

第一章

美国政府机构改革

第一节 政府机构设置

美国是典型的联邦制国家，政府体系分为联邦政府、州政府及地方政府三个层次。美国现有 50 个州政府，86 692 个地方政府。地方政府中有 3 043 个县政府，3 596 个市、镇（集）村政府，14 556 个学校区和 33 131 个公园、消防、桥梁等特别区政府。截至 1995 年，联邦与州地方政府共有公职人员 1 650 万人，约占美国总人口的 6.3%。其中，教师为 710 万人，约占公职人员总数的 43%；联邦政府公职人员为 290 万人，约占公职人员总数的 17%。

一、美国联邦政府机构

美国联邦政府是美国的行政部门，是总统直接管辖的行政执行机关，由总统办事机构、内阁组成机构、独立机构三部分组成。

（一）总统办事机构。总统办事机构又称总统府、白宫直属机构，是总统的决策参谋和助手班子，主要负责管理国

内政治安全保障、科技宇宙、环境、通商、联邦购买、缉毒、政策咨询等事宜，一般不承担具体的行政管理事务。

1939年9月，罗斯福总统发布了第8248号行政命令，任命6位总统助理，正式建立了总统办事机构。这个机构，一方面是总统的智囊和幕僚，为总统出谋划策；另一方面又代表总统指导和监督各行政部门的工作，是总统权力的延伸。该机构首长的任命，大多数不必经过参议院批准，所以一般都是总统的亲信。正是因为这个机构的职责、特点和战后国际国内形势的发展以及总统权力的扩张，该机构的地位和职权不断增长，对总统的影响力越来越大，被称为“无形的总统”。总统办事机构由白宫办公厅和一些委员会、局组成（见图1—1）。目前，总统办事机构由白宫办公厅、预算与行政管理局、经济顾问委员会、国家安全委员会等15个机构组成，现有雇员1830名。

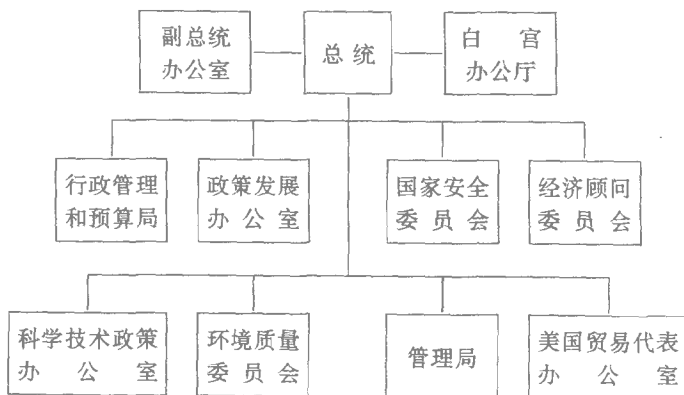


图 1—1 总统办事机构示意图

(二) 内阁组成机构。内阁组成机构是协助总统直接处理国家行政事务的机构, 是联邦行政机构的主体, 主要执行法律和总统的行政命令。内阁组成机构有国务院、国防部、财政部、司法部、内政部、农业部、商务部、能源部、运输部、劳工部、住房与城市发展部、卫生与公众服务部、教育部、退伍军人事务部等 14 个部门, 现有雇员大约 205.68 万名 (见表 1—1)。

表 1—1 美国总统内阁各部 (1989 年)

内阁各部	成立年份	部 长	任命日期	文职雇员数(人)		非文职 雇员数 (人)	非文职占 文职雇员 百分比(%)
				1980 年	1988 年		
国务院	1789	詹姆斯·贝克第三	1989.1.25	23 497	25 934	21 049	81
财政部	1789	尼克拉斯·布雷迪	1988.9.14	124 633	160 516	101 067	63
内政部	1849	曼纽尔·卢汉	1989.1.1	77 357	78 216	20 285	26
司法部	1870	理查德·索恩伯格	1988.8.11	56 327	76 515	33 479	44
农业部	1889	克莱顿·尤特	1989.2.8	129 139	120 869	24 806	21
商务部	1913	罗伯特·莫斯巴赫尔	1989.1.31	48 563	52 819	24 127	46
劳工部	1913	伊丽莎白·多尔	1989.1.25	23 400	18 178	1 011	6
国防部	1947	理查德·切尼	1989.3.17	960 116	1 049 619	169 494	16
卫生与公众服务部	1979	路尼斯·莎利文	1989.3.1	155 662	123 270	18 984	15
住房与城市发展部	1965	杰克·肯普	1989.2.2	16 964	13 342	1 036	8
运输部	1966	塞缪尔·斯金纳	1989.1.31	72 361	63 506	2 492	4
能源部	1977	詹姆斯·沃特金斯	1989.3.1	21 557	17 031	1 654	10
教育部	1979	劳罗·卡瓦佐斯	1988.9.20	7 364	4 542	662	15
退伍军人事务部	1989	爱德华·德温斯基	1989.3.2	228 285	245 467	92 411	38

资料来源:《美国政治统计手册》, 12~13页, 北京, 时事出版社, 1992。

1. 内阁。内阁不是联邦政府的一级组织，只是总统的咨询机构。美国宪法没有规定设立内阁机构，只是在建国后的实践中，根据惯例存在着内阁组织。按照惯例，内阁由总统、副总统和各部部长组成，内阁成员由总统任命，人数由总统确定。华盛顿总统的内阁是 4 人，里根总统的内阁是 19 人，克林顿总统的内阁是 18 人。与议会制国家的内阁不同，美国的内阁具有三个特点：一是组织机构松散，无实权；二是只向总统负责，不向国会负责；三是内阁成员由总统任命，一般由各部部长组成，政治色彩少。

2. 政府各部。美国独立之时，政府只有国务院、财政部、陆军部 3 个部。由于战争和经济危机、政府广泛干预经济事务以及科技的发展，政府机构和人员日益扩大。美国政府内阁部级机构，近几十年来保持在 11 个~13 个，本届克林顿政府的内阁部为 14 个。

(1) 国务院。国务院前身是外交部，目前主管外交事务。国务卿是国务院的最高领导人，位居第四位，即副总统、众议院议长、参议院临时议长、国务卿。

国务院的组织结构大体分为三个层次。第一层次，国务卿，副国务卿，4 位各负责一个方面（政治事务、管理事务、经济事务、安全援助和科学技术）的国务卿，顾问；第二层次，5 个地区司，即欧洲和加拿大司、东亚和太平洋地区司、美洲司、近东和南亚司以及非洲司；第三层次，按职能划分的专业司，主要有情报和研究司、政治军事事务司、经济和商业事务司、公共事务司、领事事務司、人权与人道

事务司、监察办公室、外交安全司。

(2) 财政部。财政部是联邦政府成立最早的一个部。其职责是制定和建议有关经济、财政、税务和国库收入的政策；负责发行货币、公债、征税、管理国库、筹划政府经费、管理专卖事业和麻醉品的进出口；负责处理国家的财政事务、金融、赋税、关税、偿付债务；监督通货发行和各种有价证券的印刷；管理国内外酒精销售；监督邮票印刷及调度国际财务交易；负有保卫总统、副总统及其家属、政府高级官员和外国来访首脑人物安全的任务。财政部下设 22 个司局级职能机构。

(3) 国防部。国防部前身是国家军事部，是美国武装部队最高统帅机关。国防部下设 26 个机构。

(4) 内政部。内政部的主要职责是发展美国的自然资源和保护美国的环境。内政部下设 10 个机构。

(5) 司法部。司法部部长是联邦总检察长，是联邦政府的首要执法官。其主要职责是负责办理政府诉讼事宜；管理和监督联邦所属的全国监狱和其他惩罚机构；执行美国移民法、国籍法以及有关麻醉品管理的法律；监督和管理全国司法人员；对违反联邦法律的犯罪活动案件进行调查和起诉；负责调查并向总统报告有关假释、缓刑、赦免的请求；协助起草联邦法院的规程；提供总统或其他首长有关法律问题请求的意见；依照法律保护公民和商业正常竞争。司法部下设 19 个机构。

(6) 农业部。农业部的前身是联邦政府农业司。主要职

责是监督农产品贸易，根据市场情况调整农业政策，执行对农业的补贴和信贷政策；处理农产品销售问题，扩大农产品国际市场；负责研究水土保持，收集和散发农情资料；保护森林和其他自然资源；管理农村住房；参与“粮食用于和平”计划工作。农业部下设 22 个机构。

(7) 商务部。商务部的前身是商业和劳工部。其主要职责是促进美国国内外贸易的发展和刺激美国的出口；管理商船队；专利和商标登记；主管旅游业；制定度量衡标准；测定产品的质量和特性；进行经济和社会调查；主管少数民族商业；海岸测量和编印航空地图；进行海洋和大气层调查及海洋上的生物研究；操纵人造卫星环境监测系统；监督商业性捕捞的有关经济事项；发布全国统计数字和气象预报。商务部下设 12 个机构。

(8) 劳工部。劳工部主管劳工问题。下设 10 个机构。

(9) 卫生与公众服务部。卫生与公众服务部，原名卫生、教育、福利部。其主要职责是主管卫生医疗、社会保险、社会福利与救济及其他社会问题；对入境旅客及车船进行检疫。下设 12 个机构。

(10) 住房与城市发展部。住房与城市发展部由许多处理美国大都市社区生活问题的机关合并而成。其主要职责是主管城市住房抵押贷款和对贫困家庭的住房补贴；市政建设；负责城市革新、公共房屋、城市发展的社区计划；兴建私人企业；改进家庭住宅的保障以及为地方政府提供资金振兴衰退地区。设部外派驻机构 10 个。

(11) 运输部。运输部主要负责制定全国运输政策；主管公路的计划、发展和建筑；负责城市交通、铁路、航空以及水运、港口、公路和油气管道的安全。下设 9 个机构。

(12) 能源部。能源部由原来约 50 个政府有关机关合并而成，是全面实施国家能源计划的机构。下设 7 个机构。

(13) 教育部。教育部，原名教育总署。主要职责是负责制定教育政策；管理教育；管理联邦初等、中等教育和研究计划；主管职业训练计划和流动工人的教育工作；协助联邦对教育的援助；管理及统筹 150 余项联邦教育资助计划。

(14) 退伍军人事务部。退伍军人事务部的前身是退伍军人管理局，负责处理退伍军人及其家属的福利事宜。

(三) 独立机构。独立机构是根据国会的“授权法案”为某一专门目的而设立的一种重要的行政组织，是协助总统处理国家行政事务的机构，主要承担专业性较强、比较单一的行政事务，由总统直接领导并对总统负责。

独立机构适应政府管理经济事务的需要，协助政府处理过于复杂而又不能包罗的事务。其地位虽然低于内阁部，但由于其具有独立性、集权性、专业化和人数规定的特点，兼立法、行政、司法职能于一身，权力十分广泛，囊括了政策制定——执行——司法裁决的全过程，具有行政权、准立法权、准司法权。因此，这些独立机构的重要性及作用并不小于某些部，成为干预和调节国家经济生活的主要组织形式。独立机构适应美国国情（私营企业在国民经济中占的比重较大，国有经济比重相对较小），起到了政府行政部门难以起

到的作用。

独立机构特殊的地位和过于广泛的权力是违背美国传统的三权分立与分权制衡原则的，加上独立机构不断扩大职权，近些年来，立法、行政和司法部门纷纷采取措施对其加以限制。独立机构的活动和制定的规章，应以方针政策为准，不得与其背道而驰。独立机构在经济上没有自己独立的预算，它的预算必须通过总统的管理与预算局，白宫对它的控制是十分严格的。

独立机构的设置因总统而异，其组织形式一般为各种专门委员会，有的也称为局或署。截至 1997 年，独立机构有美国行政会议、人事管理办公室、联邦储备委员会、中央情报局等 56 个机构，共有雇员 86 万多人。

美国联邦政府机构的下属组织由局、厅、处等构成。

二、州政府

美国的州是联邦制国家的构成单位，州政府也称成员国政府。根据法律，州是独立的自治体，有本州的宪法、州旗和州歌。州政府同联邦政府一样，实行三权分立制度，建立立法、行政、司法三大部门。

（一）州议会。州议会是州的立法机关，拥有立法权、任免权、监督权、调查权等一切未被宪法禁止和限制的权力。州议会除纳布拉斯加州采用一院制外，其余 49 个州都采用两院制。两院由选民选出，在立法方面一律平等。

（二）州长。州长是州政府和行政的核心人物。其主要

职权是，在立法方面，对议会致送咨文，召集议会特别会议，行使否决权；在行政方面，有统帅权、任免权、军事权；在司法方面，有赦免权，包括缓刑、假释、免除罚金、减刑等。

州长作为州行政长官，其地位和职权在各州是不完全相同的。对于集权型的州而言，州长实际上已成为选举产生的行政首脑。由选民选举的州检察长、司库和秘书长等官员只有有限职权，主要由州长领导并受州长直接监督。属于这一类型的有伊利诺斯、爱达荷、华盛顿、俄亥俄、纽约等 20 多个州。对于分权型的州来讲，州长不是全州惟一的最高行政首脑，他只是民选的几个高级官员之一，实际上只有很小的控制权。州检察长、司库和秘书长以及其他选举产生的官员，在法律上和州长处于同等地位，享有特殊的权力。

（三）州政府办事机构。州政府为管理各种行政事务，设置了许多职权机构，大体分为五种类型。一是业务管理机构，如税收、会计、预算编制和控制等；二是履行社会管理事务的职能机构，如教育、卫生、监狱、收容所等管理机构；三是处理农业和工商企业振兴事宜的机构；四是各种执行有关厂矿、公用事业、金融、保险、公司、工人补偿以及劳动条件的法规条例的机构；五是州史编写委员会、法令统一委员会等机构。

三、地方政府

美国的地方政府在联邦宪法中没有明确规定，是州政府

设置和管理的机构。地方政府和联邦政府不发生直接关系，地方政府也不实行三权分立制度。各州对地方政府设置有完全的自主权，因而各州地方政府的建制、组织机构、领导体制、任期等，没有统一的模式。地方政府主要由县、市镇（集）村、特别区构成。

（一）县政府。县政府是美国地方政府体制中最普遍的组织形式，其法律地位与市、镇（集）、村、特别区政府不同，它不是州规定的行政区划，而是州的派出机关。各县都有一个民选的机构作为全县的管理机关，执行立法与行政两种职能；在有些情况下，也执行司法职能。相当多的县的公职人员是由公民直接选举产生的。

（二）市镇（集）市是州所设置的一类地方政府，也是地方自治机关，拥有自行管理所辖地区事务的充分权力，也可自行选择决定市长议会制、委员会制和议会经理制等不同的市政府组成形式。但是，州议会对市所拥有的立法权以及州政府对市政府所拥有的监督权仍然是强有力的。

镇和集都是农业区的地方政府，新英格兰州实行镇制，在东北和中北部各州则实行集制。有的镇（市）采用直接民主政治，而不采用代议制。每年召开镇民大会一次或多次，讨论和决定政治事务以及选举镇的公职人员。镇民大会闭幕期间的执行管理机构是镇委员会。一些人口较多的镇（市）采取镇经理制的组织形式。

（三）村。村一般是指人口不到 2 500 人的自治团体，是地方政府的基层组织。村的组织形式有村长议会制、委员会

制和经理制，大多数采用村长议会制。

（四）特别区。特别区是美国地方政府体制的一大特色，其界限往往与县、市、镇的行政界限不一致。学校区是最普遍的特别区，一个州有若干学校区。各学校区主要负责经办中、小学教育，有些学校区具有相当于市、镇政府的法律地位。学校区每年举行全区大会，是全区的最高决策机关。指导委员会或董事会或教育会办理日常事务，委员多为民选，也有由县、市任命的，任期一般为 3 年。其他还有公园区、保险区、公路区、消防区、防洪区、排水区、防蚊区等特别区政府。

第二节 中央政府与地方政府 的关系与调整

美国是联邦制国家，其中央与地方关系就是中央政府与成员单位政府的权力划分关系，是联邦与州和地方的关系。

一、美国联邦政府与州政府的权限划分

美国宪法根据分权和制衡原则，对联邦与州之间的权力分配和相互关系做了明确规定。联邦权力采取列举方式，剩余权力归各成员单位。美国联邦制实质上是一种有限分权制，即联邦政府在法律上高于州政府，州政府享有法律所赋予的特权。

(一) 联邦与州政府的权力划分。根据美国的宪法，联邦与州各自的权力共分为列举权力、专用权力、禁止权力、共有权力、保留权力。

1. 列举权力。

(1) 联邦的列举权力：为全国用途而课税；凭国家信用借款；管理国外贸易和州际商务；发行货币和铸币；管理外交事务和签订条约；建立和给养军队；经办邮政；发给专利权和版权；管理度量衡；批准新州加入联邦。

(2) 州的列举权力：为地方用途而课税；凭州的信用借款；管理州内工商业和劳工问题；处理民法和刑法范围内的事务；组织和监督公司。

2. 专有权力。

(1) 联邦政府的专有权力：代表美国开展对外交往；宣布战争；铸币和规定货币价格；军队的管理和指挥；管理邮政；统一度量衡。

(2) 州政府的专有权力：管理州的公共事务；监督州以下地方政府。

3. 禁止权力。

(1) 禁止联邦政府行使的权力：不得干涉宗教信仰自由；不得剥夺人民的言论、出版、集会和向政府请愿的权利；未得到州的同意，不得改变州的疆界；不得授予贵族爵位；权利法案所做的保证不得剥夺；不得追溯既往的法律；对于各州输出的货物，不得课税；商业上，不得给任何一州优惠于他州的待遇。

(2) 禁止州政府行使的权力：不得缔结条约、协约、同盟或联盟；不得铸造货币和发行纸币；不得颁发敌船捕获许可证；不得发布公权剥夺令；不得追溯既往的法律或损害契约义务的法律；不得授予贵族爵位。

4. 共有权力。联邦政府、州政府以各自的名义征收赋税、借款；设立银行和公司；设立法院；制定和实施法律；为公共目的征用财产，举办公共福利。

5. 保留权力。凡宪法未授予联邦政府或没有禁止州政府行使的权力，皆由各州保留之。州的保留权力一般包括：管理州内工商业；建立地方政府；保护健康、安全和道德；保护生命、财产和维持秩序；批准宪法修改案；举行选举；改变州宪法和州政府。

在美国，联邦政府与州政府是并立的，不存在上下隶属关系。联邦与州按照不同事务来划分职责，而不是同一类事务的分级管理。凡是应由联邦政府行使的权力，州政府不得插手；凡是应由州政府行使的权力，联邦政府也不得干预。当联邦政府与州政府发生纠纷时，由联邦法院依照宪法和法律裁决，联邦政府无权以行政命令的方式强制州政府做什么或不做什么。因此，属于联邦政府管辖的事务，联邦政府不仅要宏观上进行管理，还要负责组织实施，承担大量的具体执行性工作，并且“一竿子插到底”，管理最基层单位。据介绍，联邦政府各部门大多在州和地方政府设有分支机构，200多万雇员中有80%在分支机构工作，这些分支机构的人、财、物由华盛顿本部管理，不与州及地方政府发生关

系。另外，监督地方政府是州政府的专有权利，各州政府与地方政府的权限划分，由各州的宪法规定。地方政府的主要职责是管理供水、治安、教育、消防、娱乐、公用事业等与公众直接相关的行政事务。

（二）规范手段。法律规范与财政控制是美国联邦政府用以规范州及地方政府行为的主要手段。

1. 法律规范。法律规范是确定美国联邦与州及地方政府之间关系的基础。

（1）美国宪法。美国宪法是美国最基本的法律。200多年来，美国宪法没有大的修改，这是保持政府间关系稳定最关键的因素。

（2）法规条例。法规条例是保证各级政府正常运转的主要条件。为了使州和地方政府的管理行为更加符合联邦的要求，联邦政府制定了大量的法规条例。这些法规条例大体分为四类，一是宏观管理方面的法规条例，如民权法、联邦拨款法以及消除建筑障碍为残疾人提供方便的法律等；二是对某些特殊事项所做的规定，如汽车时速不得超过65英里、青少年饮酒的年龄等；三是对某种情况直接做出的行政规定，如最低工资标准、不得向海洋倾倒垃圾等；四是在签订合同时必须达到的标准，如环境保护标准、净化水标准等。州与地方政府都必须严格执行法规条例，否则，将被视为违法行为而受到制裁。

2. 财政控制。联邦政府通过对州及地方以财政资助的办法，扩大联邦的影响和制约州及地方的权力。1929年，

联邦给予州和地方政府的补助只有 1 亿 美元,19 60年为 6 2 亿美元, 1962 年为 80 亿美元, 1972 年为 500 美元 1980 年为 950 亿美元, 1982 年为 888 亿美元。

财政资助的方式有五种：一是补助性财政拨款制度；分为有条件补助、无条件补助和总额补助三种情况，二是所得税抵免制；三是所得税扣除制；四是补征制，是为纯粹补征和托征补征两种形式；五是通过联邦预算再分配。

二、分权取向的改革

(一) 分权的目的。

1. 联邦政府。其分权的主要目的与 80 年代以来其政府改革的总体目标是一致的，即压缩政府规模，削减预算开支，转嫁联邦政府的负担。这个目标是压倒一切的，其他的分权目标，如调动地方积极性、提高民主的实现程度等都要服从这个目标。

2. 州与地方政府。州与地方政府对分权的期望目标是下放财权，下放诸多公共服务的决策权。

(二) 分权的途径与结果。里根政府是通过整笔补助、规制改革和税制改革来实行分权的，同时实现联邦政府的政策目标。

1. 以整笔补助取代分类补助。整笔补助就是在一个相似的主题之下合并原先的分类补助。严格说来，以整笔补助取代分类补助，始于尼克松政府时期。

1969 年 3 月，尼克松在一次谈话中提到新联邦主义。

1972年通过州与地方补助法案，提出一般岁入分享，将302亿美元作为一项特殊信托基金，供州和地方政府5年内分享，联邦基金已分配给3.8万个地方层级单位，后尼克松又提出“特殊岁入分享”，它最终变成“整笔补助”。1974年，还有一个住房与社区法案规定了有条件定额补助，带动了市民参与，同时增强了地方民选官员政治决策影响力。1974年，福特继续执行前任政策，但其势已是日薄西山了，卡特时期几乎将新联邦主义扼杀。80年代里根重举新联邦主义大旗。

在里根当政之前只有5个整笔补助，而分类补助却日趋上升。1960年的分类补助为50个，补助金额为70亿美元；1980年的分类补助是500个，补助金额为950亿美元。

1981年，在里根政府的推动下，国会通过法案，以9项整笔补助计划取代了57项分类补助。州和地方政府在教育、社会福利等领域有了更多的决策权。同时联邦给予州和地方政府的补助额也出现1946年以来的第一次下降，从1981年的959亿美元降至1982年的868亿美元，按不变价格计算，下降幅度达15%。新联邦主义的初步举措在州与地方政府取得了较好的效果，整笔补助提高了公民责任，培育了社会合作精神，保障了公民权利，提高了政府效率。

2. 解除联邦政府对州和地方政府的规制。

(1) 80年代，以整笔补助为主解除规制。联邦政府通过财政补助的途径使州与地方政府处于未规制状态，60年代—70年代共有1200条新的规制影响到州与地方政府。这

些规制详尽规定了联邦政府要求州与地方必须执行的具体任务、目标和操作程序。规制的泛滥同分类补助的膨胀一起把州与地方推入了重重枷锁之中。

里根政府通过两种方式放松对州与地方政府的管制，一是按成本收益原则进行规制审查；二是推行整笔补助。后者占了绝对比重。

1982年，行政管理和预算局估计，通过放松对州和地方方的规制，节约了投资成本40亿美元~60亿美元，节省常规成本20亿美元，并且使州与地方政府雇员每年免除1180万工时的公文汇报工作。

通过推行整笔补助，解除了绝大多数对州与地方的规制，大幅度减少了对州与地方的干涉。将20项分类补助合并成单项整笔补助后，教育部就把（联邦登记）上法定的667项规制降低到20项。

(2) 90年代，注重社区自治。与80年代分权不同，90年代的分权在分散负担的同时，没有抛弃民主党进步主义集权所取得的成果，而是在继续以整笔补助解除规制的同时，注重社区自治，直接分权给社区。这既有保证分权结果的考虑，又有将权力从国家向社会转移的潜在取向。

放权给社区和个人在美国有一定的历史基础。美国历史上的社区组织比较发达，在新政之前，由于公共服务的数量较少，社区和宗教组织基本能够承担对公共服务的供给。新政之后，社会对公共服务的需求超过了社区和宗教组织的供给能力，社区的职能被政府所取代，社区组织和力量一度萎