

李道揆 著

美国政府 和 美国政治



(上册)



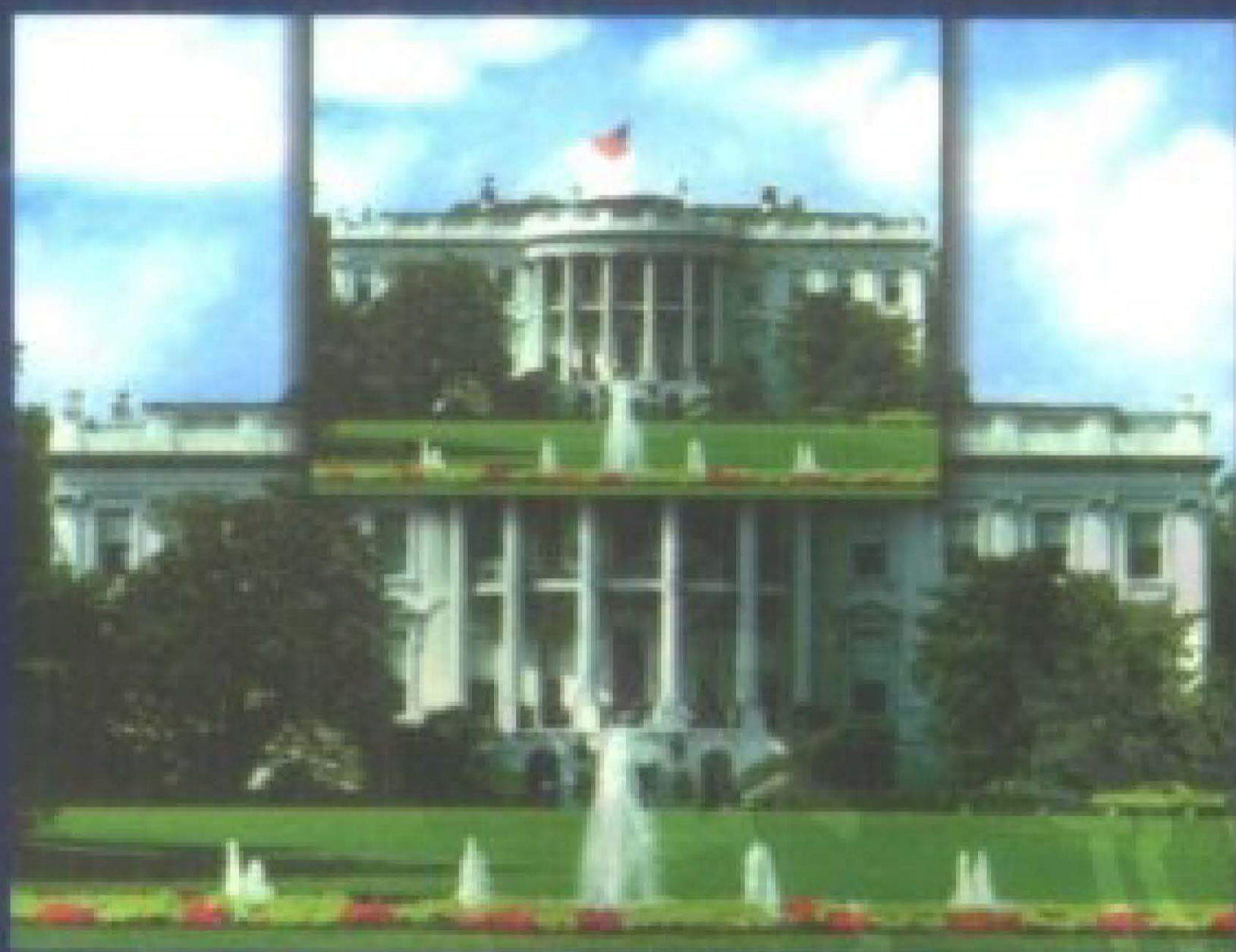
商务印书馆

李道揆 著

美国政府 和 美国政治



(下册)



商务印书馆

美国政府和美国政治

(上册)

李道揆 著

商务印书馆

1999年·北京

美国政府和美国政治

(下 册)

李道揆 著

商 务 印 书 馆

1999年·北京

图书在版编目(CIP)数据

美国政府和美国政治/李道揆著. —北京:商务印书馆,

1999

ISBN 7-100-02529-X

I. 美… II. 李… III. ①政府—研究—美国②国家行政
机关—研究—美国 IV. D 7712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 1861 号

MÈIGUÓ ZHÈNGFŪ HÈ MÈIGUÓ ZHÈNGZHÌ

美国政府和美国政治

(全二册)

李道揆 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

新华书店总店北京发行所发行

民族印刷厂印刷

ISBN 7-1 00-025 29-X/D284

1999年3月第1版

开本 850×1168 1/32

1999年3月北京第1次印刷

字数 727 千

印数 5 000 册

印张 28 1/2

定价: 45 . 40元

美国政府 和 美国政治

李道揆 著

- ★ 专门为中国读者撰写的关于美国政治的宏大著作。
- ★ 在人类几千年文明史的大框架中考察美国政治制度，明其功过是非，辨其精华糟粕，探其独有特征。
- ★ “多年来中国学者研究美国政府制度的一项最重要的科研成果”。

——北京大学国际政治系
教授赵宝煦先生评语

ISBN 7-100-02529-X



9 787100 025294 >

ISBN 7-100-02529-X/D·234
(全二册) 定 价: 45.40 元

作者简介

李道揆是中国社会科学院美国研究所研究员。1919年出生，1943年毕业于国立西南联大历史系。后留学美国，潜心钻研美国政治制度和实际政治，1949年获明尼苏达大学硕士学位，并继续攻读博士学位。1950年回国。著有《美国政府机构与人事制度》，重译《美利坚合众国宪法》，并撰写多篇有关美国政治制度和政治的论文。《美国政府和美国政治》一书获“中国社会科学院1977-1991年优秀科研成果奖”。

ADJL/1

目 录

第一版前言	1
第二版序言	3

第 一 编

第一章 美国宪法	6
第一节 宪法产生的背景	7
第二节 宪法的制定	15
第三节 批准宪法的斗争	28
第四节 宪法的改变	34
第五节 宪法确立的社会制度	44
第六节 宪法规定美国政治制度的基本原则	47
第七节 对宪法的评价	66
第二章 舆论和政治参与	73
第一节 舆论的定义	73
第二节 舆论的形成	74
第三节 反映舆论的重要工具——民意测验	86
第四节 舆论在美国政治生活中的影响和作用	92
第五节 “自由派”和“保守派”	97
第六节 公民参政	102
第三章 大众传播媒介	107
第一节 大众传播媒介的历史和现状	107
第二节 大众传播媒介的特征	120
第三节 言论和出版自由及其限制	130

第四节	政府同大众传播媒介的关系	144
第五节	大众传播媒介对美国政治的影响	146
第四章	政党	153
第一节	政党的兴起和演变	153
第二节	两大政党对美国政治的垄断	159
第三节	两党制长期存在的原因	166
第四节	美国何以未出现强大的工人阶级政党	170
第五节	两大党的组织	178
第六节	两大党的特征	183
第七节	小党或第三党	188
第八节	两大党的区别	191
第九节	两党的衰落和前途	196
第五章	选举和竞选	204
第一节	两种选举	205
第二节	选举权的扩大和普及	207
第三节	选民投票率	212
第四节	公职候选人提名	217
第五节	总统候选人提名程序	222
第六节	总统选举	232
第七节	竞选	236
第八节	金钱和选举	246
第九节	选举同政党政治和政府政策	262
第六章	利益集团	274
第一节	什么是利益集团	274
第二节	利益集团的兴起和发展	276
第三节	利益集团的类别	282
第四节	外国利益集团在美国的院外活动	296
第五节	利益集团怎样影响政策	301
第六节	对利益集团的管制	310

第二编

第七章 国会	314
第一节 美国国会的特点	314
第二节 美国国会的演变	317
第三节 国会议席的分配和选区划分	324
第四节 国会议员	329
第五节 美国国会的组织	342
第六节 国会的职能和权力	362
第七节 国会的立法程序	378
第八章 总统	390
第一节 总统制的建立:制宪者们的设计	391
第二节 总统的连任、继任和免职	396
第三节 总统职位的演变	401
第四节 总统的职能、权力及其限制	406
第五节 总统的助手和辅助机构	433
第九章 联邦行政机构	447
第一节 联邦行政机构的发展	447
第二节 联邦行政机构的类别	452
第三节 行政机构的职能和权力	461
第四节 对行政机构的控制	466
第五节 人事制度	470
第六节 里根的改革	478
第十章 联邦法院	484
第一节 联邦法院的历史发展	484
第二节 联邦法院的结构	498
第三节 法官	508
第四节 诉讼程序	517
第五节 最高法院如何审理案件	524

第六节	法院的权力及其限制	529
-----	-----------------	-----

第三编

第十一章	联邦政府政策的制定	536
第一节	谁是政策的制定者	536
第二节	政策制定过程	544
第三节	政策目标的一致、矛盾、妥协和变化	561
第十二章	经济政策	564
第一节	联邦政府经济政策的变迁	564
第二节	联邦政府对经济的管理	579
第三节	联邦政府的预算制度和预算程序	590
第十三章	社会福利	607
第一节	美国社会福利制度的演变	608
第二节	社会福利制度的特点	614
第三节	社会福利项目:社会保险	617
第四节	社会福利项目:福利补助	633
第五节	社会福利制度的成就和问题	648
第六节	里根政府的改革	654
第十四章	公民自由	663
第一节	权利法案适用范围从联邦扩大到各州	664
第二节	宗教自由	667
第三节	集会和结社权	682
第四节	刑事案件被告人的权利	688
第五节	隐私权	693
第十五章	公民权利	699
第一节	黑人的苦难	700
第二节	黑人为平等而斗争(I); 法院诉讼(1909-- 194)	702
第三节	黑人为平等而斗争(II);	

直接行动(1955—1969)	709
第四节 黑人为平等而斗争(■):	
积极参政(1970—)	721
第五节 妇女争取平等权利的斗争	732
续编 九十年代的美国政治	745

附 录

一、独立宣言(1776年)	770
二、美利坚合众国宪法	775
三、美国历届总统和国会一览表(1789—1989)	800
四、美国总统选举选票归属一览表 (1789—1984)	813
五、参考书目	825
六、部分术语译名对照	832
人名索引	839
题目索引	850

图 的 目 录

1·1 邦联条款下的邦联政府	13
1·2 三权相互制衡示意图	56
4·1 美国两大政党演变示意图	161
5·1 总统选举选民投票率(1860—1884)	213
7·1 国会在职议员在正式选举中的成功率	331
7·2 总统在国会表决中取得的胜利(1953—1979)	371
8·1 总统在国会的得分	433
8·2 总统办事机构示意图	440
8·3 里根总统第一届任期的白宫办公厅指挥系统示意图	443

9·1	美国政府(1985年5月)	454
10·1	美国联邦法院系统示意图(1984年)	501
11·1	政策制定过程:从最上层观察	547
	拉弗曲线	574
12·1	预算授权、承担义务、支出的关系(1987财政年度)	598
12·2	联邦预算程序的四个阶段	600
13·1	私人健康保险示意图	626。

表的目录

1·1	制宪会议关于各州代表权的表决	24
1·2	1790年13州人口	26
1·3	13州批准联邦宪法的情况	32
	联邦和州分权表	60
2·1	父母和子女在政党上的一致	76
2·2	宗教和政治见解:不同宗教信仰的北方白人 中自由派所占的百分比	80
2·3	盖洛普民意测验准确性记录	91
3·1	美国的大众传播媒介(1950—1984)	115—116
3·2	美国城市报纸的集中趋势	125
3·3	1982年美国最大的十一家报业集团	126
3·4	大众传播媒介广告收入及占广告总开支的百分比	129
3·5	各种大众传播媒介在广告总收入中所占的百分比	129
4·1	执政党对国会失去控制的一览表(1793—1989)	163
4·2	重要的第三党在总统选举中得票情况(1832—1980)	164
4·3	第三党在国会选举中取得的席位(1862—1982)	165
4·4	1980年共和党和民主党竞选纲领比较	193
4·5	1984年共和党和民主党竞选纲领比较	194—196
4·6	自称是民主党或共和党党员的选民政策倾向 (1980年)	197

4·7	民主党和共和党全国代表大会代表的政策观点比较 (1976年)	198
4·8	参议员支持劳工赞成立法的态度	199
5·1	总统选举:传统的低投票率	214
5·2	西方国家选民投票率(1960—1978)	215
5·3	各年龄组选民参加全国性选举的百分比	216
5·4	1984年两大党全国代表大会代表名额的分配	230
5·5	80年代各州总统选举人票数	233
5·6	大党总统竞选开支限额和联邦政府补助	254
5·7	登记的政治行动委员会增长表(1974—1984)	257
5·8	1984年政治行动委员会的收入和支出	258
5·9	1984选举年筹款最多的10个政治行动委员会	259
5·10	1984年国会正式选举中PACs,向候选人捐款分类统计表	261
5·11	1980年总统选举各集团投票情况	266—267
5·12	选举同两党国会议席和州长的变化(1980—1986)	270
6·1	全国性非营利社团(1970—1983)	278
6·2	农业人口和农业就业人数(1930—1983)	287
6·3	农产品出口在美国出口中的地位	289
7·1	国会政党正式领导职位和委员会的建立	323
7·2	国会众议院议席的分配(第98—102届国会)	326
7·3	参众两院正式选举竞选费来源	332
7·4	国会议员构成的部分情况	337
7·5	第99届国会的常设委员会(1985—1987)	351—352
7·6	总统的否决	369
7·7	结束辩论动议(1917—1977)	385
8·1	总统的否决(1789—1983)	419
8·2	条约和行政协定(1789—1979)	426
8·3	条约和行政协定(1940—1978)	426
8·4	白宫办公厅人员人数(1938—1983)	441

9·1	联邦政府付薪文职人员(1816—1983)	449
9·2	行政部建立时间和雇用文职人员数	453
9·3	联邦政府主要独立管制机构	457—459
9·4	适用功绩制的联邦文职人数表	472
9·5	联邦预算,1979—1984 财政年度	480
9·6	管制机构的变化(1981—1983 财政年度)	483
11·1	美国政府和社会机构掌权优秀人物的社会背景和特征 (1980—1981)	542
11·2	第二次世界大战后历届政府内阁级部长的主要社会背景	543
11·3	政府规划组织负责人:全面情况	556
12·1	新政立法(罗斯福第一届政府)	567—568
12·2	约翰逊的伟大社会立法	571
12·3	美国战后历次经济危机简况表	583
12·4	美国国防支出(1960—1986)	584
12·5	联邦预算(1940—1986)	594
12·6	1985 年最大的税收支出项目(估计数)	596
13·1	公共项目的社会福利支出在国民生产总值和政府预算支出 中所占的比重(1950—1984)	613
13·2	社会保障税税率(1950—1990)	619
13·3	工人赔偿覆盖的人数及支出(1940—1984)	630
13·4	联邦政府主要助学项目(1975—1984)	647
13·5	生活在贫困线下的人口和家庭数(1959—1983)	650
14·1	权利法案适用范围扩大到各州进程一览表	666
15·1	南方十一州选民登记(1960—1980)	717
15·2	民权运动大事记(1955—1968)	720
15·3	攻读学位的在校黑人和白人大学生人数(1960—1981)	722
15·4	民选黑人官员人数(1970—1984)	722
15·5	黑人在部分州的投票力量(1980 年)	725
15·6	黑人在部分城市的投票力量(1980 年)	726

方框目录

邦联条款同联邦宪法比较·····	29
宪法保障的个人自由·····	30
权利法案内容提要·····	34
二十六条修正案·····	40
民主党关于1980年全国代表大会的规则·····	228
国会政党组织(1981年)·····	346
宪法授予国会的权力·····	367
功绩制九原则(要点)·····	475
马伯里诉麦迪逊案(1803年)·····	488—489

第一版前言

自从美国总统尼克松于 1972 年 2 月访问中国,特别是中美在 1979 年 1 月正式建交以来,中美两国关系日益发展,各个领域的交流日渐扩大,国人了解美国的兴趣有增无减。近年来,我国出版了一些介绍美国政治的各具特色的专著和小册子。但是,至今还没有一部较系统地、全面地阐述美国政治制度和政府实际运作过程的著作问世。本书就是试图填补这一空白的基础书。

美国建国以后,经过了一个多世纪,到 19 世纪末已经由殖民地经济发展成为世界第一工业大国,再经过半个多世纪,到第二次世界大战后,一跃成为经济、科技、军事实力领先的超级大国。到今天,虽然由于多极世界的形成,美国的国际地位已经下降,然而它仍然是实力最雄厚的国家。美国的这种发展,除了其它各种主客观原因外,作为上层建筑的政治无疑是一个重要的基本因素。然则美国革命成功后究竟建立了什么样的政治制度和民主,这种政治制度和民主有什么特点、长处和问题,对于美国经济和社会发展起了什么积极作用,又存在什么问题?美国的政治制度和民主是否能够使政府和官员履行其职能,防止政府和官员滥用权力和独断专行?能否保障公民的自由和权利?公民在多大程度上和通过什么渠道和手段参与政治和行使民主权利?美国的政府是如何运作,如何制定政策的?美国建立的政治制度和民主是否为人类文化增添了新的遗产,体现在哪些方面?本书将历史地实事求是地对上述问题进行探索,以增加我们对美国的了解。

本书的准备工作开始于 1980 年。书稿初步提纲曾于 1983—

1984年在中国社会科学院研究生院和中国政法大学研究生院试讲。1985年8月开始撰写,历时三年始成。书中所用资料一般截至1986年。在撰写过程中,始终得到美国研究所领导和同仁的热情鼓励和支持,并承任越同志为第十、十四和十五章搜集了资料、翻译了附录三和四,谨此致谢。此外,还要感谢中国社会科学出版社决定出版本书和责任编辑刘仁同志为本书付出的辛勤劳动。

书稿虽经多次修改,但由于涉及面宽,美国政治制度和政治的复杂性,个人学力有限,不当和谬误之处难以避免,诚恳希望学术界和读者赐教指正。

李道揆

1988年10月于北京

第二版序言

《美国政府和美国政治》一书 1990 年出版到今天已经 6 年多，两次印刷的 7 千册已经售完，但坊间仍有需求。在此期间，冷战结束，国际形势和美国情况都发生了重要变化。为了满足我国读者了解美国的愿望，应全面修订此书，出一个修订本。但是，由于多种原因，现在没有可能修订全书。假如只是重印全书，又将有负读者的期望。思考再三，我拟订了一个出第二版的方案：(1) 此书第一版的正文不动，在正文之后增补一篇题为《九十年代的美国政治》的文章，论述此书出版后美国国内政局的发展及今后短期内的走向；(2) 增添人名和题目索引，便利读者检索；(3) 第一版附录一到六保留，七和八删除，附录三和四的两个一览表补充到 1996 年。经方生先生引荐，承蒙商务印书馆同意按我设想的方案出版此书的第二版。经过七个多月的紧张工作，上述三个方面的内容都已完成。与此同时，我修改了个别术语的译法，纠正了几处错误，改正了错字。因此现在提供给读者的这个第二版的版本，就比第一版的版本要完善一些。即使如此，第二版可能还会有这样或那样的问题，我诚恳希望学界同人和读者不吝赐教。

郭红同志负责编辑此书的第二版，作了繁重的、无与伦比细致的工作，我谨在此向她表示衷心的感谢。我还要感谢排版和校对的同志们为本书索引付出的艰辛劳动和完成的出色工作。

李道揆

1997 年 11 月 30 日

第一编

第一章 美国宪法

1787年9月17日由制宪会议通过,1788年6月21日为9个州批准而生效的美利坚合众国宪法,是世界上第一部资产阶级成文宪法。它也是历史最悠久的宪法,经历200年,今天依然是美国的根本法。它规定了美国的资本主义社会制度,第一次创造了不同于英国君主立宪制的资产阶级民主共和国,不同于英国议会内阁制的总统制。它所建立的政治体制和资产阶级民主制度,后来为许多资产阶级国家所仿效。宪法所确立的各项原则,今天依然是美国政治生活的准则。美国当代著名政治学家罗伯特·A.达尔教授指出:“支配美国政治生活的不只是这一文件〔宪法〕,然而它对于形成美国政治制度的特点、形式的特殊性、实质和程序,从而使其区别于其他政治制度所起的作用,比任何其他单个因素都大得多。”^①因此,要了解和研究美国的政治制度和现实政治,就必须从美国宪法开始。

这一章将介绍宪法产生的背景,宪法的制定,批准宪法的斗争,宪法的修改,宪法确立的社会制度和规定美国政治制度的基本原则等问题,并在最后对宪法作出简短的评价。

说明:注释中凡需注明出处,其出处已列入本书参考书目(附录五)者,一般只注明作者、书名、版次、出版年份和页码五项,出版地点和出版社从略;再次出现于脚注的著作,只注明作者、书名和页码;其出处未列入本书参考书目者,则注全六项。

^① 罗伯特·A.达尔:《美国的民主:希望和实际表现》,1981年第4版,第4页。

第一节 宪法产生的背景

资产阶级宪法是资产阶级革命的产物,美国宪法也是一样。美国革命是以争取独立的战争形式——“独立战争”——出现的资产阶级民主革命。这场由资产阶级领导的、以劳动人民为主力的、历时8年(1775—1783年)的独立战争、被列宁称为“人类历史上一个最早的最伟大的真正解放战争、人类历史上为数不多的真正的革命战争”^①。在战争的过程中,新兴的资产阶级国家美利坚合众国诞生了。

一、《独立宣言》

独立战争的第二年,第二届大陆会议于1776年7月4日在费城通过了著名的《独立宣言》。宣言是以英国的约翰·洛克和法国的让·雅克·卢梭的天赋人权和社会契约论作为理论根据的,是由杰出的资产阶级民主主义者托马斯·杰斐逊起草的。

宣言第一部分高度概括地表述了当时资产阶级最激进的革命原理。它宣布:

我们认为这些真理是不言而喻的:人人生而平等,他们被造物主赋予某些不可转让的权利,其中包括生命、自由和追求幸福的权利。为了保障这些权利,人们才在他们之间建立政府,而政府的正当权力则来自被统治者的同意。任何形式的政府,一旦破坏这些目的,人民就有权改变或废除它,以建立新

^① 列宁:《全俄社会教育第一次代表大会(1919年5月6—19日)》,《列宁全集》,人民出版社1956年第1版,第29卷第313页。

的政府。我们政府必须以这样的原则为基础,并且用这样的方式组织其权力,以使人民认为这样最可能实现他们的安全和幸福。^①

宣言的第二部分历数英国国王和政府压迫北美 13 个殖民地人民的 27 条罪状,说明殖民地人民是在忍无可忍的情况下被迫拿起武器进行独立战争的。

宣言的最后部分庄严宣告:“这些联合殖民地从此成为、而且名正言顺地应当成为自由独立的合众国,它们解除对于英王的一切隶属关系,而且它们与大不列颠王国之间的一切政治联系亦应从此完全废止。”可以说,宣言是“美利坚合众国”的出生证。

这是一部充满革命精神的宣言,被马克思誉为“第一个人权宣言”。^②它在历史上第一次以政治纲领的形式宣布了民主共和国的原则。它是 13 个殖民地人民反英斗争的旗帜。它宣布的人人生而平等、人人享有不可转让的权利、政府的正当权力来自被统治者的同意等原则,成为美国人的理想和信条,对美国政治生活具有经久不衰的重要影响。它对 1787 年宪法的影响,也是不言而喻的。

美国革命的意义远不只限于独立战争和用武力把英国军队赶出北美殖民地。美国的第二位总统约翰·亚当斯后来在致友人书中曾解释说:“真正的革命”是“人民的原则、意见、感情和喜爱的激烈改变”^③。这种激烈的改变涉及政治权力的合法性及保障个人自由的原则。这场革命使人们拒绝了由皇家特权建立的政府,确认了只有由人民建立的政府才是合法的政府的原则。政府的政治权力

① 译文引自《一七六五—一八一七年的美国》,《世界史资料丛刊初集》,商务印书馆 1962 年版(下同)。个别词句有更改。

② 马克思:《致美国总统亚伯拉罕·林肯》,《马克思恩格斯全集》,第 16 卷第 20 页。

③ 转引自詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,1983 年第 2 版,第 19 页。

不是祖传的,而是人民制定的成文宪法直接授予的。人的自由权利在政府成立以前就已经存在,因此政府必须尊重这种自由权利;而在政府破坏这种自由权利时,人民为了保障这种权利,有权进行革命来改变和推翻政府。政府中直接代表人民的立法部门的地位应高于行政部门。

当时,人们认为人的自由权利既不是国王的恩赐,也不是由人制定的法律所规定,而是来自包含“天赋人权”的“高级法”。这“高级法”是由上帝制定的,是见诸历史和自然的,是人类进步不可缺少的。这些基本权利包括“生命、自由和财产”。杰斐逊在起草《独立宣言》时,把“财产”改为“追求幸福”。但在美国人心目中依然是“生命、自由和财产”。因此,哈佛大学教授詹姆斯·威尔逊认为保护“生命、自由、财产”这些基本权利,不仅是美国革命的目的,也是美国宪法的目的。^①

《独立宣言》宣布的这些原则确实是革命的思想。在当时,全世界还是君主制的天下,没有任何一个国家的政府是按照这些原则组织起来的。但对于北美 13 个殖民地来说,这些原则并不是空话,而是要立即付诸实施的准则。独立战争爆发后,大多数殖民地接受了大陆会议的劝告,纷纷召开制宪会议,制定成文宪法,并根据宪法建立政府。在这个过程中,它们不再称自己为“殖民地”,而称自己为“州”(State,原意是“国家”)。1776 年,已有八个州采用成文宪法。几年之内,除康涅狄格和罗得岛两州仍用原宪章(仅需较小修改),其余的三个州也采用了成文宪法。大多数州都制定了详细的权利法案,并把最高政治权力交到选出的代表手中,即议会手中。成文宪法、代议制、权利法案的制定,在当时的 1776 年确实算得是大胆而无先例的事物。

^① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,1983 年第 2 版,第 16—19、21 页。

因此,美国的这场资产阶级革命和在革命中产生的《独立宣言》是有进步意义的,它推动了人类历史的前进,推动了欧洲反封建的资产阶级革命,直接影响了1789年爆发的法国大革命,也给美洲民族独立运动以巨大的推动力。

美国革命,虽然发生在资产阶级处于上升时期,但毕竟是资产阶级领导的革命。它所建立的民主,只能是资产阶级的民主,并非人人均能享受的。杰斐逊起草的《独立宣言》初稿中,原有谴责奴隶制的内容,由于奴隶主的反对而被删去。^①如同恩格斯指出的那样:“理性的国家、卢梭的社会契约在实践中表现为而且也只能表现为资产阶级的民主共和国。”^②

二、邦联

独立战争爆发后,大陆会议起着领导抗英斗争的作用。可是它是一个临时性机构,不是一个全国性政府,这显然不适应抗英斗争和合众国的今后发展。形势迫切要求13个殖民地进一步联合起来,建立全国政府。为此,第二届大陆会议在1777年11月17日通过了《邦联和永久联盟条款》(简称邦联条款)。次年,11个州批准了邦联条款,加入邦联。特拉华州于1779年批准,但马里兰州直到独立战争胜利前夕、即1781年3月1日才批准,邦联条款于是日生效。邦联条款可说是美国的第一部宪法。

邦联政府(1781—1789)

① 被删去的是宣言第二部分的最后部分共168个字(不计标点),其主要内容是谴责英国国王侵犯非洲人的“神圣的生存权利和自由权利”,在非洲进行战争掳掠黑人,贩运到美洲出卖为奴隶;否决殖民地禁止和限制奴隶贸易的立法;煽动奴隶拿起武器反对反抗英国的美国人民。杰斐逊的原稿和大陆会议修改后的《独立宣言》的对照,见加里·威尔斯:《创建美国:杰斐逊的独立宣言》,1978年版,第374—379页。

② 《马克思恩格斯选集》,人民出版社1972年中文第1版,第3卷第57页。

邦联条款把邦联的名称定为“美利坚合众国”。它设立的政府机构很不完备。合众国国会(简称邦联国会)是唯一的政府机关。邦联不设行政部门,但邦联国会有权在行政工作需要时任命一些委员会和“民政官员”,在其指导下履行行政职责。邦联也没有单独的司法部门,但可以设立邦联法庭,“审判在公海上所犯海盗罪与重罪”,“受理和裁判有关捕获品的所有案件之最后上诉”,“处理各州之间的争议”。

邦联国会只设一个议院,由每个州的二到七名代表组成。代表由各州州议会任命,任期一年,可随时罢免。无论何人在六年中任代表不得超过三年。代表由州支付薪水。代表们以州为单位投票,每州只有一票表决权。

邦联国会的权力

邦联条款授予邦联国会有限的权力,邦联国会只拥有“明白授予的”权力,而没有“默示的权力”。它有权:宣战和媾和;发展对外关系;派遣驻外大使;缔结条约和结盟;按各州土地价值有比例地向各州摊派邦联岁入;借款、发行纸币或公债、铸币;建立和保持一支海陆军;解决州际争端;建立邮政系统;规定度量衡;设立受理某些案件的法庭;任命委员会和官员。这些权力中最重要权力,如涉及外交、财政和军事的权力,必须有 9 个州的同意才能行使,非经 13 个州一致同意,不得修改邦联条款。

州的义务

各州保证遵守其义务和邦联国会命令;给予彼此的公民以完全的权利;对他州的档案、法律和司法程序给予充分信任和尊重;彼此交还逃犯;把州际争端提交国会解决;允许公民在各州之间自由来往和经商。各州保留未明确授予国会的一切权力,因此各州承担着保护生命、财产和促进公共福利的责任。

邦联的弱点

邦联政府取得了一定成就,如保持了各州结成永久联盟的思想;把独立战争进行到胜利结束,1783年9月3日在巴黎同英国正式签订和约,使英国承认了美国的独立;同外国建立外交关系;特别是在1787年制定了西北土地法令。然而邦联的弱点很快就暴露出来。

邦联的弱点主要有以下三个方面。

首先,也是最根本的弱点,邦联不是现代意义的民族国家,只是13个主权国家的松散“友好联盟”。加入邦联的每个州都保留其“主权、自由与独立”。邦联行使权力和采取行动都依赖各州的善意,难以做出重要决定。

其次,在财政和经济方面,邦联政府既无权向各州征税,又无权管制州际和对外贸易。

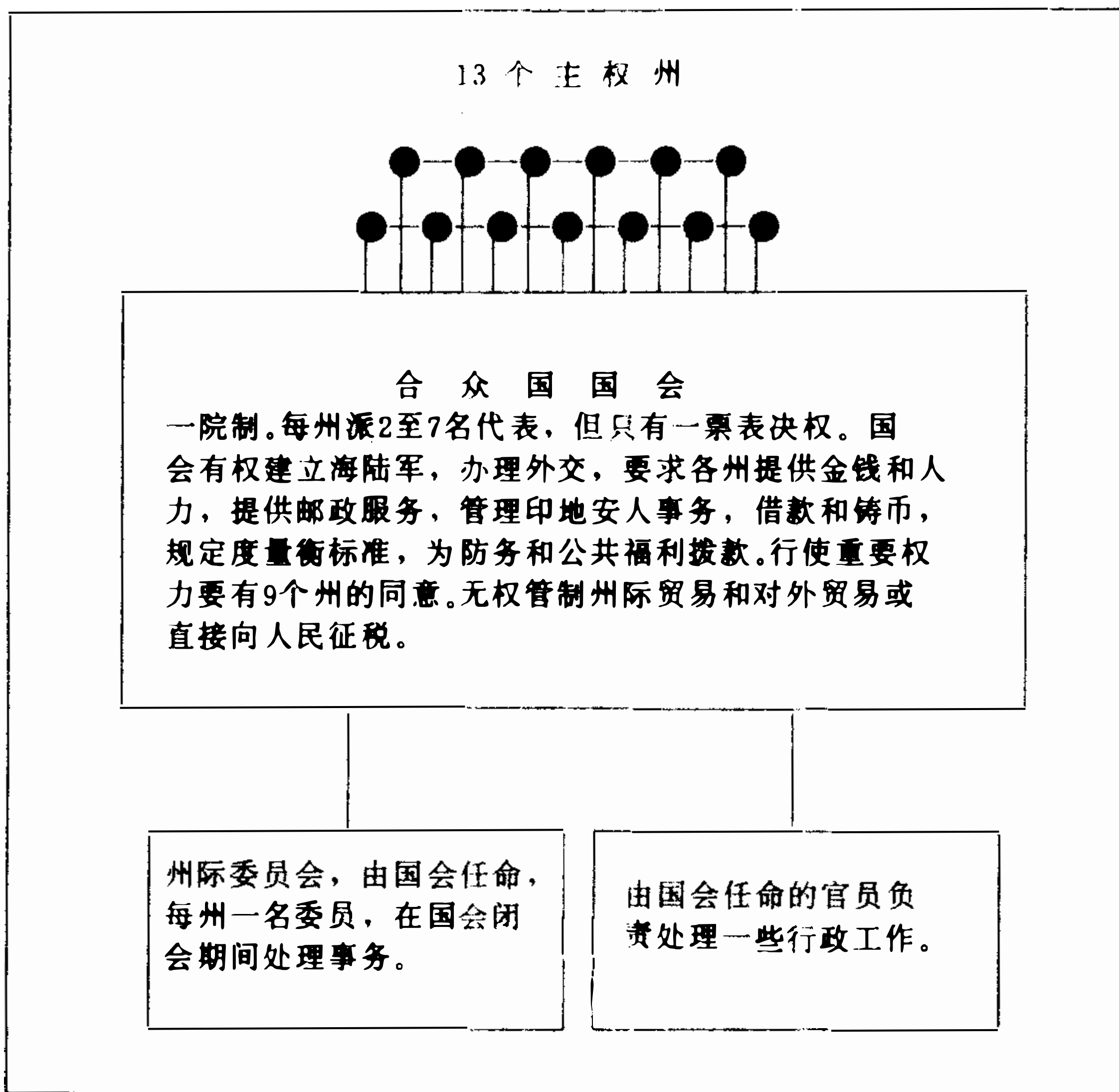
邦联政府无权征税,它所需要的经费只能根据各州土地价值按比例摊派到各州。但各州是否按摊派的份额交纳,则取决于各州。例如从1781年到1786年,邦联政府摊派给各州的款项共1500万美元,各州仅交纳2419000美元,佐治亚州和北卡罗来纳州分文未交。^①因此邦联政府财政十分困难。为了支付战争费用和其他开支,不得不大量举债(到1783年外债内债高达4000万美元)^②,大量发行纸币(发行大陆券达4亿多美元)。结果通货膨胀,货币贬值,大陆券几成废纸,各州的捐税沉重,劳动人民负债累累,社会严重动荡不安。

① 约翰·H.弗格逊和狄安·E.麦克亨利:《美国政府制度》,1981年第14版,第17页。

② 同上书,第17页。

图 1·1 邦联条款下的邦联政府

(1781--1789)



说明：同现行宪法建立的中央政府相比，邦联条款建立的政府是很简单的。各州享有主权，国会是一院制，权力有限；中央政府没有单独的行政部门和司法部门。

邦联政府无权管制州际和对外贸易。在国内贸易方面,各州各自为政,设置关税壁垒,严重妨害商品流通和国内统一市场的形成和发展。在外贸方面,邦联政府不能同外国政府签订通商条约或协定来保护本国工商业,致使外国制成品(主要是英货)充斥美国市场,出口农产品及原料的价格下跌。

邦联政府虽有权铸造货币,但在邦联国会中不能取得多数赞成票。结果合众国没有统一的货币,各州纸币泛滥,外币流行。

由于以上各种原因,就出现了 1783—1786 年的战后经济衰退。

最后,在国防上邦联也十分软弱。邦联政府有权拥有海陆军,但军队很小,不得不仰仗各州民兵的支持。这样,邦联政府便无力应付英国和西班牙的严重威胁,保障这个新生国家的安全。英国不甘心失败,在美国西北部边境保留着军事据点,企图卷土重来。西班牙则占有密西西比河以西大片土地和东西佛罗里达,对美国虎视眈眈。

三、新宪法制定的前夕

邦联政府的严重弱点,使其不能应付经济衰退,社会动荡,英国、西班牙的严重威胁,更谈不上促进经济的发展。因此,美国的资产阶级(主要是工商业家)希望补救邦联政府的弱点,建立一个强有力的中央政府,来统一货币和关税,同外国进行谈判,保护本国工商业。南方的种植园主也希望有一个强有力的政府,实行保护关税,保障农产品出口价格。革命时期的领袖,如乔治·华盛顿、亚历山大·汉密尔顿等人,也都认为强有力的政府是必要的。总之,统治阶级认为,为了美国的生存,为了巩固其统治和发展资本主义,必须修改邦联条款,建立一个强有力的中央政府。

1785年,马里兰州和弗吉尼亚州为了解决它们在关税和在波多马克河、切萨皮克湾航行权的争议举行了谈判。两州代表达成了制定统一进口税和管理商业和货币的方案,并建议另外召开有其他州参加的会议,来考虑各州提出的方案。这个会议于1786年9月在安纳波利斯举行,但新英格兰各州未派代表参加。会议考虑了两州方案,建议邦联国会在近期召开各州代表会议,考虑修改邦联条款。五个州随即任命了出席代表会议的代表。谢司起义^①加速了各州选派代表的进程。邦联国会于1787年2月21日通过决议,规定1787年5月第二个星期一在费城召开各州代表会议,修改邦联条款。

第二节 宪法的制定

一、制宪会议与制宪者

各州代表会议于1787年5月14日在费城独立厅召开,由于到会代表太少随即休会。5月25日,有29名代表到会,会议方开始议事。乔治·华盛顿当选为会议主席。代表们决定会议严格保密,每州代表团有一票表决权。29日弗吉尼亚方案提出(详后),会议很快就离开了邦联国会原来规定的修改邦联条款的任务,转向制定一部全新的宪法。因此这个会议被称为制宪会议。经过三个半月的激烈辩论、斗争和妥协,会议于9月17日通过了《美利坚合众国宪法》草案,提交各州批准。几个小州很快批准了宪法。1788年6月21日新罕布什尔州批准宪法。至此宪法得到了所要求的9

^① 1786年,新英格兰各州负债农民(很多人是独立战争的退役军人)爆发了抗税、抗债的武装起义。其中规模和影响最大的是1786年9月在马萨诸塞州西部爆发的、由退役军官丹尼尔·谢司领导的起义。谢司起义,历时半年,于1787年2月被镇压下去。农民的普遍起义,使统治阶级十分惶恐,于是加快了修改邦联条款的步伐。

个州的批准,从而生效。

12个州任命了70多名代表,55名代表在不同时候出席了会议。^①罗德岛反对加强中央政府,拒绝派人出席。最后在宪法上签字的共39人。3名代表拒绝签字。^②

总的来说,55名代表是一群年富力强、受过良好教育、富有从政经验的有产者。

代表平均年龄为40岁,^③詹姆斯·麦迪逊36岁,亚历山大·汉密尔顿32岁。最年长者81岁(本杰明·富兰克林),最年轻者26岁(乔纳森·戴顿)。21人毕业于美国著名大学;7人曾留学英国,主要学习法律和政治哲学。2人为天主教徒,14人不属任何教会,余均为新教徒。大多数代表均有从政经验,享有盛名,8人曾在《独立宣言》上签字,7人曾任总督或州长,46人曾任殖民地和州议会议员,42人是大陆会议代表,14人当过法官。一半以上的代表是律师。代表们全是沿海地区的有产者,11人从事航运和制造业,6人是金融家,9人是种植园主,4人是医生,4人是政府官员,15人是奴隶主,40人拥有政府证券。代表中无一人是边民、小农场主、手工业者或其他劳动人民。^④

当时的著名领袖、统治阶级的精英,除少数几个人外,^⑤可以

① 罗伯特·达尔所著《美国的民主》(第65页)称任命的代表为65人,《美国百科全书》国际版(1979年第7卷第660页)为73人,还有的著作,如弗格逊和麦克亨利著《美国政府制度》(1973年第12版,第59页)为74人。

② 弗吉尼亚州的乔治·梅逊和州长埃蒙德·伦道夫,马萨诸塞州的埃尔布里奇·格里,都因宪法赋予中央政府过大权力而拒绝签字。

③ 另一说平均年龄为42岁,见格罗弗·斯塔林:《了解美国政治》,1982年版,第43页。

④ 弗格逊和麦克亨利:《美国政府制度》,1981年第14版,第59、60页。

⑤ 少数几个未出席制宪会议的著名领袖是:托马斯·杰斐逊(出使法国),萨姆·亚当斯和约翰·汉考克(因反对加强中央政府未被任命),托马斯·潘恩(在欧洲旅行),帕特里克·亨利(因怀疑联邦主义派的意图拒绝了任命),理查德·亨利·李(以出席邦联国会会议为借口拒绝参加会议)。

说都参加了制宪会议。

二、一致、分歧、斗争、妥协

出席制宪会议的 55 名代表，是统治阶级的代表人物。总的说，他们有着共同的经济利益和政治利益。他们大多受到欧洲资产阶级启蒙思想家的影响，在思想上有许多共同之处。因此，他们在许多重要问题上有共同看法。但是他们来自不同地区，各自代表着不同经济集团的利益。如北方各州的代表主要代表工、商、航运业的利益。南方的代表则主要代表农业、种植园主的利益。代表是各州选派的，一般都忠诚于本州，重视本州的经济利益、政治传统、生活方式。再者，代表们虽多受欧洲启蒙思想家的影响，但个人的政治哲学也不尽相同。因此，代表们在不少重要问题上又存在着分歧，甚至是严重的分歧。

制宪会议召开之时，如前所述，由于邦联政府的软弱及美国面临的严重国内外局势，新取得政权的统治阶级迫切需要一个强有力的中央政府，以保证政治上的统一，实现国内安定，巩固其统治，促进经济发展。这是问题的一个方面。然而当时组成邦联的 13 个州，在殖民地时期长期彼此独立，组成邦联之后仍然是享有主权和独立的州，也就是独立国家，它们不愿交出过多的主权，惧怕一个强大的中央政权会侵蚀州的权利。各州大小不一，力量悬殊，小州惧怕在新的政府体制中受制于大州。这样，就产生了中央政府同州政府、大州同小州之间在权力分配上的复杂的矛盾和斗争。其次，革命后新掌权的统治阶级（主要是资产阶级），也包括经过革命洗礼的广大美国人民，对殖民地时期英王及其代理人的专制统治和滥用权力记忆犹新，深恶痛绝。他们担心强大的中央政权会在美国导致英国君主式的暴政，个人权利——其核心是“生命、自由和财

产权”——得不到保障，而他们正是为了捍卫这些权利才奋起革命进行独立战争的。《独立宣言》历数英王的罪行，全是英王如何侵犯殖民地人民权利的，可资说明。这是问题的另一个方面。而统治阶级内部又分成众多的利益集团，如制造业、商业、航运、金融、公债、农业（种植园和奴隶主）等利益集团。一个集团担心另一个集团联合其他集团在新政府中形成多数，使少数人的权益得不到保障。再者，按照《独立宣言》所宣布的原则建立的新国家，只能是“主权在民”的共和国，人民通过代议政府行使其主权，只有由选举产生的人民代表组成的议会才有权立法。而统治阶级又惧怕在这个共和国中人民的权力过大，产生所谓“群氓统治”（“暴民统治”），谢司起义更加深了这种恐惧。这样就存在着建立强大中央政权同保障个人权利之间、统治阶级内部各利益集团之间，以及统治阶级掌权同人民行使主权之间的复杂矛盾。

当时还另有一种矛盾，即北方工商业资本家（包括激进的资产阶级民主主义分子）同南方种植园奴隶主在奴隶制度上的矛盾。前者主张禁止奴隶贸易，废除奴隶制度；后者则极力维护奴隶制度。这一矛盾在当时还不是主要矛盾，但在美国以后的历史中却始终是一个重大的问题。政治学教授威尔逊评论说：“未得到解决的奴隶制问题，是所有问题中最具爆炸性的问题，终于导致一场大内战。战争结束了，问题并未结束。奴隶制的包袱继续到今天。美国黑人的被奴役，已证明是头等重大的社会和政治灾难。”^①

这部宪法就是在上述背景下调和各种错综复杂的矛盾而制定出来的。制宪者们在宪法中为美国政治制度和联邦政府制定的基本原则，如联邦制、三权分立相互制衡、代议制、总统制等等，都体现了这些矛盾的斗争和妥协。他们在开创资产阶级民主共和制方

^① 詹姆斯·威尔逊：《美国政府》，第37页。

面有所发明和创新,作出了重要贡献。

美国宪法,既渊源于当时流行于欧洲的资产阶级思想家的政治学说,诸如天赋人权说、社会契约论、三权分立等,又体现了美国自身的传统和经验,诸如各州地位平等、殖民地议会及独立后州议会中一个议院由自由民直接选举、限制行政长官(总督及州长)的权利、强调法治等,因而又具有美国的特点。

一 致

邦联国会为制宪会议规定的唯一任务是修改邦联条款。但是邦联条款确立的框架,不论如何修改,都不能适应当时国内国际形势和历史发展的需要。因此,代表们同意制定一部新宪法来取代邦联条款,设计一套全新的政府框架。

大部分代表同意建立一个共和国,不过当时会内外赞成君主制的也不乏其人。例如很有影响的亚历山大·汉密尔顿(纽约州代表)对于英国的君主制和由贵族组成国会上议院的钦佩和赞赏,可说是无条件的。他知道众怒难犯,同意了共和政体。但是,建立贵族共和国好还是民主共和国好,代表们则有争议。

代表们也都同意加强中央政府,但对于应授予中央政府多大权力则有很大分歧。

代表们接受了人民主权(主权在民)、政府的权力应受到限制、三权分立和制约平衡、联邦制等原则。他们认为这些原则是建立和保持共和国所必需的。

分歧和妥协

代表们在一些重大问题上的一致有如上述,但是他们在不少重大问题上又有分歧。他们是务实的政治家,懂得为了建立和保持共和国,必须在有分歧的问题上进行妥协。

制宪者们在最主要的三个重大问题上意见分歧。

(一) 宪法应建立民主共和国还是贵族共和国。主张建立贵族

共和国的最有力的发言人是古·莫里斯(宾夕法尼亚州代表)、亚历山大·汉密尔顿(纽约州代表)和鲁弗斯·金(马萨诸塞州代表)。莫里斯认为,国会的第一院来自人民,“永远摆脱不了鲁莽、多变、过分”,应该由拥有大量财产的人即贵族组成的、任职终身的第二院(参议院)加以约束,以抑制“民主产生的动乱”。^①汉密尔顿认为,在设计美国政府框架时应尽量仿效英国:民选的众议院等于英国的下议院,参议院等于英国的上议院,参议员应任职终身,至少“行为端正”时应继续任职;美国无君主,最高行政长官总统可以任职终身。

主张人民控制政府的主要发言人是詹姆斯·威尔逊(宾夕法尼亚州代表)、乔治·梅逊和詹姆斯·麦迪逊(弗吉尼亚州代表)。威尔逊认为,应“给它(联邦政府)最广泛的基础。没有人民的信任,任何政府都不能长期存在”^②。他要求众议院、参议院和总统都由人民选举。

但是,以上两种主张在会议上都只代表一小部分人,多数代表站在中间。总的说,代表们赞成共和政体,认为新的全国政府必须包括某种人民管理的因素。即使莫里斯和汉密尔顿也要求政府的一个部门由人民选举。只有几个代表反对众议院由人民选举。最

^① 原载纽约州代表罗伯特·耶茨的札记,坦西尔编《美国各州联邦的形成的说明文献》,第838页,转引自罗伯特·达尔:《美国的民主》第20页。关于美国制宪会议的文献有以下几种。(1)会议秘书的记录:不完整,且有错误。会议结束后交乔治·华盛顿,后由国会下令交国务院保管。1818年国会下令将它出版公布于世。(2)詹姆斯·麦迪逊的《辩论札记》。这是麦迪逊关于制宪会议的每日札记,被认为是关于会议的最详细可靠的记载。1817年,他卸任总统后作了修正。他去世后,国会在1836年购买了这部札记,1840年以《詹姆斯·麦迪逊文书》的书名发表,立即成为制宪会议的权威性文献。梭尔·巴多佛按照会议讨论的题目把麦迪逊的札记编辑成书,书名为《保障这些赐福》,1962年由纽约华盛顿广场出版社出版。此书使用方便。(3)除麦迪逊外,还有6名代表作了札记,但不如麦迪逊札记详细。所有代表们的札记均收集在查尔斯·坦西尔编:《美国各州联邦的形成的说明文献》,哥伦比亚特区华盛顿政府出版局,1927年版。

^② 罗伯特·达尔:《美国的民主》,第21页。

后会议达成妥协：国会众议院议员由人民直接选举，任期二年；参议院议员由各州议会选举（1913年批准的第17条修正案改为由人民直接选举），任期六年；总统由各州议会遴选的选举人选出，任期四年，但对可连选连任次数未作规定。

（二）是继续保持由13个独立州组成的邦联，还是建立一个民族共和国。这个问题的实质是给予中央政府多大权力，为州保留多少权力，也就是联邦同州如何分权的问题。在这个问题上，代表们分歧很大。会议进行一个月以后，代表们明显地分裂为两派。一派认为13个州组成一个政治社会，即一个国家；另一派则认为每个州是一个政治社会，即一个国家，13个州是13个国家。前者要求大大加强中央政府，扩大其权力；后者虽也同意加强中央政府，但不同意大大增加其权力，力求尽量保留州的权利。美国史学家认为这两派之争是美国两党制的发端：前者被称联邦派，后来发展成为联邦党；后者称为反联邦派，后来发展成为民主共和党。^①

根据达尔教授的意见，联邦派有三个明显的目标：（1）建立权力明显大为增强的全国政府；（2）建立拥有对每个公民直接行使合法权力的全国政府，新政府不像邦联政府那样只能通过州对公民行使权力；（3）直接代表公民而不仅仅是代表各州的全国政府。

反联邦派则强烈反对联邦派的所有目标。纽约州的约翰·兰辛认为联邦派提案的目的，在于“摧毁州政府”，摧毁州主权。为此，他和该州另一代表罗伯特·耶茨退出会议，以示抗议。马里兰州代表路德·马丁也退出会议，并表示将在该州反对批准宪法。

^① 罗伯特·达尔认为：几乎每个代表都同意联邦制，都同意加强全国政府，分歧只是加强到什么程度。因此，他把两派分别称为国家联邦主义者和州联邦主义者。（见达尔：《美国的民主》，第23—27页。）哈佛大学的詹姆斯·威尔逊认为应称“联邦主义者”为“国家主义者”，称反联邦主义者为“州权派”。（见威尔逊：《美国政府》，第33页。）

弗吉尼亚方案

5月29日,即制宪会议正式议事的第五天,弗吉尼亚州的代表、该州州长埃蒙德·伦道夫提出了“弗吉尼亚方案”,即所谓“大州方案”。这个方案是由詹姆斯·麦迪逊起草的,代表了联邦派的主要主张。这个方案提出后,立即成为会议的主要议题,并改变了会议的任务,即由修改邦联条款变为起草一部新宪法、设计一个全新的全国政府。这个方案要求建立“有力的、加强的联邦”,政府由立法、行政、司法三个部门组成,议会设两院,第一院由人民直接选举,第二院由第一院从各州议会提名的候选人中选出,行政长官及全国法院的法官均由全国议会选出,由行政长官和某些法官组成的“修正委员会”有权否决议会的法律,议会又可以推翻否决。从这些内容看,方案是突出议会的权力和地位的。方案还有其他内容。方案的关键内容是两条:(1)全国议会对于各州无资格处理的一切问题拥有最高权力,并有权否决任何州立法;(2)全国议会的两院至少有一院由人民选举。

从本质上说,“弗吉尼亚方案”是以人民主权和拥有广泛权力的全国政府的概念为基础的。

新泽西方案

6月15日,新泽西州代表威廉·帕特森对弗吉尼亚方案提出了反建议,这就是“新泽西方案”,也称“小州方案”。这个方案意在修改而不是取代邦联条款。按照这个方案,邦联国会筹措经费的权力将予以扩大,国会有权选出行政长官,然而国会依旧是由各州建立的,其成员由各州遴选。

从本质上说,“新泽西方案”是以州的主权和只拥有有限权力的全国政府的概念为基础的。

激烈斗争

6月19日,会议进行了第一次决定性表决:7个州赞成“弗吉

尼亚方案”，3个州赞成“新泽西方案”，1个州代表团分裂。表决是对州权派的一个打击。会议的形势有利于建立强有力的全国政府。州权派于是改变策略。由于“弗吉尼亚方案”的许多反对者是小州的代表，他们现在开始争取小州在国会中不被大州的投票所压倒，即争取各州在国会中享有平等代表权。一个办法是国会众议院由州议会而不是人民选举，每个州在该院拥有席位相等，而不是按州的人口比例分配到州。

两派的辩论旷日持久，情绪激昂，会议大有破裂之势，^① 6月29日，代表们以6票对4票拒绝了众议院各州代表权平等的原则（投票情况见下表）。从这时起，问题转而集中于参议院的代表权。7月2日，代表们就康涅狄格州代表埃尔斯沃思提出的在参议院每州有一票表决权的提案进行表决，表决结果会议一分为二，5票赞成，5票反对，马萨诸塞代表团分裂。会议出现僵局。

大妥协

为了打破僵局，会议任命了一个由每州一名代表组成的委员会在7月4日假期中探索出了一个妥协方案，即“在第二院（参议院）每州享有平等的表决权”。7月7日全体会议以6票对3票通过委员会报告（投票情况见下表）。辩论又持续了一周半，7月16日会议通过妥协方案，5个州赞成，4个州反对，2个州代表团未投票，^② 这样，会议便以一票的多数决定了国会的如下结构：

▲众议院起初由65名议员组成，大致按各州人口的比例分配到各州，由人民选举。

^① 为了使会议降温，富兰克林提议，在每天开会之前先举行祈祷。但会议连这一建议也不能同意，或说不需要“外来干涉”（汉密尔顿），或说无钱请牧师。

^② 投赞成票的州是：康涅狄格、特拉华、马里兰、新泽西和北卡罗来纳。投反对票的州是：佐治亚、宾夕法尼亚、南卡罗来纳和弗吉尼亚。马萨诸塞代表团分裂，纽约州代表已离开会议。新罕布什尔和罗得岛缺席。

表 1·1 制宪会议关于各州平等代表权的表决

州	众议院 6月29日	参议院 7月2日	参议院 7月7日
<u>坚决赞成的</u>			
康涅狄格	赞 成	赞 成	赞 成
纽 约	赞 成	赞 成	赞 成
新泽西	赞 成	赞 成	赞 成
特拉华	赞 成	赞 成	赞 成
<u>坚决反对的</u>			
弗吉尼亚	反 对	反 对	反 对
宾夕法尼亚	反 对	反 对	反 对
南卡罗来纳	反 对	反 对	反 对
<u>动摇的</u>			
马里兰	分 裂	赞 成	赞 成
北卡罗来纳	反 对	反 对	赞 成
马萨诸塞	反 对	反 对	分 裂
佐治亚	反 对	分 裂	分 裂
赞 成	4	5	6
反 对	6	5	3
分 裂	1	1	2
	11*	11*	11*

罗德岛拒绝出席会议，新罕布什尔州代表尚未到达。

资料来源：罗伯特·达尔：《美国的民主》，第29页。

▲参议院由每州 2 名参议员组成，参议员由各州议会遴选。

这一妥协被认为是制宪会议达成的最重要妥协，后来被称为“大妥协”。这一妥协协调了大小州的利益，使小州在参议院占优势，大州在众议院占优势，使大小州都支持一个强大的中央政府，使宪法得以产生，避免了国家的分裂。

联邦派的三项目标完全实现。宪法授予全国政府广泛的权力。其中最重要的有：征税权、管制州际和对外贸易权、铸币和发行货币权、举债权、管理破产权、办理外交、同外国缔结条约、拥有和指挥军队、宣布和进行战争的专有权、建立全国法院体系权、制定为行使宪法授予权力的“必要和适当”的所有法律的权力（美国宪法学称为“必要和适当”条款）。管理州际贸易条款（美国宪法学称为“商业条款”）和“必要和适当”条款，以后成为扩大联邦政府权力的重要宪法依据。全国政府拥有对公民直接行使的合法权力；合众国的宪法、法律、条约是“全国的最高法律”，各州必须服从；国会众议员由人民选举而不是由州议会选出，代表人民而不代表州。

但是联邦派也作了让步。宪法除规定各州在参议院的平等代表权外，还规定联邦政府对各州出口货不得征税，同外国缔结条约须得到参议院 2/3 多数票的批准，认可奴隶制（详后），等等。这些规定不仅是对州权派的让步，也是对南部种植园主的妥协。

（三）奴隶制问题。独立战争爆发后，黑人积极要求参加抗英斗争，大陆会议起初对吸收黑人入伍犹豫不决。大陆军总司令乔治·华盛顿本人是奴隶主，开始也反对黑人入伍。后来由于强敌压境，为扩大兵源，大陆会议才于 1776 年 1 月 16 日采纳了华盛顿的建议，允许自由的黑人报告参军。黑人大批参军，作战英勇，同白人并肩作战，立下了军功。前已讲过，杰斐逊起草的《独立宣言》中写进了反对奴隶贸易和谴责奴隶制的内容，因奴隶主的反对而被删掉以后，在革命激情日益高涨的情况下，北方对奴隶制的批评日益强

烈。马萨诸塞州和大陆会议先后通过了终止奴隶贸易的决定。特拉华州禁止奴隶输入该州。宾夕法尼亚和罗得岛决定,凡进入该州的奴隶都自动成为自由人。

表 1·2 1790 年 13 州人口

单位:千人

州	人口总数	白 人	黑 人	其他种族
康涅狄格	238	233	6	—
特拉华 ^①	59	46	13	—
佐治亚 ^①	83	53	30	—
马里兰 ^①	320	209	111	—
马萨诸塞	379	373	5	—
新罕布什尔	142	142	1 ^②	—
新泽西	184	170	14	—
纽 约	340	314	26	—
北卡罗来纳 ^①	394	288	106	—
宾夕法尼亚	434	424	10	—
罗得岛	69	65	4	—
南卡罗来纳 ^①	249	140	109	—
弗吉尼亚 ^①	692	442	306	—
	3583 ^③	2859	741	

①蓄奴州。

②资料来源如此。

③资料来源:同下书,第 8 页,美国总人口为 393 万。

资料来源:美国人口普查局:《美国历史统计:殖民时期—1970 年》,1976 年版,第 25—37 页。

黑人对独立战争的胜利做出了贡献,但黑人奴隶要求解放的强烈愿望却未能实现。在南方 6 州,奴隶制原封不动地保存下来,

而且由于棉花种植园经济的发展,反而有所发展和巩固。到制宪会议举行时,黑人奴隶占南方6州人口的1/3,约60万人。^①

但是关于奴隶制,宪法却只字未提。北方资产阶级的代表们知道,如果要用宪法来结束奴隶制,南方的种植园主是不会答应的,因而也就不可能制定出宪法,制定了,也不会得到批准。因此,他们在奴隶制上对南方种植园主让步妥协,以换取后者支持他们的要求。有的美国学者把这一妥协称为制宪者们的“最大的妥协”。^②

宪法实际上有三处涉及到奴隶制,不过都没有直接使用奴隶或奴隶制的字眼。(1)宪法第一条第二款第三项规定:按各州人口的比例向各州分配国会众议员席位和直接税,各州人口则“按自由人总数加上所有其他人口的五分之三予以确定”。“所有其他人口”即指奴隶。南方原来是要求把奴隶作为一个整人计算的。这在美国宪法史上称之为“3/5妥协”。在当时南方6州,奴隶约占总人口的1/3。这一妥协增加了6州在众议院的席位,使6州的种植园主在政治上得到很大好处,尽管奴隶既无选举权又无被选举权。作为交换,种植园主也接受了按州总人口的比例向联邦交纳所分摊的直接税。(2)宪法第一条第九款第一项规定,“现有任何一州认为准予入境之人的迁移或入境,在一千八百零八年以前,国会不得加以禁止。”即20年内,国会不得禁止奴隶输入美国。奴隶主们计算20年后所需奴隶可以从国内奴隶的后代得到补充。(3)宪法保证:“根据一州法律须在該州服劳役或劳动的人”(即奴隶),“如逃往他州”(即非蓄奴州),那个州应把逃亡的奴隶交还给“有权得到此劳

① 1776年,美国黑人奴隶约50多万(《美国百科全书》1979年国际版,第25卷,第21页)。1790年,黑人奴隶增加到67万多人(美国人口普查局:《美国历史统计:殖民时代—1970年》,1976年版,第25—37页)。

② 西奥多·J.洛维:《美国政府:不完全的征服》,伊利诺伊州辛斯戴尔,德里登出版社1976年版,第97页。

役或劳动之当事人”(即奴隶主)(第四条第二款第三项)。

以上三条都是北方资产阶级对南方种植园奴隶主的让步。这些规定使奴隶制合法化,继续存在下去。这是对《独立宣言》庄严宣布的“人人生而平等”的原则的“背叛”,实际上把这一原则变为“所有白人生而平等”。^①在这方面,宪法同《独立宣言》相比是一个倒退。正如恩格斯指出的那样:“……自由和平等也很自然地宣布为人权。可以表明这种人权的特殊资产阶级性质的是美国宪法,它最先承认了人权,同时确认了存在于美国的有色人种奴隶制:阶级特权被置于法律保护之外,种族特权被神圣化了。”^②

第三节 批准宪法的斗争

宪法草案于1787年9月17日经制宪会议通过后,邦联国会于9月28日提交各州批准。按宪法草案规定:宪法将由各州召开由人民选举的州代表会议批准,而不是由州议会批准;宪法经9个州而不是13个州批准而生效。制宪者们所以规定这样的批准程序,一是因为他们担心各州议会出于保存州的权力或意识形态的原因可能会反对这部宪法;二是他们知道不可能得到、至少不可能很快得到13个州的一致批准,事实上北卡罗来纳州和罗得岛州的代表会议起初确实曾拒绝批准宪法。因此,人们预期批准宪法将是一场激烈的斗争。

斗争的焦点:保障个人的权利

围绕宪法草案的批准,宪法支持者(联邦派)同反联邦派(州权派和以杰斐逊为代表的民主派)在全国展开了激烈论战。双方除其

^① 约翰·霍普·富兰克林:《美国的种族平等》,1976年版,第1章,特别是第12—20页。

^② 《马克思恩格斯选集》,人民出版社1972年中文第1版,第3卷第145、146页。

他分歧外(有些分歧是制宪会议分歧的继续),个人自由,即个人

邦联条款同联邦宪法比较

邦联条款的弱点

1. 州拥有最高权力。
2. 不设独立的行政部门。
3. 不设邦联法院,邦联法律由各州法院实施。
4. 无权征税。
5. 无权管制州际商业。
6. 邦联国会代表由州议会选出,应按指示投票,可被罢免。
7. 邦联条款只有 13 州一致同意才能修改。
8. 邦联国会只拥有明文授予的权力。
9. 中央政府不能直接对人民行使权力。

联邦宪法如何加以纠正

全国人民拥有最高权力。建立联邦,加入的州不能退出。联邦宪法和法律是国家最高法律。

第二条规定总统由人民间接选举。总统被授予“执行权力”。总统是陆、海军总司令,可采取为使法律得以忠实执行所必要的一切步骤。

第三条规定设立单独联邦法院系统,联邦法院有权实施联邦法律和宣布不符合联邦宪法和法律的州法无效。

第一条第八款授权国会征税。

第一条第八款授权国会管理同外国的和州际的商业。

国会议员任期固定,可按自己意志行事。众议员由人民直接选举,参议员由州议会选举(1913年改为由人民直接选举)。

宪法可由 3/4 州的同意加以修改。

国会既拥有明文授予的权力,又拥有默示权力。

中央政府对人民直接行使其权力,并同州共同行使某些权力。

的权利成为主要问题。宪法反对者们的论点，不是联邦政府受到的制衡太多，以致人民的意愿将会遭到挫败，而是它受到的制约太少，个人的权利将得不到充分的保障。尤其重要的是宪法中没有权利法案。权利法案成为关系到宪法能否批准的“关键问题”。^①

在制宪会议上，一位代表曾提议把权利法案写进宪法，但为各州代表团拒绝。本来重视个人自由的制宪者们为什么不同意宪法写进权利法案呢？美国的史学家和政治学者提出了种种解释。詹姆斯·威尔逊把这些原因归纳为三点。第一，宪法(草案)已包含了对个人自由的一定保障(见下表)。第二，到1787年，大多数州已有

宪法保障的个人自由

1. 人身保护状不得中止(除非发生入侵或战争)。
2. 国会不得通过公民权利剥夺法案。
3. 国会不得通过追溯既往的法律。
4. 刑事案件由陪审团审理。
5. 每个州的公民应享有各州公民享有的一切特权和豁免权。
6. 不得以宗教信仰的声明作为担任合众国官职的资格。
7. 不得制定损害契约义务的法律。

权利法案，足以保障个人的权利。第三，制宪者认为他们是缔造一个只拥有明确的权力有限的政府。政府只能做它被授权去做的事，宪法在任何条款中都未允许政府侵犯言论自由或出版自由或施加残酷的、非常的惩罚。一些代表可能担心，如果一一列举应加以保障的个人权利，以后的官员可以认为他们有权做宪法未明白加以

^① 詹姆斯·威尔逊：《美国政府》，第34页。

禁止的事。^① 这些说法,固然不无道理,却忽视了一个更为深刻的原因。在美国革命初期,由于反英斗争的需要,美国资产阶级不能不强调人民主权和人民的权利。《独立宣言》还宣布了人民有革命的权利。到制定宪法的时候情况已发生变化,阶级矛盾和社会矛盾激化,局势动荡,爆发了广泛的农民起义。在这种局势下,已经取得政权的资产阶级,为了巩固自己的统治,就不再强调人民的权利,而是强调加强中央政府和政府维护法律和秩序的权利了。

宪法建立的联邦政府将是一个拥有广泛权力的中央政府。人民则强烈要求有一个联邦权利法案,以约束联邦政府,保障个人的权利。在这方面,人民同州权派和激进的资产阶级民主分子(如杰斐逊等人)是一致的。^②

几个小州迅速批准了宪法。特拉华州率先于1787年12月7日批准宪法。新泽西州和佐治亚州也紧接着批准。但在4个重要的大州,宪法的支持者同反对者之间的斗争则十分尖锐、紧张。

在宾夕法尼亚州,联邦派把抵制批准宪法的反对派拖到州议会,以凑足法定人数,使州议会通过了在五周后(即1787年11月6日)选举州制宪代表会议的代表决定。在马萨诸塞州,只是在主要领袖许诺在宪法中增添权利法案后,宪法才以微弱多数票获得批准。在弗吉尼亚州,以詹姆斯·麦迪逊为首的联邦派同以帕特里克·亨利为首的反对派进行了艰苦的辩论,联邦派才以10票的多数获胜(89票对79票)。

纽约州的斗争特别激烈,汉密尔顿为了宣传联邦派的观点,争取纽约州批准宪法,邀请了詹姆斯·麦迪逊和约翰·杰伊,自

① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第34页。

② 州权派包括复杂的成分,如种植园主是以维护州权来达到维护奴隶制度的目的。

1787年10月27日至次年8月16日陆续在纽约市报纸上以“普布利乌斯”的笔名发表了85篇捍卫宪法的论文,其中一半以上出自汉密尔顿之手。这就是著名的《联邦党人文集》。^① 尽管如此,在州的批准宪法代表会议上,汉密尔顿同州内大多数坚决反对批准宪法的领袖们(包括州长乔治·克林顿在内)还是进行了长达六个星期的辩论。只是在纽约市表示“如不批准宪法就退出纽约州”的威胁下,在尽早增加权利法案于宪法的谅解下,代表会议才以3票的多数批准了宪法。

在弗吉尼亚和纽约两州批准宪法之前,新罕布什尔州于1788年6月21日已批准宪法,成为批准宪法的第九个州,宪法遂即生效。北卡罗来纳州和罗得岛则拖到第一届联邦政府成立以后才批准宪法。各州批准宪法的情况见下表。

表 1·3 13 州批准联邦宪法的情况

(按批准日期排列)

州	批准日期 (年·月·日)	州代表会议 表决票数
特拉华	1787·12·7	一致同意
宾夕法尼亚	1787·12·12	46对23

① 这些论文在1788年由汉密尔顿汇编成两卷本文集首次出版,书名就是《联邦党人文集》。以后,文集在美国大量印行,法、葡、西、德等文字的版本也先后在国外出版。中文译本于1980年由商务印书馆出版。文集是全面为新宪法辩护的著作。它驳斥了反对派对宪法的攻击,分析了宪法和建立联邦政府所依据的原则。它说明了邦联的缺点和存在的问题,建立联邦制共和国的必要及其优越性。文集阐述了建立中央相对集权的联邦政府的必要,它应有的权力,以及它的立法、行政、司法三个部门之间分权及相互制衡的原则。美国政治学者克林顿·罗西特称文集被人们广泛认为是“第一部并且依然是关于美国宪法最权威的评论”,是“美国政治学迄今最重要的著作”,是美国“政治理论的经典著作”,是美国政治文献中“仅次于《独立宣言》和宪法,位居第三的文献”(见罗西特为《联邦党人文集》所写的导言,纽约新美国文库1961年版,第VII页)。这一文集经常为美国最高法院和宪法学者所引用,作为解释宪法制定者原意的根据。不过在当时,文集对于宪法的批准却只有“微小的影响”(罗西特语)。

新泽西	1787·12·19	一致同意
佐治亚	1788·1·2	一致同意
康涅狄格	1788·1·9	128对40
马萨诸塞	1788·2·6	187对168
马里兰	1788·4·28	63对11
南卡罗来纳	1788·5·23	149对73
新罕布什尔	1788·6·21	57对46
弗吉尼亚	1788·6·25	89对79
纽约	1788·7·26	30对27
北卡罗来纳	1789·11·21	184对77
罗德岛	1790·5·29	44对32

资料来源:J. 弗格逊和 D. 麦克亨利:《美国政府制度》,纽约,麦克劳—希尔书籍公司 1973 年第 12 版,第 71—72 页。

邦联国会结束和新政府成立

宪法被 11 个州批准后,邦联国会随即采取步骤结束其使命和实施新宪法。它选定纽约市为合众国首都;决定 1789 年 1 月第一个星期三各州选出合众国总统选举人,2 月第一个星期三选举人在各州首府集会选举总统和副总统,3 月第一个星期三新政府就职。邦联国会自 1788 年 10 月以后,由于不足法定人数,就未再正式处理工作,但一直保持到次年 5 月 2 日。

总统选举人按计划选出和投票选举正副总统。11 个州的 22 名参议员和 59 名众议员亦选出。美利坚合众国第一届国会于 1789 年 3 月 4 日在纽约华尔街联邦厅集会。由于不足法定人数,直到 4 月 6 日国会才开始工作。参议院临时议长在两院联席会议上唱选举人票,乔治·华盛顿以全票当选为总统,约翰·亚当斯以大多数票当选为副总统。华盛顿于 4 月 30 日就职,联邦政府宣布成立。

权利法案成为宪法的组成部分

虽然宪法已付诸实施,联邦政府也已成立,但在宪法中增添权

利法案的承诺尚未实现。为此，詹姆斯·麦迪逊在第一届国会第一期会议上提出了一整套宪法修正案的议案，其中许多条是以弗吉尼亚州的权利法案作为基础的。国会通过了12条修正案，于1789年9月25日提交各州批准。其中10条被各州批准，于1791年12月15日生效。这就是宪法前10条修正案，通称“权利法案”。“权利法案”所保障的权利，联邦政府不得侵犯，但不适用于各州。以后，最高法院对第14条修正案的解释，把“权利法案”所保障的许多权利扩大到适用于各州。“权利法案”的简单内容见下表。

第四节 宪法的改变

美国宪法是成文宪法，采用成文宪法的国家常制定新宪法以适应变化了的情况。美国宪法自制定和实施以来已经200年，美国社会也发生了很大变化，然而美国并未制定新宪法。为什么？这是因为1787年宪法对于许多重要问题都写的很原则或很含糊。美国统治阶级可以在保留这部宪法的形式下，按照国内社会的变化，通过增订宪法修正案、最高法院对宪法的解释以及实际政治生活树立的先例和形成的习惯，来改变这部宪法的内容，使之既保持资本主义社会制度，又能适应不同历史时期的需要。这样，今日的美国宪法同1787年宪法相比，已经有了很多变化。现在我们就来讨论改变美国宪法的三种手段。

一、宪法修正案

宪法修正案是宪法规定的正式改变宪法的唯一手段。但是，实际上它只是改变宪法的一种手段，而且并非最重要的手段。

权利法案内容提要

(前 10 条宪法修正案按内容分类列出)

保护公民参加政治程序

第一条:宗教自由,言论、出版、集会自由,以及向政府请愿的权利。

保护公民免受警察和法院专横行为之害

第四条:不得对公民进行无理搜查和扣押。

第五条:必须有大陪审团的起诉书,方可对公民以重罪进行审判。

不得对同一犯罪行为进行两次审判。

不得强迫任何人自证其罪。

不经正当法律程序,不得剥夺任何人的生命、自由或财产。

第六条:被告享有迅速、公开、公正审判和取得律师为其辩护的权利。

第七条:价值超过 20 美元的民事诉讼由陪审团审理。

第八条:保释金和罚款均不得过重,不得施加残酷和非常的惩罚。

保护州的权力和未列举的人民权利

第九条:未列举的人民权利不得剥夺。

第十条:未授予合众国或未禁止各州行使的权力,由各州保留。

其他修正案

第二条:人民备置和携带武器的权利不受侵犯。

第三条:和平时期不得在民宅驻扎军队。

宪法对宪法修正案的提出和批准程序作如下规定:修正案由国会两院各以 2/3 议员(指出席人数构成法定人数的 2/3,并非一定是议员总人数的 2/3)通过联合决议提出,或由国会应 2/3 州议会要求而召开的制宪会议提出;由 3/4 的州议会或 3/4 的州制宪会议批准。

这里有两点需要指出。(1)按宪法规定,修正案的提出和批准,

仅仅是立法机关的职权,提出的修正案提交各州批准以前,无须总统签署;各州批准的修正案亦无须州长签署。(2)除了各州在国会参议院的平等代表权不得改变以外,从法律观点看,宪法的任何规定都可以由修正案加以改变。实际上,要修改宪法却是十分困难的。

虽然从形式上看,总统无权参与宪法修正案的提出和批准,也不能否决宪法修正案。但是,实际上总统可以通过他的巨大权力和他作为执政党领袖的地位,对于修正案的提出和批准施加重要的影响。在总统选举年,某一修正案的提出和批准,往往成为两大党竞选纲领中的重要问题。

修正案的提出

提出修正案有两种办法。可是,自宪法生效以来,近 6000 件修正案都是由国会提出的,没有一件是由专门召开的制宪会议提出的。国会提出的众多修正案中,只有 33 条在两院通过。33 条中,又只有 26 条得到各州批准(截止 1988 年)。国会在 1972 年 3 月 22 日提出给予妇女平等权利的修正案,规定批准的期限是 1979 年 3 月 22 日,后来虽然国会把批准期限延长三年(到 1982 年 6 月 30 日),但到期仍然未得到 3/4 的州(38 个州)批准。国会在 1978 年 8 月 22 日提出了另一修正案:在国会代表权、总统选举和宪法修正案的提出和批准方面给予哥伦比亚特区和州相同的权力。批准的期限也是 7 年。这一修正案也同样遭到失败的命运。

虽然所有的宪法修正案都是由国会提出的,但这不等于各州议会不曾试图要求国会召开制宪会议提出。事实上,各州曾多次试图用这种办法提出修正案。但是,由于国会或最高法院都没有对这种提出修正案的程序规定出指导原则,人们担心这种办法会引起混乱,担心制宪会议一旦召开,无法控制。因此,由州议会请求国会召开制宪会议提出修正案至今还无成功的例子。

本世纪 60 年代,人们试图召开制宪会议提出不按一人一票原则而采取别的办法分配州议会一个议院议席的修正案,70 年代试图用同一办法提出平衡联邦预算的修正案。前者以一州之差(要求是 34 个州),后者亦仅以数州之差而归于失败。试图以同样办法提出反对堕胎修正案,也失败了。这些努力所以失败,部分地是由于上述原因。

修正案的批准

批准修正案的办法有两种,即由 3/4 的州议会或同样数目的州制宪会议批准。国会可以指出应采用哪种方法,如规定第二十一条修正案应由州制宪会议审议批准。如国会未明确指出应采用何种批准方法,则各州可以任选其中一种办法。此外,州批准修正案的决定一旦作出,就不可撤回。

通常的程序如下:州长收到国会的联合决议后,即将其提交州议会。如国会决议要求召开州制宪会议,州议会通常作出决定,规定召开制宪会议的时间、地点和代表人数(由选民选举)等等,如国会决议未规定召开州制宪会议,则州议会可在任何时间审议修正案。在宪法要求的 3/4 的州批准修正案后,批准手续便合法地完成。

迄今为止,26 条修正案中,只有第二十一条修正案是由各州制宪会议批准的,其余 25 条全是由州议会批准的。所以如此,是因为后一种方法比较简便、花钱少。由州制宪会议批准的有利之处是行动比较迅速。第二十一条修正案的内容,是废除 1919 年生效的关于禁酒的第十八条修正案,也是以废除先前的修正案为内容的唯一修正案。国会所以规定第二十一条修正案应由各州制宪会议而不是像历来那样由各州议会批准,是因为各州议会中支持禁酒的地方势力强大,而 1932 年选出一位民主党总统和民主党占优势的国会反映出公众是赞成废除禁酒的第十八条修正案的。

国会提出一项宪法修正案,常规定批准的期限,到期如未能得到 3/4 的州批准,该修正案便消失了。1939 年最高法院裁决:为宪法修正案规定批准期限是政治问题,批准期限多长才是合理的,应由国会而不是法院决定。国会为修正案规定的批准期限长短不一,最短的是 3 个月零 7 天(第二十六条修正案),近年来为 7 年,有的未规定期限。

从内容说,26 条修正案中有 18 条是关于人民权利的。这类修正案在不同程度上反映了阶级力量对比的变化和人民斗争的成果。它们是关于公民权利的前 10 条修正案(“权利法案”);南北战争后,关于废除奴隶制、承认黑人权利的第十三至十五条修正案,以及本世纪 60 年代黑人民权运动兴起后所制定的有关保障黑人选举权的第二十四条修正案;本世纪初由于改革运动兴起而制定的由人民直接选举国会参议员的第十七条修正案,允许哥伦比亚特区居民选举三名总统选举人的第二十三条修正案,以及由于妇女、学生运动发展而承认妇女和青年学生选举权的第十九和二十六两条修正案。另外的修正案则对美国政治制度的个别环节进行了调整,例如关于由选举人团分别选举总统和副总统、关于总统连任和继任的修正案(第十二、二十二、二十五条);授权国会征收直接税的修正案(第十六条)以及涉及其他程序的。所有修正案都没有改变政府结构或(本章)第六节将讨论的基本宪法原则。

如果考虑到前 10 条修正案是有些州批准宪法的条件,严格地说,就仅有 16 条修正案,为数可谓不多。这是因为修正案的提出和批准都十分困难,而阻挠一项修正案的提出和批准却比较容易。

提出一项修正案必须在国会两院各获得 2/3 的票,即在众议院得到 290 票,在参议院得到 67 票,如全部议员都出席,而反对者只需在一院获得 1/3 的票(在众议院 146 票,在参议院 34 票),即可阻止一项修正案的提出。

到批准修正案时,倡导者们处于更为不利的地位。他们必须在38个州议会的两院(内布拉斯州例外,它的议会只有一个议院)中得到多数票,即76个议院的多数票。反对者只需说服13个州的一个议院反对批准即可达到目的。这样,为数很少的人(有人估计为人口的5%^①),就可以永远挫败一项为大多数人所要求的修正案。

十分明显,宪法把正式修改宪法的程序规定得如此困难,反映了统治阶级制约人民、挫败人民的愿望、防止所谓“多数人暴政”的意图。正因为如此,那些涉及人民权利的修正案(占全部修正案的2/3),无不是人民坚持长期斗争、群众运动不断高涨、舆论形成强大压力的结果。在这种情况下,统治阶级为了缓和阶级矛盾和社会矛盾才被迫作出让步。

二、最高法院对宪法的解释

法院司法审查权的确立

不论宪法本身或以后增添的修正案,都未对宪法解释权的归属及解释的含义作出规定。这个问题是由惯例解决的。

1803年,美国最高法院(通称联邦最高法院)首席大法官约翰·马歇尔在“马伯里诉麦迪逊案”的裁决中宣布,国会1789年制定的司法法第13条违反宪法。马歇尔写道:“解释法律显然是司法部门的权限范围和职责”;宪法是“国家的根本法和最高法”;“违反宪法的法律是无效的;法院和其他部门都受到该文件〔宪法〕的约束。”^②这个案例确立了法院解释宪法的权力,法院有权宣布国会制定的法律、总统发布的行政命令、行政机关颁布的规章条例以及

① 弗格逊和麦克亨利:《美国政府制度》,1981年第14版,第41页。

② A. T. 梅逊等三人:《美国宪法法:述评和判例选录》,1983年第7版,第47—50页。

二十六条修正案

- 1—10: 权利法案 (1791)
- 11: 防止一个州在未经其同意时在联邦法院被控告 (1795)
- 12: 要求选举人用不同选票分别选举总统和副总统 (1804)
- 13: 禁止奴隶制 (1865)
- 14: 给公民下定义; 禁止各州不经正当法律程序而剥夺公民的生命、自由或财产, 或拒绝给予公民平等法律保护 (1868)
- 15: 禁止因种族、肤色或以前是奴隶而剥夺公民的选举权 (1870)
- 16: 授权国会课征所得税 (1913)
- 17: 规定国会参议员由人民直接选举 (1913)
- 18: 禁止在美国酿造、运输和出售酒类, 禁止酒类的进出口 (1919)
- 19: 禁止因性别而剥夺公民的选举权 (1920)
- 20: 取消国会的“跛鸭”会期; 改变总统就职日期为 1 月 20 日; 授权国会在当选总统和副总统不合乎资格时规定代理总统之人, 或选出代理总统的办法 (1933)
- 21: 废除第十八条修正案 (1933)
- 22: 规定总统只能连任一次 (1951)
- 23: 允许哥伦比亚特区居民选出三名总统选举人 (1961)
- 24: 禁止因未交纳人头税或其他税金而剥夺公民的选举权 (1964)
- 25: 规定在总统或副总统职位出缺时应由谁担任总统或副总统; 规定总统不能履行职务时, 应由副总统代行总统职务 (1967)
- 26: 禁止因年龄关系而剥夺年满十八岁和十八岁以上的公民的选举权 (1971)

(括弧内是批准年份)

州宪法和州法律违反联邦宪法, 因而无效, 不得实施。政府其他部门必须受法院裁决的约束。这就是法院的“司法审查”权。

虽然任何联邦和州法院都拥有司法审查权, 但是联邦最高法院在法院系统中处于最高地位, 只有它的裁决才是终审裁决, 所以

实际上只有联邦最高法院才拥有解释宪法的最终权力。联邦最高法院解释宪法,同许多国家中通常理解的宪法解释有很大不同。它通过一个案件解释宪法时不限于阐明宪法条款的含义,而是宣布某项法律、行政条例或总统命令是否违宪,这时它往往发展甚至改变宪法条款的原有含义。所以美国最高法院的解释宪法权或司法审查权,就成为改变宪法的重要手段。最高法院的裁决一经做出,即成为宪法惯例,政府其他部门及各州必须遵守。只有最高法院的新裁决或宪法修正案才能改变先前裁决所确立的原则。这样,司法审查权就扩大了联邦法院(以及其他法院)的权力,提高了它的地位,使它在美国的政治、经济、社会生活中起着重大的影响和作用。在这方面,与其它国家(包括法院行使司法审查权的那些国家)的最高法院是不可比拟的。第11位首席大法官查尔斯·埃文斯·休斯任职前曾说过被人广泛引用的话:“我们在宪法下生活,但宪法是什么意思,却是法官们说了算。”这句话的确道出了法院解释宪法权或司法审查权的真谛。

司法审查权何以能够在美国牢固地树立起来

马歇尔在1803年首次确立了法院司法审查权,不但未受到质疑,而且牢固地树立起来,原因何在?这有两方面的原因。第一,从政治理论上说,制宪者们接受了人民主权、政府权力受限制和三权分立相互制衡等原则,并使之体现于宪法之中。按照这些原则,司法部门应享有解释宪法的权力,即司法审查权。亚历山大·汉密尔顿在《联邦党人文集》第78篇中有如下论述:(1)宪法“代表人民的意志”。(2)“司法机关为分立的三权中最弱的一个,与其他二者不能比拟”。“法院的完全独立在限权政府中尤为重要。所谓限权宪法系指为立法机关规定一定限制的宪法。……在实际执行中,此类限制须通过法院执行,因而法院必须有宣布违反宪法明文规定的立法为无效之权。……”(3)“宪法有意使法院成为人民与立法机关

的中间机构,以监督后者局限于其权力范围内行事。解释法律乃是法院的正当与特有的职责。而宪法事实上是,亦应被法官看作根本大法,所以对于宪法以及立法机关制定的任何法律的解释权应属于法院,如果二者之间出现不可调和的分歧,自以效力及作用较大之法为准,亦即:宪法与法律相较,以宪法为准;人民与其代表相较,以人民的意志为准。”^① 汉密尔顿的论述,不仅为大多数制宪者所接受,亦为广大美国人民所接受。第二,在殖民地时期和美国建国初期的司法实践中,法院早已行使司法审查权。据统计,英国枢密院审查北美殖民地的法律多达 8563 件,并废除了其中的 469 件。^② 在北美殖民地,法院也在八、九个判例中拒绝执行立法机关的法律。^③ 美国宣布独立到 1803 年以前,州法院宣布州法律违反州宪法因而无效的案例时有发生。1789 年,联邦司法法授权联邦法院废止违反联邦宪法和法律的州宪法和州法的权力。联邦巡回法院曾宣布州法违宪。联邦最高法院也曾审查联邦法律(仅二案例,一案例宣布一项法律违宪)。可以说,到 19 世纪初,司法审查已为多数美国人所熟悉了。

必须指出的是,美国最高法院拥有司法审查权,但它并不能主动地、随时随地对任何法律、行政规章、行政命令进行审查,或向立法和行政部门提供咨询意见,它只是在审理具体案件时才能对案件涉及的某项法律、规章或命令作出是否违宪的裁决。

浩如烟海的联邦法律中,被最高法院宣布违宪的(整个法律或一项法律的某一部分)不过 120 余件,但是“几十年以前的宪法律师几乎不认识今天的宪法了。”^④ 那时,国会不能管制制造业、采

① 《联邦党人文集》中译本,第 391—393 页。

② 罗伯特·K. 卡尔:《最高法院与司法审查》,1942 年版,第 43 页。

③ 亨利·J. 亚伯拉罕:《司法程序》,1980 年第 4 版,第 322 页。

④ 弗格逊和麦克亨利:《美国政府制度》,1981 年第 14 版,第 42 页。

矿、发电、农业，因为它们同州际商业无直接关系；现在则认为它们对州际商业的影响已经“直接”到可以由联邦加以管制了。那时，国会不能向州的机构及其雇员征税，反之亦然；今天，这些政府之间的豁免已大多不复存在了。那时，州的最低工资法是违宪的，今天则不违宪。那时，预选不是选举，今天则是。那时，州可以自由地划分选区，今天则不能。那时，州可以批准种族隔离，今天则不能。那时，死刑不被认为是残酷而非常的惩罚；今天，死刑的判决必须符合最高法院所定的标准。这些变化都是由于法院对宪法进行新的解释的结果。甚至可以说，就改变宪法而言，法院对宪法的解释的影响，远远大于正式的宪法修正案。

三、总统、国会和政党所创立的宪法惯例

所谓宪法惯例，就是宪法本身及其修正案并无规定，但由于已有先例，在实际政治生活中沿袭相承，被公认为是宪法制度的组成部分的那些实践。联邦最高法院行使司法审查权对宪法所作的解释，自然是惯例。总统、国会和政党在其活动中也创立了许多宪法惯例。这后一种宪法惯例可以分为三类。^①

第一类是宪法及其修正案根本没有规定的。例如政党制（尤其是两党制）、总统内阁、国会的委员会制及年资规定，国会内的政党组织，总统与外国订立行政协定的权力（这种协定具有与条约相同的法律效力，但无须参议院批准），总统免除他所任命的高级行政官员而无须参议院批准的权力，总统的“行政特权”，总统扣押国会拨款的权力等，均属此类惯例。此类制度在美国政治中的重要性是

^① 关于宪法惯例的分类，此处采用了沈宗灵教授的分类法。参见沈宗灵著：《美国政治制度》，商务印书馆1980年版，第26、27页。

众所周知的，但宪法却没有任何规定。

第二类是使宪法原有的某种制度名存实亡的，最明显的例子是间接选举总统的选举人团制。政党的出现和选举制度的变化，使选举人选举总统成为形式和徒有虚名而已。

第三类是同宪法规定相对立的。宪法规定，只有国会有权宣战。但是形成的惯例是总统不经国会宣战即对外进行战争。第二次世界大战后，美国对朝鲜、越南和柬埔寨进行的大规模战争就是其中的突出例子。1983年10月，里根总统下令武装入侵格林纳达，就是最近的例子。自1789年美国联邦政府成立以来，美国对外国进行战争多达150次以上，经国会宣战的仅5次。^①

应指出的是，由总统、国会和政党所创立的某些惯例，有时受到挑战。惯例的反对者(或受害者)向法院提出诉讼。遇此情况要由联邦最高法院作出裁决，确定该有关惯例是否违宪。例如关于总统签订行政协定权和免职权是否违宪，都曾引起诉讼，最后由最高法院作出不违宪的裁决。

第五节 宪法确立的社会制度

在探讨美国宪法规定的政治制度的基本原则以前，有必要先阐明宪法规定的美国社会制度。当今主要的社会制度不外社会主义制度和资本主义制度两种。这两种社会制度的根本区别是：前者的经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，后者的经济制度的基础是生产资料的资本主义私有制。简言之，前者的经济以公有制为主，后者的经济以私有制为主。对所有制规定的不同，是区

^① 这5次战争是：1812年美英战争、1846年美墨战争、1898年美西战争以及两次世界大战。

别作为上层建筑的宪法的性质和阶级属性的最主要的标准,即区别社会主义宪法和资本主义宪法的最主要的标准。社会主义宪法规定国家经济的基础以公有制为主,保护和发展公有制,它规定的社会制度是社会主义制度;资本主义宪法规定国家的经济基础以私有制为主,保护和发展私有制,它规定的社会制度是资本主义制度。

本书就是根据上述标准来探讨美国宪法的性质、阶级属性和它规定的美国社会制度的。在探索这个问题时,有必要先引用被称为“美国宪法之父”的詹姆斯·麦迪逊在《联邦党人文集》第10篇中所陈述的如下论点。^①

(1) “财产权利产生于人类能力的差异。”“保护获取财产的不同能力,立即产生不同程度的和各种各样的财产占有情况。”

(2) “造成派别的最普遍和持久的原因,是财产分配的不同和不平等。有产者和无产者在社会上总会形成不同的利益集团。债权人和债务人也有同样的区别。土地占有者集团、制造业集团、商人集团、金融集团和许多较小的集团,在文明国家里必然会形成,从而使他们划分为不同的阶级,受到不同情感和见解的支配。”这就是说,财产占有的不均是不不可避免的,并从而产生利益冲突的阶级、利益集团以及代表它们的政党和派别。

(3) 最大的危险在于某种利益集团一旦成为压倒的多数,将使自己的“权利”凌驾于一切之上,从而牺牲少数人的利益。“所以我们要探究的重大题目,是力求公共福利与私人权利免遭这一派别的侵害,同时保持民众政府的精神和形式。”实现这一目的的办法,一是代议制,二是联邦制。

^① 亚历山大·汉密尔顿、詹姆斯·麦迪逊和约翰·杰伊:《联邦党人文集》,商务印书馆1980年版,第44—51页。引用译文时,个别字句有改动。

(4) “保护〔产生财产权利的〕人类能力的差异,是政府的第一目的。”“管理这各种各样、又互不相容的利益集团,是现代立法的主要任务。”

美国已故著名历史学家查尔斯·A. 比尔德在其名著《美国宪法的经济观》一书中曾评论说:《联邦党人文集》的三位作者的论据,“在现有的对于政治的经济解释中,可说是最优秀的见解。谁要了解美国宪法不外是一种经济文献,谁就不能放过他们的著作”。他还说,麦迪逊的第10篇“对政治学的基础作了一番最有哲理的考察”,论证了“一切政府的基础”。^①

麦迪逊的这篇文章阐述的论点,对于了解美国宪法的性质、阶级属性及各项原则是很重要的。这篇文章不只是为宪法所规定的政治制度,诸如权力受限制的政府、代议制、权力分立及制约平衡、联邦制等等提出了理论基础,更重要的是它毫不含糊地提出“保护(产生财产权利的)人类能力的差异,是政府的第一目的”。这无异说“政府的第一目的”是保护财产权利,即保护财产的私有制。麦迪逊强调的现代立法的主要任务是“管理互不相容的利益集团”,以及保护“私人权利”,“少数人的利益”,归根结底都是要保护财产的私有制,包括少数人的财产权利,可以说制定宪法的“第一目的”就是保护财产的私有制。麦迪逊的观点和《独立宣言》的观点是一脉相承的,但走得更远,把保护私有财产的权利作为政府的“第一目的”。《独立宣言》宣布“生命、自由和追求幸福”的权利是造物主赋予人类的“不可转让的权利”。天赋人权论认为人的权利中首要的就是“生命、自由和财产”权利。杰斐逊把“财产”更换为“追求幸福”,并未改变权利的实质。“追求幸福”也就包含多种形式的财产

^① 查尔斯·A. 比尔德:《美国宪法的经济观》,何希齐译,商务印书馆1984年版,第107—109页。比尔德此书1913年在美国出版,在美国宪法学史上首次提出了制宪者出于经济利益制定了美国宪法。

权。

说美国宪法把保护私有财产作为它的“第一目的”，并非虚妄和过分。宪法第一条第十款规定，任何州都不得“通过任何……损害契约义务的法律”。第六条规定：“本宪法采用前订立的一切债务和承担的一切义务，对于实行本宪法的合众国同邦联时期一样有效。”这一条主要是保护公债持有者的利益的。1791年批准的限制联邦政府的“权利法案”规定，“任何人……不经正当法律程序，不得被剥夺生命、自由或财产”（第五条修正案）；1868年批准的第十四条修正案进一步规定：“任何一州，……不经正当法律程序，不得剥夺任何人的生命、自由或财产。”联邦最高法院在众多案例中对这些条款所作的解释，则把私有财产变为神圣不可侵犯。

私有财产神圣不可侵犯，就是生产资料私有制神圣不可侵犯，私人经营企业也随之成为神圣不可侵犯。经济上的私有制和私人经营企业，正是资本主义制度的核心。这样，美国宪法虽然表面上没有但实质上却规定了资本主义制度是美国的根本社会制度。

阐明了这一点，我们可以进而探讨美国宪法规定的美国政治制度的基本原则了。

第六节 宪法规定美国政治制度的基本原则

美国宪法规定美国政治制度的基本原则中，最主要的是以下七条：天赋人权、人民主权和限权政府、法治而非人治、代议制、权力分立和制衡、联邦制、文官控制军队。我们现在就来一一讨论这些原则。

一、天赋人权

上面已经讲到,天赋人权论认为人的权利来源于造物主或自然状态,是不能转让的。天赋人权中主要的是生命、自由、财产以及在法律面前的人人平等权利。对此,《独立宣言》作了经典性表述。对天赋人权的信仰,可以说明美国政治的许多问题,特别是“权利法案”。英国的资产阶级经过斗争,在1689年争取到了“权利法案”,比美国大约早100年。但英国的“权利法案”只是英国国会的法律。在成文宪法中增添“权利法案”,详细列举政府不得侵犯的人民权利,则是美国人的创举,是对政治学和宪法学的重大贡献。在联邦宪法增添“权利法案”以前,许多州已先有了“权利法案”。美国的第一个“权利法案”是弗吉尼亚州制宪会议在1776年6月12日通过的。第二个是宾夕法尼亚州宪法的序言,称为《权利宣言》,其它各州以后在州宪法中增加了这一内容。尽管资产阶级天赋人权论中的人,是指资产阶级和其他有产者,不是全体人民,然而较之只讲百姓效忠君王的义务、从来不讲人的权利的封建社会,无疑是一个巨大的进步。天赋人权的概念深深扎根于美国人的心中、传统中和法律中,美国黑人正是根据“权利法案”才终于在本世纪60年代取得了民权运动的重大胜利。

二、人民主权和限权政府

在殖民地时期,甚至到美国革命已经临近的时候,殖民地人民还默认英王的君权神授说。到了同英国决裂的前夕,殖民地领袖才根据资产阶级启蒙思想家的学说(自然法、理性、天赋人权、契约论等),鼓吹政府是建立在“被统治者的同意”的原则基础上,以对抗

封建专制和君权神授说和作为进行革命的根据。这两种学说矛盾的焦点是最高权力的归属问题,即属于人民还是君主。《独立宣言》回答了这个问题:为了保障天赋人权,“人们才在他们之间建立政府,而政府的正当权力则来自被统治者的同意”。这是说人民是主权者,权力属于人民,政府的权力来自人民,政府和政府官员应向人民负责。宣言还进一步提出,政府一旦破坏这些目的,“人民就有权利改变或废除它,以建立新的政府”,即人民有权革命。简言之,人民是主权者。美国宪法序言就表述了人民主权论:

我们合众国人民,为建立更完善的联邦,树立正义,保障国内安宁,提供共同防务,促进公共福利,并使我们自己和后代得享自由的幸福,特为美利坚合众国制定本宪法。^①

同人民主权原则紧密相连的是“限权政府”的原则。从理论上说:人民是主权者,政府的正当权利来自人民,人民是为了保障其天赋权利才建立政府的。从实践中看到,英王及其在殖民地的代理人(总督)都滥用权力。故而在建立政府,尤其是强大的政府时,既要授予权力,又必须对其权力加以限制。政府的权力不是绝对的,它只能行使人民通过宪法授予它的权力,不得行使宪法禁止它行使的权力。美国宪法第一条第八款列举了联邦政府可以行使的权力,在其它条款中规定了禁止联邦政府行使的权力,“权利法案”列举了政府不得侵犯的人民权利,都是限权政府原则的具体体现。

《独立宣言》宣布人民有革命的权利,这成为美国人反抗英国殖民统治争取解放的理论根据。然而美国革命胜利以后,虽然个别

^① 本书引用美国宪法条文,均采用本书附录(二)《美利坚合众国宪法》(李道揆译,张毅校)的译文。

资产阶级政治家如杰斐逊、林肯等仍然认为人民有革命的权利，^①但已掌握政权的美国资产阶级则转而强调政府有维护法律和秩序，即维护现制度的权力。1951年，美国最高法院在“丹尼斯诉美国”一案的裁决中断然否定了人民有革命的权利。

三、法治而非人治

与限权政府原则相联系的另一宪法原则是法治而非人治。殖民地人民和建国初期的美国人认为，政府是必要的但必须防范滥用权力和官员独断专行。防范的办法之一就是实行法治而非人治。据此，法律，尤其是宪法，在政治生活中具有至高无上的地位；政府机构、官员和人民都必须服从法律；在法律面前人人平等；法律保障个人权利，防止官员滥用权力；法院是法律含义的最后裁判者。联邦宪法中的“权利法案”、人人享有“平等法律保护”的第14条修正案，以及许多其他条款，都体现了法治的原则。在当代美国生活中，水门事件的结局——尼克松总统因违法行为和滥用权力被揭露而被迫辞职，是美国实行法治的一件颇有代表性的事例。

四、代议制政府

人民是主权者。然则人民通过什么形式行使其权力才能体现

^① 杰斐逊就谢司起义致友人书中写道：“上帝不允许我们这里20年中不发生这样的暴动……，自由之树必须不时用爱国者和暴君的血浇灌。血是它的天然肥料。”林肯说：“这个国家及其制度属于居住在这个国家的人民。不论什么时候，当他们对现政府感到厌倦，他们就可以行使他们的宪法权利去改造它或革命权利去瓦解或推翻它。”最高法院大法官雨果·布莱克1961年对阿纳斯塔普罗案的裁决表示异议时写道：在政府对人民施行暴政时，“我冒昧地说，这个国家和全世界的数不清的人都会赞同阿纳斯塔普罗的信念：人民有必要以武力抵抗那一类的暴虐政府”。引文见弗格逊和麦克亨利：《美国政府制度》1981年第14版，第48、49页。

人民主权的原则呢？制宪者们拒绝了“直接民主”。他们认为直接民主不适用于像美国这样的大国。更重要的是他们害怕人民。所谓“我们经历的邪恶来自民主的过分”（马萨诸塞州代表埃尔布里治·格里语），直接民主意味着“动乱、过分和无秩序”。然而对政府亦不可不加控制。他们于是采用间接民主，即由人民直接或间接选举代表来实现多数人统治和对政府的控制。这就是代议制政府，或曰代议制民主。

关于美国不能采用直接民主而要采用代议制政府的理由，詹姆斯·麦迪逊在《联邦党人文集》第10篇中已作了阐述。他声称共和政府是把“政府委托给由其余公民选出的少数公民”。他进一步说明代议制的优越性：

通过某个选定的公民团体，使公众意见得到提炼和扩大，因为公民的智慧最能辨别国家的真正利益，而他们的爱国心和对正义的热爱似乎不会为暂时的局部的考虑而牺牲国家。在这样的限制下，可能发生下述情形：由人民代表发出的公众呼声，要比人民自己为此集会，和亲自提出意见更能符合公众的利益。^①

宪法的许多规定体现了人民主权和代议制政府的原则。

宪法废除贵族头衔和世袭职务，规定所有公职向人民开放。把各州已经开始的这一趋势写进联邦宪法，是同当时尚盛行于欧洲大陆和英国的靠血统和门第取得统治权的制度的一大决裂。《联邦党人文集》第57篇写道：“谁是公众选举的对象呢？凡是其功绩能赢得国家的尊重和信任的公民都是这种对象。财富、门第、宗教信仰或职业都不得限制人民的判断或者使人民的愿望受到挫折。”^②

① 《联邦党人文集》中文版，第49页。

② 同上书，第291页。

宪法规定定期选举国会议员、正副总统和他们的任期，在候选人资格中没有财产的规定。

但是宪法对于美国最高行政长官总统可连选连任几次，可否任职终身，则未作任何规定。第一位总统乔治·华盛顿在其第二届任期届满前半年(1796年9月16日)发表了致国人的《告别词》，表示了不再寻求第三届总统职位、引退还乡的决心，劝告国人另选他人担任总统。华盛顿早在1792年致麦迪逊书信中就申述了他所以引退的理由：一是他“已届在人生中引退为民成为必要之年”(他时年60岁)；二是“民选官员的轮换更符合他们(人民)的目的和安全的思想”。华盛顿不愧是一位杰出的资产阶级政治家。华盛顿开创的先例，从此成为美国总统任职不超过两届的传统。此传统在第二次世界大战中为富兰克林·罗斯福打破(他四次当选为总统)。为防止再出现类似情况，杜绝总统成为终身职务的可能性，国会提出了第22条修正案：“无论何人，当选担任总统职务不得超过两次。”此修正案于1951年为各州批准。这样就把任何人任总统职务不超过两届(共八年)的传统制度化、法律化了。

不仅联邦政府采用代议制，各州和地方政府亦莫不如此。在美国，从中央到地方，各级政府的民选职位多达50余万个，选举的频繁为世界各国之冠。

这样，选举在美国政治生活中就起着十分重要的作用。定期选举^①，使民选官员及议员受到选民的监督，依靠选民和对选民负责，这样，选举就成为政府和当政者具有合法性的唯一根据。

在制宪者看来，唯有代议制政府既能体现人民主权的原则，使人民通过选举对政府实行控制，又可防止“暴民专政”和“民主过

^① 自联邦宪法实施以来，国会和总统选举都按宪法和法律规定如期举行，即使在内战和两次世界大战时期也从未提前或推迟过。

分”。

应指出的是：在宪法批准时，只有少数有产白人男子才有选举权。据资料，投票选举各州制宪会议代表的人只有16万人。^①以后，由于人民的斗争，选举权不断扩大，今天凡年满18岁的男女公民都有选举权。

五、权力分立和制约平衡

权力分立和制约平衡是美国政治制度的一个重大原则，联邦政府就是按这一原则组建和进行工作的。

制宪者们认为，要防止政府滥用权力和暴政，要保障个人和少数人的权利，仅仅限制政府的权力是远远不够的，还必须寻求另外的保障。关于这一点，麦迪逊在《联邦党人文集》第51篇中作了如下的著名论述：

防止把某些权力逐渐集中于同一部门的最可靠办法，就是给予各部门的主管人抵制其他部门侵犯的必要宪法手段和个人的主动。……野心必须用野心来对抗。……如果人都是天使，就不需要任何政府了。如果是天使统治人，就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。在组织一个人统治人的政府时，最大的困难在于必须首先使政府能管理被统治者，然后再使政府管理自身。毫无疑问，依靠人民是对政府的主要控制；但是经验教导人们，必须有辅助性预防措施。^②

这种观点，在当时颇有代表性，也是多数制宪者的看法。从政治哲学说，这是人性恶论。人不是“天使”，有了权便要滥用，也就是

① 弗格逊和麦克亨利：《美国政府制度》，1981年第14版，第34页。

② 《联邦党人文集》中文版，第264页。重点号是本书作者加的。

人们常说的“权力会腐化，绝对权力会绝对腐化”。故必须在国家结构和政府内部都实行分权，以权制权。用麦迪逊的话说，就是“人民交出的权力首先分给两种不同的政府，然后把每种政府分得的那部分权力再分给几个分立的部门。因此，人民的权利就有了双重保障。两种政府将互相控制，同时各政府又自己控制自己”^①。所谓“两种不同政府”的分权，是联邦和州两级政府的纵向分权，即联邦制；一级政府内部的横向分权，即立法、行政、司法三部门的分权，即三权分立制。这两种分权，就是麦迪逊所说的“辅助性预防措施”。联邦制将在下面讨论，这里先讨论三权分立和制约平衡的原则。

制宪者们根据建国以后各州政府已实行三权分立的实践，在宪法中精心设计了保证实施三权分立和相互制衡原则的一整套具体措施。他们不仅发展了洛克和孟德斯鸠的学说，而且把它制度化、法律化，这是他们对政治学和政治制度的重要贡献。

三权分立

“立法、行政和司法权置于同一只手中，不论是一个人，少数人或许多人，不论是世袭的，自己任命的或选举的，均可公正地断定是虐政。”^② 宪法于是在中央政府建立了平等而又独立的立法、行政、司法三个部门，并规定立法权属于国会，行政权属于总统，司法权属于各级联邦法院。这样就明确地把三权分别授予三个彼此独立而又平等的部门。

为了保障三个部门的独立和分立，宪法对国会议员、总统、法官的产生办法和任期作了不同的规定。法官虽由总统提名经参议院批准后任命，但行为端正可任职终身，这对于保障司法部门的独

① 《联邦党人文集》中文版，第 265、266 页。

② 《联邦党人文集》中文版，第 246 页。

立尤为重要。宪法规定,总统任职期间的报酬不得增减,法官的报酬不得减少,总统和法官除受弹劾和被定罪外,不得被免职。宪法还规定国会议员不得兼任合众国的文职官员,文职官员亦不得兼任国会议员。

制约平衡

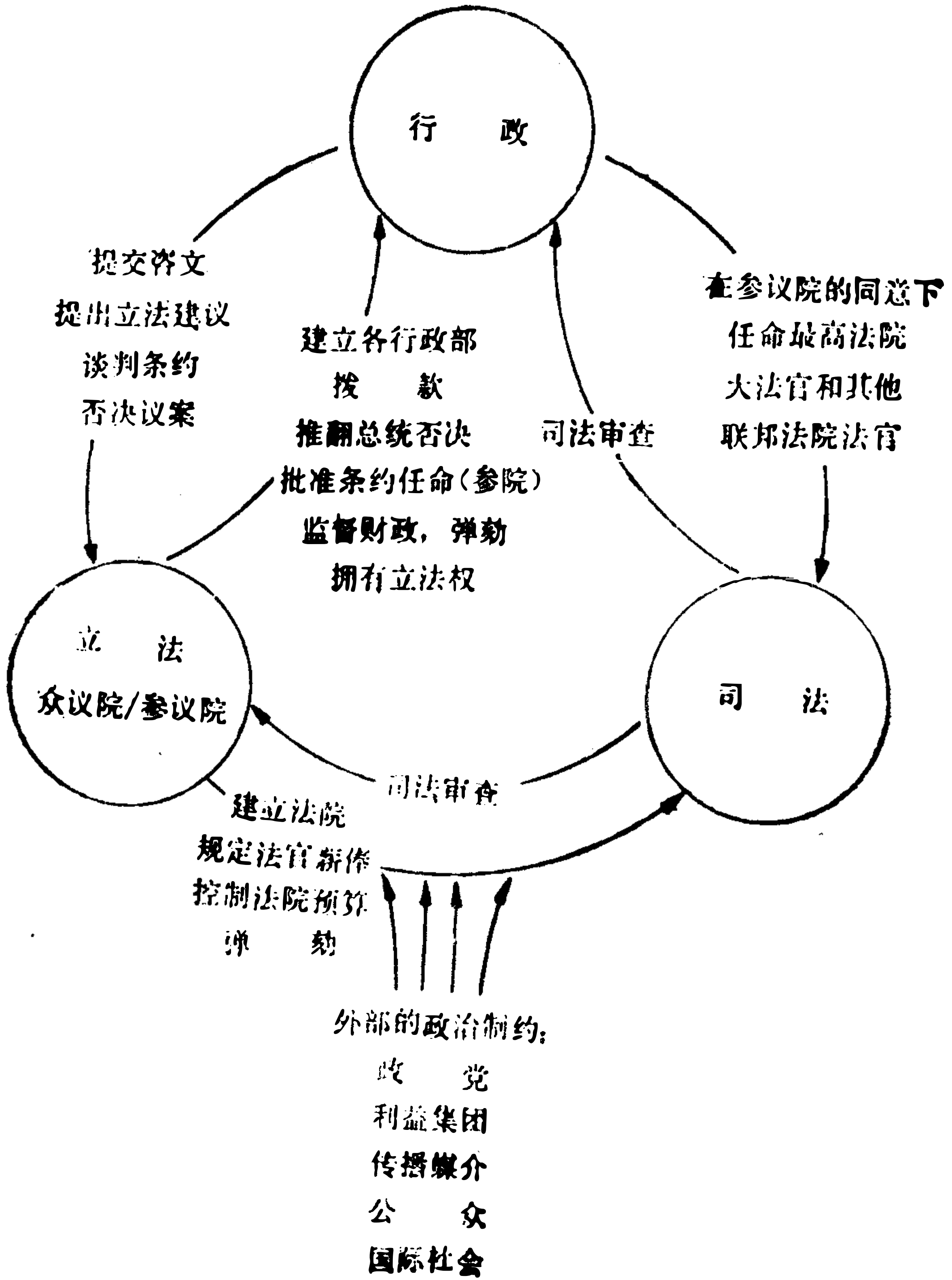
联邦政府的权力分散到三个部门,而不是集中于一个部门。然而如果三权分立是绝对的,不受到制约,仍然不能防止权力的滥用,而可能出现国会专制、总统专制,乃至法院专制。因此,三权分立便不能是绝对的,必须使三个部门既分立,彼此独立,又相互联系,相互制约和保持平衡。这就是三权分立和相互制衡的原则。在制宪者看来,只有三权分立又相互制衡,才可以既防止政府滥用权力,又保障人民的权利。

因此,宪法在保障三权分立和独立的同时,又规定了三个部门相互制衡的许多条款。例如,立法权属于国会,但总统有权否决国会立法,国会又可以推翻总统的否决;总统还有立法倡议权。行政权属于总统,但行政机构的设置和所需经费须由国会以法律批准,总统任命的高级官员、同外国缔结的条约须参议院批准,国会还有权监督行政:检查法律执行情况、经费开支和官员行为等。司法权属于法院,但法官由总统提名经参议院同意后由总统任命;最高法院法官人数和低级联邦法院的设立,均由国会决定(总统可施加影响)。司法审查权确立以后,成为最高法院制约国会和总统的有力武器。国会有权弹劾总统、行政官员和联邦法官。国会本身设置两院而不只设一院,也是为了两院相互制约,特别是由参议院制约众议院。

三个部门相互制衡的情况有如下图。

三权分立、相互制衡的原则实施了 200 年,明显地收到了限制政府权力的效果。这主要表现在没有出现总统独断专行的暴政,人

图 1·2 三权相互制衡示意图



民的权利基本上受到保障,民主权利有所发展。但是三权分立也引起一些问题,受到批评。在美国,人们批评,分权常使一个部门获得过大权力,压倒其他两个部门,如国会,在历史上长期在政治生活中居于主导地位,而在当代,总统则居于主导地位,最高法院对宪法的从严解释有时挫败了总统和国会的意图(如“新政”初期);人们还批评,分权造成总统和国会对峙的僵局,造成混乱拖延和推卸责任。因此,不断有人提出建议,要求修改三权分立体制,而采用立法行政合一的英国式议会制。但这些建议并未被采纳,为什么会如此?

在资产阶级革命过程中产生了限权政府的学说,这一学说为人们广泛接受。但如何限制(制约)政府的权力,因国情不同而采用了不同的体制。英国和其他西欧国家采用了议会制,以议会中的强大反对党限制和制约政府的权力。美国建国初期尚无政党,根据自身的经验,创立了总统制和以三权分立制来限制和制约政府的权力。以后美国政党兴起,但美国政党始终未能发展成为欧洲式的权力集中的政党,只不过是一个松散的政治联盟。(关于美国政党的性质,见第四章)这样,美国便不可能采用议会制,依靠强有力的反对党来限制和制约政府的权力,而是继续实行总统制和以三权分立制来限制和制约政府的权力。

另外,三权分立虽然产生了上面讲到的弊端,特别是有时造成行政和立法的机构的对抗,但二者也并不总是处于对抗状态,或使政府处于瘫痪状态。相反,行政和立法机构在某时、某些问题上的对立,却换得了对政府权力的有效制约。权衡得失,还是得大于失。这可能是美国至今仍坚持总统制和三权分立制,拒绝采用议会、行政合一的议会制的原因。

三权分立相互制衡名存实亡吗?

三权分立相互制衡的原则,在今天依然有效,还是名存实亡?

美国学者们的回答是不一致的。如上所述,有人批评分权常使一个部门获得过大权力,压倒其他两个部门。还有人认为,第二次世界大战后,当代总统权力的膨胀,已使三权分立名存实亡。但多数美国学者认为,虽然在某个时期某一部门对其他两个部门占了上风,例如上世纪大部分时间和本世纪前30年,国会在国内政治生活中居于主导地位;本世纪30年代前半期最高法院几乎使“新政”陷于瘫痪;本世纪60年代末70年代初总统甚至成为所谓“帝王般总统”等。然而,“这是暂时的,条件变化了,大致的平衡又逐渐恢复”。而且,即使一个部门占上风的时候,也不等于另外两个部门已不起制衡的作用。自宪法制定以来,美国已有40位总统,100届国会,三权分立相互制衡的原则仍然保持下来。^①

综观美国的历史,虽然由于资本主义的迅速发展、工业化的完成、后工业化社会的出现,以及第二次世界大战后美国发展成为超级大国等等原因,美国总统的权力确实大大扩张了,在国内政治生活中居于主导地位,但随着尼克松总统的辞职,“帝王般总统”已衰落下去,国会的权力已有所恢复,权力的“钟摆”又向着平衡的方向摆去。因此,三权分立相互制衡的原则今天仍然发挥作用,依旧是美国政治制度的基本原则之一,而不是名存实亡。

六、联邦制

从国家结构说,即从国家总体同其组成部分的关系说,有两种体制,分权的联邦制和中央集权的单一制。美国宪法采用了联邦制,是纵向的分权制。宪法规定联邦和州分权,二者在各自权限范

^① 威廉·J.基夫等:《美国的民主:制度、机构、政治和政策》,1983年版,第31页。

围内都享有自由行动的权力。

制宪者采用了联邦制而不采用单一制,除了前面已讲过的权力不应集中于一个中心外,更重要的是当时的政治实际使他们别无其他选择。当时,13个州都是享有主权和独立的政治实体,不愿过多地交出其主权。另外还存在着北方资产阶级同南方种植园主之间、大小州之间、联邦派和州权派之间的矛盾,只有采用联邦制才能调和这些矛盾,从而使宪法得以制定出来和得到各州批准。采用联邦制是各种利益的妥协。这种妥协表现在两个方面:宪法规定联邦和各州分权,而为了克服邦联的弱点,又强调联邦的地位高于各州。

联邦和州分权

宪法第十条修正案规定:“宪法未授予合众国、也未禁止各州行使的权力,由各州各自保留,或由人民保留。”这条修正案提出了联邦和州两级政府分权的准则:联邦政府拥有“授予的权力”(亦称“列举权力”或“明示权力”),州政府拥有“保留权力”。

按照宪法,联邦政府只能行使宪法明确授予的权力,以及根据最高法院解释可以从授予权力合理引申出来的权力,即“默示权力”。授予权力就是宪法第一到第四条(主要是第一条第八款)所列举的权力。宪法第一条第八款规定,国会有权制定为执行宪法授予权力所“必要和适当的所有法律”。这一极富弹性的条款是联邦政府默示权力的宪法依据,后来成为扩大联邦政府权力的重要手段。

尽管今日的联邦政府行使它早期不曾行使过的权力,但政府的行动和国会的立法都必须找到授予权力作为依据,否则就可能被指责为违宪。只有在外交方面,可以不受此限制。在外交上,联邦政府可以行使美国作为主权国家的“固有权力”。

什么是州的保留权力,宪法并无具体规定。传统上,这些权力是:制定州宪法,管理州内工商业、道路、卫生、教育、公安、选举等

事务,审理一般民刑事案件,以及建立和监督地方政府等。有些权力是联邦和州政府都可行使的,如征税、借款、设立银行和公司、设立法院、制定和实施法律,为公共目的征用私人财产(必须“给予公平赔偿”),举办公共福利等。

宪法还禁止联邦政府或州政府行使某些权力以及二者行使某些权力。宪法第4条第4款规定了联邦对州的某些义务,如保证各州实行共和政体,保护各州不受外国侵犯,应各州之请平定州内动乱。

关于联邦和州的分权见下表。

联邦和州的分权表

授予联邦的权力:

- 1 征税、借款、发行货币。
- 2 管理对外贸易和州际贸易。
- 3 制定统一的归化法和破产法。
- 4 规定伪造合众国证券和货币的罚则。
- 5 设立邮政局和兴建邮政道路。
- 6 颁发专利权和版权。
- 7 设立联邦法院。
- 8 规定和惩罚公海上的海盗行为和违反国际法的犯罪行为。
- 9 宣战、颁发捕获敌船许可状,制定关于陆上和水上捕获的规章。
- 10 建立陆军海军。
- 11 征召民兵。
- 12 管理领地,管理财产。
- 13 厘定度量衡。
- 14 办理外交和缔结条约。
- 15 接纳新州加入联邦。

联邦的默示权力:

- 1 建立银行和其他公司,引申自征税、借款和管理商业的权力。
- 2 为道路、学校、健康、保险等等提供经费,引申自兴建邮政道路、提供公共福利、国家防务和管理商业的权力。
- 3 设立军事学院和海军学院,引申自建立和保持海军、陆军的权力。
- 4 发电和出售剩余物资,引申自处置政府财产、管理商业和宣战等权力。
- 5 帮助和管制农业,引申自征税提供公共福利和管理商业的权力。

16 提出宪法修正案。

保留给州的权力：

- 1 管理州内工商业。
- 2 建立地方政府。
- 3 保护健康、安全和道德。
- 4 保护生命、财产和维持秩序。
- 5 批准宪法修正案。
- 6 举行选举。
- 7 改变州宪法和州政府。

禁止联邦行使的权力：

- 1 不得对从任何州输出的商品征税。
- 2 间接税税率应全国一致。
- 3 权利法案所作的保证不得剥夺。
- 4 在商业上，不得给予任何一州优惠于他州的待遇。
- 5 未得到州的同意，不得改变州的疆界。
- 6 不得把新接受的州置于低于创始州的地位。
- 7 不得允许奴隶制。
- 8 不得授予贵族爵位。
- 9 不得通过公民权利剥夺法案或追溯既往的法律。
- 10 不得中止人身保护状的特权，除非发生叛乱和入侵。
- 11 不经正当法律程序，不得剥夺任何人的生命、自由和财产。

联邦和州都可行使的权力：

- 1 征税。
- 2 借款。
- 3 设立银行和公司。
- 4 设立法院。
- 5 制定和实施法律。
- 6 为公共目的而征用财产。
- 7 举办公共福利。

禁止州行使的权力：

- 1 不得铸造货币，在和平时期不得保持军队和兵舰。
- 2 不得缔结条约。
- 3 不得制定损害合同义务的法律。
- 4 不得否定人民享有法律的同等保护。
- 5 不得违反联邦宪法或阻挠联邦法律的实施。
- 6 不得因种族、肤色和性别而剥夺公民的选举权。
- 7 不得对进口货和出口货征税。
- 8 不得允许奴隶制。
- 9 不得授予贵族爵位。
- 10 不得通过公民权利剥夺法案或追溯既往的法律。
- 11 不得中止人身保护状的特权，除非发生叛乱或入侵。
- 12 不经正当法律程序，不得剥夺任何人的生命、自由和财产。

联邦的地位高于州

宪法第六条规定：合众国的宪法、法律和同外国缔结的条约，都是全国的最高法律，各州必须遵守；州的宪法或法律，凡同联邦宪法、法律和条约相抵触者一律无效。这一条规定了联邦地位高于州地位，解决联邦政府的立法不能在各州实施的大问题。

联邦制的变化：联邦权力的扩张

200年来联邦制发生了重要变化。最重要的变化就是联邦制已不再是制宪者们所企图制约联邦政府的手段了。

宪法规定了联邦地位高于各州。然而由于历史、经济和政治的原因，州同联邦争权的斗争持续了一个半世纪之久，直到本世纪30年代后期，联邦高于州的地位才终于最后确立起来。在这150年期间，伴随资本主义的发展、工业化的进展和完成所产生的周期性经济危机和其他复杂的社会问题，不是一个州能够解决的，人们要求联邦政府采取行动。联邦政府的职能和权限遂逐渐扩大，州权相对缩小。但上个世纪还是所谓“二元联邦制”的时代，联邦和州各有其职权和权限范围，二者分离，相互独立。1929年，爆发了空前的经济危机，罗斯福政府为应付这次危机推行“新政”，加强国家对经济的干预，导致了联邦权力的急剧膨胀。30年代中后期，美国最高法院放宽了对宪法的解释，从而使联邦权力的扩大合法化，联邦高于州的地位才最后确立起来。从前属于州权限范围的教育、卫生、社会福利、工业管制（包括工资、工时、劳资关系等）等，现在联邦政府都有采取行动的合法权力。美国学者把20世纪的联邦制称为“合作联邦制”，意思是说联邦和州共同行使一度属于州政府的权力，联邦与州相互独立让位于相互依赖，联邦权力大大扩张。

联邦政府在国内事务作用的增长，除其他因素外，主要是通过
对州和地方政府的财政援助来实现的。随着社会的发展，州和地方政府在卫生、教育、福利、住房、公路修建和保养、公安、公园娱乐设

施、水土保持、农业服务、防止环境污染等方面要承担巨大责任,开支浩大。然而州和地方政府的经济基础薄弱,财源有限,不足以应付日益增长的政府服务的需要和开支。而联邦政府财源广阔,特别是1913年第十六条宪法修正案授予它课征所得税的权力以后,收入激增。州和地方政府竞相争取联邦政府的财政补助,对联邦补助的依赖性越来越大。

美国中央政府对州和地方给予财政援助,始于1785年邦联国会以国家土地授予各州兴办学校;现金补助则始于1808年国会拨款20万美元给各州装备民兵。20世纪以前,现金补助项目不多,补助金额也很小。到1932年,联邦补助金额不过2.32亿美元,占各州岁入的0.2%。^①自“新政”以来,尤其是60和70年代,补助项目和金额都大量增加。1961年财政年度,联邦补助拨款总数达到70亿美元,1971年增加到240亿美元,1978年为802.88亿美元(占州及地方开支的27.5%)^②,补助项目约500个。

联邦政府通过财政补助实现其某些政策目的,如为在全国实施的项目建立最低限度的统一标准;州和地方在受援项目中雇用人员不得实行种族歧视;推动各级政府之间和同级政府之间为解决超越各自边界的某些特殊问题(如空气污染)而进行合作,等等。一般说,国内各项计划由联邦出钱,定政策,但由各州及地方政府执行和管理。^③

1981年,里根总统在就职演说中声称:“将采取措施恢复各级政府之间平衡的步骤。”就是要缩小联邦政府的某些作用,把联邦侵蚀州的一些权力归还给州,让州和地方政府在某些方面多承

① 美国人口普查局:《美国历史统计:殖民地时代到1957年》,华盛顿1960年版,第724、726页。

② 《美国政府预算,1979年财政年度:专门分析》,第84页。

③ 威廉·J.基夫等:《美国的民主:制度、机构、政治和政策》,第56、57页。

担责任,多发挥作用。与此同时削减联邦给州及地方的财政补助,以节约联邦政府的开支。这就是里根总统的“新联邦主义”,但迄今进展不大。

事物总是变化的。联邦制因时代的变化而变化,两级政府之间的权力划分亦会发生变化。有人看到联邦政府权力扩张,在国内事物的每个方面都可以制定法律和条例,都可以进行干预,州权缩小,便断言美国早已不是联邦制国家,而是单一制国家。这种看法是片面的,不能成立的。首先,从法理上说,联邦和州的权力都来自人民,各自拥有合众国宪法授予的权力,州的权力不是像单一制国家那样来自中央政府——联邦政府。其次,联邦政府参与原来属于州职权范围的事物,并非取而代之。至于就各有关全国性事物制定全国统一的法律和规章,统一政策,显然属于中央政府的正当职权。现在只有少数内政职能——自然资源的控制、邮政、宇宙空间研究、空运和水运——主要是由联邦政府行使。中小学校和大学的管理,公路路线的选定和兴建,领取福利金资格条例的制定,福利金的支付,福利设施的兴办,绝大部分刑事案件的审理,法律的实施,都主要由州和地方政府负责。各州都有权制定和修改本州的宪法。管理工业、银行、公用事业的条例大部分是由州制定的。另外,州和州政府不是由联邦政府建立的,州长和州议会由州的选民选举产生;州政府的机构设置,官员的任免,州的预算和财政,联邦政府都不得干预。这些都不同于中央集权的单一制国家,联邦制依旧是美国政治制度的基本原则之一,美国依旧是一个联邦制国家。

七、文官控制军队

美国的缔造者们相信庞大的军队同暴政是分不开的。这种看法由洛克、卢梭、孟德斯鸠等政治理论家提出,并为英国军队在殖

民地的行为所证实。因此,《独立宣言》控诉英王乔治三世:他在和平时期未经我们立法机关的同意,就把常备军驻屯在我们中间;他使军队独立于文职机关并且凌驾于文职机关之上。制宪者们认为,必须把军队置于文职机关和文职人员的控制之下。这就是文官控制军队的原则。

美国宪法的许多规定体现了这一原则。最主要的规定是:“总统是合众国陆军、海军和征调为合众国服役的各州民兵的总司令。”(第二条第二款)。换言之,总统是美国武装力量总司令。因此,他拥有最高军事指挥权,包括作出最高军事决策,任命高级军事指挥官及其他高级军官,以及发布军事动员令等权力。任何军队指挥官都必须服从总统的决策。在朝鲜战争中,杜鲁门总统解除了入朝美军总司令五星上将道格拉斯·麦克阿瑟的职务。他的理由就是麦克阿瑟不服从他的决策,而美国宪法的一个基本要素是“文职控制军人,政策是由选举出来的政治官员决定的,而不是由将领们决定的”^①。

宪法的其他规定有:国会掌握宣战、招募军队、制定有关军事立法、决定军事拨款等权力(第一条第八款)。

1947年《国家安全法》(1949年修订)建立国防部统一领导陆海空三军。国防部长及其领导下的陆军部、海军部、空军部部长,都由文职人员担任。由军职人员担任的各军参谋长,则只是文职部长的顾问。参谋长联席会议在国防部长的领导下工作,是国防部长、总统和国家安全委员会的顾问机关。1950年,杜鲁门总统任命长期担任军职的乔治·马歇尔将军为国防部长时,国会为此专门通过决议,暂停执行军人退役后10年之内不得担任国防部长的法律。1950年国会制定的《统一军事司法法典》也规定军事上诉法院

^① 哈里·杜鲁门:《杜鲁门回忆录》,第2卷,三联书店版,第531页。

法官由文职法官担任。美国现役军人也不得竞选议员和民选官员。

文官控制军队,军人不干预政治,已成为美国的传统。第二次世界大战后,“军界—工业界联合体”的形成,引起了人们的关注。人们担心文职控制军队的宪法原则会遭到破坏。德怀特·艾森豪威尔总统本人就是五星上将,他在离任时,曾告诫国人注意“军界—工业界联合体”的力量可能“危害我们的自由权力和民主程序”。^①然而至今尚未出现这种情况。在今天的美国,仍旧是文官控制军队。

美国自建国以来,从未发生军事政变。政党政府的更迭,政权的移交,都是依照法律程序和平地有秩序地进行的。其所以如此,除其他因素外,文职控制军队原则的牢固树立,是一个重要原因。

第七节 对宪法的评价

(一) 历史意义和贡献

美国宪法是在美国这块国土上诞生的,是美国资产阶级革命的产物。美国的历史条件、传统、政治文化不同于其他国家。美国的革命也不同于先行的欧洲资产阶级革命。因此,美国宪法有其自己的特点,在人类历史上有其特殊的地位和贡献。

美国革命发生在美国资产阶级处于上升时期。当时的欧洲资产阶级也处于上升时期,但欧洲的封建制度根深蒂固,封建贵族势力强大,资产阶级则比较软弱。因此,在美国革命以前,发生在欧洲的尼德兰和英国的资产阶级革命都是不彻底的,都是以资产阶级同封建贵族的妥协而告终。对比之下,在美国前身的13个殖民地,封建制度并没有形成,相反倒有一定的民主传统。因此,美国革命

^① 弗格逊和麦克亨利:《美国政府制度》,第14版,第54—55页。

在反对封建专制方面比较彻底,在建立民主制度方面比较激进,革命的广度和深度超过过去的资产阶级革命。法国革命是比较彻底的,但它比美国革命晚 13 年,且深受后者的影响。作为美国革命产物的美国宪法,在反对封建专制制度和发展民主方面是有其特殊历史地位和重要贡献的。

首先,宪法体现了《独立宣言》的精神,建立了一个资产阶级民主共和国。先于美国革命的尼德兰革命胜利后建立的国家,名为共和国——荷兰共和国,实际上是一个半君主性质的共和国。英国革命后则保留了君主制,实行君主立宪。18 世纪末期,封建君主专制制度在整个欧洲和旧世界占绝对统治地位。因此,美国宪法建立一个民主共和国,实是人类历史上无先例的伟大创举,是对封建君主专制制度的巨大冲击。从此君主专制制度渐趋衰落,大多数资本主义国家都采用了民主共和国制度。

其次,经过广大人民和资产阶级民主派的联合斗争,美国宪法在 1791 年增加了头十条修正案(修正案于 1789 年 9 月由国会提出,1791 年 12 月为各州批准),即“权利法案”,作为宪法的有机组成部分。1789 年法国资产阶级革命爆发,8 月 17 日制宪会议通过了《人权和公民权宣言》(简称《人权宣言》)。1791 年法国制定的第一部宪法把《人权宣言》作为宪法的序言。因此,从成文宪法列入权利法案说,美法两国是在同一年。但是在美国于 1776 年宣布独立后到 1791 年美国宪法增添“权利法案”以前,美国许多州的宪法都有了“权利法案”,而且都早于法国宪法。可以说,在宪法史上,美国实开成文宪法列举人民权利的先河。这是具有重大历史意义的。它对以后各国资产阶级和广大人民反封建专制制度争取民主权利的斗争,起了巨大的鼓舞和推动作用。

第三,美国宪法确认和体现了限权政府的原则,即政府的权力必须受到限制。限权政府原则,是美国宪法的精髓。限权政府原则

的主旨,在于反对和防止个人(或集团)专权和政府滥用权力,保障公民的民主权利,特别是少数人的权利。为此,美国宪法结合美国的具体情况 and 经验,发展了洛克和孟德斯鸠的分权学说,制定了三权分立和相互制衡的一整套措施。联邦政府就是按照三权分立相互制衡建立的。限权政府是原则,三权分立相互制衡则是保障这一原则的一种具体措施。三权分立相互制衡也产生了一些问题,如有时造成国会同总统的对抗,甚至最高法院同总统的对抗。然而从实现限权政府原则的主旨方面看,分权和制衡无疑是卓有成效的。为了应付 30 年代的空前经济危机,国会授予了总统广泛的权力。当时在美国有人担心,美国会不会步纳粹德国的后尘成为个人独裁的国家,但这种情况并未出现。60 年代和 70 年代初期,总统权力一度大为膨胀,越权行事,但也只是昙花一现,很快得到纠正。其所以如此,除其他因素外,宪法确认限权政府原则并规定三权分立相互制衡一系列具体措施,则是关键所在。

在人类历史上,自从出现国家以来便有政府。这是历史发展的必需和历史的必然。如果不对政府权力加以限制,便要出现个人(或集团)专权和政府滥用权力,人民的民主权利便得不到保障,建立和发展民主便只能是一句空话。这也是一种必然,为历史一再证明,古往今来各个国家概莫能外。美国宪法确认和体现了限权政府原则,并规定了一系列具体措施实施这一原则,这不权在政治学理论上,而且在实际政治上都是具有重大的、普遍意义的。

(二) 促进国民经济和政治民主的发展

美国宪法规定的政治制度,使美国长期保持了稳定的政局。200 年的历史,除南北战争以外,美国未出现全国性大动乱,未出现军事政变。长期稳定的政局为生产力和经济的发展提供了良好的国内环境。建国初期的美国经济还是殖民地经济,到 19 世纪末,

美国已超过英国成为世界第一工业大国。第二次世界大战后,更发展成为世界第一经济大国。随着国民经济的发展,国民收入增加了,社会福利发展了,绝大部分人民的生活水平有了显著提高。

在宪法的治理下,美国的民主也有发展。民主的发展是通过宪法修正案、国会立法和美国最高法院对宪法的解释实现的。这主要表现在废除奴隶制,授予妇女选举权,保障黑人的选举权,国会参议员由间接选举改为由人民直接选举,限制任何人担任总统职务不得超过两届(共八年),保障和扩大言论和出版自由以及其他公民自由等。而民主的发展和扩大的整个过程,也正是广大人民进行了长期的、艰苦的、激烈的斗争并取得硕果的过程。

(三) 严重的缺点:确认黑人奴隶制

美国 1787 年宪法并不是完美无缺的。关于这一点,亚历山大·汉密尔顿在《联邦党人文集》最后一篇文章中也明白承认。他认为宪法的缺点,可以在以后由修正案加以改正。

美国这部宪法的最明显最严重的缺点(应说是污点),就是它确认了黑人奴隶制。这是对《独立宣言》庄严宣布的“人人生而平等”的原则的背叛。

制宪者们为了政治权宜之计而牺牲原则,在宪法中确认了黑人奴隶制,这不仅使美国宪法永世蒙垢,而且使美国以后为此付出了极大的代价。这也许并非制宪者始料所及的。对此,政治学教授詹姆斯·威尔逊曾评论:制宪会议“未得到解决的奴隶制问题,是所有问题中最具爆炸性的问题,终于导致一场大内战。战争结束了,问题并未结束。奴隶制的包袱继续到今天。美国黑人的被奴役,已证明是头等重大的社会和政治灾难。”^①

^① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第 37 页。

（四）关于三权分立

宪法自实施以来,除前 10 条修正案以外,以后陆续增加 16 条修正案,改正了宪法的某些缺点。然而宪法修正案或美国最高法院对宪法的解释,都从未触动美国政府的根本结构:三权分立的体制。

关于三权分立,美国国内和国外的学术界和政界历来多有评论。论者对于分权使国会和法院能够有效地制约和防止政府领导人(主要是总统)独断专行和政府滥用权力这一作用似乎都持肯定态度,并无分歧。但是,关于分权制对于政府效能和政府责任所产生的影响,则存在截然相反的意见。一种意见认为,分权制导致国会同总统的对立,造成政治僵局,总统因国会的阻挠而不能制定和实施前后一致的、有效的全国政策,从而削弱了政府的效能;由于权力分立,国会和总统可以互相推诿责任,使任何政党和个人都不能对政策的得失负责,造成选民的沮丧和对政治的冷漠。他们认为治理美国的困难,不是人的问题,而是政府根本结构的问题。因此,应修改宪法,采用某种形式的议会制,来增强政府的效能和使政府能够对人民负责。这是近年来一些人在纪念美国宪法诞生 200 周年的讨论中提出的看法。^①早在 100 年以前,伍德罗·威尔逊就提出过应修改宪法、采用某种形式的议会制的主张。《美国共和国》的作者、英国学者詹姆斯·布赖斯也有类似主张。以后,美国学术界和政界不断有人提出这类主张。另一种意见认为,美国政府目前应付各种问题遇到的困难,并非真正因政府结构造成的,因此,不需要修改宪法,改变分权制和采用某种形式的议会制。他们认为,从

^① 劳埃德·卡特勒:《组织政府》(1980年);道格拉斯·狄龙:《治理现代国家的挑战》(1982年),见唐纳德·鲁宾逊主编:《改革美国政府:宪法制度委员会(纪念美国宪法诞生)200周年论文集》,1985年,第11—23、24—29页。

建国起,美国就实行三权分立,但这并未妨碍有能力的总统决心采取行动和迅速行动。权力分立并未使杰斐逊、杰克逊、林肯、两位罗斯福等无所作为。这些总统所以成功,是因为他们知道应该做什么,能够说服国会和人民给他们的方案以试验的机会。美国的问题,“根本不是知道该做什么,但被制度的某种结构性僵局所阻碍而不能去做”。美国的问题是“不知道该做什么”。英国议会胜于国会的优点,正是它的弱点,而不是它的强点。英国的议会实际上对行政并无控制。在美国政党日趋衰落的情况下,不可能把政党变得强大。^①

尽管不时有人提出修改宪法、采用某种形式的议会制的主张,但是美国国会却不为所动,未提出相关的宪法修正案,实际上是拒绝了这种主张。所以如此,除了国会不愿丧失其独立和权力外,还有更为深刻的原因。

众所周知,英国式的议会制是议会行政(政府)合一制,是以议会中强大的反对党来制约政府的,但其制约的效力远不如美国的分权制大。十分明显,如果议会中没有强大的反对党,就不能对政府进行有效的制约,议会制也就不成其为议会制,而成为一党独裁。美国的分权制是议会和行政分立制,是以国会来制约行政(政府)的,主要是制约总统。美国的历史、社会和政治文化,使美国未能也不可能产生英国式的权力集中的政党(详见第四章)。因此,在美国便不可能像英国那样以议会中的强有力的反对党来制约政府。从这方面说,三权分立制是适应美国不存在权力集中的强大反对党的实际的。不可能设想,在这种现实下,抛弃三权分立制而采用某种形式的英国式的议会制,这样做无异于废弃限权政府的原

^① 小阿瑟·施莱辛格:《不要触动宪法》(1982年),载唐纳德·罗宾逊主编,前引书,第50—54页。

则。前面已经讲到,限权政府原则是美国宪法的精髓,是深入美国人心的,分权制则是实现这一原则的有力措施。即使分权制有这样或那样的问题,在美国仍然需要依靠国会(当然还有其他力量,如法院、舆论、大众传播媒介,等等)来制约政府。而且,美国 200 年的政治实践表明:三权分立制不仅起到防止和制止政府领导人(个人或集团)独断专行和政府滥用权力,也并不妨碍有能力的总统有所作为。在没有权力集中的强有力的反对党的美国,三权分立制是制约政府行之有效的、必要的手段,是现实政治的需要。

第二章 舆论和政治参与

舆论是影响美国政治生活和政府决策的重要因素之一。政治活动家和政府领袖无不重视舆论,并把舆论作为他们决策的依据之一。反过来,他们又总是力图引导和影响舆论,使其决策得到公众的支持或改变不利于其决策的舆论。舆论同政府的关系是双行道关系,既相互影响,又相互制约。

这一章将探讨什么是舆论,舆论的形成,反映舆论的重要工具——民意测验,舆论在美国政治生活中的影响,自由派和保守派,公民参政等。

第一节 舆论的定义

一个国家的政治和政府政策同个人的利益是密切相关的。每个人对政治、政府政策以及政治活动家和政府领袖,都或多或少地会有一些看法。顾名思义,舆论就是群众已经公开表示出来的意见。因此,单个人的意见或未公开表示出来的意见,都不构成舆论。确切地说,舆论是群众对国家的政治、政府政策、公共问题,和对负责处理这些政策和问题的人所公开表示的意见。

当代美国是一个多元化社会。就阶级分野说,它并不是那么泾渭分明的,只存在资产阶级和工人阶级两大阶级。除了这两个阶级外,还有农民阶级和其他介乎两大阶级之间的各个阶层。在一个阶级之内,也因经济地位和利益的不同而形成不同的阶层和集团。不同的阶级、阶层、集团,对政治、政府、政策和公共问题持有不同看

法。此外,地区、宗教信仰、种族以及文化背景的不同,也常使人们对同一政治问题持有不同看法。可以说,美国并无一个无所不包的公众,而是有多种公众。有的美国学者从这个角度出发,把“公众看作在特定时间对于特定问题实际上形成并表示意见的个人的集合体”^①。这样,也就不存在所谓代表全体公众的舆论,舆论只是一部分人或集团在特定时间对某个问题公开表示的意见。公众既有多种,舆论也就有多种。但是在特定时间,多数人,或绝大多数人对某个问题可能持有相同的意见,这种意见,也可称为全国一致意见。

第二节 舆论的形成

如前所述,舆论是公众对政治、公共政策、公共问题及对处理这些政策和问题的人们公开表示的意见。然则舆论是怎样形成的呢?要回答这个问题,需要先探讨个人的政治见解是怎样形成的,因为个人政治见解是舆论的基础。

近几十年来,美国学者对舆论进行了大量研究。综合他们的研究成果,影响美国个人政治见解形成的主要因素有四个,即政治社会化,政治文化,事件和大众传播媒介。前二者是长时间起作用的因素,后二者则是直接或短时间起作用的因素。民意测验也影响个人的政治见解。但是民意测验的主要功能是反映和度量舆论,而且测验的结果本身就是舆论。民意测验,将在第三节讨论。这一节只考察上述四个因素。

^① 兰斯·本奈特:《美国政治中的舆论》,1980年版,第13页。参见罗斯·贝克等三人:《美国政府》,1983年版,第100页。

一、政治社会化

“政治社会化”这个概念是由美国政治学者戴维·伊斯顿1958年首先提出的,到60年代中期已为研究政治行为和政治系统的美国学者广泛采用。它是什么含义呢?格罗弗·斯塔林教授说:“它是指青年人在家庭、学校、教堂及类似的地方学习政治信仰的过程。”他又说这是一个永无终结的过程。^①罗杰·希尔斯曼教授说:“什么影响人们对于公共政策和政治的看法?这一过程从人诞生的那一天开始。人从出生的时候起,就被将会影响他对这些事情的看法的人们和机构包围。这些人和机构是:父母,兄弟姊妹,朋友,邻居,学校,教堂,以及纷繁的其他机构和集团。……种族背景、地理区域以及社会经济地位也有影响。社会科学家把这些集团、组织和机构借以形成人们想法的过程称之为政治社会化。”^②

从这些定义可以看出所谓“政治社会化”就是各种社会力量影响和形成人们政治见解的过程,这个过程贯穿一个人的一生,从出生到死。

上述各种影响和形成人们政治见解的社会力量中,家庭学校和宗教有特别重要的作用。

(一)家庭

不少美国学者认为家庭对于个人政治见解的形成影响最大、最重要。一个人从婴儿到成年,家庭是他同外部世界联系的第一个环节。家庭灌输价值观,解释外部世界的事件。家庭传播和灌输整

① 格罗弗·斯塔林:《了解美国政治》,1982年版,第153—157页。

② 罗杰·希尔斯曼:《治理美国的政治》,1985年版,第290页。

个文化,并培养爱国主义。父母还向孩子灌输他们对于社会和政治制度的看法。

父母的政党倾向对子女有很大影响。在大多数家庭中,一家人具有同样的政党倾向,多数孩子都追随其父母的政党。关于中学高年级学生(第 11、12 年级的学生,年龄 17、18 岁)的一项调查表明:91%的学生准确地知道他们的父母倾向于哪位总统候选人;大多数学生(71%)知道他们的父母属于两大党中的哪个党,而且大多数自认为属于他们父母的党,仅 9%的人认为自己属于同其父母对立的党。^① (参见表 2·1)而且这一过程在儿童时代早已开始:5 年级的学生(11 岁)中有一半以上认为自己属于这一党或那一党,另 1/5 则称自己为无党派。^② 子女成年后,在许多方面,包括政治

表 2·1 父母和子女在政党上的一致

子 女	父 母		
	民 主 党	共 和 党	无 党 派
民 主 党	66%	13%	29%
无 党 派	27	36	53
共 和 党	7	51	17
例 数	(914)	(495)	(422)

资料来源:肯特·詹宁斯和理查德·尼米:《青少年的政治特征:家庭和学校的影
响》,新泽西州普林斯顿,普林斯顿大学出版社 1974 年版,第 41 页。

方面,变得较为独立于他们的家庭。但是,他们从家庭接受的政党倾向却继续保持着。对成年人的一项调查表明,60%左右的人仍然同他们父母同属一个政党。那些不同于父亲或母亲所属党派的人,

① 肯特·詹宁斯和理查德·尼米:《政治价值准则从父母下传到孩子》,《美国政治学评论》,第 52 卷(1968 年 3 月),第 173 页。

② 罗伯特·赫斯和朱迪思·托尔奈:《儿童政治态度的发展》,芝加哥,阿尔丁出版社 1967 年版,第 90 页。

绝大多数称自己为无党派,而不属于同父母对立的党。^①可以说,就家庭对子女政治见解的影响而论,家庭最明显最重要的影响在于向下一代传递其对于一个政党的倾向和忠诚。但是近二三十年来家庭的影响下降了。自称无党派的公民的比例急剧上升。总地说来,这是由于政党的影响衰落了。另外,还由于年轻选民的比例比过去增大了,年青人的党派观念要比年长的人薄弱得多。

青少年也受邻居、同学和同事(美国许多学生半工半读)的影响,这种影响可改变或削弱家庭的影响。但在父母和朋友之间的政治见解出现分歧时,学生们往往在政党及候选人倾向方面,同其父母站在一边,而在其他具体问题上(如关于年满18岁公民的投票权、公民自由及种族态度等),则更可能同意朋友的意见。^②

人们一度把年长者同青年人在政治见解和态度上的差别称之为“代沟”,“代沟”产生这些差别。有的学者接受这种论点,他们说:每一代人是必然不同的,是由不同的经历形成的;也有学者不接受“代沟”论。如威尔逊说:人们把青年人描绘为较多持自由派观点,甚至是激进的,比较反对现行制度,比较反对传统的价值准则,比年长者更为反对越南战争。但是“事实上,这些结论中的大部分是新闻界的夸大”,青年人同成年人之间,“在政治态度上并不存在巨大的鸿沟”^③。

(二)学校

学校在政治社会化方面起重要作用。中小学课堂是儿童和青少年比较正式学习政治的地方。公民、历史、政府等课程是学校的必设课程。美国的社会不允许它的学校教育学生说,某种别的形式

① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,1983年第2版,第93页。

② 同上书,第96页。

③ 同上书,第94页。

的文化或社会政治制度比美国的优越。学校的教学内容,无论在总的方面还是在某些特别问题上,都对学生灌输美国经济、政治社会制度的优越性。美国的学校把传授知识同进行爱国主义教育和传播政治价值准则结合起来,而且从小学初年级就开始进行。

由于中小学在传播政治价值准则方面具有重要作用,各利益集团都力图影响学校教学内容。女权集团要求初级读物包括劳动妇女的故事;民权集团则坚持“狄克和珍妮”既是黑人又是白人(意即黑人和白人的男孩和女孩同校)。全国制造商协会进行了甄别教科书的计划,“以鼓励教育家理解私营企业制度”,并向学校提供它自己编写的读物。这些努力连同美国商会举办的“企业教育日”被称为“美国历史上最精心制作的最耗资的公共关系计划”。^①

大学教育对于学生的政治态度有着明显的影响。美国近年的研究表明:大学教育有使学生思想“自由化”的效果。大学生比一般居民的思想要自由化得多,最有声望的大学的学生思想最自由化;高年级学生的思想比低年级学生的思想要自由化一些。^②民意测验表明:28%的大学一年级学生自称是自由派(这百分比同一般居民相同),在四年级学生中上升到40%,在研究生中更上升到69%。^③而且大学教育的这种效果持续到学生毕业多年以后。^④

大学教育何以会产生上述效果呢?对此,美国学者提出了两条基本的解释。第一,由于职业的特点,大学教授的思想比一般人要自由化得多,他们的讲课和给学生指定的读物,都反映了他们的思想倾向,并对学生产生影响。第二,大学学术气氛是开放的,可以自

① 罗斯·贝克等三人:《美国政府》,第126页。

② 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第96、97页。

③ 格罗弗·斯塔林:《了解美国政治》,第156页。

④ 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第96—97页。

由探讨问题,限制很少。^①

(三)宗教

在美国,信教是自由的。美国是一个有宗教传统的国家,美国人笃信宗教,尽管第二次世界大战后宗教的影响在下降。

宗教对美国人政治见解的影响是很大的,而这种影响又是同家庭相联系的。孩子从小就由父母带到教堂做礼拜,听牧师或神父讲道。美国的宗教,可能也同别国的宗教一样,不仅向信徒们传授整套对上帝的信仰和道德标准,而且传授对人性和人间事物的看法。一个家庭的宗教传统对于子女的政治见解和倾向的影响是很大的。一般说,天主教家庭比白人新教家庭要自由化得多,尤其是在经济问题上;而犹太人家庭,无论在经济和非经济问题上,肯定比天主教家庭或新教家庭都更加自由化。(表2·2)在北方白人中,新教徒很可能成为共和党人,天主教徒可能成为民主党人,犹太人则绝大部分是民主党人。^②

在美国,许多神职人员积极参加政治活动。例如,小马丁·路德·金牧师积极参加和领导民权运动,杰西·杰克逊牧师1984年竞选民主党总统候选人提名。不仅黑人牧师如此,白人牧师也是如此。1980年大选,杰里·法尔韦尔牧师和他领导的“道德多数派”为保守派候选人及其事业而积极开展活动,声称代表数以百万计的“再生的”福音派基督徒。所谓福音派基督徒是指那些认为自己是“再生的”人,他们鼓励人们接受耶稣为救世主,相信圣经是上帝的话。根据各种民意测验,他们的人数接近3000万,占美国成年人的20%。

① 格罗弗·斯塔林:《了解美国政治》,第156页。

② 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第95页。

表 2·2 宗教和政治见解:不同宗教信仰的
北方白人自由派所占的百分比

问 题	新 教	天主教	犹太教
<u>经济和福利问题</u>			
税 收 收 革	46%	52%	48%
国 内 开 支	73	82	94
医 疗 照 顾	40	60	77
有保证的生活水平	28	35	47
军 事 开 支	17	19	43
<u>公民权利和公民自由问题</u>			
给少数人帮助	40	38	56
用校车接送学童	9	6	13
被控告人的权利	44	37	50
使吸大麻叶合法化	28	34	74
妇 女 权 利	66	71	86
自由派在所有问题上的平均百分比	39%	43%	59%

资料来源:密歇根大学政治研究中心:《1976年调查》,见罗伯特·埃里克逊和诺曼·鲁特伯格:《美国舆论:起源,内容和影响》,纽约,约翰·威利出版社1979年第2版。

“再生的”福音派基督徒大多数住在南方,几乎全是新教徒(主要是浸礼会会众)。根据詹姆斯·威尔逊教授的分析,^①福音派基督徒并不是对所有政治问题都有明确的态度。但他们主要在涉及道德的和伦理的问题上与其他人不同。他们很可能比非福音派基督徒更为反对堕胎和平等权利修正案,赞成在公立学校作祷告。福音派同非福音派在经济和防务问题上的态度,并无大的差别。福音派过去支持过富兰克林·罗斯福和林登·约翰逊,但不支持乔

① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第95、96页。

治·麦戈文和吉米·卡特(至少在1980年)。他们的代言人虽然支持各种保守派候选人及其事业,但还看不清楚这种支持对于投票(至少在大选中)有巨大的影响。他们是在文化上而不是经济上保守。他们近来的活动,可能反映出他们对本世纪60年代的“反文化”的强烈反应。

道德多数派近年来的活跃,同新保守主义的兴起和原教旨主义的抬头是有关联的,因此是值得注意和进行研究的。

二、政治文化

1956年,美国政治学家加布里埃尔·阿尔蒙德在《政治学杂志》上发表的《比较政治体系》一文中,首先使用了“政治文化”这个概念。现在这个概念已广泛见于美国的政治学著作。被政治学者们用来解释美国的政治制度和人们的政治行为。

什么是政治文化?美国学者的回答可谓众说纷纭。现举数家之说,以了解美国学者对政治文化这一概念的一些看法。

阿尔蒙德认为,政治文化是一个民族在特定时间内对政治潮流的态度、信念和感情的总和,是政治体系的基本倾向。任何政治体系(或国家)都有自己独特的政治文化,它通过各种途径直接决定着每个社会成员的政治态度,也影响着政治体系中每个政治角色的功能。^①

詹姆斯·威尔逊认为,“政治文化是关于政治和国家管理应如何进行的模式化了的一套看法”。他还认为政治文化不同于意识形态,前者是讲“政府应如何进行工作”,后者是讲“政府应做什么”

^① 宋钢、杜钢建编译:《阿尔蒙德〈比较政治学〉一书中的政治文化》,载中国社会科学院政治学研究所和中国政治学会编的《政治学参考资料》,1983年第2期,第43页。

(应推行什么样的政策)。他提出,几乎所有研究政治文化的著作都认为某些价值准则是为美国人广泛接受的。这些准则是:

自由——不受限制的自由,特别是不受法律强加的自由的自由。

个人主义——个人的努力或成就,以及基于这种努力或成就而不是基于家庭、阶级或特权给予的承认。

平等——机会平等,而不是条件或结果的平等。

法治——反对个人独断专行。

公民义务——履行投票义务,或重视社区的和公民事务。

威尔逊还认为,“政治文化包括我们对于政治程序应如何进行的根本假定”。例如假定落选者不应试图阻挠当选者就职,利用公职谋财是错误的,不得仅仅因为出身于富有的家庭或名门世家而宣称应享有更大的权利。^①

格罗弗·斯塔林则说:“政治文化系指一个民族及其政府的基本价值准则、态度、神话和传说。它们构成所有公民呼吸的政治空气,并代代相传。”“有些信仰是多数美国人都具有的……这一套有关美国政治制度和个人在其中的作用的信仰,就是美国的政治文化。……政治文化决定舆论的内容。”^②

政治文化的定义远不止上述几种。1978年在瑞典召开的世界社会学大会上就提出了40多种政治文化的定义。要给政治文化下一个明确的、科学的定义并非易事。在这里,我们也不企图这样作。但是有几点可在此指出。第一,政治文化属于上层建筑,不同的社会形态有其不同的政治文化,政治文化是有其阶级属性的。第二,属于同一社会形态或社会制度的国家,各国的政治文化因其总文

① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第72、73页。

② 格罗弗·斯塔林:《了解美国政治》,第153、157页。

化、历史、政治传统、发展水平的不同而有差异。第三，政治文化作为上层建筑，不是一成不变的，而是不断变化和发展的（有的美国政治学者就认为美国政治文化正处在转变中^①）。第四，一个社会或国家的政治文化对于个人的政治态度和政府官员的功能有重要影响。第五，美国是资本主义国家，它的政治文化是资产阶级的政治文化，其核心部分是资产阶级的价值准则和政治传统。

美国的政治文化对于美国人的政治态度的形成的作用之大，是不言而喻的。

三、事件

就个人政治见解的形成而言，家庭、宗教、学校、政治文化是长期起作用的因素。人们经历的事件或政治事件，则直接使人们形成看法。例如，生活必需品价格上涨，人们会认为生活费上升了，通货膨胀发展了。自己的家庭被抢，便感到犯罪率上升，治安恶化。人们通过直接观察和思索形成看法。

政治事件对美国人民政治态度的影响更是明显。总统威望的变化同政治事件密切相关。以卡特总统为例，戴维营中东协议的签订，伊朗扣押美国大使馆人员为人质，他在民意测验中的威望和得到的支持上升了，而在人们因石油短缺需要排队买汽油和通货膨胀率超过两位数字时，他的威望则下降。又如水门丑闻，不仅使尼克松总统在人民中信誉扫地，被迫辞职，而且导致了对政府和政府领袖的信任危机。

政治领袖们的行为本身就是大事。他们能够以其言行强有力地影响个人的看法，尤其是总统。他们通常能够决定国人应关心什

^① 格罗弗·斯塔林：《了解美国政治》，第161—165页。

么问题,把国人的注意力集中到某些问题上去。例如,第二次世界大战后,杜鲁门总统能够使美国人对重建西欧作出承诺;赫伯特·汉弗莱参议员创立了“和平队”的概念;杰克·肯普众议员发动了公众对减税新理论和供应经济学派的讨论。在大多数情况下,是政治领袖们决定竞选运动和立法应围绕哪些问题进行斗争。政治领袖常能够成功地改变公众对某些问题的看法。1949年中国革命成功后,很长一个时期多数美国人反对承认中国政府。但在尼克松、福特和卡特三位总统相继采取了使中美两国关系正常化的行动以后,公众的 2/3 转变为赞成同中国政府建立更密切的关系。^①

四、大众传播媒介

人们对于外界事物的了解,很大部分不是通过直接观察,而是通过大众传播媒介获得的。大众传播媒介是指任何一种有大量读者、听众和观众的通讯工具,如报纸、刊物、广播电台、电视台等。在今天的美国,传播媒介(尤其是电视)在影响个人政治见解方面所起的作用,大大超过过去。今天电视机几乎普及到每个家庭,已成为大多数美国人获得消息的主要来源。

传播媒介,不仅决定向公众报导什么或不报导什么,而且以其观点和倾向影响公众。在竞选运动中,传播媒介更起着候选人“形象制造者”的重要作用。总之,传播媒介影响个人的政治见解。

关于大众传播媒介,将在下一章专门论述,这里就不多讲了。

上面扼要地讲了影响个人政治见解的四个主要因素。很明显,这些因素也在不同程度上直接或间接地影响舆论。其中如事件(包

^① 康尼·德鲍尔:《民意测验:中国》,《舆论季刊》第44卷(1980年夏季)第271页。参见罗斯·K.贝克等三人:《美国政府》,第129页。

括政治领袖的言行)和大众媒介都直接影响舆论。影响舆论的自然还有其他力量。例如政党通过其竞选纲领影响舆论,利益集团通过宣传其主张影响舆论。民意测验则通过其调查结果影响舆论,从而影响美国的政治和政府的决策。不仅如此,政党、利益集团、传播媒介和民意测验还是反映舆论的渠道,而前三者的主张及民意测验的结果又都是舆论的组成部分。

前面已讲过,单个人的政治见解,并不构成舆论。个人的政治意见、主张和要求等,只能通过一定渠道并以一定的形式公开表现出来,才能构成舆论。换言之,个人的意见要经过个人和团体的组织活动才能表现为舆论。在美国,政党、大众传播媒介无疑是舆论的动员者和组织者,是表现舆论的渠道,但其重要性不如利益集团和民意测验机构。因为政党组织一般只是在选举年才推出竞选纲领,平时并无重要活动。大众传播媒介的作用比政党组织大。然而,传播媒介虽然都有自己的政治倾向,代表和反映部分人或集团的政治见解,但是它们是私营企业,为了保持和扩大读者、听众或观众,为了不得罪各类广告主顾,它们不能走得太远,不能不作自我约束。利益集团在美国是无所不在的。它们通过宣传(宣传品,刊登广告等),游说议员和行政官员,组织请愿、示威和游行等方式,公开表示其成员(即它所代表的那部分公众)的意见和要求,并且影响舆论。民意测验机构则以其测验把分散的、尤其是潜伏的个人意见表现出来,从而显示其舆论组织者的作用。鉴于民意测验在反映、度量和组织舆论方面的日益增加的作用,下面我们就来扼要对它加以讨论。

第三节 反映舆论的重要工具 ——民意测验

一、民意测验的发展

在过去,政府领袖和公职候选人了解舆论的主要渠道是政党、朋友、利益集团、政府官员、报纸等。这些渠道现在依旧使用。但是,自从盖洛普民意测验在本世纪30年代中期出现以来,民意测验的技术日益科学化和完善,因而成为反映和度量舆论的重要手段,成为了解舆论的重要渠道。

美国是民意测验的发源地。舆论调查可追溯到1824年报纸举办的模拟投票。从那时起的一个多世纪,主要是依靠模拟投票、人行道上的采访、邮寄问题表等方法进行民意测验。这类调查,由于取样偏颇,样本缺乏代表性,不能准确地反映舆论。《文学文摘》杂志从1916年起进行大规模的民意测验,并正确地预测了1916年至1932年五次总统选举的结果。1936年,该刊发出了1000万张模拟选票,收回2376000张。它据此预测共和党总统候选人阿尔弗雷德·兰登将击败现任总统富兰克林·罗斯福。结果罗斯福以压倒多数再次当选总统,该刊因而垮台。该刊抽样样本的数目不可谓不大,但终于失败。它所以失败,首先是因为样本缺乏代表性。调查的对象,大多数是从电话簿和汽车登记簿上选择的,把在大萧条岁月中没有电话和汽车的大部分人口排除在外。而当时拥有电话和汽车的人都比较富有,倾向于共和党。其次它把先后收到的意见相同的模拟选票加在一起并据此作出预测,而未考虑被调查者的态度因时间推移和事态变化而起的变化。《文学文摘》的失败,证明了使用长达一个多世纪的模拟投票作为民意测验手段的严重缺陷。

但是对于这次总统选举，三家新起者则准确地预测罗斯福将取胜。这三家是：乔治·盖洛普在一年前成立的美国舆论研究所、在保罗·切林顿和埃尔摩·罗珀指导下进行民意测验的《幸福》杂志、阿契博尔德·克罗斯莱指导的克罗斯莱民意测验。盖洛普采用了“科学的抽样法”，改进了所提问题的内容和方法，任用受过训练的面询人员（调查人员），从而改变了以往抽样的片面性和提问的倾向性，使民意测验方法大为科学化，成为一门专门的学问。罗珀对于民意测验的技术也作出了重要贡献。

盖洛普和罗珀对 1948 年总统选举的预测都受到挫折，他们又进一步改进测验的技术，使之更为完善。民意测验机构并把测验进行到选举日的前夕。自 1952 年起，各大民意测验机构对历次总统选举都作出了正确的预测。

随着民意测验技术的日益完善和科学化，准确性和可靠性的日益提高，以及电子计算机的广泛运用，民意测验的使用范围日渐扩大，不仅用来了解公众的政治见解，也用于调查市场和消费习惯的变化。不仅专门的民意测验机构日益增多，报纸、杂志、广播电台、电视台、工商企业的研究所也纷纷进行民意测验。候选人也雇用专家进行民意测验。学术研究机构也设立了调查民意的专门机构。联邦政府除在第二次世界大战中成立了民意测验机构外，战前和战后都不曾进行民意测验。但它战后对民意测验机构给予某些资助。民意测验大大推动了舆论研究和选民行为研究的发展，在美国政治生活和经济生活中起着重要作用。

美国的民意测验机构，可分为非商业性和商业性两大类。

（一）非商业性机构是由各大学设立的，其中负有盛名的是以下几个。（1）密歇根大学政治研究中心，1946 年建立，1948 年以来出版了一系列关于选民行为颇有价值的书籍和论文。（2）罗珀舆论研究中心，原设在威廉斯大学，现在则隶属康涅狄格大学。它汇集

全世界民意测验组织的资料并进行分类,对完善民意测验的技术很有贡献。(3)芝加哥大学全国民意研究中心,保持着全国概率抽样档案,和为学者提供面询人员。这三个机构都以调查测验方法先进和测验结果精确而著称。近年来,哥伦比亚广播公司和纽约时报、全国广播公司和美联社也联合进行民意测验。

(二)商业性民意测验机构中,最有影响的是乔治·盖洛普在1935年建立的美国舆论研究所,其次是1956年建立的路易斯·哈里斯同人民民意测验公司。这两家都以其全国性测验结果准确和测验频率高而享有盛名。二者每周或每两周向大众传播媒介提供其测验结果,收取颇为昂贵的费用。但二者现在都不为政治活动家和政党进行民意测验。除以上两家外,还有几十家私营研究公司,大多集中于广告和市场的调查研究。

从政治上说,民意测验可分为两类。一类是关于选举和政治领袖(如总统、州长等)威望的测验,另一类是关于公众对于政治、经济、外交、国防、教育、社会、文化、公民权利、种族等公共政策及问题的测验。

由于舆论调查和民意测验机构的增加,1968年全国民意测验理事会成立,作为会员公司交换资料的中心。为了类似目的,1975年又建立了美国调查研究组织理事会。

二、怎样进行民意测验

美国各大民意测验机构进行测验的程序,一般包括五个步骤,即测验方案的总体设计、抽样、拟定问题表、征询意见和整理分析测验结果。

在这五个步骤中,抽样是决定测验准确性的最关键步骤。所谓抽样,就是抽取一部分人(称为“样本”)进行调查,从调查结果推断

和统计出总体(特定集团或全体人民)的意见。要得到准确的测验结果,抽样必须采用正确的和科学的方法,而且样本应有一定的数量。

现在美国的主要民意测验机构采用的方法有三种。第一种是“随机(或概率)抽样法”。这种方法是按随机原则,从全体人民中抽取部分人作为样本,就他们对有关问题的看法进行调查,取得数据,并据以推断全体人民对问题的看法。随机原则,就是抽取样本时要使每个公民都有同等被抽到的机会,被抽中完全是偶然的,不是有意识的。随机抽样法采用称为“多级地区”或“多层次”的抽样程序。

民意测验者列出全国地理区划的单位(例如所有的县)名单,按其人口分为若干组(或若干层次)。然后再从每个组(或层次)中按其在全国人口中的比例随机抽出一定的单位。例如一个组(或层次)所含各县总人口占全国人口的10%,那么在样本中,10%的县将从这一组(或层次)中随机抽出。然后从每个抽出的县中再层层随机抽出小的、更小的单位(如市、乡镇、人口普查块、街区)。最后从最小的单位中随机抽出被调查的个人,例如被抽中的街区每第五栋房子的房主。这个人就是调查对象,也就是“样本”。关键是要调查这样抽出的样本,而不去调查那些自告奋勇作调查对象的人。因为这种志愿者的见解常不同于非志愿者的见解。

第二种是“定额抽样法”。这种方法是按照要调查的问题,选择与问题有关的人的类别及状况,按各类人在全国人口中的比例,确定各类人在样本中应占的百分比,然后进行调查,取得数据,得出调查结果。例如调查的问题与宗教有关,根据各种宗教信仰者在全国人口中的百分比,样本中72%应为新教徒,21%为天主教徒,3%为犹太教徒,4%为其他教徒。又如调查与税收有关的问题,可把人们按收入高低(高、中、低)及职业(工商业者、工人、农民、自由

职业者等)分类,然后按各类人在全国人口的百分比抽样。

第三种是“非代表性调查法”(亦称“目的调查法”)。它对调查对象的抽样不是根据人口的自然和社会比例进行;调查的目的不在于了解全体公民的政治意见,而是了解某一特定集团或阶层的政治意见。

调查是以样本作基础的。同样是随机抽样法,选择另一个样本,调查结果可能出现微小的差别。这种差别称为抽样误差。统计学证明抽样误差同样本的数目成反比:样本数目越大,误差越小;样本数目越小,则误差越大。美国的全国性民意测验,取样 1500 个,抽样误差上下于 3% 之间。例如,对于 1980 年大选结果的预测,调查了 1500 人,41% 的人赞成卡特,47% 的人赞成里根。这意味着投卡特票的人将可能是选民的 38—44%,投里根票的人将可能是 44—50%。大选的实际结果是里根得选民票 51.7%,卡特 41%,故进行全国性民意测验,取样多在 1200 个到 2000 个之间(亦有人说在 1000 个到 2500 个之间)。样本数小于 1200 个,则误差过大;样本数大于 2000 个,对于调查结果的准确性并无多大补益,但费用则大为增加。

以上三种方法中,第一、二两种适用于全国性调查,第三种则只适用于局部调查。随机抽样法测验结果精确性最高,用为数不多的样本即可得出能够适用于全国人口的正确结果,但成本极高,使用受到限制。定额抽样法精确性不如随机抽样法,但易行,成本低得多。至于非代表性调查法,优点是成本低,可进行频繁测验;缺点是测验结果不够准确,难于将测验结果推演到全体人口。故民意测验机构,因调查的问题、范围、精确度的要求不同,常结合或交替使用上述三种方法。样本选定后,使用派人当面询问、电话询问或邮寄问题表的方法对样本进行调查。由于电话的普及,电话询问既迅速又比面询费用低,因此电话询问得到广泛使用。

抽样是民意测验程序中最关键的步骤,但是问题表的拟定,征询意见,综合分析测验结果,对于测验的精确性也都有影响。根据历来的经验,为使测验高度准确,提问涉及的人和事应是公众熟悉的,问题应是中性的、不带倾向性,一事一问,语言明确;征询意见的人员必须严格遵照已定的要求去作,丝毫不得自由行事;整理分析测验结果应客观,采用各种对比方法,考虑到调查后被调查人意见可能发生的变化等。近年来,随着概率论、数理统计、系统论的日趋完善,以及电子计算机和各种先进通讯技术在民意测验中的广泛应用,测验方法,从抽样到意见表格拟定、询问方式、综合分析调查结果的方法和手段,都更为科学化和更臻完善。民意测验因而对美国政治生活产生日益重要的影响。

表 2·3 盖洛普民意测验准确性记录

年 份	盖洛普的最后调查 (预测总统选举获胜者得选民票%)	选举结果 (得选民票%)
1984	59.0 里 根	59.0
1980	47.0 里 根	50.7
1976	48.0 卡 特	51.1
1972	62.0 尼克松	60.7
1968	43.0 尼克松	43.4
1964	64.0 约翰逊	61.1
1960	51.0 肯尼迪	49.7

资料来源:(1)盖洛普最后调查 1960—1976 年:见罗杰·希尔斯曼:《治理美国》,纽约,哈珀和罗出版社 1979 年版,第 302 页;1980 年:见罗杰·希尔斯曼:《治理美国的政治》,纽约,哈珀和罗出版社 1985 年版,第 298 页。(2)选举结果 1960—1980 年:见《美国统计摘要,1985 年》,第 238 页。(3)盖洛普最后调查及选举结果 1984 年:见《国会季刊周报》,第 42 卷第 45 期(1984 年 11 月 10 日),第 2896 页。

第四节 舆论在美国政治生活中的影响和作用

关于这个问题将从舆论对选举和政府政策产生的影响和所起的作用两个方面进行探讨。

一、舆论对选举的影响和作用

舆论对美国选举有重要影响和作用,尤其是作为反映舆论的渠道和舆论的组成部分的民意测验,它的影响和作用更加突出。

在各级选举中,尤其是重要选举(如总统、州长、国会参议员选举),候选人都需要了解自己和其竞选对手在选民中的形象,了解选民的愿望、要求、情绪、关心的问题及对各种问题的态度,以便据以制定自己的竞选策略,并在情况发生变化时调整竞选策略。在选举总统的全过程中,各全国性民意测验机构对上述各种为候选人关心的问题不断进行测验,发表测验结果。各州的民意测验机构也对州长、国会参议员乃至国会众议员的选举进行着类似的测验。这些民意测验成为候选人了解选民脉搏的重大来源。50年代以来,历届总统候选人不仅十分重视全国性民意测验的结果,而且越来越多地使用民意测验了解民意。从艾森豪威尔、肯尼迪到里根都曾各自进行所谓“风标”性民意测验,了解某地区、某部分选民(如种族集团、经济集团)的意向。这些测验结果的报告有助于候选人了解自己 and 竞选对手之间的力量对比,了解自己的薄弱环节(如某州、某地区、哪部分选民、哪些政策问题),及时寻求对策,以影响选举结果。而且民意测验结果公布之后,它本身就是一种舆论,将对选民的态度和选择产生影响,尤其是对于那些处于游离观望状态

的选民将产生相当大的引导作用。1960年总统选举中,哈里斯的测验表明,民主党总统候选人约翰·肯尼迪竞选最关键的州是西弗吉尼亚州。肯尼迪及时调整竞选策略,集中大量人力物力在该州竞选。结果信奉天主教的肯尼迪居然在基督教徒占优势的西弗吉尼亚州取胜,从而打破了“信奉天主教是竞选总统不可克服的障碍”的传统看法。1968年总统选举中,各大民意测验机构先后公布了一系列不利于在职总统林登·约翰逊的测验报告。这些报告是他在新罕布什尔州预选中失败并最终退出竞选的重要原因。正是在这一年的总统竞选中,9月的民意测验表明赫伯特·汉弗莱落后于理查德·尼克松19个百分点。测验使汉弗莱的竞选工作人员情绪低落,使竞选经费的捐助者裹足不前。据说,汉弗莱由于经费不足,不能做出购买电视广告的长期计划。在9月下旬和10月的民意测验中,汉弗莱得分迅速上升,弥补了同尼克松的差距。最后尼克松以极微弱的多数选民票取胜,当选总统。(尼克松得选民票43.4%,汉弗莱42.7%,尼克松仅多51万张。)^①汉弗莱事后认为,如果他有更多的钱用于电视,他可能击败尼克松。民意测验作为反映舆论的渠道成为公民参政的重要方式。

各利益集团对美国政治生活具有重大影响。关于这方面的情况,我们将在第六章专门论述。就利益集团对于美国选举的影响,在这里可指出的是:利益集团也是反映一部分人的政治态度的一个渠道,是一种舆论,它们以各种方式(散发传单、小册子、登广告,等等)宣传自己的观点,支持一些候选人,反对另一些候选人,从而对各级选举结果产生影响。

^① 《美国统计摘要,1985年》,第238页。

二、舆论对政府政策的影响和作用

舆论对政府政策的影响和作用,可以概括为三个方面:政策的源泉(或依据),政策的反映,对决策的约束。

(一) 舆论是政策的源泉

一个政府在制定或改变其政策时,都不能不考虑舆论。否则,不但政策因得不到公众支持而难以执行和继续,政府也可能因此垮台。在美国也是如此。但是舆论必须形成强大的力量并通过各种渠道上达于当政者,才能引起重视,从而对政府政策产生影响。例如,有关社会保险、失业救济、医疗、公民权利等立法的制定、越南战争的结束,强大的舆论都是一个重要因素。伊朗人质事件使美国人感到蒙受“奇耻大辱”,国际威望一落千丈,与此同时国内又出现了严重的经济衰退。当时是人心思变。1981年上台的里根政府提出了“振兴”美国的计划(包括“复兴经济计划”和加强军事力量),从一个方面说,是有舆论基础的。

虽然,总的说来美国政府的政策,是维护统治阶级利益和统治的,但是由于有多种公众、多种利益集团、多种舆论,政府在决策时,必须考虑和照顾到各种利益,故其政策常为调和各种利益的产物。就影响政府决策和立法而论,在某些问题上常出现少数人意见挫败多数人意见的情况。这是由于少数人,感到有关问题同其利益或信仰密切相关,故能团结一致,不惜花费大量时间和金钱,采用资助候选人和为其竞选、游说议员和行政官员、在传播媒介刊登商业广告等手段,宣传其观点,扩大影响,形成高强度舆论;而多数人则常常不能这样做。以枪支管制为例,几十年来约60%的美国人都赞成国会制定枪支管制法,但会员只有200多万人的全国来复

枪协会强烈反对,致使国会至今未能制定枪支管制法。美国医学会在有关医疗的立法上亦起类似作用。平等权利宪法修正案,虽为多数人赞成,也因少数人的强烈反对而终于未得到 3/4 的州批准而告失败。

和任何其他事物一样,舆论也是变化的,有时变化疾速,有时则很缓慢。例如,珍珠港事件,一夜之间便改变了盛行 100 多年的对外孤立主义。在种族问题上,舆论的变化则很缓慢。在 1937 年,多数美国人承认他们不会选举一位“合格的黑人”当总统;到 1978 年,还有 18% 的美国人保持这种观点。在 1956 年,即在美国最高法院裁决公立学校实行种族隔离违宪两年以后,全国只有一个很小的少数(只包括 14% 的南方白人)赞成黑人白人同校的原则;到 1977 年,全部白人的 86% 和近 3/4 的南方白人都同意这一原则。^① 舆论的这种变化,是保障黑人选举权和其他公民权利的第二十四条宪法修正案、民权法、投票权利法在 60 年代得以通过的原因之一。黑人真正取得选举权用了整整一个世纪,而妇女赢得选举权则用了半个世纪。这些都是舆论变化缓慢,然而影响美国政治和政策的突出例子。

(二) 舆论是政策的反映

政府不只是被动地把舆论作为其政策的一个重要依据,也反过来影响舆论乃至制造舆论使公众支持其政策,特别是在它提出新政策或改变行之已久的政策的时候。例如国会在少数人的推动下,制定了关于汽车安全的法律和环境保护法时,广大公众对此并无要求。但以后许多保护消费者利益和保护环境的计划却得到了公众的广泛支持。有时某项政策的改变,是政府领导人从美国长远

^① 贝克等三人:《美国政府》,第 116 页。

的利益考虑而主动采取的,广大公众并无改变政策的要求,也不能认识改变政策的必要。这方面的一个突出例子,是尼克松总统改变对华政策和重建中美关系。尼克松政府对华新政策的实施改变了美国舆论,使大部分公众由反对变为支持两国关系正常化。

(三) 舆论对决策的约束力

首先,在某个问题成为公众关注的焦点,公众意见在很大程度上一致时,这种舆论对政府决策可产生巨大影响,至少划定政府官员必须遵守的政策界限。越南战争后期,越战如此失去民心,反对继续越战成为大多数公众的要求,美国政府终于被迫结束越战。在美国由于言论和新闻出版前不受检查,政府官员的言行、失职和违法行为是很难保守秘密的。政府官员的失职和违法行为一旦为大众传播媒介揭露,轻者下台,重者身败名裂,断送政治前程。民意测验对重要官员的政绩和威望的调查结果,也是官员们不能掉以轻心的。这种舆论的监督,使政治领袖和官员们在作出决策时不能不慎重从事,不能不进行自我约束。因此,舆论对政府和官员就起着限制和监督的作用。这并非说,由于舆论的监督,美国政府官员就没有失职和违法行为。然而这些行为一旦被揭露,有关人员的政治生涯常因此结束。斯皮罗·阿格纽副总统因少报所得税、尼克松总统因水门事件被揭发而下台,就是近年的例子。

但是,也必须指出,在某些问题上,舆论对政府政策并不产生影响,至少暂时如此。例如相当大的多数公民在民意测验中一再表示反对用校车接送学童的办法来消除学校的种族隔离,反对雇用少数民族和妇女的定额,反对选举人团制,反对在对外经济援助上多花钱。然而情况依然如故。所以如此,是因为有的政策是法院裁决的(如前二者),行政部门无权改变,而法院并不直接对舆论负责;有的是宪法传统(如选举人团制)而难于更改;或者因为当选官

员认为舆论是错误的(如对外经济援助),政府在一定程度上可以置之不理。

第五节 “自由派”和“保守派”

在美国的政治生活中,“自由派”和“保守派”这两个术语广泛使用。大众传播媒介、学术著作和民意测验用它们来说明一个人的政治观点和立场。人们亦称自己或他人是自由派或保守派。这两个术语有其漫长历史,但使用并不严格,常造成混乱。因此,有必要对这两个术语的含意的演变、区别和同美国政治的关系等问题进行讨论。

一、演变

“自由主义”和“保守主义”都出现于18世纪,代表两种不同的哲学思想、经济思想和政治思想。

杰克·普兰诺和米尔顿·格林伯格合编的《美国政治词典》对自由主义和保守主义作了如下解释:

自由主义“是一种政治观点。它寻求改变政治、经济和社会现状,以促进个人的发展和福利。自由主义者把个人看作理性的人,人能用其才智克服人同自然界之间的障碍,使所有的人都享有良好生活,而不采用暴力反对现秩序”。

保守主义“维护现状”,反对一个社会的政治、经济和社会制度发生重大变革。保守主义的经典性说明是由英国政治家埃德蒙·伯克阐述的。他主张,只有采用缓慢的、谨慎的办法,把新的因素纳入经过时间考验的制度,使变革的力量变得温和起来,才能保持政

治的稳定。^① 据此,简言之,自由主义寻求“改变现状”,而保守主义则致力于“维护现状”。

到 19 世纪初期,自由主义和保守主义两个术语在欧洲广为传播。在当时的欧洲,自由派强调个人自由,即不受国家权力干涉的自由。例如经济自由派支持自由市场,反对政府管制贸易。保守派起初是指这样的一些人,他们反对法国革命的过分行爲,反对强调个人自由,赞成恢复国家、教会和贵族的权力。

在美国,在富兰克林·罗斯福上台推行新政时期,这两个术语的含义开始发生变化。罗斯福用“自由主义”这个词来称道他的新政计划。该计划要求联邦政府积极干预经济,制定社会福利计划,协助某些集团(如工会)取得较大的谈判权力。这样,“自由主义”一词的含义就完全不同于 19 世纪了。到本世纪中叶以后,自由派把政府看作纠正社会弊病的手段和扩大个人自由的积极力量。随着时间的推移,反对活跃的联邦政府的人们开始称自己为“保守派”。1964 年,共和党总统候选人巴里·戈德华特成为宣布自己是保守派的第一个政治活动家。一般地说,保守派赞成市场经济,反对政府管制经济;主张在经济事务上更多地依靠个人的选择;主张政府收支平衡,削减政府开支,减税;反对民权立法。1964 年,保守主义由于其代表人物戈德华特竞选总统失败而受到挫折。但是 1980 年,它的另一代表罗纳德·里根在大选中获胜,入主白宫,保守主义又重新得势。里根的保守主义被人称为“新保守主义”。1984 年,竞选民主党总统候选人的加里·哈特又以所谓的“新自由主义”的面貌出现于美国政治舞台。

自由派和保守派的含义已发生了变化,但在这过程中并没有

^① 杰克·普兰诺和米尔顿·格林伯格:《美国政治词典》,1979 年第 5 版,第 5、9 页。

变得更为确切。在现实政治中,人们对各种问题所持的态度,更使人感到混乱。自称自由派的两个人,一人可能赞成福利国家和强大国防;另一人虽然赞成福利国家,却要求大量削减军事开支。同样,一个保守派可能主张严格执行反吸毒的法律,另一个则可能主张政府应允许人们自己决定服用什么。同一个人,在某个问题上可能采取自由派立场,在另一个问题上可能采取保守派的立场。过去,自由派赞成各种族机会平等;现在,有些自由派则赞成包含种族就业和入学指标的“肯定行动”。过去,保守派反对美国卷入国际事物;今天,许多保守派认为美国应在国际事务中起积极作用。

这种扑朔迷离的现象,使人产生了这样一些问题:“保守派”与“自由派”究竟有什么不同?在美国的现实政治中什么人可称为“自由派”,什么人可称为“保守派”?民主党或共和党内的自由派和保守派有什么真正的不同?

詹姆斯·威尔逊提出了按人们对三大类问题的态度来区分自由派和保守派。(1)有关政府经济政策问题:自由派赞成政府致力于保障人人有工作,提高医疗和教育计划经费,提高富人纳税税率。(2)有关公民权利和种族关系问题:自由派赞成联邦政府采取有力行动,以消除学校的种族隔离,增加少数民族和妇女的就业机会并为他们提供补偿计划,严格实施民权法。(3)有关公共的和政治行为的问题:自由派容忍抗议性示威,赞成把吸大麻叶合法化,希望不把“无受害者的犯罪行为”当作“刑事犯罪”,在惩罚犯罪分子上强调保护被告的权利,认为解决犯罪的办法在于消除犯罪的原因,而不是严惩犯法者。^①对于以上三大类问题持反对态度者,则可称之为“保守派”。

斯塔林教授提出自由派同保守派的基本区别有两点:第一,对

① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第108、109页。

于变革,虽然二者都不反对,但保守派要求变革的速度大大缓慢于自由派,即反对激进的基本性改革。第二,对于政府应在何种程度上关注公民的价值观,保守派注重维护道德的和宗教的价值准则,不承认某些信仰的合法性。自由派则认为每个人应怎样生活是应由他自己决定的事。^①

可以认为威尔逊和斯塔林提出的标准加上前一节讲到的一般标准,大体上可以说明自由派和保守派的含义及其区别。

二、新情况

大约 1/3 的美国人从来不曾想到自己是自由派或保守派。只有政治活跃分子才把自己划分为自由派或保守派。只有这些人才对大多数政治和政策问题持有比较一贯的自由派或保守派立场。在这些人中,大约 40% 的人认为自己是保守派,20% 的人认为自己是自由派。其余的 40% 的人则称他们为中间分子。^②

在一定程度上,自由主义近年来在美国政治中丧失了地盘。更多的人自视为中间分子。但并没有多少人转向保守主义。保守派候选人在选举中得票有所增加,并非由于选民中的保守派增多,而是由于别的原因。^③

然而在本世纪 60 年代中期以来,“社会精英”的政治倾向出现了重要变化。“社会精英”是西方社会科学家使用的一个技术性名词,用于指那些拥有同其人数不相称的某些社会资源——金钱、教育、威望、政治权力,等等——的人。有一个时期,社会精英的绝大多数是保守派和共和党人。在 60 年代中期出现了戏剧性变化:一

① 格罗弗·斯塔林:《了解美国政治》,第 89、90 页。

② 威廉·基夫等三人:《美国的民主:制度、机构、政治和政策》,第 155 页。

③ 同上书,第 156 页。

部分社会精英的政治观点更加自由化。调查表明,受过大学教育的人、企业负责人、收入在平均水平之上的30岁以下的白人,三类人中的任何一类人中,在整个40和50年代,共和党人和倾向于共和党的人占优势。大约从60年代中期起,他们变得比一般公民更为倾向于自由主义,更为自由化。调查还表明,社会地位高的新教徒(其中许多人是社会精英)在50年代是社会最保守的人,到了70年代这些人发生了深刻的两极分化。一些人变得更为保守,一些人更为自由化,采取中间立场的人则不多。●

出现上述情况,主要是因为后工业化社会和高技术使居于社会上层地位的人(有威望的工作、高收入、受过良好教育)的构成发生了变化。在过去,这部分人是银行家、医生、公司经理、华尔街律师。而近年来,这部分人中越来越多的不在企业界,而是政府官员、从事研究的科学家、教授、志愿协会和基金会的负责人、大众传播媒介或广告公司的从业人员。从1950年到1970年,从事写作和演讲的非企业界人士(教师、作家、研究人员、政府官员、律师和神职人员)增加了一倍多,至少达到500万人。^②

有的美国学者(如詹姆斯·威尔逊)把这部分人(或曰集团)叫做“新阶级”,以区别于按财富或收入划分的“老阶级”。他们认为“新阶级”的上层社会地位不是来自他们的财富或企业的职位,而是来自他们的教育和专门知识,换言之,即专长而不是财富。

波士顿附近128号公路沿线的高技术工业、加利福尼亚州硅谷的企业、北卡罗来纳州的罗利—达勒姆—查珀尔希尔三角地区的研究企业、联邦政府机构和纽约市出版公司的办公室,就是这个集团的成员集中之地。

① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第112—114页。

② 同上。

称这部分人为“新阶级”显然是概念上的混乱，他们是一个阶层，而不是一个阶级。这个所谓的“新阶级”的政治意义及其政见如何，美国学者们是有争议的。有人认为其成员不仅在公共政策上不同于老上层阶级的企业界领袖和其他成员，而且同工商企业界的每种概念都是对立的。另外的人则认为他们在重要问题上同企业亲密结盟，如同企业对立，就无重大影响。显然，后一意见是较符合事实的。

但是这个集团的出现，却在两大政党内部分引起了紧张。两大党，尤其是民主党，都因党内意识形态派别与非意识形态派别的冲突而造成分裂。调查表明，所谓“新阶级”的民主党人（那些年龄在40岁以下、受过高等教育、担任专业职务或经理的人），同“老阶级”的民主党人（年过50岁，未受过大学教育的蓝领工人）对各种社会和文化问题的意见分歧很大，在离婚、堕胎、同性恋、环境保护、民权法、色情文学等问题上的分歧更大（在一些经济问题上的分歧则小得多）。这种分歧，使民主党在组成新的联合阵线以及选出一致同意的总统候选人等方面都遇到很大困难，成为它在1980年和1984年两次总统竞选中遭到失败的一个重要原因。

因此，这个新的社会精英层（或集团）的出现及其政治意义是一个值得深入研究的问题。

应指出的是，自由主义和保守主义是两种政治思潮，不能因为民主党内自由派较多，共和党内保守派较多，就把自由主义同民主党划等号，作为后者的标志，对保守主义也一样。民主党或共和党内都有自由派和保守派。

第六节 公民参政

第一章已讲到，美国实行代议制。所谓“民治”是通过代议制来

实现的。公民不直接治理国家和制定政策，而是委托由他们选出的代表治理国家和制定政策。虽然一些地方仍保留了“镇民大会”这种直接民主的形式，一些州的公民享有立法创议权和复决权、罢免权，但就全国说，实行的还是代议制。在这种制度下，公民个人通过何种渠道，以何形式表示其意见、愿望和要求，以影响政治进程和政府政策，监督政府，就是与“民治”有关的重要问题。这就是公民参政问题。^①

本章前面讲的舆论，从广泛的意义上说，可视为公民参政的一种特殊形式，因为舆论是一部分公民的意见、愿望、要求的表现。这里要讲的公民参政则限于公民个人参与政治的活动。

公民个人在不同程度上通过不同的形式参与政治。参与的形式有参加选举投票，参加竞选活动，直接同议员和行政官员接触，参加政治上活跃的社团，以及抗议、示威、游行等。后三者是更为直接地影响政治领袖和政府政策的参政方式。

(一) 参加选举投票，无疑是美国公民参政的最普遍的形式。在美国，从中央政府到地方政府有 50 多万个选举产生的职位，竞选各级公职的候选人每年大约 100 万人。美国民选职位之多，选举之频繁，都堪称世界各国之冠。选举投票所以重要，是因为：(1) 各级议会议员和最重要的行政长官是由选举产生的；(2) 选举是选民对当政者政绩的总考核和审查，选举可以把不得民心的人拉下马，即美国人常说的“撵走那些流氓”；选举是选民表示其要求的重要机会和手段。

现在美国已经实现普选，凡年满 18 岁的男女公民都有选举权。但选民须事先登记始可投票。1980 年选举，全国适龄选民有

^① 美国政治学著作把公民参与政治的活动称作“政治参与”(Political Participation)，我们按我国习惯译为“公民参政”。

16438.1万,登记选民为11294.5万,占适龄选民的70.4%,总统选举的投票选民为8651.5万人,占登记选民的74.3%,适龄选民的52.6%。^①美国选举投票率低于西方许多发达国家。自1920年以来总统选举的投票率很少达到60%的,中期选举投票率更低。投票率低的原因是多方面的,将在关于选举的第五章中论述。

(二) 参加竞选活动,是公民参政的另一种形式。参与此项活动的人数,同参加选举投票的人数相比,要小得多。不到5%的公民在竞选中为候选人或政党工作;另有2—3%的公民出席竞选集会、群众大会或类似活动。积极参加这类竞选活动的公民大约是1000万人。大约有10%以上的公民向候选人、政党或其他政治团体捐款。^②

公民参加竞选活动的人数虽然不大,但在美国政治生活中的作用却不小,有人称公民参与竞选活动是美国“政治制度的推动力”。^③这些活动把政治利益和目标转化为人力、能量、经费,而这些正是政治领袖们所依靠的。人们参加竞选活动,使选举成为选民接受和拒绝候选人的手段。

(三) 直接同议员或行政官员接触,是美国公民直接影响政治领袖和政府政策所常用的方法。他们通过给行政官员尤其是议员写信、打电话、专访、递交请愿书等方式,提出对某些政策问题的看法、愿望和要求(包括个人的问题)。行政官员和议员着眼于选票,对于选民的意見都不敢怠慢。如果得罪了选民,就可能在下次选举中落选。调查表明,近年来,几乎有一半的公民参与了某种地方性政治活动,1/4的公民参与了有关全国问题的某种政治活动。同参加选举投票和竞选活动不同,这类活动的特点通常是同某些问题

① 《美国统计摘要,1982—1983年》,第491页。

② 威廉·基夫等人:《美国的民主:制度、机构、政治和政策》,第127页。

③ 同上。

相关,而同政党政治无关。

(四) 参加政治上活跃的社团是公民参政的又一方式。虽然只有大约 10% 的公民自认为同政治组织有关联,实际上,大部分美国人同政治上活跃的集团有关联。他们通过这些社团影响政治和政府政策,以实现自己的目标。这类社团大小不一,多不胜数,又无往而不在。这类集团就是“利益集团”(详见第六章)。通过社团参政,可能是各种参政形式中最有效的。在 1980 年的竞选中,向政治利益集团捐款的美国人同向政党捐款的人一样多。有的美国学者认为,利益集团的影响将会继续增强,从而进一步削弱政党的影响。

(五) 抗议和示威是公民直接影响政府政策,实现其目标的一种比较激烈的形式。公民往往是在采用通常方式和通常渠道问题得不到解决,目标不能实现之后才采用这种方式。罢工亦属于这种形式。抗议和示威这种形式的采用,往往是社会和阶级矛盾趋于激化的一种反映。一般是和平的,但有时,尤其是在政府进行镇压时,则发展为暴力行动。公民运用这种方式影响政府政策,实现其目的,在美国处于殖民地时期和建国之后都是屡见不鲜的。美国人民争取独立的斗争终于由抗议示威发展为暴力革命。政治性抗议、示威(包括黑人的直接抗议行动),在本世纪 60 年代曾为民权运动者和反越战者所广泛采用,并对改变政府政策产生了重大影响。但到 70 年代,美国公民的这种直接行动逐渐减少,这在一定程度上反映了美国社会阶级矛盾的相对缓和。抗议示威对政治领袖和政府政策影响的大小,取决于许多因素,并非都能产生重要影响,或立即产生影响。但是这类活动,尤其是规模大者,成为新闻报导的重要题目,从而引起政府和社会的注意则是无疑的。

在美国,参加抗议示威的人,只是公众的很小一个部分。芝加哥大学全国民意研究中心在 1973 年进行的一次调查表明:公众的

10%参加过劳工纠察,4%参加过民权示威,5%参加过反越战示威,5%参加过同学校有关的示威。^① 这些示威大多数是和平的和合法的。在1973年,美国18岁以上的人口多达14260万,5%的公众也就不是一个小数目了。

公民采取抗议示威行动的研究,涉及产生行动的原因、是否合适及合法,是否有效等问题。对于这些问题的回答,因人的立场不同而很不相同,特别是对后两个问题的回答。美国广播公司新闻部和《华盛顿邮报》曾联合作过一次调查,提出的说法是:“联邦政府真正注意黑人问题的时候是黑人采取暴力示威或骚乱的时候。”对于这一论断,70%的黑人表示同意,30%不同意,白人的态度正好倒过来,70%表示不同意,30%同意。

^① 威廉·基夫等人:《美国的民主:制度、机构、政治和政策》,第130页。

第三章 大众传播媒介

大众传播媒介是指拥有广大读者、听众或观众的新闻传播媒介,即报纸、期刊、广播电台、电视台和新闻社。它们历来都具有重要的作用和影响。在报纸日发行量达到 6200 多万份,收音机和电视机已经普及到每个家庭、电视观众每天超过 1 亿人的美国,大众传播媒介在美国政治生活中的地位和作用更为突出。“新闻界是公共政策机构,其作用不亚于总统、法院和议会,在阐明政府程序时理应有其一席之地。”^①

大众传播媒介是一个内容广泛的题目。本章仅限于考察美国传播媒介的历史、现状、特征和对政治的影响,言论和出版自由,以及政府对传播媒介的管制。

第一节 大众传播媒介的历史和现状

一、早期的报刊

1690 年 9 月 25 日,一位名叫本杰明·哈里斯的英国人在波士顿出版了《国内外公共事件报》(月报),这是美国历史上的第一份报纸,但仅出一期便被殖民地当局查禁。^② 14 年以后,1704 年 4

^① 见美国布鲁金斯学会会长布鲁斯·K. 麦克劳里为斯蒂芬·赫斯《常驻华盛顿记者》(布鲁金斯学会,1981 年版)一书第 VII 页所写的前言。

^② 该报被查禁,是因为它批评了英国的同盟者印第安人莫霍克族虐待法国俘虏,揭露了法国国王的荒淫,同时,该报的出版未经当局批准。

月 24 日,波士顿邮政局局长约翰·坎贝尔出版了《新闻信札》,从此殖民地才有了连续出版的报纸。该报存在了 72 年,直到美国革命爆发才停刊。到 1775 年,13 个殖民地共出现过 50 种报纸,但大部分当时就不存在了。

期刊在殖民地的出现比报纸晚半个世纪。最早的期刊是本杰明·富兰克林创办的《综合杂志和历史记事》和安德鲁·布雷德福创办的《美洲杂志》。两期刊同时于 1741 年 1 月在费城出版。前者出 6 期后者出 3 期即停刊。美国革命前出现过 16 种期刊,但平均寿命只有 10 个月。

建国以前的报刊虽然数目并不多,但对于推动美国革命却发挥过重要作用。

建国头 50 年,在美国新闻史上称为党报时期。那时印刷技术原始,排字和印刷都是手工操作,成本高,报纸售价昂贵。报纸一年预收订费 6 到 10 美元,超过熟练工人一周的工资,普通人无力订阅。报纸是奢侈品。当时交通落后,报纸难于送到广大读者手中。因此,到 1830 年全国虽然已有 1200 家报纸,其中日报 65 家,但报纸的发行量都很小。纽约的几家大报,经常的发行量不过 1500 到 2500 份。报纸售价昂贵,发行量很小,很难经费自给,要存在下去,常需要津贴。而这种津贴则常来自政府或政党。

建国初期,各政党和派别的政治活动家,为了促进他们的利益,都创办、资助和控制报纸。亚历山大·汉密尔顿为首的联邦党人创办了《美国公报》,托马斯·杰斐逊领导的共和党人则创办了《国民公报》与之对抗,其主编由国务院支付薪水。杰斐逊当选总统后,又劝诱塞缪尔·哈里逊·史密斯到华盛顿创办《国民通讯员报》,允许他承包政府文献的印刷(1860 年政府出版局成立,由报纸承印政府文献才告结束)。安德鲁·杰克逊当选总统后,资助了《华盛顿环球报》的创办。据统计,在此时期从政府领工资的报人有

50 多人。这个时期的报纸充满党派成见。

二、大众化报纸的兴起和发展

19 世纪 30 年代到第一次世界大战前,是大众化报纸兴起和发展的时期。

随着美国经济的发展,疆域的扩大,人口的增长和城市人口的增加,人民文化的提高,尤其是霍氏滚筒印刷机的发明和改进,创办大众化报纸的条件终于成熟了。1833 年 9 月 3 日由本杰明·戴创办的便士报《纽约太阳报》问世,每份售价一美分,可分期零售,并以耸人听闻的新闻吸引读者。6 个月后,该报发行量达到 8000 份,高出其竞争者 1 倍。许多报纸发行人竞相效法,纷纷办起便士报。《纽约太阳报》开创了“新闻事业的新纪元”^①,报纸大众化的新时代从此开始。

铁路的延伸和电报的发明,加快了新闻传播的速度。报纸的数目和发行量迅速增加。到 1860 年,报纸增加到 3000 家,其中 300 多家为日报。有些报纸的日发行量高达 20 万份。报纸的巨大发行量及随之而来的广告收入的增加,使报纸无需依靠政党或政府的资助,从而使报纸走向独立。

为了节约新闻采访的开支和便利新闻的传播,纽约几家报纸在 1848 年成立了一个合作社性质的,只为会员报纸提供服务的通讯社——美联社。这是美国的第一家通讯社。美联社的会员不断扩大,它要向各种不同政治色彩和各个地区的报纸提供新闻,便不得不尽量摆脱党派偏见,客观地报道事实。美联社的出现,促进了

^① 埃德温·埃默里和迈克尔·埃默里合著:《美国新闻史》,1984 年第 5 版,第 140 页。

报业的发展。

内战以后,美国资本主义迅速发展。随着工业化的进展,城市的兴起,通讯工具的大发展(铁路、电话等),教育的进步,报纸的发展也欣欣向荣起来。报纸发展成为强大的公司,有钱,有影响,独立性亦进一步加强。

据 1910 年国情普查,当年各种日报共 2600 种,其中普遍发行的英文日报 2200 种;普遍发行的每周出版一期的报纸共 14000 种。直到 1914 年,报纸数目大致保持在这个水平上,是美国历史上报纸数目最多的年份。

资本主义的工业化引起了一系列国内问题:托拉斯的产生,经济权力的集中,工农收入的低下,政治的腐败。广大人民争取权利和改善处境的政治运动兴起了。一些报纸在推进和支持改革方面起了重要作用。其中尤为突出的是约瑟夫·普利策的《纽约世界报》、赫斯特以及斯克里普斯的报纸。

本世纪初,合众社和国际新闻社先后于 1907 年和 1909 年成立。前者的创办人是爱德华·怀利斯·斯克里普斯,后者是威廉·伦道夫·赫斯特。美联社只向其会员报纸提供新闻,而这两个新闻社则通过合同向主顾提供新闻,打破了美联社的垄断。1958 年合众社同国际新闻社合并为合众国际社,与美联社同为美国和世界的两大通讯社。

三、报业的兼并和集中

随着美国资本主义由自由竞争向垄断的过渡,自 1890 年报纸也开始了集中趋势。一些相互竞争的报纸停刊了;另一些则和它们的竞争者合并了。在许多大城市中,报纸所有权走向集中;报纸联营组织和报业集团相继成立。1910 年到 1930 年,报纸兼并盛行,

并在 30 年代加速发展。

本世纪 30 年代到 80 年代的半个多世纪中,由于兼并,各种传播媒介对广告的竞争,周期性经济衰退的影响,日报数目减少了,以后大致稳定在 1750 家左右;又由于日报减少,报业的集中程度增加;报纸的发行量不断地增加。1983 年,各种报纸共 9205 家,其中英文日报 1701 家,每日总发行量为 6260 万份;^① 星期日报纸 772 家,总发行量 5670 万份。日发行量超过 50 万份的大报纸有 13 家,其中 7 家的星期日报纸发行量超过 100 万份。^②

四、杂志

19 世纪前 30 年,大约有几百家季刊、月刊和周刊断断续续地出版。1830 年到 1850 年全国发行的杂志兴起,到 50 年代,少数杂志的销售量达到 15 万份以上(两家妇女杂志)和 20 万份(《哈泼氏月刊》)。1860 年,各种期刊共计近 600 种,到 1900 年达到 5500 种,^③ 40 年内几乎增加了 9 倍。同时,杂志的种类(就内容说)也增多了,发行量扩大了,杂志在美国生活中的影响日渐扩大。

① 《美国统计摘要,1985 年》,第 547 页。

② 1983 年日发行量最大的报纸是:《华尔街日报》2036789 份;《纽约每日新闻》(小型报)1513941 份;《洛杉矶时报》1060588 份;《纽约时报》963443 份;《纽约邮报》961044 份;《芝加哥论坛报》756877 份;《华盛顿邮报》747676 份。星期日报纸发行量最大的是:《纽约每日新闻》2004835 份;《纽约时报》1563531 份;《洛杉矶时报》1342720 份;《芝加哥论坛报》1127778 份;《费城询问者报》1036717 份;《华盛顿邮报》1005468 份。(以上均为 3 月 31 日的统计数字,见埃默里前引书,第 677 页脚注。)

在 1982 年甘奈特公司创办的《今日美国》日报,异军突起。该报如同《华尔街日报》一样,用通讯卫星传送版面到各地,就地印刷发行。该报编排新颖,采用彩色照片及精心制作的解说图表,又投旅游者之好,详细报道各州天气及体育消息,使其发行量迅速上升。到 1983 年初发行量已达 110 万份,到 1986 年初达到 133.3 万份,仅次于《华尔街日报》和《纽约每日新闻》,超过《洛杉矶时报》而居全国第三位。

③ 《美国百科全书》,国际版,康涅狄格州丹伯尼市,美国公司 1979 年版,第 21 卷,第 593 页。

1879年国会制定了便宜邮费的法律,为扩大杂志的发行创造了条件。1893年,《麦克卢尔氏》(1893年创办)《世界主义者》(1866年创办)和《芒西氏》(1889年创办)三家新的大众化综合性月刊把每期售价削减到一角。这些插图多、精心编辑的杂志销售量迅速上升,成了杂志发行史上的一次革命。到20世纪初,这三家杂志和《妇女家庭杂志》、《柯里尔》(1887年创刊)、《人人杂志》(1889年创刊)及《星期六晚邮报》等的销售量都达到几十万份。

1900年以后的10多年,是美国杂志史上的一个重要时期,通称为“揭露丑闻的时代”。这时期兴起了拥有广大读者的全国性舆论杂志。这些舆论杂志讨论公共政策问题,反对托拉斯,反对政府中的贪污腐败,要求社会改革。它们发表了大量揭露时弊的文章。这个时代是由《麦克卢尔氏》在1902年底发表三组重要文章开始的:艾达·M.塔贝尔揭露约翰·D.洛克菲勒和美孚石油公司以不正当手法挤垮其竞争者的行为;林肯·斯蒂芬斯揭露市政府和州政府的腐败(题为《城市的耻辱》);雷·S.贝克对工人处境(包括童工及黑人经济状况)的报道。该杂志的销售量突破50万份的记录。其他一些杂志如《世界主义者》、《人人杂志》、《柯里尔》和其他一些舆论杂志及文艺杂志都参加到揭露丑闻的行列中来。1906年是揭露杂志极盛时期,到1912年达到了顶点,以后渐渐衰落。

麦克卢尔的工作,在美国杂志史上并非新事。原有的一些高质量文艺性杂志(如19世纪50年代创刊的《哈泼氏月刊》、《大西洋月刊》等等)及舆论杂志(如《民族》、《评论的评论》、《北美评论》、《论坛》、《角斗场》等等)都注意揭露大企业托拉斯的兴起、贪污行为和政治机器,要求经济、政治改革。但是,第一家发起真正有分量的正面攻击的则是《麦克卢尔氏》。

揭露丑闻杂志既是19世纪末、20世纪初改革运动的一个组成部分又推进了改革运动,对美国政治和经济产生了重要影响。这

些杂志开创了现在称之为“调查性报道”的报道模式。应指出的是，一些报纸，如普利策的《纽约世界报》、赫斯特和斯克里普斯的报纸都积极地参加了改革运动，揭露时弊。

和报纸不同，本世纪 20 年代以后，杂志的数目不是减少而是持续增加，这可能是因为专业性杂志（如科技和其他学术性刊物）增多的缘故。到 1984 年，各种杂志增加到 10809 种，为 1900 年的两倍。^①

20 年代以来，杂志的发展有两点特别值得提出：一是不少杂志发行量十分巨大，二是发行量和影响都很大的三大新闻性周刊的出现。在当代，最大的日报的发行量不过 200 多万份，而发行量超过 200 万份的杂志则多至 20 多种。^②其中 20 年代到 40 年代创刊的《时代》（1923 年）、《新闻周刊》（1933 年）、《美国新闻与世界报道》（1948 年）鼎足而立，发展成为在国内外有重要影响的新闻性周刊。上述三种新闻周刊在 1983 年的发行量依次为：450 万份，300 万份和 200 万份以上。

五、无线电广播和电视

无线电广播的出现是大众传播媒介的一次革命，对美国政治生活产生了既深又广的影响。美国的第一批广播到家庭的广播电台出现于 1920 年。此后迅速发展。国内广播电台的数目在 1922 年

① 《美国统计摘要，1985 年》，第 547 页。

② 1983 年美国发行量最大的杂志为：《读者文摘》1810 万份（国外发行的各种外文版的发行量达到 1000 万份）；《电视指南》1700 万份；《全国地理杂志》1000 万份；《美好之家和庭园》800 万份；《妇女日》700 万份；《家庭亲朋好友》700 万份；《麦考尔氏》600 万份；《好家庭》、《妇女家庭杂志》、《花花公子》各 500 万份；《时代》周刊、《小棚屋》各 450 万份；《红书》、《新闻周刊》、《世界主义者》各 300 万份；《人民》、《插图体育》、《美国新闻与世界报道》、《史密森氏》、《魅力》、《田野和小溪》、《大众科学》各 200 万到 250 万份。（见埃默里：《美国新闻史》，第 736 页脚注。）

1月是30座,到1923年3月猛增到556座;收音机的数目从1921年的5万台增加到1922年的60万台。^①到1950年,商业性电台已增加到2800余座,96%的家庭拥有收音机。^②50年代以后,电视进入大发展时期。有的观察家曾认为,电视的出现会使无线电台销声匿迹,事实并不如此,电台仍然兴旺发达,到1984年商业广播电台达到8359座,收音机则普及到每个家庭(见表3·1)。其所以如此,原因是:(1)有许多小电台转向专业化,如专门播音乐、体育、新闻等节目;(2)电台制作出许多优秀的联播新闻和地方新闻及关于公共事务的广播;(3)覆盖地区小但收听效果好的调频电台的发展,深受听众,尤其是音乐爱好者的欢迎;(4)三大电视网也同时经营广播电台。

美国电视广播的试验开始于本世纪20年代。1937年有17座试验性电视台播送电视。1941年7月1日联邦电讯委员会批准18座电视台开始商业性电视广播。珍珠港事件和美国的参战延缓了电视的发展,到战争结束仅有6座电视台进行广播。战后同轴载波电缆的发明及微波传送新技术推动了电视的发展。50年代电视进入其黄金时代。50年代结束,电视机已进入86%的家庭。60年代彩色电视迅速普及,电视逐渐占据了传播媒介的中心舞台。1950年全国有电视台97座,电视机600万台,13%的家庭拥有电视机;到1980年,这三项数字分别为1020座,1.5亿台和98%。^③现在电视观众每日达1亿人以上,晚间新闻电视观众达到5000万人。关于1950年以来美国电台和电视的发展,见表3·1。

如同报业有报系一样,在广播业也出现广播网。在电视兴起前,已成立了四家全国性广播电台网,即全国广播公司(1926年建

① 埃默里:《美国新闻史》,第378页。

② 同上书,第513页统计表。

③ 同上书,第513页统计。

表 3·1 美国的大众传播媒介(1950—1984)

项 目	单 位	1950	1960	1965	1970	1975	1980	1983	1984
<u>报纸</u> (总数)	数 目	12115	11315	11383	11383	11400	9620	9205	9151
日 报(英文)总数	数 目	1772	1763	1751	1748	1756	1745	1701	
总发行量	百万份	53.8	58.9	60.4	62.1	61.5	62.2	62.6	
星期日(英文)总数	数 目	549	563	562	586	639	736	772	
总发行量	百万份	46.6	47.5	48.6	49.2	51.5	54.7	56.7	
<u>期刊</u> (总数)	数 目	6960	8422	8990	9573	9657	10236	10952	10809
周 刊	数 目	1443	1580	1716	1856	1918	1716	1626	1379
半月刊	数 目	416	527	550	589	537	645	724	658
月 刊	数 目	3694	4113	4195	4314	4087	3985	4108	4096
双月刊	数 目	436	743	876	957	1009	1114	1307	1348
季 刊	数 目	604	895	1030	1108	1093	1444	1627	1711
<u>商业广播电台</u> 调幅	座			4169①	4323	4463	4589	4733	4749
调频	座			1780①	2196	2767	3282	3527	3610
公共广播电台	座	—	—	—	—	169	217	270	—

续表

项 目	单 位	1950	1960	1965	1970	1975	1980	1983	1984
<u>电视台</u> (总数)	座	98	559	668	862	953	1011	1106	1138
商业台	座		515	569	677	706	734	813	841
公共台	座					260	290	300	—
<u>有线电视</u> 系统	个	70②	640	1325	2490	3506	4225	5600	6200
订户	百万户	0.01②	0.65	1.3	4.5	9.8	15.5	25.0	30.0
<u>拥有收音机的家庭</u>	百分比	92.6	96.3	98.6	98.6	98.6	99.0	99.0	99.0
户均台数	台	2.1	3.7	4.1	5.1	5.6	5.5	5.5	5.5
<u>拥有电视机的家庭</u>	百分比	9	87	93	95	97	98	98	98
<u>拥有彩色电视机的家庭</u>	百 万	—	0.3	2.8	20.9	46.9	63.4	73.9	75.8
每日平均收看时间	小 时	4.6	5.1	5.5	5.9	6.1	6.6	7.0	—
户均电视机数	台	1.01	1.13	1.22	1.39	1.54	1.68	1.79	1.78

①1967年数字。②1952年数字。

资料来源:《美国统计摘要,1985年》,第542、545、547页。另据埃默里《美国新闻史》1984年第5版第513页,在1950年,调幅电台为2086座,调频电台为733座,在1960年,调幅电台为3398座,调频电台为688座(均为实际进行广播的电台数)。

立),哥伦比亚广播公司(1927年),相互广播公司(1934年),美国广播公司(1945年)。电视兴起后,除相互广播公司外,其他三家在继续经营电台的同时,都进而经营电视,成为全国的主要广播网。许多电台、电视台分别参加了这四家大广播网。除了这四家全国性广播网外,还有为数众多的地区性电台网和电视联营组织。

在无线电电视广播普及到千家万户的同时,有线电视也以惊人的速度发展。在1950年,全国仅有70个有线电视系统,1万订户。到1984年,有线电视系统已增加到6200个,订户增加到3000万户。官方估计到1990年订户将达到5500万户,有线电视收入将达到190亿美元(1983年为60亿美元)。^①有线广播得以迅速发展,一是因为图像具有高清晰度,二是有线电视播送X级别色情电影和极其凶暴的电影,而受到法律的限制和舆论的指责较少。

广播,特别是电视的出现,在一定程度上改变了美国现实政治的格局,可以使政府领袖和政治活动家越过编辑、记者和政党,通过实况转播直接向人民讲话。如富兰克林·罗斯福总统利用广播进行“炉边谈话”以推进新攻。总统候选人的电视辩论,更起着塑造“政治形象”的重要作用。如1960年尼克松和肯尼迪的辩论及1980年卡特和里根的辩论。这些都是政治活动家利用电视新闻直接同人民见面的突出事例。因此,有人把目前的时代称为“电视政治时代”。

六、大众传播媒介的结构

美国的大众传播媒介有新闻社、报纸、杂志、电台和电视五大类,每一类中又有为数众多的单位。它们在全国政治生活中的重要

^① 《美国统计摘要,1985年》,第545页。

性和影响是大不相同的。

美国布鲁金斯学会高级研究员斯蒂芬·赫斯经过两年的调查写了《常驻华盛顿记者》^①一书。他把华盛顿的新闻采访比作一个太阳系。发光和热的太阳是“政治政府”(主要是总统和国会),驻华盛顿的新闻机构则是“行星”。这些“行星”分别组成内、中、外三层光环。

按赫斯的分类,“内环”新闻机构包括:(1)三家电视网,即美国广播公司、全国广播公司、哥伦比亚广播公司;(2)两家通讯社,即美联社和合众国际社;(3)三家新闻周刊,即《时代》,《新闻周刊》和《美国新闻与世界报道》;(4)四家报纸,即《华盛顿邮报》、《华尔街日报》、《纽约时报》、《华盛顿明星报》^②。政府定期向“内环”新闻机构透露消息,注意了解它们关于政府的报道。“内环”中的几家是政府高级官员几乎每天必看的报纸,也是多数记者每日必看的报纸。这几家报纸也是华盛顿新闻报道的标准,为广大记者定调。“政治政府”主要是通过这几家报纸同新闻界保持接触。

“中环”新闻机构有七家独立报纸和两个报系。它们是:《洛杉矶时报》、《巴尔的摩太阳报》、《波士顿环球报》、《基督教科学箴言报》、《芝加哥论坛报》、《商业日报》(纽约)、《纽约每日新闻》、奈特—里德报系和考克斯报系。这个“中环”并不固定,成员不时增减。这些报纸,政府高级官员一星期至少看一次。

广播电台属于“外环”。专业出版物、独立电视台、地方通讯社和小型报纸,如能从“政治政府”摄取能量则属于“外环”。它们中大多数属于其他“太阳系”。

赫斯是按照新闻机构同联邦政府的关系以及对后者的影响进

① 斯蒂芬·赫斯:《常驻华盛顿记者》,1981年版。

② 《华盛顿明星报》创办于1852年,已于1982年停刊。

行分类的。根据这种分类,决定新闻机构地位的标准有四:发行范围面向全国,对新闻事业态度严肃,拥有高层人士的读者、听众和观众,在华盛顿至少有6名常驻记者。“内环”都是符合这些标准的。“内环”是全国新闻性机构。“中环”和“外环”则是地区性或地方性新闻机构。但是也有人把《洛杉矶时报》列入全国性报纸。

从以上情况看,要了解和研究美国政治,就不能不注意上面说的全国性新闻机构,也就是赫斯所说的“内环”新闻机构。这些全国性新闻机构所以特别重要,除了它们在大众媒介中的主导地位外,还有以下原因。第一,政府经常向它们透露消息。第二,政府官员和国会议员重视它们关于他们本人的报道。第三,它们的记者多毕业于名牌大学,能力强,水平高,且多半持自由派政治观点。这些记者不仅报道新闻,而且写出关于各种问题和政策的“背景性”、“调查性”或“解释性”报道。

回顾美国新闻事业的发展史,可以看出,美国政治的变化同美国新闻事业的组织和技术的变化是密切相关的。新闻事业的变化,大大改变了政府官员和候选人使用新闻工具的方式。在政党报纸时期,报纸充满党派偏见,知名人物的小集团在政治上互相竞争,而只有为数很少的富人才看报。大众化报纸的出现,使政治走向大众化,政党召开全国代表大会,在选举时间以广泛的呼吁和群众集会动员选民,发展选民对政党的强烈的忠诚。全国性舆论杂志的出现,推动了围绕政策问题组织全国性利益集团的发展,并为鼓吹削弱政党的作用和权力的中产阶级改革运动提供了讲坛。广播和电视则使政治活动家能够不依靠政党组织而争取到追随者,从而造成政党的衰落。

第二节 大众传播媒介的特征

当代美国的大众传播媒介具有四个特征,即私有、独立、集中和追求利润。四个特征中,私有是最根本的,其余三个特征部分地或全部渊源于这一特征。这四个特征决定了传播媒介在美国政治、经济和社会生活中的作用、地位和影响,它同政府的关系以及它的组织、采集新闻和编辑方针等。头两个特征则使美国大众传播媒介在一定程度上有别于西方其他发达国家。

一、私有

美国的大众传播媒介从根本上说,是私营企业。美国建国头几十年是“党报时期”,到了19世纪30年代,发行量较大的大众化的民办报纸兴起,报纸不但在经济上可以自给而且可以盈利。民办报纸逐渐取代党报,成为同其他工商企业一样的私营企业。现在美国联邦和州及地方政府都没有自己的报纸。两大政党也没有自己的机关报。这一点是不同于有些西方国家的。这当然并不意味着美国的报纸对于美国两大政党没有其倾向性。实际上,大多数报纸在选举中是公开支持民主党或共和党的。

美国没有官方通讯社。美国的通讯社从开始起在名义和实质上都是私营企业。这一点也同一些西方国家不同。有些国家的通讯社名为私营,实际上是官方通讯社(如意大利的安莎通讯社,法国的法新社),或官方喉舌(如英国的路透社),或半官方通讯社(如荷兰通讯社),或为政党的通讯社(如意大利的阿德思—克罗诺斯通讯社是社会党的通讯社)。

美国的杂志也是从一开始就是私营的。

在广播业方面,美国虽有受到各级政府资助的公共电台和电视台,但是它们的数目和影响是不能同商业性私营电台和电视台相比拟的。从根本上说,广播业是商业电台和电视台的天下。^①这一点也与一些西方发达国家不同。例如英国广播公司(既经营广播电台又经营电视台)是国有的;法国的电台既有国营的又有私营的,但电视台全为国营;比利时的广播电台和电视台全是国营的;西德的电台也是国营的(但电台和电视台有经营自主权);荷兰广播公司是半官方的;意大利的电台和电视台绝大部分为私营,但意大利广播电视公司也是半官方的。

美国大众传播媒介的私有制有四种类型。第一种,个人或公司只拥有某一种传播媒介的一个企业,如一家报纸、或一座电台、或一座电视台,并不同时经营他种传播媒介。这种类型日渐减少。第二种,个人或公司拥有同一种传播媒介的几个企业,如几座电台,几家报纸,或几座电视台。这种类型日益普遍。第三种,同时拥有几家电台,几家报纸或几家电视台。在一座城市,某人可能同时拥有一家报纸,电台和电视台,从而控制该市一切消息来源。第四种是联合大企业,即一个人或公司不仅拥有传播媒介的企业同时还拥有其他类别的企业,成为跨行业的大企业。大部分传播媒介属于

^① 无线电广播问世后,一些大学就办起了公共电台。1967年国会制定了公共广播法,资助从事教育和为公众服务的电视台。联邦政府据此建立了负责人由总统任命的公共广播公司对公共电视台进行一般管理,但不直接指示电视台广播什么节目,而是通过补助和不补助某项节目的办法来实行控制。另外建立公共广播节目社为公共电视台制作电视节目。而非商业性的公共电台则由国家公共电台联系起来。所谓公共电台、电视台只能说是一种半公有的机构。1983年公共电台和电视台的收入近9亿美元。其中各级政府拨款占53.3%(联邦政府18.2%,州及地方政府35.1%),私营公司捐款占2.8%,订户及拍卖收入占21.9%,其他8.6%。

1983年,公共电台共270座,而商业电台则为8260座,公共电视台共300座,商业电视台则为813座(见《美国统计摘要,1985年》,第542、545页)。平均每晚仅有3%的公众收看公共电视(见多丽丝·A.格雷伯:《大众传播媒介和美国政治》,1980年版,第29页)。

后三种类型。传播媒介的现状和趋势是所有权的集中(详后)。

总之,美国的大众传播媒介从根本上说是私营的。美国没有联邦政府办的官方通讯社、官方报纸、对国内广播的官办电台和电视台,在州和地方也是如此。两大政党也没有自己的机关报和自己的电台和电视台。在这方面,美国的传播媒介同许多国家是不一样的。

二、独立

独立性是美国大众传播媒介的另一重要特征。传播媒介的独立性主要是指它独立于政府,当然也独立于政党,不受政府和政党的控制。传播媒介不仅不是政府的喉舌,不是两大政党的喉舌,反而是监督政府的重要力量。传播媒介,特别是报纸,对政府的政策和官员(包括总统在内),常持批评态度,尤其是在国内政策方面,在对外政策方面一般是支持多于批评。传播媒介的批评主要是指向政府而不是两大党,这是因为在美国轮流上台执政的两大政党组织松散,不是国家的领导力量,也不是国家的决策机构。传播媒介的这种独立性也不是绝对的,政府对传播媒介也通过多种手段施加影响,但却不能把传播媒介置于其控制之下。总的说,在西方发达国家中,美国大众传播媒介享有的独立性和出版言论自由是最大的。

美国的大众传播媒介所以能享有很大的独立性和出版、言论自由,发挥监督政府的作用,原因主要有三点。

第一,大众传播媒介是私营企业,经济自立,不需要政府资助,也就可以不俯首听命于政府,正如西方谚语所说:“谁给吹笛人钱,谁定调。”

第二,美国有言论和出版自由的传统。这传统可追溯到殖民地

时期。各殖民地沿袭英国习惯,当时已经提供了很大的表达自由。1721年,对报纸的新闻检查已经结束。虽然仍认可惩办煽动诽谤罪的法律,但是发生于18世纪30年代的著名曾格审讯则确立了一条原则,即批评政府官员是出版自由的支柱之一。^①自1735年以后,再未出现过殖民地法庭以煽动性诽谤罪审讯出版商的事。

1774年第一届大陆会议召开时由约翰·迪金森起草的权利宣言也声明了出版自由。到1787年,13个州中9个州的宪法都写进了保护言论和出版自由的条款。各州还有权利法案保障这一自由。

第三,也是最重要的原因,是美国宪法第一条修正案保障了言论和出版自由:“国会不得制定……法律……剥夺言论自由或出版自由。”1925年美国最高法院在吉特洛诉纽约州案的裁决中,又把第一条修正案对言论出版自由的保障扩大到适用于各州(约束各州的第十四条修正案保障的“自由”包括言论出版自由)。^②由于第一条修正案的保障,联邦政府至今没有新闻法,出版报刊、书籍无须政府批准,在和平时期政府不得对言论和出版物、对电台和电视台的节目内容进行“事先限制”(即“新闻检查”)。

在战争时期,记者随军采访要得到当局批准,当局有权检查涉及军事调动和作战计划等报道,但记者对战事报道受到的限制还

^① 约翰·彼得·曾格在1733年11月5日创办了《纽约新闻周刊》,该刊的文章对纽约总督进行了批评,还谴责殖民地官僚当局是低能儿,因而冒犯了总督。曾格因此被控告犯了煽动性诽谤罪,受到审讯。费城80岁高龄的律师安德鲁·汉密尔顿到纽约为曾格辩护。他在辩护中指出:“法庭所面临的问题……并不(仅仅)是那位可怜的印刷商的事业……不是的!它的后果会影响到美洲大陆……的每一个自由人。这是最重要的事业,是自由的事业……这一自由就是把事实真相讲出来,写出来以揭露和反抗专断权力的自由……”结果陪审团作出了曾格“无罪”的判决。(埃默里:《美国新闻史》,第51页。)

^② 美国最高法院在本世纪50和60年代最后完成了把“权利法案”(头十条修正案)主要内容的适用范围扩大到各州的进程。

是很小的。战争一结束，一切限制随之取消。但这丝毫不意味着传播媒介可以随心所欲，不受任何制约(详后)。

最后，美国社会有众多的利益集团，各种利益集团为各自的利益进行着激烈斗争。每届政府只代表一部分利益集团，为了政局的稳定，政府在政策上不得不调和各利益集团的矛盾和照顾各利益集团的利益，不得不允许它们对政府进行批评，揭露和献计献策，不能搞“一言堂”。否则政局就难于稳定，资本主义的活力就会大大削弱。因此，美国的出版和言论自由，又是美国现实政治的产物，是保持美国资本主义制度活力的手段。

三、集中

集中(不仅指所有权的集中)是美国大众传播媒介的又一特征。以日报为例，1886年以后，城市的报纸的兼并和集中的趋势有增无减。只有一家日报的城市的数目不断增加，而有几家相互竞争的报纸的城市数目不断减少。到1981年，拥有几家日报的城市只有30座，只有一家报纸的城市大约有1400座。(见表3·2)

表3·2 美国城市报纸的集中趋势

	1900	1930	1961	1981
普遍发行的日报数 ^①	1967	1942	1763	1745
出版日报的城市数	915	1402	1461	1559
独家日报的城市数	353	1002	1222	1404
独家日报城市占出版日报城市的百分比	38.6	71.5	83.6	90.0
拥有几家日报的城市数	559	288	61	30
拥有几家日报的城市占出版日报城市的百分比	66.1	20.6	4.2	1.9

① 1900、1930年为英文日报数。

资料来源：埃默里：《美国新闻史》，1984年第5版，第399、676页。

自本世纪初斯克里普斯和赫斯特两大报系先后形成以后,报纸的兼并未断,新的报业集团不断建立起来。在1900年,美国的日报集团仅有8个,控制着27家报纸(占日报总数的1.3%)和日报总发行量的10%。到1935年,日报集团增加到63个,控制着328家报纸(占日报总数的17%)和日报总发行量的41%。在1960年,各项数字是109个集团,560家日报(日报总数的30%)和46%的日报总发行量。1982年的数字是155个集团,1136家报纸(日报总数的65%)和72%的日报总发行量。155个集团中,几乎一半只拥有二、三家报纸,平均每个集团只拥有7.4家日报。^①最大的11家报业集团共拥有432家日报和日报总发行量的40.1%。两家最大的报业集团各拥有日报总发行量的6%。(见表3·3)但是,没有哪一个报业集团能够垄断报纸市场。

至于广播业,虽然由于联邦电讯委员会规定的限制,电台和电视台的所有权不像报业那样集中,但就影响而言,电视则更为集中。三大广播网各拥有5座电视台,分布在最大的传播媒介“市场”^②,如纽约、芝加哥、洛杉矶、费城、哥伦比亚特区、圣路易斯、底特律、旧金山等市。绝大部分商业电视台都是三大广播网的会员台,订购三大广播网的节目。大约85%的家庭都收看三大广播网的电视节目。三大电视网还控制着电台、国际电台及电视台。当然这三家大广播网之间也有激烈的竞争。

① 埃默里:《美国新闻史》,第680页。

② 传播媒介“市场”:为了评定传播媒介的工作和管理电子传播媒介,通常把全国划分为“市场”而不是划分为州或区域。传播媒介的一个“市场”,就是某个电台或电视台或报纸能吸引可观数目的读者、听众或观众的地区。例如,凡住在离电视台一定距离之内,可以清晰收到该台信号的人,就都在该台“市场”之内。美国全国共分400个报纸“市场”,230个广播“市场”。

表 3·3 1982 年美国最大的十一家报业集团

集 团	总发行量 (万份)	占日报总 发行量的 百分比	拥有日 报 数	拥有星期 日报纸数
甘奈特	377.6	6.0	87	57
奈特—里德	370.9	6.0	31	22
S. I. 纽豪斯	315.4	5.0	27	21
芝加哥论坛报公司	292.8	4.7	8	6
道·琼斯	252.2	4.0	22	7
时报镜报公司	239.4	3.8	8	5
斯克里普斯—豪华德	154.5	2.5	16	6
纽约时报公司	142.7	2.3	21	8
赫斯特	132.0	2.1	14	8
考克斯	120.4	1.9	17	11
汤姆森	116.7	1.8	81	34

资料来源：埃默里：《美国新闻史》，1984 年第 5 版，第 680 页。

美联社和合众国际社两大新闻社，可说垄断了新闻来源。报纸、电台、电视台采用的新闻 99% 都来自美联社或合众国际社。

另外，《纽约时报》和《华盛顿邮报》在很大程度上主宰着新闻的处理。它们不仅决定三家全国广播网的报道内容，而且决定订购该两报新闻稿^①的数百家报纸的报道内容。^②结果，从东海岸到西海岸，新闻报道内容、风格和解释都是相同的。^③

可以这么说，两家新闻社、三家全国广播网、几大报系、几家大

① 《纽约时报》新闻社成立于 1917 年。《华盛顿邮报-洛杉矶时报》新闻社成立于 1962 年。

② 格罗弗·斯塔林：《了解美国政治》，1982 年版，第 168 页。

③ 罗斯·贝克等三人：《美国政府》，1983 年版，第 136、137 页。

报和三家新闻性周刊主宰着美国的大众传播媒介。它们决定向美国人民报道什么,不报道什么,以及如何看待和解释这些国内、国际新闻。从这个意义上说,美国的大众传播媒介是高度集中的。当然,各种传播媒介之间,一种传播媒介之内在业务上也存在激烈竞争和矛盾。

四、追求利润

大众传播媒介是私营企业(公共电台、电视台除外),必须谋取利润才能生存和发展。许多报纸、杂志、电台和电视台年营业额高达几千万美元、几亿美元至10亿美元以上。传播媒介巨头赚下亿元家产者不乏其人。

在当代,广告费已成为传播媒介收入的主要来源。广告主顾的多少,则取决传播媒介保持和扩大其读者、听众和观众的能力。传播媒介之间为争夺市场进行的斗争是十分激烈的。市场的扩大,意味着广告主顾的增多和收入的增加,盈利和兴旺发达;反之则意味着收入的减少,亏损,以至破产。因此,读者、听众、观众和广告主顾的爱好、兴趣、要求和利益,就成为传播媒介报道什么,如何报道,版面或节目中给予什么样的地位等的重要考虑因素。

一般地说,公共事务(或政治新闻)的报道,只占很小篇幅或节目时间,因为公众对政治并无多大兴趣。体育、文娱(电影、戏剧、音乐、舞蹈等),旅游和社会新闻则占重要位置。关于公共事务,传播媒介的报道多是报道事实,不加分析和解释,即强调所谓报道的“客观性”。这是美联社1848年成立以来树立的传统,目的是照顾各方面的读者、听众、观众、订户和广告主顾的观点和利益,照顾各利益集团、各行业、各地区的利益,不得罪任何方面,以保持其市场和广告主顾。

为了吸引读者、听众和观众,传播媒介特别重视新闻的刺激性和戏剧性。对这类新闻,它们详细报道,大加渲染,在版面上和节目中给予重要位置。这类新闻大致有三种。第一种是政府内部或官员之间矛盾和冲突的新闻。例如阁员之间在重大政策问题上的分歧,国会未能推翻总统对某个议案的否决。第二种是关于政府及官员丑闻的新闻。例如,在由众议员韦恩·海斯任主席的一个众议院委员会任打字员的一个年青女人说,她根本不会打字,她的真正工作就是当海斯的情妇,这件事立即成了每家报纸和每座电台、电视台的头号新闻。水门事件自然也属此类。第三种是关于色情(如强奸)和暴力行为(如凶杀)的新闻。

传播媒介之间的激烈竞争,促使传播媒介不断提高质量,努力挖掘消息来源,报道上争分夺秒,以快取胜;在编辑上力求版面和节目生动活泼新颖,具有吸引力;在报道范围上,力求多样化,发展各种专栏,或转向专门化(如电台专门播送古典音乐);在新闻采集和传递、排印和播送方面,不断采用新技术;罗致人才,组成精干的记者、编辑和管理队伍,改善经营管理,提高经济效益。总之,一切为了保持和扩大读者、听众、观众和订户,从而能争取更多的广告主顾,达到盈利的目的。近40余年,各种大众传播媒介的广告收入,大体上占美国广告费总支出的60%左右。1980年各种传播媒介的广告收入已高达338.6亿美元,1983年估计达到461.61亿美元。^①但报纸、杂志和电台在广告费总支出中所占的百分比都下降,唯独电视所占的百分比不断上升(见表3·4)。在四类传播媒介中,报纸的广告收入仍居第一位,其原因主要是报纸在地方性广告中所占的份额远远超过电台和电视台(见表3·5)。

^① 1980年数字见本章表3·4,1983年数字见《美国统计摘要,1985年》第549页。

表 3·4 大众传播媒介广告收入及占广告总开支的百分比

(单位:百万美元)

年 份	报 纸		杂 志		电 台		电 视	
	美元	%	美元	%	美元	%	美元	%
1945	920	32.0	360	12.5	420	14.6		
1950	2080	36.5	510	9.0	610	10.7	170	3.0
1955	3070	34.0	720	8.0	550	6.1	1010	11.2
1960	3700	31.0	940	7.9	690	5.8	1590	13.3
1965	4435	29.4	1200	7.9	890	5.9	2500	16.5
1970	5850	29.7	1320	6.7	1280	6.5	3600	18.6
1975	8440	29.9	1465	5.2	1980	7.0	5265	18.6
1980	15615	28.5	3225	5.9	3690	5.7	11330	20.7

资料来源:埃默里:《美国新闻史》,1984年第5版第739页。另据《美国统计摘要,1985年》第549页。1983年初步估计:报纸广告收入为205.82亿美元,占27.1%;杂志为42.33亿美元,占5.6%;电台为52.10亿美元,占6.9%;电视为161.36亿美元,占21.3%。

表 3·5 各种大众传播媒介在广告总收入中所占的百分比

年 份	在全国性广告中				在地方广告中		
	报纸	杂志	电台	电视台	报纸	电台	电视台
1948	33.5	37.0	29.5		84.1	15.9	
1950	33.6	32.4	24.8	9.2	82.4	14.6	3.0
1952	28.8	31.5	18.9	20.8	80.6	13.6	5.8
1956	28.6	28.8	8.0	34.6	80.3	11.3	8.4
1960	25.0	28.0	7.9	39.1	80.2	12.0	7.8
1965	19.3	26.7	7.1	46.9	78.4	12.6	9.0
1970	18.1	23.0	7.2	51.7	75.6	13.6	10.8
1975	16.8	20.5	7.4	55.3	71.6	14.8	13.6
1980	15.7	21.7	6.3	56.3	69.9	14.5	15.6

资料来源:埃默里:《美国新闻史》,1984年第5版第740页。

第三节 言论和出版自由及其限制

前面已提及,由于宪法第一条修正案对言论和出版自由的保障,各级政府不得对言论和出版物进行“事先限制”(新闻检查),但可进行“事后新闻检查”,追究责任,并根据有关法律禁止已发表的言论和出版物的传播,或以煽动叛乱罪、诽谤罪、诲淫罪等向法院起诉,达到限制言论的目的。事实上政府不仅进行“事后新闻检查”,而且也试图进行“事先限制”。

1803年,美国最高法院确立了司法审查权,从此,法院取得宪法解释权。法院决定言论出版自由的限度,决定何种言论及出版物应受到第一条修正案的保护或受到限制及惩罚,何种限制言论出版自由的法律、条例违宪而无效。建国以来,美国人民和传播媒介为维护言论和出版自由的权利在法庭上进行了不懈的斗争。建国后130多年中,涉及言论和出版自由的案件都是由各州法院进行审理的。直到1919年美国最高法院才第一次审理了有关言论自由的案件,陆续作出了不少重要裁决。回顾法院对言论出版自由案件的裁决,不难看出,法院的态度因国内、国际形势的不同、美国社会价值观的变化以及维护资本主义制度长远利益的需要而发生缓慢的变化。总的趋势是对保障言论出版自由的宪法第一条修正案作从宽解释,从而使新闻媒介和公民享有更大幅度的言论出版自由。

一、事后新闻检查

事后新闻检查是美国政府限制言论出版自由的主要手段。法

院审理的有关案件,主要涉及三方面的言论,即宣传以“非法的暴力”推翻政府或现制度的言论、对政府和政府官员(包括总统)的批评和诲淫。现将有关这三类言论的重要案例分述如下。

(一)关于宣传推翻政府的言论

19世纪末到本世纪初,随着美国资本主义从自由竞争向垄断的过渡,社会矛盾和阶级矛盾激化起来,农民和工人反对剥削和压迫的斗争先后开展起来。1917年俄国十月革命引起了美国统治阶级的赤色恐怖症,接踵而来的30年代经济大危机使社会动荡不安。二战后的冷战、朝鲜战争和趁机而起猖狂一时的麦卡锡主义,使反共歇斯底里笼罩了美国。

在这种种背景下,美国各级法院在半个多世纪的时期内,对于宣传以暴力推翻美国政府的报纸、个人言论和出版物都进行惩罚,对社会主义者、无政府主义者、共产党人、反战积极分子、外国侨民、工会人士的反政府言论和出版物判得格外严厉,几乎无例外地判决犯有“反政府罪”、“叛国罪”、“阴谋以暴力推翻美国政府罪”。

申克诉美国案(1919年)^①

1919年美国最高法院对申克诉美国案作出裁决。大法官奥利弗·温德尔·霍尔姆斯代表最高法院一致意见撰写的判决书,提出了“明显和现实的危险”的原则,作为判定言论罪的标准。判决书写道:“每一案件的问题,均在于在某种特定情况下使用的并且具有某种性质的语言,是否造成一种明显和现实的危险,使国会有一权利防止这种危险将使实质性的罪恶成为现实。”^② 凡造成此种危险

^① 查尔斯·申克是美国社会党总书记。该党于1917年8月13日决定印发宣传品,号召应征入伍者反抗征兵。申克和该党执行委员会委员伊丽莎白·贝尔被下级法院认定触犯1917年6月15日生效的惩治间谍法。申克上诉到美国最高法院。

^② 梅森等三人:《美国宪法法:述评和判例选录》,1983年第7版,第507页。

的言论不受宪法第一条修正案的^①保护。美国处于战争状态，申克等人印刷和邮寄反征兵传单，阻碍政府的作战努力，构成了“明显和现实危险”，是不能容忍的，是有罪的。此案的裁决是美国最高法院关于言论出版自由作出的第一个重要裁决。案子虽与鼓吹推翻政府的言论无关，但它提出的“明显和现实的危险”的原则，在此后40年中一直是美国法院裁决言论自由案的准则，成为限制进步言论和迫害美国共产党的依据。但这一原则也部分地抵消了由来已久的“恶劣倾向”的原则。联邦法院也多次用这一原则推翻下级法院对传播媒介判定的藐视法庭罪。一些美国学者认为这一原则的提出，使许多涉及言论和出版自由的问题得以免遭起诉。

吉特洛诉纽约州案(1925年)^①

俄国十月革命，世界产业工人同盟的活动和社会党的成功，使美国政治集团染上了一场赤色恐惧症，各州都急忙制定法律，镇压共产主义的言论和出版物。在这种气氛下，1925年最高法院在审理吉特洛诉纽约州案时，就未遵守“明显和现实的危险”原则。最高法院以7对2票对此案作出裁决。判决书认为，行之已久的一项基本原则是：宪法保障的言论和出版自由，并非一项绝对的权利，即任何人可以不负责任地任意发表言论或印行出版物而不受惩罚；煽动用非法手段推翻现政府的言论，构成现实性罪恶的足够的危险，使立法机构有权对之进行惩罚；这种言论，由于其性质是对公共秩序和国家安全的威胁，可能带来骚乱和革命，而革命的星星之火可能变成毁灭性的燎原烈焰。因此，法院裁决：即使言论和出版物没有造成立即的危险，该州根据其治安权可以合法地禁止这些言论

^① 1920年，社会党人本杰明·吉特洛在社会党机关报《革命时代》发表了他撰写的《左翼宣言》，号召工人用共产主义改造社会，采取政治大罢工和群众行动推翻和摧毁代议制政府。吉特洛被判决违犯纽约州1902年“惩治无政府主义法”，犯了煽动推翻政府罪。吉特洛向最高法院上诉。

和出版物。裁决维持了原判。霍尔姆斯和布兰代斯两位大法官不同意多数判决,认为吉特洛的言论不构成“现实危险”。从最高法院的这一裁决可以看出,美国的言论和出版自由有一个极限,即不得鼓动以暴力推翻现政府。

丹尼斯诉美国案(1951年)和耶茨诉美国案(1957年)

在冷战和朝鲜战争期间,最高法院在1951年审理丹尼斯诉美国案^①时,援引了“明显和现实的危险”原则,维持下级法院对丹尼斯等人犯了阴谋煽动以暴力推翻和毁灭美国政府罪的原判。在丹尼斯案裁决以后的几年,美国政府又对美共低一级领导人员进行控诉。1951年,奥利塔·耶茨等14名美共低级领导人员被控告鼓吹和教唆以暴力推翻美国政府,触犯了1940年的史密斯法。设于加州的联邦地区法院判决耶茨等14人有罪,各判处5年徒刑,罚款1万美元。联邦上诉法院维持原判。耶茨等人乃向最高法院提出上诉。最高法院在1957年对耶茨诉美国案进行审理。

从1951年到1957年这几年间,美国的有识之士和广大人民日渐认识到反共歇斯底里症及麦卡锡主义危害了言论和出版自由,损害了美国的声誉。1953年10月哥伦比亚广播公司评论员爱德华·默罗率先揭露参议员麦卡锡对无辜人士的诬陷及其危害。麦卡锡的声望江河日下,并受到参议院同僚的指责,终于离开政治舞台的中心(他于1957年去世)。美国现代史上的黑暗时代遂告结束。

在这种背景下,美国最高法院在1957年审理耶茨案时,态度有了变化。大法官小约翰·哈兰代表法院撰写的判决书,区分了鼓吹以暴力推翻政府的抽象原则和鼓吹采取暴力推翻政府的具体行

^① 丹尼斯是美共总书记。他和美共主席威廉·Z.福斯特以及其他美共全国委员会的10名委员,于1948年7月20日被捕(其中福斯特因病另案处理)。丹尼斯等11人均被控告犯有阴谋煽动以暴力推翻和毁灭美国政府罪。丹尼斯等人向最高法院上诉。

动。判决书认为史密斯法是针对鼓吹和教唆采取暴力推翻政府的具体行动的,而不是针对鼓吹与行动分离的抽象原则的。而控告耶茨等人鼓吹与教导采取暴力推翻政府的具体行动的证据明显不足,因此应宣判他们无罪。从此以后,共产党人再未因言论罪被起诉。厄尔·沃伦法院在审理十多件涉及禁止和限制据称的共产党人在大学任教、在防务设施任职、在工会任职及工作、申请任律师以及吊销共产党人护照的案件中,基本上都作出了维护他们公民权利的终审裁决。^①沃伦法院因此遭到保守势力的攻击。

(二)关于批评政府和政府官员的言论

新闻媒介批评政府和政府官员(以及社会人士)的言论,其中包括新闻报导、评论和广告,不受“事先限制”,在这一点上,美国社会和法院历来无争议。然而报刊发表这类言论应否受到事后惩罚,则历来有争议。

建国初期,联邦党人和共和党人斗争激烈。1798年,执政的联邦党人控制的国会制定了惩治煽动叛乱法,用以镇压反联邦党的报纸编辑。这是联邦政府第一次用法律限制批评政府和政府官员的言论出版自由的尝试。此法规定:“任何人撰写、印行、口头表示或出版……反对美国政府或国会任何一院、或总统的任何不真实的、丑闻的和恶意的文章或言论,以图损毁他们的名声,或煽动美国善良人民对他们的仇恨,或抵抗、反对、挫败任何这类法律,……将受到两千美元以下罚款和两年以下的徒刑的惩罚。”共有14名共和党人被控告违犯此法,其中10人受审,8人被定罪(均为报界人士)。此法极不得人心。1801年联邦党人在国会延长该法寿命的努力失败,该法遂于同年3月3日自动失效。新当选的杰斐逊总统

^① 梅森等三人:《美国宪法法:述评和判例选录》,第476—478页。

(共和党人)随即赦免了根据该法被判罪的人。

1804年,纽约一家联邦党人的报纸因为批评杰斐逊总统而被控告犯有破坏政府官员声誉罪。亚历山大·汉密尔顿出庭为被告辩护。他说,报界“出于善良动机,为了正当目的,有权利刊载事实而不受惩罚,尽管可能指责政府、地方官署或个人”。^①但是纽约州最高法院还是判处报纸有罪。19世纪上半叶,各级法院对报刊的这类言论常判决犯有“诽谤罪”、“颠覆政府罪”、“煽动叛乱罪”等。19世纪后半叶到本世纪初,随着资本主义的发展,吏治腐败,报刊的作用和影响日益扩大,报刊对政府的腐败进行了揭露,法院的态度亦缓慢发生变化。1908年,堪萨斯州法院在科尔曼诉麦克伦南案的裁决中认为,美国社会已发展到允许公众对候选人及政府官员进行更为自由的评论,而不致使评论人遭受法律惩罚的地步;只要报纸的出版者动机纯正,对公众尽到了道义上的责任,即使他犯了诽谤罪,也应当认为他无罪。1923年,《芝加哥论坛报》报道芝加哥市政府破产的消息完全失实。伊利诺伊州法院在判决该报无罪时说:“宁可让一个人或报纸在报道偶尔失实时不受惩罚,也不能使全体公民由于担心受惩罚而不敢批评一个无能和腐败的政府。”这个判决越过了堪萨斯州法院1908年的判决。这表明,同建国初期相比,美国社会和法院对言论自由的想法已发生了很大变化。

尼尔诉明尼苏达州案(1931年)

1931年美国最高法院审理了尼尔诉明尼苏达州案。这是一件涉及报刊批评政府官员的自由的重要案件。1925年明尼苏达州议会制定的一项法律规定:发表“恶意、丑闻和诽谤”或“诲淫”的文章的任何报纸、杂志或其他定期出版物危害公众,可以由法院发出禁令禁止其继续出版。J. M. 尼尔出版的《星期六报》,反对犹太人和

^① 埃默里:《美国新闻史》,第112页。

激烈批评政府官员的腐败和其他错误。县当局根据上述州法从法院获得禁止该报出版的禁令。州法院认定该州法及法院禁令符合宪法。尼尔不服，向美国最高法院上诉。首席大法官查尔斯·休斯为最高法院写的判决书指出，与本案有关的明尼苏达州法律禁止报刊的出版，是事先限制，“实质上是新闻检查”。事先限制只能在个别情况下实行。例如在美国进行战争时期不得进行反对征兵的宣传和不得透露运送部队船只出航日期、部队人数和部署情况（申克诉美国案）。又如不得发行诲淫出版物，不得煽动暴乱，不得煽动推翻合法政府等。但这些限制均不适用于本案情况。判决书写道：一个半世纪以来，“政府工作变得更加复杂，渎职和腐化的机会成倍地增加，犯罪发展到极其严重的程度，不法官员对犯罪的包庇的危险，以及犯罪分子狼狈为奸和官员玩忽职守的危险，凡此种种无不表明特别需要一个有警惕性的和勇敢的报界。出版自由虽然可能被恶意诽谤的无赖所滥用，但这丝毫不减少报界在报道官员渎职行为时所应享有的不受事先限制的自由。对于这项自由的滥用，作为妥当的补救，可以事后进行惩处，这是符合宪法的”^①。基于上述理由，最高法院裁决明尼苏达州的法律损害第十四条修正案所保障的出版自由，因此违反宪法。

这个被称为最高法院里程碑判例的重要意义有两个方面。第一，它第一次宣布一个州的事先限制言论出版自由的法律违宪，从而防止了各州再制定类似的法律。第二，它强调报刊对政府和官员进行批评的必要性，也就是强调报刊对政府的监督作用。

纽约时报公司诉沙利文案（1964年）

1964年美国最高法院审理了纽约时报公司诉沙利文案。1960

^① 谢尔登·戈德曼：《宪法法和最高法院的决策：判例和论文》，1982年版，第307—310页。

年3月29日《纽约时报》刊登了付费的广告。广告叙述亚拉巴马州首府蒙哥马利市警察使用暴力对待反种族歧视示威的黑人学生的情况。蒙哥马利市负责管理警察局的公共事务长官L. B. 沙利文向法院控告《纽约时报》和4名黑人牧师刊出的广告损害他的名誉，犯有诽谤罪，要求50万美元的赔偿。州各级法院判决被告应付给原告50万美元赔偿费。《纽约时报》向美国最高法院上诉。美国最高法院是第一次审理这类赔偿案件。

最高法院判决书驳回了州法院的判决，理由如下。“在公共问题上的表达自由受到第一条修正案的保障，是我院历次裁决中早已解决的问题。”“美国举国上下的一项深刻信仰原则是：关于公众事物的辩论应当是无约束的、健康的和完全公开的。在这个过程中很可能产生对政府和公职官员的猛烈的，尖刻的，有时甚至是令人不愉快的尖锐批评。”“本案涉及的广告就是对当今的一个重大公共问题表示不满和抗议的，它显然要受到宪法的保护。”“在自由辩论中错误的陈述是不可避免的，应受到保护……。”广告中有些事实失真和损伤官员的名誉，也不能成为压制言论自由的理由，使之失去宪法的保护。“我们认为，宪法保障要求有一项联邦的规则，来禁止政府官员因涉及其执行职务的行为〔的指责〕有损其声誉和有失真实而取得赔偿，除非他证明这种指责是出于‘真正的恶意’，即明知其言虚假，或满不在乎它是否虚假。”沙利文陈述的事实并不能证明《纽约时报》刊登那份广告是怀有“真正的恶意”。^①

这个案件的判决，是在不少报刊和电视台被政府官员控告犯有诽谤罪而要求大量赔偿时作出的。它提出的“真正的恶意”的原则，为大众传播媒介批评政府和官员的自由提供了进一步的保障。

^① 梅森等三人：《美国宪法法：述评和判例选录》，第532—535页。

人们认为这一案例“埋葬了习惯法的煽动性诽谤罪”，^① 最高法院以后把“真正的恶意”的要求从政府官员扩大到适用于社会知名人士(柯蒂斯出版公司诉巴茨案和美联社诉沃克案,1967年)。

至此,大众传播媒介批评政府和官员的自由得到宪法更大的保障。1974年《华盛顿邮报》对水门丑闻的揭露,终于导致尼克松总统的辞职,就是最明显的例证。

(三)关于诲淫言论

长期以来,各州法院认为诲淫言论是伤风败俗的,必须严格取缔和限制,警察当局有权取缔诲淫出版物而不违反宪法。此外,邮政部(现为美国邮政总局)有权决定不投递诲淫出版物。到20世纪,这方面的情况有较大变化。随着美国社会价值观的变化,人们对诲淫的概念也起了变化。美国最高法院1957年对罗思诉美国案的判决反映了这种变化。罗思因出售令人厌恶的出版物触犯联邦惩治诲淫法被判罪。最高法院维持原判,规定了检验诲淫的新标准:“用当代标准,对普通人来说,材料的主题从总体上说是迎合诲淫的兴趣。”1973年最高法院在米勒诉加利福尼亚州案的判决中修改了罗思案的准则,认为只有缺乏“严肃的文学、艺术、政治、或科学价值”的作品方可被判断为诲淫的作品,陪审团用以衡量迎合诲淫的当代社会准则,应该是州或地方的准则。

由于社会准则在六七十年代发生了戏剧性变化,根据最高法院的裁决,诲淫出版物实际上已被默许。

^① 埃默里:《美国新闻史》,第741页。

二、联邦政府进行“事先限制”的 尝试：“五角大楼文件”案

1971年以前，除战争时期以外，未发生过联邦政府对新闻进行“事先限制”（新闻检查）的事。轰动一时的1971年“五角大楼文件”案^①，是联邦政府试图事先限制言论出版自由的第一次尝试。

1971年6月13日《纽约时报》率先发表了“五角大楼文件”的摘录连载。尼克松总统立即指示司法部长以继续发表该报告将对国家安全构成危险为由，要求该报主动停止刊载，被该报拒绝。于是政府律师要求纽约南区联邦地区法院颁发暂时禁令，禁止《纽约时报》发表该报告，以便政府为法院的听证会作准备。法院于6月15日发出暂时禁令。在听取政府陈述的立场后，法官于6月19日作出裁决，认为政府未提出证明实行此种限制是正当的说明，拒绝颁发永久性禁令。政府向第二巡回区联邦上诉法院提出上诉。上诉法院于6月23日作出裁决，驳回原判，并指示地区法院确定发表“五角大楼文件”的某些项目是否会对美国的安全构成“即刻的严重危险”。《纽约时报》于是向美国最高法院提出上诉。在此期间，《华盛顿邮报》于6月18日开始刊登这份报告摘录，全国好几百家报纸也刊出了这份报告摘录。司法部请求哥伦比亚特区的联邦地

^① “五角大楼文件”是肯尼迪政府国防部长麦克纳马拉1967年6月授权进行的一项研究成果，全名是《美国的越南政策制定过程史》。它研究了第二次世界大战结束到1968年期间美国卷入越南战争的始末。35位专家用了一年多的时间在1969年中期完成了这项研究，提交给当时的国防部长。研究报告共47卷，250万字，7000页。其中4000页为有关文件，3000页为分析，均被列为“机密”、“最高机密”或“绝密”。这份报告被报纸发表后，简称“五角大楼文件”。在越南战争进行期间，大约在1971年3月，一位名叫丹尼尔·埃尔斯伯格的人把这份报告交给了《纽约时报》和《华盛顿邮报》，两报立即组织高级记者对报告进行研究和分析，写出摘录。

区法院向《华盛顿邮报》颁发禁令，遭到拒绝，该法院认为政府不能对主要是历史性资料的发表施加事先限制。特区联邦上诉法院维持原判。司法部也向最高法院上诉。两个上诉于6月25日抵达最高法院。这就是著名的纽约时报公司诉美国案和美国诉华盛顿邮报公司案，简称纽约时报公司诉美国案，或“五角大楼文件”案。

联邦政府上诉书所持的观点是：文件摘录一旦公开发表，会给美国的安全造成“即刻的严重危险”，并表示本案的唯一关键问题是：在一件由国家提出的诉讼中，“第一条修正案是否不允许法院禁止一家报纸刊载其公开发表将给美国安全造成即刻危险的材料”。上诉书还指出，“行政当局保护国家不受公开发表足以危害国家安全的资料之害的权力，来源于相互关联的两个权力，即总统处理外交事务的宪法权力和他作为总司令的权力”。

最高法院于6月30日以6票对3票作出裁决。整个案件从起诉到最高法院作出终审裁决仅用了18天，进展之速史无前例。判决书共3段，230余字。判决书主要内容如下：

“提交本院对表达〔自由〕实行事先限制的任何形式的做法，均具有依据宪法无效的严重假定”。……政府“因此负有证明实行这种限制实属正当的责任”。……纽约南区地区法院在《纽约时报》案中和哥伦比亚特区地区法院和上诉法院在《华盛顿邮报》案中都认为，政府没有尽到这一责任。我们同意。

最高法院判决的全部依据是宪法第一条修正案禁止政府对言论自由和出版自由进行事先限制。不过判决书对于事先限制也留了一点余地，即政府如欲施加此种限制，必须证明这样做是正当的。

判决是出乎人们意料的。当时一般认为事关“核心机密”，两报必定败诉。这个案件的重要性在于两个方面。第一，它是宪法第一

条修正案 1791 年生效以来,说得远一点是北美殖民地自 1721 年结束对报纸的事先检查以来,联邦政府第一次试图通过法院对言论出版自由实行事先限制,而且涉及美国国防与外交两个至关重要的领域,因而在一定意义上,它是美国新闻自由的试金石。第二,美国最高法院行使解释宪法的权力,独立审判,维护了宪法第一条修正案所保护的言论出版自由和行政当局不得对新闻的发表进行事先限制传统。这说明了权力分立,相互制衡,以权制权的重要作用。

三、政府对电台和电视台的管制

如前所述,报刊几乎不受政府的管制,但电台和电视台则不同,这主要是电波可以相互干扰,如不对广播频道进行管理,广播事业就不能发展。广播频道被认为属于公众,不得私有。随着收音机和电台的增加,收音机制造商、电台、听众和报纸(部分报纸拥有电台)都要求政府对广播业进行管制。国会在 1927 年制定了无线电广播法,继而在 1934 年制定了电讯法,扩大了联邦政府的权力。电讯法成立了由七人组成的联邦电讯委员会,管理广播业和一切电讯,但明白禁止它对广播进行新闻检查或控制广播的内容。根据电讯法及联邦电讯委员会的条例,电台和电视台受到以下限制。

第一,任何电台和电视台在营业以前必须申请和取得联邦电讯委员会颁发的使用某个频道的营业许可证,许可证每 3 年更新一次。该委员会在颁发和更新营业许可证时,要考虑该台是否符合“公众利益、方便和必要”,该台要有一定数量的非营业节目,有一定当地“实况”节目,有适当的时间用于讨论公共问题和平衡对待

分歧意见,广告不得过多等。在更新营业许可证时^①特别要审查该台的表现。虽然更新营业许可证很少遭到拒绝,但电台和电视台知道,如违反该委员会的指导原则,则会招来麻烦。因此,每个电台或电视台总是努力表明它是按该委员会的指导原则办事的。另外,总统或白宫的助手,有时亦可试图利用该委员会的权力找批评政府的电视台的麻烦。

第二,为了分散所有权,联邦电讯委员会规定个人或一个公司至多只能在全国拥有电视台、调幅电台和调频电台各7座,在同一城市只能拥有电视台和电台各1座。报纸不能购买其市场内的电视台或电台。但这规定并无多大实际意义。因为大多数电视台和电台都加入了三大全国广播网或地区广播网。

为了节目的多样化,地方电视台在晚间黄金时间转播全国电视网的节目不得超过三小时,要有一定的新闻节目。

第三,电台和电视台必须遵守“同等时间”、“公平原则”和“辩驳权利”的规定。

根据“同等时间”规则,一座电台或电视台允许一位公职候选人在该台进行竞选(收费或不收费),必须同时给与竞选该职位的所有其他候选人以同等机会,以示对各政党一视同仁。由于这一规定,电视台或电台要么不允许任何候选人利用该台进行竞选,从而使选民不能直接了解候选人,特别是重要职位(如总统、州长等)候选人的见解,要么允许竞选某一职位的所有政党的为数多达10余名候选人都到该台进行长时间的辩论,而公众对于许多候选人并无兴趣,该台则因此损失大量广告收入。因此,候选人要利用电台和电视台竞选就成为一个难题。例如,在1960大选年,为了使民

^① 詹姆斯·威尔逊在《美国政府》中称:电台每7年,电视台每5年更新许可证一次。

主党和共和党的总统候选人肯尼迪和尼克松能举行电视辩论(共4次),国会作出了暂停实施“同等时间”的规定。在1976年和1980年,联邦电讯委员会允许一个民间团体妇女选民同盟主办卡特—福特、里根—卡特—安德森的电视辩论,并把这些辩论作为电视新闻播出,而电视新闻是不受“同等时间”限制的。故而这条“同等时间”的规定,是貌似公允然无实际意义的虚文而已。

根据“公平原则”,电台和电视台在播送意见分歧的重要公共问题节目时,必须播送反对的意见,而电台或电视台为了不占用其有收入的节目时间,则常回避播送有分歧意见的公共问题节目。而一旦电台或电视台播送了有分歧意见的节目。常有好几个持反对意见的团体要求进行辩论,法院的一项裁决则允许该台只选择一个团体进行辩论,故而这一规定的实际意义也是颇成问题的。

按照“辩驳权利”的规定,在广播中受到攻击的人,有权要求该台给予免费时间在该台进行辩驳。1969年,美国最高法院对红狮广播公司诉联邦电讯委员会案的裁决,肯定了受攻击人有免费进行回答的权利。结果,电台和电视台大大削减播送有分歧意见节目的时间。此后,法院则从支持“辩驳权利”的立场后退了。

鉴于以上情况,人们曾要求修改法律,废除“平等时间”“公平原则”和“辩驳权利”的规定,但迄今尚无结果。

上面讨论了事后检查,事先限制和政府广播业的管制。有些美国学者认为,在今天,美国大众传播媒介已赢得了言论和出版自由的斗争,可以发表它们想发表的东西和意见。目前,就政府政策而言,有关新闻自由的有争论的中心问题是:(1)传播媒介从政府和政府官员那里采集消息的自由,(2)记者对消息来源保密的问题。^① 因为如果政府封锁消息或记者不能为提供消息的人保密,消

^① 罗杰·希尔斯曼:《治理美国的政治》,1985年版,第315页。

息来源将会枯竭，在法庭上争取到的出版和批评自由也就毫无价值了。

自 40 年代末以来，新闻界开展的自由采集消息的运动（公民有权利了解情况）取得了一定的进展。到 1970 年，45 个州制定了法律，要求公开政府记录，公开举行处理公务的会议。1966 年国会制定了消息自由法，规定公民要求了解政府情况时，如联邦官员任意扣压情况，一年以后公民可以向法院起诉，但涉及国家安全、人事档案、调查记录、一个机构用以作出决定的内部文件等 9 个领域除外。可是，对于总统或其他行政官员把一份文件列为“保密”文件，是合理的还是仅仅为了掩盖其错误或判断失误，最高法院在 1973 年认为法院无权作出裁决（EPV 诉明克案）。国会于是在 1974 年推翻总统的否决，通过了对 1966 年消息自由法修正案，授权法院裁定一项消息是否涉及国家安全，并规定了使公民更容易从政府获得情况的一些措施。1977 年，国会又制定了“置政府于阳光之下法”，要求联邦政府属下的 50 多个委员会和机构的会议公开举行，因某种理由可以举行秘密会议，但这些理由须得到该单位的首席法律官员或法律总顾问的认可。

尽管“知情权利”取得了以上进展，问题并未得到解决。近年来的趋势是政府，尤其是里根政府，对消息的控制更加严格了。

关于为消息来源保密的权利问题，一些州同意记者的意见。但大多数州和联邦政府则不同意，认为须由法院对每件事例作出判定：记者为消息来源保密是否会妨碍政府在刑事调查中取得证据。总地说，最高法院认为：在对刑事犯罪进行调查时，政府有权强迫记者透露其消息来源，如果它同犯罪行为有关系（布兰兹伯格诉海斯案，1972 年）。人们担心这一裁决会被政府用来对付政府内外对政府政策持异议的人们，而这些人正是记者获得有关政府的消息的重要来源。所以这个问题远未解决。

第四节 政府同大众传播媒介的关系

就正式关系说,美国大众传播媒介同政府并无隶属关系,是彼此独立的。然而二者又是密切相关和互相依赖的。传播媒介报道的新闻大部分是政府和领导人的活动,其消息来源主要是政府各机构和政府官员。政府则通过传播媒介了解国内外大事和形势,向人民宣传其意图、计划、政策和工作,了解舆论和影响舆论。

政府和大众传播媒介彼此需要。但是由于二者的目的不同,又互相独立,二者的关系并不总是和谐的,可说是既合作又对立。政府要传播媒介只报道有利于政府的消息,完全接受政府的政策和言论。然而传播媒介则认为自己是独立的,是“人民的斗士”,有责任监督政府和对政府政策及官员提出批评。它还怀疑政府官员利用它达到个人的目的。因此,每个现代总统都曾指责传播媒介“不负责任”、“吹毛求疵”、“爱挑剔”和有“破坏性”等。

另外,为了保持和扩大读者、听众或观众,大众传播媒介总是注意搜寻政府管理不善、腐败无能、官员渎职等事例,而加以揭露。几乎每个记者都私下梦想自己能发现第二个“水门事件”,像伍德沃德和伯恩斯坦那样一鸣惊人,名利双收。因此政府高级官员都十分注意新闻报道。他们每日生活始于收看晨间电视新闻和阅读主要的全国性报纸,终于观看全国性电视网的晚间新闻(晚间11时)。约翰逊总统甚至同时收看三大电视网的新闻。

但是掌握情况本身也是一种力量。政府官员是掌握情况的。记者们为要获得消息,特别是在撰写调查性报道或要了解所谓“内情”或“内幕新闻”时,就必须同官员保持良好关系。否则,便会处处碰壁。政府官员、尤其是总统则利用掌握的情况,奖赏那些友好的记者,惩罚那些不友好的记者。例如,总统在举行记者

招待会时，可以批准哪些记者参加，拒绝另一些记者，以示奖惩。政府为政府的政策和自己辩护或试探外界的反应，也总是向一部分与其关系密切的记者“走漏消息”。记者与政府官员为了各自的利益，总是尽量同另一方保持良好的工作关系。故而双方又存在着合作关系。

有的美国学者认为，可能每位总统都力图使用他拥有的手段去利用大众传播媒介。但是如总统同新闻界发生矛盾，“从长远看，胜利者是新闻界而不是总统”。约翰逊决定1968年不竞选总统，部分原因是新闻界敌视他；尼克松被新闻界揭露了；卡特也不为全国记者所喜爱。^①

第五节 大众传播媒介对 美国政治的影响

传播媒介对美国政治、经济和社会生活历来都有重要影响，在所谓“电视时代”的当代美国，影响尤大。在这里，我们仅限于讨论传播媒介对美国政治的作用和影响。

在当代的美国，传播媒介已成为各界人士形成对外部世界的看法的主要手段之一。73%的成年美国人声称他们是报纸的经常读者。电视机已普及到98%的家庭。平均每个家庭每日收看电视达七小时，晚间电视观众高达一亿多人，一些特殊节目的观众还要多。成年美国人几乎把一半的业余时间用于看电视、听广播或阅读报刊。^② 总之，传播媒介深入千家万户，拥有大量读者、听众和观众。这是传播媒介力量之所在，是使它在政治上具有重要作用和影

① 詹姆斯·威尔逊：《美国政府》，第250页。

② 多丽丝·格雷伯：《大众传播媒介和美国政治》，第2、3页。

响的主要原因。当然,还有其他的原因,例如前面已论及的传播媒介自身的特点和它享有很大程度的言论出版自由等。

传播媒介的政治作用和影响,举其大端是具有决定“公众议事日程”、影响舆论、监督政府、制造政治形象四个方面。

(一) 决定“公众议事日程

传播媒介(主要是记者和编辑)决定什么是“新闻”,即报道什么和不报道什么。新闻报道,尤其是大量的、不断的报道,可以使某些人和事成为公众严重关注的问题,引起公众进行讨论和采取行动,从而导致政府改变政策或修改现行政策。长期为人们容忍的事,一旦见诸报端或加以广播,可能迅即成为不可容忍的事。这样的事例是很多的。例如,成百万人营养不良的问题已存在了几十年,却未引起公众的关注,未列入政府议事日程。1968年,哥伦比亚广播公司播送了《饥饿在美国》的电视记录片,表明政府援助穷人的食品计划微不足道。这个问题立即引起了公众的关注。不久,联邦政府放宽了领取食品券的条件,扩大了计划,国会增加了对食品券的拨款,参议院并要求调查“美国的饥饿”。又例如环境恶化也是长期存在的问题,但直到1970年传播媒介在第一个“地球日”对环境污染作了大量报道之后,这个问题才成为朝野重视的问题。又如关于越南战争,在电视新闻报道了美国海军陆战队夷平越南村庄及美国军队屠杀越南平民之后,人们对越战的支持即趋于下降。三年之后,当哥伦比亚广播公司新闻节目主持人沃尔特·克朗凯特宣称:越战不能取胜。从此约翰逊总统即认为已无希望重新赢得公众对战争的支持。因此,曾有人说:“在美国历史上,第一次由一位新闻节目主持人宣布一场战争的结束。”^①

^① 戴维·哈尔伯斯塔姆:《如是权力》,1979年版,第514页。

另一个广为人们所知的例子是 1973 年水门丑闻导致尼克松总统辞职。水门事件是由于传播媒介的不断推动而成为“公众议事日程”上的头号问题的。

反之,潜在的重要问题,由于被传播媒介忽视,至今未引起公众的注意。海洋资源的利用及最大的少数民族之一的波兰裔美国公民的问题,则可能属于这一类。

(二) 影响舆论

传播媒介不仅报道新闻,而且解释新闻,对种种事件发生的原因及同其他事件的联系进行解释,从而影响舆论。当然它们是按各自的立场和倾向解释新闻的。70 年代进行的研究表明传播媒介是“政治社会化”的基原因素,青年人对其所处政治世界的知识和认识,很大部分直接或间接来自传播媒介,既包括事实,又包括价值观念。^① 民意测验表明,成年人在其一生中所得到的新的认识和见解,同样是以传播媒介提供的消息为根据的。人们并不一定采取传播媒介提出的态度和意见,然而传播媒介却提供原料,供人们用来改变其现有态度和观点,以适应变化着的世界。因此,传播媒介对于成年人的继续“政治社会化”和“再政治社会化”是有很大的作用的。例如,本世纪中叶以来,人们对于性道德观念、种族态度和美国同共产党国家的关系等问题看法的变化,传播媒介都起了重要作用。^② 又例如,美国公众对越南战争从支持到反对的变化,除其它原因外,传播媒介对越战态度的变化(始而支持,继而反对),则是一个重要因素。至于新闻媒介在选举中对舆论的重大影响,则更是众所周知的事。可以说,美国传播媒介不仅影响舆论,有时甚至达

① 多丽丝·格雷伯:《大众传播媒介和美国政治》,第 8 页。

② 同上书,第 8、9 页。

到制造舆论的地步。

（三）监督政府

前一节已讲到传播媒介同政府既合作又对立的关系。按美国民主理论，传播媒介是为公众而不是为政府服务的。政府是人民的会犯错误的“公仆”，可能腐化，滥用职权，侵犯公民权利。如果政府行为不端，应受到批评。新闻界则起着监督行政、立法、司法三个部门过分行为和不端行为的“政府第四部门”的作用。新闻界把自己看作“政府的批评者”，^①美国最高法院也确认了传播媒介批评政府和政府官员的权利（见本章第三节）。

但是从实践看，大众传播媒介是支持和维护美国现行政治制度的。它们首先是政府的支持者和维护者，其次才是政府的批评者，其批评则限于政府违反了基本的社会和政治价值准则。有时为了不使政府或官员陷入窘境或受到干扰，传播媒介还应政府的要求扣压新闻。

虽然如此，从历史上看，美国大众传播媒介对政府的政策、腐化、错误和丑闻，对政府官员（包括总统在内）的渎职行为，滥用权力和违法行为是不断揭露和提出批评的。而大众传播媒介的批评和揭发，一旦见报和广播，立即传遍全国，常形成强大的舆论压力，使某些官员轻则陷入困境，重则身败名裂，不得不退出政治舞台。新闻媒介的这种监督作用，在一定程度上成为约束政府官员的力量。在这方面，传播媒介对于维护法治，扩大美国民主的作用是不可低估的。

（四）制造政治形象

^① 多丽丝·格雷伯：《大众传播媒介和美国政治》，第18、193页。

大众传播媒介制造政治形象的作用,随着 50 年代中期开始的“电视政治时代”的到来,变得日益突出。这一点在美国选举中表现得更为明显。杜克大学政治学教授戴维·巴伯在其所著的《政治的脉搏》(1980 年)一书中,开头就写道:“总统政治正在发生一场革命。民主党和共和党已不再控制其旗手的选择。代之而起的是一批新的国王制造者:新闻人士。因为总统候选人正是在报刊上和电视屏幕上被制造出来和被毁灭掉的。”^① 这一观察虽不免有些过于简单(未考虑其他因素),但是却也道出了大众传播媒介在选择总统候选人方面的重要作用,即制造“政治形象”的作用。不仅选择总统候选人是如此,选择其他重要公职(州长,国会参议员)候选人也是如此。由于选举制度的改变,总统候选人的提名已不再完全是在“烟雾弥漫的房间”里决定的,预选和政党地方党员会议也发挥着作用。传播媒介正是通过对预选和政党地方党员会议的有倾向报道,特别是对最早举行的艾奥瓦州政党地方党员会议和新罕布什尔州预选的报道,来影响总统候选人的提名的。在 1976 年大选中,吉米·卡特原来不过是一名默默无闻的州长,但是电视很快把他变成了名闻全国的人物。他在新罕布什尔州预选取胜,新闻媒介作为全国大事报道。《时代》周刊和《新闻周刊》在封面登出卡特的巨幅照片,三大电视网把他作为民主党的头排总统候选人。卡特很快在民意测验中居于领先地位,并终于当选总统。而在 1980 年大选中,传播媒介为里根捧场,贬低卡特,使里根作了白宫的主人。前面已讲到,1968 年约翰逊总统决定不再竞选总统,部分原因是新闻界敌视他。尼克松得以当选众议员,参议员,最后成为白宫主人,“事实上是新闻界的造物”^②;而且最后使他垮台的也是新闻界。

① 转引自格罗弗·斯塔林:《了解美国政治》,1982 年版,第 167 页。

② 戴维·哈伯尔斯塔姆:《如是权力》,第 256 页。

尼克松的兴起和垮台,是新闻界影响宦海沉浮、载舟覆舟力量的一个突出例子。

传播媒介不只是使政党对候选人提名失去控制,而且它和民意机构一起还使政党组织对竞选失去控制。组织候选人的竞选历来是政党组织的职能。现在重要公职的候选人,为了适应“电视政治时代”的需要,已不再依靠政党组织为之竞选,而是组织自己的竞选班子,雇用大批竞选专家为之竞选。这些人研究和制定竞选策略,举行民意测验,制定竞选广告,尤其是在电视屏幕上为候选人创造良好的政治形象。

传播媒介对于选票的影响究竟有多大,美国学者的看法大不相同。有人认为,很少选民是因受传播媒介的影响不投本党而投另一政党候选人的票的。詹姆斯·威尔逊论证说,全国和地方的报纸一般是公开表态赞成共和党总统候选人的,只有在1964年,赞成民主党总统候选人约翰逊的报纸多于赞成共和党总统候选人戈德华特的报纸。但是,从1932年到1980年,民主党在13次选举中有8次取得胜利。他也承认报纸的表态也并非一点作用不起。他说,对于1964年大选的研究表明,报纸公开表态赞成,至少在北方各州使民主党得票增加5%。如果一个州内两党候选人的力量旗鼓相当,这5%的票则足以决定选举的结果。^①

关于电视对选民投票的影响,专门研究1960年至1980年6次总统选举的西奥多·怀特在其新著《美国的自我探索》一书中写道:“操纵选票的所有其它技术——一系列分析、重点分析、逐步缩小问题的提问、粗略和精细的民意测验、选区模拟活动、直接邮寄、电话汇总——现在都从属于电视的吸引力了。……在一次全国选举

① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第242页。

中,美国人将根据电视制作人向他们揭示的真实情况来进行投票。”^①

让我们再引用怀特的另外两段话来结束本节的讨论:

美国新闻界的力量是一种原生力量。它决定公众讨论的议事日程;而且这一广泛政治力量是不受任何法律约束的。它决定人们谈论和思考什么……

在美国,没有任何国会的重大立法,任何国外冒险,任何外交活动,任何重大的社会改革能够成功,除非新闻界准备好了公众的思想。^②

^① 西奥多·怀特:《美国的自我探索》中文版,美国驻华大使馆文化处出版,1984年香港第1版,第83页。

^② 西奥多·怀特:《总统的诞生,1972年》,第327页。

第四章 政党

政党制度是美国政治制度的重要组成部分。尽管美国宪法根本未提到政党,然而像其他现代国家一样,政党在美国政治中起着重要作用。美国是两党制国家。两党制在19世纪30年代初步形成,南北战争以后牢固地树立起来。内战结束以后,民主党和共和党两大资产阶级政党,控制着美国政治舞台,从未遇到强大的对手。两党不仅控制着联邦政府,也几乎控制着所有的州政府和地方政府。虽然曾经出现过从两大党分裂出的第三党和许多其他政党(即所谓“小党”),但是它们或是昙花一现(如第三党)或虽能长期存在但影响有限(如小党),都不能成为同两大政党分庭抗礼的全国性政治力量。因此,本章主要是探讨两党制。

本章将讨论以下问题:政党的兴起和演变,两大政党对美国政治的垄断,两党制长期存在的原因,美国何以未出现强大的工人阶级政党,两大政党的特征、组织及其区别与前途,第三党和小党。

第一节 政党的兴起和演变

美国建国时还没有政党;在今天,政党虽然存在,但已经衰落。从建国到现在,政党兴起,并逐渐变得很强大,然后走向衰落。可以把美国政党的历史分为四个时期,这四个时期大致反映出美国政党兴起、发展和衰落的过程。这四个时期是:美国政党的创建时期,两党制相对稳定时期,两党制稳定时期,改革时期。

一、美国政党的创建时期(从建国到 19 世纪 20 年代)

美国开国元勋中有人厌恶政党,认为政党是为了个人野心和私利而结成的“派系”,会危害和毁灭共和国。例如乔治·华盛顿在其《告别词》中曾谴责政党并告诫国人不要结党。华盛顿的这种看法当然是不现实的。倒是詹姆斯·麦迪逊的看法比较现实。他认为财产分配的不同和不平等,必然会形成有产者和无产者,以及其他许多利益不同的集团,从而形成阶级和代表他们利益的政党和派别。^①事实上,就是在华盛顿的内阁里,就形成了以汉密尔顿为首的所谓“联邦党人”和以杰斐逊为首的“反联邦党人”两派。前者代表东北部工商业和借贷资本家的利益,主张建立强大的中央政府;后者代表小农、手工业者和边民的利益,主张维护州权。随着两派斗争的激化,不久便产生了政党。杰斐逊和麦迪逊的支持者自称为民主共和党人。1793 年全国许多地方出现了支持民主共和党人的民主社或共和社,但三年之内大都消逝。1795 年,国会中的民主共和党人举行了一次党的秘密会议(国会史上第一次党团会议),来决定是否投票赞成实施美英条约(杰伊条约)所需的拨款。这时民主共和党已形成。1796 年,民主共和党同联邦党人竞选总统。这时的两党只不过是政界名人松散的小团体。联邦党的堡垒是新英格兰,民主共和党的支持者则多半在南部。1796 年总统选举,联邦党人约翰·亚当斯当选总统,民主共和党候选人杰斐逊失利,只取得副总统职位。1800 年总统选举,杰斐逊击败亚当斯而当选总统。此后联邦党日渐削弱,终于消失,民主共和党一党执政达 24 年之

^① 《联邦党人文集》中文版,第 10 篇,第 46—47 页。

久,直到 1824 年。这 20 多年是“一党制”时期。

1824 年总统选举共有四名候选人:安德鲁·杰克逊、约翰·昆西·亚当斯、亨利·克莱、威廉·克劳福德。克劳福德是由国会党团会议提名。由于四名候选人中无一人得选举人票超过绝对半数^①,根据宪法规定,由众议院在得选举人票最多的前三名候选人中选出总统。克莱同亚当斯进行政治交易,支持亚当斯,结果亚当斯当选为总统,随后任命克莱为国务卿。1828 年,杰克逊击败亚当斯当选总统。

1824 年的总统选举在美国政治上产生了两方面的重要影响。第一,国会党团会议提名的总统候选人落选,使这种提名方法信誉扫地。1831 年反共济会党(一个小党)首次采用全国代表大会提名总统候选人。到这一年年底,反杰克逊的共和党也召开全国代表大会提名亨利·克莱为总统候选人。1832 年,民主党召开全国代表大会提名杰克逊为总统候选人。从此各政党都采用党的全国代表大会提名总统候选人。

第二,1824 年总统选举,杰克逊不论在选举人票还是选民票方面,都居第一位,但国会中的民主共和党人却选举亚当斯为总统,这使杰克逊及其支持者大为不满。克莱同亚当斯的肮脏政治交易也引起不满。这些加上在奴隶制上的分歧和其他政策上的分歧,导致民主共和党的分裂。1828 年,杰克逊另建民主党。反杰克逊的人成立了国家共和党,1834 年改组成辉格党,于是形成民主党和辉格党对峙的相对稳定的两党制。

^① 总统选举人团投票结果是:杰克逊 99 票,亚当斯 84 票,克劳福德 41 票,克莱 37 票(过半票应为 131 票)。四人得选民票数分别为 153544 票、108740 票、46618 票、47 票、136 票。

二、两党制相对稳定时期(从 杰克逊总统执政到内战)

从建国到 19 世纪 20 年代,由于选民资格的财产限制,广大人民被剥夺了选举权,不能参政。管理国家和政治是名人和有地位的上层人士的事,政党也是上层人士的政党而无群众基础,其活动主要局限于首都华盛顿,许多州还没有政党组织。但到 19 世纪 20 年代,美国政治发生了重要变化。一是一些州开始取消选举资格的财产限制,以扩大合格选民人数。到 30 年代,除了少数州(路易斯安那州到 40 年代,弗吉尼亚州到 1852 年)以外,各州都取消了选举资格的财产限制。这一改变加上人口增加,使投票人数激增。1824 年参加总统选举投票的选民仅 35 万多人,占成年白人男子总数的 26.9%,1828 年选民票增加到 115 万多张,占成年白人男子的 57.6%,1840 年这两项数字分别达到 240 余万和 80.2%。^①二是到 1832 年,除南卡罗来纳州以外,在每个州,总统选举人实际上已由州议会选举改为由选民直接选举,而在 1816 年有约一半的州是由州议会选举总统选举人的。这两大变化改变了美国的政治:总统选举变成了全国性的、有众多选民参加的政治活动;政党的组织也逐渐在各州由下而上地建立起来。

1828 年建立的民主党是西南新兴的植棉奴隶主、旧南部奴隶主、西部边疆农业垦殖者和农民、纽约商业集团及城市平民的政治联盟。它受种植园主的控制,主张自由贸易政策、维护和扩大奴隶制到西部各新州。1834 年建立的辉格党则代表北部工商资产阶级和与之有联系的南部种植园主,主张保护关税政策、废除奴隶制和

^① 弗兰克·苏拉夫:《美国的政党政治》,1980 年第 4 版,第 19 页。

限制奴隶制扩大到新州。到 1840 年,辉格党和民主党都成了在美国首次出现的真正的全国性政党,两党在各州都建立了党的组织并进行竞争。从 1840 年到 1860 年,出现了两党轮流执政的局面。可以说,现代政党制度在 19 世纪 50 年代已在美国出现,早于世界任何其他国家,也早于英国 20 多年。

但是,奴隶制问题的尖锐化,又引起了各政党的重新组合。大部分辉格党人,部分民主党人、部分反对奴隶制的自由土壤党人联合起来,在 1854 年建立了共和党。共和党是北部工业资本家、中产阶级、工人,北部和西部小农,废奴运动者的广泛联盟。民主党则主要成为南部奴隶主的政党。

三、两党制稳定时期(从内战 到 20 世纪 30 年代)

现代的资产阶级两党制在内战前形成,但在内战以后才牢固地确立起来。共和党成立之初是一个第三党。1860 年,共和党候选人亚伯拉罕·林肯当选总统,成为执政的大党。内战的结果更加强了共和党的地位,使它主宰全国政治达 3/4 世纪之久,只是偶然中断。1932 年民主党总统候选人富兰克林·罗斯福当选总统,又开始了民主党长期主宰国家政治生活的时期。

内战产生的另一结果,粗略地说是北方成为共和党的堡垒,南方则成为民主党的天下。1896 年大选又进一步加深了这种分化。在这次大选中,民主党总统候选人威廉·詹宁斯·布赖恩(同时被平民党推选为其总统候选人),采纳平民党的一些主张,对南方和中西部的选民有吸引力,却失去了人口众多的东北部各州许多选民的支持。从 1896 年到 20 世纪 30 年代,除了极少的例外,北方各州坚定支持共和党,南部各州则坚定地支持民主党,这种情况直到

第二次世界大战后，民主党在上英格兰和中西部的力量增加，共和党在南部的力量逐渐增强，才有改变。这对政党组织产生了深远的影响：(1)一些州成了一党州(如共和党在马萨诸塞、纽约、宾夕法尼亚、威斯康星等州，民主党在佐治亚、密西西比、南卡罗来纳等州)，州一级公职的竞选实际上是在一党之内进行；(2)每个大党特别是共和党，都存在着两派，一派由党的忠诚分子、职业政客和“老卫士”组成，一派则由“进步分子”或“改革者”组成。前一派致力于建立“政党机器”，树立对党的忠诚，为本人和其忠实追随者取得政府职位和好处。他们长于组织、谈判、进行交易和实行妥协。他们最大的兴趣在于赢得选举的胜利。后一派则反对徇私分肥，厌恶政党机器(因为它可使平淡无奇的候选人青云直上)，害怕党的正规分子把大量涌入的新移民组织到政党机器中去和要求党采取不合时尚的立场(如自由贸易)。他们擅长于宣传鼓动。他们最大的兴趣是“原则”。两派斗争有时尖锐到造成政党的分裂，一部分人分裂出去，另组政党，这就是所谓的第三党。

内战结束到 20 世纪初，是杰克逊总统创立的“分赃制”盛行时期，也是政党“政治机器”盛行和操纵州和地方政治，尤其是大城市政治的时期。这时期是美国政治最腐败的时期，用人唯亲，贪污成风，贿赂盛行；各地党魁和政治机器操纵选举，农民工人和其他劳动者倍受压榨，生计维艰，争取改善处境的斗争此起彼伏，国内阶级矛盾和社会矛盾日益激化。争取改革政治和扩大民主的改良主义运动应运而生。

但是内战结束后的两党制同内战前的两党制却有重要的区别。这区别就是：内战前的两大资产阶级政党之间还存在着某些原则的区别(例如对待奴隶制)，而内战以后的民主党和共和党两大政党的区别则愈来愈小，没有什么原则的区别了。

四、改革时期(从 20 世纪初到现在)

政治改革运动兴起于 19 世纪 90 年代,到 20 世纪初形成高潮,以后衰落,到六七十年代又再次取得势头。本世纪初的改革是资产阶级改良派领导的,但得到人民的支持。改革运动取得了不少成就。其一是在一些州里实行了直接预选制,使选民对公职候选人提名取得一定发言权。其二是各州普遍采用了无记名投票制,削弱了政党机器对选民投票的操纵。其三是一些州(带头的是加利福尼亚州)实行创议、复决和罢免制。其四是国会参议员由州议会选举改为由人民直接选举。其五是给予妇女选举权。其六是推广 19 世纪 80 年代初开始采用的以考试选拔政府官员的文官制度。最后是国会的一些改革(主要是限制众议院议长的权力)。这些改革是美国人民斗争的成果,削弱了政党,扩大了民主,也在一定程度上改善了吏治和减轻了政府的腐化。60 年代和 70 年代的改革,进一步扩大了选举权(黑人获得选举权,把公民投票的年龄降低到 18 岁),扩大了政党内部的民主和国会内部的民主。这些改革同样有削弱政党的作用。

第二节 两大政党对美国政治的垄断

前一节回顾了美国政党的演变,并说明了两党制在南北战争后牢固地树立起来。两党制是美国政党制度首要的特征。这一节将进一步说明共和和民主两大政党垄断美国政治舞台的情况。

内战以后,两党垄断了联邦一级的选举职位:总统职位和国会两院议席。在州和地方也是如此,只有明尼苏达州、威斯康星州和

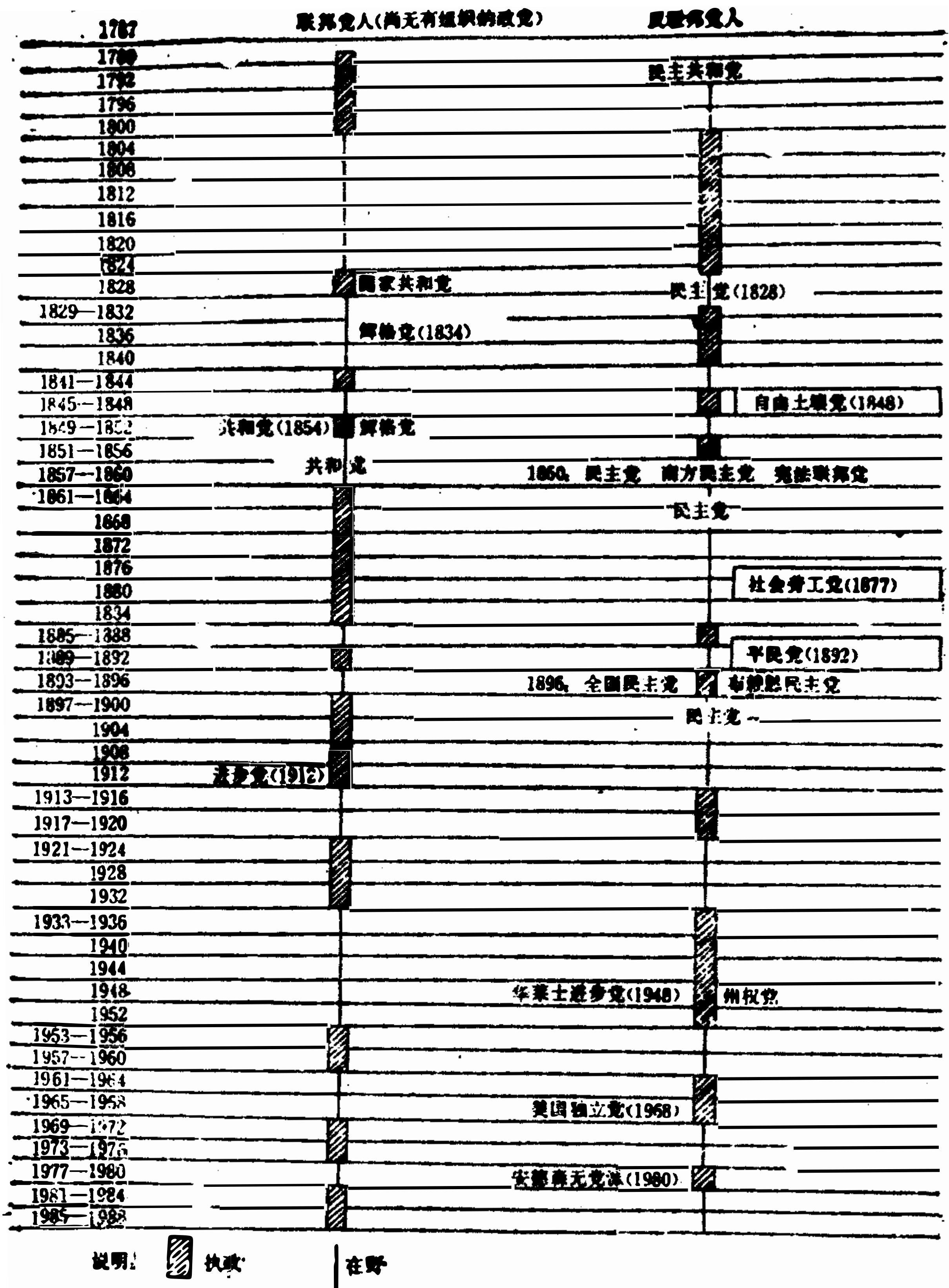
北达科他州在短时期内出现过多党制。

北方赢得了内战的胜利，使林肯的共和党在全国政治中处于支配地位达 3/4 世纪之久。从 1864 年到 1928 年近 70 年中举行的 17 次总统选举中，民主党人只有 4 次取得胜利（格罗弗·克利夫兰在 1884 年和 1892 年，伍德罗·威尔逊在 1912 年和 1916 年）。在国会中，共和党亦占优势。从 1865 年到 1933 年的 34 届国会中，21 届国会为共和党所控制，仅 5 届国会为民主党所控制，在 7 届国会中民主党在众议院占多数，共和党在参议院占多数。

1932 年富兰克林·罗斯福当选为总统，推行“新政”，使美国摆脱空前的经济危机。从此形成了“新政民主党的大联合”，开始了民主党在美国政治生活中占优势的时期。1932 年到 1964 年的 9 次总统选举，共和党只有两次取得胜利（1952 年和 1956 年）。这两次选举，与其说是共和党的胜利，还不如说是战时英雄艾森豪威尔的胜利。到 60 年代，总统选举情况发生很大变化。1968 年到 1984 年的 5 次选举，共和党 4 次取胜。在总统选举中，民主党已不再是“多数党”。从 1933 年至今的 50 多年中，共和党执政 20 多年，然而在国会中，民主党却一直占优势。1933 年到 1987 年的 27 届国会，共和党控制国会两院仅有 4 年（1947—1949 年第 80 届国会，1953—1955 年第 83 届国会），直到 1980 年里根执政以后才连续 6 年在参议院取得多数席位。而民主党则控制了 22 届国会的两院和 3 届国会的众议院。

在美国历史上，执政的总统党在国会处于少数地位的情况，早期曾出现过，内战结束，两党牢固地建立起来以后，也曾出现过。但是像近 30 年来 6 届共和党总统都要面对民主党控制的国会则是没有先例的。内战结束以来的 120 年，在 11 届国会中总统党居于少数党地位，其中有 7 届发生在 1955 年以后，总统是共和党人，国会则控制在民主党人手中；在 10 届国会中，总统党在国会的一院

图 4·1 美国两大政党演变示意图



资料来源: 詹姆斯·威尔逊, 《美国政府》, 1983年第2版, 第135页。

中处于少数党地位,其中3届出现在里根总统任内(共和党控制参议院,民主党则依然控制着众议院);1986年国会中期选举,民主党在两院均赢得多数席位,再一次使总统党在国会居于少数党地位。

另外,第二次世界大战以后,虽然联邦政府更迭频繁,一党连续执政未有超过8年者,但就50个州说,民主党却一直占绝对优势,在绝大部分时间里控制着大多数的州政府和州议会。

以上情况表明,近二三十年来美国的两党制正在发生变化。其中突出的有以下两点。第一是政党的衰落。在总统选举中当选执政的党,不能像过去那样同时在国会取得多数议席,在大多数州取得优势。总统同国会的矛盾和权力的争夺则比过去激烈。第二,就总统选举说,民主党在新政时期建立的大联合趋向瓦解,民主党在总统选举中已不再是“多数党”,很大一部分选民投票倾向变得反复无常。例如,民主党在1960年以来的总统选举中,多次失利,1960年选举肯尼迪仅以118574张的多数选民票当选总统。选民投票无常的情况亦甚突出。1964年民主党候选人约翰逊以61.1%选民票当选,共和党候选人仅得38.5%的选民票;仅隔8年,在1972年,共和党候选人尼克松以61.3%的选民票当选,民主党候选人麦戈文则仅得到37.3%的选民票。1984年共和党的里根则以58.8%对40.5%的选民票击败民主党的蒙代尔当选。因此,不少学者在议论是否会出现政党力量的重新组合。至于在里根连续两次取胜后,共和党能否形成稳固的大联合,在联邦和各州都取得优势,或民主党今后能否重整队伍形成新的大联合,东山再起,目前还难作出判断。

为了进一步了解两大党对美国政治的垄断,有必要看一看第三党(或小党)的情况。内战结束以后,除两大党外,先后出现过不少其他政党,这就是人们常说的第三党或小党(对两大党而言)。有

表 4·1 执政党对国会失去控制的一览表(1793—1989)

年 份	总统的党	国会(届)	众议院多数党	参议院多数党
1793—1795	无党派	第 3 届	民主共和党	
1827—1829	国家共和党	20	民主党(杰克逊)	民主党(杰克逊)
1843--1845	辉格党	28	民主党	
1847--1849	民主党	30	辉格党	
1851--1853	辉格党	32	民主党	民主党
1855--1857	民主党	34	共和党	
1859—1861	民主党	36	共和党	
1877--1879	共和党	45	民主党	
1879--1881	共和党	46	民主党	民主党
1883--1885	共和党	48	民主党	
1885--1887	民主党	49		共和党
1887--1889	民主党	50		共和党
1891--1893	共和党	52	民主党	
1895--1897	民主党	54	共和党	共和党
1911--1913	共和党	62	民主党	
1919--1921	民主党	66	共和党	共和党
1931--1933	共和党	72	民主党	
1949--1951	民主党	80	共和党	共和党
1955--1957	共和党	84	民主党	民主党
1957--1959	共和党	85	民主党	民主党
1959--1961	共和党	86	民主党	民主党
1969—1977	共和党	91	民主党	民主党
		92	民主党	民主党
		93	民主党	民主党
		94	民主党	民主党
1981--1989	共和党	97	民主党	
		98	民主党	
		99	民主党	
		100	民主党	民主党

时还出现过影响较大的第三党。这种第三党的出现是美国阶级矛盾和社会矛盾激化的标志。然而 1860 年到 1984 年的历次总统选举中,第三党(包括所谓无党派)仅有 7 次曾在 1 个州或若干州取胜,仅有 1 次赢得 1/4 的选民票(见表 4·2),没有一次赢得白宫宝座。在国会中,第三党虽然有时取得一些席位(在众议院不曾超过 20 席,在参议院不曾超过 15 席),但从未影响民主党或共和党在众议院拥有明显的过半数席位;在参议院使民主党或共和党未能拥有明显的过半数席位的情况也仅有 10 年(见表 4·3)。总之第三党在全国政府中的代表权是微乎其微的。在各州和地方的情况也不例外。

表 4·2 重要的第三党在总统选举中得票情况

(1832—1980)

年 份	政 党	得选举人票	得选民票的百分比
1832	反共济会党	7	8.0
1848	自由土壤党	—	10.1
1856	美国人党	8	21.4
1860	民主党(南方)	72	18.2
	宪法联盟党	39	12.6
1892	平民党	22	8.5
1912	西奥多·罗斯福进步党	88	27.4
	社会党	—	6.0
1924	拉福莱特进步党	13	16.6
1948	州权党	39	2.4
	进步党	—	2.4
1960	无党派(伯德)	15	2.75
1968	美国独立党(华莱士)	46	13.5
1980	无党派(安德森)	—	7.9

资料来源:罗伯特·达尔:《美国的民主》,1980年第4版,第200页。达尔原表没有“得选举人票”一栏,未列1948、1960、1980年三次大选,现据罗斯·贝克等三人著《美国政府》,1983年版第653—659页附录,及哈蒙德公司1981年出版的《美国历史地图》第59—62页将其补上。

表 4·3 第三党在国会选举中取得的席位

(1862—1982)

席 位	选 举(次数)	
	众 议 院	参 议 院
无	26	28
1 席	8	18
2—5 席	21	13
6—10 席	9	1
11—15 席	4	1
16—20 席	2	0
20 席以上	0	0
选举总次数	61	61

资料来源:罗伯特·达尔:《美国的民主》,1980年第4版,第201页。达尔的表只统计到1970年。从1972—1982四次国会选举的结果,据《美国统计摘要,1985年》第483页。

从上述情况可以看出美国的两党制是一种独特的两党制。由于各种原因(将在以后论述),不仅总统和国会并不总是在一党手中,即使总统的党同时是国会的多数党,也并不能总是保证总统和国会的一致,这是同英国的两党制很不相同的。另外,在全国执政的党也不总是在各州执政的党。有些州实际上是一党制。50个州的两大政党不仅差别很大,而且不受全国民主党或共和党的控制。因此,有位英国学者认为:只有从特定的观点加以观察,美国的政党制才成为两党制,从另一角度看,它是以50个州政府和州以下所属的各级政府为中心的许许多多的政党的聚合体。再从另一种观点看,它又是以国会和总统为基础的不太明确的“四党制”。^①美

^① M. J. G. 维尔:《美国政治》(中译本),商务印书馆1981年版,第46页(英文本第58页)。

国学者詹姆斯·伯恩斯在其所著的《民主的僵局》(1964年出版),就曾把美国的政党制描写成“四党制”,他说,总统派民主党、总统派共和党、国会派民主党、国会派共和党是“各自分开而又相应交叉的四个党”。^①

尽管如此,我们还是把美国称为两党制的国家,因为两大党控制着联邦政府、州政府和地方政府。

第三节 两党制长期存在的原因

西方资本主义国家多是多党制。美国社会是多元化社会,存在着利益相互冲突的众多集团,按说也应该出现多党制。然而美国却形成了两党制,而且长期存在,原因究竟何在?美国的政治学者,历史学家提出了种种理论来解释这种现象。明尼苏达州大学政治学教授弗兰克·苏劳夫曾把这些理论归纳为四种,即制度论,两种冲突论,文化传统论和社会意见一致论。^②现在把这四种理论的论点简述如下。

制度论

这是最为流行的一种理论。制度论者认为,美国的两党制是美国选举制度和政府制度造成的。美国实行“一人当选选区制”和“相对多数票当选制”(得票不必过半数即可当选),也就是“胜利者得全票制”。这种选举制度有利于大党而不利于小党,从而产生和维护了两党制。欧洲许多国家实行“多人当选选区制”和“比例代表制”,这种选举制度有利于小党的存在,故而产生多党制。比例代表制是一个政党在议会中得到的席位的比例,接近于它得到选票的

^① M. J. G. 维尔:前引书,中译本第49页(英文本第61页)。

^② 根据弗兰克·苏劳夫:前引书,第38—41页,并补充了其他著作中的有关内容。

百分比。例如一个政党在全国议会选举中得 20% 的选票,在议会中即可得到接近 20% 的席位。而按照美国的选举制,一个政党在国会或州议会选举中得到 20% 的选票,在国会或州议会中却不能取得任何议席。

制度论者还认为,美国的单一行政长官制对两党制的形成和保持起重要作用。总统制(总统是全国最高行政长官)和选举总统的方法是建立和维持两党制的最大动力。总统职位是政党必争的全国的独一无二的职位,是全国一切政治生活的焦点。一个政党的总统候选人,只有赢得过半数总统选举人票才能当选。为此,政党就必须使其竞选纲领对各类选民具有吸引力,以建立支持其候选人的最广泛选民大联盟,并力求避免本党的分裂。争夺总统宝座的另外的政党也必须同样做,才有成功的希望。这就使政治力量和选民两极化。尽管两大党的区别越来越小,大多数选民却不愿意投第三党的票,因为投这种票只具有“抗议”意义而无实际意义。各州实行单一州长制,也起同样的作用。

联邦制也是两党制能长期存在的一个因素。由于联邦制,一个大党在全国选举中失败,并不影响该党在各州的存在和取得胜利。

另外,联邦政府的选举竞选法(1974 年制定,规定了联邦政府对竞选总统的各政党竞选费实行补助的办法)和各州的选举法(如关于参加竞选的资格的规定)都是有利于两大党而歧视和不利于第三党的。

两种冲突论

持此论者认为,美国社会始终主要存在两种相互冲突的利益,这是两党制得以持久不衰的原因。如小 V. O. 基教授提出:建国初期东部金融、商业利益同西部边民的冲突,给早期的政党打上了烙印,形成了两党的对峙,以后则是南北之间在奴隶制问题上的冲突。再以后则是城乡之间或经济社会地位的矛盾;还有与此相关联

的论点是提出民主制度的“天然的二元现象”：在朝党对抗在野党；政府对抗反对力量；赞成现状和反对现状相对抗；在意识形态上自由主义同保守主义的对抗等。总之，社会经济利益或民主政治程序——或两者都有——把政治上的竞争者们分别纳入两大对峙的阵营，从而产生了两党制。

文化传统论

持此论者认为，英国和美国产生两党制，是由于英美人“在政治上的成熟”和具有“治国天才”，或者说得谦逊一点，是因为英美两国政治文化接受了妥协的必要性，短期实用主义的明智性，以及避免死硬教条主义的必要性。英美人愿意作出必要的妥协，以便把各种不同的选民集团纳入两个政党之内。在培育两个政党的同时，他们的政治文化也培育出赞成把两党制本身作为值得向往的目的的态度和行为规范。苏劳夫认为这种说法带有陈旧的、已声名扫地的民族性格论的味道。

社会意见一致论

人们还以美国社会存在广泛的意见一致来解释两党制。持此论者认为，尽管美国是由移民组成的国家，美国人有着不同的文化背景，但他们在早期就在使其他社会分裂的基本事务上形成了一致看法。传统上，美国人都接受现行的社会、经济和政治制度，接受宪法和按照宪法设置的政府机构，接受受控制然而又是自由企业的经济，以及在较小程度上接受了美国型的社会阶级和地位。而在传统的多党制国家，如法国和意大利，很大数量的人赞成剧烈变革基本制度、大改宪法、实行经济公有制、实行政教分离等。美国没有封建主义及其等级森严的阶级制度，美国有不断扩展的经济边疆和地理边疆，这些使美国人得以避免在根本问题上产生分裂，而这种分裂则在欧洲国家产生众多的不可调和的政治分歧，从而形成多党制。

苏劳夫认为以上四种解释加在一起,可以解释美国何以产生和长期存在两党制,而未出现多党制。

此外,人们还提出宗教宽容论来解释两党制。早期移民是为了逃避宗教迫害来到北美的,宪法又规定政教分离。美国历史和欧洲不同,不存在宗教迫害和宗教对立,而是各宗教相互容忍,和平共处。因此和欧洲某些国家不同,美国未出现建立在宗教基础上的政党。还有的学者提出政党忠诚也是一个原因。一个人对某个政党的忠诚是早期在家庭和朋友的影响下形成的,一旦形成便不易改变。这种对政党的忠诚,除非国家出现特大危机,如本世纪30年代的“大萧条”,是不易改变的。民主党和共和党在内战以后成为全国性大党,大部分选民或忠于民主党或忠于共和党,对政党的忠诚代代相传,就保持了两大党的优势和稳定,新成立的政党很难把它们的选民争取过来,同它们抗衡。

以上是资产阶级学者对于美国何以能够产生和长期保持两党制所作的各种解释。这种种学说,除了“声誉扫地”的民族性格论以外,其他的如制度论(政府制度和选举制度)、两种冲突论、社会意见一致论、无封建社会论、“无限”边疆论、宗教宽容论、习惯性的政党忠诚论等,并非全无道理。但是,制度是人创造的。以制度论为例,选举制度和政府制度无疑有助于资产阶级两党制的产生。两党制一旦形成,轮流执政的两大政党又可以制定新的选举法和修正政府制度来维护和巩固两党制。因此,制度既是两党制产生和长期存在的原因,又是两党制造成的结果。

美国和西欧许多国家都是高度发达的资本主义国家,但美国是资产阶级两党制,西欧不少国家则是多党制。西欧的多党制国家,不仅存在几个资产阶级的政党,还存在强大的以劳动人民为基础的社会党(虽然是改良主义的)和共产党。而美国的两大资产阶级政党却长期存在而未受到严重挑战。因此,要说明何以美国长期

存在两党制，而未产生西欧式的多党制，还必须回答两个问题：
(一)为什么美国虽出现资产阶级第三党却不能长期存在下去？
(二)为什么美国也未能出现强大的工人阶级的政党？

美国历史上曾多次出现资产阶级第三党，然而总是短命的，都不能长期存在。其所以如此，最主要的原因是统治阶级不鼓励资产阶级第三党。两大政党都是资产阶级政党，都是坚定维护资本主义制度的。南北战争以后，两党已不存在重要原则分歧，而且越来越相似。这种两党制从根本上说，是符合统治阶级需要的，不论是民主党执政还是共和党执政，都不会损害其根本利益，却可以使美国人民感到能对政党进行选择。因此统治阶级通过种种手段来维护两党制和限制第三党的产生。而在阶级矛盾和社会矛盾激化，由于在具体政策上的分歧，一部分人从两大党分裂出去另组第三党时，两大党除了在竞选中击败它们外，还常把它们的新思想、新观念和改革计划接过去，纳入自己的纲领，使它们失去单独存在的基础。分裂出去的人，又重新回到两党队伍中来。另外，如前所述，美国的宗教容忍，也使美国不能产生基于宗教的资产阶级政党。再就是总统制选举制等制度都是不利于第三党的继续存在的。这些就是资产阶级第三党不能在美国长期存在的主要原因。

至于美国何以未能出现强大的工人阶级政党，则是一个复杂得多的问题，将在下一节单独探讨。

第四节 美国何以未出现强大的 的工人阶级政党

要回答这个问题，需要从美国工人阶级的状况、统治阶级的政策、工人阶级政党的状况三个方面进行考察。

一、美国工人阶级的状况

美国建国初期是一个以小农为主的农业国。1790年美国人口接近400万人,其中90%的人口从事农业和农副业生产。从事农业的人口,到1820年仍接近总人口的80%,到1855年则下降到55%。^①然而资本主义工业也在发展,到19世纪三四十年代,在北方有比较大的发展。内战之后资本主义工业化迅猛发展,到19世纪末期,美国已成为一个工业国,工业生产总值已超过英国而居世界第一位。与此同时,资本主义亦由自由竞争向垄断过渡。随着资本主义的发展,现代工人阶级产生了,队伍也不断扩大。为了反抗资产阶级的剥削和压迫,在19世纪和本世纪工人阶级曾进行了英勇的、艰苦的和大规模的斗争,争取改善劳动和生活条件。工人阶级的斗争,起初是自发的。19世纪20年代空想社会主义开始从欧洲传入美国。空想社会主义不能为工人运动提供正确的方向,他们在美国搞的一些试验都失败了。科学社会主义在19世纪50年代传入美国并在约瑟夫·魏德迈、左尔格等马克思主义者的努力下得到传播。1857年,左尔格和魏德迈在纽约成立了共产主义俱乐部(其前身是魏德迈组织的无产者同盟)。1869年,第一国际美国支部成立。在此后的100多年中,虽然美国的马克思主义者领导工人阶级进行了许多重大斗争,但是马克思主义却始终未为广大工人阶级和劳动人民所接受,未能成为工人运动的指导思想。其所以如此,从美国工人阶级本身情况分析主要有以下原因。

(1) 在美国工业化的过程中,劳动力不是过剩而是时常不足,

^① 伯纳德·贝林等六人:《伟大的共和国:美国人民的历史》,1981年第2版,第316页。

尤其是内战后工业化迅猛发展的时期。这样,工人阶级经过斗争,劳动和生活条件可以得到一些改善,其处境相对地说比欧洲工人阶级好一些,这就使广大工人阶级认为无需经过革命也可以改变其处境。

(2) 在美国资本主义过渡到帝国主义阶段以后,美国发展成为世界头等经济强国。美国垄断资产阶级除了通过榨取国内劳动人民取得利润,还通过资本输出和外贸(不等价交换)从海外取得了巨大超额利润。这样,他们在经济上就有力量去收买工人阶级的上层,形成“工人贵族”,培植和发展机会主义^①,把工人运动纳入改良主义轨道。

(3) 美国革命成功后,资产阶级鼓吹的个人主义、自由、机会平等等价值观,为广大美国人所接受。人们深信个人奋斗是成功之路,不能成功是个人能力不如人,只能怨恨自己。由于美国不存在封建主义,社会等级和门第观念不像欧洲那样严重。社会地位低微的人,由于个人奋斗使其经济社会地位上升的可能性是比较大的。尽管广大劳动人民不可能摆脱受剥削的地位,然而在美国历史上,出身低微的人上升为社会各界(经济、政治及其他各行各业)的上层人物和领袖者,不仅在自由资本主义时期,即使在垄断资本主义时期,也是可能的。资产阶级的个人奋斗、机会平等的价值观及少数人成功的例子,极大地妨碍了社会主义思想的广泛传播和为工人阶级所接受。

(4) 第二次世界大战以后,随着经济和科学技术的发展,工人阶级的队伍有很大的增加,到今天就业人口超过1亿。然而工人阶级的构成也在发生重要变化。一是许多工人从做蓝领工作变为做白领工作。1920年,在全部参加工作的人中,白领工人大约占

^① 列宁:《帝国主义是资本主义的最高阶段》,《列宁选集》第二卷,第822页。

25%，蓝领工人接近50%；到1960年，白领工人上升到占43%，到1981年则超过53%，脑力劳动者超过了体力劳动者。从70年代起蓝领工人的绝对人数出现了下降的趋势。二是工人从工业部门转到服务部门(第三产业)。在1950年，在所有类型的工作中，生产性工作占41%，而服务性工作占59%。到1981年，生产性工作降为占28%，服务性工作则上升到占72%。^①制造业工人则下降到低于20%。^②由于工人文化程度的提高及妇女参加工作，一部分工人的收入较高，据1982年的统计，年收入在2至4万美元的典型中产阶级已占全部家庭总数的35%。由于白领工人、中产阶级和相当大一部分第三产业从业人员(如银行、保险、卫生、教育等行业人员及其他行业的管理、技术人员等)，在思想上更倾向于资产阶级意识形态，上述变化无疑是不利于社会主义政党的发展的。

二、统治阶级的政策

美国统治阶级对工人阶级和其他劳动人民的剥削和压迫，必然引起后者的反抗和斗争。在阶级和社会矛盾趋于尖锐，工人阶级和劳动人民为争取改善生活、反对压榨，争取民主权利的斗争高涨时，统治阶级一方面以各种手段破坏和镇压工人阶级的斗争，加紧迫害社会主义政党(包括社会党的左派)；另一方面，在形势不利时，也作出让步和妥协，部分地满足工人的要求，推行改良主义政策，进行某些改革来缓和矛盾。例如，19世纪末期到20世纪初期、俄国十月革命胜利以后的1919—1921年、第二次世界大战后的头几年，都是工人阶级和劳动人民斗争高涨的年份。美国的统治阶级

^① 丹尼尔·杨科洛维奇、约翰·英默沃尔：《美国职业与职业道德观》，《交流》，1985年第1期，第31页。

^② 《美国统计摘要，1985年》，第404页。

在疯狂镇压群众斗争的同时,又不遗余力地迫害和镇压社会党左派和共产党,把大批工人领袖判刑、投入监狱。另一方面,为了缓和阶级矛盾和社会矛盾,统治阶级又搞起改良和改革:19世纪末期和本世纪初开展的“改革运动”;30年代推行“新政”和“福利国家”计划;60年代对黑人争取民权斗争作出让步,制定公民权利法和投票权利法,推行“伟大社会”计划,扩大福利计划等。美国统治阶级这种镇压和改良双管齐下的政策,削弱了社会主义政党,同时又把工人阶级和劳动人民的运动纳入改良主义的轨道。

三、工人阶级政党自身的问题

前面已经提到,科学社会主义在19世纪50年代传入美国。在以后的岁月里,马克思主义者为传播科学社会主义推动工人运动,作出了不懈的努力,并领导工人进行了重大斗争。但是,在工人运动内部,科学社会主义的传播和发展却受到种种干扰,未能成为广大工人接受的指导思想。

这种干扰先是来自拉萨尔分子。科学社会主义在美国传播的同时,由于德国社会主义者移民大量涌入,拉萨尔主义和巴枯宁无政府主义也传到了美国。美国的拉萨尔分子全盘接受德国社会民主党拉萨尔派的政治观点。他们认为国家是超阶级的,主张用争取普选权和议会的和平活动来代替工人阶级的革命斗争。1873年美国发生经济危机,工人大量失业。1874年第一国际纽约支部的马克思主义者领导失业者在纽约示威,遭到血腥镇压。马克思主义者同拉萨尔分子的分歧越来越大。后者组织北美社会民主工人党。马克思主义者由于受到德国社会民主党爱森纳赫派同拉萨尔派合作的影响,与北美社会民主工人党协商合作,于1876年7月在费城成立了美国工人党。拉萨尔分子很快夺取了美国工人党的领导权,

1877年12月把它改组为社会主义工党。

由于拉萨尔分子坚持机会主义路线,左尔格等马克思主义者在1878年退出社会主义工党,另组织国际工会(1887年解散)。1881年,另一些对拉萨尔分子不满的人,也退出社会主义工党,组织了革命社会主义工党。1890年丹尼尔·德里昂加入社会主义工党,并掌握了领导权。他称自己是马克思主义者,然而并不真正懂得马克思主义。他的见解是“左倾”宗派主义和工团主义的混合物。他认为工人政党能通过选举取得政权,反对进行日常经济斗争,反对争取农民和黑人,反对在旧的劳工组织中进行工作以争取群众。由于他的错误,社会主义工党在工人群众中日益孤立。1895年,他另行组织社会主义行业与劳工联盟,社会主义工党再次分裂。1899年该党又经历一次大分裂,成了一个空壳。

1895年恩格斯逝世,美国的马克思主义者和欧洲社会主义运动左派的联系中断。美国的社会主义运动受到第二国际的种种不良影响。

在马克思主义者同拉萨尔分子进行斗争的时期中,1886年美国劳工联合会成立了。它的首任主席冈珀斯原先同意马克思主义,后来则主张劳资合作。他的口号是“酬报你的朋友,惩罚你的敌人”。他只组织行业工会,排斥非技术工人,只搞经济斗争,不讲推翻资本主义和建立无阶级社会。劳工联合会的上层是十足的“工人贵族”,资产阶级的代理人,劳联成了社会主义运动发展的重大障碍。

1897年,著名的左翼领袖尤金·德布斯创立社会民主党。1901年,退出社会主义工党的希尔奎特分子同社会民主党合并,组成社会党。社会党是工人和小资产阶级的大杂烩,领导权掌握在中产阶级手中。它认为可以通过议会斗争实现社会主义,反对用暴力推翻资本主义。社会党内部分为两派,左翼以德布斯为首,右翼

是机会主义分子希尔奎特集团。社会党成立后,发展很快,1912年党员达12万人,遍布于各州工会。德布斯曾4次参加总统竞选。在1920年大选中,他曾因反对美国参加世界大战而入狱,仍得到92万张选票。但社会党强调合法政治斗争而轻视领导群众进行日常经济斗争的罢工,加上不断发生分裂,特别是1912年右翼排挤了左翼分子,使该党力量大为削弱。1919年又再次分裂后,社会党日趋衰落,以后则蜕化为维护资本主义制度的改良主义政党。

1905年,世界产业工人同盟成立。它的宗旨是:在科学社会主义基础上重建劳工运动,最终目的是推翻资本主义,建立社会主义。德里昂、德布斯、海伍德是建立同盟的主要组织者。同盟强调组织产业工会,领导工人进行罢工,却又反对政治斗争。以后这种无政府工团主义倾向日益发展,内部不断分裂,加上统治阶级的迫害和劳联的进攻,终于在1924年瓦解。

无政府工团主义是19世纪最后10年和20世纪初社会主义运动遇到的最大干扰。运动中的左派则有左倾宗派主义倾向,拒绝到右翼工会中进行工作,争取群众,从而使自己脱离广大工人群众。“左”倾宗派主义,客观上帮助了劳联,妨碍了社会主义运动的发展。

在十月革命的影响下,1921年美国共产党成立。共产党成立不久,就被党内派别斗争所困扰。1929年洛夫斯通夺取了党的领导权,推行修正主义路线,宣扬阶级斗争熄灭论,无视共产党发动群众进行工会工作的重要性。他宣称马克思关于无产阶级革命的原理不适用于美国。福斯特少数派同洛夫斯通修正主义进行了斗争,终于在1929年把洛夫斯通及其一伙约200多人开除出党。在30年代到第二次世界大战前夕,美共在国内维护工人阶级利益,在工人中进行教育,积极推动和组织工会,广泛开展争取民主的斗争;在国际上积极参加反法西斯斗争。美共由于积极开展群众工

作,影响扩大。党员人数增加。1930年党员下降到7500人,到1939年党员增加到10万人。然而在这期间,党内以总书记白劳德为代表的修正主义—投降主义路线也逐渐形成和发展。白劳德在第二次世界大战中公开宣传美共应放弃社会革命路线,走改良主义道路。1944年5月,美共召开全国代表大会,在白劳德的操纵下,代表大会通过了解散美国共产党的提案,宣布把美共改组为美国共产主义政治协会。福斯特团结忠诚于社会主义事业的党员,揭露了白劳德修正主义—投降主义路线的错误,并于1945年11月召开了党的全国委员会会议,重新建立美国共产党。然而白劳德错误路线,严重地削弱了美共的力量及其在工人阶级和人民中的政治影响;同时,战后美共又受到统治阶级的疯狂镇压和摧残,各级领导人先后被捕、判刑,因而陷入了一蹶不振的境地。

这里顺便讲一下美国历史学家弗雷德里克·特纳19世纪90年代创立的边疆和区域学说。特纳认为至少在19世纪末之前,西部的“自由”土地是缓和东部劳资矛盾的“安全阀”,是美国未能出现强大工人阶级政党的原因。关于特纳的这种“安全阀”理论,杨生茂教授已进行了批判。杨教授指出:“特纳的‘安全阀’理论受到美国史学家的多方诘难。美国史学家所作的实例研究证明,向西部垦殖的移民多半是从农场到农场,或从农场到城镇,而很少从城镇到农村。即使在经济不景气的年代里,有的工人离开城镇,但不是移向西部,而是返回原地。虽然西部土地在某些地方或某些时间可以改善工人阶级的状况,但并不能保证整个东部社会的‘阶级协调’。”^①

如上所述,科学社会主义自从19世纪50年代传入美国以后,

^① 杨生茂:《论弗雷德里克·杰克逊·特纳的边疆和区域说》,见杨生茂编:《美国历史学家特纳及其学派》,商务印书馆1983年版,第11页。

马克思主义者为其传播和建立革命的工人阶级政党作出了不懈努力。然而由于拉萨尔主义、无政府工团主义、现代修正主义和“左”倾宗派主义的干扰,加上统治阶级的迫害和镇压,马克思主义者的努力并没有取得多少进展。工会掌握在实行劳资合作的工人贵族手中,科学社会主义未为广大工人接受,社会主义政党未能发展成为群众性政党,始终处于没有什么重要政治影响的地位。

上面探讨了美国工人阶级的状况;统治阶级的镇压和改良主义政策;工人阶级政党和社会主义运动自身存在的问题。这三个方面是美国何以未出现强大社会主义政党的基本原因。

第五节 两大党的组织

美国两大党的组织,不同于其他西方资本主义国家的政党,具有其独特性。

在组织上,民主党或共和党可以说不是正常意义上的政党,而是一个极其松散的政治联盟。要成为民主党或共和党的党员,无须申请和履行入党手续,也不要交纳党费。公民在进行选民登记时声明一下并履行登记手续,就成为民主党党员或共和党党员。登记为一个共产党的党员,在选举时可以改投另一大党候选人的票,即可以跨党投票。政党对其党员都不能进行纪律制裁。严格地说,选民中只有5%的人可以被认为是政党的党员。^①

美国政党组织的一个主要特征是权力分散,各级组织都享有很大程度的独立性。政党的正式组织结构是:基层选区、县市委员会、州委员会、全国代表大会和由全国代表大会选出的全国委员会。州和县市的党组织都加入全国民主党或全国共和党,但除了选

^① 贝克等三人:《美国政府》,第226页。

派参加全国代表大会的代表以外,它们并不受全国委员会或其主席的指示或控制。州和县、市党组织在其日常事务上是自治的独立的单位,各自为政。上级党组织无权免除下级党组织选出的党的官员和党委委员的职务。全国性的党是各州的党的松散联盟,各州的党又是地方党的松散联盟。

政党的组织结构及其职能是由各州的法律规定的,也受政党规章及惯例的影响。有关公职选举的事项,如政党的公职候选人列入选票、公职候选人提名方法和竞选费等,也是由州的法律规定的。由于各州法律、政党规章及惯例的差异,各州的党的组织结构和职能也有一些不同,但也是大同而小异。现将两党正式的州和地方组织、全国性组织扼要介绍如下。

一、政党的州和地方组织

基层选区组织

基层选区是政党最低的基层组织。基层选区大小不一,在大都市可包括约一二千选民,在乡村则不到 50 选民。基层选区设一名负责人,由党的积极分子会议或党的预选选出,间或由上级党组织指定。他们的主要任务是动员本选区选民投本党候选人的票。他们动员和帮助选民进行选民登记,分发竞选宣传品,安排候选人同选民会面。在大城市里,他们也干一些为选民服务的事,如要求市政府安装交通信号灯、修补道路、加强警察巡逻,或为选民在市政府谋求工作等。

在大城市,由于人口众多,往往由几个基层选区组成联合选区,并由基层选区的负责人组成联合选区委员会。

县(市)委员会

基层选区之上是县(市)委员会。县委员会委员包括县内所有

基层选区的负责人,间或由县党代表大会选举或由党的公职候选人指定。县委员会选主席一人,此人往往是当地有势力的政客。在人口众多的县里,委员会十分庞大,委员会选出一个人数不多的执行委员会代行委员会职权。实权就掌握在县党主席及执行委员会手中。县委员会的主要职责是制定县党的规章,物色和提出地方和州的公职候选人,协调当地竞选运动,将得到的报酬(如公职职位)分配给为党效忠的人。县和市的党委员会是各级党组织中最关键的组织。

州委员会

州委员会名义上是州内党组织的最高权力机构,通常称为州中央委员会。州委员会大小悬殊,小者20人(艾奥瓦州),大者约1000人(加利福尼亚州)。州委员会的构成和委员产生的方法,各州差异很大。少数州由州党自定,大多数由州法规定。委员代表的单位可以是县、国会选区、州议会选区、州代表大会、城市或是这些单位的混合体。委员产生的方法也是多种多样的,包括由党的预选选举;由县代表大会或州代表大会选举;由下级党的委员会选举以及当然委员,通常是由预选或党的代表大会选出。州委员会制定某些政策和协调州党机构。但是它的主要职能则是安排党的预选、召开州党代表大会、提出州一级公职候选人(如州长、副州长等等)和国会参议员候选人,协调竞选活动,筹集竞选费,派遣州党出席该党全国代表大会的代表团。大多数州委员会设立一个人数不多的执行委员会行使其职权。执行委员会委员的产生办法一般由州党规则规定,可以由州党主席任命,由州委员会选举,或以其他办法产生。

传统上由州委员会指导重要的全州性选举(州长、国会参议员及小州的国会众议员选举)的竞选运动,是这些竞选活动的中心协调机构,是州党经费的主要筹集组织。但是在今天,大多数候选人

都建立他们自己的竞选组织来规划和执行竞选策略。州委员会已很少在候选人的竞选运动上起主要作用了。

州委员会主席名义上由州委员会选举,实际上常常是由州党的州长候选人指定,不必是州委员会委员。州主席领导州委员会,它的职责包括党的组织建设,管理党的事务,物色候选人,筹募经费,代表州党发言,从事竞选工作。两党的州主席都是各该党全国委员会委员。在 3/4 的州,州主席任期 2 年,在其余的州任期为 4 年。在一州之中,执政党的真正领袖是州长,或该党国会议员或不兼公职的党魁。在野党的州主席有时可能成为该党州党的领袖。

二、政党的全国组织

全国代表大会是政党的最高权力机关,然而它的权力却是十分有限的。这是因为代表大会 4 年才举行一次(民主党从 1974 年起,在中期选举年召开全国代表会议讨论竞选问题和修改党的规则),会期不过几天,它的主要任务是提名该党总统和副总统候选人和通过竞选纲领。因此,全国代表大会常被称为“提名代表大会”。全国代表大会还选举党的全国委员会。关于党的日常管理,全国代表大会至多是通过几个决议,修改党的规则(如关于选举出席全国代表大会代表的规则),或成立几个委员会对党的结构和程序进行研究和提出意见。

政党的全国性常设机构是全国委员会。共和党全国委员会由各州和属地的党主席及男女代表各 1 人组成。民主党全国委员会成员达 300 多人,包括各州及属地的党主席、该党国会议员、州长、市长、县官员的代表以及各州在选民人数或上次选举中投票选举该党候选人的选民人数的基础上产生的代表。形式上,全国委员会由全国代表大会选出,实际上,代表大会不过是批准各州党的决定

而已。在许多州里，两大党推选其全国委员会委员的方法各不相同，常用的方法是：由州代表大会推选；由出席全国代表大会代表团推选；由州中央委员会推选，或由党的预选推选。常用的是第一种方法。

全国委员会主席一般由党提名的总统候选人决定。全委主席是领薪水的专职工作人员，负责处理党的日常工作，但他不是全党的领袖。执政党的领袖是总统，在野党的领袖形式上由该党落选的总统候选人担任。

全国委员会的主要工作是负责召开党的全国代表大会，确定大会举行的地点和时间，分配州的代表名额和决定代表产生的办法；筹募党的经费，协调全国性竞选活动。

近年来两党因党的状况不同，工作侧重点有所不同。民主党由于党内分歧多，因而侧重发动党的志愿的活动分子，调和他们的分歧，在制定党的规则和决策时给他们较大的权力。共和党为了改变几十年在国会和多数州议会处于少数党地位的局面，则注重建立有效率的全国组织，以便筹募款项，向地方党组织和候选人提供帮助。因此，民主党日益成为思想分歧的集团之间在权力和政策上进行较量的竞技场，而共和党成为致力于赢得选举胜利的机构。

共和党全国委员会的预算和工作人员都多于民主党的全国委员会。在1979—1980年度，共和党全委募集了6000万美元，民主党全委募集到的款子还不到共和党的1/4。共和党不仅用这笔钱贴补该党候选人的竞选费，而且还用来为该党候选人举办竞选训练班，用于建立一个办公室，在某些问题上为州共和党的官员提供指导，如应如何重新划分国会选区，如何购买全国电视广告时间，如何攻击民主党人，如何雇用律师和其他专家对地方竞选提供技术指导等。对比之下，民主党全委则对该党地方候选人帮助甚少，它用于帮助其候选人的钱还不到共和党全委用于帮助其候选人的

钱的 1/3。

除了全国委员会,两党都设有众议院和参议院竞选委员会,帮助各自的众议员和参议员候选人。在 1979—1980 年,共和党的众议院和参议院竞选委员会筹募的款项为民主党对应委员会的 12 倍。

第六节 两大党的特征

每个国家的政党制度都有自己的特征,美国的政党制度亦不例外。它的一个重要特征是两党制,对此,上文已作了详细讨论。两大政党也有其特征。这些特征使美国两大政党不同于其他国家的政党。

一、最重要目标:赢得选举的胜利

一个政党要实现自己的纲领,必须取得政权,上台执政。在实行代议制的国家里,一个政党要上台执政,必须参加竞选并取得选举的胜利。就这一点说,美国的两党同其他西方国家并无不同。不同的是:美国两党的党组织除了致力于参加竞选和力争取胜以外,似乎别无其他什么重要作用了。就全国来说,全国民主党和全国共和党的最重要的工作,就是每四年召开一次全国代表大会提名各自的总统和副总统候选人、通过竞选纲领。两党的日常工作也是围绕竞选进行的。党的全国委员会及其主席是为总统候选人服务的,选举一结束,他们便无声无息,几乎使人难以感觉到其存在。在一个党的候选人当选为总统以后,如何实施竞选纲领,制定什么样的政策,如何组织政府,纯属当选总统的事。总统是依靠他本人和他的工作班子,而不是依靠他的党组织来进行工作和履行其职责的。

全国委员会及其主席既不能给总统下达指示,也无权监督他。因为总统认为他是由全国选民选出的,是由选民授权的,只对选民负责。由于美国实行三权分立制,政党有协调行政和立法两部门的关系的作用,但起这种作用的并非政党的全国正式组织——全国委员会及其主席,而是总统和国会中的政党领袖。在州和地方,党组织的任务也无不同。只不过党的基层组织有时做一些为选民服务的事。因此,说两大党是为选举而存在,虽不免过于简单化,然亦近乎事实。

二、组织松散,权力分散

这一特征,前已提及。可以说,两大党的各级组织都各自是一个权力中心,它们彼此独立,各自为政。党的全国组织(全国代表大会和全国委员会)既不是全党的领导机构,又不是决策机构,对州和地方党组织几乎没有控制。州党在大多数情况下也无能力控制县、市党组织。县市党组织对基层党组织也没有严格控制。两大党的州及地方组织任命自己的官员,提出它们的公职选举人(包括国会参众议员候选人),对各种问题采取它们的立场,筹集和使用它们的经费,都不受全国党的干涉。党的全国委员会没有对下级党组织及对党员进行纪律制裁的权力,州和地方党组织也是一样。

各个州和地方党组织的独立性所产生的差异,在许多方面表现出来。例如,在物色和支持什么样的候选人上,在同各利益集团的关系上,它们都有很大的不同。南卡罗来纳州和密歇根州的民主党,很少有共同的传统,有的只是一个共同的党名。落基山山区的共和党同东部许多州的共和党也很不相同,前者保守,后者自由化。因此,有的美国学者说,美国政党“是州和地方组织的联合会,

联合起来仅仅是为了选举在它们的标签下从事竞选的候选人”^①。有的学者说：“实际上，没有全国政党，我们冒失地称之为全国政党的，只不过是忌妒的、审慎的、各式各样的州和地方党组织的联盟。”^②

政党权力的分散性也反映在国会里。国会两院的议员不是民主党人就是共和党人，很少有例外。国会的组织是按政党组建的。两院各有其民主党和共和党的组织，但两院的民主党或共和党是彼此独立的，不从属于全国政党。执政党也不从属于总统，尽管总统是执政党的当然领袖，总统不能给国会的本党组织下命令。在一院之内，党组织的领袖也不能约束本院议员按党的立场投票。议员享有很大的独立性，他们常按自己的目的或选区选民的要求投票，一再打破政党界线。有时对一项政策的控制从多数党手中转到两党议员的联盟，如南方民主党人同共和党人的联盟的手中。里根总统的一些重要计划能在众议院通过，就是靠的这个联盟。

美国两大党这种组织松散，权力分散，不存在党内纪律制裁的状况，同西欧的政党是很不相同的。

三、不同利益和集团的大联合

政党是不同社会利益和集团的大联合，是美国两大党的另一个重要特征。这样说，是就两党的选民基础而言的，不是就两党的阶级性而言的。

从选民说，民主党吸引着为数很大的黑人和其他少数民族，犹太人、天主教徒、南方人、体力劳动者、工会会员、知识分子、年轻

① 威廉·基夫等人：《美国的民主》，1983年版，第205页。

② 弗兰克·苏拉夫：《美国的政党政治》，第109页。

人、教育程度低的人、穷人。共和党则通常对以下各种人具有特别吸引力：企业主管人、工业家、专业人员、农场主、郊区居民、富人。有时种族的分野是特别惹人注目的：1972年的总统选举，70%的白人投共和党的票，近90%的黑人投民主党的票；1980年总统选举，80%的黑人投民主党的票，56%的白人投共和党的票。

把美国选民划分为集团，列出哪些集团组成哪个政党的大联合，这样做会造成某种不真实的图像，因为没有一个集团是牢固地支持一个政党的，而且选民对政党的选择是不断变化的。例如，并非所有工会会员都投民主党的票，许多工商业者有时或经常投民主党的票。但上面所列民主党的大联合和共和党的联合，大体上反映出两党的支持者是有不同的。长期以来，社会中下阶层的选民支持民主党的较多，上层阶层的选民支持共和党的较多。就选民总体说，倾向于民主党的选民在数量上大大超过倾向于共和党的选民。在1980年，40%的选民是民主党人，20%多一点的选民是共和党人。^①但民主党的选民投票率低于共和党的选民，这使得共和党在选举中能与民主党竞争，并且不时取胜（如里根两度当选为总统）。

这种大联合使两党回避分歧严重的问题，在许多问题上采取中间立场，避免过左或过右的极端立场，以求在选举中赢得更多的选票。1964年共和党总统候选人巴里·戈德华特和1972年民主党总统候选人乔治·麦戈文的惨败，就是很好的例子，因为前者过右，后者过左。（两候选人得票情况见附录四。）

此外，虽然民主党中多数是自由派（既有黑人也有白人），但是也有许多保守派（主要是南方白人）。共和党人的多数是保守派，但也有自由派，共和党一直是中西部保守派和东部自由派的老家。两

^① 威廉·基夫等人：《美国的民主》，第157页。

党内都有温和派。为了保持党内团结和避免分裂,每个党在许多问题上不得不采取中间立场。为了赢得选票和避免分裂而趋向中间立场,使两党的差别越来越小,并从而对很大一部分选民失去吸引力,成为政党衰落的重要原因之一。

四、候选人竞选班子在竞选中的主导作用

候选人的竞选班子在竞选中日益起着主导作用,是近年出现的新现象。传统上,竞选工作几乎是由政党组织一手包办的。而现在,由于科学技术的发展,电子传播媒介的广泛使用,竞选工作日趋复杂化,政党组织及其传统的竞选方法已不适应竞选的需要。现在竞选工作已经主要由候选人的竞选班子承担了。在某些地方,政党已由竞选的组织者变为旁观者。竞选公司、公共关系专家和政治顾问,随时可供任何政党的候选人雇用。重要职位的候选人无不从市场雇用专家,为其进行民意测验、拍摄竞选影片、制作竞选广告、购买电视时间、筹募竞选经费、撰写发言稿,以及就选择竞选题目、塑造形象和制定竞选策略提供意见。候选人依靠其竞选班子,把自己“装璜打扮起来”“出售”给公众,就像把商品出售给消费者一样。竞选工作更加商业化了。竞选企业因而成为欣欣向荣,利润丰厚的新行业。

由于以上原因,竞选费用日益浩大。充足的竞选经费对于候选人的成败关系至大。因此,筹措充足的竞选经费就成为一个重要问题。政党为其候选人提供的竞选费不多,共和党虽多于民主党,但对于候选人说来也是杯水车薪。竞选经费主要靠候选人自己筹募,相当大的一部分捐款来自各利益集团的政治行动委员会。例如,在1978年,所有国会众议员候选人募集的经费有1/4来自利益集团的政治行动委员会。近几年政治行动委员会捐款占候选人竞选费

的份额继续上升。这样,利益集团的影响也随之增强。

总统竞选费用,现在大部分已由联邦政府补助,但这种补助不是给政党的而是给候选人的(除了对两党召开全国代表大会开支的那部分补助)。

候选人竞选班子的主导作用、利益集团对候选人竞选经费捐款的增长、联邦政府直接对总统候选人竞选费实行补助,这一切都进一步削弱了政党的地位和作用。

两大党的以上特点,是同两党据以进行活动的环境及其变化有关的。美国宪法规定的联邦制和三权分立相互制衡的原则,是两党权力分散、组织松散的主要原因。多元化的社会和利益不同的众多集团的存在,是政党成为利益不同的各种选民的大联合的主要原因。两党也因此回避分歧严重的问题,在许多问题上采取中间立场,以争取更多的选票和避免党的分裂,从而使两党的区别越来越小。技术进步使竞选技术现代化和复杂化,使候选人不再依靠政党组织而是依靠个人的竞选班子进行竞选,这进一步削弱了政党组织。

第七节 小党或第三党

美国宪法、联邦和州选举法限制小党的发展和在选举中取胜,但并不能限制小党的出现,有些小党还长期存在下来。在1980年大约有20个小党提出候选人竞选总统。1984年大选,据官方报告,参加总统竞选的小党共13个,另有一名无党派人士。这13个政党是:自由意志党、公民党、平民党、无党派联盟、共产党、社会主义工人党、工人世界党、美国人党、工人同盟、禁酒党、全国团结党、大施政党、联合主权公民党。13个政党中,得选民票最多者是228 314张,占总票数的0.2%(自由意志党),最少者仅825张(联

合主权公民党)。①

在美国政治学中,小党和第三党这两个概念有时是通用的,都是指两大党以外的政党。但是有时这两者又是有区别的。第三党是指在某次总统选举中出现、影响较大、对两大党之一构成较大威胁的政党。第三党一般是阶级社会矛盾激化、统治集团内部发生分歧、两大党之一内部发生分裂的结果,常昙花一现,很快消失。小党是指第三党以外的政治影响微弱的政党,其中有些能够长期存在下来,如各种左派政党,禁酒党等。

美国的小党按其主张可分为三类。

(1)左派政党(美国学者称其为“意识形态政党”)。这类政党包括美国共产党(1921年至今)、社会党(1901年到60年代)、社会主义工党(1887至今)、社会主义工人党等。这些政党虽能长期存在,但政治影响很小。

(2)资产阶级左翼政党。这类政党既有因政策分歧脱离某一大党而组成的政党,也有其他新建的政党。退出民主党或共和党的一部分人组成的政党,有从共和党分裂出来的西奥多·罗斯福的进步党(1912年)和拉福莱特的进步党(1924年);从民主党分裂出来的亨利·华莱士的进步党(1948年)。以1924年的进步党为例,它是为向两大党的保守哲学挑战而成立的。它的纲领包括:实现铁路和水力公有化,通过集体谈判加强组织起来的劳工的地位,由人民直接选举法官和总统等。该党在1924年总统选举中得17%(近500万张)的选民票,13张选举人票。但到1928年已消失。

其他新建立的政党,有19世纪反对奴隶制度的自由土壤党(1848—1854年),19世纪末期出现的平民党,1972年成立的自由意志党。其中以主要代表农民利益的平民党影响最大。该党主

① 《国会季刊周报》,1985年4月15日,第43卷,第15期,第688页。

张廉价货币,消灭垄断企业,实行累进税,铁路国有化,以及其他有利于债务人和低收入阶层的改革。1892年选举,平民党总统候选人获得100万张选民票,在国会赢得3个参议院议席,10个众议院议席。1894年中期选举,该党5名候选人当选为国会参议员,6名当选为国会众议员。以后该党迅速衰落下去。

(3)资产阶级右翼政党。脱离民主党的南方民主党人的州权党(1948年),反对50年代和60年代社会政策的乔治·华莱士的美国独立党(1968年),都属这一类。早期的反对移民和天主教徒的美国人党(1856年),也可列入这一类。

除了以上三类外,还有一些单项问题的小党,只要求实行某项政策,如禁酒党(1869年到现在)和近年成立的反对堕胎的生命权利党。

小党或第三党在全国选举中是失败者。第三党试图建立能够长期存在的政党以取代两大政党的努力也都失败。但是它们对美国政治也有重要影响,主要表现在两个方面。

第一,影响总统选举的结果。在1844年的总统选举中,由于自由党控制了纽约,使民主党的詹姆斯·波尔克得以击败辉格党当选为总统。在1912年的总统选举中,老罗斯福的进步党分散了共和党的选票,使民主党的伍德罗·威尔逊能以41.8%的选民票当选。1968年总统选举,共和党尼克松仅以50万张(0.7%)选民票的微弱多数票当选,可能是由于乔治·华莱士分裂了民主党。华莱士脱离民主党,作为美国独立党候选人竞选总统,得到990万张选民票。若不出现美国独立党这个第三党,很难说尼克松会取胜。

第二,小党常提出有进步意义的新思想、新政策和改革计划。两大党则把小党的许多政纲接过去,纳入它们的纲领。例如,平民党、社会党和进步党的许多政纲成为威尔逊政府的政策。这在政治上产生了两方面的影响,一是使小党失去吸引力,难于同两大党竞

争；二是促进了美国政治的改革，这是统治阶级为了缓和国内矛盾被迫作出的让步。

第八节 两大党的区别

共和党和民主党都是资产阶级政党，都代表资产阶级的利益。它们奉行的政治路线和对内对外政策的根本目的，是维护资本主义社会制度，巩固资产阶级的统治，维护美国的利益。它们都接受美国宪法和现行政治制度（联邦制，代议制，三权分立等）和经济制度（财产私有制和受管制的自由企业经济），都崇尚个人主义。因此，两党在本质上并无区别。由于美国实行“胜者得全票”和相对多数票当选的选举制度，为了争取各不同阶级、阶层和集团的选票，两党的竞选纲领都趋向中间立场，这就使两党更为相似。从本质上说，两党是相同的。但是两党对于某些具体问题的政策和主张又常有所不同。这在政策上的差别，虽然不是根本性质的，但对于了解美国现实政治却十分重要。

两大党在政策上表现出某些差异，主要有两方面的原因。第一，美国资产阶级内部因为产业和地区不同而形成利益不同的集团，不同的集团对具体问题的政策不同，这种不同在两党的政策中反映出来。一个党总是更多地代表和反映某些集团的要求和利益，难于或不能平衡地代表和反映所有集团的利益和要求，尽管它力求协调各个集团的利益和实行妥协。第二，由于历史的原因和其他原因，两大党的选民基础有所不同。远的不说，自从罗斯福推行新政以来，中下层选民，尤其是黑人，多支持民主党，上层选民则多支持共和党。共和党内多为保守派，民主党内则自由派略多于保守派。由于两大党的基本选民有所不同，两大党的竞选纲领和政策，必须首先着重考虑到其传统的基本选民的意向、愿望和要求，以求

稳住阵脚,并且进而争取数量不断增加的游移不定的独立选民,以求在选举中取得胜利。这样,两党的纲领和对待具体问题的政策便有所不同。

在考察美国现实政治时,既要看到两大政党本质上的相同和一致,又不要忽视它们在具体政策上的差异,而且这一点更具有现实意义。

考察一下民主党和共和党 1980 年和 1984 年的竞选纲领,就会发现两党对经济、税收、能源、环境保护、国防开支、社会福利、公民权利、妇女权利、教育、校车接送学童、堕胎、公立学校祈祷,以及对苏联关系的观点和政策都是有所不同的。两党在对待国内经济、社会福利、国防开支、对苏政策的差异尤大。共和党主张减税以复兴经济,削减联邦社会福利开支,大大增加防务开支,以增强军事实力,对苏联采取强硬政策。民主党则反对减税,反对削减社会福利,主张缓慢地增加防务开支,缓和美苏关系。(两党 1980 年、1984 年竞选纲领的主要点见表 4·4 和表 4·5。)

自称属于某个党的选民在政策问题上的倾向,反映出两党的差异。例如在 1972 年,民主党的选民在一些问题上持自由派观点的人稍多于共和党选民。在 1980 年,同共和党选民相比,民主党选民多倾向于赞成平等权利修正案,赞成更严格地管制核发电厂,认为减少失业是比限制通货膨胀更为关键的经济问题,对增加军费持怀疑态度(参见表 4·6)。

从两党的活跃分子、各级领导人和担任公职的人来看,两党的不同更为突出。表 4·7 表明了出席 1976 年民主党和共和党全国代表大会代表在政策态度上的差别。对待保健、国家防务、减税、卫生和教育开支、消除种族隔离、对苏联关系等重大问题的态度上,民主党和共和党的代表们几乎完全不同。民主党人一般持自由派立场,共和党人则持保守派立场。民主党活跃分子一般支持扩大社

会福利计划、加快消除种族隔离、缓和同苏联关系。大量的共和党活跃分子对于上述每个问题都持怀疑态度。

表 4·4 1980 年共和党和民主党竞选纲领比较

共和 党		民主 党
经 济	除非减税和限制政府开支，国家经济就将继续面临通货膨胀、衰退和停滞。	保证每个有工作能力的人都有工作，是内政应予最优先考虑的项目。
能 源	强调能源生产，不强调整约。	节约是能源生产最经济的方式。
福 利	民主党制定了一堆混乱的福利计划，既鼓励浪费和弄虚作假，又未能给有需要的穷人以充分帮助。	联邦政府应承担州和地方政府福利开支的沉重负担；反对削减联邦政府援助穷人的计划。
国 防	承诺实现美国在“军事和技术上超过苏联”，不接受使美国在军事上处于劣势的军备控制协定。	承诺国防开支每年增加 3%。
妇女权利	各州拥有宪法权利接受或拒绝平等权利修正案，联邦不得干预。	保证平等权利修正案的通过，反对州撤销先前的批准。
堕 胎	要求制定保护“未出生儿童生存权利”的宪法修正案；限制用公款补助堕胎。	反对禁止堕胎的宪法修正案；反对剥夺穷人妇女在堕胎时取得政府补助的立法。

表 4·5 1984 年共和党和民主党竞选纲领比较

共 和 党	民 主 党
<p>经济政策 反对增税；通过复兴经济、削减政府开支、奖励个人储蓄来降低赤字；支持平衡预算、项目否决权的宪法修正案；改累进税制为比例税制。</p>	<p>重新评价防务开支，建立“充分合理的税制”以降低赤字；反对平衡预算宪法修正案中的某些人为的、僵硬的限制；支持扩大税收基础的、降低税率的、消除非生产性和不公平的免征额的税制改革，仍保留一定的累进性。</p>
<p>教 育 限制联邦的作用，恢复州和地方的权力；反对强制性的校车接送学生；学费计入免征额。</p>	<p>恢复被削减的联邦教育经费；扩大两种语言教育；加强对穷苦学生的援助；奖励重视数学、科学、扫除计算机盲的学校。</p>
<p>学校祈祷 学生有权自愿作祈祷。</p>	<p>确认政教分离原则。</p>
<p>公民权利 反对以定额纠正就业、教育和住房的种族歧视。</p>	<p>实现肯定行动的目标，规定时间表。</p>
<p>妇女权利 未提平等权利修正案，共和党个人可促进妇女的事业；反对同工同酬。</p>	<p>赞成平等权利修正案；赞成同工同酬。</p>
<p>堕 胎 支持禁止堕胎的宪法修正案；反对用公款支付堕胎费。</p>	<p>堕胎与否由个人选择，反对禁止堕胎宪法修正案。</p>
<p>能 源 撤销能源部，废除石油暴利税，解除天然气价格管制，取消核发电厂的不必要管制规章；扩大煤炭生产和消费；开发联邦土地上的石油和天然气。</p>	<p>反对政府津贴核电厂；支持扩大煤炭消费和出口；反对开发沿海石油和天然气；支持太阳能的研究和开发。</p>

续表

共 和 党	民 主 党
<p>环境保护 对环保实行成本—效益测定,大力清除有毒废弃物;对酸雨进行研究而不是加以控制。</p>	<p>增加环保署经费;增加消除有毒废弃物的经费;20年内把二氧化硫的排放量从1980年的水平降低50%。</p>
<p>劳 工 支持各州制定“工作权利法”(宣布强制加入工会为非法),支持青年的次最低工资制。</p>	<p>废除联邦劳工法中的允许各州制定“工作权利法”的条款;为青年举办更多的职业训练。</p>
<p>枪支控制 反对对枪支进行任何控制,保卫“携带武器的宪法权利”。</p>	<p>支持对手枪的制造、运输和出售进行严格控制。</p>
<p>竞选经费 反对强迫纳税人资助政治竞选;废除联邦选举委员会。</p>	<p>禁止 PACs 资助联邦选举竞选,由政府补助总统和国会议员候选人。</p>
<p>防 务 扩大军事开支在联邦预算中所占份额。支持部署 MX 导弹,赞成在西欧部署潘兴 II 式导弹和巡航导弹。</p>	<p>降低国防开支增长的速度,支持低开支、高效益的军事政策;结束 MX 导弹和 B—1 轰炸机的生产,禁止生产神经毒气。</p>
<p>军备控制 寻求相互大量削减核武器,在美国“威慑能力”现代化的同时,为可核实的武器控制进行谈判;反对冻结核武器。</p>	<p>立即冻结反卫星武器试验、地下核试验、一切空间武器和新战略弹道导弹武器的试验和部署。冻结是暂时的、可核查的和相互的;通过谈判,对所有核武器的试验、生产和部署实行全面的、相互的、可核查的冻结。</p>

续表

共 和 党	民 主 党
对外政策 支持里根政府的中美洲政策,支持它对萨尔瓦多政府和对尼加拉瓜反政府游击队的支持。支持以色列,如以色列被逐出联合国,美国将退出联合国。支持埃及等温和的阿拉伯国家。	反对在军事上支持中美洲,支持通过谈判实行政治解决;结束美国对尼加拉瓜反对派的支持;美国不在尼、萨使用美国军队,除非有国会授权,或存在进攻美国或其公民的现实危险。支持以色列,支持以色列同约旦、沙特阿拉伯等国家进行和平谈判,反对出售先进武器给反以的阿拉伯国家。

资料来源:《国会季刊周报》,1984年8月25日第42卷,第2076、2077页。

国会的表决,一般地说,也反映了同样的倾向。大多数民主党人投票支持社会福利计划、促进少数人权利的议案、劳工支持的提案以及政府管制企业的措施。大多数共和党人则采取相反的立场,有时仅仅是由于他们赞成采取渐进的办法来解决问题或赞成较小规模的计划。两党在自由主义和保守主义方面的区别,在大多数情况下反映了两党党员的情况。这种区别在社会经济立法方面反映出来是很常见的。

被劳联—产联政治教育委员会视为“关键性表决”中,第97届国会(1981—1983年)两党参议员投票情况对比有如表4·8所示。在历次表决中,几乎有一半民主党参议员(49%)在3/4以上的表决中站在劳工一边,共和党参议员仅有7%。此外,就支持劳工来说,66%的共和党参议员处在最低一级(0—25%)。

第九节 两党的衰落和前途

(一) 当代两党的衰落

近20年,两大党的衰落引起人们的普遍注意,成为美国学术

表 4·6 自称是民主党或共和党党员的选民
政策倾向(1980年)

问题和立场	民主党选民的倾向	共和党选民的倾向
<u>平等权利修正案</u>		
赞成	63%	47%
反对	28	41
<u>支持征兵制</u>		
是	59	64
否	34	28
<u>联邦政府应更为注意的 重要问题</u>		
制止通货膨胀	58	70
减少失业	35	28
<u>对政府国防开支的评价</u>		
太少	45	60
太多	17	7
合适	26	23
<u>对现在运转的核电厂的 评价</u>		
已足够安全	25	44
需要更严格的管制	60	43

资料来源：据 1980 年盖洛普民意测验各项数据编制。

表 4·7 民主党和共和党全国代表大会代表
的政策观点比较(1976 年)

问 题	民 主 党 代 表			共 和 党 代 表				
	同 意	不 同 意	不 能 肯 定	同 意	不 同 意	不 能 肯 定		
“政府应制定和 实施国民保健 计划。”	63%	22%	15%	5%	88%	7%		
“美国没有作出 足够努力以保 持我国居于世 界各国之首的 地位。”	40	50	9	90	7	3		
“政府应减税， 即使意味着把 一些需要做 的事搁置起来。”	27	63	10	69	18	13		
“美国可以用比 今天小得多的 国防预算来满 足国家安全的 需要。”	53	33	14	11	77	12		
“政府必须有一 个比较平衡的 预算，即使这 意味着削减保 健和教育开支。”	36	56	8	88	8	4		
“你认为取消种 族隔离在这个 国家进行得太 快，正合适或 不够快？”	<u>太快</u>	<u>正合适</u>	<u>不够快</u>	<u>不能肯定</u>	<u>太快</u>	<u>正合适</u>	<u>不够快</u>	<u>不能肯定</u>
	9	46	40	5	20	60	9	11
“你认为美国应 更加努力缓和 同俄国的紧张 关系，还是应 对俄国采取更 强硬的态度？”	<u>更加努力</u>	<u>更加强硬</u>	<u>不能肯定</u>	<u>更加努力</u>	<u>更加强硬</u>	<u>不能肯定</u>		
	55	29	16	17	72	11		

资料来源：《领导人物调查》，1979年7月20日《华盛顿邮报》专稿。

表 4·8 参议员支持劳工费成立法的态度

(第 97 届国会第一期会议)

	投票参议员百分率			
	76—100% 亲劳工票	51—75% 亲劳工票	26—50% 亲劳工票	0—25% 亲劳工票
民主党人	49	27	21	3
共和党人	7	7	20	66

资料来源:《国会季刊周报》,1981年3月21日,第518页。

著作和通俗读物议论的题目。所谓两党的衰落,是指两党在选举中作用(候选人提名、竞选的组织等)和对党的选民控制的削弱。从这种意义上说,两党的衰落并不是新问题。

两党制在 19 世纪 30 年代出现,内战以后正式确立,随即进入全盛时期。当时两党在各州和地方的组织强大有力,政党领袖集团垄断公职候选人提名,负责组织和指导竞选运动,筹措竞选经费,操纵选民投票。19 世纪末和 20 世纪初兴起的政治改革运动导致了无记名投票制,直接预选制,创制权、复决权和罢免权的实施,使政党受到削弱。选民投票率大幅度下降,两党的竞争在全国范围内下降。从 1929 年开始的经济危机导致了两党选民的重新组合。新政的推行,最后确立了民主党的支配地位,并阻止了政党的衰落。然而这只是一个短暂的间歇。当代政党的衰落在 1964 年总统选举之后,又以新的势头出现。到 70 年代中期政党的衰落达到最低点,成为美国“信任危机”的标志之一。

美国当代政党的衰落最明显的迹象是:在总统选举和其他选举中,两党对选民忠诚的控制能力大大削弱了,或者说两党的选民对两党的信任和忠诚大大削弱了。这有如下表现。(1)在全国、州和地方选举中,选民投票率下降。总统选举的投票率从 1960 年的 60% 多下降到 1980 年的 50% 强;国会选举和地方选举的投票率则更低。(2)自称无党派选民的人数大为增加,尤其是青年人。无

党派选民在 50 年代初略超过选民的 1/5,1980 年则上升到 1/3。^①
(3)分裂票日益增加。在 1980 年,60%的选民投了分裂票。^②(4)在选举中或两次选举之间,选民的不稳定性日益加剧。(5)选民对两大党越来越持怀疑和否定态度。

当代政党的衰落还表现在政党最重要的传统职能削弱了。提名公职候选人,组织竞选,筹措竞选经费,动员选民登记和投票,对选民的抉择提供指导,以至组织政府等方面,传统上是政党的主要职能。但是在今天,政党却失去了在这些方面的近似垄断的地位。此外,政党的衰落还表现在总统同本党国会议员的联系越来越削弱。即使总统的党控制了国会参众两院,他的主张和政策也不一定能得到本党议员团结一致的支持。

(二) 两党衰落的原因

两党在当代衰落的原因前面已多少有所涉及,现在综述如下。

第一,两党差别越来越小,相似越来越大,因此两党对选民的吸引力日益下降。水门事件更进一步加深了选民对政党及其领袖的不信任。

第二,本世纪初直接预选的广泛采用,削弱了政党控制候选人提名的职能。60 年代末期的改革,则削弱了政党对总统候选人提名的控制。

第三,为政治服务的新技术(电子计算机、电视、民意测验等)的发展,使候选人在制定竞选策略、筹措竞选经费和进行竞选活动方面,主要依靠各类专家组成的竞选班子,而不是像过去那样依靠政党组织。候选人只是在一个政党的标签下进行竞选。而在竞选

① 威廉·基夫等六人:《美国的民主》,第 157 页。

② 同上书,第 194 页。

取得胜利后,竞选班子的主要人员就留下来参加政府工作,担任新政府要职。这就进一步削弱了政党的作用。

第四,候选人要雇用各类专家组成竞选班子,要利用新技术从事竞选(如购买电视时间、进行民意测验等等),就需要大量竞选经费。竞选经费历来是依靠政党筹措的。现在政党虽然也为候选人提供一些经费(主要是共和党),但远远不敷日益增长的竞选费的开支。各种利益集团的政治行动委员会应运而生,向候选人捐款,成为候选人竞选经费的一个重要来源。例如,对国会参、众两院议员候选人的捐款中,来自各政治行动委员会的捐款在1972年只占14%,到1981年已经占到25%。这种变化也削弱了政党的影响。

另外,由于美国最高法院1976年对巴克利诉瓦莱奥案的裁决,“无党派”为支持候选人(包括总统候选人)而花的钱可以不受限制,只要这些开支同候选人或他的竞选活动无关。因此,各政治行动委员会为了支持或击败某个候选人,可以开支大量金钱进行所谓“独立”活动。利益集团通过政治行动委员会获得新的活力,同时削弱了政党的作用和影响。

(三) 政党在复兴吗?

共和党因水门事件受到沉重打击,并在1976年总统选举中被民主党击败。但是在1978年国会选举中共和党重新取得进展,增加了在国会的议席。1980年的选举,它不仅在美国参议院取得多数席位(这是1952年选举以来的第一次),而且它的总统候选人罗纳德·里根击败了在职总统民主党人卡特,夺得总统宝座。1984年选举,共和党保持了在参议院的多数,里根又以压倒优势再次当选总统。有的美国学者把这看作共和党的复兴,并据此认为政党的衰落得到扭转,政党将会重新变得强大起来。

这种看法可能有些简单化和过于乐观。共和党近年来重新得

势的原因是多方面的。首先,近年来,共和党内部分歧较少,比较团结,而且由于长期处于少数党的地位,亟欲改变这种状况,为此加强了各级的竞选工作(如注意筹措竞选经费,为其候选人提供技术指导 and 开办培训班等)。民主党则为内部分歧和派系斗争所困扰。这种情况加强了共和党的地位和竞选能力。第二,在1980年大选年,美国出现了经济衰退,通货膨胀,失业严重,执政的民主党政府束手无策;伊朗扣押美国驻伊使馆人员为人质,卡特处理此事软弱无力,使人质事件长期得不到解决,成为美国的奇耻大辱,美国人痛感国威和实力的衰落。经济衰退和伊朗人质事件大大帮助了共和党,使民主党在大选中处于极为不利的地位。第三,美国经济长期出现“滞胀”,国际威望衰落,对此民主党却无新的对策,而共和党的总统候选人里根则提出了减税、削减政府开支、自由竞争和减少政府对经济的干预,加强美国军事实力,对苏实行强硬政策,以振兴美国的竞选纲领。里根的政策受到企业界的支持。一般选民也是人心思变。既然民主党提不出新的政策,里根毕竟提出了新主张,他们认为应给里根一个试验的机会。由于以上原因,里根终于击败卡特当选为总统,而且共和党再次控制了国会参议院。1982年底美国经济衰退走出谷底,进入复苏,经济情况逐渐好转,通货膨胀率和失业率下降,里根推行的加强军事实力和对苏强硬政策亦为他赢得分数,而民主党则仍陷于内部派系斗争,又推不出强有力的总统候选人,结果里根在1984年又以更大压倒优势再次当选为总统。

从以上情况看,共和党近年来的得势,是多种因素造成的。其中一些因素带有明显的偶然性,如1980年经济处于严重衰退阶段,1984年经济处于复苏阶段,伊朗人质事件等。这些对于共和党在1980年和1984年的胜利,尤其是1980年的胜利是十分重要的。而前面已讲到造成政党衰落的经常性因素则并无多少改变。

1986 年中期选举,共和党虽增加了 8 名州长(共 24 名),但在众议院失去 5 席,在参议院失去 8 席,使民主党重新控制了参议院(55 席对 45 席)。这说明共和党自 1980 年选举以来也并未建立起稳固的选民大联合。而民主党的新政大联合自 1980 年选举崩溃以后,也还没有建立起新的选民大联合。(见第五章第九节)因此,现在说政党的衰落已经终结,实为时过早。

然而,美国两大政党的衰落,并不意味着在美国政治生活中政党已失去其重要意义和作用。两党仍然是美国统治阶级维护资本主义制度和维护其统治的工具,仍是调和各利益集团的矛盾和冲突的手段,仍是协调政府各部门(特别是总统和国会)使政府政策保持稳定性和连续性的力量。

第五章 选举和竞选

在美国,选举被认为是公民定期对政府政策进行复决,对政绩和官员的表现进行估价和考核,从而决定政府的更迭和官员的去留。选举是公民管理国事和监督政府的最重要的手段。选举是政府和执政者的合法性的唯一根据。因此,选举在美国政治生活中是十分重要的。

美国有 52 万多个公职需要由选举来填补,除总统由间接选举产生外,其余的民选官员都由选民直接选举产生。每周都有选举在某个地方举行。每个公民参加选举每年少则二三次,多则七八次。与其它西方国家相比,美国的民选职位数目和选举次数是最多的。其所以如此,主要是美国人对政府权力持怀疑态度,因而多设民选职位,并规定较短任期,以约束官员。美国不仅选举多,而且选举总是按宪法和法律规定的期限和时间按时举行,从不推迟或提前,即使战时也是如此。在选举中,政党和政治活动家也总是遵守“竞技规则”。尽管在竞选时,争夺激烈,势不两立,而在选举结束后,落选者承认失败,祝贺胜利者,体面地下台(如系在职者),或准备下次选举再见高低(如系在野者);当选者则继续执政或上台执政。权力的转移是有秩序地和平地进行的,保持了政局的稳定。美国建国以来,执政党易手,政府更迭,都是通过选举来实现的,从未发生过以武装政变或宫廷政变改变政府的事例。政局稳定,是美国经济发展的重要条件。

这一章将探讨以下几个问题:两种选举、选举权的扩大、选民投票率、公职候选人提名、总统候选人提名、总统选举、竞选、金钱

和选举、选举同政党政治和政府政策。

第一节 两种选举

今天的美国,选举有两种:直接预选和正式选举^①。两种选举都由政府举办。

直接预选(简称预选)是美国人的发明,创始于19世纪40年代,但直到本世纪头20年才得到推广。直接预选是政党内部的选举,即由一个政党的党员以无记名投票直接选出(即提名)该党的公职候选人。这是目前各州广泛采用的公职候选人提名的方法。50个州都采用某种形式的预选来提名国会议员、州及地方的某些公职候选人。预选亦用于选举出席政党全国代表大会的代表和表示选民对寻求某党总统候选人提名的人的意向,这就是总统预选。正式选举是由一个选区的合格选民用无记名投票从各政党正式提名的候选人中选出一人担任某项公职。简言之,直接预选是提名政党候选人的选举;正式选举则是从各政党提名的候选人中选出担任公职的人。

联邦宪法只有很少几项同联邦选举有关的条款。例如,规定总统由选举人团间接选出;规定总统、国会参众议员的资格和任期,众议员由各州人民选举(参议员在1913年前由各州议会选举),选举时间、地点和方式由各州议会规定,但国会得加以改变(参议员选举地点除外);国会得确定全国划一的总统选举人团选出的时间和投票日期。至于什么人享有选举权及履行什么手续(如选民登记)、符合什么条件(如居住期限,等等)方可在选举日投票,候选人

^① 美国把选举分为 primary election 和 general election(包括各种公职的选举),按字义前者译为“预选”(亦译“初选”),后者应译为“大选”。由于我国习惯上把总统选举译为“大选”,为了避免混淆,本书把 general election 译为“正式选举”。

的提名程序等,宪法都无规定。这些事项是由州议会以立法规定,或按传统办理。至于各州及地方选举,则更是由各州规定了。

1842年,国会的一项法律规定,所有国会众议员均由各州国会选区选出。以后的联邦法律又规定所有联邦选举(即总统和国会参众议员选举)都在偶数年11月第一个星期一之后的星期二举行。近年国会又制定了投票权利法、选举竞选法等。但国会始终没有制定一部全面的选举法。涉及联邦选举的许多事项,仍是由州法规定的,更不用说州和地方选举了。由于各州法律的不同,各州政党党规的差异,美国的选举制度变得特别复杂。

美国各级选举实行一人当选选区制,相对多数票当选和“胜利者得全票”制。总统、国会参众议员、州长、州议会议员、县行政长官、市长、市议员和其他州的官员和地方官员都按这些规则选出。这些规则有利于维护和巩固两党制,限制和阻挠第三党和小党的产生和发展。

这种选举制加上历史的原因,还使一些州(或选区)成为民主党或共和党的安全选区,这些州称为“一党州”,在那里另一党力量薄弱,不能与之竞争。例如南部各州长期是民主党的天下。但近年来情况已有变化,共和党的力量有很大增长。在上英格兰、中西部和西部的一些州,共和党则有很大优势。50个州中,大约一半的州两党之间存在竞争。另一半的州则基本上属于一党的安全州。这两种类型州的存在,对美国政治有重要影响。首先,在大选年,两党总统候选人在竞选中都把注意力放在那些“有竞争的”州里。其次,一个大党不致因在总统选举中遭到失败甚至惨败而土崩瓦解,它仍可在国会保持其力量,甚至多数党的地位,并在许多州继续执政。这样,既保持了两党制的稳定性,又使政府的更迭成为可能,还使在一次选举中失利的党可以东山再起。美国全国政党的基础和力量在各州。水门事件和尼克松总统的辞职,虽使共和党遭到沉重

打击,但到 1980 年又恢复了元气,并夺取了白宫宝座,重新上台执政至今。

第二节 选举权的扩大和普及

美国到本世纪 70 年代可说已经实现了普选权,凡年满 18 岁的公民都享有选举权。这是美国人民长期斗争的结果。

美国的独立宣言虽然宣布了主权在民,政府的基础是人民的同意,人民拥有某些不可剥夺的权利等原则,美国宪法也接受了这些原则,但是 1787 年制定的宪法关于选民资格只有一句很原则的话,即“……每个州的选举人须具备该州州议会人数最多一院选举人所必需的资格”。(第一条第二款。)很明显,制宪者把规定选民资格的权力给予各州。这不可避免地导致选民资格在各州的不一致,甚至联邦选举也没有全国一致的选民资格。这也使美国统治阶级得以用法律限制和剥夺人民的选举权,使白人种族主义者在宪法第十五条修正案授予黑人选举权以后得以实际剥夺广大黑人选举权达一个世纪之久。美国人民几乎经过了 200 年的长期斗争才赢得了普选权。

一、普选权的实现

(一)选举权扩大到全体白人成年男子

美国宪法批准时,按各州规定,只有拥有财产或纳税的白人成年男子才有选举权。根据现有资料,各州选举出席批准美国宪法的州制宪会议的代表时(不包括宾夕法尼亚州,该州代表是由州议会和州长指定的),估计有 16 万人投了票,只占全国人口的 4%。

到 19 世纪 30 年代,绝大部分州已取消了财产作为享有选举

权的资格。路易斯安那州在 40 年代、弗吉尼亚州在 50 年代也跟了上来。到 1860 年,没有一个州把拥有财产作为享有选举权的条件,只有 4 个州还把交纳一定的税额作为投票的条件。至此,可说白人成年男子已取得了选举权。

由于选举权的扩大、人口的增加以及到 1832 年总统选举人实际上已由人民选举,选民参加投票的人数急剧增加。1824 年参加总统选举投票的选民是 35 万多人,占全体白人成年男子的 26.9%;到 1840 年达到 241 万多人,占全体白人成年男子的 80.2%。但是妇女没有选举权,黑人也没有选举权。

(二)选举权扩大到妇女

妇女取得选举权经过了漫长的道路。美国宪法起草人都是男子,而 18 世纪的妇女几乎没有什么法律上的权利。因此,宪法中也没有保障妇女权利的条款。

到了 19 世纪中叶,随着选举权普及到全体白人成年男子,一些妇女开始对她们的不平等处境提出异议。到 70 年代中期,各州妇女开始联合起来为争取选举权而战斗。在各个全国妇女争取选举权组织的领导下,积极分子展开了巡回演说、签名请愿、游说活动、州复决投票等等,来推动这一运动。1890 年,怀俄明州成为妇女取得选举权的第一个州。^①从 1878 年开始到 1919 年,她们做到了使每届国会都提出给予妇女选举权的宪法修正案。到宪法第十九条修正案批准前夕,美国共有 15 个州已给妇女选举权,这些州绝大部分集中在西部地区。^②

1919 年 6 月,国会终于通过第十九条宪法修正案。1920 年 8

① 怀俄明还是一个领地时,于 1869 年就给予妇女选举权。

② 伯纳德·贝林等人:《伟大的共和国:美国人民史》,1981 年第 2 版,第 694 页。

月 18 日,这一修正案为各州批准。它规定,各州不得因性别缘故而剥夺任何公民的选举权。美国妇女经过近 3/4 个世纪坚持不懈的斗争终于赢得选举权。然而,她们争取充分平等权利的斗争远未结束。

(三)选举权扩大到年满十八岁的公民

本世纪 60 年代,美国青年开展了用修改州宪法降低投票年龄到 18 岁或 19 岁的运动,并取得了不同程度的成功。1970 年 6 月国会制定了投票权利法,把公民参加联邦和州选举的年龄从 21 岁降低到 18 周岁,从 1971 年 1 月 1 日起实行。但是,还不到半年,美国最高法院在俄勒冈州诉米切尔案中裁决此法关于州和地方选举的部分违宪。国会于是提出了把所有联邦、州和地方选举的投票年龄降低到 18 岁的宪法修正案。修正案于 1971 年 7 月 1 日被各州批准,成为第二十六条宪法修正案。修正案规定:“年满十八岁和十八岁以上的合众国公民的选举权,不得因为年龄而被合众国或任何一州加以拒绝或限制。”这条修正案的实施,使 1972 年美国适龄选民增加了 2500 万人。

(四)选举权扩大到黑人

选举权实际扩大到黑人,是广大黑人和主持正义的白人经过整整一个世纪斗争的结果。

内战结束后,各州批准了给予黑人选举权的宪法第十五条修正案。在南部重建时期(1865—1877 年),黑人参加选举,各州建立了“白人黑人混合政府”。重建时期结束以后,白人种族主义者在美国最高法院和政府其他部门的支持和纵容下,制定了种种限制和剥夺黑人选举权的法律条款,如人头税条款、文化测验条款、“祖父条款”和白人预选条款等,并采取骚扰、威吓和私刑等非法手段迫

害敢于进行选民登记和参加投票的黑人。到 19 世纪 90 年代,白人种族主义者在南部各州重新确立了白人至上主义的统治。

从本世纪以来,黑人通过法院诉讼,为反对种族歧视、争取平等和选举权作出了长期不懈的努力,使得上述限制、剥夺黑人选举权的条款先后被判决为违宪。五六十年代开展的广泛的大规模的民权运动,迫使国会提出了宪法第二十四条修正案,并得到各州批准(禁止因未交纳人头税而剥夺公民的选举权),迫使国会通过了 1964 年民权法和 1965 年投票权利法等一系列有利于黑人选举权的法律。这样,到 70 年代,黑人终于实际上赢得了选举权。关于黑人争取选举权和其他公民权的斗争,将在第十五章中专门论述。

(五)选举权扩大到哥伦比亚特区的选民

哥伦比亚特区由于直接由国会管辖,居住在特区的公民长期无选举权,即使在有关特区本身的事务上也是如此。但是,自从第二十三条宪法修正案在 1961 年批准以后,特区可按国会的规定选举总统选举人 3 人,并根据国会授权选举一名无表决权的驻国会代表和特区的一系列官员。特区的公民(特区居民 70%为黑人)从此也享有选举权。

二、对投票权的限制

上述回顾表明美国已经实现了普选权。但是,这并不意味着凡年满 18 岁的公民都自然地可以在选举日投票。因为各州的法律规定,公民要能够投票,还必须满足其他条件。虽然交纳人头税、文化测验等条款已经废止,但州法仍要求公民在一个州内居住一定时间和事先进行选民登记方可在选举日投票。

(一) 居住期限

在美国历史的大部分时间里,各州得自由规定公民必须在本州和地方居住一定时期方可投票。居住期限这一条件逐渐放宽。到1970年,在50个州中,居中的居住期限要求是:在州内居住满1年,在县内满3个月,在选区满1个月。^①对于在任何5年内几乎有一半人口迁徙的美国来说,居住期限的要求,使不少人不能投票。因此,国会在1970年通过了投票权利法,规定公民在任何州内居住满30天即可在总统选举日投票。1972年,最高法院推翻了田纳西州的居住一年方可在州和地方选举投票的法律,并表示强烈倾向于30天的期限(邓恩诉布卢姆斯泰因案)。次年,最高法院接受了50天的期限,并指出“这期限接近宪法允许的极限”(伯恩斯诉福斯顿案)。随后,几乎有一半的州取消了居住期限的条件,其余的州大多数规定居住期限为30天。

(二) 选民登记

现在,有49个州的法律要求选民在选举前(有的州要求几个星期前)申请登记方可在选举日投票。只有北达科他州不要求选民登记。不少选民因各种原因未能事先申请选民登记而不能投票。近年来,一些州采取使登记易行的办法。到1978年有18个州和哥伦比亚特区实行用信件登记的办法。威斯康星州和明尼苏达州自1976年起于选举日在投票站登记选民。然而选民登记率并未提高,不少选民仍因未事先登记而不能投票。

另外,传统上各州拒绝承认居住在联邦直接管辖地(军事据点、国家公园、退伍军人医院等)的美国公民为本州公民,只有加利

^① 《各州双年鉴,1970—1971年》,马萨诸塞州列克星顿,各州政府委员会,1971年版。

福尼亚、犹他和西弗吉尼亚三个州例外。这样,居住在联邦直接管辖的 5000 块隔离土地上的绝大多数美国公民都没有选举权。哥伦比亚特区则是例外。

最后,所有的州都暂时剥夺精神病患者的选举权;绝大多数州剥夺某些罪犯(通常是犯了重罪和选举舞弊罪)的选举权。

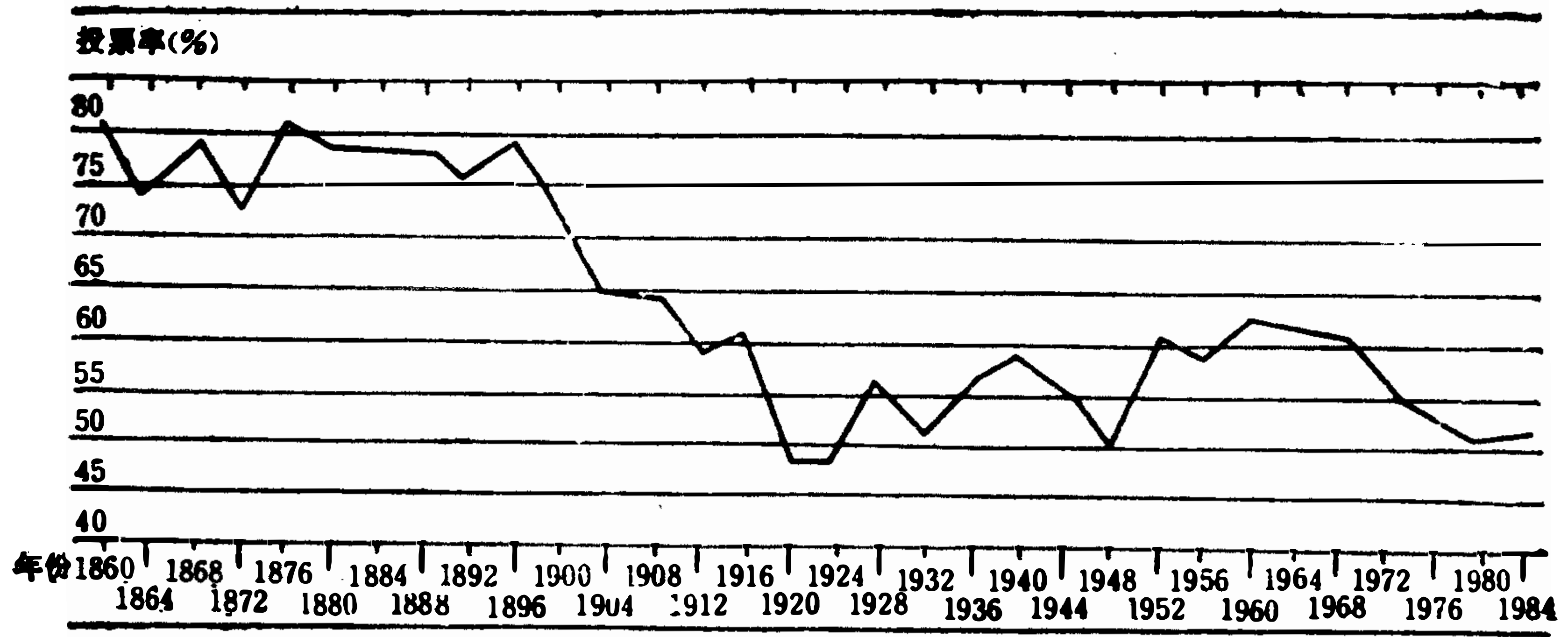
第三节 选民投票率

普选权的实现,法律对选举权的保障,并没有使选民投票率提高。美国选民投票率不仅低于大多数西方发达国家,而且本世纪低于 19 世纪后半期,1960 年以后一直呈下降趋势。以投票率(达到法定选举年龄的公民实际投票的百分率)最高的总统选举为例,19 世纪后半叶最低为 65%,最高略超过 80%;进入本世纪以来,最高为 65%(1904 年),最低竟低于 50%(1920 年,1924 年),而且起伏较大。尽管 60 年代国会通过了民权法和投票权利法,1971 年第二十六条宪法修正案把投票年龄降低到 18 岁,但投票率在 1960 年达到 62.8%以后,一直下降,1980 年为 52.6%,1984 年为 53.1%。(见图 5·1)过去半个世纪中,中期选举平均投票率低于 42%。^①

实际上选出总统的适龄选民的百分率更低(见表 5·1)。在美国历史上从来没有一位总统是由过半数适龄选民选举出来的。1912 年,11.7%的适龄选民选举了伍德罗·威尔逊为总统(当时妇女还没有取得选举权)。

^① 格罗弗·斯塔林:《了解美国政治》,1982 年版,第 42 页。

图 5·1 总统选举选民投票率(1860--1884)



资料来源：1860—1928年：《美国历史统计：殖民时期—1970年》，第1071页；1932年—1980年：《美国统计摘要，1980年》，第517页；1984年：《美国统计摘要，1987年》，第243页。

表 5.1 总统选举:传统的低投票率

年 份	当 选 人	当选人得选 民票百分率	当选人得票 占适龄选民的 百分率	选民投票率
1960	约翰·肯尼迪	49.7%	31.2%	62.8%
1964	林登·约翰逊	61.1	37.8	61.9
1968	理查德·尼克松	43.4	26.4	60.9
1972	理查德·尼克松	60.7	33.7	55.5
1976	吉米·卡特	50.1	27.2	54.3
1980	罗纳德·里根	51.0	26.7	51.8

资料来源:《美国统计摘要,1980年》,第498页。

对于以上数字,美国学者持有截然相反的意见。一种意见认为选民投票率下降是真实的,是人民对选举兴趣下降和两党竞争减弱的结果。另一种意见则认为数字显示出的投票率下降是表面现象,是不真实的,因为19世纪投票率高有虚假。当时选举受政党党魁和其政治机器操纵,弊端丛生,如选民重复投票,非公民投票,政党控制计票和谎报投票人数,等等。实际上本世纪投票率并没有下降那么多。

多数学者认为,即使事实是像第二种意见所说的那样,1900年以后,选民投票率确实下降了。尤其是近20年,而且低于大多数西方国家(见表5·2)。

何以会出现上述现象,美国学者进行了大量研究,但意见分歧,常强调某一方面,因此不能做出有说服力的回答。美国选民投票率低而且呈下降趋势,是由多种原因造成的,也同社会变化相关。综合地看,有以下原因。

第一,两大政党自内战以后差别越来越小。同西欧许多国家的政党不同,为了争取选票,美国两大党竞选纲领都趋向中间立场,意识形态色彩或原则立场薄弱,这是美国选民投票率低于西欧国

家和投票率呈下降趋势的基本原因之一。这一点几乎为所有美国学者所公认。

表 5·2 西方国家选民投票率(1960—1978)

国 家	选 举 次 数	平均投票率 ^①
意 大 利	4	94%
荷 兰	6	90
比 利 时	6	88
澳 大 利 亚	6	86
瑞 典	6	86
联 邦 德 国	5	84
挪 威	5	82
爱 尔 兰	5	75
英 国	5	74
加 拿 大	6	71
法 国	5	70
美 国	5	59
瑞 士	4	53

① 投票人数占适龄选民的百分比。

资料来源：小 G. 宾厄姆·鲍威尔：《30 个民主国家的选民投票率》，载理查德·罗斯编：《选民参加投票的比较研究》，伦敦，贝弗利希尔斯，塞奇出版社 1980 年版，第 6 页。参见詹姆斯·威尔逊：《美国政府》，1983 年第 2 版，第 160 页。

第二，两大党组织松散，权力分散，对党员——其实是在选民登记时由选民自己宣布的所谓党籍——没有约束力。两大党都不能通过党纪制裁去动员和强制党员投票。在这方面，美国政党也不同于西欧政党。这也是美国选民投票率低于西欧国家的基本原因之一。19 世纪后半叶大量移民涌入美国。当时各州的地方党组织处于鼎盛时期，党魁及其政治机器强大有力，并发挥着社会福利机构的职能，成了急需帮助的大量新移民的照顾者和保护者，从而具有动员和强制他们参加投票的权力。这是 19 世纪选民投票率高的

一个重要原因。19世纪末期新移民数量的急剧下降,世纪转换前后的政治改革(如实行无记名投票,严格的选民登记等),政府福利政策的逐渐推行,以及选民反对党魁及政治机器操纵和控制选举的运动的的发展,使政党政治机器日趋衰落(并未绝迹)。这些发展对选民投票率的下降是有关系的。

第三,要求选民事先登记(49个州)和在一个州居住一定时期(约一半的州要求30天),也是投票率低的一个原因。本世纪60年代中期以后选民登记比过去容易了,投票年龄的降低增加了选民的数量,按理选民的登记率和投票率应该有所提高,然而事实正相反。所以出现这种情况,有以下几方面的原因或曰抵消力量:(1)美国人口流动性大,致使不少人不能登记或不能投票;(2)所增加的选民多为年轻人(35岁以下),年轻人对政治的兴趣、公民的责任感和对政党的忠诚,都低于年长者,登记率和投票率低于后者。1972年到1980年不同年龄的选民参加全国性选举的百分比见表5·3。(3)现在除了公民的责任感外,迫使选民登记和投票的外部

表 5·3 各年龄组选民参加全国性选举的百分比

(1972—1980)

年 龄	1 9 7 2	1 9 7 6	1 9 8 0
18—20 岁	48.3%	38.0%	35.7%
21—24 岁	50.7	45.6	43.1
25—34 岁	59.7	55.4	54.6
35—44 岁	66.3	63.3	64.4
45—64 岁	70.8	68.7	69.3
65 岁以上	63.5	62.2	65.1

资料来源:《美国统计摘要,1980年》,第500页。

压力已越来越小。(4)事先登记和取得缺席投票,毕竟要花费时间,是一种负担。

第四节 公职候选人提名

一、提名方式的演变

前一节已提到美国宪法对于公职候选人的提名只字未提。候选人的提名程序是随着政党的兴起和发展而演变,并由州法和党规规定的。

公职候选人提名方式经历了以下变化:自荐和非正式集会提名;政党核心分子会议提名;政党代表大会提名;直接预选提名。

自荐为公职候选人或由一些知名人士非正式的集会提名,是建国后早年使用的方法。政党出现后,这种提名办法便为政党核心分子提名方法所取代。州议会中党派观点相同的议员常常集会提名州长和其他公职候选人。国会议员也举行类似的会议提名总统和副总统候选人。

政党核心分子会议提名候选人的方法受到指责,被批评为缺乏代表性。安德鲁·杰克逊的追随者称它为挫败人民愿望的贵族谋略。到19世纪30年代它便为政党代表大会所取代。

政党代表大会提名候选人,给了党员较大代表权。一州之内,各个地理区域(县、市和选区)都分配到出席政党州代表大会的代表名额;各州都分配到出席政党全国代表大会代表的名额。代表们在代表大会上选出政党的公职候选人。1832年以后,两大党都召开党的全国代表大会提名正副总统候选人。^①

^① 1831年,反共济会党召开全国代表大会提名总统候选人。同年晚期,反杰克逊的共和党人召开全国代表大会提名亨利·克莱为总统候选人。民主党也在1832年召开全国代表大会,批准杰克逊总统寻求连任的提名,选出马丁·范布伦为其竞选伙伴。从此以后,两大党和其他政党都由全国代表大会提名总统和副总统候选人。

由政党代表大会提名党的公职候选人,比由政党会议提名要民主一些。但是随着政党组织的发展,各州各地方政党组织都为党魁所控制,他们又受到资产阶级各个集团的幕后操纵。出席政党州代表大会代表的遴选和代表大会上候选人的提名,都为党魁们所操纵。党魁们进行幕后交易,决定候选人的提名,选民们则被排斥于提名程序之外。总统候选人的提名,不是在政党全国代表大会上决定的,而是在附近旅馆的“烟雾弥漫的房间”里决定的。广大选民对于这种情况十分不满,要求参与提名程序,要求各州制定法律,扩大选民在候选人提名上的发言权,以打破党魁们对州和全国代表大会的控制。改革提名程序的要求成为19世纪末本世纪初政治改革运动的一项重要内容。结果出现了直接预选提名的方式。

二、直接预选

直接预选(简称预选,亦译“初选”)是一种特殊的选举。在这种选举中,政党的选民选举在该党标签下竞选各级公职的候选人。可以说,所谓直接预选就是用党内选举的办法提名该党公职候选人。在随后举行的正式选举中,再由全体选民从各政党提名的候选人中作出最后抉择。直接预选也用来选举出席政党代表大会的代表和政党的领导人。

19世纪40年代,宾夕法尼亚州克劳福德县最先采用直接预选提名公职候选人,但未得到广泛推广。1899年,明尼苏达州制定了实行直接预选的法律,并在1901年加以完善,该州成为美国实行直接预选的第一个州。^①此后,采用预选的州日益增多。到1917

^① 《美国百科全书》,1979年国际版,第22卷,第577页。苏劳夫在其所著《美国政党政治》(1980年第4版,第204页)中则说,第一个适用于全州的直接预选法是威斯康星州在1902年制定的。

年,48个州中有44个州至少部分地采用了预选。1955年,康涅狄格州成为最后采用预选的州。今天,50个州都实行某种形式的预选。大多数州用预选提名所有的公职候选人,其余的州用预选提名多数公职候选人。一些州的法律允许政党对于采用预选还是代表大会提名候选人作出选择。但总统候选人则仍由政党全国代表大会正式提名。虽然预选只是政党提名候选人的选举,并不决定正式选举的结果,但其重要性是不容忽视的。候选人的筛选主要是在预选过程中完成的,许多选区最后只剩下两名候选人;在一党占主导地位的地区,真正的选择是在预选中决定的,在预选中取胜就等于在正式选举中当选。

预选法由各州议会制定,由州政府实施。州规定预选日期,按一定程序把寻求政党候选人提名的竞争者列入预选选票,印制预选选票,举行预选和公布预选结果。

直接预选因为各州州法的不同,有三种基本类型,即关门预选、开门预选和大开放预选(亦称总括预选)。另外还有三种特殊形式的预选,即超党派预选,第二轮预选和总统预选。

关门预选

为39个州和哥伦比亚特区所采用。关门预选要求选民宣布自己是哪个党的党员,选民只能领到本党的预选选票,只能投本党预选的票。在大多数州里,选民的“党籍”通常是在预选前进行选民登记时确立的。在另外一些州里,选民可在投票站宣布他们的“党籍”——更准确地说是宣布他们的政党倾向。在某些州里,政党的观察员可对选民在投票站宣布的“党籍”和倾向提出质疑,然后可要求选民对该党的忠诚起誓。有些州要求选民声明他在过去选举中投了该党的票,有些州要求选民目前是同情该党候选人和该党原则的,有些州则无任何要求。关门预选的特点是使一个政党的预选成为纯粹的党内选举。

开门预选

为 8 个州所采用,即爱达荷、密歇根、明尼苏达、蒙大拿、北达科他、犹他、佛蒙特和威斯康星。^① 在这些州里,选民无须宣布自己的“党籍”或政党倾向就可以在任何一个政党的预选中投票,但不得在一个以上的政党预选中投票。选民可以领到每个政党的预选票,或列出各个政党所有寻求候选人提名的竞争者的选票。这种预选的特点是一个政党容许另一个党的党员(选民)在本党的预选中投票,政党的预选已不是纯粹的党内选举。

大开放预选

为阿拉斯加、路易斯安那和华盛顿 3 个州所采用。^② 这种预选比开门预选更加开放。选民无须宣布自己的“党籍”或政党倾向,可以在一个以上的政党预选中投票,还可以投分裂票(即对于甲公职的候选人投民主党人的票,对于乙公职的候选人投共和党人的票)。由于这种预选鼓励分裂票,故政党领袖都不喜欢这种预选而倾向于关门预选。

超党派预选

为许多州采用。这种预选方法的选票不标明候选人属哪个政党,用于提名法官、学区委员会委员、市议会议员和其他一些地方官员的候选人。内布拉斯加州单一议院州议会议员候选人的提名,也采用超党派预选,两名在预选中得票最多的候选人获得提名,然后在正式选举中进行竞选。超党派预选的目的在于使地方公职摆脱全国和州政党的控制。

第二轮预选

为哥伦比亚特区和 9 个州(南方的州及其邻州)所采用,如无

① 威尔逊的《美国政府》第 2 版,只提到 7 个州,无爱达荷州。见该书第 168 页。

② 威尔逊的《美国政府》第 2 版,只提到两个州,无路易斯安那州。见该书第 169 页。

任何候选人在第一轮政党预选中获得过半数票,即为两名得票最多的候选人举行第二轮预选。北方各州几乎无例外地实行相对多数票当选制,故无须采用第二轮预选。

总统预选

用于选举出席政党全国代表大会代表和检验寻求总统候选人提名各竞争者的威望。目前大约为 2/3 的州所采用。总统预选将在后面详细介绍。

在历史上,加利福尼亚州从 1914 年起允许寻求政党提名的候选人进入两大党的预选,这种作法被称为交叉备案。1946 年共和党人厄尔·沃伦赢得两大党州长候选人提名,结果在正式选举中,他就没有民主党候选人作为其对手。人们批评这种交叉备案的方法破坏了政党对其候选人承担的责任,破坏了政党提名候选人的职能。1959 年加州废除了这种交叉备案制。

寻求候选人提名的人怎样才能使自己的名字列入预选选票?各州的规定不同。大多数州规定由候选人提出申请,申请书须有一定数目的选民签名。在有些州里,只须寻求提名的人自己向负责选举的书记官宣布自己为提名的候选人,同时交一定的费用(可多到 5000 美元,以限制轻浮的候选人)。在少数州里,候选人如得到一个大党的支持,他的名字即可列入选票。例如在科罗拉多州,寻求提名的人在政党代表大会上得到 20% 的代表支持票,他的名字即自动列入预选选票。这三种方法有时单独使用,有时合并使用。

直接预选的采用和推广,使政党代表大会提名方法衰落下去。但衰落并不等于死亡。政党代表大会作为提名的手段依然保持下来。这首先是由于召开代表大会提名比采用预选提名的开支小得多,许多州豁免小党采用直接预选法提名。其次,少数州规定一些公职(通党是州级公职)候选人不采用预选提名。例如,在特拉华州,州级公职候选人仍由政党代表大会提名。又例如密歇根州规

定,某些州级公职候选人由政党代表大会提名。又如康涅狄格州把党代表大会和预选结合起来:每个政党举行代表大会提名候选人,如果没有另外的候选人向政党提名的候选人提出挑战,后者即被列入正式选举的选票,无须再举行预选;如果出现挑战者,就必须举行预选。但是挑战者必须是曾在党代表大会上寻求过提名,并且至少得到与会代表 20% 的选票,而且随后还要向州提出提名申请。该州直到 1970 年才第一次举行全州性预选。

政党代表大会提名制能在某些州保持下来,最主要的原因是这些州(如康涅狄格州)的党组织强大有力,能保持团结,能控制候选人的提名。

预选的实行,在一定程度上削弱了州和地方党魁和组织对公职候选人提名的控制。这一点在 70 年代以后表现得更为明显。

第五节 总统候选人提名程序

最初三届总统选举不存在候选人提名问题。选举人团毫无困难地一致选举华盛顿和亚当斯为总统。以后政党出现,总统候选人和副总统候选人由国会政党党团会议提名。1832 年以后,改为由政党全国代表大会提名,沿用至今。然而由于本世纪初一些州采用了总统预选,遂使总统候选人提名程序变得复杂起来。

现在总统候选人提名程序包括两个步骤。第一步由州的政党总统预选、地方党员会议或党代表大会选举出席政党全国代表大会代表。第二步由政党全国代表大会提名总统和副总统候选人。

一、总统预选

总统预选本质上是政党党内选举,由州法加以规定,由州政府

负责举行。一个政党是否参加州的总统预选,由政党自己决定。总统预选有两项职能:1. 由一个政党的党员选举出席该党全国代表大会代表;2. 党员投票对寻求该党总统候选人提名的各个竞争者表示其意向。简言之,总统预选就是由党员选举代表或选择总统候选人。

1904年,佛罗里达州首先采用总统预选。次年威斯康星州通过更为完整的总统预选法。到1916年,总统预选扩大到26个州。以后,由于改革运动衰落和政党领袖的反对,总统预选一度衰落下去,70年代又重新盛行。^① 举行总统预选的州,1968年是17个,1972年增加到23个,1976年29个,1980年35个,哥伦比亚特区和波多黎各都举行了总统预选。所有参加预选投票的选民1965年为1200万,1980年达到3200万。由总统预选选出的代表占民主党和共和党代表总数的百分比,1968年分别为37.5%和34.3%;1972年为60.5%和52.7%;1980年为74.7%和74.3%;1984年由于政党规则改变,民主党总统预选减少为26个(1980年为31个),选出代表49.5%;共和党总统预选31个,选出代表67.9%。

由于各州法律不同,总统预选呈现多种方式,大体上可归纳为三类:1. 只选代表。选票只列出代表候选人的名字。代表们可以表示也可以不表示他们支持某人为党的总统候选人。2. 选举代表,同时表示支持某人为党的总统候选人。当选代表可不受选民意向的约束。这种预选称为咨询性预选。3. 选举总统候选人。选民直接

^① 1968年,在民主党全国代表大会上,未参加总统预选的前副总统赫伯特·汉弗莱赢得了总统候选人提名。人们指责民主党的全国代表大会为党魁所控制,不能反映许多民主党人的意向。批评导致了民主党的一系列改革,以鼓励更多的选民参加选举的程序。结果举行总统预选的州和参加预选的人数都急剧增加。有的美国学者认为,总统预选重新盛行不仅是对六七十年代这个动荡时代的反应,而且是一些看法和力量,如电视、喷气客机、对政党忠诚的减退、选民直接参与政治程序的看法等更深刻地影响美国政治生活的结果。见安东尼·金编,《美国新政治制度》序言,哥伦比亚特区,美国企业研究所1978年版,第3页。

选某人为党的总统候选人。代表必须遵守选民的意向，至少在党的全国代表大会若干轮投票中须受选民意向的约束。这就是有约束力的预选。代表则可由选民在预选中选出，或由地方党员会议选出。

由于总统预选的重要性增加，现在寻求民主党或共和党总统候选人提名的人，一般都参加总统预选。预选开始前，寻求政党提名的人必须公开宣布参加一个政党的总统候选人提名竞选，并履行必要的手续，他的名字方可列入预选选票。竞选(党)代表的人，绝大多数都先表明他支持某人为该党总统候选人，这样选民可通过选代表来表示自己支持提名某人为该党总统候选人的意向。一个州预选结束，就可以知道寻求该党总统候选人提名的人在党的全国代表大会可得到该州多少名代表的支持。一些在州预选中落后的候选人，往往因得票过少而退出总统竞选。例如，1984年总统预选开始前，有8个人正式宣布竞选民主党总统候选人提名，在2月的艾奥瓦州民主党地方党员会议和新罕布什尔州预选后，三名竞争者因得票太少退出竞选，以后又有2名竞争者退出竞选。坚持下来的仅蒙代尔、哈特和黑人民权运动领袖杰克逊。预选明显地起到筛选候选人的作用。

在1984年，民主党只采用关门预选。共和党在大多数州不允许开门预选，但允许略有变化的开门预选。民主党要求，由州预选和州的地方党员会议一代表大会选出的86%的代表承诺在全国代表大会第一轮投票中支持某个候选人或另一个候选人；共和党则在哥伦比亚特区和18个州举行有约束力的预选。

二、地方党员会议—州党代表大会

本世纪70年代以前，各州出席政党全国代表大会代表大部分

是由地方党员会议或州党代表大会选出的。1984年,民主党在27个州和4个海外属地举行地方党员会议,选出约一半的代表,共和党则在25个州和属地举行地方党员会议,选出约1/3的代表。一州之内,基层选区的党员(主要是积极分子)在同一天开会选举出席县党代表大会的代表。这会议就称为地方党员会议。然后由县、国会选区和州依次选举出席更高一级党代表大会的代表。由基层选区党员会议选出的代表,一般都预先表明支持哪个寻求党的总统候选人提名的人。党员通过选举代表来表示他对寻求总统候选人提名的人的倾向,这种倾向将转变为代表对该候选人的支持。

不论是由总统预选还是由地方党员会议或党代表大会选举代表,民主党规则要求3/4的代表必须从不大于国会选区(人口约527000人)的地区选出,共和党则无此规定,允许在全州范围内选出代表。

选出的代表如何分配给候选人,两党规则有所不同。民主党在1976年改革了选举规则,废除了胜省得全票制,实行比例代表制,即按各候选人在一个州所得选票的比例把该州代表分配给各候选人。例如,候选人得40%的选票,即得40%的代表。但候选人要赢得代表必须得到一定数量的选票。这个数字因候选人多寡而变化,需占选票的15—25%。但1984年有少数州在国会选区内实行得简单过半数票的候选人得全部代表的办法。这种办法受到候选人杰西·杰克逊等人的反对,认为不公平。

共和党没有自己的规则,而是按州的法律办。在某些州实行比例代表制;在某些州实行胜者得全票制;在另一些州则采用一种修改过的胜者得全票制,对于在全州范围的预选中得票最多者给予额外代表。

为了节省候选人的时间、精力和开支,1984年的预选期(包括地方党员会议)比1980年缩短约半个月,从2月28日新罕布什尔

州的总统预选开始到6月中旬结束,历时约3个半月。第一个地方党员会议于2月20日在艾奥瓦州举行。到3月中旬选出约1/3的代表,到4月初选出约一半的代表。预选集中于3、4月。这迫使各候选人在第一个州总统预选和地方党员会议举行前即开始竞选活动,建立竞选组织,制定竞选策略,筹募竞选经费,争取选民,争取传播媒介的宣传。动手早,对于候选人的成败大有关系。有心问鼎白宫的人,通常在大选年前一年或更早就开始竞选活动。例如,早在1983年2月,加州国会参议员艾伦·克兰斯顿和前副总统瓦尔特·蒙代尔就正式宣布竞选民主党总统候选人提名。蒙代尔实际上在副总统职务任期届满的那一天起,就已经开始了竞选总统的准备!里根在1978年已开始了竞选。

由于总统预选和地方党员会议次数多,又比较集中于3、4月,各候选人都把注意力放在政治上特别重要的州和早期举行预选和地方党员会议的州。新罕布什尔州虽然是个小州,但因为它长期以来是第一个举行总统预选的州,各候选人都对该州的预选特别重视,全力以赴进行竞选,以求取得良好的开端和巨大的宣传效果。近年来,大选中当选为总统的候选人,几乎都是在该州预选领先。艾奥瓦州也因为第一个举行地方党员会议的州而受到重视,虽然影响不如新罕布什尔州大。

三、全国代表大会代表名额 的分配和代表构成

两大党全国代表大会每4年举行一次。政党的全国委员会选定大会召开的时间和地点,发出召开大会的通知,并在通知中规定每个州和属地代表名额和代表产生办法。代表名额的分配办法对于总统候选人提名关系重大。因此,两大党内不同地区和不同派系

之间长期为争夺代表名额而斗争。经过多年演变，在民主党全国代表大会上，表决力量从保守的南部转向比较自由化的北部和西部；在共和党内，表决力量则从比较自由化的东部转向比较保守的南部和西南部。从“意识形态”说：民主党更向左摆动，共和党更向右摇动。

1916年以前，两大党分配代表到各州的人数是相同的：每个州的代表人数等于该州在国会代表团人数的两倍。以后，政党规则一再修改，现在两党代表名额的分配，都是以各州人口和各州在前几次选举中对该党的支持程度这两条为依据的，表现为基础代表加奖励代表。但具体的分配公式却十分复杂。民主党给大州以额外代表，共和党则给忠诚的州以额外代表。

60年代以前，民主党代表如何产生完全由州党决定的。从60年代末开始，民主党多次修改关于遴选代表的规则。1968年全国代表大会任命了以麦戈文和弗雷泽为主席的委员会起草新的规则。委员会于1969年提出了建议，被全国委员会接受，并决定在1972年付诸实施。以后，巴巴拉·米库尔斯基委员会修订了规则，1974年被民主党全国代表会议批准。1976年大选以后，由莫利·威诺格拉德任主席的第三个委员会再次修改规则，新规则于1980年生效。1981年由北卡罗来纳州州长詹姆斯·亨特任主席的委员会又一次修改规则，新规则于1984年生效。

前三次规则改革是本世纪初改革运动的继续。不过本世纪初改革运动的目的在于削弱政党在选举程序中的作用，而民主党70年代改革的目的在于削弱党的领袖在党的全国代表大会代表遴选和全国代表大会中的作用，扩大党的选民的参与和作用。民主党的新规则在三个方面反映了这一目的。第一，方便选民参与，如要求州党公布关于代表遴选的明白的书面规则，公告所有选举代表的党的会议，不得因未交什么费用而把任何人排除在选举代表的

程序之外。第二,增加妇女、青年、黑人、西班牙语裔、印第安人和其他种族的代表的比例;代表构成应能反映出选民对各总统提名候选人的倾向。第三,大大削减党的领袖和民选官员在代表中的比例。^① 民主党规定各州必须按照规则遴选出席全国代表大会的代表,否则拒绝承认代表的资格。

上述改革,使州失去了对遴选代表的控制,明显地改变了全国代表大会的构成(这对总统候选人提名有重要影响),扩大了全国代表大会的代表性,使之能反映选民在预选和地方党员会议中表示的对候选人的倾向。但是,过分削减党的领袖的代表人数及其作用,也产生了不利影响(1972年过左的麦戈文获得总统候选人提名就是一个例子)。因此,经亨特委员会修改的规则,增加了党的领袖和民选官员在代表中的比例。

民主党关于 1980 年全国代表大会的规则

1. 每个州男女各占一半。
2. 黑人、西班牙语裔、印第安人和其他种族的代表人数应同他们在州内民主党选民中的比例相当。
3. 遴选代表的程序应事先公布。
4. 75%的代表应从国会选区或更低的层次选出。
5. 废止以州为单位的投票制。
6. 限制在全国代表大会享有表决权的党的领袖和民选官员的人数。
7. 已表态支持某人为总统候选人的所有代表,在全国代表大会总候选人提名选举中必须投该候选人的票。

1984年两党全国代表大会名额分配情况见表5·4,按照新规

^① 1965年,民主党国会参议员、众议员和州长三类人中,担任民主党全国代表大会代表的人占三类人的百分比分别是90%、33%、100%;1972年是36%、15%、80%;1976年是18%、15%、47%。见安东尼·金编《美国新政治制度》,哥伦比亚特区,企业研究所,1978年版,第233页。

则,1984年民主党全国代表大会有代表3933人,候补代表1313人,都比1980年有较大增加。正式代表分为基础代表和党政领袖代表。基础代表共3365人,其中59人分配到波多黎各、萨摩亚、关岛、维尔京岛三个属地和海外民主党人;3306人按人口和前三届总统选举中民主党候选人在州所得选票比例分配到50个州和哥伦比亚特区,90%为选民代表,10%为党的工作人员和民选官员。基础代表都是作出承诺(事先承诺支持某个候选人)的代表。党政领袖代表568人(占代表总数的14.4%),包括50个州、哥伦比亚特区、波多黎各、美属萨摩亚、关岛、维尔京群岛三属地的民主党正副主席114人,以及民主党州长、国会参众议员、大城市市长、党的其他干部和民选官员。这568人均为不作承诺的代表,分别列入各州代表团。

共和党全国代表大会的规则,70年代以来呈现类似民主党规则变化的某些迹象,但总的说,变化不大。1984年共和党全国代表大会代表共2235人,候补代表2235人。正式代表分为基础代表和奖励代表。基础代表1641人,按每州6人,每个国会选区3人分配到50个州,哥伦比亚特区和波多黎各各14人,关岛和维尔京群岛各4人,奖励代表594人(占代表总数的26.6%),按各州共和党及其选民在1980年和1982年选举中的表现和成就分配到各州。

实行总统预选的州的增多和民主党规则的改革,削弱了州党对总统候选人提名的控制,改变了政党全国代表大会的构成,这些变化对总统候选人提名有重要影响。总统预选的选民投票率较低。以1980年为例,只达到20%^①。参加投票的是政党的积极分子,比较重视“意识形态”,由他们选出的出席全国代表大会的代表,重视观点的人所占比例较大,对一些问题的立场不像过去那样易于妥

^① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第153页。

协。同两党基层党员选民相比,民主党的代表自由化得多,共和党的代表则保守得多。^①这可能是过去的麦戈文在1972年获得民主

表 5·4 1984 年两大党全国代表大会代表名额的分配

	民主 党	共和 党		民主 党	共和 党		民主 党	共和 党
亚拉巴马	62	38	肯塔基	63	37	俄克拉何马	53	35
阿拉斯加	14	18	拉丁美洲		5	俄勒冈	50	32
美属萨摩亚	6		路易斯安那	69	41	宾夕法尼亚	195	98
亚利桑那	40	32	缅因	27	20	波多黎各	53	14
阿肯色	42	29	马里兰	74	31	罗德岛	27	14
加利福尼亚	345	176	马萨诸塞	116	52	南卡罗来纳	48	35
科罗拉多	51	35	密歇根	155	77	南达科他	19	19
康涅狄格	60	35	明尼苏达	86	32	田纳西	76	46
特拉华	18	19	密西西比	43	30	得克萨斯	200	109
哥伦比亚特区	19	14	密苏里	86	47	犹他	27	26
佛罗里达	143	82	蒙大拿	25	20	佛蒙特	17	19
佐治亚	84	37	内布拉斯加	30	24	弗吉尼亚	78	50
关岛	7	4	内华达	20	22	维尔京群岛	6	4
夏威夷	27	14	新罕布什尔	22	22	华盛顿	70	44
爱达荷	22	21	新泽西	122	64	西弗吉尼亚	44	19
伊利诺伊	194	93	新墨西哥	28	24	威斯康星	89	46
印第安纳	88	52	纽约	285	136	怀俄明	15	18
艾奥瓦	58	37	北卡罗来纳	88	53	国外民主党人	5	
堪萨斯	44	32	北达科他	18	18	总计	3933	2235
			俄亥俄	175	89			

资料来源:《美国新闻与世界报道》,1984年2月20日,第43页。

① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第152页。

党总统候选人提名和保守的里根在 1980 年获得共和党总统提名的原因之一。

四、全国代表大会

代表选出后,两党即按预定的日期举行全国代表大会。按照惯例,在野党全国代表大会先召开,执政党后召开。例如在 1984 年,民主党的全国代表大会于 7 月 16 日在旧金山召开,共和党于 8 月 20 日在达拉斯召开。代表大会会址的选择,则要考虑该地召开大型会议的条件(诸如,良好和足够的旅馆,便利的交通,方便的通讯设备,等等),党在该城市的力量,是否有利于扩大党在该州及地区的影响。

政党全国代表大会的首要任务是提名该党的总统候选人和副总统候选人,以及通过党的竞选纲领。此外大会还要选出党的新的全国委员会和修改党的规章。

大会先选出总统候选人,后选出副总统候选人。后者被称为前者的“竞选伙伴”,通常是由前者自己挑选,由大会批准。有的竞选者在全国代表大会前已经宣布他的竞选伙伴(如麦戈文在 1972 年,里根在 1976 年),但通常是在大会举行期间宣布。挑选竞选伙伴时考虑的因素是照顾党内派系和地区,增进党内团结,利于争取选票。

总统候选人必须获得过半数代表的票,方可获得提名。如无人在第一轮投票中获得过半数票,则举行第二轮以至多轮投票,直到有一名候选人获得过半数票为止。

在这种情况下,党内各派力量和各候选人便要进行幕后交易,以便产生一名总统候选人,有时还出现难产。1924 年民主党全国代表大会经过 103 轮投票,约翰·戴维斯才赢得提名。不过第二次

世界大战后,两党的 90%的总统候选人都是在第一轮投票中选出的。近年来,由于预选和地方政党会议中,多数代表都表态支持某个候选人,因此在预选结束后,就可知道谁赢得过半数代表并将在代表大会赢得提名。代表大会不过是正式批准预选的结果而已。例如 1984 年,预选结束后,民主党的蒙代尔已赢得近 2000 名代表,超过获得提名所需的 1967 票,他随后在民主党代表大会上击败了哈特和杰克逊,赢得了民主党总统候选人提名。而里根由于是在职总统,共和党内无人与之竞争,再次赢得了共和党的总统候选人提名,并在大选中击败蒙代尔再度当选。

第六节 总统选举

按照美国宪法规定,总统不是由选民直接选举,而是各州议会选出选举人团选举,即由选民间接选举。

在选举人团中,一州是一个单位。每个州的选举人人数同该州在国会的参众议员总人数相等。50 个州的参议员共 100 人,众议员共 435 人。1961 年批准的第二十三条宪法修正案给予哥伦比亚特区 3 名选举人。因此总统选举人共 538 人,选举人票也就是 538 张。

按照宪法规定,每 10 年举行一次全国人口普查。普查后,众议院议席将根据各州人口在全国人口中所占比例重新分配到各州,但一个州至少应有 1 个议席。1980 年人口普查结果,约 52 万人口可分配到一个议席。议席重新分配各州得失不一,一些州的选举人人数(选举人票数)亦随之变化。(各州选举人人数见表 5·5。)

选举人早年由州议会指定,到 19 世纪 30 年代各州几乎已全改为由选民直接选举。现在选举人名单由政党的州代表大会、州中央委员会或预选提出。在 11 月总统选举日,每个州的选民对本州

表 5·5 80 年代各州总统选举人票数

根据 1980 年人口普查重新分配国会众议员席位的结果,各州总统选举人票数如下

亚拉巴马	9	缅因	4	俄勒冈	7
阿拉斯加	3	马里兰	10	宾夕法尼亚	25
亚利桑那	7	马萨诸塞	13	罗德岛	4
阿肯色	6	密歇根	20	南卡罗来纳	8
加利福尼亚	47	明尼苏达	10	南达科他	3
科罗拉多	8	密西西比	7	田纳西	11
康涅狄格	8	密苏里	11	得克萨斯	29
特拉华	3	蒙大拿	4	犹他	5
佛罗里达	21	内布拉斯加	5	佛蒙特	3
佐治亚	12	内华达	4	弗吉尼亚	12
夏威夷	4	新罕布什尔	4	华盛顿	10
爱达荷	4	新泽西	16	西弗吉尼亚	6
伊利诺伊	24	新墨西哥	5	威斯康星	11
印第安纳	12	纽约	36	怀俄明	3
艾奥瓦	8	北罗卡来纳	13	哥伦比亚特区	3
堪萨斯	7	北达科他	3		
肯塔基	9	俄亥俄	23		
路易斯安那	10	俄克拉何马	8	总	计 538

资料来源:据《美国统计摘要,1985年》,第242页编制。

各政党提出的总统选举人名单进行投票。得多数选民票的某个党的名单上的选举人即全部当选。(现在,在一些州,选举人的名字同总统和副总统候选人的名字一起列在选票上,但大多数州的选票只列出各党总统和副总统候选人,选民只在某党总统和副总统候选人后的小方格中画“×”,表示赞成该党选举人名单。)当选的党的选举人保证将投本党总统和副总统候选人的票。(虽然宪法允许他们自由投票,但这种例子极稀少。)各州当选选举人在12月第二

个星期三之后的第一个星期一在州首府集会,每个选举人对总统候选人和副总统候选人各投一票。投票结果由选举人签名作证挂号寄美国参议院议长,在1月6日下午1点的参众两院联席会议上当众计票。得过半数选举人票(270张)的候选人当选为总统和副总统。

如无候选人得过半数选举人票,则由众议院从得票最高的3名总统候选人中选举1人为总统,众议员以州为单位投票,一州有一票表决权,得过半数票(26票)者方可当选;由参议院从得票最高的两名副总统候选人中选举1人为副总统,每名参议员有一票表决权,得票过半数(51票)者方可当选。参议院议长,即在职副总统,无表决权,在两名候选人得票相等时不能投票打破僵局。在美国历史上曾两次出现由众议院选出总统的情况。1800年选举的结果,托马斯·杰斐逊和艾伦·伯尔各得73张选举人票,杰斐逊在众议院第36轮投票中当选为总统。1824年选举,安德鲁·杰克逊、约翰·昆西·亚当斯、威·克劳福德和亨利·克莱4个候选人,无一人得过半数选举人票,选举移到众议院,亚当斯在第一轮投票中当选为总统。

除缅因州外,^①其余49州都实行胜者得全票制,即把本州的所有选举人票全部给予在该州得相对多数选民票的那位总统候选人。因此,11月选举日选民投票以后,就可以知道哪个党的总统候选人当选。以后的选举人投票、计票都不过是一种形式而已。

选举人团制会产生以下情况。得选民票多于其对手的候选人不能当选总统,其对手反而当选。这种情况在19世纪发生过三次。

约翰·昆西·亚当斯(1824年)、共和党人拉瑟福德·海斯

^① 缅因州有四张选举人票,两张归属于在全州取胜的那一位候选人,另两张分别归属于在该州两个国会选区取胜的人,在绝大多数情况下两个国会选区的胜利者同为一人。

(1876年)和共和党人本杰明·哈里森(1888年),得选民票均分别少于其对手,亚当斯少37000票,海斯少近25万票,哈里森少9万多票。然而,亚当斯却由众议院选举为总统,后二人则因得过半数选举人票而当选。这三位总统在美国称为“少数票总统”。得选举人票过半数但得选民票未过半数而当选为总统者,亦可称为“少数票总统”,自从1824年有选民票记录以来,美国历史上共有13位总统(包括上面讲的三位)属于此类。(参见附录四。)

19世纪美国总统选举选民投票率最高达到80%,1896年以后逐渐下降。20世纪以来,投票率最高不过65%,绝大多数总统选举的投票率均低于此数。1980年为52.6%;1984年为52.9%。可以这么说,自1824年以来,美国总统是由1/4到2/5的选民选出的。从这个意义上说,长期以来美国并非由多数人统治,而是少数人统治。

选举人团和胜者得全票制,使两党势力相当、人口众多的10多个大州在选举中具有举足轻重的地位,成为两党总统候选人争夺的重点。在这些州里,少数选民票的变化,可导致选举人票归属的巨大差别。例如,1960年选举,约翰·肯尼迪分别以9000张和56000张选民票的微弱多数在伊利诺伊州和得克萨斯州取胜,却得到51张选举人票。如果有4500名伊利诺伊州选民、28000名得克萨斯州选民改投尼克松的票,则尼克松就可以以两张选举人票的多数当选总统。又如在1976年,近8000万选民投了票,但是如果夏威夷州和俄亥俄州各有8000名选民改投共和党的票,则当选总统就不是吉米·卡特而是吉拉尔德·福特了。

选举人团制和胜者得全票制因有上述问题,不断受到批评。人们批评它不合乎时代精神,选举人实际上并不履行选择总统的职能,胜者得全票不公平;产生少数票总统;程序复杂,使选民迷惑等等。人们不断提出改革建议。这些建议有:(1)废除选举人团制,总

统由全国选民直接选举；(2)废除选举人，各州的选举人票自动地归属于在该州获得最多选民票的候选人；(3)废除选举人，把一个州的选举人票按各候选人在该州所得选民票的比例分配给各候选人；(4)像选举国会参议员那样在各州选出选举人，而不是投政党提名的选举人名单的票；(5)在 538 名选举人以外，另增加 102 名选举人，由一个私人组织提名，这 102 张额外的选举人票全部给予在选举中得选民票最多的候选人，以保证不会产生少数票总统。改革者几乎在每届国会中都提出废除或大大改变选举人团制的宪法修正案，但都遭到国会拒绝。改革方案所以被拒绝，最主要的原因是选举人团制有利于维护两党制，两大党害怕改革可能扩大小党的力量 and 影响，动摇其对国家政权的垄断地位。其次，小州害怕会被都市化的大州选民的投票力量所压倒，丧失其在总统选举中的地位。再就是习惯势力作祟，担心改革对未来选举产生的结果。由于这些原因，改革很难进行。

第七节 竞选

在美国，竞选是整个选举过程的一个重要组成部分，竞选又包括政党候选人提名竞选和正式选举竞选。政党候选人提名一般从候选人正式宣布参加预选开始（实际上常常更早些），到候选人由政党正式提名前夕结束。随后是正式选举各党候选人的竞选，直到选举日前一天结束。总统选举的两大党候选人竞选，从 9 月劳动节正式开始直到 11 月选举日前一天结束。本节将考察总统竞选。有关总统竞选的情况，在不同程度上也适用于州长、国会参众议员、州议员、市长和其他州及地方官员选举的竞选。美国重要公职选举，竞选时间之长和耗资之巨，均超过其他西方国家。

就总统选举说，两党总统候选人提名竞选和正式选举竞选，既

有相同之处(这是主要的),又有一些不同。而且,对于获得政党提名的候选人来说,后者又是前者的继续,但又比前者更为重要,竞争更为激烈,更为人瞩目,因为它将决定谁是白宫的主人。近20多年来,由于美国社会的变化和科技的发展,怎样竞选发生了重要变化,金钱在竞选中的作用也更加突出。金钱和选举的关系将在下一节论述,本节则扼要探讨竞选是如何进行的。

一、建立竞选班子和组织

候选人要建立竞选班子,从事竞选活动由来已久,并非新事。但是由于政党组织削弱,候选人现在主要是依靠个人的庞大竞选班子和组织来进行竞选。在建立竞选班子方面,竞选连任的在职总统处于有利地位。他有白宫办公厅的班子和许多内阁级部长和次内阁级官员供其差遣。在野党的候选人即挑战者,则必须花钱雇用其竞选班子。国会参众议员也可使用他们的国会工作人员,组织他们的竞选活动。顺便说一下,竞选连任的在职总统的有利地位还不只是在竞选班子方面。他可以利用总统的权力就某个项目对某州或地区进行拨款,以讨好选民,或拒绝、拖延拨款而对某地区施加压力。另外,总统言行都是重要新闻,成为传播媒介报道的内容。在这两方面,挑战者是无法相比的。但这并不意味着在职者必然战胜挑战者。1984年,里根总统竞选连任,击败了挑战者蒙代尔,但1976年福特总统就败于挑战者卡特,1980年卡特总统又败于挑战者里根。这是因为候选人竞选的成败取决于许多因素。

现在让我们回到竞选班子这个题目上来。竞选班子由几部分人组成。(1)最主要的是班子的核心,人数不多,但都是候选人的密友,长期忠实的追随者。这是竞选班子的司令部和参谋部,由一人任总管。这个核心指挥一大批雇用的专家,如竞选专家、民意测验

专家、公共关系专家、广告专家、新闻专家、演说撰稿人、律师、会计师，等等。这些专家通常负责竞选的重要工作，诸如安排候选人日程，筹募经费，发布新闻，同传播媒介打交道等。1980年里根竞选班子的核心人物有：他的密友埃德温·米斯和迈克尔·迪弗、威廉·凯西，他的密友民意测验专家理查德·沃思林、竞选专家斯图尔特·斯潘塞教授和林恩·诺夫齐格。前三人被称为竞选班子的三巨头，由凯西任总管。竞选胜利后，竞选班子的核心人物大半到白宫和新政府中担任重要职务。(2)一大批高级政策顾问，除教授、学者外，还有实业界人物。例如1980年里根的竞选顾问中就有一批知识分子，如里根的家庭学术顾问、号称百科全书的安德森博士，理查德·艾伦(外交政策顾问，出任里根的第一任国家安全事务助理)，《抛弃自由主义》一书的作者威廉·巴克利等人。里根还有一批实业家的顾问，这些人中只有律师威廉·弗伦奇·史密斯以后在里根政府中任司法部长，其余的人则成为里根的“厨房内阁”，就任命提供意见。竞选班子还可能包括撰写“立场文件”的志愿者(多为律师、教授、大学生，他们极少参加竞选活动，亦不在新政府中谋职)。(3)一大批承担竞选日常事务、秘书和杂务工作的人员，其中许多人是志愿工作者。

除了这个竞选总部外，还要在各州建立规模大小不一的竞选组织(如州竞选委员会)并招募志愿者，再由州的竞选组织在州内各地建立地方竞选组织及招募志愿者，从而形成一个全国性的竞选组织网。这样的全国竞选组织网，在正式选举竞选阶段特别重要。

总统候选人主要依靠自己的庞大竞选班子和分布全国各地的竞选组织而不是依靠党组织进行竞选(其他的重要选举，如州长、国会参议员、大城市市长的竞选，也不例外)，是竞选费用开支激增的一个重要原因，也是政党衰落的一个原因。

二、制定竞选策略

不论是提名竞选还是两党总统候选人竞选,其目的都是击败对手取得胜利。而要取得胜利,策略就是一个十分重要的问题。长期致力于研究总统选举的西奥多·怀特在其所著《美国的自我探索》一书中写道,候选人“面前摆着的是永远存在的策略问题:如何把他们自己个人风格的形象在美国公众的感情中确立起来,而同时又把这个形象与他们试图打进美国公众心目中的那些问题联系起来”^①。因此形象和主题就是始终贯穿竞选策略的中心问题。此外,在制定竞选策略时还有一些需要考虑并作出选择的问题,诸如:(1)进行“积极竞选”(即树立自己)还是“消极竞选”(即攻击对手);(2)选择哪些州和地区作为竞选重点;(3)应重点争取哪类选民(农民,蓝领工人,郊区居民,少数人种族,民族集团,妇女,等等);(4)如何使用竞选经费,早用还是晚用,主要用于电视、直接邮件还是竞选旅行;(5)竞选如何安排,是一开始即全力投入,还是逐步加大势头,到最后形成高峰等。

候选人及其谋士在制定竞选策略时,须考虑到候选人本人和其对手的条件、优势及弱点、本党及对手党的状况(在野还是在朝、财力、党内团结或分裂程度、基地等)、国内外局势(如国内经济状况、国际局势的缓和或紧张、国际危机等)以及至为重要的选民思想和愿望。而且还要把这些问题同树立候选人的形象和选择竞选主题紧密结合起来,才有可能制定出致胜的竞选策略。候选人及其谋士们无不为了制定竞选策略绞尽脑汁。

^① 西奥多·怀特:《美国的自我探索:总统的诞生(1956—1980)》,美国驻华大使馆文化处1984年香港版,第429页。

从近年最重要的一次总统选举,即 1980 年的选举,来看两大党候选人的竞选策略。这次竞选是民主党自由派在职总统卡特同挑战者共和党保守派前加州州长里根之间的较量。

卡特总统个人品格无可指责。他在对外政策上取得不少重大成就,如签订了把巴拿马运河交还给巴拿马的条约,促成了戴维营协议,同中国建立正式外交关系等。在国内,他任命黑人、说西班牙语人和妇女担任政府高级领导职务和法官超过了任何前任,修改了文官法等。然而在他的任期内,经济出现衰退,通货膨胀日益严重,失业增加;在美苏争霸上,苏联在非洲和中东处处得手,入侵阿富汗,咄咄逼人,美国则无所作为;在伊朗扣压美国使馆人员为人质问题上,他束手无策,使美国人感到蒙受莫大羞辱。这一切淹没了他的成就。结果,公众认为卡特无能,政绩平庸,令人失望。民主党不仅财力弱,而且派别斗争严重。参议员爱德华·肯尼迪一反美国政治竞技的传统,向本党在职总统卡特寻求连任挑战。他竞争提名虽然失败,却加深了民主党的分裂。卡特在竞选中几乎没有党组织的支持。卡特具有的优势就是民主党在职总统和长期以来由罗斯福建立的联合阵线——社会低层、蓝领工人、黑人、犹太人、上层中产阶级的自由派等。在各州,只有日渐不稳定的南方各州可以称为卡特的根据地。

因此,卡特便采取“消极竞选”策略,攻击对手里根,损害其形象。他强调里根是个危险人物,会带来危险,甚至给里根戴上“好战分子”和“种族主义者”的帽子。由于言过其实,反而损害了自己的形象。选民曾把卡特看成正派的、值得信任的、关心穷人的人。但到此时,他们都把卡特看成一个讨厌、卑鄙、反复无常的人了。^①此后卡特的竞选班子为他制造形象的努力都未奏效。9月初,卡特曾

^① 西奥多·怀特:《美国的自我探索》,第 447 页。

抓了一个主题,立即注入 40 亿美元的又一套刺激经济的一揽子计划,但却没有引起公众的注意。在争取各州方面,卡特把重点放在保持南方各州这一根据地,争取北部各大州、加州和纽约。在争取选民方面,他努力保持传统的民主党联合阵线。

里根仪表堂堂,和蔼可亲,善于在电视镜头前表演,易于赢得人们的好感。他有任加州州长 8 年的政绩为资本,又是挑战者,对于美国的现状不负责任。共和党内部比较团结,财力比民主党雄厚。这些都是他的优势。但是他说话轻率,如过去说“法西斯主义是新政的基础”(1976 年)，“空气污染有 80% 来自花草树木”这一类荒谬无知的话。^① 在赢得共和党提名到劳工节那天的一个多月里,他在各处竞选的发言中,又一再出纰漏。例如他在密西西比州对白人说,他是相信“州权”的;他坚持空气污染是树木引起的和法西斯主义是新政的基础的谬误看法;说越南战争是“一项崇高的大业”;派其竞选伙伴乔治·布什访华,以示他谋求同世界和平共处的同时却又宣称他主张美国与台湾之间应有“官方的政府关系”。又如在劳工节那天,他在底特律参加钢铁和汽车工人的郊游时说:此时他的对手卡特却正在亚拉巴马州的塔斯卡姆比亚“这个产生三 K 党又是三 K 党温床的城市揭开他的竞选序幕”。^② 第二天他被迫收回了前一天的讲话。上述这些言论使他在公众中造成了他是一个反复无常、不了解情况、处事鲁莽的政客的印象。到 9 月中,新闻界已经把里根描绘成为一个头脑糊涂而且危险的人物。这对里根的竞选是极其不利的。为此,他的竞选班子专门成立了一个随机小组(怀特称它为“损害事件控制小组”或“核心指挥部”,成员全是加州帮和搞形象的专家,有林恩·诺夫齐格、斯图尔特·斯

① 西奥多·怀特:《美国的自我探索》,第 386 页。

② 同上书,第 441—442 页。

潘塞、迈克尔·迪弗和马丁·安德森),对里根加以制约,竭尽全力修饰和树立里根的领袖形象,把他塑造成一个爱好和平的人。卡特拒绝参加同里根和安德森于9月21日在巴尔的摩市举行的电视辩论以后,里根同卡特的个人风格形象的竞赛就结束了。

在争夺选民和选票上,里根的策略是把打破民主党的联合阵线作为赢得胜利的关键条件。由于民主党人和倾向于民主党的独立派人士占全体选民的54%,里根则摆向中间派,力图把以下各种人的失望情绪转化成支持他的选票:南方的白人新教徒,各工业州的蓝领工人,城市的民族集团和农村选民。

在地区方面,里根可作为根据地的主要是西部和东北部、中西部的17个小州(共86张选举人票)。因此里根把卡特的根据地南方作为竞选的首要目标,争取东北工业发达的州,并尽力争取5个大州:加利福尼亚、伊利诺伊、得克萨斯、俄亥俄和宾夕法尼亚(共149张选举人票);同时也要争取纽约和密歇根两个州。

从上面的叙述,可以明显的看出,两位候选人的竞选策略(包括过程中的必要调整)是针锋相对的。双方都根据自己的对手的条件(优势和弱点)、国内外形势、选民的思想,把树立各自的形象和揭示对选民有吸引力的竞选主题,作为整个竞选策略的中心内容,扬自己之长,攻对手之短,并且力争保持自己的根据地和基本选民,夺取对手的根据地和游移不定的选民。

争取游移不定的选民,近年来日益成为竞选的重要问题。

大体上说,大约2/3的选民在正式选举中投本党候选人的票,大约近3/4的选民到劳工节已决定了将在选举中投哪个党的票。因此,在竞选活动中,争取那20%多一点的尚未决定投哪个党的票的选民,就成为两大党总统候选人争夺的焦点。因为这部分选民在大选日的投票将决定候选人的成败。近来,由于对政党的忠诚削弱,跨党投票者增加(民主党人多于共和党人),以及独立人士增

多,争取这部分游移不定的选民就变得更为重要。

盖洛普民意测验表明,1980年6月到11月之间,卡特和里根在民意测验中4次到5次交换领先地位。民意测验还表明,20%的选民在投票前4、5天改变了态度(多数改变为将投里根的票)^①。为了争取这部分犹豫的选民,竞选班子的民意测验专家力求通过民意测验找出部分选民对候选人的看法和他们在什么地方,以便采取对策。例如,里根的民意测验者发现:许多选民知道里根是保守派,担心他会过分、粗心大意,里根竞选初期的失言加重了这种担心。于是他们就制定了这样的策略:在电视演说中突出里根有能力,有经验,有领袖才能,不走极端等。虽然里根在重要问题上并未改变立场,但是他在后来的电视辩论中给人以“冷静的、负责的”形象。他因此赢得了大量犹豫的选民、中间派和民主党的传统支持者的选票。26%的民主党人(指实际投票的人,下同)、54%的无党派选民、27%的自由派、36%的说西班牙语的选民、39%的犹太人、44%的工会会员及其家人都投了里根的票。^②

三、竞选方法的变化

随着新技术(民意测验、电视、计算机等)的发展,竞选方法近20多年发生了重要变化。候选人率领车队旅行全国、发表演说、会见选民、同选民握手的竞选方法,虽不能说已经完全过时,至少不再是主要的方法了。

电视的普及,使候选人越来越利用电视进行竞选。利用电视,好处甚多。候选人的活动可立即传遍全国千家万户,达到树立自己

① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第178页。

② 格罗弗·斯塔林:《了解美国政治》,第214页。

的形象的目的。现场直播的演说,还可以绕过传播媒介编辑们的删改或歪曲。

候选人广泛使用电视的主要方法有两种。

1. 在电视上做付费的广告,美国政治的行话叫做向选民“出售总统”。精心制作的电视广告,可使无名的候选人很快成为全国瞩目的人物,在预选中取胜,如卡特在1976年。电视广告还特别有利于不宜于上电视屏幕的人。例如,纳尔逊·洛克菲勒竞选连任纽约州州长时,他的谋士认为他不宜于上电视,便为他大作电视广告,结果,使他竞选成功。虽然候选人的成功,不能只归功于电视广告,然而,反复使用电视广告的作用,则是不容否定的。不过电视广告花费很大。1984年,在电视的黄金时间,30秒钟的竞选广告费就要10万美元。竞选广告开支巨大,成为竞选费开支日增的一个重要原因。

2. 争取进入晚间电视新闻,也就是使候选人在电视新闻中露面。这是竞选重要公职的候选人努力争取的机会,因为不花钱,而且是“新闻”,更易为观众相信。竞选班子总是绞尽脑汁,使候选人在下午3点钟以前做一些有兴味、值得电视记者采访的活动,以便能在当晚6点钟的电视新闻中播出。这些活动不拘一格,可以是访问老人之家,同老人谈话;也可以是同排队等候工作的失业者握手,以示关切;或是在超级市场就通货膨胀向购物的主妇表示同情;闻闻水的气味,以示对环境污染的关切,如此等等。总之,这些活动要有利于候选人在公众中树立美好形象。

还必须提到的是电视辩论。电视辩论是现场直播的。它的使用,不如以上两种方法普遍。一是因为在职总统(如寻求连任)和知名度高的候选人不愿与其对手辩论,以免提高对手的声望和知名度。二是因为辩论风险大,答辩不当或失言,往往会产生灾难性后果。

在美国总统竞选史上,电视辩论始于1960年。那一年,副总统尼克松(共和党总统候选人)同比他少为人知的约翰·肯尼迪(民主党总统候选人)进行电视辩论。在辩论中,肯尼迪的堂堂仪表、辩论技巧和对问题的知识,使他占了上风。对比之下,尼克松则显得憔悴、不安,处于不利地位。1976年,福特总统同不知名的吉米·卡特进行了三次电视辩论,福特在选举前几天的最后一次辩论中失言,好几天都是报纸的头版新闻。尼克松和福特都在选举中失败了。1964年约翰逊拒绝同巴里·戈特华特进行电视辩论,1968年尼克松拒绝同赫伯特·汉弗莱在电视中辩论,两人都进入白宫。卡特在1980年同善于运用电视传播媒介的里根辩论,结果在大选中败北。当然,一位候选人在大选中的胜负并不只取决于电视辩论的得分或失分。然而候选人在电视辩论中的表现无疑是有重要影响的。

在现代技术中,电视在竞选中的作用是显而易见的,不那么易见但同样重要的则是电子计算机的作用。电子计算机的应用,使尖端的直接邮件竞选成为可能。候选人可把有关某部分选民的资料及有关各种国内外问题的资料储存在电子计算机里。有了这样的资料库,候选人就有可能用直接邮件向某一部分选民做工作或进行募捐。直接邮件的一个重要优点是候选人可用它向某类选民(如大学生、银行家、汽车工人、黑人等)就某些特别问题发表意见,而不会冒犯什么人。利用电视就做不到这一点,因为电视观众包括各类人,在电视中只能就一般问题发表一般性意见。

四、利益集团和竞选

利益集团历来都力图影响选举。近年的新情况是它们的影响增强了。这有两方面的原因。一是政党衰落了,许多候选人在竞选

经费方面更为依赖利益集团的捐款。二是国会在70年代制定的有关联邦选举竞选经费的法律^①起了重要变化,允许利益集团“独立地”为候选人竞选的开支可不受限制。(详见本章下一节。)利益集团不只是靠金钱影响选举,还采用其他办法,这些将在第六章加以考察。

近年来,引人注意的是所谓“意识形态”利益集团,其中保守的组织有:由杰里·法尔维尔牧师领导的福音派基督徒的“道德多数派”;以约翰·多兰为首的全国保守派政治行动委员会;而争取有效力国会全国委员会则是自由派的组织。

在1980年选举中,道德多数派支持里根竞选。全国保守派政治行动委员会在1979到1980年募集了700万美元。这笔款子的很大部分用于做政治广告去击败竞选连任的6名著名民主党自由派国会参议员,结果4人落选。4人落选,不能全归咎于该政治行动委员会,但其影响则是不可否定的。受到保守派攻击而落选的著名民主党国会参议员还有华盛顿州的沃伦·马格纳森和威斯康星州的盖洛·内尔森。这6名民主党参议员竞选连任失败,对于共和党取得参议院的控制是至关重要的。如此6人竞选胜利,则民主党仍将是参议院的多数党。(见表5·12。)

第八节 金钱和选举

一位加州的政治活动家曾说过:“金钱是政治的母乳”。这句话形象地道出了金钱在美国政治中的重要作用。金钱通过选举转化成政治力量,影响着候选人、政党、政策制定程序和政府政策。

^① 有关的法律是:1971年联邦选举竞选法;1971年收入法;1974、1976和1979年联邦选举竞选法修正案。这些法律彻底修改了候选人、政党和捐款者的“竞技规则”。

一、竞选费用的增长

金钱对于候选人历来都是重要的。政党的衰落,竞选的个人化(候选人依靠自己的竞选班子和组织进行竞选),竞选新技术的采用^①使金钱对候选人变得更为重要。近年来竞选费用急剧增加。根据选举费用专家赫伯特·亚力山大教授的估计,在总统选举年,各级公职选举的竞选开支(包括提名选举和正式选举),1952年为1.40亿美元;1956年为1.55亿美元;1960年为1.75亿美元;1964年为2亿美元;1968年为3.00亿美元;1972年为4.25亿美元;1976年达到5.40亿美元。从1952年到1976年几乎增加了4倍^②。他估计1980年,各级公职选举竞选开支为11亿美元(其中选总统2.39亿美元,选国会议员2.75亿美元,两者合计5.14亿美元)^③;1984年为18亿美元(选举总统和国会议员的花费超过10亿美元)^④。应指出的是,竞选费用的增长率远远超过通货膨胀率。1960年到1972年,两党总统候选人在正式选举中竞选支出(包括候选人的竞选委员会和两党全国委员会的开支),从1990万美元增加到9140万美元(其中尼克松为竞选连任花费6140万美元)。1976年开始实行由联邦政府资助总统竞选费,对竞选费开支总额作了限制,开支数字下降到4358万美元。^⑤

① 全国电视网黄金时间一分钟的竞选商业广告费可能要15万美元,包一架喷气飞机作4天的竞选旅行的包机费可能要10万美元,向10万选民散发一份传单可能要花费3万元。见詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第194页。

② 赫伯特·亚力山大:《为政治花钱:金钱、选举和政治改革》,1980年第2版,第9页。

③ 赫伯特·亚力山大:《上升的竞选费》,《洛杉矶时报》,1982年10月12日,第1部分,第7页。

④ 美联社1984年10月10日电。美联社和亚力山大教授都做出这样的估计。

⑤ 赫伯特·亚力山大:《上升的竞选费》,第5页表1·1。

国会参众议员的竞选费用也不断增加。由于国会议员竞选费用开支不受限制,花费上百万美元竞选参议员者屡见不鲜。1982年,33个参议院席位改选,候选人中有一半是百万富翁,胜利者平均每人花费150万美元,落选者则少于100万美元。^①其中,新泽西州的民主党人弗兰克·劳腾伯格以400万美元赢得参议员席位,落选的对手则花了200万美元;在明尼苏达州,百货公司继承人马克·戴顿虽落选,却花了近700万美元;在加州,胜利者共和党人皮特·威尔逊(圣地亚哥市长)和其对手失利者民主党人杰里·布朗(前加州州长)各花了1000万美元的竞选费。^②

国会众议员选举,一个候选人的竞选费开支可能超过百万美元。1982年加州第43国会选区的竞选,几位候选人的总竞选费开支超过了300万美元,成为美国众议院历史上花费最大的一次选举。^③

州长竞选同样是开支巨大的。在1982年,得克萨斯州州长比尔·克莱门特(共和党人)花了1250万美元竞选连任失败,其对手州检查长马克·怀特(民主党人)以800万美元取胜;^④加州州长选举,胜利者州检查长乔治·杜克美京(共和党人)和落选者洛杉矶市市长托姆·布雷德利(民主党人)每人大约各花费了1000万美元。

1982年,在加州州议员的选举中,汤姆·海登以150万美元的竞选费赢得了年薪28111美元的州议员职务,轰动一时。^⑤这虽然是个别例子,但也说明州议员竞选现在也是很花钱的。

① 《美国新闻与世界报道》,1982年11月15日,第8页。

② 同上。

③ 《洛杉矶时报》,1982年10月31日,第I部分,第32页。

④ 《洛杉矶时报》,1982年11月3日,第I部分,第3页。

⑤ 《洛杉矶时报》,1982年11月4日,第I部分,第13页。

竞选费日益庞大,已成为舆论界和学者们关心的问题。

二、立法和改革

竞选费用日益增加的情况下,如何筹措竞选经费,对于每个候选人都是一个重要问题。竞选经费的来源有以下几个方面:(1)候选人本人及其家族;(2)公民个人捐款;(3)公司和特殊利益集团捐款;(4)本党资助;(5)政府补助。联邦政府从1976年开始对总统竞选费(从提名竞选到正式选举竞选)实行津贴;从1973年到1978年,有17个州政府对州一级选举竞选费实行津贴。^①

上述五个来源中,公司和富有的个人捐款(美国政治术语把富有的捐款者称为“肥猫”),历来是候选人竞选经费的主要来源。他们通过向候选人捐款影响选举结果和政府政策,谋求私利(政府职务,政府合同,和其他利益)。例如,在1972年,尼克松总统的竞选组织——争取总统再次当选委员会募捐了近2000万美元,大部分是由“肥猫”捐赠的。调查表明,捐款至少4万美元的人多达100人,其中40人每人捐款10万美元以上,少数几个人每人捐款超过100万美元。民主党总统候选人麦戈文的捐款人中捐款超过5万美元的18人,其中9人各超过10万美元,有1人捐款72万多元。1972年尼克松任命了13名非职业外交家担任驻西欧各国大使,其中8人每人都为尼克松竞选连任捐款5万美元以上。根据1972年大选后的调查,21人和14家公司因非法向候选人提供竞选费而被起诉(主要是向尼克松捐款,但也向民主党的各候选人捐款),多数被起诉的个人和公司均证明有罪。^②

① 赫伯特·亚力山大:《上升的竞选费》,第136页。

② 本段有关资料,见詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第195、196页。

富有的候选人,特别是出自名门望族的富有候选人(如肯尼迪兄弟,洛克菲勒家族成员),在筹措竞选费方面,同不那么富有的候选人相比,居于有利地位是显而易见的。在1970年,花费本人或其家族的金钱50到100万美元竞选公职的候选人有45人之多。纳尔逊·洛克菲勒(共和党人)的家族为他竞选纽约州长就花费了450万美元。同年,为竞选国会参议员,候选人本人或其家族花费二三百万美元的亦大有人在。^①

另外,在筹措竞选费方面,寻求连任的在职者,尤其是国会重要委员会成员,比挑战者处于优越的地位,也是明显的。

以上这些情况并非新事,可说由来已久。金钱玷污了“圣洁”的选举。公众强烈要求改革。在舆论的压力下,本世纪70年代以前,国会曾制定了一些法律:1907年禁止公司对联邦公职候选人捐款;1910年制定了第一个公布联邦竞选费用法;1911年的一项修正案要求候选人提出预选、代表大会和选举前的财务报告,并规定了国会参议员候选人竞选费开支的最高限额(1921年最高法院在“纽伯里诉美国”一案中裁决国会管制选举的权力不能扩及预选和提名活动);1925年的联邦反腐化行为法要求竞选参众议员的候选人和企图影响选举的政治委员会公布竞选费收支;1940年的哈奇法规定个人向联邦候选人的捐款不得超过5000美元;1943年的史密斯·康纳利法禁止工会向候选人捐款。但是由于未设立负责执行这些法律的专门机构,加上总统和国会的冷漠,这些法律并未得到严格执行。公司和“肥猫”则采用合法的和非法的手法绕过这些法律,继续用金钱购买政治影响。

1961年,肯尼迪任命了一个由两党组成的竞选费用总统委员会。次年该委员会提出改革竞选费用的全面报告,首次提出由联邦

^① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第195页。

政府为总统候选人提供对应竞选资金的方案。报告为传播媒介所欢迎,但受到国会和美国商会的冷遇。1963年肯尼迪遇刺身亡,改革随之搁浅。在60年代的动荡局势和改革的总气氛的推动下,国会在70年代采取了行动。1971年国会制定了联邦收入法,此法规定:向候选人捐款的个人在交纳个人所得税时,可以享有课税扣除和课税减免的优惠;纳税人可在其所得税申报表中表明愿意每年从预先扣除的所得税中拿出1美元作为总统选举竞选基金,用于津贴总统候选人的正式选举竞选开支。1971年国会制定了被称为“里程碑性”的联邦选举竞选法。此法详细规定了关于公布竞选经费的要求;限制了联邦公职(总统和国会参众议员)每个候选人用于传播媒介的开支(包括预选和正式选举);规定了候选人使用本人或其家族金钱的最高限额;虽然仍然禁止公司或工会直接向联邦候选人捐款,但允许它们以自己的资金建立和管理政治行动委员会来筹措经费,直接公开地影响选举。

水门事件进一步推动了改革。1974年国会通过了新的联邦选举竞选法,修改了1971年竞选法。新法最重要的内容是:首次设立一个联邦选举委员会(1975年成立),负责竞选法的实施,有权对违法者进行调查和起诉;首次规定了总统和国会参众议员候选人竞选开支的总额(包括预选、代表大会和正式选举);限制了个人和团体捐款数额;首次规定了由联邦政府补助总统候选人竞选经费和提名代表大会(从1976年开始实行),是否接受政府补助则由候选人自行选择;规定了总统副总统候选人、国会参众议员候选人使用本人及其家族的资金限额。

1976年美国最高法院在巴克利诉瓦莱奥案中裁决:(1)国会不得限制参众议员候选人竞选费用的开支以及其本人或家族对其竞选费的捐款数额;(2)对于个人和团体为候选人竞选而进行的“独立”开支的数额,不得加以限制,因为这种限制违反宪法第一条

修正案关于言论自由的保障。1976年和1979年,国会修改了竞选法。

现将联邦选举竞选法的主要规定简述如下。立法的重点:限制竞选捐款和开支;由联邦政府补助总统竞选开支。

(一)一般规定

联邦选举委员会负责执行竞选法,有权对违法者进行调查和起诉。委员会由6人组成,由总统任命,参议院批准。

现金捐款不得超过100美元,超过100美元的捐款须以支票支付。外国人不得捐款。

(二)捐款限额

候选人

国会参众议员候选人和其家族为候选人本人提供竞选费的数额不受限制。接受联邦政府补助的总统副总统候选人在竞选中使用本人和其家族的资金不得超过5万美元;不接受联邦政府补助的总统副总统候选人则不受此种限制。

个人捐款

每一选举(预选或正式选举),个人给予每个候选人的捐款不得超过1000美元,给予各联邦候选人的捐款每年累计不得超过2500美元。

个人每年向一个政治行动委员会的捐款不得超过5000美元,向一个政党全国委员会的捐款不得超过2万美元。

为支持或反对某候选人刊登“独立”广告的开支不受限制。

政治行动委员会和团体

一个公司、工会或其他团体均得建立政治行动委员会。每个政治行动委员会必须在6个月以前向联邦选举委员会登记,至少应

拥有 50 个捐款人,并至少向 5 名候选人提供捐款。

每一选举,政治行动委员会或团体向每个候选人提供的捐款不得超过 5000 美元,但对各候选人的累计捐款总额不受限制,每年向一个政党全国委员会提供的捐款不得超过 15000 美元,但对支持联邦候选人的各政党的累计捐款总额不受限制。为反对或支持某候选人而进行的“独立”活动开支不受限制。

政 党

每一选举,政党全国委员会和州委员会向每个候选人提供的捐款不得超过 5000 美元,民主党和共和党的参议院竞选委员会每年向一个候选人提供的捐款不得超过 17500 美元。

(三)开支限额

国会参众议员候选人和不接受联邦政府补助的总统和副总统候选人的竞选开支不受限制。

(四)竞选费的公布

候选人收到的超过 200 美元(1971 年竞选法规定为 100 美元)的捐款,须公布捐款者姓名、住址、职业、捐款日期和数目。

候选人开支超过 200 美元(1971 年规定为 100 美元)的项目,须逐项公布。

收入和支出超过 500 美元的候选人,须在两年选举周期中提出 7 个财务报告。

个人和政治行动委员会超过 100 美元的“独立”开支,须向选举委员会报告。

(五)联邦政府对总统候选人的补助

提名前竞选(预选)

寻求两大党总统候选人提名的人,凡在 20 个州的每个州从个人募集到 5000 美元,而且每笔捐款都不大于 250 美元,则他从个人募集的每笔捐款的 250 美元以下的每一美元都可以从联邦政府得到对应补助,补助总额以 500 万美元为限,每一候选人预选竞选总开支不得超过 1000 万美元(1974 年美元数,以后随物价指数调整)。

候选人为募集竞选费,可以支出等于上述竞选总支出限额 20%的款项。

正式选举竞选

两大党候选人可自动得到联邦政府规定的全部竞选费补助(1974 年规定为 2000 万美元,以后按物价指数调整)。小党候选人须在前届或本届选举中至少赢得 5%的选民票,方可按得票比例得到部分的政府补助。接受联邦政府补助的候选人,不得接受私方捐款。

表 5·6 大党总统竞选开支限额和联邦政府补助

(单位:百万美元)

年 份	提名前竞选			提名大会	正式选举竞选			合 计
	全国 开支 限额	筹募 经费 开支	小 计		政府 补助	全国党 开 支 限 额	小 计	
1976	10.9	2.2	13.1	2.2	21.8	3.2	25.0	40.3
1980	14.7	2.9	17.7	4.4	29.4	4.6	34.0	56.1
1984	20.2	4.0	24.2	8.1	40.4	6.9	47.3	79.6

资料来源:赫伯特·亚历山大:《自从用公款补助总统竞选费以来的美国总统选举,1976—1984》,向 1985 年 7 月在巴黎举行的国际政治学会第 13 届世界大会提交的论文。

提名代表大会

两大党总统提名全国代表大会可自动得到联邦政府规定的补

助(1974年规定为200万美元,以后按物价指数调整)。小党则按其在前届选举中所得选民票的比例得到为数较少的补助。

三、改革的效果

联邦选举竞选法的目的,一是减少或消除富有的个人、公司和特殊利益集团用金钱不正当地影响选举的结果和任职者的弊病,以纯洁选举程序;二是为不富裕的潜在候选人提供平等的机会。总之,改革的目的在于改变用金钱购买政治权力的状况。从改革者的目的来考察70年代联邦选举竞选法的内容和效果,可以说新竞选法是有一些积极内容,也产生了一些积极效果,但是消极方面的后果却更为突出,因此并不能纯洁选举程序,改变用金钱购买政治权力和影响的状况。

竞选法规定个人向一个候选人捐款不得超过1000美元,确实限制了富有的个人向候选人直接捐赠大宗竞选费。70年代初期一个“肥猫”直接向一个候选人捐赠数万到上百万美元竞选费的情况,现在不可能出现了。团体(公司、工会的政治行动委员会,特殊利益集团,协会等)赠予候选人的捐款也不得超过5000美元。候选人现在则转而致力于(如通过直接邮件)寻求小笔的个人捐款,从而扩大了其支持者的社会面。其次,在总统选举中,接受联邦政府补助的富有候选人使用本人及其家族的金钱不得超过5万美元,在一定程度上改善了不那么富裕的候选人参加预选的机会。这也可说是竞选法的积极方面。

然而竞选法的消极内容和效果,却超过了它的积极方面。

第一、竞选法规定个人为支持或反对某个候选人而刊登的所谓“独立”广告的开支不受限制。换言之,个人直接向候选人捐款虽受到限制,而间接为候选人竞选(或击败其对手)的开支却不受限

制。在被称为电视时代的广告费是昂贵的。在当代的美国传播媒介广告,尤其是电视广告,费用昂贵,影响也大。竞选法的这一规定也就为富有的个人影响选举另辟了一条重要渠道。

第二、竞选法规定国会参众议员候选人的竞选费开支不受限制。所谓联邦选举,就是选举总统和国会议员。总统选举的竞选费可由联邦政府补助,开支总额也受到限制,但对国会议员候选人竞选费开支却不加限制。这一规定使富有的和筹款能力强的候选人比不那么富有和筹款能力弱的候选人居于有利地位,使竞选连任的现任议员比挑战者居于有利地位,而许多议员本人(尤其是参议员)就是百万富翁又具有很强的筹款能力。在两个竞选者旗鼓相当,竞争激烈的选举中,金钱,对于候选人的成败,往往成为关键的因素,即所谓的“用金钱买议员”。

第三、也是更为严重的,是竞选法允许公司、工会、特殊利益集团和其他团体建立政治行动委员会(Political Action Committees,以下简称 PACs)向国会议员候选人和政党直接捐款,还规定 PACs 为总统和国会议员候选人竞选所进行的“独立”活动开支不受限制。(1985年3月,美国最高法院的裁决,确认了这一规定。)这规定为公司、工会、特殊利益集团和团体合法地直接或间接影响各级选举(尤其是国会选举)开了绿灯。PACs 雨后春笋般地发展起来。PACs 的兴起和发展,是70年代以来美国政治生活中一件特别引人瞩目的事,有必要进行较详细的考察。

四、政治行动委员会的大发展和影响

1972年全国只有近90个公司的PACs,1974年登记的各类PACs增加到608个(两年中几乎增加了6倍),1984年初更增加到4345个,年终减为4000个,12年间增加了43倍多(详见表5·7)。

表 5·7 登记的政治行动委员会增长表(1974—1984)
(数目后的%,为前一数目增减的%)

类 别	1974	1976	%	1978	%	1980	%	1982	%	1984	%
公 司	89	433	387%	784	81%	1204	54%	1467	22%	1806	23%
劳 工	201	224	11%	217	-3%	297	37%	380	28%	438	15%
行业、卫生协会和 有会员的团体	318	489	544%	451	-8%	574	27%	628	9%	754	20%
独 立				165		378	129%	746	97%	1152	54%
合作社				12		42	250%	47	12%	57	21%
无股票公司				24		56	133%	103	84%	138	34%
合 计	608	1146	88%	1653	44%	2551	54%	3371	32%	4345	29%

资料来源:1974—1982年——约瑟夫·E.坎托:《政治行动委员会:质变,增长和对政治制度的影响》,国会研究局,84—78COV号报告。

1984年——《联邦选举委员会关于1983—1984年财务活动报告》第10号:中期报告《政党和非政党政治行动委员会》第1卷,一览表,1985年5月。见约翰·G.彼得斯:《政治行动委员会和1984年国会选举》(向国际政治学会第13届世界大会提交的论文),第16页。

从表 5·7 可以看出 1984 年 PACs 数目自 1982 年选举周期以来的增长率比前几个周期略有下降。这可能是因为需要建立 PACs 的绝大多数企业、行业和工会都已经建立了。

PACs 数目的增加是显著的,它们为影响选举而筹募和使用资金的能力更为惊人。1984 年,6 种类别的 PACs 共筹集了 28710 万美元(表 5·8)。筹款名列前 10 名的 PACs 共募集 5600 多万美元,最低的 330 万美元,最高的 1950 万美元(表 5·9)。

PACs 把筹集的经费大量注入各级选举的竞选活动,尤其是国会竞选活动,以影响选举结果,为影响政府政策买通道路。根据联邦选举委员会 1985 年 5 月公布的资料,在 1984 年的选举中,PACs 向所有国会议员候选人(包括预选和正式选举)总共捐款 11210 万美元(占 2035 名参众议员候选人筹集的竞选费总额的 28%),此外,“独立”活动开支高达 3914 万美元。

在 1984 年国会正式选举中,候选人竞选经费虽然主要来自个人捐款,但 PACs 的捐款也很重要。PACs 的捐款呈以下情况。

表 5·8 1984 年政治行动委员会的收入和支出

(单位:百万美元;数字后的 % 为占净收入的 %)

类 别	净收入	向国会议员候选人捐款	“独立”活动支出
公 司	66.0	39.0(59%)	0.03
劳 工	51.0	26.0(51%)	0.40
独 立	102.0	15.0(15.3%)	36.00
行业、卫生协会 和有会员的团体	59.0	28.0(48%)	1.90
合作社	4.5	2.6	0.01
无股票公司	4.6	1.5	0.80
合 计	287.1	112.1	39.14

资料来源:联邦选举委员会 1985 年 5 月 16 日新闻稿:《关于 1984 年国会竞选的报告》。见约翰·G.彼得斯:《政治行动委员会和 1984 年国会选举》(向国际政治学会第 13 届世界大会提交的论文),第 21 页。

表 5·9 1984 选举年筹款最多的 10 个政治行动委员会

1. 全国保守派政治行动委员会	19514822 美元
2. 全国国会俱乐部	5695551
3. 争取保守派多数基金会(青年美国竞选运动)	5500208
4. 共和党多数基金会	4469645
5. 房地产经纪人政治行动委员会	4291572
6. 美国医学会政治行动委员会	4032365
7. 拥护共和国公民会	3856745
8. 拉夫政治行动委员会	3707512
9. 争取民主党多数基金会	3556016
10. 全国来复枪协会政治胜利基金会	3331630
总 计:	56955566

资料来源:约翰·G.彼得斯:《政治行动委员会和 1984 年国会选举》(向国际政治学会第 13 届世界大会提交的论文),第 42 页。

1. 从 PACs 捐款所占比重看,135 名参议员候选人筹募的 1.51 亿美元竞选费中,19%来自 PACs (2837 万美元),65%来自个人(9814 万美元),来自政党的不到 1%。1090 名众议员候选人募集的 2.02 亿美元竞选费,36%来自 PACs (7388 万美元),48%来自个人(9798 万美元),来自政党的不到 3%。

2. 从接受捐款的候选人的类别看,PACs 向在职候选人、挑战者和开放席位(即无在职者竞选连任的席位)候选人提供的捐款,在众议院分别占三类人竞选费的 37%、20%和 40%,在参议院分别占 24%、18%和 11%。这表明 PACs 重视对在职候选人投资,因为在职者通常是胜利者。

3. 从党派分野看,虽然在 PACs 总数中,公司 PACs 占 41%,而且一般是支持共和党的,但各类 PACs 给予两党候选人的捐款,却差别不大。这是因为民主党在众议院是多数党。众议院民主党

候选人的竞选费 41% 来自 PACs, 共和党候选人的竞选费 31% 来自 PACs。参议院民主党人和共和党人这两项数字各为 19%。显然, 在众院竞选中, 民主党候选人比共和党人更依赖 PACs 的捐款。若仅从公司和劳工两类 PACs 对两党候选人的捐款看, 则二者的差别就显得十分突出。在众院, 民主党候选人得到 PACs 捐款总额中, 来自公司的占 45%, 来自劳工的仅占 30%; 在参议院, 就民主党人说, 两项数字分别为 23% 和 33%, 共和党人则分别为 56% 和 2%。^① (参见表 5·10)

PACs 的活动, 不仅限于向候选人捐款, 它们可以为支持或反对某个候选人而进行所谓“独立”活动, 而且开支不受限制。在 1980 年, 不少 PACs (大半是保守的, 如全国保守派 PAC、争取保守派多数基金会、基督徒之声道德政府基金会等) 为里根“独立地”竞选, 也为国会议员候选人“独立地”竞选。1984 年全国保守派 PAC 宣称花了 1200 万美元、争取保守派多数基金会花了 200 万美元“独立地”为里根竞选。1984 年, PACs 为国会议员候选人进行“独立”竞选开支了 3900 多万美元。

近年来的一个新现象, 是 PACs 的消极竞选活动(不是支持某候选人当选, 而是击败某候选人)有所增加。例如, 在 1980 年, 美国医学会、全国汽车商协会、联合汽车工会、美国石油公司、全国来复枪协会等的 PACs, 全国保守派 PAC, 都为击败“不友好的”国会议员而大花其钱并颇有成效。

要估计 PACs 的活动对于候选人的胜败所产生的具体影响, 是一件困难的事。这不仅是因为竞选费有多种来源, 而且由于候选人的成败还受到许多其他因素的影响。但根据联邦选举委员会公

^① 这三段所用资料, 均见联邦选举委员会 1985 年 5 月 16 日新闻稿:《关于 1984 年国会选举的报告》。

布的大量资料,有一点似乎比较明白,即在国会选举中,在职候选人越来越成为 PACs 慷慨捐款的受惠者。“共同事业”的一项研究指出:1984 年众议院选举的胜利者所收到的竞选捐款平均为失败者的 2.5 倍,而来自 PACs 的捐款则为失败者的 3.8 倍。

表 5·10 1984 年国会正式选举中 PACs 向候选人

捐款分类统计表

(单位:万美元)

类别	给各类候选人的捐款						
	参院 候选人	众院 候选人	民主 党人	共和 党人	在职 者	挑战 者	开放 席位
公司	1186	2340	1349	2177	2750	367	410
工会	495	1922	2355	132	1592	571	321
行业、专业 有会员的社团	625	2031	1313	1343	2089	297	269
其他	624	1200	1000	820	1052	509	254
总计	2930	7495	1000	4472	7484	1744	1254

资料来源:据联邦选举委员会 1985 年 5 月 16 日新闻稿《关于 1984 年国会选举的报告》。

现在, PACs 已成为美国选举程序的永久的、制度化的组成部分。国会议员候选人,特别是在在职议员候选人的竞选经费,在相当大的程度上依赖它们的捐款。它们的“独立”竞选活动,对选举的结果也有不可低估的影响。改革者虽一再提出由联邦政府补助国会议员候选人的竞选费的建议,但是遭到国会议员和利益集团的反对。因此,要进一步改革竞选法,在可预见的将来是不可能的。PACs 对联邦选举的影响将会进一步增强。不仅在联邦选举方面是如此,在州和地方选举中也是如此。

西奥多·怀特在其 1982 年新著《美国的自我探索》一书的开场白(代序)中写道:“……60 年代开始时曾建立了一个肯尼迪委员会来审查美国大选的运行情况和经费来源。抱有很好意图的人

们试图把用金钱做买卖的家伙驱逐出圣洁的殿堂,进行了一次又一次改革。这些改革最后抓住了 1972 年尼克松的竞选活动,揭开了水门丑闻。但这些改革也孕育了 1980 年的各个 PACs。这些 PACs 把数目空前的巨额资金投入政治活动。不管是出于恶意的动机还是善意的意图,这些 PACs 使用金钱来购买政治影响力和试图影响国会及总统的做法,变得比以往任何时候都更加突出。现在买通各种路子已是公开的事了。”

从以上探讨,可以作出这样的估计:在美国的现实政治画面上,金钱将继续是一个重要因素。用金钱购买政治影响,影响国会和总统将会继续下去,各利益集团及其 PACs 在现实政治中的影响还会扩大。

最后,还应指出,竞选法既进一步削弱了政党的作用,同时,又维护和巩固了两党制。竞选法使公司和其他各种类别的 PACs 直接和间接影响选举合法化;规定联邦政府给予总统候选人的竞选费补助,不是交给政党而是直接给予候选人本人。这些规定无疑进一步削弱了政党的作用,同时又加强了利益集团的地位。另一方面,关于各政党总统提名大会的开支和候选人竞选费用,竞选法规定两大党及其候选人自动地享有联邦政府确定的全部补助,而小党则必须取得 5% 的选民票方可得到部分补助。这种明显歧视小党而优待两大党的规定,正如美国选举制度的其他部分一样,起着限制小党和巩固两党制的作用。

第九节 选举同政党政治和政府政策

某些实行议会制和多党制的国家(例如意大利),选举的结果,常造成新政府难产和政局不稳。美国则无此情况。四年一度的大选,虽然会导致执政党易手,联邦制、三权分立和选举制度还会使

当选总统的执政党在国会处于少数党地位,使总统和国会产生摩擦乃至对抗,然而总统制、两党制和法治传统,又使大选之后即使执政党易手,也不会产生政府危机,政局仍保持稳定。

但是,选举,尤其是关键时期的大选,则可导致政党政治和政府政策的重大变化,影响到国家生活的每个方面。

一、选举和政党政治

自两党制稳固的建立起来以后,两大党之一能够长期执政。粗略地说,1860年到1980年大选的120年里,从1861年到1932年,共和党占主导地位,执政长达3/4个世纪,民主党执政只有16年;从1933年到1980年近50年中,民主党占主导地位,长期执政,共和党执政也只有16年。1980年共和党人里根当选总统,1984年连选连任,执政至今。为什么会发生一个政党长期连续执政的现象呢?按照美国宪法和选举制度,政党要赢得总统选举,必须组织起尽可能广泛的选民联盟,取得多数。在美国历史出现危机时,在一次大选之中或以后,政党可以通过其纲领、政策和观念组成选民的新联盟,成为多数,赢得选举,并且由于这种联盟在一定时期内比较稳定,该党可以在以后选举中继续获利,长期执政。

(一)历史上的三次政党选民重新组合

自两党制稳定地建立以来,在以下三次大选之中或以后曾出现3次政党选民重新组合,形成新联盟。

1860年选举

奴隶制危机引起了政党选民的重新组合。共和党主张废除奴隶制;民主党分裂,北方民主党人对奴隶制不表态,南方民主党人则反对废除奴隶制。1860年大选,共和党人林肯当选为总统,领导北方取得南北战争的胜利,使共和党取得了稳定的选民大同盟,连

续执政 20 多年。

1896 年选举

经济危机导致一次新的政党选民的组合。在 1896 年的大选中,共和党维护工商业大资产阶级的利益,赞成发展工业,抽紧银根,实行保护关税,维护城市利益。民主党则维护农场主和小城镇的利益,主张降低关税,保护农业。两党的主张反映了东部同西部、城市同农村的矛盾。这次选举,民主党大败,形成了共和党选民的新联盟。共和党稳定执政到 1932 年大选,只是由于党内分裂才使民主党得以上台执政 8 年。

1932 年选举

1929 年美国爆发了空前经济危机,选民对执政多年的共和党失望、不满。以富兰克林·罗斯福为领袖的民主党组成了由城市工人、南方白人、城市爱尔兰裔、犹太人和年轻人的新选民联盟,赢得 1932 年总统选举,开创了民主党长期执政的时期。1952 年以后,两党交替执政,共和党在 7 次总统选举中 4 次取胜,但在国会和各州,民主党都占很大优势。即使是共和党执政,所行政策实际上依旧是植根于新政之中。直到 1980 年里根当选总统,情况才发生重大转变。

(二)1980 年选举:是新的转折点吗?

70 年代是美国多事之秋。越战败北、水门丑闻、信任危机、经济衰退、国际地位衰落、伊朗人质事件等不一而足。美国人民对民主党及其政策失望、不满,人心思变。

在这种情况下,1980 年里根被共和党提名为总统候选人。他提出了减税、缩减政府对经济的干预、降低政府开支增长率为主要内容的振兴美国经济和增强美国军事实力的竞选纲领。在竞选策略上,以打破民主党的新政大联合作为取胜的关键。里根的保守主义纲领和精明的竞选策略,使他在大选中取得压倒性胜利。他赢得

489 张选举人票,夺取了 44 个州;卡特只得到 49 张选举人票,仅在佐治亚和明尼苏达(两个民主党候选人的家乡)、马里兰、西弗吉尼亚、夏威夷、罗得岛 6 个州和哥伦比亚特区(黑人占居民的 70%)取胜。86495678 张选民票中,里根以 43899248 票(50.75%)对 35481435 票(41.02%),即以 842 万张票的绝对多数战胜卡特。共和党在众议院席位增加 33 个达到 192 席,民主党席位减为 243 席。最出人意料的发展是共和党在参议院的席位增加 12 席,重新控制了参议院,使它同民主党席位之比由 41 对 58 变为 53 对 46(一席为无党派)。这是 1955 年以来共和党第一次重新控制参议院。共和党把 16 名新参议员送到华盛顿,其中 14 人是保守派的头面人物。另一方面,一些著名的民主党自由派参议员落选(见前一节)。共和党的一位自由派参议员(纽约州)雅可布·贾维茨也落选。参议院易手,在结构上保守派势力大大增加,自由派力量削弱,是里根得以推行其纲领的重大因素。保守主义显得颇为得势。

现在让我们看一看民主党选民联盟瓦解的情况。怀特根据全国广播公司在投票站出口处进行民意测验的结果,描绘了如下图景。在民主党的传统联盟中,只有黑人依旧坚定地站在民主党一边,把 90%的票投给了卡特。蓝领工人把 48%的票投给里根,卡特只得到 45%的票。年龄在 30 岁以下的选民中,里根与卡特得票不相上下。传统上支持民主党的天主教徒中,里根与卡特得票为 47%对 43%。里根在各民族集团中取得极大成功。里根在每一个大州中都夺得爱尔兰裔的多数选票,而且大大超过卡特(在加州为 64%对 28%,纽约州为 53%对 35%,得克萨斯州为 65%对 31%)。绝大多数犹太人一向投民主党的票,但是在 1976 年投卡特票的犹太人中,每 4 个就有 1 个以上的人在 1980 年改投里根的票。在宾夕法尼亚州,多数犹太人投了里根的票(45%对 39%)。波兰裔和斯拉夫裔选民仅在宾夕法尼亚、马里兰和俄亥俄三个州仍然忠于

民主党。在新泽西州，他们给里根和卡特的票为 60% 比 29%；在康涅狄格州为 44% 比 41%；在密歇根州为 49% 比 44%；在得克萨斯州为 62% 比 33%；在伊利诺伊州为 49% 比 39%；其他各州情况也大致如此。意裔选民除 1972 年以外，一直都投民主党的票，但在 1980 年，只有俄亥俄州的意裔选民支持卡特反对里根。在新泽西州、纽约州和加州，他们投给里根的票都大大超过了投给卡特的票，分别为 60% 比 30%，57% 比 37%，64% 比 26%。这几个大民族集团一般都是劳动人民，以往都是跟随民主党的，但在 1980 年大选中站到了共和党一边。怀特认为，这可能是他们的经济地位改善，愈来愈多的人成为住宅拥有者的缘故。怀特认为，在美国政治生活中，一些大民族集团的动向具有重大意义。《纽约时报》和哥伦比亚广播公司新闻部也在投票站出口处对选民投票进行了民意测验，其结果同全国广播公司的测验大致相似，但民主党的画面似更暗淡(表 5·11)。

1980 年选举的结果，在不少人心中引起了这样的问题：美国是否又进入一个政党选民重新组合的新时期？是否会开创一个共和党长期执政的新时期？里根时代会持续多久？

现在要明白回答两大政党选民重新组合的问题是很困难的。

表 5·11 1980 年总统选举各集团投票情况*

	卡 特	里 根	安德森
民主党人(43%)	66%	26%	6%
独立人士(23%)	30	54	12
共和党人(28%)	11	84	4
自由派(17%)	57	27	11
温和派(46%)	42	48	8
保守派(28%)	23	71	4

续表

	卡特	里根	安德森
东部(32%)	43	47	8
南部(27%)	44	51	3
中西部(20%)	41	51	6
西部(11%)	35	52	10
黑人(10%)	82	14	3
西班牙语裔(2%)	54	36	7
白人(88%)	36	55	8
女人(49%)	45	46	7
男人(51%)	37	54	7
天主教徒(25%)	40	51	7
犹太教徒(5%)	45	39	14
新教徒(46%)	37	56	6
再生白人新教徒(17%)	34	61	4
18—21岁(6%)	44	43	11
22—29岁(17%)	43	43	11
30—44岁(31%)	37	54	7
45—59岁(23%)	39	55	6
60岁以上(18%)	40	54	4
中学或低于中学(39%)	46	48	4
大学肄业(28%)	35	55	8
大学毕业(27%)	35	51	11
工会会员家庭(26%)	47	44	7
非工会会员家庭(62%)	35	45	8

* 此表数字是基于在投票地出口处对 12782 人的面询。表中数字为每一集团投给候选人的票的%。括号中的%，为那一部分人在该类人中所占的百分比。

资料来源：纽约时报/哥伦比亚广播公司新闻部的民意测验。

让我们先考察一下最近的两次选举。

1984年大选,里根再次以更大的压倒优势当选^①,成为美国历史上威望最高的总统之一。但是里根个人的巨大胜利,并未能使共和党保持住1980年选举中它在国会和各州取得进展的势头,反而退步了(见表5·12)。

在1986年中期选举中,共和党在国会中受到重大挫折,在参议院净失8席,再次丧失对参议院的控制,民主党议席由47席增加到55席,重新成为多数党。民主党在众议院的席位增加5席,巩固了其多数党的地位(表5·12)。

这次参议院选举的结果引起人们的特别重视。这不仅因为里根在其最后两年任期内要面对为民主党控制的国会,还因为选举结果具有以下意义。

首先,1980年选举,里根成为白宫的主人,与此同时有16名共和党人新当选为参议员,其中14人是著名的保守派。在1986年中期选举中,里根十分重视这16人的连任竞选。他反复强调投这16人的票就是保持“里根革命”。里根在秋季亲自出马到16州为他们竞选,花费的气力远远超过了以往任何在职总统。但是,结果只有8人当选。另外,里根在劳工节后到竞争激烈的16个州为共和党参议员候选人竞选,只有4人当选。^②里根总统个人的威望并未能转变为支持共和党人的选票。

其次,选举结果打破了1980年选举后出现的一种论调:共和党在竞选费方面的优势,使它在旗鼓相当的竞选中战无不胜。然而

① 里根得525张选举人票和49个州。民主党候选人前副总统蒙代尔仅得13张选举人票,只在其老家明尼苏达州和哥伦比亚特区(居民中70%是黑人)取胜。在9265万多张选民票中,里根以5445万多张票(58.8%)对3757多万张票(40.5%)即以1687万多张选民票的绝对多数击败蒙代尔。

② 《时代》周刊,1986年11月17日,第16页。

1986年中期选举中在两党激烈争夺的16个州中,共和党参议员候选人筹募的竞选费,平均比其民主党对手多100万美元,但是却有11人落选(4人在南方)。花钱多并不能总是买到选举的胜利。

最后,也是最重要的,参议院选举大大削弱了共和党组织长期的选民新联合的希望。里根的梦想是,他主持白宫6年的“里根革命”将会终于形成共和党的选民联合,使之成为多数党,结束持续半个世纪之久的自由主义政府。但是,参议院选举的结果,使共和党人泄气,怀疑他们能否改变其少数党的地位,担心会成为永久性少数党。而民主党人则感到已冲破里根主义的漫漫长夜,曙光在望。因此,有人认为,“里根时代正走向不可避免的结束”^①。

共和党所以失利,民主党所以能取胜,原因之一,是民主党人既抓住地方问题(例如南北达科他州的农业危机,在华盛顿州建核废弃物场问题)攻击执政的共和党,又致力发展基层组织,特别是在南方;而共和党则把金钱和力气放在电视广告上和动员选民投票,而未注意发展基层组织。

1986年中期选举有36个州改选州长,其中民主党州长27个,共和党9个。选举结果,共和党净增8个州长,在24个州中执政。但是共和党的胜利,部分地是由于它有一批有威望的州长竞选连任(加州,罗得岛州),由于一些竞选连任的民主党州长威望低(威斯康星州,得克萨斯州),还由于一些州内民主党内派系斗争激烈,给共和党人以可乘之机(亚拉巴马、亚利桑那、伊利诺伊等州)。这次州长选举共和党州长净增8席,自重建以来第一次夺得亚拉巴马州,又夺得了人口不断增长的佛罗里达州和得克萨斯州。这些都是共和党的重要胜利。但是民主党仍旧控制着大多数州(2/3的

^① 关于参议院选举,参见《时代》周刊,1986年11月17日第16—20页;《美国新闻与世界报道》,1986年11月17日,第16—21页;《国会季刊周报》第44卷第45期(1986年11月8日),第2811—2815页。

表 5·12 选举同两党国会议席和州长的变化

(1980--1986)

选 举	众议院		参议院		州 长	
	民主党	共和党	民主党	共和党	民主党人	共和党人
1980 年选举前 ^①	273 席	159 席	58 席	41 席	31 人	19 人
1980 年选举结果	243	192	46	53	27	23
1982 年选举结果	269	165	46	54	34	16
1984 年选举前	267	168	45	55	35	15
1984 年选举结果	253	182	47	53	34	16
1986 年选举结果	258	177	55	45	26	24

① 1982 年选举前众议院有 3 个议席出缺,参议院有 1 名无党派。

州)州议会,而且新增加 187 个议席,新夺得 5 个州议院。1986 年选举后两党在各州州议会中的情况是:民主党控制着 66 个州议院(在 27 个州中控制上下两院),共和党控制着 28 个州议院(在 9 个州控制上下两院),4 个州议院两党议席相等。在州议会的 7461 个议席中,民主党拥有 4475 席(60%),共和党 2986 席(40%)。

1986 年选举有 6400 万选民投票。选民投票率为 37.3%,是 1942 年以来最低的。选民投分裂票的人数也很惊人。在 11 个州,选民选出一个党的候选人为州长,另一个党的候选人为国会参议员。

综上所述,关于 1980 年大选后政党选民联盟的问题,似可做出如下初步判断。在民主党方面,新政联盟已经崩溃,新的选民联盟至今还未形成。这主要表现在 1980、1984 年总统选举中大败,参议院易手;1986 年中期选举,虽夺回参议院,但失去州长 8 席,分裂票增加。就共和党说,现在很难说已组成新的选民联盟。这主要表现在里根虽然两次以压倒优势当选总统,但参议院得而复失,在众议院不仅未能取得较大进展,其议席在 1987 年反比 1981 年减

少 10 席;1986 年中期选举虽净增 8 名州长(总共达 24 席),但 2/3 的州议会仍在民主党人手中。

二、选举和政府政策

在美国历史上,总统选举的结果并不总是产生政策的重大变化。这是因为总统选举,并不总是造成执政党的更迭。在职总统再次当选,或总统易人而执政党不变,虽然也会因情况变化而需要调整政策,但总的说是萧规曹随,新政府的政策不会发生剧烈变化。甚至如 1952 年到 1980 年,两党交替执政,联邦政府的政策也未发生根本性变化,尤其是国内政策,可以说这 28 年历届政府的政策仍植根于“新政”之中。^①

但是,1932 年和 1980 年两次选举的结果,却造成了联邦政府政策的重大变化。美国政府政策在 1933 年和 1981 年所以发生重大变化,根本的原因是美国出了问题,迫使上台执政的新政府不得不改变行之已久的政策,而采用新政策。政策的改变,自然也同新任总统个人的思想观念有关。自由派的罗斯福为应付大萧条,根据凯恩斯主义采用了新政政策,加强政府对经济的干预,同时推行福利国家政策。这是与美国政府传统的政策大不相同的。罗斯福的新政在 60 年代又发展成为约翰逊的所谓“伟大社会”纲领。但进入 70 年代以后,民主党的这种自由派政策却不能解决美国所面临的一系列国内和国际问题:经济滞胀、国际地位衰落和苏联的挑战。客观形势要求改变政府政策。1980 年选举把著名的保守主义者里根送进了白宫。里根为了复兴美国,抛弃了实行近半个世纪的基于凯恩斯主义的联邦政府政策,按照供应学派的“小政府、低税收、低

^① 参见西奥多·怀特:《美国的自我探索》,第 480 页。

开支”的主张,并且兼采货币学派的主张,制定了他的施政纲领。他的政策同半个世纪以来历届政府执行的政策有极大的不同。怀特在《美国的自我探索》一书的开场白中说,1980年大选“标志着一个时代的结束”^①。他在该书的结束部分作出了这样的评论:1980年大选“是对整个观念体系的一种否定,那些观念体系乃是由‘伟大社会’纲领所构成,或者甚至植根于‘新政’之中”^②。怀特的这个结论是很中肯的。它说明1980年大选导致了美国政府政策的重大变化。

城市研究所在1986年9月发表了一份评价里根政绩的调查报告^③。美国的学者在这份颇受人注意的报告中,赞扬了里根总统在任内帮助恢复了公众的信心,对其他方面的政绩则褒贬不一。但对里根政府的政策不同于过去则似无分歧,只是表述不同而已。

经济学家伊萨贝尔·索希尔说,在人们记忆中,里根时代将是自由主义转向保守主义政策的漫长历史性转变中一个“转折点”。但这个时代遗留下的巨额赤字和贸易逆差,造成了新的经济威胁。哈佛大学政治系教授休·赫克洛认为,人们不会把80年代看成是政府作用缩小的时期,而是把它看成是巩固居于主流地位的现状,巩固中产阶级福利国家和搁置全国性问题的时期。哈佛大学社会学家内森·格拉策说:里根支持传统价值观念。政策新方向研究所的经济学家杰克·迈耶说:总统对福利制度作了必要的改动,但由于拒绝结束政府给予中上等收入阶级的补贴,因此他未能控制住社会福利开支,也未能想出办法来解决贫困问题。

总之,1980年选举标志着美国政府政策的巨大变化,自由主

① 西奥多·怀特:《美国的自我探索》,第8页。

② 同上书,第480页。

③ 见夏洛特·赛科夫斯基:《评价里根执政的这些年》,《基督教科学箴言报》,1986年8月19日。

义向保守主义政策的转变,似无疑问。但作为转变标志的既有短期成就又造成新问题的所谓“里根革命”能持续多久? 1986年中期选举揭晓后,即将退休的众议院议长奥尼尔认为,中期选举的结果表明,如果曾经有过“里根革命”的话,这场革命业已告终。这话出自一位民主党领袖,难免有党派色彩和贬低共和党之嫌。但在学术界和新闻界也有人持类似观点,认为中期选举明白地提醒人们,里根时代正无可避免地走向结束。但是,在现在断言里根时代的结束或将继续下去,都为时过早,缺乏充分的论证。只有时间才能作出回答。

第六章 利益集团

利益集团是美国政治制度的产物和权力结构的组成部分,是美国多元化社会的反映,是公民参政的一个渠道。它们无所不在,对美国现实政治和政府的对内对外政策都有重要影响。有人甚至说,对各种问题的决策是由政府、政党和利益集团共同作出的。随着政党的削弱,利益集团的作用增加了。因此,要了解美国政治和决策程序,就不可不了解美国的利益集团。

这一章将首先探讨什么是利益集团,然后依次探讨美国利益集团兴旺的原因、类别、活动方式(如何影响政策)、功能、力量和政府利益集团的管制。

第一节 什么是利益集团

美国的一位学者给利益集团下了一个被人们广泛接受的定义:“利益集团是一个持有共同态度、向社会其他集团提出要求的集团。如果它通过和向政府的任何机构提出其要求,它就变成一个政治性利益集团。”^①按这种定义,利益集团有广义的和狭义的之分。定义的前一部分讲的是广义的利益集团,后一部分所讲的政治性利益集团则是狭义的利益集团。说得更具体一些,政治性利益集团就是持有共同态度为了一定目的而寻求影响政府政策的集团。本章要探讨的是这种政治性利益集团(以下均称“利益集团”)。这

^① 戴维·B. 杜鲁门:《政府程序》,1951年版,第37页。

种利益集团,也称“压力集团”(因为它向政府施加压力)或“院外集团”(因为它最初是在议会休息厅进行游说的)。

随着经济和社会的发展,政府的职能日渐扩大。在当代美国,政府的政策已经关系到个人生活的每个方面。政府的一项政策,可能有利于一部分人而不利于另一部分人,可能符合一部分人的思想和理想而不符合另一部分人的思想和理想。由于个人力量弱小,难于影响政策,利益相同、思想和理想相同的人便组织起来,结成社团,影响政府的政策,以达到维护其利益的目的。不同利益集团追求的目的并不一致,大致有以下四种:(1)促进成员的经济利益(物质利益);(2)促进种族的、民族的、妇女的、宗教的利益;(3)促进社会的公共利益;(4)实现社区、州、全国或国际的目标。

在美国社会,政党和利益集团都是政治力量,都能聚集和使用政治权力,二者都寻求政府的权力。但二者又有区别。政党的目标是通过提名公职候选人赢得选举,上台执政。利益集团不能提名候选人(如果一个集团要在选举中提出自己的候选人参加竞选,它就变成一个政党,就要遵守美国政府为控制政党活动所制定的法律),它的目标不是上台执政,而是通过其活动影响政府的政策来维护和促进本集团成员的利益,维护和促进本集团所追求的理想和事业。利益集团也积极参加竞选活动,支持或反对政党的候选人,影响选举结果。但其着眼点在于为影响政策打开通道,不是上台执政。不过实际情况则要复杂得多。一个利益集团支持一个政党和其候选人,提供竞选经费,为支持或击败某些候选人而进行秘密的或公开的活动。这样,利益集团就起着政党的传统作用。而如果它的成员同时又是政党的成员,它就无异于政党的“一翼”。执政党物色利益集团的头面人物担任政府要职(内阁部长、大使等等)亦极常见。因此,在一定意义上,也可以把利益集团看作政党的补充。另一方面,一个利益集团为了能够得到两党同样的青睐,又可

能力求置身于一个政党之外。在注意到这些复杂情况之后,为了分析的方便,我们不妨按照政党和利益集团的目标(以及为实现目标而采用的手段)的差异而把两者加以区别,把二者当作不同的实体来论述。

一个利益集团只代表一部分人的利益,并且具有排他性。而政党为了能够赢得选举,上台执政,必须寻求各类选民的支持,它们的纲领必须包括种种公共政策并对各类选民具有吸引力。在寻求各类选民的支持上,政党是兼容并蓄的,力求不得罪或尽量少得罪各类选民。政党在选举中取胜上台执政以后,为保持政局稳定和社会安定并继续当政,在决策时还必须继续考虑和平衡各类选民和集团的要求和利益。政府的政策常常是平衡各种利益的产物,表现出很大妥协性。理解这一点对了解美国的现实政治是很重要的。

第二节 利益集团的兴起和发展

美国利益集团发展到今天的局面,经过了长期的过程。据戴维·B.杜鲁门的研究,“社团的组建呈现浪潮形式。”^① 18世纪70年代,兴起了为美国独立而进行鼓动的集团。在19世纪三四十年代,宗教社团的数目急剧增加,反奴隶制运动开始兴起。19世纪60年代,行业工会大量出现,农场主组织了全国农场主协进会,各种互助组织诞生。19世纪八九十年代企业协会数目日渐增多。然而社团组建的伟大时代则是20世纪头20年。在这20年内,许多最著名、最大的关心全国政治的社团相继成立:美国商会、全国制造商协会、美国医学会、全国有色人种协进会、全国都市联盟、全国农场主联盟、全国天主教徒福利会议、美国犹太人委员会、反诽谤同

^① 戴维·B.杜鲁门:《政府程序》,1971年第2版,第59页。

盟等等。建立利益集团的最近一次浪潮出现在 60 年代,导致了环境保护、消费者以及由拉尔夫·纳德倡导的那一类政治改革的团体的出现。

上述事实表明,一般的社团,特别是政治利益集团的组建,在某个时期多于其他时期。这是因为利益集团的兴起,是同经济、政治和社会发展密切相关的。

到今天,美国利益集团兴旺发达,数目和种类之多,堪称世界各国之冠。美国究竟有多少政治利益集团,至今没有精确统计。根据官方统计,1983 年美国有 17644 个正式的非赢利性全国社团,比 1970 年增加了近 7000 个,即几乎增长了 70%(表 6·1)。这些全国社团并不都是政治利益集团,但其中的很大部分可称为政治利益集团则无疑问。一项全国调查表明,60%以上的成年人至少参加一个社团。^①前众议院议长托马斯·奥尼尔甚至说:“在美国,每个人都有一个院外集团。”^②利益集团已成为公民参与政治的一个重要渠道。

美国利益集团日益增多,兴旺发达,原因是多方面的。

第一、美国社会是一个阶级社会,贫富悬殊。各阶级之间,各阶层之间,富人和穷人之间,利益不同,相互冲突。这是产生利益集团的最根本的原因。詹姆斯·麦迪逊在《联邦党人文集》第 10 篇中写道:

……造成派别的最普遍而持久的原因,是财产分配的不同和不平等。有产者和无产者在社会上总会形成不同的利益集团。债权人和债务人也有同样的区别。土地占有者集团、制造业集团、商人集团、金融业集团和许多较小的集团,在文明

① 威廉·基夫等:《美国的民主》,1983 年版,第 237 页。

② 同上书,第 265 页。

国家里必然会形成,从而使他们划分为不同的阶级,受到不同情感和见解的支配。管理这各种各样、又互不相容的利益集团,是现代立法的主要任务,并且把党派精神和派别精神带入政府的必要的和日常的活动中去。^①

表 6·1 全国性非营利社团(1970-1983)

类 别	1970	1975	1980	1983
总 数 ^①	10734	12866	14726	17644
行业、企业、商业	2895	2837	3118	3494
农 业	508	612	677	810
法律、政府、公共管理、军事	346	450	529	649
科学、工程、技术	548	874	1039	1239
教育和文化	1383	2132	2376	2707
社会福利	475	777	994	1274
卫生、医务	830	1138	1413	1704
公共事务	498	835	1068	1605
互助、外国利益、民族、种族	610	460	435	469
宗 教	806	736	797	864
退伍军人、继承、爱国	198	213	208	234
业余爱好	444	681	910	1210
体 育	336	449	504	696
工 会	226	234	235	250
商 会 ^②	110	112	105	114
以希腊文字母命名的社团	334	326	318	325

① 包括未单独列出的社团。

② 全国性的、两国的和国际的。

资料来源:《美国统计摘要,1985年》,第53页。

① [美]汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,商务印书馆1980年第1版,第47页。译文个别词有改动。

麦迪逊在这里道出了利益集团产生的阶级根源和经济根源。资本主义经济的发展和工业化的进展,劳动分工和专业化的发展,不仅产生新的利益集团,还使老的利益集团分化为更多的利益集团。资产阶级有大、中、小阶层;工人队伍也有白领和蓝领的区别。农业的资本主义化和为市场而生产使农民分化,产生了农业资本家(经营公司农场和大农场)、中、小自耕农(中、小农场主)和分成佃农。这些不同的阶级和阶层,因利益不同而形成不同的利益集团。国民经济的第一、第二、第三产业三个部门的利益各不相同,在每一产业部门之内又存在着利益不同的次部门集团。以农业为例,棉花、小麦、玉米、水稻、黄豆等种植业,柑桔、胡桃、葡萄、蔬菜、奶类等生产,畜牧业、养猪业、家禽饲养业等,都已专业化,因而各有其特别利益,成为不同的行业利益集团。第二产业和第三产业也存在着同样的情况。所有上述各类利益集团,各有其特殊利益需要维护,而且不同集团之间又存在着利益的冲突,这就导致了有组织的政治利益集团的产生和发展。

第二、政治和社会的发展,使人们为各种政治社会目标和理想而结成社团。妇女的、种族的、民族的、宗教的、道德的、爱国主义的、改革的、自由主义的和保守主义的团体活跃于中央、州和地方。和平主义者、干涉主义者、孤立主义者竞相影响美国的对外政策。

美国是一个由移民及其后裔组成的国家。不同种族和民族的移民带着不同的文化和宗教信仰来到美国,使美国成为一个多宗教、多种族和多民族的国家。在1982年,美国有89种教派。^①至于种族和民族的复杂也是各国少见的。种族、民族、宗教不同的人,虽然都是美国人,但也各有其特殊利益(主要是政治和社会利益,但有时也涉及经济利益)需要维护。这也是产生利益集团的一个重要

① 《美国统计摘要,1985年》,第50、51页。

因素。

第三、政府政策本身也促进了利益集团的产生。战争产生了退伍军人，退伍军人则要求年金和其他福利。第一个退伍军人的大组织是由内战时期的联邦退伍军人组成的“共和国大军”。到本世纪20年代，退伍军人每年从联邦政府收到大约2.5亿美元，他们理所当然地成立组织来监督这笔巨款的分配。联邦政府支付在地方农场组织的监督下为农场主的需要服务的县政府代理人的工资，这些县的代理人，后来联合起来组织了美国农场服务社联合会。美国商会是在威廉·霍华德·塔夫脱总统出席的一次会议上成立的。专业人员的社团，例如律师协会和医生协会得以发展，部分的原因是各州政府把审核什么人有什么资格当律师和医生的半政府权力授予了这些协会。在政府可以用法院禁令禁止工人罢工并由警察和军队负责实施的情况下，工人要组织工会就很困难。本世纪30年代国会制定了禁止在私营企业的劳资纠纷中使用禁令，要求雇主同工会谈判，允许在一个工厂中代表多数工人的工会要求工人加入工会的法律以后，产业工会就蓬勃发展起来。

第四、美国的政治制度鼓励和便利利益集团的产生和发展。美国宪法为利益集团提供了保障和保护。宪法第一条修正案规定，人民享有向政府请愿的权利、言论自由和出版自由。这一修正案是利益集团得以合法存在和开展活动的宪法依据。根据美国最高法院历来对这一修正案的解释，政府不得对任何出版物进行事先检查。这样，各利益集团可以自由地出版和散发其出版物、刊登广告，以宣传其主张。宪法虽未规定结社自由，但实际上在美国结社传统上是自由的。

美国实行联邦和州分权的联邦制，在各级政府实行三权分立的原则。这种权力极其分散的政治制度，为利益集团的活动及其兴旺发达创造了极为有利的政治环境。利益集团可以向各级政府施

加影响,可以向同一级政府的立法、行政和司法部门分别施加影响。一个利益集团在某一等级或某一政府部门遭受挫折,却可以在另一等级或另一政府部门取得成功。“利益集团是靠着政府体制的分散性这个特点兴旺起来的。”^①而在单一制和非分权国家,情况就大不相同了,例如英国,政治权力集中在中央政府手中,政府在一个领袖的指导下工作,作出决定的权力集中在中央政府的部的手中。在英国,农场主、退伍军人、医生、工商业者,都只需建立一个全国性组织向中央政府的某个部施加影响就够了。

从政府官员,尤其是议员方面说,他们需要信息(有关选民的意见、要求的政治信息,关于某些问题的专门知识数据、分析等)、政治支持和金钱(主要是竞选费)。在这方面利益集团都可提供。可以说,政府官员、议员需要利益集团。政党权力的分散和政党的削弱,使它们无力控制本党的候选人,无力满足候选人对日益增长的竞选费的需要(民主党尤甚)。这就使公职候选人在筹措竞选费上更加依赖利益集团。

另外,在意识形态方面,民主党或共和党党内并不是完全一致的。两党党内都各有其自由派和保守派。一党之内,党员之间对于某些问题的态度和意见的分歧,往往比同另一党党员的分歧还要大。这种情况鼓励利益集团同时向两大党的议员或行政官员进行游说,在两党内寻求对其立场和利益的支持。

在美国这个多元化社会中,人们因利益的不同和冲突而分成集团,对政治、经济和社会问题持不同立场和观点,政治权力分散,政党软弱,宪法为利益集团提供保障,这些是利益集团产生和兴旺的原因。作为人民参政的渠道,利益集团对美国政治和政府政策起着日益重要的作用和影响。

^① 参见 M. J. C. 维尔:《美国政治》,商务印书馆 1981 年第 1 版,第 110 页。

第三节 利益集团的类别

美国利益集团众多,五花八门,要进行科学的分类,是有困难的。因为难于找到能反映美国利益集团的特征和适用于各个集团的分类标准。本书是按照利益集团追求的主要目的来进行分类的。这样分类有一定局限性,因为有些集团按这个标准分类是有困难的。但是按这标准分类,比按阶级、职业、影响、或同政党的关系等分类要比较符合实际一些,较能反映美国利益集团的特征,大体上可适用于多数利益集团。按这个标准,利益集团可以分为四大类:(1)寻求成员的经济利益的;(2)寻求成员的政治、社会权益的;(3)寻求公众利益的;(4)寻求其它目的的。

一、寻求成员经济利益的集团

这类利益集团的主要目的是维护和促进本集团成员的经济利益(具体的物质利益)。它们在利益集团中数目最多,影响可能也是最大的。这一大类,又可再分为工商企业、农业、工会和专业人员四类。

(1)工商企业利益集团

工商企业利益集团的历史和美国的历史一样长。它们数目众多,尤其是大企业集团,财力雄厚,同政府决策者关系密切,因而对美国对内和对外政策比其他利益集团具有更大的影响。

首先,各大公司,如福特、克莱斯勒、通用汽车公司以及其他大公司本身就各是一个利益集团。大约有 500 多家大企业在华盛顿设有办事处,从事院外活动。

其次是代表各个行业的大约 1800 个行业协会,诸如美国铁路

协会、零售药店协会、美国银行家协会、美国烟草协会、全国煤炭协会、全国房地产经纪人协会，等等。绝大多数协会都在华盛顿设有总部。

再就是最著名的美国商会和全国制造商协会。美国商会由 7 万多个商号和个人、几千个州、地方和地区商会以及约 1000 个行业和职业协会组成。它设在华盛顿的办事处雇用大约 400 人。全国制造商协会有会员 13000 多家，比商会更代表大企业。它的华盛顿办事处约有工作人员 100 人。

还有一个不那么为人所熟知但十分重要的组织，这就是 1972 年成立的企业圆桌会议。它是大约 200 家最大公司的主要负责人的协会，其中包括通用汽车、通用电器、美国钢铁、国际商业机器、美国电话电报等大公司。企业圆桌会议在华盛顿代表大企业的利益和观点。它支持同政界关系密切的各大公司的总经理和董事长对国会议员和行政官员进行游说活动。

企业界并非铁板一块。工商业的利益有矛盾，大、中、小企业之间有矛盾，同一产业中各个行业之间也有利害冲突。例如，产品外销的企业和进出口公司可能是自由贸易政策的受惠者，而产品内销又受到外国产品激烈竞争的企业（如汽车业、钢铁业、纺织业等）则可能是这一政策的受害者。但各企业集团的利益还是有一致之处。总地说，各企业利益集团都支持削弱工会的力量，削减利润税，削弱政府对企业的干预和管制，向工商企业提供政府援助的立法。它们也都拥护“州权”，对“联邦权力”持批评态度。它们都赞成政府实行节约，减少开支，不赞成扩大社会福利计划。

（2）劳工利益集团——工会

劳工也和企业一样很早就参与政治，但进展迟缓。在罗斯福推行新政以前，工会并没有积极参与政治，而是把注意力集中于加强行业工会和通过谈判促进会员的经济利益。1886 年，美国劳工联

合会(劳联)成立。劳联属下的工会按行业组织,是熟练工人的工会。劳联一开始就从事经济和政治活动。但其创始人和长期领导人塞缪尔·冈珀斯反对工会直接参加政党,采取了在选举中酬劳工会的朋友,击败工会的敌人的策略,而不论候选人属于哪个政党。在新政时期,产业工会发展起来,成立了产业工会大会(产联),工会会员猛增。从此工会发展成为美国政治生活中具有重大影响的政治力量。但是,六七十年代以来,由于产业结构的变化(传统制造业的衰落,高技术工业的出现,第三产业的迅速发展等),新技术(机器人、电子计算机等等)在企业的采用,工人队伍构成的变化(白领工人人数超过蓝领工人),人口、资金和就业机会从工会力量较强的冰雪地带向工会力量薄弱的阳光地带的转移,以及公众对工会支持的减退,现在工会正面临严重的挑战。会员人数下降,工会的影响已经削弱;然而工会仍不失为一支重要政治力量。

工会所以有影响,一个重要的原因是由于交纳会费的会员人数众多。这不仅使工会具有相当雄厚的财力去开展政治活动和院外游说活动,而且是选举中的一支举足轻重的力量。劳联—产联是由90多个全国性工会组成的总工会,有会员1375万余人(1983年)。此外,还有150多个独立工会,会员约900万人。其中重要的有联合矿工工会、各铁路兄弟会、国际卡车司机兄弟会等。^①

美国工会由少数工人贵族把持,承认美国现行社会制度,推行劳资合作的改良主义政策;在对外政策上一贯持反共立场。

劳联—产联的总部设在华盛顿。总部之下的立法部,从事立法研究,雇有专职的院外活动专家进行游说活动。总部还设有一个名叫政治教育委员会的政治部门,从事竞选活动,如动员选民登记、举行民意测验、组织竞选集会、筹募竞选经费、动员选民投票、进行

^① 美国的许多全国性工会是由美国和加拿大的工会组成的,故称为“国际工会”。

研究等。其他工会也有类似的政治部门和院外活动人员。虽然工会因产业和行业的不同,其利益不尽相同,但总地说来还是比较合作的。

工会的立法活动,主要集中于劳工立法和社会福利立法。近年来工会在以下同劳工有关的项目上进行院外活动:公共工程、食品券、对汽车工业的援助、对经济萧条的市和州的援助、工人退休金、联邦失业补偿费、某类工人的集体谈判权等。工会也就增加社会保险待遇、联邦给予大学生援助、联邦住房计划、联邦出钱兴办托儿所、联邦补助残疾儿童教育、保护消费者利益等进行院外活动。

自新政以来工会支持民权立法,有时也支持政治改革,例如劳联—产联支持由联邦政府提供联邦选举的竞选费。同时,工会一直是民主党的主要支持者。工会遵循的方针仍然是“酬劳你的朋友,惩罚你的敌人”。因此,工会把筹募的竞选费的绝大部分捐赠给民主党候选人,为他们竞选提供免费服务。例如,在1980年的联邦选举中,各工会政治行动委员会捐款的93%给了民主党人。^① 1984年国会选举中,这一数字为95%。而企业政治行动委员会则把大部分捐款给予共和党人。(参看第五章第八节。)但是在1980年和1984年两届总统选举中,工会会员及其家属投里根票的人分别高达41%和45%。^②

近年来,工会出现一种新动向。持久的经济衰退,大量价格比较低廉的外国产品涌入美国市场,使一些工厂(如钢铁、汽车制造)处境艰难,面临破产的危险。企业主除寻求政府援助外,要求工会合作,共度难关。而工会为了保住工人的工作,则不得不答应雇主的要求。例如,几年前联合汽车工会就同克莱斯勒汽车公司签订了

① 威廉·基夫等:《美国的民主》,第249页。

② 这数字是美国广播公司和《美国新闻与世界报道》在选举日联合进行民意测验的结果(《美国新闻与世界报道》,1984年11月19日,第27页)。

不增加或少增加工资,不罢工的合同。在其它产业中,劳资合作也有新的发展。

在对外政策方面,第二次世界大战后,工会的立场更加偏右。在冷战中,劳联—产联积极追随美国政府的对外政策,在国际工会运动中反苏、反共,有“小国务院”之称。劳联—产联前主席乔治·米尼一贯敌视中国,曾参与“院外援华”活动。

(3) 农场主利益集团

美国农业人口在1930年共3053万,占全国人口的25%,以后急剧减少。到1983年,农业人口减少到579万,占全国人口的2.5%,在农场就业的人只有375万,仅占全国人口的1.5%(表6·2)。农场主利益集团论人数比工会会员少得多,论财富也比企业界少得多,可是它们同国会议员和实施农业计划的政府部门关系十分密切,形成了著名的“铁三角”。如说有关农业问题的各项决定,完全是由农场主利益集团(主要是大农场主和企业农场)作出的,也不过份。农场主集团是一个少数人集团取得比其人数大得多的政治权力的例子。

农场主组织数目很多。最重要的三个全产业性组织是美国农场服务社联合会、全国农场主协进会和全国农场主联盟。此外,还有众多的农作场、农产品协会,如全国牛奶生产者联合会、全国小麦种植者协会、美国全国棉花理事会、全国养牛人协会、全国羊毛生产者协会、全国花生理事会,等等。某些组织,特别是牛奶生产者和棉农的组织,对有关它们的立法和政府政策有着巨大影响。三大组织和所有其他各种组织都有其州和地方的组织。

美国农场主面临许多共同的问题,比如农产品价格下跌、他们需要的工业品价格上涨、运费提高、税收增加、信贷不足、自然灾害以及近来农产品出口下降,等等。但是大、中、小农场主的利益不同,作物和产品不同的农场主之间也有利益冲突。因此,各农场主

组织之间既有一致的利益,又存在着矛盾。

三大农场主组织的政治色彩、政策观点、群众基础、同两党的关系都有所不同。三个组织中以美国农场服务社联合会的影响最大。联邦政府曾鼓励各县建立农场主的组织农场服务社,以便在当地农场主的监督下为农场主的需要服务。1920年,各地的农场服务社联合起来建立了美国农场服务社联合会。该联合会在中西部玉米带和南方棉花带势力最强。新政时期,它支持新政政策。近年来则反对政府对农场生产的强制性管制,成为一个保守组织,常在企业界寻求盟友,常和共和党一致。联合会会员多,预算可观,拥有待遇不低的领导人员和工作人员,从新政时期起,就同政府各部一直保持着密切关系。据说,该联合会的支持,是所有同农业有关的立法获得通过的必要条件,它也能够向华盛顿施加巨大的压力。^①

第一个农场主协进会于1867年在纽约州成立。随后许多州都建立了农场主协进会。这些协进会是中、小农场主反对高利贷者、银行和铁路公司的压榨、维护自身利益的团体。当代的全国农场主协进会主要反映东北部农场主的态度,属于温和派,也常在企业界寻求支持,寻求削弱政府对农业生产和农产品价格的管制。

表 6·2 农业人口和农业就业人数(1930—1983)

年 份	农 业 人 口		农业就业人数 (千人)
	总人数(千人)	占全国人口的 百分比	
1930	30529	24.9%	12497
1960	15635	8.7	7057
1970	9712	4.8	4523
1980	6051	2.7	3705
1983	5787	2.5	3749

资料来源:《美国统计摘要,1985年》,第631页。

① 维尔:《美国政治》,第120页。

全国农场主联盟的主要力量在密西西比河以西,反映低收入家庭农场主的利益,支持政府强制性管制计划和保存“家庭农场”的政策。它对问题的态度比美国农场服务社联合会和农场主协进会激烈得多。

美国农场主利益集团人数少影响大,除了同政府关系密切外,还有两方面的原因。第一,农业选民具有极大的独立性和变化多端。农场主倾向于倒向目前支持他们的政党,其他集团就不轻易这样做。农场主跨党投票现象屡见不鲜,投票比其他选民更加变化无常。这就使农业选民成为选举中难于估计又具有潜在意义的因素。第二,农业在国民经济中具有重要意义。美国农业由于现代化程度和劳动生产率都异常的高,除满足国内需要外,还有大量谷物和农产品出口,使美国成为世界上最大的农产品出口国,每年为美国赚回大量外汇。在整个70年代,农产品出口约占商品出口总值的20%。近年来农产品出口才有所下降(表6·3)。由于以上两个原因,总统,尤其是国会对农场主的反应很敏感,不能不重视农场主的要求。例如,卡特政府因苏联入侵阿富汗,对苏联实行谷物禁运。里根上台后,虽然对苏采取强硬政策,但由于农业主反对禁运,很快取消了对苏的谷物禁运。又如,里根虽然反对其他国家政府对出口商品实行津贴,但1986年五六两个月美国30多年来第一次出现粮食贸易逆差后,在8月1日,却宣布美国对苏出口谷物实行津贴。这些,既是为了照顾美国农场主的利益,也是为了增加美国商品的出口。

(4) 专业人员利益集团

专业人员的许多协会积极从事院外活动,以促进各自成员的利益。教师、工程师、律师、医生、牙医、精神病医生、护士、兽医、建筑师、会计师等协会都在首都和各州首府驻有院外活动专家。通常这些协会的影响仅仅限于同其职业有关的问题。但有时专业人员

集团对于涉及面宽的公共政策问题也施加影响。例如教师协会对税收和政府开支立法进行院外活动,以求提高教师薪水;医生协会进行游说,反对政府健康保险。专业人员协会之间有时也相互斗争,如医生同脊椎按摩师在各州议会和国会的斗争一直继续不断。

表 6·3 农产品出口在美国出口中的地位

(单位:亿美元)

年 份	商品进出口 贸易平衡	商品出口 总 值	农产品出口	
			出口总值	占商品出口 总值的%
1966	38	294	69	23.5
1970	27	427	72	16.9
1975	91	1077	219	20.3
1976	-83	1152	230	20.0
1980	-242	2206	413	18.7
1981	-273	2337	433	18.5
1982	-318	2123	366	17.2
1983	-575	2005	361	18.0

资料来源:《美国统计摘要,1985年》,第 813 页。

最受注意的专业人员协会之一,是美国医学会。这是一个财力雄厚的协会。它从本世纪 40 年代末期到 60 年代中期进行院外活动,反对全国健康保险计划(认为这是“社会化的医疗制度”),并且获得了成功。它用于院外活动的钱常常比其他集团都多。直到 1965 年它才遭到挫败(是年国会通过了社会保险医疗计划)。它反对政府涉足医疗制度(它称其为“政治的医疗制度”),除非医疗界也得到好处。

二、寻求成员政治、社会权益的集团

这类集团的主要目的在于争取成员的政治权利和改善成员的社会地位,同时也致力于改善成员的经济状况。种族集团、民族集团和妇女团体属于这类集团。美国黑人、印第安人和一些民族集团,在政治、经济和社会生活方面长期受到程度不同的歧视。这促使他们组织起来为争取平等地位而进行斗争。

全国有色人种协进会、种族平等大会和南方基督教领袖会议,是致力于反对种族歧视、争取黑人平等权利的著名组织。美国印第安人运动和美国印第安人全国大会,为印第安人的平等权利而努力。全国妇女组织则是争取妇女平等权利的组织。此外,犹太人和西班牙语裔都有自己的组织。美国犹太人委员会是一个很有影响的组织。波兰裔、意大利裔、爱尔兰裔美国人和一些小的民族集团也都有自己的特殊利益需要维护。

黑人经过长期的非暴力和暴力斗争,在取消种族歧视、争取投票权利和民权方面已取得了重要成就。在1983年,黑人担任各级民选公职的人,已从1970年的1472人增加到5659人,约占全部民选官员的1%强,其中国会众议员21人。^①4个最大城市的市长,除纽约外,芝加哥、洛杉矶和费城的市长都是黑人。这方面的进展虽然令人瞩目,但同黑人占全国人口12%的比例是很不相称的,而且多数黑人仍然贫困。目前黑人在继续争取改善经济状况,维护已取得的公民权利外,似乎更重视争取政治平等的斗争。1984年,黑人民权运动领袖杰西·杰克逊竞选民主党总统候选人提名并坚持到底,获得广大黑人的支持,就是这种新动向的一个明显例

^① 《美国统计摘要,1985年》,第247、250页。

子。

妇女经过半个世纪的不懈斗争,在1920年赢得了选举权。女权运动在60年代再次兴起,争取与男子完全平等的权利,但进展不大。国会在70年代提出的平等权利宪法修正案已经失败。妇女在全国人口中超过一半,但在1987年第100届国会中,妇女任众议员的只有23人,任参议员的仅2人。在1982年妇女担任州及地方公职(州议员、州行政官员、法官、市长、县政府委员、县长及镇村委员等)共16881人,仅占此类官员的9%。^①妇女担任州长的更是寥若晨星。总地说来,今日美国妇女的政治、经济地位都得到改善,就业的妇女已占民用就业者的44%,在校女大学生多于男大学生,妇女在科技、教育、文艺、体育和企业界乃至政界,也都涌现出不少杰出人才,1984年杰拉尔丁·费拉罗被民主党提名为副总统候选人(妇女被一个大党提名为副总统候选人在美国历史上还是第一次)。但是妇女要实现完全平等地位的目标,则还是未来的事。

各民族集团因人数(人数意味着选票力量)、经济社会地位、文化程度的差异,对政策的影响大小不一。有些民族集团的影响还很微弱。但是说西班牙语的美国人的影响,由于人数增加(目前约1400万人),近年来已明显增加。另一些较大的民族集团,如犹太人、意大利裔、希腊裔、波兰裔、南斯拉夫裔、爱尔兰裔美国人,则有较大影响。各民族集团都有一共同特点,即他们既接受美国文化,是美国人的组成部分,又都对各自祖先居住的国家的福利非常关心。因此他们不仅关心美国的国内政策,而且关心美国的对外政策。

这些民族集团中,力量最强、影响最大的可能要算犹太人集团。500多万犹太人,由于历史、宗教、文化的原因比较团结,在企

^① 《美国统计摘要,1985年》,第251页。

业、金融、科技、教育、新闻界都拥有相当力量，积极参政，投票率高，因此在国内政治生活中具有很大影响，在美国对中东政策和美以关系上的影响尤其突出。自1946年以色列国建立以来，在中东问题上，美国历届政府不惜得罪许多阿拉伯国家，一贯采用支持以色列的政策，除军事战略和其他原因外，一个十分重要的原因就是国内犹太人坚决支持以色列。美国政府的政策，稍有对以色列不利之时，就遭到国内犹太人的强烈反对。卡特总统为了松动同阿拉伯国家的关系，表现出改变对以色列态度的势态，立即引起了犹太人集团的强烈反对。在犹太人的压力下，卡特不得不后退了。他委派的驻联合国大使安德鲁·扬因同巴勒斯坦解放组织的代表在纽约接触而被迫辞职。

妇女或一个种族或民族集团，虽然有共同的利益，但由于它包括各阶级和阶层的人，在这些集团内部，在许多问题上的看法并不一致。在妇女中，对待平等权利修正案上甚至有截然相反的意见。它们在政治上或同政党的关系上都不是很稳定的。这也增加了美国政治的复杂性。

三、公共利益集团

公共利益集团声称它们追求的目标，是合乎道德的和符合公众利益的，例如环境保护、消费者的利益、水土保持、廉洁政府、和平，等等。这类集团的一个突出特点，是它们本身及其成员都不从它们的活动中得到物质利益。关心道德和生活质量、受过良好教育的中产阶级是这类集团的主要支持者。近来，这类集团已处于显著的地位。

“共同事业”是公众利益集团中最著名的。它创立于1970年，拥有几十万交纳会费的会员。创建人是前卫生、教育和福利部长约

翰·加德纳。它用直接邮件发展会员和筹集经费。成立后4年即拥有30多万交纳会费的会员,年收入650万美元。它设在华盛顿的总部雇用了熟悉华盛顿情况的院外活动专家,并同分布在全国的几百个国会选区的会员保持联系,对议员施加影响。它按时向每座广播电台、电视台和发行超过1万份的报纸寄送新闻稿,每日向125个广播电台提供5分钟的节目。“共同事业”的主要活动集中在以下几方面游说国会:(1)政府政策,如关于税收立法和消费者保护的法律;(2)制度改革,诸如由政府向候选人提供竞选费,按功绩遴选联邦法官和美国检察官,制定“日落”法(为政府计划和机构规定出固定的结束日期),以及制定关于公布院外活动的严格法律等。十几年来,在它的日程上占主导地位的是政治制度的“开放”和民主化。

同“共同事业”相似的是拉尔夫·纳德所发动的保护消费者利益的运动。1965年纳德出版了《任何速度都是不安全的》一书。他在这本书中揭露了通用汽车公司生产的“科威尔牌”小型汽车不安全。他说这种车即使低速行驶,也易出致命事故。通用汽车公司为毁坏纳德的名誉,雇用私人侦探采用非法手段调查他的私生活,并设法使他陷入男女关系的陷阱。通用汽车公司的侦探活动在一项国会对汽车工业的调查中被揭露出来。该公司总经理向纳德赔罪道歉。这事件的广泛报道促进了全国交通和汽车安全法和公路安全法的通过。纳德因此成为知名人物。随后纳德向法院控诉通用汽车公司侵犯其私生活,要求几百万美元的赔偿。后来双方私下了结,纳德得到28万美元赔偿。他立即使用这笔款子开展保护消费者的计划。他是一位有才华的作家和演说家。他以所得版税、演讲费和基金会的捐款支持他建立的致力于改革美国生活的一系列组织。他成为大学校园的“英雄”,吸引了上千的大学毕业生和法学院毕业生到他的组织中工作,只取低薪,或义务服务。参与纳德事

业的人很快即对各不同的政府机构和私营企业开展调查、揭露和提出报告,以后又采用了诉讼手段,控诉政府,迫使政府执行法律,或控诉私营企业的违法行为。纳德在70年代建立了“公共公民股份有限公司”,以先进的直接邮件方法筹募经费来支持他建立的各组织的工作,头一年就募集到100多万美元。纳德建立的组织还有:公共公民、反映民意法研究中心、税收改革研究小组,卫生研究小组,公共利益研究小组,国会监视等等。有关消费者利益、保健、环保等政策是这些组织主要关注的事。纳德事业的成功,使纳德集团成为一个有广泛影响的集团。

其他著名的公众利益集团有:妇女选民同盟、美国消费者联合会、美国公民自由联盟、西埃拉俱乐部(环保组织)、原野协会。此外还有为保护野生动物、保护动物和反对死刑而建立的组织。

海军同盟、空军协会、美国陆军协会以及美国安全理事会,则是以促进国防利益为宗旨的团体。

新近反核武器运动兴起,有许多组织建立起来。

属于这一类型的利益集团,还有宗教团体。美国的宗教团体众多,近20%的成年人参加各种宗教团体。一个最大的宗教团体是全国基督教会理事会。它是新教教会的组织,会员达4000万人。它支持民权立法,反对美国进行越南战争,赞成承认中国(早在1966年就提出了这一主张),但是它的会员是相当保守的,很大一部分住在南方。

近年出现的一个新的宗教团体是道德多数派(1980—1989)。这是一个原教旨主义基督徒的行动集团,成员是福音教派教徒,领导人是杰里·法尔韦尔牧师。它反对大政府、堕胎、同性恋、平等权利修正案和共产主义。它动员教徒选民登记,对议员进行“道德分等”,制定作为打击对象的自由派候选人名单,在1980年选举中积极支持里根。

被美国学者称为意识形态集团的团体,也可列入公众利益集团,例如自由派的美国人拥护民主行动组织,保守派的美国人拥护宪法行动组织以及全国保守派政治行动委员会等。

四、寻求其他目的的利益集团

美国各州和县市经济社会发展不平衡,经济结构不同,人口悬殊,贫富不一。许多州和县市在首都华盛顿设立办事处,雇用专职的游说专家,对总统、各行政部门和国会进行游说,施加压力,以求得到于它们有利的政府决策和国会立法,特别是得到联邦政府的财政补助。州和县市为此还建立了各自的全国性组织,如州政府理事会、全国州长协会、美国市长会议,全国县协会。由于这些政府组织的目的和达到目的的活动方式同特殊利益集团相同,美国的政治学者把它们叫做政府利益集团。这种利益集团可说是联邦制的产物。但是它们除了在华盛顿游说外,还有协调相互之间的利益及发展同级政府之间的横向合作的作用。另外,联邦政府的各个机构也是利益集团。各机构为了自身的预算或希望通过的立法也都对国会进行游说。

还有一类利益集团是单个问题集团,这类集团的特征是:(1)目标单一,只涉及同某个有争议的问题有关的公共政策,既涉及国内政策,又涉及对外政策;(2)多半与经济利益无关,主要是由于政治信念和立场或宗教信仰而建立起来的,因此,见解不同的两方的对立往往是很激烈的;(3)一般是临时性的,问题解决或消失,即自行消失;也有因问题长期不能解决而长期存在的。

第二次世界大战爆发后,美国国内在是否参战问题上发生激烈争论,出现了一些单一问题集团。反对参战的有代表孤立主义的“美国第一委员会”、“阻止美国参战大会”等,主张参战的有“用援

助保卫美国委员会”、“为自由而战”等。双方斗争激烈,都为自己的立场动员舆论对政府施加压力。罗斯福虽然倾向于参战,但鉴于孤立主义势力强大,不得不慎重处理此问题。参战与否的问题因珍珠港事件发生才最后解决。在越南战争期间,出现了以大学生为主的许多反战组织,对越南战争的结束产生了重要影响。近年来单个问题集团日益增多,在美国政治舞台上甚为活跃。它们在诸如核电站、枪支管制、堕胎、在公立学校进行祈祷、政府补助教会学校、用校车接送学童以消除种族隔离等等问题上,持不同立场,争论激烈,力图影响政府的政策。有些问题的争论是如此激烈并为广大公众所关注,以致两大党的竞选纲领不得不表态。这类单一问题利益集团,有类似公共利益集团之处,但它们的主张,它们所赞成或反对的政策,是否符合宪法所规定的原则和个人权利,是否符合公众利益,则不能一概而论,需加以具体分析才能判断清楚。

第四节 外国利益集团在美国的院外活动

由于美国在国际政治、经济和军事上的巨大影响,美国的对外政策对许多国家的利益和外国特殊利益集团(主要是企业)的利益都有重要影响。因此,外国政府和利益集团都力图影响美国政府的对外政策,使其于自己有利。由于美国法律(首先是宪法第一条修正案)允许外国政府和外国民间社团在法律许可的范围内进行影响美国对外政策的活动,外国政府不仅通过正式外交途径,而且也仿效美国利益集团进行院外活动来影响美国对外政策,外国的特殊利益集团也同样进行院外活动来影响美国的对外政策。

外国政府在美国进行院外活动影响美国对外政策始于本世纪30年代。当时的纳粹德国和法西斯意大利在美国进行了大量政治宣传活动,并通过德裔、意裔民族集团及其他非官方渠道影响美国

的外交政策。这些活动引起了美国政府的注意。1934年国会成立“非美活动委员会”，调查纳粹活动，并最终导致了1938年外国代理人注册法的通过。这个法律是美国全面管制外国院外活动的第一个法律，以后经过多次修改，至今依然有效。这项法律规定：凡为外国政府、政党、团体、企业和个人在美国从事影响立法和其它部门决策的美国代理人(公司或个人)，必须向美国司法部注册，报告为其委托人进行活动的性质与目的，按季度向国务院和司法部有关单位提出详细服务报告及营业额的多寡。外国代理人还须照章纳税。

第二次世界大战后，外国在美国的院外活动有很大发展，不仅从事院外活动的外国政府和民间组织的数目增多，涉及政策的范围也更广泛，使用的手段也更多。进行院外活动，影响美国外交政策仍然是许多国家的目标，但是更多的国家为增加对美国出口而进行院外活动。例如纺织品、钢铁和汽车出口国在美国形成了强有力的院外活动网。最典型的是日本。一些国家为了争取美国的经济援助和军事援助，也对美国政府和国会进行院外活动，如菲律宾、埃及、扎伊尔等国。

外国政府和利益集团进行院外活动，主要是委托美国游说公司(公共关系公司，法律顾问公司等)和个人为其代理人，并由后者来进行的。美国公司和个人作为外国代理人，应依法向司法部登记，但有的代理人千方百计逃避注册。^①另外还有一些美国国内团体或个人按照法律可以不注册(如从事纯商业活动，不受外国资

^① 1980年，美国司法部发现卡特总统的弟弟比利·卡特为利比亚石油进口等做代理人，并接受了22万美元酬金，未向司法部注册。此事揭露后，在政界掀起了一阵波澜。新闻界立即把这事件叫做“比利门事件”，国会也进行专门调查，使竞选连任的卡特十分狼狈。后来未发现比利的违法活动，比利则向司法部注册为利比亚代理人，此一公案方了结。

助),但实际上在一定程度上是为外国利益工作的代理人,如美日贸易理事会、美国以色列公共事务委员会、美国希腊人大会、参与亲台湾的“院外援华集团”活动的“百万人委员会”(现称“自由中国委员会”)等。注册的和不注册的外国代理人,既从事隐蔽的、非法的活动(如贿赂政府官员和国会议员,资助竞选等)以图影响决策,也从事公开的、合法的院外活动。但是由于隐蔽的非法活动风险大,一旦被揭发,当事人难免声名扫地,甚至受到控告。因此,外国利益集团越来越通过依法注册的外国代理人的公开、合法的院外活动来影响美国政府的决策。这样,外国代理人是合法地做买卖,外国委托人亦依法行事,均无可指责。

外国代理人注册法实施以后,从1942年到1982年,共有6810个个人和团体在司法部注册为外国代理人。^①由于代理关系是由双方以合同确立的,合同期满代理关系便告中止,因此外国代理人的数目每年都有不同。据美国司法部统计,1982年6月,注册者中代理关系仍旧有效的是713个^②。另据统计,1977年在美国司法部注册的外国代理人代理的国家或地区有:日本(56个)、墨西哥(35个)、加拿大(28个)、苏联(27个)、联邦德国(25个)、澳大利亚(24个)、罗马尼亚(21个)、英国(20个)、意大利(17个)、南朝鲜(19个)、台湾(16个)。雇用4个以上代理人的国家或地区共55个。^③

里根入主白宫以来,游说活动在美国日趋活跃,佣金成倍增加。目前,在国会山活动的游说人员有两万多,每个国会议员平均有30多个说客围绕他活动。1985年注册为外国利益服务的公司和律师事务所有800余家,工作人员达6000名。据合众国际社的

① 《华盛顿院外集团》,国会季刊出版社1982年第4版,第155页。

② 同上。

③ 《国会季刊周报》,1977年4月16日,第703页。

报道,1985年在司法部注册的日本院外活动者为182人,其中包括威廉·科尔比(1982和1983年任中央情报局局长)、理查德·艾伦(里根总统前国家安全事务助理)、弗兰克·丘奇(在结束24年国会参议员生涯时任参议院外委会主席)等“受雇的大人物”。此外,前马萨诸塞州共和党参议员爱德华·布鲁克、前副贸易代表艾伦·沃尔夫也是日本人饷金单上的人物。美国司法部的数字表明,注册为日本的代理人1983年开支1780万美元。美国商会估计,1985年日本在美国用于游说活动的开支为3000万美元,其他一些资料的估计高达5000万美元。“有14个〔日本〕领事馆、7个日本贸易中心、18个日本团体、11个非营利的组织以及成百个私人公司进行不同程度的合作,谋求赢得美国人的心。”^①

和日本一样,其他外国政府和利益集团在美国雇用代理人,最主要的对象也是美国前高级官员和前国会议员(尤其是参议员)。这是因为前政界要人有“一条通向华盛顿决策人物的直达渠道”。^② 这些前政界要人在离职后转入公共关系行业的,除上面提到的科尔比、艾伦以外,特别引人注目的有曾任尼克松总统国家安全事务助理和国务卿的亨利·基辛格,同里根总统夫妇有20多年私交、曾任白宫办公厅副主任的迈克尔·迪弗,曾任第一夫人南希·里根新闻秘书的希拉·塔特等人。基辛格在纽约创办了基辛格联合公司,迪弗离任不久即创办了自己的公共关系公司,塔特现在任美国最大的公共关系公司博雅公司的副总裁。这些人受雇于本国公司、外国政府或企业,向政府或议员进行游说。迪弗的客户中有加拿大政府、南朝鲜当局以及总部设在巴拿马的一个食糖组织。这些被称为“贩卖影响”的人,干着“无本万利”的买卖,生意兴

① 合众国际社华盛顿1986年1月19日电(记者多德·伊斯特汉)。

② 美国《商业周刊》,1985年12月2日。

隆,收入甚丰,可说“一夜之间发迹”,成为百万富翁。例如基辛格联合公司年总收入达400万美元。^①而对于雇用这些大人物的外国政府和企业来说,也是“一本万利”的买卖,受惠极大。例如加拿大政府在迪弗离任不久,就同他签订了一项每年10万多美元的合同,由他代表加拿大政府就酸雨问题向美国政府游说。1985年10月,迪弗作为说客参加了加美两国特使的会谈,达成美国出资50亿美元在5年内解决酸雨问题的协议。^②又如日本政府和企业一年只支出几千万美元的游说费,而1985年向美国就出售了500亿美元左右的货物(当然,日本对美出口总值如此巨大,原因是多方面的,但其院外活动卓有成效也是一个重要原因)。

外国院外活动除雇用代理人进行游说以外,还采用以下一些合法的手段。(1)由政府在美建立半官方的贸易和文化交流机构,促进同美国的贸易、同国会议员联络感情、进行政治宣传等,如南朝鲜贸易商协会、美日贸易理事会。(2)由政府首脑或要员直接对美国国会进行游说。传统上,外国政府直接同美国政府打交道,现在已发展到直接游说国会。1975年8月,在美国国会审议向约旦出售导弹时,侯赛因国王直接写信给全部参议员和50多名众议员,声称“约旦是美国的真正朋友”,要求国会批准政府的出售计划,并表示,如国会否决出售计划,约旦只好向苏联购买武器。国王的信显然起了一定作用,国会批准了出售计划。1978年,美国政府计划向沙特阿拉伯出售F-15战斗机,但国会中反对势力很大。沙特阿拉伯三位亲王飞到华盛顿,亲自游说国会,获得成功。现在外国政府直接游说国会已是屡见不鲜的事了。(3)争取有共同利益的美国国内特殊利益集团的支持。如日本汽车业为扩大对美汽车

① 美国《商业周刊》,1985年12月2日。

② 张允文:《华盛顿的“旋转门”》,《人民日报》,1986年5月18日,第6版。

出口,联合美国国内主张自由贸易的集团,进口商和汽车经销商,促使它们游说国会,很有成效。(4)邀请国会议员、政府官员访问。许多国家都很重视这项工作。有时为影响美国国会议员和政府官员而邀请他们到本国访问,更多的是为建立联系、加深关系而邀请他们来本国旅行、休假、进行调查等。由于美国禁止众议员花外国政府的钱到外国访问旅行,故外国在邀请美国众议员访问该国时,都由民间组织出面。

第五节 利益集团怎样影响政策

利益集团影响政府政策的手段是多种多样的,从合法的到非法的。就合法手段而言,主要有以下几种:直接游说、法院诉讼、间接游说、影响选举、抗议示威。

一、直接游说

所谓直接游说^①,就是利益集团直接向国会议员、政府官员陈述其立场和观点,以影响决策。在各种手段中,这是利益集团通过“正常渠道”施加影响最普遍使用的、最重要的手段。

美国实行三权分立,国会(以及州议会)比其他西方国家行使更为有效的决策权。因此利益集团都重视对国会的游说。游说的方法主要是两种:(1)同国会议员和其助手进行直接接触;(2)出席

^① “游说”英语是“Lobbying”。Lobby一词原意是西方国家议会外的休息室或走廊。社会集团在这些地方游说议员对立法施加影响的活动,称为院外游说活动或简称院外活动(Lobbying),从事这种活动的集团被称为院外游说集团(Lobby)。从事这种活动的个人称为院外游说者,或说客(Lobbyist)。现在Lobbying的含义扩大到对政府官员的游说活动及政府官员对议员的游说活动。

委员会和小组委员会的听证会作证。

利益集团努力同与其观点相近的议员及其助手建立和保持联系,在需要时由其负责人亲自出马或派其代理人向议员及其助手进行游说,陈述该集团对审议中的议案的立场和观点、重视程度以及议员在表决时投票可能对其成员对议员支持产生的影响。游说者不只是向议员提出意见和要求,也为议员提供大量的免费服务,诸如就有关议案提供资料、数据、详尽的专门分析,协助制定立法策略,代为起草议案等。为此,较大的利益集团不惜耗费巨资设立研究机构和雇用专家为说客。利益集团的服务弥补了议员在专门问题上知识的不足,可使议员在同僚中和选民中获得良好形象。议员们在不小程度上依赖这种免费服务。

国会的立法工作实际上是在各委员会进行的,一个议案的命运是在委员会决定的(详见第七章)。委员会(尤其是小组委员会)在审查重要议案时常举行听证会,邀请政府官员、有关利益集团和公众代表出席,就议案发表意见。各有关利益集团无不派出强手在听证会上提出支持或反对或修改的意见,力求以“有说服力的理由”打动议员,这种辩论常常是十分激烈的。

为了增强影响和声势,在某个问题上立场、观点近似的利益集团常常联合起来,共同作战。利益集团对国会立法的影响无疑是很大的。一位英国政治学者曾评论说:“今天美国法律全书中的许多重要法律来源于利益集团办事处。”^①

各政府机构和官员负责执行法律,并为此制定大量的规章条例,把比较原则的法律付诸实施。各政府机构,特别是各独立管制委员会,几乎每天都作出重要的决定,有些决定关系到几百万美元甚至上亿美元商业活动的命运。颁发设立电视台的许可证,允许经

^① 维尔:《美国政治》,第122页。

营一条航线,确定电力公司或铁路公司的收费率,授予发行大量证券的权力,颁发出口许可证,以及签订政府采购合同(特别是采购武器的合同),这一切都要由政府机构和官员作出决定。因此,政府高级官员就成了利益集团游说的对象。各利益集团尽力同政府官员保持良好关系,使官员支持其目标;政府官员也依赖利益集团支持其工作。利益集团同政府机构的关系常常是十分密切的。如劳联—产联同劳工部,各农场主集团同农业部,各企业集团同商务部,都有密切关系。重要的利益集团无不在政府机构中有朋友;政府部门的高级官员多有利益集团的背景。农业部的许多高级官员来自美国农场服务社联合会,教育部的许多官员则来自全国教育协会。一些内阁部长是由利益集团的推荐或同利益集团协商取得其支持以后任命的。例如,劳工部长的人选必须使劳联—产联满意,财政部长的人选则要使华尔街金融界满意,商务部长的人选必须使商界满意,等等。一些部长受命前就是大公司的董事长或总经理。例如里根总统的前财政部长和前白宫办公厅主任唐纳德·里甘,受命前曾任华尔街梅里尔—林奇公司董事长多年。里根1981年上任不久就任命了一批同企业集团有密切关系的人(公司和协会的负责人、顾问、律师等)担任负责管制私营企业的独立管制委员会的委员。这无异于私营企业的代理人到政府去“管制”私营企业。

政府高级官员由总统提名经参议院同意后任命。参议院往往为审议提名而举行听证会。利益集团则通过作证来影响任命。

不仅利益集团的成员流向政府,一些国会议员和政府高级官员离职后,常被利益集团和大企业以高薪聘为顾问或说客。这一点前一节已经讲到。政府和利益集团之间的人员双向流动,在美国称为华盛顿的“旋转门”。大批离任官员成为说客使公众日益不安。1986年5月联邦法院已宣布任命一位特别检察官对迪弗事件进

行调查。参众两院的司法委员会也在酝酿制定新的法律,作出更严格限制。

利益集团不仅游说政府官员,以影响政府决策,而且某些集团还在某种程度上取得直接参与决策的地位。例如任命美国最高法院大法官和其他联邦法院法官,须正式得到美国律师协会的认可。尤为突出的是企业集团。由于美国经济的绝大部分是合法地掌握在私人手里并受公司的控制,政府不能够就经济的根本问题单独做出决定。^① 关于物价、工资、基建投资、甚至对外政策的决策,既有赖于国会委员会的决定,又有赖于企业董事会的决定。因此,政府在决策时有时必须请企业参与。例如在制定国家能源政策时,必须请石油公司参加。某些政策实际上是由有关利益集团、政府机构和国会小组委员会三方面共同做出的。例如农业政策、海运政策和退伍军人的年金,就是由各有关三方面共同议定的。这种三角关系有时是如此牢固,因之被称为“铁三角”。利益集团使决策权分散化,并从中得到好处。

利益集团对国会议员和政府官员公然行贿一事,在几十年前颇为盛行,今天虽然仍时有发生,但却不常见了。这是因为新闻界和国会本身的监督加强,一旦行贿事被揭露,受贿者便身败名裂,只能退出政治舞台。例如,斯皮罗·阿格纽因为受贿及漏报所得税被揭发,只得辞去副总统职务,并受到控诉。不过,宴请、提供旅行交通工具(如喷气机)、请到别墅度假等,虽然也引起公众关注,却是合法的。许多交易正是在这些场合进行的。

^① 罗斯·贝克等:《美国政府》,1983年版,第294页。

二、法院诉讼

美国法院拥有司法审查权,也是决策的机构。因此利益集团也向法官陈述其意见,以影响法院的裁决,不过方式不同于“直接游说”。如果一个集团未能在国会阻止不符合自身利益的立法的通过,或认为政府管制机构的裁定及规章损害了自己的利益时,它可以以各种理由(包括该法违宪)向法院提出诉讼。新政初期,企业集团向法院提出诉讼,攻击新政重要立法违宪。当时保守派占优势的美国最高法院作出裁决,宣布新政主要立法违宪或部分条款违宪,使新政几乎陷于瘫痪。这是企业集团利用诉讼影响政策的突出例子。

利益集团进行诉讼可达到积极的政治目的。全国有色人种协进会从本世纪 30 年代起,就控告南方各州的种族隔离法违反宪法,不断地向法院提出诉讼,它终于在 1954 年赢得胜利。那一年,最高法院在布朗案中裁决种族隔离违反宪法,并推翻该院过去确立的“隔离但平等”的原则。黑人的胜利推动了其他集团通过诉讼达到自己的目的,诸如寻求保护堕胎权利的妇女,寻求能同样进入公共设施的残疾人,寻求限制工业入侵的环境保护者,寻求削弱民主党和共和党的主要地位的小党等。提出诉讼的人在诉讼中,不仅为了自己的利益发言,而且为所有类似的人说话。这就使他的诉讼成为集团行动。法院诉讼特别适用于成员人数少,社会地位较低的集团。法院还允许“法院之友”在法庭进行辩护,支持争执双方的任何一方。这样,各种组织和各级政府都能支持卷入案件的个人。

诉讼的办法已被各利益集团广泛使用,成为扩大公民参政的一个渠道和影响公共政策的手段。

三、间接游说

间接游说也称“基层游说”，是利益集团使用的另一种手段。它是通过影响选民来影响政府政策的，是一种迂回然而有效的手段。具体作法是在大众传播媒介刊登广告，发表谈话和演说，向新闻界发布消息、评论和新闻解说，发行影片以及向选民直接寄送材料等方式，宣传该集团对某个或某些问题的立场和主张，争取公众的了解和支持，形成舆论压力，从而影响政府的决策。利益集团还推动或组织其成员向他们的国会议员写信，打电报、电话和访问，对议员们施加压力。公众关系公司常在这方面发挥巨大作用。

近年来，一些企业集团曾发动大规模的运动说服公众：如果对石油工业的勘探给以鼓励，如果政府的管制放松，石油危机便可以得到缓和；煤炭气化立法有助于解决美国的能源问题；规定钢的最低进口价格可以复兴国内钢铁工业等。主要的企业集团认为基层游说是很有成效的。美国商会的一位主席曾说：“这是唯一算数的游说。”^①

不仅企业集团使用基层游说的手段，其他利益集团也使用这种手段，有些也很成功，如拉尔夫·纳德。1962年，美国医学会为击败医疗照顾立法，仅广告费一项就花了700万到1200万美元。

四、影响选举

利益集团通过向公职候选人捐助竞选费，为他们进行所谓“独立竞选活动”，以影响选举结果，为今后直接游说打开通道。关于这

^① 威廉·基夫等人：《美国的民主》，第263页。

些,在第五章第八节已作了详细探讨,在此就不赘述了。这里谈谈影响选举的间接手法:评议国会议员。

一些利益集团按照自己的标准,对国会议员们在“关键性表决”中的投票记录进行评议,分别打分。目前大约有60个集团每年公布它们的评议,其中有劳联—产联(评谁是“亲劳工”的)、美国人拥护民主行动组织(评谁是“自由派”)、保护自然资源选民同盟(评谁是“赞成环境保护”的)以及反堕胎的团体。议员们一般都很重视这些集团的评议,因为评议与选举密切相关。其中美国人拥护民主行动组织和美国人拥护宪法行动组织的评议,现在已成为衡量美国政界人士意识形态的尺度,有时还为学术研究机构所采用。两个组织给议员们的打分,清楚地反映出它们自身的立场。例如乔治·麦戈文参议员在1979年民主行动组织的评议中得100分,在宪法行动组织的评议中只得12分;反过来,杰西·赫尔姆斯在前者的评议中仅得5分,在后者的评议中则被认为是完美无缺的保守派。^①

这种评议的主要目的,是为利益集团及其成员在今后国会选举中支持或反对这些议员提供依据。但它对选民的影响则越出了本集团的成员。由于政党的削弱,利益集团的政治支持的分量也相对增加。环保行动组织从1970年起,根据众议员们投票记录把一些众议员列为“反对环保”分子,给他们戴上“肮脏的一打人”的帽子,集中力量在选举中击败他们。从1970年起,被戴上这种帽子的31名众议员,到80年代初只剩下7人仍在国会继续任职。^②

这种评议虽然是着眼于下一届选举,但对于现任国会议员的投票也是有影响的。例如来自工人集中选区的议员,力求在有关劳

① 罗斯·贝克等人:《美国政府》,第298、299页。

② 詹·威尔逊:《美国政府》,1983年第2版,第220页。

工议案的表决上留下“亲劳工”的记录,来自农业选区的议员力求留下“亲农场主”的记录,等等。此外,在两院全体会议上每日表决的议案为数众多,特别是在一期会期即将结束的日子里,交付表决的议案更多。不少议员根本不可能了解每项议案的实质性内容,更不了解分歧何在,但又不能不表态投票。在这时刻,为了不冒犯自己的支持者,不少议员据以投赞成票或反对票的依据,就是某些重要利益集团的态度:凡某些利益集团支持的议案,就投赞成票;反对的议案,就投反对票。于是,出现了利益集团指引国会议员投票的现象。

五、抗议示威

利益集团在使用上述温和手段不能达到目的时,常采用抗议示威的手段,如静坐示威、纠察、游行、召开群众大会、占领工厂和政府办公楼,等等。从美国历史看,抗议示威手段的采用,是国内矛盾尖锐化的一种反映。这种抗议示威一般是和平的,但有时也发展为暴力行动,特别是在受到军警镇压时。这种抗议示威行动,可谓由来已久。远在1773年,即在美国独立前三年爆发的波士顿茶叶党的行动,是美国历史上极有名的抗议示威。19世纪的废奴主义者和争取妇女选举权的妇女团体,都曾使用抗议示威的手段。本世纪60年代是抗议示威盛行的时期。民权运动和反越战运动的积极分子都在全国各地,特别是首都,举行大规模的抗议示威。同60年代相比,近年来,抗议示威活动明显减少。抗议示威的目的在于引起传播媒介和公众的重视,取得舆论的支持,从而对政府形成强大的压力。因此,首都华盛顿就成为抗议示威的最重要的地方。几乎各种大大小小的利益集团,诸如矿工、农场主(1979年从全国各地开着拖拉机到华盛顿示威)、黑人、印第安人(1977年从全国各保

留地徒步五个月到华盛顿示威)、犹太人、老年公民、反战者、吸大麻叶者、无政府主义者、纳粹分子,无不到华盛顿抗议示威。不久前的一年,仅在白宫外面抗议示威的事件即达 600 多起。

黑人争取民权的抗议示威是最成功的。在 60 年代,除遍及全国各地的抗议示威外,1963 年 8 月 28 日,来自全国的 25 万黑人和白人同情者在华盛顿举行集会,民权运动领袖小马丁·路德·金牧师发表了“我有一个梦想”的著名演说。这次示威迫使国会把民权立法列为议程上的最优先项目,在次年通过了民权法。

上面已粗略地探讨了利益集团影响政策的直接的和间接的手段。显然各集团力量的差别是很大的。一般地说,成员人数众多,财力雄厚,成员社会地位高、团结、地理分布广,领导成员的能力强的集团的力量较强,影响较大,反之则力量和影响都较小。但集团强弱似同所追求的目的无必然关系。有的目的可以赢得社会大多数的支持。但更多的情况是目的绝然对立的利益集团不仅存在,而且各自有其支持者,各发挥其作用。这同美国是多元社会和宪法保护少数人权利有关。从集团的力量说,力量和影响最大的当属企业集团,特别是大企业。农业、劳工和某些专业集团(如医生和律师),种族(如黑人)和某些民族集团(如犹太人),以及纳德的系统,都是很有力量的,对政策和国内政治都很有影响,外国利益集团对美国的对外经济政策也有重要影响。

但是,一个利益集团不论多么强大,对政策的影响也不是无限度的,并不是总能如愿以偿,或使政府完全接受其要求。这有以下原因。

第一,有一个利益集团存在,往往就同时有一个或几个“抵消的力量”,即抵消其影响的利益集团的存在。几大类集团之间的利益常相互冲突,如企业同劳工,工业同农业。即使在同一类集团之内,各次集团之间也存在着利益冲突,如钢铁业同制造业之间,大、

中、小农场主之间,谷物种植业同畜牧业之间,无不存在矛盾。利益集团众多,利益不一致,彼此冲突,相互抵消力量。政府在决策时,必须考虑到各个集团的利益,还必须考虑整个公众的利益。政府不能只顺从某个集团的利益,而完全置其他利益集团于不顾,尤其在涉及面广的重大问题上。否则,政局就不能稳定。因此政府政策是调和各种利益的结果,尽管总地说是更有利于大资产阶级。即使最强大的公司,也往往不能强使政府完全接受其要求。例如,1962年肯尼迪政府就钢铁涨价问题同美国钢铁公司的对抗,即以钢铁公司的失败而结束。倒是在范围狭小的问题上,及没有“抵消力量”的情况下,一个小的协会(如胡桃种植者协会)往往可以如愿以偿。

第二,国会议员和政府官员都各有自己的立场和看法,利益集团要以游说或其他手段改变其立场和观点是很不容易的。因此,院外活动及其他手段的影响是有局限性的。利益集团游说者基本上是以观点与其相似的议员及官员为游说对象,就说明了这一点。

第六节 对利益集团的管制

政治利益集团作为美国权力结构的组成部分,由来已久。在美国独立后的第一届国会中就已经出现了游说活动。1809年,马萨诸塞州议会最先通过法律,认可在州议会进行游说活动。以后,各州相继通过类似立法。利益集团的日益增多,影响日益扩大,并且常使用非法手段(如行贿)来达到其目的,因此常遭到改革者的非议,被认为应受到管制。但是,对于利益集团的利弊功过,人们的看法也存在分歧。尤其是利益集团的存在和活动受到宪法第一条修正案有关人民享有请愿权和言论自由条款的保护,既不能禁止利益集团的存在,也不能对其活动大加限制。如何管制利益集团又不违犯第一条修正案,是一个长期存在的公共政策的难题。直到

1946年，国会才制定了联邦管制院外游说活动法。这是迄今国会制定的专门管制利益集团的唯一法律。

这一法律规定：(1)以影响国会在立法方面的决定为主要目的而寻求和筹集金钱的个人和团体，必须向众议院秘书或参议院秘书登记；(2)必须把收入和支出记账；(3)必须每季呈交院外活动报告，报告须包括其薪水开支，其他开支以及它支持或反对的议案。许多州亦制定了类似的法律。

但是这项法律有许多弱点和漏洞。(1)法律未责成任何机构负责该法的实施，因此很少利益集团因违法而受到起诉，利益集团也就不把它放在眼里。(2)关于院外游说活动同议员的关系的规定含糊不清。(3)尤其是法律仅适用于主要目的在于通过同议员直接接触以影响立法的个人和团体，而集中力量从事基层游说的集团和对政府官员进行游说，则不受该法的约束。这项法律是以要求从事院外游说活动的集团进行登记和报告其活动来控制利益集团的。但该法漏洞如此之多，实际上没有什么效力。例如全国最大的公司美国电话电报公司，就没有一个根据这项法律登记的院外游说者。该公司辩解说，它在华盛顿负责政府事务的雇员从事院外活动，只是其“辅助性活动”而不是其“主要目的”，因而无须登记。

不过联邦的税收法和竞选法则对利益集团的活动进行了某些限制。税收法规定，非谋利组织无须交纳所得税；向非谋利组织捐款的人，如果该组织并不进行“大量活动”“以影响立法”，所捐之款可从其所得税申报表上扣除。联邦选举竞选法规定，任何政治行动委员会在一次选举中给任何一个候选人的捐款，不得超过5000美元。这一规定限制了利益集团对候选人捐款的数额。

为了解决“利益冲突”的问题，国会在1978年曾制定一项法律规定：联邦政府官员离任一年之内，不得代表客户向他曾任职的机构进行游说活动；在离任两年之内，不得就他曾参与的事情代表客

户进行游说。违反者将判处 1 万美元罚款或两年徒刑。但此项法律也并未严格执行。

从以上所述可以看出,美国利益集团并未受到什么重大限制,勿宁说,某些立法还为利益集团的活动大开绿灯(如允许企业设立政治行动委员会)。1986 年的迪弗事件曾在美国引起一场政治风波,参众两院都酝酿制定新的立法对院外游说活动作出较严的限制,结果如何则难预言。

所以出现上述情况,最主要的原因可能是两方面的。第一,国会议员、政府官员同利益集团之间存在相互依赖的关系。第二,在美国这个多元化的社会中,利益集团不仅有弊端,也还有一定的积极作用。匹兹堡大学政治学教授威廉·基夫对这后一点曾作如下评论:

利益集团不是政治体系中被取缔的集团。重要的是不仅承认它们所造成的问题,而且要承认它们的贡献。第一,它们代表公民的意见。第二,它们履行教育的职能,把政府的情况告诉公众,又把集团及选民的意向告诉政府。第三,它们对政治程序贡献想象力和活力。第四,它们是分析公共政策的专家。第五,它们进入决策程序有助于形成为做出决定所需的多数。第六,它们对政府活动的注意,会改善官员们慎重思考其决定的前景。^①

基夫认为“利益集团的主要问题不是它们的存在,而是它们的过分”。基夫的上述看法,也代表了不少政治学者的看法和公众的看法。四五十年代,在人们心目中,院外活动这一职业是不体面的职业,而今天则是同其他职业一样正当的职业。这种变化反映了人们对利益集团看法的变化,对它的积极作用所持的肯定态度。

^① 威廉·基夫等:《美国的民主》,第 267、268 页。

第二编

第七章 国会

美国宪法制定者把国会看作代议制民主的主要体现,是中央政府三部门中最重要的部门。宪法第一条第一款规定:“本宪法授予的全部立法权,属于由参议院和众议院组成的合众国国会。”宪法还授予国会监督行政部门的权力。自宪法实施到本世纪20年代一个半世纪的绝大部分时间里,国会在美国政治生活中都居于主导地位。随着经济和社会的发展,总统和他领导的行政部门的职能和权力逐渐扩大。本世纪30年代的经济大危机和第二次世界大战后美国超级大国和西方盟主的地位,更扩大了总统的权力,使他成为美国政治的中心。国会失去了其首要地位,然而仍旧是美国决策程序的一个重要中心,在国家政治生活中继续发挥着重大作用。就立法同行政部门的关系说,美国国会可能是各国中最强有力的立法机关。

本章将考察美国国会的特点和演变、国会议员的产生和构成、国会的组织、国会的职能和权力以及立法程序等。

第一节 美国国会的特点

同英国式的议会相比较,美国国会具有明显的特点。这些特点对美国的政治、立法及其程序和政府管理都有重要影响。

(一)美国国会独立于政府

· 英国式议会制下的中央政府是内阁。议会的多数党领袖遴选

本党议员组成内阁(有时由几个党组成联合内阁,即联合政府),并担任内阁总理(或首相),即政府首脑。内阁集体对议会负责,得不到议会信任时,或集体辞职,或解散议会,重新选举议会。故议会和政府是一致的,议会甚至被认为是政府的附属物,议会和政府都受政党及其领袖的领导和控制。美国实行立法、行政、司法三权分立制。国会和政府(由总统领导的行政部门)彼此分立,由选民分别选出,各有其由宪法规定的任期,各有其职责——国会立法,总统执行法律。总统只对人民负责(但人民不能罢免总统),不向国会负责,国会无权将总统免职,除非众议院因总统犯罪而对他提出弹劾并经参议院审判定罪。总统亦无权解散国会。国会总统是彼此独立的。不过这种独立不是绝对的,二者是相互制约和平衡的。关于二者相互制衡,第一章已经讨论过,此地不重复了。

(二)美国国会议员享有很大的独立性

英国式议会的议员,都接受本党的政策,接受本党领袖的领导。执政党的政策总是得到本党议员的支持。这是因为这些政党的权力集中,组织严密。议员在地方选出,但议员候选人(如英国下院议员候选人)由地方党组织提名,并常接受党的全国总部的建议,提名的议员候选人都是支持全国党的领导和政策的。选民不是在两三名竞选的个人之间进行选择,而是在两三个政党之间进行选择。当选的议员在议会中如不支持本党的政策,便要受到党纪制裁,在下次选举不能再度获得提名,或被开除出党。美国国会虽然也是按政党组织的,但是由于美国实行联邦制,全国性政党只是一个权力分散的50个州党的松散政治联盟,对本党议员不能进行纪律制裁。国会议员享有很大的独立性。国会议员虽然也是在政党的标签下竞选,但是一旦当选便自视为本选区(众议员)或本州(参议员)选民的代表,而不是政党的代表。本世纪预选制的实行,政党

失去对公职候选人提名的控制,更加强了国会议员的独立性。虽然一般说来,国会议员在许多问题上支持本党的,但也可以不受本党的约束,可以自由发表意见,可以按自己(或其选区选民)的观点、意愿和利益进行投票,而不用担心会受到党纪制裁。跨党投票在国会中是司空见惯的事。

国会议员的这种独立性,对美国的决策程序有重要影响。作为执政党当然领袖的总统,即使他的党在国会两院都是多数党,也不能保证其立法计划和政策总是得到国会的支持。在野党议员可以在某些政策问题上同执政党的部分议员结成暂时联盟,挫败总统的立法计划和政策。例如,卡特总统执政时,他的民主党在国会两院都是多数党,然而他的能源立法却在国会受到挫折。而当总统的党在国会两院或一院处于少数党地位时,总统却可以依靠本党议员和在野党部分议员的暂时联盟使其立法计划和政策在国会获得通过。例如,里根执政的头6年,虽然他的共和党只在参议院是多数党,但是他在众议院依靠共和党议员和保守的民主党议员的联盟,使他的减税、增强防务、改革税制等重大计划在国会都获得通过。

(三)国会权力分散

美国国会权力的分散,是它不同于英国式议会的另一特点。美国国会参众两院有近300个委员会和小组委员会,几乎每个委员会或小组委员会都是一个权力中心,勾心斗角,争权夺利。这种权力的分散,不仅削弱政党的领导,而且使每个权力中心成为不同特别利益集团游说的对象。这就使院外活动成为美国立法程序中的一个突出现象,加强了利益集团对立法的影响。

第二节 美国国会的演变

美国国会每两年为一届。第一届国会于 1789 年在纽约召开，现在的国会 是第 100 届（1987—1989 年）。在这两个世纪中，随着美国政治、经济和社会的变化，国会的外部关系（即同以总统为首的行政 部门和司法部门的关系，主要是同前者的关系）和国会自身都发生了重要变化。

一、总统取代了国会的首要地位

在国会同行政和司法两部门的关系方面，最重要的变化是总统已取代了国会的首要地位，成为美国政治生活的中心。宪法制定者们设计了三权分立、相互制衡的以权制权的中央政府体制。中央政府的立法、行政和司法三个部门中，国会居于首要地位。宪法的一些条款明显地体现了这一点。例如，宪法的第一条是国会，随后才是行政（总统）和司法部门；只有国会有权制定法律、征税、拨款和提出宪法修正案；便利总统和联邦法院工作的授权立法是由国会制定的；国会拥有对包括总统在内的行政官员和联邦法官提出弹劾和免职的权力。

大约一个半世纪之久，如同制宪者所企望的那样，国会在联邦政府三部门中居于主导地位。联邦政府成立之初，头三届总统选举没有经过提名，而是由各州总统选举人选出华盛顿（两届）和亚当斯为总统。

随着政党的出现，从 1800 年起，总统候选人即由国会党团会议提名，直到 1832 年才改为由政党全国代表大会提名。在一个多世纪里，除几个短暂的时期，活跃的总统（如杰克逊、林肯、老罗斯

福、威尔逊)能向国会挑战以外,国会保持了它的首要地位。直到本世纪 20 年代及以后的某些时期,争夺全国政治权力的斗争,是在国会内部围绕议事规则和领导权展开的,而不是在国会和总统之间进行的。^①

自本世纪 30 年代经济危机以来,尤其是第二次世界大战以后,国会的地位相对下降,总统逐渐取代国会的首要地位,成为美国政治的中心。国会趋向于向总统寻求政策领导和政治聚合力。所以出现这种情况,是因为工业化和后工业化社会的日益复杂的政治、经济和社会问题扩大了联邦政府的职能和权力。战后美国一跃成为超级大国,使美国更广泛地卷入全球事务,而在此期间国会内部权力日益分散,这一切遂使总统的权力日益膨胀,逐渐取代了国会的首要地位。水门事件和尼克松总统的辞职,使国会有机会夺回一些为总统侵蚀的权力,加强了对总统的制约。但是,由于政党的衰落,国会内部权力更为分散,国会要重新恢复它在美国政治生活中的主导地位,似不可能。

国会也受到美国最高法院的制约。从 1789—1979 年,最高法院宣布 122 项联邦法律全部或部分违宪。^② 被宣布违宪的法律或条款有些是次要的,但有些却是重要的,如罗斯福新政初期的重要立法几乎全被宣布违宪。这既是对国会的制约,又是对总统的打击。1983 年,最高法院在查哈诉移民归化局案的判决中,宣布自 1932 年开始实行达半个世纪之久的立法否决权违宪。这一判决限制了国会的权力,而有利于总统及其领导的行政部门。^③

虽然出现了上述情况,国会依然是决策的一个重要中心,并且在制约和监督总统和各行政机构方面继续发挥重要作用。

① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,1983 年第 2 版,第 256 页。

② 亨利·亚伯拉罕:《司法程序》,1980 年第 4 版,第 304—310 页。

③ 《国会季刊周报》,1983 年 6 月 25 日,第 1264—1266 页。

二、国会自身的变化

19世纪初的国会,同今天人们熟悉的国会相比较,只有部分的相似之处。当时的参议员由州议会选举;众议员由人民选举,但只有有财产的白人男子享有选举权,而且并非全部众议员都从国会选区选出,到1842年以前,各州可以在全州范围内选出众议员,许多州确实是这么做的。

到19世纪中期,特别是内战以后,新的情况出现了。选举权的财产限制已经不复存在,男性黑人也由宪法第十四、十五条修正案授予了选举权(但在南部各州,广大黑人实际上到20世纪60年代中期后才真正取得了选举权)。所有众议员事实上是在国会选区内选出的。内战之后,由于工业化的迅猛发展和应付这一发展所产生的后果,政府的立法和行政部门的工作和职能都大大增加了。

有的专门研究国会的美国学者把19世纪七八十年代作为国会发展史的分水岭,把这段时期以前的国会称为“前现代”国会,以后的国会称为“现代”国会。^①这样划分国会的发展史是否恰当,姑且不论,然而自19世纪80年代以来,国会自身确实发生了变化,有别于过去。最重要的变化有以下几方面。

(一)参议员改为直接选举

内战以后,伴随着资本主义迅猛发展的是政治的腐化,政治分赃制、贿赂和贿选公行。大资本家同州党魁勾结,操纵州议会的选举,或自己当选为国会参议员,或把他们的代理人送进国会参议院,出现了“糖业参议员”、“铁路参议员”、“石油参议员”,等等。到

^① 兰德尔·里普利:《国会:程序和政策》,1983年第3版,第52、53页。

19世纪末,参议院被称为“百万富翁俱乐部”。由人民选举参议员的要求日益强烈,成为当时改革运动的一个重要内容。改革遭到参议院的抵制。要改变参议员的选举办法必须修改宪法,而没有参议院的赞同,国会就不能通过宪法修正案。斗争激烈而又漫长。在这期间,一些州议会选举先已赢得人民选举的人为国会参议员,另一些州则要求召开制宪会议修改宪法。参议院惧怕制宪会议一旦召开,可能不仅限于修改参议员的选举方法,终于同意了由各州人民直接选举参议员的宪法修正案。此修正案于1913年得到3/4的州议会的批准,成为第十七条修正案。从此国会两院都由人民直接选举。从一方面说,参议员由州议会间接选举改为由人民直接选举,是资产阶级民主的扩大。但从另一方面看,这一改变并未造成参议员构成的重大变化。许多原来由州议会选举的参议员,随后由人民直接选举时再度当选。在今天,不少参议员依然是百万富翁,有特殊利益集团的背景。

(二) 议员职业化

在19世纪七八十年代以前,国会议员更换频繁。1880年以前,众议员平均任职两年,参议员4年。许多议员转入政府或私营部门,议员一届任期未满辞职他就者屡见不鲜。随着美国经济、政治和社会的发展,国会工作量日益增加,重要性和影响日益扩大,国会议员逐渐成为一种“名利双收”、被人追求的事业和职业。不少人把议员作为终身职业,参议员并成为问鼎白宫的途径之一。一个人一旦当选国会议员,几乎无不寻求连任,而且成功率很高。19世纪80年代以后的二三十年中,国会参众两院议员的更换率急剧下降,任职年数则急剧增加。这种任职年数增加的趋势一直继续到20世纪60年代,两院议员连续任职年数平均达到10年,此后才开始逐渐下降。

国会议员更换率的下降,亦由每届国会的新议员人数的降低反映出来。1789年到1899年,每届国会全部众议员中有45%是新人,从1901年到1981年,每届国会新众议员平均占20%。内战前每届国会中,1/4到1/3的参议员是新人,接近一半的众议员是新人;近几十年来,在两院中,新议员大约占各院议员的1/8到1/5之间。^①

以上情况表明国会议员的职业化。议员职业化有利亦有弊。其积极方面是,议员任职期延长,增加了国会的稳定性和政策的稳定性;有利于议员积累经验,成为有关领域的立法专家,从而提高立法效率;由于竞选连任的需要,议员不得不重视同其选区或州的选民保持联系,重视选民的意见和要求,否则就有落选之虑;使议员重视自己的声名,按国会议员道德规范要求行事,贪赃枉法、受贿、违法乱纪之事虽未绝迹,但同上一世纪后期相比则大为减少。因为这类事一经大众传播媒介揭发,当事人便身败名裂,断送自己的政治前程。消极方面有二。第一,由于选举频繁(众议员是每两年一选,参议员六年一选),竞选费用日益庞大,议员们在竞选中越来越依赖特殊利益集团的捐款和支持(众议员尤甚),当选后不能不照顾后者们的要求和利益,甚至屈从后者的压力,使后者增强了对决策的影响。第二,来自安全选区的议员,因无落选之虑,易脱离选民,脱离时代潮流。

(三)国会工作负荷增加,会期延长

前现代国会立法工作不多,直到本世纪初期以前,每届国会在两年中开会时间不到12个月,只有第一届国会和内战时期是例外。自1911年以后,每届国会会期都超过12个月。在过去40多

^① 兰达尔·里普利:《国会:程序和政策》,第56页。

年中,每年绝大部分时间国会都在开会,而早期的议员工作则是带有业余性质的。国会工作负荷重、会期长,使议员成为专职工作,也使为国会工作的工作人员大为膨胀。

(四)委员会走向稳定,国会权力进一步分散

在前现代国会,常设委员会成员的任命没有一致的程序和准则,加上国会议员更替频繁,委员会的成员更动也十分频繁。早期的众议院,任命权集中在议长手中。参议院于1816年开始设立常设委员会11个,但由谁任命委员则无一定规则:或由全院选举,或由临时议长任命,或由副总统任命。上世纪30年代以后,政党控制了参议院委员的任命,资历渐趋重要。到80年代,资历已成为任命参议院委员会主席和委员的标准。1910年众议院经过改革,剥夺了议长任命各常设委员会主席和委员会的权力,从此资历制也在众议院牢固树立起来。这样,在两院,资历便成为常设委员会内晋升和担任主席的唯一标准。资历制的确立,增进了委员会的稳定性,使议员专业化,从而提高了国会立法的效率。然而,削弱和限制众议院议长的权力,也使委员会主席的权力增大,国会权力分散。本世纪70年代的改革,又削弱了委员会主席的权力,增加了小组委员的数目和扩大其权力,扩大了议员的独立性,从而使国会权力分散这一特点变得更为突出。

(五)国会政党机构趋于完备

虽然政党在19世纪开始时已经出现,国会议员也各有其政党标签,但是在内战以前,国会的政党既无正式的组织,又无明确的领袖。内战以后,随着两党制的巩固,政党才逐渐成为国会结构的组成部分。内战以后到目前,两党在两院都有其明确的正式的领袖,并建立起党的各种委员会,但在时间先后上,两院有所不同。

从 1789 年起,众议院议长至少一直是该院多数党名义上的领袖。正式的少数党领袖直到 19 世纪 80 年代始出现,他在少数党内的地位和职能可与议长在多数党内的地位和职能相比拟。在 1897 年到 1911 年期间,两党在众议院的冲突变得更加激烈,维持党内团结更加困难,两党因此都增设了集中领导的职位。1889 年多数党共和党设立了多数党领袖,1911 年民主党成为众院的多数党,也设立了多数党领袖。19 世纪最后几年,两党都任命了各自的督导。20 世纪 30 年代初,由于新政的展开,国会的议程增加,两党都增设了助理督导,从而使首席督导成为更重要的人物。当议长的潜在影响大大削弱后,两党在 1910 年和 1911 年又设立了党的一些重要委员会。至此,两党在众议院的组织机构已经比较健全了。

在参议院,政党组织的建立早于众议院。内战以后,两党的各委员会和组织就出现了,并在 1885—1895 年这 10 年中变得重要

表 7·1 国会政党正式领导职位和委员会的建立

	建立年份(建立后继续存在)	
	共和党	民主党
众议院(不包括议长)		
多数党领袖	1899	1911
少数党领袖	1883	1889
督导	1897	1900
政策委员会 ^①	1919	1933
委员会事务委员会	1917	1911
参议院		
多数党和少数党领袖	1913	1911
督导	1915	1913
政策委员会	1874	1879
委员会事务委员会	1865	1877

①众议院民主政策委员会英文是 Steering Committee.

资料来源:兰德尔·里普利:《国会:程序和政策》,第 73 页。

起来,但直到 1911—1915 年期间,明确的、正式的集中领导职位才建立起来。

简言之,到本世纪初期,国会的政党在组织上逐渐完备,有其正式领袖,并成为国会结构的重要的和有影响的组成部分。然而国会政党的这些重要发展,却未能加强它们对国会的集中的领导,未能阻止国会权力的分散化。在本世纪,在全国政党再度削弱后,国会政党也随之削弱。

第三节 国会议席的分配和选区划分

美国宪法规定,国会由参议院和众议院组成。参议院代表州,共 100 个席位,每个州不论大小,都有参议员 2 人,以体现各州在联邦中的平等地位。参议员任期 6 年,每两年改选 1/3。众议院代表人民,共 435 个席位,按各州人口占全国人口的比例分配到各州,但每个州至少应有一个议席。众议员任期两年,任期届满全部改选。因此国会以两年为一届。

宪法规定:参众议员“在当选任期内,不得被任命担任……合众国管辖下的任何文官职务”,即不得在行政部门和法院兼职。这一规定的目的在于保证三权分立和国会的独立。

每个州在参议院都有两名参议员,不因州的人口变化而变化,故不存在重新分配议席问题。两名参议员都代表州,都在全州范围内选出,也不存在划分选区问题。众议院则不同,每个州众议员的人数取决于州的人口。宪法规定 10 年进行一次全国人口普查,国会在人口普查之后根据各州人口的变化重新分配议席。绝大部分州的众议员多于一人,故又产生了在州内划分众议员选区(通称“国会选区”)的问题。要了解众议员的产生和国会政治,必须了解众议院议席的分配和国会选区的划分。

一、众议院议席的分配

宪法规定了第一届国会众议院的议员为 65 人及 13 州中每个州应拥有的众议员议席数。以后则由国会根据每 10 年一次的人口普查的结果,重新分配众议院议席。由于加入联邦的州不断增加,各州人口也不断增长,众议院的议席亦不断增加,1910 年人口普查后,到 1913 年达到 435 席。在 1920 年人口普查以前,每次重新分配议席,每个州总是增加议席。由于第一次世界大战后人口在国内大量转移,1920 年人口普查以后,许多州第一次面临在众议院减少议席的局面。重新分配议席的工作遂在国会陷入僵局。到 1929 年,胡佛总统召开国会特别会议,坚持要求全国制定分配议席法。当时各州人口的分配显然已不可能回复到战前状态,国会终于改变态度,通过了众议院席位重新分配法。此法把众议院议席总数固定为 435 席,以后不再增加,并规定:每次人口普查后,总统应就人口现状向国会提交报告和提出每个州应有的议席数。如国会在 60 天内不采取行动,议席的重新分配即自动生效。在接纳阿拉斯加和夏威夷两州加入联邦时,众议院议席增加到 437 席,但在 1962 年又降回到 435 席,至今未变。每名众议员在 1792 年代表 3 万人,到 1981 年则代表 51.7 万人。

近几十年来,尤其是近 20 多年以来,大量人口由冰雪地带的东北部、北部、中西部移居到西部和阳光地带的南部和西南部。冰霜地带一些州人口减少,在众议院议席随之减少,阳光地带和西部一些州的人口增加,议席亦随之增加。从 1930 年到 1980 年半个世纪的人口普查中,增加议席最显著的州是加利福尼亚州(25 席)、佛罗里达(14 席)、得克萨斯(6 席)、亚利桑那(4 席);丧失议席最显著的州是纽约(11 席)、宾夕法尼亚(11 席)、伊利诺伊(5 席)、马

萨诸塞(4席)。^①这种变化加强了阳光地带和西部各州在国会中的地位 and 影响。80年代各州在众议院占有的席位如表7·2所示。

二、国会选区的划分

现在,除了6个只有一名国会众议员的州以外,其他各州的众议员都在州内国会选区由选民选出。国会选区如何划分大有学问,对议员选举的结果有着重要影响。

表7·2 国会众议院议席的分配(第98--102届国会)

州	议席数	州	议席数	州	议席数
亚拉巴马	7	路易斯安那	8	俄亥俄	21
阿拉斯加	1	缅因	2	俄克拉何马	6
亚利桑那	5	马里兰	8	俄勒冈	5
阿肯色	4	马萨诸塞	11	宾夕法尼亚	23
加利福尼亚	45	密歇根	18	罗德岛	2
科罗拉多	6	明尼苏达	8	南卡罗来纳	6
康涅狄格	6	密西西比	5	南达科他	1
特拉华	1	密苏里	9	田纳西	9
佛罗里达	19	蒙大拿	2	得克萨斯	27
佐治亚	10	内布拉斯加	3	犹他	3
夏威夷	2	内华达	2	佛蒙特	1
爱达荷	2	新罕布什尔	2	弗吉尼亚	10
伊利诺伊	22	新泽西	14	华盛顿	8
印第安纳	10	新墨西哥	3	西弗吉尼亚	4
艾奥瓦	6	纽约	34	威斯康星	9
堪萨斯	5	北卡罗来纳	11	怀俄明	1
肯塔基	7	北达科他	1	总计	435

① 《美国统计摘要,1982—1983年》,第480页。

宪法并未规定众议员在国会选区选出,众议员在何种范围选出,完全由州决定。起初,一些州未建立国会选区,它们的全部众议员都在全州范围选出。另一些州虽然划了选区,但有的选区是多人当选选区,有的则是一人当选选区。1842年,国会通过法律,要求众议员均从国会选区选出,一个选区只能选出一名众议员,选区由相邻的领土构成。1872年又进一步规定,各国会选区的人口应基本相等。1901年又增加一条,国会选区应是紧凑的。从1901年到1929年,关于国会选区的规定是:一人当选选区,选区的领土紧凑相连接,选区人口应尽可能相等。但这些规定未能包括在1929年的法律之中。

选区的划分存在两个问题。一个问题是选区的人口不相等。州议会(实际上是州议会的多数党)常把选区划得大小差别很大,使一个选区的人口比另一个选区的人口多一倍乃至几倍。如果一个选区的人口是另一选区的两倍,则大选区选举一名众议员所需的选票就是小选区的两倍。这样,小选区一个公民的选票价值就等于大选区的两倍。另外,无视选区的人口外流(通常是人口由农村流入城市),而不改划选区界线,也同样会造成选区人口悬殊。

另一个问题是“不公正地划分选区”。^①这就是州议会把选区界线划得奇形怪状,异乎寻常,使一个党能在该选区轻易取胜。其办法是:把一个政党力量较强的几小块地区连成一片划为一个选区,使该党在该选区占优势;或把一党的支持者集中在少数几个选区,从而使该党在这几个选区获得很大的多数票,而使另一政党以

^① “不公正的划分选区”的英语是 gerrymandering。这个字起源于19世纪初,当时马萨诸塞州州长埃尔布里奇·格里(Elbridge Gerry)把该州一个选区划得奇形怪状,像个 Salamander(神话中的类似蜥蜴的生存于火中的火怪),以保证一名共和党人在该选区当选。漫画家埃尔卡纳·廷斯代尔作了一幅漫画,把这个选区比拟为 Salamander,称之为“Gerry-Mander”。从此,在美国政治中便把这种不公正地划分选区叫做 gerrymandering。

很小的多数票赢得较多的选区。例如在一个有 10 名众议员、两大党势均力敌的州里，采用这些划分选区界线的办法，可以使一个政党在 8 个选区均略占优势，另一政党在其他两个选区拥有压倒多数。这样，就能使一个党轻易地取得 10 个议席中的 8 个。同样的目的也可以用选区划得大小差别很大的办法来达到。

把选区划得大小悬殊和奇形怪状，是美国国会政治的一个显著的特点。例如，在 1962 年，得克萨斯州一个选区的人口接近 100 万，另一个选区的人口才 21 万多一点。在加利福尼亚州，民主党控制的州议会在 60 年代初，把洛杉矶的两块相距许多英里的共和党力量很强的地区用一条狭长沿海地带连成一个选区。这样绝大多数共和党选民就集中在一个选区，而民主党的选民则比较平均地分布在几个选区。

在相当长的时期内里，美国的州议会是由农村势力控制的，而这种控制是靠不按照人口比例划分州议会选区来维持的。接下来州议会又通过同一办法使国会众议员过多地代表农村利益，使城市利益得不到充分的代表。大城市往往是工人和黑人集中居住的地方。这种划分选区的办法成为剥夺或削弱黑人和工人在国会众议院代表权的手段。人们在 40 年代向法院提出诉讼，要求法院纠正这种不合理的选区划分。但美国最高法院以划分选区是“政治问题”为理由，拒绝受理（科尔格罗夫诉格林案，1946 年）。直到 1962 年，最高法院才改变了态度，在贝克诉卡尔一案中作出有重要政治影响的裁决：各州保留不按人口比例划分选区而产生的州议会是违宪的，也就是说各选区人口必须相等。两年以后，最高法院在韦斯伯里诉桑德斯案中，以 6 票对 3 票裁决，把这一原则同样应用于国会选区，判决书指出：宪法第一条第二款规定众议员“由各州人民选举产生”，意思是“在尽量切合实际的情况下，使一个人在众议员选举中所投的票与另一个人所投的票有同等价值”。简言之，即

最高法院认可了人们常说的“一人一票”的原则。为了澄清这一裁决关于平等的含义,1969年最高法院在柯克帕特里克诉普赖斯勒案中裁决:平等意味着各选区人口的绝对平等。由于60年代最高法院的这些裁决,几乎各州都重新划分了国会选区,国会选区人口悬殊的不合理现象得到了纠正。

然而最高法院的裁决,至今未涉及国会选区的形状。因此,各州议会的多数党仍然继续利用其权力把国会选区划得奇形怪状,使之有利于本党。这一点对于理解美国的现实政治具有重要意义。总统选举的结果在很大程度上有赖于都市化的大州。同总统选举大大不同,国会众议院选举的基地在国会选区,是地方的事情。自新政以来,民主党一直控制大多数州议会,他们总是尽量把州议会的选区随后是国会选区划得有利于民主党。这是民主党能长期控制国会众议院的原因之一。即使在共和党人艾森豪威尔(1956年)、尼克松(1972年)和里根(1980年、1984年)在总统选举中取得压倒性胜利,国会众议院都仍旧掌握在民主党手中。

第四节 国会议员

一、国会选举

与国会选举有关的主要问题前三章均都涉及,但是讲得很分散,而且有一些问题尚未谈到。为了对国会选举的各个方面有一个较明晰和全面的了解,这里再扼要地对已讲过的加以归纳,并对未讲到的作必要的补充。

(一)关于担任国会议员的资格,宪法的规定是:年满25岁,成为合众国公民满七年、当选时是选举他或她的州的居民者,方得担任众议员,但是习惯已确定他或她必须居住在他所代表的国会选

区；年满 30 岁，成为合众国公民满九年、当选时是选举他或她的州的居民者，方得担任参议员。宪法未规定必须拥有一定财产方得担任参众议员。宪法第一条第五款规定每个议院是本院议员“选举、选举结果报告和资格的裁判者”。根据这一宪法条款，在历史上参众两院都曾以不同的理由拒绝接纳依法当选的议员。不过这种例子是为数不多的。这些理由有：当选者是多配偶者、被判决犯有煽动叛乱罪的社会主义者、滥用联邦经费、曾拒绝同众院的委员会合作、预选中花钱太多等。1969 年，最高法院在鲍威尔诉麦科马克案中裁决：当选议员只有不符合宪法明文规定的要求时，方可被拒绝任职。两院可以以简单多数票拒绝当选议员就职，但要开除一名议员则须以 2/3 多数票通过。

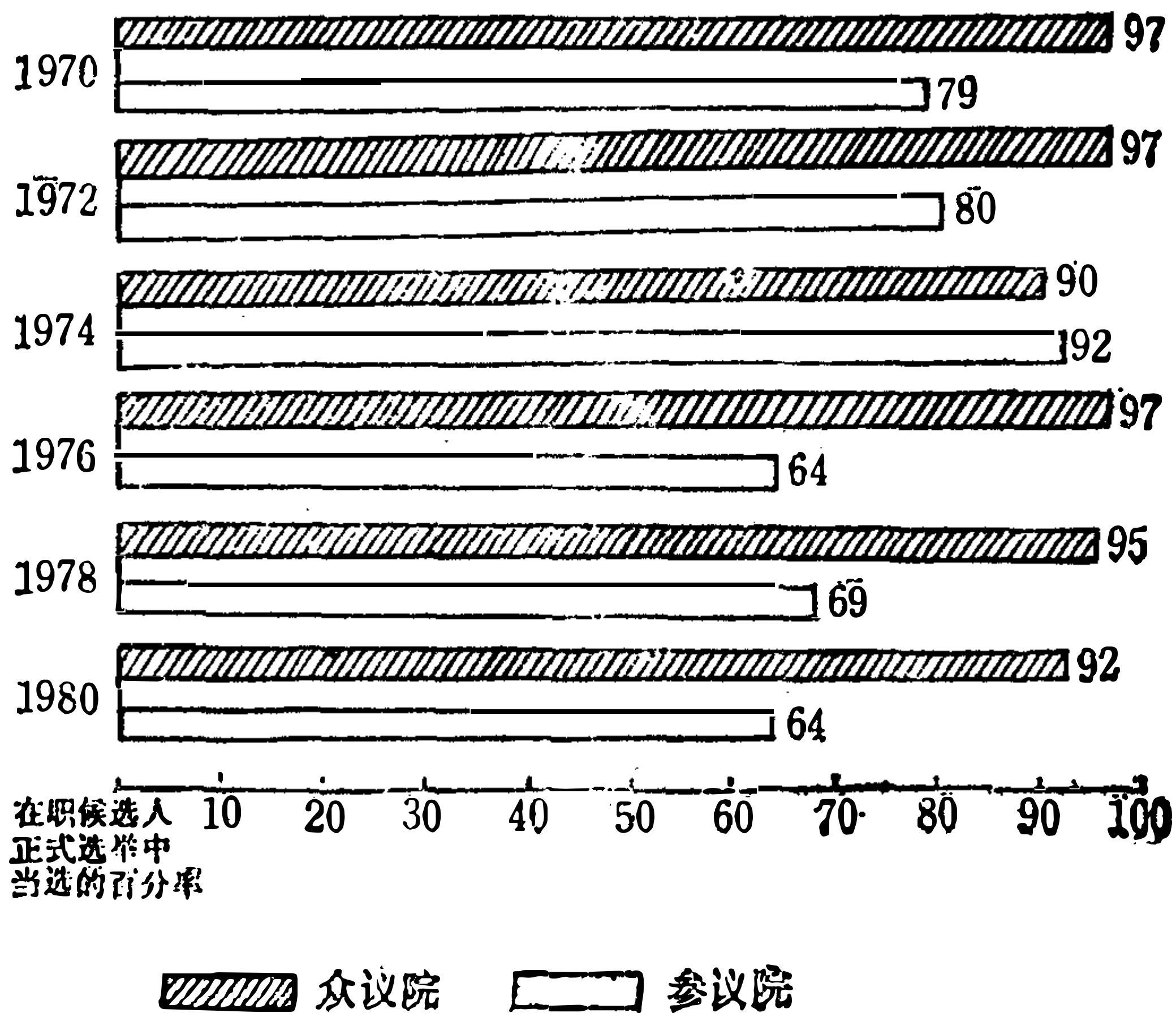
一个州的参众议员出缺时，由该州州长颁发命令举行补缺选举。但在参议员出缺时，州议会在人民依该州议会的指示举行补缺选举以前，得授权州长任命临时参议员（第十七条宪法修正案）。

（二）近几十年来，参众两院选举的选民投票率低于许多其他西方国家，而且 60 年代初以来呈下降趋势。从 1950 年到 1980 年，在总统选举年，众议院选举投票率从未超过 60%，参议院选举投票率多在 50—60% 之间；在中期选举，众议院选举投票率多在 40—45% 之间，1978 年仅 34.9%，1980 年回升到 47.4%，1982 年又下降到 38%，参议院选举投票率则多在 40—45% 之间，有时低于 40%。^① 投票率低的原因，一是选民对于现政策不满，但又认为个人的一张票不起作用，故不去投票；二是选民对政治的冷漠。投票率不高，使当选议员感到可以按自己的意志行事，而不怕冒犯大批选民。

^① 兰德尔·里普利：《国会：程序和政策》，第 77—80 页；1982 年众议院投票率：《美国统计摘要，1985 年》，第 257 页。

选民投哪个候选人的票是由多种因素决定的。对大多数选民来说,最主要的因素是候选人用以竞选的政党标签;其次是候选人是在职者还是挑战者,许多选民径直投在职者的票。候选人对于各项问题的立场和观点只起很小的作用。大众传播媒介对选民投票的抉择有一定影响,不过主要是在参议员选举方面。这是因为传播媒介对参议员竞选比较重视,报导较多,候选人亦尽量利用传播媒介特别是电视为自己在选民中塑造良好的形象。它们对众议员的选举则报道不多,众议员候选人由于选区很小,亦多不利用电视竞选。候选人的竞选活动,对选民的抉择也是有一定作用的。

图 7·1 国会在职议员在正式选举中的成功率



资料来源: 威傑·基夫等人:《美国的民主》, 1983年版, 第279页。

(三)在今天,不论是在提名竞选还是正式选举竞选,候选人主要是依靠自己而不是依靠政党组织来取得胜利。在职参众议员寻

求连任竞选, 取胜率都很高。1946—1980 年的 18 次国会选举略高于 90% 的众议员再度当选, 略低于 75% 的参议员再度当选。^① 上述两种情况的后果有二。一是当选议员在国会中几乎可以不受所属国会政党的约束。二是议员一再当选, 随着资历的加深, 易于脱离其选民, 因为他们的席位是安全的。

表 7·3 参众两院正式选举竞选费来源

年 份	各候选人募 集款总额 (百万美元)	个人捐款 %	政治行动 委员会%	政 党 %	候 选 人 本人%	贷 款 %
众议院						
1976	65.7	60	23	8	9	1
1978	92.2	57	25	7	9	2
1984	222.6	48	36	3	0.6	5.8
参议院						
1976	39.1	68	15	4	12	0
1978	66.0	70	13	6	8	3
1984	151.0	65	19	0.7	12	8.9

资料来源: 1976 年和 1978 年: 兰德尔·里普利:《国会: 程序和政策》, 1983 年版, 第 90 页; 1984 年: 联邦选举委员会 1985 年 5 月 16 日新闻稿:《关于 1984 年国会选举的报告》。

(四) 竞选费用日益庞大。议员候选人筹募竞选费的来源有五: 个人捐款、各利益集团政治行动委员会捐款、政党资助、候选人本人出钱、贷款。在五项来源中, 虽然个人小宗捐款仍占主要地位, 但在各候选人募集的竞选费总额中所占比重已经下降, 各政治行动委员会捐款的比重则明显上升。在各候选人为众议院正式选举所募集的竞选费总额中, 政治行动委员会捐款所占比重在 1976 年是 23%, 1984 年上升到 36%, 在参议院正式选举中, 则从 1976 年的

① 兰德尔·里普利:《国会: 程序和政策》, 第 106 页。

15%上升到1984年的19%。显然众议员候选人更依赖利益集团的捐款(表7·3)。这无疑会加强利益集团对当选议员和国会决策的影响。

(五)美国历史上,每一届国会选举都在两院产生一个明显的多数党,1855年以后,两院多数党不是民主党就是共和党,两院各为一党控制的情况则不多见。1981年以来,共和党控制参议院、民主党控制众议院达三届之久,实为例外。1933年到1945年,在罗斯福任总统期内,6届国会中有5届民主党在两院的席位大大超过60%,占压倒优势。但在以后历届国会两院中,多数党的地位相对削弱,只有一半的时间占有60%席位。这不仅使国会中两党的对抗性增强,也反映了两党在各州和国会选区的力量有所变化,两党的竞争有所加强。南部各州已不再是民主党的可靠天下,共和党在这一地区的力量逐渐增强,南方民主党人在国会民主党中已失去主导地位。中西部、各平原州和新英格兰,也不再是共和党的可靠基地,这些地区的共和党议员也不能主宰国会的共和党。

两党在国会两院力量差距的缩小,更加上自由派占主导地位的民主党议员中有保守派,保守派占主导地位的共和党议员中有自由派,遂使国会政治出现了微妙而又复杂的情况。总统的党虽然不是国会的多数党,但可联合在野党的一部分议员使其政策在国会获得通过(如共和党的里根和尼克松总统)。另一方面,总统的党在国会两院虽也是多数党,由于本党一部分议员同在野党联合起来,往往使总统的立法计划和政策在国会受挫或遇到严重困难(如民主党的卡特总统)。

(六)在职议员争取连任成功率很高。这使国会具有稳定性,议员走向专业化和提高立法效率,但同时也使国会因循守旧,趋于保守,不易接受新思想和采用新办法解决国家面临的新、老问题。另一方面,平均每届国会仍有10%的众议员落选,25%的参议员落

选,更加上部分议员退休,所以每届国会都有一定数目的新议员进入参众两院。虽然进入每届国会的新议员人数不多,但连续几届积累下来,资浅议员的数目便相当可观。而且有时国会选举的结果,异常之多的新人被选入国会,如1958年、1964年、1966年和1974年的众议院选举,1958、1976、1980年的参议院选举,都曾把大量新人选入国会。新鲜血液不断输进国会,至少在三方面有助于使国会富有活力。

1. 一次或连续几次选举,大量新人进入国会,可以改变自由派和保守派的平衡。

2. 新议员对问题往往有不同的看法,持有不同的价值观和对国会的不同的责任感,这可导致国会政策发生变化。例如,在1964年选举中获胜的大批新议员,使国会制定了被约翰逊总统称为“伟大社会”的大量立法。1980年选出的大批新议员和共和党成为参议院多数党,帮助里根总统改变了70年代的一些立法和民主党的政策。

3. 新议员常在修改国会议事规则方面发挥重要作用。1974年选举产生75名民主党新众议员,正是在他们的努力和推动下,众议院民主党才大肆改革了众议院的议事规则。

最后,要讲一讲总统选举年和非总统选举年(中期选举)的国会选举。一个受欢迎的当选的总统候选人在一个州或一个国会选区得到的大量选票,有助于他的党的参、众议员候选人取得胜利。这种影响在美国政治中称为总统“上衣后摆效应”。1960年以前,上衣后摆效应很高。自1960年选举以来,这种效应大大降低。这表明选民投分裂票的日益增多,是政党影响衰落和政治个人化的结果。1960年选举以后,仅1964年约翰逊的胜利和1980年里根的胜利有较大的上衣后摆效应。尼克松在1968年的胜利和1972年的压倒性胜利,卡特在1976年的胜利及里根在1984年的巨大

胜利,都并未使他们各自党的国会议员候选人沾到多少光。

一般说来,执政党在中期选举中总是在国会两院中丧失一些席位。1934年到1982年共举行13次中期选举,执政党在众议院仅有两次(1934年,1938年)增加议席,在参议院仅4次增加议席。中期选举至少可说是选民对执政党执政二年政绩的复决,特别是对执政期间经济政策的复决。执政党的政策往往厚此薄彼,难于使各种利益的选民都满意,甚至难于使统治阶级内部各种集团都满意,故中期选举在国会丧失一些议席是很自然的。但如经济情况良好、总统威望较高,则可少丧失一些国会议席。

二、国会议员的构成

国会选举的直接结果是产生了一届国会议员。国会议员的资格前面已经讲到。从理论上说,凡具备这些资格的公民,都可以当选为国会议员。实际情况远非如此。从理论上说,国会议员代表人民,实际上,国会议员并不代表美国社会的横断面。匹兹堡大学政治学教授威廉·J.基夫说:“单从国会议员的经历看,国会是最没有代表性的机构。”^①这是符合实际的论断。总地说,国会议员是中产阶级和上中产阶级、白人、男性、多是新教徒、受过良好教育(拥有学士和高级学位的占80%左右;大学肄业的占13—14%;没上过大学的占4—7%),也是政界中的成功者。他们是同他们所代表的选民很不相同的人。这是第一点。

第二点,从议员的职业出身看,在一定意义上,可说国会是律师的天下。如表7·4所示,在第96、97、98三届国会(1979—1985

^① 威廉·基夫等:《美国的民主》,第284页。关于议员学历的材料为1966年的调查。

年)近一半的众议员和近 2/3 的参议员出身于律师或法律界。来自企业界和银行界的议员也为数可观,在参、众两院各接近 1/3。在美国,律师的主要主顾是企业,许多律师是企业的代理人。上述两类出身的议员,占参议员总数的 4/5 左右,占众议员的 3/4 左右。来自农业(农场主)、教育界、新闻界和其他各界的议员(约占众议员的 1/4、参议员的 1/5)也是各界的上层人物。出身于工人阶级的议员则寥若晨星。议员的这种构成,表明国会是一个代表资产阶级利益的机关。

第三点,从种族和性别看,在 1947 年,国会只有两名黑人众议员、7 名女众议员、一名女参议员。近年来,黑人和女议员虽有所增加,但人数同他们在全国人口中所占的比重相比则仍是微不足道。据 1980 年美国人口普查结果,在全国 2.27 亿人口中,妇女占 51%,黑人占 11.8%,但在第 98 届国会(第一期会议开始时),却只有 21 名女众议员,两名女参议员,21 名黑人众议员(全是民主党人),没有黑人参议员(91—95 届国会曾有过一名黑人参议员)。(见表 7·4)

第四点,从议员所属政党看,两院民主党议员一般多于共和党议员,而且常悬殊较大。自 50 年代中期以来,直到 1978 年共和党在历届国会选举中从未在两院任何一院取得多数议席。1980 年选举以来,共和党在三届国会的参议院都取得了微弱多数,但 1986 年 11 月中期选举的结果,民主党重新控制了参议院。有两个因素有利于民主党取得国会的控制权。一是民主党选民在选民中占多数,自称民主党的选民一度曾是自称共和党的选民的两倍。二是国会选举不同于总统选举,是州和地方事,在州和国会选区选民多倾向于投在职候选人的票,从而使民主党议员一再当选,民主党一再成为两院的多数党。

表 7·4 国会议员构成的部分情况
(每届国会第一期会议开始时的情况)

议 员	众 议 院						参 议 院					
	96 届	97 届	98 届	100 届			96 届	97 届	98 届	100 届		
				总 人 数	民 主 党	共 和 党				总 人 数	民 主 党	共 和 党
总 人 数	435 ^①	435	435 ^②	435	258	177	100	100	100	100	55	45
连续任职年数:												
不满 2 年	80	77	83									
2—9 年	206	231	224									
10—19 年	105	96	86									
20—29 年	32	23	28									
30 年以上	10	8	11									
职业:③												
农业	19	28	29	20	10	10	6	9	9	5	2	3
工商和银行	127	134	139	142	66	76	29	28	35	28	13	15
教育	57	59	43	38	24	14	7	10	12	12	6	6
新闻	11	21	21	20	11	9	2	7	7	8	6	2
律师	205	194	201	184	122	62	65	59	61	62	35	27
公共服务/政治	41	52	49	94	59	35	12	13	2	20	13	7
黑人	16	17	21	23	23 ^④	0	0	0	0	0	0	0
妇女	16	19	21	23	12	11	1	2	2	2	1	1

① 包括三个空缺。

② 包括一个空缺。

③ 议员自报职业不只一种,故按职业计算的人数大于每个议院议员总人数。

④ 包括哥伦比亚特区代表一人,无表决权。

资料来源:《美国统计摘要,1985年》,第 247 页;《国会季刊周报》,第 44 卷第 45 期
(1986 年 11 月 8 日),第 2862、2863 页。

三、议员的任期、特权和待遇

(一)任期

众议员一届任期为两年,参议员为6年。美国总统连续任职不得超过两届,但国会议员连选可以连任,届数不限。

议员连续任职届数不限,有利亦有弊。利是可以保持国会在立法和政策方面的稳定性和连续性,可以使议员积累经验从而提高立法效率。弊端是造成议员高龄化、国会趋于保守,资深议员控制各常设委员会。但近年情况已经发生变化。由于两党在一些州的竞争加强(特别是在南方各州),60年代中期以来议员自动离开国会山不再寻求连任(竞选其他公职或退休,尤其是后者)的人数陡增,议员更替率有所提高。新选议员中大半是较年轻的人和中年人。议员平均年龄在70年代已经下降。在1981年,参议员平均年龄在52和53岁之间,众议员平均年龄在48和49岁之间。^①在资历制盛行时期,来自南方各安全州和选区的思想保守的民主党议员曾长期控制两院的重要委员会。由于议员更替率提高和年资制在70年代已初步打破,这种情况也发生了变化。

众议员任期两年,任期届满全部改选。制宪者们所以在宪法中这样规定众议员的任期,是为了使他们经常处于选民的监督之下,使他们重视选民的愿望和要求,对选民负责。频繁的改选,确实有这样的效果,这对于发扬民主无疑是重要的。然而频繁改选,使众议员几乎在上任之日便要考虑改选的问题,尤其是到任期的第二年,从而分散了对于立法工作的注意力,另外又增加了竞选开支。因此人们不时考虑把众议员任期由两年改为4年。1966年约翰逊

^① 兰德尔·里普利:《国会:程序和政策》,第95页。

总统曾提出过这样的建议。主张改任期为 4 年的理由是：可以节约开支，可以减轻众议员们对改选的思虑。但也有人反对这种建议，理由是：任期长了会削弱议员们对本选区选民愿望的敏感性，会使国会更加屈从于总统。对此，主张 4 年任期的人则提出可以采用众议员任期交叉的办法，即在总统选举年改选 1/2 的众议员，中期选举年改选另 1/2 的众议员。他们认为这种任期交叉的方案可以增强国会对行政部门的独立性。由于人们对于把众议员任期改为 4 年的看法存在分歧，国会至今未就此问题向各州提出宪法修正案。看来，众议员的任期在短期内是不会改变的。

（二）特权

参众议员都享有某种不受逮捕的豁免权和非常的言论自由。宪法第一条第六款规定，国会参众议员除犯叛国罪、重罪和妨害治安罪外，享有不受逮捕的特权。法院早年的解释是，这一豁免权只适用于民事案件，1966 年最高法院将其扩大到某些刑事案件。宪法同一款还规定，议员“不得因在各自议院发表的演说或辩论而在任何其他地方受到质问”。这就意味着参议员或众议员在国会可以自由地发言，而无须担心刑事起诉或民事诉讼。议员在国会内部的言论受到法律的保护。但是议员的非法行为（如受贿），则仍要受到法律的制裁。关于这方面的情况将在后面论述。

（三）待遇

在今天，国会议员享有比较优厚的待遇。参众议员的薪水相同，1985 年年薪是 75100 美元（须交纳所得税），相当于行政部门副部长的薪水。众议院议长的年薪高得多，是 97900 美元，和副总统、最高法院首席大法官大体持平，高于内阁级部长。参议院临时议长，参众两院多数党领袖和少数党领袖的年薪高于一般议员，但

略低于内阁级部长。

国会议员要为自己调整薪水，难免会引起人们指责，说他们以手中之权为自己加薪。1967年国会制定了联邦薪水法。按照这一法律，议员的薪水应同联邦高级行政官员和联邦法官持平，由间接程序决定。具体做法是：总统根据一个公民咨询委员会的建议，每4年向国会提出调整联邦白领雇员和议员的工资方案。众议院或参议院如不反对，方案即自动生效。1975年的一项立法又把议员的薪水同生活费用指数挂钩，但每年仍需国会专门拨款，支付新增加的薪水。自1975年以后，有4年国会未投票拨款，议员的薪水因之未能随生活费用上涨而得到调整。为了避免这种情况再度出现，国会通过了自动拨款的决定，从1983财政年度起，议员的薪水同联邦白领雇员一样，按物价指数的变动自动调整。这样，议员的年薪经过几次调整，又同生活费用指数挂钩遂达到今天的水平。

除薪水以外，参众议员还有其他颇为优厚的待遇。每个众议员可以分配到至少有三室一套的办公室，领到可雇用18名助手和工作人员的津贴，每年可免费往返于华盛顿和其选区33次，还有电报、电话津贴和几千美元的文具费，还享有免费向选民寄递新闻信札和文件的特权。资深的众议员和参议员的待遇还更高。例如，来自加州的参议员，每年可领到100多万美元的津贴用于雇用个人工作人员，一名参议员最多可雇用70人。

此外，参众议员还享受健康保险、人寿保险和较优厚的退休年金（年满62岁的老资格议员可以退休）。许多议员还用公费到外国进行访问（其中一些有明显的旅游性质）。

（四）院外收入

除了薪水以外，国会议员还有多种办法取得收入，从直接受贿到完全清白的副业收入。

国会议员应邀发表演讲、露面和写文章,可以接受酬金。酬金数额在 1976 年以前并无限制,有时超过议员的年薪。已故参议员赫伯特·汉弗莱在 1969 年卸任副总统后重返参议院的头三年里,就挣得了 178236 美元的演讲费,每年几达 6 万美元,超过了他的年薪。1976 年的联邦选举竞选法第一次规定了此项酬金的最高限额。在 1985 年参众议员接受酬金都不得超过年薪 75100 美元的 1/3,但从 1986 年起,参议员可接受年薪 40% 的酬金。付高演讲费给有影响的国会议员(尤其是参议员),也是某些利益集团影响议员的一种手段。

国会权力和组织的分散,大大方便了各种利益集团对国会议员施加影响。19 世纪大部时间直到本世纪,利益集团以种种手段影响国会议员,互惠交易到现金行贿盛极一时。在今天,虽然直接对议员行贿的事比过去少多了,然而丑闻仍继续发生。从 1941 年到 1981 年,几乎有 50 名国会议员受到刑事控诉,多数被判罪。^①仅第 95 届国会(1977—1979 年)期间,就有 13 名现任和前任国会议员被起诉或被定罪。第 96 届国会期间,最富戏剧性的丑闻被揭发了。6 名众议员和 1 名参议员从伪装成寻求政治利益的富有阿拉伯人的联邦调查局特工人员手中接受了大量金钱,7 人都被起诉并被定罪(“Abscam” case)。而在此以前,南朝鲜政府通过一名南朝鲜人朴东暄(Tongsun Park)贿赂国会议员(送钱、宴请和其他)的事,曾成为轰动一时的丑闻,“朝鲜门”事件大有取代“水门”事件成为全国性大丑闻之势。

在国会着手弹劾尼克松总统时,人们曾指责国会要为总统的行为规定准则,却不愿意为自己规定行为准则。“朝鲜门”丑闻的揭露,使国会受到更大压力。在这种情况下,参议院和众议院都在

^① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第 293 页。

1977年通过了各自的新“道德准则”。两院的“道德准则”在细节上有所不同(根据宪法,每一议院都可制定自己的规则和惩罚其成员),但在大的原则方面则无差别。新“道德准则”经过1980年修订后的一些关键规定如下。1. 每个众议员必须每年提交财务报告,开列其收入、接受的礼物、拥有的股票和债券和某些财务往来。2. 任何一年内,国会议员接受任何院外游说者或院外游说团体赠送的礼物的价值不得超过100美元。3. 任何众议员挣得的额外收入不得超过其薪水的30%(不包括股票和公债的利息在内)。参议员挣得多少院外收入则未作限制。4. 发表一次演讲或写一篇文章,众议员索取的报酬不得超过750美元,参议员不得超过2000美元。

另外的法律还限制了个人对国会议员选举竞选运动的捐款额(见第六章)。

新的国会议员“道德准则”似有利于继承了大量财产或在进入国会前已挣得大量家产的人,而不利于资产平平又想在任议员期间利用合法机会多挣些演讲费的人。在美国的现实政治生活中,新“道德准则”不可能遏制各利益集团对国会的影响,也不可能防止国会议员之间或国会议员同总统之间的政治交易,更不可能根除贿赂。

第五节 美■国会的组织

当代美国国会的组织是很复杂的。一是国会政党组织,二是国会各委员会,三是国会议员的各种非正式的组织,四是国会工作人员和辅助机构。前二者是国会内部影响立法和公共政策的最重要力量,但是后两者和议员本人也各有其作用。

一、国会的政党组织

国会政党是国会结构的一个重要组成部分。国会议员不是民主党人就是共和党人,极少例外。国会两院的机构是按政党组建的。

国会每个议院的民主党或共和党都是独立的,各自选举自己的领袖和设立自己的机构,既不从属于全国民主党或全国共和党,也不从属于总统。从表面上看,国会两党议员界线分明。两院开会时,民主党人坐在议院中央通道的一边,共和党人则坐在另一边,各委员会开会时也是如此。民主党人和共和党人各有其休息室,并从不同的门进入议院会场。然而在今天,国会两院的多数党领袖或少数党领袖,不能对本党议员实行有效的集中领导,既不能强制本党议员按党的要求行事,也没有对他们进行纪律制裁的手段。国会政党领袖的力量主要就是说服。

(一)政党领袖

国会的政党领袖主要是:众议院议长,参众两院多数党和少数党领袖(亦称议院会场领袖),参众两院两党的督导。其中最重要的是众议院议长和两院的多数党领袖。

众议院议长

由众议院多数党党团会议在新国会召开前夕从本党议员中提名、经众议院选举产生。传统上,一名议员当选议长后,只要他的党在众议院保持多数席位,在每届新议会上他将继续被选为议长。他是国会的最显要人物。他是众议院的领袖,众议院多数党的首脑,仅次于副总统的总统继任人。他以其议长身份推进本党的立法计划。

议长有许多非正式的和正式的权力。如果他的党执政，他将同总统保持密切联系，了解总统的立法计划和意图。他比任何议员都掌握更多的情报。他可以用促进议员利益的办法来扩大自己的影响，如帮助议员取得所期望的常设委员会的任命、支持议员提出的议案、支持联邦政府在议员的选区举办某项工程、帮助议员竞选连任、为议员提供情报、提供名字见报和电视露面的机会，以换取议员的支持。

议长的正式权力可以使他控制立法程序。这些权力包括：允许（或忽视）要在全院会议上发言的议员发言；任命特别委员会和协商委员会的成员；把议案提交委员会审议；对提出的程序问题和应否审议某项议案的动议作出裁决；当议院表决时，如赞成票和反对票相等，投下决定性的一票。他对于把议案提交全议院审议也有一定影响。1975年以后，议长可以提名规则委员会多数党成员（须交多数党团会议批准）。在今天，议长的权力远不如本世纪初那么大，那时他任命各常设委员会成员和主席并兼规则委员会主席，可谓集众议院权力于一身。但是在今天，议长依然是一个重要职务。一个有才能的议长，如前任议长蒂普·奥尼尔（民主党人），就发挥很大的作用和影响。

参议院临时议长

一个荣誉职务，并无实权。根据宪法规定，参议院议长由副总统担任，参议院选出一名临时议长（由多数党党团会议提名，一般是资历最深的参议员），在副总统缺席或行使总统职务时主持参议院全院会议。由于主持参议院会议是一种冗长、乏味的工作，不论是副总统还是临时议长都不常主持会议，而是指定某个资历较浅的参议员来主持参议院会议。在参议院，真正的领导权掌握在多数党领袖和少数党领袖手中。

多数党领袖和少数党领袖

两院中两党的主要发言人，由两院两党党团会议分别选出。在参议院他们是最有权势的人物；在众议院，他们是仅次于议长的人物。多数党领袖在参议院的地位大致相当于众议院议长在众议院的地位，不过权力要小一些。

两院多数党领袖和少数党领袖的主要职责是制定本党的立法计划，促使本党议员在重要议案上支持本党的立场。在常设委员会把议案提交全院审议后，则由两院多数党领袖安排何时由全院进行审议。这是一项重要的权力，因为一项议案获得通过和避免重大修改的机会，同交全院审议和表决的时间大有关系。

每一议院的两党党团会议各自选出一名督导和几名副督导（或称助理督导）。督导的工作是协助政党领袖工作，沟通本党领袖和本院议员对议案的意见，估量有争议的议案交付表决时的投票情况，在重要议案交付表决时督促本党议员到会场投票。

（二）政党机构

国会政党有以下机构。

党团会议

它由一个政党在一个议院中的所有本党议员组成。它是每一议院政党组织的基础和政党领袖权力的来源。政党领袖是以党团会议的名义履行其职能的。党团会议履行三种职能：选举党的领袖（在新国会召开前夕进行），通过党的规则，确定党关于立法的立场。从理论上说，党团会议是国会每一议院政党的最高权力机构。在本世纪初，众议院党团会议曾起过这种作用。但在今天，由于政党削弱和议员独立性增强，党团会议难于达成关于立法的一致立场，也不能对本党议员进行纪律制裁，因而它主要是履行前两种职能。但是党团会议改变党的规则，有时也会有重大意义。例如，众议院民主党党团会议在1971年决定由党团会议以无记名投票选

举众议院各委员会主席,从而打破了已实行半个世纪之久的仅凭资历任委员会主席的制度。

国会政党组织 (1981年)	
<u>民主党</u>	<u>共和党</u>
众议院	
议长	
多数党领袖	少数党领袖
督导	督导
民主党党团会议	共和党党团会议
指导和政策委员会	委员会事务委员会
人事委员会	共和政策委员会
众议院竞选委员会	人事委员会
	众议院竞选委员会
参议院	
	临时议长
少数党领袖	多数党领袖
督导	督导
民主党党团会议	共和党党团会议
政策委员会	政策委员会
指导委员会	委员会事务委员会
参议员竞选委员会	参议员竞选委员会

政党的委员会

两党在两院各设有以下委员会。1. 政策委员会,负责讨论本党对于议案的立场,寻求增进党内团结的办法,协助本党领袖安排立法工作、确定重点议案及其审议的先后秩序等。2. 委员会事务委员会(民主党称指导委员会),负责议院各常设委员会的任命。这个委

员会对于议员,特别是新当选的议员是十分重要的,因为他们的事业和前途,同他们被指派到哪个常设委员会密切相关。在众议院,民主党把以上两项工作合并,由一个指导和政策委员会履行,并由众议院议长任该委员会主席(如果民主党是多数党),这样议长就可以影响众议院各常设委员会的任命。两党在任命常设委员会成员时要考虑的因素:议员个人的愿望、资历、所代表的州和选区的特点、所在的地区,以及个人的能力和声誉等。3. 竞选委员会,负责为竞选议员的本党党员筹募竞选经费和提供其他帮助。

在参议院,民主党的权力集中于党的领袖,他同时担任党团会议、政策委员会、指导委员会的主席;共和党则实行多人领导制。

国会政党虽有自己的领袖和机构,然而却没有自己的纲领。国会中的执政党以总统的纲领为其纲领,总统的立场为其立场。反对党的领袖和资深议员对某些问题有其看法,然而却缺少一种机构把分散的看法形成为反对党的纲领,与总统的纲领对抗。

二、国会各委员会

国会在组织上最重大的特点是它的两院的委员会。委员会处于立法程序的核心。国会的真正立法工作是在委员会进行的,国会的大部分权力掌握在委员会和小组委员会主席手中。一项议案的成败,关键在委员会阶段。经委员会审议修改后提交全院审议的议案,通常会被全院接受(全院会议可以进行修改);在委员会遭到挫败或忽视的议案,通常便被淘汰,很少能在全院复苏的。

伍德罗·威尔逊任普林斯顿大学政治学教授时在1885年关于委员会的权力所作的观察,至今依然是正确的。他写道:

众议院开会,不是进行认真的讨论,而是尽快地批准它的各委员会的结论。众议院是在它的委员会会议室进行立法的,

而且不是由多数人审议,而是由专门委任的少数人决定的。因此,下面的说法是不大离谱的:国会开会是在进行公开展览,委员会开会才是国会在进行工作。^①

委员会所以具有如此突出的地位,有以下原因。第一,国会立法工作量极大。每届国会提出的议案,以第90届到第97届国会为例,少则1万余件,多则高达2.6万多件。议案的数量如此之大,涉及的内容又如此广泛和复杂,全院会议在有限的时间内是不可能对各议案一一进行认真、仔细的审议的。解决的办法,是由常设委员会先审议议案,进行筛选,只把重要的议案提请全院审议。第二,立法需要专门知识。常设委员会及其小组委员会各有其管辖范围,成员比较稳定,熟悉管辖范围的立法工作。第三,一个重要议案常涉及多方面的利益,为使议案获得通过和在以后得以顺利实施,必须听取和考虑各方面的意见,对各方利益进行协调,作出妥协,常设委员会比全院会议更适合进行这项工作。

第99届国会(1985—1987年)共有294个委员会和小组委员会。其中参议院有16个常设委员会,90个小组委员会,4个特别委员会。众议院有22个常设委员会,153个小组委员会,5个特别委员会。两院联合委员会有4个。

(一)委员会的类别

国会的委员会有三类:常设委员会,特别委员会,联合委员会。

(1)常设委员会

常设委员会是国会最重要的委员会,是按职能(如农业、拨款、武装力量、银行、司法、对外关系、公共工程,等等)建立的。每个委员会的管辖范围由议院的规则规定。关于常设委员会的设置,各届

^① 伍德罗·威尔逊:《国会政府》,1956年版,第69页。此书于1885年首次出版。

国会虽常有增减,但大体上是从一届国会继续到下一届国会。几乎提出的每个议案都按照其主题先提交一个或几个有管辖权的常设委员会审议。正是这些委员会实际上审议提出的议案,并决定把哪些议案向全院报告,提请全院审议。常设委员会也负责监督行政部门,调查各行政机构是否按照国会的立法意向实施法律。

绝大多数常设委员会都设有若干个具有特别管辖范围的小组委员会,一般是6—8个,但两院的拨款委员会各有13个小组委员会。众议院规定要求成员在20人和超过20人的委员会至少设立4个小组委员会。常设委员会通常把收到的议案交属下的一个小组委员会审议和提出报告,再由全体委员会进行审议。如果全体委员会通过该议案,则向全院报告,提请全院对该议案进行审议。

常设委员会的主席由多数党成员担任。各委员会大小不一:在第99届国会中,众议院的委员会从11人(哥伦比亚特区)到57人(拨款);参议院的委员会从12人(退伍军人)到29人(拨款)。两党在各委员会席位的比例,大体上同两党在参议院或众议院议席的比例相当(众议院官员行为准则委员会是唯一例外,两党的成员各为6人)。但是多数党在关键委员会(筹款、拨款、预算)有时占有较大比例。

一个众议员通常可担任两个常设委员会的成员,唯担任规则、筹款或拨款委员会成员的众议员,不得再担任其他常设委员会成员。一个参议员可担任两个“大”委员会和一个“小”委员会的成员。^①

各常设委员会的重要性和名望大不相同。影响和名望高的在

^① 参议院有16个常设委员会和4个特别委员会。常设委员会中,农业、拨款、武装力量、银行、商业、能源、环境、财政、对外关系、政府事务、司法、劳工等12个委员会称为“大”委员会。另4个常设委员会(预算、规则和管理、小企业、退伍军人)和4个特别委员会称为“小”委员会。

参议院是外交、财政、拨款和武装力量等委员会，在众议院是拨款、规则、筹款、武装力量等委员会。

关于两院常设委员会的设置、两党成员人数对比及所属小组委员会数目，见表 7·5。

(2) 特别委员会

特别委员会是专为进行某项工作(如进行研究或调查)而建立的临时性委员会，任务完成即撤销。在 99 届国会，参议院设有道德、印第安人、情报、老年 4 个特别委员会；众议院设有老年、儿童、青年和家庭、饥饿、情报、吸毒和控制 5 个特别委员会。在 70 年代，两院都曾设立特别委员会研究各自的委员会制和提出改进建议。过去特别委员会可以进行调查、研究和提出建议，但不能审议议案。可是近年来，两院都建立了几个常设的特别委员会，并授权审议议案和提出报告。

两党在特别委员会席位的比例也大体上同两党在参议院或众议院席位的比例相当。但参议院道德特别委员会，两党议员人数相同，各为 6 人。

(3) 联合委员会

联合委员会是参众两院为管理工作和研究某些大问题而建立的委员会，由两院各派出同等数目的代表组成，通常是常设的。第 99 届国会设有 4 个联合委员会：图书馆联合委员会(每院 5 人)，出版联合委员会(每院 5 人)，税收联合委员会(每院 5 人)和经济联合委员会(每院 10 人)。前两个是监督国会图书馆和政府出版局的管理性委员会；后两个则具有政策的意义。

联合委员会中最重要的是协商委员会。它是为消除两院通过的某个议案文本的差异而成立的临时性联合委员会，任务完成即撤销(详见第七节)。

国会两院各委员会由两党各自任命，前面已经提到。国会四个

表 7·5 第 99 届国会的常设委员会 (1985—1987)

众议院委员会	成 员 人 数 (D 为民主党人, R 为共和党人)	小组委员会数目
农业	43(D26,R17)	8
拨款	57(D35,R22)	13
武装力量	46(D27,R19)	7
银行、财政和城市事务	47(D28,R19)	8
预算	33(D20,R13)	8
哥伦比亚特区	11(D7,R4) ^①	3
教育和劳工	32(D19,R13)	8
能源和商业	42(D25,R17)	6
对外事务	42(D25,R17)	8
政府工作	39(D23,R16)	7
众议院管理	19(D12,R7)	7
国内和海岛事务	37(D22,R15)	6
司法	35(D21,R14)	7
商船和渔业	42(D25,R17)	6
邮政和文职人员	21(D13,R8)	7
公共工程和运输	46(D27,R19)	6
规则	13(D9,R4)	2
科学和技术	41(D24,R17)	7
小企业	42(D25,R17)	6
官员行为准则	12(D6,R6)	0
退伍军人事务	34(D20,R14)	5
筹款	36(D23,R13)	6
22		141

① 另有一名成员为哥伦比亚特区代表,未计入。

续表

参议院相平行的委员会	成员人数 (D为民主党人, R为共和党人)	小组委员会数目
农业、营养和林业	17(R9,D8)	6
拨款	29(R15,D14)	13
武装力量	19(R10,D9)	6
银行、住宅和城市事务	15(R8,D7)	5
预算	22(R12,D10)	0
—	—	—
劳工和人力资源	16(R9,D7)	6
商业、科学和运输	17(R9,D8)	8
对外关系	17(R9,D8)	6
政府事务	13(R7,D6)	6
规则和管理	15(R8,D7)	0
能源和自然资源	18(R10,D8)	5
司法	18(R10,D8)	8
—	—	—
—	—	—
环境和公共工程	15(R8,D7)	6
—	—	—
—	—	—
小企业	19(R10,D9)	7
—	—	—
退伍军人事务	12(R7,D5)	0
财政	20(R11,D9)	8
———		———
16		90

资料来源:根据《国会季刊社专门报告:第99届国会的委员会和小组委员会》

(《国会季刊周报》第43卷第17期,1985年4月27日)编制。

党(众议院民主党、众议院共和党、参议院民主党、参议院共和党)

任命的方法大同小异。众议院民主党,从1975年起由该党指导和政策委员会(由议长任主席)提名各委员会人选,并由党团会议批准。唯规则委员会人选由议长提名,并由党团会议批准。众议院共和党,由该党委员会事务委员会(由共和党议院领袖任主席)提名各委员会人选,名单中的首席众议员(实际是共和党在该委员会的首席代表)则须经党团会议批准。参议院民主党,由该党指导委员会(由该党议院领袖任主席)提名各委员会人选,并由党团会议批准。参议院共和党,由该党委员会事务委员会按资历提出委员会人选名单,无须党团会议批准。两党提出的常设委员会成员的名单,须分别提交两院全院会议批准,但这不过是一种形式而已。

任命委员会成员时须考虑的因素前面已经讲过,就不赘述了。

(二)70年代的改革

本世纪初,国会政党领袖权力很大。众议院议长有权任命各常设委员会主席和成员。在改革运动的影响下,众议院在1910年修改规则,剥夺了议长任命各常设委员会主席的权力,并规定议长不得在规则委员会任职。从那时起直到70年代以前,资历成了多数党众议员担任常设委员会主席的唯一标准。常设委员会中资历最深的多数党众议员自然地成为该委员会主席。由于民主党长期是众议院的多数党,南方各州民主党众议员的议席又多是“安全席位”,他们中许多人因资历最深成为常设委员会主席。他们占各委员会主席的比例,大大高于南方民主党人在众议院所占议席的比例。由于同一原因,参议院也出现了同样情况。这些保守的民主党人使国会日趋保守。1971年,众议院民主党党团会议率先改革了规则,规定由该党党团会议以无记名投票选举各常设委员会主席。1975年,民主党党团会议引用上述新规则,免除了三个常设委员会主席的职务,这三个人都是靠资历担任主席的。资历制开始打

破。

70年代初期,国会进行了一系列改革。总的说来,这些变革是由民主党党团会议进行的,但是由于民主党在两院都是多数党,这些变革实际上就成为国会的规则。这些变革中较为重要的是以下各项:

众议院

1. 委员会主席应在政党党团会议上以无记名投票选举。
2. 任何议员均不得担任一个以上的委员会主席或一个以上的立法小组委员会主席。
3. 每个议员均应被任命为一个主要委员会的成员。
4. 每个委员会均应有书面规则。
5. 成员在20人以上的所有委员会应至少设置4个小组委员会。
6. 小组委员会主席和少数党首席成员得各自雇用一名工作人员为小组委员会工作。
7. 委员会和小组委员会所有会议应对公众开放,除非其成员在公开会议上投票决定会议应秘密举行。
8. 保证委员会的少数党成员传证人作证的权力。

参议院

1. 委员会和小组委员会所有会议应对公众开放,除非其成员在公开会议上投票决定,由于认可的理由(即审议国防秘密)会议应秘密举行。
2. 在党团会议1/5成员的要求下,委员会主席应以无记名投票选举。
3. 资浅的参议员在委员会中应得到工作人员的协助。
4. 任何参议员均不得任一个以上的委员会主席。

这些改革打破资深议员对常设委员会主席的垄断,扩大了议

员的权利,因而被一些议员称为参众议员的“权利法案”。

70年代初以来,国会委员会制的一个重要发展是小组委员会数目的增加和权力的扩大,特别是在众议院。除上面已讲到的,新规则规定,小组委员会主席由全体委员会中的多数党成员选出,而不是像过去那样由委员会主席任命;提交委员会的议案,必须立即交小组委员会审议。这些规定被称为小组委员会的“权利法案”。

70年代国会的改革,产生了两方面的重要影响。第一,常设委员会主席的任命突破资历制、改为可由多数党党团会议选举,小组委员会主席由委员会主席任命改为由全体委员会多数党成员选出,小组委员会的权力的扩大,委员会及小组委员会会议的公开举行,以及对议员权利的保障,这一切改革使国会的结构和国会政治民主化。委员会及小组委员会会议向公众公开,把委员会的工作置于公众和大众传播媒介的监督之下,是政治生活民主化的一个发展。1972年,众议院委员会会议的44%是秘密举行的。到1975年,秘密会议便只占3%了。参议院的委员会会议很久以来就允许电视报道,但众议院则不允许。自1971年起,众议院也开始允许电视报道常设委员会的听证会。第二,小组委员会数目的增多和权力的扩大,委员会主席权力的削弱,则使权力中心增多,国会权力进一步分散。

三、议员的非正式组织

除了政党组织以外,国会中还有许多反映议员政见和利益的非正式组织。由于政党的影响削弱,这些团体的重要性增大了。其中比较重要的有以下一些。

民主党人研究会

这是众议院自由派民主党人的组织,成立于1959年,宗旨是

促进自由派民主党人之间的交流和团结。成员是自由派和温和派民主党人,共 200 多人。它向会员征收会费,通过邮件和宴会募捐经费,雇用了 10 余人的工作班子。它出版关于审议中立法每周报告和资料,为自由派议员提供竞选费和帮助。它站在改革众议院的前列,在 70 年代成功地改革了资历制,并使众议院常设委员会的会议公开举行。它不对议案表态,一是为了避免触犯某些成员,二是因为在某些问题上自由派没有明确一致的立场(例如在枪支管制上,自由派之间就存在严重分歧)。

保守派民主党人论坛

这是众议院保守派民主党人的团体,有时被称为“棉铃象鼻虫”,因为其成员多是南部民主党人。第二次世界大战后,一些保守派民主党众议员经常集会,研究立法和应采取的立场,经常到会的有三四十人。1972 年,这些人正式建立了“民主党人研究组织”。这是同民主党人研究会唱对台戏的集团。1980 年大选后,约 30 名“棉铃象鼻虫”建立一个新组织——“保守派民主党人论坛”,次年成员增加到 40 多人。他们常在经济问题上同众议院共和党人站在一起,是支持里根的保守派联盟的重要组成部分。

星期三集团

这是众议院少数温和保守派共和党人的组织,每星期三集会讨论立法。它有一个很小的工作班子,偶尔发表文件。

舞毒蛾

1981 年,二三十名东北部和上中西部温和派和自由派共和党人经常集会,研究减轻里根削减福利开支对他们选民的影响。他们反对里根的某些建议,但没有建立正式组织。

州代表团

来自某些大州(如加利福尼亚、纽约、得克萨斯等)的众议员在一起开会,讨论与共同利益有关的事项。有一些州的代表团在许多

问题上投一样的票,这是因为有强有力的地方党的影响的缘故。

专门的议员团

国会中还有许多促进种族或地区利益、促进某些政策的议员团。有钢铁议员团、蘑菇议员团、滚筒滚珠轴承议员联盟、东北部和中西部经济协进联盟、环境政策委员会、造船厂联盟,以及妇女议员、说西班牙语议员和黑人议员团,等等。其中最著名的是国会黑人议员会议、成立于1969年,现有成员23人(1987年1月),其中一人是无表决权的哥伦比亚特区代表,22人是民主党众议员。它的工作是促进有利于黑人的立法和维护黑人议员的利益。它定期开会,研究问题,雇有一个小小的工作班子。关于某些问题,它仅表明其意见;在另外一些问题上,则试图同其他集团的领袖进行谈判,以求在互利的条件下,在议案表决时相互支持。它向其成员通报情况,有时则坚持要求其成员填补尚无黑人任委员的常设委员会的空缺。

四、国会工作人员和辅助机构

在过去20多年中,国会内部的一个重要发展是国会雇员人数的增长。国会雇员总人数在1960年是23000人,1978年达到4万人,1982和1983年仍保持在39000人的水平。国会预算拨款从1960年的1.26亿美元上升到1983年的14亿美元,其中2/3以上用于支付雇员工资。^①国会雇员中,最重要的则是为两院议员个人服务的工作人员和委员会工作人员。

两院议员个人工作班子和委员会工作班子总数同行政部门的

^① 《美国统计摘要,1965年》第395页;《美国统计摘要,1985年》,第279—311、322页。

雇员总数相比,虽然是小巫见大巫,但其增长速度却不寻常。1980年,两院议员个人工作人员接近13000人,委员会工作人员达到3000人,两者共16000人,为1947年2000人的8倍,为1960年的3倍多。^①此外,国会属下的机构还雇用了3000名研究人员和专家,为国会议员提供服务。在华盛顿,国会成了雇员人员增加最快的部门。在西方各国议会中,美国国会也是雇用工作人员最多的。^②

国会两院工作人员迅速增加,主要原因有二。一是立法的需要。国会立法工作量极大,立法内容日益广泛、复杂、专门,没有大量工作人员和专家协助,议员和委员会就不可能在有限的时间内充分履行其职责。二是议员们的政治需要。议员需要了解国会内外的政治情况,同国会内外利益打交道、进行磋商和互惠的政治交易;议员竞选连任,需要同本选区、本州选民保持经常联系。为此,议员们需要助手的协助。

(一) 议员个人的和委员会的工作班子

19世纪末期,国会始向参众议员提供经费,供他们雇用个人的工作人员。尔后议员的个人工作人员慢慢增多。参众议员雇用的个人工作人员,1930年分别达到280人和870人;1947年为590人和1440人;1957年为1115人和2441人;1967年为1749人和4055人;1980年达到4281人和8667人,合计为12948人。^③现在,每个参众议员都有一个为数可观的个人工作班子。

① 兰德尔·里普利:《国会:程序和政策》,第262、268页。

② 几个主要西方国家的国会、议会雇用的工作人员人数是:英国下议院800人,联邦德国联邦议院2000人,法国两院1800人。见兰德尔·里普利:《国会:程序和政策》,第261、262页。

③ 兰德尔·里普利:《国会:程序和政策》,第262页。

参议员雇用个人工作班子的津贴,因州的人口而异。在1981年,每名参议员每年的津贴从592608美元(人口少于200万的小州)到加州的1190724美元。雇用人数则无限制。在1981年,参议员的个人工作班子从13人到71人不等,平均是31人,都包括一些专家。约1/4在参议员本州办事处工作(绝大多数参议员在自己的州内有几个办事处),比20多年前有所增加。这表明参议员比过去更重视同本州选民的联系。

众议员雇用个人工作班子的津贴大大低于参议员,在1981年是每人每年336384美元,可雇用18名专职人员和4名部分时间工作人员,平均每名众议员雇用15人,也包括一些专家。工作班子中有1/3的人在议员选区办事处工作(约一半的众议员在本选区有一个以上的办事处),也比20年前有较大增加。

议员个人工作班子的主要工作是协助议员同其选民保持联系,如答复本选区或本州选民的电话、电报和信件;接见来访的选民和游说者;解决选民提出的各式各样的要求;为议员撰写演讲稿、编写新闻信札和新闻稿;注视选区的政治动向;设法引起传播媒介的注意等。在选举年,议员的办公室实际成为议员的竞选办公室,工作人员成为其竞选工作人员。这是在职议员比其挑战者有利之处。工作人员的另一重要工作是与立法事务相关。工作班子(主要是高级助手和专业人员)搜集和分析同议案有关的信息;提出可供选择的方案;起草议案,以及同院外游说集团和政府官员进行接触,直至对议员在议院表决时应如何投票提出建议。总地说,参议员在立法方面比众议员更加依靠他们的工作班子。因此,有时某些参议员的主要助手对于某些立法的通过起到关键性的作用,某些助手甚至被称为某个州的“第三名参议员”。

为国会各委员会配备工作人员始于19世纪中叶(起初是文书人员),以后人数缓慢增加。参众两院委员会的工作人员,1930年

分别为 163 人和 112 人；1947 年为 232 人和 167 人；经过 30 多年，1980 年达到 1108 人和 1918 人，合计为 3026 人。^① 委员会主席和少数党首席成员、小组委员会主席和少数党首席成员，都有权雇用委员会的和小组委员的工作人员。因此，在委员会和小组委员会中，多数党成员和少数党成员实际上各有忠诚于他们和向他们负责的工作班子。这也从另一侧面反映了国会按政党组建的特点。委员会工作人员履行同委员会工作有关的多种职责。例如，收集和分析为制定政策所需要的信息；组织听证会；进行同委员会调查有关的题目的研究；提出供选择的方案；起草议案和修正案；起草全体委员会向全院提出的关于议案的审议报告；协助委员准备在全院会议辩论时的发言；参加两院协商会议的准备工作和起草协商委员会的报告等。委员会工作人员也是委员会同行政部门和利益集团之间的主要联系人。他们还常从事组织议员的联盟支持一项议案。1974 年的一项调查表明，他们从事的最重要的工作是：应请求提供情报；研究立法，起草议案，阅读和分析议案；进行调查和监督。他们受到行政官员、利益集团和大众传播媒介的重视，成为后者获得议员们的意图和对议员施加影响的渠道。

由于议员工作班子和委员会工作班子在立法方面所起的重要作用，他们被称为“隐身的议员”、“非选举的议员”。

（二）国会的辅助机构

国会设有 4 个专门机构，为整个国会工作：国会研究部，审计总局，技术评价局，国会预算局。

国会研究部

国会研究部是国会图书馆的一个下属单位，其前身为 1914 年

^① 兰德尔·里普利：《国会：程序和政策》，第 268 页。

成立的国会参考咨询处,1970年改为现在的名称,并开始进行大范围的政策研究。现在雇用近900名专业人员,其中许多人拥有高级学位。它每年大约回答国会议员提出的多达30万个各式各样的问题,并为各委员会进行一些大项目的研究和提出报告。作为一个政治上中立的机构,它不提出政策建议,只提供事实,指出赞成和反对某项已提出的政策的论点。它跟踪国会正在审议的每项主要议案的进程,编写已提出的每项议案摘要。这种信息立即通过安装在国会两院各个办公室的电子计算机终端机传递给国会议员。

审计总局

审计总局始建于1921年。过去它只对行政部门各机构的开支进行例行的审计。今天,它除了进行独立的审计外,也对行政机构和政策进行调查,几乎对政府工作的每个方面(如国防订货合同、药物管制政策、联邦调查局关于国内安全的调查、医疗照顾和医疗援助计划、水污染防治计划,等等)提出建议。它还直接应国会、国会委员会和议员的要求进行专题研究。实际上审计总局是国会的仆人,常被称为行政机构的“监察者”,监督行政机构的开支和评价它们的计划。然而,审计总局应在总统和国会之间保持中立。

局长由总统提名经参议院批准后任命,任期15年。审计总局雇用5000名人员。

技术评价局

技术评价局建于1972年,其职能是研究和评估采用一项技术可能产生的利弊及提供其他有关的有助于国会的信息。它有150名工作人员。局长由参众议员各6人组成的技术评价委员会任命,任期6年。至今这个机构尚无什么影响。

国会预算局

国会预算局成立于1974年,目的在于加强国会在制定预算中的地位和作用。它的工作是进行经济预测、财政政策分析和成本预

测,工作领域涉及所有联邦政策和计划的经济方面。它同由同一法律——1974年预算法——建立的两院的预算委员会密切合作,并特别注意满足两院岁入(筹款、财政)和拨款委员会要求它进行的专门研究。它也为其他委员会进行专门研究。局长由众议院议长和参议院临时议长共同任命,任期4年。它雇用200名工作人员,都是专家。它发表的研究报告很受重视,也引起争议。例如,在福特总统任期内,一些共和党国会议员曾指责该局的报告对总统建议的批评带有党派色彩。卡特总统任职的早期,该局的报告对于他的能源计划提出尖锐批评,说总统对预算的节约估计过高。据说,这份报告使众院议长奥尼尔很感不快。1981年和1982年,预算局在一系列经济假定和预测上同里根总统和其工作班子有着许多明显的分歧。该局迅速而又准确地预言:里根总统的经济计划的结果之一将是巨大的预算赤字(已为后来的事实所证明)。这一报告使里根大为恼火,却为民主党在国会辩论中提供了依据。

第六节 国会的职能和权力

宪法赋予国会多种职能和广泛权力,除部分权力由参院单独行使外,均由两院共同行使。国会代表人民,制定法律,制约和监督总统。国会提出宪法修正案或应2/3州议会的要求召开制宪会议提出宪法修正案。国会一定条件下选举总统和副总统。国会设立联邦低级法院和规定它们的管辖权;参议院批准各级联邦法官的任命。国会制定联邦政府预算,独自拥有征税权和拨款权。参议院批准高级行政官员的任命。国会有权弹劾(由众议院提出)和审判(由参议院进行)犯有叛国罪、贿赂、重罪和轻罪的总统、行政官员和联邦法官。国会还有权以两院2/3的多数票推翻总统对国会通过的议案的否决。国会还拥有一定的外交权,这些权力包括宣

战、征税支持战争、建立和维持武装力量、管制对外商业、批准条约,这些权力除批准条约由参议院行使外,均由两院共同行使。根据宪法授予的立法权和其他权力,国会还拥有就制定和执行立法以及其他事项进行调查的广泛权力。^① 国会拥有的财权、人事权、弹劾权、外交权和调查权,是国会制约和监督总统和行政部门的手段。

从国会的经常工作看,国会的众多职能中,代表人民、制定法律和监督总统和行政部门是国会最基本的职能。这三项职能是相互关联的。国会的立法具有合法性,是因为国会代表人民,是人民主权论的体现。按三权分立相互制衡的宪法原则,国会有制约和监督其他两部门主要是行政部门的职能和权力。

下面我们就来讨论国会的这三项基本职能和权力。

一、代表人民

美国国会由参众两院组成。参议院代表州,由州议会选举;众议院代表人民,由人民直接选举。制宪者们设立各州代表权完全平等的参议院,一是由于实际政治的需要,不如此,宪法就不会为各州批准,联邦便不能建立;一是为了用参议院来制约代表人民的众议院,以防止“多数人暴政”和保护少数的利益,在当时是保护小州的利益。宪法最初规定参议员由州议会选出而不是由人民直接选出,就体现了参议院代表州和以参议院制约众议院的意图。1913年以后,参议员改为由人民选举,这样参议院也代表人民,然而它代表州的职能和制约众议院的作用则依然未变。

^① 根据这一权力,国会各委员会及小组委员会可以举行听证会,传有关行政官员、利益集团代表和公民到会作证。被传的人,如拒绝出席或作证,可以以“藐视国会罪”由司法部门提出刑事诉讼。

因此,国会代表人民的职能,主要还是由众议院来体现。然则众议院的代表性如何呢?它能反映人民的意愿和要求吗?人民能对众议员有所控制吗?

前一节我们已经分析了参众议员的构成。从议员构成看,国会缺乏代表性的。众议院(以及参议院)议员完全不能反映美国人民的社会构成。由于实行一人当选选区制,两大党垄断了众议院全部议席,小党被排斥在外。参议院的情况也是如此。

此外,由于选民对议员候选人了解甚少(大约仅15%左右的选民对众议员候选人有一些了解),绝大部分选民不关心候选人对问题的立场,大部分选民(有时高达80%以上)通常是投本党候选人的票,因此当选议员按自己意志行事的自由是很大的。

虽然如此,议员也不能完全置选民多数的意愿和要求于不顾。在当代美国,选举本身成为约束议员行为最重要的力量之一。影响议员在议院对一项议案的投票(主要是唱名投票)的因素很多,诸如总统的愿望、议院政党领袖的愿望、议院常设委员会的建议、本党其他议员的意见、本州议员团的意见、利益集团的要求、本选区选民的态度,等等。总的说来,诸因素中,本选区选民多数的态度,是一重大因素,是议员不能不认真考虑的,因为议员都想再次当选。著名政治学家罗伯特·达尔教授曾指出:凡是密切观察国会的人,实际上都同意,再度当选的愿望是影响参众议员行为的最强大的诸种力量之一。^①再次当选是众议员尤其关注的事,因为他们的任期只有两年。可以说,他们就职伊始就已经想到下一次选举。

前面已提到,众议员必须由国会选区的选民选举,而且本人必须是该选区的居民。参议员由全州选民选出,也必须是该州的居民。不论是政党还是任何有权势的官员,都不能提名一个不居住在

^① 罗伯特·达尔:《美国的民主》,1981年第4版,第122页。

一个国会选区的人为该选区国会众议员候选人,或不是一个州的居民为该州参议员候选人。而在众议员要再次当选,就必须在本选区或本州内赢得多数选票。如果议员在国会中的行为和表现(主要是表决投票)违反选民多数的意愿,便有落选的危险。再次当选的愿望,有力地驱使国会议员同本选区选民保持联系和赢得他们的好感,至少是不冒犯他们。为此,他们都努力去发现选民的意见和好恶。因此,绝大部分议员经常回到自己的选区。对于419名众议员进行的一项调查表明:平均每名众议员每年回到自己选区35次,逗留135天;近1/3的众议员每个周末都回到自己的选区。^①议员这样作的目的是赢得选民的信任,以便在下次选举能再度当选。为此,议员努力表现自己的才能和品德,表现他理解选民的需要和问题,与他们休戚与共。

总地说,国会虽然缺乏代表性,国会议员有很大自由按自己的意志行事,然而议员们再次当选的愿望,又驱使他们同本选区选民保持联系,重视和反映选民的意愿和要求,而选民则靠自己的选票去制约议员。

二、制定法律

(一)国会的立法权及其所受的限制

宪法授予国会的权力分为两类:立法权和非立法权。立法权是国会的首要权力。宪法规定,全部立法权属于国会。国会的立法权主要列举在宪法第一条第八款中。宪法其他条款也授予了国会某些立法权。这些为宪法明白列举的权力通称为“授予权力”或“列举

^① 小理查德·芬诺:《美国众议员在他们的选区》,《美国政治学评论》,第71卷(1977年9月),第890页。

权力”。此外，第一条第八款最后一项规定：国会“有权制定为行使上述各项权力和由本宪法授予合众国政府或其任何部门或官员的一切其他权力所必要和适应的所有法律”。这是一条极富弹性而又极其重要的条款，在宪法学上通称为“必要和适当”条款。据此条款，凡最高法院认为可以从“授予权力”引申出来的权力，国会均可行使，据以立法。这种引申出来的权力称为“默示权力”。国会必须在“授予权力”和“默示权力”的限度内行使其立法权。

关于授予权力，不言自明，国会行使这些权力，并无争论。而默示权力的含义，即什么是“必要和适当”的法律，并不明确，时常引起争议，要由最高法院进行解释，做出裁决。一般说，最高法院认为，国会立法的项目若不属于明白授予的权力范围，则必须同授予权力有明白的、直接的关系，才是“必要和适当”的法律，才是符合宪法的。例如，宪法明文授予国会铸造货币和规定其价值的权力，国会也就有权设立银行和发行纸币。管理州际贸易的授予权力，则使国会“有权规定州际客运和货运的收费标准，有权管制直接影响州际商业的州内商业。为增进公共福利而征税的授予权力，则使国会“有权制定法律，把联邦土地赠予各州兴办大学，有权制定雇员退休法和津贴农场法。但是最高法院也常以国会制定的某些法律没有授予权力为依据、或侵犯州权、或侵犯权利法案保证的个人自由和权利等等为理由，宣布某些立法违宪。最为突出的例子是最高法院在新政早期宣布国会制定的主要新政立法违宪。这是法院对国会也是对总统进行制约的明显例子。

虽然如此，但综观美国的历史，“必要和适当”条款，经过最高法院从宽解释，大大扩大了国会的立法权力，因而也扩大了中央政府的权力。现在的国会对于国民经济的各个方面，对于人民生活的各个方面以及国家政治生活的重要方面，都拥有广泛的立法权。

然而国会的立法权也还是受到一定限制的。国会的立法权除

宪法授予国会的权力

宪法第一条第八款规定国会的权力如下：

- △课征直接税、关税和其他税。
- △借款。
- △管制同外国、各州间的通商。
- △制定归化法和破产法。
- △铸造货币、规定其价值及伪造货币的罚则。
- △规定度量衡的标准。
- △设立邮政局和建立邮政道路。
- △向发明家和作者颁发专利证和版权证。
- △设立低于最高法院的法院。
- △确定和惩罚在公海上所犯的海盗罪以及违犯国际法的犯罪。
- △宣战。
- △招募和保持陆军和海军，制定统辖陆海军条例。
- △成立民兵（任命民兵军官和按照国会的条例训练民兵的权力由各州保留）。
- △对于联邦政府所在地（即哥伦比亚特区）行使专有的立法权；对于合众国购置用于修建要塞、武器库、兵工厂和海军造船厂以及其他必需的建筑物的地方行使同样的权力。
- △制定为行使上述各项权力和本宪法授予合众国政府的一切其他权力所必要和适当的所有法律。

受到法院和总统的制约，还受到宪法明文规定的限制。例如宪法规定：国会不得征收出口税，在正常情况下不得中止人身保护状，不得制定公民权利剥夺法案或追溯既往的法律，不得授予贵族头衔，不得侵犯州的保留权力，不得侵犯权利法案所保证的各项公民自由和权利，尤其是宪法第一条修正案所保障的言论和出版自由和

第五条修正案所保障的不依正当法律程序公民不得被剥夺生命、自由和财产的权利。

(二) 总统和立法

宪法虽然规定全部立法权属于国会,但根据三权分立和相互制衡的原则,总统在立法方面也拥有重要权力和发挥极其重要的作用。实际上,总统和国会分享立法权。

首先,宪法授予总统否决国会通过的议案的权力。国会要推翻总统的否决并非易事,因需要两院的 2/3 多数票。因此否决权成为总统制约国会的一项重要手段。(见表 7·6)

其次,宪法赋予总统立法倡议权。宪法第二条第三款规定:“总统应不时向国会报告联邦情况,并向国会提出他认为必要和妥善的措施供国会审议。”这一条款是总统立法倡议权的宪法根据。在当代,总统的立法建议包括在每年提交国会的国情咨文、预算咨文、经济咨文三大咨文和各种特别咨文中。这些咨文确定了国会的主要议事日程。国会每年的立法工作主要就是围绕总统的这些建议进行的。国会已变得依赖总统的立法建议来确定其议事日程了。例如,在 1969 年,当尼克松总统提出其立法计划缓慢时,参众两院民主党领袖都变得烦躁起来,甚至抱怨说:在总统确定议事日程的最重要项目以前,国会不能够真正地进行工作。可以说,在政府职能大大扩大、面临的问题日益复杂的当代美国,总统已成为立法的主要倡议者,不论他是一个雄才大略的人还是一个比较平庸的人,都是一样。不仅如此,在一定程度上,总统还是立法的主要领导者,对一个有才能的总统说,尤其是如此。这是因为总统作为拥有很大正式权力的政府的单一的首脑,能够提出全国立法计划。对比之下,国会是一个多头领导的机构,权力极其分散,议员各行其是,两院多数党即使同是一个政党,也不能够提出解决国家面临的重大

问题的完整立法计划。著名的前参议员艾德莱·史蒂文森第三(伊利诺伊州民主党人)曾说：“国会从来不能够,将来也不能够形成任何政策意识。”^①

表 7·6 总统的否决

总 统	任职年数	否 决 数	否决被推翻数
罗 斯 福	12	635	9
杜 鲁 门	8	250	12
艾森豪威尔	8	181	2
肯 尼 迪	3	21	0
约 翰 逊	5	30	●
尼 克 松	5.5	43	6
福 特	2.5	66	12
卡 特	4	28	2
里 根 ^①	3	16	4

① 到 1984 年 3 月。

资料来源:罗杰·希尔斯曼:《治理美国的政治》,1985年,第161页。

上面说的是当代美国的一个总的趋势。总统倡导立法的和领导立法的作用,因总统本人的才能、国会的状况和整个政治环境的不同而有很大差别。水门事件以后,福特和卡特主持白宫时,总统的影响和作用大大下降。相形之下,国会的地位就显得突出多了。1980年,里根入主白宫之后,总统的影响和作用大大加强了。

但是,在当代,总统完全控制国会的时候却是罕见的。自30年代以来,只有罗斯福新政时期的“头100天”、约翰逊在1963—1965年、里根在执政的第一年,或可以说总统暂时主宰了国会。里根总统在其执政的前六年,享有很高威信,他的主要立法计划,如以减税为中心的“经济复兴计划”、增强国防实力、被他称为“第二

① 《华尔街日报》,1980年11月5日。

次美国革命”的税制改革都在国会获得通过。但是,除 1981 年以外,他在推行其“议事日程”时,都在国会遇到这样或那样的阻力,第二任头两年遇到的阻力则越来越大(在制裁南非、对待贸易保护主义、防务政策、中东和中美政策等问题方面)。特别是 1986 年 10 月 2 日国会推翻了里根总统对制裁南非议案的否决。两院表决投票情况是:参议院 78 票对 21 票,众议院 313 票对 83 票。这意味着两院的大部分共和党议员也不听命于里根了。1986 年 11 月 4 日中期选举后,参议院易手,民主党重新控制国会两院,里根在国会遇到困难就更大。1987 年 2 月初参众两院分别以压倒多数票(86 对 14、401 对 26)推翻了里根总统对净水法案的否决,就是一个信号。

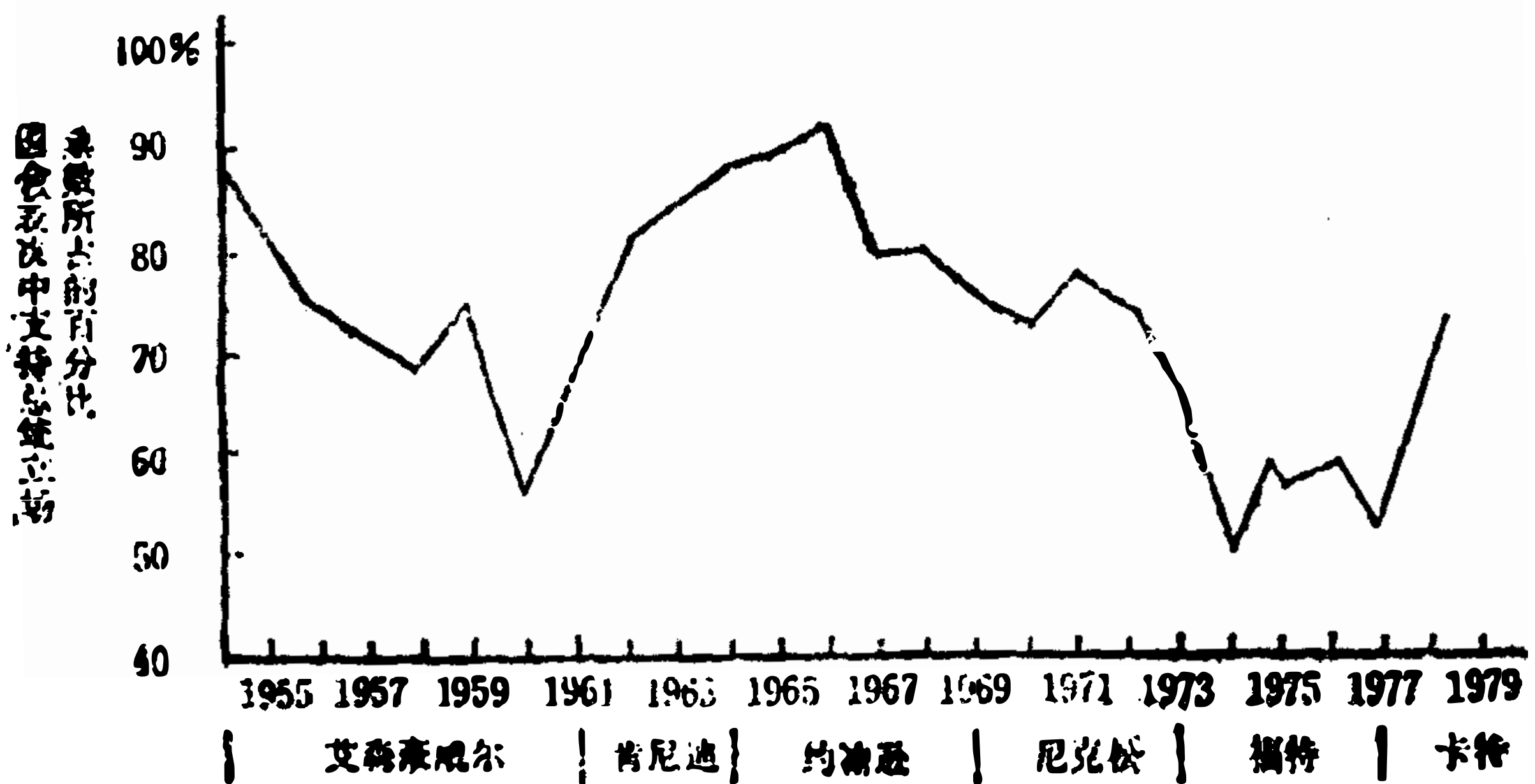
所以出现以上情况,一是因为国会和总统都各自拥有深深植根于宪法和美国政治制度的许多手段来维护自己的独立性和权力;二是因为美国政党权力分散和软弱,不能提供统一的领导。国会同总统之间的权力平衡可能遭到破坏,使总统或国会在制定政策方面暂时处于主宰地位,但是随着时间的进展和情况的变化,国会和总统的权力又向平衡方面摆动。即使在总统已成为国家政治生活的中心的今天,总统也不能命令国会做什么和不做什么。他只能说服国会,或直接向选民呼吁形成舆论压力,或通过讨价还价、政治交易等手段,使国会通过他的立法计划。

三、国会对总统和行政机构的制约和监督

对总统和其领导的行政机构,也就是对美国政府进行制约和监督,是国会的一项重要职能。国会拥有以下宪法手段来履行这一职能:立法权,钱袋权(财权),总统任命的批准权(人事权),弹劾权,条约批准权,调查权。此外,国会还拥有从立法权引申出来的立

法否决权和制定“日落”法的权力。

图 7·2 总统在国会表决中取得的胜利(1953—1979)



资料来源:《总统,1977》,哥伦比亚特区,国会季刊出版社1978年版,第31页。

1. 立法权

国会以立法制约总统和行政机构。国会以法律设立和撤销所有的部、署、委、局,并规定其组织结构。国会以联合决议批准或否决总统提出的行政改组计划。国会建立各职位并规定其权限,规定担任各职位的资格。国会规定一个机构的编制和各级人员数最高限额、各级官员的薪水等级。国会决定哪些职务由政治行政长官、高级行政职位官员担任或由低级文官担任。国会确定差旅费标准、办公用品及家具购置费等。总统提出的立法建议,要由国会审议制定成法律才能实施。在总统权力过分膨胀时,国会还制定法律对总统的权力加以限制。例如,在越南战争后期,国会在1973年推翻了尼克松总统的否决通过了战争权力决议,限制总统发动战争的权力。1974年,国会通过了国会预算和扣压拨款控制法,来限制总统扣押国会拨款的权力。

2. 钱袋权(财权)

国会掌握着“钱袋权”。这可能是国会的最重要的权力，也是国会制约和监督政府的最重要的手段，因为政府支出的每一分钱，都要由国会通过拨款法拨款。每年1月国会每期会议开始后，总统必须向国会提出下一财政年度的预算建议，请求国会审议。国会对总统预算建议进行审议、修改，通过规定联邦政府开支最高限额的授权法案，送总统签署，经总统签署后成为法律（如总统不同意，则可将预算授权法案交回国会重新审议）。国会然后再根据预算授权法通过拨款法，财政部才能依法向联邦政府各机构拨款，拨款一般按季度支付。国会不通过拨款法，政府机构就无钱使用，不能运转，工作就要停顿。（关于制定预算的程序，以后还要详细介绍。）国会在制定预算授权法和拨款法时，各有关常设委员会及小组委员会举行听证会，要求有关行政机构官员到会作证，说明现行预算的执行情况，目前各项计划执行情况和效益，以及来年的计划项目等，并须回答议员们提出的各项问题。议员对于要增加开支的原有项目和新增项目的审查更为严格。这种听证会无异于对各机构的工作的一次审查。国会预算授权法规定的政府开支最高限额一般低于总统提出的要求，拨款法的实际拨款又低于授权法的最高限额。一个财政年度结束后，国会审计总局要对各机构经费的使用情况进行审计，对它们的计划、活动和财务工作进行评价和提出建议，并报告国会。

3. 任命批准权

根据宪法和法律的规定，总统提名任命的部分官员须征询参议院的意见和经参议院批准。现在参议院每两年大约要审议10万以上的提名，不过其中许多是军官，参议院的批准只不过是例行手续而已。经总统提名由参议院批准后任命的职务中，最重要的是内阁级部长、副部长和助理部长、驻外大使、联邦各级法院法官（包括最高法院大法官）、法院的美国执行官、美国检察官。总统提名的人

被参议院拒绝,对总统是一件难堪的事。因此,参议院很少在全院会议上公开拒绝总统的提名,许多提名是在委员会中被拒绝的,有时则迫使总统撤回其提名。

参院对于总统提名的高级行政官员,特别是内阁级部长,一般都是批准的,认为总统应该有权任命自己的班子,以推行其政策。迄今总统提名的内阁级部长,仅有8人遭到参院拒绝。但助理部长的任命遭到参院拒绝的例子则屡见不鲜。参议院对于多数内阁级部长的任命都迅速批准,但有时对有争议的个别阁员的任命,往往多次举行听证会,仔细进行审查,拖延批准,对总统形成某种压力。这就使得总统在任命高级官员时不得不慎重考虑,并事先征求参议院两党领袖及有影响的参议员的意见,以及其他各界人士及有关利益集团的意见。

参议院对于批准最高法院大法官的任命特别慎重,一是因为大法官的职务特别重要,总统总是任命与自己观点相同的人为大法官;二是同政务官与总统不同,大法官是终身职,除经过弹劾并被定有罪不得被免职。在美国历史上,总统提名的大法官有20%被参议院拒绝。拒绝批准的方法,也同行政官员一样,大多不是在全院会议上做出,而是在委员会中否决,或迫使总统撤回提名,以保持总统的面子。

在特殊情况下,参议院可以要求被总统提名的阁员作出某种承诺作为批准其任命的条件。在水门事件揭露后,司法部长理查德·克兰丁斯特辞职。尼克松提名埃利奥特·理查森继任司法部长。参院司法委员会要求理查森作出不干预为调查水门事件而任命的特别检察官阿奇博尔德·考克斯的决定和行动的承诺,作为批准其任命的条件。理查森作出了承诺,参院遂批准其任命。考克斯下令从白宫调文献和录音磁带,遭到尼克松的拒绝。考克斯坚持,尼克松于是命令理查森解除考克斯的职务。理查森由于向参院

作出的承诺,只好辞职。尼克松于是提名威廉·萨克斯比为司法部长。在参院司法委员会从萨克斯比那里取得同样的承诺后,参院批准了其任命。新的特别检察官利昂·贾沃斯基同样下令调尼克松召开的有关水门会议的录音磁带,为尼克松所拒绝。官司打到最高法院。尼克松以贾沃斯基为其下属无权要求他交出录音磁带为自己辩护。最高法院裁决:批准贾的任命以前的协议,意味着尼克松已放弃了对贾下命令的权利。^①录音磁带终于交出。录音磁带表明尼克松以“国家安全”为借口来掩盖水门事件。尼克松为免受弹劾随即辞职。

这个例子说明,批准任命权可被参议院用来从被任命的阁员那里取得承诺,而此种承诺可使总统不能行使其行政特权,并终于被迫辞职。这个例子虽然是极为特殊的,但它说明,在关键时候,参议院批准任命权的重要作用。

4. 弹劾权

根据宪法的规定,国会有权对犯叛国罪、贿赂或其他重罪和轻罪的“总统、副总统和合众国的所有文职官员”进行弹劾。弹劾的决议由众议院以多数票通过,由参议院作为弹劾案审判法庭进行审判,由众议院议员担任起诉人。如被弹劾者是总统,则由最高法院首席大法官主持审判。判决须由出席参议员 2/3 多数票通过。如被弹劾者被判有罪,惩罚限于免除职务和今后不得再担任联邦职务。弹劾权是一项令人生畏的权力,然而却又是很少使用的权力,因为行使起来太困难。自 1789 年以来,只有 13 名联邦官员受到众议院弹劾,一名法官主动辞职,12 人受到参院审判。12 人中,法官 9

^① 美国诉尼克松案(1974年),最高法院以 8 对 0 票裁决:虽然总统声称享有“行政特权”是有其合理的理由的,特别是涉及敏感的军事或外交事务的时候,然而“却不存在总统在一切情况下无条件地豁免司法程序的特权”,否则就是阻挠宪法规定的联邦法院裁决刑事案的职能。最高法院命令尼克松向法院交出录音磁带和有关文件。

人(1人是法官),参议员1人,总统1人(安德鲁·约翰逊总统),部长1人(格兰特政府的陆军部长)。9名法官中,4人被宣判有罪和免职,5人被宣布无罪。参议院以无管辖权驳回了关于参议员的弹劾案。约翰逊总统在1868年以一票之差被宣告无罪,陆军部长于1876年被宣告无罪。^①

在当代最为人瞩目的是关于弹劾尼克松总统的事。众院司法委员会已批准对尼克松进行弹劾的指控,由于尼克松在1974年8月9日宣布辞职,众院也就未进一步采取行动。如尼克松不辞职,众院肯定会通过弹劾决议案的。

受到弹劾的官员3/4是法官,行政官员仅有两人。其所以如此,是因为行政官员可以由总统免职,而法官是终身职,非经弹劾不能免除其职务。但是,一位总统受到弹劾,一位总统因为惧怕受弹劾和受审判的羞辱而自行辞职,则表明具有巨大潜在威力的弹劾权是国会制约总统的一项重要权力。

5. 立法否决

国会使用立法否决始于1932年。所谓立法否决,就是国会在一项法律中写进这样的条款:总统或行政机构根据该法委托的权力为执行该法而采取的行动和制定的条例,必须得到国会的同意方可付诸实施;国会可以在一定的期限内(一般为30到90天)以两院共同决议或一院决议,甚至一个委员会的决议否决该项行动或规章。和法律不同,这项决议无须总统签署。从1932年到1983年,主要是近些年,有126项法律附有207条立法否决条款。^②例如,国会可以通过一项法律,允许国防部长关闭一个军事基地,除非他的决定为武装力量委员会否决。这种否决可以用于出售武器

^① 亨利·亚伯拉罕:《司法程序》,第45、46页。

^② 詹姆斯·森德奎斯特:《查哈案的意义》,戴唐纳德·鲁宾逊编:《改革美国政府》,1985年版,第248页。

和核反应堆给外国,用于原子反应堆的修建、总统宣布紧急状态、总统扣押国会拨款、总统要求行政改组以及其他大约 200 项事务。并非所有立法否决的努力都是成功的:从 1960 年到 1975 年,在国会提出立法否决的决议案共 351 件,但只有 71 件获得通过。但是国会使用立法否决却日渐频繁。从 1932 年到 1975 年,国会使用立法否决累计共 180 次,1932—1939 年只有 5 次,1970—1975 年则高达 80 次。立法否决成为国会制约和监督行政的一个重要手段。从胡佛起的历届总统都反对立法否决(里根在竞选中曾支持立法否决,说它有助于克服政府官僚主义,但上任后改变了态度),认为立法否决违反三权分立原则,侵犯了行政的权力。1983 年 6 月最高法院在查哈诉移民归化局案中裁决立法否决违宪,因为它允许国会干涉行政的行动,违反了三权分立的宪法原则。最高法院还提出,立法否决是“国会的法律”,根据宪法,应由两院通过,送总统批准或否决。现在国会遵照最高法院的意见,使用联合决议否决行政机构的行动,然后把联合决议送总统批准或否决。因此,最高法院的查哈案裁决是有利于总统的。国会在以后授权给总统或行政机构时可能更为谨慎。

6. “日落”法

“日落”法也是国会监督行政的一种手段。所谓“日落”法,就是国会在批准成立一个新的行政机构或批准一个机构的计划项目时,规定该机构或该项目的结束日期。在到结束日期以前,国会对该机构的工作和该项目进行全面审查,以决定它们是否应继续下去。

建立一个机构和批准一个项目是比较容易的,但要撤销它们则殊非易事,因为这将会使许多人丧失工作,会涉及许多方面的利益。因此“日落”法也并不是十分有效的监督手段。但“日落”法对于适时终止那些时过境迁已无继续存在必要的机构和项目也还是

有作用的。

7. 调查权

国会在监督总统及其领导的行政机构方面的最易见和最戏剧性的形式,可能要算调查权了。自从1792年国会对军队被一个印第安部落击败一事进行调查以来,国会对行政部门进行调查就成为立法一行政关系的一项经常的现象。调查权,宪法并未提到,是由立法权引申出来的,即调查使国会能够搜集事实帮助议员进行立法。最高法院则一贯认可这一解释,然而也认为不得仅仅为揭露个人的私事而使用这类调查剥夺公民的基本权利(言论、出版、结社自由等)。^① 国会的调查是由现有的或专门设立的委员会进行的。国会的委员会可以发出传票;任何无视传票的人,国会可以藐视国会罪将他送进监狱,或提交法院论处。但总统和其主要僚属常援引“行政特权”拒绝回答国会的询问。第二次世界大战后冷战时期,众议院非美活动委员会曾以调查为手段大肆迫害进步人士。

自1972年以来,国会调查多达几百起,许多调查都是针对行政部门的。其中引人注目的调查有对中央情报局和对联邦调查局所进行的调查。最出名的调查是参议院水门委员会对水门事件的调查(结果导致尼克松总统的辞职)。1986年11月“伊朗门”事件揭露^②,朝野震动。国会两院成立了“伊朗门”事件联合委员会,对

^① 有关判例,见爱德华·科温:《宪法及其今天的意义》,1978年第14版,第24页。

^② 1986年11月,报刊揭露1985年和1986年里根政府向伊朗出售武器,以换取伊朗帮助使在黎巴嫩的美国人质获得释放,即以武器换人质。这消息震撼了美国、中东和欧洲。对此事,11月13日里根曾公开予以承认。美国朝野纷纷抨击里根政府违反“武器禁运”和不同“恐怖分子”打交道的原则。司法部长米斯经过一星期调查后,于11月25日透露,国家安全事务委员会助理诺思中校在美伊交易中,私自把出售武器所得款项转交给尼加拉瓜反政府武装。这样作,是违反国会当时禁止援助尼反政府武装的决定的。诺思声称他完全是“奉命行事”。而里根则声明对此事完全不知情。事态遂更为严重。问题的核心是里根总统是真不知情,还是说慌。美国新闻界把整个事件称作“伊朗门”事件或“伊朗—尼加拉瓜”事件。

此事件进行调查。

第七节 国会的立法程序

美国国会立法程序极其复杂。一个议案成为法律,要经过六个步骤:提出议案、委员会审议、一议院全院辩论和表决、另一议院审议和通过,两院协商(次要议案一般不需协商)和总统签署。其中委员会审议是最关键、最重要的阶段,不仅真正的立法工作是在委员会进行的,议案的命运基本上也是在委员会决定的,而且院外集团(包括各级政府在内)为支持或反对一个议案而进行的游说活动和施加压力也主要集中在这阶段。

一、议案的提出

立法权属于国会,但是并非所有立法构想和建议都渊源于国会。立法构想和建议有以下来源:总统和行政机构,利益集团或选民,政党竞选纲领,国会议员(包括他们的高级助手)。重要的立法建议则主要出自总统和他领导的各行政机构。总统的立法建议实际上确定国会的立法议程。

立法构想和建议虽有多种来源,但是只有国会议员能够在国会提出议案和决议案。提出议案和决议案的程序却很简单。在众议院,一名(或多名)众议员只须把议案和决议案文本送交书记官或投入议案箱,议案就提出了;在参议院,一名(或多名)参议员,只须得到会议主持人的认可,就可宣布议案和决议案的提出。同一议案(包括决议案,下同)可在两院同时分别提出。总统只能向国会提出立法建议,不能直接在国会提出议案。由行政部门起草的、作为行政建议的议案,通常由拥有管辖权的国会常设委员会主席或小

组委员会主席在一个议院提出。

议案提出后,即进行编号。在参议院提出的议案编号前冠以“S.”(如第 92 届国会第 1 期会议 S. 1311 号),众议院的议案则冠以“H. R.”(如第 92 届国会第 1 期会议 H. R. 260 号)。编号的议案印好后,分送有关议员和行政机构,公众亦可索取。

宪法规定,征税议案必须首先在众议院提出,众议院通过后再送交参议院审议。按惯例,拨款议案也首先在众议院提出。

议案有公议案和私议案之分。前者涉及公共事物,经国会通过和总统签署后成为公法;后者涉及个人私事(如寻求归化为美国公民的特许,要求政府赔偿个人损失,等等),经国会通过和总统签署后成为私法。私议案一度占很大比重,近年已大为减少。因为国会把私议案涉及的许多问题授权行政机构和法院处理。

国会的决议案有三种:决议案(亦称简单决议案,编号前冠以“H Res”或“S Res”。共同决议案(编号前冠以“H Con Res”或“S Con Res”)和联合决议案(编号前冠以“H J Res”或“S J Res”)。决议案由一个议院通过,不要求另一议院通过和总统签署,无法律效力。决议案多用于制定或修改本院规则,也用于对本院议员逝世表示哀悼,或就外交政策和其他行政事务向总统表示意见。**共同决议案**必须由两院通过,但无须总统签署,也无法律效力。共同决议用于制定或修改两院共同的规则(如确定国会休会时间),也可用来表示两院对某国国庆的祝贺。**联合决议案**,如同议案一样,须经两院通过和由总统签署,如经总统批准就具有法律效力。议案和联合决议案并无真正的差别,后者一般涉及范围有限的事物,如为某项目拨款。联合决议也用于提出宪法修正案。这种联合决议案必须由两院各以 2/3 的多数票通过,但不交总统签署而径直提交各州批准,经 3/4 的州批准后成为宪法的一部分。

一届国会任期两年。其会议按年分为两期,即第一期会议和第

二期会议。每届国会上提出的议案,如国会任期届满尚未采取行动,便自动消失,不能转移到下一届,但可在下届国会重新提出。

在本世纪 60 年代,每届国会提出的议案和决议案(绝大部分为前者)多达 25000 件以上,70 年代开始下降,到 97 届国会(1981—1983 年)下降到 11490 件,其中议案 10582 件,联合决议案 808 件,经国会和总统签署成为法律的共 529 件(其中公法 473 件,私法 56 件),约占 5%。^①

二、委员会审议

议案一经提出便由众议院议长或参议院主持人按议事规则提交主管常设委员会审议。为使议案得到赞同,有时审议亦不按照议事规则办理。例如,在 1963 年,一项有关民权的议案,在参议院就未提交主管的司法委员会审议,而是提交商业委员会审议,因为司法委员会主席敌视民权议案;而在众议院,为了同一缘故,同一议案则提交司法委员会审议。一个涉及面广的议案则分成几个部分,分别提交几个委员会审议。这样,该议案的审议便往往旷日持久,而且会被修改得面目全非。卡特总统在 1977 年建议的能源计划,在参众两院各送交 6 个委员会审议,经过了 18 个月由国会制定成 5 项法律。

每届国会上提出的众多议案,经过委员会的筛选,只有几百件重要的议案提交全院审议。大量的议案夭折在委员会。事实上,许多议案的提出,只是为了宣传议员自己,或赢得特殊利益集团的好感,或向选民交账,本无要使之成为法律之意。

委员会主席通常把议案交给其属下的一个小组委员会审议,

^① 《美国统计摘要,1985 年》,第 245 页。

也可由全体委员会直接审议。小组委员会审议时,就议案举行公开的(或秘密的)听证会,邀请政府官员、利益集团代表、其他议员和公民到会作证:提供情况,陈述意见,回答委员们提出的各种问题。听证会可以举行若干天(有时分散在几个月里)。听证会结束后,开始“审改议案”,对议案逐行逐句进行研究和修改,增加和删去某些条款,或把几个相关的议案合并成为一个议案,甚至改写。完成审改后,小组委员会向全体委员会提出报告(包括其建议和修正)。全体委员会对小组委员会的报告进行表决前,有时也举行听证会,并且再审改议案。如议案由全体委员会直接审议,同样要举行听证会和审改议案。

如全体委员会拒绝一项议案,该议案很可能就此夭折。如果委员会表决通过议案,议案就继续其旅程。委员会向议院提出审议报告,说明它赞同该议案和希望议院采纳其修改的理由。对议案持反对态度的“少数派报告”也一并附上。一般地说,全体委员会的报告都为全院接受。一项议案成为法律以后,全体委员会的报告便成为法院和行政机构理解国会制定该法的“立法意向”的重要文献。

被委员会搁置起来的议案,众议院可以用“交出议案申请”的程序,参议院可以用决议强迫委员会把议案交回全院审议。在众议院,申请须得到过半数众议员,即 218 名议员的签名,并经全院会议批准;在参议院,则由一名参议员提出动议,经全院通过。采用此程序迫使委员会交出议案并非易事。本世纪,在众议院使用这一程序的尝试达 800 多次,但只有 20 多次获得成功。参议院则极少使用这一程序。因此,议案若为委员会搁置起来,实际上很少有能再复活的。

过去委员会的听证会多秘密举行,流弊甚多。70 年代初的改革要求听证会公开举行(涉及国家安全的听证会除外),公布各方证词和委员会表决记录,并可进行电视报道。这有利于加强公众对

委员会的监督。

委员会审议阶段关系到一个议案的命运。因此,各有关利益集团(包括政府)无不力图通过各种手段来影响委员会的审议和决定。

三、全院辩论和表决

委员会提出报告后,议案回到议院,并列入议院日程表。众议院有五种日程表。(1)联邦日程表,列入此表的是同征税、拨款有关的议案和决议案,它是全院委员会的日程表。(2)众议院日程表,列入此表的是同征税、拨款和财产无关的议案。(3)一致同意的日程表,无争议的议案列入此表。(4)私事日程表,私事的议案列入此表。(5)交出的议案日程表,交出议案申请的动议获得足够的签名后列入此表。

在参议院,所有由委员会赞同的议案都直接列入业务日程表;非立法事项(如批准条约和总统的任命),都直接列入行政日程表。列入日程表的议案和事项,由多数党领袖同少数党领袖磋商后,安排何日由全院会议审议。

在众议院,程序要复杂得多。除了特别优先的议案(征税和拨款议案)和有关例行事项的议案外,议案须先由规则委员会为之制定全院审议的特别规则。一项议案只有规则委员会制定了全院审议的特别规则,方可由多数党领袖作出全院辩论和表决的安排。规则委员会为议案规定的特别规则有两种。(1)“封闭规则”:严格限制辩论时间(一般是一小时,每人发言以5分钟为限)及时间如何分配给议案的支持者和反对者;除原来提出该议案的委员会,其他众议员一律不得提出修正案。(2)“开放规则”:对辩论时间规定较宽,允许众议员提出修正案。由于众议院有435名议员,对辩论时

间作出一定限制是必要的。但是，“封闭规则”显然使议案的反对者除了投赞成票或反对票外，便不可能有任何作为了。

众议院规则委员会如拒绝为一个议案制定特别规则，实际上无异否决该议案。规则委员会即使在今天仍旧是一个很有权势的委员会，被人比作“交通警察”。但它已不像过去那么独立，而是受到议长和多数党党团会议的控制。众议院有两种程序手段绕过规则委员会，使一项议案立即由全院进行审议。一是由一名议员提出暂时停止议事规则的动议，动议须由 2/3 的多数票通过；二是提出“交出议案申请”，须有 218 名议员签名。不过这种手段实际上很少使用。

在众议院，列入日程表的议案，并不按先后秩序安排全院会议辩论和表决，有的议案一届国会结束时，也未作出安排。众议院规定了一种“星期三日程”作为一种补救办法。在星期三，任何常设委员会主席，都可以要求把该委员会负责审议、并已列入众议院日程表或联邦日程表的议案立刻交全院辩论，但辩论必须在这一天完成并进行表决。由于一个重要议案几乎没有可能在一天之内完成审议，这种程序也就很少使用。

当一项议案终于由全院会议进行审议时，议员们即对议案进行辩论，提出修正案，最后进行表决。但众议院在进行辩论前，要先由全院对规则委员会为该议案制定的特别规则进行表决（一般总是予以通过）。

两院关于全院辩论的规则有很大不同。参议员发言时间不受限制，众议员发言时间则受到严格限制。参议员可随时提出修正案，众议员提出修正案则受到严格限制，或根本不能提出修正案。

根据宪法规定，参众两院议事的法定人数是本院议员的过半数，在众议院就是 218 人。但出席人数常不到 218 人。为了加速审议进程，众议院可以以决议把自己转变为“全众议院国情委员会”

(简称“全院委员会”)。全院委员会的法定人数是 100 人,出席人数达到此数,即可对已由常设委员会通过并列入议程的议案进行辩论和修改,但无权通过议案。从法律上说,全院委员会只审议同征税、拨款、拨款授权直接或间接有关的议案。实际上,全院委员会也审议其他议案。1971 年以后,全院委员会的表决也进行记录。全院委员会由一位主席代替众议院议长主持会议。全院委员会上提出的修正案必须进行表决,但修正案必须同审议的议案的目的密切相关,无关事项(所谓“乘客”条款)不得作为修正案。每个议员关于修正案的发言不得超过五分钟。全院委员会完成对一项议案的审议,即解散。众议院议长回到议院主持全院会议,全院听取先前的全院委员会主席关于审议的报告。此时议员们可要求对全院委员会通过的修正案进行唱名表决。全院会议最后表决通过审议的议案。

参议院全院辩论很少限制。任何参议员在任何时候都可提出修正案,而且所提修正案不一定要同审议的议案相关。因此,参议员可以绕过日程表和多数党领袖关于议案审议时间的安排,把一些不相干的议案作为审议中的议案的修正案提出,变成该议案的“乘客”条款,唯拨款案不能增添“乘客”条款。

参议院进行辩论时,发言不受时间限制。少数参议员使用冗长的连续发言阻挠某些议案的通过。1957 年,南卡罗来纳州参议员斯特罗姆·瑟蒙德为了扼杀一项民权议案,曾创纪录地连续发言 24 个多小时。从 1917 年起,参议院规则允许用“结束辩论动议”来制止冗长发言。然而动议必须得到 2/3 的多数票方能通过,成功率不大。1917—1977 年,动议共 132 次,成功的只有 39 次。60 年代动议次数虽有较大增加,但成功率仍然很低(17%)。1975 年 3 月,参议院修改规则,规定 3/5 的赞成票(60 票)即可通过动议,动议的成功率才有较大提高(见表 7·7)。动议通过后,每名参议员发

言时间不得超过一小时,整个辩论(包括唱名表决和提出修正案在内)不得超过100小时。1975年的改革虽使动议较易通过,但限制冗长发言仍旧困难。参议院并无意真正限制或取消冗长发言,因为冗长发言是少数派的一个武器,保守派和自由派都可以利用。

表 7·7 结束辩论动议(1917—1977)

	动 议 数	通 过 数	成 功 率
1917—1977	132 次	39 次	30%
1917—1929	10	4	40
1930—1959	12 ^①	0	0
1960—1969	23	4 ^②	17
1970—1977	87	31	35.6
1975—1976	24	14	58.3

① 其中 8 次涉及民权立法。

② 其中 3 次涉及民权立法。

资料来源:兰德尔·里普利:《国会:程序和政策》,1983年第3版,第148—149页。

在辩论过程中,议案可以延期审议,或退回委员会复议。如退回委员会,议案也就等于夭折。一般性辩论结束后,即宣读议案,通过修正案,最后由全院对整个议案表决,获得过半数票即为通过。表决时,出席议员人数必须达到法定人数(参议院为 51 人,众议院为 218 人)。

议案在一个议院通过后,即送另一议院审议,并要经历同样的程序(委员会审议、全院辩论、修正、表决)。有些议案到达另一议院后,可以越过常设委员会直接交全院审议。两院通过的同一直案案的文本必须完全一致,方可送总统签署,如不一致,必须由两院协商,消除分歧,形成完全一致的文本。

四、两院协商和总统签署

两院协商工作由两院代表组成的协商委员会进行。委员会是为解决一个议案文本的分歧而专门成立的临时性两院联合委员会,协商任务完成即解散。委员会通常由两院各派 3—15 人组成(两院人数并不一定相等),其中包括少数党议员。委员会成员分别由两院议长指派,一般是同议案有关的常设委员会资历较深的议员。协商委员会的表决,以院为单位,其决议必须由每一议院代表团的多数票通过。协商是讨价还价和进一步修改议案的过程,也是院外利益集团影响立法的另一次机会。协商一致的文本,以“协商报告”的形式送回两院。两院对协商报告只能接受或拒绝,不得进行修改。如接受,议案即由两院送总统签署;如有一院拒绝接受或增加修正案,则须再交回协商委员会协商,或任命新的协商委员会。协商报告一般都为两院接受,很少有交回协商委员会再次协商的。

在今天,约 1/4 的立法是协商委员会的产物,而在 60 年代中期,经过协商的立法大约是 1/10。这表明两院议员看法的差异有所扩大。^①

总统收到两院通过的议案,如签署,议案即成为法律。如总统在 10 天之内(不包括星期日)不签署,又不否决,而国会仍在开会,则议案即自动成为法律。总统可以否决议案,把议案连同否决的理由退回最初提出该议案的议院复议。两院可各以出席议员 2/3 的多数票推翻总统的否决,使议案成为法律。如果总统收到议案 10 天之内不签署,而在这期间一届国会已休会,该议案即被否决,这

^① 罗斯·贝克等:《美国政府》,1983 年版,第 342 页。

就是搁置否决。搁置否决既不需要理由,也不能被推翻。

国会推翻总统的否决需要两院 2/3 的多数票,这并非易事。1789—1983 年,40 位总统行使否决权 2415 次(其中搁置否决 1016 次),被国会推翻的否决仅 96 次,占 4%。^① 因此,否决权是总统影响和控制立法的一个有力的武器。

上面讨论了国会的立法程序。综合地看,国会立法有以下几个特点。

第一,制定法律是一个缓慢的过程。一个议案在两院迅速通过并由总统签署成为法律,是不多见的,只有在国家处于紧急状态时才会如此。一个议案成为法律通常要经过许多个月,甚至从国会第一期会议延伸到第二期会议。这不仅是因为立法程序复杂,而且是因为要考虑各方面的利益和意见,进行讨价还价和妥协,并在两院都形成支持的多数,议案才能获得通过。协调不同的利益和意见,往往需要时间。对于一个立法机关说,行动缓慢并不一定是坏事,勿宁说是有益处的。

第二,立法程序反映了国会权力分散的基本特征。有时权力在政党领袖和政党机构手中,有时在委员会和小组委员会(或者在它们的主席)手中,有时在议员手中。特别是各常设委员会及其小组委员会掌握着一个议案的命运。在立法过程中,政党体系的向心力同委员会体系的离心力之间存在着矛盾。近年来国会的一系列改革,在推进国会结构和程序民主化的同时,也使国会权力更加分散化。

第三,国会权力的分散性,为外界各种力量对议员施加影响提供了种种机会。国会立法程序中的每一阶段,从议案的起草、委员

^① 《美国历史统计:殖民时期—1970 年》,第 1082—1084 页;《美国统计摘要,1985 年》,第 245 页。

会审议、全院辩论和表决到两院协商,院外力量(总统、行政机构、利益集团、新闻媒介等)都可以用各种方式影响议员,以达到自己的立法目标。

第四,一个议案提出后,要经过许多关卡,越过层层障碍,才能成为法律。议案在每个阶段,都可能遭到淘汰的命运。国会制定的法律,特别是涉及多方利益的重要法律,多是调和矛盾和实行妥协的产物。

五、影响国会议员表决投票的因素

关于这个问题,美国政治学者进行了大量研究。然而要准确地说明议员如何决定其投票却是十分困难的。大致说来,影响国会议员表决投票有以下四方面的因素。

1. 本选区选民的意愿,占有重要地位。一般说,本选区选民的意見可以界定议员多半不会逾越的界限。议员如逾越此界限,便要冒下次选举中落选的风险。如农业区的议员支持维持农产品价格的议案;黑人集中的选区的议员支持民权议案;工人集中的选区议员支持社会福利议案等。当本选区选民的意見同本党的立场相左时,议员总是按选民意見投票,少有例外者。对于选区选民没有明显意見或意見分歧的许多问题,议员则可自由行事,在对外政策方面尤其是如此,因为选民一般不关心外交问题。

2. 政党的影响,可能比任何单一因素都更重要。多数议员是按自己所属的政党的立场投票的。除了议员对政党的一般忠诚外,总统的要求、议院政党领袖的立场、常设委员会中本党委员的态度、院内本党议员的态度,都可以影响一个议员的投票。

3. 利益集团的影响,可能仅次于以上两个因素。一般说,成员分布广泛的利益集团的影响较大,只集中于少数地区的集团的影

响则较小或无影响。但是本选区的重要利益集团的意见则是议员不能轻易忽视的。

4. 议员本人的政治观点。大多数议员或是自由派,或是保守派,他们一般是按传统的自由派观点或保守派观点投票的。由于两党内都有自由派和保守派,因此议员们可以为一个议案结成跨越党派的暂时同盟。

第八章 总统

总统制是美国的发明,始创于 200 年前。以后总统制为许多国家所采用,与内阁制(议会制)同为资本主义国家政权组织的主要形式。随着时间的变迁,美国的总统职位发生了重要的变化。在当代,总统是美国政治舞台最中心的和权力最大的人物。总统集国家元首、政府首脑和武装力量总司令三大职务于一身,享有广泛的立法倡议权和重要的立法否决权,又是执政党的当然领袖。总统确定国家的航向,提出和执行国家的对内对外政策,并对这些政策负有最后责任。在多元化社会和权力分散的美国,总统是唯一的聚合力量,只有总统才是统一的力量,才有资格对全国提供领导。在国内事物和国际事物日益复杂的今天,美国公众把总统作为国家的象征和政治领袖,要求他提供领导,寄希望于总统解决个人和国家面临的各种问题。因此,有的学者认为,“民选总统是美国全国政府的极为突出的特点”。^①

在这一章,将从以下几个方面考察美国的总统职位:总统制的建立,总统的任期、连任、继任和免职,总统的职能、权力及其限制,总统的助手和辅助机构。

^① 詹姆斯·威尔逊:《美国政治》,1983年第2版,第298页。

第一节 总统制的建立： 制宪者们的设计

内阁制(议会制,或称议会内阁制)同总统制的区别,第七章第一节已经论及。简言之,两者的主要区别在于立法机关同行政机关的关系不同。在内阁制下,行政首脑(首相或总理)由议会产生,对议会负责,议会和行政合一;在总统制下,行政首脑(总统)由人民直接或间接选举,对宪法负责,议会(国会)和行政彼此独立,相互制衡。

1787年的制宪会议摒弃了已在英国初步形成的(但还不完善)的君主立宪下的内阁制,创立总统制,主要原因如下。第一,1787年的美国,社会动荡不安,农民起义连年不断,经济萧条,国力微弱,面临强大的英国和西班牙的严重威胁。在这种严峻的局势下,大多数制宪者强烈要求建立一个强大的中央政权,以限制人民力量的发展,巩固有产者的统治,发展经济,抵御外国入侵。不仅如此,有鉴于邦联没有强大行政部门的失败经验,为实现上述目的,在新建立的强大中央政权中必须有一个强大的行政部门。第二,制宪者们是按三权分立、相互制衡的原则来组织中央政府的,因此便不能采用立法和行政合一的内阁制。于是他们便创立了以总统作为行政首脑的行政和立法分立的总统制,由宪法赋予总统很大的权力。但是为了防止行政首脑滥用权力,独断专行,发展成为暴君,又对总统的权力规定了必要的制衡措施。

为了建立总统制,制宪者们必须解决与总统职位有关的许多重要问题。这些问题是:设立单一行政首脑还是多数行政首脑,总统应如何选举,总统的任期和免职应如何规定,总统应有多大权力,履行其职责时应有哪些可以使用的手段,其权力应受到什么限

制等。最核心的问题无疑是权力问题,但其他问题则又无不同权力密切相关。由于总统制是一个创造,无先例可循,制宪者们在设计总统制时,比其他问题花了更多时间,进行了激烈的辩论。

(一)单一的还是多数行政首脑

这是建立总统制的一个重要问题。有些制宪者援引古罗马共和国的先例,主张采用多数行政首脑制,即设几个行政首脑,各自分管一方面的行政工作,或像一个委员会那样行使权力。他们认为,单一行政首脑可能演变为君主,是“君主政体的胚胎”(弗吉尼亚代表埃蒙德·伦道夫语),而多数行政首脑则有助于防止任何个人取得过大的权力。然而,多数行政首脑分权,互相牵制,则可能导致无人负责状态,使决策陷于瘫痪,在国家遇到紧急情况(如战争)需要作出决定性决策时更是如此。因此,有一些代表提出设立单一的行政首脑,但应像马萨诸塞州那样,由一个委员会来制约行政权,行政首脑的许多行动都必须由这个委员会批准。这样,行政首脑便有名无实,形同虚设。制宪会议最后拒绝了上述两种方案,采用了詹姆斯·威尔逊提出的由选举产生的总统担任行政首脑的单一行政首脑的方案,制宪会议显然没有把国家元首和行政首脑加以区分。它在赋予总统“行政权”的同时,又授予总统一般属于国家元首的某些职能和权力(详后)。这样,总统既是国家元首又是政府首脑,这无疑增强了总统的地位和权力。

(二)总统如何选举

这是总统制能否确立的关键问题。制宪者们在这个问题上争论长达三个多月,才最后定案。制宪会议上提出了各种选举总统的方案:由全国议会(国会)选举;由人民直接选举;由州长选举;由人民选出的总统选举人选举;由州议会选出的总统选举人选举等。几

乎每个方案都有人反对。有时,一个方案刚刚被通过,就遭到否决,代表们转而赞成另一个方案。

按照 1787 年的政治实践,作为行政首脑的总统由国会选举似乎是顺理成章的事。当时英国的内阁制就是由议会产生首相的。在美国 13 州中有 8 个州的州长是由州议会选举的。制宪会议于 1787 年 5 月 25 日开始后,弗吉尼亚方案就提出行政首脑由全国议会选举。随后的新泽西方案也提出同样的建议。这种选举总统的方案 7 月 17 日曾被会议一致通过,7 月 26 日再次以 6 票对 3 票获得通过。直到 8 月 24 日会议还否决了由人民或由总统选举人取代由全国议会选举总统的提案。不过由国会选举总统的方案也始终受到一些代表的反对。到 9 月 4 日,即在会议结束前两个星期,11 人委员会提出了“选举人团”方案。这是一个妥协方案,也就是后来宪法规定的选举总统的办法(详见第五章第六节)。宪法规定总统由人民间接选举,而不是由国会选举,使总统选举摆脱了国会控制。这种规定使美国政治体制得以免于向议会制演变。

制宪会议最后拒绝了由国会选举总统的方案,是由于担心国会会控制总统,不能产生强大的行政部门。会议拒绝由人民直接选举总统,则是由于害怕人民权力过大,选举失去控制,还可能因为这种方案将增加大州的影响,不会为小州接受。

(三) 总统的任期

关于总统的任期,在制宪会议上众说纷纭,莫衷一是。汉密尔顿建议,总统“行为端正”可以继续任职。詹姆斯·麦克勒格(弗吉尼亚代表)提出了政府首脑“行为端正”继续任职的动议,但被会议否决(4 票赞成 6 票反对)。会议进而致力于决定总统任期的年限。会议上提出的方案有任期 6 年或 7 年,不得连任;任期 4 年;亦有提出任期 11 年(路德·马丁)、15 年(埃尔布里奇·格里)或 20 年

(鲁弗斯·金)的。会议最后决定任期4年,对连任及连任届数则未作任何规定。这实际上是容许连任。总统任期固定和可以连选连任,大大加强了总统的地位,保证了政府的稳定性和连续性。而一些实行内阁制的国家,如意大利和第四共和的法国,政府常是不稳定的,更迭频繁。

(四)如何免去总统职务

制宪者们在如何选举总统的问题上花了大量时间,但对于如何把总统免职的问题则没花多少时间就解决了。一些代表坚持总统不应被免职。富兰克林则表示,用弹劾免去总统职务比用暗杀搞掉总统要可取一些。经过短暂的讨论,会议暂时决定总统“可因渎职和玩忽职守被弹劾和定罪予以免职”。代表们一致同意由众议院弹劾总统,因为众议院代表人民。但是在众议院通过弹劾案后,由什么机构对总统进行审判则有争议。一些代表建议由最高法院审判。这种意见曾一度占上风。但是一些代表反对这种意见,认为最高法院的大法官是由总统任命的,不可能进行充分的独立审判。代表们最后表决由参议院审判。

至于弹劾的理由,在辩论中曾特别提到的是叛国、贿赂、渎职和玩忽职守等。但后两条没有保留下来,而由含义不清的“其他重罪和轻罪”所取代。结果宪法便有如下条款:1. 众议院“独自拥有弹劾权”(第一条第二款);弹劾案以简单多数票提出。2. “参议院独自拥有审判一切弹劾案的权力”。“合众国总统受审时,最高法院首席大法官主持审判:无论何人,非经出席参议员三分之二的同意,不得被定罪。”(第一条第三款。)3. “总统、副总统和合众国的所有文职官员,因叛国、贿赂或其他重罪和轻罪而受弹劾并被定罪时,应予以免职。”(第二条第四款)这种弹劾程序是如此复杂和严格,实际上很难实施。美国自建国以来,还未出现过总统因受弹劾而被免职

的例子。关于弹劾总统的问题,将在下面另作讨论。

(五) 总统的权力

宪法直接授予总统某些权力。其中重要的是:行政权、负责使法律切实执行、任命权、立法倡议权和否决权、缔约权、担任武装力量总司令等。有些权力是总统和国会共同行使,总统是在三权相互制约和平衡的框架中行使他的权力的。

如果单独地看或狭义地解释,上述权力似乎并不很大。但是,这些权力是由宪法直接授予的,不是由国会授予的。这一点对于建立总统制十分重要。如果国会的权力由宪法授予,总统的权力由国会授予,则国会就可以完全控制总统,总统就不是独立的,美国就会成为实行内阁制而不是总统制的国家了。其次,即使仅就宪法的授权而言,从那些含义模糊的条款中可以引申出的总统权力却是很大的。另外,宪法的授权,并不是总统权力的唯一来源,甚至不是最重要的来源^①(详后)。

综上所述,宪法规定总统为美国政府的单一行政首脑,总统由人民间接选举,任期固定,除因弹劾并定罪不得被免职,又直接授予了总统很大的权力。这样,宪法就创立了一种完全不同于英国内阁制的、独特的美国总统制。

总统制建立以后,首要的问题是树立总统职位本身的合法性,即保证公众接受这一职位及其权力,接受当选的总统,以及使权力能够有秩序地从卸任总统转移到当选总统。今天看来,这些在美国似乎是理所当然的事。1981年里根宣誓就职第40位总统,他的前任卡特就悄悄离开白宫回到老家。然而在今日的世界,这又是不寻常的事。在许多国家,新的首脑是借助武力或靠政治阴谋上台执政

^① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第303页。

的；他的前任常受到羞辱，或被放逐，或被杀害。在起草美国宪法时，开国元勋们只能希望权力的转移将是有秩序的。当时法国进行了一场流血的革命，不太久以前，英国的国王被送上断头台。波兰的国王是由极不正当的程序选出的，

但是，正如开国元勋们所希望的那样，美国政府权力的转移，是和平的有秩序的进行的。自华盛顿以来的 200 年来，美国已有 40 位总统。政府更迭时，不论是换人不换政党，还是既换人又换政党，不论是由于在职总统死亡、辞职、任期届满不竞选连任，还是由于竞选连任失败而下台，权力的转移都是按照宪法规定和平地、有秩序地进行的。200 年来不曾出现下台总统拒不交权的现象，不曾出现下台总统在幕后操纵或给新任总统制造困难的现象，不曾出现以武装政变或宫廷政变的方式上台执政或东山再起的现象。

何以会如此？这或者同最初几位总统树立了有秩序移交权力的良好风范有关。但更根本的原因可能是由于美国是一个实行法治而不是人治的国家。宪法规定总统由人民间接选举。只要是依法选举的总统，其合法性就会为人民接受，也被落选的候选人及其政党接受。200 年来，总统选举总是严格按宪法和法律的规定每隔四年在规定的日期举行，从未中断，从未提前或推迟，即使在战争时期也是如此。40 位总统中，有 31 位是由人民选举的，9 位是因总统死亡或辞职由副总统继任的（9 名副总统中有 8 人是由人民选举的，1 人是按照宪法由在职总统任命的）。另外，美国军人不干预政治可能也是一个原因。

第二节 总统的连任、继任和免职

关于总统的任期，宪法起初只规定“总统任期四年，副总统的任期相同”（第二条第一款），至于可否连任及连任届数则只字未

提。既然宪法未明文禁止不得连任,总统就是可以连任的,而且届数不限。华盛顿以全数选举人票当选为合众国第一届总统,四年后再次当选。以华盛顿享有的崇高威望,如果他寻求第三届总统职位,无疑会继续当选。但是他不居功,不恋权,早在第一届总统任期届满前的1792年就有意引退。他为此事致函詹姆斯·麦迪逊,请麦氏考虑他宣布引退意图的时间和方式,为他起草告别书。他在这封信中提到他所以引退的原因,一是他“已届在人生中引退为民成为必要之年”(这一年他60岁),二是“民选官员的轮换更符合他们(人民)的自由和安全的思想”。由于当时美国同某些外国的关系处于错综复杂的紧要关头和一些人的劝告,他打消了在第一届任期届满引退的念头。1796年9月19日,即在第二届总统任期届满前5个多月,他发表了《告别词》,宣布他不再寻求第三届总统的决心,从而在美国政治生活中树立了总统任职不超过两届的先例,并成为传统。从此直到富兰克林·罗斯福,虽然有些总统试图寻求连任三届总统,但都未能成功。

由于第二次世界大战的需要,罗斯福四次当选总统,打破了总统任职不超过两届的传统。1947年共和党占优势的国会提出一项宪法修正案,明确规定总统任职不得超出两届。这一修正案在1951年被各州批准,成为第二十二条宪法修正案。修正案规定:“无论何人,当选担任总统职务不得超过两次;无论何人,在他人当选总统任期内担任总统职务或代理总统两年以上,不得当选担任总统职务一次以上。”这条修正案恢复了华盛顿树立的总统任职不超过两届的传统,并使之制度化、法律化,从根本上杜绝了政府首脑任职终身的可能性。

总统每届任职4年,连选可连任一次,有利亦有弊。利弊相权,利大于弊。其利有二。一是杜绝了总统长期或终身任职的可能性,从而防止总统变为独裁者,防止其错误政策长期为害。二是总统每

4年改选一次,改选实际上是选民对于在职总统的政策复决和政绩的审查,这是对总统的一项约束。其弊则是一届任职4年,总统难于有所建树,除非能再次当选。一位新总统通常需要一年以上的学习时间学习怎样当总统和处理复杂的内政和外交问题。而到了第3年则要考虑下一届竞选,到第4年则要把更大的甚至大部分精力和时间投入连任竞选。如果竞选连任失败,其施政纲领和计划随之烟消云散。在短短的4年里,一位总统要把其施政纲领付诸实施是很困难的。里根总统在其第一届任期内曾多次表示,他的计划需要比4年更长的时间才能实现。因此,近年来人们不时提出将总统任期改为6年不得连任的建议。要改变总统任期需要修改宪法,国会至今尚未采取行动。看来近期改变的可能性是很小的。

关于总统的继任,宪法最初规定:总统因被免职、死亡、辞职或丧失履行总统权力和责任的能力时,总统职务应移交副总统;在总统或副总统由于同样原因出缺,则由国会以法律规定由某官员代理总统,直到总统恢复任职能力或新总统选出。

按照宪法授权,国会先后制定了三个法律来解决正副总统都出缺时由何人代理总统职务的问题。1792年的法律规定,正副总统都出缺时,依次由参议院临时议长和众议院议长代理总统职务。1886年,国会通过了第二个总统继任法,规定正副总统都出缺时,由内阁级部长按各部建立先后的次序代理总统职务,其顺序是国务卿、财政部长、陆军部长、司法部长、邮政部长、海军部长、内政部长,等等。1947年,国会根据杜鲁门总统的建议修改了1886年的继任法。新法律规定,正副总统都出缺时,代理总统职务的人的顺序是:众议院议长、参议院临时议长、按各部建立先后排列的内阁级部长。此法至今依然有效。

但是有两个问题仍未得到解决。(1)宪法和法律都未规定副总统继任总统后,如何填补副总统的空缺。因此,在美国历史上有8

位副总统因在职总统死于任内而成为总统后,他们遗留下的副总统职位便一直空着。(2)宪法规定,总统丧失工作能力时,总统职务应移交副总统。但是,总统怎样才算是丧失工作能力,由谁来决定总统已经丧失工作能力,宪法却没有明确规定。美国历史上曾多次出现总统因健康原因不能理政的情况。詹姆斯·加菲尔德遇刺后一个夏天不能理政。威尔逊总统中风之后到任期届满前近一年半不能工作。艾森豪威尔总统也几次因病不能理事。但这3位总统在丧失工作能力时都无人代理总统职务,以致总统大权旁落。但以上两个问题一直未得到解决。

1963年肯尼迪遇刺身亡,总统继任的问题再次受到人们的严重关注。人们感到,在此核武器时代,国家不可一日无领导,必须解决上述两个问题。于是国会提出了新的宪法修正案。修正案于1967年2月10日为各州批准,是为第二十五条修正案。此修正案第一、二两款规定:“如遇总统免职、死亡或辞职,副总统应成为总统。”“凡当副总统职位出缺时,总统应提名一名副总统,经国会两院都以过半数票批准后就职。”这规定解决了如何填补副总统空缺的问题。第三、四两款则解决了由谁来确定总统丧失工作能力的问题。办法有两种。一种办法是:“凡当总统向参议院临时议长和众议院议长提交书面声明,声称他不能够履行其职务的权力和责任,直至他向他们提交一份相反的声明为止。”由副总统代行总统职务。另一种办法是“凡当副总统和行政各部长官的多数或国会以法律设立的其他机构成员的多数^①,向参议院临时议长和众议院议长提交书面声明,声称总统不能够履行总统职务的权力和责任时,”副总统应即代理总统的职务,直到总统向上述两议长提交书

^① 根据国会关于这一修正案的辩论,“其他机构”系指以不任公职的公民、医生或精神病医生组成的委员会。见路易斯·凯尼格:《最高行政长官》,1981年第4版,第85页。

面声明声称他能重新工作时为止。如果副总统和行政各部长官的多数或国会以法律设立的其他机构成员的多数在 4 天之内再次向上述两议长提交书面声明,仍坚持总统尚未恢复工作能力,则由国会裁决。国会如在休会期间,则应在 48 小时以内召开会议。国会在收到后一书面声明的 21 天以内,或休会期间将为此召开会议以后的 21 天以内,以两院 2/3 多数票决定总统不能履行其职务时,副总统应继续代理总统职务;否则,总统应恢复其职务。

1973 年,副总统斯皮罗·阿格纽因偷漏所得税事被揭发而辞职,尼克松总统即援引第二十五条修正案提名众议院共和党领袖杰拉尔德·福特为副总统,福特经国会两院批准后就职。次年 8 月 9 日,尼克松总统因水门事件面临众议院的弹劾被迫辞职(美国历史上第一位辞职的总统)。福特根据同一修正案继任总统,并提名纳尔逊·洛克菲勒为副总统,同样得到国会的批准。这样,在美国历史上就第一次出现了不是经过选举产生的总统和副总统。但是,由于福特和洛克菲勒都是按照第二十五条修正案规定的程序而出任总统和副总统的,因此是合法的,并未引起政治危机。

关于总统的免职,前面已经讲到,根据宪法规定,总统和副总统只有受到国会弹劾并被定罪方可予以免职。由于弹劾总统是一个复杂而又有重大政治影响的程序,并不常用。在美国历史上,唯一受到弹劾的总统是第 17 位总统安德鲁·约翰逊(任期:1865—1869 年)。约翰逊因实行亲南方奴隶主的政策深为国会的激进共和党人不满。1868 年众议院以他违反 1867 年公职任期法,未经参议院同意即免除了陆军部长职务而对他提出弹劾案,参议院以一票之差(35:19)未能将他定罪。1974 年众议院司法委员会已通过对尼克松总统进行弹劾的决定,但在提交众议院表决前,尼克松已宣布辞职,弹劾未再继续进行。虽然没有一位总统因受弹劾而被免职,而且国会试图行使这一权力只有两次,但从尼克松因惧怕受弹

劾而先行自动辞职来看,可以说弹劾权仍不失为国会制约总统的一个有力的手段。

第三节 总统职位的演变

在总统制自建立以来的 200 年历史中,美国发生了巨大变化,总统职位也随之发生变化。总统职位最重要的变化,是总统权力和政治地位的变化,并由此引起总统同国会关系的变化。

按照制宪者们的意图和设计,中央政府的立法、行政、司法三个部门彼此独立又相互制衡,但国会明显居于支配地位。建国以后的一个半世纪,实际情况是大致如此。在这期间,除少数几位总统(杰克逊、林肯、罗斯福、威尔逊)行使较大权力能与国会抗衡以外,国会在中央政府和全国政治生活中居于主导地位,是权力的中心。当时还在大学任教的伍德罗·威尔逊在 1885 年出版了一本关于美国政府的著作,他径直把这本书定名为《国会政府》,^①就是这种情况的反映。本世纪初,情况开始变化。在富兰克林·罗斯福总统任内,总统权力急剧膨胀,总统职位“发生了本质的变化^②”。总统在美国全国政府和政治生活中逐渐居于主导地位,国会则屈居于总统之下。甚至一度出现了“所谓帝王总统职位”(在尼克松总统任内达到高峰)。^③美国的一些政治学者把富兰克林·罗斯福以来的总统称为“当代总统”,以区别于以前的 30 位“传统总统”。

据弗雷德·格林斯坦教授的说法,当代总统在以下四个方面不同于传统总统。第一、传统总统只是可能对国会的立法工作感兴

① 伍德罗·威尔逊:《国会政府》,1956年,此书首次出版于1885年。

② 弗雷德·格林斯坦:《当代总统职位的变化和连续性》,安东尼·金编:《美国的新政治制度》,1978年版,第45页。

③ 小阿瑟·施莱辛格:《帝王总统职位》,1974年版。

趣；当代总统则积极倡议立法，并更多地使用否决权。第二，传统总统只行使宪法授予的很少的单方面权力；当代总统则从法律，法院裁决和先例得到多得多的机会以未经国会正式批准的行政命令和其他行动直接决策。第三，传统总统只有很少的工作人员；当代总统则有在总统办事机构中工作的和从行政部门“借调”的为数众多的工作人员供其差遣，去实施其倡议。正是依靠这支庞大的队伍，当代总统才得以从事第一，第二两项工作。第四，公众对在职总统的注意力发生了数量和质量的变化。大多数美国人认为，当今复杂多变的政治世界只能由总统来处理。人们期望总统是信心的象征，期望总统提供政治领导，解决国家和个人面临的种种问题。

当代总统的上述特点，大致反映了总统职位本世纪 30 年代以来发生的重大变化。正如詹姆斯·威尔逊教授所说的那样，如果在此以前，总统有“强有力”和“软弱的”之分，而且只有在出现危机（如战争）或总统个人具有非凡的才能和品质，总统才可能是强有力的，那么自本世纪 30 年代以来，不论什么人入主白宫，不论有无危机，总统都是强有力的。这正是总统职位发生重大变化的结果。^①

美国一些总统关于总统权力的性质和范围的理论，也反映了上述变化。这方面的理论有以下三种。

(1)“宪法论”。这种理论认为：宪法第二条列举了行政权力，总统必须证明他的行动都有宪法列举的或从中引申出来的权力作为根据。这一派的代表作是威廉·霍华德·塔夫脱（1909—1913 年任总统，1921—1930 年任最高法院首席大法官）的《我们的最高行政长官和他的权力》（1916 年出版）。

(2)“人民服务员论”。这是西奥多·罗斯福总统提出的理论。

^① 詹姆斯·威尔逊：《美国政府》，第 212 页。

他认为总统是人民的服务员,因此,即使没有得到授权,总统也有权力和义务“做国家需要的任何事情”,除非此种行动为宪法和法律明文禁止。塔夫脱则驳斥老罗斯福的理论是要把总统变为“万能的上帝”。

以上两种理论都是在 30 年代以前提出的。

(3)“特权论”。这是富兰克林·罗斯福对总统职责和权力的看法,十分接近约翰·洛克关于“天赋特权”的论述。他大大超过了老罗斯福。他认为,“总统有权力按照公众利益的需要采取行动,即使法律没有明文授权,有时甚至违反法律的规定”。他曾宣称:“假如国会不采取行动,或不采取充分行动,我便负起责任,我便要采取行动。”^①

富兰克林·罗斯福的理论,就是当代总统关于总统权力的理论,而不同于传统总统。

当代总统还有以下一些看法:“外交政策由我决定”,“没有一个人能代替总统作决定”(杜鲁门);“总统必须懂得如何领导国会,何时要同国会协商,何时独作主张”,“有关外交政策的决定,必须由总统单独决定”(肯尼迪);“总统的主要责任就是领导”,而不是“说服”(尼克松)。^②

已故美国著名宪法学家爱德华·科温在 1941 年曾写道:“总地说来,总统职位的历史就是它的权势膨胀史。”^③ 以后的岁月完全证实了他的论断。

美国总统的权势在本世纪开始扩张,特别是在 30 年代以后急

① 以上三种理论见艾菲斯·梅森等三人:《美国宪法法:述评和判例选编》,1983 年第 7 版,第 85、86 页。亦可参看纳尔逊·波尔斯比:《国会和总统》,1976 年版,第 64、103—104、164 页。

② 纳尔逊·波尔斯比:《国会和总统》,第 27、99、133、165 页。

③ 转引自艾菲斯·梅森等三人:《美国宪法法:述评和判例选编》,第 85 页。

剧膨胀,甚至一度出现所谓“帝王总统”,是有多方面的深刻原因的。

首先,随着美国经济的发展,资本主义从自由竞争发展到垄断阶段,工业化的完成,经济危机的反复出现,阶级和社会矛盾的发展等所产生的一系列问题的复杂性,不是州和地方政府所能解决的。人们寄希望于联邦政府。这就要求扩大和加强联邦政府,主要是加强行政部门的职能、权力和机构。总统作为行政首脑,其权力也就随之不断扩大。联邦最高法院在1937年以后,对宪法从宽解释,认可了总统权力的扩张。

第二,在世纪转变之际,由于工业化的发展,美国已成为世界第一经济大国。第二次世界大战后,美国更发展成为超级大国,在经济、科技、军事方面都居于世界领先地位,成为西方的盟主和领袖。这使美国深深卷入国际事务,并且发挥重要作用。美国作为西方盟主和领袖的地位,近20多年来虽因受到挑战而有所削弱,但是它作为超级大国,在国际政治中仍然起着重大作用,而且在可预见的将来将继续起这种作用。复杂的国际形势和斗争以及同另一超级大国的争夺,使外交和全球军事战略在美国政府中占有重要的地位。这就加强和扩大了身兼国家元首、政府首脑和武装部队总司令的总统在外交和国防方面的决策权力和作用。

第三,无论是在处理当今复杂的国内问题方面,还是复杂的、瞬息万变的对外事务和国家安全事务方面,即在内政外交决策方面,国会和最高法院由于自身职能的特点和局限性,都不能成为总统的竞争对手。自从本世纪30年代罗斯福当政以来,美国人民和舆论都习惯于期望总统对整个国家提供领导,这就加强了总统的威望和地位。

以上三点,都不是暂时地而是长期起作用的因素。

第四,美国的政治制度也为扩大总统权力和加强其地位提供

了必要的(然而不是充分的)条件,使总统权力的扩张和地位的加强成为可能。1.单一行政首脑制,使行政权力集中于总统。2.总统是唯一由全国人民选举的官员,只有他才享有全国人民的委托,国会议员只享有部分选民的委托,不能同总统相比拟。全国人民的委托成为总统宣称他拥有特权,可以为“公众利益”自由行事的合法权力。3.宪法虽未授予总统许多具体权力,但授予的议案否决权,使总统在立法方面享有实质性的权力。宪法关于总统权力和职责的其他含糊的规定,不限制总统权力的扩张。总统拥有“行政权”、“负责使法律切实执行”、是武装力量总司令等含义模糊的条款,在当代成了总统自由行事的实质性的宪法支柱。当代的法院则对这些条款从宽解释,从而维护了总统的权力。总地说,法院不愿限制总统的权力,即使总统的行动已越出了宪法授权。例如在越战期间,人们曾一再要求联邦法院审查总统不经国会宣战而进行战争是否违宪。但有些联邦法院却认为越南战争是合法的,因为国会为战争拨了款,等于同意进行越战。

总统权力的扩张,当代总统的出现,可能还有别的因素,但是以上四个因素是主要的。最后一个是必要条件,在前三个因素出现时就产生了充分条件。由于这些因素是长期起作用的,今后总统的权力,即使不继续扩大,也不会缩小的。

在当代,总统权力的扩张,使总统在中央政权三部门中居于主导地位。但是,这并非说,国会已不再是制衡总统的力量。国会也力图夺回失去的权力。水门事件之后,国会就通过了限制总统权力的战争权力决议。最近,国会在1986年10月和1987年2月推翻了里根总统对经济制裁南非法案和对净水法案的否决,都是明显的例子。

第四节 总统的职能、权力及其限制

一、总统权力的来源

从法律上说,总统的权力有四个来源,即宪法的授权,国会授权(国会委托的权力),先例和最高法院裁决。

前面已讲到宪法授予总统的权力。这些权力主要是五个方面,即总统作为国家元首的权力、行政权、立法倡议权和议案否决权、外交权和军事权。从这些权力还可引申出另外的权力,即默示权力。例如,宪法授予总统经参议院咨询和同意后任命行政部长的权力,就包含指挥部长的工作和解除他们职务的权力。宪法写进了两条弹性极大的条款:“行政权属于总统”(第二条第一款);总统“负责使法律切实执行”(第二条第三款)。这两条款,经过最高法院的解释,成为以后总统权力扩大的重要宪法依据。

国会授权,就是国会以立法把做出某些决定的权力委托给总统。国会的这种授权,或扩大总统已有的宪法权力,或把总统的权力扩展到宪法未明确规定的领域。例如,国会以法律授予总统广泛的“委托立法权”;授权总统就贸易和武器供应同外国签订行政协议;授权总统在国家处于危机时期接管铁路,实行工资、物价管制等。国会在授权时往往加上一些限制性条款,例如规定总统可以做什么及必须遵循的标准,规定某项授权的有效期限等。另一种限制就是“立法否决权”(见第七章第六节)。但“立法否决权”实行了半个多世纪之久以后,在1983年6月被最高法院宣布为违反宪法。

先前总统在行使权力方面树立的先例,对以后的总统关系重大。总统行政特权、扣压拨款权都是由先例树立的。行政特权渊源于英国政治理论家约翰·洛克(1632—1704年)。洛克认为,立法

机关不可能总是预见到一切意外的事,因此行政部门有采取行动的权力,而且享有“根据自然的习惯法为公共利益而使用该权力的权力”。洛克实际上主张,在某些情况下,公共利益要求行政长官采取行动,即使违反法律。这就是行政首脑的特权,使用这一特权的前提是国家的安全受到威胁。林肯总统为保存联邦未经国会同意开始了对南方各州的战争,是总统行使行政特权进行战争的先例。随着时间的进展,“行政权”、“总司令”、“负责使法律切实执行”等宪法条款,因总统的解释和行动树立的先例而获得新的含义。

美国最高法院对宪法拥有最后的解释权。它通过案件的判决,对宪法作出新的解释,扩大或限制总统的权力。在本世纪30年代中期以后,最高法院的总趋势是对宪法从宽解释,因而扩大了总统的权力,尤其是在外交和国防方面。例如,最高法院裁决:总统免除由他任命的纯粹行政官员的职务,不受国会的限制;缔结的行政协定具有法律效力,但无须参议院批准;在处理外交事物方面,总统享有“固有权力”无须法律作为依据(详后)。

前面已经指出,法律不是总统权力的唯一来源,甚至不是最重要的来源。总统职位的特殊性质,是总统权力的一个重要来源。总统是由全国人民选举产生的唯一官员,只有总统才是国家的象征和代表,才能代表全国人民的利益。总统又是行政首脑,执政党的当然领袖。在国内外情况和问题极其复杂的今天,美国人民要求总统提供坚强的领导,把总统看作“美国的希望”。^① 大众传播媒介对总统给予特别重视,现代化的通讯手段(无线电广播和电视)又为总统提供了直接联系选民和影响舆论的重要渠道。以上这些非正式的权力来源加上宪法的授权和惯例,使当代总统的地位高于立

^① 引语是参议员丹尼尔·莫伊尼汉的话,转引自托马斯·克罗宁:《总统职位的现状》,1980年版,第103页。

法和司法部门,享有其他部门任何官员所不能享有的权力。

但是,总统毕竟不是国王,他的权力不是绝对的,而是受到限制的。

爱德华·科温教授在其1957年出版的《总统的职务和权力》一书中首次提出,宪法和惯例使总统在美国政治中扮演五大角色,即国家元首、主要外交家、武装力量总司令、主要立法者、最高行政长官。^①科温的提法为美国学者们广泛采用。另外的学者以后又增加了总统作为本党领袖和“政治经纪人”的角色。这几种角色比较全面地反映了总统的职能和权力。在下面,我们也将从这几个方面来探讨总统实际行使的权力和所受到的限制。

二、国家元首

美国宪法并没有明文规定总统为国家元首。但是宪法把通常由国家元首行使的某些职权授予总统,例如规定:总统有权“缔结条约”,“任命大使”,“接见大使”,任命联邦法官和行政官员,“发布缓刑令和赦免令”等。这些规定实际上使总统具有国家元首的身份。

一般地说,在国家元首和行政首脑由两个人担任的国家里,国家元首只履行象征性的和礼仪性职能,并无实权。在美国,总统既是国家元首,又是行政首脑(即政府首脑)。但是宪法并未区别二者的职权,只是把一定的权力授予总统。总统行使权力时,除了一些明显的象征性和礼仪性职能(如主持欢迎外国元首的仪式,接见外国使节,在大学毕业典礼上和其他隆重的场合发表演说,授勋,为橄榄球季节开球,等等),很难区别他是行使国家元首职权还是行

^① 爱德华·科温:《总统的职务和权力》,1957年版。

使行政首脑职权。不过,总统作为国家元首的权力,明显地大于许多西方国家的元首。以赦免权为例,总统行使这项权力时,无须国会事先做出决定或予以同意。民主共和党的杰斐逊出任总统后,赦免了根据 1798 年惩治叛乱法被判刑的所有反联邦党人。这一大赦令虽然带有明显的政治性质,但并未受到挑战。安德鲁·约翰逊总统(共和党)赦免了犯叛国罪的南部同盟分子。激进的共和党人在国会通过一项法律,试图阻止此大赦令充分生效。这一法律被最高法院宣布为违反宪法,理由是它干涉了总统的赦免权。这一裁决确立了总统的赦免权不受国会干涉的原则。卡特总统赦免越南战争期间逃避兵役的一些人,尤其是福特总统对尼克松总统任职期间一切刑事犯罪的事先赦免,都未引起任何争议。

三、行政首脑

在美国的学术界和现实政治中,都把总统叫做“行政首脑”(The Chief Executive,亦译“最高行政长官”),即“政府首脑”。但是宪法并没有给总统这一头衔,有的学者甚至说,称总统为“行政首脑”是用词不当。但是总统实际上履行“行政首脑”或“政府首脑”的职能,宪法也授予了总统作为行政首脑的一定权力,尽管这些权力不够完善。总统作为行政首脑的地位在国内和国际上都得到承认。

宪法第二条第一款规定“行政权属于美利坚合众国总统”。这一条确立了总统作为行政首脑的地位和权力。在理论上,总统拥有指挥和监督行政部门的各部和各机构的权力,后者都对总统负责。各部(亦称“大部”,“内阁部”)部长和各独立机构的首长都是他们各自主管事物方面的总统顾问,都不得违反总统的意志和政策,不得发表同总统的政策和意见相左的言论。当政府官员不同意总统

的政策又不愿保持沉默,便只能辞职(如亚力山大·黑格在1982年辞去里根政府国务卿职务),或被免职(如福特总统在1975年11月解除国防部长詹姆斯·施莱辛格的职务)。但是,实际上,总统指挥和监督行政部门各机构的权力却受到种种限制。关于这一点,将在第九章讨论。

(一) 监督法律执行的权力

宪法第二条第三款规定,总统“负责使法律切实执行”。这一条款给了总统监督各行政机构执行法律的权力。这是一条极富弹性的条款,总统的许多权力是从这一条款引申出来的。据此条款,总统有权发布具有法律效力的行政命令,有权在国内使用武装力量。总统所以有权在国内使用武装力量,还因为宪法规定他是美国武装力量总司令,是应召为合众国服现役的各州国民警卫队(原称“民团”)的总司令(第二条第二款),有责任“应州议会或州行政长官的请求平定内乱”(第四条第四款)。根据宪法上述条款,总统在以下两种情况下均可动用军队:应州当局之请协助平定叛乱,或平息由于经济和社会纠纷引起的骚乱,或因州及地方当局拒不执行联邦法律(包括法院裁决)而引起了骚乱。

1894年,格罗弗·克利夫兰总统派遣联邦军队镇压了铁路工人大罢工,树立了总统不经国会同意在国内使用武装力量平息“骚乱”的先例。1967年,底特律黑人举行大规模示威,林登·约翰逊总统应州长之请出动军队前往镇压。1954年,美国最高法院在“布朗诉托皮卡教育委员会案”中裁决,公立学校实行种族隔离、拒绝黑人入学是违反宪法的。这一裁决遭到南方白人种族主义者的抵制,一些州当局更以暴力阻止黑人进入只收白人的公立学校。为贯彻最高法院的裁决,缓和黑人由于地方当局拒绝黑人学生入学引起的不满,在1957年阿肯色州小石城中心中学事件、1962年密西

西比大学事件和 1963 年亚拉巴马大学事件发生后,总统都曾使用武装力量保护黑人学生入学。1963 年亚拉巴马州伯明翰市黑人开展反对公共场所和设施的种族歧视运动;1965 年亚拉巴马州塞尔马市黑人争取选举权的运动,都受到州和地方当局的血腥镇压,全国舆论哗然。为了缓和黑人的斗争和抚慰舆论,肯尼迪和约翰逊总统都曾动用武装力量制止州及地方当局的暴行。

(二)任命权和免职权

任命权

任命权是总统作为行政首脑的一项重要权力,是总统借以指挥、监督和控制各行政机构,实施其计划和政策,赢得许多国会议员和利益集团支持的重要手段。

宪法规定:总统“提名,并经咨询参议院和取得其同意,任命大使、公使和领事、最高法院法官和任命手续未由本宪法另行规定而应由法律规定的合众国所有其他官员。但国会认为适当时,得以法律将这类低级官员的任命权授予总统一人、法院或各部部长。”(第二条第二款。)以后国会又以法律授权总统任命联邦法官和各部部长和其他高级官员,从而扩大了总统的任命权。

总统任命的行政部门文职人员分为两大类。一类是高级官员,其任命须由参议院批准;一类是低级官员,其任命无须参议院批准。19 世纪分赃制盛行时,总统除任命高级官员外,还可独自任命为数众多的低级官员。1883 年文官法通过以后,随着文官制度的发展,大量职业文官的任命权从总统转移到各部和机构。在今天,一位新总统可以任命的官员已减少到大约 1 万人左右。其中重要的是大约两千七八百名专职的政治任命官员,这些人被认为是制定政策的高级官员。他们监督和指导 280 余万文职人员,负责使后者实施总统的政策。政治任命官员的最上层是大约 700 多名“政治

行政长官”，这些人是各部部长、副部长、助理部长，独立机构长官，管制委员会委员，总统办事机构各单位的高级官员等。这些官员除少数人（主要是白宫办公厅高级官员）外，其任命须参议院批准；除管制委员会的委员外，总统可把他们随时免职。在美国人看来，总统、副总统和这 700 余人就组成总统的政府。

总统任命政治行政长官时除考虑候选人的才能、专长、行政经验外，还要从政治上考虑各大利益集团的愿望，以利于在工作中和竞选连任时取得他们的支持。以各内阁部长为例，提名财政、商务、农业、劳工、内务等部长时都必须分别考虑华尔街、企业、农场主、工会、西部各州的意愿，并尽量避免引起各有关重要利益集团的不满。

对于总统提名的各内阁部长，参议院总是批准的。参议员们认为总统应享有任命能贯彻其政策的部长的自由。在美国历史上，只有 8 名被提名为内阁部长的人遭到参议院拒绝。^① 但参议院拒绝总统对较小机构首长和管制委员会委员的提名则较常见。

总统在任命联邦机构驻各州办事单位的官员（包括联邦地区法院的法官）时，则要遵守称为“对参议员礼貌”的习惯。这是一项不成文的惯例。据此，总统在提名某人担任某州内的联邦职务以前，须事先同该州的本党参议员协商并取得他们的同意。这一规则实际上把这些职务任命的提名权从总统手中转移到他的党的参议员手中。如果总统的任命遭到有关州的参议员的反对，参议院几乎总是拒不批准这一任命的。

总统的任命对公共政策产生的影响，可以远远超过他的任期。总统任命的联邦法官就具有这样的影响。最高法院、上诉法院和地区法院的法官行为端正的可继续任职到退休或被弹劾。总统任命

^① 贝克等三人：《美国政府》，1983 年版，第 364 页。

同自己政治和政策观点相同的法官,往往可改变法院的构成,其影响可以持续到他离职以后很多年。因此,总统都希望能在其任内多任命一些法官,尤其是最高法院的大法官。富兰克林·罗斯福总统在其第二届任期内任命了5名最高法院大法官,从而改变了最高法院的构成,使支持其新政的大法官占多数。保守的艾森豪威尔总统任命了厄尔·沃伦为首席大法官,结果使最高法院出现了一个“司法能动性的自由主义”时期。这虽然完全违反艾森豪威尔的愿望而使他遗憾终身(据说,艾曾说任命沃伦是他犯的最大错误),却同样反映了法官任命的重大影响。1978年民主党控制的国会通过一项立法,增设152名联邦法官职位,使卡特总统任命了56名联邦上诉法院法官,206名联邦地区法院法官(几乎全是民主党人)成为美国历史上任命法官最多的总统。^①卡特任命的法官中有115人是妇女、黑人、和西班牙语裔美国人,而在1977年卡特就职总统时,这三种人任法官的总共不过29人。^②这对美国的法院无疑会有重要影响。里根总统任命了3名大法官和以保守著称的原大法官威廉·伦奎斯特为首席大法官,使保守的大法官在最高法院占多数,其影响也将是长期的。

正因为法官的任命对公共政策具有重大影响,参议院在批准总统提名的法官,尤其是大法官时常发生激烈的斗争。到1982年,40位总统提名的首席大法官或大法官共140人,有26人被参议院拒绝(4人发生在上个世纪)。^③

免职权

宪法规定国会得以弹劾程序免除文职官员的职务,但未明文授予总统免职权。因此总统同国会争夺免职权的斗争时起时伏,直

① 基夫等人:《美国的民主:制度、机构、政治和政策》,第332页。

② 同上书,第389、390页。

③ 理查德·派欧斯:《美国政治和政府》,1986年版,第422页。

到 1926 年最高法院作出裁决,才得到解决。

第一届国会以法律宣布,除了法官,总统可以独自将他任命的官员免职。在重建时期,约翰逊总统同国会矛盾激化,于是国会于 1867 年通过了一项法律,规定总统须经参议院同意方可免除官员的职务(这一法律在 20 年后被废除)。国会又在 1876 年通过了另一法律,规定邮政局一、二、三级局长任期 4 年,只有经参议院同意后方可由总统免职。1917 年威尔逊总统任命迈耶斯为俄勒冈州波特兰市邮政局一级局长,于 1920 年将他免职。迈耶斯向联邦权利申诉法院控告总统违反 1876 年法律,要求补发薪水。1926 年最高法院在迈耶斯诉美国案中裁决:1876 年法律违反宪法,任命权包含免职权,总统有权力任意免除由他任命的官员的职务。这裁决意味着,除法官外,总统的免职权是无限制的。1935 年最高法院在汉弗莱执行人诉美国案中裁决:总统不得以政治的理由或其他理由随意把独立管制委员会的委员免职,因为这些机构履行半立法和半司法的职能,不同于纯粹履行行政职能的机构;总统只有根据国会设立这些管制机构的法律规定的理由——无效率,玩忽职守,违法乱纪,方可免除管制委员会委员的职务。

根据以上两项裁决,总统有宪法权力随意将他任命的政治官员免职,但不能随意将他任命的管制机构的官员免职。

(三)宣布紧急状态权

总统有权宣布全国进入紧急状态。虽然最高法院宣布“紧急状态并不产生新的权力”(住宅建造和贷款协会诉布莱斯德尔案,1934 年),但是在国家进入紧急状态时,总统却可以行使平时不能行使的权力。紧急权力,可由国会授予总统在一定时期内行使,例如 1933 年爆发银行危机,国会首次授予富兰克林·罗斯福总统紧急权力,由总统自己宣布紧急状态,行使此项权力。但是总统可以

不经国会授权而宣布紧急状态,从而行使紧急权力。这是林肯总统树立的先例。林肯在南部各州进行叛乱后,未经国会同意,就宣布全国进入紧急状态,行使了紧急权:招募军队;封锁南方港口;中止人身保护状;实行新闻检查;把平民交付军事法庭审判;开支未经批准的费用;宣布戒严;没收南部同盟的财产;解放南部叛乱州的奴隶;制定南方重建计划等。他认为,为了保护国家,他作为总统有权采取“一切必要的手段”,中止宪法的基本权利。他说:“难道国家灭亡了还能保住宪法吗?”^①

第二次世界大战后,美国总统曾多次宣布紧急状态。1950年,杜鲁门总统颁发朝鲜战争令,宣布紧急状态。1971年尼克松总统在邮政工人罢工中宣布紧急状态,调用军队投递邮件。1971年,他再次宣布紧急状态,冻结工资、物价和房租。

总统行使紧急权也受到限制。在朝鲜战争期间,杜鲁门为了防止钢铁工人罢工,保障战争物资供应,下令接管钢铁厂。杜鲁门的命令并无任何法律作为依据,而是以钢铁工人的罢工可能造成紧急状态作为根据的。最高法院在“扬斯敦钢板钢管公司诉索耶案”(1952年)中裁决,总统无权接管钢铁厂。1976年国会通过了全国紧急状态法:终止30年代以来历次宣布的紧急状态;今后总统宣布紧急状态,必须立即通知国会,指明他意图使用的法律条款,并定期向国会报告;国会在6个月以后必须审议是否应终止紧急状态;紧急状态应在宣布一周年之日自动终止;国会可以用共同决议终止紧急状态,但总统认为必要,仍可再宣布另一次紧急状态。这一法律实际上并未限制总统的权力,只不过限制了每次宣布的紧急状态的时限。

^① 转引自爱德华·格林伯格:《美国政治制度》,1983年第3版,第248页。

四、总统的立法权

宪法第一条第一款规定,它授予的全部立法权属于国会。但是为了保持三权相互制约和平衡,宪法也赋予总统一定的立法权。随着当代总统的实际权力和影响的不断扩大,总统在立法上的作用和影响也日益扩大,以至总统被认为实际上的“主要立法者”。

(一)立法倡议权

宪法第二条第三款规定:“总统应不时向国会报告联邦情况,并向国会提出他认为必要和妥善的措施供国会审议。”根据这一职责,总统每年向国会提出国情咨文、预算咨文(附联邦政府下一年度的详细预算草案)和经济咨文。这三个咨文构成总统的主要立法方案。此外,总统还常就各种专门问题,诸如环保、国防、科技、能源、民权、福利等等,向国会提出专门咨文,建议国会制定相应立法和政策。这些咨文的立法建议,实际上决定了国会的主要议事日程。多数议案并非渊源于总统或以他为代表的行政部门,有些美国学者据此否认总统是事实上的主要立法者的提法。这显然是不当的,因为渊源于总统的立法数量虽不占优势,但却是国会的重大立法。例如罗斯福总统倡议的许多新政立法;约翰逊倡议的“伟大社会”的众多立法(第89届国会第一期会议就通过89件之多);里根总统倡议的减税法和税制改革法,都是影响深远的重要立法。总统作为立法的主要倡议者,前一章已讨论,就不再多说了。

总统享有编制预算和向国会提出联邦预算草案的权力。这是1921年国会制定的预算和审计法授予总统的权力。在此以前,编制预算的权力是由国会有关委员会控制的。根据上述法律的规定成立了预算局(1970年与其他机构合并成为行政管理和预算局),

协助总统工作。但是国会却长期没有专门的委员会研究预算和审查总统提出的预算案。为了改变这种状况和加强对总统的监督,国会于1974年通过了国会预算和拨款扣压控制法。根据此法,两院分别设立了预算委员会。此法对总统扣压国会拨款进行了限制。

总统提出的预算案,少有全部为国会接受者,只能说基本上为国会接受。

(二) 议案否决权

这是总统的最重要宪法权力之一。宪法第一条第七款规定,国会通过的立法必须经总统签署方可成为法律。如果总统不同意国会通过的一项议案,可以用两种办法将它否决。一种办法是否决文书。总统在收到该议案10天之内(不包括星期日)将该议案连同他不签署的理由退回国会复议(通称否决文书)。另一种办法是搁置否决。如总统在10天之内不签署该议案,而国会在这期间已休会(adjournment)^①,该议案即不能成为法律。一项议案在10天之内未被总统签署或否决,而国会仍在开会,该议案即自动成为法律。由总统以否决文书否决的议案,国会两院如各以出席议员人数的2/3的多数票重新通过该议案^②,总统的否决即被推翻,该议案即不经总统签署而成为法律。但搁置否决不需要理由,国会也不能推

① “休会”宪法原文为 adjournment。宪法第二条第七款使用了 recess 一词,系指暂时“休会”。在很长的时期里,adjournment 同 recess 二字未加区别。因此,总统们有时在国会因天气炎热或让议员们在中期选举年进行竞选而休会前搁置否决一项法案。1972年参议员爱德华·肯尼迪提出这种做法违反宪法,理由是“recess”和“adjournment”不是一回事。一个联邦法院在一件案子的裁决中赞同了肯尼迪的意见。现在人们的理解是,搁置否决只能在一届国会的任期届满前,即第二期会议闭幕前使用。(见詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第328页。)

② 宪法的规定是一院“2/3 议员”,但未明确是一院议员总人数的 2/3,还是达到法定人数后的出席议员人数的 2/3。最高法院在密苏里太平洋铁路公司诉卡恩案(1919)中裁决为出席议员人数的 2/3。参见爱德华·科温:《宪法及其在今天的意义》,1978年第14版,第35页。

翻。搁置否决的议案也不能移交下一届国会,但可在下一届国会作为新议案重新提出。

与州长不同,总统无项目否决权。国会通过的议案或联合决议案,总统只能全部批准或否决,不能批准一部分否决另一部分。因此,国会可将总统不赞同的或与主题无关的条款写进总统要求的议案。总统通常不否决这种议案,以换取部分议员支持他的其他立法计划。

国会推翻总统否决需要两院出席议员人数的 2/3 的多数票,总统只要能在一个议院得到多于 1/3 的议员的支持,即使只多一票,就能够保持住他的否决。可见国会推翻总统的否决,并非易事。当总统的党同时控制两院时,否决被推翻的尤为少见。自杜鲁门政府到卡特政府,这种情况只出现过一次,即 1980 年 6 月国会推翻了卡特总统对于每加仑汽油征税 10 美分议案的否决。

从华盛顿到里根(截至 1983 年),40 位总统中有 32 位总统行使否决权 2415 次(包括搁置否决 1016 次),被国会推翻的仅 96 次,占 4%(见表 8·1)。从 1961—1980 年,196 次否决被推翻的只有 20 次。富·罗斯福行使否决权次数最多,共 633 次,被推翻的只有 9 次。杜鲁门行使否决权 250 次,被推翻的最多,也只有 12 次。因此,否决权是总统影响和控制立法的有力武器。有选择地加以运用,可以产生巨大作用。他可以事先宣布将否决某项议案对国会施加压力,使国会修改他不赞成的内容,并常如愿以偿。

总统常扣压国会拨款,拒绝使用。从华盛顿起即有此例。宪法规定国会通过拨款法后,行政部门方可开支,但总统是否必须使用国会的某项拨款则无规定。实际上,总统常为政策的原因,扣压国会为实施某个项目的拨款。杜鲁门没有花掉国会关于武装力量的拨款。约翰逊也没有花完国会关于公路建设的拨款。肯尼迪拒绝

表 8·1 总统的否决(1789—1983)

总 统	正常否决	搁置否决	否决总数	被推翻的否决
华盛顿	2	—	2	—
麦迪逊	5	2	7	—
门罗	1	—	1	—
杰克逊	5	7	12	—
泰勒	6	3	9	1
波尔克斯	2	1	3	—
皮尔士	9	—	9	5
布坎南	4	3	7	—
林肯	2	4	6	—
安·约翰逊	21	8	29	15
格兰特	45	49	94	4
海斯	12	1	13	1
阿瑟	4	8	12	1
克利夫兰	304	109	413	2
哈里森	19	25	44	1
克利夫兰	43	127	170	5
麦金利	6	36	42	—
西·罗斯福	42	40	82	1
塔夫脱	30	9	39	1
威尔逊	33	11	44	6
哈定	5	1	6	—
柯立芝	20	30	50	4
胡佛	21	16	37	3
富·罗斯福	372	263	635	9
杜鲁门	180	70	250	12
艾森豪威尔	73	108	181	2
肯尼迪	12	9	21	—
林·约翰逊	16	14	30	—
尼克松	24	18	42	6
福特	53	19	72	12
卡特	13	18	31	2
里根	15	7	22	3
总 计	1399	1016	2415	96

资料来源:《美国历史统计:殖民时代—1970年》,第1082—1084页;《美国统计摘要,1985年》,第245页。

使用他不喜欢的新武器系统的拨款。尼克松试图减少联邦开支。1972年他要求国会授权削减联邦开支,使下一年度联邦开支不超过2500亿美元,但为民主党控制的国会拒绝。于是尼克松搁置否决了12项开支的法案,并扣压100亿美元的国会拨款,致使许多联邦项目有陷于停顿的危险。总统扣压国会拨款,无异使用项目否决权,是违反宪法的。像尼克松这样大量扣压国会拨款更是史无前例的,引起了国会的不满和各方面的关注。从1973年开始,法院在一系列案件中裁决:依据总统“使法律切实执行”的职责要求他使用国会的拨款。在法院看来,国会批准项目和拨款的法律,是必须执行的。在上述背景下,国会在1974年通过了国会预算和扣压拨款控制法(常被称为扣压拨款控制法)。其内容是:(1)总统要取消一项开支,须事先通知国会,如国会在45天以内表示同意,则可取消,如不同意,总统必须按规定使用拨款;(2)总统要推迟使用拨款,须通知国会,但国会可以拒绝。此法并未能制止总统扣压国会拨款,但总统扣压国会拨款已不如尼克松那样过分。

(三)委托立法权

国会依据法律把广泛的“委托立法权”授予总统。国会所以这样做,是出于实际需要。一是事物是复杂的,国会的立法通常只能是比较原则的,而把实施法律的细则交给总统和行政部门去制定。二是法律在执行过程中会出现预想不到的问题和复杂的情况,国会无力解决,只好授权总统和行政部门斟酌处理。

国会把立法权委托给总统和行政机构的例子,是多不胜举的。国会制定了许多法律,授权独立管制机构和行政部门制定管理工商业的规章条例。第一次世界大战期间,国会授权总统管理经济。1922年关税法授权总统在国会规定的限度内决定关税率。自1931年起,国会授权总统为提高工作效率改组行政部门。前面已提到,

1921年国会把制定联邦预算的责任转交给总统。1946年就业法授权总统向国会提出国家经济状况报告和制定保障经济稳定、经济繁荣和充分就业的方案。1970年经济稳定法,授予总统为稳定经济而进行决策的广泛权力(1971年8月15日,尼克松总统根据此法决定对外暂停美元兑换黄金,增收进口税,削减对外经援,对内冻结工资、物价和房租)。1934年5月的国会联合决议,授权总统以命令禁止美国企业向进行战争的波利维亚和巴拉圭出售武器军火。

国会把立法权委托给总统,可追溯到建国初期。随着时间的推移和国内外事物的日益复杂化,国会日益把更多的立法权委托给总统,涉及的范围亦日益广泛,本世纪以来尤其是如此。在对外事务和紧急时期,总统行使立法委托权尤为突出。这种情况引起了严格信奉三权分立的人士的不满和焦虑,他们担心美国的根本宪法体制会受到破坏。美国法律的一项原则是:宪法委托(或授予)给一个部门的权力不得委托给另一个部门,就是说,宪法第一条委托给国会的立法权,国会不得再委托给行政部门。最高法院在理论上是维护“不得委托原则”的,但在实践中却允许国会把真正的立法权委托给总统或行政机构。法院确定的原则是:只要国会在法律中明确阐明其立法意向足以界定其委托权力的界限,并规定其代理人总统或行政机构应遵守的准则,国会便可进行这种立法委托。这样的立法委托并没有把“首要的立法权”再委托给总统或行政部门,因此是合乎宪法的。

最高法院在其历史上,只有两次宣布国会的立法委托违反宪法,都涉及新政初期的全国工业复兴法。1935年,保守的休斯法院在巴拿马炼油公司诉瑞安案中裁决,全国工业复兴法第9节授权总统禁止在州际商业中运输“热石油”(生产的石油超过例如得克萨斯铁路委员会之类的机构规定的定额的那一部分)是违反宪法

的,因为国会没有规定指导总统的准则,而且实际上第9节(C)给了总统“无限的权力去决定政策”。同年,最高法院在谢克特家禽公司诉美国案中,进一步裁决整个全国工业复兴法违反宪法,因为该法不仅把立法权委托给总统(授权总统制定工商业公平竞争条例)而不规定足够的准则,而且根据宪法的商业条款国会也无权制定这项法律。但是此后最高法院再没有推翻过国会的立法委托。最高法院还对国会对国内事务的立法委托同对外政策的立法委托加以区别。在一件涉及对外事务的案件中,1936年最高法院裁决,在对外事务方面给予总统制定和实施政策的更大自由。(美国诉柯蒂斯—赖特公司案,1936年)。这就意味着在国内事务方面的立法委托可能是违反宪法的,而在决定对外政策方面则可能是符合宪法的。

但是,国会在把立法权委托给总统时,也并不是给总统一张空白支票,让总统完全自由行事,而是有以下限制的。(1)规定总统可以做什么及必须遵守的准则。(2)规定此种授权的时限,在一定时间后,总统须向国会请求重新授权。(3)授权总统采取某项行动,但国会可在规定的时间内以共同决议否决总统的决定。例如1970年的一项立法,授权总统提出联邦文职人员加薪的建议,但参议院或众议院可在30天以内通过决议否决总统的建议,如30天以内不否决建议方可生效。(4)要求行政机构在采取行动前先得到国会一个或几个委员会的同意。

最后,总统还有权召集国会举行紧急会议;有权以行使“行政特权”为理由,制止他的僚属到国会作证或提供情况。总统还可以通过国会领袖和利益集团向议员施加压力,特别是借助大众传播媒介直接诉诸选民,以影响和控制国会的立法。

现代化通讯工具(无线电广播和电视)的出现和发展,使总统获得了直接诉诸选民,影响舆论,寻求对其政策和立法计划的支持

的重要手段。总统讲话和记者招待会的现场转播,瞬间传遍千家万户,传遍全球,从而产生重要影响。罗斯福总统堪称利用现代传播工具的能手。他从1933年3月12日起通过美国的三大广播公司向全国进行著名的“炉边谈话”,宣传他的新政,取得了良好的效果。为了影响舆论,他每周举行一次记者招待会,在13年任期内共举行记者招待会998次,比任何一位总统都多。

综上所述,由于拥有正式的宪法和法律授权,由于法院对宪法的从宽解释,由于拥有正式的和非正式的手段,总统在重大国策方面,尤其是在对外政策方面,已成为实际的主要立法者,然而总统也同样受到限制,特别是在国内事务方面。

五、总统的外交权和军事权

根据宪法,美国处理外交事务和军事事务的权力是由总统和国会共同行使的。例如,只有总统有权代表美国同国外政府建立外交关系和缔结条约,有权任命大使;但缔结的条约和任命的大使均须参议院批准。总统是武装力量总司令,有权委任军官,统率和指挥武装力量;但只有国会有权宣战,有权为军事开支征税和拨款、招募军队、制定军事法律。

在实际政治生活中,在外交事务方面,总统处于支配地位,是外交政策的决策者。总的说,国会历来是支持总统在外交方面的决策权的,最高法院也承认总统的这种特殊地位和权力。这有两方面的原因。从客观上说,外交事务具有高度机密性,常常关系到国家安全和重大利益,必须迅速作出反应和决策,这只能由政府首脑来处理,不能由议事公开的、行动缓慢的国会来处理。从法律上说,总统在处理外交事务方面,不仅可以行使宪法列举的权力和默示的权力,而且可以行使主权国家的“固有权力”。1936年,最高法院在

美国诉柯蒂斯—赖特公司案中裁决：总统作为“一个完全的主权国家”的“代表”，“拥有十分微妙的、完全的、专有权力，他在行使此项权力时不需要国会的法律作为根据，但是……必须服从宪法的适用的规定”。这一裁决认可了总统在外事领域中拥有“固有权力”，从而大大加强了总统的外交权。

资本主义的发展，要求不断在国外寻求新的商品市场、原料供应地和投资市场，这导致美国的不断对外扩张。对外扩张自然地增强了总统在外交方面的地位。第二次世界大战后，美国发展成为超级大国和西方的盟主，更广泛地更深刻地卷入全球事务，总统在外交和防务方面的地位和权力空前膨胀，掌握着外交和防务重大方针和政策的决策权，常不经过国会而采取重大外交行动和军事行动。

(一)外交承认权

宪法第二条第二、第三款规定，总统“任命大使”和“接见大使”，这权力包含了承认(或不承认)外国政权的权力。表面上承认外国政权似乎仅仅是一种法律手续，然而许多总统都把这种权力作为推行外交政策的手段。例如，1773年，华盛顿总统以拒绝接见法国大使来表示他对法国革命过份行动不满。从威尔逊到胡佛，几位总统都以拒绝派遣或接见大使的办法，拒绝承认苏联。1949年中国革命成功，建立了中华人民共和国，美国总统采取了同一政策，直到1972年尼克松总统才开始转变，1979年卡特总统正式承认中国政府，中美两国正式建交。尼克松的访华和卡特的决定，事先都未同国会磋商。

(二)缔结条约和签订行政协议权

总统有权缔结条约，条约须由参议院出席参议员 2/3 的多数

票批准。提出和谈判条约的权力则属于总统，参议院和国会均不得介入（美国诉柯蒂斯—赖特案，1936年）。大多数条约的谈判是通过外交途径进行的。特别重要的或多边的条约则由国务卿或特使进行谈判。总统本人有时亦参加重大条约的谈判。在历史上，参议院拒绝批准总统及其代表议定和签字的条约，虽然大约只占1%，然而其中却不乏重要的条约。威尔逊总统亲自参加缔结的凡尔赛条约，为参议院拒绝就是最著名的例子（美国因此未参加由威尔逊总统倡议的国际联盟）。卡特总统同苏联签订的第二阶段限制战略武器条约在参议院中指责多于支持，显然不会得到批准。在苏联武装入侵阿富汗后，卡特即建议参议院推迟对此条约的表决，实际上等于撤销这一条约。

总统签订条约的权力，暗含总统签订行政协定的权力。而且建国以后，早有总统签订行政协定的先例。1937年，最高法院在美国诉贝尔蒙特案中裁决，同国外缔结的行政协定，是总统权限范围之内的事，无须参议院批准；行政协定同条约具有同样的法律效力，同为美国最高法律。1942年，最高法院在美国诉平克案中再次肯定了1937年的裁决。此后，总统便大量同外国订立行政协定，少缔结条约，以摆脱参议院的制约。（见表8·2、表8·3）起初，行政协定只涉及比较不重要的或技术性事务，条约则用于解决重大问题。但是这种情况逐渐地倒过来了。行政协定不仅在数量上大大超过条约，而且内容上多涉及重大政策问题，许多条约的内容倒是无关紧要的。例如，暗使美国介入欧洲战争的1940年美英“驱逐舰换基地”的协定，对战后世界产生重要影响的1945年雅尔塔协定和波茨坦协定，结束越南战争的1973年巴黎协定，都是行政协定。行政协定还用于实施马歇尔计划，用于同许多国家达成秘密军事协议，作出军事承诺，提供援助等。行政协定成为总统扩大外交权的重要手段。

表 8·2 条约和行政协定(1789—1979)

时 间	条 约 (个)	行政协定 (个)	年均行政协定 (个)	行政协定占 全部对外协 定的百分比
1789—1839	60	27	0.5	31
1839—1889	215	238	4.8	53
1889—1939	524	917	18.3	64
1940—1973	364	6395	194.8	95
1974—1979	102	2233	466.6	96

资料来源:爱德华·格林伯格:《美国政治制度》,1983年第3版,第246页。

表 8·3 条约和行政协定(1940—1978)

年 份	条 约 数	行 政 协 定 数
1940	12	20
1950	11	157
1960	5	266
1970	20	183
1975	13	264
1976	13	402
1977	17	424
1978	15	417

资料来源:约翰·弗格森和狄安·麦克亨利:《美国政府制度》,1981年第14版,第488页。

但是国会对于总统签订的行政协定也可以进行某种制约。例如,对外经援和军援要通过行政协定实施。国会掌握钱袋,对外经援常加以削减。向外出售武器,一次成交额若超过700万美元,须

通知国会,国会可在30天内以共同决议予以否决。^①这就是立法否决。

宪法规定,总统缔结条约须经参议院批准,但对废除条约问题则只字未提。1978年12月15日,中美两国政府同时公布建交公报,两国将于1979年1月1日正式建交。卡特政府宣布美国将同台湾断交,并将废除1954年美台《共同防御条约》。卡特总统通知台湾当局,该条约将于1980年1月1日终止。参议员巴里·戈德华特纠集一批亲台的参众议员向哥伦比亚特区联邦地区法院控告卡特总统废止美台《共同防御条约》违反宪法。与此同时,在戈德华特的活动下,美国参议院以59票对35票通过一项修正案,声称未经参议院同意,总统不得单独终止一个条约。联邦地区法院裁决,未经国会同意,总统不得终止美台《共同防御条约》。美国政府向哥伦比亚特区上诉法院上诉。上诉法院裁决,参议院批准条约权不包括它在废约方面的作用。条约既有双方在一年前通知就可中止条约的条款,总统作为国家的代表就有权发出通知,中止条约。戈德华特上诉到最高法院。最高法院对于上诉未予审理。1979年12月13日,六名大法官指示下级法院驳回原告的控诉(戈德华特诉卡特案,1979年),此案遂以戈德华特败诉而告终。最高法院的决定,实际上默认总统有权不经参议院同意废除条约。

(三)战争权

宪法明文规定只有国会有权宣战。但总统实际上掌握了在国外进行战争的权力。总统作为武装力量总司令,有权在世界任何地域部署部队,有权命令军队作战。他有权为“保护国家”而采取一切

^① 这是1976年的法律规定。1975年法律规定,一次成交额超过2500万美元,须通知国会,国会可在20天之内否决。见小查尔斯·凯格利和尤金·威特科夫:《美国外交政策:模式和程序》,纽约,圣马丁出版社1982年版,第399页。

必要的行动(“固有权力”)。在美国历史上,总统常不经国会同意就派军队到海外干涉他国内政和进行侵略战争。自1789年联邦政府成立以来,总统派军队到国外作战达150多次,其中由国会宣战的仅5次,即1812年美英战争、1846年美墨战争、1898年美西战争和两次世界大战。第二次世界大战后美国进行的两次大规模战争——朝鲜战争和越南战争,都未经国会宣战,而是由总统直接下令进行的。越战期间,总统下令轰炸柬埔寨一年多,后又武装入侵柬埔寨,都未经国会许可。

越战旷日持久,在越作战的美国部队最多达50多万人,伤亡重大,耗费不赀,美军在越南的暴行层出不穷,总统又把战争扩大到柬埔寨。这一切引起美国人民的严重不满,反越战运动风起云涌。国会和广大人民认为总统滥用了权力。1973年,国会推翻了尼克松总统的否决,通过了对总统进行战争的权力加以限制的战争权力决议。这一决议的主要规定如下:(1)只有在国会宣战、专门立法授权和美国本土和属地及美国武装力量遭到进攻的情况下,总统才可以把美国武装力量投入战斗。(2)总统必须在把美国武装力量投入战斗48小时以内向国会提出报告,说明必须使用军队的理由,使用军队的宪法和法律根据,估计冲突的范围和时间的长短。(3)美国军队必须在报告国会60天内撤出,除非国会已经宣战,或以特别法批准使用军队,或把60天限期加以延长;在确有需要时,总统可以把军队的使用期限延长30天。(4)授权国会两院以两院共同决议终止美国军事行动。(5)要求总统“在可能的情况下”在派军队到外国作战以前同国会协商。

这一决议实际上并不能阻止总统在国外用兵,只不过是把用兵的期限控制在90天以内而已。1975年,福特总统因玛亚格斯号商船被柬埔寨扣留而派武装力量入侵该国;1983年10月,里根总统下令武装入侵格林纳达,都是明显的例子。不过这两次用兵,总

统在形式上都同国会磋商或打过招呼,而且很快撤兵。

六、本党领袖

美国总统是本党的当然领袖。由于美国政党独有的特点是组织松散和权力分散,这种领袖地位并未赋予总统领导、指挥和控制本党的正式权力。然而,这种地位却也使总统在党内具有不可忽视的影响。

第一,在美国的现实生活中,在广大选民心目中,总统是他的政党的象征。党的形象基本上取决于总统的名望。人民怎样看一位总统,可说就是他们对他的党的看法。总的说,总统同本党各级组织的领导人、本党的国会议员、州及地方政府的民选官员、以及活跃分子之间,存在着一种荣枯与共的关系。这种关系,驱使党内各种力量在一般情况下支持总统的政策和立场,至少在采取与总统相左的立场时持慎重态度。

第二,总统作为国家元首和政府首脑的显赫地位和拥有的广泛权力,使总统拥有一些重要的手段来影响本党党内各种力量。(1)总统拥有直接任命大约上万名官员的任命权。总统可用这种权力满足本党国会议员、州及地方领袖在人事上的要求,以换取他们的支持。(2)总统可以通过批准在某地区、某州及地方兴建联邦工程(如机场、公路、水利工程、军事工程等等)来换取本党国会议员及州和地方党的支持;总统也可以利用政府采购及承包合同达到同样的目的。(3)总统可利用其威望协助本党公职候选人筹措竞选经费和竞选,尤其是协助关键州州长、国会参议员及一些众议员的竞选。(4)总统还可以以邀请本党某些国会议员、州及地方政党领袖共同进餐、商谈工作等方式,对他们施加影响。由于新闻界对总统的活动几乎事无巨细,无不作广泛报道,这类活动就为被邀者提

供了上报、上电视的机会,从而受到他们的重视。

对于组织松散、政治权力分散和派系众多的美国政党来说,总统是本党的唯一的凝聚力。他的一项重要重要的政治职能是协调党内各派利益、谋求妥协、使他的党作为一个全国政党而发挥其作用。但是他的凝聚力和使全党团结一致的力量却是很有限度的,因为他只能靠说服、个人的声望和政治技能,而没有纪律手段。在这种意义上说,美国总统作为本党领袖的权力和作用,比作为执政党领袖的英国首相的权力和作用要小得多。各个总统的实际影响又因个人威望和政治技能的差异而大不相同。

上面粗略的讨论了总统实际行使的权力和受到国会和法院的制约。对于当代总统究竟可以行使多大权力,近几十年来,美国政治学界看法不一,大致可分为三派。一派认为总统权力极大,是西方世界民选的权力最大的官员,持这种看法的学者较多。如认为,“总统职位是自由世界最强有力的职位”;^① 总统已成为“帝王总统”,“到 20 世纪 70 年代,在战争与和平问题上,总统已成为各大国中最专制的君主”;^② 总统权力之大,“会使凯撒、成吉思汗或拿破仑都垂涎三尺”;^③ 林肯、威尔逊和两位罗斯福这些强有力的行使过巨大权力的总统“几乎不能想象开国 200 周年时的现代总统拥有的全部权力”^④。

别树一帜的是理查德·E. 诺伊斯塔特教授。他在 1960 年出版了颇有影响的《总统的权力》一书。他认为总统拥有的宪法权力、默示权力和特有的权力,以及他扮演的各种首脑角色和主要角色,实际上并没有多大意义。人们谈论的总统的权力只是“潜在的”权

① 詹姆斯·伯恩斯、杰克·佩尔塔逊:《民治政府》,1969 年第 7 版,第 359 页。

② 小阿瑟·施莱辛格:《帝王总统职位》,1972 年版,第 11 页。

③ 克林顿·罗西特:《总统职位》,1960 年第 2 版,第 28 页。

④ 约瑟夫·卡利法诺:《一个总统的国家》,1975 年版,第 7 页。

力,而总统要实际行使这种潜在的权力,就要扩大个人的影响:^①总统的权力只不过是“说服的权力”。^②

另外一些学者认为总统有很大的权力,但受到诸多限制,总统不是国王;^③认为英国首相的权力大于美国总统,说总统是帝王或无所作为都是错误的。^④不少学者持这种看法。

以上三种看法,以最后一种比较合乎实际。

综合第三、第四节所述,本世纪 30 年代以来,总统的地位和权力都大为增强。总统已取代国会成为全国政府的权力中心;决定国会的立法议程,制定并负责执行国家的对内对外重大政策;是国家团结的象征,国家的代表。总统不仅拥有宪法和法律授予的广泛权力,而且实际上行使广泛的权力。但是由于美国厌恶权力过分集中的政治文化,由于政治制度的权力分散的特点,由于多元化社会的影响,总统在行使权力时,也受到种种限制,受到国会、法院、州和地方政府、利益集团、舆论、选民不同程度的制约。总统不能命令和控制国会,甚至也不能完全控制庞大的各个行政机构。当代总统的权力很大,但他毕竟不是专制的帝王,不能为所欲为,他的权力是受到限制的。至于每一位总统实际上行使多大权力,则因国内外形势,处理的问题和总统个人才智、政治能力和权力观的不同而大有差异。总统在危机时期行使的权力大于平常时期,在对外事务方面的权力大于国内事务。

① 理查德·诺伊斯塔特:《总统的权力》,1960年版,第6、7页。

② 理查德·诺伊斯塔特:《总统的权力》,1980年第2版,第10页。

③ 罗杰·希尔斯曼:《治理美国的政治》,第113、118页。

④ 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第344页。

七、总统同国会的关系

从前一章和本章的讨论中,我们清楚地看到,总统和国会各是联邦政府的一个权力中心。两者相互独立,各自拥有宪法授予的权力,又都拥有相互制约的权力和手段。国会同总统的权力之争和相互制衡有时甚至形成两者的对立,出现僵局。认识到这一点,对于理解美国的政治制度和现实政治无疑是重要的。但是如果夸大或过分强调二者的对立,并进而否定三权分立在美国政治所起的积极作用,便不可能正确理解美国的现实政治和美国政府的决策过程。国会同总统的关系,除对立、相互制衡的一面,还有合作的一面,而且是更为重要的一面。因为从根本上说,国会和总统都代表美国统治阶级的利益,二者在维护资本主义制度、发展经济、发展科技、保持政局稳定和强大的国防等方面都是一致的。在基本国策方面,国会和总统基本上是合作的,否则政府就会运转不灵、陷于瘫痪,这是违背统治阶级的根本利益的。因此,国会同总统的基本关系,既是相互制衡的,又是相互合作的,而且合作是主要的。

这种关系,可以从总统在国会取得的成功来考察。一种方法是看总统提出的立法建议在国会获得通过的比例,另一方法是看在国会的表决中总统立场占上风的比例。用第一种方法考察(图8·1中的黑线),总统的立法建议在国会获得通过的通常低于50%,甚至在总统的党控制国会两院时也是如此。但使用这种方法时,应注意遭到失败的总统立法建议是重要的立法还是不重要的立法。用第二种方法考察(图8·1中的虚线),总统的成绩要好得多,他的立场在国会投票中占上风的约占3/4。不过这个数字也会给人错误的印象,因为它不包括总统赞成的但未能交付表决的议案,还因

为它包括总统原来反对后来勉强支持的议案。上述两种情况,都反映了国会和总统相互制衡和合作的关系。

在前一章和本章的讨论中,都曾指出,当代总统在美国政府权力结构中已处于主导地位,国会已屈居于总统之下。但是,如果由此得出结论说,三权分立相互制衡已名存实亡,总统独揽大权,国会已不再起制约总统的作用,这显然是不符合实际情况的。在当代,美国国会和总统依然是在宪法规定的三权分立相互制衡的框架中运转的,国会依然是制衡总统的最重要的力量。

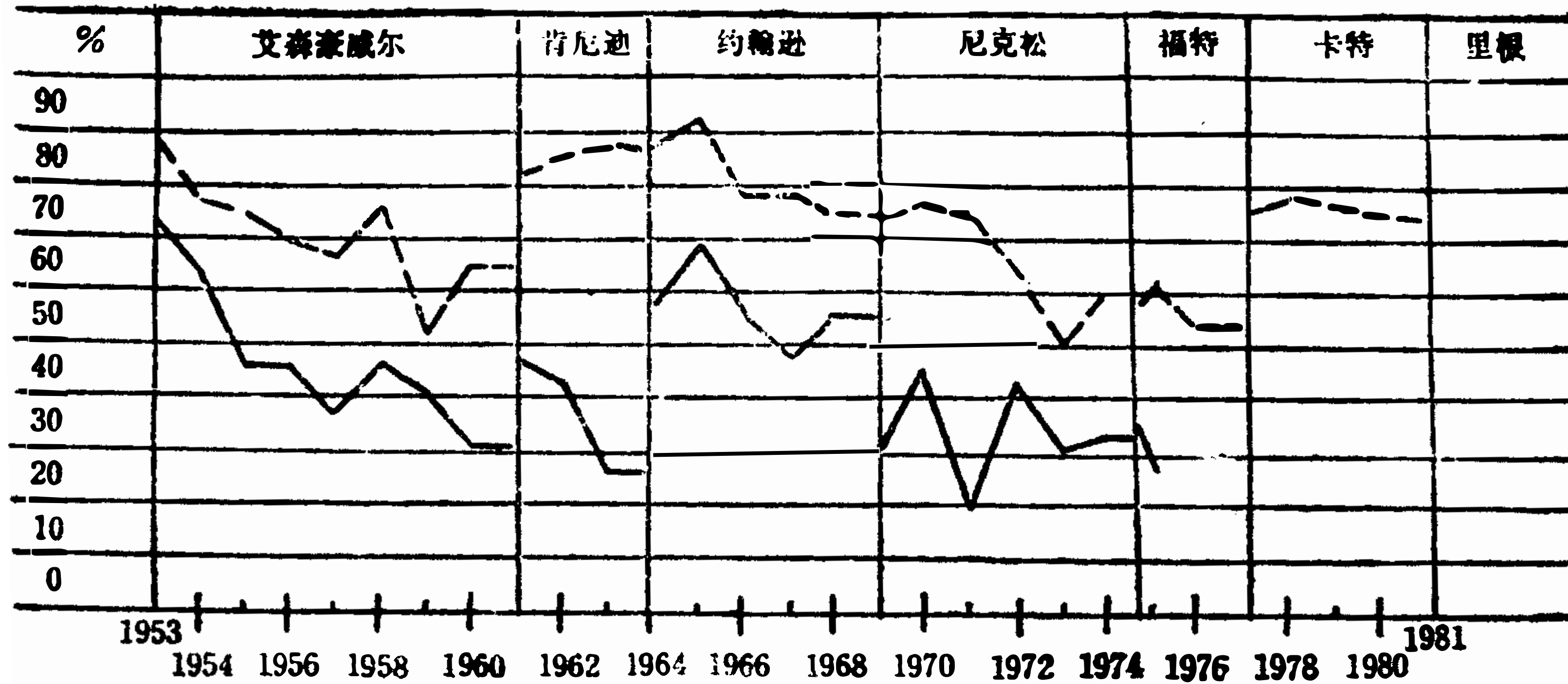
第五节 总统的助手和辅助机构

在 20 世纪,联邦政府职能不断扩大,行政机构和人员随之扩大。在今天总统领导下的行政部和机构达 100 多个,文职人员 280 多万,还有 210 多万武装部队人员。总统对庞大的行政部门负全部责任,必须指导和协调庞大行政部门各单位的活动。为此,他必须了解它们的工作情况,估计政策要求,设法保证他和国会的各项决定能按原来的意图有效地付诸实施。与此同时,总统同国会进行联系的工作也不可避免地增加了。总统日理万机,为了有效地履行职责,需要有助手、顾问和专门的办事机构协助工作。当代总统除了副总统和内阁帮助以外,还有一个庞大的总统办事机构为其服务。

一、副总统

副总统,名义上是美国联邦政府的第二号人物。但是实际上,长期以来副总统并无实权和重要影响,至多对总统起咨询作用,远非总统的重要顾问。然而,近 10 年来,副总统职位发生了变化。他

图 8·1 总统在国会的得分



—— 总统支持的议案在国会表决中获胜的百分比(以年计)。

—— 总统提交国会的立法建议获得通过的百分比(以年计)。

资料来源：国会季刊出版社编，转载于詹姆斯·威尔逊：《美国政府》，1983年第2版，第338页。

的地位比以前重要,他对政策及政治事务的影响也比过去大了。^①

由于副总统职位不重要,副总统经常成为美国历史上被遗忘的人,只有继任总统,才有可能使人世代铭记。这有两方面的原因。第一,开国元勋们在宪法中设立副总统职位,是为了当总统逝世或因健康状况不宜继续任职时继任总统。宪法规定副总统兼任参议院议长,但又限制他的权力。他主持参议院会议,只有在参议院表决出现赞成票和反对票相等时才能投票。而且他必须遵守参议院的传统和惯例。除了兼任参议院议长外,宪法几乎没有授予副总统任何其它职责或权力。美国第一位副总统约翰·亚当斯(1789—1797年在职,他后来当选为第二位总统)认为,副总统一职“只不过是人们创设或想象出来的一个最无关紧要的职位”。^②

第二,美国政党在4年一次的全国代表大会上选出本党的总统候选人,然后由总统候选人指定副总统候选人,再由大会批准。历来选择副总统候选人往往是出于政治上的考虑,或是为了维护党内团结(促成党内对立派的和解),或是出于竞选策略的需要(使党的候选人名单尽可能广泛地吸引选民),而不是着眼于候选人的才能。

因此,在过去副总统简直成了礼仪官员:剪彩;参加葬礼和各种节日庆典;主持鲜为人知的各种研究委员会会议,等等。副总统偶尔受总统委托进行国事访问,但这种任务完全取决于总统个人的意愿,并非副总统的宪法职能。副总统参加内阁会议,在国家安全委员会成立以后是该委会的成员,但他的作用都不大。

但是近年来,副总统的地位提高了,他承担的工作在发生变

^① 本文关于副总统职位地位的变化,主要是以保罗·莱特《美国副总统的新职权》(《交流》,1987年第2期,第18—25页)一文作为依据的。

^② 转引自保罗·特莱:《美国副总统的新职权》,《交流》,1987年第2期,第18页。

化。这主要表现在以下三个方面。

第一,副总统的职责加强了。现在,副总统固然继续频频在许多庆典活动中露面,但他也在政治事务和政策方面广泛发挥作用。副总统是主要的国会游说者和总统的高级顾问。

第二,副总统所掌握的人力、物力及得到的体制上的支持都明显增加。1961年,副总统林登·约翰逊手下的工作人员不到20人;现在,乔治·布什手下的工作人员约70名。以前,副总统办公室是由从各联邦机构借调的人员凑成的班子;现在,副总统办公室有自己的预算,年拨款额达200万美元。过去,副总统自己在白宫附近旧行政大楼办公,而其他人员则分散在华盛顿各处;最近两位副总统都在白宫西翼离总统椭圆形办公室不远处设有办公室,另在旧行政大楼有宽敞的房间,安置其属下大批工作人员。副总统还在华盛顿使馆区拥有一座官邸,并有全新的徽章和旗帜。

第三,总统对副总统职位的作用的看法发生了变化,开始认识到副总统在竞选、同国会会谈及制定政策过程中对自己的巨大帮助,可以成为自己的得力助手和顾问。总统态度变化的原因很难准确予以说明,但可能是由于以下因素:政党全国机构的影响日益下降,副总统作为竞选伙伴、政府发言人和联系公众的作用逐见增强;70年代国会的一系列改革(小组委员会激增、资历制的打破、政党领袖领导的削弱)使国会的权力更为分散,因而副总统在游说国会通过行政部门立法建议方面的影响便显得更为重要;总统面临的世界事务极为错综复杂,日理万机,因此需要副总统及其助手的协助。

人们认为,副总统的地位发生明显变化,是从沃尔特·蒙代尔副总统开始的。他巩固了历届副总统争取到的权益,并为以后的副总统开创了有力的先例。蒙代尔是卡特总统的核心成员之一,他对总统决策的影响比以前历届副总统都大。他是卡特许多立法提案

的主要推动者。他使副总统职位比以前更有吸引力了,当了副总统可以为将来竞选总统打下基础。

乔治·布什副总统把这一变化向前推进了。他曾在私营公司供职,当过国会议员、中央情报局局长、驻中华人民共和国联络处主任、驻联合国代表及共和党全国委员会主席。他有丰富的经历,能够胜任各种使命。因此,在里根政府中,布什副总统发挥了更大的作用。他每星期参加总统的核心会议,他参加总统每天召集的国家安全汇报会。他安排了他以前的竞选负责人詹姆斯·贝克做里根的白宫办公厅主任(1985年改任财政部长)。布什在国会游说,最初几个月就使总统的减税法案得到通过,并对削减预算的项目施加了影响。里根任命布什为解除管制特别工作小组主席,负责审查联邦3000多项管制条例,决定哪些可以取消或延期执行。里根1981年7月参加渥太华第一次工业国首脑经济会议,又由布什负责指导各项准备工作。1981年初,总统任命布什负责特别形势小组的工作。小组是一个由高级官员组成的委员会,当一个国际问题变得十分严重时,它便进行工作,分析形势的发展,并向总统提出报告。在过去,这个委员会通常是总统的国家安全事物顾问领导的。布什多次奉总统之命出使外国,仅在里根执政头四年中就访问过60多个国家。这些访问虽然大部分仍是礼仪性的,但有一些访问却是负有重要政治使命的,如对苏联的两次访问,对中国的访问,和1982年以里根总统个人代表的身份对非洲7国进行的访问。里根总统在即将做肠手术之际签署了一封信,信中说:“我按照自己的意愿决定,从我开始接受麻醉时起,由副总统乔治·布什代行总统的权力和职责。”布什代行总统职权虽然只有8小时,但里根的行动却是没有先例的。以前从来没有一位总统将他的权力暂时移交给副总统。

在过去10年中,副总统职位的地位和作用发生了令人注目的

变化,甚至可说在里根总统任内副总统的顾问作用得到了充分发挥。但是,像蒙代尔和布什所实际发挥的作用,却从来没有宪法和法律上的保证。未来的副总统的作用和影响如何,还将取决于总统的意愿和他的处境,以及副总统所具有的能力及策略。

二、内阁

美国宪法没有提到内阁,1907年以前的法律也未提到内阁。内阁只是总统的一个咨询机构。它不是联邦政府的一级组织,不实行集体负责制,也无权作出决定,而且只在总统召集时才开会。它同英国内阁的职能、权力完全不同。

华盛顿任总统时,开始召集各部部长议事,听取意见。这些早期的会议很快被人们称为“内阁”会议。以后,历任总统也常召开这种会议,内阁的概念逐渐形成。

按传统和惯例,内阁成员包括各部部长和总统给予内阁阁员地位的少数高级官员,副总统参加所有内阁会议。因此,内阁成员人数并不固定,各届政府常不相同。华盛顿总统的内阁由国务卿、陆军部长、财政部长和检察长组成。里根总统的内阁大于卡特总统的内阁,共19人,即13名部长,副总统,总统首席顾问,美国驻联合国代表,美国贸易代表,中央情报局局长,以及行政管理和预算局局长。内阁设一名秘书,负责日常事务和内阁会议交办的事项。

内阁是否受到重视,因总统而异。当代总统中,只有艾森豪威尔比较重视内阁,为内阁配备了一个大的工作班子,定期召开内阁会议,注意倾听会上发表的意见。然而,即使在艾森豪威尔任内,内阁对总统的决策也没有多大影响。尼克松总统在决策上依靠其顾问和白宫班子,内阁更不受重视。在福特和卡特任内,内阁会议也不过是“应卯和汇报”的会议。里根在竞选总统时曾表示要消除内

阁成员同白宫幕僚之间的纠纷,加强内阁职权,实行“内阁政府”,保证“使内阁成员成为中央政府的经理人”。他上台后,确曾限制了总统国家安全事物助理的权限,使国务卿成为外交事物的发言人,但是他就“内阁政府”进行的试验,并未使内阁在决策过程中的地位有什么改变。

部长们愿意就涉及他们部的问题单独同总统对话,而不愿意在内阁会议上发表反对其他部的意见。这就使总统难于从内阁会议的讨论中受益。总统多半是为了以下三种原因之一才召开内阁会议的。第一、向阁员们解释他已选定的政策。第二,使阁员们明白,总统要求他们在某个问题上对国会和新闻界采取一致的立场,任何人,如偏离此立场将会吃到苦头。第三,利用内阁会议在公众中制造某项政策得到内阁赞同的印象,以增强该项决定的分量和威信。

三、总统办事机构

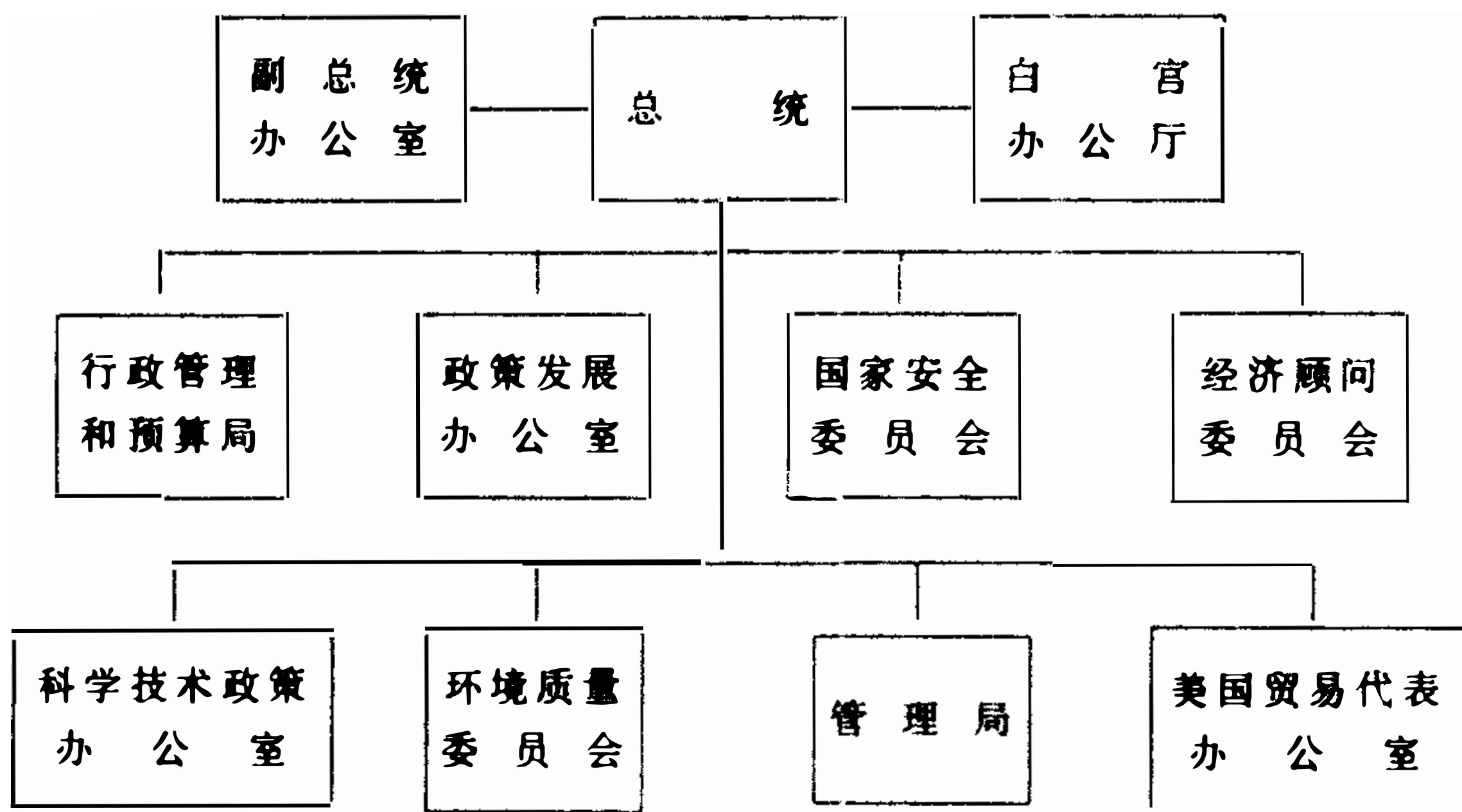
在很长时间里,总统并没有办事机构。直到1857年,才为总统设置了一名由国库支付薪水的私人秘书。林肯总统时常亲自回答来信,克利夫兰总统亲自接电话。1932年,白宫工作人员只有3个秘书和从各行政部借来的少数工作人员。

1937年,罗斯福总统任命的行政管理委员会(布朗洛委员会)提出报告,强调必须为总统设立一个机构,使他能对政府进行有效的控制和协调。结果,国会通过了1939年改组法。同年,罗斯福总统根据这一法律,建立了总统办事机构,作为总统的助手和顾问班子。它的主要职能,一是协助总统,二是协调庞大的联邦行政机构的工作。它由总统的亲信、顾问、专家和行政人员组成。战后随着总统权力的进一步扩大,总统办事机构的权力和人员也迅速膨胀。

总统办事机构的工作人员 1945 年是 853 人,1953 年 1157 人,1963 年 1538 人,1974 年达到 4716 人,以后虽有所减少,到 1982 年(3 月)仍有 1613 人。总统办事机构的作用也不再限于代表总统与各行政部门进行联系,而日益成为凌驾于各行政机构之上的一个决策机构(最后决策权仍属于总统本人)。

总统办事机构的单位、人数及作用大小,取决于总统本人的意愿,因而时常变化。这些单位中重要的是白宫办公厅、行政管理和预算局、经济顾问委员会、政策发展办公室和国家安全委员会。

图 8·2 总统办事机构示意图



资料来源:《美国政府手册, 1984—1985年》, 第822页。

(一) 白宫办公厅

这个机构是总统个人的办事班子,亦称“白宫班子”,是总统办事机构和总统直辖政府机构的神经中枢。白宫办公厅的人员不断增加,从最初的几十人一度扩大到 600 余人(1975 年),以后逐步减少,1983 年(9 月)接近 400 人(见表 8·4)。它的权力也不断扩大。

在里根总统任内,白宫办公厅官员的最高层是“总统顾问”和

“总统助理”，1984年5月共17人，即顾问2人，办公厅正副主任兼总统助理各1人，总统助理13人。总统助理分管一方面的职务，如国家安全事务、政策发展(国内事务)、新闻、人事、立法事务、政府际事务、公共关系、内阁事务、白宫管理等。这些高层助手中，最关键的是总统顾问和白宫办公厅正副主任、国家安全事务助理和正副新闻秘书。他们是最接近总统的人，天天见到总统，因此是职权和地位最重要的人物。里根总统执政之初，即由三位助手负责整个白宫办公厅工作，他们是总统顾问埃德温·米斯，协调国内政策；办公厅主任詹姆斯·贝克，管理政治工作人员；办公厅副主任迈克尔·迪弗，负责总统日程安排。这三人被称为白宫三巨头，可随时向总统汇报工作，其余白宫官员通过他们向总统汇报工作。次

表 8·4 白宫办公厅人员人数(1938—1983)

年 份	总 统	白宫办公厅人员数
1938	罗斯福	45
1944	罗斯福	48
1952	杜鲁门	252
1960	艾森豪威尔	275
1963	肯尼迪	263
1968	约翰逊	202
1973	尼克松	510
1975	福特	625
1980	卡特	406
1981	里根	394
1983	里根	384

资料来源：1938—1973：肯尼思·多比尔和默里·埃德尔曼：《美国政治：政策、权力和变化》，马萨诸塞州列克星顿，D.C.希思公司1979年第3版，第288页；1975—1983：《美国统计摘要，1982—1983年》，第266页，《美国统计摘要，1985年》，第325页。

年,又增加国家安全事务助理威廉·克拉克直接向总统汇报工作。(见图8·3)

此外,还设有“总统副助理”(及“副顾问”)18人及职位更低一些的“特别助理”(及“副顾问”等)50余人(均为1984年5月数字),参与某方面的工作。

白宫班子的高级官员,一般由总统的竞选班底,也就是总统的密友和亲信担任,少数职位亦延聘竞选班子以外的学者专家担任(如尼克松任命哈佛大学教授亨利·基辛格为国家安全事务助理)。这些顾问和助理在创新和制定政策过程中起着主要作用。其中的核心人物,由于最接近总统,深受总统信任,常常成为决策性人物,其影响和权力常在内阁部长之上。

由于白宫办公厅是为总统个人服务的,它的班子由总统任命,无须参议院批准。这样,白宫班子就不受国会的监督和约束。当白宫顾问和助理权倾一时时(如尼克松政府时期),便对美国政治制度的“三权分立”、“互相制衡”的原则提出了严重的挑战。此事虽引起广泛评论,但至今尚未得到解决。

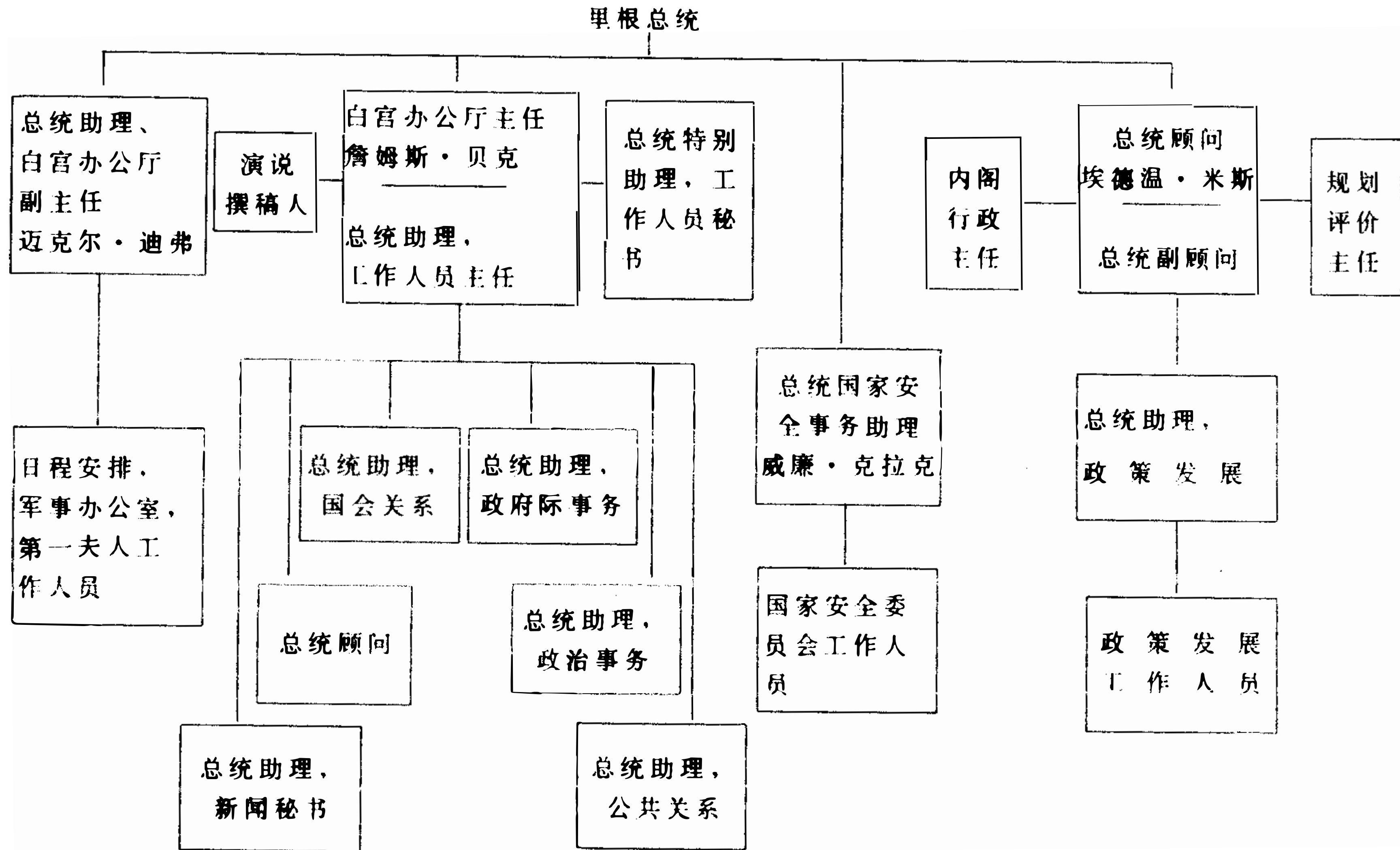
(二)政策发展办公室

此机构的前身是1978年成立的国内政策室。后者成立于1977年,取代了尼克松总统为协调国内政策于1970年创建的国内事务委员会。政策发展办公室是国内事务的决策机构,协助总统拟定、协调和实施经济和国内政策,检查政府的主要国内政策。它由总统政策发展助理负责,其工作人员同时也是内阁会议的工作人员。

(三)国家安全委员会

国家安全委员会由1947年国家安全法建立,根据1949年改

图8·3 里根总统第一届任期的白宫办公厅指挥系统示意图



组方案划归总统办事机构。委员会由总统任主席,法定成员是副总统、国务卿和国防部长,法定军事顾问是参谋长联席会议主席,法定情报顾问是中央情报局局长,由总统国家安全事务助理负责该委员会的工作。以上官员都参加委员会的会议。委员会的法定职能是就与国家安全有关的内政、外交和军事的综合政策向总统提供咨询意见。它在美国政府外交国防的最高决策方面发挥重要作用。

中央情报局也是由 1947 年国家安全法建立的,属国家安全委员会。它是美国的最大情报机构,现受总统或国家安全委员会的领导。正副局长由总统任命,参议院批准。里根总统给予该局局长内阁阁员地位。该局除向国家安全委员会就政府各部和机构同国家安全有关的情报工作提供咨询意见,协调联邦政府各情报系统的情报和反情报活动外,主要是在世界各地从事搜集情报、反情报和颠覆活动。它没有国内安全的职能(这是司法部属下联邦调查局的职能),但在局长与司法部长同意的程序下可同联邦调查局合作,在国内搜集外国的情报和反情报,以及进行“反情报”的工作。该局还搜集毒品在国外生产和运输的情报。该局的组织、人员、经费和活动严格保密。根据一般估计该局的雇员在 1 万人以上,并有几千名外国人为它工作。它的活动遍及全世界。

(四)行政管理和预算局

这是总统办事机构的一个重要单位。它的前身是 1921 年建立、1939 年划归总统办事机构的预算局。1970 年,尼克松总统根据第二号改组计划以行政命令建立了行政管理和预算局。它除继承原预算局协助总统编制联邦年度预算、监督预算执行的职能外,还增加了协助总统改进政府行政管理的职能。它研究联邦政府的组织机构和管理程序,提出提高政府行政效率的建议。它制定协调政

府各项工作的措施,并扩大机构间的合作。它审核和协调各部和机构关于拟议中的立法所提出的建议,并就总统对国会通过的立法应采取的行动(否决或批准)提出建议。它规划、进行和促进对政府各项计划的评价,以协助总统估价政府计划的目的、执行情况 and 效率。它提出改革政府部门规章制度的建议和减少文书工作的计划。它还审核拟议中的行政命令和公告,并在必要时起草这些文件。

行政管理和预算局是总统办事机构中用人最多的单位,共雇用 600 余人,几乎全是职业文官,其中许多人是高级专家和经验丰富的人。传统上,该局是一个非党派机构,为历任总统服务,不论他们属于哪个政党。该局正副局长由总统任命,参议院批准。

(五)经济顾问委员会

此委员会由 1946 年就业法设立。它的职责是分析国民经济及其各部门的情况,评估联邦政府的经济项目和政策,就经济开发向总统提出咨询意见,就经济增长和稳定向总统提出建议,协助总统草拟他每年送交国会的经济报告。此经济报告为了解和研究美国经济情况和经济政策的重要文献。

委员会由 3 人组成,由总统任命,参议院批准,其中 1 人由总统指定为委员会主席。

(六)美国贸易代表办公室

这个单位的前身是由 1963 年总统行政命令建立的贸易谈判特别代表办公室,1974 年贸易法把它划入总统办事机构,负责管理贸易协定计划,协调外贸政策。1979 年的改组计划赋予此办公室规定和管理外贸的全面政策的职责。此办公室由美国贸易代表领导,并设有大使衔的副代表 3 名。贸易代表现为内阁阁员,领大使衔,在关税和贸易总协定和双边及多边贸易谈判中为美国首席

代表。他也是内阁级的贸易政策委员会主席,进出口银行董事会董事和海外私人投资公司董事会董事,国际货币和金融政策全国顾问委员会委员。总之,美国贸易代表负责指导美国所有的贸易谈判和制定美国贸易政策。在国际竞争日趋激化、美国外贸不振、入超庞大的今天,贸易代表成为一个重要职位。

关于环境质量委员会(1969年设立)、科学和技术政策办公室(1976年设立)、管理局(1977年设立),就不一一介绍了。

第九章 联邦行政机构

总统领导下的行政机构^①的基本职能是执行法律和政策,它们担负着政府的日常工作。但是,它们在政策和法律的制定过程中,即在决策过程中也发挥重要作用,因此也被称为联邦政府(指广义的政府)的“第四部门”。

本章所讨论的联邦行政机构是指总统领导下的各行政部和其它独立机构,不包括总统办事机构。以下各节将讨论联邦政府行政机构的发展、类别、职能和权力,总统、国会、法院对行政机构的控制,人事制度和里根的改革等。

第一节 联邦行政机构的发展

宪法对于联邦行政机构的设置及其权限未作任何规定。联邦行政机构是国会根据美国经济、政治和社会发展的实际需要,以法律逐步建立的。

1789年联邦政府初建时,行政部门只设立了陆军部、财政部和国务院三个部,共雇用文职人员351人。

^① 行政机构的英语是 the bureaucracy。bureaucracy 和 bureaucrat 两个词现在广泛用于美国政治学著作和报刊。两词原系贬义词,即指官僚机构和官僚。今天二词虽仍有此含义,但美国政治学著作和报刊则用来泛指政府行政机构和官员或负责的管理人员,因此不宜一律译成含贬义的“官僚机构”和“官僚”。詹姆斯·威尔逊在其所著《美国政府》(1983年第2版,第346—347页)中给 bureaucracy 下的定义是:它是“由任命的官员组成的庞大的科层组织”。因此,在本书中,我把上述两词译为“行政机构”和“行政官员或管理者”,只有在确系贬义时才译为“官僚机构”和“官僚”。

在以后的岁月里,联邦行政机构缓慢发展。南北战争前夕,行政机构的文职雇员增加到3.5万人。南北战争以后,工业化的迅速进展和全国经济的形成所产生的经济和社会问题,州政府已不能单独应付,联邦政府的职能遂有所扩大,其机构和人员亦相应增加。到1900年,联邦行政机构文职人员增加到23万多人,1930年达到59万人。

联邦行政机构发展到今天的规模,主要是30年代空前的经济危机和第二次世界大战两件大事的结果。经济危机和战争以及战后美国取得的超级大国和西方盟主的地位,使联邦政府的职能、机构、人员和预算都急剧扩大。1940年联邦文职人员增加到104万人,到1945年战争结束时高达380万人。战后经过裁员,联邦文职雇员减少,1950年下降到196万人。朝鲜战争和越南战争期间,联邦雇员人数回升,到1970年接近300万人。越战结束后大体保持在280多万人的水平(见表9·1)。1983年,联邦政府三部门共雇用文职人员287万人,财政年度支出7960亿美元,占国民生产总值的24.7%。^① 联邦行政部门的机构100多个,共雇用282万人(其中在首都华盛顿工作的30多万人,约占12—13%)。这个数字是直接为联邦政府工作的人数,不包括间接为华盛顿工作的人。许多私营公司通过承包合同为联邦政府工作,许多大学和研究机构承包联邦政府下达的研究课题。间接为联邦政府工作的人不仅人数众多而且不断增加。有人估计,有一个人直接靠联邦政府为生,就有四个人间接靠联邦政府为生。

从战后的总趋势看,联邦政府规模的扩大,远远低于州和地方政府。联邦政府文职人员在1949年是210万人,1983年是287万人,只增加了36.6%;在同一时期,州和地方政府的文职雇员则从

^① 《美国统计摘要,1985年》,第322、304、311页。

394.8 万增加到 1315.9 万,即增长了 233.3%。^①

表 9·1 联邦政府付薪文职人员(1816--1983)

年 份	总 人 数	行政 部 门	立 法 部 门	司 法 部 门
1816	4837	4479	243	115
1861	33672	36106	393	173
1881	100020	94679	2579	2762
1901	239476	231056	5690	2730
1921	561142	550020	9202	1920
1930	601319	588951	10620	1748
1940	1042420	1022853	17099	2468
1945	3816310	3786645	26959	2706
1950	1960708	1934040	22986	3772
1955	2397309	2371462	21711	4136
1960	2398704	2370826	22886	4992
1965	2527492	2496064	25947	5904
1970	2981574	2943818	30896	6887
1975	2896944	2848014	38531	10399
1980	2875866	2820978	39710	15178
1983	2876263	2820494	39143	16626

资料来源:《美国历史统计:殖民时代—1970年》,第 1102、1103 页;《美国统计摘要,1985 年》,第 324 页。

美国的政治学者认为,联邦政府的职能在本世纪 30 年代发生了重大变化。在 19 世纪,政府的主要职能是提供服务。19 世纪后期,全国铁路网形成,铁路公司在运费上歧视农民而优待大企业和垄断企业,引起广大农民的不满。为了平息农民的不满,国会在

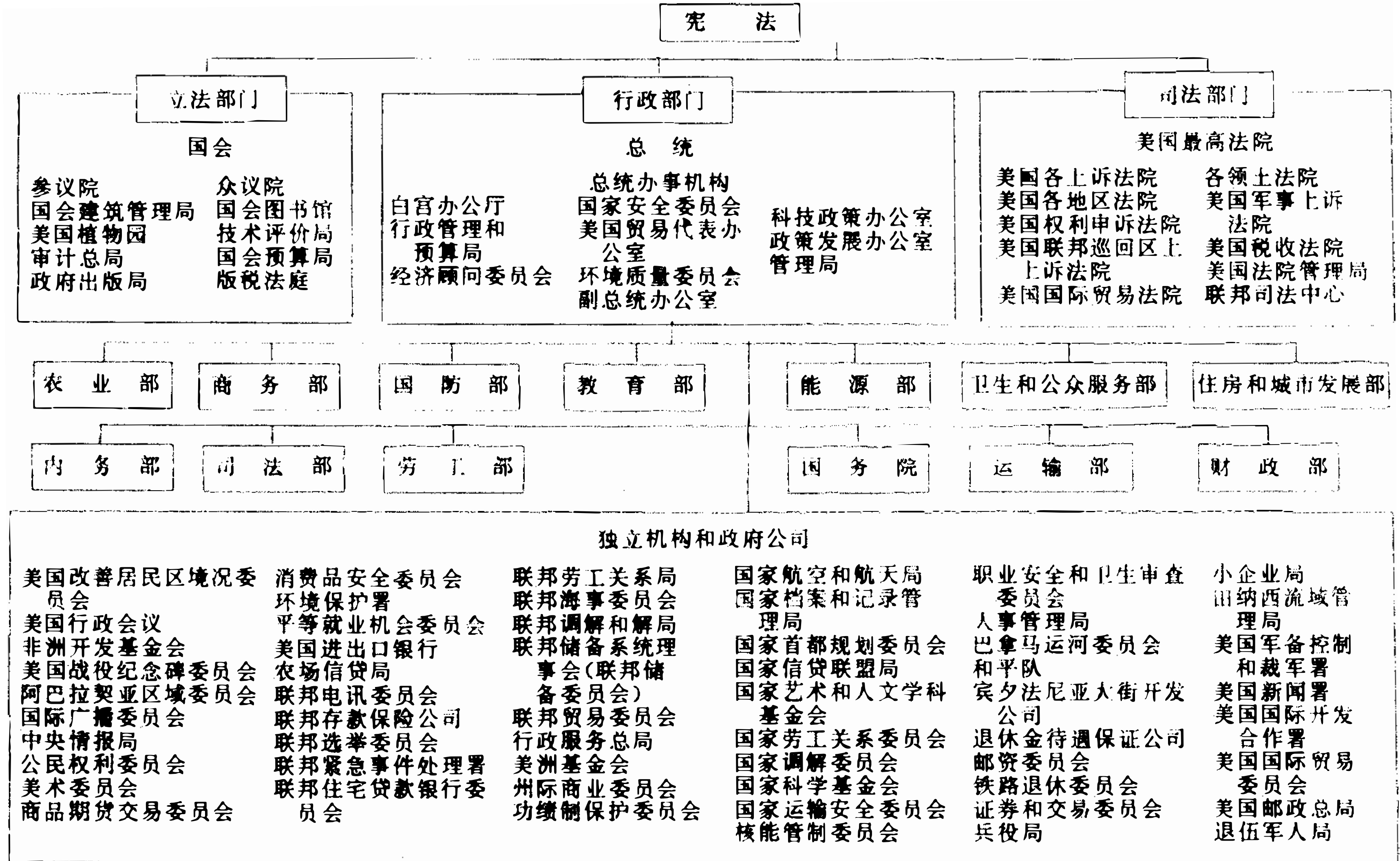
^① 1949 年数字,见《美国历史统计:殖民时代—1970 年》,第 1102、1104 页。1983 年数字,见《美国统计摘要,1985 年》,第 292、322 页。

1887年以宪法授权国会管制州际商业的条款为根据,通过立法,设立州际商业委员会对铁路客货运费率实行管制。这是联邦政府管制私营经济的开端。然而,政府机构管制私营经济受到垄断组织的反对,而最高法院则站在垄断组织一边。宪法授权国会管制州际贸易,但却未提到给予行政官员管制权力。国会显然不可能随时做出决定来管制州际铁路对农民和其他托运人所规定的运费率,必须设立由委任的官员和专家组成的机构或委员会来做这项工作。长时期里,最高法院对于宪法的解释是:除非国会先制定出管制机构必须遵守的明确准则,否则管制机构便不得行使此种管制权。直到1935年,最高法院还确认,管制机构不得自行制定规章,它只能运用国会制定的准则(巴拿马炼油公司诉瑞安案)。最高法院的看法是,国会不得把它的权力委托给总统或者一个管理机构,这样作违反宪法的分权原则(小汉普顿公司诉美国案,1928年)

但是在30年代经济危机期间,公众态度和最高法院态度都发生了变化。公众当时期望政府在解决经济和社会问题方面发挥积极的作用,罗斯福政府也确实扩大了政府对经济的干预。最高法院推翻了它先前关于把立法权委托给行政机构违宪的裁决,并且认可径直授权行政机构在某些领域作出符合“公众利益”的决定的那些国会法律。此后,联邦政府管制经济的职能和权力都大大扩大了。

联邦政府管制经济的职能到六七十年代仍是增强的趋势。例如,公布联邦政府行政命令规章条例的《联邦命令条例录》,1970年共2万页,到1977年就增加到7万页。从1970年到1977年,《联邦规章汇编》的页数几乎增加了一倍。里根执政以后,这种情况已有所改变(详后)。

图 9·1 美国政府 (1985年5月)



* 本表仅列入较重要的机构。

资料来源:《美国政府手册,1985—1986年》(华盛顿:政府出版局,1985)第827页。

第二节 联邦行政机构的类别

行政部门实行总统负责制。所有联邦行政机构都受总统领导和指挥,都对总统负责,至少名义上是如此。各行政机构长官(部长、署长、局长和管制委员会委员)都由总统任命,参议院批准;总统可随意将部长、署长、局长免职,但免除管制委员会委员的职务则需要有正当理由。除管制委员会实行集体领导外,各部、署、局都实行部长、署长、局长负责制。

联邦行政机构因职能、性质和地位的不同可分为四类:行政部,独立管制机构,其它独立机构,政府公司。

一、行政部

行政部亦称“内阁部”,是联邦政府最重要的行政机构,其地位高于其他行政机构。按传统与惯例,各部部长都是总统内阁的成员,出席内阁会议,内阁部的名称由此而来。现在行政部共 13 个,雇用文职人员 174 万人占联邦行政部门文职人员总数 282 万的 61.7%(均为 1983 年 9 月 30 日数字)。13 个部的成立年份和雇用文职人员数见表 9·2。

行政部是由国会以专门法律设立的,法律对每个部的目的和职责都作出规定。

各部部长、副部长和助理部长及部属另一些高级官员,由总统任命,参议院批准;总统免除他们的职务则无须参议院批准。在政治上,各部部长一般都是总统的追随者,近年来总统有时亦任命专家学者担任部长。

每个部均设正副部长各一人。有的部还设置负责某方面事务

表 9·2 行政部建立时间和雇用文职人员数

行 政 部	成 立 年 份	文 职 人 员 数 (1983 年 9 月 30 日)
国务院	1789	23961
财政部	1789	126020
国防部 ^①	1947	1026461
司法部 ^②	1870	58869
内务部	1849	79582
农业部 ^③	1889	123987
商务部	1913	35576
劳工部	1913	19083
卫生和公众服务部 ^④	1953	147162
住房和城市发展部	1965	12996
运输部	1966	62959
能源部	1977	17229
教育部	1979	5268

① 1947 年国家的安全法建立了国家军事组织,并建立了一个空军部作为它的一个组成部分。1949 年国家的安全法修正案把国家军事组织改名为国防部,作为联邦政府的一个行政部,并把 1789 年建立的陆军部和 1798 年建立的海军部纳入国防部作为其属下的军事部。因此,1947 年可作为国防部成立的时间。但是,陆军部被看作国防部的前身,故有的美国学者把 1789 年作为国防部的成立时间。

② 司法部建立于 1870 年,其首脑是检察长(现译司法部长)。检察长设立于 1789 年,是总统内阁的成员,但不是一个行政部的首脑,司法部成立后,他即任该部首长,故亦有人把 1789 年作为司法部的成立时间。

③ 国会在 1862 年建立了农业部,由农业专员领导。1889 年,此部职权扩大,成为联邦政府的第 8 个行政部,农业专员改为农业部长。

④ 原名卫生、教育和福利部,成立于 1953 年,1979 年改为现名。

资料来源:《美国政府手册,1984—1985 年》;《美国统计摘要,1985 年》,第 325 页。

的副部长(为叙述方便,本文称之为“专业副部长”,其地位低于副部长)。部长是部的首脑,其职责是:指导和监督本部的行政工作;在其主管业务方面作为总统的主要顾问,向总统提出政策建议。部长是部的主要发言人。副部长是部长的顾问,协助部长指导和监督该部工作,在部长缺勤时代理部长工作。

一个部内通常设若干司局,由助理部长或局长领导。

部长、副部长、专业副部长、助理部长、局长均根据法律规定的权限处理各自职责范围内的工作。

各部在机构设置上的共同点

各行政部内部机构的设置,由于历史原因和职责不同,多有差异,然亦有不少共同点。

(1)各部内部机构一般分为两大类,即机关管理机构 and 业务机构。业务机构的设置,各部各不相同,机关行政管理机构的设置则大体相同。值得注意的是除行政管理、人事、预算机构外,都设有以下机构:

——法律总顾问及其办公室。法律总顾问是部的主要法律官员,是部长和部内其他主要官员的法律顾问,由总统任命,参议院批准。

——监察长及其办公室。1978年,国会根据卡特总统的改组计划制定了监察长法。此法规定各部(和各独立机构)都设立监察长,其职责是进行和监督同本部各项计划及业务有关的审计和调查;协调和监督本部的活动,以促进计划的节约和提高其效益,防止和消除舞弊行为。监察长由总统任命,参议院批准。

——管理和裁决涉及本部所制定的规章条例和其他争端的机构。

——沟通本部同国会、联邦政府其他各部和机构、传播媒介和公众之间的关系的机构,诸如“国会事务办公室”、“公众事务办公

室”等。

(2)部内机构设置一般是三个层次,即部、司局和处(科)。

(3)各部及其司局乃至处级机构都在全国各地设立办事机构,就地处理各自职责范围内的具体工作。

联邦政府把全国 50 个州、关岛、波多黎各和维尔京群岛划分为十个标准联邦大区,第一到第十个大区的办事处依次设在波士顿、纽约、费城、亚特兰大、芝加哥、达拉斯、堪萨斯城、丹佛、旧金山和西雅图。各部及其司局和处多半在这个市设立大区办事处。有的部及其司局亦有根据其业务需要另行划分大区者。大区办事处之下为地区办事处,再下则为地方办事处。这些办事处的数目有时大得惊人。例如,农业部的农场主家园局(主要工作是向农场主提供用于生产和修建住宅的低息长期贷款)在全国设有 2 200 个地方办事处;卫生和公众服务部的社会保障局在全国设有 10 大区办事处,6 个服务中心,1300 多个地方办事处。不仅各行政部门在全国各地设有办事处,不少独立机构也在全国各地设有为数众多的办事处。在联邦政府的 280 多万文职人员中,仅有 12—13%(约 35 万人)在首都华盛顿工作,其余的人则分散在全国各地,乃至海外。这些设在各地的办事处,既方便了人民,也减轻了中央机构的工作。

(4)部和司局设置的副职很少。1984 年,13 个行政部各设副部长 1 人。7 个部设有专业副部长 14 人:能源部、司法部、财政部各 1 人;农业部、国防部各 2 人,商务部 3 人,国务院 4 人。

各部所属司局副职的设置情况比较复杂。多数司局只设副职 1 人;亦有不设副职而设专业助理帮办或助理局长者;亦有设一副职,另设专业助理部长帮办或助理局长分管一个处的工作者。内务部的司多设副职 2 人,国务院的司局设副职一至数人。

以上这些共同点,大体上也适用于各独立机构。

二、独立管制机构

独立机构是国会以立法为某一专门目的而设立的，不属哪个部管辖，由总统直接领导，其政治地位低于行政部，但其中一些机构的重要性不在行政部之下。独立机构大小悬殊，大者如邮政总局雇员达 66 万余人，小者不过二三人。独立机构的设置，历届政府时有增减，尼克松政府时曾多达 120 多个，卡特主政时减少到 90 多个。

独立管制机构是独立机构中的一大类，通常称为委员会。^①它们制定的规章条例涉及国民经济的各个方面，涉及人民的衣、食、住、行、饮水和空气，亦即人民生活的各个方面。

独立管制委员会在许多重要方面不同于行政部和其它独立机构。首先，它的职能不同，其职能是监督和管制私营企业。第二，它是行政机构，却又具有半立法和半司法职能。它制定私营企业必须遵守的规章条例。它受理申诉，举行听证会，作出具有约束力的裁决，如当事者不服，可向联邦法院申诉。对违反其裁决者，它可以向法院控告，要求课以民事犯罪惩罚。第三，管制委员会不实行首长负责制，而实行委员会负责制，设主席，但由委员会的多数作出决定。委员会由 3 人到多人组成，一般是 5 至 9 人。第四，同行政部相比，法律的规定使管制委员会比较独立于总统和其它机构和政治力量。委员由总统任命，参议院批准。委员会主席由总统在委员中指定，副主席则由委员们选举。但总统不能随意把委员们免职，必须有正当理由（如玩忽职守、渎职等）方可免除他们的职务。法律

^① 美国的管制机构可分为两类：行政部内的管制机构和独立管制机构。此处探讨的是后一类。

还限定一个政党担任委员的人数,即保持委员会的两党性。另外,委员的任期固定,并且长于总统,最短为 5 年(如国家劳工关系委员会等),最长为 14 年(联邦储备委员会),而且委员的任期是交叉的。这些规定的目的在于使这些委员会具有一定程度的独立性,避免卷入“政党政治”。

联邦政府的第一个独立管制机构,是根据州际商业法于 1887 年建立的管制商业的州际商业委员会。以后陆续建立了联邦储备、贸易、电讯、证券交易、劳工关系、民用航空、海事、平等就业机会、职业安全、消费品安全、期货交易、核管制、运输安全等委员会。

建立独立管制委员会是为了管制私营企业,以保护公众利益。但是管制委员会有时却成为其管制对象的俘虏和保护者。例如,州际商业委员会就一度成了铁路公司的保护者。

联邦政府的独立管制机构中,除了上述管制委员会外,还有一种首长负责的机构,如环境保护署。

联邦政府主要独立管制机构的成立时间及其职能见表 9·3。

表 9·3 联邦政府主要独立管制机构

机 构	成立时间	主 要 职 能
州际商业委员会	1887	11 名委员。规定州际铁路、卡车运输公司和管道公司的收费标准、路线和营业守则。
联邦储备系统理事会 (联邦储备委员会)	1913	7 名理事组成理事会。美国的中央银行,规定货币和信贷政策,管制参加联邦储备系统的商业银行。

续表

机 构	成立时间	主 要 职 能
联邦贸易委员会	1914	5 名委员。实行反托拉斯法,保持企业竞争,防止贸易垄断、贸易限制或不公正竞争,防止不实的广告。
联邦电讯委员会	1934	7 名委员。颁发广播电台、电视台营业许可证,监督州际和国际电话和电报的经营。
证券和交易委员会	1934	5 名委员。管制证券发行,监督证券交易所和管制控股公司和投资公司。
国家劳工关系委员会	1935	5 名委员。实施劳工关系法,保证雇员组织工会的权利,通过雇员的无记名投票决定由哪个工会代表他们进行集体谈判,防止和纠正不公正的劳工实践。
平等就业机会委员会	1964	5 名委员。消除在雇用、提升、除职、工资、培训及其它就业条件上基于种族、肤色、宗教、性别、移民自何国或年龄的歧视,对雇主和工会进行歧视控诉的调查和裁决。
环境保护署	1970	正副署长各 1 人。保护环境,制定和实施环保标准,以控制和减轻空气、水、固体垃圾、农药、放射性和有毒物质的污染。

续表

机 构	成立时间	主 要 职 能
消费品安全委员会	1972	5 名委员。保护公众不受不安全消费品之害,规定消费品安全标准,发出退换有缺陷的产品的通知。
核管制委员会	1975	5 名委员。颁发核电厂的建造和营业许可证,颁发拥有和使用核物质的许可证。

资料来源:据《美国政府手册,1984—1985年》编制。

三、其他独立机构

这类机构为数甚多,是为特殊任务而设立的行政管理机构。有建设和美化首都的机构,如国家首都规划委员会、美术委员会(另一个是宾夕法尼亚大街开发公司)。有关于信贷的机构,如农场信贷局、联邦住宅贷款银行委员会。有处理劳资关系的机构,如联邦调解和解局(负责调解劳资纠纷)和国家调解委员会(调解铁路和民航劳资纠纷)。有关于联邦政府人事管理的机构,如人事管理局、联邦劳工关系局、功绩制保护委员会。有关于社会福利的机构,如铁路退休委员会、退伍军人局(机构庞大、雇员近 24 万人、仅次于国防部和邮政总局)。有对外机构,如美国新闻署(负责对外文化学术交流)、美国国际开发合作署(负责对发展中国家进行工作)、美国国际贸易委员会、国际广播委员会(负责对苏联东欧的广播)、美国军备控制和裁军署。有促进艺术人文学科和自然科学发展的机构,如国家艺术和人文学科基金会和国家科学基金会。还有发展航天事业的美国国家航空和航天局,保障公民权利的民权委员会,为研究提高政府机构行政效能的美国行政会议,以及联邦选举委员会、兵

役局、小企业局、行政服务总局、中央情报局等等。

署局实行署长、局长负责制。正副署长、正副局长及高级官员由总统任命，参议院批准。行政部内部机构设置的特点大体上适用于署局。委员会的委员、基金会董事会的董事以及它们的高级官员，也由总统任命，参议院批准。

四、政府公司

政府公司有全为政府所有的，有部分为政府所有的。全为政府所有的公司又有两种，一种是独立机构，一种隶属于行政部和其它独立机构。在前者中，成立较早也最为著名的是田纳西流域管理局。此外还有美国进出口银行、联邦存款保险公司、美洲基金会、宾夕法尼亚大街开发公司、退休金福利保证公司、邮政总局等。邮政总局原为一个部，1970年改为政府公司，雇员66万多人，约占行政部门文职人员的1/4。

各部和其他独立机构所属的政府公司，有美国盲人印书馆（属教育部）、商品信贷公司、联邦农作物保险公司（属农业部）、联邦监狱工业公司（属司法部）、海外私人投资公司（属美国国际开发合作署）、圣劳伦斯海道开发公司（属运输部）等。

政府公司同其他政府机构的区别主要有两点。第一，政府公司在日常业务工作方面有较大自主权，可以制定自己的预算，以自己的名义向银行贷款，有权取得、发展和处置其不动产。第二，和私营企业一样，政府公司也由董事会领导，下设总经理负责日常工作。董事由总统任命，参议院批准，董事任期固定，总统不得随意把他们免职。

第三节 行政机构的职能和权力

一、职能

行政机构首要的最基本的职能是执行法律、条例和政策,也就是把法律、条例和政策运用于具体事例。但是,进一步观察,就会发现行政官员在履行此项职能时,并非简单地执行法律和政策,而是起着三方面的作用。

第一,解释法律和政策。法律和政策总是比较原则的,在运用于具体事例时,必须考虑到千差万别的具体情况而决定应如何执行。换言之,法律和政策在实施过程中,要由行政官员根据具体情况解释,以决定如何执行。行政官员对法律和政策的解释,事实上起到制定政策的作用,即使最低一级的行政官员也在某种程度上起着这种作用。就像法官解释法律一样,行政官员的决定往往对个人、社会和国家都起重要作用。例如行政机构根据法律决定一个收支勉强相抵的农场主在取得抵押贷款时应否得到政府的帮助,便取决于官员对法律的理解和解释。又例如,牛奶的价格应如何规定和调整才符合支持农产品和保护消费者利益的法律和政策,也要看行政官员如何理解和解释法律和政策。在苏联武装入侵阿富汗以后,美国总统决定了对苏联进行制裁的政策(如对苏实行谷物禁运),但在制裁细节上,行政官员对政策的理解和解释则起重要作用。行政官员对法律和政策进行解释这实际就是制定政策。

第二,立法。国会制定的法律比较原则,常把制定实施细则的权力委托给行政机构。行政机构则按照法律规定的指导原则制定具体的规章条例来实施法律。这些行政规章条例具有法律的效力,公民、工商企业、社会团体,乃至州和地方政府都必须遵守。本世纪

30年代后期,最高法院确认国会把立法权委托给行政机构符合宪法。此后,行政机构,特别是各独立管制机构制定的规章条例日益增多。

第三,司法。国会的立法不仅把立法权委托给行政机构,也给予行政机构作出行政裁决的权力。在个人之间、社团之间,个人与企业之间、个人、企业、社团同政府之间发生纠纷时,行政机构常受理申诉作出裁决。各管制机构则举行听证会,听取争议双方律师的辩护,记录证人的证词,做出有利一方或另一方的裁决。对于这种裁决,争议的一方,如不服,可向联邦法院起诉,由法院裁决。行政机构在做出行政裁决时,也是制定政策。

由此可见,联邦行政机构在履行其执行法律和政策的主要职能时,也在制定政策方面起重要作用。不仅如此,他们还在政府的决策程序中发挥一定的作用。

决策程序大体可划分为以下几个阶段:提出问题和政策构想;提供各种供选择的政策方案;决定采用政策;执行政策和反馈;评价政策和修改政策。这五个阶段,除决定采用政策外,行政机构在一定程序上都是参与者。总统的立法建议和政策构想,许多渊源于行政机构;国会议员提出的议案,许多也来自行政机构。行政机构向总统提供各种选择方案。在国会审议议案的过程中,行政官员出席作证,陈述意见,会影响立法的内容和表决。行政机构执行政策,对政策的利弊得失最为了解,因此对于政策的评价及政策应否修改及如何修改,则更有发言权。

二、权力

如前所述,联邦行政机构同总统、国会和联邦法院一样,也制定政策。它们在把法律应用于具体事例时,决定一项法律应否加以

实施。它们解释法律,并制定具有法律效力的行政规章条例。它们有权作出具有约束力的行政裁决。因此,它们是有权力的。

从法律上说,同总统、国会和联邦法院不同,行政机构的权力来自国会的授权,而不是宪法的授权。国会既可以把权授予行政机构,也可以撤回其授权或对授权的行使加以限制。自本世纪30年代以来,特别是最高法院裁决国会把立法权委托给行政机构并不违宪以后,国会把立法权委托给行政机构遂成为司空见惯的事。在以下三个领域,国会把相当大的立法权委托给行政机构:(1)支付津贴给特殊集团和集体(农场主、退伍军人、科学家、中小学和大学、医院等);(2)把联邦的财政补助转给州和地方政府;(3)制定和实施适用于社会和经济各部门的规章条例。行政机构在行使这些权力方面,给与州和地方财政援助受到国会的严格监督,而在管制经济方面则享有很大的酌情决定的自由。政府官员可以在很宽的界限内决定:谁可以拥有一座电视台,哪家航空公司可以经营哪条航线,汽车应有什么安全措施,哪种科学研究应特别予以鼓励,哪些药品可以上市,哪些持不同政见的集团应受到调查,工业大烟囱可以排放什么烟或汽,哪些公司合并应得到允许,森林应如何利用,农场主和奶牛饲养者的产品应以什么价格出售,等等。因此,行政官员是有不小权力的。

行政机构的权力,还由于以下原因得到加强。

(1)行政机构是“一仆二主”的机构。美国宪法容许总统和国会都对行政机构行使政治权力和控制。根据宪法,总统是政府首脑,负责领导和监督行政机构;国会则有权以法律设立和撤销行政机构,规定其权限及工作应遵循的原则,规定其所有官员的职责,批准其编制和预算,为其拨款,对其进行监督。每个委任的高级官员至少有两个主人,一个是总统,一个是国会,而且常有两个以上的主人,因为国会不是一个单一的机构,而是由各有其管辖权的常设

委员会、小组委员会和具有很大独立性的议员组成的复合体。行政机构同总统和国会的这种“一仆二主”关系,是美国行政机构的一个突出特点。它使行政机构有可能利用总统同国会的权力之争和矛盾来加强自己的地位,特别是对总统的相对独立的地位。

(2)行政机构为增强自身的地位,寻求同它们为之服务的特殊利益集团结成相互支持的非正式的联盟。行政机构同国会的有关委员会之间也存在一种相互支持、相互利用的关系。这样,一些行政机构的高级官员(主要是高级职业文官)、利益集团的代表和国会委员会的领导人便形成一种非正式的却相当稳固的联盟。这就是所谓的“铁三角”(亦称“次政府”或“三方联盟”)。例如农业部、农场主组织和国会两院的农业委员会结成铁三角。商业部、企业组织和国会的有关委员会,财政部、华尔街和金融组织和国会的有关委员会,劳工部、工会和国会的有关委员会,也都形成铁三角。内政部、运输部、核能管制委员会、联邦电讯委员会等,也都各有其铁三角。虽然并非每个行政机构都有其铁三角,但许多行政机构都有其铁三角。由行政部门的局处长同利益集团、国会两院委员会形成的这种“次政府”在华盛顿数以百计。^①

这种铁三角对于政策的制定和执行都有重要影响。例如农业部、农场主组织和国会两院农业委员会的铁三角,实际上决定农业立法和农业政策。这种铁三角的三方相互支持和相互利用。行政机构为国会委员会提供立法需要的服务,支持议员取得委员会的任命,支持利益集团的要求和利益。利益集团为国会委员会提供立法需要的服务,支持议员竞选连任和取得委员会的任命,支持行政机构的工作和预算要求,争取扩大其权力。国会委员会则在立法上照顾利益集团的利益,支持行政机构的预算和抵制总统削减他们

^① 理查德·派欧斯:《美国政治和政府》,1986年版,第469页。

的经费,给予他们不受总统控制的特殊授权(目的在于以行政部门制约总统)。^①

行政机构同利益集团和国会委员会结成三方联盟,无疑加强了其地位和权力。但也应看到,利益集团既是行政机构的盟友,又是行政机构的批评者。在行政机构损害利益集团的利益时,利益集团就会转而进行抗议。国会委员会也是一样,并且是监督行政机构的重要力量。

(3)美国的文官制度产生了庞大的职业文官队伍。通过考试、择优录用的职业文官(约170万人,占行政部门雇员的60%),受到文官制度的保护,总统和政治行政官员(政务官)很难把他们免职。职业文官多半终生在一个行政机构工作,熟悉本机构的业务,同时也形成强烈的本位主义。他们对自身职业和本机构计划的关注,可能超过他们对总统的忠诚。而由总统任命的和赖以控制这些行政机构的政务官,在工作上要依靠其属下的职业文官,需要他们的合作,不得不考虑他们的愿望、要求和利益,并不能对他们进行有效的控制。当总统的优先项目同行政机构的优先项目不一致时,政务官还常同其部属站在一边。这种情况,无疑也增强了行政机构对于总统的相对独立的地位。

综上所述,可见行政机构是有权力的。而且由于他们是“一仆二主”的关系、同有关利益集团和国会委员会有着特殊的结盟关系及职业文官受到文官制度的保护,他们在美国权力结构中的地位得到加强。但是行政机构的权力也受到总统、国会、联邦法院、利益集团、大众传播媒介和其它行政机构多种政治力量的制约。下面,我们就将考察总统、国会和联邦法院对行政机构的控制。

^① 国会的授权,可以委托给总统,总统再转而把授权委托给各行政部和机构;这也就是给与总统权力来指挥行政机构。然而,国会也可以直接把权力委托给较低级的官员,规定他们可以做什么和如何做,总统不得干涉,如干涉,则可以由法院制止。

第四节 对行政机构的控制

在美国的政治制度下,国会、总统和联邦法院都可对行政机构行使控制权。关于国会如何控制和监督行政机构,第七章第六节已作了详细讨论,不再赘述,这一节将考察总统和联邦法院如何控制行政机构。

一、总统的控制

对于担任政府首脑的当代总统来说,控制和协调各行政机构,使它们能够忠实地贯彻他的纲领、实施法律、和谐有效地工作,成为一个重要的课题,也是一个难题。

行政机构的结构和文职人员的选任办法,使控制和协调成为必要。第一,联邦行政机构多达 100 多个,其中重要的和较重要的约 70 个。各机构的职能、权限不相同,有时又互相交叉。各机构不可避免地滋长本位主义,力求扩大本机构的预算、编制、业务项目、权限和地位。第二,政府处理的问题日益复杂,一个问题往往同许多机构有关。例如外贸问题可能同国防部、国务院、商务部、农业部、财政部有关,而各部意见往往并不一致。1971 年 3 月,尼克松总统曾指出,29 个部和机构同教育有关,15 个机构同卫生有关,3 个部同水资源的管理有关,联邦的娱乐区由 3 个部的 6 个单位管理。在处理一个问题时,各有关机构往往意见分歧,争权夺利,推诿责任,互相扯皮。第三,行政机构雇用文职人员 280 万。这些人的经济社会背景、经历、政治观点不同,难于团结一致、步调协调。雇员中通过竞争考试录用的职业文官占很大比例(60 年代占全部联邦雇员的 85%左右,1970 年邮政部改为政府公司后,这比例下降

到 60%，约 170 万人)。这些职业文官，一旦进入政府后，长期在一二个机构工作，对自身的职业和本机构的关心，可能超过他们对总统的忠诚。当总统的纲领和优先项目同他们自身和本机构的利益发生矛盾时(如总统要求削减其编制和经费)，他们常以阳奉阴违或怠工等方式对抗总统，并常得到国会委员会和利益集团的支持。凡此种原因，既使总统控制和协调各行政机构的活动成为必要，又是一个难题。

传统上，总统依靠其任免权来控制行政机构。自 1883 年文官法实施以来，总统可任命的文官人数逐渐减少，但始终保持了任命政治行政长官(助理部长级以上的官员)的权力，并有权将他们随时免职。总统依靠这些由他任命的政治行政长官来领导和控制各行政机构，贯彻其纲领和政策。可是这种控制手段有其局限性。政治行政长官虽由总统任命，但并非始终同总统的政策一致，且更换率大(助理部长平均任职 18 个月，部长任职 2 到 3 年)，不能有效的控制其属下的职业文官，有时甚至还同其下属站在一起对抗总统。

总统不得不寻求别的更有效的手段来控制行政机构的工作。根据布朗洛委员会的建议，国会在 1939 年通过了改组法。此法授权成立总统办事机构。罗斯福总统以行政命令设立了总统办事机构的下属单位，规定了其职能。从此，总统办事机构便成为总统控制和协调各行政机构的主要工具。总统们使用行政命令、立法倡议和改组计划来改组办事机构，使其适合于政府的目标。

白宫办公厅是总统办事机构的神经中枢和参谋部。它在总统的直接领导下工作，在协助总统决策(包括人事任免)和协调、监督行政机构的工作方面发挥关键作用。白宫办公厅的总统助理由于得到总统的信任，常侵犯各部部长的权限，因而引起后者的不满。

总统办事机构下属政策发展办公室是国内政策的决策和协调

机构,国家安全委员会则是外交国防的决策和协调机构。

行政管理和预算局在协调和监督行政机构方面发挥以下重要作用:(1)各行政机构的预算要求都必须先提交该局,经该局审查、核定后纳入总统的统一的年度预算草案,由总统向国会提出。(2)40年代以来各部的立法建议和1981年以来所有机构拟订的条例,都必须先提交该局审核通过,然后由总统决定它们是否纳入其计划,或作为部或机构的文件,或束之高阁。(3)该局按总统的目标对行政机构执行法律和实施政策的情况进行检查监督。

总统还采用改组计划(机构改革)来加强对行政机构的控制,但收效甚微。因为合并或撤销机构会遇到有关机构、国会委员会和利益集团有力的联合抵抗。

总地说,总统在协调各行政机构的工作和政策方面效果较为明显,但对它们的控制则是有限的。从富兰克林·罗斯福起,几乎每位总统都抱怨行政机构不听指挥,总统指挥失灵的事例时有发生,较为典型的事例是关于撤出部署在土耳其的已过时的朱庇特中程导弹问题。肯尼迪总统在1961年曾几次指示国务院并正式下达文件要求从土耳其撤出这些导弹,但直到1962年10月古巴导弹危机发生后,苏联声称它所以要在古巴部署导弹,是因为美国在土耳其部署了朱庇特中程导弹。这表明国务院根本没有执行肯尼迪从土耳其撤出导弹的命令。

总统不能完全控制行政机构,有时指挥失灵,原因是多方面的。归纳起来有行政机构一仆二主,且有国会委员会和利益集团的支持;职业文官的本位主义和享有的职位保障;总统任命的政治行政长官不能有效的控制行政机构等,但政府和政党权力的分散可能是最为根本的原因。

上面探讨了总统难于完全控制行政机构及有时指挥失灵的问题。这只能说明总统并非万能的。但是不能因此得出美国的行政机

构总是不服从总统指挥的结论。总地说,美国的行政机构还是在总统的领导下有效地运转的。

二、联邦法院的控制

联邦法院也可控制行政官员。法院接受政府雇员工会、利益集团、州和地方政府和其他有关当事人向法院进行诉讼,以求使联邦行政机构遵守宪法和法律。法院有权宣布一个机构的行动违宪,解释法律以界定行政机构的权力,保证行政机构按照正当法律程序办事。

法院要求行政机构的官员按照该机构自己制定的规则办事;官员不可因为规则碍事而在过程中改变这些规则。例如在 1984 年,内政部按照法院的裁决解决了一项诉讼:环境保护者控告该部无视它自己的规则,没有执行要求露天剥采公司把土地恢复到原来高度的规章。法院也要求政府官员遵循国会规定的程序。例如,国会的法律要求运输部在作出小轿车是否需要安装防污染空气袋的决定时,必须考虑安全数据。但是该部却未遵守法律的要求,而是衡量了装空气袋的费用可以挽救多少人的生命,并作出不需安装空气袋的结论,因为装空气袋费用太大。一家保险公司向法院控告运输部违反国会规定的程序,理由是国会要求的不是成本—效益分析,而是安全—风险分析。最高法院的裁决要求该部推翻其决定(汽车制造商协会诉州农场保险公司案,1983 年)。

法院要求行政机构遵守法律,国会指示做什么或禁止做什么,都必须服从,国会的拨款必须使用,不得扣压。例如,法律服务公司的董事会试图扣压国会拨给它的款项,联邦地方法院在 1984 年裁决该公司必须使用国会拨款,不得扣压。国会有时给予人民从政府那里得到某些东西的权利,诸如福利金或失业救济、医疗照顾、残

疾人上下交通工具的设备,等等。如果有关人的权利被削减或取消,他们可向联邦法院起诉,例如国会拨款 1.23 亿美元给劳工部为失业工人举办职业训练,但劳工部只用了 2500 万美元。联合汽车工会于是向法院控告劳工部,一位联邦法官命令劳工部必须使用完全部国会拨款。联邦法院在另一个案子的裁决中,称卫生和公众服务部“是摧残残疾公民生命的、残忍的、冷酷无情的官僚怪物”,并命令该部终止剥夺国会规定的某些残疾人福利待遇的程序。在里根总统第一任期内,联邦法院审理 3 万件左右的有关残疾人的案件,49%的裁决推翻了卫生和公众服务部的决定。^①

综上所述第一节和本节所述,可以看出,联邦行政机构拥有相当大的酌情作出决定的权力,但是它们也受到国会和法院的各种制约,这在一定程度上防止了它们滥用权力和保护了公民的权利。

第五节 人事制度

一、人事制度的建立

1883 年以前,美国联邦政府没有正规的人事制度,没有专门的人事管理机构。华盛顿总统任命政府官员是比较重视资历和能力的。1829 年安德鲁·杰克逊出任总统。他认为管理国家是人人都能做的事,按照“战利品属于胜利者”的原则,开始实行“分赃制”(亦称“恩惠制”)。所谓分赃制,就是选举中取胜的政党把公职作为战利品分给该党的支持者。从此分赃制在全国盛行达半个世纪之久。

分赃制流弊甚多。执政党的更迭导致公职人员大量更换,降低

^① 《纽约时报》,1984 年 6 月 8 日。

行政效能。分赃制任人唯亲,只考虑政党关系,不重视才能和品格,致使无能少德之辈充斥政府,政府腐败。19世纪六七十年代,要求改革官员任命制度的运动日益高涨。在詹姆斯·加菲尔德总统于1881年被一名求职未遂者行刺致死以后,改革的运动势头更大。国会终于在1883年通过了文官制度法(通称彭德尔顿法)。这一法律结束了“分赃制”时期,开创了通过公开竞争考试择优录用行政官员的以“功绩制”为主要内容的现代文官制度的时期。彭德尔顿法实行了近一个世纪,直到1978年才第一次作了重大修改。

彭德尔顿法,是以英国文官制度为蓝本,结合美国自身的经验制定的,具有美国的特点。它的基本要点有三条。(1)通过公开的竞争考试选拔公职人员,并且从低级公务员开始。这是功绩制原则的核心,也是整个法律的中心思想。(2)相对的公职保障,凡通过文官考试而被录用的人员,不得因政治原因(指政党关系)被革除公职。(3)文职人员在政治上保持中立,禁止“强制任何人采取政治活动”(主要指强迫公职人员向政党或其候选人捐助竞选费或为之竞选)。

彭德尔顿法要求竞争考试“具有务实性质”,并同文职人员要履行的职责相联系。该法还规定公职人员的录用考试和提升考试,在公职的任何一级、对任何人开放。该法拒绝给予文官绝对的职业保障,规定可以免除文官的职务。以上这几点是同英国文官制度有所不同的。

彭德尔顿法对联邦政府文职人员的招聘、考试、试用期以及考试作弊和行贿受贿的惩处都作了规定。

彭德尔顿法规定成立一个两党的文官委员会来实施该法。委员会由三人组成,包括两党成员,委员由总统任命,参议院批准。委员会的主要工作是拟定人事法规,举办文官考试,防止政治腐化,受理人事申诉。

根据胡佛委员会^① 1949年提出的报告进行的改革,把职位分类、招聘、考试录用等工作下放到行政部和各机构。文官委员会则成为拟定人事法规与指导原则、进行监督的人事机构。

功绩制起初只适用于10%的联邦文职人员,以后扩大到适用于90%以上的联邦文职人员(见表9·4)。但功绩制不适用于联邦政府雇用的工人和任命需参议院批准的高级官员。

彭德尔顿法虽然规定通过竞争考试选拔公职人员,但是文官委员会(1979年以后是美国人事管理局)却有权决定一些职位为例外,寻求这些职位的人可以不经竞争考试而予以录用。这些职

表9·4 适用功绩制的联邦文职人数表

年 份	联邦文职人员	适用功绩制人员	适用功绩制人员所占百分比
1884	131200	13800	10.5
1900	208000	94900	45.6
1930	580500	462100	79.6
1950	1934000	1641900	84.9
1970	3000000	2675000	89.1
1977	2823300	2567000	90.9

资料来源:乔治·戈登:《美国的公共管理》,1978年版,第245页。

位称为“例外职务”或“豁免职务”。文职人员A类、B类和C类都是根据文官条例而免除竞争考试的“例外职务”。A类和B类职务都是非机密、非制定政策的工作。A类职务是举行竞争性考试不切实际的工作,而B类职务虽也属于举行竞争考试不切实际但却要求举行非竞争考试的工作。C类职务或者是政策制定工作或者

^① 第二次世界大战后,美国政府于1947年9月、1953年9月先后任命了两个委员会研究政府行政改革,以求提高政府工作效率和节约开支。两个委员会都叫做“政府行政部门组织研究委员会”,都由前总统胡佛任主席,通称胡佛委员会。

是机密工作(如政治任命官员的秘书或司机)。另外,还有一些职务也属免除竞争性考试的,包括在国外雇用外国公民担任的职务。1983年12月31日,在联邦(立法、行政、司法三部门)文职人员中,属于“例外职务”的共107万人,属于竞争考试职务的共168.5万人。^①

彭德尔顿法建立的文官制度,实行了近一个世纪,既有功,亦产生了缺点。简言之,其功绩有二。第一,通过竞争考试,择优录用来选拔公职人员,而且各级公职(不包括政治任命官)向全体公民开放,这有利于防止任人唯亲,广开才路,提高行政官员的质量。第二,经考试录用的文职人员,职业有一定保障,形成了业务娴熟、富有经验、稳定的文职官员队伍,这有利于提高政府工作的质量和效率,有利于在政府更迭时保持政府工作正常运转,有利于保持政策的连续性和稳定性。就缺点说,也有两大点。首先是产生了官僚主义、文牍主义和本位主义。其次是文职人员的职业保障(虽然不是绝对的),使各机构难于把不称职的人员除名、降职或停职。^②

二、1978年文官制度的改革

自1883年以后,美国政府的规模、职能和工作的复杂性都有很大发展。彭德尔顿法规定的文官制度不再适应变化了的情况,而且也暴露出明显的缺点。自1937年起,人们曾经20次试图改革文官制度法,但因为缺乏总统的支持都没有成功。1977年1月,卡特在就职演说中作出了改革文官制度的承诺。1978年3月12日,他

① 《美国统计摘要,1985年》,第322页。

② 一位行政长官要把一名职业文官免职、降职或停职,必须经过一套复杂的程序,花大量的时间和精力。1976年,雇用71 000人的国内税务局,只开除了6名不称职的人员。詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第358页。

向国会提出了改革文官制度的计划。他在致国会的咨文中强调了改革的必要性。他指出：“这个制度有严重的缺陷。它已成为官僚主义的迷宫。这座迷宫忽视功绩制，容忍拙劣的工作表现，容许滥用雇员的正当权利，使每件人事变动都陷入繁杂、拖拉的公事程序以及延误和混乱的泥沼。”卡特企图通过改革，使政府在推进功绩制、在机构之间调动文职人员和解雇文职人员等方面能有较大的灵活性。1978年10月，国会通过了文官制度改革法，经卡特于10月13日签字成为法律，于1979年1月1日生效。

文官制度改革法(以下简称改革法)的核心是推进按工作表现付酬的功绩制，从而提高文职人员的工作积极性，提高政府工作的质量和效率。它同时也使总统在任用、调动、酬劳和奖惩职业文官方面具有较大的灵活性。它第一次规定了联邦政府人事制度应遵循的功绩制的九条原则(要点见方框)。这九条原则同以前的法律相比，其突出内容是：强调用报酬鼓励政府雇员的工作积极性；保护揭发政府工作缺点和弊病的人。

改革法主要有三个方面的内容：

第一，设立“高级行政职务”，总数近8000个。担任这种职务的人90%为高级职业文官，非职业文官不超过10%。各行政部和机构设置此种高级行政职务的数目，由人事管理局和行政管理和预算局协商后批准。对担任此种高级行政职务的人，则按其提高效率、节约开支、减少文牍工作和提高其下属工作效率等方面进行考核。工作表现良好者可给予相当于薪水20%的奖金；工作成绩突出者，由总统授予“功绩行政长官”和“杰出行政长官”荣誉称号和特别奖金(分别为1万美元和2万美元)。工作不好者可免除其职务，但须为其在政府中提供其他工作。到1979年7月，已设定了7667个高级行政职务，并任命了6590人。

设立高级行政职务的目的，一是为了吸收在政策制定中实际

上已发挥重要作用、行政管理经验丰富的职业文官参加政府的领导工作；二是使总统和部长在延聘、委任、酬劳、调动、免除这些人的职务等方面比较灵活，因为可不受文官制度的限制。

第二，开始改变文职人员按年资增加工资的惯例，对部分中上级官员实行功绩工资制，即按工作表现付酬。这部分人包括担任“高级行政职务”的 8000 人和一般行政级 13 到 15 等的 11 万人。新的功绩工资从 1981 年实行。

功绩制九原则(要点)

1. 采用公开考试招聘文职人员，只根据能力、知识和技能决定录用和提升。
2. 所有雇员和求职者，不论党派、种族、肤色、宗教信仰、国籍、性别、婚姻状况、年龄或残废程度，在人事管理上均应受到公正合理的待遇。
3. 价值相同的工作，报酬应相同；工资应考虑到私营部门的工资率。
4. 所有雇员应保持高标准的正直和行为及对公众利益的关怀。
5. 应有效益和有效率地使用公职人员。
6. 雇员工作成绩良好者应继续任职；不能够或不愿改进工作成绩者，应予免职。
7. 应为雇员提供有效的教育和培训，以改进单位和个人的工作。
8. 保护雇员不受个人专横或个人好恶之害或被迫为政党的政治目的进行活动，禁止雇员以其权力或影响去干预或影响选举结果或提名竞选的结果。
9. 雇员不得因为揭发违法行为、管理不善、资金浪费、权力滥用、对公共卫生和安全的巨大危险而受到打击报复。

第三，改革考核办法。在过去，主管人考核其下属的标准，是主动性、成熟性、判断力、忠诚和其他同工作不一定有关的品性，评语往往是武断主观的；人事决定很少同考核相联系。改革法要求联邦机构各单位必须以文字规定出每项职务的关键内容及工作表现的客观标准，据以考核和评价雇员的工作。各单位关于培训、奖励、提升、降职、留用、重新委派工作、开除等人事决定，必须以考核为根

据。

此外,改革法第一次承认联邦雇员组织起来,进行集体谈判和通过工会参与涉及他们的决定权利,为此成立了联邦劳工关系局。

为了实施改革法,卡特总统提出了第2号改组计划。此计划为国会批准与改革法同时于1979年1月1日生效。改组计划废除文官委员会,成立人事管理局、功绩制保护委员会和联邦劳工关系局三个独立机构,把原文官委员会的职能转给前两个新建机构。

改革法的效果如何?从头两年实行的结果看,似未产生预期的效果。以设立高级行政职务为例,从另一个机构调动人员填补机构的高级职位的比例只略有增加;奖金也没成为重要的刺激力;任高级行政职务的人几乎没有人被免职;只有0.5%的人考核评语是“不令人满意”,但无人被免职。

三、两类文官

联邦政府的文官按职务性质可分为两大类:政治任命官员(政务官)和职业文官。前者是担任制定政策的高级官员,后者担负着政府的经常业务工作。

(一)政治任命官员

政治任命官员由总统直接任命,无须经过文官考试。其中大部分人的任命须经参议院批准,但绝大部分可由总统随时免职。政治任命官员大体上与总统共进退。随着执政党的更迭,新总统就职后即下令免除前政府任命的政治任命官员,代之以支持其观点和政策的人,从行政部部长到中层领导官员和各方面的专家,总数可达2000多人。据美国布鲁金斯学会高级研究员休·赫克洛的计算,在1976年6月,联邦政府的专职政治任命官员共2869人,其中

745人是助理部长或相当于助理部长以上的上层政治行政长官，其余的2124人是中层行政长官，如处长、副处长、专家、特别助理、管制委员会委员等。^①

政治任命官员中，担任政府各机构高级职务的官员，美国称为“政治行政长官”。这些人是：各行政部部长、副部长、助理部长，独立机构长官、管制委员会委员以及总统办事机构的高级官员。政治行政长官一般出身于社会上层，具有优越的经济地位，受过良好教育，大多数人在任命前担任过联邦政府的行政职务。

政治行政长官的平均年龄高于其他文职人员，但仍是比较年轻的。从富·罗斯福到肯尼迪历届政府的800名助理部长受任时的平均年龄是48岁。内阁部长的年龄要高一些，例如，1979年卡特政府的12名部长的平均年龄是56.6岁，1980年经过改组后的13名部长的平均年龄是45.4岁。里根政府的19名阁员，任命时的平均年龄是53.7岁。

联邦政府政治行政长官的文化水平是比较高的。富·罗斯福总统任命的助理部长中，2/3有大学学位，到肯尼迪政府，9/10的助理部长都有大学学位。在这两届政府30多年间的800名助理部长中，有一半人曾获得硕士或博士学位，1/4毕业于耶鲁、哈佛、普林斯顿等名牌私立大学。

近年来，美国总统在延聘其高级官员如内阁阁员、高级顾问和助手时，出现了重视教授和专家的趋势。担任国家安全事务助理只是一个较为突出的例子。卡特任命了哥伦比亚大学教授兹比格纽·布热津斯基担任国家安全事务助理。他任命的12名部长中有6人是博士，4人是教授。里根1981年组成的内阁阁员的文化程度低于卡特内阁，但19名阁员全是大专毕业，其中有四名博士和两

^① 休·赫克洛：《陌生人的政府》，1977年版，第85页。

名教授,经济学家、实业家、金融家及担任过经济管理要职的人占内阁阁员的大多数。

(二)职业文官

职业文官是经过公开竞争性考试而被录用的。他们一经录用,便受到文官制度的保护。其任期不受执政党更迭的影响,如无重大过失可任职到退休,退休后可领到较优厚的退休金。

职业文官在政治上必须保持中立,不得参加政党的竞选活动。职业文官中,也包括一小部分因职务性质特殊依法免除考试而录用的人员。职业文官中,大约有200万是低级文官,即担任一般行政级1到12等职务的人,他们负担着政府的大量日常工作。可以被称管理者的人约50万,其中在制定政策中起作用的高级职业文官(16到18等的文官)约六七千人。此外政府还雇用30多万工人,这些人不算文官,亦不受文官制度的保护,他们多是通过工会来维护自己的权益的。

第六节 里根的改革

里根是在美国经济处于30年代大萧条以来最严重的衰退和美国国际地位严重下降的形势下上台执政的。他认为造成经济困难的根本原因是联邦政府过度膨胀、开支太大、税收过重(见1981年1月就职演说)。为此,他向国会提出了以减税、降低联邦政府开支增长率、减少和放松政府对私营经济的管制、控制货币供应增长率为内容的“经济复兴计划”。这个计划反映了供应学派的“小政府、低税收、低开支”的主张,并兼采货币学派的主张。它被一些学者称为“小政府”计划,以区别于罗斯福“新政”以来的“大政府”。而美国国际地位下降,除经济原因外,主要是军事实力削弱,不能应

付苏联日益增强的军事力量的挑战和世界其他地区的险恶局势。为此,在复兴美国经济力量的同时,必须大量增加美国的军事开支,以增强美国的军事实力。里根的复兴计划是有矛盾的。既要减税,降低政府开支增长率,同时又要大量增长军事开支,这就势必要削减民用开支(主要是社会福利、教育方面),因此他的计划被人称为“劫贫济富”的计划。另外,减税将降低政府的收入,民用开支的削减又是有限度的,但同时大量增加军事开支,这就势必会大大增加政府的赤字,政府赤字的大量增加不可避免地对经济产生不利的影响。尔后的发展表明政府赤字急剧上升,确实成为美国当前头等的大问题。关于这些,实无需多论。这里需要指出的是:里根振兴美国计划中的缩小政府规模和费用、急剧增加军事开支和减少和放宽对私营经济的管制这三项措施,在其第一届四年任期里都取得显著进展,并对行政机构产生了重要影响。

(1) 缩减联邦政府的规模和开支。政府的规模一般可从政府雇员人数和开支两个方面来衡量。开支又可以从开支总额或岁入占国民生产总值的比例来衡量。从联邦政府总开支看,里根政府头几个财政年度的预算开支及其占国民生产总值的百分比一直是上升的。联邦岁入也是逐年增加的,但是由于国民生产总值增长率更大,联邦岁入占国民生产总值的百分比近几年则呈下降的趋势。但是联邦赤字和国债总额则急剧增长(见表 9·5)。因此,如以政府开支来衡量,则联邦政府的规模并未缩小。

但是,若以联邦政府雇用的文职人员数来衡量政府的规模,则里根还是成功的。到 1982 年 10 月,即里根政府第一个财政年度结束的时候,他几乎把联邦文职人员裁减了 5%。与国防无关的机构几乎都减员,减员最多的是商务部(26%)、教育部(25%)、劳工部(21%)、能源部(19%)、运输部(14%)、卫生和公共服务部(9%)。对比之下,国防部却增员 4%,兵役局增员 65%。里根提出的 1985

年财政年度的预算将继续裁员,除国防部、退伍军人局和同国际事务有关的机构增员以外,其余机构继续减员。这一预算如实现,从1981年1月到1986年10月,联邦雇员减少6%以上。^①

表 9·5 联邦预算,1979—1984 财政年度

(单位:亿美元)

财 政 年 度	岁 入	开 支	赤 字	国 债	国民 生产 总值 ^①	占国民生产总值的百分比			
						岁 入	开 支	赤 字	国 债
1979	4633	4910	277	8338	23571	19.7	20.8	1.7	35.4
1980	5171	5767	596	9143	25758	20.1	22.4	2.9	35.5
1981	5993	6572	579	10039	28820	20.8	22.8	2.7	34.8
1982	6178	7284	1106	11470	30573	20.2	23.8	4.2	37.5
1983	6000	7960	1954	13819	32288	18.6	24.7	6.4	42.8
1984 (估计)	6701	8538	1837	15916	35587	18.8	24.0	5.6	44.7

① 国民生产总值是财政年度的。

资料来源:《美国统计摘要,1985年》,第304页;肯尼思·多比尔、默里·埃尔德曼:《美国政治》,1985年第5版,第311页。

(2)军事力量扩大和资金人力的再分配。仅从联邦政府雇用人数和开支总额的变化,还不能完全看出里根政府计划对各行政机构产生的影响的深度。里根政府的一项十分优先的目标是加强美国的军事实力。为此,里根对于人力和资金进行了再分配:削减民事机构的人员和资金,增加防务人员和开支。根据《美国1985年财政年度预算摘要》,折合成专职的联邦文职人员(不包括邮政局人员)在1982年总共是2100800人,到1986年将下降到2084436人,共减少16364人。但在这期间国防部人员却从969800人增加到1032034人,即增加62234人,同军事、外事有关的国务院、美国

① 肯尼思·多比尔、默里·埃尔德曼:《美国政治》,1985年第5版,第312页。

新闻署、退伍军人局则增加 17218 人；其他部和机构人员则从 1131000 人减到 1052402 人，即减员 78698 人。

资金的再分配，也呈现同样情况。1981 年的预算支出（卡特总统的预算）是 6572 亿美元，其中国防、能源、自然资源和环境保护、教育和社会保障五大项目所占的百分比依次为 24.3%、1.6%、2.1%、4.8%、27.2%；1985 年的预算支出为 9255 亿美元，五大项目所占的百分比则依次为 29.4%、0.3%、1.2%、3.0%、28.1%。^①在这期间国防开支增加最多，能源、自然资源和教育开支则大幅度下降，社保开支所以未减少反略有增加，是因为老年人增加和社保开支本身难于削减。

资金和人力在联邦政府内部的这种再分配，虽然增加了美国的国防实力，但也带来了许多问题。（1）民事机构和民用开支紧缩，联邦政府用于教育、社会福利的开支减少了。（2）减税使政府岁入减少，而削减的民事开支远远赶不上急剧上升的军事开支。结果政府赤字急剧上升，已成为直接影响美国经济的重大问题。（3）军事开支剧增，降低了民用投资，削弱了美国产品在世界市场的竞争能力。研究和开发的资金和人员从非军事领域转移出去。1980 年军用和民用的研究开发经费大体相等，但到 1985 年，前者已是后者的两倍。^②（4）军事开支虽然也可以创造工作机会，但由于现代军事工业是技术密集的工业，同等数量的资金用于军事工业所创造的工作机会比用于民用工业要少得多。据研究，10 亿美元用于军事开支所创造的工作机会比用于民用工业少 12000 个。一项研究估计，1981 年的 1540 亿美元国防预算，使美国工业净丧失 152 万

^① 肯尼思·多比尔、默里·埃德尔曼：《美国政治》，1985 年第 5 版，第 314—316 页。

^② 同上书，第 318 页。

个工作。^① (5)军事开支的增加,也加强了艾森豪威尔总统指出的“军界—工业界联合体”的权势。

(3)减少对私营企业的管制。里根总统就职后采取的第一批行动之一,就是任命一个由副总统布什领导的减少管制工作组。他要求每个机构取消不必要的条例,审查现有的条例是否可放宽。这个工作组审查了 6700 项现行的条例,撤销 3%的管理条例,据估算在 10 年内可给公司和消费者节省 1500 亿美元的开支。^② 他并任命重视企业意见的人到各管制委员会和行政部任职。

表 9·6 比较了 1981 到 1983 财政年度一些主要管制机构经费和人员增减的情况。从表中,可以看出这些机构几乎全部减员,多者竟达 1/4。机构的经费有增有减,但总的说是减少了。而在 70 年代,这些机构的经费平均增长 10 倍,人员几乎增加了一倍。里根执政以来,对于管制机构说,真可谓风云突变。这使管制机构的低级官员思想混乱,情绪低落。里根所任命的长官常反对部的或机构的管制职能,或对过去 30 年的趋势持相反的看法。结果许多高级文官或提前退休或辞职,从而严重削弱了管制机构多年来建立起来的效能。有人认为以后要恢复这些机构的效能需要很多年的时间。即使以后政府更迭,重新重视管制私营经济的重要性,政府可能缺乏人才和精神去改进美国的社会。^③

综上所述,里根进行的改革,改变了联邦政府目标的优先顺序。这对于联邦政府机构本身,对于美国经济政治和社会都将产生影响。

① 肯尼思·多比尔、默里·埃德尔曼:《美国政治》,1985 年第 5 版第 318、319 页。

② 理查德·派欧斯:《美国政治和政府》,1986 年版,第 463 页。

③ 多比尔和埃德尔曼:《美国政治》,第 320 页。

表 9·6 管制机构的变化(1981—1983 财政年度)

机 构	1981 到 1983 财政年度的变化(百分比)	
	开 支	人 员
民用航空委员会	-45	-24
平等就业机会委员会	+9	-6
环境保护署	-15	-6
食品和药品管理局	+7	+1
联邦贸易委员会	-5	-9
州际商业委员会	-25	-24
职业安生和卫生局	+6	-8
证券和交易委员会	+15	-0.3
联邦电讯委员会	+3	-6
总 计	-13	-6

资料来源:美国预算,1984年。

第十章 联邦法院

美国的法院有两个显著特点。第一,它有两套并行的法院系统:联邦法院系统和每个州的法院系统。前者根据联邦宪法和国会法律设立,后者则由各州设立。二者各有其管辖权,在组织上没有隶属关系。第二,美国的法院(联邦的和州的),都拥有司法审查权。任何法院都有权解释美国宪法,有权裁决任何法律、行政命令、规章条例违宪,以致无效。就联邦法院系统说,虽然各级联邦法院都拥有司法审查权,但以联邦最高法院的裁决为终审裁决。世界上约有60多个国家采用某种形式的司法审查,然而却只有美国等少数几个国家的法院能够有效地行使司法审查权。因此,美国的法院是世界上权力最大的法院系统之一,同政府立法和行政部门鼎足而立,并对二者实行制约,在制定政策方面行使很大的权力。

本章限于考察联邦法院,将考察联邦法院的历史发展、结构、管辖权、法官和诉讼程序,最高法院如何审理案件,以及法院的权力及其限制。

第一节 联邦法院的历史发展

19世纪30年代,法国著名政治家和学者托克维尔考察了美国政治后写道,美国的所有政治问题最后都成为司法问题。这一观察过去和现在都是正确的。美国各历史时期的重大政治问题,无不通过诉讼在法院反映出来。美国法院的历史发展,是同美国各历史时期的主要政治问题密切相联的。可以说,联邦法院,尤其是最高

法院在司法能动性和影响方面演进到当今的水平,是由美国三个历史时期的政治、经济和意识形态的力量形成的。1789到1865年的主要问题是联邦同州的关系和奴隶制;1865到1937年,是政府同经济的关系;1938年到现在,是个人自由和社会平等。在第一个时期,法院维护了联邦的至上地位,即联邦高于州的地位;在第二个时期,法院限制了联邦政府管制经济的权力;在第三个时期,法院扩大了个人自由和公民权利,缩小了经济自由。我们将按上述三个时期来考察联邦法院的历史发展。

一、从联邦政府成立到内战 (1789—1865年)

这一时期,联邦法院致力于确立法院自身在政府中的地位和维护联邦高于州的地位。

联邦宪法规定了合众国的司法权属于美国最高法院和由国会设立的美国家低级法院,规定了联邦法院的管辖权和最高法院的第一审管辖权。然而宪法又规定各级法院法官人数和最高法院的上诉管辖权都由国会控制,却没有规定实施法院裁决的保证。亚历山大·汉密尔顿曾评论说,“司法部门既无军权,又无财权,不能支配社会力量与财富,不能采取任何主动行动”,是“分立的三权中最弱的一个”。^①对于法院来说,确立自身作为三权之一的地位,不受立法和行政两部门的辖制,在建国之初便成为一个至关重要的问题。

宪法虽然规定,在这个联邦国家中联邦的地位高于州(第六条),但联邦至上的地位却受到州和州权派的挑战。联邦同州之间

^① 亚历山大·杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,北京商务印书馆,1980年版,第391页。

的权力斗争是这一时期最大的政治问题。而奴隶制又是同州权密切相关的。在州权派看来,保持还是废除奴隶制是州的权力,联邦政府无权干预。在这一时期,奴隶制的废存日益成为美国政治生活中争议激烈的重大问题。这样,联邦至上问题和奴隶制问题便成为最高法院面临的最重大的政治问题。联邦和州之间的权力斗争,从本质上说,反映了要求发展资本主义经济的工商资产阶级同要求保持小农经济和种植园经济的小农和奴隶主之间的斗争。

(一) 联邦法院系统的建立

1789年秋,国会根据宪法规定制定了司法法。这一法律建立了联邦法院系统,规定了各级法院的管辖权。除了宪法规定的最高法院,司法法将全国分成13个地区(按13个州的辖界划分),每地区设置一个美国地区法院,作为第一审法院。地区法院设法官1人,每年开庭4次。在地区法院之上设立三个巡回法院,由两名最高法院大法官和1名地区法院法官组成,受理对地区法院裁决的上诉案件。这三级法院——地区法院、巡回法院、最高法院至今仍是联邦法院系统中最重要法院。

1790年2月2日,美国最高法院在纽约的皇家交易所大厦正式成立。当时最高法院并没有什么地位,没有人(包括大法官在内)认识到它的重要性,更没有把它看作政府的三个部门之一。华盛顿总统任命了6名大法官。最高法院第一次开庭只有4名大法官出庭。罗伯特·H.哈里逊拒绝了任命,认为他当时担任的马里兰州最高法院首席法官的职务比美国最高法院大法官更重要。另一任命为大法官的约翰·拉特利奇从未出过庭,以后则辞职就任南卡罗来纳州最高法院首席法官。第一任首席大法官约翰·杰伊在1795年辞职,就任纽约州州长。1801年,亚当斯总统请他再次出任最高法院首席大法官,被他谢绝,因为他认为最高法院缺乏

“能量、权力和威望”。以上事例说明,在建国初期最高法院是一个无足轻重的机构。这种情况直到约翰·马歇尔出任首席大法官后才开始改变。

(二)马歇尔法院:确立司法审查权

1801年,联邦党人约翰·马歇尔被任命为最高法院首席大法官。他在任期(1801—1835年)作出的确立法院的司法审查权和维护联邦至上地位的裁决,对美国政治制度和国家生活有着深远影响。他因此成为最有影响的首席大法官之一。

1803年,马歇尔法院作出了马伯里诉麦迪逊案的裁决。这是最高法院历史上的第一个最重要的判例。它的重要意义就在于确立了法院的司法审查权。马歇尔代表最高法院撰写的判决书宣布:“所有制定成文宪法的人认为,宪法构成国家的根本法和最高法。……解释法律显然是司法部门的权限范围和职责。把规则应用于具体案件的人们必然应当阐述和解释该项规则。……违反宪法的法律是无效的;法院和其他部门都应受到该文件(宪法)的约束。”^①

据此,最高法院在裁决中宣布:1789年司法法第十三节改变了宪法明文规定的最高法院的第一审管辖权,是违反宪法的,因而是无效的。

美国宪法对于宪法解释权的归属未作任何规定。这一案例确立了法院拥有司法审查权,使法院(最后是最最高法院)取得了宪法解释权。因此,最高法院的裁决,便不言而喻地对于所有其他政府部门都具有约束力。这一案例大大加强了法院,特别是最高法院的

^① 艾菲斯·梅森等三人:《美国宪法法:述评和判例选录》,1983年第7版,第47—50页。

权力和地位,使司法部门得以真正同立法和行政两部门鼎足而立。

马歇尔确立法院的司法审查权,并未受到挑战,而是被其他政府部门和国人所接受。何以会如此?关于这个问题,第一章第四节已作了详细解释,这里不再赘述。

马伯里诉麦迪逊案(1803年)

1800年,联邦党人约翰·亚当斯总统寻求连任被民主共和党人托马斯·杰斐逊击败。他和所有其他联邦党人担心杰斐逊和他的民主共和党人将会削弱联邦政府,利用政府的权力达到联邦党认为是错误的目的:支持州权,同法国结盟,敌视企业。由于法官是终身职,亚当斯在1801年3月3日(即卸任前一日)根据“跛鸭”国会通过的巡回法院法和哥伦比亚特区组织法,匆匆任命了16名巡回法院法官和哥伦比亚特区的42名治安推事(均为忠诚的联邦党人),任命他的国务卿约翰·马歇尔为最高法院首席大法官。联邦党人控制的参议院迅即批准了这些任命。亚当斯当晚签署了委任状,这就是“午夜”任命。将在次日离任的国务卿马歇尔连夜在委任状上加盖国玺并发出。由于时间紧迫,仍有17份治安推事的委任状来不及发出,只好留给新任国务卿詹姆斯·麦迪逊去完成。杰斐逊和麦迪逊为亚当斯的所作所为激怒,拒绝发出那17份委任状。

未得到委任状的威廉·马伯里和另外三人雇用律师直接向最高法院起诉,要求该院向麦迪逊发出职务执行令,使他发出委任状。1789年司法法第十三节已授权最高法院颁发这种职务执行令。

原来未能向马伯里等人发出委任状的马歇尔现在已是首席大法官,有权裁决这个案子。在今天,一个大法官同审理案子有牵连时可能会回避,但马歇尔却无意让他人决定这一问题。然而他面临的不仅仅是政党之间关于职位之争,而且几乎是一场宪法危机。如果他下令发出委任状,麦迪逊在杰斐逊总统支持下可能拒绝执行,而且杰斐逊共和党人控制的国会还可能对他提出弹劾。如果他不理马伯里等人的要求,而让麦迪逊按其意愿行事,则不仅会使联邦党人失望,而且更重要的是会严重削弱最高法院的权力。

马歇尔于是采取了避实就虚的策略,在最高法院对于此案有无第一管辖权上做文章。马歇尔判决如下:(1)马伯里应得到他的职务,麦迪逊拒绝发出委任状是

错误的；最高法院有权发出职务执行令，强迫政府官员履行法律规定的职责。(2)然而就此案而言，最高法院却无权颁发职务执行令，因为给予最高法院此项权力的法律违宪。(3)司法法第十三节说，寻求此种命令的人可以直接而不是通过上诉向最高法院提出其要求。然而宪法第三条明确规定最高法院具有第一审管辖权的案子中并不包括马伯里这类案子。国会以法律改变宪法关于最高法院第一审管辖权是违宪的和无效的。

判决的结果是：最高法院避免了同杰斐逊派摊牌，未命令麦迪逊发出委任状；同时却确立了法院的司法审查权，一切其他政府部门都必须受最高法院裁决的约束。

(三)马歇尔法院：维护联邦的至上地位

建国以后，在联邦和州的分权关系上一直存在着联邦派和州权派的斗争。前者主张扩大联邦政府的权力，限制州的权力，以便建立统一的国内市场和发展资本主义；代表北方工商资产阶级的利益。后者反对扩大联邦政府的权力，主张维护州的权利；代表着利益很不相同的集团，从激进的民主主义者、西部和南部小农场主、手工业者、边民到种植园奴隶主。

马歇尔是一个坚定的联邦党人。他主张扩大联邦政府的权力，认为联邦政府是建立在全体人民一致同意的基础之上的，在宪法明确规定的权力范围之内，联邦政府的权力是至高无上的，联邦的地位高于州的地位。他在其担任最高法院首席大法官的任期内，使用新确立的司法审查权，来维护联邦的至上地位。这主要表现在以下三个判例上，三个案件的判决书都是由马歇尔亲自撰写的。

弗莱彻诉佩克案(1810年)

最高法院意见一致的判决书宣布：佐治亚州的一项法律损害公民的财产权，违反联邦宪法“任何一州都不得通过……任何公民权利剥夺法案、追溯既往的法律或损害契约的义务的法律”的条款

(第一条第十款),因而无效。判决书宣称:“佐治亚州不能被看作一个单一的、分离的最高权力……它是美国联邦的一员。联邦有一个宪法,这个宪法的至高无上地位得到所有人的承认,它对各州议会规定了限制,没有一个州有权超越这些限制。”

麦卡洛克诉马里兰州案(1819年)

这是一个极其重要的案例,被认为是马歇尔所作的最重要的判决之一。1816年国会建立了美国第二银行,麦卡洛克是该行在马里兰州巴尔的摩分行的出纳员。马里兰州对该分行征税,麦卡洛克拒绝支付,州于是向州法院起诉,麦卡洛克向最高法院上诉。

这一案件涉及的宪法问题是:国会是否有权建立银行,马里兰州是否可以向该银行的分行征税而不违反宪法。

马里兰州的辩护如下:(1)联邦政府的权力是由各州授予的,只有各州才真正是至高无上的;联邦政府行使权力必须服从各州,只有各州才拥有最高权力。(2)授予国会的列举权力中没有设立银行的权力,国会设立银行是违反宪法的,因为这不是为执行列举权力“所必要和适当”的法律。马里兰州作为一个主权州有权征税,包括向美国银行征税。马里兰州的论点,代表了当时州权派的典型观点。

马歇尔针锋相对地批驳了马里兰州的论点:(1)联邦宪法是由人民批准的,联邦政府是由人民建立的,它们的权力是人民授予的。它的权力虽受到限制,但“在其行动范围内是至高无上的”。在联邦和州的关系上,“重大的原则是:(联邦)宪法和依照宪法制定的法律是最高法律,它们控制各州的宪法和法律,而不能受后者的控制”。(2)列举权力中没有建立银行的权力,但宪法在列举了国会的权力以后,规定国会有权“制定为行使上述各项权力……所必要和适当的所有法律”。这一“必要和适当”条款扩大和增加而不是减少和限制已授予国会的权力。国会建立银行的权力是从明白授予

的权力,即从处理财政的权力和“必要和适当”条款引申出来的“默示权力”。国会为行使授予的权力,“如果目的是合法的,是在宪法范围之内,则一切适当的手段,凡是明显合乎目的、未被禁止而又符合宪法的文字和精神,都是合乎宪法的”。因此,“建立银行的法律是合乎宪法的”。(3)“征税的权力包含摧毁的权力”,“州无权以征税或其他办法延误、妨碍、困扰或……控制国会为行使授予总政府(即联邦政府——本书作者)的权力而制定的合宪法律的实施”。因此,马里兰州向美国银行征税的法律是违宪的和无效的。

这一判例确立了两条新的、极其重要的宪法原则。第一,联邦既拥有明白授予的权力,又拥有从授予权力引申出来的“默示权力”。在这个案例中,“必要和适当”条款成为默示权力的宪法根据。由于默示权力几乎是可以无限制地引申出来,它成为扩大联邦权力的主要法律和理论根据。第二,州不能干预联邦机构的活动。这进一步维护了联邦地位高于州的宪法原则。

吉本斯诉奥格登案(1824年)

奥格登拥有在纽约州水域独家经营轮船航运的纽约州的执照。吉本斯则拥有根据1793年国会法律颁发的在沿海经营航运的联邦执照,经营纽约和新泽西州之间的轮船航运。奥格登向纽约州法院控告吉本斯侵犯了他在纽约州水域独家经营航运的权利。吉本斯向联邦最高法院上诉。这个案子是最高法院审理的关于宪法商业条款的第一个案子。

这个案子提出了有关宪法的商业条款(第一条第八款第三项)的极其重要的问题,诸如:什么是“州际商业”?国会管制州际商业的权限有多大?州在管制州际商业方面能起什么作用?这个案子既关系到国家经济的发展,又涉及联邦和州的权力分配。如果最高法院对国会的管制州际商业权作狭义解释,并且确认州垄断其水域的轮船航运权,则不仅对于联邦政府是一个打击,而且会鼓励各

州之间进行毁灭性的经济竞争,导致经济混乱,不利于美国经济的发展。

马歇尔撰写的判决书内容如下:(1)宪法规定,“国会有关管制同外国的、各州之间的和同印第安部落的商业”。(2)“商业无疑是买和卖,但不只是买和卖,它是往来”。“商业包括航运”。“各州之间的商业,不能终止于每个州的边界,而是可以进入州的腹地的”。(3)国会有关管制州际商业,就可以管制州之间的航运。纽约州授予奥格登独占州内水域的航运权,侵犯了联邦管制“州际商业”的权力,因而是无效的。州法与国会法律相抵触时,“必须服从国会的法律”。

这样,最高法院在这一案件中,对联邦管制州际商业条款进行了广义解释,从而扩大联邦的权力。在以后的岁月,最高法院对“商业条款”的解释越来越宽,从商品的生产和流通、交通运输、工资、工时、工会到公民权利和犯罪行为,只要影响州际商业,联邦都有权管制。

上述两个判例从理论上和法律上肯定和维护了联邦高于州的地位。但是,在当时的经济和政治条件下,两判例的实际影响是有限的,也不可能确立联邦的至上地位。南北战争加强了联邦的地位,到19世纪末期和本世纪,这两判例在扩大联邦权力方面的深刻影响才充分显示出来。

(四)唐尼法院(1836—1864年):维护奴隶制

马歇尔去世后,安德鲁·杰克逊任命罗杰·唐尼为最高法院首席大法官。唐尼是马里兰州人,出身于富有奴隶主家庭,他虽然解放了他继承的奴隶,却是一个狂热的州权派。在他任首席大法官期间,新任命的大法官多为奴隶主、州权派或同情南方的人,州权派实际上控制了最高法院。19世纪20年代废奴运动兴起,北方资产阶级同南方种植园奴隶主的矛盾日益激化。到50年代,奴隶制

问题成为爆炸性的政治和社会问题。在废除和维护奴隶制的激烈斗争中,唐尼法院站到了奴隶主一边,站在州权派一边。

1842年,最高法院判决一项反对非法绑架逃亡奴隶的宾夕法尼亚州法违宪(普里格诉宾夕法尼亚州案)。以后,最高法院又认可了国会的逃亡奴隶法(琼斯诉范赞特案,1847年;诺里斯诉克罗克案,1851年),裁决州可以根据其公安权协助捕获逃亡奴隶(穆尔诉伊利诺伊州,1852年)。1851年最高法院进一步裁决,在一个州产生的案件,该州州法院在根据州法确定一名黑人是奴隶还是自由人方面,有最后决定权(斯特雷德诉格雷厄姆案)。

1857年,唐尼法院在德雷德·斯科特案中作出了维护奴隶制,也是维护州权的后果严重的、灾难性的裁决。1834年,黑人奴隶斯科特,被主人带到禁奴州伊利诺伊和国会法律(1820年密苏里妥协法)禁止奴隶制的联邦领地上居住了几年,以后被主人带回故乡蓄奴州密苏里。斯科特向州下级法院起诉,要求承认他为自由人。他的理由是:主人把他带到自由州伊利诺伊和自由联邦领地,他的身份自动地从奴隶变为自由人。他在州低级法院胜诉,但在州最高法院败诉,随后又在联邦巡回法院败诉,于是向联邦最高法院上诉。这个案子提出了三个重要问题:黑人能否被视为合众国的公民,并给予在联邦法院诉讼的权利;奴隶从蓄奴州到了自由州或自由联邦领地能否得到自由;国会有无权力在联邦领地禁止奴隶制,如同它在1820年密苏里妥协法^①中所作的那样。

最高法院以7票对2票作出裁决,每个大法官都写出了单独的意见书。唐尼代表法院撰写的冗长的判决书,对于上述三个问题都作出否定回答。(1)国会无权在联邦领地禁止奴隶制。(2)黑人

^① 1820年,国会中的废奴派同蓄奴派经过激烈斗争达成妥协,通过了密苏里妥协法。其主要内容是:密苏里州作为蓄奴州加入联邦,缅因州作为自由州加入联邦;以北纬36°30'为界划分自由州和蓄奴州。

不论是自由人还是奴隶,都不是合众国公民,没有资格在联邦法院起诉。(3)宪法第五条修正案适用于联邦领地;奴隶是财产,把奴隶身份变成自由人,是不经正当法律程序剥夺公民的财产(奴隶)。

这是一个坚定维护奴隶制和限制联邦权力的裁决。在美国最高法院历史上,它可能比哪个裁决都重要,都引起更大的争议。它对于南北之间在奴隶制问题上已经极其尖锐的矛盾无异火上加油。在共和党看来,裁决是对政治解决奴隶制问题的致命打击。山雨欲来风满楼,内战已是不可避免。

4年后,内战爆发。北方的胜利,维护了联邦高于州的地位。但直到20世纪30年代后期,联邦的至高地位才最终全面地确立起来。至于奴隶制,尽管林肯总统颁布了解放奴隶公告,内战结束以后宪法增加了废除奴隶制、给予黑人公民地位和平等权利的三条修正案,但是黑人的问题却未得到解决,过着没有自由、没有平等、备受屈辱和种族歧视的二等公民生活。一个世纪以后,黑人的地位才有了实质性的改变。

二、内战结束到新政初期

(1865—1937年)

内战以北方胜利而结束,为资本主义发展扫清了道路。战后经济迅猛发展,工业化进展神速,到19世纪末,美国已超过英国成为世界第一工业大国。与此同时,财富日益集中,到19世纪末自由资本主义向垄断资本主义过渡。工人阶级、小农场主和其他劳动人民遭受的剥削日益加重,奋起反抗,阶级矛盾和社会矛盾日趋激化。在工农和广大人民的压力下,一些州政府和联邦政府被迫通过一些管制经济、限制垄断托拉斯的法律;垄断资产阶级则极力反对政府管制经济。如果内战结束后的最初几年,保障黑人的公民权利是

国家的主要政治问题,从1873年起到新政初期,政府同经济的关系则是压倒一切的问题,也是最高法院面临的主要问题。

在这一时期,最高法院为保守派所控制,虽然也作出了一些支持州及联邦政府管制私营企业的裁决,^①但从总体上说,它是维护资本的利益、支持财富集中、赞成自由放任政策和反对政府干预经济的。它的主要作法是利用司法审查权,在维护宪法保障的公民权利的名义下,保护私有财产权,制止或削弱政府对经济的干预,来维护资本和垄断资本的利益。为此,最高法院竟然把原来旨在保障黑人公民权利免受州侵犯的宪法第十四条修正案,解释为保障私有财产和公司的条款。这条修正案的关键条款是:任何州“不经正当法律程序,不得剥夺任何人的生命、自由或财产”。各大公司则以已取得的“法人”身份,^②涌向法院,控告政府管制经济的法律侵犯了它们的宪法权利——财产权。

联邦政府成立以后的头75年,被最高法院宣布违宪的联邦法律只有2个,而在第二个75年(实际是1865—1936)则有71个。被宣布违宪的州法和州宪法(部分条款),1870年前约100个,而从1870年到1919年则大约300个。仅在19世纪80年代10年里,就有5个联邦法律和48个州法被推翻。^③

这些裁决多明显地表明最高法院是以保护私有财产权不受侵

① 这些裁决包括:允许州管制“影响公共利益”的企业(芒恩诉伊利诺伊州案,1877年),改变原先的态度允许州际商业委员会管制铁路运费(戴顿—古斯溪铁路公司诉美国案,1924年),支持要求铁路改善安全的条例(艾奇逊、托皮卡、圣菲铁路公司诉马修斯案,1899年),批准州采矿安全法(圣路易斯联合煤矿公司诉伊利诺伊州案,1902年),支持州工人赔偿法(纽约中央铁路公司诉怀特案,1917年),允许各州管制火险收费率(德意志联盟保险公司诉路易斯案,1914年),以及支持一些州的工资及工时法等。

② 1844年,公司在法律上被视为州的公民,即法人,享有公民权利(路易斯维尔铁路诉莱特森案,1844年)。

③ 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,1983年第2版,第383页;亨利·亚伯拉罕:《司法程序》,1980年第4版,第296—297页。

犯来维护公司的利益的。例如最高法院限制 1887 年成立的州际商业委员会规定铁路运费率的权力；^① 大大缩小 1890 年谢尔曼反托拉法的适用范围；^② 支持用法院禁令制止罢工；^③ 宣布联邦直接税法违宪；^④ 禁止州规定最高工时法；^⑤ 宣布旨在取缔童工的 1916 年联邦童工法违宪。^⑥ 1899—1937 年，最高法院在 184 件案子中裁决州法违宪，其中多数州法是管制经济的。

罗斯福总统推行新政，大规模干预经济，最高法院反对政府管制经济达到顶峰。从 1935 年 1 月起的 16 个月中，最高法院审理了 10 个同新政立法有关的案子，宣布 8 个新政立法违宪。新政的主要立法几乎全被否决。

对比之下，在保护黑人的公民权利方面，最高法院则对第十四条修正案作了极其狭义的解释，在一系列的裁决中认可了学校和铁路车箱的种族隔离，容许许多州剥夺黑人的选举权（详见第十五章）。

三、从新政后期至今(1937 —)

1936 年罗斯福总统再次当选。为了排除最高法院对新政的阻挠，他向国会提出了改组最高法院的计划：把最高法院的成员增加到 15 人。这样他可以任命支持新政的大法官，使新政的支持者形成法院的多数，以保证新政立法的顺利实施。这个计划引起了激烈争议。在国会表决改组法院议案前，欧文·罗伯茨大法官，或许由

① 辛辛那提铁路公司诉州际商业委员会案(1896 年)。

② 美国诉奈特公司案(1895 年)，亦称糖业托拉斯案。

③ 关于德布斯案(1895 年)。

④ 波洛克诉农场主贷款信托公司案(1895 年)。

⑤ 洛克纳诉纽约州案(1905 年)。

⑥ 哈默诉达根哈特案(1918 年)。

于感到应顺应舆论或出于维护最高法院的尊严,突然改变态度,转而支持新政立法,使新政的支持者成为法院的多数。法院改组计划遂被搁置一旁。接着几位大法官退休,罗斯福得以任命新政支持者为大法官(他在其四届任期内共任命9人),自由派成为法院的多数。从此,最高法院不再成为新政立法和政府干预经济的障碍。从那时起,最高法院的注意力转移到新的问题:公民自由(政治自由)和公民权利。1937—1979年,最高法院宣布49个联邦法律违宪,其中47个是同宪法保障的个人权利和自由有关的。

关于公民自由中的言论和出版自由,第三章已经详细探讨,公民自由和公民权利将在第十四、十五章中分别进行讨论,在这里就不详述了。在这里只讲以下几点。

第一,关于公民自由问题,在冷战、朝鲜战争和麦卡锡主义掀起的反共歇斯底里的影响下,最高法院曾作出限制公民自由、镇压美国共产党的裁决(丹尼斯诉美国案,1951年)。随着反动的麦卡锡主义被朝野唾弃,从1957年耶茨诉美国案的裁决起,最高法院在以后的判决中,基本上是维护和扩大公民自由的(1958—1961年有小的回潮)。

第二,在黑人的公民权利方面,战后以来,最高法院则是一贯采取反对种族歧视立场的。沃伦法院1954年关于布朗案的裁决(公立学校实行种族隔离违宪),被认为开创了美国民权革命的时代。

第三,厄尔·沃伦首席大法官在任期内(1953—1969年),把自由派司法能动主义发展到史无前例的高度,对于维护和扩大公民自由和公民权利作出了重要贡献。这使他和马歇尔同样成为美国法院史上最有影响的首席大法官,也使他成为保守势力攻击和指责的对象。

第四,1969年6月沃伦退休,沃伦·厄尔·伯格被任命为首

席大法官(1969—1986年)。伯格属保守派,但法院中自由派占优势。伯格法院比沃伦法院保守,然而基本上保持了沃伦法院的自由派司法能动主义。里根总统于1981年任命了保守派桑德拉·戴·奥康纳(女)为大法官,1986年又提升威廉·伦奎斯特为首席大法官,任命斯卡利亚为大法官以补伦奎斯特的遗缺。这二人都是保守派,他们的任命改变了最高法院的构成,使保守派和自由派各为4人。

考察了美国法院的历史以后,可以明显地看出,美国每个历史时期的重大政治问题都在法院反映出来。美国法院是代表和维护资产阶级的意志和利益的。但是最高法院对这些问题作出的反应,则因国内和国际局势、社会潮流、特别是大法官个人的政治哲学和法学观点的不同而表现出很大差异。最高法院可能像唐尼法院那样逆时代潮流而动,阻挠社会进步,也可能像马歇尔法院和沃伦法院那样,顺应时代潮流,推动社会前进。为了理解美国的现实政治,注意到这种差别是必要的。

第二节 联邦法院的结构

美国的联邦法院系统依其管辖权可分为一般法院和专门法院两类。一般法院,是指根据1789年司法法建立起来的美国最高法院、美国上诉法院(过去称巡回法院)和美国地区法院这三级法院,他们构成了联邦法院系统的骨干。专门法院则是指专门审理某一类案件的法院,如美国权利申诉法院、美国国际贸易法院、美国军事上诉法院、美国税收法院等。

如果按法院设立的根据和职能来说,可以把联邦法院分成宪法法院和立法法院两类。宪法法院是根据联邦宪法第三条(司法条款)设立的,法官任期终身,工资及司法独立性均受该条保护。立法

法院是根据宪法第一条(立法条款)而设,法院的设立、变更,法官的任期(有年限)、工资均由国会决定。前面提到的三级联邦法院、美国联邦巡回区上诉法院、美国国际贸易法院,都是宪法法院。立法法院目前主要是美国军事上诉法院、美国税收法院、美国权利申诉法院和三个领地法院。^①

立法法院的地位不是一成不变的,可以由国会以法律更改或撤销。立法法院与宪法法院更为明显的区别在于前者主要是为协助一些特定的国会法律的行政管理而设,因此除了司法职能外,还兼有某些非司法(如立法和行政)的职能,而后者则仅有司法职能。

一、美国最高法院

美国最高法院(常称联邦最高法院)处在美国司法系统的顶端。它的裁决是终审裁决,是国家的法律。司法审查权的确立,使最高法院成为世界上最强有力的法院之一。美国有人甚至将其与英国王权相比,并说它并不仅仅像英王那样是个象征,而是握有实权,“它能使国会、总统、州长及立法者就范”^②。

最高法院是宪法提到的唯一法院,但宪法对于它的规模和内部组织均无规定,甚至连开庭的地点与开庭期也没有规定。除了宪法第三条以外,宪法中另外一处谈到最高法院的地方见于第一条第三款,该款规定在合众国总统因弹劾受审时,应由最高法院首席大法官主持审判。

1789年司法法生效后,最高法院正式成立。最初设立大法官6人,其中1人为首席大法官,以后,国会出于政治原因曾多次改变

① 理查德·派欧斯:《美国政治和政府》,1986年版,第413页图表。

② 亨利·亚伯拉罕:《司法程序》,1980年第4版,第179页。

大法官人数:1801年减为5人,1803年恢复到6人,1807年增为7人,1837年增为9人,到1863年增为10人,1866年规定在出缺时减为7人(实际减到8人),最后1869年定为9人,至今未变。^①

按照宪法,最高法院的管辖权分为两类:第一审管辖权和上诉审管辖权。

最高法院对下列案件或诉讼有第一审管辖权:

1. 合众国同州之间的诉讼。
2. 两州或两个以上州之间的诉讼。
3. 当事人一方为外国大使、公使和领事。
4. 一州控告另一州公民、外国侨民或外国政府的诉讼。^②

上述案件,除第二类即涉及两州或两个以上州之间争执的案件属最高法院独有的第一审管辖权外,其余三类都是与美国地区法院共有初审管辖权。

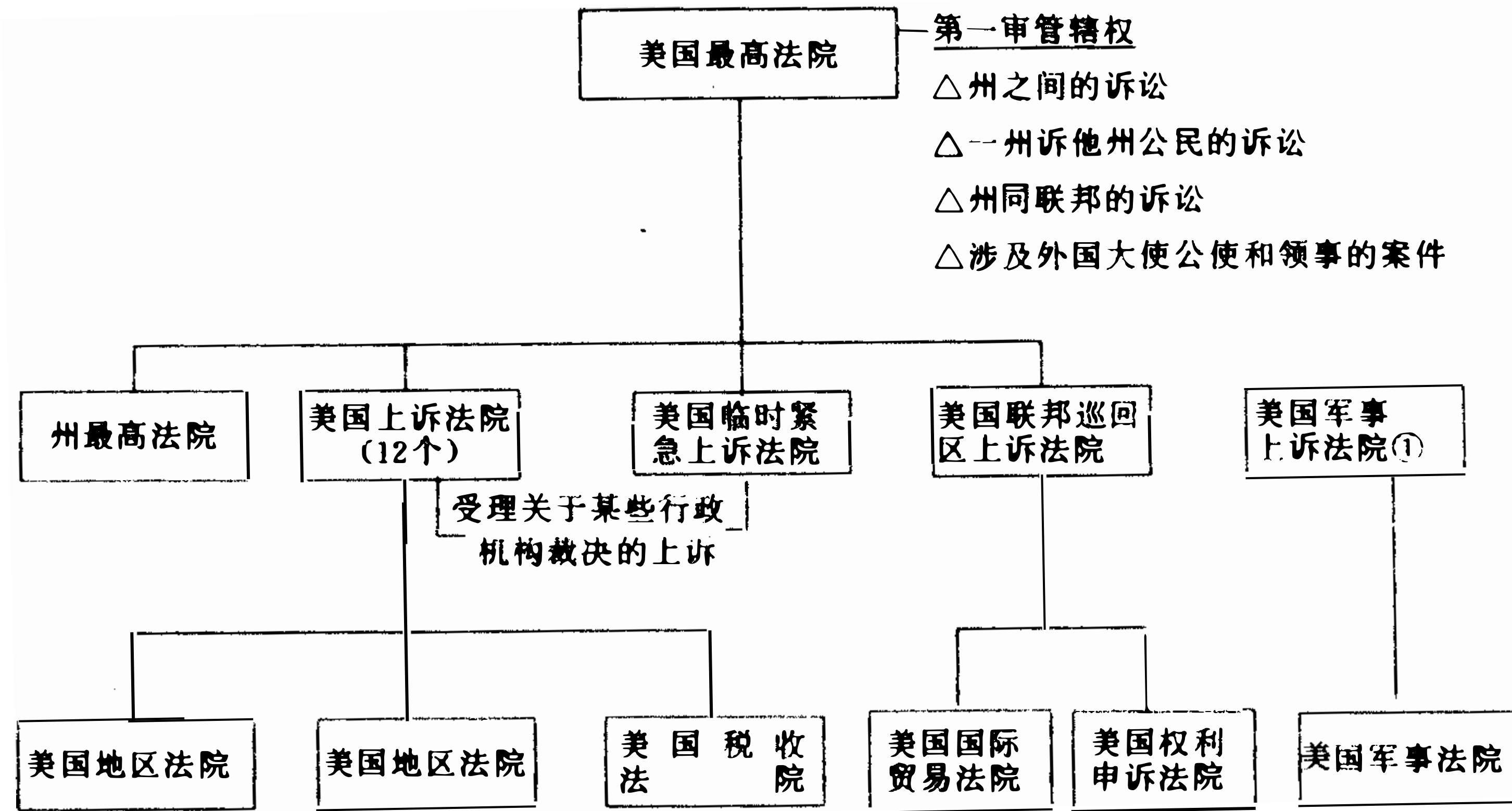
总地说,由最高法院进行第一审的案件在该院总工作量中所占份量是微不足道的。从1789年到1979年,最高法院仅仅宣判了148件由它初审的案件,平均每年不到一件。

最高法院的大量工作是审理上诉案件,即属于它具有上诉管辖权的案件。最高法院是宪法解释的最后裁判者,这使它能对法律作出统一的解释。最高法院审判对美国上诉法院、美国地区法院、其他联邦法院和各州最高法院判决的上诉案件。关于最高法院的工作情况及案子如何到达最高法院,将在后面单独探讨。

① 亨利·亚伯拉罕:《司法程序》,第406--407页。

② 宪法原规定,“一州或其公民同外国或外国公民或国民之间的诉讼”或“一州和他州公民之间的诉讼”,联邦法院均有管辖权。据此,最高法院于1793年在奇泽姆诉佐治亚州案中裁决南卡罗来纳州的公民奇泽姆有权在联邦法院起诉佐治亚州。这一裁决引起了州权派的不满,他们立即在国会提出宪法修正案,此修正案于1795年为各州批准,是为宪法第十一条修正案。此修正案规定:一州公民或任何外国公民或国民不得在联邦法院起诉另一个州。据此,一州公民控诉另一州的案子,只能首先在州法院起诉,也就是说,联邦最高法院对这类案子只有上诉审管辖权而无第一审管辖权。

图10·1 美国联邦法院系统示意图 (1984年)



(关岛、维尔京群岛、
北马里亚纳群岛3个
法院。受理有关联邦
和当地的案件)

(50州、哥伦比亚特
区、波多黎各91个
法院。只受理有关
联邦的案件)

① 美国军事上诉法院是终审法院，其判决不得向美国最高法院上诉。

除了法官和他们的助手外,最高法院还有下列官员:书记官,负责法院的日常事务,准备有关材料;判决报告员,负责法院判决的整理;法院警长,负责维持法院秩序;以及图书馆长等。

二、美国上诉法院

美国上诉法院过去叫做“美国上诉巡回法院”,1948年改为现名,但人们仍习惯地称它为联邦“巡回法院”。前面已讲到,1789年司法法设立三个巡回法院,由两名最高法院大法官和一名美国地区法院法官组成,受理上诉案件。1891年,国会通过的司法法,设立了一级中间法院——上诉法院,以减轻最高法院的工作负担。目前,美国全国及其领地划分为11个区,加上首都华盛顿所在地哥伦比亚特区,共设12个美国上诉法院,共有法官144人。^①

每个上诉法院视工作量大小,分别设有4到23名法官。从理论上讲,每个上诉法院都归1名最高法院大法官领导。这样,除每名大法官分管1个上诉法院外,多出来的3个上诉法院分别由首席大法官和两名资深的大法官分管。今天,由于最高法院工作繁重,这些大法官们在各个上诉法院也只不过是挂个名罢了。

每个上诉法院设一名首席法官,依惯例由资深的、不满65岁、任法官至少一年且又不曾担任过此职的一名法官担任,任期7年。由于联邦法官都是终身职,所以当法官到了自愿退休的年龄(70岁)时,如果无意退休,仍可继续任职,但不得担任首席法官。(这个规则也适用于联邦地区法院法官,但不适用于最高法院大法官。)

上诉法院只有上诉审管辖权,而无第一审管辖权。上诉法院审理对联邦地区法院、领地法院和某些其他联邦法院(如税务法院)

^① 《美国政府手册,1984—1985年》,第60页。

判决的上诉。此外,它还审理对一些联邦行政机构裁定的上诉案件。

上诉法院一般由三位法官共同审理一个案件,有时,全体法官也会集体审理案件,但这种情况较少。审理程序根据第一审法院的记录而定。除了非常重要的案件,法院一般不听取口头抗辩,而只根据案件的书面文件做出判决。

上诉法院的工作量是很大的。1980年,各上诉法院要审理约18500件上诉案件。^①更为重要的是,对于绝大多数联邦案件来说,上诉法院的判决都成为终审判决,只有极少数案件能继续上诉到最高法院。

同其他联邦法院一样,上诉法院也设有书记官等职务。

三、美国地区法院

处在一般性美国法院金字塔最低层的是美国地区法院(又称联邦地区法院)。它们也是由1789年司法法建立的。美国地区法院又称审判法院,除宪法规定由最高法院初审的案件外,其余所有联邦拥有司法管辖权的案件都是从这里开始的。地区法院只有第一审管辖权,无上诉审管辖权。由它审理的案件主要包括:

1. 所有涉及联邦的刑事案件。
2. 所有涉及联邦宪法、法律、条约且争执金额超过一万美元的民事诉讼。
3. 涉及不同州的公民或美国公民与外国侨民之间的争执,且争执金额超过一万美元的民事案件。
4. 涉及海事法、海商法的案件。

^① 亨利·亚伯拉罕:《司法程序》,第173页。

5. 涉及破产法的案件。
6. 涉及某些联邦行政机构裁定的案件。
7. 国会规定由地区法院审理的其他案件。

1984年,美国地区法院共91个,法官507人,^①其中89个地区法院设在50个州内(共有法官485人),每个州至少1个,大州多至4个。首都所在地华盛顿还有一个哥伦比亚特区美国地区法院,法官15人;波多黎各也有一个管辖权与上述法院相似的美国地区法院,法官7人。

每个法院的法官人数从1人到27人不等,视该地区工作量而定。如1979年,怀俄明州只有1个美国地区法院,并且只有1名法官;而纽约州南部美国地区法院则有27名法官。有多名法官的法院设有首席法官1人,由65岁以下、资深的、在法院任职至少1年、不曾担任过此职的一名法官担任,任期7年。

美国地区法院在审理案件和宣判时,只要有一名法官即可。但是,某些特殊案件(如涉及联邦或州的法律、法令、法规违宪,要求法院颁发禁令制止这些法令的实施的案件),就要由2名地区法官和1名上诉法官组成一个“三法官审判庭”来审理。经该法庭审理的案件,得直接向最高法院上诉,无需经过上诉法院。

美国地区法院的工作十分繁重,而且逐年增加。1979年开始的民刑案件共186200件,审理的仅18563件;1983年开始的案件共276500件,审理的共21345件。^②案件积压十分严重。《幸福》杂志上曾有一篇文章披露过这样一件事:一个10岁的小女孩骑自行车时被汽车撞了,而当她的案子最终开庭审理时,她已19岁而且是有个婴儿的母亲了!^③

① 《美国政府手册,1984—1985年》,第64页。

② 《美国统计摘要,1985年》,第178、179页。

③ 《幸福》,1961年12月,第88页。

按照法律,最高法院首席大法官有权将一个地区法院的法官临时调往另一个地区法院协助工作。这种法官被称为“客座”法官。1957年美国发生了反种族隔离政策的小石城事件后,正是一位在阿肯色东区美国地区法院工作的客座法官罗纳德·戴维斯颁布了制止阿肯色州长福布斯及其他州政府官员干预法院关于反种族歧视裁决的禁令(美国诉福布斯案,1957年)。

地区法院设美国行政司法官、书记官、判决书报告员、缓刑犯监督官、法警、速记员、办事员等,协助法官工作。这些人都由地区法院任命。美国行政司法官任期8年,负有重要的职责。他负担案件审判前的某些工作,如颁发逮捕令,听取证词以决定是否为大陪审团的行动而拘留被告,如果拘留,则规定保释金。他审查初步申诉,为贫穷被告指定辩护律师。他可以审理某些违反联邦法律、案情不大而被告又放弃由法官和陪审团审判的权力的案件。有权审理各类小案子,作出不超过6个月监禁或500美元罚款或二者兼施的判决。

此外,每个地区法院还设有美国执法官和美国检察官。二人都由美国总统任命,参议院批准,他们的副手则由司法部长任命。美国检察官受司法部长领导,在涉及美国的案件中,代表美国出庭。美国执法官执行逮捕,看守和解送犯人,决定犯人在何地服刑,送交法院命令、令状和传票,看守和运送所有联邦法院文件,保证证人安全,维持美国地区法院审判室的礼貌,应请求协助制止骚乱。

四、领地法院

目前,美国共有3个领地法院,^①分别设立在关岛、维尔京群

^① 原巴拿马运河区领地法院,已根据1979年巴拿马运河法于1982年4月1日撤销。

岛和北马里亚纳群岛。法官(共4人)由总统任命、参议院批准,任期8年。领地法院除受理有关联邦的案件,还和州法院一样受理本地的案件。领地法院也是地区法院的一种。

五、专门联邦法院

除一般性法院外,美国联邦法院系统还包括国会根据需要设立的专门法院。

(一)美国联邦巡回区上诉法院。这是根据1982年联邦法院改进法设立的一个上诉法院。它的前身是美国海关和专利上诉法院以及权利申诉法院。它的管辖权如下:(1)对美国地区法院和领地法院关于专利权、商标和版权裁决的上诉案件,或对以美国政府为被告涉及合同、国内税及其他事务裁决的上诉案件。(2)对美国权利申诉法院和美国国际贸易法院判决的上诉案件。(3)对某些行政机构和独立管制机构关于合同、专利权、商标、外贸、文官权利裁定的上诉。

此法院由12名美国上诉法院的法官组成,其中一人为主席法官,其资格和任期与美国上诉法院首席法官相同。每次开庭至少要有3名法官出庭,亦可由全体法官共同审判。一般是在首都华盛顿开庭,但必要时可在任何一个美国上诉法院开庭。

(二)美国权利申诉法院。1982年成立,继承前权利申诉法院的第一审管辖权。它受理以下案件:(1)根据宪法、国会立法或行政部的规章,或根据同美国政府签订的合同,要求美国政府赔偿的申诉;(2)因美国政府侵犯发明专利权或版权而要求美国政府赔偿的申请;(3)国会以特殊立法授予管辖权的案子。除了要求退还税款及有关民事侵权行为的案件由美国地区法院审理外,其余所有控告政府侵权并要求赔偿损失的案件(金额超过1万美元)都由美国

权利申诉法院审理。

美国权利申诉法院由 16 名法官组成。法官由总统任命、参议院认可,任期 15 年,其中一人由总统指定为首席法官。法院的管辖权范围是全国性的,常在权利申诉人及其证人最方便的地方开庭审案。

(三)美国国际贸易法院。1980 年根据海关法院法成立。其前身为美国海关法院。国际贸易法院在法律和衡平法上拥有一个地区法院的所有权力,受理由于管理进口贸易的联邦法律而引起的控告美国政府的所有民事案件。

国际贸易法院由 1 名首席法官和 8 名法官组成,其中属于同一党派的法官不得超过 5 人。这个法院审案可以有陪审团,对它的裁决可以向美国联邦巡回区上诉法院上诉,某些案件可以上诉到美国最高法院。它的院址在纽约市,但它有权受理和判决在美国管辖下的任何港口或地方产生的案子。

(四)美国军事上诉法院。它是 1950 年 5 月成立的立法法院,是审理美国各军兵种军事法院(庭)判决的终审上诉法院。法院只受理刑事上诉案件。它由 3 名文职法官组成,法官由总统任命,任期 15 年。

(五)美国税收法院。它的前身是美国税收上诉委员会(1924 年成立,当时为联邦行政部門的一个独立机构)。1969 年国会税收改革法建立了美国税收法院。税收法院主要受理涉及所得税、遗产和私人控股公司附加税中少交税或多交税的争议。此外,它还有权重新决定私人基金会交纳的执照税或罚金。对它的裁决可向美国上诉法院和美国最高法院上诉。

法院设在首都华盛顿,但它可以根据纳税人的方便在美国任何一处开庭审判。每次开庭只需 1 名法官主持。目前,税收法院共有 19 名法官,首席法官由他们中间选出 1 人担任,两年改选一次。

(六)美国临时紧急上诉法院。1971年的经济稳定法修正案建立了这个法院。它的唯一管辖权是受理有关经济稳定法的纷争的上诉。它由最高法院首席大法官指定的8名地区法院和上诉法院法官组成,通常在哥伦比亚特区的美国法院开庭,必要时也在明尼阿波利斯、亚特兰大、旧金山、休斯敦开庭,或在其首席法官指定的其他地点和时间开庭。

除了上述各法院外,美国法院系统中还有一个叫做美国法院行政管理局的机构,成立于1939年,局长和副局长由美国最高法院任命。该局负责处理除最高法院以外的各联邦法院的行政管理事物。此外还设有一个联邦司法中心,成立于1967年,负责法院工作的研究、举办法官和辅助人员的继续教育等。中心由一个委员会领导,委员会由10人组成(全是法官),首席大法官任永久主席。

第三节 法官

一、法官的任命

联邦法院法官的任命受到总统、国会、政党和其他政治力量的重视,最高法院大法官的任命尤其受到重视。这是因为法官在制定政策方面起重要作用,而且任职终身(领地法院和某些专门法院的法官除外),在总统作出的任命中,没有任何其他任命对政府的长期影响能同法官,特别是大法官的任命相比。

宪法规定,美国最高法院大法官(含首席大法官)由总统任命,参议院批准。国会的法律对于低级联邦法院法官的任命也作了同样规定。自上个世纪以来,历届总统为贯彻其政策并使其政策和主张在他卸任以后能继续发生影响,总是尽量任命本党党员或支持其政策和主张的人担任法官和大法官。总统任命的联邦低级法院

法官本党党员占 90%以上。里根任命司法哲学同 1980 年共和党纲领一致的人为法官。他任命保守派担任传统上自由派占优势的哥伦比亚特区上诉法院的法官,到 1985 年,该院自由派和保守派法官已形成 6 对 6 的均势局面。由于他的任命,在其第二任内,大多数联邦上诉法院都形成了保守派的多数。至于大法官,自 1860 年以来,共和党总统任命 29 人,其中 9 人是民主党人;民主党总统任命 29 人,其中 3 人是共和党人。^①到 1986 年,里根已任命了奥康纳(女)、斯卡利亚和肯尼迪三名保守派为大法官,提升保守的原大法官伦奎斯特为首席大法官,从而使保守派在最高法院占多数。总统的任命在参议院得到本党参议员的支持,反对党参议员在关键的任命(主要是大法官)上有时阻挠和否决总统的任命。法官和大法官的任命从根本上说是政治性的,是同政党政治密切相关的。

联邦最高法院大法官和联邦低级法院法官的任命程序基本相同,都由总统提名,参议院批准。

当大法官职位出缺时,总统的助手便在全国物色人选。司法部拟出供总统选择的候选人名单,联邦调查局则对候选人进行全面调查。候选人名单通常交美国律师协会征求意见。该协会的联邦司法委员会对候选人的司法能力进行调查,作出估价(分“突出的合格”、“很合格”、“合格”、“不合格”四等),向司法部提出报告。^②此报告成为总统决定提名的一项重要参考。该会对低级法院法官候选人,有时作出不合格的评价,但对大法官候选人,不论多么不合格,都不作出“不合格”的评价。总统本党的领袖也就大法官的提名向总统施加影响。在职大法官也可能影响总统的提名。他们至少有 66 次建议由什么人填补大法官缺额。沃伦·伯格向尼克松推

① 理查德·派歇斯:《美国政治和政府》,第 418、421 页。

② 但是,美国律师协会的常设联邦司法委员会只能就司法部长提出的候选人是否在司法方面称职的问题提出他们的看法,而无权自己推荐候选人。

荐他的明尼苏达州同事哈里·布莱克门；威廉·伦奎斯特则为他的斯坦大学法学院同班同学桑德拉·奥康纳向里根游说(二人都被任命为大法官)。总统最后决定出人选,提请参议院批准。

参议院接到总统的提名后,由司法委员会举行听证会,邀请各方人士就被提名者是否适合于大法官工作提出意见。通常美国律师协会常设联邦司法委员会主席到会作证。听证会结束后,司法委员会向全院提出批准或拒绝总统提名的报告。全院以简单多数票批准或否决总统的提名。^①

总统提名的大法官 80% 都能得到参议院的批准。到本世纪 80 年代初,总统提名 140 人(102 名大法官中有些人得到出任首席大法官的第二次提名),其中 113 人被批准,11 人遭到拒绝,16 人被迫撤回或永久搁置起来。^② 但是,在 1968 年到 1970 年两年里,参议院连续拒绝总统关于 3 名大法官的提名则属罕见。这表明两党争夺大法官席位的斗争是很激烈的。

1968 年 6 月,即约翰逊总统宣布退出总统竞选三个月以后,各种迹象显示共和党总统候选人尼克松可能当选。为了使同自己观点不合的尼克松没有任命下一任首席大法官的机会,厄尔·沃伦向约翰逊总统表示了退休的愿望。约翰逊旋即提名大法官阿贝·福塔斯接任沃伦首席大法官的职务。参议院保守的共和党人拼命拖延对福塔斯的认可,并指责福塔斯干了某些大法官不应干的事。他们成功了。尼克松上台后任命了保守的沃伦·伯格为首席大法官,而福塔斯则在沃伦退休前就辞职了(沃伦在 1969 年 6

① 除了上述程序外,大法官出缺时总统也能在国会休会期间临时任命大法官或其他联邦法官(宪法第二条第二款)。总统应当在国会复会的 40 天内将这些临时任命的法官名单提交参议院认可。如果他不这样做的话,这些临时法官就将不再得到报酬。如果参议院拒绝同意总统的任命,这些法官将继续任职至国会再次休会。

② 理查德·派欧斯,《美国政治和政府》,第 422 页。

月 23 日退休,福塔斯于 1969 年 5 月 14 日辞职)。作为报复,民主党控制的参议院接连拒绝批准尼克松总统的两次提名。^①

大法官虽为总统任命,但有些人却不能使任命他们的总统满意。艾森豪威尔总统任命厄尔·沃伦为首席大法官。在沃伦引导最高法院作出公立学校实行种族隔离违宪的裁决后,据说艾森豪威尔曾说,任命沃伦为首席大法官“是我犯的最大的错误”^②。沃伦只不过是引起总统不满的一个例子。所以出现这种情况,是因为大法官想显示他们是独立于白宫的,没有哪位大法官愿意享有总统的奴才的名声。

联邦低级法官任命程序,基本上和大法官的任命程序相同,但也有一点不同。总统在任命地区法院法官时,要遵守“对参议员的礼貌”的惯例。按照这一惯例,总统在提名地区法院法官之前,须先征求该法院所在州的本党国会参议员的意见。如果总统的提名没有得到这些参议员的同意,则少有为参议院批准者。如该州无本党参议员,总统则征求该州本党领袖们的意见。如果总统忽视了他们,就很可能在在以后需要他们支持时受到挫折。但总统在任命上诉法院法官时则无须遵守这一惯例,因为上诉法院的管辖区大于一个州。总地说,总统在任命低级法院法官时,都注意参议院领袖和本党组织的意见。

同共和党总统相比,民主党总统较倾向于提名黑人、妇女、西班牙语裔、犹太人为低级法院法官,这是他们的选民基础的反映。

① 被提名的是:克莱蒙·海恩斯沃思和哈罗德·卡斯威尔,都是联邦上诉法院法官。

② 理查德·派欧斯:《美国政治和政府》,第 422 页。

二、法官的经历和背景

1984年,各级联邦法院共有法官711人(其中大法官9人)。什么人能够当法官?上面已经讲到,总统总是任命本党党员为法官(包括大法官,下同),因此绝大部分法官不是民主党人就是共和党人。现在让我们再从法官们的专业教育和训练、司法经验、行政经验和经济社会背景作一粗略考察。^①

(一)专业资格。美国宪法或法律对于联邦法官的资格并无任何规定。然而,逐渐形成的习惯是:正规法学院教育和拥有法学士或法学博士学位,已成为担任联邦法官的先决条件。在今天没有法学士或法学博士学位的人是没有资格当法官的。

许多联邦法官先前都当过律师并有司法经验。担任最高法院大法官的人到1985年共102人。这些大法官几乎全都当过律师,其中有些人当过大公司的律师,约3/5的人当过低级法院的法官。现任联邦地区法院法官中,2/3当过律师,1/4来自州法院,2/3有司法经验或担任过起诉检察官。现任联邦上诉法院法官中,1/3当过律师,1/5来自州或联邦法院。

(二)行政经验。不少联邦法官先前都有行政经验。102名大法官中,1人当过总统,31人曾任政府要职(21人曾任总统内阁阁员,8人曾任司法部部长,9人曾任司法部官员);28人曾任国会议员(近年来没有这种情况)。现任地区法官中,5%担任过州联邦行政职务,5%担任过州议员。现任上诉法官中,1/8曾任联邦行政官员,1/10曾任州议员或州行政官员。

(三)经济社会背景。大多数法官是出身于富裕家庭(中产阶级

^① 以下所有数字资料,见理查德·派欧斯:《美国政治和政府》,第417—422页。

或上中产阶级)的白人男性新教徒。102名大法官中,91人是新教徒,6人是天主教徒,5人是犹太教徒;一人是妇女,一人是黑人。在联邦低级法院法官中,妇女和黑人人数虽有所增加,但所占比例仍然很低。在1982年,女法官只有47人(占7.6%),男法官则为619人。

综上所述,可以看出,大多数联邦法官是出身于富裕家庭、受过良好法学教育的白人男性新教徒,被任命前具有一定司法和行政经验。他们不仅属于美国统治阶级的精英层,而且是美国现制度的坚决维护者。

三、法官的待遇和制裁

在美国,法官享有很高的社会威望。尤其是最高法院的大法官,美国人把他们“看作是宪法所赋予的广泛个人自由的监护者和解决全国性重大争论的仲裁人”^①。为了保证法官能够独立进行审判,不受其他部门的干扰,美国宪法规定:“最高法院和下级法院的法官如行为端正,得继续任职,并应在规定的时间得到服务报酬,此项报酬在他们继续任职期间不得减少。”(美国宪法第三条第一款。)

尽管法官们特别是大法官们的工资,远不能与他们享有的社会威望相比,但他们的工资还是相当优厚的。如1979年,美国最高法院首席大法官的工资为年薪75000美元,与副总统的工资相同;其他大法官的工资为72500美元,高于内阁部长。不仅如此,在法官任职期间,他们也无需像美国大多数退休金计划一样,从自己的

^① 巴雷特·麦古恩:《最高法院怎样发挥作用》,美国新闻署:《交流》1985年第2期,第71页。

工资中扣除一定份额作为将来的退休金。

年满 70 岁担任联邦法官 10 年以上,或年满 65 岁担任联邦法官 15 年以上的法官,可以领全薪退休或辞职。退休的法官应最高法院首席大法官的要求,仍有义务做些临时的司法工作。^①但因身体原因不能工作者除外。不过,由于他们在美国的社会地位和影响,法官们尤其是大法官很少有人身体健康的情况下提出退休。终身任期往往使他们工作到年高体弱、不能再胜任的情况下才提出退休。如著名的大法官霍尔姆斯就是在 1932 年年过 90 才提出退休的。不仅如此,据统计,有一半以上的大法官是死在任上的。^②

为了保持公正身份,法官在任职期间不得参加某些政治活动。譬如不得在某一政治组织中任职,为某一政治组织或其候选人作讲演或对其公开捐款,参加政治集会、购买政党募捐的晚餐票或其他类似的票以及在辞去法官职务前竞选公职等。

按照美国宪法,法官在任职期间,除非有不端之行为,任何部门或个人都无权迫使他离职。何谓“不端之行为”,宪法并无明文规定。一般认为它是指辜负了公众信任,反对国家、反对社会的重大罪行,如叛国罪等。在这种情况下国会可以对行为不端的法官提出弹劾。弹劾程序和对总统的弹劾程序相同。到目前为止,只有 10 名联邦法官受到弹劾,其中 5 人被判无罪,4 人被判罪,1 人辞职。另外还有 9 人在即将遭弹劾之前辞职。塞缪尔·蔡斯是美国历史上唯一受到弹劾的美国最高法院大法官。1804 年,他的弹劾案在众院通过,但在参院却未能达到所需的 2/3 多数票,因此没有被判罪。

① 如 1965 年首席大法官沃伦曾分派退休大法官斯坦莱·里德自 1965 年 11 月 1 日至 1966 年 6 月 30 日到联邦权利申诉法院工作。见亨利·亚伯拉罕:《司法程序》,第 43 页。

② 亨利·亚伯拉罕:《司法程序》,第 43 页。

在美国历史上,遭到弹劾的法官仅占全体法官极少的一部分。这固然由于弹劾程序本身复杂困难,但从另一方面来说,也证明了法官们一般均能严格遵从资产阶级道德规范。他们本身不仅是资产阶级法律的捍卫者,同时又是最好的执行者。

四、法官的个人影响

由于任期终身、优越的生活保障和崇高的社会威望等原因,同时也由于他们不是民选的官员,可以不必时时受制于选民舆论,法官们在审理案件时,往往能更多地显示出自己的哲学思想、政治观点、法学观点、价值观和职业道德等。尤其是最高法院的大法官,他们个人的意识形态往往会给社会造成重大的影响。

美国学者把法官的思想归入两大类:积极司法和消极司法。从历史上看,持消极司法或者说司法自我约束的法官占有优势,但自厄尔·沃伦担任首席大法官以来,持积极司法或者说持司法能动主义的法官已占绝对优势了。^①

主张消极司法的法官认为,法官的唯一职责就是严格按照法律办事。有些事情,即使是与自己思想不一致,即使不公正,也应按照法律去做。他们不愿在法律中掺进自己的观点,不愿就立法机关是否睿智做出评判,不愿破坏民主的决策程序、联邦制和分权原则。持这种观点的著名代表人物有奥利弗·W·霍姆斯大法官和费利克斯·弗兰克福特大法官等。弗兰克福特大法官有一段话可以作为持这种观点的法官的典型思想。他说:“作为这个法院的一名成员,我无权将个人的政策见解写进宪法,无论我对这些见解多

^① 关于这两种司法观点的详细讨论,见斯蒂芬·哈尔彭、查尔斯·兰姆合编的《最高法院的司法能动主义和约束》,马萨诸塞州,列克星顿图书公司1982年版。

么珍视,也无论我认为它们受忽视是多么不当。……当人们处在法官位置上履行职责时,他应当将自己对一项法律是明智还是邪恶的看法完全抛弃,这样做无论怎样强调也不过分。”^①

与此相反,主张积极司法的法官认为法院的作用不应仅限于司法职能,还应运用司法手段通过新的法——即执行立法职能。他们认为,对于社会上种种不正义的现象,法院应能拿出一套司法补救措施来。他们一般更加注重结果,只要能实现社会正义的结果,就不必拘泥于法律的条文,而应当对法律做出新的解释。^② 曾任首席大法官的查尔斯·伊万思·休斯和厄尔·沃伦都是持积极司法观点的代表人物,此外还有大法官布兰代斯等。休斯有一段话说的非常明白:“我们在宪法下生活,但宪法是什么意思,却是法官们说了算。”^③ 主张积极司法的法官占多数的法院,往往在各方面介入社会争议、干预政府政策并成为社会改革的一个中心。

在法官审理案件时,他们个人的思想倾向是举足轻重的,很多裁决往往取决于法官们的个人好恶。同一类案件中,涉及内容大致相同的法律,由于法官思想倾向不同,就可能得出截然相反的结论来。特别是那些争议较大的案子,常常取决于个别法官的态度。这方面最典型的例子发生在新政时期。当时最高法院法官可依其对新政的态度分为三派:(1)反对新政的是大法官麦克雷诺兹、萨瑟兰、范德万特和巴特勒;(2)支持新政的是大法官布兰代斯、斯通和卡多佐;(3)休斯首席大法官和罗伯茨大法官则是所谓的中间派。起初这后两人,特别是罗伯茨,总是站在新政反对派一边的。因此,新政初期的重要法律几乎全部被判为违宪(其中不少案件是以

① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,1980年版,第398页。

② 参见斯蒂芬·哈尔彭、查尔斯·兰姆:《最高法院的司法能动主义和约束》,第46—48页。

③ 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第398页。这段话是休斯在出任大法官前说的。

6：3或5：4票判决违宪的)。被这些判决搞得大为恼火的罗斯福，提出了扩大最高法院计划。这时，罗伯茨大法官出人意料地改变了态度，加入了支持新政的一派，休斯也支持新政，从而使支持新政的大法官反而形成多数。这样，在新政后期，前面为最高法院所否决的法律在国会稍加修改通过后，又被该院判为合宪。通过这个事例，可以清楚地看出法官个人因素所起的重大作用。

第四节 诉讼程序

美国虽号称诉讼之国，但要打官司并非易事。首先一个人要向法院起诉，必须具有“诉讼资格”，法院才会接受(详下)。其次，法院接受了诉讼之后，为复印向法院提交的文件要花钱，请律师辩护更要花大笔的钱，往往是一般人无力负担的。最后，立案之后，往往要拖延三、四年或更久，联邦法院才开庭审判，告状的人往往等不起。其中最难人的还是诉讼费太贵。

也有一些办法减低诉讼费，或不花钱打官司。穷人可向法院申请为贫民起诉人，这样便可免交诉讼费，大约有一半的申诉是以这种办法到达最高法院的。在地区法院开始的刑事案件，当事人是贫民，则可由政府免费提供律师。如果是民事案件，当事人雇不起律师，但案子具有重要性，则一些利益集团会愿意代表他打官司。例如美国公民自由联盟代表言论自由或出版自由受到侵犯或宪法权利在刑事程序中受到侵犯的人打官司。全国有色人种协进会代表黑人把具有决定性的民权案件向法院起诉。国会的法律，允许原告向败诉的被告(如被控诉违反反托拉斯法的公司，被控诉违反民权法的公司或政府机构)收回所花的诉讼费。即使有以上所说的这些情况，诉讼费用庞大，仍使穷人在诉讼中处于不利地位，而有利富人和公司。

一、诉讼资格

原告要使其控诉为法院接受,必须具有“诉讼资格”。诉讼资格是一个法律术语,是指一个人有权利提出诉讼。确定谁可以对法律或政府行动提出挑战,是一件非常重要的事。规定诉讼资格的规则是复杂而又不断变化的,但较重要的有以下几条:

(1)原告和被告必须有真正的争执。法院不受理为证明是非的“友好”案件,不受理假想的案件,不受理要法院提出咨询意见的要求。

(2)原告必须证明自己受到了所控法律或其他行动的伤害,这种伤害必须是实质性的,或自己面临受到伤害的实质性的危险。仅仅不喜欢某项法律,或政府、公司或工会的所作所为,不足以使一个人具有诉讼资格。

(3)单是纳税人的身份,不能使一个人有权利控告政府的行动违宪。纳税人可能对政府使用税收的方式不满,但这只能通过选举,选出合适的人来加以纠正。要向法院起诉则需要先证明个人受到伤害。

法院还认可一种“集团行动”诉讼。这种案件是指一个人不仅是为自己进行诉讼,而且代表处于同样境况的一类人进行诉讼。但要取得进行这种诉讼的资格,他不仅要证明自己受到所控法律或行动的伤害,还必须证明和他处于同样境况的人也受到所控法律或行动的伤害。1954年布朗诉托皮卡教育委员会案,就是这种“集团行动”案件。最高法院关于布朗案的裁决(公立学校实行种族隔离违宪)不仅适用于林达·布朗(黑人学生),也适用于所有黑人学生,即所有黑人学生都有权利在非种族隔离的公立学校上学。因此,“集团行动”案件的裁决一经作出,会影响成千上万,甚至数以

百万计的人。布朗案裁决以后，“集团行动”案件日益增多，大大增加了法院的负担。1974年最高法院对于有关“集团行动”案件的“诉讼资格”作了严格限制，这类案件逐渐减少。但在1980年，各联邦法院受理的“集团行动”案件仍超过7000件，内容涉及民权、犯人权利、控告公司违反反托拉斯法等。

国会和法院近年来已使个人获得诉讼资格有所放宽。公民可以请求法院命令一名联邦官员采取按照法律他有责任采取的某种行动，或禁止他采取违反法律的行动。如果一个政府官员的行为违法（如联邦调查局的特工人员没有搜查证闯入公民的办公室进行搜查），公民可以起诉该官员，要求赔偿损失。但是公民没有得到政府的同意不能向法院起诉政府。这就是“主权豁免”原则。即使界定“诉讼资格”的一些老原则也放宽了。例如最高法院允许一个纳税人控告给予教会学校财政援助的联邦法律违反宪法第一条修正案中宗教同国家分离的条款（弗拉斯特诉科恩，1968年）。但是另一个纳税人强迫中央情报局公布其预算的诉讼失败，因为最高法院裁定他在这个问题上没有诉讼资格（美国诉理查森，1974年）。

前首席大法官沃伦曾承认：“诉讼资格一直被称为是‘整个公法领域中最难以说清楚的概念之一’。”^①正是由于它难以说清楚，才使法院有可能以不具备诉讼资格为由拒绝审理一些棘手的案件。

二、陪审团制

陪审团制度起源于中世纪的英国。目前，美国三级一般性联邦

^① 亨利·亚伯拉罕：《司法程序》，第374页。

法院中,只有联邦地区法院部分采用陪审团制度。

陪审团分大陪审团和小陪审团两种。大陪审团的人数可少至6人,多至23人,它不决定被告是否有罪,只是研究证据,听取证词,询问有关官员,最后,如果认为被告应受到审判,就宣布一份起诉书。大陪审团很少在民事案件中使用,大多用于刑事案件。美国宪法第五条修正案规定:“无论何人,除非根据大陪审团的报告或起诉书,不受死罪或其他重罪的审判,但发生在陆、海军中或发生在战时或出现公共危险时服役的民兵中的案件除外。”

小陪审团一般由12人组成,但美国有些州的小陪审团可以少至6人。小陪审团的主要职能是根据法院审判情况,对被告作出无罪释放或有罪的判决。

陪审团参加审理案件的制度是美国宪法第六和第七条修正案规定的。过去,陪审员只从社会名流中遴选,现在已普遍废弃了,而代之以从选民或纳税人花名册或其他登记册中随意选出的人来承当。抗辩双方律师对这些人进行审查,了解他们的态度是否不偏不倚。如果认为他们中有人不适宜当陪审员,律师可以向他们说明原因,也可以不作任何解释就打发他们回去。目前,美国一年有300多万人担任这项工作,他们中有很大大一部分人都是在遴选为陪审员后只审理一个案子就算完成了使命。

美国人越来越多地怀疑陪审员——一些同他们一样的老百姓——有无在错综复杂的案件中作出明智和公正裁决的能力。某些陪审团的裁决往往引起新闻界和公众的指责。对谋刺里根总统的小约翰·欣克利以精神错乱判决无罪就是一例。从联邦地区法院的情况来看,陪审团制度已是无可挽回地走下坡路了。1965年联邦地区法院对民、刑事案件的判决中,使用陪审团的占51.2%,未使用陪审团的占48.8%;而到了1983年,使用陪审团的判决降至40.4%,未使用陪审团的占59.6%。其中约2/3(66%)的民事案件

判决未使用陪审团。^①

三、民事诉讼程序

当原告在律师的协助下,向法院提出控告而法院又认为此案在其管辖范围之内时,法院就会通知被告,以便让他(她)准备辩护。从这时起,美国的民事诉讼一般遵从下列程序:

1. 传唤证人。如果双方认为有必要请证人的话,他们就要求法院向证人发出传票。证人如无故拒绝出庭,则有可能被加上藐视法庭的罪名。

2. 确定审判日期。法院将案件列入法院日程表。由于法院工作量很大,因此,有些案件可能要耽搁两、三年才能开庭审理。

3. 遴选陪审员。由法院任意选一些公民,双方律师进行筛选,最后选出 12 人组成陪审团。

4. 开庭审讯。在陪审团组成并就座后,双方律师首先进行陈述,然后传证人入庭宣誓不作伪证。接着,原告律师以询问证人的方式揭示案情事实。接下来就是由双方律师轮番询问证人,力图使其证词有利于自己。

5. 形成判决。在所有的法庭答辩结束后,法官就将此案交给陪审团。法官要给陪审员扼要说明此案所涉及的法律及要澄清的事实。有时,当案情明显地有利于一方时,法官还可以请陪审团交来一份在法官指导下的判决,这是因为法官本人认为不可能有其他适当的判决了。在将案子交给陪审团后,陪审员们就退到一处秘密的地方(法官也不允许参加),进行讨论,直到作出判决。一般陪审团的判决需全体一致通过,但有些法院也允许以 2/3 或 5/6 的多

^① 根据《美国统计摘要,1985年》第 178 页第 304 表中数字计算。

数通过。

6. 宣布判决。判决最后由法官宣布。有些案件,原、被告双方提请不要陪审团,则由法官在仔细研究了案情和前例之后自己作出判决。在整个法院审判过程中,有一名法院记录员将审判的全过程记录在案。

四、刑事诉讼程序

美国的刑事诉讼程序十分复杂。一个不太懂法律的人,如果被控犯有刑事罪,他很可能会步入迷津,不知所措,以致糊里糊涂地就坐了牢。

刑事案件的第一步是拘留或逮捕嫌疑犯。除非当场抓获或在某种非常情况下,一般都是法院发逮捕证,由警方进行逮捕。

逮捕之后,警方便进行初步讯问,以决定被捕者是释放候审还是拘留待审。法官可以凭被告本人的具结(书面保证随传随到)把他释放,也可以要求交付保释金,被告如不出庭,就将保释金没收。

随后,警方将所获证据交给联邦地区检察官,由检察官决定是否提出公诉。美国有很多触犯刑律的人,只有一些诸如破坏他人或公共财物和酗酒闹事等程度较轻的违法行为,这些案件往往因“没有”足够证据而提交社会服务机构解决。

如果检察官决定提起公诉,一般由他向法院提交一份起诉书。若属重大刑事案件,则要召集大陪审团审查证据,表决是否向法院提交正式起诉书。

此时,被告往往已经请到律师,这是他们的权利。但多数被告会请不起律师,这就要由法院为他们指定某些公设律师为辩护律师。

美国采取抗辩式审判制度,即开庭时双方律师在法官和陪审

团面前互相抗辩,直至真相大白。这种制度是有弊病的。因为律师的才能、经验有高有低,有些高明的律师往往会把法官和陪审团的注意力引向歧途,从而作出不公正的判决来。美国有很多刑事重犯长期逍遥法外,不能说这种审判制度不是其中的一个因素。

刑事案件的审判与民事案件大致相同。但被告及其辩护律师可以以警方证据系非法获取、警方讯问时侵犯了他的权利或其他公民自由方面的事例为由,阻止公诉人在审判中使用警方的某些证词。前面提到过的欣克利刺杀里根案中,被告辩护律师就成功地做到了这一点。

法院判决之后,被告如果不服,还可以逐级上诉,直到最高法院。

五、被告的宪法权利

美国法学认为,被告在判决之前都假定无罪。美国宪法对被告的权利作了很多规定。不过,长期以来,这些规定并没有引起人们太多的注意。直到60年代民权运动高涨时,最高法院1963年在吉迪恩诉温赖特一案中强调了被告的宪法权利,才有越来越多的人注意到这个问题。^①

现在,美国刑事案件的被告享有下列权利:

1. 警方逮捕被告必须有逮捕证或充分的理由;警方不得进行

^① 克拉伦斯·吉迪恩是佛罗里达州人,他在监狱中研读法律,后来用铅笔给最高法院写了份上诉,申明对他的判决是不合宪法的,因为在审判过程中他没有得到律师辩护。最高法院接受了他的上诉,以吉没有得到公正审判为由推翻了佛罗里达法院的判决。关于宪法前十条修正案规定的被告其他权利,可参见美国最高法院下述判决:关于搜查和扣押,马普诉俄亥俄州案(1961年);关于双重判罪,本顿诉马里兰州案(1969年);关于自证其罪,格里芬诉加利福尼亚州案(1965年);关于迅速审理,克洛普弗诉北卡罗来纳州案(1967年)。

无理搜查和扣押；被告被非法拘留时有权要求人身保护状。

2. 警方在讯问被告时，必须通知被告有延聘律师和保持沉默的权利；不能强迫被告认罪。

3. 重罪的起诉应有大陪审团参加；被告保释时不得要求过多的保释金。

4. 被告享有由公正的陪审团予以迅速和公开审判，有律师为其辩护，与证人当面对质，不自证其罪等权利。

5. 被告不得因同一犯罪行为两次受审判。

6. 被告不受残酷和非常的惩罚。

不可否认，美国的审判制度和诉讼程序都存在着一定的弊端。但是，由于 60 年代民权运动和沃伦法院的一系列裁决，美国人民更多的认识到了自己的宪法权利，包括作为被告的宪法权利。这可以使人们更好地监督执法者的行为，减少错案，同时也提高了宪法在人们心目中的地位，对人们依法办事起到了一定的有益作用。

第五节 最高法院如何审理案件

近年来，最高法院通常每年要处理 5000 件案件，但开庭审判的只占很小一部分。以 1983 年为例，备审案件共 5099 件，其中得到处理的 4217 件，未得到处理的 882 件。在处理的案件中，初审案 5 件，同意复审的 149 件；开庭辩论的 184 件，判决的 180 件；简单裁决的（没有律师辩护状或口头辩护，仅根据要求复审的申请书所作的裁定）81 件，而拒绝复审、驳回的、撤销的多达 3870 件。^①

案件如何上达最高法院

一个案件要到达最高法院，除宪法规定由最高法院进行初审

^① 《美国统计摘要，1985 年》第 178 页。

的案件外,要通过两个途径:

(1)通过上诉。当最高一级州法院判决一项联邦法律或条约违宪,或者支持一项被控违犯了联邦宪法、条约或法律的州法律时,这类案件可以向最高法院上诉;当联邦上诉法院判决某项州法或州宪法或联邦法律违宪时,这些案件可以向最高法院上诉;联邦地区法院(如“三法官审判庭”审理的案件)判决一项联邦法律违宪而且美国为诉讼一方时,此案可直接上诉到最高法院。通过上诉到达最高法院的案子占10%。

(2)通过提审令。^①最高一级州法院的判决涉及“实质性的联邦问题”或联邦上诉法院的判决,当事人都可以申请最高法院发出提审令。最高法院就申请提审的案件进行研究和表决,如果有4名大法官认为这宗案件相当重要,涉及政策问题,同意发出提审令,这个案件就列入最高法院待审卷宗。通过提审令到达最高法院的案子占90%。向最高法院提出案件,双方的辩护律师,都要向该院提出详细的辩护状及有关资料。

法律规定的最高法院开庭期从10月的第一个星期一开始到第二年的6月底或7月第一周为期9个月。每年都有大量的案件涌向最高法院,其中95%以上的案件得不到审理。最高法院只挑选出两三百件重大的案件进行审理,而开庭充分辩论的案件不到200件。这主要是因为它的工作量已经非常大,无法再增加了。超负荷的工作量不能不影响裁决的质量。近年来美国不断有人提议改革最高法院,增加大法官人数,甚至增设一个全国性的上诉法院,以便减轻最高法院的工作负担,使其只起统一全国法律、指导其他法院工作的作用。但国会迄今为止尚未就这些建议采取行动。

^① 提审令,或称调取卷宗令,是指上级法院向下级法院发出的将案件移送上级法院审查的命令。

如何决定审理哪些案件

每个大法官都有数名法律书记官(法学院刚毕业的优等生)协助研究向最高法院提出的案件,以便推荐哪些案件应予审理。首席大法官把各大法官推荐的案件列入“讨论名单”,供大法官讨论考虑。会议在审判室后面的密室举行,一般在星期五,从上午10时开到下午6点(中间午餐,休息半小时)。只有大法官出席会议,其他任何人都不得参加。会议上,每个大法官按资历依次发言,就大约80件案件表示意见:同意审理哪些,拒绝审理哪些。讨论完毕后表决,由资历最浅的大法官先投票,资历最深的最后投票。一宗案件需有4位大法官同意审理,方可列入审理日程。

关于最高法院举行秘密会议的情况,资历深的大法官小威廉·J.布伦南有过生动的描述:

会议室是间很漂亮的镶嵌着橡木的屋子,有一面墙从地板到天花板都排满了书。屋子的一头,堂皇的壁炉上方挂着室内唯一的装饰物——一帧约翰·马歇尔首席大法官的肖像。屋子的正中放着一张长方形的桌子,……

首席大法官坐在南头,资历最深的布莱克大法官坐在北头[其余大法官依资历顺序坐在首席大法官的左右两边]。

……在进入会议室之前,我们每人都与自己的同事握握手。这个传统是从多年前首席大法官富勒主持法院期间开始的。……

我们每人面前都放着一份当日要讨论的案件的议程复印本。议程上列出了申请审查的案件。我们每人在开会之前,就已经在自己的复印本上标明了对每个案件是否应该审理的初步意见。

每宗案件的讨论都由首席大法官率先发言,然后他让位于资历最深的大法官,讨论依资历的顺序进行,直到每位大法

官都发表了自己的意见为止。

表决顺序则正好相反,先由资历最浅的法官表决,然后依照顺序,首席大法官最后表决。

我们每人都有一个卷宗夹,对每宗案件都配有一张纸,并且在纸上留出了适当的空白供记录表决之用。任何案件获得四张同意审查的票时,这宗案件就被列入口头辩论的单子上。我们中间没人认为有什么意义的案件申请,不经讨论就被放置一旁了。^①

诉讼双方的口头辩论,一般在最高法院同意审理某一案件4个月以后进行。在此期间,双方律师都要向最高法院提交更为详尽的诉讼摘要。最高法院目前同意审理的案件,多与宪法中有关权利问题的规定有关,几乎涉及所有主要的全国性问题,诸如妇女堕胎的权利、死刑的合法性、政教分离、新闻自由等。

如何审理和裁决案件

在开庭期,最高法院开庭两星期,然后休庭两星期,如此循环以往。开庭日为星期一、二、三,进行公开口头辩论。星期三、五举行大法官会议。休庭期则用来筛选新抵达的案件和草拟辩论完毕案件的判决书。

开庭日上午10—12时、下午1—3时举行公开口头辩论。每宗案件辩论一小时,双方律师各占半小时,一般不延长。双方律师在辩论中主要是补充自己的书面辩护状。大法官们一般在两、三周前就收到了要进行口头辩论的案件的律师辩护状和记录。绝大多数法官在庭审前都研读了这些辩护状。有些大法官还准备好了法院辩论的备忘录,将案情事实、双方的论点、问题的症结所在以及在

^① 小威廉·J.布伦南:《最高法院如何作出判决》,《纽约时报杂志》,1963年10月12日。

辩论中要提的问题等都写了下来。庭审一开始,由辩护律师发言,法官们则不断插话,提出各种问题。尽管律师有充分准备,也很少有人能把准备的发言完全讲完。他们不得不把主要精力放在回答这些问题上,以争取法官投他们的赞同票。

进行完口头辩论的案件,由大法官会议在星期三和星期五进行讨论和表决。

如前所述,进行表决是从资历最浅的大法官开始。这样做,据说是为了避免资历浅的大法官受到资历深的大法官的压力。然而实际上,大法官们都是有主见的人,他们一般都能不拘束地陈述己见。首席大法官和每个大法官表决的效力相同。

表决如为一致通过,则由首席大法官本人或由他指定的大法官撰写法院的一致意见书,用以解释法院的裁决。如表决是分裂的,则由属于多数的资历最深的大法官(如首席大法官属于多数,则为首席大法官)决定是由他本人还是指定一名属于多数的大法官来撰写多数意见书(即法院意见书)。处于少数地位的大法官,也可写出持异议的意见书。有时,大法官基本同意多数意见,但其论证有所不同,他可能写一份赞同意见书,以申明自己的理由。最高法院的意见书(判决书)有两种形式。一种是简短的、无大法官签名的(称为 Per Curiam, 意为“全院意见”),一种是长的、由大法官签名的。一般采用后者,但二者效力相同。

撰写法院判决书是一桩十分艰巨的事。据美国有的教授估计,它占去一个大法官 1/3 的工作时间。这些判决将汇集成册,形成判例,在全国范围内都有约束力。美国最高法院的大法官往往煞费苦心地咬文嚼字,而最终写出一篇晦涩难懂的东西来。

美国最高法院一年开庭期的最后两个月(5、6月),主要用来筛选案件,起草判决书和公布判决书,这段时间就不再进行庭审了。

目前联邦政府大约是最最高法院审理的一半案件的一方当事人,或为原告或为被告。代表政府在最高法院出庭辩护是司法部的一位副部长(Solicitor General)。他是地位仅次于部长和另一副部长的高级官员。他决定政府把什么案件从低级法院上诉以及政府向最高法院提出哪些案件。

最高法院审理案件时,除了案件双方律师的口头辩论以外,“法院之友”可以提出书面辩护状,甚至可作口头辩护。“法院之友”辩护状是由同案件无直接关系但对案件关心的人提出的,目的在于影响法官的态度,可说是一种礼貌的游说。美国公民自由联盟、全国有色人种协进会、劳联-产联和政府自身都是这种辩护状的主要提出者。关于涉及反对种族歧视的加州大学校务委员会诉巴基案(1978年),“法院之友”就向最高法院提出了58份辩护状,或支持或反对巴基的立场。

第六节 法院的权力及其限制

美国联邦法院独立于国会和总统,拥有司法审查权,因而有很大权力。但是在美国的政治制度下,法院也受到制约。

一、法院的权力:制定政策

法院,最后是美国最高法院,解释宪法和法律。通过这种解释,法院扩大现行法律的适用范围,或宣布它违宪使之无效;提出纠正问题的措施。这样法院就在制定政策。美国最高法院的判决是国家的法律,各级政府和各下级法院必须执行。从这些方面说,法院的权力是很大的。

(1)从1800年到1983年,被宣布违宪的联邦法律有120多

个,州法律超过 1000 个。自 1937 年以后,没有什么重要的联邦法律被宣布违宪,而且,对于被宣布违宪的法律,国会认为必要可以略加修改重新通过。

(2)最高法院时常改变其态度,推翻原先的裁决。司法裁决的一个非正式的规则是维持先前判例的效力。这就是遵循先例原则:法院今天审理一个案件,应按照以前对于类似案件的判决来解决。遵循先例原则所以重要,有两方面的原因。一是使法律的含义具有稳定性,而不是不断变化,使人民无所适从,法律虽未变化,但法官的解释变了,从而使今天是合法的事,明天却成为非法的事。二是公正司法,意味着类似的案件应得到类似的判决。从另一方面看,时代变了,仍按先例判决则与时代精神相悖,会犯错误。美国最高法院在判案时,虽然一般是遵循先例的,但并不死守先例,而是时常根据时代的变化,抛弃过去的先例,作出新的裁决,使自己不与时代脱节。据计算,从 1810 年起,最高法院在 140 个案件的判决中推翻了过去过去的判决。实际上,次数还要多,因为它不说是推翻先前的判决,而是仅仅区别了目前的案子和先前的案子。

(3)近年来,法院已涉足先前是由国会解决的问题。长期以来,最高法院拒绝受理关于国会选区划分的案件,不论选区的划分多么不合理不公正。它认为这是“政治问题”,根据宪法应由国会自己来解决。但是在 1962 年到 1964 年,最高法院放弃了“政治问题”原则,裁决国会选区必须按“一人一票”原则划分(贝克诉卡尔案,1962 年;雷诺兹诉西姆斯案,1964 年;韦斯贝里诉桑德斯案,1964 年)。

(4)在审理案件时,法院可以发出司法命令,规定纠正法官认为是不公正的情况的办法。如拒绝执行这种司法命令,便可以以“藐视法院”罪论处。在今天,法院的这种“纠正措施”的适用范围远远超出了诉讼当事人,而适用于数量很大的甚至以百万计的人。例

如,1972年,设在亚拉巴马州的美国地区法院的一位法官审理了该州一名服刑犯人起诉的案子。他发出一项命令,不仅要求改善该犯人的环境,而且要求改善该州整个监狱系统的管理。其结果是:该州每年支出4000万美元用于改善犯人的生活条件。又例如,认为有权领取某项福利金但被剥夺的人,可以向法院起诉以求得到该福利金。法院的命令同样会影响处于类似情况的福利金领取者。有一个案件,法院命令,使10万人取得了领取福利金的资格。^①

法院这种适用范围广大的命令,是以宪法或法律作依据的。在引用法律作依据时,则是法院而不是国会决定国会的意图。

法院的权力,由于司法能动主义的加强而有很大的发展和扩大,特别是在沃伦法院时期。司法能动主义是一个颇有争议的问题。批评者及反对者争论不休,各有其理由。然而司法能动主义在当代却大有发展,在沃伦法院时期达到顶峰,并在伯格法院继续保持很大势头。其所以如此,有以下原因。(1)美国存在一种基于个人权利的反向文化,人民对于政府权力持怀疑态度,指望法院保护他们的权利不受政府侵犯。(2)宪法的一些条款含糊不清(如“正当法律程序”,“法律的平等保护”,“公民的特权或豁免权”,等等),许多法律比较原则(如民权法,管制经济的法律等),都需要法院进行解释;政府管制企业的条例和裁定引起大量诉讼。(3)公民取得“诉讼资格”比过去容易。

司法能动主义大有发展,而且最高法院也曾宣布总统行政命令违宪(如1952年宣布杜鲁门总统无权接管钢厂),尼克松总统不得以“行政特权”为借口拒绝交出关于水门事件的录音磁带,并受理了关于国会选区的案件。但是总的说,法院是尊重总统的权力的,特别是支持总统在外交和国家安全方面的权力的,也是尊重国

^① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,1983年第2版,第400页。

会的权力的,尽力避免引起对抗。

总之,美国的法院,特别美国最高法院确实有很大的权力。这权力的中心就是通过解释宪法和法律来制定政策,并从而对美国经济、政治和社会产生重大影响。然而法院的权力也受到限制和制约。

二、司法权受到的制约

法院同立法和行政部门一样受到制约和限制。法官虽非选举产生,但也不能不受政府其他部门的制约和舆论的影响。

法院首先受到自身性质的限制。法院有审判权,但却没有贯彻其判决的手段。判决的执行,有赖于各级政府。此外,最高法院判决的执行,还要依赖联邦下级法院和州法院。总之,最高法院的裁决,各级政府是执行的,低级联邦法院和州各级法院也是执行的。不过关于民权案的裁决,却曾一度受到南方各州及地方政府、法院,甚至个别位于南方的联邦地区法院的抵制和阻挠。关于公立学校祈祷的裁决,至今很多地方并不执行。关于堕胎和用汽车接送学童以实现公立学校的种族平等的裁决,也引起了很大的争议。

(一)国会对法院的制约

国会可以从许多方面制约法院。

(1) 国会可以采用批准它愿意批准的法官任命,或弹劾它不喜欢的法官的办法来逐渐改变法院的组成。(在美国历史上,有9名联邦法官在可能受到弹劾的情况下辞职。10名受到弹劾的法官,5名被宣判无罪,4名被判罪,1名主动辞职。)实际上,批准任命权和弹劾权却很少用来影响联邦法院。因为小的政策分歧,一般不能作为反对总统提出的司法任命或进行弹劾的充足理由。

但国会**有权改变法官的人数**。它大量增加法官的人数,可以给总统机会任命他中意的人为法官。前已提及,1937年罗斯福曾要求国会把大法官人数从9人增加到15人,以便他以新的任命改变最高法院的政治倾向。1978年,为了减轻法院的工作负荷,国会通过了增设152名联邦地区和上诉法院法官的法律。新增的法官人数加上正常退休和死亡,使卡特总统任命了40%以上的联邦法官。

(2) 国会和各州一起,可以用宪法修正案推翻最高法院的裁决。可能有9条修正案都是为此目的而提出和批准的:第十一条修正案(制止公民在联邦法院控诉一个州,从而推翻1793年奇泽姆诉佐治亚州案的裁决),第十三、十四、十五条修正案(推翻关于奴隶制的德雷德·斯科特案裁决),第十六条修正案(国会有权课征所得税,无须在各州按人口比例进行分配,从而推翻1895年关于直接税的裁决),第二十六条修正案(年满18岁的公民在联邦和州选举中均享有选举权,从而推翻1970年俄勒冈州诉米切尔案的裁决),等等。

(3) 国会可以稍加修改重新通过被宣布违宪的法律。这发生过30多次。

(4) 国会控制法院最有力的潜在武器,可能是它有权决定低级法院的管辖权和最高法院的上诉审管辖权。1868年,国会的一项法律撤销了最高法院对一类案件的上诉审管辖权。国会仅仅以要撤销法院对某类案件的管辖权,就常可以收到使法院改变态度的效果。但改变法院的管辖权往往难于达到原来的目的,而且会产生不良的副作用,因此国会并不常采用。

(二)舆论和法院

美国的法官不是选举产生,而且任期终身,他们对于舆论不像

国会议员那样敏感。但这并不意味着他们可以完全置舆论于不顾，特别是在人民中对某些问题已形成较广泛的一致看法。1935—1936年，最高法院反对新政立法，大失人心，受到很大压力。罗伯茨和休斯改变了态度，新政的支持者成了多数，法院转而支持新政。压力来自多方面（例如总统扩大最高法院的计划），舆论无疑是因素之一。到了五六十年代，美国处于一个变革时代，沃伦法院则似乎比较能顺应时代潮流，更重视舆论，至少在民权和公民自由方面是如此。

在今天，美国最高法院和联邦司法系统，已远非建国初期那样处于无足轻重的地位，而是拥有很大的权力和影响。然而，由于受到自身性质的限制，由于受到立法和行政部门以及舆论的制约，联邦法院依然是联邦政府三大部门中最弱的一个部门。

第三编

第十一章 联邦政府政策的制定

本章将转入对政府政策的考察,除政策制定外,将考察国内政策的四个方面,即经济、社会福利、公民自由和公民权利。关于政策的制定,本章主要讨论三个问题:(1)谁是政策的制定者,即谁掌管美国;(2)政策是怎样制定出来的,即制定政策的过程;(3)制定出来的政策为什么是这样的,这涉及政策的目的和方向,分歧和妥协,变化及其原因等。

第一节 谁是政策的制定者

从正式的和法律的角度说,美国的政策是由政府的立法、行政(包括军界)和司法三个部门制定的,更具体地说,是由政府最上层掌权者制定的。但是制定政策是一个耗费时间的复杂过程,在现代的美国尤其是这样。一个完整的政策制定过程的周期包括以下五个阶段:提出问题和政策构想;拟定各种供决策者选择的政策方案;政府制定出政策;执行政策和反馈;评价政策和修改政策,产生新的政策。在这个长期的政策制定周期中,政府是“直接决策者”,而参与和影响政策制定的则还有其他各种力量和角色,例如企业界、金融界、法律界、基金会、大学、新闻界、文化机构以及民间组织(妇女、种族、民族团体,工会等),等等。如果不把政策的制定作为一个周期来考察,则政策制定过程可以只包括确定问题、拟定供选择的政策方案和制定出政策三个阶段。这样,政府作为“直接决策者”就处于政策制定的后期阶段,各种社会力量和社会机构则积极

参与前两个阶段,并且发挥重要的乃至决定性的作用。因此,要回答谁是美国政府政策的制定者这个问题,就不能局限于考察政府最上层领导人,还必须考察社会机构的掌权者,考察两者之间的关系和后者在政策制定过程中的作用。

这一节只探讨政府机构最上层的掌权者和社会机构最上层的掌权者,以及两者之间的关系。社会机构掌权人物在政策制定过程中的作用将在下一节探讨。

美国著名政治学者托马斯·R.戴伊教授和社会学家G.威廉·多姆霍夫都对美国政策制定进行了深入的调查研究。戴伊以观点保守著称,多姆霍夫则是左派,虽然两人观点不同,但对于谁是政策制定者和社会机构掌权者在政策制定过程中的作用所依据的数据和得出的结论却极其相似。本章以下的讨论,多以他二人的著作作为基础。^①

一、社会机构的掌权者

经济力量的集中^②

美国是一个高度发达的资本主义国家,在本世纪初进入垄断资本主义阶段以来,经济的集中和垄断日益强化,经济权力高度集中。以工业企业为例,在1980年,美国共有大约20万家工业公司,资产总共12000亿美元。其中100家最大的公司就控制全部工业资产的55%(6830亿美元),5家最大的公司(埃克森石油公司,通

^① 二位学者著作甚丰。戴伊的新著是《谁掌管美国——里根年代》,1983年第3版(中译本由世界知识出版社于1985年出版)。多姆霍夫总其先前研究大成的著作是《如是权力:统治阶级控制美国的程序》,1978年版。

^② 所引资料见托马斯·戴伊:《谁掌管美国——里根年代》,世界知识出版社1985年版,第24—34页。

用汽车公司,莫比尔石油公司,国际商用机器公司和福特汽车公司)控制全部工业资产的13%。而在1950年,100家最大的工业公司只控制全部工业资产的39.8%。而且这种集中的趋势还在发展。

这种集中现象,在电讯、运输和公用事业方面比工业更为突出。这几个产业的67000家公司中的50家最大公司控制了这些产业总资产的2/3。仅美国电话电报公司就拥有1000亿美元以上的资产,100万以上的雇员,是全世界最大的一家私人公司(均为1980年数字,下同)。

金融界的情况也是一样。全国17000家银行中,50家最大的银行控制全部银行资产的61%。3家银行(美洲银行,第一花旗银行和大通曼哈顿银行)控制着全部银行资产的19.4%。

在保险业方面,1890家公司中的50家控制了全部保险业资产的75%。其中两家(美国谨慎保险公司和大都会人寿保险公司)就控制了近1/4的保险业全部资产。

在投资银行中,15家最大的华尔街公司在美国经济中居于极为重要的战略地位。它们决定美国各企业公司以及州和地方政府可否、何时和在什么条件下出售其股票、债券和其他证券。

经济的集中,导致经济权力的集中。全国最大的几百家公司控制着国民经济的各个部门。

谁控制公司

从法律上说,现代的公司是由董事会控制的。上述各大公司的财产大权掌握在大约4500名总经理、董事长和董事手中(总经理和主要副总经理同时兼任公司的“内部”董事,往往掌握着董事会的决策权)。这些董事(而不是股票持有者)决定公司的重大政策,选用执行这些决策的人员,甚至挑选他们的继承人。这些人是位居

美国企业最高层的人物——“掌权优秀人物”(elites)。^①

以后大公司的控制权发生了重要变化。本世纪初,大公司是由富豪家族控制的。据估计,到1950年,企业界最上层掌权优秀人物中有30%是富豪家族的后嗣,到1980年就只有10%。在今天,大公司的总经理和董事大多数是沿着公司阶梯升上来的人。他们绝大多数出身于中上等阶级和上等阶级,受过良好教育,多毕业于名牌大学。掌握公司大权经理层的兴起,是近几十年的新现象。这种现象之所以出现,一是十分复杂的现代化企业需要有才能的专家;二是因为工业企业的资本的3/5来自公司自身的内部积累,另1/5来自借贷(主要借自银行),单个资本家的资本已不再占举足轻重的地位。

其他社会机构

其他社会机构的权力也是集中的,也是由少数优秀人物掌权的。新闻界最有权势的是三大电视网,《纽约时报》,《时代》杂志公司,《新闻周刊》,《华盛顿邮报》,美联社,合众国际社,以及占全国报纸发行量1/3的十大报系。新闻机构都是私营企业,也是由董事长、董事和经理控制的。在教育方面,25家私立高等院校控制了对高等教育私人捐赠基金的50%以上。这些院校也是由校董会和校长领导的。在基金会方面,在1980年资产在100万美元以上的基金会,全国共有3138家,而最大的15家基金会及其董事、理事控制着全国基金会总资产的50%。在法律界,最有影响的纽约和华盛顿的25家最大的律师事务所,是由其高级合伙人控制的。在民间和文化事务方面,声望高影响大的是对外关系协会、布鲁金斯学会、经济发展委员会、企业圆桌会议、全国制造商协会等;文化团体

^① elite 一字是“社会精英”、“优秀人物”之意。美国学者论述权力结构的著作中经常使用这一词,可译为“掌权优秀人物”或“优秀人物”或“掌权人物”,视情况而定。elitism 则译为“优秀人物掌权论”。

则是大都会歌剧院、国家美术馆、约翰·肯尼迪表演艺术中心、现代艺术博物馆、史密森学会等。这些机构和组织的理事会或董事会的成员，也是属于掌权优秀人物的行列的。

二、政府部门的掌权者

按戴伊教授的说法，政府部门的掌权优秀人物，是指联邦政府主要民政和军事机构中居于法定权威职位的那些人。政府部门中居于权威职务的人是：总统、副总统、政府各部长、副部长和助理部长，白宫中的总统顾问和无任所大使、联邦储备委员会及其他管制委员会的成员；国会众议院议长、参众两院各常设委员会主席及少数党资深议员、参众两院多数党和少数党领袖和督导；联邦最高法院大法官。军界的权威职位包括文职官员和高级将领：陆、海、空军各部部长、副部长、助理部长；陆、海、空和海军陆战队的所有四星将军和海军上将，其中包括参谋长联席会议主席；陆海空三军的参谋长和副参谋长、海军的作战部部长和副部长以及主要军事司令部的司令官。

三、美国掌权人物的规模

据戴伊的研究，在 1980 — 1981 年，美国政府内外最上层的权力职位共 7314 个，其中政府 284 个，各社会机构 7030 个（工商业和为其服务的律师事务所共 4504 个）。由于兼职（连锁董事或理事）关系，这 7314 个职位是由 5778 人担任的。这 5778 人就是美国的掌权优秀人物，就是美国政策的直接或间接的制定者，政府的最上层领导人则是“直接决策者”。

戴伊挑选的机构最上层掌权职位或许难免有某些主观成分。

但总的说,这些机构的 7000 多职位,可说是美国整个社会和政府权力之所在,反映了美国权力结构的情况。总之,担任这 7000 多职位的掌权者控制着全国工业资产的一半,交通运输和公用事业全部资产的一半,银行总资产的一半和保险业总资产的 2/3。他们领导着华尔街最大的投资公司,控制着电视网、有影响的通讯社和大报系。他们控制基金会资产的近 40%,领导纽约和华盛顿最有名望的律师事务所和全国最主要的民间组织和文化组织。他们占据了联邦政府立法、行政和司法部门的关键职位,以及陆、海、空三军和海军陆战队的全部最高指挥职位。

四、社会机构掌权人物同 政府掌权人物的关系

这两类人物的关系极其密切,这可以从以下两方面来看。

(1)大致相同的社会和经济背景。两类掌权人物绝大多数出身于中上等阶级和上等阶级,并且受过良好教育。从表 11·1 可以看出,他们几乎全是年长的白人男子,96%的人拥有大学学位(全国 25 岁以上的人只有 20%的人有大学学位),56%的人毕业于名牌大学。54%的企业领导人和 42%的政府文职领导人毕业于 12 所私立大学。相似的家庭出身和教育,相同的种族和性别,使 they 有比较相同的价值观和政策目的,能结成相对稳定的和统一的权力结构,在总体上构成美国统治阶级的核心。

在美国社会,虽然社会升迁的可能性相对说是较大的,但是大多数掌权者是出身于中上等阶级和上等阶级,或是从中产阶级或上中产阶级升上来的,出身工人阶级的人上升到最高掌权者的地位是很少见的。

(2)华盛顿的“旋转门”理论。这个理论是指各社会组织的掌权

表 11·1 美国政府和社会机构掌权优秀人物的社会背景和特征(1980—1981)

机构类别	领导 职位数	平均 年龄	妇女 (%)	高等教育水平(%)				
				无学位	只有 学士学位	法学学位	其他 高级学位	名牌大 学学位 ^①
工业公司(100个)	1475	61	2.4	3	43	23	30	55
公用事业、电讯、运输公司(50)	668	61	4.3	8	41	25	27	51
银行(50)	1092	61	2.3	6	43	22	29	50
保险(50)	611	62	1.1	5	43	23	30	55
投资(15)	479	58	0.9	1	51	9	39	61
大众传播媒介(18)	220	61	6.8	18	39	21	22	52
教育(25)	892	62	10.6	4	33	28	35	74
基金会(50)	402	62	14.7	5	25	27	43	67
法律(25)	758	64	1.8	0	0	100	5	83
民间和文化组织(12)	433	60	9.0	4	37	25	35	60
政府:立法、行政、司法部门	236	56	7.7	9	11	41	34	42
政府:军事部门	48	56	0	5	30	9	56	21 ^②
总计或平均	7 314	60	4.3	6	37	26	31	56

① 名牌大学是指哈佛、芝加哥、斯坦福、哥伦比亚、麻省理工、康奈尔、西北、普林斯顿、约翰斯·霍普金斯、宾夕法尼亚和达特默思等12所院校。

② 如果把美国陆军军官学校(西点)和美国海军军官学校(安纳波利斯)计算在内,则还要再增加48.8%。

资料来源:托马斯·戴伊:《谁掌管美国——里根年代》,1983年第3版,中译本第20、251页。

优秀人物进入联邦政府担任最上层职务,而在离开政府后则自办企业(如咨询公司)或回到企业界、教育界等等担任最高级职务。这批人进出政府,犹如进出旋转门一样。这种现象并不是什么新事,而是美国政治史上早已司空见惯的事。表 11·2 取自菲利普·H. 伯奇的巨著《美国历史上优秀掌权人物》第三卷。这个表列举了第二次大战后历届政府的各行政部长的主要社会背景。它表明这些内阁级政治任命官员通常来自美国社会的经济、社会、政治结构的最高层。共和党政府同民主党政府略有不同,较多地用企业界人士。到尼克松政府以前,大多数内阁部长来自东部权势集团。以后的任命则反映了大经济单位的利益。但是总地说,所有的部长都来自社会的上层。

表 11·2 第二次世界大战后历届政府
内阁级部长的主要社会背景

政 府	律 师● 事务所	大工业或 零售公司	银 行 或 其 他 金融企业	委 任 的 美国政府 高级职位	州或国会 的 民选公职	其 他
杜 鲁 门	12 人	4 人	3 人	7 人	3 人	
艾森豪威尔	5	13	6	0	4	1 人
肯 尼 迪	5	2	2	2	3	
约 翰 逊①	11	5	3	4	1	
尼 克 松	7	9	2	0	3	5
福 特①	5	0	3	0	3	2
卡 特	7	4	2	1	3	1

① 仅列入由他们新任命的部长。

② 律师事务所是纽约和华盛顿的律师事务所。

资料来源:据菲利普·H. 伯奇著《美国历史上的掌权优秀人物》,第 3 卷(1981 年版),附录 A,第 399—517 页编制。

让我们仔细看一下里根总统的班底。里根政府的高级职位被一些在工业、金融、政府、法律和高等教育界中的优秀人物占据。里根 1981 年就职总统后任命的 19 名内阁级官员都具有很高的学

历。其中 10 人在名牌大学受过教育,2 人是西点军校毕业生,共占总数的 63%;13 人(68%)有高级学位,3 人有博士学位,5 人获法律学位,5 人获硕士学位。12 人(63%)曾担任公司的总经理、董事长、董事或理事。8 人(42%)是对外关系协会成员,其中包括副总统、国务卿、国防部长、财政部长和司法部长。5 人曾任律师。总之,里根政府的阁员都是受过高等教育、有影响的和东部权势集团式的人物。^①

表 11·2 和里根的班底表明,联邦政府内阁级部长中十之六七是企业界(包括为其服务的大律师事务所)。这说明了垄断资本及其代表同政府的密切关系。他们不只是参与和影响政府政策的制定,其中不少人就是政府的“直接决策者”。

第二节 政策制定过程

前面已讲到,政策的制定过程包括三个阶段:提出问题和政策构想,拟出各种供选择的政策方案,制定政策。像美国这样的超级大国,问题很多,轻重缓急各不相同,有的是根本性的,有的则是非根本性的;有的是暂时的,有的是长期的;有的是全局性的,有的则是局部性的。而不断变化着的国内外情况,会产生新问题,使某些问题突出起来,取代一些问题或改变其他问题的优先秩序。问题多又复杂,因此,把哪些问题提上政治日程,便是一个复杂和充满斗争的过程,需要进行调查研究,又要形成舆论的支持。这一程序在美国称为“确定政治日程”,是政策制定过程的第一步。一个问题一旦排上政治日程,需要在继续调查研究的基础上拟定多种供选择

^① 关于里根政府 19 名内阁级官员的学历及经历参见托马斯·戴伊:《谁掌管美国——里根年代》,第 97—107 页。

的政策方案,供政府——“直接决策者”采用。这是政策制定过程的第二步。最后一步则是由政府制定出政策。由于任何一项政策都将使一部分人(或大部分人)受益,使另一部人(或大部分人)付出代价,因此各个社会集团无不力求影响政策的制定,使之有益于自己或少损害自己的利益。因此,政策制定的各个阶段都是充满斗争的。

在政策制定的头两个步骤中,政府自然有其作用,但是根据许多美国学者的研究,发挥更重要作用和起决定性作用的,不是政府,而是各重要社会机构和其最上层掌权优秀人物。托马斯·戴伊即持此种看法。

一、关于政策制定的理论

对于政策制定的分析的理论,长期流行的有两派,即优秀人物掌权论模式和多元论模式。

持优秀人物掌权论模式者认为,制定政策的人是居于统治地位的掌权优秀人物,而不是人民;政策反映参与政策制定过程的极少数人的利益、情感和价值观。当掌权优秀人物重新确定其自身利益或修改其价值观时,政策就要发生变化。他们可能关心民众,公众福利可能会是他们作出决策时一个重要考虑。但是,他们认为群众都是唯唯诺诺、麻木不仁、对政策不甚了解的人。他们掌握的新闻机构可以轻易地左右舆论。因此,他们同群众日益疏远。“直接决策者”(政府)则有意无意地首先迎合掌权优秀人物的意见。

而按照制定政策多元论模式的说法,决策过程则是社会中为数众多的利益集团之间相互协调利益和意见的过程。只有极少数人能够直接参与政策制定,但是群众可以通过参加选举、利益集团和政党,迫使政府考虑和接受其要求,影响政策的制定。政策在任

什么时候都反映各利益集团相互影响、斗争、妥协所达到的平衡。

上面是对两种政策制定理论或模式的或许过分简单化的概括。托马斯·戴伊声称他关于政策制定过程的模式，不同于以上两种模式，他把自己的模式称为“关于国家政策制定过程的寡头论模式”（以下简称“寡头论模式”）。他说：“这种模式，是从实际情况中概括出来的，不见得每一项重大决策都会符合这一模式。但是……该模式确实如实地论述了国家很多政策的决定过程。该模式至少值得研究政策制定过程的学者考虑。”^①

托马斯·戴伊的理论是他在70年代研究的新成果，很有可取之处。下面就简要地介绍他的“寡头论模式”。

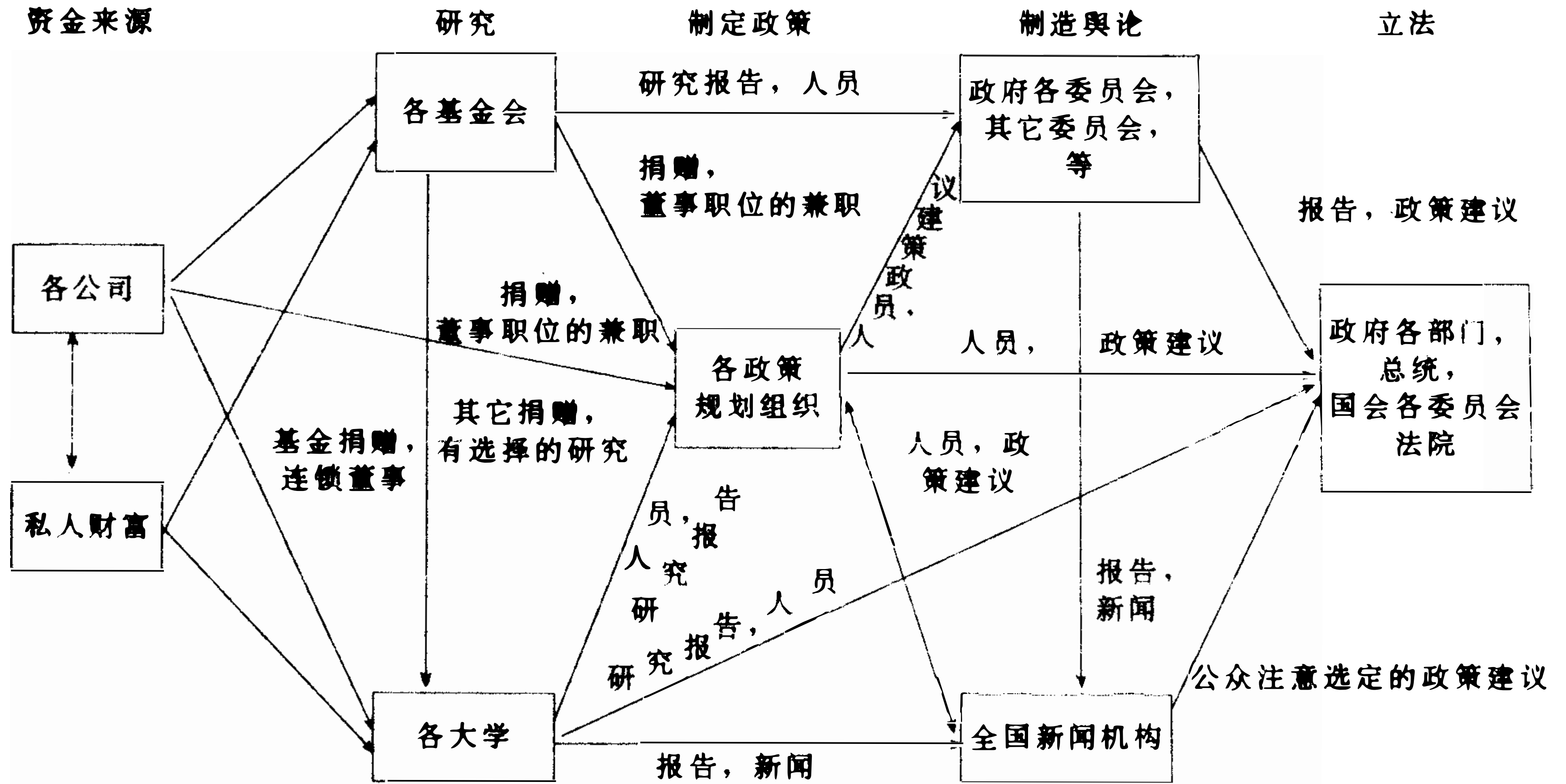
二、戴伊的“寡头论模式”

戴伊用图11·1来说明他的寡头论模式。按照这种模式，最初用于国家政策的研究、调查、规划及制定的经费是来自企业和私人财富。这资金以捐款、赠款和合同等形式分配给各基金会、大学和政策规划组织。企业的经理、董事和大股东也都担任各基金会、大学和政策规划组织的理事会成员，监督资金的使用。

各基金会是联系财源和知识界之间的主要纽带。各基金会决定广泛的战略目标——限制战略武器会谈、对苏对华关系、防务战略、振兴城市、消除城市的种族暴力活动、人口控制、改进公共保健制度等之类的问题。各基金会提供“种子钱”，用于分析各种问题，确定各全国性问题的轻重缓急，探讨新的政策方向。在政策制定过程的最后一阶段，大量的政府经费则用于对上述初步研究已经探索

^① 托马斯·戴伊，《谁掌管美国——里根年代》第305页。以下关于“寡头论模式”的介绍均见此书第9章。

图11·1 政策制订过程：从最上层观察



资料来源：托马斯·戴伊，《谁掌管美国——里根年代》，新泽西州恩格尔伍德—克利夫斯：普伦蒂斯—霍尔出版公司 1983 年第 3 版，第 240 页，中文本，第 306 页。

的各个方面作进一步详细研究。

各大学必须迎合基金会的政策考虑。大学学者们一般是按照各基金会、公司和政府机构所确定的政策方向去进行研究的，因为研究经费来自这些机构。

各政策规划组织掌权阶层是整个政策制定过程中起协调作用的中枢。它们把企业、金融机构、大学、新闻机构、有势力的法律事务所的最上层人物，以及高级知识分子、政府中有影响的成员结合在一起。它们审核得到大学和基金会支持的重要题目的研究。更重要的是，它们力求就正在研究的全国性问题上应采取什么行动达成一致意见；拟定行动建议，即提出明确的政策建议或计划，以便解决或改善全国性问题上；在重大政策方向问题上，努力使企业界、金融界、大学、民间团体、知识界、政府等方面的领导人彼此意见一致。

主要政策规划组织提出政策建议后，分发到新闻机构、联邦政府各机构和国会。新闻机构在为改变政策作舆论准备方面起重要作用。

如果提出的政策建议大幅度偏离当前计划或政策，或者对现政策的改动过大而不能为人们理解，则由总统任命直属的委员会作进一步调查研究，以统一意见。戴伊认为，成立这些委员会，“主要是为装潢门面，而不是实际上要搞出什么新政策”，是为了表示政府领导人对特别困扰人的问题的关注。

戴伊认为，政府机构对政策规划组织提出的政策建议作出直接反应，最初是同大学签订合同，资助大学就基金会和政策规划组织已经开始着手的相同研究范围进行研究的。但是这种研究主要不是为了发现可供选择的政策方案，而是对政策改变加以肯定和研究新的政策方向的细节。

白宫班子、国会各委员会的工作人员以及各行政机构的高级

官员，一般都同政策规划组织保持着密切关系。在政府临近采取行动作出决策时，政策规划组织的代表、基金会领导人和企业界代表同这些人的接触就更为频繁。往往在政府主持的研究工作取得成果之前，联邦政府机构就在政策规划组织的帮助下为国会准备好了立法手续。某些议案的文本要先在行政机构、白宫和政策规划组织中传阅。这样就为政策变为立法奠定了基础。此后不久，社会机构最上层人物的工作，就会在“直接决策者”的行动中反映出来。

按照戴伊的寡头论模式，主要的政策规划机构在政策制定过程中起决定性作用，“是制定国家政策的中心协调机构”，“是制定国家政策的核心”。^① 在下面，就将对主要政策规划组织及其作用作简单介绍。除采用戴伊提供的资料外，兼采用其他著作的资料。

三、主要的政策规划组织

政策规划组织并不是新事物。早在本世纪头 20 年就出现一个全国公民联合会。它是由大企业建立的，目的是增进大企业各个部门对彼此需要的了解，制定可共同接受的方案，在供政府采纳和实施它们的政策上协调它们的策略。它的基本成员是最大公司的总经理和董事，也吸收劳联的领导人、名律师、学者、政客和社会名流。那个“改革”时期的每项重大立法都是由它起草的，或得到其赞成和支持的。它是今天的政策规划组织的先行者。

按照戴伊、多姆霍夫和其他一些学者的看法，在今天的美国，最主要的和最有影响的政策规划组织是对外关系协会及同其关系密切的三边委员会，经济发展委员会，布鲁金斯学会，企业圆桌会议。近来美国企业研究所的影响也日渐扩大。

^① 托马斯·戴伊：《谁掌管美国——里根年代》，第 198、309 页。

对外关系协会(对外关系委员会)

此协会是外交方面最有影响的政策规划组织。它是纽约的一批富有的律师、银行学和学者在 1921 年建立的,先得到洛克菲勒和卡内基两大基金会的资助,后又得到福特基金会的资助。章程规定的会员为 1400 人,纽约和华盛顿 700 人,全国其他地区 700 人。现有成员已超过 2000 人,还有大批人等着参加。成员包括银行家、律师、公司领导人、一些记者、政府和大学的地区研究专家学者。“可以完全有把握地说,在过去半个世纪中,制定美国外交政策的主要人物,没有一个不是对外关系协会的成员。”^① 该协会过去和现在的会员名单,包括了所有在外交方面有影响的人物,从伊莱休·鲁特、亨利·史汀生、约翰·福斯特·杜勒斯、迪安·艾奇逊、罗伯特·洛维特、乔治·凯南、艾夫里尔·哈里曼、迪安·腊斯克,一直到亨利·基辛格、赛勒斯·万斯、兹比格纽·布热津斯基、亚历山大·黑格和乔治·布什。

协会的成员还担任外交以外的其他政府要职。例如,卡特政府的国防部长哈罗德·布朗和财政部长迈克尔·布卢门撒尔都是该协会的显赫成员。协会成员在卡特政府担任要职的如此之多,以致有人说“对外关系协会,就是卡特政府”^②。里根也非常重视协会的意见。他的班底中,前国防部长卡斯珀·温伯格、前财政部长唐纳德·里甘和前中央情报局局长威廉·凯西都是协会的会员。

协会的目的在于使金融界和企业界的上层人物就世界问题和对外政策形成一致意见,提出新的政策方向并转达给政府。为此,协会在基金会的资助下延聘学者对外交政策进行研究。研究成果先在协会成员中然后在协会成员和政府高级官员(包括军界)之间安

^① 肯尼思·多比尔和默里·埃尔德曼:《美国政治:政策、权力和变化》,1985 年第 5 版,第 95 页。

^② 托马斯·戴伊:《谁掌管美国——里根年代》,第 312 页。

排汇报会和讨论会,形成一致意见。协会的结论,有时发表,更多的时候是直接作为政府政策付诸实施。

对外关系协会在美国外交政策制定方面的成就是极其辉煌的。在20年代,它提出凯洛格和平公约;在30年代,它加强了美国政府反对日本在太平洋扩张的立场;它拟定了联合国宪章的主要部分;拟定了制止苏联扩张的“遏制”政策;设计了帮助西欧复兴的马歇尔计划;它先是支持美国侵略越南的战争,以后又在导致美国撤出越南的巴黎和谈中为美国的谈判立场制定了蓝图。越南战争结束后,戴维·洛克菲勒担任协会主席。在他的领导下,协会开始它的“80年代计划”,其内容有:开展国际“人权”运动,限制核扩散,限制国际武器销售等。1977年卡特上任后,将所有这些政策都付诸行动。早在里根当选之前,该协会就要求根据苏联军事力量大为扩张的现实重新估价美苏关系。

该协会在1922年创办的《外交》季刊,被全世界看作是反映美国外交政策的非官方喉舌。“几乎没有哪一项重大政策倡议,不是首先在这个刊物的文章中勾画出轮廓的。”^①

三边委员会

讲对外关系协会,就不能不讲它的跨国机构三边委员会(三边委)。它是由该协会主席戴维·洛克菲勒在1972年创建的。它的主要成员是美国、西欧和日本三方的跨国银行和公司的最上层人物,也包括政界、新闻界、学术界的头面人物。成员大约260人(亦说290人),美国占60人(许多人是对外关系协会成员)。成员中包括世界最大的15家银行中的9家(西欧2家,日本5家,美国2家),以及西欧、日本的主要工业公司。

建立三边委的目的,是在各国经济互相依赖日益加深和经济

^① 托马斯·戴伊,《谁掌管美国——里根年代》,第199页。

困难日益加剧的形势下,通过三边委的会议来协调三方面的经济政策,特别是货币和贸易政策,以维护各国垄断资本的利益。三边委的定期会议讨论世界性问题,提出解决问题的建议,把建议转告各国政府和国际组织。三边委图谋使某些问题,例如消除军事对抗、稳定货币、控制通货膨胀、扩大贸易和保证第三世界偿还欠债等在外交政策中占有优先地位。三边委的一项成果是建议西欧主要国家、日本和美国政府首脑定期举行最高级经济会议。

经济发展委员会

经济发展委员会(经发委)在制定国内政策上的作用,虽然小于对外关系协会在对外政策上的作用,却是国内事务方面的最重要政策规划组织。它是由大公司的最上层负责人在1942年建立的。它有两大目的:防止二次大战后重新出现经济衰退;反映“开明”资本主义自由派的观点,抵制右的和左的观点。^①200名创始会员大多数是大企业的理事。以后,成员扩到大学校长和经济学家。它的许多成员也是对外关系协会的成员。它通过其成员的兼职和在政府任职,同企业界、金融界、基金会、政府保持着千丝万缕的联系。

经发委的注意力不局限于财政和货币政策或管制企业规章问题,而是致力于广泛的国内问题。它的工作方法也同对外关系协会相似,在基金会的资助下延聘学者研究多方面的问题,提出政策建议。它的决定定期以小册子形式发表。

经发委的一项重大成就是1946年的就业法。这项法律是根据经发委改造一项议案的建议制定的,建议是扩大联邦政府在管理经济中的作用。就业法建立了(总统的)经济顾问委员会,委托政府制定防止经济衰退、保持充分就业和控制通货膨胀等财政金融政

^① 多比尔和艾尔德曼:《美国政治:政策、权力和变化》,第89页。

策。经发委《实现能源自立》的研究(1974年12月),构成了卡特总统提交国会的一揽子能源计划的重要内容。在里根就任总统以前,经发会发表了好几个声明,要求对企业活动不进行管制,对企业投资实行减税奖励和重振经济。这些政策构思成了里根的“经济复兴计划”的内容。该委员会曾自称,它“提出的建议,对于达成制定国内、国际政策的一致意见具有深远影响”^①。

企业圆桌会议

成立于1972年,由200家最大公司的总经理组成,每家公司每年交会费5万美元。该会议认为,企业经理人员在公共政策的辩论中应起越来越大的作用。推动企业圆桌会议成立的真正动力是:70年代不断恶化的通货膨胀、石油危机和由此产生的公众对石油公司的批评;日渐增强的消费者运动和环境保护运动要求制定使企业支出浩大费用的规章条例。面对这些情况,大企业认为它们应联合作战,企业圆桌会议于是诞生。

企业圆桌会议就各种国内问题设15个小组,包括反托拉斯、能源、环境、通货膨胀、政府管制、保健、社会保险、税制、福利,等等。它一直站在主张减少管制、减税、削减联邦预算和“再次工业化”的最前列。

圆桌会议的主要负责人都是企业界的显赫人物。他们常亲自出马直接游说总统和国会。这是它的力量所在。它对影响企业和经济的重要立法采取十分具体的立场。

布鲁金斯学会

在里根执政以后,保守派智囊团的影响日渐增加,但是布鲁金斯学会仍旧是研究美国国内政策最重要的政策规划组织。^② 60年

^① 经济发展委员会:《1976年活动报告》,哥伦比亚特区,经济发展委员会1977年版,第3页。

^② 托马斯·戴伊:《谁掌管美国——里根年代》,第319页。

代以来,学会的影响超过了经济发展委员会、美国人大、美国企业研究所、遗产基金会等政策规划组织。它在税收、福利、防务、贫困、预算等方面的研究成果是极其出色的。它在制定“向贫困开战”、福利改革、防务方案、税收等规划方面影响极大。从政策方向看,一般认为学会属于带自由主义色彩的温和派,被称为“自由派智囊团”,但学会的成员却不喜欢这个称号。

学会迄今已有 80 余年历史。作为一个政策规划组织,它的政策方向经历了一个演变的过程。它是由圣路易斯城的一位富商罗伯特·布鲁金斯在 1916 年创建的,初名“政治学研究所”。它是当时的进步运动中的一个温和组织,提倡廉洁政治,帮助市政改革,要求政府厉行节约和提高效率。它同全国公民联合会以及其他改良主义的组织密切合作。以后,它逐渐成为一个保守组织。1952 年,在会长兼总干事罗伯特·卡尔金斯(哥伦比亚大学商学院前院长、经济发展委员会前主席)的领导下,学会突破了作为“保守派巢穴”的框子,起用机构内的自由派学者。卡尔金斯及其继任者克米特·戈登把学会办成一个享有盛誉和地位很高的政策规划组织。1968 年共和党执政以后,学会成了在野民主党自由派学者和政客的收容所。在里根执政以前,学会重新审查自由主义的许多长期方针,承认需要采取供应学派的经济措施(限制政府预算、减税、减少政府干预、对新工厂和设备减少税收等),认为不应该把社会的保险福利看作不能削减的“权利”。这表明,学会在转向保守。然而,即使如此,学会依旧是政策规划组织中最具有自由派色彩的。

学会在政策的制定方面的影响是十分突出的。它的第一个重大成就是改革了联邦政府预算的制定程序。1921 年以前,联邦政府各部、署、局直接向国会提出各自的预算,由国会审议。按照学会的建议,国会在 1921 年制定了预算和审计法,规定建立预算局协助总统编制统一的联邦预算,以单独的预算咨文提交国会。这种由

总统提出统一的联邦预算的程序一直沿用至今。根据学会的建议，国会在1974年又制定了预算法，建立了权力很大的两院预算委员会和国会预算局，从而加强了国会对预算编制的权力（详见第十二章）。1969年，学会开始了防务分析计划，以后发表了一系列研究报告。学会的防务分析计划中提出的最重要的建议，可能是反对把B—1轰炸机列入美国武器库的建议（1976年2月）。尽管军事顾问们要求保留这种轰炸机，卡特还是在1977年采纳学会的建议，作为政府政策加以宣布。学会的权势压倒了军事—工业联合体。

学会鼓励其人员出任政府高级职务。从开始起，学会的理事就包括公司、银行、学术界的最高层领导人，许多理事又在公司、大学和政府兼任领导职务，从而使学会同各界领导层保持着广泛联系。

上面极其简单地介绍了四个主要政策规划组织的历史和作用。这些组织在政策制定过程中具有重要作用，除了拥有充足的经费以外，还有以下原因。

第一，四个组织都同企业界保持着结构上的联系。如表11·3所示，四个组织的负责人平均每人兼任四家公司的董事，不兼公司董事的只占6%。对外关系协会负责人中，只有两人不担任公司董事。企业圆桌会议的所有理事都兼任公司董事，加入该组织的一个条件就是必须是公司的总经理。布鲁金斯学会理事中，只有一位学院教授和劳联—产联主席没有兼任公司董事。

此外，这四个组织的负责人还在三大基金会、其他政策规划组织和民间文化团体兼任重要职务，据说平均每人兼5个职务。这四个组织的负责人平均每人兼职达11个之多。

第二，它们的负责人具有相当丰富的从政经验。这些人一生中，平均担任一届或两届政府职务；约一半人有在政府任职的经验。对外关系协会的历任主席，除大西洋里奇菲尔德石油公司前总经理罗伯特·安德森以外，全都担任过政府职务。布鲁金斯学会的半职员

责人曾在政府任职。这两个组织负责人的从政经验要比企业圆桌会议或经济发展委员会的负责人丰富得多。

第三,它们的负责人受过良好教育,具有专业知识。专业知识在政策规划中的作用是十分重要的。

表 11·3 政策规划组织负责人:全面情况

	对外关系 协会	经济发展 委员会	布鲁金斯 学会	企业圆桌 会议	总 计
	人数=22	人数=61	人数=18	人数=44	人数=145
<u>兼职情况</u>					
兼公司董事平均数	3.2	4.1	5.0	4.3	4.1
(不兼者%)	(18.2)	(4.9)	(11.1)	(0)	(6.2)
兼政府职务平均数	3.0	1.0	1.2	0.4	1.2
(不兼者%)	(4.5)	(65.6)	(50.0)	(75.0)	(51.9)
兼大学理事平均数	1.0	1.2	1.0	1.3	1.2
(不兼者%)	(31.8)	(32.8)	(38.9)	(27.3)	(31.7)
兼民间组织平均数	5.2	4.8	5.7	5.3	5.1
(不兼者%)	(0)	(1.1)	(0)	(6.8)	(2.7)
参加各种组织机构的总人数(平均)	12.4	11.1	12.4	11.3	11.6
<u>学 历</u>					
私立预科学校(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
名牌大学(%)	81.8	62.3	77.7	52.3	58.6
获得法律学位(%)	22.7	23.0	11.1	11.4	17.9
获得学位(包括法律学位)(%)	90.9	52.5	66.7	47.7	58.6
<u>社会特征</u>					
妇女(%) (人数)	9.0(2)	0	11.1(2)	0	2.7
黑人(%) (人数)	4.5(1)	0	5.5(1)	0	1.3
<u>平均年龄</u>	57.5	62.1	57.7	58.9	59.9
<u>参加私人俱乐部的平均数</u>	2.8	2.8	3.4	3.0	2.9
(未参加的%)	(36.4)	(27.8)	(27.8)	(34.1)	(31.0)

资料来源:马基斯:《美国名人录,1980—1981》。8个负责人的材料无从查找。本表转载自戴伊:《谁掌管美国——里根年代》,第324页。

四、其他政策规划组织

政策规划组织,除上面讲到的以外,还有许多。有些是研究某

些专门问题的,如人口协会(研究世界人口控制问题)、未来资源公司(研究环境保护问题)、城市学会(研究城市问题)等。有的是带有保守色彩的组织,如美国企业研究所、遗产基金会、当前危险委员会等。而兰德公司、胡佛战争和和平革命研究所、赫德逊研究所等著名的智囊机构,则是介于研究机构和政策规划组织之间的一种机构。它们的研究,同学院的研究相比,“更着眼于行动”,但又不像对外关系协会等政策规划组织那样去实现意见统一、使其政策得到贯彻。由于里根执政以后,保守色彩的政策规划组织的影响扩大,下面就介绍美国企业研究所等几个组织。

美国企业研究所

多年来,共和党一直梦想有一个“共和党人的布鲁金斯学会”,来抵制布鲁金斯学会的自由主义倾向。70年代后期,总部设在华盛顿的美国企业研究所起到了这种作用。企业研究所开创时的名称是美国企业联合会,是琼斯—曼弗公司总经理路易斯·布朗在1943年创建的,用来促进自由贸易。1962年,老威廉·巴鲁迪当上了总干事,始采用现在的美国企业研究所的名称。70年代初期,在新的领导下,该研究所承担了自由市场捍卫者和政府管制的无保留批评者的角色,从而吸引了“新保守主义者”和前民主党的知识分子投到它的门下。1976年,该研究所成了福特政府许多下台人物的收容所。更为重要的是,企业研究所开始对著名的新保守派学者具有吸引力,包括社会学家欧文·克里斯托尔、经济学家默里·韦登鲍姆(曾任里根总统的经济顾问委员会主席)、政治学家西摩·马丁·利普塞特和珍妮·柯克帕特里克(曾在里根政府任驻联合国大使)等。研究所的实力因之大为增强,开始争取新闻界和政策制定者的承认。研究所现在赞助范围极为广泛的国内国际问题的研究和出版物,这些研究和出版物很受重视。研究所出版了两种高质量的刊物:《舆论》和《管制》。

有一个类似企业研究所但不那么雄心勃勃的组织，是设在旧金山的当代问题研究所，它也强调用自由市场解决一切问题。

遗产基金会

这个组织是工业家约瑟夫·库尔斯出钱在1973年建立的。它是一个同新右派有直接关系的组织。它集中力量于近期政策，在国会审议议案时把保守的意见和情报送到它的朋友手中。它的最大成就是在1980年发表的一份报告，这份报告被里根政府用来指导政府的全面日程，报告的几位起草者在里根政府中担任了实施该日程的中级领导职务。

当前危险委员会

在新一代政策规划组织中，这个委员会是较引人注目的。它是由少数坚定的“冷战战士”在1976年建立的，目的是提醒美国人认识到需要加强美国的军事力量，以对抗苏联日益增强的军事实力。委员会的成员包括退休的将军、有名望的企业界人士和有丰富政府工作经验的专业人士。它为里根政府输送了为数众多的高级官员。它不完全满意里根政府加强军事力量的进度，经常提出批评。

这些组织在政策制定上同前面讲到的四大政策规划组织开展竞争。然而这两种组织的理事却有交叉，而且在目标上并无不同，只是达到目标的方法上有争议或侧重点有所不同。

五、“直接决策者”的作用

现在让我们再回到戴伊的寡头论模式。他在阐述其理论时，使用了“直接决策者”这个术语。他说，直接决策者是指总统、国会及其各常设委员会、联邦政府各行政机构、白宫班子以及各利益集团。这个术语，他是从政治学者查尔斯·林德布卢姆那里借用来的。林氏认为，“并非全体公民都能成为直接决策者……公民们把

当前的(或者说直接的)决策任务交给极少数人”^①。林氏根据典型的多元论模式把直接决策者的行动看作政策制定的全过程。而戴伊按照其寡头论模式则认为,“直接决策者”的活动仅仅是一个复杂得多的过程的最后阶段,是政策制定公之于众的阶段。在这个最后阶段,即立法阶段,讨价还价、竞争、游说和妥协始终是存在的。而且,由于总统同国会、或民主党人同共和党人、或自由派同保守派之间的矛盾,使社会掌权阶层的许多建议在一二年内得不到国会和总统的批准而耽搁下来或改变。“但是考虑政策的议事日程在‘直接决策者’积极参与政策制定过程之前就已由其他掌权人物安排好了。政策变化的主要方向业已确定,新闻机构已为公众接受新政策作了舆论准备。正式的立法程序涉及的是实施细节:谁得到‘政治’好处?由哪些部门来主管这项计划?到底要花多少钱?这些并不是无关紧要的问题,但是这些问题是在政策目标和方向的范围内提出和决定的,而政策的目标和方向则事前就已确定。‘直接决策者’的这些决定,往往集中在贯彻公共政策的方法上,而不是其目标上。”^②

这就是戴伊教授关于美国政策制定过程的寡头论模式的概括和结论。简言之,美国的政治日程,国家政策的目标和方向,是由社会少数最上层人物决定的(主要是通过他们控制的政策规划组织),由国会、总统、行政机构等等直接决策者加以贯彻实施。

六、评戴伊的寡头论模式

戴伊教授被认为是一位严肃的保守的政治学家。他用十多年

① 查尔斯·林德布卢姆:《政策制定过程》,1968年版,第30页。

② 托马斯·戴伊:《谁掌管美国—里根年代》,第327页。

时间对美国社会机构最上层掌权人物进行了深入的调查研究。他从经济权力的高度集中出发，在取得大量数据的基础上，论证了社会机构最上层掌权人物，主要是企业界和金融界掌权人物在美国政策制定过程中所起的决定性作用，提出了“制定国家政策的寡头论模式”，从而明确回答了谁掌管美国的问题，即谁统治美国的问题。他的结论是，美国是由社会极少数最上层人物掌管的。换言之，美国是由垄断资本和它的代表（掌权优秀人物）统治的国家。这是他的重要贡献。不过他并没有用“垄断资本”这个词儿。

但是，这个寡头论模式也有缺点。最主要的缺点，是它忽视人民大众在政策制定过程中的作用，尤其是人民的斗争所起的作用，尽管这种作用不能夸大。的确，人民是不可能直接参与决策的。然而，人民不仅通过参加选举、政党和利益集团来影响政策，传统上，人民还采用直接行动（示威游行、请愿、罢工、罢课等）来维护自己的利益和影响政府的政策。例如，妇女通过不懈的斗争赢得选举权，使国会通过了取缔歧视妇女的法律；黑人民权运动经过长期斗争，采用法庭斗争和大规模群众直接抗议行动，终于赢得了选举权，使国会制定了一系列取缔种族歧视和种族隔离的民权立法和宪法修正案；以及群众性的反越战运动，在迫使政府结束越战方面也起了重要作用。这些都是人民通过斗争影响和改变政府政策的明显例子。

另外，关于掌权阶层的一致和分歧方面，戴伊教授认为，由于他们的基本价值观是一致的，因而在政策目标和方向方面比较趋于一致，分歧的范围较窄，而且往往限于方法。这无疑是正确的。但是他认为掌权阶层派系之争的根源，在于出现了新的财富中心和靠自己奋斗发迹的新贵。他把这种派系之争称为“阳光地带的牛

仔”同“北方佬”(东部权势集团)之间的斗争。^① 这种斗争是存在的。但是戴伊却过分强调地区因素,而轻看了存在于金融界、企业界内部非地区性集团之间的利益冲突,以国内市场为主的工业企业同以国际市场为主的工业企业之间、农业同工业之间、进口业同出口业之间的利益冲突,等等。政府制定的政策都存在什么人受益,什么人为之付出代价的问题。只从地区看掌权阶层之间的分歧及政策制定过程中的斗争,则未免失之于简单化,难于说明政府政策制定的复杂性。

第三节 政策目标的一致、 矛盾、妥协和变化

(一)政策目标的一致

在阶级社会,政府总地说来是代表在经济体系中占统治地位的阶级的,政府的政策是反映这个阶级的意志和利益的。美国是一个资本主义国家,美国政府的政策是反映美国资产阶级的意志和利益的。关于这一点,前两节已经根据戴伊、多姆霍夫和其他美国学者研究的结果作了说明。在美国,不论是民主党执政或共和党执政,不论政府官员的社会出身和政治信仰如何,政府政策的基本目标是:在国内,维护私有制,保证资本家获得利润,维护财富和收入的不平等,防止社会动乱,保持政局稳定,以利于经济发展;在国外,开拓市场,保护投资,在二次大战以后维护美国的超级大国地位和同苏联争夺霸权。更简单地说,美国政府的政策的基本目标,就是在国内维护资本主义社会制度,在国外维护美国作为一个国家的利益和大国地位。正如戴伊教授所说的那样,掌权阶层的分

^① 托马斯·戴伊:《谁掌管美国——里根年代》,第288—295页,第344、345页。

歧,一般是在实施政策的方法上,而不是在政策的目标上。

(二)分歧、斗争和妥协

美国的统治阶级在政策的基本目标上是一致的。但是,由于它的内部存在众多的利益不同的集团,所以也存在利益的冲突。地区之间、产业之间、行业之间、同一产业和行业的内部的不同集团之间,都存在着利益的冲突。各个大企业之间,同一产业之内的大企业之间也存在利益冲突。因此,在国家政策的整个制定过程中,不只是在立法阶段,即最后阶段,统治阶级内部存在着利益冲突和斗争,需要协调和寻求妥协,而且在确定政治日程和拟定供选择的政策方案这两阶段也同样存在矛盾和斗争,同样需要协调和寻求妥协。此外,由于美国是一个多元化社会,除统治阶级内部的众多集团外,还存在着大量的社会特殊利益集团(广义地说,统治阶级内部的各集团也是特殊利益集团),如种族和少数民族集团、工会、农场主的不同集团、中小企业集团、消费者集团、环境保护集团,等等(见第六章)。这些特殊利益集团为了各自成员的利益,也在不同程度上通过各种手段去影响政治日程的确定、政策方案的形成和立法的制定。

再者,还必须看到美国人民通过参政和直接的群众抗议行动对美国政策制定的影响。美国统治阶级和政府为了缓和阶级矛盾和社会矛盾,求得政局的稳定,也不得不考虑人民的要求和利益,把他们的要求列入政治日程,在政策上作出让步。这一点,前面已提到,在以后的几章(特别是第十五章)中还要较详细地探讨。

由于以上种种原因,美国的政策制定过程便显得十分复杂,也往往使政府最后制定出来的政策呈现混乱,甚至矛盾。也由于以上情况,没有哪一个集团能从政府政策中得到它要求的全部东西,政府的具体政策是在两大基本目的框架内调和各种利益和寻求妥协

的产物。

还要看到一点,由于人民的斗争,在生产增长大于人口增长的情况下,人民的生活才有所改善,政治民主才有所发展。这一方面反映了美国统治阶级的成熟,能因时代的变化而调整其政策,以保持政局的稳定;另一方面也表现出美国的政治制度本身不是僵化的,而是能够适应变化而进行调整的,是具有活力的。

(三)政策的变化

任何一个国家的政策,都不是一成不变的,而是不断变化的。美国的国内政策和对外政策也因国内国际形势的变化而发生变化。但是政策发生重大转折,都是国内外形势发生重大变化时出现的。而在政策发生重大转折以后,一般是保持相当时间的稳定,只作小的调整,而不会大变,直到形势再次出现重大变化。以经济政策为例,美国建国以后到本世纪30年代经济发生大危机以前,一直奉行自由放任政策。为了应付30年代的空前经济危机,政府采用了国家干预为主的经济政策。这种经济政策持续了40余年,到70年代美国经济出现了前所未有的滞胀。到80年代开始,为了对付这种经济的滞胀,里根政府则推行了不同于过去的经济政策,形成国家经济政策的重大转折。同样,美国的对外政策也发生过几次重大的转折。政策的这种带有方向性的变化出现后,大方向不变,小的调整则因客观情况的变化而不断出现。由于情况的复杂、变化多端(特别是国际形势),各政策规划组织和“智囊团”就在政策制定的过程中起着重要作用,不论是政策方向性的变化还是小的调整都是如此。

第十二章 经济政策

这一章讨论联邦政府的经济政策。经济政策是一个很大的题目,按照本书的性质和限于篇幅,这里只讨论三个问题:联邦政府经济政策的变迁;联邦政府对经济的管理;联邦政府的预算制度和预算程序。

第一节 联邦政府经济政策的变迁

联邦政府的经济政策随着国民经济和政府职能的变化而变化。这种变化大致可以分为三个时期:自由放任时期;新政以来加强国家干预时期;里根政府削弱国家干预时期。

一、自由放任时期

这个时期从建国起到本世纪 30 年代初,延续约一个半世纪。到 19 世纪末期以前,即在自由资本主义时期,联邦政府在国民经济中的作用,相对地说是很小的。政府实行自由放任政策,除了采取保护关税、赠与土地兴建铁路为国民经济发展创造条件以外,对经济不直接进行干预,而是让市场机制来调节经济。

19 世纪末期,自由资本主义向垄断资本主义过渡,垄断性大公司和托拉斯相继在铁路、钢铁、石油、电气设备、制糖等产业出现。垄断组织为追求最大的利润,便操纵原料和产品(包括服务)价格,排挤和消除竞争者,加重对工农的剥削。它们的这些活动,限制

自由竞争,破坏市场机制的调节作用,使经济失调、社会和阶级矛盾激化。要求改革和联邦政府对经济进行干预的呼声日渐增强。政府被迫作出反应。1887年,国会通过了管制州际商业法,建立了州际商业委员会对铁路运费进行管制。这是联邦政府对私营经济实行干预的开端。

三年后,国会在1890年制定了谢尔曼反托拉斯法。此法宣布,企业以托拉斯或任何其他形式联合起来“限制各州之间的商业或同外国的商业”的行为非法。但是,由于美国最高法院对此法作了极为狭隘的解释,法律的效力大为削弱。直到1914年,情况才有所改变。1914年,国会通过了克莱顿法,禁止企业采用对不同买主规定不同价格的手段挤垮竞争者。另一个相伴的法律则建立了联邦贸易委员会,授权该委员会对州际贸易进行调查和发出“停止”“不公正的”(以及违法的)商业行为的禁令。上述三个立法为工商业和其他经济活动规定了一定的规则,以保护自由竞争和市场机制的效力。

1913年,宪法第十六条修正案被各州批准。这条修正案授权国会征收所得税,从而推翻了美国最高法院的有关判决。开始时,累进所得税率低,征收的税金也不多。但是,这条修正案的授权,在以后却使所得税和财政政策成为联邦政府对经济实行宏观调节和对国民收入进行再分配的重要手段。

另一重要发展,是国会在1913年通过了联邦储备法。这一法律建立了联邦储备系统(即中央银行),授以调节货币供应和控制银行利率的大权,从而使联邦政府获得了调节和管理经济的另一重要手段。

第一次世界大战期间,联邦政府大大加强了对经济的直接控制。战争结束后,哈定、柯立芝和胡佛三届政府都奉行战前的自由放任政策。1929年,美国爆发了空前的经济大危机,生产过剩,商

品和劳务需求下降,大批工人失业。自由放任政策不能应付大危机,政府的经济政策开始了历史性的大转变,进入了政府大力干预经济的新时期。

在这 150 多年中,虽然自 1887 年联邦政府开始干预经济,但是这种干预是局部性的,起伏不定的。从总体和主流说,这一个半世纪的自由放任政策在政府经济政策中居于主导地位。

二、新政以来加强国家干预时期

1933 年,富兰克林·罗斯福在经济大危机中出任总统。大危机表明资本主义市场机制自我调节失灵,资产阶级传统经济理论和政策已无能为力。罗斯福认为美国“需要大胆的、坚持不懈的实验”。他的实验就是“新政”。新政的实质,就是在维护资本主义私有制的前提下由国家在经济进行干预。在他的第一届任期内,国会通过了一系列法律,对国民经济的许多方面实行干预(表 12·1),在第二届任期内,国会又制定了许多立法。这样,新政的基本经济政策就逐渐演变为通过财政杠杆(税收和预算)和货币杠杆(政府债券和银行贷款)对国民经济进行宏观调节,对国民收入进行再分配,对工业、农业、商业等国民经济部门进行扶植和促进,并在微观上对私营企业活动和行为进行管制。此外,联邦政府自身也从事经济活动,例如成立田纳西流域管理局,对田纳西河流域进行综合开发。新政的临时措施是拨出巨款,大规模举办公共工程(造林和其他水土保持工程、筑路、兴建学校和其他公共建筑,等等)。仅仅是 1935 年设立的工程进展署在以后 9 年里就支出了 110 亿美元,为 850 万人提供了工作。

罗斯福的新政并没有使美国摆脱经济危机,是第二次世界大

表 12·1 新政立法(罗斯福第一届政府)

I. 头 100 天

3 月 9 日	紧急银行援救法(从国会提出、通过到总统签字,总共不到 8 小时)。
3 月 20 日	经济法(削减养老金和薪水,改组机构)。
3 月 22 日	啤酒和葡萄酒税收法(使出售啤酒和葡萄酒合法化)。
3 月 31 日	平民水土保持工作队建设救济法(为青年提供工作)。
4 月 19 日	放弃金本位制。
5 月 12 日	联邦紧急救济法(一半救济款分配给各州)。
5 月 13 日	农业调整法(提高农产品价格)。
5 月 18 日	田纳西流域管理局法(授权在田纳西河上建坝和修建发电站)。
5 月 27 日	联邦证券法(规定新证券向联邦贸易委员会登记)。
6 月 13 日	为住宅主提供资金法(授权为非农场抵押负债提供资金)。
6 月 16 日	全国工业复兴法(建立工业管制法规,设立公共工程署减少失业)。
6 月 16 日	1933 年银行法(建立联邦银行存款保险公司,以保障银行存款)。
6 月 16 日	紧急铁路运输法(加强铁路运输的协调)。
6 月 16 日	农场信贷法(改组农业信贷计划)。

II. 第一届任期内 100 天以后采取的行动

1933 年	颁发把立法付诸实施的行政命令;批准某些工业的管制法规。
1934 年	
1 月 31 日	为农场抵押提供资金法(批准为农场负债提供资金)。
2 月 15 日	民用工程紧急救济法(批准根据联邦紧急救济法举办公共工程和直接救济项目)。
2 月 23 日	农作物贷款法(向农业生产者提供贷款)。
4 月 21 日	棉花控制法(为州和县规定棉花生产指标)。
4 月 28 日	住宅主贷款法(保证为住宅抵押提供资金)。
5 月 18 日	犯罪控制法。
6 月 6 日	联邦证券交易法(建立联邦证券和交易委员会)。
6 月 19 日	1934 年电讯法(建立联邦电讯委员会)。
6 月 19 日	白银购买法(授权购买等于国库贮存黄金量 1/3 的白银)。

续表

6月27日	铁路劳工法(认可铁路工人组织工会和谈判的权利)。
6月28日	全国住房法(建立联邦住房管理局)。
1935年	
4月8日	紧急救济拨款法(建立工程进展署)。
4月27日	土壤保持法(建立土壤保持服务)。
7月5日	瓦格纳-康纳利法(建立国家劳工关系委员会)。
8月9日	汽车运输公司法(把州际公共汽车和运货汽车置于州际商业委员会管辖之下)。
8月14日	1935年社会保障法(第一个重要的全国社会保障法)。
8月30日	1935年岁入法(更加严格地对富人征税)。
1936年	
2月29日	土壤保持和国内分配法(代替被法院宣布为违宪的农业调整法)。
6月20日	联邦反价格歧视法(禁止从事州际商业的联号商店的低价格)。
6月26日	商船法(建立海事委员会)。

资料来源:威廉·基夫等三人:《美国的民主:制度、机构、政治和政策》,1983年版,第409—410页。

战的庞大军事订货使美国摆脱了经济萧条走向繁荣。然而,新政对缓和经济危机是起了很大作用的。新政标志着联邦政府经济政策的重大转变,开创了政府全面干预经济的新时期,把美国的经济变成“混合经济”,即自由的和受管制的经济。

新政实施以来,美国政府对经济的干预同过去相比较有着质的不同。政府不再是对经济进行零星的、枝节性的、局部的干预,而是对整个国民经济发挥调节、促进和管制的职能。但是,政府对于企业的经营和管理权则不加干预。政府干预经济的目的,是对生产和分配进行调节,以减弱经济的周期性危机,求得经济的稳定发展;通过社会安全网的建立来缓和社会矛盾和阶级矛盾,以实现经

经济发展需要的政局的稳定。因此,有的美国学者把新政看作一次革命,认为它开始了“关于政府的社会和福利责任的一场思想革命”,“它不仅开始了一场政府作用的革命,而且实现了这场革命。……政府对于经济方面发生的事不能袖手旁观这一原则,在罗斯福时代以后,已不再受到严重挑战了”^①。

事实上,罗斯福以后的各位总统,不论是民主党人还是共和党人,都接受了上述原则。至于政府应当介入经济多深,采用什么手段介入,则有不同意见。但是,认为政府有能力对于促进经济发展作出贡献则是一致的。

罗斯福推行新政,并无系统理论作为其经济政策的根据。他的政策和措施是根据实际需要采取的。但是在他推行新政的过程中,凯恩斯主义在1936年问世。二次世界大战后,凯恩斯主义盛行于西方,在美国成为政府经济政策的指导理论长达30多年,直到60年代末期。

凯恩斯主义的创立人是英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯。凯恩斯批评萨伊的“供应会自行创造需求”的理论,抛弃了资本主义传统经济学关于市场经济可以通过自动调节实现充分就业的理论。他承认资本主义有生产过剩和需求不足的问题,但不承认经济危机产生于资本主义所有制。他认为失业和经济危机产生的原因是“有效需求”不足,即社会对于消费品和生产资料的需求不足。需求不足不可能用降低利率的办法来解决。解决需求不足的唯一办法,是由政府进行干预,扩大政府开支、减税和实行赤字预算政策。这样,就有更多的货币进入流通领域,社会需求便会增加,企业便会增加生产和雇用更多的工人,从而实现充分就业和繁荣。而在需求过大时,政府则应增加税收或削减政府开支,以减少货币供

^① 罗杰·希尔斯曼:《治理美国的政治》,1985年版,第392页。

应,防止通货膨胀。凯恩斯主义的核心,是通过政府干预扩大需求,带动生产,以解决生产过剩的问题。

二次大战以后到 60 年代末,凯恩斯主义在美国政府经济政策中一直处于支配地位。杜鲁门政府继续奉行扩大政府干预经济、扩大社会需求的政策。1946 年就业法就是一个明显的例子。这一法律要求联邦政府:“协调和使用它的所有计划、职能和资源……创造和保持将为愿意和寻求工作的人们提供有益的就业机会(包括自我就业),以及促进最大限度的就业、生产和购买力。”就业法设立了向总统就经济政策提供咨询的经济顾问委员会;要求总统每年 1 月向国会提交经济报告,其中包括实行就业法的政策的计划;建立国会联合经济委员会,为国会提供全面经济情况。

在共和党人艾森豪威尔执政的 8 年中,保守主义回潮,但他既无意扩大新政,也未废除新政。继他之后的肯尼迪和约翰逊两届民主党政府,则进一步扩大政府职能。为了缓和日趋尖锐的社会矛盾,约翰逊促使国会通过了 1964 年民权法,并且提出了他的“伟大社会”计划。国会为此通过了经济机会法和其他建立“社会安全网”的立法(表 12·2)。伟大社会计划扩大了政府对社会福利承担的义务,把凯恩斯主义扩大政府开支刺激社会总需求的政策推向高峰。与此同时,约翰逊又把越战升级。越战升级和伟大社会计划并举,使政府开支超过了国力,引起了通货膨胀。到 70 年代,美国出现了经济停滞和通货膨胀并存的异常现象(即“滞胀”)。

表 12·2 约翰逊的伟大社会立法

1964 年	民权法(自南方重建以来最全面的民权立法)。
	岁入法(大量削减税收)。
	食品券法(开始时是处理过剩农产品的计划)。
	经济机会法(“向贫困开战”——约翰逊的主要倡议)。

- 延长希尔—伯顿法(对医院修建和现代化给予补助)。
护士培训法(对培训和修建护士学校给予补助)。
全面住房法(延长现有项目,另加新倡议四项)。
国家荒野保持系统(为这一系统划定土地和制定条例)。
- 1965年
- 医疗照顾法(为老年人提供医疗保健)。
初等和中等教育法(历史上最全面的联邦教育法)。
高等教育法(向大学和学生提供援助)。
成立住房和城市发展部。
老年美国人法(建立老年局,授权对州提供补助)。
投票权利法(在种族歧视地区由联邦实施选民登记)。
住房和城市发展法(1949立法以后的影响最深远的立法)。
社区精神保健中心法修正案(为雇用人员提供补助)。
法律实施援助法(对地方执行法律的官员提供补助)。
-

资料来源:威廉·基夫等三人:《美国的民主:制度、机构、政治和政策》,1983年版,第414页。

通常的情况是,物价上涨发生在经济高涨时期,到经济衰退时期,物价便下降。1970—1980年,美国国民生产总值年均递增2.9%;消费物价指数年均增长7.4%;失业率年均是4.3%。1980年,国民生产总值是负增长,失业率达到7.1%,物价上涨13.5%。就是说,在70年代经济停滞,通货膨胀却居高不下。

70年代出现的这种经济滞胀的原因是多方面的。进入60年代,西欧和日本经济发展迅速,实力上升,美国丧失了独霸世界市场的优势;美国资本输出过大,国内传统工业投资不足,竞争能力削弱;技术革命使新产品大增,日本电子产品占领世界市场和美国市场;美元泛滥世界,外国以美元兑换黄金,美国黄金储备下降,动摇美元的稳定性;美国政府执行金融膨胀政策,维持低利率,政府

和私人竞相举债,货币流通量大增,助长了通货膨胀。以上这些都是造成美国经济滞胀的因素。但是,凯恩斯主义以政府开支刺激社会总需求,则被认为是造成通货膨胀的主要原因。

总的说,凯恩斯主义的推行,在一定程度上起到缓和经济危机和社会矛盾的作用,但不能消除经济危机(从1948年到1980年,美国已发生过七次经济衰退),而且最后又成为美国通货膨胀的重要因素。凯恩斯主义是以膨胀政策反经济停滞的,以紧缩政策反通货膨胀的。但是它对于经济停滞和通货膨胀同时并存,则束手无策。它不仅不能医治经济的滞胀,反而被指责为罪魁祸首,其衰落乃不可避免。美国的决策者致力于寻求其他处方来医治滞胀,这新的处方就是里根经济学。而当时乘机兴起的供应学派和货币主义,则为里根经济学提供了理论根据。

三、供应学派和货币主义的理论

供应学派和货币主义是美国新保守主义和里根政府经济政策的理论基础。在探讨里根政府的经济政策以前,有必要先扼要介绍这两个学派。

这两个学派的共同之处,是都赞成自由放任、由市场机制起作用,反对国家干预。但两派理论的侧重点则有所不同。

供应学派的首倡人是南加利福尼亚大学的阿瑟·拉弗和哥伦比亚大学的罗伯特·蒙德尔。供应学派的观点是同凯恩斯主义相对立的,前者强调经济的供应方面,后者强调经济的需求方面。供应学派认为:可以采用增加供应的办法来克服滞胀,关键在于减税,增加对生产的刺激。他们认为,经济滞胀是由高税收造成的。高税收取消了人们工作和储蓄的积极性。储蓄减少,随之而来的是新投资下降,经济增长放慢,通货膨胀加剧。高税收还诱使人们把资

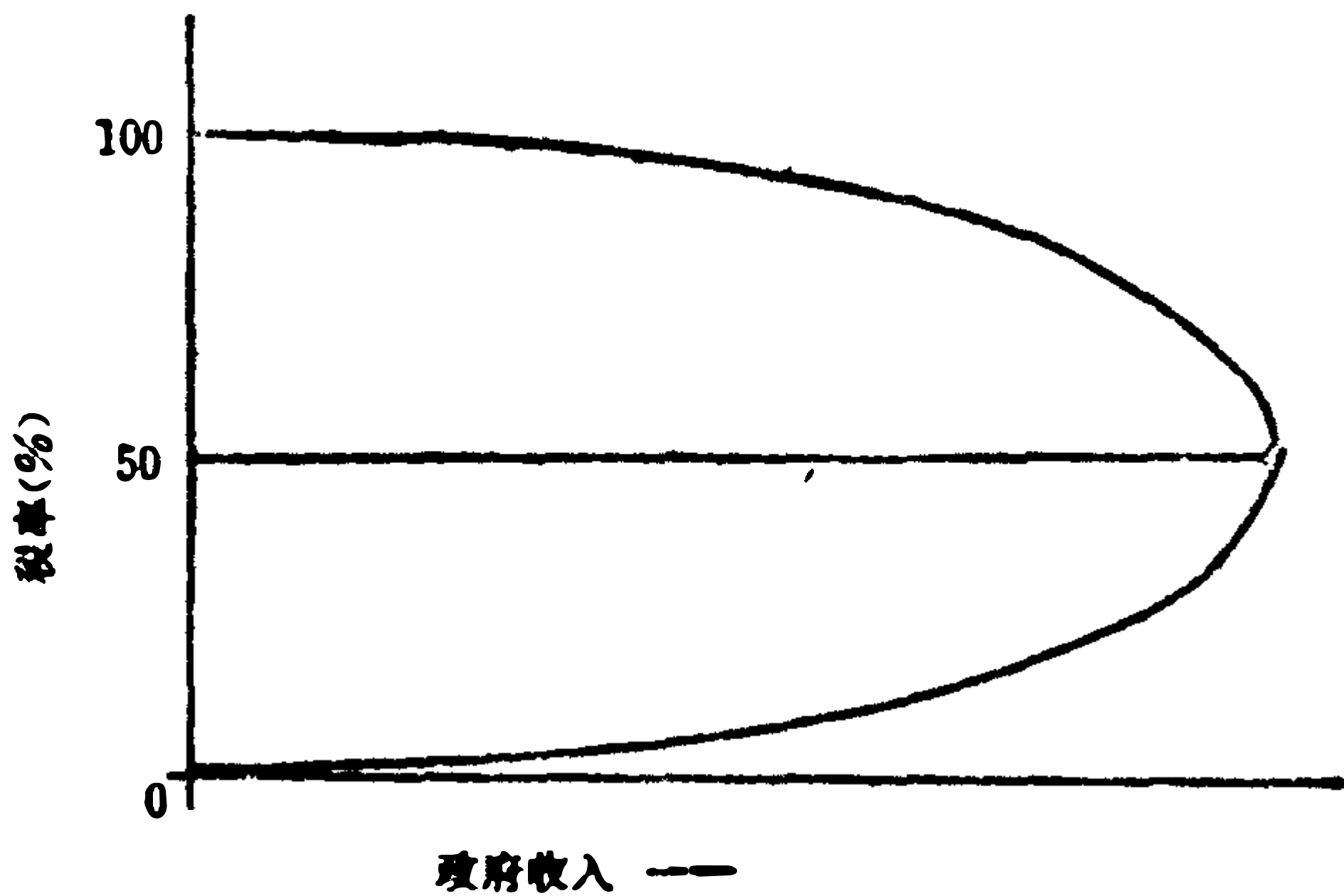
金投资于非生产性的“税收避风港”和进入“地下经济”(以货易货来逃税,或从事无记录的私下交易)。对个人收入征收高税(加上失业的高津贴),使失业比寻求工作更有吸引力。因此,供应学派主张大量削减个人和公司所得税,以鼓励人们工作和企业投资。这将使经济更快地增长,经济增长了,失业和通货膨胀都将下降,政府的收入也将增加并保持高水平(税率虽下降,但征税总额会增加)。

拉弗的理论和贡献是“拉弗曲线”。他的论点是:所得税税率为零,政府无税可收;税率为百分之百,政府不可能征收到任何税款,因为人们将失去工作的兴趣。因此,必须找到一个税率的最高点,超过这个最高点,就会使人们失去工作兴趣,就会使个人收入减少,使供应停顿,使政府收入减少。在拉弗看来,美国的现行高税率(50%)已高到产生恶果的程度。结论是政府不可能通过提高税率来实现预算平衡,而减税则将实际增加对生产的刺激和提高生产率,从而增加政府的收入,实现预算平衡。

供应学派又回到萨伊的供应自然创造需求的理论。但是,由于减税迎合一般人的心理和企业的需要而具有吸引力,深受保守共和党人的欢迎,成为里根竞选总统纲领的主要内容之一。

货币主义学派是由保守派经济学家米尔顿·弗里德曼发展起来的。弗里德曼认为,货币供应量的变动是物价水平和经济活动变动的最根本原因。当太多的货币追逐太少的商品时,便发生通货膨胀。联邦政府有权制造货币。当它印刷太多的货币时,便发生通货膨胀。而在通货膨胀变得猖獗起来时,政府常急剧缩小流通的货币量,于是便出现衰退,经济增长缓慢,失业增加。因此,控制通货膨胀和刺激经济增长的关键,是货币政策而不是财政政策。只要政府使货币供应量保持稳定的、可以预计的、同经济增长相适应的增长幅度,国民经济就能健康地发展;其他方面,政府应不加干预,让自由市场去发挥作用。

拉 弗 曲 线



四、里根政府削弱政府干预时期

1980年大选,共和党总统候选人罗纳德·里根提出了医治经济滞胀,复兴美国经济和增强国防力量,重整美国威望的竞选纲领,因此当选总统。他的经济纲领以供应学派的学说为核心,兼采货币主义的主张,并包括传统保守主义关于政府作用的观点,被称为里根经济学。

里根经济学是奉行自由放任主义,减少政府对经济的干预,让市场经济自发调剂的经济学。它是保守主义的经济学,是同凯恩斯主义对立的。里根经济学的提出和实施,是美国政府经济政策的又一次重大变革。

里根政府的对外政策,是增加国防开支,增强美国的军事实力,实行坚定的政策同苏对抗,争夺霸权,以洗刷美国近年蒙受的羞辱和恢复美国的国际威望。在国内政策方面,则把克服滞胀、振

兴美国经济放在首位。

里根在就职演说中声称，“合众国面临着极大的经济困难”，通货膨胀严重，工人大批失业，生产率下降，税收沉重，财政赤字庞大。这种“长期存在的趋势要是继续下去，一定会引起社会、文化、政治和经济的大动乱”。里根认为，造成这种状况的根本原因，是联邦政府过度膨胀，开支太大，税收过重。他表示，要立即采取行动消除经济发展缓慢和生产率下降的障碍，限制联邦政府的影响，恢复各级政府之间的平衡，从而复兴美国。

1981年2月18日，里根向国会提出了以下四条为主要内容的“经济复兴计划”：(1)减税(3年减少个人所得税30%，加快企业设备折旧)；(2)降低联邦政府开支增长率(削减防务以外的所有政府开支)；(3)减少政府管制经济的规章条例和政府在经济方面的作用；(4)控制货币供应增长率。在四条中，(3)、(4)两条卡特政府已开始实行；减税和削减政府开支则是里根的新政策，减税又是最主要的一条。

在1981年，国会基本接受了里根的减税(同意3年内减税25%，而不是30%)和削减国防以外的政府开支(国防开支则增加)的方案。减少管制规章条例和控制货币供应量也付诸实施。看来似乎一切顺利。但是在1981年7月，却开始了战后最严重的持续17个月的经济衰退(参见表12·3)，直到1982年11月才走出谷底。这次衰退的直接原因是联邦储备委员会紧缩通货。从1983年10月起，开始了战后最强劲的复苏，经济增长持续到今天(1988年)，通货膨胀率也逐步下降，到1984年已从1980年的两位数下降到3.8%。里根的经济政策在医治经济滞胀上取得了显著成效，成为他竞选连任成功的重要原因之一。

但是经济上也出现了不小的问题。第一，是出现了空前庞大的财政赤字。1980财政年度赤字是738亿美元。以后6个财政年度

赤字年年上升,1986年度高达2208亿美元,6年增加了两倍(表12·5)。国债也随之剧增。1980年财政年度结束时,国债是9143亿美元。里根执政6年中累积债务达到10326亿美元,超过1981年以前历届政府欠债的总和。1986年8月,国会不得不通过紧急决议把国债限额提高到21110亿美元。1985年,国债利息高达1294亿美元,占预算支出的13.6%,国民生产总值的3.2%。造成庞大赤字的根本原因是减税和增加国防开支并举,国家财政无力负担。而对经济增长预测和减税后税收增加的估计的错误,也是一个因素。

联邦预算执行结果,到1985财政年度,国防开支比1981年度增加66.7%(见表12·4)。同期内,由于减税财政收入只增加22.5%(见表12·5),而总支出又有2/3是无法削减的项目,财政出现巨大赤字遂不可避免。里根许诺在1984年消灭预算赤字成为泡影。

第二,庞大的预算赤字引起了高利率、美元高汇率和高外贸逆差。1984年,美国利率为6.6%,高于西欧和日本。高利率使美元升值,美元高汇率使出口锐减,进口增加,结果外贸逆差直线上升。外贸逆差在1981年是280亿美元(商品贸易),1984年高达1233亿美元,1985年上升到1485亿美元,1986年达到创纪录的1689亿美元。

巨额外贸赤字,使美国在1985年第一次由债权国变成净债务国。1986年,美国外债达到2630亿美元,约占国民生产总值的6%。经济学家估计,到1992年,外债将高达9000亿美元。

低经济增长、高财政赤字和高外贸赤字,受到各方指责,里根被迫改变不干预经济的政策。里根政府从1985年中期采取了一系列干预措施。(1)联邦储备委员会连续降低贴现率,放松银根。贴现率从1985年的8%降低到1986年8月的5.5%。为防止利率下

降导致外资回流,美国要求联邦德国、日本同时降低利率(日本降低了利率)。(2)联合西方国家共同干预货币市场。1985年9月,美、英、法、日、联邦德国五国财政部长在纽约开会,决定美元贬值,日元和联邦德国马克升值。到1986年9月美国对西方主要货币的比价降低了30—40%,而且以后继续下降。(3)推动联邦德国和日本调整国内经济结构,扩大内需,为美国商品打开大门。美国为此在1986年5月东京七国首脑经济会议上提出了“贝克计划”,并为会议接受。(4)提出所谓的“公平贸易计划”,对于不对美国货开放国内市场的国家实行报复;提高出口补贴;推进新的多边贸易谈判。

另一项重要措施是缩小预算赤字。1985年4月,里根发表演说,表示消灭赤字的决心。同年11月12日,国会通过了平衡预算和紧急赤字控制法(通称“格拉姆—拉德姆—霍林斯法”,以下简称格拉姆法)。格拉姆法规定从1986财政年度开始减少预算赤字,经过5年到1991年实现预算平衡,并规定出每个财政年度减少赤字的指标和赤字最高限额。如果国会和总统达成的年度预算赤字超过规定的限额,经行政管理和预算局同国会预算局的共同核定,并经国会审计总局审查确认,总统必须自动对超过限额的赤字加以扣押、削减。这种削减对防务开支和非防务开支是等额的(里根一直坚持防务开支不能削减,这一条款是里根的让步)。联邦“权利项目”的“指数化”的做法将取消,但社会保险和国债利息不在削减之列。

为了刺激经济增长同时保证政府财政收入,里根又在1986年提出了税制改革计划,并称它是美国历史上的“第二次革命”。同年9月,国会通过了税收改革法,新税法在1987年开始实施。新税法是73年来税收制度的第一次大改革。其主要内容如下。(1)较大幅度地降低税率和减少税率档次。个人所得税按个人收入计征,高

税率由现行的 50%降低到 28%(年收入在 43151—100480 美元,税率为 33%,再往上增加的部分按 28%的税率征税),档次则由现行的 14 级(从 11%到 50%)简化为 3 级(15%、28%、33%)。提高免税标准(使 600 万人免税)。公司所得税最高税率从 46%降低到 34%,同时规定公司必须缴纳 21%最低税率的税款。(2)取消或减少多项税收减免优惠,尽可能堵塞税收漏洞。(3)既不增加也不减少政府的税收收入。

人们估计,在以后 5 年中,个人将从新税制得到 1200 亿美元的好处,而公司则将多缴纳 1200 亿美元的税金。

里根的税制改革也是以供应学派的理论为根据的,是他的第一届政府减税政策的延续,也是所谓“里根经济学”的核心内容。里根任内头三年实施了减税 25%的计划,对几年来经济增长起了一定作用,但财政赤字并未减少,反而扶摇直上。

里根在其 1986 年总统经济报告中继续宣扬不干预经济主义,然而在实践中,他却放弃了不干预经济的立场,从财政、贸易和美元汇率三方面进行干预,甚至还要借助于国际干预。财政、外贸赤字日益严重,又诱发了 1987 年 10 月纽约股票市场的大暴跌。结果里根总统不得不同国会领袖协商迅速削减财政赤字的办法。最后达成妥协性协议:在 1988 财政年度削减赤字 300 亿美元,1989 年度再削减赤字 460 亿美元。特别引人注目的是 1988 年度削减赤字中,包括削减防务开支 50 亿美元和增税 120 亿美元。人们都知道,里根自执政以来一贯是坚持增加防务开支和反对增税的。但是,现在迫于形势却不得不在这两方面都作出让步。因此,有的人认为这是里根经济政策的失败。这也说明里根经济学是有弱点的。

前面已经讲到,里根经济政策是以供应学派和货币主义的理论为基础的,其具体措施的核心是减税,其实质是反对国家干预,至少是减少国家干预,让自由市场起调节作用。他的政策,克服了

凯恩斯主义的某些片面性,在医治滞胀上取得明显成就,但是却又带有供应学派和货币主义的片面性,在财政政策上犯了错误。终于不得不借助于国家干预。而且不断增加国防开支,不惜出现财政赤字,这也是以扩大政府开支来刺激经济的一种办法,也是国家干预的一种。尽管如此,同他的前任相比,里根是削弱了国家干预的。然而,他却又无法摆脱国家干预。这说明现代的资本主义,由于其经济的复杂性,已经离不开国家干预,只是在不同历史条件下,干预的程度有所不同而已。

里根总统的任期到1988年1月届满。新总统上任,可能调整国内和对外政策,经济政策也会有调整。然而,里根执政8年所实行的保守主义的经济政策的方向和已由国会制定立法的重大政策(如税制改革、控制社会福利开支的增长等),将会继续下去,短期内不会发生戏剧性变化。

第二节 联邦政府对经济的管理

美国经济是以市场经济为基础的。经济靠市场调节,使供求平衡,从而促进经济发展。市场机制要发挥作用,关键是保持“自由而又公正的竞争”。美国宪法的许多规定,都是以促进和保护国内统一市场的形成和发展,以及保护自由市场的运转为目的的。宪法保障私人财产和合同的实施,规定不依正当法律程序不得剥夺个人的财产。宪法规定,只有国会有权征收关税,发行货币和规定货币的价值,管制州际贸易和对外贸易;国会有权制定统一的破产法,确定度量衡标准,设立邮政局和修建邮政道路,保障发明的专利权等。宪法还规定,各州未经国会同意不得对进出本州的货物征收进口税;禁止各州制定损害合同的法律;规定每个州对于他州的法律、文件和法院判决给予充分的信任和尊重。所有这些宪法规定,

都是促进和保护国内统一市场的,从而使自由市场得以运转和发挥作用。而宪法规定国会有权征税、举债、发行货币和规定币值、管制州际和对外贸易,又为联邦政府干预经济提供了手段。

如前所述,经过 200 年的演变,美国的经济已不是纯粹的市场经济,即一切由市场自动调节,国家已对经济进行干预。但是联邦政府对经济进行管理和干预,不采用国有化,不采用指导性计划,更不用说指令性计划了,而是根据宪法手段通过财政政策和货币政策和对私营企业进行管制来进行的。财政和货币政策用于对经济进行宏观调节,缓和经济的周期波动,以求经济的稳定发展;对国民收入进行再分配,建立“社会安全网”,以缓和社会矛盾和阶级矛盾,为经济发展提供安定的政治和社会环境。对私营企业的管制则用于为企业活动规定行为准则和“竞技规则”,以保护竞争,保护消费者的利益,也就是对经济进行微观控制。

联邦政府对经济的管理和干预具有两个明显特点。(1)它不是取代或取消市场经济的作用,而是对后者起配合和补充作用;因此,美国经济被称为“混合”经济,即自由的和受管制的市场经济。(2)政府不干预企业的经营管理权。

一、财政政策

美国宪法规定,国会有权征税,“以偿付国债、提供合众国共同防务和公共福利”,有权举债,有权开支。联邦政府的年度预算规定政府在一年中可以花多少钱和征多少税。这些开支和征税政策的综合,就构成联邦政府的财政政策。自新政以来,联邦政府就把财政政策作为对经济进行宏观调节的重要手段。通过财政政策在宏观上调节经济是一个大题目,这里只就其方法、成就和问题进行极粗略的考察。关于预算的制定将在下一节讨论。

联邦预算的收入和支出占国民生产总值的百分比,在1940财政年度分别是6.8%和9.9%,到1984财政年度分别上升到18.1%和23.1%(国民生产总值为财政年度值)。^①因此,联邦政府是拥有巨大财政力量的,这种巨大的财力,使它可以运用其政策对国家经济进行宏观调节,影响经济。总的说,联邦政府的财政政策所依据的原理是:当经济因投资和消费过低而进入衰退时,政府便增加开支或降低税率来增加需求,以刺激经济;当经济因需求大于供给而过热时,政府便提高税收或削减实际开支,从而降低需求。在实践中,每位总统在运用上述原理时又有所不同。艾森豪威尔使用了“补偿政策”:在经济高涨年份,政府力求预算有盈余,在衰退时则实行赤字财政政策,这样,预算可在整个经济周期内保持平衡,而不必每年保持收支平衡。肯尼迪则提出“有推动力的政策”,以提高经济增长率。尼克松和福特则采用“纠正性政策”,容忍经济负增长和失业增加,以求降低通货膨胀率。卡特在竞选时主张平衡预算,但上台后却要求国会给每个人减税50美元,以刺激经济。几个月以后,为了抑制通货膨胀,他采取了“限制性政策”。里根则奉行供应学派理论,实行减税,削减民用开支,以求复兴美国经济。

历届政府运用财政政策对国民经济进行宏观调节,效果如何呢?总地说,是有得也有失。

就成效说,这种调节虽然不能克服周期性经济危机(在美国称之为“经济衰退”),但是对于降低经济危机的严重程度是起了积极作用的。第二次世界大战后,按照美国自己的说法,共发生过8次经济衰退。衰退发生的频率高于战前,但是,每次衰退持续的时间、工业生产指数和国民生产总值下降的幅度、失业率,同30年代的大危机相比,显然都要温和得多。30年代的大危机,工业生产连续

^① 《美国统计摘要,1987年》,第292页。

下降 37 个月,工业生产指数下降 53.5%,国民生产总值下降近 30%,失业率最高达到 24.9%。^①战后的 8 次经济衰退时间最长的是第 8 次,工业生产连续下降 17 个月。工业生产指数下降以第 6 次最多,达到 15.1%。国民生产总值以第 8 次下降最多,达到 2.5%。失业率也以第 8 次最高,达到 10.8%(表 12·3)。

战后历次经济衰退中,国民生产总值下降幅度都很小,第 1、4、8 次衰退中,国民生产总值还略有上升(表 12·3)。正因为如此,美国经济在五六十年代出现了相对的繁荣。

但是,美国政府财政政策的宏观调节也产生了新的问题。不断扩大政府开支的财政政策造成的高需求和连年的财政赤字,成为 70 年代经济滞胀一个重要原因。而里根政府的增税和增加国防开支并举的财政政策,则导致财政赤字失控。而连年的巨额财政赤字又导致高利率、美元高汇率和高外贸逆差。庞大的财政赤字已成为美国经济的头等大问题。

1946—1986 年的 40 年中,历届美国政府,不论是民主党执政还是共和党执政,都无法摆脱预算赤字的困扰。40 年中,仅 6 年(1947,1948,1949,1951,1960,1969)有财政盈余,其余 34 年都是赤字。1975 年以后财政赤字日渐庞大,到 80 年代失去控制,头 6 年赤字增加近两倍(表 12·5)。

有的美国经济学家把联邦预算长期出现赤字,称为“结构性赤字”。对于这种说法虽然有分歧,但这种说法是有一定道理的。(1)“伟大社会”计划的实施,使福利开支激增。付给个人的福利开支,1965 财政年度占联邦预算开支的 27.3%,1982 年上升到 48.4%。(2)连年赤字使国债净利息随之增加,1965 财政年度占预

^① 陈宝森:《美国经济与政府政策——从罗斯福到里根》,世界知识出版社 1988 年第 1 版,第 22 页。

算支出的 7.3%，1982 年上升到 11.4%。福利开支和国债利息被称为政府不能控制的开支，两项合计在 1982 财政年度占联邦预算支出的 60%，若加上其他相对说来难于控制的开支则大约占预算总支出的 75%。(3)国防开支在越战结束后曾一度下降。里根执政后又再度上升，1982 年上升到占预算总支出的 24.9%，1985 年度达到 26.7%(表 12·4)。预算的结构如此，即使总统决心平衡预算，仅靠削减民用开支，而不是节流(包括削减国防开支)和开源(增税)并举，是难于消灭预算赤字的。

表 12·3 美国战后历次经济危机简况表

危机次数	危机起止年月	危机持续月数	危机阶段工业生产下降(%)	失业率最高纪录(%)	国民生产总值升降幅度(%)
第一次	1948.8—1949.10	15	10.1	8.3	+0.02
第二次	1953.8—1954.4	9	38.2	3.2	-1.30
第三次	1957.4—1958.4	13	13.5	7.5	-0.70
第四次	1960.2—1961.2	13	8.6	7.1	+2.60
第五次	1969.11—1970.11	13	6.8	6.0	-0.30
第六次	1973.12—1975.3	16	15.1	8.9	-1.80
第七次	1980.1—1980.7	7	8.0	7.1	+1.90
第八次	1981.7—1982.11	17	12.4	10.8	-2.50

资料来源：陈宝森：《美国经济与政府政策——从罗斯福到里根》，世界知识出版社 1988 年第 1 版，第 21 页。原表中有两栏删去。

联邦政府难于平衡预算，除预算结构的因素外，还有以下原因。(1)财政政策所依据的理论偏颇和脱离实际。(2)总统在财政政策上的三个主要顾问对于预算收入和支出的估计、对于财政政策的看法常常不一致。经济顾问委员会倾向于依靠市场，常建议减税以刺激经济；财政部则着眼于税收；行政管理和预算局常反对减税，对开支的估计偏高。(3)国会和总统着眼于选票，不愿增税，尤

其是在选举年。总统在选举年常通过增加开支,讨好选民,为本人及本党公职候选人捞取选票。(4)总统在制定预算时,对经济形势的预测常过于乐观。(5)两大党对财政政策存在分歧,例如民主党主张降低失业,共和党主张遏制通货膨胀,等等。(6)国会同总统争夺预算控制权,特别是总统的党在国会处于少数党的地位的时候。

格拉姆法要求在1991年消灭财政赤字。在1987年,总统同国会经过协商达成在1988和1989两财政年度减少财政赤字760亿美元的协议。但是1991年能否消灭财政赤字,还难于预言。

综上所述,联邦政府运用财政政策对经济进行宏观调节是有成绩的,但是这种调节不能克服资本主义的固有矛盾,由于客观因素的制约和主观上运用财政政策的不当和错误,又引起新的问题,不能达到预期的目的。这种调节是有其局限的。

表 12·4 美国国防支出 (1960-1986)

财政年度	总金额 (亿美元)	占年度预算总支出的百分比 (%)
1960	481	55.2
1965	506	42.8
1970	817	41.8
1975	865	26.0
1976	896	24.1
1976, TQ	223	23.2
1980	1340	22.7
1981	1575	23.2
1982	1853	24.9
1983	2099	26.0
1984	2274	26.7
1985	2527	26.7
1986(估计数)	2658	27.1

资料来源:《美国统计摘要,1987年》,第295页,表481。

二、货币政策

联邦政府也通过货币政策在宏观上对经济进行调节,即通过控制货币的供应量和利率来影响经济。依据的理论是货币主义。

联邦储备委员会(以下简称联邦储委)是联邦政府制定货币政策的主要机构。它是根据联邦储备法在1913年成立的。它实际上是美国的中央银行。委员会由7人组成,任期14年,不得连任。委员会主席由总统在7名委员中任命,任期4年(不同总统的任期一致),可以连任,是7名委员中权势最大的人。国民银行(在联邦财政部注册的商业银行)必须加入联邦储备系统,在州注册的银行参加与否由它们自行决定。联邦储备系统有6 000个会员银行(主要是国民银行)。它在全国设12个地区联邦储备银行为会员银行服务。

在理论上和一定程度的实践中,联邦储委独立于总统和国会。

联邦储委最重要的职能是控制货币的供应量(流通中的货币量和在银行的存款额)和规定货币的价格(即利率),由此对经济发挥宏观调节作用。它拥有三种手段来实施其货币政策:(1)法定准备金标准;(2)贴现率;(3)公开市场业务。

(1)法定准备金标准。法律规定,联邦储备系统的会员银行必须对客户存款保持一定比例的准备金,以保证在客户提款时有充分的支付能力。联邦储委有权根据经济情况调整会员银行的准备金标准。提高准备金标准,银行可贷出的款子就会减少,借款变得困难,货币供应量缩减,利率上升。降低准备金标准,则会产生相反的效果。但是,准备金标准已经不再能够影响足够的商业银行和其他金融机构来控制货币供应量。这是因为公司可以通过以下办法筹措投资所需要的资金:发行股票或商业票据,从外国投资者、公

司和银行获得贷款,或转向投资银行、保险公司、退休金基金会,这些机构全都不受准备金标准的约束。

(2)贴现率。会员银行向联邦储备系统贷款的利率称为“贴现率”。联邦储委可以用提高或降低贴现率的办法影响市场利率。提高贴现率,将迫使商业银行提高利率,结果将缩小货币流通量,企业活动下降。降低贴现率,则会产生相反的结果。但是,提高贴现率也并不总是产生上述结果。第一,它可以诱使外国投资者把大量资金转移到美国,从而为投资提供较多的货币。在70年代,由于利率上升,外国资金的流入大大增加了货币的供应量。第二,如果企业界认为利率还将继续上升,各公司便可能把利率上升看作应当现在借款的信号,以免以后支付更高的利率。

(3)公开市场业务。这是联邦储备系统的最重要手段,目前被认为是达到其目的的最佳工具。这是因为改变法定准备金标准和贴现率缺乏足够的灵活性,不能随时运用,难于应付瞬息万变的金融和经济情况。而公开市场业务则可适应这种多变情况。所谓公开市场业务,就是联邦储委通过向商业银行购买或出售政府债券(公债、票据和国库券)来控制货币供应量。它购买政府债券,将实际上增加货币供应,使利率降低,信贷活跃,从而加快经济发展;^①出售债券则会产生相反的结果。这样,公开市场业务就发挥类似政府财政政策的作用,能够加强或抵消政府财政政策。

决定增加或减少货币供应的大权,掌握在联邦储委属下的联邦公开市场委员会手中。公开市场委员会由以下成员组成:联邦储

^① 联邦储委购进政府债券时,它把出售银行所得款项作为该银行的新准备金记入该行在联邦储备系统的账户。这种交易实际上增加货币供应。出售政府债券的银行都是大银行,现在,它们的准备金增加了,可以向借款的银行贷出更多的贷款,后者也可以贷出更多的贷款。货币供应量于是增加。新增加的货币流通起来,经济发展速度加快。

委的所有 7 名委员,纽约联邦储备银行行长,另外 4 个联邦储备银行的行长(由 11 个地区联邦储备银行的行长轮流担任);开会时由联邦储委主席主持。联邦市场委员会定期秘密开会,决定放宽或紧缩货币供应,通过公开市场业务付诸实施。因此,公开市场委员会成为一个拥有很大权力的关键机构。

但是,联邦储委作为制定货币政策的主要机构,在主客观上却受到某些限制或影响。首先,除了在制定货币政策上经济学家缺乏共识外,货币主义者对联邦储委的作用也持不同看法。有的人认为,它应不断进行干预,使货币供应和利率得到控制。有的人,包括米尔顿·弗里德曼,则认为货币供应每年按一定百分率自动扩大,使企业可以据以制定规划。也有人认为,它可以干的最好的事,就是“逆风”行船,抵消总统的财政政策。经济学家的这种分歧,自然会增加联邦储委决策的困难。第二,在经济的宏观控制上,总统通常强调财政政策的作用,联邦储委则注重货币政策的作用,而且二者对财政政策的意见也常不一致。在利率问题上,财政部同联邦储委的看法也常出现分歧。此外,对于货币供应的增减或利率的升降,总统(也包括国会)出于政治的考虑,往往要求联邦储委不在选举年实行紧缩政策。联邦储委有时不得不照办。这些情况会影响联邦储委独立地作出决策。第三,从主观上说,联邦储委对于货币供应的数量以及供应量变化的快慢和大小,都只有一个不精确的概念。因此,联邦储委的官员时常修正他们的估计,幅度达到 30 到 40 亿美元。至于何时应增加或紧缩货币供应,以及供应应增加多少或减少多少,则是很难掌握的问题。因此,联邦储委的工作也会出现错误,因而受到多方的指责。

人们认为,总的说联邦储委是执行总统政策的。但是,它毕竟享有一定程度的独立性,是可以独立作出决策的。例如,在 1957 年、1966—1969 年、1974 年和 1975 年,它都曾以其公开市场业务

来抵消总统的财政政策。1978年8月,保罗·沃尔克(尼克松政府的财政部副部长,纽约联邦储备银行行长)就任联邦储委主席以后,决心用缩小货币供应增长速度的办法来战胜通货膨胀,力求把货币供应量控制在一个目标范围之内,而不考虑经济对货币的需求量及可能出现利率急剧上升的后果。这种紧缩政策在1980年初使经济衰退更为恶化,1981年的紧缩政策,甚至被认为直接导致了战后第8次经济衰退,而受到指责。但是沃尔克没有后退,而是在坚持控制货币增长和反通货膨胀斗争的同时采取了较灵活的作法,严格控制货币流通量。1982年10月利率开始下降,11月衰退走出谷底,经济开始复苏。1983年,通货膨胀率从1980年的13.5%下降到3.2%。通货膨胀终于就范。以后联邦储委多次降低利率,促进了经济的发展。联邦储委在沃尔克的领导下通过控制货币供应调节经济取得了显著成就。这使人们认为沃尔克是权力仅次于里根总统的人物。这也说明货币政策在宏观上调节国民经济的重要作用。

三、企业管制

联邦政府对私营企业进行管制始于1877年对铁路运费的管制。尔后经过起伏,新政以来企业管制的范围逐渐扩大,到70年代已扩大到国民经济的各个方面。联邦政府的独立管制机构和各部属下的管制机构接近100个,人员达10万,管制的规章条例更是多不胜数。管制的扩大,在一定程度上增加了企业的负担,削弱了美国产品在国际市场上的竞争力。70年代,美国经济陷入滞胀,保守主义势力抬头,福特总统开始放松管制,里根执政后更进一步放松管制。虽然里根把削减政府对私营企业的管制作为其经济复兴计划的四大纲领之一,然而管制私营企业已成为政府管理经济的

重要手段,在今天要完全取消对企业的管制回到自由放任,是行不通的。而且有些企业是赞成管制的。但是,管制的范围、程度和方法,则会随着经济情况的变化而变化。

联邦政府所以要对企业进行管制,根本原因是资本主义存在种种弊病,诸如垄断、歧视、环境污染、对工人的剥削、经济周期波动造成的经济不稳定,等等。这些弊病不仅引起人民的广泛不满,也不利于经济发展。政府不得不进行干预,限制垄断以保护竞争,限制企业的不公正经营,限制对工人的剥削程度,保护消费者的利益,以缓和社会矛盾,求得经济的发展。

联邦政府采用以下方法管制私营企业。(1)由国会根据宪法授权(主要是商业条款)制定法律,规定对某些有害的经济行为(如建立垄断性托拉斯和进行垄断性做法)施加民事或刑事处罚;给予工人组织工会和进行集体谈判的权利,禁止不公正的劳工做法;规定40小时工作周和最低工资,禁止童工,规定职业安全和卫生标准;禁止在就业方面进行种族、性别和年龄歧视;限制某些罢工和以法院禁令推迟罢工,等等。(2)以立法或行政命令和规章条例规定企业必须遵守的标准,如产品的质量,食品和医药的质量、安全、卫生标准,环境保护的要求;禁止虚假、欺骗性广告;规定铁路、公路货运、民用航空的运费率(民用航空的运费管制已于前几年取消)。(3)规定企业营业前必须取得政府颁发的营业执照或特许状。(4)用税收鼓励或限制某些企业的发展。(5)以政府低息贷款、补助和津贴鼓励企业遵守政府制定的标准,或扶植企业(如以维持农产品价格使农场主动限制作物播种面积)。

国会在制定管制企业的法律时,设置专门的管制机构负责法律的实施。关于各独立管制机构的组织特点、职能和权力及其业务范围,在第十章中已经作了详细介绍。

除了战时以外,为了防止通货膨胀失控,尼克松总统曾在

1971年实行冻结工资、物价、房租和利率。这是和平时期第一次这样做。这种做法在政治上是成功的,到1972年选举前物价得到控制,给尼克松竞选连任帮了忙。然而在经济上却是失败的,因为管制取消后,物价上涨更凶。这种在和平时期冻结物价工资的做法再也没有采用过。

美国政府对企业的管制是政府干预经济的一种形式,可说是对经济的一种微观控制。这种管制,不论在内容上或程序上,人们都不难发现缺点。但是,总地看,管制是有成效的。它在保持市场经济的作用和保护竞争方面是起了作用的,而且做到了管而不死,保持了经济的活力。另外,这种管制也着眼于缓和社会矛盾,保护工人的某些权利,改善劳动者的待遇和劳动条件,保护消费者的利益等,从而为经济的发展创造了比较稳定的社会和政治环境。

第三节 联邦政府的预算制度和预算程序

联邦政府预算确定在一个财政年度花多少钱,征多少税,在今天有多种职能。它决定政府的活动和多种项目的轻重缓急,它重新分配国民收入,它是政府对经济进行宏观调节的手段。它又是政客们借以捞取选票的工具。

联邦预算关系到千家万户的利益,关系到各利益集团和政党的利益,关系到联邦政府各机构以及州和地方政府的利益。因此,各种政治力量无不直接或间接地卷入预算的制定,力求制定的预算与己有利。联邦预算由总统提出建议,由国会制定法律(国会掌握钱袋权)。二者围绕预算制定的权力斗争,是美国政治的一个突出特点。因此,联邦预算的制定不可避免的是一个政治程序。联邦预算是多种政治力量讨价还价、协商、妥协的产物。没有哪一个人

(包括总统在内)、机构或利益集团(包括强大的企业集团)能够绝对支配预算,得到其所要求的一切。

一、联邦预算制度的建立和发展

联邦预算制度直到 1921 年才建立起来。联邦政府成立以后的 132 年中,行政部门各机构向财政部提出各自的预算要求,财政部转交给国会审议、修正、批准。总统在提出预算方面作用很有限,有时根本不起作用,基本上是各行政机构向国会兜售各自的预算。这样,国会通过的所谓联邦预算,不过是各机构预算相加的总和,而不是一个综合平衡的、统一的预算。这种情况越来越不适应美国经济、社会和政治发展的需要。1921 年,国会通过了预算和审计法,预算制度才建立起来,从此美国才有了可称为联邦预算的预算。

1921 年预算法授权总统编制和向国会提出下一财政年度的预算(通称“总统预算”或“行政预算”)。其内容包括刚刚完结的财政年度预算执行结果,对当年预算的估计,以及对下一财政年度预算的建议。预算法设立一个预算局(属财政部)协助总统编制预算。预算法规定:各政府机构不得再直接向国会提出自己的预算,而是向预算局提交其预算,经过综合平衡后,由总统向国会提出统一的联邦预算。这一法律确立了总统在预算制定中的主导地位。

1939 年,罗斯福总统提出的改组计划得到国会批准。这一改组计划把预算局划归总统办事机构,加强了总统对预算程序的控制。罗斯福用年度预算来推行他的计划,为其继任者所效法。他扩大了预算局的职能,要求该局不仅在拨款议案方面,而是在所有立法方面协调行政部门各机构的观点。预算日益成为行政的工具。

1970 年,尼克松总统改组了预算局,把它改名为行政管理和预算局(OMB),扩大其职能。它除继续承担原预算局协助总统编

制预算和监督预算执行的职能外,还增加了协助总统改进行政管理的职能(参见第八章第五节)。行政管理和预算局遂成为总统同各行政机构之间以及总统同国会之间的主要联络机构。它也成为由预算所反映的总统计划的积极辩护者。

国会虽然掌握钱袋权,但是由于国会内部权力分散,在制定国家财政政策方面处于被动地位,难于发挥重要作用。相形之下,总统却在制定预算方面占有主导地位。国会对于这种情况不满,要求改革预算制度,恢复失去的权力。在尼克松总统不是由于管理和节约的理由,而是出于政策的理由大量扣押国会拨款以后,国会终于在1974年推翻了尼克松的否决而通过了国会预算和扣押拨款控制法(以下简称1974年预算法)。这一法律要求国会为财政年度的开支、收入和赤字各规定总额,各立法委员会进行预算授权和拨款时,要符合国会为预算收支规定的总限额。更为重要的,是这一法律为国会编制自己的联邦预算设立了参众两院的预算委员会和协助两委员会进行工作的国会预算局。它还规定了预算制定程序和进度表(详后)。这一法律恢复了国会在制定预算上失去的部分权力。

为了使国会有充分时间审议总统预算和制定立法,1974年预算法把行之已久的联邦预算财政年度的起讫日期从7月1日到来年6月30日改为从10月1日到来年9月30日(主要原因是总统在1月中旬提交预算建议到6月30日时间太短,国会难于完成预算的立法),从1977财政年度开始实行。

在今天,联邦预算制度和预算程序仍旧是以1974年预算法为依据的,唯1985年的格拉姆法加快了国会预算立法的时间表。

二、联邦预算的收入和支出

(一) 预算收支构成的变化

半个多世纪以来,联邦预算有很大增长。1940 财政年度,联邦收入和支出是 65 亿美元和 95 亿美元,分别占国民生产总值(财政年度值,下同)的 6.8%和 9.9%。1985 财政年度,联邦收入和支出是 7341 亿美元和 9463 亿美元,已分别占国民生产总值的 18.7%和 24.1%(表 12·5)。

半个多世纪中,联邦预算收支的构成发生了很大变化。从预算收入看,突出的变化有以下几点。(1)在今天,联邦政府收入主要来源是个人所得税和社会保险信托收入(主要是社会保障税)。在 1932 年度,个人所得税占联邦总收入的 15.4%,1983 年度则占 48%;社会保险信托收入,在 1932 年度仅占联邦总收入的 3.5%,1983 年度上升到 34.8%。这两项在 1983 年度占联邦预算总收入的 82.8%。这种变化反映了就业人口的扩大、个人收入的相对提高和社会福利受到重视。(2)关税在联邦政府收入中的比重明显下降。传统上,关税是联邦政府收入的重要来源。在 1932 年度,关税仍占联邦总收入的 11.8%,而到 1983 年度则只占 1.5%。这一变化反映了美国经济实力的增强,在外贸方面已由保护政策转变为自由贸易政策。(3)公司所得税在联邦政府收入中所占比重大大下降,从 1932 年度的 22.7%下降到 1983 年度的 6%。这种变化表明税制向有利于公司的方向转变,税收的重担主要落到中、下收入的广大劳动者身上。^①

^① 联邦预算收支构成项目占总收支的百分比是根据以下统计计算出来的:1932 年度,《美国历史统计:殖民时代—1970 年》,第 1121—1124 页,Y567—589 栏,Y605—637 栏;1983 年度,《美国统计摘要,1985 年》,第 305 页,表 485。

表 12·5 联邦预算(1940—1986) (单位:亿美元)

财政年度	收入 ^①	支出 ^①	盈余或赤字 ^①	国债 ^②	占国民生产总值的% ^③	
					支出	国债
1940	65	95	-29	507	9.9	52.9
1945	452	927	-476	2601	43.6	122.5
1950	394	426	-31	2569	15.9	96.2
1955	655	684	-30	2744	17.7	70.8
1960	925	922	3	2909	18.2	57.3
1961	944	977	-33	2929	18.8	56.4
1962	997	1068	-71	3033	19.2	54.5
1963	1066	1113	-48	3108	18.9	52.8
1964	1126	1185	-59	3168	18.8	50.3
1965	1168	1182	-14	3232	17.6	48.0
1966	1308	1345	-37	3295	18.2	44.5
1967	1488	1575	-86	3413	19.8	43.0
1968	1530	1781	-252	3698	20.9	43.4
1969	1869	1836	32	3671	19.8	39.5
1970	1928	1956	-28	3826	19.8	38.6
1971	1871	2102	-230	4095	19.9	38.7
1972	2073	2307	-234	4373	20.0	38.0
1973	2308	2457	-149	4684	19.1	36.4
1974	2632	2694	-61	4862	19.0	34.3
1975	2791	3323	-532	5441	21.8	35.7
1976	2981	3718	-737	6319	21.9	37.2
1976TQ ^④	812	960	-147	6464	21.4	36.0
1977	3556	4092	-536	7091	21.1	36.6
1978	3996	4587	-592	7804	21.1	35.9
1979	4633	5035	-402	8338	20.5	34.0
1980	5171	5909	-738	9143	22.2	34.3
1981	5993	6782	-789	10039	22.7	33.6
1982	6178	7457	-1279	11470	23.7	31.5
1983	6006	8083	-2078	13819	24.3	41.6
1984	6665	8518	-1853	15767	23.0	42.7
1985	7341	9463	-2123	18275	24.0	46.4
1986(估计数)	7771	9799	-2208	21110	23.4	50.4

① 包括预算外收入、支出和资金间交易。

- ② 财政年度结束时。
- ③ 国民生产总值为财政年度的。
- ④ 过渡季,7—9月。

资料来源:《美国统计摘要,1987年》,第292页,表479。

从预算支出看,突出的变化是国防开支和社会福利开支所占比重大大增加。在1932年度,国防和福利的开支占联邦预算总开支的比重分别是16.4%和3%,到1983年度则分别上升到26.4%和51.9%,两者合计占联邦总开支的78.3%。这两项开支的增长,是美国为满足其同苏联争夺世界霸权的军事需要和在国内建立社会安全网所付出的代价。庞大的国防开支和社会福利开支已成为沉重的财政负担,是联邦预算连年出现巨大赤字和国债不断增加的基本原因。国债利息在1932年度占联邦预算总支出的5.82%,到1983年度已上升到11.3%。

(二) 税收支出

美国财政学把联邦政府支出分为两类,一类称为“税收支出”(tax expenditures),另一类是联邦预算所列的开支(outlays)。1974年预算法给税收支出下的定义是:“由于联邦税法允许的特别免税、排除或减税而造成的收入损失。”换言之,税收支出是联邦政府可以征收然而由于税法规定的减免而未征收的税金。税法规定税收减免的目的,在于鼓励个人和企业做某些事。例如,工厂为减轻和防止空气污染而安装某些设备的开支可以免税;个人用于购买住房的抵押贷款的利息可以从纳税的个人总收入中扣除。

到1985年,这类税收支出共有104项,有人估计其总额等于联邦政府实际开支的1/4(2500多亿美元)。^①而据行政管理和预

① 理查德·派歇斯:《美国政治和政府》,1986年版,第438页。

算局及国会联合税收委员会的估计,1985年的税收支出则高得多,共计3530亿美元,等于联邦开支总额的1/3。其中,个人得到2269亿美元,投资者得到375亿美元,公司得到864亿美元。最大的税收支出项目及其对财政收入造成的损失,见表12·6。

表12·6 1985年最大的税收支出项目(估计数)

税 收 支 出	主要受惠者	财政部的税收损失(亿美元)
公司对养老金的交款	家 庭	560
投资的税收扣除	公 司	260
房主自用的住宅抵押借款利息	家 庭	250
加速折旧费	公 司	240
交纳州税及地方税的扣除	家 庭	220
公司支付的福利金	家 庭	220
社会保险福利待遇	家 庭	170
对资本利得的优惠	投资者	160
共 计		2180

资料来源:上述资料系行政管理和预算局及国会联合税收委员会的估计,见《美国新闻与世界报道》,1984年3月27日,第77页。

从表12·6不难看出,如果联邦政府现在对税收支出项目征税,就可以轻而易举地弥补其2000亿美元的赤字。当然,这样做会引起受惠者的强烈反对。为了减少财政赤字,1986年国会通过的税收改革法已经取消了对某些项目的税收减免。

(三)关于联邦预算的立法

国会关于预算支出的授权有两种:立法授权(Legislative authority)和预算授权(Budget authority)。立法授权允许政府机构做什么和为它们规定各自开支最高限额。预算授权则为政府机构

提供经费,但不得超过立法授权规定的最高限额。国会采用以下立法为政府机构提供经费:(1)拨款,为政府机构提供一年、多年或永久性资金;(2)合同授权,授权政府机构签订购买商品和劳务的合同;(3)贷款或信贷授权,授权政府机构贷款给个人、公司、合作社、州和地方政府、外国政府;(4)贷款保证授权,授权政府机构为地方政府或公司借款作担保;(5)借款授权,授权政府机构向财政部或私营货币市场借款。

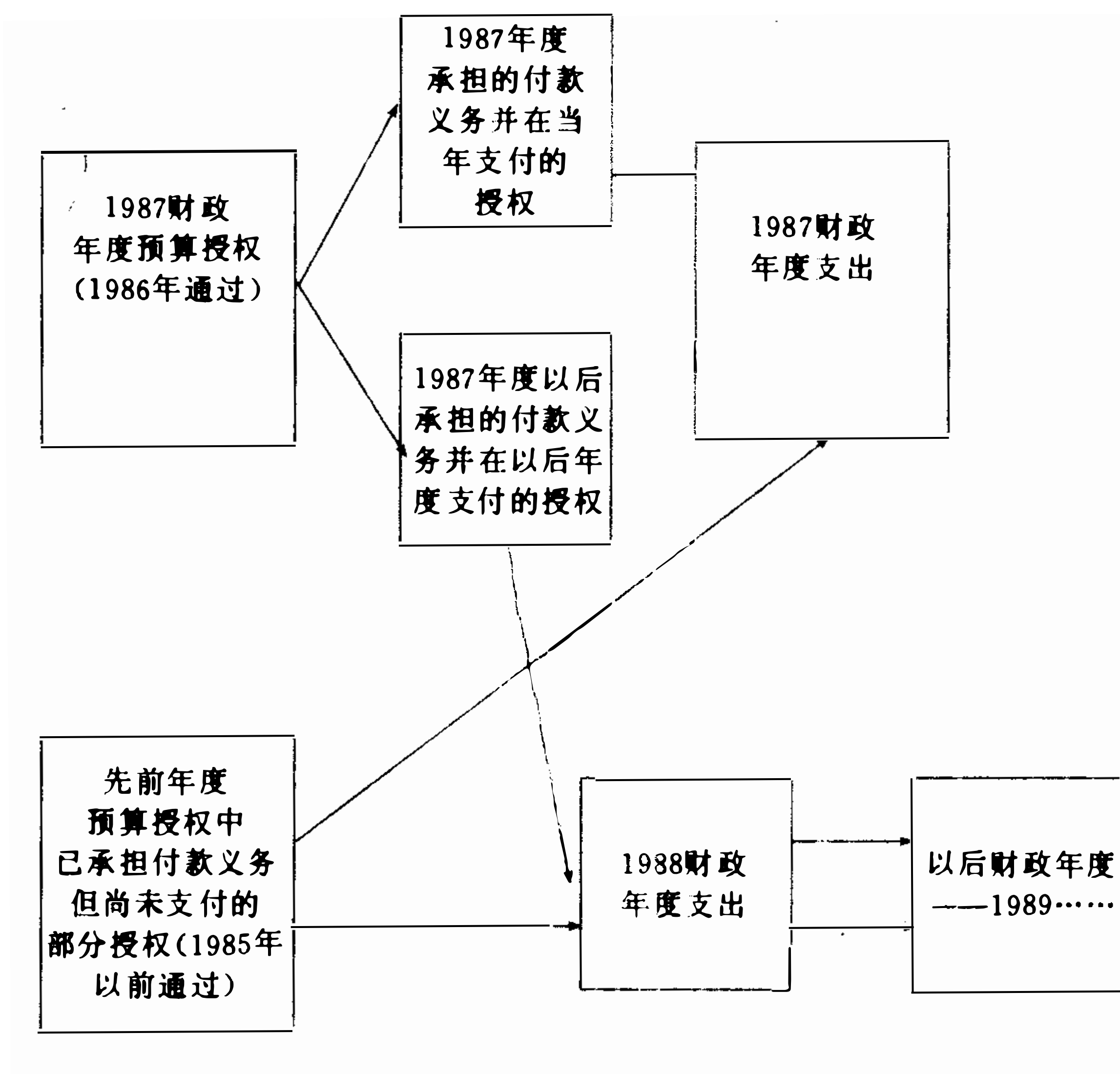
政府机构必须得到立法授权和预算授权,才能有钱使用,且通常须先得到立法授权。在绝大多数情况,预算授权不得超过立法授权规定的最高限额。这种双重授权制,加强了国会对行政部门的监督,使政府机构既受到各立法委员会的监督,又受到拨款委员会的监督;同时又使立法委员会和拨款委员会相互制约,使国会的权力分散。当拨款委员会为政府机构提供的资金过低时,其它立法委员会可以改变国会规则,为政府机构提供贷款、合同或借款授权。这种授权被称为“通过后门提供资金”。近年来,联邦信贷和保证贷款迅速增加,从1971财政年度的低于2500亿美元增加到1985财政年度的10000亿美元。后门资金成为扩大联邦开支的一个重要因素。

在国会通过一个财政年度的预算授权以后,一个政府机构就可以使用它的部分预算授权对付款承担义务(obligation),在该财政年度内支付,或在以后财政年度支付。如果预算授权是一年的,在该财政年度结束时尚未承担付款义务的那部分预算授权就上缴财政部;已承担付款义务但尚未支付的那部分预算授权就转到以后年度支付。如果预算授权是多年的,该年度结束时已承担付款义务但尚未支付的那部分预算授权,也转到以后年度支付。这样,现行财政年度的支出(outlay)就由两个部分组成:(1)现行年度预算授权中在当年已承担付款义务并须在当年支付的款项(占当年预

算授权的绝大部分);(2)先前年度已承担的付款义务但尚未支付而应在现行年度支付的款项。预算授权、承担义务和支出的关系如图 12·1 所示。

如上所述,一个财政年度的预算授权同该年度的支出是不一致的。这种情况会影响削减政府开支的效果。即使一个财政年度的预算授权减少很大,该年度的实际支出可能减少不多。

图 12·1 预算授权、承担义务、支出的关系(1987 财政年度)



(四)可控制和无法控制的开支

联邦开支又可以分为可控制的和无法控制的两类。无法控制

的开支包括：社会保障支出和其他“权利项目”支出；军人和政府文职人员的养老金；国债利息；长期基本建设合同付款等。说这些开支是无法控制的，是指在政治上难于改变保证这些付款的法律。但是，当财政赤字过大时，偶尔也可能削减这些项目的开支，国债利息则是不能减的。人事开支，如薪水和福利相对地说也是不能控制的开支。据估计，无法控制的开支，大约占联邦预算支出的 75%。

可控制的开支，只剩下国防和民用项目，约占联邦预算支出的 25%。因此，除非削减权利项目的开支，就不可能大量削减政府开支。里根执政以后，在减税的同时，坚持增加防务开支，但不敢削减基本权利项目开支，虽然对一般民用开支开刀，但节约毕竟有限，结果是财政赤字一年比一年大。

(五)关于国债的立法

宪法授予联邦政府借债权，但没规定限额。借债最高限额是由国会在 1917 年首次加以规定的，当时规定的最高限额是 115 亿美元。以后，随着联邦债务的增加，国会多次提高国债限额。1986 年 8 月 16 日，国会把国债限额提高到 21100 亿美元，一年利息就接近 2000 亿美元。

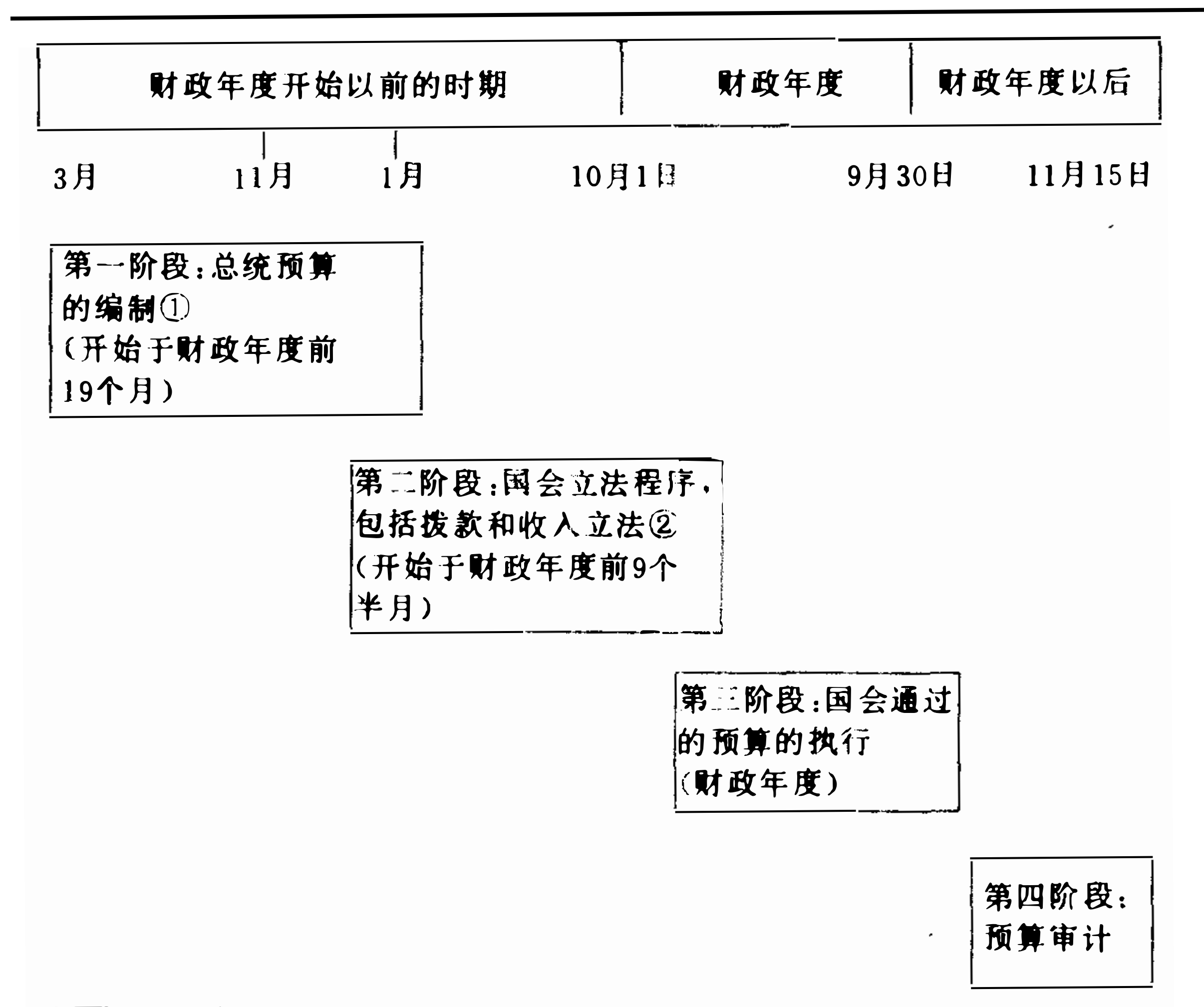
经国会授权，财政部和联邦政府所属企业或机构都可以借债。财政部发行公债（长期债券、中期票据和短期国库券），政府机构则发行证券。

三、预算程序

联邦预算程序，既是一个复杂的政治程序，又是一个耗费时间的程序。从联邦政府各机构编制各自的预算开始，到联邦预算执行后的审计，一个预算周期历时 33 个月。整个程序经过四个阶段，即

总统预算的编制、国会立法程序、预算的执行、预算的审计。这四个阶段如图 12·2 所示。下面将介绍第一、二两个阶段。

图 12·2 联邦预算程序的四个阶段



① 国会开会后 15 天以内，总统向国会递交预算建议。

② 如果 9 月 30 日拨款法尚未完成，国会将通过临时拨款法(即继续拨款决议)。

资料来源：《联邦预算程序使用的术语汇编》，华盛顿特区，美国审计总局 1981 年版，第 7 页。

(一) 总统预算的编制

联邦预算是由总统在行政管理和预算局(OMB)的协助下编制的，参与者还有财政部、经济顾问委员会(经顾委)和政府其他各部和机构。总统预算的编制是总统同上述各机构不断相互作用的过程。这一过程从每年 3 月开始到次年 1 月总统向国会递交当年

10月1日开始的下一财政年度预算建议为止,历时10个半月到11个月。这一阶段可以分为三个小阶段:(1)总统预算政策的形成;(2)各部、机构预算的编制;(3)总统预算建议的完成。

(1)3月到6月为总统预算政策形成阶段。每年3月,OMB同财政部和经顾委合作,就经济假定、国际国内形势预测和财政估计写出报告提交总统。然后总统同OMB局长(必要时同内阁)讨论预算前景和政策。OMB向各机构发出政策指导原则。各机构结合来年预算检查目前工作、项目目的、问题和未来计划,提出反映现行工作及未来计划的经费的估计,提供说明主要问题、解决问题的供选择的方案、成本和效益的有关材料及分析性研究,上报给OMB。OMB同各机构交换意见后,编出一个临时预算方案和关于财政政策、项目问题和预算水平的建议,提交总统。

总统根据OMB的报告、财政部关于财政收入的估计、经顾委关于经济政策的分析和联邦储备系统的有关资料,确定预算的总指导原则和各机构的预算规划指标,通过OMB下达给各机构。

(2)7月到9月,各机构根据总统确定的预算总指导原则和预算规划指标,编制各自的年度预算估计,上报OMB。

(3)9月到11月,OMB审核各机构报来的预算,最后汇总和形成总统的预算建议。这是总统预算编制过程中最重要的阶段。OMB分析各机构提出的预算,举行听证会,由各机构的代表解释各自的项目和预算支出。然后由OMB局长作进一步审核。OMB再次检查经济假定和财政政策;同各机构讨论项目发展;根据同总统关于前景和政策的讨论,为总统编出预算建议。然后总统审查预算建议,对各机构的预算及整个预算设想和政策作出决定,由OMB把总统决定通知各机构。各机构如有异议,可向OMB局长申诉,或直接向总统申诉。最后由OMB为总统起草预算咨文和“美国政府预算”。

国会在1月集会后15天,总统将预算咨文和下一财政年度“美国政府预算”(即预算建议)提交国会审议。预算包括它作为根据的经济预测(如国民生产总值增长率、通货膨胀率、失业率等)的内容。总统预算是一个十分详尽、篇幅浩大的文件。

总统预算反映了总统的经济理论、财政政策和他对各项目轻重缓急的看法。总统预算编制过程中,总统本人起着决定性作用,但是总统预算也反映了各种政治力量和经济形势的影响。

(二)国会立法程序

根据1974年预算法,国会有权决定联邦预算收支总额,有权修改总统预算建议。因此,国会实际上可以提出自己的预算,并在一定程度上改变总统的财政政策。这是国会对联邦预算的控制权,这种控制权是通过它的各职能常设委员会和经过立法程序来实现的。

(1)国会有关预算的常设委员会和机构

两院预算委员会是国会常设委员会中对预算影响最大的委员会,是根据1974年预算法建立的。它的任务是在审议总统预算时汇总收入和支出,进行统筹安排,提出收入、支出和赤字的最高限额,改变过去收支各行其是的分散状态。它的成立使国会能够编制自己的预算。两预算委员会根据国会预算局和国会各专门委员会的报告为国会起草共同预算决议。

众议院预算委员会有成员33人(1985年第99届国会),其中民主党20人,共和党13人。成员分别由两党党团会议选派,但必须包括政党领袖及规则、筹款、拨款三个委员会的成员。众议员在每10年中担任预算委员会成员不得超过6年。众院预算委员会的党派性是很强的。参议院预算委员会有成员22人,12名民主党人,10名共和党人,由全院任命,党派性较弱。

国会预算局成立于 1974 年,是一个协助国会作出预算决策的超党派机构,有雇员 200 多人。它在国会的地位相当于行政部门的 OMB。它的主要工作是提出同总统预算相对应的预算,作出经济估计和预测。这样,国会就有自己的信息来源和分析,据以作出预算决策。国会预算局每年 4 月 1 日向参众两院预算委员会提交年度报告:提出可供选择的预算方案,项目优先次序,税收和开支及其效应,以及长期预算规划的设想(参见第七章第六节)。

两院拨款委员会及其各自的 13 个小组委员会的任务,是以预算委员会确定的支出水平为指导,起草各部、机构的拨款议案。就实际掌握钱袋这一点说,拨款委员会比预算委员会更有权力。

众议院筹款委员会和参议院财政委员会是两个负责筹款的委员会,其任务是提出征税议案。

各个常设立法委员会对政府各项目提出预算建议,经国会通过后,就是立法授权。预算委员会在此基础上决定每个项目开支的最高限额。

上述各委员会的地位是平等的,各有其职能,各自独立,又相互牵制。

(2) 国会关于预算的立法程序

法律要求总统在每年 1 月向国会提交下一财政年度预算建议以前,即在前一年 11 月 10 日向国会先提交“现有项目预算”。这个预算假定在不增加新项目的条件下,也就是在现有水平上政府在下一财政年度的收支情况。这一预算包括关于政府项目和经济的假定(经济增长率、通货膨胀率、失业率、利率、某项目开支固有的增加,等等)。

国会联合经济委员会审查这一预算,并在 12 月 31 日向国会报告它的分析。有了这个预算,国会预算局和两个预算委员会就可以对政府的将来收支作出判断,从而为审议总统在 1 月提交的预

算建议提前作出准备。

国会在1月收到总统的预算建议以后,关于预算的立法可以分为两个阶段。

第一阶段 国会收到总统预算建议后,将它同时提交两院预算委员会、两院拨款委员会和其他对支出有管辖权的委员会、两院税收委员会(众议院筹款委员会和参议院财政委员会)审议。两院的各专门委员会在3月15日以前向本院预算委员会提出关于预算收支的意见和估计。4月1日,国会预算局向两院预算委员会提出预算报告,其内容包括对总统预算的分析、可供选择的财政政策及主要项目的优先次序。在审查了总统预算并考虑了国会预算局和其他委员会的意见以后,两院的预算委员会起草并在4月15日向各自议院提交第一个共同预算决议案,由两院审议。这个决议案是国会的一个暂时预算。它确定预算拨款、支出、收入、结余或赤字和联邦债务的指标,用于指导下一步各常设委员会对于拨款和税收的立法工作。这个决议案也包括改变税收或联邦债务最高限额的建议。它还规定各职能项目(如国防、保健、教育,等等)的预算授权指标和开支指标。但它只是对各个大项目的指标总金额作出规定,而不规定大项目下的各个特定项目的指标,后者由各专门委员会在下一阶段决定。

如果两院通过的决议案文本有所不同,则由两院协商委员会消除分歧,提出报告。协商一致的文本,两院应在5月15日通过,这就是国会第一个预算决议。这个决议不具约束力,只是一个指导性文件。但在此决议通过以前,两院不得审议拨款议案。

第二阶段 第一个预算决议通过后,两院拨款委员会、参议院财政委员会和众议院筹款委员会即按照决议规定的指标起草拨款和征税议案。关于拨款和征税的议案,现在按正常立法程序进行(见第七章第七节)。国会应在劳工节后第七天完成所有拨款议案

的立法手续,并在9月15日通过规定预算收支总指标的具有约束力的第二个预算决议。如果两院同意的拨款和支出的一些议案不符合第二个预算决议的总指标,则这些议案将被送回两院预算委员会进行调整。两院预算委员会则各向本院提交调整议案报告,请两院审议。到9月25日,国会必须完成调整议案的立法手续,使已通过的预算收支总额符合第二个预算决议规定的总指标和最高限额。

近年来,国会通过的第二个预算决议,实际上是经过修正和调整的第一个预算决议。在第一个预算决议通过时,它包括一项说明:在一定时间之后即具有约束力。这有助于国会在新财政年度于10月1日开始前完成预算的立法手续。

国会最后通过的预算送交总统批准或否定。

如果拨款立法在9月30日还没有完成,或总统的否决未能为国会推翻,国会可以通过一个延续决议(把支出保持在现有水平上)为政府提供经费,直到拨款议案为国会和总统批准为止。

在国会对预算进行立法的阶段,总统也修正他的预算建议。根据1974年预算法,总统在4月10日和7月15日把经过修改的预算送交国会。

上面讲的国会预算立法进度,是1974年预算法所规定的。实际上国会并没有能够完全按照该法规定的时间表办事。而且第一个预算决议没有约束力,而有约束力的第二个预算决议要晚到9月15日才通过,距离新财政年度开始只有半个月,这时两院已经完成了拨款议案的立法。当两院同意的拨款议案同第二个预算决议规定的指标不符时(这是经常出现的),国会必须在9月25日完成调整议案的立法工作,这就过于匆忙。因此,有时就出现新的财政年度已经开始,国会还未能完成预算的立法手续的情况。为了纠正这一缺点,加快预算立法的进展,1985年平衡预算法修改了

1974年预算法。新法律规定：国会将只通过一个预算决议，取消5月15日为通过此决议的最后限期；在5月15日以后，即使国会没有通过预算决议，众议院也可以开始审议拨款议案。1985年平衡预算法规定的新时间表是：1月3日以后的第一个星期一，总统向国会提出下一财政年度预算建议；2月25日，参众两院各立法委员会向本院预算委员会提出关于预算收支的看法和估计；4月15日，国会通过预算决议；6月15日，国会完成调整议案的立法工作；6月30日，众议院对新财政年度拨款完成立法工作，这使国会有充足的时间在新财政年度开始前完成拨款立法工作；10月1日，新财政年度开始。

同总统预算的编制过程相比较，国会立法程序更是一个政治程序。各种政治力量，从总统、政府行政机构、国会领袖、国会各常设委员会、国会两院议员、州和地方政府、政党、地区利益和各利益集团无不卷入，力求影响预算，为自己谋求政治和经济利益。

预算周期还有另外两个阶段，即预算的执行和预算的审计。在预算的执行阶段，由OMB分配资金，各行政部、机构再向下拨款，各行政部、机构修改项目转拨资金和申请补充拨款，总统建议扣押某些项目拨款，国会考虑拨款并通过修正的预算决议。预算审计由国会审计总局在预算财政年度结束以后进行，并向国会提出审计报告。关于这两个阶段的详细情况，限于篇幅就不介绍了。

第十三章 社会福利

社会福利制度的建立和发展,是社会发展的需要。现代国家无不为其公民提供一定的经济社会保障,美国也是如此。美国社会福利制度的建立晚于西欧,而且福利待遇也低于某些西欧国家。但是它建立以后却发展迅速,福利项目、受益者和政府开支不断增加。

到1980年,美国联邦、州和地方三级政府的社会福利开支高达4925亿美元,占三级政府总支出的57.6%,国民生产总值的18.7%。其中联邦政府开支为3028亿美元,占其总支出的54.4%,国民生产总值的11.5%。^①90%以上的美国人享受多少不等的社会福利。社会福利制度不仅关系到千家万户的生老病死、衣食住行和发展前途,而且关系到经济的发展、社会的安定和政局的稳定。因此,美国政府的社会福利政策受到全国人民的普遍关注,在政府政策和国家政治生活中占有重要地位。

本章将考察美国社会福利制度的演变、特点、主要项目的内容、成就和问题以及里根政府的改革等题目。在美国,“社会福利”和“社会保障”两词的含义和我国很不相同。在历史上,社会福利是社会救济的同义语。在当代,社会福利具有广泛的含义,它包括社会保障(指老年、遗属、残疾、健康保险)、其他社会保险、社会救济和社会服务等。本文所论述的社会福利,是美国当代具有广泛含义的社会福利。

^① 《美国统计摘要,1985年》,第355页。

第一节 美国社会福利制度的演变

美国建国以来,社会福利制度经历了四个阶段:自由放任,创建,发展,收缩。这演变同经济政策的演变是一致的。

一、自由放任阶段

这个阶段从建国起到本世纪 30 年代初,长达一个半世纪之久。在这个阶段,联邦政府奉行传统的资产阶级经济学理论,对经济实行自由放任政策,不加干预,对社会福利也同样实行自由放任政策。18 世纪后期和 19 世纪初期,传统资产阶级经济学家(包括亚当·斯密、大卫·李嘉图、托马斯·马尔萨斯等)关于社会福利的理论是:穷人应对他们自己的贫困负责;大多数工人的工资不能高于维持生存的水平;某些自然法则(如供求法则)主宰经济,不能为了穷人的利益而加以改变,给穷人帮助只会使他们道德堕落。这种自由放任的理论以后同社会达尔文主义结合,在 19 世纪末期达到高峰。社会达尔文主义者认为,“自然选择”、“适者生存”的法则,同样适用于人类社会。

另一方面,这时期多数美国人的价值观是:家庭有责任照顾其成员,在家庭之外,应由教会和社区帮助暂时有困难的人;贫穷是缺乏能力和美德的结果,政府没有责任帮助穷人减轻其苦难。

按照宪法第一条第八款的规定,国会有权征税,以“提供……公共福利”。但是,由于上述两方面的原因以及美国最高法院对宪法的从严解释,联邦政府对于社会福利实行了不加干预的自由放任政策,让“自然选择”、“适者生存”的原则去发挥作用。

建国初期,如同在殖民地时代一样,县政府仿效英国的作法,

建立了救济院和贫民收容所。到 19 世纪中期,贫民收容所被放弃了。工业化和城市化使家庭更难于照顾老、残、孤、寡。私人慈善机构逐渐担负起帮助穷人的主要责任。到 19 世纪末,美国已建立起庞大的慈善机构网。这些机构包括设在贫穷区的社会福利所、依靠自愿捐助的民办医院、施汤所和其他形式的救济机构。美国人为慈善事业的捐款数量很大,在今天每年高 700 多亿美元。^①

19 世纪末和 20 世纪初,城市政治机器也承担了帮助穷人的部分责任。州和地方政府也给穷人一些救济。到 1930 年,12 个州有某种形式的养老金法,20 个州给盲人某种帮助,45 个州给有未成年子女的母亲帮助。但是津贴和补助标准很低,而且规定的资格过苛,许多穷人都得不到帮助。到 1935 年,42 个州有工人赔偿法。大危机以前,一些州和国会试图制定失业保险法的努力,却未成功。1932 年,威斯康星州制定了美国第一个失业赔偿法。以后另四个州制定了失业保险法,但到 1935 年只有纽约州的失业保险生效。联邦政府则只有很少的几个福利项目。

在这一个半世纪里,社会福利基本上是慈善团体的事,州和地方政府也担负部分责任,联邦政府则采取不干预的自由放任政策,美国没有全国统一的社会福利制度。

二、创建阶段

这个阶段从 1935 年到第二次世界大战爆发。1929 年爆发的经济大危机,使全国 1/3 的人口陷于贫困。当时州和地方政府以及私人慈善团体为寡妇、孤儿和老年人提供有限的救济。虽然许多州为失业者提供一些帮助,但几乎没有哪一个州有帮助失业者的有

^① 理查德·派欧斯:《美国政治和政府》,1986 年版,第 552 页。

系统的项目。当失业者猛增到占全部劳动的 1/4 时,慈善机构和城市救济项目在财政上都几乎破产,无力应付这种严重的局面。

大危机改变了人们的观念。大多数美国人抛弃了传统的看法,认为联邦政府应对社会福利负起责任和发挥作用。1934 年罗斯福总统任命了一个经济保障委员会研究经济保障问题。这时,人民要求联邦制定全面的社会保障计划。一些激进的社会领袖则提出了激进的计划,如参议员休伊·朗提出“分享我国财富”计划,厄普顿·辛克莱提出“在加利福尼亚州结束贫困”的纲领竞选州长,弗朗西斯·汤森领导有几十万会员的老年人组织,要求政府每月为老年人提供 200 美元的养老金。在这种形势下,为了保证罗斯福和民主党在 1936 年选举中取胜,民主党控制的国会以经济保障委员会的方案为基础,在 1935 年制定了社会保障法。

社会保障法的主要内容是:(1)对在职职工实行强制性联邦老年保险,为此向职工和雇主征收社会保障税(老年保险以后扩大为“老年、遗属和残疾保险”);(2)向雇主征税,鼓励州建立失业赔偿系统(失业保险);(3)向各州拨款,对老年人、盲人和抚养未成年子女的家庭提供援助;(4)增加对各州公共保健服务和康复设施的拨款,增加对各州母子保健服务、残疾儿童服务、儿童福利服务的拨款。

社会保障法是美国社会福利史的里程碑,是美国现代社会福利制度的基石。它标志着联邦政府社会福利政策的重大转折,由自由放任转变到积极承担责任,不仅仅为穷人提供援助,而是为全体人民提供基本的经济社会保障。它开创了美国社会福利制度的新时期。

三、发展阶段

这一阶段从二战结束持续到 70 年代后期。在这个时期,联邦社会福利项目不断增加和扩展到新的领域,项目受益者的范围不断扩大,福利待遇不断提高。二战末,为了解决大批复员军人的就业问题,国会通过了军人重新适应平民生活法(通称“军人权利法案”),向他们提供教育津贴,使 800 多万复员军人受到高等教育。1954 年社会保障法修正案把老年、遗属、残疾保险扩大到包括农场主、农场工人、家庭服务员、自由职业者以及州和地方政府雇员。在苏联人造卫星上天的冲击下,国会在 1958 年通过了国防教育法,为公立大学提供补助,为私立大学提供贷款,为贫苦大学生提供贷款。1954—1956 年,批准对残疾劳动者及其家属提供补助。在肯尼迪政府时期,提高了老年和遗属的每月津贴,放宽了享受残疾保险的条件,允许男人在 62 岁提前退休养老。

60 年代是美国经济繁荣的年代,也是黑人民权运动和反贫困斗争高涨和社会动荡不安的年代。在这种背景下,约翰逊总统提出了他的“伟大社会”计划和“向贫困开战”。于是出现了第二次社会立法浪潮(第一次浪潮出现在新政时期)。为实现伟大社会目标,约翰逊向国会提出了创纪录的 469 项立法建议,国会以某种形式通过了其中的 323 项。(约翰逊的伟大社会立法,见第十二章第一节。)这些立法中重要的有:老人医疗照顾、穷苦人的医疗补助、以帮助穷苦儿童为核心的中小学教育补助、高等教育补助(给大学补助、向大学生提供奖学金和借款担保)、向贫困户发放食品券、住房补助等法律。伟大社会计划立法,把社会福利推向高峰。

1972 年,增加了残疾人社会保险;把原来由社会保障法设立的老年援助、盲人和残疾人补助合并为由联邦政府主办的补充保

障收入项目,扩大了受益人数,提高了补助金(使受益者的收入通常高于贫困线);把养老金、各种现金补助和津贴指数化(按消费物价指数自动调整)。1974年,对有工作而收入低的人实行最低工资法,扩大失业保险的适用范围。

这样,到70年代中期,美国已建立起一个社会安全网,使90%以上的人享受到多少不等的社会福利。70年代后期,社会福利项目虽未增加,但社会福利总支出和人均支出都呈增长趋势(表13·1)。

四、收缩阶段

这一阶段从里根执政开始。联邦政府的社会福利开支在70年代有很大增长,1976财政年度曾高达联邦政府总支出的57%。以后5年,这一比重虽有所下降,但到1980年仍占54.3%。庞大的社会福利开支成为联邦预算连年出现赤字的一个重要原因。同时,社会福利制度也暴露出一些缺点和问题,因而受到批评,特别是来自保守派的批评。保守派里根上台以后,为了“振兴美国”,推行减税、削减政府开支增长率、减少政府干预的方针,但却要大大增加国防开支,于是便向社会福利开刀。如表13·1所示,社会福利开支占联邦预算的比重到1983财政年度已下降到51.9%,而且还在下降。里根政府的社会福利政策是:降低社会福利开支增长率,但对社会保险项目的开支基本维持原有水平,主要削减救济性福利项目开支;提高社会福利工作的效率和堵塞漏洞;运用税收手段,刺激私营企业养老金制度和个人退休储蓄的发展。里根政府的政策标志着联邦政府社会福利政策已进入收缩的新阶段。里根政府的社会福利政策,将在第六节专门讨论。

表 13·1 公共项目的社会福利支出在国民生产总值和
政府预算支出中所占的比重(1950—1984)

财政 年度	总 支 出				联邦政府支出				州和地方政府支出			
	总额 (10 亿 美元)	平长 均 年率 增① (%)	占生 国产 民总 值 (%)	占支 政 府出 (%)	总额 (10 亿 美元)	平增 均长 年率 (%)	占生 国产 民总 值 (%)	占政 联府 邦支 出 (%)	总额 (10 亿 美元)	平增 均长 年率 (%)	占生 国产 民总 值 (%)	占政 州府、 地 支 方出 (%)
1950	23.5	20.6	8.9	37.4	10.5	19.4	4.0	26.2	13.0	21.7	4.9	59.2
1960	52.3	9.9	10.3	38.4	25.0	11.3	4.9	28.1	27.3	8.7	5.4	60.1
1965	77.2	8.1	11.5	42.2	37.7	8.6	5.6	32.6	39.5	7.6	5.9	60.4
1970	145.9	13.6	14.7	48.2	77.3	15.4	7.8	40.1	68.5	11.7	6.9	64.0
1971	171.9	17.9	16.9	51.7	92.6	19.7	9.1	44.9	79.3	15.8	7.8	64.0
1972	191.4	11.3	17.2	53.2	106.3	14.8	9.6	47.4	85.0	7.2	7.6	63.8
1973	213.9	11.8	17.3	55.5	122.6	15.3	9.9	50.5	91.4	7.5	7.4	64.9
1974	239.4	11.9	17.6	56.5	137.2	11.9	10.1	52.3	102.2	11.9	7.5	64.1
1975	290.0	21.2	20.0	57.4	167.4	22.0	11.5	53.8	122.6	20.0	8.4	63.7
1976	332.4	14.6	20.4	60.3	197.4	17.9	12.1	57.0	135.0	10.1	8.3	66.2
1977	360.9	8.6	19.6	59.4	218.4	10.6	11.9	56.3	142.5	5.6	7.8	65.6
1978	394.4	9.3	19.3	57.8	240.1	9.9	11.8	55.3	154.3	8.2	7.6	62.7
1979	430.3	10.4	17.5	58.4	263.0	12.0	10.7	54.6	167.2	8.1	6.8	62.4
1980	492.8	14.5	18.5	56.5	302.6	15.0	11.3	54.3	190.2	13.7	7.1	61.0
1981	550.3	11.7	18.4	56.5	344.1	13.7	11.5	53.9	206.2	8.4	6.9	62.1
1982	594.8	8.1	19.0	55.0	367.7	6.7	11.7	52.6	227.1	10.1	7.2	60.0
1983	642.1	8.0	19.3	54.5	398.8	8.5	12.0	51.9	243.3	7.1	7.3	60.1
1984 ^②	672.0	4.7	18.2	52.8	419.3	5.1	11.3	50.2	252.7	3.4	6.8	58.1

① 增长率是同前一年相比较:1950年是同1945年相比较,1960年是同1955年相比较。

② 1984年数字为初步数字。

资料来源:《美国统计摘要,1982—1983年》,第313页;《美国统计摘要,1987年》,第342页。

第二节 社会福利制度的特点

美国建立了一套范围广泛的被称为“从摇篮到坟墓”的社会福利制度。这套社会福利制度,因受美国文化、价值观、政治制度和多元化社会的影响而具有自己的特点,主要的是以下几点。

第一,在兴办社会福利方面,实行三个并举的方针:公私并举,以公为主,这是总方针;联邦、州和地方三级政府并举,以联邦政府为主;保险和补助并举,以保险为主。

在当代的美国,政府承担了提供社会福利的主要责任,为全体人民举办了退休养老、老年医疗、工伤、失业等保险,为穷人提供抚养未成年子女、医疗、保障收入、食品券、住房和教育等方面的补助。但是政府并不包揽一切,而是鼓励(主要是通过税收政策)私营企业、非赢利社会组织、慈善团体、基金会等举办社会福利项目,鼓励个人进行养老储蓄和参加非赢利性组织的各种保险(如医疗)和向商业保险公司投保各种保险(如人寿、医疗等等)。这种种社会力量对美国社会福利事业和向人民提供经济社会保障的贡献是很大的。据统计,在1982年,私营企业支出的社会福利费达到3500亿美元以上,接近联邦政府的社会福利开支,达到三级政府社会福利开支的59%。

这样,在公私两渠道并举的方针下,美国人和家庭的经济社会保障是由政府、社会和个人三个层次构成和提供的。在现代社会,为人民提供经济社会保障是一件十分复杂而又开支浩大的事。由政府包办,不仅政府负担过重,财力不足,也难于满足不同收入阶层的不同要求。美国各级政府对社会福利承担主要责任的同时,注意发挥私营企业和社团以及个人的作用和积极性,是一种可取的、

符合国情的方针。

美国是一个联邦制国家,传统上社会福利是州和地方政府的责任。在经济大危机以后,由于州和地方政府的财力有限,无法满足社会福利的需求,联邦政府逐渐承担起提供社会福利的责任。然而州和地方政府仍旧承担很大的责任,在 50 和 60 年代,州和地方政府的福利开支都超过联邦政府。进入 70 年代,在社会福利开支方面,联邦政府超过州和地方政府,而且距离越来越大(表 13·1),联邦政府过多地举办原来由州和地方政府举办的福利项目。到 80 年代,里根政府开始调整政策,把一部分福利项目交回州和地方政府,使它们发挥更大的作用。在 1983 年,在三级政府的社会福利开支中,联邦政府占 62%,州和地方政府占 38%。

由联邦政府举办的社会福利项目分为社会保险和福利补助两大类,而以前者为主。社会保险项目的经费,或来自受保人和雇主交纳的社会保障税(如老年、遗属、残疾、健康保险)或保险费(政府雇员退休保险,铁路雇员退休保险),对受保人说,这类保险具有自助性质;或来自雇主交纳的保险费(如失业保险,关于工伤的工人赔偿)。这些保险的收入由专门设立的信托基金管理,专款专用,自负盈亏,政府一般不予补助。

福利补助项目是救济性的,受益者是低收入的家庭和穷人,其经费全部由政府从一般财政收入中拨款。受益者须提出申请,并且经有关政府机构进行家庭收入调查和核准后方可领取补助。

社会保险项目在联邦社会福利项目中占主要地位,可由两方面说明。(1)就开支说,保险项目占联邦社会福利总支出的比重,在 1960 年已达到 57%(福利补助项目占 43%),1984 年更增加到 68.1%(福利项目占 31.9%)。^①(2)就覆盖面说,保险项目大大高

^① 据《美国统计摘要,1987 年》,第 340 页表 573 计算。

于福利补助项目。在 1984 年,美国劳动人口为 1 1570 万人,联邦退休保险的受保人为 10420 万人,失业保险受保人为 9540 万人,工伤保险受保人为 8450 万人,暂时丧失劳动力保险的受保人为 1930 万人;^①而受益者最多的福利项目,如由联邦和州共同举办的医疗补助和对抚养未成年子女家庭补助的受益人分别为 2156 万人和 1074 万人。^②

社会保险为在业职工因年老、残疾、工伤、失业和暂时丧失劳动力而丧失收入时提供长期或短期的收入。这使绝大部分人在丧失收入时生活仍能有一定保障,有安全感,从而消除社会不安定的一个重大因素。

第二,社会福利项目的管理多层次。联邦政府设立了许多社会福利项目,为它提供经费,但是除少数项目(如老年、遗属、残疾和健康保险、食品券、补充保障收入)由联邦政府管理外,大多数项目是委托州和地方政府、非赢利组织(如蓝十字会、蓝盾协会等)及私营保险公司负责管理经营。管理权下放的理论是,社会福利的管理和发放,愈是接近受惠者,其效果就越好,越能减少贪污、浪费和官僚主义。另外,联邦政府还可以少增添机构和人员,减少开支。

第三,社会福利待遇不平衡。联邦政府只为某些全国性项目规定了统一标准。大多数项目的标准由各州按照本州经济发展情况和财力自行规定。因此,各地社会福利待遇悬殊。同一项目,在不同的州,待遇可以相差一倍,甚至两三倍。高技术企业和大企业职工享受的福利待遇大大高于传统企业和小企业的职工。工会力量强大的企业的职工福利,高于工会力量薄弱的企业。联邦法律甚至允许失业保险待遇在各州有所不同。这种社会福利待遇的差别有

① 据《美国统计摘要,1987年》,第346页表582。

② 同上书,第359页表611,第364页表621。

利亦有弊。其利是各州和企业可以按照自己的实际情况决定项目待遇的水平,不致陷于财政困难;其弊是使部分穷困者难于摆脱贫困。

第三节 社会福利项目:社会保险

社会保险项目是公私并举,以公办为主。有些项目是公办的;有些以公办为主,民办为辅,有些公办项目是由联邦政府单独举办和管理的,有些是由联邦和州及地方共同举办但由州管理。由政府举办的社会保险包括老年退休、老年健康、工伤和失业四大项。下面就逐个介绍这四项保险。

一、老年、遗属、残疾和健康保险

老年、遗属、残疾和健康保险(简称 OASDHI),在美国通称社会保障。它是公办社会保险中最重要的项目,是美国社会福利的基石。它为退休者和残疾人以及他们的遗属和家属提供退休金、年金和医疗津贴。这个保险大项目是全国性的,由联邦政府举办和管理。

这个项目是由 1935 年社会保障法及其以后的修正案和法律逐渐建立起来的。最初只是老年和遗属保险(OASI);1954 年增加残疾保险(DI),发展成为老年、遗属和残疾保险(OASDI);1965 年又增加健康保险(通称“医疗照顾”),成为 OASDHI。健康保险又分为:(1)享受 OASDI 的年满 65 岁的老年人和残疾人的住院保险(HI);(2)年满 65 岁自愿投保的所有老年人的补充医疗保险(SMI)。OASDHI 包括 OASI、DI、HI 和 SMI 四个独自核算的项目。OASI 是美国所有保险项目中最重要的项目。

OASDHI 的资金来自雇员和雇主交纳的社会保障税(通称工薪税)。雇员可征税年收入的最高额(超过的部分不再征收社会保障税)和税率,由国会立法规定。雇员按此规定纳税,从工资中扣除。雇主的纳税率相同,纳税总额等于其每名雇员纳税的总和。税率和雇员可征税年收入的最高额起初都很低,以后随着老年人人数的增加和寿命的延长、养老金和医疗开支的增加而不断提高(表 13·2)。1984 年,社会保障税税率提高到 7%,雇员可征税年收入的最高额提高到 37800 美元。由于超过最高额的收入部分不纳税,这规定是对高收入者有利的。雇员和雇主的税率都是 7%,内中有 1.3%划归住院保险。补充医疗保险的资金则来自投保者交纳的保险费和政府拨款,而以后者为主。

联邦政府设立老年和遗属保险、残疾保险、住院保险和补充医疗保险四个信托基金来管理各自的经费。

职工年老退休或因伤残失去工作能力,可按月领取退休金或津贴,家属或遗属也可以领取到津贴。退休金和津贴的高低同职工交纳社会保障税的数量和年份成正比。在 1984 年,退休职工(年满 62 岁以上)平均月退休金是 461 美元,连同妻子(年满 62 岁以上)的津贴合计为 780 美元;残疾人(65 岁以下)平均月津贴为 484 美元,配偶(年满 62 岁以上)平均月津贴为 236 美元;遗属(寡妇或鳏夫)平均月津贴为 415 元。^① 自 1973 年起,退休金、津贴都按消费物价指数调整。

在 1984 年,公共退休保险项目的覆盖面(即受保人)达到 10420 万人,占全国劳动力 11750 万人(内有武装力量 170 万人)的 90%。OASDHI 的覆盖面则达到 9750 万人(其中 8900 万为工薪劳动者,850 万为自雇者),占民用就业人员 10550 万的

^① 《美国统计摘要,1987 年》,第 349 页,表 588。

表 13·2 社会保障税税率(1950—1990)

年 份	征税年 收入最 高限额 (美元)	税 收 最高额 (美元)	税 率(%)						补充医疗 保 险 月保险费 (美元)
			每个职工和每个雇主			自 雇 者			
			总 额	OASDI①	HI②	总 额	OASDI	HI	
已实行									
1960	4 800	144	3.00	3.00		4.50	4.50		
1970	7 800	374	4.80	4.20	0.60	6.90	6.30	0.60	5.30③
1975	14 100	825	5.85	4.95	0.90	7.90	7.00	0.90	6.70
1980	25 900	1 588	6.13	5.08	1.05	8.10	7.05	1.05	9.60③
1981	29 700	1 975	6.65	5.35	1.30	9.30	8.00	1.30	11.00③
1982	32 400	2 171	6.70	5.40	1.30	9.35	8.05	1.30	12.00③
1983	35 700	2 392	6.70	5.40	1.30	9.35	8.05	1.30	12.00
1984	37 800	2 533④	7.00⑤	5.70	1.30	14.00⑥	11.40	2.60	14.60
1985	39 600	2 792	7.05	5.70	1.35	14.10⑥	11.40	2.70	15.50
1986	42 000	3 003	7.15	5.70	1.45	14.30⑥	11.40	2.90	15.50
1987	⑦	⑦	7.15	5.70	1.45	14.30⑥	11.40	2.90	缺
将实行									
1988	⑦	⑦	7.51	6.06	1.51	15.02⑥	12.12	2.90	缺
1989	⑦	⑦	7.51	6.06	1.51	15.02⑥	12.12	2.90	缺
1990	⑦	⑦	7.65	6.20	1.65	15.30	12.40	2.90	缺

① OASDI——老年、遗属和残疾保险。

② HI——住院保险。

③ 7月1日实施。

④ 雇员的最高税额。

⑤ 雇员交6.7%，雇员的另0.3%由政府从一般收入中拨款。

⑥ 自雇者1984年交11.3%，1985年交11.8%，1986和1987年交12.3%，1988和1989年交13.02%，余额由政府从一般收入中拨款。

⑦ 由联邦法律调整，以反映增加的平均收入水平。

资料来源：《美国统计摘要，1982—1983年》，第325页；《美国统计摘要，1987年》，第348页。

92.4%。^①

在 1984 年,领取 OASDI 待遇的人共 3648 万人(退休职工 2191 万人,残疾职工 260 万人,家属、遗属等 1197 万人),OASDI 总支出 1758 亿美元,占当年联邦政府社会福利支出 4193 亿美元的 44.4%。

老年人医疗照顾的两种保险将在下面介绍。

除了 OASDHI 以外,联邦政府还举办了联邦雇员退休保险和铁路雇员退休保险,这两项保险也是带有自助性的。联邦政府还为退伍军人提供退休养老金,资金全部由政府拨款。

州和地方政府雇员可以自愿参加 OASDHI。州和地方政府也单独为其雇员举办退休保险。

前面已经讲到,美国人的经济社会保障是由政府、社会、个人三个层次提供的。就老、死、伤、残、失业保险而言,除政府的强制性保险提供基本的经济社会保障外,还有私人保险作为补充。私人保险又有两个层次:社会的和个人的。社会这个层次的保险,美国称为“雇员津贴计划”;个人保险,即由职工向商业保险公司等等投保。

按照社会保障局的定义,“雇员津贴计划”是由雇主单方面或同雇员共同举办或赞助为雇员提供津贴的计划,包括雇员因死亡、事故、疾病、退休或失业时提供收入保障的计划,因疾病或受伤时提供医疗津贴的计划。计划所需资金全部由雇主负担,或主要由雇主负担(雇员交一小部分),政府在税收上对雇主予以优待,以资鼓励。

“雇员津贴计划”,实际上也是一种保险,多采用集体投保形式,或由雇主自办,或由雇主向商业保险公司投保。1912 年,蒙哥

^① 《美国统计摘要,1987 年》,第 346 页,表 582。

马利·沃德公司开始为雇员向保险公司投保死亡和伤残集体保险。以后,雇员津贴计划日渐推广。到1976年,私营部门3/4以上的职工有私人死亡津贴计划保险,接近一半的职工有私人退休计划保险。到1980年,投保金额达到15794亿美元。^①到今天,大约有50万个私人养老金计划,总资产约5000亿到6500亿美元,参加这些计划的职工有3400万到4300万。1981年,这些私人养老金计划支付的养老金额超过了350亿美元^②,成为公共老年保险的重要补充。

为了增加经济保障,许多美国家庭,特别是中等和上中等收入的家庭,还由个人花钱向商业保险公司、兄弟会、互助储蓄银行投保人寿保险或老年保险。在1980年,大约2/3的美国人具有某种形式的个人人寿保险,平均每个家庭的投保金额为48000美元,仅商业保险公司的承保金额就高达17965亿美元。^③

此外,还有一些人以开“个人退休储蓄账户”的办法,为退休作准备。个人每年把一笔钱存入这种账户,直到退休时才从这账户提款。为了鼓励人们进行这种储蓄,政府在税收上给予优待:(1)每年存入金额在2000美元以下的,可以享受课税减免,即这笔存款可以从存款人纳税前的毛收入中扣除,不纳税,这笔钱继续存下去直到他退休都免税;(2)这笔存款所生利息也同样免税。这种税收优惠给存款人三种利益:存款从纳税前毛收入扣除后可能降低可征税收入的档次,从而降低个人所得税税率,少交税;存款利息高于一般储蓄存款的利息;推迟存款纳税的时间。这种储蓄账户成了真

① 小阿瑟·威廉斯等三人:《经济和社会保障:社会保险和其他措施》,1982年版,第140、142页。

② 朱传一主编:《美国社会保障制度》,北京,劳动人事出版社1986年第1版,第199页。

● 小阿瑟·威廉斯等三人:《经济和社会保障:社会保险和其他措施》,第170、171页。

正的“避税港”。在1980年,这种“个人退休储蓄账户”有110万个。^①

二、健康医疗保险

医疗保健项目在美国社会福利制度中占有重要地位。在现代的美国,科学技术的迅速发展,推动了医学的发展、医疗技术设备的改善和医药的研制,为人们同疾病和伤残作斗争提供了日益有效的手段。与此同时,医疗保健费用也不断上涨,大多数人无力依靠其工薪收入得到必要的医疗保健服务。因此各种形式的健康保险和医疗补助在美国人生活中便占有重要地位。这种健康保险和医疗补助也是公私并举的,也是由政府、私人和个人三个层次提供的。目前80%的美国人健康保险和医疗补助的受惠者。

(一)公共健康保险

由政府举办的健康医疗项目主要是“健康保险”(通称“医疗照顾”)和“医疗补助”两大项。这里只讲“健康保险”,“医疗补助”将在第四节介绍。

在新政时期,政府有关机构认为应建立医疗保险,国会中也提出过建立全国统一的社会医疗保险议案,但未能通过。二次大战后,社会医疗保险议案多次在国会提出,都因受到种种阻力(尤其是来自美国医学会的反对)而搁浅。直到1965年约翰逊连任总统、民主党在国会两院都占绝对优势(同共和党议席之比为2:1)的情况下,国会才通过了医疗照顾法,这法律设立了健康保险和医疗

^① 小阿瑟·威廉斯等三人:《经济和社会保障:社会保险和其他措施》,第159页。

补助,从 1966 年 7 月 1 日实施。

健康保险(即“医疗照顾”)由联邦政府举办,分为“住院保险”和“补充医疗保险”。自实施以来,受保、投保人数和支出都有很大增长。

住院保险是专为年满 65 岁的老年人和残疾人(包括他们的年满 65 岁的家属和遗属)举办的,是带有自助性的保险。其资金来自受保人及其雇主所交纳的社会保险费。政府拨出所收社会保险费的一部分(表 13·2)设立住院保险信托基金。符合规定的受保人因病短期住院,可以报销大部分医疗费,其中包括住院期间的病房、食宿、护理、诊疗、药品、用具费用;出院后的照料服务费,即转到疗养院的诊疗、护理、药品、食宿等费用;家庭保健费,即出院或离开疗养院回家以后、由医生认可的必要的医疗服务费用。在 1967 年(日历年),住院保险受保人数是 1949 万人(9 月 1 日数),保险赔偿付款为 33.5 亿美元;1984 年,受保人数增加到 3000 万人,保险赔偿付款为 432.6 亿美元(增加了 12 倍!)。^①

补充医疗保险的适用范围比住院保险大。有资格享受住院保险的老年人和残疾人可以自愿投保,其他所有年满 65 岁的老年人也都可以自愿投保。其资金来源是投保人交的保险费和政府拨款,而以后者为主。补充医疗保险提供的医疗保健项目包括:定期检查,外科服务,门诊医疗,药品,设备和牙科以外的修补费用,医务人员家访,一定限度的急救等。投保人医药费超过 60 美元的部分可报销 80%,100 次以内的家访可全部报销。1967 年,投保人是 1789 万人,保险赔偿付款是 12 亿美元;1984 年,投保人增加到 2942 万人,保险赔偿付款达到 196.6 亿美元(增加 15.4 倍!)。^②

① 《美国统计摘要,1982—1983 年》,第 332 页,表 542;《美国统计摘要,1987 年》,第 356 页,表 604。

② 同上。

在 1984 年(日历年),参加住院保险/补充医疗保险的共 3046 万人(当年 7 月 1 日),两项保险共支出 629.2 亿美元。

上述“医疗照顾”的两项保险只适用于年满 65 岁以上的老年人。年龄低于 65 岁的人的医疗保健,则依靠政府的医疗补助(将在下一节介绍)、私人健康保险、个人健康保险来求得一定的保障。

(二)私人健康保险

私人健康保险在美国人的医疗保健方面占有重要地位。私人健康保险分为“雇员津贴计划”下的各种保险和个人健康保险两个层次。这两个层次的保险都包括丧失劳动力时的收入保险和医疗费用保险两大类保险(见图 13·1)

私人健康保险在过去 30 年中发展很快,投保职工人数和私人保险机构的赔偿都有很大增加。

(1)“雇员津贴计划”下的健康保险

这是健康保险的第二个层次。从图 13·1 可以看出私人健康医疗保险的承保者有商业性的和非营利性的两类,保险项目更为繁多。许多计划都包括投保人的配偶和未成年子女(保险待遇一般是投保人待遇的一半)。各种保险的待遇也有差别。因疾病、事故伤残而暂时丧失劳动力的收入赔偿,一般是投保人工资的 1/2 到 2/3,赔偿时期由 13 周到 104 周(2 年);长期丧失劳动力的收入赔偿为工资的一个百分数,可以领取一定年数,亦可能领到 65 岁。在医疗费用保险方面,大体上说,商业保险公司支付超过医疗费一定金额(例如 100 美元)部分的 80%(基本津贴计划保险,大宗医疗津贴计划,综合医疗津贴计划)。大宗医疗津贴计划的赔偿金常有最高限额(例如 2500 元),也有无限额的。住院保险计划多包括住院前门诊检查、出院后的疗养和家访服务。各商业保险的投保人占工人的一半。

另一半工人的大多数的住院保险是由蓝十字协会承保的。蓝十字协会是由医院组成的、预先付费的、非营利的医疗保险组织，正式成立于 1937 年，其历史可追溯到 1880 年。现在全国各地有 70 个蓝十字协会，每个协会辖一个州或一个州的一部分或几个州。每个协会都是自治的。投保企业的职工可在协会的会员医院中得到住院服务。现在，蓝十字协会的保险项目已不限于住院，例如已经承担大宗医疗费用保险。

蓝盾协会也是预先付费的非营利医疗保险组织，是由各地医务协会建立的，正式成立于 1946 年，但其历史可追溯到 1929 年。现在全国大约有 70 个蓝盾协会。它的业务是承担外科和非外科医师照顾计划，现在也扩大了服务项目。

蓝十字协会和蓝盾协会提供的保险待遇比商业保险公司高一些，但它们不给现金津贴，只提供服务。

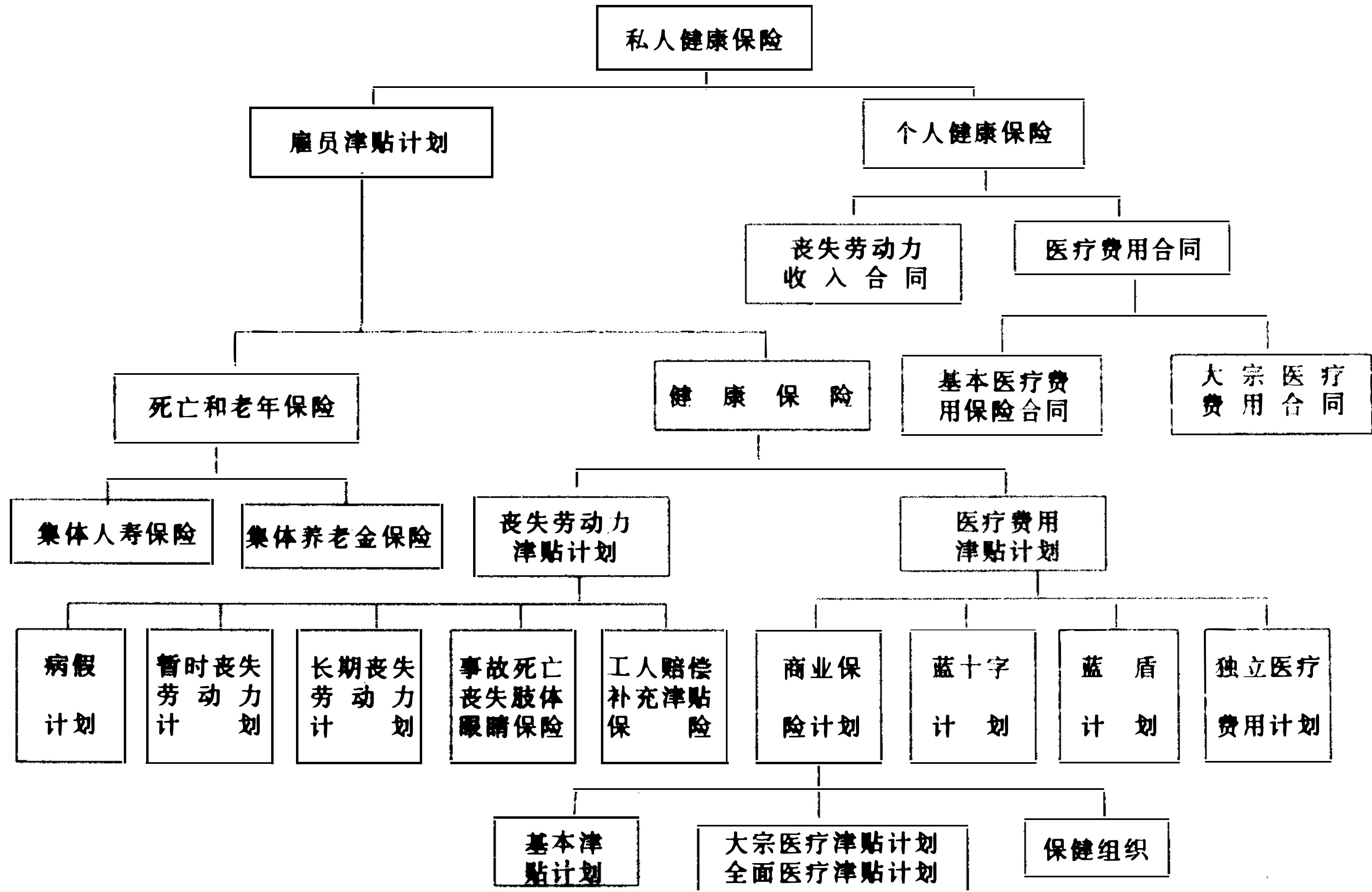
除了商业保险公司、蓝十字协会、蓝盾协会以外，还有由工会、非营利社区组织和医生、牙医合办的诊所所举办的医疗费用保险计划(图 13·1 中所列的“独立医疗费用计划”)。

(2) 个人健康保险

这是健康保险的第三个层次。由个人向商业保险公司和其他保险组织投保，购买保险单，自交保险费。这种保险单是个人同承保者之间的合同。个人健康保险也分为丧失劳动力收入保险和医疗费用保险两类。后一类又有基本医疗费用保险和大宗医疗费用保险两种。在 1978 年，个人向商业保险公司投保丧失劳动力收入保险的人数是 1760 万人，投保住院费用、外科费用、医生照顾费用、大宗医疗费用保险的人数分别是 3605 万、1674 万、1404 万、689 万。^①

^① 小阿瑟·威廉斯等三人：《经济和社会保障：社会保险和其他措施》，第 334、335 页。

图13·1 私人健康保险示意图



绝大部分美国人(90%以上),由于有政府、社会和个人三个层次的健康保险以及政府提供的医疗补助,在保健医疗方面可以说已有了基本的保障。

三、工伤保险——工人赔偿

在南北战争以后,美国工业化进展迅速,到1894年工业产值已跃居世界各国之首。伴随工业化而来的工伤事故和职业病严重地损害工人的健康。

德国在19世纪80年代率先制定了工人赔偿法(即工伤赔偿法),到1910年几乎每个欧洲国家都有了这种法律,美国却没有。工人在工作中负伤,只能根据习惯法向法院起诉,要求雇主赔偿损失。诉讼不仅费用大,耗费时日,而且难于胜诉,即使胜诉,赔偿也极低微。然而工伤及死亡日益严重。在1885—1910年,大多数州制定了雇主责任法,修改了习惯法中不利工人的原则,增加了雇主的责任。但由于工人仍旧要通过诉讼要求赔偿,雇主责任法也不能减轻工伤和职业病给工人造成的灾难。改善工业安全和卫生遂成为公众和舆论关注的中心问题之一,成为当时的改革运动的目标之一。

在这种情况下,纽约州在1911年首先仿效德国制定了工人赔偿法。工人赔偿法通过工伤保险向受伤工人提供赔偿,工人无须进行诉讼或证明雇主的过失就能取得赔偿。到1920年,只有6个州没有工人赔偿法,但以后也跟了上来。

工人赔偿法问世以后,头10年进展较好,在以后的50年则问题较多。这些问题是:许多工人被排斥在外;赔偿金额过低,不能随全州工人周平均工资的增长而增长;永久性部分丧失劳动力的赔偿不当;赔偿期限受限制;医疗费补助过低;各州标准差异很大;康

复服务不够；管理上的弊端很多，等等。

1970年，国会制定了职业安全和卫生法。此法适用于同州际商业有关的所有企业（联邦、州和地方政府雇员及煤矿工人另有法律，不适用此法）。此法的目的是为工人改进企业的安生和卫生环境。它规定了安全和卫生标准及违法的罚则（罚款、坐牢），由劳工部设置视察员对企业的安全卫生进行检查。它还成立了一个州工人赔偿法全国委员会，对各州工人赔偿法的实施进行调查和评价。这个委员会在1972年7月31日提出了报告，结论是各州工人赔偿法“不充分、不公正”。报告提出了许多建议，其中最主要的有：不论企业大小，各种职业都实行强制性工人赔偿法，包括所有同工作有关的疾病；到1975年，支付的工伤工人周赔偿金额至少应同全州工人周平均工资相等；支付工伤的全部医疗费；提供康复服务。委员会的建议平均有2/3为各州采纳，从而在一定程度上改善了工伤赔偿。

工人赔偿法由各州制定和负责实施。因此各州差异甚大（如工人取得赔偿的资格、赔偿待遇、雇主的负担等）。但州工人赔偿法都采用“虽无过失但有责任”的原则，即工人在工作中负伤或患职业病，虽然不是由雇主的直接过失造成的，雇主都有责任给予赔偿。在大多数州里，赔偿费用完全由雇主负担；在一小部分州里，州政府负担一部分。

工人取得赔偿的资格是：（1）工人是受雇于适用工人赔偿法的企业；（2）工人的工伤和疾病是法律规定应予以赔偿的；（3）伤病必须是由工作造成的。

工人赔偿分为两类：（1）现金赔偿（津贴），用于补偿因伤病而损失的收入；（2）医疗费补助。

工人在治疗期间领取现金赔偿，每周支付，金额等于工人伤病时周平均工资的2/3。不少州限制领取现金赔偿的周数和赔偿金

金额。因工伤长期完全丧失劳动力者,现金赔偿亦为本人工资的2/3,赔偿期终身。长期部分丧失劳动力者,在医治期间可得到暂时完全丧失劳动力的现金赔偿。遗属也可以得到现金津贴。现在,大多数州的现金赔偿金额都按全州工人平均工资的增长和消费物价指数自动调整。

最初的工人赔偿法未规定伤病医疗补助,现在各州的工人赔偿法都规定支付全部的医疗费用。医疗补助开支已占工人赔偿总支出的1/3。

近来关于工人赔偿的一项新发展是提供康复服务和职业训练,利用科技和医学的新发展,使被认为是永久全部丧失劳动力的人部分地恢复劳动能力,重新工作。这种新发展目前虽然进展缓慢,但对于残疾人却不失为一大福音。

为了使雇主有能力负担工人赔偿的责任,支付现金赔偿和医疗费补助,49个州都要求雇主向保险公司投保工人赔偿,或证明自办此种保险的能力。

战后以来,有资格享受工人赔偿的职工人数和工人赔偿的总支出都有很大增长。人数从1940年的大约2500万增加到1984年的8300万,增加了2.32倍;开支则从2.56亿美元增加到195.29亿美元,增加了75倍多(表13·3)。

关于煤矿工人的问题。1969年联邦煤矿卫生和安全法是联邦政府对州的工人赔偿系统的首次重要干预。此法规定,对因尘埃肺(黑肺)而完全丧失劳动力的煤矿工人及其家属和遗属进行赔偿。1977年的修正案放宽了赔偿。在1984年,得到赔偿的煤矿工人及其家属遗属共47.7万人(其中矿工14.9万人);赔偿金总额16.33亿美元,矿工家庭月赔偿金为317美元或458美元,遗属家庭为

327 美元或 554 美元。^①

表 13·3 工人赔偿覆盖的人数及开支(1940—1984)

年份	覆盖的 工人数 (万人)	工人赔偿开支					雇主开支 占其支付 总工资的 %
		总开支 (亿美元)	州开支 (亿美元)	分项开支占总开支的 比重(%)			
				医疗费 补 助	对丧失劳 动力的 现金赔偿	对遗属的 现金津贴	
1940	2500	2.56	缺	37	50	13	1.19
1950	3720	6.15	缺	33	58	9	0.89
1960	4500	12.95	4.45	34	58	8	0.93
1970	5900	30.31	7.55	35	58	7	1.11
1975	6700	65.98	23.24	31	58	11	1.32
1980	7900	135.62	43.33	30	61	9	1.96
1984	8300	195.29	52.95	33	59	8	1.66

资料来源:据《美国历史统计:殖民时代—1970年》H 栏 332—345;《美国统计摘要,1987年》,第 360 页,表 613。

四、失业保险

在美国,失业是一个对政治、经济和社会都有重要影响而又无法根本解决的问题。周期性经济衰退产生周期性失业;季节性生产产生季节性失业;其他一些原因造成结构性失业,等等。

联邦政府对待失业的政策和措施,总地说是三条。一是促进经济发展,创造就业机会,减少失业,这是最根本的一条。二是举办失业保险,给失业者津贴,减轻失业的困苦。三是提供劳动就业服务和职业培训,改善失业者重新就业的条件。现将失业保险作一介

^① 《美国统计摘要,1987年》,第 359 页,表 612。

绍。

失业问题虽然由来已久,但是直到 1932 年以前,个别州和国会谋求制定失业保险法的努力,由于受到种种阻力,包括来自工会的阻力,都未能成功。经济大危机的冲击,才使情况有所改变。1932 年,威斯康星州率先制定了失业赔偿法,即失业保险法。到 1935 年才有 4 个州有失业保险法,但只有纽约州付诸实施。1935 年国会通过了社会保障法,建立了全国性失业保险,情况才发生重要变化。

1935 年社会保障法鼓励各州尽快制定本州的失业保险法和为失业保险规定起码的标准(对这些标准各州可以放宽,但不能紧缩)。有关法律的重要规定如下:

第一,关于失业保险税。此法适用企业的雇主向联邦政府交纳失业保险税,税率为每个职工年工资的 3%(1939 年改为工资头 3000 美元的 3%)。凡已制定失业保险法并得到批准的州,按 2.7% 税率征税所得金额留给州作为失业保险基金,按 0.3% 税率征税所得金额上交联邦政府作为管理费。这一规定的目的在于鼓励各州尽早制定失业保险法,结果各州在两年之内都制定了失业保险法。1961 年以后,税率几次上调,目前已调到征工资头 6000 美元的 3.4%,2.7% 仍留给州。失业率低的企业,交税税率可予以优惠,以鼓励雇主少解雇职工。法律未禁止对雇员征收失业保险税,过去有 10 个州在不同时间向职工征收失业保险税,现在只有 3 个州还这样做。

第二,关于工人享受失业保险待遇的资格,由各州自行规定。

第三,关于周失业津贴。社会保障法未作规定(实际上是由各州自定),但它规定津贴必须由州政府发放;专款专用,不得挪作他用。以后的法律规定,在“高失业期”发放失业津贴的周数可从 26

周延长到 39 周。

第四,失业保险由联邦劳工部管理,管理费用由联邦政府负担。实际上各州在失业保险的管理上有很大的自主权,除遵守联邦标准外,其他均可自行作出决定。

由于各州制定各自的失业保险法,又有实际的管理权,各州经济力量不同,故而享受失业津贴的资格和津贴金额各州多有差异。一般说,失业工人领取失业津贴的资格是:他必须在一个基础时期(通常是最近 5 个完整的日历季度的头 4 个季度)里赚得等于一个基础季度的工资的一倍半的收入;他还必须是能够而且愿意工作的。自愿离职、因过失被开除、拒绝接受合适的工作和由于劳工纠纷而失业,都可能使一个工人丧失领取失业津贴的资格。

关于失业津贴,各州通常规定:失业工人必须等候一周方可开始领取;每周津贴金额通常是高工资季度工资的一部分,例如 1/26 (大体上相当于周工资的一半),但不得超过规定的最高限额或低于最低限额。有 13 个州还为家属提供津贴。现金失业津贴的最高限额通常是基础工资时期的 1/3。领取失业津贴的最长期限是 26 周,在州的投保失业率超过一定百分比,领取失业津贴的期限可以延长到 39 周。在 1985 年,平均周失业保险津贴最低的是密西西比州,只有 91 美元,最高的是阿肯色和明尼苏达州,都是 153 美元。

在 1985 年,失业保险参保人数每月平均是 9400 万(为民用就业人口的 88%),其中周平均失业人数为 261 万人,全年支出失业津贴 140 亿美元。

在援助失业工人方面,企业除交纳失业保险税外,没有表现多大积极性。有些企业采取了“稳定就业”的措施,如使产品多样化,变季节性生产为全年均衡生产等。在一些人员过多的产业(如煤矿、钢铁、码头等),雇主同工会达成协议:雇主可以采用新技术,作为交换条件,工人可以提前退休,领取企业的退休金,雇主解雇工

人时发给解雇费。

此外,企业帮助失业工人的项目就只有解雇金计划和补充失业津贴计划。一些企业解雇工人时,对具有一定工龄(例如10年)、非因本人过失而被永久解雇的工人发给大致相当于年工资1/2的解雇费。1955年汽车工人工会同福特汽车公司达成协议:公司对解雇的工人付给额外津贴。这就是补充失业津贴计划。以后这种计划曾扩大到汽车制造业、妇女服装、玻璃、海运、橡胶、钢铁及某些零售业,总共覆盖250—300万工人,但再未扩大到其他产业。按照这一计划,有一年工龄(亦有要求两年工龄的)的工人如被解雇,雇主须付给工人失业津贴,使此项津贴加上失业保险津贴可以达到该失业工人工资的80—85%,少数企业(如汽车制造)可达到95%。多数企业提供这种补充失业津贴的期限可以达到52周。

上面扼要介绍了政府主办的四大社会保险项目。这些保险为人民在老年、伤残、疾病、失业而丧失收入时提供了一定的经济保障。这些保险把一部分家庭收入提高到贫困线以上,降低了贫困户的比例,降低了贫困户的贫困程度。另一方面,由于社会保险受保人包括各种收入水平的人,而各种保险待遇的高低是同受保人的工资相联系的,虽然计算保险待遇的公式对于低工资的人有优待,最低的保险待遇却低于贫困线的水平。这样,社会保险仍不能帮助贫穷的人摆脱贫困。因此,各级政府不得不设立各种救济性的福利项目,来给贫穷人以另外的经济援助。下一节就来考察这些福利项目。

第四节 社会福利项目:福利补助

福利补助带有救济性质或援助性质,所需经费由政府一般收入中开支。其目的是帮助贫穷阶层维持最低生活水平和享有某些

权益(如接受高等教育)。依法合乎资格的受益者,一般须提出申请,经政府有关机构对申请者的家庭经济情况进行调查和核准,方可领取福利补助。

政府举办的提供现金和实物补助的福利项目有 70 多项。其中主要的有以下几大类(项):(1)抚养未成年子女家庭补助;(2)补充保障收入;(3)医疗补助;(4)食品券;(5)一般援助,以上五类(项)统称“公共援助项目”;(6)社会服务和儿童福利服务;(7)住房补助;(8)教育补助。下面简要介绍这些主要项目。

一、抚养未成年子女家庭补助

这个项目是现金补助的“权利项目”,是福利补助项目的核心,许多项目是在它的基础上建立起来的。取得领取这个项目补助的资格,就保证了领取医疗补助及各种形式的公共援助的资格。

根据 1935 年社会保障法,社会保障局设立了“未成年子女补助”项目,给予各州现金补助,使它们能够帮助没有父亲的贫苦儿童。1950 年国会修正案允许给予穷苦的单亲及其子女补助,原项目改名“抚养未成年子女家庭补助”(AFDC)。1961 年此项补助扩大到身体健康的失业者的未成年子女。为了纠正这项目缺少鼓励领取者工作积极性的缺点,国会在 1967 年对社会保障法进行了重要修改:(1)允许 AFDC 领取者保留其工作月收入的头 30 美元和其余部分的 1/3 而不减少其 AFDC 的补助;(2)建立“鼓励工作”项目,凡年满 16 岁的可以就业的青年,必须签约承担接受就业培训或工作的义务。

AFDC 由联邦和州共同提供经费,由州管理。在 50 年代,各州都设立了这个项目。联邦负担管理费的一半和州支付的家庭补助的 50%以上。

从 AFDC 建立的时候起,领取补助的家庭大多数是女性单亲家庭。以 1982 财政年度为例,领 AFDC 的家庭中,女性单亲家庭占 86.1%(未婚母亲占 46.5%,父亲出走的占 19%,离婚及合法分离的占 20.6%)。^①

各州关于领取补助的资格、补助金额、资金筹措和管理办法的规定,差别很大。一般说,对一个合格家庭的实际补助金额,等于州规定的补助标准减去该家庭的可计算收入。1984 年,全国领取 AFDC 的家庭共计 367.4 万个,领取人数共计 1074 万人,其中儿童 711.4 万人;补助金总额共 145.05 亿美元;平均月补助金,家庭为 335 美元,个人为 115 美元。^② 但是,州同州之间平均月补助金差别很大。1984 年,家庭平均月补助金以阿拉斯加州最高,为 501 美元;加利福尼亚州位居第二,为 489 美元;亚拉巴马州为 111 美元;密西西比州最低,仅 91 美元。^③

二、补充保障收入

补充保障收入项目(SSI)是现金补助项目。1935 年社会保障法授权联邦政府对各州援助老年人、盲人和抚养未成年子女家庭的三个项目提供财政援助。1950 年社会保障法修正案又规定联邦政府对各州援助永久性全残疾人项目给予财政补助。1972 年修正案把由各州举办的援助老年人、盲人、永久性全残疾人的三个项目合并为“补充保障收入”项目,改为由联邦政府举办、管理和提供经费。抚养未成年子女家庭补助项目仍旧由联邦和州合办。

SSI 项目的目的在于为老年(年满 65 岁)、盲、残三种人提供

① 《国会季刊周报》,1986 年 9 月 27 日,第 2282 页。

② 《美国统计摘要,1987 年》,第 363 页,表 619、620。

③ 《美国统计摘要,1987 年》,第 365 页,表 622。

有保障的收入。它在全国统一了向这三种人提供现金补助的标准。美国公民和在美国取得永久居留权的老、盲、残者,其可计算的资产(不包括住房、汽车、个人及其生活用品)不超过 1500 美元,都可以领取现金补助。实施之初(1974 年),保证的月收入为 130 美元,以后不断提高,1975 年实行指数化。受益者的实际月补助金等于 SSI 规定的月补助标准减去可计算的月工作收入。在大多数州,SSI 的标准都高于州原来的标准;在少数州则低于州的原标准,州可另给三种人额外补助,以保障其收入不会降低。

除得克萨斯州外,每个州还有本州自己设立的 SSI 项目,26 个州委托联邦代管,其余的州自己管理。

从 1975—1985 年,SSI 项目的受益者在 400 万人左右,但是 1975 年一半以上的受益者为老人,到 1985 年残疾人则占 62%。联邦政府的 SSI 支出,1975 年为 58.78 亿元,1985 年为 110.6 亿美元;1985 年人均月补助金为 226 美元。^①

AFDC 和 SSI 是公共援助的重要项目。但是两项目实施以来,虽有一定成效,但也存在不少问题,受到各方面的批评。这些批评归纳起来有以下几个方面。(1)相当一部分穷人得不到两项目的援助:两项目的受惠者只包括老、盲、残和抚养未成年子女的家庭,其余的穷人被排斥在外,只能求助于“一般援助”项目;一半的州不包括失业工人的家庭;大多数州规定的贫穷家庭标准低于联邦标准,因此四种人中也有许多穷人被排斥在两项目之外。(2)各州现金补助标准悬殊,一般是低水平的。结果领取到 SSI 和 AFDC 补助的家庭,仍旧生活在贫困线下。而在少数州,领取 AFDC 补助的家庭,其收入高于只拿最低工资的在业工人,不利于鼓励人们工作的积极性。(3)各州穷富悬殊,穷州穷人多,财源少,人均税收负担重;

① 《美国统计摘要,1987 年》,第 363 页,表 619、620。

一州之内,大城市穷人多,人均税收负担重。(4)管理不善,错发、多发、少发补助金的例子层出不穷。

三、医疗补助

前一节讲到 1965 年国会的立法设立了医疗补助项目,由联邦和州政府共同举办,由州政府管理。联邦政府根据各州人均收入的不同向州提供 50—70% 的资金。各州规定受补助者的资格和补助标准,因此各州差异很大。医疗补助项目的受益者主要是三种人:穷苦的老年人;智力严重缺陷者、盲人和残疾人;抚养未成年子女的单亲家庭(占领取医疗补助的人的 2/3)。申请者须经过家庭经济状况调查并经核准后,方可领取补助。医疗补助有两种方式,一种是现金补助,一种是医疗服务(受惠者的医疗费直接付给医院、医生、疗养所,而不付给病人本人)。医疗补助大约可以达到医疗费用的 1/3 到 1/2。

1984 财政年度,医疗补助的领取者共 2158 万人,项目的总补助金额达到 338.9 亿美元,是福利项目中开支最大的项目。^①

医疗保险和医疗补助两个项目的开支,并不是政府用于医疗保健的全部开支,因为其他许多社会福利项目中多有医疗保健的内容。1984 财政年度,三级政府用于医疗保健的开支高达 1551 亿美元(初步数字,下同),占三级政府年度社会福利总开支的 23.1%。其中仅联邦政府就支出 1086 亿美元,占其社会福利总开支的 25.9%,占联邦预算开支的 12.7%。^②

医疗补助项目存在的问题是:开支日益增大;舞弊及滥发;受

① 《美国统计摘要,1987年》,第 359 页,表 611。

② 同上书,第 340 页,表 573。

益人的资格和补助金额各州缺少统一标准；许多项目在医疗补助方面的重叠等。1981年，社会保障全国委员会曾建议：在全国统一享受医疗补助的资格的标准（限于收入低于联邦政府规定的贫困线的65%的家庭），把补助金额提高到医疗照顾项目的水平，以及制定鼓励医疗机构之间的竞争的措施以降低医疗开支等。里根政府已进行了一些改革（详后）。

四、食品券和儿童营养项目

政府举办的食品援助项目有三种：食品分配，食品券和儿童营养。这些项目是现金补助的补充，目的在于改善穷人的膳食和营养。食品分配项目是联邦政府支持农产品价格政策的副产品。联邦政府把购买的过剩农产品交给地方政府分配给有需要的穷人。该项目的重要性日益下降，在今天已远不能同食品券和儿童营养项目相比。这里就只介绍后两个项目。

（一）食品券

早在富·罗斯福时代，食品券就曾作为扩大国内食品市场的方法而广泛使用过。朝鲜战争结束后，剩余物资不断增多，人们曾建议重建食品券项目，帮助穷人，但无结果。肯尼迪执政后，在1961年提出在8个地区进行食品券试点的建议，被国会接受，1962年付诸实施。

1964年国会制定了食品券法，正式设立了食品券项目。开头只有22个州参加这个项目。每个州决定本州享有食品券福利的资格和购买食品券付费等级。合格家庭购买的食品券的券面价值大于他们付出的金额。这超过的价值称为食品券的“津贴价值”。购买食品券的价格因家庭收入和家庭大小而异。1971、1973、1977、

1980 和 1981 年的国会立法对这个项目作了很大改变。总地说,头两个立法是放宽,后两个立法是紧缩。1971 年立法规定了享有食品券福利的全国统一的资格,分配给一个家庭的食品券将足以提供营养适当的膳食。而这个项目的现今基本特征则是由 1977 年立法确立的。该法废除了由受益人购买食品券的办法,食品券的补助就是过去食品券的“津贴价值”。

按照现行法律规定,要领到食品券,申请者必须符合以下条件。(1)必须是美国公民或依法取得永久居留权的外籍人。(2)凡 18—60 岁的人,必须进行工作登记、寻求工作和愿意接受合适的工作;学生另有专门条件(如必须是工读生)。(3)如果家庭成员中有老年人和残疾人,其下个月各种来源的净收入(包括 OASDI 和公共援助)必须低于规定的限额(目的是使家庭收入低于行政管理和预算局确定的贫困标准的所有家庭都有资格领取食品券)。(4)单身领取者和成员在二人以上的家庭,其财产均不得超过一定限额。

一个家庭领取的食品券的券值因家庭的月净收入和家庭人数的不同而异。没有任何收入的家庭领到的食品券券值,等于全家人得到营养适当的膳食月开支的估计金额。这金额按食品价格上涨幅度每年调整一次。有收入的家庭领到的食品券券值,等于营养适当的膳食月开支的估计金额减去家庭净收入 30%之差。

联邦农业部是食品券的全国管理者。地方政府的福利机构根据联邦指示决定哪些家庭有资格领取食品券和领取券值多大的食品券。

联邦政府从一般收入中支付全部食品券的费用,并分担各州管理费的 50—60%。

领取食品券的月平均人数,在 1980、1984 和 1985 财政年度分别为 2110 万,2240 万和 2140 万;三级政府用于食品券的开支(包

括管理费),在 1980、1984 和 1985 财政年度分别为 95.76 亿美元(联邦政府 91.95 亿美元)、132.78 亿美元(联邦政府 124.7 亿美元)、134.7 亿美元(联邦政府 125.99 亿美元)。^①

(二)儿童营养项目

目前儿童营养项目包括学校午餐、早餐项目、儿童照顾食品项目和夏季食品项目。其中最重要的是学校午餐项目。

根据全国学校午餐法,联邦政府通过补助帮助各州设立、维持和扩大学校午餐项目。各州对联邦的补助要提供一定的对应款项。参加这项的公立学校和非营利私立学校为学生准备的午餐,必须符合农业部长制定的要求。学校免费向符合贫困标准的家庭的子女供应午餐,向非贫困家庭的子女减价供应午餐。

联邦提供的经费大部分用于购买供应午餐的农产品和其他食品。每所学校都必须使用农业部长指定的在全国或学校所在地区过剩的农产品。农业部长还可以把政府为支持农产品价格而购买的食品赠送给学校。鼓励农产品和其他食品的国内消费是学校午餐法的公开目的之一。由学校免费供应和减价供应午餐的儿童の日平均人数,在 1980、1984 和 1985 财政年度分别是 1220 万、1180 万和 1150 万;联邦政府学校午餐项目的开支分别为 21.1 亿美元、25.76 亿美元、26.41 亿美元。^②

五、一般援助

“一般援助”是美国最古老的公共援助项目,由州和地方政府

① 《美国统计摘要,1987 年》,第 343 页,表 578。

② 《美国统计摘要,1987 年》,第 363 页,表 619、620。

提供经费和管理。但是,在今天这项目已不占重要地位。求助于这一项目的,主要是无资格享有补充保障收入和抚养未成年子女家庭补助的人。不过享有这两项补助的人,为了增加一点收入,有时也申请一般援助。各州对于取得一般援助的资格规定了许多限制,例如申请者必须是失业者及无人有工作的家庭(1/3的州),是本州或本地居民(一半以上的州),在当地居住满一年(1/5的州),是美国公民(少数州),财产不得超过一定限度(多数州),等等。因此,不少需要援助的穷人被排斥在外。此外,一般援助项目,主要是对紧急和短期需要提供临时补助。在1980年,补助约80万起,总支出11550万美元,可谓微不足道。虽然该项目的受惠者很少,对于一些无助者来说,也不失为一线希望。

六、社会服务和儿童服务

社会保障法也规定为低收入家庭提供社会服务和儿童服务。

最初社会服务是由老、盲、残及抚养未成年子女家庭补助等项目提供。1974年国会把社会服务变为单独的项目。1981年国会的修正案把联邦对各州社会服务的分项补助项目合并成为整笔补助。整笔补助削减了联邦给州的补助金额,但扩大了州使用补助的自主权。

根据1981年国会的修正案,各州将把收到的联邦补助用于实现以下目标的各种社会服务:帮助有困难的个人和家庭实现经济自立,减少对救济的依赖;防止和纠正对儿童和无力保护自身利益的人的忽视、虐待和剥削;巩固家庭和使破裂的家庭重新团圆;发展邻里和家庭成员之间的相互照顾等。

儿童服务项目包括:养子养女照顾、日托、保护性服务、收养服务等。1982财政年度联邦给各州的补助限额是24亿美元,1986年

度是 27 亿美元。

七、住房援助项目

罗斯福推行新政之初,在 1933 年成立了房主贷款公司,帮助大批房主渡过因付不起房屋抵押贷款本息而面临丧失住房的难关。次年,根据住房法建立了联邦住房管理局,鼓励建房和为住房抵押贷款保险。1937 年住房法建立了公共住房项目,这是政府帮助贫穷家庭解决住房问题的开始。以后,联邦政府又设立了其他住房援助项目。所有这些项目公开宣布的目的是为了给所有家庭提供像样的住房。

联邦政府帮助低收入家庭解决住房问题有两个大发展时期,都出现在民主党执政时期。先是杜鲁门执政的 40 年代末期和 50 年代初期,后是 60 年代约翰逊执政时期。在共和党执政时期,则转向收缩,里根执政后则进一步收缩。

对低收入的人来说,联邦住房项目中最重要的是公共住房、房租补贴和房屋抵押贷款利息补贴三个项目。

1. 公共住房项目是 1937 年住房法的一项重要内容,是为低收入家庭建造公共住房的长期计划。根据这一计划,地方房管部门用联邦贷款和补助建造并经营了大量公共住房。战后,大批复员军人结婚,住房奇缺,政府修建了一批简易住房,以应急需。1945 年,国会两院战后经济政策和计划委员会提出了清理贫民窟和兴建公共住宅的议案,因受到共和党的阻挠而未获通过。1948 年杜鲁门总统竞选连任胜利后再次提出这一议案,才为国会通过,这就是 1949 年住房法。这一法律宣布,政府的住房政策是为每个家庭提供像样的住宅和适宜的生活环境。它除了规定清理贫民窟、促进社区发展、扩大房屋抵押贷款保险和增加农场主住房贷款外,重点是

为低收入家庭在 6 年内提供 81 万套公共住房(由政府建造新房、改建旧房、购买或租赁私房),并规定政府公共住房的租金必须比私房最低租金低 20%。40 年代和 50 年代初,是建造公共住房的高潮期。以后,各届政府建造公共住房的规模缩小,福特政府还停止了修建。但在今日,许多低收入家庭仍旧从公共住房项目得到好处。

根据联邦立法,只有收入不超过当地成员人数相同的家庭的中等收入 80%的家庭,才有资格租赁公共住房。

1980、1984、1985 年底,联邦政府提供的低租金公共住房分别为 119.2 万套、133.2 万套、135.5 万套;在这三个财政年度,联邦政府公共住房项目的支出分别为 21.85 亿美元、28.21 亿美元、34.08 亿美元。^①

2. 房租补助是国会在 1965 年制定的住房和城市发展法规定的,是由联邦政府给租不起像样住房的低收入家庭的房租补贴。1974 年的住房和社区发展法对 1937 年美国住房法第 8 节进行修改,授权联邦政府对租赁像样的私人住房的低收入和收入不高的家庭给以房租补助。申请房租补助的家庭的收入标准,同申请公共住房的家庭的收入标准相同。如申请者的财产价值超过 5000 美元,则把财产价值的 10%计入申请者家庭收入,来决定他是否合乎资格。此外申请者还必须属于以下四种人中的一种:(1)残疾人;(2)OASDI 界定的残疾人;(3)因政府的决定或联邦宣布的灾害而离开原居住地的人;(4)老年人(房主或其配偶至少是 62 岁的人)。

申请房租补助经批准后,租房人付的租金不超过以下三种金额中最高的一种:(1)经过调整的家庭月收入的 30%;(2)家庭月收入的 10%;(3)家庭福利收入中专门用于支付房租的那部分开

^① 《美国统计摘要,1987 年》,第 343 页,表 578。

支,如果州按照该家庭的实际房租调整这部分开支。租金的其余部分则由住房和城市发展部支付。

近年来,联邦政府房租补助项目的开支,已大大超过公共住房项目的开支。1980、1984、1985年年底,联邦政府补助租金的住房分别为115.3万套(户)、190.9万套(户)、201万套(户);这三个财政年度联邦政府补助金额分别为21.04亿美元、60.30亿美元、68.18亿美元。^①

3. 利息补贴是1968年住房和城市发展法规定的。住房和城市发展部对买房家庭所付抵押贷款的利息进行补贴。经过补贴,购房家庭所付利息可以低到4%。这是约翰逊伟大社会计划的一项重要立法,目的帮助低收入家庭取得房屋所有权,成为房屋的主人。受补贴的家庭收入必须低于当地家庭中等收入的95%,必须预付房价的3%,每月以月收入的20%支付抵押贷款的本息。当时计划通过这种利息补贴在三年内使50万个家庭取得房屋所有权。

1981年,国会禁止在1983年以后签订此种补贴的新合同。

八、教育援助

美国有重视教育的传统。早期移民中的清教徒,按照人人都应能阅读《圣经》的宗教信念和不使子孙后代成为美洲荒原上野蛮人的愿望,很重视教育。地方政府和私人都出资办学。1636年第一所大学哈佛学院(哈佛大学前身)诞生。当时教育的普及程度已超过英国。到18世纪中期,几乎每个镇都有公立学校(南部各殖民地较落后)。到1776年,已有14所大专院校。

传统上,兴办和管理教育是州和地方政府的职能。联邦政府对

^① 《美国统计摘要,1987年》,第343页,表578。

教育的关心,主要表现在赠予各州土地用于办学。联邦国会 1785 年制定的基本土地法令规定:每个 6 平方英里的镇必须拨出 640 英亩(一平方英里)作为兴办公立学校的学产。从 1802 年建立俄亥俄州开始,联邦对于新建的每个西部州都赠予 12 平方英里的土地,用于办一所大学。联邦对兴办高等教育的大规模援助始于 1862 年莫里尔土地赠予法。此法规定,按每一名国会议员赠予三万英亩土地(46.86 平方英里)的标准赠予州土地,州可以使用这些土地和出售土地的收入兴办农业和机械学院(其课程可包括科学和传统学科)。根据此法和以后的立法,联邦赠予各州兴办大学的土地多达 1100 万英亩(17187.5 平方英里),为各州(包括波多黎各)兴办州立大学提供了强大的财政基础。

内战以后的工业化,更推动了教育的发展。到 1900 年,绝大多数州都要求儿童上学,全国文盲降低到 11%,公私立大学培养了大批采矿、工程和农业专门人才。

1917 年的史密斯—休斯法第一次规定:凡愿意拨出对应资金的州,都可以从联邦政府得到现金补助,用于举办农业和家政(1936 的立法扩大到工业和贸易)培训。但是,到 1944 年以前,联邦对教育的援助都不具有社会福利的性质。

1944 年军人重新适应平民生活法(也称“军人权利法案”),可说是第一个具有福利性质的重要联邦立法。此法规定:二次大战的复员军人上大学,将由政府支付学费、图书费,并每月发给生活费。大约有 800 万复员军人在联邦政府的资助下上了大学和研究生院。“军人权利法案”实施的结果,不仅使美国在战后几年内增添了 800 万专门人才,也把教育机会均等向前推进了一大步。没有政府的资助,许多复员军人是无力进入高等学府学习的。

为了应付苏联人造卫星上天的挑战,国会在 1958 年通过了国防教育法。联邦政府据此法拨款 10 亿美元,补助州立大学和向私

立大学提供贷款,用于购买科学和外语教学设备和提高科学、数学、外语和外国研究的教学质量,向贫苦大学生提供贷款,设立5500个为期三年的研究生奖学金。这项法律虽早失效,但对高教和科研都起了很好的作用,也使一部分贫穷学生得以完成高等教育。

联邦政府根据教育是医治贫困的良方的假说,从60年代开始在教育上援助贫穷家庭的子女。1965年初等和中等教育法就是大规模援助贫穷儿童的重要立法。此法的核心是:以一个地区低收入家庭中儿童的数目为基础,向学校所在地区拨款。全国95%的县都有资格得到联邦补助。联邦补助的最大部分用于城市的贫困中心区和贫困的乡村地区,使13000多个学区的几百万贫穷儿童得到受教育的机会。此法1974年经过修改,成为一个多项目的法律,为贫困线下的家庭和流动家庭的儿童教育以及残疾的、犯罪的、被忽视的儿童补偿教育提供经费。

1965年高等教育法则为有才华的但经济困难的大学生提供经济援助。

现在联邦政府援助贫苦大学生的项目,主要有以下五项。(1) Pell 补助(1980年以前称“基本教育补助”)。(2)补充教育机会补助。这两项都是给穷苦学生的补助,每一学年给每个学生的补助都有最高限额。1985财政年度接受这两项补助的大学生共351.7万人(约占在校学生的1/3),补助金额共33.35亿美元。(3)全国直接学生贷款,由联邦政府贷款给学习成绩满意的学生。在学生肄业期间,贷款免息;学生完成学业后,或停学,便要偿还贷款,年息为3%。(4)大学工读计划,提供工作机会给清贫学生。(5)学生贷款担保,贷款主要来自银行、储蓄和贷款协会,有些大学也提供贷款。获得贷款的学生在肄业期间,由政府代付全部借款利息(利率为7%)。学生离校后,须偿还贷款及利息。近10年来,上述5项的受

益者人数和联邦政府的开支见表 13·4。

表 13·4 联邦政府主要助学项目(1975—1984)

项 目	单 位	1975	1980	1984 (初步数字)
Pell 补助				
补助人数	千 人	573	2538	2751
支出经费	百万美元	357	2505	2696
人均补助	美 元	621	987	980
补充教育机会补助				
补助人数	千 人	395.0	606.0	647.7
支出经费	百万美元	200	336	353
人均补助	美 元	506	555	545
全国直接学生贷款				
贷款人数	千 人	680.0	958.2	672.3
贷款总额	百万美元	440	650	595
人均贷款	美 元	647	679	885
大学工读项目				
参加人数	千 人	570.0	925.6	800.0
支出经费	百万美元	295	601	700
学生人均年收入	美 元	518	650	875
学生贷款保证				
贷款次数	千 次	990	2314	3154
贷款总额	百万美元	1298	4840	7192
人均贷款	美 元	1310	2091	2280

资料来源:《美国统计摘要,1985年》,第155页,表259。

此外,联邦政府还有一些帮助贫穷子女的项目,例如贫穷儿童接受学前教育的“早年教育计划”(始于1965年,受惠者数以百万计);资助低收入青年体验为期8周的大学生生活并鼓励他们进大

学的“上进计划”(始于 1966 年,受惠者只有几万人);帮助经济上有困难、在中学曾受挫折、但天资聪颖、宜于进大学深造的青年完成高中学业并继续升学的“发掘天才计划”;帮助经济困难和有残疾的学生攻读大学的“境遇不佳学生特别服务计划”。

各州及地方政府也有资助贫穷学生的项目。各大学、企业、基金会、学术团体、教会、其他社团以及个人设立奖学金、助学金的金额每年多达几十亿美元,也为贫穷子女及其他人接受高等教育提供了机会。

由于各级政府和社会对教育的重视和对低收入家庭的子女给了各种帮助,美国已成为一个教育很发达的国家。近年来,每年在大学攻读学位的学生高达 1200 万人以上,占全国总人口的 5% 以上。由于进入大学的年龄没有限制,现在凡是愿意上大学的人都可以实现这一愿望。这是美国的一大成就,也是美国强大的根本原因之一。

第五节 社会福利制度的成就和问题

美国政府经过半个多世纪的努力,已经建立起一套比较完整的具有美国特色的社会福利制度。这是政治、经济和社会发展的需要,也是人民不断争取和斗争的结果。这套社会福利制度既取得了巨大成就,也存在不少问题。

一、成就

就成就说,首先也是最重要的,是美国已经建立了一个全国的“社会安全网”,为美国人民提供了基本的经济社会保障。90% 以上的人在年老退休时可以终身按月领取到大约相当于原工资一半的

养老金,养老金按消费物价指数每年调整。人民在生病、伤残、失业时,都能得到一定的援助和照顾。许多社会福利项目着眼于改善低收入家庭的情况和扩大其子女受教育(包括高等教育在内)的机会。社会福利虽然不能消灭贫困,但是对于降低人民的贫困率和减轻贫穷家庭的贫困程度的作用却是显著的(表 13·5)。目前,美国大约有 1/7 的人口生活在官方的贫困线下。有的学者估计,如果没有政府举办的各种社会福利和服务,将有 1/4 的人口生活在贫困线下。^① 社会福利制度对国民收入进行某种程度的再分配,起了缓和社会和阶级矛盾、保持政局稳定和社会安定、增加内聚力的作用,从而为经济发展创造了最必要的前提。

第二,三级政府的社会福利开支每年高达 6 000 多亿美元,其中大部分是政府不可控制(压缩)的开支。因此,社会福利开支对于保持有效的社会需求、缓和经济衰退起着重要作用。换言之,社会福利的发展,对于保持美国经济的相对稳定有着积极的作用。

第三,关于教育的福利项目是智力开发的重要措施。这些项目扩大了低收入家庭和贫穷家庭子女接受初等、中等教育尤其是高等教育的机会,使他们有可能改善其经济和社会地位,一部分人上升为中产阶级。以黑人为例,在 1966 年大专院校的黑人大学生只有 28.2 万人,占在校大学生的 4.7%,到 1982 年黑人大学生增加到 112.7 万人,占 10.3%。^② 从总的情况看,在今天的美国,凡是有志于上大学的人,已经都有上大学的机会(在美国上大学没有年龄的限制)。1975 年,大专院校学生首次超过 1000 万人,到 1983 年达到 1230 万人,占全国人口的 5.3%。^③ 美国高等教育普及到这种程度,除了各级政府和社会对智力开发的重视(教育经费平均占州

① 理查德·派欧斯:《美国政治和政府》,第 550 页。

② 《美国统计摘要,1985 年》,第 151 页,表 249。

③ 同上书,第 149 页,表 246。

和地方政府预算支出的 30%，个别州达到 50%），社会福利的发展是一个重要因素。

表 13·5 生活在贫困线下的人口和家庭数* (1959—1983)

(人口数和家庭数均为次年 3 月份数字)

年 份	人口数(百万人)		家庭数(千家)	
	总 计	占全国总人口 (%)	总 计	占全国家庭 总数(%)
1959	39.5	22.4	8320	18.5
1960	39.5	22.2	8243	18.1
1966	28.5	14.7	5784	11.8
1969	24.1	12.1	5008	9.7
1970	25.4	12.6	5260	10.1
1971	25.6	12.5	5303	10.0
1972	24.5	11.9	5075	9.3
1973	23.0	11.1	4828	8.8
1974	23.4	11.2	4922	8.8
1975	25.9	12.3	5450	9.7
1976	25.0	11.8	5311	9.4
1977	24.7	11.6	5311	9.3
1978	24.5	11.4	5280	9.1
1979①	25.3	11.6	5320	9.1
1979②	26.1	11.7	5461	9.2
1980	29.3	13.0	6217	10.3
1981	31.8	14.0	6851	11.2
1982	34.4	15.0	7512	12.2
1983	35.3	15.2	7641	12.3

* 贫困线使用社会保障局的贫困指数。贫困指数完全以货币收入为基础，不反映许多低收入家庭接受的非现金福利(如食品券、医疗补助、公共住房)。贫困线

水平按消费物价指数每年调整一次。1970年的贫困线：单身的年收入是1954美元，四口之家的年收入是3968美元；1983年的贫困线：单身的年收入是5061美元，四口之家的年收入是10178美元。

① 人口控制以1970年人口普查为基础。

② 人口控制以1980年人口普查为基础。

资料来源：《美国统计摘要，1985年》，第454页，表758；第456页，表762。

在当今的世界，各国之间在经济上的相互关系和依赖日益加深，竞争日趋激烈。各国之间的竞争，说到底人才的竞争。智力投资是关系国家兴衰、国力强弱的一个关键问题。虽然美国的教育也有这样或那样的问题，但是政府和社会重视教育和教育的普及，尤其是高等教育的发达，不仅提高了国民的素质，而且造就了大批高级专门人才。另外，美国还为人尽其才提供了比较良好的环境和条件。这实为美国的一大优势。

以上三点，可说是美国社会福利制度的最重要成就。这些成就有利于巩固资本主义制度和资产阶级的统治，同时也在一定程度上改善了多数人民的生活，虽然不能消灭贫困和贫富悬殊的现象。

二、问题

美国社会福利制度的问题也不少。社会福利项目多，规章复杂繁琐，管理权力分散，管理队伍庞大、开支浩大、官僚主义滋长、管理不善、差错层出不穷。许多规定不尽公平合理，或失之过宽，或失之过严。有的州规定给抚养未成年子女家庭的补助超过了拿最低工资工人的收入，有些州的规定又使确实需要援助的人得不到援助。但是，目前问题中最大的是总开支过大和社会保障基金的资金不足。这是两个有关联但又不完全相同的问题。

(一) 开支过大问题。表13·1表明，三级政府的社会福利总开支在1950财政年度是235亿美元，占国民生产总值的8.9%、占

三级政府预算总支出的 37.4%；到 1980 年度，三项数字分别达到 4928 亿美元、18.5% 和 56.5%。就联邦政府而言，其社会福利开支的三项数字，在 1950 年度为 105 亿美元、4% 和 26.2%；1980 年度为 3026 亿美元、11.3% 和 54.3%。联邦政府的社会福利开支，从 1973 财政年度起直到 1984 年度（初步数字），年年超过联邦预算开支的 50%。

庞大的社会福利开支成为联邦政府的沉重财政负担。1970 财政年度以来，联邦预算年年出现赤字，1980 年度以后急剧增长到失控的程度。造成联邦财政赤字的原因是多方面的，社会福利开支过大无疑是一个重要原因。因此，要求控制社会福利开支增长的呼声日渐强烈。

（二）社会保障信托基金不足问题。美国社会福利的支柱是社会保障，即老年、遗属、残疾和健康保险（OASDHI）。OASDHI 下又分为老年遗属保险（OASI）、残疾保险（DI）和住院保险（HI）三大项。这三大项中又以 OASI 最重要，因为它支付合格的受保人退休养老金，是 OASDHI 各项保险中开支最大的。OASI 信托基金在 1957 年首次出现入不敷出的情况，靠提高社会保障税率才在 1962 年扭转支大于收的情况。但在 1975—1978 年，支出再次大于收入。1977 年再次提高社会保障税率，但是由于经济滞胀，OASI 信托基金继续出现大量赤字。

社会保障局每年都对 OASI 的财政状况作出为期 75 年的长期预测和为期 5 年的短期预测。该局 1980 年作出的短期预测是：1980—1984 年，OASI 基金每年都入不敷出，赤字在 5 年中从 58 亿美元增加到 162 亿美元。该局 1981 年作出的长期预测是：从 1981—2055 年，OASI 每年都将入不敷出。1981 年 OASI 信托基金理事会向国会提出报告，用 5 种不同的假定作出 5 年短期预测，都是 1981—1985 年 OASI 将出现赤字。最乐观的预测是，赤字从

1981年的33亿美元上升到1985年的63亿美元；最悲观的预测是从43亿美元上升到409亿美元。按最乐观的预测，OASI基金到1982年将耗尽。根据以上分析，OASI信托基金理事会强烈敦促国会迅速采取行动，以解救OASI的财政危机。^①

OASI出现财政危机的原因很多。经济增长缓慢，使职工工资增长率低；社会保险税收入增长率低；通货膨胀使养老金开支增加；管理不善，对领取养老金的资格审查不严，使开支增加。但是，更根本的原因是人口年龄结构的变化。大部分人民生活水平的提高，医学的进步，医疗保险和补助的实施，大大延长了人的寿命，使人口趋向高龄化。65岁以上人口占美国人口的比重，在1960年是9.2%（1667.5万人），1970年是9.8%，1975年是10.5%，1980年是11.3%，1983年达到11.7%（2738.4万人）。根据人口预测，这一比重到2000年将上升到12.9—13.1%。^②人口高龄化，老年人数增加，自然使OASI开支增加。更为严重的，是高龄化使养老金领取者人数同交纳社会保障税的在职职工人数的比例发生变化。这一比例在1950年是1：16，在80年代是1：3.2，到2000年是1：2.1。^③换言之，1950年是16名在职者交税供养1名养老者，80年代是3名在职者交税供养1名养老者，到2000年是2名在职者供养1名养老者。这是OASI入不敷出，出现经费危机的症结所在。因为不能用无限制地增加社会保障税的办法来解决问题，在职者无力承担如此沉重的负担。

不断飞涨的医疗费和老年人口的增加，也将使HI同样面临经费不足的问题。

① 本段所用数字均见：小阿瑟·威廉斯等三人：《经济和社会保障：社会保险和其他措施》，第107—117页。

② 《美国统计摘要，1985年》，第26页表27，第27页表28。

③ 理查德·派歇斯：《美国政府和政治》，第555页。

OASI 和整个 OASDHI 的经费危机及其对国民经济的影响,在 70 年代后期引起美国朝野的重视。1977 年,卡特总统专门任命了两个由两党组成的委员会来研究这一问题和向国会提出建议。一个是总统社会保障委员会,专门研究 OASDHI 的覆盖面、待遇、经费来源、同私人项目合并等问题。另一个是总统养老金政策委员会,研究公、私养老金政策问题。两个委员会都在 1981 年提出了最后报告和建议。在此期间,社会保障顾问委员会也在 1979 年提出了建议。

这些建议提出的解决 OASI 及整个 OASDHI 的经费危机的办法,主要有以下几条。(1)提高社会保险税税率和征税收入的高限。(2)逐渐把退休年龄从 65 岁提高到 68 岁,降低提早退休者的待遇,提高推迟退休者的待遇。(3)对 OASDI 待遇征税。(4)作为应急措施,允许 OASI 基金向 DI 基金和 HI 基金借款,OASI 基金的准备低于规定的水平时向财政部借款,借款在以后还本付息。(5)HI 的经费由政府负担一半。(6)使私营企业养老金计划发挥更大的作用。

美国的社会保险制度已走到了必须进行改革的地步。

第六节 里根政府的改革

里根总统上台之后,便把社会福利制度改革列入政府的日程。里根政府的社会福利政策总的方向是收缩,即降低社会福利开支的增长率。这政策植根于新保守主义的经济学、政治学和社会价值观。

但是,美国的社会福利制度经过几十年的发展,已惠及全国 90% 以上的人口,成为美国社会安全的重要因素,并且同选票密切相关。社会福利制度需要改革,但不可轻率从事,不能走得太远;既

要压缩社会福利的开支,又必须保持其社会安全网的作用。否则,后果将是严重的。对此,里根和他的顾问们是很清楚的。因此,里根在1981年2月向国会提出他的第一个预算建议时便宣布:“并非由于自身的过失而必须依靠我们其余的人的那些人,穷人、残疾人,老年人,以及一切有真正需要的人,可以确信他们所依靠的社会安全网项目是不会削减的。”^① 针对社会福利制度存在的问题,里根政府的改革采取了比较务实的政策:基本上维持社会保险项目的现状,解决社会保障(OASDHI)基金经费不足的问题,以安定人心;大量削减福利项目的开支,以减轻联邦政府的财政负担;鼓励私人办社会福利和个人自助的积极性。里根政府采取了如下的改革措施。

(一)局部改革社会保障,解决其经费危机

为了解决社会保障的经费危机,里根总统在1981年12月任命了以艾伦·格林斯潘为首的由两党组成的社会保障改革全国委员会,来研究社会保障的问题和提出改革建议。经过一年的调查研究,在两党都作出让步的基础上,该委员会在1983年2月提出了改革方案。改革方案在不改变社会保障的基本结构和方针的前提下,提出以下建议。(1)提高社会保障税,使联邦OASDHI信托基金在以后7年里增加1690亿美元。(2)把OASDI的年金随消费物价指数调整冻结半年;对领取OASDI年金而收入过高的人征收所得税,税款拨给OASDI信托基金。以上两项建议是解决社会保障短期资金不足的建议。(3)从2009年起,将退休年龄从现在的65岁提高到66岁,到2027年再提高到67岁。(4)从1990年起,把领取年金待遇的条件从现在的缴纳社会保障税10年改为20

^① 转引自理查德·派欧斯:《美国政治和政府》,第572页。

年。上述改革方案于 1983 年 3 月在国会通过,经里根总统签署成为法律,从而缓解了社会保障基金巨额赤字的危机。

(二) 削减福利项目开支

社会保险被公众认为是“权利项目”,是“不能触动的”,能削减的开支是极其有限的。而援助穷人的福利项目是救济性的,其开支伸缩性较大,漏洞也多。因此,里根政府削减社会福利开支的大斧便主要砍向福利项目。

1981 年国会通过了全面预算调整法。此法从严规定领取一些福利待遇的条件,降低福利待遇,加重对欺诈作弊的惩罚,把一些经济保障的责任转给州和地方政府以及私营部门。例如此法允许各州要求必须有工作才能领取 AFDC 的补助;取消了 1967 年通过的“30 和 1/3 规则”(AFDC 的领取者可以保留其工作收入的头 30 美元和其余部分的 1/3 而不降低其 AFDC 补助)。审计总局估计,这些改变将使 442000 个家庭从 AFDC 项目名单上除名。

许多福利项目的预算都削减了。例如儿童日托、抚育照顾、计划生育等社会服务项目,一般就业和培训项目、鼓励工作项目、帮助穷苦大学生项目等的预算都减少了。联邦在医疗补助方面给州的补助减少了。在住房补助方面,把 240 万户租赁者交纳房租的份额由占其收入的 25% 提高到 30%。

里根总统提出并经国会批准的 1985 财政年度预算,除补充保障收入、妇婴幼儿两个项目外,所有其他社会福利项目的预算都低于 1984 财政年度。其中削减最大的是以下项目:^①

^① 城市研究所:《里根政绩:对变化中的美国优先考虑事项的评价》,哥伦比亚特区,城市研究所 1984 年版,第 185 页。

社会保障	---4.6%
失业保险	-17.4
医疗照顾	---6.8
抚养未成年子女家庭补助	-14.3
食品券	-13.8
儿童营养	-28.0
医疗补助	--2.8
住房补助	-11.4
社会服务	-23.5
社区服务	-37.1
一般就业和培训	-38.6
公职就业服务	-100.0
保证学生贷款	-39.0
其他学生补助	-15.6

里根总统的 1986 财政年度预算,还提出取消法律服务(帮助穷人打官司)、城市发展补助、收入分享、职业队(城内青年职业培训)等项目。

除了削减社会福利项目的开支和取消某些项目以外,里根政府还试图把联邦政府承担的一部分社会福利责任转移给州和地方政府,以减少联邦的开支。里根在 1982 年国情咨文中提出了这一建议。他声称这项改革可以纠正社会福利项目的管理不善、浪费和舞弊,消除联邦、州和地方政府分工上的混乱,“加强州和地方政府的决定权”,使“联邦制重新发挥作用”。这一建议是里根的“新联邦主义”的一个组成部分。

里根的方案是:联邦政府接管并负担全国的医疗补助项目,而把大约 470 亿美元的联邦项目(包括原来由联邦负担的食品券和

抚养未成年子女家庭补助等 44 个项目)连同为这些项目筹措资金的手段一起移交给州和地方政府,规定一个将近 10 年的过渡期,到 1991 年完成转移。在过渡期间,由联邦政府为州设立特别基金,资助移交各州项目的开支。到 1991 年,这些移交项目的资金全部由州和地方政府自筹,联邦不再补助,州和地方政府可决定继续举办或停办哪些项目。

里根的这一计划遭到各州强烈反对,国会也未采取行动,终于“死亡”。但是里根又在 1985 年提出了“事实上的联邦主义”,把责任交给各州,却不提供充分资金。^①

通过税收优惠政策鼓励私营企业和私人社团办社会福利和个人自助的积极性,是联邦政府行之已久的政策。里根政府则对此政策表现了更大的积极性。

里根政府社会福利制度的改革既有成效,也有问题。

改革的成效主要有三点。第一,降低了联邦政府社会福利开支的增长率。这一增长率在 1980 财政年度为 15%。到 1984 年度下降到 5.1%。社会福利开支占联邦预算支出的百分比,也从 1980 年度的 54.3% 下降到 1984 年度的 50.2%(表 13·1)。

第二,缓解了作为社会福利支柱的社会保障信托基金的经费危机。而且在社会福利开支增长率和占联邦预算比重双下降的情况下,社会保障占联邦预算支出的比重和占联邦社会福利开支的比重反而有所增长,前者从 1980 年度的 25.7% 上升到 1984 年度的 28.1%,后者从 50.3% 上升到 57.1%。^② 这起到了稳定人心的作用,减轻了 3650 万社会保障退休金和年金领取者以及绝大部分在职者(未来的退休金和年金领取者)对于改革的抵触情绪,使大

① 《国会季刊周报》,1985 年 2 月 16 日,第 294 页。

② 据《美国统计摘要,1987 年》,第 341 页表 574 计算。

量削减福利项目开支未引起强烈反对。

最后,或许更为重要的,是改革推动了美国人改变对社会福利的看法。哈佛大学社会学家内森·格拉策对此曾评论说:“70年代在政界占显著地位的建议,如国家实行卫生保健和收入保障等,几乎全部被抛到脑后去了,甚至连里根的反党派也不再支持那些计划了。”^①

改革产生的最明显的问题,是美国穷人人数和占全国人口的比重都增加了。生活在官方贫困线下的人口,在1959年是3900万人,占全国人口的22.4%(其中黑人990万人,占黑人人口的55.1%)。以后,虽然全国总人口增加了,这两项数字却逐年下降,到1978年下降到2450万人和11.4%(其中黑人760万人,占黑人人口的30.6%)。1979年以后两项数字开始回升,1980年上升到2900万人和13%(黑人是860万人和32.5%);1983年是3530万人和15.2%(黑人是860万人和35.7%)。经济好转,使两项数字在1985年下降到3310万和14%。都高于1980年。^②

与此同时,年收入低于贫困线125%的人口数和占总人口的百分比,也从1980年的4070万人和18.1%上升到1983年的4710万人和20.3%,1985年为4420万人和18.7%,仍然高于1980年。^③

人口贫困率的上升,首先是同经济衰退有关,但是里根政府削减福利项目开支也是一个原因。据国会预算局的估计,在1981—1983年,年收入低于1万美元的家庭(1981年和1983年四口之家的官方贫困线是年收入9287美元和10178美元)在纳税后收入福利补助方面减少收入230亿美元,而年收入超过8万美元的家庭

① 侯玲:《里根福利政策对美国社会保障制度的影响》,载朱传一主编《美国社会保障制度》,北京,劳动人事出版社1986年版,第187页。

②③ 《美国统计摘要,1987年》,第442页,表745。

却增加收入 350 亿美元。城市研究所的一项研究表明,削减福利津贴和其他项目开支,对收入低于平均收入的人影响非常大,使穷人和有工作的穷人受益的联邦补助削减最多,而使中产阶级受益的补助受到的影响却很小。^①

对于里根政府的社会福利政策和改革,美国国内是有争议的,褒贬不一。不少人指责它“劫贫济富”,许多人认为它合乎情理。这种争论可能还会继续下去。但是里根社会福利政策的提出和实施是有其经济的和社会的原因的。它标志着美国社会福利已由膨胀转向收缩。

里根总统在 1986 年国情咨文中要求继续进行改革,并期望为评价现行福利项目而设立的三个总统工作组能够提出帮助福利领取者“摆脱依赖的蜘蛛网”的策略的报告。同年 7 月 30 日众议院民主党党团会议社会政策工作组发表了题为《走向自立的道路:增强美国贫困家庭的力量》的报告。报告建议:更加重视帮助有工作的穷人;作出新的努力,帮助那些依赖政府援助的人受到他们需要的教育和培训,使他们成为劳动力的一部分。与此同时,国会两院都已提出多起旨在使福利领取者能够比较容易地找到工作和保持其工作的议案。提案人有民主党人,也有共和党人,有自由派,也有保守派。不难看出,上述各种社会福利改革的方案,都一致强调使福利领取者工作,把这一条作为解决“福利困境”和医治贫困的出路。人们谈论“使人们从领取救济走向领取工资”已有多数年。在今天,这种看法似乎终于占了上风。这是里根政府改革推动了美国社会福利观念的变化的反映。这种看法在美国称之为“工作福利”(workfare)。以“工作福利”而不是“救济”来帮助穷人摆脱贫困,可能成为今后福利政策的方向。

① 理查德·派欧斯:《美国政治和政府》,第 574 页。

现在人们似乎都同意应帮助领取福利的穷人永久地进入劳动力行列。然而对于采用什么方法实现这一目标则存在分歧。持传统看法的人,认为福利领取者缺乏自我约束,因此主张领取者只有工作以后才有资格领取福利支票。另一些人则认为,对福利的依赖产生于教育、职业训练、托儿所和就业机会的不足。因此,强调有工作才能领取福利补助是一种惩罚,应该采用教育、职业训练使领取者能够就业,养家糊口。此外,应在多大程度上强迫福利领取者工作,以及联邦和州在提供教育和职业培训方面各应负多大责任,人们的看法也不一致。

要实行“工作福利”,还必须解决一些实际问题。例如 370 万领取抚养未成年子女家庭补助的家庭(1983 年)中,60%有一个以上的 6 岁以下的子女,现在大多数州都不要求这类家庭的母亲工作。如要求她们工作作为领取补助的条件,就必须为她们解决儿童日托问题。

近年来,马萨诸塞和加利福尼亚两州的经验,已引起人们重视,或许可以为国会立法提供借鉴。马州从 1983 年 10 月起实施“就业和培训选择项目”。此项目以提供儿童照顾、交通津贴、继续享受医疗补助等,鼓励领取公共援助的本州居民参加这个项目。参加者可以在职业规划、教育和培训,无报酬的实际工作训练,职业介绍三项中进行选择。这个“就业和培训选择项目”取得了很好的效果。加州州议会经过激烈辩论在 1985 年通过了“走向自立之路项目”。此项目规定,领取抚养未成年子女家庭补助的、子女已年满 6 岁的单亲家长及领取抚养未成年子女家庭补助的双亲家庭的主要赚工资的家长,必须参加这一项目。参加者可以在教育、工作和培训三项中作出选择,政府则对参加者提供儿童照顾、交通津贴,在就业以后可以继续享有儿童照顾 3 个月、医疗补助 9 个月。

加州和马州经验的共同之处,是为那些依靠福利补助的穷人

提供教育和职业培训,为他们摆脱对救济的依赖、走向自立创造条件,并且为他们接受这种教育和培训解决具体的困难。这是帮助穷人摆脱贫困和最终降低政府福利开支的积极政策。

第十四章 公民自由

在美国政治和政治学中,公民权利(Civil rights)和公民自由(Civil liberties)讲的都是美国宪法及其修正案保障的公民个人权利,但又有区别。公民权利,是指公民个人不分种族、性别和祖籍应享有的权利,如享有选举和被选举权,享有公平就业和平等教育的权利,享有法律平等保护的权利。但是,由于种族和性别歧视的存在,许多公民长期被剥夺或不能充分享有这些权利。民权运动就是以争取政府三个部门纠正这种歧视、保证每个公民平等享有这些权利为目的的,其核心是争取平等。公民自由,则指受到宪法和法律保护、政府不得侵犯的公民个人自由和权利,如言论、出版和宗教自由,集会和请愿的权利,不受无理搜查、逮捕和迫害的权利,公民的生命、自由和财产受到正当法律程序的保护,以及遭到被告的公民应受到公正司法程序的待遇等。

保护公民自由的宪法条款,主要是权利法案(宪法头十条修正案)和宪法第十四条修正案。权利法案成为宪法的组成部分已经200年。但是,公民自由在理论上虽然得到广泛承认,但在实践中却不时受到侵犯,尤其受到州政府的侵犯。美国最高法院对公民自由作从宽解释只是近30多年的事。不过总的看,美国人民享有的公民自由还是逐渐扩大的。这是人民斗争和时代潮流影响的结果。

公民自由中的言论和出版自由第三章已作考察,这里不再重复。本章将首先考察权利法案适用范围从联邦扩大到各州,然后考察宗教自由、集会和结社自由、刑事案件被告人的权利和个人隐私权。限于篇幅,其他的一些权利就不作探讨了。

第一节 权利法案适用范围从 联邦扩大到各州

保障公民个人自由和权利的最重要宪法条款是权利法案。但是,权利法案最初只是用来限制联邦政府。这是因为当时人们对于新成立的联邦政府不信任,人民不放心的是强大的联邦政府而不是州政府。当时大多数州宪法都有自己的权利法案。1790年,国会对权利法案进行辩论时,参议院拒绝了一项保护言论、出版和宗教自由及由陪审团审判的权利不受州政府侵犯的修正案。这明显地表明了国会的意图:权利法案只约束联邦政府,不能约束各州。因此,宪法第一条修正案一开始就写道,“国会不得”制定剥夺宗教自由、言论和出版自由、集会自由的法律,而不是规定国会或各州不得制定剥夺这些自由的法律。不久最高法院明确了这一原则(巴伦诉巴尔的摩案,1833年)。

但是,后来美国历史的发展证明,州和地方政府对人民自由和权利的侵犯远比联邦政府为甚。限制各州对人民自由权利的侵犯逐渐引起人们的关注。1868年,各州批准了宪法第十四条修正案。此修正案规定:“任何一州,都不得制定或实施限制合众国公民的特权或豁免权的任何法律;不经正当法律程序,不得剥夺任何人的生命、自由或财产;在州管辖范围内,也不得拒绝给予任何人以平等法律保护。”由此产生了一个问题,即这个“正当法律程序”条款是否意在把权利法案“并入”该条款,从而使权利法案适用于各州。至少宪法第一条修正案保障的言论和出版自由应受到第十四条修正案“正当法律程序”条款的保护。当时有一些律师力促美国最高法院作出这种解释。然而,在半个多世纪里最高法院拒绝作这样的解释,直到1925年吉特洛诉纽约州案才改变了态度。(见第三章第

三节。)

美国最高法院在吉特洛案的判决书中宣布：第一条修正案有关言论和出版自由的条款适用于各州。判决书写道：第一条修正案保护的言论和出版自由是“受第十四条修正案正当法律程序条款保护的基本个人权利，各州不得侵犯。”这是最高法院首次宣布这一原则。不久，最高法院又裁决干涉和平集会的一项州法违反第十四条修正案的正当法律程序而无效（德琼日诉俄勒冈州案，1937年）。

然则第十四条修正案的正当法律程序条款包括整个权利法案，还是只包括其中的一部分？1937年，美国最高法院在帕尔科诉康涅狄格州案中试图回答这一问题。弗兰克·帕尔科声称，康州两次判决他犯了一级杀人罪，从而违反了联邦宪法第五条修正案的“任何人不得因同一犯罪行为而两次遭受生命或身体的危害”的条款，他的宪法权利受到侵犯。最高法院的判决把宪法保障的权利分为两类。（1）“根本的自由”，应受到正当法律程序的保护，这些自由包括言论、出版、和平集会和宗教信仰等自由，以及被告在刑事案审判时有律师为其辩护的权利。（2）“重要”但不是“主要的”权利，则不受正当法律程序的保护，这些权利包括禁止个人两次遭受生命或身体的危害、自证其罪、受无理搜查，以及由陪审团审判的权利。

把权利分为“根本的”和“非根本的”帕尔科裁决，却未能阻止把权利法案扩大到适用于各州的进程。在40年代，最高法院把第一条修正案保障“信教自由”条款和禁止“确立国教”条款先后扩大到适用于各州（坎特韦尔诉康涅狄格州案，1940年；埃弗森诉教育委员会案，1947年）。在60年代，更富于司法能动性的自由派最高法院，根据第十四条修正案的正当法律程序条款，戏剧性地扩大了适用于各州的权利的名单，从而完成了把权利法案保障的个人自

由和权利扩大到适用于各州的进程(表 14·1),只有第二、第三和第七条修正案是例外。

表 14·1 权利法案适用范围扩大到各州进程一览表

权利法案有关条款 保障的个人权利	扩大到各州	
	年份	判例
言论自由和出版自由	1925	吉特洛诉纽约州案
和平集会权利	1937	德琼日诉俄勒冈州案
信教自由条款	1940	坎特韦尔诉康涅狄格州案
确立国教条款	1947	埃弗森诉教育委员会案
不受无理搜查和扣押的权利	1949	沃尔夫诉科罗拉多州案
法院不得引用非法搜查所得的 证据,即使证据同案件有关	1961	马普诉俄亥俄州案
不得施加残酷和非常的惩罚	1962	鲁宾逊诉加利福尼亚州案
被告有权取得律师为其辩护	1963	吉迪恩诉温赖特案
被告不得被迫自证其罪	1964	马洛伊诉霍根案
被逮捕的人在被讯问时有权保 持沉默,必须有律师在场, 警方必须事先把这些权利告 知被讯问者	1964, 1966	埃斯科贝多诉伊利诺伊州案 (1964);米兰达诉亚利桑 那州案(1966)
被告有权同原告对质	1965	波因特诉得克萨斯州案
刑事案件,必须由陪审团迅速 审判	1967, 1968	克洛普弗诉北卡罗来纳州案 (1967),邓肯诉路易斯安那 州案(1968)
个人不得因同一犯罪行为两次 受审	1969	本顿诉马里兰州案
必须允许记者和公众出席刑事 案审判	1980	里士满各报诉弗吉尼亚州案

权利法案的适用范围由联邦扩大到各州,使联邦、州和地方政

府都受到权利法案的约束,从而使人民的自由和权利得到更大的宪法保障。这一扩大过程始于 1925 年,完成于 60 年代,并保持到 70 年代。在这半个多世纪中,最高法院的态度虽然也出现过反复(如战后冷战时期),但它的总趋向还是扩大宪法保障的人民个人自由和权利的。这是同美国所处的国际环境的变化、国内舆论的变化(重视个人自由甚于其他问题)和多数大法官们的政治哲学及他们对舆论的反应分不开的。在 80 年代,里根总统任命了三名大法官和以保守著称的原大法官伦奎斯特为首席大法官。这些任命改变了最高法院的构成,使保守派对自由派占有优势。这种变化对人民的个人自由和权利将会产生什么样的影响,是值得注意的。

第二节 宗教自由

一、宗教自由条款产生的历史背景

宪法第一条修正案规定:“国会不得制定关于下列事项的法律:确立国教或禁止信教自由;剥夺言论自由或出版自由;或剥夺人民和平集会和向政府请愿申冤的权利。”这些自由通称“第一条修正案自由”,是个人的“基本权利”。而宗教自由则居于首位,其所以如此,是有其历史渊源的。

早期移民从英国和其他西欧国家到北美定居时和以前,欧洲各国盛行政教合一,国家(包括英国)有其国教,一些地方也有受到政府支持而居于主导地位的宗教或教派。这些官方的宗教或教派,为了维护其宗教的和政治的至高无上的地位,凭借政府力量对于其他宗教或教派的信徒进行残酷的宗教压迫和迫害。从欧洲来到北美的早期定居者之中,很大一部分是为了逃避本国不堪忍受的宗教压迫和迫害和在新大陆寻求宗教自由的。当然,也有人是为了

寻求财富来到北美的。英国国王给予个人和公司在北美建立殖民地的特许状,授权他们以法律确立国教,要求所有的居民支持这一宗教。英国国教圣公会在17世纪移植到弗吉尼亚,以后扩展到南、北卡罗来纳和马里兰,18世纪又扩展到中部几个殖民地和新英格兰。这样,旧大陆的政教合一、宗教压迫和迫害也随之移植到北美,并渐得势。即使反对英国国教压迫的清教徒在新英格兰取得主导地位的地方,也转而压迫其他宗教或教派;天主教徒、教友会(贵格会)徒,浸礼会徒都因坚持其宗教信仰而受压迫和迫害。在其他殖民地,处于少数派的教徒也受到宗教压迫。

但是,与此同时,早在17世纪宗教宽容也在一些殖民地萌芽和发展。在1636年建立罗德岛殖民地的罗杰·威廉斯是支持宗教容忍原则的。1649年,马里兰殖民地制定了旨在保护处于少数地位的天主教徒的宗教容忍法。这一法律推动了宗教容忍的发展。在18世纪,宗教宽容的原则日渐盛行。这部分原因是由于已有17世纪的先例,但更重要的原因是18世纪的现实使不宽容政策不合时宜。德国持异见教派的移民,跨殖民地的长老会的出现和该教会由于苏格兰人和爱尔兰人的到来而得到加强,英国国教圣公会的遍及各殖民地,人口从宾夕法尼亚向南方的迁徙(远到佐治亚),犹太人在罗德岛和其他殖民地的定居,以及英国1689年宗教宽容法在北美的实施——“所有这些发展使宗教容忍成为时代的必然。宗教信仰的多样化,使任何其他道路成为不可能的事。”^①

宗教宽容思想的流行,并不意味着国教或官方宗教的废除。在美国革命时期,13个殖民地中至少有8个有其官方教会,在另外5个殖民地中至少有4个正式的宗教,^② 只有纽约给予人民完全的

① 卡尔·德格勒等人:《民主的经验》,1979年第4版,第23页。

② 布莱克大法官代表最高法院撰写的恩格尔诉维塔尔案(1962年)判决书,见彼得·沃尔:《宪法法:判例和评论》,1981年版,第737页。

宗教自由。然而,要废除国教(或州教)和实行信教自由,不仅英国国教反对,反对英国国教的教派或已经在一州或一地取得统治地位的教派也反对。双方的斗争是很激烈的。在这场斗争中,一贯主张思想自由的托马斯·杰斐逊对于实现宗教自由作出了重大贡献。经过多年的奋斗,他和詹姆斯·麦迪逊的共同努力,终于使弗吉尼亚州州议会在1786年1月16日通过了弗吉尼亚州宗教自由法。这是一个反对宗教压迫,反对政府以法律确立国教,保障人人信教自由的法律,被人称为“废除国教的法案”。它是一个在美国内外都有重要影响的文献,是宪法第一条宗教自由条款得以采纳的重要动力。^① 正如布莱克大法官在恩格尔案的判决书中所指出的那样:“到了宪法被采纳的时候,我国的历史表明,很多美国人已普遍认识到教会同国家联合的危险……第一条修正案遂增添于宪法。”^②

二、“确立国教”条款同政教分离

宪法第一条修正案规定国会不得以法律“确立国教或禁止信教自由”,美国宪法学称之为“确立国教”条款和“信教自由”条款。这两个条款一般是相辅相成,可以和谐地保障宗教自由的。但是,由于宪法语言是绝对的,没有任何限定语,如果把每个条款“扩展到其逻辑的极端,便会同另一条款冲突”(沃尔兹诉税务委员会案,1970年)。正因为如此,美国最高法院如何解释这两个条款便具有重要意义。现在先来考察确立国教条款,然后再考察信教自由条

^① 杰斐逊在自己的墓志铭上记载了他的三件业绩:(1)《独立宣言》的起草者;(2)《弗吉尼亚州宗教自由法》的起草者;(3)弗吉尼亚大学之父。由此可见他对于这个宗教自由法的重视。

^② 彼得·沃尔,《宪法法:判例和评论》,第737、738页。

款。

对于确立国教条款的含义,人们有两种看法。少数人的看法是:政府应认识到宗教和教会的存在,或者帮助它们,但不得偏袒任何宗教或教会。多数人则同意杰斐逊总统在1802年致浸礼会信徒们的信中宣布的意见,即第一条修正案的目的是在教会和国家之间建立“一道隔离的墙”,也就是实行政教分离。

美国最高法院历来是接受杰斐逊的解释的。1947年,该院在埃弗森案的判决书中对确立国教条款的含义作了明确解释:

第一条修正案“确立国教”条款的意思至少是这样的:不论州政府还是联邦政府,都不得设立一个教会;不得通过援助一种宗教、或所有宗教、或偏护某一宗教而歧视另一宗教的法律;不得强迫或影响某人违背本人意志加入或不加入一个教会,或强迫他宣布信奉或不信奉任何一种宗教。任何人不得因持有或宣布宗教信仰或不信教,上或不上教堂做礼拜而受到惩罚。不得课征任何数量的税收以支持任何宗教活动或机构,不论他们以任何名目出现,也不论他们采用任何形式传教布道。不论是州政府还是联邦政府,都不得以公开的或隐蔽的方式参与任何宗教组织或集团的事务;反之亦然。用杰斐逊的话说,这一反对用立法确立国教条款,意在树立起一道“教会与国家分离的墙”。^①

然而这道墙应有多高,政教分离是相对的还是绝对的,对此公众和法院内部都是有不同看法的。美国最高法院的一贯正式立场是:美国应实行政教分离,但分离不是绝对的。这是因为美利坚民族是一个“信教的民族”,^② 在这个国度里要实行绝对的政教分离

① 彼得·沃尔,《宪法法:判例和评论》,第726页。

② 这是道格拉斯大法官的话,见佐拉奇诉克劳森案(1952年)。

是不可能的。美国的国家箴言是“我们信任上帝”，这既见之于1931年美国国会定的国歌的歌词，又见之于1865年以来国家所铸硬币上的铭文。国会两院每天开会是以牧师的祷告开始的；最高法院每天开庭也是由一位官员先诵读“上帝拯救合众国和这个可尊敬的法庭”，然后才开始审判工作。上至总统下至市议员，宣誓就职时最后一句话总是“上帝帮助我”。如此等等。因此，伯格首席大法官在一项判决书中曾明白指出：“我们以前的裁决未要求完全的政教分离；从绝对意义上说，完全的分离是不可能的。政府同宗教组织之间的某种关系是不可避免的……分离的线，远非一堵‘墙’，而是一个模糊的、不清晰的、因某种特殊关系的所有情况而变化的障碍物。”（莱蒙诉库尔兹曼案，1971年。）

政教分离不可能是绝对的，然则在与宗教有关的许多问题上，政府可以做什么和不做什么才符合确立国教条款呢？在上述同一案件的判决书中，伯格根据先例提出了检验法律合乎确立国教条款要求的三条标准：“第一，法律必须具有世俗的立法目的；第二，它的主要的或首要的效果，必须是既不促进也不限制宗教；……最后，法律必须不促进政府过分卷入宗教。”一、二两条标准是在阿宾顿学区诉谢普案（1963年）首次提出的；第三条标准，在埃弗森案（1947年）首见端倪，在沃尔兹案（1970年）正式提出。

总地说，美国最高法院在审理涉及确立宗教条款的案子时，是遵循以上三条标准的。但是，由于三条标准比较原则，加上法官们看法上的差异，对案子的判决还是多变的，甚至前后矛盾的。

下面将就一些具体问题来了解美国政教分离的实际情况。

（一）教会财产免税问题

从殖民地时代开始，各地政府通常都不对教会财产征税。国会也赞成这样做。这种免税显然是扶植宗教的，更常常是扶植在一地

居于主导地位的教派的。因此,不时有人抗议这种做法,声称它实际上是强迫人民支持宗教机构和宗教。但是,最高法院对沃尔兹诉税务委员会案(1970年)的裁决,却确认教会财产免税并不违宪,因为由免税而产生的政府卷入宗教是微不足道的。

这一判决虽然引起强烈反对,但法院至今并未改变立场。

(二) 政府资助教会学校问题

确立国教条款的目的是实现政教分离。显而易见,政府直接资助教会是违宪的。然则政府资助同教会有关系的或教会办的私立学校是否违宪呢?这是一个很有争议的问题,大法官们的意见也不一致。最高法院在判决有关案件时,基本上是遵循伯格首席大法官在莱蒙案中确立的三项标准的,但有时也显得自相矛盾。

根据最高法院的裁决,在资助私立教会学校(中小学)和大学方面,各级政府可以做的事包括:向中小學生提供世俗课程的教科书,提供教课书贷款;补助学生上学的往返公共汽车费;提供考试和记分服务;对举行考试和报告成绩的开支提供补偿;提供听、说、心理诊断服务以及校外的治疗和纠正服务;对教会大学提供基建(校舍和设施)财政补助;提供不用于宗教目的的一般财政补助。以上各种资助都不违宪。各级政府不得做的事包括:向私立学校拨款补助教师薪水;补偿用于教课书和教材的实际支出;提供教材及教学设备;向学生或家长提供教材及设备贷款;直接补助学校设施的维修费;对学生野外旅行提供交通服务;补偿低收入家庭子女上私立学校的学费;对中等收入家庭送子女上私立学校的学费给予课税扣除;补偿家长送子女上教会大学的学费。政府的以上行动都是违宪的。

(三) 公立学校进行宗教教育、举行祈祷和读《圣经》问题

宪法要求政教分离。可是宗教力量却力图在公立学校扩大宗教的影响,并且成功地推动一些州议会以及一些州和地方行政机构制定出相应的法律和规定。例如,允许宗教团体在上课时间使用学校教室为学生举办宗教教育课,在学生家长的请求下,校方应允许学生免上世俗课去上这种宗教教育课;要求学校不得讲授达尔文的进化论,除非同时讲授“上帝创世”说;要求每个学日开始时,学生在教师的参加下诵读官方撰写的祈祷文;^①规定每个学日开始时,学生诵读若干节《圣经》或主祷文。对于这类州法和州及地方当局的规定,美国最高法院都宣布违宪,因为它们促进宗教,而不是对宗教保持严格的中立(既不促进宗教又不限制宗教),从而破坏了政教分离的宪法原则。^②

美国最高法院在维护政教分离原则的同时,也维护“信教自由”条款。因此,它宣布:宗教团体在校外使用宗教设施为公立学校学生举办宗教教育课,学校允许学生请假前去上宗教课,并不违宪(佐拉奇诉克劳森案,1952年);公立大学学生使用大学设施做礼拜不违宪,只要也允许学生使用这些设施开展其他活动(威德玛诉文森特案,1981年),大学生的这类宗教活动不违宪,因为他们是成年人,不同于中小學生,“不易受宗教教义的蛊惑和同伴压力的影响”(马什诉钱伯斯案,1983年)。另外,最高法院也不禁止学生在不同课程安排发生冲突的情况下私下祈祷或读《圣经》。在公立学校讲授关于宗教的课程,把宗教作为文化课讲授,开设宗教史或

① 纽约州学校理事会撰写的祈祷文内容如下:“全能的上帝,我们承认我们属于您,祈求您庇佑我们、我们的父母、我们的教师和我们的国家。”

② 美国最高法院的有关判例是:“麦科勒姆诉教育委员会案(1948年)宣布使用公立学校设施举办宗教教育课违宪;恩格尔诉维塔尔案(1962年)裁决公立学校祈祷违宪;阿宾顿诉谢普案(1963年)宣布公立学校学日开始读《圣经》违宪;1987年的一项判决,宣布路易斯安那州要求公立学校讲授进化论必须同时讲授“上帝创世”说的法律违宪。

比较宗教课程,以及从文学和历史角度研究《圣经》,都是允许的。

(四) 星期日停业法问题

美国是一个基督教徒占人口多数的国家。基督教徒的安息日是星期日。教规要求他们在星期日做礼拜,恪守安息日,不得进行娱乐和工作。一半以上的州制定了法律,禁止某些商店在星期日营业。这些法律被称为“蓝色法律”。犹太教和个别教派的安息日是星期六。禁止商店星期日营业,犹太教徒等人或者放弃自己的安息日,或者既守自己的安息日,又在星期日停业,从而蒙受经济损失。于是便产生了“蓝色法律”是否违反确立宗教条款的问题。

1961年,美国最高法院审理了四个涉及“蓝色法律”是否违宪的案件。它无例外地认可了有关州的法律,理由是这类法律“同确立国教无关……这类法律的大多数的现今目的和效果,是为全体公民提供一个一致的休息日”。(麦高恩诉马里兰州案,1961年)

道格拉斯大法官反对这一判决。他指出:“当州运用其强制权力强迫少数人遵守第二个〔安息日〕而不是他们自己的安息日时,它就是帮助和倾向于一种宗教,使之凌驾于另一宗教之上,这是同宪法相悖的。”道格拉斯大法官的意见比多数意见显然是更符合政教分离原则的。

三、信教自由及其限制

(一) 基本原则

宪法第一条修正案规定,国会不得制定法律“禁止信教自由”。然则,这种自由是绝对的,还是相对的?更具体地说,教徒根据其宗教教义和信条进行的宗教实践(行动和行为),政府一律不得干涉,还是可以在一定情况下进行干涉?如果可以干涉,政府应遵循什么

准则？这些是要由美国最高法院回答的问题。

长期以来，美国最高法院在审理涉及信教自由条款的案件时，区分了“宗教信仰”和“宗教实践”，并确立了一条基本原则：宗教信仰不受政府干涉，但宗教实践则可受政府干涉。这条原则是1878年雷诺兹诉美国案的判决首次提出的。判决书写道：法律“不能干涉宗教信仰和见解，但是可以干涉宗教实践”。摩门教教规允许的多配偶制传统上受到谴责。法院裁定，“不可能认为，宗教自由的宪法保障的意图在于禁止关于社会生活这个最重要方面的立法”，联邦禁止重婚的法律不违反信教自由条款。摩门教徒雷诺兹败诉。

1890年，戴维斯诉比森案的判决重申了雷诺兹案确立的原则，并强调宗教实践必须符合“旨在保障社会安定繁荣的法律和全体人民的道德观”，否则便不能受到宪法保护。

50年以后，美国最高法院审理了坎特韦尔诉康涅狄格州案（1940年）。这个案子的判决，首次把信教自由条款的适用范围扩大到各州，并且以更肯定的语言重申了雷诺兹案的原则。判决书指出：第一条修正案“包括两个概念——信仰自由和行动自由，第一个是绝对的，但是第二个，按事物的性质，则不是绝对的，为了保护社会，行为仍然要受到约束”。“一个州可以用一般的、非歧视立法规定”宗教团体“在街头募捐的时间、地点和方式以及街头集会的方式，可以在其他方面保障和平、良好秩序和社会的安宁，而不违宪地侵犯第十四条修正案保护的自由”。^①康州法律禁止未事先得到州当局批准的宗教募捐活动，是违宪的，因为这种做法等于对宗教进行审查。

从以上三个案例可以看出，美国最高法院对于信教自由条款确立的原则是：宗教信仰是绝对的，联邦和州都不得用法律加以限

^① 引文转引自彼得·沃尔：《宪法法：判例和评论》，第784页。

制；基于宗教信仰的宗教实践(活动和行为)，政府可以加以限制，条件是宗教实践违反传统的社会道德准则，或政府的行动是为了“保护社会”。但是，这些判例仍留下许多问题待回答。

(二) 向国旗致敬问题

美国各州为了提倡爱国主义，多有制定法律，要求公立学校学生每个学日举行向国旗致敬和诵读向国旗效忠的誓言的仪式。^①耶和華证人会的教规是只向耶和華上帝效忠，不礼拜偶像。宾夕法尼亚州州法要求所有公立学校的每个学生必须参加向国旗致敬和效忠仪式；一个学区规定违者将被开除。耶和華见证人会徒沃尔特·戈比提斯的两个孩子根据其宗教信仰，拒绝向国旗致敬，被学校开除。戈比提斯向费城联邦地区法院起诉，要求法院禁止学区把参加向国旗致敬仪式作为入学条件。联邦地区法院判决，开除两名学生违反宪法第一和第十四条修正案保护的宗教自由。学区上诉，联邦上诉法院维持原判。学区于是向美国最高法院上诉。这就是迈因纳斯维尔学区诉戈比提斯案(1940年)。

最高法院出乎意料地以 8 对 1 票推翻上诉法院的判决，裁定宾州法律及学区规定都不违宪。判决书强调，“仅仅具有同政治社会关注的事相冲突的宗教信仰，不能免除公民履行其政治责任的义务”。“我们靠象征生活”，“国旗是我们国家团结的象征，它超越宪法框架之内的一切内部分歧，不论这些分歧有多大”。为了增强“国家的内聚力”向国旗致敬是必要的，因为“国家的团结是国家安全的基础”^②。

斯通大法官是唯一投反对票的。他尖锐批评多数意见摧残自

^① 宾州规定的效忠誓言是：“我立誓忠于国旗和它代表的共和国，忠于不可分割的、全体人民享有自由和正义的国家。”

^② 引自彼得·沃尔：《宪法法：判例和评论》，第 786 页。

由的实质。他承认自由不是绝对的,但他找不出必须向国旗致敬的理由。

最高法院作出出人意料的判决,唯一可能的解释是,当时正处于第二次世界大战初期,美国虽未参战,但美国人爱国情绪高涨。^①

事过三年,最高法院在审理第二个向国旗致敬案——西弗吉尼亚州教育委员会诉巴奈特案(1943年)时,斯通大法官的意见为法院的多数所接受。法院以6对3票宣布西弗吉尼亚州的向国旗致敬和效忠法(内容同宾州州法一样,但惩罚更重)违宪,因为“地方当局强迫〔学生〕向国旗致敬和宣誓,超越了宪法对它们权力所作的限制”^②。

从戈比提斯案到巴奈特案仅隔三年,最高法院的态度发生了180度大转弯,主要原因是两名自由派被任命为大法官,原有的三名大法官改变了态度,在1942年他们声明戈比提斯案判决是错误的。

巴奈特案的意义在于扩大了宪法对处于少数地位教派的保护。两个判例再次证明大法官个人在美国司法制度中所起的重要作用。

(三) 星期日停业法和安息日

这问题前面已讲到,美国最高法院裁决,各州星期日停业法和规定星期日为休息日不违反确立国教条款。然则,这类州法是否侵犯信教自由呢?对此问题,最高法院三年内作出了不同的决定。

1961年,最高法院对布朗费尔德诉布朗案裁决,宾夕法尼亚

① 彼得·沃尔:《宪法法:判例和评论》,第786页。

② 同上书,第793页。

州的星期日停业法不违反信教自由条款。它援引先例，重申宗教信仰是绝对自由的，州不得干涉；但是，宗教实践如同公共利益矛盾，则州有权进行干涉。宾州法律并未规定上诉人的任何宗教实践为非法，星期日停业法只管制了世俗活动，故不违宪。

此案判决时，美国有 31 个州州法规定星期日为休息日，其中 21 个州允许人们基于宗教信仰把别的日子作为安息日。最高法院虽然承认这 21 个州州法“明智得多”，却仍然判决宾州法律不违反信教自由条款。判决显然是歧视居于少数地位的宗教和教派的。

1963 年，最高法院审理了舍伯特诉弗纳案。舍伯特女士是基督复临安息日会教徒，她拒绝在该教派安息日星期六工作，被纺织厂解雇，并一直找不到可在星期六休息的工作。她于是向南卡罗来纳州当局申请失业救济。州就业保障委员会以她因拒绝在星期六工作而失业是“无正当理由”而拒绝接受合适的工作为由，裁定她无资格领取失业救济。舍伯特向法院起诉，控告她被剥夺信教自由。州最高法院裁决州就业委员会的决定并不违宪。

美国最高法院推翻了州最高法院的判决，认为州当局取消她领失业救济的资格，是侵犯她信教自由的权利的行为，而州并没有“重大的州利益”足以证明该州实质上侵犯上诉人的信教自由是必要的。这一判决扩大了对居于少数地位教徒的信教自由的保护。

1972 年，美国最高法院对威斯康星州诉约德案裁决：信教自由条款高于州义务教育法，门诺派中严紧派的儿童基于其宗教信仰，可以豁免中学 8 年级以上的义务教育，这种豁免并不对公众利益构成威胁。

舍伯特案和约德案确立的原则是：当州法同宗教实践发生矛盾时，如果州法保护的公共利益大到必须予以认可的程度，则州法不违宪，否则，信教自由条款便压倒州法。

(四) 拒服兵役问题

美国有允许由于宗教信仰原因免服兵役的传统。两次世界大战时期的兵役法(1917年和1940年)都含有免服兵役条款。一些得到“广泛承认的”教派的信徒,由于宗教教义的要求可以免服兵役。例如,门诺派和教友会信徒都信奉和平主义,反对一切战争和服兵役,都可以免受战斗训练和服兵役。1948年联邦的普遍军事训练和服役法第六款(J)规定:“由于其宗教训练和信仰的原因而认真地反对参加任何形式的战争”的人,可以免受战斗训练和免服兵役。此法给“宗教训练和信仰”下的定义是:“个人的信仰把他对超自然神灵(Supreme being)的义务看得高于人的关系产生的义务,但〔不包括〕本质上是政治的、社会学的或哲学的观点或仅属个人的道德准则。”

由于宗教信仰免服兵役,长期以来都未成为问题。但是侵越战争升级以后,美国人民反战情绪日渐高涨,许多青年拒服兵役,焚毁征兵证。拒服兵役遂成为一个政治问题。美国政府以违抗兵役法的罪名逮捕了一些青年。一些青年则向法院起诉,控告政府侵犯宪法保障的信教自由。1965年有三件这类案子到达美国最高法院,其中之一是美国诉西格案(1965年)。

西格出生于虔诚的天主教徒家庭,是教友会(贵格会)信徒。他申请免服兵役,理由是:他虔诚地相信善行和美德,以及他对于伦理信条和宗教的信仰。征兵局拒绝了他的申请,理由是他的申请不是以法律要求“对于上帝的信仰”为根据的。美国最高法院推翻了征兵局的裁定,判决西格案和其姊妹案的所有被告都有资格免服兵役,虽然他们相信的不是传统意义上的上帝,但他们认真反对战争是真诚的。

西格案的判决扩大了因宗教信仰免服兵役的范围,而不只是几个和平主义教派的信徒可以免服兵役,只要是由于宗教信仰拒

服兵役的人都有资格免服兵役。

1970年,美国最高法院对韦尔什诉美国案(1970年)的判决进一步扩大了免服兵役的人的范围。韦尔什认为杀人是不道德的,因此拒服兵役,被法院判刑三年。美国最高法院推翻下级法院的判决,并裁定:征兵法“豁免这类人服兵役:由于深切的道德的、伦理的和宗教的信仰的驱使,将使他们的良心得不到安宁,如果他们让自己成为战争工具的一部分”。根据这一裁决,不仅由于宗教信仰而反对战争的人,由于道德和伦理信仰而反对战争的人,也都有资格免服兵役。

但是,美国最高法院对于认为侵越战争是非正义战争而拒服兵役的人,则没有表现宽容。吉勒特认为越南战争是非正义战争而拒绝入伍,被判两年监禁;天主教徒因同一原因拒绝服役,被派往越南作战。最高法院维持下级法院原判(吉勒特诉美国和尼格诉拉森案,1971年)。

1973年,美国政府改征兵制为募兵制,1976年停止适龄人征兵登记。因信仰拒服兵役的问题遂趋沉寂。苏联入侵阿富汗后,1980年美国国会和政府又有限度地恢复了适龄人(限于19岁和20岁的青年)征兵登记(但不入伍),以应紧急情况之需。

从上面所作的对宗教自由的考察,可以小结如下。

(1)宪法第一条修正案禁止确立国教,使美国在实行政教分离方面远远走在欧洲前面。虽然政教分离不可能是绝对的,但是联邦和州政府不得确立国教或州教,政府应对各宗教和教派保持中立,不得过分卷入宗教,政府的法律必须有世俗的目的和世俗的效果,这就保障了各宗教和教派的独立和平等地位,也保障了宗教信仰自由。美国宗教和教派众多,某些宗教和教派(如基督教,基督教中的新教,新教中的清教徒)占有明显优势,但自建国以来未发生过类似欧洲的、给国家和人民造成巨大灾难的宗教迫害。宗教宽容和

各种宗教信仰的人和睦相处,已成为传统。虽然居于少数地位的宗教和教派(如犹太教,天主教,等等)在历史上曾受到歧视和压迫。但是他们的地位(包括政治地位)已经显著改善,在今天已经取得或接近取得平等地位。另外,由于政教分离的宪法约束,各宗教和教派的组织也从不作为政治实体干预政治(一些神职人员是以个人身份参与政治的)。宗教未成为国家分裂和造成灾难的因素。政教分离无疑是国家政局得以保持稳定的一个重要因素。这是美国资产阶级革命及其产物美国宪法的重大成就,也是美国宗教政策的重大成就。

(2)宪法第一条修正案保障了信教自由。按照美国最高法院对信教自由条款的解释,宗教信仰自由是绝对的,政府不得干预;宗教实践的自由则不是绝对的,政府在一定条件下可以干涉。但是对于政府干涉宗教实践,法院的解释是从严的。只有宗教实践违反传统道德准则,或损害重大的公众利益,政府方可用法律加以禁止。公民基于个人的宗教信仰拒绝向国旗致敬和效忠或拒服兵役,都受到宪法的保护。由于美国最高法院构成经常变化,大法官们的哲学观点、政治观点、法学观点和价值观不同,以及时代不同和舆论的变化等原因,最高法院对于信教自由条款的解释并不总是前后一致,甚至常常先后矛盾。但是,它对这一条款的解释的总趋势是由从严走向从宽的,是适应时代变化的。这样,既保障了个人宗教信仰自由,又可防止宗教实践损害重大公众利益。虽然美国最高法院关于宗教实践的裁决,不论是认可政府限制此种宗教实践的法律,还是宣布其违宪,都常引起广泛的争议和分歧,但是由于法治的传统已经确立,人们还是通过法律程序(如向法院起诉使法院改变态度,提出宪法修正案,或在国会提出改变最高法院管辖权的议案等)来求得问题的解决,而不诉诸暴力。这也是有利于国家政局的稳定的。

第三节 集会和结社权

一、和平集会权

宪法第一条修正案保障了人民和平集会的权利。根据美国最高法院的解释,在什么时间和地点集会的权利不是绝对的。在一定的合理限度内,集会权包括游行、布置纠察线和抗议的权利。这些活动可能对其他人造成不便,甚至可能变为暴力行动,因此,政府可以对这些行动进行一定的限制,但不得禁止它们不喜欢的团体的集会。

宪法第一条修正案写道:国会不得制定法律“剥夺人民和平集会和向政府请愿申冤的权利”。这里讲的是和平集会的权利和向政府请愿的权利。但是,在历史上,美国最高法院却把这一条款解释为请愿权是主要权利,集会权是从属的和作为手段的权利,就好像人民和平集会是为了向政府请愿(美国诉克鲁克香克案,1876年)。按这种解释,人民只有向政府请愿方可集会,集会权只有在这种情况下,才受到宪法的保护。这种集会权从属于请愿权的解释,显然是不符合第一条修正案原意的。

直到1937年,最高法院在审判德琼日诉俄勒冈州案才改变了态度,重新解释了集会权。这案件涉及美国共产党举行的一次集会。判决书宣布:和平集会的权利,“同言论自由和出版自由的权利的性质相同,同样是基本的权利……〔它〕是这样一种权利,不可能否定它而不违反自由和正义的基本原则,而这些原则是一切民政和政治制度的基础,是包含在第十四条修正案正当法律程序条款的总规定之中的……为和平行动而集会是不能禁止的。那些帮助举行这种会议的人,不能因此被称为罪犯。问题……不在于会议是

谁主办,而在于会议的目的;不在于它同发言人的关系,而在于他们的发言是否超越宪法保护的言论自由的界限”^①。这一判例的重要意义有两点:一是宣布和平集会人民的基本权利;二是和平集会的权利受到第十四条修正案正当法律程序的保护,不仅联邦政府不得侵犯,州和地方政府也不得侵犯。

虽然如此,实际上集会权还是受到许多限制。例如,不得在学校或法院附近集会;集会游行,组织者要向警察局申请许可证,要说明集会游行的目的、人数、时间、地点、游行路线等。一般地说,游行集会如不发生暴力行为,警方不加干涉;若发生暴力行为,警方就要干涉和逮捕人。对于这些限制,美国最高法院是认可的。该院1965年在考克斯诉路易斯安那州案的判决书中写道:“言论自由和集会自由的权利,虽然是我国民主社会的基本权利,但这并不是说每个有意见或信仰要表示的人,可以在任何公共场所和任何时间向人群发表演说。”^②判决书强调政府有职责维持公共秩序、保持交通畅通;示威者不得以行使言论自由和集会权利为名封锁街道或公共和私人建筑物的入口,不允许人们通行而听他们的发言。

1965年夏,在全国享有盛誉的黑人喜剧演员迪克·格雷戈里领导一群黑人在芝加哥市格兰特公园举行和平示威,要求把拒绝在公立学校取消种族隔离的市学监赶下台。示威者谴责市长,并在市长住宅前示威。一些种族主义分子向示威者投掷石块和鸡蛋,狂呼辱骂黑人的口号。警察逮捕了格雷戈里和其他40名示威者,地方法院以“扰乱秩序行为”的罪名判处他们有罪。经上诉,美国最高法院推翻了原判,裁定应释放格雷戈里等人,因为他们被捕时秩序是正常的。(格雷戈里诉芝加哥市案,1969年。)

① 转引自爱德华·S.科温:《宪法及其在今天的意义》,1978年第14版,第332页。

② 爱德华·S.科温:同上书,第333页。

基于同一理由,美国最高法院支持了美国纳粹党(国家社会主义党)人的集会权。1977年冬,总部设在芝加哥西区的美国纳粹党(党徒约25到30人)计划在邻近的黑人区游行,未获当局批准。他们于是宣布将在芝加哥北郊的斯考基市举行反犹太人游行。该市8万人中大部分是犹太人,其中不少人是纳粹集中营的幸存者及其家属。美国纳粹党的计划理所当然地引起当地居民的愤慨。斯考基市政府要求该党交30万美元换取游行许可证,并禁止他们在游行时穿着仿纳粹制服的服装和散发反犹太人宣传品。美国纳粹党起诉,控告斯考基市侵犯他们的宪法权利。美国地区法院裁定,该市的命令限制结社自由和平集会的权利。美国最高法院认可了地区法院的裁决(国家社会主义党诉斯考基市案,1977年)。^①最高法院还在其他案件中支持了极端白人种族主义分子三K党人的集会权。美国法院这样做,从形式上看,是表示它们在维护人民集会权方面不偏不倚;然而从实质上看,它们却助长了极端种族主义分子和纳粹余孽的气焰,从而给美国的民主打上了极不光彩的烙印。

二、结社权

美国宪法没有提到人民的结社权。但是,人们普遍认为,宪法第一条修正案保障的自由(言论、出版和宗教自由)和权利(集会权和请愿权)包含了结社权。有的学者认为“集会权包含结社权”;^②有的则说,结社自由是以第一条修正案保护的“表达自由为直接根

^① 后来美国纳粹党没有在斯考基游行。芝加哥市放宽了对游行的规定,美国纳粹分子在该市举行了几次示威,但参加者寥寥无几。

^② 罗伯特·L.莱因伯里:《美国政治》,1986年第3版,第149页;罗斯·K.贝克等三人:《美国政府》,1983年版,第492页。

据的”。^①

美国最高法院的看法,同以上看法是一致的。它在全国有色人种协进会诉亚拉巴马州案(1958年)的判决书中写道:(1)“为了促进信仰和看法而结社,是第十四条修正案保护的‘自由’的不可分割的一个方面”;(2)“强迫一个鼓吹〔某种信仰〕的团体公布其会员名单,可以构成对结社自由的有效限制”;(3)亚拉巴马州命令全国有色人种协进会交出会员名单,是对该会会员“行使其结社自由权利的实质性限制”^②。1975年,最高法院裁决:民主党享有第一条修正案自由结社和决定该党活动规则的权利,政府不得干涉行使第一条修正案自由的团体的活动(卡曾斯诉维戈塔案,1975年)。

美国最高法院的这些裁决确认结社权是受到宪法保护的权力。然而,事实上人民的结社自由却受到联邦政府尤其是州政府的间接或直接的限制和压制。

18世纪末,政党在美国开始形成。执政的联邦党人同在野的杰斐逊的共和党人之间的权力斗争,因对法国革命看法的分歧而变得更为激烈。当时美法已经处于“半战争”状态。联邦党人认为法国革命过激,应受到抵制;共和党人则认为法国革命虽有过激行为,但体现了人民的统治,应受到美国人的支持。当美法关系进一步恶化时,联邦党人控制的国会通过了1798年惩治煽动叛乱法。此法规定,意在“诋毁政府”或“煽动人民仇恨〔政府〕的言论,均为犯罪行为,可处以罚款和监禁。这既是限制言论和出版自由的法律,又是压制共和党的法律。根据此法,有20多人被政府以煽动性诽谤罪起诉,其中10人被判罪。这些人全是共和党人编辑。这是政府直接以言论罪迫害持异见的政党,间接限制结社权的行动。惩

① 彼得·沃尔:《宪法法:判例和评论》,第656页。

② 彼得·沃尔:同上书,第657页。

治煽动叛乱法于 1800 年 3 月 3 日自动失效,杰斐逊总统随即赦免了依该法治罪的共和党人编辑。在此后的一个多世纪里,联邦政府不能以言论罪惩罚编辑和作者,然而各州却有权这样做,继续以言论罪迫害左翼政党和工会领导人。

1917 年美国参加第一次世界大战。德奥间谍在美国的破坏活动、国内劳动运动的高涨和罢工、俄国十月革命的成功,这一切使美国政府担心各种力量可能在美国进行推翻政府的活动。为此,国会在 1917 年通过了惩治间谍法,1918 年又进一步制定了惩治煽动叛乱法。^① 1919 年“恐赤病”达到高潮。在司法部长 A. 米切尔·帕尔默的指示下,从 11 月份起联邦特工人员搜查了各种激进政治派别、劳工领袖、客籍人的住宅和办公室,两千多人按联邦法被起诉,凡反对美国参战的和拒服兵役的都是打击对象,其中约一半的人被判罪。更多的人按州法被起诉,数以千计的人被驱逐出境。

在此期间,有 6 件涉及煽动叛乱的案子上诉到美国最高法院。1919 年该法院作出了申克诉美国案的判决。它第一次提出了“明显和现实的危险”原则,作为判处言论罪的标准,并据此判决申克(社会党总书记)触犯惩治间谍法,因为他决定散发号召应征入伍者反抗征兵的宣传品,危害美国作战努力和国家安全(参见第三章第三节)。整个 20 年代,美国最高法院的多数是支持联邦和州政府借口国家安全以言论罪迫害左派政党和团体的。政府和法院的行动是间接限制结社权的。

第二次世界大战前夕,战争的威胁和德苏互不侵犯条约的签

^① 惩治间谍法规定:制造假报道以干扰美国的军事行动,以及有意在军队中引起不服从、不忠、叛乱、拒绝履行职责,均为犯罪行为;邮寄违法宣传品或“鼓吹和鼓舞叛国、叛乱或非法抵制美国的任何法律”的行为,均为犯罪。惩治煽动叛乱法规定:发表和出版煽动反对美国政府、有利于敌国和妨碍战时生产的言论和出版物,均为犯罪行为。此法扩大了惩治间谍法的适用范围。惩治煽动叛乱法在 1920 年废除,但惩治间谍法却继续存在下去。

订,又使美国政府担心国内的“颠覆活动”。国会于1940年制定了史密斯法。这是自1798年以后的第一个和平时期的惩治煽动叛乱法。它规定:任何人,鼓吹以武力或暴力推翻政府(“鼓吹”条款),组织或参加鼓吹以武力推翻政府的团体(“成员”条款),都构成犯罪行为。此法在战后成为政府迫害美国共产党和进步人士的重要武器。

战后冷战兴起,“恐赤病”蔓延,联邦政府对政府雇员进行大规模忠诚调查。趁机而起的麦卡锡主义嚣张一时,反共歇斯底里笼罩美国。1950年国会通过国内安全法(麦卡伦法),要求美国共产党登记和公布党员名单,禁止美国共产党员在联邦政府任职。1954年,国会又通过了共产党控制法,宣布美共为阴谋推翻美国政府的组织,剥夺美共享有一个政党应享有的合法权利。在此时期,许多进步组织被列入黑名单。

从1940年的史密斯法到1954年的共产党控制法这一系列法律,不仅以言论罪间接限制人民的结社权,而且已经发展到径直从组织上限制和压制结社权。从1951年的丹尼斯诉美国案起到1956年的6年里,有89名美共各级领导人被判决违反史密斯法。到1957年耶茨诉美国案,美国最高法院的态度才有所改变。1957年以后,共产党人未因言论罪被起诉。沃伦法院对十多件涉及限制共产党人的公民权利的案件,大都作出了维护他们的公民权利的终审判决。(关于丹尼斯案和耶茨案及其以后的情况,见第三章第三节。)耶茨案的判决虽未宣布史密斯法违宪,但到1965年该法已成为一纸空文。由国内安全法在1950年建立的颠覆活动控制委员会也于1973年被撤销。

从以上对结社权的历史回顾,可以作出以下小结。(1)总的说,美国公民是享有结社自由的,否则就不会有那么多的政党和利益集团存在。(2)美国各级政府对两大资产阶级政党——民主党和共

和党,不仅不加限制,而且给予扶持。但是,政府对于左派政党(如美共,社会党,等等)和进步团体,则不断地以国家安全或其他理由进行限制,甚至迫害,而法院则支持政府这种限制结社权的行动。50年代后期以来,由于广大群众的斗争,国内和国际环境的变化,时代的进步,以及最高法院构成的改变,这种限制和迫害已有所缓和。在另一方面,政府和法院对极右政党(如美国纳粹党)和团体(如三K党)则表现了很大的宽容。(3)美国历史上曾出现几次限制言论自由和结社自由的高潮时期,如18世纪末,第一次世界大战后的“恐赤病”时期,第二次世界大战后到50年代中期。但是这几次严重限制言论自由和结社自由的时期,相对地说都较短,每次限制高潮之后,宪法保障的个人自由和权利反较以前有所扩大。历史地看,个人的公民权利是逐渐扩大的。

第四节 刑事案件被告人的权利

美国的司法重视刑事案件中被告人的权利,宪法第四、五、六、八条修正案都是保障被告人权利的。被告人在审判前、审判中和惩处各阶段都受到宪法的保护。被告人的权利在第十章已经扼要提到,这里再对某些重要的权利作必要的补充。

一、收集证据与“排除规则”

犯罪发生后,接着可能是逮捕嫌疑分子。警方逮捕人需要证据,法院审判也需证据。因此,取得确凿证据就十分必要。警方收集证据的重要手段之一是搜查嫌疑分子。为了防止警察滥用权力,保护人民的权利,宪法第四条修正案禁止“无理搜查和扣押”,并规定警方要有搜查状和扣押状(由法院颁发)方可进行搜查和扣押。

为了保护被告人的权利,美国最高法院在 1914 年裁定,联邦法院在审判中不得引用非法搜查取得的证据(威克斯诉美国案,1914 年)。这就是“排除规则”。但是长期以来,这一规则只能约束联邦法院,而不适用于各州。

1961 年,美国最高法院裁决宪法第四条修正案适用于各州,排除规则的适用范围随之扩大到各州(马普诉俄亥俄州案,1961 年)。多尔丽·马普被怀疑从事赌博活动。警察搜查了她的住宅,寻找嫌疑分子,意外地发现了暗藏的淫秽书刊。她因这些淫秽书刊被审判和判罪。经上诉,美国最高法院推翻了原判,理由是据以判决马普有罪的证据是非法取得的,不得在审判中引用。

随着犯罪率的上升,马普案的裁决受到越来越大的批评。批评者认为,严格实施排除规则,将会由于警方的粗心大意和无知错误而使罪犯得以逍遥法外。

1984 年,美国最高法院的态度有所改变,允许对排除规则实行某些例外。它在这一年对两个案子的判决宣布:警察在搜查时,虽然搜查证不完全合乎法律的要求,但他的行动是“诚实的”,法院在审判时可以引用搜查取得的证据。(马萨诸塞州诉谢泼德案,1984 年;美国诉里昂案,1984 年。)

二、讯问与“米兰达规则”

警察局逮捕嫌疑分子以后,接着就进行讯问。宪法第五条修正案规定:“无论何人……不得在任何刑事案件中被迫自证其罪。”这是防止逼供、保护被告人权利的极重要条款。根据这一宪法条款,不论是在国会听证会上、法庭上还是警察局里,任何人都有权利不提供可以被用于控告自己的证据。(根据法律,政府和国会为换取一个人提供关于他本人或其他人的罪行的证词,可以保证不用他

的证词对他本人起诉。例如在 1987 年“伊朗门”事件中,前总统国家安全事务助理约翰·波因德克斯特在国会作证时,国会就曾给予他这种豁免。)1964 年,美国最高法院裁决,第十四条修正案的“正当法律程序”条款包括第五条修正案的“自证其罪”条款(马洛伊诉霍根案)。这样,“非自愿供词”在联邦法院和州法院的审判中都不得引用。

两年以后,最高法院对米兰达诉亚利桑那州案(1966 年)作出了裁决。这一裁决被认为是近期关于刑事法的最重要的判决。

欧内斯托·米兰达(亚利桑那州人)作为强奸和绑架一位 18 岁妇女的首要嫌疑犯被捕,并经该妇女认明。警官随即对他进行了两小时的讯问。在讯问时,警官未告知米兰达有权不自认其罪,有权取得律师的帮助。他可能根本不知道有宪法第五条修正案。他对讯问的回答导致他被判有罪。经上诉,美国最高法院推翻了州法院的判决,理由是警方讯问前未告知米兰达应享有的宪法权利。最高法院并规定了警务人员讯问嫌疑分子时必须遵守的指导原则,特别明确规定:(1)必须预先告诉嫌疑分子有保持沉默的宪法权利;(2)必须告诫他们,他们的口供可以用来起诉和审判他们;(3)必须告诉他们,在讯问时间内,他们有权请律师到场和有公费的辩护人。这些规定被称为“米兰达规则”。

各警察局虽然对这一裁决诸多抱怨,但却不得不照办。不少警察把米兰达规则印制成卡片(称“米兰达卡”),在讯问嫌疑分子前向他们逐条宣读。“米兰达规则”为被告人的宪法权利提供了有力的保障,是防止警方滥用权力的有力限制。

三、审判与律师辩护

被告人在法庭受审时,必须有律师为其辩护。这是宪法第六条

修正案赋予被告人的又一重要权利。在今天,即使律师成为被告而受审时,也雇用另外的律师代表自己。然而,被告人在州法院受审时得到律师为其辩护,则是比较近来的事。人们为请不起律师的穷苦被告人争取这一权利,经历了漫长的斗争。1932年,美国最高法院才命令各州法院为被控告犯有死罪的穷苦被告人免费提供辩护律师。直到1963年,最高法院才在吉迪恩诉温赖特案的判决中把这一权利扩展到每个被控告犯有重罪的被告人。

克拉伦斯·厄尔·吉迪恩因盗劫一家弹子房(只从自动售货机中盗劫了一些硬币)被判5年徒刑。他因为太穷请不起律师,就没有律师为他辩护。他在佛罗里达州监狱服刑期间,自学了法律,于是用铅笔向美国最高法院写了一份“赤贫者请愿书”,声称他在审判中被剥夺了得到律师为其辩护的宪法权利。最高法院同意了他的申诉,并强调指出,“在刑事法院上,律师是必需而不是奢侈”。吉迪恩遂获释,重新受审(法院为他指定了辩护律师),被宣告无罪。在佛罗里达州监狱服刑的1000多名犯人和在其他州服刑的几千名犯人,也因为受审时没有律师为他们辩护,都获得释放。

四、判决与“残酷惩罚”

宪法第八条修正案规定,不得对犯罪分子施加“残酷和非常的惩罚”。关于这一条款,近年争议最大的是死刑是否算“残酷和非常的惩罚”。这个问题公众和法官们都有不同的看法。

1972年,美国最高法院在审理弗曼诉佐治亚州案时,大法官直接面对这个问题。四位大法官认为死刑显然不是残酷和非常的惩罚,然而最高法院还是推翻了佐治亚州的死刑法。但多数的意见也认为,在实践中,施加死刑时常是“捉摸不定的”,是“随意的”。大法官道格拉斯等则指出,死刑不成比例地落到黑人头上。黑人只占

全国人口的 12%，但是处死的却大多数是黑人。

弗曼案判例虽未取缔死刑，但是它提醒各州，死刑的运用需要澄清和全国一致。35 个州随即制定了新的死刑法。1976 年，美国最高法院的态度有所变化。格雷格杀害了两名搭便车的人，按佐治亚州法被判处死刑。被告的辩护律师声称死刑是残酷和非常的惩罚。最高法院这一回没有同意律师的意见。它的判决书写道：“死刑是社会对某种特殊令人厌恶的行为愤怒的反映……这是适用于最极端的犯罪的最极端的制裁。”^①（格雷格诉佐治亚州案，1976 年。）因此，至少在某种情况下，死刑在宪法上是可以接受的。此后，许多州恢复了死刑。在 80 年代，被处死的人的数目迅速增加。

从以上的介绍，可以看出，沃伦法院在 60 年代扩大了权利法案对刑事案件被告人的保护。例如，一些里程碑性判例把权利法案保障被告人权利的许多有关条款的适用范围从联邦扩到各州；扩大了被告人取得律师帮助和为其辩护的权利；限制了警方搜查和讯问的权利；限制了死刑的应用范围等。这些判决是在美国犯罪上升的情况作出的。这反映出沃伦法院的多数在控制犯罪和维护正当法律程序对人民权利的保护两个目标之间，是强调后者的。沃伦法院的这种态度，既有人支持，又有人反对，而且反对的力量很大。例如，国会在 1968 年通过的全国控制犯罪和街道安全法的部分条款，就是试图限制和阻挠米兰达案裁决应用于联邦起诉的。但是沃伦法院的多数还是坚持其方向。在 70 年代，由于最高法院构成的变化，伯格法院就显得比较保守。它虽然没有废除或大改沃伦法院的正当法律程序的规则，但是已反映出它对控制犯罪这一目标的重视（如允许“排除规则”可以有例外）。

^① 艾菲斯·T. 梅森等三人：《美国宪法法：述评和判例选录》，1983 年第 7 版，第 467、468 页。

第五节 隐私权

美国宪法及其各修正案都没有提到人民的隐私权。美国宪法学家的理解是,权利法案的制定者们在起草头十条宪法修正案时,已经考虑到个人隐私权,第一、三、四、五、九条修正案都含有个人隐私权的意思。美国最高法院也持类似看法,提出了“延伸区理论”(The Penumbra Theory)来解释隐私权产生的宪法依据。它在1965年的一个判决书中写道:以上各判例表明,“权利法案的专门保证有由其放射形成的延伸区,这种放射给予这些保证生命力和实质……每种保证都产生隐私区”^①。判决书列举了第一、三、四、五、六、八、九和十四各条修正案。(格里斯沃尔德诉康涅狄格州案,1965年。)

按照这种“延伸区理论”,可以说个人隐私权是从宪法(主要是头十条和第十四条修正案)保障的自由和权利引申出来的。它是一个总的概念,包括多方面的内容,例如个人有权决定其宗教信仰和政治信仰,个人的人身、住宅、文件不受无理搜查和扣押,个人通信不受检查,个人生命、财产不受侵犯,等等。但是一般地说,隐私权主要是指个人的私生活不受政府侵犯的权利。一位学者曾说,隐私权包括“保持自己生活细节秘密的权利;自由地无约束地使用和享受自己的智力、身体和私有财产的权利;……总之,就是个人的私生活不受政府干预和社会支配的权利”^②。美国最高法院对格里斯

^① “延伸区理论”,是道格拉斯大法官代表最高法院撰写的格里斯沃尔德诉康涅狄格州案的判决书中提出的。法院以7对2票通过了这一判决。引文转引自彼得·沃尔:前引书,第568页。参见爱德华·S.科温:前引书,第441、442页。

^② 保罗·本德:《隐私权》,载诺曼·多尔森主编:《我们的面临危险的权利》,纽约,潘西昂出版社1984年版,第238页。参见罗伯特·L.莱因伯里:前引书,第162页。

沃尔德案的判决,就没有引用任何特定的宪法修正案,而是根据隐私权作出的,就是一个例子。最高法院裁定,康涅狄格州规定任何人使用药物或器具避孕均为犯罪的法律违宪,因为该法侵犯了受到宪法保护的婚姻生活。

下面将讨论同个人隐私权有关的堕胎和电子窃听两个问题。

一、堕胎问题

近一二十年来,堕胎在美国成为一个争议很大的社会和政治问题。

美国建国以后的头 100 年,联邦和各州都没有制定关于堕胎的法律。19 世纪 70 年代以后,一些州开始制定法律禁止堕胎,但危及妇女生命的堕胎除外。20 世纪前半期,多数州法都规定堕胎为犯罪。其目的有三:减少不正当的性行为;保障妇女健康;保护未出生婴儿的生命。

社会价值观的变化和 60 年代性解放运动,使未婚先孕的人数上升,这些人倾向于堕胎。已婚妇女由于家庭破裂,在职妇女(人数日益增多)出于工作考虑,也多有堕胎的。强调个人自由的女权运动者更是赞成堕胎。而医学的进步大大减轻了堕胎的危险。格里斯沃尔德案以后,最高法院扩大了个人隐私权。由于以上原因,堕胎事例日益增多。另一方面,也有不少美国人反对堕胎,尤其是罗马天主教徒和新教原教旨主义者。他们是一支很强大的力量。堕胎于是日益成为一个有争议的问题。

正是在这种背景下,美国最高法院在 1973 年 1 月 22 日宣布了罗诉韦德案的判决。案子涉及得克萨斯州的堕胎法是否违宪。德州法律规定,除医生认为保护母亲的生命所必需的堕胎以外,堕胎为犯罪。布莱克门大法官代表最高法院撰写的判决书写道:“个人

自由和限制州的行动的概念”所包含的“隐私权……足以宽到包含一个妇女作出是否终止妊娠的决定”^①。判决书进一步裁定：妊娠的头三个月里，妇女有权作出是否堕胎的决定，州不得干涉；中间的三个月，州可以作出某些规定来保障妇女的健康；在后三个月，除因母亲的健康和生命的缘故以外，州有权禁止堕胎。最高法院裁决，得州法律不考虑怀孕的阶段和其他利益，把保护母亲生命以外的堕胎均规定为犯罪，从而违反了第十四条修正案的正当法律程序条款。

最高法院的判决不只是宣布同此案有关的得克萨斯和佐治亚两州的堕胎法违宪，实际上推翻了其他 44 个州限制堕胎的法律。这一判决立即在全国政治生活中引起了一场轩然大波，而且至今尚无平息的迹象。美国国内立即分为两派，一派主张保护未出生婴儿的生命权利，禁止堕胎。另一派则支持最高法院判决，主张妇女有权决定是否堕胎。罗马天主教和新教原教旨主义者的男女教士结成联盟，猛烈攻击法院的判决，由此诞生了“保护生命运动”。女权运动者则强烈要求废除一切禁止堕胎的法律。共和党 1980 年和 1984 年两次大选的竞选纲领都反对堕胎；民主党内部则因此问题产生分歧。受到保守组织支持的“生命权利”，成为新右派社会议事日程上最优先的问题。

在反堕胎力量的压力下，国会和一些州议会制定了法律，以种种方式限制堕胎，限制用公款补助穷人堕胎。美国最高法院在维护罗诉韦德案的判决的前提下，也做出了一些让步。例如，它在 1977 年宣布，各州只支付医疗性堕胎费而不支付自愿堕胎费，并不违宪（马尔诉罗案）；在 1980 年认可国会在 1976 年通过的禁止用联邦保健经费支付堕胎费的“海德修正案”（哈理斯诉麦克雷案）。

① 彼得·沃尔：《宪法法：判例和评论》，第 573 页。

但是,反堕胎力量力图使国会通过宪法修正案来推翻最高法院罗案判决的努力,却没有成功。虽有几种不同的反堕胎宪法修正案在国会提出,但未引起国会的认真审议。生命修正案政治行动委员会、生命权利委员会和保卫生命特别委员会提出了一项宪法修正案——哈奇〔宪法〕修正案(以提案人哈奇参议员命名)。这一宪法修正案将宣布胎儿是被赋予宪法自由的人,将允许各州取缔堕胎,并使美国最高法院无权审查这类法律。这样,关于堕胎的政策就将由各州制定,而不是由联邦政府制定。这一宪法修正案在1982年为参议院司法委员会通过。但是,主张妇女有权自己作出选择的团体,如计划生育会、全国妇女组织、全国堕胎权利行动同盟和计划生育之友社等,在众议院击败了这一宪法修正案。此时进行的盖洛普民意测验表明,3/4的人反对修改宪法来取缔堕胎。^①

虽然如此,民意测验反映出美国人在堕胎问题上的分歧是很大的。1982年的盖洛普民意测验表明,56%的人赞成妇女有权自行决定堕胎,44%的人反对。1984年10月,芝加哥大学全国民意研究中心的调查表明:回答调查的人中,90%同意堕胎,如果妇女的健康受到威胁;80%同意,如果婴儿畸形,或妇女因被强奸而怀孕;46%同意,如果她养不活更多的孩子;44%同意,如果她未结婚又不愿同孩子的父亲结婚;43%同意,如果她不愿意要更多的孩子。

美国最高法院关于罗案的判决,仍然是有效的法律,但由于该院构成有了变化,保守力量已占优势,最高法院的态度将发生什么变化,无疑是广大美国人关注的问题。然而,不论它的态度发生什么变化,在堕胎问题上的分歧短期内是不会平息下来的。

^① 理查德·M.派歇斯:《美国政治和政府》,1986年版,第125页。

二、电子侦察问题

权利法案的制定者不可能预见到日后会出现电话和电子时代,也就无法设想窃听电话和电子窃听等侦察手段是否属于宪法第四条修正案所禁止的无理搜查。1928年,美国最高法院第一次审理涉及窃听电话的案件(奥姆斯特德诉美国案)。当时美国禁酒。联邦官员窃听一家地下酒厂老板的电话,法院根据窃听的录音判处这位酒厂老板有罪。经上诉,美国最高法院裁决,政府官员窃听电话并不违宪,因为警察并没闯入被告的办公室进行搜查。

1934年,国会曾禁止电话窃听。第二次世界大战前夕,罗斯福总统以国家安全利益为理由,授权联邦特工人员窃听电话。以后窃听电话日渐盛行。

1967年,美国最高法院对卡茨诉美国案的判决,把窃听电话看作间接搜查,因此窃听电话是违反宪法第四条修正案的。法院认为这条修正案保护的是人,不是地方;一个人的私秘,即使在公共地方(如同本案有关的公用电话亭),也应受到宪法的保护。法院还进一步宣布,“无理搜查和扣押”条款不仅指有形实物,也包括窃听取得的录音。法院的这一裁决推翻了40年前的奥姆斯特德案的裁定。

但是,一年以后国会通过的1968年全面控制犯罪和街道安全法,把联邦特工人员、州和地方警察局进行的电子监听和侦察合法化,不过须按宪法第四条修正案的规定事先得到法院批准。国会制定这一法律,固然是为了对付日益增长的有组织犯罪活动,可是同时也使警察局和联邦调查局等机构对进步人士和团体的电子监听和监视合法化,使执政者对其政敌或部属的电子监听和监视合法化。联邦调查局对民权运动领袖小马丁·路德·金进行的非法电

子窃听,并用窃听录音诋毁金和对金进行威胁;尼克松总统的竞选班子派人潜入水门饭店的民主党总部安装窃听装置,获取竞选情报,只不过是两个突出的例子而已。

电子窃听在尼克松执政时期达到高峰。他宣称,根据宪法第二条,在涉及国家安全的紧急情况下,总统有权不经法院批准就使用电子侦察手段。尼克松虽因水门事件而去职,但电子侦察却继续使用。1988年6月揭发的国防部有史以来最严重的军火采购舞弊丑闻,就是明证。据报道,为了调查军火采购舞弊,法院授权联邦调查局和海军调查局广泛使用电话录音、窃听等电子侦察手段。两局对12部电话进行录音。录音进行了291天,录下4800次谈话,其中571次涉及违法行为。使人感到意外的,是这一调查秘密进行了两年,连里根总统、国防部长和司法部长全不知情。^①

在当代美国,为了对付有组织的犯罪活动,为了严肃法纪、惩办公职人员的腐化、渎职和滥用权力,为了对付外国间谍活动,经法院授权由公安和情报机关使用电子侦察手段,是有必要的。问题是,与此同时如何防止这些机关滥用职权,侵犯宪法保障的公民自由和权利(包括隐私权)。这是至今尚未得到应有的重视和解决的问题。

^① 张允文:《震惊美国的五角大楼丑闻》,《人民日报》,1988年6月22日。

第十五章 公民权利

前一章已经讲过,在美国,公民权利(民权)是指公民个人不分种族、性别、宗教和祖籍应享有的权利。凡公民都应享有选举权和被选举权、就业权、受教育权、受法律的平等保护权以及享用公共设施的权利。但是,由于种族和性别歧视的存在,许多公民长期以来被剥夺或不能充分享有这些权利。民权运动就是以争取政府的三个部门纠正这种歧视、保证每个公民享有这些权利为目的的。从这个意义上说,民权运动就是反对歧视,争取平等权利的运动。

在美国历史上,受歧视和压迫最深的,首推黑人和印第安人。犹太人也曾长期受歧视。较近的例子,是西班牙语裔。开拓西部的早期,中国移民备受歧视和压迫,地位如同贱民;即使在今天,美籍华人也仍然受歧视。在夏威夷和西海岸,日裔美国人也曾是歧视对象,特别是在第二次世界大战时期(加州的十余万日裔美国人全被送到内地“重新安置中心”)。其他亚裔人也受到歧视。有些白人少数民族集团也不例外,不过受歧视的程度或许要轻一些。好几代的爱尔兰人被视为二等公民。祖籍东欧和南欧的人,也曾是歧视对象。美国妇女,一直到1920年才在全国取得选举权,至今在就业和其它一些方面仍旧未能享受到平等待遇,也不能做到同工同酬。

黑人受歧视和压迫最深,也是最早起来争取自由和平等权利的,并且取得重要成就。黑人同白人的关系,在很大程度上界定美国的公民权利问题。大多数里程碑性的国会民权立法和美国最高法院判例,都同黑人的要求有关。黑人民权运动取得的成就,不仅使其他受歧视的集团受益,也鼓舞这些集团起来进行斗争。黑人斗

争的策略和方式也为其他集团树立了模式。因此,这一章将主要探讨黑人的民权运动,然后讨论同其有关联但又有所不同的妇女争取平等权利的运动(或曰女权运动,妇女运动)。其他种族和少数民族(如印第安人,西班牙语裔美国人,等等)就从略了。

第一节 黑人的苦难

南北战争结束后,在共和党激进派的推动下,黑人的政治和社会地位曾一度有所改善。

1865年12月,在全国废除奴隶制度的宪法第十三条修正案得到各州批准。1866年4月国会通过了第一个民权法。1866年6月由国会提出、1868年7月获得各州批准的宪法第十四条修正案使黑人成为美国和各州的公民,并规定各州不得以法律限制公民的权利,不得不经正当法律程序剥夺任何人的生命、自由和财产,不得拒绝给予任何人以平等法律保护。1870年2月经各州批准的宪法第十五条修正案保障黑人的选举权,规定联邦或州都不得“因种族、肤色或以前是奴隶”而剥夺或限制一个公民的选举权。1867年,共和党激进派在国会通过了重建南方的法律。此法否定了约翰逊总统重建南方的纲领,对未经改造的南方10个州实行军事管制,保障黑人参政。在实行军管的州,召开由白人和黑人组成的制宪会议,制定保障黑人选举权的州宪法,提交国会批准;建立州议会批准宪法第十四条修正案,然后依法请求加入联邦。

南方各州,在军管下按照重建法的规定,到1870年,制定了新的州宪法,建立了“黑白人混合政府”,制定了黑人公民权利法,并废除了“黑人法典”和过去的奴隶法。

从1865年到19世纪70年代后期,南方黑人的政治和社会地位有所改善。大批黑人行使公民权,积极参加选举,许多黑人当选

担任公职。南方各州有两名黑人当选为国会参议员,16名黑人当选为国会众议员;在南卡罗来纳、密西西比和路易斯安那三个州,黑人当选为副州长,黑人议员在州议会众议院中占多数。在戏剧、餐馆、旅馆和公共交通方面,黑人接近受到平等的待遇。

但是,南方的白人种族主义者不甘心失去他们的特权,极力进行反扑。他们通过“白山茶花骑士团”和三K党(1866年首先在田纳西州拉普斯基成立,很快扩展到南方各州)一类秘密种族主义社团的恐怖活动,压制和迫害黑人及同情黑人的白人,多方策划重新掌握南方各州的政权,“黑白人混合政府”逐渐瓦解。格兰特总统则不按法律授权来维护黑人的权利。

美国最高法院也为白人种族主义者大开绿灯。1873年,它在屠宰场案中裁决,宪法第十四条修正案的目的是保护先前的奴隶,不是把公民权利的控制权从各州转交给联邦政府。它还宣布制止个人实行种族歧视的联邦民权法违宪。这一判决为南方各州制定法律,合法地剥夺黑人选举权和实行种族隔离制度扫清了道路。

在1876年的选举中,南方各州发生了舞弊和恐怖行为,民主党和共和党对总统选举结果产生了争议。虽然民主党总统候选人塞缪尔·蒂尔登获得多数选民票,国会为解决这一问题专门设立的选举委员会却裁定共和党总统候选人拉瑟福德·B.海斯当选。北方和南方的民主党人都对此裁决不满,扬言要在华盛顿游行抗议。可是南方民主党人却同共和党人进行政治交易,双方达成了所谓的“1877年妥协”。该妥协的内容是:共和党人同意联邦政府从南方各州撤出联邦军队,放弃重建南方的努力,让南方白人按其意愿治理各州;南方民主党人保证支持联邦,接受联邦至上的地位,同意海斯出任总统。这场政治交易结束了南方的重建。

南方各州于是纷纷制定歧视黑人的法律,实行种族隔离。美国最高法院则站在白人种族主义者一边。1896年,它在普莱西诉弗

格森案的判决中批准了“隔离但平等”的原则。该原则的内容是：各种设施实行种族“隔离”，只要对黑人和白人提供的设施是“平等的”，就不违宪。判决为种种歧视黑人的法律清除了一切障碍。南方各州迅速建立起剥夺黑人选举权的一整套法律体系和实行种族隔离的法律网。与此同时，白人种族主义者继续采用恫吓、恐怖行动和私刑^①镇压敢于进行反抗的黑人。到19世纪90年代，白人种族主义者已经重新在南方各州确立了白人至上的统治，而广大黑人则沦为二等公民，被剥夺了选举权、平等教育权、平等就业权和其它公民权，过着倍受凌辱和压迫、暗无天日的悲惨生活。

在北方，虽然黑人享有选举权，总地说不存在“法律上的”种族隔离，但却存在“事实上的”种族隔离，而且更难于纠正。黑人在教育、就业、住房等方面都受到歧视，仍然是二等公民，苦难重重。

第二节 黑人为平等而斗争(I)： 法院诉讼(1909—1954)

奴隶制度废除以后，黑人为争取平等权利而进行斗争，历时一个多世纪，直到本世纪60年代才取得实质性进展。黑人斗争困难之大和时间之长，都是很不寻常的。其所以如此，既有客观的原因，也有主观的因素。从客观上看，主要是对手强大。美国是一个白人统治的国家，行政机构、议会、法院和警察都掌握在白人手中。一般地说，国家机构保护白人的利益，无视或忽视黑人的利益。在白人种族主义分子当权的南方各州，黑人动辄得咎，稍有反抗便受到严厉镇压。自从1619年第一批黑奴运到北美以后，长达两个半世纪

^① 从1882年到1946年，被私刑处死的人，全国共有4715人，其中约3/4是黑人。（见詹姆斯·Q. 威尔逊：《美国政府》，1983年第2版，第515页。）

之久的奴隶制度，在白人中形成了根深蒂固的种族偏见，黑人被视为劣等种族、会说话的工具。在理论上，大部分白人虽然接受“人人生而平等”的民主原则，然而在实践中，他们在思想深处却不愿意承认黑人的平等地位。纠正和克服这种思想上的种族偏见，甚至比纠正和克服法律上的种族歧视还要更加困难。这种客观情况决定了黑人斗争的艰难性和长期性。

就主观因素说，黑人长期处于被剥夺的奴隶地位，很长时期内缺乏进行这场斗争所需要的经济力量、文化水平、领导人才、组织力量以及战略战术。几个世纪的奴隶制摧毁了黑人的尊严和自信心。他们失望、冷漠，甚至产生了逆来顺受、屈从现状的心态（例如布克·华盛顿提出黑人接受种族隔离制度、学习技术和手艺以自救的主张），或逃避现实的思想（例如马库斯·加维提出黑人“回到非洲去”的主张）。黑人的这种思想和心态，使动员和组织广大黑人参加斗争成为艰难而又长期的工作。而没有广大黑人参加斗争，形成强大的群众性运动，黑人斗争是不可能取得实质性进展的。这些主观上的因素，是黑人民权运动进展缓慢的重要原因。

南方重建（1865—1877年）结束到20世纪初期，是黑人斗争的低沉时期。1909年全国有色人种协进会（以下简称协进会）成立，情况才开始改变。黑人争取平等权利的斗争——民权运动从此进入了有组织有领导的时期。此后80年的黑人民权运动，按斗争的具体目标、策略和方式，大体上可以分为三个阶段：（1）法院斗争阶段（1909—1954年）；（2）群众抗议和直接行动阶段（1955年至60年代末）；（3）积极参政阶段（70年代以来）。

民权运动的第一阶段——法院斗争阶段，从1909年协进会成立起到1954年布朗诉托皮卡教育委员会案判决止，历时45年。这一阶段的特点是：通过法院诉讼而不是群众直接行动，在有限的问题上（选举权和学校种族隔离）而不是所有的问题上向种族歧视和

种族隔离挑战；取得的成就是象征性的。

与协进会几乎同时建立的是全国都市联盟。它主要是在黑人中进行教育和开展服务活动，也出版一些有参考价值的书和研究报告（从1977年起，每年出版一本《美国黑人现状》）。法院斗争是由协进会进行的。

协进会是由少数黑人和白人建立的温和民权组织。它的成员主要是黑人中产阶级知识分子和白人上中产阶级分子。在这个阶段，协进会虽然也在华盛顿进行院外游说，通过其刊物《危机》（最初由W. E. B. 杜波依斯任主编）宣传黑人的苦难和要求，但它的主要作用，也是它后来最有影响的作用，则是通过法院诉讼向种族歧视挑战，把主攻矛头指向剥夺黑人选举权的法律和学校种族隔离。为了进行诉讼，它保持一支小小的律师班子（其成员主要来自哥伦比亚特区的霍华德大学法学院的教师和毕业生）。协进会在各地的分会，虽然也开展自己的活动，但是它们的主要工作还是筹集经费来支持总会和它的律师班子。今天，协进会在全国各地有1500多个分会，会员数十万人，是民权运动中历史最悠久、成员最多、影响也最大的组织。

在这个阶段，协进会在策略上只以争取选举权和取消学校种族隔离作为斗争目标，在方法上只进行法院斗争，这是符合黑人处于觉醒初期阶段、力量薄弱，对手（白人种族主义者）势力强大，大多数白人种族偏见很深的主客观实际的。进行法院斗争，不像立法斗争那样需要有广泛的同盟，不涉及经济问题（如就业）可以减少白人的对立情绪，有利于争取白人的同情。法院斗争是有弱点的。它是一个缓慢的程序，即使胜诉，法院的判决也不一定能付诸实施。然而历史地看，法院斗争是有成就的，并取得了重大突破，协进会的功绩是应该充分肯定的。

一、争取选举权的斗争

宪法第十五条修正案(1870年批准)保障了黑人的选举权。但随着南方重建的结束和白人至上的确立,南方黑人逐渐丧失了这一基本公民权利。1876年,美国最高法院对两个案子的判决,为白人种族主义者用法律剥夺黑人选举权开了绿灯。它裁决:第十五条修正案并不必然给予任何人选举权,只是确认各州不得明显地以种族为理由剥夺公民的选举权;而证明州是以种族为理由剥夺一个人的选举权则是被拒绝投票的黑人的事(美国诉里斯案,美国诉克鲁克香克案,1876年)。

南方各州限制黑人选举权的法律措施纷纷出笼,主要有以下4种。(1)“文化测验”:要求公民须先通过文化测验方可登记为选民。然而,对于黑人,这种测验不只是测验读写能力,而是可以要求他们解释联邦和州宪法。先前的奴隶绝大部分是文盲,是不可能通过这种测验的。文化测验遂成为剥夺黑人选举权的最有效手段。(2)“人头税”条款:规定公民必须交纳人头税,方有资格投票。而绝大部分黑人一贫如洗,交不起人头税。(3)“祖父条款”:规定1867年享有选举权的人及其后裔可以免除文化测验。然而,在1867年南方黑人是没有选举权的。(4)“白人预选制”:规定只有白人才可以参加民主党预选。当时的南方是民主党的一统天下,黑人不能参加民主党预选,等于实际上不能行使其选举权。如果这些法律措施还不能奏效,白人种族主义者则对敢于投票的黑人进行骚扰、威胁和恫吓,直到使用私刑处死。

这样,法律加上种族主义暴行,到本世纪初,南方各州黑人的选举权几乎被剥夺殆尽。以密西西比州为例,黑人选民登记人数在

1896年是130334人,到1904年,下降到1342人。^①

协进会对上述州法向法院起诉,控告它们违宪。1915年,“祖父条款”被美国最高法院宣布违宪(吉恩和比尔诉美国案)。白人预选制也终于在1944年被推翻(史密斯诉奥尔赖特案)。一些比较露骨的歧视性文化测验,也在1949年被推翻(施内尔诉戴维斯案)。(1965年投票权利法暂停文化测验,1970年民权法最后废除文化测验。)协进会经过三四十年诉讼取得的这些成就,虽然只是象征性的,实效甚小(黑人实际取得选举权是60年代的事),但也表明情况在起变化。

二、反对学校种族隔离

对于公立学校(包括州立大学)的种族隔离,协进会采取了分步骤的渐进斗争策略。第一步,迫使美国最高法院宣布,为黑人设立隔离但是明显不平等的学校的州法违宪;第二步,宣布设立隔离但是不那么明显的不平等学校的州法违宪;最后,宣布隔离的学校生来就是不平等的,黑白人分校违宪。协进会的上述努力从1938年开始,继续到1954年,并获得成功。

到1950年,协进会实现了它头两个步骤所订的目标。这一年,美国最高法院一致裁决:得克萨斯州为黑人学生斯韦特专门设立法学院(租几间房、雇几位教师办起的所谓法学院),俄克拉荷马州在全白人的州立大学划出一个隔离的角落供黑人学生麦克劳林学习,都是不平等的(斯韦特诉佩因特案,麦克劳林诉俄克拉荷马州高等教育委员会案,1950年)。

这时南方各州大兴土木,把黑人学校提高到白人学校的水平,

^① 苏珊·A. 麦克马纳斯等:《治理变化中的美国》,1984年版,第427页。

以防止最高法院作出类似的裁决。针对这种情况，协进会决定乘胜前进，为实现其第三步目标而斗争。

协进会的律师班子负责人瑟古德·马歇尔(以后在1967年被约翰逊总统任命为美国最高法院大法官，成为担任大法官的第一位黑人)，在1950年9月选定5个地方，开始5件诉讼。5件案子都上诉到美国最高法院。该法院在布朗诉托皮卡教育委员会案(1954年)对4件性质类似的案子作出判决。堪萨斯州托皮卡市的奥利弗·布朗试图把女儿琳达送进一所全白人学校读书，被校方拒绝。布朗在协进会的帮助下起诉。联邦地区法院判决，琳达可以进的黑人学校在质量上同白人学校相等，根据普莱西案先例，隔离学校制度不违宪。美国最高法院在1954年5月17日全体一致判决，隔离学校制度违宪。厄尔·沃伦首席大法官撰写的判决书宣布：“在公共教育这一领域是没有‘隔离但平等’原则的地位的”，“隔离的教育设施生来就是不平等的”；要求隔离学校的法律，违反第十四条修正案的平等法律保护条款。这样，布朗案的判决就推翻了58年前的普莱西诉弗格森案。

布朗案的判决被美国宪法学者和各界称为里程碑性的判决，这是毫不夸张的。它在白人种族主义分子筑起的种族隔离大堤上打开了一个缺口，动摇着它的根基，是日后全面取缔种族隔离制度的开端。布朗案是民权运动取得的一项重大突破。这一突破增加了黑人的信心，鼓舞了他们争取自由和平等的斗争。它对民权运动和整个国家都有重要影响。

美国最高法院所以能够作出如此重要判决，是同战后美国社会的变化和法院自身构成的变化有关的。经过反法西斯战争后，部分白人感到种族隔离不合理、不民主。战时许多黑人应征入伍，作战英勇，有的立了军功，使一些人对黑人的看法发生变化。黑人士兵在国外不受歧视，回国后更加不能容忍种族歧视。战后，杜鲁门

总统不得不下令在军队中取缔种族隔离。(战时,出于支援战争的需要,罗斯福总统下令在兵工厂取缔种族歧视。)或许更重要的原因,是新政以来美国最高法院的构成不断变化,重视公民权利的自由派大法官逐渐占优势。

但是,最高法院的判决,要依靠各级政府去实施,要依靠国会和州议会制定相应的法律来实施,还要依靠下级法院和州法院来实施。艾森豪威尔总统并不热心支持布朗案的判决。在50年代,南方的保守派民主党国会议员在国会势力很大,把持着许多重要的常设委员会,一再阻挠新民权法的通过。而南方的政权则掌握在白人种族主义者手中,他们更是极力抵制布朗案判决。甚至在南方的个别联邦法院也拒不执行这一判决。由于这种情况,美国最高法院在1955年第二个布朗案的判决中,指示各下级法院监督地方教育当局以“极其审慎的速度”推进黑白人同校的进程。这是它对南方的种族主义的让步,也是它维护自身尊严的一种作法。即使如此,在1956年南方两党的国会参众议员竟然签署了一个所谓的“南方宣言”,指责美国最高法院的判决是“滥用司法权力”,并发誓“要用一切合法手段推翻法院的判决”。南方各州及地方政府采取种种手段有效地抵制布朗案判决的实施。结果取消学校种族隔离的进程像蜗牛一样地爬行。到1964年,即在布朗案10年以后,在南方11个州只有2%的黑人小学生同白人同校。^①

布朗案判决的实施在南方各州停滞不前,虽然不能损害它的重大历史意义,然而它却启示人们,民权运动如要取得实质进展,不能局限于法院斗争,必须寻求新的斗争策略和斗争形式。1955年在蒙哥马利市爆发的反对种族隔离斗争提供了新的经验,从而开创了民权运动的新阶段。

^① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第521页。

第三节 黑人为平等而斗争(Ⅱ):

直接行动(1955—1969)

一、蒙哥马利斗争和民权运动新阶段

1955年12月1日,亚拉巴马州首府蒙哥马利市有色人种协进会分会秘书罗莎·帕克斯夫人乘坐公共汽车时坐在白人席上,因拒绝让座给白人而被警察逮捕,并被控告违反市公共汽车关于种族隔离的法规。对于这一事件,协进会分会和当地黑人领袖讨论后,一致同意在两条战线开展斗争:向法院控告市公共汽车的种族隔离法规违宪;5日在全市开始黑人直接行动,抵制市公共汽车。小马丁·路德·金牧师被推举领导这一斗争。^①

在蒙市公共汽车乘客中黑人占75%。他们对于公共汽车的种族隔离和白人司机(司机中无黑人)凌辱黑人的行为早已忍无可忍,群起响应抵制的号召。5日那一天,无一黑人乘坐公共汽车。轰动全国的蒙市黑人反对种族隔离的群众斗争开始了。在金的领导下,蒙市黑人团结一致,经过一年的艰苦斗争,终于取得了胜利。美

^① 小马丁·路德·金于1929年1月15日生于佐治亚州亚特兰大市的一个中产阶级黑人牧师家庭。他的外祖父和父亲先后担任亚特兰大市埃比尼泽浸礼会教堂牧师,是当地民权运动的领袖和积极分子。金的父母都受过良好教育。金在种族隔离盛行的亚特兰大市度过童年。家庭教育和社会环境,使金在幼年时期就产生了改变黑人状况的强烈愿望。金早年进入亚市黑人的莫尔豪斯学院,攻读社会学;1948年毕业后,进入宾夕法尼亚州克鲁泽神学院,攻读神学,1951年,金以全班第一名优异成绩毕业,并被授予一笔奖学金。同年秋,金进入波士顿大学神学院,1955年获得神学博士学位。金选择牧师为职业,于1954年接受蒙哥马利市德克斯特大街浸礼会教堂之聘,担任该堂牧师。金深入黑人群众,工作出色,深受当地黑人拥护。金在两所神学院学习期间,努力探索黑人走向自由的道路。他接受了美国人亨利·戴维·索罗创立的、由印度的甘地加以发扬和实践的非暴力反抗说,并确信基于爱的非暴力反抗是美国黑人争取自由的道路,终身奉之不渝。金毕生致力美国黑人争取自由平等的事业,是最有影响的民权运动领袖之一。1968年4月4日在田纳西州孟菲斯市洛兰汽车旅馆遇刺身亡,时年39岁。

国最高法院裁决蒙市实行种族隔离的公共汽车法规违宪(盖尔诉布劳德案,1956年)。公共汽车公司被迫取消种族隔离。

蒙市黑人反对公共汽车种族隔离的抗议斗争及其胜利,在黑人民权运动史上写下了光辉的一章。它是黑人在整个南方第一次以非暴力行动进行的群众抗议斗争,突破了协进会局限于法庭的斗争方式。它的胜利,唤起南方黑人的自尊和自信,使他们开始认识到自己的力量。它把黑人民权运动推向了群众直接行动的新阶段。金也因为领导这场斗争走向胜利而成为南方民权运动的领袖。

新阶段有以下特点。(1)在斗争目标上,不只局限于选举权和学校隔离,而是对种族歧视和隔离发动全面进攻,争取黑人在各个方面的平等权利。(2)在斗争方式上,除继续法庭斗争外,主要采用非暴力的群众直接行动,如抗议游行和示威、集会、请愿等。(3)在斗争策略上,是通过群众直接行动,陈述黑人身受的不公正待遇和困境,引起新闻媒介重视和争取舆论的同情和支持,对联邦政府和国会形成压力,迫使政府干预和国会制定新的民权立法以保障黑人应享有的宪法权利。简言之,这一阶段就是群众非暴力直接行动阶段。

群众非暴力直接行动,是马丁·路德·金的主张。金对于美国奴隶制度和奴隶起义历史的研究使他确信:少数对拥有强大武装的多数进行还击,是不现实的,甚至是自杀,在道义上也是错误的。他对神学、哲学和社会学的研究,使他形成了自己的神学和哲学观:理想——基于爱的“基督共和国”;实现理想的方法——非暴力反抗。金确信,基于爱的非暴力反抗,是美国黑人争取自由的道路。用金自己的话说:真正的和平主义,是以爱的力量勇敢地面对邪恶,相信受暴力之害比对人施加暴力要好;诉诸压迫者的良知,爱的反抗可以实现人的心灵的转变,并且使人向普遍正义靠近一大步。

关于非暴力反抗说,人们是有争议的,褒贬不一。但有一点似可肯定,它较之法庭斗争是前进了一大步,因为它是群众的直接行动。金的主张在蒙市付诸实践并且取得胜利。当时的各民权组织也都接受了金的非暴力反抗——群众直接抗议行动的主张。在1964年北方黑人采取暴力行动以前,各地的民权斗争基本上都是非暴力反抗。

在蒙市斗争胜利的鼓舞下,为了在整个南方推进民权运动,开展群众直接行动,金和南方的黑人领袖们在1957年建立了南方基督教领袖会议(SCLC),总部设在亚特兰大,金任主席直到逝世。

从1957年到1962年,金和SCLC在南方多次发动斗争,北方的民权组织也在南方开展了静坐示威、“自由乘客”运动(都得到SCLC的支持)。尽管这些斗争未能取得什么实际成就,但是对于引起人们重视黑人的问题,也还是有作用的。随后在亚拉巴马州伯明翰和塞尔马开展的斗争,却使形势大为改观,民权运动终于取得了实质性重大进展。

二、伯明翰和塞尔马斗争

伯明翰斗争(1963年)

伯明翰是种族隔离的堡垒。顽固的白人种族主义分子乔治·华莱士新当选亚拉巴马州州长。金认为在伯明翰开展群众直接行动,必将受到当局的武力镇压。这可以引起全国新闻界的注意,唤起美国人的良心,从而迫使联邦政府介入。非如此,是难于迫使国会通过新民权法取消种族隔离的。

1963年4月3日,金和SCLC在伯明翰发动了以取消公共设施的种族隔离和扩大黑人就业为目的的群众抗议运动。市当局采取高压政策,大肆逮捕示威群众,金亦被捕入狱。金从狱中寄出《伯

明翰狱中书柬》，逐条驳斥当局和其他方面对抗议运动的诽谤和攻击，特别是所谓示威者不守法的指责。金写道：“法律有两种，正义的和非正义的。……人们有法律的和道义的责任服从正义的法律，有道义的责任不服从非正义的法律……一切种族隔离的法律都是非正义的。”^①

示威继续进行，当局的镇压变本加厉。5月初，当局出动大批警察毒打示威的黑人中小学生，放出警犬撕咬他们，用高压水龙冲击他们，逮捕3000人。警察的暴行经电视、报刊传遍全国千家万户，举国舆论哗然。冲突继续发展。为防止事态扩大，肯尼迪总统在5月12日调3000名联邦军队进驻伯明翰，局势才平静下来。市商界被迫同金达成协议：90天内各商店取消种族隔离，60天内雇用黑人。镇压示威的警察局长被免职。新当选市长扩大取消种族隔离的范围，包括公立学校在内。伯明翰黑人的抗议运动胜利了。

这是比蒙哥马利斗争影响大得多深远得多的胜利，被认为是南方民权运动的转折点。受其影响，约900座南方城市的黑人在1963年进行了非暴力直接行动。结果，261座南方城市取消了种族隔离。

另一重要成果是肯尼迪总统在6月向国会提交了他的民权法案。

为了对国会施加压力，推动民权法的通过，各民权组织于1963年8月28日举行全国民权运动积极分子“向华盛顿进军”。来自全国各地的25万黑人和白人在林肯纪念堂周围举行群众大会。金在大会上发表了“我有一个梦想”的著名演说。会议显示了黑人争取自由和平等的决心，对于民权法的通过起了重要推动作用

^① 斯蒂芬·B. 奥茨：《让号角响彻大地：小马丁·路德·金的一生》，1985年版，第217页。

用。

接着在 1964 年发生了内肖巴县事件。这年初夏,几百名白人和黑人民权工作者(大多数是大学生)来到密西西比州,开展黑人选民登记运动。三名民权工作者(詹姆斯·厄尔·钱尼、安德鲁·古德曼、迈克尔·施沃纳)在内肖巴县惨遭三 K 党人杀害。县行政司法官和其副手则给予了三 K 党人帮助。全国舆论对三 K 党人暴行的反应极其强烈。国会在 1964 年 7 月通过了美国历史上最重要最有力量的民权法。

塞尔马斗争(1965 年)

1964 年是大选年。共和党推出右翼的巴里·戈德华德为总统候选人,同民主党的候选人约翰逊总统竞选。许多黑人投约翰逊的票,约以绝对优势当选,使金再次感到黑人选票的重要作用。

当时南方 11 个州平均有 57% 的黑人被剥夺选举权,其中 5 个州达到 70%,亚拉巴马州则高达 80%。金根据伯明翰斗争的经验,决定在亚拉巴马州塞尔马市(一个种族等级森严、黑人占人口一半的、有代表性的南方农村小城市)开展示威,争取黑人选举权。示威于 1965 年 1 月 18 日开始。当局出动警察殴打示威者,半个多月逮捕 3000 人。3 月 7 日,示威群众从塞尔马出发向州首府进军请愿。途中遭到州警察袭击,重伤 17 人,轻伤 70 余人,造成“血腥的星期日”。消息传开,举国愤慨。北方许多城市举行了声援示威。全国各地 400 多名牧师、犹太教教士、修女和学生响应金的紧急呼吁,日夜兼程赶到塞尔马,参加 3 月 9 日的牧师向蒙哥马利进军。游行队伍走出塞尔马市界被州警察所阻,折回塞尔马。当晚前来支援的白人牧师詹姆斯·里德被白人暴徒打死。用汽车送示威者到塞尔马的维奥拉·利厄佐夫人,在途中中弹身亡,事态遂趋严重。牧师们在华盛顿举行大会,抗议联邦政府未能保护示威者。其他城市纷纷召开群众大会追悼利厄佐夫人。全国的高级人士参加了她

的葬礼。联邦政府不得不进行干预。副总统探望了利厄佐夫人的家属，总统就她的逝世发表电视讲话。3月15日总统向国会提交了投票权利法案。联邦地区法院作出裁决：州政府不得干涉从塞尔马到蒙市的游行示威。但州长拒绝保证游行者的安全。总统不得不下令征调亚拉巴马州国民警卫队，并派出大批宪兵、警官和官员到塞尔马。25000人的游行队伍终于在3月25日进入蒙市。全国舆论明显地站在黑人一边。同年8月，国会通过投票权利法。这是民权运动取得又一重大胜利。

在北方，黑人集中居住区的黑人长期积累下来的愤懑，在1964年像火山般地爆发了。哈莱姆、纽瓦克、费城、芝加哥都爆发了黑人群众抗议示威。“事实上的”种族隔离和它造成的苦难、怨恨、失望、绝望，以及对非暴力抵抗的效力失去信心，使穷苦的黑人走向街头。不同于金领导的南方民权运动，北方的这些黑人群众抗议采取了暴力方式，并同进行镇压的警察发生激烈冲突。在以后的4年，这种暴力抗议扩展到波士顿、底特律、克利夫兰、辛辛那提、洛杉矶的瓦茨区等地，直到1969年才平息下来。对于黑人这种多少带有自发性的暴力行动，美国社会和民权运动内部是有着不同看法的（例如马丁·路德·金就不赞成）。但是，这些行动突出了把黑人问题列入全国议事日程的必要性和紧迫性，则成为人们的共识。因此，这些行动也是迫使联邦政府和国会重视黑人问题和制定相应的政策和新民权立法的一个重要因素。

在这时，学生非暴力协调委员会（60年代初成立），已不再赞成非暴力反抗的主张，提出了“黑人权力”的口号，主张不同白人合作，断绝同白人的一切关系，成立自己的组织和政党，用暴力行动为自由而战。种族平等大会（1941年成立）也改变态度，支持这种主张。这样，主要的民权组织在斗争策略和方式上便产生了分歧。学生非暴力协调委员会提出的“黑人权力”口号和主张，反映了黑

人集中居住区黑人的失望、愤懑情绪,在黑人青年中有较大影响。但是,这种激进的口号和主张,实际上使黑人斗争陷于孤立,失去盟友,是不符合美国的现实的,很快就衰落下去。

三、1964年民权法和1965年投票权利法

从1957年到1968年,有五件重要的民权立法在国会获得通过。1968年以后还有新的民权立法通过,但这五件是主要的。五件中,三件(1957年、1960年和1965年)主要涉及投票权利;一件防止住房歧视(1968年);一件是内容广泛的民权法(1964年)。五件立法都是国会中北方民主党人的多数和共和党人的多数共同努力,经过激烈斗争,击败了南方民主党人的顽强抵抗后才获得通过的。五件中最重要的是1964年民权法和1965年投票权利法。

1964年民权法涉及民权的各个方面,其主要内容如下。(1)限制以行政手段或文化测验阻挠黑人投票。(2)禁止一切餐馆、旅馆、加油站、电影院、运动场、等等因种族、肤色、性别、宗教等原因实行歧视。(3)授权司法部长代表公民对实行种族隔离的公立学校向法院起诉。(4)禁止企业、工会、学校在雇用、开除、工资待遇方面因种族、肤色、性别等原因实行歧视。(以后,这一条适用于各级政府和雇用25名职工以上的企业。)(5)禁止接受联邦财政援助的一切项目实行种族歧视;对实行歧视的项目,停止联邦财政援助。(6)延长民权委员会的年限和扩大其职权范围。^①

^① 民权委员会由1957年民权法建立,1983年重新组建。此委员会是一个咨询调查机构,无执行权。它举行公开听证会,搜集和研究关于因种族、肤色、宗教、性别、年龄、残疾、祖籍等原因或在执法方面出现的歧视或剥夺平等法律保护的资料。投票权,民权法的实施,教育、就业和住房的平等机会,是委员会调查的重点。它向总统和国会提交其调查结果和建议,它的许多建议被制定成行政命令、法律或规章。

1965年投票权利法的主要内容如下。(1)授权司法部长委派联邦检查员到实行歧视的地区或登记的选民低于适龄选民的50%的地区,检查选民登记,使所有合格选民登记。(2)五年内暂停文化测验或其他阻止黑人投票的措施。(3)指示司法部对人头税的合法性向法院起诉。〔1966年,美国最高法院判决,在州选举中,以交纳人头税作为投票资格违宪(哈珀诉弗吉尼亚州选举委员会案);在联邦选举中,以交纳人头税作为投票资格已由1964年批准的宪法第二十四条修正案取缔。〕

上述两个民权立法深刻地改变了民权政治和南方黑人的政治地位(其他民权法也是有其作用的)。

第一,在南方11个州,能够投票的黑人人数急剧上升。在1940年,适龄黑人选民登记的只有5%,1960年增加到29.1%,1966年达到45%,1970年猛增到62%。在密西西比州,从1960年到1970年,登记的黑人选民从5.2%上升到71.0%(表15·1)。列入11个州选民名单的黑人人数,1960年到1964年增加48%,1964年到1970年又再增加55%。^①

这种变化对于黑人是十分重要的。这是因为在美国现行政治制度下,选举权是黑人争取和维护他们的其他权益的最重要手段。南方的白人种族主义分子千方百计地剥夺黑人选举权,就说明这一道理。由于黑人在南方人口中占相当大的比重,上述变化在70年代开始对美国政治产生重要影响。

先前,南方的政客们可以忽视和反对黑人而不受政治上的惩罚,现在却不得不重视和寻求黑人的选票,改变对种族问题的态度。政客们态度的改变(当然也有少数人未变),不久就明显地在国会关于民权法案的表决中反映出来了。1957年,相对说来是温和

^① 《美国统计摘要,1975年》,第449页。

表 15·1 南方十一州选民登记(1960—1980)

年份	种族	适龄选民 (千人)	各州选民登记率 (登记选民占适龄选民的百分率)											
			亚拉巴马	阿肯色	佛罗里达	佐治亚	路易斯安那	密西西比	北卡罗来纳	南卡罗来纳	田纳西	得克萨斯	弗吉尼亚	总计
1960	白人	12276	63.6	60.9	69.3	56.8	76.9	63.9	92.1	57.1	73.0	42.5	46.1	61.1
	黑人 ^①	1463	13.7	38.0	39.4	29.3	31.1	5.2	39.1	13.7	59.1	35.5	23.1	29.1
1970	白人	16985	85.0	74.1	65.5	71.7	77.0	82.1	68.1	62.3	78.5	62.0	64.5	69.2
	黑人	3357	66.0	82.3	55.3	57.2	57.4	71.0	51.3	56.1	71.6	72.6	57.0	62.0
1980	白人	24981	81.8	81.0	72.0	65.6	77.2	102.2	72.0	61.8	80.2	71.2	62.5	79.4
	黑人	4254	57.5	59.9	61.4	51.9	61.3	64.1	55.3	55.8	66.7	54.8	54.1	57.7

① 包括其他少数民族。

资料来源:《美国统计摘要,1981年》,第495页。

的民权法在众议院付诸表决时,投赞成票的人没有一个是南方民主党众议员。到1965年,投票权利法在众议院进行表决时,却得到37名南方民主党众议员的支持(54人反对)。

第二,国会对于民权的看法也发生了明显变化。1964年以后的几年,北方黑人年年举行暴力抗议示威,国会中却无人作出认真努力去废除或削弱现有的民权立法,或者通过惩罚性立法(有极少例外)。而且,国会还在1968年通过了禁止在出售或出租私人房屋时进行种族歧视的法律,虽然只有35%的公众赞成这种法律。^①

此外,还要指出,上述两个法律大大加快了南方取消学校种族隔离的进程。前面提到,在1964年,南方11个州只有2%的黑人儿童和白人儿童同校。1964年民权法规定,接受联邦财政援助的项目如果进行种族歧视,即停止联邦援助。卫生、教育和福利部根据1965年初等中等教育法制定的指导原则规定,如果各州内先前的全白人学校要继续得到联邦财政援助的话,必须接受一定比例的黑人学生。这些规定对于布朗案判决的贯彻极其有效,因为南方各州较穷,迫切需要联邦财政援助。与此同时,美国最高法院禁止采用学生“自由选择”学校的方案(格林诉新肯特县学校委员会案,1968年)。到1970年秋,除个别小块飞地外,种族隔离学校制,已成为历史。11个州约2700个学区中,已有97%取消了种族隔离。39%的黑人儿童在白人儿童占多数的学校上学,只有14%的黑人儿童仍旧在黑人学校上学。^②

为了纠正“事实上的”隔离,美国最高法院在1971年的一项判决中认可了用校车接送学童、在一个学区的各校实现种族平衡的方案(斯旺诉夏洛特-梅克伦伯格县教育局委员会案)。这一裁决在以

① 詹姆斯·威尔逊:《美国政府》,第534页。

② 同上书,第522页。

后成为一个争议很大的问题,不只白人家长反对,也有黑人家长反对。国会众议院常用拨款修正案限制或阻止校车接送学童。但是,美国最高法院仍维持斯旺案裁决的原则。

对于一个人的发展来说,教育是一个基础环节,他以后在经济、政治和社会等方面的进展,很大程度上取决于能否受到良好教育。因此,学校种族隔离制的取消(在北方黑人集中居住区事实上的隔离学校仍旧存在),对于黑人来说是具有重要意义。

为了纠正种族和性别歧视造成的后果,联邦政府在贯彻国会通过的民权立法时,采用了“肯定行动”计划(affirmative action plan)。肯定行动计划是1965年9月约翰逊总统在一项行政命令中首次提出的。这项命令要求联邦政府承包商采取肯定行动计划,保证求职者被雇用,不得有种族、性别、祖籍的歧视。以后,肯定行动发展到政府以行政命令和规章规定,一个单位(包括政府机构在内)或大学在就业或接受学生入学方面,为过去受歧视的黑人和妇女等保留一定的份额。但是,肯定行动计划如同用校车接送学童一样,也成为一个争议很大的问题,被认为是一种“反向歧视”。美国最高法院大法官们的意见也很分歧。一位名叫艾伦·巴基的工程师两次向加利福尼亚大学戴维斯分校医学院申请入学,都未被批准。他于是向法院起诉,控告该校违宪地把16个新生名额保留给申请入学的少数民族和妇女,并把这些名额给予资格大大低于他的申请者。加州最高法院同意巴基的意见。加州大学上诉到美国最高法院。该院以5对4票裁决:“明显的份额制”违反宪法第十四条修正案平等法律保护条款,加州大学应接纳巴基入学。同时它又以5对4票认可不含“明显份额制”的肯定行动(加利福尼亚大学校务委员会诉巴基案,1978年)。

表 15·2 民权运动大事记(1955—1968)

1955年12月5日	亚拉巴马州蒙哥马利市黑人开始长达一年的抵制市公共汽车的运动;小马丁·路德·金牧师成为民权运动领导人。
1960年2月1日	第一起静坐示威。北卡罗来纳州农业和技术学院学生在格林斯巴罗一角钱午餐柜台静坐,抗议种族隔离。
1961年5月4日	自由乘客运动开始。黑人试图乘坐州际公共汽车白人专席。
1963年4月3日	亚拉巴马州伯明翰市黑人反对公共设施种族隔离示威开始。
1963年8月28日	25万黑人和白人向华盛顿进军、举行群众大会,金向大会作《我有一个梦想》的演说。
1963年秋	北方几座城市的黑人抵制学校,抗议事实上的种族隔离。
1964年6月	3名民权工作者在密西西比州内肖巴县被三K党人杀害。
1964年夏	北方黑人区的暴力示威开始,7月18日首先在纽约市哈莱姆爆发。
1965年1月18日	金在亚拉巴马州塞尔马市开始抗议游行
1965年8月11日	洛杉矶市的瓦茨区和芝加哥的西区爆发黑人暴力示威。
1966年夏	芝加哥、克利夫兰、纽约和其他城市黑人区爆发暴力示威。金在芝加哥领导黑人抗议游行。
1967年夏	67座城市爆发骚乱和暴力示威。
1968年4月4日	小马丁·路德·金在田纳西州孟菲斯市被暗杀。

肯定行动的实质,是对黑人和妇女等人给予照顾。作为纠正过去歧视黑人和妇女的暂时措施,或许是必要和可取的。然而黑人和妇女的真正平等,显然不是靠照顾能取得的,它只能靠他们自己的奋起和主动精神去取得。黑人民权运动领袖杰西·杰克逊主张黑人不要依赖政府,而是靠自己的首创精神来摆脱贫困,这是很有道理的,有卓识远见的。这也是许多黑人不赞成肯定行动的原因所在。

第四节 黑人为平等而斗争(Ⅲ):

积极参政(1970—)

一、70年代黑人的状况

经过50和60年代的激烈群众斗争,黑人争取平等权利在法律上和实际上都取得了重要成就,黑人的状况有了显著改善。然而,也仍然存在问题。

黑人状况的改善表现在以下几个方面。(1)到70年代中期,有1/3的黑人家庭上升为中产阶级(年收入在2万美元以上的家庭),黑人的阶级构成发生变化。(2)黑人受高等教育的人数急剧增加。攻读学位的黑人大学生人数,在1960年是22.7万(占这类大学生总数的6.4%);到1981年增加到108万(占这类学生总数的10.3%),同黑人在全国人口中的比例大致相当,同在校白人大学生占白人人口的比例也不相上下(表15·3)。(3)黑人实际上赢得了选举权。黑人担任民选公职的人数不断增加,1970年为1472人,1980年达到4890人,并呈继续增加趋势(表15·4)。1969年黑人市长只有19人,1974年猛增到107人。^①

但是,取得的这些进展是局部的、浅层次的,距真正的平等相去甚远。法律上的种族隔离虽已取缔,但事实上的种族隔离却仍旧存在于北方的黑人集中居住区及某些地方。在经济上,1/3的黑人家庭生活线在贫困线或贫困线以下,另1/3的黑人家庭的情况也好不了多少。黑人失业率为白人的两倍,1/3的成年黑人找不到工作,2/3的黑人青年(18、19岁)也处于同样境况。黑人平均工资仅

^① 哈兰·汉,戴维·克凌曼和哈利·巴冲:《分裂、联合和黑人候选人——1969年和1973年洛杉矶市长选举》,载哈兰·汉和查尔斯·莱文合编:《都市政治的过去、现在和未来》,1980年版,第151页。

表 15·3 攻读学位的在校黑人和白人大学生人数^①

(1960—1981)

	人 数(万人)	百 分 比
1960: 黑 人	22.7	6.4
白 人	334.2	93.6
1970: 黑 人	55.2	7.0
白 人	675.9	91.2
1980: 黑 人	100.7	9.9
白 人	887.5	87.2
1981: 黑 人	108.0	10.3
白 人	898.3	86.1

① 年龄在 14 岁到 34 岁的大学生。

资料来源:《美国统计摘要,1982—1983年》,第 160 页,表 261。

表 15·4 民选黑人官员人数

(1970—1984)

年 份	总 数	国会议员 和州议员 ^①	市县官员 ^②	执法官员 ^③	教 育 ^④
1970 (2 月)	1 472	182	715	213	362
1975 (4 月)	3 503	299	1 878	387	939
1980 (7 月)	4 890	326	2 832	526	1 206
1984 (1 月)	5 654	396	3 259	636	1 363

① 包括州行政长官。

② 县政务委员、市长、副市长、市议员、地区官员,等等。

③ 法官、地方法官、警官、市执法官、县治安官、治安推事,等等。

④ 州教育机构成员、大学校务委员会委员、学校委员会委员,等等。

资料来源:《美国统计摘要,1985年》,第 250 页,表 418。

为白人的 58%。^①特别是 1/2 的黑人儿童在贫困中长大,这部分人可能陷入贫困、愚昧、就业不足、贫困的恶性循环。

在政治上,黑人当选担任公职的人数虽然有所增加,但是即使到 1980 年,也还不到全国民选官员的 1%,大大低于黑人在全国人口中的比例(12%)。而且黑人担任的公职多属县、市、镇的低级职务,至今无一黑人州长。到 1982 年,黑人州议员只有 347 人,不到 7400 多名州议员的 5%,黑人国会议员(全是众议员)21 人,只占国会议员总人数 535 人的 3.9%,都远远低于黑人在全国人口中的比例。黑人任联邦高级决策职务的更是寥若晨星,只有象征意义。黑人被排斥在政府决策程序之外。

第二次世界大战以后,虽然对黑人持宽容和同情态度的白人日渐增多,然而传统的种族偏见却仍然束缚着许多白人的思想,阻碍着黑人的前进。里根政府的保守政策更使大部分黑人的处境恶化了。

总之,70 年代以来,黑人的处境取得了一定进展,但黑人争取平等权利的斗争还远没有结束,而是进入了一个新的阶段。

二、黑人争取平等斗争的新阶段

回顾 70 年代以来的黑人争取平等的斗争,可以看出,适应新的情况,斗争的目标和方式都发生了明显变化。斗争的目标,一是争取 60 年代通过的各项民权立法的切实实施,以改变黑人的总状况;二是争取政治上的更大发言权,即争取政治平等地位。斗争方式,则从群众直接行动转入参政活动,使用黑人的选票力量竞选公职、影响选举结果和政府政策。

^① 全国都市联盟编:《美国黑人现状,1984 年》,1984 年,第 III 页。

所以发生这种变化,一是出于需要,二是可行。从需要说,维护和促进黑人的权益的最好办法是广泛动员黑人参政,把自己的候选人选进各级政权机关(这是主要的),或支持和同情黑人事业的白人候选人。再者,从斗争策略说,通过竞选公职和参加选举影响政府政策,较之群众直接行动,更能够争取多数白人的同情和支持。在白人占绝对优势的美国,对于黑人说,争取白人的支持无疑是很重要的。从可行或可能方面说,首先是黑人在赢得选举权后,他们拥有的选票使他们成为一支重要的政治力量,对联邦、州和地方选举的结果可产生重要影响(详后)。其次,黑人中产阶级的出现,可为黑人竞选公职提供必不可少的候选人、财力、物力和人力。

现在让我们来考察一下黑人的选票力量。先回顾一下历史。在南方重建时期,黑人得以参加“黑人白人混合政府”,主要是靠他们的选票。随后,白人种族主义者得以重建白人至上统治,主要手段之一就是剥夺黑人的选举权。民权运动兴起后,选举权一直是主要的目标之一。这 100 年的历史,无不说明选举权对黑人的重要意义。然则黑人目前的选票力量怎样呢?

在 1980 年,黑人共 2662 万,占全国人口的 11.8%。黑人适龄选民共 1726 万人,为全国适龄选民的 10.5%。黑人适龄选民的这个比重虽然不算大,但是由于黑人在地理上比较集中,而且分布在政治上重要的地区,集团意识较强,选民登记率和投票率比 60 年代明显提高等因素,他们在各级选举中的作用和影响日益增大,成为两党必争的力量。以总统选举为例,在关键的州里,如纽约、加利福尼亚、伊利诺伊、得克萨斯等州,黑人适龄选民都超过百万。在密歇根、新泽西、俄亥俄、宾夕法尼亚等州,黑人选民之众足以使他们在选举中起决定性作用。估计有 220 张选举人票的归属,将取决于

黑人如何投票(当选总统需要 270 张选举人票)。^① 南方各州黑人适龄选民的比重很大,在两大党总统候选人势力相当时,黑人选票将起重要作用(表 15·5)。

表 15·5 黑人在部分州的投票力量(1980 年)

州	总统选举人票 ^① (1980 年)	适龄选民人数 (万人)	黑人占适龄选 民的百分比
加利福尼亚	45(47)	1 751	7.1%
哥伦比亚特区	3(3)	49	65.8
伊利诺伊	26(24)	822	12.9
马里兰	10(10)	308	20.8
密歇根	21(20)	653	11.7
新泽西	17(16)	542	11.0
纽约	41(36)	1 295	12.4
俄亥俄	25(23)	773	9.2
宾夕法尼亚	27(25)	879	8.1
南方 11 个州:			
亚拉巴马	9(9)	275	22.9
阿肯色	6(6)	163	14.1
佛罗里达	17(21)	759	11.3
佐治亚	12(12)	387	24.3
路易斯安那	10(10)	291	26.6
密西西比	7(7)	172	31.0
北卡罗来纳	13(13)	427	20.3
南卡罗来纳	8(8)	220	27.3
田纳西	10(11)	331	14.2
得克萨斯	26(29)	1 012	11.1
弗吉尼亚	12(12)	392	17.5

① 括弧内为 1984 年总统选举人票。

资料来源:《美国统计摘要,1982—1983 年》,第 XXIX、490 页。

① 《新闻周刊》,1983 年 4 月 11 日,第 24 页。

在全国 435 个国会选区(选出众议员的选区)中,黑人占人口 20%以上的选区有 86 个,也就是说黑人选票在 20%的国会选区中有相当大的影响。在某些州,黑人选票对国会参议员选举,也可起重要影响。

在大约 20 个州里,黑人占适龄选民的比重从 7%到 31%。在全州范围内竞选的两大党候选人,如旗鼓相当,黑人选票可起重大作用。在一州之内的许多选区内,黑人选票的作用更大。

在美国的许多城市里,黑人选民人数之多,如果不能决定市长选举的结果,至少也可以影响其结果。

表 15·6 黑人在部分城市的投票力量(1980 年)

城 市	黑人占适龄选民的百分比	城 市	黑人占适龄选民的百分比
哥伦比亚特区	65.8	巴尔的摩	50.4
亚特兰大	60.6	新奥尔良	48.9
底特律	58.3	奥克兰	42.5
纽瓦克	55.1	孟菲斯	42.0
伯明翰	50.6	克利夫兰	41.1

资料来源:美国商务部《基本资料》,见《美国新闻与世界报道》1983 年 4 月 18 日,第 19 页。

三、黑人竞选:从洛杉矶到芝加哥

黑人、其他少数民族和妇女推出自己的候选人竞选公职,并非 70 年代的新事。然而,自 60 年代中期以来,这些集团的候选人竞选公职的日益增多,以致使有的美国政治学者把这种现象看作“选

举政治的最重要的新兴趋势”。^①

1969年,洛杉矶市的一位警察出身的黑人市议员托马斯·布雷德利作为民主党候选人竞选洛市市长,败于白人候选人。4年后,他再次竞选市长,击败了现任白人市长而当选。布的胜利具有异乎寻常的意义,受到广泛重视。第一,布的胜利使美国第二大城市第一次有一位黑人市长。第二,在此以前,黑人当选市长的城市,都是黑人人口占很大优势的城市。而在洛杉矶,白人占绝对优势,黑人只占全市人口的15—18%。布的胜利说明,黑人竞选市长也可能在白人占优势的城市取胜。第三,布以91%的黑人选票、51%的墨西哥裔选票和46%的白人选票当选,为黑人竞选提供了致胜的重要模式:依靠黑人,同其他少数民族联合,争取白人。

布雷德利竞选洛杉矶市长的成功,极大地鼓舞了全国各地黑人领袖和群众竞选公职的热情和信心。各民权组织在各地积极开展黑人选民登记活动,推出更多的黑人候选人竞选公职。结果黑人当选民选官员的在70年代增加了近两倍(表15·4)。

1983年4月,民主党人哈罗德·华盛顿击败共和党白人候选人当选为美国第三大城市芝加哥第一位黑人市长;同年11月,民主党人W.威廉·古德也击败共和党白人对手当选为美国第四大城市费城的第一位黑人市长。这样,美国四个最大的城市,除纽约外,都是黑人任市长。但是,1982年,洛杉矶市长托·布雷德利竞选加州州长,则以微小的选票差距败于共和党白人候选人。

不论布雷德利竞选州长的失利或华盛顿和古德竞选市长的成功,都说明黑人领袖和群众争取政治平等地位和要求在政治上有更大发言权的愿望,比过去强烈多了。这种要求在华盛顿竞选芝加哥市长前后已有明显表现。一些黑人领袖声称,“我们要坐上权力

^① 哈兰·汉和查尔斯·莱文合编:《都市政治的过去、现在和未来》,第151页。

的宝座,我们期望充分参与政治”(得克萨斯州民主党国会众议员米基·勒兰德);“我们要进入白宫”(芝加哥民权运动领袖杰西·杰克逊牧师);“我们要同象征主义决裂,我们再也不要被人视为无足轻重的了”(哥伦比亚特区驻国会代表瓦尔特·富恩特洛伊)。^①杰西·杰克逊牧师并且建议推出黑人竞选总统。

四、杰克逊竞选总统

对于黑人应否竞选总统,黑人领袖们意见分歧。稳健派不同意激进派的主张,认为黑人竞选总统等于“自杀”。他们主张以黑人的投票力量影响民主党选出中意的总统候选人,击败共和党人。例如,布雷德利·安德鲁·扬(前美国驻联合国大使、亚特兰大市市长)、柯尔曼·扬(底特律市市长)等人都持这种看法。

1983年初,由各界黑人领袖约50人组成的“1984年选举战略同盟”开会,认真考虑了黑人竞选总统的想法,但未能取得一致意见。会议决定先集中力量于黑人选民登记,起草一个“人民的纲领”。杰克逊则力主黑人竞选总统,并透露自己为候选人的意图。

1983年6月,该同盟在芝加哥再次集会。在华盛顿当选芝加哥市长和古德在费城民主党预选中取胜的鼓舞下,会议通过了赞成黑人竞选总统的决议。会议虽未指明候选人,但显然意在杰克逊。决议并非一致通过的,一些人持保留或反对态度,其中包括已故民权运动领袖金的夫人。他们认为杰克逊从政经验不足,在民主党内获得提名的机会极少,却可能损害受黑人欢迎的蒙代尔获得提名的机会,可能使黑人领袖分裂,使黑人同民主党的关系紧张起来。杰克逊及其支持者则认为,黑人参加竞选,尤其是竞选总统,是

^① 《美国新闻与世界报道》,1983年4月8日,第69、70页。

促使人们和大众传播媒介重视黑人问题的最有效的办法，会激发黑人参政的热情，有助于击败里根。

会议结束后到 11 月期间，杰克逊访问南方各州和其他地方，动员黑人竞选公职，进行选民登记，积极参政。他所到之处，受到基层广大黑人异乎寻常的欢迎和支持，群众高呼“杰克逊竞选！杰克逊竞选！”杰克逊终于得到大多数黑人领袖的支持，在 1983 年 11 月 3 日正式宣布参加 1984 年民主党总统候选人提名竞选，成为民主党内第 8 位竞选总统的人。

杰克逊参加总统竞选，立即成为美国政治生活中的一件很不寻常的事，引起各方重视和广泛评论。黑人竞选总统，杰克逊并非第一人（1972 年纽约州国会黑人众议员雪莉·奇泽姆曾参加民主党总统候选人提名竞选，但未得到黑人的有力支持），但像他这样受到政界和舆论界如此重视，却是史无前例的。

杰克逊在 1984 年 42 岁，出生于南卡罗来纳州格林维尔，家境贫寒，父亲是看门的，母亲是佣人。他在种族歧视的环境中长大，学生时期就积极参加民权运动。毕业于南卡罗来纳农学院后，入芝加哥神学院学习。1965 年在电视中看到亚拉巴马州塞尔马市示威黑人惨遭毒打的景象，愤然离开神学院，到马丁·路德·金手下工作，成为金的亲密助手。以后他回到芝加哥市，创建“人民联合起来拯救人类”组织。他主张黑人不要依赖政府，而是靠自己的首创精神来摆脱贫困。他精力过人，深具魅力，善于演说，富有鼓动才能，被认为是当今最受黑人拥护的民权运动领袖。

杰克逊在竞选中提出“彩虹联盟”口号，鼓吹国内各民族一律平等，像彩虹由七色组成一样。他主张联合其他少数民族和妇女、青年、反核力量、白人穷人。在对外政策方面，他反对在欧洲部署中程导弹，反对支持南非种族主义政权；在内政方面，反对有利于富人的减税政策和不利于穷人的削减福利开支政策，为各少数民族

和妇女争取较好的经济社会地位。

争取民主党总统候选人提名的共 8 人,5 人在预选中先后退出竞选。杰克逊同沃尔特·蒙代尔和加里·哈特周旋到底。各州民主党预选和地方党员会议共投票 1482 万张。杰克逊得选票 18%(近 272 万张),得代表 9%;哈特得选票 34%,得代表 30%;蒙代尔得选票 40%,得代表 49%(近 2000 名)。在民主党全国代表大会总统候选人提名投票中,杰克逊得票 465.5 张(12%);哈特得票 1200.5 张;蒙代尔得票 2191 张,超过提名所需的 1967 张。结果蒙代尔获得提名,杰克逊落选。杰克逊不能获得提名是人们意料中的事,出人意料的是他能坚持到底,并得到 12%代表的支持。

1988 年,杰克逊再次竞选民主党总统候选人提名,再次失败,马萨诸塞州州长迈克尔·杜卡基斯获得提名。但是,同 1984 年相比,杰克逊的竞选实力和政治影响都有很大增强。提名竞选之初,角逐民主党提名的共 7 人,在预选中,5 人因支持者寥寥无几,相继败下阵去,唯独杰克逊因有大量选民支持,能同杜卡基斯对垒到底。结果在民主党全国代表大会(6 月 18—21 日在佐治亚州亚特兰大市举行)上,出现了一名黑人同一名白人竞选总统候选人提名,这在美国政治生活中是史无前例的。杰克逊在预选中得到 700 多万选民的支持,在民主党全国代表大会总统候选人提名表决中得到 29%的代表的支持(还有不少代表暗中支持),都远远超过 1984 年。

此外,杰克逊在政治上也比过去成熟。民主党在 1988 年总统竞选中能否同共和党一决雌雄的关键,是能否使党内左、中、右各派力量团结一致,共同对敌。为此,杜卡基斯一方在民主党代表大会开幕前同杰克逊一方举行了谈判,双方达成协议:杜同意杰在代表大会上参加总统候选人提名,杰的竞选班子参加民主党的全部总统竞选活动,在民主党政纲中采纳杰的部分政见;杰则表示支持

民主党提名杜为总统候选人,赞同保守的得克萨斯州国会参议员劳埃德·本特森为其竞选伙伴。政治分析家认为,民主党内左中右三派的这种合作,结束了20多年来党内纷争的局面,为民主党全力以赴投入大选奠定了基础。杰克逊在代表大会上两次发表演说,号召选民支持民主党。他以团结为重、顾全大局的高姿态,博得党内和国内舆论的一片赞扬。这种合作也为民主党制定新的政纲提供了有利条件。新政纲不提增税,而是抓住“人心思变”的口号,在禁毒、教育、儿童抚育、老年医疗保险、削减预算赤字和军费、廉洁从政等等广受关注的问题,抨击里根政府,提出民主党的政治主张(其中有些主张反映了杰克逊的政见)。三种力量的合作,也有利争夺前两次大选中倒向共和党的思想保守的民主党选民(估计有1000万到1500万人,包括许多南方黑人)。

因此,在民主党全国代表大会结束后,美国报刊纷纷发表评论,给予杰克逊很高评价,称他是一位真正参加了总统竞选的黑人,新型的政治家,给千百万悲观失望的人以希望,等等。而杰克逊也已经表示将参加1992年总统竞选。

杰克逊两度竞选总统虽然都未能获得提名,但其政治意义却是不容低估的。它表明,黑人作为一支政治力量比以前更加强大有力。它激发黑人参政的积极性,使黑人竞选公职成为80年代黑人运动的一个明显特点。它也表明黑人已不满足于低层次的参政,开始向高层次的参政进军。此外,它还推动了其他少数民族和妇女积极参政。这些对今后的美国政治是会产生影响的。

1988年2月27日出版的美国《新闻周刊》曾公布一项盖洛普民意测验。这项测验表明,有62%的黑人和56%的白人认为,在2008年之前,美国可能出现一位黑人总统。这只是预测,无人能断言必然会如此。但是,它却从一个侧面说明黑人政治力量将增强和政治地位将发生变化的可能远景。

第五节 妇女争取平等权利的斗争

美国建国以后,妇女在政治、经济和社会方面长期受歧视,处于无权和不平等的地位。同黑人一样,妇女争取平等公民权利的斗争,也经历了漫长的道路,至今尚未结束。

出席制宪会议的代表全是男子,那时妇女几乎没有什么法律上的权利。因此,在制定宪法时,妇女受不到宪法的保护,也就不足为奇了。

在那个时代,妇女是男人的附属品;妻子是丈夫的附属品。妇女的财产权没有保障,属于丈夫。妇女无权向法院起诉,不能担任陪审员,没有选举权(革命以后的头 30 多年,新泽西州和弗吉尼亚州的有财产的妇女曾享有选举权,到杰克逊时代丧失)。1828 年,纽约州取缔妇女自愿堕胎,各州随之纷纷禁止堕胎,直到 1973 年美国最高法院作出裁决。妇女同工不同酬,工资只及男工的 1/4 到 1/2,无权接受待遇较高的工种的训练。有文化的妇女,可以当教师,但报酬很低,其它专业则不接受妇女。甚至著名的教育家也认为妇女的智力低,不适于受教育。只有使妇女成为优雅的贤妻良母的教育(如法语、跳舞、礼仪)才为社会认可。黑人妇女是奴隶、“劣等种族”,又是女性,受到双重压迫。在南方,给男女奴隶教育是犯法的;在北方,很少有学校接受黑人女子入学。总之,妇女的位置是在家里,侍候丈夫,生儿育女,操持家务。

到 19 世纪 20 年代,少数妇女开始对妇女的处境提出异议,由此产生了争取平等权利的女权运动。女权运动出现过三次浪潮。

一、女权运动第一次浪潮

女权运动第一次浪潮,从19世纪20年代开始持续到内战。

女权运动是从为妇女提供教育的机会开始的。1821年埃玛·威拉德开始创办女校,以后女校渐多。1841年在俄亥俄州创办的奥伯林学院,突破传统,开创了男女同校的先河。

有组织的女权运动是在废奴运动的基础上产生的。妇女运动的先驱,如格里姆克姊妹萨拉和安吉丽娜、露西·斯通、卢克丽霞·莫特、伊丽莎白·C.斯坦顿等都是积极的废奴主义者。当时约有1000个废奴主义社团,拥有10万成员,其中一半是妇女。她们是帮助南方奴隶逃往北方自由州的“地下铁道”的组织者和指挥者。她们在这些组织中受到从事政治活动的训练。当然,也从教会活动、工运和禁酒运动等受到了训练。

1848年7月18、19日,伊丽莎白·斯坦顿组织的第一次女权主义者会议在纽约州塞尼卡瀑布举行。会议通过的宣言宣布:“人类的历史,是男人一再伤害妇女的、以建立男子对妇女的绝对专横统治为直接目的的历史。”宣言接着历数妇女受到的不平等待遇。会议还通过了宣布妇女应享有选举权的决议。这一决议是斯坦顿事先未同其他领袖商量,突然在会议上提出的,使与会者感到十分惊讶。由于得到著名的黑人废奴主义者弗雷德里克·道格拉斯的支持,这一决议才为会议通过。^①

在这次会议之前,在1845年,马格丽特·富勒(女校教师)出版了《19世纪的妇女》。此书强调减少妇女对男人的依赖,驳斥了当时流行的妇女在智力和体力上不如男人的观点。这本书被认为

^① 伦纳德·皮特:《我们美国人:美国专题史》,1979年版,第301页。

是美国女权运动的最重要著作之一,对于推动妇女运动起过重要作用。

具有非凡组织才能的苏珊·B. 安东尼(1820—1906年)从禁酒运动转向女权运动后,同女权运动最有创造性的思想家伊丽莎白·斯坦顿(1815—1902年)通力合作,推动女权运动。许多黑人妇女参加了女权运动。

在这一阶段,女权运动的主要目标是争取妇女控制其财产和收入的权利,改善妇女受教育的机会和争取从事专业工作的权利。选举权的要求虽已提出,但直到内战以后才成为女权运动的中心目标。

到1860年,妇女的地位得到某些改善。女权运动在15个州成功的取消了一些对妇女最不利的法律。内战则比女权运动更有力地改变了妇女的作用和形象。男人上前线,大批妇女涌进政府担任办公室工作,成千上万的妇女担负起农场和企业的经营管理工作。虽然如此,妇女运动取得的进展还是很有限的。

二、女权运动第二次浪潮

这次浪潮从1890年延续到1920年,大致同当时的改革运动(也称进步运动)同步,也可说是改革运动的一个组成部分。

内战结束以后,斯坦顿和安东尼建立了全国妇女忠诚联盟,来推动废除奴隶制宪法修正案的通过,一年内征集了40万个签名。1865年12月宪法第十三条修正案获得各州批准以后,女权主义者预期妇女将很快取得选举权。她们认为,既然先前的奴隶将取得选举权,还有什么理由不给予妇女选举权呢?

然而事与愿违。1868年批准的宪法第十四条修正案却只保障一切“男性”公民享有选举权,而把妇女排斥在外。这使女权主义者

大为失望和愤怒。争取妇女选举权遂成为女权运动的中心目标。

宪法第十四条修正案还引起了女权运动的分裂。斯坦顿和安东尼反对第十四条修正案，遭到露西·斯通及其追随者的反对。斯坦顿和安东尼于是建立全国妇女选举权协会，致力于通过新的宪法修正案授予妇女选举权。斯通的追随者则另建美国妇女选举权协会，致力于逐州争取妇女选举权。但是，在1890年以前，它们的努力都未能取得进展。1874年，美国最高法院裁决：宪法并没有把投票特权给予每个公民（迈因纳诉哈珀塞特案），更是对妇女选举权的一个打击。

争取妇女选举权的运动未能取得进展，有主客观原因。在主观方面，女权运动的领导人和积极分子是中产阶级妇女，受过良好教育，强烈要求选举权，然而其他各阶级和阶层的多数妇女却无参政的强烈要求。再者，女权运动分裂，步调不一，也削弱了运动的力量。从客观上说，内战以后到19世纪末，国会、政府和法院都很保守，不支持甚至反对女权运动。社会上反对女权的势力很强大，而且组织良好。酒商、新教和天主教教士、工业家、南方人、大人物的妻子等协力反对女权运动。他们肆意攻击女权运动，特别是攻击妇女要求选举权。他们攻击女权运动破坏基督教社会，违反《圣经》的教导：破坏家庭，鼓励青少年犯罪及强奸，妇女有了选举权，丈夫和妻子的辩论将把家庭变成地狱；妇女有了选举权，便要当陪审员，通过竞选担任公职，然而妇女是不适合担任这些工作的；妇女已经受到男人的保护，不需要选举权，等等。反女权运动者，在上个世纪90年代成立了他们的全国组织——反对扩大选举权到妇女联合会，出版《抗议》杂志，宣扬大男子主义，诋毁女权运动。

1890年，两个女权组织合并成为全美妇女选举权协会，由斯坦顿和安东尼共同领导，出版刊物——《革命》，积极开展工作。分裂结束，加上改革运动在全国兴起，女权运动才有起色，形成了第

二次浪潮。

女权运动扩大了同其他社会运动的联系,特别是工会运动。它争取限制女工工时,要求同工同酬、安全法和取缔童工。1893年建立了妇女俱乐部总联合会(拥有分会数百个,会员100万人),致力于保护劳动妇女的权利。一群受过良好教育的妇女,建立了全国消费者联盟。黑人妇女也建立了自己的组织,并于1895年在波士顿成立了全国有色妇女协会,反对种族和性别歧视。

经过女权主义者的努力,女权先驱者们提出的改革,到19世纪末、20世纪初已取得不小进展。不论阻力多大,妇女已打开了专业工作的大门(包括医学和法律职业)。到1890年,36%的专业人员(教师、护士、图书馆长,等等)是妇女。大学逐渐实行男女同校,离婚法和财产法歧视妇女的内容逐渐减少。在某些州,禁酒、管制工时和工资法已成为现实。^①

1890年以后,争取妇女选举权的运动捷报频传。这一年,怀俄明被接受加入联邦,成为妇女享有选举权的第一个州(该州还是领地时已于1869年给予妇女选举权)。到1918年,陆续有14个州的妇女赢得了选举权。另有23个州妇女享有部分选举权,只有10个州妇女完全没有选举权。

与此同时,女权运动为争取国会通过授予妇女选举权的宪法修正案而努力工作。自1878年起,女权主义者做到了使每届国会上都提出给予妇女选举权的宪法修正案。1913年,年青的激进女

^① 俄勒冈州的一项法律规定女洗衣工等女工的工作日不得超过10小时。洗衣店老板向法院起诉,提出性别之间的差异不能说明限制工时的不同规定是合理的。此案上诉到最高法院(马勒诉俄勒冈州案,1908年)。全国消费者联盟领导人、全美妇女选举权协会副主席弗洛伦斯·凯利(律师、政府劳工视察),熟知女工和童工遭受的残酷剥削。她搜集了大量数据,证明妇女工时过长对社会的危害,为路易斯·布兰代斯律师(后任美国最高法院大法官)的出色辩护状作了扎实的准备。结果,美国最高法院一致判决俄勒冈州工时法不违宪,驳斥了原告的理由。

权主义者艾丽斯·保罗(宾夕法尼亚大学博士,曾旅居英国,研究英国妇女争取选举权的斗争方法),效法英国女权运动的直接行动,在威尔逊总统就职之日在首都举行群众大会,要求国会通过修正案。后来她成立了妇女党,为修正案而斗争,她征集支持修正案的签名、筹募了几百万美元在首都进行游说活动。经过几年的坚持努力,威尔逊总统终于在1918年表示支持妇女选举权。他在向参议院发表的演说中说:美国在海外为民主而战,但在国内不允许妇女投票,这是矛盾的。他敦促国会通过给予妇女选举权的宪法修正案。1919年6月14日,国会通过了给予妇女选举权的宪法第十九条修正案,各州在1920年8月18日批准了这一修正案。美国妇女经过3/4个世纪的斗争,终于在全国赢得了选举权。

然而,争取妇女充分权利的战斗远未结束。妇女过去争取选举权,主要是把它作为改善她们总地位的一种手段。宪法第十九条修正案不是妇女问题的全部答案。1921年,艾丽斯·保罗成立了全国妇女党,为争取妇女同男子在法律上完全平等的宪法修正案而奋斗。美国的妇女运动进入了一个新的阶段。

三、女权运动第三次浪潮

取得选举权以后,妇女运动一直处于低潮时期,直到60年代才得到复兴,形成第三次浪潮。

在20年代,妇女运动遇到多种困难。选举权的取得,使许多妇女组织认为目的已经实现而解散。女权运动者试图以其他目标把妇女团结起来,但找不到像选举权那样有凝聚力的目标。全国妇女党虽然成功地在国会提出了平等权利修正案,但修正案遭到工会和其他妇女组织的反对。美国最高法院宣布最低工资法违宪(艾德金斯诉儿童医院案,1923年),推翻童工法(汉默诉达根哈特案,

1918年；贝利诉德雷克塞尔家具公司案，1922年）以后，女权主义者试图以宪法修正案取缔童工，遭到全国制造商协会、天主教教会等等的反对，修正案只得到6个州的批准。“恐赤病”给女权运动更大的压力。美国革命的女儿组织攻击全国妇女党是美国共产党因而也是苏联共产党的臂膀。繁荣的20年代的美国新妇女追求个人独立，反对维多利亚式的关于妇女的老观念，但对妇女的政治独立不感兴趣。

在大萧条的30年代，妇女关注的不是平等权利而是谋生活命，女权运动近于“死亡”。接着而来的战争，把妇女吸引到战争的努力中去。战后则兴起了建设幸福小家庭的妇女持家热，并持续到50年代。

第二次世界大战期间，几百万妇女进入工厂和政府工作，战后大部分人继续留在工作岗位。战后妇女进入劳动力市场的继续增加，到60年代接近一半的成年妇女有工作。但是妇女在政治、就业、教育等方面受歧视、处于不平等的地位的情况，却无大改变。总之，从20年代到50年代的40年中，妇女运动是处于低落停滞不前的状态。

到了60年代，贫困的重新发现，蓬勃发展的民权运动、反越战运动，大学生在校园造反，这一切给了年轻一代妇女影响，使她们成熟起来。女权运动获得了活力，形成了第三次浪潮。

1961年，肯尼迪任命了一个由艾莉诺·罗斯福任主席的妇女现状委员会，调查研究妇女在政府、企业、政治和教育方面的作用。委员会研究的结果如下：妇女的工资平均比做同样工作的男子低40%；女工程师、女医生的人数在减少；60年代的女大学生人数相对地少于30年以前；黑人妇女最可能遭受歧视。肯尼迪于是设立了一个委员会谋求在政府和工业中增加妇女的工作机会。

1963年，贝蒂·弗里丹的《女性的神秘》一书出版。她抨击心

理学家、广告商和妇女杂志的编辑们向一整代妇女灌输妇女的命运是操持家务和做消费者的观念。她的书终于打破了妇女运动的沉寂。

为了推进妇女运动，弗里丹和其他女权主义者在1966年建立了“全国妇女组织”。该组织的口号是“妇女享有同男人真正平等的伙伴关系的充分平等”；目标是在政治、就业、教育方面结束对妇女的歧视。到1970年，全国妇女组织已在各地建立100多个分会，成为美国最重要的妇女组织。1968年，学术界和专业界的妇女建立了第二个全国性妇女团体——妇女争取平等行动联盟，致力于制止在就业、教育和税收等方面对妇女的歧视。1972年发行颇广的第一个女权运动杂志《女士》(Ms.)出版。

60年代以来的女权主义者既有温和派，也有激进派。但是，她们在争取堕胎合法化、改善妇女的政治、经济和社会地位、通过平等权利修正案(ERA)这些主要目标方面则是一致的。她们采用法院诉讼、游说、散发请愿书等方式促进这些目标的实现。

同黑人民权运动一样，妇女争取平等权利的斗争，在60年代以后也取得了重要成就。可以说，除选举权是在1920年取得的，妇女运动的其他重要成果都是在60年代以后取得的。

首先，国会制定了取缔性别歧视的法律，其中重要有以下一些。1963年通过了同酬法，要求联邦政府承包商对其所雇男女工人实行同工同酬；1971年，国会把同酬法的适用范围扩大到行政管理 and 专业人员。尤其重要的是1964年民权法规定，企业、工会、学校在雇用、工资、培训、提升或福利方面不得实行种族或性别歧视。1972年教育修正案和1978年民权法修正案规定，在教育领域不得实行性别歧视(包括接受学生入学和雇用教职员)。这些法律取缔种族和性别歧视的条款，一般都规定凡接受联邦财政援助的单位(包括州和地方政府、大学在内)及项目，如实行歧视，联邦政

府将终止对它的财政援助。这种规定是制止歧视的有效办法。

其次,联邦政府在实施这些法律时,采取了“肯定行动”计划。虽然美国最高法院对于肯定行动计划作了一定限制,但这种计划在现阶段对于限制对妇女的歧视还是有积极作用的。(见本章第三节。)

最后,美国最高法院自 70 年代以来也作出了限制歧视妇女的和符合妇女要求的重要裁决。例如,确认妇女在雇主确定工资等级歧视妇女时,可以根据 1964 年民权法向法院起诉雇主(俄勒冈州华盛顿县诉冈瑟案,1971 年);宣布在死者亲属中指定其不动产管理人时歧视妇女的爱达荷州州法违宪(里德诉里德案,1971 年);宣布有关现役军人配偶享有某些福利方面歧视女军人的联邦法违宪(弗朗蒂埃罗诉理查森案,1973 年);宣布航空公司解雇班机怀孕女服务员违反 1964 年民权法(齐普斯诉环球航空公司案,1982 年),等等。特别是它确认妇女有堕胎权利(罗诉韦德案,1973 年)。(详见第十四章第五节。)尽管这一判决引起巨大争议,它 1983 年再次确认了罗案的判决。1987 年 4 月,美国最高法院以 6 票对 3 票对乔伊斯案作出了引起全国重视的裁决:为了纠正“传统上存在种族和性别隔离的那些工种中的明显不平衡”,雇主(此案中是加利福尼亚州圣克拉拉县交通局)在雇用和提升雇员时,可以将性别和种族因素考虑进去。圣克拉拉县交通局的女养路工黛安·乔伊斯和男工保罗·约翰逊同时申请一个调度员的工作,后者的考核成绩略高于前者,结果乔伊斯中选,约翰逊则落选。约翰逊遂以反向歧视为理由,向法院起诉,案子上诉到美国最高法院,约翰逊败诉。

但是,女权运动争取平等权利修正案却未能获得成功。

在全国妇女党的推动下,从 1923 年到 1971 年,每届国会上都提出了平等权利修正案,但一直未得到国会的采纳。60 年代群众

运动蓬勃发展,女权运动复兴,1972年,国会两院终于以压倒多数票(众议院 354 票对 23 票,参议院 84 票对 8 票)通过了这一宪法修正案,提交各州批准,并规定了 7 年的批准限期。修正案的实质性条款是:“根据法律的平等权利,不得因性别而被合众国或任何一州加以拒绝或限制。”

修正案提交各州批准后,起初进展顺利,头两年就得到 34 个州的批准,只要再有 4 个州批准,就可成立。然而,1974 年以后却停滞不前。关于修正案的争议日渐增大。保守的妇女组织、右翼政治集团、某些企业的说客、原教旨主义宗教集团联合起来,组成了“阻止平等权利修正案”的大联合,把许多罪名强加在修正案头上。例如,说它将破坏家庭,强迫妇女外出工作,使同性恋者婚姻合法,使妇女参加战斗部队,等等。反对堕胎、色情、用校车接送儿童以及赞成学校祈祷的许多团体,也加入了反修正案的大合唱。虽然修正案的支持者进行了艰苦斗争,批驳了反对者的种种攻击和诽谤,修正案的反对者还是胜利了。到规定批准修正案的限期 1982 年 6 月 30 日(原限期为 1979 年 3 月 22 日,后经国会延长 39 个月),修正案只得到 35 个州的批准。争取批准修正案的斗争终归失败。

女权运动在这一斗争中所以失败,归纳起来主要有以下原因。(1)保守主义的势力在 70 年代日益增强;(2)关于妇女的位置是在家庭里的传统观念依然有影响;(3)一部分妇女不赞成修正案;(4)修正宪法难,修正案必须得到 3/4 的州(38 个州)州议会批准方能成立,而反对者只要争取到 50 个州的 99 个州议院中的 13 个议院的反对,就足以击败一项修正案。

不过舆论还是支持修正案的。就在它遭到失败的时候,1981 年 7 月的盖洛普民意测验表明,63%的人(包括男子)赞成修正案,只有 32%的人反对。它赢得大多数民主党人和共和党人的支持以及自称为保守派或自由派的人的支持。居住着占全国人口压倒多

数的那些州批准了修正案。只占全国人口很小部分的不到 1/4 的州却阻止了它的批准。

尽管争取批准宪法修正案的斗争失败了,但是女权运动进行的这场长期斗争却已经产生了重要效果。赞成修正案的集团,已经使 16 个州增加了内容类似修正案的法律条款。根据里根政府准备的一份内部备忘录,1976 年对联邦法律的检查表明,美国法典中有 3000 个条款包含歧视妇女的内容,到 1983 年,估计这类条款已减少到 175 项。

争取平等权利修正案的斗争并未结束。

四、成就和问题

美国妇女争取平等权利,经过了长期斗争,既取得了重要成就,也仍然有不少问题。总的说,妇女的地位逐渐改善,她们在法律上基本上争得平等地位,但在实际生活中,妇女还在许多方面处于不平等的地位。

在政治上,妇女在 1920 年赢得选举权后,到今天已成为一支不可忽视的政治力量,两党候选人无不重视妇女的选票。妇女选民占全体选民的 53%,投票率接近 50%,同男选民的投票率相等,间或超过之。^① 妇女竞选公职的人数和担任民选公职的人数逐渐增多,70 年代以后急剧上升。妇女担任州和地方民选公职的人,1975 年是 7089 人,1982 年增加到 16585 人。^② 女国会议员从 1971 年的 13 人(参议员 1 人)增加到 1983 年的 23 人(女参议员 2 人)。^③ 有的妇女还担任了州长或副州长。1984 年,杰拉尔丁·费拉罗被民

① 《美国统计摘要,1985 年》,第 254 页,表 426。

② 同上书,第 251 页,表 420。

③ 同上书,第 247 页,表 413。

主党提名为副总统候选人。这是美国有史以来一个主要政党第一次挑选一名妇女为副总统候选人。在1984年,竞选国会议员、州长和副州长女候选人的人数也是创纪录的,计有10人竞选国会参议员,65人竞选国会众议员,1人竞选州长,6人竞选副州长。

然而,在今天担任各级民选公职的妇女,只占全部民选公职的3%,远远低于妇女选民在全体选民中的比例。此外,妇女担任决策职务的就更微不足道了。妇女在政治上远未取得同男子平等的地位。

在经济上,由于补充家庭收入的需要,或出于取得经济独立以实现妇女独立的考虑,妇女参加工作的日益增多。1950年,进入劳动力市场的妇女共1841万人,占16岁以上非被收容妇女(5429万人)的33.9%,占16岁以上非被收容人口(10616万人)的17.3%;1983年,这三项数字分别上升到4865万人,53%和27.7%。^①1984年6月,在业妇女已占年满16岁妇女的50%。^②不仅一半以上的妇女进入劳动力市场,而且妇女已扩大了就业范围,进入多种传统上为男子垄断的专业工作,甚至进入了培养各兵种军官的军事学院。

然而,绝大多数妇女经济地位的改善是很有限的。4/5的在业妇女集中于低工资的工作。除很小一部分担任专业工作的妇女外,同工同酬仍然是一个未实现的梦想。妇女的中位平均工资只到男人的60%。另外,还有几百万生活在贫困线下的女单亲家庭。

在教育方面,近20年来,妇女取得了长足的进展,这主要是在入学和授予奖学金方面的歧视已经消除。在1965年,攻读学位的女大专生为215万人,男大专生为338万人,两者之比为2比3。

① 《美国统计摘要,1985年》,第390页。

② 同上书,第391页。

到1978年,二者人数已极接近,各为560多万。1979年以后,女大专生人数便一直超过男学生,1982年达到639万人,超过男生36万人。^①从大学授予的学士、硕士、博士学位看,1950年获得三种学位的共49.9万人,其中女性占24.4%;1965年,这两项数字分别为68.8万人和38.5%;1982年为135.3万人和48.8%。1982年,妇女获得硕士学位的有15万人,超过男子(共14.6万人);得博士学位的有1.05万人,接近得博士学位的男子(共2.2万人)的一半,而1950年妇女得博士学位的仅600人,只有男子的1/10。^②

不过,受过高等教育的妇女就业后的待遇,一般地说低于受同等教育的男子,甚至低于教育程度低的男子。然而,从长远看,如此众多的妇女受到高等教育,获得高等学位,这对于改善妇女的地位将会产生影响则是无疑的。

美国妇女争取平等权利的斗争的成就是很大的,但却又是有限度的。她们要取得真正的、完全的政治、经济和社会平等地位,还要经过长期艰苦的斗争。时代总是前进的,她们是会不断取得进展的,她们的目标终究是会实现的。

① 《美国统计摘要,1985年》,第150页,表247。

② 同上书,第157页。

续编 九十年代的美国政治

进入 90 年代以后,美国的政治局势发生了重要变化,其中最重要影响最大的是保守主义思潮的卷土重来。在这期间,美国举行了三次全国性选举——两次大选和一次中期选举。这三次选举反映了保守主义的受挫和重新得势。保守主义的这次重新得势,来势凶猛,对政府的经济和社会政策产生了深刻影响,加快、加深了从自由主义向保守主义方向的转变,并且对美国政治生活产生重要影响。本文将结合三次选举探讨保守主义的得势,得势的原因,得势对联邦政府政策,政党政治,种族关系等的影响,以求了解美国政局近几年的变化和近期的走向。

自由主义的衰落和保守主义的初次得势

自从富兰克林·罗斯福总统在 1933 年推行新政到 70 年代末期的近半个世纪里,自由主义在联邦政府的经济和社会政策中,一直居于支配地位。自由主义同保守主义是对立的。就两大政党的主流派而言,民主党是奉行自由主义的,共和党是奉行保守主义的。民主党的自由主义,主张扩大政府职能,在经济问题上,虽然崇尚市场经济,但主张政府对经济进行干预;在社会问题上,认为政府应对社会福利负起责任,通过税收和社会福利政策对社会财富进行再分配,扶持工会,支持社会弱势群体(少数民族和妇女)取得平等地位;在个人自由上,主张扩大个人自由,认为人应自由生活,应追求自己向往的生活方式,政府不应干预个人生活。共和党的保

守主义,反对扩大政府职能,在经济问题上,奉行自由放任主义,主张由市场调节经济,政府对经济的干预应限制在最小限度;在社会问题上,坚持传统的价值观和伦理道德,重视传统意义上的教会和家庭;在个人自由上,虽然也崇尚个人自由,但却主张政府应干预个人生活。

50年代后期,“新右派”(The New Right)在共和党内兴起,他们是共和党的极右派。1960年理查德·尼克松竞选总统失败后,新右派决定用自己的形象来改造共和党。他们在1964年成功地把著名的保守派巴里·戈特华特推选为共和党总统候选人。戈氏因其竞选纲领过右竞选总统失败,保守主义受到挫折。民主党人林登·约翰逊当选总统,推行“伟大社会”计划;把自由主义的社会福利政策推向顶峰,建立起“社会安全网”。进入70年代,自由主义因不能解决经济滞胀问题而走下坡路。1980年大选,保守主义的另一代表人物共和党人罗纳德·里根竞选总统成功,而且共和党自1954年以来,第一次重新控制了国会参议院。这次大选是保守主义和共和党的重大胜利,是联邦政府经济和社会政策从自由主义转向保守主义的漫长历史性转变的转折点,“标志着一个时代的结束”。^①

里根总统执政8年,他奉行的经济理论(所谓的“里根经济学”),推行保守主义的经济社会政策和改革取得的成就及引起的新问题,本书第九章第六节、第十二章第一节、第十三章第六节已作了详细论述,这里就不赘述了。这里需要说的有两点。其一,里根执政之初,坚持不干预经济的政策,但数年后财政赤字失控,外贸赤字庞大,他因此受到指责后,不得不对经济进行干预。这说明,资本主义发展到今天已成为一种混合经济,完全实行自由放任的

^① 西奥多·怀特:《美国的自我探索》,1984年版,第8页。

政策是行不通的。其二，里根执政造成的庞大的财政赤字和外贸赤字，在 1992 年成为乔治·布什竞选总统失败的一个重要因素。

1992 年大选：民主党获胜，保守主义受挫

1992 年大选，继承里根衣钵的在职总统乔治·布什竞选连任，败于名不见经传的年仅 46 岁的阿肯色州长民主党人比尔·克林顿。克林顿的胜利结束了共和党 12 年的统治。克林顿以 370 对 168 张选举人票的巨大优势当选总统，却只得到 43% 的选民票，乔治·布什和罗斯·佩罗得选民票的百分率分别是 37.4% 和 18.9%。民主党在国会众议院失去 9 个议席，但是仍旧以较大优势继续控制参众两院（参议院，57—43 席；众议院，258—176 席）。民主党又赢得两个州的州长，使该党在 30 个州执政，共和党人州长为 18 人，无党派州长 2 人。^①选举的结果是民主党赢得了总统宝座，又控制了国会参众两院。这是民主党的全面胜利，共和党和保守主义的一次失败。

克林顿能够击败赢得海湾战争的在职总统布什，有以下原因。

第一，克林顿顺应輿情，在竞选中始终把经济问题放在首位。1992 年大选是在东欧剧变、苏联解体、冷战结束和美国经济衰退后复苏乏力的形势下举行的。冷战结束，美国失去主要敌人，因冷战而积累下来的众多国内问题便突出起来，经济问题尤其成为公众关注的焦点。共和党执政 12 年，美国的经济问题十分严重。1992 年，国债高达 4 万亿美元，为 1980 年的 4 倍多，占国内生产总值的 2/3；国债利息达到 1994 亿美元，占当年联邦总支出的 14.4%。联

^① U. S. Bureau of Census, *Statistical Abstract of the United States: 1996*, 116th ed. (Washington, D. C., 1996), tables 431, 435, 439, 446.

邦预算赤字,1992 财政年度高达 2904 亿美元,为 1980 年度的 3.9 倍。对外商品贸易赤字为 845 亿美元,为 1981 年的 3 倍。^①1992 年,美国经济实力,实际工资和生活水平下降到 70 年代初期的水平。1992 年 10 月,有 910 万人失业,失业率达到 7.6%。广大选民对这种经济情况感到焦虑、失望和愤怒,企望变革和振兴经济。

克林顿在竞选中,顺应舆情,提出“把人民放在第一位”的口号,高举变革的旗帜,把经济放在首位。他提出一套自称为既不同于民主党自由主义,又不同于共和党保守主义的“新自由主义”的政策体系。他提出了以增税节支、减少联邦赤字、增加公私投资、创造就业机会为主要内容的振兴美国经济的计划。克林顿又抓住经济问题,对布什和共和党展开猛烈攻击。对比之下,布什失察于民情,在竞选中犯了战略性严重错误。他非但未把经济问题放在首位,反而为美国经济辩护,强调外交问题,大讲他在这方面的成就(赢得冷战、打赢海湾战争,等等),但是选民对这些已无多大兴趣。《国会季刊周报》曾就此评论说:布什在竞选中强调外交政策问题,把它放在经济问题之上,这与选民对各种问题优先次序的看法正好相反,他为此付出了沉重代价。^②

第二,克林顿努力为自己塑造走中间道路的形象。他以南方一州的改革派州长的姿态出现,在一些社会问题上采取同舆论的主流距离不太远的立场。例如,与杜卡斯基不同,他不反对死刑;与蒙代尔不同,在福利问题上他准备采取强硬立场;与大多数民主党国会议员不同,他不明确反对美国参加“沙漠风暴”行动,但也不很赞成该行动;同任何民主党候选人一样,他支持妇女堕胎的权利。他同他的竞选伙伴出现在中西部和南方的小城市,避免显示出他们

① Ibid. , tables 512,515,685,1299.

② *CQ Weekly Report*, January 23, 1997,p. 189.

同民主党的传统支持者如工会领袖和大城市的黑人有着过于亲密的关系。他的这种竞选策略为他赢得了选票。

第三,民主党的团结。前6届总统选举,民主党5败1胜,在野多年,殷切期望在这次选举夺回总统宝座。民主党内各派力量,虽然在预选期间争夺总统候选人提名很是激烈,但在7月全国代表大会上却异乎寻常,表现得非常团结。大会以压倒多数票提名克林顿为总统候选人,随后提名44岁的田纳西州的艾尔·戈尔(Al Gore)国会参议员为副总统候选人,通过了反映温和主流派思想的竞选纲领。大会表现的团结精神,增加了民主党人的信心。

第四,布什在竞选策略上的错误,帮了克林顿的忙。例如,布什在1992年初就过早地决定放弃纽约、伊利诺伊和加利福尼亚三大州(加伊两州是共和党的堡垒),结果丧失109张选举人票。又例如他不注意小州,以6556张选票失去二战后只在1964年大选中支持过民主党的新罕布什尔州。又例如,布什在竞选中大搞消极竞选,攻击对手,而不是提出自己的主张。

分析家们对这次选举的历史意义作出的评论,将在下文讨论。

1994年中期选举:保守主义重新得势

1994年11月8日的中期选举是本世纪晚期最重要的一次选举。共和党大获全胜,40年来第一次夺得国会参众两院的控制权,并且赢得多数州长的职位。选举的结果如此出人意料,令人震惊,被人称为共和党“地震”。

在众议院,共和党的席位从178席增加到230席,猛增52席,民主党的席位由256席下降到204席。在参议院,共和党的席位增加8席,由44席增至52席。选举的次日,亚拉巴马州的理查德·谢尔比参议员退出民主党加入共和党,使共和党的席位在104届

国会第一期会议开始时增加到 53 席,民主党的席位减到 47 席。●这次选举还有以下特点:竞选连任的共和党在职参众议员全部当选;落选的 35 名众议员全是民主党人,其中包括在职的众议院议长托马斯·弗利,他是 1862 年以来第一个落选的众议院议长;共和党赢得众议院 52 个开放议席(无在职议员竞选连任的议席)中的 35 个,使该党进入 104 届国会众议院的新人达到 74 人,形成一支强大的保守力量。^②州长、州议会选举的结果是:民主党人州长从 29 人减到 19 人,共和党人州长从 19 人增加到 30 人,无党派州长从 2 人减为 1 人。^③共和党控制的州议院无一丢失,还增加了 17 个,总共控制 25 个州参议院和 25 个州众议院,民主党控制 24 个州参议院和 23 个州众议院。^④

这是一次一边倒的选举,是共和党的巨大胜利,更是保守主义的非凡胜利。共和党人称这次选举是“转折点”。纽特·金里奇得意地宣称这次选举是“一次美国革命”,标志着“60 年代式的联邦主义的死亡”,是对林登·约翰逊任总统以来成为民主党标志的自由派政策的最终摒弃。^⑤

1992 年大选,民主党人夺得总统宝座,结束了共和党人在白宫的 12 年统治,并继续控制国会参众两院;1994 年中期选举,共和党人却一举夺得国会两院的控制权。两年之内何以会发生如此戏剧性变化? 1994 年选举是在经济上升、国家无战争的和平环境中举行的,这通常是对执政党有利的。何以这次选举一边倒,共和

① *The World Almanac and Book of Facts 1996* (World Almanac Books, Mahwah, New Jersey, 1995), p. 42.

② Susan Welch et al., *American Government*, 6th ed. (West Publishing Co., Minneapolis/St Paul, 1996), p. 299.

③ *Statistical Abstract of the United States: 1996*, table 446.

④ Thomas E. Patterson, *The American Democracy*, 3rd ed. (McGraw-Hill, New York, 1996), p. 217.

⑤ *Ibid.*, pp. 52, 177.

党大获全胜，民主党全面败北？这些使人们和分析家们感到困惑，难以解释。以下是一些可能的解释。

第一位的原因是选民的不满。1994年被称为“选民愤怒之年”，选民比1992年更愤怒。选民的不满和愤怒首先是经济方面的。两年来经济增长强劲，但多数人未感到生活改善，1/4的人声称生活水平下降。就业人口有所增加，但工作多为低工资的临时工或半日工工作。企业为增强竞争能力而进行结构性改革或兼并，大量裁员，使普通美国人失去“稳定安全感”，为前途忧虑和失去信心。中等的中产阶级家庭（主要是白人）的实际年收入，自70年代以来即未增加。^①中上阶层白人，尤其是男子，不满意政府增加税收，不满意政府社会福利开支增加，加重他们的赋税负担。他们还不满意民主党政府对黑人的容忍和照顾。这些人中包括传统上支持民主党的蓝领工人，他们转而支持共和党。其次，在政治方面，选民认为他们在华盛顿的代表受特别利益集团的控制，对他们的需要漠不关心。选民还越来越怀疑政府能够解决问题、超越党派争吵和兑现其承诺。选民对政府的信任下降到最低点。1976年的一次全国调查，有76%的人说他们相信：在绝大部分时间里，“华盛顿的政府是在做正确的事”，1992年这样说的人只有29%。^②再就是选民对犯罪猖狂、毒品泛滥、道德崩溃、家庭破裂感到焦虑，他们把这些问题归咎于政府，尤其指责控制国会40年的民主党。

第二，选民对克林顿和民主党控制的国会不满。克林顿就职总统之后，昔日的绯闻和丑闻仍难摆脱，他在处理国事时摇摆不定优柔寡断，直接损害他的形象。更使选民不满的是他不兑现竞选诺言。克林顿在1992年竞选时承诺，执政后将改变高税收、高支出的

① Patterson, p. 218.

② Welch, p. 298.

传统民主党政策,将彻底改革福利制度,将减轻中产阶级赋税负担。但他上台后,却不减税反而增税;迟迟不向国会提出福利制度改革计划,反而提出了为3700万穷人提供医疗保险的保健制度改革方针,这使大批白人失望。选民们也对103届国会不满,指责他们同总统争吵,不支持总统的立法建议,许诺的对游说和竞选开支的改革未能兑现。《纽约时报》在竞选前一个月的一篇社论中把第103届国会描写为人们记忆中成果最少和最难驾驭的国会。^①选民对国会的信任降到最低点。民意测验表明,只有不到20%的人相信国会代表他们的利益的。选民对国会的不满指向了控制国会两院的民主党。

第三,国会选区的重划对共和党有利,不利于民主党。1990年进行人口普查的结果,要求在各州重划国会选区。重划选区在1992年改变了许多选区的边界,导致接近破纪录的在职参众议员退休(参议员9人,众议员48人)。^②许多人都在南方,在南方克林顿总统和民主党是很不受欢迎的。另外,这次划国会选区,有的由民主党人控制的州议会,为了保证黑人当选众议员,划出了一两个黑人占优势的选区。这样一来,在州内另外更多的选区里黑人很少,民主党候选人因为得不到足够的黑人选票而落选,共和党人当选。

第四,共和党候选人质量高于民主党的候选人。两党的老练观察家都注意到,同过去相比,共和党在1994年推出了更富有经验和吸引力的候选人。而民主党的许多有影响有威望的议员或退休或不竞选连任,这是不利于民主党的。

第五,保守主义在社会上发展。就1992年大选结果说,保守主

① *New York Times*, Oct. 8, 1994, p. 22.

② Welch, p. 298.

义受到挫折。但是,在社会上保守主义思潮却继续发展,这是共和党在中期选举取胜的一个重要因素。特别需要指出的是基督教右派的发展。它的成员是“再生的基督徒”,有时被称为原教旨主义者。70年代他们在政治上活跃起来。他们反对堕胎、离婚、同性恋和妇女权利。他们是帕特·罗伯逊在1988年竞选共和党总统候选人提名的主要支持力量。罗伯逊竞选提名失败后,建立了基督教联盟,会员120万人。联盟在90年代初迅速发展壮大,到1995年会员达到170万人,成为共和党中最强大的组织。联盟拥有学校、报纸、杂志、电台和电视台、成千的政治上动员起来的教堂。它力图自下而上地取得共和党的控制权,到1992年已在20个州党中取得了主导地位或优势。联盟的网络在1992年和1994年大力从事竞选活动。在1994年国会选举前夕,联盟通过教堂散发3000万份该盟的“选民指南”。联盟声称它支持的候选人有60%或更多的人当选。^①基督教联盟的迅速发展和蒸蒸日上的影响,从一个侧面反映了保守主义思潮在社会上的发展。

探讨1994年选举,有必要讲一讲《同美国的契约》(亦译《美利坚契约》,以下简称《契约》)。1994年9月27日,共和党的360多名众议员候选人在国会大厦西侧集会,共有367名候选人在《契约》上签名。这《契约》是他们的竞选纲领,在选举之后成为共和党“当选众议员同美国人民的协议和契约”,众议院新当选的多数党共和党的“行动蓝图”。^②《契约》是由纽特·金里奇和迪克·阿米等人起草的包括10项内容的纲领。《契约》承诺,反映此10项内容的议案将在新国会的头100天之内提交众议院表决。这10项议案是:(1)平衡联邦预算的宪法修正案及授予总统单项否决权的议

① Welch, p. 122.

② Newt Gingrich, Dick Armey and the House Republicans, *Contract with America*, eds. Ed Gillespie and Bob Schellhas (Times Books, New York, 1994), p. 6.

案,(2)严惩犯罪,(3)改革福利,(4)巩固家庭,(5)给中产阶级减税,(6)禁止美国军队在联合国指挥下服务,增加军费,(7)废除1993年提高的那部分社会保障退休金个人所得税,(8)削减资本利得税,(9)败诉者支付诉讼费,(10)限制国会议员任期的宪法修正案。

《契约》作为竞选纲领,对选举结果起了多大作用是有争议的。有的学者说,《契约》是共和党“大获全胜的基石”。但是,当时即将担任参议院议长的鲍勃·多尔却说,民意测验并未显示出选民们是由于受到金里奇的《契约》的鼓舞而投票的(民意测验表明,大多数美国人从未听说过《契约》或了解其内容)。他还说,整个《契约》既行不通,又不可取。^①尽管如此,《契约》作为共和党胜利的标志,在选举后成为新国会众议院共和党人行动纲领和立法议事日程的中心项目,则是不能否认的。

1996年大选:两党平分秋色 保守主义继续得势

1996年大选,是在克林顿总统同共和党控制的国会在许多问题上进行了两年激烈斗争于11月5日举行的。克林顿击败两位挑战者共和党的鲍勃·多尔和改革党的罗斯·佩罗,当选为美国第53届总统,成为自富兰克林·罗斯福以来第一位连任总统的民主党人。克林顿得选举人票379张(多尔159张),得选民票的49.2%(多尔40.7%,佩罗8.4%,其余1.7%为各小党候选人所得)。投票的选民9627万余人,投票率只有49%,是1960年以来最低的,

^① Patterson, p. 57.

大大低于 1992 年的 55%。^①共和党在参议院增加两个议席,在众议院丧失 8 个席位。105 届国会的阵势是:参议院,共和党 55 席,民主党 45 席;众议院,共和党 227 席,民主党 207 席,无党派 1 席。^②州的选举结果是:两党都保持了原有的州长人数,阵势是共和党 32 人,民主党 17 人,无党派 1 人;在州议会方面,民主党控制的州议院增加了几个。值得一提的是民主党人骆家辉(Garry Locke)当选为华盛顿州州长,这是美国有史以来的第一位华裔州长。

这次大选,克林顿再次当选总统,共和党则继续控制国会,依旧是分裂政府的局面。这意味着白宫同国会的斗争将继续下去,也表明目前还没有哪个大党能主宰全国的政治。

克林顿能击败多尔,赢得连任的原因主要有以下三点。

第一,美国经济情况良好。在克林顿的 4 年任期内,美国经济持续适度增长。1996 年增长率达到 2.3—2.5%,4 年内创造 1100 万个新工作机会,失业率下降到 5.5%左右,接近充分就业水平。物价稳定,通货膨胀率近 3 年一直在 3%以下。财政赤字连续 4 年大幅度下降,从 2900 亿美元下降到 1996 年的 1070 亿美元。股市也欣欣向荣。《美国新闻与世界报道》在其选举专号的社论中写道:“每件应该上升的事——就业,国内生产总值、贸易、股票市场——都上升了;每件应该下降的事——失业、利率、通货膨胀、赤字,甚至犯罪——都下降了”。^③53%的人说美国在朝正确的方向前进,4 年前只有 39%的人这么说。大约 30%的人说,他们的经济状况有了改善。美国出现了无通货膨胀的繁荣时期。这种良好的经济状况抵消了下层人民的不满和收入差距扩大的不利因素,是克林顿

① *CQ Weekly Report*, Jan. 18, 1977, p. 188; *Time*, Nov. 18, 1996, p. 41.

② *CQ Weekly Report*, Jan. 9, 1997.

③ *U. S. News and World Report*, Election Special, Nov. 18, 1996, p. 96.

连选连任的主要原因。

第二,克林顿采取了中间道路的立场。他接受了谋士的建议,淡化自由主义立场,增添保守主义色彩,吸收了共和党人受欢迎的平衡预算、改革福利制度等主张,在电视广告中强调传统的价值。共和党人指责克林顿利用共和党的策略竞选,传媒称克林顿为艾森豪威尔式的共和党人。这中间道路的立场为克林顿赢得了选票。

第三,国会共和党走极端,帮助了克林顿。以众议院议长金里奇为首领的共和党人在推进议事日程时过于走极端。例如,在平衡预算方面,要求大砍医疗照顾、医疗补助、学生贷款、儿童补助等的开支,同时要求有利于富人的大幅度减税。为了促使克林顿就范,国会拒绝按时向行政部门拨款,致使政府部门两度关门(一次关门6天,一次达到破纪录的21天);拒绝及时提高国债限额,使政府不能借款偿还国债本息。这些过激行为,很不得人心,对多尔产生了不利影响。

这次总统选举的竞选,最引人注目的是克林顿在政策上的重大变化。在1992年的竞选中,克林顿虽然自称他提出了既不同于民主党的自由主义又不同于共和党的保守主义的一整套政策体系。但是,他1993年上台后提出的振兴美国经济的计划及医疗保健改革,基本上都还是自由主义色彩很浓的计划。1994年,民主党在中期选举中败北,痛失国会。为了应付共和党来势凶猛的进攻,并且在1996年大选中保住总统宝座,克林顿更积极地走中间道路,向共和党的主张靠拢。他在一些重大问题上同共和党妥协,向共和党让步。他接受了共和党国会提出的节支减税并举的7年平衡预算计划——一个典型的保守主义的计划。1996年1月,克林顿在《国情咨文》中公开声称“大政府时代结束了”,正式抛弃了民主党传统的自由主义观念。这时,克林顿不同于共和党的,只是反

对放弃政府对经济和社会生活的干预责任。克林顿赢得了连任,然而这是保守主义的胜利,自由主义的败退,保守主义继续得势。

保守主义思潮得势的原因

这是一个比回答某个候选人在选举中何以取胜或失败更难回答的问题。我以为可以从三个方面来回答这个问题。

首先,社会福利过度膨胀。从富兰克林·罗斯福起,历届民主党政府都不断扩大社会福利(个别共和党总统,例如尼克松,也扩大社会福利)。约翰逊政府推行“伟大社会”计划,完成了建立“社会安全网”的宏大工程。这对于缓和社会矛盾,保持政治稳定,具有重要作用。然而,社会福利过度膨胀,开支急剧增加,不仅难以为继,而且成为联邦财政出现庞大赤字的重要原因之一。1970 财政年度,联邦社会福利支出为 770 亿美元,占该年度总支出的 40%,1992 年高达 7490 亿美元,占该年度总支出的 57.1%^①。联邦财政连年出现赤字,成为影响美国经济发展的头等问题。此外,福利制度的一些规定不合理。例如,领取福利补助者的收入高于在职者的收入,结果许多人靠福利补助为生而不去工作,从而产生了福利养懒人的现象。社会福利管理制度不善,弊端丛生,引起众多人的不满。人们把社会福利过度膨胀,归咎于自由主义的“大政府”。于是主张小政府、反对政府干预经济、认为政府不应办社会福利的保守主义,便自然成为医治联邦财政赤字和社会福利制度弊病的良药。

第二,个人自由发展过头。自由主义强调个人自由,反对政府和社会干涉个人自由和个人生活。自由主义主导政府政策达半个世纪之久,个人自由发展过头。结果是暴力犯罪猖狂,毒品泛滥,道

^① *Statistical Abstract of the United States: 1996, table 572.*

德沦丧,家庭破裂,教育水平下降,以及反联邦政府的准军事民兵组织出现在40多个州。这一切,危害社会安定,引起广大人民的不满。强调传统价值和伦理道德,重视家庭和传统宗教,主张政府应干预个人生活的保守主义又成为医治社会问题的良药。基督教原教旨主义在美国的兴起并同保守主义联合,更壮大了后者的声势和力量。

第三,美国的主流文化受到挑战。美国的主流文化长期以来是盎格鲁撒克逊白人新教徒(WASP)文化。美国曾以民族“熔炉”著称,这是说它能把来自世界各地的不同种族、肤色、语言、宗教和文化背景的移民熔进这主流文化。但是,发展到当代,美国已成为一个多元社会,兴起多元文化。多元文化得到自由主义的宽容和支持,逐渐形成对主流文化的威胁。而且这种威胁有增大之势。这是因为欧洲移民减少,而非欧洲移民(主要是拉丁美洲移民)大量涌入,他们的人数和比重都在迅速增长。这些非欧洲裔顽强地保持他们的文化,拒绝受美国主流文化的熔化。一向维护主流文化的保守主义因此走红。

近一二十年,保守主义思潮的兴起是一个世界现象,这对于美国也可能有其影响。

三次选举的历史意义

在90年代的前6年中,美国经历了3次极不寻常的选举,其中1994年的中期选举尤为突出,受到特别重视。美国各界对这三次选举的历史意义作出了很有分量又颇有差异的评价。

1992年大选结束后,《华盛顿邮报》认为选举标志着“保守主义在白宫统治年代的结束”,美国历史“将出现一个新纪元”。^①《纽

^① 1992年11月5日《光明日报》。

约时报》在选举前两天刊登的署名文章说：“一个时代正在结束”，1992年将是共和党时代的“黄昏”。^①对这次选举的结果，《时代》周刊选举专号称之为对民主党“进行改革的授权”。《新闻周刊》认为是“选民给予克林顿和国会进行改革的决定性授权”。这些评论是赞扬民主党贬抑共和党的，是言过其实的，“黄昏”论显然已被两年后的中期选举推翻。

至于1994年的中期选举，共和党自然是赋予它重大的历史意义。前面已经提到，金里奇宣称这次选举是“一次美国革命”，是对成为民主党标志的自由派政策的最后摒弃，是“60年代式的联邦主义的死亡”。有的学者认为中期选举宣告了共和党统治新时期的到来。^②布鲁金斯学会哈里曼高级研究员和政府研究计划主任托马斯·曼认为，“1994年中期选举是一个信号，预示着可能出现重大的政党选民的重新组合，把共和党人提升到在我国政治生活中居于支配地位；”“预示着政策走向要发生显著的变化。”^③有一些分析家做出结论，说一个新的政党选民的重新组合正在进行中。另一些分析家则更谨慎些，注意到共和党在1946、1952、1968、1980年的重大突破未能使该党长期执政。还有分析家提出，1994年选举是选民走向不稳定——投票的公众将其忠诚从一个政党转向另一个政党——的新近趋势的继续。托马斯·帕特森教授认为：1994年选举是否标志着政党体系的重新组合还要过一些年才能看出。^④

尤如“地震”的中期选举，使美国的分析家们在展望1996年大选时赋予了它重大的历史意义。前面提到的托马斯·曼说，1996

① 艾论·埃伦霍尔特：《一个时代悄悄地结束》，1992年11月1日《纽约时报》。

② Patterson, p. 217.

③ 托马斯·曼：《美国九六大选展望》，《交流》，1996年第3期第16页。

④ Patterson, p. 215.

年大选可能有三方面的重大历史意义：为政党选民的重新组合提供潜在的机会；可能引发意义深远的政策变革；如果共和党人当选总统，扩大在国会两院的席位，则可能有一系列宪法修正案在国会获得通过。^①国会及总统研究中心和竞选管理研究所主任、哥伦比亚特区美国大学政治学教授詹姆斯·A. 瑟伯认为，“1996年大选结果，却令人难以预料，美国选民是否认同共和党为多数党尚不清楚。”然而，“不管克林顿总统是否继续入主白宫，也不管共和党是否控制国会，1996年总统和国会选举的结果将对政府今后的表现以及美国国内和外交政策的走向产生重大影响。”^②大选举行后，《今日美国报》在社论中说，大选对克林顿是一个巨大的胜利，然而“授权是脆弱的”。^③《新闻周刊》也持相同的看法，认为克林顿“没有得到第二任期的授权”。^④《时代》周刊说，“选民给了克林顿历史性胜利，但是没有给他授权，而给他发出了同共和党合作的指示”。^⑤《美国新闻与世界报道》的社论则说：“美国人选了克林顿，但是随即决定保持共和党在参众两院的多数党地位以减少风险。”^⑥

以上是美国一些人对90年代三次选举的历史意义的估价。综合起来看，这些估价提出了三个问题。其一，1994年的中期选举是否产生了政党选民的重新组合？其二，在今后较长的时间里，例如二三十年里，美国的政治谁主沉浮？是民主党还是共和党？支配政府政策的是保守主义还是自由主义？其三，政府政策的走向发生什

① 托马斯·曼：《美国九六大选展望》。《交流》，1996年第3期第16页。

② 詹姆斯·A. 瑟伯：《国会选举》，载《美国大选，96》（美国驻华使馆新闻文化处编和出版），1996年版，第27页。

③ *USA Today*, Nov. 6, 1996, p. 26A.

④ *Newsweek*, Special Election Issue, Nov. 18, 1996, p. 11.

⑤ *Time*, Election Special, Nov. 18, 1996, p. 32.

⑥ *U. S. News and World Report*, Election Special, Nov. 18, 1996, p. 96.

么样的变化？我将在下面讨论这三个问题。

政党的选民重新组合和 美国政坛谁主沉浮

在美国历史上，一次重要的选举，常对政党政治和政府政策产生重大影响。选举对政党政治的影响是两方面的。一是选举可能产生一个政党的选民重新组合；二是这种重新组合出现以后得到巩固，使该党在全国成为多数党，开创该党长期执政的时期，就像30年代以来的民主党那样。美国两大党今后谁主沉浮的问题，要看哪个政党能形成该党选民的重新组合，建立起该党的稳定的选民联盟，从而长期执政。在将来，由于情况变化，两大党之一衰落下去由新兴的政党取代，这种可能性也不能完全排除。但是，近期似无这种可能。

1980年，共和党人里根当选总统，民主党的选民联盟在大选中瓦解。但是共和党却一直未能建立起该党的选民联盟。1992年，克林顿击败布什，结束了共和党12年的统治。如前所述，此时便有人提出共和党已到“黄昏”的说法。然而两年后，共和党却在中期选举中大获全胜。这时，有的分析家提出，共和党的选民重新组合有“可能出现”或“正在进行中”。而另外一些学者则持不同意见。从实际情况看，一直到1996年大选结束，都没有出现任何一大党的选民重新组合。这可由以下事实证明：1996年大选，共和党虽然保持了在参众两院的多数党地位，却未能夺回总统宝座；克林顿赢得连任，却未能夺回对国会（至少是对众议院）的控制权。然则今后会如何呢？

有的学者提出，当今的美国出现了促退政党选民重新组合的因素。一是选民对政党的忠诚下降。几十年前，政党对选民的思想

有强大的影响。选民对政党的认同,是影响他们投票的最重要单项因素。大约 80%的成年人宣称同民主党或共和党认同。他们之中约一半人,承认他们对自己选择的政党有着强烈的感情。在 60 年代,选民对政党的忠诚开始下降,70 年代大为削弱,自称无党派和投分裂票的选民增多。政党对选民投票的影响力大为下降。今日的选民易受竞选中的问题、事件和候选人的影响。二是今天美国人的教育程度提高了,更倾向于相信他们能够评判候选人,不必根据政党的看法投票。^①

此外,我认为还可以增加两个因素。第一,两大政党的区别越来越小。克林顿在 1992 年大选和执政的头两年中,是以自由派的姿态出现的。可是在执政后两年和 1996 年大选中,在保守主义卷土重来的巨大压力和猛烈冲击下,他转而走中间道路,吸收了共和党的部分纲领,以新民主党人的姿态出现。这样,两党的区别就变得更小、更模糊,政党对选民的影响力将更下降,政治更加个人化。第二,美国历史上的三次政党选民的重新组合(1860 年、1896 年和 1932 年),都出现在国家处于危机时期。(见本书第 4 章第 9 节,第 5 章第 9 节。)这时,在一些大问题上,选民们的看法出现尖锐的分歧和对立,政党的政策出现明显的不同,从而形成使执政党长期受益的新的政党选民联盟。但是,这种情况目前并不存在。

综上所述,可以说目前或在可预见的将来,美国不会出现共和党或民主党的选民的重新组合,也因此不大可能出现一个政党成为全国的多数党,在全国长期执政的格局。保守主义目前虽然得势,但未能完全取得支配政府政策的地位。可能出现的格局是:选民有时转向民主党,有时转向共和党,于是有时是民主党执政,有时是共和党执政,有时出现统一的政府(一党同时控制白宫和国

^① Patterson, p. 217.

会),有时出现分裂的政府。美国目前的经济形势很好,经济学家们估计今后4年可能不会出现经济衰退,这是有利于民主党的。随着时间的进展,情况会发生变化。1998年的中期选举和2000年的大选,或许可能对于美国政局的演化,谁主沉浮的问题给人们一些信息和启示。

中期选举保守主义得势 对政府政策的影响

克林顿1993年执政以后提出的振兴美国经济计划以及医疗保健计划,基本上还是传统的自由主义政策,并未大改前朝的政策。但1994年中期选举以后,保守主义卷土重来,势不可挡,自由主义节节败退,无力还击,联邦政府的政策于是继续从自由主义向保守主义转变,民主党的“大政府”向共和党的“小政府”转变,而且转变的深度和广度都超过里根年代。这也是关于政府作用的观念的变化。这种政策变化的方向,在一定时间里可能会继续下去,但其变化的速度和规模,则因执政党的不同而有差别。保守主义的得势,还将对美国对外政策产生重要影响,例如本土主义和孤立主义抬头、反华势力趋向嚣张,等等。本文仅限于探讨它对于国内政策的影响,目前最主要的是在经济政策和福利改革两方面,种族关系也值得注意。下面就来讨论这三个方面的状况。

经济政策 这方面的最重大变化,是民主党总统同共和党国会妥协,原则上接受了共和党国会提出的到2002年在7年内平衡预算的计划。这是保守主义对自由主义的根本性胜利,因为实现了预算平衡,就从根本上制止了以财政赤字创造“有效需求”来促进经济发展的“大政府”经济政策。克林顿总统在1993年提出减少财政赤字,但未提平衡预算和为之规定时间表。1995年5月,共和党

控制的国会参众两院分别通过了 7 年(到 2002 年)平衡预算计划。6 月 13 日,克林顿被迫提出 10 年(到 2005 年)平衡预算计划。总统和国会展开了一场空前激烈的预算战。6 月 29 日,国会通过了 7 年平衡预算计划,双方斗争日益激烈。12 月 6 日,克林顿否决了共和党的计划,次日提出他自己的 7 年平衡预算计划。至此,克林顿接受了共和党提出的在 7 年内平衡预算的财政政策以及削减政府开支同时减税的主张,不过节约的开支和减税的规模比共和党的计划要小得多(见下表)。

两党的 7 年平衡预算计划(1996—2002)

(单位:亿美元)

计划	节 省 的 开 支								减 税
	节省的 总开支	医疗 照顾	医疗 补助	福利 补助	农业	营养	劳动所得 课税扣除	学生 贷款	
共和党计划	8120	2700	1634	426	123	335	320	49	2450
民主党计划	4650	1240	540	200	50	230	30	30	980

资料来源:《纽约时报》,1995 年 12 月 8 日,第 B14 版。

据《纽约时报》报道,共和党平衡预算计划要求联邦政府在 7 年内节省开支 8120 亿美元,同时减税 2450 亿美元;克林顿的计划要求 7 年内节省 4650 亿美元,减税 980 亿美元,双方距离很大。共和党要求如此大量削减联邦开支,意在平衡联邦预算的同时达到以下三个目的。(1)“缩小联邦政府的规模和削减它在人民生活中的地位。”^①为此目的,计划还要求把现在由联邦政府主办的医疗补助及其他一些补助项目连同资金一起下放到各州,并允许各州自行决定如何办理。(2)使政府能够进行对富人有利的减税。(3)取消对穷人的援助。这是一个十足的保守主义的平衡预算计划。克

● *New York Times*, Dec. 8, 1995, p. B14.

林顿于是否决了这个计划。随即提出了他自己的平衡预算计划。他的计划立即遭到共和党人的批评。7年平衡联邦预算,将通过制定7个财政年度预算来实现。1996财政年度(从1995年10月1日到1996年9月30日)预算,是到1996年4月才最后完成的。可见斗争之激烈,共和党作了一些让步。经过艰难的谈判,1997年5月2日,克林顿同共和党国会达成在2002年平衡联邦预算的协议。协议的主要内容,是在今后5年内医疗照顾项目开支节省1150亿美元,实际减税850亿美元。6月5日,国会通过了这一协议。

1996年3月,国会通过了授予总统单项否决权(line item veto)的议案,允许总统否决支出议案的部分内容。克林顿总统在4月9日签署了这个议案。这一法律加强了总统的地位。

在预算战中,克林顿是退让的,共和党是进逼的,从制定政策的角度说,共和党是赢家。共和党人迫使克林顿接受了在7年内平衡预算,同意减税,同意社会福利许多重要项目削减开支。可以说,在平衡预算问题上,克林顿基本上放弃了民主党传统的自由主义立场。这是60年来联邦政府在经济政策上的重大变化。

福利制度改革 克林顿在1992年竞选中作出了改革福利制度的承诺,核心内容是以工作取代福利补助。他曾发誓要“结束我们所了解的那种福利制度”。但是,他上台执政后,却忙于推进医疗保健的改革,直到1994年才提出了比人们的预计要温和得多的福利制度改革计划。但是,国会未采取行动。共和党国会在1955年两次通过了改革福利制度的议案,均被克林顿否决。1996年7月,国会再一次通过了反映保守主义政策的全面改革福利制度的议案。克林顿出于竞选连任的考虑,在8月22日签署了这个议案,使之成为法律。

新法律大量削减60年来为城乡穷人提供生活保障的各种福利,预期在6年内节约550亿美元。新法律的主要规定如下。(1)

抚养未成年子女的家庭补助(AFDC)由联邦给予各州的整笔补助取代,结束了联邦政府给有子女穷人津贴的保证。(2)在福利金的使用上,给予各州很大的酌处权。(3)领取福利的家庭的户主,必须在两年内找到工作,一个家庭领取联邦福利金一般不得超过5年,但各州可特许20%的领取福利的家庭不受5年的限制。(4)未来的合法移民,在未成为美国公民以前的头5年内,不得享受绝大部分的福利(如食品券和残疾补助等)。(5)食品券的开支在5年内削减240亿美元。(6)严格领取补充保障收入(SSSI)的条件。(7)需要医疗的穷人,仍可得到医疗补助。

这项法律改变了已实行61年之久的福利制度。它的积极面可能是使一部分依赖福利的人走上工作岗位。但是,它的许多规定不利于穷人、老年人、儿童和新移民。《纽约时报》和《华盛顿邮报》都认为,这法律有使美国社会贫富悬殊扩大的危险。这法律也使许多民主党人和他们的传统盟友感到失望。改革福利制度只是共和党保守派改变政府社会福利政策、摧毁“福利国家”的开始。共和党提出的7年平衡预算计划,要求大幅度削减医疗照顾和医疗补助的开支,还有人提出社会保障(现由联邦政府主办和管理)私有化的主张。看来,联邦政府的社会福利政策还可能发生变化。但是,在短期内,共和党保守派大概不会触动作为社会安全网基石的社会保障。选民们不接受极端的政策,1996年的大选已经证明了这一点。

种族关系 近年来美国的种族关系趋向紧张。不仅白人同黑人的关系紧张,而且欧洲裔白人同拉美裔的关系也呈现紧张的态势。在一些地方,例如洛杉矶市,黑人同拉美裔的关系也是紧张的。当然,当前关系重大的还是白人同黑人的关系。

近年来,显示种族关系趋向紧张或可能促使种族关系恶化的事件层出不穷。现举数例如下。1992年4月,罗德尼·金案判决不

公正,在洛杉矶市引起了大规模的种族暴力冲突;1994年11月,加利福尼亚州选民投票通过禁止非法移民享受福利及其子女受教育的第187号提案;1994年,狂言黑人智商低于白人,为歧视黑人制造理论根据的《钟形曲线——美国生活中的智商和阶级结构》一书出版(“钟形曲线”英文是 Bell curve,亦译“正态曲线”);1995年11月3日,前黑人橄榄球星辛普森被陪审团宣判无罪,在白人和黑人之间引起了尖锐对立情绪;1995年10月16日,几十万黑人男子在华盛顿举行“百万人游行”,强调黑人自救,不要依赖他人;1996年,各地30多座黑人教堂被焚毁;1996年大选,加州选民投票通过209号提案,禁止在州内实施“肯定行动”计划;反对联邦政府、满怀种族仇恨的白人至上主义者的准军事组织出现在40多个州。于是便有专栏作家和评论员卡尔·罗恩的《美国种族战争在即》一书问世。现在说“种族战争在即”,可能有些夸大,但不失为及时的警告。

拉美裔美国人(Hispanics)的问题受到人们的关注。由于每年移民多和生育率高,拉美裔是美国人数增长最快的少数民族。他们的人数在1990年达到2235万人,10年增加53%,预计到2010年将达到4114万人,超过黑人,成为美国人数最多的少数民族。^①他们基本上是来自墨西哥和加勒比海的岛屿(主要是波多黎各和古巴)的移民,一半以上是墨西哥裔。他们集中居住在加利福尼亚、得克萨斯、亚利桑那、新墨西哥、佛罗里达、纽约和新泽西7个州。洛杉矶市的一半人口是拉美裔。他们的共同点是说西班牙语,但政治倾向差异甚大,有倾向共和党的保守派,有倾向民主党的自由派,也有无党派。他们多集中居住在一地,形成自己的社区,坚持保留自己的文化和语言,不肯融入美国主流文化,因此引起欧洲裔白人

^① *Statistical Abstract of the United States: 1996*, table 12.

的不满和担心。拉美裔也受到歧视和排挤。加利福尼亚州选民先后通过的 187 号和 209 号两提案,国会 1996 年通过、1997 年 4 月 1 日生效的新移民法要求非法移民在半年内离开美国,共和党 1996 年竞选纲领要求修改美国宪法,使非法移民在美国国土出生的孩子不得享有美国公民身份——所有这一切主要是针对拉美裔的,自然引起他们的不满。

美国的种族关系,一向被认为是美国社会的一个具有爆炸性的问题。保守主义卷土重来,无疑会使种族关系恶化。种族关系今后将怎样发展,政府的种族政策将发生何种变化,是值得研究的问题。

结 束 语

1994 年中期选举,是美国本世纪后期的最重要的一次选举。它标志着保守主义思潮在美国政坛的重新得势和自由主义的失势。这对美国的政治生活和政府政策有着深刻影响,其深度和广度将超过里根年代。联邦政府的政策将继续从自由主义向保守主义转变,但会受到民主党的抵制。

共和党在 1996 年大选后继续控制国会,但并未建立起其选民的重新组合;克林顿连任总统,民主党也未建立起该党的选民重新组合。克林顿走中间道路,接受了共和党的一些主张,使两党的区别更小、更模糊,加上选民对政党的忠诚下降,政党就更加难于形成自己的新的选民大联合。新的政党选民重新组合,可能要过些年才出现。这样,短期内便难以出现一个政党长期主宰全国政治的格局。

近期的格局可能是两党交叉执政,或产生统一的政府,或产生分裂的政府。由于目前美国的经济形势好,而且大多数经济学家预

测 4 年内不会出现经济衰退,这形势对民主党有利。美国的政局怎样发展,1998 年的中期选举和 2000 年的大选,或许可以给我们一些重要的信息和启示。

(1997 年 6 月)

附 录

一、独立宣言

(1776年)

在人类历史事件的进程中,当一个民族必须解除其与另一个民族之间迄今所存在着的政治联系、而在世界列国之中取得那“自然法则”和“自然神明”所规定给他们的独立与平等的地位时,就有一种真诚的尊重人类公意的心理,要求他们一定要把那些迫使他们不得已而独立的原因宣布出来。

我们认为这些真理是不言而喻的:人人生而平等,他们都从他们的“造物主”那边被赋予了某些不可转让的权利,其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。为了保障这些权利,所以才在人们中间成立政府。而政府的正当权力,则系得自被统治者的同意。如果遇有任何一种形式的政府变成损害这些目的的,那末,人民就有权利来改变它或废除它,以建立新的政府。这新的政府,必须是建立在这样的原则的基础之上,并且是按照这样的方式来组织它的权力机关,庶几就人民看来那是最能够促进他们的安全和幸福的。诚然,谨慎的心理会主宰着人们的意识,认为不应该为了轻微的、暂时的原因而把设立已久的政府予以变更;而过去一切的经验也正是表明,只要当那些罪恶尚可容忍时,人类总是宁愿默然忍受,而不愿废除他们所习惯了的那种政治形式以恢复他们自己的权利。然而,当一个政府恶贯满盈、倒行逆施、一贯地奉行着那一个目标,显然是企图把人民抑压在绝对专制主义的淫威之下时,人民就有这种权利,人民就有这种义务,来推翻那样的政府,而为他们未

来的安全设立新的保障。——我们这些殖民地的人民过去一向是默然忍辱吞声，而现在却被迫地必须起来改变原先的政治体制，其原因即在于此。现今大不列颠国王的历史，就是一部怙恶不悛、倒行逆施的历史，他那一切的措施都只有一个直接的目的，即在我们各州建立一种绝对专制的统治。为了证明这一点，让我们把具体的事实胪陈于公正的世界人士之前：

他一向拒绝批准那些对于公共福利最有用和最必要的法律。

他一向禁止他的总督们批准那些紧急而迫切需要的法令，除非是那些法令在未得其本人的同意以前，暂缓发生效力；而在这样暂缓生效的期间，他又完全把那些法令置之不理。

他一向拒绝批准其他的把广大地区供人民移居垦殖的法令，除非那些人民愿意放弃其在立法机关中的代表权。此项代表权对人民说来实具有无可估量的意义，而只有对暴君说来才是可怕的。

他一向是把各州的立法团体召集到那些特别的、不方便的、远离其公文档案库的地方去开会。其唯一的目的是使那些立法团体疲于奔命，以服从他的指使。

他屡次解散各州的议会，因为这些议会曾以刚强不屈的坚毅的精神，反抗他那对于人民权利的侵犯。

他在解散各州的议会以后，又长时期地不让人民另行选举；这样，那不可抹杀的“立法权”便又重新回到广大人民的手中，归人民自己来施行了；而这时各州仍然险象环生，外有侵略的威胁，内有动乱的危机。

他一向抑制各州人口的增加；为此目的，他阻止批准“外籍人归化法案”；他又拒绝批准其他的鼓励人民移殖的法令，并且更提高了新的“土地分配法令”中的限制条例。

他拒绝批准那些设置司法权力机关的法案，借此来阻止司法工作的执行。

他一向要使法官的任期年限及其薪金的数额,完全由他个人的意志来决定。

他滥设了许多新的官职,派了大批的官吏到这边来箝制我们人民,并且盘食我们的民脂民膏。

在和平的时期,他不得到我们立法机关的同意,就把常备军驻屯在我们各州。

他一向是使军队不受民政机关的节制,而且凌驾于民政机关之上。

他一向与其他的人狼狈为奸,要我们屈伏在那种与我们的宪法格格不入,并且没有被我们的法律所承认的管辖权之下;他批准他们那些假冒的法案来达到以下目的:

把大批的武装部队驻扎在我们各州;

用一种欺骗性的审判来包庇那些武装部队,使那些对各州居民犯了任何谋杀罪的人得以逍遥法外;

割断我们与世界各地的贸易;

不得到我们的允许就向我们强迫征税;

在许多案件中剥夺我们在司法上享有“陪审权”的利益;

以“莫须有”的罪名,把我们逮解到海外的地方去受审;

在邻近的地区废除那保障自由的英吉利法律体系,在那边建立一个横暴的政府,并且扩大它的疆界,要使它迅即成为一个范例和适当的工具,以便把那同样的专制的统治引用到这些殖民地来;

剥夺我们的“宪章”,废弃我们那些最宝贵的法令,并且从根本上改变我们政府的形式;

停闭我们自己的立法机关,反而说他们自己有权得在任何一切场合之下为我们制定法律。

他宣布我们不在其保护范围之内并且对我们作战,这样,他就已经放弃了在这里的政权了。

他一向掠夺我们的海上船舶，骚扰我们的沿海地区，焚毁我们的市镇，并且残害我们人民的生命。

他此刻正在调遣着大量的外籍雇佣军，要来把我们斩尽杀绝，使我们庐舍为墟，并肆行专制的荼毒。他已经造成了残民以逞的和蔑信弃义的气氛，那在人类历史上最野蛮的时期都是罕有其匹的。他完全不配做一个文明国家的元首。

他一向强迫我们那些在海上被俘虏的同胞公民们从军以反抗其本国，充当屠杀其兄弟朋友的刽子手，或者他们自己被其兄弟朋友亲手所杀死。

他一向煽动我们内部的叛乱，并且一向竭力勾结我们边疆上的居民、那些残忍的印第安蛮族来侵犯。印第安人所著称的作战方式，就是不论男女、老幼和情况，一概毁灭无遗。

在他施行这些高压政策的每一个阶段，我们都曾经用最谦卑的词句吁请改革；然而，我们屡次的吁请，结果所得到的答复却只是屡次的侮辱。一个如此罪恶昭彰的君主，其一切的行为都可以确认为暴君，实不堪做一个自由民族的统治者。

我们对于我们的那些英国兄弟们也不是没有注意的。我们曾经时时警告他们不要企图用他们的立法程序，把一种不合法的管辖权横加到我们身上来。我们曾经提醒他们注意到我们在此地移殖和居住的实际情况。我们曾经向他们天生的正义感和侠义精神呼吁，而且我们也曾经用我们那同文同种的亲谊向他们恳切陈词，要求取消那些倒行逆施的暴政，认为那些暴政势必将使我们之间的联系和友谊归于破裂。然而，他们也同样地把这正义的、血肉之亲的呼吁置若罔闻。因此，我们不得不承认与他们有分离之必要，而我们对待他们也就如同对待其他的人类一样，在战时是仇敌，在平时则为朋友。

因此，我们这些集合在大会中的美利坚合众国的代表们，吁请

世界人士的最高裁判,来判断我们这些意图的正义性。我们以这些殖民地的善良人民的名义和权力,谨庄严地宣布并昭告:这些联合殖民地从此成为、而且名正言顺地应当成为自由独立的合众国;它们解除对于英王的一切隶属关系,而它们与大不列颠王国之间的一切政治联系亦应从此完全废止。作为自由独立的合众国,它们享有全权去宣战、媾和、缔结同盟、建立商务关系、或采取一切其他凡为独立国家所理应采取的行动和事宜。为了拥护此项“宣言”,怀着深信神明福佑的信心,我们谨以我们的生命、财产和神圣的荣誉互相共同保证,永誓无贰。

〔各州代表签名从略〕

(《一七六五—一七九一年的美国》,选自《世界史资料丛刊》初集,1962年商务印书馆版。个别词句有更改)

二、美利坚合众国宪法

我们合众国人民,为建立更完善的联邦,树立正义,保障国内安宁,提供共同防务,促进公共福利,并使我们自己和后代得享自由的幸福,特为美利坚合众国制定本宪法。

第 一 条

第一款 本宪法授予的全部立法权,属于由参议院和众议院组成的合众国国会。

第二款 众议院由各州人民每两年选举产生的众议员组成。每个州的选举人须具备该州州议会人数最多一院选举人所必需之资格。

凡年龄不满二十五岁,成为合众国公民不满七年,在一州当选时不是该州居民者,不得担任众议员。

〔众议员名额和直接税税额,在本联邦可包括的各州中,按照各自人口比例进行分配。各州人口数,按自由人总数加上所有其他人口的五分之三予以确定。自由人总数包括必须服一定年限劳役的人,但不包括未被征税的印第安人。〕^①人口的实际统计在合众国国会第一次会议后三年内和此后每十年内,依法律规定的方式

* 1979年我翻译了《美利坚合众国宪法》。这个译本被收入中国人民大学法律系编的《中外宪法选编》(人民出版社,1982年第1版)。为了纪念美国宪法诞生200周年,我又于1987年9、10月着手重译美国宪法,重译时,比较了各种译本,择善而从,遇疑难则查询美国宪法学专著,力求探明原义而后落笔,又承美国研究所张毅同志协助校正。二人曾两次逐字逐句对照原文核对译文,把求“信”放在首位,兼顾通顺。——本书作者

进行。每三万人选出的众议员人数不得超过一名，但每州至少须有一名众议员；在进行上述人口统计以前，新罕布什尔州有权选出三名，马萨诸塞州八名，罗得岛州和普罗维登斯种植地一名，康涅狄格州五名，纽约州六名，新泽西州四名，宾夕法尼亚州八名，特拉华州一名，马里兰州六名，弗吉尼亚州十名，北卡罗来纳州五名，南卡罗来纳州五名，佐治亚州三名。

任何一州代表出现缺额时，该州行政当局应发布选举令，以填补此项缺额。

众议院选举本院议长和其他官员，并独自拥有弹劾权。

第三款 合众国参议院由〔每州州议会选举的〕^②两名参议员组成，任期六年；每名参议员有一票表决权。

参议员在第一次选举后集会时，立即分为人数尽可能相等的三个组。第一组参议员席位在第二年年终空出，第二组参议员席位在第四年年终空出，第三组参议员席位在第六年年终空出，以便三分之一的参议员得每二年改选一次。〔在任何一州州议会休会期间，如因辞职或其他原因而出现缺额时，该州行政长官在州议会下次集会填补此项缺额前，得任命临时参议员。〕●

凡年龄不满三十岁，成为合众国公民不满九年，在一州当选时不是该州居民者，不得担任参议员。

合众国副总统任参议院议长，但除非参议员投票时赞成票和反对票相等，无表决权。

参议院选举本院其他官员，并在副总统缺席或行使合众国总统职权时，选举一名临时议长。

参议院独自拥有审判一切弹劾案的权力。为此目的而开庭时，全体参议员须宣誓或作代誓宣言。合众国总统受审时，最高法院首席大法官主持审判。无论何人，非经出席参议员三分之二的同意，不得被定罪。

弹劾案的判决，不得超出免职和剥夺担任和享有合众国属下有荣誉、有责任或有薪金的任何职务的资格。但被定罪的人，仍可依法受起诉、审判、判决和惩罚。

第四款 举行参议员和众议员选举的时间、地点和方式，在每个州由该州议会规定。但除选举参议员的地点外，国会得随时以法律制定或改变这类规定。

国会每年至少开会一次，除非国会以法律另订日期外，此会议在〔十二月第一个星期一〕^④举行。

第五款 每院是本院议员的选举、选举结果报告和资格的裁判者。每院议员过半数，即构成议事的法定人数；但不足法定人数时，得逐日休会，并有权按每院规定的方式和罚则，强迫缺席议员出席会议。

每院得规定本院议事规则，惩罚本院议员扰乱秩序的行为，并经三分之二议员的同意开除议员。

每院应有本院会议记录，并不时予以公布，但它认为需要保密的部分除外。每院议员对于任何问题的赞成票和反对票，在出席议员五分之一的请求下，应载入会议记录。

在国会开会期间，任何一院，未经另一院同意，不得休会三日以上，也不得到非两院开会的任何地方休会。

第六款 参议员和众议员应得到服务的报酬，此项报酬由法律确定并由合众国国库支付。他们除犯叛国罪、重罪和妨害治安罪外，在一切情况下都享有在出席各自议院会议期间和往返于各自议院途中不受逮捕的特权。他们不得因在各自议院发表的演说或辩论而在任何其他地方受到质问。

参议员或众议员在当选任期内，不得被任命担任在此期间设置或增薪的合众国管辖下的任何文官职务。凡在合众国属下任职者，在继续任职期间不得担任任何一院议员。

第七款 所有征税议案应首先在众议院提出,但参议院得像对其他议案一样,提出或同意修正案。

众议院和参议院通过的每一议案,在成为法律前须送交合众国总统。总统如批准该议案,即应签署;如不批准,则应将该议案连同其反对意见退回最初提出该议案的议院。该院应将此项反对意见详细载入本院会议记录并进行复议。如经复议后,该院三分之二议员同意通过该议案,该议案连同反对意见应一起送交另一议院,并同样由该院进行复议,如经该院三分之二议员赞同,该议案即成为法律。但在所有这类情况下,两院表决都由赞成票和反对票决定;对该议案投赞成票和反对票的议员姓名应分别载入每一议院会议记录。如任何议案在送交总统后十天内(星期日除外)未经总统退回,该议案如同总统已签署一样,即成为法律,除非因国会休会而使该议案不能退回,在此种情况下,该议案不能成为法律。

凡须由参议院和众议院一致同意的每项命令、决议或表决(关于休会问题除外),须送交合众国总统,该项命令、决议或表决在生效前,须由总统批准,如总统不批准,则按照关于议案所规定的规则和限制,由参议院和众议院三分之二议员重新通过。

第八款 国会有权:

规定和征收直接税、进口税、捐税和其他税,以偿付国债、提供合众国共同防务和公共福利,但一切进口税、捐税和其他税应全国统一;

以合众国的信用借款;

管制同外国的、各州之间的和同印第安部落的商业;

制定合众国全国统一的归化条例和破产法;

铸造货币,厘定本国货币和外国货币的价值,并确定度量衡的标准;

规定有关伪造合众国证券和通用货币的罚则;

设立邮政局和修建邮政道路；

保障著作家和发明家对各自著作和发明在限定期限内的专有权利，以促进科学和工艺的进步；

设立低于最高法院的法院；

界定和惩罚在公海上所犯的海盗罪和重罪以及违反国际法的犯罪行为；

宣战，颁发捕获敌船许可状，制定关于陆上和水上捕获的条例；

招募陆军和供给军需，但此项用途的拨款期限不得超过两年；

建立和维持一支海军；

制定治理和管理陆海军的条例；

规定征召民兵，以执行联邦法律、镇压叛乱和击退入侵；

规定民兵的组织、装备和训练，规定用来为合众国服役的那些民兵的管理，但民兵军官的任命和按国会规定的条例训练民兵的权力，由各州保留；

对于由某些州让与合众国、经国会接受而成为合众国政府所在地的地区（不得超过十平方英里），在任何情况下都行使独有的立法权；对于经州议会同意、由合众国在该州购买的用于建造要塞、弹药库、兵工厂、船坞和其他必要建筑物的一切地方，行使同样的权力；以及制定为行使上述各项权力和由本宪法授予合众国政府或其任何部门或官员的一切其他权力所必要和适当的所有法律。

第九款 现有任何一州认为得准予入境之人的迁移或入境，在一千八百零八年以前，国会不得加以禁止，但对此种人的入境，每人可征不超过十美元的税。

不得中止人身保护状的特权，除非发生叛乱或入侵时公共安全要求中止这项特权。

不得通过公民权利剥夺法案或追溯既往的法律。

〔除依本宪法上文规定的人口普查或统计的比例，不得征收人头税或其他直接税。〕^⑤

对于从任何一州输出的货物，不得征税。

任何商业或税收条例，都不得给予一州港口以优惠于他州港口的待遇；开往或开出一州的船舶，不得被强迫在他州入港、出港或纳税。

除根据法律规定的拨款外，不得从国库提取款项。一切公款收支的定期报告书和账目，应不时予以公布。

合众国不得授予贵族爵位。凡在合众国属下担任任何有薪金或有责任的职务的人，未经国会同意，不得从任何国王、君主或外国接受任何礼物、俸禄、官职或任何一种爵位。

第十款 任何一州都不得：缔结任何条约，参加任何同盟或邦联；颁发捕获敌船许可状；铸造货币；发行纸币；使用金银币以外的任何物品作为偿还债务的货币；通过任何公民权利剥夺法案、追溯既往的法律或损害契约义务的法律；或授予任何贵族爵位。

任何一州，未经国会同意，不得对进口货或出口货征收任何税款，但为执行本州检查法所绝对必需者除外。任何一州对进口货或出口货所征全部税款的纯收益供合众国国库使用；所有这类法律得由国会加以修正和控制。

任何一州，未经国会同意，不得征收任何船舶吨位税，不得在和平时期保持军队或战舰，不得与他州或外国缔结协定或盟约，除非实际遭到入侵或遇刻不容缓的紧迫危险时不得进行战争。

第 二 条

第一款 行政权属于美利坚合众国总统。总统任期四年，副总

统的任期相同。总统和副总统按以下方法选举：

每个州依照该州议会所定方式选派选举人若干人，其数目同该州在国会应有的参议员和众议员总人数相等。但参议员或众议员，或在合众国属下担任有责任或有薪金职务的人，不得被选派为选举人。

〔选举人在各自州内集会，投票选举两人，其中至少有一人不是选举人本州的居民。选举人须开列名单，写明所有被选人和每人所得票数；在该名单上签名作证，将封印后的名单送合众国政府所在地，交参议院议长收。参议院议长在参议院和众议院全体议员面前开拆所有证明书，然后计算票数。得票最多的人，如所得票数超过所选派选举人总数的半数，即为总统。如获得此种过半数票的人不止一人，且得票相等，众议院应立即投票选举其中一人为总统。如无人获得过半数票，该院应以同样方式从名单上得票最多的五人中选举一人为总统。但选举总统时，以州为单位计票，每州代表有一票表决权；三分之二的州各有一名或多名众议员出席，即构成选举总统的法定人数，选出总统需要所有州的过半数票。在每种情况下，总统选出后，得选举人票最多的人，即为副总统。但如果有两人或两人以上得票相等，参议院应投票选举其中一人为副总统。〕^⑥

国会得确定选出选举人的时间和选举人投票日期，该日期在全合众国应为同一天。

无论何人，除生为合众国公民或在本宪法采用时已是合众国公民者外，不得当选为总统；凡年龄不满三十五岁、在合众国境内居住不满十四年者，也不得当选为总统。

〔如遇总统被免职、死亡、辞职或丧失履行总统权力和责任的能力时，总统职务应移交副总统。国会得以法律规定在总统和副总统两人被免职、死亡、辞职或丧失任职能力时，宣布应代理总统的

官员。该官员应代理总统直到总统恢复任职能力或新总统选出为止。〕⑦

总统在规定的时间内，应得到服务报酬，此项报酬在其当选担任总统任期内不得增加或减少。总统在任期内不得接受合众国或任何一州的任何其他俸禄。

总统在开始执行职务前，应作如下宣誓或代誓宣言：“我庄严宣誓（或宣言）我一定忠实执行合众国总统职务，竭尽全力维护、保护和捍卫合众国宪法”。

第二款 总统是合众国陆军、海军和征调为合众国服役的各州民兵的总司令。他得要求每个行政部门长官就他们各自职责有关的任何事项提出书面意见。他有权对危害合众国的犯罪行为发布缓刑令和赦免令，但弹劾案除外。

总统经咨询参议院和取得其同意有权缔结条约，但须经出席参议员三分之二的批准。他提名，并经咨询参议院和取得其同意，任命大使、公使和领事、最高法院法官和任命手续未由本宪法另行规定而应由法律规定的合众国所有其他官员。但国会认为适当时，得以法律将这类低级官员的任命权授予总统一人、法院或各部部长。

总统有权委任人员填补在参议院休会期间可能出现的官员缺额，此项委任在参议院下期会议结束时满期。

第三款 总统应不时向国会报告联邦情况，并向国会提出他认为必要和妥善的措施供国会审议。在非常情况下，他得召集两院或任何一院开会。如遇两院对休会时间有意见分歧时，他可使两院休会到他认为适当的时间。他应接见大使和公使。他应负责使法律切实执行，并委任合众国的所有官员。

第四款 总统、副总统和合众国的所有文职官员，因叛国、贿赂或其他重罪和轻罪而受弹劾并被定罪时，应予以免职。

第 三 条

第一款 合众国的司法权,属于最高法院和国会不时规定和设立的下级法院。最高法院和下级法院的法官如行为端正,得继续任职,并应在规定的时间得到服务报酬,此项报酬在他们继续任职期间不得减少。

第二款 司法权的适用范围包括:由于本宪法、合众国法律和根据合众国权力已缔结或将缔结的条约而产生的一切普通法的和衡平法的案件;涉及大使、公使和领事的一切案件;关于海事法和海事管辖权的一切案件;合众国为一方当事人的诉讼;两个或两个以上州之间的诉讼;〔一州和他州公民之间的诉讼;〕^⑧不同州公民之间的诉讼;同州公民之间对不同州让与土地的所有权的诉讼;一州或其公民同外国或外国公民或国民之间的诉讼。

涉及大使、公使和领事以及一州为一方当事人的一切案件,最高法院具有第一审管辖权。对上述所有其他案件,不论法律方面还是事实方面,最高法院具有上诉审管辖权,但须依照国会所规定的例外和规章。

除弹劾案外,一切犯罪由陪审团审判;此种审判应在犯罪发生的州内举行;但如犯罪不发生在任何一州之内,审判应在国会以法律规定的一个或几个地点举行。

第三款 对合众国的叛国罪只限于同合众国作战,或依附其敌人,给予其敌人以帮助和鼓励。无论何人,除根据两个证人对同一明显行为的作证或本人在公开法庭上的供认,不得被定为叛国罪。

国会有权宣告对叛国罪的惩罚,但因叛国罪而剥夺公民权,不得造成血统玷污,除非在被剥夺者在世期间,也不得没收其财产。

第 四 条

第一款 每个州对于他州的公共法律、案卷和司法程序，应给予充分信任和尊重。国会得以一般法律规定这类法律、案卷和司法程序如何证明和具有的效力。

第二款 每个州的公民享有各州公民的一切特权和豁免权。

在任何一州被控告犯有叛国罪、重罪或其他罪行的人，逃脱法网而在他州被寻获时，应根据他所逃出之州行政当局的要求将他交出，以便解送到对犯罪行为有管辖权的州。

〔根据一州法律须在該州服劳役或劳动的人，如逃往他州，不得因他州的法律或规章而免除此种劳役或劳动，而应根据有权得到此劳役或劳动之当事人的要求将他交出。〕^⑨

第三款 新州得由国会接纳加入本联邦；但不得在任何其他州的管辖范围内组成或建立新州；未经有关州议会和国会的同意，也不得合并两个或两个以上的州或几个州的一部分组成新州。

国会对于属于合众国的领土或其他财产，有权处置和制定一切必要的条例和规章。对本宪法条文不得作有损于合众国或任何一州的任何权利的解释。

第四款 合众国保证本联邦各州实行共和政体，保护每州免遭入侵，并应州议会或州行政长官（在州议会不能召开时）的请求平定内乱。

第 五 条

国会在两院三分之二议员认为必要时，应提出本宪法的修正案，或根据各州三分之二州议会的请求，召开制宪会议提出修正

案。不论哪种方式提出的修正案，经各州四分之三州议会或四分之三州制宪会议的批准，即实际成为本宪法的一部分而发生效力；采用哪种批准方式，得由国会提出建议。但〔在一千八百零八年以前制定的修正案，不得以任何形式影响本宪法第一条第九款第一项和第四项〕；^⑩任何一州，不经其同意，不得被剥夺它在参议院的平等投票权。

第 六 条

本宪法采用前订立的一切债务和承担的一切义务，对于实行本宪法的合众国同邦联时期一样有效。

本宪法和依本宪法所制定的合众国法律，以及根据合众国的权力已缔结或将缔结的一切条约，都是全国的最高法律；每个州的法官都应受其约束，即使州的宪法和法律中有与之相抵触的内容。

上述参议员和众议员，各州州议会议员，以及合众国和各州所有行政和司法官员，应宣誓或作代誓宣言拥护本宪法；但决不得以宗教信仰作为担任合众国属下任何官职或公职的必要资格。

第 七 条

经九个州制宪会议的批准，即足以使本宪法在各批准州成立。

本宪法于耶稣纪元一千七百八十七年，即美利坚合众国独立后第十二年的九月十七日，经出席各州在制宪会议上一致同意后制定。我们谨在此签名作证。

主席、弗吉尼亚州代表乔治·华盛顿

新罕布什尔州

约翰·兰登

尼古拉斯·吉尔曼

马萨诸塞州

纳撒尼尔·戈勒姆

鲁弗斯·金

康涅狄格州

威廉·塞缪尔·约翰逊

罗杰·谢尔曼

纽约州

亚历山大·汉密尔顿

新泽西州

威廉·利文斯顿

威廉·帕特森

戴维·布里尔利

乔纳森·戴顿

宾夕法尼亚州

本杰明·富兰克林

托马斯·菲茨西蒙斯

托马斯·米夫林

贾雷德·英格索尔

罗伯特·莫里斯

詹姆斯·威尔逊

乔治·克莱默

古·莫里斯

特拉华州

乔治·里德

理查德·巴西特

小冈宁·贝德福德

雅各布·布鲁姆

约翰·迪金森

马里兰州

詹姆斯·麦克亨利

丹尼尔·卡罗尔

圣托马斯·詹尼弗的丹尼尔

弗吉尼亚州

约翰·布莱尔

小詹姆斯·麦迪逊

北卡罗来纳州

威廉·布朗特

休·威廉森

理查德·多布斯·斯佩特

南卡罗来纳州

约翰·拉特利奇

查尔斯·平克尼

查尔斯·科茨沃斯·平克尼

皮尔斯·巴特勒

佐治亚州

威廉·费尤

亚伯拉罕·鲍德温

证人：威廉·杰克逊，秘书

按照原宪法第五条、由国会提出
并经各州批准、增添和修改
美利坚合众国宪法的条款

第一条修正案

〔前十条修正案于1789年9月25日提出，1791年
12月15日批准，被称为“权利法案”。〕

国会不得制定关于下列事项的法律：确立国教或禁止信教自

由；剥夺言论自由或出版自由；或剥夺人民和平集会和向政府请愿伸冤的权利。

第二条修正案

管理良好的民兵是保障自由州的安全所必需的，因此人民持有和携带武器的权利不得侵犯。

第三条修正案

未经房主同意，士兵平时不得驻扎在任何住宅；除依法律规定的方式，战时也不得驻扎。

第四条修正案

人民的人身、住宅、文件和财产不受无理搜查和扣押的权利，不得侵犯。除依据可能成立的理由，以宣誓或代誓宣言保证，并详细说明搜查地点和扣押的人或物，不得发出搜查和扣押状。

第五条修正案

无论何人，除非根据大陪审团的报告或起诉书，不受死罪或其他重罪的审判，但发生在陆、海军中或发生在战时或出现公共危险时服役的民兵中的案件除外。任何人不得因同一犯罪行为而两次遭受生命或身体的危害；不得在任何刑事案件中被迫自证其罪；不经正当法律程序，不得被剥夺生命、自由或财产。不给予公平赔偿，私有财产不得充作公用。

第六条修正案

在一切刑事诉讼中,被告有权由犯罪行为发生地的州和地区的公正陪审团予以迅速和公开的审判,该地区应事先已由法律确定;得知控告的性质和理由;同原告证人对质;以强制程序取得对其有利的证人;并取得律师帮助为其辩护。

第七条修正案

在习惯法的诉讼中,其争执价额超过二十美元,由陪审团审判的权利应受到保护。由陪审团裁决的事实,合众国的任何法院除非按照习惯法规则,不得重新审查。

第八条修正案

不得要求过多的保释金,不得处以过重的罚金,不得施加残酷和非常的惩罚。

第九条修正案

本宪法对某些权利的列举,不得被解释为否定或轻视由人民保留的其他权利。

第十条修正案

宪法未授予合众国、也未禁止各州行使的权力,由各州各自保

留,或由人民保留。

第十一条修正案

〔1794年3月4日提出,1795年2月7日批准〕

合众国的司法权,不得被解释为适用于由他州公民或任何外国公民或国民对合众国一州提出的或起诉的任何普通法或衡平法的诉讼。

第十二条修正案

〔1803年12月9日提出,1804年7月27日批准〕

选举人在各自州内集会,投票选举总统和副总统,其中至少有一人不是选举人本州的居民。选举人须在选票上写明被选为总统之人的姓名,并在另一选票上写明被选为副总统之人的姓名。选举人须将所有被选为总统之人和所有被选为副总统之人分别开列名单,写明每人所得票数;在该名单上签名作证,将封印后的名单送合众国政府所在地,交参议院议长收。参议院议长在参议院和众议院全体议员面前开拆所有证明书,然后计算票数。获得总统选票最多的人,如所得票数超过所选派选举人总数的半数,即为总统。如无人获得这种过半数票,众议院应立即从被选为总统之人名单中得票最多的但不超过三人中间,投票选举总统。但选举总统时,以州为单位计票,每州代表有一票表决权。三分之二的州各有一名或多名众议员出席,即构成选举总统的法定人数,选出总统需要所有州的过半数票。〔当选举总统的权力转移到众议院时,如该院在次年三月四日前尚未选出总统,则由副总统代理总统,如同总统死亡或宪法规定的其他丧失任职能力的情况一样。〕^①得副总统选票最

多的人,如所得票数超过所选派选举人总数的半数,即为副总统。如无人得过半数票,参议院应从名单上得票最多的两人中选举副总统。选举副总统的法定人数由参议员总数的三分之二构成,选出副总统需要参议员总数的过半数票。但依宪法无资格担任总统的人,也无资格担任合众国副总统。

第十三条修正案

〔1865年1月31日提出,1865年12月6日批准〕

第一款 在合众国境内受合众国管辖的任何地方,奴隶制和强制劳役都不得存在,但作为对于依法判罪的人的犯罪的惩罚除外。

第二款 国会有权以适当立法实施本条。

第十四条修正案

〔1866年6月13日提出,1868年7月9日批准〕

第一款 所有在合众国出生或归化合众国并受其管辖的人,都是合众国的和他们居住州的公民。任何一州,都不得制定或实施限制合众国公民的特权或豁免权的任何法律;不经正当法律程序,不得剥夺任何人的生命、自由或财产;在州管辖范围内,也不得拒绝给予任何人以平等法律保护。

第二款 众议员名额,应按各州人口比例进行分配,此人口数包括一州的全部人口数,但不包括未被征税的印第安人。但在选举合众国总统和副总统选举人、国会众议员、州行政和司法官员或州议会议员的任何选举中,一州的〔年满二十一岁〕^⑫并且是合众国公民的任何男性居民,除因参加叛乱或其他犯罪外,如其选举权遭

到拒绝或受到任何方式的限制,则该州代表权的基础,应按以上男性公民的人数同该州年满二十一岁男性公民总人数的比例予以削减。

第三款 无论何人,凡先前曾以国会议员、或合众国官员、或任何州议会议员、或任何州行政或司法官员的身份宣誓维护合众国宪法,以后又对合众国作乱或反叛,或给予合众国敌人帮助或鼓励,都不得担任国会参议员或众议员、或总统和副总统选举人,或担任合众国或任何州属下的任何文职或军职官员。但国会得以两院各三分之二的票数取消此种限制。

第四款 对于法律批准的合众国公共债务,包括因支付平定作乱或反叛有功人员的年金和奖金而产生的债务,其效力不得有所怀疑。但无论合众国或任何一州,都不得承担或偿付因援助对合众国的作乱或反叛而产生的任何债务或义务,或因丧失或解放任何奴隶而提出的任何赔偿要求;所有这类债务、义务和要求,都应被认为是非法和无效的。

第五款 国会有权以适当立法实施本条规定。

第十五条修正案

[1869年2月26日提出,1870年2月3日批准]

第一款 合众国公民的选举权,不得因种族、肤色或以前是奴隶而被合众国或任何一州加以拒绝或限制。

第二款 国会有权以适当立法实施本条。

第十六条修正案

〔1909年7月12日提出，1913年2月3日批准〕

国会有权对任何来源的收入规定和征收所得税，无须在各州按比例进行分配，也无须考虑任何人口普查或人口统计。

第十七条修正案

〔1912年5月13日提出，1913年4月8日批准〕

合众国参议院由每州人民选举的两名参议员组成，任期六年；每名参议员有一票表决权。每个州的选举人应具备该州州议会人数最多一院选举人所必需的资格。

任何一州在参议院的代表出现缺额时，该州行政当局应发布选举令，以填补此项缺额。但任何一州的议会，在人民依该议会指示举行选举填补缺额以前，得授权本州行政长官任命临时参议员。

本条修正案不得作如此解释，以致影响在本条修正案作为宪法的一部分生效以前当选的任何参议员的选举或任期。

第十八条修正案

〔1917年12月18日提出，1919年1月16日批准〕

〔第一款 本条批准一年后，禁止在合众国及其管辖下的一切领土内酿造、出售和运送作为饮料的致醉酒类；禁止此类酒类输入或输出合众国及其管辖下的一切领土。

第二款 国会和各州都有权以适当立法实施本条。

第三款 本条除非在国会将其提交各州之日起七年以内，由

各州议会按本宪法规定批准为宪法修正案,不得发生效力。〕^⑬

第十九条修正案

〔1919年6月4日提出,1920年8月18日批准〕

合众国公民的选举权,不得因性别而被合众国或任何一州加以拒绝或限制。

国会 有权以适当立法实施本条。

第二十条修正案

〔1932年3月2日提出,1933年1月23日批准〕

第一款 总统和副总统的任期应在本条未获批准前原定任期届满之年的一月二十日正午结束,参议员和众议员的任期在本条未获批准前原定任期届满之年的一月三日正午结束,他们继任人的任期在同时开始。

第二款 国会每年至少应开会一次,除国会以法律另订日期外,此会议在一月三日正午开始。

第三款 如当选总统在规定总统任期开始的时间已经死亡,当选副总统应成为总统。如在规定总统任期开始的时间以前,总统尚未选出,或当选总统不合乎资格,则当选副总统应代理总统直到一名总统已合乎资格时为止。在当选总统和当选副总统都不合乎资格时,国会得以法律规定代理总统之人,或宣布选出代理总统的办法。此人应代理总统直到一名总统或副总统合乎资格时为止。

第四款 国会得以法律对以下情况作出规定:在选举总统的权利转移到众议院时,而可被该院选为总统的人中有人死亡;在选举副总统的权利转移到参议院时,而可被该院选为副总统的人中

有人死亡。

第五款 第一款和第二款应在本条批准以后的十月十五日生效。

第六款 本条除非在其提交各州之日起七年以内，由四分之三州议会批准为宪法修正案，不得发生效力。

第二十一条修正案

〔1933年2月20日提出，1933年12月5日批准〕

第一款 美利坚合众国宪法修正案第十八条现予废除。

第二款 在合众国任何州、领地或属地内，凡违反当地法律为在当地发货或使用而运送或输入致醉酒类，均予以禁止。

第三款 本条除非在国会将其提交各州之日起七年以内，由各州制宪会议依本宪法规定批准为宪法修正案，不得发生效力。

第二十二条修正案

〔1947年3月24日提出，1951年2月27日批准〕

第一款 无论何人，当选担任总统职务不得超过两次；无论何人，在他人当选总统任期内担任总统职务或代理总统两年以上，不得当选担任总统职务一次以上。但本条不适用于在国会提出本条时正在担任总统职务的任何人；也不妨碍本条在一届总统任期内生效时正在担任总统职务或代理总统的任何人，在此届任期结束前继续担任总统职务或代理总统。

第二款 本条除非在国会将其提交各州之日起七年以内，由四分之三州议会批准为宪法修正案，不得发生效力。

第二十三条修正案

〔1960年6月16日提出,1961年3月29日批准〕

第一款 合众国政府所在的特区,应依国会规定方式选派:

一定数目的总统和副总统选举人,其人数如同特区是一个州一样,等于它在国会拥有参议员和众议员人数的总和,但决不得超过人口最少之州的选举人人数。他们是在各州所选派的选举人以外增添的人,但为了选举总统和副总统的目的,应被视为一个州选派的选举人;他们在特区集会,履行第十二条修正案所规定的职责。

第二款 国会拥有以适当立法实施本条。

第二十四条修正案

〔1962年8月27日提出,1964年1月23日批准〕

第一款 合众国公民在总统或副总统、总统或副总统选举人、或国会参议员或众议员的任何预选或其他选举中的选举权,不得因未交纳任何人头税或其他税而被合众国或任何一州加以拒绝或限制。

第二款 国会拥有以适当立法实施本条。

第二十五条修正案

〔1965年7月6日提出,1967年2月10日批准〕

第一款 如遇总统被免职、死亡或辞职,副总统应成为总统。

第二款 凡当副总统职位出缺时,总统应提名一名副总统,经

国会两院都以过半数票批准后就职。

第三款 凡当总统向参议院临时议长和众议院议长提交书面声明,声称他不能够履行其职务的权力和责任,直至他向他们提交一份相反的声明为止,其权力和责任应由副总统作为代理总统履行。

第四款 凡当副总统和行政各部长官的多数或国会以法律设立的其他机构成员的多数,向参议院临时议长和众议院议长提交书面声明,声称总统不能够履行总统职务的权力和责任时,副总统应立即作为代理总统承担总统职务的权力和责任。

此后,当总统向参议院临时议长和众议院议长提交书面声明,声称丧失能力的情况不存在时,他应恢复总统职务的权力和责任,除非副总统和行政各部长官的多数或国会以法律设立的其它机构成员的多数在四天之内向参议院临时议长和众议院议长提交书面声明,声称总统不能够履行总统职务的权力和责任。在此种情况下,国会应决定这一问题,如在休会期间,应为此目的在四十八小时以内集会。如国会在收到后一书面声明后的二十一天以内,或如适逢休会期间,则在国会按照要求集会以后的二十一天以内,以两院的三分之二的票数决定总统不能够履行总统职务的权力和责任,副总统应继续作为代理总统履行总统职务的权力和责任;否则总统应恢复总统职务的权力和责任。

第二十六条修正案

[1971年3月23日提出,1971年7月1日批准]

第一款 年满十八岁和十八岁以上的合众国公民的选举权,不得因为年龄而被合众国或任何一州加以拒绝或限制。

第二款 国会有权以适当立法实施本条。

第二十七条修正案

[1789年9月25日提出,1992年5月7日批准]

改变参议员和众议员服务报酬的法律,在众议员选举举行之前不得生效。

(李道揆译,张毅、金灿荣校正)

说明:《美利坚合众国宪法》的这个中文译本,系按照《美国百科全书》1975年国际版第7卷所刊载的英文本译出。但英文版中在出席制宪会议代表签名之后,尚有关于将宪法提交各州批准及宪法批准后选举总统和国会议员等事项的决议,由于并非宪法的条款,且美国出版的政治书籍附录美国宪法时都删去这一决议,因此这个中文译本也将这个决议删去。此处刊印的宪法和修正案保持原来的内容,后经修改或取代的条款,都用方括弧([])标出,并在注释中注明。第1到第26条修正案的提出和批准日期,均依美国新闻署为纪念美国宪法诞生200周年出版的《美利坚合众国宪法》所注明的日期,写在每条之下,亦用方括弧标出。中文译本曾收录在人民大学法律系编的《中外宪法选编》(北京:人民出版社,1982年版)。译者李道揆,校正者沈宗灵。1987年适逢美国宪法诞生200周年,译者对上述译本作了修改,由张毅校正,刊登于《美国研究参考资料》1988年第4期。本书附录用的就是这个修过的译本,但有几处又作了修改。第二十七条修正案由李道揆译出,金灿荣校正。

李道揆

1998年9月

注 释

- ① 已由第十四条第二款和第十六条修正案修正。
- ② 已由第十七条修正案修正。
- ③ 已由第十七条修正案修正。
- ④ 已由第二十条修正案第二款修正。
- ⑤ 已由第十六条修正案修正。
- ⑥ 已由第十二条修正案代替。
- ⑦ 已由第二十五条修正案修正。
- ⑧ 已由第十一条修正案修正。
- ⑨ 已由第十三条修正案代替。
- ⑩ 已经过时。
- ⑪ 已由第二十条修正案第三款代替。
- ⑫ 已由第二十六条修正案修正。
- ⑬ 已由第二十一条修正案废除。

三、美国历届总

(1789

年 份	总 统 和 副 总 统	执 政 党	国 会	众
			(届数)	多 数 党
1789—1797	<u>乔治·华盛顿</u> 约翰·亚当斯	无	1	38 (执政派)
			2	37 (联邦党)
			3	57 (民主—共和党)
			4	54 (联邦党)
1797—1801	<u>约翰·亚当斯</u> 托马斯·杰斐逊	联邦党	5	58 (联邦党)
			6	64 (联邦党)
1801—1809	<u>托马斯·杰斐逊</u> 艾伦·伯尔 (至 1805 年) 乔治·克林顿 (至 1809 年)	民主—共和党	7	69 (民主—共和党)
			8	102 (民主—共和党)
			9	116 (民主—共和党)
			10	118 (民主—共和党)
1809—1817	<u>詹姆斯·麦迪逊</u> 乔治·克林顿 (至 1813 年) 埃尔布里奇·格里 (至 1817 年)	民主—共和党	11	94 (民主—共和党)
			12	108 (民主—共和党)
			13	112 (民主—共和党)
			14	117 (民主—共和党)
1817—1825	<u>詹姆斯·门罗</u> 丹尼尔·D. 汤普金斯	民主—共和党	15	141 (民主—共和党)
			16	156 (民主—共和党)
			17	158 (民主—共和党)
			18	187 (民主—共和党)
1825—1829	<u>约翰·昆西·亚当斯</u> 约翰·C. 卡尔霍恩	国家—共和党	19	105 (执政派)
			20	119 (杰克逊派)

* 除另有说明外,两党在议院席位对比均为每届国会第一期会议开始时(1月3日)数字;第97届以前,无党派及空缺的席位均未列出,亦未注明。

统和国会一览表*

—1989)

议 院	参 议 院	
	多 数 党	少 数 党
26 (反对派)	17 (执政派)	9 (反对派)
33 (民主—共和党)	16 (联邦党)	13 (民主—共和党)
48 (联邦党)	17 (联邦党)	13 (民主—共和党)
52 (民主—共和党)	19 (联邦党)	13 (民主—共和党)
48 (民主—共和党)	20 (联邦党)	12 (民主—共和党)
42 (民主—共和党)	19 (联邦党)	13 (民主—共和党)
36 (联邦党)	18 (民主—共和党)	13 (联邦党)
39 (联邦党)	25 (民主—共和党)	9 (联邦党)
25 (联邦党)	27 (民主—共和党)	7 (联邦党)
24 (联邦党)	28 (民主—共和党)	6 (联邦党)
48 (联邦党)	28 (民主—共和党)	6 (联邦党)
36 (联邦党)	30 (民主—共和党)	6 (联邦党)
68 (联邦党)	27 (民主—共和党)	9 (联邦党)
65 (联邦党)	25 (民主—共和党)	11 (联邦党)
42 (联邦党)	34 (民主—共和党)	10 (联邦党)
27 (联邦党)	35 (民主—共和党)	7 (联邦党)
25 (联邦党)	44 (民主—共和党)	4 (联邦党)
26 (联邦党)	44 (民主—共和党)	4 (联邦党)
97 (杰克逊派)	26 (执政派)	20 (杰克逊派)
94 (执政派)	28 (杰克逊派)	20 (执政派)

续表

年 份	总 统 和 副 总 统	执 政 党	国 会 (届数)	众
				多 数 党
1829—1837	<u>安德鲁·杰克逊</u>	民主党	21	139 (民主党)
	约翰·C. 卡尔霍恩 (至 1833 年)		22	141 (民主党)
	马丁·范布伦		23	147 (民主党)
	(至 1837 年)		24	145 (民主党)
1837—1841	<u>马丁·范布伦</u>	民主党	25	108 (民主党)
	理查德·M. 约翰逊		26	124 (民主党)
1841	<u>威廉·H. 哈里逊</u> ^① 约翰·泰勒	辉格党		
1841—1845	<u>约翰·泰勒</u> (副总统空缺)	辉格党	27	133 (辉格党)
			28	142 (民主党)
1845—1849	<u>詹姆斯·K. 波尔克</u>	民主党	29	143 (民主党)
	乔治·M. 达拉斯		30	115 (辉格党)
1849—1850	<u>扎卡里·泰勒</u> ^①	辉格党	31	112 (民主党)
	米勒德·菲尔莫尔			
1850—1853	<u>米勒德·菲尔莫尔</u> (副总统空缺)	辉格党	32	140 (民主党)
1853—1857	<u>富兰克林·皮尔斯</u>	民主党	33	159 (民主党)
	威廉·R. 金		34	108 (共和党)
1857—1861	<u>詹姆斯·布坎南</u>	民主党	35	118 (民主党)
	约翰·C. 布里金里奇		36	114 (共和党)

议 院	参 议 院	
少 数 党	多 数 党	少 数 党
74 (国家—共和党)	26 (民主党)	22 (国家—共和党)
58 (国家—共和党)	25 (民主党)	21 (国家—共和党)
53 (反共济会)	20 (民主党)	20 (国家—共和党)
98 (辉格党)	27 (民主党)	25 (辉格党)
107 (辉格党)	30 (民主党)	18 (辉格党)
118 (辉格党)	28 (民主党)	22 (辉格党)
102 (民主党)	28 (辉格党)	22 (民主党)
79 (辉格党)	28 (辉格党)	25 (民主党)
77 (辉格党)	31 (民主党)	25 (辉格党)
108 (民主党)	36 (民主党)	21 (辉格党)
109 (辉格党)	35 (民主党)	25 (辉格党)
88 (辉格党)	35 (民主党)	24 (辉格党)
71 (辉格党)	38 (民主党)	22 (辉格党)
83 (民主党)	40 (民主党)	15 (共和党)
92 (共和党)	36 (民主党)	20 (共和党)
92 (民主党)	36 (民主党)	26 (共和党)

续表

年 份	总 统 和 副 总 统	执 政 党	国 会 (届数)	众
				多 数 党
1861—1865	<u>亚伯拉罕·林肯</u> ^①	共和党	37	105 (共和党)
	汉尼巴尔·哈姆林 (至 1865 年)			
	安德鲁·约翰逊(1865)		38	102 (共和党)
1865—1869	<u>安德鲁·约翰逊</u>	共和党	39	149 (联盟党)
	(副总统空缺)		40	143 (共和党)
1869—1877	<u>尤利塞斯·格兰特</u>	共和党	41	149 (共和党)
	斯凯勒·科尔费克斯 (至 1873 年)		42	134 (共和党)
	亨利·威尔逊 (至 1877 年)		43	194 (共和党)
			44	169 (民主党)
1877—1881	<u>拉瑟福德·B. 海斯</u>	共和党	45	153 (民主党)
	威廉·A. 惠勒		46	149 (民主党)
1881	<u>詹姆斯·A. 加菲尔德</u> ^②	共和党	47	147 (共和党)
	切斯特·A. 阿瑟			
1881—1885	<u>切斯特·A. 阿瑟</u>	共和党	48	197 (民主党)
	(副总统空缺)			
1885—1889	<u>格罗弗·克利夫兰</u>	民主党	49	183 (民主党)
	托马斯·A. 亨德里克斯		50	169 (民主党)
1889—1893	<u>本杰明·哈里逊</u>	共和党	51	166 (共和党)
	利瓦伊·P. 莫顿		52	235 (民主党)

议 院	参 议 院	
少 数 党	多 数 党	少 数 党
43(民主党)	31 (共和党)	10 (民主党)
75 (民主党)	36 (共和党)	9 (民主党)
42 (民主党)	42 (联盟党)	10 (民主党)
49 (民主党)	42 (共和党)	11 (民主党)
63 (民主党)	56 (共和党)	11 (民主党)
104 (民主党)	52 (共和党)	17 (民主党)
92 (民主党)	49 (共和党)	19 (民主党)
109 (共和党)	45 (共和党)	29 (民主党)
140 (共和党)	39 (共和党)	36 (民主党)
130 (共和党)	42 (民主党)	33 (共和党)
135 (民主党)	37 (共和党)	37 (民主党)
118 (共和党)	38 (共和党)	36 (民主党)
140 (共和党)	43 (共和党)	34 (民主党)
152 (共和党)	39 (共和党)	37 (民主党)
159 (民主党)	39 (共和党)	37 (民主党)
88 (共和党)	47 (共和党)	39 (民主党)

续表

年 份	总 统 和 副 总 统	执 政 党	国 会	众
			(届数)	多 数 党
1893—1897	<u>格罗弗·克利夫兰</u>	民主党	53	218 (民主党)
	艾德莱·E. 史蒂文森		54	244 (共和党)
1897—1901	<u>威廉·麦金利</u> ^①	共和党	55	204 (共和党)
	加勒特·A. 霍巴特 (至 1901 年)			
	西奥多·罗斯福(1901 年)		56	185 (共和党)
1901—1909	<u>西奥多·罗斯福</u>	共和党	57	197 (共和党)
	(副总统空缺, 1901—1905)		58	208 (共和党)
	查尔斯·W. 费尔班克斯 (1905—1909)		59	250 (共和党)
			60	222 (共和党)
1909—1913	<u>威廉·H. 塔夫脱</u>	共和党	61	219 (共和党)
	詹姆斯·S. 谢尔曼		62	228 (民主党)
1913—1921	<u>伍德罗·威尔逊</u>	民主党	63	291 (民主党)
	托马斯·R. 马歇尔		64	230 (民主党)
			65	216 (民主党)
			66	240 (共和党)
1921—1923	<u>沃伦·G. 哈定</u> ^①	共和党	67	301 (共和党)
	卡尔文·柯立芝			
1923—1929	<u>卡尔文·柯立芝</u>	共和党	68	225 (共和党)
	(副总统空缺, 1923—1925)		69	247 (共和党)
	查尔斯·G. 道斯 (1925—1929)		70	237 (共和党)

议 院	参 议 院	
少 数 党	多 数 党	少 数 党
127 (共和党)	44 (民主党)	38 (共和党)
105 (民主党)	43 (共和党)	39 (民主党)
113 (民主党)	47 (共和党)	34 (民主党)
163 (民主党)	53 (共和党)	26 (民主党)
151 (民主党)	55 (共和党)	31 (民主党)
178 (民主党)	57 (共和党)	33 (民主党)
136 (民主党)	57 (共和党)	33 (民主党)
164 (民主党)	61 (共和党)	31 (民主党)
172 (民主党)	61 (共和党)	32 (民主党)
161 (共和党)	51 (共和党)	41 (民主党)
127 (共和党)	51 (民主党)	44 (共和党)
196 (共和党)	56 (民主党)	40 (共和党)
210 (共和党)	53 (民主党)	42 (共和党)
190 (民主党)	49 (共和党)	47 (民主党)
131 (民主党)	59 (共和党)	37 (民主党)
205 (民主党)	51 (共和党)	43 (民主党)
183 (民主党)	56 (共和党)	39 (民主党)
195 (民主党)	49 (共和党)	46 (民主党)

续表

年 份	总 统 和 副 总 统	执 政 党	国 会 (届数)	众
				多 数 党
1929—1933	<u>赫伯特·胡佛</u>	共和党	71	267 (共和党)
	查尔斯·柯蒂斯		72	220 (民主党)
1933—1945	<u>富兰克林·D. 罗斯福</u> ^①	民主党	73	310 (民主党)
	约翰·N. 加纳 (1933—1941)		74	319 (民主党)
	亨利·A. 华莱士 (1941—1945)		75	331 (民主党)
	哈里·S. 杜鲁门 (1945)		76	261 (民主党)
			77	268 (民主党)
		78	218 (民主党)	
1945—1953	<u>哈里·S. 杜鲁门</u>	民主党	79	242 (民主党)
	(副总统空缺, 1945—1949)		80	245 (共和党)
	艾尔本·W. 巴克利		81	263 (民主党)
			82	234 (民主党)
1953—1961	<u>德怀特·D. 艾森豪威尔</u>	共和党	83	221 (共和党)
	理查德·M. 尼克松		84	232 (民主党)
			85	233 (民主党)
			86	283 (民主党)
1961—1963	<u>约翰·F. 肯尼迪</u> ^①	民主党	87	263 (民主党)
	林登·B. 约翰逊			

议 院	参 议 院	
	多 数 党	少 数 党
167 (民主党)	56 (共和党)	39 (民主党)
214 (共和党)	48 (共和党)	47 (民主党)
117 (共和党)	60 (民主党)	35 (共和党)
103 (共和党)	69 (民主党)	25 (共和党)
89 (共和党)	76 (民主党)	16 (共和党)
164 (共和党)	69 (民主党)	23 (共和党)
162 (共和党)	66 (民主党)	28 (共和党)
208 (共和党)	58 (民主党)	37 (共和党)
190 (共和党)	56 (民主党)	38 (共和党)
188 (民主党)	51 (共和党)	45 (民主党)
171 (共和党)	54 (民主党)	42 (共和党)
199 (共和党)	49 (民主党)	47 (共和党)
211 (民主党)	48 (共和党)	47 (民主党)
203 (共和党)	48 (民主党)	47 (共和党)
200 (共和党)	49 (民主党)	47 (共和党)
153 (共和党)	64 (民主党)	34 (共和党)
174 (共和党)	65 (民主党)	35 (共和党)

续表

年 份	总 统 和 副 总 统	执 政 党	国 会 (届数)	众
				多 数 党
1963—1969	<u>林登·B. 约翰逊</u>	民主党	88	258 (民主党)
	(副总统空缺, 1963—1965)		89	295 (民主党)
	休伯特·H. 汉弗莱 (1965—1969)		90	246 (民主党)
1969—1974	<u>理查德·M. 尼克松</u> ^②	共和党	91	245 (民主党)
	斯皮罗·T. 阿格纽 (1969—1973)			
	杰拉尔德·R. 福特 (1973—1974)		92	254 (民主党)
1974—1977	<u>杰拉尔德·R. 福特</u>	共和党	93	239 (民主党)
	纳尔逊·A. 洛克菲勒		94	291 (民主党)
1977—1981	<u>吉米·卡特</u>	民主党	95	292 (民主党)
	沃尔特·蒙代尔		96	276 (民主党)
1981—1989	<u>罗纳德·里根</u>	共和党	97	243 (民主党)
	乔治·布什		98	269 (民主党)
			99	252 (民主党)
			100	258 (民主党)
1989—	<u>乔治·布什</u>	共和党	101	259 (民主党)
1993	丹·奎尔		102	267 (民主党)
1993—	<u>比尔·克林顿</u>	民主党	103	258 (民主党)
2001	艾尔·戈尔		104	230 (共和党)
			104 ^④	236 (共和党)
			105	227 (共和党)

议 院		参 议 院	
少 数 党	多 数 党	少 数 党	多 数 党
177 (共和党)	67 (民主党)	33 (共和党)	67 (民主党)
140 (共和党)	68 (民主党)	32 (共和党)	68 (民主党)
187 (共和党)	64 (民主党)	36 (共和党)	64 (民主党)
189 (共和党)	57 (民主党)	43 (共和党)	57 (民主党)
180 (共和党)	54 (民主党)	44 (共和党)	54 (民主党)
192 (共和党)	56 (民主党)	42 (共和党)	56 (民主党)
144 (共和党)	60 (民主党)	37 (共和党)	60 (民主党)
143 (共和党)	61 (民主党)	38 (共和党)	61 (民主党)
157 (共和党)	58 (民主党)	41 (共和党)	58 (民主党)
192 (共和党)	53 (共和党)	46 (民主党 ^③)	53 (共和党)
165 (共和党)	54 (共和党)	46 (民主党)	54 (共和党)
182 (共和党)	53 (共和党)	47 (民主党)	53 (共和党)
177 (共和党)	55 (民主党)	45 (共和党)	55 (民主党)
174 (共和党)	55 (民主党)	45 (共和党)	55 (民主党)
167 (共和党) ^③	56 (民主党)	44 (共和党)	56 (民主党)
176 (共和党) ^③	57 (民主党)	43 (共和党)	57 (民主党)
204 (民主党) ^③	52 (共和党)	48 (民主党)	52 (共和党)
197 (民主党) ^③	53 (共和党)	46 (民主党)	53 (共和党)
207 (民主党) ^③	55 (共和党)	45 (民主党)	55 (共和党)

除另有说明外,两党在议院席位对比均为每届国会第一期会议开始时(1月3日)数字;第97届以前,无党派及空缺的席位均未列出,亦未注明。

① 死于任职期间。

② 辞去总统职务。

③ 另有一席为无党派。

④ 第 104 届国会 1994 年 11 月 8 日选出后,由于两院都有民主党人退党加入共和党,两党的席位时常发生变化,这里的数字是第二期会议开始时的数字。到 1996 年 11 月改选前夕席位的归属是:在众议院,共和党 235 席,民主党 197 席,无党派 1 席,空缺 2 席;在参议院,共和党 53 席,民主党 47 席(见《今日美国报》,1996 年 11 月 7 日, A8 页)。

资料来源:第 1 届至第 91 届国会,见《美国历史统计:殖民地时代到 1970 年》,系列表 Y204-210;第 92 届到第 104 届国会,见《美国统计摘要,1996 年》,第 277 页,表 439;第 105 届国会,见《国会季刊周报》1997 年 1 月 9 日。

四、美国总统选举选票归属一览表

(1789—1984)

年 份 (州数)	总 统 候 选 人 ①	政 党 ①	投 票 情 况	
			选 举 人 票	选 民 票
1789 ^② (10)	乔治·华盛顿 约翰·亚当斯 约翰·杰伊 其他 ^③ (未投票)	— — — — —	69 34 9 26 12	
1792 ^② (15)	乔治·华盛顿 约翰·亚当斯 乔治·克林顿 托马斯·杰斐逊 艾伦·伯尔	联邦党 联邦党 民主-共和党 — —	132 77 50 4 1	
1796 ^② (16)	约翰·亚当斯 托马斯·杰斐逊 托马斯·平克尼 艾伦·伯尔 塞缪尔·亚当斯 奥利弗·埃尔斯沃思 乔治·克林顿 约翰·杰伊 詹姆斯·艾尔德尔 乔治·华盛顿 约翰·亨利 S. 约翰斯顿 C. C. 平克尼	联邦党 民主-共和党 联邦党 反联邦党 民主-共和党 联邦党 民主-共和党 独立-联邦党 联邦党 联邦党 无党派 独立-联邦党 独立-联邦党	71 68 59 30 15 11 7 5 3 2 2 2 1	
1800 ^② (16)	托马斯·杰斐逊 艾伦·伯尔	民主-共和党 民主-共和党	73 ^④ 73 ^④	

续表

年 份 (州数)	总 统 候 选 人 ①	政 党①	投 票 情 况		
			选 举 人 票	选 民 票	
	约翰·亚当斯 C. C. 平克尼 约翰·杰伊	联邦党 联邦党 联邦党	65 64 1		
1804 (17)	托马斯·杰斐逊 C. C. 平克尼	民主-共和党 联邦党	162 14		
1808 (17)	詹姆斯·麦迪逊 C. C. 平克尼 乔治·克林顿 (未投票)	民主-共和党 联邦党 独立-共和党 —	122 47 6 1		
1812 (18)	詹姆斯·麦迪逊 德·威特·克林顿 (未投票)	民主-共和党 政党联合论者 —	128 89 1		
1816 (19)	詹姆斯·门罗 鲁弗斯·金 (未投票)	民主-共和党 联邦党 —	183 34 4		
1820 (24)	詹姆斯·门罗 约翰·昆西·亚当斯 (未投票)	民主-共和党 独立-共和党 —	231 1 3		
1824 (24)	约翰·昆西·亚当斯 安德鲁·杰克逊 亨利·克莱 W·H·克劳福德	党派不明	84④ 99④ 37 41	108 740(30.5%) 153 544(43.1%) 47 136(13.2%) 46 618(13.1%)	
1828 (24)	安德鲁·杰克逊 约翰·昆西·亚当斯		民主党 国家共和党	178 83	647 286(56.0%) 508 604(44.0%)

续表

年 份 (州数)	总 统 候 选 人 ①	政 党①	投 票 情 况	
			选 举 人 票	选 民 票
1832 (24)	安德鲁·杰克逊 亨利·克莱 威廉·沃特 约翰·弗洛伊德 (未投票)	民主党 国家共和党 反共济会 取消派 —	219 49 7 11 2	687 502(55.0%) 530 189(42.4%) — — —
1836 (26)	马丁·范布伦 威廉·H.哈里森 休·L.怀特 丹尼尔·韦伯斯特 W.P.曼根	民主党 辉格党 辉格党 辉格党 反杰克逊党	170 73 26 14 11	765 483(50.9%) 739 795⑤ —
1840 (26)	威廉·H.哈里森 马丁·范布伦	辉格党 民主党	234 60	1 274 624(53.1%) 1 127 781(46.9%)
1844 (26)	詹姆斯·K.波尔克 亨利·克莱 詹姆斯·G.伯尼	民主党 辉格党 自由党	170 105 —	1 338 464(49.6%) 1 300 097(48.1%) 62 300
1848 (30)	扎卡里·泰勒 刘易斯·卡斯 马丁·范布伦	辉格党 民主党 自由土壤党	163 127 —	1 360 967(47.4%) 1 222 342(42.5%) 291 263
1852 (31)	富兰克林·皮尔斯 温菲尔德·斯科特 约翰·P.黑尔	民主党 辉格党 自由土壤党	254 42 —	1 601 117(50.9%) 1 385 453(44.4%) 155 825
1856 (31)	詹姆斯·布坎南 约翰·C.弗里蒙特 米勒德·菲尔莫尔	民主党 共和党 美国党	174 114 8	1 832 955(45.4%) 1 339 932(33.0%) 871 731
1860	亚伯拉罕·林肯	共和党	180	1 865 593(39.8%)

续表

年 份 (州数)	总 统 候 选 人 ①	政 党 ①	投 票 情 况	
			选 举	入 票 选 民 票
(33)	J. C. 布雷肯里奇	民主党(南方)	72	848 356(18.15%)
	斯蒂芬 A. 道格拉斯	民主党	12	1 382 713(29.5%)
	约翰·贝尔	宪法联合党	39	592 906(12.6%)
1864	亚伯拉罕·林肯	共和党	212	2 206 938(55.0%)
(36)	乔治·B. 麦克莱伦	民主党	21	1 803 787(45.0%)
	(未投票)	—	81	—
1868	尤利塞斯·S. 格兰特	共和党	214	3 013 421(52.7%)
(37)	霍雷肖·西摩	民主党	80	2 706 829(47.3%)
	(未投票)	—	23	—
1872	尤利塞斯·S. 格兰特	共和党	286	3 596 745(55.6%)
(37)	霍勒斯·格里利	民主党	⑥	2 843 446(43.9%)
	查尔斯·O. 康纳	坚贞民主党	—	29 489
	托马斯·A. 亨德里克斯	独立民主党	42	—
	B. 格拉茨·布朗	民主党	18	—
	查尔斯·J. 詹金斯	民主党	2	—
	戴维·戴维斯	民主党	1	—
	(未投票)	—	17	—
1876	拉瑟福德·B. 海斯	共和党	185	4 036 572(48.0%)
	塞缪尔·J. 蒂尔登	民主党	184	4 284 020(51.0%)
	彼得·库珀	绿背党	—	81 737
1880	詹姆斯·A. 加菲尔德	共和党	214	4 453 295(48.3%)
(38)	温菲尔德·S. 汉考克	民主党	155	4 414 082(48.2%)
	詹姆斯·B. 韦弗	绿背劳工党	—	308 578
	尼尔·道	禁酒党	—	10 305
1884	格罗弗·克利夫兰	民主党	219	4 879 507(48.5%)

续表

年 份 (州数)	总 统 候 选 人 ①	政 党①	投 票 情 况	
			选 举 人 票	选 民 票
(38)	詹姆斯·G. 布莱恩 本杰明·F. 巴特勒 约翰·P. 圣·约翰	共和党 绿背劳工党 禁酒党	182 — —	4 850 293(48.2%) 175 370(1.8%) 150 369
1888 (38)	本杰明·哈里逊 格罗弗·克利夫兰 克林顿·B. 菲斯克 安森·J. 斯特里特	共和党 民主党 禁酒党 联邦劳工党	233 168 — —	5 447 129(47.8%) 5 537 857(48.6%) 249 506 146 935
1892 (44)	格罗弗·克利夫兰 本杰明·哈里森 詹姆斯·B. 韦弗 约翰·比德韦尔 西蒙·温	民主党 共和党 人民党 禁酒党 社会主义工党	277 145 22 — —	5 555 426(46.0%) 5 182 690(43.0%) 1 029 846(8.5%) 264 133 21 164
1896 (45)	威廉·麦金利 威廉·J. 布赖恩 约翰·M. 帕尔默 乔舒亚·利弗林 查尔斯·H. 马奇特 查尔斯·本特利	共和党 民主党 全国民主党 禁酒党 社会主义工党 国民党	271 176 — — — —	7 102 246(50.8%) 6 492 559(46.7%) 133 148 132 007 36 274 13 969
1900 (45)	威廉·麦金利 威廉·J. 布赖恩 约翰·伍利 尤金·V. 德布斯 沃顿·巴克 约瑟夫·F. 麦伦尼	共和党 民主党 禁酒党 社会党 人民党 社会主义工党	292 155 — — — —	7 218 491(51.7%) 6 356 734(45.5%) 208 914 87 814 50 373 39 739
1904	西奥多·罗斯福	共和党	336	7 628 461(56.4%)

续表

年 份 (州数)	总 统 候 选 人 ①	政 党 ①	投 票 情 况	
			选 举 人 票	选 民 票
(45)	奥尔顿·B. 帕克 尤金·V. 德布斯 赛拉斯·C. 斯沃洛 托马斯·E. 沃森 查尔斯·H. 科雷根	民主党 社会党 禁酒党 人民党 社会主义工党	140 — — — —	5 084 223(37.6%) 402 283(3.0%) 258 536 117 183 31 249
1908 (46)	威廉·H. 塔夫脱 威廉·J. 布赖恩 尤金·V. 德布斯 尤金·W. 查菲恩 托马斯·L. 希斯金 托马斯·E. 沃森 奥古斯特·吉尔豪斯	共和党 民主党 社会党 禁酒党 独立党 人民党 社会主义工党	321 162 — — — — —	7 675 320(51.6%) 6 412 294(43.1%) 420 793(2.8%) 253 840 82 872 29 100 14 021
1912 (48)	伍德罗·威尔逊 西奥多·罗斯福 威廉·H. 塔夫脱 尤金·V. 德布斯 尤金·W. 查菲恩 亚瑟·E. 赖默	民主党 进步党 共和党 社会党 禁酒党 社会主义工党	435 88 8 — — —	6 296 547(41.8%) 4 118 571(27.4%) 3 486 720(23.2%) 900 672(6.0%) 206 275 28 750
1916 (48)	伍德罗·威尔逊 查尔斯·E. 休斯 A. L. 本森 J. 弗兰克·汉利 亚瑟·E. 赖默	民主党 共和党 社会党 禁酒党 社会主义工党	277 254 — — —	9 127 695(49.3%) 8 533 507(46.1%) 585 113 220 506 13 403
1920 (48)	沃伦·G. 哈丁 詹姆斯·M. 考克斯 尤金·V. 德布斯	共和党 民主党 社会党	404 127 —	16 143 407(61.0%) 7 130 328(34.6%) 919 799(3.5%)

续表

年 份 (州数)	总 统 候 选 人 ①	政 党 ①	投 票 情 况	
			选 举 人 票	选 民 票
	P. P. 克里斯坦森 艾伦·S. 沃特金斯 詹姆斯·E. 弗格森 W. W. 考克斯	农民劳工党 禁酒党 美国党 社会主义工党	— — — —	265 411 189 408 48 000 31 715
1924 (48)	卡尔文·柯立芝 约翰·W. 戴维斯 罗伯特·M. 拉福莱特 赫尔曼·P. 法里斯 弗兰克·T. 约翰斯 威廉·Z. 福斯特 吉尔伯特·O. 纳逊斯	共和党 民主党 进步党 禁酒党 社会主义工党 工人党 美国党	382 136 13 — — — —	15 718 211(54.1%) 8 385 283(28.8%) 4 831 289(16.6%) 57 520 36 428 36 386 23 967
1928 (48)	赫伯特·C. 胡佛 艾尔弗雷德·E. 史密斯 诺曼·托马斯 维恩·L. 雷诺兹 威廉·Z. 福斯特 威廉·F. 瓦尼	共和党 民主党 社会党 社会主义工党 工人党 禁酒党	444 87 — — — —	21 391 993(58.2%) 15 061 169(40.8%) 267 835 21 603 21 181 20 106
1932 (48)	富兰克林·D. 罗斯福 赫伯特·C. 胡佛 诺曼·托马斯 威廉·Z. 福斯特 威廉·D. 厄普百 维恩·L. 雷诺兹 威廉·H. 哈维	民主党 共和党 社会党 共产党 禁酒党 社会主义工党 自由党	472 59 — — — — —	22 809 638(57.3%) 15 758 901(39.6%) 881 951(2.2%) 102 785 81 869 33 276 53 425
1936 (48)	富兰克林·D. 罗斯福 艾尔弗雷德·M. 兰登	民主党 共和党	523 8	27 752 869(60.7%) 16 674 665(36.4%)

续表

年 份 (州数)	总 统 候 选 人 ①	政 党①	投 票 情 况	
			选 举 人 票	选 民 票
	威廉·莱姆基 诺曼·托马斯 厄尔·白劳德 D.利·科尔文 约翰·W.艾肯	联合党 社会党 共产党 禁酒党 社会主义工党	— — — — —	882 479(1.9%) 187 720 80 159 37 847 12 777
1940 (48)	富兰克林·D.罗斯福 温德尔·L.威尔基 诺曼·托马斯 罗杰·W.巴布森 厄尔·布劳德 约翰·W.艾肯	民主党 共和党 社会党 禁酒党 共产党 社会主义工党	449 82 — — — —	27 307 819(54.7%) 22 321 018(44.8%) 99 557 57 812 46 251 14 892
1944 (48)	富兰克林·D.罗斯福 托马斯·E.杜威 诺曼·托马斯 克劳德·A.沃森 爱德华·A.泰彻特	民主党 共和党 社会党 禁酒党 社会主义工党	432 99 — — —	25 606 585(52.8%) 22 014 745(44.5%) 80 518 74 758 45 336
1948 (48)	哈里·S.杜鲁门 托马斯·E.杜威 J.斯特罗姆·瑟蒙德 亨利·A.华莱士 诺曼·托马斯 克劳德·A.沃森 爱德华·A.泰彻特	民主党 共和党 州权党 进步党 社会党 禁酒党 社会主义工党	303 189 39 — — — —	24 179 345(49.5%) 21 991 291(45.1%) 1 176 125(2.4%) 1 157 326(2.4%) 139 572 103 900 29 241
1952 (48)	德怀特·D.艾森豪威尔 艾德莱·E.史蒂文森 文森特·哈利南	共和党 民主党 进步党	442 89 —	33 936 234(55.2%) 27 314 992(42.0%) 140 023

续表

年 份 (州数)	总 统 候 选 人 ①	政 党 ①	投 票 情 况	
			选 举 人 票	选 民 票
	斯图尔特·汉布伦 埃里克·哈斯 达林顿·胡普斯 道格拉斯·A. 麦克阿瑟 法雷尔·多布斯	禁酒党 社会主义工党 社会党 宪法党 社会主义工党	-- -- -- -- --	72 949 30 267 20 203 17 205 10 312
1956 (48)	德怀特·D. 艾森豪威尔 艾德莱·E. 史蒂文森 T. 科尔曼·安德鲁斯 埃里克·哈斯 伊诺克·A. 霍尔特威克	共和党 民主党 州权党 社会主义工党 禁酒党	457 73 ^⑦ -- -- --	35 590 472(57.4%) 26 022 752(42.0%) 111 178 44 450 41 937
1960 (50)	约翰·F. 肯尼迪 理查德·M. 尼克松 埃里克·哈斯 拉瑟福德·B. 德克尔 奥瓦尔·福巴斯 法雷尔·多布斯 查尔斯·L. 沙利文	民主党 共和党 社会主义工党 禁酒党 国家州权党 社会主义工人党 宪法党	303 ^⑧ 219 -- -- -- -- --	34 226 731(49.9%) 34 108 157(49.6%) 47 522 46 203 44 977 40 165 18 162
1964 (51) ^⑨	林登·B. 约翰逊 巴里·M. 戈德华特 埃里克·哈斯 克利夫顿·德贝里 E. 哈罗德·芒恩	民主党 共和党 社会主义工党 社会主义工人党 禁酒党	486 52 -- -- --	43 129 566(61.1%) 27 178 188(38.5%) 45 219 32 720 23 267
1968 (51) ^⑩	理查德·M. 尼克松 休伯特·H. 汉弗莱	共和党 民主党	301 191	31 785 480(43.4%) 31 275 166(42.7%)

续表

年 份 (州数)	总 统 候 选 人 ①	政 党①	投 票 情 况	
			选 举 人 票	选 民 票
	乔治·C. 华莱士 亨宁·A. 布洛门 迪克·格雷戈里 弗雷德·霍尔斯特德 埃尔德雷奇·克利弗 尤金·J. 麦卡锡 E. 哈罗德·芒恩	美国独立党 社会主义工党 ①⑥ 社会主义工人党 和平与自由党 民主党(麦卡锡) 禁酒党	46 — — — — — —	9 906 473(13.5%) 52 588 47 133 41 388 36 563 25 552 15 123
1972 (51)⑨	理查德·M. 尼克松 乔治·S. 麦戈文 约翰·G. 施米茨 本杰明·斯波克 琳达·詹内斯或 伊夫林·里德 路易斯·费希尔 格斯·霍尔	共和党 民主党 美国独立党 人民党 社会主义工人党 社会主义工党 共产党	521 17 — — — — —	47 165 234(61.3%) 29 168 110(37.3%) 1 106 052 79 484 97 256 53 814 25 595
1976 (51)⑨	吉米·卡特 杰拉尔德·R. 福特 尤金·J. 麦卡锡 莱斯特·G. 马多克斯	民主党 共和党 独立派 美国独立党	297 241 — —	40 825 839(51.0%) 39 147 770(48.0%) 680 390(1.0%) 168 264
1980 (51)⑨	罗纳德·里根 吉米·卡特 约翰·安德森 埃德·克拉克 巴利·康芒纳 格斯·霍尔	共和党 民主党 独立派 自由意志党 公民党 共产党	489 49 — — — —	43899248(50.75%) 35481435(41.02%) 5 719 437(6.61%) 920 859 230 377 43 871

续表

年 份 (州数)	总 统 候 选 人 ①	政 党①	投 票 情 况	
			选 举 人 票	选 民 票
	克利夫顿·德贝里	社会主义工人党	—	40 105
	埃伦·麦科马克	生命权利党	—	32 319
1984 (51)②	罗纳德·里根	共和党	525	54 455 074(58.8%)
	沃尔特·蒙代尔	民主党	13	37 577 137(40.5%)
	戴维·伯格兰	自由意志党	—	228 314(0.2%)
	林登·H.拉鲁奇	独立派	—	78 807(0.1%)
	索尼娅·约翰逊	公民党	—	72 200(0.1%)
	理查兹	平民党	—	66 336
	塞雷特	无党派联盟	—	46 852
	霍 尔	共产党	—	36 386
	梅 森	社会主义工人党	—	24 706
1988 (51)②	乔治·布什	共和党	426	48 886 097(53.4%)
	迈克尔·杜卡基斯	民主党	111	41 809 074(45.6%)
	罗恩·保罗	自由意志党	—	432 179(0.5%)
	莱诺拉·富拉尼	新联盟	—	217 219(0.2%)
	其他		—	250 240(0.3%)
1992 (51)②	比尔·克林顿	民主党	370	44908254(42.95%)
	乔治·布什	共和党	168	39102343(37.40%)
	罗斯·佩罗	无党派	—	19741065(18.86%)
	安德烈·马鲁	自由意志党	—	291 612(0.28%)
	其他		—	346 336(0.51%)
1996 (51)②	比尔·克林顿	民主党	379	47 401 054(49.2%)
	罗伯特·多尔	共和党	159	39 197 350(40.7%)
	罗斯·佩罗	改革党	—	8 085 285(8.4%)
	其他		—	1 589 573(1.7%)

资料来源:1789—1968年,《美国历史统计:殖民地时代到1970年》,第1073—1074页,Y栏79—83;1972—1980年,罗斯·K.贝克等3人:《美国政府》,纽约,麦克米兰出版公司1983年版,第659页;1984年,《国会季刊周报》,第43卷,第15期,第688页,1985年4月13日;1988年,《国会季刊周报》,1989年第467页;1992年,《世界年鉴》,1996年(新泽西州马瓦,世界年鉴书局,1995年版)第475页;1996年,《国会季刊周报》,1977年1月18日,第188页。

① 不包括未得到政党支持的候选人和得选票微不足道的小党候选人;一个候选人在不同的州可能使用不同的政党标签竞选;但重要的政党及其总统候选人均列出。

② 1804年以前的选举,每个选举人投票选举两名候选人,得票最多的候选人,如所得票数超过选举人总数的一半即当选为总统;得票次多的当选为副总统。1804年批准的第十二条宪法修正案修改了上述规定。

③ R. H. 哈里森(6票),约翰·拉特利奇(6票),约翰·汉考克(4票),乔治·克林顿(3票),塞缪尔·亨廷顿(2票),约翰·米尔顿(2票),詹姆斯·阿姆斯特朗(1票),本杰明·林肯(1票),爱德华·特尔费尔(1票)。

④ 无一候选人得选举人票超过半数,由众议院选出总统。

⑤ 在不同的州,辉格党支持不同的候选人。

⑥ 格里利在选举之后不久死亡,有3名选举人投了他的票,但没有被计算。

⑦ 一名民主党选举人投了沃尔特·琼斯的票。

⑧ 亚拉巴马州的6名民主党选举人、密西西比州8名未表态的民主党选举人和俄克拉何马州的1名共和党选举人投了哈里·F. 伯德参议员(弗吉尼亚州民主党人)的票。

⑨ 包括哥伦比亚特区。

⑩ 格雷戈里得票包括选民在选票上写入他的名字的选票和投给自由与和平党、和平自由选择党、和平与自由党以及新党的票。

五、参考书目

- Abraham, Henry J. : *Freedom and the Court: Civil Rights and Liberties in the United States*, 4th ed. , Oxford University Press, New York, 1982.
- _____ : *The Judicial Process*, 4 th ed. , Oxford University Press, New York, 1980.
- Alexander, Herbert E. : *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform*, 2nd ed. , Congressional Quarterly Press, Washington, D. C. , 1980.
- Bailyn, Bernard, et al. : *The Great Republic: A History of the American People*, 2nd ed. , D.C. Heath, Lexington, Mass. , 1981.
- _____ : *The Ideological Origins of the American Revolution*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. , 1967.
- Baker, Ross K. , Gerald M. Pomper, and Wilson C. Mc-Williams: *American Government*, Macmillan, New York, 1983.
- Barker, David: *Pulse of Politics*, W. W. Norton, New York, 1980.
- Barret, E. L. Jr. , and William Cohen, eds. : *Constitutional Law: Cases and Materials*, 6th ed. , The Foundation Press, New York, 1981.
- Beard, Charles A. : *An Economic Interpretation of the Constitution*, Macmillan, New York, 1913. 查尔斯·A. 比尔德著:《美国宪法的经济观》,何希齐译,商务印书馆,1984年版。
- Bennett, W. Lance: *Public Opinion in American Politics*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1980.
- Burch, Philip H. : *Elites in American History*, 3 vols. , Holmes and Meier, New York, 1981.
- Burns, James M. and Jack W. Peltason: *Government by the People*, 12th ed. , Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J. , 1985.
- Califano, Joseph A. : *A Presidential Nation*, W. W. Norton, New York, 1975.
- Corsi, Jerome R. and Matthew R. : *Constitutional Law: A Political Science Casebook*, Prentice-Hall, Englewood Clifs, N. J. , 1985.

Corwin, Edwards. : *The Constitution and What It Means Today*, 14th ed. , rev. by Harold W. Chase and Graig R. Ducat, Princeton University Press, Princeton, N. J. , 1978.

_____ : *The President: Office and Powers*, 4th ed. , New York University Press, New York, 1957.

Cronin, Thomas E. : *The State of the Presidency*, Little, Brown, Boston, 1980.

Dahl, Robert A. : *Democracy in the United States: Promise and Performance*, 4th ed. , Houghton Mifflin, Boston, 1981.

_____ : *Modern Political Analysis*, 4th ed. , Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J. , 1984.

Degler, Carl N. , et al. : *Democratic Experience*, 4th ed. , Scot and Foreman, Glenview, Ill. , 1979.

Dolbeare, Kenneth M. and Murray J. Edelman: *American Politics: Policies, Power, and Change*, 5th ed. , D. C. Heath, Lexington, Mass. , 1985.

Domhoff, G. William: *The Powers That be: Processes of Ruling Class Domination in America*, Random House/Vintage Books, New York, 1978.

Dorsen, Norman, ed. : *Our Endangered Rights*, Panthenon, New York, 1984.

Dye, Thomas R. and L. Harmon Zeigler: *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*, 5th ed. , Duxbury Press, Monterey, California, 1981.

Dye, Thomas R. : *Who's Running America? The Reagan Years*, 3rd ed. , Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J, 1983. 托马斯·戴伊:《谁掌管美国——里根年代》,张维等三人译,世界知识出版社,1985年第1版。

Easton, David: *The Political System: an Inquiry into the State of Political Science*, Alfred A. Knopf, New York, 1953.

_____ : *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley, New York, 1965.

Elazar, Daniel J. : *American Federalism: A View from the States*, 2nd ed. , Thomas Y. Crowell, New York, 1972.

Emery, Edwin and Michael: *The Press and America: An Interpretative History of the Mass Media*, 5th. ed. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J. , 1984.

Erikson, Robert S. and Norman R. Luttberg: *American Public Opinion: Its*

- Origins, Content, and Impact*, John Wiley, New York, 1973.
- Farrand, Max, *The Framing of the Constitution of the United States*, Yale University Press, New Haven, Conn. , 1913. 马克斯·法伦德著:《美国宪法的制定》,董成美译,中国人民大学出版社,1987年第1版。
- Federalist Papers*, by Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay, ed. by Clinton Rossiter, New American Library, 1961.
- Fenno, Richard F. , Jr. : *Congressmen in Committees*, Little, Brown, Boston, 1973.
- Ferguson, John H. & Dean E. McHenry : *The American System of Government*, 14th ed. , McGraw-Hill, New York, 1981.
- Franklin, John Hope : *Racial Equality in America*, University of Chicago Press, Chicago, 1976.
- Gillespie, Ed and Bob Schellhas , eds : *Contract with America*, Times Books, New York, 1994.
- Goldman, Sheldon : *Constitutional Law and Supreme Court Decision-Making; Cases and Essays*, Harper and Row , New York, 1982.
- Goldwin, Robert A. and William A. Schambra , eds : *How Democratic is the Constitution?* American Enterprise Institute, Washington, D. C. , 1980.
- Gordon, George J. : *Public Administration in America*, St. Martin Press, New York, 1978.
- Graber, Doris A. : *Mass Media and American Politics*, Congressional Quarterly Press, Washington, D. C. , 1980.
- Greenberg, Edward S. : *The American Political System: A Radical Approach*, 3rd ed. , Little, Brown, Boston, 1983.
- Hahn, Harlan, and Charles Levine : *Urban Politics: Past, Present and Future*, Longman, New York, 1980.
- Halberstam, David : *The Powers That Be*, Alfred A. Knopf, New York, 1979.
- Halpern, Stephen, and Charles M. Lamb, eds. : *Supreme Court Activism and Restraint*, Lexington Books, Lexington, Mass. , 1982.
- Harris, Fred R. : *American Democracy: The Ideal and the Reality*, Scott, Foreman, Glenview, Ill. , 1980.
- Heclo, Hugh : *A Government of Strangers*, Brookings Institution, Washington, D. C. , 1977.
- Hess , stephen : *The Washington Reporters*, Brookings Institution, Washington, D. C. , 1981.

- Hilsman, Roger: *The Politics of Governing America*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J. , 1985.
- _____ : *Governing America*, Harper & Row, New York, 1979.
- Huntington, Samuel P. : *American Politics: The Promise of Disharmony*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. , 1981.
- Jennings, M. Kent, and Richard G. Niemi: *The Political Character of Adolescence: The Influence of Families and Schools*, Princeton University Press, Princeton, N. J. , 1974.
- Keefe, William J., et al. : *American Democracy: Institutions, Politics and Policies*, The Dorsey Press, Homewood, Ill. , 1983.
- Kelman, Steven: *American Democracy and the Public Good*, Harcourt Brace College Publishers, Fort Worth et al. , 1996.
- Key V. O. , Jr. , *Public Opinion and American Democracy*, Alfred A. Knopf, New York, 1961.
- King, Anthony, ed. , *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington, D. C. , 1980.
- Kamisar, Yale, et al. , eds. : *Modern Criminal Procedure: Cases-Comments-Questions*, West Publishing Co. , St. Paul, Minn. , 1974.
- Koenig, Louis W. : *The Chief Executive*. 4th ed. , Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1981.
- Lasser, William: *American Politics: Institutions and Interconnections*, D. C. Heath and Co. Lexington, Massachusetts, 1996.
- Lasswell, Harold: *Politics: Who Gets What, When, How*, McGraw-Hill, New York, 1936.
- Lindblom, Charles: *The Policy-Making Process*, 2nd ed. , Prentice-Hall, Englewood Cliffs N. J. , 1980.
- Lineberry, Robert L. : *Government in America: People, Politics, and Policy*, 3rd ed. , Little, Brown, Boston, 1986.
- Lipset, Seymour Martin: *The First New Nation*, rev. ed. W. W. Norton, New York, 1979.
- Lowi, Theodore J. : *The End of Liberalism*, W. W. Norton, New York, 1969.
- McCloskey, Robert G. : *The American Supreme Court*, University of Chicago Press, Chicago, 1960.
- McDonald, Forrest: *We the People*, University of Chicago Press, Chicago,

- 1958.
- Mann, Thomas E. , and Norman J. Ornstein, eds. ; *The New Congress*, American Enterprise Institute, Washington, D. C. , 1981.
- Mason, Alpheus Thomas, et al. ; *American Constitutional Law: Introductory Essays and Selected Cases*, 7th ed. , Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J. , 1983.
- Mendelson, Wallace; *The American Constitution and the Judicial Process*, The Dorsey Press, Homewood, Ill. , 1980.
- Mills, C. Wright; *The Power Elite*, Oxford University Press, New York, 1956.
- Neustadt, Richard E. ; *Presidential Power: The Politics of Leadership*, rev. ed. , John Wiley, New York, 1976; 2nd ed. , John Wiley, New York, 1980.
- Nivola, Pietro S. , and David H. Rosenbloom eds. ; *Classic Readings in American Politics*, St. Martin's Press, New York, 1986.
- Office of the Federal Register; *The United States Government Manual*, 1984/85, Office of the Federal Register, Washington, D. C. , 1985.
- Padover, Saur K. , ed. ; *To Secure These Rights*, Washington Square Press, New York, 1962.
- Patterson, Thomas E. ; *The American Democracy*, 3rd ed. , The McGraw-Hill Co. , New York et al. , 1996.
- Pious, Richard M. ; *The American Presidency*, Basic Books, New York, 1979.
- _____ ; *American Politics and Government*, McGraw-Hill, New York, 1986.
- Pitt, Leonard; *We Americans: A Topical History of the United States*, Scott, Foreman, Glenview, Ill. , 1976.
- Plano, Jack C. and Milton Greenberg; *The American Political Dictionary*, 5th ed. , Holt, Rhinehart and Winston, New York, 1979.
- Polsby, Nelson W. ; *Congress and Presidency*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, Ill. , 1976.
- Ripley, Randall B. ; *Congress: Process and Policy*, 3rd ed. , W. W. Norton, New York, 1983.
- Robinson, Donald, ed. ; *Reforming American Government: The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*, Westview Press, Boulder, Col. 1985.

- Rossiter, Clinton: *1787, The Grand Convention*, Macmillan, New York, 1966.
- _____ : *The American Presidency*, 2nd ed. , Harcourt, Bruce and World, New York, 1960.
- Schlesinger, Arthur M. Jr. : *The Imperial Presidency*, Popular Library, New York, 1974.
- Sorauf, Frank J. : *Party Politics in America*, 4th ed. , Little, Brown, Boston, 1980.
- Sowell, Thomas: *Ethnic America: A History*, Basic Books, New York, 1981.
- Starling, Grover: *Understanding American Politics*, The Dorsey Press, Homewood, Ill. , 1982.
- Tansil, Charles C. , ed. : *Documents Illustrative of the Formation of the Union of American States*, Government Printing Office, Washington, D. C. , 1927.
- Tocqueville, Alexis de: *Democracy in America*, ed. by Philips Bradley, Alfred A. Knopf, New York, 1951. First published in 1835.
- Truman, David B. : *The Government Process*, 2nd ed. , Alfred A. Knopf, New York, 1971.
- Urban Institute: *The Reagan Record: An Assessment of America's Changing Priorities*, Urban Institute, Washington, D. C. , 1984.
- U. S. Bureau of the Census: *Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1970*, 2 Parts, Bicentennial ed. , U. S. Government Printing Office, Washington, D. C. 1976.
- _____ : *Statistical Abstract of the United States*.
- Vile, M. J. C. : *Politics in the United States*, Allen Lane The Penguin Press, 1970; 维尔著:《美国政治》,王合等译,商务印书馆,1981年第1版。
- Weber, Max: *From Max Weber: Essays in Sociology*, trans. and ed. by H. H. Gerth and C. Wright Mills, Oxford University Press, New York, 1946.
- Welch, Susan, et al. : *American Government*, 6th ed. West Publishing Co. , Minneapolis/St. Paul, 1996.
- White, Theodore H. : *America in Search of Itself: The Making of the President, 1956—1980*, Harper and Row, New York, 1982; 西奥多·怀特:《美国的自我探索:总统的诞生(1956—1980)》,中国对外翻译出版公司翻译,美国驻华大使馆文化处出版,1984年香港第1版。

- Williams, C. Arthur, Jr. et al. , *Economic and Social Security: Social Insurance and Other Approaches*. 5th ed. , John Wiley, New York, 1982.
- Williams, James D. ed. : *The State of Black America*, 1984, National Urban League, New York, 1984.
- Wills, Garry: *Inventing America: Jefferson's Declaration of Independence*, Vintage Books, New York, 1978.
- Wilson, James Q: *American Government: Institutions and Policies*, 2nd ed. , D. C. Heath, Lexington, Mass. , 1983.
- Wilson, James Q. and John J. Dilulio, Jr. : *American Government: The Essentials*, D. C. Heath and Co. , Lexington, Massachusetts, 1995.
- Wilson, Woodrow: *Congressional Government*, Meridian Books, New York, 1956. First published in 1885.
- Woll, Peter: *Constitutional Law: Cases and Comments*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J. , 1981.
- _____, ed. : *American Government: Readings and Cases*, 6th ed. , Little, Brown, Boston, 1978.
- World Almanac and Book of Facts*, 1986, The Newspaper Enterprise Association, New York.
- The World Almanac of U. S. Politics, 1995—1997 edition*, World Almanac Books, Mahwah, NJ, 1995.
- The World Almanac and Book of Facts, 1996*, World Almanac Books, Mahwah, NJ, 1995.
- The World Almanac and Book of Facts, 1997*, World Almanac Books, Mahwah, NJ, 1996.
- Yetman, Norman R. : *Majority and Minority: The Dynamics of Race and Ethnicity in American Life*, 3rd ed. , Allyn & Bacon, Boston, 1982.

六、部分术语译名对照

A

adversary culture 反向文化
affirmative action 肯定行动, 正面行动
amicus curiae 法院之友
anti-federalists 反联邦党人
apportionment 按(人口)比例分配议席
appellate jurisdiction 上诉审管辖权
appropriation 拨款
Articles of Confederation 邦联条款
Australian ballot 无记名选票
authorization 授权

B

balance budget 平衡预算
bill 议案, 法案
bill of attainder 权利剥夺法案
Bill of Rights 权利法案
Black Caucus (国会的)黑人议员会议
Black Code 黑人法典
blanket primary 大开放预选
block grants 整笔补助
“blue laws” 蓝色法律
Boll Weevils 棉铃象鼻虫(国会众院保守民主党人的组织)
bond 长期债券
born again Christian 再生基督徒
born again evangelicals 再生福音派教徒
budget authority 预算授权
budget deficit 预算赤字
budget receipts 预算收入
budget resolution 预算决议

budget surplus 预算盈余
bureaucracy 行政机构

C

cabinet 内阁
Calendar of Business (参议院)业务日程表
Calendar Wednesday (众议院)星期三日程
capital gains tax 资本利得税
categorical grant 分项补助
caucus (legislative) 党团会议
caucus (party, nominating) 政党核心分子会议; 政党地方党员会议
censorship 新闻检查
censure 谴责
certiorari, writ of 提审令
checks and balances 制约平衡; 制衡
city council 市议会; 市政委员会
civil case 民事案件
civil disobedience 非暴力抵抗
civil liberties 公民自由
civil rights 公民权利(民权)
civil service 文官制度
class action suits 集体诉讼
clear and present danger doctrine (宪法)明显和现实的危险原则
closed primary 关门预选
closed rule (众议院)封闭规则
closed shop 封闭式工厂制
cloture motion 结束辩论动议
coattail effect 上衣后摆效应
commerce clause(宪法)商业条款
Committee of the Whole House on the State of the Union (Committee of the Whole) 全众议院国情委

员会(全院委员会)
 Committee on Committees 委员会事务委员会
 common law 习惯法
 Compromise of 1887 1887年妥协
 concurrent powers 共同权力
 concurrent resolution (国会)共同决议
 concurring opinion (法院)赞同意见
 Conference Committee (国会两院)协商委员会
 conference report 协商报告
 conflict of interest 利益冲突
 Congressional Record 国会记录
 Consent Calendar 一致同意的日程表(众院)
 constitutional court 宪法法院
 constitutional law 宪法法
 Consumer Price Index (CPI) 消费物价指数
 containment policy 遏制政策
 contempt of court 藐视法院罪
 continuing resolution (预算)延续决议
 contract authority 合同授权
 convention (政党)代表大会
 cooling-off period 冷却期
 co-operative federalism 合作联邦主义
 corruption of blood 血统玷污
 court of appeals 上诉法院
 Court-packing Bill 改组法院议案
 criminal case 刑事案件
 cross-filing 交叉备案
 Current Services Estimates 现行项目预算

D

Declaration of Independence 独立宣言

de facto segregation 事实上的种族隔离
 defendant 被告
 de jure segregation 法律上的种族隔离
 delegated powers 授予权力
 depression 萧条
 direct primary 直接预选
 Discharge Calendar 释放的(议案)日程表(众议院)
 discount rate 贴现率
 dissenting opinion (法院)反对意见; 异议意见
 district court 地区法院
 dual federalism 二元联邦主义
 due process of law 正当法律程序

E

electors 选举人
 electoral college 选举人团
 electoral vote 选举人票
 elites 优秀人物
 Emancipation Proclamation 解放奴隶公告
 eminent domain 财产征用权
 entitlements 依法应享有的权利
 entitlement program 权利项目
 enumerated powers 列举权力
 equal opportunity 平等机会
 equal protection clause (宪法)平等保护条款
 equal result 平等结果
 Equal Rights Amendment (ERA) 平等权利修正案
 equal time provision 同等时间规定
 era of muckrating 揭露丑闻时代
 establishment 权势集团
 establishment clause (宪法)确立国教条款

exclusionary rule 排除规则
exclusive power 专有权力
executive agreement 行政协定
Executive Calendar (参议院)行政日程表
Executive Office of the President 总统办事机构
executive order 行政命令
executive privilege 行政特权
executive supremacy 行政至上
expressed powers 明白表示的权力
ex post facto law 追溯既往的法律

F

Fair Deal 公平施政
fairness doctrine 公平原则
favorite son 宠儿
Federal Open Market Committee 联邦公开市场委员会
Federal Reserve Board (Fed) 联邦储备委员会
Federal Reserve System 联邦储备系统
federalism 联邦主义
Federalist Papers 《联邦党人文集》
filibuster 冗长连续的发言者
First Budget Resolution (国会)第一个预算决议
fiscal federalism 财政联邦主义
fiscal policy 财政政策
fiscal year 财政年度
floor debate (国会)全院辩论
floor leader (国会)议院会场领袖
franking privilege (国会议员)免费递邮件特权
free rider 坐享其成者
freedom rider 自由乘客
frost belt 冰霜地带

G

gag rule 限制辩论时间的规则
general election 正式选举
general schedule (工资)一般行政级
gerrymandering 不公正划分选区
ghetto (黑人)集中居住区
grandfather clause 祖父条款
grant-in-aid (联邦给州和地方的)财政援助
Great Depression 大萧条
“Great Society” “伟大社会”
gross national product (GNP) 国民生产总值

H

habeas corpus, writ of 人身保护状
hearing 听证会,意见听取会
Hispanics 说西班牙语人
hopper (众议院)议案箱
House Calendar 众议院日程表

I

impeachment 弹劾
implied powers 默示权力
independents 独立选民(无党派)
indexing 指数化
Indiana ballot 印第安纳州式选票
inherent powers 固有权力
injunction (法院)禁令
interest group 利益集团
investment tax credit 投资课税扣除
item veto 项目否决
iron triangle 铁三角

J

Jim Crow Laws 歧视黑人的法律
Joint Chiefs of Staff 参谋长联席会议

joint committee (国会两院)联合委员会
joint resolution (国会两院)联合决议
judicial review 司法审查
judicial activism 司法能动主义
judicial order 司法命令
judicial restraint 司法约束
judicial supremacy 司法至上
jury 陪审团

K

Keynesianism 凯恩斯主义
Ku Klux Klan 三K党

L

Laffer Curve 拉弗曲线
laissez-faire 自由放任
legislative authority 立法授权
legislative court 立法法院
legislative intent 立法意向
legislative oversight 议会监督
legislative veto 立法否决
legislative supremacy 立法至上
letter of marque and reprisal 捕获敌船许可状
libel 诽谤
liberal 自由派
Libertarian Party 自由意志党
limited government 限权政府
literacy test 文化测验
lobby 院外集团
lobbyist 游说者
logrolling (议员)互投赞成票

M

McCarthyism 麦卡锡主义
machine (政党)机器、(政治)机器
magistrate (行政兼司法的)长官,地方

法官

majority leader 多数党领袖
majority rule 多数人统治
mandamus, writ of (法院的)职务执行令
mark-up 审改议案
Mason and Dixon Line 梅松—狄克逊线
mass media 大众传播媒介
Massachusetts ballot 马萨诸塞州式选票
medicaid 医疗补助
medicare 医疗照顾
merit system 功绩制
Message of the State of the Union 国情咨文
military-industrial complex 军事—工业联合体
minority group 少数人集团(妇女、黑人等等)
minority leader 少数党领袖
minority president 少数票总统
Miranda Rule 米兰达规则
monetarism 货币主义
monetary policy 货币政策
Moral Majority 道德多数派
multimember district 多人当选选区
multinational corporations 跨国公司

N

national party convention 政党全国代表大会
natural law 自然法
natural rights 天赋人权
necessary and proper clause (宪法)必要和适当条款
New Deal 新政
New Deal coalition 新政联盟
New Jersey Plan 新泽西方案
nondelegation doctrine 不得委托原

则

nonpartisan primary 无党派预选
notes 中期票据

O

obligation 承担义务
office-bloc ballot 在职位下开列各党
候选人的选票(即马萨诸塞州式选票)
oligarchy 寡头政治
open primary 开门预选
open market operations 公开市场业
务
open rule (众议院)开放规则
open seat 开放议席
original jurisdiction 第一审管辖权
outlays 支出

P

parliamentary system 议会制
party boss 党魁
party-column ballot 在政党下开列各
公职候选人的选票(即印第安纳州式选
票)
party convention 政党代表大会
party identification 政党认同
party-line vote 按政党分野投票
party machine 政党机器
party platform 政党纲领
party realignment 政党重新组合
patronage 恩惠,好处
pauper's petition 赤贫者请愿书
Pentagon Papers 五角大楼文件
"Penumbra Theory" "延伸区理论"
per curiam (最高法院)全院意见
plaintiff 原告
pluralism 多元主义,多元论
plurality 相对多数票当选制
pocket veto 搁置否决
police powers 公安权

political action committee (PAC)
政治行动委员会

political appointee 政治任命官员
political appointment 政治任命
political culture 政治文化
political executive 政治行政长官
political participation 政治参与
political socialization 政治社会化
poll tax 人头税
popular vote 选民票
popular sovereignty 人民主权
pork barrel 政治分肥
post censorship 事后新闻检查
precinct 基层选区
precinct captain 基层选区政党领导人
prerogative powers 特有权力
president pro tempore 临时议长
presidential primary 总统预选
pressure group 压力集团
primary election (direct primary)
预选(直接预选)
private bill 私事议案
private calendar (众议院)私事日程表
"privileged" bills 享受特殊待遇的议
案
progressive tax 累进税
pro-life movement 保护生命运动
proportional representation 比例代
表制
public bill 公共议案
public interest groups (PIGs) 公共
利益集团

Q

quorum 法定人数
quota sample 定额抽样

R

random (or probability) sample 随

机(或概率)抽样
 ranking member (国会委员会)资深
 议员
 recession 经济衰退
 reconciliation bill (act) (预算)调整
 议案(法)
 red tape 繁屑拖拉的办公程序
 redistributive policy (国民收入)重新
 分配政策
 redistricting 重划议会选区
 referendum 复决
 registration 选民登记
 regressive tax 税率递减税
 regulation (政府对私营经济的)管制
 regulatory agencies 管制机构
 representation 代表权
 representative democracy 代议民主
 rescission act 削减或取消预算授权法
 reserved power 保留权力
 resolution (国会)决议
 restrictive covenant 限制性住房契约
 revenue sharing 税收分享
 reverse discrimination 反向歧视
 “revolving door” “旋转门”
 “riders” 乘客条款
 right to counsel (被告)享有律师辩护
 权
 right to know 知情权
 right to life 生命权
 right to privacy 隐私权
 right-to-work law 工作权利法
 roll-call vote (record vote) 唱名表
 决
 rule of law 法治
 runoff primary 第二轮预选

S

sample 样本
 sampling 抽样

sampling error 抽样误差
 search warrant 搜查证
 secretary of state 国务卿
 sedition 煽动叛乱
 segregation (种族)隔离
 select committee (国会)特别委员会
 self-incrimination 自证其罪
 senatorial courtesy 对参议员的礼貌
 seniority rule (国会)资历规则
 separate but equal doctrine 隔离但
 平等原则
 separation of powers 权力分立
 sheriff 县行政司法长官
 simple resolution 一院决议
 single-member district 一人当选选
 区
 sit-in demonstration 静坐示威
 social Darwinism 社会达尔文主义
 social security 社会保障
 Speaker of the House 众议院议长
 split-ticket voting (对各政党候选人)
 投分裂票
 spoil system 分赃制
 stagflation 停滞膨胀,滞胀
 standing 诉讼身份
 standing committees (国会)常设委员
 会
 standing legislative committees 常
 设立法委员会
 stare decisis “服从前例”原则
 states rights 州权
 statutory authority 法律授权
 steering committee (or policy com-
 mittee) (政党)指导委员会(或政策
 委员会)
 straight-ticket voting 按一个政党候
 选人名单投票;投票选举一个政党的所
 有候选人
 “stratified” or “multistage area”
 sampling “层次”或“多级地区”抽样

法

straw vote 模拟投票
 subcommittee 小组委员会
 subpoena 传票
 sunbelt 阳光地带
 supply-side economics 供应学派经济学
 supremacy clause (宪法)联邦法律高于州法条款
 Supreme Court of the United States 美国最高法院
 symbolic speech 象征性言论
 suspect classification 可疑分类

T

tariff 进口税
 tax break 减税
 tax credit 课税扣除
 tax deduction 课税减免
 tax expenditures 税收支出
 tax shelter 税收庇护所
 territorial court 领地法院
 town meeting 镇民大会
 trade-offs 交易
 Treasury bills 短期国库券
 turnout rate 选民投票率

U

uncontrollable expenditures 无法控

制的开支

Union Calendar (众议院)联邦日程表
 unit rule 单位投票制;集团投票制
 unitary state 单一制国家
 U. S. Code 《美国法典》
 U. S. attorney 美国检查官
 United States Court of Appeals 美国上诉法院
 United States District Court 美国地区法院
 U. S. magistrate 美国行政司法官
 U. S. marshal 美国执行官

V

veto 否决
 veto override 推翻否决
 Virginia Plan 弗吉尼亚方案
 voting age population 适龄选民

W

Watergate 水门
 Ways and Means Committee of the House 众议院筹款委员会
 white primary 白人预选
 winner-take-all 胜者得全票制
 writ of error 再判令

人名索引

说明:索引分为人名索引和题目索引两部分,均按汉语拼音字母顺序排列。条目中的阿拉伯数字注明条目所在页码;阿拉伯数字后的①,②,③等,是该页的脚注的顺序号,例如50-①是第50页的第一个脚注。

A

- 阿尔蒙德,加布里埃尔 Gabriel Almond, 81
阿米,狄克 Dick Arney, 753
阿格纽,斯皮罗 Spiro Agnew, 96, 304, 400
埃德尔曼,默里 Murray J. Eldelman, 480-①, 480表9·5注, 481-①、②, 482-①, 482-③
埃尔斯伯格,丹尼尔 Daniel Ellsberg, 139-①
埃尔斯沃思,奥利弗 Oliver Ellsworth, 23
埃里克逊,罗伯特 Robert S. Ericson, 80表2·2注
埃伦霍尔特,艾伦, 759-①
艾伦,理查德 Richard Allen, 299
埃默里,埃德温和迈克尔 Edwin and Michael Emery, 109-①, 111-②, 113-②, 114-①、②、③, 123-①; 125, 表3·2注; 125-①; 126, 表3·3注; 129表, 135-①, 138-①
艾奇逊,迪安 Dean G. Acheson, 550
艾森豪威尔,德怀特 Dwight Eisenhower, 66 160, 因病不能理事 399, 任命厄尔·沃伦为首席大法官, 413, 511, 不热心支持布朗案裁决 708, 小石城事件 410
安德森,马丁, 242
安东尼,苏珊 Susan B. Anthony, 734,

735

- 奥茨,斯蒂芬 Stephen B. Oates, 712-①
奥康纳,桑德拉·戴 Sandra Day O'Connor, 498, 509, 510
奥尼尔,小托马斯 Thomas P. (Tip) O'Neill, Jr., 273, 277, 344

B

- 巴伯,戴维 David Barber, 149
巴多佛,梭尔 Saul K. Padover, 20-①
巴基,艾伦 Allan Bakke, 719
巴克利,威廉, 238
巴鲁迪,老威廉, 557
巴特勒,皮尔斯 Pierce Butler, 516
白劳德,厄尔 Earl Browder, 177
保罗,艾丽斯 Alice Paul, 737
贝克,罗斯 Ross Baker, 74-①, 78-①, 84-①, 126-③, 161表注, 304-①, 386-①, 412-①, 684-②
贝克,詹姆斯 James Baker, 437, 441
贝林,伯纳德 Bernard Bailyn, 171-①, 208-②
本德,保罗 Paul Bender, 692-②
本奈特,兰斯 W. Lance Bennett, 74-①
本特森,劳埃德 Lloyd Bentsen, 731
彼得斯,约翰 John G. Peters, 257表5·7注, 258表5·8注, 259表5·9注
比尔德,查尔斯 Charles A. Beard, 评《联邦党人文集》46, 46-①

波尔克,詹姆斯 James K. Polk, 190
波尔斯比,内尔逊 Nelsen W. Polsby,
403—①,②
波因德克斯特,约翰 John Poindexter,
690
伯恩斯,詹姆斯 James Burns, 166,
430—①
伯恩斯坦,卡尔, Carl Bernstein, 145
伯尔,艾伦 Aaron Burr, 234
伯格,沃伦·厄尔 Warren Earl Burg-
er, 497—498, 509, 671, 被任命为首席
大法官 510, 提出“政教分离”的 3 条标
准 671
伯克,埃德蒙 Edmund Burke, 97
伯奇,菲利普 Philip H. Burch 543, 543
表 11·2 注
布赖恩,威廉·詹宁斯 William Jen-
nings, 157
布莱克,雨果 Hugo Black, 50—①, 669
布莱克门,哈里 Harry A. Blackmun,
510, 694—695
布赖斯,詹姆斯 James Bryce, 70
布兰代斯,路易斯 Louis D. Brandeis,
133, 516, 736—①
布朗,哈罗德 Harold Brown, 550
布朗,杰里 Jerry Brown, 248
布朗,琳达 Linda Brown, 707
布朗,奥利弗 Oliver Brown, 707
布朗,路易斯 Louis Brown, 557
布雷德福,安德鲁 Andrew Bradford,
108
布雷德利,汤姆 Tom Bradley, 248,
727, 728
布鲁克,爱德华, 299
布鲁金斯,罗伯特 Robert Brookings,
554
布鲁门撒尔,迈克尔 W. Michael Blu-
menthal, 550
布伦南,小威廉 William J. Brennan,
Jr. 526—527
布热津斯基,兹比格纽 Zbigniew

Brzezinski, 477

布什,乔治 George Bush 241, 简历
437, 提高副统地位 436—437, 代理总
统职务 8 小时 437, 领导减少管制工作
组 482, 1992 年竞选总统连任失败
747—749

C

蔡司,塞缪尔 Samuel Chase, 514
陈宝森, 582—①

D

达尔,罗伯特 Robert Dahl, 6, 16—①,
20—②, 21—①, 164 表注, 165 表注, 论
选民意愿对议员投票的影响 364
戴顿,乔纳森 Jonathan Dayton, 16
戴维斯,罗纳德 Ronald Davis, 505
戴维斯,约翰 John W. Davis, 231
戴伊,托马斯 Thomas R. Dye, 537,
537—①、②, 540, 542 表 11·1 注,
544—①, 546, 547 图 11·1, 548, 549—
①, 550—②, 551—①, 553—②, 556 表
11·3 注, 559—②, 561—①
道格拉斯,弗雷德里克 Frederick Dou-
glass, 733
道格拉斯,威廉 William O. Douglas,
670, 670—①, 674, 693—①
德鲍尔,康尼 Connie de Boer, 84—①
德布斯,尤金 Eugene V. Debs, 175,
176
德格勒,卡尔 Carl N. Degler 668—①
德里昂,丹尼尔 Daniel Ee Leon, 175,
176
蒂尔登,塞缪尔 Samuel Tilden, 701
迪弗,迈克尔 Michael Deaver, 238,
299, 441
迪金森,约翰 John Dickinson, 123
狄龙,道格拉斯 C. Douglas Dillon, 70
—①
杜波依斯 W. E. B. Du Bois, 704
杜钢建 81
杜卡基斯,迈克尔 Michael Dukakis,

730,748
杜克美京,乔治 George Deukmejian, 248
杜勒斯,约翰·福斯特 John Foster Dulles, 550
杜鲁门,戴维 David Truman, 274--1
杜鲁门,哈里 Harry Truman, 解除麦克阿瑟的职务,任命现职军人马歇尔为国防部长,65,推行马歇尔计划 84,论总统的外交权,403,下令进行朝鲜战争,415,扣压国会拨款 418、420,奉行凯恩斯主义政策 570,取缔军队中的种族歧视 707
多比尔,肯尼思 Kenneth Dolbeare, 480—①,480 表 9·5 注,481—①、②,482—①、③,550—①,552—①
多尔,鲍勃 Bob Dole, 754,755,756
多尔森,诺曼 Norman Dorsen, 693—②
多兰,约翰 John D. Dolan, 246
多姆霍夫, G. 威廉 G. William Domhoff, 537, 537—①, 549

E

恩格斯 Friedrich Engels, 6, 论美国宪法承认奴隶制 28

F

法尔韦尔,杰里 Jerry Falwell, 79
范布伦,马丁 Martin Van Buren, 217—①
范德万特,威利斯 Willis Van Devanter, 516
费拉罗,杰拉尔丁 Geraldine Ferraro, 291, 742
芬诺,小理查德 Richard F. Fenno, Jr., 365—①
弗格逊,约翰 John H. Ferguson, 12—①、②, 16—①、④, 33 表注, 39—①, 43—①, 50—①, 53—①, 66—①, 426 表 8·3 注

弗兰克福特,费利克斯 Felix Frankfurter, 论其消极司法观, 515
弗利,托马斯 Thomas Foley, 750
弗里丹,贝蒂 Betty Friedan, 738
弗里德曼,米尔顿 Milton Friedman, 573, 587
福布斯,奥瓦尔 Orval E. Faubus, 505
福斯特,威廉 William Z. Foster, 133—①, 176, 177
福特,阿贝 Abe Fortas, 510
福特,吉拉尔德 Gerald Ford, 促进中美关系正常化 84, 竞选总统失败 235, 被尼克松任命为副总统 400, 继任总统 400, 任命纳尔逊·洛克菲勒为副总统 400, 赦免尼克松 409, 派兵入侵柬埔寨 428
富恩特洛伊,瓦尔特, 728
富兰克林,本杰明 Benjamin Franklin, 16, 23—①, 108; 提出用弹劾免除总统职务, 394
富兰克林,约翰·霍普 John Hope Franklin, 28—①
富勒,马格丽特 Margaret Fuller, 733

盖洛普,乔治 George Gallup, 87
冈珀斯,塞缪尔 Samuel Gompers, 175, 284
戈德华特,巴里 Barry Goldwater, 98, 控告卡特总统废除美台“共同防御条约”违宪 427, 竞选总统失败 186, 713, 746
戈德曼,谢尔登 Sheldon Goldman, 136—①
戈登,克米特, 554
戈尔,艾尔 Al Gore, 749
格拉策,内森, 272, 659
格兰特,尤利西斯 Ulysses S. Grant, 701
格雷伯,多丽丝 Doris A. Graber, 121—①, 146—②, 148—①、②, 149—①

格里, 埃尔布里奇 Elbridge Gerry, 16—②, 51, 327—①, 393
格里姆克, 萨拉和安吉丽娜 Sarah and Angelina Grimké, 733
格林伯格, 爱德华 Edward S. Greenberg, 415—①, 426 表 8·2 注
格林伯格, 米尔顿 Milton Greenberg, 97, 98—①
格林斯潘, 艾伦 Alan Greenspan, 655
格林斯坦, 弗雷德 Fred I. Greenstein, 401—②, 论当代总统同传统总统的区别 401—402
古德, 威廉 W. William Goode, 727
古德曼, 安德鲁 Andrew Goodman, 713

H

哈尔伯斯塔姆, 戴维 David Halberstam, 147—①, 150—②
哈尔彭, 斯蒂芬和查尔斯·兰姆 Stephen Halpern and Charles M. Lamb, 515—①, 516—②
哈里曼, 艾夫里尔 Averell Harriman, 550
哈里森, 本杰明 Benjamin Harrison, 235
哈里森, 罗伯特 Robert Harrison, 486
哈里斯, 本杰明 Benjamin Harris, 107
哈兰, 小约翰 John M. Harlan, Jr., 133
哈特, 加里 Gary Hart, 自称“新自由主义者” 98, 竞选总统候选人提名 224, 730
海登, 汤姆 Tom Hayden, 248
海恩斯沃思, 克莱蒙 Clement J. Haynesworth, 511—①
海斯, 拉瑟福德 Rutherford B. Hayes, 234—235, 701
海斯, 韦恩 Wayne Hays, 128
海伍德, 威廉 William D. Haywood, 176
汉, 哈兰 Harlan Hahn, 721—①, 727—①
汉弗莱, 赫伯特 Hubert Humphrey, 创立“和平队”的概念 84, 1968 竞选总统失败 93, 223—①, 341
汉考克, 约翰 John Hancock 16—⑤
汉密尔顿, 安德鲁 Andrew Hamilton, 123—①
汉密尔顿, 亚历山大 Alexander Hamilton, 14, 16, 19, 20, 23—①; 撰写《联邦党人文集》论文 31, 32; 论司法审查权 41; 69, 108, 135, 154, 393, 485
赫尔姆斯, 杰西 Jesse Helms, 307
赫克洛, 休 Hugh Heclo, 272, 476, 477—①
赫斯, 罗伯特 Robert D. Hess, 76—②
赫斯, 斯蒂芬 Stephen Hess, 118
赫斯特, 威廉·伦道夫 William Randolph Hearst, 110
黑格, 亚历山大 Alexander Haig, 410, 550
亨利, 帕特里克 Patrick Henry, 16—⑤, 31
侯玲 659—②
胡佛, 赫伯特 Herbert Hoover, 325, 424
华莱士, 亨利 Henry Wallace, 189
华莱士, 乔治 George Wallace, 190, 710
华盛顿, 布克 Booker T. Washington, 703
华盛顿, 哈罗德 Harold Washington, 727
华盛顿, 乔治 George Washington, 14, 15, 20—①, 25, 开创总统任职不超过两届先例 52, 论政党、内阁 154, 《告别词》52, 397, 扣压国会拨款 418, 拒见法国大使 424
怀特, 西奥多 Theodore H. White, 论传媒的政治影响, 151—152; 论 PAC 的影响, 261; 述民主党联盟瓦解, 265—266; 151—①, 152—①, 239, 240—①,

241—①、②, 746—①

霍氏 Hoe 109

霍尔姆斯, 奥利弗·温德尔 Oliver
Wender Holmes, 131, 133, 514, 持消
极司法观 515

J

基 V. O. Key, Jr., 167

吉迪恩, 克拉伦斯·厄尔 Clarence
Earl Gideon, 523—①, 691

基夫, 威廉 William J. Keefe et al.
58—①, 63—③, 100—②、③, 104—②、
③; 论两党的特征, 185—①; 186—①,
200—①、②, 285—①, 306—①; 论利益
集团, 312; 331 图注; 335—①, 413—①、
②, 570 表注

基辛格, 亨利 Henry Kissinger, 299,
442, 550

加德纳, 约翰 John W. Gardner, 293

加菲尔德, 詹姆斯 James A. Garfield,
遇刺, 身亡, 399, 471

加里, 威尔斯 Wills Garry, 10—①

加维, 马库斯 Marcus Garvey, 703

贾维茨, 雅可布 Jacob Javits, 265

贾沃斯基, 利昂 Leon Jaworski, 374

杰斐逊, 托马斯 Thomas Jefferson, 起
草《独立宣言》7, 谴责奴隶制 10, 10—
①, 25, 在批准宪法上同联邦党人的论
战 30, 论人民的革命权利 50, 50—①,
创办《国民公报》108, 赦免因言论被判
罪的 8 名报界人士 135, 685, 竞选总统
154—155, 与麦迪逊共同促进《弗吉尼
亚宗教自由法》在州议会通过(1786 年)
669, 关于“确立国教条款”的看法 670,
墓志铭 669—①; 488

杰克逊, 安德鲁 Andrew Jackson, 71,
108, 155, 217, 217—①, 401; 实行“分赃
制”, 470; 任命唐尼为首席大法官, 492

杰克逊, 杰西 Jesse Jackson, 1984 年
竞选民主党总统候选人提名, 79, 224,
225, 232, 290, 728—730; 1988 年竞选民
主党总统候选人提名 730—731; 主张黑

人只能靠自己取得平等, 720; 简历,
729; 政治主张, 729; 竞选的政治意义,
731

杰伊, 约翰 John Jay 31, 486

金, 安东尼 Anthony King, 223—①,
228—①, 401—②

金, 鲁弗斯 Rufus King, 20, 394

金, 小马丁·路德 Martin Luther,
King, Jr., 79, 309, 697, 709—714; 简
历, 709—①; 729

金, 罗德尼 Rodney King, 767

金里奇, 纽特 Newt Gingrich, 750,
753, 756, 759

K

卡多佐, 本杰明 Benjamin N. Cardo-
zo, 516

卡尔金斯, 罗伯特, 554

卡利法诺, 约瑟夫 Joseph A. Cali-
fano, 430—④

卡斯威尔, 哈罗德 G. Harold Car-
swell, 511—①

卡特, 比利 Billy Carten, 297—①

卡特, 吉米 Jimmy Carter, 80, 83, 146,
235, 240—241, 292, 333, 362, 380, 425,
551, 552, 555; 同中国建交, 84; 当选总
统, 150; 竞选连任失败, 150, 201; 与里
根电视辩论, 117; 能源计划受挫, 316;
赦免越战期间逃兵役的人, 409; 任命大
批法官, 413, 533; 国会推翻对增加汽油
税的否决, 418; 对苏联实行谷物禁运,
461; 建议参院推迟表决 SALT I, 425;
伊朗人质危机, 202; 改革文官制度,
473—476; 任命的“政治行政长官”, 477

卡特勒, 劳埃德 Lloyd N. Cutler,
70—①

凯恩斯, 约翰·梅纳德 John Maynard
Keynes, 569

凯格利, 小查尔斯 Charles W. Keg-
ley, Jr., 427—①

凯利, 弗洛伦斯 Florence Kelly, 736—

①
 凯南,乔治 George F. Kenan, 550
 凯尼格,路易斯 Louis W. Koenig,
 399—①
 凯西,威廉 William Casey, 238,550
 坎贝尔,约翰 John Campbell, 108
 坎托,约瑟夫 Joseph E. Cantor, 257
 表 5·7 注
 考克斯,阿契博尔德 Archibald Cox,
 373
 柯克帕特里克,珍妮 Jeane Kirk-
 patrich, 557
 科尔比,威廉, 299
 科温,爱德华 Edwards Corwin, 377—
 ①;论总统权势的扩张,403;提出总统
 扮演五大角色,408;417—②,683—①、
 ②,693—①
 克拉克,威廉 William P. Clark, 441
 克莱,亨利 Henry Clay, 155,217—①
 克莱门特,比尔 Bill Clement, 248
 克兰丁斯特,理查德 Richard Kleindi-
 enst, 373
 克劳福德,威廉 William Crawford,
 155
 克兰斯顿,艾伦 Alan Cranston, 226
 克朗凯特,沃尔特 Walter Cronkite,
 147
 克利夫兰,格罗弗 Grover Cleveland,
 两次当选总统 160,镇压铁路工人罢工
 410
 克里斯托尔,欧文,557
 克林顿,比尔 Bill Clinton, 747—749,
 751,755,756,761,762;当选总统,
 747;连任总统,754;振兴美国经济计
 划,748,756,763;走中间道路 756;医疗
 保健计划 752,765;7年平衡联邦预算计
 划,763—765;福利制度改革,752,765
 克林顿,乔治 George Clinton, 32
 克罗宁,托马斯 Thomas E. Cronin,
 407—①
 克罗斯莱,阿契博尔德, 87

肯尼迪,爱德华 Edward M.
 Kennedy, 240,417—①
 肯尼迪,安东尼 Anthony M.
 Kennedy, 里根任命为大法官 509
 肯尼迪,约翰 John F. Kennedy, 235,
 1960年大选民意测验,93;与尼克松电
 视辩论,117;当选总统,162;竞选经费
 改革搁浅,250;遇刺身亡,399;论总统
 外交权,403;扣压国会拨款,418;朱庇
 特导弹事件,468;扩大政府职能,570;
 调军队进驻伯明翰保护黑人示威,411,
 711;调军队保护黑人入学,411;扩大社
 会福利,611;试行食品券,638;向国会
 提出制定民权法建议,712;任命妇女现
 状委员会,738
 肯普,杰克 Jack Kemp, 发动公众对减
 税和供应学派理论的讨论 84
 库尔斯,约瑟夫 Joseph Coors, 558

L

拉弗,阿瑟 Arthur B. Laffer, 572
 拉特利奇,约翰 John; Rutledge, 486
 腊斯克,迪安 Dean Rusk, 550
 莱特,保罗 Paul Light, 435—①
 莱因伯里,罗伯特 Robert L. Lineber-
 ry, 684—②,693—②
 兰登,阿尔弗雷德 Alfred M. Lan-
 don, 86
 兰辛,约翰 John Lansing, 21
 郎,休伊 Huey Long, 610
 罗斯福,西奥多 Theodore Roosevelt,
 71,190;关于总统权力的理论——“人
 民服务员论”,402
 劳腾伯格,弗兰克 Frank Lautenberg,
 248
 勒兰德,米基,728
 李,理查德·亨利 Richard Henry
 Lee, 16—⑤
 李嘉图,大卫 David Ricardo, 608
 理查森,埃利奥特 Eliot Richardson,
 373

- 里德,斯坦莱 Stanley F. Reed, 514—
①
- 里德,詹姆斯 James Reed, 713
- 里甘,唐纳德 Donad Regan, 303
- 里根,罗纳德 Ronald Reagan, 1978年
开始竞选总统, 226; 1980年竞选、竞选
纲领, 150, 202, 574; 竞选电视辩论,
117; 竞选班子, 238; 竞选活动, 240—
242; 当选总统, 201; 竞选连任成功,
162, 202; 新保守主义, 98; 认为总统任
期4年为时过短, 398; 里根经济学和经
济政策及其评论, 574—575, 577—
579; 遇刺, 520; 746, 761
- 里普利,兰德尔 Randall B. Ripley,
319—①, 321—①, 323 表注, 330—①,
332—①, 338—①, 358—①、②、③,
360—①, 385 表注。
- 利厄佐,维奥拉 Viola Liuzzo, 713
- 利普塞特,西摩·马丁 Seymour Mar-
tin Lipset, 557
- 列宁 V. I. Lenin. 论美国独立战争 7,
172—①
- 林德布卢姆,查尔斯 Charles Lind-
blom, 558, 559—①
- 林肯,亚伯拉罕 Abraham Lincoln,
71, 401; 当选总统, 157, 263; 创总统行
使行政特权进行战争的先例, 407; 创不
经国会同意宣布紧急状态的先例, 415;
论人民有革命的权利, 50, 50—①;
- 卢梭,让·雅克 Jean Jacques
Rousseau, 7, 10, 64
- 鲁宾逊,唐纳德 Donald Robinson,
70—①
- 鲁特,伊莱休 Elihu Root, 550
- 鲁特伯格,诺曼 Norman R. Luttbeg,
80 (表 2·2 注)
- 伦道夫,埃蒙德 Edmund Randolph,
16—②, 22, 392
- 伦奎斯特,威廉 William H. Rehn-
quist, 里根任命为首席大法官(1986),
413, 498, 509
- 罗伯茨·欧文 Owen Josephus
Roberts, 496, 对新政态度的改变, 516
- 罗伯逊,帕特 Pat Robertson, 753
- 罗恩,卡尔, 767
- 罗珀,埃尔摩 Elmo Roper, 87
- 罗斯福,艾莉诺 Eleanor Roosevelt,
738
- 罗斯福,富兰克林 Franklin D. Roo-
sevelt, 71, 80, 401; 打破总统任期不超
过两届的传统, 52; 1936年连任总统,
86; 改变“自由主义”的含义, 98; 新政
100天, 369; “炉边谈话”, 117; 形成新政
民主党大联合, 160; 扩大总统权力,
401; 第4次当选总统, 397; 关于总统权
力的理论——“特权论”, 403; 改变了最
高法院构成 413; 宣布紧急状态, 414; 倡
议新政立法, 416; 否决议案最多的总
统, 418; 利用现场广播(“炉边谈话”, 记
者招待会)影响选民、舆论, 423; 抱怨行
政机构不听指挥, 468; “改组法院”计
划, 496, 533; 加强国家对经济的干预,
62, 566—569; 与凯恩斯主义, 568—
569; 授权特工窃听电话, 697; 在兵工厂
取缔种族歧视, 708; 使用食品券, 638;
745, 757
- 罗斯福,西奥多 Theodore Roosevelt,
71, 189, 190; 关于总统权力的理论, 402
- 罗西特,克林顿 Clinton Rossiter, 评
《联邦党人文集》, 32—①; 430—③
- 洛夫斯通,杰伊 Jay Lovestone, 176
- 洛克,约翰 John Locke, 7, 54, 64, 68,
倡导“行政特权”406—407
- 洛克菲勒,戴维 David Rockefeller,
551
- 洛克菲勒,纳尔逊 Nelson Rocke-
feller, 244, 250, 福特任命为副总统
400
- 洛克菲勒,约翰 John D. Rockefeller,
112
- 洛维特,罗伯特 550
- 骆家辉 Garry Locke, 755

M

- 马伯里,威廉 William Marbury, 488
 马丁,路德 Luther Martin, 21,393
 马尔萨斯,托马斯·罗伯特 Thomas Robert Malthus, 608
 马格纳森,沃伦 Warren Magnuson, 246
 马克思,卡尔 Carl Marx, 论《独立宣言》8,8—②
 马普,多尔丽 Dollree Mapp, 689
 马歇尔,瑟古德 Thurgood Marshall, 707
 马歇尔,乔治 George C. Marshall, 65
 马歇尔,约翰 John Marshall, 39,41, 487—492
 迈耶,杰克,272
 麦迪逊,詹姆斯 James Madison, 16, 20,488;起草弗吉尼亚方案,22;《辩论札记》,20—①;撰写《联邦党人文集》的论文,31;论政府的目的是保护私有财产,45,46;论采用代议制的理由,51;论防止政府滥用权力必要性及措施,53—54;论政党产生的必然性,154;论利益集团产生的原因,277,278;与《弗吉尼亚宗教自由法》,669
 麦戈文,乔治 George McGovern, 80, 307;1972年民主党总统候选人,228;竞选总统失败,162,186
 麦古恩,巴雷特,513—①
 麦克阿瑟,道格拉斯 Douglas MacArthur, 65
 麦克亨利,狄安 Dean E. McHenry, 12—①、② 15—①, 16—④, 33 表注, 39—①,43—①,50—①,66—① 426 表 8·3 注
 麦克勒格,詹姆斯 James McClurg, 393
 麦克雷诺兹,詹姆斯 James C. McReynolds,516
 麦克纳马拉,罗伯特 Robert S. McNamara,

139—①

- 麦克马纳斯,苏珊 Susan A. MacManus, 706—①
 曼,托马斯 Thomas E. Mann, 论 1994 年选举的历史意义,759;论 1996 年大选的历史意义 760
 梅森,艾菲斯 A. T. Mason, 40—①, 131—②, 134—①, 137—①,403—①、③,487—①,692—①
 梅逊,乔治 George Mason, 16—②,20
 蒙代尔,瓦尔特 Walter Mondale, 1984 年竞选总统,162,224,226,232, 728,730;提高副总统的地位,436;748
 蒙德尔,罗伯特,572
 孟德斯鸠 Charles Louis de Secondat Montesquieu 54,64,68
 米兰达,欧内斯托 Ernesto Miranda, 690
 米斯,埃德温 Edwin Meese, 238, 377—②,441
 莫里斯,古. Gouverneur Morris, 20
 莫特,卢克丽霞 Lucretia Mott, 733
 莫伊尼汉,丹尼尔 Daniel Moynihan, 407—①
 默罗,爱德华 Edward Murrow, 133

N

- 纳德,拉尔夫 Ralph Nader, 277,293—294,306
 内尔森,盖洛 Gaylor Nelson, 246
 尼尔 J. M. Near, 136
 尼克松,理查德 Richard M. Nixon, 235, 329, 368, 442;水门事件,辞职, 50,83,96,138,146,373,374,400;746, 757;访华,推动中美关系正常化,84, 424;同肯尼迪的电视辩论 117;当选总统 93,190,传媒主宰尼克松的成败, 150;竞选连任成功,162;富人捐巨款助选,249;1973年国会推翻尼克松的否决通过战争权力决议,371;在国会依靠共和党同保守的民主党人的联盟,333;提名福特任副总统,400;论总统的责任,

403; 扣压国会拨款, 420; 任命伯格为最高法院首席大法官, 510; 两次大法官提名被国会拒绝, 511; 宣布紧急状态, 阻止邮电工人罢工(1971), 415; 宣布紧急状态, 冻结工资, 物价(1971), 415, 590; 任命基辛格为国家安全事务助理, 442; 最高法院判决, 总统无权接管钢铁厂, 415

尼米, 理查德 Richard G. Niemi, 76, 76—①

诺夫齐格, 林恩, 238

诺思, 奥利弗 Oliver North, 377—②

诺伊斯塔特, 理查德 Richard E. Neustadt, 430, 431—①、②

P

帕尔默, 米切尔 A. Mitchell Palmor, 686

帕克斯, 罗莎 Rosa Parks, 709

帕特森, 托马斯 Thomas E. Patterson, 750—④、⑤, 751—①, 754—①, 759, 759—②、④, 762—①

帕特森, 威廉 William Paterson, 22

潘恩, 托马斯 Thomas Paine, 16—②

派欧斯, 理查德 Richard M. Pious, 413—③, 464—①, 482—②, 499—①, 509—①, 510—②, 511—②, 512—①, 609—①, 649—①, 653—③, 655—①, 660—①, 696—①

佩尔塔逊, 杰克 Jack W. Peltason, 430—①

佩罗, 罗斯 Ross Perot, 747, 754

朴东暄 Tongsun Park, 341

普布利乌斯 Publius, 32

普兰诺, 杰克 Jack C. Plano, 97, 98—①

普里策, 约瑟夫 Joseph Pulitzer, 110

Q

奇泽姆, 雪莉 Shirley Chisholm, 729

钱尼, 詹姆斯·厄尔 James Earle Chaney, 713

乔伊斯, 黛安 Diane Joyce, 740

切林顿, 保罗 Paul Cherington, 87

丘奇, 弗兰克 Frank Church, 299

S

萨克斯比, 威廉 William Saxbe, 373

萨瑟兰, 乔治 George Sutherland, 516

萨伊, 让 Jean Bapleste Say, 569

瑟蒙德, 斯特罗姆 J. Strom Thurmond, 384

瑟伯, 詹姆斯 James A. Thurber, 论1996年大选的历史意义, 760, 760—②

森德奎斯特, 詹姆斯 James L. Sundquist, 375—②

申克, 查尔斯 Charles T. Schenck, 131—①

沈宗灵 43—②

施莱辛格, 小阿瑟 Arthur M. Schlesinger, Jr., 71—①, 401—③, 430—②

施莱辛格, 詹姆斯 James Schlesinger, 410

施沃纳, 迈克尔 Michael Schwerner, 713

史蒂文森, 艾德莱 Adlai E. Stevenson, 369

史密斯, 威廉·弗伦奇 William French Smith, 238

史汀生, 亨利 Henry L. Stimson, 550

斯蒂芬斯, 林肯 Lincoln Steffens, 112

斯卡利亚, 安东宁 Antonin Scalia, 498

斯科里普斯, 爱德华·怀利斯 Edward Wyllis Scripps, 110

斯科特, 德雷德 Dred Scott, 493

斯密, 亚当 Adam Smith, 608

史密斯, 塞缪尔·哈里逊 Samuel Harrison Smith, 108

斯潘塞, 斯图尔特 Stuart Spencer, 238

斯塔林, 格罗弗 Grover Starling, 16—③, 75, 78—③, 82, 82—②, 83—①; 自由派和保守派的区别, 99, 100; 126—

②, 150—①, 243—②

斯坦顿, 伊丽莎白 Elizabeth Cady Stanton, 733, 734

斯通, 哈伦 Harlan F. Stone, 516, 676

斯通, 露西 Lucy Stone, 733, 735

宋钢, 81—①

苏拉夫, 弗兰克 Frank J. Sorauf, 156—①, 166—②, 218—①; 论美国两党长期存在的原因, 166—169; 论两党的特征, 185, 185—②

索希尔, 伊萨贝尔, 272

T

塔贝尔, 艾达 Ida M. Tarbell, 112

塔夫脱, 威廉·霍华德 William Howard Taft, 280, 关于总统权力的理论—“宪法论”, 402

塔特, 希拉, 299

坦西尔, 查尔斯 Charles C. Tansil, 20—①

唐尼, 罗杰 Roger Brooke Taney, 492

汤森, 弗. F. Townsend, 610

特纳, 弗雷德里克 Frederick J. Turner, 177

托尔奈, 朱迪思 Judith V. Torney, 76—②

托克维尔 Alexis de Tocqueville, 论美国法院的作用, 484

W

万斯, 赛勒斯 Cyrus R. Vance, 550

韦登鲍姆, 默里 Murray Weidenbaum, 557

韦尔奇, 苏珊 Susan, Welch, 750—②, 751—②, 752—②, 753—①

魏德迈, 约瑟夫 Joseph Weydemeyer, 171

维尔 M. J. G. Vile, 165—①, 166—①, 281—①, 287 表 6·2 注, 302—①

威尔逊, 皮特 Pete Wilson, 248

威尔逊, 伍德罗 Woodrow Wilson, 70, 当选总统 160, 190; 论国会 347—

348, 中风 399, 《国会政府》出版 401, 不承认苏联 424, 《凡尔赛条约》, 425, 支持妇女选举权宪法修正案 737

威尔逊, 詹姆斯 James Wilson, 20, 392

威尔逊, 詹姆斯· James Q. Wilson 论《独立宣言》、宪法目的, 9; 论奴隶制, 18, 69; 21—①; 何以宪法中无权利法案, 30, 77—①、②; 论“代沟”, 论大学生思想自由派化, 78—2; 论福音派基督徒的政治主张, 80; 界定政治文化, 81; 区别保守派和自由派的标准, 99; 新阶级, 101; 141—①; 论传媒对选举的影响, 151; 161 图注; 243—①, 247—①, 249—②, 250—①, 307—②, 318—①, 341—①, 390—①, 395—①; 论总统职位的变化, 402

威拉德, 埃玛 Emma Willard, 733

(小) 威廉斯, 阿瑟 C Arthur, Jr., 621—①、③, 625—①, 653—①

威廉斯, 罗杰 Roger Williams, 668

威特科夫, 尤金 Eugene R. Wittkopf, 427—①

温伯格, 卡斯珀 Gaspar W. Weinberger, 550

沃尔, 彼得 Peter Woll, 668—②, 669—②, 670—①, 675—①, 676—②, 677—①、②, 685—①、②, 693—①

沃尔夫, 沃伦, 299

沃尔克, 保罗 Paul Vocker, 588

沃伦, 厄尔 Earl Warren, 任命为首席大法官 413, 司法能动主义, 497, 516, 退休 510, 707

沃思林, 理查德, 238

伍德沃德, 鲍勃 Bob Woodward, 145

X

希尔斯曼, 罗杰 Roger Hilsman, 75, 91 表注, 143—①, 369 表 7·6 注, 431—③, 569—①

希尔奎特, 莫里斯 Morris Hillquet, 175

谢尔比, 理查德 Richard Shelby, 750

辛克莱,厄普顿 Upton Sinclair, 610
辛普森 O. J. Simpson, 767
欣克利,小约翰,520,523
休斯,查尔斯·埃文斯 Charles Evans
Hughes, 136, 421,论积极司法观的名
言,41,516

Y

亚伯拉罕,亨利 Henry J. Abraham,
42—③, 318—②, 375—①, 495—③,
499—②, 500—①, 503—①, 514—①、
②,519—①
杨,安德鲁 Andrew Young, 292,728
杨生茂,评特纳的“安全阀”理论 177
耶茨,奥利塔 Oleta Yates,133
耶茨,罗伯特 Robert Yates,20—①
亚当斯,萨姆 Sam Adams,16—⑤
亚当斯,约翰 John Adams,8,486,488;
方框
亚当斯,约翰·昆西 John Quincy
Adams, 155
亚力山大,赫伯特 Herbert E. Alexan-
der, 247,247—⑤,249—①,254 表注
扬,柯尔曼,728
伊斯顿,戴维 David Easton, 75
约翰逊,安德鲁 Andrew Johnson,教

免犯叛国罪的南方同盟分子,409;被弹
劾,374,400;重建南方纲领被国会否
决,700

约翰逊,保罗 Paul Johnson,740
约翰逊,林登 Lyndon B. Johnson, 80,
145,510;当选总统,91 表,162,713;退
出 1968 年总统竞选,93,146,150;建议
众议院任期改为 4 年,338—339;1963—
1965 年主宰国会,369;1967 年出兵镇
压底特律黑人示威,410;倡议“伟大社
会”立法,416;扣压国会拨款,418;提升
福塔斯为首席大法官未得到参院批准,
510;促使国会通过 1964 年民权法,570;
提出“伟大社会”计划,570;提出“向贫
困开战”,571 表,611;升级越南战争,
570;746,757

Z

曾格,约翰·彼得 John Peter Zenger,
123—①
詹宁斯,肯特 M. Kent Jennings, 76
表 2·1 注,76—①
张允文 300—②,697—①
朱传一,621—②
左尔格,弗里德里克·A. Frederick
A. Sorge, 171,175

题目索引

A

- Abscam 案件, 341
阿宾顿学区诉谢普案(1963年) Abington School District v. Schempp and Murray v. Curlett (1963), 671, 673—
②
埃比尼泽浸礼会教堂 Ebenezer Baptist Church, 709—①
埃弗森诉教育委员会案(1947年) Everson v. Board of Education (1947), 665; 对“确立国教”条款的解释, 670, 671
埃克森石油公司 Exxon Corp., 537
艾奥瓦州政党地方党员会议 Iowa caucus, 150, 224, 226
艾德金斯诉儿童医院案(1923年) Adkins v. Children's Hospital (1923), 737
艾奇逊、托皮卡、圣菲铁路公司诉马修斯案(1899年) Atchison, Topeka, and Santa Fe Railroad Co. v. Mathews (1899), 495—①
爱森纳赫派, 174
安纳波利斯会议 Annapolis Conference, 15
“安全阀”理论(特纳的) “Safety valve” theory, 177
安全选区 Safe electoral district, 157, 206, 321
按(人口)比例分配议席 Apportionment, 324—325
盎格鲁撒克逊白人新教徒文化 White Anglo-Saxon Protestant (WASP) Culture, 758

- 奥伯林学院 Oberlin College, 733
奥姆斯特德诉美国案(1928年) Omstead v. United States (1928), 697

B

- 《巴尔的摩太阳报》 Baltimore Sun, 118
巴枯宁的无政府主义 Bakunin's anarchism, 174
巴克利诉瓦莱奥案(1976年) Buckley v. Valeo (1976), 201, 251
巴伦诉巴尔的摩案(1883年) Barron v. Baltimore (1883), 664
巴黎协定(1973年), 425
巴拿马炼油公司诉瑞安案(1935年) Panama Refining Co. v. Ryan (1935), 421, 450
罢免制 Recall, 159
白宫办公厅 The White House Office, 440—442, 467
白劳德修正主义 Browder's revisionism, 177
白人预选 White primary, 209, 705
白人至上 White supremacy, 210, 702
白山茶花骑士团 Knights of White Camellia, 701
白银购买法(1934年) Silver Purchase Act of 1934, 567 表
百万富翁俱乐部 Millionaires' Club, 320
百万人委员会(现称“自由中国委员会”), 298
百万人游行 One Million Man March, 767
邦联 The Confederation, 10—15

邦联国会 Congress of the Confederation, 11, 22
邦联和永久联盟条款(邦联条款) Articles of Confederation and Perpetual Union, 10—11, 22; 同美国宪法的比较, 29 表
帮助贫穷大学生项目, 646—647
Pell 补助 Pell grant, 646
补充教育机会补助 Supplemental Educational Opportunity Grants, 646
国家直接学生贷款 National Direct Student Loan, 646
大学工读项目 College Work—study, 645
学生贷款担保 Guaranteed Student Loans, 646
帮助贫穷儿童受教育,
初等和中等教育法(1965 年), 646
帮助贫穷儿童的项目: 早年教育计划 Head Start Program, 境遇不佳学生特别服务计划。Special Service for Disadvantaged Students Program, 发掘天才计划 Talent Search Program, 上进项目 Upward Bound Program, 647—648
保护自然资源选民同盟 League of Conservation Voters, 307
保留权力 Reserved powers, 59
保护生命运动 Pro—life movement, 695
保守主义 Conservatism, 97—102
定义, 97
19 世纪初期的保守主义, 98
罗斯福新政时期及以后的保守主义, 98
新保守主义, 98
与自由主义的区别, 99, 100, 745—746
初次得势, 746
受挫, 747—749
重新得势(1994 年), 749—753
继续得势(1996 年), 754—756

得势的原因, 757—758
得势的影响: 对政党政治的影响, 761—763; 对福利政策的影响, 765—766; 对种族关系的影响 766—768, 对经济政策的影响, 763—765
保守派民主党人论坛 Conservative Democratic Forum, 356
保守派 Conservatives, 97—102
保卫生命特别委员会 Pro—life Special Committee, 696
《保障这些赐福》(梭尔·巴多佛编), To Seure These Blessings, edited by Saul Padover, 20—①
贝克计划 Baker Plan 577
贝克诉卡尔(1962 年) Baker v. Carr (1962), 530
贝利诉德雷克塞尔家具公司案(1922 年) Bailey v. Drexel Furniture Co. (1922), 738
北美社会民主工人党 Social Democratic Workingmen's Party of North America, 174
本顿诉马里兰州(1969) Benton v. Maryland (1969), 523—①
比例代表制 Proportional representation, 166—167
比利门事件 Billygate affair, 297—①
“必要和适当”条款, “Necessary and proper” clause, 25, 59, 366, 490—491
边疆和区域学说, 177
《辩论札记》(詹姆斯·麦迪逊) James Madison: *Notes of Debate*, 20—①
宾夕法尼亚大街开发公司 Pennsylvania Avenue Development Corp., 459
宾夕法尼亚州《权利宣言》, 48
宾州公立学校学生每个学日向国旗效忠誓言, 676—①
兵役局 Selective Service System, 459—460
波茨坦协定(1945 年) Potsdam A-

greement of 1945, 425
波洛克诉农场主贷款信托公司案(1895年) Pollock v. Farmers' Loan & Trust Co., (1895), 496—④
波士顿大学 Boston University 709—①
波士顿茶叶党 Boston Tea Party, 308
《波士顿环球报》 The Boston Globe, 118
(两院)拨款委员会 House & Senate Appropriations Committees, 603, 604
拨款法 Appropriation Act, 372
伯恩斯诉福斯顿案(1973年) Burns v. Forston (1973), 211
伯格法院 Burger Court, 498, 692
伯明翰反公共设施种族隔离斗争, 411, 711—712
《伯明翰狱中书柬》, *Letter from Birmingham Prison*, 712
博雅公司, 299
跛鸭(联邦党人)国会 Lame duck (Federalist) Congress, 488
补充保障收入 Supplemental Security Income (SSI), 611—612, 635—636
补充教育机会补助计划 Supplemental Educational Opportunity Grant Program, 646
补充医疗保险 Supplemental Medical Insurance (SMI), 617, 623
补充医疗保险信托基金 SMI Trust Fund, 618
“不公正地划分选区” Gerrymandering, 327—328, 327—①
布朗费尔德诉布朗案(1961年) Braunfeld v. Brown (1961), 677
布朗洛委员会(总统行政管理委员会) Brownlow Committee, 439
布朗诉托皮卡教育委员会(1954年) Brown v. Board of Education of Topeka, 95, 305, 410, 497, 518, 707—

708; 第二个布朗案(1955年), 708
布鲁金斯学会 The Brookings Institution, 539, 553—555

C

财政部 Department of Treasury, 600, 601
(联邦给州和地方的)财政援助 Grant-in-aid, 62—64
彩虹联盟 Rainbow Coalition, 729
参谋长联席会议 Joint Chiefs of Staff, 65
参谋长联席会议主席 Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 444
参议院 Senate
参议员改为直接选举, 319—320
参议员总数、任期、选区、议席分配, 324
参议员的资格, 330
参议员不得兼任行政及司法工作, 324
选举参议员的费用, 248, 259, 332, 332 表 7·3
参议员的构成, 335—336, 337 表 7·4
参议员的待遇, 339—340
70年代的改革, 354—355
参议员的个人工作班子, 358—359
制约众议院, 363
参议院财政委员会 Senate Finance Committee, 603, 604
参议院竞选委员会 Senatorial Campaign Committee, 347
参众两院的新道德准则 Senate and House New Code of Ethics 341—342
残疾保险 Disability Insurance (DI), 617, 652
“残疾保险信托基金 DI Trust Fund, 618
层次(多级地区)抽样法 Stratified (multistage area) sampling, 89
查哈诉移民归化局(1983年) Chadha v. Immigration and Naturalization

Service(1983年),318
产业工人大会(产联) Congress of Industrial Organizations (CIO),284
(国会的)常设委员会 Standing Committees, 348—350
超党派预选 Nonpartizan Primary, 220
朝鲜战争 Korean War, 133,415
“朝鲜门”事件(朴东暄丑闻) Korea-gate affair (Tongsun Park scandal),341
(预算支出中的)承担的付款义务 Obligation, 597
“乘客”条款 “rider” clause, 384
城市研究所 Urban Research Institute, 660
城市学会,557
惩治间谍法(1917年) Espionage Act (1917),686,686—①
惩治煽动叛乱法(1798年,1918年) Sedition Act of 1798, and 1918:1798年 134—135, 685—686; 1918年, 686, 686—①
赤贫者请愿书 in forma pauperis (in the manner of a pauper) petition, 691
重新分配议会议席 Reapportionment, 324—326
(众议院)筹款委员会 House Ways and Means Committee, 349, 350, 603
初等和中等教育法(1965年) Elementary and Secondary Education Act of 1965,571,611,646
厨房内阁 Kitchen cabinet, 238
传播媒介“市场” “Market” of media, 125,125—②

D

大都会歌剧院 The Metropolitan Opera House, 540

大都会人寿保险公司,538
大开放预选 Blanket Primary, 220
大陆会议 Continental Congress, 7, 9,10,123
大通曼哈顿银行 Chase Manhattan Bank, 538
(制宪)大妥协 Great compromise, 23,25
大施政党 Big Deal party, 188
《大西洋月刊》 Atlantic Monthly, 112
大萧条 Great depression, 62,581—582,565,566,738
大学工读计划 College Work—Study Program, 646
大众传播媒介
定义,84,107;作用,107;结构,117—119;特征,120—128
早期的报刊,107,108
党报时期,108
大众化报纸的兴起,109,110
报业的兼并和集中,110—111
杂志,111—113
无线电广播和电视,113,114,117
传媒的发展同政治变化的关系,119
传媒享有独立性和言论出版自由的原因,122—124
事后新闻检查,130—138
事先新闻检查(prior censorship)及五角大楼文件案(Pentagon Papers case),139—141
政府对电台、电视台的管制,141—144
知情权(right to know),143—144
为消息来源保密权,143,144
传媒同政府的关系,144—146
对个人政治见解的影响,84,85
对政治的影响,146—152
决定“公众议事日程”,147
影响舆论,148
监督政府,148—149
制造政治形象——“国王制造者”,149—151
对候选人提名和竞选的影响 150—

对投票的影响, 151
 大众传播媒介的特征
 私有, 120—122
 独立, 122—124
 集中, 124—127
 追求利润, 127—129
 大众化报纸 Popular press, 109, 110
 代沟 Generation gap, 77
 代议制政府 Representative government, 18, 50—53, 102—103
 戴顿—古斯溪铁路公司诉美国案(1924年) Dayton—Goose Creek Railway Co. v. United States (1924), 495—①
 戴维斯诉比森案(1890年) Davis v. Beason (1890), 675
 戴维营(中东)协议 Camp David Agreement, 83
 丹尼斯诉美国(1951年) Dennis v. United States (1951), 50, 133, 497, 687
 单一问题集团 Single issue group, 295—296
 单一行政首脑制 Single executive head, 405
 单一制国家 Unitary state, 58
 当代问题研究所 Institute for Contemporary Studies (ICS), 558
 当前危险委员会 Committee on the Present Danger (CPD), 558
 (总统) 单项否决权 Line item veto, 765
 党魁及其政治机器 Party bosses and their political machines, 215—216, 218
 道德多数派 Moral Majority, 79, 80, 246, 294
 (两院) 道德准则 Code of Ethics of Senate and House, 341—342
 德国社会民主党爱森纳赫派, 174
 德克斯特大街浸礼会教堂 Dexter Av-

enue Baptist Church, 709—①
 德雷德·斯科特诉桑德福特案(1857年) Dred Scott v. Sandford (1857), 493—494, 533
 德琼日诉俄勒冈州案(1937年) De Jonge v. Oregon, 665, 682
 德意志联盟保险公司诉路易斯案(1914年) German Alliance Insurance Co. v. Lewis (1914), 495—①
 迪弗事件 Deaver affair, 303, 312
 底特律黑人示威(1967年), 410
 (里根的)“第二次美国革命”, 369—370
 (加州)第209号提案 Proposition 209, 768
 第二轮预选 Runoff primary, 220
 第二阶段限制战略武器条约 Strategic Arms Limitation Treaty I (SALT I), 425
 第三党 167
 (加州)第187号提案 Proposition 187, 768
 (国会)第一个共同预算决议 First Concurrent Budget Resolution, 604
 第一个地球日 First Earth Day, 147
 第一花旗银行, 538
 第一国际美国支部, 171
 第一届大陆会议权利宣言, 123
 帝王总统职位 Imperial presidency, 58, 401, 404, 430
 “地下铁道” Underground Railroad, 733
 颠覆活动控制委员会 Subversive Activity Control Committee, 687
 电视 Television
 出现和发展, 114, 117
 全国性电视网, 114, 117
 有线电视, 117
 对美国政治的影响, 117
 候选人使用电视, 243—245
 付费电视广告, 244
 进入晚间电视新闻, 244

总统竞选电视辩论, 117, 142—143, 244—245
电视政治时代, 149—151
电讯法(1934年) Communications Act of 1934, 141, 567
电子计算机在竞选中的应用, 245
电子侦察 Electronic surveillance, 697—698
东北部和中西部经济协进联盟 Northceast-Midwest Economic Advancement Coalition, 357
督导 Whips, 323, 345
《独立宣言》 Declaration of Independence, 7—10; 初稿中谴责奴隶制, 10, 10—①, 25; 宣布的革命原理, 7; 宣言的历史意义, 9, 10
独立战争 War of Independence, 7
对参议员的礼貌 Senatorial Courtesy, 412, 511
对外关系协会(对外关系委员会) Council on Foreign Relations, 539, 544, 550—551, 555, 556 表 11·3
对外经济援助, 96
多党制(西欧的) Multipartyism, 166, 168, 169
多人当选选区 Multimember district, 166, 327
多数党领袖 Majority Leader, 323, 343, 344—345
(法院)多数意见书 Majority Opinion of the Court, 528
堕胎裁决 Abortion ruling, 532

E

俄勒冈州诉米切尔案(1970年) Oregon v. Mitchell(1970), 209, 533
俄勒冈州华盛顿县诉冈瑟案(1971年) Washington County, Oregon v. Gunther(1971), 740
“遏制”政策 Containment Policy, 551
恩格尔诉维塔尔案(1962年) Engel v.

Vitale (1962), 668—②, 673—②
儿童营养项目, 640
学校午餐项目, 640
早餐项目, 640
儿童照顾食品项目, 640
夏季食品项目, 640
二元联邦制 Dual federalism, 62

F

发掘天才计划 Talent Search Program, 648
发行量最大的杂志, 113—②
法官, 大法官 Judges, Justices, 建国初期大法官不受重视, 486
法官任命的重要政治意义, 508—509
大法官的任命程序, 509—511
低级法官的任命程序, 511
尼克松总统与大法官任命, 510—511
法官的待遇和约束, 513—515
弹劾, 514—515
法官的个人影响, 515—517
法国革命, 67
法律服务公司 Legal Service Corporation, 469
法律实施援助法(1965年) Law Enforcement Assistance Act of 1965, 571 表
法律总顾问 General Counsel, 454
法院司法能动性(主义) Judicial activism of courts, 497, 531
法院推翻卫生和公众服务部有关残疾人福利的许多决定, 470
法院限制政府干预经济, 495—496
法院之友 “Friends of the Court” (amicus Curiae), 305, 529
法院制约国会和总统, 364, 365
法治, 50
凡尔赛条约 Treaty of Versailles, 425
反对扩大选举权到妇女联合会 Associations Opposed to the Extension

of Suffrage for Women, 735
反诽谤同盟 Anti-Defamation League, 276
反共济会党 Anti-Masonic party, 155
反联邦派 Anti-federalists, 21, 22
反向歧视 Reverse discrimination, 719, 740
反越战运动, Anti-Vietnam War Movement, 106, 428, 560
犯罪控制法(1934年) Crime Control Act of 1934, 567
房地产经纪政治行动委员会 Realtors Political Action Committee, 259表5·9
房主贷款公司 Home Owners' Loan Corp., 642
放弃金本位制法(1933年), 567
非暴力反抗 Civil disobedience, 709—①, 710—711
(众议院)非美活动委员会 (House) Un-American Activities Committee, 297, 377
“肥猫”和竞选经费 Fat Cat, 249, 250
废奴主义者 Abolitionists, 733
分权和制衡 Separation of powers and check and balance, 18, 41, 53—64
联邦和州纵向分权, 54
三权分立, 18, 54, 55
制约平衡, 55
三权分立的得失, 55—57
对三权分立的批评, 57
三权分立对政府责任和效率的影响, 70—72
何以不采用议会制, 57, 70—71
分赃制 Spoils System, 158, 411, 470
(众议院)“封闭规则”“Closed rule”, 382
弗拉斯特诉科恩案(1968年) Flast v. Cohen (1968), 519
弗来彻诉佩克案(1810年) Fletcher v. Peck (1810), 489—490

弗朗蒂埃罗诉理查森案(1973年) Frontiero v. Richardson (1973), 740
弗吉尼亚州权利法案(1776年) Bill of Rights of Virginia(1776), 48
弗吉尼亚方案(“大州方案”) Virginia Plan, 22, 23, 393
弗吉尼亚州宗教自由法(1786年) The Virginia Statute of Religious Liberty (1786), 669
弗曼诉佐治亚州(1972年) Furman v. Georgia (1972), 691, 692
福特基金会 Ford Foundation, 550
福特汽车公司 Ford Motor Co, 538
抚养未成年子女家庭补助 Assistance to Family with Dependent children (AFDC), 634—635, 636
福利制度改革及1996年福利改革法, 765—766
复决制 Referendum, 159
妇女党 Woman's Party, 737
《妇女家庭杂志》, 112
妇女俱乐部总联合会 General Federation of Women's Clubs (GFWC), 736
妇女现状委员会 Commission on the Status of Women, 738
妇女选民同盟 League of Women Voters, 142, 294
妇女争取平等权利的斗争, 560, 731—744
19世纪早期妇女的处境, 732
内战前的妇女运动, 733—734
争取选举权的斗争及胜利, 208—209, 736—737
20世纪20—50年代妇女运动的低落, 737—738
60年代以来妇女运动再次活跃, 738—739
60年代以来取得的成就, 739—740
平等权利修正案(ERA)失败及其原因, 737, 740—742

80年代的妇女状况,291
斗争取得的成就和问题,742--744
妇女争取平等行动联盟 Women's Equality Action League (WEAL),
739
(总统)“负责使法律切实执行”条款
“Take care”clause, 405,406

G

改革党 Reform Party, 754
改革运动(进步运动) Reform movement (progressive movement),734
改组法(1939年) Reorganization Act of 1939,439
改组方案(1949年) Reorganization Plan of 1949,442
(总统的)改组计划 Presidential reorganization plan,468
“改组最高法院”计划 “Court-packing”plan,496,517,533
盖尔诉布劳德案(1956年) Gayle v. Browder (1956),710
盖洛普民意测验 Gallup poll, 86,87;
准确性,91 表 2·3;关于堕胎,696;关于出现黑人总统,731
甘奈特报系 Gannett Newspapers, 126
钢铁议员团 Steel Caucus, 357
高等教育法(1956年) Higher Education Act of 1965,571,646
高级行政职务 Senior Executive Service, 474,475
戈德华特诉卡特案(1979年) Goldwater v. Carter (1979),427
哥伦比亚广播公司 Columbia Broadcasting System (CBS),117,118,147
哥伦比亚特区组织法 Organic Act for the District of Columbia, 488 方框
搁置否决 Pocket veto, 386
格兰姆-拉德曼-霍林斯法(平衡预算和紧急赤字控制法 1985年) Gramm-

Rudman-Hollings Act (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)of 1985,577,584,605—606
格雷戈里诉芝加哥案(1969年) Gregory v. Chicago(1969),683
格雷格诉佐治亚州(1976年) Gregg v. Georgia(1976),692
格里芬诉加利福尼亚州案(1965年) Griffin v. California (1965),523—①
格里斯沃尔德诉康涅狄格州案(1965年) Griswold v. Connecticut (1965), 693,693—①,693—694
格林诉新肯特县学校委员会案(1968年) Green v. County School Board of New Kent County (1968),718
《革命》 *The Revolution*,735
革命的权利 Right to make revolution, 7,31,49,50;托·杰斐逊、阿·林肯、雨果·布莱克论人民有革命权利,50—①
革命社会主义工党 The Revolutionary Socialist Labor Party,175
“隔离但平等”原则 “Separate-but-equal”doctrine, 305,707
个人退休储蓄账户 Individual Retirement Account (IRA),621
各种族集团 Ethnic groups,290—292;
同 1980 年选举,264—266
各州的“权利法案” States' “bill of rights”, 9
工程进展署 Works Progress Administration, 566
工人贵族 Labor aristocrats, 175
工会 Trade union, 283-286
与 1980 年,1984 年选举,285
与民主党,285
劳联-产联,284—285
工人阶级构成的变化(二战后),172—173
(美国)工人阶级状况,171—173
(德国的)工人赔偿法,627

(纽约州)工人赔偿法(1911年) Workers' Compensation Act of N. Y. (1911), 627
工人世界党 Workers World party, 188
工人同盟 Workers League, 188
工伤保险——工人赔偿, 627-630
 1910年前, 627
 纽约州 1911年工人赔偿法及以后 60年, 627
 职业安全和卫生法(1970年), 628
 工人赔偿: 现金赔偿, 628—629; 医疗费补助, 629; 康复服务和职业培训, 629; 煤矿工人赔偿, 629
工作福利 workfare, 660—662
功绩制 Merit system, 470—475
 功绩制九原则, 475
 功绩工资制, 475
功绩制保护委员会 Merit Systems Protection Board, 459, 476
公共电台、电视台, 121—①
公共广播法(1967年) Public Broadcasting Act of 1967, 121—①
公共广播公司 The Corporation for Public Broadcasting, 121—①
公共公民股份有限公司 Public Citizen, Inc., 294
公共利益研究小组 Public Interest Research Group, 294
公共住房项目 Public Housing Program, 642—643
 杜鲁门政府加以发展, 642
 约翰逊政府加以发展, 642
 里根政府进行收缩, 642
公民参政 Political participation, 102—106
 参加选举投票, 103
 参加竞选活动, 104
 直接接触议员、行政官员, 104
 参加政治活跃的社团, 105
 抗议、示威、罢工, 105—106
公民党 Citizens party, 188

公民自由 Civil liberties, 497, 663—698
 公民自由与公民权利的异同, 663
 权利法案只适用于联邦(1925年以前), 664
 权利法案适用范围扩大到州, 664—667
 言论和出版自由, 130—144, 664, 665, 682—683, 另见“言论和出版自由”条
 宗教自由, 667—681; 另见“宗教自由”条
 “确立国教”条款 Establishment clause, 669—674, 679—681
 “信教自由”条款, 674—680, 681
 和平集会权, 682—684
 结社权: 最高法院确认结社权受宪法的保护, 684, 限制结社自由的三次高潮, 685-687, 对结社权的小结及评论, 687—688
刑事案件被告人的权利, 523—524, 688—692
 收集证据与“排除规则”, 688—689
 讯问与“米兰达规则”, 689—690
 审判与律师辩护, 690—691
 判决与“残酷惩罚”, 691—692
隐私权 Right to privacy, 693—698
 “延伸区理论” The Penumbra Theory, 693
 第一、三、四、五、六、八、九、十四等条宪法修正案同隐私权, 693
 隐私权的定义, 693
 堕胎问题的由来, 694; 罗诉韦德案(1973年), 694—695; 围绕堕胎问题的斗争, 695—697
 电子侦察问题, 697—698
公平贸易计划 Fair Trade Plan, 577
公平原则(联邦电讯委员会的) Fairness doctrine of FCC, 143
公议案 Public bill, 379

公职候选人提名, 217—222, 222—232
提名方法的演变, 217—218
直接预选, 218—222
总统候选人提名程序, 222-232
公职任期法(1867年) Tenure of Office Act of 1867, 414
公众和法院对政府管制经济的态度及其变化, 449—450
共产党控制法(1954年) Communist Control Act of 1954, 687
共产主义俱乐部 Communist Club, 171
共产主义政治协会 Communist political Association, 177
共和国大军 Grand Army of the Republic, 280
共和党 Republican party
建立(1854年), 157
早期成员构成, 157
壮大巩固, 157
内战后长期执政, 157, 160
大联合, 162, 185—187; 仍未形成, 201—203, 761, 762
党的基本选民构成及他们对党的纲领及政策的影响, 191—192
白人的支持, 186
1980年大选的胜利, 201, 746
80年代重新得势的原因, 202
1980年、1984年竞选纲领, 193, 194—196
同1876年大选, 701
共和党的堡垒 Republicans' bastion, 157
共和党多数基金会 Republican Majority Fund, 259 表 5·9
(国会)共同决议 Concurrent resolution, 375, 379
“共同事业” Common Cause, 261, 292
供应学派 Supply-side economics, 572—573
古巴导弹危机 Cuban Missile Crisis, 468

固有权力 Inherent powers, 59, 407, 423-424, 428
雇员津贴计划, 620—621, 624
雇主责任法 Employer's responsibility laws, 627
关门预选 Closed primary, 219
关税法(1922年) Custom Duty Act of 1922, 420
关税和贸易总协定 General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), 445
关于德布斯案 In re Debs, 496—③
关于应否变分权制为议会制的辩论, 70—72
官员行为准则委员会 Standards of Official Conduct Committee, 349
管理局 Office of Administration, 446
(独立)管制机构 Independent regulatory agencies, 452,
同行政部及其它独立机构的区别, 456-457
州际商业委员会, 450, 457
联邦储备委员会, 457
联邦贸易委员会, 458
联邦电讯委员会, 458
证券和交易委员会, 458
国家劳工关系委员会, 458
平等就业机会委员会, 458
环境保护署, 458
消费品安全委员会, 459
核管制委员会, 459
《管制》(AEI的刊物), 557
(众议院)规则委员会 Rules Committee, 344, 349, 350, 351, 382—383
(基督教)贵格会教徒 Quakers, 668
滚筒滚珠轴承议员联盟 Roller-and-Ball-Bearing Coalition, 357
国防部 Department of Defence, 453
表 9·2, 表 9·2 注①
国防部军火采购舞弊丑闻, 698
国防教育法(1958年) National Defence Education Act of 1958, 611,

645—646
国防开支急剧增长(里根政府), 583, 584
表 12·4
国会 Congress of the U. S., 特点(与英国式议会的不同), 314—316
演变, 317—324
国会的首要地位, 317—318
总统取代国会的首要地位, 318
法院对国会的制约, 318
国会自身的变化, 319—324
参议员改为直接选举, 319—320
议员职业化, 320—321
国会工作负荷增长, 会期延长,
321—322
委员会制走向稳定, 权力更分散,
322
国会的政党机构趋于完善, 322—
324
国会议席的分配, 324—326
国会选区的划分, 326—329
议员的选举, 329—333
当选资格, 议院审查, 329—330
低投票率及原因, 330—331
候选人靠自己竞选, 连任成功率
高, 331—332
竞选费用日益庞大, 332
共和党在国会的力量增强, 333
大量新人当选及其政治影响,
333—334
总统“上衣后摆效应”, 334—335
中期选举执政党损失席位, 335
议员的构成, 335—337
议员的任期, 338—339
议员的特权, 337
待遇, 339—340
议员的院外收入和利益集团的行贿,
340—341
参众两院的议员道德准则, 341—342
国会参考咨询处 Congressional Ref-
erence Service, 361
国会的各立法的委员会 Legislative
Committees, 347—355
国会的职能和权力, 362—377

综述, 362—363
代表人民, 363—365
参议院制约众议院, 363
制定法律, 365—370
国会的立法权: 宪法授予的权力和
默示权力, 365—366
总统立法倡议权, 368—369
总统对国会的制约: 议案否决权,
368, 369 表 7·6, 386, 417—419
法院对国会的制约, 366
宪法对国会立法权的限制, 367
制约和监督总统和行政机构及手段:
立法权, 371
钱袋权, 371—372
任命批准权, 372—374
弹劾权, 374—375
立法否决权, 375—376
“日落法”, 376
调查权, 377
国会的立法程序, 378—389
议案的提出, 378—380
委员会审议, 380—382
全院辩论和表决, 382—385
两院协商, 385—386
总统签署或否决, 386—387
国会立法的特点, 387—388
影响议员表决投票的因素, 388—389
国会的组织: 各立法委员会, 347—355
委员会的重要作用, 347—348
常设委员会 Standing committees,
348—350, 351
特别委员会 Select committees, 350
(两院)联合委员会 Joint commit-
tees, 350
(两院)协商委员会 Conference
Committee, 350, 385—386
委员会成员的任命程序, 350—355
70年代的改革, 353—355
众议院的改革, 354
参议院的改革, 354
资历制被打破, 354—355
改革产生的影响, 355
国会的组织: 工作人员和辅助机构, 357—

362
国会雇员人数的增长,357—358
议员个人的工作班子规模与职责,
358—359
各委员会的工作人员规模与职责,
359—360
国会研究部 Congressional Re-
search Service of the Library of
Congress,360—361
审计总局 General Accounting Of-
fice(GAO),361
技术评价局 Office of Technology
Assessment,361
国会预算局 Congressional Budget
Office (CBO),361—362
国会的组织:议员的非正式组织:
民主党人研究会 Demecratic Study
Group,355—356
保守派民主党人论坛 Conservative
Democratic Forum,356
星期三集团 Wednesday Group,356
舞毒蛾 Gypsy Moths,356
州代表团 State Delegations,356
专门的议员团,357
国会黑人议员团 Congressional
Black Caucus,357
国会的组织:政党机构,341—345
政党领袖:
众议院议长 House Speaker,
343—344
参议院临时议长 Senate Prsident
Pro Tempore,344
多数党领袖,少数党领袖 Majority
Leader and Minority Leader,
344—345
督导 Whips,345
党团会议 Party Caucus,345
政党的委员会,346—347
国会研究部 Cergressional Research
Service;360—361
国会预算和扣压拨款控制法(1974年国会

预算法)
Congressional Budget and Im-
poundment Control Act of
1974,362,371,417,420,555,592,
602
国会预算局 Congressional Budget
Office,361—362,555,592,602,603,
604,660
国会政党党团会议提名总统候选人,155,
317
国会中的议员团 Congressional Cau-
cuses,355
国际工会 International Labor U-
nion,175
国际广播委员会 Board for Interna-
tional Broadcasting,459
国际货币和金融政策全国顾问委员会
National Advisory for Internation-
al Monetary and Financial Policy,
446
国际卡车司机兄弟会 International
Brotherhood of Teamsters,284
国际联盟 League of Nations,425
国际商用机器公司 International
Business Machines Corp. (IBM),
538
国际新闻社 International News Ser-
vice (INS),110
国家安全法(1947年) National Secu-
rity Act of 1947
建立国防部,65,453表9·2注①
建立国家安全委员会和中央情报局,
442
国家安全法修正案(1949年) National
Security Act Amendments of 1949,
65,453,表9·2及注①
国家安全委员会 National Security
Council,442,468
国家共和党 National Republican
panty,155
国家航空和航天局 National Aero-

nautics and Space Administration, 459
国家荒野保持系统(法) National Wilderness Preservation System, 571
国家军事组织 National Military Establishment, 453 表 9·2 注①
国家科学基金会 National Science Foundation, 459
国家劳工关系委员会 National Labor Relations Board, 457, 458
国家美术馆 National Gallery of Art, 540
国家社会主义党诉斯考基市案(1977年) National Socialist Party v. Skokie (1977), 684
国家首都规划委员会 National Capital Planning Commission, 459
国家调解委员会 National Mediation Board, 459
国家艺术和人文科学基金会 National Foundation on the Arts and the Humanities, 459
国家运输安全委员会 National Transportation Safety Board, 457
国家主义者 Nationalists, 21—①
《国民公报》 *National Gazette*, 108
《国民通讯员报》 *National Intelligencer*, 108
国内安全法(麦卡伦法, 1950年) Internal Security Act of 1950 (McCarran Act), 687
国内税务局 Internal Revenue Service, 473—②
《国内外公共事件报》 *Public Occurrence Both Foreign and Domestick*, 107
国内政策室 Domestic Policy Staff, 442
国情咨文 Message of the State of the Union, 368
国债的增长及占国民生产总值的百分比,

594 表 12·5
国会黑人议员团 Congressional Black Caucus, 357

H

哈珀诉弗吉尼亚州选举委员会(1966年) Harpper v. Virginia Board of Elections (1966), 716
哈定政府 Harding Administration, 565
哈佛学院 Harvard College, 644
哈理斯诉麦克雷案(1980年) Harris v. McRae (1980), 695
哈默诉达根哈特案(1918年) Hammer v. Dagenhart 1918, 496—⑥, 737
《哈泼氏月刊》 *Harper's Monthly*, 111
哈奇法(1940年) Hatch Act of 1940, 250
哈奇[宪法]修正案(反对堕胎) Hatch Amendment, 696
海德修正案(1976年) Hyde Amendment (1976), 695
海关法院法(1980年) Customs Court Act of 1980, 507
海军同盟 Navy League, 294
海外私人投资公司 Overseas Private Investment Corp., 446
汉弗莱执行人诉美国案(1935年) Humphrey's Executor v. U. S. (1935), 414
合众国际社 United Press International (UPI), 110, 118, 126, 539
合众社 United Press Associations (UP), 110
合作联邦制 Cooperative Federalism, 62
和平队 Peace Corps, 84
核管制委员会 Nuclear Regulatory Commission, 459
赫德森研究所 Hudson Institute, 557

- 赫斯特报系 Hearst Newspapers, 110, 125
- 黑人, 另见“奴隶制”、黑人争取平等的斗争 Blacks (African Americans)
- 参加独立战争, 25
- 1970年人口, 26表1·2
- 3/5妥协, 27
- 唐尼法院维护奴隶制, 492—493
- 奴隶制废除, 494
- 重建时期黑人处境的改善, 209, 700—701
- 重建结束后南部黑人再受压迫, 209—210, 701—702
- 黑人为争取平等而斗争, 560, 702—731
- 1963年“向华盛顿进军”, 309
- 黑人斗争取得的成就及存在的问题, 210, 290, 721—723
- “权利法案”与“民权运动”, 48
- 白人舆论对黑人态度的变化, 95, 723
- 黑人取得选举权, 95, 209, 715—716
- 黑人白人混合政府, 700, 724
- 黑人暴力抗议(北方城市), 714—715
- 黑人法典 Black Code, 700
- “黑人权力”口号 “black power”, 714
- 黑人争取平等的斗争: 参政
- 70年代黑人的状况, 721—723
- 斗争的新阶段, 723—726
- 黑人的选票力量, 725
- 黑人竞选和当选三大城市市长, 726—728
- 杰西·杰克逊两次竞选总统, 728—731
- 盖洛普关于未来出现黑人总统的民意测验, 731
- 黑人争取平等的斗争: 民权运动, 另见“奴隶制”、“黑人”
- 黑人的苦难, 700—702
- 斗争艰苦、长期的原因, 702—703
- 民权运动的三阶段, 703
- 法院斗争阶段, (1909年—1954年) 702—708; 布朗案及其意义, 707
- 群众非暴力直接行动阶段(1955年—1969年): 蒙哥马利斗争, 709—711; 马丁·路德·金及其非暴力反抗说, 709—①, 710; 伯明翰斗争, 711—713; “向华盛顿进军”, 712; 内肖巴事件, 713; 塞尔马斗争, 713—714
- 北方城市黑人暴力抗议, 714—715
- 1964年民权法和1965年投票权力法及其影响, 715—718
- 肯定行动计划 Affirmative action plan, 719
- 黑人教堂被焚毁, 767
- 亨利·华莱士进步党 Henry Wallace's Progressive Party, 189
- 亨特委员会 Hunt Commission, 227, 228
- 红狮广播公司诉联邦电讯委员会案(1969年) Red Lion Broadcasting Co. Inc. v. Federal Communications Commission (1969), 143
- 胡佛委员会 Hoover Commission (The Commission on Organization of the Executive Branch of the Government), 472
- 胡佛战争和平和革命研究所 Hoover Institution on War, Peace and Revolution, 557
- 胡佛政府 Hoover Administration, 565
- 胡桃种植者协会, 310
- 护士培训法(1964年) Nurse Training Act of 1964, 571
- 《华尔街日报》Wall Street Journal, 111—②, 118
- 华盛顿的《告别词》 George Washington's Farewell Address, 52, 154, 397
- 华盛顿总统的内阁, 154, 438
- 华盛顿的“旋转门”理论 Revolving door theory in Washington, 303, 541, 543
- 《华盛顿环球报》Washington Globe,

《华盛顿明星报》 *Washington Star*,
118, 118—②
《华盛顿邮报》 *Washington Post*,
111—②, 118, 126, 138, 139, 539
怀特论传媒对美国政治的重大影响, 151
环保行动组织 *Environment Action*,
307
环境保护署 *Environmental Protec-
tion Agency*, 457, 458
环境政策委员会 *Environment Policy
Committee*, 357
环境质量委员会 *Council on Environ-
mental Quality*, 446
辉格党 *Whig party (Whigs)*
建立(1934年), 155
成员的构成及政策, 156—157
与民主党轮流执政, 157
分裂(1854年), 157
混合经济 *Mixed Economy*, 568
货币主义 *Monetarism*, 573
霍华德大学法学院 *Howard Universi-
ty Law School*, 704

J

基本教育补助计划 *Basic Educational
Opportunity Grant Program*, 646
基本土地法(1785年) *Basic Land Or-
dinance of 1785*, 645
基层选区 *Precint*, 179
基层游说 *Grass-roots lobbyiny*, 306
基督复临安息日会教友 *Seventh-Day
Adventist*, 678
《基督教科学箴言报》 *Christian Sci-
ence Monitor*, 118
基督教联盟 *Christian Coalition*, 753
基督教右派 *Christian right*, 753
基督教原教旨主义, 758
基督徒之声道德政府基金 *Christian
Voice Moral Government Fund*,
260

基辛格联合公司, 299
《饥饿在美国》 *Hunger in the U. S.*,
147
吉本斯诉奥克登案(1824年) *Gibbons
v. Ogden (1824)*, 491—492
吉迪恩诉温赖特案(1963年) *Gideon
v. Wainwright (1963)*, 523, 523—①,
691
吉恩和比尔诉美国案(1915年) *Guinn
and Beal v. U. S. (1915)*, 706
吉勒特诉美国、尼格诉拉森案(1971年)
*Gillete v. United Slates and Ni-
gre v. Larsen (1971)*, 680
吉特洛诉纽约州(1925年) *Gitlow v.
New York (1925)*, 123, 132—133, 664
“集团行动”诉讼 “Class-action” suits,
305, 518—519
计划生育会 *Planned Parenthood*, 696
计划生育之友社 *Friends of family
Planning*, 696
(总统)继任法(1792、1886、1947年)
*Succession Acts of 1792, 1886,
1947*, 398
技术评价局 *Office of Technology
Assessment*, 361
记者为消息来源保密权 *Rights of re-
porters to protect sources*, 143—
144
加利福尼亚大学校务委员会诉巴基(1978
年) *Regents of University of Cal-
ifornia v. Bakke (1978)*, 529, 719
监察长 *Inspector General*, 454
监察长法(1978年) *Inspector General
Act of 1978*, 454
司法部长 *Attorney General*, 453 表 9·2
注②
(国会)简单决议案 *Simple resolu-
tion*, 379
健康医疗保险, 622—625
联邦健康保险(医疗照顾
Medicare): 住院保险 *HI*, 617,

623; 补充医疗保险 SMI, 623, 624
私人健康保险, 624—625
雇员津贴计划下的健康保险, 624—625
个人健康保险, 625
间接游说(基层游说) Indirect lobbying, 306
交叉备案 Cross filing, 221
(众议院)交出议案日程表 Discharge Calendar, 382
(众议院)“交出议案申请”程序“Discharge petition” procedure, 381
揭露丑闻时代, 112
揭露性杂志, 112—113
结构性赤字 Structural deficit, 582—583
(参议院)结束辩论动议 Cloture motion, 384—385
解放奴隶公告 The Emancipation Proclamation, 494
禁酒党 Prohibition, party, 188
罗德尼·金案 Rodney King Case, 767
金钱和选举, 246—262
竞选费用的增长, 247—248
竞选总统的费用, 247
竞选国会参众议员的费用, 248
竞选州长的费用, 248
竞选经费的 5 个来源, 249
70 年代以前竞选费用的改革, 250—251
70 年代的改革: 联邦选举竞选法, 251—255
联邦政府补助总统竞选开支, 253—255
改革的效果, 255—256
利益集团政治行动委员会的大发展
Big development of the interest groups' political action committees (PACs), 256—257
PACs 用金钱购买政治影响, 258—262
竞选法对政党政治的影响, 262

《今日美国报》USA Today, 111—②
紧急救济拨款法(1935年) Emergency Relief Appropriation Act of 1935, 568
(总统的)宣布紧急状态权, Emergency power, 414—415
紧急铁路运输法(1933年) Emergency Railroad Transportation Act of 1933, 567
紧急银行援教法(1933年) Emergency Banking Relief Act of 1933, 567
经济保障委员会 Economic Security Committee, 610
经济法(1933年) Economic Act of 1933, 567
经济发展委员会 Committee for Economic Development, 539, 552—553, 556, 556 表 11·3
(里根的)“经济复兴计划” Reagen's “Economic Recovery Plan”, 575
经济机会法(“向贫困开战”1964年) Economic Opportunity Act of 1964, 570
(总统)经济顾问委员会 Council of Economic Advisers, 445, 552, 570, 600, 601
经济衰退(1980年) Economic depression of 1980, 202
(美国战后 8 次)经济衰退简况表, 583
经济稳定法(1970年) Economic Stabilization Act of 1970, 421
经济稳定法修正案(1971年) Economic Stabilization Act Amendments of 1971, 508
经济制裁南非法(1986年), 405
经济咨文 Economic message, 368
经济滞胀 Stagflation, 570, 571, 572
净水法(1987年) Clean Water Act of 1987, 370, 405
竞选 Campaign
提名竞选和正式选举竞选, 236—237

建立竞选班子和组织,237—238
里根 1980 年的班子,238
制定竞选策略,239—243
里根同卡特的较量,240—243
竞选方法的变化,243—245
利益集团和竞选,245—246
竞选费用的增长,247—249
竞选费用总统委员会,250
竞选法(1974 年) Federal Election
Campaign Act of 1974,167,251
境遇不佳学生特别服务计划 Special
Services for Disadvantaged Stu-
dents,648
静坐示威 Sit-in demonstration,710
就业法(1946 年) Employment Act of
1946,421,445,552,570
《角斗场》 arena,112
军界—工业界联合体 Military-indus-
trial Complex,66,482,555
军人重新适应平民生活法(1944 年,通称
“军人权利法案”) Servicemen's
Readjustment Act of 1944,611,645
“军人权利法案”(1944 年) G. I. Bill of
Rights of 1944,611,645

K

卡曾斯诉维戈塔案(1975 年) Cousins
v. Vigota (1975),685
卡茨诉美国(1967 年) Katz v. U. S.
(1967),697
卡内基基金会 Carnegie Endowment,
550
卡特总统第 2 号改组计划(1978 年)
President Cartor's Reorganization
Plan No. 2 of 1978,476
(众议院)“开放规则” “Open rule”,
382
开放席位 Open seat,259
开门预选 Open primary,220
凯恩斯主义 Keynesianism,569—572
凯洛格和平公约 Kellogg Peace Pact,

551
坎特韦尔诉康涅狄格州案(1940 年)
Cantwell v. Connecticut (1940),
665,675
《抗议》杂志 The Remonstrance,735
考克斯报系 Cox Newspapers 118
考克斯诉路易斯安那州案(1965 年)
Cox v. Louisiana 1965,683
柯蒂斯出版公司诉巴茨、美联社诉沃克
Curtis Publishing Co. V. Butts
and Associated Press v. Walker,
138
柯克帕特里克诉普赖斯勒案(1969 年)
Kirkpatrick v. Priesler (1969),329
《柯里尔》 Collier's,112
柯立芝政府 Coolidge Administra-
tion,565
科尔格罗夫诉格林案(1946 年) Cole-
grove v. Green(1946),328
科尔曼诉麦克伦南案(1808 年),135
科学和技术政策办公室 Office of Sci-
ence and Technology Policy,446
科学社会主义,171,174,177,178
克拉克,威廉 Clark,William,441
克莱顿法(1914 年) Clayton Act
(1914),565
克鲁泽神学院 Crozer Seminary,
709—①
克罗斯莱民意测验,87
克洛普弗诉北卡罗来纳州案(1967 年)
Klopfer v. North Carolina (1967),
523—①
课税减免 Tax Deduction,251
课税扣除 Tax Credit,251
肯定行动计划 Affirmative action
plan,96,719—720,738,767
空军协会,294
空想社会主义 Utopian socialism,171
“恐赤病” Red scaring,131,132,686,
687,688,738
扣押拨款权 Impoundment power,

44,406,417,418,420

L

拉法莱特进步党 La Follette Progressive party, 189
拉弗曲线 Laffer curve, 573
拉夫政治行动委员会 Ruff PAC, 259
拉美裔美国人(说西班牙语美国人) Hispanics 291, 767—768
拉萨尔主义 Lassalleism, 174, 178
拉萨尔分子 Lassalleans, 174
莱蒙诉库尔兹曼案(1971年) Lemon v. Kurtzman(1971), 671, 672
兰德公司 Rand Corporation, 557
蓝盾协会 Blue Shield Association, 625
蓝色法律 Blue Laws, 674
蓝十字协会 Blue Cross Association, 625
劳工部 Department of Labor, 470, 628, 632
劳联-产联政治教育委员会 AFL-CIO Political Education Committee, 196, 284
老年美国人法(1965年) Older Americans Act of 1965, 571 表
老年和遗属保险 Old-age and Survivals Insurance (OASI), 617, 618, 652, 653, 654
老年和遗属保险信托基金 OASI Trust Fund, 618, 652, 653, 654
老年和遗属保险信托基金理事会 Board of OASI Trust Fund, 653
老年、遗属和残疾保险 Old-age, Survivals and Disability Insurance (OASDI), 610, 617, 618, 654, 655
老年、遗属和残疾保险信托基金 OASDI Trust Fund, 655
老年、遗属、残疾和健康保险(社会保障) OASDHI (Social Security), 617—618, 651—652, 653, 654

雷诺兹诉美国案(1878年) Reynolds v. United States (1878), 675
雷诺兹诉西姆斯案(1964年) Reynolds v. Sims (1964), 530
里德诉里德案(1971年) Reed v. Reed (1971), 740
里根的“新联邦主义” Reagan's New Federalism, 63—64, 615, 657—658
里根革命 Reagan Revolution, 268, 269, 273
里根“经济复兴计划” Reagan's Economic Recovery Plan, 553, 575
里根经济学 Reagan's economics, 575, 577, 578, 579
里根时代 Reagan era, 266, 269, 272
里根向卡特挑战, 239—243
里根政府 Reagan Administration
新联邦主义, 63—64, 615, 657—658
新保守主义, 98
同国会关系, 369—370
在国会依靠共和党人同民主党人的联盟, 316, 333
减税和削减民用开支, 575; 削减救济性福利开支 612
加强国防及产生的问题, 480—481, 583
经济政策的成就和问题, 575—576
美国第一次成为债务国(1985年), 576
被迫干预经济, 576—577
税制改革, 577—578
社会福利制度改革, 654—661
任命的政治行政长官, 477—478
任命的法官, 413, 498, 509, 667
对外政策, 574
入侵格林纳达, 428
里根政府对社会福利制度的改革, 654—661
改革方针, 655
局部改革社会保障, 655—656
削减福利项目开支, 656—659
部分福利项转交给州和地方政府(“新联邦主义”) 657—658
以税收优惠鼓励私人办社会福利及个

人自助, 658
改革的成效和产生的问题 658, 660
今后的改革方向——“工作福利”,
660—661
马萨诸塞州的“就业和培训选择项目”,
661
加州的“走向自立之路项目”, 662
(总统)立法倡议权, 416—417
立法倡议权、复决权、罢免权 Initiative,
referendum and recall, 103, 159
(国会)立法否决权 Legislative veto,
318, 375, 376, 406, 426—427。
(预算支出的)立法授权 Legislative
authority, 596—597
利益冲衡 Conflict of interests, 311
利益集团 Interest group, 93, 94, 105,
124, 185—186, 245—246, 256—262,
274—312
是公民参政的渠道, 105
政党是利益集团的大联合, 185—186
是政党衰落的因素之一, 201
定义, 274
形成的原因, 275—276
兴起和发展, 276—281
兴旺的原因, 277—281
寻求经济利益的集团: 工商企业, 282—
283; 劳工, 283—286; 农场主, 286—
288; 专业人员, 286—289
寻求政治、社会利益的集团, 290—292
公共利益集团, 292—295
其他目的的集团, 295—296
外国政府和利益集团在美国的院外活
动, 296—301
影响政策的手段: 直接游说, 301—304;
法院诉讼, 305; 间接游说, 306—308;
评国会议员, 306—307; 抗议示威,
308—309
用金钱购买的政治影响(政治行动委员
会 PAC), 259—262
铁三角, 304, 464—465
对选举的影响, 93, 245—246
对政府政策的影响, 94—95

政府的管制, 310—312
基夫教授对利益集团的评论, 312
联邦储备法(1913年) Federal Re-
serve Act of 1913, 565, 585
联邦储备委员会(联邦储委) Board of
Governors of the Federal Reserve
System, 457 表 9·3, 585—588
联邦储备系统(中央银行) Federal Re-
serve System, 457 表 9·3, 565, 585—
588, 601
联邦存款保险公司 Federal Deposit
Insurance Corp., 460
联邦党人 Federalists
起源, 21, 154
代表的经济利益, 154
和宪法的关系, 20—25, 28—32
同反联邦党人的斗争, 20—25, 28—32,
134—135
1796、1800年总统选举, 154
创办报纸, 108
制定惩治煽动叛乱法, 134—135
同州权派的斗争, 489—492
《联邦党人文集》 *Federalist Papers*,
32, 32—①
C. A. 比尔德的评论, 46
第 10 篇, 45—46, 51, 154—①, 277—
278
第 51 篇, 53; 第 57 篇, 51; 第 78 篇, 41,
485; 第 85 篇, 69
联邦电讯委员会 Federal Communi-
cations Commission (FCC), 114,
125, 457, 458 表; 管制电台和电视台的
规定, 141—143; 公平原则, 142—143
联邦调查局 Federal Bureau of Inves-
tigation (FBI), 377, 444, 697, 698
联邦对总统候选人竞选费的补助, 251,
253—255
联邦法院 Federal Courts, 参见“美国
最高法院”
美国法院的特点, 484
托克维尔论美国法院的重大作用, 484
汉密尔顿论美国司法部门的权力, 485

- 联邦法院的历史发展, 484—498
- 内战前一马歇尔法院, 确立司法审查权, 487—489; 维护联邦至上地位, 489—492; 唐尼法院, 维护奴隶制, 492—494
- 内战结束到新政前, 限制政府干预经济, 494—496
- 新政后期至今, 扩大个人自由和民权, 缩小经济自由, 496—498
- 联邦法院的权力
- 制定政策, 529—532
- 制约国会, 318, 529—530
- 制约总统, 318, 496
- 受到制约: 国会的制约, 532—533; 舆论的制约, 533—534
- 联邦法院法官
- 法官的任命: 重要性, 政治性, 508—509; 任命程序, 509—510; 任命低级法官的“对参议员的礼貌, 511; 两党争取大法官席位的斗争, 510—511
- 法官的经历和背景, 512—513
- 法官的待遇, 513—514
- 法官受到的限制和弹劾, 514—515
- 法官个人思想对裁决的影响, 515—517
- 消极司法观(司法自我约束)和积极司法观(司法能动主义), 515, 516
- 联邦法院改进法(1982年) Federal Courts Improvement Act of 1982, 506
- 联邦法院结构及管辖权
- 美国最高法院, 499—502
- 美国上诉法院, 502—503
- 美国地区法院, 503—505
- 领地法院, 505—506
- 专门法院, 506—508
- 联邦巡回上诉法院 506
- 美国权利申诉法院, 506—507
- 联邦反腐化行为法(1925年) Federal Corrupt Practices Act of 1925, 250
- 联邦反价格歧视法(1936年) Federal Anti-Price Discrimination Act of 1936, 568 表
- 联邦公开市场委员会 Federal Open Market Committee, 586
- 联邦雇员退休保险, 620
- 联邦管制院外活动法(1946年) Federal Regulation of Lobbying Act of 1946, 311
- 《联邦规章汇编》 Code of Federal Regulations, 450
- 联邦海事委员会 Federal Maritime Commission, 457
- 联邦监狱工业公司 Federal Prison Industries, Inc., 460
- 联邦紧急救济法(1933年) Federal Emergency Relief Act of 1933, 567 表
- 联邦劳工关系局 Federal Labor Relations Authority, 459, 476
- 联邦贸易委员会, Federal Trade Commission, 458 表, 565
- 联邦贸易委员会法(1914年) Federal Trade Commission act of 1914, 565
- 联邦煤矿卫生和安全法(1969年) Federal Coal Mine—Health and Safety Act of 1969, 629
- 《联邦命令条例录》, 450
- 联邦农作物保险公司 Federal Crop Insurance Corp., 460
- (众议院)联邦日程表 Union Calendar, 382
- 联邦收入法(1971年) Federal Revenue Act of 1971, 246—①, 251; 建立总统选举基金, 251
- 联邦司法中心 Federal Judicial Center, 508
- 联邦逃亡奴隶法 Fugitive Slave Law, 493
- 联邦调解和解局 Federal Mediation and Conciliation Service, 459
- 联邦童工法(1916年) Federal Child Labor Act of 1916, 737
- 联邦薪水法(1967年) Federal Salary Act of 1967, 340
- 联邦选举竞选法(1971, 1974) Federal

Election Campaign Acts of 1971, 1974, 246—①, 251; 1976 1979 年, 修正案, 252; 主要内容, 252—255

联邦选举委员会 Federal Election Commission, 251, 459

联邦预算程序 Federal Budget Process

周期、四个阶段 599—600

总统预算的编制, 416—417, 600—602

国会立法程序:

 国会对预算的控制权, 602

 国会有关预算的委员会和机构, 602—603

 1974 年预算法规定的立法程序和
 时间表, 603—605

 国会完成预算立法时间表提前,
 605

 预算的执行, 606

 预算的审计, 606

联邦赠予各州土地办学, 645

联邦证券法(1933 年) Federal Security Act of 1933, 567

联邦证券交易法(1934 年) Federal Security Exchange Act of 1934, 567

联邦至上 Federal supremacy, 62, 489—492

联邦制 Federalism, 18, 54, 58—64

 联邦和州分权, 58—59

 联邦权力的扩张, 62

 二元联邦制, 62

 合作联邦制, 62

 里根的新联邦主义, 63—64

 各州现在行使的权力, 59—60

 是两党长期存在的一个因素, 167

联邦政府成立, 33

联邦政府对经济的管理, 579—590

 宪法保护、促进市场经济, 579—580

 宪法为政府干预经济提供了手段, 580

 美国经济——混合经济 580

 管理和干预经济的特点, 580

 宏观调节经济的目的和手段, 580

 财政政策: 依据的原理, 581; 艾森豪威

尔到里根 6 位总统的财政政策, 581; 调节的效果, 581—582; 调节产生的问题, 582—583; 产生预算赤字的原因, 583—584

货币政策: 依据的理论, 585; 联邦储备委员会的职能, 585; 联邦储备宏观调节的手段: 法定准备金标准 585—586, 贴现率 586, 公开市场业务 586; 联邦公开市场委员会的职能和权力, 586—587; 联邦储备受到的限制, 587; 联邦储备调节经济的成效, 588

对经济的微观控制——对私营企业的管制 588—590

联邦政府经济政策的变迁

 自由放任时期, 564—566

 干预经济的开端, 565

 加强干预时期, 566—572

 凯恩斯主义及其支配地位, 569—570

 约翰逊的“伟大社会”计划, 570

 经济滞胀, 凯恩斯主义衰落, 570, 571

 里根政府削弱干预时期, 574—579

 里根经济学, 574—575, 578

 供应学派和货币主义, 572—573

 里根经济政策的成就和问题, 575—576

 平衡预算措施, 577

 税制改革, 577—578

 对里根经济政策的评论, 578—579

联邦预算 Federal Budget, 479, 590—606

 预算的多种职能, 590

 预算涉及各方面的利益, 590

 预算制度的建立和发展, 591—592

 总统在预算制定中的主导地位, 592

 国会对预算制定的控制, 592

 财政年度起讫日期的改变, 592

 预算的巨大增长, 593

 预算收入构成的变化, 593

 预算支出构成的变化, 595

 税收支出 Tax expenditure, 595

 国会关于预算支出的授权: 立法授权 (Legislative authority) 和预算授权 (Budget Authority), 596

- 国会为政府提供经费的五种立法:拨款,合同授权,贷款或信贷授权,贷款保证授权,借款授权,597
- 可控制和无法控制的开支,598—599
- 国债立法,599
- 两党在平衡联邦预算方面的斗争,755--756
- 共和党7年平衡联邦预算的计划,756,763--764
- 民主党克林顿总统7年平衡联邦预算计划,763--764
- 联邦住房管理局 Federal Housing Administration,642
- 联邦住宅贷款银行委员会 Federal Home Loan Bank Board,459
- (国会)联合经济委员会 Joint Economic Committee,570,603
- (国会)联合决议 Joint resolution,371,376,379
- 联合矿工工会 United Mine Workers,284
- 联合汽车工人工会 United Auto Workers (UAW),260
- 联合汽车工人工会控告劳工部扣压职业培训拨款,470
- (国会)联合税收委员会 Joint Committee on Taxation,596
- (国会)联合委员会 Joint Committees,350
- 联合主权公民党 United Sovereign Citizens,188
- 两大党的组织
- 不同于其他西方国家政党的独特性,178--179
- 州和地方党组织:基层选区 (precinct),179;县(市)委员会,179—180;州委员会(州中央委员会),180—181
- 全国组织:全国代表大会 National Convention,181;全国委员会 National Committee,181—182
- 参众议院竞选委员,183
- 两家通讯社 Two news agencies,118,126
- 列举权力 Enumerated powers,59,365,490,491
- (参议院)临时议长 President Pro Tempore,339,344
- 零售药店协会, Association of Retail Druggists,283
- 领地法院 Territorial Courts,505
- 六位总统的财政政策,581
- 炉边谈话 Fir-side chat,117
- 陆军部 Department of War,453 表—①
- 路易斯维尔铁路诉莱特森案(1844年) Louisville, Cincinnati & Charleston Railroad v. Letson (1844),495—②
- 路易斯·哈里斯同民意测验公司 Louis Harris and Associates,88
- 《论坛》 Forum,112
- 罗珀舆论研究中心 Roper Center of Public Opinion Research,87
- 《罗伯特·耶茨的札记》,20--①
- 罗思诉美国案(1957年) Roth v. United States (1957),138
- 罗诉韦德案(1973年) Roe v. Wade (1973),694—695,739
- 洛夫斯通的修正主义 Lovestone's revisionism,176
- 洛兰汽车旅馆 Lorraine Motel,709—①
- 洛克菲勒基金会 Rockefeller Foundation,550
- 洛克纳诉纽约州案(1905年) Lochner v. New York (1905),496—⑥
- 《洛杉矶时报》 Los Angeles Times,111,118

M

- 马伯里诉麦迪逊案(1803年) Marbury v. Madison (1803),487—489
- 马尔诉罗案(1977年) Maher v. Roe

(1977), 695
马克思主义 Marxism, 171, 175, 176
马克思主义者同拉萨尔分子的斗争,
174—175
马勒诉俄勒冈州案(1908年) Muller
v. Oregon (1908), 736—①
马里兰殖民地宗教容忍法(1649年)
Act of Toleration of Maryland
Colony (1649), 668
马洛伊诉霍根案(1964年) Malloy v.
Hogan (1964), 690
马普诉俄亥俄州案(1961年) Mapp v.
Ohio (1961), 523—①, 689
马萨诸塞州诉谢泼德案(1984年) Mas-
sachusetts v. Sheppard (1984), 689
马什诉钱伯斯(1983年) Marsh v.
Chambers (1983), 673
马歇尔法院 Marshall Court, 487—
492
确立司法审查权: 马伯里案(1803年),
487—489
维护联邦至高地位: 弗莱彻案(1810
年), 489; 麦卡洛克案(1819年),
490—491; 吉本斯案(1824年),
491—492
马歇尔计划 Marshall Plan, 425, 551
马亚格斯号 Mayaguez, 428
迈因纳斯维尔学区诉戈比提斯案(1940
年) Minersville School District v.
Gobitis (1940), 676
迈耶斯诉美国(1926年) Myers v. U-
nited States (1926), 414
麦高恩诉马里兰州案(1961年) Mc-
Gowan v. Maryland (1961), 674
麦戈文—弗雷泽委员会 McGovern-
Fraser Commission, 227
麦克劳林诉俄克拉何马州高等教育委员
会案(1950年) McLaurin v. Okla-
homa State Regents For Higher E-
ducation (1950), 706
麦科勒姆诉教育委员会(1984年) Mc-

Collum v. Board of Education
(1948), 672—②
《麦克卢尔氏杂志》 McClure's Maga-
zine, 112
麦卡洛克诉马里兰州案(1819年) Mc-
Culloch v. Maryland (1819), 490—
491
麦卡锡主义 McCarthyism, 131, 133,
497, 687
芒恩诉伊利诺伊州案(1877年) Munn
v. Illinois (1877), 495—①
《芒西氏》 Munsey's, 112
贸易法(1974年) Trade Act of 1974,
445
(总统的)贸易谈判特别代表办公室 Of-
fice of the Special Representative
for Trade Negotiations, 445
贸易政策委员会 Trade Policy Com-
mittee, 446
梅里尔—林奇公司 Merrill Lynch, 303
美孚石油公司 Standard Oil, 112
美国安全理事会, 294
美国报纸的数目及日发行量, 111
美国成为债务国, 576
美国第一委员会, America First
Committee, 295
美国地区法院 U. S. District Court,
498, 503—504
美国的社会主义运动, 171, 176—177,
178
美国电话电报公司 American Tele-
phone and Telegram Co.
(AT&T), 311, 538
美国调查研究组织理事会, 88
美国独立党 American Independent
Party, 190
美国法院的特点, 484
美国法院行政管理局 Administrative
Office of the U. S. Courts, 508
美国妇女选举权协会 American
Woman Suffrage Association, 735

美国革命及其意义 6—10
美国革命的女儿 Daughters of American Revolution, 738
《美国各州联邦的形成的说明文献》, *Documents Illustrative of the Formation of the Union of American States*, 20—①
《美国公报》 *Gazette of the United States*, 108
美国公民自由联盟 American Civil Liberties Union, 294, 517, 529
美国工人党 Workingmen's Party of the U. S., 174
美国共产党 Communist Party of the U. S., 176—177, 188, 189, 687
美国广播公司 American Broadcasting Company (ABC), 117, 118, 126
美国国际开发合作署 U. S. International Development Cooperation Agency, 459
美国国际贸易法院 U. S. Court of International Trade, 507
美国国际贸易委员会 U. S. International Trade Commission, 459
美国海关法院 U. S. Customs Court, 507
《美国黑人现状》, *The State of Black America*, 704
美国检察官 U. S. attorney, 505
美国进出口银行 Export — Import Bank of the U. S., 446, 460
美国谨慎保险公司, 538
美国军事上诉法院 U. S. Court of Military Appeals, 65, 507
美国劳工联合会 American Federation of Labor (AFL), 175, 284
美国劳工联合会—产业工会大会(劳联—产联) American Federation of Labor—Congress of Industrial Organizations (AFL—CIO), 283—284, 303, 307, 529

美国联邦巡回上诉法院 U. S. Court of Appeals for the Federal Circuit, 506
美国临时紧急上诉法院 Temporary Emergency Court of Appeals of the U. S., 508
美国两大政党与英国、西欧政党的不同, 57, 71, 165, 183—187, 214—215, 315—316
美国陆军协会, 294
美国律师协会 American Bar Association (ABA) 304; 与法官的任命, 509
美国律师协会联邦司法委员会 Committee on Federal Judiciary of the American Bar Association, 509
美国盲人印书馆 American Printing House of the Blind, 460
美国贸易代表办公室 Office of the U. S. Trade Representative, 445
美国纳粹党 American Nazi Party, 684, 688
美国农场服务社联合会 American Farm Bureau Federation, 280, 286, 303
美国企业联合会, 557
美国企业研究所 American Enterprise Institute, 553—554, 557
美国权利申诉法院 U. S. Claims Court, 506
美国全国棉花理事会 National Cotton Council of America, 286
美国人大会议, 553
美国人党 American party, 188, 190
美国人的价值准则 Americans' values, 82
美国人的社会意见一致论 American social consensus theories, 168
美国人拥护民主行动组织 Americans for Democratic Action (ADA), 295, 307
美国人拥护宪法行动组织 Americans

for Constitutional Action, 295, 307
美国商会 Chamber of Commerce of
the U. S., 78, 251, 276, 283
美国上诉法院 U. S. Court of Ap-
peals, 486, 498, 502—503
美国税收法院 U. S. Tax Court, 507
美国税收上诉委员会, U. S. Board of
Tax Appeals, 507
美国诉贝尔蒙特案(1937年) United
States v. Belmont (1937), 425
美国诉福布斯案(1957年) United
States v. Faubus (1957), 505
美国诉柯蒂斯—赖特出口公司案(1936
年) United States v. Curtiss —
Wright Export Corp. (1936), 422,
424, 425
美国诉克鲁克香克案(1876年) United
States v. Cruikshank (1876), 682,
705
美国诉里昂案(1984年) United States
v. Leon (1984), 689
美国诉理查森(1974年) United States
v. Richardson (1974), 519
美国诉里斯案(1876年) United States
v. Reese (1876), 705
美国诉奈特公司案(1895年) United
States V. E. C. Knight Co. (1895),
496—②
美国诉尼克松案(1974年) United
States v. Nixon (1974), 374, 374—
①
美国诉平克案(1942年) United States
v. Pink (1942), 425
美国诉西格案(1965年) United States
v. Seeger (1965), 679
美国铁路协会 American Association
of Railroads, 282—283
美国通讯社与西欧通讯社的不同, 120
美国希腊人大会, 298
美国宪法 The Constitution of the
United States of America 意义, 6;

产生背景, 6—14; 制定, 15—28
恩格斯对宪法承认奴隶制的评论, 28
批准宪法的斗争, 28—32
增添权利法案, 34
权利法案内容提要, 35
保障的个人自由, 30
改变宪法的三种手段, 34—44
宪法修正案, 34—39
最高法院的解释(司法审查权), 39—
43
总统、国会、政党所创的先例, 43—44
确立的社会制度, 44—47
确立的政治制度的基本原则, 47—66
美国资产阶级革命的特点同宪法的特
点, 66
对宪法的评价: 贡献和缺点, 66—72
美国消费者联合会, Consumer Feder-
ation of America, 294
美国新闻署, U. S. Information A-
gency, 459
《美国新闻与世界报道》 U. S. News &
World Report, 113, 118
美国行政会议 Administrative Con-
ference of the U. S., 459
美国行政司法官 U. S. magistrate,
505
美国烟草协会, 283
美日贸易理事会, 298
美国医学会 American Medical Asso-
ciation (AMA), 95, 276, 289
美国医学会政治行动委员会 AMA Po-
litical Action Committee, 259
美国银行家协会 American Bankers
Association, 283
美国印第安人全国大会 National
Congress of American Indians, 290
美国印第安人运动 American Indian
Movement, 290
美国邮政总局 U. S. Postal Service,
456, 459, 460
美国以色列公共事务委员会 American
Israel Public Affairs Committee

(AIPAC), 298
美国犹太人委员会 American Jewish Committee, 276, 290
美国舆论研究所 American Institute of Public Opinion, 87, 88
美国政府预算(即预算建议) Budget of the U. S. Government, 601, 602
(法院的)美国执法官 U. S. marshal, 505
美国市长会议 U. S. Conference of Mayors, 295
美联社 Associated Press, 109—110, 118, 126, 127, 539
美术委员会 Commission of Fine Arts, 459
美台《共同防御条约》 U. S. — Taiwan Common Defence Treaty, 427
美英巴黎和平条约(1883年), 12
美洲基金会, Inter-American Foundation, 460
美洲银行 Bank of America; 538
《美洲杂志》 American Magazine, 108
(基督教)门诺派中严紧派 Amish, 678
门诺派教徒 Mennonite, 679
蒙哥马利市反种族隔离斗争, 709—711
蒙哥马利·沃德公司, Montgomery Ward Co., 620—621
米库尔斯基委员会, Mikulski Commission, 227
米兰达规则 Miranda rules, 690, 692
米兰达诉亚利桑那州案(1966年) Miranda v. Arizona (1966), 690
米勒诉加利福尼亚州案(1973年) Miller v. California (1973), 138
密苏里太平洋铁路公司诉卡恩(1919年) Missouri Pacific Railway Co. v. Kan (1919), 417—②
密苏里妥协法(1820年) Missouri Compromise Act of 1820, 493, 493—①
密西西比大学事件(1962年) Universi-

ty of Mississippi incident (1962), 410—411
密歇根大学政治研究中心 Center for Political Studies of the University of Michigan, 87
棉花控制法(1934年) Cotton Control Act of 1934, 567
棉铃象鼻虫 Boll Weevils, 356
(国会议员)免费寄递邮件特权 Franking privilege, 340
免职法(1867年, 1876年) Laws of Removal of 1867, 1876, 414
藐视法院罪 Contempt of Court, 530
藐视国会罪 Contempt of Congress, 363—①, 377
民权示威 Civil rights demonstration, 105, 106
民权委员会 Civil Rights Commission, 459, 715, 715—①
民权法 Civil Rights Acts
1866年, 700
1957年, 715
1960年, 715
1964年, 95, 210, 570, 713, 715—716, 718—719, 739
1970年, 706
1978年修正案, 739
民意测验 Public opinion polls
模拟投票 Straw vote, 86
《文学文摘》的 Literary Digest poll, 86
机构: 非商业性, 87—88; 商业性, 88
方法, 88
盖洛普测验的准确性, 91
随机(概率)抽样法 Random (probability) sampling, 89, 90
定额抽样法 Quota sampling, 89—90
民用工程紧急救济法(1934年) Civil Works Emergency Relief Act of 1934, 567

民用航空委员会 Civil Aeronautics Board, 457

民主党 Democratic party
建立(1828年), 155
早期成员构成及政策, 156
与辉格党轮流执政, 157
分裂(1854年), 157
党内派别, 158
1933年以来长期执政 157, 160
新政民主党大联合, 160, 162, 185—186
新的大联合仍未形成, 203, 761—762
基本选民, 191
黑人的支持, 186, 191
1980、1984年竞选纲领, 192, 193—196
1980年全国代表大会规则, 228 方框
民主党人的堡垒——南方, 157—158
民主党人研究会, Democratic Study Group, 355—356

民主共和党 Democratic-Republican party
建立, 21, 154
1796、1800年总统选举, 154
执政, 154
创办报纸, 108
同惩治煽动叛乱法, 134—135, 685—686
分裂, 155

《民族》, *Nation*, 112

“明确和现实的危险”原则 Clear and present danger doctrine, 131—132, 133

明示权力 Expressed powers, 59

蘑菇议员团 Mushroom Caucus, 357

摩门教 Mormonism, 675

模拟投票 Straw vote (= straw poll), 86

莫比尔石油公司 Mobil Corp. 538

莫尔豪斯学院 Morehouse College, 709—①

莫里尔土地赠予法(1862年) Morrill

land Grant Act of 1862, 645

默示权力 Implied powers, 59, 366, 490—491

穆尔诉伊利诺伊州案(1852年) Moore v. Illinois (1852), 493

N

纳德保护消费者运动 Nader's movement to protect consumers, 293—294

纳德集团的机构 294

奈特—里德报系, 118, 126

南部重建法(1867年), 700

南部重建时期(1865—1877年), 209—210

南朝鲜贸易商协会 300

南方基督教领袖会议 Southern Christian Leadership Conference (SCLC), 290, 711

南方民主党人 Southern Democrats (Dixiecrats), 701, 708

南方宣言 Southern Manifesto, 708

内阁 Cabinet, 438—439; 华盛顿、艾森豪威尔、尼克松、福特、卡特、里根等同内阁的关系, 438—439

内肖巴县事件 Neshoba County, Miss. incident, 713

内战对两党的影响, 157—158

尼德兰资产阶级革命, 66

尼尔诉明尼苏达州案 1931年 Near v. Minnesota (1931), 135—136

尼加拉瓜反政府武装 Contras, 377—②

农场家园局(属农业部) Farmers Home Administration of the Dept. of Agriculture, 455

农场信贷法(1933年) Farm Credit Act of 1933, 567

农场信贷局 Farm Credit Administration, 459

农业调整法(1933年) Agricultural Adjustment Act of 1933, 567

农作物贷款法(1934年) Crop Loan Act of 1934, 567
诺里斯诉克罗克案(1851年) Norris v. Croker (1851), 493
《纽约每日新闻》 *New York Daily News*, 111—①
《纽约时报》 *New York Times*, 111, 118, 126, 139, 140, 539
《纽约时报》和哥伦比亚广播公司新闻部 1980年总统选举民意调查, 266
纽约时报公司诉美国案, 美国诉华盛顿邮报公司案(“五角大楼文件”案) *New York Times Co. v. United States and United States v. Washington Post Co.* 139—141
纽约时报公司诉沙利文案 *New York Times Co. v. Sullivan*, 136—138
《纽约世界报》 *New York World*, 110, 113
《纽约太阳报》 *New York Sun*, 109
《纽约新闻周刊》 *New York Weekly Journal*, 123—①
《纽约邮报》 *New York Post*, 111—②
纽约中央铁路公司诉怀特案 1917年 *New York Central Railroad Co. v. White* (1917), 495—①
奴隶制 Slavery, 6, 10—①, 参见“黑人争取平等斗争”, “黑人”
J. Q. 威尔逊论奴隶制, 18, 69
宪法对奴隶制的认可, 25—28
奴隶人口数, 27, 27—①
3/5 妥协, 27
《女士》杂志 *MS.* 739
《女性的神秘》 *The Feminine Mystique*, 738

P

帕尔科诉康涅狄格州案(1937年) *Palko v. Connecticut* (1937), 665
“排除规则” Exclusionary rule, 688, 689

陪审团制 Jury System, 519—520
大陪审团 Grand jury, 520
小陪审团 Petit trial jury, 520
佩尔补助计划 Pell grant program, 646
彭德尔顿法 Pendleton Act, 411, 470—473
啤酒和葡萄酒税收法(1933年) Beer and Wine Revenue Act of 1933, 567
朴乐喧丑闻(“朝鲜门”事件) Tongsun Park scandal, 341
贫困线下的人口, 659—660
“平等法律保护”条款 Equal protection clause, 50
平等就业机会委员会 Equal Employment Opportunity Commission, 457, 458
(妇女)平等权利修正案 Equal Rights Amendment (ERA), 95, 737, 739, 740—742
《评论的评论》, 112
平衡预算法(1985年) 577, 584, 605—606
平民党 Populist party, 157, 188, 189, 190
评议国会议员 Rating legislators, 307—308
普莱西诉弗格森案(1896年) *Plessy v. Ferguson* (1896), 701—702, 707
普里格诉宾夕法尼亚州(1842年) *Prigg v. Pennsylvania* (1842), 493
普遍军事训练和服役法(1948年) Universal Military Training and Service Act of 1948, 679

Q

奇泽姆诉佐治亚州 *Chisholm v. Georgia*, 500—①, 533
齐普斯诉环球航空公司案(1982年) *Zipes v. TWA* (1982), 740
企业圆桌会议 Business Roundtable,

283, 539, 553, 555, 556
汽车运输公司法(1935年) Motor Car-
rier Act of 1935, 568
汽车制造商协会诉州农场保险公司案
(1983年) Motor Vehicle Manu-
facturers Association v. State In-
surance Farm Co., (1983), 469
“钱袋权”, 371, 372
“前现代”国会, “现代”国会 Pre -
Modern Congress, Modern
Congress, 319
枪支管制 Gun control, 94
乔伊斯案(1987年) Joyce case, 740
窃听电话 Wiretapping, 697—698
浸礼会教徒 Baptists, 668, 670
清教徒 Puritans, 668
琼斯诉范赞特案(1847年) Jones v.
Van Zandt (1847), 493
“驱逐舰换基地”协定, 425
取缔童工宪法修正案 Outlawing
Child Labor Amendment, 738
全国保守派政治行动委员会 National
Conservative Political Action Com-
mittee (NAPAC), 246, 259, 260
(政党的)全国代表大会 National con-
ventions, 181, 231—232
全国都市联盟 National Urban
League, 276, 704, 722—①
全国堕胎权利行动同盟 National
Abortion Rights Action League,
696
全国房地产经纪人协会 National As-
sociation of Realtors, 283
全国妇女党 National Woman's Par-
ty, 737, 738
全国妇女选举权协会 National
Woman's Suffrage Association,
735
全国妇女忠诚联盟 National
Women's Loyal League, 734
全国妇女组织 National Organniza-

tion for Women (NOW), 290,
696, 739
全国公民联合会 National Civic Fed-
eration, 549, 554
全国工业复兴法(1933年) National
Industrial Recovery Act of 1933,
421, 422, 567
全国广播公司 National Broadcasting
Company (NBC), 114, 118
全国国会俱乐部 National Congres-
sional Club, 259表5·9
全国花生理事会 National Peanut
Council, 286
全国基督教会理事会 National Coun-
cil of Churches of Christ, 294
全国教育协会 National Education
Association (NEA), 303
全国紧急状态法(1976年) National
Emergencies Act of 1976, 415
全国来复枪协会 National Rifle Asso-
ciation (NRA), 94—95, 260
全国来复枪协会政治胜利基金会 NRA
Political Victory Fund, 259
全国煤炭协会 National Coal Associ-
ation, 283
全国民意测验理事会 88
全国牛奶生产者联合会 National Milk
Producers Federation, 286
全国农场主联盟 National Farmers'
Union, 276, 286
全国农场主协进会 National Grange,
276, 286
全国汽车商协会 260
全国天主教福利会议 National
Catholic Welfare Conference, 276
全国团结党 National Unity party,
188
全国消费者联盟 National Consum-
er's League, 736, 736—①
全国小麦种植者协会 National Asso-
ciation of Wheat Growers, 286

全国性新闻机构 National news agencies, 118—119
全国学校午餐法 National School Lunch Act, 640
全国养牛人协会 National Cattlemen's Ass'n, 286
全国人口普查 National Census, 324
全国有色妇女协会 National Association of Colored Women, 736
全国有色人种协进会 National Association for the Advancement of Colored People (NAACP), 276, 290, 305, 517, 529, 685, 703—704
全国有色人种协进会诉亚拉巴马州(1958年) NAACP v. Alabama 1958, 685
全国有色人种协进会蒙哥马利分会 Montgomery Branch of NAACP, 709
全国制造商协会 National Association of Manufacturers (NAM), 78, 276, 283, 539, 738
全国直接学生贷款计划 National Direct Student Loan Program, 646
全国州长协会 National Governors Association, 295
全国住房法(1934年) National Housing Act of 1934, 568
全美妇女选举权协会 National American Woman's Suffrage Association (NAWSA), 735, 736—①
全国控制犯罪和街道安全法(1968年) Omnibus Crime Control and Safe Street Act of 1968, 692, 697
全面预算调整法(1981年) Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981, 656
全面住房法(1964年) Omnibus Housing Act of 1964, 571
全院委员会(全众议院国情委员会) Committee of the Whole House on

the State of the Union (Committee of the Whole), 383—384
(最高法院)全院意见书 Per Curiam, 528
(联邦)权利法案 Bill of Rights, 48
争取在宪法中增加权利法案, 28—32
成为宪法的组成部分及其意义, 34, 67, 内容提要, 35
同民权运动, 48
适用范围从联邦扩大到州, 664—667
权利申诉法院 Court of Claims, 499, 506—507
权利项目 Entitlements, 599, 656

R

人口协会, 557
“人民联合起来拯救人类”组织 People United to Save Humanity (PUSH), 729
人民主权论(主权在民) Popular sovereignty, 18, 19, 22, 41, 48—50
(法国)《人权和公民权宣言》(人权宣言), 67
《人人杂志》Everybody's, 112
人身保护状 Writ of Habeas Corpus, 367
人事管理局 Office of Personnel Management, 459, 472, 476
人头税 Poll tax, 209, 705, 716
“日落”法 “Sunset” laws, 293, 376

S

塞尔马争取选举权斗争(1965年) Selma, Alabama, Civil rights demonstration 1965, 411, 713—714
塞尼卡瀑布第一次女权主义者会议 Seneca Falls, New York, First Feminist Conference, 733
三边委员会 Trilateral Commission, 551—552
三大电视网 Three TV networks,

114, 117, 118, 126, 142, 150, 539
三大新闻性周刊:《时代》,《新闻周刊》,
《美国新闻与世界报道》, Three
news weekly, 113, 118, 127
三法官法庭 Three—judge tribunal,
504, 525
三K党 Ku Klux Klan (KKK), 684,
688, 701, 713
商船法(1936年) Merchant Marine
Act of 1936, 568
商品期货交易委员会 Commodity Fu-
tures Trading Commission, 457
商品信贷公司 Commodity Credit
Corp., 460
商业日报(纽约) *Journal of Com-
merce*, 118
“商业”条款 Commerce clause, 25,
422, 491—492
上进计划 Upward Bound Program,
647
少数党领袖 Minority Leader, 323,
343, 344—345
“少数票总统” Minority president,
235
社会安全网 568, 570, 612, 648, 655
舍伯特诉弗纳案(1963年) *Sherbert
v. Verner* (1963), 675
社会保障法(1935年) Social Security
Act of 1935, 568, 610, 617, 631, 634,
635, 641
社会保障法修正案(1950年), 635; (1954
年), 611; (1972年), 635
(里根的)社会保障改革全国委员会,
655
社会保障顾问委员会, 654
社会保障局 Social Security Adminis-
tration, 455, 652
社会保障全国委员会, 638
社会保障税 Social security tax, 618,
税率 618, 619 表, 652, 654, 655
社会保障信托基金 OASDHI Trust
Fund (Social Security Trust

Fund), 652, 655
社会达尔文主义 Social Darwinism,
608
社会党 Socialist Party, 131—①,
132, 132—①, 175—176, 189, 190
社会福利项目: 社会保险, 617—633
举办方针, 614—616
四大保险, 退休, 老年健康、工伤、失业,
617, 见专题
社会福利项目: 福利补助
抚养未成年子女家庭补助 (AFDC)
及其批评, 634—635, 636
补充保障收入 SS1, 635, 636
医疗补助 Medicaid, 637—638
食品券 Food stamps, 638—640
儿童营养项目 Children's Nutrition
Program, 640
一般援助, 640—641
社会服务和儿童服务, 641
住房援助项目, 642—644
教育援助, 644—648
美国重视教育的传统, 644; 联邦政府
对教育的扶持, 645; “军人权利法
案”, 645; 联邦援助贫穷儿童上
学, 646; 联邦援助贫穷大学生项
目, 646—647; 州和地方政府、社
会及个人对贫穷学生的资助, 648
社会福利制度 Social Welfare, 607—
662
及政策的重要性, 607
变迁, 608—611
特点, 613—617
联邦的社会保险, 617—633
联邦的福利补助, 633—648
成就, 648—651
问题, 651—654
里根政府的改革, 654—662
社会福利制度的特点:
三并举的举办方针
公私并举, 以公为主, 614
三级政府并举, 以联邦为主, 615
社会保险和福利补助并举, 以保障为
主, 615—616

管理的多层次, 616
社会福利待遇的不平衡, 616
社会福利制度的变迁, 608—612
自由放任阶段(1935年以前); 学者的理论, 608; 社会福利是个人和社会的事, 政府无责任, 608—609
创建阶段(1935年到二战爆发)、经济危机改变了人们的观念, 政府有责, 610; 1935年社会保障法, 610
发展阶段(二战结束到70年代后期): “伟大社会”立法, 611—612; 社会安全网建成, 612
收缩时期(里根政府一), 612
社会精英 Elites 97—99
60年代新社会精英的出现, 100
构成不同于老社会精英层, 101
政治态度: 多是自由派, 101
对两党, 尤其是民主党的影响, 102
社会民主党 Social Democratic Party, 175
社会契约说 Social Contract Theory, 7, 10, 19, 48
社会制度(美国), 44—47
社会主义工党 Socialist Labor Party, 175, 189
社会主义工人党 Socialist Workers Party, 188, 189
社会主义行业与劳工联盟 Socialist Trade and Labor Alliance, 175
社会精神保健中心法修正案(1965年) Community Mental Health Centers Act Amendments of 1965, 571
“审改议案”会 “mark-up” session, 381
审计总局 General Accounting Office, 359, 372, 577, 606, 656
申克, 查尔斯 Charles T. Schenck, 131—①, 686
申克诉美国案(1919年) Schenck v. United States (1919), 131—132, 136, 686
生命权利 Right to life, 695—696

生命权利党 Right to Life Party, 190
生命权利委员会 Right to Life Committee, 696
生命宪法修正案政治行动委员会 Life Amendment PAC, 696
胜利者得全票制 Winner-take-all, 166, 206, 234—236, 和选举人团制引起的问题, 235
圣公会(英国) Anglican Church (Church of England), 668
圣路易斯联合煤矿公司诉伊利诺伊州案 St. Louis Consolidated Coal Co. v. Illinois, 495—①
圣劳伦斯海道开发公司 Saint Lawrence Seaway Development Corp., 460
施内尔诉戴维斯案(1949年) Schnell v. Davis (1949), 706
失业保险, 630—633
联邦政府对待失业的政策和措施, 630
社会保障法(1935年)建立全国性失业保险, 631
州关于工人领取失业津贴的资格的规定, 632
州关于失业津贴额的规定, 632
企业帮助失业工人的项目: 解雇金计划, 补充失业金计划, 633
(第一个州的)失业保险法: 威斯康星州失业保险法, 631
失业赔偿保险(失业保险) Unemployment compensation insurance, 610
《时代》周刊 Time, 113, 118, 127, 150
《时代》杂志公司, 539
十一家最大报业集团, 125表3·3
《十九世纪的妇女》(1845年出版) Women in the Nineteenth Century, 1845, 733
十月革命 October Revolution, 131, 132, 173, 176
食品券法(1964年) Food Stamp Act of 1964, 570, 638
食品券 Food Stamps, 611, 638—640

食品分配项目 Food Distribution Program, 638
史密森学会 Smithsonian Institution, 540
史密斯法(1940年) Smith Act of 1940, 133, 134, 687
史密斯-康纳利法(1943年) Smith-Connally Act of 1943, 250
史密斯诉奥尔顿特(1944年) Smith v. Allwright (1944), 706
史密斯-休斯法(1917年) Smith-Hughes Act of 1917, 645
世界产业工人同盟 Industrial Workers of the World, 132, 176
《世界主义者》Cosmopolitan, 112
岁入法(1964年) Revenue Act of 1964, 570
授予权力 Delegated powers, 59, 60, 365—366, 367表
授予土地兴办的学院 Land-grant college, 63
水门事件 Watergate affair, 50, 83, 128, 138, 145, 147, 200, 206, 251, 318, 374, 377, 698; 最高法院裁决, 尼克松辞职, 374; 参议院水门委员会的调查, 377
水门委员会 Watergate Committee, 377
税支支出 Tax expenditures, 595—596
税收改革法 Tax Reform Acts of 1969 and 1986, 1969年 507; 1986年 577, 578
斯韦特诉佩因特案(1950年) Sweatt v. Painter 1950, 706
斯旺诉夏洛特-梅克伯伦格县教育局委员会案(1917年) Swann v. Charlotte-Mecklenburg County Board of Education, 1971, 718
斯特雷德诉格雷厄姆案(1851年) Strader v. Graham 1851, 493
斯克里普斯报系 Scripps Newspapers, 110, 125

司法部副部长 Solicitor General, 529
司法法 Judiciary Act of 1789, of 1891: 1789年 39, 42, 486, 487, 488—489方框, 499, 502; 1891年, 502
司法法院 Legislative Court, 498—499
司法命令 Judicial order, 530
司法审查权 Judicial review, 39—43, 55, 130, 484, 487—489
(参议院)司法委员会 Judiciary Committee of the Senate, 510
(众议院)私事日程表 Private Calendar, 382
私刑 Lynching, 702, 702—①, 705
私议案 Private bill, 379
苏联入侵阿富汗, 425

诉讼程序

穷人打官司难, 517
诉讼资格, 518—519
陪审团制, 519—520
民事诉讼程序, 521—522
刑事诉讼程序, 522—523
刑事案件被告的宪法权利, 523—524

诉讼资格 Standing, 518

随机(概率)抽样法 Random (probability) Sampling, 89

岁入法(1935年) Revenue Act of 1935, 568

索罗, 亨利·戴维的理论 Henry David Thoreau's theory, 709—①

T

弹劾权 Impeachment power, 315, 317

宪法的“弹劾”条款的制定, 394

弹劾条款及历来被弹劾的文职官员, 374—375

安·约翰逊总统被弹劾, 374, 400

众议院司法委员会弹劾尼克松, 375

尼克松辞职, 375, 400

弹劾法官, 374—375, 532

唐尼法院 Taney Court, 492—494

唐尼其人, 492
德雷德诉斯科特(1857年), 493--494
特别委员会(国会) Select Committees, 350
提审令 Writ of certiorari, 525
天赋人权 Natural rights, 7, 9, 19, 47, 48
“天然的二元对抗现象” Natural dualism, 168
天主教教会 Catholic church, 738
天主教徒的政治见解, 79
田纳西流域管理局 Tennessee Valley Authority, 460, 566
田纳西流域管理局法(1933年) Tennessee Valley Authority Act of 1933, 567
铁路工人罢工(1894年), 410
铁路雇员退休保险, 620
铁路劳工法(1934年) Railway Labor Act of 1934, 568
铁路退休委员会 Railroad Retirement Board, 459
铁路兄弟会 Railway Brotherhoods, 284
“铁三角”“(三方联盟)” Iron triangle, 304, 464—465
听证会(国会) Hearings, 302—303, 372, 380, 381
廷斯代尔(E. Tinsdale)的漫画, 327--①
通用汽车公司 General Motors Corp., 538
同酬法(1963年) Equal Pay Act of 1963, 739
《同美国的契约》 The Contract with America, 753—754
《统一军事司法法典》, 65
统治阶级的劳工政策, 173—174
投分裂票 Split-ticket Voting, 220
投票权利法(1965年) Voting Rights Act of 1965, 95, 210, 714, 715, 716
投票权利法(1970年) Voting Rights

Act of 1970, 209, 211
屠宰场案(1873年) Slaughterhouse Cases (1873), 701
土壤保持法(1935年) Soil Conservation Act of 1935, 568
土壤保持和国内分配法(1936年) Soil Conservation and Domestic Allotment Act of 1936, 568
退休保险, 617—622
 联邦老年、遗属、残疾、健康保险(OASDHI, 通称社会保障), 617—620
 联邦铁路雇员退休保险, 620
 联邦雇员退休保险, 620
 联邦为退伍军人提供退休金, 620
 私人退休保险
 雇员津贴计划, 620—621
 个人投保, 621
 个人退休储蓄帐户, 621
退休金福利保证公司 Pension Benefit Guaranty Corp., 460
退伍军人局 Veterans Administration, 459

W

瓦格纳—康纳利法(1935年) Wagner-Connally Act of 1935, 568
外国代理人注册法(1938年), 297
《外交》季刊 *Foreign Affairs*, 551
《危机》 *The Crisis*, 704
威德玛诉文森特(1972年) *Widmar v. Vincent* (1972), 673
威克斯诉美国(1914年) *Weeks v. United States* (1914), 689
威诺格拉德委员会 Winograd Commission, 227
威斯康星州失业保险法(1932年) Unemployment Insurance Law of Wisconsin of 1932, 631
威斯康星州诉约德案(1972年) *Wisconsin v. Yoder* (1972), 678
为农场抵押提供资金法(1934年) Farm

Mortgage Refinancing Act of 1934, 567
为住宅主提供资金法(1933年) Home owners Refinancing Act of 1933, 567
“为自由而战”, 296
韦尔什诉美国案(1970年) Welsh v. United States 1970, 680
韦斯伯里诉桑德斯案(1964年) Wesberry v. Sanders 1964, 328, 530
委托立法权 Delegation of legislative power, 406, 420—422, 461—462, 463
委员会事务委员会(国会政党的) Committee on Committees, 323表7·1, 346—347
“伟大社会”计划 “Great Society” plan, 570, 611, 644, 746
未来资源公司, 557
卫生和公众服务部 Department of Health and Human Services, 453
卫生,教育和福利部 Department of Health, Education and Welfare, 453—④, 718
文官控制军队原则, 64—66
文官委员会 Civil Service Commission, 471, 476
文官制度法(彭德尔顿法,1883年) Civil Service Act of 1883, 411, 470—473
文官制度改革法(1978年) Civil Service Reform Act of 1978, 473—476
文化测验 Literary Tests, 209, 705, 706, 715
《文学文摘》的民意测验 Literary Digest's poll, 86
沃尔兹诉纽约市税务委员会案(1970年) Walz v. Tax Commission of the City of N. Y. (1970), 669, 671, 672
沃伦法院 Warren Court,
对涉嫌共产党人案件的裁决, 134, 497,

687
布朗案裁决, 497
扩大权利法案对刑事案件被告的保护, 692
发展自由派司法能动主义, 497
无产者同盟 Proletarian League, 171
无党派联盟 Independent Alliance, 188
无线电广播
发展, 113—114
全国广播网, 114, 117
对美国政治的影响, 117
政治家使用, 117
无线电广播法(1927年) Radio Act of 1927, 141
无政府工团主义 Anarcho-syndicalism, 176
无政府主义(巴枯宁的) Bakunin's anarchism, 174
“五角大楼文件” Pentagon papers, 139—①
五角大楼文件案 Pentagon Papers Case, 139—141,
“午夜”任命 “Midnight” appointments, 488 方框
武装力量总司令, 65, 410, 427
舞毒蛾 Gypsy Moths, 356

X

西埃拉俱乐部 Sierra Club, 294
西奥多·罗斯福进步党 Theodore Roosevelt Progressive party, 189
西北土地法令 The Northwest Ordinance, 12
西弗吉尼亚州教育委员会诉巴奈特案(1943年) West Virginia State Board of Education v. Barnette (1943), 677
希尔奎特集团 Hillguet group, 176
希尔斯曼论言论出版自由 Roger Hilsman's Comment on freedom of

speech and press, 143
限权政府 Limited government, 41, 49, 57, 67—68
宪法第一条修正案 First Amendment, 667—688
保障言论和出版自由, 122—123, 130—144
言论出版自由条款适用于各州, 664—665
言论自由条款与利益集团, 280
“确立国教”条款, 669—674, 679—681
信教自由, 674—681
和平集会权, 682—684
结社权, 684—688
隐私权, 693—698
宪法法院 Constitutional Court, 498—499
宪法惯例 Constitutional Practices, 43—44
宪法修正案 Constitutional amendments, 34—39
提出程序, 36—37, 379
批准程序, 37—39
内容, 37—38, 40 方框, 663
修改宪法的艰难, 38—39
权利法案(头十条修正案)的产生, 28—34
权利法案内容提要(表), 35
26条修正案内容提要(方框), 40
未获各州批准的宪法修正案, 36
第一条 见“第一条修正案”条目
第三条 693
第四条 688, 689, 693, 697
第五条 47, 494, 520, 665, 688, 689, 693
第六条 520, 688, 693
第七条 520
第八条 688, 691—692, 693
第九条 693
第十条 59
第十一条 500—②, 533
第十三条 533, 565, 700, 734
第十四条 47, 50, 123, 136, 319,

495, 496, 533, 663, 664—666, 676, 682, 685, 690, 693, 695, 700, 701, 707, 734
第十五条 207, 209, 319, 533, 700, 705
第十六条 63, 533, 565
第十七条 21, 320, 330
第十八条 37
第十九条 208, 737
第二十一条 37
第二十二条 52, 397
第二十三条 210
第二十四条 95, 210, 716
第二十五条 399—400
第二十六条 209, 212, 533
现代修正主义 Modern revisionism, 176, 177
现代艺术博物馆 Museum of Modern Art, 540
现有项目预算 Current Services Estimates, 603
相对多数票当选制 Plurality electoral System, 166, 206
相互广播公司 Mutual Broadcasting System (MBS), 117
“向华盛顿进军”(1963年) March on Washington (1963), 712
项目否决 Item veto, 418, 765
消费品安全委员会 Consumer Product Safety Commission, 457, 459 表
消极竞选 Negative Campaign, 239, 240, 260
消息自由法(1966年)及修正案(1974年) Freedom of Information Act of 1966 and Amendment of 1974, 144
小党和第三党 Minor parties and third parties, 162, 164, 170, 188—191, 参见“政党”
意识形态政党, 189
资产阶级左翼政党, 189—190
资产阶级右翼政党, 190

对总统选举结果的影响,190
促进政治改革,190
1984年竞选总统的13个小党,188
小汉普顿公司诉美国案(1928年)
Hampton, Jr. and Co. v. United States (1928), 450
小企业局 Small Business Administration, 460
小石城事件 Little, Rock City incident (1957), 410, 505
(两院)协商委员会 Conference Committee, 350, 385—386
谢尔曼反托拉斯法(1890年) Sherman Antitrust Act of 1890, 496, 565
谢克特家禽公司诉美国(1935年)
Schechter Poultry Corporation v. United States (1935), 422
谢司起义 Shays' Rebellion, 15, 15—●
欣克利,小约翰,520, 523
辛普森审判 O. J. Simpson trial, 767
辛辛那提铁路公司诉州际商业委员会
Cincinnati, New Orleans and Texas Pacific Railway Co. v. Interstate Commerce Commission, 496—①
新保守主义 New Conservatism, 98
新罕布什尔预选 New Hampshire primary, 150, 224, 225—226
新社会精英层 New social elite, 出现,100
特征—更自由化,101
构成,101
在两党内造成分裂,102
新闻检查 Censorship, 123
《新闻信札》 News Letter, 108
《新闻周刊》 Newsweek, 113, 118, 150, 539
新右派 The New Right, 746
新泽西方案(“小州方案”) New Jer-

sey Plan, 22, 393
新政 New Deal, 58, 62, 63
新自由主义 New Liberalism, 98
信任危机 Crisis of Confidence, 196—199
《星期六报》 *The Saturday Press* 136
《星期六晚邮报》 *Saturday Evening Post*, 112
星期三集团 Wednesday Group, 356
“星期三日程”程序 “Calendar Wednesday” Procedure, 383
刑事案件被告的宪法权利, 523—524, 688—692
行政服务总局(总务局) General Services Administration, 460
行政管理和预算局 Office of the Management and Budget (OMB), 416, 444—445, 468, 474, 591—592, 595—596, 600, 606, 639
(总统的)行政权 Executive powers of the President, 405, 406, 407
行政日程表(参议院) Executive Calendar of the Senate, 382
行政特权 Executive privilege, 44, 374—①, 377, 406—407, 531
行政协定 Executive agreements, 43, 406
《幸福》 *Fortune*, 87
修正委员会 “Council of Revision”, 22
选举 Elections
选举的频繁和规模,103
选举的重要意义,103, 204
选举是公民参政的最重要渠道,103
低投票率,104, 212—216
两种选举:直接预选,正式选举,205
宪法关于联邦选举的规定,205—206
国会议员选区制,206
“胜利者得全票制” Winner-take-all, 166, 206
州法与选举,206

选举权的扩大和普及,207—210
投票权的限制:居住期限和选民登记,210—212
公职候选人提名程序:提名方式的演变,217—218
直接预选,218—222;政党代表大会提名,217—218,221
总统候选人提名程序,222—232
总统选举,232—236
竞选,236—245
利益集团和竞选,245—246
金钱和选举,246—262
联邦政府对总统候选人的补助,253—255
选举和其他政治制度保持政局稳定,262—263
选举和政党政治:历史上的三次政党选民重新组合,263—271;90年代的三次选举对政党政治的影响,761—763;1964年大选,746
1980年大选:共和党保守主义的胜利,264—266,746
民主党选民联盟瓦解,264—266;新联盟尚未形成,270,760—763
1984年大选,268,268—①
1986年中期选举,268—271
共和党选民新联盟尚未形成,270,760—763
选举和政府政策:1932年以后的自由主义,1980年后的保守主义,271—273
(90年代3次)选举
对政党政治的影响(两大党尚未形成各自选民的新联盟),760—763
对政府经济政策的影响,763—765
对政府福利政策的影响,765—766
对种族关系的影响,766—768
选举
1964 746
1980年 746
1992年 结果,747;克林顿当选总统的原因,747—749;历史意义,758—759
1994年 结果 749—750;共和党和

保守主义取胜的原因 751—753;历史意义 759;对政府经济政策、福利政策和种族关系的影响,763—765,765—766,766—768

1996年 结果,754—755;克林顿竞选连任成功的原因,755—756;历史意义,759—760

选举权

州决定选举资格,205,207

扩大,53;取消选民资格的财产限制,156,207—208

扩大到全体白人成年男子,207—208

扩大到妇女,208—209

扩大到年满18岁的公民,209

扩大到黑人,209—210

扩大到哥伦比亚特区的选民,210

选民投票资格:居住期限,211;选民登记,211

居住在联邦直辖地的美国公民无选举权,211—212

选举人团(制) Electoral College,232—234,392—393,选出第一任总统,33

产生“少数票总统”,234—235

产生的问题和受到的批评,235

改革的建议及改革的困难,235—236

继续保持选举人团制的原因,236,393

(总统)选举人 Electors,156,232—234

选民的愤怒 Voters' anger,751

选民对政党的忠诚 Party loyalty 形成,76—77,78—80

削弱,162,199—200,761

习惯性的持久性,169

选民投票率 Voters' turnout

低于西欧和下降,104,199,212—214,235

低和下降的原因,214—216

选民投票无常(对政党的忠诚下降),162

学生贷款担保计划 Guaranteed Student Loan Program,646

学生非暴力协调委员会 Student Non-

violent Coordinating Committee (SNCC), 714

学校祈祷 School prayer, 532, 673

学校午餐项目 School Lunch Program, 640

学日祈祷文, 纽约州学校理事会为学生撰写的, 673—①

Y

雅尔塔协定(1945年) Yalta Agreement of 1945, 425

亚拉巴马大学事件(1963年) University of Alabama incident (1963), 411

言论和出版自由 Freedom of speech and press, 130—144, 664—665, 682—683

宪法第一条修正案提供的保障, 123

法院同言论自由, 130

事后新闻检查, 130—138

关于宣传推翻政府的言论, 131—134

申克诉美国案(1919年), 131—132

吉特洛诉纽约州案(1926年) 132—133

丹尼斯诉美国案(1951年), 133

耶茨诉美国案(1957年), 133

关于批评政府和官员的言论, 134—138

1931年以前, 134—135

尼尔诉明尼苏达州案(1931年), 135—136

纽约时报公司诉沙利文案(1964年), 136—138

关于海淫言论, 138

事先新闻检查的尝试: “五角大楼文件”案(1971年), 139—141

限制言论自由的三个高潮期, 688

言论和出版自由传统, 122—123

延长希尔—伯顿法(1964年) Extension of Hill-Burton Act of 1964, 571

“延伸区理论” Penumbra Theory, 693

(国会)延续决议 Continuing resolution, 605

扬斯敦钢板钢管公司诉索耶(1952年)

Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer (1952), 415

养老金各种现金补助指数化(1972年)

Indexation of pensions, etc., 612

耶茨诉美国案(1957年) Yates v. United States (1957), 133—134, 497, 687

耶和华见证人会 Jehovah's Witnesses, 676

(参议院)业务日程表 Calendar of Business of Senate, 382

EVP 诉明克案(1937年) EVP v. Mink (1937), 144

1877年妥协 Compromise of 1877, 701

一党州 One party states, 158, 206

1984年选举战略同盟, 728

一人当选选区制 Single-Member district, 166, 206, 327

(众议院)一致同意的日程表 Consent Calendar, 382

伊朗门事件 Irangate incident, 377, 377—②, 690

(两院)伊朗门事件联合委员会, 377

伊朗—尼加拉瓜事件 Iran-Contra Affair, 377, 377—②, 690

伊朗扣押美使馆人员为人质事件 (Iranian Crisis), 83, 94, 202

医疗补助 Medicaid, 611, 622, 623, 637—638

医疗照顾 Medicare, 611, 622—623

医疗照顾法(1965年) Medicare Act of 1965, 571, 611, 617, 622

移民法(1996年), 768

遗产基金会 Heritage Foundation, 554, 557, 558

(法院)异议意见书 Dissenting Opinion, 528

意识形态利益集团 Ideology interest groups, 246

- “意识形态政党”(左派政党) Ideology parties, 189
- 议会制政府 Parliamentary system, of government, 70, 71, 314—316, 390
- (众议院)议席重新分配法(1929年) Reapportionment Act of 1929, 325
- 银行法(1933年) Banking Act of 1933, 567
- 英国权利法案, 48
- 英国资产阶级革命, 66
- 英国宗教宽容法(1689年) England Toleration Act of 1689, 668
- 拥护共和国公民会 Citizens for the Republic, 259 表 5·9
- 用校车接送学童 School Bussing, 96, 532
- 用冗长的发言阻挠议案的通过 Filibuster, 384
- 用援助保卫美国委员会, 296
- 犹太教 Judaism, 674
- 犹太裔美国人的政治见解, 79
- 犹太人集团 Jewish group, 291
- 犹豫选民的关键作用, 242
- (选举)有竞争的州 Competitive states, 206
- 舆论 Public opinion,
定义, 73—74
影响个人政治见解和舆论的因素, 74—85
 政治社会化, 75—81
 政治文化, 81—83
 事件, 83—84; 政治领袖的行动, 83
 大众传播媒介, 84—85
 政党利益集团, 民意测验, 85
 民意测验: 发展, 86—87; 怎样进行, 88—91
对选举的影响, 92—93
利益集团制造舆论影响选举, 93
同政府政策, 94—97
 舆论是政策的源泉, 94—95
 舆论是政策的反映, 95—96
- 舆论对决策和官员的影响, 96
- 舆论对官员言行的监督, 96
- “自由派”和“保守派”, 97—102
- 60年代新社会精英层的出现及影响, 100—102
- 公民参政, 102—106
- 《舆论》(AEI的刊物), 557
- 舆论杂志 Magazines of opinion, 112
- 预算和审计法(1921年) Budget and Accounting Act of 1921, 416, 554, 591
- 预算局 Bureau of the Budget, 416, 444, 591
- (预算支出)预算授权 Budget Authority, 596
- 预算授权法 Budget Authority Act, 372
- (参众两院)预算委员会 House and Senate Budget, Committees, 362, 417, 555, 592, 602, 603, 604, 605
- 预算支出 Outlay, 595
- 预算咨文 Budget message, 368, 601, 602
- 预选(直接预选) Primary election (direct primary), 150, 159, 315
定义, 205, 218
起源和兴起, 218—219
关门预选, 219
开门预选, 220
第二轮预选, 220—221
大开放预选, 220
超党派预选, 220
交叉备案, 221
总统预选, 221
候选人名字列入预选票的程序, 221
削弱政党, 200, 222
- 原野协会 Wildness Society, 294
- 约翰·肯尼迪表演艺术中心 John F. Kennedy Center for the Performing arts, 540
- 约翰逊的伟大社会计划 Johnson's Great Society plan, 570; 立法, 570

表 12·2, 611, 644

越南战争 Vietnam War, 96, 148, 147, 147—①, 148, 371; 对外关系协会与越战, 551; 反越战拒服兵役, 679

Z

“再生”福音派基督徒 Born-again evangelicals (Born-again Christians), 79—80, 753

(法院)赞同意见书 Concurring opinion, 528

早年教育计划 Head Star Program, 647

曾格案 Zenger Case, 123, 123—①

“詹姆斯·麦迪逊文书” James Madison Papers, 20—①

战争权力决议(1973年) War Powers Resolution of 1973, 405, 428

(国会两院)战后经济政策和计划委员会 Postwar Economic Policy and Planning Commission, 642

长老会教友 Presbyterians, 668

“真正的恶意”原则 “Actual malice” doctrine, 137—138

珍珠港事件 Pearl Harbor incident, 95, 114

镇民大会 Town meeting, 103

争取保守派多数基金会 Fund for a Conservative Majority (Young American Campaign), 259 表 5·9, 260

争取民主党多数基金会 Fund for a Democratic Majority, 259 表 6·9

争取有效力国会全国委员会 National Committee for Effective Congress, 246

争取总统再次当选委员会 Committee to Reelect the President, 249

正当法律程序条款 Due process clause, 35 方框, 40 方框, 47, 368, 663, 664, 665, 682, 683, 690, 692,

890

695

正式选举(大选) general election, 205—207

证券和交易委员会 Securities and Exchange Commission, 457, 458 表
政策发展办公室 Office of Policy Development, 442, 467

政策规划组织 Policy planning organizations, 546, 548, 549

对外关系协会 Council on Foreign Relations, 550—551

三边委员会 Trilateral Commission, 551—552

经济发展委员会 Committee for Economic Development, 552—553

企业圆桌会议 Business Roundtable, 553

布鲁金斯学会 The Brookings Institution, 553—555

这些组织起重要作用的原因, 555—556

美国企业研究所 The American Enterprise Institute, 557—558

遗产基金会 Heritage Foundation, 558

当前危险委员会 Committee on the Present Danger, 558

(参众院政党)政策委员会 Policy Committee, 346

(联邦政府)政策制定
周期, 536

制定者: 社会机构的掌权者, 537—540;
政府部门的掌权者, 540; 二者的关系, 541—544

掌权人物的规模, 540—541

里根报第一届政府班底, 543—544

制定过程的三个阶段, 544—545

政策制定的三种模式: 优秀人物掌权论模式, 545; 多元论模式, 545—546;
戴伊的寡头论模式, 546—549

直接决策者的作用, 558—559

政策规划组织在决策过程中的作用, 548—549

政策规划组织, 549—558
评戴伊的寡头论模式, 559—561
政府政策目标的一致性, 561—562;
实施政策方法上的分歧, 斗争和妥协,
562—563
政策制定多元论模式, 545—546
政党 Political parties,
两大党在美国政治中的作用, 153, 203
美国两大党同西欧政党的不同, 57, 71,
165, 183—187, 215, 314—316
政党的创建时期, 154—156
两党制相对稳定时期, 156—157
两党制稳定时期, 157—158
改革时期, 159
民主党、辉格党轮流执政, 157
内战前后两党制的区别, 158
两大党对美国政治的垄断, 159—166
两党制长期存在的原因, 166—170
美国何以没有强大的工人阶级政党,
170—178
两大党的组织, 178—183, 184—185
两大党的特征, 183—188, 214—215,
314—316
最重要目标: 赢得选举的胜利, 183—
184
组织松散, 权力分散, 184—185
不同利益和集团的大联合, 185—187
候选人竞选班子在竞选中的主导作
用, 187—188
“四党制”, 165—166
两大党的异同及其原因, 191—196
两党的衰落及标志, 196, 199, 200
选民对政党忠诚的下降, 199—200, 761
两党衰落的原因, 200—201
政党在复兴吗? 201—203
小党和第三党, 188—191
第三党不能长期存在的原因, 170
乔治·华盛顿对政党的看法, 154
詹姆斯·麦迪逊对政党的看法, 154
政党重新组合问题, 156—157, 160,
162; 90年代, 760—763
政党代表大会 Party convention,
217, 217—①, 226—230, 231—232

政党的大联合 Party coalition, 157,
160, 162; 90年代, 760—763
两党选民基础的差异, 185—186; 对政
党的政策立场的影响, 186
政党地方党员会议 Party caucus,
150, 224—226, 232
政党核心会子会议 Party caucus, 217
政府出版局 Government Printing
Office, 168
“政府第四部门” Fourth branch of
the government, 149
政府效能和责任 Efficiency, and ac-
countability of government, 70
政府行政部门组织研究委员会 The
Commission on Organization of the
Executive Branch of the Govern-
ment (Hoover Commission), 472,
472—①
政治改革运动 Political reform move-
ment, 159, 199
“政治机器” Political machine, 158
政治教育委员会(产联) Committee on
political Education (COPE) of
CIO, 284
政治任命官员(政治行政长官) Politi-
cal appointees, 411—412, 467, 476—
478
政治社会化 Political socialization,
75—81, 148
定义, 75
家庭的作用, 75—77
学校的作用, 77—79
宗教的影响, 79—81
政治文化 Political Culture,
加·阿尔蒙德的定义, 81
詹·威尔逊的定义, 81
格·林塔林的定义, 82
美国人广泛接受的价值准则, 82
(法院的)“政治问题”原则 “Political
question” doctrine, 38, 328, 530
(利益集团的)政治行动委员会 Politi-

cal action committee (PACS), 187, 201, 246, 252—253, 255, 256—262
数量, 资金, 捐款的大发展, 258—260
用金钱购买政治影响, 261—262
削弱政党的作用, 201
政治行政长官 Political executives: 任命, 411—412; 职务, 出身, 经历, 年龄, 教育程度, 476—477
政治学研究所 Institute of Government Research, 554
(美国)政治制度的基本原则
天赋人权 (Natural rights), 48
人民主权和限权政府, 48—50
法治而非人治, 50
代议制政府, 50—53
权力分立与制约平衡, 53—58, 70—72
联邦制, 58—64
文官控制军队, 64—66
芝加哥大学全国民意研究中心 National Opinion Research Center at the University of Chicago, 88, 105, 696
《芝加哥论坛报》案 Chicago Tribune case, 135
知情权 Right to know, 144
直接民主 Direct Democracy, 51
直接邮件竞选 Direct-mail Campaigning, 245
直接游说 Direct lobbying, 301—304
直接预选(见“预选”) Direct primary, 218—219
指导委员会(参议院民主党的) Steering Committee, 指导和政策委员会(众议院民主党的) steering and Policy Committee, 346—347
职业安全和卫生法(1970年) Occupational Safety and Health Act of 1970, 628
职业安全和卫生审查委员会 Occupational Safety and Health Review Commission, 457

职业文官 Career Civil Servants, 478
制宪会议(1787年) Constitutional Convention (1787), 6, 15—28, 参见“美国宪法”
制定者, 16
分歧和矛盾, 17, 18
一致, 19
分歧和妥协, 19—28
联邦派的三个目标, 21
弗吉尼亚方案, 22
新泽西方案, 22
大妥协, 23—25
对奴隶制的妥协, 25—28
通过《美利坚合众国宪法》草案, 15
詹姆斯·威尔逊评奴隶制, 18
制裁南非法案(1986年), 370
置政府于阳光之下法(1977年) Government in the Sunshine Law of 1977, 144
中美关系
尼克松, 福特, 卡特三总统促进关系正常化, 84
尼克松总统改变对华政策, 96
卡特政府宣布同中国正式建交, 427
中央情报局 Central Intelligence Agency (CIA), 377, 444, 460
《钟形曲线——美国生活中的智商和阶级结构》 *The Bell Curve, Intelligence and Class Structure in American Life*, 767
种族隔离 Racial segregation, 701—702
(90年代的)种族关系, 766—768
种族平等大会 Congress of Racial Equality 290, 714
种族歧视 Racial discrimination, 701—702
《美国种族战争在即》, 767
众议院 House of Representatives, 众议员总人数, 任期, 选区, 议席分配, 324—326
国会选区的划分, 326—329

- 任众议员的资格, 329—330
- 众议员不得兼任行政及司法工作, 324
- 选举众议员的费用, 247, 258, 332—333, 332 表 7·3
- 众议员的构成, 335—336, 337 表 7·4
- 众议员的待遇, 339—340
- 七十年代的改革, 353—355
- 众议员的个人工作班子, 358—359
- 众议院筹款委员会 House Ways and Means Committee, 603 604
- (众院两党)众议院竞选委员会 (Congressional Campaign Committee, 347
- 众议院日程表 House Calendar, 382
- 众议院议长 House Speaker, 322, 343—344
- 州代表团 State delegations, 356
- 州工人赔偿法全国委员会, 628
- 州际商业法(1987年) Interstate Commerce Act of 1987, 450, 457, 565
- 州际商业委员会 Interstate Commerce Commission, 450, 457, 496, 565
- (邦联)州际委员会 Interstate Commission, 13 图 1·1
- 州权党 States Rights Party, 190
- 州权派 States' righters, 21, 28, 30, 31, 490
- 州政府理事会 Council of State Governments, 295
- “主权豁免”原则 Doctrine of “sovereign immunity”, 519
- 住房法 Housing Acts of 1934, 1937, 1949; 1934年, 642; 1937年, 642; 1949年, 642—643
- 住房和城市发展部 Department of Housing and Urban Development, 644
- 住房和城市发展法 Housing and Urban Development Acts of 1965, 1968; 1965年, 570 表, 611, 643; 1968年, 644, 715
- 住房和社区发展法(1974年) Housing and Community Development Act of 1974, 643
- 住房援助项目, 公共住房项目, 642—643
- 租房补助, 643—644
- 买房贷款利息补贴, 644
- (老年人)住院保险 Hospital Insurance (H1), 617, 623, 652, 654
- 住院保险信托基金 H1 Trust Fund, 618, 654
- 住宅建造和贷款协会诉布莱斯德尔案 (1934年) Home Building and Loan Association v. Blaisdell (1934), 414
- 住宅主贷款法(1934年) Home Owner's Loan Act of 1934, 567
- 追溯既往的法律 ex post facto law, 367
- 准军事民兵组织 Paramilitary militia, 767
- 资历规则(制) Seniority rule (system), 322, 338, 353
- 自由放任经济政策 Laissez-faire economic policy, 564—566
- 自由派(自由主义者) Liberals, 97—102
- “自由”土地 Free Land, 177
- 自由土壤党 Free Soil party, 157, 189
- 自由意志党 Libertarian Party, 188, 189
- 自由主义 Liberalism, 97—102; 参见“新社会精英层”
- 定义, 97
- 教育对自由主义的影响, 78
- 19世纪初的自由主义, 98
- 新政时期的自由主义, 98
- 新自由主义, 98
- 与保守主义的区别, 99—100, 745—746
- 衰落, 745—746, 756—758
- 宗教宽容两党制, 169

宗教自由 Freedom of religion
宗教自由条款产生的历史背景, 667—669
“确立国教”条款同政教分离: 杰斐逊对此条款的解释, 670; 最高法院对此条款的解释, 670; 伯格首席大法官提出的检验法律合乎此条款的三条标准, 671
教会财产免税问题, 671—672
政府资助教会学校的问题, 672
公立学校进行宗教教育, 举行祈祷和读《圣经》问题, 672—674
星期日停业法问题, 674
信教自由及其限制, 674—681
基本原则, 674—676
向国旗致敬问题, 676—677
星期日停业法和安息日, 677—678
拒服兵役问题, 679—680
西格案(1965年), 679
对宗教自由的小结和评论, 680—681
《综合杂志和历史记事》*General Magazine and Historical Chronicle*, 108
总统办事机构 Executive Office of the President, 402, 439—446
建立, 职能, 发展和规模, 439—440, 467—468
白宫办公厅, 440—442, 467
行政管理和预算局, 444—445, 468
经济顾问委员会, 445
国家安全委员会, 442, 444, 468
政策发展办公室, 442, 467
美国贸易代表办公室, 445—446
环境质量委员会, 446
科学和技术办公室, 443
管理局, 446
总统的权力 Presidential powers
总统权力扩张的原因, 403—405
权力的四个来源: 宪法授权, 406; 国会授权, 406; 先前总统的先例, 406; 最高法院的裁决, 407
国家元首的权力, 408—409; 赦免权,

409
行政首脑的权力——行政权, 409—415
指挥监督行政部门机构的权力, 409—410
监督法律执行的权力, 410—411
在国内使用武力, 410—411
任命权, 411—413
免职权, 413—414
宣布紧急状态权, 414—415
行政特权, 406—407
立法权, 416—423
立法倡议权, 416—417
编制联邦预算权, 416—417
议案否决权, 368, 369, 417—420
扣压国会拨款权, 406, 417, 418, 420
国会委托立法权, 420—423
外交权和军事权, 423—429
外交承认权, 424
缔结条约和签订行政协定权, 424—427
废除条约权, 427
战争权, 427—429
作为本党领袖的影响, 429—430
对总统行使多大权力的三种看法, 430—431
关于总统权力的总结, 431
总统的权力的理论, Theory of presidential powers, 402—403
总统的三大咨文, 368, 416
总统行政命令 Presidential executive order, 410
总统的职能(角色) Presidential functions (roles), 390, 408
国家元首, 408—409
政府首脑(行政首脑, 最高行政长官), 409—410
主要立法者, 368—369
外交政策的决策者, 423—424
武装力量总司令, 65, 427—428
本党领袖, 429—430
全国人民的领袖, 390, 407
总统否决议案权 Presidential veto, 368, 417—420;

总统的否决(表), 369, 419
总统国家安全事务助理 Assistant to the President for National Security Affairs, 442, 444
总统候选人电视辩论 Presidential candidates' television debates:
1960年, 尼克松同肯尼迪, 117, 142, 245
1976年, 卡特同福特, 142, 245
1980年里根, 卡特, 安德森, 117, 142, 245
总统候选人提名
方法的演变, 155, 222
步骤, 222
总统预选, 218, 222
政党地方党员会议 (party Caucus), 224, 226
艾奥瓦州政党地方党员会议 (party caucus in Iowa), 224, 226
州政党代表大会, 224—226
政党全国代表大会代表名额分配, 226—227, 228—229, 230表5·4
民主党70年代关于遴选代表的改革, 227—228
全国代表大会, 231—232
总统候选人提名程序 Presidential Candidate's nomination, 222—232
提名方法的演变, 222
总统预选, 222—224
地方党员会议(Caucuses)—州党代表大会, 224—226
全国代表大会代表名额的分配和代表构成, 226—231
全国代表大会提名, 231—232
总统任命联邦法官的长期影响, 412—413
总统“上衣后摆效应” Presidential “coattails’ effect”, 334
(卡特)总统社会保障委员会, 654
(卡特)总统养老金政策委员会, 654
总统与总理的不同, 315, 391, 395
总统/总统职位 President / Presidency, 53—55

总统制同议会制的区别, 315, 391, 395
单一行政首脑, 392
选举人团选举总统, 393
总统的任期, 393—394
宪法授予总统的权力, 395
政府更迭权力和平转移, 395—396
总统的免职——弹劾, 394—395, 400—401
总统的连任, 52, 396—398
总统的继任, 398—400
总统取代国会的首要地位, 401
当代总统与传统总统的不同, 401—402
总统关于总统职位的理论, 402—403
总统权力扩张的原因, 403—405
总统的权力及受到的制约, 53—54, 405, 406—430, 431
另见“总统的权力”
总统的助手和辅助机构, 433—446
副总统及近年地位的提高, 433—438
内阁, 438—439
总统办事机构, 439—446
总统同国会的关系, 432—433
总统制 Presidential government, 18
总统宣布紧急状态权
富·罗斯福, 414
林肯, 415
杜鲁门, 415
尼克松, 415
总统选举 Presidential election
选举人团选举总统和副总统, 232—234
国会选举正副总统, 234
“少数票总统”, 234—235
选民投票率, 235
选举人团和胜者得全票制: 影响、问题及改革的建议, 235—236
历次总统选举 Presidential Elections
1789年, 33
1796年, 154
1800年, 154; 由众议院选出总统, 234
1816年, 156
1824年, 155, 156; 由众议院选出总统, 234, 235
1828年, 155, 156

1832年,155,156,208
1840年,156,208
1844年,190
1860年,157,235,263
1876年,235,701
1884年,160
1888年,235
1892年,160,190
1896年,157,264
1912年,160,189,190,212
1916年,160
1924年,189,208,231,234
1932年,157,160,264,271
1936年,86
1948年,87,189,190
1952年,160,201
1956年,160
1960年,91表,93,117,162,212,235,245
1964年,91表,98,160,162,186,245,746
1968年,91表,93,160,190,245
1972年,91表,162,投票种族分野,186,249
1976年,91表,201,235,237,245
1980年,80,90,91表,98,102,103,105,117,160,201,202,203,186,235,237,238,240—243,245,246,263,264—265,266—268,270,271,285,746
1984年,91表,98,102,160,161,162,188,201,202,227,231,232,235,237,263,268,268—①,285,730
1988年,730—731
1992年,747,747—749,758—759
1996年,754—755,755—756,759—760

总统选举竞选 Presidential election campaign
政党候选人提名竞选和正式选举竞选,236—237
建立竞选班子和组织,237—238
制定竞选策略,239—240
“消极竞选和积极竞选”,239,240—241
1980年两大党竞选策略,238—240,240—243
竞选方法的变化:
 广泛使用电视竞选,243—244
 电视辩论,244—245
 直接邮件的使用,245
 利益集团和竞选,245—246
联邦政府对总统候选人竞选费的补助,253—255
总统预选 Presidential primary,205,221,222—226
 程序,222—226
 起落,223
 种类,223—224
 作用,224
 候选人参加预选的程序,224
 新罕布什尔州预选的重要性,226
 艾奥瓦州的地方党员会议,226
“祖父条款” “Grandfather clause”,209,705,706
阻止美国参战大会,295
最高法院70年代以来限制歧视妇女的判决,740—741
遵循先例原则 Stare decisis,530
“左”倾宗派主义 “Left” sectarianism,175,178
佐拉奇诉克劳森(1952年) Zorach v. Clauson,670—②,673

[G e n e r a l I n f o r m a t i o n]

书名 = 美国政府和美国政治 (上册)

作者 = 李道揆

页数 = 896

石头

封面页
书名页
版权页
前言页
目录页
第一版前言
第二版序言
第一编

第一章 美国宪法
第一节 宪法产生的背景
第二节 宪法的制定
第三节 批准宪法的斗争
第四节 宪法的改变
第五节 宪法确立的社会制度
第六节 宪法规定美国政治制度的基本原则
第七节 对宪法的评价
第二章 舆论和政治参与
第一节 舆论的定义
第二节 舆论的形成
第三节 反映舆论的重要工具——民意测验
第四节 舆论在美国政治生活中的影响和作用
第五节 “自由派”和“保守派”
第六节 公民参政
第三章 大众传播媒介
第一节 大众传播媒介的历史和现状
第二节 大众传播媒介的特征
第三节 言论和出版自由及其限制
第四节 政府同大众传播媒介的关系
第五节 大众传播媒介对美国政治的影响
第四章 政党
第一节 政党的兴起和演变
第二节 两大政党对美国政治的垄断
第三节 两党制长期存在的原因
第四节 美国何以未出现强大的工人阶级政党
第五节 两大党的组织
第六节 两大党的特征
第七节 小党或第三党
第八节 两大党的区别
第九节 两党的衰落和前途
第五章 选举和竞选
第一节 两种选举
第二节 选举权的扩大和普及
第三节 选民投票率
第四节 公职候选人提名

- 第五节 总统候选人提名程序
- 第六节 总统选举
- 第七节 竞选
- 第八节 金钱和选举
- 第九节 选举同政党政治和政府政策
- 第六章 利益集团
- 第一节 什么是利益集团
- 第二节 利益集团的兴起和发展
- 第三节 利益集团的类别
- 第四节 外国利益集团在美国的院外活动
- 第五节 利益集团怎样影响政策
- 第六节 对利益集团的管制

第二编

- 第七章 国会
- 第一节 美国国会的特点
- 第二节 美国国会的演变
- 第三节 国会议席的分配和选区划分
- 第四节 国会议员
- 第五节 美国国会的组织
- 第六节 国会的职能和权力
- 第七节 国会的立法程序
- 第八章 总统
- 第一节 总统制的建立：制宪者们的设计
- 第二节 总统的连任、继任和免职
- 第三节 总统职位的演变
- 第四节 总统的职能、权力及其限制
- 第五节 总统的助手和辅助机构
- 第九章 联邦行政机构
- 第一节 联邦行政机构的发展
- 第二节 联邦行政机构的类别
- 第三节 行政机构的职能和权力
- 第四节 对行政机构的控制
- 第五节 人事制度
- 第六节 里根的改革
- 第十章 联邦法院
- 第一节 联邦法院的历史发展
- 第二节 联邦法院的结构
- 第三节 法官
- 第四节 诉讼程序
- 第五节 最高法院如何审理案件
- 第六节 法院的权力及其限制

第三编

- 第十一章 联邦政府政策的制定
- 第一节 谁是政策的制定者

第二节	政策制定过程
第三节	政策目标的一致、矛盾、妥协和变化
第十二章	经济政策
第一节	联邦政府经济政策的变迁
第二节	联邦政府对经济的管理
第三节	联邦政府的预算制度和预算程序
第十三章	社会福利
第一节	美国社会福利制度的演变
第二节	社会福利制度的特点
第三节	社会福利项目：社会保险
第四节	社会福利项目：福利补助
第五节	社会福利制度的成就和问题
第六节	里根政府的改革
第十四章	公民自由
第一节	权利法案适用范围从联邦扩大到各州
第二节	宗教自由
第三节	集会和结社权
第四节	刑事案件被告人的权利
第五节	隐私权
第十五章	公民权利
第一节	黑人的苦难
第二节	黑人为平等而斗争（ ）：法院诉讼（1909—1954）
第三节	黑人为平等而斗争（ ）：直接行动（1955—1969）
第四节	黑人为平等而斗争（ ）：积极参政（1970—）
第五节	妇女争取平等权利的斗争
续编	九十年代的美国政治

附录

一、	独立宣言（1776年）
二、	美利坚合众国宪法
三、	美国历届总统和国会一览表（1789—1989）
四、	美国总统选举选票归属一览表（1789—1984）
五、	参考书目
六、	部分术语译名对照
	人名索引
	题目索引

图的目录

1 . 1	邦联条款下的邦联政府
1 . 2	三权相互制衡示意图
4 . 1	美国两大政党演变示意图
7 . 1	国会在职议员在正式选举中的成功率
7 . 2	总统在国会表决中取得的胜利（1953—1979）
8 . 1	总统在国会的得分
8 . 2	总统办事机构示意图

- 8 . 3 里根总统第一届任期的白宫办公厅指挥系统示意图
- 9 . 1 美国政府 (1 9 8 5 年 5 月)
- 1 0 . 1 美国联邦法院系统示意图 (1 9 8 4 年)
- 1 1 . 1 政策制定过程 : 从最上层观察
- 拉弗曲线
- 1 2 . 1 预算授权、承担义务、支出的关系 (1 9 8 7 财政年度)
- 1 2 . 2 联邦预算程序的四个阶段
- 1 3 . 1 私人健康保险示意图

表的目录

- 1 . 1 制宪会议关于各州代表权的表决
- 1 . 2 1 7 9 0 年 1 3 州人口
- 1 . 3 1 3 州批准联邦宪法的情况

联邦和州分权表

- 2 . 1 父母和子女在政党上的一致
- 2 . 2 宗教和政治见解 : 不同宗教信仰的北方白人中自由派所占的

百分比

- 2 . 3 盖洛普民意测验准确性记录
- 3 . 1 美国的大众传播媒介 (1 9 5 0 — 1 9 8 4)
- 3 . 2 美国城市报纸的集中趋势
- 3 . 3 1 9 8 2 年美国最大的十家报业集团
- 3 . 4 大众传播媒介广告收入及占广告总开支的百分比
- 3 . 5 各种大众传播媒介在广告总收入中所占的百分比
- 4 . 1 执政党对国会失去控制的一览表 (1 7 9 3 — 1 9 8 9)
- 4 . 2 重要的第三党在总统选举中得票情况 (1 8 3 2 — 1 9 8 0)
- 4 . 3 第三党在国会选举中取得的席位 (1 8 6 2 — 1 9 8 2)
- 4 . 4 1 9 8 0 年共和党和民主党竞选纲领比较
- 4 . 5 1 9 8 4 年共和党和民主党竞选纲领比较
- 4 . 6 自称是民主党或共和党党员的选民政策倾向 (1 9 8 0 年)
- 4 . 7 民主党和共和党全国代表大会代表的政策观点比较 (1 9 7

6 年)

- 4 . 8 参议员支持劳工赞成立法的态度
- 5 . 1 总统选举 : 传统的低投票率
- 5 . 2 西方国家选民投票率 (1 9 6 0 — 1 9 7 8)
- 5 . 3 各年龄组选民参加全国性选举的百分比
- 5 . 4 1 9 8 4 年两大党全国代表大会代表名额的分配
- 5 . 5 8 0 年代各州总统选举人票数
- 5 . 6 大党总统竞选开支限额和联邦政府补助
- 5 . 7 登记的政治行动委员会增长表 (1 9 7 4 — 1 9 8 4)
- 5 . 8 1 9 8 4 年政治行动委员会的收入和支出
- 5 . 9 1 9 8 4 选举年筹款最多的 1 0 个政治行动委员会
- 5 . 1 0 1 9 8 4 年国会正式选举中 P A C s T 向候选人捐款分类

统计表

- 5 . 1 1 1 9 8 0 年总统选举各集团投票情况

- 5 . 1 2 选举同两党国会议席和州长的变化 (1 9 8 0 — 1 9 8 6)
- 6 . 1 全国性非营利社团 (1 9 7 0 — 1 9 8 3)
- 6 . 2 农业人口和农业就业人数 (1 9 3 0 — 1 9 8 3)
- 6 . 3 农产品出口在美国出口中的地位
- 7 . 1 国会政党正式领导职位和委员会的建立
- 7 . 2 国会众议院议席的分配 (第 9 8 — 1 0 2 届国会)
- 7 . 3 参众两院正式选举竞选费来源
- 7 . 4 国会议员构成的部分情况
- 7 . 5 第 9 9 届国会的常设委员会 (1 9 8 5 — 1 9 8 7)
- 7 . 6 总统的否决
- 7 . 7 结束辩论动议 (1 9 1 7 — 1 9 7 7)
- 8 . 1 总统的否决 (1 7 8 9 — 1 9 8 3)
- 8 . 2 条约和行政协定 (1 7 8 9 — 1 9 7 9)
- 8 . 3 条约和行政协定 (1 9 4 0 — 1 9 7 8)
- 8 . 4 白宫办公厅人员人数 (1 9 3 8 — 1 9 8 3)
- 9 . 1 联邦政府付薪文职人员 (1 8 1 6 — 1 9 8 3)
- 9 . 2 行政部建立时间和雇用文职人员数
- 9 . 3 联邦政府主要独立管制机构
- 9 . 4 适用功绩制的联邦文职人数表
- 9 . 5 联邦预算 , 1 9 7 9 — 1 9 8 4 财政年度
- 9 . 6 管制机构的变化 (1 9 8 1 — 1 9 8 3 财政年度)
- 1 1 . 1 美国政府和社会机构掌权优秀人物的社会背景和特征 (1 9 8 0 — 1 9 8 1)
- 1 1 . 2 第二次世界大战后历届政府内阁级部长的主要社会背景
- 1 1 . 3 政府规划组织负责人 : 全面情况
- 1 2 . 1 新政立法 (罗斯福第一届政府)
- 1 2 . 2 约翰逊的伟大社会立法
- 1 2 . 3 美国战后历次经济危机简况表
- 1 2 . 4 美国国防支出 (1 9 6 0 — 1 9 8 6)
- 1 2 . 5 联邦预算 (1 9 4 0 — 1 9 8 6)
- 1 2 . 6 1 9 8 5 年最大的税收支出项目 (估计数)
- 1 3 . 1 公共项目的社会福利支出在国民生产总值和政府预算支出中所占的比重 (1 9 5 0 — 1 9 8 4)
- 1 3 . 2 社会保障税税率 (1 9 5 0 — 1 9 9 0)
- 1 3 . 3 工人赔偿覆盖的人数及支出 (1 9 4 0 — 1 9 8 4)
- 1 3 . 4 联邦政府主要助学项目 (1 9 7 5 — 1 9 8 4)
- 1 3 . 5 生活在贫困线下的人口和家庭数 (1 9 5 9 — 1 9 8 3)
- 1 4 . 1 权利法案适用范围扩大到各州进程一览表
- 1 5 . 1 南方十一州选民登记 (1 9 6 0 — 1 9 8 0)
- 1 5 . 2 民权运动大事记 (1 9 5 5 — 1 9 6 8)
- 1 5 . 3 攻读学位的在校黑人和白人大学生人数 (1 9 6 0 — 1 9 8 1)
- 1 5 . 4 民选黑人官员人数 (1 9 7 0 — 1 9 8 4)

- 1 5 . 5 黑人在部分州的投票力量 (1 9 8 0 年)
- 1 5 . 6 黑人在部分城市的投票力量 (1 9 8 0 年)

方框

- 邦联条款同联邦宪法比较
- 宪法保障的个人自由
- 权利法案内容提要
- 二十六条修正案
- 民主党关于 1 9 8 0 年全国代表大会的规则
- 国会政党组织 (1 9 8 1 年)
- 宪法授予国会的权力
- 功绩制九原则 (要点)
- 马伯里诉麦迪逊案 (1 8 0 3 年)

附录页