

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。

罗 伯 特·A. 达尔:《美国的民主 希望 and 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

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

译文引自《一七六五——一七七年的美国》，《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。

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。

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，除康涅狄格和罗德岛两州仍用原宪章（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 年确实算得上大胆而无先例的事物。

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 1777 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）

被删去的是宣言第二部分的最末部分共 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 年中文版第 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。

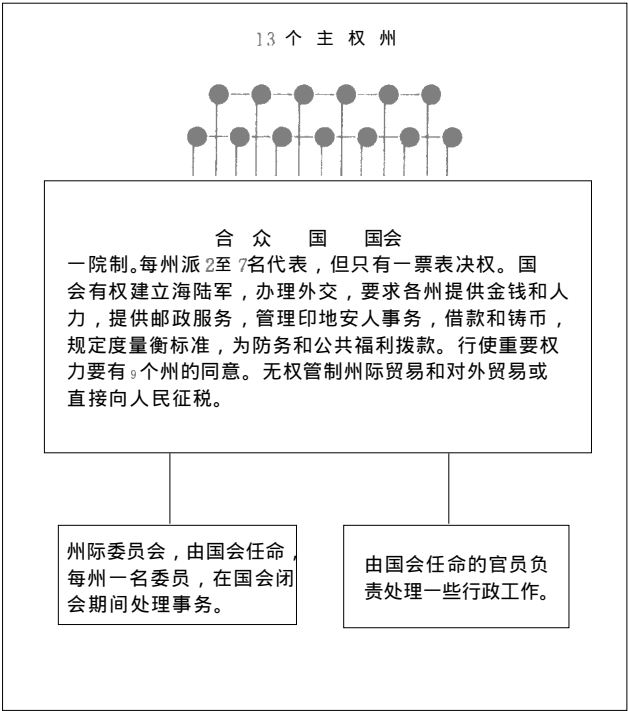
邦联政府无权征税，它所需要的经费只能根据各州土地价值按比例摊派到各州。但各州是否按摊派的份额交纳，则取决于各州。例如从 1781 年到 1786 年，邦联政府摊派给各州的款项共 1500 万美元，各州仅交纳 2419000 美元，佐治亚州和北卡罗来纳州分文未交。^①因此邦联政府财政十分困难。为了支付战争费用和其他开支，不得不大量举债。到 1783 年外债内债高达 4000 万美元，^②大量发行纸币（发行大陆券达 4 亿多美元），结果通货膨胀，货币贬值，大陆券几成废纸，各州的捐税沉重，劳动人民负债累累，社会严重动荡不安。

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。

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，建议邦联国会于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。

当时的著名领袖、统治阶级的精英，除少数几个人外，^④ 可以

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。

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。

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。

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

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