

第一编 奠基和发展

第一章 政治文化中的悖论

在众多文化因素中，政治文化应该说是最关键的。所谓政治，说到底就是社会生活的组织管理方式。社会是由多数人或少数人进行管理的，管理的程序又遵照何种法则或精神……这些就构成了政治制度的基本方面。所以每一个人，只要生活在社会群体中，不管他有无意识到，都在时时刻刻感受政治文化的影响。但反过来，采取或接受什么样的管理方式，建立哪一种政治制度，又是同人们的价值观念联系在一起的。是把个人的尊严看得高于一切？还是认为神或君主的意志更为尊贵？不同的态度决定了人们在选择政治制度时的不同立场。

美国人的根深蒂固的观念是 Liberty ,即“自由”或“自由权”。1776 年的《独立宣言》开宗明义，把“自由”和“生存”、“追求幸福”一起定为与生俱来的、人人平等享有的三大权利。美国也一直向其它社会制度的国家炫耀自己是“自由世界”，连美国的硬币，也有一面铸上这个字眼。最初提出这样的观念，是为了表明摆脱英国的宗主国统治的合法性，也避免从殖民地状况解放出来后又重蹈欧洲国家受封建贵族和教会束缚的老路，但它同时也和 18 至 19 世纪资本主义自由发展的时代潮流自然而然地合上了节拍，最终变成了美国人

的生活信条和处世准则。

就是从自由的信念出发，独立后的美国建立了民主共和政体，它是用以保证个人的自由得到实现的根本手段。但“自由”恰恰是最奇妙的悖论，“自由”不可能是普适性的即无限度的，一个人的自由权利往往意味着对别人的自由权利的损害甚至剥夺。有了蓄奴主的自由，就剥夺了黑奴的自由；有了保护关税的自由，就侵犯了国际贸易的自由；如此等等。正是以保护个人自由为目的的民主共和政体，因各个社会群体的不同自由权的冲突，不止一次地导致争执和斗争。但也恰好是这些冲突、争执和斗争，使社会各个阶层的权利都有获得保障的机会。

自由的观念促使美国人毫无顾忌地谋求自己的利益，在对外政策上，就表现为不断的扩张。不仅从印第安人和墨西哥人手中夺取土地和牧场，由东部新英格兰向西部开拓疆界是在“自由”的旗号下进行的；觊觎中国物产的“门户开放”政策和越南半岛的战争也是本着“自由”的原则启动的；凭着自由的信念，美国政府积极投入全球范围的势力竞争；同样凭着自由的信念，美国二战中对德、日宣战，在欧洲大陆和太平洋群岛都有成千上万的将士捐躯牺牲。在这样的自由竞争中，美国既获得了不少利益，扩充了本身的实力，取得了西方各国的盟主地位，但同时也付出了沉重代价，加剧了国际摩擦，招来了许多敌意的挑战。

就这样，立足在个人自由的主轴上的美国政治文化，无论在国内或国际事务方面，都展现了一系列的二重性。这些二重性不仅在美国成长的过程中留下了轨迹，也必将导引着今后这个西方大国的前程。

一、权力构成的人权动机和理性机制

20 世纪初，《政治中的人性》这本著作曾在西方风行一时。该书作者、英国政治学教授雷厄姆·沃拉斯，把尼采和弗洛伊德的学说应用到政治学中来，认为在政治领域里，本能的和非理性因素的重要性远远超出人们通常认为的理智成份。经过将近一个世纪后，人们今天已认识到，这个话题的意义绝不限于政治心理学的范围。其实，政治既是人的一种行为或活动，就不可避免地渗透了人的意愿和欲念，要想表现为纯粹的理性，是根本做不到的。

但这只是一方面。不错，本能和非理性因素或明或暗地伴随着各种政治行为，但政治生活同时体现了人类的理性目的，完全排斥后者也不全面。尤其由于政治是有组织性（西方人更习惯说“契约性”）的活动，更需要理智安排和制约。哪怕说得再极端些，把政治当做一场“游戏”，“游戏”也离不开“规则”。一个成功的政治制度，就在于它能够通过理性的规划和程序，把社会全体成员的意志集中到一起，协调彼此的利害冲突，形成共同的理想目标，控制或束缚本能和非理性的破坏力，或者把这种破坏性力量转化为建设性力量，以逐步实现人们自己的目的。

应该认为，美国的政治在这一点上做得较好。如果说沃拉斯因为政治中的非理性因素日益强盛而对西方政治的前途表示了一定的担忧，那么美国的政治体制恰好提供了一种解决办法。从独立伊始，美国人就以自由的人权，来概括他们的最高理想，从而构成了以后二百多年间政治生活中的主要

动机。与此同时，他们又相当理智地设计了国家权力的宪政形式，以保证这一理想目标能够一步步地得到实现。正是这一长处，促使美国在短时间内就繁荣和强大起来。

自由人权和民主共和观念的缘起

美国以自由为核心的人权观念，及在此基础上建立起来的民主共和政体，有着历史的渊源。虽然美国是个后起的新生国家，但它仍是属于西方文化的传统的国家。建设美国的最早一批先民大多数是从欧洲各国，尤其从英国移民过去的。美国人的自由观念和独立建国时的政治理想或指导思想，就植根在西方文化的历史发展中。

这里先解释一下作为政治制度的民主制或共和制。什么是民主制？什么是共和制？这两个词尽管大家很熟悉，但确切的含义需要从词源学上来说明。“民主”(democracy)源自希腊语的“人民”(demos)和“权力”(kratis)因此简单地说民主意味着权力归于人民。在古希腊，民主政体是指多数人的统治，而不同于少数人统治的寡头政体和个别人统治的独裁政体。它的运作可以有两种方式：一由人民直接表达他们的意志，直接参与制订法律等政治活动，二是人民选举并委托他们的代表来做这些事。前一种直接民主制曾经在古希腊城邦实行过，后一种人民选举制则由古希腊哲学家柏拉图在其名著《共和国》(*The Republic*)中研究过，所以相沿成习地称为共和制。在共和制下，人民是通过自己委派的代表或议员来行使政治权力的，因此也叫代议制。所谓民主共和国制，就是实行代议制民主的政治制度。

从以上说明不难发现，美国的民主共和政体，在西方历

史上早就有过先例，至少也在理论上作为一种设想探讨过。以后随着西方社会的发展，民主共和政体更是渐露端倪。拿代议制来说，英国从 13 世纪下半叶起，就产生过有贵族、骑士和市民的代表参加的议会。议会和英格兰国王共同参政，有时甚至强制国王接受议会的意见。例如 1311 年贵族控制的议会通过法案，限制了国王在任命大臣、对外宣战或媾和及离开国土的权利；1340 年议会又通过法案，规定国王征收封建税以外的任何捐税或更改税率，都必须经议会批准。

至于自由的概念，自从中世纪末期城市市民阶层形成后，经过文艺复兴的洗礼，很久以来就是市民社会对抗依附封建和教会权威的思想根据。同时期爆发的宗教改革运动，一定程度上也是对等级森严的罗马天主教的束缚的摆脱。宗教改革中产生的新教各派不再接受罗马教廷的绝对权威，不再认为需要通过神父和教会的中介和上帝进行沟通，而是主张每个普通的信徒都可以直接凭心灵领悟上帝的旨意。宗教改革的著名领袖马丁·路德在《论基督徒的自由》中就申明“单是信仰本身，就是基督徒的正义所在，并且是对全部圣诫的修持”。另一新教领袖加尔文也肯定了反对专制暴君的权利。在加尔文影响下而兴起的法国胡格诺运动惨遭镇压之后，一部在西欧广为传播的匿名著作《为反暴君的自由权辩护》更深刻全面地阐述了一系列自由和民主的观念：君主的权利是根据上帝和人类的契约及君主和人民的契约确立的，君主有义务履行保护人民的职责，尤其保护人民的财产，否则人民就有权力废黜他；所有的权威都不外是人民的权力的委托，即使是世袭君主，当他受到册封时，实际是人民册封了他；人民并非君主的奴隶，相反就像加尔文说的所有信仰上帝的人

都是个整体，人民和君主也是一家人，因此君主对待人民必须像对待兄弟一样。

当然，这里说的“人民”，不能照字面理解，实际是指地方长官和贵族的参议会。早期加尔文派的长老会组织特点也决定了新教更多采用贵族式的统治，而不是平民式的统治。但从《为反暴君的自由权辩护》上述观点，完全可以引申出有关自由民主的所有基本原则。正是清教徒的新教信仰和政治理想，促成了民主观念在新大陆的传播。

由此不难理解，为什么北美殖民地开辟不久，就出现了最早的民主共和政体的胚芽。如 1630 年左右，移民到美洲的清教徒把马萨诸塞海湾公司这个贸易团体改造成了自治政体，公司成员称为“自由人”(Freeman) 相当于获得自治权的城市共和国的市民，拥有选举权。由公司全体会议的立法，会议选出参事会行使平时的管理权。后来因公司成员越来越多，立法权也由参事会及成员们拥有政治自由权和公民自由权。虽然两年后主管纽约殖民地的约克公爵继承王位成为詹姆士二世，《自由宪章》遭废除，但它同样反映了美国先民要求民主的呼声。到独立战争前夕，代议制的制度与思想已深入人心。

从 17 到 18 世纪民主共和政体由萌生到发展的过程中，同一时期传入美国的欧洲启蒙思想也发挥了作用。启蒙思想家们为迎接摆脱愚昧和迷信的“理性时代”，再度积极地鼓吹自由和民主。其中在北美大陆影响最大的是英国哲学家洛克，因为人们阅读他的作品不会有语言的障碍。同启蒙运动所有

见 A Defense of Liberty against Tyrants, in *Great Political Thinkers*, ed by William Ebenstein, Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1969.

的杰出人物一样，洛克在政治思想上赞成天赋人权说。他在《政府论》（1689—1690）中提出，上帝也像对自然界一样，为人类世界提供了可以当做顺利发展的根据的法则，但把实行这些法则的任务交给人类自己去完成。这些法则中最重要的，是任何人都不准剥夺他人的生命、自由和财产。人类脱离原始状态后，就相互协议，通过社会性的契约成立了政府，委托政府执行这些法则。如果一个政府不能履行法则，无法保障人的生命、自由和财产，它就失去了存在的资格，人民就有权撤换它或推翻它。洛克的思想在美国受到了普遍欢迎，政治家们引用洛克的话为自己的政见辩护，有地位有知识的人还组成俱乐部专门展开讨论。

民主自由的观念的流行也和美国人的生存环境有关，独立建国的元勋之一富兰克林在出使欧洲时，曾告诉欧洲人，如果他们无一技之长，而仅仅出身高贵，就不要到美国去，因为美国“对一个陌生人，从不问他是什么等级的人，而问他能干什么”。在机会均等的环境中靠个人奋斗成长起来的美国人，天然地具有独立自由和平等的概念。只要不是奴隶，每个美国人，均可以凭着自己的努力，获得一份土地。如果他对现有的地块不满意，还可以向西前进，找到另一块更大更富庶的。等到用自己和家人的辛勤汗水，挣得足够的吃的，还有多余的可以和邻居交换需要的东西时，他就有资格和地主与商人平起平坐。他也往往拥有自己的一杆枪，受到侵害时就会用它来保护自己的权益，这是任何人都不敢小觑的。所以他并不认为哪一个上司比他高到哪里去，从来就认为政府和教会都是为他服务的。选票就像他手中的农具和枪弹，他运用它一样是为了替自己争取应得的成果。因此普通的美国

人即使没有读过洛克的著作，也会觉得民主自由的思想可亲可信。与此同时，宗主国英国的政治状况，也加深了这样的观念或印象。17世纪中叶，英国本土发生了克伦威尔领导的清教徒革命，并建立了英国历史上第一个、也是唯一的共和政体。克伦威尔革命1660年失败后，有更多清教徒移民到北美殖民地，他们信奉共和主义的理想，赞成废黜国王的英雄壮举。他们和广大革命同情者都相信，应该而且可以通过自己的斗争，赢得一个维护人民的天赋权利的政府。

权力制衡术：以野心对抗野心

殖民地时期的美国人，还只是在观念上接受了自由、民主、平等、天赋人权等概念，只有经过独立战争及以后的建国历程，这些概念才转变成为政治生活中的伟大实践，并通过《独立宣言》和合众国宪法，奠定了根本性的纲领，和实施这一纲领的基本措施。

独立战争获胜后，托马斯·杰斐逊在富兰克林和约翰·亚当斯帮助下起草的《独立宣言》，由已变成建国筹备机构的大陆会议，于1776年7月4日通过。这一《独立宣言》，就像后人称赞的，是一篇伟大的颂词，它的根本宗旨是承认个人的基本尊严和价值。它以坚定有力的声音，宣告一系列“不证自明的真理”。

人人生而平等；人人都由造物主赋予一定的不可让渡的权利；其中包括生存、自由和追求幸福；为保障这些权利，一部分人因人民的赞同，获得他们公正的权力，组成政府；任何时候任何形式的政府开始破坏这些根本的目标，人民就有权改变或废弃这个政府，并按照他们认为最可能有效地保证

他们的安全和幸福的原则基础和方式，组织权力机构，组建新的政府。

正如历史学家所说：“宣言原来只不过是证明殖民地人民脱离宗主国是正义的，因为这个宗主国不把他们看作是和英国人一样平等的人。但是，无需丰富的想象力就可以想见杰斐逊关于人类平等的格言式声明含有更为广泛的意义。”^①这首先意味着，因新教传统和启蒙思潮双重熏陶及其它因素而形成的自由民主的朦胧信念，开始明确地作为最高政治原则确立了起来。这样就在建国之初，为这个新生国家随后的成长奠定了一个原则的基础。

将近一个世纪后，南北战争中引发的黑奴解放运动，就是本着自由、民主、平等的原则进行的。林肯总统赋予了“自由”新的定义，“自由”并不意味着“某些人可以随心所欲地支配他人”。^②他在著名的葛底斯堡演说中，再一次简洁凝练地重申，美国政府应该是“民有（of people）、民治（by people）、民享（for people）”的。这个政治原则，虽然实施时不可避免会打上各种折扣，或引起各种意想不到的问题和矛盾，但它作为一种最高理想，一种至高无上的标准，将首先是精神上的向往和伦理上的向导。只要和当时欧洲那些君主制国家（如法国）和君主立宪制国家（如英国）相比较，就不难发现它的进步性。

从此以后，独立建国的政治方案，同时也允诺了普通居民的基本权利。至少在理论上，每个人都拥有不可侵犯的人权。虽然并非每个人的天赋或道德观念都是同等的，但每个

① J·布卢姆等：《美国的历程》商务 1988 年版，上册第 187 页。

② 林肯：《1864 年保健义卖会上的演说》。

人享有的权利是平等的。因此每个人都应有同等的机会，而且能够自由地决定自己的目标并实现这些目标。只有每个人都充分地具有了这样的自由，才能有真正的社会进步。而且，每一个人，不论贫富，不论肤色，也不论男女，都将以个人的角度来衡量一切事物。国家的机构或职能必须按此标准来衡量，看它所做的一切是否对个人有利，对工会或公司也都这样要求。

然而，权利的获得不能仅靠宣言或声明，还需要切实的措施或制度做保证。如果说 1776 年的《独立宣言》阐明了权力民主的原则，那么 1787 年的美国宪法就确定了实施这一民主原则的具体手段。美国宪法的产生，先经过独立后“邦联条例”及各州制定宪法的准备阶段。这些州的宪法都确保了基本人权，建立了代议制，把权力集中在议会手里，宣布了宗教信仰的自由，放宽了选举权必需的财产额和纳税条件。这已经是初步规模的民主制度的实验。面临着加强联盟以应付外部威胁和内部麻烦问题的需要时，独立后的十三州形成了一个能切实保证人民的生存、自由和追求幸福的权利的全国政权——联邦政府，但这个中央集权的机构又不能是独裁或专制性质的，否则就会危害民主和自由。正是以此为考虑，美国人再度接受启蒙思潮的影响，在宪法中确定了权力运作的分权原则。约翰·亚当斯的著作《保卫合众国宪法》对这一原则作了充分的阐述。

分权原则具体说有两个方面：一是立法权、行政权和司法权的三权分立。立法权属于参议院（每州拥有相同的代表额）和众议院（每州按人口比例选出代表）组成的国会，行政权属于总统，司法权属于最高法院和下属联邦法院。三部

分权力机构各司其职，互相制约，在防止权力集中的同时也防止了因此而可能发生的腐败。比方说参议院独自拥有审判一切弹劾案的权力，甚至总统都有可能因弹劾案受审，只要有出席的参议员的三分之二的同意，就可定罪。

二是中央政府和各州政府的权力划分。诚然，每一个现代国家都在中央和地方政府间进行权力分配，但值得注意的是美国宪法并不把最高权力赋予中央政府。如果那样做了，就会把各州的权力看成是中央政府授予的，一定情况下中央政府可以部分或全部收回权力。相反，美国宪法直接把某些权力划归中央，某些权力则保留给各州。征税、对外缔结条约或建立外交关系、发行货币、拥有武装力量等权力集中给了国会，其它一些权力则划归各州。

另外，美国宪法为保证民主原则而实行的，不是有的国家通行的简单多数方式。在英国或法国，只要有政党联盟在选举中获得多数，在议会中取得多数席位，它们就赢得了统治权力，可以组成政府或内阁，推举总理或首相。议会党团、内阁政府及其首脑在国家大计和施政过程中的立场是基本一致的。与此不同，美国宪法确立的分权方式，却永远排除了议会多数可以单方面控制一切的局面。仅仅取得众议院的多数是远远不够的，还必须在参议院和总统的选举中取得多数，而做到这一点的可能性几乎等于零。实际上，与其说美国宪法的根本目的是保障多数人的权益得到贯彻，不如说是阻挠多数人的意志去攫取额外的权力。

在世界各国宪法中，美国的宪法可能是条文最为简短的一个，但同时又是沿用最为长久的一个，二百多年来基本没有作大的改动。有的学者称之为“弹性宪法”，它不是细则性

的，并不把有关的法律制定得很细，而只是确定了原则性。这一原则性可以概括为“制衡”，用参与制宪的著名政治家麦迪逊的话来说，就是“以野心来对抗野心”，他说：“防止某些权力逐渐集中于同一部门的最可靠办法，就是赋予各部门的主管人以必要的宪法手段和个人动机。”^①

由此可见，美国宪法所设计的由分立机构分享权力的政府，并不简单地只是为了行政上的分工，而是为了权力上的互相制约。在这个政府中，国会制定法律，但总统可能否决它们；总统执行法律，但所需要的财政款项须由国会批准；即使国会通过并经总统签署的新法规，最高法院仍可以宣布它违反宪法加以废除，但最高法院的法官又是由总统并经参议院批准而任命的；同时立法过程中由于法案必须经国会参众两院共同批准，参议院或众议院又拥有对另一方的绝对否决权。

对美国宪法的这一权力制衡功能，甚至到了本世纪的 80 年代，仍然存在着截然不同的看法。批评者认为，这个宪法根本上违背了民主的原则，因为它实际上是反多数、反大众的，永远保证让少数人的意愿来抵消多数人的选择，它代表的是当时制定者的精英政治立场。拥护者则认为，从长远观点看，归根结蒂是由人民控制着国会，决定他们的总统人选，以及最高法院的组成，因此多数人的利益并未遭受损害，而且更重要的是少数人的意见和权利同样应当得到尊重。就像有人早就警告过的，需要防止的恰恰是多数人的专制。

事实上，美国宪法的这一特点，恰好鲜明地体现了美国

引自詹姆斯·M·伯恩斯等：《美国式民主》 中国社会科学出版社 1993 年版，第 36 页。

的缔造者们对民主的独特理解。他们认为，民主的最突出性质，就在于它保障了每一个人的利益和要求都能得到充分的体现。因此民主的根本任务，不是为了简单地让少数人服从多数人，相反要防止少数人的权益为多数人所剥夺。按照多数人的选择来办事，只是民主的一方面；更重要的是在这样做的时候，千万不要忽略了持不同意见的少数人，他们的利益和想法也应加以考虑。尤其需要提防让错误的多数，粗暴地践踏持有真理的少数。这正是以杰斐逊为代表的开国领导人高度警觉的。不难发现，这一民主观及制衡术反映了“性本恶”的人性论及高踞群众之上的贵族倾向。

从宪法制定成功，到宪法获得批准生效，又经过了一段大辩论的时间。大辩论既帮助宪政民主的思想传播到更大的范围，也通过反对意见的提出使即将诞生的宪政变得更加成熟和全面。人们公认“，即使在今天 这场大辩论仍是自由的人民运用辩论和讨论的方法来决定基本法的性质的杰出范例。”^①以汉密尔顿、麦迪逊等人为首的一批人物，为鼓动人民投票支持宪政体而撰写的《联邦党人文集》也成了迄今为止最有份量的宪法论著。我们看到，美国宪法的民主精神，不仅在宪法设计的规划中，也在制宪的过程和程序中得到了较充分的体现。

另一种制衡：合众国与州政府对垒

与此同时，美国在合众国政府与各州之间，在政府和人民之间，又形成了另一种制衡。它不同于政府内部各部门间

^①詹姆斯·M·伯恩斯等：《美国式民主》 中国社会科学出版社 1993 年版，第 27 页。

的权力平衡和相互制约，而是政府权力和外在的权力结构的平衡和相互制约。

中央政府和州政府二者权力并存，造成了美国独特的政治制度，即联邦制。在联邦制下，权力在中央和各州之间得到了合理分配，双方都根据宪法的规定，获得各自的权益，而不是因对方的授予才获得权力，所以州对国家并不是我们通常理解的下级对上级的关系。同样道理，双方各自的权力范围，也不能通过普通的立法程序加以改变。州的立法机关不可以通过颁布法令或通过其它法律手续，来侵犯国家的权力；反过来也不允许国家通过立法，对彼此的权力分配状况重新进行调整。同样是在美国宪法的权利法案中，明确地规定了：“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。”

同时，合众国和州两级政府都通过各种不同类型的机关开展工作，直接对公民个人负责。我们经常在美国电影里看到，一旦发生重大案件，州和联邦的治安机关都会派出人员进行调查，就是这个道理。

无疑，建立联邦制的最初出发点，还是为了充分照顾到每个刚刚获得独立的州的切身利益。正如麦迪逊在《联邦党人文集》中阐明的，美国地广人杂，利益繁多，联邦制的目的就是为了防止利益一致的多数掌握全国政权后，企图压制别人的利益，哪怕是少数人的利益。正是在这样的体制下，小州的利益也不怕遭到忽视，相反一样有机会按照自己的选择得到发展。应该说，这是美国在短短的两百多年内迅速繁荣起来的重要机制之一。

难怪美国人始终认为，联邦制是他们能够选择的最好制

度。联邦制最适合居住在新大陆不同地区、来自不同民族、有不同宗教背景的广大居民，他们酷爱自由，需要统一，但不希望事事一律。联邦制也便于不同政治力量的较量。某一政治势力也许失去了对全国政权的掌握，但它还可能在州一级，甚至不止一个州政府执政。这样它就可以继续和对方竞争，直到积蓄起足够的力量，重新在全国一级发起挑战。反过来，当政治派别的势力在本州燃起烽火时，国家领导人也有办法把火势阻隔在个别州里。

州和中央政府的权力制衡，不仅同样防止了因权力集中而可能导致的权力腐败，还在政策的实施上增加了许多灵活性。有的法规是用不着在全国范围内强求一律的，比方穿什么样的校服的问题，那就尽可以在州议会或市政厅进行辩论。这保证了人们自由的天地，而且还为真正关键的有全国意义的重大议案腾出了空间，在那些重大问题上，反而更容易达成一致。有的时候，个别州自己实施的法规或政策，颇像是小范围的政治试验。如果州里的政策成功了，不妨进而向别的州和全国推广；如果失败了，产生的不良后果也可局限在个别地区。例如公民年满 18 岁即可有选举权的法案，就是首先在佐治亚州实行，而后推向全国的。

但在美国，各州拥有的权力，不等于各州可以搞独立王国。相反州与州之间，在宪法的基础上形成了一定的协作关系。严格地说，这从“联邦条例”起就作了规定。每一个州都应当完全相信和信任其它州的政府法令和司法程序，尤其民事判决，一经作出，所有别的州的法院都应执行（但刑事案件不要求各州执行其它州的判决）。各州必须给予其它州的公民和本州公民同样的权利，包括接受法律保护、谋职就职、