长达102页，批评家估计在投票站，每位选民恐怕要花45分钟才能全部读完。官员们不得不要求选民投缺席票，拿回家去读。

在最近几届的竞选中，由于这样的投票方式已经花费了大量的金钱，尤其是那些焦点放在税收措施的投票。其他重要问题包括道德讨论和民权自由等。1992年俄勒冈州就有个不同寻常的例子，那里的选民使用提案权，要求在州宪法中明确规定同性恋是不合法的，是「不正常的、堕落的」。许多特别利益集团提出越来越多的不顾穷人、只考虑富人利益的建议(最高法院近年来已做出裁决，宣布限制个人或集团在公民立法提案和公民复决方面使用金钱)。削减税收和公众开销的措施几乎在所有的州得到提出并通过。州政府维持同样的为公众服务的水平的能力不足已经引起了某些对由公民复决权或提案权提出的立法建议的强烈而不利的反应。的确，在政治上一向如此，很难对表面上看来颇为民主的机制做出简单、绝对的判断。

## **多数派原则与少数派权利**

在一个多元化的国家里，无论多数派的影响有多大，都会出现一个少数派的权利问题。多元化社会至少应由两个以上的不同的种族、宗教、国籍、语言或地区亚文化的群体组成。这样的社会很少是民主的，大多数都是由一个占主导地位的群体或联合体或由其中一个在国家军队力量



方面有垄断权力的坚定的少数派来管理的。中国和俄国是由一个或两个大的群体来管理的；南非作为一个多元化社会仍由白人少数派统治者主宰，这些白人少数派又分成讲南非公用语和英语的两个群体。瑞士和加拿大是多元化民主社会中规模小得多的国家，在那样的民主社会中，少数派利益和多数派原则尚能谨慎地保持着力量的均衡。

美国尤其受着少数派利益问题的侵扰，因为美国是个由如此众多不同派别、群体组成的国家。宪法的制定者和权利法案的支持者一直都重视对多数派原则进行监督，以便保护少数派的权利。有时，这些监督措施转变成少数派争取统治权力的渠道；多数派原则反而成了少数派控制局势的一种手段。随着大熔炉的理想逐渐被反复申明的差异性所代替，一向就很难做的调和少数派及多数派的利益的工作现在就变得更加复杂了。双语教育、社区服务设施和管理，甚至包括种族和民族隔离等一系列问题将继续成为政治生活中的棘手问题。对任何一个多元化的体制来说，这些问题也许都是不可避免的，但是，矛盾冲突的结果程度只得依据政治文化的价值观来衡量了。社会公众对政治了解或相信多少？他们给予民主价值何种支持？他们对少数派对抗式的权利给予多少重视？政策的类型是什么？

## 人民的民主：政治的环境

对于构成我们现有社会政治文化的各群体的政治信仰、情感和价值观念，政治学家、社会学家和心理学家已做了相当广泛深入的研究。对民主来说，他们的研究结果并不十分令人满意。对政治自由在美国的抽象

表述，也如同在其他西方国家一样，比如在英国，赢得绝大多数人民的支援，深得人心。然而，一旦抽象原则转化为具体的问题，如：无神论者和共产主义者的言论自由；学校是否应该雇用同性恋者；被指控的强奸犯的权利；黑人家庭自由地与白人家庭为邻等等问题，那么，对理想化的观点的支援便骤然减少。总的来说，比起一般公民，处于政治领导地位的人在具体问题上的态度是相当宽容大度的。即使如此，领导层中有相当一批少数派，有时数量接近多数，不能容忍人民的民主要求和少数派的权利。

## **政治文化和民主**

一位分析家将这种情感称为「工人阶级的权力主义」。公民一般对于像工会这样与经济密切相关的事情大都采取开放、自由的立场观点，但一涉及「非经济问题」，例如言论自由，便对他们认为持危险观点的人，尤其是那些能影响孩子们的人，采取毫不留情的反对态度。领导者们则在某种程度上摆脱了这种权力主义，因为他们从受过的良好的教育中获益，有一个多少令人愉快一些的境况：薪水高些，有较多的休闲时间，对工作更加满意等等。换个更具有讽刺意味的说法就是，领导者们享有更多的权利，可以选择在哪儿生活，在哪儿工作或者送自己的孩子去哪儿的学校念书。

美国政治环境中第二个令人不安的因素是绝大多数人强烈的政治疏离感。普遍的观点是，政治是一种「肮脏」的交易。父母仍从未梦想孩子

长大了会成为一名政治家，尽管他们也认为梦想当总统不是未尝不可的事。人们提及政府时，通常都用「它」或「他们」来称呼。很少有人谈起政府，像是在谈论属于他们自己的东西，更少有人把政府想像成自己的政府。结果是产生相当广泛的孤独无助感。有时，这种情绪会酿成大乱，导致自残行为或集团暴力。从这个意义上讲，暴乱就是参与者为了实现他们某种需要而采取的政治行动。这种潜在的政治愤怒或许为人操纵，但是暴乱往往不需要煽动者，而且如果时机不成熟，煽动者也无法兴风作浪。与暴乱不同的另外一种局面更不足取，即公民对政治的漠然和麻木，不能理解或控制他们的领导。偶尔也出现一个新的政治人物鼓动那些对政府不满的公民支援他的竞选。1992年，罗斯·佩罗参加竞选，就是一个很好的例子。

## **政治社会化和民主**

构成美国政治文化及其亚文化的见解和价值观一代一代地传递下去，这个传递过程称为政治社会化。这个词指的是社会如何通过向年轻一代教授那些政治观念使社会自身以及社会的政治观念长久存在下去的一种方式。在政治社会化过程中，发生影响的主要领域是家庭、学校、媒介、成年早期的经历，同龄人群体也起一定作用。

家庭中父母和年纪稍大一些的孩子能影响年纪较小的孩子的早期政治观念。家庭中形成的权威模式、父母对外界权威流露出的看法、直言不讳表述的观点以及父母信仰的总体模式都是构成孩子对社会不断增长

的感知和他或她试图与之相联系背景。另外，家庭的经济和社会地位也对孩子树立政治态度的环境影响起作用。孩子上学以前，他或她就已经有了些感性认识，知道政治制度是怎么回事，知道该对政治采取什么样的「正确」态度，与其他孩子和他们的父母交往也对孩子们有潜移默化的影响。

孩子接受的教育对政治社会化有很大的影响，在这里面产生一个很大的差别。那些只上过小学和中学的，尤其是只上过职业学校的，他们所接受的教育和社会化过程与那些准备要上大学的完全不同，这种差异又因不同家庭及同龄人的不同经历而有明显增加。对整个群体而言，公立学校很少为孩子们开展有关政治和经济现实的严肃讨论。只有在特别的历史课上才会触及美国历史的瑕疵或审视美国当今面临的问题。有多少中学生认识到了美国城市发展中民警的政治作用？又有多少中学生注意到了在美国的发展中长期存在着一个明显的低阶层？知识的匮乏，再加上教师和学生之间的那种常有的家长式权威关系导致学生对政治象征物至多抱着盲目的忠诚，包括对国旗、国庆礼炮、国歌和宪法的忠诚。尽管在公民学课程里也强调公民投票参加选举和公民履行职责的问题，但是却没有讲述那么多参与的价值或根本不讲述。当相当数量的公民把政治权利当成繁重的负担时，就彻底背叛了两个世纪以前为建立独立的共和国而奋斗的那些人的理想。

政治社会化的第三个阶段是中学毕业后的那些年。目前，高中毕业生中40%以上注定要上大学，其他的毕业后就去找工作，绝大多数都不再返

回学校了。许多去上大学的人由于不同的家庭背景——再加上所受的自由开放的中学教育，一般比他们同龄做工的人对政治持有更加宽容、更加怀疑的态度。而大学学府则通常会加大这两个群体之间的差异，使大学生们与他们父母的偏见决裂，树立他们自己的政治立场。尽管高等教育与保守的经济观点密切相关，部分原因是大学毕业生的薪水一般比较高，但这种政治保守立场也不是一般认为的那种「工人阶级的权力主义」的保守立场。因此，高等教育不仅一贯地在上下两代人之间造成代沟，而且也在同代人之间造成同样大的裂痕。

当然，已有一些迹象表明，这种标准的政治社会化的发展过程正在崩溃。以许多新形式迅速发展的大学教育、劳动大军对工作本质的激烈态度，再加上妇女在政治和社会中日益强大的作用，均使得未来的政治环境变得无法预测。无论是否受过高等教育，各年龄段的劳动者普遍关心经济的组织和调控，特别是他们的职业问题。各阶层的妇女已不再满足于服务和屈从的角色。与此同时，许多按传统将去读大学或大学毕业后将从事专门职业的人正在选择可替代传统生产性的工作，这种工作往往比低等的白领阶层或服务性工作的薪水多，因此，从人们对政治或其他问题的态度上，已看不太出是否上过大学了。90年代早期的经济衰退，使大学毕业以及未读过大学的人的失业率上升，强化了上述的转变。

当然，所有这种骚动将仅仅导致改变而不会引起发展。但是当前的趋势显然不必向那个方向引导。例如，很清楚，政治生活中的妇女并不只反映男性所主张的观点。由工作和教育的变化所产生的社会和政治的骚

动，伴随着妇女和少数派越来越多地参与其中，使得美国政治有可能朝着与独立战争的精神一致的方向前进。

## 人民的民主：政治的影响力

政治体制和政治文化相互作用而产生了政策，它们是政府用以调节和指导实现总目标，诸如机会平等或全民就业的具体行为的根据(本书第十一章还将详细讨论政策)。我们在此必须考虑的是，政府的政策在何种程度上减少或加大了社会和经济的不公正现象。这个问题的答案直接与我们评价美国是怎样一个民主的国家相关。

作为一个政治问题，资源的分配可以两种途径来解决。第一个视点是最基本的感官能感受到的贫穷——食品、衣物和住所的不足。陷入贫困使那些缺衣少食的人连起码的政治参与权利都无法保证。毋庸置疑，美国至今还存在着贫困。参议院各委员会、私人资助的研究部门和许多政府行政机构的统计人员都可以证明，在过去 25 年中，百万计的人民一直受着贫困的煎熬，结果造成他们的孩子中的绝大多数生活在智力和体力低下的状态。60 年代，对报刊头版报道的美国的贫困问题，政治系统做了部分相应的努力，减小了贫困的范围，至少从政治家直接关注的领域里革除了贫困，但远不足以从美国，这个世界上最富裕的国家之一，完全根除贫困。随后，80 年代雷根执政时期，由于削减了许多国内专案，贫困现象又有所增加。到 80 年代末，贫困率又稍有下降，但到 1990 年和 1991 年贫困率又回升。只要 这种基本的不平等存在——而且种种迹

象表明有更多的人的生活又降至贫困线以下了，政治体制本身在为民主而战中就必然要丧失战斗力。

第二个观点是贫困线以上的分配。统计数字表明，国家的收入和财富的拥有严重地聚集在社会的上层。在收入分配上，最上层 1% 的人的税后收入相当于最下层 40% 的人的收入，上层 20% 的人的收入是下层 20% 的人的收入 的 7 倍。换句话说，80 年代中期，最上层 20% 的纳税人所得占国家个人收入的大约 40%，而最下层 20% 的人所得占 6%。财富、资源的拥有就更加集中。最上层 1/5 的家庭拥有全国 80% 以上的财富，最下层 1/5 的家庭一无所有。在上层中，最上层 1% 的人就拥有全国下层 90% 的人的财富。自 20 年代开始这方面的统计以来，这一模式就没有多大的改变。直至 70 年代，收入分配才逐步趋向合理。但自第二次世界大战以来，财产占有的分配却变得不合理起来。然而进入 80 年代，收入分配模式也开始偏离合理的轨道；自 1977 年到 1990 年，上层集团获取了更大财富，可中下层的收入却开始下降。1992 年实际工资的平均水平比 20 年前还低。

政府在税收方面所采取的措施(如果有的话)也收效甚微。美国税收数额无论多大，也占不到收入的 30%。富人们经常偷减或完全逃避个人所得税和财产税(包括地产税、资金税和礼品税)。除此之外，销售税、社会福利救济津贴扣除以及财产税给广大中下层造成的负担远比给富人们造成的要沉重很多。80 年代这些税项有所增加，90 年代也许还会增加。自 1976 年以来，政府和反对派提出了许多有关税收改革的建议，这些

建议几乎全部是针对减少税收的。1981 年的大减税是美国历史上最大规模的一次减税举措，上层少数纳税人从中大大获益。1987 年生效的税收改革废除了一系列的税收壁垒，增收公司税，减免一部分低收入人的税。然而，税率的降低抵消了这些税收新变化，使得高收入的人获益匪浅。

政府救济金的构成更强化了这种不公正的税收模式。联邦直接救济穷人的专案(穷人申请专案救济时要证明自己确实需要)占了不到国家预算的 10%。国家预算的绝大部分用于支付包括社会保障、医疗保健、农业补贴和失业补偿等的政府津贴计划专案，40%的预算花在这方面。这类支出并未考虑个人收入。有些甚至是将大笔款项支付给了富人(例如，农业津贴就是按农民拥有的亩数支付，这样一来，最富有的 10%的农民得到政府该项津贴的 50%)。最终，一般政府提供的服务，例如教育、公路建设及保养、员警和消防队在较富裕的社区质量要好得多。较贫穷的社区得自己征重税才能维持最低水平的服务，而富裕的邻区则可以在低税率的情况下维持高质量的服务。到 80 年代末，所有政府提供的服务所产生的效果都稍稍偏向于富人，与历来的做法有了一个转变。也许这并不令人吃惊，美国已成为当今处于前列的工业社会中最不平等的一个。

政府消除贫困的专案实施效果如何一直是争论的主题。诚然，60 年代和 70 年代初的许多专案实施还是有成效的。众议院筹款委员会公布的数目表明，约翰逊总统的「伟大社会计划」成功地使贫困率大大降低，即使到 80 年代后期，贫困率又有回升时，政府救助专案也至少将贫困率压



低了 40%。支援和反对现行的社会福利体制的人，仍在不停地争论消除贫困计划的方向问题，但是，在 1992 年仍有将近 3600 万美国人生活在官方所认定的贫困线以下，因此，对于是否应该继续实施这些消除贫困的专案似乎无可争议。

收入分配对于公民参与政治的程度和对待政治的态度，以及他们对民主的支援有着很大的影响。只要财产占有的分配在美国仍存在着同样的失衡现象，民主政治就将保持相当的局限性和肤浅程度。既然政府的政策容忍、甚至鼓励经济的不平等，无疑也会造成政治的不平等和政治文化的不民主。80 年代的竞选对政府采取的有关经济以及经济资源和经济力量分配的具体政策提出了尖锐的质疑。我们至今还未回答这些质疑所隐含的根源问题：怎样才算是公平的经济力量分配？如何实现？如果我们找到了答案，我们也就找到了美国民主的位置。

## **民主和自由市场：资本主义的作用**

继苏联和东欧各马克思主义者的政府瓦解之后而产生的为保证建立持久的民主所进行的斗争，戏剧性地说明了政治与经济之间的联系。当马克思主义者的政府为消除对他们粗放的经济政策的批评而战时就破坏了政治自由。新近掌权的持不同政见者试图寻找保障自由经济市场发展的良药，因此发展市场经济已成为美国外交政策的焦点。左派及右派的政治评论家都把市场赞美成自由的发动机。但市场究竟是什么呢？

市场，从本质上讲，是一种制度的简称。在这一制度中，资源的分配和生产量的多少是由价格来确定的，反过来说，是按照所有者和劳动者、消费者和生产者之间自发的联系和交换进行的。从定义上讲，决策已非集权化了，不是一个做计划的过程的结果了，诸如中央计划或五年计划——马克思主义体制的特点，多数资源和生产资料为私人所有——私有制也是非集权决策的基础——尽管有些社会公有制(也许以合作制形式存在)也适合该制度。我们也知道自由市场经济体制就是「资本主义」。资本主义体制把私人占有生产资料等因素看成是该体制运转的原动力，协调着土地、劳动者和资金三者之间的关系(尤其是金融资产)。后冷战时期似乎在竭力回避使用「资本主义」这个词，或许因为这个词与马克思列宁主义有密切联系。然而，资本主义作为一个词语，无疑承认了经济体制中的所有因素是不平等的。「市场」一词虽然体现实际不够，却是实际存在的。

的确，理想化的自由交换的体制是建立在市场基础之上的民主模式：公民从竞争中选择他们所需要的由经济或政治企业家生产的经济或政治产品。作为最终目标，自由市场经济大大激发了 80 年代末期的变革，并继续吸引着政治上的激进主义。毫无疑问，市场推动了西方和 20 世纪后半叶新兴工业国家社会繁荣的巨大发展。

然而，只有那些最赋幻想的市场崇拜者才会认为生产者和消费者之间的自由交换原则是社会行动的唯一基础。正如多数派裁定原则受到少数派权利的制约一样，市场也受到其他相关因素的限制。环境保护已经成为

最重要的限制因素之一：全球国际社会已经决定，无论市场有多大的需求，都应该从社会长远利益出发禁止生产和消费吞噬臭氧层的氟利昂(CFCs)。此类限制的形式多种多样，像来自英国北部的摇滚乐队也制订了积极的对策，抗议对热带雨林的掠夺和破坏。因此，可以这样认为，生产应保证生态环境的完好，生产出的产品应合乎环境保护的要求，必须对同样的事情做出规定。生产的特性也同样重要。能说明这一问题的是禁止由犯人或劳改者生产产品的努力(例如反对与中国进行无限制性的贸易)。另外一种限制措施是制订了越来越多的规章约束烟草的销售(广告)和购买(对购买香烟者进行年龄限制)。

作为一个原则，市场的净效应是一种积极的民主。市场显然是一种确定地反映社会公众好恶的手段，它使得千百万人以他们认为合适的方式自由地利用市场来满足自身的基本需求。市场当然不能回答每个问题，确立所有的标准。这就需要每个国家——尤其是正在发展中的国际社会——自己去判断是否并如何限制受大为青睐的短期利益，无论是政治的还是经济的。而且每个社会必须越来越多地确定，在什么程度上将相对于消费而言的，诸如储蓄及投资之类事项留给个人决定。这样我们就可以争取创立民主的社会和经济体制，并使之代代相传。可持续的民主的目标，虽不免艰辛，但却是必需的，因而，这就要求市场应占主导地位，但其发展应受到约束。

焦点透视：90年代——妇女的时代？

1991 年初，明尼苏达州最高法院成为美国历史上法院这一「最后阵地」中第一个女法官占多数的法院。1992 年，由于一年内进行的两次参议员选举的历史性巧合，加利福尼亚州成为第一个拥有 2 名女参议员的州。在政治上，妇女正在受到青睐——事实究竟是怎样的呢？

显然，女性个人成功以及广义上讲她们得到相对较平稳但缓慢发展的实例屡见不鲜，女性候选人近年来在许多领域里取得令人瞩目的成就：

\*历史上首次一位女性(佛蒙特州的麦德琳·昆宁)得以连任三届该州州长(仅仅 15 年前，曾有一位妇女首次当选为州长，而不是因为她丈夫曾担任过州长)；

\*各州政府内执掌财政大权的职位，例如财政主管或审计员等，都愈来愈多地由妇女担任(1991 年，担任这类职务的妇女就有 22 名)；

\*1988 年，1990 年，1992 年竞选各州政府职位的妇女成功率达到一半以上。1993 年各州政府中女议员所占比例高达 20%，创历史最高纪录；

\*1990 年，在全国范围内，几乎 1/3 各州最高一级政府职位和地方政府职位，包括各州 16 左右的内阁一级职位都由妇女出任；

\*妇女组织了她们自己的竞选活动筹资机构，例如「妇女竞选基金」，以及「艾米丽的名单」等，它们为女性候选人提供大量的财力资助。

但是我们应该看到今后的路还长着呢。即使在比例最高的州，妇女在每个选举年到州立法机构任职的比率的增长也只是大约 1%。按照此一增

长率，妇女要到 21 世纪中期才能使她们在政府中的代表权与她们的人口达成适宜的比例。

在联邦政府里，1993 年，538 名国会议员中有 53 位女性(6 名女参议员，47 名众议员)，为历史最高纪录，达到 10%。1993 年，内阁成员中有 3 名女性，最高法院中有 1 名女性。对女性来说，被提名为总统或副总统候选人还甚么罕见。1992 年没有一位女性被各主要政党选为候选人。在女性任政府要职方面，美国已远远落后于其他民主国家。加拿大、德国、瑞士、新西兰以及其他国家女议员的比例比美国的数位要多两倍以上。

就广义而言，在社会基础方面的任何有深远意义的变革领域，妇女继续遭到性别歧视和对女权运动的冲击。商界妇女仅仅能够赢得大约 6% 的高级管理人员的职位。广大劳动妇女在男性工人挣得 1 美元时，才挣 60 美分，这个数位长达 25 年没有改变。

阿尼达·希尔与克拉伦斯·托马斯(Anita Hill——Clarence Thomas)的矛盾冲突(在本书第十章详细讨论)说明了妇女问题与政治的关系的另一侧面——有色妇女在政治中的角色。阿尼达·希尔代表着所有成功的黑人妇女，尽管她们容易受性骚扰的侵害，但那些调查这类骚扰案的官员对待她们却比对男性黑人更缺乏同情。一些男性评论家认为，有些被认为是性骚扰的行为充其量不过是「求爱方式」的一种罢了。对托马斯的同情似乎是基于 20 世纪后期美国黑人男性所面临的特殊困难。这其中隐含的结论必定是，黑人妇女不必受到平等的待遇，她们必须无可争议地站到她们的同胞——男性黑人一边。

大法官托马斯的生活经历进一步表明，妇女，无论黑人还是白人常常必须承担，或是外界硬加给她们的沉重负担。当托马斯的父母要决定送他们的一个孩子由他们较富裕的祖父母抚养时，他们选了男孩。法官的姐姐，被法官本人诬为「社会福利皇后」的姐姐却不得已留下来苦苦挣扎，照顾自己，照顾家中其他人，老人和亲戚，她所承担的责任，托马斯永远也不必去承担。

这也是当今妇女在社会地位上的一个根本方面——她们注定是贫穷的。1990年，女性当家的大约一半(44.5%)的家庭，其中包括大约60%女性当家的黑人和讲西班牙语的家庭都生活在贫困之中。女性当家家庭的百分比正在随着美国贫困化的日益增加逐步上升。要打破这个恶性循环，就要求美国社会和政治体制发生巨大变革，而这些变革只能靠仍支配着我们的社会和政治体制的男性白人的行动才能实现。

1990年人口普查以后选区的重新划分以及其他一些变化，使许多在位的(男性)政治家于1992年的选举中失利，为数之多，史无前例，这就给女性带来参政的新契机。但如果说，在每一位读到此书的读者的有生之年，可以企盼美国政界不再有性别歧视，也是不现实的。

### 建议读物

**Alec Barbrook and Christine Bolt.** *Power and Protest in American Life.* St. Martin's, 1980.

**Judith Best.** *National Representation for the District of Columbia.* Greenwood, 1989.\*

**David Butler and Austin Ranney**, eds. *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*. American Enterprise Institute, 1978.\*

**James W. Button**. *Blacks and Social Change: Impact of the Civil Rights Movement in Southern Communities*. Princeton University Press, 1991.

**M. Margaret Conway**. *Political Participation in the United States*. 2d. ed. Congressional Quarterly, 1991.\*

**Roland Delorme and Raymond McInnis**, eds. *Antidemocratic Trends in Twentieth Century America*. AddisonWesley, 1969.\*

**Benjamin Demott**. *The Imperial Middle: Why Americans Can't Think Straight about Class*. Morrow, 1991.

**Thomas Byrne Edsall**. *The New Politics of Inequality*. Norton, 1984.\*

**Sara M. Evans and Harry C. Boyle**. *Free Spaces: The Sources of Democratic Change in America*. Harper & Row, 1987.\*

**Alan P. Grimes**. *Democracy and the Amendments to the Constitution*. University Press of America, 1987.\*

**Herbert J. Gans**. *Middle American Individualism : Political Participation and Liberal Democracy*. Oxford, 1991. One of the key writers on this subject.

**Samuel P. Huntington**. *American Politics : The Promise of Disharmony*. Harvard University Press, 1983.\*

**Ronald Inglehart**. *The Silent Revolution : Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton University Press, 1977.\*

**Christopher Jencks and Paul E. Peterson**, eds. *The Urban Underclass*. Brookings, 1991.\*

**Bruce Johansen**. *Forgotten Founders: How the American Indian Helped Shape Democracy*. Harvard Common Press, 1982.\*

**Wendy Kaminer**. [Crashing the Locker Room.] Atlantic Monthly, July 1992. The continuing obstacles in the path of women candidates.

**Mary Lou Kendrigan**, ed. *Gender Differences : Their Impact on Public Policy*. Greenwood, 1991.

**Robert Kuttner**. *Economic Illusion : False Choices Between Prosperity and Social Justice*. University of Pennsylvania, 1987. \*

**Seymour Martin Lipset**. *The First New Nation*. Norton, 1979. The development of Democracy in America.

**David B. Magleby**. *Direct Legislation : Voting on Ballot Propositions in the United States*. Johns Hopkins University Press, 1985. Comprehensive study of referenda and initiatives.

**Charles Murray**. *Losing Ground : American Social Policy, 1950 - 1980*. Basic, 1989.\* Argues that social programs to help the disadvantaged actually Perpetuate their plight. One of the major conservative books of the 1980s.

**Benjamin Page**. *Who Gets What from Government*. University of California Press, 1983. \*

**David O. Sears and Jack Citrin**. *Tax Revolt : Something for Nothing in California*. Harvard University Press, 1982.\* The Proposition 13 battle.

**Ira Sharkansky**. *The United States: A Study of Developing Country*. McKay, 1975.\* An examination of the United States by areas and a comparison to the Third World.

**John Simmons and William Mares**. *Working Together*. New York University Press, 1985. Discusses worker participation plans in the U.S. economy.

**Paul M. Sniderman and Michael G. Hagen**. *Race and Inequality: A Study in American Values*. Chatham House, 1985.

**Thomas Sowell**. *Markets and Minorities*. Basic, 1981. The now classic book attacking liberal ideas for advancing ethnic equality through government action.

**Abigail M. Thernstrom**. *Whose Votes Count? Affirmative Action and Minority Voting Rights*. Harvard University Press, 1987.

**Eliot Wiggington**, ed. *Refuse to Stand Silently By*. Doubleday, 1992. An oral history of grass - roots social activism in the U.S.



**William Julius Wilson.** *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass and Public Policy.* University of Chicago Press, 1990.

## 第三章 宪法

---

[宪法的起源](#)

[宪法的基本原则](#)

[限权政府](#)

[公民自治](#)

[权力分立](#)

[司法审查权](#)

[联邦主义](#)

[宪法的改变](#)

[非正式的演变](#)

[宪法修正案](#)

[今天的宪法：是否可以防止独裁政府的出现？](#)

[焦点透视：最新（也是最老的）宪法修正案](#)

[建议读物](#)

---

「内政管理需要了解善行的复杂性。任何善行都不是独立存在的，每一种善行的实施都是在牺牲另一种善行基础上实现的；而且善行与恶行是紧密相联的。」

——爱德华·希尔斯

「宪法的确与游戏有着很多的共同之处，两者都是事先设定的规则。要认识到，假如没有规则，那些野蛮人就总会取胜。」

——休·托马斯

## 宪法的起源

从英国获得独立后的新生的美国各州似乎需要某种政治联盟的形式。因为当时还没有「美国」这个国家，每个州都是独立的，互相嫉妒各自的特权，如果他们想以某种联邦形式合在一起的话，必须达成 13 个州的一致同意。因此，在各州最初尝试建立联盟，签订《南部邦联条例》之后，各州仍旧是权力中心，这在当时也是不足为奇的。

1774 年 9 月，美国独立战争爆发前夕，来自 12 个殖民地的代表聚集在一起，召开第一届大陆会议，但这届会议的决议并没有明显地改变英国对殖民地的政策。战争爆发后，1775 年 5 月召开的第二届大陆会议负责协调和指挥各殖民地的军事力量。在这届大陆会议上，每一个殖民地均有一票投票权，代表们于 1776 年 7 月 4 日通过《独立宣言》，并草拟了《南部邦联条例》，于 1777 年 11 月交给各州讨论通过。至 1779 年，除马里兰州以外，所有其他州均通过了这一档。在其他州同意将西部一部分土地割让给邦联以后，1781 年 3 月马里兰州才批准通过这一档。随之，《南部邦联条例》开始生效。

《南部邦联条例》设立了只有一个议院的中央政府(一院制议会)，在这个议会中，每州代表团有一票的投票权；重要决议必须由 9 个州同意，对《条例》做出的任何修正案都必须经由所有 13 个州全体同意批准。尽管国会在海事问题及州际间争端问题上被赋予了有限的司法职能，但当时尚未有分立的行政或司法机构。起初，国会由于行政工作需要设立各委员会，但很快发现有必要设立一些受其控制的固定机构。「总统」不是行政总长，只是主持国会工作的官员。《条例》明确规定，「每一个州拥有自治权，享有自由和独立」，各州之间形成一种「彼此友好盟邦」的关系(《条例》第 2 和第 3 条)。

很显然，《条例》所确立的政府是反映各州意见的协商性议会，而不是一个国家的政府。当时的体制只是几乎完全独立的各单元体的联盟，不是现代意义上的统一国家。最大的难题是财政。国会可以向各州征收税赋，取得活动所需资金，但却没有办法监督各州交付税款。所有试图通过征收关税以保证国家财政收入的努力都失败了。这类行动都必须得到所有各州的一致同意，然而总是至少有一个州反对关税。加之，国会对于公民毫无权威，公民只服从他们各州的政府。

考虑到这些情况，在《条例》规定范围内，邦联成绩斐然。1781 年国会设立了诸如外交部、国防部和财政部等机构，这些机构都有可能发展成为内阁政府。这种议会制的政府或许比现今的政府的工作在许多方面更有成效。随着吞并了西部的一些土地，美国已不再是享有主权和独立的各州的联盟，现在美国各州共有了国有的土地。在这个阶段，政府最重

要的行动就是 1787 年《西北法令》的正式通过。该法令禁止在西北部地区实行奴隶制(俄亥俄河以北的国有土地内)，并规定按一种适当的程序接纳这一地区内形成的任何一州加入邦联。最终，这一地区内形成的州有俄亥俄州、印第安那州、依利诺州、密西根州和威斯康辛州。

这种标新立异的区域管理，不仅为其他国有土地上形成的未来各州的发展创下了先例，而且也为世界上其他殖民地如何发展成自治独立国家树立了榜样。除此之外，该法令还通过一项权利法案，保证该地区内的居民享有签订合同、陪审团判决、宗教自由和人身保护权等权利。当新宪法出台以后，新政府开始管理国家时，也重新采纳了这一伟大法令中的条款。《南部邦联条例》规定禁止在西北部实行奴隶制，这是国会最重要的决策之一。它为未来西部各州的发展树立了一个里程碑，而且，如果国会更进一步采纳杰弗逊的建议，在所有西部地区，从北到南全部废除奴隶制的话，该法令也许会避免后来发展起来的地域冲突。不幸的是，该法令并未做到这一点。

尽管取得诸多成就，《条例》中有关政治的规定显然是远远不够的。由于中央政府只是被赋予了很少的权力，即使在最好的情况下，它也很难作为一个政府来发挥作用，何况情况不是最好的。经济状况尤其糟糕，18 世纪 80 年代中期，国家面临严重经济衰退，而《条例》有关国际贸易的规定非常没有权威性。除此之外，《南部邦联条例》中有一致命弱点，国会无法对任何公民或各州实施制裁，因此也就无法有效地实施它应当拥有的有限权力。许多领导者，尤其是那些认为应加强中央的权力

和建立强大的国家实体的人一致认为，政府实在是太软弱了，不改变就无法维持下去。

除罗德岛以外，所有州的代表于 1787 年聚集在费城讨论《南部邦联条例》，提出改革建议，试图改进原条例的不足之处，建立有效可行的国家政府。尽管此次会议实现的目标有限，代表们仍很快达成协议，国家所面临的难题完全可以通过建立一种新式政府结构得到有效地解决，而不必试图维护原有的邦联体制。正如一个新生国家通过暴力反对权威导致了一场革命，第一个稳定的、持久的政府也可以从反抗权威走向权威。代表们没有理睬他们接到的命令，而是创立了世界政治史上最了不起的档之一——《美国宪法》。

这部宪法是在一系列争执不下的商讨妥协和达成基本共识的基础上诞生的。最后，所有 13 个州就是否在某几个州执行这一档进行了言词激烈、艰苦卓绝的争论之后，才通过了这一新档，前提条件是对那些对新修正建议仍持怀疑态度的各州代表做出承诺，由首届国会在新成立的政府领导下，再提出一份「权利法案」交各州批准。《权利法案》包含 1 至 10 条修正案，很快成为新宪法的一部分。整个宪法诞生过程的突出特点不仅仅是争论双方意见分歧、情绪激动，集中地反映了宗派的利益，还有一个特点是涌现出一批杰出人物，他们在政治上勤于思索，在如何建立国家最高统治秩序方面颇有理论建树，其中也不乏像阿比盖尔·亚当斯(Abigail Adams)这样的参与幕后操纵的女性。在这一动荡时期还产生了许多精辟深刻的政治著作，创立了许多有深远影响的政治理论原则

和道德规范。例如，由詹姆斯·麦迪逊(James Madison)、亚历山大·汉密尔顿(Alexander Hamilton)和约翰·杰伊(John Jay)共同使用「普布利乌斯」(「Publius」)为笔名而创作的《联邦党人文集》一书已成为议会制政府的经典著作。除此之外，这一时期公众参与政治的人数有显著的增加，到处可见人民热烈地讨论提呈的议案，民众的参与使宪法「序言」中所明确表述的观点没有成为一句空谈，那就是，人民创立了《宪法》。

在最近几十年中，一些历史学家一直对这些开国元勋的成就和动机提出质疑。1913年，著名的历史学家查尔斯·比尔德(Charles A. Beard)出版了他的研究名著《美国宪法的经济观》。书中，他认为那些创立新政府的人的初衷就是要限制民主的发展，以确保他们自身及富裕阶层财政上的保障和既得利益。比尔德的观点显然夸大了事实。毫无疑问，《独立宣言》较之宪法，在实质上更加「激进」，更加民主。宪法字里行间写满了对公民权力的制约，例如，对宪法提出修正案，规定极为严格，必须由绝大多数州同意，尽管这也许代表少数人的意志。而且他们不让公众直接介入选举程序。根据宪法还成立了一个强有力的最高法院，大法官全部采用任命制和终身任职制。宪法规定要对由参议院提呈的所有立法建议实施倾斜政策，而参议院最初不必经过公民选举，至今按联邦体制的规定，参议院的议员也只是代表各个地区，而不是以人口比例选出的。宪法体制下的公民选举团和其他许多制度均与《独立宣言》激进的突出个性的实质大相径庭。

尽管如此，也不能把宪法中一些反民主的条款列为极端保守一类。举个例子，被委任的法官的终身任职，使他们可以在某个民主团体试图限制自由时，站出来利用法院为其自由辩护。宪法还反映出普遍存在的对权力集中的恐惧，其基本职能就是要限制政府和国家的权力，即使这种权力是在公民一致同意的基础上产生的。宪法这一职能从历史意义上讲是颇具自由色彩的。毋庸置疑，制宪者都受到他们个人的考虑和经济因素的影响。比尔德在他的著作中提醒读者注意经济所起的作用，这自然是不应忽视的，但他夸大了经济作用的重要性，把经济问题说成是制宪者创立新政府的唯一标准。我们不能像有些人声称的那样，认为《宪法》完全「背叛」了独立战争的基本原则，其实，按当时全世界盛行的标准来看，《美国宪法》是独特的、自由的、开明的。尽管宪法在多数派原则方面有一些限制，但总的来说，它创立了一个以公民权力为基础政府，创立了一个比当时存在的任何政府更加民主的政府。

创立《宪法》并为《宪法》的通过而努力的人们相信政府内各机构的作用。他们相信，只要能建立起相应的机构，建立一个公正、自由社会的梦想就一定会成为现实。权力当然是必要的，但权力也是危险的，只有保持各机构间适度的权力平衡，才能正确地实施权力，同时制约掌权者滥用权力。他们设计的政治体制正好体现了他们头脑中美国社会的蓝图。他们在一些基本问题上达成一致，认为应该建立一个国家政府，这个政府要有足够的权力行使管理权，但是政府的权力也必须受到限制，最终权力必须归属公民所有(正如我们所看到的，这里的公民也没有包括每个人)，由公民通过直接或间接选举产生的代表和任命的官员行使

权力。这一政体从某种意义上讲也必须是联邦制的，允许国家和各州政府的共同存在。

在这些基本问题上达成的协定反映出制宪者的共同的政治背景以及对美国政治思想的基本原则的广泛接受。虽然如此，在一些具体问题上仍存在着相当大的分歧。在富人和工人之间，在大州和小州之间，在沿海地区和内陆地区之间，在小农业地区和大农业地区之间，在制造业和农业之间，在债务人和债权人之间，在奴隶主利益和其他国家公民利益之间，在国家主义者和那些只拥戴各自州、为各自州效力的人之间，在各宗教派别或不信教者之间，都存在着紧张局面。简言之，冲突的来源多种多样，令人吃惊。制宪者认识到这一点，并努力去缓解这些矛盾。宪法一方面在相当大的程度上反映了普遍存在的极度的紧张和对立局面，同时也反映了使宪法得以诞生的妥协过程。一些紧张局势得以消失了，但另外一些紧张局势也更加突出了。尽管在全国实行统一公路制，汉堡速食连锁店在全国迅速蔓延，电视娱乐无处不在，美国仍是一个变化多样的国家，这也证明了开国元勋的实际的智慧，他们的创造光辉灿烂，虽尚欠完善，但却能留传至今。

## 宪法的基本原则



## 限权政府

《宪法》最重要的原则就是对权力加以限制。正如第一章所指出的，任何宪法都是对政府行使权力加以一系列的限制，任何一个遵守这一系列限制的国家都是立宪制国家。最重要的是对宪法的履行，而不是宪法的形式。例如，前苏联就曾拥有一部形成了文字的宪法，但苏联统治者向来忽视宪法的规定，因此前苏联就不能被称为一个立宪制国家。另一方面，英国没有一部可被称为宪法的成文法典，但经过几个世纪的斗争，英国已形成一整套明确的原则，严格地限制政府的行为。因此，英国是一个立宪制国家。《美国宪法》的每一项规定都明确地说明了在总体上对政府权力的限制和具体地对政府各机构的权力的限制。事实上，我们的宪法已经成为全世界许多国家效仿的模式了。

除非人民和政府官员都认为必须遵守宪法，共同保护和维护宪法，否则任何宪法都将毫无价值。尽管美国也有不少宪法原则无法导引政府行为的事例，但总的记录是好的。保持下来的模式是坚持宪法，遵守对政府行为的制约。因此，限权政府仍然是，也必须是我们宪法体制中的重要原则。所以，政府必须与人民的价值观一致，保护个人权力，而不是为人民创立或诠释价值观。

## 公民自治

《美国宪法》体系的另一重要原则是「公民自治」。根据这一原则，假如公民行使他们的权力，他们就有至高无上的权力。他们创造了这种权力，虽然他们不直接控制政府的工作，甚至选举，但他们通过宪法授予政府以权力。另外，我们已经提到整个机制中有一些可以防止公众控制决策的机制。然而，在《宪法》之下的政府不能创造权力，并授予公众。是公众允许政府行使权力，公众是理论上的权力拥有者。一条始终如一贯穿美国政治思想以及宪法和政府赖以建立的理论就是，政府只能在征得人民同意的情况下才能管理国家。如果人民不支援政府，政府就不再能合法地统治国家。这一问题至今未困扰过这个国家。自从依据现行宪法创立政府以来，人民就一直拥护这个体制，尽管内战似乎是个例外。即使在那时，双方也都认为他们所竭力维护的是开国元勋所希望的体制。公众或许转而反对某个政党或某届政府，但他们决不转而反对政府的体制。

## 权力分立

《宪法》最基本的原则之一是树立政府的「总统制」的那条原则，也就是「权力分立」原则。根据宪法，政府应由选举产生的执政官，也就是总统执政，由总统掌管行政部门以及各行政机构。总统完全独立于国会这一立法部门，不必对国会负责。这两大部门还要加上以最高法院为首的司法部门。许多人士认为这三大部门应该是平等的，但《宪法》明确

地将国会置于权力的中心，如果国会选择行使这一权力的话。然而，在最近几十年内，总统的光彩使国会黯然失色，连法院也只是做为第三位权力持有者。每一部门都有各自的权力范围，制约着另外两大部门的权力。当然，也存在着形式上权力重迭现象，例如，美国副总统，虽然是行政部门的成员，同时也是参议院的议长；再比如，国会有着准司法机构的职能，可以弹劾政府要员，并审判那些遭弹劾的官员。说到非正式权力交迭情况就更多了，例如，许多行政机构在颁布法规和审理纠纷时也常常行使其准立法、准司法的职能，而且也常有国会议员担任军事储备委员会等要职。虽然如此，这三大部门仍各自保持相当程度的独立。对于这种部门之间权力分立的管理方式，传统的描述是，这三大部门互相制约，求得平衡。

开国元勋所设计的政府使得所有立法全部源自国会。但即使在国会，也存在着监督，因为国会本身也划分为两院，参议院和众议院，而且两院必须以一致的方式批准所有的法律。总统对法律的实施负责，而法院则就有关法律的问题的争议进行裁决。这种政体结构与一些民主国家的议会制截然不同。在议会制下，立法机构选出执政者，这一执政者可以随心所欲，而且在一些机构中容易出现职能交错重迭现象，就像英国的上议院和枢密院(这些机构各自均保留着一些司法职能，尽管上议院是立法机构，而枢密院本质上是执法机构)。

许多政治学家不喜欢「权力分立」这一原则，因为监督和平衡会导致效率低下。例如，某一政党控制了总统职位的同时，另一政党可能控制着

国会。有时甚至连国会内部也会分裂，众议院由一个政党把持着，而参议院则在另一政党手中。

当然，划分控制权不总是造成僵局。例如，艾森豪威尔总统(President Eisenhower)属共和党温和派，在他执政的头两年(1953 到 1955 年)就曾感到与国会共事困难，那时国会由共和党控制，但许多共和党是极端保守派。在他执政 8 年的后两年中，他与国会则合作得十分融洽，尽管后来国会是由民主党控制的。势力强大的民主党领袖人物，其中包括参议院多数派领袖林登·约翰逊(Lyndon Johnson)，就曾与艾森豪威尔总统密切合作，把国家利益置于党派政治之上。1981 年共和党人雷根当选总统，国会对他具有广泛的公众性而惧怕有加。尤其是在雷根执政的头两年，国会趋向于支援雷根的极端保守政策；尽管民主党仍把持着众议院。当时有相当一部分被戏称为「讨好像鼻虫」的民主党保守分子，他们与共和党人一道将雷根的许多政策写入立法。然而，民主派这样支援共和派的政策并不奇怪。雷根之所以能在立法方面取得成功，不是来自于民主党人异乎寻常的支援，只能归功于众议院内共和党人紧密的团结，他们在极大的程度上作为一个集团在国会参与投票。

在议会制政体中，如果执政者无法与议会合作下去，那就立刻进行新的一届选举。而在总统制政体中，这种局面不得不持续到下届规定的选举期限；因此，一旦政局陷入僵局，这种僵局就得持续 4 年之久。1992 年的总统大选，无论是选举出一位民主党的总统，还是产生一个共和党的国会，都是部分地集中在要结束「相识不相通的藩篱」局面的需要上。

然而，创立这么一种政体，本来就是为了限制权力，如果这样做可能会造成效率低下的话，开国元勋也认为付出的代价很小。正如詹姆斯·麦迪逊(James Madison)在《联邦党人文集》第 51 期中所陈述的：制宪者的目的是「用野心对抗野心」。只是太多的人看不到这条原则的睿智之处，听凭野心的滋长和支援野心的存在。

近一些年来，总统的权力惊人地加强，也许是权力太大，而不是没有能力行使权力才是总统制政府最大的缺陷。在外交事务上，尽管分配给参议院并行的权力和制约职能，美国总统仍然是地球上权力最大的官员之一。但是，观念发生了转变。60 年代后期的一些政治分析家们曾批评制约和平衡使得政府工作效率不高。到了尼克森执政时期，转而抱怨制约太少。然后，随着苏联进军阿富汗，伊朗扣押美国人质，又重新呼吁减少对总统权力进行制约。1983 年，雷根总统向格林纳达派军的行动得到了广泛的支援。令人费解的是，当时政府拒绝随军记者采访，甚至有几天不允许他们着陆时，竟得到广泛的支援。

当然，新闻界没有做任何报导，仅有的报告皆来自政府。许多人认为新闻界没有「权利」去格林纳达，似乎这只是各种新闻媒介的权利问题，而不是一个民主社会中人民需要得到准确无误资讯的问题。至少这一事例充分表明，公众似乎接受了这样一个原则，支援一个权力强大的总统，也就是，相信政府会向人民提供一切他们需要的资讯。

1991 年海湾战争期间，情况大同小异。民众立即狂热地支援起战争来，对政府一如既往的相当公开地「控制新闻」、严格审查战争讯息的做法

几乎没有多少抱怨。除了有线新闻网(CNN)记者彼得·阿耐特(Peter Arnett)从巴格达发来的报导之外，所有美方战争报导全部由美国军方控制。阿耐特的报告受到强烈谴责，甚至被控是在为伊拉克做宣传。怀俄明州的共和党参议员阿兰·辛普森(Alan Simpson)甚至进一步指控他犯有叛国罪，因为他播送了由伊拉克人准许，但却未经美国军方审查的战时新闻。极具讽刺意味的是，战后为所周知，由有线新闻网(CNN)反复播送的有关所有「飞毛腿」导弹基地均被摧毁的官方报导完全失真。其实，一枚可移动发射器也未被摧毁，而绝大多数美国公众至今还蒙在鼓里，这得归功于那些五角大楼技巧娴熟的新闻控制人员。

「大政府」的含义令人十分吃惊。公众必须依赖政府提供资讯的任何一个国家很可能是任凭政府摆布的国家。当然，美国的资讯流动还是相当活跃的，但是，对公众得到有关政府行为资讯的限制的许可，暗示着一种无视自由社会的必要条件的可能，而这种无视确实具有不良的影响。

1987 年底又出现了令人意想不到的转折，有消息透露雷根总统秘密批准向伊朗出售武器，可他却一直公开宣称伊朗是「恐怖主义国家」，并表示绝不与恐怖分子打交道。此举目的是使美国被扣在黎巴嫩的人质得以获释，据猜测，这是伊朗的同情分子干的。此次交易并未成功，武器销售所得利润全部由国家安全委员会的工作人员奥利弗·诺思(Oliver North)上校支配。一部分资金不见踪影，而另一部分则违法地被转移拿去支援企图颠覆尼加拉瓜政府的「反政府武装」。虽然一直有传闻说当时的副总统布希与此事有关，但当选总统的布希坚决否认曾与伊朗——

尼加拉瓜反政府武装事件有任何瓜葛。这些令人迷惑不解，甚至危险的政策引起公众的义愤，重新呼吁对行政部门加强某种监督。

这一切似乎确实存在着有比以往更加严格控制行政权力的必要，尤其是在过去的几年里。但这并不必然地意味著作为行政官员的总统权力已经太大了。这其中必定存在着一种平衡。毫无疑问，行政部门的权力是相当大的；许多人士认为，从整体上看，它是太大了、但总统办公室自身要想行必果就必须有能力。权力是一把双刃剑，既可以办好事，也可以办坏事。不幸的是，对立的事物不总是纯粹地对立着的。这当然也是制宪者面临的难题，而且他们当时最为关切的是国内事务。另外，事过境迁，许多制约机制已经削弱了。

从历史角度看，总统本应在处理国内事务方面，较之处理外交事务方面，享有更多的权力，但进入本世纪，尤其是在第二次世界大战之后的年代，国会发觉许多传统的制约手段已不再奏效，或者说实际上不可能灵验。甚至连弹劾也过于麻烦，过于严肃，除非局势紧急，否则基本上不可能成功地弹劾。弹劾或弹劾警告显然是行之有效的，但是在局势要求稳健的情况下，无论弹劾还是弹劾警告都不可能成功。

## **司法审查权**

尽管宪法对此未做任何规定，但司法审查权应被认为是美国宪法体制中最为重要的原则之一。司法审查权是法院宣布法令、条例与宪法相悖，因而无效的权力。首席大法官约翰·马歇尔(John Marshall) 在「马伯里

诉麦迪逊案」(1803 年 *Marbury v. Madison*)中做出的宣布国会制定的法令是违宪的裁决通常被认为是最高法院行使司法审查权的首例。这裁决已成为美国宪法中一条确定不变的原则。其实马伯里案的裁决并非首次行使司法审查权，更不是大法官马歇尔的创举。各州法院早已在此之前对制定州法行使过司法审查权。英国枢密院早在独立革命前，也曾采用过司法审查权来审查北美殖民地法令。1796 年，最高法院在海尔顿诉美国(*Hylton v. United States*)案的裁决中，支援一项联邦法令，这一做法明确地表示，最高法院可能做出不同的裁决，宣布该法令是违宪的。另外，有相当多的证据表明，开国元勋的设想是，法院凭借所有的行动必须与宪法保持一致才能有效的实际事实而具有这一权力。如果某一个法令与宪法不一致，法院就可以拒绝维护该法令。这也正是亚历山大·汉密尔顿在《联邦党人文集》第 78 期中论述的。从制宪会议记录以及詹姆斯·麦迪逊(*James Madison*)在国会做的陈述中均可以明显地看出，他们赞成采纳《权利法案》。

司法审查权是美国成文宪法存在以来合乎逻辑的发展结果。迄今为止，许多国家以不同的方式效仿。在大多数以美国或英国政府的规则为基础制订成文宪法的新生国家里，法院将被要求行使司法审查权。因此，司法审查权有着相当广泛的影响。然而，极少数国家会把司法审查权授予最高法院，几乎没有哪家高级法院表示愿意行使哪怕是有限的司法审查权，更何况他们一旦这么做了，会形成对抗政府的局面。当然，即使在美国，虽然行使司法审查权由来已久，最高法院在使用这一权力时仍小心谨慎。由于法院的权力远比不上总统或国会，所以法院必须依赖法官



的游说和领导才能来行使司法审查权。不仅最高法院缺乏执行自己所做出的裁决的能力，而且宪法还给了国会控制最高法院审理下级法院上诉案件的权力，这是最高法院最重要的权力。因此，最高法院更情愿去否决州法案或州行政条例。

## **联邦主义**

开国元勋在设计美国联邦主义的框架时就已经表明了他们的初衷。他们认定当务之急是强化国家的政府职能，建立统一的国家，但是他们并不打算取消或者严重削弱现存的各州。他们的解决办法是，在强有力的中央政府和强大的有选举权的各组成单元之间按照地理区域进行权力分配，联邦及各州在各自许可权范围内享有行动自由的权力。应该注意到，这种制度的某些方面可能源于本杰明·弗兰克林(Benjamin Franklin)等人所非常熟悉的易洛魁和其他美洲印第安土著人建立的复杂社会制度。由此建立起来的联邦制在不同程度上成为全世界许多国家效仿的模式。尽管「联邦」这个词不是一个新词，但开国元勋的创新精神赋予这个词以新的含义。早先这个词所表示的是我们今天称之为「同盟」的一词(参阅第四章)。

# 宪法的改变

## 非正式的演变

政治专业的学生通常按修正的难易程度将各种宪法划分为刻板的和灵活的两大类。但美国宪法则很难按此法归类。虽然在形式上，它明显地是刻板的，也就是说，修改起来很困难，但是仅仅通过司法审查权做出不同的可能解释，就可以很容易地随着条件的变化而对宪法做出修正。这种可改编性部分地是解释宪法的方式发展所致，但也是宪法自身语言功能的表现。《美国宪法》非常简短，只概括地陈述原则，而不涉及政府运作的细节。把基本法律限制在基本原则上是制宪者的睿智。也许没有一个需要时常修改的档能像《美国宪法》那样博得持续的尊崇，并为大众所熟悉。对政府如何运行的每个方面都做出具体规定的那些宪法(例如印度和德克萨斯州的宪法)只要稍有细微改变，就要进行修正；

《德克萨斯州宪法》在过去一百年中已经修改两百多次了。相比之下，美国宪法虽经历了实践中的重大演变，但其原文中的基本原则却未发生根本的或急剧的变化。

除了司法审查权，总统和国会的行为以及传统做法对宪法的演变也起了积极的作用。例如，宪法明确授予总统否决国会通过的立法方案的权力。然而，在安德鲁·杰克逊(Andrew Jackson)就任总统之前，总统极少行使这种否决权，许多总统认为，只能在范围很小又做了明确界定的情况下，才能行使立法否决权。但是，杰克逊总统给立法否决权赋予了新的意义，只要他想行使否决权，他就行使。这种做法只是改变了宪法的实践，并

未改变宪法本身。无论是对否决权所做的松散的还是严格的解释都是与宪法的要求相一致的。不过，杰克逊的做法已成先例，对其后政府的运转有很大影响。

同样，在过去几十年内，国会改动了许多项立法，授予某些行政机构准立法权。这些机构有权颁布具有法律效力的规定。虽有提出任何正式的宪法修正案，但政府的结构、对权力的传统概念和行政、立法部门的职责均发生了急剧的变化。变化之大，以至不断地向法律提出变革性的挑战。例如，雷根执政时期，联邦经济调控机构的很大一部分被取消。这种变化也得归功于传统力量，因为，只要看看现代美国社会中政党的地位就清楚了。政党对于美国政府的运作是如此的重要，以至它们几乎被认为是宪法体制的基础。然而；宪法本身却只字未提政党。

因为一些不成文的总统职位的惯例更改不易，所以，还通过了正式的宪法修正案，以确保这些惯例的持续存在。例如，宪法最初规定，总统因死亡、辞职或丧失「履行总统权力和责任的能力」时，总统职务应「移交副总统」。1841 年，威廉姆·亨利·哈里森(William Henry Harrison)总统上任不久就去世了，第一次使用了宪法第 2 条中的规定，但副总统约翰·泰勒(John Taylor)究竟应该继任总统还是只是「代理总统」即刻成了问题。泰勒坚持要继任总统，从而解决了争议。以后继任总统的副总统们再也没有遇到这个问题了。1967 年获批准通过的第 25 条宪法修正案将长期应用的总统继任惯例正式写入宪法。此修正案第 1 款规定：「如遇总统免职、死亡或辞职，副总统应成为总统。」1974 年，理查·尼克

森总统辞职时，副总统杰拉德·福特(Gerald Ford)继任总统，对此并未引起争议，尽管他是根据第 25 条修正案第 2 款的规定被提名为副总统，而不是民主选举产生的。

关于总统任期，长期的惯例做法曾被废除，但很快由正式的宪法修正案恢复了。乔治·华盛顿(George Washington)在连任两届总统之后，拒绝连任第三届，从而奠定了总统任职不超过两届的范例，直到弗兰克林·罗斯福(Franklin Roosevelt)，不仅三届连任，还第四次当选，打破了总统任职不超过两届的惯例。他去世后，国会提出第 22 条宪法修正案，要求将保持到 1940 年的总统任职不超过两届的传统明确写入宪法。1951 年，该修正案得到批准。该修正案规定任何人当选总统，任职不得超过两届。

## **宪法修正案**

正式修正宪法的过程通常是漫长而困难的。为了通过一项对宪法的修正，首先必须由某一全国性的机构提出，然后经由各州准予。宪法规定有两种办法提出修正案，但至今只有一种在使用着，即由国会提出，同时要求参众两院各有 2 / 3 的票数。另一种办法是在有 2 / 3 的州立法机关要求的情况下，由国会召开的全国制宪会议提出。

修正案必须有 3 / 4 的州批准才能通过，也有两种办法。国会指定采用哪种方法。只有一项修正案例外，所有的修正案均提交给州立法机关批

准。然而，如果国会决议要求各州召开制宪会议来考虑一项修正案，那么，由制宪会议批准的修正案必须有 3 / 4 的州批准才能通过。后一种办法只使用过一次，是就第 21 条修正案而言，内容是废除(有关禁酒的)第 18 条修正案。首先，支援禁酒的农村和原教旨主义者的势力支配着许多州立法机关，由立法机构通过该项修正案是不可能的，所以，国会规定由州制宪会议，而不是州立法机关来考虑这项修正，因为，制宪会议更能反映绝大多数公众废除禁酒的愿望。鉴于公众支援的民意测验所反映的对权利平等修正案的建议，由州制宪会议来批准修正案是可能的。州立法机构大部分由男性控制，不能充分反映公众舆论。

*权利法案和美国公民自由*对宪法的第 1 至 10 条修正案统称为「权利法案」，该法案是美国政府体制中最具特点的，当然也许是最常被误解的一部分。与公众的概念不同的是，法院一直坚持认为，「权利法案」的意图只是保护公民不受全国政府行为的侵犯，而不是针对州政府的行为的。最高法院在 1833 年，审理巴伦诉巴尔的摩(Barron v. Baltimore)案时，首次就「权利法案」对各州的适用性做出裁决，首席大法官约翰·马歇尔(John Marshall)在裁决时宣布，前 10 条宪法修正案从未适用于各州。

历史上美国人倾向于惧怕联邦政府权力过大，却不太关注各州政府的权力。很显然，他们与各州政府相处得较为融洽些；他们相信，无论对错，州更容易得以控制，因为州离公众近一些，或是由于各州势力不十分强大，因而危险要小些。这种情绪自然在争取通过「权利法案」的历史中得以体现。「权利法案」能得以通过，也是由于公众害怕新成立的联邦

政府会侵害公民的生活和各州的正常活动。当然，也不是所有的美国人都会有这种恐惧；毕竟制宪会议就不包括在「权利法案」之中，而且许多人士认为，汉密尔顿也是其中一位，宪法中包含权利法案是多余的。汉密尔顿等人的论据是，由于制订宪法的本来目的就是制约政府权力的，从这个意义上讲，宪法本身就是一部权利法案。但是，民众惧怕「庞大政府」的心理如此普遍，那些反对权利法案的人也就不得不同意批准权利法案，这样才能说服一些州批准宪法。首席大法官约翰·马歇尔的观点大概与提出前 10 条修正案的人的观点基本一致(詹姆斯·麦迪逊曾试图使保护公民权利不受州的侵犯获得通过，但没有成功)，最高法院从未推翻过对巴伦诉巴尔的摩案所做出的裁决。

由此产生的结果是，多年来，在联邦和各州之间对这些权利存在着认识上的很大差异。幸运的是，虽然前 10 条修正案仍无法限制各州的行为，但情况却有所改变。真正的突破还是内战之后不久，1868 年第 14 条修正案的通过。此修正案禁止各州制定或实施「限制美国公民的特权或豁免权的任何法律」，禁止各州「不经正当程序而剥夺公民的生命、自由或财产或拒绝给予任何人同等的法律保护」。此修正案还给公民下了定义：「所有在合众国出生或归化合众国的人」都是美国公民。长达半个多世纪最高法院对第 14 条宪法修正案的解释是这样的狭义，以致在司法实践中没有发生意义深远的变化。然而，在第一次世界大战和战后的倒退时期，许多州对言论和出版自由施加严格的限制条件，局势压抑得令人难以忍受，最终导致法院采取行动。1925 年，在吉特洛诉纽约州 (Gitlow v. New York) 一案的判决书中，最高法院依据第 1 条修正案所保

护的言论和出版自由不能被国会剥夺，它对美国人的生活是这样的重  
要，以致他们应「得到第 14 条修正案正当法律程序条款的保护，各州  
不得侵犯」。因此，就《美国宪法》而言，是第 14 条修正案保护公民  
权利不受州政府行为的侵犯，而不是「权利法案」。

「权利法案」保障绝大部分的个人自由和权利，从第 14 条修正案扩大到限制各州政府，只有与审判程序有关的权利属例外。已故大法官雨果·布莱克(Hugo Black)认为，第 14 条修正案扩充了权利法案，使公民免于州政府的行为侵犯而得到保护；最高法院最接近于认同他的观点的是亚当姆森诉加利福尼亚州(1947 年 *Adamson v. California*)一案。在此案的裁决中，少数派的 4 名大法官取得了支配权。当然，各州宪法本身也包括「权利法案」，绝大多数法案与联邦权利法案很相似，并且有些比联邦权利法案适用范围更广。不过，各州公民可以相对容易地修正他们的宪法，因此，各州权利法案不足以保护公民权利不受被激怒的公众舆论的影响。另一方面，在许多情况下，各州在各种问题上都会走在联邦政府的前面。例如，《佛吉尼亚权利宣言》堪称为联邦权利法案效仿的模式。目前的情况是各州有关公民言论、宗教、集会、结社自由，以及公民不受搜查、逮捕的权利，不必自证其罪的权利的规定必须达到最高法院制订的联邦标准。在各州和联邦的刑事诉讼中也保证公民享有聘请律师为其辩护的权利(必要时，由政府提供律师谘询)。州与州的做法各不相同，而且在陪审团审判、大陪审团以及程序公正标准等方面也有别于联邦政府的做法。

美国联邦制的复杂性使得各州法院体制几乎完全与联邦体制脱离，联邦体制表现出一种不同的特点。在有些情况下，某个案子既可以在州法院提起诉讼又可以在联邦法院提起诉讼，如果遇到这种情况，该案律师会选择一种最有利于自己客户的方式。许多年来，处理有关个人权利的律师们一般更愿意尽可能把他们的案子拿到联邦法院，而不是州法院进行审理。因为联邦司法机构比起大多数州司法体制来更关注宪法对个人权利的保护。

如今，情况发生了很大的变化。雷根执政期间，司法部在任命司法部门官员时极其谨慎，以确保这些官员能反映一种确定的观点。被提名的候选人要求能经受住对他们信仰的反复质询，官员们还会仔细地研究他们的文章，以便确定他们在许多问题上的立场观点。从某种程度上讲，尼克森政府已采取了这种做法，但在雷根和布希任职期间，司法部门的努力更有章有法。持批评态度的人指责司法部门只是任命那些通过「化学试纸测试」的法官。前司法部长爱德华·米斯将军(**General Edward Meese**)曾为雷根政府制定并实施这一措施。他认为，司法部门所做的努力仅仅是保证任命的法官能严格地遵守宪法，不允许他们自己的社会或法律哲学观影响未来的裁决。当然，任何法官的观点都会反映该法官本人对法律的解释，而这种解释必须建立在一定的法律哲学基础上。认识到这一点，在提名法官时，很显然要努力确保他的法学观点与在位政府一致。结果，在目前的联邦司法机构中 60% 的法官是雷根或布希任命的(在上诉法院，70% 的法官是这一时期任命的)，他们在裁决案件时，不



再像以前那样注重维护个人权利，而是会比以往几十年内的法院更加强调政府对个人权利的控制。

许多州法院也发生了变化，更有可能比过去把公民个人自由放在首位。有些州宪法甚至比美国联邦宪法维护公民个人权利的范围更广，包括《美国宪法》中含糊其词的个人隐私权，在州宪法中都有明确的规定。而且，美国最高法院一向鼓励律师到州法院，而不是联邦法院处理涉及个人权利的案件。法律学者们已经注意到，在过去的大约 10 年内，由州法院审理的保护公民个人权利的案件急剧增多，超过了美国最高法院。这种状况导致了支离破碎的局面，使得州与州之间权利差异很大。然而，在目前条件下，将案件交付州法院审理，对于那些寻求扩大——或者甚至是维持——保障个人自由的人来说，是唯一的出路。

很难预计「权利法案」和第 14 条修正案所规定的保护将会如何。许多公民毫不关心，甚至对这些法案充满敌意，尤其对那些有关刑事审判的条款。加之，最高法院的一些成员就扩大对州政府权力的限制的理论表示了不同意见，他们当然不支援额外附加的限制条例，而且还可能投票废除那些目前正在限制各州权力的某些条款。

「权利法案」确立了对中央政府的这些限制，并且保障个人自由不受政府的侵害。共和国早期的公民相信这些限制和保障对于维持一个自由的社会是必不可少的。实际上，正是为了这些限制和保障，美国人才参加了独立革命。然后，在制宪会议期间，他们把这些观点凭借坚定不移的鼓动宣传，强加给美国宪法的支持者。

第 1 条修正案保障的是最核心的自由：宗教信仰、言论、出版和和平集会的权利。第 2 条修正案则规定人民置备和携带武器的权利不受侵犯，这一条反映了公民普遍对常设军队的存在会构成对自由社会的威胁的恐惧心理。宪法权威机构否认该条修正案保障公民享有购买、拥有或携带武器的权利。尽管第 2 条修正案得到了维护，但仍然是为它所保障的神圣不可侵犯的权利的呐喊声高于为保障其他权利的呐喊声，而那些权利同样真正地是一个自由社会的基本权利。在美国，从对任何形式的枪支控制的强烈反对中，可以看出全国步枪协会(the National Rifle Association) 所具有的强大实力，这是一个向国会和州立法机构进行游说，反对对拥有武器或弹药进行任何形式限制的特殊利益集团。全国步枪协会(简称 NRA)在反对对枪支进行控制方面卓有成效，使美国公民比任何其他发达国家的公民更容易置备各种枪支武器。无论谁怎样认为全国步枪协会的地位(该组织无疑已使美国成为世界上最充满暴力的国家之一)，都很容易地理解那些争辩第 2 条修正案使得联邦控制武器成为违宪行为的理由，也很容易理解为什么取消那条修正案会引起不快，甚至连那些赞成联邦控制武器的人也反对，因为，一旦这样做，很可能会形成一项先例，日后权利法案中的其他条款也不免会受到攻讦。

第 3、4 条修正案是有关隐私权的。第 3 条修正案规定禁止要求公民在和平时期为军队士兵提供食物和驻扎地，而将这种要求的提出限制在战争时期。第 4 条修正案保证公民不受无理调查的权利，并规定了司法程序。

第 5、6、7 和 8 条修正案确立了被控有罪的人的权利，并要求采取严格的司法程序，以保护公民个人及财产免受独断专行的侵害。这些修正案确立了司法程序中公正不偏的基本原则，明确规定不得强迫任何人自证其罪，对被告的审判应当迅速快捷，被告有权同原告证人对质，并且能以强制程序取得对其有利的证人，如同各州在取得控方证人时所做的那样。这几条修正案保障公民在案件审理中不会处于双重危险的境地之中。就是说，在一家联邦法院宣告无罪的公民不能因同一案件被另一家审判。这就可以防止某个武断的或过于狂热的政府持续反覆审判政府谴责的那些人，直到政府找到某个法院愿意给被告定罪为止。正如法院解释的那样，这几条修正案限制官员们用欺骗或强迫的手段获取罪犯的认供，规定在所有刑事诉讼案件中和绝大多数民事案件中必须由陪审团参加审判，在挑选陪审团成员时，要采取公正态度，并且规定被告在审判程序的任何阶段都可以向律师进行谘询。这些修正案已被解释得非常详细，因为它们确立了一些基本的程序上的权利保障，意在当权利受到最大威胁时，也就是说，当公民与政府间发生冲突时，维护公民的权利。试想一下，如果一个公民被指控有犯罪行为，但他又被剥夺了与原告对质或以强制程序取得证人为其作证的权利，而控方拥有传唤被告的全部权力，这样的审判会是什么样的结果？过去，这种状况在各州法院都出现过，而在殖民地时期更屡见不鲜。

第 9 条修正案规定，权利法案中未列举的自由并不表明不是公民的权利。例如，这一条修正案曾被引用来保护公民免于政府破坏环境的侵害，或

保护个人隐私权。第 10 条修正案则保障公民免受中央政府过多的权力累积的干预。

*其他诸条修正案* 尽管宪法诞生已近两百年了，社会政治、经济状况与宪法诞生时已发生了令人难以置信的变化，但对宪法的修正案总共只有 27 条。第 1 至 10 条修正案在宪法诞生之后立即提了出来，因此，几乎被当作宪法原文的一部分。其他 17 条修正案给美国社会带来了相当的变化，一些变化很大，而另一些则不太显著。

1798 年通过的第 11 条修正案是在权利法案之后最先通过的修正案，意在禁止公民在未得到当事州同意的情况下，在联邦法院起诉该州。此修正案实际上是对最高法院在克里斯霍尔姆诉乔治亚(Chisholm v. Georgia)案中的裁决做出的反对意见。在该案中，联邦法院可以接受另外一州公民对某一州的指控，这便引起各州的恐惧，他们害怕这样一来，联邦司法机构就会拥有过多的权力干预各州的事务。第 12 条修正案于 1804 年批准生效，是为了防止再次出现 1800 年总统大选的混乱局面。1800 年，当托马斯·杰弗逊(Thomas Jefferson)和阿尔伦·布尔(Aaron Burr)同时作为一个政党的候选人竞选总统和副总统时，在两人之间出现了得票相等的情况，这是由于原宪法规定中要求选举团不加区别地同时投票选举总统和副总统。那次选举抛给了众议院来处理。在杰弗逊最终作为赢家出现之前，局面是相当令人不快的。因此，第 12 条修正案所采取的新办法是将总统和副总统的选举分开，这样就可以避免出现候选人得

票相等的局面。修正了的宪法，适合于各党分别指定竞选总统和副总统候选人的党派体系。

联邦取得内战胜利之前，没有通过一条修正案，之后，有 3 条修正案通过。1865 年批准生效的第 13 条修正案取消了奴隶制。3 年之后通过的第 14 条修正案是《美国宪法》最为重要的部分之一。这条修正案连同前面讨论过的修正案一起，奠定了国家的基础，并为公民的权利和自由不受各州政权的侵犯提供保护。该条修正案的最初目的是要确保那些刚刚获得解放的黑奴得到自由，并给予他们公民权。1870 年出台了最后的内战修正案，即第 15 条修正案。该修正案规定不得因种族、肤色限制公民的选举权。历史发展表明，仅仅用一条宪法修正案来保障一种权利是远远不够的；在南方的许多地区，黑人公民的选举权一直遭到否认，直到 20 世纪 60 年代中期才有所改变。

接下来的两个修正案都是在 1913 年批准生效的，是狂热的 19 世纪末和 20 世纪初所产生的势力强大的第三党派，例如人民党引起的「进步运动」的结果。第 16 条修正案规定联邦政府有权征收所得税，推翻了 1895 年最高法院在普洛克诉农民贷款及信托公司 (Pollock v. Farmer's Loan and Trust Co.) 一案中所做出的否认政府拥有这一权力的决定。第 17 条修正案将选举参议员的权力从州议会直接移交给了人民。

1919 年批准的第 18 条修正案，即灾难性的禁酒修正案，导致了在这个国家里真正有组织的犯罪的开始，并极大地增加了全国对法律和秩序的无视程度。

1920 年批准通过的第 19 条修正案保证妇女可以与男子平等地享有选举权，这是宪法历史上民主得以最大发展的唯一一次。妇女真正享有选举权是经过许多杰出人物数十年的坚韧不拔、坚定不移的努力才争取到的，其中包括苏珊·安东尼(Susan B. Anthony)、卢克丽特·莫特(Lucretia Mott)和伊丽莎白·凯迪·斯坦顿(Elizabeth Cady Stanton)。今天，人们很难真正意识到这种努力需要的是怎样的勇气和独立的头脑。就像是为种族平等辩护的人们那样，他们是在与整个社会现存的设想对抗。他们的反对者所使用的是许多未获成功的平等权利修正案的极端反对者近些年来相同的观点以及堕胎权利反对者的一些论点。不同之处在于，那时，这些论点广为大众所接受。当伊丽莎白·凯迪·斯坦顿最早在 19 世纪中期提倡妇女应当有投票的权利时，她的许多改革活动的狂热支持者们也不禁为这位温顺文雅的贵格派妇女所表现出的大胆无畏而震惊。有人这样对她说，「伊丽莎白，你会使我们显得十分滑稽的！」

第 20、21 条修正案均是 1933 年批准生效的。第 20 条修正案修改了总统任期和国会会期的起始日期，缩短了从选举之后到新总统上任的时间，以此消除了漫长的「跛鸭」局面，并澄清了有关总统继任的几个问题。第 21 条修正案宣布废止第 18 条修正案，因此在全国范围内取消禁酒，但是(也许由于采纳这一修正案的代价太高)此修正案规定各州有权按其意愿禁止酒类的输入、运送或使用。

第 22 条修正案于 1951 年批准生效。该条规定不允许总统连任两届以上。其后的第 23 条修正案是 10 年之后，于 1961 年通过的。第一次准许哥

伦比亚特区派选举人参加选举团，使该区公民有权参加总统和副总统的选举。1964 年第 24 条修正案进一步扩大了民主范围，该修正案否定了各州通过用人头税的办法限制公民参加联邦选举的权利。

1967 年通过的第 25 条修正案赋予总统在副总统职位空缺时，提名一位副总统，经由国会两院批准后就职。该修正案也规定了副总统在总统出现身体上或精神上无法行使总统职权时，如何行使总统权力的具体程序，当然这些程序的规定是十分严格的。

第 26 条修正案是 1971 年批准生效的。作为另一条对民主原则堪称是一次很大推进的修正案，此修正案将选民年龄降到 18 岁。曾提出的平等权利修正案——不得因性别而在法律、经济和政治上歧视任何人——于 1982 年 6 月 30 日宣布流产，尽管该修正案长期以来一直得到两大政党的支援。1980 年，共和党全国代表大会采纳了完全不同于该党长期以来支援商议中的平等权利修正案的政党纲领，因此，这一举措早就表明，此修正案注定要失败。

第 27 条修正案是最新提出的，但从某种意义上讲，也是最早的。它的独到之处是作为「权利法案」的修正案的一部分在 1789 年提出来，但直到两个世纪后的 1992 年才得到批准生效。国会议员加薪——尤其是国会议员任职期间给自己加薪——200 多年来一直不得人心，此修正案正文中就体现了这一点：众议院选举结束前，任何改变参议员和众议员任职报酬的法律，均不得生效。

## 今天的宪法：是否可以防止独裁政府的出现？

随着公众的压力以及增强国内外安全感的呼声越来越大，出现独断专行的政府的可能性也有相当的增加。司法系统通常只是划在公民与政府错误行为之间的一条细黑线——柔弱而不起眼的监督机构。然而，我们不应该就此推断政府里充斥着热衷于窒息自由的官员。大多数政府官员——无论是选举产生的，还是任命的，或是终身从政的——都是要把自己份内工作做好的正直人士。较为微妙又较为常见的难题源于政府和公众双方对宪法程序的要求不够敏感。产生独断专行政府的原因既来自于公众的迫切要求，也来自于那些企图获得更大权力的野心勃勃的官员的欲望。

一个自由社会的使命就是要保障社区的权利而不侵犯每个公民的权利。例如，随着公众对劫机以及其他恐怖主义活动与日俱增的关注，每个乘坐商业飞机的乘客现在都要接受人身检查。每个公民大概都不会反对这种做法，因为他们认为他或她的人身安全比起个人隐私权来要更加重要。然而，还是有一些人，比如像印第安那州的前参议员万斯·哈特克(Vance Hartke)和保守派专栏作家小威廉姆·巴克利(William F. Buckley, Jr.)，他们认为人身检查就是对宪法所保障的权利的侵犯。

多大程度的权利保障才是必要的？公民自由和隐私权要受多大限制，才不至于受到侵犯？这一直是自由社会所面临的抉择。许多利益集团都积极地投身于这场为了人身安全与权利的斗争中。



航空公司的例子只是一件小事，没有引起过多的争议。但是，一个重要的问题是：当个人利益没有即刻的侵犯时，公众和政府会怎样关注宪法对权利的保障？以 1987 年生效的移民法案中的一项要求为例，此法案几乎未经审查，对个人权利具有广泛的影响。以前，与其他许多国家要求每位公民持有个人身份证件相反的是，美国一直是个「不需要证件」的国家。然而，到了 1987 年，至少从理论上讲，假如没有出示官方文件，比如护照，表明公民身份或享有在这个国家工作的其他合法权利，是没有人能被雇用的。这是一个重要的变化。另外一个主要的变化是，在工作场所接受药物测试的要求。一个人也应该关心 HIV 呈隐性或患爱滋病 (AIDS) 的人所带来的潜在威胁。在目前尚未找到治愈办法或杀死爱滋病的疫苗时，是否有可能在不违反宪法制度和宪法对人权保障的情况下，制止这种骇人的疾病的蔓延？

除非存在着普遍的关注，除非认识到问题的实质，否则，宪法对人权的保障就会缓慢地被侵蚀殆尽。这种侵蚀既是由于公众的恐惧，也是由于政府的欲望造成的。这些日益显著的变化极少有明显的错误或根本上的不合理，但这些小举措会导致使开国元首制宪时希望保护的最基本的公民自由受到侵犯。

上文已提过，如果公民不支援宪法，那么宪法就不能保障公民的权利。正如当今所处的时代，仍然存在着来自公众及政府官员的对宪法所保障的权利的威胁，这就更有必要强调宪法脆弱的本质。公众应该警惕对个

人以及群体自由的每一个蓄意的或偶然的侵犯。维护宪法应该是立宪民主制的首要原则。

**焦点透视：最新(也是最老的)宪法修正案**

詹姆斯·麦迪逊 (James Madison) 是制宪会议上唯一的官方会议记录者，这次制宪会议提议制定后来成为《美国宪法》的文件。正是由于这一点，再加上其他原因，麦迪逊很快就被誉为「美国宪法之父」。他在美国历史上的地位无与伦比，因为他就是起草对宪法的最早的，也是最新的修正案的人。作为新政府领导下的首届国会的众议院议员，麦迪逊被授权草拟各州提出的要求保障新近获得的公民自由的新的宪法修正案。

在审阅了许多建议书之后，麦迪逊向众议院提出了修正案目录，众参两院对其中 12 条表示赞同，众参各院均以所要求的 2 / 3 代表同意的多数票通过了这 12 条修正案，并提交各州。很快，按规定，3/4 的州议会(当时共有 11 个州)批准这 12 条修正案的 10 条生效，这 10 条修正案即美国宪法的第 1 至 10 条修正案，通称为「权利法案」。

剩下的那两条修正案，其中一条是有关各州众议员人数分配比例的，没有获得 2/3 议员的同意。另外一条修正案是关于国会议员是否有权为自己加薪的。就其所提出的修正案，麦迪逊注意到，「让一些官员在不受任何监督的情况下，插手处理公共财务，拿出钱来装入自己的腰包是不

恰当的，这种权力似乎是不适宜的。」他说：「那使我提出了一个改动的建议。」改动后的语句为：「众议院选举结束前，任何改变参议员和众议员任职报酬的法律，均不得生效。」

马里兰州很快于 1789 年 12 月批准了这条修正案，在以后的两年中另外 5 个州也先后批准通过。紧接着，此条修正案就陷入了僵局。几乎近一个世纪没有一个州加入批准的行列，直至 1873 年俄亥俄州的批准。又过了一个世纪，怀俄明州于 1890 年作为第 8 个州，批准通过此修正案。然而，到了 80 年代，随着公众对政府不满的日益加剧，该修正案争取批准通过的速度又有所加快，到 1911 年 8 月，已有 35 个州批准通过。1912 年 5 月 5 日，阿拉巴马州和密苏里州分别作为第 36 和第 37 个州表示赞同。通过每条修正案所需要的第 38 个州，也就是 50 个州的 3/4 个州，密西根州终于于两天之后，5 月 7 日正式宣布批准此修正案。

起初，人们尚有疑虑，历时这么久才得以通过的修正案是否有效。现今的做法一般是宣布批准通过一条修正案的时限，通常是提出修正案之后 7 年之内。但那时候，对这条修正案尚未规定时间限制，而且宪法对此也未做要求。鲜为人知的联邦档案保管员有权宣布正式采纳修正案。

1912 年 5 月 7 日，档案保管员唐·威尔逊(Don W. Wilson)及时地宣布第 27 条宪法修正案生效，并下令在联邦注册登记簿上正式写入。

总统在整个修正过程中不起任何作用。国会两院各以 2/3 议员投票赞同才能提出一项修正案，但无法参与此修正案的批准通过(但可以规定由各州制宪会议还是州议会来批准)。然而在第 27 条修正案的提出过程中，

国会急切地抛出了「国会意向」，以表示国会已经同意。这一举动纯粹是象征性的(当然修正案本身的重要性也基本上在于它只是个象征)，但是鉴于目前公众愈来愈藐视公共事务官员以及作为一个机构的国会，所以许多国会成员认为此举动是必要的。参议院中赞成此修正案的投票结果是毫无争议的一致通过：99 票对 0 票；在众议院，投票结果是 414 票赞成对 3 票反对。

因此，第 27 条修正案终于成为宪法的一部分，这也是自 1971 年以来，将选民最低年龄降至 18 岁的第 26 条修正案通过以来的第一条修正案。整个修正案的批准过程反映出广大公众对选举官员的特权的极大关注，也表明两个多世纪以来一直困扰着美国人的一些问题几乎没有改变。此项修正案的意图曾经是，现在仍是要阻止国会议员在选民尚没有机会表明他们是否同意时，擅自给自己加薪。然而，言称此条修正案能成功地阻止国会在其议员任职期间为议员加薪的许多出版界、新闻界的报导也不尽真实准确。对众议员来说，此修正案能起到这个作用；但对于参议员来说，由于参议员任职是 6 年一届，所以此修正案只能约束 1/3 的参议院议员。

毫无疑问，此项修正案将比以往更使人注意有关给国会议员加薪的提案。最终结果只会使国会议员的薪金降至无法接受的程度，造成整个政府部门薪水下降。无疑，公众是愿意看到这种局面的，但是，也不能不认识到，这样做，会比以往更难吸引英明的并有献身精神的人参与到政府中来；无论他们是被任命的或是被选举的。公众对政府的敌意会造成

政府实际运作水平的降低，从而引起公众更大的敌意。这个恶性循环的形成，是由于一些无耻的，一心想争权的竞选者在竞选时打着反政府的旗号，诱导公众对公务人员的作用产生错误看法。如果公众继续不加思索地接受反政府的观点，那将使政府政绩更加拙劣。受到损害，而且正在受到损害的是公众。真正了解其中缘由的人实在是太少见了。

### 建议读物

**Hannah Arendt.** *Crises of the Republic.* Harcourt Brace Jovanovich, 1978.\*

**Bernard Bailyn.** *The Ideological Origins of the American Revolution.* Harvard University Press, Belknap Press, 1967.\*

**Charles A. Beard.** *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States.* Macmillan, 1956.\* (First published in 1913.)

**Raoul Berger.** *The Fourteenth Amendment and the Bill of Rights.* University of Oklahoma Press, 1989.

**Richard B. Bernstein with Kym S. Rice.** *Are We to Be a Nation? The Making of the Constitution.* Harvard University Press, 1987.\*

**Alexander Bickel.** *The Least Dangerous Branch.* Yale University Press, 1986.\*

*Congressional Privileges and Perquisites: History, facts, and Controversy.* Congressional Quarterly, 1992.\*

*The Constitution : From Ratification to Bill of Rights.* Congressional Quarterly, 1998.\*

**James Fenimore Cooper.** *The American Democrat.* Vintage, 1956.\* (First published in 1838.)

**Martin Diamond.** *The Founding of the Democratic Republic.* F. E. Peacock, 1981.\*

**Ronald Dworkin.** *"The Reagan Revolution and the Supreme Court,"* New York Review of Books (July 18, 1991). A penetrating analysis of recent changes in American jurisprudence.

**Carl J. Friedrich.** *The Impact of American Constitutionalism Abroad.* Boston University Press, 1967.\*

**Alexander Hamilton, John Jay, and James Madison.** *the Federalist.* Many editions, e. g. , Roy P. Fairfield, ed. *The Federalist Papers.* Doubleday, 1961. Classics of American political writing.

**Neil How and Phillip Longman.** *"The Next New Deal,"* The Atlantic Monthly (April 1992).

**Forrest McDonald.** *We the People.* University of Chicago Press, 1965. An attack on the Beard "economic determinism" position about the Constitution.

**Clinton Rossiter.** *The Political Thought of the American Revolution.* Harvest Books, 1963. \*

**Bud Shultz and Ruth Shultz.** *It Did Happen Here: Recollections of Political Repression in America.* University of California Press, 1989.

**Lawrence H. Tribe.** *Constitutional Choices.* Harvard University Press, 1986. \*

**John Zvesper.** *"The Madisonian Systems,"* Western Political Quarterly, 37:2 (June 1984), 236-56.

## 第四章 联邦主义和国家主义

### 美国的发展

---

## [联邦制联盟](#)

[权力的分散：各州及其下属区域](#)

[联邦主义制衡的变化](#)

[国家权力的增长](#)

[国家主义的发展](#)

[焦点透视：美国联邦体制下的州](#)

[建议读物](#)

---

我对大会的议程感到极大的不安和焦虑。可以肯定，如果不做实质性的修改，它将成为内战的隐患。

——艾尔布里奇·杰里

## 联邦制联盟

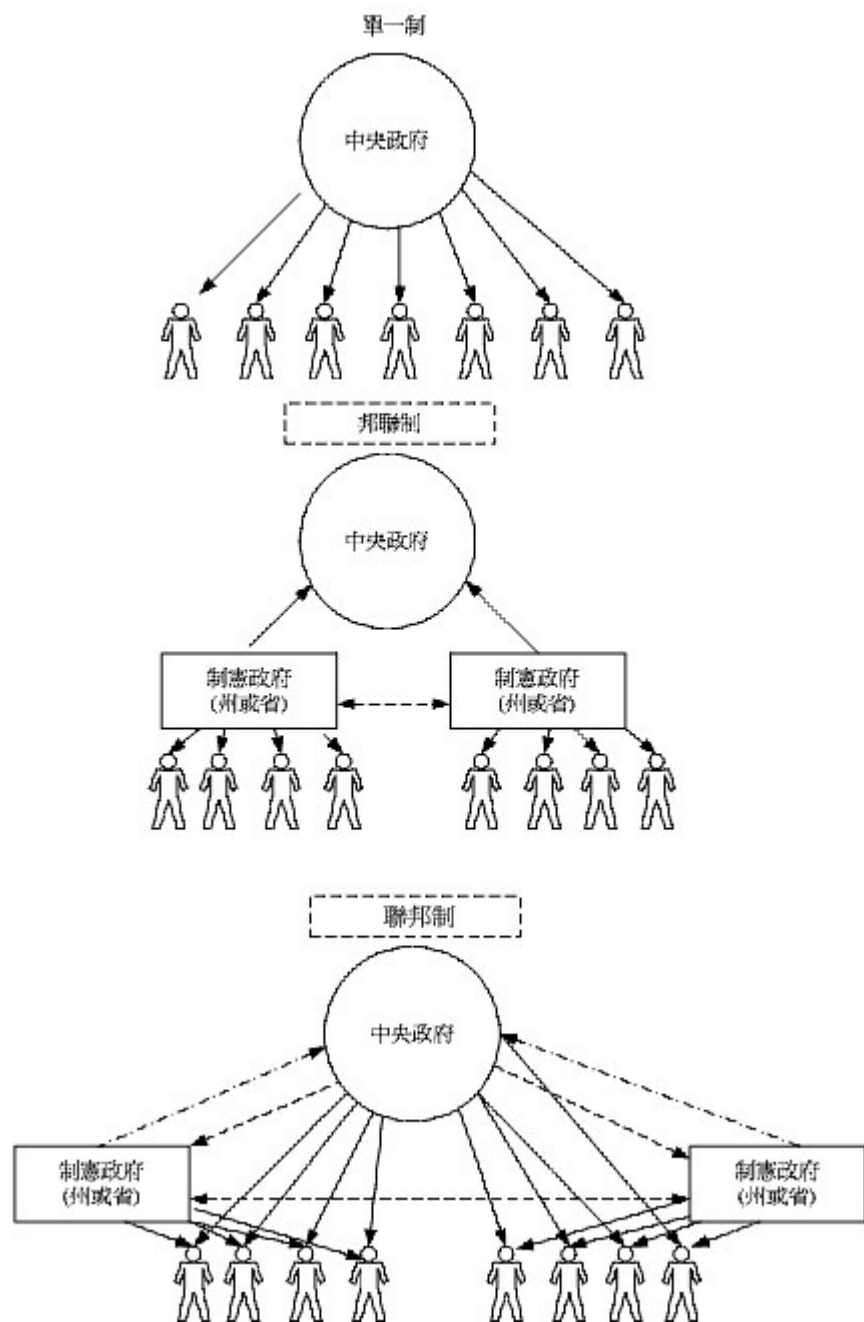
《美国宪法》的起草者们在确立美国联邦制度的框架时，就已设计出构成整个美国政治发展结构的计划，这个计划已被其他国家广泛模仿。一切都只是设想，他们不清楚新制度将向何处发展，也没有先例可循，他们只得去创新。怎样才能创造出一个将由 13 个独立的、各自为政的州组成的真正的国家，而又避免产生恐惧和猜忌呢？联邦主义就是他们的答案。

很显然，必须有按地域划分权力的形式。追溯到英国王室颁布的殖民地宪章，州是有各自独立的政治和历史的实体，无论是历史环境还是公民意愿，都不允许发展成一种单一的政府。在如英国和法国的单一制政府中，中央政府对全国享有权威，不受下属地区的干扰(下属地区也被称为州、省、行政区、专区，或共和国)。实际上也存在某种形式的下属地区，但它们基本上是中央政府的代表。另一方面，当时仅存的邦联形式，也不是一种令人满意的形式。邦联仅仅是近乎独立的个体之间的联合，而不是我们今天意义上的国家。真正的权力还在下属地区。中央政权，如果有的话，也很软弱，对下属地区的公民没有直接管辖权。

因为当时存在的唯一选择——欧洲模式——显得不切实际，创业者们不得不创立一种新的模式，他们希望把一元化的充满活力的中央政府与强有力的下属地区邦联起来。他们的易洛魁邻居具有一个「强有力的联盟体制，由自治的单位组成五国」，这也极有助于美国的联邦主义的形成。正如我们提到过的，诸如福兰克林和杰弗逊一类人很熟悉易洛魁人的体制。新的形式定名为「联邦主义」，给以前用过的，与「邦联」同义的词赋予了新的意思。联邦主义的实施意味着从此以后，人民不仅仅按邦联条款所规定的那样，要受州政府的制约，也不仅仅如英国那样受中央政府的制约，而是要受州和国家两个「主权」政府的特殊管辖。美国联邦制度保留了势力强大的各州，国家政府不能废除它们的权力，同时也为国家政府增加了州政府不得干预的权力。每一级政府对每一个公民拥有直接的权威，可以征税及施以处罚。图 4.1 对比了联邦制政府与单一制和邦联制的区别。



图 4.1



《美国宪法》是美国所有政府权威的源泉。《宪法》分别规定了国家及州政府的权力。如图 4.2 所示《宪法》将某些权力特别授予国家政府，其中包括执行国家职能的权力，如发行钱币、宣战、调整州际间及对外

贸易、执行对外政策。《宪法》授予国家政府的其他权力，诸如征税权，是重合管辖权，即国家和州政府都可以行使这些权力。《宪法》规定国家政府不能行使某些权力，州政府不能行使的权力以及两者都不能行使的权力。《宪法》没有列举州政府的权力。这些被认为是「保留权力」，根据《宪法》修正案第 10 条，未授予国家政府的权力而或未禁止各州政府行使的权力，由各州或由人民保留。每个州都有自己的宪法，州宪法在《美国宪法》的框架内将权力授予州政府，并调整权力的实施。每个州的法律必须与本州宪法保持一致，而所有各州的宪法都必须与《美国宪法》保持一致。

图 4.2



图 4.2 美国政府的权利

## 权力的分散：各州及其下属区域

在联邦制中，每个州都有一整套政府机构，行使立法、行政及司法权；在州政府之下还有其他一些政府组织，在全国范围内约有 8 万至 10 万个这样的独立机构，这些自治市、县、学校区及特别区在整个体制中分别享有不同等级的决策权。

大多数州的主要下属区域是县，小到仅有 100 个居民(德克萨斯的洛应县)，大至有 500 万或更多的居民(伊里诺斯州的库克县和加利福尼亚的洛杉矶县)。在一些州，郡县等将自身起源追溯到殖民时期，具有很强的自我意识。而在有些州，郡县可能是新设立的。无论哪一种情况，它们都是州政府的产物，州政府可以根据自己的需要改变县界或章程，县政府充任州政府的行政工具。他们通常不遵循分权原则，由委员会负责管理(有时称为「县法院」，尽管实际并不是司法机构)，委员会实质上具有行政和立法职能。县司法机构或法院可能存在也可能不存在。改革县政府是件乏味而又需要加以专门考虑的事。但是，这个问题变得越来越重要了，因为县政府负责土地的使用权——例如，它们经常在促进或阻碍发展方面起重要的作用。同时，县政府还为辖区内居民提供基础服务，如安全保卫，交通及医疗服务，许多居民也许根本不住在提供这些服务的城镇内。县政府基本收入依靠征收财产税。这也成了税制改革中的一个主要的、久而不决的问题。

所有的州都有自治市，大的市依自己的章程组成，如底特律，小的市依一般法组成，更有些小的镇和村没有自己的特殊权力，通常依靠县及特

区的服务。城市通常依照州政府授权通过的，明确权力及责任的章程进行运作。一般是采取三种主要政府形式之一。委员会制的重要性日渐减弱，并趋于消亡。它不实行权力分割制。选举产生的委员们分别担任市政府一个部门的行政长官，他们集合在一起，形成委员会，或叫城市立法局，负责通过市政法令。例如，选举人可以选举一个税务委员，一个公共事务委员，一个公共安全委员，每个人负责执行其特定的行政职能。但是作为委员会的一员，他同时也是立法委员会的一员。这种形式的市政府中所存在的问题之一在于，每一个委员都在市政部门有一定的实权，就好比有好几个市长，每人都有独立的权力，相互合作的意愿很小。

同美国的州及国家政府最相像的政府形式是市长暨议会制。在这种体制下，由一位经独立选举产生的市长担任行政部门的首脑，由选举产生的议会或市政委员会组成立法机构。这种「市长强权」制的政府同美国的国家政体很相似。市长有权任命主要部门的领导，并对议会的议案有否决权。而在「市长权力薄弱」制下，议会有权任命政府部门的领导；市长没有否决权，尽管市长仍在政治上承担主要责任，但实际上市政府倾向于由议会掌握；市长暨议会制存在于绝大多数大城市中。选举产生的行政首脑能够让选举人对他们不喜欢的政策提反对意见，并有可能「排除恶势力」。通过选区或行政区选举市政委员会委员或议会成员，能使不同种族、民族或不同收入阶层选举出代表他们利益的代表。市长暨议会体制至少能为倾向于在大城市里存在的主要少数派团体选举代表本集团利益的代表提供了可能。

议会暨行政长官体制是本世纪初期改革者们致力于「整治」城市政治、消除腐败、低效率及「老板统治」的结果。最初的想法是，行政是一个中性的过程，能够与制订政策区分开来，尽管现在一般认为行政在政治上并不是中立的，而且行政官员们对政策的解释也极大地影响着政治进程。在这一体制下，选举人选出市政议会，然后由议会聘任城市行政长官——通常是受过公共管理训练的人员——负责管理城市的行政部门。市长可由议会挑选，或直接选举产生，他或她主持议会工作；没有行政大权。议会作为市立法机构，负责通过政令，制定总体行政政策，行政长官负责政策法规的具体实施。议会有权在任何时候以任何理由解聘行政长官。因此，谨慎的行政长官不应当在城市里充当政治上的活跃分子，但他们处理城市行政工作的方式也是政治程序的一部分。议会暨行政长官逐渐推广开来，尤其在地区相对差异不大的中小城市，更是如此。大多数改革者们以及许多政治学家都赞成这种体制，因为行政职业化提高了工作效率。并且抑制了市长暨议会制的市政管理中经常出现的公开的政治偏袒现象。然而，没有哪种制度能保证在市政管理上毫无瑕疵。值得注意的是，密苏里州的堪萨斯城通过著名的潘得葛斯特机制 (Pendergast machine) 维持其市长暨议会制，这是个典型的「老板统治」模式，在本世纪初统治该市达几十年之久。

议会暨行政长官政府制的批评者们认为，它不仅仅是一种类似商业经营的活动，而且也趋向于为商业盈利及精英们的利益服务。选举人不直接挑选市政的管理者，也就很难对他们可能不喜欢的政策发表指责性意见。而且，在全市范围内选举理事会成员，而不是通过选区或地区进行

选举的典型做法，使少数派不能有自己的代表。一些联邦法院已清楚地认识到这一点，已经在一些城市中取消这种选举方式，理由是，大范围内的直接选举剥夺了少数派应得的代表席位。评论家们还发现，在无党派基础上选举理事会的习惯做法令人不安，这种做法使在位的委员不大可能被选掉，因为选举程序倾向于极为混乱，而且大多数市民甚至不愿意去投票。

议会暨行政长官体制优点或缺陷暂且不论，这种制度通常都能很好地运作，尤其是在中小城市，随着更多的城市采纳这种方式，看来它有可能成为除大都市之外的未来市政管理潮流。有些城市采纳了混合模式，将典型的分权制同专职行政长官结合起来。在这种体制中，管理者，或叫做行政部门主管官员，向市长而不是向理事会负责。因为行政长官受过很好的培训，因而是职业化管理。然而选举人也可以通过选举，保留或是替换现任市政管理人员，也就是说，通过选举市长或不投市长的票，直接发表他们的意见，由市长任命或免去行政官员的职务。

城市作为政府的一个单元，通常在教育、卫生保健、安全保卫及消防方面，及文化娱乐设施，诸如公园、博物馆，及娱乐场所方面负有基本责任，它们通过征收所得税或营业税，借贷以及接受州或联邦援助的方式筹集资金。它们为市民提供服务的能力也差别很大；美国许多较老较大的城市正逐步地走向衰败，因为社会责任不断加重，而税收来源却日渐缩小，人口大量移居市郊，但却仍希望继续享受以前在市区的优厚待遇。

除了这些政府单元之外，还有一个学校区和特殊地区的网路。由一个选举产生的委员会管理的学校，很久以来就已存在了。它们主要通过征收财产税及发行债券筹得资金(这些债券实际上是必须由地方选举人同意才能取得的贷款)。诸如供水、排水，自然资源保护及交通等服务也越来越依赖于特殊地区。这些特区可以征税、支出并借款。由于可以由州政府根据需要随时建立或改组，所以特区迅速地对付突发问题。它们可由选举或任命的委员会负责管理。有时也会因特区权力过大而妨碍其他政治单元。最突出的例子是纽约和新泽西的港务局，这是一个州际机构。起初由罗伯特·摩西斯领导，几乎全权负责整个纽约市的交通。事实上，纽约市的基本框架，以及纽约州的许多方面——公园管理，公路以及住房——都是由一个非选举产生的官员通过一个精心构筑的、内部紧密的管理委员会和权威人士控制长达近 50 年。因此，特区的职责尽管范围较窄也是成为另一个值得关注的方面，同时也需要协调这些数量不断增长，职责各异的特区活动。

所有这些下属区域都在某种意义上从属于州政府，这就使得它们同州政府的关系与州同联邦政府的关系截然不同。事实上，州政府基本上是单一性的制度，能够很好地运作，一旦联邦突然消失，也不会有什么变化。很多州实际上比大多数独立的国家还要大。诸如加利福尼亚、宾夕法尼亚、伊利诺斯、德克萨斯及纽约州的政府职责之大——外交事务外——就如同管理荷兰、丹麦或比利时这些独立的国家一样。然而，在联邦体制中，另一个权力机构——国家政府——也同州政府一样对同一片土地行使管辖权，根据《宪法》的规定，一方不得侵犯另一方的权力。一般

情况下，这种关系一直是这么维系着，尽管也免不了发生一些相互抵触，以及州政府抱怨联邦官僚机构的干预，或华盛顿方面抱怨地方政府过分顽固。

这种相当复杂的体制需要有一些不仅能够在州及国家政府之间，而且能在相邻州之间解决纠纷的机制。这种机制就是联邦法院系统，通常是美国最高法院。只要国家政府在《宪法》规定的许可权内行使权力，它就具有最高权威。根据《宪法》第 6 条，联邦法律及条约是「国家最高法律」，尽管这些法律可能并不与最高法院对宪法的解释相互冲突。因此，任何州法律如果与联邦法律或条约发生冲突，就是无效的，即使是在州政府许可权内实行也不例外。

## **联邦主义制衡的变化**

今天，州所独享的司法管辖权已变得很小，因为从建国之初，最高法院对宪法的解释就趋向于赋予国家更大的权力。今天的州政府有权制定税收政策，行使警局，建立自己的教育、保健及福利制度。即使在历来属于州的职权范围内，联邦政府也通过提供援助参与州的活动，这笔援助款对每个州都是一大笔收入，联邦以此要求州政府按联邦的标准行使职权。在某些情况下，联邦政府也会就其管辖权之外的事务要求各州采取统一政策。例如，州政府有权制定高速公路上的速度限制，但是现在限速标准必须是在州际间高速公路上不超过 65 英里/小时，在其他公路上不超过 55 英里/小时，才有资格取得联邦高速公路拨款。同样，尽管雷



根总统一贯强调各州的权利，他仍于 1984 年签署了一项法案，要求各州将饮酒最低年龄限制在 21 岁，方能取得政府的拨款。各州独立行使的职权也必须符合《宪法》要求，这就使得联邦法院在一定情况下具有管辖权。

这些例子并不能说明联邦制正在消亡或者说各州已不再是充满活力、不断发展的政治实体了。州政府的发展速度极快，如同地方和国家政府一样，正不断发挥着更大的作用。

州在今天具有双重属性：它们作为实体政府有自己的权力和职责，同时它们还自觉地在行政方面负责很多联邦——州之间的合作专案。如果有人认为国家政府不顾州的利益，或者在可能的时候试图努力削弱州的权力的话，他应当到华盛顿联邦总部呆一段时间了解情况。总之，即使有一点点迹象表明一个行动会引起州各机构的广泛不满，联邦机构的官员都会竭力采取措施加以避免。

纯属于联邦国内的专案非常少，大多数专案都需要借助州的参与和积极合作。尽管一概而论是不恰当的，但仍可以放心大胆地说，作为一项原则，联邦机构对于州的意志太过于敏感而不是不够敏感。这种趋势常常容忍某些做法的继续存在，如在公立学校中实行种族隔离，建立在州或地方偏见基础上的歧视性的福利待遇。国会方面对此不采取行动也纵容了这些行为及其它类似违反《宪法》要求的行为继续存在，直到最后，不得不由最高法院采取行动。甚至在国会和法院已采取了行动时，由于

政府机关胆小怕事,或者对此漠不关心,或者甚至对此类要求怀有敌意,也会在很大程度上阻碍行政方面的拨乱反正。

联邦原则根植于美国政府机构中。由各个州相同数量的代表组成的参议院,是最纯粹的联邦主义的表现形式,而其他政府组织(仅除最高法院之外)也在不同程度上反映了联邦原则。例如,美国众议院是代表人民的,而不是代表州,按各州人口分配各州众议员名额。但是,不论多么小,每个州都至少应当有一名代表。因此,就使得「人民的代表机构」众议院,也在一定程度上反映了州的存在。选举人团也是以州为基础,既体现人口的数量,也能体现州作为单元的存在,因为每个州的选举人团成员名额与它在国会中的代表数目相同。在选举人团未能选出总统的情况下,选举总统的重任落在了众议院头上。众议院选出一位总统时,不论州议员代表团人数多少,每个代表团只有一票投票权。政党是以州为基础的,而且在州和地方一级相对地比在国家一级实力强大。因此,尽管实权已在相当程度上转到国家政府一边,并不能说明联邦主义正逐步退出历史舞台。

但是,联邦呈现的这种活力是否是一件好事?是否联邦主义已经变得过时而无用了呢?有些学者是这样认为的,但其他人则极力反对。联邦主义固然有一定的缺陷,例如,一个州的法律可能同其他州相差很大。州际间行车的卡车司机必须很清楚地知道这一切,因为他们必须确保他们所载货物的重量、高度、长度、宽度符合他们途经各州的不同要求。在每个州他们都有可能被拦截下来,以检查是否符合规定。最近联邦在卡

车司机问题上的立法消除了很多州内的限制规定。例如，尽管一些州认为挂多节拖车的大卡车是安全隐患，但各州不得予以禁止。离婚法的差异在过去也造成一些争议。在很少的一些情况下，一个州认为可以离婚的情况在另一个州却不能得到允许。总之，根据《宪法》第 4 条的「完全忠诚及信用」条款的规定，这类不便之处能够保证被控制在最低限度。同时，在正常情况下，每个州必须承认其他州的行为。

然而，联邦主义的批评者们指出，州的存在容许了种族隔离及对各种人权和自由的侵犯等非法行为的长期存在，因为权利法案并未限制州的行动，这些论点似乎很有说服力。另一方面，种族隔离的开始是因为国家政府要为是不予关心，要么是同情顽固势力。在这种情况下，种族隔离同样也会存在于单一制的州地区范围内。例如，最高法院对普莱西诉弗格森(Plessy v. Ferguson)一案(1896 年)做出的决定，允许在南部及边境地区实行种族隔离，就是在宪法第 14 条修正案颁布很久以后做出的。这一修正案的目的之一，就是为了防止州侵犯少数种族的权利。更有甚者，到 20 世纪伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)任总统期间，哥伦比亚特区还正式确立了种族隔离制度。根据这一结论，州也采取了一些其他违反民权及自由的做法。如果这些行为，如种族隔离，能够得到最高法院、国会和总统的准许，并能被人民接受或容忍，那么也说明问题根源并不在于联邦组织结构，而在于公众舆论。

那些认为 60 年代国家政府是美国政治体制中推动司法、民权、自由发展的主要力量的人，对于联邦主义持有一定异议。这种对于那个时期国

家政府所起的作用的理解是正确的，同样地，认为在美国历史上的大多数时候，尤其是在 50 年代和 60 年代，许多州政府都站在反对的一面的理解同样也是正确的。然而，鲜为人知或很少有人承认许多州政府本身所起的作用，他们在司法、民权及自由等问题上引导国家政府，并且在很大范围内负责实施社会规划专案。

在法院系统有这么一个例子。现在许多州的最高法院在很多问题上都走在美国最高法院的前面，但以前却不是这样。在由艾森豪威尔总统于 1953 年任命的首席大法官厄尔·沃伦(Earl Warren)的领导下最高法院极富创新精神。然而，沃伦大法官于 1969 年退休了，他的继任者和尼克森总统任命的其他法官改变了最高法院。新法院做出的许多裁决表明，在与政府发生冲突时，法院裁决正迅速偏离一贯重视个人自由并倾向于保护个人权利的立场，而这一点正是沃伦时期法院裁决中，十分突出的地方。卡特总统未能有机会任命大法官，而雷根总统和布希总统所任命的官员保持了尼克森时代就已形成的这一倾向，进而发展成为一个非常保守但又充满活跃分子的组织。由于这种转变，很多州的法院——包括阿拉斯加、夏威夷、缅因州、密西根州及南达科他州——都在某些问题上远远比现今的美国最高法院更有创新性。

同样地，很多州在其他方面也超过全国政府。例如，明尼苏达州和科罗拉多州早在联邦于 1964 年通过的真正非常重要的民权法案之前就通过了确立少数民族民权的法案。怀俄明州允许妇女投票比第 19 条修正案的通过早了将近 30 年。今天，州政府同国家政府间仍存在分歧，例如，

州政府希望将某些卫生、安全及质量标准订得高于华盛顿的要求，而联邦政府则不允许各州在核电站方面制定的安全条例要求比核能管制委员会(前原子能委员会)的标准更加苛刻。而有些州及一些知名科学家认为该委员会制定的标准过于宽松，不利于安全。1980年发生于阿肯色州的一桩事件清楚地说明联邦政府在公共卫生及安全方面处于落后的情形。州卫生部发布命令，禁止核电站官员将放射性气体释放于大气中。核电站的官员不服从州的命令，仍坚持释放放射性物质。他们认为，他们的行为受联邦规定的保护，而联邦规定可以释放那些物质。联邦机构也采取行动，禁止州政府制定超过联邦标准的机场杂讯限制规定，或者要求熏肉及热狗的质量高于联邦政府的要求(联邦的标准允许熏肉及热狗中含有大量脂肪及水)。很容易举出例子说明联邦政府如何采取行动，促使顽固的州调整其政策，遵守联邦宪法。同样也很容易举出另一些例子，说明当州政府在一些问题上走在联邦政府前面时，联邦政府会有意拖延在这些州内采取进步性举措。

联邦制一直被斥为是碍事的，低效率的。事实也如此，但这并不一定是个缺点。效率太高的政府是很危险的，而且，如果太没有效率会造成严重的社会及政治问题的话，效率太高也会有同样的问题。联邦制仅仅是分散政府权力的另一种方式而已。联邦制的赞同者们认为，联邦制的混乱状态在很大程度上有可能阻止政治领导人违背宪法的约束，采取独裁专制。评论家们还指出，也确实存在这样的情况，由于职责许可权不明，引起争议，联邦制倾向于耽搁许多必需的社会专案的实施。

一些拥护联邦制的人则声称，由于绝大多数联邦计划都是由州负责具体实施，联邦制有助于使这些计划更接近人民。这种观点同早期民主理论家们的观点是一致的，他们认为，人民一般更关注地方及州政府，因而更能注视地方及州政府的举措。然而，实际情况却不是这样。过去和现在存在于许多地方及州政府上层内的腐败现象，证明公众对它们缺乏足够的关注。还有一个事实足以说明这一点，当国家面临紧急问题需要进行选举，尤其是总统选举时，参加投票的人数往往远远超过任何其他选举活动。普通市民是否对州或者地方的计划比对华盛顿直接实施的专案了解得更多，这也是个疑问。

联邦制的一些实实在在的优点是，它为将来的国家领导人提供了在州及地方一级积累政治经验的机会，并且，州政府可以在其他州或全国采纳某些专案之前先作为试点采用或对专案进行评估。在 80 年代，很多州在某些方面，尤其是在卫生保健及福利方面试行社会计划专案，这就为 90 年代联邦政府在全国范围内推广这些专案提供了借鉴意见。作为前州长的克林顿总统就很好地运用了这种经验。

联邦制最显著的优点是，它能调整政府的要求，使其适应各地方的不同情况。尤其是对那些不同种族、语言或宗教集团按地区聚居的国家来说，情况更是如此。总的来说，尽管主要讲西班牙语的地区可能会逐步发展，但美国还没有出现此类的地区性集团。事实上，新墨西哥州官方使用两种语言——但州的一些机构，包括公立学校，并没有按照要求行事。然而，由于各地区月初在民族及其它方面的差别，使各地区之间存在相当

大的文化差异。例如，德克萨斯州同佛蒙特州就相差甚远。美国地域辽阔采用联邦制看来有一些好处，因此存在某种形式的分支管理机构是有必要的。

很显然，美国的联邦制发展成为现在的程度，是创始者们所始料不及的。演化过程是漫长的，其间只有一次急剧的突变——美国内战。生活条件不仅随着国家不断积累经验，而且也随着时代不断变化。可以想象，作为创新设计的一种体制，同时又或多或少是现实性妥协结果的体制，是要发生相当一些变化的。

宪法的制订者们似乎预料到了这种变化，因而在文献中对联邦制的规定使用了十分笼统的措辞，允许并鼓励对其修改。尽管这个体制已经扩充并且已经成熟，但它仍然是真正的联邦形式。全国政府不能取代强大的州政府，也不能干涉属于州政府的权力；另一方面，州政府不能取代国家政府，也不能侵犯属于国家的权力。起初有些州曾宣称有权在本州土地上「废除」联邦法律的实施，或者「行使」州的权力保护人民不受联邦政府约束。这些声明一直未得到法律上的认可，到内战时就寿终正寝了。但是，可以肯定地说，当最高法院正式决定学校内的种族隔离为非法时，南部一些州又旧事重提，但这也只不过是打小闹罢了。

不是所有在宪法中规定实行联邦制的国家都符合最初设想的标准。除美国之外，世界上还有许多国家真正实行联邦制，如加拿大、澳大利亚、瑞士、尼日利亚及德国，然而，美国的联邦主义就其广度，尤其是就美国特有的真正的联邦司法体制来说，美国的联邦制仍是这些国家中出色

的典型。印度在大多数情况下实行真正的联邦，但在特定情况下，中央政府可以发布「紧急法令」，暂时将州政府搁在一边。也有一些国家在组织上是联邦形式，但实践中并不是真正的联邦。例如，巴西根据当权政府的不同情况，有时实行联邦制，也有时国家政府可以剥夺大部分——如果不是全部的话——州的权力。然而，它的正式组织形式看起来与美国的体制很相似。前苏联的情况也是个很有意思的例子。苏联宪法保障各成员国享有自治权，但是宪法又规定中央政府有权采取严格控制，甚至有权诸如通过各成员国的预算方案等。因此，尽管许多正式的宪法和法律的规定都明确表示确立联邦组织形式，苏联的制度实际上是单一制。随着信仰共产主义的体制的瓦解，一些明显带有联邦色彩的因素出现了——但是，前苏联时期就存在的民族主义势力的重新抬头正威胁着新生尚弱小国家的存亡。

## 国家权力的增长

在建国初期，对《宪法》做狭义解释者——即那些主张将全国政府的权力严格限制在《宪法》明文规定中的人们，与对《宪法》做广义解释者——即那些强调《宪法》本身「蕴含」着某些可以从条文中引申出来的权力的人们，在他们之间展开了一场激烈的争论。以杰弗逊为首的对《宪法》做狭义解释者坚持认为，如果接受以汉密尔顿为主的《宪法》广义解释者提出的《宪法》的引申解释，将会是危险的。



当汉密尔顿作为财政部长，建议全国政府特许设立国家银行时，这场争论沸沸扬扬地达到了顶点。1791年，华盛顿总统要求任国务卿的杰弗逊做一个报告，论述拟设立的国家银行是否符合《宪法》的规定。杰弗逊认为，《宪法》中根本就没有关于准许全国政府颁布特许令的规定，如果这么做，就使全国政府的权力范围超出了《宪法》的规定。他坚持认为，政府的权力仅限于《宪法》明确规定的范围。汉密尔顿为反驳这种意见，准备了一份理由充足的报告，论证蕴含权力的理论。他指出，《宪法》列举的各项权力都是指向一个终极的，而为此所采取的任何手段，除非是明确为《宪法》所禁止，都是允许的。华盛顿接受了汉密尔顿的观点，在国会通过了关于建立国家银行的法案后，他签署了这项法律。

尽管全国政府建立了银行，但对《宪法》做狭义和广义解释之间的争论仍在继续，而不管杰弗逊作为总统，曾援引蕴含权力的理论来证明1803年兼并路易斯安那地区及1807年实行外贸禁运是正当的这样一个事实的存在。如果对于最终结果仍有疑问的话，则由最高法院来掌握这个平衡。在著名的首席大法官约翰·马歇尔的影响下，最高法院做出的一些决定加强了国家的政权，促进了国家化的趋势。最高法院偏向于汉密尔顿的观点，这可以从最高法院1819年对麦卡洛克诉马里兰州(McCulloch v. Maryland)一案的裁决中反映出来。首席大法官写道，尽管政府的权力受到限制，但如果目的是合乎宪法的，那么，为达到目的而采取的所有手段，如果与目的相一致而且不为《宪法》所禁止的话，也是合乎《宪法》的。这一裁决的根据是《宪法》第1条第8款的第18项规定，该条款规定国会可以制定所有「必需的和适宜的」法律，来行使它的具体

的、指定的职能。该条款也经常被称为弹性条款，因为能够包容如此众多的法律!这一裁决否定了马里兰州对美国银行分行征税的权力，使这一条款成为《美国宪法》中的固定条款。

是内战的爆发给其余大部分关于国家最高权威的疑问划上了句号。《宪法》第 6 条明确规定，条约和联邦法律只要与《宪法》保持一致，就是「国内至高无上的法律」，对各州的法官也有约束力。内战爆发之前，一些州宣称，州如果对联邦政策持反对意见，有权宣布脱离联邦，以求得问题的最终解决。但是，内战的爆发使问题得到实际的解决，最高法院随后以法律的形式加以确认。内战之后制订的第 14 条修正案为国家公民的权利和义务提供了根据，也加强了联邦司法的权威，使联邦司法有权审查州的行为，以保证与国家政策保持一致。多年来，法院一直对第 14 条《宪法》修正案做限制性解释，限制它对各州的影响，但过去的几十年里，该修正案已成为在全国坚持确立美国人民民权和自由体制的工具，而对州政策置若罔闻。

在 19 世纪末期，改革者们指望中央政府在控制诸如大规模生产和运输托拉斯等具有社会破坏性生产方面成为他们的同盟军，因此，他们赋予中央政府新的有明文规定的权力。本世纪 30 年代大萧条，呈现在国家面前的是如此巨大的困难，只有全国性的政府才有可能有足够的力量来对付这些困难，从而国家的权力得到了强化。大萧条之后不久即爆发了第二次世界大战，这就更要求有强大的国家权力。在随后的几年，由于冷战的紧张局势，由于世界缺乏领导，也由于很多人担心美国面临实力

变弱的危险，国家继续维持战时状态。在现代社会里，没有相当的时间投入和具有强大的国家实力，任何一个国家都不可能经得起一场大战。在混乱的世界里，战争和防御的需求不可避免地加强了中央集权的趋势。那些不希望有联邦政府而又希望有强大的军力的人无异是白日做梦。军队是政府的一个主要部分。大萧条对国家集权化的影响是相当大的，但相对而言，第二次世界大战以及战后经济政策，包括朝鲜战争、越战以及冷战对集权化趋势的作用，又使得大萧条的作用显得无足轻重。

当然，并不仅仅是政治力量促使国家走向集权化。超越于民主之上的技术力量也在其中发挥著作用。汽车(及州际间的高速公路系统)及电脑，仅此两例，就革命性地改变了我们的生活和美国的特性，而在这巨大变革的背后不存在着什么计划和预测。通讯工具的发展——电话、电影、无线电和电视——同样缩小了地区差异，代之以一个无形的、统一的同步网路，从而加强了集权化趋势。

最近，有一些人士呼吁归还部分权力和责任给各州，以阻止国家集权化的趋势。这些观点一直是那些为装得不够巧妙的种族主义，或者是企图证明为自身利益的那些看法是合情合理的。但是，那也可能得出这样的结论：一个强大得足以完成重大社会目标的政府也同样强大得能够反对这些目标的实现或抑制它们的实现。对庞大政府的恐惧是否合理，以及将来是否有变化的可能，只有时间能说明。很多情况下，就像 W. H. 奥登(W.H. Auden)所说的：「时间什么也不说，只是说『我告诉你如此。』」

## 国家主义的发展

最初，美国的白人只不过是移居的欧洲人罢了。随着他们的到来，还带来了欧洲的理想、观念和做法，并根据需要做些调整，使之适应新的初始环境。到大革命之时，发生了巨大的变化。美国人不再是充当其他社会和文化在当地的代表了，相反，他们已经产生了强烈的民族意识，以及自身的富有生机的新文化。很难说从历史的哪一刻起，美国人有了作为美国人的自我意识，但是很多因素清楚地说明了美国人特有的性格发展。

大革命结束时，一位名叫克雷伍格(Crevecoeur)的法国移民在他所著的《美国农夫来信》中问道，「美国人是什么？是一种新人吗？」他回答说，这里原属于欧洲的一切都变成了一些新东西，变成了一个新的有别于欧洲的心理状态的个体。不论是在社会上还是地理上，美国人都具有很强的活动潜力，虽然不像欧洲人那样生于斯，长于斯，但却与这个社会休戚与共。在这块受民主理论熏陶的土地上，他们创立了自己的国家和政府。

自相矛盾的是，这种非常的活动性和无根性促使美国人发展成为国家主义的一个特殊类型。1893年，美国历史学家弗里德里克·杰克逊·特纳(Frederick Jackson Turner)在芝加哥的一次历史学家集会上宣读了一篇题为「论边疆在美国历史上的重要意义」的论文，特纳的「边疆理论」试图把美国特性的发展归结为有一个边疆的存在，这一边疆不断地召唤

美国人从城市向西部发展。他总结说，正是这场开拓西部荒野地区的运动，使美国具有了自立更生和民主的传统。

特纳的理论在很多方面是不恰当的，并且它忽视了美国人过去和现在与外部世界的联系。但值得注意的是，这个理论很快在美国人的心中引起了共鸣。有一段时间，这一理论似乎成了完美的解释。它告诉美国人，历史学家们已总结得出了美国人凭直觉所感知的一切——他们与众不同，他们已经同旧的、腐败的欧洲体制彻底决裂，他们能够以自己的方式进行创造，而且他们已经按自己的方式做了。他们席卷了整个大陆，所到之处，对土著美国人实行几乎灭绝的政策。他们以掠夺、购买和协商的方式取得原属于他人的大片土地。从佛罗里达州开始，之后又购买了路易斯安那的大片内陆地区，直到太平洋沿岸，行进中又占有了德克萨斯以及西南部的荒芜土地。即使海洋也未能阻挡他们前进的步伐，他们继续前进，取得了遥远的阿拉斯加和夏威夷。不论美国人走到哪里，都将自己的传统和体制带到哪里，最终在这些领土上成立了新的州。

这种取得新土地并将其归入美国新帝国的运动被称为「天赋使命论」。美国上至政府要员下至平民百姓，都认为吞并整个大陆，启蒙「劣等」民族，发挥美国文明的优势，以及扩大联盟是美国的使命。到 19 世纪末美国已经从大西洋沿岸扩张到了太平洋沿岸，正瞄准西部和南部做新的征服。

古典形式的天赋使命论在太平洋之岸结束了。但扩张的欲望并没有熄灭。19 世纪中叶高涨的扩张运动，到 19 世纪 90 年代又重新兴起，持续

到 20 世纪，发展成为公开的帝国主义。凭借其强烈的国家主义及巨大的财富和资源，美国又成功地兼并了夏威夷，从西班牙手中夺取了菲律宾、古巴和波多黎各，并据为美国的殖民地。它干涉中国的主权和内政(伙同其他国家一起)，并声称有权充当拉丁美洲国家的行为和道德员警。

国家主义已在世界范围内形成一种主要力量，它经常超越其他诸多因素，包括社会阶级、种族、经济或意识形态等因素。当今世界典型的特点似乎是，所有的人民和他们的政府都具有强烈的民族意识，新近成立的国家更是如此。马克思主义者一贯认为，工人阶级的利益将使各国工人阶级联合起来，共同对付资本家。在现实中，国家主义势力如此之强大，以至没有什么跨国界的政治行动，只有欧洲共同体是个例外，欧共同体本身也遇到了一些困难，因为各独立的国家都对集权化趋势持审慎态度。可以说，大的多国合作也会轻松地超越国界。到 21 世纪，这些合作对政府会有怎样的影响，这将是一个很有意思的政治问题。

甚至被称为民族解放的战争也倾向于带有国家主义运动的自我意识。尽管伊斯兰原教旨主义的持续复苏似乎是个例外，但伊斯兰教狂热的情绪本身就是一种超越国界的民族主义的宗教文化，伊斯兰的好战分子们认为边界是人为设置的。伊朗推翻国王的革命很显然是起因于伊斯兰原教旨主义。但同样明显的是，革命者也是出于狭隘的国家主义的动机。与相邻的，也是伊斯兰教的伊拉克进行旷日持久的战争，就说明即使是在当今伊斯兰世界内部，国家主义仍有很大势力。

美国很早就形成了强烈的国家主义情绪，部分原因似乎是，许多逃离欧洲的移居者以此对抗欧洲的制度。其国家主义从开始起就具有多种不同形式，有些甚至自相矛盾。国家主义的发展，产生了几次世界历史上最感人的慷慨的国际行动，例如马歇尔计划，帮助重建了被战争摧毁的欧洲。但有些时候，它又发展成为一些非理性行为，这方面也有不少的例子。50年代，在过激的麦卡锡时代中轻率地指控「共产主义」，破坏了人们的事业和生活；建立在纯粹种族主义观点上的、二战时期把日裔美国人赶入集中营，是侵犯基本人权的行為；第一次世界大战后，仅因政治信仰问题而不经审判就放逐许多合法的但不具有居民身份的美国人的帕尔默袭击行动，也同样违反人权。不论是最好的行动还是最坏的，美国的国家主义都反映了美国社会的长处和弱点。更主要的是，它以强有力的方式显示了美国本身的力量。

美国人有许多东西值得引以为自豪。美国的政治思想在过去的200年里一直是世界启蒙思想。美国在经济上的巨大成就可能是世界上迄今为止最为瞩目的。但是美国式的自豪也有其对立的一面，诸如马克·吐温及其它批评家所指责的美国20世纪初在菲律宾的帝国主义行径。一个民主的国家怎么在国内维持民主而在其他地方则大相径庭呢？民主也会在海岸线处停止吗(政治本该如此，但却很少如此)？

自豪感使国家陷入了军事暴行(如越南战争)，这对于美国的制度尤其危险。一般情况下，战争与民主立宪制是格格不入的。民主强调公开讨论，而战争则需要保密，民主在异议和争论中得到发扬，而战争则压制一切

由冲突引起的波澜(可以看到海湾战争中官方对新闻报导的严格控制)。

民主是建立在以理性来解决问题的基础上的，而战争则借助强权和暴力——这是对法律和秩序的最大程度的破坏。民主注重个人的价值，而战争则用严酷的专制压抑个性。不幸的是，同样是在民主理论以及美国的历史基础上树立起来的国家主义，如果不加限制的话，就会导致毁灭产生民族自豪感的体制的严重地步。

美国人性格中最突出的两个特点，一是使命感，一是相信没有什么美国做不到的。第一次世界大战是对上述两点的沉重打击。美国人怀着崇高的理想主义信念投入战争，试图「在世界范围内捍卫民主」。然而，在国内却存在着镇压民主，用煽动叛乱罪的条令对批评政府的行为定罪，把成百上千的人投入监狱。战后各战胜国为寻求本国的发展不惜牺牲民主原则的做法，也使得美国人的理想幻灭。高尚的理想主义和随后而来的理想幻灭，部分原因是因为美国人倾向于接受过分简单化的概念，这些概念将世界上的偶发事件的深远意义遮盖住了。

这之后，美国的政策开始转向国内，参议院拒绝批准总统关于加入国际联盟的申请，就是政策转向的标志。政府甚至将以前曾促进帝国主义发展的种族主义理论变成法律，采取限制性移民法规，有效地排除了某些种族，极大地限制了另一些移民的移入。在国内事务中，政府未采取任何行动来消除或减轻种族隔离及其它种族政策。实际上，政府采取的是既不提倡也不禁止的态度。



第二次世界大战又使美国恢复了部分自信，使美国人能够自豪地显示其强大的工业和科技。但随着冷战的到来和美国坚持只有美国和苏联是「世界的领导者」这一观点而带来了理想的进一步破灭。「其他国家必须接受两个『超级大国』之一的领导」这一过分简单的观点，反映了美国对除美国之外的其他国家自己的强烈的民族主义缺乏认识。它阻碍着美国了解其他国家，尤其是那些被称为是发展中的国家，要求政治独立，不受强权干涉的愿望：这些理解上的失误很大程度导致了美国在东南亚的悲剧性发展，这在某种程度上是由于过分夸大国家主义，致使许多美国领导人错误地理解世界其他地方的形势。例如，中东及中美洲当前的形势，部分是由于美国政策制定者的误解造成的。潜在的危害是巨大的。

#### 焦点透视：美国联邦体制下的州

《美国宪法》第 10 条修正案明确规定：“宪法未规定授予美国的权力，也不禁止州政府行使，分别属于州或人民。”该规定的措辞很清楚，但却成了纷争之源。早在 1819 年在麦卡洛克诉马里兰州一案中，最高法院首席大法官约翰·马歇尔就在书面的决定中强调了国家的最高权威性。马歇尔写道，第 10 条修正案仅仅「表达」了授予国家政府权力，所以，从整个宪法的含义来考虑确定哪些权力的授予是暗指的这一问题是有必要的。

然而，在此之后。最高法院在首席大法官罗杰·B·唐尼(Roger B. Taney)的领导下，提出了「双重联邦主义」的理论，认为每一级政府在各自的范围内享有主权。从 1890 年至 1937 年，最高法院运用这一理论否决了那些被认为是干涉州权的联邦立法。然而，在 1941 年。最高法院又一次改变了方向，出现了一系列支援联邦法律干预州及地方权力的判例，美国诉达比(United States v. Darby)一案是最典型的例子。在这个判例中，哈兰·费斯克·斯通(Harlan Fiske Stone)大法官(后来被任命为首席大法官)做出判决，认定公平劳动标准法符合《宪法》，并指出，第 10 条修正案「不言而喻地说明，所有未交出的权力归联邦所有」。

这种状况持续到 1976 年，直至最高法院在全国城市联盟诉乌瑟里(National League of Cities v. Usery)一案中以 5 比 4 的票数做出裁决，重新确立了第 10 条修正案的内容。在裁决中，威廉·伦奎斯特(William Rehnquist)大法官代表多数派的意见，坚持认为第 10 条修正案保护「州的主权」的核心不受联邦政府的侵犯，因而据此发布了公平劳动标准修正案，裁定要求各州遵守联邦制定的关于最低工资及工时的规定是违反《宪法》的，这是 40 年来最高法院首次在州际间商务活动中否决国会的立法权威。

正如可以预想到的，下级法院也根据第 10 条修正案做出了一系列否定联邦法律的裁决，而许多裁决被上诉至最高法院。最高法院推翻了一个又一个对联邦权威的异议。1983 年 3 月，最高法院明确宣布，将第 10 条修正案恢复至全国城市联盟一案判决之前的状态。1983 年对平等就业

机会委员会诉怀俄明州(Equal Employment Opportunity Commission v. Wyoming)一案的裁决虽未正式推翻 1976 年的裁决，但它的影响力之大，实际已达到了这个效果。这个问题是关于联邦政府有权实施法律，要求州政府及地方政府遵守《禁止就业中年龄歧视法》的规定，予雇员以保护。1985 年，大法官们最终纠正了混乱的局面。加西亚诉圣安东尼奥运输局(Garcia v. San Antonio Transit Authority)一案的裁决推翻了全国城市联盟诉乌瑟里一案的裁决，要求州及地方政府遵守联邦制定的最低工资及工时的法律。

代表多数派意见的威廉·布里南(William Brennan)大法官认为，最高法院 1976 年的裁决并不是想「建立一个神怪的州的自治王国」，而只是要保护各州免于「联邦插手所可能造成的对各州分离的、独立存在的威胁」。最高法院并未解释为什么要求州遵守联邦最低工资及工时法律就是威胁，而是要求他们遵守联邦制定的年龄歧视标准就不是威胁。

因此，对第 10 条修正案解释的历史变化不仅反映宪法的复杂性，而且反映出持续的、细微的变化对维持联邦制度是必不可少的。

### 建议读物

**Stephen E. Ambrose.** *Rise of Globalism: American Foreign Policy 1938-1976.* Penguin, 1976.\*

**Yehoshua Arieli.** *Individualism and Nationalism in American Ideology.* Penguin, 1966.\*

**Jack Bass and Walter De Vries.** *The Transformation of Southern*

*Politics*. Basic Books, 1976.

**Walter H. Bennett.** *American Theories of Federalism*. University of Alabama Press, 1964.

**Chandler Davidson.** *Race and Class in Texas Politics*. Princeton University Press, 1990. A study of power in one of the most powerful American states.

**Daniel J. Elazar.** *American Federalism : A View from the States*. Harper& Row, 1987.\*

**Daniel J. Elazar.** /*The Evolving Federal System.* / In Richard M. Pious, ed., *The Power to Govern*. Academy of Political Science , 1981. Pages 5-19.

**Joel Garreau.** *The Nine Nations of North America*. Houghton Mifflin, 1980. Interesting examination of the political and cultural subgroups on the North American Continent.

**Donald H. Haider.** /*The Intergovernmental System.* / In Richard M. Pious, ed. , *The Power to Govern*. The Academy of Political Science, 1981. Pages 20-30.

**Jerome J. Hanas, ed.** *The Nationalization of State Government*. D.C. Heath, 1981. The effects of grants-in-aid on states.

**Arnold M. Howitt.** *Managing Federalism: Studies in Intergovernmental Relations*. Congressional Quarterly, 1984. Case studies on a variety of issues.

**Paul Luebke.** *Tar Heel Politics: Myths and Realities*. University of North Carolina Press, 1990.\* Examination of politics in a medium-sized American state which has had important effects on national affairs.

**Frederick Merk.** *Manifest Destiny and Mission in American History*. McGraw-Hill, 1966.\*

**David Nasaw.** *Schooled to Order: A Social History of Public Schooling in the United States*. Oxford University Press, 1979. An examination of the development of American political character through the schools.

**Laurence J. O'Toole, Jr.** *American Intergovernmental Relations*. Congressional Quarterly, 1985.\*

**Richard Polenberg.** *One Nation Divisible: Class, Race and Ethnicity in the United States Since 1938.* Viking, 1980.

**Max J. Skidmore.** *American Political Thought.* St. Martin's, 1978.\*  
State Politics and Redistricting. *Congressional Quarterly*, 1982.\* The influence of redistricting in the 1980s.

**Anwar Syed.** *The political Theory of American Local Government.* Random House, 1966.\*

**Alexis de Tocqueville.** *Democracy in America.* 2 vols. Vintage, 1957.\* A Classic view of American democracy in the nineteenth century.

**Douglas Yates.** *The Ungovernable City.* M. I. T. Press, 1978.\*

## 第五章 利益集团、公众舆论和投票行为及新闻媒介

### 压力之下的体制

---

[利益集团的定义](#)

[谁参加集团？](#)

[施加影响的手段](#)

[影响的方式](#)

[司法上的影响方式](#)

[立法上的影响方式](#)

[行政上的影响方式](#)

[选民直接参与立法](#)

[压力集团对政治产生的影响：政治行动委员会的建立](#)

[政治行动委员会\(PAC\)的政治](#)

[改革措施](#)

[新闻媒介作为政治力量所起的作用](#)

[焦点透视：利益集团的唤起；准许饮酒年龄的提高](#)

[建议读物](#)

---

"调整这些各式各样、互相干涉的利益，构成了现代立法的主要任务。"

——詹姆斯·麦迪逊

"出版自由属于拥有出版物的人。"

——A.J.利卜林

美国从它开始起就一直被认为是"参加者的国家"。凡是对于任何可以想象到的目的，美国人都习惯于组成自愿参加的团体，而各种各样的利益相关者，美国几乎都有。这些团体把个人与社会相联。当集团活动呈现出政治色彩时，它就将人们与政治制度相联。因此，国家不仅仅是由政治上独立行事的一大批人组成的，而且是由联结公民与政府、并在许多重要方面改变政治结构的利益集团组成的。

## 利益集团的定义

利益集团是享有共同利益的个体结成的团体。集团有两大类型。初级团体是最基本的一种，建立在出生或家庭背景特性基础上，诸如性别、宗

教、地区、民族及种族特性等，这种集团的特性一般而言是不变的。总的来看，这一类集团没有组织起来，不大可能成为将来的组织的基础(如浅黄棕色人，西部人等)。然而，最近它们中的一些团体(值得注意的是黑人、讲西班牙语的美人及妇女)已组织起来去影响政治生活。此外，甚至是一些没有组织起来的初级集团也倾向于影响其成员对政治利益的看法。党派属性及选举也在一定程度上反映了性别和种族的差异。

也许对政治程序有更重要意义的是第二类自愿参加的团体(尽管选择可能有限，例如，对于申请某些特定的工作。先决条件必须是工会会员)。有一些集团也许是因政治目的而成立的，例如国防资讯中心，其目的是反对五角大厦的军费开支及专案；而生命权利集团则旨在制定宪法修正案，禁止堕胎。另一些集团则通过参与政治活动来达到该组织的目标，如工会和商业协会通过支援政治候选人来保护它们主要的经济利益。政治上活跃的利益集团也被称为"压力集团"。

利益集团可以是完全私营性的，如美国医学协会，海员联盟，全国堕胎权利行动联盟(NARAL)，市民公平税收组织，全国妇女组织，或者美国企业研究院等。它们也可能是公共性的，例如，政府的某些部门形成共同的利益，施压于其他部门。州高速公路管理局，全国城市会议，以及五角大厦都有理由去影响国会议员。有些集团的成员公私性质兼有。高速公路利益将私营公司和那些同它们持有相同观点的地方、州及联邦机构连结在了一起。并不是所有的集团在政治上一直保持活跃，但很少集团能在不通过某种政治手段的情况下，就可以有效地追求它们的目标。

集团能使人们将主要的人力物力集中于一个共同的、值得为此投入一些精力和财富的重要的目标上，以促进这个目标的实现。相应地，政治上的利益集团理论是基于这样一种假设：在其他条件相同的情况下，组织起来的利益集团比没有组织起来的利益集团更容易获得成功。成功有可能取决于有效的组织机构，集团所能取得的资源的种类，以及对这些资源进行合理有效的使用。

如果我们假设这一理论对美国政治来说是正确的话，我们必须提出几个问题。如果利益集团组织起来更能取得成功的话，我们首先要问：哪些利益得到了代表？谁属于利益集团，谁担任领导，利益集团在资源和成员方面是怎样进行竞争的？第二，我们必须考察利益集团影响政治制度所采用的方法，以确定哪些集团更有可能成功地应用这些方法。最后，我们在上述这些问题上的发现将进一步引向有关集团权力与民主政治的若干问题。

## 谁参加集团？

在美国，身为利益集团成员的情况相当普及，尤其是相对于其他西方国家而言。一份研究表明，大致有  $2/3$  的美国人至少属于一个集团，相比较之下，英国和德国大约有  $1/2$  人口，义大利有不到  $1/3$ ，而墨西哥仅仅只有  $1/4$  的人口属于一个集团。美国在这方面的表现很可观，尽管从另一方面看情况却有所不同：尚有  $1/3$  人口没有参加任何有组织的集团，他们的利益未得到体现。当对总数进行分解时，就会出现更多的



麻烦。男性加入集团的可能性大于女性。一个人成为集团成员的情况随年龄的增长而增多；年龄越大，他们就会担任更多新的角色(如工人，父母亲，及配偶)。职业地位的升迁，收入水平，及教育水平方面的提高也使得人们更加地加入某些组织。

简单地说，成员加入某个集团是与其阶级相关联的。中上层阶级尤其倾向于加入集团。这种趋向在所有社会都一样，包括美国。在这个国家里，成员数量随教育水平的提高而急剧增长。只有不到 1 / 2 的小学未毕业生加入集团，而超过 3 / 4 以上受过高中以上教育的人加入集团。同样的比例关系也适用于收入水平和工作性质不同的人。这些因素加在一起，意味着教师比看门人更有可能加入某个集团，而收入高的看门人(如旧金山看守所的员工)就比收入低的看门人更有可能加入集团。加入一个以上集团的成员数量也随社会阶级地位的提高而有所增加。

因政治目的而建立的利益集团会员结构呈现出的强烈的阶级倾向，这与其他西方国家相比尚不十分突出。然而实际事实是，低层阶级的人、妇女、年轻人以及少数民族往往是一些政治组织的边缘参加者。另外，这些人中的大多数也处于选举政治的边缘；除妇女之外。在大多数情况下他们来自于不投票者的大群体。其结果是，他们的影响力微乎其微，他们的要求也很少得到关注，除非他们进行暴乱或用其他方式要求公众听取他们的意见。在过去的 20 年中，出现了一些代表社会上不受重视的群体的新集团，但是不同阶级之间仍存在很大差距。

在利益集团内部另外还有阶级差别。集团的活跃领导层一般局限于该集团中处于较优势地位那部分人中的一小部分人。很少利益集团是建立在民主基础上的。那些按民主方式组建的集团，例如纽约的报纸印刷业联盟，已被单独作为研究物件，以弄清这种公平现象是怎样产生的，与此相对照，为什么大多数情况下其他利益集团却不是这样。许多政治评论家及学者倾向于同意意大利社会学家罗伯托·米歇尔(Roberto Michels)的解释。他的著名的"寡头政治铁的法则"理论认为，所有的集团，不论其大小或目的怎样，最终都将由一个或好或坏的小精英团体所控制。如果这种解释正确的话(它当然可以描述美国大多数利益集团的情况)，那么任何一个利益集团的政策将更清楚地反映处于领导层的精英分子的需求，而不是代表所有的成员。这个事实将加剧有组织的集团内所有利益不能得到公平体现的情况。

从具体情况来看，美国大多数现有的组织——它们不只是一个简单的多数——都关注促进有权势的少数派的需求，尤其是经济上占统治地位的人的利益。那些积极从事于影响立法的人中，更多的一部分人来自于经济上的既得利益者。美国的"所有者"——掌管商业、制造业及原材料生产产业命脉的人们——在争取影响的较量中具有压倒多数的优势。

然而另一个因素也削弱集团代表的有效性。加入一个团体并不意味着支援该团体的政治活动。例如，成为某个工会的会员可以是受聘的必需条件，但并不表明个人同意工会领导的基本政治主张。许多人可能并不知道集团站在政治的哪一面。有些人在加入时，集团基本上不带有政治倾

向，并未认识到后来事情可能已发生了变化；或者他们加入某个服务行业的组织，没有注意该组织的政治立场，而该组织的政治立场也许并不广为人知。某些集团能给成员们带来社会利益这一事实，促使那些对集团的主旨持有异议者也加入到它们当中。因此一度在政治上并不活跃的西艾拉俱乐部的初期会员、美国汽车协会的司机以及美国医学协会的医生都在政治活动中分别支援其所属利益集团在环境保护、交通运输、医疗保健方面所持的观点，不管他们对这些问题是怎样想的，或者了解多少。

这一一般规律的例外情况是，有一些集团是目的单一、纯粹的政治集团，如"共同事业会"、美国自由联盟及保守派核心组织。这些集团的存在仅仅是为支援某些具体政策而向政治制度施加压力(不是所有成员都完全支援这些政策)，或者是对现状表示一般性的不满。政策导向性的集团成为正规政治制度的一部分。但它们致力于从根本上改变政治制度的运作方式。极端主义分子集团则不在现存政治体制之列。它们固执地认为现存的体制从根本上说是邪恶的，他们主要从自己集团无法实现目标的失败中得到反常的满足感，以此来证明他们是正确的。

压力集团根本没有为公众提供发表意见的渠道。它主要是为美国社会生活中的"精英"服务的工具，它所加强的影响是那些精英分子作为个人所持的影响态度。作为集团的领导人，精英们得到了他人的资源——人数、金钱和时间——并有意识或无意识地用于个人目的。不论是自由还是保

守集团，这类集团中很少有几个利益集团是成员参加管理的，称它们为专业化游说集团更为恰当。

从 60 年代后期开始，出现了与上述利益集团相对抗的趋势，首次出现了一些代表农业季节工人，福利救济金领取者，承租户，贫穷消费者，无证件外侨，以及类似这些人的利益的组织。这些集团把以前被完全排斥在政治领域外的许多人引入进来，给利益集团政治世界增加了一个新的层面。然而，这些集团仍然存在许多特殊的困难，同时它们还免不了要受到精英们的影响。美国社会中的"穷人"仍对组织持抵制态度——有时是出于恐惧如非法移民就是这样。一旦经过艰巨的动员工作成立了新的集团，主流集团会试图吸纳这些新集团，就如同美国卡车协会在对最初由西萨尔·沙威茨(Cesar Chavez)组织的流动工人组织的争夺战中所做的那样。新集团的领导也可能最终变成专制独裁统治。在这一过程中，一个新的，也许缺乏民主思想的精英会借助其支持者的力量夺取权力——他们的支持者仍然被排除在外。

尽管存在这些危险，压力集团领域的逐步扩大——不论新集团在满足其成员的需求上取得多大成功——在施加影响的时代强化了民主政治。到 20 世纪 70 年代这种扩大的速度减慢了，但在 80 年代一直延续到 90 年代，又出现了一个新的激进主义的高潮，其目标多种多样，有关于联邦卫生政策(爱滋病方面)，关于经济问题的，以及堕胎权利等。多数情况下，这些集团受益于学术界及专业界的支援，有些能取得政府援助款。

这些具有讽刺意味的情况是美国政治进程中的一部分，也许它们能解释为什么不能对这一进程一概而论。

## 施加影响的手段

为了施加政治影响，利益集团必须具备以下 3 个基本条件中的一个或几个：财力、人数力量及知识。当然，财力丰厚的集团主要依靠前者。即使在条件已有所改变的情况下，美国政治仍为财力的活动提供了广阔的空间。滥用金钱的腐败行为也仍然存在，正如我们所知道的，80 年代发生了多起涉及雷根政府的一些官员的指控或控告，以及国内其他一些丑闻。储蓄及贷款丑闻，尽管尚未完全证实，说明了拥有巨大财富的银行家有能力引起国会议员们的广泛注意(例如，"基廷五号"参议员)，并且说明了金钱所引起、而且有可能永远会引起的巨大作用。并非所有的非法影响手段都得到揭露或惩罚，即使被发现，由腐败产生的具体政策也不能被撤销。因此，直接采取最直接的方式以换取其所需的诱惑力还是很大的。要彻底制止美国与腐败的紧密联系，还需要作进一步的改革。然而，与其他许多国家相比，在美国政治文化中存在着一一种十分强大的腐败因素。一旦被积极的新闻界或政治上的敌手所揭露，腐败现象就会受到起诉和惩罚，因此，在美国，金钱上的影响力比其他许多国家受到更为严格的限制，而且自 60 年代以来这方面的限制又大幅度地加强了。

不很富有的人则必须依靠他们集团成员的人数力量取得成功。消费者集团在财力上可能无法与资金雄厚的大公司相比，但却可以依靠团结紧密

的组织取胜，这个组织能拉到大量的选票，并能吸引大量愿意而且有能力为该组织的运动工作的人。像绿色和平组织这样坚定的环保积极分子集团迫使大公司改变它们的某些行为(如，金枪鱼捕鱼业方面世界范围内开始停止使用流网作业法，因为它对海豚极具危害)。因此，人数众多的团体在同财力大但却人数少的利益集团的争斗中有一定的优势，至少在自动选票数起作用的情况下，而且如果领导者能很好地动员组织这一资源的话。

两种压力集团都能在其特定领域内给政府官员提供组织帮助和特别的知识。许多新法案的起草和现存规章的修订工作是由利益集团来做的。关于某个问题的最基本的资讯常常是由从政府决策中受益最多的那部分人提供给政府的。对于经济上的"富有者"尤其如此。例如，州空气污染委员会可能依据工业污染者提供的资料制定计划。的确，有一些这类的在委员会里或许还有来自污染工业的行政人员，他们是由州政府任命的，如德克萨斯州。而且，尽管 1972—1973 年冬季取暖用燃油短缺，1974 年及 1977 年初出现全面石油危机，以及极有可能出现进一步的能源危机(不算 80 年代的石油过剩)，负责制定这方面政策的政府部门——能源部所属机构——仍继续依赖石油"七姐妹"及其天然气、相关的煤炭业所提供的有关供应、需求及成本等资料。与此相应的由"穷人"产生影响的例子却凤毛麟角，尽管也有个别的政客会转向非既得利益集团，帮助他们制定有关支援全国医疗卫生保健或者流动工作者劳动权利的议案。财力雄厚的集团在获取大量技术资讯的能力上有较大优势(这些资讯对穷人是精心隐瞒的)，通常在政府中能找到认真听取他们意见的人。

然而，在许多领域中，一些热情的业余活动家已经开始对大利益集团在资讯上的垄断提出挑战。在环境标准及消费者问题上，他们正在产生影响。

一些可能的破坏行为，如罢工、骚乱或者示威也可以成为地位卑微者的有效武器，在没有金钱或组织实力的情况下迫使当权者让步。然而，要使这种让步永远保持下去，就需要有固定的策略；因而，本质上讲，60年代的动乱只获得了暂时的利益。有组织的劳工数量的下降(仅占劳动力的 15%)极大地限制了罢工事件的发生。

## 影响的方式

集团有范围广泛的活动形式可供选择：发动公众舆论，促进竞选运动，承担法庭诉讼，散发立法建议，支援候选人，制造舆论，充当顾问委员会委员，举办纪念宴会等等。实际上，利益集团所做的，部分取决于其资源，部分取决于其所选择的目标。施加影响的一般手段是院外游说。尽管对政府其他部门无一例外，主要还是针对立法机关。另外，竞选运动的改革较之于其他形式更受青睐。例如，1976年和1978年的竞选法除特别施惠于"独立"宣传广告外，还施惠于支援有争议的论点的宣传广告，原因是，这些使政治家受益的宣传广告是由集团来付费的。

## 司法上的影响方式

公共政策事务经常受到法庭行为的重大影响。许多利益集团抱着这种希望，利用司法系统来做工作，因为这一做法似乎尚能奏效。尽管这一类策略需要相当的耐心，但有时，通过说服一名法官或几个受理上诉的法官，裁决也能立即使政策改变。这一策略通常比为立一个法而战斗见效得快。在多数情况下，这种做法所需的资源比在其他领域内的活动要少得多。在最高法院为诉讼一个案子需花费数千元，但比起竞选活动所需的开销来要少得多。这一开销足以打开一打立法之门。集团会员人数众多并不是必要的，因为司法裁决并不像期望的那样反映多数人的意见。首先需要的是司法案件式的资讯。如在拉尔夫·纳德(Ralph Nader)和约翰·本扎夫(John Banzhaf)诉汽车大王及电视上香烟广告的案子中，辩护人的戏剧性成功就表明了单个的、资讯灵通的、坚定的公民意愿的有效性。杰瑞米·里夫肯(Jeremy Rifkin)反对生物技术的努力是当代的一个例子。

这些活跃分子赢得裁决胜利的策略是采取集团诉讼的手段，或是代表多数公民的利益提出试验性案件，以便"引发"法庭做出政策性声明。因为对一个案件的有利的判决可以决定总体性政策，所以，慎重选择具体诉讼案就尤为关键。一旦选定了合适的案例，就必须提供书面和口头上具有说服力的支援性辩护意见。其他集团可以要求，或者为了呈送而由受理上诉的法院邀请支援协助法庭解释某种法律问题的人来辩护。来自政府方面的请求自动得到同意，而来自其他方面的请求，法庭可以拒绝。利益集团还可以在庭审前几个月通过法律评论的方式寻求额外的支援。



有些团体在法庭上取得了很大的成功，尤其是全国有色人种协进会 (NAACP) 和政府，在与它们利益相关的案子中打赢了许多官司。从正式颁布的法庭意见可以很清楚地看到，支援性的辩护通常对一个受理上诉的裁决的系统阐述起着重要的作用。

法律评论方面的文章，尤其那些著名的法学院如密西根、哈佛和耶鲁大学法学院的评论文章，也对判决起着重要作用。法官可能公开援引这类文章的观点，而最高法院在其所判决的案子中，每四个就有一个是这么做的。著名的反种族隔离的布朗诉教育委员会案(1954 年)的判决，就在很大程度上依赖于学术文章，既包括法律方面的，也(第一次)包括社会科学方面的。由学者和参与这一诉讼的活跃分子所撰写的许多文章为此做出了贡献。

那些在本质上代表不太受欢迎的、处于劣势的——民权集团，少数民族运动及同性恋组织——说话的团体也转向了法院，尤其是联邦法院。这类团体不可能影响立法或行政部门。所以，他们求助于宪法和既定的政体原则，而法院往往支援他们的请求。然而，取得的成功是有限的，就是说，还需要得到政治体系其他方面的认可。因而，庭外游说也许有赖于在其他政治领域的院外游说，以此左右法官的选择，或影响行政和立法部门对司法裁决的反应。

## 立法上的影响方式

政治领域最常见的施压形式是通过院外游说来影响立法。正如对司法制度采取的行动一样，对立法施加的压力本质上是一个利用形势及资讯的技巧。但通常在具体应用中却有很大的不同。施压集团寻求动员公众与立法者交流。通常有一些临时或专职的人员在市、县、州或联邦立法机构为它们的利益工作。这两种活动都要求有足够的资金和大量的人员或有足够高的态势，以产生一定的影响。

有效的直接接触的方法比在司法方面允许的要宽得多。在美国式的体制中，法官是不可以与有利害关系的团体讨论案情的。因此，法官的角色在美国的任何政治职位中是最与世隔绝、形式上最公正的一种。"紫色屏障"这一提法形象地描绘了法院把自己与外界隔离开来的情形。然而，立法者却可以自由地听取各方面的议论。实际上，他们渴望如此。游说者可以是为某个集团工作的专职辩护人，也可以是在不同时期为不同集团工作的自由职业者。

游说者的工作之一是发展友好联系，以保证接近议员。这种策略被称为"吃吃喝喝"。游说者总是随时准备请议员吃午饭，买票去观看美国橄榄球超级杯赛，或是用该组织的飞机送议员回家。某个委员会的工作人员或议员办公室的工作人员也包括在吃请当中，因为他们的首肯对议案的通过也起关键作用。这些行为并不一定都是行贿，但有可能变成行贿，尽管联邦及各州都禁止接纳游说者的礼物以换取其所需的投票。只是因为彼此的贴近，以及可能有的说服力，议员们渐渐地开始注意并尊重他们的朋友——游说者及其它人——所支援的立场。对于议员们的投票是

被一些廉价的恩惠，诸如高尔夫之旅买下的这种想法，议员们嗤之以鼻。他们是对的，但不可否认的是，这一类的小恩小惠赢得了他们的注意，甚至可能是尊重。70年代及80年代的丑闻使接受这类恩惠变得不像以前那么随便了，但这一做法肯定还没有终止。

前任议员以及他们的工作人员是从事院外活动的理想候选人。因为他们不仅早已熟悉了立法程序，而且分享尚在任的众多议员早已建立的友情。他们的影响力衍生自这样的事实：他们象征着失败和失业的一种可能的依仗。尽管议员们可以回家从事以前的职业，许多政客们发现挥泪告别以往使自己风光的舞台似乎是困难的。于是，大多数人成了自由职业者或固定的游说者。大约有130名前议员现在华盛顿工作，他们的收入通常比在任时要高许多。工作人员也同样发现，离开国会山庄以后，他们的工资收入比以前在国会工作时高出许多倍(最高收入平均在20万美元以上)。

行政部门的前任官员——甚至前总统，也会利用他们的关系发表意见，或直接参与院外游说。

竞选捐款是游说者影响议员的另一种手段。在这一问题上出现腐败的潜在可能是很大的。这已成为批评和改革的物件。假如，任何捐款是明确地用于交换一项特定的投票的，那么，这项捐款是被禁止的。大公司及工会也不允许直接为联邦选举捐款。这些年来，工业、商业及劳工组织通过建立教育及促进委员会，将资金及人力输入选举委员会中，从而轻

易地避开了上述各种限制。到 1990 年，有记载表明，约有 4600 个利益集团在当年的竞选中做过政治捐款，其中大部分是给在职议员的。

院外游说者影响议员的最后一种方法是搜集、传播及公布资讯。类似拉尔夫·纳德的一些人，也许仅依赖这一种方式。其他一些个人和集团则是为立法者提供立法研究的服务。例如，汇编有关能源生产、卫生保健费用、外贸赤字，或者新建购物中心对环境的影响等最有说服力的——如果不是实际上曲解的——数据资料。单个议员所具有的人员和资金不大可能与大利益集团所具有的人员和资金匹敌，他们的工作人员首先被安排做服务工作：帮助选区选民，准备日程及其它实际工作。负责某个特定领域的立法委员会必须把他们的工作人员分开来，去处理许多未决的议案，而委员会下的小组委员只能得到一或两名工作人员，工作紧张，要应付一大堆的提案。因此，来自利益集团的资讯就显得尤为有价值了。在州及地方的议会里，这些院外研究结果可能有助于提高立法的质量。许多这类议会缺乏这方面的帮助，例如，怀俄明州的议会仅有 24 名无党派工作人员。议员们可以增加助手，但他们中的许多人宁愿依靠外界的帮助，而不愿因增加额外的费用而招致公众的不满。其结果是，院外集团可以用所有方式中最直接的一种来制定法律——起草法案。

## 行政上的影响方式

在行政部门内部，单个部门和总统办公室的行为本身就起着院外游说的作用，它们甚至用国会的特别拨款建立了与国会打交道的正式的联络机

构。市长、州长及其它行政首脑也必须努力与他们的立法机关及国会建立良好的关系。有些行政机构在各级政府中是最强大的院外集团。五角大厦，高速公路管理局，以及员警署在丰满自身建制中都取得了显著的成功，尽管国会对行政部门的游说活动严令禁止，联络处、资讯服务中心及国会关系研究所这类机构仍为议员们提供服务，尽量使他们对具体的某个机构的工作满意，这样也许他们就会认为下一个财政年度可以多拨些款给这个机构。希望在政府机构的相互争斗中继续维持其预算、员工数量及职能的行政部门都不能与国会断了联系。行政机构的多数资深官员都会在国会委员会开会之前花些时间去游说，设法形成对他们部门有利的立法观点。例如，甚至国务院——尽管其主要职责不是针对国内政治，对国会提出的国内、国外事务的请求，也都谨慎地给予优先考虑。

作为机构，法院或议会在制定行政政策方面的影响要相对的少得多，尽管个别人，领导着有权势的委员会，能找到轻易接近行政机构的通路。缺乏影响力的部分原因是由于这两个部门未能对与行政部门建立联络关系给予足够的注意(尽管前首席大法官沃伦·伯格(Warren Burger)大力倡导在立法和行政部门建立司法制度的必要性，他的后继者，首席大法官威廉·伦奎斯特也继承了这一做法)。

由于其他部门在游说上缺乏系统性，私营集团影响行政官员的通道就变得畅通无阻了。随着行政权力和决定权范围的不断扩大，影响行政的策略也越来越重要，手段也越来越高明。这方面的方法多种多样，但通常是地位高的集团和资金充足的集团处于有利的地位。选票对于行政部门

的官员不构成特别大的威胁，因为只有少数高级行政官员经直接选举产生。那些直接选举产生的行政官员主要集中在州一级，而他们所负责的选民通常比同级中的议员多得多。尽管结果是，这些选举产生的行政官员较少受治于任何集团的压力，但他们也许比议员更需要竞选资金。因此，捐款及腐败行为的问题在行政部门表现得更为严重。

巧妙地利用情报资讯仍然是影响行政官员的基本手段，因为行政官员的工作是建立在为可能的立法提案及行政工作处理大量资讯资料基础上的。能够帮助搜集资料的集团可以使政府行政法规转而对他们有利。例如，关于食品组成成分的争论(热狗中应有多少骨头?"火鸡火腿"中是否必须含有猪肉?)通常有赖于厂商提供的资料。只是到了最近，环保及消费者组织才发挥了足够的影响，迫使商品标识的方法发生了改变(例如，脂肪和钠的含量，或可燃纤维等)。历经数年的肉食及奶制品业为阻止农业部发布新的基础食物分类表(建议少食这类食品)的战斗就是这方面的又一个例子。所幸的是，这场争论以 1992 年颁布的新的食品分类表告一段落，'表明精通事理的有组织的市民最终会成功——至少在某些情况下如此。

无论如何，行政部门与它所管理的利益集团有着紧密的联系。独立的管理机构由于被假定与所管理的利益集团建立了资讯联络和友好关系——不顾他们理应保护的公众利益——而特别声名狼藉。上一世纪精明的商人——如传说中的铁路、钢铁巨头——很早就知道这些作为"政府机

构第四分支"的管理部门可以多么轻易地被俘获，并仍作为改革的先锋来抑制更为基本的改革要求。

在当今电脑和资料处理年代，一种有力的影响手段以谘询事务所的形式产生出来。对特殊资讯的需求，加之员工人数又受立法限制，使得各级行政长官纷纷转向外界谘询机构。他们为获取新的资讯、对正在实施中的专案进行评估以及对新专案的推荐而同谘询机构签订合同。能源部 1980 年用于谘询的费用占其当年预算总额的 85%。

这种方法所产生的影响、不严肃性以及浪费——现实的和潜在的——已经在公众中广泛传播并引起关注。80 年代，内阁和国会都曾做出过努力，试图控制谘询机构的使用并加以选择，但也并未在这件事情上取得多大进展。预算的削减意味着合同的减少，但即使是大幅度削减，仍有数十亿美元可供使用。事实上，政府机构规模的缩小，通过将工作转移到私人谘询机构而有效地得以抵消。

利益冲突，或者这种冲突的表像，会出现在与谘询公司打交道的时候。例如，批评家指责说，对于一位前国务卿季辛吉谘询事务所的高级职员，成为布希政府的副国务卿后，要把他的政策观点从事务所所体现的外国政府的需求分离开来，是很困难的。

非赢利的"智库"为公司及基金会的利益提供了另一条施加影响的渠道。许多这些组织主要集中研究经济和贸易问题。这些互不相干的智库组织

如传统基金会，布鲁金斯研究院及经济战略研究所，都是由美国的大公司及它们在亚洲的竞争对手所赞助的。

## 选民直接参与立法

在大约半数的州里，利益集团可以利用公民立法提案权和公民复决权采取行动。前者允许选民经投票提出议案；后者允许选举人团对已经制定的法案进行投票公决。为废除或批准某个提案，集团要花费大量的钱财和组织力量。1976年和1978年在加利福尼亚进行的"贾维斯"公民立法提案，严格限制地方财产税额及州政府费用的增长，从而改变了该州政府的常态。这是最先在公民表决上花费数百万美元的运动之一，不论是赞成还是反对。1990年在加利福尼亚州进行的有关环保的"大绿色"公民提案，支持者花了近400万美元，但还是输给花了1600多万美元的对手。

最高法院1978年4月做出的决定(波士顿第一国民银行诉贝洛蒂案)明确支援企业为赞成或反对某个方案而进行的捐款活动。尽管有4位大法官不同意多数派的观点，公司在公共事业方面为其言论自由权的开支与在个人方面是不同的。最高法院1981年做出裁决，取消了限制个人为这些活动的捐款(反对租金控制的市民诉伯克利案)。这些裁决是重要的，因为金钱明确地计数着赢得或失去公众支援的票数。当然，提案签名人数也很重要，它证明了提案的选票资格。偶尔也有一些组织起初既无大批成员又无足够资金，也能借助道德呼吁而集聚起支援力量——加利福



尼亚州的农场工人就曾这么做过。游说工作本身就是一个事关所有利益集团的公民立法提案的问题。

最后，还须提到的一个直接影响方法是带有政治目的的联盟通过采取行动——或者拒绝采取行动的方式来影响政府的政策。最高法院 1983 年做出决定：联邦法院不得禁止具有政治目的的罢工。争议之中的事件是国际码头工会因抗议苏联入侵阿富汗而采取的抵制苏联海运的行动。导致这一抵制行动的其他问题还包括与苏联的粮食贸易、1983 年韩国航空公司飞机被击落以及与南非的贸易。这种策略到 80 年代末逐渐减少。

## 压力集团对政治产生的影响：政治行动委员会的建立

美国政治体制中，试图影响政治的集团大规模地存在着，产生了一定的作用。一个很重要的结果是，重点从个人转向了集团。一个组织在获取影响方面所具备的巨大优势意味着个人的参与须通过集团组织的渠道。在一个流动量大而复杂的都市社会中，这是组织政治生活的唯一方法，但这的确改变了政治的基本属性。我们大多数人的思想仍然倾向于在政治体制中按照个人的角色行事。

美国政治体制的一种观点认为，利益集团不是受少数精英控制的工具，而是公众对领导层施加影响的一个途径，是投票之外的一种参与方式。尽管有上层阶级的偏见，但它仍是对民主的贡献。批评家们认为这个代价太大了，因为利益集团并不代表全体选民的这一特性使它严重地摧毁

了美国的民主。这些批评家情愿对压力集团施加严格的控制，使它们尽可能易于受到公众监督和易于公众参与。

事实上，在美国，利益集团的活动充其量不过是支援美国政治的"精英竞争"模式。这种观点认为，不像那些缺乏社会多样性的国家，美国一直在生产着一个政治精英阶层，他们在许多具体问题上分为不同派别，并公开表明其派别的不同。不过，在经济和政治体制的基本构成方面，大多数精英一致认为：这种制度里的统治集团只注意一些渐进性的变化，诸如税制改革，而不是剧烈的重组。也就是说，所有利益集团本质上都是温和的，赞成维持现状的政治和小改小革。

这种制度有利于较小的，凝聚力更强的利益集团，这些集团比凝聚力差的群众性团体更有机会取得较多的具体成果。在我们社会中，没有优势的集团为他们的努力得到的仅是些空洞无物的奖励。大多数游说者代表国家的利益公司，如著名的石油游说、高速公路游说、能源游说、奶制品游说等等。这些集团通常由实力强大的公司和政府部门构成。它们匿名的特性既不是偶然的，也不是它们成功的障碍，而且它们实现目标的程度是相当显著的。其他大的利益集团，诸如工会也从这种制度中获益。新近出现的、同时代表广泛利益的公众利益集团则尽心竭力而收效甚微。主要是那些专一性的利益集团，诸如全国步枪协会，它触及了人们某些根深蒂固的恐惧情绪，或者是共同事业组织，它利用了人们对政治普遍厌恶的心理，这些集团成为少数对政治施加压力很成功的集团。

## 政治行动委员会(PAC)的政治

事实上，70年代末80年代初美国政治的主要局面是单一利益集团和政治行动委员会的兴起。这两个压力集团关系密切，有时他们的政治目的是互相重迭的。政治行动委员会(或 PAC)是由1974年的立法案激发而产生的(在第六章中讨论)。它是企业、劳工、专业及其它协会从事政治活动的工具。单一问题集团是指那些在某一单独问题上发动各界人士就这个问题击败或支援某一候选人的集团。在很短的时间内，这些单一问题集团给美国政治制度带来了重大的变化。一些人认为，这些集团影响力的上升同导致社会凝聚力和集体意识下降的重大社会变化，以及同遍及全国的政治上的失落感是有联系的。随着单一问题集团的活跃，政党的凝聚力衰落了。美国的政党是各种利益的联盟，相互间需要一定的妥协，而单一利益的倡导者们则倾向于反对这么做。

这些集团所支援的事业种类繁多。它们可以是仅限于支援城市邻里关系的组织。全国房地产经纪人协会和全国教育协会是具体企业和专业组织，是有组织的政治行动委员会的两个主要例子。甚至土豆片及速食食品协会也组成了速食 PAC(如《华盛顿月刊》所指出的，仅需要酿造商组成6个这样的 PAC)。商业界的政治行动委员会源于闻名的美国商会，全国制造商协会和影响力很大的商业圆桌会议，这些政治行动委员会由200多家主要的公司经理组成。目前，企业也向从事支援公民权利、环境保护等各项事业的组织捐款，部分是为提高自身形象，部分是为了影响这些集团。劳工协会也有自己的政治教育委员会。各类不同的社会问

题——枪支管理、同性恋权利、家庭问题——产生了数不清的单一问题集团。

代表各种政治问题的 PAC 组织有成千上万个，且覆盖面广。从生存空间委员会和建立有效国会全国委员会到妇女选民联盟。力主给予其他民族特殊考虑的人——这些人通常取得这些国家的赞助——也组成了院外活动集团，美国—以色列公共事务委员会和阿拉伯裔美国人全国联合会同时并存。美籍爱尔兰人组织诸如 Noraid 或爱尔兰国民核心组织在北爱尔兰冲突问题上支援冲突各方。然而，PACs 的主要动机是经济利益，而且是大企业利益，不是小企业利益。在过去 10 年中所形成的单一问题集团，大多数的特点是支援保守的、甚至是反动目的的行动，阻止社会变革或使社会倒退。

如果仅仅从金钱的角度来衡量，PACs 的作用是明显的、大量的。1982 年的统计表明，PACs 和单一问题集团在当年国会竞选中花费了大约 8000 万美元，其中 1 / 3 的款项是出自 20 个 PACs。据报导，白宫发言人说，这些成千上万的集团"打垮了我们的政府，也打垮了我们的制度"。政府没有采取任何措施。到 1986 年，PAC 投入国会竞选方面的费用增至 1.38 亿美元。1988 年，竞选连任的参议员平均每人从 PAC 中收到超过 100 万美元的竞选捐款。1990 年，PAC 用于竞选的费用比 1986 年翻了一番多，但到了 1992 年又趋于平稳。

这些集团的竞选活动并不仅限于给某一位候选人提供赞助。它们还在很多州积极支援或反对复决权和动议权的活动。在竞选的间歇期，这些集

团的支持者们如果受到立法或行政行为的威胁，或认为应当寻求立法或行政行为，他们就发动"群众"运动。成千上万的人会去拜访或致电给他们的国会议员，写信，并怂恿他们的朋友也这么做。电脑化的邮寄单和信件是这类策略的关键，其有效性不容低估。国会要求控制它们的呼声反证了这一点。

总统候选人自己也组建 PACs 的情况也在不断增强。表面上是为其他候选人筹款，但联邦选举委员会(FEC)的记录表明，许多捐款人给候选人的捐助是所允许的最大限额，同时也给他或她的 PAC 组织最大限额的捐款。这说明，这些 PAC 的真正意图在于扩大个人捐款限额。对候选人竞选费用总额的限制也可以用此方法躲避。例如，1988 年 7 月，布希的总统竞选委员会在密西根州仅花了 1000 美元，但 PAC 却花了 15 万美元以上。PAC 的支出不被认为是违反联邦选举委员会有关寻求提名的开支限制。许多其他候选人也利用了 PAC 的这一方便之处。

现在对这些强大集团的影响力担忧也许还为时过早。任何华盛顿或者州的单个政策不可能完全导致这类行为。那些从事组织 PACs 的人坚持认为，他们只是在购买"入场券"，而不是购买选票。政党在制定政策上起着重要的作用，即使这种作用正在急剧减弱。利益集团因而必须相互竞争以便取得在党派中的影响，它们甚至试图赢得两个政党的好感，但大多数利益集团难以轻而易举地做到这一点。

无论如何，利益集团是美国政治生活中的重要力量。利益集团活动的主旨是加强而不是破坏现有的制度，这就可以说明为什么美国政治这么稳

定——有人会说，是"太稳定了"。在未来的岁月里，它们的影响由于 70 年代中期竞选制度的改革而可能上升——作为这些改革的一个不曾预料而又很少被了解的结果，我们将在下一章详细论述。这一巨大、且又不断增长的影响使得对利益集团政治的改革变得比过去更为迫切了。

## 改革措施

对院外活动进行改革的一个模式是 1974 年在加利福尼亚州通过的一项公民立法提案，这一提案试图制定和实施更严格的标准，约束竞选筹资、利益冲突及压力集团的影响。其他 20 个州也在水门事件后制定了类似的但却较温和的法律。1976 年 1978 年和 1979 年，国会终于决定对无约束力的、过时的 1946 年联邦院外活动法实行改革。这些努力源于这样一个认识，即现存的有关法律——在很多州可上溯到 30 年代——已彻底不能控制财富和地位的过分影响。通常情况下，这种影响与公开的腐败无法区别开来。在法律软弱，且又漏洞百出的情况下，通常院外活动分子不必注册，更不用认真申报其开支及活动——不论是在议会正常活动期间还是选举期间。他们即使不遵守这些松散的准则，也很少会受到惩罚。新法制定得要严格得多，且它们由诸如联邦选举委员会和加州公平政治活动委员会等独立委员会负责执行。

这些改革的主要焦点集中在特殊利益集团给单个候选人的捐款数额及公布这些捐款上。众议院于 1979 年采取行动，把给众议员个人的捐款额的限制从 1 万美元降到 6000 美元。任何组织在三个月内的支援超过

2500 美元都须登记并公布。州议会也在考虑采取类似的行动。要使所有的利益集团都能够平等地接近政府，至少需要类似的监督。1988 年马里兰州的议会领袖们要求议员在议会议事期间停止筹资活动，以避免立法受到金钱的干扰。差不多所有的州都通过了"阳光法"，要求立法和行政部门办公的公开性，要求两者拒绝接受不正当交易，并防止不正当交易的出现。

然而，在联邦一级，70 年代的改革法律被证明存在着许多重大漏洞。正招致改革者的批评。对单个 PACs 捐款的限制可以通过建立多个 PACs 而躲避开来。主要的问题是，在州和联邦两级的开销之间缺乏联系。为州内政党、所在州拉选票，以及类似的活动所捐的款是不被联邦支出所限制的，而许多州又对这一类支出根本不做任何限制。联邦选举委员会最近做出规定，全国政党可以在超过国家规定的数额和来源限制之上筹集资金，供其州党组织使用而不必申报捐款数目。另外，取消对个人就本人竞选活动的出资的限额及取消集团对竞争，诸如公民复决权等捐资的限制的举动已接近于将金钱自由支出的权利等同于言论自由的权利。尽管 70 年代出了一些丑闻，但金钱在美国政治和政策制定中的作用还没有得到明确的正视。据评论家说金钱已经扭曲了民主政体的进程。金钱已在多大程度上扭曲了民主政体的进程，可能是 90 年代的关键问题之一。

## 新闻媒介作为政治力量所起的作用

最早的大众传播媒体是印刷文字。一经大量出版发行成为可能，出版物就开始对政治产生影响。在美国，早在革命之前，以报纸和小册子形式出现的出版物是美国整个政治进程中的一个组成部分。今天，报纸和杂志仍继续拥有大量的读者并保持它们强大的影响力，尽管公众中定期阅读报刊的人数在不断萎缩。

20 年代初期开始出现商业性广播时，电子媒体——无线电广播又加入进来。30 年代的弗兰克林·D. 罗斯福总统是第一个发现无线电广播的潜力并彻底加以利用的美国政治家。他对美国人民的《炉边谈话》，号召人民重整旗鼓，支援他的政策，与大萧条带来的异乎寻常的经济危机作斗争。美国人第一次听到了他们总统渴望激励他们自信的声音。后来，随着电视的出现，人们不再限于甚或听候选人和公务人员的讲话了，而是看到他们演讲、回答问题的场面。

每一种新闻媒介都极大地改变了政治，但没有一种能比得上电视。直到 1952 年，总统候选人德怀特·D. 艾森豪威尔才首次雇用一家广告公司帮他进行总统竞选。现在，由于对电视的需求，竞选活动通过电视大肆进行宣传已很普遍。现在人们普遍抱怨的是，电视要求候选人具备的某种才能同他们从政所需具备的条件并不相干。

的确，尽管电视上所涉及的都是些表面问题，但仍比其他任何媒介拥有更多的观众。尽管公众对政治候选人和政治问题只能得到粗浅的了解，



但这也许比什么都不知道要好。毫无疑问，新闻媒介——包括电视、电台、杂志和报纸——确实向公众提供了大量的政治资讯。有些政治资讯可能很难发现，但总的说来，只要认真去找，还是不难发现的。

同样毫无疑问的是，电视改变了政治竞选的本质，同时它也是一种要求候选人具备一定条件的媒介，这一点也没有什么疑问。所有这些对候选人的要求应当引起一定的关注。但重要的是要摆正我们看问题的角度。民主党总是试图推选掌握某种竞选活动技巧的候选人。电视要求候选人的性格和蔼可亲，这一要求比起未出现扩音设备的时代的要求来好不了多少。那时，要求候选人嗓音宏亮，以便集会的人群能听得见，同时要求候选人具备充分的毅力，能够长时间演说而不显疲惫。

另一种在竞选活动中具有潜在重要性的大众传播媒体是卡式录音带。在 70 年代末，录音磁带在伊朗反对国王巴列维(Shah)的革命中流传，它们成为支援阿亚托拉·鲁赫拉·霍梅尼(Ayatollah Ruhollah Khomeini)回国的重要因素。在此之后，霍梅尼掌握了政权。

尽管卡式录音带也许不会在美国政治中起重要作用，但在 1988 年总统竞选活动中，前电视布道牧师“派特”·罗伯逊("Pat"Roberson)却使用了它们。这一媒介对罗伯逊尤为适用，因为在录音带上，他可以跟他的追随者们说一些一般公众也许会反感的话。录音带对罗伯逊的帮助有多大，还不太清楚；他在新罕布夏州所得的选票少得可怜，他寻求提名的努力就此结束了。

其他媒介，诸如录影带，可能会在政治选举活动中发挥重要作用。更有可能的是个人电脑。考虑到电脑的普及程度，越来越先进完善，以及辅助的网路，它们将成为潜在的强大竞选工具。不过，尽管有潜力，但到目前为止，它们还没有成为竞选活动的重要通讯设备。

到了 50 年代，新闻媒介已很明显地成为政治进程中的一部分，以致于记者道格拉斯·凯特在他所著的，与本书同名的书中称其为政府的第四部门。CBS 和 NBS 于 1963 年将晚间新闻从 15 分钟加长至半小时，扩大了电视的竞选作用。ABC 也于 1966 年采取了同一做法。

急剧的变化并不仅限于电视。在过去的几十年里，报纸业所有者更加集中，以致于在大城市中，很少还有相互竞争的报纸。通常大公司拥有许多报纸，而且这种情况仍在继续扩大。报业联盟变得更大了，而独立经营的报纸数量则变得更少了。1982 年，甘尼厄特报系(Gannett chain)推出了，《今日美国》，这是第一个也是仅有的一份真正的全国性日报。尽管报导内容很肤浅，但《今日美国》也许是唯一一份在许多乡村及小城市都可买到的具有专业水平的报纸。

然而，有些报纸从声望上讲也成了真正的全国性报纸，在全国各地人口集中的地方都可买到。《纽约时报》、《基督教科学箴言报》、《华尔街日报》及《华盛顿邮报》都是质量上乘的报纸。技术上的革新使得这些报纸可以在美国的不同地方同时开印，而编辑人员却可在同一个地点一起工作。

新闻媒介在政治方面所起的作用一直是人们关注的问题，尤其是对电视的关注。新闻媒介本身就是一个大企业，它们倾向于反映整个商业界的普遍观点。研究表明，它们绝大多数支援现状，对美国社会和政治的基本体制没有疑问，他们尊重支撑这些体制的政治信条，不仅仅因为新闻媒介以赢利为目的，而且因为它们反映的是政治社会化中的主导观念。

新闻媒介绝大多数支援共和党候选人。然而，自 60 年代后期副总统斯皮罗·T. 阿格纽(Spiro T. Agnew)代表尼克森政府开始着手对新闻界的猛烈抨击之后，指责新闻媒介只反映"自由派的偏见"的论点就一直存在着。应该承认，一些研究资料显示，记者的政治观点趋向于自由化——尽管必须注意"自由化"的真正含意是很难界定的。然而，没有客观的证据能说明新闻媒介报导的观点带有自由化。事实上，几乎所有客观的学术研究都表明，美国新闻界并不是普遍存在自由化的偏见的。此外，实际上，不负责任的新闻评论家或社会科学家对自由化的偏见采取了过于严重的指责。

然而，有些人认为新闻界中存在着过多的愤世嫉俗的情绪。些许因素可能会使我们相信新闻界太尖酸刻薄了。首先，它们与消息打交道，消息本身意味着公众的兴趣所在。尽管乡村及西部歌手的消息大致可算作"好消息"，但有些事情的确极少得到关注。揭露失败、腐败和其他错误行为当然是更为紧迫的——或不幸或很感兴趣。当一切正常时，媒体不需要采取什么行动；一旦事情有变，新闻界就必须马上行动。这就是负面新闻报导的重要性。

第二，媒介同政府基本上是一种敌对的关系。在自由社会中，新闻媒介有责任去发现和揭示公众希望知道的一切事物，以便让公众履行其民主职责。这一职责在政府官员和他们的支持者中间引起了不愉快。尽管自由派也能够玩这个游戏，而保守派则更成功地转移了批评者的注意力，使新闻媒介本身成为受人指责的话题。例如，副总统乔治·布希(George Bush)在 1988 年爱荷华的基层党组织竞选活动中，拒绝回答哥伦比亚广播公司新闻节目主持人丹·拉瑟尔(Dan Rather)的问题，而是对问题本身进行反击。在这之后的几天里，许多公众的评论不是针对布希，而是有关拉瑟尔，说他是否太"出格了"。尽管这种关注是风马牛不相及的事(拉瑟尔既不参与竞选，也无意争取公众的支援)，副总统布希巧妙地(尽管是暂时地)把注意力从伊朗—尼加拉瓜反政府武装游击队的丑闻中他所起的作用上转移开，从而使拉瑟尔——或者暗示性地指新闻媒介自身——成为争论的话题。民主党候选人加里·哈特(Gary Hart)1988 年重新参加竞选时也把新闻媒体变成他重新竞选的焦点，其目的也在于试图摆脱公众对他自身问题的关注。

新闻界的左派偏见其实并不是真正的问题。抛开意识形态问题，新闻媒介是政治制度中极为强大的力量。它们极少受行使权力的限制。它们最大的权力是被人们称之为"议事日程确定权"的权力。也就是说，它们在很大程度上决定什么是公众要讨论的话题。当然，这项权力也不是绝对的。诸如扣押人质、刺杀总统，或者美国卷入战争等无论如何都是新闻。许多更为微妙的问题，如美国的饥饿现象、危险消费品或者公务员不称职等被忽略，甚至某些政治竞选活动都没有得到全面报导。美国少数党

派几乎从未受到任何新闻媒体的注意。少数党派候选人一直在争辩，由于缺乏这种关注，使公众无法得到有关他们竞选纲领的足够的资讯，而总统和其他政府官员则被充分地报导，有时甚至过了头。关于总统喜欢什么样的诱饵来钓鱼、总统夫妇早餐喜欢吃什么的报导通常优先于重要政策问题的报导。

因此，新闻界确定议事日程的方式就成为受到批评的话题。如果有控制新闻媒介的兴趣的话，那也与控制美国其他行业的兴趣一样没有多大。大的电视网、广播及电视台、报纸及大多数杂志对美国政治制度持相同的观点。它们在具体问题上的侧重点和立场有所不同，但它们都不希望从本质上改变社会现状。它们的影响直接和间接地存在着。它们不但将它们的观点传播给公众，而且传播给能影响公众的政治领导者以及其他精英们。

新闻报导对竞选活动至关重要。如果得不到新闻界的关注，候选人几乎不可能通过竞选取得重要职位。这也是少数派政党经常抱怨的。在这一点上，他们都取得了一致的意见——从极左派到极右派都是如此。另外，怎样进行报导也是很重要的。

恰当的新闻报导能树立候选人的形象。1946年，年轻的理查·尼克森首次参加竞选，大量的新闻报导加强了他的候选人地位。亨利·路斯(Henry Luce)的杂志对德怀特·D. 艾森豪威尔所做的积极报导，极大地帮助了他的总统竞选。1976年，作为前乔治亚州州长的吉米·卡特并不怎么有

名，由于他在爱荷华党内提名会议上的不俗表现，成为新闻界关注的中心，直到后来成为总统。

另一方面，不适宜的新闻报导能彻底毁掉候选人的候选资格。1987 年末，在争取 1988 年竞选民主党提名中排在前列的似乎是前参议员加里·哈特。迈阿密的一家报纸发现了一桩桃色新闻，说它也许涉及哈特，从而制造了一个丑闻。随后的新闻报导揭露，这只是多起桃色事件中的一个。尽管哈特承认多数指控是事实，并试图重振受挫的竞选运动，但最终却落得受人愤恨、遭人嘲笑的下场，尤其是当他要求新闻界"拿出证据时"。

适宜的新闻报导，具有受人尊敬的地位，它可以说明"议事日程确定权"的重要性。迟至 1979 年末，甚至是 1980 年初，大众宣传材料还没把罗纳德·雷根的思想当回事，认为它们过于简单，但是当雷根作为总统候选人被报导时，突然间，新闻界开始尊重他的意见了。作为美国社会的一种机构，新闻媒介在公众心目中的排序并不比国会及其它政治机构高多少。它们似乎也像政府一样不受公众的欢迎。这也部分说明为什么会出现"杀了报信人"的现象。新闻媒介热衷于报导不愉快的事实。这种做法可以追溯到副总统阿格纽对新闻界的指责，并反映出某些政客对任何使他们不悦的报导精心编排出对传媒进行责难的偏激。保守派在全国范围内形成了一个有组织的网路，这个网路几乎一呼百应，一俟他们的领袖对媒体的报导感到不悦时，批评信件就会雪片般飞向报纸、电视台、广播电台和联邦通讯委员会作为回答。这个网路也许是"特福龙涂层"中的一个因素，某些政客及其政治生涯似乎很早就保持了这一特色。

对新闻界感到不快还源于对它的技术上的批评(不仅仅来自副总统丹·奎尔)，说它们反映的是知识界或精英的利益，与平民百姓的生活脱节。此外，如今更常见的是，在报导政治竞选的背面资讯中，新闻媒介往往以反对派的面目出现，他们对"挖掘"候选人的丑事更感兴趣，而不是审视问题，或者是对他们的言论做有意义的报导。对新闻界的指责——尤其是商业电视——反映问题趋于片面肤浅，常常是有道理的。电视上有一个具有一定深度的新闻节目，麦克内尔—莱勒新闻报导(McNeil—Lehrer Report)，每个工作日的晚上都在公共广播公司电视台播出一小时的新闻节目。然而，多数商业电视台把报导政治内容的时间都贡献给了广告。

由于购买电视网路时间的费用昂贵，也由于广告商认识到，假如给观众足够的时间来思考，他们就会忽视广告是自吹自擂，所以电视上播出的政治广告都很简短——大约在一分钟或者甚至 15 到 30 秒。因此，唯一能呈现给观众的只是一个形象，而不是对问题的真实探讨。然而，我们也会提问，是否公众现在，或者曾经有过足够的耐心来寻求对问题的全面探讨？如果不是的话，那么，在公众对候选人进一步知悉和关注之前，公众根据电视上的形象做出直觉性的反映，也许就是这个制度所能做到的一切。其他国家的政治制度——例如英国——就禁止这种花钱的广告宣传。1992 年，所有的总统候选人都运用形式新颖的电视访谈及"免费新闻媒介"，这些形式也不再限于广告，而是能给公众提供更大量的资讯。在这一进程中，电视网里的新闻部就失去了它们对政治新闻的垄断。

新闻媒介是一种重要的服务，是维护民主制度所不可或缺的东西。它也受到正当的批评，并且由于它权力大，人们对新闻媒介不受有效控制而产生担忧。然而，事实上，政治制度本身对它有所制约。它是政治制度的产物，分担实现该制度目标的任务和分享它的荣耀。没有任何一个单独的机构来约束它，这是事实。如果有的话，它就无法履行向公众传播资讯的职责。1992 年的竞选，新闻媒介的报导有了改进，这是值得一提的高兴事。报纸和电视都开始对政治宣传的准确性和真诚性做定期分析。他们对所有的候选人都持批评的态度，帮助驳斥来自各竞选阵营的误导。新闻媒介不算完美无缺，但它既充满活力又认真负责，是美国民主的重要支柱。它们时常招人讨厌，但为了把消息带给公众，为民主政体服务，它们必须如此。它们尤其必须使政府感到头痛。尽管它们也可以做得更好一些，但是从长远看还没有哪一个国家在新闻媒介为政治制度服务方面比美国做得更好。

**焦点透视：利益集团的唤起；准许饮酒年龄的提高**

美国历史上有许多少数派小团体通过施加强大压力来影响、甚至支配公共政策的例子。最近也有对少数派而不是多数派意见做出反应的政策，如对富有深远意义的枪支管理规定和妇女平等权利修正案都遭到了失败。有时，少数派也会说服多数派采纳他们的观点。当条件适宜的时候，坚定的少数派，不管人数多么少，仍能支配公共政策。如果所指的物件不参与政治、且又易受摆布，例如青少年，则少数派的压力尤其强大。



在利益集团施加有效压力方面，一个较有趣的例子是关于美国饮酒年龄的规定。对于酒精的消费，美国人一直有着矛盾的情结。美国历史上甚至有过一段绝对禁止饮酒的时期。然而，作为奉行个人主义的国家，它也十分注重个人权利，这些权利有时以反对“政府告诉人民该做什么”的形式出现。在联邦制中，还存在着州权的传统，个人主义及州权这两种情绪在不同问题上的表现强度不一样。美国人骨子里有很强的清教徒思想，总想管理社会事务。作家门肯曾以其辛辣的笔调这样描述：“担心有人在什么地方自娱自乐的恐惧感萦绕在美国人的心头。”一旦组织起来的利益集团恰好与清教徒思想的回升相符合，政策就极有可能趋于更严厉，个人自由也将减少。

60年代及70年代早期，国家根本不是处于清教徒式的气氛中。军队大范围内的征兵活动提出了一个相当合情合理的问题：强迫一个尚无选举权的人入伍是不是不太公平？无疑，如果要求某人为公共政策而冒身体和生命的危险，他理应在决定公共政策方面有一定的发言权。这一推论导致产生了第26条修正案，它规定：任何州不得因为年龄而拒绝已年满18岁或18岁以上的公民的选举权。这也是征兵的合法年龄。

同样，很多在军队中服役的不满21岁的青年男女也在冒身体和生命的危险——更不用提失去人身自由了——但在大多数州他们却不可以买啤酒。鉴于这种反常现象，许多州将准许饮酒年龄降至18岁(当然，有些州很早以前就规定饮酒年龄低于21岁)，其他州也跟着效仿。

接着，事情有了两方面的发展。首先是清教徒主义浪潮的兴起，它试图要求比以前更加严厉地约束个人行为。这股浪潮受到两股力量的推动，一是宗教右派势力，二是利用宗教右翼势力来获取自己的政治职位的政客们。他们暗示说，国家正处于无政府主义的边缘，并编造了许多虚假的观点来支援他们的观点(例如，有一种说法，说是儿童色情活动正遍布全国。事实上，研究表明，国内的大部分儿童色情活动的传播是由于政府为捕捉罪犯而设的圈套。另一种说法是，儿童失踪和遭绑架案件的确盛行。同样地，研究表明，这类案件极少发生，只有一个例外，一个家长因与另一位家长争吵而绑架了孩子)。

第二，一个效率权高的政治行动集团，"母亲反对酒后开车"组织(MADD)，这个集团有着一种天然的感召力。对于父母来说没有比失去孩子更可怕的事了。MADD 是由在车祸中丧命的孩子们的母亲组成的，而驾车前饮酒则是车祸的最主要因素。MADD 充满激情的呼声出现时，正赶上社会已经开始摒弃过去相对宽容的态度，尤其是对毒品和酗酒的容忍。母亲们的呼吁使国会通过了一项议案，要求各州将饮酒年龄提高到 21 岁。罗纳德·雷根 1984 年签署此议案，使它成了法律。对此有许多赞同和反对的意见。毫无疑问，许许多多交通死亡事故都与酒后驾车有关，而且这些交通事故中又以年轻人为多。然而，一种反对意见认为，21 岁至 25 岁之间的年轻人在交通死亡事故中也占了很大的比例。无论是年龄歧视论还是州权论都无法阻止伤心悲痛的母亲们在国会听证上讲述她们催人泪下的故事。

当然，各州仍有权根据自己的意愿制定饮酒方面的限制，包括绝对禁止饮酒，或者不加任何限制。因此，新法律实际上并未把饮酒年龄死死地规定为 21 岁。它只是规定，对于将饮酒年龄定得较低的州，政府从该州收回 10% 的联邦高速公路拨款。威胁降低联邦拨款是很有威力的措施。这个办法已使用过很多次，包括 1974 年全国车速限速的规定。压力集团理解时代精神，并用它来影响政策的能力也具有同样的威力。

### 建议读物

**Herbert E. Alexander.** *Reform and Reality: The Financing of State and Local Campaigns*. Twentieth Century Fund. Brookings. 1992.

**Herbert Asher.** *Polling and the Public*. 2d ed. Congressional Quarterly, 1991. \*

**Alec Barbrook and Christine Bolt.** *Power and Protest in American Life*. St. Martin's, 1980.

**Andrew Bates.** "The Keating 535." Washington Monthly (April 1991). A lively discussion of campaign finance reform.

**Earl Black and Merle Black.** *Politics and Society in the South*. Harvard University Press, 1987. \*

**Sidney Blumenthal.** *The Rise of the Counter-Establishment: From Conservative Ideology to Political Power*, Harper- Collins, 1998. \*

**Elizabeth Burgoyne,** ed. *Race and Politics*. Wilson, 1985. \*

**Albert H. Cantril.** *The Opinion Connection : Polling, Politics, and the Press*. Congressional Quarterly, 1991. \*

**Allan J. Cigler and Burdett A. Loomis,** eds. *Interest Group Politics*. 3d ed. Congressional Quarterly, 1991.\*

**Alan Crawford.** *Thunder on the Right : The "New Right" and the Politics of*

*Resentment*. Pantheon, 1980.

**Richard Davis.** *The Press and American Politics*. Longman, 1992.\*

**Robert E. Denton, Jr. and Gary C. Woodward.** *Political Communication in America*. Praeger, 1985. \*

**Amy Dockser.** "Nice PAC You've Got Here: A Pity If Anything Should Happen to It." *Washington Monthly* (January 1987).

**Kenneth Dolbeare and Linda J. Medcalf.** *Neopolitics : American Political Ideas in the 1980s*. Temple University Press, 1985. \*

**Thomas Ferguson and Joel Rogers.** "The Myth of America's Turn to the Right." *Atlantic Monthly* (May 1986).

**John Kenneth Galbraith.** *The Anatomy of Power*. Houghton Mifflin, 1985.\*

**F. Chris Garcia.** *Latinos and the Political System*. University of Notre Dame Press, 1989.

**Michael Goldfield.** *The Decline of Organized Labor in the United States*. University of Chicago Press, 1989.

**Doris A. Graber.** *Media Power in Politics*. 2d ed. Congressional Quarterly, 1989.\*

**Lawrence Halley.** *Ancient Affections : Ethnic Groups and Foreign Policy*. Praeger, 1985.

**Shanto Iyengar.** *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*. Chicago University Press, 1991. The Impact of TV news on viewers' assessment of public policies.

**Brooks Jackson.** *Honest Graft: Big Money and the American Political Process*. Knopf, 1989.

**James B. Jacobs.** *Drunk Driving: An American Dilemma*. University of Chicago Press, 1989.

**John B. Judis.** "The Pressure Elite: Inside the Narrow World of Advocacy Group Politics," *The American Prospect* (Spring 1992).

**Sy Kahn.** *Organizing: A Guide for Grassroots Leaders.* McGraw-Hill, 1981.\*

**Ira Katznetson and Margaret Wier.** *Schooling for All: Race, Class and the Decline of the American Ideal.* University of California Press, 1988.

**Nick Kotz.** *"The Chesapeake Bay Goose Hunt, The Beautiful Secretary, and Other Ways the Defense Lobby Got the B-1."* Washington Monthly (February 1988).

**Judith Lichtenberg,** ed. *Democracy and the Mass Media.* Cambridge University Press, 1990.\*

**Carol Matlack.** *"Women at the Polls."* National Journal (December 19, 1987)3208-3215.

**Vicky Randall.** *Women and Politics: An International Perspective.* 2d ed. University of Chicago Press, 1988.\*

**Austin Ranney.** *Channels of Power: The Impact of Television on American Politics.* Basic, 1983.

**Leonard Reed.** *"The Budget Game and How to Win It."* Washington Monthly (January 1977).

**Leonard Reed.** *"The Bureaucracy: The Cleverest Lobby of Them All."* Washington Monthly (April 1978).

**Larry Sabato.** *PAC Power: Inside the World of Political Action Committees.* Norton, 1985.\*

**Larry Sabato.** *Paying for Elections. The Campaign Finance Thicket.* Brookings, 1990.\*

**Frank Smallwood.** *The Other Candidates: Third Parties in Presidential Elections.* University Press of New England, 1983.\*

**Lester Thurow.** *The Zero-Sum Society.* Penguin, 1980. Economics, interest groups, and policy.

**Clement Vose.** *"Litigation as a Form of Pressure Group Activity,"* Annals of the American Academy of Political and Social Science (September 1984). The classic analysis.

**Kenneth Wld.** *Religion and Politics in the U.S.* 2d ed. Congressional Quarterly, 1991.\*

*The Washington Lobby.* 5th ed. Congressional Quarterly, 1988.  
Comprehensive survey of interest groups working to influence the Washington legislative process, with nine case studies.

**Daniel Yankelovich.** *Coming to Public Judgment: Making Democracy Work in a Complex World.* Syracuse, 1991. Examines the formation and role of public opinion in democratic policy making.

## 第六章 美国的政党

---

[政党体制的确立](#)

[政党体制和组织结构](#)

[一党制：具有封闭性和竞争性](#)

[两党制：占统治地位，具有竞争性](#)

[三党制或四党制](#)

[一党、两党、三党和四党：选择和后果](#)

[选择](#)

[后果](#)

[「新的政治」](#)

[美国政治中的政党功能](#)

[招募和遴选：政党代表大会和大选初选](#)

[预选：重新划分选区的基本原则](#)

[选举：竞选和投票](#)

[建议读物](#)

---

「没有哪个自由国家不存在党派，因为党派是自由的必然产物。」

——詹姆斯·麦迪逊

「假如必须加入一个政党才能进入天堂，那我宁肯不去 天堂。」

——托马斯·杰弗逊

如同美国的橄榄球队，美国的政党实质上是一部只重取胜的机器。这一特点使得美国政党与主要注重自身完善和表达某一意识形态或政治哲学观点的许多欧洲政党截然不同；这一特点也直接影响了美国政党制度的许多侧面，包括对政党组织、选举活动和制定决策的影响。政党也是为了实现和维持各党派主宰者们的权力的机构，这一目标也在影响着政党体制的许多方面。通常，美国政党的这两大目的——取胜和维护权力还会恰好重合，但是它们确有差异；当它们发生矛盾时，其中一个会给另一个让步。候选人和各党派为了取胜，可以改变自己的立场；他们也可以选择忠于原则或忠于朋友，或宁愿失败。

## 政党体制的确立

与美国多数政治机构一样，现在的政党体制也是经历了考验和挫折而发展起来的。制宪者和宪法的早期支持者一直希望不要建立政党，或「派系」，因为他们一直对这种观念没什么好感。他们认为，新生的国家需

要的是达成共识，党派是分裂的因素。因此，《宪法》本身根本未提到政党，政府各部门也应在没有政党的情况下自行管理。然而，政党不可避免的出现，对这些宪法机制产生了一定的压力，使它不总是对政党的政治平稳地调整自己。

在第一届全国大选中，选举人团一致赞成选举乔治·华盛顿(George Washington)为总统，他是一位颇具感召力的领袖，德高望重，几乎没有受到任何非议。他被誉为「正直人中最伟大者和伟大者中最优秀者」，连任两届总统，然后宣布辞职，为今后总统职位的稳定、顺利交接树立了良好的开端——其他许多国家并不太欣赏这种职位更替的先例。华盛顿任总统期间，他不太情愿干涉最初各党派的发展情况。当时形成的两党，一派是聚集在贵族亚历山大·汉密尔顿(Alexander Hamilton)留下的联邦党人；另一派是反联邦党人或称为民主—共和党人，他们则依靠多才多艺的托马斯·杰弗逊(Thomas Jefferson)的领导。在许多方面，这两派政党代表着现今存在的同一集团的利益，在几乎所有新成立各州中他们所代表的集团利益也没有多大差别。联邦党由各地贵族精英组成，一般比他们的对立者年纪较长，更保守，他们反对扩大公众参与政治的范围，相信他们享有「生来就有」的参与管理的权利。联邦党人认为没有改革的必要。在另一方面，民主—共和党人则凭借提出更加民主的建议，以及反对生产和制造业阶层财富的日益增长，吸引了广大公众的支持。他们准备好在各地进行激进改革。他们甚至还怀疑他们所理解的宪法以及宪法保守的用途。



1796 年，联邦党人赢得总统职位；但到 1800 年，民主一共和党势力强大，选举杰弗逊入主白宫，联邦党人的势力开始削弱。他们退至北方各州，再也没有在全国范围内重新获得控制权；又过了 10 年，他们几乎消失殆尽。出于惊恐和不满，一些新英格兰联邦党人曾试图宣布退出联盟，但已占主导地位的民主一共和党很快就扫除了联盟初次遇到的这次危机。

民主一共和党统治了美国 25 年，但即使在这期间，党内团结也已出现了分裂。1824 年，该党分裂为针锋相对两大派系；1828 年，组建了以安德鲁·杰克逊(Andrew Jackson)为首的民主党；以约翰·昆西·亚当斯(John Quincy Adams)为首的民族共和党(1832 年，曾出现过一派称为反梅森党的第三党，也算是诸多第三党的第一次露面；这些日后逐渐出现的第三党的主要特点是，他们一般就某个单一问题提出自己的主张，未免有些狭窄)。1836 年，民族共和党与一些情绪不满的杰克逊党人共同组建了辉格党。辉格党一直到 1856 年仍是美国第二大党，该党以稍微谦虚的方式采纳了联邦党人的许多保守观点。但辉格党一直缺少一名强有力的领袖人物，而且日益激化的奴隶制问题最终造成党派分裂。对于奴隶制问题，民主党人也产生了分歧。当南方一翼控制了政党时，他们最终转而反对他们的领袖杰弗逊的遗训，并吸收了大多数辉格党人。有关奴隶制问题引起的骚乱缔造了共和党，该党主要由北方持不满情绪的民主党员、废奴运动者、小型「自由土壤」党人和辉格派进步人士组成。1856 年，共和党提名了自己党派的第一位总统候选人；1860 年，共和党员亚伯拉罕·林肯当选总统。这使民主党地位开始动摇。这次失败是

民主党自身地位受到伤害的多次失败中的第一次。两大政党之间的竞争分界线就此形成了。在下一个世纪乃至今后的时期里，共和党和民主党将主宰美国的政治生活。

美国内战给这两大政党留下了印记，也为 20 世纪的政治生活提出了许多难题。民主党对蓄奴者传统的继承与杰弗逊和杰克逊的自由理想相抵触(尽管这两个人的言论和行动蕴含了这种矛盾的种子)。最终，民主党呈现出分裂的特征，一派代表原来的南方邦联保守各州的利益，另一派则代表了更加自由、更加城市化的北方。共和党也发生了分裂。由于他们挽救了联盟，解放了奴隶，共和党一时成了自由的化身，这与共和党在 19 世纪晚期推崇以大托拉斯形式加强经济政治上的高度集权的做法极不相称。城市工人和农民的利益在这两大政党中均未得到体现，他们的苦难最终导致了人民党运动。1896 年，人民党试图接管民主党的举措基本成功。但由于他们提名的候选人是华而不实的威廉·詹宁斯·布赖恩(William Jennings Bryan)而注定了他们失败的命运。布赖恩后来三次竞选总统都未成功。在布赖恩第一次竞选失败后，人民党就衰败下去，民主派也黯然失色；保守派和南方党人又重新把持了民主党。共和党继续支持他们的商业伙伴；甚至连当时备受推崇的西奥多·罗斯福(Theodore Roosevelt)的「破坏托拉斯」政策也不是人民党，更算不上是自由派的政策了(罗斯福一味主张实行大规模垄断，或托拉斯，是为了确保资本主义制度本身能得以健康发展)。1896 年的总统选举标志着美国政治生活中处于不利地位的一派积极参与竞选的最终结束。此后，投票的选民人数显著减少，这种状况一直持续到现在。

联盟的政治福运横扫整个美国内战，随后而来的民主党内的动乱使共和党从 1856 年到 1932 年一直有效地控制着全国政治生活，其中只有短暂的民主党复出阶段。此后，共和党对付「大萧条」过于陈腐的手段失败，导致了一次重大的跨越党派界线的力量重组。弗兰克林·罗斯福(Franklin D. Roosevelt)的更加自如地把全国性政策定位于加强政府对经济和社会生活的干预上吸引了大批少数民族和穷人加入到民主党。接着，共和党也固化了自己作为大商业政党的形象和坚定了朴实的个人主义捍卫者的立场，主张尽量减少政府的干预。在当今这个越来越复杂、事物之间相互越来越依存的世界里，共和党的政治观点似乎注定要降至少数党的地位。从 1932 年至 1980 年，共和党只控制了两届国会，1977 年共和党只取得 12 个州长和 5 个州议会的职位。然而，70 年代期间该党持续实行了改组措施，到 1980 年初见成效，共和党取得总统职位，控制了参议院，势力有所增强，获得了 23 个州长职位。但在 1982 年，民主党在众议院中赢回 26 个席位，并从共和党手中夺走 9 个州长职位。尽管 1984 年总统大选中，共和党荣获全胜，但却输掉了两个参议员席位，在众议院也只夺回了 2 / 3 的席位。1986 年，民主党重新获得参议院 55 个席位，但在各州议会竞选中失利，而共和党得到 8 个州议会。然后，共和党在最近的连续六届总统大选中第 5 次获得总统职位，但民主党又增加了 1 名州长，1 名参议员，并在民主党众议员占多数的情况下，又增添 3 名众议员。1990 年选举结果与此类似。民主党增加。1 名参议员，9 名众议员和 2 名州长。1992 年，民主党赢得总统职位，在参议院保持本党势

力，但输掉众议院 9 个席位，又增获 2 个州长职位，而且民主党在各州和地方一级政府继续占统治地位。

过去一百二十多年来，两党的兴衰反映了这样一个事实：两党基本纲领存在着差别，选民依赖自己的理解来投票。然而，两党观点的差异对党内外的生活来说似乎无关紧要，人们只是呼吁对政党进行彻底整顿，以便反映左派和右派的意见。由于一直未出现一个强有力的第三党也使得两党之间存在着不明显的差异的特点更加突出了。自从内战结束后，只有 5 次总统选举受到第三大党相当规模的挑战。在 1892 年人民党获得 8.5% 的选票；西奥多·罗斯福的进步党(也称布尔·穆斯党 Bull Moose)在 1912 年大选中获得 27.5% 的选票；1924 年，罗伯特·拉·福莱特的进步党(Robert La Follette)获得 16.5% 的选票。最近一段时期内，乔治·华莱士(George Wallace)的美国独立党于 1968 年获得 13.5% 的选票，1992 年罗斯·佩罗获得 19% 的选票。

尽管他们——以及其中一些不太成功的同僚们——常常能在各地政党生活中谋得一官半职，但这些政党都没有形成长期存在的全国性组织。在全国一级的政府部门，要衡量他们的实力如何，最好看他们对于一个或两大政党产生影响的程度，而不是看他们在政府中担任什么职位。共同参与选举，使自己的政纲原则被接受就是胜利，但也是失败，因为这意味着第三大政党的消亡。第三大政党所面临的选择就是，要么无声无息地消亡，要么是在夹缝中求生存。内战以来，一直未有一家第三政党能凭借自己的实力与两大主要政党长期抗衡，或者推翻其中一个政党。

对于这两大主要政党来说，缺乏第三党的竞争，也意味着一个政党面临的唯一真正的选举威胁只会来自另一政党。能构成真正威胁的独立候选人，例如约翰·安德森(John Anderson)对于各政党的总统候选人来说或许挺难对付，但总的来说，并不影响两大政党。1992 年令人捉摸不定的佩罗参加竞选，这是不代表任何政党的独立参选。其第三政党反倒推出各自完整的选举人马，但都未能参与最终竞选辩论，充其量也只是曝了曝光，他们只获得不到 1% 的选票。因此，两大政党完全可以不必清楚地界定相互间的差异，他们常常精诚合作，提出各自的政策，他们之间的不同只在于包装和宣传方式上的差异。

## 政党体制和组织结构

由于缺乏强有力的政党纲领，两大政党又无法在他们支持的、哪怕是一些模棱两可的政策上保持一致，因此，简而言之，各政党均缺乏一种「政党责任感」，而这正是许多极受拥戴的欧洲政党所具有的。美国政党体制和组织结构的主要特色已趋向于阻碍政党发展成为有严格组织纪律的政党。与绝大多数欧洲政党不同，主要的美国政党在全国和各州一级的组织中权力比较分散，党派内的核心组织——全国委员会和全国代表大会——也没有多少控制力。全国代表大会只推选出总统和副总统候选人；其他国家一级的政府部门要职——比如国会议员席位——则由各州和地方政党组织提出候选人。因此，总统与国会中总统所在党派成员之间也会存在很大分歧。一些观察家把这种现象称为「四党局面」，除了

两个主要政党以外，在各主要政党里还存在着国会政党和总统政党。国家一级的政党官员无权控制在该党内身居要职的人物，他们很少能否决对这些人的提名，而且，尽管他们手中有一些资金可以支付费用，但绝大多数竞选基金都是由党派各级组织或由候选人自己筹集起来的。所以，每一位身居党内要职的人，基本上不受全国政党纪律的约束。作为更清楚地界定保守党和自由党的先决条件，政党责任制将要求束缚这种松乱的政党结构。

1980年，共和党的纲领十分明确，他们选择了强硬的保守派罗纳德·雷根，拟定了极为保守的施政纲领以反映雷根的观点，并挫败了温和派的势力。1984年雷根再次成为共和党提名的候选人，进一步增强了这种保守趋势。但是雷根紧接着采取的政策，除了有些仍遵循其保守的原则外，其他政策已偏离了其纲领——最令人吃惊的是，他还在与苏联签订的军备控制合约上签了字，此举被右翼共和党人谴责为「出卖、背叛」。1988年，几乎所有的共和党提名候选人的竞争者也纷纷表示自己将继续执行雷根的政策；他们当中有极端保守派，声称自己骨子里有「真正」保守的观点；其中也不乏讲究实用的人物，他们也坚持要实行真正的雷根政府的诸项政策。

1980年民主党竞选失败，它同时面临着一种挑战——也是一个契机，就像共和党曾经做过的那样，重组民主党。他们制定了新的选举代表的规定，力求避免提那些软弱无号召力的候选人的名。然而，1984年，他们又取消了这些变革。但是，一个关键性的变革是缔造了一个「超级代表

的集团」，以代表本党身居要职的官员以及其他政党内部领导职务的人。民主党一直试图重现 1992 年大选中所取得的胜利，日后可能会出现更多其他的变革。

1988 年 3 月，几乎南方所有各州在「星期二」同时举行了初选，意在让候选人初试锋芒以便让温和的保守派能接受他们，但似乎未能奏效。民主党的总得票在北部进步派代表迈克尔·杜卡基斯(Michael Dukakis)、黑人人民党代表杰西·杰克逊(Jesse Jackson)和南部温和派代表阿尔伯特·戈尔(Albert Gore)三人之间平分秋色；而共和党一边，副总统布希在南部大获全胜，保守派的挑战者败北而去。评论家们称这种初选做法为「多余的星期二」。然而 1992 年这种基本选举结构再现——帮助了中间派克林顿州长和总统布希共同寻找参加政党代表会议的代表。

这些松散的政党结构反映了广大公众参与美国政党活动的基本风格。尽管每位选民会将自己与两党中的一党联系在一起，但绝大多数选民都不是政党的正式党员。这些「自称自己是某党党员」的选民可能会一直投某个政党的赞成票；或在两大党之间分散他们的选票，尽管他们可能会更多地投其中一党的赞成票。选民们还组成一个推选出来的班子，大约占全体选民的 20%，这部分选民不厌其烦地参加各政党的核心小组或在初选时去各投票站投票，需要他们在初选中投票时，他们自愿注册登记，成为某一政党的支持者。这些初选选民的行为通常会影响其他人的政治观点。由党派活跃分子组成规模更小的团体，只占成人选民中的 5%至 10%，他们是正式党员，为某届竞选出力或他们自己竞选某个职位。政

党领导阶层由党内身居要职和政府部分在职者，再加上几个势力强大的私人朋友和财力支持者等一小批人组成。各党领导人和支持者的成分，州与州之间各不相同，具体要看各州不同的社会、经济、历史情况而定。

### 一党制：具有封闭性和竞争性

美国历史上只有少数几个州曾经由单一的政党统治着，党内没有竞争体制。尽管不能合法地排挤反对派，但一些势力强大的人还是能够凭借自己的权力排斥反对派。例如，胡伊·朗思(Huey Long)在本世纪 20 年代末和 30 年代曾在路易斯安那州以强硬手段控制了民主党，并借此控制了该州。反对朗恩的人很少被允许，或能够在党内或政府内担任任何重要职务。再比如，乔治·华莱士(George Wallace)所在的阿拉巴马州和理查·达利(Richard Daley)手中的芝加哥市(一些墨西哥政治学家曾观察到，看芝加哥 1992 年的竞选运动无异是在「看一部机器在运转！」)在这种情况下，选民个人和群体全凭他们与占统治地位的人物的亲疏关系来决定他们是否是圈内人——或是局外人，是否能被留在党内，还是完全被逐出党外。这种政党体制在美国极为罕见，这是因为美国政治生活中有一条基本准则，就是绝不压制竞争，绝不打击反对派——至少不公开地这么做——部分原因当然，这也是因为美国政治的正规模式就是竞争，政治的一致性会与这种模式格格不入。单独势力人物统治的一党制反映了当时许多州获得独立以后，服从一个有领袖魅力的人领导的局面。



尽管这样由占统治地位的人物领导的一党制在美国相对比较罕见，许多美国州和城市地区在历史上和传统上，几乎一直是由一个政党管理的，另一政党形同虚设，目的是万一这个政党把持白宫时，还可以得到政府的赞助。而且这个政党也许会或也许不会竞选政府职位。在这方面，存在单一政党的保护伞，除非允许真正的竞争存在，它就像封闭的一党制。

初选通常是这类党内竞争的有利手段，在一些地区，只有一二个人在初选中竞争，而更通常的做法是，几个候选人一同竞选，胜利者获得的只是微弱多数票。尤其是南部，这种竞争形式已上升成为一种完美的艺术，一种「决胜的选举」。在这种竞选中，名列前茅的 2 至 3 名候选人要在另一轮初选中再次竞选，最终决定出谁是最受欢迎的。这样可以消除初选结果中公众到底更偏爱哪位候选人尚模糊不清的缺陷。获胜者，由于只需面对最后大选中一小股反对派(如果有的话)，因此一般会稳操胜券。在这种体制下，平均来说，少数党取得胜利的可能性不到 20%。1984 年整个体制受到抨击，未取得太大成功，总统竞选人杰西·杰克逊认为这种选举制度对非白人候选人极为不利。

许多州和地方基本上是一党制的政府，因而在全国性政党中出现了许多奇闻怪事。某个政党的正式党员如果想获得竞选胜利，就不得不打起另外一派政党的旗号；在这里，赢得竞选胜利的目的早已超过了维护本党原则的目的。希望在全国一级政府取得职位的人可以加入地方少数派，就像戴维·杜克(David Duke)在布希执政时期，由路易斯安那州执政的民主党加入到共和党里。否则，他或她的选择就要受命于地方体制。

## 两党制：占统治地位，具有竞争性

美国绝大多数州都有两个十分活跃，互相竞争的政党。但是，许多州几乎都已接近一党制了，因为总有其中一个政党占统治地位，在竞选中获得 60% 至 80% 的选票。因此，许多政治学家把一党制和两党之中一党占统治地位的情况归在一起，将美国这类政党体制归为缺乏竞争机制的政党制。

第二种类型的两党制则是真正具有竞争性的体制。在这种体制中，两大政党势均力敌，输赢胜率大约在 40% 至 60% 之间。没有哪一派政党能自信必胜或确认必输，而且各党党员不必仅仅全力投入当地竞选之中。在这种情况下，各党的意识形态一般较为分明，各州内的利益集团会自然形成协作组织。在一些规模较大的州，例如在加利福尼亚和伊利诺州，由于这些州内城市和乡村势力并存，工业和农业利益并存，而且人口多样化程度高，因此，这些州很可能自然地发展成为这类体制。因为要想将这种多样化的社会塑造成一种单一模式的社会是极为困难的。因此，这种体制存在得不多，但大多数人都愿意生活在有着两党竞争体制的州里。本世纪七八十年代朝着这种竞争性政党体制发展的趋势愈来愈显著，在 90 年代初继续呈上升劲头。

## 三党制或四党制

三党制或四党制是罕见的；纽约州是罕见中的一例，在该州还存在着自由党和保守党，作为民主党和共和党的补充。自由党和保守党可以支持主要政党的候选人，但他们常常会提名自己的候选人，并选举这些人。通常，出现这种情况，意味着由于两大当候选人的观点太相近，并可能分散某一个选民团体的选票，这时第三党的候选人才得以获得所有反对派的选票，以多数票取胜。

第三党的候选人有时也会打破两个大党竞争对手之间的势力均衡。例如，自由党候选人可以拉走原本支持民主党候选人的自由派选票，在最终选票发生分散时，选举共和党人当选(1980 年就曾出现过这种势力失衡，当时参议员雅各·詹维茨 Jacob Javits 在共和党初选失败后，作为自由党人参加竞选)。1968 年，尼克森的对手们的联合得票超过了尼克森的得票，由于当时全国选举中尚没有「决胜选举」，无法得到超过半数的选票，尼克森仍然赢得了他的第一个总统任期。这种问题还可能再次发生。1976 年，尤金·麦卡锡(Eugene McCarthy)和 1980 年约翰·安德森(John Anderson)参与的总统竞选令人既充满希望，同时也产生恐惧，认为他们会大大影响公众选票的分配，从而最终影响选举人团的投票。尽管他们失败了，但最近出现在总统选举中的第三股力量导致一些分析家认为，当今的两大主要政党已不再令人满意。应以某种方式重组。

1984 年和 1988 年没有出现强大的第三党或独立候选人。然而，近年来，公众越来越关注明显的经济萧条，再加上一系列的丑闻和危机，使选民越来越不满意目前的政治现状，包括对政党的不满。1992 年，这种不满

情绪全部转向支援一位元独立候选人，罗斯·佩罗(H. Ross Perot)，他公开蔑视政党，并宣称决无意创立一个新政党。但令佩罗的支持者极为失望的是，竞选开始后的几个月，这位自己站出来参选的候选人突然宣布退出竞选，到了 10 月份，他又宣布重新参加竞选，此举也完全出于他个人意愿，并无意开始创立新党。

## 一党、两党、三党和四党：选择和后果

这种标志着美国政治生活主要特点的两党制(以及两党制的其他形式)无疑是历史发展、自然倾向以及恰巧如此的综合产物；但是，不能否认也存在着有目的的选择和有目的的手段来限制第三党派的发展。在这个问题上，两大主要政党是联合对外的。

### 选择

各种宪法和诸项法令的规定使现存政党的羽翼盖过了新成立的各党。这些规定中最重要要数「一人当选选区制」。无论宪法是否要求，在几乎所有联邦和州选举制中都普遍实行这一制度，这是那些规定中卓越的一个。「一人当选选区制」规定从严格挑选的选区中选出议会(或法院)的成员，每个选区只能选一名候选人。因此每个选区只能有一位当选者和一个政党而无论该党有多大规模。如果该党党员散居在几个选区，那它就有可能失去所有的机会，除非该党能集中起足够的力量去赢得各选

区的多数票。另一种制度，「多人当选比例代表制」。美国城市多选用这种制度。许多欧洲多党制国家都偏爱这种制度。在这种制度中，每个党在议会所得席位的比例，大体接近于它得到选票的百分比。比例代表制允许少数党获得一些选票，得到认可，可以参与政府工作。在美国，凡使用这种制度的选区，曾有保守派、社会主义者、甚至还有共产党党员获胜当选。90年代初，又有人主张重新实行「多人当选比例代表制」，意在取消那些为争得选举胜利而不公正地划分出来的选区，充分体现美国各阶层选民的意志。

第三党或独立候选人在选举时面临许多其他的障碍——最重要的是，要争取在选票上写上自己的名字。一个新党一般必须得到上一次选举中投票选民一定百分比的署名，表示他们支持这一政党，有资格被正式列在选票上。如果这个百分比足够使第三党得到列入选票的资格，这个州往往会改变这个百分比，并附加许多条件。例如，在犹他州，就曾规定第三党候选人必须获得至少 10 个县的提名才能被列上选票。自从 1950 年，只有那些曾选出过一位总统的政党才自然而然地被列入哥伦比亚特区的选票上。因此，即使在一个州，新党能在选票上列入自己的候选人，这已经是相当大的成功。1968 年，乔治·华莱士(George Wallace)在所有 50 个州被列入选票，1976 年尤金·麦卡锡(Eugene McCarthy)在 35 个州获提名，1980 年，约翰·安德森(John Anderson)在全部 50 个州获得提名，这些成绩都应归功于第三党坚持不懈的努力和一贯支持。由于第三党的努力，许多州都进行了变革。正是这些变革，使得罗斯·佩罗和安德·马罗(Andre Marrou 自由党候选人)较容易地在 1992 年大选中在所有 50 个

州均被列入选票。当然，金钱也许起了一定作用。参加竞选的注册登记费用之高可能使一些努力奋斗的政党和独立候选人望而却步。而 1974 年通过的联邦选举竞选法案使第三党和独立候选人筹资参加竞选的任务更加复杂化，因为该法案限制个人资助，并对公众竞选基金确定了一些资格限制标准(请参阅本章结束部分的讨论)。

一旦投票开始，新党往往会发现，在许多州，任何有关投票进行情况的抱怨一定是指向大党的代表们——合法的选举监督人。另外，选举人团实行的一个州接着一个州投票的「胜者得全票」的体制，就像其他选举中实行的「一人当选选区制」一样，是反对第三党竞选总统的。在全国范围内，少数党的选票在选举人团中占不了几票。1968 年，乔治·华莱士就遇到了这种情况，那次大选之后不久，他的美国独立党就衰落下去。同样地，1980 年安德森和 1992 年佩罗也都没能赢得任何州的选票，也没有在选举人团中得到一票。

## 后果

美国政治学家和政客们所持的普遍观点是，这种两党制中极端分裂、软弱无力的政党体制对这个国家是有利的。一位作家把主要政党描述为我们可以站在其下的「庞大，华而不实，貌似友好的保护伞」。这种假设前提是，我们这个国家复杂多样的组成部分需要这种政党体制。美国是个大国，人口组成几乎包括了世界上所有的民族、种族、宗教、肤色、语言和文化。美国的社会经济利益集团无所不有，从亿万富翁到无家可

归者，从工业巨头到街头小店主，从「体面职业者」到长期失业者应有尽有。美国广大的地理区域也由于历史的隔断和不同问题而相互区别。如果所有这些不同分支都要由政党体现出来，那美国本身也许就会无可救药地四分五裂，整个联邦政府也会陷入瘫痪状态。相反，如果有两大主要政党撑起保护伞来抵挡这暴风骤雨般的灾难，情况就会不一样。他们跨越各个派系、不同的社会经济利益集团以及种族和民族团体的利益，由此，他们才成为了政治的中心。的确，能够产生如此广泛吸引力的大量协商，是由于各政党的动机首先是获得竞选成功，其次是维护现行体制能继续发展下去。不过，这也是建立联盟必须付出的代价。

现行两党制的维护者还指出：争取得到多数的愿望也能起到扩大民主的效果。可以通过扩大选举权，使政治家藉此得到年青人、妇女、文盲、穷人和其他处于不利地位的阶层的支持。因此，选举权使这些集团以其他形式参与政治，并可以得到政治家和政府机构的关注。最后，两党制的拥护者还认为，两党制在美国长期历史的发展，本身就说明了这种体制的存在是合理的。很清楚，美国政党今天的这种状况，是因为美国人民愿意他们这样。几个世纪以来，政党的发展顺应了不同时代的需要；如果他们不让人满意，人民早就另图它谋了。相反，人民一次又一次地拒绝更为意识形态化的政党所提供的其他选择，在过去 130 多年来，美国人几乎将他们所有的选票和赞助都给了两个主要政党，这说明任何变革都是多余的。

美国政党体制的批评家则不以为然。首先，他们认为，不惜一切代价来维护联盟的存在已不再是一个必须讨论的论题了。毕竟，内战已经结束了，联盟也维系下来了。没有人真心地期望如内战一样的又一次冲突来分裂联盟，所以，既然已不可能发生危机，为什么还要继续维持这种空洞、盲目的寡头政治体制呢？批评家还指出，选举权的扩大与政党的实际运作无关。被排斥的团体本身也可以借助一些坚信民主原则的忠实支持者，为黑人、妇女、年青人和哥伦比亚特区努力赢得选票。

对两党制延续至今最有力的观点，也是最传统助观点，同样受到了抨击。批评家认为，党派的存在或许适应早期历史发展的需要，但在 19 世纪的体制框架内已不能包容来自 20 世纪末的巨大压力。如今的政党不能提出明确的模式并采取行动，从而限制了现行的政治体制应付当前的美国生活中的重大问题的能力。而这些问题像以往一样激起大众对政治日益增长的不满情绪。政党在有争议的问题上，而不是在个人特性和纲领上明确地表述他们的显著不同的程度上至今仍不明朗。一些观察家认为，1980 年、1984 年和 1988 年的竞选中，这种角色扮演又重现了。因两党各自在许多问题上的观点不同，1992 年竞选形势十分明朗。但由于佩罗加入竞选，而竞选的焦点又落在唯一的问题——赤字问题上，局势就复杂化了。

最后一个反对目前两党制的观点是把现存体制与美国政治丑陋的阴暗面联系起来：许多政治家表现得缺乏原则性；一些蓄意蛊惑人心的人为了争取选票，利用选民的恐惧和偏见；无法解决种族主义和贫穷这两大



孪生子的令人生畏的问题；选举人团的多数成员冷漠无情，不成熟，两党娴熟地串通一气，彼此宽容其在政府和经济中变幻无常的垄断，因为两党均可从中获利。各党派最为关注的问题是一心一意维持住自己的统治地位，竭力组建一个能取胜的联盟，它压倒一切，压过「到底为什么取胜」这个问题。

批评家指出，解决这些问题的方法，要为发展更大范围的政党，要为将现行两党改革成有责任心的自由党和保守党。无论采取哪一种办法，有一点似乎可以肯定，如果各党派更加重视原则，更加清楚地阐述本党的纲领，执行实施原则纲领所必需的组织纪律，各党才能接近实现美国社会政治自由和经济繁荣的目标。从这个角度看，自从 1964 年(戈德华特这二年。被选为共和党总统候选人)政党动荡不安以来，已经说明了政党的失败和广大公众建立一种更有代表性、更直接的体制的愿望。1992 年大选使这种愿望更加明朗化。

## 「新的政治」

阶段性的改革或持不同政见的候选人一直未能将对现行政策及制定过程的不满引向他们的最终目标。多数人都遭到无可置疑的失败。这些失败，再加上水门事件和其他丑闻，都进一步证实了选举人团的许多人对政治的冷言冷语。

1968 年充满暴力的竞选活动和水门事件引起了一系列改革,尤其是在竞选筹资方面。尽管这些改革的效果尚不清楚,但政党的责任性没有增加。例如,本来以扩大挑选候选人为目的的初选,是为了鼓励更多的公众参与政府管理,使政党更能顺应人民的意志。但初选结果却是喜忧参半。在 1976 年和 1980 年,圈外人士卡特和雷根分别赢得提名。1984 年,初选制度认可了总统的选择。作为一个圈内人士,总统再次参加竞选。竞争对手是民主党的一位圈内人士。另外,一位圈内人,副总统在 1988 年的初选中被提名,而且他在 1992 年又一次作为圈内人士被提名为总统候选人。换句话说,从某种程度上看,初选制度为单一利益集团的活动大开方便之门,而且,由于初选,媒介将公众的注意力直接引向某些问题或某些候选人的影响力大大增加。因此,这类改革偏离了政党纪律和责任。

改革派一直希望,团体作用及政党老板的消失(这些已被初选和由精心挑选出来的乐于献身的、并能代表民众的政党代表组成的各党代表大会所取代),将使政党成为完全民主的政治机构。然而,改革年代也产生了自己的麻烦,这就要求进行更多的变革,或反复实行现行的改革。两大政党,尤其是民主党,都致力于从头开始,重新修改本党基本原则。两党都密切关注重建党内团结和纪律的需要,同时保留或突出本党更具代表性的特点。这些改革最戏剧化的结果或许就是 1984 年妇女地位的提高,包括民主党的一位女性获得副总统提名。然而,1988 年和 1992 年,在这两部分最主要的选票上均没有女性或少数民族的候选人。

## 美国政治中的政党功能

这些持续不断的改革未能改变自建国以来政党所具备的任何政治功能。

首先，政党在权力之争中充当掮客，使各种各样的特殊利益集团合作，实现他们共同的目标。这些目标服务于各党派的需要。作为得到支持的交换，利益集团获得接近执政党党员的机会。竞选和执政中，在宣传自己的观点的过程中，党活跃分子承担起了政党的第二种功能——维护政治文化，向广大公众提供概括性地介绍政治生活中发生了什么、为什么发生的「示意图」。我们可能注意到，政党纲领在发挥这种功能方面只起到很小的作用，如果有的话。对党的忠诚倒是有助于完成此项功能。对一党或另外一党的忠诚，虽然正在减弱，但在许多家庭，乃至全国的许多地区仍十分强烈，并有代代相传的趋势。尽管一个人或许由于他或她成人后的经历改变自己童年时代对某个政党的忠诚信仰，但家庭和朋友们的早期政治经历——综合起来称为「政治社会化」——帮助我们判断这个人对于事件做出反应的方式和原因，没有人能完全摆脱他或她童年生活的影响。党派最直接、最具戏剧性的功能是吸收新党员，进行筛选，选出这个国家的下任政治领袖。这一过程围绕着政党参与管理的最后一个功能进行——实施政党广泛的政策，使国家朝着政党设立的目标发展——尽管这些目标可能模糊不清。

### 招募和遴选：政党代表大会和大选初选

公众主要是通过选举参与政治，选举出担任大约 50 万个政府职位的官员。其中一些官职较低的——一般是枯燥无味、待遇差，又没什么实权的职位——由政党严格地挑选候选人，并说服他们担当这些职务。各党派都尽可能地保持一些政府职位在自己手中，以便维持对本党和整个政治体制的控制。竞选那些众所瞩目的职位则不需要政党来充当招募代理人。但那些想竞选这些职位的人通常会转向某政党，以便寻求竞选资助，因此，一般就由政党挑选这些候选人。各党派竞选委员会遍访可能成为候选人的代表，判断应该资助谁去竞选。他们会选择那些实力雄厚、已享有声誉的竞争者，例如，1988 年，民主党就支持 5 位州长、2 位副州长、3 位州府要员，外加 5 位众议院议员竞选参议员。共和党近年来在招募本党候选人方面大大超过民主党，这就保证了共和党竞选能够取胜。

作为独立候选人，不要任何政党的组织支持和资助而在竞选中获胜的，是罕见的和困难的。即使像罗斯·佩罗这样财力殷实的独立候选人也发现，竞争对手如果声称自己属于某个政党，那么，在大多数情况下，他们都占优势。因此，公众大都会从政党提议的候选人中挑选国家领袖。

候选人既可以由初选，也可以由党代会产生。当然，总统、副总统候选人则由党的全国代表大会选出。参加党代会的多数代表是经初选产生的；其余的代表则由所在州和地方政党，通常在党的各级会议上产生。初选范围一直在扩大，部分原因是要提高广大公众的参与程度，部分原因是吸引媒介的注意力——同时也吸引一些企业——关注举行初选

的州。各州进行初选的时间和特点各不相同。新罕布夏州一直是第一个举行初选的州，加利福尼亚州往往是最后举行初选的州(爱荷华州的政党地区会议似乎抢在新罕布夏州前面第一个举行初选，但在 1992 年，他们的初选并不突出)。有些州的初选范围囊括了所有的政府职位；有的则只是选出联邦政府职位的范围内。有些初选要求候选人做自我声明；有一些则依据各州官员列出的名单画勾。有些初选只允许预先注册的党员参加，有一些则允许所有选民参加。

尽管初选越来越具代表性，也越来越得到公众的拥护，但从本质上讲，初选和党代表大会还是由少数人代替多数人选出候选人。参加初选的选民往往是选举人团中那些更加积极、地位较高的选民代表。党代表会或党的预备会议允许规模更小一些的团体提名候选人。被选出参加代表大会的每个代表或许已保证要投特定候选人的票，也许并未保证这么做——当竞选难分难解时，则需要采取各种能说服选民的策略，例如 1976 年在雷根和福特之间出现的情况。1980 年随着反对在职总统卡特的竞选运动一直艰难地进行到最后一刻，民主党代表大会经历了也许是所有竞选中最为紧张的一次会外活动。

有些类型的候选人是有优势的。愿意再次竞选的在职者，正好利用他/她已拥有的赞助以及公众对他/她的熟悉，几乎都会被再次提名为候选人。多数情况下，任职者不会遭到反对，即使遭到反对，他/她也可以利用手中现有的权力予以反击。在职者 90% 以上会获得连任(1990 年，有 96% 的在位议员又被选进国会)，只有在非常特殊的情况下才会发生

变化。水门事件丑闻使许多在职者做出决定，不竞选连任(那是多年来国会新当选议员人数最多的一次)。90年代初出现的各式各样的问题使更多的代表决定放弃连任——当然，实际上只有大约10%的人放弃。重新划分选举区带来的问题，道德观念的变化(又称「弹性监督」)和选举人团中普遍存在的反在职者的情绪，都导致了许多谋求连任的候选人的失败——比如，1993年新成立的国会中新当选议员就占110名，是历史上最多的一次。随着选民拒绝接受现状，少数派和妇女代表也在众参两院取得引人注目的进展。

### **预选：重新划分选区的基本原则**

政党的势力——每个政党在联邦和各州立法机构中拥有多少席位——在相当大的程度上是由区域边界的划分来决定的。美国全国人口普查，每10年进行一次，记录下各州人口的变化，依此决定给哪些州增加代表席位，给哪些州减少代表席位；也依此决定在那些人口未发生根本变化的州是否需要重新划定州际边界。州政府负责这项工作，并行之有效地为联邦政府确立权力框架。划分党派势力范围时，就会进行旷日持久，而且往往是唇枪舌剑的谈判。在州长和立法机构都属于一个政党的州里，区域规划要相对容易些。在其他情况下，这项工作的效果就取决于各党派的技巧和才智了。即使在以数位资讯为基础的当今时代来临之前，那些了解本党的支持者身在何方的精明的政客也能够划定界限，以保证在一个仅以对党的忠诚来界定的区域里选举出该党的全部或多数

代表来。这样可以通过划定界线，把「党外」支持者集中在几个地区。这种划分方法被称为「不公正划分选区」，是两个多世纪以前，一位叫杰里(Gerry)的麻塞诸塞州议员画出的一个形状怪异的地区图，据说很像火炬。今天，这项工作更加复杂，一般由电脑来操作。「区域划分」也受到投票权利法案诸项规定的影响，要求对某些州内的黑人和讲西班牙语的选民予以特别的考虑，因为这些群体的利益由来已久地得不到体现。而且，各党派也会要求法院修改一些规划。1992 年，德克萨斯州的共和党就得到了由共和党总统任命的联邦法官的许可，实施州立法地区的共和党的规划。无论结果如何，重新划分选区对那些选区发生变化的议员来说是有损失的。例如，在佛吉尼亚州北部，6 名共和党员一下子被划进三个选区，其中两位不得不在其他选区买下住宅。又比如，蒙大拿州的两个选区合并了，迫使一位在职民主党员和一位在职共和党人互相竞争，争夺唯一一人任职席位。

1990 年，州选举是这样地至关重要，原因是选举之后州内党派实力将决定重新划分的选区，也将决定联邦一级各党派势力的大小。美国人口正移向传统上属于共和党的南部和西部，但共和党却输掉了佛罗里达和德克萨斯两个州，只能在其他几个关键的州里取得局部胜利，这就极有可能造成民主党在下一次人口普查之前继续控制国会的局面，尽管 90 年代以来公众怀有强烈反对现职官员的情绪，这种情绪或许可以改变一下那种传统的模式。1992 年大选给全国主要政党以及地方政治结构产生了何种影响，将由克林顿—戈尔政府执政的早期成就来决定——也许还没取得成就。

## 选举：竞选和投票

在过去 25 年中，美国政治竞选运动一个最大的失败就是为竞选所付出的代价了。在林肯的第一任选举时，政党花费了 10 万美元，其中 1 / 4 用在总统竞选上。1952 年——这是最后一次主要的，几乎没有电视介入的大选——两大政党耗费了 1.4 亿美元，其中 1150 万美元用于总统竞选；到了 1972 年，倾注在竞选上的资金高达 4 亿美元。

1974 年，随着联邦竞选法的实施，开始转向由公众筹资竞选，同时对筹资加以限制，从而改变了总统竞选时的大量耗资状况。国会竞选又成了耗资大户。1992 年花在大选上的总费用超过 3.8 亿美元，比 1990 年增长了 25%。另外，几个独立候选人动用个人竞选基金超过 100 万美元（1992 年，一位加利福尼亚州的竞争者就动用个人竞选基金高达 400 万美元）。在某种程度上是最高法院使这种现象成为可能。因为，它认为，限制候选人为自己竞选投资是违宪的。具有讽刺意味的是，一些没有遇到什么强劲对手或甚至没有遇到任何阻力的候选人也筹集大量款项。他们并不开销，而是保留下来供个人使用，而联邦法律对此并未加以禁止。

这种戏剧性挥霍的逐步升级要归咎于林肯时代以来的几种变化。通货膨胀和劳动力价格的上涨也是其中的原因。另外，美国人口已增长为原来的 7 倍，而且大部分人有了选举权。为得到这一为数众多的新选民，竞选技巧也发生了变化。直接寄送信件得花费数万美元。为了进行政治宣传，购买电视节目时间段的开销就更多了。1968 年，仅此一项就占大约



所有支出的 1 / 4。诸如 1986 年共和党人曾利用电视节目自动播出，以争取选票(花费达 1000 万美元)的竞选高招，代价惊人。随着个人电脑逐渐代替了各竞选班子里的打字机，一种新式软体专业正在兴起——为竞选和其他政治程序而设计。

另外，使用复杂、昂贵的民意测验也是竞选费用增长的一个因素。另外，还产生了同样难以捉摸、开销很大的政治管理家。这种专业管理人，基本上不在乎意识形态而只是被雇佣(但不会忽视客户的成功几率有多大)。他们已经在极短的时间内成为美国政治中不可或缺的人物。这些费用的增长并不只限于联邦选举。市长和州长竞选的费用也高达 1000 万美元以上。

1974 年改革立法，出台了联邦选举竞选法案，旨在限制对竞选的资助和开销，要求公开资助情况，建立联邦选举公共基金(许多州也已通过了这类法案)。这些目标只实现了一个，而且还是部分实现。国会拒绝为国会候选人设立公共竞选基金。1987 年至 1988 年，共和党曾极力阻挠、破坏设立公共基金的新举措。1976 年，最高法院否决了对国会选举开销以及对任何候选人动用个人基金的限制规定。最高法院没有改动接受公共基金的总统候选人禁止动用个人资金的规定，也没有改动对资助的限制(限个人可以投资赞助 1000 美元给任何一位候选人；任何政治行动委员会只能赞助 5000 美元，或简称 PAC)。然而独立于候选人的委员会的资金支出，非盈利宣传团体的支出以及各州和各地党派的支出(对外称为「建党」活动经费或非联邦选举资金)不受限制。

结果是，无法有效地控制竞选耗资。因此，1988 年，尽管联邦政府为总统竞选筹资，布希和杜卡基斯的筹资人仍为每位候选人各增加了 2500 万美元。1988 年，仅国会选举一项就花费近 5 亿美元。1992 年大选的初步统计数位也表明，在各级选举中的开销有增无减。

尽管如此，联邦选举委员会还是制定了繁琐的规定，要求对每一份报告进行登记，并规定了款项收支的标准。一位学者这么描述这一规定，说它「对政治所做的一切，如同联邦税务署对税收所做的一切」；就是说，该规定也以行政机构规章制度的形式出现，需要有专长的专业人员的帮助。

联邦选举委员会增加了对赞助和款项开支的披露；让各利益集团和每位选民更好地了解每位候选人得到多少赞助，从何处得到赞助，对选民评价候选人，保持整个选举过程的开放性和竞争性是重要的。但是，在选举期间，通常无法公布这些情况。最近削减预算使情况变得更糟，因为联邦选举委员会不得不削减它们提供资讯资料的业务。不过，及时披露收支情况，保证基金来源的「透明度」，对于制约那些成为众矢之的的政治行动委员会是至关重要的。综合上述情况，再加上其他原因，一些评论家认为控制竞选开支是不可能的，只要能公布全部资金来源也就足够了。

不论怎样解决这个问题，它都导致另外一个更基本的问题：什么因素决定那些渴望获选的人当选呢？他们决定如何投票？一旦当选，他们将采取什么行动？金钱到底起多大作用？一些最为尖刻的评论家似乎认为，金钱

不仅是最重要的，而且是唯一起作用的因素。1992 年杰里·布朗(Jerry Brown)的竞选拒绝了所有任何超过 100 美元的捐款就是基于这样的观点。一些人似乎热衷于试图防止那些企图「操纵」选民或议员的集团或个人在竞选上消耗资金。而这些人观点经常会转变，反而站到另一政治派别一边去了。自由组合和表达意见确实也棘手。选举分析以及法案实施都表明，问题远不是那么简单。例如，在最近几次国会议员选举中，共和党候选人在资金耗费上略占优势，但民主党却取得了决定性胜利。赢家比输家花费的代价小。这类例子不胜枚举，有时甚至相差上百万美元。

这些难以意料的情况是在提醒我们，投票选举是极为复杂的，就如同议员或行政官员做出决定一样。这些决定是由一个复杂立体的网路做出来的，有时也是不能始终一贯地保持对党的忠诚的结果。家庭、阶级和民族文化特性也起着重要的作用。在各种社会环境中，包括工作单位的人际关系的作用也比较重要。年龄和性别影响选民的决定，具体问题也影响具体某个人的决定。甚至连一个人的居住环境——城市、市郊还是乡村——都会有一定影响。动荡事件——战争、大萧条、无法控制的通货膨胀——有时可以改变整个一代人的选举模式。当然不能说，只要有钱就能开口发言；谁拥有的金钱最多，谁就最有发言权。

在诸多因素相互作用的局面下，政党一直是一个关键的政治机构，帮助公众理解政治(是否这种政治思想保持一致就能被称作意识形态)，在整个政治体制中，激发兴趣和行动。美国政治中政党的衰败或消亡将是一

个真正的彻底改革。政党运作得正常与否是目前激烈争论的焦点。如果有一天，我们发现，我们必须说「政党已经解体了」，那么，我们评价我们所熟悉的美国政治进程时，恐怕也只能得出同样的结论了。

### 建议读物

**Paul R. Abramson et al.** *Change and Continuity in the 1984 Elections*. Congressional Quarterly, 1987.\*

**Herbert E. Alexander.** *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform*. 4th ed. Congressional Quarterly, 1992.\* A study by the major authority in this field.

**James David Barber.** *The Pulse of Politics: Electing Presidents in the Media Age*. Norton, 1980.

**Sidney Blumenthal.** *Pledging Allegiance: The Last Campaign of the Cold War*. Harper Collins, 1990.

**Paul F. Boller. Jr.** *Presidential Campaigns*. Oxford, 1985.\*

**David Chagall.** *The New Kingmakers: An Inside Look at the Powerful Men Behind America's Political Campaigns*. Harcourt Brace Jovanovich, 1981.

**William Chambers.** *Political Parties in a New Nation*. Oxford University Press, 1963.\* The origins of the American system.

**William Crotty and John S. Jackson.** *Presidential Primaries and Nominations*. Congressional Quarterly, 1985.\*

**Edwin Diamond and Stephen Bates.** *The Spot: The Rise of Political Advertising on TV*. MIT Press, 1986.

**Leon Epstein.** *Political Parties in the American Mold*. Wisconsin University Press, 1989.\*

**Bob Faw and Nancy Skelton.** *Thunder in America: The Improbable Presidential Campaign of Jesse Jackson*. Texas Monthly Press, 1986.

**Thomas Ferguson and Joel Rogers.** *Right Turn: The Decline of the Democrats and the Future of American Politics*. Hill & Wang, 1987.\*

**Benjamin Ginsberg and Martin Shelter.** *Politics by Other Means: The Declining Importance of Elections in America*. Basic, 1990.

**Benjamin Ginsberg and Alan Stone,** eds. *Do Elections Matter?* 2d ed. M. E. Sharpe, 1990.

**Fred Greenstein and Frank B. Feigert.** *The American Party System and the American People*. 3d ed. Prentice-Hall, 1985.\*

**Gary C. Jacobson.** *The Politics of Congressional Elections*. 2d ed. Little, Brown, 1987.

**Kathleen Hall Jamieson.** *Packaging the Presidency: A History and Criticism of Presidential Campaign Advertising*. Oxford, 1988.\*

**Xandra Kayden and Eddie Mayhe, Jr.** *The Party Goes On: The Persistence of Two Party Politics in the United States*. Basic, 1987.\*

**V.O. Key, Jr.** *The Responsible Electorate*. Harvard University Press, 1966. A classic.

**Kay Lawson and Peter H. Merkl,** eds. *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*. Princeton University Press, 1988.

**Michael J. Malbin.** *Money and Politics in the United States: Financing Elections in the 1980s*. American Enterprise Institute, 1984.

**David Mayhew.** *Divided We Govern*. Yale, 1991.

**David R. Mayhew.** *Placing Parties in American Politics: Organization, Electoral Settings and Government Activity in the Twentieth Century*. Princeton University Press, 1987. [ Exhaustive study.

**Nelson W. Polsby.** *Consequences of Party Reform*. Oxford University Press, 1983.

**Nelson W. Polsby and Aaron Wildavsky.** *Presidential Elections*. 7th ed. Free Press, 1988.

**Gerald Pomper.** *Voters, Elections and Parties*. Transaction Books, 1988.

**Ronald Rapoport et al.**, *The Life of the Parties: Activists in Presidential Politics*. Kentucky University Press, 1986.

**Richard Reeves**. *The Reagan Detour*. Simon & Schuster, 1985.\* Critique of thesis that the Reagan Administration signals a major shift in U.S. political alignment.

**Larry J. Sabato**. *The Party's Just Beginning: shaping Political Parties for America's Future*. Scott, Foresman, 1987.

**William Schneider**. *[The Suburban Century Begins.]* Atlantic Monthly, July 1992. The importance of suburban voters and their general hostility to government.

**Frank smallwood**. *The Other Candidates: Third Parties in Presidential Elections*. University Press of New England, 1983.\*

**Gil Troy**. *See How They Ran: The Changing Role of the Presidential Candidate*. Free Press, 1991.

**Jack Walker**. *[The Primary Game.]* The Wilson Quarterly 12:1 (New Year's 1988), 55-79. A discussion of additional readings follows Walker's article.

**Martin Wattenberg**. *The Decline of American Political Parties, 1952-1980*. Harvard University Press, 1990.\*

## 第七章 立法程序

国会，人民的机构？

---

[民主立法体制的类型](#)

[立法者：人民代表还是自由发言人？](#)

[美国立法机构的职能](#)

[制定法律](#)

[监督行政管理](#)

[其他职能](#)

[国会的权力](#)

[国会的结构和组织](#)

[国会的组织](#)

[委员会体制](#)

[国会议事程序：议案通过的曲折道路](#)

[国会的未来](#)

[焦点透视：国会、赤字和宪法](#)

[建议读物](#)

---

立法机构的专制是为公众所害怕的真正威胁。

——托马斯·杰弗逊

在每个社会里都必须通过一定途径，将一些基本规则确定下来，用于调节每个社会成员之间以及每个成员与团体之间的关系。在现代政治体制下，它就是立法程序，通过指定某团体作为全体公众的规则制订者，最终正式通过法律。这一程序不仅可以制定维护一个有凝聚力的社会所需要的规则，而且还引入如何通过集体力量制定决策的一些措施。在民主

国家里，立法程序为广大公众提供了管理国家的发言权，只要他们愿意使用这个权力。

尽管几乎所有当代政治体制都实行了某种形式的集体决策模式，而且一些「原始」社会几乎完全由公众参与国家管理，纵观人类历史，仍有许多领导人通常是享有管理政府的全部权力，极少受到某种机构的制约。西方世界立法机构的发展多半可以说是有目的地反对一人专制统治的结果。在一些社会里，一个团体或某种形式的议会有着传统的代言人的职能，而且也发挥着为适应变化环境制定新规则的职能。但这些规则似乎对立法发展并未起到太大作用，倒是那些贵族们总能限制住国王滥用权力，实现贵族阶级自身的利益。正如我们所知，立法程序的演变是十分缓慢的，目的是调控政治生活，从理论上讲，是代表广大公众的集体利益的。

## 民主立法体制的类型

在西方民主国家里，立法采取两种主要形式。绝大多数国家都采用议会制：由立法机构推选行政长官，并不实行权力分立。如果行政长官与议会之间产生严重分歧，就由公众在下一届新选举中做出决定，究竟是由原来在位者继续执政，还是让位给另一派政党。在这种政体下，各党派内部有相当强的纪律约束和责任——也就是说，政党可以在很大程度上控制议会中本党议员的选票。这种制度既能使公众参与政府的主要决



策，又能使公众相信，政府将按照选举时获胜党所宣扬的施政纲领向前发展。

议会制政府是几个世纪以来在英国产生发展起来的民主原则的必然产物。作为惯例，议会制政府分为两个部分：国家元首和政府首脑。但也有一些例外(例如一些非洲国家的政府形式)，国家和政府首脑往往是合二为一的。在英国、丹麦、挪威、荷兰以及其他一些国家，君主就是国家元首；在非君主议会制国家里，国家元首通常就是总统。国家元首主要发挥礼仪性的职能，例如，授予荣誉、接待大使和拜访高层人物以及行使其他象征性的权力。有些国家元首在危机之时确实握有实权，许多元首可以正式任命首相或充当武装军队的总司令。然而，议会制政府的真正权力掌握在政府首脑手中，通常称为首相。首相，连同议会从所在阶层中选出的部长或部门领导者一起真正行使执政机构的权力。

另外一种民主议会制的类型就是总统制政府，主要是在美国和一些拉丁美洲国家，如墨西哥。区别这两种形式的政府的最主要原则是权力分立。立法机构在特定期间举行选举，与总统选举分开。与议会制不同，重大选举不能是无规律地举行的。因为它们同在一个议会制下，所以，必须在一个有规律的周期内按指定时间进行。立法机构和执政机构互相独立，这意味着他们彼此可能会在相当长的一段时间内保持较大的意见分歧。一旦出现分歧，该体制无法立即举行新的选举来征询公众的意见，只有等到此届任职到期。许多政治学家正是由于这个原因而不喜欢权力分立。他们认为，这样会使政府工作陷入僵局。相比之下，议会制会有

些效率。但另外一些政治学家则倾向于总统组阁，因为它使政府机构稳定。总统制不会出现议会制有时会出现的那种草率、频繁政府更迭。例如，自从二战以来，义大利政府领导人的职位易主次数超过了 50 次。

## 立法者：人民代表还是自由发言人

因为立法机构是订立规则去约束整个社会的团体，因此在所有自由民主的社会里，立法机构都扮演着一个举足轻重的角色。尽管，政治理论家们常常将立法机构的职能和作用归结为是广大公众的代表，但是，对立法机构应具有的功能却没有达成固定的共识。一些持极端观点的人认为，民主选举产生的立法机构成员应反映把他们选进立法机构的人的愿望，他们应该作为立法机构中公众的代表发挥职能。另一种极端观点是保守派理论家爱得蒙德·伯克(Edmund Burke)，1774 年，在他当选英国下院议会议员之后提出来的。他表示，选民选他成众议员，是要他代表国家的至高无上利益，因此他将不考虑公众的愿望，而实践他自己最佳的判断。

从某种角度上来看，这个问题也是选区全体选民的一个问题。立法官员究竟代表他们各自的地区呢？还是整个国家呢？美国的官员，甚至包括总统、副总统都不是由单一的全国范围的选区选举产生的。当公众的愿望似乎与公众的「最佳利益」发生分歧时，他们究竟代表什么？当立法者根据自己的判断决定了什么是最佳的，而他们知道这一判断是违背公众的愿望时，这一判断是否正当？如果，他们不这么做，他们是否诚实？答

案不可避免地要由民主的定义来决定，而且还要受所研究的政府类型的影响。例如，有人会认为，「立法者应是人民代表」这一说法在议会制政府中似乎不如在总统制政府中听来妥当。因为在议会制下，至少从理论上讲，公众有更多的机会监督他们的议员。如果常常发生分歧，他们会将该议员选出议会。在总统制下，公众除了在定期举行的选举中，几乎很少有机会能有效地表达他们的不满，那些赞成「代表制」的人的论点似乎更有力。在美国，很少公开讨论这些问题，许多研究表明，关于立法者自身职能这个问题，立法机构本身还存在着相当大的分歧。

民主立法者应当是纯粹的「公众代表」这一说法，在庞大的现代国家里似乎显得那么不切实际，无人重视。许多作者告诉我们，公众对他们的某个议员的行动知之甚少，就连那些对他们的议员的以往投票纪录比较熟悉的人也不可能得知，这一纪录能否真实反映该议员的立场观点。议员有时会削弱他或她本来投票赞成的某个议案，还可能在议案投票之前，成功地扼杀它或者还可能反对一项从原则上讲，他或她应当支持的议案，希望通过一项更有力的议案。这种可能性不可胜数。「公众的愿望」也许就更难得以体现。民意测验可以提供相当多的资讯，但也绝非完善。议员收到的选民来信可以强有力地反映出公众的思考方式，但并不会充分地反映他们的思想。在一切可能的情况下，对于比较复杂的问题，公众缺乏足够的资料和资讯表达有实际意义的意见。即使表达了强烈的意见，这种意见是否会保持下去？是否会改变？尽管从广义上说，「公众舆论」可能是存在的，但是，如果议员们试图尝试的话，他们是否会完全听取公众舆论，这还是值得怀疑的。

另一方面，如果议员们能够认定存在着公众舆论，那么，他们能够彻底不予理睬吗？如果他们不能的话，民主存在吗？许多人认为，议员们应凭良心投票，而且如果一旦他们认为公众舆论是错的，他们应该去做说服教育工作。然而，很少有议员明目张胆地敢于无视公众舆论，因为他们面临着下一届选举。

如同许多政治问题一样，这个问题永远不会有完整的答案。美国政治体制的特点就是不断调整，求得妥协，而且常常是在探索一种行之有效的体制。绝大多数当代议员在许多幌子下参与国会管理：他们的确试图代表他们各自选区的利益，他们的确在凭良心处理事务，而且他们也的确得考虑某些特殊利益。有时他们这么做，有时又会那么做。事实上，许多议员通常是在充当人民的代表，而那仅仅是因为他们自己的信仰恰好反映了本选区选民的信仰。显然，选民在某种程度上可以影响他们的议员；显然，立法者有他们的独立性；显然，这种制度尚不完善。一些问题也许用一种办法会解决得更好；而另一些问题则用另一种方法去处理。这一制度尽管不十分行之有效，但它确实在起作用。

## 美国立法机构的职能

宪法的制订者显然是想让国会成为美国政治体制的中心，并成为政府的最高机构。在 20 世纪，国会已输给或让给总统相当多的权力和影响。这种趋势并不仅仅出现在美国或国家政府中。在其他一些民主国家也是同样的，而且在州政府中也呈现类似趋势，只不过程度要相对低一些。

因为美国各州宪法倾向于严格限制州长权力，而且州长无权处理外交事务。

不管怎样，一般都希望美国政府的主要动力应来自行政机构，立法机构不可能是政策的重要提议者。尽管一些州政府，甚至一些地方政府可能有例外(前面已提及，地方政府的模式与美国传统的两院制立法机构和权力分立常常是不同的)，但联邦政府仍一再表示，尽管在水门事件之后进行了改革，或今后出现其他丑闻之后还将进行什么样的改革，行政机关将继续在政府中占主导地位。

这并不是说，国会将要成为或已经成为形同虚设的机关。就像其他民主国家中的立法机构一样，国会考虑行政机构提出的政策，而且它可以拒绝或修改某些政策，也可以采纳这些政策。国会完全可以提出自己的政策议案。事实上，为能给国会注入更多的活力，使国会能和行政机构更好地合作，已经做出了很多努力，这其中包括在形成决策过程中提高国会动议权的做法。

例如，1974 年，国会通过一项改革计划，意在使立法机构在预算政策上发挥更有效的作用。国会成立了新的国会预算局(简称 CBO)，由国会任命一位官员担任局长，并充实一批专业人士，国会还在众参两院分别成立了一个新的预算委员会(一些州议会也设立强有力的预算机构)。该计划于 1976 年正式全面实施。该计划确定了预算决策的时间表，并要求所有影响预算的事务——包括税收、开支、拨款、赤字和盈余——都必须经由新成立的预算委员会处理。这一过程需要进行「调解」，在国会

有关预算的最后讨论阶段也会出现这种「调解」，目的就是把这些授权委员会提出的议案纳入总体计划中，使计划开支不至于超过预算限度。

在很多方面，这些改革整个失败了。国会自从 1977 年以来，没能完成这个「调解」程序，到财政年度结束时，还没有明确适当的措施。直到 1988 年，国会为此不得不采纳「持续性决议」，照旧维持上一年度的开支水平，同时制定出新的预算优先专案。1988 年以后，这些「持续性决议」重新出现了。

然而，国会预算局(CBO)却提供了特别的业务。对于国会，该预算局的职能就相当于行政机构中的行政管理和预算局(OMB)的职能，而且它成了策划和采纳一项预算过程中至关重要的专家鉴定的依据。预算局前面两位领导人，一位是民主党人，一位是共和党人，他们为该机构创下了令人信赖的声誉，并已成为传统。国会预算局的报告往往比白宫领导下的高度政治化的行政管理和预算局(OMB)的报告更受到重视。

尼克森总统拒绝把钱花在各种专案上，从而引起纷争，导致了许多改革专案的搁浅。这就是他频繁使用的「收缩政策」的结果。为了确保国会能控制预算，1974 年通过的法令要求总统将其意欲延期支付已批准拨付的资金或拒付资金的意图通知国会。只要众参任何一院做出决议就不得实行延期拨付，而对某项提议的改动必须在 5 天之内经参众两院同意才能实施。这就是所说的立法否决权。国会已在过去 50 年中几百次地使用过立法否决权，但是，许多宪法学者对此仍多次提出质疑。

1983 年，最高法院考虑了与立法否决权有关的另一个问题。许多观察家认为，移民归化局诉查哈(Immigration and Naturalization Service v. Chadha)一案的判决会完全废除这一做法，并对十几项法令的合法性提出质疑。但结局没有混乱到所担心的那一步，而且国会从那时起已使用了多种方法避免出现哪怕是部分的禁令。例如，国会通过了诸项法令，包括要求各机构在采取某项行动之前，必须有另一项法令——一项国会联合决议——同意还是反对这项行动。由于联合决议要求参众两院共同做出，因此，只要其中一院不通过，实际上仍会使国会的立法否决权成立。

尽管立法否决权一直存在，显然，1974 年的改革并没有改变总统占统治地位的模式。在国会与行政机构的关系中，国会极少推进到绝对优势的地位。1981 年，罗纳德·雷根任职的第一年。他极为成功地通过了他的大规模削减税收提案以及他的施政纲领中其他部分的多数提案。雷根政府说服国会在预算初期——而不是最后阶段——就使用「调解」削减现有的其他专案以满足总统优先专案的要求。因此，国会实际上把权力——财政大权——让给了总统。国会在通过了格兰姆—拉德曼—霍林斯法案(Gramm—Rudman—Hollings)时，把更多的权力让了出来，后来这项法案正式命名为「平衡预算和紧急赤字控制法」(1985)。

第二年，最高法院在布林舍诉西奈尔(Bowsher v. Synar)一案判决中指出格兰姆—拉德曼法案中关键的一项规定是违反宪法的。该项规定授权全国会计总局(General Accounting office)(简称 GAO)的总审计员在支付

权力范围以外的一定限度内，可以削减预算。布林舍诉西奈尔一案判决认为，全国会计总局作为国会的一个机构不能这么做，因为这类决定只能由行政部门做出。因此，1987 年，为授权给行政部门，国会又一次修订该法案，将权力移交给行政管理和预算局(OMB)，作为总统行政机构的一部分。1990 年，对该法案进行附加修正，授权行政管理和预算局(OMB)审查每项拨款，而不只是针对总的预算赤字采取行动。尽管本意是好的，但整个格兰姆—拉德曼—霍林斯法案并未减少预算赤字。事实上，赤字继续以令人震惊的速度增长着。从根本上讲，该法案最富戏剧性的作用是诠释了国会倾向于以何种方式将本来属于国会的权力让给行政机构。

同时，在雷根执政期间，预算赤字大量增加，这是由于军备开支的骤增以及在雷根要求下，国会采纳了一系列过激的减税措施造成的。赤字所表现的经济危机使国会通过格兰姆—拉德曼法案把水门事件之后从总统那里收回的扣押拨款的大部分权力，又归还给总统。格兰姆—拉德曼法案确立了减少赤字的目标，计划到 1991 财政年度将赤字降至零。但显然，在这方面，该法案是失败的。雷根和布希总统甚至寻求向国会施加压力，要求国会通过一项宪法修正案，给予总统单项条款否决权，即可否决议案中部分条款而不否决全部议案的权力。这实际上给了行政机构以更大的权力。雷根并未赢得单项条款否决权，但他还是达到了增加总统财政控制权力的目的，牺牲了宪法规定的财政管理者——国会的利益。仅在可数的几个问题上，国会得以有效地抵制总统的压力。最值得注意的是在最高法院的几项任命上。



国会迁就总统权力膨胀的趋势，可以解释为国会胆小、敬畏总统职位的权力，或仅仅是国会无能、内部组织结构松散、缺乏意志或领导人才，抑或是以上几个原因的总和。许多原因都能使总统成为提出政策的主要动议人。行政机构比国会有更大的凝聚力，也不像国会那样臃肿，总统往往可以向全国选民提出一些要求，而国会，尽管作为全国立法机构却不能这么做。可以肯定，国会也替人民说话，但由于国会的根本属性，它的发言掺杂着许多的声音，因此国会不可能比总统更受公众拥戴，总统毕竟是公众选举出来的领袖。除此之外，在当今国家事务中外交的重要性，使国会在动荡时期处于最不利的地位，而总统则处于最有利的地位。不过，1992 年许多选民对布希总统过于热心外交事务所表现出来的不和谐关系，说明外交事务的重要性是有限度的。

## 制定法律

作为具有代表性机构的美国立法机构有许多职能，但最主要的职能还是通过法律。几乎任何一个题目都可能成为立法行为的基点。另外需要、愿望以及甚至鉴赏力也在不断变化，因此立法机构也在不断改变，重新构成，避免出现停滞和不公正的现象。由于立法机构必须通过对所有人都具有约束力的法律，因此，无论多么精心地设计这些法律，多么全面地实施这些法律，都会不可避免地存在一些不公正现象。所以，在许多事务中，立法机构的责任是通过确保可实施法律的强制性以达到不公正

性的最低限度。这是绝对必要的。确保立法机构规定的行为守则的可靠性也是完全必要的，并仅限于此。

立法概念来自选区选民、党派、利益集团、立法者本身以及数不尽的其他组织。其中提出议案的最主要的组织就是行政机构，但立法机构也得反映其他人的利益，包括立法机构中许多成员的利益。

国会通过的许多法案曾在以往的国会年会上讨论过，但由于这样或那样的原因，都未被采纳。即使那些在行政部门支持下得以通过的提案也是最近才获得它们的支持，并曾在国会早期年会上首先讨论过。因此，假如不是不可能的话，要确定多数立法的最初起源是很困难的。然而，无论起源于何处，都得由国会筛选彼此对抗的要求，最终达成妥协意见，成为这个国家的法律。无论对首倡的政策的影响程度如何，都会留下国会不可磨灭的印记。

除了通过法案制定法律外，还包括许多其他的职能。根据宪法，国会参与条约的签订，这些条约是特定的一种法律，约束两个或两个以上的国家采取某种行动，并依此条约管理这些国家之间的关系。这种职能只限于参议院，而且必须由参议院 2 / 3 议员赞成才能通过。这方面的动议权正式地保留给了总统，由总统谈判，然后向参议院呈交条约。法律制定的另外一种形式是修改基本法——宪法。国会有权在两院均获 2 / 3 赞成票的情况下提出宪法修正案。

## 监督行政管理

从重要性上讲，国会制定法律之后紧接着就是称为立法监督的功能，含着讽刺的意味。为了确保行政机构按国会的意图执行法律，国会建立了许多委员会监督成千上百个政府专案的运行情况。国会在对付总统和总统的行政机关时，只要国会选择，它就有许多可任意使用的武器。即使遭到总统的否决，国会也可以通过新的立法。更通常的做法是，国会将试图行使「财政权力」来影响行政程序。

一个有力的工具就是总审计长为首的全国会计总局(简称 GAO)。全国会计总局向国会，而不是向总统提出报告，拥有全权调查任何一笔资金的使用情况或调查任何一个专案的管理状况的权力。政府内外的许多特殊利益集团有时成功地压制或削弱会计总局的报告价值，但是，该机构的潜力仅受国会使用它的意愿的限制。

国会必须拨给政府需要开支的全部款项。如果国会对某个具体计划不满意，可以减少或取消对这个专案的拨款。因此，对任何一个政府机构的行政官员来说，极少有比搞好同众议院和参议院的拨款委员会的关系更为重要的事了。正是由于一些国会议员担任如此重要的委员会职务，他们往往可以控制行政官员和他们的机构。甚至连拨款委员会的工作人员都可以向几乎毫无防备的官员发号施令，如果这些官员抗议，那么他们的专案就要遭殃了。

不幸的是，国会对行政专案的监督偏向于混乱、缺乏协调、而且常常令人费解。毫无疑问，国会是有潜力成为促进有效管理的力量，但国会却极少发挥这一潜能。由于议员或工作人员的个人兴之所致，使国会无法明察一些最显而易见的管理不善的政府专案，这类事例不胜枚举。为了能够更有效地——也是十分必要地——制约行政管理，国会不仅应该改善目前的结构，更好地利用会计总局，而且还应该招募足够的合格的工作人员并搜集研究资料，以便与庞大的、技术娴熟的行政机构人员合作。

## 其他职能

斯堪的纳维亚各国设立了一个办公室用以保护公民免受政府机构独断专横和不公正措施的影响。主持这一办公室工作的官员称为巡视官。该巡视官有责任听取公民的抱怨，调查并判断情况是否属实。该办公室不仅帮助公民，而且也保护政府机构和政府官员免受不公正的埋怨。美国一些城市里的公民意见审核委员会也发挥着类似的职能。它们负责审核公民对员警的不满。

在某种有限的程度上，国会履行着巡视官的职能，但也只是点到为止罢了。国会的大多数议员听取公民的抱怨并进行调查。调查官的效率各不相同。这不仅是由议员的能力，也是由议员在国会的地位、不满意的种类以及不满意度是针对哪个政府机构等的因素决定的。许多机构会竭尽全力避免冒犯国会议员；但另一些机构面对国会的批评则无动于衷，除非是批评特别强烈或是关于拨款或是相关的委员会的意见。假如公民

的理由正当，但不具普遍性，国会议员只是迫于公众压力行事，就只给予象征性的协助了。

与巡视官的职能直接有关系的是立法者的职责。立法者的职责是更加集中于向本地区选民团体、本地区强有力的派系或本地区的选民个人提供服务。不论议员是否真正发挥了这一职能，对议员来说，让这些选民和选民团体相信他或她正在良好地发挥这一职能是至关重要的，只有这样，他或她才能重新当选议员。为了迎合这些人的利益，议员们可能会大动干戈地通过某个法令，也有可能只是轻描淡写地安排某个选区的选民接受一面曾经「飘扬」在国会山上的国旗(也许只限于几秒钟，因为出席仪式的人会不断地把国会山庄旗杆上的旗子升来降去，以满足这类要求)。

国会和州议会的另一个极其重要的职能就是进行调查和辩论，向公众提供资讯。如果立法机构想明智地制定法律，就必须有足够的资讯。调查权力的滥用能够导致对公民个人或团体利益的过分伤害，并产生或助长恐惧气氛。本世纪 40 年代、50 年代已故参议员约瑟夫·麦卡锡(Joseph MacCarthy)以及以往的众议院非美活动委员会所进行的调查，就是滥用调查权的例子。调查权通常还是十分谨慎地使用的。最近较为著名的例子当属众议院司法委员会对有关可能弹劾尼克森总统的调查，以及 1987 年对伊朗丑闻所做的调查听证。在任何事件中，调查和立法辩论以及许多其他国会活动不仅向立法机构的议员提供资讯，也向公众提供了资

讯。以这种方式，民主社会的立法机构通过自由地双向交流有关政府的资讯来推动民主进程。

在美国的政治制度下，犯法是要受法庭惩罚的，但国会可以参与涉及公共官员的案件的审理。在联邦一级，众议院只要多数票通过就可以弹劾一位官员，再由参议院作为弹劾审判法庭审判被弹劾的官员，判决需由 2 / 3 多数票通过。一旦判决，该官员则被免职。这是国会免除行政部门官员职位的唯一途径，而且也只是在极端特殊的情况下才进行。这种审判至今也只是成功地进行了几次。同样的程序适用于绝大多数州，不过也很少使用。同样地，因为美国的政治不是在议会制下运行的，所以立法机构不参与挑选由选举产生的行政官员。联邦一级只有一种例外，那就是选举人团没能以多数票选出总统或副总统候选人时(参阅第八章)。

然而，众议院十分明确地参与任命行政和司法机构官员的挑选工作。国家行政机构官员的任命只有参议院参与。宪法第 2 条第 2 款要求参议院在总统任命政府主要官员之前先提出「建议」并表示赞成与否。作为惯例，如前文提到的，参议院极少拒绝被提名者，但这种拒绝权力是强有力的。参议院曾拒绝批准理查·尼克森提名两名法官克莱门特·海恩斯沃斯(Clement Haynsworth)和哈洛德·卡斯韦尔(G. Harrold Carswell)当选最高法院大法官的任命；也曾拒绝批准罗纳德·雷根提名法官罗伯特·伯克(Robert Bork)的最高法院大法官的任命；并对雷根先生随之又提名的法官道格拉斯·金斯伯格(Douglas Ginsburg)的资格提出质疑，从而使金斯伯格法官主动放弃这个职位。这些例子就是明证。另外，还有一例，

参议院曾针对布希总统提名保守派黑人法官克拉伦斯·托马斯(Clarence Thomas)争论不休(参阅第十章焦点透视)。

由于需要由参议院确认一些职位的任命而产生了一种称之为「参议院礼遇」的做法。按传统，总统在提名一些官员之前，必须先谘询这些官员将要就职的州的该党参议员，征得他们的同意。如果总统提名一位官员到一位参议员所在的州任职，而这位参议员不同意此项提名，这位参议员只需宣布他「个人不喜欢」这位官员，参议院便会向这位参议员施以「参议院礼遇」，尊重此参议员的意见，拒绝批准总统的提名。参议院礼遇只适用于参议员属于总统所在政党的情况，而且仅是对该参议员所在州内的某些职位而言。例如联邦政府所在地区法院的法官以及美国警察局长的提名。有时，单个参议员由于对那些即使将来不会在他们所在州任职的被提名官员怀有不满，也会导致这些官员的提名失败或撤回提名。不过，这不能称作「参议院礼遇」，而且通常情况下，参议员都不指望他们的拒绝能够成功。在各州，除内阁一级官员通常是单独选举产生的外，传统做法是对能够制定政策的职位的行政官员的任命要由州参议院批准(通常包括司法机构)。这时往往可以考虑使用「参议院礼遇」。

根据宪法第 2 条第 2 款，像总统行政办公室的一些高级官员，例如国家安全事务顾问等官员，传统上被看作是总统的助手和助理，而不被当成是「美国政府官员」。不考虑这些高级顾问有时甚至比许多内阁成员权力更大这一事实，他们的任命提名不必得到参议院的批准。然而，由于行政管理和预算局局长是政府中最有实权的职位之一，1974 年 3 月签署

的一项法案要求该局局长及副局长，连同其他总统任命的官员必须由参议院批准。

## 国会的权力

宪法第 1 条第 8 款规定了国会一系列正式权力。这些权力很广泛，包括确立税项及征收税款的权力、借款、调控商业、为公民归划和企业破产做出规定、铸造货币、确定重量和度量标准、建立邮政体系、创立司法体系、宣布参战、为陆海军筹资和提供资助、常备民兵、划定联邦区域以及管理版权和专利权。除此之外，第八款还授权国会通过所有「必要和适当」的法律，以便行使宪法此条或其他条款中授予国会的权力。

尽管国会权力广泛，但也是有限的。宪法专门指定了一些限制范围。例如宪法第 1 条修正案就规定国会不能通过任何剥夺言论或新闻出版自由的法律，宪法第 1 条第 9 款禁止国会通过公民权力剥夺法案(只允许对公民实行立法机构惩罚而不是司法惩罚的法律)以及追溯既往的法律(用来惩罚法律通过之前所发生的行为的法律)。另外，法院坚持认为国会必须采纳明确标准，指导执行法律的那些行政官员。太多地赋予行政机关权力就意味着将立法权力委托出去，因此是不符合宪法的。



## 国会的结构和组织

开国元勋们为了能在全美国立法机构中实现他们希望机构自身互相牵制、互相监督的愿望，提出了一种两院制国会。在某种程度上，这种形式是联邦体制的特点所要求的。各州的利益在参议院得到平等体现，从而，联邦结构固若金汤；而众议院则以人口数量为根据。正如行政、立法、司法三大机构可以互相制约那样，国会内的两院也互相制约。因为国会每通过一项法令，都需要参众两院共同批准。最初众议院是民主的，或称为「人民」的机构，而参议院(最初，参议员由州立法机构选出，而不是由选民选出)则是阻抑假定中的过度民主行为并代表精英利益的。其实，参众两院基本上都是保守机构，具有极其保守的传统和机构。

在权力上，参众两院被假定是平等的，众议院议员也常常坚持认为，从名誉和声望上讲，是与参议院平等的。尽管如此，参议员拥有一般众议员所没有的很多有利条件。参议院只有一百名参议员，因此，即使是一名新当选的参议员也有可能在全国获得一些知名度，并成为华盛顿鸡尾酒会上引人注目的嘉宾。相比之下，新当选的众议员则默默无闻。新当选的众议员会被埋在拥有 435 名议员的众议院中，直到他或她在众议院中出人头地。另外，参议员有相当大的独立性，因为参议员任职是 6 年，而众议员必须为每两年一次的连选花相当多的时间。无论许多众议员如何掩饰，他们往往会从众议院辞职，在他们认为胜券在握的时候竞选参议员。可是，若有哪位当今的参议员为了竞选众议员而从参议院辞职，则是令人难以想象的。

今天，许多政治学家和政治改革家似乎更喜欢一院制立法机构。主张两院制立法机构的论点，除赞成联邦主义外，主要围绕在两院制可互相制约，彼此平衡的可操作性上。然而，两院制也许能或不能实现这一目的，但可以确信，一院制是可以有制约机制的。加之，因为议案可以向两院提出(在全国一级，有一个例外，那就是有关财政预算的法案，宪法要求由众议院提出；有关拨款的法案也按传统由众议院提出)，所以有人认为，两院制的格局使立法机构能够处理比一院制更多的事务。其中一院可以进行必要的调查，为通过某些法案做必不可缺的繁重的准备工作；同时，另外一院则完成类似的其他一些法案的准备工作，这样可节省彼此相当多的精力。但事实上，却极少如此。众议院和参议院彼此不愿互相信任，不尊重对方的意见，无论在国会，还是在州议会，一院往往会不顾另一院已做的工作，通常坚持完成每一条法案的审批全部程序。

绝大多数文章倾向于赞成一院制，认为一院制效率高、耗资少。存在一种可能，一院制可以提高立法机构的质量。一些人还注意到在国会众议院有一种通过欠考虑、不明智的法案的趋势，议员们十分清楚，哪些法案不应该成为法律通过，他们知道，参议院不会批准它们。这样草率的做法如果发生在一院制中那是十分严重的。因为，自美国创建以来，对于一院制没有什么经验，所以，要精确地判断哪一种形式更好是困难的。有一点可以保证，美国几乎所有的市政府都采用一院制，但管理城市与管理州和国家是截然不同的，不能直接相互比较。除了内布拉斯加州是采用一院制以外，美国各州议会均采用两院制。内布拉斯加州的经验似

乎表明，改革派的高期望值和传统派的可怖预测都不正确。一院制和两院制是有差别的，但两者都有理由能够完善地发挥作用。

## 国会的组织

根据第 20 条宪法修正案的规定，每届国会任职 2 年。宪法第 1 条第 4 款要求国会每年至少召开一次全体大会，宪法第 2 条第 3 款规定总统有权在必要的时候在「特殊场合」召开国会。总统只有在两院无法就何时休会达成一致意见时才能下令国会休会，不过这种尴尬僵局还从未出现过。每条法案的通过也与国会一样历时 2 年。如果在该届国会第 1 次会议上提出来 1 条法案，第 2 次会议就应对此进行考虑；但如果第 2 次会议上仍未通过，则必须由下届国会重新提出，加以考虑。根据 1946 年通过的立法机构重组法案，国会应在每年 7 月 31 日以前结束年会，但国会面临的工作压力很大，以致于国会年会往往要持续近一年。各州的运作倾向与此不同，因为州宪法对立法会议的次数和历时都做出了严格限制。

每届新当选国会在奇数年的一月份召开全体大会，建立本届国会的组织。由于参议员任职是 6 年，所以这样交错开来，每次选举期间只有大约  $1/3$  的参议员面临重选，因此参议院一般被看作是个相对连续的机构。参议院的绝大多数议员都可以连任下届国会参议员，所以参议院的规定可以延续到下届国会，以防参议院每两年设立新的规定。尽管如此，每届新国会的开幕会上，两大政党的自由派常常会争辩参议院不是一个

连续的机构，可以在多数派同意的情况下，在新国会就任时采纳新的规定。

尽管参议院从未接受过这种观点，仍旧要求在修改参议院规定时，必须得到 2 / 3 议员的同意，但是在 1975 年，一些自由派参议员还是成功地修改了参议院第 22 条规定，这也是争论的最主要问题。第 22 条规定允许国会参议员进行无休止的辩论，除非有人提出表决，终止辩论，称之为终止办提付表决，传统上来讲，这也需要得到会议的 2 / 3 议员的表决。这种允许无休止地辩论下去的自由就是称之为「阻挠议案通过」的尝试。这种尝试是，有一名参议员，有时与其他参议员合作，为了达到否定这一法案的目的故意延长辩论，极力阻挠正常议事，直到某项法案的支持者放弃该法案。尽管自由派通常会努力消除这种事的发生，或者减少对终止辩论提付表决所要求的议员赞成票数，根据是：允许少数人阻止参议院做出决定是不民主的——而且以冗长演说阻挠议事的最著名的应用是阻挠公民权利法的通过，但是自由派在对他们自身有利的情况下，也使用同样的阻挠手段。1975 年，这些议员终于成功地通过了新规定，只要得到 3 / 5 占微弱多数的议员赞成票，或如果全体议员都出席表决，只要 60 名议员表示同意，就可以使多数派达到终止辩论提付表决的目的。为了能通过这一改革，参议院采用终止辩论提付表决的方式，终止了阿拉巴马州参议员詹姆斯·阿兰(James Allen)的阻挠行为。这也是第一次使用终止辩论提付表决成功地处理了与终止辩论提付表决直接有关的问题。很显然，尽管改革步伐很小，但现在改革的时机已经到了。

南北方之间的严重分裂已不复存在。南方民主党和非南方民主党的投票立场现已趋向一致。南方越来越具有影响力的黑人选民，再加上人口变化，都给政治带来了显著的变化。最近在南方的总统竞选中，共和党的优势已不可能在其他政府任期内延续了。雷根和布希获胜的那些州最终还是选举了民主党的一些温和派或自由派进入国会。1992 年，由于克林顿总统在路易斯安那、乔治亚和田纳西和他的家乡——阿肯色州，以及边界州肯塔基和密苏里州获胜，使南部对共和党总统的承诺也公开受到质疑。

众议院规则的制定与参议院不同。因为每位议员每两年都面临一次重选，所以，即使每次选举之后绝大多数议员可以获得连任，国会也不被看作是个连续的机构。因此，每届国会开始就职时都要重新制定规则。通常新规则与以往国会实施的差不多。由于众议院的规模(根据宪法，众议院的 435 名议员要按各州人口用一个复杂的公式推算来分配)，使众议院里不存在参议院的那种无休止辩论的自由，从而对众议院的规则也没什么太多的争议。

然而，1982 年大选以后，民主党在国会中的多数席位增加了、导致 1983 年对规则的改革，引起了一场争论。这些改革授权领导者在例行程序事务上避免那些耗时的「不利」投票，从而使在拨款法案上附加修正案或「附页」在议院中得到通过更加困难了。民主党发言人认为这些变革对于提高众议院议事效率是极有必要的。但共和党却认为，这样做侵犯了少数派的权利。过去，保守派和自由派都采取增加修正案的办法，阻挠

通过他们不喜欢的法案。对这些「不利」投票的限制规定意在使少数派——甚至某个议员——难以拖延众议院采取行动。

参众两院都在每届新国会内按程序选拔自己的领袖。尽管各党几乎没有什么纪律，但在各院组阁问题上，所有议员都严格地按党派界线投票。众议院多数党提出议长候选人，按选举程序产生。众议院议长不仅在议院里是他 / 她的党的领袖，而且也是众议院主持人，保留投票权(尽管一般都不行使这一权力)。议长一般是德高望重、年长资深的议员，不过其他许多因素也能影响议长的当选。议长的权力很大，而且有时也因议长个人能力强而权力更大。选拔议长从来不只看年长资深这一条件。在对辩论有许多限制的众议院里，议长允许哪些想发表意见的人讲话是至关重要的。身为议长，还可以拥有解释众议院规则、任命会议成员和选拔委员会、征求国会议员的意见以便向委员会提交法案等等权力。

参议院的主持人是美国副总统，也是参议院主席。由于这个职位是外加给参议院的(宪法规定的)，而且主席不一定是参议院多数党的成员，所以副总统在参议院的权力或影响实际上很小。副总统只有在参议院投票出现平局时才能投票，因为参议院允许进行无休止的辩论，所以，作为议长的他，权力往往没什么意义。参议院可以选出一位临时议长，在副总统缺席时主持议会，但出任临时议长的议员必须是多数党资历最深的成员，因此这个职位几乎完全是名誉上的。事实上，参议员们为了获得一些经历常常担任这个临时职位。不管副总统的缺席有多少，临时议长却很少主持议会。然而，要当这个临时议长必须具备一定的资格。自从

1977 年以来、只有多数党的参议员才能当选议长；当参议院讨论重要议题时，所选出的参议员将肯定是不鼓励阻挠议事的。

在州参议院内，担任议长的官员通常是副州长。与联邦参议院的做法不同，州参议院议长拥有实权，权力甚至相当于州众议院议长，比如德克萨斯州。在一些州，例如密苏里州，权力可能在参议院临时议长手中，这又与联邦参议院的做法截然不同。

在国会参众两院内的各党派组织形式相差无几。各院都有多数派和少数派领袖，以及多数派和少数派「组织秘书」。「组织秘书」这个词是从英国立法机构中借用来的。这些「组织秘书」就是领袖的助手。就候选拔议长一样，在选拔这些官员时资历深浅是十分重要的，但不是决定因素。

## 委员会体制

绝不是夸张，国会组织的一个因素就是委员会体制的重要性。尽管宪法并未做规定，但委员会结构发展到今天，已成为政治制度运行的不可或缺的因素。为了提高处理众多法案的效率，国会把委员会按专业划分，允许一定程度的专业化管理。有四类委员会：遴选、联合、协商和常设委员会。遴选委员会是为某个特定目的及在某个特定时期建立的专门机构，一旦职能完成，立即撤销。但如果这些遴选委员会表现出有长期存在的价值，便会被改为常设委员会。

联合委员会由参众两院议员组成。国会一般不设常设(即永久性)联合委员会，而且它们通常也不能与各院的常设委员会的影响力相比。原子能联合委员会是唯一被当作立法机构的委员会，但也已经撤销了。通常，联合委员会负责协调参众两院之间有关的例行事务政策，例如出版联合委员会和图书馆联合委员会。较多地利用常设联合委员会能在两院制立法机构中提高工作效率，消除由于参众两院各委员会分别审查某个议案过程中所造成的职能重复。然而，更为频繁利用的委员会是联合遴选委员会。

国会利用协商委员会来消除参众两院在通过某个议案文本时造成的差异。这种差异一般出现在处理国会非例行事务时。除非参众两院通过完全一样的同一议案，否则国会无法将此议案提交行政机构实施。参众两院各任命 3 到 9 名议员为该委员会协商委员(有关常设委员会从自己的委员会中选出协商委员，任命程序则根据委员会类型有所不同)。协商委员会可以接受某议案众议院提交的文本，可以接受该议案参议院提交的文本，或者两院协商后的文本。尽管从理论上讲，他们本不应这么做，但是协商委员会在特殊情况下，尤其是当参众两院最初提交的文本截然不同的时候，可以完全重新草拟一个议案。为了能提交一份报告，来自参众两院的绝大多数协商委员的意见必须一致。如果他们意见不一，即使参众两院都通过了议案，这个议案也不能被采纳。协商委员会向参众两院提交审议报告，由参众两院批准通过，不附加修正案，然后由总统签署生效。通常，参众两院都会例行地接受协商委员会的报告，但如果其中一院拒绝接受，这无异于否决这个议案。



一项议案突然被否决是极有可能的。议案最易遭到否决的地方是常设委员会。常设委员会是国会委员会体制的核心。参众两院各自按规则建立常设委员会，任务是审议提出的议案，对议案提出建议。通常，常设委员会是就有关专项问题而建立的，各委员会管辖一些相关的专题。通常，常设委员会所做出的决议是决定一项议案前途的主要因素。如果某个委员会向众议院或参议院提交赞成的意见报告，那么这项议案就极有可能被采纳。尤其是当该委员会以往就支持这项议案；而且又是委员会多数票赞成通过该议案。没有得到委员会的批准，却最终能通过的议案是非常罕见的。

参众两院的多数党总是占据所有委员会的主席职位，并总是在参众两院的所有委员会得到多数席位。在选举委员会主席时，那个著名的——或者说臭名昭著的以资历深浅为标准的制度又会起作用了。尽管在过去几年中进行了改革，已基本上取消了用资历作为正式的标准，但在大多数情况下，资历仍旧决定着委员会主席的人选。这种制度能保证在某个委员会任职时间最长的多数党的成员当选，除非他/她自动让位。这样可以防止在选举主席时两党间的激烈争斗，也可以保证当选主席的人经验丰富(当然，经验丰富不一定就有才干)。这样做，还可以保证在选拔时，不存在种族、宗教或性别偏见——不过，至今占压倒多数的委员会成员及主席都是白种盎格鲁-萨克逊信新教的男性公民。对论资排辈的指责多半来自自由派，尤其是年轻一些的自由派。随着委员会成员资历的增长，步入权力位置，他们通常会成为这一制度的支持者。那时，不管他们是自由派还是保守派，他们都会认为，论资排辈利大于弊。

夸大论资排辈的缺点是很容易的。然而，这么做确实有效，而且在几乎所有的情况下都有效。单独由领导层来选举(国会曾这么做过，目前仍有许多州这么做)有着自己同样严重的缺点。然而，严格刻板地论资排辈选拔人才也暴露出许多缺陷。除了忽视了真才实学外，还冒犯了那些提倡应该有强有力的政党组织和领导人士的人们。一些很少支持本党立场的人当上了主席。只有这些人的劣迹明显暴露时，才会剥夺他们的年长资格。

因委员会主席拥有的权力，论资排辈问题曾一度成为十分重要的问题。主席可以召开或拒绝召开会议，听取例证。他或她还可以让委员会成员挑选处理委员会的事务或不给他们任何事务。他们控制委员会讨论议案的权力很大，在许多情况下，以致于主席就能以任何理由扼杀任何议案。这就是美国国会委员会制度本身造成的结果之一；假如委员会的权力小一些，那么，论资排辈的问题以及委员会主席的权力问题也就不会那么突出了。其他国家的绝大多数立法机构虽然也有委员会制度，但他们的委员会远远不像美国的委员会掌握着对立法议案的生杀大权。相反，其他国家立法机构的做法在美国看来也是不可能的：他们在整个国会详尽地讨论大多数议案。由于美国政党纪律涣散，行政部门对立法程序的不干预行为使美国国会委员会制度成为了自然，但不是一个不可避免的发展结果。近年来，尽管各委员会本身的实力仍然一如既往地强大，论资排辈制度和委员会主席的权力已经有所削弱。

1971 年，众议院共和党带头改革论资排辈制度，认为委员会主席(或者更准确地说，那些高级少数党成员——因为共和党是少数党)应从众议院中的共和党成员中选拔；1973 年民主党也随之进行了同样的改革，1976 年参议院内共和党也进行了类似的改革。然而无论正式程序如何改变，论资排辈制度在几乎所有情况下仍然是选举委员会主席的决定因素，而且自从实行改革以来，大趋势似乎也是返回到用资历深浅作为标准。改革削弱了委员会主席的权力，使得各分委员会有权自行任命分委员会主席，而且分委员会主席有权选拔自己委员会的成员。以往，这些都是由委员会主席任免委员会所有成员的。

要想当选委员会主席，仍要先被派到某个委员会，然后继续连任国会议员。假定该成员在竞选中战胜反对派，他 / 她的政党就成为多数党。只有少数被挑选出来的议员才可能捞到好职位，例如成为众议院的拨款委员会、筹款委员会、规则委员会或参议院拨款委员会、财政委员会、武装力量委员会或对外事务委员会等委员会的委员。有一段时期，众议员只在一个委员会任职，而参议员可在两个委员会任职，不过也有例外。目前的趋势是众议员也可以在除了以下这些委员会以外的两个委员会任职。这些委员会是拨款委员会、农业委员会、筹款委员会、规则委员会和武装力量委员会。对于这些委员会来说，按传统做法，委员们一般是不兼职的。

各政党和参众议院任命委员会成员的程序的做法是不同的。众议院民主党骨干小组正式任命民主党成员，但也听取民主党指导和制定政策委员

会的意见。这个委员会包括众议院议长(如果是民主党人，一般是如此)任命的成员，还有其他按地理区域选举出来的成员。这种做法本身就是1975年的一项改革(在此之前，众议院筹款委员会的民主党成员有权提出民主党委员会成员的任命建议)。众议院共和党则在诸委员会之上建立一个管理委员会，由有共和党议员的每个州出一名议员组成。每位成员可以按本州实有的共和党议员席位数目投票，而且这个委员会实际上就由一个行政委员会把持着，这个行政委员会的成员来自包括共和党议员最多的州，比如密西根州、伊利诺斯州、加利福尼亚州、纽约州、俄亥俄州和宾夕法尼亚州。

在参议院内，民主党领袖选拔出一个指导委员会负责任命，共和党的协商委员会主席建立一个委员会事务委员会，负责任命。民主党派遵循「约翰逊原则」(这个原则是50年代所采纳的，那时林登·约翰逊是多数党领袖)。这一原则规定，在任何一位民主党议员接受一项以上的任命之前，所有民主党议员都应接受一项主要委员会的任命。共和党在初次任命成员时，以资历为依据做出任命。但他们的原则是，任何一位共和党议员都不能在4个最具实力的委员会中担任一个以上的职位(这4个委员会是：拨款、财政、对外事务和武装力量委员会)，除非每一位共和党议员都有机会接到这样的任命。

这一系列举措使资深年长的议员在国会占领绝对优势的地位，这些议员不可能反映广大选民的政治变革愿望。各种标准支配着任命过程，而这些标准又在不断变化。但是在这里，各委员会和国会其他机构一样，重

点主要是要维持现状，因为接受关键任命的成员一般是领袖们相信不会捣乱的人。

## 国会议事程序：议案通过的曲折道路

那种从国会纪录上反映出来的，认为参众两院整天在公开辩论、当场签署通过法案的观点，其实是一种想象。事实上，国会绝大多数事务都是由委员会来处理的；而且国会纪录上所报告的绝大多数国会议事活动近乎虚构。宪法要求参众两院纪录每次会议的议程，但十分重要的委员会工作的议程则未被包括在内。某位国会议员可以在国会纪录中插入一段材料，也许看上去像是进行过激烈辩论，而他/她始终参加了辩论，但实际上，辩论过程中几乎没有什么实际内容。只要某位要求一致同意某议案(总是可以得到的)的议员提出「修改和扩充他/她的发言」，就可以修改国会纪录。议员也可以在国会纪录后面标有「发言增补」的部分里任意插入他们想加入的几乎任何材料。辩论当然是有的——而且有时(虽然十分罕见)水平很高——但国会纪录的篇幅却不能完全反映辩论实情。议员们会拿到他们在会议上发言的副本，进行编辑，去掉不通顺之处，或干脆重新修改，然后才写入国会纪录。这样，当每位议员看到会议纪录时，他或她在国会纪录上的发言将是最好的。如果某位议员没有编辑发言副本，又要按时出版，那这一部分会被删除，但会附上说明，告知某位议员的发言将附在「发言增补」部分。尽管存在着缺陷，国会纪录对于那些想知道国会每天发生的事的人来说，仍不失为最好的国会

议事纪录。这是很有价值的资料，而且是全世界出版物中备受青睐的资料之一。国会纪录一般是每次国会例会结束之后的第一天迫于必须出版的压力而出台的。偶尔，国会记录中的辩论纪实、议员写在记录增补部分的食谱、诗歌和笑话等内容，对于事务繁重的政府来说，也不失为一种轻松的调剂。

另外一种想象是，国会议员们就是整天在华盛顿不分青红皂白地通过法案，「肆意挥霍」纳税人的钱。应当注意的是，1990 年，近 7400 项议案中只有 160 条最终成为法案。要想弄清通过一项法案究竟有多难，让我们追踪一项议案从提出到成为法律的路径吧(见 P210 图 7. 1)。

只有众议员或参议员才可以提出议案。除宪法规定有关财政税收的议案必须由众议院提出以外，参众两院均可提出议案，也可以同时提出议案。按传统，拨款议案也由众议院提出，不过，这不是法定的。在我们的图中，我们跟踪的议案是来自众议院的，议案是确立一项大学生学费津贴专案，众议员提出，希望能得到 2 亿美元的拨款。由于议员不可能不借助于他/她手下工作人员以外的帮助，单独草拟这么一份技术性颇强的议案，国会议员也许会把议案的纲要交给教育部的专家，再由专家在不考虑他们本人对该专案意见的情况下，帮助草拟一份议案。当然，这种做法使行政机构在议案形成初期就对所提出的方案产生了一定的影响。

众议院提出议案后，递交给拨款委员会，这项议案则要提交给教育和劳工委员会。然后由这个委员会将议案交给管辖这类问题的分委员会来审查，也许举行听证会，请证人就本议案的优缺点发表意见，再由委员会

或分委员会成员进行「修改」，按他们认为需要的方式修改议案的内容。无论什么原因，只要委员会没有通报对该议案的赞成，此议案通常就是被扼杀了。委员会也许会增加议案修正案，或完全重新起草一份新议案，与原来提交的议案截然不同。在我们目前假设的这个例子中，教育和劳工委员会弄清了该议案，并得到了通过，但做了修改：仅提供专案拨款1亿美元。

到了这一步，议案就排进了议事日程，并必须由规则委员会审批通过。规则委员会控制着通往众议院的交通大道，但并不负责其他委员会提交上来的所有议案，因为绝大部分议案并未引起争议，只须按例行事务处理即可。只有那些由筹款委员会或拨款委员会提交的方案报告才能享受「特殊礼遇」，虽然如此，一般来说，绝大多数有争议的议案在众议院采纳之前必须由规则委员会审核。如果规则委员会对此项议案进行阻挠或不予通过，该议案通常就是提案失败。尽管有可能强迫规则委员会不太情愿地通过一个议案，但困难很大，通常是白费功夫。这个委员会一向被认为是立法的墓地，尤其是对那些进步的社会改革专案。甘乃迪总统极力在国会发挥他作为总统的影响，力求扩大规则委员会的规模，为的是让更多思想开放的自由派议员进入该委员会。他成功了，但结果不尽人意。比起甘乃迪的扩大规模的举措来，时间的迁移和人员的变动证明更为有效。近些年来，规则委员会与众议院领袖以及全体众议员密切合作，该委员会是设置通过议案的障碍的名声已成为过去。

在我们所举的例子中，规则委员会通过了该议案，提交给众议院全体议员讨论，按规定在一段时间内就此议案进行辩论。在此，人们进行辩论和会议讨论；也会有人试图搁置此议案或将议案提交给一定会扼杀此议案的某个委员会(如果成功的话)。如果众议院表决否决了此议案，那么此议案就消亡了。但我们例子中的议案顺利通过了种种障碍，众议院已投票表示通过并将此议案提交参议院。

在参议院，此议案被提交给负责掌管教育事务的劳工和人力资源委员会。从这里开始，所有通过议案的程序重新进行一遍。如同在众议院一样，劳工和人力资源委员会可以修改或重新起草议案，而该委员会赞成通过该议案的报告则是参议院最终通过议案的先决条件。让我们假设该委员会保留了原议案立项拨款数额 2 亿美元，并通过议案，然后提交参议院全体会议讨论。请注意，这里没有相当于众议院规则委员会的那么一个委员会(参议院内虽有规则和管理委员会，但大体相当于众议院的管理委员会而不是规则委员会)，由于所有立法都必须经由参众两院通过，所以参议院如果反对议案，或不表态，都会扼杀议案。就像在众议院，如果成功地搁置议案或将议案提交给委员会都有可能扼杀议案。在我们所举的例子中，参议院投票通过该项议案。尽管参众两院都通过了议案，但议案仍不是国会法案，因为参众两院没有以完全相同的形式通过该议案。只要参众两院通过的议案文本存在着极其微小的差别，也必须提交协商委员会协商。由于众议院通过的议案中立项拨款是 1 亿美元，而参议院的议案中拨款数额是 2 亿美元，因此，该议案提交给了协商委员会。



正如前文所提到的，协商委员会的任务是消除参众两院议案文本中的差别。如果众议院绝大多数协商委员和参议院绝大多数协商委员无法达成一致意见，那么，即使在此之前两院均通过此议案，议案也会被扼杀。为了图示方便，我们假设协商委员会通过了我们的议案，并经过妥协，同意立项拨款是 1.5 亿美元。然后，为最终通过协商委员会的议案报告又回到参众两院。通常参众两院都会接受此议案报告，但假如一院不接受，议案也会因此消亡。在我们的图示中，参众两院全都投了赞成票，该议案成了国会法案，提交到总统。

总统接到这一新法案，必须做出是否批准该法案成为正式法律的决定。如果总统在国会开会期间否决了这一法案，该法案将重新提交国会再议。除非国会两院均以 2 / 3 多数票重新通过该法案，否则，该法案就此消亡。如果总统正值国会休会期间否决该法案，那么，总统的否决就可以扼杀该法案，再想推翻总统的否决是不可能的。如果总统既不表示赞成，又不表示否决，该法案提交总统 10 天后自动成为法律。如果正值国会休会，该法案也会消亡(所谓搁置否决)。在我们假设的议案中，总统签署了该法案，使之成为法律。

显然，在议案通往成为法律的道路上布满了陷阱，无疑，只有少数议案才能够得以提交最终通过，签署成为法律。本图示指出的要点是议案通过的程序有多么复杂，而这只有现实中复杂的一半。法令只是授权拨款，实际上并未拨款。要实现这一专案，就必须有另一个法案，拨款法案，那也必须走一个全过程。这一议案必须在参众两院各自的拨款委员会里

游历，而不是在处理提出初衷的那些立法委员会，因此，会面对可能存在的许多新的敌意。

整个立法程序中还有很大一部分涉及讨价还价和妥协。在许多情况下，人际关系和欠下的人情如同政治问题一样重要。整个立法程序的复杂决非简短的讨论所能概括得了的。

只有国会参众两院意见几乎都一致的情况下，国会才能较为迅速地批准一项法案，不过这种情况极为罕见。60年代中期，国会神速地做出决定，规定烧毁征兵卡片是触犯联邦法律的罪行，约翰逊总统也同样神速地签署了这一法令，使之成为法律。1980年，当卡特总统呼吁军队征兵应重新注册时，国会又极为迅捷地表示同意。1981年，国会草率地采纳了大规模减税措施，丝毫没有意识到这将会引起日后大量的赤字。尽管如此，国会仍花了25年以上的时间讨论通过老年医疗保健法案，花了近100年通过已有成效的公民权利方面的法案。

## 国会的未来

直到对「皇族式总统制」的关注越来越多，国会作为一个代表公民的机构，自身存在着许多不足这一点才使改革派们采取措施，使国会更能适应行政机构的领导方式和发展趋势。在70年代，行政机构的权力似脱缰之马，失去控制。这种显而易见的危险促使很多人改变了看法，建议国会尽可能地采取重新恢复自身权力的改革措施，以对抗权势越来越

大，越来越失控的行政机构。进入 80 年代，钟摆又摆回到老问题上来了，是否有必要取消或减弱那些旨在制约总统权力的一些改革，只有时间能够告诉我们。这种强调是否会再次导致以往改革前出现的行政机构滥用职权的现象；在一段长时期内是否能有一个对行政机构适当制约，又保留行政机构的效率的立法机构，是个问题。不幸的是，另一个相关问题是，究竟是信任国会更安全些，还是信任总统更安全些。唯一的希望似乎就是出现某种尽管薄弱，然而尚能令人满意的制衡机制。

#### 焦点透视：国会、赤字和宪法

当政府的花销大于政府的收入时，政府就得借钱填补这之间的差额。这个差额就是财政赤字。1981 年 1 月总统卡特离任时，预算赤字大约是 650 亿美元，卡特认为这个数目太大了。他的继任者，罗纳德·雷根一上任就谴责民主党的赤字开支，他许诺到 1984 年要平衡预算。不幸的是，就预算而言，雷根政府更加致力于减少税收，扩大军备开支，而不是平衡预算。雷根执政第一年，赤字达到 2000 亿美元。对于富人来说，税收大为降低，军备开支却迅速增长。雷根自己的预算主任，戴维·斯托克曼(David Stockman)后来承认，由于计算错误，加上草率，全凭主观臆断的政策，造成了不可避免的后果：巨额预算赤字。雷根第一个任期内增加的国债比美国建国以来以往所有总统当政期间所欠的国债都多。雷根任总统的其他年间，赤字继续攀升。当乔治·布希就职，宣布「不再征收新税种」时，赤字将进一步上升，事实也的确如此。尽管布

希总统最后不得不同意增加一些税收，赤字仍已经攀升至每年近 5000 亿美元。

美国与日俱增的沉重债务，再加上沉重的利息，导致自由派和保守派共同寻求减少、如果有可能的话最终取消赤字的出路。格兰姆—拉德曼—霍林斯法案就是其中的一项措施；但是，该法案失败了。自从雷根 1980 年大选以来，许多政客，当然还谈不上绝大多数政客，就一直在力图说服公众，税收是邪恶的、完全没有必要的。政府应该倾尽全力不提高税收，甚至应该降低税收。显然，公众相信了他们。1984 年，当民主党总统及副总统候选人沃尔特·蒙代尔(Walter Mondale)和杰拉尔丁·费拉罗(Geraldine Ferraro)发表意见，认为目前的确需要增加税收，并直截了当地指出应该增加税收时，民主党候选人却被雷根以压倒优势的胜利挫败了。从此以后，几乎没有哪个政治家承认更多的纳税或提高税收是必要的了。他们的策略趋向宣扬经济发展、减少开支就可以解决问题。克林顿总统的竞选胜利或许标志着公众已经开始重新考虑原来总是反对税收的立场，他们认识到，即使政府也无法做到只出不进。

然而，美国的经济发展远远落后于我们在世界市场上的竞争对手。国内开支已经降低到最大限度，绝大多数预算开支已无法再减。例如，国债的利息是必须偿还的，而这一款项数额都超过了赤字的数额。不幸的是，随着赤字的增加，债务也在增长，同时直接导致利息的增长。

雷根总统和布希总统，谁也无法提出一份收支平衡的预算计划，尽管他们指责国会「主要花销者」，国会一直向每位总统提供他们所需要的

绝大部分款项。布希总统的预算局长理查·达曼(Richard Darman)不同意这种说法，他认为布希政府上交了一份预算报告，将在 5 年内达到收支平衡。但我们应该注意到，雷根政府提交的预算也曾声称要在几年内达到收支平衡，甚至出现盈余，格兰姆—拉德曼法案也是如此。但未取得任何成效。在现有的条件下，也无法取得什么成效，因为预算是在不现实的乐观计算方法上做出的——雷根和斯托克曼使用的是同样的计算方法，因而造成了日后的麻烦。很少有观察家重视达曼先生的观点。

几乎人人都明白应该采取措施。公众要求采取行动，但许多政客仍惧怕他们认为「有必要增加税收」的坦诚态度不被接受。因此，自由派就倾向于保持沈默，而许多保守派则认为增加税收也无济于事，因为政府会轻易地再花掉额外的款项。至今，还没有哪个公众拥戴的著名人物有勇气站出来权力赞成增加税收，最终实现减少赤字。有些人转而攻击「政府的津贴计划资金」，认为应取消社会保障专案。但社会保障专案的受益者们则权力保护这个专案，指出，并不是社会保障造成了赤字，投入社会保障专案的税收足够支付专案本身需要的开销。而且，社会保障不仅保护了中产阶级，也保护了穷人。

这就形成了一个进退两难的境地。人人都意识到应该采取行动，但谁也想不出一个能被众人接纳的解决办法。早在 1992 年，似乎国会饱尝了种种挫折之后，将按雷根和布希总统的要求，通过一次平衡预算的宪法修正案。一些议员指出，总统提出通过宪法修正案是虚伪的，因为没

有哪位总统能提交平衡的预算。另外，民主党人还指出，修正案直到本世纪末才会生效，到那时，布希总统怕早已离开白宫了。

尽管如此，国会受挫，公众不满，给了修正案赞成者以希望。多数保守派和一些自由派加入了这一运动。一时间，国会表示同意似乎是大势所趋，而且没有人怀疑，3 / 4 的州会很快通过这一修正案。

当然，也有反对意见。一些人认为，一旦通过这一修正案，就需要大量削减许多重要的政府专案。其他人认为这就需要立即增加大量税收，数额之大将是很危险的。也有人认为这会损害宪法中权力分立的根本原则。以几十名著名学者和诺贝尔奖获得者为首的经济学家们反对这一修正案，民主党总统候选人比尔·克林顿也反对，他认为，那将更加危害经济发展。独立候选人罗斯，佩罗也站在反对派一边，他认为国会和总统即使不通过这一修正案，也要采取行动。众议院议长托马斯·福雷(Thomas Foley)也极力反对，一些议员还承受着来自老年团体的强大压力，年长一派认为那将直接威胁到社会保障计划。另外，不仅有组织的劳工，而且连美国商业部，这个国家最大的、最直率坦言的商业游说集团都反对这一修正案。保守派宪法学者，法官罗伯特·伯克(Robert Bork)对宪法很有研究，他曾被布希总统提名担任最高法院大法官，但未被批准，这次也站出来反对该修正案。

经过两天激烈辩论，1992 年 6 月 11 日众议院进行了唱名表决，280 票赞成修正案，153 票反对。相当大的多数赞成，但未能达到足够票数。因为国会每次通过一项修正案，必须由参众两院各 2/3 的议员赞成才能

通过。投票结果只差 9 票才达到 2/3。116 名民主党议员和 164 名共和党议员投票赞成，只有两名共和党议员和 150 名民主党议员投票反对该修正案。参议院多数党领袖乔治·米切尔(George Mitchell)宣布，既然修正案未能在众议院通过，他将不在参议院就此修正案主持表决。

对于第 102 届国会(任期从 1990 年至 1992 年)，平衡预算修正案失败了。它的失败使公众对布希总统大失所望。他曾极力鼓励众议员支持此修正案。他甚至还在去里约热内卢出席地球环境高级首脑会议十途经巴拿马时，致电回国。修正案的失败也使得拥护者更坚定了信心，1993 年他们又提出修正案，然而，这至少给那些害怕这个修正案带来的后果的人一个短暂的喘息机会。无论如何，还没有人能够在现行的美国政府机制下，取得削减沉重债务进程的桂冠。

### 建议读物

**Stephen K. Bailey.** *Congress Makes a Law*. Columbia University Press. 1950\*. One of the earliest of the legislative studies; still valuable.

**Ross K. Baker.** *House and Senate*. W.W. Norton, 1989. \*

**Richard Bolling.** *Power in the House*. Dutton, 1968. \* Critical treatment by a House veteran, the former chairman of the Rules Committee.

**Philip Brenner.** *The Limits and Possibilities of Congress*. St. Martin's Press, 1983. \*

**Joseph S. Clarke.** *Congressional Reform: Problems and Prospects*. Thomas Y. Crowell, 1965. Dated, but still valuable as an analysis by a former senator.

**Leslie Cockburn.** *Out of Control.* Atlantic Monthly Press, 1987.  
Penetrating analysis of American involvement in Central American and Iran, including the part played by Congress.

**Cecil V. Crabb, Jr., and Pat M. Holt.** *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy.* 4th ed. Congressional Quarterly, 1991. \*

**Thomas E. Cronin.** *[A Resurgent Congress and the Imperial Presidency.]*  
Political Science Quarterly, 92: 2 (Summer 1980), 209-37.

**Lewis A. Dexter.** *The Sociology and Politics of Congress.* Rand McNally, 1969. \*Still an excellent analysis of Congress as an institution.

**Elizabeth Drew.** *Senator.* Simon & Schuster, 1979. \*Valuable Study of a single senator's work; originally published in The New Yorker.

**Richard F. Fenno, Jr.** *Home Style: House Members in Their Districts.* Little, Brown, 1978. \*

**Richard F. Fenno, Jr.** *Learning to Legislate: The Senate Education of Arlen Specter.* Congressional Quarterly, 1991.\*

**Richard F. Fenno, Jr.** *The Making of a Senator: Dan Quayle.* Congressional Quarterly, 1989.\*

**Morris P. Fiorina.** *Congress: Keystone of the Washington Establishment.* Yale University Press, 1977.

**John L. Fitzgerald.** *Congress and the Separation of Powers.* Praeger, 1985.

*How Congress Works.* 2d ed. Congressional Quarterly, 1991.

**Rochell Jones and Peter Woll.** *"The Tail and the Dog: How the Staff Wags Congress."* Washington Monthly (October 1979), 30-40

**Phil Keisling.** *[Thrills, Spills and Bills.]* Washington Monthly (October 1990), 10-19. Running for the state legislature.

**A.C. Kimmens,** ed. *The Federal Deficit.* H.W. Wilson, 1985.



**Donald R. Matthews.** *U.S. Senators and Their World.* University of North Carolina Press. 1960.\* A classic.

**Linda Medcalf and Kenneth M. Dolbeare.** *Neopolitics: American Political Ideas in the 1980s.* Random House, 1985.

**Clem Miller.** *Member of the House: Letters of a Congressman.* John W. Baker, ed. Scribners, 1962.\*

**Gary Miller and Terry M. Moe.** *Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government.* / *American Political Science Review*, 77:2 (June 1983), 297-322.

**Walter J. Oleszek.** *Congressional Procedures and the Policy Process*, 3d ed. Congressional Quarterly, 1988.

*Origins and Development of Congress.* 2d ed. Congressional Quarterly, 1982.

**Hanna Fenichel Pitkin,** ed. *Representation.* Atherton, 1969.\* *Powers of Congress.* 2d ed. Congressional Quarterly, 1982.

**Eric Redman.** *The Dance of Legislation.* Simon & Schuster, 1973.\* Still one of the best studies of congressional procedures; written by a former Senate staffmember.

**George Reedy.** *The U.S. Senate: Paralysis or a Search for Consensus?* Crown, 1986.\*

**T. H. Reid.** *Congressional Odyssey: The Saga of a Senate Bill.* W. H. Freeman, 1980.\*

**Donald Riegle.** *O Congress.* Popular Library. 1972.\* Candid reflections of a young Republican representative (now a Democratic senator).

**James D. Savage.** *Does the Deficit Matter? Balanced Budgets and American Politics.* Cornell, 1988.

**Arthur Schlesinger, Jr.** *Presidential War: See If You Can Fix Any Limit to His Power.* / *New York Times Magazine* (January 7, 1973). Still highly

relevant.

**Maurice B. Tobin.** *Hidden Power: The Seniority System and Other Customs of Congress*. Greenwood, 1986.

**John Wahlke, Heinz Eulau, William Buchanan, and Leroy Ferguson.** *The Legislative System: Exploration in Legislative Behavior*. Wiley, 1962. A classic.

**Joseph White and Aaron Wildavsky.** *The Deficit and the Public Interest: The Search for Responsible Budgeting in the 1980s*. University of California Press, 1990.

## 第八章 行政程序

---

[宪法规定的行政部门的结构](#)

[总统](#)

[州长、市长和其他政府官员](#)

[行政长官权力的增长](#)

[总统和总统的政策制定者](#)

[副总统及内阁](#)

[内政](#)

[制定预算的权力：确立优先发展专案](#)

[总统的立法作用和否决权](#)

[外交事务](#)

[对总统权力的限制](#)

[总统配偶的作用](#)

[展望未来](#)

[焦点透视：选举人团，或佩罗先生说他不参加竞选的原因](#)

[建议读物](#)

---

没有人在离任总统之后，仍能享受他在位时的声望。

——托马斯·杰弗逊

我早已习惯了，深知任何政治竞选中最难办的就是如何取得胜利而不必证明你不配取胜。

——阿德莱·斯蒂文森

行政部门作为一个机构、一个职位和一种职能，其政治上的支配作用一直贯穿于历史和文化之中。许多政治制度都是由一人或数人组成的集团综合掌握政府的全部权力，从一家之主到独裁者、太阳王、宗教领袖或皇帝，都是如此。尽管也可能有单独存在的立法或司法机构，但这些机构都要服从行政管理机构的意志。相比之下，立法机构的名称和形式就很少。如果说一个机构名称的数量能标志这个机构在文化和历史上的重要性的话，那么，立法机构和司法机构是远远落后于行政机构的。立法机构占统治地位的体制，即议会制，属于少数体制。即使存在议会制，在 20 世纪，权力也已移至行政机构了。尽管美国宪法是建立在权力分立、各个部门互相监督、互相制约的基本原则之上，但仍将立法机构置于突出的位置。然而，在宪法诞生 200 年之后，行政机构已开始当主角了，其地位的上升，部分是由于国会放弃或移交了权力。尽管国会一直

在力图找回这些权力，但所做的努力并未大大地削弱总统在我们当今政坛上的显赫地位。

## 宪法规定的行政部门的结构

### 总统

在最初的一份宪法草案中曾规定，美国行政长官应由国会选举产生。在另外一份草案中，则规定总统应由公众选举产生。最后，这两种意见均未被采纳，而是达成了妥协。总统既不是实现立法机构意愿的工具，也不是人民参与政府管理的直接手段。每个州的立法机构决定如何选出与各州在国会中代表席位数目相同的总统选举人。由这个选举人团从公民中选出两名最佳候选人，成为总统和副总统。

尽管选举人团从成立之初，就招致了许多非议，但它至今仍然是选举总统的机器。从某种意义上讲，选举人团只是一种形式，一种对公众选举的认可，通常被公众所忽视。但选举人团的确握有实权，1992年的总统大选又一次突然使选举人团的权力变得重要起来(参阅本章的焦点透视)。

制宪会议的其他精神也具有同样的持久力。制宪会议确立了现代行政长官权力的基础。总统职位是一个单一的职位，副总统职位本身基本上不拥有实权。行政长官应独立于国会之外，由全国选民选举产生。选民们

通过以州为基础建立的选举人团发表意见。总统在军事和外交上的权力是由宪法直接授予的，而其在国内事务方面的权力则较为模糊地暗含在宪法中。所有这些条规造就了一个新的行政长官的角色。

## 州长、市长和其他政府官员

以下的评述主要是针对国家级行政长官的，但大多数也适用于州政府。在内政事务上，州长的职位就相当于总统职位，州政府机构与华盛顿美国中央政府的机关也大同小异。虽然如此，仍然存在着一些应当注意到的基本差别，其他一些例外将在本书中做出详细的讨论。

一般来说，州长比总统更受宪法的限制，在一些州，显然他们要从属于该州的议会。在绝大多数情况下，他们要与其他选举产生的行政官员一同执政——比如要与副州长、州总检察长、司库、审计长和州务卿等官员合作——州长几乎无法控制这些官员(如果能够控制，也是极个别的)。通常，选民会从两党中选出一个内阁政府。加之，州政府的主要功能是受独立的理事会和委员会支配——一名州长可以在任职内通过任命这些机构的部分成员的方式，实行控制，但州长的这种权力是十分有限的。这一切必须符合州宪法，许多州宪法不太赞成对各州权力做太多的限制。尽管这样说，我们必须注意到州行政长官的权力正在增长，反映出美国政治历史上一般的权力转移状况。几乎所有的州长都享有总统所不具备的一种权力，那就是单项条款否决权，凭借此权力，州长们可以否决议案的某个部分，或者整个议案(总统多次请求授予其单项条款否决

权，但均未成功)。当然，总的说来，州级和全国一级行政长官之间，相似之处多于不同之处，尽管在实际工作中有一定差距。

这种一般情况在地方一级却不是这样。在那里，行政长官可能权力很大，掌管着当地全部管理权力和责任，但在有些地区，议会则是最最重要的。县级政府通常被完全授权于某种形式的委员会。在许多城市，议会占主要地位，相比之下，市长或城市管理者则软弱无力。一些特殊地区也如此。政治多样性在各地区级政府得到最充分体现，因此，如果不与比较一致的州级和全国政府结构相对照，只讨论地区级政府的多样性是较为困难的。

## 行政长官权力的增长

建国之初，就有势力强大的人当选总统。例如，托马斯·杰弗逊就曾把总统这一职位作为政府中一个有活力的部分来使用。当时，他统治了整个联邦政府。然而，杰弗逊卸任之后，国会恢复了其应有的地位。19世纪大部分时间里，公众的注意力集中在国会议员和国会的活动上。只有少数势力强大的总统在这一时期内引人注目：安德鲁·杰克逊和亚伯拉罕·林肯。尤其是林肯，行使了通常由国会持有的权力，有时甚至无视宪法的制约，竭力维护联邦的团结。在许多历史学家和政治学家看来，林肯可谓美国历史上权力最大的总统，所缺的仅仅是现代科学技术。林肯之后，又有一批不如国会中许多议员势力强大，也不及国会议员知名度高的总统。

进入 20 世纪，这种平衡慢慢地有所改变。新世纪的头 30 年内，活跃的总统西奥多·罗斯福和伍德罗·威尔逊，与经年消沈的总统威廉姆·霍华德·塔夫脱，华伦·G. 哈定、卡尔文·柯立芝和赫伯特·胡佛相搭配。但随着新政时期的到来，总统职位几乎是接二连三地由那些认为可以而且应当扩大总统职权的人来担任。同时，历史环境使得公众和政治体制的其他部门产生了实际上是迫使总统权力扩大的需求，即使是在像德怀特·艾森豪威尔这样并不希望有更多权力的人当总统时，情况也是如此。理查·尼克森虽然支持限制联邦权力，重新恢复各州权力的观点，但他在实行他的良好社会的主张时，所行使的行政权力丝毫不比他的任何前任逊色，一些评论家把他说成是「皇权式的总统」。尼克森以后的继任者，杰拉德·福特和吉米·卡特，一面赞成总统权力应该受到限制，一面又提倡那些要求行政长官继续占重要地位的专案。罗纳德·雷根执政时期，也反映出了一些同样的矛盾现象。例如，他呼吁要同时增加军备开支，减少税收，平衡预算。乔治·布希一边试图维持最小型的国内政府，一边专注于一揽子外交政策，试图建立美国领导的「世界新秩序」。相比之下，弗兰克林·罗斯福、哈利·杜鲁门、约翰·甘乃迪和林登·约翰逊则明确表态，并按照他们的偏好行事。他们认为，在一个强有力的全国政府中建立强有力的总统职位，才是解决 20 世纪社会生活危机的最好办法。

有意思的是，林肯，这位 19 世纪权力最大的总统，是美国历史上那次最残酷、最劳民伤财的战争时期的行政首脑。其他在 19 世纪较有影响的总统们也试图在军事或外交事务上效仿林肯；比如，在对墨西哥战争、

与印第安人的战争、购买路易斯安那州等事务上。可以说，只有杰克逊处理了大量国内事务，扩大了总统的许可权，因为，他的影响扩展到了国境边上的精英们那里去了。在 19 世纪形成的强权总统的趋势，到 20 世纪又有所增强，而且还附加了其他因素。造成总统权力日益强大的原因主要有 4 个方面：

第一，进入 20 世纪以后，美国在全球参与了越来越多的政治事务，以及与政治事务相关的地区性战争。正如我们所看到的，总统的地位在战争时期和处理外交事务方面得以加强；

第二，总统权力的增长与整个行政机构规模和权力的增长密不可分。宪法本身几乎没有提到行政机构各部门，也没有规定各部门的作用，但联邦政府的行政机构已经发展成庞大的机构，受雇工作人员超过 300 万人，邮政雇员几乎达到 70 万人，开销为国民总收入的 1 / 4(尽管联邦政府庞大，但与州及地方政府的 1350 万人的规模相比，真是小巫见大巫了)。作为这一政府机构的负责人，总统的权力远远超过国会的权力。国会全体工作人员才只有不到 4 万人，立法预算总额也很小(这并不是说国会的工作人员和财政开支就不重要，这在上一章已做出分析)。尤其是 1921 年国会本身将管理行政机构预算——实际上就是国家预算——的权力交给了总统。有了这个权力，总统和他的部下就可以藉此在金钱能够起作用的范围内制定国家政策；

第三，随着 20 世纪技术和社会变革的发展使总统的权力一直在扩大，成了众人瞩目的政治人物。公众认为总统是政治体制和国家的头儿；却



很少有人能将所有的，哪怕是一部分国会议员、州和地方行政官员和议员或者法官视为一体。几乎人人都能说出总统的名字。总统一般能决定在电视上露面，并且确定露面的条件。他的一举一动通常都放在新闻报导的突出位置，从这一点上看，任何国会议员——甚至连国会本身——也无法与之匹敌；

最后一点，政治竞选实践的形式和美国自从 1932 年以来的政治历史已经扫除了被动适应型的总统候选人。在过去 40 年中，角逐总统职位的绝大多数候选人都有很强的个性，无论对联邦政府的作用或对笼统意义上的政府作用所持的个人政见如何不同，他们都明白无误地表示要扩大总统许可权。

## 总统和总统的政策制定者

整个联邦行政机构可分为两个部分：一部分是选举产生的领袖及其政策下垂的追随者，大约有 2000 个总统任命的职位，直接接受总统的领导，这些人构成行政部门的政策负责人；另一部分是各行政机构，现在由文官制度所控制，官员的雇佣是基于政绩，而不是恩赐。

总统是宪法首先关注的官员。宪法第 2 条规定了他(也许将来有一天，她)的权力和责任，该规定直截了当地指出「行政权属于美利坚合众国总统」。所以，众多眼睛盯着总统是不足为怪的；在宪法的护卫下，权力——连同出现的问题——都属于总统。总统的权力是由宪法授予、国

会的附加规定以及传统和偶发事件产生的附加权力及总统个人的禀性及能力混合而成，很大程度上，依靠的是总统个人说服其他人的能力，保持对局势的控制、充分地显示自己的政治地位和权威，而又不致因自己的权力超越其他人的忍耐限度而引起冲突。总统面临来自不同选区选民的众多要求，如果能谨慎地迎合这些要求则能提高总统的政治威望，一旦出现差错，将招致其他错误，降低总统的威信。

卡特政府所遇到的困境就清楚地说明了这一原则。相比之下，雷根总统则更加小心谨慎地应付各种事态，甚至在他执政时的政策不受欢迎，而且他任命的数十名官员有明显的犯法行为，他也未受到什么人身攻击。只是伊朗—尼加拉瓜反政府武装事件才严重地损害了他在选民中的地位。布希总统一直表现良好，直到他在外交方面所取得的成功无法弥补国内政策上的失败为止。

总统必须对付庞大的政府机构，不让这个机构破坏政策。总统必须使主要顾问和行政机构负责人不过分独立，自身权利不过分重要。总统必须处理好与国会这一机构的关系，同时还要满足国会议员中他所在党党员的要求。总统所在党的非国会议员党员希望总统作为政党非正式的领袖给他们以支援和帮助。总统的个人拥护者可能会有相互冲突的需求。整个国家是选举总统担任一国之主的选区；外部世界也会对总统一职提出要求。总统及总统办公室的官员们将承受来自全美国绝大多数利益集团的压力。只要总统在某个领域犯个大错，就将极大损害总统其余的光辉政绩。

## 副总统及内阁

副总统基本上只是为确保总统不致空缺而设的职位，副总统本身只有一项权力，即主持参议院，并在参议院投票出现平局时，投一票。即使这个仅有的权力在宪法有关行政机构的条款里也未做说明。第一任副总统称这个职位是「最不起眼的政府官职」。

然而，作为迈向更高职位的跳板，副总统的职位是重要的。曾经有 14 名副总统成功地得到总统的职位。其中 4 名副总统在总统死亡时，继任那一届总统，但没能当选总统。4 名副总统则在继任总统期满之后获选为总统。另外有 4 名副总统在任副总统期满之后，独立参加竞选并当选总统(不过，1988 年乔治·布希当选总统以前，最后一位在职副总统当选总统的，就数 1836 年的马丁·范·布伦)。第 13 名副总统是杰拉德·福特，他在尼克森总统辞职以后继任总统，但没有能在下一届选举中获胜。然而，仅在近几十年，副总统这个职位才成为新闻热点。最近在职副总统大都精力充沛、野心勃勃，他们在总统的帮助下，引起公众关注。然而，总统仍可以左右副总统。总统可以让他的属下拥有很多的责任和知名度，总统可以培养副总统成为自己的继承人，或者是把副总统置于白宫壁橱，不予理睬。詹姆斯·厄尔·卡特当选总统之后，宣布副总统沃尔特·蒙代尔(Walter Mondale)将成为他的最高顾问，尤其是在国内事务方面，而且蒙代尔还将成为白宫政府官员的协调人。至于蒙代尔是不是真正成了主要顾问还尚存怀疑，不过，他的确是有史以来最为活跃，势力最为

强大的副总统之一。这才促使他于 1984 年作为民主党总统候选人参加总统大选。他的继任者乔治·布希也扮演了类似的角色，他的当选得益于他在行政部门积累的丰富经验。布希总统的副总统丹·奎尔被委任负责如竞争力委员会(the Competitiveness Council)一类稳健的专案，一般，这一职位属于传统的名誉职务。即将上任的现任副总统戈尔相比之下，作用要大得多，他将主要负责科学、技术和环境问题方面的政策制定。

不管副总统多么活跃，与其他一些重要官员相比，则黯淡无光。每位总统都有自己的工作人员(副总统也有工作人员)，总统办事机构工作人员，以及各行政部门的负责人。由副总统(如果总统决定让他参加)、各部门负责人和一些白宫官员，比如国家安全事务顾问等官员组成的内阁，比不上议会制内阁。尽管政府各部门或各机构的负责人都有一定的他们必须负责的「职权范围」(有的负责贸易，有的负责劳工，有的负责外国政府等)，但这些官员最终是对总统负责。总统是唯一能罢免他们的人，也是能阻挠对其弹劾的人。这项权力的原则早已得到最高法院的确认。每位总统都可以决定自己的内阁如何工作，将产生多大影响。总是有一些内阁成员成为内阁中的「核心团」的一部分，而另外一些则处在边缘上。

## 内政

总统对内政有着广泛的权力。表 8—1 概括了总统在内政方面所拥有的权力。

本世纪内，参议院很少拒绝批准由总统任命的行政官员和联邦法官。在 19 世纪，参议院多次拒绝确认总统提名的官员，仅司法官员就占 1 / 4。如今，参议院利用确认听证会来宣传国会对所要考虑任命的部门政策的不满，然而，最终遵从传统惯例，总统是被赋予了任命他想委任的官员的权力，一般，参议院也就确认了。总统私人顾问的选拔也由参议院交给总统自行酌处。在某种程度上，这些任命是总统恩惠他人的一个资源，一般是从自己的政党中挑选。

如上文所述，总统作为行政部门的负责人，同时也是整个联邦行政机构的领导人。总统及其各行政部门的负责人可以颁布命令来修改各机构的规章和业务。总统可以按他的意愿重组总统办事机构，除非国会在 60 天内提出异议，这个办公室由他的各顾问机关和他在白宫的私人工作人员组成。要想重组各行政部门或组建新的机构都须由国会做出决定。这将是相当漫长的过程。约翰逊政府建立的反贫困机构经济机遇办公室 (the Office of Economic Opportunity) 曾因被尼克森政府试图取缔而一时闻名，但法院做出裁决，反对取缔该办公室。后来，这个经济机遇办公室 (简称 OEO) 划归社区服务管理局 (the Community Services Administration) 负责，1984 年，雷根政府终于说服国会，取缔了这一办公室。另一个持久战是为了重新组建毒品管理局 (Drug Enforcement Administration) 和联邦调查局。

作为执法者。总统可以自由地决定各方面事务的轻重缓急。如果他对公众的支援十分有信心的话，甚至可以公开拒绝实施国会批准的政策。尽

管宪法要求总统「忠实地实施」法律，但总统们认为这项义务并不是要他们实施他们认为侵害其行政权力的法律。国会不能逼迫总统采取行动，除非国会动用财政权力，拒绝给总统的一些专案拨款。随着联邦立法议案的增加，行政长官的自择权成为必要的了。而与此同时，这就给了总统很大的制定政策的权力。宪法也没有补救的办法。国会有一次曾试图利用弹劾程序抨击一位元其政策触怒了国会的总统，安德鲁·约翰逊。但仅差一票使弹劾未果。国会还曾弹劾过约翰·泰勒和赫伯特·胡佛，但都彻底失败了。1974 年国会几乎成功地弹劾尼克森总统，但尼克森辞职，使国会的弹劾又一次终止。总的来说，真正有效的解决办法还是掌握在人民手中。他们可以通过不再选举这位总统或施加压力，迫使总统辞职而达到目的。除此之外，就只能看总统的个人道德标准和他的历史责任感了。

表 8-1

总统在内政事物上的作用

内政事务上的权力/作用	来源	监督机制
任免主要政策制定者	宪法第 2 条规定总统任命官员的权力；罢免是传统作法	宪法第 2 条第 2 款规定由国会的参议院批准确议
总统为行政机构负责人；主要管理者	宪法第 2 条第 2、3 款决定	宪法第 1 条第 8 款规定，行政机构设立的数目和结构等等要征得国会同意
执法者	宪法第 2 条第 3 款规定	宪法第 1 条第 1 款规定，国会自身就可以制定法律
筹划预算	1921 年颁布的预算及会计法案	宪法第 1 条第 9 款规定国会自身就可以拨款

没收/转让资金	传统做法：一条成文法的扩展	1974 年预演算法案
提出立法议案	宪法第 2 条第 3 款中不言而喻	宪法第 1 条第 1 款规定国会可以自行制定法律
否决权	宪法第 2 条第 7 款	宪法第 2 条第 7 款；除了在国会休会 10 天或更短的时间以前，国会可以重新通过被否决的法案
如果众议院不同意会议时间，总统可以召集特别会议或下令国会休会	宪法第 2 条第 3 款	宪法第 1 条第 5 款；国会决定所有其他程序方面事宜
行政命令	传统惯例	国会法案
行政特权	传统惯例；最高法院裁决结果（美国诉尼克松一案）	最高法院在美国诉尼克松一案的判决
国家元首；国家象征性的领袖	宪法第 2 条；传统做法	总统的表现

## 制定预算的权力：确立优先发展专案

1921 年，国会规定总统唯有预算权力，1939 年，由于将预算机构置于总统办公室之下而扩大了这些权力，使总统能容易地控制预算。在此之前，各行政管理部门要单独向国会递交他们各自的预算要求，然后由国会确立优先发展专案。而现在，在预算机构，称为行政管理和预算局 (OMB) 的协助下，总统可以决定优先专案。各部门向这个预算局递交各自的预算要求，然后这个办公室可以修改这些要求。各部门再也不必直接向国会提交预算要求，但一些与国会委员会联系密切的权力很大的机构实际上仍非正式地向国会提交预算要求。只有 4 位元州长有类似的决定预算的权力。

行政管理和预算局实际上远不止是一个预算机构。自从 1974 年以来，局长的职位一直由参议院确认任命。该预算局的管理许可权十分宽泛，具有很大的制定政策的作用。雷根总统任命的第一个局长，戴维·斯托克曼一上任就引起了争议。他向报界承认，雷根政府提出的「供给型」经济理论，以支援削减税收的措施，实际上是一匹「特洛伊木马」。他和其他总统顾问认识到降低税收是不会增加收入的，但为了说服国会降低最高税项的等级，以此来减少那些较富裕的纳税人相当大的纳税负担而坚称相反的论调。这个局甚至还试图重组政府。它监督雷根政府解除调控的步骤，将所有调控手段归结为一种严格的成本—盈利测试方法。甚至连该机构的预算工作都具有实质上的政府意义。优先专案谁先谁后，判断哪个部门的预算应该增长，哪个部门应该减少，这决不仅仅是算术上的计算问题。

70 年代，国会曾做了一些努力来建立「立法预算」，以此使国会通过确立自己的优先专案来制约行政权力，但这些努力都失败了。相反，国会倒是一再纵容行政权力膨胀，终于导致了尼克森政府的滥用职权。国会允许总统继续行使其没收及转让资金的做法。没收是指总统拒绝动用国会的拨款，转让是指总统动用基金去搞国会没有同意的专案，尤其是为军事目的。这两种做法的合法性一直没有定论。尼克森上台之前，国会就曾授权总统可以在实施政府专案时使用储备金，但是，这种权力还没扩展到允许总统在实施一项计划时拒绝动用资金。尼克森政府却扩大了这一权力，用它来扼杀法律要求的总统及其总统的人反对的一些项目。



1974 年的改革，到 1976 年全面生效，目的在于至少使国会在制订制约方案时更加谨慎。现在，总统必须在每年国会开会的 15 天内，提交预算议案，另外，总统必须提前至少一年，把新的开支专案的所有议案提交国会，以便国会有足够的时间，在新形成的国会预算办公室的专职人员的帮助下全面充分地加以考虑。但国会并没有说到做到，而是一直依靠国会决议，即持续性决议，来维持现行的开支标准，而不是批准一项预算。雷根政府执政期间的 4 届国会都在最后期限上遇到了麻烦，直到 1988 年国会的最后一次开会才有所改变。

很多联邦地区法院的裁决都宣布尼克森滥用没收权力是非法的，所以总统的没收权力受到极大限制。1975 年 2 月，最高法院支援这些法院的裁决结果。

1974 年的预算改革允许总统逐项地封闭开支，假如国会两院在 45 天内批准了某一行动的话。总统还可以将特定专案开支拖延至下个财政年度，但要以一院立法否决为前提条件。当最高法院推翻这类否决时，总统拖延开支的权力就不受控制了。几个利益集团与国会议员一起提出诉讼。1988 年初，一家联邦地区法院判决，总统拖延专案开支的权力是违反宪法的。

这些开支问题随着格兰姆—拉德曼—霍林斯法案(Gramm—Rudman—Hollings Act)的通过变得更加复杂，该法案目的在于控制联邦赤字的增长，并计划到 1991 年将赤字降至零。最初的做法是，要求总审计员在发现预算违反格兰姆—拉德曼法的目标时，削减预算。最高法院推翻了

这一做法，认为它违反了权力分立的原则。经修改的立法法案要求自动地削减预算。1988年初，按要求召开了一个极富戏剧性的白宫—国会「首脑会议」，签署了一份协议书，避免降低预算。协议书中的计算统计数位完全是从对来年经济发展的不切实际的估计中得出的。赤字问题成为雷根政府遗留给下一任政府最棘手、最重要的问题之一。雷根执政时期的赤字高达上万亿美元，超过了以往200年的赤字总和。由于这个问题十分复杂，难以解决，一直到布希执政结束时仍是最为棘手的问题。

## 总统的立法作用和否决权

总统在预算事务上的权力是他在立法事务当中所起的作用的一部分。总统在立法方面的第二个主要作用是向国会提出立法建议的权力。在每年提交的国情谘文中，总统要陈述他的执政计划纲要，他还要定期提出他认为是「必要的和合适的(以宪法的术语)」的立法建议。总统和行政部门已成为多数国会立法的建议者。第二次世界大战以来，总统的这一权力在立法过程中越来越重要了。如今，全部立法议案中也许2/3是由行政部门首先提出来的。如果小的法案不计算在内，自二战以来，由行政部门首先提出的议案占到国会通过的主要法案的将近4/5。作为一个完整的行政程序的一部分，目前，希望由白宫来起草立法议案，提交国会。国会的领导人，不管是不是与总统同在一个政党，往往无法处理国会自身提出的专案；相反地，国会会对白宫的建议做出回答。国会的许多议员，尤其是参议员，可以提交立法议案，还有少数一些人可以在利

益集团的帮助下起草主要法案。然而，行政部门的能力，以及它的单一负责人的目的和意志相应地比国会大得多。国会分为选举产生的领导人及各委员会负责人，外加党派界限的区分使国会产生很大的分歧。因此，由于总统的立法建议和国会的自动放弃责任，行政部门掌握着相当大的立法权。

国会自动放弃责任通常采取两种形式。首先，行政部门提出的立法议案在国会各委员会和全体议员辩论会以及特殊利益集团和地方利益集团共同讨论后，被肢解得无法辨认。第二种方式，国会往往也无法提出建设性的、前后一致的其他方案，这就在决策过程中留下了一个空白。属于这种情况的立法议题列成的单子很长，保健、能源、社会福利和环境问题只是其中的几项。

**总统的否决权** 如果国会扼杀了白宫的议案，或者国会通过了总统不能接受的其他立法法案，总统可以在 10 天之内使用否决权。当然，国会也可以用参众两院各 2 / 3 的赞成票推翻总统的否决，或重新通过那个法案。但它极少成功。以往被否决的法案只有 5% 被国会重新推翻，雷根—布希执政期间，没有一次否决被推翻。尽管如此，这一否决权是全面的否决权，与一些州执政官拥有的单项条款否决权不尽相同；因此，总统不能只否决某个议案的某个部分，而是必须全部接受或全部拒绝。如果一个无关的专案被加在「附页」上，总统要想拒绝接受附页，就得完全否决整个法案。这样，一些总统不喜欢的立法议案就被附加在他可能会接受的议案后面一起提交给总统(在一些州，州长就不会遇到这种

困境，因为那些州要求每个立法议案只能针对一个问题。在北卡罗莱纳州，州长无否决权，因此也就没有这种进退两难的困境)。总统还必须说明他否决议案的理由。

总统面临的选择是签署或否决。10 天过后，议案没有总统的签署将自动成为法律——除非国会休会，那么，该议案就被撤销。雷根总统趁着国会只是暂时休会，曾多次使用这种否决权，这种否决权也被称为搁置否决。1984 年，国会议员们对这种方式提起诉讼，并取得了胜利。

另外一个类似的困境是有关行政命令的问题。行政命令是经总统授权，由他本人或某一行政部门颁布的命令。由于环境的变化。行政部门也无时不在随之变化，国会又不可能随之考虑并通过法律，因此行政命令就成了行政部门的准立法活动。行政命令通常涉及某个部门规章的改变，或实施某个立法而必须采取的行动，或者执行某个和约或宪法的某条规定。多数行政命令都未引起争议，但二战后的行政命令引起不小的争论，最近颁布的几条行政命令实际上包括主要政策的改变。例如，在甘乃迪总统执政期间，通过采取行政措施，废除了军事基地中的种族隔离。尼克森政府也通过改变规章制度，诸如税收结构、日托的合法性方面，做了一些主要的改革。同样地，雷根总统取消了石油和天然气的最高限价、停止对苏联的粮食禁运、减少对情报工作的种种限制，并取消了薪金和价格指导。因此，行政命令导致的政策改变的意义不比提交给国会待批准的议案逊色。曾有人对行政命令提出法律上的异议，对行政命令不断扩大持批评态度的人指出，这一切表明总统又一次侵入了立法领域，增

加了 20 世纪总统和国会之间权力的不平衡。尽管如此，控制行政命令的举措并不太可能获得长足的进展。

类似的一个问题是有关控制行政特权的使用。如同行政命令一样，宪法中也未提及行政特权。这两个概念都是随着历史突发事件和发展需要逐渐形成的。行政特权，本意是指总统不必接受传唤到国会作证，这是权力分立原则下必要的一种特权。经引申扩大，包括总统的少数私人助理也可以免于作证。这种拒绝作证的权力是总统和议会制政府的首相之间根本的差别。首相在「质询阶段」，可能会受到任何或所有的议会成员毫不留情的质问，他不得拒绝出席，逃避调查。

二战以后，总统逐渐地将这些特权越来越多地扩展到身边职位更重要的顾问身上。例如，国家安全事务助理以及内政事务助理等。他们的任命无须经参议院确认，也无须接受国会质询。1973 年，尼克森政府曾试图坚持，总统行政办公室的任何成员都不必到国会接受质询，即使他们离任以后，也享有此特权——不过，后来尼克森政府又做出让步，允许他们作证。国会内外的批评家们已经认识到，行政特权已经极大地削弱了国会参与制定政策的权力。如果国会无法当面质询行政部门的政策制定者，国会分析这些政策，并提出改变成替代方案的建议的能力就大大地减弱了。尽管尼克森政府在水门事件听证会期间曾一度很大程度地放弃了行政特权——部分地是由于联邦法院的指令——行政特权本身基本上未受到什么约束。

然而，另外一场有关总统的调整权的争论也在激烈地进行着。独立的调整机构有其本身明确的、得到认可的责任范围，行政部门不应介入其中。然而在过去 10 年中，内阁部也被委以特定的调整权力，部分原因是国会对那些独立的机构有疑虑(具有讽刺意味的是，雷根政府的许多保守成员也对此有同样的戒心，在法庭上多次攻击这些机构的存在，不过，一直没有成功)。国会也曾试图阻止总统授予这些部门以调整权。布希总统成立的白宫竞争力委员会的目的就是监督并革除不需要的规章。

总统在内政事务方面的最后一项应当引起注意的权力，即召集国会特别会议的权力，由于很少使用，也就没有引起争议。目前，国会定期会议几乎占去了全年的时间，其间只有短期休会。1987 年，大选之后的一次会议一直延续到圣诞除夕夜，这对于了解至少部分悬而未决的事务是必要的。

## 外交事务

表 8—2 综述了宪法授予总统在外交事务方面的权力。其中主要的有，总统作为武装部队总司令，意味着拥有发动战争的权利以及缔结条约的权力。在共和国成立初期，武装部队只有一到两千人，按乔治·华盛顿说的，美国应避免陷入旧世界的纠葛中，因此这些权力似乎不太重要。随着 19 世纪美国武装力量的增长，总统的权力也随之增长。当美国在全球事务方面起着主要作用，在一段时间内还占据统治地位时，美国总统实际上成了全世界的领导人。20 世纪武器技术的发展受到冷战的刺

激，最终发展到核武器时代，使总统具有巨大的权力，这就不可避免地导致他在内政事务方面的权力也随之增长。总统在外交政策方面的权力与他在内政事务上的权力齐头并进。总统是发端，国会做回应。

表 8-2

总统在外交事务方面的作用

外交权力/作用	根据	致约机制
签署条约	宪法第 2 条第 2 款	2/3 参议员投票才通过
任命大使和其他官员	宪法第 2 条第 2 款	同源 参议院批准
承议其他国家、接见大使	宪法第 2 条第 3 款 承议其他国家的权力 不言而喻	同源 无
总司令，可以发动战争	宪法第 2 条第 2 款	国会才能宣战、调配 军备资金
行政协议	传统作法	宪法第 1 条第 8 款； 受到有限控制，须将 协议通知国会

宪法对总统缔结条约以及作为总司令的权力都做了制约性规定。只有国会才能宣战。国会可以单独组织和装备军队。宪法对军备专案的拨款限制在两年之内，这与其他政府拨款不同。总统要签署的条约必须先提交给参议院，在条约对美国有法律上的约束力之前，必须由参议院 2 / 3 票数通过(这一做法颇令其他国家政府费解，他们认为由美国代表签署的档，就是一种承诺，不应因参议院拒绝该条约而失效)。这将是一个

十分漫长和充满争辩的过程。费尽周折才通过的巴拿马运河条约就说明了这一点；而批准中程核武器条约的被耽搁，就是由于政府与参议院之间一直就行政部门关于条约含意做的证言是否具有约束力争论不休而造成的。参议院决定不再由于它的批准而给未来行政活动一个苍白无力的制约。

在宪法诞生以来的两个世纪中，制约机制逐渐失去了许多效力。国会总共只宣战 5 次，而许多次军事行动都是由行政部门未经宣战而进行的。许多军事行动并没有演变成大的战争(例如，1958 年艾森豪威尔下令美国部队在黎巴嫩登陆，以保护那里的亲西方政府；或 1984 年雷根派遣海军陆战队)。其他「不宣而战」的战争则发展到了超大规模的地步。

19 世纪的墨西哥战争和本世纪的越南战争成为部分公众和部分国会议员无情谴责的物件，从而导致提出削弱总统对外宣战权力的建议。在一些国会议员，包括许多保守派议员提出一长串要求总统在采取军事行动之前的特定时期内，先取得国会同意的建议之后，国会于 1973 年制定了一份这样的议案。不出所料，总统否决了该议案，但国会最终被激怒了，参众两院均以 2 / 3 的赞成票，推翻了总统的否决。战争权力决议要求总统在向其他国家派兵之后 48 小时内必须通知国会，并且在 60 天之后撤出，除非国会已批准此项军事行动。国会也可以以多数票通过决议，在 60 天内逼迫军队撤离，而且该决议不受总统否决。实施这条法律时，会遇到一些实际困难，总统有时可能会采取短暂，但毁灭性极强的军事行动，以便在 60 天结束之前达到目的。然而，尽管有些困难，国会仍认为这一类的行动是有必要的；否则，国会对外宣战的权力无异



于虚设，而发动战争的权力就会完全控制在总统手中。但是，战争权力决议并未达到预期的目的，国会仍在寻求解决办法。尽管国会十分谨慎地同意使用军事力量，例如允许在黎巴嫩维持和平的部队中使用海军陆战队。80年代，国会曾多次暗示，如果没有发生战斗，国会将不予批准较大规模的军事行动。尽管如此，1991年，国会还是很快批准了波斯湾的军事行动，尽管许多国会领袖都对此颇为忧虑。

20世纪，随着各国政府越来越少地使用条约来维持关系，参议院在制约对外关系方面的权力也不如以往重要了。相反，行政长官开始使用行政协定。行政协定，原意仅仅是指与另外一个国家首脑或代表签署的合约；无须参议院同意；协定的内容可以是条约之后的细节问题，或是管理上的问题，一般还不至于到签署条约的程度。但这些年来，总统越来越多地使用行政协定来处理一系列重大问题，而不提交参议院批准。事实上，20世纪签署的行政协定至少是条约的10倍。因此，总统实际上扩大了他在外交事务上的控制权。加之，许多这类协定并不通知参议院就缔结了，更不要说公众了。这类协定只是被说成是与其他政府达成的「谅解」罢了。布希政府在海湾战争期间，就曾打着这个幌子与沙乌地阿拉伯达成了上亿美元的国防协定。尽管行政协定对于下届政府不具约束力，除非继任政府同意执行这些协定，但在许多情况下，这些协定在其他国家看来就是美国对许多事务的立场和态度。很多以往各届政府签署的协定在继任政府的同意下仍然有效。70年代，参议院外交关系委员会发现存在着若干这样的秘密协定，便商议并通过了一项立法，规定所有协定必须提交给国会，至少要通知国会，但并未确立国会有否决权。

行政协定以及国会对行政协定的控制也像对行政命令的控制一样存在许多问题和难处。行政协定是美国处理与 160 多个国家之间不十分重要的事务的必要手段。禁止签署这类协定或要求把这些协定当作正式条约来对待将损害我国的对外关系活动。然而，如果国会仍没有办法控制有实质意义的行政协定，那么，国会的缔约权就会逐渐消失，国会为了重新发挥其在外交政策上的作用而在目前进行的努力也同样会化为泡影。

经参议院确认，总统可以任命驻外大使；不经参议院批准，总统有权接见外国大使，以此来表示对其他国家政府的承认，俨然是国家元首。总统可以决定与哪些国家，在什么基础上建立外交关系，国会不能强迫总统承认或拒绝承认任何一个国家政府，不过，国会可以通过不提供建立外交关系所需要的拨款来达到干预目的。曾经发生过这类事情，由于参议院不同意对某个国家的政策，即使该国正准备接纳美国大使，对大使提名的确认也会被参议院搁置。1992 年参议院的评论家认为，缅甸在人权方面的记录太恶劣，因此派往该国大使的任命确认就被搁置起来。这类做法往往很具象征意义。自从共和国成立以来，公众一般都认为总统有权负责外交事务。甚至当总统的行为导致其轻视或无视国会的指示时，公众也很少对总统的行为表示抗议。例如，40 年代，国会曾通过一项法律，要求国会采取行动重新对美元进行估价。近年来，总统单方面地对货币进行了重新估价，国会对此没有异议，理由是，如果总统提交国会批准，外国投机商就会预先得知美元贬值的消息，趁机从中获利。

联邦各部门内部的国际关系机制相当复杂，有时会与联邦机构发生冲突。几乎每个部门都设有一个「小国务院」：局或办公室，专门负责本部门的国际事务。有些部门还没有专门的海外办事处，例如，对外商务处和农业处。曾经是国务院负责的发展援助和文化关系事务，70年代也分离出来，成立了独立机构。所有这些对外活动的参与者在人数上可以与国务院相匹敌，而所有这些与国家安全委员会相比，则显得无足轻重了。该委员会由国家安全顾问负责，是由白宫内部发展起来的对外政策机构。白宫官员与总统保持着最密切、最经常的接触，他们也很少站在某个机构的立场上。其结果有时几乎导致行政官员内部的公开战。

尽管如此，国务院仍负责日常对外关系事务。总统在海外派驻的个人代表，即驻外大使，也是国务院的一部分，他或她是驻在国的所有美国政府机构的最高权威(大使馆的首领)。国务院负责提供国会需要的资讯，也协助拜访身居国外的国会议员。国务院的全部人员，包括华盛顿以及在国外的，总共才 25000 人，其中 1 / 3 是外交官。国务院可能是整个联邦政府中人员最精练、效率最高的部门之一。然而，国务院可能也是实力较薄弱的机构之一，因为国务院以及其他外交事务机构在国内没有自己的管辖范围，也就没有相应的国内选民的支持。

国务院承担着对基本对外政策负责的责任，具有调整对外关系的责任，亦即阐述或试图协调政府在世界各地的态度和行为。政策问题涵盖很广：包括贸易、毒品、科学合作、人权以及更为古老的双边关系问题等等。国务院的官员在遇到新问题时实行新的政策：例如，它国政

府要求美国就某个问题提供帮助，这就需要有一个具体回应。那时，一个复杂但却明晰的程序就开始了。因为，利益受到影响的机构的代表会提出同意或修改意见，还要谘询国务院以外的有关机构。

最后，经某高级官员审批，也许是国务卿亲自审批，这一建议就成了美国政策的一部分。然而，制定一项政策所需步骤远非如此简单。每项政策都要精心设计，但也会与其他政策发生抵触。美国反毒品运动的专案会与其在联合国争取得到支援的倡议的努力相抵触。相反，要想争取到外国官员对一些政策目标的支援可能也需要与毒品交易中的活跃分子合作，所以高层次上的协调工作是不可或缺的。

国家安全委员会(简称 NSC)通过正式的内部机构程序，其中包括资深决策者，对提出的重要政策和政策的改变进行评价，尤其是战略方面的政策。这些有数的决策(如众所周知的雷根—布希执政期间称为国家安全决策档)可在某届具体政府下台后的很长一段时间内继续生效。

因此，美国的外交政策是由任命的政治领袖和专职外交官共同制定的。当然也有国会的参与和合作。出台的政策经常受到多方面的批评和指责是不足为怪的。如同美国其他政策机制一样，外交政策的运行机构体现了美国政治体制中固有的权力分散的思想。

## 对总统权力的限制

对任何总统来说，第一个对他权力的限制是本人的性格及才能。每个人都有自身的长处和短处，这就决定了他日后行动的结果。总统可以选择白宫和总统办事机构的官员共同合作，弥补他个人的不足。那些自己不擅长管理手下人员的总统则可以选择一位助手，由他/她负责或监督选择行政部门的任职官员，以克服自身的不足。每个人所扮演的那个角色差别是很大的。例如，1992年，白宫官员的总负责人从约翰·苏奴奴(John Sununu)换成塞缪尔·斯金纳(Samuel Skinner)，又换成詹姆斯·贝克(James Baker)，就说明了这一点。精心挑选工作人员能够减少因总统自身能力而产生的局限性，但绝不会彻底消除这个局限。最终的决定仍要由一个人做出，那就是总统本人，所以总统的智慧、判断力和个性是至关重要的。

总统还要受许多其他方面的限制，有些是传统的，有的是宪法制定的，有的则是由环境决定的。尽管总统可以重新解释宪法，扩大自己的权力，但维持立宪民主仍长久存在要求总统遵守宪法，服从宪法和法院的判决。当杜鲁门在朝鲜战争中解释他作为总司令的权力，认为他有权查封罢工的钢厂时，他的反对者很快便促使最高法院做出相反的裁决，他因此而不得不罢手。此外，即使没有宪法或法律的限制，总统的行动也要受制于其他势力强大的人物对其行动的接受程度。国会的领袖、总统的顾问和行政部门的负责人、行政机构本身、别国的领导人、压力集团的利益以及(有些情况下)一般公众都可以阻挠总统的行动计划。总统的权力是相当大的，但总统的权力是受限制的；无论这些权力分配得多么慎重、多么仔细，也不能囊括总统的全部目标。历史就限制了总统，例如，

在外交上，国家的千贯立场是不容易改变的，如果总统试图改变这些外交政策，他所付出的代价就是他在其他方面的政策也会受到影响和阻碍；国内专案拥有势力强大的支持者，他们也会阻止政策发生变化；最后，20 世纪中叶大量的问题变得紧迫起来，使总统处理今天的日常事务如同白宫过去的紧急状态一样。这在时间和资讯方面限制了总统的权力。总统要遵守最后期限、要研究大量的资讯、并要得到足够的资讯。大量的内政和外交问题有待于总统做出决策，有些问题是本世纪新出现的，无以借鉴而使总统决策犹豫，负担沉重，如核武器、全球变暖以及如何管理跨国公司等，而且，由于许多没有预料到的或无法预知的事件、没有控制住或根本无法控制的力量，如总统在东京的窘境、德黑兰的军火交易和达拉斯的一颗子弹，使一切都可能最终化为乌有。

对限制行政权力的问题的提起是以水门事件为起因的。它毁掉了第 2 届尼克森政府。水门事件真正的根源并不是华盛顿波托马克河沿岸水门大厦内全国民主党办公室的盗窃案。它起源于大萧条以后那些年代的行政权利的扩张，并以宪法所维系的微妙的权力平衡被打破为结果。早在 1969 年 1 月尼克森首次当选总统时，权力体系就已经失去平衡了。总统们越发地认为他们在政治体制中占据统治地位是理所应当的。与此同时，战争和经济混乱等问题已愈加明显、愈加激烈。总统的强大权力使得他看上去可以轻而易举地消除对立面——这一企图险些成功——认为总统近乎完美无缺，也使得人们不能容忍他的对立面存在。

水门事件看来在整个美国政治历史上都是前所未有的。随着总统参与掩盖真相的证据越来越多，局势也随之紧张起来。审判、听证和委员会调查前后就历时近两年之久。最后决定，如证据属实，由众议院司法委员会负责对总统提出弹劾意见，该委员会就此问题的辩论也通过电视媒介公之于众。该委员会提出了两条弹劾意见。1974年8月，众议院投票表决尚未揭晓时，总统先期提交了辞呈。

在此之前，尼克森在斯皮罗·阿格纽(Spiro Agnew)辞职时，曾任命众议员杰拉德·福特为副总统。这是首次实施第25条修正案。以往没有任何规定，说明如何在两次选举之间填补总统的空缺。当尼克森辞职时，福特继任总统，全国上下松了一口气。新任总统豁免了尼克森，使他免受司法程序的追究，很快便引起公众的愤怒和困惑。

水门事件标志着美国立宪政体已濒临灭亡，这也几乎是过去几十年来大萧条、战争和国内局势动荡不安使总统权力日益膨胀的必然结果。以弹劾行动拉开序幕的恢复立宪政体的过程因尼克松辞职而中断了。水门事件的一些基本问题在国会和整个国家得以披露，但其他问题一直没有正式提出来。

具有讽刺意味的是，尼克森执政期间的一桩诉讼案直到1982年才由最高法院做出裁决，而此案似乎又一次扩大了总统的权力。一位披露C51A运输机购买成本超标的前空军预算分析员遭到解雇；他对尼克森总统和其他几位高级助理提起民事诉讼，请求赔偿。最高法院最终以5票对4票宣布总统在此类案件中享有绝对豁免权(但在刑事或司法案件

中则没有这种豁免权)。同时还有一项判决(8 票对 1 票),拒绝高级顾问享有这种绝对豁免权,但对这些官员在其任期内有资格享有的豁免权则放得比较宽。站在多数派一边的法官们认为,有了弹劾机制,再加上国会和新闻界的监督,足以保证总统不会凌驾于法律之上;但这遭到了批评家的反对。

此案又一次暴露出集中于行政权力的问题:有必要对「帝王式总统」的权力膨胀可能出现的滥用职权现象进行制约。行政权力的扩大使总统和他的下属官员责任范围大得惊人,可以任意调遣整个行政机构为他们服务。另外,调查和惩戒这些滥用职权的官员的机制掌握在同样有可能也会滥用职权的机构手中。对于如何抵御政府内部出现违法现象也已提出了改革建议。不幸的是,至今尚未出现任何重组机构的活动来有效地保护政府以防那些卖力支援总统权力膨胀的人来破坏自由和抵毁政府的荣誉。

## 总统配偶的作用

近年美国政府的历史说明了一个奇妙而又费解的问题,即总统夫人的作用和影响,她又被非正式地称为「第一夫人」(真不知道白宫第一位男性配偶应该称作什么?)。早年的第一夫人们(如艾莉诺·罗斯福,曾不知疲倦地为工人和穷人工作)以在政治上活跃而闻名。但是,罗萨琳·卡特的参与政治,以及紧随其后的「幕后参与操纵者」南茜·雷根——她被称为好莱坞的占星专家,与巴巴拉·布希所扮演的更为传统、全力支援



丈夫的模式形成了鲜明对照。这些都表明当代的总统夫人们在寻找适合自己的位置时有很多选择。对于如即将走马上任的第一夫人希拉里·克林顿那样在政治上积极活跃的人来说，她们将卷入重大政治问题之中，在这些问题上或其他问题上发挥第一夫人的作用。她们不仅必须面对新闻界的关注，更要对付阻碍总统任命亲属担任公职的立法机构。

希拉蕊·克林顿是个成功的从业律师，有人说她的成功是由于她丈夫出任阿肯色州州长实行的「偏袒」政策，这揭示了正在发展之中的一个较广泛的问题——双重职业。对于重要人物的配偶的工作和职业能或应该有什么样的限制？二三十年前，危如累卵的职业可能是房地产或服务业，而如今，一些引人注目的公职官员——无论男女，无论是行政、立法或司法官员——他们的配偶均在政府任职，或者是院外游说者、谘询顾问或是律师。这种状况基本上是妇女争取权利的必然结果。但是现在，则出现了严重的利益冲突及「滥施影响」的问题。因此，在许多情况下，某官员的配偶很可能必须改变他她的职业，以避免出现明显的利益冲突。例如，卡拉·希尔斯(Carla Hills)接到任命后(她被任命担任布希政府的美国贸易代表)，她的丈夫，证券和交易委员会前任主席就不再代理外国公司的业务，转到政府公职人员纪律办公室(office of Government Ethics)开创新的业务。通常，在这种情况下，要考虑如何协调相互冲突的一些因素，其中包括妇女的权利、个人职业生涯和公共利益等。

## 展望未来

皇族式的总统制本身以及支援总统制的国家安全至上的观点仍是美国政治的关键问题。20 世纪的行政主管们以及他们的一些继任者都在野心勃勃地将总统这个职位变成一个势力强大的中心机构。一方面，他们是出于对权力的嗜好；另一方面也希望看到自己对社会的美好憧憬能变成现实。总统权力扩张的很大一部分是毫不费力地从国会那里取得的。国会多年来已将许多权力授予了总统，但本世纪内却没有一位总统像在上个世纪国会处于最鼎盛的时期那样将权力授予国会。

其实，即使立法机构争回了原来属于国会的许多权力，目前政治体制中总统所起的核心作用也不会有太大改变。在战争方面，总统的核心地位不大可能被取代，总统全面掌管外交事务的权力则是宪法授予的。尽管国会希望分担更多的责任来限制美国的行动，但顶多制定少得可怜的政策。在内政事务方面，国会最初是起非常重要的作用的，目前恢复国会的权力的需要愈发迫切。但是，在许多地区，行政长官占主导地位的转变业已完成，行政长官在美国社会起领导作用已被广大公众——以及知识份子——所接受和拥戴。但近年来，其中一些人似乎已改变了想法。要重新找回丢失的或放弃的权力当然要比起初放弃权力困难得多。宪法在规定权力的同时，也对权力的制约做出了规定，国会必须寻找一些途径重申这种制约。有些权力纯属行政长官「自行创制」的，例如行政特权，这类权力更难控制，新的制约机制必须设计出来。受到影响的外界群体可以成为监控的一个部分，在法庭上对行政长官提出异议。公众可

以直接向总统和国会传达公众对行政长官行为的反映。反过来，新闻界在让公众了解行政长官的行动和这些行动的意义方面负有责任。最后，总统仍有首先采取行动的权力，以取得主动态势。尽管我们不相信某个人可以单枪匹马地解决我们的问题，但政治制度仍将依靠总统领导全国上下共同解决这些问题。

焦点透视：选举人团，或佩罗先生说他不参加竞选的原因

选举人团是任何民主政体中最不同寻常的机构之一。绝大多数人都不太注意选举人团，只是在每次选举日后的第二天，会模模糊糊地感到他们还未选出总统和副总统。按候选人和 /或政党分类的「选举人」名单是由各州的广大公众推举出来的，他们会在一个多月后聚在一起选举下一届总统。如果一切顺利，其中一位候选人至少应得 270 票，整个选举过程就此结束，选举结果转到参议院议长手中(当然，也就是在职的副总统)。然后举行一个正式仪式宣布选举结果。这个活动会成为当天报界的头版小新闻，除了一些「新闻老手」以外没有人会大注意的。国会出席该仪式的议员恐怕还不到半数；

两百多年来，选举人团的选举规则已在很大程度上加强了普选获胜差额的重要性，因此，赢得微弱多数就成了当选总统的必要条件。这是由选举人团的选举规则决定的。候选人要一个州一个州地赢得公民普选票，赢得一州多数票的候选人则获得该州所有选举人团成员的选票。因此，

在 10 个或 12 个最大州的每个州仅获得 50% 外加一张选票的候选人就能获得足够多的选举人团的选票，当选为总统。如果他现在每个州都取得 50% 外加一张的公民普选票的话，那么这次大选就被称为大获全胜——然而，公民普选票的差额也许仅仅只有五千万分之一！如果 3 名候选人角逐，那么选举人团的选举将更加激烈。比如在 19 丘年，尼克森只获得公民普选投票的 43%，但他却赢得选举人团 56% 的选票，因而当选。

在绝大多数选举中，选举人团的选举制度是合情合理的，进行得颇为顺利。这种制度正如它的设计者所希望的那样，并不是在选举人直接了解候选人的政治见解的基础上运行的。选举人是按集团选出来的，他们应当为「效忠」的候选人投票。2 个世纪以来，只有 8 位选举人在事实上没有支援他们所在政党的提名候选人。尽管如此，这种制度还是能使分裂的选举人团不那么针锋相对，这样新当选总统——也许将来某一天会是位女士——便能在就职后执政得力(参阅图 8. 1，该图显示出选举人团投票的结果非常重要)。

奇怪的是，这种「胜者得全票」的制度，宪法中并未做明确的规定，宪法只是规定了如果选举人团选举的候选人中没有取得多数选票时，如何进行选举。目前正在实施一项重大改革(公平选举计划)，力图，在每个州确立一种按国会选区划分选举人的投票，而不是按整个州划分的选举人团选举制度(缅因州成为第一个采用这种做法的州，内布拉斯加州紧随其后。1992 年中期，另外几个州也在考虑进行此项改革)。赞成这次

改革的人认为，这样一来，总统候选人不得不更加努力地做争取选民的工作，而不是在民意测验显示某州选民将倒向他的对手时，忽视整个州的选票。

还有一个更严重问题，目前尚未有任何改革措施。那就是，如果选举人团没有选出获胜者，应该怎么办？在这种情况下，根据宪法第 2 条第 1 款——经第 12 条修正案修正——总统选举应立即（一旦选举人团宣布就实行，宪法中并未规定具体日期）交付众议院处理。在此，每个州的代表团（向选举人团投票时得票最多的 3 位候选人之一）投上一票，胜者必须是获得各州代表团投票多数者，而且 2/3 的州代表团必须出席投票。与此同时，参议院从得票最多的两位候选人中选出一位副总统。参议员以个人身份参加投票，不仅众议员是以州为单位的代表团投票。当选副总统的候选人必须获得至少 2/3 法定人数出席的多数票。如果 3 月 4 日之前众议院还未选出一位总统，那么副总统就代理总统。

到 1992 年，175 年之间从未使用过这一制度。但选举人团可能出现的僵局却引起人们对这一制度的倍加关注。尽管以往（1968 年）曾出现过三方竞争的局面，1992 年大选却成为 20 世纪以来，竞选「第三方」争得足够选票，使另外两位元候选人无法得到所需要的多数票的第一次大选。因此，1992 年似乎该考虑使用一下宪法所规定的那个制度，这一观点在政治体制中引起了相当大的「骚动」。从一方面看，让国会选举总统实属「最后一招」，在近两个世纪以来的当今社会中使用一次也不至于导致修改宪法。其他一些人则认为，已经到了最后在总统选举上实行民

主的、普选多数票当选问题上对宪法进行修正的时候了。罗斯·佩罗主动提出退出竞选，缓冲了这个尖锐问题的紧迫性，但在美国政治制度上这将仍是个已列入议事日程，但尚未完成的事业。

### 建议读物

**Thomas A. Bailey.** The Pugnacious Presidents: White House Warriors on Parade. Free Press, 1980.

**James David Barber.** 「Empire of the Son: How George Bush Rewrote the Book on the Imperial Presidency.」 Washington Monthly (October 1991).

**James D. Barber.** The Presidential Character: Predicting Performance in the White House. 3rd ed, Prentice-Hall, 1985.

**Richard J. Barnet.** Real Security: Restoring American Power in a Dangerous Decade. Simon & Schuster, 1982.

**Earl Black and Merle Black.** The Vital South: How Presidents Are Elected. Harvard, 1991.

**Katherine Boo.** 「The Hillary Loophole.」 Washington Monthly (May 1992 ). Discussion of the problem of the 「political spouse」 .

**Colin Campbell, S. J. and Bert A. Rockman , eds.** The Bush Presidency : First Appraisals. Chatham House, 1991.

**James C. Clark.** Faded Glory : Presidents Out of Power. Praeger, 1985.\*

**Jeffrey E. Cohen.** The Politics of the U.S. Cabinet: Representation in the Executive Branch, 1789- 1984. University of Pittsburgh Press, 1988.

**Gerald Gardner.** All the President's Wits : The Power of Presidential Humor. Morrow, 1986.

**Joel K. Goldstein.** The Modern American Vice - Presidency. Princeton University Press, 1982. \*

**Fred I. Greenstein.** The Hidden Hand Presidency: Eisenhower as Leader. Basic, 1984. \* A reassessment of the virtues of Eisenhower's leadership style.

**Fred I. Greenstein,** ed. Leadership in the Modern Presidency. Harvard University Press, 1988.

**Ann Grimes.** Running Mates: The Image and Reality of the First Lady Role. William Morrow, 1990.

**Stephen Hess.** Organizing the Presidency. Rev. ed. Brookings, 1989.

**Donald L. Horowitz.** 「Is the Presidency Failing?」 Public Interest, No. 88 (Summer 1987)3-28.

**Samuel Kernell.** Going Public: New Strategies of Presidential Leadership. Congressional Quarterly, 1986.\*

**Paul C. Light.** The President's Agenda: Domestic Policy Choice From Kennedy to Carter. 2d rev ed Johns Hopkins University Press, 1991.

**Theodore J. Lowi.** The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled. Cornell University Press, 1986. \*

**Marie D. Natoli.** American Prince, American Pauper: The Contemporary Vice - Presidency in Perspective. Greenwood, 1985.

**Michael Nelson,** ed. The Presidency and the Political System. 3d ed. Congressional Quarterly, 1990. \*

**Richard Neustadt.** Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan, Free Press, 1990.

**Bradley H. Patterson, Jr.** The Ring of Power: The White House Staff and Its Expanding Role in Government. Basic, 1988.

**Neal R. Pierce** and **Lawrence D. Longley.** The People's President: The Electoral College in American History and the Direct Vote Alternative. Rev. ed. Yale University Press, 1982. \*

**Richard Rose.** The Postmodern President: George Bush Meets the World  
Chatham House, 1991.

**Kenneth Rush** et al. The President, the Congress, and Foreign Policy.  
University Press of America, 1986. \*

**Larry Sabato.** Goodbye to Good -Time Charlie: The American  
Governorship Transformed. 2d ed. Congressional Quarterly, 1983. \*

**Martin Schram.** The Great American Video Game: Presidential Politics in  
the Television Age. Morrow, 1987.

**Robert Shogun.** None of the Above: Why Presidents Fail and What Can Be  
Done. NAL, 1983. \*

**Kenneth W. Thompson,** ed. The American Presidency. University of  
America Press, 1984.\* Three volumes of essays. The Tower Commission  
Report. Times Books, 1987. \*The Iran- Contra Affair.

**Richard A. Watson.** The Presidential Contest. 3d ed. Congressional  
Quarterly, 1987. \* Succinct analysis of the process of selecting and electing  
a president.

**Richard A. Watson** and **Norman C. Thomas.** The Politics of the  
Presidency. 2d ed. Congressional Quarterly, 1987. \*

**Bob Woodward** and **Carl Bernstein.** The Final Days. Simon & Schuster,  
1976. \*Inside account of Watergate.

## 第九章 联邦行政机构

### 公共政策的管理

---

[行政机构权力的发展](#)

[今天的行政机构](#)

[独立的行政机构](#)



[五角大楼的特殊问题、税收和赤字](#)

[其他不易解决的问题](#)

[焦点透视：价值 436 美元的锤子](#)

[建议读物](#)

---

在这个国家里，事件不会以突发的形式而是按预定的方案进行。

——玛瑟·琼斯

我们很多人都认为，政府行政机构和行政长官都是贬义词，这是可以理解的。因为我们在与无论是政府或私营机构的大型组织打交道时，不可避免地有过恼人的，有时甚至是愤怒的经历。当然高等学府也沾染了行政机构那种令人不快的习气。在现实生活中，行政机构无非就是一些有组织的、被广泛接受并使用的、几乎在每个地方都需要的机构，而且几乎做每件事都要与它们打交道。对于政治制度来说，行政机构是具体实施公共政策的机构，这些机构中的行政官员就是公共政策的执行者。

联邦行政机构和州、地方行政机构与其他国家的行政机构较为相似，不像我们政治制度中的其他成份与别国的对应部分相差那么大。无论在华盛顿、巴黎，还是在新德里或莫斯科，其行政机构大同小异。随着它们的规模 and 责任的日益增长，行政机构已渐渐在各种政府职能中起主导作用，其中一些机构逐渐地占据了统治地位。美国的行政机构也不例外。

在他们的日常行政事务中，联邦(以及其他)行政机构发挥着准立法和准司法的职能，以及行政职能。自从新政开始实施以来，随着规模和开支的不断升级，行政机构已经成为美国最有实力的利益集团；而许多重要的私人利益集团也在行政机构内部找到了自己的同盟者。

行政机构的一般特点是，机构规章详尽明确、组织结构严密、等级森严。他们往往在雇佣官员、解职和升迁上表现出严格的控制权力。作为规则，将职位分成几类，与薪金和所要求的技术挂钩。尽管行政机构本身存在着缺点——而且缺点不少——但众所周知，行政机构的专业化已经为政府的发展奠定了基础。正是行政机构的专业化造成了当今政府机构中的某些危机。

尽管各国的行政机构大同小异，但美国政府机构的某些职能与别国相应的行政机构的职能有所区别。在美国，国家级政府的行政机构的官员不仅只对本机构的领导负责，不仅要向本机构的领导汇报，通过他们向总统汇报，而且最高级行政官员还要向国会负责，汇报本机构的政绩，有时甚至还会被要求出席作证。另外，行政机构也逐渐发现与相应的国会工作人员保持密切关系很有必要，因为这些国会工作人员对行政机构所产生的影响常常相当于或超过国会议员的影响。相比之下，外国的大部分行政机构与本国的立法机构几乎没什么关系。因此，美国行政机构的权力界限并不像许多学习管理的学生喜欢描绘的那样明确。

第二点差异源于美国的联邦主义。绝大部分联邦国内专案都是联邦一州级项目，由州机构负责管理，使用联邦基金，按联邦规章办事。这种分

而治之的管理方式是在其他地方，甚或在其他联邦制度下找不到的一种复杂的管理方式。另一个差异是美国行政机构一向注重管制。这是由于美国比其他大国私有化程度高的缘故。其他国家向公有制发展的趋势是行政机构创造运作而不是管制。

行政机构在公众中的影响既具有实用性，又具有象征性。尽管总统及其内阁是行政官员中最惹人注目的，但大多数人与之打交道的只是这个体系中的一部分，无论是联邦的、州的、地方一级的。内务税收官员、邮政职员、摩托巡视员、社会福利保障官员、控制污染官员、公路巡逻队等等，这些都是行政部门的一部分，肩负着实施法律、贯彻政府政策的使命。行政官员日常工作的执法行为和对生活的行政意愿通常是以一种与立法起草者的意图不同的方式来实施的。就许多人来说，与行政官员打交道的经历是我们了解政府及其政策目的的第一手资料。

宪法并未讨论联邦行政机构——相比之下，大多数州宪法做了规定——只是认为行政机构是总统的助手。宪法中对各行政部门只是一带而过。行政机构对公众负有的责任只能通过总统责任制来实现，因为总统有权任命各机构的负责人。尽管多数行政机构的雇员并不直接受总统和内阁的领导，但却是自 19 世纪 80 年代通过潘德尔顿法案(Pendleton Act)之后实施的文职官员政绩考核制度的一部分。在此项改革之前，所有联邦一级行政官员的任命全是以政治资助者为基础的。1829 年安德鲁·杰克逊就任总统后，决定既要任命自己的支持者担任联邦职务，又要保证官员轮流任职，他认为，这是民主政体所不可缺少的。据说，他曾讲道，

「党阀分赃」的原则也同样适用联邦官员的任免。这种委任资助人的原则成为一种惯例，直到被政绩考核制度所替代。这种委任制度的一个后果就是，联邦官职越设越多，上台就职者可以更多地奖赏他们的追随者，其数量远远超出了作为行政机构发展资源的政府新职能。尽管如此，求职人数总是多于职位数。暗杀詹姆斯·加菲尔德(James A. Garfield)总统事件结束了党阀分赃制度。因为这种制度的反对派在加菲尔德死后改革成功。我们现在只能猜测暗杀者的动机——他也许是精神错乱，而且正好是个无政府主义的革命派——但传统说法认为他只是一个「失意的政客」。

## 行政机构权力的发展

1789 年共和国始创之初，只有国务院和财政部，以及战争部几个行政部门，加上司法部长和邮政总长。联邦机构成员一共不到 1000 人。今天则已拥有 14 个行政部门(参阅表 9.1)及各部门部长构成的内阁，邮政局和邮政总长已不属于内阁。除了这些机构内的上千个处局外，还没有大约 3000 个顾问委员会、董事会、委员会、专题委员会、协商委员会、专题小组、任务小组、工作小组等机构；甚至政府自己也说不清究竟有多少个机构。

州政府，在某种程度上，包括市政府。其发展模式和权力分散的形式也与此相似。很少有州和市政专案不直接或不间接涉及联邦财政的。那些负责给各州拨款的联邦机构要求管理联邦资助专案的州级官员必须是

按政绩考核选拔上来的。这一要求十分重要，因为政府雇佣人数的真正增长正是在州这一级。尽管一般都会认为联邦行政机构在不断发展，但这些年来，相对比较稳定。在美国政府中任职的文职官员在整个劳动大军中的百分比实际低于 50 年代的百分比，在雷根总统上任之前就已呈现这种下降趋势。雷根上任后便宣布，他打算大幅度地减少联邦工作人员。

许多州宪法已建立了详尽的管理结构，设立如公共卫生、公路、福利、高等教育、能源调控、金融、保险、酒业管理和公共治安等具体的职能部门。很多城市都设有自己的市政委员会，例如纽约市立公园委员会。这些部门有时可以自行任免官员，几乎独立于总行政负责人。这种机构的自治权会导致无法调控或执行困扰大部分联邦行政机构的某些预期的职能。一旦有必要修正宪法或征得州议会的同意，改革将更难开展。

表 9-1

联邦主要行政机构

内阁 1	白宫内机构	主要的独立机构
国务院〈元老〉 国防部〈元老，前身是战争部〉 财政部〈元老〉 司法部〈1870 年设立〉 2 内务部〈1849 年设立〉 农业部〈1862 年设立〉 商务部〈1913 年设立〉 3 劳工部〈1913 年设立〉 3 卫生及公共服务部〈1979 年设立〉 4 教育部〈1979 年设立〉 4 住房和城市发展部〈1965 年设立〉	白宫办公厅 行政管理和预算局 经济顾问委员会 国家安全委员会 国家内政政策委员会 环境质量委员会 贸易谈判特别代表办公室  科学技术政策办公室 行政管理办公室 政策发展办公室	核管制委员会 联邦储备系统 国家行政总局 国家航空和航太总局 人事管理局 退伍军人管理局  联邦电讯委员会 联邦贸易委员会 州际商业委员会 联邦劳工关系局

交通部〈1967 年设立〉 能源部〈1977 年设立〉 退伍军人事务部〈1989 年设立〉	全国毒品管理政策办公室	证券和交易委员会
表注 1:所标记的年份是各部门成立的时间。 2:司法部长是建国之初就有的内阁成员，但司法部是后来设立的。 3:最初设立于 1903 年，当时是商务和劳工部。 4:最初设立于 1953 年，当时称卫生教育和福利部。		

## 今天的行政机构

在全国一级，包括邮政事业的联邦文职雇员大约超过 300 万人，大多数不在华盛顿特区任职。多数文职官员所任职位颇具竞争性，他们必须先通过书面考核或出具受教育程度的证明和有过类似经验的证明。有些机构，例如涉外机构和联邦调查局等，除了一般机关的文职官员考核制度以外，还有他们自己独立的政绩考核制度。当然，有些职位可以不按政绩考核，有些被称为 C 类工作的职务则不必由竞争获得，因为这些职位多是些本来就敏感或是决策性质的职务。一些非终身制高级决策行政官员，高级总统内阁和其他内阁成员、法官、大使等官员也不是通过竞争而是任命就职的。虽然存在政绩考核制度，各机构却经常把他们事先务色好的人挑选出来，并安排这个人在适当时候注册受雇。不过，这种做法也不错，因为这么一来，常常可以做到人尽其才，上任官员也就不必忍受平常漫长繁琐的雇佣过程便可走马上任。

卡特政府希望改进全部行政部门以除掉那些被漫画家用来作幽默讽刺笑柄的臭名昭著的弊端，所以，于 1978 年通过了文官制度改革法。为了避免在高层领导机构中出现无能之辈，国会建立了高级行政官员管理

中心(简称 SES)。最高级文职官员可以选择参加 SES；如果他们加入了，从理论上讲，他们调换岗位和职务升迁都将比不加入的人更容易些。因此，该中心旨在提供一批可灵活调配的高级管理人才，以备将他们派遣到所需要的各种机构中去。SES 吸引人的地方是，假如它的成员的政绩受到高度评价，他(她)就能拿到一笔丰厚的奖金。中心也提供福利保险，尽管中心成员也许会调离现任职务或干脆离开中心，但 SES 保证他们在政府里能得到一份工作。在 1992 年总统大选期间，布希总统针对一些行政官员不得人心的现象，曾建议采取经济手段，将中心成员的薪水降低大约 5%。

1978 年改革法案取消了以往的文官管理委员会，建立了人事管理办公室(简称 OPM)，在与其他各种机构的合作下，负责审查聘任联邦雇员。这个法案还建立了政绩考核制度保护委员会，接受联邦雇员的投诉。这就精减了办事程序，提高了效率，并帮助安置那些不称职的雇员。

对于如何保护那些揭露本机构失误或错误的所谓「检举揭发者」，该制度也做出了一些规定。不过，这些人通常仍会冒事业受到损害的风险，而且他们的工作条件有时会急转直下，变得更糟。

由于以任何理由开除一位文职官员仍是极其困难的事，为使文职官员不至因行政机构的历次变动而受到损害或政治化所采取的做法，或许不可避免地造成了保护无能之辈的后果。

许多在私营部门内存在的倾向，在政府部门中也屡见不鲜。某个电话公司的经理们可能会反对联邦或州级机构对电话公司实行严格的调控；核能源工业的总裁们会对辐射泄露的危害或放射性废物的威胁说得尽量地轻描淡写一些；同样地，联邦机构的行政官员通常是那些把事业生硬的大部分时间消磨在行政机构中，反映着该机构鼓励发展的方向的人。例如，中央情报局和联邦调查局的官员对公民权利的态度与卫生和公共事业设施部的官员会有很大差别。公共卫生部门或联邦贸易委员会的专家对烟草广告的看法也会与农业部关心烟草利益的专家意见不一。

因此，「政府」也不是持有特定、统一观点，铁板一块的政体。各机构通常意见分歧。例如，美国货物和公共设施的出口看似是由单一政策主管的；亦即卖得越多越好。然而，关心贸易问题的机构要同时考虑一系列更复杂的政策，而且这些政策不总是相容的。例如，冷战期间，许多产品的销售被认为是国家安全问题。向很多国家出口个人电脑(基本上向前苏联及其盟国)也受到严格控制。商务部代表、美国贸易代表(简称 USTR)、国务院和五角大楼在反对这类产品销售的许多较量中已摆好了迎战姿态。他们各自的立场反映在促进贸易、促进发展双边关系、防止出现长期性安全危害，与例如日本等其他卖方竞争等方面各有其优先发展重点。这毕竟不只是个促销的简单问题。冷战的结束也没有给这些冲突划上句号，对峙焦点只不过从禁止向某些国家出口一张货物清单上的商品转移到禁止向另外一些国家出口另外一张不同清单上的商品罢了(例如，禁止向包括伊拉克在内的国家出口制造杀伤力强的武器原料)。过去曾被禁止的俄罗斯等国现在也加入了贯彻新规则的行列中来了。



负责不同事务的机构自然持不同的观点。同样地，许多政府机构，如同社会中的其他机构一样，培养他们各自的雇员对机构的忠心耿耿。这种培养雇员对自己的工作和所属的机构抱有热忱的态度是件好事，但也会走入极端。如果行政官员习惯于调动工作和变换自己的目标，那么，SES会对减少机构「帝国式的繁琐程序」和机构间争端有所帮助。但也存在着对各机构工作的影响因素。各机构依法办事，按照自己机构的规章制度办事。他们必须对国会的各委员会和他们自己的雇员负责。他们必须解释资金的使用情况。尽管雷根政府、一些国会议员和一些政府机构试图大肆阻挠，但资讯自由法案仍给了公民查阅他们自己的纪录的权利，虽然有一定的限制，但会对行政机构形成一种约束。另外，政府机构，就像私营公司一样，也必须是在减少环境污染等问题的限制下运作；在没有任何种族、性别或宗教歧视的限制下运作。这一切连同许多别的因素(包括行政机构本身的复杂特点，已经使行政机构有些寸步难行了)都对行政机构的行为构成了监督。

虽然各机构有着各自的监督机制，但国会是行政机构的最大监督者。如果国会不拨款，任何机构也无法获得经费。管理和预算办公室也负责各机构的开支，但如果国会根本没有提供开支的经费，管理和预算办公室也就无法批准各机构的经费开支。因此，各行政机构可能会与国会众参两院分管他们的各分委员会保持密切联系。通常某个委员会的工作人员可以通过影响委员会成员，而握有真正的实权。

近年来，国会试图通过使用立法否决权来加强对各机构的控制。根据立法规定，各机构必须在采取某个行动之前通知国会，而且还规定如果众参两院中任何一院通过决议禁止采取该行动，那么该机构就不能采取行动。这一决议不会被总统否决，也不受拨款委员会的管辖，而是受有关立法委员会的管辖。但是，1983年，最高法院推翻了许多立法否决决议，认为它们违反宪法。移民归化局诉查哈(Immigration and Naturalization Service v. Chadha)一案的判决就引起了相当大的混乱。

自从最高法院做出判决以后，国会曾多次通过法律，要求在实施立法否决前，国会两院必须通过一项联合决议。就是说，国会规定，在行政机构采取某个行动之前，众参两院必须通过一项联合决议，表示同意或反对，只要在限定时间内其中一院未做出决议，就等于否决了该项行动。然而，正如第七章所提到的，国会也一直在通过法律，其中包括真正实施立法否决的具体规定——根据这些规定，甚至在查哈一案之后，从严格的法律意义上讲，单独一院实施否决是不合法的。

尽管行政机构曾进行多次改革，但绝大多数公职聘任仍要遵循人事管理办公室的规章制度。因此，联邦机构的行政管理事务与人事事务是截然分开的；换句话说，那些监督各机构日常事务的人无权过问人事任免政策，在选择雇员方面权力也极为有限。这种制度好就好在能比较公正地雇用官员，但也有弊端，因为这么做的结果是效率不高。

## 独立的行政机构

全国一级行政机构的大框架之外还存在着一些独立的办公室和机构。这些机构可分为行政管理机构(如联邦储备系统州长委员会), 调控机构(如联邦贸易委员会), 或法人机构(如田纳西流域管理局)。其他独立行政机构请参阅表 9—1。这些实体, 自 1887 年由国会设立以来, 由总统任命的行政官员担任各机构的负责人。他们的主要责任在经济方面, 特别是在某些领域, 如能源、资源等的管制方面。这些机构集中了强大的联邦权力, 几乎构成政府第四大主要机构。管理这些机构的高级官员理事会以及同类委员会从正式意义上讲独立于总统, 不受总统控制, 因为他们任职时间交错、固定, 这样可以限制总统通过任命官员控制这些机构的权力。这种自治权也遭到许多非议, 尤其是直接针对联邦储备委员会及其控制贷款和货币政策的权力。

尽管有些抱怨, 近几十年来, 这些独立机构已越来越服从总统的管理。总统任命官员的权力虽然有限, 但仍可参与管理这些机构, 也可对这些机构实行预算控制。一些独立机构的评论家指出: 他们已成为本该由他们去调控的行业的支持者, 而不再能实现他们的意图了。加之, 在某些情况下, 他们对总统的辅助性作用增强了总统在经济方面的权力。1992 大选年, 由联邦储备系统发起的利率之争就是一个典型的说明。其他评论家则呼吁加强总统控制权, 防止行政专案被相互矛盾的机构政策拦腰切断。还有一些评论家认为, 这些独立机构简直就应该取消, 因为他们对经济的调控是失败的, 使本该受益的不受益, 不该受益的受益了。无

论结论是什么，显然，行政管理这一复杂的领域是最需要改革的领域之一。卡特执政以来开始减少调控，在雷根和布希执政时期又大大加快了减少调控的步伐。这个体制的职能的确发生了改变——尽管出现了一些罕见的改进——然而，从整体上来说，减少调控是否使公众得到了好处，还值得怀疑。

## 五角大楼的特殊问题、税收和赤字

本世纪内，行政机构的增长大部分是由国防部的扩大造成的。该部雇用了大部分联邦文职行政官员，另外还拥有几百万的军队：第二大部门就是现在的邮政总署。而人数最少的部门当数退伍军人事务部、卫生和公共事业设施部和财政部。这些部门的雇员只占国防部人员名单的一小部分。

在政府制定政策的过程中，预算分配在很大程度上也决定着对各部门的影响。在这方面，又是国防部独占鳌头，分得最多的预算，占全部预算的  $1/3$ ；进入 80 年代，尤其是雷根执政以来，由于他明确地采取削减几乎其他所有政府部门的开支，因此，国防部的预算分配百分比仍呈大幅度增长趋势。随着共产主义信仰的动摇以及苏联的解体，国防部的预算现在已呈现出缓慢下降的趋势。

另外还有一些显然与军备有关的其他开支专案，包括退伍军人事务、对外军事援助、宇宙空间专案以及过去战争欠下的国债利息。这些专案都

增加了与国防有关事务的预算开支的百分比。纵观雷根政府 1981 年后预算赤字翻了三番，而且还在继续上升，而联邦预算中增长最快的部分就是国债利息。如果继续保持这种增长趋势，仅国债利息一项就将很快消耗掉全部联邦预算！有人认识到这一点，已尝试了许多方法降低赤字，但至今为止，所有努力都未奏效。

赤字仍然无法得以控制。赤字是日益增长的军备开支和 1981 年大幅度减税造成政府收入锐减的结果。几个月后，大幅度提高税收也不足以抵消早已出现的税收亏空，把赤字降至可以控制的水平。这些举措主要是成功地征收了许多可以替代所得税的税项。所得税一向是按累进的税收政策征收的——也就是说，穷人纳税税率要低于富人。

早在 1961 年，雷根就已表示反对累进税率原则。80 年代早期税收上的变化也可以反映出雷根的基本观点。1986 年税收改革进一步深化，就连所得税这一累进原则也遭到大大削弱。这是雷根政府反对累进税收政策的又一胜利。1986 年通过的法案使许多极贫困的人免于纳税，取消了扣税的不少专案，使得累进税收制中的累进扣税专案比以前更少了。在另一方面，该法案也压缩了税率结构，降低了最高税率，使那些很富有的人所缴纳的税金税率比假如他们是中等收入时稍高一些。布希总统也反对增加税收，这种税收结构就得以继续保持下去。

赤字反映出军备开支的强大影响。整个美国经济的大约 20%—25% 从某种程度上讲要依靠军事开支。极少几个国会选区内不设有军事驻地或军事承包商的。五角大楼职员中的高级官员和军事工业的高级领导阶层

之间关系极为密切。数百计的军队领导人和一些文职行政机构的负责人退休后都在国防工业领域谋职，还有一小部分人，离开军事工业，加入五角大楼或白宫任职。这种经济实力与巨大的机构阵容相结合，使国防部比它的同类，其他各部高出一等，享有特权。联邦开支优先专案的任何变化势必包括五角大楼。

即使在福特和卡特执政的和平时期，军备开支也继续上升，在雷根执政时期，即使是和平时期，军备开支仍以较快速度增长。由于志愿兵服役待遇的提高，士兵的养老津贴和其他福利专案也间接地增加了开支。尽管战争威胁已急剧下降，国防预算的形成和监督或者国防预算支持下的庞大机构至今为止仍未出现任何改革。

## 其他不易解决的问题

联邦行政机构(从某种程度上讲也包括州级行政机构)的三大互相联系的特点，对于今后政府结构的影响令人不安。这三大特点是行政机构数量越来越多，分工越来越细，寿命越来越长。首先，新增机构的数量以前所未有的速度增长(尽管倾向于成批制造机构)，尤其是在 20 世纪。因此，我们发觉，今天的联邦行政机构拥有的组成部分比它以往拥有的雇员还多。这样的繁殖不可能减弱。

第二，行政机构数量的增加也是由于行政管理分工的精细。一个问题或一种职能，或许由一打的机构来负责而不得解决或不能实施，例如向穷

人提供的服务、毒品管理或收集资讯资料等。这些机构缺乏协调，有时甚至发生冲突。这种分工的精细一般地不是有意造成的。只是行政机构繁殖的偶然结果，但却是真实存在着的特点。

第三，政府机构寿命越来越长——近乎永恒——时间一长，前两大特点就更突出了。政府机构是经久耐用的。一项对机构进行广泛抽样调查的研究表明，1923 年的一些机构的 85% 到 1973 年仍然存在着——这个百分比比商业机构还高。内阁一级的机构甚至没有不存在的，尽管邮政总局是以前的邮政部实行巨大改革后建立起来的。罗纳德·雷根认为取消某个内阁机构并非易事，他宣誓就职时曾表示要撤销能源部和教育部。尽管任职的头一年，他在立法方面取得了很大成功。但他的撤部建议却不了了之。最终，雷根总统不仅不再提撤部之事，而且，事实完全相反，他还建议把退伍军人行政管理局也升至内阁部门一级，从此，建立了退伍军人事务部。

无法用一个或可预示的理由来解释为什么取消了有些机构。改革是主要原因。将某些职能转换到其他机构，迫于政治压力而拒绝成立新机构或将某些职能转让给私营部门，撤销陈旧的机构或控制新的机构的做法仅仅是一线希望而已。

政府工作的这三个特点的重要性反映出边境政策或控制国家疆域及管理的问题可以说明，联邦政府全权负责对疆域的管辖(但联邦主义意味着各州及地区机构的管辖范围要受到国家疆域边界的限制，这些机构不能危害这些边界)。联邦对疆域边界的管辖责任不是交给任一个机构来

承担。内阁各部中国务院、司法部、财政部、内政部、卫生和公共事业设施部，以及农业部都分别享有一定的管辖权。各部均在边界疆域地区没有办事处。即使连边界上居民迁移和货物买卖这一最基本的问题也分属两个完全不同的机构和部门管理：一个是管理货物的海关总署巡逻站，归属财政部；另一个是管理迁移居民的边境巡逻站，归属司法部。最近，为了消除边界管理的混乱和凌乱的分工，提出了一项建议，让管辖边界问题的各机构彼此经常联系，以便容易协调合作(合并成一个机构是不可能的)。但这一建议未得到支援。鉴于以上所述的三大特点，所有这些机构有可能继续存在；还可能设立新机构，在边界政策和管辖权上将继续存在分散管理，莫衷一是的局面。

1976 年 4 月，科罗拉多州通过一项「日落法案」，要求所有政府专案和机构定期接受审查，取消或重新组建那些效率低下的机构。其他各州也纷纷效仿。联邦主义将又一次被证明是美国创造性改革的源泉，但实际情况并不令人十分鼓舞。「日落审查」看上去仅仅是又设立了另一个行政机构而已。

自由获取资讯是另一难题。在这方面各州已提供了很有价值的典范。要想获取资讯，需知从政府机构可以获取何种资讯，做这些需要的仅是极大的耐心——这大概一部分是由于行政机构酷爱把匿名权和保密当作职业特权吧，同时，一些机构没有额外人手，很难按规定审理那些又繁琐又冗长的要求。尽管 1967 年通过了自由获取资讯法案，资讯的流通也没有明显加快。大多数机构会十分精明地将他们不想透露的资讯归入



可以保密的 9 类资讯之列。有些州甚至还规定了披露资讯以及保护隐私的更为严格的标准。对此，国会必须进行监督，但是这种监督也不能保证会带来改观，而且会更多地造成对资讯流通的限制。很多机构以及国会的一些议员早已对公民可以随意获取资讯忍无可忍，他们支持以往雷根政府限制自由获取资讯法案的做法。

最后，存在着对政府机构收集到的资讯种类和数量以及如何处理这些资讯进行改革的需要。一些机构直接从事针对公民的间谍活动，例如中央情报局(CIA)、联邦调查局(FBI)和国防部情报局(DIA)等，一经披露更增加了对这一问题的注意。每个机构的改革都受到了欢迎。然而，控制情报活动这一基本问题并未解决。只要国会、总统和最高法院「放手让他们干」，那么「国家安全」这个词就似乎又一次重新获得了过去的一部分能力，无论涉及什么问题，都可以自然而然地得到支援。

在生活的各个领域里，资讯资料都被并正在被收集，这表现了行政机构希望肆无忌惮地无处不在的愿望。随着电脑的普及使用，侵犯隐私权的问题也有所增加。每一点点资讯只要收集到，就可以轻易地存储、整理并提取使用。非法搜集资讯使这个问题变得更加复杂，但是即使是合法获取资讯也构成一种威胁。相对有限的人成为军方情报部门非法政治监视的物件；但几乎每一个美国成年人都是美国政府档案部门的一宗档案(如果我们再加上一些非公用形式的存档，例如信用证和营销资讯，那么平均每个成年人就会被几十种官方纪录记录在案)。仅各种联邦政府收集资讯形式的名称目录就长达近四百页。

庞大行政机构的存在是必然的。它们的主要特点就是大量的记录存档制度和无以计数的普通雇员形成了铺天盖地的机构，这些机构通常是重迭的，有时甚至互相竞争。庞大的政府官僚机构已经牵涉到了普通公民的生活。专制国家无不愿意控制公民生活的各个方面，但在美国，只要在法律许可的范围内，人人都应该自由自在地生活，任何权利不得受到侵犯。如前文中指出的政府官方滥用职权足以证明官僚机构是多么危险，即使是权力有限的政府。行政机构倾向于尽可能地收集资料。从自由的角度看，如果这些资讯被滥用，那么收集资讯就是相当危险的。从效率的角度看，没有必要收集资讯，而且无疑是昂贵的。

从事机构研究的学术人士也承认，行政机构大量存在的当今世界里究竟谁负有责任，这是严峻的民主问题中的一个。绝大多数政府机构内部都有清晰可见的一系列控制机制，但这些机制是如此的复杂，以致在采取行动或做决定时，几乎不可能职责分明。有些行动几乎是该机构没有明确意图的冲动。在这种情况下，官僚们(包括高级决策人)也许认为他们自己应该被迫起来辩护并延长这种状况来保护自己。例如，在越南战争期间，有一派人士认为美国是在做出了错误判断的基础上卷入战争的，但是已经卷入战争的局面只能继续，以便证明以前做出的决定是正确的。

行政机构的存在是为了把政治决策付诸实施。有一种典型的看法认为，总统会发觉很难，如果不是不可能的话，如果行政机构不同意总统要尝试的政策而非让这个不情愿的行政机构去执行他的政策，那会是很困难的。

的。当然，这其中也有一定的道理。如同其他机构对待总统一样，行政机构会发现自己有相当大的反对权，这种权力不能说是否决权，但至少可以阻挠总统实施他想实施的政策。正如总统或许会发现该机构不予合作，在一定程度上有反对他的专案的权力一样；也正如总统会认为行政机构对他的指令不是拖延就是以与他的意图不同的方式执行一样，总统也有对行政机构的强大的否定权。实际情况并不总是偏向于对行政机构有利。尼克森时期，总统对许多专案怀有敌意，不仅是行政机构的，也有国会的，而这些专案都是希望继续执行下去的。尼克森凭借娴熟的管理技巧，终于减缓了许多专案的进展，仅仅行使了总统的行政动议权，在实际上终止了许多专案的实施。同样地，尽管罗纳德·雷根赢得了国会相当多的支援，也还是比许多观察家所预料到的更成功地削减和取消了很多专案。令人悲哀和沮丧的是美国政府(或者任何一个政府)所拥有的最大权力也许是消极的，这种权力比起以积极的、具有创造性的方式去处理当今纷杂的局面来一定更能轻易地去破坏、去延缓，或去制造消极行为的效应。

代表制的民主理论和美国政府基本的理论就是人民最终控制公共政策。如果他们不能直接参与管理，他们至少可以「赶走那些无赖」，代之以其他他们信任的人(其他人就是那些人民相信不是无赖的人)。但是，对于一个建立在庞大行政机构基础上，其官员是按政绩选拔，而不论所选官员奉行的政策内容的政府来说，这个理论是不合适的。即使在理论上讲。所选举的新官员也不会代替按政绩任命的官员。那种原来认为行政管理 and 政策是两码事的观点是错误的，那些研究公共行政管理的学派现

在意识到行政管理本身就包含着制定政策，因此必然影响政策。如果公众对官僚们不满，他们也不能简单地选举出新官员去指望他们罢免那些凭政绩任命的官员，因为，如果那么做，会被认为是对政绩考核制度的攻击，是在「耍弄政治」。

这是一个棘手的问题。正是行政机构多如牛毛的缺陷，才使我们备受鼓舞地注意到有许多官员在克尽职守地献身于公众事业。尽管政绩考核制度并不完善，但它的优点却是显而易见的。认识到行政机构总的不足之处以及政绩考核制度的弊端，并不是要重新改革或干脆取消凭政绩任命官员的制度。在严厉地抨击政绩考核制度之前，人们还必须考虑任何其他可选择的做法的弊端。设置文职官员机构的意图的确是要减少首席行政长官对于实施法律或根据长官意志不实施法律的行政职能大军的控制，但没有人会完全取消这一现行制度，回到旧的、腐败的、党阀分赃制度上。设置文职官员机构的另一个意图是回答：对于困难的局面，不是革命，而是直接地进行改革。但一些评论家认为，改革会带来更多在政治上提供资助保护的人，允许当选的政策制定人有影响行政机构的余地。

假如革命不是问题的答案，那么官僚政府的含义仍然足以令人不安，使改革成为绝对必要。从更深一层意义上讲，官僚政府与民主是水火不容的。按定义，行政机构是处理日常事务、讲求效率的一种组织，考虑个别和例外是与规章制度不相符合的。一个只关心个别事务的政府有时会前后不一致，效率低下；而民主政府几乎不可能逃避个别问题。行政机

构有能力摆脱行政监督也正好说明行政机构可以不受公众控制，而衡量民主的最主要标准就是公众能够控制行政机构。但是，行政机构的存在是必然的，因此，必须找到能限制行政机构向错误的方面发展的途径。这个问题的答案是建立行政机构的行之有效的政治领导层。这并不意味着总统要有更大的控制权力，当然，一定的总统监督对于行政机构贯彻执行总统的政策是必要的。国会也可以发挥重要作用。国会已经在会计总局中建立了一个有效的调查机构。如果这个机构扩大员工规模、权威和国会的支援，那么，当遇到棘手问题时，国会就一定能起到更大的政策制定作用。建立这样两种控制机构，两者都对公众负责，就使行政机构至少间接地对公众承担起责任，保障公众不受武断行为的侵害，这是民主的需要。最后，较小的集团能够发挥更灵活的作用——因此，民主似乎需要权力下放。

#### 焦点透视：价值 436 美元的锤子

美国国防部，通常也称为「五角大楼」，多年来一直受到指责，说它逃避了其他政府机构所受到的严密监视。例如，费用超标，是指某样产品超过和高出原定合同价格的部分，五角大楼就经常发生「费用超标」现象，其中最为极端的一个就是五角大楼购买的大型载货飞机——洛克希德 C-5A 银河号，在 60 年代末造成巨额成本超标，超过原定价格约 20 亿美元。这 20 亿美元还不是成本，仅仅是超标准的那一部分，数额之巨大，占了当时整个联邦预算的相当大的部分。而这仅仅是一个专案。

即使某个文职行政机构有这么多钱供它挥霍，那些一直在审核开支专案的审计员和会计员们也绝不会同意该机构超过约定价格持续支付货款，他们更不会同意如此高价支付购买那些诸如螺丝、垫圈、锤子等简单工具。

另一方面，雄心勃勃的新闻记者以及其他许多人多年来一直在揭露五角大楼挥霍浪费、管理不善的事例。其中，许多种仪器设备成本有时甚至高出当地商店以零售价格出售的、随处可买到的同样产品的 100 倍。一些「敲警钟的人」或一些机构雇员们在尝试实行正常的审计手续，以阻止这种现象的发生。五角大楼的行政机构也时常有所反应，但他们不是重新审查办事程序，而是报复那些「检举揭发者」。不论是民主党执政还是共和党执政，都没有资格自豪地说，他们能够很好地处理国防部挥霍浪费这一问题。无论哪个大党执政，总会受到这方面的不断指责。

但是，就像行政机构的其他问题一样，这个问题也有许多相反的方面。五角大楼内部已经出现许多改进的实例，这都是由官员自己采取措施的结果，而且按正常的审计手续也已查出了许多超标的定价做法，对此五角大楼丝毫不加掩饰地予以揭露。1982 年和 1983 年，一场关于购买零部件的重要争议终于在 1984 年引发了国会听证会。会上那些「耸人听闻的故事」多得让 1983 年 8 月，国防部部长卡斯帕·温伯格(Casper Weinberger)发表了一份备忘录，告诫全体五角大楼行政和决策官员，国防部在国会和广大公众面前的可信度已经岌岌可危了。

引起许多评论家纷纷指责的是「价值 436 美元的锤子」事件。锤子是海军购买用来修理 F-18 战斗机航行模拟器的工具箱中的一件工具。另外一些骇人听闻的事件揭露出小型部件价格增长得极高，有时这一次购买价甚至是另一次购买价的 10 倍、20 倍，甚至 30 倍以上。其中最恶劣的是，一个小小的垫圈从 1 美分竟涨至 1.56 美元。

多年来支持五角大楼的国会保守派议员和自由派评论家一样，关注着目前这种局面，部分原因是因为国家的财力未做到财尽其用，部分原因是过多负面宣传会危及雷根政府把军事力量建设推向预定水平的努力的积极性。自由派和保守派都倾向于同意价格竞争，至少在绝大多数情况下是有必要的。许多人还赞成国防部总视察员在 1983 年 10 月向参议院武装设施委员会提出建议时所指出的，整个采购体系存在着明显的缺陷，并不是所有的负责采购和库存管理的人都有「价格意识」。

国会于 1983 年采取了一项改革措施，要求武器供应商出具他们的产品保证书。但 1984 年，来自北达科他州赞成这一要求的共和党参议员马克·安德鲁斯(Mark Andrews)指责说，当年 3 月五角大楼实施的新规章根本没有执行国会通过的法律，而是在破坏国会的法律。新规章准许作为例外的产品太多，在他看来，法律已成为一纸空文。五角大楼全部采购合同中大约 20% 为供应商报销成本——无论成本高低——再加上利润一成本的百分比。很显然，在这种规定下，官员对节省费用几乎没有积极性。新规章准许按此类合同采购的所有产品均可以不出具产品保证书，或者所出具的产品保证书名不符实。因此，新规章就给了供应商一

个极好的借口，他们会夸大产品保证书成本太大，完全没有必要附上保证书。参议员安德鲁斯和他手下的官员均持这一观点。

通常，涉及成本的问题是由于局限性的规定阻碍了竞争的成果。例如，空军需要为一架波音 AWACS 飞机上的一只踏凳的腿配置三个塑胶套子，波音公司便如同他们设计制作其他零件一样地设计了套子，并专门设计了工具制造了所需要的 3 只套子。一位海军军官抱怨该公司此项产品的报价太高，竟达 3136. 61 美元。消息传出去，引起很大不满，这时，空军才发现，原来他们所需要的东西在市场上只需每只套子 34 美分就可以买到。即使那样也还是造成了一些浪费。这个价格只能在一次性购买 40 只套子以上时才能成交。

具有讽刺意味的是，「价值 436 美元的锤子」还似乎算不上不可思议的高价。它只是价值 847,000 美元的那只工具箱中的一件工具，整个工具箱的间接费用和利润被平均分摊到每件工具上，而不考虑每件工具的成本。这把锤子，本来公司只耗费成本 7 美元，再加上 3 美元的包装和运输费用。因此，总共也就是 10 美元一把，但是，会计计算时，把整个工具箱的利润也平摊了一份给这把锤子，因此这把锤子似乎值 436 美元。这其中还有在抗议声中被忽视的一个重要问题。那就是，究竟为什么政府要付 10 美元买一把公司只花 7 美元购得，包装在一只盒子中，然后送到政府手中的锤子？即使不考虑会计计算方式，仅一件产品的净利润就接近 43%。使得人们不禁要问，其他产品的利润究竟会有多少呢？



五角大楼内部的行政机构是不可能深究这个问题的。行政机构的总趋势是维持原状，或在原状上稍有发展，同时，尽量避免出现新问题。正如参议员安德鲁斯 1984 年 3 月 15 日在向参议院国防事务拨款分委员会所做的讲话中指出的，五角大楼对于要求出具产品保证书的法律所表现出来的态度足以说明，「行政官员只要他们愿意，就可以使一条法律名存实亡」。

### 建议读物

**Gary Bryner.** *Bureaucratic Discretion*. Pergamon, 1987.

**James W. Fesler and Donald F. Kettl.** *The Politics of the Administrative Process*. Chatham House, 1991.\*

**James O. Freedman.** *Legislative Delegation to Regulatory Agencies.* / in Richard M. Pious, ed. *The Power to Govern*. Proceedings of the Academy of Political Science, 34:2 (1981).\*

**Charles T. Goodsell.** *The Case for Bureaucracy*. Chatham House, 1983.\*

*The Government's Managers*. Report of the Twentieth Century Fund Task Force on the Senior Executive Service. Allen & Unwin, 1987.\*

**John Heilemann.** *Uncle Sam Doesn't Want You.* / Washington Monthly (December 1990). Why the government doesn't always recruit the best!

**Byron L. Johnson and Robert Ewegen.** *The Bureaucratic Syndrome*. North River Press, 1982.\*

**Jan-Erik Lane.** *Bureaucracy and Public Choice*. Sage, 1987.\*

**James G. March and John P. Olson.** *What Public Administrative*

*Reorganization Tells Us about Governing*. ] American Political Science Review, 77:2 (June 1983), 281-96.

**Gary Miller** and **Terry M. Moe**. *Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government*. ] American Political Science Review, 77:2 (June 1983), 297-322.

**Lawrence Peter** and **Raymond Hull**. *The Peter Principle*. Morrow, 1969.\*  
A classic satire on bureaucracy.

**James P. Pfiffner**. Ed. *The Managerial Presidency*. Brooks/Cole, 1991. \*

**Michael D. Reagan**. *Regulation: The Politics of Policy*. Little, Brown, 1987.  
\*

**Randall Ripley** and **Grace Franklin**. *Policy Implementation and Bureaucracy*. Dorsey, 1986. \*

**Francis E. Rourke**. *Bureaucratic Power in National Policy Making*. 4th ed. Little, Brown, 1986. \*

**James D. Savage**. *Does the Deficit Matter? Balanced Budgets and American Politics*. Cornell University Press, 1988.

**Jay Shafritz** and **Albert Hyde**, eds. *Classics of Public Administration*. Dorsey, 1987. \*

**Scott Shuger**. *File Before Reading: When The Inspector General Speaks, Nobody Listens*. ] Washington Monthly (January 1990).

**James Q. Wilson**. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books, 1989.

**Francis Wormuth** and **Edwin B. Firmage**. *To Chain the Dog of War: The War Power of Congress in History and Law*. 2d ed. University of Illinois Press, 1989.

# 第十章 司法程序

---

[美国的司法体制](#)

[做出判决：法律的适用性](#)

[宪法及司法审查权](#)

[条约、法规及普通法](#)

[法律程序的几种类型](#)

[法院](#)

[双重组织结构](#)

[州法院](#)

[联邦法院](#)

[法院的组成形式](#)

[法官职位：产生及其作用](#)

[法官的产生](#)

[法官的作用](#)

[执行者的司法职能](#)

[员警](#)

[公诉](#)

[监狱](#)

[立法对司法制度的支持](#)

[公众的角色：律师及陪审团](#)

[律师](#)

[陪审团](#)

[政治、公平保护及法院](#)

[焦点透视：最高法院提名中的种族和性别问题](#)

[建议读物](#)

---

法律从不会使人们自由；而人则必须使法律自由。

——亨利·大卫·梭罗

人类社会的政治历史大多数可归结为，在人类社会中为建立另一种可选择的强权而斗争，首先是在个人之间，然后是在被称为国家的小集团与大集团之间。众多形式的司法程序就是用于解决冲突纠纷的人类文明的答案。

从体制上看，司法程序在某种意义上是政治制度的关键部分。不论司法制度采取哪种形式，它的基本政治作用是一致的——帮助社会控制(而不是消除)冲突。司法制度可以借助暴力或以暴力相威胁来支援它的决定，但这只是最后的一种手段。如果对大多数决定都不能自愿服从，那么，这个制度的作用就有问题了；如果暴力是唯一的制裁措施，社会发展的代价就太昂贵了。当公众对司法制度的认可程度下降，人人都在扮演法官的角色时，政治制度的稳定性和合法性就丧失了。对法律的尊重是政治秩序的生命。如果司法制度与政治制度的其他方面不合拍的话，就会给政治制度带来可怕的重负。

## 美国的司法体制

如同美国政治制度的其他部分一样，司法制度也是殖民时期的经验及革命时期的设想的结晶。殖民地时期的司法制度主要吸取英国法及其主要体制，但其他一些渊源，如纽约的荷兰惯例，也得以保存下来。殖民地时期环境的压力和现实需要将旧世界的司法模式做很大的改变。那个时期的司法职能与立法职能是紧密交织，甚至是融合在一起的。殖民地最高一级的法院通常是皇家理事会，它也是立法机构的上院。殖民地的人民在大革命之后摒弃了这种权力融合的体制，建立了单独的一套法院系统，法官的权力相对独立。宪法设立了位于国家制度最高层的最高法院，把创立其他联邦法院的权力赋予了国会。州法院的设立由各州负责。随着时间的推移，这些制度日臻完善，而且在该司法制度内设计新型法院体制的努力仍在继续。

## 做出判决：法律的适用性

### 宪法及司法审查权

在解决纠纷过程中，美国法院以四套主要规则作为指导思想。其中最重要的就是宪法本身。所有法院——联邦、州和地方法院——都要维护宪法，并且根据宪法的规定，在各自管辖权内对涉及宪法的案件做出判决。最高法院对涉及联邦宪法的问题有终审权(尽管国会及各州可以通过宪

法的修订来推翻最高法院的判决)。国家宪法高于其他一切规章。州宪法不得包含违反国家宪法的规定。同样，城市及县的规章也必须与州宪法及联邦宪法保持一致。州及地方法院就案件的司法原则是根据上述低一层次的宪法的解释来判案的，该州的高等法院对这些案子有最后的裁决权。

法院所具有的解释宪法并且要求法律及其它公共行为与宪法保持一致的一般权力被称为司法审查权，它是美国法院行使政治权力的基础。司法审查权使法院本身成为国家宪法的诠释者，因而确保了它的持久生命力。最高法院甚至可以监督国会及总统的行为，如同它在水门事件中所起的作用那样。通过行使权力来测量政治活动是否符合宪法——尤其是人权法案，法院已经成为——也许是与它的愿望相反——国家的良心所在，它维护它所认识的宪法中的价值观，并不时地以这些价值观提醒政府及被统治者。其他国家很少赋予法院这样的权力，只允许它们解释法律，而不是宪法。在别的联邦制中也存在司法审查权，而且在一些国家中一定程度上也存在着——许多是接受了美国的模式——但对它最充分的应用则只有美国。从一个时期到另一个时期，司法审查权的突出表现及其影响会有所不同，但是一旦有涉及宪法问题的案子出现，法官总是有机会使用它。

## 条约、法规及普通法

除宪法之外，法院还须执行由条约规定的义务。条约是国家间订立的协定。一项条约要求采取的行动与宪法不一致，则不能在国内得以执行。州的立法如果与有效条约发生冲突，也不得实施。例如，任何违反出版及言论自由的条约都不能在美国得以执行；又如，州捕鱼条例与保护印第安国家永久捕鱼权的条约相冲突，这个条约则具有优先权。1988 年春天，当司法部对巴勒斯坦解放组织(PLO)提起诉讼时，国会不顾现存条约的约束使其立法实施的权力受到了考验。1987 年通过的法律要求结束巴解组织在联合国的观察团。巴解组织和联合国控告美国违反美国对联合国的条约义务。审理此案的联邦地区法官认为此项法律违背条约义务，而国会也无意废除这项条约。

司法制度的工作绝大部分是基于法院必须执行的第三和第四套规则上——普通法和成文法。美国的司法制度是一个伟大的法律传统——普通法——的一部分。普通法源于 1000 多年前的英国，并传播到世界各地的英国殖民地。普通法是基于「法官制定法律」并以社会行为准则及过去的做法为基础的。法官可以基于社会类型、信奉、诠释，或在极少情况下推翻过去的判决以及具体的法律和规则来裁决。因此，法院可以根据「社会舆论」裁定某个作品为色情文学作品。由于强调法官对社会信仰、其他案件以及情况变化有解释权，因此，在他或她的判决上有很大的灵活性，法官的个性及背景情况也就相应地重要起来。已建立的传统是一个制约力量，但法官仍可以自由地解释社会的变化，找到其他的先例，注意公众的意见——总之，法官可以将法律变活。另一个裁决的根据是衡平法，也起一定的作用。衡平法过去曾是一个单独的体系，但现

在已经与普通法合并在一起。衡平法是建立在公平原则基础上解决纠纷的一套体系，是为了防止决定是非曲直的时候造成不可弥补的伤害。

唯有路易斯安那州的法律制度不是建立在普通法基础上的。这是受法国传统的影响。我们还注意到，路易斯安那州制定的法律遭最高法院撤销的数量也远远高于其他州。

现在，大量出现的成文法，即立法通过的书面法律，在判案中比基于司法先例的普通法显得越来越重要。今天，以书籍形式出版的成文法有一百多万个，另外还有成千上万个行政法规。这个由禁令、法规以及命令形式组成的复杂体系给法官行使权力并承担责任带来了新的资料来源。它也赋予公民大量的义务，以及众多的权利。同时，因为它促使争议纠纷的数量不断增加，也使得司法活动日渐活跃起来。整个制定法律的体系，包括宪法通过之前在各州施行的一些法规，都可以由诉讼当事人(诉讼中的双方当事人)和法官加以援用。甚至一个法律经过数十年都从未执行过，也不能因此认为它无效，尽管使用这一法律可能被视为带有偏见。除非一项法规有一个到期时效，否则它是无限期有效的，只有当法院撤销它或通过立法予以废止时，它才失去法律效力。因此，19 世纪 90 年代通过的调整私人航行水域的联邦法律，到本世纪 60 年代又复活了，被生态学家用来对付工业污染问题。立法机构很少废止法律，而司法上极少废止法律，仅仅只有几个法律宣布无效，也是根据一个一个的案例决定的。



## 法律程序的几种类型

在多数西方法律体系中，法律行为的各种类型有着一定的基本区别，尽管不可避免地存在着一些重迭。普遍的一种区别在私诉和公诉上。私诉，顾名思义，是用来解决个体当事人之间的问题的(例如，婚姻及继承)。公诉，则是关于国家的运作方面的问题(例如，各政府机构的日常工作，这些由行政法来调整)。当碰到宪法问题时，就产生了一个公案的特殊类型——尽管在美国，如果程序上可能的话，法官们也试图不触及宪法问题而了结此案。

法律学者和律师在刑事和民事诉讼方面也有区别。在刑事诉讼中，政府代表全体社会，起诉破坏公共秩序的行为；政府控告并审判罪犯。民事诉讼则发生在民间的当事人之间(或将政府机构视为民间个人)，尽管审判的结果会对公众产生影响(例如，一个私营的利益集团状告汽车制造商未能达到抗污染标准)。具有巨大能量的政府出现在司法程序中，使得刑事程序中原本重要的公正性更为重要了，而且也更难保证了。最高法院已经对此予以认真的考虑，并在过去的 25 年里，在刑事司法方面已做出了一系列重大的决定(见表 10—1)。

任何不同形式的诉讼都是政治尝试的基础，尽管这些问题经常是涉及宪法或刑法的。在某种意义上，所有宪法问题都是政治问题，而且激烈的权力之争主要反映在对以下问题的判决上，诸如竞选集资法是否符合宪法、独立的法律顾问或特殊检察官」的活动、或是授予政府的一个独立机构的权力等。

刑法中有一部分法案在本质上也带有政治色彩。在这些法案中，国家原本作为一方卷入进来。例如，竞选及选举活动已经导致了法庭的介入。在过去的 40 年中，更为古老的政治犯罪包括叛国罪、煽动罪、公务员渎职罪及暗杀罪，成为美国戏剧性政治尝试的题目。1980 年，对联邦和州的政界人士进行的诸如贿赂罪的一系列调查和指控，充分展示了这类政治犯罪。甚至是普通的刑事犯罪也会沾染些政治色彩，如前面提到的那样，如前白宫助理迈克尔·迪弗(Michael Deaver)因为证罪而受到指控。

## 法院

假如没有一些机构在具体问题上解释法律并应用法律来解决问题，那么，法律仅仅是一种意图的陈述而已。美国法院只负责处理实际的案例和争议。它们不像某些外国法院那样，对假定的立法或事件提出谘询意见(一些州的最高法院除外，它们有时应州长或立法的要求而采取上述行动)。

所卷入的团体必须有起诉的理由，也就是说，每一方都受到了人身的侵害。原告不能仅仅因为不喜欢某项法律或提案，或者认为应予改进而提起诉讼(在一些外国法院，未受侵害的个人也可以对法律提出异议，这项权力在拉丁美洲国家很普遍)。在美国受理的法庭诉讼中，原告的受损害程度可以有很大差别。在某些情况下，集团诉讼案的诉讼人的个人利益只占次要地位，但却在特定情形中代表所有的当事人。对工业污染提起的诉讼就是一个例子。在这种情况下，个人的损害赔偿数目很小，

但众多的人合起来就很可观了。对于某些类型的诉讼，州或联邦立法对集团诉讼有明确规定，而对另一些诉讼，法院则享有自由决定的特权。1973 年，最高法院决定通过要求原告先通知讼案的所有受益人来限制在联邦法院的诉讼。这是一项耗资巨大又非常困难的事情。其他一些裁决也对起诉权进行限制。纽约州罗贾斯特市的一群黑人试图反对通过城市郊分区法，认为其中有歧视性规定；但他们发现他们无法起诉，因为无法找出证据证明建设者们打算在市郊区内建低价住房。因此法院认为不存在争议，讼案不成立。

表 10-1

有关刑事程序的最高法院裁决

案件	相关的修正案	结果
沃伦法院		
马普诉俄亥俄州（1961）	第四	非法搜查和扣押的证据不得在任何法庭被接受
罗宾逊诉加利福尼亚州案（1962）	第八	宪法规定的禁止酷刑和非常用惩罚对州也通用
吉迪恩诉温赖特案（1963）	第六	所有重大案件中必须为穷人提供律师
马洛伊诉霍根（1964）和墨菲诉河滩委员会（1964）	第五	不得自控有罪的权利适用于各州
埃斯库贝多诉伊利诺依州案（1964）	第五和第六	应当允许被告找自己的律师
波因特诉得克萨斯州案（1965）	第六	州审判中的被告有权与不利的证人对质
米兰达诉亚利桑那州案（1966）	第五和第六	未有警告而取得的供认无效
华盛顿诉得克萨斯州案（1967）	第六	应帮助被告取得有利于己的证人
克洛普弗诉北卡罗莱纳州案（1967）	第六	所有法院都应当确保迅速审判
特里诉俄亥俄州案（1967）	第四	可以根据可能的事由「截获并搜查」
邓肯诉路易斯安那州案（1968）	第六	所有重大案件均应保证由陪审团审查

本顿诉马里兰州案(1969)	第五	对双重危害的禁止适用于各州
<b>伯格法院</b>		
哈里斯诉纽约州案(1971)	第五	允许使用不合格的证据驳斥被告人的真实性
布兰兹伯格诉海斯案(1972)	第一	记者不得使用机密资料回避作证
弗曼诉佐治亚州案(1972)	第八	死刑因无固定的应用而被废除
阿吉辛格诉伊利诺斯州案(1972)	第六	应为可能被判徒刑的案犯提供辩护律师
斯特朗克诉美国案(1973)	第六	如果拒绝使用迅速审判，案子必须撤销
密西根州诉莫斯利案(1975)	第五	被逮捕者拒绝说话后，审讯可以继续
斯通诉鲍威尔案(1976)	第四	联邦法院对非法搜查诉讼应受严格限制
葛列格诉佐治亚州案(1976)	第八	如果程序适当，可以执行死刑
考克诉佐治亚州案(1977)	第八	强奸罪不适用死刑
波登柯克诉海斯案(1978)	第五	如果拒绝认罪，允许警告，提起严厉的指控
泽克诉斯坦福日报案(1978)	第一和第四	可以不经事先通知搜查报社
加尼特诉德·帕斯卡案(1979)	第一和第五	可以终止审判前的听审
里奇蒙德报诉弗吉尼亚州(1980)	第一和第六	报社及公众参加刑事审判受宪法保护
罗德岛诉伊尼斯案(1980)	第五	对「讯问」做广义的解释；维持米兰达法案
爱德华诉亚利桑那州案(1981)	第五和第六	除非嫌疑犯与员警交涉放弃，疑犯有权要求律师到场
美国诉罗斯案(1982)	第四	允许扩大搜查车及其它内容
加利福尼亚州诉西若洛案(1982)和道化学公司诉美国案(1986)	第十	允许无搜查证进行空中侦察
福特诉曙赖特案(1986)	第八	处决精神病人违反宪法
<b>伦奎斯特法院</b>		
麦克莱斯基诉坎普案(1987)	第八	应摒弃带种族隔离的死刑案
美国诉萨莱诺案(1987)	第八	支持预防性羁押
巴斯顿诉肯德基州案(1990)	第六	对未达一定年龄的罪犯可以处以死刑
斯坦福诉肯德基州案(1990)	第八	不得剥夺某一特定人种的陪审员资格

法院的大部分工作是在履行解决纠纷的基本职能；这种纠纷有时在一个

具体案子中仅包括几个人，他们要明确某个标准的含义。甲是否殴打其妻？乙是否将无价值的东西卖给了丙？这类案件的判决类型中带有政策性的倾向，如涉及妇女权益或者公平买卖的权利。在这样一系列的案件中，或有时在一项重大审判中，法院通过建立新的规范或重新确认老的规范，而充当具有准立法权的机关。这并不是司法权篡夺立法权的行为，而是美国司法活动不言自明的本质。

## 双重组织结构

美国的法院是一套复杂的机构。联邦主义创立了一个州和联邦的双重法院体系，这个体系部分而不是全部都分层分级的(见表 10—2)。两个分支体系的交织比联邦和州政府的行政和立法的交织还要厉害。在很多情况下，活动重迭的性质和程度造成了许多冲突和混乱。

管辖权经常发生重迭。尽管有相当明确的管辖权规定，在特定民事案件中的当事人及刑事案件的公诉人能根据法院及其体系的不同做出选择。在对某个观点给予支援方面，不同的法院持不同的态度。许多诉讼案的第一个判例当然也就成了联邦或州法院的选择，然后就是看本体系内法院有无判例，再加以选择。在刑法中，具有双重管辖权的诉讼案的数量比民法案例少，但一个单独的行为可能会同时触犯州和联邦的法律。这时两个层次的公诉人如果双方都有兴趣，就必须做出决定，应由谁依一定的规则和程序首先起诉。辩护方也可因法官带有地方偏见为由，将案件转移到其他法院受理。

如果在一个体系中起诉失败，而有可能在另一体系中继续指控时，被告可能会再次受审，宪法第五条修正案禁止双重危害——宣布无罪后又因同一指控再次受审。起初这道禁令只适用于联邦政府，而许多州不服从这一规定。1969 年，最高法院规定此项禁令对各州同样适用，然而，最高法院并未认为在州和联邦法院进行的审判构成双重危害。

州法院

各州的法院体系随着各州的规模，社会环境及富裕程度的不同，在组织形式上相差很大。所有的州都有一个最终的上诉法院，或称为最高法院。德克萨斯和奥克拉荷马州根据案件的性质将上诉法院区分为刑事最高法院和民事最高法院。较大的以及城市化的州还有一个中层的上诉法院。州司法体系的主力是下级审判法院，这些法院是根据司法管辖权和权力划分的。

表 10-2

双重法院体系〈注释 1〉

联邦法院	州法院
美国最高法院(1) 9 位大法官	高等法院(52) 一般称为州最高法院；得克萨斯州和俄克拉荷马州针对刑事和民事上诉，设有双重高等法院
美国上诉法院(13) 179 位法官	中级上诉法院(46) 可以被称为受理上诉法院，高级法院或其他类似名称

美国地区法院(94)	一般审判法院
645 名法官	县法院；地区法院；巡回法院；高级法院
323 名专职和	等等；还有专门管辖权——离婚，缓刑，未
153 名兼职地方法官	成年人法院
	初级或下级审判法院
	区法院；交通法院；治安官；夜间法院；
	小申诉法院；专属法院；行政官法院
	大约有 16,000 个州法院，约有 27,000 名法官

注释 1：根据 1992 年 10 月的统计数位。

初级或小法院受理小的民事及刑事案件。例如，一个小的索赔，法院审理争议额低于一定数额，通常是 500 美元到 800 美元之间的纠纷。治安官(JP)也在轻微民事案件(通常争议额低于 200 美元)和轻罪(轻微刑事案)上有管辖权，同时还有权主持婚姻，处理交通违章行为。治安官一般未受过良好教育，被人们称为「绞刑判官」。研究表明，这些官员负责审理的案子，96%被定有罪。把治安官与不加思索的、相当低劣的司法判决联系在一起是令人遗憾的，因为美国实在是需要声誉好的初级法院。虽然，理论上有权可以一直上诉到最高一级法院，但州受理上诉的法院很少复审普通审判法院的判决，普通审判法院同样也很少复审下级审判法院的判决。

具有一般管辖权的审判法院处理在美国的大量刑事民事案件，而下级法院则处理涉及交通及其它地方性规章的案件。1990 年一般审判法院受理的案件约为 3300 万，而下级法院受案量约为 6700 万。只有很少一部分，大约 25 万个案子上诉或被州受理上诉的法院受理。

因此，州审判法院所具有的司法质量决定着美国的司法质量。在这些法院中，大多数法院的审案能力已经随案件数量的增长而被逼到了极限，司法人员的增加却远远落后于需要。

## 联邦法院

相比较，有些法院尽管比另一些法院要忙，但是联邦法院还不是负担过重的。案件不是那么多的原因是联邦法规比州法律要少得多。相对州的一般审判法院来说，联邦最低层次的法院是地区法院，大多数联邦审判案在这里受理。国会 1789 年通过的司法法设立了这些地区法院。每州至少有一个地区法院，多的有 4 个。根据每个法院工作量的大小，法官的数量从 1 个到 24 个。在初期阶段，法官受到联邦地方行政官的帮助。近年来所有联邦法院的工作量逐步增加，到 80 年代末，每年受理的案子超过 25 万件。国会在它认为需要的地方，可以增设法院和增加法官。

地区法院的上面是联邦受理上诉法院——上诉法院(有时也称巡回法院)和最高法院。1789 年的司法法设立了中级法院，每个法院由最高法院大法官领导，并进行「巡游」(即在他的辖权内巡回听审上诉)。到 1891 年，建立起了现今的上诉法院制度。随着南部庞大的第五巡回庭的分裂，外加哥伦比亚特区，巡回庭的数量扩大到 12 个。在 80 年代，上诉案的数量不断增加，到 1991 年，上诉案超过 42000 起。



现在，最高法院大法官没有什么巡回任务了，除非在授予延期执行那样的事务时，承担对某个特定的巡回庭的责任。来自地区法院的上诉由巡回庭受理。有一个特殊情况，就是当审理涉及联邦、州或地方的法律是否违宪时，就要由包括一名上诉法官组成的三法官审判庭来审理，并由法院颁发禁令。这类案件须直接向最高法院上诉。在多数情况下，巡回法院的判决都成为终审判决，只有大约 10% 的案件继续上诉。

美国最高法院主要是受理上诉案件，尽管它也有初审管辖权(即有权审判尚未在别处受理的案件)。多数初审案件是一州起诉另一州，是必须由最高法院受理的。一州诉美国，一州诉外国公民或另一州公民，以及涉及外国大使和其他使节的诉讼也可以在最高法院初审。自从最高法院设立以来，只有大约 100 个初审诉讼在最高法院判决。最高法院的多数工作是复审州及地方的审判，或裁决对联邦裁决不服的上诉。不论州还是联邦法院的诉讼，当事人都可以要求最高法院复审任何案子，也就是，可以请求最高法院向下级法院下达书面的「取调案卷」的令状。最高法院根据「四人原则」有权批准或拒绝这个要求，即必须有至少 4 名法官的同意，方可调取。最高法院现在每年受理的案件超过 6000 件(1991—1992 年度为 6770 件)，每个年度发布 100 多个完整的法院意见。断续地有一些关于国会是否有可能新设立另一级受理上诉的法院来处理上诉案件的讨论，但许多专家认为这样只会降低上诉法院的权威。有些人则提议，最高法院应加强受案的筛选工作的建议。

理论上，当联邦法令或州法律与联邦法律、条约或宪法相抵触时，或者州的法律支援联邦法令或州法律与联邦法律、条约、宪法有差异时，存在着一个提起上诉的权力。然而最高法院有很多技术上的理由拒绝受理。它可以认为提出的有关联邦的问题不是「实质性的」，或者未能及早在审理过程中提出。70 年代及 80 年代的总趋势是，联邦法院在审查州的诉讼活动上的地位正逐渐减弱。

另一个避开联邦问题的方法就是声称整个问题是「政治问题」，应由另一个部门来处理(「热土豆法则」)。当最高法院做了准备的情况下，这样的政治问题也会成为司法问题。例如，最高法院多年来曾拒绝受理涉及州的任命和联邦立法区划的案件，之后，又突然对这些问题做出了裁决。另一方面，最高法院从不触及美国卷入越南战争是否违宪的案件。

国会也设立了一些专项法院，如军事上诉法院，是军队司法系统的最高一级；以及税收法院。它们主要负责一些专门的法律，但它们的判决同常规法院的判决一样能成为法律(由于这些专项法院是根据宪法第一条规定的立法权而设立的，它们有时也被称为「立法」法院，以示同那些根据宪法第三条司法权设立的被称作宪法法院的联邦法院有所区别)。

## 法院的组成形式

州及联邦司法系统在形式上实行等级制，但上级法院对下级法院行使权力是很有限的。有些法院在一定程度上对法官进行监督，根据需要进行

调动，甚或因故免去法官职务。在另外一些州，法官独立于任何权力，除非受到弹劾，或在选举中失败。州高等法院的判决对下级法院有约束力，但下级法院可以抵制，没有什么能够阻止他们做出与高等法院不一致的裁决。每个法院基本上自身是一个实体。除少数例外，没有对证据及程序的统一要求，每个法官均可自己决定证据是否可接受、开庭时间、开庭多长时间等等问题。

半个世纪以前，国会赋予最高法院制定司法程序的联邦规则的权力，例如，对审判的采访等。国会继续审查这些规则，而程序可以在总的原则下发生很大的变化，例如，有一些地区并不像其他地区那样在民事审判中组成 6 人的陪审团。上级联邦法院除了推翻下级法院的判决外，并无控制下级法院的权力，在下级法院不予理睬或强力反对时，最高法院也不能强迫执行判决。传统的、也是经常被拿来研究的例子是最高法院做的反对学校祷告的规定。在全国的许多学校里，每天开始的第一件事仍是祷告或颂读圣经。反对这一裁决的人们未能通过修改宪法使这行为成为合法的，因此，这一行为是违宪的，而裁决仍然有效。同样，一些很强硬的少数派反对堕胎是符合宪法的这一裁决(罗诉韦德案 *Roe v.*

*Wade*)，使这一问题成为自 1973 年以来每次竞选必须面对的政治问题。下级联邦法院可以不理睬现行的裁决，或重新审理返回的案件，并且以稍微不同的理由得出同样的结论。这个过程也许要很多年的时间，如始于 1973 年的状告杜邦长期以来的就业偏见诉讼案一样。当诉讼最终结束时，许多原告已经不可能从判决中受益了，甚或已经死亡。

## 法官职位：产生及其作用

### 法官的产生

在美国挑选法官有两个主要途径——任命和选举。第三种选拔方式是这两种途径在某种程度上的结合。在这种情况下，被任命的法官必须至少由选举人团批准一次。

根据宪法规定，所有联邦法官都是由任命产生的。并且因「表现良好」而一直担当此职。这实际上是终身任命，因为只有弹劾是唯一的罢免手段。历史上曾有 11 名联邦法官遭弹劾，另有 8 名在面临弹劾时辞职。

自从 1789 年以来担任联邦法官的数千名法官中，只有 7 名因遭弹劾而被实际罢免。最近的一次罢免发生在 1989 年。这两位被罢免的法官都对定罪提出异议，最高法院于 1992—1993 年安排了听审其中一个案件（尼克森诉美国 *Nixon v. U.S.*）。另外，联邦法官的薪水由国会保护，在其任职期间不得减少。因此，尽管法官来自于政治程序之中——由总统提名，参议院确认——一旦他们司法官之职，是相对独立于政治制度之外的。因此，尽管总统所提的几乎都是出自他本人所在的政党的成员，并与他志趣相投，但随着他们的不断成长变化，为了适应法官职位的要求和机遇，他们往往变得令提他们名的人吃惊不已——甚至深感痛心。历史上的意外事件也许给一位总统较其他总统更多的任命机会。弗兰克林·罗斯福任命过 9 人；理查·尼克森任命过 4 人；杰拉尔德·福特只任

命过 1 名法官，卡特总统未能任命任何一位最高法院的法官。在一位总统离任很久以后，他的任命，尤其是最高法院法官的任命，仍对政治程序有一定的影响。卡特总统创下了首先挑选妇女及少数党派成员任下级法院法官的记录。雷根总统为最高法院任命的第一位法官是最高法院的第一位女大法官：桑德拉·戴·奥康纳(Sandra Day O'Connor)。而且他在 1986 年任命了第一位上诉法院的女法官。否则，他的政府就太倾向于白种人、男性、保守了。到 1992 年，布希和雷根总统所任命的法官占现在任职法官的 60%，他们的任命几乎清一色是白种、富有、男性保守派人士。他们的审判与卡特时期任命的法官，或者甚至是福特和尼克森时期任命的法官风格迥异。因为他们大多数还很年轻，他们会控制联邦法院达几十年。也许，布希总统将会因他提名托马斯任大法官所引起的争议而留在人们的记忆中。

对于司法任命终身制持批评态度的人士认为，这种做法会使法院由那些不再代表国民一致意见的人士把持，并且这些人也不再对选举人团负责。支持者则认为，为了让法官能够裁决有争议的案子，特别是有关宪法的，不因裁决不受欢迎而害怕坐不稳自己的位子，因此司法独立是必要的。一句古老的格言所说的最高法院法官「永远不死，很少退休」说明了这个问题，也提示了部分解决办法。如果能鼓励大法官们退休，如同在低级法院中所做的那样，终生任命所产生的一些不利因素至少可以得到些许控制。

大革命运动之后，由选举产生法官的制度，使公众可以对政府的所有机构进行控制。大多数州采取了这种方式。拥护者声称，这种方式是为了让更多的、更能代表公众利益的人当选法官。反对者则指出，公众对司法选举态度漠然，在竞选筹资方面也会遇到诸多的困难和利益冲突。在一些州，这场争论导致了一种综合选举法官的方式：行政长官提名法官人选——这其中可能还有议会或专家委员会的参与——但最后还须由选举人团来确认。

不论是选举的还是任命的，法官可以持自由的或保守的观点，可以是宪法狭义解释派或广义解释派，可以是激进主义者或者不是。法官对社会和政治是持自由的观点还是保守的观点？当法官遇到涉及宪法的问题时，他们是对宪法做灵活的解释还是顺应政治和社会的变化，还是置宪法条文不尽人意的笼统模糊于不顾，坚持严格遵循字面意思呢？最后，他们认为他们的职责应当是努力寻求行使制定政策的权力的机会呢？还是抵制这些机会呢？每个法官所表现的可以是上述种种倾向的任意组合。一个自由派法官并不一定是激进主义者；保守派法官也未必一定是狭义解释派。

## 法官的作用

对法官的要求在逐渐增加。首先要求法官是一名行政长官。他们必须看管好自己的法院，包括自然界的植物。他们须制定预算、成为院外活动分子、寻求资金和人才。他们和他们的书记员必须建立一套案件受理及

审判的程序，以便法院依法顺利运转。有些州及联邦系统专设管理人员辅助这项工作，但是法官的职责仍很重要。

第二，法官是协议的协调人和仲裁人。绝大多数案件。包括刑事和民事的，在审判外协商解决。民事案件的当事人达成解决协议，或者(刑事案件中)公诉人提出有引诱力的优惠条件，使被告承认有罪。这种做法把一些不需要经过审判就能很好解决的案件，同那些事实或法律不清，或者根本无法达成协议的案件区别开来。这种区别使法院的受审量维持在可以承受的水平，同时对冲突的解决大有裨益。但是当受案量的压力过大，而事实上，公诉人认为应当通过审判来解决纠纷时，问题就出来了(参见后面对辩诉交易的讨论)。

第三，在必要的时候，法官主持审判活动。在普通法制度下，他们是中立的一方或仲裁人，调整论战中冲突的双方。在没有陪审团的情况下，法官根据事实和法律做出判断，并决定民事解决方案或刑事处罚(除非法律有明文规定)。在陪审团的审判中，法官分享陪审团的权力。陪审团根据事实做出判断，并根据法官的法律意见决定处罚。法官通过总结陪审团意见，向陪审团提供法律建议而对陪审团产生相当的控制力。在某些情况下，法官可以改变或搁置陪审团关于处罚和损害赔偿的判决。

在审判和协商中，法官扮演的是法律的执行者，对具体的案件提供标准的法律规范。多数判决极少具有明显的政策意义。审判法官只是偶尔地在他们的判决中直接或立即注意到政策的问题，通常是上诉法院法官(在没有陪审团的情况下)如此。通过对法规或宪法的解释，法官以很多

途径来指导公共政策。一方面是因为立法上有意使用模糊语言，另一方面是因为法律本身是相互矛盾的。不论立法意图或立法者的目的如何，随时都会出现一些出乎法律或宪法明确规定之外的情况。由于其必要性，法院必须参与公共政策的建设。因而，法院也成了利益集团试图提高他们自身地位的活动渠道。不得人心的利益在法院可以找到司法救助，法院不会将做出的裁决付诸公众表决。我们会发现，很难了解法院是怎样以它的判决来对抗立法部门的。不管怎么说，这是美国制度的一部分。尤其是对重大的宪法问题存在争议时，法院的政治权力在于，它能很明智地利用本身具有的制定政策的机会，因此，法院被认为是国家的「良心」所在。

## 执行者的司法职能

执行者也积极介入司法体系中。正如我们所知道的法官的选举，就是参与的一个方面。更重要的是，执行者负责治安、起诉和惩罚——这些都是刑事司法的重要组成部分。

### 员警

员警处于刑事司法体系的前沿。员警的工作基本上是地方政府的职责。州和联邦政府保留一些力量，诸如高速公路巡逻队或稽毒署；大部分员警归属市政部门及警长办公室。尽管无人知道确切的数位，美国员警大约有 42000 支部队。员警的开支是城市预算的 1 / 4 或者还要多。



员警的首要职责是执行逮捕，主要是通过市民投诉或提供的情况，员警自身也负责调查某些犯罪，如毒品犯罪。在员警的工作过程中，他们在逮捕、调查及讨论提起公诉方面有很大的酌处权。这种权力使员警的工作及其控制权力成为一个固有的政治问题。

员警也是规则的执行者。在他们决定严格执行某些法律规定而忽视或轻视另外一些时，实际上是偏向那些带有一定阶级偏见的规则。对上层的白人犯罪行为，他们可以不予理睬，而对下属的少数民族犯罪则进行打击。例如，除非极大地影响到白人阶层的利益，毒品交易引起的暴力一般不大会得到员警的关注。

员警通常是政府部门中最显眼的部门。他们本身就是维持秩序的标志。研究表明，员警的出现，尤其是以步行的方式，本身就有助于防止第一类破坏秩序的行为——砸碎玻璃窗、破坏汽车——导致更加严重的犯罪。社区的信任感也会因员警的出现而得到加强。

公众对员警提供的社会服务的需要也在增加。警察局是唯一有可能在一年的每天的 24 小时内都办公的公共机构。许多要求仅仅与法律和秩序有点相关(比如，寻找失踪者，把病人送急救室)。这种服务最终会有利于维持公众的和平。员警在这方面的工作也成了对员警职务的性质及政策服务的部分争论焦点。那也是一个持久争论的政治问题。

## 公诉

执行者还负责刑事案件的起诉活动。即使在州司法部长一级的检察官职位也通过普选产生，或任命。如联邦地方检察官，就属于这种情况。检察官做出的决定也同民警的决定一样，实质上是政治问题。是否调查、以何罪起诉、怎样进行审判——在将处理的案件中都有实际的政治含义，并且对法律实施的总的方向产生影响。水门事件、雷根的前顾问迈克尔·迪弗(Michael Deaver)和林·诺福茨格(Lyn Nofziger)的案件以及伊朗事件，都具体地解释了这一现象。为避免执行者对起诉权的控制，人们提出了独立公诉人的设想。但就因为其独立性，公诉人在 1987 年受到攻击，立法也于 1992 年失效。

## 监狱

监狱、看守所及其矫正机关是执行者的另一个主要职责。一旦宣判后，被定罪的被告就不再处于审判执行者的控制之下了。缓刑官监督那些未判入狱的人犯。监狱和看守所分别由不同级别的执行机构负责管理。释放由州及联邦行政部门任命的假释委员会决定。法官在这些活动中也有发言权，但影响力很小。另外，州及联邦立法或统一宣判提案剥夺了法官的大部分处置权。

国家刑事系统中的许多司法环境是受司法监督的。人们认为有些司法环境是野蛮的、惨无人道的、为宪法第 8 条修正案所禁止的。法官所能采取的补救措施主要是停止将人犯投入监狱，或令其改善条件，否则关闭。最后的决定权在公众手中，他们必须同意支付改善条件所需的费用。

## 立法对司法制度的支持

议会负责通过法律，决定法院的组织形式，并给予资助。例如，国会决定除最高法院外还应设立多少个联邦法院。它可以根据需要决定设立新一级法院或专项法院，并且决定法官的数量。最高法院最多时曾有 10 名大法官，最少时有 5 名，虽然 9 名大法官这一数位已保持了一个世纪，然而，它还可能继续保持下去。巡回法院或最高法院的上诉司法权可以改变。国会曾做过一些改变，同时国会也规定初级法院可以受理一些原属于最高法院初审的案件。国会还确定司法系统内的薪水及其它费用。1992 年薪水标准是，首席大法官年收入 16 万美元，地方法官每年 12.5 万美元。

到 1992 年，联邦法院共有 2.5 万名雇员，其中包括法官。法院的支出约为 20 亿美元。其他一些对法院有影响的机构和专案的资金及行政管理，例如司法部或边境巡逻队，也必须由国会提供和规定。这些执行机构的支出可能比法院的要多得多。例如，司法部 1992 年的预算将近 90 亿(估计数)。

州法院的经费及组织结构与上述情况类似。尽管有些州议会已将它们的某些控制权授予了司法机关，但权力是可以收回的。刑事司法方面的支出资金比现有的资金来源增长得快，这就产生了富有戏剧性的问题：加利福尼亚农村地区的一名检察官声称他没有钱对一个被控绑架并奴役

一名年轻搭车人的在押犯进行全面起诉。经过一场强烈的抗议，议会增加了拨款。

## 公众的角色：律师及陪审团

公众有好几种方式可以介入司法程序。最常见的是在提出司法诉讼案中所充当的角色。几乎所有的民事诉讼案均由公民个人起诉。大多数刑事案件案件的起因也是公民个人的申诉或所提供的资讯。

### 律师

在过去的几个世纪中，法律职业在司法程序上开始具有渗透作用。制定法律的议会和实施法律的执行机构也在很大程度上由律师把握。这种统治真实地贯穿于美国的整个历史，促成了美国的政治并区别于其他国家。在全世界 200 多万名律师中，美国就占了约 1 / 3。在工业化国家中，美国律师在人口比例上位居第一，比位居第二的比利时高出将近 50%。今天，律师为大多数案件辩护。律师仅是在法律的名义上拥有为他人辩护的权利，不肯定的是刑事审案的被告是否可以坚持为他或她自己辩护(尽管在某些初级审判法院，律师并不经常出庭，甚至会被禁止出庭)。最高法院已经决定将律师辩护权延伸到任何一个可能判处监禁的案件，不论案情多简单。在几乎所有刑事案件中，政府必须为那些付不起律师费的人提供律师，而且政府也使用律师——公诉人——提出它的诉讼。

法官中的多数是律师。尽管没有成文的联邦法律规定法官必须首先是律师，至今还没有一位非律师被任命为联邦法官，甚至在最高法院也是如此。尽管最高法院的判决在很大程度上通常是依据历史的、社会的以及政治的知识，而不仅仅是法律上的专业技能。在各州体系中，非律师也很少被任命或选举为法官，除非他们担任权力极其有限的初级法院的法官。

律师及法学院提供的法律意见也经常法官用来作为判决的依据。法律刊物上的文章对某一类案件的判决也会产生影响，如种族隔离或环境问题。

## 陪审团

宪法第 6 条修正案规定，被告有权与指控他或她的证人对质，并有权为获得能为他或她辩护的证人而得到帮助。在所有的联邦刑事案件及多数州民事案件中，被告会坚持由陪审团对这种正面对质做出裁决。最高法院于 1968 年做出解释，说明陪审团制度适用于州的主要刑事案件。在联邦体系中，小型的或审判用的陪审团由 12 人组成。州法院可以是 6 人，而且最高法院已规定——与州陪审团不同——如果州法律有规定；州刑事案陪审团可以根据「多数陪审员」的意见做出判决，而不必要一致同意。

第二种陪审团是大陪审团，可以是一个起诉或调查团体，可以少至 1 人或者多至 33 人。按照宪法第 5 条修正案的规定，所有受到联邦指控的死罪或其他「重罪」都必须首先由大陪审团起诉。其他的联邦指控及各州的犯罪都是提交到法院，陈述情况，由法院做出抉择，从法官那里得到对刑事案件提出指控的可能性的裁决。约半数的州有大陪审团，多数从事调查各类公众问题或政府官员的行为，而不承担指控。他们可以提交用于指控某些具体人的报告，而并不实际起诉他们。

陪审团作为一种制度在英国历史上可追溯到数百年以前。在大约 1172 年左右。亨利二世统治时期，它成为普通法体系的一部分，后于 1215 年被大宪法所承认。从那时起，建立了 12 人的标准，形成了地位相等的人组成陪审团的概念，产生了由大陪审团起诉的做法。从本质上讲，陪审团是允许公众进入司法程序的一项措施。州对某人的审判权透过一个由市民组成的小组体现出来，这个小组决定被告的命运。起初，这一程序的存在仅仅是为了排除国王和贵族对审判权的控制，今天我们将地位相同的人组成陪审团」(宪法中并没有提及，只是提到公正的陪审团)解释为至少部分是在社会和经济方面同被告有相同或相似背景的人组成的陪审团。大陪审团和小陪审团的成员一般都是从当地选举人名单上选出来的。某些职业，如医生、律师、牧师、教师、护士、员警通常不让担当陪审团成员。在一些州，家庭主妇或任何妇女可以要求退出。辩方及起诉检察官都有权不说明理由而免除一定数目的陪审员资格，也可以以偏见为由免去其他陪审员。这样做的结果是，陪审团几乎从未代表人口组成情况，或是与被告地位相同的集团。

今天，无论是大陪审团还是小陪审团，都受到了抨击。陪审团审判的方式正日渐消亡，它们仅占国家审判案的 10%(仍占全世界陪审团审判的 90%)。许多人声称只有消除陪审团审判才会有公正的审判。对陪审团行为的研究表明，陪审团成员一般都被法官所左右，并且都强烈地倾向于相信被告可能有罪。大陪审团也在考察之列。1977 年美国律师协会 (American Bar Association) 提出了一套改革方案，要求保护被大陪审团起诉的被告，包括赋予其律师辩护权，以及严格规定对拒不回答问题的被告的关押期限。这些改革方案尚未由国会通过，但已在某些州逐渐地执行了。另一些州在实际上已经解散了大陪审团。

然而，陪审团制度的每况愈下在某种意义上是对民主制度的沉重打击。殖民地时期的革命者用大陪审团制度来对抗盘问式审讯，并且，给予适当的改革以及废止「使用豁免权」(被强迫做证词以交换不在法庭上作证的允诺)，大陪审团可以保证公正审判。另外，大陪审团通过行使其调查权，在很多情况下已成为消除政府腐败现象的有效手段。最后，陪审团审判也是避免法院偏见的一项重要保护措施。陪审团制度的终结意味着关闭另一条公众参与政治程序的通道。

## 政治、公平保护及法院

多少年来，法院一直受到抨击，被斥责为不民主、太自由、太保守、保护富人利益、挑起穷人暴乱等等。在某个特定的时期，这些指责可能都是事实。然而问题却远比这复杂。

法院，尤其是州最高法院和联邦法院，凭借其所掌握的司法审查权，已实实在在地成为政治斗争的一景。注意力集中在转变上。在某个时期，当上级联邦法院表现出忙于巩固其地位而不是向前发展时，州司法界则在努力向前推进，并根据对宪法的解释，保护他们所能目及的一切。80年代似乎就是这种趋势。例如，当时夏威夷、宾夕法尼亚、加利福尼亚以及阿拉斯加的州法院(相对于其他州)在保护刑事被告方面都走在了联邦法院的前面。而且，阿肯色州、科罗拉多州、康涅狄格州、马里兰州、新泽西州、加利福尼亚州及德克萨斯州已做出规定，禁止因地区内财产的不平等分配而导致教育质量有所不同。特别是在第4条修正案规定的权利范围内——依法享有平等保护权——所有的法院都可采取行动，而州法院不必等待联邦法院。考虑到法律规定的范围日益广泛，当受到侵害的个人或集团在政治体系的其他部门得不到答复时，他就求助于法院来解释平等保护的含意，这并不奇怪。这种做法没有丝毫错误；这正是美国制度的实质部分。

另一个政治问题在80年代不如在20年代时那么引人注目，但并未消失，这就是自行处置司法权以及与之相关的政治审判问题。

问题的出现部分是由于法规的数量是呈指数增长引起的。随着立法数量不断增加，员警和检察官尝试规范任何活动就不得不在适用什么法律及对谁适用上谨慎从事。法规大全中包含大量的禁令及命令。已被遗忘的法律或规定会禁止人们「衣冠不整」地暴露在公共场合。唱歌走调、口袋中携带蛋卷冰激淋、出售未去皮的蔬菜、拙劣的呼噜、放风筝、上身



裸露的浴衣在过去都曾被在这个或那个地区内禁止。这些法律大部分未被执行，也没人希望执行它们。然而，有大量法规的存在，政府总能找出理由，对几乎任何它想起诉的人进行起诉。这就存在着自行处置司法权的问题。政府对在华盛顿放风筝的人进行起诉，是因为他们对公共安全构成威胁呢？还是因为他们以前曾参加反战示威呢？为什么与因毒品罪受到起诉相比，因逃税受到起诉的却如此稀少呢？

只要存在众多的法规，自由起诉权——决定是否逮捕或提交审判——就显得非常必要。在那些被告以某种方式对抗政府或者检察官的案件中，检察官起诉或大陪审团讯问的动机就云遮雾罩了。华盛顿特区民主党市长马里昂·巴里(Marion Barry)利用这一点指控，1991 年因毒品罪对他的审判和定罪完全是白人共和党蓄意对黑人民主党的政治攻击。尽管，司法系统是以占有权力和维护权力的斗争为背景的，但在政治审判中，通常都与马克思主义体系相联系；在美国历史上也确有这样的审判：对萨科(Sacco)和范塞蒂(Vanzetti)的审判及随后的处决就是众多例子中的一个。

我们应当记住，在所有这些情况下，在那些指责法院扮演不公正的政治角色的案件中，并不是由法院发起或控制整个过程的。

一般来说，法院确实受到很多限制。最重要的是，法院处于被动地位。不论法官怎样强烈地感觉到作为一个独立个体的存在，它们本身不能提起诉讼而必须等待别人将问题提交给它们。另外，一旦法官受理了案件，做出涉及主要问题的判决可能是一个很长的过程。一个有关低价住房建

在何处的诉讼案，经过 10 年才在最高法院做出终审判决，而在这期间最初的原告已经去世了。最后，法院没有能力实施它们的判决，只有很少的判决是自行实施的。实施是其他部门的职责。假如有必要的话，执行的任务将提交给实施机构，国会必须为此提供资金或新的立法。有关接送校车或监狱的判决的执行需要有州或联邦政府官员的实际合作，有时也需要有选民的支援。简言之，法院是最弱的一个部门。如弗兰克林·罗斯福所指出的，最高法院的「9 位老人」不大可能推翻其他的部门。

另一方面，公众认为法院是解决纠纷的公正仲裁人，这确实赋予了法院实实在在的权威。只要大多数人，无论是否是勉强的，仍然认为法官所认定的非法即为非法，法院就能对公众问题产生强大的影响力。最高法院的一些大法官在 1992 年涉及堕胎权利的计划生育的父母诉凯西 (Planned Parenthood v. Casey) ——案的判决意见书中提到了公众信任的问题。求助于法院解决问题在美国是一个明星的趋势。如 19 世纪法国人阿莱克西·德·托克维尔(Alexis de Tocqueville)在考察了美国的生活情况后写道，美国的所有政治问题最终都成为司法问题。

#### 焦点透视：最高法院提名中的种族和性别问题

1991 年夏天，参议院举行对最高法院大法官提名的确认听证会——这是布希总统的第二次提名。大法官瑟古德·马歇尔，(Thurgood Marshall)决定退休，他曾任全国有色人种协进会(NAACP)的法律顾问，他在为该协

进会争取民权方面取得了卓越的成绩。布希总统提名克莱伦斯·托马斯(Clarence Thomas)法官，一个极端保守的黑人法学家来取代他的位置，参议院的听证会在平静的气氛中开始，看来提名会得到确认。但是对托马斯的反对是强烈的。很快参议院就有了麻烦。首先，提名建议提升的是一位极端保守的人，一位曾嘲笑自己的姐姐靠福利救济金生活的人，以此来替代最高法院中的那位最杰出最有创见的大法官之一；第二，被提名者公开声称他对重大的也是敏感的问题，如堕胎，没有什么个人意见(同布希的第一个提名人大卫·苏特 David Souter 一样)；第三，被提名者仅仅当过 18 个月的法官，资历平平；最后，在最后一分钟，记者们注意到曾数次为托马斯法官做过事的一位黑人女律师对他提起性骚扰指控。这一揭露引发了一场公众舆论对清一色男性参议院委员会的猛烈抨击(有趣的是，听证会结束后，参议院对公众抗议活动的反应是任命了一名特别顾问负责调查「泄露事件」。参议院试图从当地电话公司处索取来往于报社的有关电话记录，但未能成功!)。听证会又重新开始，人们的目光又被电视机吸引了数周。

特殊的听证会专门集中于性骚扰指控，提出指控的阿尼塔·希尔(Anita Hill)是一位成功的黑人女律师，她成了关注的中心。希尔 10 年的沈默破坏了她的信誉。支援提名的参议员对她的性格及智力能力进行攻击，并且不让其他提出类似指控的妇女在听证会上作证。例如，参议员约翰·丹弗士(John Danforth)公开指出希尔有妄想症或精神病，参议员阿伦·辛普森(Alan Simpson)则轻蔑地说——但他未提供任何证据——他将「未经事先安排」取得关于阿尼塔·希尔的材料。反对提名的人未能很

好地为希尔辩护，部分原因是因为他们的首领，参议员爱德华·甘乃迪 (Edward Kennedy) 本身在性格问题上就不堪一击。听证会实际上已脱离了听证会本来应当解决的中心问题，即提名克莱伦斯·托马斯作为最高法院的一员是否合适。

对托马斯司法资格的审查在这一过程中丧失了，代之而起的是用一种新的假设表达的观点：除非最终证明他犯有性骚扰罪，提名应当得到确认。托马斯法官开始时表示他希望只对他的司法资格进行评判，最后他选择插入种族问题。他强调他曾是一个穷苦的黑孩子，通过辛苦的劳动取得成功，而现在却成了通过听证会进行的、这个被他认为是「高技术的私刑」的牺牲品。

随后的分析表明，不论是公众还是参议员都无法对阿尼塔·希尔做出正确的判断。因为他们无法理解一个成功的职业妇女所面临的特殊困难。同样地，黑人妇女所遇到的经济和社会的多重歧视问题被搁置在一边，人们更倾向于接受托马斯本人着重强调的黑人妇女的苦难。听证委员会似乎是在进行一场刑事审判，而不像是在对被提名担任国家最高司法机构终身职位的人是否合适进行调查。参议院最终以 52 票对 48 票通过了对提名的确认。随后的民意测验表明，将近 60% 的人认为听证会是一个「耻辱」。

对托马斯的提名提出了一系列问题，绝大多数问题并未被听证会及其确认所解决。——什么样的事由得以在参议院提出？被提名的大法官是否可以拒绝回答主要的法律问题？是否应当要求保持这种沈默？或者是希

望被提名者公开地、坦诚地表明他或她作为大法官，对主要问题的态度呢？——「生活经历」究竟在多大程度上可以取代能力？被提名者成长于一个极其贫困的家庭，他在个人证词中强调这一点。美国律师协会将他评为「最低限合格」，然而听证会却从不考虑这个问题。批评者指责这是一种扭曲的「反歧视行动」，因为自由民主党人害怕对提名的黑人提出异议，而共和党人也因候选人放弃政府应当对社会变革负责的观点而支援他。

——总统是否有权仅考虑政治需要提名最高法院大法官，而不考虑他们的资格和个人观点呢？

——如果提名过程已变得完全政治化，法院怎么能在对宪法问题的裁决上维持其受人尊敬的地位呢？

### 建议读物

**Henry J. Abraham.** *The Judicial Process*. 5th ed. Oxford University Press, 1986.\* A good introduction, with a substantial bibliography.

**Lawrence Baum.** *The Supreme Court*. 4th ed. Congressional Quarterly 1991.  
\*

**Steve Coll.** *The Deal of the Century: The Breakup of AT&T*. Touchstone, 1986\* One of the major cases of judicial policy Making in economic affairs.

**Konald Dworkin.** *Law's Empire*. Harvard University Press, 1986.

**Richard E. Ellis.** *The Jeffersonian Crisis : Courts and Politics in the Young Republic*. Norton, 1974. \* The politics of court reform and the origin of the elected judiciary.

**Lois G. Forer.** *Money and Justice: Who Owns the Courts?* Norton, 1986.\*

**Lawrence M. Friedman.** *A History of American Law*. 2d ed. Touchstone, 1986. \*

**Fred Friendly and Martha Elliot.** *The Constitution: That Delicate Balance*. Random House, 1984.\*

**Herbert Jacob.** *Justice in America: Courts, Lawyers and the Judicial Process*. 4th ed. Little, Brown, 1986.\* A good basic introduction.

**James Lardner.** *[The Betamax Case.]* The New Yorker (April 6, April 13, 1987). Another major judicial impact on economics.

**Anthony Lewis.** *Gideon's Trumpet*. Vintage, 1964.\* The story of the right to legal counsel in criminal trials, presented in 1980 as a major television drama.

**Jethro Lieberman.** *The Litigious Society*. Basic, 1981.

**Richard Neely.** *How Courts Govern America*. Yale University Press, 1981. Strong criticism from a state justice.

**David M. O' Brien.** *Judicial Roulette: Report of the Twentieth Century Task Force on Judicial Selection*. Priority Press, 1988.

**David M. O' Brien.** *Storm Center: The Supreme Court in American Politics*. 2d ed Norton, 1990.

**Walter K. Olson.** *The Litigation Explosion: What Happened When America Unleashed the Lawsuit*. Dutton, 1990.

**Richard A. Posner.** *The Federal Courts: Crisis and Reform*. Harvard University Press, 1985. A conservative critique.

**Charles Rembar.** *The Law of the Land: The Evolution of Our Legal System*. Touchstone, 1989.\*

**Martin Shapiro.** *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago University Press, 1986.\*

**Malcolm A. Sparrow, Mark H. Moore and David M. Kennedy.** *Beyond 911: A New Era for Policing*. Basic, 1990.

**Deborah A. Stone.** *[/Race, Gender and the Supreme Court. /* The American Prospect (Winter 1992).

**Laurence H. Tribe.** *Constitutional Choices.* Harvard University Press, 1985. \*

**Samuel E. Walker.** *Popular Justice: A History of American Criminal Law.* New York: Oxford University Press, 1980.\*

**Samuel E. Walker.** *The Police in America: An Introduction.* McGraw-Hill, 1983.\*

**Stephen L. Wasby, ed.** *[/He Shall Not Pass this Way Again: The Legacy of Justice William O. Douglas. /* University of Pittsburgh Press, 1990.\*

**James Q. Wilson and John J. Dilulio, Jr.** *[/Crackdown. /* The New Republic (July 10, 1989). Dealing with drugs and crime in America.

**Seymour Wishman.** *Anatomy of a Jury.* Times Books, 1986.\*

**Robert Paul Wolff.** *The Rule of Law.* Simon & Schuster, 1971.\*  
Provocative philosophical essays.

## 第十一章 公共政策

### 政治程序的实际结果

---

[农业政策](#)

[商业与政府：资本主义在起作用吗？](#)

[公民自由与公共政策](#)

[公民权利与公共政策](#)

[经济政策](#)

[卫生及福利政策](#)

[劳工政策](#)

[外交政策](#)

[正确认识政策制定过程](#)

[焦点透视：烟草业与公共政策](#)

[建议读物](#)

---

很多人认为政府为他们所做的一切就是社会进步，但是他们认为政府为  
他人所做的一切就是社会主义。

——厄尔·华伦

从真正意义上讲，整个这本书全都是关于公共政策的，所有的政治学讲的也是公共政策。政治的目的是同意并实施解决政治问题的答案，这些答案就是公共政策。关于政策的章节自然就成了前面论述的总结。现在对政策分析的关注无非是对政治学家一直关注的问题进行更为系统的整理。然而，由于政治制度所面临的问题如此纷杂多样，对政策评估的要求如此复杂，以致要求专攻政治的学生运用更加系统化的技能和程序，把政策作为独立的学科来研究。



即使是最能决断的政府也无法应付所有可能出现的政策问题；它们必须选择一部分而牺牲另一部分。自然，有些问题可能被忽略了，因为人们对它们的看法一致，或者因为它们没有引起人们的注意。然而，随着条件的变化，问题也必须被有所选择地提出。1881 年，尚没有制定能源政策的必要，因为那时有足够的木材用于取暖，足够的马匹用于交通运输，等等。当然，长途运输还是个问题，国家也开始根据需要修筑公路，开挖运河，并迅速发展铁路事业，但仍没有涉及能源问题，能源是丰富的、低廉的。现在成了另外一种情况，成本提高了，资源变得很有限，采集能源的新途径——对其中的一些还存在很大争议——已经并且正在开发。能源已成为公共政策领域争论很大的焦点问题之一。

同样，一些在一个时期被认为是不可思议的政策，在另一时期几乎会成为司空见惯的事。1885 年，军队征兵的概念即使在战时也被认为是残酷的行为。到 1955 年，甚至在和平时期，对征兵的争论已相对地减少了。越南战争之后，似乎对征兵又有了新的看法；至少在和平时期，征兵将不被允许当成公共政策。然而，仅仅过了几年，卡特总统就于 1980 年又一次在征兵的问题上向前迈了一步；提出在和平时期恢复征兵登记制度，并获得了国会对这一政策的支持。在当选总统之前，雷根曾表示反对卡特总统的征兵登记制度。然而，作为总统，他保留了这项制度，并且在 1984 年的竞选及后来 1988 年和 1992 年的竞选活动中都没有将这个问题提出来。

要想理解政策的形成，则应以了解这个国家历史上的咎由以及现在的情况为前提。公共政策的制定是一个连续的过程，没有哪一个政策是终极不变的。甚至有关某个特定政策所做的决定也不断地得到审阅和修改。加之，美国和全球都处于这样一种不断变动的状态，任何变化几乎都是不可避免的——甚至一度认为可能是终极不变的政策也需要进行修改。

对于政治的关注及公共政策的内容来说，影响它们的因素有很多。在任何时候，有许多事情是会超出政府权力的控制之外，或者越出允许政府活动的范围。一个或数个利益集团，甚至广大公众的情绪也会力促政府对一些事情采取行动的。有时也会突然出现不可预见的情况，需要采取行动。例如，在 30 年代，许多妇女因化妆品中含有有害化学物质而遭毁容或失明，有些人因药物处方很少考虑安全问题而致死。这些悲剧导致了对药物及化妆品迅速采取严格的控制。

当然，法律本身是不足以保护公众的。它们必须得以实施，并明智地加以运用。60 年代，国家面临着一个重大的悲剧。食品和药物管理局(FDA)正在审查一种叫做萨立多氨(Thalidomide)的药物是否可以被批准用于防止孕妇恶心呕吐。尽管这种新药物不久前在其他国家已获批准使用，负责这项工作的 FDA 研究人员法兰西斯·凯尔西(Dr. Frances Kelsey)对某些发现持怀疑态度。她顶住了工业界的压力，拒绝批准使用此药。然后就有大量的报导说，这种药物直接造成了恶性生育缺陷，包括出生的婴儿无胳膊或无腿的缺陷。由于凯尔西医生坚持原则的责任心以及她的专业科学技能，在全国避免了一场灾难。为此，她受到了总统的嘉奖。

30 年代的改革以及对产品进行试验的要求最终产生了一种与前不同的关注，提出了一些问题，这些问题永远也不会有令所有的人满意的解决方案。许多产品的安全性及性能试验都给动物带来了极大的痛苦。在那些不愿意改变的人和极力主张废除用动物做实验的人中间产生了折衷派。他们认为，可以将这类试验局限在确属必需的试验范围内，操作时要力求减少动物的痛苦。60 年代提倡消费者权益，如拉尔夫·纳德尔 (Ralph Nader) 的大胆披露，促使汽车行业迅速出台了安全标准，而在此之前则毫无安全要求。到了 80 年代，人们对生育缺陷、高发率癌症以及其他损害健康的事情的发生，怀疑是多年前倾倒在纽约拉夫运河的化学品所致，这也促使政府重新制定严格的废物排放标准。最重大的事件是密苏里州时代滩镇(Time Beach, Missouri)人口永久性迁出事件；因为发现一个不守规矩的垃圾处理契约人将被二氧化物污染的油洒在了街道上。这种物质在当时被认为是有致命危害的。这起事件以及在密苏里州其他地方发生的化学品「定时炸弹」事件，更增加了人们的关注。

同样，一直不能解决的处理放射性物质的困难，以及危险物质有可能落入恐怖分子之手的担忧增加了公众的不安。80 年代末，在巴西发生的悲剧事件，无论做什么，对于减轻人们的恐惧感，都是无济于事的。当孩子及一些成年人被美丽的、致命的光亮所吸引，而暴露在放射性粉末中时，大量的死亡和疾病产生了。这些放射性粉末是在被医院丢弃的垃圾堆里发现的。

各种类型的废物处理已成了国家政策制定者主要的关注点。一个世纪以前，这类关注几乎不存在。而现在，不仅有一个环境保护署，而且这个机构还经常在新闻中出现。

不可能用一条单一的规则来一般性地描述问题是怎样变成政策的。不同的政策是受不同因素影响的，有些来自国内，有些来自国外。有些起因于公众的呼吁，而另一些规则很少或没有引起公众明显的注意，或者甚至没有察觉。但在任何情况下，政策起源于政治进程，是政治体系自身复杂而精细的平衡艺术的结果。因此，为了更多地了解公共政策方面的知识，就必须认识到具体政策的制定是政治制度的职能之一，具体政策源于政治制度；同时还必须在考察具体政策时对美国政治原则有所理解。这种「案例」研究方法比试图从整体上研究「政策制定过程」更容易弄清议案的订立及决策的过程。

另一方面，还必须对产生一项政策的总的政治气候有所了解。随着弗兰克林·D·罗斯福于 1932 年当选为总统，政治气氛发生了急剧的变化。大萧条造成了国内经济生活的严重混乱，人们欢迎罗斯福的新政。这一政策着重强调加强政府在管理经济、确保卫生及安全标准、建立公共保健制度、促进教育、保护消费者及环境方面所起的积极作用并致力于提高大众的生活水平。在这种情况下，政府权力的增长是不可避免的。从新政时期开始，共和党和民主党政府都接受了建立积极的政府的理论，并继续保持和不断扩大新政时开始的一些基础专案。不同的只是程度上的差别，而不是政府的基本职能。

这并不是说不存在批评。每当政府制定条例调整人们的任何行为时，不论愿望多么良好，结果多么有益，总会存在抱怨。总有些人从原则上反对政府做出的任何规定，有的规定也制定得很糟，不是不能满足实际需要，就是不够合理。这些招致了更多的抱怨。加上这些考虑之后，人们有理由更害怕政府的权力增长到现在这样的强大，以至于对自由构成了威胁，不能适当地加以控制。

在过去几十年里，由于各种原因而积聚起来的对政府的不满，以及国内对卡特执政时期所发生的事件的不快，为政治气候的又一次剧变制造了一道风景线。随着 1980 年的竞选活动，这个变化发生了。但这个变化不仅是因为选举出了一个共和党总统，如我们前面所提到的，共和党 and 民主党在过去几十年中都在让政府采取积极主动态度上形成一致的看法；而且也是因为当选的共和党人罗纳德·雷根其性格有特别之处。雷根过去一直是党内的右翼代表，呼吁削减政府的权力，最大限度地减少条例规定，将权力还给各州，并且呼吁牺牲公众行为来发展私营企业。他认为条例从根本上来说是有害的；认为公有企业抑制了个人的能动性 & 私有企业的发展。这位新总统不仅带着与过去近 50 年来被广泛接受的观点相反的观点走进了他的总统办公室，而且，他把他的党也带进了参议院。尽管公民投票支持率不是特别高(51%)，但他取得了选举人票数的绝大多数。所有这些因素综合在一起，在他执政的第一年里，他的实力得到加强，使他得以将自己的计划付诸实施。他的计划极大地改变了由主流政治所长期接受的政策。政治主流似乎也在很大程度上转向右倾。

尽管很多人认为这个新方针对富人有利对穷人不公平而提出抗议。国会还是在总统的带领下，开始削减社会计划，并大幅度降低所得税，尤其是对那些收入较高者。经济开始急剧衰退，失业人数达到大萧条以来的最高点，而商业失败率也达到了几十年以来的最高值。许多大公司开始降低雇员的工资，有些稍有好转。同时，一直困扰人们的通货膨胀率有所趋缓，飞涨的利率也开始下降。

也许是由于巨大赤字预算的刺激，从衰退走向复苏的过程比经济学家们预测的还要快。到 1984 年，经济开始迅速增长，这也为雷根总统竞选连任创造了有利的氛围。公众对潜在的严重问题并未警觉，继而于 1988 年选举了乔治·布希为总统。

经济上最棘手的问题之一是赤字。很多人害怕 1981 年的削减税收大大降低了联邦政府的收入，除非采取一些激烈措施，否则政府不可能弥补损失。预算专案中能够被削减的重要专案只能是国防和一些所谓的补贴专案，如社会安全补贴。其他一些社会专案已经在实用的基础上被砍掉了。

赤字数字增长到如此巨大的地步以致于国家的债务——过去两百年间所有前任总统任职期间累积的总额——在「雷根经济」的短短 8 年里增长了 3 倍多。另外，美国在这些年里从国外借贷了大量债务，使美国从世界最大的债权国转变为最大的债务国。这些变化迫使政府施行格拉姆—鲁德曼最高限额规定，以减少赤字，但这并不能说服雷根支持提高基本税收，以取得必需的收入来平衡预算。这种情况导致了 1987 年 10 月

19日的股市暴跌。后来股市虽然恢复正常了，但赤字在布希时期依然继续攀升。

当我们在考虑公共政策问题时，我们必须把政治气候考虑在内，没有任何一个政策是存在或产生于真空中的。正如政策在不停地变化一样，政治制度也处于持续变化中。要了解其中之一，我们必须对另一个也有所了解。

## 农业政策

曾几何时，美国大部分的土地是农庄或属农场主所有；现在则成了高度城市化的工业国家。技术的发展在朝工业化迈进的同时，也极大地影响了农业。尽管农场现在与过去相比只占土地的很小一部分，农场主也只占人口的极少数，美国的农业却以其令人难以置信的高效率而令世界为之赞叹。同时，由变化而产生的城市化以及大规模农场都在农村引起了一些令人困扰的发展，这些发展都要求国家政府采取行动，但却总是得不到。

国内的政治家对农业政策的关心部分是由于农业作为基础产业所具有的重要地位；部分则是出于对一个强大而独立的自由农场主国家的想法存着不现实的依恋之情(如果这种情绪曾一度存在的话，现在已荡然无存了)；而另一部分则毫无疑问地是出于实用主义的政治需要。美国的农场主并没有真正地投靠任何政党，而且在历史上，他们为达到目的常

常在两党之间摇摆不定。农场主是许多小党派和其他抗议活动的基础(如明尼苏达农场主——劳工党，北达科他非党派联盟，以及 19 世纪的美钞及人民主义政党)，这些都是维护现状者所惧怕的。在政治交替变化中，农场主们并未作为一个整体采取行动，就如同电工、教授以及摇滚乐作曲家各自有其不同的政治观点一样，农场主也是如此。另外，农场的性质千差万别，这也需要政府有不同的政策。大规模农场的出现——一般称为「农业经济实体」——极大地改变了传统农业政策。

然而，这些变化并没有妨碍农业作为公共政策的一个重要组成部分的地位。一位精明能干的农业部长任何时候都是总统最重要的农业政策顾问。很少有不涉及农业的政府政策——例如，50 年代在美国形成突出特点的州际高速公路的发展，经常将农场劈为两半，迫使农场主必须经长途跋涉，才能穿过高速公路，到达他的农场的另一半(相反，欧洲的高速公路则有无数条小路穿行其中，将农场连在一起)。无论如何，联邦及州的农业政策的主要焦点仍然是针对具体的农场及农场主。我们将把目光集中在这个焦点上。

尽管农场问题在过去要比现在深刻得多，但它们是在本世纪初以现在的形式出现并引起国家的重视的。到 20 年代，农业的高效率以及农产品令人惊愕的低价格使得农场主不得不要求联邦政府予以帮助。1929 年，来自农业地区的国会议员迫使胡佛总统接受一个联邦农场委员会的机构来帮助销售农产品，并鼓励成立农业合作社。但大萧条的出现使这项计划失去了意义。1933 年，佛兰克林·罗斯福的新政权成功地通过农业



调整法，限制产量，并试图将一些农产品的价格提高到 1909 年至 1914 年之间的水平。这就是所谓的价值对等计划，这个计划试图参照工业品价格，使农产品价格达到一定的水平。最高法院于 1936 年认为，这个政策同新政的许多政策一样，是违反宪法的。1938 年，最高法院改变了想法，接受了第二个大同小异的农业调整法(AAA)。

最近几年关于农业政策的争论，不像 30 年代的新政时期到 60 年代初约翰·甘乃迪政权的新边疆政策时期显得那么突出。但是要想低估它的重要性也是错误的。国际贸易的纠纷经常转为农业政策问题(如美国努力迫使欧洲共同体改变其价格补贴制度)。农业部也有自己处理国际农业问题的「涉外业务」。总的来说，农场主未能在 80 年代经济迅速发展中得到好处，许多人因为无力偿还贷款而失去了农场。为提供帮助而组织的「援助农场」音乐会使这一问题引起了公众的极大关注。1986 年农场主的选票使民主党成功地重新控制了参议院的席位。

自新政以来，国家农业政策的总体规划基本相似。包括资源保护、价格支援、在控制产量的同时实行国家对剩余农产品的购买和贮藏。以及国家制定积极的计划帮助农产品销往世界其他国家。1983 年，雷根政府采取了一项新的措施，也是为降低产量而制定的。代替政府予以现金支持的是政府将向农场主提供一定数量的、由政府购买的联邦库存的作物，使他们不必再种植这些作物。这项计划也称为实物支付，或简称 PIK。该计划允许农场主可以在自由市场上以任何可行的价格出售这些作物而不必再种植和耕作这些作物。

这项计划的代价比预想的要大得多，迫使政府不得不放弃。雷根总统主张不给予任何补贴，但后来意识到，只要有来自其他国家?额补贴的竞争存在，有一些补贴还是必要的。他无法成功地劝说那些国家取消补贴，但是他的努力同他一贯反对「保护主义」政策的观点是一致的。布希的政权继承了雷根的观点。1990年的《农场法案》反映了对赤字的关注，并且修订了政策，原则上只给需要帮助的农场主提供补贴。

美国的农业政策的中心议题是提高农村的生活质量。这也是林登·约翰逊总统在提出他的「向贫困开战」总战略时的主要设想。它是新政时期一些专案的延伸，它尝试向农场主提供信贷，建造适宜的公路，发展农村电气化和电话服务。整个政府都趋向于努力形成一般来讲是对农业集团中最有实力的部分——也就是富裕的农场主、大规模联合农业企业、或「农业经济实体」——更有利的政策，这个趋势与总统的关注是相冲突的。国会对那些如美国农场署联合会等有影响的组织的基本方针通常是有利的，而行政部门都是在牺牲家庭农场及较小的或缺乏良好组织的农业企业的利益。在世界经济中，作为维持美国摇摇欲坠的地位的美国农业，将对国内重新调整农业政策所作的任何努力产生影响。

## 商业与政府：资本主义在起作用吗？

美国同其他任何大国相比，其经济是建立在更高程度的商业企业私人所有制之上的。由于公共所有制远是个例外，从国家成立之日起就一直存在着关于商业与政府的关系的争论。一方面，美国的个人主义精神怂恿

一些人争辩，政府不应当起任何作用，应当让商业彻彻底底地独立。另一方面，19 世纪兴起的工业主义及大公司造成了垄断的局面，其结果是欺诈公众，并使工作条件更加恶化。这些都要求政府制定法规加以调整。尽管商业并非整体化一，且是众说纷纭，但是诸如全国制造商协会及美国商会一类的组织都有一致的受到支持的「商业观点」。总的来讲，商业领袖们拒绝任何规则，言谈话语中好像他们喜欢不被人理睬。然而实际上，他们经常请求保护性关税、补贴及类似的政府帮助。

在 20 世纪早期的前进时代，来自工人、小规模商业组织及农场主的压力迫使政府开始与一些在当时的大企业界很普遍的最恶劣的商业行为做斗争。具体细节有很大的变化，但基本形式从那时起至今都是相似的：政府既是商业社会的调控者，也是施主。除保护性关税外，政府对商业界的援助还包括保护专利权及版权；给予直接补贴，如赠给铁路部门大片土地(主要是在 19 世纪)；修筑并维护高速公路以施惠于汽车运输业；制定低廉的「三级邮品」的邮资标准；向采矿业提供即付各项费用冲销纳税的政策，特别是石油工业实行折耗补贴；允许广播业者免费使用公用电波频率；通过提供优惠的邮政运输合同并建设和维护机场及机场设施来帮助商业航空运输业。仅是罗列政府对商业界提供援助的清单，就可以写一整本书。商务部于 1913 年从刚成立了 10 年的商务及劳工部中分离出来，就表示了政府援助企业的决心。商务部的主要职责是帮助企业发展，商务部长代表企业界的利益，与总统和国会对话。同农业部一样，商务部在促进美国海外经济发展中也有自己的涉外业务。

宪法限制联邦政府调整商业的权力，所施予的调整不能剥夺任何人或公司使用「正当法律程序」的权利。另外，还必须包含合理的、远远地超出直接或间接影响州际商业利益的国家利益。然而，最高法院，尤其是30年代后期，对「州际商业」做了外延性解释。现在很少有哪个商业企业是完全脱离于联邦政府的权力之外的。

联邦政府首次采取的重要调控行为之一是在1890年制定了谢尔曼反托拉斯法(Sherman Antitrust Act of 1890)，该法旨在消除垄断及其它贸易限制。然而，最高法院却在其后的几十年内严格限制该法的应用。1914年，国会在克莱顿反托拉斯法案(Clayton Antitrust Act)中进一步强化了它的努力。该法案的目的是消除排挤竞争对手的活动、扩大对商业竞争的限制、要求公司官员对违反法案的活动承担责任；明确承认工会是合法的组织。国会还成立了联邦贸易委员会(Federal Trade Commission)，协助政府的调控行为。在实际生活中，没有任何一个法案像它的支持者所预想的那样强有力。

很大程度上有赖于法院的构成以及负责的政界官员。同样，也相当依赖具体负责执行某项指定法规的机构。多年来，使用州际搬运公司的服务从一个地方迁到另一个地方的人们都可能认识到，州际商业活动委员会(Interstate Commerce Commission)制定的法规在一定程度上不是用来调整卡车运输业而是保护这一行业的。同样，过去的原子能委员会的工作更多地是扩大原子能工业而不是要求一个适宜的安全标准。

这样就出现了问题：通常公众认为，设立某个机构是为了控制某一行业使消费者受益，而实际上，该机构却限制公众的权利使这一行业受益。引起争论的是，这些机构是否如通常所解释的那样被该行业「俘虏」了，亦或是从一开始就受到该行业的控制？例如，从食品及药物管理局的发展过程中能得出什么结论呢？从 60 年代起，它就是个实力强大、财力不足的保护公众利益的组织。然而，在它的历史进程的大多数时期，包括初创时的几年里，它似乎一直是药品制造商的代言人。比象征意义更甚的是，它竟然做出来了！药品制造商协会在 1958 年授予食品及药物管理局的一名专员以奖励！

主要的商业法规制定于 60 年代及 70 年代，是由组织与管理方式都不同于以往的新机构负责制定的。这些新的规定旨在保护消费者和环境，负责执行这些规定的机构通常只向一名负责人或行政长官汇报，而不是对理事会或委员会负责。只有单独一名领导时，对于决定所应负的责任也就更加清楚，而且新法律经常要求采取具体的行动并且确定具体的时限，企业不得使该机构不重视这个时限。

消费者、环境及安全方面的立法并不是最近 20 年孤立的事件。国会于 1906 年通过的《纯净食品及药物法》及《肉制品检验法》是对揭露营私舞弊行为的新闻记者和《丛林》作者的回答。在《丛林》这部小说中，作者厄普顿·辛克莱(Upton Sinclair)揭露了肉食加工厂的污秽环境和其他丑事，使公众无不震惊。购买股票的公众也受到 1934 年制定的《证券及交易法》的保护。这个法案还设立了二个证券及交易委员会来管理

公司股票的发行和销售。但这些保护并不总是起作用的，如 1987 年股市崩溃之后的调查所揭示的那样。「内幕交易」及股票操纵一直在非法为那些处于有利地位的人创造财富。1938 年通过的《食品、药物及化妆品法》进一步加强了先前通过的法案的保护措施。60 年代和 70 年代，这方面的活动更加积极踊跃。期间产生了许多不同主题的法律，如空气清洁、有毒物质的控制、摩托车行车安全、职业安全及保健、货款真实及广告真实等方面的法律。这些法律不论在数量还是在潜在的效果上都远远超过了以往。然而，随着 80 年代反调控情绪的普遍扩大，加大保护力度的运动停止了，甚至实施现行的法律也不那么强大有用了。

在卡特执政时期，解除控制的呼声变得更加突出。认为卡车运输及航空业的调控措施没有保护公众利益反而使价格人为地提高的观点导致了部分解除控制，相对卡车运输业来说，是比较有利的，而对航空业则是另一回事。当卡特政府采纳了部分解除控制措施之后，许多中小城市因航空公司任意取消无利可图的航线而失去了航空服务。一些服务被定期航班所取代，取代的数量甚至还有所增加，而且价格高得惊人。雷根政府进一步解除了航空业的调控措施，其结果是造成了一系列的破产、合并及新公司的成立；服务质量下降、航班抵达和出发晚点、航班取消、有时甚至使旅客受困。票价竞争本可以使更多的旅客在主要航线上花费更低的旅行钞票，但这一好处并未让所有旅客受益。那些来往于偏远地区的旅客不得不支付高昂的票款；甚至在最热门的航线上，同一架班机同一个舱位的旅客所支付的票款额也存在令人疑惑的差别。另外，航空公司现在完全依靠自己的航班输送旅客，而不是相互合作，给旅客提供

最大的方便。这种「自我为中心」的安排造成了旅客时间的浪费，以及自然资源的不合理使用。例如，运送堪萨斯城的旅客经芝加哥或达拉斯去旧金山，或者经亚特兰大去新奥尔良，可以算一笔账，有多少额外的燃料被浪费掉了！

雷根政府已越过了解除调控的主要目标，转向了雷根所称的「私有化」方向，或者尽可能多地解除公共服务，以私人企业代之，在有偿服务的基础上为私人企业服务。经验表明，不在政策之内的解除调控的建议，甚至是为私有化改造提出的建议，无论多么合乎情理，如果为了公众利益，也应当谨慎从事。现在，为保护工人及消费者的利益，正在采取强有力的行动恢复对企业的限制措施，这在长时期内也会有利于经济的发展。显然，没有任何一个公共政策可以被认为是始终不变的。

## 公民自由与公共政策

任何一个自由民主的国家，其政策的核心问题之一就是公民自由。公民自由与公民权利不同，它还包括公民不受干涉，也就是说，自由地选择自己的生活方式，仅仅受为保护其他人自由所必需的最低限度的干涉。当然，问题是怎样笼统或具体地定义最低限度。谁来划定这个界限？划在哪儿？在民主国家里，人民来划定这一界限。然而在实践中，却是由选举出的代表和法院执行这一职能。人民的控制权实际上只限于替换官员，或者是极端一点的做法，就是改变整个制度。

人们对于联邦政府可能限制个人自由所表现的广泛关注迫使第一届国会制定了针对宪法的权利法案。各州迅速通过了旨在保护公民不受联邦政府权力干涉的 10 条修正案。每个州都有各自的宪法及权利法案。对于美国历史的多数时期来说，这些法案对公民自由总的来讲是提供了足够的保护。美国宪法的权利法案只是对联邦的权力做了限制。根据美国最高法院的规定，它并不保护各州对其公民采取的行动，直到通过了第 14 条修正案，才在规范其他事项的同时规定：「任何一州，都不得制定或实施限制合众国公民的特权或豁免权的任何法律；不经正当法律程序，不得剥夺任何人的生命、自由或财产」，这样就为联邦因州的行为侵犯了公民的基本自由而采取行动保护公民提供了法律依据。而且，直到 1925 年在吉特洛诉纽约州案中，最高法院才首次明确，宪法第 1 条修正案下的各项自由都受第 14 条修正案的保护。然而，最高法院确实于 1897 年做出规定，第 14 条修正案禁止州扣押私人财产充公又不给予补偿的行为(芝加哥、伯灵顿和昆西铁路公司诉芝加哥案(Chicago, Burlington and Quincy Railroad v. Chicago))。从 1925 年起，最高法院颁布了几个规定，将权利法案中规定的自由「融合」于第 14 条修正案的范围之内，使得州政府现在必须遵守权利法案所给予美国公民的几乎所有的重要保护措施。但是必须记住，法院的判决能够改变方向，使之偏离自由，或者更接近自由。

第 1 条修正案把一些最重要的保护集中在一起：言论、出版、宗教和集会自由。尽管修正案的措辞很清楚(「国会不得制定法律……」)，第 1 条修正案中的自由及其它任何自由都不是绝对的。例如，最高法院一直



认为，某种形式的言论是不受保护的；不可以威胁总统的生命；淫秽物品不被认为是受保护的言论或出版物；口头和文字诽谤或挑起骚乱的言论也不受保护。同样，保护宗教自由也不包括那些诸如牺牲人类的怪异行为，不论其信仰是多么真诚。最高法院经常发现，很难确定对这些自由可以接受的界定程度。

30 年代和 40 年代，最高法院认为第 1 条修正案所列举的自由是最基本的，它们不仅对各州有约束力，而且在所有其他自由之中处于「优先地位」。尽管存在着这种崇尚自由的口号，最高法院在 1951 年的邓尼斯诉美国(Dennis v. United States)一案中，仍根据 1940 年史密斯法案规定的危险言论罪，判决美国共产党 10 名领导人确已构成清晰的、存在的危险。史密斯法案规定，鼓动以暴力推翻政府的行为是犯罪行为。50 年代早期，数十人因为史密斯法案而被判有罪。然而，到 1957 年，最高法院后退了一些，并推翻了对其他提倡推翻政府的共产党人的有罪判决。最高法院现在做出的结论是：仅仅把提倡推翻政府作为哲学体系的原则的做法，不应受到惩罚。要判有罪，政府必须证明被告有试图煽动实际推翻政府的行动。到 1969 年，最高法院支持中学学生有权配戴作为「象征性言论」的黑纱而不顾校规来抗议越南战争[廷克诉得斯·莫尼斯社区学校案(Tinker v. Des Moines Community School District)]。史密斯法案现在已不予执行了，1950 年的国内安全法也已不执行了，该法的目的是部分地利用现已消亡的颠覆活动控制委员会来镇压共产党。

另一方面，雷根和布希总统任命后的最高法院的构成明显地倾向于支持政府而不是支持个人的权利，当这两者发生冲突的时候。言论自由的支持者们被 1991 年的拉斯特诉萨莉文一案(Rust v. Sullivan)的判决激怒了。在此案中，最高法院对政府压制言论自由的规定持赞成态度。这些规定禁止医生或其他接受联邦资助的医疗门诊部的任何职员向患者建议——或甚至是提起——堕胎，甚至当被问及时，也不得如此。根据这个规定，所允许的对这一问题的直接回答只能是：堕胎是一种不能接受的行为。1992 年，布希政府稍稍放松了规定，允许医生对堕胎者提供参考意见。而继任的克林顿政府则表示将废除这项规定。

出版自由与言论自由紧密相联。总的来说，最高法院一直主张：事先管制是不允许的。材料不必事先送请审批；不得禁止出版商出版某些作品；但是，出版商也会因出版某些不受保护的作品而被起诉，如被认为是淫秽的作品、是有意挑起骚乱的作品、或者是带恶意中伤和诽谤的作品。最高法院最大的困难是决定什么是淫秽；裸体或性描写都不足以被判断为淫秽。过去，一部被认为具有一定社会的、文学的或艺术价值的作品一般是不会因某些段落的内容而遭到起诉的。然而，最高法院现在则依靠「群体标准」来做出决定。当然，实际上群体标准从圣·乔、阿肯色到旧金山都会有相当大的差别，但这并不能改变最高法院的观点。只有两名大法官，即已故的雨果·布莱克(Hugo Black)及已故的威廉·O. 道格拉斯(William O. Douglas)持绝对的观点，认为第 1 条修正案中规定的「国会不得制定任何法律……」应当做严格的字面解释。他们认为，根据这些文字的规定，不可能使淫秽作品受到起诉。最高法院从未接受过这种

观点，并继续受理这类案件。最高法院在处理这些案件上的表现历来就很不一致，以致于没有任何人对它满意。

问题通常是相当复杂的，这也就说明为什么有时会产生一些奇怪的联盟。例如，尽管一般的妇女权益组织趋向于支持公民自由，反对政府的管束，然而，也有几个这样的组织与赞成审查制度的组织合作查禁色情出版物。毫无疑问，部分出版物是采取污辱妇女的态度的，事实上对男人也是如此，但是许多妇女组织却无视查禁措施的用意而拒绝支持任何查禁措施。

在美国社会中有很长一段时间，权利法案中的保护规定并未对各州产生约束力，有些州甚至有官办教堂，牧师从税收款项中领取酬金。最近几年关于政府和宗教间的关系问题产生了两种思想流派。1947年在最高法院的发言中，布莱克大法官提出了在教会和国家之间建立隔离墙的概念(艾沃森诉教育委员会案 *Everson v. Board of Education*)。另一方面，在1952年，道格拉斯大法官在左拉克诉克劳森一案(*Zorach v. Clausen*)的判决中坚持认为，正确的解决方法并不是一定要有隔离墙，而是采取承认宗教传统的存在，但不偏爱任何宗教派别的政策。后来道格拉斯大法官对此判决感到后悔。作为一项制度，最高法院倾向于接受「隔离墙」的观点。在这方面最重要的决定可能应属对英格尔诉维他利一案(*Engel v. Vitale*)的裁决，这项裁决认定在公立学校内进行官方主持的祷告活动是非法的。最高法院慎重地强调，这个决定并不意味着对宗教的敌视

态度，而是表明宗教是个人隐私的事情，与政府机关无关(包括公立学校)。

在英裔美国人的文明中，公民自由的历史主要是一部试图防止统治者压制组织及个人的历史。甚至在人权法案成为宪法的一个组成部分之前，宪法就禁止实施追溯既往的法律和剥夺权利法案，并保障人身权利。追溯既往的法律用于处罚在具体发生时尚不被认为是犯罪的行为。剥夺权利法案则是立法部门未经法院审理而处罚某人。人身保护令是法官所拥有的，要求提审囚犯，决定监禁是否合法的权力，从而防止不经司法程序而长期羁押犯人。宪法在州和联邦两级保障这些权利。

权利法案和第 14 条修正案已在很大程度上扩大了针对政府权威所提出的保护措施。第 4 条修正案限制了允许使用的搜查及扣押的方式，导致最高法院在此问题上的裁决产生了很大的争议(在第 10 章中已论述过)。在这方面，以及其他方面，当今的最高法院正在逐步削减它的前辈们做出的保护自由的规定。

尽管公民自由问题不同寻常，因为在宪法中就对此有明确规定，但制定有关美国人权和自由的公共政策的程序，同其他政策的形成是相似的。在这里，我们能发现政府和个人之间泾渭分明的冲突。但是，政策制定程序的一般步骤包括利益集团试图对公众施加影响，并使政策制定者偏向支持他们的观点。这些集团在法律程序中有特定的作用(检察官和员警，律师界，司法界)或者设立的目的就是对法律程序施加影响(公民自由组织)。所有政策问题都属于这种情况，其结果反映出许多因素相互

作用的复杂局面，所有这些因素并不是有直接联系的。例如，出版业或旅游业的经济效益将会通过在时代广场上销售的色情刊物而与司法界及社会情绪连接起来。

## 公民权利与公共政策

如果说公民自由这个概念或多或少表达的是不受干涉之意，那么，公民权利则指的是参与的权利，积极参与到政治体制中，在该体制中得到与其他公民平等待遇的权利。宪法通过后，公民权利的第一个重大进步是在 19 世纪 20 年代取得的。当时，各州开始取消只有财产的拥有者才有投票权的限制条件，接着是废除奴隶制，在经历了一场内战后得以实现。在这之后，第 19 条修正案于 1920 年获得批准。该修正案宣布，以性别为理由拒绝妇女参加投票是违反宪法的。未狄批惟的平等权利修正案则是妇女为争取其权利而长期斗争的继续。密西根州的众议员玛莎·格里菲斯(Martha Griffiths)在众议院提交平等权利修正案，她为之坚定不移的努力使该修正案最终在国会得以通过。起初似乎想利用快速批准程序获得通过，但由于宗教原教旨主义者及极端保守派诸如菲莉斯·施拉弗莱(Phyllis Schlafly)等一致坚决的反对，导致了这一设想的失败。

1870 年，第 15 条修正案的支持者们成功地使该修正案获得通过，此时，他们认为美国黑人的全部民权已得到了保障。这之前，1868 年通过的第 14 条修正案已赋予了黑人公民权。然而不幸的是，不久，南方各州就无视第 15 条修正案。而且在全国范围内，黑人都遭到歧视。在将近一个

世纪之后的 19 世纪 50 年代，黑人开始全面介入美国的社会体制，我们谈到公民权利时一般指的就是这一时期。

这一点并不能遮掩妇女、美国土著人、西班牙语后裔及其组织为争取其权利而进行的积极斗争。1971 年通过的第 26 条宪法修正案降低了年龄歧视的程度。该修正案认为，拒绝 18 岁、19 岁及 20 岁的公民享有投票权是违宪行为。根据这条规定，国会于 1978 年立法，禁止在大多数行业中强制 70 岁以前退休。更早的立法禁止就业中的年龄歧视。但是，致力于反对年龄歧视的格雷·潘瑟(Gray Panther)组织的发展证明，大多数人认为还有许多反对年龄歧视的工作有待于进一步的努力。

美国黑人的历史表明，建立在人类自由原则上的政治体制仍然会粗暴地压制民主。同时也表明，在占绝对优势的情况下，政治变革的进程是可能的，但却是缓慢的。内战及之后通过的第 13 条修正案废除了奴隶制，第 14 条修正案旨在保护所有美国人的公民权利；但在这之后不到 30 年里，最高法院在普莱西诉弗格森(Plessy v. Ferguson)一案中(1896 年)判决种族隔离为合法行为。直到 1954 年最高法院才推翻了普莱西案，并在布朗诉托皮卡教育委员会(Brown v. Board of Education of Topeka)一案的判决中宣称，不论是否有其他的考虑，早期通过的「隔离但平等」的原则本身就是不平等的。

布朗案的判决是众多致力于黑人权利的组织长期奋斗的结果，这其中最著名的当属全国有色人种协进会(NAACP)。在布朗案的次年，发生了被公众普遍称为民权运动的第一次直接行动。该次事件发生在阿拉巴马州

蒙哥马利市的公共汽车上，一个白人男子要求黑人女裁缝罗莎·帕克斯(Rosa Parks)站起来给他让座位。罗莎·帕克斯曾研究过政治及非暴力行为。在当时那种局势下，她鼓起极大的勇气，拒绝了这位男子的要求。随后的冲突导致蒙哥马利市的黑人开始了长达一年之久的抵制市公共汽车的行动。这场运动使年轻的浸礼教牧师马丁·路德·金博士一举成名。金博士不仅是最受人尊敬的民权运动领袖之一，而且也成了全国的知名人士。诺贝尔和平奖是他所获得的许多奖项中的一个。1983年，国会以压倒多数通过了一项法案，由总统签署，决定1月15日，即金博士的生日，为全国性节日。

美国黑人权利长期以来一直受到联合起来的狡诈势力的阻挠。国会中的委员会制重视元老的做法意味着一党制的南部各州试图控制联邦立法机构。另外，总统们对黑人权利趋向于不是漠不关心就是怀有敌意(例如，伍德罗·威尔逊 Woodrow Wilson 总统就在哥伦比亚特区实行隔离制度)。事实上，在亚伯拉罕·林肯总统之后，只有两位总统表现出对这一问题的实质性关注。具有讽刺意味的是，两人都来自实行隔离政策的州。哈里·杜鲁门来自处于边缘的密苏里州，他废除了军队中的种族隔离，并多次努力，试图通过立法规定私刑为犯罪，规定以人头税作为选举条件为非法，并确保平等就业机会。国会坚决地拒绝了他的建议。在此之后，来自前南部邦联的德克萨斯州的林登·约翰逊总统(Lyndon Johnson)在这个问题上取得了重大进展。在当选总统之前的几年里，作为参议院多数党领袖，他在很大程度上负责拟定了本世纪第一份联邦公民权利立

法。这份 1957 年的法案相对较温和，设立了公民权利委员会，并且规定，阻挠公民参加联邦选举投票是犯罪行为。

1960 年，爆发了第一次静坐示威的民权运动。这场运动在南部迅速扩展。尽管南部州议员表示强烈反对，同年，国会还是制定了另一个公民权利法。多数党领袖约翰逊不得不招集参议院通宵开会，以挫败参议员以冗长发言阻挠议案通过的做法。这项法律规定，跨跃州界或利用州际商业活动从事爆炸活动或进行爆炸威胁为犯罪行为。它还授权美国司法部长对剥夺公民投票权的情况进行特殊调查。反对这一措施的强烈程度，在今天看来是多么地令人震惊。

1961 年，「自由乘客」运动开始了，支持民权运动的白人和黑人聚集在南部，在州际公共汽车上的白人区域内并排坐在一起。在此之后，南部各州又开始了游行，更多的静坐，以及其他示威活动。这是一个极度混乱的年代，发生了数起爆炸及暗杀黑人和白人民权人士的事件。50 年代，在静坐和「自由乘客」运动开始之前，艾森豪威尔总统于 1957 年不得不派部队保护新录取的黑人学生进入小石城中心中学。全国和全世界的观众都通过电视看到了在新奥尔良，当年轻的黑人学生勇敢地步入他们的新校舍时，白种成年人对他们漫骂和尖叫的令人作呕的场面。黑人学生争取进入南部州各大学的大胆尝试引起了一系列的骚乱。1957 年，奥瑟琳·露西(Autherine Lucy)试图进亚拉巴马大学未能成功；1962 年詹姆斯·马里帝兹(James Meredith)成功地成了密西西比大学的一名学生；也正是在 1962 年，乔治·华莱士州长(Governor George Wallace)「站在校舍



门前」拒绝黑人学生进入亚拉巴马大学(经事先与司法部及司法部长的安排，他听从了联邦官员的命令，退在了一边，学生进入了学校)；随后，夏莱恩·亨特(Charlayne Hunter)和汉密尔顿·霍尔姆斯(Hamilton Holmes)成为首批成功进入佐治亚大学的黑人学生(霍尔姆斯博士现在是一名医生，而亨特女士就是今天公共广播公司的著名新闻评论员夏莱恩·亨特-高尔特)。

1963 年，在美国历史上一个最激动人心的示威活动显示了民权运动势力的日益壮大。来自全国各地的大约 30 万白人和黑人聚集在华盛顿，表明他们对民权运动的支持，并聆听金博士站在林肯纪念馆前的台阶上发表激动人心的讲演。尽管四处都是员警、军队及特派官员，但也无法制止人们高涨的激情。第 2 年，林登·约翰逊继任总统，开始致力于实际消除贫困和种族隔离的目标。在国会的发言中，他重申了民权运动中的一句话：「我们必胜」，并且于 1964 年通过了本世纪公民权利立法上最重要的法律——公民权利法。

这项法案在公众生活的很大范围内，从诸如旅馆饭店到加油站及公共娱乐场所都禁止种族歧视。它对各州制定了严格的标准，使得各州不得利用文化测验或不合理的登记要求等手段阻止黑人参加选举。该法案还规定，因性别、种族、宗教及其它因素而产生的歧视为非法行为，并且拒绝给学校或任何其他包含歧视行为的活动提供联邦援助(这项法案并未要求学校用车接送儿童上学时需平衡黑白学童比例，但是，法院在一些案件中有这样的要求)。在这些要求的具体应用中，保证公正一直是个

困难的问题，尤其对那些在此问题上有分歧的法院更是如此。许多联邦机构的行政条例和联邦法院的判决为了达到不歧视都要求「反歧视行动」，但是美国最高法院于 1978 年对巴基(Bakke)一案做出裁决：反歧视行动不应无限扩大，不应无视资格而为少数民族保留一定的名额。尽管种族问题，在诸如学校入学等事项时，应作为一个为了补偿种族平衡的问题予以考虑。

1964 年的另一个进步是通过了第 24 条修正案，这项修正案最终判定，将人头税作为参加联邦选举的必要条件是非法行为。具有讽刺意义的是，具有象征意义的公民权利法及第 24 条修正案得以顺利通过都出现在暴力活动猖獗的时刻。在 60 年代余下的时间里，许多城市的黑人聚居区都发生了暴动。1967 年的夏天达到高潮，几乎美国的每一个大城市都发生了种族暴力行为。

在这场动乱之外，立法活动仍在继续。1965 年通过的投票权利法是第二个最重要的民权法案。它基本上废除了投票上的官方障碍，并在选举人数明显较少的地区设专人负责选民登记。国会还于 1968 年通过了一项附加立法来保护住房的权利，部分原因是为了纪念当年早些时候被刺杀的金博士。1970 年，又通过了另一项投票权利法，但是情况已经发生了变化。越南战争转移了约翰逊总统的注意力，随后的尼克森总统和福特总统明显地对进一步推动民权运动不感兴趣。卡特总统在大选中得到大多数黑人的支持，但是许多黑人组织后来却转而反对他，认为他在就任后没有采取任何具体行动来帮助他们。1980 年共和党在选举中获胜，雷

根当选总统。这一胜利使得共和党控制了美国参议院，同时也开始扼杀 1965 年通过的投票权利法。然而，雷根总统在执政后期赞同此项法案，使之得以存在。他起初是反对的，后来是支持将马丁·路德·金的生日定为全国性节日的立法。在他提名成立司法部民权局及成立民权委员会时，其他一些民权纠纷发生了，反对者认为他试图削弱公民权利的实施。布希总统继续。执行其令民权倡导者失望的政策，他们对布希任命克拉伦斯·托马斯(Clarence Thomas)为最高法院大法官尤其感到惊愕。因为他们认为托马斯对有利于少数民族的计划持敌视态度，尽管他也是黑人。

作为 60 年代民权立法以及联邦强有力的执法结果，美国黑人的地位在许多方面都较以前有了很大的改善。还有许多事情有待于去做，但现在工作变得更加复杂了。许多尚未解决的问题远不如已由立法解决了的问题那样清楚。现在黑人在法律上是平等的，但在经济上和在生活水平上却落后得令人可叹。在一些基本方面，他们现在能平等地参与政治制度——投票、任职、其他类似的活动。然而，黑人仍不能完全地参与，仍存在一定程度的偏见。通常他们不能得到普通白人所享有的受教育机会，同时，他们在身体上得不到足够的饮食和医疗保健。一些人宣称，其结果将形成一个永久存在的黑人「下层阶级」。在约翰逊总统的倡导下，国家已经把黑人的权利列入了公众政策的议事日程。它是否能完成这项工作，确保每一个儿童，不论其肤色，都享有基本的健康、营养以及受教育的机会，我们将拭目以待。

## 经济政策

有一个时期，联邦政府在经济上的作用相对较小，因为联邦政府本身就小而且开支也受到限制。现在，联邦开支占国民生产总值的很大一部分，而且不论是有意识的还是无意识的，相应地对国民生产总值产生了很大的影响。政府通过税收取得的收入额同它的支出额的关系对整个经济起着重要的作用。当政府的开销大于收入时，预算就不平衡了。不平衡的预算将会振兴经济，促进经济活动及经济增长；但不幸的是，它也会带来通货膨胀。

对于经济的另一个影响是通过控制流通中的货币来实现的(不仅包括现金，还包括银行存款、信用证及类似的账户)。1913 年成立了联邦储备系统，于 1935 年重组为现在的形式。负责指导这个系统的是联邦储备董事会，其构成为 7 名由总统任命并经参议院确认的董事。他们长达 14 年的任期使得联邦储备相当的独立。所有国内注册的银行都归属联邦储备，并在本地区持有联邦储备银行的股票。总共有 12 家由董事会运作。子银行可以按联邦储备董事会确定的利率，从联邦储备银行借款。利率越高，银行能借的款额也越少，这样一来，进入流通的货币就减少了。董事会还决定联邦储备银行或其下属银行购买或售出政府发行的债券的数量。购买债券使更多的货币进入流通领域，而售出债券则会减少流通中的货币。这样的货币政策对总体经济具有一定的影响。围绕着这些运作，也存在着许多争论。部分原因是联邦储备系统的自主权。总统也许有能力影响联邦储备董事会，但是，董事会也会在总统希望他们降低

利率时却提高利率，或采取其他方式对抗总统的经济政策。不论总统还是国会都无权决定政府在确立经济政策中的所有行动。

总统有许多干预经济的办法。一般是通过国会授权或者与国会采取联合行动。执行机构可以提高和降低税收，或者提高和降低政府支出总额。这些措施需要国会的配合。国会立法允许总统制定工资及物价增长的标准，这些标准不具约束力，但也有一定的份量。总统可以撤销那些不执行此标准的企业与政府签订的合同，总统也可以同工商业和劳工领袖对话。由于总统职位的权力及这个职位所要求的基本威望，这种「对话」最多不过是一种讨论而已。然而，这些措施都是非正式的，不能保证它们将起作用。在现有的立法体制中，总统的确在这类事务上享有超出非正式权威的权威。总统可以对严格控制工资和物价施加影响，如尼克森总统在 1974 年做的那样。但是，控制工资和物价的政治代价也是高的，而且这个措施的长期运作与经济的利和弊也存在着相当多的不同意见。所以总统们不太情愿采取这种不稳定而且极端的措施，也就不足为怪了。事实上，尼克森总统在 1971 年动用总统权威采取的控制工资和物价的措施是美国历史上的和平时期采取这种做法的唯一一例。

总统在与他的主要经济顾问磋商后决定其经济政策——最重要的顾问通常是财政部长、行政管理和预算局局长以及经济顾问委员会(由 1946 年的就业法设立)。他的政治顾问也会不断提醒他一些能够影响他做出决定的问题，比如失业率的问题。如果总统希望自己的计划能顺利通过，他还必须与参众两院的领袖密切合作。

很显然，经济是一个非常复杂的机制。总统具有相当大的权力，但总统并不能控制整个政府的政策。国会仍有很大的发言权，而且联邦储备系统又进一步使其复杂化，甚至于一个一致的政府政策也不能完完全全地控制经济。在自由经济体制下，许多事情是政府力不能及的。另外，国外经济的发展对美国经济政策的形成变得越来越重要，而美国对其的控制力却甚微，假如可以加以控制的话。因此，尽管经济政策十分重要，事实上，如果还可以说它曾经控制过经济发展，那么现在却不能这么认为了。

## 卫生及福利政策

美国的卫生及福利政策历来是所有公共专案中最引起争议的专案，也是最广泛地得到赞扬和接受的专案之一。这些专案的种类十分复杂，而且经常造成联邦和州之间各系统的相互冲突。卫生及安全专案相对较容易定义，尽管在原有的公共卫生、水处理、医药标准及其它专案之外，现在还包括诸如环境质量，汽车中的安全带或充气袋等专案。对于「福利」的内容则鲜有一致意见。

广义上说，「福利」可以包括一切改善人类现状的活动，诸如公共教育。然而，多年以来，「福利」的意思仅指针对贫困或穷人的援助计划。因为对许多人来说，这个词和专案都使人产生不好的联想，没有一个致力于公共教育的人希望将他的专案贴上「福利」这个标签。然而，为了总体改善的社会福利规定还是在美国政治思想界得到了赞同和认可。下

面，我们就来看看被普遍认为是社会福利的那些公共政策，我们也将那些划为社会保险的内容包含在内。「福利」专案只在这一大类中占很小一部分。

在美国历史上最重要的社会福利专案无疑是1935年通过的社会保障法。这项法案建立了全国性的社会保险计划。许多计划与「福利」是有区别的，因为它们并不止是为穷人的，而且是由税收来支持的。这些税收被认为是来自劳动者的「捐助」，是作为一项权利而不是通过慈善的形式将利益发放给受益人。社会保障法本身将社会保险专案同其他一些被称作是「福利」的专案结合了起来。

大多数人在谈到「社会保障」时，指的是老年保险。最初的社会保障法提出的社会保险保护的是退休工人的养老金。现在，这项福利实际上包括所有的社会劳动力，而且总原则几乎未发生什么变化。工人们缴纳工薪税(或从收入中扣除不情愿的「捐助」)，由雇主补贴；然后在达到一定年龄和退休时，就可以按月收到一张支票。其他福利专案也在不断设立，从而极大地强化了这项计划。遗属福利按月支付给寡妇(及一些鳏夫)和遗子女；伤残福利是给那些年轻、尚不能享受退休保险的伤残人及其家庭的。老年医疗照顾(Medicare)为领取福利的人支付大部分住院费用，并通过补助专案支付大部分医疗费。这些是政府所有活动的主要部分，尽管有些人担心这些专案的资金是否稳定。

尽管这些担忧普遍存在，但基本上是毫无根据的。1983年，对社会保障的税收和保险结构做了一些改变，以确保这一制度至少到21世纪中期

稳定不变。尽管这一专案现在还很受欢迎，但应注意到这一事实：到 2020 年，供养所有的退休者的人数将达现在劳动者的一半。有一些人试图利用这一点来摧毁人们对社会保障的信心，而且也取得了一定成功。事实上，该项计划已将这一点考虑在内了。同工人人数相比，确实会有越来越多的退休者，但是根据规划预测来看，其他类别的受益人数量将会减少，诸如儿童及伤残人。在很大程度上会形成相互弥补的局面。然而，也存在着一个潜在的麻烦。如果不采取措施控制医疗保健费急剧增长的话，在世纪更迭之际，老年医疗照顾专案将会遇到一些困难。

这些就是"社会保障"专案，但本项法案也建立了其他一些专案。失业保险为失去工作的人提供福利。这个专案由各州负责执行而不是直接由华盛顿负责，资金的来源是雇主缴纳的税款，而不是从工人那儿征税。这项制度并非尽善尽美，但是失业保险作为一项重要而有益的制度已经受到了大多数人的认可，对它的指责很少。

一般不认为是「社会保险」的待遇则属于传统的「福利」专案。这些专案的特点在于，它们的资金来源于普通税收，而不是来源于特定的「捐助」和受益人按要求设立的保障措施。主要的例子是补充保障收入专案 (SSI) 该专案的目的在于帮助贫穷的老年人、盲人或伤残人以及抚养未成年子女家庭补助专案 (AFDC)。作为一项原则，这些救济金应发放给最贫穷的那部分人口，也许正是这个原因招致了大量的批评。一般情况下，英国人确实相信政府应当给实际上需要帮助的人提供帮助，但许多人怀疑，或者是确信。那些真正得到「福利」救济金的都是些游手好闲、



拒绝工作的懒汉。他们非法生育子女，仅仅是为了赚取「纳税者的钱」，而且，他们正在「毁掉这个制度」。流行着靠吃福利能成百万富翁的观念的传说，而这一观念被雷根政府进一步强化了。尽管存在一些滥用现象，但多数研究表明，这种情况相对较少。多数福利受益人都是那些因年龄(太年轻或太老)、健康、或者缺乏技术化程度高的社会所需专业技能等等原因而无法工作的人。

其他同福利有关的专案包括提供食品券、学校午餐及照顾退伍军人。这些专案大多数保存下来，不是因为受益人的力量强大得足以使这些专案免受攻击，而是因为它们适应了社会的一定需要。有影响力的利益集团为维持这些专案而努力奋斗，有些是出于利他主义的动机；而另一些则是出于维护自身利益。一个庞大的官僚机构管理这些计划，自然地会反对减少或撤销这些专案。各种各样的协会也致力于提高穷人的受益程度。有时这类组织也反对改革，但通常情况下，改革的反对者是那些害怕这些专案，并希望看到这些专案被彻底废除，或者至少受到严格限制的人。

在这个领域中最重要的一项立法是林登·约翰逊于 1964 年提出的「向贫困开战」的经济机会法。这项法案的目的是通过建立劳动军团来提供职业培训；在市区内建立邻里青年团为失业的青年提供工作机会；建立工读制使低收入家庭的孩子也能上大学；以及建立社区行动计划帮助并鼓励内地城市的穷人负责本社区的改良计划以消除富裕中存在的畸形贫困。其他一些新的专案试图通过领先专案(Head Start)及其它相关专案和

学校午餐专案的扩大，推动小学教育。在给穷人提供法律帮助以及通过医疗补助专案为他们提供医疗保健方面，也都有具体的法律规定。

尽管医疗补助专案及工读制对多数享受很少或没有医疗保险或者上不起大学的人来说仍然十分重要，但多数向贫困开战的计划不是半途而废就是其重要性急剧地降低。在许多情况下，计划是草率而仓促的。多数负责执行计划的人似乎太多地关心他们自身的福利胜过关心他人。很明显，「伟大的社会」计划确实对削减贫困起了相当大的作用，尽管后来遭到一些批评和指责(包括布希总统指责这些专案助长了 1992 年的骚乱)。研究表明，在约翰逊总统任期结束时，处于贫困线以下的美国人口低于他初任总统时的人口。1984 年，国会调查组发表的报告显示，由于雷根政府裁减社会福利专案，使贫困人数有所增加，许多被裁掉的专案正是作为「伟大的社会」的一部分而制定的。

联邦福利政策、卫生保健政策以及教育政策总是使人联想到外交政策。在 20 世纪以前，外交政策在美国并不是一个重要的问题。同样，直到大萧条时期，上述政策的存在也一直未引起联邦的关注。然而，自从新政开始以来，它们占据了联邦预算的重要组成部分，并且对全国都产生了重大的影响。世界变得日趋复杂，这就要求创立一些专案来帮助人们解决一些他们作为个人无法应付的困难(例如，没有工作机会时，人们也已无法回到农村去开垦荒地了)。

这种复杂趋势在 80 年代产生了一个主要的社会问题：无家可归。一些无家可归者是智力低下或精神病态，但许多则仅仅是不能找到一份报酬

足够支付房钱的工作。主要原因来自两个方面：住房的价格急剧上升，使得多数穷人可望而不可及，甚至对一些中低收入的家庭也是如此。与此同时，雷根政府又裁掉了 70 亿原本用于解决中低收入家庭住房的美金。因此，就使得住房严重短缺。过去花大力气解决低收入家庭住房而未见成效，这也是事实，但关键在于不能将建这类住房的全部重担都压在私营企业头上，私营企业会转而从事其他更有利可图的行业。

总统在现阶段联邦中扮演着重要的角色，他根据许多技术专家的建议提出多数的福利政策(遵循富兰克林·罗斯福的模式)。一直在持续提供建议的机构及提供服务的机制成了我们熟悉的政府部门。内阁有两名成员，卫生和公共服务部部长和教育部部长，他们的中心工作是那些几十年前不被认为是政府的工作——尤其不是联邦政府应当关注的问题。

是的，值得怀疑的是，普通的美国人是否知道美国给予人民的援助专案是如何地落后于其他国家？不论对穷人的服务范围有多么广，与其他工业国相比仍是非常有限的。例如，我们和南非共和国令人奇怪地成为了发达国家中唯一的人们因为付不出款而无法享受必要的医疗保健的国家。我们的统计资料表明，我们的医疗保健制度是不健全的。在婴儿的死亡率、寿命及其它重要健康指数的排行上，美国的名次都很靠后。

这种现象并不是因为在医疗保健上花钱太少的缘故。美国实行的私有医疗体制，人均医疗费用比那些由政府资助医疗的国家的开支要大得多，但收回的钱却很少。部分问题出自保险公司身上。通过私营保险公司提供医疗保健费用，不仅使许多人无法得到完备的医疗服务，而且使得这

类服务的资金代价高昂且效率低下。另一个困难是，医疗部门日益专注于运用高科技治疗奇异的疑难病症，而不是针对一般公众的医疗保健。

毫不夸张地说，美国的医疗保健状况正在走向危机，而公众对此问题的强烈关注也通过 1991 年和 1992 年的政治选举活动清楚地反映出来。许多企业领导者已开始呼吁广泛开展政府资助的医疗专案，因为由他们负责工人的医疗保健，费用太高了。研究这个问题的人士借鉴了加拿大和德国的体制，但许多人正在草拟自己的创新型建议。要想取得成功的话，新的制度就不能主要建立在政府通过私营公司来提供医疗保险的基础上，因为这是现有制度中代价最大、效率最低的一种，而且它也不能维持现行制度中有偿服务的方针。

在所有政策问题中，政策的形成过程是最复杂的。医疗、教育和福利政策又由于各州所具有的平行的和重迭的地位而变得更为复杂。各州是许多联邦专案的具体执行者。几乎没有什么问题能够引发更多利益集团的活动、更多感情上的辩论、或者更多的纷争；也没有什么问题不够清楚或者是在那些悟性好、消息灵通的人们中间引起不同意见；这是很可悲的。因为没有什么事情能够比社会对待它的最弱者，特别是儿童，在方式上更能显示出社会的基本特性来。

## 劳工政策

就健康、教育和福利政策而言，直到新政时期，国家政府才表现出对劳工事务的关注。最初的行为只不过是派遣军队帮助雇主破坏罢工或制止劳工争端。极具讽刺意义的是，1833 年，安德鲁·杰克逊(Andrew Jackson)执政时期首次发生军队干预的事件，而杰克逊一直被认为是第一位「出身于平民的总统」。

到了 19 世纪 90 年代的平民党时期和接下来的进步党时期，工人的状况才引起了人们的关注。本世纪初期内阁中才有了一位劳工干事，直到 1935 年，国会才立法保护工人组织起来与雇主进行集体谈判的权利。这就是全国劳工关系法，也叫做瓦格纳法。在随后到来的经济大萧条中，工人的劳动条件极为恶劣；该法案力图保证工人的最基本权利，防止雇主采取「破坏工会的行动」，或者阻止雇主拒绝与工会打交道。

1947 年的塔夫脱—哈特莱法对瓦格纳法做了修正。虽然哈里·杜鲁门总统投了否决票，它仍得以通过，成为法律。许多共和党人认为瓦格纳法案有失偏颇，太偏重工人利益，牺牲雇主的利益了。二战结束之后，当共和党人在 80 届国会上获得多数席位时，他们想要纠正他们认为存在于禁止雇主有不公正行为和不禁止工人有不公正行为之间的不平衡。尽管工会认为法案限制了他们集体谈判的权力，但他们已学会了逐渐适应这一法律。

自 20 世纪初，很少有公众瞩目的人物可以预见到今天全国工会所起的作用和影响。他们在国家政治中，在大多数州的政治生活中以及在许多地方的司法管辖权中已成为一支重要的力量。没有一位总统、一名公共官员在制定公共政策和竞选策略时不考虑工会的力量。

不过，近几十年来，工会力量已大为削弱，现在仅有 15% 的工人力量是联合起来的，许多不再控制的行业已经取消了工会，强迫工人接受克扣工资和其他不利于工人的条件。雷根执政时期形成了一种支持自由经济反对工会的气候。总统本人也成功地摧毁了一个工会，即职业空中交通管制组织(PATCO)。这个组织从事非法的罢工活动，反对它的雇主——联邦航空管理局。具有讽刺意味的是，PATCO 还曾经是仅有的几个支持雷根在 1980 年竞选总统的工会之一。

## 外交政策

将近 20 世纪时，外交政策才从相对沈默的地位上升到大多数美国总统和其他政界人物都非常重视的地位。技术的发展带来了交通和通讯的飞速发展，这使美国政策制定者可以随时密切注视世界各地的变化。各国之间日益增长的相互依赖性要求我们要放眼全球。

总统是美国外交政策的总设计师。在国际关系这幢大厦里，他的主要顾问包括国务卿、国防部长、国家安全事务助理、国家安全事务委员会、参谋长联席会议以及各种各样情报部门的主管，例如中央情报局和国家

安全机构的负责人。由于宪法中规定参议院有权正式批准协约，总统必须与参议院外交关系委员会保持密切的联系。由于国会有权管理财政事务，任何一位总统都会尽可能地与国会众参两院的领导人物以及关键的国会成员保持友好的关系。尽管总统及他的行政管理顾问控制着外交政策，他们的计划也常常具备支配性。国会特别限制了行政权力，而且在近几年的外交事务中也由消极被动转为积极主动。例如，1976 年国会要求美国终止在安哥拉进行的所有公开的或秘密的军事行动。20 世纪 80 年代，国会又通过了种种规定，限制美国支持尼加拉瓜反政府武装。在这两个事件中，所执行的政策都做了重大的修改。

正式的结构和关系远不足以说明全部问题。例如，国务卿原本是官方外交政策上总统最主要的顾问，负责整个国务院，他应当把全部精力都放在外交关系上。然而，近年来，负责国家安全事务的总统助理在外交和执行外交政策方面所产生的影响，远远超过了国务卿。国家安全顾问地位提高的一个原因是因为顾问本人就是总统办公室的一员，他们不仅易于接近总统也从政治上影响总统。在雷根执政时期，特别是在伊朗门事件被揭露之后，国务卿才又恢复了以往的显赫地位，但权力之争已经发生了。

按宪法的规定有权批准条约的参议院也面临着类似的局面。了解美国为什么在世界上采取目前的立场，就有必要了解历史传统、非正式关系以及其他一些不十分显著的微妙关系。批准协约的确使参议院在外交政策上起了一定的作用，一个比众议院还要大的作用，但却远不再有如它应

当有的那么大的作用了。这些年来，正式协约已渐渐被越来越多的行政协定所代替。从实际效果看，一个行政协定就相当于一个条约，并具有完全的法律效力，但它却不必经参议院批准。行政协定是由传统习惯形成的一种手段，它不必受到宪法的制约。由于失去许多权力和威望，国会十分恼怒，力求控制行政协定。一个众所周知的例子就是 1972 年颁布的凯斯法案(Case Act)，该法案要求国务卿在磋商谈判期的 60 天内将行政协定的最终文本提交给参议院。这样就不再能合法地使国会对行政协定一无所知了。

总统在外交事务上的权力，实际上几条相当简要的宪法条款就已清楚地说明了。宪法规定，总统为美国陆、海军的总司令。宪法已规定，总统「经谘询参议院和取得其同意有权缔结条约，但须经出席参议员的 2 / 3 人数的批准」。此外，「他提名，并经谘询参议院和取得其同意，任命大使，其他使节和领事……」最后，「他应接见大使和其他使节。」

作为总司令显然使总统在军事政策上处于首要地位，一般来讲，也是制定外交政策的一个中心要素。尽管「宣战」的权力只属于国会，总统却可以在正式宣战之前调兵遣将进入战斗状态，许多总统都是在不经国会「宣战」的情况下就「开战」的。除去那些美国参与的大大小小的数次军事行动以外，美国发动正式的战争仅有五次。即使是参与朝鲜战争和印度支那战争这类大的行动，美国也不是正式宣战的国家。正如第 8 章所提到的，宣战权议案虽然使总统发动国家战争的权力得到一些限制，



但也第一次明确承认总统有权在不经国会授权之前采取行动，因此实际上宣战权议案的效力微乎其微。

总统签订条约的权力以及派遣大使的权力都足以说明，总统是美国外交政策上的官方发言人。他既然有权接见大使，也就有权拒绝接见他们，因此，总统有权在外交上承认或拒绝承认其他国家。

本世纪美国外交政策的概况对于我们大多数人是很熟悉的。本世纪是以令人遗憾的公开的帝国主义时期开始的，但这一时期与那些欧洲力量相比是短暂的。它包括两次世界大战，然后是所谓的与共产主义力量对抗的冷战，导致了两次「热战」(但是未宣战)，一次在朝鲜，另一次在越南。在灾难性的越南战争的余波中，一种小心谨慎(如果说不上是孤立的话)的情绪占了上风，然而，还不出 10 年，一种新的激进主义又出现了。军备开支不断上升，国会似乎准备降低它强加给其他国家的人权和其他方面的要求，这显然是把它们作为外交政策上不时使用的筹码。无论怎样，随着雷根执政时期的结束，巨大的财政赤字使早期制定的军备开支不得不做大幅度的削减。

然而，当 1990 年 11 月布希总统因伊拉克入侵相邻的主要产油国科威特而派兵进驻波斯湾时，军事力量早已准备停当。当实际战争于 1991 年初爆发时，国会全力支持总统。公众也似乎完全站在了总统这一边。这场短暂的，表面看来很成功的战争使全国沈醉于狂热的自我庆贺之中，似乎是想借此自觉地将越战的创伤抛至脑后。因为这次战争历时短暂，

美国伤亡人数很少，总算可以轻松地喘息一下，就像以往平息了国家所面临的危机一样。这次战争以后，总统的声望骤增。

后来，明显地，公众对战争胜利的认知至少有一部分是军事保密检查制度的产品。那些看似完美无缺的武器装备，事实上并不总是奏效的。虽然以美国为主的海湾盟军强迫伊拉克停止入侵科威特，但情况并没有太大的改观：凶残无情的萨达姆·侯赛因仍大权在握，不讲民主的统治者又回到科威特。沙乌地阿拉伯仍旧是一个残暴独裁的王国，伊拉克仍在威胁周边的稳定。这股给布希总统带来极高声望的热情很快消失殆尽。他在国内遇到的麻烦更使他的支持率在急剧下降——到 1991 年末下降到 50% 以下，使他在 1992 年竞选联任中遭到惨败。即使在外交政策上，总统也无法始终得到公众持续的支持。

在外交事务方面，总统所受到的正式的核查比在国内事务方面要少得多。国会能够而且有时也确实能阻止总统做某些事情，或者否决给予他的资助来阻止他从事一些活动。国会曾拒绝给尼加拉瓜反政府武装提供资助就是一个例子，同时也是形成伊朗门丑闻的一系列事件的一个因素。自从 20 世纪 70 年代中期以来，国会一直被认为是一个强有力的顾问和合作伙伴，但是(也许很少有例外)它不大可能提出重大的革新建议或拟定重大政策。公众舆论会有一些作用，但是公众受到新闻媒介的影响极大，而新闻媒介趋向于反映领导或高层杰出人士的政策观点。

自第二次世界大战以来，美国的外交政策有几个显著的标志。从 40 年代开始，一般被认为是「遏制政策」时期，意即遏制共产主义，希望它

在得不到发展的情况下逐渐消亡。这是积极分子的一种做法，与大多数美国人在二战前对世界的看法截然不同。从乔治·华盛顿反对同别国「结为同盟」的时代起，直到二战的前夕，大部分时间，多数美国人支持被称为「孤立主义」的政策。也就是说，他们相信美国应当专注于自己的事而将国际事务留给他人。第二次世界大战使得美国及世界上其他多数国家卷入其中。这场战争证明，美国不能再保持孤立。同样，在希特勒对土地的不断要求下采取的「绥靖政策」并未带来和平，也未能限制他的欲望。遏制政策似乎是个很好的办法。就如同孤立主义被遏制政策所取代一样，遏制政策如果说没有被摧毁的话，也被越南战争严重地削弱了实力。遏制政策没有能够防止战争，并且它也没能确保美国取得最大的收益。

越南战争之后，是「缓和」时期，或者国际事务紧张状态趋于松弛的时期。1980 年，雷根的竞选活动及雷根执政的早年，美国对朋友和敌人一概采取敌对态度。也许是雷根总统顾及他在历史上所处的地位，在 80 年代的后期返回到一个更为谨慎的缓和阶段。1988 年出现了一场新的辩论，总统和戈巴契夫总书记之间的首脑会晤也显得那样真诚，以致于一些评论家总结道：冷战已成为过去。他们的结论真是对极了。到 1992 年，不仅两德统一，东欧共产主义崩溃，而且南斯拉夫解体，苏联也已不复存在。在事发之前，许多事件根本是无法想象的！

当然，除了政策制定者对国际关系的实质所做的基本估计之外，其他因素也总是在起作用的。所有国家都在以各种不同方式寻求自身利益，然

后找一些理由来为其行动自圆其说。通常，它们的最大利益是以经济因素为条件的。遏制政策已被证明是不适宜处理中东问题的，并且发生在伊朗、伊拉克、东欧和其他地方的一些事件是无法预测的，至少对制定政策的人是如此。在一定程度上，许多政府官员的既得利益也许起着关键的作用。对美国将与之打交道的人产生误解或缺乏足够的了解也是不可忽视的因素。有时效率低下以及资讯不正确也是失败的原因。

一些人认为政策完全由经济利益、观念的盲目性或愚蠢的想法或其他单个因素决定的。这些人显然是把一个复杂的过程看得过分简单了。这种解释如果不能摆在正确的位置上的话，就会弊大于利，不论它们是否是以真实情况为根据。经济利益和思想观念因素确实起了部分的作用。民族集团(例如犹太人或爱尔兰裔美国人)经常关心外交政策的某些方面，并且给决策的官员施加影响。如果某个特别的问题十分重要，公众就会形成一致意见，这或许也开始产生一定的影响。

当出现突发的危机而且形势趋向于「统一在国旗下」时，总统在外交政策上是最有权威的。1990年—1991年的海湾危机就是一个很明显的例子。随着局势趋于紧张，公众的兴趣也随之增长；武装冲突开始时，公众支持率大大提高；然而随着战后对萨达姆明确处置的拖延，公众的支持率也慢慢地降了下来。引起理论家，或许政策分析专家们极大不安的是，外交政策无法简单清楚地做解释。

## 正确认识政策制定过程

关于外交政策制定的评论也适用于我们讨论过的其他政策。特定的政策是以一般的政治和社会生活为基础的。在政策制定的过程中所考虑的主题的取舍、选择、甚至定义都受到历史和社会环境的支配。对美国政治制度职能的基本了解是了解政策及其制定过程的基础。它包括，首先熟悉以下机构的构成和职能：国会、总统的执行长官及其行政机构和法院。但这还不够，还必须加上对政治的其他方面与其他机构之间复杂的相互关系的敏感度：政党、利益集团、传播媒介、联邦体制的运作以及它本身的政治文化基础，包括对经济所持的信仰。要有效地解释政策，只能借助整个社会政治体制。

前面所考察过的所有政策领域的主要特点是非正式的、无法预知行为和相互关系的重要性、以及正式的和正规化的组织和程序的重要性。总统可能会拒绝考虑一项政策提议，就因为他的对手曾对此发表过讲话。一位关键的官员可能会生病或辞职。技术的改进，使诸如传真机之类的新的通讯手段成为可能，这就改变了利益集团的工作方式，并且似乎威胁到特定集团的地位——例如，农场主或鞋匠，或其他组织——这是就他们的经济利益变成政策要求而言的。同时，技术能对老问题提供新的解决方法，诸如城市中供水不清洁或供水条件差的问题；但也会产生新的问题，诸如有毒的废物处理。

第二个关键论题是变化。每个政策制定人和集团的兴趣在不断变化。他们相互的关系也随问题的变化而改变。在国内福利问题上持强硬立场的

工会会发现它同反对自由移民政策的保守派利益结为同盟；对经济问题持保守态度的人会拒绝接受保守的社会政策，诸如废除堕胎问题；随着社会条件的变化，似乎一时被人们寄予很高期望值的政策会失去其吸引力或显出其不完备性；昔日提倡不论有无工作均保障收入的人，而今成了保障工作的倡导者，认为只有工作才是解决贫困的办法。

政治体系是由许许多多生扯硬拽到一起、又相互碰撞的利益构成的。作为一个整体，这些政策利益和要求是不一致的、不和谐的，并且几乎不可能放在一起。可以肯定的一个结果是：并不是人人都对政治决策满意的。另外一个结果是：一个民主、开放的政策制定过程最有希望产生只对极少数人构成伤害的决定，并且产生近乎「最佳」的政策。

#### 焦点透视：烟草业与公共政策

没有一个问题能够比有关烟草的生产、销售、使用和作用的政策能更好地反映美国政府的复杂本质。第二次世界大战期间，军队服务专案允许烟草公司在国内和国外给美国军人提供大量的免费样品包装的香烟。烟草是最常出现在收音机和电视机广告上的商品，并且公共政策也从本质上促进了烟草生产商和销售商的利益。早先存在的正式和非正式的禁止在公共场所吸烟的规定慢慢减少，实际上已不复存在。作为早期的遗风，「男士」一般不得在「女士」面前吸烟，乘客列车上还保留有「吸烟」车厢。另一些车厢挂有「禁止吸烟」的标志，但是这些标志完全被视而

不见。售票员和其他列车工作人员常常自己就在「禁止吸烟」的车厢内吸烟。

1960 年初期，卫生局局长出版的题为《吸烟与健康》一份报告带来了缓慢的变化。公共卫生局明确地阐述了吸烟的危害，随后又加上了对身体适应性的关注，使人们意识到吸烟是对公共健康的一个主要威胁——而且也是世界上婴儿夭折的最重要原因之一。新的研究结果表明，吸烟不仅对吸烟者有害，而且对吸入烟雾的其他人有害。甚至用纯经济学术语来说，烟草的使用在创造死亡和疾病的同时，当然也造成了?额的开支。

所有这些关注的结果，都以在公共场所采取积极的禁烟活动以及禁止广播电视播放烟草广告的形式表现出来。卫生及公共服务部下属的公共卫生局坚决支援这些举措。雷根执政时期担任公共卫生局局长的 C·艾弗里特·库普博士(C. Everett Koop)态度强硬且坚持原则，他在禁止烟草的使用上下了很大的功夫。

另一方面，政府继续资助烟草业的发展，农业部也继续鼓励美国烟草的外销。实质上，美国政府的态度自相矛盾。卫生及公共服务部(HHS)认识到烟草对健康的危害，正努力控制烟草的使用；而农业部认识到从烟草的生产和销售中可以在农业和商业上取得经济优势；贸易部门，诸如美国贸易代表办公室及商务部正在对限制美国烟草的进口，诸如禁止进口咀嚼烟草的行为做坚决的斗争。纵观雷根执政时期对于经济利益的考虑，负责烟草的种植和分销的部门在有关烟草政策上同 HHS 的竞争占有明显的优势。

最能反映这种优势的一个例子发生在 1988 年。当时担任卫生局长的库普博士兼任吸烟与健康部门委员会的主席(Interagency Committee on Smoking and Health)。该委员会的主旨是协调各联邦机构及其烟草政策。该委员会在一次公众会议上宣布的议程就包括讨论美国增加其对其他国家，尤其是对亚洲国家烟草的销售量对健康造成的不利影响。其他被邀请发言的代表中包括来自农业部、商务部及国务院的代表。

白宫的办事机构，美国贸易代表办公室立刻表示抗议。一位发言人发出评论，部门间委员会「正超越职权范围，干涉贸易问题」。

被邀请的发言人之一，前联邦贸易委员会主席迈克尔·珀兹楚克(Michael Pertschuk)认为这引起了「白宫权大的不满和愤慨」。对此，卫生及公共服务部(HHS)迅速后撤，这位发言人说道，「白宫官员认为 HHS 无权插手外交事务，任何涉及烟草贸易政策的讨论都将对美国与东亚的贸易关系产生不利影响。在这种压力下，HHS 改变了一下议程，包括简要论述吸烟的国际影响，来自贸易办公室和国务院的代表认为没有必要参加此次会议。」

由世界卫生组织主办的一场关于吸烟与健康的国际会议曾报导说，吸烟人口的增加，尤其是在亚洲，其直接后果是：到本世纪末下世纪初，全世界患肺癌的人数将从现在每年 60 万例增长到每年 200 万例。珀兹楚克指控说，「美国国务院、商务部、及参议院和众议院的一些议员」是「第三世界疾病传播的代理人」。他说，「这不是美国值得人钦佩的一个方面」。



烟草的故事是一个极好的例子。如果说不怎么令人赞赏的话，它反映了这样一个事实：「政府」不是一个意见一致的整体。

### 建议读物

**James Bennet.** *Power Failure: Rural Electric and Telephone Programs Show That Good Government Programs Never Die- They Just Get More Expensive.* / Washington Monthly (July/August 1990).

**Charles Bullick III and Charles M. Lamb.** *Implementation of Civil Rights Policy.* Brooks/Cole, 1984.\*

**John Chubb and Paul Peterson,** eds. *Can the Government Govern?* Brookings, 1988.

**Leslie Cockburn.** *Out of Control.* Atlantic Monthly Press, 1987. A penetrating analysis of American involvement in Central America during the Reagan years, including American assistance to drug trafficking.

**William Greider.** *The Education of David Stockman.* / The Atlantic Monthly, 248:6 (December 1981), 27-40. Revelations of Reagan's first budget director, who said that supply-side economics was merely a 「Trojan horse」 to bring down tax rates for the wealthy.

**William Greider.** *Secrets of the Temple: How the Federal Reserve Runs the Country.* Simon & Schuster, 1987.

**Amy Gutmann.** *Democracy and the Welfare State.* Princeton, 1988.

**Robert Heilbroner.** *Reflections : The Deficit.* / The New Yorker, LX:24 (July 30, 1984), 47-55. An economist's discussion of the deficit, including coverage of misconceptions and real dangers.

**Roger Hilsman.** *The Politics of Policymaking in Defense and Foreign*

*Affairs*. Prentice-Hall, 1987.

**Claudio J. Katz, Vincent A. Mahler, and Michael G. Franz.** 「*The Impact of Taxes on Growth and Distribution in Developed Capitalist Countries: A Cross-National Study.*」 *American Political Science Review*, 77:4

(December 1983), 871-86. Facts dispute much of the 「conventional wisdom」 regarding the effects of taxes and government activity upon the general economy.

**Robert Kuttner.** *The Economic Illusion: False Choices Between Prosperity and Social Justice*. Houghton Mifflin, 1984.

**Walter LeFeber.** *The American Age: United States Foreign Policy at Home and Abroad Since 1750*. W. W. Norton, 1989.

**Star A. Levitan and R. Taggart.** 「*Great Society Did Succeed.*」 *Political Science Quarterly*, 91 (Winter 1976-77), 601-18.

**John Frederick Martin.** *Civil Rights and the Crisis of Liberalism: The Democratic Party, 1945-1976*. Westview, 1979.\*

**Kevin Phillips.** *The Politics of Rich and Poor: Wealth and the American Electorate in the Reagan Aftermath*. Random House, 1990.\*

**Max J. Skidmore.** *Medicare and the American Rhetoric of Reconciliation*. University of Alabama Press, 1970.

*Social Security and Retirement: Private Goals, Public Policy*. *Congressional Quarterly*, 1983.\*

**Thomas Sowell.** *Civil Rights: Rhetoric or Reality ?* Morrow, 1984.  
Challenge to civil rights activism from a conservative black scholar.

**David A. Stockman.** *The Triumph of Politics: The Inside Story of the Reagan Revolution*. Avon, 1987.\* Devastating portrayal of the Reagan administration's implementation of economic policy based upon ideology, not knowledge, by a major architect of that policy, Reagan's first budget director.

**James R. Temples.** *[The Politics of Nuclear Power.]* Political Science Quarterly, 95:2 (Summer 1980), 239-60.

**U.S. Congress.** *Report of the Congressional Committees Investigating the Iran-Contra Affair.* Random House, 1988.

**Aaron Wildavsky.** *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis.* Little, Brown, 1979.

## 第十二章 后 记

那里有自由，那里就是我的国家。

——本杰明·弗兰克林

那里没有自由，那里就危机四伏。

——托马斯·潘恩

从前面的章节里，可以明显地看到美国制度存在着许多长处，但同样明显地存在着许多缺陷。有些缺陷可以通过对政府的结构和机制加以改进得到解决，而其他的一些缺陷则需要人们从根本上改变他们的思维和态度才能克服。另外还有一些则不是政治制度本身所能消除的。

任何一种具体改革的效果如何，都难以预料，更难以决定。早期改革所带来的变化连支持它们的许多人现在也认识到，其结果与他们当时寻求改进的情形至少是一样糟。例如，捐款基础上建立起来的组织，如政治行动委员会和候选人，现在看来比以前政治上的「捐款大户」——那

些控制筹措资金的富有捐助人还具有危险性。国会中的民主改革极大地分散了权力，其结果不是多了民主，而是多了混乱：国会中的少数派挫败多数派的愿望变得更为容易。总统预选，原本意在摆脱政治巨头的操纵，将权力交还给人民；但现在总统预选使整个竞选活动变得漫长而又支离破碎。这也许甚至影响到了参加总统竞选的候选人：一些有希望问鼎白宫的人根本不愿意受这种苦难的煎熬。

当人们认为政府的工作方式不令人满意时，「非倾向性结果法则」阻碍不了人们采取一些「快速应急措施」。例如、雷根总统和布希总统就强烈地主张用宪法修正案的方法来规定政府的预算平衡政策，许多国会议员也有类似的主张。所幸的是，他们都未能得逞。在低税收、服务要求多、且又反对增税的条件下，起草宪法修正案当然比平衡预算容易多了。诚然，美国各州一般都必须在预算平衡的条件下运作，但相对而言，它们面对的问题比联邦政府要简单而且涉及的面也窄多了。事实上，未曾有哪一个总统把其预算做得近乎平衡，这一事实使得他们对平衡预算修正案的支持看上去更像是出于政治机会主义，而不是个人的政治信仰。

同样地，雷根、布希和克林顿总统都支持单独条款否决权。当然，每个总统都希望有权在不否决整个法案的情况下，将其部分条款否决掉。这样做将极大地提高总统的权力。然而，国会是否会支持通过这样一个宪法修正案是值得怀疑的。其实国会不支持也无关紧要。表面上听起来是总统能把「油水」从提案中删去并削减政府的开支，实际上，总统的这种权力使得国会几乎无法在总统反对的情况下仍迫使其接受国会通过

的任何举措。那些主要关心公民生活质量而不管其工资收入多少的自由派人士们很可能会担心：当极其保守的总统执政时，就绝不可能有医疗保健、教育、减少贫困、增强公民自由及公民权利以及安全条例等计划。同样，那些主要关注美国的权势、地位和稳定的强硬保守派们也会忧心忡忡：如果总统对军事力量持敌视态度，或者过分致力于公民自由问题，那么单项条款否决权将无法使国家保持足够的国防力量，或者维持国内的法律和秩序。

真实的情况是，政府想要采纳并实施新创的、进步的计划极为困难。这只有在总统和国会密切配合的情况下方能做到。设置限制、削减资金或者放慢速度则要容易得多。『停滞不前、阻止新专案出台或者阻止扩大现存的专案更容易。从这个消极的意义上说，总统目前的权力很强大。否决权从定义上讲是一种消极的权力。单项条款否决权会更进一步加强总统的这种消极权力。它无益于促进政府朝积极的方向努力。当然，总统有行使否决的权力是很重要的——有时是必不可少的。然而，总统从来就不缺乏这方面的权力。

不管这个体制怎样不完善，就其现在存在的情况而言，它反映了一定的平衡关系。即使是现在，这种平衡已经在朝行政有利的一边倾斜。单项条款否决权将会使权力更加朝行政一边倾斜，从而打破整个权力平衡。任何对条款否决权的考虑都应当顾及所有的相关因素，而不应仅仅局限于考虑预算中可能出现的「油水」问题。

1992 年的总统竞选清楚地表明，公众对政治如往常一样感到不满。一位总统被压倒多数的选票选了下来。当然，选举的结果因第三个候选人的介入而不够明朗化，获胜者也未能取得过半数的多数。然而，克林顿总统获得的 43% 的公民投票比亚伯拉罕·林肯 1860 年获得的 39%，和伍德罗·威尔逊 1912 年获得的 41% 要高一些；与约翰·F·甘乃迪在 1960 年和理查德·尼克松在 1968 年取得的选票数大体相同。这里一个重要的事实是，在职总统的得票率是如此惊人的低。布希总统 38% 的得票率比大萧条最严重时期的 1932 年，赫伯特·胡佛惨败时的得票率还低近 2%。此外，毫无经验可言的「非政客人士」罗斯·佩罗获得 19% 的选票，这是本世纪内非主要政党候选人中得票最高的票数(不包括前总统西奥多·罗斯福 1912 年作为进步党候选人试图重新夺回总统宝座时得到的票数)。

布希总统在 1988 年与迈克尔·杜卡基斯(Michael Dukakis)竞选时所采取的有效的一面攻击竞选方法在 1992 年未能奏效。一方面，比尔·克林顿是个机敏而讲实效的竞选者，他有能力为自己辩护；另一方面，共和党过去曾进行非同寻常的专业化的、极具打击力的竞选活动，而此次却协调不善。他们的竞选基调开始于共和党党代会。在这次大会上，温和派共和党感觉到他们被宗教右翼势力及他们认为是政治极端分子的人撇在一边。在看完帕特·布坎南(Pat Buchanan)、帕特·罗伯逊(Pat Robertson)及玛里琳·奎尔(Marilyn Quayle)所做的基调性发言后，公众中许多人同意共和党温和派的看法。布希总统个人的努力则显得极为缺乏理智，他称他的对手为「蠢货」。更为让人吃惊的是，他暗示比尔·克林顿可能

是苏联间谍，因为作为学生，克氏曾去过莫斯科!人们一次又一次地要求结束这种攻击式的竞选活动。这方面的呼声在总统辩论中变得愈加明确，总统辩论是美国总统竞选史上涵盖面最广、最具价值的活动。同样，在这次竞选活动中，新闻媒介也发挥了比以前更有效的作用，以批评的眼光对待所有的候选人。他们分析竞选人的演讲及宣传，指出不准确之处及表述不当之处。加之，候选人本人也经常在公众面前露面，并且充分利用访谈节目及其他「免费媒体」的机会频繁出现，以此直接与选民接触。

如果说 1992 年的选举清楚地表明了什么的话，那就是公众要求改变。只要经济条件看上去可以接受，人们就积极支持共和党，尽管许多观察家们认为，雷根总统和布希总统执政期间，政府的政策明显偏向富人。然而，12 年之后，公众察看雷根—布希政策的结果，开始更认真地对待上述观察家所提出的观点。另外，尽管布希总统争辩，经济正在变好(随着选举的进行，经济界的报导支持这一观点)，但他仍被认为在管理经济方面手段软弱。1992 年，对于促动白宫变革的人——比尔·克林顿和罗斯·佩罗——时机已经成熟。克林顿和佩罗相加所获得的选票数多于美国历史上在竞选中获压倒多数胜利的总统们，如 1972 年获胜的理查德·M·尼克松，1964 年获胜的林登·B·约翰逊，及 1936 年获胜的弗兰克林·D·罗斯福。这次竞选中反映出的另一种公众情绪是，他们对反政府的自由党的支持在这些年中悄然上升，而且现在自由党人士在所有 50 个州的选票上经常出现。

前副总统奎尔在竞选认输发言中很礼貌地说，如果克林顿总统治理国家能够像搞竞选活动一样成功的话，我们就没有什么可担心的了。然而，新政府面临着艰巨的重任。公众显得很乐观，但正如我们上面已讨论过的，总统权力受到多方面的限制，我们不应期望过高。任何总统是否能在短暂的任期内带来巨大的社会经济进步，还很成问题。任何变化，既需要总统的积极行动，又需要国会和公众的支持。总统具有的强大的否决权不会有多大帮助。

对于那些担心出现大政府的人来说，危险仍然存在。维护自由不只是表现在言辞上。克林顿政府看上去是真诚地致力于自由和社会公正事业的，但是最高法院再也不像沃伦法院时期那样致力于维护个人自由。在雷根—布希的年代里，公众的注意力偏离了对权利和义务的平衡的敏感性，同时也不关心改革。现在联邦司法部门表现出强烈的中央集权趋势——这股势力之强，使得寻求正义的人们现在常常转向州法院，认为那儿更为友善。新政府的司法任命很可能设法使法院移回到既不偏左又不偏右的中间位置，但这不可能很快完成。

最令人不安的是，在现代工业国家里，人们越来越受到各种力量的影响，而对这些力量，人们又很少有或根本没有控制的办法。人口增长的压力、技术导向型社会所产生的种种结果、日益更新和日趋先进的技术对人们隐私的侵犯、公众的冷淡情绪以及政治上的无知和资讯上的误导，所有这一切综合在一起，使人们对未来产生疑虑。也许克林顿政府会注意到这些问题。也许现在有可能把国家从战时需要转变为建设这样的—一个社



会，即接受技术进步，但仅运用技术提高人民生活质量和保护个人自由的社会。

不管情况如何，我们所有人的神圣权利和义务是要使我们的立宪民主制渡过这些难关，是要使我们的立宪民主制继续发展以迎接自由的新挑战。这一切都能做到，其唯一的代价就是承诺：对知识的承诺和对知识应用的承诺。

## 附录一：为专修政治的学生开列的一系列工具书

本书是面向读者的一本基本工具书，载录了美国政治制度的最基本的资料。后面还附有 1787 年宪法以及蕴含美国基本原理的声明——独立宣言和林肯的葛底斯堡演讲。这些文件中贯穿着确定的主题；如果你认真地研读，而不是像大多数人那样匆匆浏览，你就会发现许多有关美国当前政治的基础理论。

每一章后面都附有一个有关该章所强调的不同论题的参考书目。有些是经典著作，而有些则是最近才问世的。这些只是每年出版的上千种关于美国政治的书籍中的极小的一部分，是我们认为有用、有趣或者甚至是令人振奋的一些作品。并不是所有的书都出自政治学家之手。有一些——不能算多数——最好的政治作品是由政治学界之外的学者创作的。

对于那些在政治学方面需要更多基本参考资料，或需要了解更多知识或更多些书目，以下书目可建议作主要参考书：

## 建议读物

*American Leaders 1789-1991*. Congressional Quarterly, 1991.

**William G. Andrews**, ed. *International Handbook of Political Science*. Greenwood, 1982.

**Arthur S. Banks**, ed. *Political Handbook of the World*. CSA Publications, 1988. Extensive information on the countries of the world and on international organizations.

**Michael Barone** and **Grant Ujifusa**. *The Almanac of American Politics*: 1992. National Journal. Yearly publication, with lots of data, biographies, etc.

**Vincent Buranelli** and **Nan Buranelli**. *Spy/Counterspy: An Encyclopedia of Espionage* by the Government Printing Office.

*CQ Weekly Report*. Detailed information about congressional and other political activity, published by Congressional Quarterly.

*Dorsey Dictionary of American Government and Politics*. Dorsey Press, 1988.\*

**Fred I. Greenstein** and **Nelson W. Polsby**. *Handbook of political Science*. Addison - Wesley, 1975.\*

**Fred I. Greenstein** and **Nelson W. Polsby**. *Handbook of Political Science*. Addison -Wesley, 1975.\*

**Frederick L. Holler**. *Information Sources of Political Science*. 4th ed ABC-CLIO, 1986.

**Janet Buttolph Johnson** and **Richard A. Joslyn**. *Political Science Research Methods*. 2d ed. Congressional Quarterly, 1991.

**Jeffrey M. Elliot** and **Sheikh R. Ali**. *The Presidential - Congressional Political Dictionary*. ABC-CLIO, 1984.\*

**Jeffrey M. Elliot** and **Sheikh R. Ali**. *The State and Local Government Political Dictionary*. ABC-CLIO, 1987.\*

**Michael Kidron and Ronald Segal.** *The New State of the World Atlas* rev. ed. Simon & Schuster, 1987.\*

*National Party Conventions 1831-1988.* Congressional Quarterly, 1991. Chronology, platforms, voting.

**Jack C. Plano and Milton Greenberg.** *The American Political Dictionary.* 8th ed. Rinehart and Winston, 1989.\*

**Jack C. Plano et al.** *The Dictionary of Political Analysis.* 2d ed. ABC-CLIO, 1982.

*Presidential Elections since 1789.* 5th ed. Congressional Quarterly, 1991. Candidates, statistics, biographic data.

**Walter J. Raymond.** *Dictionary of Politics.* Brunswick, 1978.

**William Safire.** *Safire's Political Dictionary.* Ballantine, 1980.\*

**Richard M. Scammon and Alice V. McGillivray.** *America Votes; A Handbook of Election Statistics.* Congressional Quarterly, 1991.

**Harold W. Stanley and Richard G. Niemi.** *Vital Statistics on American Politics.* 3d ed. Congressional Quarterly, 1991.\* Trends and Figures for major institutions and activities, from Congress to PACs.

*The Statesman's Yearbook,* St. Martin's Press. Updated yearly.

**James B. Whisker.** *A Dictionary on Concepts of American Politics.* Macmillan, 1980.\*

-----

\*Available in paperback.

## 附录二：独立宣言

（选自羊皮纸稿本）

美利坚合众国 13 个州的一致宣言

在人类历史事件的进程中，当一个民族有必要解除其与另一民族相连结的政治桎梏，并按照自然法则和上帝的意旨在世界列强中取得独立与平等的地位时，对于人类舆论的真诚与尊重，要求他们必须将不得已而独立的原因予以宣布。

我们认为以下真理是不言而喻的：人人生而平等，造物主赋予他们某些不可转让的权利，其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。为了保障这些权利，人们建立起来被管辖者同意的政府。任何形式的政府，一旦破坏这些目标，人民就有权利去改变它或废除它，并建立一个新的政府。新政府所根据的原则及其组织权力的方式，务必使人民认为，唯有这样才最有可能保障他们的安全与幸福。诚然，慎重会使得一个建立已久的政府不因微不足道的和暂时的原因而被改变，过去的一切经验也表明，人类更倾向于忍受尚能忍受的苦难，而不去为了拯救自己而废除他们久已习惯了的政府形式。但是，当滥用职权和巧取豪夺的行为连绵不断、层出不穷，证明政府追求的目标是企图把人民置于专制主义统治之下时，人民就有权利，也有义务推翻这样的政府，并为他们未来的安全建立新的保障。这就是我们这些殖民地的人民一向忍受的苦难，以及现在不得不起来改变原先政治制度的原因。当今大不列颠王国的历史，就是一部反复重演的伤天害理、巧取豪夺的历史。所有这些行径的直接目的，就是要在我们这些州里建立专制的暴政统治。为了证明这一点，特将事实陈诸于世界公正人士之前：

他拒绝批准那些对公共福利最有益、最必要的法律。

他禁止他的总督们批准那些紧急的、极其重要的法律，除非那些法律在经他同意之前暂停施行；而暂停施行期间，他又对那些法律完全置之不理。

他拒绝批准其他有关人民向广大地区迁居的法律，除非那些人民愿意放弃其在立法机关中的代表权；这种代表权对人民来说具有无可估量的意义，只有对暴君来说才是可怕的。他把各州立法团体召集到特别的、极不方便的、远离政府档案库的地方去开会，其唯一的目的就是使他们疲于奔命，不得不顺从他的旨意。

他屡次解散各州的议会，因为这些议会曾坚定不移地反抗他对人民权利的侵犯。

他在解散各州议会之后，又长时期地不让人民另选新议会；不可抹煞的立法权力又归一般民众行使；而其时各州仍然处于内乱外患的危险之中。

他竭力抑制各州的人口增长；为此目的，他为《外国人归化法》设置障碍，拒绝批准其他鼓励外国人移居各州的法律，并提高了重新分配土地的条件。

他拒绝批准确立司法权力的法律，从而阻碍司法行政管理工作。

他使法官的任职年限、薪金数额及支付办法完全由他个人意志来决定。

他滥设新职，派遣大批官吏来钳制我们的人民，耗尽我们人民的财力。

他不经我们立法机关的同意，在和平时就把常备军驻扎在我们各州。

他力图使军队独立于政权，并凌驾于政权之上。

他与某些人相互勾结，要我们屈服于一种与我们的体制格格不入、没有为我们法律所承认的管辖权之下；并且批准那些炮制的假冒法案。

在我们这里驻扎大量的武装部队。

用欺骗性审讯来包庇那些杀害我们各州居民的人，使他们得以逍遥法外。

切断我们与世界各地的贸易。

未经我们的同意即向我们强行征税。

在许多案件中剥夺我们的陪审权力。

以莫须有的罪名押送我们去海外受审。

在邻近的地区废除保障自由的英国法律体制，建立专制政府，并扩大其疆界，企图使它迅即成为一个样板和一件顺手的工具，以便进而把同样的专制统治引向我们这些殖民地。取消我们的宪章，废除我们那些最宝贵的法令，并且从根本上改变我们的政府形式。关闭我们自己的立法机关，有权就一切事宜为我们制定法律。

他宣布我们已不受其保护，并对我们开战。这样，表明了他已放弃在这里的政权。

他在我们的海域大肆掠夺，骚扰我们的沿海地区，焚毁我们的城镇，并残害我们人民的生命。

他此刻正在调运大量的外籍雇佣军，意在制造死亡、毁灭和专制暴虐。他已经造成即使在人类历史上最野蛮的时代都罕见的残暴和背信弃义的气氛。他完全不配做一个文明国家的元首。

他强迫在公海上被俘的我们的同胞武装起来反对自己的国家，充当残杀自己亲人和朋友的刽子手，或者死于自己亲人朋友之手。

他在我们之间煽动内乱，并竭力挑动我们的边疆居民、那些残酷无情的未开化的印第安人；而印第安人的著名的作战原则是不分男女老幼、不论何种情况，一概格杀勿论。

在这些高压政策的每一个阶段，我们都曾以最谦卑的言词请求予以纠正；而每次的吁请所得到的答复都只是屡遭损害。一个君主，当他的每个行为都已打上暴君的烙印时，是不配做自由人民的统治者。

我们并没有置我们的英国弟兄于不顾。我们时常提醒他们，他们的立法机构企图把不合理的管辖权横加到我们头上；我们曾提醒他们注意，我们移殖来此和在这里定居的情况。我们曾经向他们天生的正义感和侠义精神呼吁，恳请他们念及同种同宗的情谊，抵制那些掠夺行为以免影响我们之间的联系和友谊。但是，他们对这种正义的、血肉之亲的呼吁置若罔闻。因此，我们不得不宣布与他们脱离，并且以对待世界上其他民

族一样的态度对待他们：和我们作战，就是敌人；和我们和好，就是朋友。

因此，我们，集合在大会中的美利坚合众国的代表们，以这些殖民地的善良人民的名义，并经他们授权，向全世界最崇高的正义人士呼吁，说明我们的严正意向，同时庄严宣布：这些联合一致的殖民地从此成为、而且按其权利必须成为自由独立的国家；它们已经解除一切效忠于英王室的义务，从此完全断绝、并必须断绝与大不列颠王国之间的一切政治联系。作为自由独立的国家；它们享有全权去宣战、缔和、同盟、通商或采取其他一切独立国家有权采取的行动。为了拥护此项宣言，我们怀着神明保佑的坚定信心，以我们的生命、我们的财产和我们神圣的荣誉，互相宣誓。

## 附录三：美利坚合众国宪法

我们合众国人民，为了建立一个更完善的联邦，树立正义，确保内部安宁，提供共同防御，增进公共福利，并保证我们自身和子孙后代永享自由的幸福，特制定美利坚合众国宪法。

### 第一条

**第一款** 本宪法所授予的全部立法权均属于由参议院和众议院组成的合众国国会。

**第二款** 众议院由各州人民每两年选举产生的议员组成。每个州的选举人应具备该州州议会人数最多一院的选举人所需具备的资格。



凡年龄不满 25 岁，成为合众国公民未满 7 年以及当选时非其选出州居民者，不得为众议院议员。

众议员人数和直接税税额均应按本联邦所辖各州的人口比例分配于各州。各州人口数是指自由人总数加上所有其他人口的  $\frac{3}{5}$ 。自由人总数包括必须在一定年限内服劳役的人，但不包括未被征税的印第安人。人口的实际统计应于合众国国会第一次会议后 3 年内和此后每 10 年内，依法律规定的方式进行。众议员人数以每 3 万人选出 1 人为限，但每州至少应有众议员 1 人；在实行此种人口统计前，新罕布夏州可选出 3 人，麻塞诸塞州 8 人，罗德岛州和普罗维登斯种植地 1 人，康涅狄格州 5 人，纽约州 6 人，新泽西州 4 人，宾夕法尼亚州 8 人，特拉华州 1 人，马里兰州 6 人，佛吉尼亚州 10 人，北卡罗来纳州 5 人，南卡罗来纳州 5 人，佐治亚州 3 人。

任何一州所选众议员中出现缺额时，该州行政长官应发布选举令以补足此项缺额。

众议院应选举本院议长和其他官员，并独自享有弹劾权。

**第三款** 合众国参议院由每州州议会选出的两名参议员组成，参议员任期 6 年，每名参议员有一票表决权。

参议员在第一次选举后集会时，应即尽可能平均分为三组：第一组参议员应于第二年年终改选，第二组参议员应于第四年年终改选，第三组参议员应于第六年年终改选，以便每两年改选参议员总数的  $\frac{1}{3}$ 。在任

何一州州议会休会期间，如因辞职或其他原因而出现参议员缺额，该州行政长官在州议会召开下次会议补足缺额之前，任命临时参议员。

凡年龄未满 30 岁，为合众国公民未满 9 年以及当选时非其选出州居民者，不得为参议员。

合众国副总统应为参议院议长，但除非出现该院全体参议员的赞成票和反对票相等的情况，无表决权。

参议院应选定本院其他官员，遇副总统缺席或行使合众国总统职权时，应选举临时议长。

参议院独自拥有审理一切弹劾案的全权。因审查弹劾案而开庭时，参议员应宣誓或做郑重宣言。合众国总统受审时，应由最高法院首席大法官主持审判。无论何人，非经出席参议员 2 / 3 人数同意，不得被定罪。

弹劾案的判决，应以免职和剥夺其担任和享有合众国荣誉职位、信任职位或高收益职位的资格为限；但被定罪者仍应依法接受起诉、审讯、判决和惩罚。

**第四款** 举行参议员和众议员选举的时间、地点和方式，由各州州议会自行规定，但除选举参议员地点一项外，国会可随时以法律制定或改变此类规定。

国会每年至少开会一次，除非国会以法律另订日期外，此会议应在 12 月的第一个星期一举行。

**第五款** 各院应自行审查本院议员的选举、报告选举结果和议员资格。各院议员出席过半数即构成议事的法定人数；不足法定人数时可逐日休会，并可依照各院规定的方式与罚则强迫缺席议员出席会议。

各院可制定其议事程序规则，处罚扰乱秩序的议员，并可经  $2/3$  议员的同意开除议员。

各院应保持本院的会议记录，并不时予以公布，但各该院认为需要保密的部分除外。各院议员对任何问题的赞成票和反对票应依出席议员  $1/5$  的请求载入会议记录。

在国会开会期间，一院未经另一院同意不得休会 3 日以上，也不得从两院开会地点移往它处。

**第六款** 参议员和众议员应取得由法律规定，并从合众国国库中支付的服务报酬。两院议员，除犯有叛国罪、重罪和妨害治安罪外，在出席各自议院会议期间和往返于各自议院途中不受逮捕；也不得因其在各自议院发表的演说或辩论而在任何其他地方受到质问。

参议员或众议员在当选任期内不得出任合众国当局在此期间设置或增加薪俸的任何文官职务；在合众国属下供职者，在继续任职期间，不得担任国会任何一院的议员。

**第七款** 所有征税议案应首先由众议院提出，但参议院可以如同对待其他议案一样，提出修正案或对修正案表示赞同。

众议院和参议院通过的每一议案，均应在成为法律之前送交合众国总统；总统如批准该议案，即应签署；如不批准，则应附上异议书将该议案退还给最初提出该项议案的议院。该院应将总统异议详细载入本院会议记录，并进行复议。如经复议后，该院 2 / 3 议员同意通过，即应将该议案连同异议书一起送交另一院，另一院亦应加以复议，如经该议院 2 / 3 议员认可，该项议案即成为法律。但在这种情况下，两院的表决应以投赞成票和反对票来决定，投赞成或反对票的议员姓名应分别载入各该院的会议记录。如议案在送交总统后 10 天内(星期日除外)未经总统退回，即视为业经总统签署，此项议案即成为法律；但如果因国会休会而阻碍该议案退还，则该项议案不能成为法律。

凡须经参议院和众议院一致同意的命令，决议或表决(有关休会问题者除外)均应送交合众国总统，以上命令、决议或表决须经总统批准始能生效。如总统不予批准，则应按照对于议案所规定的规则和限制，由参议院和众议院 2 / 3 议员再行通过。

#### **第八款 国会拥有下列权力：**

规定和征收直接税金、间接税、进口税与货物税，以偿付国债、提供合众国共同防御与公共福利，但所有间接税、进口税与货物税应全国统一；

以合众国的名义借贷款项；

管理合众国与外国的、各州之间的以及同印第安部落的贸易；

制定全国统一的归化条例和破产法；

铸造货币，确定国币和外币的价值，并确定度量衡的标准；

规定有关 伪造合众国证券和通货的罚则；

设立邮政局并开辟邮路；

保障作家和发明家对各自著作和发明在限定期限内的专有权利，以促进科学和实用技艺的进步；

设立低于最高法院的各级法院；

界定和惩罚在公海上所犯的海盗和重罪以及违反国际法的犯罪行为；

宣战，颁发捕获敌船许可证和报复性拘捕证，制定关于陆上和水上拘捕条例；

招募陆军和供给军需，但此项用途的拨款不得超过 2 年；

装备海军并供应给养；

制定统辖和管理陆海军的条例；

规定征招民兵，以执行联邦法律、平息叛乱和抵御外侮的条例；

规定民兵的组织、装备和纪律，规定用来为合众国服役的那些民兵的管理办法，但民兵军官的任命和按国会规定纪律，训练民兵的权力由各州保留；

在任何情况下，对由某些州让与合众国，经国会接受，充作合众国政府所在地的区域(其面积不超过 10 平方英里)行使专有的立法权；并对经州立法机构同意由合众国在该州购买的一切用于修筑要塞、军火库、兵工厂、船厂及其它必要建筑物的地方行使同样的权力；

制定为执行上述各项权力和依据本宪法授予合众国政府或政府中任何机关或官员的其他一切权力所必要的和恰当的法律。

**第九款** 现有任何一州认为应予接纳的人员移居或入境时，国会在 1808 年以前不得加以禁止，但对于入境者可征收每人不超过 10 美元的税金或关税。

根据人身保护令享有的特权，除非在发生叛乱或入侵，公共治安需要终止此项特权时，不得终止。

不得通过公民权利剥夺法案或追溯既往的法律。

除依本宪法前文对人口普查或统计结果规定的比例证税外，不得征收人头税或其他直接税。

对于任何一州输出的货物，不得征收税金或关税：

任何贸易条例或税收条例不得给予一州入港以优于另一州港口的特惠；开往或来自一州的船舶不得强令其在另一州入港、出港或交纳关税。

除根据法律规定拨款外不得从国库支款；一切公款的收支报告和账目应不时予以公布。

合众国不得授予贵族爵位；在合众国担任任何信任职位或高收益职位者，未经国会许可，不得接受任何外国君主或国家所赠与的任何礼物、金额、官职或爵位。

**第十款** 无论何州不得缔结条约结盟或加入邦联；不得颁发缉拿敌船许可证和报复性拘捕证；不得铸造货币；不得发行信用券；不得将金银以外的任何物品作为偿还债务的法定货币；不得通过公民权利剥夺法案、追溯既往的法律或损害契约义务的法律；不得授予任何贵族爵位。

无论何州，未经国会同意，不得对进出口货物征收进口税或间接税，但为执行该州检查法令所绝对必要者不在此限。任何一州对进出口货物所征得的一切间接税和进口税的净所得额应充当合众国国库之用；所有这类法律都应由国会负责修订与控制。

无论何州，未经国会同意，不得征收船舶吨位税，不得在和平时期保持军队或战舰，不得与另一州或外国缔结协定或条约，除非已实际遭受入侵或遇到刻不容缓的危险，不得进行战争。

## **第二条**

**第一款** 行政权属于美利坚合众国总统。总统任期为 4 年，副总统任期与总统任期相同。总统和副总统的选举办法如下：

每个州依照该州议会规定的方式选派选举人若干名，其人数应与该州所应选派于国会的参议员和众议员的总数相等；但参议员或众议员或在合众国政府中担任信任职位或高收益者不得被选派为选举人。

选举人应在各自州内集会，投票选举 2 人，其中至少应有 1 人不是选举人同州的居民。选举人应开列名单，写明所有被选人和每人所得票数；在名单上签名作证，封印后送至合众国政府所在地，呈交参议院议长。参议院议长应在参议院和众议院全体议员面前开拆所有证明书，计算票数。获得选票最多者，如选票超出选举人总数的一半即当选总统。如不止 1 人获得过半数选票的且票数相等，众议院应立即投票选举其中 1 人为总统。如无人获得过半数票，则众议院应以同样方式从名单上得票最多的 5 人中选举 1 人为总统。但众议院选举总统时，应以州为单位计票，每州代表有 1 票表决权；以此种方式选举总统的法定人数为全国  $2/3$  的州各有 1 名或数名代表出席，并须取得所有州的过半数票始能当选。在总统选出后，获得选举人所投票数最多者即当选为副总统；但如有两人或数人获得相等票数，参议院应投票选举其中 1 人为副总统。

国会可决定选出选举人的时间以及选举人的投票日期，该日期须全国统一。

任何人除出生于合众国的公民或在本宪法通过时已为合众国公民者外，不得当选为总统。年龄未满 35 岁及居住在合众国境内居住未满 14 年者亦不得当选为总统。



如遇总统免职、死亡、辞职或丧失履行总统权力和责任的能力时，该项职务应移交给副总统。在总统和副总统均免职、死亡、辞职或丧失履行职务能力时，国会得依法律规定宣布某一官员代行总统职权，该官员即为代总统，直至总统恢复任职能力或新总统选出为止。

总统在规定的时间内获得服务报酬，此项报酬在其当选总统期间不得增加或减少。总统在任期内不得收受合众国或任何一州给予的任何其他酬金。

总统在就职前做如下宣誓或郑重声明："我谨庄严宣誓(或郑重声明)，我一定忠实执行合众国总统职务，竭尽全力，恪守、维护和捍卫合众国宪法。"

**第二款** 总统是合众国陆海军总司令，并在各州民团被征召为合众国服役时任民团总司令；总统可要求各行政部门长官就其职责有关事项提出书面意见，并有权对触犯合众国利益罪行发布缓刑令与赦免令，但弹劾案不在此列。

总统在谘询参议院并经该院出席议员 2 / 3 的赞成后，有权缔结条约；总统应提出人选，并在谘询参议院和取得其同意后，任命大使、其他使节和领事、最高法院法官以及任命手续未经本宪法另行规定而须以法律加以规定的其他一切合众国官员。但国会认为合适的话，可根据法律将下级官员的任命权授予总统一人，或授予各级法院或各部部长。

总统有权委任人员填补参议院休会期间可能出现的官员缺额，此项任命应在参议院下次会议结束时满期。

**第三款** 总统应随时向国会提出有关国情的报告，并将他认为必要而妥善的议案提请国会审议；总统可于非常时期召集国会两院或任何一院举行会议，如两院对休会时间有意见分歧，总统可使两院休会到他认为适当的时间为止；总统应接见大使及其他使节；应监督一切法律的切实执行，并任命合众国的一切官员。

**第四款** 总统、副总统及合众国一切文职官员因叛国罪、贿赂罪或其他重罪与轻罪而受弹劾并被判定有罪时，应予以免职。

### **第三条**

**第一款** 合众国的司法权属于最高法院及国会随时规定设置的下级法院。最高法院和下级法院的法官如行为良好可继续任职，并应在规定的时间得到服务报酬，此项报酬在他们继续任职期间不得减少。

**第二款** 司法权的所及范围如下：一切基于本宪法、合众国法律以及根据合众国权力所缔结或将缔结的条约而产生的普遍法律的衡平法的案件；一切涉及大使、其他使节和领事的案件；一切有关海事法和海事管辖权的案件；以合众国为当事人的诉讼；两个或数个州之间的诉讼；一州与另一州公民之间的诉讼；各州公民之间的诉讼；同州公民之间对他州让与土地的所有权的诉讼；一州或其公民同外国或外国公民或国民之间的诉讼。

涉及大使、其他使节和领事以及一州为当事人的一切案件，其初审权属于最高法院。对上述的所有其他案件，无论是法律方面还是事实方面，最高法院有上诉审理权，但须遵照国会所规定的例外与规则。

一切罪案，除弹劾案外，应由陪审团审判；审判应在犯罪发生的州内举行；但如不止在一个州内发生，审判应在国会以法律规定的一处或数处地点进行。

**第三款** 只有对合众国发动战争或依附、帮助、庇护合众国敌人者，才犯叛国罪。无论何人，非经两个证人对同一公然行为作证或本人在公开法庭上的供认，不得被判定为叛国罪。国会有权宣告对叛国罪的惩治；但叛国罪犯公民权利的剥夺，不得影响其继承人的权益，除剥夺公民权利终身者外，不得包括没收财产。

## **第四条**

**第一款** 各州对于其他州的公共法令、记录和司法程序应给予充分信任和尊重。国会可用一般法律规定此类法令、记录和司法程序的验定方法及其效力。

**第二款** 每州公民均应享受其他各州公民的一切特权和豁免权。

凡在任何一州被控犯有叛国罪、重罪或其他罪行的人在逃并于另一州被寻获时，该州应根据该人所逃出之州行政当局的要求将其交出，以便押送到对该罪行有审理权的州。

凡根据一州法律须在该州服兵役或劳役的人逃往另一州时，不得根据逃往州的法律或规章解除该项兵役或劳役，而应根据有权得到劳役或劳动的当事人的要求将其交出。

**第三款** 国会可准许新州加入本联邦；但不得在任何其他州的管辖权之内组成或建立新州；亦不得未经有关州议会和国会同意合并两州或数州的部分地区建立新州。

国会有权处置并制定有关合众国领土或其他财产的一切必要的规章和条例。对本宪法条文不得做有损于合众国或任何特定州的任何权利的解释。

**第四款** 合众国应保障联邦各州实行共和政体，保护各州免遭入侵，并应根据州议会或州行政长官(在州议会不能召开时)的请求平定内乱。

## **第五条**

国会在两院各  $2/3$  议员认为必要时应提出本宪法的修正案，或根据全国  $2/3$  州议会的请求召开会议提出修正案。以上任何一种情况下提出的修正案，经全国  $3/4$  州的州议会或经  $3/4$  州的制宪会议的批准，即成为本宪法的一部分而发生实际效力；采用哪种批准方式可由国会提出。但在 1808 年前所制定的修正案不得以任何形式影响本宪法第一条第九款第 1 项和第 4 项；无论何州，未经其同意，不得被剥夺它在参议院中的平等投票权。

## 第六条

本宪法生效前所负的一切债务和所订的一切契约在本宪法生效后对合众国仍然有效，其效力一如联邦时代。

本宪法和依照本宪法制定的合众国法律，以及根据合众国权力所缔结或将缔结的一切条约，都是全国的最高法律；即使与任何州的宪法或法律相抵触，各州法官仍应遵守。

上述参议员和众议员，各州议会议员，以及合众国和各州一切行政、司法官员均应宣誓或做郑重声明拥护本宪法；但不得以宗教信仰作为担任合众国任何官职或公职的必要资格。

## 第七条

经九个州制宪会议批准，即足以使本宪法在批准本宪法的各州成立。

本宪法于耶稣纪元 1878 年，即美利坚合众国独立后第 12 年的 9 月 17 日，经出席各州制宪会议各州与会者一致同意后制定。

我们谨在此签名作证。

乔治·华盛领

会议主席、佛吉尼亚州代表

# 宪法修正案

## 修正案[一]\*

(\*括弧内的数位表示修正案的序号，这个数位并不是决定做出该修正案时专门进行的编号顺序)

国会不得制定关于下列事项的法律：确立国教或禁止信教自由，剥夺言论自由或出版自由；剥夺人民和平集会和向政府诉冤请愿的权利。

[1791 年 12 月 15 日批准]

## 修正案[二]

管理良好的民兵是保障自由州的安全之所必需，此人民持有和携带武器的权利不得侵犯。

[1791 年 12 月 15 日批准]

## 修正案[三]

士兵在和平时期，未经房主许可不得驻扎于任何民房；在战争时期，除依法律规定的方式外亦不得进驻民房。

[1791 年 12 月 15 日批准]

## 修正案[四]

人民保护其人身、住房、文件和财物不受无理搜查扣押的权利不得侵犯；除非有合理的根据认为有罪，以宣誓或郑重声明保证，并详细开列应予

搜查的地点、应予扣押的人或物，不得颁发搜查和扣押证。

[1791 年 12 月 15 日批准]

### 修正案[五]

非经大陪审团提出报告或起诉，任何人不受死罪或其他重罪的惩罚，惟在战时国家危急时期发生在陆、海军中或正在服役的民兵中的案件不在此限。任何人不得因同一犯罪行为而两次遭受生命或身体伤残的危害；不得在任何刑事案件中被迫自证其罪；未经正当法律程序，不得剥夺任何人的生命、自由或财产；非有恰当补偿，不得将私有财产充作公用。

[1791 年 12 月 15 日批准]

### 修正案[六]

在一切刑事诉讼中，被告应享受下列权利：由犯罪行为发生地的州和地区的公正陪审团予以迅速和公开的审判，该地区应事先已由法律确定；获知控告的性质和原因；同原告证人对质；以强制程序取得有利于自己的证据；并取得律师帮助为其辩护。

[1791 年 12 月 15 日批准]

### 修正案[七]

在习惯法诉讼中，争执价额超过 20 元，由陪审团审判的权利应予保护；案情事实经陪审团审定后，除非依照习惯法的规则，合众国的任何法院

不得再行审理。

[1791 年 12 月 15 日批准]

### 修正案[八]

不得索取过多的保释金，不得处以过重的罚金，或施加残酷的、非常的刑罚。

[1791 年 12 月 15 日批准]

### 修正案[九]

本宪法对某些权利的列举不得被解释为否定或轻视由人民保有的其他权利。

[1791 年 12 月 15 日]

### 修正案[十]

宪法未授予合众国，也未禁止各州行使的权力，分别由各州或由人民保留。

[1791 年 12 月 15 日批准]

### 修正案[十一]

合众国司法权，不得被解释为可扩大适用受理另一州公民或任何外国公



民或国民对合众国一州提出的或起诉的任何法律或衡平法的诉讼。

[1798 年 1 月 23 日批准]

### 修正案[十二]

选举人应在本州集会，投票选举总统和副总统，所选的总统和副总统至少应有 1 人不是选举人本州的居民；选举人应在选票上写明被选为总统之人的姓名，并在另一选票上写明被选为副总统之人的姓名。选举人须将所有被选为总统及副总统的人分别开列名单，写明每人所得票数，在名单上签名作证，封印后送至合众国政府所在地，呈交参议院议长。参议院议长在参议院和众议院全体议员面前开拆所有证明书，然后计算票数。获得总统选票最多的人，如所得票数超过选举人总数之半，即当选为总统。如无人获得这种过半数票，众议院应立即从被选为总统之人的名单中得票最多者(不超过 3 人)中投票选举其中一人为总统。但选举总统时应以州为单位计票。每州代表有一票表决权。以此种方式选举总统的法定人数为全国  $2/3$  的州各有 1 名或数名众议员出席，选出总统需要所有州的过半数票。如选举总统的权力转移给众议院而该院在次年 3 月 4 日前尚未选出总统，则副总统应总统死亡或宪法规定的其他有关总统丧失任职能力的条款代行总统职务。获得副总统选票最多者，如所得票数超过选举人总数之半，即当选为副总统。如无人获得过半数票，则参议院应从名单上得票最多的 2 人中选举 1 人为副总统。以此种方式选举副总统的法定人数为参议员总数的  $2/3$ ，选出副总统需要参议员总数的过半数票。但依宪法无资格当选为合众国总统的人不得当选为合众国

副总统。

[1804 年 6 月 15 日批准]

### 修正案[十三]

**第一款** 在合众国境内或属合众国管辖的任何地方，不准有奴隶制或强制劳役的存在，但惟用于业经定罪的罪犯作为惩罚者不在此限。

**第二款** 国会有权以适当立法实施本条规定。

[1865 年 12 月 6 日批准]

### 修正案[十四]

**第一款** 在合众国出生或归化合众国并受合众国管辖的人，均为合众国和他所居住的州的公民。无论何州均不得制定或实施任何剥夺合众国公民的特权或豁免权的法律；无论何州未经正当法律程序不得剥夺任何人的生命、自由或财产；亦不得拒绝给予在其管辖下的任何人以同等的法律保护。

**第二款** 众议员名额应按各州人口总数的比例分配，但不纳税的印第安人除外。各州年满 21 岁且为合众国公民的男性居民，除因参加叛乱或犯其他罪行者外，其选举合众国总统与副总统选举人、国会为议员、州行政和司法官员或州议会议员的权利被取消或剥夺时，该州众议员人数应

按上述男性公民的人数同该州年满 21 岁的男性公民总人数的比例予以削减。

**第三款** 无论何人，凡先前曾以国会议员、合众国官员、州议会议员或州行政或司法官员，宣誓拥护合众国宪法，而又参与反对合众国的暴乱或谋叛，或给予合众国敌人以帮助或庇护者，不得为国会参议员或众议员、总统和副总统选举人，或在合众国或任何一州任文职、军职官员。但国会可以每院三分之二的票数取消此项限制。

**第四款** 经法律认可的合众国公债，包括因支付平定暴乱或叛乱有功人员的养老金和奖金而产生的债务，其效力不得怀疑。但合众国或任何一州都不得承担或偿付因资助对合众国作乱或谋叛而产生的任何债务或义务，或因丧失或解放任何奴隶而提出的任何赔偿要求；所有此类债务、义务和要求均应被认为是非法和无效的。

**第五款** 国会有权以适当立法实施本条各项规定。

[1868 年 7 月 9 日批准]

### 修正案[十五]

**第一款** 合众国或任何一州不得因种族、肤色或以前的奴隶身份而否认或剥夺合众国公民的选举权。

**第二款** 国会有权以适当立法实施本条规定。

[1870 年 2 月 2 日批准]

### 修正案[十六]

国会有权对任何来源的收入规定并征收所得税，所得税收入不按比例分配于各州，也不必考虑任何人口普查或统计。

[1913 年 2 月 3 日批准]

### 修正案[十七]

合众国参议院由每州人民选出 2 名参议员组成，参议员任期 6 年，各有一票表决权。各州选举人应具备州议会中人数最多一院的选举人所必需的资格。

任何一州在参议院的议席出现缺额时，该州行政当局应发布选举令以填补此项缺额；但任何一州州议会在人民按照州议会指示进行选举补足缺额以前，可授权行政长官做出临时任命。

本修正案对于本条作为合众国宪法一部分被批准生效前当选的任何参议员的选举或任期不发生影响。

[1913 年 4 月 8 日批准]

### 修正案[十八]

**第一款** 从本条批准起一年以后，禁止在合众国及其管辖下的一切领土内

酿造、出售和运送致醉酒类，并且不准此种酒类输入或输出合众国及其管辖下的一切领土。

**第二款** 国会和各州都有权以适当立法实施本条规定。

**第三款** 本条除非在国会送达各州之日起 7 年内经各州州议会按照宪法规定批准为宪法修正案，不得发生效力。

[1919 年 1 月 16 日批准]

### 修正案[十九]

合众国或任何一州不得因性别而否认或剥夺合众国公民的选举权。

国会有权以适当立法实施本条规定。

[1920 年 8 月 18 日批准]

### 修正案[二十]

**第一款** 如果本条尚未获批准，总统和副总统的任期应于原定任期届满之年 1 月 20 日正午终止，参议员和众议员的任期应于原定任期届满之年 1 月 3 日正午终止；其继任人的任期即在此时开始。

**第二款** 国会每年至少开会一次，开会日期除以法律另行规定外，应于 1 月 3 日正午开始。

**第三款** 如当选总统在规定的任期开始之前已死亡，当选副总统应成为总统。如在规定的总统任期开始以前总统尚未选出，或当选总统不符合资格，则当选副总统应代行总统职权直到有一名总统符合资格为止；如遇当选总统和当选副总统均不符合资格的情况，国会可以法律规定代理总统人选或选择代理总统的方式，此人即可依法代行总统职务，直至有一名总统或副总统符合资格为止。

**第四款** 当选总统的权利转移到众议院，而可被该院选为总统的人中有人死亡；或选举副总统的权利转移到参议院，而可被该院选为副总统的人中有人死亡时，国会得以法律对此种情况做出规定。

**第五款** 第一款与第二款应在本条批准后之 10 月 15 日起生效。

**第六款** 本条如在国会送达各州之日起 7 年内，未经 3 / 4 之州议会批准为宪法修正案，将不发生效力。

[1933 年 1 月 23 日批准]

## 修正案[二十一]

**第一款** 美利坚合众国宪法修正案第 18 条现予废除。

**第二款** 在合众国各州、各领地或属地内为交付或使用致醉酒类而进行的运送或输入，如违反有关法律，应予禁止。

**第三款** 本条除非在国会送达各州之日起 7 年内经各州制宪会议按照宪法规定批准为宪法修正案，不发生效力。

[1933 年 12 月 5 日批准]

### 修正案[二十二]

**第一款** 无论何人不得当选总统职务两次以上；无论何人在他人任期内担任总统职务或代理总统超过两年者，不得当选担任总统职务一次以上。但本条不适用于在国会提出本条时正在担任总统职务的任何入；也不妨碍在本条开始生效的总统任期内可能担任总统职务或代理总统的任何人在此任期结束以前担任总统职务或代理总统。

**第二款** 本条除非在国会将其提交各州之日起 7 年内由 3/4 州议会批准为宪法修正案，不发生效力。

[1951 年 3 月 1 日批准]

### 修正案[二十三]

**第一款** 合众国政府所在的特区，应按国会所指定的方式选派若干名总统和副总统的选举人，为此目的，该特区应被视为一个州，选举人数量应相当于它有权选举的参议员和众议员人数的总和，但不得超过人数最少的州的选举人人数；以上选举人是在各州所选派的选举人之外所增添的，但．为了选举总统和副总统，应被视为由一个州所选派的选举人。他们应在特区集会，并依照宪法修正案第 12 条的规定履行其职责。

**第二款** 国会有权以适当立法实施本条规定。

[1961 年 4 月 3 日]

### **修正案[二十四]**

**第一款** 合众国或任何一州不得以未交人头税或其他税款为理由，否认或剥夺合众国公民在总统或副总统、总统或副总统选举人或参议员、众议员的任何初选或其他选举中的选举权。

**第二款** 国会有权以适当立法实施本条规定。

[1964 年 1 月 23 日批准]

### **修正案[二十五]**

**第一款** 如果总统免职、死亡或辞职，副总统应成为总统。

**第二款** 副总统职位出现空缺时，总统应提名一位副总统，经由国会两院都以过半数票批准后就职。

**第三款** 如总统向参议院临时议长及众议院议长递交书面声明，宣称他无能力履行其权力与职责，则其权力与职责应由副总统作为代理总统来履行，直至他提出相反的书面声明为止。

**第四款** 如副总统以及各行政部门或国会依法设立的此种其他机构的多数主要官员，向参议院临时议长和众议院议长递交关于总统无能力履行



其权力与职责的书面声明，则副总统应作为代理总统立即承担以上权力与职责。

此后，当总统向参议院临时议长和众议院议长递交他丧失能力情况并不存在的书面声明时，除非副总统以及各行政部门或国会依法设立的此种其他机构的多数主要官员在4日内向参议院临时议长和众议院议长递交总统无能力履行其权力与职责的书面声明，总统应恢复其权力与职责。国会应对此做出裁决。如在休会期间，应在48小时内为此目的召集会议。如果国会收到后一书面声明21天之内，或处在休会期间被要求召集会议以后的21天之内，以两院的2/3票数决定总统不能履行其权力与职责，副总统应继续作为代理总统履行上述权力与职责；否则，总统应恢复其权力与职责。

[1967年2月11日批准]

### 修正案[二十六]

**第一款** 合众国或任何一州不得因年龄而否认或剥夺已满18岁或18岁以上的合众国公民的选举权。

**第二款** 国会有权以适当立法实施本条规定。

[1971年7月5日批准]

### 修正案[二十七]

新一届众议员选出之前，任何有关改变参议员和众议员的任职报酬的法律，均不得生效。

[1992 年 5 月 7 日批准]

## 附录四：葛底斯堡演说词

一八六三年十一月十九日

(用短短三个段落，亚伯拉罕·林肯总结了美国革命的基本准则。这些准则已经经历了世纪转变的考验。)

87 年前，我们的先辈在这个大陆上建立起一个崭新的国家。这个国家以自由为理想，以致力于实现人人享有天赋的平等权利为目标。

目前我们正在进行一场伟大的国内战争，以考验我们的国家，或者任何一个有着同样理想与目标的国家能否长久存在。现在我们聚集在这场战争的一个伟大战场上。我们来到这里，将这战场上的一小块土地奉献给那些为国家生存而英勇捐躯的人们，作为他们最后安息之地。我们这样做是完全恰当而且应该的。

然而，从深一层的意义上来说，我们没有能力奉献这块土地，没有能力使这块土地变得更为神圣。因为在这里进行过斗争的，活着和已经死去

的勇士们，已经使这块土地变得这样圣洁，我们的微力已不足以对它有所扬抑了。世人不会注意，也不会记住我们今天在这里说的话，但是这些英雄们的业绩，人们将永志不忘。我们后来者应该做的，是献身于英雄们曾在此为之奋斗、努力推进、但尚未竟的事业。我们应该做的是献身于他们遗留给我们的伟大任务。我们的先烈已将自己的全部精诚付与我们的事业，我们应从他们的榜样中汲取更多的精神力量，决心使他们的鲜血不致白流。我们应竭力使我们的国家在上帝的护佑下，得到自由的新生；使我们这个民有、民治、民享的政府永存于世。

## 附录五：美国历届总统

1. 乔治·华盛顿(F) (1789--1797)
2. 约翰·亚当斯(F) (1797--1801)
3. 托马斯·杰弗逊(DR) (1801--1809)
4. 詹姆斯·麦迪逊(DR) (1809--1817)
5. 詹姆斯·门罗(DR) (1817--1825)
6. 约翰·昆西·亚当斯(DR) (1825--1829)
7. 安德鲁·杰克逊(D) (1829--1837)
8. 马丁·范布伦(D) (1837--1841)
9. 威廉·亨利·哈里森(W) (1841) 1
10. 约翰·泰勒(W) (1841--1845)
11. 詹姆斯·K·波尔克(W) (1845--1849)
12. 扎卡里·泰勒(W) (1849--1850) 1

13. 米勒德·菲尔莫尔(W) (1850--1853)
14. 佛兰克林·皮尔斯(D) (1853--1857)
15. 詹姆斯·布坎南(D) (1857--1861)
16. 亚伯拉罕·林肯(R) (1861--1865) 2
17. 安德鲁·约翰逊(R) (1865--1869)
18. 尤利塞斯·S·格兰特(R) (1869--1877)
19. 拉塞福·B·海斯(R) (1877--1881)
20. 詹姆斯·A·加菲尔德(R) (1881) 2
21. 贾斯特·A·亚瑟(R) (1881--1885)
22. 格罗弗·克利夫兰(D) (1885--1889)
23. 本杰明·哈里森(R) (1889--1893)
24. 格罗弗·克利夫兰(D) (1893--1897)
25. 威廉·麦金莱(R) (1897--1901) 2
26. 西奥多·罗斯福(R) (1901--1909)
27. 威廉·H·塔夫脱(R) (1909--1913)
28. 伍德罗·威尔逊(D) (1913--1921)
29. 沃伦·G·哈定(R) (1921--1923)1
30. 卡尔文·柯立芝(R) (1923--1929)
31. 赫伯特·C·胡弗(R) (1929--1933)
32. 佛兰克林·D·罗斯福(D) (1933--1945)
33. 哈里·S·杜鲁门(D) (1945--1953)
34. 德怀特·D·艾森豪威尔(R) (1953--1961)

- 35. 约翰·F·甘乃迪(D) (1961--1963)2
- 36. 林登·B·约翰逊(D) (1963--1969)
- 37. 理查·M·尼克森(R) (1969--1974)3
- 38. 杰拉尔德·R·福特(R) (1974--1977)4
- 39. 吉米·卡特(D) (1977--1981)
- 40. 罗纳德·雷根(R) (1981--1989)
- 41. 乔治·布希(R) (1989--1993)
- 42. 比尔·克林顿(D) (1993--2001)
- 43. 乔治·W·布希(R) (2001--)

注:

- 1. 任职期间自然死亡。
- 2. 遭暗杀。
- 3. 于一九七四年八月九日辞职。
- 4. 于一九七三年被任命为副总统。

F: 联邦党

DR: 民主共和党

R: 共和党

D: 民主党

W: 辉格党

此电子书由禁书网网友制作，来源：美国国务院

## [大陆直连看禁书禁闻禁文禁网禁片禁歌禁曲](#)

---

[禁书网](#)提供禁书下载阅读, 禁书目录, 禁书网

<http://www.bannedbook.org/>是最大最全的禁书下载基地,  
中国禁书, 大陆禁书应有尽有。

禁书禁闻禁片大陆直连: <http://bannedbook.s3-website-us-east-1.amazonaws.com/>