

Meiguo
Guohui Yu
Meiguo Waijiao

美国国会与美国外交

李庆四◎著



人民教育出版社

教育部人文社会科学研究项目资助

Meiguo
Guohui Yu
Meiguo Waijiao

美国国会 与美国外交

李庆四◎著



人民教育出版社

责任编辑:阮宏波

版式设计:顾杰珍

图书在版编目(CIP)数据

美国国会与美国外交/李庆四 著.

-北京:人民出版社,2007.5

ISBN 978-7-01-006222-8

I. 美… II. 李… III. 议会-影响-美国对外政策-研究
IV. D871.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 071287 号

美国国会与美国外交

MEIGUO GUOHUI YU MEIGUO WAIJIAO

李庆四 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:31

字数:412 千字 印数:0,001—3,000 册

ISBN 978-7-01-006222-8 定价:52.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

在不少美国政客和学者看来,苏联的解体和美国在冷战中的胜利极大地缓解了国际关系的紧张,并且使美国外交决策似乎变得更加简单。^①然而,从很多角度来看,美国外交政策的设计却比以前更为困难了:失去苏联威胁事实上也意味着失去了某种国家外交战略目标。^②在冷战期间,美国外交的主要目标十分简单:那就是遏制共产主义。美国外交政策背后的原则就是那句古老的格言:我的敌人的敌人就是我的朋友;我的敌人的朋友就是我的敌人。总之,一句话,就是作为苏联盟友的所有国家都与美国相互敌视。尽管对于在个别具体问题上应该如何行事存在着诸多分歧,但是,遏制共产主义的目标是得到两党一致支持的。美国甚至支持独裁政府,只要它们反共就行。

解决问题的每个措施都可能会引起新的问题。冷战的结束就是这样。9·11后的反恐战争也是如此。美国以反恐名义推翻了阿富汗塔利班政权,紧接着又把与美国长期敌对的伊拉克萨达姆政权赶下了台。然而,对于美国的角色作用却引发了许多新问题。美国在中东地区倾注的大量军事资源,并没有根本改变那里的局势,每天几十人在爆炸声中的死伤成为美国入侵伊拉克后的一个最大后果,而且基地组织恐怖势力的渗透更为变本加厉。如果说冷战之后不久美国外交决策暂时迷

^① Bruce Miroff, Raymond Seidelman, Todd Swanstrom, *Debating Democracy: A Reader in American Politics* (Houghton Mifflin Company, Boston, New York, 1997), p. 349.

^② James A. Thurber, ed., *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations* (Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2006), p. 140.

失了方向,那么9·11恐怖袭击的发生则临时动员了美国的外交资源。但是,随着反恐进入尾声,美国外交决策似乎再次陷入了困境。有人认为,冷战之后美国外交目标应该是在国外推进民主;但反对者则认为,推进民主将妨碍美国主要外交目标的实现:即增进美国的国家利益。这一辩论与贯穿美国历史的其他两次辩论息息相关:外交政策方面的现实主义与理想主义之争以及孤立主义与国际主义之争。

现实主义外交思维至少可以追溯到乔治·华盛顿时期亚历山大·汉密尔顿以“和平”的笔名发表的小册子。当时的问题是,美国是否应该出于革命时期法国对美国的支持而在当前的英法战争中站在法国一边。为了支持华盛顿的中立政策,汉密尔顿认为美国在这场战争中没有任何利益,如果卷入这场战争那将是十分愚蠢的。他说,个人可以出于感激而回报好处,国家则必须以冷血般的意志判断国家利益,制订外交决策。有史以来,现实主义者认为,在对外关系方面没有任何法律和警察可以控制他国行为,每个国家都在最大限度地攫取权力。外交政策如果偏离国家利益就会招致他人利用。最好的保护方式就是强大的军队,维持和平的唯一方式就是通过没有任何国家或国家联盟能够主宰他人的权力均衡。

现实主义思维的批评者并不主张理想应该凌驾于利益之上,但是认为二者不可分割。追求国家利益的最好方式是在国外推动正义和民主这样的理念。之所以这是美国的长期利益,是因为民主国家很少侵略它们的邻国。^① 国家和个人一样,除了有追求权力的动力之外,也有

^① 这是典型的西方民主和平论观点,是对非西方国家进行政治宣传攻势的一部分。诚然,西方民主国家自二次世界大战以来确实没有发生过大的战争,而且在未来短期内也难以预见。但是,即使这种现象不属于巧合,那也与当今世界关系格局息息相关,也就是说,只要存在着南北之间不平等的政治经济等诸种关系,那么北方国家之间甚至其自身内部的矛盾就有转嫁出去的外部条件,就可以至少暂时地缓和矛盾、避免战争,从而制造出“民主和平”的奇迹来。诚如 Michael Doyle 的观点:“自由主义并非天生热爱和平”,也不总以和平为目的。见 David Kinsella, “No Rest for the Democratic Peace”, in *American Political Science Review*, Vol. 99, Number 3, August 2005, p. 453.

理念方面的追求。理念在外交上意义重大。国家不能依赖均势维持和平；有必要支持联合国这样的国际组织以保证国际法的实施。

有关孤立主义和国际主义的争论也可以追溯到乔治·华盛顿时期，他在告别演说中警告美国不要卷入与列强的纠葛。由两大海洋与欧洲和亚洲分开以及南北都由弱小邻居接壤的结果，使美国在19世纪的大部分时间里没有受到大的战争干扰。1823年，门罗宣布了美国不能容忍欧洲国家干预西半球事务的门罗主义，但是美国在美西战争中对菲律宾的控制宣告了孤立主义的破产。进入20世纪之后国际主义者认为世界变得越来越小，美国不能避免卷入全球事务。威尔逊总统努力使美国避免卷入一战，但最终还是加入了“为民主而战”的行列。孤立主义者认为这暴露了国际主义的愚蠢，因为正是为结束一战而签定的《凡尔赛条约》，加速了希特勒的崛起和二次大战的到来。另一方面，美国对二战的迟钝反应则被国际主义者看做是孤立主义者的愚蠢错误。

对于美国外交政策观点的辩论围绕两个问题展开：（1）民主是否比其他形式的政府更有利于美国的利益？（2）美国在国外推进民主是否有效？对于这样两个问题，布坎南（Patrick Buchanan）和戴蒙德（Larry Diamond）作出了截然不同的回答。前者曾经在尼克松和里根政府时期做过助理，并于1992年和1996年作为共和党候选人参加总统大选。后者是斯坦福大学胡佛研究所资深研究员。布坎南认为推进民主是用热爱过程来代替热爱国家的虚假的希望。说一个国家是民主的，只意味着其领导的选举方式；并不表明他们是好的还是坏的。他运用大量历史事实来证明自己的观点。另一方面，戴蒙德则认为，不可能把国家利益与在国外推进民主的利益割裂开来。他说：“一个更加民主的世界秩序对于美国而言将更安全、理性和繁荣。今天对世界的威胁主要来自不民主国家。民主国家则更加和平，它们为经济增长提供了更稳定的条件。”^①

^① Bruce Miroff, Raymond Seidelman, Todd Swanstrom, *Debating Democracy: A Reader in American Politics*, pp. 349-352.

即使民主有利于美国利益,布坎南认为美国对此也无能为力。试图卷入其他国家事务的结果将导致卷入无休止的冲突之中。他认为,如果一个国家希望实现民主化,那它的人民可以努力去争取,但不能从外部强加。因为民主依赖许多国家并不具备的某种文化传统。如果认为可以把自己的价值观强加于人的想法简直就是狂妄无知。尽管戴蒙德承认输出民主的困难程度,但是认为全球民主化的趋势为取得成功提供了难得的机遇。这有赖于美国来强化这一趋势并帮助那些争取民主的国家实现民主。戴蒙德分析的含义是这样的,美国应该把资源从军事方面转移到对外援助,尤其是要重点扶持政治发展。为了使援助有效果,戴蒙德建议通过那些独立的机构来提供援助,而援助对象是那些对于健康民主而言至关重要的非政府机构。布坎南则把对外援助讽刺为全球福利,认为应该把军事力量放在第一位。至少从表面上看来,二者都认同推进美国国家利益和维持和平的目标。他们不能认同的是这样一个问题,即在国外推进民主是否是促进和平和美国国家利益的合适手段。

人们完全有理由相信,这样的争论还会继续下去,不仅可能存在于学者和政客之间,而且会在不同的政府部门之间,特别是国会对外交事务的卷入将使美国外交决策进一步复杂化和具有挑战性。冷战后时代的外交挑战似乎更加恶化了行政—立法关系,引起了人们对美国全球领导地位的担忧。冷战的结束使得一度营造了美国外交决策神秘性并为美国海外卷入提供借口的面纱被揭掉了。一个统一敌人的缺失也给人们留下了这样的印象,即利益攸关的外交和防御问题因不再具备往日的重要性而失去了吸引力。而且经济全球化的趋势把支持自由贸易和国际主义倾向外交政策的力量联合起来,并冲破了内政与外交的最后一道防线,从而使美国的诸多政策决策成为彼此不可分割的一体。与此同时,通向信息技术的迅速扩展的渠道也在鼓励“草根外交”的发展,那就是在那个几十年来一直控制外交决策的传统东部精英之外出现了越来越多的活跃角色。即使是在行政部门本身也存在着日益明显

的机构性分裂。由于美国外交变得越来越复杂,外交与内政之间的界限已经消失,对外关系再也不是甚至从原则上看也不再是国务院的独有领地。随着越来越多的角色参与到外交决策过程中去,行政部门难以再用一个声音对外国政府说话,更不用说对美国国会了。

哈里·杜鲁门声称的总统独自制定外交政策的观点仍有一定意义。越战、水门事件、冷战结束、特殊利益集团的扩散、政治环境的恶化以及每天24小时不间断的新闻播报,导致国会以新的复杂的方式,比以往更强调其在外交决策中的角色作用,并发出了与政府部门不和谐的声音。今天的反恐战略和伊拉克战争再一次把外交权力天平转向了总统行政部门。然而,尽管出现了这些变化,总统和国会在外交权力方面的角色作用基本上维持不变。毕竟,国会并不控制外交政策决策。相反,它仍然是由总统领导的决策过程中一个从属者角色,尽管是个重要的从属者。在外交决策过程中,国会及其议员扮演着宝贵的批评和立法者角色。议员们把各种价值和观点带入政策辩论中,为政府部门的建议提供了有用的借鉴。所以,从这个角度看,所谓的国会缺点恰恰是优点。^① 总统是主要外交决策者,并有几个高级顾问帮他制订政策。多数重要外交决策都是总统的倡议。国会既扮演总统的伙伴又作为批评者出现,虽然近年来它并不愿意公开批评重要外交议题。尽管国会介入外交不是没有代价,正如来自各方的批评者指出的那样,国会可能是效率低下的,可能会因小失大,还可能选择错误政策。但是,并不能因为国会本身的弱点就抹杀它的长处,或者忽视国会依赖行政部门所带来的危害。

总统在外交和国防政策制订方面一定比国会具有更多的优势,而且没有证据表明国防和外交政策决策是由行政和立法“联合决定的”。一句话,总统在对付国会方面具有极大的优势。但是,承认总统的权力

^① James M. Lindsay, *Congress and The Politics of U. S. Foreign Policy* (Johns Hopkins University Press, 1994), p. viii & p. 3.

影响并非意味着他是全能的,国会有权而且确实在影响国防和外交政策决策。特别是随着冷战的结束在外交政策上居于压倒性地位的挑战不复存在,全球性相互依赖的日益增长使得内政与外交的界限更加模糊。诸如毒品走私、非法移民、全球环境恶化和日趋严重的贸易不平衡问题等,都迫使国会由于其在国内事务问题上的重要地位而不断介入外交事务。但是,国会在外交决策方面究竟扮演什么角色?是否像有人声称的那样“国会主宰外交”或者说国会辩论只是有声势无效果?国会中谁在掌握外交决策权?议员们在外交问题上是否只见风使舵?国会在外交上越权时,是否会削弱国家利益?

这些问题显然都是十分重要的,但是并没有令人满意的答案。可以说对于美国国会和外交政策的研究还是政治学中一个相对落后的领域,中国学界对该问题的涉入大多只是过去几十年的事,所以对国会外交的关注十分有限。尽管有大量的评论出现,但是其中多数都是围绕国会宪法特权而展开的,主要讨论国会是否取得了相对于总统更多的权力,或者说国会损害了美国外交利益。现有研究成果对于国会议员在外交政策上做了什么和为什么做等至关重要的问题——即对于国会卷入外交是利多还是弊多的问题——却很少涉及。

Contents

目 录

前 言	1
第一章 美国国会的宪法地位	1
第一节 美国国会的宪法设计	1
第二节 现代美国国会的崛起	12
第三节 国会的兴衰与改革	21
第四节 国会政治的新环境	31
第二章 国会选举:国会分裂的根源	42
第一节 地方选举的联邦议员	42
第二节 职业议员的从政目标	53
第三节 国会选举与政治动员	62
第四节 金钱影响与在职优势	73
第三章 国会委员会:国会决策的核心	85
第一节 委员会产生的背景及类型	86
第二节 委员会角色与领导选择	94
第三节 委员会的政策决策过程	103
第四节 国会两院的外交委员会	112
第四章 国会政党与领导:掌控国会	121
第一节 国会政党角色演变发展	121

第二节	政党与权力集中的局限	131
第三节	国会领袖的资格与地位	141
第四节	多数党与少数党的竞争	150
第五章	总统一国会关系与三权分立	162
第一节	总统一国会关系演变发展	162
第二节	立法行政政策与权力之争	173
第三节	预算政治:受约束的权力	183
第四节	法院对立法行政关系的制约	194
第六章	国会决策的过程与游戏规则	204
第一节	立法过程中的正式规则	204
第二节	非正式规则:国会习惯行为	215
第三节	“联合投票”与议题领导	224
第四节	两院协商与法案的通过	234
第七章	“国会反对国会”:“难产的”决策	245
第一节	国会决策的理论模式	245
第二节	国会自身的制约与平衡	254
第三节	“极端民主”为分裂之源	262
第四节	助手:立法运作的真正推手	272
第八章	国会决策不可避免的外围因素	283
第一节	选民反应:议员投票的晴雨表	284
第二节	大众媒体:沟通选民的“桥梁”	293
第三节	利益集团:“会哭的孩子有奶吃”	303
第四节	职业游说:议会政治的润滑剂	314
第九章	国会外交作用的制约因素	327
第一节	有限的信息沟通渠道	327
第二节	紧急状态下无能为力	335

第三节	分散冲突的利益关切	343
第四节	繁琐复杂的决策程序	352
第十章	国会影响外交的特殊领域	361
第一节	众目所向的国会钱袋权	361
第二节	难以逾越的《战争权力法》	370
第三节	国会的外交调查与监督	378
第四节	贸易、人权等“低政治”领域	388
第十一章	国会对外交决策的影响	398
第一节	府、会关系与外交决策	398
第二节	制造舆论与制定议程	408
第三节	为国家利益作守护神	417
第四节	直接走到外交的前台	427
第十二章	国会外交行为评价与分析	437
第一节	美国外交决策与外交变革	437
第二节	国会外交角色评价标准	447
第三节	国会活跃外交效果评估	455
第四节	国会外交决策制度设计	464
结束语	474
参考文献	476
后 记	483

第一章

美国国会的宪法地位

本章将主要讨论经常面对选举压力的国会本身的情况。美国立法制度围绕 535 名联邦议员的活动和互动而展开。那些在美国立法机构工作的议员已经培养出高度的稳定性、复杂性、独立性、连贯性、适应性和一致性。一句话,美国国会组织是高度机构化的组织。尽管联邦国会要比州议会更加机构化,但在任何情况下,国会议员所面临的是一个具有明确职业的前途。进入国会的机会可能通向该机构的终身职业生涯。或者,正如在许多州议会那样,通常情况下在立法机构的工作要比任何其他工作更可能成为政治生涯的转折阶段。

第一节 美国国会的宪法设计

正如行政部门一样,国会既有正式的宪法权力又有宪法之外的特权。对于那些制宪者而言,国会无疑应该作为富有活力的政府部门,是人民声音的代表以及民主理想的储备库。由于一系列的理由(更不用说曾经的殖民地经历了)他们都对行政权力抱有根深蒂固的怀疑。美国人民及其派到大陆会议的多数代表都认为,正是行政官员(即英王乔治三世、英国首相和殖民地官员)对权力的滥用才导致了美国革命的发生。值得注意的是,国会的权力和责任都在宪法的第一款给予了

描述,而且要比对总统和司法权力的描述具体得多。难道宪法制定者希望国会 在外交上和在内政上一样发挥领导作用?或者正如最高法院 1936 年作出的裁决,制宪者是否理解这两个权力领域?宪法研究者对此已辩论了两百多年,然而,即使今天也没有什么统一结论。正如第一位国务卿托马斯·杰佛逊所说,与外国的往来完全应该由行政部门来承担。但是,1794 年乔治·华盛顿总统试图在联邦政府范围内对约翰·海与英国达成的条约达成一致的努力,进一步强化了杰佛逊的观点。国会两院只举行了“快速会议”之后就通过了该条约。

要理解国会在美国政治制度中的作用,从宪法入手是很重要的,尽管并不能就此结束。^① 美国宪法是一部着眼于限制而不是强化国家权力的文献。为了保护有限权力的政府,仅仅控制权威还不够,而是在控制权威的同时还要授予权威。考虑到殖民地时期与宗主国英国王室的不愉快经历,制宪者们对权力抱有根深蒂固的戒心和敌意,尤其担心的是专制;他们试图通过在政府内部和社会集团之间实现分权的方式来限制权力的诱惑。他们保持了各州的地位,给予国会具体的但不是无限的立法权力,建立了两院制立法体系,给予总统具体的但却有限的权力,并创立了独立的司法体系。尽管在社会集团之间分权的设想并没有直接反映在宪法中,但麦迪逊在制宪会议上提出了这一设想并在《联邦党人文集》第 10 篇中予以明确的表述。^② 特别是他对派别的论述最为精辟:“派别最常见最持久的根源一直就是对财产不同的和不平等的分配……对各种不平等利益的调节和管理就成为现代立法的主要工作。”^③

① Paul J. Quirk & Sarah A. Binder, *The Legislative Branch* (Oxford University Press, 2005), p. 29.

② Stephen D. Krasner, “Policy Making in a Weak State”, in G. John Ikenberry, *American Foreign Policy Theoretical Essays* (Longman, Inc., 1999), p. 259.

③ James Madison, “The Federalist No. 10”, Kenneth M. Dolbeare ed., *Directions in American Political Thought* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1969), p. 92.

当然,同样精彩的是他在《联邦党人文集》第51篇中的观点:“政府到底是什么,是否是对人性所有反应中最伟大的体现?如果人是天使,那么政府就没有必要了。如果天使来统治人类,那么无论是对政府的内部还是外部控制就都不必要了。在成立一个将由人来统治人的政府时,最大的困难在于:首先你必须使政府能够控制被统治者;然后政府自己能够控制自己”^①。当他说“我们的理性必须置于政府的控制之下,我们的情绪也必须受到它的控制时”^②,可以说建立政府的目的就一目了然了。由于我们是具有与生俱来的弱点和缺陷的人类,那就得受到统治,同时也不能完全相信政府。^③ 诚如金伯所言,指导开国元勋们的主要“真理”是“人是可以贿赂的,权力总是腐败的”,他们相信“凡人对权力的贪婪……和强欲是无法压制的”^④。一句话,开国元勋们对人的天性并不信任。诚如孟德斯鸠所说,“从事物的性质来讲,要防止滥用权力,就必须以权力制约权力”^⑤。因为,人性与天使的个性是不同的,如果我们是天使,那就会直接面对上帝,也就不需要宪法了。这些其实就是对美德的经典阐释。

必须认真研究华盛顿的地图才能知道美国开国者心目中如何设想在首都进行政府管理事务。通过与一些宪法起草者进行磋商之后,法裔建筑师、陆军少校埃埃尔·艾方特设计了政府各部门的布局。作为政府第一部门,国会安排城市的最高处——在海角的最高处金肯斯小丘上独占一座巨大的建筑。在西北方向大概一英里远的平原地

^① James Madison, “The Federalist No. 10”, Kenneth M. Dolbeare ed., *Directions in American Political Thought* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1969), p. 103.

^② James Madison, “The Federalist No. 51”, Kenneth M. Dolbeare ed., *Directions in American Political Thought*, p. 103.

^③ Larry P. Arnn, *Constitution, Character, and National Identity*, Heritage Lectures, Published by The Heritage Foundation, July 19, 2005, No. 891, p. 8.

^④ Alan Rosenthal,《美国国会第三院》,载《交流》2005年秋季刊(美国驻华大使馆新闻文化处),第45页。

^⑤ [法]孟德斯鸠著、张雁深译:《论法的精神》(上册),商务印书馆1985年版,第154页。

带,行政部门的建筑将构成政府各部及其雇员的社区中心。一条宽敞的大道将连接城市的这两个部分,便于人们举行庆祝集会和进行交流。从建筑特征上看,国会面向东方,而行政机构面向西北,它们形成了背对背的布局。^① 宪法赋予这两个部门的权力是有特点的,但事实上不能彼此分离。双方的共识通常只被用在重大的政策决策上;如果没有另一部门的合作,谁也不能发挥作用。

宪法制订者打算把立法机构尤其是任期较短的众议院作为公众舆论的晴雨表,或者如他们所说的“最受欢迎的部门”。正如詹姆斯·麦迪逊在《联邦党人文集》第63篇中所写,众议院被认为是一个“人数众多并善于变化的机构”^②,它反映的是不断变化的公众的意志。尽管不是以“最受欢迎的”方式,但他们确实达到了目标;事实上,国会作为一个机构,在美国公众眼里通常是最不受欢迎的。^③ 宪法制订者非常成功地把美国国会塑造成为对美国人民的需要、愿望和观点极其敏感的一个机构,并在该系统中植入了一个制度化的反馈机制,用于检查选民如何看待他们选举的议员在反映其利益要求方面的表现。两年一次的选举规定是大众民主至关重要的工具,尽管对于政策决策过程的决定性细节而言它们通常是不太好使的工具。

美国宪法设计下的政府提供了一个突出的现代例证,它表明政府体系的稳定是由其组成部分的平衡来维系的。对此,洛德·布赖斯(Lord Bryce)指出:

“毋庸讳言,美国宪法是作为一种制约和均衡的手段而缔造

① Roger H. Davidson, “The Presidency and Congressional Leadership”, in *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations*, ed. by James A. Thurber (Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2002), p. 71.

② Terence Ball, ed., *The Federalist: With Letters of Brutus* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), p. 305.

③ John S. Jackson III and William Crotty, *The Politics of Presidential Selection* (HarperCollins College Publishers, 1996), p. 146.

的。政府每一部门都要制约其他部门,以保持整个政府的平衡。立法机关是用来制约行政机关的。司法机关则用来制约这两个部门。国会两院互相制约。中央政府及其所有分支机构,用来制约州政府。由于这种平衡已被置于一个文件——除人民自身外任何人不得更改的文件即宪法——的保证之下,中央政府的任何一个部门都不得并吞其他部门或僭越权力……每一部门均保持自己的独立并且可以在一样限度内对抗其他部门。”

“但是,在所有政治机构和职位(即时常掌握同一职权的官员)中,必然经常发生冲突,这近似于达尔文先生指出的动植物世界中为生存进行的斗争。如同动植物世界一样,在政治领域内,这种斗争刺激着每一个机构和职位去竭尽全力维护其存在,并且倘若可能,还要沿任何方向去发展自己;政府的每一部门都努力扩大自己的圈子和权力;每一部门在某一方向已取得进展,但在其他方向的发展却受到其他部门相同或较强压力的限制。”^①

这种稳定的权力结构,被查尔斯·比尔德(Charles A. Beard)称为“动态平衡”或“变动着的平行四边形”结构,^②维持权力平衡是政府各部分共同追求的目标。对此,詹姆斯·麦迪逊在《联邦党人文集》第51篇中进行过精辟的分析:“这种欠缺必须用下述方法来弥补:把政府的内部结构设计成若干个组成部分,从而运用各组成部分的彼此作用,使各自处于恰当的位置……但是,防止多项权力逐渐集中到同一部门的最可靠方法,就是授予每一部门的主管人以必要的法律手段和个人动

^① 《美利坚联邦》(The American Commonwealth)(纽约:麦克米伦公司,1891年),第一卷,第390—391页。转引自[美]汉斯·摩根索著、肯尼斯·W.汤普森修订、徐昕等译:《国家间政治——寻求权力与和平的斗争》,中国人民公安大学出版社1990年版,第225—226页。

^② [美]查尔斯·比尔德著、何希齐译:《美国宪法的经济观》,商务印书馆1989年版。