

LUN MEI GUO MIN ZHU

论美国民主

曹绍濂 著

汉大学出版社

前 言

过去谈民主的资产阶级学者，总爱推崇英美的政治。又因英国元首是世袭君主，美国元首是民选总统，虚君共和制不如总统共和制合乎理想，所以美国的民主，更引起他们的注意和兴趣。外国著名资产阶级学者中，对美国民主感兴趣的最早的一个，是法国资产阶级政治学者兼历史学者托克维尔。他在19世纪上半期出版的《美国民主政治》一书，风行于世。这是赞扬美国的民主比较早而又有影响的著作，成为过去某些资产阶级学者谈美国民主时常爱引用的经典。但一则因为19世纪上半期，美国资产阶级还处在上升阶段，美国政治中的某些问题，当时还没有出现，或虽出现，尚不显著；一则因为宪法上所创立的政制，实施不久，某些问题虽然存在，但还不突出，所以托克维尔对于当时美国的政治，只能看出其优点，而不能看出其中存在的问题。1863年，林肯把美国的政府说成是“民有、民治、民享”的政府，美国民主尤其成为某些资产阶级学者所向往的理想目标，而“民有、民治民享”一语，也几乎成为谈美国政治者的口头禅了。

美国的民主，实际上并不像某些资产阶级学者所美化的那样，是什么理想的政治。19世纪后半期已逐渐暴露出它的问题。此时资产阶级学者中有识之士，也不如前人那样，只看出其优点，而忽视其问题了。例如研究美国政治最深刻之英国资产阶级政治学者兼历史学者布赖斯，他在19世纪末期所著的《美洲共和国》一书，对于美国民主中存在的问题，就

有一些揭露。20世纪初，他在考察美国政治后所著的《近代民主政治》一书所揭露的问题，更是不少。

不过，因为布赖斯是站在资产阶级立场，他所揭露的问题，多属细枝末节，未能抓住要害。后来研究美国政治的一些资产阶级学者，也由于同样原因，对于美国民主中存在的问题，也始终只能从现象中看出问题，而不能从本质上找出原因。

作者认为只有依据马列主义和毛泽东思想的基本原理，对美国民主用阶级观点进行客观分析，才能正确地认识、理解和评价它。作者还认为，谈论美国的民主，不能仅凭美国的宪法和法律条文，亦不能根据西方学者的论著，最重要的是事实，是统治阶级和人民群众在实际政治生活中的地位和作用，以及他们实际上拥有的政治权力，实际上享有的政治待遇。只有着眼实际，尊重事实，才不致于被纸上的堂而皇之词藻所迷惑，才能避免片面性、盲目性，获得对美国民主的更深刻的认识。因此，让事实说话，是作者在写作本书时的座右铭。

本书初稿完成于1982年。几年过去了，国际形势又发生了许多新的变化。尽管如此，作者在占有较丰富材料的基础上和在经过较为深入的研究后所得出的许多结论，今天看来，仍然是可以成立的，是经得起时间检验的。作者相信它们对读者是有益的。

从初稿完成到即将付印的七年间，作者对书稿进行了从容的修改。武汉大学历史系美国史研究室的李世洞同志受作者所托，审读了全部书稿，在尊重作者原书观点的前提下对个别章节作了删节；又本书在编审过程中，承武汉大学出版社张虹、罗通秀同志费了不少时间，提出宝贵意见，我在此表示衷心的感谢。

本书涉及的范围广泛，作者的知识有限，其中的错误一定不少，恳请读者指正。

曹绍濂

1989年春

目 录

前 言	(1)
第一章 美国的宪法	(1)
一、美国宪法的阶级本质	(1)
二、宪法中的创举在历史上的影响	(5)
三、宪法中民主的局限性	(10)
四、宪法的发展	(12)
五、宪法持久的原因	(18)
第二章 美国的巨头垄断财团	(26)
一、各财团的兴起和地区分布	(26)
二、各财团为什么要操纵政治	(32)
三、各财团怎样操纵政治	(37)
四、各财团的矛盾	(43)
五、各财团的思想库	(57)
第三章 美国的两大党	(72)
一、内战前两大党的特征	(72)
二、内战后两大党的特征	(75)
三、美国两党制为什么长期存在	(81)
四、今日两大党组织松散的原因	(85)
五、操纵两大党的党魁和财团	(96)
六、今日两大党地位的下降及其原因	(103)

第四章 美国的利益集团	(119)
一、利益集团的一般性质.....	(119)
二、利益集团的类型.....	(120)
三、利益集团活动的对象.....	(126)
四、利益集团的掮客和活动策略.....	(129)
五、利益集团的管制问题.....	(131)
六、利益集团评价.....	(133)
第五章 美国的联邦制	(141)
一、联邦制产生的背景和特征.....	(141)
二、中央与各州权力关系的变化.....	(145)
三、所谓新联邦主义.....	(150)
四、美国联邦制的前途.....	(153)
第六章 美国的分权与制衡制	(157)
一、分权和制衡说的产生及其在美国的采行.....	(157)
二、今日美国分权制的实施真相.....	(159)
三、今日美国制衡制的实施真相.....	(166)
四、权力分担说、分权与制衡说在今天的地位.....	(172)
第七章 美国的代议制	(178)
一、两院制问题.....	(178)
二、议员的选举.....	(183)
三、议员的后台和成份.....	(187)
四、谁控制议会内的活动.....	(189)
五、议会立法内幕.....	(190)
第八章 美国的总统	(202)
一、总统的选举.....	(202)
二、总统的地位和权力.....	(217)
三、总统之下的官僚政府.....	(241)
第九章 美国的司法制度	(263)

一、联邦和各州司法系统·····	(263)
二、法院人事制度·····	(266)
三、司法审查权·····	(274)
四、司法程序中存在的问题·····	(282)
第十章 美国的州和地方政府·····	(294)
一、州政府·····	(294)
二、地方政府·····	(297)
三、州和地方政府改革问题·····	(307)
第十一章 美国的所谓自由和平等·····	(311)
一、宪法规定的自由和平等·····	(311)
二、关于自由的宪法条文与实践的矛盾·····	(312)
三、战后自由受侵犯的主要原因·····	(318)
四、关于平等的宪法条文与实践的矛盾·····	(321)
五、美国黑人的政治地位·····	(326)
六、美国印第安人的政治地位·····	(333)
第十二章 美国的公民参政权·····	(339)
一、谁是美国公民和什么是参政权·····	(339)
二、选举权·····	(340)
三、当选权·····	(345)
四、充任公职权·····	(346)
五、直接民权·····	(348)
六、美国公民对参政权态度分析·····	(351)
附 录：本书所引西文书目译名、原名对照表·····	(358)

第一章 美国的宪法

一、美国宪法的阶级本质

从一般理论而言，宪法是一国人民规范其共同政治生活的根本大法。在阶级社会，例如资本主义社会，宪法则是居统治地位的资产阶级，用以片面规范被统治阶级政治生活的根本大法，也就是巩固资产阶级专政的工具。各国资产阶级为要蒙蔽广大人民，也要利用一般理论，掩盖其宪法的阶级本质，常把宪法说成是规范全体人民共同政治生活的根本大法。美国是资产阶级专政的国家，美国宪法当然也是美国资产阶级专政的工具，不能例外。

1776年，北美洲13个殖民地依《独立宣言》成为“自由独立之邦”以后，不但对英国独立，各州相互之间也是独立的。它们都自称为“国家”（state），各保有其独立的主权。后虽依《邦联条例》联合起来，但并非是有机联系在一起的真正国家。各州著名人士，对在殖民地时期受英王专制统治记忆犹新，不愿建立强有力中央政府，把很多权力仍归自己保留。例如商业，中央政府无权管理。这对工商业资产阶级十分不利。因为此权操于各州之手，它们都可以自订关税，层层设卡，建立壁垒，互相牵制，阻挠统一国内市场的形成。

此外，13州独立之初，政治上虽与英国脱离关系，经济

上仍依附英国，受其限制。法国和西班牙等国，敌视新兴美国商业，限制其商船，遏制其贸易。因为无强有力的中央政府，不能抵制外国敌视。有的州甚至擅自同外国谈判，有与之联盟的可能。这一点在美国的工商业资产阶级和大农场主看来，更是一种隐忧。

同时，下层社会的不满，对于工商业资产阶级和大农场主的统治地位，尤其是严重的威胁。在独立战争中作出重大牺牲和贡献的劳动人民，希望获得经济的改善。但独立后，他们不但一无所获，却要承担战费，负债累累。1786年严重的经济萧条，更使许多劳动人民忍受饥饿。各州债务人要求其州政府发行纸币，未能如愿。他们迫不得已，在北部各州发动起义，进攻城市。声势最浩大的谢司领导的马萨诸塞州北部的起义，聚众达五千多人，并有波及他州之势。

士兵也因官兵薪饷悬殊，生活贫困，起而暴动，要求分配土地，释放狱中债户。在费城的士兵还焚毁议会房屋。工人则为要求增加工资而罢工。

面对这种形势，邦联政府因为无权，一筹莫展。工商业资产阶级和大农场主处此险恶环境，自然需要一个强有力的中央政府，他们希望另制新宪法以代替《邦联条例》。当时倡议召集制宪会议的，正是代表工商业资产阶级的汉密尔顿和代表大农场主的麦迪逊①。

联邦议会之发出邀请书，是出于被动，对于代表的选择，也没有明确规定。各州代表或由州议会指派，或由州议会授权州长指派。他们不是由人民选出的，或者至少不是由人民直接选出的。邦联议会和各州议会皆未授权代表制定新宪法，只是授权修改《邦联条例》。后来代表的制宪权，并无法律根据和民意基础，而是由自己擅自决定的，这算是越权行为。制宪会议的代表中，大多数是后来的所谓联邦

派，他们控制了会议。这些人正是上面所述，要求另制新宪法最迫切的工商业资产阶级和大农场主，他们都是社会的上层人物。

就代表所受教育而言，其中有25人受过高等教育，有9人进过外国大学。

就代表的政治经历而言，其中有四分之三以上曾参加大陆会议工作，有46人曾任殖民地时期议会或州议会议员，有10人曾出席州制宪会议，有7人任过州长。

就代表的专门职业而言，其中有律师或研究法律的33人，实业界8人，种植园主6人，医师3人。

就个别人的经济利益而言，在大多数代表中，至少有六分之五是与制宪有直接经济利益者。代表55人中，有持公共证券者至少40人，土地投机者至少14人，高利贷者至少24人，商业、制造业、航运业者至少11人，奴隶主15人（见比尔德著《美国宪法之经济解释》，英文版，1954，第149～151页）。

总之，以上各代表皆属操专门职业者，或有钱者，多来自沿海市镇，没有内地的小农、小商、工匠、一般劳工等，其政治倾向多是代表以后所谓联邦派的②。

工商业资产阶级和大农场主的代表虽然把持了制宪会议，但其内部存在着争吵和斗争。引起争吵斗争的矛盾很多，其中主要的有大小州之间的矛盾。经过斗争达成妥协，联邦议会上议院（参议院）的代表每州均派两名，下议院（众议院）的代表则按各州人口多少比例分配。这种大小州之间的矛盾和妥协，只是大小州上层分子之间的事，与一般人民没有什么直接利害关系。

其次有蓄奴州和自由州之间的矛盾。这是工商业资产阶级和奴隶主之间的矛盾。后来妥协的结果是，无论纳联邦税

或选派议员时，南部各州计算人口，皆把黑人奴隶按自由人五分之三计算。显然这与一般人民没有什么直接关系。

再其次有商业方面的矛盾。这是北部各州工商业资产阶级和南部各州农场主之间的矛盾。前者主张国会应有权规定商业，后者恐在国会占多数的北部代表借此通过对农产品征出口税（因为这是南部主要出口物资的立法，于他们不利）。后来妥协的结果是，国会有权规定商业和课进口税，但无权课出口税。这是工商业资产阶级和农场主之间的矛盾和妥协，与北部和南部各州的一般人民也没有什么利害关系。

最后是在废止奴隶贸易问题上的矛盾。这是为维护奴隶贸易者和反对奴隶贸易者的争吵。后来妥协结果是：准许继续奴隶贸易，到1808年为止。试问这种矛盾和妥协，对于不从事奴隶贸易的各州一般人民来说，又有什么直接利害关系呢？

此外，制宪会议代表对于资产阶级所特别重视的财产权，也非常注意。例如他们在宪法中规定：任何一州不得通过损害契约义务的法律（宪法第1条第10节第1款），又如任何一州不得使用金银货币以外的任何物品为偿债的法币（同上）。又如“在本宪法采行前所商借的一切债款和所缔结的协定，在本宪法之下也和在本邦联之下一样，对联邦概应有效”（宪法第6条第1款）。这些保障财产权的规定，从文字上看来，是为全体人民设想，对任何人都是一视同仁的。事实上，这只对有财产的少数资产阶级十分重要，而对于没有财产的一般人民，不但无利，反而有害。例如不得通过损害契约义务的法律这一规定，以后常成为最高法院借口干涉工人运动和罢工的根据。又如不得使用金银货币以外的任何物品为偿债的法币。这一规定在当时就使负债的穷人不能利用贱价的纸币偿债。

由此看来，制宪会议代表是为维护有产阶级的利益而制宪的。

宪法草案公布后，有赞成者，也有反对者，双方争论剧烈。赞成的是维护大商人、大地主经济利益的保守派资产阶级，他们此时自称为联邦派，批准运动就是由这一派操纵。反对的主要是以维护农民、城市贫民、小手工业者等经济利益为已任的进步派或民主派，他们此时被联邦派指为反联邦派。就人数言，反对派占优势；就实力和活动能量言，联邦派占优势，所以他们能操纵宪法的批准。他们的策略是，不把宪法交由人民直接投票，也不由各州议会审批，而是由各州特别选出的州制宪会议批准。因为他们知道，前两者之中，反对宪法的占多数，如由其决定，宪法不易通过。州制宪会议的选举，他们可以操纵，并运用各种手法以达到其目的。州制宪会议的选举，因为有联邦派控制，参加投票的不到总人口的二十分之一，而且这些人中，有多数虽参加投票但未必都赞成新宪法^③。甚至在某些州制宪会议中，其代表也未必能自由表示其对宪法赞成或反对的真正意见。伦德堡说过，宪法事实上是对一种并不关心，也不了解的大众，由正当和不正当手段，通过批准程序，而迫使其接受的^④。由此可知，宪法完全是由资产阶级中联邦派一手包办的，与人民没有丝毫关系。

二、宪法中的创举在历史上的影响

美国宪法虽是由资产阶级中少数人一手包办产生的，但当时美国资产阶级正处在上升阶段，其所首创的制度，在当时的历史条件下，还有其进步意义。它对于资产阶级民主是个重大的贡献。这些贡献主要有以下几点：

一、成文的刚性的宪法和法院解释宪法权。布赖斯认为美国对政治学有三大贡献。一是刚性的或所谓成文的宪法。这就是人民最高意志的表示，是限制政府各部门的权力的。二是依靠法院解释刚性的宪法，使宪法的规定超出立法或行政部门的范围之外。三是政党的组织^⑤。第三种贡献是制宪以后的事，我们现在只谈前两种贡献。什么是成文的宪法？这是对不成文的习惯法而言的。过去一般资产阶级宪法学者常把宪法分为成文的和不成文的两种。不成文的宪法以英国宪法为最早的典型，成文的宪法以美国宪法为最早的典型^⑥。

什么是刚性的宪法？这是对柔性的宪法而言的。前者是指这种宪法的制定和以后的修改，皆不由普通立法机关进行，或虽由普通立法机关进行，而其程序与普通立法程序有所不同，如美国的宪法。后者是指这种宪法的制定及以后的修改机关和程序，皆与普通立法没有区别，如今日英国宪法中的成文部分，和成文的普通法律一样，都是由议会依靠普通立法程序制定。这两者在形式上没有任何区别，只是在内容或性质上有所不同而已。美国的宪法可说是近代世界第一部成文的宪法和刚性的宪法。这是美国制宪代表的重大创举，为以后各国制宪者所仿效。在此以前，英国虽有宪法，但如上面所述，其主要部分是不成文的习惯法，不是成文法，而且成文的部分也是柔性的。又在此时以前，美国13州中有些州虽也有宪法，但现在看来，这些州还不算是真正国家，其宪法也不视为一个真正国家的宪法^⑦。

美国宪法既是成文的和刚性的，其效力和地位对普通法律而言，自然有更高的权威。为要保障这种权威，不受立法或行政部门的侵犯，如布赖斯所指出，应由最高法院解释宪法。美国最高法院具有宣布普通法律违宪之权，在宪法条文中虽无规定，但依各方面的推断，制宪代表是承认这一点

的。最高法院后来也是如此宣布的，今日并为美国所实行。这也是美国所首创的制度。

二、以法律形式规定国民主权说。美国宪法又一重大贡献是以法律形式规定国民主权说。什么是国民主权说？依杰弗逊的意见，国民主权说是承认人民为最后的和唯一的权力来源^④。这种思想，虽早为法国启蒙哲学家卢梭所倡导，后来美国《独立宣言》中虽宣称政府正当的权力来自被治者的同意，但究竟不是一种正式的法律文件。美国宪法的前文中首先规定：“我们合众国人民，为了建设完善的联邦，……特为美利坚合众国制定本宪法。”这是把宪法的制定、政府的建立，说成是基于全体人民的意志，并在根本大法中规定。这在全人类历史中算是空前的伟大创举。在18世纪的欧洲，英国虽已由专制君主制变为立宪君主制，但是英国的国王仍然是世袭制，由中世纪封建社会流传下来的君权理论的残余，也仍然存在；国王在名义上仍然是一切权力和正义的渊源，所有人民皆为国王的臣民。至于欧洲大陆各国所有人民，更是在封建的、专制的、世袭的君主统治之下，君权高于一切，君命就是法律。一般的臣民只有忍受压迫，毫无自由可言。美国的资产阶级独能冲破这一点，举起国民主权说，废除君权，建立共和，总统民选，任期固定，并创立一系列的资产阶级民主制，这是难能可贵的。以后资产阶级各国制定其宪法时，都有类似的规定，足见其影响之深远。美国宪法之制定，虽没有真正的人民参加，以后的实施，也没有真正的人民参与，但是美国宪法既首先揭示这一学说，它在许多进步人士心中，却有根深蒂固的信念，成为他们奋斗的理想目标和夺取政权的思想武器。

三、联邦制。在历史上常有这种情况：各自为政的小邦为着共同目的，在不放弃独立地位的条件下，让出若干种权

为以组织同盟或邦联。这种邦联虽有形式上的中央政府，但是组织松散，软弱无力，不能应付内忧外患。因为各州不愿放弃其作为国家的独立地位和自主权利。这在美国制宪会议中是最不易解决的难题。后来由于麦迪逊的倡议，采取了折衷办法，即由各州进一步放弃若干权力，将其转给中央政府，但又不放弃过多的权力，以致丧失其独立自主的地位。中央政府与各州政府的权力作适当的划分，双方在各自行使其应有权限内，彼此不相侵犯。这种微妙的安排，可说是制宪代表史无前例的尝试。这种尝试的结果，成为后来的所谓联邦制。但制宪代表在当时尚未意识到这一点（美国宪法中原来还没有“联邦制”一词，而是以“合众国”一词表示联邦）。他们这种尝试却产生深远的影响，其他一些国家都仿而效之。例如后来的瑞士联邦和北德意志联邦等，都是或多或少仿效美国的尝试而建立的。今日美国的联邦制虽已变质，但它在历史上所起的作用是非常重要的。

四、三权分立制。美国的三权分立制是当时美国的资产阶级制宪者受了孟德斯鸠学说影响而首创的制度。前此13州中某些州宪法中，虽也多少采行此制，但作为一种全国性的制度，在世界各国中，应以美国宪法中的三权分立制为首创。过去的政治学者多认为，孟德斯鸠的三权分立说，是他考察当时英国宪法的结果，我们可否由此推论，美国宪法中的三权分立制，既是受了孟德斯鸠学说的影响，也是间接仿自英国的宪法呢？我们认为不可。须知英国的内阁制，在17世纪英国资产阶级革命前，已经有了萌芽，以后也仍在继续演进中。至孟德斯鸠考察英国宪法时，英国宪法在法律上或形式上虽仍然有立法、行政、司法三个部门的分立，但在实际的运用上，行政和立法两部门之间的关系，已渐趋联合，而不是完全分立了。孟德斯鸠学说只是根据他考察法律

上或形式上的英国宪法，而非实际运用上的英国宪法所得出的结论⑨。由此可知，美国制宪者当时并无可资借镜的三权分立制的具体模型。他们只是以孟德斯鸠的学说为影子，自己独出心裁，设想出来的。我们不能不认为这是他们所首创，是他们智慧的结晶。此制在后来虽由于各种原因，未能严格实施，但在18世纪的历史条件下，美国刚摆脱英王的专制统治，制宪者就能够首创此制，限制执政者的权力，保障人民的自由，这在当时确实是很了不起的。它在历史上也起过很重要的进步作用。

五、独具一格的代议制。美国宪法制定时，英国早有代议制，而且是采行两院制。美国宪法中的代议制也是两院制的，这一点容易使人误认为美国的代议制，是完全照搬英国的，非美国制宪者所新创。我认为此说与事实不完全相符。美国的代议制中仍有新创的东西。须知英国的两院制是自然演进的历史产物，非英国统治阶级按照自己预定计划创造的。英国的上议院（贵族院）是贵族阶级的地盘。它的下议院（平民院）原来是联合专政的新贵族和资产阶级的地盘。就两院间的权力关系言，它的上议院原来对下议院虽有相当大的制约作用，但后来经过改革，上议院这种作用已渐削弱了，权力多集中于下议院。下议院既是联合专政的新贵族和资产阶级的地盘，不必考虑下议院不利于统治阶级的行动，要用上议院来制约它了。美国的两院制是制宪代表在会议中临时创造的。美国无贵族阶级，但是采行联邦制，所以它的上议院不是代表什么阶级，而是代表地方单位，即各州州权。这是其一种作用。其又一种作用是防止下议院走向极端民主，于统治阶级不利，尤其对其所重视的财产权不利。美国制宪者因为下议院既是临时新创的，名义上又是代表全国人民的，对于下议院将来的性质和行动如何，心中无底，不能不

预先布置防线，以上议院来制约其过激行动。美国这种独具一格的代议制，后来也起了重要的示范作用。无论是采行联邦制或非联邦制的国家，皆以其上议院代表各地方单位或其他利益集团，其上议院对下议院的制约作用，也多少仿之美国，即多少都有防止下议院轻率立法的作用。因为美国制宪者希望以上议院来防止下议院走向极端民主，所以他们给予上议院的地位和权力，皆在下议院之上，以后一般资产阶级国家的上议院少有如此，这也是美国代议制独特之处。

三、宪法中民主的局限性

我们对于美国宪法，要用两分法评价，既要重视其对于资产阶级民主的贡献，也要注意其中关于民主规定的局限性。这种局限性主要表现在对一般人民的不信任。上述宪法中以国会的上议院制约下议院，就是一例。此外，宪法原来规定上议院不由人民直接选举，对于总统的选举，也是如此，这都是由于不信任一般人民。宪法规定正副总统在国会的决选，是由各州以州为单位来决定，不管各州人口的多少，概有一票之权，这是把州权置于一般人民之上，而不考虑一般人民的意见。宪法不规定全国划一的选民资格，而由各州自定，这也是忽视一般人民的权利。因为制宪代表都知道，当时各州所实行的选民资格，有财产、性别、人种及其他各色各样不合理的限制，使一般人民中的很多人没有选举权^⑩。尤其奇怪的是，宪法一面标榜平等，另一面却又保留奴隶制，对于占人口半数的妇女，甚至条文上的平等也没有规定。这就把《独立宣言》中“人人生而自由平等”的理论，抛到九霄云外去了。宪法的最初制定、批准及以后的修正，皆没有人民的直接参与，这与宪法前文中所标榜的国民