

A Very Short Introduction

牛津通识读本

美国总统制

The American Presidency

[美国] 查尔斯·琼斯 / 著

毛维准 / 译

美国总统制

牛津通识读本 ·

The American Presidency

A Very Short Introduction



图书在版编目(CIP)数据

美国总统制/ (美)琼斯(Jones, C. O.) 著;毛维准译. —南京:译林出版社, 2013. 2

(牛津通识读本)

书名原文: *The American Presidency: A Very Short Introduction*

ISBN 978-7-5447-3175-1

I. ①美… II. ①琼… ②毛… III. ①总统制-研究-美国 IV. D771.221

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 173115 号

Copyright © Charles O. Jones 2007

The American Presidency was originally published in English in 2007.

This Bilingual Edition is published by arrangement with Oxford University Press and is for sale in the People's Republic of China only, excluding Hong Kong SAR, Macau SAR and Taiwan, and may not be bought for export therefrom.

Chinese and English edition copyright © 2013 by Yilin Press, Ltd

著作权合同登记号 图字:10-2011-272 号

书 名	美国总统制
作 者	[美国] 查尔斯·琼斯
译 者	毛维准
责任编辑	何本国
原文出版	Oxford University Press, 2007
出版发行	凤凰出版传媒股份有限公司 译林出版社
出版社地址	南京市湖南路1号A楼, 邮编: 210009
电子邮箱	yilin@yilin.com
出版社网址	http://www.yilin.com
经 销	凤凰出版传媒股份有限公司
印 刷	江苏凤凰通达印刷有限公司
开 本	635毫米×889毫米 1/16
印 张	24
插 页	4
版 次	2013年2月第1版 2013年2月第1次印刷
书 号	ISBN 978-7-5447-3175-1
定 价	25.00元

译林版图书若有印装错误可向出版社调换

(电话: 025-83658316)

序言

张千帆

美国总统据说是全世界“最强势”(most powerful)的人。这当然不是说总统自己有三头六臂，而是说美国实力全球第一，而总统有能力调动整个国家的各种资源。但是如果你问总统自己，几乎每一位有幸荣登宝座的美国总统都有一肚子苦水要倒。总统的不自由不用说了，私生活成了公共生活的一部分，碰到媒体泼脏水也无法名誉维权，说话稍不谨慎就会遭到反对派穷追猛打……更不能容忍的是，美国总统远不如外界想象得那样说一不二，力不从心的日子伴随了大多数总统四年或八年生涯的大部分时间。艾森豪威尔总统行伍出身，二战期间因担任盟军统帅而成为民族英雄，并借此登上总统宝座；他一开始也是像总司令一样颐指气使，但很快发现手下这帮官僚们不比海军部，再斩钉截铁的死命令也会遇到软钉子，好比铁拳打在软绵绵的沙发上，陷下去又弹回来，几个回合下来只得乖乖认输。

其实严格来说，美国宪法意义上的“总统”并不是一个人，而是以总统为核心的整个机构——白宫办公室幕僚、部长内阁、各种专家咨询委员会、庞大的公务员队伍……总统换了，部长和幕僚也跟着换，但是专家和公务员则未必换人。更重要的是，法律没换，法院也没换，官僚机构只认法、不认人。这就是美国等所

有法治国家似乎对高层换人没什么感觉的原因，他们能给社会带来的变化确实有限得很。在决策过程中，总统受到各行专家和利益集团的牵制，很难真正实现自己的抱负和承诺。有的总统竞选时信誓旦旦要“制裁中国”，但上台不久便学会如何现实面对中国，原先的竞选承诺也就很快成了“作秀”。即使总统想改变什么，只要参众两院有一个不在自己手里便做不成事。即便有“大萧条”那样的冲击和罗斯福那样的魅力，国会两院都以压倒多数通过了大规模改革立法，没想到半路杀出了最高法院这个“程咬金”，硬是宣布“新政”措施“违宪”。虽然最高法院最后在全国压力面前退却了，但也没能实现罗斯福总统要给法院“加塞”的想法。

当然，没有人能否认总统是重要的。如果全美要选一个最重要、最强势的公民，那么这个人显然非总统莫属。尤其在“新政”之后，总统趁着联邦扩权的东风实现行政扩权，总统作为联邦三权中的行政权所掌握的决策资源大大增强。虽然每一部提案都要通过国会两院，但是最重要的提案一般都来自总统，其中包括年度财政预算，而这项权力赋予总统布置政府工作重点的重要权力。总统每年元月在国会发表“国情咨文”，也就显得顺理成章。连国会都忌惮总统的预算提案权，因为如果修改得面目全非，总统一怒之下否决预算法案，而国会又得不到三分之二超多数压倒否决，联邦预算即陷入僵局；如果不能及时打破僵局，那么来年联邦政府将面临关门，大家都没工资可发。另一方面，大权在握的美国总统并非“和尚打伞、无法无天”。克林顿在任时想搞“择项否决”，即被最高法院判决违背美国宪法的三权分立而作罢。因此，美国总统究竟有权还是无权、强势还是弱势，确实是个一言难尽的问题。

我很高兴看到译林出版社选择翻译“牛津通识读本”系列中的《美国总统制》。在这本十万字的小书中,作者琼斯教授言简意赅而引人入胜地介绍了美国总统的方方面面,对于初学者来说是不可多得入门书。我相信读者从中读到的不只是历届美国总统的奇闻异事,而且是关于美国分权体制的深刻洞见,抑或反思中国行政权的宪法设计有所助益。

是为序。

2012年平安夜于北大陈明楼

本书献给旺达、伊丽莎白、露、鲍勃和露丝，
这份礼物来自于他们 / 她们的兄弟。在某种程度上，我们一起完成了这项任务。

前言

在本书写作之时，我正生活于我所经历的第十三任总统任内——从赫伯特·胡佛到乔治·沃克·布什。由于胡佛来自艾奥瓦州，我们住在中西部的家人们会相当自豪地谈论他，但是我并没有多少关于胡佛的记忆。对于其他总统，我则拥有深刻的个人看法和学术印象。我依旧记得1944年的一天，我来到南达科他州的坎顿，与我祖父母一起生活。那时，我正炫耀地戴着一枚富兰克林·罗斯福的徽章。祖父则让我摘下来。祖父甚至更不喜欢杜鲁门，尽管他坦率直言的风格时常让我想起杜鲁门。换句话说：如果他们能够相遇，他们将会很好地彼此了解。

在我读中小学到大学的那些年中，我一直关注总统，并且时常思索如何成为其中之一。富兰克林·罗斯福是我对总统的第一印象，所以尽管受到祖父的影响，我仍然认为他们是超人。后来，我意识到是我对于他们的期待超出了常人的范畴。我因此关注着总统们的来来往往，着迷于他们能够很好地履行各种职责：通过正面行为赢得赞誉，在作出负面行为而必然遭受责备时，那些赞誉便成了定盘之星。

应付不成比例且时常相互冲突的期待是本书的主题。引人注目的是，费城起草宪法之时面临的驱策力时至今日依然明

显。我们希望让总统为政府中的一切事务负责,但是我们并不希望他们掌握太多的权力。于是,我们通过赋予权力,然后审查、制衡并分享这些权力的方式来筑起藩篱。

使整个体系恪尽职责,使所有参与者能够不论时间与议题差别而致力于体系运行,这才可能实现公平。毕竟,各位总统也都是匆匆过客,很少能够得到自己想要的全部,而且发生的大多数事件都是别人(包括前任政府^①)的行为导致的。麻烦之处在于,体系并不是个人性的或者私人性的,因此很难说事态恶化该归咎于谁。然而,我们通常需要问责机制,这是千真万确的。因此,总统们就屹立在那里,担任着行政首长,名扬天下。这是他们恪尽职责的时代——我们甚至用他们的名字来称呼政治时期:罗斯福时代、艾森豪威尔时代或者克林顿时代。

在这本“极简介绍”中,我力求描绘分权体系之下总统领导权所面临的各种挑战。行政问责制是这个体系的一部分——它与总统职位如影随形。国会议员需要对不同的选民群体负责,法官们则需要对法律尽忠职守。我们并不敢绝对确定这一体系将延续下去,但是它在过去已经如此前行。我已经尽力解释为什么如此,并努力促进人们去理解这一体系是如何运行的。

查尔斯·琼斯

于弗吉尼亚州韦特格林

^① 原文为administration(行政分支),与government(政府)有所区别。考虑到国内用法惯例,此处仍译为“政府”。——译注

致谢

我要向若干学者、记者和政治人物表达谢意；在过去这些年中，他们教给我关于总统制的若干知识。致谢名单太长，在此无法一一罗列，不过注释和参考文献中已经引用了其中一些人的成果。毫不奇怪，迪克·诺伊施塔特^①位于名单首位。熟悉其研究工作的人们将会发现他对本书字里行间的影晌。

鉴于本丛书之目的，我曾经向一些非专业人士请教，请这些关心政治的朋友和邻居对我的最初写作计划予以回应。来自戴维与乔治娅·奥凡、鲍勃与凯西·诺尔斯、卢与托尼·琼斯、雷吉·霍尔以及薇拉·琼斯的评论对我的写作大有助益，其中充满常识性的建议，对此我都一丝不苟地听取。三位匿名学术评审人也对写作计划提供了有益的反馈。

当时任职于牛津大学出版社的凯特·哈米尔，与我一起进一步完善了写作计划，并让我确信这项工作值得一做。在各章完成后，德迪·费尔曼接任编辑。她拥有一种非凡能力，能发现哪里仍待改善，并能估计作者是否有能力获得更大成功。她在编辑过程中的敦促鼓励与本书目标相得益彰，在实质上大大改善

① 与后文出现的理查德·诺伊施塔特为同一人。“迪克”是“理查德”的昵称。——编注

了书稿。

牛津大学出版社的其他同事也在关注本书创作过程的同时提供了帮助。除了让原稿变身成书外,米什尔·博韦还搜寻并发现了若干恰如其分的图片。海伦·马尔斯为编辑过程以及其他细节工作把了关;玛丽·萨瑟兰细心地编辑润色了本书文本;此外,彼得·布里加蒂迪与马利·努科尔斯搜集并编排了全书的索引部分。他们使得书稿在每一个环节都得到了巧妙的处理,对此,我十分感激。

本书献给我才华横溢的兄弟姐妹们。我永远感激他们的真爱、支持与幽默。事实上,在这个不怎么好玩的世界中,我们是一个非常有趣的团体(不管从哪方面来说)。

目录

- 前言 1
- 致谢 3
- 1 创造总统制 1
- 2 总统制就位 23
- 3 选举总统(兼论入主椭圆形办公室的其他方式) 41
- 4 担任与连任总统职位 68
- 5 衔接并领导政府 84
- 6 工作中的总统:制定法律与推进政策 105
- 7 改革、转变与展望未来 134
- 附录 150
- 索引 164
- 英文原文 180

创造总统制

试想,你正处于开国奠基的时刻。谁来执掌国家大权?如何遴选掌权者?将会产生一个还是多个领导者?如何组建政府?政府能持续发挥作用吗?形形色色的问题摆在美国开国元勋们,如詹姆斯·麦迪逊、本杰明·富兰克林、亚历山大·汉密尔顿、古弗尼尔·莫里斯、埃德蒙·伦道夫、罗杰·谢尔曼和乔治·华盛顿等面前,他们都是那个时代最为卓越的政治思想家和公共事务实践者。

因为不想重复同时代的那些人所犯下的种种治理过失,开国元勋们开始探索新的答案。这种探求解释了,为何恭逢其盛会令人如此欢欣鼓舞,更别提可以与富兰克林共赴晚宴的荣幸了。1787年夏天,美利坚合众国宪法起草小组在费城的创造性成就,在随后两个多世纪的政治和政策争辩中被不断地解释和援引。

第一次建国,也就是1781年批准通过的松散邦联,最终归于失败。心切的政治家认识到其中的缺陷,并在犹为未晚之时聚到一起,设计出一个更具可行性的政府。他们的聚会与众不同。会上制定出一个独一无二的蓝图,这个蓝图最终被运用于这片横跨大陆的辽阔区域。漫漫历史长河中,鲜有条件如此有利于

制度创新。

其中,最具试验性的创造就包括总统制本身。国家需要一种更加有效的领导机制,这种看法早已经深入人心。但是,在维持足够制衡以防止专制的同时,上述目标能够达成吗?因此,最终的目标是,去治理,而不是仅仅去控制,并且解决之道在于分权。在权力分散的宪政结构下,总统们能够立足于此并展开工作,从而增进并保持联合。思考一下这句话:通过分立达到联合(separating to unify)。对这一格言进行深思将增加你对费城经世伟业的钦佩,更不必说,它还为理解美国政府和政治提供了一个基础。

“总统制”(presidency)这个词本身并未出现在宪法之中。这张标签只是随后才被加诸政府的行政部门头上的。那时,行政主管被称为“主席”(president)。新罕布什尔州和宾夕法尼亚州当时就有这种职位,南卡罗来纳州也是如此。主持大陆会议和制宪会议的人也叫“主席”,根据《邦联条例》选出来主持诸邦委员会的代表亦然[一个更生动的头衔本应是“无实权代表”(His Nonentityness)]。但是,后来用以称呼拥有行政权力及职能的机构的“总统制”并未出现。

为什么选择“总统”这个头衔呢?为什么不用在各州更为普遍的“总督”(governor)头衔呢?这一问题的答案显示了开国元勋们所面临的根本困境。可以理解,美国民众唯恐出现某个人像以前的英国国王那样行使行政权力的局面。实际上,《邦联条例》下的第一届政府并没有这样的行政机构。然而,在费城,开国元勋们已经达成共识:要想使治理更加有效,美国就需要一个行政机构。虽然在费城有与会者于不同时期提议使用“总督”这个头衔,但是,诚如一位历史学家所言,它“令人回忆起殖民

时期那些令人憎恨的皇家总督和特许领主”^①。“总统”这个头衔更加中性，盛气凌人感可能更弱一些；它源于拉丁语“主持”（*praesidere*），实质上就是“主持、负责或统辖”（*to preside*）的意思。并且，这也正是制宪会议、大陆会议和邦联议会的各位主席所履行的职责；他们就是在主持会议。

就那时来看，“总统”称谓满足了对一个既不具有威胁性又振奋人心的行政头衔的需求。经历过英国统治和无执行能力的邦联等架构之后，“美国国民需要一个关于行政机构角色与功能的正面定义”^②。国家元首的全新称号标志着这种诉求的开端。然而，分权体系中关于行政机构之权限与地位的争论才刚刚开始。所有总统都会斟酌自己在全国政府中的地位，原因正在于它从未得到明确地阐述。每位总统都必须找到各种方法来理解并迎接我向读者诸君提出的问题：如何在分权体系中达到联合？

乔治·华盛顿：开国总统

如果有一个营造行政权力的正面形象的机会就摆在面前，我们很难期待有谁能比首任总统乔治·华盛顿做得更好。他也许曾被称为“不情不愿的乔治”（*George the Reluctant*），因为他曾多次表示更愿意留驻弗农山庄而不是担任一国最高领导人。特别是，在那些热衷于从政者的熙攘声中，华盛顿并未恋栈，其不情不愿使他更加获得世人爱戴。

就在那里，他正襟危坐，主持着制宪会议；他的出席重新恢

^① Forrest McDonald, *The American Presidency* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1994), 157.

^② Donald L. Robinson, “*To the Best of My Ability*”: *The Presidency and the Constitution* (New York: W. W. Norton, 1987), 19.

复了人们的信心，人们相信每次扩充的总统职权都会得到明智而审慎地运用。南卡罗来纳州代表皮尔斯·巴特勒认为，“如果不是许多成员将目光投向华盛顿将军，视之为总统，并且根据对其德行的评价形成了关于应授予总统之权力的观点”，总统权力“可能就不会如此之大”^①。他就是那位击败英国人后毅然解甲归田的将军。“阁下”(His Excellency)并不是他想要的称号。当然，实际上，1787年8月6日，一个委员会曾经在向制宪会议提交的报告中纳入这一头衔，但是，有人提议将这一头衔移除——该提议获得通过。

对华盛顿将出任国家首任总统的预期，也进一步促使制宪会议在实现政府各分支之间的平等和独立的道路上稳步前进。早期的提议曾偏向国会占据优势地位，行政机构由国会产生。但是，《邦联条例》的缺陷充分显示，有必要让行政机构拥有独立于立法机构的地位，也许应通过独立的选举来产生。华盛顿的性格特征和个人品质促使制宪会议将总统制设计成独立于国会的机构，从而有助于分权政府的发展。

创制伊始

大多数人都有过治理一方的经历，例如，治理学校委员会、商业集团、劳工联盟、慈善团体或房管协会(令人厌恶的政治)等。因此，如果身处制宪会议之中，你将会毫不惊讶地观察到各个委员会的形成过程。这些委员会行使的重要职能有：平息争议议题(或发现这些议题不可能平息)、改进各种提案、识别影响以及综合多方意见等。表1.1列出了制宪会议的各个委员会，

^① Quoted in Richard J. Ellis, ed., *Founding the American Presidency* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1999), 9.

表1.1 1787年制宪会议各委员会

委员会	目的
全体委员会	实际上是提交弗吉尼亚方案作为工作文件 (6月13日报告)
细则委员会	汇编得到赞同的议案以供进一步讨论(8月6日报告)
未决事务委员会	确定未决议题以供进一步讨论(9月4日报告)
文本委员会	准备倒数第二版的宪法草案以供审查(9月12日报告)

来源:作者汇编。

并罗列了它们履责的顺序。全体委员会旨在处理代表们抵达时的早期意见和计划,从而启动制宪会议;细则委员会在一开始的六个星期内汇总达成的协议与关于核心问题的待定提案;未决事务委员会应对那些未解决的和极富争议性的事件(包括与总统制相关的问题);文本委员会准备确定各条款的最终形式。如果你参加了制宪会议,那么成为未决事务委员会成员就会成为你的首选。请继续阅读从而明晰个中缘由。

制宪会议上最为显著的观点冲突来自反联邦党人和联邦党人;反联邦党人大多满足于对《邦联条例》进行修改,联邦党人则希望拥有一个具有真正权威的强化的中央政府。两派之间的观点和建议被融合进两份方案,提交给代表们。新泽西方案与《邦联条例》修正版之间无甚差别;弗吉尼亚方案则试图创造一个更为有力的合众国政府。然而,两份方案都不如最终的文件具有开拓精神。

任何政制重建,关键都在于确立一个独立选举产生的行政