

美國政府簡介

American Government: A Brief Introduction

目 录

第 1 章 引言.....	4
個人、社會和行為：美國的政治.....	4
日常生活中的政治：個人和社會的關係.....	5
美國民主的政治和文化背景.....	7
美國城市主義的政治和文化背景.....	11
立憲制民主.....	16
分析美國制度的內部結構.....	18
第二章 美國的民主.....	28
多數派和少數派.....	28
誰是人民？.....	30
人民能夠掌權嗎？.....	41
人民的民主：政治的環境.....	49
人民的民主：政治的影響力.....	54
第三章 憲法.....	65
憲法的起源.....	66
憲法的基本原則.....	72
憲法的改變.....	82
今天的憲法：是否可以防止獨裁政府的出現？.....	96
第四章 聯邦主義和國家主義.....	102
美國的發展.....	102
聯邦制聯盟.....	103
國家權力的增長.....	120
國家主義的發展.....	124
第五章 利益集團、公眾輿論和投票行為及新聞媒介.....	133
壓力之下的體制.....	133
利益集團的定義.....	134
誰參加集團？.....	136
施加影響的手段.....	141
影響的方式.....	143
壓力集團對政治產生的影響：政治行動委員會的建立.....	153
改革措施.....	158
新聞媒介作為政治力量所起的作用.....	160
第六章 美國的政黨.....	174

政黨體制的確立.....	175
政黨體制和組織結構.....	181
一黨、兩黨、三黨和四黨：選擇和後果.....	188
美國政治中的政黨功能.....	195
第七章 立法程序.....	206
國會，人民的機構？.....	206
民主立法體制的類型.....	208
立法者：人民代表還是自由發言人.....	210
美國立法機構的職能.....	212
國會的權力.....	224
國會的結構和組織.....	225
國會議事程序：議案通過的曲折道路.....	237
國會的未來.....	242
第八章 行政程序.....	250
憲法規定的行政部門的結構.....	252
行政長官權力的增長.....	254
總統和總統的政策制定者.....	257
副總統及內閣.....	259
展望未來.....	282
第九章 聯邦行政機構.....	288
公共政策的管理.....	288
行政機構權力的發展.....	292
今天的行政機構.....	294
獨立的行政機構.....	299
五角大樓的特殊問題、稅收和赤字.....	300
其他不易解決的問題.....	302
第十章 司法程序.....	315
美國的司法體制.....	317
做出判決：法律的適用性.....	317
法院.....	322
法官職位：產生及其作用.....	332
執行者的司法職能.....	336
立法對司法制度的支持.....	339
公眾的角色：律師及陪審團.....	340
政治、公平保護及法院.....	343
第十一章 公共政策.....	351
政治程序的實際結果.....	351
農業政策.....	359
商業與政府：資本主義在起作用嗎？.....	362
公民自由與公共政策.....	367
公民權利與公共政策.....	373
經濟政策.....	379
衛生及福利政策.....	382
勞工政策.....	388

外交政策.....	390
正確認識政策制定過程.....	396
第十二章 後記.....	403
附錄一：為專修政治的學生開列的一系列工具書.....	409
附錄二：獨立宣言.....	411
附錄三：美利堅合眾國憲法.....	416
憲法修正案.....	430
附錄四：葛底斯堡演說詞.....	442
附錄五：美國歷屆總統.....	443

第 1 章 引言

個人、社會和行為：美國的政治

[日常生活中的政治：個人和社會的關係](#)

[美國民主的政治和文化背景](#)

[美國城市主義的政治和文化背景](#)

[立憲制民主](#)

[分析美國制度的內部結構](#)

[焦點透視：人民的憤怒](#)

[建議讀物](#)

政府的合法目的是為某個社會的公眾去做任何他們需要政府做的事情，而這些事情全憑他們各自單獨的和本人的力量是無法做到的。

——亞伯拉罕·林肯

政府是人類群體為保護自身免受內在和外來威脅，並制訂政策為人類謀求生存提供最好條件而建立的一種體制。由於政府是人類社會公共機構中最為普遍的機構，所以人們自然地會把政府看成是理所當然地存在著的，因而也就對政府缺乏理解。如果任何一種事物司空見慣到人們不大

會對它的存在產生懷疑，也就不會充分地認識它所產生的影響。不少人也許關注著政府的不同存在形式，或某些具體政策、決策的詳細內容，但他們卻很少考慮政府本身的性質是什麼。

日常生活中的政治：個人和社會的關係

政府差不多每天都以某種形式與我們保持著聯繫。郵差每天給我們送郵件；警官坐在警車裏巡邏；聯邦稅務局的官員坐在地區辦事處工作；某一特工人員正在調查某位公民或團體的信仰及行為規範，這些現象都能證明政府在我們周圍起作用。有時它的這些作用對社會有益，可有時又是有害的；無論有益有害，政府的作用總是重要的。如果政府是由普選產生的，那麼，人們對於那些能對他們產生巨大影響的政策草案尚具有一些潛在的支配力。但是，如果對問題以及政府是如何運作的缺乏足夠的瞭解，人們就無法有效地影響這些政策。因此，研究政府及其政治是對每一位公民的教育中不可缺少的部分。

要想弄懂政治，我們必須先瞭解美國國家、州和地方政府的基本結構和決策程序。這僅僅是瞭解政治的第一步。基礎知識掌握以後，還要瞭解美國各級政府內部、同級政府之間的正式與非正式關係、對政府和政治的研究的不同方式方法、以及常常與表面現象相背離的真實情況。首先，要想弄懂政治，還必須提高批判地分析問題的能力，判斷何時應該接受某一政治論點，何時應該拒絕，何時持疑問態度直到獲得了更多更詳細的資訊為止。即使難以做到這些，嘗試一下也是令人振奮的。

政治無處不在。很多起先看上去與政治似乎毫無關係的事情，事實上極富政治意義。政治直接影響我們的生活態度，影響我們的人際關係，影響我們的是非標準，還影響我們對世界的認識。政治，簡要地說，就是人類集體地、有意識地組織起來處理自己的事務的一種手段。政治的中心問題是個人如何使自己適應群體生活，反過來，也是群體以哪種方式接納個性迥異的個體。亞裏士多德曾稱政治為「建築學式的科學」，政治是所有其他科學的基礎學科。只有通過政治，社會才能判斷可以做什麼、應該做什麼和已經做了什麼。參與政治生活，可以通過自身幫助構築一個更大的社會群體來實現個人的潛能。

在美國，從群體和個人角度考慮，政治既是集體性的，又是個人性的。政治既要顧及個人享有公民權利，又要顧及公民履行義務。同樣地，政治既要顧及群體履行義務，又要顧及群體享有權利。民主的使命從來都是，而且仍然是：建立一個社會，這個社會同時要保護和承認個人利益和群體利益，確保群體和個人對社會履行各自的義務。由於個人和社會需求之間時常存在著矛盾，至今尚未有一種政治制度成功地完成這一使命。當然，民主的目標不在於達到至善盡美，而在於朝著這個目標做不懈努力，並盡可能地做得完美無瑕。

在一個普選產生的政府裏，參與政治不僅是公民的權利，也是他們的義務。但是遺憾的是，在美國，公民的義務往往被忽視。早在兩千年前，古希臘人就認識到人類是最基本的社會動物。政治生活是社會秩序的基石，不參與政治，一個人就失去了他或她做為人的潛能的一個很重要的

部分。美國公民最基本的公民權利是選舉權，可是美國公民參與選舉的程度仍然驚人的過低。公民參與選舉僅僅是衡量某一政治制度成功與否的小小的因素，但它卻是較為明顯的標誌之一。最近的一次美國總統選舉就提供了一個很好的範例。總統選舉照例比其他各級選舉會使更多的人參加投票，但許多年來，也只有 50% 多一點的人參與投票選舉。因此，即使在某一候選人完全佔優勢的選舉中，也僅僅只有 1/4 到 1/3 的選民投選舉獲勝者的票。這些數字令人不安，它反映出許多美國公民不願意花費力氣參與政治生活，這種不情願的心態必將導致憲法制政府的終結。1988 年的選舉不那麼令人滿意，達到選舉年齡的選民只有一半參加總統選舉，這是自 1924 年以來最低的投票率。值得慶幸的是，1992 年總統選舉參加投票的人數已呈上升趨勢，這是近幾十年來的第一次。原因有以下幾個，其中包括選民對經濟的不滿、渴望變革、反現任官員的情緒、候選人在電視談話和多次辯論中露面、使用新式音樂電視中「震撼選舉」、不再只偏重傳統式的競選宣傳等等。不可低估的是總統候選人羅斯·佩羅(Ross Perot)的復出，他作為非候選人參加總統選舉，使得許多本來不滿的選民也前往投票。

美國民主的政治和文化背景

美國政治思想和美國政府體制的根源可以追溯至北美 13 個殖民地建立以前。「人人生來平等」的信條淵源於古代一流的思想家及基督教誕生的初期。就像古希伯來人和一些其他古老的民族那樣，柏拉圖和亞裏士多德的作品包含著這樣一個觀點：一個合乎道德準則的政府必須依法管

理事務。就像古希伯來人和一些其他古老的民族對此也持相同看法一樣，多年來，這一原則已發展成為現代政治的信條。政府應該是法治，而不是人治。英國長期以來一直盛行有限性政府執政和憲法立國主義，這一傳統始於 1215 年的大憲章運動，那時，約翰國王被迫接受對他的統治的限制。這些思想後來被移植到美洲新大陸上來了。

最早自願來美國海岸定居的殖民者大都是出於經濟或宗教的原因。那些由於宗教原因前往美國的，被稱為英國清教徒，他們於 1620 年乘「五月花」號來此創立普利茅斯殖民地。10 年後，清教徒們又在麻薩諸塞灣開闢了另外一塊殖民地。這兩批清教徒都為他們自己尋找宗教信仰的自由，但他們卻沒有把宗教自由給予他人。例如，他們曾把羅傑·威廉姆斯(Roger Williams)逐出麻薩諸塞灣，就因為他向當時盛行的正統教挑戰，否認國家有權控制宗教，宣揚其他宗教信仰的自由，否認白人有權奪取土著美洲人的土地。羅傑被逐後創立了羅德島殖民地，試圖將他的信仰付諸實踐，羅德島率先向民主化轉變，成為其他各殖民地效仿的榜樣。雖然清教徒們不是心甘情願的，但他們對民主的發展也做出了貢獻，因為他們所持的那種教會式的政府信仰，導致了教會會眾掌權，擺脫基督教會等級制度的束縛。清教徒在教會管理上的這種做法政治意義深遠，遠遠超出宗教本身。

還有很多人來到美洲大陸，因為他們在舊社會中無法得到發展。其中包括家族中排行老四的兒子們、冒險家、犯人、欠債人，他們蜂擁來到這個新世界。很多人在這裏都獲得了成功。許多商人、生意人、農民懷著

某種抱負和願望，橫跨大西洋也來到美洲，這些人多數都定居在中部和北部各殖民地；種植園主在南部建立了大型種植園，以發展商業性的農業，很快就形成了一種建立在人類奴隸制基礎上的勞動制度。後來，德國和蘇格蘭—愛爾蘭來的農民移向西部偏僻的農村地區，開始了西進運動，差不多從歐洲人在新大陸一開始定居就鼓勵獨立思想和個性發展。

美洲人從很早就試圖藐視權威，提倡個人獲得成就。因為他們對歐洲暴君統治記憶猶新，所以他們在創立新政府時，謹慎地限制政治權力的運用。殖民地人民相信，所有的人有自治的權利，任何政府都不能在未得到被統治者同意的情況下進行統治。這一基本原則一直在殖民地的討論中佔了首要地位，也最終導致了革命，使殖民地徹底與英國決裂。托馬斯·傑弗遜(Thomas Jefferson)是《美國獨立宣言》的作者，他把革命的思想原動力用文字表述出來，他的言論即使今天聽起來也頗為激進。在《獨立宣言》中，他主張人人在政治上都是平等的；政府只能從民眾中獲取其合法的權力；政府存在的唯一理由是要確保每個人享有生存、自由和追求幸福的權利。這些思想是英國數千年來傳統思想的延續，早已在英國理論家約翰·洛克(John Locke)的作品中得以充分體現。這些思想是經過幾十年在美洲創辦殖民地所產生的經驗中形成的，加上法國孟德斯鳩(Montesquieu)權力分立的理論補充，再由傑弗遜做系統闡述，成為美國政治思想的基石。從那時起一直到現在，最主要的一條原則就是，政府只是人民的公僕，絕不是他們的主人。

林肯(Lincoln)在他的《葛底斯堡演講》中精闢地表達了這一思想：政府應該是民有，民治，民享的。他進一步闡述道，美國革命中誕生的國家，應該致力於實現傑弗遜提出的這一理想：人人生來平等。那時，這一理想成為林肯進行內戰和贏得勝利的政治策略中明確的原則。

由傑弗遜和林肯表達的這些思想也僅僅只是理想而已。作為有關美國現實的論述，充其量只是部分正確，美國政治的現實與美國制度中的這些原則之間的鮮明矛盾過去就存在，現在依然存在。其中最明顯的矛盾就是，強行剝奪了一些群體的權利，例如黑奴，土著美洲人或美洲印第安人(最具諷刺意味的是，傑弗遜雖然政治上反對奴隸制，可他自己就是一個奴隸主，去世之前只解放了極少數幾個奴隸)。即使是居支配地位的白人群體中，也有一半人無法參與政治；所有婦女都被剝奪了投票權和其他政治參與的權利。1776年，阿比蓋爾·亞當斯(Abigail Adams)鼓動未來的總統約翰·亞當斯(John Adams)支援一份旨在脫離英國的獨立宣言，但在她給丈夫的信中，她強烈地抗議，要求亞當斯和他的同僚們在建立新政府時，「不應該忘記女士們」。她主張新的法律體制中應該包括婦女的解放和公正的待遇。但亞當斯忽視了她的鞭辟入裏的分析，把她的要求當作兒戲。而且儘管美國的創始者們設計社會制度時，就限制政府行使權力，但他們卻不關心限制行使私有權力。這些始創者們幾乎不可能預料到，很快到來的公司化和工業國的建立，權力會如此高度地集中。自相矛盾的是，第14條憲法修正案常常抑制對商業公司的權力進行限制的努力，因為該條修正案在內戰後生效，旨在確保人人，無論膚色如何，都應得到法律平等的保護。法院擴大此項修正案的適用範

圍，允許作為「法人」的商業公司為了自身利益，對規定公司活動的任何章程都可能提出複雜的、耗時的、正當的質疑。

美國城市主義的政治和文化背景

進入 20 世紀，美國社會最突出的特點就是城市的出現，人們的社會和地理方面的流動以及工業企業的興起。歷史上沒有一個民族像美國人那樣紛紛爭先恐後地離開農村，湧入城市。儘管如此，人們仍保持著早已形成的許多基本價值觀念，仍舊認為美國是白人的、新教徒的、鄉村式、盎格魯—撒克遜民族的國家。許多美國人仍用適合於更簡單純樸的方式去接觸政治。例如，仍有許多人傾向於同意傑弗遜的觀點，認為城市是個充滿罪惡和腐敗的地方，高尚美德是與鄉村和農耕生活相聯繫的。但與此同時，這些人享受著，也依賴著城市生活的許多便利。這種對城市生活方式的譴責說來也令人費解，鑒於大約有 2/3 以上的美國人都居住在中心城市中，或至少也是大城市周圍的郊區。美國的這些大都市就像一塊塊大磁鐵，既有吸引力也有排斥力。人們關於城市的這種矛盾心理對於當今城市中的社會問題多少也要負一定的責任。

然而，在考慮城市問題時，我們須理智地對待這些難題。儘管許多問題確是城市特有的，可有些問題在農村也出現。有些問題，例如失業和不健全的醫療保健等，在農村可能更為嚴重。美國的貧困問題和低水準住房都位於城市以外，那裏交通條件變得更差，更昂貴；而且鄉村學校的教育質量也遠比不上人口較稠密的地區。

鄉村生活方式的停滯，甚至可以說是衰落，在 80 年代加快了步伐。許多家庭農莊被農業聯合體收購，這使得更多的人遷移到本來已經十分擁擠的城市。另外，隨著鄉村電氣化、電話、公路、電臺、電視和其他設施的發展，城鄉差別逐漸消失，鄉村孤立現象也一去不復返，本來城市的許多優勢已不僅僅是城市特有的了。因此，認為美國城市問題與美國其他地方毫無聯繫是不明智的。

無論城市或是鄉村，美國的許多定居地大都是交通模式的結果。早期聚居在一起的人們傾向於定居在靠近自然港口或河畔，這樣，可以利用水道運送貨物和旅客。隨著鐵路的發展，遠距離交通成為可能，鐵路通向的地方往往就是城鎮和城市的定居地。交通的發展導致了現代城市的出現，並無計劃地擴展。有一段時期，城市是比較集中的。後來有了電車，城市便無拘無束地發展起來，商業地區也隨著電車線路遠離了市中心，向城外延伸。汽車的發明使城市無計劃地發展。有了汽車，城市便漫無目的地向外延伸，只要有公路，它就一個勁地向那裏擴展。這是技術發展如何帶來巨大且無法預料的變化的突出範例。

這並不是說城市發展的過程完全是偶然的。遭到破壞的公共運輸系統就很說明問題。多年來公共運輸系統，相對來說是有秩序、講效率的，在美國各地很普及。曾有一個時期，你不僅可以在幾乎所有大小城市裏乘火車旅行，而且還可以到國內其他不少地方去旅行，你只消從一個城市的公交系統換乘另一個城市的公交系統就可以了。這種狀況在 19 世紀 30 年代和 40 年代發生了急劇變化。當時美國一些最有實力的大公司為

了給汽車的發展鋪平道路，有意地取消火車，鼓勵人們依靠汽車，鐵路成了汽車的犧牲品。

這些大公司為了不暴露他們的意圖，通常通過一些不明真相的公司，一個城市一個城市地挨個收購公共運輸系統。經常是一夜之間，他們便接管供火車和電車通行的鐵路線，扯下供它們以及它們通常的夥伴——無軌電車行駛的空中電纜，無軌電車靠中央發電系統供電，但可以停靠路邊，也可以隨車流行駛。摧毀電氣系統之後，這些耍弄詭計的人們開始使用公共汽車，並將路權賣掉，這樣一來，電氣系統無法恢復。然後，他們再將公共汽車系統也出賣掉，做完這一切，再去下一個城市依樣行事。

這些做法的目的不僅僅是為了出售公共汽車、輪胎和汽油，而且也是鼓勵修建新的道路和公路，而這些道路和公路的建設必將刺激汽車和卡車的銷售量日益增長。乘客們自然還是喜歡老式交通方式，不喜歡取而代之的公共汽車，這樣一來，更多的市民開始把小汽車作為交通工具。使用汽車的巨大轉變還造成許多不良後果，例如空氣的嚴重污染，老式居民區和中心城市的解體，過分依賴外國石油，而石油又頗具外交意義。在當今的美國沒有一樣東西是不複雜的。

目前，幾乎所有的城市都急需公共運輸系統，但價格高得令人無法想像。價格之昂貴以致如果沒有聯邦政府的直接資助，開發它們通常是不可能的。當然，公共汽車系統能否完全代替鐵路運輸不得而知。現代美國人對汽車情有獨鍾，可是有一點是顯而易見的，美國公共交通已更加糟糕，

而這種變化完全是為了滿足私人贏利目的的。但明顯的是，假如老式交通體系能夠發展成為我們現在需要的公共運輸系統，我們也支付不起。

1949 年，一些美國最知名的大公司，由於在毀壞公共運輸系統中所扮演的不光彩角色而被聯邦法院判決犯有違背反托拉斯法的罪狀(美國訴全國城市幹線一案； U.S. vs. National City Lines)。這些公司中有通用汽車公司(General Motors)，火石輪胎橡膠公司·(Firestone Tire and Rubber)，麥克卡車製造公司(Mack Manufacturing，即麥克卡車製造商)，標準石油公司(Standard Oil of California) 和菲利浦石油公司 (Phillips Petroleum)。他們對此判決提出上訴，但被駁回。假如參與同謀都能獲利的話，所有那些公司就都會那樣做了。例如，根據審判時的證詞，合謀此事的各公司試圖爭取得到德克薩斯石油公司(Texaco)的合作，並許諾該公司享有向大多數剛剛興建的公共汽車系統銷售原油和汽油的專賣權。值得大加讚賞的是，該公司拒絕染指。

值得注意的是，這段歷史鮮為人知。在美國歷史上，公司作為很少能產生如此深遠的影響，然而今天卻沒有什麼人知道曾經發生過這麼一場陰謀。即使在審判期間，當全國幾家知名大公司被宣判有罪時，也幾乎沒有任何報導。有關判決結果的消息極不起眼地登在 1949 年 3 月 13 日《紐約時報》的第 79 頁。文章簡短，隻字不提大公司給公共運輸系統造成的巨大破壞。

在一定程度上，隨著公共運輸系統被毀壞和汽車發展帶來的影響，一些現代城市已意識到許多該做的事僅憑稅收財力已不足以做好了。除了典

型的鄉村和城市利益的分裂以外，城市自身也包含著各種各樣的裂變：在種族、族裔和宗教團體之間；窮人和富人之間；市郊利益和市中心利益之間；以及許多其他的裂變。在 20 世紀 70 年代初期，全國城市委員會將住房匱乏列為國家一大醜聞；認為美國絕大多數城市的主要特點是：學校效率低下，時有暴力事件發生；存在失業、疾病、吸毒問題；福利開支數目龐大；員警和少數民族之間經常發生衝突。

進入 80 年代，隨著雷根政府扶植那些相信只能靠減少聯邦幹預，各城市無論財力大小應憑藉自身財力來改變現狀的人上臺掌權，以往認為應該增加聯邦補助來解決一些城市問題的關注態度消失殆盡。自布希上臺以來，政府仍致力於「不再徵收新的稅項」，但布希認識到有必要增加一些稅款，因為，聯邦財力和聯邦優先專案已受到如此的限制，以至於難以恢復對城市地區的資助。毋庸置疑，聯邦政府在這方面的疏忽，造成了自 1981 年以來城市生活質量的下降。這種疏忽已使城市現狀再度升級，終於在 1992 年引發了洛杉磯暴亂。沒有幾個客觀的觀察者會懷疑這一事實：種族主義是這場極具煽動性的事件的主要原因。雖然幾名洛杉磯員警狠狠毆打了羅德尼·金的情景被清楚地錄了像，但對他們的濫用職權卻宣告無罪。羅德尼·金是一名黑人司機，因超速和違規駕駛被那幾位員警勒令停車。然而，即使種族問題尚不是爭論焦點，對員警的行為約法三章，尤其是在擁擠不堪的城市，也不是輕而易舉的事情。不管情況有了多大好轉，員警暴行仍然存在。令人悲哀的是，20 年前由城市委員會歸納的大多數城市問題，時至今日僅僅是變得更糟而已。所

以，完全可以這麼說，在美國最難當的官不是美國總統，而是大城市的市長。

儘管如此，甚至在一些最大的，問題最棘手的城市，也還是有許多好的方面。雖然，人們總是抱怨大城市的生活缺乏人情味，互不關心，可這一點也不是一無是處，它至少可以給人們些許隱私權，否則生活在擁擠的人群中，根本不可能有個人隱私。城市仍然提供了很多發展的機會，這些機會往往來自於由很多較小規模的團體或社會群體組成的一種結構，這可以抵銷大城市帶給人們的那種龐大無邊的感覺。許多調查已表明美國人中還是有絕大多數更喜歡城市生活，而不是鄉村生活。他們的行為反映了他們的選擇，尤其是中上階層的人們。他們返回大城市居住，使老式的，但條件卻完好的居民區重新恢復了活力。社會學家有時稱這一過程為「市區居民區的紳士化」。事實上，今後 10 年的主要問題很可能是搖搖欲墜的市郊地區，那裏的住房和設施很難修復。具有諷刺意味的是，就在城市郊區已變得對居住極少具有誘惑力的時候，許多少數民族團體終於能夠搬了進去。

立憲制民主

美國政府體制的三大基本原則是：平等，遵從公眾的意見治理國家，保護少數民族的權利。在美國歷史上找出與美國政治思想原則大相逕庭的實例來，並不是件難事。贊成奴隸制的存在，有計劃地迫害美洲土著居

民，僅是眾多例子中的兩例。另外，種族隔離和二次大戰中拘留日裔美國人，都是公然侵犯人權和尊嚴的最好例證。

美國白人也曾受到過違背《人權法案》中的權利保障的侵害的經歷。從 1798 年客籍法和懲治煽動叛亂法(the Alien and Sedition Acts of 1798)開始，美國政府及各州總能輕而易舉地通過一些法令來極大地限制那些威脅現存社會秩序的持不同政見者行使言論自由的權利。僅國會本身，值得注意的例子就有眾議院非美活動委員會(the House Committee on Un-American Activities，後被稱為眾議院國內安全事務委員會，the House Committee on Internal Security，最終被取消)的許多行為以及已故參議員約瑟夫·麥卡錫的行為多次侵犯公民權利，違背基本的行為規範。這樣的例子不勝枚舉。這些例子中當然還有聯邦調查局及其它政府機構濫用職權的事實。這些事實說明政府無法無天就可能成為美國「法律和秩序」的主要問題。雖然目前情況有了較大好轉，但問題遠遠沒有得到徹底解決。只有公眾保持警惕，才能防止再次發生。

誠然，只考察缺點是無法公正地評價一種政治制度的。政治學的學生所面臨的任務是要確定美國政治目標的適宜性，以及美國政府總體上為實現這些目標努力的程度，並且在呈現出需要改進的地方提出建議。

儘管 80 年代後期，許多信仰共產主義的政體瓦解了，但今天世界上許多地方仍處在不同形式的專制制度的統治下，那裏的人民的生存權利是由政府賜予的而不是與生俱來的。在美國體制中，權力存在於人民身上，由人民賦權給自己的政府，再由政府在嚴格的界限內行使權力，這在理

論上至少是這樣的。這種共和國政府的觀念——即自由代議制的共和國政府是建立在兩個基本原則之上的：一是民主，一是立憲制。這兩條基本原則不時會發生衝突。民主意指要徵得被統治人民的同意，人民通過多數派原則來管理政府；立憲制則指對權力，甚至包括對民主權力的界定。換言之，多數派有決定權，但不到多數派可以壓迫少數派的程度。不受限制的民主可能是混亂無序的，損害少數人利益的；而沒有民主的憲法制國家也可能是專制跋扈的，或者是腐敗的。一部憲法包括將權力分給各個機構，並規定權力使用界限的原則。因此，在民主制的國家中，多數派原則是最基本的原則，但同時需要一部憲法來限制多數派潛在的對權力的濫用。一個法治之下的民眾政府一旦成立，我們就有了共和國形式的政治，或稱之為立憲制的民主國家。

分析美國制度的內部結構

近年來，政治學家們試圖建立一些評估公眾政策的效果和影響的方法，這是一項令人生畏的複雜的任務。在一個更為基本的水平上，的確有各種各樣的「模式」或框架供政治學家分析和解釋一個政府的體制，其中許多模式已經應用於美國的政治中了。最簡單不過的是建立在公眾參與或公眾裁定基礎上的民主模式。在這種模式下，人民擁有權力，可以指導他們的政府。這種模式，往往就是在公共學校裏教授給學生們的那種模式，也很可能就是年輕人日後面臨錯綜複雜的現實而倍感理想破滅的原因所在。與此完全相反的是精英權貴的模式，它認為一群為數不多的

精英權貴控制著工業、政府的軍事和民用部門、專業行業、貿易和勞工組織，是他們支配著美國的政治體制。這些精英權貴的成員可能會從一個部門轉移到另外一個部門，但他們從整體上組成一個團體，置人民的利益於不顧，該團體做出決策，甚至決定美國生活中最細小的許多方面。

絕大多數政治學家傾向於接受「最能勾勒美國立憲制民主內部結構的模式是『多元化』模式」這一說法。在這裏，「多元化」並不意味著社會的多樣化，它歸諸於一個政治的集團理論。根據這種「集團理論」模式，美國社會是由勢力強大並組織起來的集團支配著的，而政府基本上成了他們當中的掮客，或是裁判，有時它自己還作為一個利益集團參與政治。每一個利益集團為自己集團的利益而工作，政府則從中協調，促進各集團妥協，讓最有勢力的集團得到它渴望得到的最大利益，從而只受到最低限度的指責。人民可以通過介入這些利益集團得到權力，這就使得觀察家們強調利益集團的公眾性，然而一些評論家視利益集團為精英壟斷政治的渠道。誠然，把美國政府看成為一個整體力量，未免把問題簡單化了，因為美國政府各機構是一些相互間缺乏協調，有時甚至工作目標截然不同的強大利益集團。比如說，公共衛生局(The Public Health Service)提倡少抽煙，可是農業部(the Department of Agriculture)卻要給煙草種植園主發放政府補貼，還花錢拓展海外的煙草銷路。

許多研究政治集團理論方面的作者都認為，政治上的集團理論不僅是準確的，而且是可取的。他們認為這種政體下的政治是「現實的」，因為它是基於各集團自身利益的，而不是出於「道德」或「理想化」的考慮。

持這種觀點的人認為，試圖將政治建立在原則之上，只會導致各派別之間的鬥爭加劇，社會結構的分化瓦解。他們堅持認為，各集團自身利益的相互妥協為社會發展的最佳的指南，正如同亞當·斯密(Adam Smith)在論述資本主義的理論時所指出的，有一隻「無形的手」在指導經濟的發展。「集團理論」反映了大多數人對現狀的滿意心態，這種現狀注重物質佔有，趨同性，對政治漠不關心。「集團理論」的支持者們認為，對政治漠不關心的態度並不是件壞事，至少它可以維持目前的這種體制，因為，假如公眾充分利用他們的政治潛力參與政治，他們就會對社會的多樣化和公民自由懷有敵意(然而有關這一問題的研究結果尚不明確)。儘管批評家看不起作為集團理論政治實質的中產階級生活方式，認為這種生活方式平庸無奇，有趨同性，物質利益至上，「集團理論」家們還是發現了該理論的優點，它至少可以使千百萬人民穩定、繁榮。實際上許多人認為，一種社會政治體制能提供的也就是千百萬人的穩定和繁榮。

與堅持美國政治應趨於按「集團理論」模式運行的人爭論不是件易事。但是，政治體制有時確實超越模式運轉。許多政府的決策不完全是為了滿足利益集團的利益，而是為了正義，為了全體人民的利益，這樣的實例包括：禁止核子試驗條約；20 世紀 60 年代民權和投票權利法；還有 80 年代末，90 年代初達成的軍備控制協定。不過，總的來說，「集團理論」模式似乎較準確地描述了美國政府的日常運行情況。

那些不同意這種觀點的人一般也不否認這種模式相當精確地描述了政治現狀，但他們不認為這種模式是可取的。首先，他們指出，這一模式過分強調集團組織的作用。在多元化政治體制下，只有組織起來的集團才有足夠的實力參與多元政治，它不把沒有組織起來的集團考慮在內，除非他們與組織起來的集團擁有共同的利益。當然，人們可以說，沒有組織起來的集團也可以組織起來，不過，批評家堅持認為，通常，現實環境使得沒有組織起來的組織組織起來是困難的，假如這不是不可能的話。「集團理論」另一不足之處是，在考慮集團理論模式運作過程時，往往忽視公民個人。而從理論上說，民主社會中公民才是最基本的組成單元。公民個人的意見即使是正確的，也不大可能引起注意，除非他們能成功地組織起來。因此，政治的集團理論已經在民主體制中發生了劇烈的變化，而且從某些方面看，實質上是未經檢驗的變化。它把政治的焦點從個人轉向集團。公允地說，一個擁有 2.5 億人口的社會幾乎沒有機會把基本重點放在無組織的個人身上。不過，這一事實足以引起對整個人口規模的關注。另外，集團理論提供的只是公眾利益的初級概念，它僅將公眾利益限定在各個競爭集團力量之間諒解和妥協所形成的利益上。這樣一來，與個人一樣，廣大公眾的利益也未被考慮在內。

批評家們進一步指責說，集團理論的價值觀公然宣揚少數派掌權，而且只注重權力，不考慮倫理道德。他們說，公眾太愚蠢，不懂得有效地管理國家，或者說，讓有實力的集團為各自利益相互競爭才是最「現實」的道德倫理觀，未免太憤世嫉俗了。其實，無論有意還是無意，這樣做等於是公開否定《獨立宣言》中的許多原則。政府不再是保護人民享有

生存、自由和追求幸福的權利，而變成維護某些強大集團與其他強大利益集團競爭或合作的權利。拋棄了政治平等，而公然接受政治不平等。建立在被統治者同意基礎上的政府變成了統治者憑藉權力統治的政府。反對派由此將這種模式看作是對美國革命戰爭的體面顛覆。

爭論主要限於學術界，但是意義卻很廣泛，涉及美國民主的真諦。這個題目應該成為更多人參與公開辯論的題目。

焦點透視：人民的憤怒

1969 年，當公眾開始轉向反對越南戰爭，林登·約翰遜(Lyndon Johnson)宣佈退出總統選舉之時，理查·尼克森(Richard Nixon)當選為美國總統。在尼克森執政期間，戰爭仍繼續了幾年，直到疲憊不堪為止，再無耐心的美國終於決定撤軍了。尼克森任職期間還發生了水門事件醜聞，總統辦公室竟然參與了偷竊和其他幾種犯罪行為，其中有的目的在於顛覆民主選舉。總統辦公室還採取了大量企圖掩蓋罪行的辦法。

水門事件內幕揭秘後，尼克森成為美國歷史上唯一辭職的總統。在此之前，副總統斯皮羅·阿格紐(Spiro Agnew)被指控犯有與水門事件無關的貪汙罪，極不光彩地辭了職。按照新頒佈的第 25 條憲法修正案的規定，尼克森任命眾議院少數黨領袖傑拉德·福特為副總統，代替已辭職的阿格紐。因此，尼克森辭職以後，傑拉德·福特成為總統，後來在他想連

任下屆總統的 1976 年競選中，敗給佐治亞州前州長吉米·卡特(Jimmy Carter)，卡特是作為來自華府圈外的候選人參加競選的。

1978 年 6 月 6 日，加利福尼亞選民投票通過《第十三條議案》，將財產稅削減一半，在全國掀起了減稅運動。整個 80 年代中，其他州，比如密蘇裏州，效仿加州的作法，限制稅收。俄勒岡州遲至 1991 年通過了一項大減稅政策。實施這些政策的結果，使公共服務水平大為降低，隨著學費的?額增長，高等教育開支急劇萎縮，公共基礎設施的日益衰退，如：橋樑、公路、排水管道等，給大眾生活造成了非常嚴重的危害。

1980 年，卡特在競選連任中輸給了羅納德·雷根(Ronald Reagan)。雷根是加利福尼亞州前任州長，他上任後，將減稅納入國家政策。1984 年，雷根作為反對政府的局外人進行競選，雖然他在政府執政已達 4 年之久。這次選舉，他大獲全勝。當喬治·布希(George Bush)於 1988 年和 1992 年競選總統時，反政府成了為公眾接受的政治語言，稅收被譴責為罪惡的，沒有必要的。多年來，公眾有這麼一種看法，認為這個國家苛稅過重，即使「不增加新的稅種」，也可以得到他們想要的一切。事實上，減稅是有益的。這一類政治論點，以及公眾輿論均忽略了這樣一個事實，即使在雷根減稅舉措之前，按世界標準，美國的稅收也是很低的。雷根大舉減稅之後，美國人民的生活水平呈現下降，而那些稅收更重，經濟上超過美國的工業發達國家生活水平則上升了。解除對儲蓄和貸款業的控制導致了那麼多的失敗，以至於不得不實行對「儲蓄和貸款進行緊急援助」，以防止經濟混亂。代價將是無以計數的上億美元，到那時，雷

根--布希執政時期的預算赤字已經是前輩總統們 200 年內積累的國債的 3 倍還多。減稅風波引出的政策產生更大的需求，可同時，政府政策讓人們感到已經愈來愈缺乏實施這些政策的資金了。

公眾憤怒了，開始從總體上抨擊執政者。「向所有在位者投反對票」已成為呼聲。強勁的「限制任期」的呼聲在某些司法領域獲得了成功。限制任期運動在國家一級進展緩慢，僅僅因為許多國會議員在 1992 年宣佈他們不再謀求重新當選。不過該限制任期提案在 14 個州的投票中，都得以通過。這充分表明選民對他們所瞭解的政治制度不滿，並轉而採取「快速修整」的解決方法，以謀求改進現狀。

這些懸而未決的政治狀況在 1992 年給女性候選人提供了特別的時機。在某種程度上，即使是已在位任職的婦女也被看作是政府圈外的人，似乎與已經產生的麻煩無關。在伊利諾斯州，卡羅·摩思利·布朗思(Carol Moseley Braun)戰勝了參議員阿蘭·迪克森(Alan Dixon)，成為民主黨提名候選人，她指責說，迪克森在投票贊成克萊倫斯·托馬斯(Clarence Thomas)被提名為最高法院法官一事上，有不可原諒的責任。儘管，財力不足，但她技巧嫻熟地進行競選，成為美國參議院主要政黨的第一個黑人女性，最終成為第一名黑人女性參議員。在加利福尼亞，不尋常的局面出現了，有 2 個參議員的席位供同時競選。2 名經驗豐富、幹練、受尊敬的婦女脫穎而出，成為民主黨候選人。共和黨參議員彼特·威爾遜就任加利福尼亞州長後，空出了還剩 2 年任期的參議員席位，舊金山市前市長黛安·費恩斯坦競選這個席位。美國眾議院資深議員巴巴拉·

伯克斯則競選民主黨參議員阿蘭·克蘭斯頓退休後將空出的職位。她們的成功當選極有歷史意義：一個州的 2 名參議員同時是女性，這在歷史上還是第一次。新當選的參議員布朗恩，伯克斯和費思斯坦，加上另外一名新當選的華盛頓州女參議員帕蒂·默雷，這 4 位參議員全都是民主黨人士。她們 4 人連同馬裏蘭州民主黨人巴巴拉·米卡爾斯基和堪薩斯的共和黨人南茜·卡斯伯恩使參議院史無前例地總共擁有了 6 名女參議員。

公眾對眾議院議員由「銀行支票使用」引起的爭議更加憤怒。1992 年年初，各大報刊不斷出現眾議院議員在眾議院「銀行」開「空頭支票」的醒目標題。考慮到公眾的情緒，即使公眾能理解當時的情況，他們也很有可能會憤怒不已。報導中提及「透支」和眾議院「銀行」的事，可現實中，根本就沒有銀行，也沒有透支。議員們把他們的資金放在一起，按資金總累積開出支票。如果議員的帳戶上沒有足夠的資金(這種情況的確時有發生)，但資金總積累足夠支付他們開出的支票。他們這樣做等於是在借用自己日後的薪金，或是借用其他議員的錢，這不牽涉政府資金，沒有損失什麼錢，也沒有任何人受到傷害。當然，這樣做會在政治上受到損傷。然而，公眾大多對此誤解。在一封寫給編輯的信中指出，政府一定損失了相當數量的金錢，因為支付每張已兌現的支票要花費 15 美元， 因此，所有這些透支支票都須由政府來支付。

因為共和黨控制了總統職位，民主黨控制國會，共和黨傾向於挑起民眾對作為一個機構的國會的憤怒，希望比共和黨人數多的民主黨人受到傷

害。基於同樣原因，共和黨人還傾向於支援反在職官員的情緒。在某種程度上，他們得逞了。1992 年 5 月，對國會的不滿情緒顯然對憲法第 27 條修正案的通過起到了推動作用。這條兩個世紀以前就已提出的修正案，禁止現任國會議員在新的議員選舉產生之前，增加他們自己的薪水。共和黨在其他方面卻沒能把許多政策失誤的責任轉嫁到他人身上。布希總統的正式發言人說，1992 年洛杉磯暴亂應歸咎於 60 年代林登·約翰遜向貧困開戰的方案，或者像副總統丹·奎爾暗示的那樣，有些責任應該歸咎於虛構的電視人物——一位元未婚母親，摩菲·布朗。這兩種嘗試性的解釋都引得公眾嘖飯。

卡特，雷根，在某種意義上也包括布希(儘管布希一生都在華盛頓任職)都聲稱自己是華府圈外人士，借助這一點，他們贏得了公眾的擁戴。公眾對政治，對他們一次又一次選舉出來的人已經表現出厭惡，最明顯不過的例子是獨立總統候選人羅斯·佩羅在 1992 年受到選民的青睞。億萬富翁佩羅稱自己是「小人物」。儘管他沒有什麼確的觀點，可很快擁有了大批追隨者，有些民意測驗甚至表明，公眾對他的支援已超過了對布希總統和民主黨候選人克林頓州長的支援。佩羅的支持者們認為，看來政治上的解決措施已宣告失敗，這個國家最終應該轉向由完完全全的政府以外的人來領導。

然而，其結果是佩羅就像當初突然宣佈加入競選一樣，突然宣佈退出 1992 年競選。那種「什麼都勝過政黨所作的許諾」的論點似乎被放棄了。這倒是一種良性發展。縱觀歷史，這種情緒在一個國家又一個國家常常

成為災難的直接基礎。因此，佩羅重新加入競選震驚了整個競選運動。儘管遇到了一些小挫折，他的競選還是相當有成效的——當然，他身後有無法計數的金錢作後盾。他最終得到了 19% 的選民選票，超過了本世紀所有非主要政黨候選人的得票數，除了 1912 年西奧多·羅斯福作為進步黨候選人所得的選票。無疑，佩羅不會就此作罷，我們還將聽到他的聲音。

建議讀物

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*, X I I I : 1 (Winter 1983), 8-25.
Tom Wicker. On Press. Berkeley, 1979. * Insights into the workings of political reporting.

第二章 美國的民主

多數派和少數派

[誰是人民？](#)

[美國的政治參與：正式法則](#)

[美國的政治參與：非正式的障礙](#)

[美國的政治參與：影響的各種形式](#)

[人民能夠掌權嗎？](#)

[多數派原則的局限性](#)

[多數派意見的局限性](#)

[多數派原則與少數派權利](#)

[人民的民主：政治的環境](#)

[政治文化和民主](#)

[政治社會化和民主](#)

[人民的民主：政治的影響力](#)

[民主和自由市場：資本主義的作用](#)

[焦點透視：90 年代——婦女的時代？](#)

[建議讀物](#)

「沒有理由可以解釋為什麼一個人應當比其他人更多地對他的同僚們發號施令或地位更優越；除非那些同僚們自願地授權給他。」

——亞歷山大．漢密爾頓

「真正的共和制意味著男女享有平等的權利。」

——蘇珊．B．安東尼

民主是美國政治歷史上最令人難以捉摸的概念之一。在國家誕生之初的那些重要政府文件中，我們找不到「民主」這個詞；制憲者們用的是「共和制」這個詞，意指「公共的事情」，一種也許由人民參與管理，代表

人民利益的制度，但並不完全是人民的政府。到了後來的安德魯·傑克遜執政時期，民主情緒日益高漲，從那以後，「民主」這個詞才開始得以廣泛使用。

民主，字面上意指由人民做主；在希臘語原意裏，有烏合之眾做主的意思。原本消極的含義及其形成的環境顯然在今天已基本不適用了。為了能考察我們自己的社會，並與其他社會加以比較，我們就必須弄清民主這個詞在當代社會中的含義。

誰是人民？

如果不弄清誰是人民，也就是說，哪些美國人有權參與政治，定義民主是由人民做主就沒有多大幫助。在每一個社會中，都會有一些人被排除在政治生活(政治結構或社會的組織結構，稱為政體)之外。遭排斥的人的範圍——他們遭到排斥的根據，必定會影響民主的範圍。民主的原型是古希臘的城市國家，在城市國家裏，奴隸、婦女和那些不是公民的自由人就被排斥在外。即使在民主發展的最鼎盛時期，也僅僅只有少數城市國家的居民可以參與政治生活；因此，受人民擁戴的政府的發展就受到嚴格的限制。其他一些社會自詡實行民主，但統計數位就可以否定這種自詡。例如，在南非共和國，表面上看憲法是民主制的，但仍有 70 % 以上的成年人(有黑人血統的那一部分)長期以來被排斥在政體之外。當局在施行排斥性政策時所用的方法，使南非瀕於專制統治和混亂不堪的邊緣。因此，衡量民主的一個重要標準就是，一個社會究竟有多大比例的人有資格參與政治。

美國的政治參與：正式法則

參與政治指的是參與一系列的政治活動，其中最基本的活動是投票。陪審員就是從投票人名單上抽出的，擔任陪審員是美國民主的司法體系中基本的參與形式。美國尚有對選舉權，即投票權的各種各樣的法律和憲法規定的限制。我們兩個世紀的獨立進程已經說明瞭這些法律規定的許多變化。一些變化體現在憲法修正案中(參閱[表 2-1](#)，是這些變化的總結)。

憲法第一條將決定選舉權的主要責任賦予各州。是否有資格參加聯邦投票大多要取決於是否有資格參與各州選舉。對於選舉投票權最早的限制是選民要擁有一定數量的財產，這些資格要求到 19 世紀早期就取消了。不過，一直到 20 世紀，還能找到這些限制的一些影子。比如，要參加選舉，必須先交納一筆款子，即人頭稅才能註冊投票。美國南部通常徵收這一稅項，致使窮人，尤其是黑人失去投票權。聯邦政府後來採取措施才取消了投票稅：1964 年通過了對第 24 條憲法的修正案，認為人頭稅阻礙了選民參與聯邦選舉，予以取消。兩年後，最高法院又下令在各州級選舉中取消人頭稅。目前僅在幾個州的一些特殊選舉中，通常包括用水理事會和其他一些特殊公共機構或決定徵收多少財產稅的學校董事會，仍要求選民要有一定數量的財產才能參與選舉。最高法院多次做出裁決，最近一次是在 1980—1981 年任職期間，裁定即使這類選舉在

財產規模上稍有偏重，這些選舉限制也是違反憲法的。這種對選民投票的限制觀點可被稱為「不納稅就沒有代表權」。

那些被排斥在外的黑人得到投票權是從北部各州開始的。由於第 15 條憲法修正案的通過，內戰以後，最終在全國實現了黑人擁有投票權(當時，這條修正案只適用於黑人)。重建時期以後，南部許多州採取了限制手段，例如，徵收人頭稅或讓選民參加文化考試等，剝奪黑人的投票權選舉權。這些措施在 60 年代民權運動中都被廢止了。1965 年投票權利禁止在那些註冊參加選舉的選民不到成年人口的一半的州和縣舉辦文化程度測試。即使在可以舉行文化測試的州，根據 1970 年投票權利法的規定，參加聯邦一級的選舉不必進行文化測試。絕大多數選區現在已不進行文化測試了，不能憑藉文化測試結果，剝奪一些人的選舉權。另外一種在種族方面的排斥是對土著美洲印第安人權利的剝奪，直到 19 世紀末才開始消失。1924 年，土著美國人被賦予了法定投票權，這也是拖延已久的、賦予他們完全公民權的進程的一部分。到 1948 年，這一進程大體上完成了，儘管那些仍然居住在聯邦保留地的土著人還是無法經常參與州級政治活動。

表 2-1 1789 年至 1980 年期間投票選舉權的變化

有/無資格參與選舉權	現狀
財產（包括支付參加選舉的「人頭稅」)限制	由各州的決定及第 24 條憲法修正案廢除，一部分特殊選舉除外
種族限制	由各州的決定和第 15 條憲法修正案廢除

性別限制	由各州的決定和第 26 條憲法修正案降低投票
年齡限制	年齡至 18 歲
哥倫比亞特區的選民	只能參與總統選舉——第 23 條憲法修正案規定
文化程度的限度	1970 年投票權利法案規定在聯邦政府官選舉中廢除了這一限制；根據 1965 年投票權利法案，一些州暫時取消了這一限制；總體上已廢除
對公民權的限制	沒有變化
對在選區內居住時間的限制	根據 1970 年投票權法案，投票選舉國家一級政府的資格限制到 30 天；聯邦和各州法院規定，參與州級選舉的選區居住期正在縮短；50 天的限制已經得到認可
選舉日是否必須親自去投票站投票的限制	在一些選舉中如果事先通知投票站先投缺席票，可以不必親自去投票站
對選民性格和智力水平的要求	根據 1965 年投票權利法，某些州仍對此有要求；絕大多數州已不再執行這一顯然不合乎憲法的要求
對登記的要求	在絕大多數州已開始投票註冊。1977 年《普遍投票登記案》已經提出在聯邦投票選舉時必須登記；但沒有通過

在美國獨立以後的第一個世紀內，除極少數例外情況外，尚有一半的人口無法介入政治生活。1890 年，懷俄明州打破陳規，授予婦女選舉權，隨後其他幾個州也效仿這種作法。接下去引起了一場長期艱巨的鬥爭，最後終於通過 1920 年憲法第 19 條修正案，在全國確立了婦女的選舉權。

本世紀，又發生了一些實質性變化，選舉權得到進一步擴大。1961 年，憲法第 23 條修正案授予聯邦首都的居民在總統選舉中有權選出選舉人（哥倫比亞特區的居民至今仍在國會選舉中沒有發言權，而國會直至 1971 年仍管轄該市市政）。1970 年投票權利法除廢除了文化測試外，尚試圖保留聯邦對參加所有選舉的選舉人的年齡、文化程度和居住期限的控制。最高法院認為，只有在聯邦一級的選舉中可以這麼做。這一條規定使各州面臨兩種選擇，要麼進行兩輪投票——一輪是聯邦選舉，另一輪是州級選舉——要麼就修改自己州的選舉規則；他們選擇了後者。於

是，1971 年批准通過了憲法第 26 條修正案，將參加所有選舉的選民年齡降至 18 歲。修正案通過之際，多數州尚有超過新的聯邦規定的 30 天期限的居住要求，而且還堅持不肯改變。不過，自從憲法第 26 條修正案出臺後，聯邦法院廢除了幾個對選民居住期要求過長的州的規定，很明顯，50 天至 60 天是能得到允許的最長期限。

其他一些限制也阻止選民參加投票。合格選民如果無法在本州選區參加選舉，則無法參加投票，除非他們能夠符合缺席投票規定，而這類規定往往繁瑣複雜，或根本不存在。居住在海外的美國人，不同於軍隊服役或在海外服役的美國人，除了聯邦級選舉以外，不能參加其他各種選舉。監獄的犯人，即使只是等候庭審也沒有資格作為缺席投票人參加選舉。精神不正常者(有的州稱為「白癡」)以及重罪犯。即使釋放以後(只在極少數州例外，如加利福尼亞州)也不能參加選舉。選民必須是公民，有時取得公民權以後還需要等待一段時間才能參加選舉。在一些州，僅這一條就構成不小的障礙，例如，西南部各州，其人口主要組成部分是合法(以及非法)的無公民權居民。有些州則要求選民要有「好品格」，無形中限制一部分人參加選舉。這些人包括決鬥者、窮人以及不光彩退伍軍人。有一些限制在 1965 年投票權利法的頒佈中得以控制，還有一些限制儘管有明文規定，顯然也是不符合憲法的。目前一些州尚有對政治犯參與選舉的特殊資格限制，例如，那些違反遊說規則的政客是無資格參加選舉的。

所有限制中，最能限制更多美國人參與選舉的大概應算是要求選民必須在選舉前註冊登記了。這條限制是在美國內戰之後實施的，20 世紀初達到盛極一時的程度。最初做出這一限制的規定，是因為腐敗的政治機構中出現了選舉欺詐行為。後來，投票站工作人員熟悉了本區選民，欺詐的問題就不存在了。隨著人口的增加，社會環境的變化，仍有必要對多次投票的選舉行為進行適當的監督。不幸的是，註冊登記、把文化程度與優良品格聯繫在一起的要求等限制，也使參加選舉的人的範圍越來越小，只剩下由掌權者支援的那部分選民。

如今，即使註冊登記得以公正地應用，它也仍然是參加選舉的一大障礙。美國大約有 3/4 的人口都已達到選舉年齡——1992 年大約是 1.86 億人。到了選舉的時候，大約只有 75% 的合格選舉人註冊登記參加投票。沒有註冊的人中有因為各種暫時的或永久的因素使自己無資格參加選舉，如精神失常或監禁。另外一些人有意識地決定不參加選舉。對於大多數人來說，是忘記了要註冊登記，發現時為時已晚；或者似乎覺得註冊登記太繁雜、太麻煩了。

一些評論家認為，要提高美國政治生活的參與水平，應該廢除大部分對選舉資格的限制規定。這種觀點提出了一個問題：哪些要求是合法的？有些要求是無可爭議的。比如說，很少有人認為確立選民最低年齡會從根本上損害民主，絕大多數人都會同意目前已確定的年齡是合情合理的。另外一項常見的對選民資格的要求是神智正常，從原則上講，似乎

也是合理的，儘管還需要下大力氣維護那些尚無法確定其精神是否正常的選民的權利。

其他一些選舉限制條件較少爭議，可以取消或者廢除。這些限制主要作為一種減少選民資格優勢的屏障來使用的，公民可以因為一個錯誤就被永久地剝奪了選舉權，諸如評語不佳的品行證書或重罪。加利福尼亞州最高法院裁定，剝奪已釋放重罪犯的選舉權是不符合憲法的。這一法律實踐在其他州也應成為過去的歷史。

註冊登記是一個很棘手的問題。如果考慮到選民的人數和政黨腐敗的劣跡，註冊登記也許是必要的。註冊登記的規定可以相當嚴格。例如，許多州規定，如果選民未在規定時間內投票，那麼，選民就失去投票資格。這種作法會淘汰那些主要參加聯邦選舉的選民(而且一般來說，這種作法對民主黨不利)。絕大多數州的註冊登記程序極不方便，複雜繁瑣，這使許多人望而生畏，尤其是那些工作繁忙的人或教育程度低的人。最後，註冊登記的居住要求也剝奪了許多人的選舉權，因為我們的社會是個流動性很大的社會，每年大約有 20% 的人口在遷移流動中。

各州紛紛嘗試各種改革。大約一半的州現在提供郵寄註冊登記服務，還有大約 1/4 的州想出別的辦法來加快註冊登記速度。有 3 個州甚至允許選民在選舉日當天仍可以註冊登記。但是全國郵寄註冊登記的建議卻由於黨派偏見的原因，屢遭阻礙。1977 年卡特政府上交一份立法建議書，試圖允許聯邦選舉時在投票站就可以進行註冊登記，也沒有獲得通過。雷根政府根本就沒有顧及這方面的事情。1992 年中，國會通過的一項立

法建議書，規定選民在申請駕駛執照或某些政府福利時將自動取得註冊登記，被布希總統否決；如果這一建議再次提出的話，即將走馬上任的克林頓總統似乎準備支援這一建議。

最後應該注意到，無論是州一級，還是聯邦一級，組織選舉的過程中缺乏調動選民積極性的舉措；沒有一個州將選舉日列為公共假日。幾乎所有的選舉都是在正常工作日舉行的。德克薩斯州曾舉行過週六初選，出席的選民人數往往超過週二的決定性競選選民人數，表明可以用這一辦法增加參選的選民。1981 年在聖地牙哥舉行的郵寄方式選舉，參選選民人數是以往任何一次具體選舉人數的兩倍，這也說明，只要時機和選舉組織工作的其他方面做得好，選民的參與程度會有很大具體改觀。

美國的政治參與：非正式的障礙

不是所有的擁有正式投票資格的人都同樣地參加選舉。各種各樣的文化活動、政治贊助或反對選民參加選舉的活動使得大量處於人口各個部分的更高層次的選民參與其中，他們一般都受過較好的教育，有著中等或上等的社會地位和職業，至少有職業，白色人種，共和黨人，城市居民，北方人，年紀較大的人，包括日益擴大的已過了退休年齡的選民團體。

具有初等文化程度的選民只有不到一半的人投票，而大學畢業的選民有 3/4 的人參加選舉。同樣地，24 歲或 24 歲以下的選民中參加投票的不到 40%，而 45 歲以上的卻有大約 70% 去參加選舉。總之，參加選舉的

選民人數真是令人失望。最近一次總統選舉中選民參加人數最多的是 1960 年，達到 64%。到 1980 年，只有 52% 的選民參加選舉，這是繼 1948 年有 51% 的選民參加選舉以來最低的選民人數。1984 年，儘管採取了大量的鼓勵註冊的措施，參選百分比也只提高了 1%。註冊登記的選民中大約 72% 的人出來投票，而 1960 年是 83%。到 1988 年，選民人數更少，甚至退到了自 1924 年以來選舉總統的選民出席人數的最低點。1990 年僅有 1/3 的選民投票。1992 年的選舉，由於候選人勢均力敵的競爭和佩羅的參與，選民人數一下子發生了巨變：55% 的選民參加選舉，是近 20 年中最高的選民投票數。

遠遠沒有總統選舉那麼光彩炫目的國會議員選舉，參選的選民人數很少超過 40% 到 45%。這一數字也沒有增長的趨勢；1990 年選民總數是 1942 年戰爭時期以來任何一次全國選舉中最低的一次。在各州和地方選舉中，選民百分比可能會降至 20% 或者更低，只有在個人之間和意識形態中種族激烈爭鬥的地方才會出現很少的例外。例如 1969 年底特律市長競選，候選人是在一位黑人與一位白人之間競爭，當時的底特律是黑人白人嚴格分開的城市。各地政治生活中選民參與程度如此之低，這在那些相信最貼近人民的政府才最能順應民意、最能代表人民利益的人來說似乎自相矛盾。然而，假使有很少的利益，地方政府也有可能陷入腐敗和寡頭政治之中。

參與程度之低，加上公眾對民主原則的支援如此令人沮喪，指出了另外一個矛盾。儘管美國政治輿論一向強烈擁護選民參與選舉來保證整個體

制及其各屆政府的合法性，然而，有相當多的美國人從來不參加選舉，更多的人只是參加總統選舉。調查研究結果表明，從不參加選舉的人幾乎對政治體制一無所知，也絕不想弄清楚，不想與這個體制發生任何聯繫。不參加投票的人認為這個體制是不負責任的，不為他們的利益服務，也提供不出可選擇的候選人或政策。支援這些信念的是他們現實生活的環境，低薪，甚或根本沒有報酬，極少的教育，由於民族背景或年齡的原因，其社會地位通常很低。由於被社會隔離，絕大多數人甚至也不願意間接地通過任何形式的壓力集團參與選舉。

除這些人群外，20 世紀 60 年代後期出現的一代人，儘管他們的薪水不低，受教育程度也高，這群脫離政治或無政治幻想的人，也不怎麼參加選舉。社會學家多年來對此爭論不休，試圖找出原因。與此同時，年輕一代選民人數在 1972 年競選中大大降低，以後繼續減少(這種情況隨著最年輕的選民人數的日益縮小會稍有好轉)。儘管兩大主要黨派竭力吸引年輕的選民，80 年代選舉人數也沒有回升，不過一直在 40% 上下徘徊。

這個體制已無力激發這些群體的參與興趣是典型的政府失敗的表徵。從短期效應看，正如一些傑出理論家試圖證明的，這些人進入政治生活恐怕會使政治體制不穩定。參選人數的驟增有時會導致緩解經濟不平衡計劃的失敗，或使蠱惑人心的政客贏得競選。例如 1988 年共和黨總統候選人初選時，許多投票支援馬裏奧·「派特」·羅賓遜當總統的選民以前從未參加過選舉。他們只是被早先的電視傳媒上的福音傳教般的狡猾的

意識形態宣傳所吸引。承認存在這些迫在眉睫的難題不能成為不採取行動解決這些潛在問題的理由。忽視讓那些疏離政治的公民繼續不介入政治生活這一問題，我們就會在將來付出更大的代價。

美國的政治參與：影響的各種形式

公民可以通過多種渠道施加影響，主要是通過行使選舉政府官員的權力。他們可以寫信或打電話給他們的代表，儘管這種接觸經常涉及到私人問題。他們可以直接影響官員，在競選運動中的或在官場上的。一般主要是通過利益集團的行為(本書第五章有詳細闡述)。基於黨派的選舉活動則是更公開的渠道，至少應該是更公開地受到大眾的監督和贊助。大約 3 / 5 至 2 / 3 的人口從事政黨或利益集團的活動。個人也可以進一步參與政治活動，他們可以鼓動別人投票或加入政黨；大約 1 / 3 的人以「輿論領導人」的身份參與類似活動。可是參與更高一層政黨活動的人數則大大減少，大約 1 / 5 的人參與總統初選，大約 1 / 10 的人會贊助錢或花時間參加競選，或利益集團的活動，或者參加持續的政治工作，只有大約 1 / 20 的人堪稱為「政黨活動家」，只有 1 / 100 左右的人才會真正去競選某個職位。

隨著選民百分比的下降，出現了一種重大的階級差異。社會經濟地位低下的人很少做競選方面的事，為某個候選人或政黨做點兒貢獻，或謀取個辦公室裏的職位，更沒什麼人去競選了。本世紀以來，美國的領導人已經頗具代表性了，可他們仍然主要來自男性白人，而且還是中上層階級。到 80 年代中期，全國 49 萬個選舉產生的官員中，講西班牙語的美

國人只佔 0.5%，黑人占 1.3%，婦女占 1.5%。其他群體的利益也沒有得到體現。儘管 80 年代末和 90 年代初，取得了很大的進展。比如說，各州立法機構中婦女任職比例增長已超過 10%，到 1993 年增至 20%。少數民族在政府機關裏的任職比例也有所增長，但仍遠遠不能說是充分代表。理論上講，任何人都可以當選，而現實中，要實現這一點還需要做出許多努力。

1988 年牧師傑西·傑克遜頗具戲劇性的競選活動預示著將來有可能發生變化。他有能力吸引眾多黑人團體以外的支持者，這使他成為一個民主黨派候選人的強有力競爭對手。很多觀察家相信他的候選提名是美國政治史上的分水嶺。然而 1992 年，3 名主要候選人(共和黨、民主黨和一名自稱獨立的候選人)仍是清一色的男性白人公民。

人民能夠掌權嗎？

從一個方面看，民主意謂著大多數人民贊成他們的政府。在某些方面，這種觀點似乎太概括了。幾乎所有的社會都可以說成是民主社會，因為任何政府只要能生存下去，就一定是在某種程度上取得了公眾的擁戴。要求更高一點的話，還需要這個體制中要有某種與人民協商的機制，這種協商應該基於雙方自願，而不是單方面提供的施捨。這通常可通過定期的競選來實現。當然，最終決定這樣具有競爭性選舉的勝利者的主要原則必須是多數派原則。無論從哪個角度講，少數派原則不能稱得上是民主。所以在美國，對民主的透析自然而然地變成了探求多數派裁定機制，以決定誰將掌權，並怎樣運用權力。

多數派原則的局限性

憲法的制定者們對任何形式的暴君統治都十分恐懼，在君主制下生活的經歷使他們義無反顧地將立法機關作為政體中最具支配力量的機構。經驗告訴他們，各州立法幾乎不受任何監督，因此，他們又確立了一整套內部和外部的監督機制，而這些監督機制有時也會對多數派原則產生巨大的對抗作用。憲法制定者們最懼怕的是形成多數派專制(正如日後歷史學家阿歷克斯·德·托克維爾所指出的，這種形式的專橫統治正由於它很難令人察覺，也很難廢除，所以就更令人懼怕)。因此，他們創立了一種基本的結構體制以實施多數派原則，但仍有一定難度。

立法機構分為兩院，基本上倣倣殖民地統治時期的兩院制——皇家議會和殖民者代表大會。除此之外，當時的理論比較顧全各方利益的平衡，因而兩院代表不同群體的利益。參議院維護各州利益，無論州面積大小、人口多寡，其利益均可以得到平等的體現。所以，參議員的多數投票表決也僅代表人口的一小部分(只有 15%)。這種結構可以防止按多數派意志形成某種決議。有時，甚至少數派提出的立法建議也得以通過。眾議院則是按照各州人口比例，維護廣大人民的利益。這樣可以抵銷參議院少數派不適當的影響力。不過，假如眾議院代表主要由地方名流和利益者構成的話，這樣的制約就無法構成。眾議院本身並不完全具有代表性，因為無論這個州的人口是多麼少，都有一名眾議員代表。另外，根據 60 年代最高法院的裁決，一個州內的各個選區在人口上不能發生太大的變

化。第七章裏所討論的歷史上的各委員會的上層結構及其工作程序也以兩院形或運作，在許多事例中作為對多數派意見的有效監察。

由於美國實行選舉人團制度，所以總統這一職位也不是代表一個明確的多數群體的。選舉人團的分配比例根據與該州在國會議員中所佔的比例相一致，而獲取代表團全票選舉的得勝者會偏離普選的結果。1824 年選舉約翰·昆西·亞當斯，1876 年選舉盧瑟福·B. 海斯，以及 1888 年選舉本傑明·哈裏森時，選舉人團選出的候選人實際上在普選中失敗了——1876 年的情況是，國會委員會確定了幾種選票的分配之後，才出現這種情況的。由於有多個候選人，對 13 位當選的未獲半數普選票的總統來說，選舉人團是把未超過半數票的多數票(得票最多者，而不是半數票加一票)轉變成了超過半數票的多數票。

輪到總統選擇聯邦法官時，聯邦法官不必順應多數民眾的意願。例如，如果絕大多數公眾感到，人工墮胎是不對的，或者反歧視行動不合情理。這些觀點對法官沒有任何約束力。除了很少使用，也很難適用的彈劾程序以外，公眾沒有辦法罷免一名聯邦法官。

相反地，州政府顯然是依多數派原則行事的。按照最高法院的裁決，所有州立法機構都按人口比例，而不是按各縣或其他政治派別分配兩院名額的。儘管 70 年代的裁決曾允許在一個院裏相對長期在位的派別可以偏離按人數比例的原則存在，但對多數派代表的束縛仍然保留著。各部門行政長官，有時包括國務院負責人也都是直接選舉產生的。絕大多數

州還有選舉產生法院的法官(儘管許多州提出建議削減選舉產生的法院法官，或者將選舉產生與特別任命小組結合起來)。

在州以下的各級政府中，多數派原則就不那麼起作用了。在許多特殊選區，由於對投票的限制，多數派原則被淡化。加之，許多市和縣政府提供的是混合的或是授權式的職能，以及複雜的選區劃分方法、不受公眾控制的被委任的委員會等等，更使該原則體現不利。這些限制，尤其是在大選區針對少數民族的歧視，將隨著投票權利法案修正案的實施和1983年最高法院對有關(羅傑斯·V·洛奇一案)喬治亞某縣利用大選區來防止黑人官員當選的裁決而逐漸消失。尚不明顯但日益壯大的成百上千的「影子政府」，諸如一些共管協會或航空機構，是不容忽視的。他們雖然不對公眾負責，但卻對許多影響公眾利益的問題有發言權，比如說，交通問題。

地方一級政府無法執行多數派原則這一事實意義尤其重大，因為正是對這一級政府，公民才最有機會參與自治。可是，目前，在這一級政府中人民的利益無法得到體現，公眾對政治的參與遠遠不夠，因此常會發生腐敗和根深蒂固的少數派專制統治。許多表面上是城市的政府，實際上只不過是大面積鄉村城市化，沒有他們自己的政府。令人鼓舞的是尚有許多人對參與政治感興趣，他們組織起許多相互聯繫的街區俱樂部和居民協會，以及舉行其他活動來推動參與對學校、交通和對生活的其他基本方面的管理。有些時候，這類活動是有目的的反擊，但是這些努力的意義卻遠不止於此。

多年以前，托馬斯·傑弗遜曾提出，為了美國試驗的成功，一個迫切的要求就是提供一些手段，靠普通公民組成他們的政府同時也能選擇他們的政府。他倡議建立一種監督機製作為任何政府的基本單位，由上層機構掌握，可以有部分的權利選擇政府的成員。這個觀點並未得到實現。相反，隨著城市規模的擴大，自治村鎮和居民區已失去了任何真正的政治自治，連城市自身也常常被剝奪採取必要措施改善自身狀況的權力。與此同時，鄉村區域也陷入萎縮狀態，各種各樣的地方政府而今迫切需要進行改革。直接民主本該在地方政府體現，可直接民主的匱乏仍然是政治體制中的一個薄弱環節。

多數派意見的局限性

美國政治中另一個不利於代表人民利益形象的特點是選民在試圖通過投票影響政治時會遇到困難。各政黨的政策立場模稜兩可，而具體候選人又會有截然不同的觀點。注重問題的選民必須依靠每位候選人參加競選時的聲明才能弄清這位候選人以及他 / 她所代表的政黨的政策觀點。然而競選聲明一般都華而不實、自相矛盾、表意籠統，時而出人意料，時而謀劃周密。即使是聰明得足以透過這些霧障，或許借助以往的投票紀錄，看到本質的選民，也不大可能發現被提名的候選人是否支援自己的所有觀點。更可能的是，每一位候選人的競選發言良莠混雜、褒貶各半，選民必須決定究竟哪一種組合最令人滿意。然而，1980 年總統選舉卻是個例外，涉及到了一系列複雜因素，雷根的年齡、卡特的能力、現

任政府的醜聞、約翰·安德森作為「獨立候選人」的權利，以及共和黨在社會問題上的保守立場等等。沒有一個問題能在 1984 年的選舉中獨立地佔據主導地位，那是一次有著濃厚個人色彩的競選，尤其是雷根總統個人對選民的吸引力。不過，增稅問題成了蒙代爾失利的主要因素。1988 年，喬治·布希獲勝全靠他的反覆許諾：「我保證，不會有新的稅收」，說明稅收問題仍至關重要。儘管如此，結果顯然是雙方勝負參半。儘管共和黨的布希取得了決定性的勝利，民主黨卻增加了他們的政府成員，保持了對國會的控制，在兩院的勢力也大大增強。1992 年的選舉，問題也很紛雜，但是經濟問題——以及布希政府的表現——主宰了此次競選。民主黨不僅控制了眾參兩院，而且候選人當選了總統。

因此，解釋每次選舉的結果，尤其是從政治問題的角度來解釋都是困難的。1972 年選民給了理查·尼克森有史以來第二次最大的得票差額當選，但卻在國會裏增加了他的政敵。1984 年，雷根總統得到 59% 的選票，但眾議院中共和黨席位只有適當增加，而參議院的席位反而略有減少。1988 年也出現了同樣的情況，選民們把 54% 的選票投給了布希總統，但卻回報給民主黨較大優勢的國會班子。選民一般出於對現任總統的不滿而不考慮向現任總統挑戰的候選人所持的觀點來決定投票；或者出於不理解雙方的觀點；出於對自己黨派的忠誠；出於個人性格、民族、相貌或投票地點等因素(那些名字列在前面的一般來說會有些優勢)。候選人可以輕鬆自如地根本不闡明自己的立場，或表達猶疑不決、前後矛盾地答案。一旦就職，他們可能會採取完全不同於曾擁護過他們的廣大選民所期望採取的措施(自從 1980 年以來，共和黨和民主黨都曾在稅收和

赤字方面表現過令人吃驚的態度，幾乎完全背離了本黨傳統的政策立場；以前民主黨一向主張赤字開支，共和黨堅決反對這一作法)。如果選民發現自己在具體問題上完全被他 / 她所信任的候選人愚弄了，那麼這位選民就會因此對政治徹底喪失信心。

第五章將討論的公民立法提案權和公民複決權，是限制公眾影響力模式的例外。在即使立法、行政、司法部門全都拒絕採取行動的時候，這些是選民們針對具體問題表達自己意見的手段。這些手段已在西部各州得到廣泛使用(例如，在加利福尼亞州，僅 1984 年一年，選民就成功地使用了 250 多次公民立法提案權)。1992 年選舉中，州投票時就提出了 232 條建議，包括憲法修正案(在 18 個州都可能獲通過)。1992 年 42 個州都有這樣的情形。有人一直努力在全國範圍內引入公民複決權，至少有一家定期刊物已全力以赴使公眾儘快熟悉並掌握這些手段。

然而，由於 70 年代末和 80 年代的經歷，使許多為取得公民立法提案權和公民複決權而努力的人的積極性受到極大挫傷，減緩了將這些手段引入聯邦一級政體的步伐。這些措施將對民主進程有獨特價值的貢獻，而且正是由於實施了這些措施，才產生了許多重要的變化。在過去 10 年中，一些州在加利福尼亞州的帶領下，在各自的政治生活中給予這些措施很高的評價，但這些措施也的確存在程序上和實質上的不足。投票一般都是表示「是或不是」，是由選民表示完全接受或拒絕接受，但不能做出任何修正或改進。寫作水平低或冗長無味的建議書一般都不會被批准，僅僅因為它們太難讀懂，支持者甚至會憑印象投反對票，還以為

他們投得對呢。在這樣的基礎上，立法提案權尤其易受到責備，1988年加利福尼亞州的29項動議書中有一項長達102頁，批評家估計在投票站，每位選民恐怕要花45分鐘才能全部讀完。官員們不得不要求選民投缺席票，拿回家去讀。

在最近幾屆的競選中，由於這樣的投票方式已經花費了大量的金錢，尤其是那些焦點放在稅收措施的投票。其他重要問題包括道德討論和民權自由等。1992年俄勒岡州就有個不同尋常的例子，那裏的選民使用提案權，要求在州憲法中明確規定同性戀是不合法的，是「不正常的、墮落的」。許多特別利益集團提出越來越多的不顧窮人、只考慮富人利益的建議(最高法院近年來已做出裁決，宣佈限制個人或集團在公民立法提案和公民複決方面使用金錢)。削減稅收和公眾開銷的措施幾乎在所有的州得到提出並通過。州政府維持同樣的為公眾服務的水平的能力不足已經引起了某些對由公民複決權或提案權提出的立法建議的強烈而不利的反應。的確，在政治上一向如此，很難對表面上看來頗為民主的機制做出簡單、絕對的判斷。

多數派原則與少數派權利

在一個多元化的國家裏，無論多數派的影響有多大，都會出現一個少數派的權利問題。多元化社會至少應由兩個以上的不同的種族、宗教、國籍、語言或地區亞文化的群體組成。這樣的社會很少是民主的，大多數都是由一個占主導地位的群體或聯合體或由其中一個在國家軍隊力量

方面有壟斷權力的堅定的少數派來管理的。中國和俄國是由一個或兩個大的群體來管理的；南非作為一個多元化社會仍由白人少數派統治者主宰，這些白人少數派又分成講南非公用語和英語的兩個群體。瑞士和加拿大是多元化民主社會中規模小得多的國家，在那樣的民主社會中，少數派利益和多數派原則尚能謹慎地保持著力量的均衡。

美國尤其受著少數派利益問題的侵擾，因為美國是個由如此眾多不同派別、群體組成的國家。憲法的制定者和權利法案的支持者一直都重視對多數派原則進行監督，以便保護少數派的權利。有時，這些監督措施轉變成少數派爭取統治權力的渠道；多數派原則反而成了少數派控制局勢的一種手段。隨著大熔爐的理想逐漸被反覆申明的差異性所代替，一向就很難做的調和少數派及多數派的利益的工作現在就變得更加複雜了。雙語教育、社區服務設施和管理，甚至包括種族和民族隔離等一系列問題將繼續成為政治生活中的棘手問題。對任何一個多元化的體制來說，這些問題也許都是不可避免的，但是，矛盾衝突的結果程度只得依據政治文化的價值觀來衡量了。社會公眾對政治瞭解或相信多少？他們給予民主價值何種支持？他們對少數派對抗式的權利給予多少重視？政策的類型是什麼？

人民的民主：政治的環境

對於構成我們現有社會政治文化的各群體的政治信仰、情感和價值觀念，政治學家、社會學家和心理學家已做了相當廣泛深入的研究。對民主來說，他們的研究結果並不十分令人滿意。對政治自由在美國的抽象

表述，也如同在其他西方國家一樣，比如在英國，贏得絕大多數人民的支援，深得人心。然而，一旦抽象原則轉化為具體的問題，如：無神論者和共產主義者的言論自由；學校是否應該僱用同性戀者；被指控的強姦犯的權利；黑人家庭自由地與白人家庭為鄰等等問題，那麼，對理想化的觀點的支援便驟然減少。總的來說，比起一般公民，處於政治領導地位的人在具體問題上的態度是相當寬容大度的。即使如此，領導層中有相當一批少數派，有時數量接近多數，不能容忍人民的民主要求和少數派的權利。

政治文化和民主

一位分析家將這種情感稱為「工人階級的權力主義」。公民一般對於像工會這樣與經濟密切相關的事情大都採取開放、自由的立場觀點，但一涉及「非經濟問題」，例如言論自由，便對他們認為持危險觀點的人，尤其是那些能影響孩子們的人，採取毫不留情的反對態度。領導者們則在某種程度上擺脫了這種權力主義，因為他們從受過的良好教育中獲益，有一個多少令人愉快一些的境況：薪水高些，有較多的休閒時間，對工作更加滿意等等。換個更具有諷刺意味的說法就是，領導者們享有更多的權利，可以選擇在哪兒生活，在哪兒工作或者送自己的孩子去哪裡學校唸書。

美國政治環境中第二個令人不安的因素是絕大多數人強烈的政治疏離感。普遍的觀點是，政治是一種「骯髒」的交易。父母仍從未夢想孩子

長大了會成為一名政治家，儘管他們也認為夢想當總統不是未嘗不可的事。人們提及政府時，通常都用「它」或「他們」來稱呼。很少有人談起政府，像是在談論屬於他們自己的東西，更少有人把政府想像成自己的政府。結果是產生相當廣泛的孤獨無助感。有時，這種情緒會釀成大亂，導致自殘行為或集團暴力。從這個意義上講，暴亂就是參與者為了實現他們某種需要而採取的政治行動。這種潛在的政治憤怒或許為人操縱，但是暴亂往往不需要煽動者，而且如果時機不成熟，煽動者也無法興風作浪。與暴亂不同的另外一種局面更不足取，即公民對政治的漠然和麻木，不能理解或控制他們的領導。偶爾也出現一個新的政治人物鼓動那些對政府不滿的公民支援他的競選。1992 年，羅斯·佩羅參加競選，就是一個很好的例子。

政治社會化和民主

構成美國政治文化及其亞文化的見解和價值觀一代一代地傳遞下去，這個傳遞過程稱為政治社會化。這個詞指的是社會如何通過向年輕一代教授那些政治觀念使社會自身以及社會的政治觀念長久存在下去的一種方式。在政治社會化過程中，發生影響的主要領域是家庭、學校、媒介、成年早期的經歷，同齡人群體也起一定作用。

家庭中父母和年紀稍大一些的孩子能影響年紀較小的孩子的早期政治觀念。家庭中形成的權威模式、父母對外界權威流露出的看法、直言不諱表述的觀點以及父母信仰的總體模式都是構成孩子對社會不斷增長

的感知和他或她試圖與之相聯繫的背景。另外，家庭的經濟和社會地位也對孩子樹立政治態度的環境影響起作用。孩子上學以前，他或她就已經有了些感性認識，知道政治制度是怎麼回事，知道該對政治採取什麼樣的「正確」態度，與其他孩子和他們的父母交往也對孩子們有潛移默化的影響。

孩子接受的教育對政治社會化有很大的影響，在這裏面產生一個很大的差別。那些只上過小學和中學的，尤其是只上過職業學校的，他們所接受的教育和社會化過程與那些準備要上大學的完全不同，這種差異又因不同家庭及同齡人的不同經歷而有明顯增加。對整個群體而言，公立學校很少為孩子們開展有關政治和經濟現實的嚴肅討論。只有在特別的歷史課上才會觸及美國歷史的瑕疵或審視美國當今面臨的問題。有多少中學生認識到了美國城市發展中員警的政治作用？又有多少中學生注意到了在美國的發展中長期存在著一個明顯的低階層？知識的匱乏，再加上教師和學生之間的那種常有的家長式權威關係導致學生對政治象徵物至多抱著盲目的忠誠，包括對國旗、國慶禮炮、國歌和憲法的忠誠。儘管在公民學課程裏也強調公民投票參加選舉和公民履行職責的問題，但是卻沒有講述那麼多參與的價值或根本不講述。當相當數量的公民把政治權利當成繁重的負擔時，就徹底背叛了兩個世紀以前為建立獨立的共和國而奮鬥的那些人的理想。

政治社會化的第三個階段是中學畢業後的那些年。目前，高中畢業生中40%以上註定要上大學，其他的畢業後就去找工作，絕大多數都不再返

回學校了。許多去上大學的人由於不同的家庭背景——再加上所受的自由開放的中學教育，一般比他們同齡做工的人對政治持有更加寬容、更加懷疑的態度。而大學學府則通常會加大這兩個群體之間的差異，使大學生們與他們父母的偏見決裂，樹立他們自己的政治立場。儘管高等教育與保守的經濟觀點密切相關，部分原因是大學畢業生的薪水一般比較高，但這種政治保守立場也不是一般認為的那種「工人階級的權力主義」的保守立場。因此，高等教育不僅一貫地在上下兩代人之間造成代溝，而且也在同代人之間造成同樣大的裂痕。

當然，已有一些跡象表明，這種標準的政治社會化的發展過程正在崩潰。以許多新形式迅速發展的大學教育、勞動大軍對工作本質的激烈態度，再加上婦女在政治和社會中日益強大的作用，均使得未來的政治環境變得無法預測。無論是否受過高等教育，各年齡段的勞動者普遍關心經濟的組織和調控，特別是他們的職業問題。各階層的婦女已不再滿足於服務和屈從的角色。與此同時，許多按傳統將去讀大學或大學畢業後將從事專門職業的人正在選擇可替代傳統生產性的工作，這種工作往往比低等的白領階層或服務性工作的薪水多，因此，從人們對政治或其他問題的態度上，已看不太出是否上過大學了。90年代早期的經濟衰退，使大學畢業以及未讀過大學的人的失業率上升，強化了上述的轉變。

當然，所有這種騷動將僅僅導致改變而不會引起發展。但是當前的趨勢顯然不必向那個方向引導。例如，很清楚，政治生活中的婦女並不只反映男性所主張的觀點。由工作和教育的變化所產生的社會和政治的騷

動，伴隨著婦女和少數派越來越多地參與其中，使得美國政治有可能朝著與獨立戰爭的精神一致的方向前進。

人民的民主：政治的影響力

政治體制和政治文化相互作用而產生了政策，它們是政府用以調節和指導實現總目標，諸如機會平等或全民就業的具體行為的根據(本書第十一章還將詳細討論政策)。我們在此必須考慮的是，政府的政策在何種程度上減少或加大了社會和經濟的不公正現象。這個問題的答案直接與我們評價美國是怎樣一個民主的國家相關。

作為一個政治問題，資源的分配可以兩種途徑來解決。第一個視點是最基本的感官能感受到的貧窮——食品、衣物和住所的不足。陷入貧困使那些缺衣少食的人連起碼的政治參與權利都無法保證。勿庸置疑，美國至今還存在著貧困。參議院各委員會、私人資助的研究部門和許多政府行政機構的統計人員都可以證明，在過去 25 年中，百萬計的人民一直受著貧困的煎熬，結果造成他們的孩子中的絕大多數生活在智力和體力低下的狀態。60 年代，對報刊頭版報道的美國的貧困問題，政治系統做了部分相應的努力，減小了貧困的範圍，至少從政治家直接關注的領域裏革除了貧困，但遠不足以從美國，這個世界上最富裕的國家之一，完全根除貧困。隨後，80 年代雷根執政時期，由於削減了許多國內專案，貧困現象又有所增加。到 80 年代末，貧困率又稍有下降，但到 1990 年和 1991 年貧困率又回升。只要 這種基本的不平等存在——而且種種跡

象表明有更多的人的生活又降至貧困線以下了，政治體制本身在為民主而戰中就必然要喪失戰鬥力。

第二個視點是貧困線以上的分配。統計數字表明，國家的收入和財富的擁有嚴重地聚集在社會的上層。在收入分配上，最上層 1% 的人的稅後收入相當於最下層 40% 的人的收入，上層 20% 的人的收入是下層 20% 的人的收入 7 倍。換句話說，80 年代中期，最上層 20% 的納稅人所得占國家個人收入的大約 40%，而最下層 20% 的人所得占 6%。財富、資源的擁有就更加集中。最上層 1/5 的家庭擁有全國 80% 以上的財富，最下層 1/5 的家庭一無所有。在上層中，最上層 1% 的人就擁有全國下層 90% 的人的財富。自 20 年代開始這方面的統計以來，這一模式就沒有多大的改變。直至 70 年代，收入分配才逐步趨向合理。但自第二次世界大戰以來，財產佔有的分配卻變得不合理起來。然而進入 80 年代，收入分配模式也開始偏離合理的軌道；自 1977 年到 1990 年，上層集團獲取了更大財富，可中下層的收入卻開始下降。1992 年實際工資的平均水平比 20 年前還低。

政府在稅收方面所採取的措施(如果有的話)也收效甚微。美國稅收數額無論多大，也佔不到收入的 30%。富人們經常偷減或完全逃避個人所得稅和財產稅(包括地產稅、資金稅和禮品稅)。除此之外，銷售稅、社會福利救濟津貼扣除以及財產稅給廣大中下層造成的負擔遠比給富人們造成的要沉重很多。80 年代這些稅項有所增加，90 年代也許還會增加。自 1976 年以來，政府和反對派提出了許多有關稅收改革的建議，這些

建議幾乎全部是針對減少稅收的。1981 年的大減稅是美國歷史上最大規模的一次減稅舉措，上層少數納稅人從中大大獲益。1987 年生效的稅收改革廢除了一系列的稅收壁壘，增收公司稅，減免一部分低收入人的稅。然而，稅率的降低抵消了這些稅收新變化，使得高收入的人獲益匪淺。

政府救濟金的構成更強化了這種不公正的稅收模式。聯邦直接救濟窮人的專案(窮人申請專案救濟時要證明自己確實需要)佔了不到國家預算的 10%。國家預算的絕大部分用於支付包括社會保障、醫療保健、農業補貼和失業補償等的政府津貼計劃專案，40%的預算花在這方面。這類支出並未考慮個人收入。有些甚至是將大筆款項支付給了富人(例如，農業津貼就是按農民擁有的畝數支付，這樣一來，最富有的 10%的農民得到政府該項津貼的 50%)。最終，一般政府提供的服務，例如教育、公路建設及保養、員警和消防隊在較富裕的社區質量要好得多。較貧窮的社區得自己征重稅才能維持最低水平的服務，而富裕的鄰區則可以在低稅率的情況下維持高質量的服務。到 80 年代末，所有政府提供的服務所產生的效果都稍稍偏向於富人，與歷來的做法有了一個轉變。也許這並不令人吃驚，美國已成為當今處於前列的工業社會中最不平等的一個。

政府消除貧困的專案實施效果如何一直是爭論的主題。誠然，60 年代和 70 年代初的許多專案實施還是有成效的。眾議院籌款委員會公佈的數目表明，約翰遜總統的「偉大社會計劃」成功地使貧困率大大降低，即使到 80 年代後期，貧困率又有回升時，政府救助專案也至少將貧困率壓

低了 40%。支援和反對現行的社會福利體制的人，仍在不停地爭論消除貧困計劃的方向問題，但是，在 1992 年仍有將近 3600 萬美國人生活在官方所認定的貧困線以下，因此，對於是否應該繼續實施這些消除貧困的專案似乎無可爭議。

收入分配對於公民參與政治的程度和對待政治的態度，以及他們對民主的支援有著很大的影響。只要財產佔有的分配在美國仍存在著同樣的失衡現象，民主政治就將保持相當的局限性和膚淺程度。既然政府的政策容忍、甚至鼓勵經濟的不平等，無疑也會造成政治的不平等和政治文化的不民主。80 年代的競選對政府採取的有關經濟以及經濟資源和經濟力量分配的具體政策提出了尖銳的質疑。我們至今還未回答這些質疑所隱含的根源問題：怎樣才算是公平的經濟力量分配？如何實現？如果我們找到了答案，我們也就找到了美國民主的位置。

民主和自由市場：資本主義的作用

繼蘇聯和東歐各馬克思主義者的政府瓦解之後而產生的為保證建立持久的民主所進行的鬥爭，戲劇性地說明瞭政治與經濟之間的聯繫。當馬克思主義者的政府為消除對他們粗放的經濟政策的批評而戰時就破壞了政治自由。新近掌權的持不同政見者試圖尋找保障自由經濟市場發展的良藥，因此發展市場經濟已成為美國外交政策的焦點。左派及右派的政治評論家都把市場讚美成自由的發動機。但市場究竟是什麼呢？

市場，從本質上講，是一種制度的簡稱。在這一制度中，資源的分配和生產量的多少是由價格來確定的，反過來說，是按照所有者和勞動者、消費者和生產者之間自發的聯繫和交換進行的。從定義上講，決策已非集權化了，不是一個做計劃的過程的結果了，諸如中央計劃或五年計劃——馬克思主義體制的特點，多數資源和生產資料為私人所有——私有制也是非集權決策的基礎——儘管有些社會公有制(也許以合作制形式存在)也適合該制度。我們也知道自由市場經濟體制就是「資本主義」。資本主義體制把私人佔有生產資料等因素看成是該體制運轉的原動力，協調著土地、勞動者和資金三者之間的關係(尤其是金融資產)。後冷戰時期似乎在竭力迴避使用「資本主義」這個詞，或許因為這個詞與馬克思列寧主義有密切聯繫。然而，資本主義作為一個詞語，無疑承認了經濟體制中的所有因素是不平等的。「市場」一詞雖然體現實際不夠，但卻是實際存在的。

的確，理想化的自由交換的體制是建立在市場基礎之上的民主模式：公民從競爭中選擇他們所需要的由經濟或政治企業家生產的經濟或政治產品。作為最終目標，自由市場經濟大大激發了 80 年代末期的變革，並繼續吸引著政治上的激進主義。毫無疑問，市場推動了西方和 20 世紀後半葉新興工業國家社會繁榮的巨大發展。

然而，只有那些最賦幻想的市場崇拜者才會認為生產者和消費者之間的自由交換原則是社會行動的唯一基礎。正如多數派裁定原則受到少數派權利的制約一樣，市場也受到其他相關因素的限制。環境保護已經成為

最重要的限制因素之一：全球國際社會已經決定，無論市場有多大的需求，都應該從社會長遠利益出發禁止生產和消費吞噬臭氧層的氟利昂(CFCS)。此類限制的形式多種多樣，像來自英國北部的搖滾樂隊也制訂了積極的對策，抗議對熱帶雨林的掠奪和破壞。因此，可以這樣認為，生產應保證生態環境的完好，生產出的產品應合乎環境保護的要求，必須對同樣的事情做出規定。生產的特性也同樣重要。能說明這一問題的是禁止由犯人或勞改者生產產品的努力(例如反對與中國進行無限制性的貿易)。另外一種限制措施是制訂了越來越多的規章約束煙草的銷售(廣告)和購買(對購買香煙者進行年齡限制)。

作為一個原則，市場的淨效應是一種積極的民主。市場顯然是一種確定地反映社會公眾好惡的手段，它使得千百萬人以他們認為合適的方式自由地利用市場來滿足自身的基本需求。市場當然不能回答每個問題，確立所有的標準。這就需要每個國家——尤其是正在發展中的國際社會——自己去判斷是否並如何限制受大為青睞的短期利益，無論是政治的還是經濟的。而且每個社會必須越來越多地確定，在什麼程度上將相對於消費而言的，諸如儲蓄及投資之類事項留給個人決定。這樣我們就可以爭取創立民主的社會和經濟體制，並使之代代相傳。可持續的民主的目標，雖不免艱辛，但卻是必需的，因而，這就要求市場應占主導地位，但其發展應受到約束。

焦點透視：90 年代——婦女的時代？

1991 年初，明尼蘇達州最高法院成為美國歷史上法院這一「最後陣地」中第一個女法官佔多數的法院。1992 年，由於一年內進行的兩次參議員選舉的歷史性巧合，加利福尼亞州成為第一個擁有 2 名女參議員的州。在政治上，婦女正在受到青睞——事實究竟是怎樣的呢？

顯然，女性個人成功以及廣義上講她們得到相對較平穩但緩慢發展的實例屢見不鮮，女性候選人近年來在許多領域裏取得令人矚目的成就：

*歷史上首次一位女性(佛蒙特州的麥德琳·昆甯)得以連任三屆該州州長(僅僅 15 年前，曾有一位婦女首次當選為州長，而不是因為她丈夫曾擔任過州長)；

*各州政府內執掌財政大權的職位，例如財政主管或審計員等，都愈來愈多地由婦女擔任(1991 年，擔任這類職務的婦女就有 22 名)；

*1988 年，1990 年，1992 年競選各州政府職位的婦女成功率達到一半以上。1993 年各州政府中女議員所佔比例高達 20%，創歷史最高紀錄；

*1990 年，在全國範圍內，幾乎 1/3 各州最高一級政府職位和地方政府職位，包括各州 16 左右的內閣一級職位都由婦女出任；

*婦女組織了她們自己的競選活動籌資機構，例如「婦女競選基金」，以及「艾米麗的名單」等，它們為女性候選人提供大量的財力資助。

但是我們應該看到今後的路還長著呢。即使在比例最高的州，婦女在每個選舉年到州立法機構任職的比率的增長也只是大約 1%。按照此一增

長率，婦女要到 21 世紀中期才能使她們在政府中的代表權與她們的人口達成適宜的比例。

在聯邦政府裏，1993 年，538 名國會議員中有 53 位女性(6 名女參議員，47 名眾議員)，為歷史最高紀錄，達到 10%。1993 年，內閣成員中有 3 名女性，最高法院中有 1 名女性。對女性來說，被提名為總統或副總統候選人還甚麼罕見。1992 年沒有一位女性被各主要政黨選為候選人。在女性任政府要職方面，美國已遠遠落後於其他民主國家。加拿大、德國、瑞士、新西蘭以及其他國家女議員的比例比美國的數位要多兩倍以上。

就廣義而言，在社會基礎方面的任何有深遠意義的變革領域，婦女繼續遭到性別歧視和對女權運動的衝擊。商界婦女僅僅能夠贏得大約 6% 的高級管理人員的職位。廣大勞動婦女在男性工人掙得 1 美元時，才掙 60 美分，這個數位長達 25 年沒有改變。

阿尼達·希爾與克拉倫斯·托馬斯(Anita Hill—Clarence Thomas)的矛盾衝突(在本書第十章詳細討論)說明瞭婦女問題與政治的關係的另一側面——有色婦女在政治中的角色。阿尼達·希爾代表著所有成功的黑人婦女，儘管她們容易受性騷擾的侵害，但那些調查這類騷擾案的官員對待她們卻比對男性黑人更缺乏同情。一些男性評論家認為，有些被認為是性騷擾的行為充其量不過是「求愛方式」的一種罷了。對托馬斯的同情似乎是基於 20 世紀後期美國黑人男性所面臨的特殊困難。這其中隱含的結論必定是，黑人婦女不必受到平等的待遇，她們必須無可爭議地站到她們的同胞——男性黑人一邊。

大法官托馬斯的生活經歷進一步表明，婦女，無論黑人還是白人常常必須承擔，或是外界硬加給她們的沉重負擔。當托馬斯的父母要決定送他們的一個孩子由他們較富裕的祖父母撫養時，他們選了男孩。法官的姐姐，被法官本人誣為「社會福利皇后」的姐姐卻不得已留下來苦苦掙紮，照顧自己，照顧家中其他人，老人和親戚，她所承擔的負擔，托馬斯永遠也不必去承擔。

這也是當今婦女在社會地位上的一個根本方面——她們註定是貧窮的。1990 年，女性當家的大約一半(44.5%)的家庭，其中包括大約 60% 女性當家的黑人和講西班牙語的家庭都生活在貧困之中。女性當家家庭的百分比正在隨著美國貧困化的日益增加逐步上升。要打破這個惡性循環，就要求美國社會和政治體制發生巨大變革，而這些變革只能靠仍支配著我們的社會和政治體制的男性白人的行動才能實現。

1990 年人口普查以後選區的重新劃分以及其他一些變化，使許多在位的(男性)政治家於 1992 年的選舉中失利，為數之多，史無前例，這就給女性帶來參政的新契機。但如果說，在每一位讀到此書的讀者的有生之年，可以企盼美國政界不再有性別歧視，也是不現實的。

建議讀物

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 憲 法

[憲法的起源](#)

[憲法的基本原則](#)

[限權政府](#)

[公民自治](#)

[權力分立](#)

[司法審查權](#)

[聯邦主義](#)

[憲法的改變](#)

[非正式的演變](#)

[憲法修正案](#)

[今天的憲法：是否可以防止獨裁政府的出現？](#)

[焦點透視：最新（也是最老的）憲法修正案](#)

[建議讀物](#)

「內政管理需要瞭解善行的複雜性。任何善行都不是獨立存在的，每一種善行的實施都是在犧牲另一種善行基礎上實現的；而且善行與惡行是緊密相聯的。」

——愛德華·希爾斯

「憲法的確與遊戲有著很多的共同之處，兩者都是事先設定的規則。要認識到，假如沒有規則，那些野蠻人就總會取勝。」

——休·托馬斯

憲法的起源

從英國獲得獨立後的新生的美國各州似乎需要某種政治聯盟的形式。因為當時還沒有「美國」這個國家，每個州都是獨立的，互相嫉妒各自的特權，如果他們想以某種聯邦形式合在一起的話，必須達成 13 個州的一致同意。因此，在各州最初嘗試建立聯盟，簽訂《南部邦聯條例》之後，各州仍舊是權力中心，這在當時也是不足為奇的。

1774 年 9 月，美國獨立戰爭爆發前夕，來自 12 個殖民地的代表聚集在一起，召開第一屆大陸會議，但這屆會議的決議並沒有明顯地改變英國對殖民地的政策。戰爭爆發後，1775 年 5 月召開的第二屆大陸會議負責協調和指揮各殖民地的軍事力量。在這屆大陸會議上，每一個殖民地均有一票投票權，代表們於 1776 年 7 月 4 日通過《獨立宣言》，並草擬了《南部邦聯條例》，於 1777 年 11 月交給各州討論通過。至 1779 年，除馬裏蘭州以外，所有其他州均通過了這一檔。在其他州同意將西部一部分土地割讓給邦聯以後，1781 年 3 月馬裏蘭州才批准通過這一檔。隨之，《南部邦聯條例》開始生效。

《南部邦聯條例》設立了只有一個議院的中央政府(一院制議會)，在這個議會中，每州代表團有一票的投票權；重要決議必須由 9 個州同意，對《條例》做出的任何修正案都必須經由所有 13 個州全體同意批准。儘管國會在海事問題及州際間爭端問題上被賦予了有限的司法職能，但當時尚未有分立的行政或司法機構。起初，國會由於行政工作需要設立各委員會，但很快發現有必要設立一些受其控制的固定機構。「總統」不是行政總長，只是主持國會工作的官員。《條例》明確規定，「每一個州擁有自治權，享有自由和獨立」，各州之間形成一種「彼此友好盟邦」的關係(《條例》第 2 和第 3 條)。

很顯然，《條例》所確立的政府是反映各州意見的協商性議會，而不是一個國家的政府。當時的體制只是幾乎完全獨立的各單元體的聯盟，不是現代意義上的統一國家。最大的難題是財政。國會可以向各州徵收稅賦，取得活動所需資金，但卻沒有辦法監督各州交付稅款。所有試圖通過徵收關稅以保證國家財政收入的努力都失敗了。這類行動都必須得到所有各州的一致同意，然而總是至少有一個州反對關稅。加之，國會對於公民毫無權威，公民只服從他們各州的政府。

考慮到這些情況，在《條例》規定範圍內，邦聯成績斐然。1781 年國會設立了諸如外交部、國防部和財政部等機構，這些機構都有可能發展成為內閣政府。這種議會制的政府或許比現今的政府的工作在許多方面更有成效。隨著吞併了西部的一些土地，美國已不再是享有主權和獨立的各州的聯盟，現在美國各州共有了國有的土地。在這個階段，政府最重

要的行動就是 1787 年《西北法令》的正式通過。該法令禁止在西北部地區實行奴隸制(俄亥俄河以北的國有土地內)，並規定按一種適當的程序接納這一地區內形成的任何一州加入邦聯。最終，這一地區內形成的州有俄亥俄州、印第安那州、依利諾州、密西根州和威斯康辛州。

這種標新立異的區域管理，不僅為其他國有土地上形成的未來各州的發展創下了先例，而且也為世界上其他殖民地如何發展成自治獨立國家樹立了榜樣。除此之外，該法令還通過一項權利法案，保證該地區內的居民享有簽訂合同、陪審團判決、宗教自由和人身保護權等權利。當新憲法出臺以後，新政府開始管理國家時，也重新採納了這一偉大法令中的條款。《南部邦聯條例》規定禁止在西北部實行奴隸制，這是國會最重要的決策之一。它為未來西部各州的發展樹立了一個里程碑，而且，如果國會更進一步採納傑弗遜的建議，在所有西部地區，從北到南全部廢除奴隸制的話，該法令也許會避免後來發展起來的地域衝突。不幸的是，該法令並未做到這一點。

儘管取得諸多成就，《條例》中有關政治的規定顯然是遠遠不夠的。由於中央政府只是被賦予了很少的權力，既使在最好的情況下，它也很難作為一個政府來發揮作用，何況情況不是最好的。經濟狀況尤其糟糕，18 世紀 80 年代中期，國家面臨嚴重經濟衰退，而《條例》有關國際貿易的規定非常沒有權威性。除此之外，《南部邦聯條例》中有一致命弱點，國會無法對任何公民或各州實施制裁，因此也就無法有效地實施它應當擁有的有限權力。許多領導者，尤其是那些認為應加強中央的權力

和建立強大的國家實體的人一致認為，政府實在是太軟弱了，不改變就無法維持下去。

除羅德島以外，所有州的代表於 1787 年聚集在費城討論《南部邦聯條例》，提出改革建議，試圖改進原條例的不足之處，建立有效可行的國家政府。儘管此次會議實現的目標有限，代表們仍很快達成協定，國家所面臨的難題完全可以通過建立一種新式政府結構得到有效地解決，而不必試圖維護原有的邦聯體制。正如一個新生國家通過暴力反對權威導致了一場革命，第一個穩定的、持久的政府也可以從反抗權威走向權威。代表們沒有理睬他們接到的命令，而是創立了世界政治史上最了不起的檔之一——《美國憲法》。

這部憲法是在一系列爭執不下的商討妥協和達成基本共識的基礎上誕生的。最後，所有 13 個州就是否在某幾個州執行這一檔進行了言詞激烈、艱苦卓絕的爭論之後，才通過了這一新檔，前提條件是對那些對新修正建議仍持懷疑態度的各州代表做出承諾，由首屆國會在新成立的政府領導下，再提出一份「權利法案」交各州批准。《權利法案》包含 1 至 10 條修正案，很快成為新憲法的一部分。整個憲法誕生過程的突出特點不僅僅是爭論雙方意見分歧、情緒激動，集中地反映了宗派的利益，還有一個特點是湧現出一批傑出人物，他們在政治上勤于思索，在如何建立國家最高統治秩序方面頗有理論建樹，其中也不乏像阿比蓋爾·亞當斯(Abigail Adams)這樣的參與幕後操縱的女性。在這一動盪時期還產生了許多精闢深刻的政治著作，創立了許多有深遠影響的政治理論原則

和道德規範。例如，由詹姆士·麥迪遜(James Madison)、亞歷山大·漢密爾頓(Alexander Hamilton)和約翰·傑伊(John Jay)共同使用「普布利烏斯」(「Publius」)為筆名而創作的《聯邦黨人文集》一書已成為議會制政府的經典著作。除此之外，這一時期公眾參與政治的人數有顯著的增加，到處可見人民熱烈地討論提呈的議案，民眾的參與使憲法「序言」中所明確表述的觀點沒有成為一句空談，那就是，人民創立了《憲法》。

在最近幾十年中，一些歷史學家一直對這些開國元勳的成就和動機提出質疑。1913年，著名的歷史學家查爾斯·比爾德(Charles A. Beard)出版了他的研究名著《美國憲法的經濟觀》。書中，他認為那些創立新政府的人的初衷就是要限制民主的發展，以確保他們自身及富裕階層財政上的保障和既得利益。比爾德的觀點顯然誇大了事實。毫無疑問，《獨立宣言》較之憲法，在實質上更加「激進」，更加民主。憲法字裏行間寫滿了對公民權力的制約，例如，對憲法提出修正案，規定極為嚴格，必須由絕大多數州同意，儘管這也許代表少數人的意志。而且他們不讓公眾直接介入選舉程序。根據憲法還成立了一個強有力的最高法院，大法官全部採用任命制和終身任職制。憲法規定要對由參議院提呈的所有立法建議實施傾斜政策，而參議院最初不必經過公民選舉，至今按聯邦體制的規定，參議院的議員也只是代表各個地區，而不是以人口比例選出的。憲法體制下的公民選舉團和其他許多制度均與《獨立宣言》激進的突出個性的實質大相逕庭。

儘管如此，也不能把憲法中一些反民主的條款列為極端保守一類。舉個例子，被委任的法官的終身任職，使他們可以在某個民主團體試圖限制自由時，站出來利用法院為其自由辯護。憲法還反映出普遍存在的對權力集中的恐懼，其基本職能就是要限制政府和國家的權力，即使這種權力是在公民一致同意的基礎上產生的。憲法這一職能從歷史意義上講是頗具自由色彩的。毋庸置疑，制憲者都受到他們個人的考慮和經濟因素的影響。比爾德在他的著作中提醒讀者注意經濟所起的作用，這自然是不應忽視的，但他誇大了經濟作用的重要性，把經濟問題說成是制憲者創立新政府的唯一標準。我們不能像有些人聲稱的那樣，認為《憲法》完全「背叛」了獨立戰爭的基本原則，其實，按當時全世界盛行的標準來看，《美國憲法》是獨特的、自由的、開明的。儘管憲法在多數派原則方面有一些限制，但總的來說，它創立了一個以公民權力為基礎的政府，創立了一個比當時存在的任何政府更加民主的政府。

創立《憲法》並為《憲法》的通過而努力的人們相信政府內各機構的作用。他們相信，只要能建立起相應的機構，建立一個公正、自由社會的夢想就一定會成為現實。權力當然是必要的，但權力也是危險的，只有保持各機構間適度的權力平衡，才能正確地實施權力，同時制約掌權者濫用權力。他們設計的政治體制正好體現了他們頭腦中美國社會的藍圖。他們在一些基本問題上達成一致，認為應該建立一個國家政府，這個政府要有足夠的權力行使管理權，但是政府的權力也必須受到限制，最終權力必須歸屬公民所有(正如我們所看到的，這裏的公民也沒有包括每個人)，由公民通過直接或間接選舉產生的代表和任命的官員行使

權力。這一政體從某種意義上講也必須是聯邦制的，允許國家和各州政府的存在。

在這些基本問題上達成的協定反映出制憲者的共同的政治背景以及對美國政治思想的基本原則的廣泛接受。雖然如此，在一些具體問題上仍存在著相當大的分歧。在富人和工人之間，在大州和小州之間，在沿海地區和內陸地區之間，在小農業地區和大農業地區之間，在製造業和農業之間，在債務人和債權人之間，在奴隸主利益和其他國家公民利益之間，在國家主義者和那些只擁戴各自州、為各自州效力的人之間，在各宗教派別或不信教者之間，都存在著緊張局面。簡言之，衝突的來源多種多樣，令人吃驚。制憲者認識到這一點，並努力去緩解這些矛盾。憲法一方面在相當大的程度上反映了普遍存在的極度的緊張和對立局面，同時也反映了使憲法得以誕生的妥協過程。一些緊張局勢得以消失了，但另外一些緊張局勢也更加突出了。儘管在全國實行統一公路制，漢堡速食連鎖店在全國迅速蔓延，電視娛樂無處不在，美國仍是一個變化多樣的國家，這也證明瞭開國元勳的實際的智慧，他們的創造光輝燦爛，雖尚欠完善，但卻能留傳至今。

憲法的基本原則

限權政府

《憲法》最重要的原則就是對權力加以限制。正如第一章所指出的，任何憲法都是對政府行使權力加以一系列的限制，任何一個遵守這一系列限制的國家都是立憲制國家。最重要的是對憲法的履行，而不是憲法的形式。例如，前蘇聯就曾擁有一部形成了文字的憲法，但蘇聯統治者向來忽視憲法的規定，因此前蘇聯就不能被稱為一個立憲制國家。另一方面，英國沒有一部可被稱為憲法的成文法典，但經過幾個世紀的鬥爭，英國已形成一整套明確的原則，嚴格地限制政府的行為。因此，英國是一個立憲制國家。《美國憲法》的每一項規定都明確地說明瞭在總體上對政府權力的限制和具體地對政府各機構的權力的限制。事實上，我們的憲法已經成為全世界許多國家效仿的模式了。

除非人民和政府官員都認為必須遵守憲法，共同保護和維護憲法，否則任何憲法都將毫無價值。儘管美國也有不少憲法原則無法導引政府行為的事例，但總的記錄是好的。保持下來的模式是堅持憲法，遵守對政府行為的制約。因此，限權政府仍然是，也必須是我們憲法體制中的重要原則。所以，政府必須與人民的價值觀一致，保護個人權力，而不是為人民創立或詮釋價值觀。

公民自治

《美國憲法》體系的另一重要原則是「公民自治」。根據這一原則，假如公民行使他們的權力，他們就有至高無上的權力。他們創造了這種權力，雖然他們不直接控制政府的工作，甚至選舉，但他們通過憲法授予政府以權力。另外，我們已經提到整個機制中有一些可以防止公眾控制決策的機制。然而，在《憲法》之下的政府不能創造權力，並授予公眾。是公眾允許政府行使權力，公眾是理論上的權力擁有者。一條始終如一貫穿美國政治思想以及憲法和政府賴以建立的理論就是，政府只能在徵得人民同意的情況下才能管理國家。如果人民不支援政府，政府就不再能合法地統治國家。這一問題至今未困擾過這個國家。自從依據現行憲法創立政府以來，人民就一直擁護這個體制，儘管內戰似乎是個例外。即使在那時，雙方也都認為他們所竭力維護的是開國元勳所希望的體制。公眾或許轉而反對某個政黨或某屆政府，但他們決不轉而反對政府的體制。

權力分立

《憲法》最基本的原則之一是樹立政府的「總統制」的那條原則，也就是「權力分立」原則。根據憲法，政府應由選舉產生的執政官，也就是總統執政，由總統掌管行政部門以及各行政機構。總統完全獨立於國會這一立法部門，不必對國會負責。這兩大部門還要加上以最高法院為首的司法部門。許多人士認為這三大部門應該是平等的，但《憲法》明確

地將國會置於權力的中心，如果國會選擇行使這一權力的話。然而，在最近幾十年內，總統的光彩使國會黯然失色，連法院也只是做為第三位權力持有者。每一部門都有各自的權力範圍，制約著另外兩大部門的權力。當然，也存在著形式上權力重疊現象，例如，美國副總統，雖然是行政部門的成員，同時也是參議院的議長；再比如，國會有著準司法機構的職能，可以彈劾政府要員，並審判那些遭彈劾的官員。說到非正式權力交疊情況就更多了，例如，許多行政機構在頒佈法規和審理糾紛時也常常行使其準立法、準司法的職能，而且也常有國會議員擔任軍事儲備委員會等要職。雖然如此，這三大部門仍各自保持相當程度的獨立。對於這種部門之間權力分立的管理方式，傳統的描述是，這三大部分互相制約，求得平衡。

開國元勳所設計政府使得所有立法全部源自國會。但即使在國會，也存在著監督，因為國會本身也劃分為兩院，參議院和眾議院，而且兩院必須以一致的方式批准所有的法律。總統對法律的實施負責，而法院則就有關法律的問題的爭議進行裁決。這種政體結構與一些民主國家的議會制截然不同。在議會制下，立法機構選出執政者，這一執政者可以隨心所欲，而且在一些機構中容易出現職能交錯重疊現象，就像英國的上議院和樞密院(這些機構各自均保留著一些司法職能，儘管上議院是立法機構，而樞密院本質上是執法機構)。

許多政治學家不喜歡「權力分立」這一原則，因為監督和平衡會導致效率低下。例如，某一政黨控制了總統職位的同時，另一政黨可能控制著

國會。有時甚至連國會內部也會分裂，眾議院由一個政黨把持著，而參議院則在另一政黨手中。

當然，劃分控制權不總是造成僵局。例如，艾森豪威爾總統(President Eisenhower)屬共和黨溫和派，在他執政的頭兩年(1953 到 1955 年)就曾感到與國會共事困難，那時國會由共和黨控制，但許多共和黨是極端保守派。在他執政 8 年的後兩年中，他與國會則合作得十分融洽，儘管後來國會是由民主黨控制的。勢力強大的民主黨領袖人物，其中包括參議院多數派領袖林登·約翰遜(Lyndon Johnson)，就曾與艾森豪威爾總統密切合作，把國家利益置於黨派政治之上。1981 年共和黨人雷根當選總統，國會對他具有廣泛的公眾性而懼怕有加。尤其是在雷根執政的頭兩年，國會趨向於支援雷根的極端保守政策；儘管民主黨仍把持著眾議院。當時有相當一部分被戲稱為「討好像鼻蟲」的民主黨保守分子，他們與共和黨人一道將雷根的許多政策寫入立法。然而，民主派這樣支援共和派的政策並不奇怪。雷根之所以能在立法方面取得成功，不是來自於民主黨人異乎尋常的支援，只能歸功於眾議院內共和黨人緊密的團結，他們在極大的程度上作為一個集團在國會參與投票。

在議會制政體中，如果執政者無法與議會合作下去，那就立刻進行新的一屆選舉。而在總統制政體中，這種局面不得不持續到下屆規定的選舉期限；因此，一旦政局陷入僵局，這種僵局就得持續 4 年之久。1992 年的總統大選，無論是選舉出一位民主黨的總統，還是產生一個共和黨的國會，都是部分地集中在要結束「相識不相通的藩籬」局面的需要上。

然而，創立這麼一種政體，本來就是為了限制權力，如果這樣做可能會造成效率低下的話，開國元勳也認為付出的代價很小。正如詹姆斯·麥迪遜(James Madison)在《聯邦黨人文集》第 51 期中所陳述的：制憲者的目的是「用野心對抗野心」。只是太多的人看不到這條原則的睿智之處，聽憑野心的滋長和支援野心的存在。

近一些年來，總統的權力驚人地加強，也許是權力太大，而不是沒有能力行使權力才是總統制政府最大的缺陷。在外交事務上，儘管分配給參議院並行的權力和制約職能，美國總統仍然是地球上權力最大的官員之一。但是，觀念發生了轉變。60 年代後期的一些政治分析家們曾批評制約和平衡使得政府工作效率不高。到了尼克森執政時期，轉而抱怨制約太少。然後，隨著蘇聯進軍阿富汗，伊朗扣押美國人質，又重新呼籲減少對總統權力進行制約。1983 年，雷根總統向格林納達派軍的行動得到了廣泛的支援。令人費解的是，當時政府拒絕隨軍記者採訪，甚至有幾天不允許他們著陸時，竟得到廣泛的支援。

當然，新聞界沒有做任何報導，僅有的報告皆來自政府。許多人認為新聞界沒有「權利」去格林納達，似乎這只是各種新聞媒介的權利問題，而不是一個民主社會中人民需要得到準確無誤資訊的問題。至少這一事例充分表明，公眾似乎接受了這樣一個原則，支援一個權力強大的總統，也就是，相信政府會向人民提供一切他們需要的資訊。

1991 年海灣戰爭期間，情況大同小異。民眾立即狂熱地支援起戰爭來，對政府一如既往的相當公開地「控制新聞」、嚴格審查戰爭訊息的做法

幾乎沒有多少抱怨。除了有線新聞網(CNN)記者彼得·阿耐特(Peter Arnett)從巴格達發來的報導之外，所有美方戰爭報導全部由美國軍方控制。阿耐特的報告受到強烈譴責，甚至被控是在為伊拉克做宣傳。懷俄明州的共和黨參議員阿蘭·辛普森(Alan Simpson)甚至進一步指控他犯有叛國罪，因為他播送了由伊拉克人准許，但卻未經美國軍方審查的戰時新聞。極具諷刺意味的是，戰後為所周知，由有線新聞網(CNN)反覆播送的有關所有「飛毛腿」導彈基地均被摧毀的官方報導完全失真。其實，一枚可移動發射器也未被摧毀，而絕大多數美國公眾至今還蒙在鼓裏，這得歸功於那些五角大樓技巧嫻熟的新聞控制人員。

「大政府」的含義令人十分吃驚。公眾必須依賴政府提供資訊的任何一個國家很可能是任憑政府擺佈的國家。當然，美國的資訊流動還是相當活躍的，但是，對公眾得到有關政府行為資訊的限制的許可，暗示著一種無視自由社會的必要條件的可能，而這種無視確實具有不良的影響。

1987 年底又出現了令人意想不到的轉折，有消息透露雷根總統秘密批准向伊朗出售武器，可他卻一直公開宣稱伊朗是「恐怖主義國家」，並表示絕不與恐怖分子打交道。此舉目的是使美國被扣在黎巴嫩的人質得以獲釋，據猜測，這是伊朗的同情分子幹的。此次交易並未成功，武器銷售所得利潤全部由國家安全委員會的工作人員奧利弗·諾思(Oliver North)上校支配。一部分資金不見蹤影，而另一部分則違法地被轉移拿去支援企圖顛覆尼加拉瓜政府的「反政府武裝」。雖然一直有傳聞說當時的副總統布希與此事有關，但當選總統的布希堅決否認曾與伊朗——

尼加拉瓜反政府武裝事件有任何瓜葛。這些令人迷惑不解，甚至危險的政策引起公眾的義憤，重新呼籲對行政部門加強某種監督。

這一切似乎確實存在著有比以往更加嚴格控制行政權力的必要，尤其是在過去的幾年裏。但這並不必然地意味著作為行政官員的總統權力已經太大了。這其中必定存在著一種平衡。毫無疑問，行政部門的權力是相當大的；許多人士認為，從整體上看，它是太大了、但總統辦公室自身要想行必果就必須有能力。權力是一把雙刃劍，既可以辦好事，也可以辦壞事。不幸的是，對立的事物不總是純粹地對立著的。這當然也是制憲者面臨的難題，而且他們當時最為關切的是國內事務。另外，事過境遷，許多制約機制已經削弱了。

從歷史角度看，總統本應在處理國內事務方面，較之處理外交事務方面，享有更多的權力，但進入本世紀，尤其是在第二次世界大戰之後的年代，國會發覺許多傳統的制約手段已不再奏效，或者說實際上不可能靈驗。甚至連彈劾也過於麻煩，過於嚴肅，除非局勢緊急，否則基本上不可能成功地彈劾。彈劾或彈劾警告顯然是行之有效的，但是在局勢要求穩健的情況下，無論彈劾還是彈劾警告都不可能成功。

司法審查權

儘管憲法對此未做任何規定，但司法審查權應被認為是美國憲法體制中最為重要的原則之一。司法審查權是法院宣佈法令、條例與憲法相悖，因而無效的權力。首席大法官約翰·馬歇爾(John Marshall) 在「馬伯裏

訴麥迪遜案」(1803 年 *Marbury v. Madison*)中做出的宣佈國會制定的法令是違憲的裁決通常被認為是最高法院行使司法審查權的首例。這裁決已成為美國憲法中一條確定不變的原則。其實馬伯裏案的裁決並非首次行使司法審查權，更不是大法官馬歇爾的創舉。各州法院早已在此之前對制定州法行使過司法審查權。英國樞密院早在獨立革命前，也曾採用過司法審查權來審查北美殖民地法令。1796 年，最高法院在海爾頓訴美國(*Hylton v. United States*)案的裁決中，支援一項聯邦法令，這一做法明確地表示，最高法院可能做出不同的裁決，宣佈該法令是違憲的。另外，有相當多的證據表明，開國元勳的設想是，法院憑藉所有的行動必須與憲法保持一致才能有效的實際事實而具有這一權力。如果某一個法令與憲法不一致，法院就可以拒絕維護該法令。這也正是亞歷山大·漢密爾頓在《聯邦黨人文集》第 78 期中論述的。從制憲會議記錄以及詹姆斯·麥迪遜(*James Madison*)在國會做的陳述中均可以明顯地看出，他們贊成採納《權利法案》。

司法審查權是美國成文憲法存在以來合乎邏輯的發展結果。迄今為止，許多國家以不同的方式效仿。在大多數以美國或英國政府的規則為基礎制訂成文憲法的新生國家裏，法院將被要求行使司法審查權。因此，司法審查權有著相當廣泛的影響。然而，極少數國家會把司法審查權授予最高法院，幾乎沒有哪家高級法院表示願意行使哪怕是有限的司法審查權，更何況他們一旦這麼做了，會形成對抗政府的局面。當然，即使在美國，雖然行使司法審查權由來已久，最高法院在使用這一權力時仍小心謹慎。由於法院的權力遠比不上總統或國會，所以法院必須依賴法官

的遊說和領導才能來行使司法審查權。不僅最高法院缺乏執行自己所做出的裁決的能力，而且憲法還給了國會控制最高法院審理下級法院上訴案件的權力，這是最高法院最重要的權力。因此，最高法院更情願去否決州法案或州行政條例。

聯邦主義

開國元勳在設計美國聯邦主義的框架時就已經表明了他們的初衷。他們認定當務之急是強化國家的政府職能，建立統一的國家，但是他們並不打算取消或者嚴重削弱現存的各州。他們的解決辦法是，在強有力的中央政府和強大的有選舉權的各組成單元之間按照地理區域進行權力分配，聯邦及各州在各自許可權範圍內享有行動自由的權力。應該注意到，這種制度的某些方面可能源於本傑明·佛蘭克林(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複雜社會制度。由此建立起來的聯邦制在不同程度上成為全世界許多國家效仿的模式。儘管「聯邦」這個詞不是一個新詞，但開國元勳的創新精神賦予這個詞以新的含義。早先這個詞所表示的是我們今天稱之為「同盟」的一詞(參閱第四章)。

憲法的改變

非正式的演變

政治學專業的學生通常按修正的難易程度將各種憲法劃分為刻板的和靈活的兩大類。但美國憲法則很難按此法歸類。雖然在形式上，它明顯地是刻板的，也就是說，修改起來很困難，但是僅僅通過司法審查權做出不同的可能解釋，就可以很容易地隨著條件的變化而對憲法做出修正。這種可改編性部分地是解釋憲法的方式發展所致，但也是憲法自身語言功能的表現。《美國憲法》非常簡短，只概括地陳述原則，而不涉及政府運作的細節。把基本法律限制在基本原則上是制憲者的睿智。也許沒有一個需要時常修改的檔能像《美國憲法》那樣博得持續的尊崇，並為大眾所熟悉。對政府如何運行的每個方面都做出具體規定的那些憲法(例如印度和德克薩斯州的憲法)只要稍有細微改變，就要進行修正；

《德克薩斯州憲法》在過去一百年中已經修改兩百多次了。相比之下，美國憲法雖經歷了實踐中的重大演變，但其原文中的基本原則卻未發生根本的或急劇的變化。

除了司法審查權，總統和國會的行為以及傳統做法對憲法的演變也起了積極的作用。例如，憲法明確授予總統否決國會通過的立法方案的權力。然而，在安德魯·傑克遜(Andrew Jackson)就任總統之前，總統極少行使這種否決權，許多總統認為，只能在範圍很小又做了明確界定的情況下，才能行使立法否決權。但是，傑克遜總統給立法否決權賦予了新的意義，只要他想行使否決權，他就行使。這種做法只是改變了憲法的實踐，並

未改變憲法本身。無論是對否決權所做的鬆散的還是嚴格的解釋都是與憲法的要求相一致的。不過，傑克遜的做法已成先例，對其後政府的運轉有很大影響。

同樣，在過去幾十年內，國會改動了許多項立法，授予某些行政機構準立法權。這些機構有權頒佈具有法律效力的規定。雖有提出任何正式的憲法修正案，但政府的結構、對權力的傳統概念和行政、立法部門的職責均發生了急劇的變化。變化之大，以至不斷地向法律提出變革性的挑戰。例如，雷根執政時期，聯邦經濟調控機構的很大一部分被取消。這種變化也得歸功於傳統力量，因為，只要看看現代美國社會中政黨的地位就清楚了。政黨對於美國政府的運作是如此的重要，以至它們幾乎被認為是憲法體制的基礎。然而；憲法本身卻隻字未提政黨。

因為一些不成文的總統職位的慣例更改不易，所以，還通過了正式的憲法修正案，以確保這些慣例的持續存在。例如，憲法最初規定，總統因死亡、辭職或喪失「履行總統權力和責任的能力」時，總統職務應「移交副總統」。1841年，威廉姆·亨利·哈裏森(William Henry Harrison)總統上任不久就去世了，第一次使用了憲法第2條中的規定，但副總統約翰·泰勒(John Taylor)究竟應該繼任總統還是只是「代理總統」即刻成了問題。泰勒堅持要繼任總統，從而解決了爭議。以後繼任總統的副總統們再也沒有遇到這個問題了。1967年獲批准通過的第25條憲法修正案將長期應用的總統繼任慣例正式寫入憲法。此修正案第1款規定：「如遇總統免職、死亡或辭職，副總統應成為總統。」1974年，理查·尼克

森總統辭職時，副總統傑拉德·福特(Gerald Ford)繼任總統，對此並未引起爭議，儘管他是根據第 25 條修正案第 2 款的規定被提名為副總統，而不是民主選舉產生的。

關於總統任期，長期的慣例做法曾被廢除，但很快由正式的憲法修正案恢復了。喬治·華盛頓(George Washington)在連任兩屆總統之後，拒絕連任第三屆，從而奠定了總統任職不超過兩屆的範例，直到佛蘭克林·羅斯福(Franklin Roosevelt)，不僅三屆連任，還第四次當選，打破了總統任職不超過兩屆的慣例。他去世後，國會提出第 22 條憲法修正案，要求將保持到 1940 年的總統任職不超過兩屆的傳統明確寫入憲法。1951 年，該修正案得到批准。該修正案規定任何人當選總統，任職不得超過兩屆。

憲法修正案

正式修正憲法的過程通常是漫長而困難的。為了通過一項對憲法的修正，首先必須由某一全國性的機構提出，然後經由各州准予。憲法規定有兩種辦法提出修正案，但至今只有一種在使用著，即由國會提出，同時要求參眾兩院各有 2 / 3 的票數。另一種辦法是在有 2 / 3 的州立法機關要求的情況下，由國會召開的全國制憲會議提出。

修正案必須有 3 / 4 的州批准才能通過，也有兩種辦法。國會指定採用哪種方法。只有一項修正案例外，所有的修正案均提交給州立法機關批

准。然而，如果國會決議要求各州召開制憲會議來考慮一項修正案，那麼，由制憲會議批准的修正案必須有 3 / 4 的州批准才能通過。後一種辦法只使用過一次，是就第 21 條修正案而言，內容是廢除(有關禁酒的)第 18 條修正案。首先，支援禁酒的農村和原教旨主義者的勢力支配著許多州立法機關，由立法機構通過該項修正案是不可能的，所以，國會規定由州制憲會議，而不是州立法機關來考慮這項修正，因為，制憲會議更能反映絕大多數公眾廢除禁酒的願望。鑒於公眾支援的民意測驗所反映的對權利平等修正案的建議，由州制憲會議來批准修正案是可能的。州立法機構大部分由男性控制，不能充分反映公眾輿論。

權利法案和美國公民自由 對憲法的第 1 至 10 條修正案統稱為「權利法案」，該法案是美國政府體制中最具特點的，當然也許是最常被誤解的一部分。與公眾的概念不同的是，法院一直堅持認為，「權利法案」的意圖只是保護公民不受全國政府行為的侵犯，而不是針對州政府的行為的。最高法院在 1833 年，審理巴倫訴巴爾的摩(Barron v. Baltimore)案時，首次就「權利法案」對各州的適用性做出裁決，首席大法官約翰·馬歇爾(John Marshall)在裁決時宣佈，前 10 條憲法修正案從未適用於各州。

歷史上美國人傾向於懼怕聯邦政府權力過大，卻不太關注各州政府的權力。很顯然，他們與各州政府相處得較為融洽些；他們相信，無論對錯，州更容易得以控制，因為州離公眾近一些，或是由於各州勢力不十分強大，因而危險要小些。這種情緒自然在爭取通過「權利法案」的歷史中得以體現。「權利法案」能得以通過，也是由於公眾害怕新成立的聯邦

政府會侵害公民的生活和各州的正常活動。當然，也不是所有的美國人都具有這種恐懼；畢竟制憲會議就不包括在「權利法案」之中，而且許多人士認為，漢密爾頓也是其中一位，憲法中包含權利法案是多餘的。漢密爾頓等人的論據是，由於制訂憲法的本來目的就是制約政府權力的，從這個意義上講，憲法本身就是一部權利法案。但是，民眾懼怕「龐大政府」的心理如此普遍，那些反對權利法案的人也就不得不同意批准權利法案，這樣才能說服一些州批准憲法。首席大法官約翰·馬歇爾的觀點大概與提出前 10 條修正案的人的觀點基本一致(詹姆斯·麥迪遜曾試圖使保護公民權利不受州的侵犯獲得通過，但沒有成功)，最高法院從未推翻過對巴倫訴巴爾的摩案所做出的裁決。

由此產生的結果是，多年來，在聯邦和各州之間對這些權利存在著認識上的很大差異。幸運的是，雖然前 10 條修正案仍無法限制各州的行為，但情況卻有所改變。真正的突破還是內戰之後不久，1868 年第 14 條修正案的通過。此修正案禁止各州制定或實施「限制美國公民的特權或豁免權的任何法律」，禁止各州「不經正當程序而剝奪公民的生命、自由或財產或拒絕給予任何人同等的法律保護」。此修正案還給公民下了定義：「所有在合眾國出生或歸化合眾國的人」都是美國公民。長達半個多世紀最高法院對第 14 條憲法修正案的解釋是這樣的狹義，以致在司法實踐中沒有發生意義深遠的變化。然而，在第一次世界大戰和戰後的倒退時期，許多州對言論和出版自由施加嚴格的限制條件，局勢壓抑得令人難以忍受，最終導致法院採取行動。1925 年，在吉特洛訴紐約州 (Gitlow v. New York) 一案的判決書中，最高法院依據第 1 條修正案所保

護的言論和出版自由不能被國會剝奪，它對美國人的生活是這樣的重要，以致他們應「得到第 14 條修正案正當法律程序條款的保護，各州不得侵犯」。因此，就《美國憲法》而言，是第 14 條修正案保護公民權利不受州政府行為的侵犯，而不是「權利法案」。

「權利法案」保障絕大部分的個人自由和權利，從第 14 條修正案擴大到限制各州政府，只有與審判程序有關的權利屬例外。已故大法官雨果·布萊克(Hugo Black)認為，第 14 條修正案擴充了權利法案，使公民免於州政府的行為侵犯而得到保護；最高法院最接近於認同他的觀點的是亞當姆森訴加利福尼亞州(1947 年 *Adamson v. California*)一案。在此案的裁決中，少數派的 4 名大法官取得了支配權。當然，各州憲法本身也包括「權利法案」，絕大多數法案與聯邦權利法案很相似，並且有些比聯邦權利法案適用範圍更廣。不過，各州公民可以相對容易地修正他們的憲法，因此，各州權利法案不足以保護公民權利不受被激怒的公眾輿論的影響。另一方面，在許多情況下，各州在各種問題上都會走在聯邦政府的前面。例如，《佛吉尼亞權利宣言》堪稱為聯邦權利法案效仿的模式。目前的情況是各州有關公民言論、宗教、集會、結社自由，以及公民不受搜查、逮捕的權利、不必自證其罪的權利的規定必須達到最高法院制訂的聯邦標準。在各州和聯邦的刑事訴訟中也保證公民享有聘請律師為其辯護的權利(必要時，由政府提供律師諮詢)。州與州的做法各不相同，而且在陪審團審判、大陪審團以及程序公正標準等方面也有別於聯邦政府的做法。

美國聯邦制的複雜性使得各州法院體制幾乎完全與聯邦體制脫離，聯邦體制表現出一種不同的特點。在有些情況下，某個案子既可以在州法院提起訴訟又可以在聯邦法院提起訴訟，如果遇到這種情況，該案律師會選擇一種最有利於自己客戶的方式。許多年來，處理有關個人權利的律師們一般更願意盡可能把他們的案子拿到聯邦法院，而不是州法院進行審理。因為聯邦司法機構比起大多數州司法體制來更關注憲法對個人權利的保護。

如今，情況發生了很大的變化。雷根執政期間，司法部在任命司法部門官員時極其謹慎，以確保這些官員能反映一種確定的觀點。被提名的候選人要求能經受住對他們信仰的反覆質詢，官員們還會仔細地研究他們的文章，以便確定他們在許多問題上的立場觀點。從某種程度上講，尼克森政府已採取了這種做法，但在雷根和布希任職期間，司法部門的努力更有章有法。持批評態度的人指責司法部門只是任命那些通過「化學試紙測試」的法官。前司法部長愛德華·米斯將軍(**General Edward Meese**)曾為雷根政府制定並實施這一措施。他認為，司法部門所做的努力僅僅是保證任命的法官能嚴格地遵守憲法，不允許他們自己的社會或法律哲學觀影響未來的裁決。當然，任何法官的觀點都會反映該法官本人對法律的解釋，而這種解釋必須建立在一定的法律哲學基礎上。認識到這一點，在提名法官時，很顯然要努力確保他的法學觀點與在位政府一致。結果，在目前的聯邦司法機構中 60%的法官是雷根或布希任命的(在上訴法院，70%的法官是這一時期任命的)，他們在裁決案件時，不

再像以前那樣注重維護個人權利，而是會比以往幾十年內的法院更加強調政府對個人權利的控制。

許多州法院也發生了變化，更有可能比過去把公民個人自由放在首位。有些州憲法甚至比美國聯邦憲法維護公民個人權利的範圍更廣，包括《美國憲法》中含糊其詞的個人隱私權，在州憲法中都有明確的規定。而且，美國最高法院一向鼓勵律師到州法院，而不是聯邦法院處理涉及個人權利的案件。法律學者們已經注意到，在過去的大約 10 年內，由州法院審理的保護公民個人權利的案件急劇增多，超過了美國最高法院。這種狀況導致了支離破碎的局面，使得州與州之間權利差異很大。然而，在目前條件下，將案件交付州法院審理，對於那些尋求擴大——或者甚至是維持——保障個人自由的人來說，是唯一的出路。

很難預計「權利法案」和第 14 條修正案所規定的保護將會如何。許多公民毫不關心，甚至對這些法案充滿敵意，尤其對那些有關刑事審判的條款。加之，最高法院的一些成員就擴大對州政府權力的限制的理論表示了不同意見，他們當然不支援額外附加的限制條例，而且還可能投票廢除那些目前正在限制各州權力的某些條款。

「權利法案」確立了對中央政府的這些限制，並且保障個人自由不受政府的侵害。共和國早期的公民相信這些限制和保障對於維持一個自由的社會是必不可少的。實際上，正是為了這些限制和保障，美國人才參加了獨立革命。然後，在制憲會議期間，他們把這些觀點憑藉堅定不移的鼓動宣傳，強加給美國憲法的支持者。

第 1 條修正案保障的是最核心的自由：宗教信仰、言論、出版和和平集會的權利。第 2 條修正案則規定人民置備和攜帶武器的權利不受侵犯，這一條反映了公民普遍對常設軍隊的存在會構成對自由社會的威脅的恐懼心理。憲法權威機構否認該條修正案保障公民享有購買、擁有或攜帶武器的權利。儘管第 2 條修正案得到了維護，但仍然是為它所保障的神聖不可侵犯的權利的吶喊聲高於為保障其他權利的吶喊聲，而那些權利同樣真正地是一個自由社會的基本權利。在美國，從對任何形式的槍枝控制的強烈反對中，可以看出全國步槍協會(the National Rifle Association) 所具有的強大實力，這是一個向國會和州立法機構進行遊說，反對對擁有武器或彈藥進行任何形式限制的特殊利益集團。全國步槍協會(簡稱 NRA)在反對對槍 枝進行控制方面卓有成效，使美國公民比任何其他發達國家的公民更容易置備各種槍枝武器。無論誰怎樣認為全國步槍協會的地位(該組織無疑已使美國成為世界上最充滿暴力的國家之一)，都很容易地理解那些爭辯第 2 條修正案使得聯邦控制武器成為違憲行為的理由，也很容易理解為什麼取消那條修正案會引起不快，甚至連那些贊成聯邦控制武器的人也反對，因為，一旦這樣做，很可能會形成一項先例，日後權利法案中的其他條款也不免會受到攻訐。

第 3、4 條修正案是有關隱私權的。第 3 條修正案規定禁止要求公民在和平時期為軍隊士兵提供食物和駐紮地，而將這種要求的提出限制在戰爭時期。第 4 條修正案保證公民不受無理調查的權利，並規定了司法程序。

第 5、6、7 和 8 條修正案確立了被控有罪的人的權利，並要求採取嚴格的司法程序，以保護公民個人及財產免受獨斷專行的侵害。這些修正案確立了司法程序中公正不偏的基本原則，明確規定不得強迫任何人自證其罪，對被告的審判應當迅速快捷，被告有權同原告證人對質，並且能以強製程序取得對其有利的證人，如同各州在取得控方證人時所做的那樣。這幾條修正案保障公民在案件審理中不會處於雙重危險的境地之中。就是說，在一家聯邦法院宣告無罪的公民不能因同一案件被另一家審判。這就可以防止某個武斷的或過於狂熱的政府持續反覆審判政府譴責的那些人，直到政府找到某個法院願意給被告定罪為止。正如法院解釋的那樣，這幾條修正案限制官員們用欺騙或強迫的手段獲取罪犯的認供，規定在所有刑事訴訟案件中和絕大多數民事案件中必須由陪審團參加審判，在挑選陪審團成員時，要採取公正態度，並且規定被告在審判程序的任何階段都可以向律師進行諮詢。這些修正案已被解釋得非常詳細，因為它們確立了一些基本的程序上的權利保障，意在當權利受到最大威脅時，也就是說，當公民與政府間發生衝突時，維護公民的權利。試想一下，如果一個公民被指控有犯罪行為，但他又被剝奪了與原告對質或以強製程序取得證人為其作證的權利，而控方擁有傳喚被告的全部權力，這樣的審判會是什麼樣的結果？過去，這種狀況在各州法院都出現過，而在殖民地時期更屢見不鮮。

第 9 條修正案規定，權利法案中未列舉的自由並不表明不是公民的權利。例如，這一條修正案曾被引用來保護公民免於政府破壞環境的侵害，或

保護個人隱私權。第 10 條修正案則保障公民免受中央政府過多的權力累積的幹預。

其他諸條修正案 儘管憲法誕生已近兩百年了，社會政治、經濟狀況與憲法誕生時已發生了令人難以置信的變化，但對憲法的修正案總共只有 27 條。第 1 至 10 條修正案在憲法誕生之後立即提了出來，因此，幾乎被當作憲法原文的一部分。其他 17 條修正案給美國社會帶來了相當的變化，一些變化很大，而另一些則不太顯著。

1798 年通過的第 11 條修正案是在權利法案之後最先通過的修正案，意在禁止公民在未得到當事州同意的情況下，在聯邦法院起訴該州。此修正案實際上是對最高法院在克裏斯霍爾姆訴喬治亞(Chisholm v. Georgia)案中的裁決做出的反對意見。在該案中，聯邦法院可以接受另外一州公民對某一州的指控，這便引起各州的恐懼，他們害怕這樣一來，聯邦司法機構就會擁有過多的權力幹預各州的事務。第 12 條修正案於 1804 年批准生效，是為了防止再次出現 1800 年總統大選的混亂局面。1800 年，當托馬斯·傑弗遜(Thomas Jefferson)和阿爾倫·布爾(Aaron Burr)同時作為一個政黨的候選人競選總統和副總統時，在兩人之間出現了得票相等的情況，這是由於原憲法規定中要求選舉團不加區別地同時投票選舉總統和副總統。那次選舉拋給了眾議院來處理。在傑弗遜最終作為贏家出現之前，局面是相當令人不快的。因此，第 12 條修正案所採取的新辦法是將總統和副總統的選舉分開，這樣就可以避免出現候選人得

票相等的局面。修正了的憲法，適合於各黨分別指定競選總統和副總統候選人的黨派體系。

聯邦取得內戰勝利之前，沒有通過一條修正案，之後，有 3 條修正案通過。1865 年批准生效的第 13 條修正案取消了奴隸制。3 年之後通過的第 14 條修正案是《美國憲法》最為重要的部分之一。這條修正案連同前面討論過的修正案一起，奠定了國家的基礎，並為公民的權利和自由不受各州政權的侵犯提供保護。該條修正案的最初目的是要確保那些剛剛獲得解放的黑奴得到自由，並給予他們公民權。1870 年出臺了最後的內戰修正案，即第 15 條修正案。該修正案規定不得因種族、膚色限制公民的選舉權。歷史發展表明，僅僅用一條憲法修正案來保障一種權利是遠遠不夠的；在南方的許多地區，黑人公民的選舉權一直遭到否認，直到 20 世紀 60 年代中期才有所改變。

接下來的兩個修正案都是在 1913 年批准生效的，是狂熱的 19 世紀末和 20 世紀初所產生的勢力強大的第三黨派，例如人民黨引起的「進步運動」的結果。第 16 條修正案規定聯邦政府有權徵收所得稅，推翻了 1895 年最高法院在普洛克訴農民貸款及信託公司 (Pollock v. Farmer's Loan and Trust Co.)一案中所做出的否認政府擁有這一權力的決定。第 17 條修正案將選舉參議員的權力從州議會直接移交給了人民。

1919 年批准的第 18 條修正案，即災難性的禁酒修正案，導致了在這個國家裏真正有組織的犯罪的開始，並極大地增加了全國對法律和秩序的無視程度。

1920 年批准通過的第 19 條修正案保證婦女可以與男子平等地享有選舉權，這是憲法歷史上民主得以最大發展的唯一一次。婦女真正享有選舉權是經過許多傑出人物數十年的堅韌不拔、堅定不移的努力才爭取到的，其中包括蘇珊·安東尼(Susan B. Anthony)、盧克麗特·莫特(Lucretia Mott)和伊麗莎白·凱迪·斯坦頓(Elizabeth Cady Stanton)。今天，人們很難真正意識到這種努力需要的是怎樣的勇氣和獨立的頭腦。就像是為種族平等辯護的人們那樣，他們是在與整個社會現存的設想對抗。他們的反對者所使用的是許多未獲成功的平等權利修正案的極端反對者近些年來的相同的觀點以及墮胎權利反對者的一些論點。不同之處在於，那時，這些論點廣為大眾所接受。當伊麗莎白·凱迪·斯坦頓最早在 19 世紀中期提倡婦女應當有投票的權利時，她的許多改革活動的狂熱支持者們也不禁為這位溫順文雅的貴格派婦女所表現出的大膽無畏而震驚。有人這樣對她說，「伊麗莎白，你會使我們顯得十分滑稽的！」

第 20、21 條修正案均是 1933 年批准生效的。第 20 條修正案修改了總統任期和國會會期的起始日期，縮短了從選舉之後到新總統上任的時間，以此消除了漫長的「跛鴨」局面，並澄清了有關總統繼任的幾個問題。第 21 條修正案宣佈廢止第 18 條修正案，因此在全國範圍內取消禁酒，但是(也許由於採納這一修正案的代價太高)此修正案規定各州有權按其意願禁止酒類的輸入、運送或使用。

第 22 條修正案於 1951 年批准生效。該條規定不允許總統連任兩屆以上。其後的第 23 條修正案是 10 年之後，於 1961 年通過的。第一次准許哥

倫比亞特區派選舉人參加選舉團，使該區公民有權參加總統和副總統的選舉。1964 年第 24 條修正案進一步擴大了民主範圍，該修正案否定了各州通過用人頭稅的辦法限制公民參加聯邦選舉的權利。

1967 年通過的第 25 條修正案賦予總統在副總統職位空缺時，提名一位副總統，經由國會兩院批准後就職。該修正案也規定了副總統在總統出現身體上或精神上無法行使總統職權時，如何行使總統權力的具體程序，當然這些程序的規定是十分嚴格的。

第 26 條修正案是 1971 年批准生效的。作為另一條對民主原則堪稱是一次很大推進的修正案，此修正案將選民年齡降到 18 歲。曾提出的平等權利修正案——不得因性別而在法律、經濟和政治上歧視任何人——於 1982 年 6 月 30 日宣佈流產，儘管該修正案長期以來一直得到兩大政黨的支援。1980 年，共和黨全國代表大會採納了完全不同於該黨長期以來支援商議中的平等權利修正案的政黨綱領，因此，這一舉措早就表明，此修正案註定要失敗。

第 27 條修正案是最新提出的，但從某種意義上講，也是最早的。它的獨到之處是作為「權利法案」的修正案的一部分在 1789 年提出來，但直到兩個世紀後的 1992 年才得到批准生效。國會議員加薪——尤其是國會議員任職期間給自己加薪——200 多年來一直不得人心，此修正案正文中就體現了這一點：眾議院選舉結束前，任何改變參議員和眾議員任職報酬的法律，均不得生效。

今天的憲法：是否可以防止獨裁政府的出現？

隨著公眾的壓力以及增強國內外安全感的呼聲越來越大，出現獨斷專行的政府的可能性也有相當的增加。司法系統通常只是劃在公民與政府錯誤行為之間的一條細黑線——柔弱而不起眼的監督機構。然而，我們不應該就此推斷政府裏充斥著熱衷於窒息自由的官員。大多數政府官員——無論是選舉產生的，還是任命的，或是終身從政的——都是要把自己份內工作做好的正直人士。較為微妙又較為常見的難題源於政府和公眾雙方對憲法程序的要求不夠敏感。產生獨斷專行政府的原因既來自於公眾的迫切要求，也來自於那些企圖獲得更大權力的野心勃勃的官員的慾望。

一個自由社會的使命就是要保障社區的權利而不侵犯每個公民的權利。例如，隨著公眾對劫機以及其他恐怖主義活動與日俱增的關注，每個乘坐商業飛機的乘客現在都要接受人身檢查。每個公民大概都不會反對這種做法，因為他們認為他或她的人身安全比起個人隱私權來要更加重要。然而，還是有一些人，比如像印第安那州的前參議員萬斯·哈特克(Vance Hartke)和保守派專欄作家小威廉姆·巴克利(William F. Buckley, Jr.)，他們認為人身檢查就是對憲法所保障的權利的侵犯。

多大程度的權利保障才是必要的？公民自由和隱私權要受多大限制，才不至於受到侵犯？這一直是自由社會所面臨的抉擇。許多利益集團都積極地投身於這場為了人身安全與權利的鬥爭中。

航空公司的例子只是一件小事，沒有引起過多的爭議。但是，一個重要的問題是：當個人利益沒有即刻的侵犯時，公眾和政府會怎樣關注憲法對權利的保障？以 1987 年生效的移民法案中的一項要求為例，此法案幾乎未經審查，對個人權利具有廣泛的影響。以前，與其他許多國家要求每位公民持有個人身份證件相反的是，美國一直是個「不需要證件」的國家。然而，到了 1987 年，至少從理論上講，假如沒有出示官方文件，比如護照，表明公民身份或享有在這個國家工作的其他合法權利，是沒有人能被僱用的。這是一個重要的變化。另外一個主要的變化是，在工作場所接受藥物測試的要求。一個人也應該關心 HIV 呈隱性或患愛滋病 (AIDS) 的人所帶來的潛在威脅。在目前尚未找到治癒辦法或殺死愛滋病的疫苗時，是否有可能在不違反憲法制度和憲法對人權保障的情況下，制止這種駭人的疾病的蔓延？

除非存在著普遍的關注，除非認識到問題的實質，否則，憲法對人權的保障就會緩慢地被侵蝕貽盡。這種侵蝕既是由於公眾的恐懼，也是由於政府的慾望造成的。這些日益顯著的變化極少有明顯的錯誤或根本上的不合理，但這些小舉措會導致使開國元首制憲時希望保護的最基本的公民自由受到侵犯。

上文已提過，如果公民不支援憲法，那麼憲法就不能保障公民的權利。正如當今所處的時代，仍然存在著來自公眾及政府官員的對憲法所保障的權利的威脅，這就更有必要強調憲法脆弱的本質。公眾應該警惕對個

人以及群體自由的每一個蓄意的或偶然的侵犯。維護憲法應該是立憲民主制的首要原則。

焦點透視：最新(也是最老的)憲法修正案

詹姆斯·麥迪遜 (James Madison) 是制憲會議上唯一的官方會議記錄者，這次制憲會議提議制定後來成為《美國憲法》的文件。正是由於這一點，再加上其他原因，麥迪遜很快就被譽為「美國憲法之父」。他在美國歷史上的地位無與倫比，因為他就是起草對憲法的最早的，也是最新的修正案的人。作為新政府領導下的首屆國會的眾議院議員，麥迪遜被授權草擬各州提出的要求保障新近獲得的公民自由的新的憲法修正案。

在審閱了許多建議書之後，麥迪遜向眾議院提出了修正案目錄，眾參兩院對其中 12 條表示贊同，眾參各院均以所要求的 2 / 3 代表同意的多數票通過了這 12 條修正案，並提交各州。很快，按規定，3/4 的州議會(當時共有 11 個州)批准這 12 條修正案的 10 條生效，這 10 條修正案即美國憲法的第 1 至 10 條修正案，通稱為「權利法案」。

剩下的那兩條修正案，其中一條是有關各州眾議員人數分配比例的，沒有獲得 2/3 議員的同意。另外一條修正案是關於國會議員是否有權為自己加薪的。就其所提出的修正案，麥迪遜注意到，「讓一些官員在不受任何監督的情況下，插手處理公共財務，拿出錢來裝入自己的腰包是不

恰當的，這種權力似乎是不適宜的。」他說：「那使我提出了一個改動的建議。」改動後的語句為：「眾議院選舉結束前，任何改變參議員和眾議員任職報酬的法律，均不得生效。」

馬裏蘭州很快於 1789 年 12 月批准了這條修正案，在以後的兩年中另外 5 個州也先後批准通過。緊接著，此條修正案就陷入了僵局。幾乎近一個世紀沒有一個州加入批准的行列，直至 1873 年俄亥俄州的批准。又過了一個世紀，懷俄明州於 1878 年作為第 8 個州，批准通過此修正案。然而，到了 80 年代，隨著公眾對政府不滿的日益加劇，該修正案爭取批准通過的速度又有所加快，到 1911 年 8 月，已有 35 個州批准通過。1912 年 5 月 5 日，阿拉巴馬州和密蘇裏州分別作為第 36 和第 37 個州表示贊同。通過每條修正案所需要的第 38 個州，也就是 50 個州的 3/4 個州，密西根州終於於兩天之後，5 月 7 日正式宣佈批准此修正案。

起初，人們尚有疑慮，歷時這麼久才得以通過的修正案是否有效。現今的做法一般是宣佈批准通過一條修正案的時限，通常是提出修正案之後 7 年之內。但那時候，對這條修正案尚未規定時間限制，而且憲法對此也未做要求。鮮為人知的聯邦檔案保管員有權宣佈正式採納修正案。

1912 年 5 月 7 日，檔案保管員唐·威爾遜(Don W. Wilson)及時地宣佈第 27 條憲法修正案生效，並下令在聯邦註冊登記簿上正式寫入。

總統在整個修正過程中不起任何作用。國會兩院各以 2/3 議員投票贊同才能提出一項修正案，但無法參與此修正案的批准通過(但可以規定由各州制憲會議還是州議會來批准)。然而在第 27 條修正案的提出過程中，

國會急切地拋出了「國會意向」，以表示國會已經同意。這一舉動純粹是象徵性的(當然修正案本身的重要性也基本上在於它只是個像徵)，但是鑒於目前公眾愈來愈藐視公共事務官員以及作為一個機構的國會，所以許多國會成員認為此舉動是必要的。參議院中贊成此修正案的投票結果是毫無爭議的一致通過：99 票對 0 票；在眾議院，投票結果是 414 票贊成對 3 票反對。

因此，第 27 條修正案終於成為憲法的一部分，這也是自 1971 年以來，將選民最低年齡降至 18 歲的第 26 條修正案通過以來的第一條修正案。整個修正案的批准過程反映出廣大公眾對選舉官員的特權的極大關注，也表明兩個多世紀以來一直困擾著美國人的一些問題幾乎沒有改變。此項修正案的意圖曾經是，現在仍是要阻止國會議員在選民尚沒有機會表明他們是否同意時，擅自給自己加薪。然而，言稱此條修正案能成功地阻止國會在其議員任職期間為議員加薪的許多出版界、新聞界的報導也不盡真實準確。對眾議員來說，此修正案能起到這個作用；但對於參議員來說，由於參議員任職是 6 年一屆，所以此修正案只能約束 1/3 的參議院議員。

毫無疑問，此項修正案將比以往更使人注意有關給國會議員加薪的提案。最終結果只會使國會議員的薪金降至無法接受的程度，造成整個政府部門薪水下降。無疑，公眾是願意看到這種局面的，但是，也不能不認識到，這樣做，會比以往更難吸引英明的並有獻身精神的人參與到政府中來；無論他們是被任命的或是被選舉的。公眾對政府的敵意會造成

政府實際運作水平的降低，從而引起公眾更大的敵意。這個惡性循環的形成，是由於一些無恥的，一心想爭權的競選者在競選時打著反政府的旗號，誘導公眾對公務人員的作用產生錯誤看法。如果公眾繼續不加思索地接受反政府的觀點，那將使政府政績更加拙劣。受到損害，而且正在受到損害的是公眾。真正瞭解其中緣由的人實在是太少見了。

建議讀物

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 聯邦主義和國家主義

美國的發展

[聯邦制聯盟](#)

[權力的分散：各州及其下屬區域](#)

[聯邦主義制衡的變化](#)

[國家權力的增長](#)

[國家主義的發展](#)

[焦點透視：美國聯邦體制下的州](#)

[建議讀物](#)

我對大會的議程感到極大的不安和焦慮。可以肯定，如果不做實質性的修改，它將成為內戰的隱患。

——艾爾布裡奇·傑裡

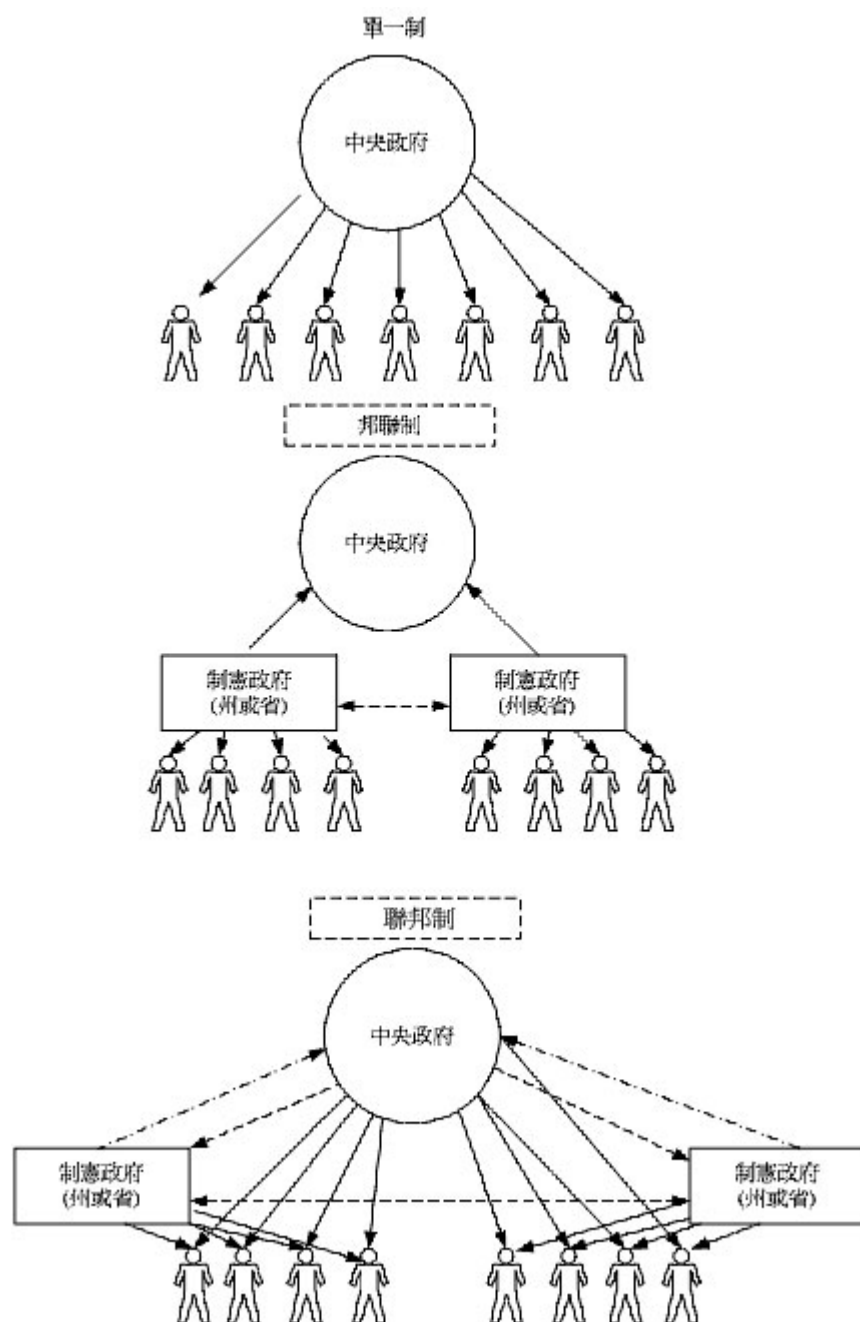
聯邦制聯盟

《美國憲法》的起草者們在確立美國聯邦制度的框架時，就已設計出構成整個美國政治發展結構的計劃，這個計劃已被其他國家廣泛模仿。一切都只是設想，他們不清楚新制度將向何處發展，也沒有先例可循，他們只得去創新。怎樣才能創造出一個將由 13 個獨立的、各自為政的州組成的真正的國家，而又避免產生恐懼和猜忌呢？聯邦主義就是他們的答案。

很顯然，必須有按地域劃分權力的形式。追溯到英國王室頒佈的殖民地憲章，州是有各自獨立的政治和歷史的實體，無論是歷史環境還是公民意願，都不允許發展成一種單一的政府。在如英國和法國的單一制政府中，中央政府對全國享有權威，不受下屬地區的幹擾(下屬地區也被稱為州、省、行政區、專區，或共和國)。實際上也存在某種形式的下屬地區，但它們基本上是中央政府的代表。另一方面，當時僅存的邦聯形式，也不是一種令人滿意的形式。邦聯僅僅是近乎獨立的個體之間的聯合，而不是我們今天意義上的國家。真正的權力還在下屬地區。中央政權，如果有的話，也很軟弱，對下屬地區的公民沒有直接管轄權。

因為當時存在的唯一選擇——歐洲模式——顯得不切實際，創業者們不得不創立一種新的模式，他們希望把一元化的充滿活力的中央政府與強有力的下屬地區邦聯起來。他們的易洛魁鄰居具有一個「強有力的聯盟體制，由自治的單位組成五國」，這也極有助於美國的聯邦主義的形成。正如我們提到過的，諸如福蘭克林和傑弗遜一類人很熟悉易洛魁人的體制。新的形式定名為「聯邦主義」，給以前用過的，與「邦聯」同義的詞賦予了新的意思。聯邦主義的實施意味著從此以後，人民不僅僅按邦聯條款所規定的那樣，要受州政府的制約，也不僅僅如英國那樣受中央政府的制約，而是要受州和國家兩個「主權」政府的特殊管轄。美國聯邦制度保留了勢力強大的各州，國家政府不能廢除它們的權力，同時也為國家政府增加了州政府不得幹預的權力。每一級政府對每一個公民擁有直接的權威，可以徵稅及施以處罰。圖 4.1 對比了聯邦制政府與單一制和邦聯制的區別。

圖 4.1



《美國憲法》是美國所有政府權威的源泉。《憲法》分別規定了國家及州政府的權力。如圖 4.2 所示《憲法》將某些權力特別授予國家政府，其中包括執行國家職能的權力，如發行錢幣、宣戰、調整州際間及對外

貿易、執行對外政策。《憲法》授予國家政府的其他權力，諸如徵稅權，是重合管轄權，即國家和州政府都可以行使這些權力。《憲法》規定國家政府不能行使某些權力，州政府不能行使的權力以及兩者都不能行使的權力。《憲法》沒有列舉州政府的權力。這些被認為是「保留權力」，根據《憲法》修正案第 10 條，未授予國家政府的權力而或未禁止各州政府行使的權力，由各州或由人民保留。每個州都有自己的憲法，州憲法在《美國憲法》的框架內將權力授予州政府，並調整權力的實施。每個州的法律必須與本州憲法保持一致，而所有各州的憲法都必須與《美國憲法》保持一致。

圖 4.2



圖 4.2 美國政府的權利

權力的分散：各州及其下屬區域

在聯邦制中，每個州都有一整套政府機構，行使立法、行政及司法權；在州政府之下還有其他一些政府組織，在全國範圍內約有 8 萬至 10 萬個這樣的獨立機構，這些自治市、縣、學校區及特別區在整個體制中分別享有不同等級的決策權。

大多數州的主要下屬區域是縣，小到僅有 100 個居民(德克薩斯的洛應縣)，大至有 500 萬或更多的居民(伊裏諾斯州的庫克縣和加利福尼亞的洛杉磯縣)。在一些州，郡縣等將自身起源追溯到殖民時期，具有很強的自我意識。而在有些州，郡縣可能是新設立的。無論哪一種情況，它們都是州政府的產物，州政府可以根據自己的需要改變縣界或章程，縣政府充任州政府的行政工具。他們通常不遵循分權原則，由委員會負責管理(有時稱為「縣法院」，儘管實際並不是司法機構)，委員會實質上具有行政和立法職能。縣司法機構或法院可能存在也可能不存在。改革縣政府是件乏味而又需要加以專門考慮的事。但是，這個問題變得越來越重要了，因為縣政府負責土地的使用權——例如，它們經常在促進或阻礙發展方面起重要的作用。同時，縣政府還為轄區內居民提供基礎服務，如安全保衛，交通及醫療服務，許多居民也許根本不住在提供這些服務的城鎮內。縣政府基本收入依靠徵收財產稅。這也成了稅制改革中的一個主要的、久而不決的問題。

所有的州都有自治市，大的市依自己的章程組成，如底特律，小的市依一般法組成，更有些小的鎮和村沒有自己的特殊權力，通常依靠縣及特

區的服務。城市通常依照州政府授權通過的，明確權力及責任的章程進行運作。一般是採取三種主要政府形式之一。委員會制的重要性日漸減弱，並趨於消亡。它不實行權力分割制。選舉產生的委員們分別擔任市政府一個部門的行政長官，他們集合在一起，形成委員會，或叫城市立法局，負責通過市政法令。例如，選舉人可以選舉一個稅務委員，一個公共事務委員，一個公共安全委員，每個人負責執行其特定的行政職能。但是作為委員會的一員，他同時也是立法委員會的一員。這種形式的市政府中所存在的問題之一在於，每一個委員都在市政部門有一定的實權，就好比有好幾個市長，每人都有獨立的權力，相互合作的意願很小。

同美國的州及國家政府最相像的政府形式是市長暨議會制。在這種體制下，由一位經獨立選舉產生的市長擔任行政部門的首腦，由選舉產生的議會或市政委員會組成立法機構。這種「市長強權」制的政府同美國的國家政體很相似。市長有權任命主要部門的領導，並對議會的議案有否決權。而在「市長權力薄弱」制下，議會有權任命政府部門的領導；市長沒有否決權，儘管市長仍在政治上承擔主要責任，但實際上市政府傾向於由議會掌握；市長暨議會制存在於絕大多數大城市中。選舉產生的行政首腦能夠讓選舉人對他們不喜歡的政策提反對意見，並有可能「排除惡勢力」。通過選區或行政區選舉市政委員會委員或議會成員，能使不同種族、民族或不同收入階層選舉出代表他們利益的代表。市長暨議會體制至少能為傾向於在大城市裏存在的主要少數派團體選舉代表本集團利益的代表提供了可能。

議會暨行政長官體制是本世紀初期改革者們致力於「整治」城市政治、消除腐敗、低效率及「老闆統治」的結果。最初的想法是，行政是一個中性的過程，能夠與制訂政策區分開來，儘管現在一般認為行政在政治上並不是中立的，而且行政官員們對政策的解釋也極大地影響著政治進程。在這一體制下，選舉人選出市政議會，然後由議會聘任城市行政長官——通常是受過公共管理訓練的人員——負責管理城市的行政部門。市長可由議會挑選，或直接選舉產生，他或她主持議會工作；沒有行政大權。議會作為市立法機構，負責通過政令，制定總體行政政策，行政長官負責政策法令的具體實施。議會有權在任何時候以任何理由解聘行政長官。因此，謹慎的行政長官不應當在城市裏充當政治上的活躍分子，但他們處理城市行政工作的方式也是政治程序的一部分。議會暨行政長官逐漸推廣開來，尤其在地區相對差異不大的中小城市，更是如此。大多數改革者們以及許多政治學家都贊成這種體制，因為行政職業化提高了工作效率。並且抑制了市長暨議會制的市政管理中經常出現的公開的政治偏袒現象。然而，沒有哪種制度能保證在市政管理上毫無瑕疵。值得注意的是，密蘇裏州的堪薩斯城通過著名的潘得葛斯特機制 (Pendergast machine) 維持其市長暨議會制，這是個典型的「老闆統治」模式，在本世紀初統治該市達幾十年之久。

議會暨行政長官政府制的批評者們認為，它不僅僅是一種類似商業經營的活動，而且也趨向於為商業盈利及精英們的利益服務。選舉人不直接挑選市政的管理者，也就很難對他們可能不喜歡的政策發表指責性意見。而且，在全市範圍內選舉理事會成員，而不是通過選區或地區進行

選舉的典型做法，使少數派不能有自己的代表。一些聯邦法院已清楚地認識到這一點，已經在一些城市中取消這種選舉方式，理由是，大範圍內的直接選舉剝奪了少數派應得的代表席位。評論家們還發現，在無黨派基礎上選舉理事會的習慣做法令人不安，這種做法使在位的委員不大可能被選掉，因為選舉程序傾向於極為混亂，而且大多數市民甚至不願意去投票。

議會暨行政長官體制優點或缺陷暫且不論，這種制度通常都能很好地運作，尤其是在中小城市，隨著更多的城市採納這種方式，看來它有可能成為除大都市之外的未來市政管理潮流。有些城市採納了混合模式，將典型的分權制同專職行政長官結合起來。在這種體制中，管理者，或叫做行政部門主管官員，向市長而不是向理事會負責。因為行政長官受過很好的培訓，因而是職業化管理。然而選舉人也可以通過選舉，保留或是替換現任市政管理人員，也就是說，通過選舉市長或不投市長的票，直接發表他們的意見，由市長任命或免去行政官員的職務。

城市作為政府的一個單元，通常在教育、衛生保健、安全保衛及消防方面，及文化娛樂設施，諸如公園、博物館，及娛樂場所方面負有基本責任，它們通過徵收所得稅或營業稅，借貸以及接受州或聯邦援助的方式籌集資金。它們為市民提供服務的能力也差別很大；美國許多較老較大的城市正逐步地走向衰敗，因為社會責任不斷加重，而稅收來源卻日漸縮小，人口大量移居市郊，但卻仍希望繼續享受以前在市區的優厚待遇。

除了這些政府單元之外，還有一個學校區和特殊地區的網路。由一個選舉產生的委員會管理的學校，很久以來就已存在了。它們主要通過徵收財產稅及發行債券籌得資金(這些債券實際上是必須由地方選舉人同意才能取得的貸款)。諸如供水、排水，自然資源保護及交通等項服務也越來越依賴於特殊地區。這些特區可以徵稅、支出並借款。由於可以由州政府根據需要隨時建立或改組，所以特區迅速地對付突發問題。它們可由選舉或任命的委員會負責管理。有時也會因特區權力過大而妨礙其他政治單元。最突出的例子是紐約和新澤西的港務局，這是一個州際機構。起初由羅伯特·摩西斯領導，幾乎全權負責整個紐約市的交通。事實上，紐約市的基本框架，以及紐約州的許多方面——公園管理，公路以及住房——都是由一個非選舉產生的官員通過一個精心構築的、內部緊密的管理委員會和權威人士控制長達近 50 年。因此，特區的職責儘管範圍較窄也是成為另一個值得關注的方面，同時也需要協調這些數量不斷增長，職責各異的特區活動。

所有這些下屬區域都在某種意義上從屬於州政府，這就使得它們同州政府的關係與州同聯邦政府的關係截然不同。事實上，州政府基本上是單一性的制度，能夠很好地運作，一旦聯邦突然消失，也不會有什麼變化。很多州實際上比大多數獨立的國家還要大。諸如加利福尼亞、賓夕法尼亞、伊利諾斯、德克薩斯及紐約州的政府職責之大——外交事務外——就如同管理荷蘭、丹麥或比利時這些獨立的國家一樣。然而，在聯邦體制中，另一個權力機構——國家政府——也同州政府一樣對同一片土地行使管轄權，根據《憲法》的規定，一方不得侵犯另一方的權力。一般情況

下，這種關係一直是這麼維繫著，儘管也免不了發生一些相互牴觸，以及州政府抱怨聯邦官僚機構的幹預，或華盛頓方面抱怨地方政府過分頑固。

這種相當複雜的體制需要有一些不僅能夠在州及國家政府之間，而且能在相鄰州之間解決糾紛的機制。這種機制就是聯邦法院系統，通常是美國最高法院。只要國家政府在《憲法》規定的許可權內行使權力，它就具有最高權威。根據《憲法》第 6 條，聯邦法律及條約是「國家最高法律」，儘管這些法律可能並不與最高法院對憲法的解釋相互衝突。因此，任何州法律如果與聯邦法律或條約發生衝突，就是無效的，即使是在州政府許可權內實行也不例外。

聯邦主義制衡的變化

今天，州所獨享的司法管轄權已變得很小，因為從建國之初，最高法院對憲法的解釋就趨向於賦予國家更大的權力。今天的州政府有權制定稅收政策，行使警局，建立自己的教育、保健及福利制度。即使在歷來屬於州的職權範圍內，聯邦政府也通過提供援助參與州的活動，這筆援助款對每個州都是一大筆收入，聯邦以此要求州政府按聯邦的標準行使職權。在某些情況下，聯邦政府也會就其管轄權之外的事務要求各州採取統一政策。例如，州政府有權制定高速公路上的速度限制，但是現在限速標準必須是在州際間高速公路上不超過 65 英里/小時，在其他公路上不超過 55 英里/小時，才有資格取得聯邦高速公路撥款。同樣，儘管雷

根總統一貫強調各州的權利，他仍於 1984 年簽署了一項法案，要求各州將飲酒最低年齡限制在 21 歲，方能取得政府的撥款。各州獨立行使的職權也必須符合《憲法》要求，這就使得聯邦法院在一定情況下具有管轄權。

這些例子並不能說明聯邦制正在消亡或者說各州已不再是充滿活力、不斷發展的政治實體了。州政府的發展速度極快，如同地方和國家政府一樣，正不斷發揮著更大的作用。

州在今天具有雙重屬性：它們作為實體政府有自己的權力和職責，同時它們還自覺地在行政方面負責很多聯邦——州之間的合作專案。如果有人認為國家政府不顧州的利益，或者在可能的時候試圖努力削弱州的權力的話，他應當到華盛頓聯邦總部呆一段時間瞭解情況。總之，即使有一點點跡象表明一個行動會引起州各機構的廣泛不滿，聯邦機構的官員都會竭力採取措施加以避免。

純屬於聯邦國內的專案非常少，大多數專案都需要借助州的參與和積極合作。儘管一概而論是不恰當的，但仍可以放心大膽地說，作為一項原則，聯邦機構對於州的意志太過於敏感而不是不夠敏感。這種趨勢常常容忍某些做法的繼續存在，如在公立學校中實行種族隔離，建立在州或地方偏見基礎上的歧視性的福利待遇。國會方面對此不採取行動也縱容了這些行為及其它類似違反《憲法》要求的行為繼續存在，直到最後，不得不由最高法院採取行動。甚至在國會和法院已採取了行動時，由於

政府機關膽小怕事，或者對此漠不關心，或者甚至對此類要求懷有敵意，也會在很大程度上阻礙行政方面的撥亂反正。

聯邦原則根植於美國政府機構中。由各個州相同數量的代表組成的參議院，是最純粹的聯邦主義的表現形式，而其他政府組織(僅除最高法院之外)也在不同程度上反映了聯邦原則。例如，美國眾議院是代表人民的，而不是代表州，按各州人口分配各州眾議員名額。但是，不論多麼小，每個州都至少應當有一名代表。因此，就使得「人民的代表機構」眾議院，也在一定程度上反映了州的存在。選舉人團也是以州為基礎，既體現人口的數量，也能體現州作為單元的存在，因為每個州的選舉人團成員名額與它在國會中的代表數目相同。在選舉人團未能選出總統的情況下，選舉總統的重任落在了眾議院頭上。眾議院選出一位總統時，不論州議員代表團人數多少，每個代表團只有一票投票權。政黨是以州為基礎的，而且在州和地方一級相對地比在國家一級實力強大。因此，儘管實權已在相當程度上轉到國家政府一邊，並不能說明聯邦主義正逐步退出歷史舞臺。

但是，聯邦呈現的這種活力是否是一件好事？是否聯邦主義已經變得過時而無用了呢？有些學者是這樣認為的，但其他人則極力反對。聯邦主義固然有一定的缺陷，例如，一個州的法律可能同其他州相差很大。州際間行車的卡車司機必須很清楚地知道這一切，因為他們必須確保他們所載貨物的重量、高度、長度、寬度符合他們途經各州的不同要求。在每個州他們都有可能被攔截下來，以檢查是否符合規定。最近聯邦在卡

車司機問題上的立法消除了很多州內的限制規定。例如，儘管一些州認為掛多節拖車的大卡車是安全隱患，但各州不得予以禁止。離婚法的差異在過去也造成一些爭議。在很少的一些情況下，一個州認為可以離婚的情況在另一個州卻不能得到允許。總之，根據《憲法》第 4 條的「完全忠誠及信用」條款的規定，這類不便之處能夠保證被控制在最低限度。同時，在正常情況下，每個州必須承認其他州的行為。

然而，聯邦主義的批評者們指出，州的存在容許了種族隔離及對各種人權和自由的侵犯等非法行為的長期存在，因為權利法案並未限制州的行動，這些論點似乎很有說服力。另一方面，種族隔離的開始是因為國家政府要為是不予關心，要麼是同情頑固勢力。在這種情況下，種族隔離同樣也會存在於單一制的州地區範圍內。例如，最高法院對普萊西訴弗格森(Plessy v. Ferguson)一案(1896 年)做出的決定，允許在南部及邊境地區實行種族隔離，就是在憲法第 14 條修正案頒佈很久以後做出的。這一修正案的目的之一，就是為了防止州侵犯少數種族的權利。更有甚者，到 20 世紀伍德羅·威爾遜(Woodrow Wilson)任總統期間，哥倫比亞特區還正式確立了種族隔離制度。根據這一結論，州也採取了一些其他違反民權及自由的做法。如果這些行為，如種族隔離，能夠得到最高法院、國會和總統的准許，並能被人民接受或容忍，那麼也說明問題根源並不在於聯邦組織結構，而在於公眾輿論。

那些認為 60 年代國家政府是美國政治體制中推動司法、民權、自由發展的主要力量的人，對於聯邦主義持有一定異議。這種對於那個時期國

家政府所起的作用的理解是正確的，同樣地，認為在美國歷史上的大多數時候，尤其是在 50 年代和 60 年代，許多州政府都站在反對的一面的理解同樣也是正確的。然而，鮮為人知或很少有人承認許多州政府本身所起的作用，他們在司法、民權及自由等問題上引導國家政府，並且在很大範圍內負責實施社會規劃專案。

在法院系統有這麼一個例子。現在許多州的最高法院在很多問題上都走在美國最高法院的前面，但以前卻不是這樣。在由艾森豪威爾總統於 1953 年任命的首席大法官厄爾·沃倫(Earl Warren)的領導下最高法院極富創新精神。然而，沃倫大法官於 1969 年退休了，他的繼任者和尼克森總統任命的其他法官改變了最高法院。新法院做出的許多裁決表明，在與政府發生衝突時，法院裁決正迅速偏離一貫重視個人自由並傾向於保護個人權利的立場，而這一點正是沃倫時期法院裁決中，十分突出的地方。卡特總統未能有機會任命大法官，而雷根總統和布希總統所任命的官員保持了尼克森時代就已形成的這一傾向，進而發展成為一個非常保守但又充滿活躍分子的組織。由於這種轉變，很多州的法院——包括阿拉斯加、夏威夷、緬因州、密西根州及南達科他州——都在某些問題上遠遠比現今的美國最高法院更有創新性。

同樣地，很多州在其他方面也超過全國政府。例如，明尼蘇達州和科羅拉多州早在聯邦於 1964 年通過的真正非常重要的民權法案之前就通過了確立少數民族民權的法案。懷俄明州允許婦女投票比第 19 條修正案的通過早了將近 30 年。今天，州政府同國家政府間仍存在分歧，例如，

州政府希望將某些衛生、安全及質量標準訂得高於華盛頓的要求，而聯邦政府則不允許各州在核電站方面制定的安全條例要求比核能管制委員會(前原子能委員會)的標準更加苛刻。而有些州及一些知名科學家認為該委員會制定的標準過於寬鬆，不利於安全。1980年發生於阿肯色州的一樁事件清楚地說明聯邦政府在公共衛生及安全方面處於落後的情形。州衛生部發佈命令，禁止核電站官員將放射性氣體釋放於大氣中。核電站的官員不服從州的命令，仍堅持釋放放射性物質。他們認為，他們的行為受聯邦規定的保護，而聯邦規定可以釋放那些物質。聯邦機構也採取行動，禁止州政府制定超過聯邦標準的機場雜訊限制規定，或者要求燻肉及熱狗的質量高於聯邦政府的要求(聯邦的標準允許燻肉及熱狗中含有大量脂肪及水)。很容易舉出例子說明聯邦政府如何採取行動，促使頑固的州調整其政策，遵守聯邦憲法。同樣也很容易舉出另一些例子，說明當州政府在一些問題上走在聯邦政府前面時，聯邦政府會有意拖延在這些州內採取進步性舉措。

聯邦制一直被斥為是礙事的，低效率的。事實也如此，但這並不一定是個缺點。效率太高的政府是很危險的，而且，如果太沒有效率會造成嚴重的社會及政治問題的話，效率太高也會有同樣的問題。聯邦制僅僅是分散政府權力的另一種方式而已。聯邦制的贊同者們認為，聯邦制的混亂狀態在很大程度上有可能阻止政治領導人違背憲法的約束，採取獨裁專制。評論家們還指出，也確實存在這樣的情況，由於職責許可權不明，引起爭議，聯邦制傾向於耽擱許多必需的社會專案的實施。

一些擁護聯邦制的人則聲稱，由於絕大多數聯邦計劃都是由州負責具體實施，聯邦制有助於使這些計劃更接近人民。這種觀點同早期民主理論家們的觀點是一致的，他們認為，人民一般更關注地方及州政府，因而更能注視地方及州政府的舉措。然而，實際情況卻不是這樣。過去和現在存在於許多地方及州政府上層內的腐敗現象，證明公眾對它們缺乏足夠的關注。還有一個事實足以說明這一點，當國家面臨緊急問題需要進行選舉，尤其是總統選舉時，參加投票的人數往往遠遠超過任何其他選舉活動。普通市民是否對州或者地方的計劃比對華盛頓直接實施的專案瞭解得更多，這也是個疑問。

聯邦制的一些實實在在的優點是，它為將來的國家領導人提供了在州及地方一級積累政治經驗的機會，並且，州政府可以在其他州或全國採納某些專案之前先作為試點採用或對專案進行評估。在 80 年代，很多州在某些方面，尤其是在衛生保健及福利方面試行社會計劃專案，這就為 90 年代聯邦政府在全國範圍內推廣這些專案提供了借鑒意見。作為前州長的克林頓總統就很好地運用了這種經驗。

聯邦制最顯著的優點是，它能調整政府的要求，使其適應各地方的不同情況。尤其是對那些不同種族、語言或宗教集團按地區聚居的國家來說，情況更是如此。總的來說，儘管主要講西班牙語的地區可能會逐步發展，但美國還沒有出現此類的地區性集團。事實上，新墨西哥州官方使用兩種語言——但州的一些機構，包括公立學校，並沒有按照要求行事。然而，由於各地區月初在民族及其它方面的差別，使各地區之間存在相當

大的文化差異。例如，德克薩斯州同佛蒙特州就相差甚遠。美國地域遼闊採用聯邦制看來有一些好處，因此存在某種形式的分支管理機構是有必要的。

很顯然，美國的聯邦制發展成為現在的程度，是創始者們所始料不及的。演化過程是漫長的，其間只有一次急劇的突變——美國內戰。生活條件不僅隨著國家不斷積累經驗，而且也隨著時代不斷變化。可以想像，作為創新設計的一種體制，同時又或多或少是現實性妥協結果的體制，是要發生相當一些變化的。

憲法的制訂者們似乎預料到了這種變化，因而在文獻中對聯邦制的規定使用了十分籠統的措辭，允許並鼓勵對其修改。儘管這個體制已經擴充並且已經成熟，但它仍然是真正的聯邦形式。全國政府不能取代強大的州政府，也不能干涉屬於州政府的權力；另一方面，州政府不能取代國家政府，也不能侵犯屬於國家的權力。起初有些州曾宣稱有權在本州土地上「廢除」聯邦法律的實施，或者「行使」州的權力保護人民不受聯邦政府約束。這些聲明一直未得到法律上的認可，到內戰時就壽終正寢了。但是，可以肯定地說，當最高法院正式決定學校內的種族隔離為非法時，南部一些州又舊事重提，但這也只不過是小打小鬧罷了。

不是所有在憲法中規定實行聯邦制的國家都符合最初設想的標準。除美國之外，世界上還有許多國家真正實行聯邦制，如加拿大、澳大利亞、瑞士、尼日利亞及德國，然而，美國的聯邦主義就其廣度，尤其是就美國特有的真正的聯邦司法體制來說，美國的聯邦制仍是這些國家中出色

的典型。印度在大多數情況下實行真正的聯邦，但在特定情況下，中央政府可以發佈「緊急法令」，暫時將州政府攔在一邊。也有一些國家在組織上是聯邦形式，但實踐中並不是真正的聯邦。例如，巴西根據當權政府的不同情況，有時實行聯邦制，也有時國家政府可以剝奪大部分——如果不是全部的話——州的權力。然而，它的正式組織形式看起來與美國的體制很相似。前蘇聯的情況也是個很有意思的例子。蘇聯憲法保障各成員國享有自治權，但是憲法又規定中央政府有權採取嚴格控制，甚至有權諸如通過各成員國的預算方案等。因此，儘管許多正式的憲法和法律的規定都明確表示確立聯邦組織形式，蘇聯的制度實際上是單一制。隨著信仰共產主義的體制的瓦解，一些明顯帶有聯邦色彩的因素出現了——但是，前蘇聯時期就存在的民族主義勢力的重新抬頭正威脅著新生尚弱小國家的存亡。

國家權力的增長

在建國初期，對《憲法》做狹義解釋者——即那些主張將全國政府的權力嚴格限制在《憲法》明文規定中的人們，與對《憲法》做廣義解釋者——即那些強調《憲法》本身「蘊含」著某些可以從條文中引申出來的權力的人們，在他們之間展開了一場激烈的爭論。以傑弗遜為首的對《憲法》做狹義解釋者堅持認為，如果接受以漢密爾頓為主的《憲法》廣義解釋者提出的《憲法》的引申解釋，將會是危險的。

當漢密爾頓作為財政部長，建議全國政府特許設立國家銀行時，這場爭論沸沸揚揚地達到了頂點。1791 年，華盛頓總統要求任國務卿的傑弗遜做一個報告，論述擬設立的國家銀行是否符合《憲法》的規定。傑弗遜認為，《憲法》中根本就沒有關於准許全國政府頒佈特許令的規定，如果這麼做，就使全國政府的權力範圍超出了《憲法》的規定。他堅持認為，政府的權力僅限於《憲法》明確規定的範圍。漢密爾頓為反駁這種意見，準備了一份理由充足的報告，論證蘊含權力的理論。他指出，《憲法》列舉的各項權力都是指向一個終極的，而為此所採取的任何手段，除非是明確為《憲法》所禁止，都是允許的。華盛頓接受了漢密爾頓的觀點，在國會通過了關於建立國家銀行的法案後，他簽署了這項法律。

儘管全國政府建立了銀行，但對《憲法》做狹義和廣義解釋之間的爭論仍在繼續，而不管傑弗遜作為總統，曾援引蘊含權力的理論來證明 1803 年兼併路易斯安那地區及 1807 年實行外貿禁運是正當的這樣一個事實的存在。如果對於最終結果仍有疑問的話，則由最高法院來掌握這個平衡。在著名的首席大法官約翰·馬歇爾的影響下，最高法院做出的一些決定加強了國家的政權，促進了國家化的趨勢。最高法院偏向於漢密爾頓的觀點，這可以從最高法院 1819 年對麥卡洛克訴馬裏蘭州(McCulloch v. Maryland)一案的裁決中反映出來。首席大法官寫道，儘管政府的權力受到限制，但如果目的是合乎憲法的，那麼，為達到目的而採取的所有手段，如果與目的相一致而且不為《憲法》所禁止的話，也是合乎《憲法》的。這一裁決的根據是《憲法》第 1 條第 8 款的第 18 項規定，該條款規定國會可以制定所有「必需的和適宜的」法律，來行使它的具體

的、指定的職能。該條款也經常被稱為彈性條款，因為能夠包容如此眾多的法律!這一裁決否定了馬裏蘭州對美國銀行分行徵稅的權力，使這一條款成為《美國憲法》中的固定條款。

是內戰的爆發給其餘大部分關於國家最高權威的疑問劃上了句號。《憲法》第 6 條明確規定，條約和聯邦法律只要與《憲法》保持一致，就是「國內至高無上的法律」，對各州的法官也有約束力。內戰爆發之前，一些州宣稱，州如果對聯邦政策持反對意見，有權宣佈脫離聯邦，以求得問題的最終解決。但是，內戰的爆發使問題得到實際的解決，最高法院隨後以法律的形式加以確認。內戰之後制訂的第 14 條修正案為國家公民的權利和義務提供了根據，也加強了聯邦司法的權威，使聯邦司法有權審查州的行為，以保證與國家政策保持一致。多年來，法院一直對第 14 條《憲法》修正案做限制性解釋，限制它對各州的影響，但過去的幾十年裏，該修正案已成為在全國堅持確立美國人民民權和自由體制的工具，而對州政策置若罔聞。

在 19 世紀末期，改革者們指望中央政府在控制諸如大規模生產和運輸托拉斯等具有社會破壞性生產方面成為他們的同盟軍，因此，他們賦予中央政府新的有明文規定的權力。本世紀 30 年代大蕭條，呈現在國家面前的是如此巨大的困難，只有全國性的政府才有可能有足夠的力量來對付這些困難，從而國家的權力得到了強化。大蕭條之後不久即爆發了第二次世界大戰，這就更要求有強大的國家權力。在隨後的幾年，由於冷戰的緊張局勢，由於世界缺乏領導，也由於很多人擔心美國面臨實力

變弱的危險，國家繼續維持戰時狀態。在現代社會裏，沒有相當的時間投入和具有強大的國家實力，任何一個國家都不可能經得起一場大戰。在混亂的世界裏，戰爭和防禦的需求不可避免地加強了中央集權的趨勢。那些不希望有聯邦政府而又希望有強大的軍力的人無異是白日做夢。軍隊是政府的一個主要部分。大蕭條對國家集權化的影響是相當大的，但相對而言，第二次世界大戰以及戰後經濟政策，包括朝鮮戰爭、越戰以及冷戰對集權化趨勢的作用，又使得大蕭條的作用顯得無足輕重。

當然，並不僅僅是政治力量促使國家走向集權化。超越於民主之上的技術力量也在其中發揮著作用。汽車(及州際間的高速公路系統)及電腦，僅此兩例，就革命性地改變了我們的生活和美國的特性，而在這巨大變革的背後不存在著什麼計劃和預測。通訊工具的發展——電話、電影、無線電和電視——同樣縮小了地區差異，代之以一個無形的、統一的同步網路，從而加強了集權化趨勢。

最近，有一些人士呼籲歸還部分權力和責任給各州，以阻止國家集權化的趨勢。這些觀點一直是那些為裝得不夠巧妙的種族主義，或者是企圖證明為自身利益的那些看法是合情合理的。但是，那也可能得出這樣的結論：一個強大得足以完成重大社會目標的政府也同樣強大得能夠反對這些目標的實現或抑制它們的實現。對龐大政府的恐懼是否合理，以及將來是否有變化的可能，只有時間能說明。很多情況下，就像 W. H. 奧登(W.H. Auden)所說的：「時間什麼也不說，只是說『我告訴你如此。』」

國家主義的發展

最初，美國的白人只不過是移居的歐洲人罷了。隨著他們的到來，還帶來了歐洲的理想、觀念和做法，並根據需要做些調整，使之適應新的初始環境。到大革命之時，發生了巨大的變化。美國人不再是充當其他社會和文化在當地的代表了，相反，他們已經產生了強烈的民族意識，以及自身的富有生機的新文化。很難說從歷史的哪一刻起，美國人有了作為美國人的自我意識，但是很多因素清楚地說明瞭美國人特有的性格發展。

大革命結束時，一位名叫克雷伍格(Crevecoeur)的法國移民在他所著的《美國農夫來信》中問道，「美國人是什麼？是一種新人嗎？」他回答說，這裏原屬於歐洲的一切都變成了一些新東西，變成了一個新的有別於歐洲的心理狀態的個體。不論是在社會上還是地理上，美國人都具有很強的活動潛力，雖然不像歐洲人那樣生於斯，長於斯，但卻與這個社會休戚與共。在這塊受民主理論薰陶的土地上，他們創立了自己的國家和政府。

自相矛盾的是，這種非常的活動性和無根性促使美國人發展成為國家主義的一個特殊類型。1893年，美國歷史學家弗裏德里克·傑克遜·特納(Frederick Jackson Turner)在芝加哥的一次歷史學家集會上宣讀了一篇題為「論邊疆在美國歷史上的重要意義」的論文，特納的「邊疆理論」試圖把美國特性的發展歸結為有一個邊疆的存在，這一邊疆不斷地召喚

美國人從城市向西部發展。他總結說，正是這場開拓西部荒野地區的運動，使美國具有了自立更生和民主的傳統。

特納的理論在很多方面是不恰當的，並且它忽視了美國人過去和現在與外部世界的聯繫。但值得注意的是，這個理論很快在美國人的心中引起了共鳴。有一段時間，這一理論似乎成了完美的解釋。它告訴美國人，歷史學家們已總結得出了美國人憑直覺所感知的一切——他們與眾不同，他們已經同舊的、腐敗的歐洲體制徹底決裂，他們能夠以自己的方式進行創造，而且他們已經按自己的方式做了。他們席捲了整個大陸，所到之處，對土著美國人實行幾乎滅絕的政策。他們以掠奪、購買和協商的方式取得原屬於他人的大片土地。從佛羅裏達州開始，之後又購買了路易斯安那的大片內陸地區，直到太平洋沿岸，行進中又佔有了德克薩斯以及西南部的荒蕪土地。即使海洋也未能阻擋他們前進的步伐，他們繼續前進，取得了遙遠的阿拉斯加和夏威夷。不論美國人走到哪裡，都將自己的傳統和體制帶到哪裡，最終在這些領土上成立了新的州。

這種取得新土地並將其歸入美國新帝國的運動被稱為「天賦使命論」。美國上至政府要員下至平民百姓，都認為吞併整個大陸，啟蒙「劣等」民族，發揮美國文明的優勢，以及擴大聯盟是美國的使命。到 19 世紀末美國已經從大西洋沿岸擴張到了太平洋沿岸，正瞄準西部和南部做新的征服。

古典形式的天賦使命論在太平洋之岸結束了。但擴張的慾望並沒有熄滅。19 世紀中葉高漲的擴張運動，到 19 世紀 90 年代又重新興起，持續

到 20 世紀，發展成為公開的帝國主義。憑藉其強烈的國家主義及巨大的財富和資源，美國又成功地兼併了夏威夷，從西班牙手中奪取了菲律賓、古巴和波多黎各，並據為美國的殖民地。它干涉中國的主權和內政(夥同其他國家一起)，並聲稱有權充當拉丁美洲國家的行為和道德員警。

國家主義已在世界範圍內形成一種主要力量，它經常超越其他諸多因素，包括社會階級、種族、經濟或意識形態等因素。當今世界典型的特點似乎是，所有的人民和他們的政府都具有強烈的民族意識，新近成立的國家更是如此。馬克思主義者一貫認為，工人階級的利益將使各國工人階級聯合起來，共同對付資本家。在現實中，國家主義勢力如此之強大，以至沒有什麼跨國家的政治行動，只有歐洲共同體是個例外，歐共體本身也遇到了一些困難，因為各獨立的國家都對集權化趨勢持審慎態度。可以說，大的多國合作也會輕鬆地超越國界。到 21 世紀，這些合作對政府會有怎樣的影響，這將是一個很有意思的政治問題。

甚至被稱為民族解放的戰爭也傾向於帶有國家主義運動的自我意識。儘管伊斯蘭原教旨主義的持續復甦似乎是個例外，但伊斯蘭教狂熱的情緒本身就是一種超越國界的民族主義的宗教文化，伊斯蘭的好戰分子們認為邊界是人為設置的。伊朗推翻國王的革命很顯然是起因於伊斯蘭原教旨主義。但同樣明顯的是，革命者也是出於狹隘的國家主義的動機。與相鄰的，也是伊斯蘭教的伊拉克進行曠日持久的戰爭，就說明即使是在當今伊斯蘭世界內部，國家主義仍有很大勢力。

美國很早就形成了強烈的國家主義情緒，部分原因似乎是，許多逃離歐洲的移居者以此對抗歐洲的制度。其國家主義從開始起就具有多種不同形式，有些甚至自相矛盾。國家主義的發展，產生了幾次世界歷史上最感人的慷慨的國際行動，例如馬歇爾計劃，幫助重建了被戰爭摧毀的歐洲。但有些時候，它又發展成為一些非理性行為，這方面也有不少的例子。50 年代，在過激的麥卡錫時代中輕率地指控「共產主義」，破壞了人們的事業和生活；建立在純粹種族主義觀點上的、二戰時期把日裔美國人趕入集中營，是侵犯基本人權的行為；第一次世界大戰後，僅因政治信仰問題而不經審判就放逐許多合法的但不具有居民身份的美國人的帕爾默襲擊行動，也同樣違反人權。不論是最好的行動還是最壞的，美國的國家主義都反映了美國社會的長處和弱點。更主要的是，它以強有力的方式顯示了美國本身的力量。

美國人有許多東西值得引以為自豪。美國的政治思想在過去的 200 年裏一直是世界啟蒙思想。美國在經濟上的巨大成就可能是世界上迄今為止最為矚目的。但是美國式的自豪也有其對立的一面，諸如馬克·吐溫及其它批評家所指責的美國 20 世紀初在菲律賓的帝國主義行徑。一個民主的國家怎麼在國內維持民主而在其他地方則大相逕庭呢？民主也會在海岸線處停止嗎(政治本該如此，但卻很少如此)？

自豪感使國家陷入了軍事暴行(如越南戰爭)，這對於美國的制度尤其危險。一般情況下，戰爭與民主立憲制是格格不入的。民主強調公開討論，而戰爭則需要保密，民主在異議和爭論中得到發揚，而戰爭則壓制一切

由衝突引起的波瀾(可以看到海灣戰爭中官方對新聞報導的嚴格控制)。

民主是建立在以理性來解決問題的基礎上的，而戰爭則借助強權和暴力——這是對法律和秩序的最大程度的破壞。民主注重個人的價值，而戰爭則用嚴酷的專制壓抑個性。不幸的是，同樣是在民主理論以及美國的歷史基礎上樹立起來的國家主義，如果不加限制的話，就會導致毀滅產生民族自豪感的體制的嚴重地步。

美國人性格中最突出的兩個特點，一是使命感，一是相信沒有什麼是美國做不到的。第一次世界大戰是對上述兩點的沉重打擊。美國人懷著崇高的理想主義信念投入戰爭，試圖「在世界範圍內捍衛民主」。然而，在國內卻存在著鎮壓民主，用煽動叛亂罪的條令對批評政府的行為定罪，把成百上千的人投入監獄。戰後各戰勝國為尋求本國的發展不惜犧牲民主原則的做法，也使得美國人的理想幻滅。高尚的理想主義和隨後而來的理想幻滅，部分原因是因為美國人傾向於接受過分簡單化的概念，這些概念將世界上的偶發事件的深遠意義遮蓋住了。

這之後，美國的政策開始轉向國內，參議院拒絕批准總統關於加入國際聯盟的申請，就是政策轉向的標誌。政府甚至將以前曾促進帝國主義發展的種族主義理論變成法律，採取限制性移民法規，有效地排除了某些種族，極大地限制了另一些移民的移入。在國內事務中，政府未採取任何行動來消除或減輕種族隔離及其它種族政策。實際上，政府採取的是既不提倡也不禁止的態度。

第二次世界大戰又使美國恢復了部分自信，使美國人能夠自豪地顯示其強大的工業和科技。但隨著冷戰的到來和美國堅持只有美國和蘇聯是「世界的領導者」這一觀點而帶來了理想的進一步破滅。「其他國家必須接受兩個『超級大國』之一的領導」這一過分簡單的觀點，反映了美國對除美國之外的其他國家自己的強烈的民族主義缺乏認識。它阻礙著美國瞭解其他國家，尤其是那些被稱為是發展中的國家，要求政治獨立，不受強權干涉的願望：這些理解上的失誤很大程度導致了美國在東南亞的悲劇性發展，這在某種程度上是由於過分誇大國家主義，致使許多美國領導人錯誤地理解世界其他地方的形勢。例如，中東及中美洲當前的形勢，部分是由於美國政策制定者的誤解造成的。潛在的危害是巨大的。

焦點透視：美國聯邦體制下的州

《美國憲法》第 10 條修正案明確規定：“憲法未規定授予美國的權力，也不禁止州政府行使，分別屬於州或人民。”該規定的措辭很清楚，但卻成了紛爭之源。早在 1819 年在麥卡洛克訴馬裏蘭州一案中，最高法院首席大法官約翰·馬歇爾就在書面的決定中強調了國家的最高權威性。馬歇爾寫道，第 10 條修正案僅僅「表達」了授予國家政府權力，所以，從整個憲法的含義來考慮確定哪些權力的授予是暗指的這一問題是有必要的。

然而，在此之後。最高法院在首席大法官羅傑·B·唐尼(Roger B. Taney)的領導下，提出了「雙重聯邦主義」的理論，認為每一級政府在各自的範圍內享有主權。從 1890 年至 1937 年，最高法院運用這一理論否決了那些被認為是干涉州權的聯邦立法。然而，在 1941 年。最高法院又一次改變了方向，出現了一系列支援聯邦法律幹預州及地方權力的判例，美國訴達比(United States v. Darby)一案是最典型的例子。在這個判例中，哈蘭·費斯克·斯通(Harlan Fiske Stone)大法官(後來被任命為首席大法官)做出判決，認定公平勞動標準法符合《憲法》，並指出，第 10 條修正案「不言而喻地說明，所有未交出的權力歸聯邦所有」。

這種狀況持續到 1976 年，直至最高法院在全國城市聯盟訴烏瑟裏(National League of Cities v. Usery)一案中以 5 比 4 的票數做出裁決，重新確立了第 10 條修正案的內容。在裁決中，威廉·倫奎斯特(William Rehnquist)大法官代表多數派的意見，堅持認為第 10 條修正案保護「州的主權」的核心不受聯邦政府的侵犯，因而據此發佈了公平勞動標準修正案，裁定要求各州遵守聯邦制定的關於最低工資及工時的規定是違反《憲法》的，這是 40 年來最高法院首次在州際間商務活動中否決國會的立法權威。

正如可以預想到的，下級法院也根據第 10 條修正案做出了一系列否定聯邦法律的裁決，而許多裁決被上訴至最高法院。最高法院推翻了一個又一個對聯邦權威的異議。1983 年 3 月，最高法院明確宣佈，將第 10 條修正案恢復至全國城市聯盟一案判決之前的狀態。1983 年對平等就業

機會委員會訴懷俄明州(Equal Employment Opportunity Commission v. Wyoming) 一案的裁決雖未正式推翻 1976 年的裁決，但它的影響力之大，實際已達到了這個效果。這個問題是關於聯邦政府有權實施法律，要求州政府及地方政府遵守《禁止就業中年齡歧視法》的規定，予僱員以保護。1985 年，大法官們最終糾正了混亂的局面。加西亞訴聖安東尼奧運輸局(Garcia v. San Antonio Transit Authority)一案的裁決推翻了全國城市聯盟訴烏瑟裏一案的裁決，要求州及地方政府遵守聯邦制定的最低工資及工時的法律。

代表多數派意見的威廉·布裏南(William Brennan)大法官認為，最高法院 1976 年的裁決並不是想「建立一個神怪的州的自治王國」，而只是要保護各州免於「聯邦插手所可能造成的對各州分離的、獨立存在的威脅」。最高法院並未解釋為什麼要求州遵守聯邦最低工資及工時法律就是威脅，而是要求他們遵守聯邦制定的年齡歧視標準就不是威脅。

因此，對第 10 條修正案解釋的歷史變化不僅反映憲法的複雜性，而且反映出持續的、細微的變化對維持聯邦制度是必不可少的。

建議讀物

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 利益集團、公眾輿論和投票行為及新聞媒介

壓力之下的體制

[利益集團的定義](#)

[誰參加集團？](#)

[施加影響的手段](#)

[影響的方式](#)

[司法上的影響方式](#)

[立法上的影響方式](#)

[行政上的影響方式](#)

[選民直接參與立法](#)

[壓力集團對政治產生的影響：政治行動委員會的建立](#)

[政治行動委員會\(PAC\)的政治](#)

[改革措施](#)

[新聞媒介作為政治力量所起的作用](#)

[焦點透視：利益集團的喚起；准許飲酒年齡的提高](#)

[建議讀物](#)

"調整這些各式各樣、互相干涉的利益，構成了現代立法的主要任務。"

——詹姆斯·麥迪遜

"出版自由屬於擁有出版物的人。"

——A.J.利卜林

美國從它開始起就一直被認為是"參加者的國家"。凡是對於任何可以想像到的目的，美國人都習慣於組成自願參加的團體，而各種各樣的利益相關者，美國幾乎都有。這些團體把個人與社會相聯。當集團活動呈現出政治色彩時，它就將人們與政治制度相聯。因此，國家不僅僅是由政治上獨立行事的一大批人組成的，而且是由聯結公民與政府、並在許多重要方面改變政治結構的利益集團組成的。

利益集團的定義

利益集團是享有共同利益的個體結成的團體。集團有兩大類型。初級團體是最基本的一種，建立在出生或家庭背景特性基礎上，諸如性別、宗

教、地區、民族及種族特性等，這種集團的特性一般而言是不變的。總的來看，這一類集團沒有組織起來，不大可能成為將來的組織的基礎(如淺黃棕色人，西部人等)。然而，最近它們中的一些團體(值得注意的是黑人、講西班牙語的美國人及婦女)已組織起來去影響政治生活。此外，甚至是一些沒有組織起來的初級集團也傾向於影響其成員對政治利益的看法。黨派屬性及選舉也在一定程度上反映了性別和種族的差異。

也許對政治程序有更重要意義的是第二類自願參加的團體(儘管選擇可能有限，例如，對於申請某些特定的工作。先決條件必須是工會會員)。有一些集團也許是因政治目的而成立的，例如國防資訊中心，其目的是反對五角大廈的軍費開支及專案；而生命權利集團則旨在制定憲法修正案，禁止墮胎。另一些集團則通過參與政治活動來達到該組織的目標，如工會和商業協會通過支援政治候選人來保護它們主要的經濟利益。政治上活躍的利益集團也被稱為"壓力集團"。

利益集團可以是完全私營性的，如美國醫學協會，海員聯盟，全國墮胎權利行動聯盟(NARAL)，市民公平稅收組織，全國婦女組織，或者美國企業研究院等。它們也可能是公共性的，例如，政府的某些部門形成共同的利益，施壓於其他部門。州高速公路管理局，全國城市會議，以及五角大廈都有理由去影響國會議員。有些集團的成員公私性質兼有。高速公路利益將私營公司和那些同它們持有相同觀點的地方、州及聯邦機構連結在了一起。並不是所有的集團在政治上一直保持活躍，但很少集團能在不通過某種政治手段的情況下，就可以有效地追求它們的目標。

集團能使人們將主要的人力物力集中於一個共同的、值得為此投入一些精力和財富的重要的目標上，以促進這個目標的實現。相應地，政治上的利益集團理論是基於這樣一種假設：在其他條件相同的情況下，組織起來的利益集團比沒有組織起來的利益集團更容易獲得成功。成功有可能取決於有效的組織機構，集團所能取得的資源的種類，以及對這些資源進行合理有效的使用。

如果我們假設這一理論對美國政治來說是正確的話，我們必須提出幾個問題。如果利益集團組織起來更能取得成功的話，我們首先要問：哪些利益得到了代表？誰屬於利益集團，誰擔任領導，利益集團在資源和成員方面是怎樣進行競爭的？第二，我們必須考察利益集團影響政治制度所採用的方法，以確定哪些集團更有可能成功地應用這些方法。最後，我們在上述這些問題上的發現將進一步引向有關集團權力與民主政治的若干問題。

誰參加集團？

在美國，身為利益集團成員的情況相當普及，尤其是相對於其他西方國家而言。一份研究表明，大致有 $2/3$ 的美國人至少屬於一個集團，相比較之下，英國和德國大約有 $1/2$ 人口，義大利有不到 $1/3$ ，而墨西哥僅僅只有 $1/4$ 的人口屬於一個集團。美國在這方面的表現很可觀，儘管從另一方面看情況卻有所不同：尚有 $1/3$ 人口沒有參加任何有組織的集團，他們的利益未得到體現。當對總數進行分解時，就會出現更多的

麻煩。男性加入集團的可能性大於女性。一個人成為集團成員的情況隨年齡的增長而增多；年齡越大，他們就會擔任更多新的角色(如工人，父母親，及配偶)。職業地位的陞遷，收入水平，及教育水平方面的提高也使得人們更加地加入某些組織。

簡單地說，成員加入某個集團是與其階級相關聯的。中上層階級尤其傾向於加入集團。這種趨向在所有社會都一樣，包括美國。在這個國家裏，成員數量隨教育水平的提高而急劇增長。只有不到 1 / 2 的小學未畢業者加入集團，而超過 3 / 4 以上受過高中以上教育的人加入集團。同樣的比例關係也適用於收入水平和工作性質不同的人。這些因素加在一起，意味著教師比看門人更有可能加入某個集團，而收入高的看門人(如舊金山看守所的員工)就比收入低的看門人更有可能加入集團。加入一個以上集團的成員數量也隨社會階級地位的提高而有所增加。

因政治目的而建立的利益集團會員結構呈現出的強烈的階級傾向，這與其他西方國家相比尚不十分突出。然而實際事實是，低層階級的人、婦女、年輕人以及少數民族往往是一些政治組織的邊緣參加者。另外，這些人中的大多數也處於選舉政治的邊緣；除婦女之外。在大多數情況下他們來自於不投票者的大群體。其結果是，他們的影響力微乎其微，他們的要求也很少得到關注，除非他們進行暴亂或用其他方式要求公眾聽取他們的意見。在過去的 20 年中，出現了一些代表社會上不受重視的群體的新集團，但是不同階級之間仍存在很大差距。

在利益集團內部另外還有階級差別。集團的活躍領導層一般局限於該集團中處於較優勢地位那部分人中的一小部分人。很少利益集團是建立在民主基礎上的。那些按民主方式組建的集團，例如紐約的報紙印刷業聯盟，已被單獨作為研究物件，以弄清這種公平現象是怎樣產生的，與此相對照，為什麼大多數情況下其他利益集團卻不是這樣。許多政治評論家及學者傾向於同意義大利社會學家羅伯托·米歇爾(Roberto Michels)的解釋。他的著名的"寡頭政治鐵的法則"理論認為，所有的集團，不論其大小或目的怎樣，最終都將由一個或好或壞的小精英團體所控制。如果這種解釋正確的話(它當然可以描述美國大多數利益集團的情況)，那麼任何一個利益集團的政策將更清楚地反映處於領導層的精英分子的需求，而不是代表所有的成員。這個事實將加劇有組織的集團內所有利益不能得到公平體現的情況。

從具體情況來看，美國大多數現有的組織——它們不只是一個簡單的多數——都關注促進有權勢的少數派的需求，尤其是經濟上佔統治地位的人的利益。那些積極從事於影響立法的人中，更多的一部分人來自於經濟上的既得利益者。美國的"所有者"——掌管商業、製造業及原材料生產業命脈的人們——在爭取影響的較量中具有壓倒多數的優勢。

然而另一個因素也削弱集團代表的有效性。加入一個團體並不意味著支援該團體的政治活動。例如，成為某個工会的會員可以是受聘的必需條件，但並不表明個人同意工會領導的基本政治主張。許多人可能並不知道集團站在政治的哪一面。有些人在加入時，集團基本上不帶有政治傾

向，並未認識到後來事情可能已發生了變化；或者他們加入某個服務行業的組織，沒有注意該組織的政治立場，而該組織的政治立場也許並不廣為人知。某些集團能給成員們帶來社會利益這一事實，促使那些對集團的主旨持有異議者也加入到它們當中。因此一度在政治上並不活躍的西艾拉俱樂部的初期會員、美國汽車協會的司機以及美國醫學協會的醫生都在政治活動中分別支援其所屬利益集團在環境保護、交通運輸、醫療保健方面所持的觀點，不管他們對這些問題是怎樣想的，或者瞭解多少。

這一般規律的例外情況是，有一些集團是目的單一、純粹的政治集團，如"共同事業會"、美國自由聯盟及保守派核心組織。這些集團的存在僅僅是為支援某些具體政策而向政治制度施加壓力(不是所有成員都完全支援這些政策)，或者是對現狀表示一般性的不滿。政策導向性的集團形成為正規政治制度的一部分。但它們致力於從根本上改變政治制度的運作方式。極端主義分子集團則不在現存政治體制之列。它們固執地認為現存的體制從根本上說是邪惡的，他們主要從自己集團無法實現目標的失敗中得到反常的滿足感，以此來證明他們是正確的。

壓力集團根本沒有為公眾提供發表意見的渠道。它主要是為美國社會生活中的"精英"服務的工具，它所加強的影響是那些精英分子作為個人所持的影響態度。作為集團的領導人，精英們得到了他人的資源——人數、金錢和時間——並有意識或無意識地用於個人目的。不論是自由還是保

守集團，這類集團中很少有幾個利益集團是成員參加管理的，稱它們為專業化遊說集團更為恰當。

從 60 年代後期開始，出現了與上述利益集團相對抗的趨勢，首次出現了一些代表農業季節工人，福利救濟金領取者，承租戶，貧窮消費者，無證件外僑，以及類似這些人的利益的組織。這些集團把以前被完全排斥在政治領域外的許多人引入進來，給利益集團政治世界增加了一個新的層面。然而，這些集團仍然存在許多特殊的困難，同時它們還免不了要受到精英們的影響。美國社會中的"窮人"仍對組織持抵制態度——有時是出於恐懼如非法移民就是這樣。一旦經過艱巨的動員工作成立了新的集團，主流集團會試圖吸納這些新集團，就如同美國卡車協會在對最初由西薩爾·沙威茨(Cesar Chavez)組織的流動工人組織的爭奪戰中所做的那樣。新集團的領導也可能最終變成專制獨裁統治。在這一過程中，一個新的，也許缺乏民主思想的精英會借助其支持者的力量奪取權力——他們的支持者仍然被排除在外。

儘管存在這些危險，壓力集團領域的逐步擴大——不論新集團在滿足其成員的需求上取得多大成功——在施加影響的時代強化了民主政治。到 20 世紀 70 年代這種擴大的速度減慢了，但在 80 年代一直延續到 90 年代，又出現了一個新的激進主義的高潮，其目標多種多樣，有關於聯邦衛生政策(愛滋病方面)，關於經濟問題的，以及墮胎權利等。多數情況下，這些集團受益於學術界及專業界的支援，有些能取得政府援助款。

這些具有諷刺意味的情況是美國政治進程中的一部分，也許它們能解釋為什麼不能對這一進程一概而論。

施加影響的手段

為了施加政治影響，利益集團必須具備以下 3 個基本條件中的一個或幾個：財力、人數力量及知識。當然，財力豐厚的集團主要依靠前者。即使在條件已有所改變的情況下，美國政治仍為財力的活動提供了廣闊的空間。濫用金錢的腐敗行為也仍然存在，正如我們所知道的，80 年代發生了多起涉及雷根政府的一些官員的指控或控告，以及國內其他一些醜聞。儲蓄及貸款醜聞，儘管尚未完全證實，說明瞭擁有巨大財富的銀行家有能力引起國會議員們的廣泛注意(例如，"基廷五號"參議員)，並且說明瞭金錢所引起、而且有可能永遠會引起的巨大作用。並非所有的非法影響手段都得到揭露或懲罰，即使被發現，由腐敗產生的具體政策也不能被撤銷。因此，直接採取最直接的方式以換取其所需的誘惑力還是很大的。要徹底制止美國與腐敗的緊密聯繫，還需要作進一步的改革。然而，與其他許多國家相比，在美國政治文化中存在著一種十分強大的腐敗因素。一旦被積極的新聞界或政治上的敵手所揭露，腐敗現象就會受到起訴和懲罰，因此，在美國，金錢上的影響力比其他許多國家受到更為嚴格的限制，而且自 60 年代以來這方面的限制又大幅度地加強了。

不很富有的人則必須依靠他們集團成員的人數力量取得成功。消費者集團在財力上可能無法與資金雄厚的大公司相比，但卻可以依靠團結緊密

的組織取勝，這個組織能拉到大量的選票，並能吸引大量願意而且有能力的為該組織的運動工作的人。像綠色和平組織這樣堅定的環保積極分子集團迫使大公司改變它們的某些行為(如，金槍魚捕魚業方面世界範圍內開始停止使用流網作業法，因為它對海豚極具危害)。因此，人數眾多的團體在同財力大但卻人數少的利益集團的爭鬥中有一定的優勢，至少在自動選票數起作用的情況下，而且如果領導者能很好地動員組織這一資源的話。

兩種壓力集團都能在其特定領域內給政府官員提供組織幫助和特別的知識。許多新法案的起草和現存規章的修訂工作是由利益集團來做的。關於某個問題的最基本的資訊常常是由從政府決策中受益最多的那部分人提供給政府的。對於經濟上的"富有者"尤其如此。例如，州空氣污染委員會可能依據工業污染者提供的資料制定計劃。的確，有一些這類的在委員會裏或許還有來自污染工業的行政人員，他們是由州政府任命的，如德克薩斯州。而且，儘管 1972—1973 年冬季取暖用燃油短缺，1974 年及 1977 年初出現全面石油危機，以及極有可能出現進一步的能源危機(不算 80 年代的石油過剩)，負責制定這方面政策的政府部門——能源部所屬機構——仍繼續依賴石油"七姐妹"及其天然氣、相關的煤炭業所提供的有關供應、需求及成本等資料。與此相應的由"窮人"產生影響的例子卻鳳毛麟角，儘管也有個別的政客會轉向非既得利益集團，幫助他們制定有關支援全國醫療衛生保健或者流動工作者勞動權利的議案。財力雄厚的集團在獲取大量技術資訊的能力上有較大優勢(這些資訊對窮人是精心隱瞞的)，通常在政府中能找到認真聽取他們意見的人。然

而，在許多領域中，一些熱情的業餘活動家已經開始對大利益集團在資訊上的壟斷提出挑戰。在環境標準及消費者問題上，他們正在產生影響。

一些可能的破壞行為，如罷工、騷亂或者示威也可以成為地位卑微者的有效武器，在沒有金錢或組織實力的情況下迫使當權者讓步。然而，要使這種讓步永遠保持下去，就需要有固定的策略；因而，本質上講，60年代的動亂只獲得了暫時的利益。有組織的勞工數量的下降(僅佔勞動力的 15%)極大地限制了罷工事件的發生。

影響的方式

集團有範圍廣泛的活動形式可供選擇：發動公眾輿論，促進競選運動，承擔法庭訴訟，散發立法建議，支援候選人，製造輿論，充當顧問委員會委員，舉辦紀念宴會等等。實際上，利益集團所做的，部分取決於其資源，部分取決於其所選擇的目標。施加影響的一般手段是院外遊說。儘管對政府其他部門無一例外，主要還是針對立法機關。另外，競選運動的改革較之於其他形式更受青睞。例如，1976 年和 1978 年的競選法除特別施惠於"獨立"宣傳廣告外，還施惠於支援有爭議的論點的宣傳廣告，原因是，這些使政治家受益的宣傳廣告是由集團來付費的。

司法上的影響方式

公共政策事務經常受到法庭行為的重大影響。許多利益集團抱著這種希望，利用司法系統來做工作，因為這一做法似乎尚能奏效。儘管這一類策略需要相當的耐心，但有時，通過說服一名法官或幾個受理上訴的法官，裁決也能立即使政策改變。這一策略通常比為立一個法而戰鬥見效得快。在多數情況下，這種做法所需的資源比在其他領域內的活動要少得多。在最高法院為訴訟一個案子需花費數千元，但比起競選活動所需的開銷來要少得多。這一開銷足以打開一打立法之門。集團會員人數眾多並不是必要的，因為司法裁決並不像期望的那樣反映多數人的意見。首先需要的是司法案件式的資訊。如在拉爾夫·納德(Ralph Nader)和約翰·本紮夫(John Banzhaf)訴汽車大王及電視上香煙廣告的案子中，辯護人的戲劇性成功就表明了單個的、資訊靈通的、堅定的公民意願的有效性。傑瑞米·裏夫肯(Jeremy Rifkin)反對生物技術的努力是當代的一個例子。

這些活躍分子贏得裁決勝利的策略是採取集團訴訟的手段，或是代表多數公民的利益提出試驗性案件，以便"引發"法庭做出政策性聲明。因為對一個案件的有利的判決可以決定總體性政策，所以，慎重選擇具體訴訟案就尤為關鍵。一旦選定了合適的案例，就必須提供書面和口頭上具有說服力的支援性辯護意見。其他集團可以要求，或者為了呈送而由受理上訴的法院邀請支援協助法庭解釋某種法律問題的人來辯護。來自政府方面的請求自動得到同意，而來自其他方面的請求，法庭可以拒絕。利益集團還可以在庭審前幾個月通過法律評論的方式尋求額外的支援。

有些團體在法庭上取得了很大的成功，尤其是全國有色人種協進會 (NAACP) 和政府，在與它們利益相關的案子中打贏了許多官司。從正式頒佈的法庭意見可以很清楚地看到，支援性的辯護通常對一個受理上訴的裁決的系統闡述起著重要的作用。

法律評論方面的文章，尤其那些著名的法學院如密西根、哈佛和耶魯大學法學院的評論文章，也對判決起著重要作用。法官可能公開援引這類文章的觀點，而最高法院在其所判決的案子中，每四個就有一個是這麼做的。著名的反種族隔離的布朗訴教育委員會案(1954 年)的判決，就在很大程度上依賴於學術文章，既包括法律方面的，也(第一次)包括社會科學方面的。由學者和參與這一訴訟的活躍分子所撰寫的許多文章為此做出了貢獻。

那些在本質上代表不太受歡迎的、處於劣勢的——民權集團，少數民族運動及同性戀組織——說話的團體也轉向了法院，尤其是聯邦法院。這類團體不可能影響立法或行政部門。所以，他們求助於憲法和既定的政體原則，而法院往往支援他們的請求。然而，取得的成功是有限的，就是說，還需要得到政治體系其他方面的認可。因而，庭外遊說也許有賴於在其他政治領域的院外遊說，以此左右法官的選擇，或影響行政和立法部門對司法裁決的反應。

立法上的影響方式

政治領域最常見的施壓形式是通過院外遊說來影響立法。正如對司法制度採取的行動一樣，對立法施加的壓力本質上是一個利用形勢及資訊的技巧。但通常在具體應用中卻有很大的不同。施壓集團尋求動員公眾與立法者交流。通常有一些臨時或專職的人員在市、縣、州或聯邦立法機構為它們的利益工作。這兩種活動都要求有足夠的資金和大量的人員或有足夠高的態勢，以產生一定的影響。

有效的直接接觸的方法比在司法方面允許的要寬得多。在美國式的體制中，法官是不可以與有利害關係的團體討論案情的。因此，法官的角色在美國的任何政治職位中是最與世隔絕、形式上最公正的一種。"紫色屏障"這一提法形象地描繪了法院把自己與外界隔離開來的情形。然而，立法者卻可以自由地聽取各方面的議論。實際上，他們渴望如此。遊說者可以是為某個集團工作的專職辯護人，也可以是在不同時期為不同集團工作的自由職業者。

遊說者的工作之一是發展友好聯繫，以保證接近議員。這種策略被稱為"吃吃喝喝"。遊說者總是隨時準備請議員吃午飯，買票去觀看美國橄欖球超級杯賽，或是用該組織的飛機送議員回家。某個委員會的工作人員或議員辦公室的工作人員也包括在吃請當中，因為他們的首肯對議案的通過也起關鍵作用。這些行為並不一定都是行賄，但有可能變成行賄，儘管聯邦及各州都禁止接納遊說者的禮物以換取其所需的投票。只是因為彼此的貼近，以及可能有的說服力，議員們漸漸地開始注意並尊重他們的朋友——遊說者及其它人——所支援的立場。對於議員們的投票是被

一些廉價的恩惠，諸如高爾夫之旅買下的這種想法，議員們嗤之以鼻。他們是對的，但不可否認的是，這一類的小恩小惠贏得了他們的注意，甚至可能是尊重。70 年代及 80 年代的醜聞使接受這類恩惠變得不像以前那麼隨便了，但這一做法肯定還沒有終止。

前任議員以及他們的工作人員是從事院外活動的理想候選人。因為他們不僅早已熟悉了立法程序，而且分享尚在任的眾多議員早已建立的友情。他們的影響力衍生自這樣的事實：他們象徵著失敗和失業的一種可能的依仗。儘管議員們可以回家從事以前的職業，許多政客們發現揮淚告別以往使自己風光的舞臺似乎是困難的。於是，大多數人成了自由職業者或固定的遊說者。大約有 130 名前議員現在華盛頓工作，他們的收入通常比在任時要高許多。工作人員也同樣發現，離開國會山莊以後，他們的工資收入比以前在國會工作時高出許多倍(最高收入平均在 20 萬美元以上)。

行政部門的前任官員——甚至前總統，也會利用他們的關係發表意見，或直接參與院外遊說。

競選捐款是遊說者影響議員的另一種手段。在這一問題上出現腐敗的潛在可能是很大的。這已成為批評和改革的物件。假如，任何捐款是明確地用於交換一項特定的投票的，那麼，這項捐款是被禁止的。大公司及工會也不允許直接為聯邦選舉捐款。這些年來，工業、商業及勞工組織通過建立教育及促進委員會，將資金及人力輸入選舉委員會中，從而輕

易地避開了上述各種限制。到 1990 年，有記載表明，約有 4600 個利益集團在當年的競選中做過政治捐款，其中大部分是給在職議員的。

院外遊說者影響議員的最後一種方法是搜集、傳播及公佈資訊。類似拉爾夫·納德的一些人，也許僅依賴這一種方式。其他一些個人和集團則是為立法者提供立法研究的服務。例如，彙編有關能源生產、衛生保健費用、外貿赤字，或者新建購物中心對環境的影響等最有說服力的——如果不是實際上曲解的——數據資料。單個議員所具有的人員和資金不大可能與大利益集團所具有的人員和資金匹敵，他們的工作人員首先被安排做服務工作：幫助選區選民，準備日程及其它實際工作。負責某個特定領域的立法委員會必須把他們的工作人員分開來，去處理許多未決的議案，而委員會下的小組委員只能得到一或兩名工作人員，工作緊張，要應付一大堆的提案。因此，來自利益集團的資訊就顯得尤為有價值了。在州及地方的議會裏，這些院外研究結果可能有助於提高立法的質量。許多這類議會缺乏這方面的幫助，例如，懷俄明州的議會僅僅有 24 名無黨派工作人員。議員們可以增加助手，但他們中的許多人寧願依靠外界的幫助，而不願因增加額外的費用而招致公眾的不滿。其結果是，院外集團可以用所有方式中最直接的一種來制定法律——起草法案。

行政上的影響方式

在行政部門內部，單個部門和總統辦公室的行為本身就起著院外遊說的作用，它們甚至用國會的特別撥款建立了與國會打交道的正式的聯絡機

構。市長、州長及其它行政首腦也必須努力與他們的立法機關及國會建立良好的關係。有些行政機構在各級政府中是最強大的院外集團。五角大廈，高速公路管理局，以及員警署在豐滿自身建制中都取得了顯著的成功，儘管國會對行政部門的遊說活動嚴令禁止，聯絡處、資訊服務中心及國會關係研究所這類機構仍為議員們提供服務，儘量使他們對具體的某個機構的工作滿意，這樣也許他們就會認為下一個財政年度可以多撥些款給這個機構。希望在政府機構的相互爭鬥中繼續維持其預算、員工數量及職能的行政部門都不能與國會斷了聯繫。行政機構的多數資深官員都會在國會委員會開會之前花些時間去遊說，設法形成對他們部門有利的立法觀點。例如，甚至國務院——儘管其主要職責不是針對國內政治，對國會提出的國內、國外事務的請求，也都謹慎地給予優先考慮。

作為機構，法院或議會在制定行政政策方面的影響要相對的少得多，儘管個別人，領導著有權勢的委員會，能找到輕易接近行政機構的通路。缺乏影響力的部分原因是由於這兩個部門未能對與行政部門建立聯絡關係給予足夠的注意(儘管前首席大法官沃倫·伯格(Warren Burger)大力倡導在立法和行政部門建立司法制度的必要性，他的後繼者，首席大法官威廉·倫奎斯特也繼承了這一做法)。

由於其他部門在遊說上缺乏系統性，私營集團影響行政官員的通道就變得暢通無阻了。隨著行政權力和決定權範圍的不斷擴大，影響行政的策略也越來越重要，手段也越來越高明。這方面的方法多種多樣，但通常是地位高的集團和資金充足的集團處於有利的地位。選票對於行政部門

的官員不構成特別大的威脅，因為只有少數高級行政官員經直接選舉產生。那些直接選舉產生的行政官員主要集中在州一級，而他們所負責的選民通常比同級中的議員多得多。儘管結果是，這些選舉產生的行政官員較少受治於任何集團的壓力，但他們也許比議員更需要競選資金。因此，捐款及腐敗行為的問題在行政部門表現得更为嚴重。

巧妙地利用情報資訊仍然是影響行政官員的基本手段，因為行政官員的工作是建立在為可能的立法提案及行政工作處理大量資訊資料基礎上的。能夠幫助搜集資料的集團可以使政府行政法規轉而對他們有利。例如，關於食品組成成分的爭論(熱狗中應有多少骨頭?"火雞火腿"中是否必須含有豬肉?)通常有賴於廠商提供的資料。只是到了最近，環保及消費者組織才發揮了足夠的影響，迫使商品標識的方法發生了改變(例如，脂肪和鈉的含量，或可燃纖維等)。歷經數年的肉食及奶製品業為阻止農業部發佈新的基礎食物分類表(建議少食這類食品)的戰鬥就是這方面的又一個例子。所幸的是，這場爭論以 1992 年頒佈的新的食品分類表告一段落，'表明精通事理的有組織的市民最終會成功——至少在某些情況下如此。

無論如何，行政部門與它所管理的利益集團有著緊密的聯繫。獨立的管理機構由於被假定與所管理的利益集團建立了資訊聯絡和友好關係——不顧他們理應保護的公眾利益——而特別聲名狼藉。上一世紀精明的商人——如傳說中的鐵路、鋼鐵巨頭——很早就知道這些作為"政府機構第四

分支"的管理部門可以多麼輕易地被俘獲，並仍作為改革的先鋒來抑制更為基本的改革要求。

在當今電腦和資料處理年代，一種有力的影響手段以諮詢事務所的形式產生出來。對特殊資訊的需求，加之員工人數又受立法限制，使得各級行政長官紛紛轉向外界諮詢機構。他們為獲取新的資訊、對正在實施中的專案進行評估以及對新專案的推薦而同諮詢機構簽訂合同。能源部 1980 年用於諮詢的費用佔其當年預算總額的 85%。

這種方法所產生的影響、不嚴肅性以及浪費——現實的和潛在的——已經在公眾中廣泛傳播並引起關注。80 年代，內閣和國會都曾做出過努力，試圖控制諮詢機構的使用並加以選擇，但也並未在這件事情上取得多大進展。預算的削減意味著合同的減少，但即使是大幅度削減，仍有數十億美元可供使用。事實上，政府機構規模的縮小，通過將工作轉移到私人諮詢機構而有效地得以抵消。

利益衝突，或者這種衝突的表像，會出現在與諮詢公司打交道的時候。例如，批評家指責說，對於一位前國務卿季辛吉諮詢事務所的高級職員，成為布希政府的副國務卿後，要把他的政策觀點從事務所所體現的外國政府的需求分離開來，是很困難的。

非贏利的"智庫"為公司及基金會的利益提供了另一條施加影響的渠道。許多這些組織主要集中研究經濟和貿易問題。這些互不相干的智庫組織

如傳統基金會，布魯金斯研究院及經濟戰略研究所，都是由美國的大公司及它們在亞洲的競爭對手所贊助的。

選民直接參與立法

在大約半數的州裏，利益集團可以利用公民立法提案權和公民複決權採取行動。前者允許選民經投票提出議案；後者允許選舉人團對已經制定的法案進行投票公決。為廢除或批准某個提案，集團要花費大量的錢財和組織力量。1976 年和 1978 年在加利福尼亞進行的"賈維斯"公民立法提案，嚴格限制地方財產稅額及州政府費用的增長，從而改變了該州政府的常態。這是最先在公民表決上花費數百萬美元的運動之一，不論是贊成還是反對。1990 年在加利福尼亞州進行的有關環保的"大綠色"公民提案，支持者花了近 400 萬美元，但還是輸給花了 1600 多萬美元的對手。

最高法院 1978 年 4 月做出的決定(波士頓第一國民銀行訴貝洛蒂案)明確支援企業為贊成或反對某個方案而進行的捐款活動。儘管有 4 位大法官不同意多數派的觀點，公司在公共事業方面為其言論自由權的開支與在個人方面是不同的。最高法院 1981 年做出裁決，取消了限制個人為這些活動的捐款(反對租金控制的市民訴伯克利案)。這些裁決是重要的，因為金錢明確地計數著贏得或失去公眾支援的票數。當然，提案簽名人數也很重要，它證明瞭提案的選票資格。偶爾也有一些組織起初既無大批成員又無足夠資金，也能借助道德呼籲而集聚起支援力量——加利福

尼亞州的農場工人就曾這麼做過。遊說工作本身就是一個事關所有利益集團的公民立法提案的問題。

最後，還須提到的一個直接影響方法是帶有政治目的的聯盟通過採取行動——或者拒絕採取行動的方式來影響政府的政策。最高法院 1983 年做出決定：聯邦法院不得禁止具有政治目的的罷工。爭議之中的事件是國際碼頭工會因抗議蘇聯入侵阿富汗而採取的抵制蘇聯海運的行動。導致這一抵制行動的其他問題還包括與蘇聯的糧食貿易、1983 年韓國航空公司飛機被擊落以及與南非的貿易。這種策略到 80 年代末逐漸減少。

壓力集團對政治產生的影響：政治行動委員會的建立

美國政治體制中，試圖影響政治的集團大規模地存在著，產生了一定的作用。一個很重要的結果是，重點從個人轉向了集團。一個組織在獲取影響方面所具備的巨大優勢意味著個人的參與須通過集團組織的渠道。在一個流動量大而複雜的都市社會中，這是組織政治生活的唯一方法，但這的確改變了政治的基本屬性。我們大多數人的思想仍然傾向於在政治體制中按照個人的角色行事。

美國政治體制的一種觀點認為，利益集團不是受少數精英控制的工具，而是公眾對領導層施加影響的一個途徑，是投票之外的一種參與方式。儘管有上層階級的偏見，但它仍是對民主的貢獻。批評家們認為這個代價太大了，因為利益集團並不代表全體選民的這一特性使它嚴重地摧毀

了美國的民主。這些批評家情願對壓力集團施加嚴格的控制，使它們盡可能易於受到公眾監督和易於公眾參與。

事實上，在美國，利益集團的活動充其量不過是支援美國政治的"精英競爭"模式。這種觀點認為，不像那些缺乏社會多樣性的國家，美國一直在生產著一個政治精英階層，他們在許多具體問題上分為不同派別，並公開表明其派別的不同。不過，在經濟和政治體制的基本構成方面，大多數精英一致認為：這種制度裏的統治集團只注意一些漸進性的變化，諸如稅制改革，而不是劇烈的重組。也就是說，所有利益集團本質上都是溫和的，贊成維持現狀的政治和小改小革。

這種制度有利於較小的，凝聚力更強的利益集團，這些集團比凝聚力差的群眾性團體更有機會取得較多的具體成果。在我們社會中，沒有優勢的集團為他們的努力得到的僅是些空洞無物的獎勵。大多數遊說者代表國家的利益公司，如著名的石油遊說、高速公路遊說、能源遊說、奶製品遊說等等。這些集團通常由實力強大的公司和政府部門構成。它們匿名的特性既不是偶然的，也不是它們成功的障礙，而且它們實現目標的程度是相當顯著的。其他大的利益集團，諸如工會也從這種制度中獲益。新近出現的、同時代表廣泛利益的公眾利益集團則盡心竭力而收效甚微。主要是那些專一性的利益集團，諸如全國步槍協會，它觸及了人們某些根深蒂固的恐懼情緒，或者是共同事業組織，它利用了人們對政治普遍厭惡的心理，這些集團成為少數對政治施加壓力很成功的集團。

政治行動委員會(PAC)的政治

事實上，70 年代末 80 年代初美國政治的主要局面是單一利益集團和政治行動委員會的興起。這兩個壓力集團關係密切，有時他們的政治目的是互相重疊的。政治行動委員會(或 PAC)是由 1974 年的立法案激發而產生的(在第六章中討論)。它是企業、勞工、專業及其它協會從事政治活動的工具。單一問題集團是指那些在某一單獨問題上發動各界人士就這個問題擊敗或支援某一候選人的集團。在很短的時間內，這些單一問題集團給美國政治制度帶來了重大的變化。一些人認為，這些集團影響力的上升同導致社會凝聚力和集體意識下降的重大社會變化，以及同遍及全國的政治上的失落感是有聯繫的。隨著單一問題集團的活躍，政黨的凝聚力衰落了。美國的政黨是各種利益的聯盟，相互間需要一定的妥協，而單一利益的倡導者們則傾向於反對這麼做。

這些集團所支援的事業種類繁多。它們可以是僅限於支援城市鄰裏關係的組織。全國房地產經紀人協會和全國教育協會是具體企業和專業組織，是有組織的政治行動委員會的兩個主要例子。甚至土豆片及速食食品協會也組成了速食 PAC(如《華盛頓月刊》所指出的，僅需要釀造商組成 6 個這樣的 PAC)。商業界的政治行動委員會源於聞名的美國商會，全國製造商協會和影響力很大的商業圓桌會議，這些政治行動委員會由 200 多家主要的公司經理組成。目前，企業也向從事支援公民權利、環境保護等各項事業的組織捐款，部分是為提高自身形象，部分是為了影響這些集團。勞工協會也有自己的政治教育委員會。各類不同的社會問

題——槍枝管理、同性戀權利、家庭問題——產生了數不清的單一問題集團。

代表各種政治問題的 PAC 組織有成千上萬個，且覆蓋面廣。從生存空間委員會和建立有效國會全國委員會到婦女選民聯盟。力主給予其他民族特殊考慮的人——這些人通常取得這些國家的贊助——也組成了院外活動集團，美國－以色列公共事務委員會和阿拉伯裔美國人全國聯合會同時並存。美籍愛爾蘭人組織諸如 Noraid 或愛爾蘭國民核心組織在北愛爾蘭衝突問題上支援衝突各方。然而，PACs 的主要動機是經濟利益，而且是大企業利益，不是小企業利益。在過去 10 年中所形成的單一問題集團，大多數的特點是支援保守的、甚至是反動目的的行動，阻止社會變革或使社會倒退。

如果僅僅從金錢的角度來衡量，PACs 的作用是明顯的、大量的。1982 年的統計表明，PACs 和單一問題集團在當年國會競選中花費了大約 8000 萬美元，其中 1 / 3 的款項是出自 20 個 PACs。據報導，白宮發言人說，這些成千上萬的集團"打垮了我們的政府，也打垮了我們的制度"。政府沒有採取任何措施。到 1986 年，PAC 投入國會競選方面的費用增至 1.38 億美元。1988 年，競選連任的參議員平均每人從 PAC 中收到超過 100 萬美元的競選捐款。1990 年，PAC 用於競選的費用比 1986 年翻了一番多，但到了 1992 年又趨於平穩。

這些集團的競選活動並不僅限於給某一位候選人提供贊助。它們還在很多州積極支援或反對複決權和動議權的活動。在競選的間歇期，這些集

團的支持者們如果受到立法或行政行為的威脅，或認為應當尋求立法或行政行為，他們就發動"群眾"運動。成千上萬的人會去拜訪或致電給他們的國會議員，寫信，並慫恿他們的朋友也這麼做。電腦化的郵寄單和信件是這類策略的關鍵，其有效性不容低估。國會要求控制它們的呼聲反證了這一點。

總統候選人自己也組建 PACs 的情況也在不斷增強。表面上是為其他候選人籌款，但聯邦選舉委員會(FEC)的記錄表明，許多捐款人給候選人的捐助是所允許的最大限額，同時也給他或她的 PAC 組織最大限額的捐款。這說明，這些 PAC 的真正意圖在於擴大個人捐款限額。對候選人競選費用總額的限制也可以用此方法躲避。例如，1988 年 7 月，布希的總統競選委員會在密西根州僅花了 1000 美元，但 PAC 卻花了 15 萬美元以上。PAC 的支出不被認為是違反聯邦選舉委員會有關尋求提名的開支限制。許多其他候選人也利用了 PAC 的這一方便之處。

現在對這些強大集團的影響力擔憂也許還為時過早。任何華盛頓或者州的單個政策不可能完全導致這類行為。那些從事組織 PACs 的人堅持認為，他們只是在購買"入場券"，而不是購買選票。政黨在制定政策上起著重要的作用，即使這種作用正在急劇減弱。利益集團因而必須相互競爭以便取得在黨派中的影響，它們甚至試圖贏得兩個政黨的好感，但大多數利益集團難以輕而易舉地做到這一點。

無論如何，利益集團是美國政治生活中的重要力量。利益集團活動的主旨是加強而不是破壞現有的制度，這就可以說明為什麼美國政治這麼穩

定——有人會說，是"太穩定了"。在未來的歲月裏，它們的影響由於 70 年代中期競選制度的改革而可能上升——作為這些改革的一個不曾預料而又很少被瞭解的結果，我們將在下一章詳細論述。這一巨大、且又不斷增長的影響使得對利益集團政治的改革變得比過去更為迫切了。

改革措施

對院外活動進行改革的一個模式是 1974 年在加利福尼亞州通過的一項公民立法提案，這一提案試圖制定和實施更嚴格的標準，約束競選籌資、利益衝突及壓力集團的影響。其他 20 個州也在水門事件後制定了類似的但卻較溫和的法律。1976 年 1978 年和 1979 年，國會終於決定對無約束力的、過時的 1946 年聯邦院外活動法實行改革。這些努力源於這樣一個認識，即現存的有關法律——在很多州可上溯到 30 年代——已徹底不能控制財富和地位的過分影響。通常情況下，這種影響與公開的腐敗無法區別開來。在法律軟弱，且又漏洞百出的情況下，通常院外活動分子不必註冊，更不用認真申報其開支及活動——不論是在議會正常活動期間還是選舉期間。他們即使不遵守這些鬆散的準則，也很少會受到懲罰。新法制定得要嚴格得多，且它們由諸如聯邦選舉委員會和加州公平政治活動委員會等獨立委員會負責執行。

這些改革的主要焦點集中在特殊利益集團給單個候選人的捐款數額及公佈這些捐款上。眾議院於 1979 年採取行動，把給眾議員個人的捐款額的限制從 1 萬美元降到 6000 美元。任何組織在三個月內的支援超過

2500 美元都須登記並公佈。州議會也在考慮採取類似的行動。要使所有的利益集團都能夠平等地接近政府，至少需要類似的監督。1988 年馬裏蘭州的議會領袖們要求議員在議會議事期間停止籌資活動，以避免立法受到金錢的幹擾。差不多所有的州都通過了"陽光法"，要求立法和行政部門辦公的公開性，要求兩者拒絕接受不正當交易，並防止不正當交易的出現。

然而，在聯邦一級，70 年代的改革法律被證明存在著許多重大漏洞。正招致改革者的批評。對單個 PACs 捐款的限制可以通過建立多個 PACs 而躲避開來。主要的問題是，在州和聯邦兩級的開銷之間缺乏聯繫。為州內政黨、所在州拉選票，以及類似的活動所捐的款是不被聯邦支出所限制的，而許多州又對這一類支出根本不做任何限制。聯邦選舉委員會最近做出規定，全國政黨可以在超過國家規定的數額和來源限制之上籌集資金，供其州黨組織使用而不必申報捐款數目。另外，取消對個人就本人競選活動的出資的限額及取消集團對競爭，諸如公民複決權等捐資的限制的舉動已接近於將金錢自由支出的權利等同於言論自由的權利。儘管 70 年代出了一些醜聞，但金錢在美國政治和政策制定中的作用還沒有得到明確的正視。據評論家說金錢已經扭曲了民主政體的進程。金錢已在多大程度上扭曲了民主政體的進程，可能是 90 年代的關鍵問題之一。

新聞媒介作為政治力量所起的作用

最早的大眾傳播媒體是印刷文字。一經大量出版發行成為可能，出版物就開始對政治產生影響。在美國，早在革命之前，以報紙和小冊子形式出現的出版物是美國整個政治進程中的一個組成部分。今天，報紙和雜誌仍繼續擁有大量的讀者並保持它們強大的影響力，儘管公眾中定期閱讀報刊的人數在不斷萎縮。

20 年代初期開始出現商業性廣播時，電子媒體——無線電廣播又加入進來。30 年代的佛蘭克林·D. 羅斯福總統是第一個發現無線電廣播的潛力並徹底加以利用的美國政治家。他對美國人民的《爐邊談話》，號召人民重整旗鼓，支援他的政策，與大蕭條帶來的異乎尋常的經濟危機作鬥爭。美國人第一次聽到了他們總統渴望激勵他們自信的聲音。後來，隨著電視的出現，人們不再限於甚或聽候選人和公務人員的講話了，而是看到他們演講、回答問題的場面。

每一種新聞媒介都極大地改變了政治，但沒有一種能比得上電視。直到 1952 年，總統候選人德懷特·D. 艾森豪威爾才首次僱用一家廣告公司幫他進行總統競選。現在，由於對電視的需求，競選活動通過電視大肆進行宣傳已很普遍。現在人們普遍抱怨的是，電視要求候選人具備的某種才能同他們從政所需具備的條件並不相干。

的確，儘管電視上所涉及的都是些表面問題，但仍比其他任何媒介擁有更多的觀眾。儘管公眾對政治候選人和政治問題只能得到粗淺的瞭解，

但這也許比什麼都不知道要好。毫無疑問，新聞媒介——包括電視、電臺、雜誌和報紙——確實向公眾提供了大量的政治資訊。有些政治資訊可能很難發現，但總的說來，只要認真去找，還是不難發現的。

同樣毫無疑問的是，電視改變了政治競選的本質，同時它也是一種要求候選人具備一定條件的媒介，這一點也沒有什麼疑問。所有這些對候選人的要求應當引起一定的關注。但重要的是要擺正我們看問題的角度。民主黨總是試圖推選掌握某種競選活動技巧的候選人。電視要求候選人的性格和藹可親，這一要求比起未出現擴音設備的時代的要求來好不了多少。那時，要求候選人嗓音宏亮，以便集會的人群能聽得見，同時要求候選人具備充分的毅力，能夠長時間演說而不顯疲憊。

另一種在競選活動中具有潛在重要性的大眾傳播媒體是卡式錄音帶。在 70 年代末，錄音磁帶在伊朗反對國王巴列維(Shah)的革命中流傳，它們成為支援阿亞托拉·魯赫拉·霍梅尼(Ayatollah Ruhollah Khomeini)回國的重要因素。在此之後，霍梅尼掌握了政權。

儘管卡式錄音帶也許不會在美國政治中起重要作用，但在 1988 年總統競選活動中，前電視佈道牧師"派特"·羅伯遜("Pat"Roberson)卻使用了它們。這一媒介對羅伯遜尤為適用，因為在錄音帶上，他可以跟他的追隨者們說一些一般公眾也許會反感的話。錄音帶對羅伯遜的幫助有多大，還不太清楚；他在新罕布夏州所得的選票少得可憐，他尋求提名的努力就此結束了。

其他媒介，諸如錄影帶，可能會在政治選舉活動中發揮重要作用。更有可能的是個人電腦。考慮到電腦的普及程度，越來越先進完善，以及輔助的網路，它們將成為潛在的強大競選工具。不過，儘管有潛力，但到目前為止，它們還沒有成為競選活動的重要通訊設備。

到了 50 年代，新聞媒介已很明顯地成為政治進程中的一部分，以致於記者道格拉斯·凱特在他所著的，與本書同名的書中稱其為政府的第四部門。CBS 和 NBS 於 1963 年將晚間新聞從 15 分鐘加長至半小時，擴大了電視的競選作用。ABC 也於 1966 年採取了同一做法。

急劇的變化並不僅限於電視。在過去的幾十年裏，報紙業所有者更加集中，以致於在大城市中，很少還有相互競爭的報紙。通常大公司擁有許多報紙，而且這種情況仍在繼續擴大。報業聯盟變得更大了，而獨立經營的報紙數量則變得更少了。1982 年，甘尼厄特報系(Gannett chain)推出了，《今日美國》，這是第一個也是僅有的一份真正的全國性日報。儘管報導內容很膚淺，但《今日美國》也許是唯一一份在許多鄉村及小城市都可買到的具有專業水平的報紙。

然而，有些報紙從聲望上講也成了真正的全國性報紙，在全國各地人口集中的地方都可買到。《紐約時報》、《基督教科學箴言報》、《華爾街日報》及《華盛頓郵報》都是質量上乘的報紙。技術上的革新使得這些報紙可以在美國的不同地方同時開印，而編輯人員卻可在同一個地點一起工作。

新聞媒介在政治方面所起的作用一直是人們關注的問題，尤其是對電視的關注。新聞媒介本身就是一個大企業，它們傾向於反映整個商業界的普遍觀點。研究表明，它們絕大多數支援現狀，對美國社會和政治的基本體制沒有疑問，他們尊重支撐這些體制的政治信條，不僅僅因為新聞媒介以贏利為目的，而且因為它們反映的是政治社會化中的主導觀念。

新聞媒介絕大多數支援共和黨候選人。然而，自 60 年代後期副總統斯皮羅·T. 阿格紐(Spiro T. Agnew)代表尼克森政府開始著手對新聞界的猛烈抨擊之後，指責新聞媒介只反映"自由派的偏見"的論點就一直存在著。應該承認，一些研究資料顯示，記者的政治觀點趨向於自由化——儘管必須注意"自由化"的真正含意是很難界定的。然而，沒有客觀的證據能說明新聞媒介報導的觀點帶有自由化。事實上，幾乎所有客觀的學術研究都表明，美國新聞界並不是普遍存在自由化的偏見的。此外，實際上，不負責任的新聞評論家或社會科學家對自由化的偏見採取了過於嚴重的指責。

然而，有些人認為新聞界中存在著過多的憤世嫉俗的情緒。些許因素可能會使我們相信新聞界太尖酸刻薄了。首先，它們與消息打交道，消息本身意味著公眾的興趣所在。儘管鄉村及西部歌手的消息大致可算作"好消息"，但有些事情的確極少得到關注。揭露失敗、腐敗和其他錯誤行為當然是更為緊迫的——或不幸或很感興趣。當一切正常時，媒體不需要採取什麼行動；一旦事情有變，新聞界就必須馬上行動。這就是負面新聞報導的重要性。

第二，媒介同政府基本上是一種敵對的關係。在自由社會中，新聞媒介有責任去發現和揭示公眾希望知道的一切事物，以便讓公眾履行其民主職責。這一職責在政府官員和他們的支持者中間引起了不愉快。儘管自由派也能夠玩這個遊戲，而保守派則更成功地轉移了批評者的注意力，使新聞媒介本身成為受人指責的話題。例如，副總統喬治·布希(George Bush)在 1988 年愛荷華的基層黨組織競選活動中，拒絕回答哥倫比亞廣播公司新聞節目主持人丹·拉瑟爾(Dan Rather)的問題，而是對問題本身進行反擊。在這之後的幾天裏，許多公眾的評論不是針對布希，而是有關拉瑟爾，說他是否太"出格了"。儘管這種關注是風馬牛不相及的事(拉瑟爾既不參與競選，也無意爭取公眾的支援)，副總統布希巧妙地(儘管是暫時地)把注意力從伊朗—尼加拉瓜反政府武裝遊擊隊的醜聞中他所起的作用上轉移開，從而使拉瑟爾——或者暗示性地指新聞媒介自身——成為爭論的話題。民主黨候選人加里·哈特(Gary Hart)1988 年重新參加競選時也把新聞媒體變成他重新競選的焦點，其目的也在於試圖擺脫公眾對他自身問題的關注。

新聞界的左派偏見其實並不是真正的問題。拋開意識形態問題，新聞媒介是政治制度中極為強大的力量。它們極少受行使權力的限制。它們最大的權力是被人們稱之為"議事日程確定權"的權力。也就是說，它們在很大程度上決定什麼是公眾要討論的話題。當然，這項權力也不是絕對的。諸如扣押人質、刺殺總統，或者美國捲入戰爭等無論如何都是新聞。許多更為微妙的問題，如美國的飢餓現象、危險消費品或者公務員不稱職等被忽略，甚至某些政治競選活動都沒有得到全面報導。美國少數黨

派幾乎從未受到任何新聞媒體的注意。少數黨派候選人一直在爭辯，由於缺乏這種關注，使公眾無法得到有關他們競選綱領的足夠的資訊，而總統和其他政府官員則被充分地報導，有時甚至過了頭。關於總統喜歡什麼樣的誘餌來釣魚、總統夫婦早餐喜歡吃什麼的報導通常優先於重要政策問題的報導。

因此，新聞界確定議事日程的方式就成為受到批評的話題。如果有控制新聞媒介的興趣的話，那也與控制美國其他行業的興趣一樣沒有多大。大的電視網、廣播及電視臺、報紙及大多數雜誌對美國政治制度持相同的觀點。它們在具體問題上的側重點和立場有所不同，但它們都不希望從本質上改變社會現狀。它們的影響直接和間接地存在著。它們不但將它們的觀點傳播給公眾，而且傳播給能影響公眾的政治領導者以及其他精英們。

新聞報導對競選活動至關重要。如果得不到新聞界的關注，候選人幾乎不可能通過競選取得重要職位。這也是少數派政黨經常抱怨的。在這一點上，他們都取得了一致的意見——從極左派到極右派都是如此。另外，怎樣進行報導也是很重要的。

恰當的新聞報導能樹立候選人的形象。1946年，年輕的理查·尼克森首次參加競選，大量的新聞報導加強了他的候選人地位。亨利·路斯(Henry Luce)的雜誌對德懷特·D. 艾森豪威爾所做的積極報導，極大地幫助了他的總統競選。1976年，作為前喬治亞州州長的吉米·卡特並不怎麼有

名，由於他在愛荷華黨內提名會議上的不俗表現，成為新聞界關注的中心，直到後來成為總統。

另一方面，不適宜的新聞報導能徹底毀掉候選人的候選資格。1987 年末，在爭取 1988 年競選民主黨提名中排在前列的似乎是前參議員加裏·哈特。邁阿密的一家報紙發現了一樁桃色新聞，說它也許涉及哈特，從而製造了一個醜聞。隨後的新聞報導揭露，這只是多起桃色事件中的一個。儘管哈特承認多數指控是事實，並試圖重振受挫的競選運動，但最終卻落得受人憤恨、遭人嘲笑的下場，尤其是當他要求新聞界"拿出證據時"。

適宜的新聞報導，具有受人尊敬的地位，它可以說明"議事日程確定權"的重要性。遲至 1979 年末，甚至是 1980 年初，大眾宣傳材料還沒把羅納德·雷根的思想當回事，認為它們過於簡單，但是當雷根作為總統候選人被報導時，突然間，新聞界開始尊重他的意見了。作為美國社會的一種機構，新聞媒介在公眾心目中的排序並不比國會及其它政治機構高多少。它們似乎也像政府一樣不受公眾的歡迎。這也部分說明為什麼會出現"殺了報信人"的現象。新聞媒介熱衷於報導不愉快的事實。這種做法可以追溯到副總統阿格紐對新聞界的指責，並反映出某些政客對任何使他們不悅的報導精心編排出對傳媒進行責難的偏激。保守派在全國範圍內形成了一個有組織的網路，這個網路幾乎一呼百應，一俟他們的領袖對媒體的報導感到不悅時，批評信件就會雪片般飛向報紙、電視臺、廣播電臺和聯邦通訊委員會作為回答。這個網路也許是"特福龍塗層"中的一個因素，某些政客及其政治生涯似乎很早就保持了這一特色。

對新聞界感到不快還源於對它的技術上的批評(不僅僅來自副總統丹·奎爾)，說它們反映的是知識界或精英的利益，與平民百姓的生活脫節。此外，如今更常見的是，在報導政治競選的背面資訊中，新聞媒介往往以反對派的面目出現，他們對"挖掘"候選人的醜事更感興趣，而不是審視問題，或者是對他們的言論做有意義的報導。對新聞界的指責——尤其是商業電視——反映問題趨於片面膚淺，常常是有道理的。電視上有一個具有一定深度的新聞節目，麥克內爾—萊勒新聞報導(McNeil—Lehrer Report)，每個工作日的晚上都在公共廣播公司電視臺播出一小時的新聞節目。然而，多數商業電視臺把報導政治內容的時間都貢獻給了廣告。

由於購買電視網路時間的費用昂貴，也由於廣告商認識到，假如給觀眾足夠的時間來思考，他們就會忽視廣告的自吹自擂，所以電視上播出的政治廣告都很簡短——大約在一分鐘或者甚至 15 到 30 秒。因此，唯一能呈現給觀眾的只是一個形象，而不是對問題的真實探討。然而，我們也會提問，是否公眾現在，或者曾經有過足夠的耐心來尋求對問題的全面探討？如果不是的話，那麼，在公眾對候選人進一步知悉和關注之前，公眾根據電視上的形象做出直覺性的反映，也許就是這個制度所能做到的一切。其他國家的政治制度——例如英國——就禁止這種花錢的廣告宣傳。1992 年，所有的總統候選人都運用形式新穎的電視訪談及"免費新聞媒介"，這些形式也不再限於廣告，而是能給公眾提供更大量的資訊。在這一進程中，電視網裏的新聞部就失去了它們對政治新聞的壟斷。

新聞媒介是一種重要的服務，是維護民主制度所不可或缺的東西。它也受到正當的批評，並且由於它權力大，人們對新聞媒介不受有效控制而產生擔憂。然而，事實上，政治制度本身對它有所制約。它是政治制度的產物，分擔實現該制度目標的任務和分享它的榮耀。沒有任何一個單獨的機構來約束它，這是事實。如果有的話，它就無法履行向公眾傳播資訊的職責。1992 年的競選，新聞媒介的報導有了改進，這是值得一提的高興事。報紙和電視都開始對政治宣傳的準確性和真誠性做定期分析。他們對所有的候選人都持批評的態度，幫助駁斥來自各競選陣營的誤導。新聞媒介不算完美無缺，但它既充滿活力又認真負責，是美國民主的重要支柱。它們時常招人討厭，但為了把消息帶給公眾，為民主政體服務，它們必須如此。它們尤其必須使政府感到頭痛。儘管它們也可以做得更好一些，但是從長遠看還沒有哪一個國家在新聞媒介為政治制度服務方面比美國做得更好。

焦點透視：利益集團的喚起；准許飲酒年齡的提高

美國歷史上有許多少數派小團體通過施加強大壓力來影響、甚至支配公共政策的例子。最近也有對少數派而不是多數派意見做出反應的政策，如對富有深遠意義的槍枝管理規定和婦女平等權利修正案都遭到了失敗。有時，少數派也會說服多數派採納他們的觀點。當條件適宜的時候，堅定的少數派，不管人數多麼少，仍能支配公共政策。如果所指的物件不參與政治、且又易受擺佈，例如青少年，則少數派的壓力尤其強大。

在利益集團施加有效壓力方面，一個較有趣的例子是關於美國飲酒年齡的規定。對於酒精的消費，美國人一直有著矛盾的情結。美國歷史上甚至有過一段絕對禁止飲酒的時期。然而，作為奉行個人主義的國家，它也十分注重個人權利，這些權利有時以反對“政府告訴人民該做什麼”的形式出現。在聯邦制中，還存在著州權的傳統，個人主義及州權這兩種情緒在不同問題上的表現強度不一樣。美國人骨子裏有很強的清教徒思想，總想管理社會事務。作家門肯曾以其辛辣的筆調這樣描述：“擔心有人在什麼地方自娛自樂的恐懼感縈繞在美國人的心頭。”一旦組織起來的利益集團恰好與清教徒思想的回升相符合，政策就極有可能趨於更嚴厲，個人自由也將減少。

60 年代及 70 年代早期，國家根本不是處於清教徒式的氣氛中。軍隊大範圍內的徵兵活動提出了一個相當合情合理的問題：強迫一個尚無選舉權的人入伍是不是不太公平？無疑，如果要求某人為公共政策而冒身體和生命的危險，他理應在決定公共政策方面有一定的發言權。這一推論導致產生了第 26 條修正案，它規定：任何州不得因為年齡而拒絕已年滿 18 歲或 18 歲以上的公民的選舉權。這也是徵兵的合法年齡。

同樣，很多在軍隊中服役的不滿 21 歲的青年男女也在冒身體和生命的危險——更不用提失去人身自由了——但在大多數州他們卻不可以買啤酒。鑒於這種反常現象，許多州將准許飲酒年齡降至 18 歲(當然，有些州很早以前就規定飲酒年齡低於 21 歲)，其他州也跟著效仿。

接著，事情有了兩方面的發展。首先是清教徒主義浪潮的興起，它試圖要求比以前更加嚴厲地約束個人行為。這股浪潮受到兩股力量的推動，一是宗教右派勢力，二是利用宗教右翼勢力來獲取自己的政治職位的政客們。他們暗示說，國家正處於無政府主義的邊緣，並編造了許多虛假的觀點來支援他們的觀點(例如，有一種說法，說是兒童色情活動正遍佈全國。事實上，研究表明，國內的大部分兒童色情活動的傳播是由於政府為捕捉罪犯而設的圈套。另一種說法是，兒童失蹤和遭綁架案件的確盛行。同樣地，研究表明，這類案件極少發生，只有一個例外，一個家長因與另一位家長爭吵而綁架了孩子)。

第二，一個效率權高的政治行動集團，"母親反對酒後開車"組織(MADD)，這個集團有著一種天然的感召力。對於父母來說沒有比失去孩子更可怕的事了。MADD 是由在車禍中喪命的孩子們的母親組成的，而駕車前飲酒則是車禍的最主要因素。MADD 充滿激情的呼聲出現時，正趕上社會已經開始摒棄過去相對寬容的態度，尤其是對毒品和酗酒的容忍。母親們的呼籲使國會通過了一項議案，要求各州將飲酒年齡提高到 21 歲。羅納德·雷根 1984 年簽署此議案，使它成了法律。對此有許多贊同和反對的意見。毫無疑問，許許多多交通死亡事故都與酒後駕車有關，而且這些交通事故中又以年輕人為多。然而，一種反對意見認為，21 歲至 25 歲之間的年輕人在交通死亡事故中也佔了很大的比例。無論是年齡歧視論還是州權論都無法阻止傷心悲痛的母親們在國會聽證上講述她們催人淚下的故事。

當然，各州仍有權根據自己的意願制定飲酒方面的限制，包括絕對禁止飲酒，或者不加任何限制。因此，新法律實際上並未把飲酒年齡死死地規定為 21 歲。它只是規定，對於將飲酒年齡定得較低的州，政府從該州收回 10% 的聯邦高速公路撥款。威脅降低聯邦撥款是很有威力的措施。這個辦法已使用過很多次，包括 1974 年全國車速限速的規定。壓力集團理解時代精神，並用它來影響政策的能力也具有同樣的威力。

建議讀物

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 美國的政黨

[政黨體制的確立](#)

[政黨體制和組織結構](#)

[一黨制：具有封閉性和競爭性](#)

[兩黨制：占統治地位，具有競爭性](#)

[三黨制或四黨制](#)

[一黨、兩黨、三黨和四黨：選擇和後果](#)

[選擇](#)

[後果](#)

[「新的政治」](#)

[美國政治中的政黨功能](#)

[招募和遴選：政黨代表大會和大選初選](#)

[預選：重新劃分選區的基本原則](#)

[選舉：競選和投票](#)

[建議讀物](#)

「沒有哪個自由國家不存在黨派，因為黨派是自由的必然產物。」

——詹姆斯·麥迪遜

「假如必須加入一個政黨才能進入天堂，那我寧肯不去 天堂。」

——托馬斯·傑弗遜

如同美國的橄欖球隊，美國的政黨實質上是一部只重取勝的機器。這一特點使得美國政黨與主要注重自身完善和表達某一意識形態或政治哲學觀點的許多歐洲政黨截然不同；這一特點也直接影響了美國政黨制度的許多側面，包括對政黨組織、選舉活動和制定決策的影響。政黨也是為了實現和維持各黨派主宰者們的權力的機構，這一目標也在影響著政黨體制的許多方面。通常，美國政黨的這兩大目的——取勝和維護權力還會恰好重合，但是它們確有差異；當它們發生矛盾時，其中一個會給另一個讓步。候選人和各黨派為了取勝，可以改變自己的立場；他們也可以選擇忠於原則或忠於朋友，或寧願失敗。

政黨體制的確立

與美國多數政治機構一樣，現在的政黨體制也是經歷了考驗和挫折而發展起來的。制憲者和憲法的早期支持者一直希望不要建立政黨，或「派系」，因為他們一直對這種觀念沒什麼好感。他們認為，新生的國家需

要的是達成共識，黨派是分裂的因素。因此，《憲法》本身根本未提到政黨，政府各部門也應在沒有政黨的情況下自行管理。然而，政黨不可避免的出現，對這些憲法機制產生了一定的壓力，使它不總是對政黨的政治平穩地調整自己。

在第一屆全國大選中，選舉人團一致贊成選舉喬治·華盛頓(George Washington)為總統，他是一位頗具感召力的領袖，德高望重，幾乎沒有受到任何非議。他被譽為「正直人中最偉大者和偉大者中最優秀者」，連任兩屆總統，然後宣佈退職，為今後總統職位的穩定、順利交接樹立了良好的開端——其他許多國家並不太欣賞這種職位更替的先例。華盛頓任總統期間，他不太情願干涉最初各黨派的發展情況。當時形成的兩黨，一派是聚集在貴族亞歷山大·漢密爾頓(Alexander Hamilton)留下的聯邦黨人；另一派是反聯邦黨人或稱為民主—共和黨人，他們則依靠多才多藝的托馬斯·傑弗遜(Thomas Jefferson)的領導。在許多方面，這兩派政黨代表著現今存在的同一集團的利益，在幾乎所有新成立各州中他們所代表的集團利益也沒有多大差別。聯邦黨由各地貴族精英組成，一般比他們的對立者年紀較長，更保守，他們反對擴大公眾參與政治的範圍，相信他們享有「生來就有」的參與管理的權利。聯邦黨人認為沒有改革的必要。在另一方面，民主—共和黨人則憑藉提出更加民主的建議，以及反對生產和製造業階層財富的日益增長，吸引了廣大公眾的支持。他們準備好在各地進行激進改革。他們甚至還懷疑他們所理解的憲法以及憲法保守的用途。

1796 年，聯邦黨人贏得總統職位；但到 1800 年，民主－共和黨勢力強大，選舉傑弗遜入主白宮，聯邦黨人的勢力開始削弱。他們退至北方各州，再也沒有在全國範圍內重新獲得控制權；又過了 10 年，他們幾乎消失殆盡。出於驚恐和不滿，一些新英格蘭聯邦黨人曾試圖宣佈退出聯盟，但已佔主導地位的民主－共和黨很快就掃除了聯盟初次遇到的這次危機。

民主－共和黨統治了美國 25 年，但即使在這期間，黨內團結也已出現了分裂。1824 年，該黨分裂為針鋒相對兩大派系；1828 年，組建了以安德魯·傑克遜(Andrew Jackson)為首的民主黨；以約翰·昆西·亞當斯(John Quincy Adams)為首的民族共和黨(1832 年，曾出現過一派稱為反梅森黨的第三黨，也算是諸多第三黨的第一次露面；這些日後逐漸出現的第三黨的主要特點是，他們一般就某個單一問題提出自己的主張，未免有些狹窄)。1836 年，民族共和黨與一些情緒不滿的傑克遜黨人共同組建了輝格黨。輝格黨一直到 1856 年仍是美國第二大黨，該黨以稍微謙虛的方式採納了聯邦黨人的許多保守觀點。但輝格黨一直缺少一名強有力的領袖人物，而且日益激化的奴隸制問題最終造成黨派分裂。對於奴隸制問題，民主黨人也產生了分歧。當南方一翼控制了政黨時，他們最終轉而反對他們的領袖傑弗遜的遺訓，並吸收了大多數輝格黨人。有關奴隸制問題引起的騷亂締造了共和黨，該黨主要由北方持不滿情緒的民主黨員、廢奴運動者、小型「自由土壤」黨人和輝格派進步人士組成。1856 年，共和黨提名了自己黨派的第一位總統候選人；1860 年，共和黨員亞伯拉罕·林肯當選總統。這使民主黨地位開始動搖。這次失敗是

民主黨自身地位受到傷害的多次失敗中的第一次。兩大政黨之間的競爭分界線就此形成了。在下一個世紀乃至今後的時期裏，共和黨和民主黨將主宰美國的政治生活。

美國內戰給這兩大政黨留下了印記，也為 20 世紀的政治生活提出了許多難題。民主黨對蓄奴者傳統的繼承與傑弗遜和傑克遜的自由理想相牴觸(儘管這兩個人的言論和行動蘊含了這種矛盾的種子)。最終，民主黨呈現出分裂的特徵，一派代表原來的南方邦聯保守各州的利益，另一派則代表了更加自由、更加城市化的北方。共和黨也發生了分裂。由於他們挽救了聯盟，解放了奴隸，共和黨一時成了自由的化身，這與共和黨在 19 世紀晚期推崇以大托拉斯形式加強經濟政治上的高度集權的做法極不相稱。城市工人和農民的利益在這兩大政黨中均未得到體現，他們的苦難最終導致了人民黨運動。1896 年，人民黨試圖接管民主黨的舉措基本成功。但由於他們提名的候選人是華而不實的威廉·詹寧斯·布賴恩(William Jennings Bryan)而註定了他們失敗的命運。布賴恩後來三次競選總統都未成功。在布賴恩第一次競選失敗後，人民黨就衰敗下去，民主派也黯然失色；保守派和南方黨人又重新把持了民主黨。共和黨繼續支持他們的商業夥伴；甚至連當時備受推崇的西奧多·羅斯福(Theodore Roosevelt)的「破壞托拉斯」政策也不是人民黨，更算不上是自由派的政策了(羅斯福一味主張實行大規模壟斷，或托拉斯，是為了確保資本主義制度本身能得以健康發展)。1896 年的總統選舉標誌著美國政治生活中處於不利地位的一派積極參與競選的最終結束。此後，投票的選民人數顯著減少，這種狀況一直持續到現在。

聯盟的政治福運橫掃整個美國內戰，隨後而來的民主黨內的動亂使共和黨從 1856 年到 1932 年一直有效地控制著全國政治生活，其中只有短暫的民主黨複出階段。此後，共和黨對付「大蕭條」過於陳腐的手段失敗，導致了一次重大的跨越黨派界線的力量重組。佛蘭克林·羅斯福(Franklin D. Roosevelt)的更加自如地把全國性政策定位於加強政府對經濟和社會生活的幹預上吸引了大批少數民族和窮人加入到民主黨。接著，共和黨也固化了自己作為大商業政黨的形象和堅定了樸實的個人主義捍衛者的立場，主張儘量減少政府的幹預。在當今這個越來越複雜、事物之間相互越來越依存的世界裏，共和黨的政治觀點似乎註定要降至少數黨的地位。從 1932 年至 1980 年，共和黨只控制了兩屆國會，1977 年共和黨只取得 12 個州長和 5 個州議會的職位。然而，70 年代期間該黨持續實行了改組措施，到 1980 年初見成效，共和黨取得總統職位，控制了參議院，勢力有所增強，獲得了 23 個州長職位。但在 1982 年，民主黨在眾議院中贏回 26 個席位，並從共和黨手中奪走 9 個州長職位。儘管 1984 年總統大選中，共和黨榮獲全勝，但卻輸掉了兩個參議員席位，在眾議院也只奪回了 2 / 3 的席位。1986 年，民主黨重新獲得參議院 55 個席位，但在各州議會競選中失利，而共和黨得到 8 個州議會。然後，共和黨在最近的連續六屆總統大選中第 5 次獲得總統職位，但民主黨又增加了 1 名州長，1 名參議員，並在民主黨眾議員佔多數的情況下，又增添 3 名眾議員。1990 年選舉結果與此類似。民主黨增加。1 名參議員，9 名眾議員和 2 名州長。1992 年，民主黨贏得總統職位，在參議院保持本黨勢

力，但輸掉眾議院 9 個席位，又增獲 2 個州長職位，而且民主黨在各州和地方一級政府繼續占統治地位。

過去一百二十多年來，兩黨的興衰反映了這樣一個事實：兩黨基本綱領存在著差別，選民依賴自己的理解來投票。然而，兩黨觀點的差異對黨內外的生活來說似乎無關緊要，人們只是呼籲對政黨進行徹底整頓，以便反映左派和右派的意見。由於一直未出現一個強有力的第三黨也使得兩黨之間存在著不明顯的差異的特點更加突出了。自從內戰結束後，只有 5 次總統選舉受到第三大黨相當規模的挑戰。在 1892 年人民黨獲得 8.5% 的選票；西奧多·羅斯福的進步黨(也稱布爾·穆斯黨 Bull Moose)在 1912 年大選中獲得 27.5% 的選票；1924 年，羅伯特·拉·福萊特的進步黨(Robert La Follette)獲得 16.5% 的選票。最近一段時期內，喬治·華萊士(George Wallace)的美國獨立黨於 1968 年獲得 13.5% 的選票，1992 年羅斯·佩羅獲得 19% 的選票。

儘管他們——以及其中一些不太成功的同僚們——常常能在各地政黨生活中謀得一官半職，但這些政黨都沒有形成長期存在的全國性組織。在全國一級的政府部門，要衡量他們的實力如何，最好看他們對一個或兩大政黨產生影響的程度，而不是看他們在政府中擔任什麼職位。共同參與選舉，使自己的政綱原則被接受就是勝利，但也是失敗，因為這意味著第三大政黨的消亡。第三大政黨所面臨的選擇就是，要麼無聲無息地消亡，要麼是在夾縫中求生存。內戰以來，一直未有一家第三政黨能憑藉自己的實力與兩大主要政黨長期抗衡，或者推翻其中一個政黨。

對於這兩大主要政黨來說，缺乏第三黨的競爭，也意味著一個政黨面臨的唯一真正的選舉威脅只會來自另一政黨。能構成真正威脅的獨立候選人，例如約翰·安德森(John Anderson)對於各政黨的總統候選人來說或許挺難對付，但總的來說，並不影響兩大政黨。1992 年令人捉摸不定的佩羅參加競選，這是不代表任何政黨的獨立參選。其第三政黨反倒推出各自完整的選舉人馬，但都未能參與最終競選辯論，充其量也只是曝了曝光，他們只獲得不到 1% 的選票。因此，兩大政黨完全可以不必清楚地界定相互間的差異，他們常常精誠合作，提出各自的政策，他們之間的不同只在於包裝和宣傳方式上的差異。

政黨體制和組織結構

由於缺乏強有力的政黨綱領，兩大政黨又無法在他們支持的、哪怕是一些模稜兩可的政策上保持一致，因此，簡而言之，各政黨均缺乏一種「政黨責任感」，而這正是許多極受擁戴的歐洲政黨所具有的。美國政黨體制和組織結構的主要特色已趨向於阻礙政黨發展成為有嚴格組織紀律的政黨。與絕大多數歐洲政黨不同，主要的美國政黨在全國和各州一級的組織中權力比較分散，黨派內的核心組織——全國委員會和全國代表大會——也沒有多少控制力。全國代表大會只推選出總統和副總統候選人；其他國家一級的政府部門要職——比如國會議員席位——則由各州和地方政黨組織提出候選人。因此，總統與國會中總統所在黨派成員之間也會存在很大分歧。一些觀察家把這種現象稱為「四黨局面」，除了兩

個主要政黨以外，在各主要政黨裏還存在著國會政黨和總統政黨。國家一級的政黨官員無權控制在該黨內身居要職的人物，他們很少能否決對這些人的提名，而且，儘管他們手中有一些資金可以支付費用，但絕大多數競選基金都是由黨派各級組織或由候選人自己籌集起來的。所以，每一位身居黨內要職的人，基本上不受全國政黨紀律的約束。作為更清楚地界定保守黨和自由黨的先決條件，政黨責任制將要求束縛這種鬆亂的政黨結構。

1980 年，共和黨的綱領十分明確，他們選擇了強硬的保守派羅納德·雷根，擬定了極為保守的施政綱領以反映雷根的觀點，並挫敗了溫和派的勢力。1984 年雷根再次成為共和黨提名的候選人，進一步增強了這種保守趨勢。但是雷根緊接著採取的政策，除了有些仍遵循其保守的原則外，其他政策已偏離了其綱領——最令人吃驚的是，他還在與蘇聯簽訂的軍備控制合約上簽了字，此舉被右翼共和黨人譴責為「出賣、背叛」。1988 年，幾乎所有的共和黨提名候選人的競爭者也紛紛表示自己將繼續執行雷根的政策；他們當中有極端保守派，聲稱自己骨子裏有「真正」保守的觀點；其中也不乏講究實用的人物，他們也堅持要實行真正的雷根政府的諸項政策。

1980 年民主黨競選失敗，它同時面臨著一種挑戰——也是一個契機，就像共和黨曾經做過的那樣，重組民主黨。他們制定了新的選舉代表的規定，力求避免提那些軟弱無號召力的候選人的名。然而，1984 年，他們又取消了這些變革。但是，一個關鍵性的變革是締造了一個「超級代表

的集團」，以代表本黨身居要職的官員以及其他政黨內部領導職務的人。民主黨一直試圖重現 1992 年大選中所取得的勝利，日後可能會出現更多其他的變革。

1988 年 3 月，幾乎南方所有各州在「星期二」同時舉行了初選，意在讓候選人初試鋒芒以便讓溫和的保守派能接受他們，但似乎未能奏效。民主黨的總得票在北部進步派代表邁克爾·杜卡基斯(Michael Dukakis)、黑人人民黨代表傑西·傑克遜(Jesse Jackson)和南部溫和派代表阿爾伯特·戈爾(Albert Gore)三人之間平分秋色；而共和黨一邊，副總統布希在南部大獲全勝，保守派的挑戰者敗北而去。評論家們稱這種初選做法為「多餘的星期二」。然而 1992 年這種基本選舉結構再現——幫助了中間派克林頓州長和總統布希共同尋找參加政黨代表會議的代表。

這些鬆散的政黨結構反映了廣大公眾參與美國政黨活動的基本風格。儘管每位選民會將自己與兩黨中的一黨聯繫在一起，但絕大多數選民都不是政黨的正式黨員。這些「自稱自己是某黨黨員」的選民可能會一直投某個政黨的贊成票；或在兩大黨之間分散他們的選票，儘管他們可能會更多地投其中一黨的贊成票。選民們還組成一個推選出來的班子，大約佔全體選民的 20%，這部分選民不厭其煩地參加各政黨的核心小組或在初選時去各投票站投票，需要他們在初選中投票時，他們自願註冊登記，成為某一政黨的支持者。這些初選選民的行為通常會影響其他人的政治觀點。由黨派活躍分子組成規模更小的團體，只佔成人選民中的 5%至 10%，他們是正式黨員，為某屆競選出力或他們自己競選某個職位。政

黨領導階層由黨內身居要職和政府部分在職者，再加上幾個勢力強大的私人朋友和財力支持者等一小批人組成。各黨領導人和支持者的成分，州與州之間各不相同，具體要看各州不同的社會、經濟、歷史情況而定。

一黨制：具有封閉性和競爭性

美國歷史上只有少數幾個州曾經由單一的政黨統治著，黨內沒有競爭體制。儘管不能合法地排擠反對派，但一些勢力強大的人還是能夠憑藉自己的權力排斥反對派。例如，胡伊·朗思(Huey Long)在本世紀 20 年代末和 30 年代曾在路易斯安那州以強硬手段控制了民主黨，並借此控制了該州。反對朗恩的人很少被允許，或能夠在黨內或政府內擔任任何重要職務。再比如，喬治·華萊士(George Wallace)所在的阿拉巴馬州和理查·達利(Richard Daley)手中的芝加哥市(一些墨西哥政治學家曾觀察到，看芝加哥 1992 年的競選運動無異是在「看一部機器在運轉！」)在這種情況下，選民個人和群體全憑他們與占統治地位的人物的親疏關係來決定他們是否是圈內人——或是局外人，是否能被留在黨內，還是完全被逐出黨外。這種政黨體制在美國極為罕見，這是因為美國政治生活中有一條基本準則，就是絕不壓制競爭，絕不打擊反對派——至少不公開地這麼做——部分原因當然，這也是因為美國政治的正規模式就是競爭，政治的一致性會與這種模式格格不入。單獨勢力人物統治的一黨制反映了當時許多州獲得獨立以後，服從一個有領袖魅力的人領導的局面。

儘管這樣由占統治地位的人物領導的一黨制在美國相對比較罕見，許多美國州和城市地區在歷史上和傳統上，幾乎一直是由一個政黨管理的，另一政黨形同虛設，目的是萬一這個政黨把持白宮時，還可以得到政府的贊助。而且這個政黨也許會或也許不會競選政府職位。在這方面，存在單一政黨的保護傘，除非允許真正的競爭存在，它就像封閉的一黨制。

初選通常是這類黨內競爭的有利手段，在一些地區，只有一二個人在初選中競爭，而更通常的做法是，幾個候選人一同競選，勝利者獲得的只是微弱多數票。尤其是南部，這種競爭形式已上升成為一種完美的藝術，一種「決勝的選舉」。在這種競選中，名列前茅的 2 至 3 名候選人要在另一輪初選中再次競選，最終決定出誰是最受歡迎的。這樣可以消除初選結果中公眾到底更偏愛哪位候選人尚模糊不清的缺陷。獲勝者，由於只需面對最後大選中一小股反對派(如果有的話)，因此一般會穩操勝券。在這種體制下，平均來說，少數黨取得勝利的可能性不到 20%。1984 年整個體制受到抨擊，未取得太大成功，總統競選人傑西·傑克遜認為這種選舉制度對非白人候選人極為不利。

許多州和地方基本上是一黨制的政府，因而在全國性政黨中出現了許多奇聞怪事。某個政黨的正式黨員如果想獲得競選勝利，就不得不打起另外一派政黨的旗號；在這裏，贏得競選勝利的目的早已超過了維護本黨原則的目的。希望在全國一級政府取得職位的人可以加入地方少數派，就像戴維·杜克(David Duke)在布希執政時期，由路易斯安那州執政的民主黨加入到共和黨裏。否則，他或她的選擇就要受命於地方體制。

兩黨制：占統治地位，具有競爭性

美國絕大多數州都有兩個十分活躍，互相競爭的政黨。但是，許多州幾乎都已接近一黨制了，因為總有其中一個政黨占統治地位，在競選中能獲得 60% 至 80% 的選票。因此，許多政治學家把一黨制和兩黨之中一黨占統治地位的情況歸在一起，將美國這類政黨體制歸為缺乏競爭機制的政黨制。

第二種類型的兩黨制則是真正具有競爭性的體制。在這種體制中，兩大政黨勢均力敵，輸贏勝數大約在 40% 至 60% 之間。沒有哪一派政黨能自信必勝或確認必輸，而且各黨黨員不必僅僅全力投入當地競選之中。在這種情況下，各黨的意識形態一般較為分明，各州內的利益集團會自然形成協作組織。在一些規模較大的州，例如在加利福尼亞和伊利諾州，由於這些州內城市和鄉村勢力並存，工業和農業利益並存，而且人口多樣化程度高，因此，這些州很可能自然地發展成為這類體制。因為要想將這種多樣化的社會塑造成一種單一模式的社會是極為困難的。因此，這種體制存在得不多，但大多數人都願意生活在有著兩黨競爭體制的州裏。本世紀七八十年代朝著這種競爭性政黨體制發展的趨勢愈來愈顯著，在 90 年代初繼續呈上升勁頭。

三黨制或四黨制

三黨制或四黨制是罕見的；紐約州是罕見中的一例，在該州還存在著自由黨和保守黨，作為民主黨和共和黨的補充。自由黨和保守黨可以支持主要政黨的候選人，但他們常常會提名自己的候選人，並選舉這些人。通常，出現這種情況，意味著由於兩大黨候選人的觀點太相近，並可能分散某一個選民團體的選票，這時第三黨的候選人才得以獲得所有反對派的選票，以多數票取勝。

第三黨的候選人有時也會打破兩個大黨競爭對手之間的勢力均衡。例如，自由黨候選人可以拉走原本支持民主黨候選人的自由派選票，在最終選票發生分散時，選舉共和黨人當選(1980 年就曾出現過這種勢力失衡，當時參議員雅各·詹維茨 Jacob Javits 在共和黨初選失敗後，作為自由黨人參加競選)。1968 年，尼克森的對手們的聯合得票超過了尼克森的得票，由於當時全國選舉中尚沒有「決勝選舉」，無法得到超過半數的選票，尼克森仍然贏得了他的第一個總統任期。這種問題還可能再次發生。1976 年，尤金·麥卡錫(Eugene McCarthy)和 1980 年約翰·安德森(John Anderson)參與的總統競選令人既充滿希望，同時也產生恐懼，認為他們會大大影響公眾選票的分配，從而最終影響選舉人團的投票。儘管他們失敗了，但最近出現在總統選舉中的第三股力量導致一些分析家認為，當今的兩大主要政黨已不再令人滿意。應以某種方式重組。

1984 年和 1988 年沒有出現強大的第三黨或獨立候選人。然而，近年來，公眾越來越關註明顯的經濟蕭條，再加上一系列的醜聞和危機，使選民越來越不滿意目前的政治現狀，包括對政黨的不滿。1992 年，這種不滿

情緒全部轉向支援一位元獨立候選人，羅斯·佩羅(H. Ross Perot)，他公開蔑視政黨，並宣稱決無意創立一個新政黨。但令佩羅的支持者極為失望的是，競選開始後的幾個月，這位自己站出來參選的候選人突然宣佈退出競選，到了 10 月份，他又宣佈重新參加競選，此舉也完全出於他個人意願，並無意開始創立新黨。

一黨、兩黨、三黨和四黨：選擇和後果

這種標誌著美國政治生活主要特點的兩黨制(以及兩黨制的其他形式)無疑是歷史發展、自然傾向以及恰巧如此的綜合產物；但是，不能否認也存在著有目的的選擇和有目的的手段來限制第三黨派的發展。在這個問題上，兩大主要政黨是聯合對外的。

選擇

各種憲法和諸項法令的規定使現存政黨的羽翼蓋過了新成立的各黨。這些規定中最重要要數「一人當選選區制」。無論憲法是否要求，在幾乎所有聯邦和州選舉制中都普遍實行這一制度，這是那些規定中卓越的一個。「一人當選選區制」規定從嚴格挑選的選區中選出議會(或法院)的成員，每個選區只能選一名候選人。因此每個選區只能有一位當選者和一個政黨而無論該黨有多大規模。如果該黨黨員散居在幾個選區，那它就有可能失去所有的機會，除非該黨能集中起足夠的力量去贏得各選

區的多數票。另一種制度，「多人當選比例代表制」。美國城市多選用這種制度。許多歐洲多黨制國家都偏愛這種制度。在這種制度中，每個黨在議會所得席位的比例，大體接近於它得到選票的百分比。比例代表制允許少數黨獲得一些選票，得到認可，可以參與政府工作。在美國，凡使用這種制度的選區，曾有保守派、社會主義者、甚至還有共產黨黨員獲勝當選。90年代初，又有人主張重新實行「多人當選比例代表制」，意在取消那些為爭得選舉勝利而不公正地劃分出來的選區，充分體現美國各階層選民的意志。

第三黨或獨立候選人在選舉時面臨許多其他的障礙——最重要的是，要爭取在選票上寫上自己的名字。一個新黨一般必須得到上一次選舉中投票選民一定百分比的署名，表示他們支持這一政黨，有資格被正式列在選票上。如果這個百分比足夠使第三黨得到列入選票的資格，這個州往往會改變這個百分比，並附加許多條件。例如，在猶他州，就曾規定第三黨候選人必須獲得至少 10 個縣的提名才能被列上選票。自從 1950 年，只有那些曾選出過一位總統的政黨才自然而然地被列入哥倫比亞特區的選票上。因此，即使在一個州，新黨能在選票上列入自己的候選人，這已經是相當大的成功。1968 年，喬治·華萊士(George Wallace)在所有 50 個州被列入選票，1976 年尤金·麥卡錫(Eugene McCarthy)在 35 個州獲提名，1980 年，約翰·安德森(John Anderson)在全部 50 個州獲得提名，這些成績都應歸功於第三黨堅持不懈的努力和一貫支持。由於第三黨的努力，許多州都進行了變革。正是這些變革，使得羅斯·佩羅和安德·馬羅(Andre Marrou 自由黨候選人)較容易地在 1992 年大選中在所有 50 個

州均被列入選票。當然，金錢也許起了一定作用。參加競選的註冊登記費用之高可能使一些努力奮鬥的政黨和獨立候選人望而卻步。而 1974 年通過的聯邦選舉競選法案使第三黨和獨立候選人籌資參加競選的任務更加複雜化，因為該法案限制個人資助，並對公眾競選基金確定了一些資格限制標準(請參閱本章結束部分的討論)。

一旦投票開始，新黨往往會發現，在許多州，任何有關投票進行情況的抱怨一定是指向大黨的代表們——合法的選舉監督人。另外，選舉人團實行的一個州接著一個州投票的「勝者得全票」的體制，就像其他選舉中實行的「一人當選選區制」一樣，是反對第三黨競選總統的。在全國範圍內，少數黨的選票在選舉人團中佔不了幾票。1968 年，喬治·華萊士就遇到了這種情況，那次大選之後不久，他的美國獨立黨就衰落下去。同樣地，1980 年安德森和 1992 年佩羅也都沒能贏得任何州的選票，也沒有在選舉人團中得到一票。

後果

美國政治學家和政客們所持的普遍觀點是，這種兩黨制中極端分裂、軟弱無力的政黨體制對這個國家是有利的。一位作家把主要政黨描述為我們都可以站在其下的「龐大，華而不實，貌似友好的保護傘」。這種假設前提是，我們這個國家複雜多樣的組成部分需要這種政黨體制。美國是個大國，人口組成幾乎包括了世界上所有的民族、種族、宗教、膚色、語言和文化。美國的社會經濟利益集團無所不有，從億萬富翁到無家可

歸者，從工業巨頭到街頭小店主，從「體面職業者」到長期失業者應有盡有。美國廣大的地理區域也由於歷史的隔斷和不同問題而相互區別。如果所有這些不同分支都要由政黨體現出來，那美國本身也許就會無可救藥地四分五裂，整個聯邦政府也會陷入癱瘓狀態。相反，如果有兩大主要政黨撐起保護傘來抵擋這暴風驟雨般的災難，情況就會不一樣。他們跨越各個派系、不同的社會經濟利益集團以及種族和民族團體的利益，由此，他們才成為了政治的中心。的確，能夠產生如此廣泛吸引力的大量協商，是由於各政黨的動機首先是獲得競選成功，其次是維護現行體制能繼續發展下去。不過，這也是建立聯盟必須付出的代價。

現行兩黨制的維護者還指出：爭取得到多數的願望也能起到擴大民主的效果。可以通過擴大選舉權，使政治家藉此得到年青人、婦女、文盲、窮人和其他處於不利地位的階層的支持。因此，選舉權使這些集團以其他形式參與政治，並可以得到政治家和政府機構的關注。最後，兩黨制的擁護者還認為，兩黨制在美國長期歷史的發展，本身就說明瞭這種體制的存在是合理的。很清楚，美國政黨今天的這種狀況，是因為美國人民願意他們這樣。幾個世紀以來，政黨的發展順應了不同時代的需要；如果他們不讓人滿意，人民早就另圖它謀了。相反，人民一次又一次地拒絕更為意識形態化的政黨所提供的其他選擇，在過去 130 多年來，美國人幾乎將他們所有的選票和贊助都給了兩個主要政黨，這說明任何變革都是多餘的。

美國政黨體制的批評家則不以為然。首先，他們認為，不惜一切代價來維護聯盟的存在已不再是一個必須討論的論題了。畢竟，內戰已經結束了，聯盟也維繫下來了。沒有人真心地期望如內戰一樣的又一次衝突來分裂聯盟，所以，既然已不可能發生危機，為什麼還要繼續維持這種空洞、盲目的寡頭政治體制呢？批評家還指出，選舉權的擴大與政黨的實際運作無關。被排斥的團體本身也可以借助一些堅信民主原則的忠實支持者，為黑人、婦女、年青人和哥倫比亞特區努力贏得選票。

對兩黨制延續至今最有力的觀點，也是最傳統助觀點，同樣受到了抨擊。批評家認為，黨派的存在或許適應早期歷史發展的需要，但在 19 世紀的體制框架內已不能包容來自 20 世紀末的巨大壓力。如今的政黨不能提出明確的模式並採取行動，從而限制了現行的政治體制應付當前的美國生活中的重大問題的能力。而這些問題像以往一樣激起大眾對政治日益增長的不滿情緒。政黨在有爭議的問題上，而不是在個人特性和綱領上明確地表述他們的顯著不同的程度上至今仍不明朗。一些觀察家認為，1980 年、1984 年和 1988 年的競選中，這種角色扮演又重現了。因兩黨各自在許多問題上的觀點不同，1992 年競選形勢十分明朗。但由於佩羅加入競選，而競選的焦點又落在唯一的問題——赤字問題上，局勢就複雜化了。

最後一個反對目前兩黨制的觀點是把現存體制與美國政治醜陋的陰暗面聯繫起來：許多政治家表現得缺乏原則性；一些蓄意蠱惑人心的人為了爭取選票，利用選民的恐懼和偏見；無法解決種族主義和貧窮這兩大

孿生子的令人生畏的問題；選舉人團的多數成員冷漠無情，不成熟，兩黨嫻熟地串通一氣，彼此寬容其在政府和經濟中變幻無常的壟斷，因為兩黨均可從中獲利。各黨派最為關注的問題是一心一意維持住自己的統治地位，竭力組建一個能取勝的聯盟，它壓倒一切，壓過「到底為什麼取勝」這個問題。

批評家指出，解決這些問題的方法，要為發展更大範圍的政黨，要為將現行兩黨改革成有責任心的自由黨和保守黨。無論採取哪一種辦法，有一點似乎可以肯定，如果各黨派更加重視原則，更加清楚地闡述本黨的綱領，執行實施原則綱領所必需的組織紀律，各黨才能接近實現美國社會政治自由和經濟繁榮的目標。從這個角度看，自從 1964 年(戈德華特這二年。被選為共和黨總統候選人)政黨動盪不安以來，已經說明瞭政黨的失敗和廣大公眾建立一種更有代表性、更直接的體制的願望。1992 年大選使這種願望更加明朗化。

「新的政治」

階段性的改革或持不同政見的候選人一直未能將對現行政策及制定過程的不滿引向他們的最終目標。多數人都遭到無可置疑的失敗。這些失敗，再加上水門事件和其他醜聞，都進一步證實了選舉人團的許多人對政治的冷言冷語。

1968 年充滿暴力的競選活動和水門事件引起了一系列改革，尤其是在競選籌資方面。儘管這些改革的效果尚不清楚，但政黨的責任性沒有增加。例如，本來以擴大挑選候選人為目的的初選，是為了鼓勵更多的公眾參與政府管理，使政黨更能順應人民的意志。但初選結果卻是喜憂參半。在 1976 年和 1980 年，圈外人士卡特和雷根分別贏得提名。1984 年，初選制度認可了總統的選擇。作為一個圈內人士，總統再次參加競選。競爭對手是民主黨的一位圈內人士。另外，一位圈內人，副總統在 1988 年的初選中被提名，而且他在 1992 年又一次作為圈內人士被提名為總統候選人。換句話說，從某種程度上看，初選制度為單一利益集團的活動大開方便之門，而且，由於初選，媒介將公眾的注意力直接引向某些問題或某些候選人的影響力大大增加。因此，這類改革偏離了政黨紀律和責任。

改革派一直希望，團體作用及政黨老闆的消失(這些已被初選和由精心挑選出來的樂於獻身的、並能代表民眾的政黨代表組成的各黨代表大會所取代)，將使政黨成為完全民主的政治機構。然而，改革年代也產生了自己的麻煩，這就要求進行更多的變革，或反覆實行現行的改革。兩大政黨，尤其是民主黨，都致力於從頭開始，重新修改本黨基本原則。兩黨都密切關注重建黨內團結和紀律的需要，同時保留或突出本黨更具代表性的特點。這些改革最戲劇化的結果或許就是 1984 年婦女地位的提高，包括民主黨的一位女性獲得副總統提名。然而，1988 年和 1992 年，在這兩部分最主要的選票上均沒有女性或少數民族的候選人。

美國政治中的政黨功能

這些持續不斷的改革未能改變自建國以來政黨所具備的任何政治功能。首先，政黨在權力之爭中充當掮客，使各種各樣的特殊利益集團合作，實現他們共同的目標。這些目標服務於各黨派的需要。作為得到支持的交換，利益集團獲得接近執政黨黨員的機會。競選和執政中，在宣傳自己的觀點的過程中，黨活躍分子承擔起了政黨的**第二種功能——維護政治文化**，向廣大公眾提供概括性地介紹政治生活中發生了什麼、為什麼發生的「示意圖」。我們可能注意到，政黨綱領在發揮這種功能方面只起到很小的作用，如果有的話。對黨的忠誠倒是有助於完成此項功能。對一黨或另外一黨的忠誠，雖然正在減弱，但在許多家庭，乃至全國的許多地區仍十分強烈，並有代代相傳的趨勢。儘管一個人或許由於他或她成人後的經歷改變自己童年時代對某個政黨的忠誠信仰，但家庭和朋友的早期政治經歷——綜合起來稱為「**政治社會化**」——幫助我們判斷這個人對於事件做出反應的方式和原因，沒有人能完全擺脫他或她童年生活的影響。黨派最直接、最具戲劇性的功能是吸收新黨員，進行篩選，選出這個國家的下任政治領袖。這一過程圍繞著政黨參與管理的最後一個功能進行——實施政黨廣泛的政策，使國家朝著政黨設立的目標發展——儘管這些目標可能模糊不清。

招募和遴選：政黨代表大會和大選初選

公眾主要是通過選舉參與政治，選舉出擔任大約 50 萬個政府職位的官員。其中一些官職較低的——一般是枯燥無味、待遇差，又沒什麼實權的職位——由政黨嚴格地挑選候選人，並說服他們擔當這些職務。各黨派都盡可能地保持一些政府職位在自己手中，以便維持對本黨和整個政治體制的控制。競選那些眾所覬覦的職位則不需要政黨來充當招募代理人。但那些想競選這些職位的人通常會轉向某政黨，以便尋求競選資助，因此，一般就由政黨挑選這些候選人。各黨派競選委員會遍訪可能成為候選人的代表，判斷應該資助誰去競選。他們會選擇那些實力雄厚、已享有聲譽的競爭者，例如，1988 年，民主黨就支持 5 位州長、2 位副州長、3 位州府要員，外加 5 位眾議院議員競選參議員。共和黨近年來在招募本黨候選人方面大大超過民主黨，這就保證了共和黨競選能夠取勝。

作為獨立候選人，不要任何政黨的組織支持和資助而在競選中獲勝的，是罕見的和困難的。即使像羅斯·佩羅這樣財力殷實的獨立候選人也發現，競爭對手如果聲稱自己屬於某個政黨，那麼，在大多數情況下，他們都佔優勢。因此，公眾大都會從政黨提議的候選人中挑選國家領袖。

候選人既可以由初選，也可以由黨代會產生。當然，總統、副總統候選人則由黨的全國代表大會選出。參加黨代會的多數代表是經初選產生的；其餘的代表則由所在州和地方政黨，通常在黨的各級會議上產生。初選範圍一直在擴大，部分原因是要提高廣大公眾的參與程度，部分原因是吸引媒介的注意力——同時也吸引一些企業——關注舉行初選的

州。各州進行初選的時間和特點各不相同。新罕布夏州一直是第一個舉行初選的州，加利福尼亞州往往是最後舉行初選的州(愛荷華州的政黨地區會議似乎搶在新罕布夏州前面第一個舉行初選，但在 1992 年，他們的初選並不突出)。有些州的初選範圍囊括了所有的政府職位；有的則只是選出聯邦政府職位的範圍內。有些初選要求候選人做自我聲明；有一些則依據各州官員列出的名單畫勾。有些初選只允許預先註冊的黨員參加，有一些則允許所有選民參加。

儘管初選越來越具代表性，也越來越得到公眾的擁護，但從本質上講，初選和黨代表大會還是由少數人代替多數人選出候選人。參加初選的選民往往是選舉人團中那些更加積極、地位較高的選民代表。黨代表會或黨的預備會議允許規模更小一些的團體提名候選人。被選出參加代表大會的每個代表或許已保證要投特定候選人的票，也許並未保證這麼做——當競選難分難解時，則需要採取各種能說服選民的策略，例如 1976 年在雷根和福特之間出現的情況。1980 年隨著反對在職總統卡特的競選運動一直艱難地進行到最後一刻，民主黨代表大會經歷了也許是所有競選中最為緊張的一次會外活動。

有些類型的候選人是有優勢的。願意再次競選的在職者，正好利用他/她已擁有的贊助以及公眾對他/她的熟悉，幾乎都會被再次提名為候選人。多數情況下，任職者不會遭到反對，即使遭到反對，他/她也可以利用手中現有的權力予以反擊。在職者 90% 以上會獲得連任(1990 年，有 96% 的在位議員又被選進國會)，只有在非常特殊的情況下才會發生

變化。水門事件醜聞使許多在職者做出決定，不競選連任(那是多年來國會新當選議員人數最多的一次)。90年代初出現的各式各樣的問題使更多的代表決定放棄連任——當然，實際上只有大約10%的人放棄。重新劃分選舉區帶來的問題，道德觀念的變化(又稱「彈性監督」)和選舉人團中普遍存在的反在職者的情緒，都導致了許多謀求連任的候選人的失敗——比如，1993年新成立的國會中新當選議員就占110名，是歷史上最多的一次。隨著選民拒絕接受現狀，少數派和婦女代表也在眾參兩院取得引人注目的進展。

預選：重新劃分選區的基本原則

政黨的勢力——每個政黨在聯邦和各州立法機構中擁有多少席位——在相當大的程度上是由區域邊界的劃分來決定的。美國全國人口普查，每10年進行一次，記錄下各州人口的變化，依此決定給哪些州增加代表席位，給哪些州減少代表席位；也依此決定在那些人口未發生根本變化的州是否需要重新劃定州際邊界。州政府負責這項工作，並行之有效地為聯邦政府確立權力框架。劃分黨派勢力範圍時，就會進行曠日持久，而且往往是唇槍舌劍的談判。在州長和立法機構都屬於一個政黨的州裏，區域規劃要相對容易些。在其他情況下，這項工作的效果就取決於各黨派的技巧和才智了。即使在以數位資訊為基礎的當今時代來臨之前，那些瞭解本黨的支持者身在何方的精明的政客也能夠劃定界限，以保證在一個僅以對黨的忠誠來界定的區域裏選舉出該黨的全部或多數代表來。

這樣可以通過劃定界線，把「黨外」支持者集中在幾個地區。這種劃分方法被稱為「不公正劃分選區」，是兩個多世紀以前，一位叫傑裏(Gerry)的麻塞諸塞州議員畫出的一個形狀怪異的地區圖，據說很像火炬。今天，這項工作更加複雜，一般由電腦來操作。「區域劃分」也受到投票權利法案諸項規定的影響，要求對某些州內的黑人和講西班牙語的選民予以特別的考慮，因為這些群體的利益由來已久地得不到體現。而且，各黨派也會要求法院修改一些規劃。1992 年，德克薩斯州的共和黨就得到了由共和黨總統任命的聯邦法官的許可，實施州立法地區的共和黨的規劃。無論結果如何，重新劃分選區對那些選區發生變化的議員來說是有損失的。例如，在佛吉尼亞州北部，6 名共和黨員一下子被劃進三個選區，其中兩位不得不在其他選區買下住宅。又比如，蒙大拿州的兩個選區合併了，迫使一位在職民主黨員和一位在職共和黨人互相競爭，爭奪唯一一人任職席位。

1990 年，州選舉是這樣地至關重要，原因是選舉之後州內黨派實力將決定重新劃分的選區，也將決定聯邦一級各黨派勢力的大小。美國人口正移向傳統上屬於共和黨的南部和西部，但共和黨卻輸掉了佛羅裏達和德克薩斯兩個州，只能在其他幾個關鍵的州裏取得局部勝利，這就極有可能造成民主黨在下一次人口普查之前繼續控制國會的局面，儘管 90 年代以來公眾懷有強烈反對現職官員的情緒，這種情緒或許可以改變一下那種傳統的模式。1992 年大選給全國主要政黨以及地方政治結構產生了何種影響，將由克林頓—戈爾政府執政的早期成就來決定——也許還沒取得成就。

選舉：競選和投票

在過去 25 年中，美國政治競選運動一個最大的失敗就是為競選所付出的代價了。在林肯的第一任選舉時，政黨花費了 10 萬美元，其中 1 / 4 用在總統競選上。1952 年——這是最後一次主要的，幾乎沒有電視介入的大選——兩大政黨耗費了 1. 4 億美元，其中 1150 萬美元用於總統競選；到了 1972 年，傾注在競選上的資金高達 4 億美元。

1974 年，隨著聯邦競選法的實施，開始轉向由公眾籌資競選，同時對籌資加以限制，從而改變了總統競選時的大量耗資狀況。國會競選又成了耗資大戶。1992 年花在大選上的總費用超過 3. 8 億美元，比 1990 年增長了 25%。另外，幾個獨立候選人動用個人競選基金超過 100 萬美元 (1992 年，一位加利福尼亞州的競爭者就動用個人競選基金高達 400 萬美元)。在某種程度上是最高法院使這種現象成為可能。因為，它認為，限制候選人為自己競選投資是違憲的。具有諷刺意味的是，一些沒有遇到什麼強勁對手或甚至沒有遇到任何阻力的候選人也籌集大量款項。他們並不開銷，而是保留下來供個人使用，而聯邦法律對此並未加以禁止。

這種戲劇性揮霍的逐步升級要歸咎於林肯時代以來的幾種變化。通貨膨脹和勞動力價格的上漲也是其中的原因。另外，美國人口已增長為原來的 7 倍，而且大部分人有了選舉權。為得到這一為數眾多的新選民，競選技巧也發生了變化。直接寄送信件得花費數萬美元。為了進行政治宣傳，購買電視節目時間段的開銷就更多了。1968 年，僅此一項就佔大約

所有支出的 1 / 4。諸如 1986 年共和黨人曾利用電視節目自動播出，以爭取選票(花費達 1000 萬美元)的競選高招，代價驚人。隨著個人電腦逐漸代替了各競選班子裏的打字機，一種新式軟體專業正在興起——為競選和其他政治程序而設計。

另外，使用複雜、昂貴的民意測驗也是競選費用增長的一個因素。另外，還產生了同樣難以捉摸、開銷很大的政治管理家。這種專業管理人，基本上不在乎意識形態而只是被僱傭(但不會忽視客戶的成功幾率有多大)。他們已經在極短的時間內成為美國政治中不可或缺的人物。這些費用的增長並不只限於聯邦選舉。市長和州長競選的費用也高達 1000 萬美元以上。

1974 年改革立法，出臺了聯邦選舉競選法案，旨在限制對競選的資助和開銷，要求公開資助情況，建立聯邦選舉公共基金(許多州也已通過了這類法案)。這些目標只實現了一個，而且還是部分實現。國會拒絕為國會候選人設立公共競選基金。1987 年至 1988 年，共和黨曾極力阻撓、破壞設立公共基金的新舉措。1976 年，最高法院否決了對國會選舉開銷以及對任何候選人動用個人基金的限制規定。最高法院沒有改動接受公共基金的總統候選人禁止動用個人資金的規定，也沒有改動對資助的限制(限個人可以投資贊助 1000 美元給任何一位候選人；任何政治行動委員會只能贊助 5000 美元，或簡稱 PAC)。然而獨立於候選人的委員會的資金支出，非盈利宣傳團體的支出以及各州和各地黨派的支出(對外稱為「建黨」活動經費或非聯邦選舉資金)不受限制。

結果是，無法有效地控制競選耗資。因此，1988 年，儘管聯邦政府為總統競選籌資，布希和杜卡基斯的籌資人仍為每位候選人各增加了 2500 萬美元。1988 年，僅國會選舉一項就花費近 5 億美元。1992 年大選的初步統計數位也表明，在各級選舉中的開銷有增無減。

儘管如此，聯邦選舉委員會還是制定了繁瑣的規定，要求對每一份報告進行登記，並規定了款項收支的標準。一位學者這麼描述這一規定，說它「對政治所做的一切，如同聯邦稅務署對稅收所做的一切」；就是說，該規定也以行政機構規章制度的形式出現，需要有專長的專業人員的幫助。

聯邦選舉委員會增加了對贊助和款項開支的披露；讓各利益集團和每位選民更好地瞭解每位候選人得到多少贊助，從何處得到贊助，對選民評價候選人，保持整個選舉過程的開放性和競爭性是重要的。但是，在選舉期間，通常無法公佈這些情況。最近削減預算使情況變得更糟，因為聯邦選舉委員會不得不削減它們提供資訊資料的業務。不過，及時披露收支情況，保證基金來源的「透明度」，對於制約那些成為眾矢之的的政治行動委員會是至關重要的。綜合上述情況，再加上其他原因，一些評論家認為控制競選開支是不可能的，只要能公佈全部資金來源也就足夠了。

不論怎樣解決這個問題，它都導致另外一個更基本的問題：什麼因素決定那些渴望獲選的人當選呢？他們決定如何投票？一旦當選，他們將採取什麼行動？金錢到底起多大作用？一些最為尖刻的評論家似乎認為，金錢

不僅是最重要的，而且是唯一起作用的因素。1992 年傑裏·布朗(Jerry Brown)的競選拒絕了所有任何超過 100 美元的捐款就是基於這樣的觀點。一些人似乎熱衷於試圖防止那些企圖「操縱」選民或議員的集團或個人在競選上消耗?資。而這些人的觀點經常會轉變，反而站到另一政治派別一邊去了。自由組合和表達意見確實也棘手。選舉分析以及法案實施都表明，問題遠不是那麼簡單。例如，在最近幾次國會議員選舉中，共和黨候選人在資金耗費上略佔優勢，但民主黨卻取得了決定性勝利。贏家比輸家花費的代價小。這類例子不勝枚舉，有時甚至相差上百萬美元。

這些難以意料的情況是在提醒我們，投票選舉是極為複雜的，就如同議員或行政官員做出決定一樣。這些決定是由一個複雜立體的網路做出來的，有時也是不能始終一貫地保持對黨的忠誠的結果。家庭、階級和民族文化特性也起著重要的作用。在各種社會環境中，包括工作單位的人際關係的作用也比較重要。年齡和性別影響選民的決定，具體問題也影響具體某個人的決定。甚至連一個人的居住環境——城市、市郊還是鄉村——都會有一定影響。動盪事件——戰爭、大蕭條、無法控制的通貨膨脹——有時可以改變整個一代人的選舉模式。當然不能說，只要有錢就能開口發言；誰擁有的金錢最多，誰就最有發言權。

在諸多因素相互作用的局面下，政黨一直是一個關鍵的政治機構，幫助公眾理解政治(是否這種政治思想保持一致就能被稱作意識形態)，在整個政治體制中，激發興趣和行動。美國政治中政黨的衰敗或消亡將是一

個真正的徹底改革。政黨運作得正常與否是目前激烈爭論的焦點。如果有一天，我們發現，我們必須說「政黨已經解體了」，那麼，我們評價我們所熟悉的美國政治進程時，恐怕也只能得出同樣的結論了。

建議讀物

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

國會，人民的機構？

[民主立法體制的類型](#)

[立法者：人民代表還是自由發言人？](#)

[美國立法機構的職能](#)

[制定法律](#)

[監督行政管理](#)

[其他職能](#)

[國會的權力](#)

[國會的結構和組織](#)

[國會的組織](#)

[委員會體制](#)

[國會議事程序：議案通過的曲折道路](#)

[國會的未來](#)

[焦點透視：國會、赤字和憲法](#)

[建議讀物](#)

立法機構的專制是為公眾所害怕的真正威脅。

——托馬斯·傑弗遜

在每個社會裏都必須通過一定途徑，將一些基本規則確定下來，用於調節每個社會成員之間以及每個成員與團體之間的關係。在現代政治體制下，它就是立法程序，通過指定某團體作為全體公眾的規則制訂者，最終正式通過法律。這一程序不僅可以制定維護一個有凝聚力的社會所需要的規則，而且還引入如何通過集體力量制定決策的一些措施。在民主

國家裏，立法程序為廣大公眾提供了管理國家的發言權，只要他們願意使用這個權力。

儘管幾乎所有當代政治體制都實行了某種形式的集體決策模式，而且一些「原始」社會幾乎完全由公眾參與國家管理，縱觀人類歷史，仍有許多領導人通常是享有管理政府的全部權力，極少受到某種機構的制約。西方世界立法機構的發展多半可以說是有意地反對一人專制統治的結果。在一些社會裏，一個團體或某種形式的議會有著傳統的代言人的職能，而且也發揮著為適應變化環境制定新規則的職能。但這些規則似乎對立法發展並未起到太大作用，倒是那些貴族們總能限制住國王濫用權力，實現貴族階級自身的利益。正如我們所知，立法程序的演變是十分緩慢的，目的是調控政治生活，從理論上講，是代表廣大公眾的集體利益的。

民主立法體制的類型

在西方民主國家裏，立法採取兩種主要形式。絕大多數國家都採用議會制：由立法機構推選行政長官，並不實行權力分立。如果行政長官與議會之間產生嚴重分歧，就由公眾在下一屆新選舉中做出決定，究竟是由原來在位者繼續執政，還是讓位給另一派政黨。在這種政體下，各黨派內部有相當強的紀律約束和責任——也就是說，政黨可以在很大程度上控制議會中本黨議員的選票。這種制度既能使公眾參與政府的主要決

策，又能使公眾相信，政府將按照選舉時獲勝黨所宣揚的施政綱領向前發展。

議會制政府是幾個世紀以來在英國產生發展起來的民主原則的必然產物。作為慣例，議會制政府分為兩個部分：國家元首和政府首腦。但也有一些例外(例如一些非洲國家的政府形式)，國家和政府首腦往往是合二為一的。在英國、丹麥、挪威、荷蘭以及其他一些國家，君主就是國家元首；在非君主議會制國家裏，國家元首通常就是總統。國家元首主要發揮禮儀性的職能，例如，授予榮譽、接待大使和拜訪高層人物以及行使其他象徵性的權力。有些國家元首在危機之時的確握有實權，許多元首可以正式任命首相或充當武裝軍隊的總司令。然而，議會制政府的真正權力掌握在政府首腦手中，通常稱為首相。首相，連同議會從所在階層中選出的部長或部門領導者一起真正行使執政機構的權力。

另外一種民主議會制的類型就是總統制政府，主要是在美國和一些拉丁美洲國家，如墨西哥。區別這兩種形式的政府的最主要原則是權力分立。立法機構在特定期間舉行選舉，與總統選舉分開。與議會制不同，重大選舉不能是無規律地舉行的。因為它們同在一個議會制下，所以，必須在一個有規律的週期內按指定時間進行。立法機構和執政機構互相獨立，這意味著他們彼此可能會在相當長的一段時間內保持較大的意見分歧。一旦出現分歧，該體制無法立即舉行新的選舉來徵詢公眾的意見，只有等到此屆任職到期。許多政治學家正是由於這個原因而不喜歡權力分立。他們認為，這樣會使政府工作陷入僵局。相比之下，議會制會有

些效率。但另外一些政治學家則傾向於總統組閣，因為它使政府機構穩定。總統制不會出現議會制有時會出現的那種草率、頻繁的政府更迭。例如，自從二戰以來，義大利政府領導人的職位易主次數超過了 50 次。

立法者：人民代表還是自由發言人

因為立法機構是訂立規則去約束整個社會的團體，因此在所有自由民主的社會裏，立法機構都扮演著一個舉足輕重的角色。儘管，政治理論家們常常將立法機構的職能和作用歸結為是廣大公眾的代表，但是，對立法機構應具有的職能卻沒有達成固定的共識。一些持極端觀點的人認為，民主選舉產生的立法機構成員應反映把他們選進立法機構的人的願望，他們應該作為立法機構中公眾的代表發揮職能。另一種極端觀點是保守派理論家愛得蒙德·伯克(Edmund Burke)，1774 年，在他當選英國下院議會議員之後提出來的。他表示，選民選他成眾議員，是要他代表國家的至高無上利益，因此他將不考慮公眾的願望，而實踐他自己最佳的判斷。

從某種角度上來看，這個問題也是選區全體選民的一個問題。立法官員究竟代表他們各自的地區呢？還是整個國家呢？美國的官員，甚至包括總統、副總統都不是由單一的全國範圍的選區選舉產生的。當公眾的願望似乎與公眾的「最佳利益」發生分歧時，他們究竟代表什麼？當立法者根據自己的判斷決定了什麼是最佳的，而他們知道這一判斷是違背公眾的願望時，這一判斷是否正當？如果，他們不這麼做，他們是否誠實？答

案不可避免地要由民主的定義來決定，而且還要受所研究的政府類型的影響。例如，有人會認為，「立法者應是人民代表」這一說法在議會制政府中似乎不如在總統制政府中聽來妥當。因為在議會制下，至少從理論上講，公眾有更多的機會監督他們的議員。如果常常發生分歧，他們會將該議員選出議會。在總統制下，公眾除了在定期舉行的選舉中，幾乎很少有機會能有效地表達他們的不滿，那些贊成「代表制」的人的論點似乎更有力。在美國，很少公開討論這些問題，許多研究表明，關於立法者自身職能這個問題，立法機構本身還存在著相當大的分歧。

民主立法者應當是純粹的「公眾代表」這一說法，在龐大的現代國家裏似乎顯得那麼不切實際，無人重視。許多作者告訴我們，公眾對他們的某個議員的行動知之甚少，就連那些對他們的議員的以往投票紀錄比較熟悉的人也不可能得知，這一紀錄能否真實反映該議員的立場觀點。議員有時會削弱他或她本來投票贊成的某個議案，還可能在議案投票之前，成功地扼殺它或者還可能反對一項從原則上講，他或她應當支持的議案，希望通過一項更有力的議案。這種可能性不可勝數。「公眾的願望」也許就更難得以體現。民意測驗可以提供相當多的資訊，但也絕非完善。議員收到的選民來信可以強有力地反映出公眾的思考方式，但並不會充分地反映他們的思想。在一切可能的情況下，對於比較複雜的問題，公眾缺乏足夠的資料和資訊表達有實際意義的意見。即使表達了強烈的意見，這種意見是否會保持下去？是否會改變？儘管從廣義上說，「公眾輿論」可能是存在的，但是，如果議員們試圖嘗試的話，他們是否會完全聽取公眾輿論，這還是值得懷疑的。

另一方面，如果議員們能夠認定存在著公眾輿論，那麼，他們能夠徹底不予理睬嗎？如果他們不能的話，民主存在嗎？許多人認為，議員們應憑良心投票，而且如果一旦他們認為公眾輿論是錯的，他們應該去做說服教育工作。然而，很少有議員明目張膽地敢於無視公眾輿論，因為他們面臨著下一屆選舉。

如同許多政治問題一樣，這個問題永遠不會有完整的答案。美國政治體制的特點就是不斷調整，求得妥協，而且常常是在探索一種行之有效的體制。絕大多數當代議員在許多幌子下參與國會管理：他們的確試圖代表他們各自選區的利益，他們的確在憑良心處理事務，而且他們也的確得考慮某些特殊利益。有時他們這麼做，有時又會那麼做。事實上，許多議員通常是在充當人民的代表，而那僅僅是因為他們自己的信仰恰好反映了本選區選民的信仰。顯然，選民在某種程度上可以影響他們的議員；顯然，立法者有他們的獨立性；顯然，這種制度尚不完善。一些問題也許用一種辦法會解決得更好；而另一些問題則用另一種方法去處理。這一制度儘管不十分行之有效，但它確實在起作用。

美國立法機構的職能

憲法的制訂者顯然是想讓國會成為美國政治體制的中心，並成為政府的最高機構。在 20 世紀，國會已輸給或讓給總統相當多的權力和影響。這種趨勢並不僅僅出現在美國或國家政府中。在其他一些民主國家也是同樣的，而且在州政府中也呈現類似趨勢，只不過程度要相對低一些。

因為美國各州憲法傾向於嚴格限制州長權力，而且州長無權處理外交事務。

不管怎樣，一般都希望美國政府的主要動力應來自行政機構，立法機構不可能是政策的重要提議者。儘管一些州政府，甚至一些地方政府可能有例外(前面已提及，地方政府的模式與美國傳統的兩院制立法機構和權力分立常常是不同的)，但聯邦政府仍一再表示，儘管在水門事件之後進行了改革，或今後出現其他醜聞之後還將進行什麼樣的改革，行政機關將繼續在政府中占主導地位。

這並不是說，國會將要成為或已經成為形同虛設的機關。就像其他民主國家中的立法機構一樣，國會考慮行政機構提出的政策，而且它可以拒絕或修改某些政策，也可以採納這些政策。國會完全可以提出自己的政策議案。事實上，為能給國會注入更多的活力，使國會能和行政機構更好地合作，已經做出了很多努力，這其中包括在形成決策過程中提高國會動議權的做法。

例如，1974 年，國會通過一項改革計劃，意在使立法機構在預算政策上發揮更有效的作用。國會成立了新的國會預算局(簡稱 CBO)，由國會任命一位官員擔任局長，並充實一批專業人士，國會還在眾參兩院分別成立了一個新的預算委員會(一些州議會也設立強有力的預算機構)。該計劃於 1976 年正式全面實施。該計劃確定了預算決策的時間表，並要求所有影響預算的事務——包括稅收、開支、撥款、赤字和盈餘——都必須經由新成立的預算委員會處理。這一過程需要進行「調解」，在國會有

關預算的最後討論階段也會出現這種「調解」，目的就是把這些授權委員會提出的議案納入總體計劃中，使計劃開支不至於超過預算限度。

在很多方面，這些改革整個失敗了。國會自從 1977 年以來，沒能完成這個「調解」程序，到財政年度結束時，還沒有明確適當的措施。直到 1988 年，國會為此不得不採納「持續性決議」，照舊維持上一年度的開支水平，同時制定出新的預算優先專案。1988 年以後，這些「持續性決議」重新出現了。

然而，國會預算局(CBO)卻提供了特別的業務。對於國會，該預算局的職能就相當於行政機構中的行政管理和預算局(OMB)的職能，而且它成了策劃和採納一項預算過程中至關重要的專家鑒定的依據。預算局前面兩位領導人，一位是民主黨人，一位是共和黨人，他們為該機構創下了令人信賴的聲譽，並已成為傳統。國會預算局的報告往往比白宮領導下的高度政治化的行政管理和預算局(OMB)的報告更受到重視。

尼克森總統拒絕把錢花在各種專案上，從而引起紛爭，導致了許多改革專案的擱淺。這就是他頻繁使用的「收縮政策」的結果。為了確保國會能控制預算，1974 年通過的法令要求總統將其意欲延期支付已批准撥付的資金或拒付資金的意圖通知國會。只要眾參任何一院做出決議就不得實行延期撥付，而對某項提議的改動必須在 5 天之內經參眾兩院同意才能實施。這就是所說的立法否決權。國會已在過去 50 年中幾百次地使用過立法否決權，但是，許多憲法學者對此仍多次提出質疑。

1983 年，最高法院考慮了與立法否決權有關的另一個問題。許多觀察家認為，移民歸化局訴查哈(Immigration and Naturalization Service v. Chadha)一案的判決會完全廢除這一做法，並對十幾項法令的合法性提出質疑。但結局沒有混亂到所擔心的那一步，而且國會從那時起已使用了多種方法避免出現哪怕是部分的禁令。例如，國會通過了諸項法令，包括要求各機構在採取某項行動之前，必須有另一項法令——一項國會聯合決議——同意還是反對這項行動。由於聯合決議要求參眾兩院共同做出，因此，只要其中一院不通過，實際上仍會使國會的立法否決權成立。

儘管立法否決權一直存在，顯然，1974 年的改革並沒有改變總統占統治地位的模式。在國會與行政機構的關係中，國會極少推進到絕對優勢的地位。1981 年，羅納德·雷根任職的第一年。他極為成功地通過了他的大規模削減稅收提案以及他的施政綱領中其他部分的多數提案。雷根政府說服國會在預算初期——而不是最後階段——就使用「調解」削減現有的其他專案以滿足總統優先專案的要求。因此，國會實際上把權力——財政大權——讓給了總統。國會在通過了格蘭姆－拉德曼－霍林斯法案(Gramm－Rudman－Hollings)時，把更多的權力讓了出來，後來這項法案正式命名為「平衡預算和緊急赤字控制法」(1985)。

第二年，最高法院在布林舍訴西奈爾(Bowsher v. Synar)一案判決中指出格蘭姆－拉德曼法案中關鍵的一項規定是違反憲法的。該項規定授權全國會計總局(General Accounting office)(簡稱 GAO)的總審計員在支付

權力範圍以外的一定限度內，可以削減預算。布林捨訴西奈爾一案判決認為，全國會計總局作為國會的一個機構不能這麼做，因為這類決定只能由行政部門做出。因此，1987 年，為授權給行政部門，國會又一次修訂該法案，將權力移交給行政管理和預算局(OMB)，作為總統行政機構的一部分。1990 年，對該法案進行附加修正，授權行政管理和預算局(OMB)審查每項撥款，而不只是針對總的預算赤字採取行動。儘管本意是好的，但整個格蘭姆－拉德曼－霍林斯法案並未減少預算赤字。事實上，赤字繼續以令人震驚的速度增長著。從根本上講，該法案最富戲劇性的作用是詮釋了國會傾向於以何種方式將本來屬於國會的權力讓給行政機構。

同時，在雷根執政期間，預算赤字大量增加，這是由於軍備開支的驟增以及在雷根要求下，國會採納了一系列過激的減稅措施造成的。赤字所表現的經濟危機使國會通過格蘭姆－拉德曼法案把水門事件之後從總統那裏收回的扣押撥款的大部分權力，又歸還給總統。格蘭姆－拉德曼法案確立了減少赤字的目標，計劃到 1991 財政年度將赤字降至零。但顯然，在這方面，該法案是失敗的。雷根和布希總統甚至尋求向國會施加壓力，要求國會通過一項憲法修正案，給予總統單項條款否決權，即可否決議案中部分條款而不否決全部議案的權力。這實際上給了行政機構以更大的權力。雷根並未贏得單項條款否決權，但他還是達到了增加總統財政控制權力的目的，犧牲了憲法規定的財政管理者——國會的利益。僅在可數的幾個問題上，國會得以有效地抵制總統的壓力。最值得注意的是在最高法院的幾項任命上。

國會遷就總統權力膨脹的趨勢，可以解釋為國會膽小、敬畏總統職位的權力，或僅僅是國會無能、內部組織結構鬆散、缺乏意志或領導人才，抑或是以上幾個原因的總和。許多原因都能使總統成為提出政策的主要動議人。行政機構比國會有更大的凝聚力，也不像國會那樣臃腫，總統往往可以向全國選民提出一些要求，而國會，儘管作為全國立法機構卻不能這麼做。可以肯定，國會也替人民說話，但由於國會的根本屬性，它的發言摻雜著許多的聲音，因此國會不可能比總統更受公眾擁戴，總統畢竟是公眾選舉出來的領袖。除此之外，在當今國家事務中外交的重要性，使國會在動盪時期處於最不利的地位，而總統則處於最有利的地位。不過，1992 年許多選民對布希總統過於熱心外交事務所表現出來的不和諧關係，說明外交事務的重要性是有限度的。

制定法律

作為具有代表性機構的美國立法機構有許多職能，但最主要的職能還是通過法律。幾乎任何一個題目都可能成為立法行為的基點。另外需要、願望以及甚至鑒賞力也在不斷變化，因此立法機構也在不斷改變，重新構成，避免出現停滯和不公正的現象。由於立法機構必須通過對所有人都具有約束力的法律，因此，無論多麼精心地設計這些法律，多麼全面地實施這些法律，都會不可避免地存在一些不公正現象。所以，在許多事務中，立法機構的責任是通過確保可實施法律的強制性以達到不公正

性的最低限度。這是絕對必要的。確保立法機構規定的行為守則的可靠性也是完全必要的，並僅限於此。

立法概念來自選區選民、黨派、利益集團、立法者本身以及數不盡的其他組織。其中提出議案的最主要的組織就是行政機構，但立法機構也得反映其他人的利益，包括立法機構中許多成員的利益。

國會通過的許多法案曾在以往的國會年會上討論過，但由於這樣或那樣的原因，都未被採納。既使那些在行政部門支持下得以通過的提案也是最近才獲得它們的支持，並曾在國會早期年會上首先討論過。因此，假如不是不可能的話，要確定多數立法的最初起源是很困難的。然而，無論起源於何處，都得由國會篩選彼此對抗的要求，最終達成妥協意見，成為這個國家的法律。無論對首倡的政策的影响程度如何，都會留下國會不可磨滅的印記。

除了通過法案制定法律外，還包括許多其他的職能。根據憲法，國會參與條約的簽訂，這些條約是特定的一種法律，約束兩個或兩個以上的國家採取某種行動，並依此條約管理這些國家之間的關係。這種職能只限於參議院，而且必須由參議院 2 / 3 議員贊成才能通過。這方面的動議權正式地保留給了總統，由總統談判，然後向參議院呈交條約。法律制定的另外一種形式是修改基本法——憲法。國會有權在兩院均獲 2 / 3 贊成票的情況下提出憲法修正案。

監督行政管理

從重要性上講，國會制定法律之後緊接著就是稱為立法監督的功能，含著諷刺的意味。為了確保行政機構按國會的意圖執行法律，國會建立了許多委員會監督成千上百個政府專案的運行情況。國會在對付總統和總統的行政機關時，只要國會選擇，它就有許多可任意使用的武器。即使遭到總統的否決，國會也可以通過新的立法。更通常的做法是，國會將試圖行使「財政權力」來影響行政程序。

一個有力的工具就是總審計長為首的全國會計總局(簡稱 GAO)。全國會計總局向國會，而不是向總統提出報告，擁有全權調查任何一筆資金的使用情況或調查任何一個專案的管理狀況的權力。政府內外的許多特殊利益集團有時成功地壓制或削弱會計總局的報告價值，但是，該機構的潛力僅受國會使用它的意願的限制。

國會必須撥給政府需要開支的全部款項。如果國會對某個具體計劃不滿意，可以減少或取消對這個專案的撥款。因此，對任何一個政府機構的行政官員來說，極少有比搞好同眾議院和參議院的撥款委員會的關係更為重要的事了。正是由於一些國會議員擔任如此重要的委員會職務，他們往往可以控制行政官員和他們的機構。甚至連撥款委員會的工作人員都可以向幾乎毫無防備的官員發號施令，如果這些官員抗議，那麼他們的專案就要遭殃了。

不幸的是，國會對行政專案的監督偏向於混亂、缺乏協調、而且常常令人費解。毫無疑問，國會是有潛力成為促進有效管理的力量，但國會卻極少發揮這一潛能。由於議員或工作人員的個人興之所致，使國會無法明察一些最顯而易見的管理不善的政府專案，這類事例不勝枚舉。為了能夠更有效地——也是十分必要地——制約行政管理，國會不僅應該改善目前的結構，更好地利用會計總局，而且還應該招募足夠的合格的工作人員並搜集研究資料，以便與龐大的、技術嫺熟的行政機構人員合作。

其他職能

斯堪的納維亞各國設立了一個辦公室用以保護公民免受政府機構獨斷專橫和不公正措施的影響。主持這一辦公室工作的官員稱為巡視官。該巡視官有責任聽取公民的抱怨，調查並判斷情況是否屬實。該辦公室不僅幫助公民，而且也保護政府機構和政府官員免受不公正的埋怨。美國一些城市裏的公民意見審核委員會也發揮著類似的職能。它們負責審核公民對員警的不滿。

在某種有限的程度上，國會履行著巡視官的職能，但也只是點到為止罷了。國會的大多數議員聽取公民的抱怨並進行調查。調查官的效率各不相同。這不僅是由議員的能力，也是由議員在國會的地位、不滿意見的種類以及不滿意見是針對哪個政府機構等的因素決定的。許多機構會竭盡全力避免冒犯國會議員；但另一些機構面對國會的批評則無動於衷，除非是批評特別強烈或是關於撥款或是相關的委員會的意見。假如公民

的理由正當，但不具普遍性，國會議員只是迫於公眾壓力行事，就只給予象徵性的協助了。

與巡視官的職能直接有關係的是立法者的職責。立法者的職責是更加集中於向本地區選民團體、本地區強有力的派系或本地區的選民個人提供服務。不論議員是否真正發揮了這一職能，對議員來說，讓這些選民和選民團體相信他或她正在良好地發揮這一職能是至關重要的，只有這樣，他或她才能重新當選議員。為了迎合這些人的利益，議員們可能會大動干戈地通過某個法令，也有可能只是輕描淡寫地安排某個選區的選民接受一面曾經「飄揚」在國會山上的國旗(也許只限於幾秒鐘，因為出席儀式的人會不斷地把國會山莊旗桿上的旗子升來降去，以滿足這類要求)。

國會和州議會的另一個極其重要的職能就是進行調查和辯論，向公眾提供資訊。如果立法機構想明智地制定法律，就必須有足夠的資訊。調查權力的濫用能夠導致對公民個人或團體利益的過分傷害，並產生或助長恐懼氣氛。本世紀 40 年代、50 年代已故參議員約瑟夫·麥卡錫(Joseph McCarthy)以及以往的眾議院非美活動委員會所進行的調查，就是濫用調查權的例子。調查權通常還是十分謹慎地使用的。最近較為著名的例子當屬眾議員司法委員會對有關可能彈劾尼克森總統的調查，以及 1987 年對伊朗醜聞所做的調查聽證。在任何事件中，調查和立法辯論以及許多其他國會活動不僅向立法機構的議員提供資訊，也向公眾提供了資

訊。以這種方式，民主社會的立法機構通過自由地雙向交流有關政府的資訊來推動民主進程。

在美國的政治制度下，犯法是要受法庭懲罰的，但國會可以參與涉及公共官員的案件的審理。在聯邦一級，眾議院只要多數票通過就可以彈劾一位官員，再由參議院作為彈劾審判法庭審判被彈劾的官員，判決需由 2 / 3 多數票通過。一旦判決，該官員則被免職。這是國會免除行政部門官員職位的唯一途徑，而且也只是在極端特殊的情況下才進行。這種審判至今也只是成功地進行了幾次。同樣的程序適用於絕大多數州，不過也很少使用。同樣地，因為美國的政治不是在議會制下運行的，所以立法機構不參與挑選由選舉產生的行政官員。聯邦一級只有一種例外，那就是選舉人團沒能以多數票選出總統或副總統候選人時(參閱第八章)。

然而，眾議院十分明確地參與任命行政和司法機構官員的挑選工作。國家行政機構官員的任命只有參議院參與。憲法第 2 條第 2 款要求參議院在總統任命政府主要官員之前先提出「建議」和表示贊成與否。作為慣例，如前文提到的，參議院極少拒絕被提名者，但這種拒絕權力是強有力的。參議院曾拒絕批准理查·尼克森提名兩名法官克萊門特·海恩斯沃斯(Clement Haynsworth)和哈洛德·卡斯韋爾(G. Harrold Carswell)當選最高法院大法官的任命；也曾拒絕批准羅納德·雷根提名法官羅伯特·伯克(Robert Bork)的最高法院大法官的任命；並對雷根先生隨之又提名的法官道格拉斯·金斯伯格(Douglas Ginsburg)的資格提出質疑，從而使金斯伯格法官主動放棄這個職位。這些例子就是明證。另外，還有一例，

參議院曾針對布希總統提名保守派黑人法官克拉倫斯·托馬斯(Clarence Thomas)爭論不休(參閱第十章焦點透視)。

由於需要由參議院確認一些職位的任命而產生了一種稱之為「參議院禮遇」的做法。按傳統，總統在提名一些官員之前，必須先諮詢這些官員將要就職的州的該黨參議員，徵得他們的同意。如果總統提名一位官員到一位參議員所在的州任職，而這位參議員不同意此項提名，這位參議員只需宣佈他「個人不喜歡」這位官員，參議院便會向這位參議員施以「參議院禮遇」，尊重此參議員的意見，拒絕批准總統的提名。參議院禮遇只適用於參議員屬於總統所在政黨的情況，而且僅是對該參議員所在州內的某些職位而言。例如聯邦政府所在地區法院的法官以及美國警察局長的名提。有時，單個參議員由於對那些即使將來不會在他們所在州任職的被提名官員懷有不滿，也會導致這些官員的提名失敗或撤回提名。不過，這不能稱作「參議院禮遇」，而且通常情況下，參議員都不指望他們的拒絕能夠成功。在各州，除內閣一級官員通常是單獨選舉產生的外，傳統做法是對能夠制定政策的職位的行政官員的任命要由州參議院批准(通常包括司法機構)。這時往往可以考慮使用「參議院禮遇」。

根據憲法第 2 條第 2 款，像總統行政辦公室的一些高級官員，例如國家安全事務顧問等官員，傳統上被看作是總統的助手和助理，而不被當成是「美國政府官員」。不考慮這些高級顧問有時甚至比許多內閣成員權力更大這一事實，他們的任命提名不必得到參議院的批准。然而，由於行政管理和預算局局長是政府中最有實權的職位之一，1974 年 3 月簽署

的一項法案要求該局局長及副局長，連同其他總統任命的官員必須由參議院批准。

國會的權力

憲法第 1 條第 8 款規定了國會一系列正式權力。這些權力很廣泛，包括確立稅項及徵收稅款的權力、借款、調控商業、為公民歸劃和企業破產做出規定、鑄造貨幣、確定重量和度量標準、建立郵政體系、創立司法體系、宣佈參戰、為陸海軍籌資和提供資助、常備民兵、劃定聯邦區域以及管理版權和專利權。除此之外，第八款還授權國會通過所有「必要和適當」的法律，以便行使憲法此條或其他條款中授予國會的權力。

儘管國會權力廣泛，但也是有限的。憲法專門指定了一些限制範圍。例如憲法第 1 條修正案就規定國會不能通過任何剝奪言論或新聞出版自由的法律，憲法第 1 條第 9 款禁止國會通過公民權力剝奪法案(只允許對公民實行立法機構懲罰而不是司法懲罰的法律)以及追溯既往的法律(用來懲罰法律通過之前所發生的行為的法律)。另外，法院堅持認為國會必須採納明確標準，指導執行法律的那些行政官員。太多地賦予行政機關權力就意味著將立法權力委託出去，因此是不符合憲法的。

國會的結構和組織

開國元勳們為了能在全國立法機構中實現他們希望機構自身互相牽制、互相監督的願望，提出了一種兩院制國會。在某種程度上，這種形式是聯邦體制的特點所要求的。各州的利益在參議院得到平等體現，從而，聯邦結構固若金湯；而眾議院則以人口數量為根據。正如行政、立法、司法三大機構可以互相制約那樣，國會內的兩院也互相制約。因為國會每通過一項法令，都需要參眾兩院共同批准。最初眾議院是民主的，或稱為「人民」的機構，而參議院(最初，參議員由州立法機構選出，而不是由選民選出)則是阻抑假定中的過度民主行為並代表精英利益的。其實，參眾兩院基本上都是保守機構，具有極其保守的傳統和機構。

在權力上，參眾兩院被假定是平等的，眾議院議員也常常堅持認為，從名譽和聲望上講，是與參議院平等的。儘管如此，參議員擁有一般眾議員所沒有的很多有利條件。參議院只有一百名參議員，因此，即使是一名新當選的參議員也有可能在全國獲得一些知名度，並成為華盛頓雞尾酒會上引人注目的嘉賓。相比之下，新當選的眾議員則默默無聞。新當選的眾議員會被埋沒在擁有 435 名議員的眾議院中，直到他或她在眾議院中出人頭地。另外，參議員有相當大的獨立性，因為參議員任職是 6 年，而眾議員必須為每兩年一次的連選花相當多的時間。無論許多眾議員如何掩飾，他們往往會從眾議院退職，在他們認為勝券在握的時候競選參議員。可是，若有哪位當今的參議員為了競選眾議員而從參議院退職，則是令人難以想像的。

今天，許多政治學家和政治改革家似乎更喜歡一院制立法機構。主張兩院制立法機構的論點，除贊成聯邦主義外，主要圍繞在兩院制可互相制約，彼此平衡的可操作性上。然而，兩院制也許能或不能實現這一目的，但可以確信，一院制是可以有制約機制的。加之，因為議案可以向兩院提出(在全國一級，有一個例外，那就是有關財政預算的法案，憲法要求由眾議院提出；有關撥款的法案也按傳統由眾議院提出)，所以有人認為，兩院制的格局使立法機構能夠處理比一院制更多的事務。其中一院可以進行必要的調查，為通過某些法案做必不可缺的繁重的準備工作；同時，另外一院則完成類似的其他一些法案的準備工作，這樣可節省彼此相當多的精力。但事實上，卻極少如此。眾議院和參議院彼此不願互相信任，不尊重對方的意見，無論在國會，還是在州議會，一院往往會不顧另一院已做的工作，通常堅持完成每一條法案的審批全部程序。

絕大多數文章傾向於贊成一院制，認為一院制效率高、耗資少。存在一種可能，一院制可以提高立法機構的質量。一些人還注意到在國會眾議院有一種通過欠考慮、不明智的法案的趨勢，議員們十分清楚，哪些法案不應該成為法律通過，他們知道，參議院不會批准它們。這樣草率的做法如果發生在一院制中那是十分嚴重的。因為，自美國創建以來，對於一院制沒有什麼經驗，所以，要精確地判斷哪一種形式更好是困難的。有一點可以保證，美國幾乎所有的市政府都採用一院制，但管理城市與管理州和國家是截然不同的，不能直接相互比較。除了內布拉斯加州是採用一院制以外，美國各州議會均採用兩院制。內布拉斯加州的經驗似

乎表明，改革派的高期望值和傳統派的可怖預測都不正確。一院制和兩院制是有差別的，但兩者都有理由能夠完善地發揮作用。

國會的組織

根據第 20 條憲法修正案的規定，每屆國會任職 2 年。憲法第 1 條第 4 款要求國會每年至少召開一次全體大會，憲法第 2 條第 3 款規定總統有權在必要的時候在「特殊場合」召開國會。總統只有在兩院無法就何時休會達成一致意見時才能下令國會休會，不過這種尷尬僵局還從未出現過。每條法案的通過也與國會一樣歷時 2 年。如果在該屆國會第 1 次會議上提出來 1 條法案，第 2 次會議就應對此進行考慮；但如果第 2 次會議上仍未通過，則必須由下屆國會重新提出，加以考慮。根據 1946 年通過的立法機構重組法案，國會應在每年 7 月 31 日以前結束年會，但國會面臨的工作壓力很大，以致於國會年會往往要持續近一年。各州的運作傾向與此不同，因為州憲法對立法會議的次數和歷時都做出了嚴格限制。

每屆新當選國會在奇數年的一月份召開全體大會，建立本屆國會的組織。由於參議員任職是 6 年，所以這樣交錯開來，每次選舉期間只有大約 $1/3$ 的參議員面臨重選，因此參議院一般被看作是個相對連續的機構。參議院的絕大多數議員都可以連任下屆國會參議員，所以參議院的規定可以延續到下屆國會，以防參議院每兩年設立新的規定。儘管如此，每屆新國會的開幕會上，兩大政黨的自由派常常會爭辯參議院不是一個

連續的機構，可以在多數派同意的情況下，在新國會就任時採納新的規定。

儘管參議院從未接受過這種觀點，仍舊要求在修改參議院規定時，必須得到 2 / 3 議員的同意，但是在 1975 年，一些自由派參議員還是成功地修改了參議院第 22 條規定，這也是爭論的最主要問題。第 22 條規定允許國會參議員進行無休止的辯論，除非有人提出表決，終止辯論，稱之為終止辯提付表決，傳統上來講，這也需要得到會議的 2 / 3 議員的表決。這種允許無休止地辯論下去的自由就是稱之為「阻撓議案通過」的嘗試。這種嘗試是，有一名參議員，有時與其他參議員合作，為了達到否定這一法案的目的故意延長辯論，極力阻撓正常議事，直到某項法案的支持者放棄該法案。儘管自由派通常會努力消除這種事的發生，或者減少對終止辯論提付表決所要求的議員贊成票數，根據是：允許少數人阻止參議院做出決定是不民主的——而且以冗長演說阻撓議事的最著名的應用是阻撓公民權利法的通過，但是自由派在對他們自身有利的情況下，也使用同樣的阻撓手段。1975 年，這些議員終於成功地通過了新規定，只要得到 3 / 5 占微弱多數的議員贊成票，或如果全體議員都出席表決，只要 60 名議員表示同意，就可以使多數派達到終止辯論提付表決的目的。為了能通過這一改革，參議院採用終止辯論提付表決的方式，終止了阿拉巴馬州參議員詹姆斯·阿蘭(James Allen)的阻撓行為。這也是第一次使用終止辯論提付表決成功地處理了與終止辯論提付表決直接有關的問題。很顯然，儘管改革步伐很小，但現在改革的時機已經到了。

南北方之間的嚴重分裂已不復存在。南方民主黨和非南方民主黨的投票立場現已趨向一致。南方越來越具有影響力的黑人選民，再加上人口變化，都給政治帶來了顯著的變化。最近在南方的總統競選中，共和黨的優勢已不可能在其他政府任期內延續了。雷根和布希獲勝的那些州最終還是選舉了民主黨的一些溫和派或自由派進入國會。1992 年，由於克林頓總統在路易斯安那、喬治亞和田納西和他的家鄉——阿肯色州，以及邊界州肯塔基和密蘇裏州獲勝，使南部對共和黨總統的承諾也公開受到質疑。

眾議院規則的制定與參議院不同。因為每位議員每兩年都面臨一次重選，所以，即使每次選舉之後絕大多數議員可以獲得連任，國會也不被看作是個連續的機構。因此，每屆國會開始就職時都要重新制定規則。通常新規則與以往國會實施的差不多。由於眾議院的規模(根據憲法，眾議院的 435 名議員要按各州人口用一個複雜的公式推算來分配)，使眾議院裏不存在參議院的那種無休止辯論的自由，從而對眾議院的規則也沒什麼太多的爭議。

然而，1982 年大選以後，民主黨在國會中的多數席位增加了、導致 1983 年對規則的改革，引起了一場爭論。這些改革授權領導者在例行程序事務上避免那些耗時的「不利」投票，從而使在撥款法案上附加修正案或「附頁」在議院中得到通過更加困難了。民主黨發言人認為這些變革對於提高眾議院議事效率是極有必要的。但共和黨卻認為，這樣做侵犯了少數派的權利。過去，保守派和自由派都採取增加修正案的辦法，阻撓

通過他們不喜歡的法案。對這些「不利」投票的限制規定意在使少數派——甚至某個議員——難以拖延眾議院採取行動。

參眾兩院都在每屆新國會內按程序選拔自己的領袖。儘管各黨幾乎沒有什麼紀律，但在各院組閣問題上，所有議員都嚴格地按黨派界線投票。眾議院多數黨提出議長候選人，按選舉程序產生。眾議院議長不僅在議院裏是他／她的黨的領袖，而且也是眾議院主持人，保留投票權(儘管一般都不行使這一權力)。議長一般是德高望重、年長資深的議員，不過其他許多因素也能影響議長的當選。議長的權力很大，而且有時也因議長個人能力強而權力更大。選拔議長從來不只看年長資深這一條件。在對辯論有許多限制的眾議院裏，議長允許哪些想發表意見的人講話是至關重要的。身為議長，還可以擁有解釋眾議院規則、任命會議成員和選拔委員會、徵求國會議員的意見以便向委員會提交法案等等權力。

參議院的主持人是美國副總統，也是參議院主席。由於這個職位是外加給參議院的(憲法規定的)，而且主席不一定是參議院多數黨的成員，所以副總統在參議院的權力或影響實際上很小。副總統只有在參議院投票出現平局時才能投票，因為參議院允許進行無休止的辯論，所以，作為議長的他，權力往往沒什麼意義。參議院可以選出一位臨時議長，在副總統缺席時主持議會，但出任臨時議長的議員必須是多數黨資歷最深的成員，因此這個職位幾乎完全是名譽上的。事實上，參議員們為了獲得一些經歷常常擔任這個臨時職位。不管副總統的缺席有多少，臨時議長卻很少主持議會。然而，要當這個臨時議長必須具備一定的資格。自從

1977 年以來、只有多數黨的參議員才能當選議長；當參議院討論重要議題時，所選出的參議員將肯定是不會鼓勵阻撓議事的。

在州參議院內，擔任議長的官員通常是副州長。與聯邦參議院的做法不同，州參議院議長擁有實權，權力甚至相當於州眾議院議長，比如德克薩斯州。在一些州，例如密蘇裏州，權力可能在參議院臨時議長手中，這又與聯邦參議院的做法截然不同。

在國會參眾兩院內的各黨派組織形式相差無幾。各院都有多數派和少數派領袖，以及多數派和少數派「組織秘書」。「組織秘書」這個詞是從英國立法機構中借用來的。這些「組織秘書」就是領袖的助手。就候選拔議長一樣，在選拔這些官員時資歷深淺是十分重要的，但不是決定因素。

委員會體制

絕不是誇張，國會組織的一個因素就是委員會體制的重要性。儘管憲法並未做規定，但委員會結構發展到今天，已成為政治制度運行的不可或缺的因素。為了提高處理眾多法案的效率，國會把委員會按專業劃分，允許一定程度的專業化管理。有四類委員會：遴選、聯合、協商和常設委員會。遴選委員會是為某個特定目的及在某個特定時期建立的專門機構，一旦職能完成，立即撤銷。但如果這些遴選委員會表現出有長期存在的價值，便會被改為常設委員會。

聯合委員會由參眾兩院議員組成。國會一般不設常設(即永久性)聯合委員會，而且它們通常也不能與各院的常設委員會的影響力相比。原子能聯合委員會是唯一被當作立法機構的委員會，但也已經撤銷了。通常，聯合委員會負責協調參眾兩院之間有關的例行事務政策，例如出版聯合委員會和圖書館聯合委員會。較多地利用常設聯合委員會能在兩院制立法機構中提高工作效率，消除由於參眾兩院各委員會分別審查某個議案過程中所造成的職能重複。然而，更為頻繁利用的委員會是聯合遴選委員會。

國會利用協商委員會來消除參眾兩院在通過某個議案文本時造成的差異。這種差異一般出現在處理國會非例行事務時。除非參眾兩院通過完全一樣的同議案，否則國會無法將此議案提交行政機構實施。參眾兩院各任命 3 到 9 名議員為該委員會協商委員(有關常設委員會從自己的委員會中選出協商委員，任命程序則根據委員會類型有所不同)。協商委員會可以接受某議案眾議院提交的文本，可以接受該議案參議院提交的文本，或者兩院協商後的文本。儘管從理論上講，他們本不應這麼做，但是協商委員會在特殊情況下，尤其是當參眾兩院最初提交的文本截然不同的時候，可以完全重新草擬一個議案。為了能提交一份報告，來自參眾兩院的絕大多數協商委員的意見必須一致。如果他們意見不一，即使參眾兩院都通過了議案，這個議案也不能被採納。協商委員會向參眾兩院提交審議報告，由參眾兩院批准通過，不附加修正案，然後由總統簽署生效。通常，參眾兩院都會例行地接受協商委員會的報告，但如果其中一院拒絕接受，這無異於否決這個議案。

一項議案突然被否決是極有可能的。議案最易遭到否決的地方是常設委員會。常設委員會是國會委員會體制的核心。參眾兩院各自按規則建立常設委員會，任務是審議提出的議案，對議案提出建議。通常，常設委員會是就有關專項問題而建立的，各委員會管轄一些相關的專題。通常，常設委員會所做出的決議是決定一項議案前途的主要因素。如果某個委員會向眾議院或參議院提交贊成的意見報告，那麼這項議案就極有可能被採納。尤其是當該委員會以往就支持這項議案；而且又是委員會多數票贊成通過該議案。沒有得到委員會的批准，卻最終能通過的議案是非常罕見的。

參眾兩院的多數黨總是佔據所有委員會的主席職位，並總是在參眾兩院的所有委員會得到多數席位。在選舉委員會主席時，那個著名的——或說臭名昭著的以資歷深淺為標準的制度又會起作用了。儘管在過去幾年中進行了改革，已基本上取消了用資歷作為正式的標準，但在大多數情況下，資歷仍舊決定著委員會主席的人選。這種制度能保證在某個委員會任職時間最長的多數黨的成員當選，除非他/她自動讓位。這樣可以防止在選舉主席時兩黨間的激烈爭鬥，也可以保證當選主席的人經驗豐富(當然，經驗豐富不一定就有才幹)。這樣做，還可以保證在選拔時，不存在種族、宗教或性別偏見——不過，至今占壓倒多數的委員會成員及主席都是白種盎格魯—薩克遜信新教的男性公民。對論資排輩的指責多半來自自由派，尤其是年輕一些的自由派。隨著委員會成員資歷的增長，步入權力位置，他們通常會成為這一制度的支持者。那時，不管他們是自由派還是保守派，他們都會認為，論資排輩利大於弊。

誇大論資排輩的缺點是很容易的。然而，這麼做的確有效，而且在幾乎所有的情況下都有效。單獨由領導層來選舉(國會曾這麼做過，目前仍有許多州這麼做)有著自己同樣嚴重的缺點。然而，嚴格刻板地論資排輩選拔人才也暴露出許多缺陷。除了忽視了真才實學外，還冒犯了那些提倡應該有強有力的政黨組織和領導人士的人們。一些很少支持本黨立場的人當上了主席。只有這些人的劣跡明顯暴露時，才會剝奪他們的年長資格。

因委員會主席擁有的權力，論資排輩問題曾一度成為十分重要的問題。主席可以召開或拒絕召開會議，聽取例證。他或她還可以讓委員會成員挑選處理委員會的事務或不給他們任何事務。他們控制委員會討論議案的權力很大，在許多情況下，以致於主席就能以任何理由扼殺任何議案。這就是美國國會委員會制度本身造成的結果之一；假如委員會的權力小一些，那麼，論資排輩的問題以及委員會主席的權力問題也就不會那麼突出了。其他國家的絕大多數立法機構雖然也有委員會制度，但他們的委員會遠遠不像美國的委員會掌握著對立法議案的生殺大權。相反，其他國家立法機構的做法在美國看來也是不可能的：他們在整個國會詳盡地討論大多數議案。由於美國政黨紀律渙散，行政部門對立法程序的不幹預行為使美國國會委員會制度成為了自然，但不是一個不可避免的發展結果。近年來，儘管各委員會本身的實力仍然一如既往地強大，論資排輩制度和委員會主席的權力已經有所削弱。

1971 年，眾議院共和黨帶頭改革論資排輩制度，認為委員會主席(或者更準確地說，那些高級少數黨成員——因為共和黨是少數黨)應從眾議院中的共和黨成員中選拔；1973 年民主黨也隨之進行了同樣的改革，1976 年參議院內共和黨也進行了類似的改革。然而無論正式程序如何改變，論資排輩制度在幾乎所有情況下仍然是選舉委員會主席的決定因素，而且自從實行改革以來，大趨勢似乎也是返回到用資歷深淺作為標準。改革削弱了委員會主席的權力，使得各分委員會有權自行任命分委員會主席，而且分委員會主席有權選拔自己委員會的成員。以往，這些都是由委員會主席任免委員會所有成員的。

要想當選委員會主席，仍要先被派到某個委員會，然後繼續連任國會議員。假定該成員在競選中戰勝反對派，他 / 她的政黨就成為多數黨。只有少數被挑選出來的議員才可能撈到好職位，例如成為眾議院的撥款委員會、籌款委員會、規則委員會或參議院撥款委員會、財政委員會、武裝力量委員會或對外事務委員會等委員會的委員。有一段時期，眾議員只在一個委員會任職，而參議員可在兩個委員會任職，不過也有例外。目前的趨勢是眾議員也可以在除了以下這些委員會以外的兩個委員會任職。這些委員會是撥款委員會、農業委員會、籌款委員會、規則委員會和武裝力量委員會。對於這些委員會來說，按傳統做法，委員們一般是不兼職的。

各政黨和參眾議院任命委員會成員的程序的作法是不同的。眾議院民主黨骨幹小組正式任命民主黨成員，但也聽取民主黨指導和制定政策委員

會的意見。這個委員會包括眾議院議長(如果是民主黨人，一般是如此)任命的成員，還有其他按地理區域選舉出來的成員。這種做法本身就是1975年的一項改革(在此之前，眾議院籌款委員會的民主黨成員有權提出民主黨委員會成員的任命建議)。眾議院共和黨則在諸委員會之上建立一個管理委員會，由有共和黨議員的每個州出一名議員組成。每位成員可以按本州實有的共和黨議員席位數目投票，而且這個委員會實際上就由一個行政委員會把持著，這個行政委員會的成員來自包括共和黨議員最多的州，比如密西根州、伊利諾斯州、加利福尼亞州、紐約州、俄亥俄州和賓夕法尼亞州。

在參議院內，民主黨領袖選拔出一個指導委員會負責任命，共和黨的協商委員會主席建立一個委員會事務委員會，負責任命。民主黨派遵循「約翰遜原則」(這個原則是50年代所採納的，那時林登·約翰遜是多數黨領袖)。這一原則規定，在任何一位民主黨議員接受一項以上的任命之前，所有民主黨議員都應接受一項主要委員會的任命。共和黨在初次任命成員時，以資歷為依據做出任命。但他們的原則是，任何一位共和黨議員都不能在4個最具實力的委員會中擔任一個以上的職位(這4個委員會是：撥款、財政、對外事務和武裝力量委員會)，除非每一位共和黨議員都有機會接到這樣的任命。

這一系列舉措使資深年長的議員在國會佔領絕對優勢的地位，這些議員不可能反映廣大選民的政治變革願望。各種標準支配著任命過程，而這些標準又在不斷變化。但是在這裏，各委員會和國會其他機構一樣，重

點主要是要維持現狀，因為接受關鍵任命的成員一般是領袖們相信不會搗亂的人。

國會議事程序：議案通過的曲折道路

那種從國會紀錄上反映出來的，認為參眾兩院整天在公開辯論、當場簽署通過法案的觀點，其實是一種想像。事實上，國會絕大多數事務都是由委員會來處理的；而且國會紀錄上所報告的絕大多數國會議事活動近乎虛構。憲法要求參眾兩院紀錄每次會議的議程，但十分重要的委員會工作的議程則未被包括在內。某位國會議員可以在國會紀錄中插入一段材料，也許看上去像是進行過激烈辯論，而他/她始終參加了辯論，但實際上，辯論過程中幾乎沒有什麼實際內容。只要某位要求一致同意某議案(總是可以得到的)的議員提出「修改和擴充他/她的發言」，就可以修改國會紀錄。議員也可以在國會紀錄後面標有「發言增補」的部分裏任意插入他們想加入的幾乎任何材料。辯論當然是有的——而且有時(雖然十分罕見)水平很高——但國會紀錄的篇幅卻不能完全反映辯論實情。議員們會拿到他們在會議上發言的副本，進行編輯，去掉不通順之處，或乾脆重新修改，然後才寫入國會紀錄。這樣，當每位議員看到會議紀錄時，他或她在國會紀錄上的發言將是最好的。如果某位議員沒有編輯發言副本，又要按時出版，那這一部分會被刪除，但會附上說明，告知某位議員的發言將附在「發言增補」部分。儘管存在著缺陷，國會紀錄對於那些想知道國會每天發生的事的人來說，仍不失為最好的國會議事

紀錄。這是很有價值的資料，而且是全世界出版物中備受青睞的資料之一。國會紀錄一般是每次國會例會結束之後的第一天迫於必須出版的壓力而出臺的。偶爾，國會記錄中的辯論紀實、議員寫在記錄增補部分的食譜、詩歌和笑話等內容，對於事務繁重的政府來說，也不失為一種輕鬆的調劑。

另外一種想像是，國會議員們就是整天在華盛頓不分青紅皂白地通過法案，「肆意揮霍」納稅人的錢。應當注意的是，1990 年，近 7400 項議案中只有 160 條最終成為法案。要想弄清通過一項法案究竟有多難，讓我們追蹤一項議案從提出到成為法律的路徑吧(見 P210 圖 7. 1)。

只有眾議員或參議員才可以提出議案。除憲法規定有關財政稅收的議案必須由眾議院提出以外，參眾兩院均可提出議案，也可以同時提出議案。按傳統，撥款議案也由眾議院提出，不過，這不是法定的。在我們的圖中，我們跟蹤的議案是來自眾議院的，議案是確立一項大學生學費津貼專案，眾議員提出，希望能得到 2 億美元的撥款。由於議員不可能不借助於他/她手下工作人員以外的幫助，單獨草擬這麼一份技術性頗強的議案，國會議員也許會把議案的綱要交給教育部的專家，再由專家在不考慮他們本人對該專案意見的情況下，幫助草擬一份議案。當然，這種做法使行政機構在議案形成初期就對所提出的方案產生了一定的影響。

眾議院提出議案後，遞交給撥款委員會，這項議案則要提交給教育和勞工委員會。然後由這個委員會將議案交給管轄這類問題的分委員會來審查，也許舉行聽證會，請證人就本議案的優缺點發表意見，再由委員會

或分委員會成員進行「修改」，按他們認為需要的方式修改議案的內容。無論什麼原因，只要委員會沒有通報對該議案的贊成，此議案通常就是被扼殺了。委員會也許會增加議案修正案，或完全重新起草一份新議案，與原來提交的議案截然不同。在我們目前假設的這個例子中，教育和勞工委員會弄清了該議案，並得到了通過，但做了修改：僅提供專案撥款1億美元。

到了這一步，議案就排進了議事日程，並必須由規則委員會審批通過。規則委員會控制著通往眾議院的交通大道，但並不負責其他委員會提交上來的所有議案，因為絕大部分議案並未引起爭議，只須按例行事務處理即可。只有那些由籌款委員會或撥款委員會提交的方案報告才能享受「特殊禮遇」，雖然如此，一般來說，絕大多數有爭議的議案在眾議院採納之前必須由規則委員會審核。如果規則委員會對此項議案進行阻撓或不予通過，該議案通常就是提案失敗。儘管有可能強迫規則委員會不太情願地通過一個議案，但困難很大，通常是白費功夫。這個委員會一向被認為是立法的墓地，尤其是對那些進步的社會改革專案。甘迺迪總統極力在國會發揮他作為總統的影響，力求擴大規則委員會的規模，為的是讓更多思想開放的自由派議員進入該委員會。他成功了，但結果不盡人意。比起甘迺迪的擴大規模的舉措來，時間的遷移和人員的變動證明更為有效。近些年來，規則委員會與眾議院領袖以及全體眾議員密切合作，該委員會是設置通過議案的障礙的名聲已成為過去。

在我們所舉的例子中，規則委員會通過了該議案，提交給眾議院全體議員討論，按規定在一段時間內就此議案進行辯論。在此，人們進行辯論和會議討論；也會有人試圖擱置此議案或將議案提交給一定會扼殺此議案的某個委員會(如果成功的話)。如果眾議院表決否決了此議案，那麼此議案就消亡了。但我們例子中的議案順利通過了種種障礙，眾議院已投票表示通過並將此議案提交參議院。

在參議院，此議案被提交給負責掌管教育事務的勞工和人力資源委員會。從這裏開始，所有通過議案的程序重新進行一遍。如同在眾議院一樣，勞工和人力資源委員會可以修改或重新起草議案，而該委員會贊成通過該議案的報告則是參議院最終通過議案的先決條件。讓我們假設該委員會保留了原議案立項撥款數額 2 億美元，並通過議案，然後提交參議院全體會議討論。請注意，這裏沒有相當於眾議院規則委員會的那麼一個委員會(參議院內雖有規則和管理委員會，但大體相當於眾議院的管理委員會而不是規則委員會)，由於所有立法都必須經由參眾兩院通過，所以參議院如果反對議案，或不表態，都會扼殺議案。就像在眾議院，如果成功地擱置議案或將議案提交給委員會都有可能扼殺議案。在我們所舉的例子中，參議院投票通過該項議案。儘管參眾兩院都通過了議案，但議案仍不是國會法案，因為參眾兩院沒有以完全相同的形式通過該議案。只要參眾兩院通過的議案文本存在著極其微小的差別，也必須提交協商委員會協商。由於眾議院通過的議案中立項撥款是 1 億美元，而參議院的議案中撥款數額是 2 億美元，因此，該議案提交給了協商委員會。

正如前文所提到的，協商委員會的任務是消除參眾兩院議案文本中的差別。如果眾議院絕大多數協商委員和參議院絕大多數協商委員無法達成一致意見，那麼，即使在此之前兩院均通過此議案，議案也會被扼殺。為了圖示方便，我們假設協商委員會通過了我們的議案，並經過妥協，同意立項撥款是 1.5 億美元。然後，為最終通過協商委員會的議案報告又回到參眾兩院。通常參眾兩院都會接受此議案報告，但假如一院不接受，議案也會因此消亡。在我們的圖示中，參眾兩院全都投了贊成票，該議案成了國會法案，提交到總統。

總統接到這一新法案，必須做出是否批准該法案成為正式法律的決定。如果總統在國會開會期間否決了這一法案，該法案將重新提交國會再議。除非國會兩院均以 2 / 3 多數票重新通過該法案，否則，該法案就此消亡。如果總統正值國會休會期間否決該法案，那麼，總統的否決就可以扼殺該法案，再想推翻總統的否決是不可能的。如果總統既不表示贊成，又不表示否決，該法案提交總統 10 天後自動成為法律。如果正值國會休會，該法案也會消亡(所謂擱置否決)。在我們假設的議案中，總統簽署了該法案，使之成為法律。

顯然，在議案通往成為法律的道路上佈滿了陷阱，無疑，只有少數議案才能夠得以提交最終通過，簽署成為法律。本圖示指出的要點是議案通過的程序有多麼複雜，而這只有現實中複雜的一半。法令只是授權撥款，實際上並未撥款。要實現這一專案，就必須有另一個法案，撥款法案，那也必須走一個全過程。這一議案必須在參眾兩院各自的撥款委員會裏

遊歷，而不是在處理提出初衷的那些立法委員會，因此，會面對可能存在的許多新的敵意。

整個立法程序中還有很大一部分涉及討價還價和妥協。在許多情況下，人際關係和欠下的人情如同政治問題一樣重要。整個立法程序的複雜決非簡短的討論所能概括得了的。

只有國會參眾兩院意見幾乎都一致的情況下，國會才能較為迅速地批准一項法案，不過這種情況極為罕見。60 年代中期，國會神速地做出決定，規定燒燬徵兵卡片是觸犯聯邦法律的罪行，約翰遜總統也同樣神速地簽署了這一法令，使之成為法律。1980 年，當卡特總統呼籲軍隊徵兵應重新註冊時，國會又極為迅捷地表示同意。1981 年，國會草率地採納了大規模減稅措施，絲毫沒有意識到這將會引起日後大量的赤字。儘管如此，國會仍花了 25 年以上的時間討論通過老年醫療保健法案，花了近 100 年通過已有成效的公民權利方面的法案。

國會的未來

直到對「皇族式總統制」的關注越來越多，國會作為一個代表公民的機構，自身存在著許多不足這一點才使改革派們採取措施，使國會更能適應行政機構的領導方式和發展趨勢。在 70 年代，行政機構的權力似脫韁之馬，失去控制。這種顯而易見的危險促使很多人改變了看法，建議國會盡可能地採取重新恢復自身權力的改革措施，以對抗權勢越來越

大，越來越失控的行政機構。進入 80 年代，鐘擺又擺回到老問題上來了，是否有必要取消或減弱那些旨在制約總統權力的一些改革，只有時間能夠告訴我們。這種強調是否會再次導致以往改革前出現的行政機構濫用職權的現象；在一段長時期內是否能有一個對行政機構適當制約，又保留行政機構的效率的立法機構，是個問題。不幸的是，另一個相關問題是，究竟是信任國會更安全些，還是信任總統更安全些。唯一的希望似乎就是出現某種儘管薄弱，然而尚能令人滿意的制衡機制。

焦點透視：國會、赤字和憲法

當政府的花銷大於政府的收入時，政府就得借錢填補這之間的差額。這個差額就是財政赤字。1981 年 1 月總統卡特離任時，預算赤字大約是 650 億美元，卡特認為這個數目太大了。他的繼任者，羅納德·雷根一上任就譴責民主黨的赤字開支，他許諾到 1984 年要平衡預算。不幸的是，就預算而言，雷根政府更加致力於減少稅收，擴大軍備開支，而不是平衡預算。雷根執政第一年，赤字達到 2000 億美元。對於富人來說，稅收大為降低，軍備開支卻迅速增長。雷根自己的預算主任，戴維·斯托克曼(David Stockman)後來承認，由於計算錯誤，加上草率，全憑主觀臆斷的政策，造成了不可避免的後果：?額預算赤字。雷根第一個任期內增加的國債比美國建國以來以往所有總統當政期間所欠的國債都多。雷根任總統的其他年間，赤字繼續攀升。當喬治·布希就職，宣佈「不再徵收新稅種」時，赤字將進一步上升，事實也的確如此。儘管布

希總統最後不得不同意增加一些稅收，赤字仍已經攀升至每年近 5000 億美元。

美國與日俱增的沉重債務，再加上沉重的利息，導致自由派和保守派共同尋求減少、如果有可能的話最終取消赤字的出路。格蘭姆－拉德曼－霍林斯法案就是其中的一項措施；但是，該法案失敗了。自從雷根 1980 年大選以來，許多政客，當然還談不上絕大多數政客，就一直在力圖說服公眾，稅收是邪惡的、完全沒有必要的。政府應該傾盡全力不提高稅收，甚至應該降低稅收。顯然，公眾相信了他們。1984 年，當民主黨總統及副總統候選人沃爾特·蒙代爾(Walter Mondale)和傑拉爾丁·費拉羅(Geraldine Ferraro)發表意見，認為目前的確需要增加稅收，並直截了當地指出應該增加稅收時，民主黨候選人卻被雷根以壓倒優勢的勝利挫敗了。從此以後，幾乎沒有哪個政治家承認更多的納稅或提高稅收是必要的了。他們的策略趨向宣揚經濟發展、減少開支就可以解決問題。克林頓總統的競選勝利或許標誌著公眾已經開始重新考慮原來總是反對稅收的立場，他們認識到，即使政府也無法做到只出不進。

然而，美國的經濟發展遠遠落後於我們在世界市場上的競爭對手。國內開支已經降低到最大限度，絕大多數預算開支已無法再減。例如，國債的利息是必須償還的，而這一款項數額都超過了赤字的數額。不幸的是，隨著赤字的增加，債務也在增長，同時直接導致利息的增長。

雷根總統和布希總統，誰也無法提出一份收支平衡的預算計劃，儘管他們指責國會是「主要花銷者」，國會一直向每位總統提供他們所需要的

絕大部分款項。布希總統的預算局長理查．達曼(Richard Darman)不同意這種說法，他認為布希政府上交了一份預算報告，將在 5 年內達到收支平衡。但我們應該注意到，雷根政府提交的預算也曾聲稱要在幾年內達到收支平衡，甚至出現盈餘，格蘭姆－拉德曼法案也是如此。但未取得任何成效。在現有的條件下，也無法取得什麼成效，因為預算是在不現實的樂觀計算方法上做出的——雷根和斯托克曼使用的是同樣的計算方法，因而造成了日後的麻煩。很少有觀察家重視達曼先生的觀點。

幾乎人人都明白應該採取措施。公眾要求採取行動，但許多政客仍懼怕他們認為「有必要增加稅收」的坦誠態度不被接受。因此，自由派就傾向於保持沈默，而許多保守派則認為增加稅收也無濟於事，因為政府會輕易地再花掉額外的款項。至今，還沒有哪個公眾擁戴的著名人物有勇氣站出來權力贊成增加稅收，最終實現減少赤字。有些人轉而攻擊「政府的津貼計劃資金」，認為應取消社會保障專案。但社會保障專案的受益者們則權力保護這個專案，指出，並不是社會保障造成了赤字，投入社會保障專案的稅收足夠支付專案本身需要的開銷。而且，社會保障不僅保護了中產階級，也保護了窮人。

這就形成了一個進退兩難的境地。人人都意識到應該採取行動，但誰也想不出一個能被眾人接納的解決辦法。早在 1992 年，似乎國會飽嘗了種種挫折之後，將按雷根和布希總統的要求，通過一次平衡預算的憲法修正案。一些議員指出，總統提出通過憲法修正案是虛偽的，因為沒

有哪位總統能提交平衡的預算。另外，民主黨人還指出，修正案直到本世紀末才會生效，到那時，布希總統怕早已離開白宮了。

儘管如此，國會受挫，公眾不滿，給了修正案贊成者以希望。多數保守派和一些自由派加入了這一運動。一時間，國會表示同意似乎是大勢所趨，而且沒有人懷疑，3 / 4 的州會很快通過這一修正案。

當然，也有反對意見。一些人認為，一旦通過這一修正案，就需要大量削減許多重要的政府專案。其他人認為這就需要立即增加大量稅收，數額之大將是很危險的。也有人認為這會損害憲法中權力分立的根本原則。以幾十名著名學者和諾貝爾獎獲得者為首的經濟學家們反對這一修正案，民主黨總統候選人比爾·克林頓也反對，他認為，那將更加危害經濟發展。獨立候選人羅斯，佩羅也站在反對派一邊，他認為國會和總統即使不通過這一修正案，也要採取行動。眾議院議長托馬斯·福雷(Thomas Foley)也極力反對，一些議員還承受著來自老年團體的強大壓力，年長一派認為那將直接威脅到社會保障計劃。另外，不僅有組織的勞工，而且連美國商業部，這個國家最大的、最直率坦言的商業遊說集團都反對這一修正案。保守派憲法學者，法官羅伯特·伯克(Robert Bork)對憲法很有研究，他曾被布希總統提名擔任最高法院大法官，但未被批准，這次也站出來反對該修正案。

經過兩天激烈辯論，1992 年 6 月 11 日眾議院進行了唱名表決，280 票贊成修正案，153 票反對。相當大的多數贊成，但未能達到足夠票數。因為國會每次通過一項修正案，必須由參眾兩院各 2/3 的議員贊成才能

通過。投票結果只差 9 票才達到 2/3。116 名民主黨議員和 164 名共和黨議員投票贊成，只有兩名共和黨議員和 150 名民主黨議員投票反對該修正案。參議院多數黨領袖喬治·米切爾(George Mitchell)宣佈，既然修正案未能在眾議院通過，他將不在參議院就此修正案主持表決。

對於第 102 屆國會(任期從 1990 年至 1992 年)，平衡預算修正案失敗了。它的失敗使公眾對布希總統大失所望。他曾極力鼓勵眾議員支持此修正案。他甚至還在去裏約熱內盧出席地球環境高級首腦會議途中途經巴拿馬時，致電回國。修正案的失敗也使得擁護者更堅定了信心，1993 年他們又提出修正案，然而，這至少給那些害怕這個修正案帶來的後果的人一個短暫的喘息機會。無論怎樣，還沒有人能夠在現行的美國政府機制下，取得削減沉重債務進程的桂冠。

建議讀物

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

[憲法規定的行政部門的結構](#)

[總統](#)

[州長、市長和其他政府官員](#)

[行政長官權力的增長](#)

[總統和總統的政策制定者](#)

[副總統及內閣](#)

[內政](#)

[制定預算的權力：確立優先發展專案](#)

[總統的立法作用和否決權](#)

[外交事務](#)

[對總統權力的限制](#)

[總統配偶的作用](#)

[展望未來](#)

[焦點透視：選舉人團，或佩羅先生說他不參加競選的原因](#)

[建議讀物](#)

沒有人在離任總統之後，仍能享受他在位時的聲望。

——托馬斯·傑弗遜

我早已習慣了，深知任何政治競選中最難辦的就是如何取得勝利而不必證明你不配取勝。

——阿德萊·斯蒂文森

行政部門作為一個機構、一個職位和一種職能，其政治上的支配作用一直貫穿於歷史和文化之中。許多政治制度都是由一人或數人組成的集團綜合掌握政府的全部權力，從一家之主到獨裁者、太陽王、宗教領袖或皇帝，都是如此。儘管也可能有單獨存在的立法或司法機構，但這些機構都要服從行政管理機構的意志。相比之下，立法機構的名稱和形式就很少。如果說一個機構名稱的數量能標誌這個機構在文化和歷史上的重要性的話，那麼，立法機構和司法機構是遠遠落後於行政機構的。立法機構占統治地位的體制，即議會制，屬於少數體制。即使存在議會制，在 20 世紀，權力也已移至行政機構了。儘管美國憲法是建立在權力分立、各個部門互相監督、互相制約的基本原則之上，但仍將立法機構置於突出的位置。然而，在憲法誕生 200 年之後，行政機構已開始當主角了，其地位的上升，部分是由於國會放棄或移交了權力。儘管國會一直

在力圖找回這些權力，但所做的努力並未大大地削弱總統在我們當今政壇上的顯赫地位。

憲法規定的行政部門的結構

總統

在最初的一份憲法草案中曾規定，美國行政長官應由國會選舉產生。在另外一份草案中，則規定總統應由公眾選舉產生。最後，這兩種意見均未被採納，而是達成了妥協。總統既不是實現立法機構意願的工具，也不是人民參與政府管理的直接手段。每個州的立法機構決定如何選出與各州在國會中代表席位數目相同的總統選舉人。由這個選舉人團從公民中選出兩名最佳候選人，成為總統和副總統。

儘管選舉人團從成立之初，就招致了許多非議，但它至今仍然是選舉總統的機器。從某種意義上講，選舉人團只是一種形式，一種對公眾選舉的認可，通常被公眾所忽視。但選舉人團的確握有實權，1992 年的總統大選又一次突然使選舉人團的權力變得重要起來(參閱本章的焦點透視)。

制憲會議的其他精神也具有同樣的持久力。制憲會議確立了現代行政長官權力的基礎。總統職位是一個單一的職位，副總統職位本身基本上不擁有實權。行政長官應獨立於國會之外，由全國選民選舉產生。選民們

通過以州為基礎建立的選舉人團發表意見。總統在軍事和外交上的權力是由憲法直接授予的，而其在國內事務方面的權力則較為模糊地暗含在憲法中。所有這些條規造就了一個新的行政長官的角色。

州長、市長和其他政府官員

以下的評述主要是針對國家級行政長官的，但大多數也適用於州政府。在內政事務上，州長的職位就相當於總統職位，州級政府機構與華盛頓美國中央政府的機關也大同小異。雖然如此，仍然存在著一些應當注意到的基本差別，其他一些例外將在本書中做出詳細的討論。

一般來說，州長比總統更受憲法的限制，在一些州，顯然他們要從屬於該州的議會。在絕大多數情況下，他們要與其他選舉產生的行政官員一同執政——比如要與副州長、州總檢察長、司庫、審計長和州務卿等官員合作——州長幾乎無法控制這些官員(如果能夠控制，也是極個別的)。通常，選民會從兩黨中選出一個內閣政府。加之，州政府的主要功能受獨立的理事會和委員會支配——一名州長可以在任職內通過任命這些機構的部分成員的方式，實行控制，但州長的這種權力是十分有限的。這一切必須符合州憲法，許多州憲法不太贊成對各州權力做太多的限制。儘管這樣說，我們必須注意到州行政長官的權力正在增長，反映出美國政治歷史上一般的權力轉移狀況。幾乎所有的州長都享有總統所不具備的一種權力，那就是單項條款否決權，憑藉此權力，州長們可以否決議案的某個部分，或者整個議案(總統多次請求授予其單項條款否決

權，但均未成功)。當然，總的說來，州級和全國一級行政長官之間，相似之處多於不同之處，儘管在實際工作中有一定差距。

這種一般情況在地方一級卻不是這樣。在那裏，行政長官可能權力很大，掌管著當地全部管理權力和責任，但在有些地區，議會則是最最重要的。縣級政府通常被完全授權於某種形式的委員會。在許多城市，議會占主要地位，相比之下，市長或城市管理者則軟弱無力。一些特殊地區也如此。政治多樣性在各地區級政府得到最充分體現，因此，如果不與比較一致的州級和全國政府結構相對照，只討論地區級政府的多樣性是較為困難的。

行政長官權力的增長

建國之初，就有勢力強大的人當選總統。例如，托馬斯·傑弗遜就曾把總統這一職位作為政府中一個有活力的部分來使用。當時，他統治了整個聯邦政府。然而，傑弗遜卸任之後，國會恢復了其應有的地位。19世紀大部分時間裏，公眾的注意力集中在國會議員和國會的活動上。只有少數勢力強大的總統在這一時期內引人注目：安德魯·傑克遜和亞伯拉罕·林肯。尤其是林肯，行使了通常由國會持有的權力，有時甚至無視憲法的制約，竭力維護聯邦的團結。在許多歷史學家和政治學家看來，林肯可謂美國歷史上權力最大的總統，所缺的僅僅是現代科學技術。林肯之後，又有一批不如國會中許多議員勢力強大，也不及國會議員知名度高的總統。

進入 20 世紀，這種平衡慢慢地有所改變。新世紀的頭 30 年內，活躍的總統西奧多·羅斯福和伍德羅·威爾遜，與經年消沈的總統威廉姆·霍華德·塔夫脫，華倫·G. 哈定、卡爾文·柯立芝和赫伯特·胡佛相搭配。但隨著新政時期的到來，總統職位幾乎是接二連三地由那些認為可以而且應當擴大總統職權的人來擔任。同時，歷史環境使得公眾和政治體制的其他部門產生了實際上是迫使總統權力擴大的需求，即使是在像德懷特·艾森豪威爾這樣並不希望有更多權力的人當總統時，情況也是如此。理查·尼克森雖然支持限制聯邦權力，重新恢復各州權力的觀點，但他在實行他的良好社會的主張時，所行使的行政權力絲毫不比他的任何前任遜色，一些評論家把他說成是「皇權式的總統」。尼克森以後的繼任者，傑拉德·福特和吉米·卡特，一面贊成總統權力應該受到限制，一面又提倡那些要求行政長官繼續占重要地位的專案。羅納德·雷根執政時期，也反映出了一些同樣的矛盾現象。例如，他呼籲要同時增加軍備開支，減少稅收，平衡預算。喬治·布希一邊試圖維持最小型的國內政府，一邊專注於一攬子外交政策，試圖建立美國領導的「世界新秩序」。相比之下，佛蘭克林·羅斯福、哈利·杜魯門、約翰·甘迺迪和林登·約翰遜則明確表態，並按照他們的偏好行事。他們認為，在一個強有力的全國政府中建立強有力的總統職位，才是解決 20 世紀社會生活危機的最好辦法。

有意思的是，林肯，這位 19 世紀權力最大的總統，是美國歷史上那次最殘酷、最勞民傷財的戰爭時期的行政首腦。其他在 19 世紀較有影響的總統們也試圖在軍事或外交事務上效仿林肯；比如，在對墨西哥戰爭、

與印第安人的戰爭、購買路易斯安那州等事務上。可以說，只有傑克遜處理了大量國內事務，擴大了總統的許可權，因為，他的影響擴展到了國境邊上的精英們那裏去了。在 19 世紀形成的強權總統的趨勢，到 20 世紀又有所增強，而且還附加了其他因素。造成總統權力日益強大的原因主要有 4 個方面：

第一，進入 20 世紀以後，美國在全球參與了越來越多的政治事務，以及與政治事務相關的地區性戰爭。正如我們所看到的，總統的地位在戰爭時期和處理外交事務方面得以加強；

第二，總統權力的增長與整個行政機構規模和權力的增長密不可分。憲法本身幾乎沒有提到行政機構各部門，也沒有規定各部門的作用，但聯邦政府的行政機構已經發展成龐大的機構，受雇工作人員超過 300 萬人，郵政僱員幾乎達到 70 萬人，開銷為國民總收入的 1 / 4(儘管聯邦政府龐大，但與州及地方政府的 1350 萬人的規模相比，真是小巫見大巫了)。作為這一政府機構的負責人，總統的權力遠遠超過國會的權力。國會全體工作人員才只有不到 4 萬人，立法預算總額也很小(這並不是說國會的工作人員和財政開支就不重要，這在上一章已做出分析)。尤其是 1921 年國會本身將管理行政機構預算——實際上就是國家預算——的權力交給了總統。有了這個權力，總統和他的部下就可以藉此在金錢能夠起作用的範圍內制定國家政策；

第三，隨著 20 世紀技術和社會變革的發展使總統的權力一直在擴大，成了眾人矚目的政治人物。公眾認為總統是政治體制和國家的頭兒；卻

很少有人能將所有的，哪怕是一部分國會議員、州和地方行政官員和議員或者法官視為一體。幾乎人人都能說出總統的名字。總統一般能決定在電視上露面，並且確定露面的條件。他的一舉一動通常都放在新聞報導的突出位置，從這一點上看，任何國會議員——甚至連國會本身——也無法與之匹敵；

最後一點，政治競選實踐的形式和美國自從 1932 年以來的政治歷史已經掃除了被動適應型的總統候選人。在過去 40 年中，角逐總統職位的絕大多數候選人都有很強的個性，無論對聯邦政府的作用或對籠統意義上的政府作用所持的個人政見如何不同，他們都明白無誤地表示要擴大總統許可權。

總統和總統的政策制定者

整個聯邦行政機構可分為兩個部分：一部分是選舉產生的領袖及其政策下垂的追隨者，大約有 2000 個總統任命的職位，直接接受總統的領導，這些人構成行政部門的政策負責人；另一部分是各行政機構，現在由文官制度所控制，官員的僱傭是基於政績，而不是恩賜。

總統是憲法首先關注的官員。憲法第 2 條規定了他(也許將來有一天，她)的權力和責任，該規定直截了當地指出「行政權屬於美利堅合眾國總統」。所以，眾多眼睛盯著總統是不足為怪的；在憲法的護衛下，權力——連同出現的問題——都屬於總統。總統的權力是由憲法授予、國會

的附加規定以及傳統和偶發事件產生的附加權力及總統個人的稟性及能力混合而成，很大程度上，依靠的是總統個人說服其他人的能力，保持對局勢的控制、充分地顯示自己的政治地位和權威，而又不致因自己的權力超越其他人的忍耐限度而引起衝突。總統面臨來自不同選區選民的眾多要求，如果能謹慎地迎合這些要求則能提高總統的政治威望，一旦出現差錯，將招致其他錯誤，降低總統的威信。

卡特政府所遇到的困境就清楚地說明瞭這一原則。相比之下，雷根總統則更加小心謹慎地應付各種事態，甚至在他執政時的政策不受歡迎，而且他任命的數十名官員有明顯的犯法行為，他也未受到什麼人身攻擊。只是伊朗—尼加拉瓜反政府武裝事件才嚴重地損害了他在選民中的地位。布希總統一直表現良好，直到他在外交方面所取得的成功無法彌補國內政策上的失敗為止。

總統必須對付龐大的政府機構，不讓這個機構破壞政策。總統必須使主要顧問和行政機構負責人不過分獨立，自身權利不過分重要。總統必須處理好與國會這一機構的關係，同時還要滿足國會議員中他所在黨黨員的要求。總統所在黨的非國會議員黨員希望總統作為政黨非正式的領袖給他們以支援和幫助。總統的個人擁護者可能會有相互衝突的需求。整個國家是選舉總統擔任一國之主的選區；外部世界也會對總統一職提出要求。總統及總統辦公室的官員們將承受來自全美國絕大多數利益集團的壓力。只要總統在某個領域犯個大錯，就將極大損害總統其餘的光輝政績。

副總統及內閣

副總統基本上只是為確保總統不致空缺而設的職位，副總統本身只有一項權力，即主持參議院，並在參議院投票出現平局時，投一票。即使這個僅有的權力在憲法有關行政機構的條款裏也未做說明。第一任副總統稱這個職位是「最不起眼的政府官職」。

然而，作為邁向更高職位的跳板，副總統的職位是重要的。曾經有 14 名副總統成功地得到總統的職位。其中 4 名副總統在總統死亡時，繼任那一屆總統，但沒能當選總統。4 名副總統則在繼任總統期滿之後獲選為總統。另外有 4 名副總統在任副總統期滿之後，獨立參加競選並當選總統(不過，1988 年喬治·布希當選總統以前，最後一位在職副總統當選總統的，就數 1836 年的馬丁·範·布倫)。第 13 名副總統是傑拉德·福特，他在尼克森總統辭職以後繼任總統，但沒有能在下一屆選舉中獲勝。然而，僅在近幾十年，副總統這個職位才成為新聞熱點。最近在職副總統大都精力充沛、野心勃勃，他們在總統的幫助下，引起公眾關注。然而，總統仍可以左右副總統。總統可以讓他的屬下擁有很多的責任和知名度，總統可以培養副總統成為自己的繼承人，或者是把副總統置於白宮壁櫥，不予理睬。詹姆斯·厄爾·卡特當選總統之後，宣佈副總統沃爾特·蒙代爾(Walter Mondale)將成為他的最高顧問，尤其是在國內事務方面，而且蒙代爾還將成為白宮政府官員的協調人。至於蒙代爾是不是真正成了主要顧問還尚存懷疑，不過，他的確是有史以來最為活躍，勢力最為

強大的副總統之一。這才促使他於 1984 年作為民主黨總統候選人參加總統大選。他的繼任者喬治·布希也扮演了類似的角色，他的當選得益於他在行政部門積累的豐富經驗。布希總統的副總統丹·奎爾被委任負責如競爭力委員會(the Competitiveness Council)一類穩健的專案，一般，這一職位屬於傳統的名譽職務。即將上任的現任副總統戈爾相比之下，作用要大得多，他將主要負責科學、技術和環境問題方面的政策制定。

不管副總統多麼活躍，與其他一些重要官員相比，則黯淡無光。每位總統都有自己的工作人員(副總統也有工作人員)，總統辦事機構工作人員，以及各行政部門的負責人。由副總統(如果總統決定讓他參加)、各部門負責人和一些白宮官員，比如國家安全事務顧問等官員組成的內閣，比不上議會制內閣。儘管政府各部門或各機構的負責人都有一定的他們必須負責任的「職權範圍」(有的負責貿易，有的負責勞工，有的負責外國政府等)，但這些官員最終是對總統負責。總統是唯一能罷免他們的人，也是能阻撓對其彈劾的人。這項權力的原則早已得到最高法院的確認。每位總統都可以決定自己的內閣如何工作，將產生多大影響。總是有一些內閣成員成為內閣中的「核心團」的一部分，而另外一些則處在邊緣上。

內政

總統對內政有著廣泛的權力。表 8—1 概括了總統在內政方面所擁有的權力。

本世紀內，參議院很少拒絕批准由總統任命的行政官員和聯邦法官。在 19 世紀，參議院多次拒絕確認總統提名的官員，僅司法官員就占 1 / 4。如今，參議院利用確認聽證會來宣傳國會對所要考慮任命的部門政策的不滿，然而，最終遵從傳統慣例，總統是被賦予了任命他想委任的官員的權力，一般，參議院也就確認了。總統私人顧問的選拔也由參議院交給總統自行酌處。在某種程度上，這些任命是總統恩惠他人的一個資源，一般是從自己的政黨中挑選。

如上文所述，總統作為行政部門的負責人，同時也是整個聯邦行政機構的領導人。總統及其各行政部門的負責人可以頒佈命令來修改各機構的規章和業務。總統可以按他的意願重組總統辦事機構，除非國會在 60 天內提出異議，這個辦公室由他的各顧問機關和他在白宮的私人工作人員組成。要想重組各行政部門或組建新的機構都須由國會做出決定。這將是個相當漫長的過程。約翰遜政府建立的反貧困機構經濟機遇辦公室(the Office of Economic Opportunity)曾因被尼克森政府試圖取締而一時聞名，但法院做出裁決，反對取締該辦公室。後來，這個經濟機遇辦公室(簡稱 OEO)劃歸社區服務管理局(the Community Services Administration)負責，1984 年，雷根政府終於說服國會，取締了這一辦公室。另一個持久戰是為了重新組建毒品管理局(Drug Enforcement Administration)和聯邦調查局。

作為執法者。總統可以自由地決定各方面事務的輕重緩急。如果他對公眾的支援十分有信心的話，甚至可以公開拒絕實施國會批准的政策。儘

管憲法要求總統「忠實地實施」法律，但總統們認為這項義務並不是要他們實施他們認為侵害其行政權力的法律。國會不能逼迫總統採取行動，除非國會動用財政權力，拒絕給總統的一些專案撥款。隨著聯邦立法議案的增加，行政長官的自擇權成為必要的了。而與此同時，這就給了總統很大的制定政策的權力。憲法也沒有補救的辦法。國會有一次曾試圖利用彈劾程序抨擊一位元其政策觸怒了國會的總統，安德魯·約翰遜。但僅差一票使彈劾未果。國會還曾彈劾過約翰·泰勒和赫伯特·胡佛，但都徹底失敗了。1974 年國會幾乎成功地彈劾尼克森總統，但尼克森辭職，使國會的彈劾又一次終止。總的來說，真正有效的解決辦法還是掌握在人民手中。他們可以通過不再選舉這位總統或施加壓力，迫使總統辭職而達到目的。除此之外，就只能看總統的個人道德標準和他的歷史責任感了。

表 8-1

總統在內政事物上的作用

內政事務上的權力/作用	來源	監督機制
任免主要政策制定者	憲法第 2 條規定總統任命官員的權力；罷免是傳統作法	憲法第 2 條第 2 款規定由國會的參議院批准確議
總統為行政機構負責人；主要管理者	憲法第 2 條第 2、3 款決定	憲法第 1 條第 8 款規定，行政機構設立的數目和結構等等要徵得國會同意
執法者	憲法第 2 條第 3 款規定	憲法第 1 條第 1 款規定，國會自身就可以制定法律
籌劃預算	1921 年頒布的預算及會計法案	憲法第 1 條第 9 款規定國會自身就可以撥款

沒收/轉讓資金	傳統做法：一條成文法的擴展	1974 年預演算法案
提出立法議案	憲法第 2 條第 3 款中不言而喻	憲法第 1 條第 1 款規定國會可以自行制定法律
否決權	憲法第 2 條第 7 款	憲法第 2 條第 7 款：除了在國會休會 10 天或更短的時間以前，國會可以重新通過被否決的法案
如果眾議院不同意會議時間，總統可以召集特別會議或下令國會休會	憲法第 2 條第 3 款	憲法第 1 條第 5 款；國會決定所有其他程序方面事宜
行政命令	傳統慣例	國會法案
行政特權	傳統慣例；最高法院裁決結果〈美國訴尼克松一案〉	最高法院在美國訴尼克松一案的判決
國家元首；國家象徵性的領袖	憲法第 2 條；傳統做法	總統的表現

制定預算的權力：確立優先發展專案

1921 年，國會規定總統維有預算權力，1939 年，由於將預算機構置於總統辦公室之下而擴大了這些權力，使總統能容易地控制預算。在此之前，各行政管理部門要單獨向國會遞交他們各自的預算要求，然後由國會確立優先發展專案。而現在，在預算機構，稱為行政管理和預算局 (OMB) 的協助下，總統可以決定優先專案。各部門向這個預算局遞交各自的預算要求，然後這個辦公室可以修改這些要求。各部門再也不必直接向國會提交預算要求，但一些與國會委員會聯繫密切的權力很大的機構實際上仍非正式地向國會提交預算要求。只有 4 位元州長有類似的決定預算的權力。

行政管理和預算局實際上遠不止是一個預算機構。自從 1974 年以來，局長的職位一直由參議院確認任命。該預算局的管理許可權十分寬泛，具有很大的制定政策的作用。雷根總統任命的第一個局長，戴維·斯托克曼一上任就引起了爭議。他向報界承認，雷根政府提出的「供給型」經濟理論，以支援削減稅收的措施，實際上是一匹「特羅伊木馬」。他和其他總統顧問認識到降低稅收是不會增加收入的，但為了說服國會降低最高稅項的等級，以此來減少那些較富裕的納稅人相當大的納稅負擔而堅稱相反的論調。這個局甚至還試圖重組政府。它監督雷根政府解除調控的步驟，將所有調控手段歸結為一種嚴格的成本—盈利測試方法。甚至連該機構的預算工作都具有實質上的政府意義。優先專案誰先誰後，判斷哪個部門的預算應該增長，哪個部門應該減少，這決不僅僅是算術上的計算問題。

70 年代，國會曾做了一些努力來建立「立法預算」，以此使國會通過確立自己的優先專案來制約行政權力，但這些努力都失敗了。相反，國會倒是一再縱容行政權力膨脹，終於導致了尼克森政府的濫用職權。國會允許總統繼續行使其沒收及轉讓資金的做法。沒收是指總統拒絕動用國會的撥款，轉讓是指總統動用基金去搞國會沒有同意的專案，尤其是為軍事目的。這兩種做法的合法性一直沒有定論。尼克森上臺之前，國會就曾授權總統可以在實施政府專案時使用儲備金，但是，這種權力還沒擴展到允許總統在實施一項計劃時拒絕動用資金。尼克森政府卻擴大了這一權力，用它來扼殺法律要求的總統及其總統的人反對的一些項目。

1974 年的改革，到 1976 年全面生效，目的在於至少使國會在制訂製約方案時更加謹慎。現在，總統必須在每年國會開會的 15 天內，提交預算議案，另外，總統必須提前至少一年，把新的開支專案的所有議案提交國會，以便國會有足夠的時間，在新形成的國會預算辦公室的專職人員的幫助下全面充分地加以考慮。但國會並沒有說到做到，而是一直依靠國會決議，即持續性決議，來維持現行的開支標準，而不是批准一項預算。雷根政府執政期間的 4 屆國會都在最後期限上遇到了麻煩，直到 1988 年國會的最後一次開會才有所改變。

很多聯邦地區法院的裁決都宣佈尼克森濫用沒收權力是非法的，所以總統的沒收權力受到極大限制。1975 年 2 月，最高法院支援這些法院的裁決結果。

1974 年的預算改革允許總統逐項地封閉開支，假如國會兩院在 45 天內批准了某一行動的話。總統還可以將特定專案開支拖延至下個財政年度，但要以一院立法否決為前提條件。當最高法院推翻這類否決時，總統拖延開支的權力就不受控制了。幾個利益集團與國會議員一起提出訴訟。1988 年初，一家聯邦地區法院判決，總統拖延專案開支的權力是違反憲法的。

這些開支問題隨著格蘭姆—拉德曼—霍林斯法案(Gramm—Rudman—Hollings Act)的通過變得更加複雜，該法案目的在於控制聯邦赤字的增長，並計劃到 1991 年將赤字降至零。最初的做法是，要求總審計員在發現預算違反格蘭姆—拉德曼法的目標時，削減預算。最高法院推翻了

這一做法，認為它違反了權力分立的原則。經修改的立法法案要求自動地削減預算。1988 年初，按要求召開了一個極富戲劇性的白宮－國會「首腦會議」，簽署了一份協議書，避免降低預算。協議書中的計算統計數位完全是從對來年經濟發展的不切實際的估計中得出的。赤字問題成為雷根政府遺留給下一任政府最棘手、最重要的問題之一。雷根執政時期的赤字高達上萬億美元，超過了以往 200 年的赤字總和。由於這個問題十分複雜，難以解決，一直到布希執政結束時仍是最為棘手的問題。

總統的立法作用和否決權

總統在預算事務上的權力是他在立法事務當中所起的作用的一部分。總統在立法方面的第二個主要作用是向國會提出立法建議的權力。在每年提交的國情諮文中，總統要陳述他的執政計劃綱要，他還要定期提出他認為是「必要的和合適的(以憲法的術語)」的立法建議。總統和行政部門已成為多數國會立法的建議者。第二次世界大戰以來，總統的這一權力在立法過程中越來越重要了。如今，全部立法議案中也許 2 / 3 是由行政部門首先提出來的。如果小的法案不計算在內，自二戰以來，由行政部門首先提出的議案佔到國會通過的主要法案的將近 4 / 5。作為一個完整的行政程序的一部分，目前，希望由白宮來起草立法議案，提交國會。國會的領導人，不管是不是與總統同在一個政黨，往往無法處理國會自身提出的專案；相反地，國會會對白宮的建議做出回答。國會的許多議員，尤其是參議員，可以提交立法議案，還有少數一些人可以在利

益集團的幫助下起草主要法案。然而，行政部門的能力，以及它的單一負責人的目的和意志相應地比國會大得多。國會分為選舉產生的領導人及各委員會負責人，外加黨派界限的區分使國會產生很大的分歧。因此，由於總統的立法建議和國會的自動放棄責任，行政部門掌握著相當大的立法權。

國會自動放棄責任通常採取兩種形式。首先，行政部門提出的立法議案在國會各委員會和全體議員辯論會以及特殊利益集團和地方利益集團共同討論後，被肢解得無法辨認。第二種方式，國會往往也無法提出建設性的、前後一致的其他方案，這就在決策過程中留下了一個空白。屬於這種情況的立法議題列成的單子很長，保健、能源、社會福利和環境問題只是其中的幾項。

總統的否決權 如果國會扼殺了白宮的議案，或者國會通過了總統不能接受的其他立法法案，總統可以在 10 天之內使用否決權。當然，國會也可以用參眾兩院各 2 / 3 的贊成票推翻總統的否決，或重新通過那個法案。但它極少成功。以往被否決的法案只有 5% 被國會重新推翻，雷根—布希執政期間，沒有一次否決被推翻。儘管如此，這一否決權是全面的否決權，與一些州執政官擁有的單項條款否決權不盡相同；因此，總統不能只否決某個議案的某個部分，而是必須全部接受或全部拒絕。如果一個無關的專案被加在「附頁」上，總統要想拒絕接受附頁，就得完全否決整個法案。這樣，一些總統不喜歡立法議案就被附加在他可能會接受的議案後面一起提交給總統(在一些州，州長就不會遇到這種

困境，因為那些州要求每個立法議案只能針對一個問題。在北卡羅萊納州，州長無否決權，因此也就沒有這種進退兩難的困境)。總統還必須說明他否決議案的理由。

總統面臨的選擇是簽署或否決。10 天過後，議案沒有總統的簽署將自動成為法律——除非國會休會，那麼，該議案就被撤銷。雷根總統趁著國會只是暫時休會，曾多次使用這種否決權，這種否決權也被稱為擱置否決。1984 年，國會議員們對這種方式提起訴訟，並取得了勝利。

另外一個類似的困境是有關行政命令的問題。行政命令是經總統授權，由他本人或某一行政部門頒佈的命令。由於環境的變化。行政部門也無時不在隨之變化，國會又不可能隨之考慮並通過法律，因此行政命令就成了行政部門的准立法活動。行政命令通常涉及某個部門規章的改變，或實施某個立法而必須採取的行動，或者執行某個和約或憲法的某條規定。多數行政命令都未引起爭議，但二戰後的行政命令引起不小的爭論，最近頒佈的幾條行政命令實際上包括主要政策的改變。例如，在甘迺迪總統執政期間，通過採取行政措施，廢除了軍事基地中的種族隔離。尼克森政府也通過改變規章制度，諸如稅收結構、日托的合法性方面，做了一些主要的改革。同樣地，雷根總統取消了石油和天然氣的最高限價、停止對蘇聯的糧食禁運、減少對情報工作的種種限制，並取消了薪金和價格指導。因此，行政命令導致的政策改變的意義不比提交給國會待批准的議案遜色。曾有人對行政命令提出法律上的異議，對行政命令不斷擴大持批評態度的人指出，這一切表明總統又一次侵入了立法領域，增

加了 20 世紀總統和國會之間權力的不平衡。儘管如此，控制行政命令的舉措並不太可能獲得長足的進展。

類似的一個問題是有關控制行政特權的使用。如同行政命令一樣，憲法中也未提及行政特權。這兩個概念都是隨著歷史突發事件和發展需要逐漸形成的。行政特權，本意是指總統不必接受傳喚到國會作證，這是權力分立原則下必要的一種特權。經引申擴大，包括總統的少數私人助理也可以免於作證。這種拒絕作證的權力是總統和議會制政府的首相之間根本的差別。首相在「質詢階段」，可能會受到任何或所有的議會成員毫不留情的質問，他不得拒絕出席，逃避調查。

二戰以後，總統逐漸地將這些特權越來越多地擴展到身邊職位更重要的顧問身上。例如，國家安全事務助理以及內政事務助理等。他們的任命無須經參議院確認，也無須接受國會質詢。1973 年，尼克森政府曾試圖堅持，總統行政辦公室的任何成員都不必到國會接受質詢，即使他們離任以後，也享有此特權——不過，後來尼克森政府又做出讓步，允許他們作證。國會內外的批評家們已經認識到，行政特權已經極大地削弱了國會參與制定政策的權力。如果國會無法當面質詢行政部門的政策制定者，國會分析這些政策，並提出改變成替代方案的建議的能力就大大地減弱了。儘管尼克森政府在水門事件聽證會期間曾一度很大程度地放棄了行政特權——部分地是由於聯邦法院的指令——行政特權本身基本上未受到什麼約束。

然而，另外一場有關總統的調整權的爭論也在激烈地進行著。獨立的調整機構有其本身明確的、得到認可的責任範圍，行政部門不應介入其中。然而在過去 10 年中，內閣部也被委以特定的調整權力，部分原因是國會對那些獨立的機構有疑慮(具有諷刺意味的是，雷根政府的許多保守成員也對此有同樣的戒心，在法庭上多次攻擊這些機構的存在，不過，一直沒有成功)。國會也曾試圖阻止總統授予這些部門以調整權。布希總統成立的白宮競爭力委員會的目的就是監督並革除不需要的規章。

總統在內政事務方面的最後一項應當引起注意的權力，即召集國會特別會議的權力，由於很少使用，也就沒有引起爭議。目前，國會定期會議幾乎佔去了全年的時間，其間只有短期休會。1987 年，大選之後的一次會議一直延續到聖誕除夕夜，這對於瞭解至少部分懸而未決的事務是必要的。

外交事務

表 8—2 綜述了憲法授予總統在外交事務方面的權力。其中主要的有，總統作為武裝部隊總司令，意味著擁有發動戰爭的權利以及締結條約的權力。在共和國成立初期，武裝部隊只有一到兩千人，按喬治·華盛頓說的，美國應避免陷入舊世界的糾葛中，因此這些權力似乎不太重要。隨著 19 世紀美國武裝力量的增長，總統的權力也隨之增長。當美國在全球事務方面起著主要作用，在一段時間內還佔據統治地位時，美國總統實際上成了全世界的領導人。20 世紀武器技術的發展受到冷戰的刺

激，最終發展到核武器時代，使總統具有巨大的權力，這就不可避免地導致他在內政事務方面的權力也隨之增長。總統在外交政策方面的權力與他在內政事務上的權力齊頭並進。總統是發端，國會做回應。

表 8-2

總統在外交事務方面的作用

外交權力/作用	根據	致約機制
簽署條約	憲法第 2 條第 2 款	2/3 參議員投票才通過
任命大使和其他官員	憲法第 2 條第 2 款	同源 參議院批准
承議其他國家、接見大使	憲法第 2 條第 3 款 承議其他國家的權力 不言而喻	同源 無
總司令，可以發動戰爭	憲法第 2 條第 2 款	國會才能宣戰、調配 軍備資金
行政協議	傳統作法	憲法第 1 條第 8 款； 受到有限控制，須將 協議通知國會

憲法對總統締結條約以及作為總司令的權力都做了制約性規定。只有國會才能宣戰。國會可以單獨組織和裝備軍隊。憲法對軍備專案的撥款限制在兩年之內，這與其他政府撥款不同。總統要簽署的條約必須先提交給參議院，在條約對美國有法律上的約束力之前，必須由參議院 2 / 3 票數通過(這一做法頗令其他國家政府費解，他們認為由美國代表簽署的檔，就是一種承諾，不應因參議院拒絕該條約而失效)。這將是一個

十分漫長和充滿爭辯的過程。費盡周折才通過的巴拿馬運河條約就說明瞭這一點；而批准中程核武器條約的被耽擱，就是由於政府與參議院之間一直就行政部門關於條約含意做的證言是否具有約束力爭論不休而造成的。參議院決定不再由於它的批准而給未來行政活動一個蒼白無力的制約。

在憲法誕生以來的兩個世紀中，制約機制逐漸失去了許多效力。國會總共只宣戰 5 次，而許多次軍事行動都是由行政部門未經宣戰而進行的。許多軍事行動並沒有演變成大的戰爭(例如，1958 年艾森豪威爾下令美國部隊在黎巴嫩登陸，以保護那裏的親西方政府；或 1984 年雷根派遣海軍陸戰隊)。其他「不宣而戰」的戰爭則發展到了超大規模的地步。

19 世紀的墨西哥戰爭和本世紀的越南戰爭成為部分公眾和部分國會議員無情譴責的物件，從而導致提出削弱總統對外宣戰權力的建議。在一些國會議員，包括許多保守派議員提出一長串要求總統在採取軍事行動之前的特定時期內，先取得國會同意的建議之後，國會於 1973 年制定了一份這樣的議案。不出所料，總統否決了該議案，但國會最終被激怒了，參眾兩院均以 2 / 3 的贊成票，推翻了總統的否決。戰爭權力決議要求總統在向其他國家派兵之後 48 小時內必須通知國會，並且在 60 天之後撤出，除非國會已批准此項軍事行動。國會也可以以多數票通過決議，在 60 天內逼迫軍隊撤離，而且該決議不受總統否決。實施這條法律時，會遇到一些實際困難，總統有時可能會採取短暫，但毀滅性極強的軍事行動，以便在 60 天結束之前達到目的。然而，儘管有些困難，國會仍認為這一類的行動是有必要的；否則，國會對外宣戰的權力無異

於虛設，而發動戰爭的權力就會完全控制在總統手中。但是，戰爭權力決議並未達到預期的目的，國會仍在尋求解決辦法。儘管國會十分謹慎地同意使用軍事力量，例如允許在黎巴嫩維持和平的部隊中使用海軍陸戰隊。80 年代，國會曾多次暗示，如果沒有發生戰鬥，國會將不予批准較大規模的軍事行動。儘管如此，1991 年，國會還是很快批准了波斯灣的軍事行動，儘管許多國會領袖都對此頗為憂慮。

20 世紀，隨著各國政府越來越少地使用條約來維持關係，參議院在制約對外關係方面的權力也不如以往重要了。相反，行政長官開始使用行政協定。行政協定，原意僅僅是指與另外一個·國家首腦或代表簽署的合約；無須參議院同意；協定的內容可以是條約之後的細節問題，或是管理上的問題，一般還不至於到簽署條約的程度。但這些年來，總統越來越多地使用行政協定來處理一系列重大問題，而不提交參議院批准。事實上，20 世紀簽署的行政協定至少是條約的 10 倍。因此，總統實際上擴大了他在外交事務上的控制權。加之，許多這類協定並不通知參議院就締結了，更不要說公眾了。這類協定只是被說成是與其他政府達成的「諒解」罷了。布希政府在海灣戰爭期間，就曾打著這個幌子與沙烏地阿拉伯達成了上億美元的國防協定。儘管行政協定對於下屆政府不具約束力，除非繼任政府同意執行這些協定，但在許多情況下，這些協定在其他國家看來就是美國對許多事務的立場和態度。很多以往各屆政府簽署的協定在繼任政府的同意下仍然有效。70 年代，參議院外交關係委員會發現存在著若干這樣的秘密協定，便商議並通過了一項立法，規定所有協定必須提交給國會，至少要通知國會，但並未確立國會有否決權。

行政協定以及國會對行政協定的控制也像對行政命令的控制一樣存在許多問題和難處。行政協定是美國處理與 160 多個國家之間不十分重要的事務的必要手段。禁止簽署這類協定或要求把這些協定當作正式條約來對待將損害我國的對外關係活動。然而，如果國會仍沒有辦法控制有實質意義的行政協定，那麼，國會的締約權就會逐漸消失，國會為了重新發揮其在外交政策上的作用而在目前進行的努力也同樣會化為泡影。

經參議院確認，總統可以任命駐外大使；不經參議院批准，總統有權接見外國大使，以此來表示對其他國家政府的承認，儼然是國家元首。總統可以決定與哪些國家，在什麼基礎上建立外交關係，國會不能強迫總統承認或拒絕承認任何一個國家政府，不過，國會可以通過不提供建立外交關係所需要的撥款來達到幹預目的。曾經發生過這類事情，由於參議院不同意對某個國家的政策，即使該國正準備接納美國大使，對大使提名的確認也會被參議院擱置。1992 年參議院的評論家認為，緬甸在人權方面的記錄太惡劣，因此派往該國大使的任命確認就被擱置起來。這類做法往往很具象徵意義。自從共和國成立以來，公眾一般都認為總統有權負責外交事務。甚至當總統的行為導致其輕視或無視國會的指示時，公眾也很少對總統的行為表示抗議。例如，40 年代，國會曾通過一項法律，要求國會採取行動重新對美元進行估價。近年來，總統單方面地對貨幣進行了重新估價，國會對此沒有異議，理由是，如果總統提交國會批准，外國投機商就會預先得知美元貶值的消息，趁機從中獲利。

聯邦各部門內部的國際關係機制相當複雜，有時會與聯邦機構發生衝突。幾乎每個部門都設有一個「小國務院」：局或辦公室，專門負責本部門的國際事務。有些部門還沒有專門的海外辦事處，例如，對外商務處和農業處。曾經是國務院負責的發展援助和文化關係事務，70 年代也分離出來，成立了獨立機構。所有這些對外活動的參與者在人數上可以與國務院相匹敵，而所有這些與國家安全委員會相比，則顯得無足輕重了。該委員會由國家安全顧問負責，是由白宮內部發展起來的對外政策機構。白宮官員與總統保持著最密切、最經常的接觸，他們也很少站在某個機構的立場上。其結果有時幾乎導致行政官員內部的公開戰。

儘管如此，國務院仍負責日常對外關係事務。總統在海外派駐的個人代表，即駐外大使，也是國務院的一部分，他或她是駐在國的所有美國政府機構的最高權威(大使館的首領)。國務院負責提供國會需要的資訊，也協助拜訪身居國外的國會議員。國務院的全部人員，包括華盛頓以及在國外的，總共才 25000 人，其中 1 / 3 是外交官。國務院可能是整個聯邦政府中人員最精練、效率最高的部門之一。然而，國務院可能也是實力較薄弱的機構之一，因為國務院以及其他外交事務機構在國內沒有自己的管轄範圍，也就沒有相應的國內選民的支持。

國務院承擔著對基本對外政策負責的責任，具有調整對外關係的責任，亦即闡述或試圖協調政府在世界各地的態度和行為。政策問題涵蓋很廣：包括貿易、毒品、科學合作、人權以及更為古老的雙邊關係問題等等。國務院的官員在遇到新問題時會實行新的政策：例如，它國政

府要求美國就某個問題提供幫助，這就需要一個具體回應。那時，一個複雜但卻明晰的程序就開始了。因為，利益受到影響的機構的代表會提出同意或修改意見，還要諮詢國務院以外的有關機構。

最後，經某高級官員審批，也許是國務卿親自審批，這一建議就成了美國政策的一部分。然而，制定一項政策所需步驟遠非如此簡單。每項政策都要精心設計，但也會與其他政策發生牴觸。美國反毒品運動的專案會與其在聯合國爭取得到支援的倡議的努力相牴觸。相反，要想爭取到外國官員對一些政策目標的支援可能也需要與毒品交易中的活躍分子合作，所以高層次上的協調工作是不可或缺的。

國家安全委員會(簡稱 NSC)通過正式的內部機構程序，其中包括資深決策者，對提出的重要政策和政策的改變進行評價，尤其是戰略方面的政策。這些有數的決策(如眾所周知的雷根—布希執政期間稱為國家安全決策檔)可在某屆具體政府下臺後的很長一段時間內繼續生效。

因此，美國的外交政策是由任命的政治領袖和專職外交官共同制定的。當然也有國會的參與和合作。出臺的政策經常受到多方的批評和指責是不足為怪的。如同美國其他政策機制一樣，外交政策的運行機構體現了美國政治體制中固有的權力分散的思想。

對總統權力的限制

對任何總統來說，第一個對他權力的限制是本人的性格及才能。每個人都有自身的長處和短處，這就決定了他日後行動的結果。總統可以選擇白宮和總統辦事機構的官員共同合作，彌補他個人的不足。那些自己不擅長管理手下人員的總統則可以選擇一位助手，由他/她負責或監督選擇行政部門的任職官員，以克服自身的不足。每個人所扮演的那個角色差別是很大的。例如，1992年，白宮官員的總負責人從約翰·蘇奴奴(John Sununu)換成塞繆爾·斯金納(Samuel Skinner)，又換成詹姆斯·貝克(James Baker)，就說明瞭這一點。精心挑選工作人員能夠減少因總統自身能力而產生的局限性，但絕不會徹底消除這個局限。最終的決定仍要由一個人做出，那就是總統本人，所以總統的智慧、判斷力和個性是至關重要的。

總統還要受許多其他方面的限制，有些是傳統的，有的是憲法制定的，有的則是由環境決定的。儘管總統可以重新解釋憲法，擴大自己的權力，但維持立憲民主仍喪久存在要求總統遵守憲法，服從憲法和法院的判決。當杜魯門在朝鮮戰爭中解釋他作為總司令的權力，認為他有權查封罷工的鋼廠時，他的反對者很快便促使最高法院做出相反的裁決，他因此而不得不罷手。此外，即使沒有憲法或法律的限制，總統的行動也要受制於其他勢力強大的人物對其行動的接受程度。國會的領袖、總統的顧問和行政部門的負責人、行政機構本身、別國的領導人、壓力集團的利益以及(有些情況下)一般公眾都可以阻撓總統的行動計劃。總統的權力是相當大的，但總統的權力是受限制的；無論這些權力分配得多麼慎重、多麼仔細，也不能囊括總統的全部目標。歷史就限制了總統，例如，

在外交上，國家的千貫立場是不容易改變的，如果總統試圖改變這些外交政策，他所付出的代價就是他在其他方面的政策也會受到影響和阻礙；國內專案擁有勢力強大的支持者，他們也會阻止政策發生變化；最後，20 世紀中葉大量的問題變得緊迫起來，使總統處理今天的日常事務如同白宮過去的緊急狀態一樣。這在時間和資訊方面限制了總統的權力。總統要遵守最後期限、要研究大量的資訊、並要得到足夠的資訊。大量的內政和外交問題有待於總統做出決策，有些問題是本世紀新出現的，無以借鑒而使總統決策猶豫，負擔沈重，如核武器、全球變暖以及如何管理跨國公司等，而且，由於許多沒有預料到的或無法預知的事件、沒有控制住或根本無法控制的力量，如總統在東京的窘境、德黑蘭的軍火交易和達拉斯的一顆子彈，使一切都可能最終化為烏有。

對限制行政權力的問題的提起是以水門事件為起因的。它毀掉了第 2 屆尼克森政府。水門事件真正的根源並不是華盛頓波托馬克河沿岸水門大廈內全國民主黨辦公室的盜竊案。它起源於大蕭條以後那些年代的行政權利的擴張，並以憲法所維繫的微妙的權力平衡被打破為結果。早在 1969 年 1 月尼克森首次當選總統時，權力體系就已經失去平衡了。總統們越發地認為他們在政治體制中佔據統治地位是理所應當的。與此同時，戰爭和經濟混亂等問題已愈加明顯、愈加激烈。總統的強大權力使得他看上去可以輕而易舉地消除對立面——這一企圖險些成功——認為總統近乎完美無缺，也使得人們不能容忍他的對立面存在。

水門事件看來在整個美國政治歷史上都是前所未有的。隨著總統參與掩蓋真相的證據越來越多，局勢也隨之緊張起來。審判、聽證和委員會調查前後就歷時近兩年之久。最後決定，如證據屬實，由眾議院司法委員會負責對總統提出彈劾意見，該委員會就此問題的辯論也通過電視媒介公之於眾。該委員會提出了兩條彈劾意見。1974年8月，眾議院投票表決尚未揭曉時，總統先期提交了辭呈。

在此之前，尼克森在斯皮羅·阿格紐(Spiro Agnew)辭職時，曾任命眾議員傑拉德·福特為副總統。這是首次實施第25條修正案。以往沒有任何規定，說明如何在兩次選舉之間填補副總統的空缺。當尼克森辭職時，福特繼任總統，全國上下鬆了一口氣。新任總統豁免了尼克森，使他免受司法程序的追究，很快便引起公眾的憤怒和困惑。

水門事件標誌著美國立憲政體已瀕臨滅亡，這也幾乎是過去幾十年來大蕭條、戰爭和國內局勢動盪不安使總統權力日益膨脹的必然結果。以彈劾行動拉開序幕的恢復立憲政體的過程因尼克松辭職而中斷了。水門事件的一些基本問題在國會和整個國家得以披露，但其他問題一直沒有正式提出來。

具有諷刺意味的是，尼克森執政期間的一樁訴訟案直到1982年才由最高法院做出裁決，而此案似乎又一次擴大了總統的權力。一位披露C51-A運輸機購買成本超標的前空軍預算分析員遭到解雇；他對尼克森總統和其他幾位高級助理提起民事訴訟，請求賠償。最高法院最終以5票對4票宣佈總統在此類案件中享有絕對豁免權(但在刑事或司法案件

中則沒有這種豁免權)。同時還有一項判決(8 票對 1 票)，拒絕高級顧問享有這種絕對 豁免權，但對這些官員在其任期內有資格享有的豁免權則放得比 較寬。站在多數派一邊的法官們認為，有了彈劾機制，再加上國 會和新聞界的監督，足以保證總統不會凌駕於法律之上；但這遭到了批評家的反對。

此案又一次暴露出集中於行政權力的問題：有必要對「帝王 式總統」的權力膨脹可能出現的濫用職權現象進行制約。行政權力的擴大使總統和他的下屬官員責任範圍大得驚人，可以任意調 遣整個行政機構為他們服務。另外，調查和懲戒這些濫用職權的官員的機制掌握在同樣有可能也會濫用職權的機構手中。對於如何抵禦政府內部出現違法現象也已提出了改革建議。不幸的是，至今尚未出現任何重組機構的活動來有效地保護政府以防那些賣力支援總統權力膨脹的人來破壞自由和抵毀政府的榮譽。

總統配偶的作用

近年美國政府的歷史說明瞭一個奇妙而又費解的問題，即總統夫人的作用和影響，她又被非正式地稱為「第一夫人」(真不知道白宮第一位男性配偶應該稱作什麼?)。早年的第一夫人們(如艾莉諾·羅斯福，曾不知疲倦地為工人和窮人工作)以在政治上活躍而聞名。但是，羅薩琳·卡特的參與政治，以及緊隨其後的「幕後參與操縱者」南茜·雷根——她被稱為好萊塢的占星專家，與巴巴拉·布希所扮演的更為傳統、全力支援丈

夫的模式形成了鮮明對照。這些都表明當代的總統夫人們在尋找適合自己的位置時有很多選擇。對於如即將走馬上任的第一夫人希拉裏·克林頓那樣在政治上積極活躍的人來說，她們將捲入重大政治問題之中，在這些問題上或其他問題上發揮第一夫人的作用。她們不僅必須面對新聞界的關注，更要對付阻礙總統任命親屬擔任公職的立法機構。

希拉蕊·克林頓是個成功的從業律師，有人說她的成功是由於她丈夫出任阿肯色州州長實行的「偏袒」政策，這揭示了正在發展之中的一個較廣泛的問題——雙重職業。對於重要人物的配偶的工作和職業能或應該有什麼樣的限制？二三十年前，危如累卵的職業可能是房地產或服務業，而如今，一些引人注目的公職官員——無論男女，無論是行政、立法或司法官員——他們的配偶均在政府任職，或者是院外遊說者、諮詢顧問或是律師。這種狀況基本上是婦女爭取權利的必然結果。但是現在，則出現了嚴重的利益衝突及「濫施影響」的問題。因此，在許多情況下，某官員的配偶很可能必須改變他她的職業，以避免出現明顯的利益衝突。例如，卡拉·希爾斯(Carla Hills)接到任命後(她被任命擔任布希政府的美國貿易代表)，她的丈夫，證券和交易委員會前任主席就不再代理外國公司的業務，轉到政府公職人員紀律辦公室(office of Government Ethics)開創新的業務。通常，在這種情況下，要考慮如何協調相互衝突的一些因素，其中包括婦女的權利、個人職業生涯和公共利益等。

展望未來

皇族式的總統制本身以及支援總統制的國家安全至上的觀點仍是美國政治的關鍵問題。20 世紀的行政主管們以及他們的一些繼任者都在野心勃勃地將總統這個職位變成一個勢力強大的中心機構。一方面，他們是出於對權力的嗜好；另一方面也希望看到自己對社會的美好憧憬能變成現實。總統權力擴張的很大一部分是毫不費力地從國會那裏取得的。國會多年來已將許多權力授予了總統，但本世紀內卻沒有一位總統像在上個世紀國會處於最鼎盛的時期那樣將權力授予國會。

其實，即使立法機構爭回了原來屬於國會的許多權力，目前政治體制中總統所起的核心作用也不會有太大改變。在戰爭方面，總統的核心地位不大可能被取代，總統全面掌管外交事務的權力則是憲法授予的。儘管國會希望分擔更多的責任來限制美國的行動，但頂多制定少得可憐的政策。在內政事務方面，國會最初是起非常重要的作用的，目前恢復國會的權力的需要愈發迫切。但是，在許多地區，行政長官占主導地位的轉變業已完成，行政長官在美國社會起領導作用已被廣大公眾——以及知識份子——所接受和擁戴。但近年來，其中一些人似乎已改變了想法。要重新找回丟失的或放棄的權力當然要比起初放棄權力困難得多。憲法在規定權力的同時，也對權力的制約做出了規定，國會必須尋找一些途徑重申這種制約。有些權力純屬行政長官「自行創製」的，例如行政特權，這類權力更難控制，新的制約機制必須設計出來。受到影響的外界群體可以成為監控的一個部分，在法庭上對行政長官提出異議。公眾可

以直接向總統和國會傳達公眾對行政長官行為的反映。反過來，新聞界在讓公眾瞭解行政長官的行動和這些行動的意義方面負有責任。最後，總統仍有首先採取行動的權力，以取得主動態勢。儘管我們不相信某個人可以單槍匹馬地解決我們的問題，但政治制度仍將依靠總統領導全國上下共同解決這些問題。

焦點透視：選舉人團，或佩羅先生說他不參加競選的原因

選舉人團是任何民主政體中最不同尋常的機構之一。絕大多數人都不太注意選舉人團，只是在每次選舉日後的第二天，會模模糊糊地感到他們還未選出總統和副總統。按候選人和 /或政黨分類的「選舉人」名單是由各州的廣大公眾推舉出來的，他們會在一個多月後聚在一起選舉下一屆總統。如果一切順利，其中一位候選人至少應得 270 票，整個選舉過程就此結束，選舉結果轉到參議院議長手中(當然，也就是在職的副總統)。然後舉行一個正式儀式宣佈選舉結果。這個活動會成為當天報界的頭版小新聞，除了一些「新聞老手」以外沒有人會大注意的。國會出席該儀式的議員恐怕還不到半數；

兩百多年來，選舉人團的選舉規則已在很大程度上加強了普選獲勝差額的重要性，因此，贏得微弱多數就成了當選總統的必要條件。這是由選舉人團的選舉規則決定的。候選人要一個州一個州地贏得公民普選票，贏得一州多數票的候選人則獲得該州所有選舉人團成員的選票。因此，

在 10 個或 12 個最大州的每個州僅獲得 50% 外加一張選票的候選人就能獲得足夠多的選舉人團的選票，當選為總統。如果他現在每個州都取得 50% 外加一張的公民普選票的話，那麼這次大選就被稱為大獲全勝——然而，公民普選票的差額也許僅僅只有五千萬分之一！如果 3 名候選人角逐，那麼選舉人團的選舉將更加激烈。比如在 19 邱年，尼克森只獲得公民普選投票的 43%，但他卻贏得選舉人團 56% 的選票，因而當選。

在絕大多數選舉中，選舉人團的選舉制度是合情合理的，進行得頗為順利。這種制度正如它的設計者所希望的那樣，並不是在選舉人直接瞭解候選人的政治見解的基礎上運行的。選舉人是按集團選出來的，他們應當為「效忠」的候選人投票。2 個世紀以來，只有 8 位選舉人在事實上沒有支援他們所在政黨的提名候選人。儘管如此，這種制度還是能使分裂的選舉人團不那麼針鋒相對，這樣新當選總統——也許將來某一天會是位女士——便能在就職後執政得力(參閱圖 8. 1，該圖顯示出選舉人團投票的結果非常重要)。

奇怪的是，這種「勝者得全票」的制度，憲法中並未做明確的規定，憲法只是規定了如果選舉人團選舉的候選人中沒有取得多數選票時，如何進行選舉。目前正在實施一項重大改革(公平選舉計劃)，力圖，在每個州確立一種按國會選區劃分選舉人的投票，而不是按整個州劃分的選舉人團選舉制度(緬因州成為第一個採用這種做法的州，內布拉斯加州緊隨其後。1992 年中期，另外幾個州也在考慮進行此項改革)。贊成這次

改革的人認為，這樣一來，總統候選人不得不更加努力地做爭取選民的工作，而不是在民意測驗顯示某州選民將倒向他的對手時，忽視整個州的選票。

還有一個更嚴重問題，目前尚未有任何改革措施。那就是，如果選舉人團沒有選出獲勝者，應該怎麼辦？在這種情況下，根據憲法第 2 條第 1 款——經第 12 條修正案修正——總統選舉應立即(一旦選舉人團宣佈就實行，憲法中並未規定具體日期)交付眾議院處理。在此，每個州的代表團(向選舉人團投票時得票最多的 3 位候選人之一)投上一票，勝者必須是獲得各州代表團投票多數者，而且 2/3 的州代表團必須出席投票。與此同時，參議院從得票最多的兩位候選人中選出一位副總統。參議員以個人身份參加投票，不僅眾議員是以州為單位的代表團投票。當選副總統的候選人必須獲得至少 2/3 法定人數出席的多數票。如果 3 月 4 日之前眾議院還未選出一位總統，那麼副總統就代理總統。

到 1992 年，175 年之間從未使用過這一制度。但選舉人團可能出現的僵局卻引起人們對這一制度的倍加關注。儘管以往(1968 年)曾出現過三方競爭的局面，1992 年大選卻成為 20 世紀以來，競選「第三方」爭得足夠選票，使另外兩位元候選人無法得到所需要的多數票的第一次大選。因此，1992 年似乎該考慮使用一下憲法所規定的那個制度，這一觀點在政治體制中引起了相當大的「騷動」。從一方面看，讓國會選舉總統實屬「最後一招」，在近兩個世紀以來的當今社會中使用一次也不至於導致修改憲法。其他一些人則認為，已經到了最後在總統選舉上實行民

主的、普選多數票當選問題上對憲法進行修正的時候了。羅斯·佩羅主動提出退出競選，緩衝了這個尖銳問題的緊迫性，但在美國政治制度上這將仍是個已列入議事日程，但尚未完成的事業。

建議讀物

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 聯邦行政機構

公共政策的管理

[行政機構權力的發展](#)

[今天的行政機構](#)

[獨立的行政機構](#)

[五角大樓的特殊問題、稅收和赤字](#)

[其他不易解決的問題](#)

[焦點透視：價值 436 美元的錘子](#)

[建議讀物](#)

在這個國家裏，事件不會以突發的形式而是按預定的方案進行。

——瑪瑟·瓊斯

我們很多人都認為，政府行政機構和行政長官都是貶義詞，這是可以理解的。因為我們在與無論是政府或私營機構的大型組織打交道時，不可避免地有過惱人的，有時甚至是憤怒的經歷。當然高等學府也沾染了行政機構那種令人不快的習氣。在現實生活中，行政機構無非就是一些有組織的、被廣泛接受並使用的、幾乎在每個地方都需要的機構，而且幾乎做每件事都要與它們打交道。對於政治制度來說，行政機構是具體實施公共政策的機構，這些機構中的行政官員就是公共政策的執行者。

聯邦行政機構和州、地方行政機構與其他國家的行政機構較為相似，不像我們政治制度中的其他成份與別國的對應部分相差那麼大。無論在華盛頓、巴黎，還是在新德里或莫斯科，其行政機構大同小異。隨著它們的規模和責任的日益增長，行政機構已漸漸在各種政府職能中起主導作用，其中一些機構逐漸地佔據了統治地位。美國的行政機構也不例外。

在他們的日常行政事務中，聯邦(以及其他)行政機構發揮著準立法和準司法的職能，以及行政職能。自從新政開始實施以來，隨著規模和開支的不斷升級，行政機構已經成為美國最有實力的利益集團；而許多重要的私人利益集團也在行政機構內部找到了自己的同盟者。

行政機構的一般特點是，機構規章詳盡明確、組織結構嚴密、等級森嚴。他們往往在僱傭官員、解職和陞遷上表現出嚴格的控制權力。作為規則，將職位分成幾類，與薪金和所要求的技術掛鉤。儘管行政機構本身存在著缺點——而且缺點不少——但眾所周知，行政機構的專業化已經為政府的發展奠定了基礎。正是行政機構的專業化造成了當今政府機構中的某些危機。

儘管各國的行政機構大同小異，但美國政府機構的某些職能與別國相應的行政機構的職能有所區別。在美國，國家級政府的行政機構的官員不僅只對本機構的領導負責，不僅要向本機構的領導彙報，通過他們向總統彙報，而且最高級行政官員還要向國會負責，彙報本機構的政績，有時甚至還會被要求出席作證。另外，行政機構也逐漸發現與相應的國會工作人員保持密切關係很有必要，因為這些國會工作人員對行政機構所產生的影響常常相當於或超過國會議員的影響。相比之下，外國的大部分行政機構與本國的立法機構幾乎沒什麼關係。因此，美國行政機構的權力界限並不像許多學習管理的學生喜歡描繪的那樣明確。

第二點差異源於美國的聯邦主義。絕大部分聯邦國內專案都是聯邦一州級項目，由州機構負責管理，使用聯邦基金，按聯邦規章辦事。這種分

而治之的管理方式是在其他地方，甚或在其他聯邦制度下找不到的一種複雜的管理方式。另一個差異是美國行政機構一向注重管制。這是由於美國比其他大國私有化程度高的緣故。其他國家向公有制發展的趨勢是行政機構創造運作而不是管制。

行政機構在公眾中的影響既具有實用性，又具有象徵性。儘管總統及其內閣是行政官員中最惹人注目的，但大多數人與之打交道的只是這個體系中的一部分，無論是聯邦的、州的、地方一級的。內務稅收官員、郵政職員、摩托巡視員、社會福利保障官員、控制污染官員、公路巡邏隊等等，這些都是行政部門的一部分，肩負著實施法律、貫徹政府政策的使命。行政官員日常工作的執法行為和對生活的行政意願通常是以一種與立法起草者的意圖不同的方式來實施的。就許多人來說，與行政官員打交道的經歷是我們瞭解政府及其政策目的的第一手資料。

憲法並未討論聯邦行政機構——相比之下，大多數州憲法做了規定——只是認為行政機構是總統的助手。憲法中對各行政部門只是一帶而過。行政機構對公眾負有的責任只能通過總統責任制來實現，因為總統有權任命各機構的負責人。儘管多數行政機構的僱員並不直接受總統和內閣的領導，但卻是自 19 世紀 80 年代通過潘德爾頓法案(Pendleton Act)之後實施的文職官員政績考核制度的一部分。在此項改革之前，所有聯邦一級行政官員的任命全是以政治資助者為基礎的。1829 年安德魯·傑克遜就任總統後，決定既要任命自己的支持者擔任聯邦職務，又要保證官員輪流任職，他認為，這是民主政體所不可缺少的。據說，他曾講道，「黨

閥分贓」的原則也同樣適用聯邦官員的任免。這種委任資助人的原則成為一種慣例，直到被政績考核制度所替代。這種委任制度的一個後果就是，聯邦官職越設越多，上臺就職者可以更多地獎賞他們的追隨者，其數量遠遠超出了作為行政機構發展資源的政府新職能。儘管如此，求職人數總是多於職位數。暗殺詹姆斯·加菲爾德(James A. Garfield)總統事件結束了黨閥分贓制度。因為這種制度的反對派在加菲爾德死後改革成功。我們現在只能猜測暗殺者的動機——他也許是精神錯亂，而且正好是個無政府主義的革命派——但傳統說法認為他只是一個「失意的政客」。

行政機構權力的發展

1789 年共和國始創之初，只有國務院和財政部，以及戰爭部幾個行政部門，加上司法部長和郵政總長。聯邦機構成員一共不到 1000 人。今天則已擁有 14 個行政部門(參閱表 9.1)及各部門部長構成的內閣，郵政局和郵政總長已不屬於內閣。除了這些機構內的上千個處局外，還沒有大約 3000 個顧問委員會、董事會、委員會、專題委員會、協商委員會、專題小組、任務小組、工作小組等機構；甚至政府自己也說不清究竟有多少個機構。

州政府，在某種程度上，包括市政府。其發展模式和權力分散的形式也與此相似。很少有州和市政專案不直接或間接涉及聯邦財政的。那些負責給各州撥款的聯邦機構要求管理聯邦資助專案的州級官員必須是

按政績考核選拔上來的。這一要求十分重要，因為政府僱傭人數的真正增長正是在州這一級。儘管一般都會認為聯邦行政機構在不斷發展，但這些年來，相對比較穩定。在美國政府中任職的文職官員在整個勞動大軍中的百分比實際低於 50 年代的百分比，在雷根總統上任之前就已呈現這種下降趨勢。雷根上任後便宣佈，他打算大幅度地減少聯邦工作人員。

許多州憲法已建立了詳盡的管理結構，設立如公共衛生、公路、福利、高等教育、能源調控、金融、保險、酒業管理和公共治安等具體的職能部門。很多城市都設有自己的市政委員會，例如紐約市立公園委員會。這些部門有時可以自行任免官員，幾乎獨立於總行政負責人。這種機構的自治權會導致無法調控或執行困擾大部分聯邦行政機構的某些預期的職能。一旦有必要修正憲法或徵得州議會的同意，改革將更難開展。

表 9-1

聯邦主要行政機構

內閣 1	白宮內機構	主要的獨立機構
國務院〈元老〉	白宮辦公廳	核管制委員會
國防部〈元老，前身是戰爭部〉	行政管理和預算局	聯邦儲備系統
財政部〈元老〉	經濟顧問委員會	國家行政總局
司法部〈1870 年設立〉 2	國家安全委員會	國家航空和航太總局
內務部〈1849 年設立〉	國家內政政策委員會	人事管理局
農業部〈1862 年設立〉	環境質量委員會	退伍軍人管理局
商務部〈1913 年設立〉 3	貿易談判特別代表辦公室	
勞工部〈1913 年設立〉 3		聯邦電訊委員會
衛生及公共服務部〈1979 年設立〉 4	科學技術政策辦公室	聯邦貿易委員會
教育部〈1979 年設立〉 4	行政管理辦公室	州際商業委員會
住房和城市發展部〈1965 年設立〉	政策發展辦公室	聯邦勞工關係局

交通部〈1967 年設立〉 能源部〈1977 年設立〉 退伍軍人事務部〈1989 年設立〉	全國毒品管理政策辦公室	證券和交易委員會
表注 1:所標記的年份是各部門成立的時間。 2:司法部長是建國之初就有的內閣成員，但司法部是後來設立的。 3:最初設立於 1903 年，當時是商務和勞工部。 4:最初設立於 1953 年，當時稱衛生教育和福利部。		

今天的行政機構

在全國一級，包括郵政事業的聯邦文職僱員大約超過 300 萬人，大多數不在華盛頓特區任職。多數文職官員所任職位頗具競爭性，他們必須先通過書面考核或出具受教育程度的證明和有過類似經驗的證明。有些機構，例如涉外機構和聯邦調查局等，除了一般機關的文職官員考核制度以外，還有他們自己獨立的政績考核制度。當然，有些職位可以不按政績考核，有些被稱為 C 類工作的職務則不必由競爭獲得，因為這些職位多是些本來就敏感或是決策性質的職務。一些非終身制高級決策行政官員，高級總統內閣和其他內閣成員、法官、大使等官員也不是通過競爭而是任命就職的。雖然存在政績考核制度，各機構卻經常把他們事先務色好的人挑選出來，並安排這個人在適當時候註冊受雇。不過，這種做法也不錯，因為這麼一來，常常可以做到人盡其才，上任官員也就不必忍受平常漫長繁瑣的僱傭過程便可走馬上任。

卡特政府希望改進全部行政部門以除掉那些被漫畫家用來作幽默諷刺笑柄的臭名昭著的弊端，所以，於 1978 年通過了文官制度改革法。為了避免在高層領導機構中出現無能之輩，國會建立了高級行政官員管理

中心(簡稱 SES)。最高級文職官員可以選擇參加 SES；如果他們加入了，從理論上講，他們調換崗位和職務陞遷都將比不加入的人更容易些。因此，該中心旨在提供一批可靈活調配的高級管理人才，以備將他們派遣到所需要的各種機構中去。SES 吸引人的地方是，假如它的成員的政績受到高度評價，他(她)就能拿到一筆豐厚的獎金。中心也提供福利保險，儘管中心成員也許會調離現任職務或乾脆離開中心，但 SES 保證他們在政府裏能得到一份工作。在 1992 年總統大選期間，布希總統針對一些行政官員不得人心的現象，曾建議採取經濟手段，將中心成員的薪水降低大約 5%。

1978 年改革法案取消了以往的文官管理委員會，建立了人事管理辦公室(簡稱 OPM)，在與其他各種機構的合作下，負責審查聘任聯邦僱員。這個法案還建立了政績考核制度保護委員會，接受聯邦僱員的投訴。這就精減了辦事程序，提高了效率，並幫助安置那些不稱職的僱員。

對於如何保護那些揭露本機構失誤或錯誤的所謂「檢舉揭發者」，該制度也做出了一些規定。不過，這些人通常仍會冒事業受到損害的風險，而且他們的工作條件有時會急轉直下，變得更糟。

由於以任何理由開除一位文職官員仍是極其困難的事，為使文職官員不至因行政機構的歷次變動而受到損害或政治化所採取的做法，或許不可避免地造成了保護無能之輩的後果。

許多在私營部門內存在的傾向，在政府部門中也屢見不鮮。某個電話公司的經理們可能會反對聯邦或州級機構對電話公司實行嚴格的調控；核能源工業的總裁們會對輻射洩露的危害或放射性廢物的威脅說得儘量地輕描淡寫一些；同樣地，聯邦機構的行政官員通常是那些把事業生硬的大部分時間消磨在行政機構中，反映著該機構鼓勵發展的方向的人。例如，中央情報局和聯邦調查局的官員對公民權利的態度與衛生和公共事業設施部的官員會有很大差別。公共衛生部門或聯邦貿易委員會的專家對煙草廣告的看法也會與農業部關心煙草利益的專家意見不一。

因此，「政府」也不是持有特定、統一觀點，鐵板一塊的政體。各機構通常意見分歧。例如，美國貨物和公共設施的出口看似是由單一政策主管的；亦即賣得越多越好。然而，關心貿易問題的機構要同時考慮一系列更複雜的政策，而且這些政策不總是相容的。例如，冷戰期間，許多產品的銷售被認為是國家安全問題。向很多國家出口個人電腦(基本上向前蘇聯及其盟國)也受到嚴格控制。商務部代表、美國貿易代表(簡稱 USTR)、國務院和五角大樓在反對這類產品銷售的許多較量中已擺好了迎戰姿態。他們各自的立場反映在促進貿易、促進發展雙邊關係、防止出現長期性安全危害，與例如日本等其他賣方競爭等方面各有其優先發展重點。這畢竟不只是個促銷的簡單問題。冷戰的結束也沒有給這些衝突劃上句號，對峙焦點只不過從禁止向某些國家出口一張貨物清單上的商品轉移到禁止向另外一些國家出口另外一張不同清單上的商品罷了(例如，禁止向包括伊拉克在內的國家出口製造殺傷力強的武器原料)。過去曾被禁止的俄羅斯等國現在也加入了貫徹新規則的行列中來了。

負責不同事務的機構自然持不同的觀點。同樣地，許多政府機構，如同社會中的其他機構一樣，培養他們各自的僱員對機構的忠心耿耿。這種培養僱員對自己的工作和所屬的機構抱有熱忱的態度是件好事，但也會走入極端。如果行政官員習慣於調動工作和變換自己的目標，那麼，SES會對減少機構「帝國式的繁瑣程序」和機構間爭端有所幫助。但也存在著對各機構工作的影響因素。各機構依法辦事，按照自己機構的規章制度辦事。他們必須對國會的各委員會和他們自己的僱員負責。他們必須解釋資金的使用情況。儘管雷根政府、一些國會議員和一些政府機構試圖大肆阻撓，但資訊自由法案仍給了公民查閱他們自己的紀錄的權利，雖然有一定的限制，但會對行政機構形成一種約束。另外，政府機構，就像私營公司一樣，也必須是在減少環境污染等問題的限制下運作；在沒有任何種族、性別或宗教歧視的限制下運作。這一切連同許多別的因素(包括行政機構本身的複雜特點，已經使行政機構有些寸步難行了)都對行政機構的行為構成了監督。

雖然各機構有著各自的監督機制，但國會是行政機構的最大監督者。如果國會不撥款，任何機構也無法獲得經費。管理和預算辦公室也負責各機構的開支，但如果國會根本沒有提供開支的經費，管理和預算辦公室也就無法批准各機構的經費開支。因此，各行政機構可能會與國會眾參兩院分管他們的各分委員會保持密切聯繫。通常某個委員會的工作人員可以通過影響委員會成員，而握有真正的實權。

近年來，國會試圖通過使用立法否決權來加強對各機構的控制。根據立法規定，各機構必須在採取某個行動之前通知國會，而且還規定如果眾參兩院中任何一院通過決議禁止採取該行動，那麼該機構就不能採取行動。這一決議不會被總統否決，也不受撥款委員會的管轄，而是受有關立法委員會的管轄。但是，1983 年，最高法院推翻了許多立法否決決議，認為它們違反憲法。移民歸化局訴查哈(Immigration and Naturalization Service v. Chadha)一案的判決就引起了相當大的混亂。

自從最高法院做出判決以後，國會曾多次通過法律，要求在實施立法否決前，國會兩院必須通過一項聯合決議。就是說，國會規定，在行政機構採取某個行動之前，眾參兩院必須通過一項聯合決議，表示同意或反對，只要在限定時間內其中一院未做出決議，就等於否決了該項行動。然而，正如第七章所提到的，國會也一直在通過法律，其中包括真正實施立法否決的具體規定——根據這些規定，甚至在查哈一案之後，從嚴格的法律意義上講，單獨一院實施否決是不合法的。

儘管行政機構曾進行多次改革，但絕大多數公職聘任仍要遵循人事管理辦公室的規章制度。因此，聯邦機構的行政管理事務與人事事務是截然分開的；換句話說，那些監督各機構日常事務的人無權過問人事任免政策，在選擇僱員方面權力也極為有限。這種制度好就好在能比較公正地僱用官員，但也有弊端，因為這麼做的結果是效率不高。

獨立的行政機構

全國一級行政機構的大框架之外還存在著一些獨立的辦公室和機構。這些機構可分為行政管理機構(如聯邦儲備系統州長委員會)，調控機構(如聯邦貿易委員會)，或法人機構(如田納西流域管理局)。其他獨立行政機構請參閱表 9—1。這些實體，自 1887 年由國會設立以來，由總統任命的行政官員擔任各機構的負責人。他們的主要責任在經濟方面，特別是在某些領域，如能源、資源等的管制方面。這些機構集中了強大的聯邦權力，幾乎構成政府第四大主要機構。管理這些機構的高級官員理事會以及同類委員會從正式意義上講獨立於總統，不受總統控制，因為他們任職時間交錯、固定，這樣可以限制總統通過任命官員控制這些機構的權力。這種自治權也遭到許多非議，尤其是直接針對聯邦儲備委員會及其控制貸款和貨幣政策的權力。

儘管有些抱怨，近幾十年來，這些獨立機構已越來越服從總統的管理。總統任命官員的權力雖然有限，但仍可參與管理這些機構，也可對這些機構實行預算控制。一些獨立機構的評論家指出：他們已成為本該由他們去調控的行業的支持者，而不再能實現他們的意圖了。加之，在某些情況下，他們對總統的輔助性作用增強了總統在經濟方面的權力。1992 大選年，由聯邦儲備系統發起的利率之爭就是一個典型的說明。其他評論家則呼籲加強總統控制權，防止行政專案被相互矛盾的機構政策攔腰切斷。還有一些評論家認為，這些獨立機構簡直就應該取消，因為他們對經濟的調控是失敗的，使本該受益的不受益，不該受益的受益了。無

論結論是什麼，顯然，行政管理這一複雜的領域是最需要改革的領域之一。卡特執政以來開始減少調控，在雷根和布希執政時期又大大加快了減少調控的步伐。這個體制的職能的確發生了改變——儘管出現了一些罕見的改進——然而，從整體上來說，減少調控是否使公眾得到了好處，還值得懷疑。

五角大樓的特殊問題、稅收和赤字

本世紀內，行政機構的增長大部分是由國防部的擴大造成的。該部僱用了大部分聯邦文職行政官員，另外還擁有幾百萬的軍隊：第二大部門就是現在的郵政總署。而人數最少的部門當數退伍軍人事務部、衛生和公共事業設施部和財政部。這些部門的僱員只佔國防部人員名單的一小部分。

在政府制定政策的過程中，預算分配在很大程度上也決定著對各部門的影響。在這方面，又是國防部獨佔鰲頭，分得最多的預算，佔全部預算的1/3；進入80年代，尤其是雷根執政以來，由於他明確地採取削減幾乎其他所有政府部門的開支，因此，國防部的預算分配百分比仍呈大幅度增長趨勢。隨著共產主義信仰的動搖以及蘇聯的解體，國防部的預算現在已呈現出緩慢下降的趨勢。

另外還有一些顯然與軍備有關的其他開支專案，包括退伍軍人事務、對外軍事援助、宇宙空間專案以及過去戰爭欠下的國債利息。這些專案都

增加了與國防有關事務的預算開支的百分比。縱觀雷根政府 1981 年後預算赤字翻了三番，而且還在繼續上升，而聯邦預算中增長最快的部分就是國債利息。如果繼續保持這種增長趨勢，僅國債利息一項就將很快消耗掉全部聯邦預算！有人認識到這一點，已嘗試了許多方法降低赤字，但至今為止，所有努力都未奏效。

赤字仍然無法得以控制。赤字是日益增長的軍備開支和 1981 年大幅度減稅造成政府收入銳減的結果。幾個月後，大幅度提高稅收也不足以抵消早已出現的稅收虧空，把赤字降至可以控制的水平。這些舉措主要是成功地徵收了許多可以替代所得稅的稅項。所得稅一向是按累進的稅收政策徵收的——也就是說，窮人納稅稅率要低於富人。

早在 1961 年，雷根就已表示反對累進稅率原則。80 年代早期稅收上的變化也可以反映出雷根的基本觀點。1986 年稅收改革進一步深化，就連所得稅這一累進原則也遭到大大削弱。這是雷根政府反對累進稅收政策的又一勝利。1986 年通過的法案使許多極貧困的人免於納稅，取消了扣稅的不少專案，使得累進稅收制中的累進扣稅專案比以前更少了。在另一方面，該法案也壓縮了稅率結構，降低了最高稅率，使那些很富有的人所繳納的稅金稅率比假如他們是中等收入時稍高一些。布希總統也反對增加稅收，這種稅收結構就得以繼續保持下去。

赤字反映出軍備開支的強大影響。整個美國經濟的大約 20%—25% 從某種程度上講要依靠軍事開支。極少幾個國會選區內不設有軍事駐地或軍事承包商的。五角大樓職員中的高級官員和軍事工業的高級領導階層

之間關係極為密切。數百計的軍隊領導人和一些文職行政機構的負責人退休後都在國防工業領域謀職，還有一小部分人，離開軍事工業，加入五角大樓或白宮任職。這種經濟實力與巨大的機構陣容相結合，使國防部比它的同類，其他各部高出一等，享有特權。聯邦開支優先專案的任何變化勢必包括五角大樓。

即使在福特和卡特執政的和平時期，軍備開支也繼續上升，在雷根執政時期，即使是和平時期，軍備開支仍以較快速度增長。由於志願兵服役待遇的提高，士兵的養老津貼和其他福利專案也間接地增加了開支。儘管戰爭威脅已急劇下降，國防預算的形成和監督或者國防預算支持下的龐大機構至今為止仍未出現任何改革。

其他不易解決的問題

聯邦行政機構(從某種程度上講也包括州級行政機構)的三大互相聯繫的特點，對於今後政府結構的影響令人不安。這三大特點是行政機構數量越來越多，分工越來越細，壽命越來越長。首先，新增機構的數量以前所未有的速度增長(儘管傾向於成批製造機構)，尤其是在 20 世紀。因此，我們發覺，今天的聯邦行政機構擁有的組成部分比它以往擁有的僱員還多。這樣的繁殖不可能減弱。

第二，行政機構數量的增加也是由於行政管理分工的精細。一個問題或一種職能，或許由一打的機構來負責而不得解決或不能實施，例如向窮

人提供的服務、毒品管理或收集資訊資料等。這些機構缺乏協調，有時甚至發生衝突。這種分工的精細一般地不是有意造成的。只是行政機構繁殖的偶然結果，但卻是真實存在著的特點。

第三，政府機構壽命越來越長——近乎永恆——時間一長，前兩大特點就更突出了。政府機構是經久耐用的。一項對機構進行廣泛抽樣調查的研究表明，1923 年的一些機構的 85% 到 1973 年仍然存在著——這個百分比比商業機構還高。內閣一級的機構甚至沒有不存在的，儘管郵政總局是以以前的郵政部實行巨大改革後建立起來的。羅納德·雷根認為取消某個內閣機構並非易事，他宣誓就職時曾表示要撤銷能源部和教育部。儘管任職的頭一年，他在立法方面取得了很大成功。但他的撤部建議卻不了了之。最終，雷根總統不僅不再提撤部之事，而且，事實完全相反，他還建議把退伍軍人行政管理局也升至內閣部門一級，從此，建立了退伍軍人事務部。

無法用一個或可預示的理由來解釋為什麼取消了有些機構。改革是主要原因。將某些職能轉換到其他機構，迫於政治壓力而拒絕成立新機構或將某些職能轉讓給私營部門，撤銷陳舊的機構或控制新的機構的做法僅僅是一線希望而已。

政府工作的這三個特點的重要性反映出邊境政策或控制國家疆域及管理的問題可以說明，聯邦政府全權負責對疆域的管轄(但聯邦主義意味著各州及地區機構的管轄範圍要受到國家疆域邊界的限制，這些機構不能危害這些邊界)。聯邦對疆域邊界的管轄責任不是交給任一個機構來

承擔。內閣各部中國務院、司法部、財政部、內政部、衛生和公共事業設施部，以及農業部都分別享有一定的管轄權。各部均在邊界疆域地區沒有辦事處。即使連邊界上居民遷移和貨物買賣這一最基本的問題也分屬兩個完全不同的機構和部門管理：一個是管理貨物的海關總署巡邏站，歸屬財政部；另一個是管理遷移居民的邊境巡邏站，歸屬司法部。最近，為了消除邊界管理的混亂和凌亂的分工，提出了一項建議，讓管轄邊界問題的各機構彼此經常聯繫，以便容易協調合作(合併成一個機構是不可能的)。但這一建議未得到支援。鑒於以上所述的三大特點，所有這些機構有可能繼續存在；還可能設立新機構，在邊界政策和管轄權上將繼續存在分散管理，莫衷一是的局面。

1976 年 4 月，科羅拉多州通過一項「日落法案」，要求所有政府專案和機構定期接受審查，取消或重新組建那些效率低下的機構。其他各州也紛紛效仿。聯邦主義將又一次被證明是美國創造性改革的源泉，但實際情況並不令人十分鼓舞。「日落審查」看上去僅僅是又設立了另一個行政機構而已。

自由獲取資訊是另一難題。在這方面各州已提供了很有價值的典範。要想獲取資訊，需知從政府機構可以獲取何種資訊，做這些需要的僅是極大的耐心——這大概一部分是由於行政機構酷愛把匿名權和保密當作職業特權吧，同時，一些機構沒有額外人手，很難按規定審理那些又繁瑣又冗長的要求。儘管 1967 年通過了自由獲取資訊法案，資訊的流通也沒有明顯加快。大多數機構會十分精明地將他們不想透露的資訊歸入可

以保密的 9 類資訊之列。有些州甚至還規定了披露資訊以及保護隱私的更為嚴格的標準。對此，國會必須進行監督，但是這種監督也不能保證會帶來改觀，而且會更多地造成對資訊流通的限制。很多機構以及國會的一些議員早已對公民可以隨意獲取資訊忍無可忍，他們支持以往雷根政府限制自由獲取資訊法案的做法。

最後，存在著對政府機構收集到的資訊種類和數量以及如何處理這些資訊進行改革的需要。一些機構直接從事針對公民的間諜活動，例如中央情報局(CIA)、聯邦調查局(FBI)和國防部情報局(DIA)等，一經披露更增加了對這一問題的注意。每個機構的改革都受到了歡迎。然而，控制情報活動這一基本問題並未解決。只要國會、總統和最高法院「放手讓他們幹」，那麼「國家安全」這個詞就似乎又一次重新獲得了過去的一部分能力，無論涉及什麼問題，都可以自然而然地得到支援。

在生活的各個領域裏，資訊資料都被並正在被收集，這表現了行政機構希望肆無忌憚地無處不在的願望。隨著電腦的普及使用，侵犯隱私權的問題也有所增加。每一點點資訊只要收集到，就可以輕易地存儲、整理並提取使用。非法搜集資訊使這個問題變得更加複雜，但是即使是合法獲取資訊也構成一種威脅。相對有限的人成為軍方情報部門非法政治監視的物件；但幾乎每一個美國成年人都是美國政府檔案部門的一宗檔案(如果我們再加上一些非公用形式的存檔，例如信用證和營銷資訊，那麼平均每個成年人就會被幾十種官方紀錄記錄在案)。僅各種聯邦政府收集資訊形式的名稱目錄就長達近四百頁。

龐大行政機構的存在是必然的。它們的主要特點就是大量的記錄存檔制度和無以計數的普通僱員形成了鋪天蓋地的機構，這些機構通常是重疊的，有時甚至互相競爭。龐大的政府官僚機構已經牽涉到了普通公民的生活。專制國家無不願意控制公民生活的各個方面，但在美國，只要在法律許可的範圍內，人人都應該自由自在地生活，任何權利不得受到侵犯。如前文中指出的政府官方濫用職權足以證明官僚機構是多麼危險，即使是權力有限的政府。行政機構傾向於盡可能地收集資料。從自由的角度看，如果這些資訊被濫用，那麼收集資訊就是相當危險的。從效率的角度看，沒有必要收集資訊，而且無疑是昂貴的。

從事機構研究的學術人士也承認，行政機構大量存在的當今世界裏究竟誰負有責任，這是嚴峻的民主問題中的一個。絕大多數政府機構內部都有清晰可見的一系列控制機制，但這些機制是如此的複雜，以致在採取行動或做決定時，幾乎不可能職責分明。有些行動幾乎是該機構沒有明確意圖的衝動。在這種情況下，官僚們(包括高級決策人)也許認為他們自己應該被迫起來辯護並延長這種狀況來保護自己。例如，在越南戰爭期間，有一派人士認為美國是在做出了錯誤判斷的基礎上捲入戰爭的，但是已經捲入戰爭的局面只能繼續，以便證明以前做出的決定是正確的。

行政機構的存在是為了把政治決策付諸實施。有一種典型的看法認為，總統會發覺很難，如果不是不可能的話，如果行政機構不同意總統要嘗試的政策而非讓這個不情願的行政機構去執行他的政策，那會是很困難

的。當然，這其中也有一定的道理。如同其他機構對待總統一樣，行政機構會發現自己有相當大的反對權，這種權力不能說是否決權，但至少可以阻撓總統實施他想實施的政策。正如總統或許會發現該機構不予合作，在一定程度上有反對他的專案的權力一樣；也正如總統會認為行政機構對他的指令不是拖延就是以與他的意圖不同的方式執行一樣，總統也有對行政機構的強大的否定權。實際情況並不總是偏向於對行政機構有利。尼克森時期，總統對許多專案懷有敵意，不僅是行政機構的，也有國會的，而這些專案都是希望繼續執行下去的。尼克森憑藉嫺熟的管理技巧，終於減緩了許多專案的進展，僅僅行使了總統的行政動議權，在實際上終止了許多專案的實施。同樣地，儘管羅納德·雷根贏得了國會相當多的支援，也還是比許多觀察家所預料到的更成功地削減和取消了很多專案。令人悲哀和沮喪的是美國政府(或者任何一個政府)所擁有的最大權力也許是消極的，這種權力比起以積極的、具有創造性的方式去處理當今紛雜的局面來一定更能輕易地去破壞、去延緩，或去製造消極行為的效應。

代表制的民主理論和美國政府基本的理論就是人民最終控制公共政策。如果他們不能直接參與管理，他們至少可以「趕走那些無賴」，代之以其他他們信任的人(其他人就是那些人民相信不是無賴的人)。但是，對於一個建立在龐大行政機構基礎上，其官員是按政績選拔，而不論所選官員奉行的政策內容的政府來說，這個理論是不合適的。即使在理論上講。所選舉的新官員也不會代替按政績任命的官員。那種原來認為行政管理和政策是兩碼事的觀點是錯誤的，那些研究公共行政管理的學派現

在意識到行政管理本身就包含著制定政策，因此必然影響政策。如果公眾對官僚們不滿，他們也不能簡單地選舉出新官員去指望他們罷免那些憑政績任命的官員，因為，如果那麼做，會被認為是對政績考核制度的攻擊，是在「耍弄政治」。

這是一個棘手的問題。正是行政機構多如牛毛的缺陷，才使我們備受鼓舞地注意到有許多官員在克盡職守地獻身於公眾事業。儘管政績考核制度並不完善，但它的優點卻是顯而易見的。認識到行政機構總的不足之處以及政績考核制度的弊端，並不是要重新改革或乾脆取消憑政績任命官員的制度。在嚴厲地抨擊政績考核制度之前，人們還必須考慮任何其他可選擇的做法的弊端。設置文職官員機構的意圖的確是要減少首席行政長官對於實施法律或根據長官意志不實施法律的行政職能大軍的控制，但沒有人會完全取消這一現行制度，回到舊的、腐敗的、黨閥分牀制度上。設置文職官員機構的另一個意圖是回答：對於困難的局面，不是革命，而是直接地進行改革。但一些評論家認為，改革會帶來更多在政治上提供資助保護的人，允許當選的政策制定人有影響行政機構的餘地。

假如革命不是問題的答案，那麼官僚政府的含義仍然足以令人不安，使改革成為絕對必要。從更深一層意義上講，官僚政府與民主是水火不容的。按定義，行政機構是處理日常事務、講求效率的一種組織，考慮個別和例外是與規章制度不相符合的。一個只關心個別事務的政府有時會前後不一致，效率低下；而民主政府幾乎不可能逃避個別問題。行政機

構有能力擺脫行政監督也正好說明行政機構可以不受公眾控制，而衡量民主的最主要標準就是公眾能夠控制行政機構。但是，行政機構的存在是必然的，因此，必須找到能限制行政機構向錯誤的方面發展的途徑。這個問題的答案是建立行政機構的行之有效的政治領導層。這並不一定意味著總統要有更大的控制權力，當然，一定的總統監督對於行政機構貫徹執行總統的政策是必要的。國會也可以發揮重要作用。國會已經在會計總局中建立了一個有效的調查機構。如果這個機構擴大員工規模、權威和國會的支援，那麼，當遇到棘手問題時，國會就一定能起到更大的政策制定作用。建立這樣兩種控制機構，兩者都對公眾負責，就使行政機構至少間接地對公眾承擔起責任，保障公眾不受武斷行為的侵害，這是民主的需要。最後，較小的集團能夠發揮更靈活的作用——因此，民主似乎需要權力下放。

焦點透視：價值 436 美元的錘子

美國國防部，通常也稱為「五角大樓」，多年來一直受到指責，說它逃避了其他政府機構所受到的嚴密監視。例如，費用超標，是指某樣產品超過和高出原定合同價格的部分，五角大樓就經常發生「費用超標」現象，其中最為極端的一個就是五角大樓購買的大型載貨飛機——洛克希德 C-5A 銀河號，在 60 年代末造成鉅額成本超標，超過原定價格約 20 億美元。這 20 億美元還不是成本，僅僅是超標準的那一部分，數額之巨大，佔了當時整個聯邦預算的相當大的部分。而這僅僅是一個專案。

即使某個文職行政機構有這麼多錢供它揮霍，那些一直在審核開支專案的審計員和會計員們也絕不會同意該機構超過約定價格持續支付貨款，他們更不會同意如此高價支付購買那些諸如螺絲、墊圈、錘子等簡單工具。

另一方面，雄心勃勃的新聞記者以及其他多年來一直在揭露五角大樓揮霍浪費、管理不善的事例。其中，許多種儀器設備成本有時甚至高出當地商店以零售價格出售的、隨處可買到的同樣產品的 100 倍。一些「敲警鐘的人」或一些機構僱員們在嘗試實行正常的審計手續，以阻止這種現象的發生。五角大樓的行政機構也時常有所反應，但他們不是重新審查辦事程序，而是報復那些「檢舉揭發者」。不論是民主黨執政還是共和黨執政，都沒有資格自豪地說，他們能夠很好地處理國防部揮霍浪費這一問題。無論哪個大黨執政，總會受到這方面的不斷指責。

但是，就像行政機構的其他問題一樣，這個問題也有許多相反的方面。五角大樓內部已經出現許多改進的實例，這都是由官員自己採取措施的結果，而且按正常的審計手續也已查出了許多超標的定價做法，對此五角大樓絲毫不加掩飾地予以揭露。1982 年和 1983 年，一場關於購買零部件的重要爭議終於在 1984 年引發了國會聽證會。會上那些「聳人聽聞的故事」多得讓 1983 年 8 月，國防部部長卡斯帕·溫伯格(Casper Weinberger)發表了一份備忘錄，告誡全體五角大樓行政和決策官員，國防部在國會和廣大公眾面前的可信度已經岌岌可危了。

引起許多評論家紛紛指責的是「價值 436 美元的錘子」事件。錘子是海軍購買用來修理 F-18 戰鬥機航行模擬器的工具箱中的一件工具。另外一些駭人聽聞的事件揭露出小型部件價格增長得極高，有時這一次購買價甚至是另一次購買價的 10 倍、20 倍，甚至 30 倍以上。其中最惡劣的是，一個小小的墊圈從 1 美分竟漲至 1.56 美元。

多年來支持五角大樓的國會保守派議員和自由派評論家一樣，關注著目前這種局面，部分原因是因為國家的財力未做到財盡其用，部分原因是過多負面宣傳會危及雷根政府把軍事力量建設推向預定水平的努力的積極性。自由派和保守派都傾向於同意價格競爭，至少在絕大多數情況下是有必要的。許多人還贊成國防部總視察員在 1983 年 10 月向參議院武裝設施委員會提出建議時所指出的，整個採購體系存在著明顯的缺陷，並不是所有的負責採購和庫存管理的人都有「價格意識」。

國會於 1983 年採取了一項改革措施，要求武器供應商出具他們的產品保證書。但 1984 年，來自北達科他州贊成這一要求的共和黨參議員馬克·安德魯斯(Mark Andrews)指責說，當年 3 月五角大樓實施的新規章根本沒有執行國會通過的法律，而是在破壞國會的法律。新規章准許作為例外的產品太多，在他看來，法律已成為一紙空文。五角大樓全部採購合同中大約 20% 為供應商報銷成本——無論成本高低——再加上利潤——成本的百分比。很顯然，在這種規定下，官員對節省費用幾乎沒有積極性。新規章准許按此類合同採購的所有產品均可以不出具產品保證書，或者所出具的產品保證書名不符實。因此，新規章就給了供應商一

個極好的藉口，他們會誇大產品保證書成本太大，完全沒有必要附上保證書。參議員安德魯斯和他手下的官員均持這一觀點。

通常，涉及成本的問題是由於局限性的規定阻礙了競爭的成果。例如，空軍需要為一架波音 AWACS 飛機上的一隻踏凳的腿配置三個塑膠套子，波音公司便如同他們設計製作其他零件一樣地設計了套子，並專門設計了工具製造了所需要的 3 只套子。一位海軍軍官抱怨該公司此項產品的報價太高，竟達 3136.61 美元。消息傳出去，引起很大不滿，這時，空軍才發現，原來他們所需要的東西在市場上只需每隻套子 34 美分就可以買到。即使那樣也還是造成了一些浪費。這個價格只能在一次性購買 40 只套子以上時才能成交。

具有諷刺意味的是，「價值 436 美元的錘子」還似乎算不上不可思議的高價。它只是價值 847,000 美元的那只工具箱中的一件工具，整個工具箱的間接費用和利潤被平均分攤到每件工具上，而不考慮每件工具的成本。這把錘子，本來公司只耗費成本 7 美元，再加上 3 美元的包裝和運輸費用。因此，總共也就是 10 美元一把，但是，會計計算時，把整個工具箱的利潤也平攤了一份給這把錘子，因此這把錘子似乎值 436 美元。這其中還有在抗議聲中被忽視的一個重要問題。那就是，究竟為什麼政府要付 10 美元買一把公司只花 7 美元購得，包裝在一隻盒子中，然後送到政府手中的錘子？即使不考慮會計計算方式，僅一件產品的淨利潤就接近 43%。使得人們不禁要問，其他產品的利潤究竟會有多少呢？

五角大樓內部的行政機構是不可能深究這個問題的。行政機構的總趨勢是維持原狀，或在原狀上稍有發展，同時，儘量避免出現新問題。正如參議員安德魯斯 1984 年 3 月 15 日在向參議院國防事務撥款分委員會所做的講話中指出的，五角大樓對於要求出具產品保證書的法律所表現出來的態度足以說明，「行政官員只要他們願意，就可以使一條法律名存實亡」。

建議讀物

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

[美國的司法體制](#)

[做出判決：法律的適用性](#)

[憲法及司法審查權](#)

[條約、法規及普通法](#)

[法律程序的幾種類型](#)

[法院](#)

[雙重組織結構](#)

[州法院](#)

[聯邦法院](#)

[法院的組成形式](#)

[法官職位：產生及其作用](#)

[法官的產生](#)

[法官的作用](#)

[執行者的司法職能](#)

[員警](#)

[公訴](#)

[監獄](#)

[立法對司法制度的支持](#)

[公眾的角色：律師及陪審團](#)

[律師](#)

[陪審團](#)

[政治、公平保護及法院](#)

[焦點透視：最高法院提名中的種族和性別問題](#)

[建議讀物](#)

法律從不會使人們自由；而人則必須使法律自由。

——亨利·大衛·梭羅

人類社會的政治歷史大多數可歸結為，在人類社會中為建立另一種可選擇的強權而鬥爭，首先是在個人之間，然後是在被稱為國家的小集團與大集團之間。眾多形式的司法程序就是用於解決衝突糾紛的人類文明的答案。

從體制上看，司法程序在某種意義上是政治制度的關鍵部分。不論司法制度採取哪種形式，它的基本政治作用是一致的——幫助社會控制(而不是消除)衝突。司法制度可以借助暴力或以暴力相威脅來支援它的決定，但這只是最後的一種手段。如果對大多數決定都不能自願服從，那麼，這個制度的作用就有問題了；如果暴力是唯一的制裁措施，社會發展的代價就太昂貴了。當公眾對司法制度的認可程度下降，人人都在扮演法官的角色時，政治制度的穩定性和合法性就喪失了。對法律的尊重是政治秩序的生命。如果司法制度與政治制度的其他方面不合拍的話，就會給政治制度帶來可怕的重負。

美國的司法體制

如同美國政治制度的其他部分一樣，司法制度也是殖民時期的經驗及革命時期的設想的結晶。殖民地時期的司法制度主要吸取英國法及其主要體制，但其他一些淵源，如紐約的荷蘭慣例，也得以保存下來。殖民地時期環境的壓力和現實需要將舊世界的司法模式做很大的改變。那個時期的司法職能與立法職能是緊密交織，甚至是融合在一起的。殖民地最高一級的法院通常是皇家理事會，它也是立法機構的上院。殖民地的人民在大革命之後摒棄了這種權力融合的體制，建立了單獨的一套法院系統，法官的權力相對獨立。憲法設立了位於國家制度最高層的最高法院，把創立其他聯邦法院的權力賦予了國會。州法院的設立由各州負責。隨著時間的推移，這些制度日臻完善，而且在該司法制度內設計新型法院體制的努力仍在繼續。

做出判決：法律的適用性

憲法及司法審查權

在解決糾紛過程中，美國法院以四套主要規則作為指導思想。其中最重要的就是憲法本身。所有法院——聯邦、州和地方法院——都要維護憲法，並且根據憲法的規定，在各自管轄權內對涉及憲法的案件做出判決。最高法院對涉及聯邦憲法的問題有終審權(儘管國會及各州可以通過憲法

的修訂來推翻最高法院的判決)。國家憲法高於其他一切規章。州憲法不得包含違反國家憲法的規定。同樣，城市及縣的規章也必須與州憲法及聯邦憲法保持一致。州及地方法院就案件的司法原則是根據上述低一層次的憲法的解釋來判案的，該州的高等法院對這些案子有最後的裁決權。

法院所具有的解釋憲法並且要求法律及其它公共行為與憲法保持一致的一般權力被稱為司法審查權，它是美國法院行使政治權力的基礎。司法審查權使法院本身成為國家憲法的詮釋者，因而確保了它的持久生命力。最高法院甚至可以監督國會及總統的行為，如同它在水門事件中所起的作用那樣。通過行使權力來測量政治活動是否符合憲法——尤其是人權法案，法院已經成為——也許是與它的願望相反——國家的良心所在，它維護它所認識的憲法中的價值觀，並不時地以這些價值觀提醒政府及被統治者。其他國家很少賦予法院這樣的權力，只允許它們解釋法律，而不是憲法。在別的聯邦制中也存在司法審查權，而且在一些國家中一定程度上也存在著——許多是接受了美國的模式——但對它最充分的應用則只有美國。從一個時期到另一個時期，司法審查權的突出表現及其影響會有所不同，但是一旦有涉及憲法問題的案子出現，法官總是有機會使用它。

條約、法規及普通法

除憲法之外，法院還須執行由條約規定的義務。條約是國家間訂立的協定。一項條約要求採取的行動與憲法不一致，則不能在國內得以執行。州的立法如果與有效條約發生衝突，也不得實施。例如，任何違反出版及言論自由的條約都不能在美國得以執行；又如，州捕魚條例與保護印第安國家永久捕魚權的條約相衝突，這個條約則具有優先權。1988 年春天，當司法部對巴勒斯坦解放組織(PLO)提起訴訟時，國會不顧現存條約的約束使其立法實施的權力受到了考驗。1987 年通過的法律要求結束巴解組織在聯合國的觀察團。巴解組織和聯合國控告美國違反美國對聯合國的條約義務。審理此案的聯邦地區法官認為此項法律違背條約義務，而國會也無意廢除這項條約。

司法制度的工作絕大部分是基於法院必須執行的第三和第四套規則上——普通法和成文法。美國的司法制度是一個偉大的法律傳統——普通法——的一部分。普通法源於 1000 多年前的英國，並傳播到世界各地的英國殖民地。普通法是基於「法官制定法律」並以社會行為準則及過去的做法為基礎的。法官可以基於社會類型、信奉、詮釋，或在極少情況下推翻過去的判決以及具體的法律和規則來裁決。因此，法院可以根據「社會輿論」裁定某個作品為色情文學作品。由於強調法官對社會信仰、其他案件以及情況變化有解釋權，因此，在他或她的判決上有很大的靈活性，法官的個性及背景情況也就相應地重要起來。已建立的傳統是一個制約力量，但法官仍可以自由地解釋社會的變化，找到其他的先例，注意公眾的意見——總之，法官可以將法律變活。另一個裁決的根據是衡平法，也起一定的作用。衡平法過去曾是一個單獨的體系，但現在已經

與普通法合併在一起。衡平法是建立在公平原則基礎上解決糾紛的一套體系，是為了防止決定是非曲直的時候造成不可彌補的傷害。

唯有路易斯安那州的法律制度不是建立在普通法基礎上的。這是受法國傳統的影響。我們還注意到，路易斯安那州制定的法律遭最高法院撤銷的數量也遠遠高於其他州。

現在，大量出現的成文法，即立法通過的書面法律，在判案中比基於司法先例的普通法顯得越來越重要。今天，以書籍形式出版的成文法有一百多萬個，另外還有成千上萬個行政法規。這個由禁令、法規以及命令形式組成的複雜體系給法官行使權力並承擔責任帶來了新的資料來源。它也賦予公民大量的義務，以及眾多的權利。同時，因為它促使爭議糾紛的數量不斷增加，也使得司法活動日漸活躍起來。整個制定法律的體系，包括憲法通過之前在各州施行的一些法規，都可以由訴訟當事人(訴訟中的雙方當事人)和法官加以援用。甚至一個法律經過數十年都從未執行過，也不能因此認為它無效，儘管使用這一法律可能被視為帶有偏見。除非一項法規有一個到期時效，否則它是無限期有效的，只有當法院撤銷它或通過立法予以廢止時，它才失去法律效力。因此，19 世紀 90 年代通過的調整私人航行水域的聯邦法律，到本世紀 60 年代又復活了，被生態學家用來對付工業污染問題。立法機構很少廢止法律，而司法上極少廢止法律，僅僅只有幾個法律宣佈無效，也是根據一個一個的案例決定的。

法律程序的幾種類型

在多數西方法律體系中，法律行為的各種類型有著一定的基本區別，儘管不可避免地存在著一些重疊。普遍的一種區別在私訴和公訴上。私訴，顧名思義，是用來解決個體當事人之間的問題的(例如，婚姻及繼承)。公訴，則是關於國家的運作方面的問題(例如，各政府機構的日常工作，這些由行政法來調整)。當碰到憲法問題時，就產生了一個公案的特殊類型——儘管在美國，如果程序上可能的話，法官們也試圖不觸及憲法問題而了結此案。

法律學者和律師在刑事和民事訴訟方面也有區別。在刑事訴訟中，政府代表全體社會，起訴破壞公共秩序的行為；政府控告並審判罪犯。民事訴訟則發生在民間的當事人之間(或將政府機構視為民間個人)，儘管審判的結果會對公眾產生影響(例如，一個私營的利益集團狀告汽車製造商未能達到抗污染標準)。具有巨大能量的政府出現在司法程序中，使得刑事程序中原本重要的公正性更為重要了，而且也更難保證了。最高法院已經對此予以認真的考慮，並在過去的 25 年裏，在刑事司法方面已做出了一系列重大的決定(見表 10—1)。

任何不同形式的訴訟都是政治嘗試的基礎，儘管這些問題經常是涉及憲法或刑法的。在某種意義上，所有憲法問題都是政治問題，而且激烈的權力之爭主要反映在對以下問題的判決上，諸如競選集資法是否符合憲法、獨立的法律顧問或特殊檢察官」的活動、或是授予政府的一個獨立機構的權力等。

刑法中有一部分法案在本質上也帶有政治色彩。在這些法案中，國家原本作為一方捲入進來。例如，競選及選舉活動已經導致了法庭的介入。在過去的 40 年中，更為古老的政治犯罪包括叛國罪、煽動罪、公務員瀆職罪及暗殺罪，成為美國戲劇性政治嘗試的題目。1980 年，對聯邦和州的政界人士進行的諸如賄賂罪的一系列調查和指控，充分展示了這類政治犯罪。甚至是普通的刑事犯罪也會沾染些政治色彩，如前面提到的那樣，如前白宮助理邁克爾·迪弗(Michael Deaver)因為證罪而受到指控。

法院

假如沒有一些機構在具體問題上解釋法律並應用法律來解決問題，那麼，法律僅僅是一種意圖的陳述而已。美國法院只負責處理實際的案例和爭議。它們不像某些外國法院那樣，對假定的立法或事件提出諮詢意見(一些州的最高法院除外，它們有時應州長或立法的要求而採取上述行動)。

所捲入的團體必須有起訴的理由，也就是說，每一方都受到了人身的侵害。原告不能僅僅因為不喜歡某項法律或提案，或者認為應予改進而提起訴訟(在一些外國法院，未受侵害的個人也可以對法律提出異議，這項權力在拉丁美洲國家很普遍)。在美國受理的法庭訴訟中，原告的受損害程度可以有很大差別。在某些情況下，集團訴訟案的訴訟人的個人利益只佔次要地位，但卻在特定情形中代表所有的當事人。對工業污染提起的訴訟就是一個例子。在這種情況下，個人的損害賠償數目很小，

但眾多的人合起來就很可觀了。對於某些類型的訴訟，州或聯邦立法對集團訴訟有明確規定，而對另一些訴訟，法院則享有自由決定的特權。1973 年，最高法院決定通過要求原告先通知訟案的所有受益人來限制在聯邦法院的訴訟。這是一項耗資巨大又非常困難的事情。其他一些裁決也對起訴權進行限制。紐約州羅賈斯特市的一群黑人試圖反對通過城市郊分區法，認為其中有歧視性規定；但他們發現他們無法起訴，因為無法找出證據證明建設者們打算在市郊區內建低價住房。因此法院認為不存在爭議，訟案不成立。

表 10-1

有關刑事程序的最高法院裁決

案件	相關的修正案	結果
沃倫法院		
馬普訴俄亥俄州（1961）	第四	非法搜查和扣押的證據不得在任何法庭被接受
羅賓遜訴加利福尼亞州案（1962）	第八	憲法規定的禁止酷刑和非常用懲罰對州也通用
吉迪恩訴溫賴特案（1963）	第六	所有重大案件中必須為窮人提供律師
馬洛伊訴霍根（1964）和墨菲訴河灘委員會（1964）	第五	不得自認有罪的權利適用於各州
埃斯庫貝多訴伊利諾依州案（1964）	第五和第六	應當允許被告找自己的律師
波因特訴得克薩斯州案（1965）	第六	州審判中的被告有權與不利的證人對質
米蘭達訴亞利桑那州案（1966）	第五和第六	未有警告而取得的供認無效
華盛頓訴得克薩斯州案（1967）	第六	應幫助被告取得有利於己的証人
克洛普弗訴北卡羅萊納州案（1967）	第六	所有法院都應當確保迅速審判
特裏訴俄亥俄州案（1967）	第四	可以根據可能的事由「截獲並搜查」
鄧肯訴路易斯安那州案（1968）	第六	所有重大案件均應保證由陪審團審查

本頓訴馬裏蘭州案(1969)	第五	對雙重危害的禁止適用於各州
伯格法院		
哈裏斯訴紐約州案(1971)	第五	允許使用不合格的證據駁斥被告人的真實性
布蘭茲伯格訴海斯案(1972)	第一	記者不得使用機密資料迴避作證
弗曼訴佐治亞州案(1972)	第八	死刑因無固定的應用而被廢除
阿吉辛格訴伊裏諾斯州案(1972)	第六	應為可能被判徒刑的案犯提供辯護律師
斯特朗克訴美國案(1973)	第六	如果拒絕使用迅速審判，案子必須撤銷
密西根州訴莫斯利案(1975)	第五	被逮捕者拒絕說話後，審訊可以繼續
斯通訴鮑威爾案(1976)	第四	聯邦法院對非法搜查訴訟應受嚴格限制
葛列格訴佐治亞州案(1976)	第八	如果程序適當，可以執行死刑
考克訴佐治亞州案(1977)	第八	強姦罪不適用死刑
波登柯克訴海斯案(1978)	第五	如果拒絕認罪，允許警告，提起嚴厲的指控
澤克訴斯坦福日報案(1978)	第一和第四	可以不經事先通知搜查報社
加尼特訴德·帕斯卡案(1979)	第一和第五	可以終止審判前的聽審
裏奇蒙德報訴弗吉尼亞州(1980)	第一和第六	報社及公眾參加刑事審判受憲法保護
羅德島訴伊尼斯案(1980)	第五	對「訊問」做廣義的解釋；維持米蘭達法案
愛德華訴亞利桑那州案(1981)	第五和第六	除非嫌疑犯與員警交涉放棄，疑犯有權要求律師到場
美國訴羅斯案(1982)	第四	允許擴大搜查車及其它內容
加利福尼亞州訴西若洛案(1982)和道化學公司訴美國案(1986)	第十	允許無搜查証進行空中偵察
福特訴曙賴特案(1986)	第八	處決精神病人違反憲法
倫奎斯特法院		
麥克萊斯基訴坎普案(1987)	第八	應摒棄帶種族隔離的死刑案
美國訴薩萊諾案(1987)	第八	支持預防性羈押
巴斯頓訴肯德基州案(1990)	第六	對未達一定年齡的罪犯可以處以死刑
斯坦福訴肯德基州案(1990)	第八	不得剝奪某一特定人種的陪審員資格

法院的大部分工作是在履行解決糾紛的基本職能；這種糾紛有時在一個

具體案子中僅包括幾個人，他們要明確某個標準的含義。甲是否毆打其妻？乙是否將無價值的東西賣給了丙？這類案件的判決類型中帶有政策性的傾向，如涉及婦女權益或者公平買賣的權利。在這樣一系列的案件中，或有時在一項重大審判中，法院通過建立新的規範或重新確認老的規範，而充當具有准立法權的機關。這並不是司法權篡奪立法權的行為，而是美國司法活動不言自明的本質。

雙重組織結構

美國的法院是一套複雜的機構。聯邦主義創立了一個州和聯邦的雙重法院體系，這個體系部分而不是全部都分層分級的(見表 10—2)。兩個分支體系的交織比聯邦和州政府的行政和立法的交織還要厲害。在很多情況下，活動重疊的性質和程度造成了許多衝突和混亂。

管轄權經常發生重疊。儘管有相當明確的管轄權規定，在特定民事案件中的當事人及刑事案件的公訴人能根據法院及其體系的不同做出選擇。在對某個觀點給予支援方面，不同的法院持不同的態度。許多訴訟案的第一個判例當然也就成了聯邦或州法院的選擇，然後就是看本體系內法院有無判例，再加以選擇。在刑法中，具有雙重管轄權的訴訟案的數量比民法案例少，但一個單獨的行為可能會同時觸犯州和聯邦的法律。這時兩個層次的公訴人如果雙方都有興趣，就必須做出決定，應由誰依一定的規則和程序首先起訴。辯護方也可因法官帶有地方偏見為由，將案件轉移到其他法院受理。

如果在一個體系中起訴失敗，而有可能在另一體系中繼續指控時，被告可能會再次受審，憲法第五條修正案禁止雙重危害——宣佈無罪後又因同一指控再次受審。起初這道禁令只適用於聯邦政府，而許多州不服從這一規定。1969 年，最高法院規定此項禁令對各州同樣適用，然而，最高法院並未認為在州和聯邦法院進行的審判構成雙重危害。

州法院

各州的法院體系隨著各州的規模，社會環境及富裕程度的不同，在組織形式上相差很大。所有的州都有一個最終的上訴法院，或稱為最高法院。德克薩斯和奧克拉荷馬州根據案件的性質將上訴法院區分為刑事最高法院和民事最高法院。較大的以及城市化的州還有一個中層的上訴法院。州司法體系的主力是下級審判法院，這些法院是根據司法管轄權和權力劃分的。

表 10-2

雙重法院體系〈註釋 1〉

聯邦法院	州法院
美國最高法院(1) 9 位大法官	高等法院(52) 一般稱為州最高法院；得克薩斯州和俄克拉荷馬州針對刑事和民事上訴，設有雙重高等法院
美國上訴法院(13) 179 位法官	中級上訴法院(46) 可以被稱為受理上訴法院，高級法院或其他類似名稱

美國地區法院(94)	一般審判法院
645 名法官	縣法院；地區法院；巡迴法院；高級法院
323 名專職和	等等；還有專門管轄權——離婚，緩刑，未
153 名兼職地方法官	成年人法院
	初級或下級審判法院
	區法院；交通法院；治安官；夜間法院；
	小申訴法院；專屬法院；行政官法院
	大約有 16,000 個州法院，約有 27,000 名法官

註釋 1：根據 1992 年 10 月的統計數位。

初級或小法院受理小的民事及刑事案件。例如，一個小的索賠，法院審理爭議額低於一定數額，通常是 500 美元到 800 美元之間的糾紛。治安官(JP)也在輕微民事案件(通常爭議額低於 200 美元)和輕罪(輕微刑事案)上有管轄權，同時還有權主持婚姻，處理交通違章行為。治安官一般未受過良好教育，被人們稱為「絞刑判官」。研究表明，這些官員負責審理的案子，96%被定有罪。把治安官與不加思索的、相當低劣的司法判決聯繫在一起是令人遺憾的，因為美國實在是需要聲譽好的初級法院。雖然，理論上有權可以一直上訴到最高一級法院，但州受理上訴的法院很少複審普通審判法院的判決，普通審判法院同樣也很少複審下級審判法院的判決。

具有一般管轄權的審判法院處理在美國的大量刑事民事案件，而下級法院則處理涉及交通及其它地方性規章的案件。1990 年一般審判法院受理的案件約為 3300 萬，而下級法院受案量約為 6700 萬。只有很少一部分，大約 25 萬個案子上訴或被州受理上訴的法院受理。

因此，州審判法院所具有的司法質量決定著美國的司法質量。在這些法院中，大多數法院的審案能力已經隨案件數量的增長而被逼到了極限，司法人員的增加卻遠遠落後於需要。

聯邦法院

相比較，有些法院儘管比另一些法院要忙，但是聯邦法院還不是負擔過重的。案件不是那麼多的原因是聯邦法規比州法律要少得多。相對州的一般審判法院來說，聯邦最低層次的法院是地區法院，大多數聯邦審判案在這裏受理。國會 1789 年通過的司法法設立了這些地區法院。每州至少有一個地區法院，多的有 4 個。根據每個法院工作量的大小，法官的數量從 1 個到 24 個。在初期階段，法官受到聯邦地方行政官的幫助。近年來所有聯邦法院的工作量逐步增加，到 80 年代末，每年受理的案子超過 25 萬件。國會在它認為需要的地方，可以增設法院和增加法官。

地區法院的上面是聯邦受理上訴法院——上訴法院(有時也稱巡迴法院)和最高法院。1789 年的司法法設立了中級法院，每個法院由最高法院大法官領導，並進行「巡遊」(即在他的轄權內巡迴聽審上訴)。到 1891 年，建立起了現今的上訴法院制度。隨著南部龐大的第五巡迴庭的分裂，外加哥倫比亞特區，巡迴庭的數量擴大到 12 個。在 80 年代，上訴案的數量不斷增加，到 1991 年，上訴案超過 42000 起。

現在，最高法院大法官沒有什麼巡迴任務了，除非在授予延期執行那樣的事務時，承擔對某個特定的巡迴庭的責任。來自地區法院的上訴由巡迴庭受理。有一個特殊情況，就是當審理涉及聯邦、州或地方的法律是否違憲時，就要由包括一名上訴法官組成的三法官審判庭來審理，並由法院頒發禁令。這類案件須直接向最高法院上訴。在多數情況下，巡迴法院的判決都成為終審判決，只有大約 10% 的案件繼續上訴。

美國最高法院主要是受理上訴案件，儘管它也有初審管轄權(即有權審判尚未在別處受理的案件)。多數初審案件是一州起訴另一州，是必須由最高法院受理的。一州訴美國，一州訴外國公民或另一州公民，以及涉及外國大使和其他使節的訴訟也可以在最高法院初審。自從最高法院設立以來，只有大約 100 個初審訴訟在最高法院判決。最高法院的多數工作是複審州及地方的審判，或裁決對聯邦裁決不服的上訴。不論州還是聯邦法院的訴訟，當事人都可以要求最高法院複審任何案子，也就是，可以請求最高法院向下級法院下達書面的「取調案卷」的令狀。最高法院根據「四人原則」有權批准或拒絕這個要求，即必須有至少 4 名法官的同意，方可調取。最高法院現在每年受理的案件超過 6000 件 (1991—1992 年度為 6770 件)，每個年度發佈 100 多個完整的法院意見。斷續地有一些關於國會是否有可能新設立另一級受理上訴的法院來處理上訴案件的討論，但許多專家認為這樣只會降低上訴法院的權威。有些人則提議，最高法院應加強受案的篩選工作的建議。

理論上，當聯邦法令或州法律與聯邦法律、條約或憲法相牴觸時，或者州的法律支援聯邦法令或州法律與聯邦法律、條約、憲法有差異時，存在著一個提起上訴的權力。然而最高法院有很多技術上的理由拒絕受理。它可以認為提出的有關聯邦的問題不是「實質性的」，或者未能及早在審理過程中提出。70 年代及 80 年代的總趨勢是，聯邦法院在審查州的訴訟活動上的地位正逐漸減弱。

另一個避開聯邦問題的方法就是聲稱整個問題是「政治問題」，應由另一個部門來處理(「熱土豆法則」)。當最高法院做了準備的情況下，這樣的政治問題也會成為司法問題。例如，最高法院多年來曾拒絕受理涉及州的任命和聯邦立法區劃的案件，之後，又突然對這些問題做出了裁決。另一方面，最高法院從不觸及美國捲入越南戰爭是否違憲的案件。

國會也設立了一些專項法院，如軍事上訴法院，是軍隊司法系統的最高一級；以及稅收法院。它們主要負責一些專門的法律，但它們的判決同常規法院的判決一樣能成為法律(由於這些專項法院是根據憲法第一條規定的立法權而設立的，它們有時也被稱為「立法」法院，以示同那些根據憲法第三條司法權設立的被稱作憲法法院的聯邦法院有所區別)。

法院的組成形式

州及聯邦司法系統在形式上實行等級制，但上級法院對下級法院行使權力是很有限的。有些法院在一定程度上對法官進行監督，根據需要進行

調動，甚或因故免去法官職務。在另外一些州，法官獨立於任何權力，除非受到彈劾，或在選舉中失敗。州高等法院的判決對下級法院有約束力，但下級法院可以抵制，沒有什麼能夠阻止他們做出與高等法院不一致的裁決。每個法院基本上自身是一個實體。除少數例外，沒有對證據及程序的統一要求，每個法官均可自己決定證據是否可接受、開庭時間、開庭多長時間等等問題。

半個世紀以前，國會賦予最高法院制定司法程序的聯邦規則的權力，例如，對審判的採訪等。國會繼續審查這些規則，而程序可以在總的原則下發生很大的變化，例如，有一些地區並不像其他地區那樣在民事審判中組成 6 人的陪審團。上級聯邦法院除了推翻下級法院的判決外，並無控制下級法院的權力，在下級法院不予理睬或強力反對時，最高法院也不能強迫執行判決。傳統的、也是經常被拿來研究的例子是最高法院做的反對學校禱告的規定。在全國的許多學校裏，每天開始的第一件事仍是禱告或頌讀聖經。反對這一裁決的人們未能通過修改憲法使這行為成為合法的，因此，這一行為是違憲的，而裁決仍然有效。同樣，一些很強硬的少數派反對墮胎是符合憲法的這一裁決(羅訴韋德案 *Roe v.*

Wade)，使這一問題成為自 1973 年以來每次競選必須面對的政治問題。下級聯邦法院可以不理睬現行的裁決，或重新審理返回的案件，並且以稍微不同的理由得出同樣的結論。這個過程也許要很多年的時間，如始於 1973 年的狀告杜邦長期以來的就業偏見訴訟案一樣。當訴訟最終結束時，許多原告已經不可能從判決中受益了，甚或已經死亡。

法官職位：產生及其作用

法官的產生

在美國挑選法官有兩個主要途徑——任命和選舉。第三種選拔方式是這兩種途徑在某種程度上的結合。在這種情況下，被任命的法官必須至少由選舉人團批准一次。

根據憲法規定，所有聯邦法官都是由任命產生的。並且因「表現良好」而一直擔當此職。這實際上是終身任命，因為只有彈劾是唯一的罷免手段。歷史上曾有 11 名聯邦法官遭彈劾，另有 8 名在面臨彈劾時辭職。

自從 1789 年以來擔任聯邦法官的數千名法官中，只有 7 名因遭彈劾而被實際罷免。最近的一次罷免發生在 1989 年。這兩位被罷免的法官都對定罪提出異議，最高法院於 1992—1993 年安排了聽審其中一個案件 (尼克森訴美國 Nixon v. U.S.)。另外，聯邦法官的薪水由國會保護，在其任職期間不得減少。因此，儘管法官來自於政治程序之中——由總統提名，參議院確認——一旦他們司法官之職，是相對獨立於政治制度之外的。因此，儘管總統所提的幾乎都是出自他本人所在的政黨的成員，並與他志趣相投，但隨著他們的不斷成長變化，為了適應法官職位的要求和機遇，他們往往變得令提他們名的人吃驚不已——甚至深感痛心。

歷史上的意外事件也許給一位總統較其他總統更多的任命機會。佛蘭克林·羅斯福任命過 9 人；理查·尼克森任命過 4 人；傑拉爾德·福特只任

命過 1 名法官，卡特總統未能任命任何一位最高法院的法官。在一位總統離任很久以後，他的任命，尤其是最高法院法官的任命，仍對政治程序有一定的影響。卡特總統創下了首先挑選婦女及少數黨派成員任下級法院法官的記錄。雷根總統為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．奧康納(Sandra Day O'Connor)。而且他在 1986 年任命了第一位上訴法院的女法官。否則，他的政府就太傾向於白種人、男性、保守了。到 1992 年，布希和雷根總統所任命的法官占現在任職法官的 60%，他們的任命幾乎清一色是白種、富有、男性保守派人士。他們的審判與卡特時期任命的法官，或者甚至是福特和尼克森時期任命的法官風格迥異。因為他們大多數還很年輕，他們會控制聯邦法院達幾十年。也許，布希總統將會因他提名托馬斯任大法官所引起的爭議而留在人們的記憶中。

對於司法任命終身制持批評態度的人士認為，這種做法會使法院由那些不再代表國民一致意見的人士把持，並且這些人也不再對選舉人團負責。支持者則認為，為了讓法官能夠裁決有爭議的案子，特別是有關憲法的，不因裁決不受歡迎而害怕坐不穩自己的位子，因此司法獨立是必要的。一句古老的格言所說的最高法院法官「永遠不死，很少退休」說明瞭這個問題，也提示了部分解決辦法。如果能鼓勵大法官們退休，如同在低級法院中所做的那樣，終生任命所產生的一些不利因素至少可以得到些許控制。

大革命運動之後，由選舉產生法官的制度，使公眾可以對政府的所有機構進行控制。大多數州採取了這種方式。擁護者聲稱，這種方式是為了讓更多的、更能代表公眾利益的人當選法官。反對者則指出，公眾對司法選舉態度漠然，在競選籌資方面也會遇到諸多的困難和利益衝突。在一些州，這場爭論導致了一種綜合選舉法官的方式：行政長官提名法官人選——這其中可能還有議會或專家委員會的參與——但最後還須由選舉人團來確認。

不論是選舉的還是任命的，法官可以持自由的或保守的觀點，可以是憲法狹義解釋派或廣義解釋派，可以是激進主義者或者不是。法官對社會和政治是持自由的觀點還是保守的觀點？當法官遇到涉及憲法的問題時，他們是對憲法做靈活的解釋還是順應政治和社會的變化，還是置憲法條文不盡人意的籠統模糊於不顧，堅持嚴格遵循字面意思呢？最後，他們認為他們的職責應當是努力尋求行使制定政策的權力的機會呢？還是抵制這些機會呢？每個法官所表現的可以是上述種種傾向的任意組合。一個自由派法官並不一定是激進主義者；保守派法官也未必一定是狹義解釋派。

法官的作用

對法官的要求在逐漸增加。首先要求法官是一名行政長官。他們必須看管好自己的法院，包括自然界的植物。他們須制定預算、成為院外活動分子、尋求資金和人才。他們和他們的書記員必須建立一套案件受理及

審判的程序，以便法院依法順利運轉。有些州及聯邦系統專設管理人員輔助這項工作，但是法官的職責仍很重要。

第二，法官是協議的協調人和仲裁人。絕大多數案件。包括刑事和民事的，在審判外協商解決。民事案件的當事人達成解決協議，或者(刑事案件中)公訴人提出有引誘力的優惠條件，使被告承認有罪。這種做法把一些不需要經過審判就能很好解決的案件，同那些事實或法律不清，或者根本無法達成協議的案件區別開來。這種區別使法院的受審量維持在可以承受的水平，同時對衝突的解決大有裨益。但是當受案量的壓力過大，而事實上，公訴人認為應當通過審判來解決糾紛時，問題就出來了(參見後面對辯訴交易的討論)。

第三，在必要的時候，法官主持審判活動。在普通法制度下，他們是中立的一方或仲裁人，調整論戰中衝突的雙方。在沒有陪審團的情況下，法官根據事實和法律做出判斷，並決定民事解決方案或刑事處罰(除非法律有明文規定)。在陪審團的審判中，法官分享陪審團的權力。陪審團根據事實做出判斷，並根據法官的法律意見決定處罰。法官通過總結陪審團意見，向陪審團提供法律建議而對陪審團產生相當的控制力。在某些情況下，法官可以改變或擱置陪審團關於處罰和損害賠償的判決。

在審判和協商中，法官扮演的是法律的執行者，對具體的案件提供標準的法律規範。多數判決極少具有明顯的政策意義。審判法官只是偶爾地在他們的判決中直接或立即注意到政策的問題，通常是上訴法院法官(在沒有陪審團的情況下)如此。通過對法規或憲法的解釋，法官以很多

途徑來指導公共政策。一方面是因為立法上有意使用模糊語言，另一方面是因為法律本身是相互矛盾的。不論立法意圖或立法者的目的如何，隨時都會出現一些出乎法律或憲法明確規定之外的情況。由於其必要性，法院必須參與公共政策的建設。因而，法院也成了利益集團試圖提高他們自身地位的活動渠道。不得人心的利益在法院可以找到司法救助，法院不會將做出的裁決付諸公眾表決。我們會發現，很難瞭解法院是怎樣以它的判決來對抗立法部門的。不管怎麼說，這是美國制度的一部分。尤其是對重大的憲法問題存在爭議時，法院的政治權力在於，它能很明智地利用本身具有的制定政策的機會，因此，法院被認為是國家的「良心」所在。

執行者的司法職能

執行者也積極介入司法體系中。正如我們所知道的法官的選舉，就是參與的一個方面。更重要的是，執行者負責治安、起訴和懲罰——這些都是刑事司法的重要組成部分。

員警

員警處於刑事司法體系的前沿。員警的工作基本上是地方政府的職責。州和聯邦政府保留一些力量，諸如高速公路巡邏隊或稽毒署；大部分員警歸屬市政部門及警長辦公室。儘管無人知道確切的數位，美國員警大約有 42000 支部隊。員警的開支是城市預算的 1 / 4 或者還要多。

員警的首要職責是執行逮捕，主要是通過市民投訴或提供的情況，員警自身也負責調查某些犯罪，如毒品犯罪。在員警的工作過程中，他們在逮捕、調查及討論提起公訴方面有很大的酌處權。這種權力使員警的工作及其控制權力成為一個固有的政治問題。

員警也是規則的執行者。在他們決定嚴格執行某些法律規定而忽視或輕視另外一些時，實際上是偏向那些帶有一定階級偏見的規則。對上層的白人犯罪行為，他們可以不予理睬，而對下屬的少數民族犯罪則進行打擊。例如，除非極大地影響到白人階層的利益，毒品交易引起的暴力一般不大會得到員警的關注。

員警通常是政府部門中最顯眼的部門。他們本身就是維持秩序的標誌。研究表明，員警的出現，尤其是以步行的方式，本身就有助於防止第一類破壞秩序的行為——砸碎玻璃窗、破壞汽車——導致更加嚴重的犯罪。社區的信任感也會因員警的出現而得到加強。

公眾對員警提供的社會服務的需要也在增加。警察局是唯一有可能在一年的每天的 24 小時內都辦公的公共機構。許多要求僅僅與法律和秩序有點相關(比如，尋找失蹤者，把病人送急救室)。這種服務最終會有利於維持公眾的和平。員警在這方面的工作也成了對員警職務的性質及政策服務的質量的部分爭論焦點。那也是一個持久爭論的政治問題。

公訴

執行者還負責刑事案件的起訴活動。即使在州司法部長一級的檢察官職位也通過普選產生，或任命。如聯邦地方檢察官，就屬於這種情況。檢察官做出的決定也同員警的決定一樣，實質上是政治問題。是否調查、以何罪起訴、怎樣進行審判——在將處理的案件中都有實際的政治含義，並且對法律實施的總的方向產生影響。水門事件、雷根的前顧問邁克爾·迪弗(Michael Deaver)和林·諾福茨格(Lyn Nofziger)的案件以及伊朗事件，都具體地解釋了這一現象。為避免執行者對起訴權的控制，人們提出了獨立公訴人的設想。但就因為其獨立性，公訴人在 1987 年受到攻擊，立法也於 1992 年失效。

監獄

監獄、看守所及其矯正機關是執行者的另一個主要職責。一旦宣判後，被定罪的被告就不再處於審判執行者的控制之下了。緩刑官監督那些未判入獄的人犯。監獄和看守所分別由不同級別的執行機構負責管理。釋放由州及聯邦行政部門任命的假釋委員會決定。法官在這些活動中也有發言權，但影響力很小。另外，州及聯邦立法或統一宣判提案剝奪了法官的大部分處置權。

國家刑事系統中的許多司法環境是受司法監督的。人們認為有些司法環境是野蠻的、慘無人道的、為憲法第 8 條修正案所禁止的。法官所能採取的補救措施主要是停止將人犯投入監獄，或令其改善條件，否則關閉。最後的決定權在公眾手中，他們必須同意支付改善條件所需的費用。

立法對司法制度的支持

議會負責通過法律，決定法院的組織形式，並給予資助。例如，國會決定除最高法院外還應設立多少個聯邦法院。它可以根據需要決定設立新一級法院或專項法院，並且決定法官的數量。最高法院最多時曾有 10 名大法官，最少時有 5 名，雖然 9 名大法官這一數位已保持了一個世紀，然而，它還可能繼續保持下去。巡迴法院或最高法院的上訴司法權可以改變。國會曾做過一些改變，同時國會也規定初級法院可以受理一些原屬於最高法院初審的案件。國會還確定司法系統內的薪水及其它費用。1992 年薪水標準是，首席大法官年收入 16 萬美元，地方法官每年 12.5 萬美元。

到 1992 年，聯邦法院共有 2.5 萬名僱員，其中包括法官。法院的支出約為 20 億美元。其他一些對法院有影響的機構和專案的資金及行政管理，例如司法部或邊境巡邏隊，也必須由國會提供和規定。這些執行機構的支出可能比法院的要多得多。例如，司法部 1992 年的預算將近 90 億(估計數)。

州法院的經費及組織結構與上述情況類似。儘管有些州議會已將它們的某些控制權授予了司法機關，但權力是可以收回的。刑事司法方面的支出資金比現有的資金來源增長得快，這就產生了富有戲劇性的問題：加利福尼亞農村地區的一名檢察官聲稱他沒有錢對一個被控綁架並奴役

一名年輕搭車人的在押犯進行全面起訴。經過一場強烈的抗議，議會增加了撥款。

公眾的角色：律師及陪審團

公眾有好幾種方式可以介入司法程序。最常見的是在提出司法訴訟案中所充當的角色。幾乎所有的民事訴訟案均由公民個人起訴。大多數刑事案件起因也是公民個人的申訴或所提供的資訊。

律師

在過去的幾個世紀中，法律職業在司法程序上開始具有滲透作用。制定法律的議會和實施法律的執行機構也在很大程度上由律師把握。這種統治真實地貫穿於美國的整個歷史，促成了美國的政治並區別於其他國家。在全世界 200 多萬名律師中，美國就佔了約 1 / 3。在工業化國家中，美國律師在人口比例上位居第一，比位居第二的比利時高出將近 50%。今天，律師為大多數案件辯護。律師僅是在法律的名義上擁有為他人辯護的權利，不肯定的是刑事審案的被告是否可以堅持為他或她自己辯護（儘管在某些初級審判法院，律師並不經常出庭，甚至會被禁止出庭）。最高法院已經決定將律師辯護權延伸到任何一個可能判處監禁的案件，不論案情多簡單。在幾乎所有刑事案件中，政府必須為那些付不起律師費的人提供律師，而且政府也使用律師——公訴人——提出它的訴訟。

法官中的多數是律師。儘管沒有成文的聯邦法律規定法官必須首先是律師，至今還沒有一位非律師被任命為聯邦法官，甚至在最高法院也是如此。儘管最高法院的判決在很大程度上通常是依據歷史的、社會的以及政治的知識，而不僅僅是法律上的專業技能。在各州體系中，非律師也很少被任命或選舉為法官，除非他們擔任權力極其有限的初級法院的法官。

律師及法學院提供的法律意見也經常被法官用來作為判決的依據。法律刊物上的文章對某一類案件的判決也會產生影響，如種族隔離或環境問題。

陪審團

憲法第 6 條修正案規定，被告有權與指控他或她的證人對質，並有權為獲得能為他或她辯護的證人而得到幫助。在所有的聯邦刑事案件及多數州民事案件中，被告會堅持由陪審團對這種正面對質做出裁決。最高法院於 1968 年做出解釋，說明陪審團制度適用於州的主要刑事案件。在聯邦體系中，小型的或審判用的陪審團由 12 人組成。州法院可以是 6 人，而且最高法院已規定——與州陪審團不同——如果州法律有規定；州刑事案陪審團可以根據「多數陪審員」的意見做出判決，而不必要一致同意。

第二種陪審團是大陪審團，可以是一個起訴或調查團體，可以少至 1 人或者多至 33 人。按照憲法第 5 條修正案的規定，所有受到聯邦指控的死罪或其他「重罪」都必須首先由大陪審團起訴。其他的聯邦指控及各州的犯罪都是提交到法院，陳述情況，由法院做出抉擇，從法官那裏得到對刑事案件提出指控的可能性的裁決。約半數的州有大陪審團，多數從事調查各類公眾問題或政府官員的行為，而不承擔指控。他們可以提交用於指控某些具體人的報告，而並不實際起訴他們。

陪審團作為一種制度在英國歷史上可追溯到數百年以前。在大約 1172 年左右。亨利二世統治時期，它成為普通法體系的一部分，後於 1215 年被大憲法所承認。從那時起，建立了 12 人的標準，形成了地位相等的人組成陪審團的概念，產生了由大陪審團起訴的做法。從本質上講，陪審團是允許公眾進入司法程序的一項措施。州對某人的審判權透過一個由市民組成的小組體現出來，這個小組決定被告的命運。起初，這一程序的存在僅僅是為了排除國王和貴族對審判權的控制，今天我們將地位相同的人組成陪審團」(憲法中並沒有提及，只是提到公正的陪審團)解釋為至少部分是在社會和經濟方面同被告有相同或相似背景的人組成的陪審團。大陪審團和小陪審團的成員一般都是從當地選舉人名單上選出來的。某些職業，如醫生、律師、牧師、教師、護士、員警通常不讓擔當陪審團成員。在一些州，家庭主婦或任何婦女可以要求退出。辯方及起訴檢察官都有權不說明理由而免除一定數目的陪審員資格，也可以以偏見為由免去其他陪審員。這樣做的結果是，陪審團幾乎從未代表人口組成情況，或是與被告地位相同的集團。

今天，無論是大陪審團還是小陪審團，都受到了抨擊。陪審團審判的方式正日漸消亡，它們僅佔國家審判案的 10%(仍佔全世界陪審團審判的 90%)。許多人聲稱只有消除陪審團審判才會有公正的審判。對陪審團行為的研究表明，陪審團成員一般都被法官所左右，並且都強烈地傾向於相信被告可能有罪。大陪審團也在考察之列。1977 年美國律師協會 (American Bar Association) 提出了一套改革方案，要求保護被大陪審團起訴的被告，包括賦予其律師辯護權，以及嚴格規定對拒不回答問題的被告的關押期限。這些改革方案尚未由國會通過，但已在某些州逐漸地執行了。另一些州在實際上已經解散了大陪審團。

然而，陪審團制度的每況愈下在某種意義上是對民主制度的沉重打擊。殖民地時期的革命者用大陪審團制度來對抗盤問式審訊，並且，給予適當的改革以及廢止「使用豁免權」(被強迫做證詞以交換不在法庭上作證的允諾)，大陪審團可以保證公正審判。另外，大陪審團通過行使其調查權，在很多情況下已成為消除政府腐敗現象的有效手段。最後，陪審團審判也是避免法院偏見的一項重要保護措施。陪審團制度的終結意味著關閉另一條公眾參與政治程序的通道。

政治、公平保護及法院

多少年來，法院一直受到抨擊，被斥責為不民主、太自由、太保守、保護富人利益、挑起窮人暴亂等等。在某個特定的時期，這些指責可能都是事實。然而問題卻遠比這複雜。

法院，尤其是州最高法院和聯邦法院，憑藉其所掌握的司法審查權，已實實在在地成為政治鬥爭的一景。注意力集中在轉變上。在某個時期，當上級聯邦法院表現出忙於鞏固其地位而不是向前發展時，州司法界則在努力向前推進，並根據對憲法的解釋，保護他們所能目及的一切。80年代似乎就是這種趨勢。例如，當時夏威夷、賓夕法尼亞、加利福尼亞以及阿拉斯加的州法院(相對於其他州)在保護刑事被告方面都走在了聯邦法院的前面。而且，阿肯色州、科羅拉多州、康涅狄格州、馬裏蘭州、新澤西州、加利福尼亞州及德克薩斯州已做出規定，禁止因地區內財產的不平等分配而導致教育質量有所不同。特別是在第4條修正案規定的權利範圍內——依法享有平等保護權——所有的法院都可採取行動，而州法院不必等待聯邦法院。考慮到法律規定的範圍日益廣泛，當受到侵害的個人或集團在政治體系的其他部門得不到答覆時，他就求助於法院來解釋平等保護的含意，這並不奇怪。這種做法沒有絲毫錯誤；這正是美國制度的實質部分。

另一個政治問題在80年代不如在20年代時那麼引人注目，但並未消失，這就是自行處置司法權以及與之相關的政治審判問題。

問題的出現部分是由於法規的數量是呈指數增長引起的。隨著立法數量不斷增加，員警和檢察官嘗試規範任何活動就不得不在適用什麼法律及對誰適用上謹慎從事。法規大全中包含大量的禁令及命令。已被遺忘的法律或規定會禁止人們「衣冠不整」地暴露在公共場合。唱歌走調、口袋中攜帶蛋捲冰激淋、出售未去皮的蔬菜、拙劣的呼嚕、放風箏、上身

裸露的浴衣在過去都曾被在這個或那個地區內禁止。這些法律大部分未被執行，也沒人希望執行它們。然而，有大量法規的存在，政府總能找出理由，對幾乎任何它想起訴的人進行起訴。這就存在著自行處置司法權的問題。政府對在華盛頓放風箏的人進行起訴，是因為他們對公共安全構成威脅呢？還是因為他們以前曾參加反戰示威呢？為什麼與因毒品罪受到起訴相比，因逃稅受到起訴的卻如此稀少呢？

只要存在眾多的法規，自由起訴權——決定是否逮捕或提交審判——就顯得非常必要。在那些被告以某種方式對抗政府或者檢察官的案件中，檢察官起訴或大陪審團訊問的動機就雲遮霧罩了。華盛頓特區民主黨市長馬里昂·巴裡(Marion Barry)利用這一點指控，1991 年因毒品罪對他的審判和定罪完全是白人共和黨蓄意對黑人民主黨的政治攻擊。儘管，司法系統是以佔有權力和維護權力的鬥爭為背景的，但在政治審判中，通常都與馬克思主義體系相聯繫；在美國歷史上也確有這樣的審判：對薩科(Sacco)和範塞蒂(Vanzetti)的審判及隨後的處決就是眾多例子中的一個。

我們應當記住，在所有這些情況下，在那些指責法院扮演不公正的政治角色的案件中，並不是由法院發起或控制整個過程的。

一般來說，法院確實受到很多限制。最重要的是，法院處於被動地位。不論法官怎樣強烈地感覺到作為一個獨立個體的存在，它們本身不能提起訴訟而必須等待別人將問題提交給它們。另外，一旦法官受理了案件，做出涉及主要問題的判決可能是一個很長的過程。一個有關低價住房建在何處的訴訟案，經過 10 年才在最高法院做出終審判決，而在這期間

最初的原告已經去世了。最後，法院沒有能力實施它們的判決，只有很少的判決是自行實施的。實施是其他部門的職責。假如有必要的話，執行的任務將提交給實施機構，國會必須為此提供資金或新的立法。有關接送校車或監獄的判決的執行需要有州或聯邦政府官員的實際合作，有時也需要有選民的支援。簡言之，法院是最弱的一個部門。如佛蘭克林·羅斯福所指出的，最高法院的「9 位老人」不大可能推翻其他的部門。

另一方面，公眾認為法院是解決糾紛的公正仲裁人，這確實賦予了法院實實在在的權威。只要大多數人，無論是否是勉強的，仍然認為法官所認定的非法即為非法，法院就能對公眾問題產生強大的影響力。最高法院的一些大法官在 1992 年涉及墮胎權利的計劃生育的父母訴凱西 (Planned Parenthood v. Casey) 一案的判決意見書中提到了公眾信任的問題。求助於法院解決問題在美國是一個明星的趨勢。如 19 世紀法國人阿萊克西·德·托克維爾 (Alexis de Tocqueville) 在考察了美國的生活情況後寫道，美國的所有政治問題最終都成為司法問題。

焦點透視：最高法院提名中的種族和性別問題

1991 年夏天，參議院舉行對最高法院大法官提名的確認聽證會——這是布希總統的第二次提名。大法官瑟古德·馬歇爾，(Thurgood Marshall) 決定退休，他曾任全國有色人種協進會 (NAACP) 的法律顧問，他在為該協進會爭取民權方面取得了卓越的成績。布希總統提名克萊倫斯·托馬斯

(Clarence Thomas)法官，一個極端保守的黑人法學家來取代他的位置，參議院的聽證會在平靜的氣氛中開始，看來提名會得到確認。但是對托馬斯的反對是強烈的。很快參議院就有了麻煩。首先，提名建議提升的是一位極端保守的人，一位曾嘲笑自己的姐姐靠福利救濟金生活的人，以此來替代最高法院中的那位最傑出最有創見的大法官之一；第二，被提名者公開聲稱他對重大的也是敏感的問題，如墮胎，沒有什麼個人意見(同布希的第一個提名人大衛·蘇特 David Souter 一樣)；第三，被提名者僅僅當過 18 個月的法官，資歷平平；最後，在最後一分鐘，記者們注意到曾數次為托馬斯法官做過事的一位黑人女律師對他提起性騷擾指控。這一揭露引發了一場公眾輿論對清一色男性參議院委員會的猛烈抨擊(有趣的是，聽證會結束後，參議院對公眾抗議活動的反應是任命了一名特別顧問負責調查「洩露事件」。參議院試圖從當地電話公司處索取來往於報社的有關電話記錄，但未能成功!)。聽證會又重新開始，人們的目光又被電視機吸引了數周。

特殊的聽證會專門集中於性騷擾指控，提出指控的阿尼塔·希爾(Anita Hill)是一位成功的黑人女律師，她成了關注的中心。希爾 10 年的沈默破壞了她的信譽。支援提名的參議員對她的性格及智力能力進行攻擊，並且不讓其他提出類似指控的婦女在聽證會上作證。例如，參議員約翰·丹弗士(John Danforth)公開指出希爾有妄想症或精神病，參議員阿倫·辛普森(Alan Simpson)則輕蔑地說——但他未提供任何證據——他將「未經事先安排」取得關於阿尼塔·希爾的材料。反對提名的人未能很好地為希爾辯護，部分原因是因為他們的首領，參議員愛德華·甘迺迪(Edward

Kennedy)本身在性格問題上就不堪一擊。聽證會實際上已脫離了聽證會本來應當解決的中心問題，即提名克萊倫斯·托馬斯作為最高法院的一員是否合適。

對托馬斯司法資格的審查在這一過程中喪失了，代之而起的是用一種新的假設表達的觀點：除非最終證明他犯有性騷擾罪，提名應當得到確認。托馬斯法官開始時表示他希望只對他的司法資格進行評判，最後他選擇插入種族問題。他強調他曾是一個窮苦的黑孩子，通過辛苦的勞動取得成功，而現在卻成了通過聽證會進行的、這個被他認為是「高技術的私刑」的犧牲品。

隨後的分析表明，不論是公眾還是參議員都無法對阿尼塔·希爾做出正確的判斷。因為他們無法理解一個成功的職業婦女所面臨的特殊困難。同樣地，黑人婦女所遇到的經濟和社會的多重歧視問題被擱置在一邊，人們更傾向於接受託馬斯本人著重強調的黑人婦女的苦難。聽證委員會似乎是在進行一場刑事審判，而不像是在對被提名擔任國家最高司法機構終身職位的人是否合適進行調查。參議院最終以 52 票對 48 票通過了對提名的確認。隨後的民意測驗表明，將近 60% 的人認為聽證會是一個「恥辱」。

對托馬斯的提名提出了一系列問題，絕大多數問題並未被聽證會及其確認所解決。——什麼樣的事由得以在參議院提出？被提名的大法官是否可以拒絕回答主要的法律問題？是否應當要求保持這種沈默？或者是希望被提名者公開地、坦誠地表明他或她作為大法官，對主要問題的態度呢？

——「生活經歷」究竟在多大程度上可以取代能力?被提名者成長於一個極其貧困的家庭，他在個人證詞中強調這一點。美國律師協會將他評為「最低限合格」，然而聽證會卻從不考慮這個問題。批評者指責這是一種扭曲的「反歧視行動」，因為自由民主黨人害怕對提名的黑人提出異議，而共和黨人也因候選人放棄政府應當對社會變革負責的觀點而支援他。

——總統是否有權僅考慮政治需要提名最高法院大法官，而不考慮他們的資格和個人觀點呢?

——如果提名過程已變得完全政治化，法院怎麼能在對憲法問題的裁決上維持其受人尊敬的地位呢?

建議讀物

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

政治程序的實際結果

[農業政策](#)

[商業與政府：資本主義在起作用嗎？](#)

[公民自由與公共政策](#)

[公民權利與公共政策](#)

[經濟政策](#)

[衛生及福利政策](#)

[勞工政策](#)

[外交政策](#)

[正確認識政策制定過程](#)

[焦點透視：煙草業與公共政策](#)

[建議讀物](#)

很多人認為政府為他們所做的一切就是社會進步，但是他們認為政府為他人所做的一切就是社會主義。

——厄爾·華倫

從真正意義上講，整個這本書全都是關於公共政策的，所有的政治學講的也是公共政策。政治的目的是同意並實施解決政治問題的答案，這些答案就是公共政策。關於政策的章節自然就成了前面論述的總結。現在對政策分析的關注無非是對政治學家一直關注的問題進行更為系統的整理。然而，由於政治制度所面臨的問題如此紛雜多樣，對政策評估的要求如此複雜，以致要求專攻政治的學生運用更加系統化的技能和程序，把政策作為獨立的學科來研究。

即使是最能決斷的政府也無法應付所有可能出現的政策問題；它們必須選擇一部分而犧牲另一部分。自然，有些問題可能被忽略了，因為人們

對它們的看法一致，或者因為它們沒有引起人們的注意。然而，隨著條件的變化，問題也必須被有所選擇地提出。1881 年，尚沒有制定能源政策的必要，因為那時有足夠的木材用於取暖，足夠的馬匹用於交通運輸，等等。當然，長途運輸還是個問題，國家也開始根據需要修築公路，開挖運河，並迅速發展鐵路事業，但仍沒有涉及能源問題，能源是豐富的、低廉的。現在成了另外一種情況，成本提高了，資源變得很有限，採集能源的新途徑——對其中的一些還存在很大爭議——已經並且正在開發。能源已成為公共政策領域爭論很大的焦點問題之一。

同樣，一些在一個時期被認為是不可思議的政策，在另一時期幾乎會成為司空見慣的事。1885 年，軍隊徵兵的概念即使在戰時也被認為是殘酷的行為。到 1955 年，甚至在和平時期，對徵兵的爭論已相對地減少了。越南戰爭之後，似乎對徵兵又有了新的看法；至少在和平時期，徵兵將不被允許當成公共政策。然而，僅僅過了幾年，卡特總統就於 1980 年又一次在徵兵的問題上向前邁了一步；提出在和平時期恢復徵兵登記制度，並獲得了國會對這一政策的支持。在當選總統之前，雷根曾表示反對卡特總統的徵兵登記制度。然而，作為總統，他保留了這項制度，並且在 1984 年的競選及後來 1988 年和 1992 年的競選活動中都沒有將這個問題提出來。

要想理解政策的形成，則應以瞭解這個國家歷史上的咎由以及現在的情況為前提。公共政策的制定是一個連續的過程，沒有哪一個政策是終極不變的。甚至有關某個特定政策所做的決定也不斷地得到審閱和修改。

加之，美國和全球都處於這樣一種不斷變動的狀態，任何變化幾乎都是不可避免的——甚至一度認為可能是終極不變的政策也需要進行修改。

對於政治的關注及公共政策的內容來說，影響它們的因素有很多。在任何時候，有許多事情是會超出政府權力的控制之外，或者越出允許政府活動的範圍。一個或數個利益集團，甚至廣大公眾的情緒也會力促政府對一些事情採取行動的。有時也會突然出現不可預見的情況，需要採取行動。例如，在 30 年代，許多婦女因化妝品中含有有害化學物質而遭毀容或失明，有些人因藥物處方很少考慮安全問題而致死。這些悲劇導致了對藥物及化妝品迅速採取嚴格的控制。

當然，法律本身是不足以保護公眾的。它們必須得以實施，並明智地加以運用。60 年代，國家面臨著一個重大的悲劇。食品和藥物管理局(FDA)正在審查一種叫做薩立多氨(Thalidomide)的藥物是否可以被批准用於防止孕婦噁心嘔吐。儘管這種新藥物不久前在其他國家已獲批准使用，負責這項工作的 FDA 研究人員法蘭西斯·凱爾西(Dr. Frances Kelsey)對某些發現持懷疑態度。她頂住了工業界的壓力，拒絕批准使用此藥。然後就有大量的報導說，這種藥物直接造成了惡性生育缺陷，包括出生的嬰兒無胳膊或無腿的缺陷。由於凱爾西醫生堅持原則的責任心以及她的專業科學技能，在全國避免了一場災難。為此，她受到了總統的嘉獎。

30 年代的改革以及對產品進行試驗的要求最終產生了一種與前不同的關注，提出了一些問題，這些問題永遠也不會有令所有的人滿意的解決方案。許多產品的安全性及性能試驗都給動物帶來了極大的痛苦。在那

些不願意改變的人和極力主張廢除用動物做實驗的人中間產生了折衷派。他們認為，可以將這類試驗局限在確屬必需的試驗範圍內，操作時要力求減少動物的痛苦。60 年代提倡消費者權益，如拉爾夫·納德爾(Ralph Nader)的大膽披露，促使汽車行業迅速出臺了安全標準，而在此之前則毫無安全要求。到了 80 年代，人們對生育缺陷、高發率癌症以及其他損害健康的事情的發生，懷疑是多年前傾倒在紐約拉夫運河的化學品所致，這也促使政府重新制定嚴格的廢物排放標準。最重大的事件是密蘇裏州時代灘鎮(Time Beach, Missouri)人口永久性遷出事件；因為發現一個不守規矩的垃圾處理契約人將被二氧化物污染的油灑在了街道上。這種物質在當時被認為是有致命危害的。這起事件以及在密蘇裏州其他地方發生的化學品「定時炸彈」事件，更增加了人們的關注。

同樣，一直不能解決的處理放射性物質的困難，以及危險物質有可能落入恐怖分子之手的擔憂增加了公眾的不安。80 年代末，在巴西發生的悲劇事件，無論做什麼，對於減輕人們的恐懼感，都是無濟於事的。當孩子及一些成年人被美麗的、致命的光亮所吸引，而暴露在放射性粉末中時，大量的死亡和疾病產生了。這些放射性粉末是在被醫院丟棄的垃圾堆裏發現的。

各種類型的廢物處理已成了國家政策制定者主要的關注點。一個世紀以前，這類關注幾乎不存在。而現在，不僅有一個環境保護署，而且這個機構還經常在新聞中出現。

不可能用一條單一的規則來一般性地描述問題是怎樣變成政策的。不同的政策是受不同因素影響的，有些來自國內，有些來自國外。有些起因於公眾的呼籲，而另一些規則很少或沒有引起公眾明顯的注意，或者甚至沒有察覺。但在任何情況下，政策起源於政治進程，是政治體系自身複雜而精細的平衡藝術的結果。因此，為了更多地瞭解公共政策方面的知識，就必須認識到具體政策的制定是政治制度的職能之一，具體政策源於政治制度；同時還必須在考察具體政策時對美國政治原則有所理解。這種「案例」研究方法比試圖從整體上研究「政策制定過程」更容易弄清議案的訂立及決策的過程。

另一方面，還必須對產生一項政策的總的政治氣候有所瞭解。隨著佛蘭克林·D·羅斯福於 1932 年當選為總統，政治氣氛發生了急劇的變化。大蕭條造成了國內經濟生活的嚴重混亂，人們歡迎羅斯福的新政。這一政策著重強調加強政府在管理經濟、確保衛生及安全標準、建立公共保健制度、促進教育、保護消費者及環境方面所起的積極作用並致力於提高大眾的生活水平。在這種情況下，政府權力的增長是不可避免的。從新政時期開始，共和黨和民主黨政府都接受了建立積極的政府的理論，並繼續保持和不斷擴大新政時開始的一些基礎專案。不同的只是程度上的差別，而不是政府的基本職能。

這並不是說不存在批評。每當政府制定條例調整人們的任何行為時，不論願望多麼良好，結果多麼有益，總會存在抱怨。總有些人從原則上反對政府做出的任何規定，有的規定也制定得很糟，不是不能滿足實際需

要，就是不夠合理。這些招致了更多的抱怨。加上這些考慮之後，人們有理由更害怕政府的權力增長到現在這樣的強大，以至於對自由構成了威脅，不能適當地加以控制。

在過去幾十年裏，由於各種原因而積聚起來的對政府的不滿，以及國內對卡特執政時期所發生的事件的不快，為政治氣候的又一次劇變製造了一道風景線。隨著 1980 年的競選活動，這個變化發生了。但這個變化不僅是因為選舉出了一個共和黨總統，如我們前面所提到的，共和黨和民主黨在過去幾十年中都在讓政府採取積極主動態度上形成一致的看法；而且也是因為當選的共和黨人羅納德·雷根其性格有特別之處。雷根過去一直是黨內的右翼代表，呼籲削減政府的權力，最大限度地減少條例規定，將權力還給各州，並且呼籲犧牲公眾行為來發展私營企業。他認為條例從根本上來說是有害的；認為公有企業抑制了個人的能動性及私有企業的發展。這位新總統不僅帶著與過去近 50 年來被廣泛接受的觀點相反的觀點走進了他的總統辦公室，而且，他把他的黨也帶進了參議院。儘管公民投票支持率不是特別高(51%)，但他取得了選舉人票數的絕大多數。所有這些因素綜合在一起，在他執政的第一年裏，他的實力得到加強，使他得以將自己的計劃付諸實施。他的計劃極大地改變了由主流政治所長期接受的政策。政治主流似乎也在很大程度上轉向右傾。

儘管很多人認為這個新方針對富人有利對窮人不公平而提出抗議。國會還是在總統的帶領下，開始削減社會計劃，並大幅度降低所得稅，尤其

是對那些收入較高者。經濟開始急劇衰退，失業人數達到大蕭條以來的最高點，而商業失敗率也達到了幾十年以來的最高值。許多大公司開始降低僱員的工資，有些稍有好轉。同時，一直困擾人們的通貨膨脹率有所趨緩，飛漲的利率也開始下降。

也許是由於巨大赤字預算的刺激，從衰退走向復甦的過程比經濟學家們預測的還要快。到 1984 年，經濟開始迅速增長，這也為雷根總統競選連任創造了有利的氛圍。公眾對潛在的嚴重問題並未警覺，繼而於 1988 年選舉了喬治·布希為總統。

經濟上最棘手的問題之一是赤字。很多人害怕 1981 年的削減稅收大大降低了聯邦政府的收入，除非採取一些激烈措施，否則政府不可能彌補損失。預算專案中能夠被削減的重要專案只能是國防和一些所謂的補貼專案，如社會安全補貼。其他一些社會專案已經在實用的基礎上被砍掉了。

赤字數字增長到如此巨大的地步以致於國家的債務——過去兩百年間所有前任總統任職期間累積的總額——在「雷根經濟」的短短 8 年裏增長了 3 倍多。另外，美國在這些年裏從國外借貸了大量債務，使美國從世界最大的債權國轉變為最大的債務國。這些變化迫使政府施行格拉姆—魯德曼最高限額規定，以減少赤字，但這並不能說服雷根支持提高基本稅收，以取得必需的收入來平衡預算。這種情況導致了 1987 年 10 月 19 日的股市暴跌。後來股市雖然恢復正常了，但赤字在布希時期依然繼續攀升。

當我們在考慮公共政策問題時，我們必須把政治氣候考慮在內，沒有任何一個政策是存在或產生於真空中的。正如政策在不停地變化一樣，政治制度也處於持續變化中。要瞭解其中之一，我們必須對另一個也有所瞭解。

農業政策

曾幾何時，美國大部分的土地是農莊或屬農場主所有；現在則成了高度城市化的工業國家。技術的發展在朝工業化邁進的同時，也極大地影響了農業。儘管農場現在與過去相比只佔土地的很小一部分，農場主也只佔人口的極少數，美國的農業卻以其令人難以置信的高效率而令世界為之讚歎。同時，由變化而產生的城市化以及大規模農場都在農村引起了一些令人困擾的發展，這些發展都要求國家政府採取行動，但卻總是得不到。

國內的政治家對農業政策的關心部分是由於農業作為基礎產業所具有的重要地位；部分則是出於對一個強大而獨立的自由農場主國家的想法存著不現實的依戀之情(如果這種情緒曾一度存在的話，現在已蕩然無存了)；而另一部分則毫無疑問地是出於實用主義的政治需要。美國的農場主並沒有真正地投靠任何政黨，而且在歷史上，他們為達到目的常常在兩黨之間搖擺不定。農場主是許多小黨派和其他抗議活動的基礎(如明尼蘇達農場主——勞工黨，北達科他非黨派聯盟，以及 19 世紀的美鈔及人民主義政黨)，這些都是維護現狀者所懼怕的。在政治交替變化

中，農場主們並未作為一個整體採取行動，就如同電工、教授以及搖滾樂作曲家各自有其不同的政治觀點一樣，農場主也是如此。另外，農場的性質千差萬別，這也需要政府有不同的政策。大規模農場的出現——一般稱為「農業經濟實體」——極大地改變了傳統農業政策。

然而，這些變化並沒有妨礙農業作為公共政策的一個重要組成部分的地位。一位精明能幹的農業部長任何時候都是總統最重要的農業政策顧問。很少有不涉及農業的政府政策——例如，50年代在美國形成突出特點的州際高速公路的發展，經常將農場劈為兩半，迫使農場主必須經長途跋涉，才能穿過高速公路，到達他的農場的另一半(相反，歐洲的高速公路則有無數條小路穿行其中，將農場連在一起)。無論如何，聯邦及州的農業政策的主要焦點仍然是針對具體的農場及農場主。我們將把目光集中在這個焦點上。

儘管農場問題在過去要比現在深刻得多，但它們是在本世紀初以現在的形式出現並引起國家的重視的。到20年代，農業的高效率以及農產品令人驚愕的低價格使得農場主不得不要求聯邦政府予以幫助。1929年，來自農業地區的國會議員迫使胡佛總統接受一個聯邦農場委員會的機構來幫助銷售農產品，並鼓勵成立農業合作社。但大蕭條的出現使這項計劃失去了意義。1933年，佛蘭克林·羅斯福的新政權成功地通過農業調整法，限制產量，並試圖將一些農產品的價格提高到1909年至1914年之間的水平。這就是所謂的價值對等計劃，這個計劃試圖參照工業品價格，使農產品價格達到一定的水平。最高法院於1936年認為，這個

政策同新政的許多政策一樣，是違反憲法的。1938 年，最高法院改變了想法，接受了第二個大同小異的農業調整法(AAA)。

最近幾年關於農業政策的爭論，不像 30 年代的新政時期到 60 年代初約翰·甘迺迪政權的新邊疆政策時期顯得那麼突出。但是要想低估它的重要性也是錯誤的。國際貿易的糾紛經常轉為農業政策問題(如美國努力迫使歐洲共同體改變其價格補貼制度)。農業部也有自己處理國際農業問題的「涉外業務」。總的來說，農場主未能在 80 年代經濟迅速發展中得到好處，許多人因為無力償還貸款而失去了農場。為提供幫助而組織的「援助農場」音樂會使這一問題引起了公眾的極大關注。1986 年農場主的選票使民主黨成功地重新控制了參議院的席位。

自新政以來，國家農業政策的總體規劃基本相似。包括資源保護、價格支援、在控制產量的同時實行國家對剩餘農產品的購買和貯藏。以及國家制定積極的計劃幫助農產品銷往世界其他國家。1983 年，雷根政府採取了一項新的措施，也是為降低產量而制定的。代替政府予以現金支持的是政府將向農場主提供一定數量的、由政府購買的聯邦庫存的作物，使他們不必再種植這些作物。這項計劃也稱為實物支付，或簡稱 PIK。該計劃允許農場主可以在自由市場上以任何可行的價格出售這些作物而不必再種植和耕作這些作物。

這項計劃的代價比預想的要大得多，迫使政府不得不放棄。雷根總統主張不給予任何補貼，但後來意識到，只要有來自其他國家?額補貼的競爭存在，有一些補貼還是必要的。他無法成功地勸說那些國家取消補貼，

但是他的努力同他一貫反對「保護主義」政策的觀點是一致的。布希的政權繼承了雷根的觀點。1990 年的《農場法案》反映了對赤字的關注，並且修訂了政策，原則上只給需要幫助的農場主提供補貼。

美國的農業政策的中心議題是提高農村的生活質量。這也是林登·約翰遜總統在提出他的「向貧困開戰」總戰略時的主要設想。它是新政時期一些專案的延伸，它嘗試向農場主提供信貸，建造適宜的公路，發展農村電氣化和電話服務。整個政府都趨向於努力形成一般來講是對農業集團中最有實力的部分——也就是富裕的農場主、大規模聯合農業企業、或「農業經濟實體」——更有利的政策，這個趨勢與總統的關注是相衝突的。國會對那些如美國農場署聯合會等有影響的組織的基本方針通常是有利的，而行政部門都是在犧牲家庭農場及較小的或缺乏良好組織的農業企業的利益。在世界經濟中，作為維持美國搖搖欲墜的地位的美國農業，將對國內重新調整農業政策所作的任何努力產生影響。

商業與政府：資本主義在起作用嗎？

美國同其他任何大國相比，其經濟是建立在更高程度的商業企業私人所有制之上的。由於公共所有制遠是個例外，從國家成立之日起就一直存在著關於商業與政府的關係的爭論。一方面，美國的個人主義精神慫恿一些人爭辯，政府不應當起任何作用，應當讓商業徹徹底底地獨立。另一方面，19 世紀興起的工業主義及大公司造成了壟斷的局面，其結果是欺詐公眾，並使工作條件更加惡化。這些都要求政府制定法規加以調整。

儘管商業並非整體化一，且是眾說紛紜，但是諸如全國製造商協會及美國商會一類的組織都有一致的受到支持的「商業觀點」。總的來講，商業領袖們拒絕任何規則，言談話語中好像他們喜歡不被人理睬。然而實際上，他們經常請求保護性關稅、補貼及類似的政府幫助。

在 20 世紀早期的前進時代，來自工人、小規模商業組織及農場主的壓力迫使政府開始與一些在當時的大企業界很普遍的最惡劣的商業行為做鬥爭。具體細節有很大的變化，但基本形式從那時起至今都是相似的：政府既是商業社會的調控者，也是施主。除保護性關稅外，政府對商業界的援助還包括保護專利權及版權；給予直接補貼，如贈給鐵路部門大片土地(主要是在 19 世紀)；修築並維護高速公路以施惠於汽車運輸業；制定低廉的「三級郵品」的郵資標準；向採礦業提供即付各項費用沖銷納稅的政策，特別是石油工業實行折耗補貼；允許廣播業者免費使用公用電波頻率；通過提供優惠的郵政運輸合同並建設和維護機場及機場設施來幫助商業航空運輸業。僅是羅列政府對商業界提供援助的清單，就可以寫一整本書。商務部於 1913 年從剛成立了 10 年的商務及勞工部中分離出來，就表示了政府援助企業的決心。商務部的主要職責是幫助企業發展，商務部長代表企業界的利益，與總統和國會對話。同農業部一樣，商務部在促進美國海外經濟發展中也有自己的涉外業務。

憲法限制聯邦政府調整商業的權力，所施予的調整不能剝奪任何人或公司使用「正當法律程序」的權利。另外，還必須包含合理的、遠遠地超出直接或間接影響州際商業利益的國家利益。然而，最高法院，尤其是

30 年代後期，對「州際商業」做了外延性解釋。現在很少有哪個商業企業是完全脫離於聯邦政府的權力之外的。

聯邦政府首次採取的重要調控行為之一是在 1890 年制定了謝爾曼反托拉斯法(Sherman Antitrust Act of 1890)，該法旨在消除壟斷及其它貿易限制。然而，最高法院卻在其後的幾十年內嚴格限制該法的應用。1914 年，國會在克萊頓反托拉斯法案(Clayton Antitrust Act)中進一步強化了它的努力。該法案的目的是消除排擠競爭對手的活動、擴大對商業競爭的限制、要求公司官員對違反法案的活動承擔責任；明確承認工會是合法的組織。國會還成立了聯邦貿易委員會(Federal Trade Commission)，協助政府的調控行為。在實際生活中，沒有任何一個法案像它的支持者所預想的那樣強有力。

很大程度上有賴於法院的構成以及負責的政界官員。同樣，也相當依賴具體負責執行某項指定法規的機構。多年來，使用州際搬運公司的服務從一個地方遷到另一個地方的人們都可能認識到，州際商業活動委員會(Interstate Commerce Commission)制定的法規在一定程度上不是用來調整卡車運輸業而是保護這一行業的。同樣，過去的原子能委員會的工作更多地是擴大原子能工業而不是要求一個適宜的安全標準。

這樣就出現了問題：通常公眾認為，設立某個機構是為了控制某一行業使消費者受益，而實際上，該機構卻限制公眾的權利使這一行業受益。引起爭論的是，這些機構是否如通常所解釋的那樣被該行業「俘虜」了，亦或是從一開始就受到該行業的控制?例如，從食品及藥物管理局的發

展過程中能得出什麼結論呢?從 60 年代起，它就是個實力強大、財力不足的保護公眾利益的組織。然而，在它的歷史進程的大多數時期，包括初創時的幾年裏，它似乎一直是藥品製造商的代言人。比象徵意義更甚的是，它竟然做出來了!藥品製造商協會在 1958 年授予食品及藥物管理局的一名專員以獎勵!

主要的商業法規制定於 60 年代及 70 年代，是由組織與管理方式都不同於以往的新機構負責制定的。這些新的規定旨在保護消費者和環境，負責執行這些規定的機構通常只向一名負責人或行政長官彙報，而不是對理事會或委員會負責。只有單獨一名領導時，對於決定所應負的責任也就更加清楚，而且新法律經常要求採取具體的行動並且確定具體的時限，企業不得使該機構不重視這個時限。

消費者、環境及安全方面的立法並不是最近 20 年孤立的事件。國會於 1906 年通過的《純淨食品及藥物法》及《肉製品檢驗法》是對揭露營私舞弊行為的新聞記者和《叢林》作者的回答。在《叢林》這部小說中，作者厄普頓·辛克萊(Upton Sinclair)揭露了肉食加工廠的汙穢環境和其他醜事，使公眾無不震驚。購買股票的公眾也受到 1934 年制定的《證券及交易法》的保護。這個法案還設立了二個證券及交易委員會來管理公司股票的發行和銷售。但這些保護並不總是起作用的，如 1987 年股市崩潰之後的調查所揭示的那樣。「內幕交易」及股票操縱一直在非法為那些處於有利地位的人創造財富。1938 年通過的《食品、藥物及化妝品法》進一步加強了先前通過的法案的保護措施。60 年代和 70 年代，

這方面的活動更加積極踴躍。期間產生了許多不同主題的法律，如空氣清潔、有毒物質的控制、摩托車行車安全、職業安全及保健、貨款真實及廣告真實等方面的法律。這些法律不論在數量還是在潛在的效果上都遠遠超過了以往。然而，隨著 80 年代反調控情緒的普遍擴大，加大保護力度的運動停止了，甚至實施現行的法律也不那麼強大有力了。

在卡特執政時期，解除控制的呼聲變得更加突出。認為卡車運輸及航空業的調控措施沒有保護公眾利益反而使價格人為地提高的觀點導致了部分解除控制，相對卡車運輸業來說，是比較有利的，而對航空業則是另一回事。當卡特政府採納了部分解除控制措施之後，許多中小城市因航空公司任意取消無利可圖的航線而失去了航空服務。一些服務被定期航班所取代，取代的數量甚至還有所增加，而且價格高得驚人。雷根政府進一步解除了航空業的調控措施，其結果是造成了一系列的破產、合併及新公司的成立；服務質量下降、航班抵達和出發晚點、航班取消、有時甚至使旅客受困。票價競爭本可以使更多的旅客在主要航線上花費更低的旅行鈔票，但這一好處並未讓所有旅客受益。那些來往於偏遠地區的旅客不得不支付高昂的票款；甚至在最熱門的航線上，同一架班機同一個艙位的旅客所支付的票款額也存在令人疑惑的差別。另外，航空公司現在完全依靠自己的航班輸送旅客，而不是相互合作，給旅客提供最大的方便。這種「自我為中心」的安排造成了旅客時間的浪費，以及自然資源的不合理使用。例如，運送堪薩斯城的旅客經芝加哥或達拉斯去舊金山，或者經亞特蘭大去新奧爾良，可以算一筆賬，有多少額外的燃料被浪費掉了！

雷根政府已越過了解除調控的主要目標，轉向了雷根所稱的「私有化」方向，或者盡可能多地解除公共服務，以私人企業代之，在有償服務的基礎上為私人企業服務。經驗表明，不在政策之內的解除調控的建議，甚至是為私有化改造提出的建議，無論多麼合乎情理，如果為了公眾利益，也應當謹慎從事。現在，為保護工人及消費者的利益，正在採取強有力的行動恢復對企業的限制措施，這在長時期內也會有利於經濟的發展。顯然，沒有任何一個公共政策可以被認為是始終不變的。

公民自由與公共政策

任何一個自由民主的國家，其政策的核心問題之一就是公民自由。公民自由與公民權利不同，它還包括公民不受干涉，也就是說，自由地選擇自己的生活方式，僅僅受為保護其他人自由所必需的最低限度的干涉。當然，問題是怎樣籠統或具體地定義最低限度。誰來劃定這個界限？劃在哪兒？在民主國家裏，人民來劃定這一界限。然而在實踐中，卻是由選舉出的代表和法院執行這一職能。人民的控制權實際上只限於替換官員，或者是極端一點的做法，就是改變整個制度。

人們對於聯邦政府可能限制個人自由所表現的廣泛關注迫使第一屆國會制定了針對憲法的權利法案。各州迅速通過了旨在保護公民不受聯邦政府權力干涉的 10 條修正案。每個州都有各自的憲法及權利法案。對於美國歷史的多數時期來說，這些法案對公民自由總的來講是提供了足夠的保護。美國憲法的權利法案只是對聯邦的權力做了限制。根據美國

最高法院的規定，它並不保護各州對其公民採取的行動，直到通過了第 14 條修正案，才在規定其他事項的同時規定：「任何一州，都不得制定或實施限制合眾國公民的特權或豁免權的任何法律；不經正當法律程序，不得剝奪任何人的生命、自由或財產」，這樣就為聯邦因州的行為侵犯了公民的基本自由而採取行動保護公民提供了法律依據。而且，直到 1925 年在吉特洛訴紐約州案中，最高法院才首次明確，憲法第 1 條修正案下的各項自由都受第 14 條修正案的保護。然而，最高法院確實於 1897 年做出規定，第 14 條修正案禁止州扣押私人財產充公又不給予補償的行為(芝加哥、伯靈頓和昆西鐵路公司訴芝加哥案(Chicago, Burlington and Quincy Railroad v. Chicago)。從 1925 年起，最高法院頒佈了幾個規定，將權利法案中規定的自由「融合」於第 14 條修正案的範圍之內，使得州政府現在必須遵守權利法案所給予美國公民的幾乎所有的重要保護措施。但是必須記住，法院的判決能夠改變方向，使之偏離自由，或者更接近自由。

第 1 條修正案把一些最重要的保護集中在一起：言論、出版、宗教和集會自由。儘管修正案的措辭很清楚(「國會不得制定法律……」)，第 1 條修正案中的自由及其它任何自由都不是絕對的。例如，最高法院一直認為，某種形式的言論是不受保護的；不可以威脅總統的生命；淫穢物品不被認為是受保護的言論或出版物；口頭和文字誹謗或挑起騷亂的言論也不受保護。同樣，保護宗教自由也不包括那些諸如犧牲人類的怪異行為，不論其信仰是多麼真誠。最高法院經常發現，很難確定對這些自由可以接受的界定程度。

30 年代和 40 年代，最高法院認為第 1 條修正案所列舉的自由是最基本的，它們不僅對各州有約束力，而且在所有其他自由之中處於「優先地位」。儘管存在著這種崇尚自由的口號，最高法院在 1951 年的鄧尼斯訴美國(Dennis v. United States)一案中，仍根據 1940 年史密斯法案規定的危險言論罪，判決美國共產黨 10 名領導人確已構成清晰的、存在的危險。史密斯法案規定，鼓動以暴力推翻政府的行為是犯罪行為。50 年代早期，數十人因為史密斯法案而被判有罪。然而，到 1957 年，最高法院後退了一些，並推翻了對其他提倡推翻政府的共產黨人的有罪判決。最高法院現在做出的結論是：僅僅把提倡推翻政府作為哲學體系的原則的做法，不應受到懲罰。要判有罪，政府必須證明被告有試圖煽動實際推翻政府的行動。到 1969 年，最高法院支持中學學生有權配戴作為「象徵性言論」的黑紗而不顧校規來抗議越南戰爭[廷克訴得斯·莫尼斯社區學校案(Tinker v. Des Moines Community School District)]。史密斯法案現在已不予執行了，1950 年的國內安全法也已不執行了，該法的目的是部分地利用現已消亡的顛覆活動控制委員會來鎮壓共產黨。

另一方面，雷根和布希總統任命後的最最高法院的構成明顯地傾向於支持政府而不是支持個人的權利，當這兩者發生衝突的時候。言論自由的支持者們被 1991 年的拉斯特訴薩莉文一案(Rust v. Sullivan)的判決激怒了。在此案中，最高法院對政府壓制言論自由的規定持贊成態度。這些規定禁止醫生或其他接受聯邦資助的醫療門診部的任何職員向患者建議——或甚至是提起——墮胎，甚至當被問及時，也不得如此。根據這個規定，所允許的對這一問題的直接回答只能是：墮胎是一種不能接受的

行為。1992 年，布希政府稍稍放鬆了規定，允許醫生對墮胎者提供參考意見。而繼任的克林頓政府則表示將廢除這項規定。

出版自由與言論自由緊密相聯。總的來說，最高法院一直主張：事先管制是不允許的。材料不必事先送請審批；不得禁止出版商出版某些作品；但是，出版商也會因出版某些不受保護的作品而被起訴，如被認為是淫穢的作品、是有意挑起騷亂的作品、或者是帶惡意中傷和誹謗的作品。最高法院最大的困難是決定什麼是淫穢；裸體或性描寫都不足以被判斷為淫穢。過去，一部被認為具有一定社會的、文學的或藝術價值的作品一般是不會因某些段落的内容而遭到起訴的。然而，最高法院現在則依靠「群體標準」來做出決定。當然，實際上群體標準從聖·喬、阿肯色到舊金山都會有相當大的差別，但這並不能改變最高法院的觀點。只有兩名大法官，即已故的雨果·布萊克(Hugo Black)及已故的威廉·O. 道格拉斯(William O. Douglas)持絕對的觀點，認為第 1 條修正案中規定的「國會不得制定任何法律.....」應當做嚴格的字面解釋。他們認為，根據這些文字的規定，不可能使淫穢作品受到起訴。最高法院從未接受過這種觀點，並繼續受理這類案件。最高法院在處理這些案件上的表現歷來就很不一致，以致於沒有任何人對它滿意。

問題通常是相當複雜的，這也就說明為什麼有時會產生一些奇怪的聯盟。例如，儘管一般的婦女權益組織趨向於支持公民自由，反對政府的管束，然而，也有幾個這樣的組織與贊成審查制度的組織合作查禁色情出版物。毫無疑問，部分出版物是採取污辱婦女的態度的，事實上對男

人也是如此，但是許多婦女組織卻無視查禁措施的用意而拒絕支持任何查禁措施。

在美國社會中有很長一段時間，權利法案中的保護規定並未對各州產生約束力，有些州甚至有官辦教堂，牧師從稅收款項中領取酬金。最近幾年關於政府和宗教間的關係問題產生了兩種思想流派。1947 年在最高法院的發言中，布萊克大法官提出了在教會和國家之間建立隔離牆的概念(艾沃森訴教育委員會案 *Everson v. Board of Education*)。另一方面，在 1952 年，道格拉斯大法官在左拉克訴克勞森一案(*Zorach v. Clausen*)的判決中堅持認為，正確的解決方法並不是一定要有隔離牆，而是採取承認宗教傳統的存在，但不偏愛任何宗教派別的政策。後來道格拉斯大法官對此判決感到後悔。作為一項制度，最高法院傾向於接受「隔離牆」的觀點。在這方面最重要的決定可能應屬對英格爾訴維他利一案(*Engel v. Vitale*)的裁決，這項裁決認定在公立學校內進行官方主持的禱告活動是非法的。最高法院慎重地強調，這個決定並不意味著對宗教的敵視態度，而是表明宗教是個人隱私的事情，與政府機關無關(包括公立學校)。

在英裔美國人的文明中，公民自由的歷史主要是一部試圖防止統治者壓制組織及個人的歷史。甚至在人權法案成為憲法的一個組成部分之前，憲法就禁止實施追溯既往的法律和剝奪權利法案，並保障人身權利。追溯既往的法律用於處罰在具體發生時尚不被認為是犯罪的行為。剝奪權利法案則是立法部門未經法院審理而處罰某人。人身保護令是法官所擁

有的，要求提審囚犯，決定監禁是否合法的權力，從而防止不經司法程序而長期羈押犯人。憲法在州和聯邦兩級保障這些權利。

權利法案和第 14 條修正案已在很大程度上擴大了針對政府權威所提出的保護措施。第 4 條修正案限制了允許使用的搜查及扣押的方式，導致最高法院在此問題上的裁決產生了很大的爭議(在第 10 章中已論述過)。在這方面，以及其他方面，當今的最高法院正在逐步削減它的前輩們做出的保護自由的規定。

儘管公民自由問題不同尋常，因為在憲法中就對此有明確規定，但制定有關美國人權和自由的公共政策的程序，同其他政策的形成是相似的。在這裏，我們能發現政府和個人之間涇渭分明的衝突。但是，政策制定程序的一般步驟包括利益集團試圖對公眾施加影響，並使政策制定者偏向支持他們的觀點。這些集團在法律程序中有特定的作用(檢察官和員警，律師界，司法界)或者設立的目的就是對法律程序施加影響(公民自由組織)。所有政策問題都屬於這種情況，其結果反映出許多因素相互作用的複雜局面，所有這些因素並不是有直接聯繫的。例如，出版業或旅遊業的經濟效益將會通過在時代廣場上銷售的色情刊物而與司法界及社會情緒連接起來。

公民權利與公共政策

如果說公民自由這個概念或多或少表達的是不受干涉之意，那麼，公民權利則指的是參與的權利，積極參與到政治體制中，在該體制中得到與其他公民平等待遇的權利。憲法通過後，公民權利的第一個重大進步是在 19 世紀 20 年代取得的。當時，各州開始取消只有財產的擁有者才有投票權的限制條件，接著是廢除奴隸制，在經歷了一場內戰後得以實現。在這之後，第 19 條修正案於 1920 年獲得批准。該修正案宣佈，以性別為理由拒絕婦女參加投票是違反憲法的。未狄批惟的平等權利修正案則是婦女為爭取其權利而長期鬥爭的繼續。密西根州的眾議員瑪莎·格裡菲斯(Martha Griffiths)在眾議院提交平等權利修正案，她為之堅定不移的努力使該修正案最終在國會得以通過。起初似乎想利用快速批准程序獲得通過，但由於宗教原教旨主義者及極端保守派諸如菲莉斯·施拉弗萊(Phyllis Schlafly)等一致堅決的反對，導致了這一設想的失敗。

1870 年，第 15 條修正案的支持者們成功地使該修正案獲得通過，此時，他們認為美國黑人的全部民權已得到了保障。這之前，1868 年通過的第 14 條修正案已賦予了黑人公民權。然而不幸的是，不久，南方各州就無視第 15 條修正案。而且在全國範圍內，黑人都遭到歧視。在將近一個世紀之後的 19 世紀 50 年代，黑人開始全面介入美國的社會體制，我們談到公民權利時一般指的就是這一時期。

這一點並不能遮掩婦女、美國土著人、西班牙語後裔及其組織為爭取其權利而進行的積極鬥爭。1971 年通過的第 26 條憲法修正案降低了年齡

歧視的程度。該修正案認為，拒絕 18 歲、19 歲及 20 歲的公民享有投票權是違憲行為。根據這條規定，國會於 1978 年立法，禁止在大多數行業中強制 70 歲以前退休。更早的立法禁止就業中的年齡歧視。但是，致力於反對年齡歧視的格雷·潘瑟(Gray Panther)組織的發展證明，大多數人認為還有許多反對年齡歧視的工作有待於進一步的努力。

美國黑人的歷史表明，建立在人類自由原則上的政治體制仍然會粗暴地壓制民主。同時也表明，在佔絕對優勢的情況下，政治變革的進程是可能的，但卻是緩慢的。內戰及之後通過的第 13 條修正案廢除了奴隸制，第 14 條修正案旨在保護所有美國人的公民權利；但在這之後不到 30 年裏，最高法院在普萊西訴弗格森(Plessy v. Ferguson)一案中(1896 年)判決種族隔離為合法行為。直到 1954 年最高法院才推翻了普萊西案，並在布朗訴托皮卡教育委員會(Brown v. Board of Education of Topeka)一案的判決中宣稱，不論是否有其他的考慮，早期通過的「隔離但平等」的原則本身就是不平等的。

布朗案的判決是眾多致力於黑人權利的組織長期奮鬥的結果，這其中最著名的當屬全國有色人種協進會(NAACP)。在布朗案的次年，發生了被公眾普遍稱為民權運動的第一次直接行動。該次事件發生在阿拉巴馬州蒙哥馬利市的公共汽車上，一個白人男子要求黑人女裁縫羅莎·帕克斯(Rosa Parks)站起來給他讓座位。羅莎·帕克斯曾研究過政治及非暴力行為。在當時那種局勢下，她鼓起極大的勇氣，拒絕了這位男子的要求。隨後的衝突導致蒙哥馬利市的黑人開始了長達一年之久的抵制市公共

汽車的行動。這場運動使年輕的浸禮教牧師馬丁·路德·金博士一舉成名。金博士不僅是最受人尊敬的民權運動領袖之一，而且也成了全國的知名人士。諾貝爾和平獎是他所獲得的許多獎項中的一個。1983 年，國會以壓倒多數通過了一項法案，由總統簽署，決定 1 月 15 日，即金博士的生日，為全國性節日。

美國黑人權利長期以來一直受到聯合起來的狡詐勢力的阻撓。國會中的委員會制重視元老的做法意味著一黨制的南部各州試圖控制聯邦立法機構。另外，總統們對黑人權利趨向於不是漠不關心就是懷有敵意(例如，伍德羅·威爾遜 Woodrow Wilson 總統就在哥倫比亞特區實行隔離制度)。事實上，在亞伯拉罕·林肯總統之後，只有兩位總統表現出對這一問題的實質性關注。具有諷刺意味的是，兩人都來自實行隔離政策的州。哈裏·杜魯門來自處於邊緣的密蘇裏州，他廢除了軍隊中的種族隔離，並多次努力，試圖通過立法規定私刑為犯罪，規定以人頭稅作為選舉條件為非法，並確保平等就業機會。國會堅決地拒絕了他的建議。在此之後，來自前南部邦聯的德克薩斯州的林登·約翰遜總統(Lyndon Johnson)在這個問題上取得了重大進展。在當選總統之前的幾年裏，作為參議院多數黨領袖，他在很大程度上負責擬定了本世紀第一份聯邦公民權利立法。這份 1957 年的法案相對較溫和，設立了公民權利委員會，並且規定，阻撓公民參加聯邦選舉投票是犯罪行為。

1960 年，爆發了第一次靜坐示威的民權運動。這場運動在南部迅速擴展。儘管南部州議員表示強烈反對，同年，國會還是制定了另一個公民權利

法。多數黨領袖約翰遜不得不招集參議院通宵開會，以挫敗參議員以冗長發言阻撓議案通過的做法。這項法律規定，跨躍州界或利用州際商業活動從事爆炸活動或進行爆炸威脅為犯罪行為。它還授權美國司法部長對剝奪公民投票權的情況進行特殊調查。反對這一措施的強烈程度，在今天看來是多麼地令人震驚。

1961 年，「自由乘客」運動開始了，支持民權運動的白人和黑人聚集在南部，在州際公共汽車上的白人區域內並排坐在一起。在此之後，南部各州又開始了遊行，更多的靜坐，以及其他示威活動。這是一個極度混亂的年代，發生了數起爆炸及暗殺黑人和白人民權人士的事件。50 年代，在靜坐和「自由乘客」運動開始之前，艾森豪威爾總統於 1957 年不得不派部隊保護新錄取的黑人學生進入小石城中心中學。全國和全世界的觀眾都通過電視看到了在新奧爾良，當年輕的黑人學生勇敢地步入他們的新校舍時，白種成年人對他們漫罵和尖叫的令人作嘔的場面。黑人學生爭取進入南部州各大學的大膽嘗試引起了一系列的騷亂。1957 年，奧瑟琳·露西(Autherine Lucy)試圖進亞拉巴馬大學未能成功；1962 年詹姆斯·馬裡帝茲(James Meredith)成功地成了密西西比大學的一名學生；也正是在 1962 年，喬治·華萊士州長(Governor George Wallace)「站在校舍門前」拒絕黑人學生進入亞拉巴馬大學(經事先與司法部及司法部長的安排，他聽從了聯邦官員的命令，退在了一邊，學生進入了學校)；隨後，夏萊恩·亨特(Charlayne Hunter)和漢密爾頓·霍爾姆斯(Hamilton Holmes)成為首批成功進入佐治亞大學的黑人學生(霍爾姆斯博士現在

是一名醫生，而亨特女士就是今天公共廣播公司的著名新聞評論員夏萊恩·亨特－高爾特)。

1963 年，在美國歷史上一個最激動人心的示威活動顯示了民權運動勢力的日益壯大。來自全國各地的大約 30 萬白人和黑人聚集在華盛頓，表明他們對民權運動的支持，並聆聽金博士站在林肯紀念館前的臺階上發表激動人心的講演。儘管四處都是員警、軍隊及特派官員，但也無法制止人們高漲的激情。第 2 年，林登·約翰遜繼任總統，開始致力於實際消除貧困和種族隔離的目標。在國會的發言中，他重申了民權運動中的一句話：「我們必勝」，並且於 1964 年通過了本世紀公民權利立法上最重要的法律——公民權利法。

這項法案在公眾生活的很大範圍內，從諸如旅館飯店到加油站及公共娛樂場所都禁止種族歧視。它對各州制定了嚴格的標準，使得各州不得利用文化測驗或不合理的登記要求等手段阻止黑人參加選舉。該法案還規定，因性別、種族、宗教及其它因素而產生的歧視為非法行為，並且拒絕給學校或任何其他包含歧視行為的活動提供聯邦援助(這項法案並未要求學校用車接送兒童上學時需平衡黑白學童比例，但是，法院在一些案件中有這樣的要求)。在這些要求的具體應用中，保證公正一直是個困難的問題，尤其對那些在此問題上有分歧的法院更是如此。許多聯邦機構的行政條例和聯邦法院的判決為了達到不歧視都要求「反歧視行動」，但是美國最高法院於 1978 年對巴基(Bakke)一案做出裁決：反歧視行動不應無限擴大，不應無視資格而為少數民族保留一定的名額。儘

管種族問題，在諸如學校入學等事項時，應作為一個為了補償種族平衡的問題予以考慮。

1964 年的另一個進步是通過了第 24 條修正案，這項修正案最終判定，將人頭稅作為參加聯邦選舉的必要條件是非法行為。具有諷刺意義的是，具有象徵意義的公民權利法及第 24 條修正案得以順利通過都出現在暴力活動猖獗的時刻。在 60 年代餘下的時間裏，許多城市的黑人聚居區都發生了暴動。1967 年的夏天達到高潮，幾乎美國的每一個大城市都發生了種族暴力行為。

在這場動亂之外，立法活動仍在繼續。1965 年通過的投票權利法是第二個最重要的民權法案。它基本上廢除了投票上的官方障礙，並在選舉人數明顯較少的地區設專人負責選民登記。國會還於 1968 年通過了一項附加立法來保護住房的權利，部分原因是為了紀念當年早些時候被刺殺的金博士。1970 年，又通過了另一項投票權利法，但是情況已經發生了變化。越南戰爭轉移了約翰遜總統的注意力，隨後的尼克森總統和福特總統明顯地對進一步推動民權運動不感興趣。卡特總統在大選中得到大多數黑人的支持，但是許多黑人組織後來卻轉而反對他，認為他在就任後沒有採取任何具體行動來幫助他們。1980 年共和黨在選舉中獲勝，雷根當選總統。這一勝利使得共和黨控制了美國參議院，同時也開始扼殺 1965 年通過的投票權利法。然而，雷根總統在執政後期贊同此項法案，使之得以存在。他起初是反對的，後來是支持將馬丁·路德·金的生日定為全國性節日的立法。在他提名成立司法部民權局及成立民權委員會

時，其他一些民權糾紛發生了，反對者認為他試圖削弱公民權利的實施。布希總統繼續。執行其令民權倡導者失望的政策，他們對布希任命克拉倫斯·托馬斯(Clarence Thomas)為最高法院大法官尤其感到驚愕。因為他們認為托馬斯對有利於少數民族的計劃持敵視態度，儘管他也是黑人。

作為 60 年代民權立法以及聯邦強有力的執法結果，美國黑人的地位在許多方面都較以前有了很大的改善。還有許多事情有待於去做，但現在工作變得更加複雜了。許多尚未解決的問題遠不如已由立法解決了的問題那樣清楚。現在黑人在法律上是平等的，但在經濟上和在總的生活水平上卻落後得令人可歎。在一些基本方面，他們現在能平等地參與政治制度——投票、任職、其他類似的活動。然而，黑人仍不能完全地參與，仍存在一定程度的偏見。通常他們不能得到普通白人所享有的受教育機會，同時，他們在身體上得不到足夠的飲食和醫療保健。一些人宣稱，其結果將形成一個永久存在的黑人「下層階級」。在約翰遜總統的倡導下，國家已經把黑人的權利列入了公眾政策的議事日程。它是否能完成這項工作，確保每一個兒童，不論其膚色，都享有基本的健康、營養以及受教育的機會，我們將拭目以待。

經濟政策

有一個時期，聯邦政府在經濟上的作用相對較小，因為聯邦政府本身就小而且開支也受到限制。現在，聯邦開支占國民生產總值的很大一部分，而且不論是有意識的還是無意識的，相應地對國民生產總值產生了很大

的影響。政府通過稅收取得的收入額同它的支出額的關係對整個經濟起著重要的作用。當政府的開銷大於收入時，預算就不平衡了。不平衡的預算將會振興經濟，促進經濟活動及經濟增長；但不幸的是，它也會帶來通貨膨脹。

對於經濟的另一個影響是通過控制流通中的貨幣來實現的(不僅包括現金，還包括銀行存款、信用證及類似的賬戶)。1913 年成立了聯邦儲備系統，於 1935 年重組為現在的形式。負責指導這個系統的是聯邦儲備董事會，其構成為 7 名由總統任命並經參議院確認的董事。他們長達 14 年的任期使得聯邦儲備相當的獨立。所有國內註冊的銀行都歸屬聯邦儲備，並在本地區持有聯邦儲備銀行的股票。總共有 12 家由董事會運作。子銀行可以按聯邦儲備董事會確定的利率，從聯邦儲備銀行借款。利率越高，銀行能借的款額也越少，這樣一來，進入流通的貨幣就減少了。董事會還決定聯邦儲備銀行或其下屬銀行購買或售出政府發行的債券的數量。購買債券使更多的貨幣進入流通領域，而售出債券則會減少流通中的貨幣。這樣的貨幣政策對總體經濟具有一定的影響。圍繞著這些運作，也存在著許多爭論。部分原因是聯邦儲備系統的自主權。總統也許有能力影響聯邦儲備董事會，但是，董事會也會在總統希望他們降低利率時卻提高利率，或採取其他方式對抗總統的經濟政策。不論總統還是國會都無權決定政府在確立經濟政策中的所有行動。

總統有許多幹預經濟的辦法。一般是通過國會授權或者與國會採取聯合行動。執行機構可以提高和降低稅收，或者提高和降低政府支出總額。

這些措施需要國會的配合。國會立法允許總統制定工資及物價增長的標準，這些標準不具約束力，但也有一定的份量。總統可以撤銷那些不執行此標準的企業與政府簽訂的合同，總統也可以同工商業和勞工領袖對話。由於總統職位的權力及這個職位所要求的基本威望，這種「對話」最多不過是一種討論而已。然而，這些措施都是非正式的，不能保證它們將起作用。在現有的立法體制中，總統的確在這類事務上享有超出非正式權威的權威。總統可以對嚴格控制工資和物價施加影響，如尼克森總統在 1974 年做的那樣。但是，控制工資和物價的政治代價也是高的，而且這個措施的長期運作與經濟的利和弊也存在著相當多的不同意見。所以總統們不太情願採取這種不穩定而且極端的措施，也就不足為怪了。事實上，尼克森總統在 1971 年動用總統權威採取的控制工資和物價的措施是美國歷史上的和平時期採取這種做法的唯一一例。

總統在與他的主要經濟顧問磋商後決定其經濟政策——最重要的顧問通常是財政部長、行政管理和預算局局長以及經濟顧問委員會(由 1946 年的就業法設立)。他的政治顧問也會不斷提醒他一些能夠影響他做出決定的問題，比如失業率的問題。如果總統希望自己的計劃能順利通過，他還必須與參眾兩院的領袖密切合作。

很顯然，經濟是一個非常複雜的機制。總統具有相當大的權力，但總統並不能控制整個政府的政策。國會仍有很大的發言權，而且聯邦儲備系統又進一步使其複雜化，甚至於一個一致的政府政策也不能完完全全地控制經濟。在自由經濟體制下，許多事情是政府力不能及的。另外，國

外經濟的發展對美國經濟政策的形成變得越來越重要，而美國對其的控制力卻甚微，假如可以加以控制的話。因此，儘管經濟政策十分重要，事實上，如果還可以說它曾經控制過經濟發展，那麼現在卻不能這麼認為了。

衛生及福利政策

美國的衛生及福利政策歷來是所有公共專案中最引起爭議的專案，也是最廣泛地得到讚揚和接受的專案之一。這些專案的種類十分複雜，而且經常造成聯邦和州之間各系統的相互衝突。衛生及安全專案相對較容易定義，儘管在原有的公共衛生、水處理、醫藥標準及其它專案之外，現在還包括諸如環境質量，汽車中的安全帶或充氣袋等專案。對於「福利」的內容則鮮有一致意見。

廣義上說，「福利」可以包括一切改善人類現狀的活動，諸如公共教育。然而，多年以來，「福利」的意思僅指針對貧困或窮人的援助計劃。因為對許多人來說，這個詞和專案都使人產生不好的聯想，沒有一個致力於公共教育的人希望將他的專案貼上「福利」這個標籤。然而，為了總體改善的社會福利規定還是在美國政治思想界得到了贊同和認可。下面，我們就來看看被普遍認為是社會福利的那些公共政策，我們也將那些劃為社會保險的內容包含在內。「福利」專案只在這一大類中占很小一部分。

在美國歷史上最重要的社會福利專案無疑是1935年通過的社會保障法。這項法案建立了全國性的社會保險計劃。許多計劃與「福利」是有區別的，因為它們並不止是為窮人的，而且是由稅收來支持的。這些稅收被認為是來自勞動者的「捐助」，是作為一項權利而不是通過慈善的形式將利益發放給受益人。社會保障法本身將社會保險專案同其他一些被稱作是「福利」的專案結合了起來。

大多數人在談到「社會保障」時，指的是老年保險。最初的社會保障法提出的社會保險保護的是退休工人的養老金。現在，這項福利實際上包括所有的社會勞動力，而且總原則幾乎未發生什麼變化。工人們繳納工薪稅(或從收入中扣除不情願的「捐助」)，由僱主補貼；然後在達到一定年齡和退休時，就可以按月收到一張支票。其他福利專案也在不斷設立，從而極大地強化了這項計劃。遺屬福利按月支付給寡婦(及一些鰥夫)和遺子女；傷殘福利是給那些年輕、尚不能享受退休保險的傷殘人及其家庭的。老年醫療照顧(Medicare)為領取福利的人支付大部分住院費用，並通過補助專案支付大部分醫療費。這些是政府所有活動的主要部分，儘管有些人擔心這些專案的資金是否穩定。

儘管這些擔憂普遍存在，但基本上是毫無根據的。1983年，對社會保障的稅收和保險結構做了一些改變，以確保這一制度至少到21世紀中期穩定不變。儘管這一專案現在還很受歡迎，但應注意到這一事實：到2020年，供養所有的退休者的人數將達現在勞動者的一半。有一些人試圖利用這一點來摧毀人們對社會保障的信心，而且也取得了一定成功。事實

上，該項計劃已將這一點考慮在內了。同工人人數相比，確實會有越來越多的退休者，但是根據規劃預測來看，其他類別的受益人數量將會減少，諸如兒童及傷殘人。在很大程度上會形成相互彌補的局面。然而，也存在著一個潛在的麻煩。如果不採取措施控制醫療保健費急劇增長的話，在世紀更迭之際，老年醫療照顧專案將會遇到一些困難。

這些就是"社會保障"專案，但本項法案也建立了其他一些專案。失業保險為失去工作的人提供福利。這個專案由各州負責執行而不是直接由華盛頓負責，資金的來源是僱主繳納的稅款，而不是從工人那兒徵稅。這項制度並非盡善盡美，但是失業保險作為一項重要而有益的制度已經受到了大多數人的認可，對它的指責很少。

一般不認為是「社會保險」的待遇則屬於傳統的「福利」專案。這些專案的特點在於，它們的資金來源於普通稅收，而不是來源於特定的「捐助」和受益人按要求設立的保障措施。主要的例子是補充保障收入專案 (SSI)該專案的目的在於幫助貧窮的老年人、盲人或傷殘人以及撫養未成年子女家庭補助專案(AFDC)。作為一項原則，這些救濟金應發放給最貧窮的那部分人口，也許正是這個原因招致了大量的批評。一般情況下，英國人確實相信政府應當給實際上需要幫助的人提供幫助，但許多人懷疑，或者是確信。那些真正得到「福利」救濟金的都是些遊手好閒、拒絕工作的懶漢。他們非法生育子女，僅僅是為了賺取「納稅者的錢」，而且，他們正在「毀掉這個制度」。流行著靠吃福利能成百萬富翁的觀念的傳說，而這一觀念被雷根政府進一步強化了。儘管存在一些濫用現

象，但多數研究表明，這種情況相對較少。多數福利受益人都是那些因年齡(太年輕或太老)、健康、或者缺乏技術化程度高的社會所需專業技能等等原因而無法工作的人。

其他同福利有關的專案包括提供食品券、學校午餐及照顧退伍軍人。這些專案大多數保存下來，不是因為受益人的力量強大得足以使這些專案免受攻擊，而是因為它們適應了社會的一定需要。有影響力的利益集團為維持這些專案而努力奮鬥，有些是出於利他主義的動機；而另一些則是出於維護自身利益。一個龐大的官僚機構管理這些計劃，自然地會反對減少或撤銷這些專案。各種各樣的協會也致力於提高窮人的受益程度。有時這類組織也反對改革，但通常情況下，改革的反對者是那些害怕這些專案，並希望看到這些專案被徹底廢除，或者至少受到嚴格限制的人。

在這個領域中最重要的一項立法是林登·約翰遜於 1964 年提出的「向貧困開戰」的經濟機會法。這項法案的目的是通過建立勞動軍團來提供職業培訓；在市區內建立鄰裏青年團為失業的青年提供工作機會；建立工讀制使低收入家庭的孩子也能上大學；以及建立社區行動計劃幫助並鼓勵內地城市的窮人負責本社區的改良計劃以消除富裕中存在的畸形貧困。其他一些新的專案試圖通過領先專案(Head Start)及其它相關專案和學校午餐專案的擴大，推動小學教育。在給窮人提供法律幫助以及通過醫療補助專案為他們提供醫療保健方面，也都有具體的法律規定。

儘管醫療補助專案及工讀制對多數享受很少或沒有醫療保險或者上不起大學的人來說仍然十分重要，但多數向貧困開戰的計劃不是半途而廢就是其重要性急劇地降低。在許多情況下，計劃是草率而倉促的。多數負責執行計劃的人似乎太多地關心他們自身的福利勝過關心他人。很明顯，「偉大的社會」計劃確實對削減貧困起了相當大的作用，儘管後來遭到一些批評和指責(包括布希總統指責這些專案助長了 1992 年的騷亂)。研究表明，在約翰遜總統任期結束時，處於貧困線以下的美國人口低於他初任總統時的人口。1984 年，國會調查組發表的報告顯示，由於雷根政府裁減社會福利專案，使貧困人數有所增加，許多被裁掉的專案正是作為「偉大的社會」的一部分而制定的。

聯邦福利政策、衛生保健政策以及教育政策總是使人聯想到外交政策。在 20 世紀以前，外交政策在美國並不是一個重要的問題。同樣，直到大蕭條時期，上述政策的存在也一直未引起聯邦的關注。然而，自從新政開始以來，它們佔據了聯邦預算的重要組成部分，並且對全國都產生了重大的影響。世界變得日趨複雜，這就要求創立一些專案來幫助人們解決一些他們作為個人無法應付的困難(例如，沒有工作機會時，人們也已無法回到農村去開墾荒地了)。

這種複雜趨勢在 80 年代產生了一個主要的社會問題：無家可歸。一些無家可歸者是智力低下或精神病態，但許多則僅僅是不能找到一份報酬足夠支付房錢的工作。主要原因來自兩個方面：住房的價格急劇上升，使得多數窮人可望而不可及，甚至對一些中低收入的家庭也是如此。與

此同時，雷根政府又裁掉了 70 億原本用於解決中低收入家庭住房的美金。因此，就使得住房嚴重短缺。過去花大力氣解決低收入家庭住房而未見成效，這也是事實，但關鍵在於不能將建這類住房的全部重擔都壓在私營企業頭上，私營企業會轉而從事其他更有利可圖的行業。

總統在現階段聯邦中扮演著重要的角色，他根據許多技術專家的建議提出多數的福利政策(遵循富蘭克林·羅斯福的模式)。一直在持續提供建議的機構及提供服務的機製成了我們熟悉的政府部門。內閣有兩名成員，衛生和公共服務部部長和教育部部長，他們的中心工作是那些幾十年前不被認為是政府的工作——尤其不是聯邦政府應當關注的問題。

是的，值得懷疑的是，普通的美國人是否知道美國給予人民的援助專案是如何地落後於其他國家？不論對窮人的服務範圍有多麼廣，與其他工業國相比仍是非常有限的。例如，我們和南非共和國令人奇怪地成為了發達國家中唯一的人們因為付不出款而無法享受必要的醫療保健的國家。我們的統計資料表明，我們的醫療保健制度是不健全的。在嬰兒的死亡率、壽命及其它重要健康指數的排行上，美國的名次都很靠後。

這種現象並不是因為在醫療保健上花錢太少的緣故。美國實行的私有醫療體制，人均醫療費用比那些由政府資助醫療的國家的開支要大得多，但收回的錢卻很少。部分問題出自保險公司身上。通過私營保險公司提供醫療保健費用，不僅使許多人無法得到完備的醫療服務，而且使得這類服務的資金代價高昂且效率低下。另一個困難是，醫療部門日益專注於運用高科技治療奇異的疑難病症，而不是針對一般公眾的醫療保健。

毫不誇張地說，美國的醫療保健狀況正在走向危機，而公眾對此問題的強烈關注也通過 1991 年和 1992 年的政治選舉活動清楚地反映出來。許多企業領導者已開始呼籲廣泛開展政府資助的醫療專案，因為由他們負責工人的醫療保健，費用太高了。研究這個問題的人士借鑒了加拿大和德國的體制，但許多人正在草擬自己的創新型建議。要想取得成功的話，新的制度就不能主要建立在政府通過私營公司來提供醫療保險的基礎上，因為這是現有制度中代價最大、效率最低的一種，而且它也不能維持現行制度中有償服務的方針。

在所有政策問題中，政策的形成過程是最複雜的。醫療、教育和福利政策又由於各州所具有的平行的和重疊的地位而變得更加複雜。各州是許多聯邦專案的具體執行者。幾乎沒有什麼問題能夠引發更多利益集團的活動、更多感情上的辯論、或者更多的紛爭；也沒有什麼問題不夠清楚或者是在那些悟性好、消息靈通的人們中間引起不同意見；這是很可悲的。因為沒有什麼事情能夠比社會對待它的最弱者，特別是兒童，在方式上更能顯示出社會的基本特性來。

勞工政策

就健康、教育和福利政策而言，直到新政時期，國家政府才表現出對勞工事務的關注。最初的行為只不過是派遣軍隊幫助僱主破壞罷工或制止勞工爭端。極具諷刺意義的是，1833 年，安德魯·傑克遜(Andrew Jackson)

執政時期首次發生軍隊幹預的事件，而傑克遜一直被認為是第一位「出身於平民的總統」。

到了 19 世紀 90 年代的平民黨時期和接下來的進步黨時期，工人的狀況才引起了人們的關注。本世紀初期內閣中才有了一位勞工幹事，直到 1935 年，國會才立法保護工人組織起來與僱主進行集體談判的權利。這就是全國勞工關係法，也叫做瓦格納法。在隨後到來的經濟大蕭條中，工人的勞動條件極為惡劣；該法案力圖保證工人的最基本權利，防止僱主採取「破壞工会的行動」，或者阻止僱主拒絕與工會打交道。

1947 年的塔夫脫—哈特萊法對瓦格納法做了修正。雖然哈裏·杜魯門總統投了否決票，它仍得以通過，成為法律。許多共和黨人認為瓦格納法案有失偏頗，太偏重工人利益，犧牲僱主的利益了。二戰結束之後，當共和黨人在 80 屆國會上獲得多數席位時，他們想要糾正他們認為存在於禁止僱主有不公正行為和不禁止工人有不公正行為之間的不平衡。儘管工會認為法案限制了他們集體談判的權力，但他們已學會了逐漸適應這一法律。

自 20 世紀初，很少有公眾矚目的人物可以預見到今天全國工會所起的作用和影響。他們在國家政治中，在大多數州的政治生活中以及在許多地方的司法管轄權中已成為一支重要的力量。沒有一位總統、一名公共官員在制定公共政策和競選策略時不考慮工會的力量。

不過，近幾十年來，工會力量已大為削弱，現在僅有 15% 的工人力量是聯合起來的，許多不再控制的行業已經取消了工會，強迫工人接受剋扣工資和其他不利於工人的條件。雷根執政時期形成了一種支持自由經濟反對工會的氣候。總統本人也成功地摧毀了一個工會，即職業空中交通管制組織(PATCO)。這個組織從事非法的罷工活動，反對它的僱主——聯邦航空管理局。具有諷刺意味的是，PATCO 還曾經是僅有的幾個支持雷根在 1980 年競選總統的工會之一。

外交政策

將近 20 世紀時，外交政策才從相對沈默的地位上升到大多數美國總統和其他政界人物都非常重視的地位。技術的發展帶來了交通和通訊的飛速發展，這使美國政策制定者可以隨時密切注視世界各地的變化。各國之間日益增長的相互依賴性要求我們要放眼全球。

總統是美國外交政策的總設計師。在國際關係這幢大廈裏，他的主要顧問包括國務卿、國防部長、國家安全事務助理、國家安全事務委員會、參謀長聯席會議以及各種各樣情報部門的主管，例如中央情報局和國家安全機構的負責人。由於憲法中規定參議院有權正式批准協約，總統必須與參議院外交關係委員會保持密切的聯繫。由於國會有權管理財政事務，任何一位總統都會盡可能地與國會眾參兩院的領導人物以及關鍵的國會成員保持友好的關係。儘管總統及他的行政管理顧問控制著外交政策，他們的計劃也常常具備支配性。國會特別限制了行政權力，而且在

近幾年的外交事務中也由消極被動轉為積極主動。例如，1976 年國會要求美國終止在安哥拉進行的所有公開的或秘密的軍事行動。20 世紀 80 年代，國會又通過了種種規定，限制美國支持尼加拉瓜反政府武裝。在這兩個事件中，所執行的政策都做了重大的修改。

正式的結構和關係遠不足以說明全部問題。例如，國務卿原本是官方外交政策上總統最主要的顧問，負責整個國務院，他應當把全部精力都放在外交關係上。然而，近年來，負責國家安全事務的總統助理在外交和執行外交政策方面所產生的影響，遠遠超過了國務卿。國家安全顧問地位提高的一個原因是因為顧問本人就是總統辦公室的一員，他們不僅易於接近總統也從政治上影響總統。在雷根執政時期，特別是在伊朗門事件被揭露之後，國務卿才又恢復了以往的顯赫地位，但權力之爭已經發生了。

按憲法的規定有權批准條約的參議院也面臨著類似的局面。瞭解美國為什麼在世界上採取目前的立場，就有必要瞭解歷史傳統、非正式關係以及其他一些不十分顯著的微妙關係。批准協約的確使參議院在外交政策上起了一定的作用，一個比眾議院還要大的作用，但卻遠不再有如它應當有的那麼大的作用了。這些年來，正式協約已漸漸被越來越多的行政協定所代替。從實際效果看，一個行政協定就相當於一個條約，並具有完全的法律效力，但它卻不必經參議院批准。行政協定是由傳統習慣形成的一種手段，它不必受到憲法的制約。由於失去許多權力和威望，國會十分惱怒，力求控制行政協定。一個眾所周知的例子就是 1972 年頒

佈的凱斯法案(Case Act)，該法案要求國務卿在磋商談判期的 60 天內將行政協定的最終文本提交給參議院。這樣就不再能合法地使國會對行政協定一無所知了。

總統在外交事務上的權力，實際上幾條相當簡要的憲法條款就已清楚地說明瞭。憲法規定，總統為美國陸、海軍的總司令。憲法已規定，總統「經諮詢參議院和取得其同意有權締結條約，但須經出席參議員的 2 / 3 人數的批准」。此外，「他提名，並經諮詢參議院和取得其同意，任命大使，其他使節和領事……」最後，「他應接見大使和其他使節。」

作為總司令顯然使總統在軍事政策上處於首要地位，一般來講，也是制定外交政策的一個中心要素。儘管「宣戰」的權力只屬於國會，總統卻可以在正式宣戰之前調兵遣將進入戰鬥狀態，許多總統都是在不經國會「宣戰」的情況下就「開戰」的。除去那些美國參與的大大小的數次軍事行動以外，美國發動正式的戰爭僅有五次。即使是參與朝鮮戰爭和印度支那戰爭這類大的行動，美國也不是正式宣戰的國家。正如第 8 章所提到的，宣戰權議案雖然使總統發動國家戰爭的權力得到一些限制，但也第一次明確承認總統有權在不經國會授權之前採取行動，因此實際上宣戰權議案的效力微乎其微。

總統簽訂條約的權力以及派遣大使的權力都足以說明，總統是美國外交政策上的官方發言人。他既然有權接見大使，也就有權拒絕接見他們，因此，總統有權在外交上承認或拒絕承認其他國家。

本世紀美國外交政策的概況對於我們大多數人是很熟悉的。本世紀是以令人遺憾的公開的帝國主義時期開始的，但這一時期與那些歐洲力量相比是短暫的。它包括兩次世界大戰，然後是所謂的與共產主義力量對抗的冷戰，導致了兩次「熱戰」(但是未宣戰)，一次在朝鮮，另一次在越南。在災難性的越南戰爭的餘波中，一種小心謹慎(如果說不上是孤立的話)的情緒佔了上風，然而，還不出 10 年，一種新的激進主義又出現了。軍備開支不斷上升，國會似乎準備降低它強加給其他國家的人權和其他方面的要求，這顯然是把它們作為外交政策上不時使用的籌碼。無論怎樣，隨著雷根執政時期的結束，巨大的財政赤字使早期制定的軍備開支不得不做大幅度的削減。

然而，當 1990 年 11 月布希總統因伊拉克入侵相鄰的主要產油國科威特而派兵進駐波斯灣時，軍事力量早已準備停當。當實際戰爭於 1991 年初爆發時，國會全力支持總統。公眾也似乎完全站在了總統這一邊。這場短暫的，表面看來很成功的戰爭使全國沈醉於狂熱的自我慶賀之中，似乎是想借此自覺地將越戰的創傷拋至腦後。因為這次戰爭歷時短暫，美國傷亡人數很少，總算可以輕鬆地喘息一下，就像以往平息了國家所面臨的危機一樣。這次戰爭以後，總統的聲望驟增。

後來，明顯地，公眾對戰爭勝利的認知至少有一部分是軍事保密檢查制度的產品。那些看似完美無缺的武器裝備，事實上並不總是奏效的。雖然以美國為主的海灣盟軍強迫伊拉克停止入侵科威特，但情況並沒有太大的改觀：兇殘無情的薩達姆·侯賽因仍大權在握，不講民主的統治者

又回到科威特。沙烏地阿拉伯仍舊是一個殘暴獨裁的王國，伊拉克仍在威脅周邊的穩定。這股給布希總統帶來極高聲望的熱情很快消失殆盡。他在國內遇到的麻煩更使他的支持率在急劇下降——到 1991 年末下降到 50% 以下，使他在 1992 年競選連任中遭到慘敗。即使在外交政策上，總統也無法始終得到公眾持續的支持。

在外交事務方面，總統所受到的正式的核查比在國內事務方面要少得多。國會能夠而且有時也確實能阻止總統做某些事情，或者否決給予他的資助來阻止他從事一些活動。國會曾拒絕給尼加拉瓜反政府武裝提供資助就是一個例子，同時也是形成伊朗門醜聞的一系列事件的一個因素。自從 20 世紀 70 年代中期以來，國會一直被認為是一個強有力的顧問和合作夥伴，但是(也許很少有例外)它不大可能提出重大的革新建議或擬定重大政策。公眾輿論會有一定的作用，但是公眾受到新聞媒介的影響極大，而新聞媒介趨向於反映領導或高層傑出人士的政策觀點。

自第二次世界大戰以來，美國的外交政策有幾個顯著的標誌。從 40 年代開始，一般被認為是「遏制政策」時期，意即遏制共產主義，希望它在得不到發展的情況下逐漸消亡。這是積極分子的一種做法，與大多數美國人在二戰前對世界的看法截然不同。從喬治·華盛頓反對同別國「結為同盟」的時代起，直到二戰的前夕，大部分時間，多數美國人支持被稱為「孤立主義」的政策。也就是說，他們相信美國應當專注於自己的事而將國際事務留給他人。第二次世界大戰使得美國及世界上其他多數國家捲入其中。這場戰爭證明，美國不能再保持孤立。同樣，在希特勒

對土地的不斷要求下採取的「綏靖政策」並未帶來和平，也未能限制他的慾望。遏制政策似乎是個很好的辦法。就如同孤立主義被遏制政策所取代一樣，遏制政策如果說沒有被摧毀的話，也被越南戰爭嚴重地削弱了實力。遏制政策沒有能夠防止戰爭，並且它也沒能確保美國取得最大的收益。

越南戰爭之後，是「緩和」時期，或者國際事務緊張狀態趨於鬆弛的時期。1980 年，雷根的競選活動及雷根執政的早年，美國對朋友和敵人一概採取敵對態度。也許是雷根總統顧及他在歷史上所處的地位，在 80 年代的後期返回到一個更為謹慎的緩和階段。1988 年出現了一場新的辯論，總統和戈巴契夫總書記之間的首腦會晤也顯得那樣真誠，以致於一些評論家總結道：冷戰已成為過去。他們的結論真是對極了。到 1992 年，不僅兩德統一，東歐共產主義崩潰，而且南斯拉夫解體，蘇聯也已不復存在。在事發之前，許多事件根本是無法想像的！

當然，除了政策制定者對國際關係的實質所做的基本估計之外，其他因素也總是在起作用的。所有國家都在以各種不同方式尋求自身利益，然後找一些理由來為其行動自圓其說。通常，它們的最大利益是以經濟因素為條件的。遏制政策已被證明是不適宜處理中東問題的，並且發生在伊朗、伊拉克、東歐和其他地方的一些事件是無法預測的，至少對制定政策的人是如此。在一定程度上，許多政府官員的既得利益也許起著關鍵的作用。對美國將與之打交道的人產生誤解或缺乏足夠的瞭解也是不可忽視的因素。有時效率低下以及資訊不正確也是失敗的原因。

一些人認為政策完全由經濟利益、觀念的盲目性或愚蠢的想法或其他單個因素決定的。這些人顯然是把一個複雜的過程看得過分簡單了。這種解釋如果不能擺在正確的位置上的話，就會弊大於利，不論它們是否是以真實情況為根據。經濟利益和思想觀念因素確實起了部分的作用。民族集團(例如猶太人或愛爾蘭裔美國人)經常關心外交政策的某些方面，並且給決策的官員施加影響。如果某個特別的問題十分重要，公眾就會形成一致意見，這或許也開始產生一定的影響。

當出現突發的危機而且形勢趨向於「統一在國旗下」時，總統在外交政策上是最有權威的。1990年—1991年的海灣危機就是一個很明顯的例子。隨著局勢趨於緊張，公眾的興趣也隨之增長；武裝衝突開始時，公眾支持率大大提高；然而隨著戰後對薩達姆明確處置的拖延，公眾的支持率也慢慢地降了下來。引起理論家，或許政策分析專家們極大不安的是，外交政策無法簡單清楚地做解釋。

正確認識政策制定過程

關於外交政策制定的評論也適用於我們討論過的其他政策。特定的政策是以一般的政治和社會生活為基礎的。在政策制定的過程中所考慮的主題的取捨、選擇、甚至定義都受到歷史和社會環境的支配。對美國政治制度職能的基本瞭解是瞭解政策及其制定過程的基礎。它包括，首先熟悉以下機構的構成和職能：國會、總統的執行長官及其行政機構和法院。但這還不夠，還必須加上對政治的其他方面與其他機構之間複雜的相互

關係的敏感度：政黨、利益集團、傳播媒介、聯邦體制的運作以及它本身的政治文化基礎，包括對經濟所持的信仰。要有效地解釋政策，只能借助整個社會政治體制。

前面所考察過的所有政策領域的主要特點是非正式的、無法預知行為和相互關係的重要性、以及正式的和正規化的組織和程序的重要性。總統可能會拒絕考慮一項政策提議，就因為他的對手曾對此發表過講話。一位關鍵的官員可能會生病或辭職。技術的改進，使諸如傳真機之類的新的通訊手段成為可能，這就改變了利益集團的工作方式，並且似乎威脅到特定集團的地位——例如，農場主或鞋匠，或其他組織——這是就他們的經濟利益變成政策要求而言的。同時，技術能對老問題提供新的解決方法，諸如城市中供水不清潔或供水條件差的問題；但也會產生新的問題，諸如有毒的廢物處理。

第二個關鍵論題是變化。每個政策制定人和集團的興趣在不斷變化。他們相互的關係也隨問題的變化而改變。在國內福利問題上持強硬立場的工會會發現它同反對自由移民政策的保守派利益結為同盟；對經濟問題持保守態度的人會拒絕接受保守的社會政策，諸如廢除墮胎問題；隨著社會條件的變化，似乎一時被人們寄予很高期望值的政策會失去其吸引力或顯出其不完備性；昔日提倡不論有無工作均保障收入的人，而今成了保障工作的倡導者，認為只有工作才是解決貧困的辦法。

政治體系是由許許多多生扯硬拽到一起、又相互碰撞的利益構成的。作為一個整體，這些政策利益和要求是不一致的、不和諧的，並且幾乎不

可能放在一起。可以肯定的一個結果是：並不是人人都對政治決策滿意的。另外一個結果是：一個民主、開放的政策制定過程最有希望產生只對極少數人構成傷害的決定，並且產生近乎「最佳」的政策。

焦點透視：煙草業與公共政策

沒有一個問題能夠比有關煙草的生產、銷售、使用和作用的政策能更好地反映美國政府的複雜本質。第二次世界大戰期間，軍隊服務專案允許煙草公司在國內和國外給美國軍人提供大量的免費樣品包裝的香煙。煙草是最常出現在收音機和電視機廣告上的商品，並且公共政策也從本質上促進了煙草生產商和銷售商的利益。早先存在的正式和非正式的禁止在公共場所吸煙的規定慢慢減少，實際上已不復存在。作為早期的遺風，「男士」一般不得在「女士」面前吸煙，乘客列車上還保留有「吸煙」車廂。另一些車廂掛有「禁止吸煙」的標誌，但是這些標誌完全被視而不見。售票員和其他列車工作人員常常自己就在「禁止吸煙」的車廂內吸煙。

1960年初期，衛生局局長出版的題為《吸煙與健康》一份報告帶來了緩慢的變化。公共衛生局明確地闡述了吸煙的危害，隨後又加上了對身體適應性的關注，使人們意識到吸煙是對公共健康的一個主要威脅——而且也是世界上嬰兒夭折的最重要原因之一。新的研究結果表明，吸煙不

僅對吸煙者有害，而且對吸入煙霧的其他人有害。甚至用純經濟學術語來說，煙草的使用在創造死亡和疾病的同時，當然也造成了巨額的開支。

所有這些關注的結果，都將在公共場所採取積極的禁煙活動以及禁止廣播電視播放煙草廣告的形式表現出來。衛生及公共服務部下屬的公共衛生局堅決支援這些舉措。雷根執政時期擔任公共衛生局局長的 C·艾弗裏特·庫普博士(C. Everett Koop)態度強硬且堅持原則，他在禁止煙草的使用上下了很大的功夫。

另一方面，政府繼續資助煙草業的發展，農業部也繼續鼓勵美國煙草的外銷。實質上，美國政府的態度自相矛盾。衛生及公共服務部(HHS)認識到煙草對健康的危害，正努力控制煙草的使用；而農業部認識到從煙草的生產和銷售中可以在農業和商業上取得經濟優勢；貿易部門，諸如美國貿易代表辦公室及商務部正在對限制美國煙草的進口，諸如禁止進口咀嚼煙草的行為做堅決的鬥爭。縱觀雷根執政時期對於經濟利益的考慮，負責煙草的種植和分銷的部門在有關煙草政策上同 HHS 的競爭佔有明顯的優勢。

最能反映這種優勢的一個例子發生在 1988 年。當時擔任衛生局長的庫普博士兼任吸煙與健康部門委員會的主席(Interagency Committee on Smoking and Health)。該委員會的主旨是協調各聯邦機構及其煙草政策。該委員會在一次公眾會議上宣佈的議程就包括討論美國增加其對其他國家，尤其是對亞洲國家煙草的銷售量對健康造成的不利影響。其他被邀請發言的代表中包括來自農業部、商務部及國務院的代表。

白宮的辦事機構，美國貿易代表辦公室立刻表示抗議。一位發言人發出評論，部門間委員會「正超越職權範圍，干涉貿易問題」。

被邀請的發言人之一，前聯邦貿易委員會主席邁克爾·珀茲楚克(Michael Pertschuk)認為這引起了「白宮權大的不滿和憤慨」。對此，衛生及公共服務部(HHS)迅速後撤，這位發言人說道，白宮官員認為 HHS 無權插手外交事務，任何涉及煙草貿易政策的討論都將對美國與東亞的貿易關係產生不利影響。在這種壓力下，HHS 改變了一下議程，包括簡要論述吸煙的國際影響，來自貿易辦公室和國務院的代表認為沒有必要參加此次會議。

由世界衛生組織主辦的一場關於吸煙與健康的國際會議曾報導說，吸煙人口的增加，尤其是在亞洲，其直接後果是：到本世紀末下世紀初，全世界患肺癌的人數將從現在每年 60 萬例增長到每年 200 萬例。珀茲楚克指控說，「美國國務院、商務部、及參議院和眾議院的一些議員」是「第三世界疾病傳播的代理人」。他說，「這不是美國值得人欽佩的一個方面」。

煙草的故事是一個極好的例子。如果說不怎麼令人讚賞的話，它反映了這樣一個事實：「政府」不是一個意見一致的整體。

建議讀物

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 後 記

那裏有自由，那裏就是我的國家。

——本傑明·佛蘭克林

那裏沒有自由，那裏就危機四伏。

——托馬斯·潘恩

從前面的章節裏，可以明顯地看到美國制度存在著許多長處，但同樣明顯地存在著許多缺陷。有些缺陷可以通過對政府的結構和機制加以改進得到解決，而其他的一些缺陷則需要人們從根本上改變他們的思維和態度才能克服。另外還有一些則不是政治制度本身所能消除的。

任何一種具體改革的效果如何，都難以預料，更難以決定。早期改革所帶來的變化連支持它們的許多人現在也認識到，其結果與他們當時尋求改進的情形至少是一樣糟。例如，捐款基礎上建立起來的組織，如政治行動委員會和候選人，現在看來比以前政治上的「捐款大戶」——那些控制籌措資金的富有捐助人還具有危險性。國會中的民主改革極大地分散了權力，其結果不是多了民主，而是多了混亂：國會中的少數派挫敗多數派的願望變得更為容易。總統預選，原本意在擺脫政治巨頭的操縱，將權力交還給人民；但現在總統預選使整個競選活動變得漫長而又支離

破碎。這也許甚至影響到了參加總統競選的候選人：一些有希望問鼎白宮的人根本不願意受這種苦難的煎熬。

當人們認為政府的工作方式不令人滿意時，「非傾向性結果法則」阻礙不了人們採取一些「快速應急措施」。例如、雷根總統和布希總統就強烈地主張用憲法修正案的方法來規定政府的預算平衡政策，許多國會議員也有類似的主張。所幸的是，他們都未能得逞。在低稅收、服務要求多、且又反對增稅的條件下，起草憲法修正案當然比平衡預算容易多了。誠然，美國各州一般都必須在預算平衡的條件下運作，但相對而言，它們面對的問題比聯邦政府要簡單而且涉及的面也窄多了。事實上，未曾有哪一個總統把其預算做得近乎平衡，這一事實使得他們對平衡預算修正案的支持看上去更像是出於政治機會主義，而不是個人的政治信仰。

同樣地，雷根、布希和克林頓總統都支持單獨條款否決權。當然，每個總統都希望有權在不否決整個法案的情況下，將其部分條款否決掉。這樣做將極大地提高總統的權力。然而，國會是否會支持通過這樣一個憲法修正案是值得懷疑的。其實國會不支持也無關緊要。表面上聽起來是總統能把「油水」從提案中刪去並削減政府的開支，實際上，總統的這種權力使得國會幾乎無法在總統反對的情況下仍迫使其接受國會通過的任何舉措。那些主要關心公民生活質量而不管其工資收入多少的自由派人士們很可能會擔心：當極其保守的總統執政時，就絕不可能有醫療保健、教育、減少貧困、增強公民自由及公民權利以及安全條例等計劃。同樣，那些主要關注美國的權勢、地位和穩定的強硬保守派們也會憂心

忡忡：如果總統對軍事力量持敵視態度，或者過分致力於公民自由問題，那麼單項條款否決權將無法使國家保持足夠的國防力量，或者維持國內的法律和秩序。

真實的情況是，政府想要採納並實施新創的、進步的計劃極為困難。這只有在總統和國會密切配合的情況下方能做到。設置限制、削減資金或者放慢速度則要容易得多。『停滯不前、阻止新專案出臺或者阻止擴大現存的專案更容易。從這個消極的意義上說，總統目前的權力很強大。否決權從定義上講是一種消極的權力。單項條款否決權會更進一步加強總統的這種消極權力。它無益於促進政府朝積極的方向努力。當然，總統有行使否決的權力是很重要的——有時是必不可少的。然而，總統從來就不缺乏這方面的權力。

不管這個體制怎樣不完善，就其現在存在的情況而言，它反映了一定的平衡關係。即使是現在，這種平衡已經在朝行政有利的一邊傾斜。單項條款否決權將會使權力更加朝行政一邊傾斜，從而打破整個權力平衡。任何對條款否決權的考慮都應當顧及所有的相關因素，而不應僅僅局限於考慮預算中可能出現的「油水」問題。

1992 年的總統競選清楚地表明，公眾對政治如往常一樣感到不滿。一位總統被壓倒多數的選票選了下來。當然，選舉的結果因第三個候選人的介入而不夠明朗化，獲勝者也未能取得過半數的多數。然而，克林頓總統獲得的 43% 的公民投票比亞伯拉罕·林肯 1860 年獲得的 39%，和伍德羅·威爾遜 1912 年獲得的 41% 要高一些；與約翰·F·甘迺迪在 1960

年和理查德·尼克松在 1968 年取得的選票數大體相同。這裏一個重要的事實是，在職總統的得票率是如此驚人的低。布希總統 38% 的得票率比大蕭條最嚴重時期的 1932 年，赫伯特·胡佛慘敗時的得票率還低近 2%。此外，毫無經驗可言的「非政客人士」羅斯·佩羅獲得 19% 的選票，這是本世紀內非主要政黨候選人中得票最高的票數(不包括前總統西奧多·羅斯福 1912 年作為進步黨候選人試圖重新奪回總統寶座時得到的票數)。

布希總統在 1988 年與邁克爾·杜卡基斯(Michael Dukakis)競選時所採取的有效的反面攻擊競選方法在 1992 年未能奏效。一方面，比爾·克林頓是個機敏而講實效的競選者，他有能力為自己辯護；另一方面，共和黨過去曾進行非同尋常的專業化的、極具打擊力的競選活動，而此次卻協調不善。他們的競選基調開始於共和黨黨代會。在這次大會上，溫和派共和黨感覺到他們被宗教右翼勢力及他們認為是政治極端分子的人撇在一邊。在看完帕特·布坎南(Pat Buchanan)、帕特·羅伯遜(Pat Robertson)及瑪裡琳·奎爾(Marilyn Quayle)所做的基調性發言後，公眾中許多人同意共和黨溫和派的看法。布希總統個人的努力則顯得極為缺乏理智，他稱他的對手為「蠢貨」。更為讓人吃驚的是，他暗示比爾·克林頓可能是蘇聯間諜，因為作為學生，克氏曾去過莫斯科!人們一次又一次地要求結束這種攻擊式的競選活動。這方面的呼聲在總統辯論中變得愈加明確，總統辯論是美國總統競選史上涵蓋面最廣、最具價值的活動。同樣，在這次競選活動中，新聞媒介也發揮了比以前更有效的作用，以批評的眼光對待所有的候選人。他們分析競選人的演講及宣傳，指出不準確之

處及表述不當之處。加之，候選人本人也經常在公眾面前露面，並且充分利用訪談節目及其他「免費媒體」的機會頻繁出現，以此直接與選民接觸。

如果說 1992 年的選舉清楚地表明了什麼的話，那就是公眾要求改變。只要經濟條件看上去可以接受，人們就積極支持共和黨，儘管許多觀察家們認為，雷根總統和布希總統執政期間，政府的政策明顯偏向富人。然而，12 年之後，公眾察看雷根—布希政策的結果，開始更認真地對待上述觀察家所提出的觀點。另外，儘管布希總統爭辯，經濟正在變好(隨著選舉的進行，經濟界的報導支持這一觀點)，但他仍被認為在管理經濟方面手段軟弱。1992 年，對於促動白宮變革的人——比爾·克林頓和羅斯·佩羅——時機已經成熟。克林頓和佩羅相加所獲得的選票數多於美國歷史上在競選中獲壓倒多數勝利的總統們，如 1972 年獲勝的理查德·M·尼克松，1964 年獲勝的林登·B·約翰遜，及 1936 年獲勝的佛蘭克林·D·羅斯福。這次競選中反映出的另一種公眾情緒是，他們對反政府的自由黨的支持在這些年中悄然上升，而且現在自由黨人士在所有 50 個州的選票上經常出現。

前副總統奎爾在競選認輸發言中很禮貌地說，如果克林頓總統治理國家能夠像搞競選活動一樣成功的話，我們就沒有什麼可擔心的了。然而，新政府面臨著艱巨的重任。公眾顯得很樂觀，但正如我們上面已討論過的，總統權力受到多方面的限制，我們不應期望過高。任何總統是否能在短暫的任期內帶來巨大的社會經濟進步，還很成問題。任何變化，既

需要總統的積極行動，又需要國會和公眾的支持。總統具有的強大的否決權不會有多大幫助。

對於那些擔心出現大政府的人來說，危險仍然存在。維護自由不只是表現在言辭上。克林頓政府看上去是真誠地致力於自由和社會公正事業的，但是最高法院再也不像沃倫法院時期那樣致力於維護個人自由。在雷根—布希的年代裏，公眾的注意力偏離了對權利和義務的平衡的敏感性，同時也不關心改革。現在聯邦司法部門表現出強烈的中央集權趨勢——這股勢力之強，使得尋求正義的人們現在常常轉向州法院，認為那兒更為友善。新政府的司法任命很可能設法使法院移回到既不偏左又不偏右的中間位置，但這不可能很快完成。

最令人不安的是，在現代工業國家裏，人們越來越受到各種力量的影響，而對這些力量，人們又很少有或根本沒有控制的辦法。人口增長的壓力、技術導向型社會所產生的種種結果、日益更新和日趨先進的技術對人們隱私的侵犯、公眾的冷淡情緒以及政治上的無知和資訊上的誤導，所有這一切綜合在一起，使人們對未來產生疑慮。也許克林頓政府會注意到這些問題。也許現在有可能把國家從戰時需要轉變為建設這樣的一個社會，即接受技術進步，但僅運用技術提高人民生活質量和保護個人自由的社會。

不管情況如何，我們所有人的神聖權利和義務是要使我們的立憲民主制渡過這些難關，是要使我們的立憲民主制繼續發展以迎接自由的新挑

戰。這一切都能做到，其唯一的代價就是承諾：對知識的承諾和對知識應用的承諾。

附錄一：為專修政治的學生開列的一系列工具書

本書是面向讀者的一本基本工具書，載錄了美國政治制度的最基本的資料。後面還附有 1787 年憲法以及蘊含美國基本原理的聲明——獨立宣言和林肯的葛底斯堡演講。這些文件中貫穿著確定的主題；如果你認真地研讀，而不是像大多數人那樣匆匆瀏覽，你就會發現許多有關美國當前政治的基礎理論。

每一章後面都附有一個有關該章所強調的不同論題的參考書目。有些是經典著作，而有些則是最近才問世的。這些只是每年出版的上千種關於美國政治的書籍中的極小的一部分，是我們認為有用、有趣或者甚至是令人振奮的一些作品。並不是所有的書都出自政治學家之手。有一些——不能算多數——最好的政治作品是由政治學界之外的學者創作的。

對於那些在政治學方面需要更多基本參考資料，或需要瞭解更多知識或更多些書目，以下書目可建議作主要參考書：

建議讀物

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.

附錄二：獨立宣言

（選自羊皮紙稿本）

美利堅合眾國 13 個州的一致宣言

在人類歷史事件的進程中，當一個民族有必要解除其與另一民族相連結的政治桎梏，並按照自然法則和上帝的意旨在世界列強中取得獨立與平等的地位時，對於人類輿論的真誠與尊重，要求他們必須將不得已而獨立的原因予以宣佈。

我們認為以下真理是不言而喻的：人人生而平等，造物主賦予他們某些不可轉讓的權利，其中包括生命權、自由權和追求幸福的權利。為了保障這些權利，人們建立起來被管轄者同意的政府。任何形式的政府，一旦破壞這些目標，人民就有權利去改變它或廢除它，並建立一個新的政府。新政府所根據的原則及其組織權力的方式，務必使人民認為，唯有這樣才最有可能保障他們的安全與幸福。誠然，慎重會使得一個建立已久的政府不因微不足道的和暫時的原因而被改變，過去的一切經驗也表明，人類更傾向於忍受尚能忍受的苦難，而不去為了拯救自己而廢除他們久已習慣了的政府形式。但是，當濫用職權和巧取豪奪的行為連綿不斷、層出不窮，證明政府追求的目標是企圖把人民置於專制主義統治之下時，人民就有權利，也有義務推翻這樣的政府，並為他們未來的安全建立新的保障。這就是我們這些殖民地的人民一向忍受的苦難，以及現在不得不起來改變原先政治制度的原因。當今大不列顛王國的歷史，就是一部反覆重演的傷天害理、巧取豪奪的歷史。所有這些行徑的直接目的，就是要在我們這些州裏建立專制的暴政統治。為了證明這一點，特將事實陳諸於世界公正人士之前：

他拒絕批准那些對公共福利最有益、最必要的法律。

他禁止他的總督們批准那些緊急的、極其重要的法律，除非那些法律在經他同意之前暫停施行；而暫停施行期間，他又對那些法律完全置之不理。

他拒絕批准其他有關人民向廣大地區遷居的法律，除非那些人民願意放棄其在立法機關中的代表權；這種代表權對人民來說具有無可估量的意義，只有對暴君來說才是可怕的。他把各州立法團體召集到特別的、極不方便的、遠離政府檔案庫的地方去開會，其唯一的目的是使他們疲於奔命，不得不順從他的旨意。

他屢次解散各州的議會，因為這些議會曾堅定不移地反抗他對人民權利的侵犯。

他在解散各州議會之後，又長時期地不讓人民另選新議會；不可抹煞的立法權力又歸一般民眾行使；而其時各州仍然處於內亂外患的危險之中。

他竭力抑制各州的人口增長；為此目的，他為《外國人歸化法》設置障礙，拒絕批准其他鼓勵外國人移居各州的法律，並提高了重新分配土地的條件。

他拒絕批准確立司法權力的法律，從而阻礙司法行政管理工作。

他使法官的任職年限、薪金數額及支付辦法完全由他個人意志來決定。

他濫設新職，派遣大批官吏來鉗制我們的人民，耗盡我們人民的財力。

他不經我們立法機關的同意，在和平時期就把常備軍駐紮在我們各州。

他力圖使軍隊獨立於政權，並凌駕於政權之上。

他與某些人相互勾結，要我們屈服於一種與我們的體制格格不入、沒有為我們法律所承認的管轄權之下；並且批准那些炮製的假冒法案。

在我們這裏駐紮大量的武裝部隊。

用欺騙性審訊來包庇那些殺害我們各州居民的人，使他們得以逍遙法外。

切斷我們與世界各地的貿易。

未經我們的同意即向我們強行徵稅。

在許多案件中剝奪我們的陪審權力。

以莫須有的罪名押送我們去海外受審。

在鄰近的地區廢除保障自由的英國法律體制，建立專制政府，並擴大其疆界，企圖使它迅即成為一個樣板和一件順手的工具，以便進而把同樣的專制統治引向我們這些殖民地。取消我們的憲章，廢除我們那些最寶貴的法令，並且從根本上改變我們的政府形式。關閉我們自己的立法機關，有權就一切事宜為我們制定法律。

他宣佈我們已不受其保護，並對我們開戰。這樣，表明了他已放棄在這裏的政權。

他在我們的海域大肆掠奪，騷擾我們的沿海地區，焚燬我們的城鎮，並殘害我們人民的生命。

他此刻正在調運大量的外籍僱傭軍，意在製造死亡、毀滅和專制暴虐。他已經造成即使在人類歷史上最野蠻的時代都罕見的殘暴和背信棄義的氣氛。他完全不配做一個文明國家的元首。

他強迫在公海上被俘的我們的同胞武裝起來反對自己的國家，充當殘殺自己親人和朋友的劊子手，或者死於自己親人朋友之手。

他在我們之間煽動內亂，並竭力挑動我們的邊疆居民、那些殘酷無情的未開化的印第安人；而印第安人的著名的作戰原則是不分男女老幼、不論何種情況，一概格殺勿論。

在這些高壓政策的每一個階段，我們都曾以最謙卑的言詞請求予以糾正；而每次的籲請所得到的答覆都只是屢遭損害。一個君主，當他的每個行為都已打上暴君的烙印時，是不配做自由人民的統治者。

我們並沒有置我們的英國弟兄於不顧。我們時常提醒他們，他們的立法機構企圖把不合理的管轄權橫加到我們頭上；我們曾提醒他們注意，我們移殖來此和在這裏定居的情況。我們曾經向他們天生的正義感和俠義精神呼籲，懇請他們念及同種同宗的情誼，抵制那些掠奪行為以免影響我們之間的聯繫和友誼。但是，他們對這種正義的、血肉之親的呼籲置若罔聞。因此，我們不得不宣佈與他們脫離，並且以對待世界上其他民族一樣的態度對待他們：和我們作戰，就是敵人；和我們和好，就是朋友。

因此，我們，集合在大會中的美利堅合眾國的代表們，以這些殖民地的善良人民的名義，並經他們授權，向全世界最崇高的正義人士呼籲，說明我們的嚴正意向，同時莊嚴宣佈：這些聯合一致的殖民地從此成為、而且按其權利必須成為自由獨立的國家；它們已經解除一切效忠於英王室的義務，從此完全斷絕、並必須斷絕與大不列顛王國之間的一切政治聯繫。作為自由獨立的國家；它們享有全權去宣戰、締和、同盟、通商或採取其他一切獨立國家有權採取的行動。為了擁護此項宣言，我們懷著神明保佑的堅定信心，以我們的生命、我們的財產和我們神聖的榮譽，互相宣誓。

附錄三：美利堅合眾國憲法

我們合眾國人民，為了建立一個更完善的聯邦，樹立正義，確保內部安寧，提供共同防禦，增進公共福利，並保證我們自身和子孫後代永享自由的幸福，特制定美利堅合眾國憲法。

第一條

第一款 本憲法所授予的全部立法權均屬於由參議院和眾議院組成的合眾國國會。

第二款 眾議院由各州人民每兩年選舉產生的議員組成。每個州的選舉人應具備該州州議會人數最多一院的選舉人所需具備的資格。

凡年齡不滿 25 歲，成為合眾國公民未滿 7 年以及當選時非其選出州居民者，不得為眾議院議員。

眾議員人數和直接稅稅額均應按本聯邦所轄各州的人口比例分配於各州。各州人口數是指自由人總數加上所有其他人口的 $\frac{3}{5}$ 。自由人總數包括必須在一定年限內服勞役的人，但不包括未被徵稅的印第安人。人口的實際統計應於合眾國國會第一次會議後 3 年內和此後每 10 年內，依法律規定的方式進行。眾議員人數以每 3 萬人選出 1 人為限，但每州至少應有眾議員 1 人；在實行此種人口統計前，新罕布夏州可選出 3 人，麻塞諸塞州 8 人，羅德島州和普羅維登斯種植地 1 人，康涅狄格州 5 人，紐約州 6 人，新澤西州 4 人，賓夕法尼亞州 8 人，特拉華州 1 人，馬裏蘭州 6 人，佛吉尼亞州 10 人，北卡羅來納州 5 人，南卡羅來納州 5 人，佐治亞州 3 人。

任何一州所選眾議員中出現缺額時，該州行政長官應發佈選舉令以補足此項缺額。

眾議院應選舉本院議長和其他官員，並獨自享有彈劾權。

第三款 合眾國參議院由每州州議會選出的兩名參議員組成，參議員任期 6 年，每名參議員有一票表決權。

參議員在第一次選舉後集會時，應即盡可能平均分 為三組：第一組參議員應於第二年年終改選，第二組參議員應於第四年年終改選，第三組參議員應於第六年年終改選，以便每兩年改選參議員總數的 $\frac{1}{3}$ 。在任何一州州議會休會期間，如因辭職或其他原因而出現參議員缺額，該州行政長官在州議會召開下次會議補足缺額之前，任命臨時參議員。

凡年齡未滿 30 歲， 為合眾國公民未滿 9 年以及當選時非其選出州居民者，不得 為參議員。

合眾國副總統應 為參議院議長，但除非出現該院全體參議員的贊成票和反對票相等的情況，無表決權。

參議院應選定本院其他官員，遇副總統缺席或行使合眾國總統職權時，應選舉臨時議長。

參議院獨自擁有審理一切彈劾案的全權。因審查彈劾案而開庭時，參議員應宣誓或做鄭重宣言。合眾國總統受審時，應由最高法院首席大法官主持審判。無論何人，非經出席參議員 2 / 3 人數同意，不得被定罪。

彈劾案的判決，應以免職和剝奪其擔任和享有合眾國榮譽職位、信任職位或高收益職位的資格 為限；但被定罪者仍應依法接受起訴、審訊、判決和懲罰。

第四款 舉行參議員和眾議員選舉的時間、地點和方式，由各州州議會自行規定，但除選舉參議員地點一項外，國會可隨時以法律制定或改變此類規定。

國會每年至少開會一次，除非國會以法律另訂日期外，此會議應在 12 月的第一個星期一舉行。

第五款 各院應自行審查本院議員的選舉、報告選舉結果和議員資格。各院議員出席過半數即構成議事的法定人數；不足法定人數時可逐日休會，並可依照各院規定的方式與罰則強迫缺席議員出席會議。

各院可制定其議事程序規則，處罰擾亂秩序的議員，並可經 2 / 3 議員的同意開除議員。

各院應保持本院的會議記錄，並不時予以公佈，但各該院認為需要保密的部分除外。各院議員對任何問題的贊成票和反對票應依出席議員 1 / 5 的請求載入會議記錄。

在國會開會期間，一院未經另一院同意不得休會 3 日以上，也不得從兩院開會地點移往它處。

第六款 參議員和眾議員應取得由法律規定，並從合眾國國庫中支付的服務報酬。兩院議員，除犯有叛國罪、重罪和妨害治安罪外，在出席各自議院會議期間和往返於各自議院途中不受逮捕；也不得因其在各自議院發表的演說或辯論而在任何其他地方受到質問。

參議員或眾議員在當選任期內不得出任合眾國當局在此期間設置或增加薪俸的任何文官職務；在合眾國屬下供職者，在繼續任職期間，不得擔任國會任何一院的議員。

第七款 所有徵稅議案應首先由眾議院提出，但參議院可以如同對待其他議案一樣，提出修正案或對修正案表示贊同。

眾議院和參議院通過的每一議案，均應在成為法律之前送交合眾國總統；總統如批准該議案，即應簽署；如不批准，則應附上異議書將該議案退還給最初提出該項議案的議院。該院應將總統異議詳細載入本院會議記錄，並進行復議。如經復議後，該院 2 / 3 議員同意通過，即應將該議案連同異議書一起送交另一院，另一院亦應加以復議，如經該議院 2 / 3 議員認可，該項議案即成為法律。但在這種情況下，兩院的表決應以投贊成票和反對票來決定，投贊成或反對票的議員姓名應分別載入各該院的會議記錄。如議案在送交總統後 10 天內(星期日除外)未經總統退回，即視為業經總統簽署，此項議案即成為法律；但如果因國會休會而阻礙該議案退還，則該項議案不能成為法律。

凡須經參議院和眾議院一致同意的命令，決議或表決(有關休會問題者除外)均應送交合眾國總統，以上命令、決議或表決須經總統批准始能生效。如總統不予批准，則應按照對於議案所規定的規則和限制，由參議院和眾議院 2 / 3 議員再行通過。

第八款 國會擁有下列權力：

規定和徵收直接稅金、間接稅、進口稅與貨物稅，以償付國債、提供合眾國共同防禦與公共福利，但所有間接稅、進口稅與貨物稅應全國統一；

以合眾國的名義借貸款項；

管理合眾國與外國的、各州之間的以及同印第安部落的貿易；

制定全國統一的歸化條例和破產法；

鑄造貨幣，確定國幣和外幣的價值，並確定度量衡的標準；

規定有關 偽造合眾國證券和通貨的罰則；

設立郵政局並開闢郵路；

保障作家和發明家對各自著作和發明在限定期限內的專有權利，以促進科學和實用技藝的進步；

設立低於最高法院的各級法院；

界定和懲罰在公海上所犯的海盜和重罪以及違反國際法的犯罪行為；

宣戰，頒發捕獲敵船許可證和報復性拘捕證，制定關於陸上和水上的拘捕條例；

招募陸軍和供給軍需，但此項用途的撥款不得超過 2 年；

裝備海軍並供應給養；

制定統轄和管理陸海軍的條例；

規定征招民兵，以執行聯邦法律、平息叛亂和抵禦外侮的條例；

規定民兵的組織、裝備和紀律，規定用來為合眾國服役的那些民兵的管理辦法，但民兵軍官的任命和按國會規定紀律，訓練民兵的權力由各州保留；

在任何情況下，對由某些州讓與合眾國，經國會接受，充作合眾國政府所在地的區域(其面積不超過 10 平方英里)行使專有的立法權；並對經州立法機構同意由合眾國在該州購買的一切用於修築要塞、軍火庫、兵工廠、船廠及其它必要建築物的地方行使同樣的權力；

制定為執行上述各項權力和依據本憲法授予合眾國政府或政府中任何機關或官員的其他一切權力所必要的和恰當的法律。

第九款 現有任何一州認為應予接納的人員移居或入境時，國會在 1808 年以前不得加以禁止，但對於入境者可徵收每人不得超過 10 美元的稅金或關稅。

根據人身保護令享有的特權，除非在發生叛亂或入侵，公共治安需要終止此項特權時，不得終止。

不得通過公民權利剝奪法案或追溯既往的法律。

除依本憲法前文對人口普查或統計結果規定的比例證稅外，不得徵收人頭稅或其他直接稅。

對於任何一州輸出的貨物，不得徵收稅金或關稅：

任何貿易條例或稅收條例不得給予一州入港以優於另一州港口的特惠；開往或來自一州的船舶不得強令其在另一州入港、出港或交納關稅。

除根據法律規定撥款外不得從國庫支款；一切公款的收支報告和賬目應不時予以公佈。

合眾國不得授予貴族爵位；在合眾國擔任任何信任職位或高收益職位者，未經國會許可，不得接受任何外國君主或國家所贈與的任何禮物、金額、官職或爵位。

第十款 無論何州不得締結條約結盟或加入邦聯；不得頒發緝拿敵船許可證和報復性拘捕證；不得鑄造貨幣；不得發行信用券；不得將金銀以外的任何物品作為償還債務的法定貨幣；不得通過公民權利剝奪法案、追溯既往的法律或損害契約義務的法律；不得授予任何貴族爵位。

無論何州，未經國會同意，不得對進出口貨物徵收進口稅或間接稅，但為執行該州檢查法令所絕對必要者不在此限。任何一州對進出口貨物所徵得的一切間接稅和進口稅的淨所得額應充當合眾國國庫之用；所有這類法律都應由國會負責修訂與控制。

無論何州，未經國會同意，不得徵收船舶噸位稅，不得在和平時期保持軍隊或戰艦，不得與另一州或外國締結協定或條約，除非已實際遭受入侵或遇到刻不容緩的危險，不得進行戰爭。

第二條

第一款 行政權屬於美利堅合眾國總統。總統任期為 4 年，副總統任期與總統任期相同。總統和副總統的選舉辦法如下：

每個州依照該州議會規定的方式選派選舉人若干名，其人數應與該州所應選派於國會的參議員和眾議員的總數相等；但參議員或眾議員或在合眾國政府中擔任信任職位或高收益者不得被選派為選舉人。

選舉人應在各自州內集會，投票選舉 2 人，其中至少應有 1 人不是選舉人同州的居民。選舉人應開列名單，寫明所有被選人和每人所得票數；在名單上簽名作證，封印後送至合眾國政府所在地，呈交參議院議長。參議院議長應在參議院和眾議院全體議員面前開拆所有證明書，計算票數。獲得選票最多者，如選票超出選舉人總數的一半即當選總統。如不止 1 人獲得過半數選票的且票數相等，眾議院應立即投票選舉其中 1 人為總統。如無人獲得過半數票，則眾議院應以同樣方式從名單上得票最多的 5 人中選舉 1 人為總統。但眾議院選舉總統時，應以州為單位計票，每州代表有 1 票表決權；以此種方式選舉總統的法定人數為全國 $2/3$ 的州各有 1 名或數名代表出席，並須取得所有州的過半數票始能當選。在總統選出後，獲得選舉人所投票數最多者即當選為副總統；但如有兩人或數人獲得相等票數，參議院應投票選舉其中 1 人為副總統。

國會可決定選出選舉人的時間以及選舉人的投票日期，該日期須全國統一。

任何人除出生於合眾國的公民或在本憲法通過時已為合眾國公民者外，不得當選為總統。年齡未滿 35 歲及居住在合眾國境內居住未滿 14 年者亦不得當選為總統。

如遇總統免職、死亡、辭職或喪失履行總統權力和責任的能力時，該項職務應移交給副總統。在總統和副總統均免職、死亡、辭職或喪失履行職務能力時，國會得依法律規定宣佈某一官員代行總統職權，該官員即為代總統，直至總統恢復任職能力或新總統選出為止。

總統在規定的時間獲得服務報酬，此項報酬在其當選總統期間不得增加或減少。總統在任期內不得收受合眾國或任何一州給予的任何其他酬金。

總統在就職前做如下宣誓或鄭重聲明："我謹莊嚴宣誓(或鄭重聲明)，我一定忠實執行合眾國總統職務，竭盡全力，恪守、維護和捍衛合眾國憲法。"

第二款 總統是合眾國陸海軍總司令，並在各州民團被徵召為合眾國服役時任民團總司令；總統可要求各行政部門長官就其職責有關事項提出書面意見，並有權對觸犯合眾國利益罪行發佈緩刑令與赦免令，但彈劾案不在此列。

總統在諮詢參議院並經該院出席議員 2 / 3 的贊成後，有權締結條約；總統應提出人選，並在諮詢參議院和取得其同意後，任命大使、其他使節和領事、最高法院法官以及任命手續未經本憲法另行規定而須以法律加以規定的其他一切合眾國官員。但國會認為合適的話，可根據法律將下級官員的任命權授予總統一人，或授予各級法院或各部部長。

總統有權委任人員填補參議院休會期間可能出現的官員缺額，此項任命應在參議院下次會議結束時滿期。

第三款 總統應隨時向國會提出有關國情的報告，並將他認為必要而妥善的議案提請國會審議；總統可於非常時期召集國會兩院或任何一院舉行會議，如兩院對休會時間有意見分歧，總統可使兩院休會到他認為適當的時間為止；總統應接見大使及其他使節；應監督一切法律的切實執行，並任命合眾國的一切官員。

第四款 總統、副總統及合眾國一切文職官員因叛國罪、賄賂罪或其他重罪與輕罪而受彈劾並被判定有罪時，應予以免職。

第三條

第一款 合眾國的司法權屬於最高法院及國會隨時規定設置的下級法院。最高法院和下級法院的法官如行為良好可繼續任職，並應在規定的時間得到服務報酬，此項報酬在他們繼續任職期間不得減少。

第二款 司法權的所及範圍如下：一切基於本憲法、合眾國法律以及根據合眾國權力所締結或將締結的條約而產生的普遍法律的衡平法的案件；一切涉及大使、其他使節和領事的案件；一切有關海事法和海事管轄權的案件；以合眾國為當事人的訴訟；兩個或數個州之間的訴訟；一州與另一州公民之間的訴訟；各州公民之間的訴訟；同州公民之間對他州讓與土地的所有權的訴訟；一州或其公民同外國或外國公民或國民之間的訴訟。

涉及大使、其他使節和領事以及一州為當事人的一切案件，其初審權屬於最高法院。對上述的所有其他案件，無論是法律方面還是事實方面，最高法院有上訴審理權，但須遵照國會所規定的例外與規則。

一切罪案，除彈劾案外，應由陪審團審判；審判應在犯罪發生的州內舉行；但如不止在一個州內發生，審判應在國會以法律規定的一處或數處地點進行。

第三款 只有對合眾國發動戰爭或依附、幫助、庇護合眾國敵人者，才犯叛國罪。無論何人，非經兩個證人對同一公然行為作證或本人在公開法庭上的供認，不得被判定為叛國罪。國會有權宣告對叛國罪的懲治；但叛國罪犯公民權利的剝奪，不得影響其繼承人的權益，除剝奪公民權利終身者外，不得包括沒收財產。

第四條

第一款 各州對於其他州的公共法令、記錄和司法程序應給予充分信任和尊重。國會可用一般法律規定此類法令、記錄和司法程序的驗定方法及其效力。

第二款 每州公民均應享受其他各州公民的一切特權和豁免權。

凡在任何一州被控犯有叛國罪、重罪或其他罪行的人在逃並於另一州被尋獲時，該州應根據該人所逃出之州行政當局的要求將其交出，以便押送到對該罪行有審理權的州。

凡根據一州法律須在該州服兵役或勞役的人逃往另一州時，不得根據逃往州的法律或規章解除該項兵役或勞役，而應根據有權得到勞役或勞動的當事者的要求將其交出。

第三款 國會可准許新州加入本聯邦；但不得在任何其他州的管轄權之內組成或建立新州；亦不得未經有關州議會和國會同意合併兩州或數州的部分地區建立新州。

國會有權處置並制定有關合眾國領土或其他財產的一切必要的規章和條例。對本憲法條文不得做有損於合眾國或任何特定州的任何權利的解釋。

第四款 合眾國應保障聯邦各州實行共和政體，保護各州免遭入侵，並應根據州議會或州行政長官(在州議會不能召開時)的請求平定內亂。

第五條

國會在兩院各 $2/3$ 議員認為必要時應提出本憲法的修正案，或根據全國 $2/3$ 州議會的請求召開會議提出修正案。以上任何一種情況下提出的修正案，經全國 $3/4$ 州的州議會或經 $3/4$ 州的制憲會議的批准，即成為本憲法的一部分而發生實際效力；採用哪種批准方式可由國會提出。但在 1808 年前所制定的修正案不得以任何形式影響本憲法第一條第九款第 1 項和第 4 項；無論何州，未經其同意，不得被剝奪它在參議院中的平等投票權。

第六條

本憲法生效前所負的一切債務和所訂的一切契約在本憲法生效後對合眾國仍然有效，其效力一如聯邦時代。

本憲法和依照本憲法制定的合眾國法律，以及根據合眾國權力所締結或將締結的一切條約，都是全國的最高法律；即使與任何州的憲法或法律相牴觸，各州法官仍應遵守。

上述參議員和眾議員，各州議會議員，以及合眾國和各州一切行政、司法官員均應宣誓或做鄭重聲明擁護本憲法；但不得以宗教信仰作為擔任合眾國任何官職或公職的必要資格。

第七條

經九個州制憲會議批准，即足以使本憲法在批准本憲法的各州成立。

本憲法於耶穌紀元 1878 年，即美利堅合眾國獨立後第 12 年的 9 月 17 日，經出席各州制憲會議各州與會者一致同意後制定。

我們謹在此簽名作證。

喬治·華盛領

會議主席、佛吉尼亞州代表

憲法修正案

修正案[一]*

(*括弧內的數位表示修正案的序號，這個數位並不是決定做出該修正案時專門進行的編號順序)

國會不得制定關於下列事項的法律：確立國教或禁止信教自由，剝奪言論自由或出版自由；剝奪人民和平集會和向政府訴冤請願的權利。

[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，此人民持有和攜帶武器的權利不得侵犯。

[1791 年 12 月 15 日批准]

修正案[三]

士兵在和平時期，未經房主許可不得駐紮於任何民房；在戰爭時期，除依法律規定的方式外亦不得進駐民房。

[1791 年 12 月 15 日批准]

修正案[四]

人民保護其人身、住房、文件和財物不受無理搜查扣押的權利不得侵犯；除非有合理的根據認為有罪，以宣誓或鄭重聲明保證，並詳細開列應予

搜查的地點、應予扣押的人或物，不得頒發搜查和扣押證。

[1791 年 12 月 15 日批准]

修正案[五]

非經大陪審團提出報告或起訴，任何人不受死罪或其他重罪的懲罰，惟在戰時國家危急時期發生在陸、海軍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為而兩次遭受生命或身體傷殘的危害；不得在任何刑事案件中被迫自證其罪；未經正當法律程序，不得剝奪任何人的生命、自由或財產；非有恰當補償，不得將私有財產充作公用。

[1791 年 12 月 15 日批准]

修正案[六]

在一切刑事訴訟中，被告應享受下列權利：由犯罪行為發生地的州和地區的公正陪審團予以迅速和公開的審判，該地區應事先已由法律確定；獲知控告的性質和原因；同原告證人對質；以強製程序取得有利於自己的證據；並取得律師幫助為其辯護。

[1791 年 12 月 15 日批准]

修正案[七]

在習慣法訴訟中，爭執價額超過 20 元，由陪審團審判的權利應予保護；案情事實經陪審團審定後，除非依照習慣法的規則，合眾國的任何法院

不得再行審理。

[1791 年 12 月 15 日批准]

修正案[八]

不得索取過多的保釋金，不得處以過重的罰金，或施加殘酷的、非常的刑罰。

[1791 年 12 月 15 日批准]

修正案[九]

本憲法對某些權利的列舉不得被解釋為否定或輕視由人民保有的其他權利。

[1791 年 12 月 15 日]

修正案[十]

憲法未授予合眾國，也未禁止各州行使的權力，分別由各州或由人民保留。

[1791 年 12 月 15 日批准]

修正案[十一]

合眾國司法權，不得被解釋為可擴大適用受理另一州公民或任何外國公

民或國民對合眾國一州提出的或起訴的任何法律或衡平法的訴訟。

[1798 年 1 月 23 日批准]

修正案[十二]

選舉人應在本州集會，投票選舉總統和副總統，所選的總統和副總統至少應有 1 人不是選舉人本州的居民；選舉人應在選票上寫明被選為總統之人的姓名，並在另一選票上寫明被選為副總統之人的姓名。選舉人須將所有被選為總統及副總統的人分別開列名單，寫明每人所得票數，在名單上簽名作證，封印後送至合眾國政府所在地，呈交參議院議長。參議院議長在參議院和眾議院全體議員面前開拆所有證明書，然後計算票數。獲得總統選票最多的人，如所得票數超過選舉人總數之半，即當選為總統。如無人獲得這種過半數票，眾議院應立即從被選為總統之人的名單中得票最多者(不超過 3 人)中投票選舉其中一人為總統。但選舉總統時應以州為單位計票。每州代表有一票表決權。以此種方式選舉總統的法定人數為全國 2 / 3 的州各有 1 名或數名眾議員出席，選出總統需要所有州的過半數票。如選舉總統的權力轉移給眾議院而該院在次年 3 月 4 日前尚未選出總統，則副總統應總統死亡或憲法規定的其他有關總統喪失任職能力的條款代行總統職務。獲得副總統選票最多者，如所得票數超過選舉人總數之半，即當選為副總統。如無人獲得過半數票，則參議院應從名單上得票最多的 2 人中選舉 1 人為副總統。以此種方式選舉副總統的法定人數為參議員總數的 2 / 3，選出副總統需要參議員總數的過半數票。但依憲法無資格當選為合眾國總統的人不得當選為合眾國

副總統。

[1804 年 6 月 15 日批准]

修正案[十三]

第一款 在合眾國境內或屬合眾國管轄的任何地方，不准有奴隸制或強制勞役的存在，但惟用於業經定罪的罪犯作為懲罰者不在此限。

第二款 國會有權以適當立法實施本條規定。

[1865 年 12 月 6 日批准]

修正案[十四]

第一款 在合眾國出生或歸化合眾國並受合眾國管轄的人，均為合眾國和他所居住的州的公民。無論何州均不得制定或實施任何剝奪合眾國公民的特權或豁免權的法律；無論何州未經正當法律程序不得剝奪任何人的生命、自由或財產；亦不得拒絕給予在其管轄下的任何人以同等的法律保護。

第二款 眾議員名額應按各州人口總數的比例分配，但不納稅的印第安人除外。各州年滿 21 歲且為合眾國公民的男性居民，除因參加叛亂或犯其他罪行者外，其選舉合眾國總統與副總統選舉人、國會為議員、州行政和司法官員或州議會議員的權利被取消或剝奪時，該州眾議員人數應

按上述男性公民的人數同該州年滿 21 歲的男性公民總人數的比例予以削減。

第三款 無論何人，凡先前曾以國會議員、合眾國官員、州議會議員或州行政或司法官員，宣誓擁護合眾國憲法，而又參與反對合眾國的暴亂或謀叛，或給予合眾國敵人以幫助或庇護者，不得為國會參議員或眾議員、總統和副總統選舉人，或在合眾國或任何一州任文職、軍職官員。但國會可以每院三分之二的票數取消此項限制。

第四款 經法律認可的合眾國公債，包括因支付平定暴亂或叛亂有功人員的養老金和獎金而產生的債務，其效力不得懷疑。但合眾國或任何一州都不得承擔或償付因資助對合眾國作亂或謀叛而產生的任何債務或義務，或因喪失或解放任何奴隸而提出的任何賠償要求；所有此類債務、義務和要求均應被認為是非法和無效的。

第五款 國會有權以適當立法實施本條各項規定。

[1868 年 7 月 9 日批准]

修正案[十五]

第一款 合眾國或任何一州不得因種族、膚色或以前的奴隸身份而否認或剝奪合眾國公民的選舉權。

第二款 國會有權以適當立法實施本條規定。

[1870 年 2 月 2 日批准]

修正案[十六]

國會有權對任何來源的收入規定並徵收所得稅，所得稅收入不按比例分配於各州，也不必考慮任何人口普查或統計。

[1913 年 2 月 3 日批准]

修正案[十七]

合眾國參議院由每州人民選出 2 名參議員組成，參議員任期 6 年，各有一票表決權。各州選舉人應具備州議會中人數最多一院的選舉人所必需的資格。

任何一州在參議院的議席出現缺額時，該州行政當局應發佈選舉令以填補此項缺額；但任何一州州議會在人民按照州議會指示進行選舉補足缺額以前，可授權行政長官做出臨時任命。

本修正案對於本條作為合眾國憲法一部分被批准生效前當選的任何參議員的選舉或任期不發生影響。

[1913 年 4 月 8 日批准]

修正案[十八]

第一款 從本條批准起一年以後，禁止在合眾國及其管轄下的一切領土內

釀造、出售和運送致醉酒類，並且不准此種酒類輸入或輸出合眾國及其管轄下的一切領土。

第二款 國會和各州都有權以適當立法實施本條規定。

第三款 本條除非在國會送達各州之日起 7 年內經各州州議會按照憲法規定批准為憲法修正案，不得發生效力。

[1919 年 1 月 16 日批准]

修正案[十九]

合眾國或任何一州不得因性別而否認或剝奪合眾國公民的選舉權。

國會有權以適當立法實施本條規定。

[1920 年 8 月 18 日批准]

修正案[二十]

第一款 如果本條尚未獲批准，總統和副總統的任期應於原定任期屆滿之年 1 月 20 日正午終止，參議員和眾議員的任期應於原定任期屆滿之年 1 月 3 日正午終止；其繼任人的任期即在此時開始。

第二款 國會每年至少開會一次，開會日期除以法律另行規定外，應於 1 月 3 日正午開始。

第三款 如當選總統在規定的任期開始之前已死亡，當選副總統應成為總統。如在規定的總統任期開始以前總統尚未選出，或當選總統不符合資格，則當選副總統應代行總統職權直到有一名總統符合資格為止；如遇當選總統和當選副總統均不符合資格的情況，國會可以法律規定代理總統人選或選擇代理總統的方式，此人即可依法代行總統職務，直至有一名總統或副總統符合資格為止。

第四款 當選總統的權利轉移到眾議院，而可被該院選為總統的人中有人死亡；或選舉副總統的權利轉移到參議院，而可被該院選為副總統的人中有人死亡時，國會得以法律對此種情況做出規定。

第五款 第一款與第二款應在本條批准後之 10 月 15 日起生效。

第六款 本條如在國會送達各州之日起 7 年內，未經 3 / 4 之州議會批准為憲法修正案，將不發生效力。

[1933 年 1 月 23 日批准]

修正案[二十一]

第一款 美利堅合眾國憲法修正案第 18 條現予廢除。

第二款 在合眾國各州、各領地或屬地內為交付或使用致醉酒類而進行的運送或輸入，如違反有關法律，應予禁止。

第三款 本條除非在國會送達各州之日起 7 年內經各州制憲會議按照憲法規定批准為憲法修正案，不發生效力。

[1933 年 12 月 5 日批准]

修正案[二十二]

第一款 無論何人不得當選總統職務兩次以上；無論何人在他人任期內擔任總統職務或代理總統超過兩年者，不得當選擔任總統職務一次以上。但本條不適用於在國會提出本條時正在擔任總統職務的任何入；也不妨礙在本條開始生效的總統任期內可能擔任總統職務或代理總統的任何人在此任期結束以前擔任總統職務或代理總統。

第二款 本條除非在國會將其提交各州之日起 7 年內由 3/4 州議會批准為憲法修正案，不發生效力。

[1951 年 3 月 1 日批准]

修正案[二十三]

第一款 合眾國政府所在的特區，應按國會所指定的方式選派若干名總統和副總統的選舉人，為此目的，該特區應被視為一個州，選舉人數量應相當於它有權選舉的參議員和眾議員人數的總和，但不得超過人數最少的州的選舉人人數；以上選舉人是在各州所選派的選舉人之外所增添的，但．為了選舉總統和副總統，應被視為由一個州所選派的選舉人。他們應在特區集會，並依照憲法修正案第 12 條的規定履行其職責。

第二款 國會有權以適當立法實施本條規定。

[1961 年 4 月 3 日]

修正案[二十四]

第一款 合眾國或任何一州不得以未交人頭稅或其他稅款為理由，否認或剝奪合眾國公民在總統或副總統、總統或副總統選舉人或參議員、眾議員的任何初選或其他選舉中的選舉權。

第二款 國會有權以適當立法實施本條規定。

[1964 年 1 月 23 日批准]

修正案[二十五]

第一款 如果總統免職、死亡或辭職，副總統應成為總統。

第二款 副總統職位出現空缺時，總統應提名一位副總統，經由國會兩院都以過半數票批准後就職。

第三款 如總統向參議院臨時議長及眾議院議長遞交書面聲明，宣稱他無能力履行其權力與職責，則其權力與職責應由副總統作為代理總統來履行，直至他提出相反的書面聲明為止。

第四款 如副總統以及各行政部門或國會依法設立的此種其他機構的多數主要官員，向參議院臨時議長和眾議院議長遞交關於總統無能力履行

其權力與職責的書面聲明，則副總統應作為代理總統立即承擔以上權力與職責。

此後，當總統向參議院臨時議長和眾議院議長遞交他喪失能力情況並不存在的書面聲明時，除非副總統以及各行政部門或國會依法設立的此種其他機構的多數主要官員在4日內向參議院臨時議長和眾議院議長遞交總統無能力履行其權力與職責的書面聲明，總統應恢復其權力與職責。國會應對此做出裁決。如在休會期間，應在48小時內為此目的召集會議。如果國會收到後一書面聲明21天之內，或處在休會期間被要求召集會議以後的21天之內，以兩院的2/3票數決定總統不能履行其權力與職責，副總統應繼續作為代理總統履行上述權力與職責；否則，總統應恢復其權力與職責。

[1967年2月11日批准]

修正案[二十六]

第一款 合眾國或任何一州不得因年齡而否認或剝奪已滿18歲或18歲以上的合眾國公民的選舉權。

第二款 國會有權以適當立法實施本條規定。

[1971年7月5日批准]

修正案[二十七]

新一屆眾議員選出之前，任何有關改變參議員和眾議員的任職報酬的法律，均不得生效。

[1992 年 5 月 7 日批准]

附錄四：葛底斯堡演說詞

一八六三年十一月十九日

(用短短的三個段落，亞伯拉罕·林肯總結了美國革命的基本準則。這些準則已經經歷了世紀轉變的考驗。)

87 年前，我們的先輩在這個大陸上建立起一個嶄新的國家。這個國家以自由為理想，以致力於實現人人享有天賦的平等權利為目標。

目前我們正在進行一場偉大的國內戰爭，以考驗我們的國家，或者任何一個有著同樣理想與目標的國家能否長久存在。現在我們聚集在這場戰爭的一個偉大戰場上。我們來到這裏，將這戰場上的一小塊土地奉獻給那些為國家生存而英勇捐軀的人們，作為他們最後安息之地。我們這樣做是完全恰當而且應該的。

然而，從深一層的意義上來說，我們沒有能力奉獻這塊土地，沒有能力使這塊土地變得更加神聖。因為在這裏進行過鬥爭的，活著和已經死去

的勇士們，已經使這塊土地變得這樣聖潔，我們的微力已不足以對它有所揚抑了。世人不會注意，也不會記住我們今天在這裏說的話，但是這些英雄們的業績，人們將永誌不忘。我們後來者應該做的，是獻身於英雄們曾在此為之奮鬥、努力推進、但尚未竟的事業。我們應該做的是獻身於他們遺留給我們的偉大任務。我們的先烈已將自己的全部精誠付與我們的事業，我們應從他們的榜樣中汲取更多的精神力量，決心使他們的鮮血不致白流。我們應竭力使我們的國家在上帝的護佑下，得到自由的新生；使我們這個民有、民治、民享的政府永存於世。

附錄五：美國歷屆總統

1. 喬治·華盛頓(F) (1789--1797)
2. 約翰·亞當斯(F) (1797--1801)
3. 托馬斯·傑弗遜(DR) (1801--1809)
4. 詹姆斯·麥迪遜(DR) (1809--1817)
5. 詹姆斯·門羅(DR) (1817--1825)
6. 約翰·昆西·亞當斯(DR) (1825--1829)
7. 安德魯·傑克遜(D) (1829--1837)
8. 馬丁·範布倫(D) (1837--1841)
9. 威廉·亨利·哈裏森(W) (1841) 1
10. 約翰·泰勒(W) (1841--1845)
11. 詹姆斯·K·波爾克(W) (1845--1849)
12. 紮卡裏·泰勒(W) (1849--1850) 1

13. 米勒德·菲爾莫爾(W) (1850--1853)
14. 佛蘭克林·皮爾斯(D) (1853--1857)
15. 詹姆斯·布坎南(D) (1857--1861)
16. 亞伯拉罕·林肯(R) (1861--1865) 2
17. 安德魯·約翰遜(R) (1865--1869)
18. 尤利塞斯·S·格蘭特(R) (1869--1877)
19. 拉塞福·B·海斯(R) (1877--1881)
20. 詹姆斯·A·加菲爾德(R) (1881) 2
21. 賈斯特·A·亞瑟(R) (1881--1885)
22. 格羅弗·克利夫蘭(D) (1885--1889)
23. 本傑明·哈裏森(R) (1889--1893)
24. 格羅弗·克利夫蘭(D) (1893--1897)
25. 威廉·麥金萊(R) (1897--1901) 2
26. 西奧多·羅斯福(R) (1901--1909)
27. 威廉·H·塔夫脫(R) (1909--1913)
28. 伍德羅·威爾遜(D) (1913--1921)
29. 沃倫·G·哈定(R) (1921--1923)1
30. 卡爾文·柯立芝(R) (1923--1929)
31. 赫伯特·C·胡弗(R) (1929--1933)
32. 佛蘭克林·D·羅斯福(D) (1933--1945)
33. 哈裏·S·杜魯門(D) (1945--1953)
34. 德懷特·D·艾森豪威爾(R) (1953--1961)

- 35. 約翰·F·甘迺迪(D) (1961--1963)2
- 36. 林登·B·約翰遜(D) (1963--1969)
- 37. 理查·M·尼克森(R) (1969--1974)3
- 38. 傑拉爾德·R·福特(R) (1974--1977)4
- 39. 吉米·卡特(D) (1977--1981)
- 40. 羅納德·雷根(R) (1981--1989)
- 41. 喬治·布希(R) (1989--1993)
- 42. 比爾·克林頓(D) (1993--2001)
- 43. 喬治·W·布希(R) (2001--)

註：

- 1. 任職期間自然死亡。
- 2. 遭暗殺。
- 3. 於一九七四年八月九日辭職。
- 4. 於一九七三年被任命為副總統。

F：聯邦黨

DR：民主共和黨

R：共和黨

D：民主黨

W：輝格黨

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/>