

权力的分配与权力的角逐
——美国分权体制研究

谭 融 著

天津大学出版社

本书的出版得到由美国福特基金会赞助的
中华美国学会美国学著作出版补贴基金的资
助，特此致谢。

The publication of the book is made possible
partly by the Chinese Association for
American Studies publishing Subsidy funded
by the Ford Foundation.

(津)新登字 012 号

权力的分配与权力的角逐
——美国分权体制研究
谭融 著

天津大学出版社出版
(天津大学内)
天津大学印刷厂印刷
新华书店天津发行所发行

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:7.75 字数:200千字

1994年9月第一版 1994年9月第一次印刷

印数:1—500

ISBN 7-5618-0698-1
D·20

定价:7.50元

前 言

本书为1991年国家社会科学基金会批准课题的研究成果。

本书着重研究和剖析美国政治体制中的权力分配关系问题，包括：美国行政、立法和司法三大部门之间的权力分配关系与权力间的角逐；行政系统内部美国总统与其行政组织之间的权力分配与角逐；美国国会内部两院间的权力制约关系；美国联邦政府与地方政府之间的权力分配关系等问题。

美国的制宪者设计了一种以分权制衡原则为核心的政治体制，旨在反对专制政府的出现。然而这一制度在实际的运作中却充满了矛盾与冲突、充满了讨价还价与妥协。在这种权力的角逐与冲突的过程中，美国总统的权力地位逐渐上升，美国国会极力通过自身的改革与调整去平衡与总统的关系，司法部门则扮演着貌似“独立”“公正”的角色，时时牵制着行政部门与立法部门的行为。权力冲突成为贯穿美国政府制度的一条主线。

作为美国政府权力分配的重要内容，200多年来，美国的联邦主义政治经由二元联邦主义、合作联邦主义逐渐向中央集权的方向发展。尽管如此，美国的地理环境及其地方主义的政治传统，使其地方政府仍居于国家政治的重要地位，并在较大范围内享有独立权力。

美国政府权力的分散状况，为美国社会利益集团对国家决策的参与与对权力的渗透创造了条件，使美国政治更加步履艰难，使各种权力关系更加纵横交错。

本书旨在从较新的角度，透过美国政治体制的外在结构，了解其实际运作状况，剖析其内在矛盾，研讨其权力关系的发展与演变，力图历史地辩证地得出实事求是的结论，既不是简单的全面肯定，也不是全盘否定，以使人们对美国政治的内涵有更为深刻的理解。

本书在成书过程中，得到南开大学历史研究所杨生茂教授和政治学系主任车铭洲教授的热情鼓励和支持；得到天津大学出版社的多方帮助，在此一并致以诚挚的谢意。

由于本人水平的限制，书中必有许多疏漏与不足，恳请政治学界的同行们指教。

作者

1994年2月

目 录

第一章 美国宪法的基本原则	(1)
第一节 美国的宪法原则与思想渊源	(1)
一、个人主义与自由主义思想原则	(1)
二、保护少数原则	(3)
三、分权与制衡原则	(4)
四、保持稳定与秩序原则	(7)
第二节 美国宪法的历史回顾	(10)
一、美国宪法产生的背景	(10)
二、制宪会议与权力的分配	(15)
三、关于美国宪法的评价	(25)
第三节 美国宪法的发展	(29)
一、关于美国宪法的适用问题	(29)
二、美国宪法的“修改”与发展	(31)
第二章 美国的总统制	(35)
第一节 关于美国总统制的研究理论和研究方法	(35)
一、美国总统制的研究方法	(35)
二、美国总统制构成的基本因素	(37)
三、美国总统制研究理论的发展	(40)
第二节 美国总统的宪法权力	(44)
一、美国总统制的产生	(44)
二、美国总统的宪法权力	(46)
第三节 美国总统制的组织结构	(49)
一、美国总统制组织结构的发展演变	(49)

二、总统行政办公室	(51)
二、副总统	(57)
第四节 美国总统与国会	(59)
一、美国总统的立法权	(59)
二、美国总统与国会的权力关系	(68)
第三章 美国政府的行政组织	(74)
第一节 行政组织的概念和美国联邦行政组织的发展	(74)
一、行政组织的概念	(74)
二、美国联邦行政系统的组织结构	(76)
二、美国联邦行政组织的发展	(79)
第二节 美国联邦行政组织的权力关系	(85)
一、关于美国联邦行政组织的政治性问题	(85)
二、美国联邦行政组织与国会的权力关系	(88)
二、美国联邦行政组织与总统的权力关系	(96)
四、美国联邦行政组织的司法权问题	(102)
第三节 美国联邦行政组织与宪法原则	(103)
一、美国联邦行政组织发展的宪法依据	(103)
二、美国联邦行政组织的发展与美国的“民主”	(105)
第四章 美国的国会政治	(106)
第一节 美国国会“委员会政府”的产生和发展	(106)
一、美国国会“委员会政府”的产生	(106)
二、“委员会政府”的类型和存在的问题	(110)
二、40年代至70年代美国国会组织的变革	(115)
第二节 美国国会70年代的改革	(124)
一、美国国会70年代改革的原因分析	(124)
二、关于美国国会改革的理论和实现标准	(127)
三、70年代美国国会改革的内容	(131)
四、改革的结果与评价	(140)

第五章 美国的司法政治	(143)
第一节 美国的法院与美国政治	(145)
一、司法能动主义与司法限制主义.....	(143)
二、美国司法系统的中立性与政治性.....	(147)
三、美国联邦最高法院的司法审查权.....	(151)
四、司法系统的决策权.....	(156)
第二节 美国的司法结构与司法过程	(162)
一、美国的司法结构.....	(162)
二、法官的选择.....	(168)
三、美国联邦最高法院的司法程序.....	(171)
第六章 美国的联邦主义政治	(175)
第一节 美国联邦主义政治的发展	(176)
一、二元联邦主义政治时期.....	(178)
二、合作联邦主义政治时期.....	(179)
三、新联邦主义政治时期.....	(182)
第二节 美国联邦主义政治的宪法基础	(184)
一、关于国家政府的权力和限制.....	(184)
二、关于州权及其限制.....	(186)
三、美国联邦政府与州政府的关系.....	(188)
四、州际关系.....	(193)
第三节 关于美国联邦政治的几个问题	(195)
一、美国联邦主义政治的参与者.....	(195)
二、美国联邦主义政治中存在的问题.....	(197)
三、美国联邦主义政治的价值.....	(198)
第七章 美国的利益集团政治	(200)
第一节 关于利益集团的理论概念	(200)
一、关于利益集团的概念.....	(200)
二、关于利益集团的理论.....	(204)

三、美国利益集团的发展.....	(208)
第二节 利益集团的权力资源.....	(210)
一、利益集团的类型.....	(210)
二、利益集团的资源.....	(220)
第三节 美国社会利益集团的政治参与.....	(222)
一、美国社会利益集团政治参与的策略手段.....	(222)
二、美国社会利益集团的政治参与.....	(231)
主要参考书目.....	(235)

第一章 美国宪法的基本原则

第一节 美国的宪法原则与思想渊源

美国宪法至今已经有 200 多年的历史，它是世界上历史最为悠久的一部宪法，从某种意义上可以被视为最富有生命力的一部宪法。尽管这部宪法历经 200 年其内涵已有所变更，然而，渗透于宪法中的原则却仍然在发挥作用，这正是这部宪法能够长存的重要原因。

美国宪法产生于北美大陆这块辽阔的土地上，然而这块土地在成为殖民地前却是一块不毛之地。那里除了微弱的印第安土著居民的文化以外，一无所有。是欧洲的异教徒们给这块土地带来了思想和勃勃生机。是英国改革者最早培植了这里的文化与制度。

所以，我们从后来美国人的宪法中可以清晰地看到欧洲古典文化与资产阶级启蒙思想家政治思想与哲学思想的渗透。这些思想与美国政治现实的结合构成了美国宪法的基本精神。

一、个人主义与自由主义思想原则

个人主义与自由主义是贯穿于美国宪法的基本精神之一，它产生于 17 世纪的欧洲，曾经在欧洲社会发生深刻变化的时候，作为新兴资产阶级的思想武器，抨击了封建贵族社会中维护特权、维持各阶级在社会中固定位置的腐朽价值观，强调个人的权利和自由，强调每个人与他人的平等地位，主张每个人都应该具有同样的机会去为工作、收入、社会地位以及其他社会价值而竞争。新兴资产阶级的代表、欧洲的启蒙思想家们提出，每个人都应该允许拥有他们自己的私有财产，并通过获得私有财产，去满足自身的需要，去保护

自己，并立足于社会。这种古典自由主义思想传到了美国，在美国找到了适合它生长的肥沃土壤。美国特有的社会环境，使它不存在在欧洲社会那种根深蒂固的封建主义根基与等级观念，辽阔的疆域、充足的土地和早期劳动力的短缺均为人们创造了发展自身的良好机会。致使个人主义与自由主义思想很快为那里的人们所接受，并逐渐发展为符合美国社会发展需要的政治思想。

古典自由主义思想与美国自由主义思想的结合突出地表现于制宪时期美国政治家的基本政治主张中。制宪者们提出，社会和政体的存在是为了维护个人“生命、自由和追求幸福”的权利。杰出的美国资产阶级民主主义者托马斯·杰斐逊在《独立宣言》中称“人人生而平等，他们被造物主赋予了某些不可转让的权利，……。为了保障这些权利，人们在他们中间建立政府，而政府的正当权力则来自被统治者的同意。”当这一原则遭破坏的时候，人民就有权利来改变或废除旧的政府，建立新的政府，以实现他们的安全和幸福。^①制宪者们认为，为了充分实现这些权利，个人必须拥有自由，即不受政府限制的自我抉择的自由。实现个人自由是社会进步的关键，人人都应该有发展自己、实现自身目标的机会。民主与自由是紧紧联系在一起，民主的价值并不是指一个特有社会中人们的共同幸福，它与那种追求集体福利的传统价值截然不同。这种个人主义与自由主义的价值在于获得言论自由、出版自由和集会自由等权利，其根本意义是要排除政府对个人自由的限制。为此，制宪者们认为，必须选择一种最合适的、最能够保障个人权利与自由的制度，即一种建立在尊重个人选择基础上的政治制度。为了使个人的自由权利得以保障，政府必须受到限制。

美国宪法正是这样一部为实现其个人主义和自由主义的理想价值而精心设计的对权力予以限制的基本纲领。

① 引自《宪法资料选编》第4辑，北京大学出版社，1981年版，第229页。

二、保护少数原则

美国是一个倡导多元民主政治的国家，然而，民主一词最早却产生于古希腊。世界上第一个将民主描绘为一种政府制度的是雅典哲学家亚里士多德。他在《政治学》一书中，将民主区分为两种形式，一种是由人民直接进行统治的民主；另一种则是建立在立宪主义基础上的民主。亚里士多德认为，前一种民主伴随着对个人自由和少数人权利的威胁，而后一种民主则能够保护个人权利。只有建立在后一种民主基础上的政府，才是最好的政府。亚里士多德提出了六种政体形式，前三种是：君主政体、贵族政体和共和政体；与之相对的后三种腐朽的政体形态则是僭主政体、寡头政体与平民政体。他认为，“僭主政体以一人之治，凡所设施也以他个人的利益为依归；寡头政体以富户的利益为依归；平民政体则以穷人的利益为依归。三者都不照顾城邦全体公民的利益。”^① 他们都仅仅关注社会一部分人的狭隘利益，而不顾及其他人的利益。他特别抨击平民政体，认为那是一种违反常理的政体形式。尽管他并不反对人民主权原则，主张政权应该建立在多数人赞同和参与的基础之上，但他反对那种极端的直接民主制，认为极端的民主制缺乏保护少数人权利与利益的法律结构。亚里士多德主张建立立宪主义的民主制度，但立宪主义的民主必须以一个广泛的中等阶级为社会基础。他提出，由中等阶级占主导地位的政治社会是最好的社会，因为它能够保持平衡，并防止极端政治的存在。

亚里士多德的思想超出了他所生活的时代，他的思想在中断了2000多年之后，才由西方资产阶级启蒙思想家重新提出。17世纪以后，资产阶级的启蒙思想家重新探讨关于政府和政府与人民之间的关系等问题。他们认为，那种通过纯粹的直接民主制以多数人投票为基础进行的决策，不是一种审慎的决策，这种政治非属立宪政治。

^① 亚里士多德：《政治学》，商务印书馆，1965年版，第134页。

他们认为，严格意义上的民主，应该是代议民主，在这种制度下，人们拥有平等的选举权，并通过选举程序去选举那些进行统治的人。

古典理论家的思想给美国的制宪者打下了深刻的烙印，使保护少数人的权利，防止多数人的统治的思想成为制宪过程中的基本思想。制宪者们采取“共和国”的表述，以避免与纯粹的民主混为一谈。在他们看来，民主常常含有“群氓”或暴民统治之意；真正民主政体中的决策者应该由广大公众选举产生，而不是公众本身。他们主张建立一种“真正”的宪政制度，不仅强调权力的获得与保持，更重要的是强调权力的授予、分散与限制，以防止一个人的或部分人的乃至多数人的当权者对于权力的滥用。

制宪者们指出，能否保护少数同样是衡量一种政治制度是否民主制度的重要标志。用麦迪逊的话来说，多数人的集团控制了政府机构，便存在着它横暴地对待少数人利益的极大危险，因为它的人数更多，更具有获得权力并保护它自身利益的可能性。这种对多数人参与的恐惧成为美国宪法结构力图解决的一个核心问题，致使人们要问，美国政府真是“民有、民治、民享”的吗？一些人批评美国的宪法制度从根本上是反民主、反多数主义、反大众的。那种保护少数的宪法原则归根结底是美国上层阶级保护自身利益的理论反映。

三 分权与制衡原则

分权学说最早见诸于古希腊政治思想家亚里士多德的《政治学》一书，该书提出，政体有三种要素作为基础。一为“议事机能”，二为“行政机能”，三为“审判机能”。^①要使整个政体健全，各要素必须有良好的组织。亚里士多德的政体三要素并不完全是近代意义上国家的立法、行政和司法权，他所指的议事会，兼有立法、行政和司法功能，并高居于“行政机能”部门之上，“行政机能”部门

^① 亚里士多德：《政治学》，第214—215页。

隶属于它，其“审判机能”组织也仅表现为由公民陪审员所组成的群众法庭。然而，他毕竟第一次说明了国家内在权力的分工关系。亚里士多德政体三要素的提出，和他建立温和民主制的主张相一致，不过它仅仅成为一种理想，没有可能在他那个时代付诸实现。

真正近代意义的分权理论是由英国哲学家、思想家洛克提出的。在他的《政府论》中，洛克指出，立法权是制定法律的权力，执行权是执行法律的权力，而外交权则是指有关战争与和平、联合与联盟以及同国外各种人士和社会进行一切事务的权力。由于外交权属于行政权，它本身也是行政执行权的一种体现，因此，洛克的分权理论事实上是立法权与行政权两权分立的理论。在论及行政权与立法权的关系时，洛克认为，“立法权不仅是国家的最高权力，而且当共同体一旦把它交给某些人时，它便是神圣的和不可变更的；如果没有得到公众所选举和委派的立法机关的批准，任何人的任何命令，无论采取什么形式或以任何权力作后盾，都不能具有法律效力和强制性”。^①强调立法权至高无上的地位。作为近代分权理论的创始人，洛克的分权理论并不完备，除了对国家权力划分的欠缺以外，还未论及权力间的制衡关系。

近代分权学说的另一位创始人为法国的启蒙思想家孟德斯鸠，他发展了洛克的理论，使之更加完善。孟德斯鸠特别探讨了政体与自由之间的关系，认为在专制政体下不存在自由，指出只有在权力不被滥用的情况下，才有自由。因此，要保障自由，就必须防止权力的滥用，而防止滥使用权力的最好办法便是以权力制约权力。同洛克一样，孟德斯鸠将权力区分为立法权和行政权，并将行政权分为对内事务与对外事务两个方面。他强调，必须分掌这三种权力，以保障公民自由。他说，“如果由一个机关行使这三种权力，即制定法

^① 洛克：《政府论》下篇，商务印书馆，1964年版，第92页。

律权、执行公共决议权和裁判私人犯罪或争讼权，则一切便都完了。”^①孟德斯鸠通过对英国政制原型的分析指出，英国的立法机关由两部分组成，二者间相互牵制，并同时受到行政权力的制约。反过来，行政权也可受到立法权的限制。权力制约理论的提出是孟德斯鸠分权学说的基本出发点，也是他对这一学说的最重要的贡献。

洛克和孟德斯鸠的分权思想对美国的制宪者有着极为深刻的影响，但美国的制宪者并没有照葫芦画瓢地将英国宪法的原型和启蒙思想家的设想搬到美国来，他们靠着自己的智慧将启蒙思想家的设想与美国实际融为一体，创造了独具一格的美国宪法。

在英国统治时期，殖民地的经历，特别是乔治三世时期的统治曾经给美国人带来极度的不愉快。那时，殖民地的土地上就已经孕育着一种“反政府”的文化倾向，这一倾向在独立战争中充分得到显露。残酷的现实使美国人将政府视为一种非常危险的、甚至是没有必要存在的组织制度。他们认为，一切人都会有错误的行为，在这一点上，乔治三世无异于常人，当他能够充分运用权力将其统治强加于北美殖民地的时候，他就变成了一个暴君。由于权力具有强大力量，因此，它对人们“追求幸福”构成威胁。无论是君主制政府还是共和制政府，当权者都有可能滥用权力，都有可能无视公众的利益，都有可能将权力作为推动自身特殊利益、破坏总体利益的工具。因此，对之必须加以控制。

美国的制宪者们继承和发展了启蒙思想家的理论，使之更适用于美国的实际，更有利于对当权者权力的牵制。制宪者对洛克与孟德斯鸠分权学说的主要发展在于：1)增添了中央与地方分权的含义。洛克与孟德斯鸠的分权学说强调中央政府各部分之间的分权，并未涉及中央政府与地方政府之间的关系。而美国制宪者在制宪过程中，则强调实行地方分权，认为只有这样才能真正保障人民的自由与权

^① 孟德斯鸠：《论法的精神》上册，商务印书馆，1978年版，第156页。

利，防止政府腐化现象出现。2) 制宪者们更多地注重于权力间的相互渗透、相互牵制与相互平衡。正如麦迪逊在《联邦党人文集》中所说，“防止把某些权力逐渐集中于同一部门的最可靠的办法，就是给予各部门的主管人抵制其他部门侵犯的必要手段，……野心必须用野心来对抗。”^① 这一基本思想使美国的宪制不仅仅体现为权力间的分立，而更多地反映为行政部门、立法部门与司法部门三者间权力的分享与渗透，使每一个部门都不能单独行使最高权力，要采取有效行动，就必须在政府体系的各部门之间取得一致，构成了权力分制的精心设计。

四、保持稳定与秩序原则

尽管美国的制宪者们对政府的独裁保持着高度的警惕，但是他们并不是无政府主义者。在他们看来，政府应该成为合法运用权力的合法机构。在进行统治的过程中，所有的公民都必须牺牲一些个人的自由去服从政府；任何政府都有保持某种秩序的使命，以保护人们的生命财产，增进社会的发展与进步。这也是自政府产生以来便相随产生的目标。

美国制宪者的这一思想，同样可以追溯到早期的欧洲启蒙思想家那里。早在 17 世纪，欧洲哲学家霍布斯就曾经指出，保持生命是政府最重要的功能，没有政府是不可思议的。没有政府的生活，是生活在自然状态之中。他指出，自然状态中的生活是荒凉的、贫瘠的、肮脏的、野蛮的和短缺的。在那种自然状态下，没有法律可言，没有法则，人们的生活犹如动物。因此，为了保证弱者的安全，防止强者的进攻，统治者必须拥有权力。服从于国家严格的法律是保证公民社会人们生命安全的代价。霍布斯将政府视为一种维持生存的工具，认为，没有政府就没有正义，因为正义的存在是由于政府

^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 264 页。

的存在与政府的约束。在这里，霍布斯宣称的是一种强权政治，即由强者来确定权利与正义的思想。尽管他的这一思想并不能为 18 世纪欧洲国家主义的思想家们所接受，但在需要一种统治权来维护社会秩序这一点上与 18 世纪的思想家们却是相同的。

卢梭在其《社会契约论》中也曾论及有关政府权威问题。他指出，人生来是自由的，但他处处受到束缚。人为什么会受到束缚？是什么限制了他的自由？是制度。因为，在一种制度中，各种作用共存于某种设定的结构之中，相互联系，这种结构必然起着对人们束缚的作用。卢梭认为，人类建立的第一个制度是私人财产制度，而私人财产制度一旦建立，就必须建立政府以限制和保护财产权。虽然卢梭不满于他所生活的那个严重限制人们的思想行为、抑制人们发挥潜力的社会制度，主张回到一个非专断的、较少限制的生活中去，但他并不主张回到那种纯粹的自然状况中去。

洛克在关于政府问题的论文中也曾论及这一问题。他指出，保护生命、自由、财产是政府的基本目标。政府是保护人们的权利、包括人们的财产权利的理性需求的产物。政府的构成是为了改善人们的生活，并允许人们在法律的保护下去发展自己的自然权利。

虽然在建立何种政府，以及政府应如何保护人们的权利、维护社会正义等问题上，卢梭、洛克与霍布斯的看法并不一致，但是他们在强调政府保护财产权、维护社会秩序的作用上，在强调政府的不可缺或性方面却具有共性。

这些思想深刻地反映于美国的政府制度中，成为美国宪法的基本精神。

自美国建国伊始，究竟如何通过宪政制度正确地处理自由与秩序的关系问题始终困扰着制宪者们，如：政府怎样才能在不侵害个人权益、在保护个人自由的前提下去维护社会秩序？政府怎样才能合理地使用权力？个人应该在何种程度上服从政府？等等。制宪者们不是极端的民主主义者，他们不赞同那种极端民主与平等的观点，

主张维持现存的社会结构,建立一种保持财产和契约的不可侵犯性、保持社会稳定、防止剧变的缓慢的政治与法律秩序。这一思想对美国宪法的长存,对美国政治体制的长期稳定发展,起到了重要作用。

从美国宪法中可以看出,在美国的政治文化中,存在着相互矛盾与相互冲突的思想观念与价值。一方面是崇尚自由、崇尚个人主义、崇尚民主的价值观,在政治上表现为反政府、反权威的突出特征;另一方面则是强调稳定与秩序,主张建立强有力的合法制度与权威的趋向。反映了美国政治文化中理想与现实之间的缝隙与缺口,正是这种缝隙与缺口导致了美国政治现实中永无休止的矛盾与冲突。

美国宪法中保护少数原则的存在是美国政治走向多元主义的重要原因之一。多元主义是一种与多数主义相对立的政治文化,它强调少数人意愿的表达与保障,赞同政治的分散化趋向。反过来,分散的权力结构也鼓励那些拥有雄厚实力的少数人集团(即利益集团)涉足政府,参与决策,从而排除了多数人进行整体性干预的可能性。

美国是一个由殖民地社会发展起来的国家,殖民地的经历使地方主义成为美国政治的原动力之一,成为美国联邦主义政治产生的重要原因。美国民族又是一个由众多移民所组成的民族,民族的差异性、文化的多样性必然导致政府中多种权力中心的形成,使美国政府必须时时面对来自多方面的压力,并最终表现为政府权力的角逐与冲突。

总之,由于美国宪法内涵的多面性,我们对美国宪法原则的分析也应该是多侧面、多角度的,以真正理解这一宪法的基本精神。