



青年文庫
美國總統
潘拉一斯
著譯 基德

中國文化服務社印行

譯者序

記得在前次大戰以後，有個法國學者寫了一本書，名曰「美國的長成」，曾爲當時的讀書界所推崇，認爲確有所見，果爾，則經過了這次大戰，美國無疑地已到了壯年，正是精力充沛，大有作爲的時候。可不是嗎？美國今日的一舉一動，一颺一笑，已是全世界注視的中心，足以影響於整個世界的脈搏？兩次大戰，美國的力量，決定了勝負的隸屬，而這一次，則比前次更有其決定性。前次戰後，經濟的恢復，最著者爲賠款問題的解決，是大有賴美國的協力。這次戰後，很明顯的，沒有美國的領導，復興將是件不可能的事，由此以觀，可知居於美國指導地位，頭腦中樞的總統，其制度與性質是怎樣值得我們的密切注意了。

我們知道美國的總統與其他民主國家的元首不同，他似英國的君主，又似內閣的首揆，他是把國家元首與內閣的職權都集於一身的。而在同時，他又似海陸空軍的總司令。所以他的權力，若一旦充分運用，真可以與獨裁國家的首領相比並。但是却有絕不相同的地方，由三權分立的制度，總統的大權却處處須受議會的牽制，遇到無力的總統，他簡直一點也不能

有所作為。對於這一個制度的注意，三十餘年以來，我們可說始終未懈，每次提到憲法問題，即成爲舉國討論的中心。究竟我們的政治組織是應採總統制，還是內閣制呢？

這一本書，就是從各方面把美國的總統制，來作綜合的研究的。他不但從靜的與動的方面，並且還從制度與實踐方面，加以澈底的解釋。他把總統的地位來與內閣制的首揆加以比較，顯出其不同的所在。又、總統在平時與非常時期，其權力有什麼變化，由三權分立主義，總統是怎樣逐漸擴大其權力，這種日益擴大的權力，現在對於美國的經濟生活，社會活動，是怎樣伸張其力量，在這裏，都有明白的敘述。所以在今日，我們不但作爲制度來研究美國總統，這本書是值得我們閱讀，並且就美國政治及世界政治言，也是我們所當注意的。

關於研究美國政治的名著，向推屠克維爾的「美國民主政治」（一八四八）與蒲徠士的「美國共和政治」（一八九三）（商務有中譯本），但是屠克維爾所見的美國資本主義尙在幼年期中，是以農業爲主的南北戰爭以前的美國社會，由建國時代所制定的政治制度，在國民的政治經濟社會各方面，對於現實究有何種影響，作爲其研究的對象。致於蒲徠士的著作，則其時的美國已經開發到太平洋岸，資本主義的發展漸趨長成，政黨政治已完全成熟，故其着眼點在美國政治制度，由政黨政治的運用，究有怎樣的優點與缺點。而二書研究的對象，

則爲平時的美國政治制度。拉斯基此書，據其自述，不敢與二古典的著作相比，然其對於美國總統制的研究，却自有其特點。蓋今日的美國，資本主義的發達正到絕頂，社會階級的劃分已漸趨明顯，二十世紀以來，經過了第一次大戰及世界經濟恐慌，又加以第二次世界大戰的危機，美國之與在十九世紀時，顯然已大不相同。所以拉斯基的這本著作，在這時候，不消說是有其時代的意義的。

本書原名 *The American Presidency, an Interpretation*, by Harold J. Laski 著者拉斯基是英國當代政治學者的權威，勞工黨領袖並理論家，國人知之已諗，用不着我多說，不過由他那樣的專家來觀察今日的美國，特別對其總統制作詳盡的研究，這不能不是可注意的事。而譯者之所以翻譯此書。也無非因此二點，卽一因其論題爲美國總統制，二因執筆者乃當世的權威拉斯基。拉氏行文奔放不羈。惜譯者不文，未能盡譯事信達雅之三條件，殊爲憾事。

譯者於上海

著者序

一九三九年春，我受印第安那大學之聘，作巴頓獎學基金之講演，此書大體即爲我當時之所述。我要感謝韋爾士校長使我有此愉快的經驗。並且，此講義之得以印刷成書，我在勃羅明敦與許多教授的討論，尤其是友人賈維院長，赫爾與哈普教授之力爲多。此外更有葉倫與安吉爾兩君，他們的厚意。我將永遠記着。

本書如其副題之所示，並不是對於美國總統制的論文，這是一種嘗試，想以一個英國人的眼光，對於其真實的運用作一番解釋。我充分知道對外國制度加以解釋其中所有的危險。惟我敢鄭重表示者，我之研究總統制之運用，並不始於最近，蓋自近二十五年以前我執教於哈佛之時，有時即就近處加以研究了。且其中所述，大抵都經過我在學界與政界的許多友人的批評。

自然，這當中如有錯誤，那都是我自己的。但是此書若有幾分的價值，那全是我友人們的力量，尤其是法蘭克富脫法官與科恩博士，他們的好意使我感謝不盡。

同時，關於這一問題的有些權威的著作，也給我不少助力。尤其是像羅傑士，皮特及包威爾諸教授的著作，給我的參考很多，是我應當提出的。又如但格飛教授論述參院與條約締結權的關係的著作，也給我很多的幫助。此外，如美國主要政治家的傳記及自傳，最稱佳構的如亞當斯的「日記」，由奈文斯從其「回憶錄」加以節略，實給我理解總統制所不可缺的許多資料。

美國學者對於英國制度的研究，近年以來，尤多貢獻。我希望這本小書，也許可使英國學者對於美國歷史與政治所有的興味，有所認識。縱令其所成就，甚是微小，但是本書的著作，這樣當不是全無意義了。

著者於愛撒克州，小巴特飛。

目次

譯者序

著者序

第一 緒論	一
第二 總統與其內閣	五八
第三 總統與議會	九〇
第四 外交	一三五
第五 結論	一八二

美國的總統制

第一 緒論

一

制度是活東西，其中秘奧，決非文字所能輕易表達。推厥原因，並非其中含有什麼神祕，乃因制度常隨其環境之變化而變化，且因運用此制度之人，有所不同，亦常使制度發生不同。例為英國之首相，在戰爭時期之路德喬治手中為一形式，在和平時期之鮑爾特溫手中為又一形式，迨至到了張伯倫的手中，則又不相同了。又如法國的總統，雖由文書的記述，其制度的特點在徒有虛名，並無統治之實，但因任職者之不同其人，而常不相同。最顯著者，如當樣蔭開雷任總統時與杜美爾格任總統時，一相比較，便可知其差異是如何了。

且凡重要的制度，決非單由法律所能造成。法律之外，造成一制度者還有歷世的傳統與

習慣，此雖未能成爲正式的法律，然其所具之勢力，實較法律並無遜色。例如英皇的特權，就是一個很好的榜樣。雖然由法律言，有許多特權並未廢止，但是若欲加以行使，那就幾乎要發生憲法的革命。這就是說我們不能由一時期的方式，來決定後來繼承者的行動。原來生動的動力需要不斷的適應，於是外表之與真相，遂不免常有不同。所以我們要想求其真相，決不是件容易的事。因爲一制度的現象，常由其本身材料的繁複而致模糊不明。政府的施政，恰如一座冰山，其露在表面者，往往只是一小部分，其現實的大部還是沉在水面以下。故認取真相的困難，不僅一般研究歷史者知之，甚至與政治有密切關係的人，他們也常感到這種困難。例如法君之於一七八九年的革命，俄皇之於一九一七年的革命，他們都沒有把握事件的真相。又如一九一六年十二月英相愛斯莫士的辭職，其意本在排斥路德喬治，而非所以造成路氏的勝利。

認取制度真相的困難，此外還有一個原因。蓋人觀察事物，究不免有意識或無意識的以自己的價值來加判斷。他雖與此事無關，但是到底不能公正無偏。因爲我們觀察事物的一種根據乃是經驗，這就使我們的眼光，不免有了某種色彩。並且，我們自身，常有一種希望與恐懼，常有自己的愛好與厭憎，認爲是有意義或無意義，於是要想得到公正的認識就更難了。

至於一個外國人要想從外面來認取一制度的真相，那是更爲困難。這因爲能引起外國人士的注意的，常不是其所習見的事情。他最大的注意，不在他經驗中所熟習的一面，而在他不習慣的一面。並且，爲了要明白制度的運用，他又常以從內部判斷事物者之意見爲根據。但是這些人的判斷，我們須知他們也是憑了自己的成見造成的。例如吉朋的偉著：「羅馬史，」因爲著者是十八世紀合理主義的哲學家，所以大部分具有此種特性。又如梅因（Sir Henry Maine）對於平民政府的意見，多由其任印度總督法律顧問的經驗以來。更如斯都勃氏（Stubbs）的「憲政史」（*Constitutional History*）據維諾格來道夫（Vingradoff）所指述，雖作者自己稱爲正統的保守派，却很受了維多利亞時代勃興一時的自由主義的影響。

我是一個英國人，現在却要來講述美國的最高行政機關。我知道自己的不自量力。爲了要明白這一件事是如何的困難，我要再舉個例子來說明環境對於人的意見，其影響之巨爲如何。我想，除了屠克維爾的「美國民主政治」（*de Tocqueville: Democracy in America*），關於這一論題，當後有比蒲徠士的「美國共和政治」（*Byes: American Commonwealth*）更著名的了。這本書從五十五年前出版起，立即羣認爲不朽的巨著。著者之在當時，本已是著名的歷史家，且爲特出的法學家。他曾經足跡遍於美國各地。他與美國許多政治上及

文化上的名人，都有深切的交誼。他曾以非常的努力與苦心，研究美國，有非過去一般人所能及者。因此，當他執筆爲文以論美國政治，實比任何歐洲政治學家所知爲富，卽如屠克維爾，亦非例外。

但蒲徠士仍是一個格雷斯頓的自由黨，抱着一種以經驗爲準繩的特殊哲學。所以當他觀察美國工業的時候，對於工業的根本，不論勞工運動的精神以及勞工與政治的關係，都是一種維多利亞時代自由黨的見解。他所注意的便是美國勞工的經濟情形較英國爲佳，並且具有廣大的成功的機會。但如美國的工會組織，他却並未加以留意。對於由工業不安所產生的法律與規則等，他的意見或採自在華盛頓所遇的政界人物，或得自其主編政治刊物「國民週刊」(Nation)的友人高特金(Godkin)。而高氏的見解，他認爲是頗與己相同的。於是結果對於當時美國的勞工問題，究有何等重大意義，他迄無所知。而勞工問題對於政府施政究有何等的影響，他的論斷遂無一不爲以後的歷史事實所取消。例如對於草場暴動(Hayward-Kerrit)事件，他的論點就完全於事無據。又如當時克利武蘭總統何故決定袒護鐵路方面，其中的詳細情形，他也是一無所知。最可異者，甚至在一九一〇年的改訂本中，對於美國勞工聯盟(American Federation of Labor)的存在，仍無一語述及。改訂本的出版，在一

九一二年大騷動與有名的一九一三年的普求委員會（Pujo Committee）前，不過兩三年。但是對於平民黨運動（Populist movement）那樣的大事，却無所認識，只把這認為與一八九六年民主黨採用銀幣自由鑄造政策一樣的事件。並且，對於平民主義（Populism）的意義，過去直與美國的政爭有關，以後到了羅斯福時代，與許多當前的問題亦大有關係，他也一點不知。故如對於勞工騎士團所領導的鐵路大罷工，他的說法便如這樣：

「近來有個巨大的勞工組織要想把全美勞工結合起來，於是要求所有勞工，對於某一商家或公司，都共同參加抵制運動，這誠是一種不愉快的事情，但並無什麼騷擾，沒有用激烈手段以為應付的必要。因為一般人對於自由並公眾的常識，仍有堅定的信仰，故結果能不久即恢復平靜的常態。」

由今日的情形看來，其所述說，實於事不合。但此敘述，我們須知實不僅由於事實的不正確，還有是因其所根據的成見使然。蒲徠士只在雇主個人與勞工個人之間有契約自由的信念，這在當時雖頗著稱，但他不知在他的著作出版的時候，已大部分不合於時了。這時，他仍把這當作社會哲學，生活態度，帶來美國，以之作爲他所見所聞的判斷的根據。而他在美國的交遊，又全都與他在英國者相同，如大學校長，政治家，編輯人，銀行家，及有名

的工業家等，且所有的見解亦多與他相似。因此他在美國所欲觀察的，都由他們以為決定，而他的見解，也無怪就是他們的了。蒲徠士誠然是個公正無私的觀察者，但是由此，我們可見個人潛在意識中的錯誤，對其所得的結論，竟有如此重大的關係，這是無論怎樣公正的人也免不了的。

我之所以舉蒲徠士的著作，作為例子，其意即謂我們要想研究繁複而又非所素習像美國總統那樣的制度，尤其在我們英國人，一定得非常小心。美國總統的職能一部分像英國的國王，而另一部分又像英國的首相，由此以觀，這是使我們容易瞭解的。但是我們得記住所謂相似者，其實還沒有相異那樣值得我們注意。並且總統制度之全體機能，是一種獨特的產物，決不能就其與國王或首相的相似，分別加以觀察。故以我之見，我們研究總統制，必須明白這是美國的制度，運用於美國的環境，由美國歷史的力量形成，如欲加以批判，就得本諸美國所必要的根據始行。例如就我們英國人看來，在任期之內，積得莫大的經驗，任期滿後，能够活用於政治生活者，只有一個美國的總統，這實是非常不經濟的事。（像約翰孫那樣短期間內担任參議員，此為例外。）但是，倘若不是這樣，美國政治制度的全體精神就要大不相同了。例如有人的意見，以為美國不妨有一個像英國那樣的貴族院，俾前任的總統都能

有所活動，這就完全不知道美國政治的性質，因為美國政治的特質，即不許議會的任何一院，有貴族院那樣的機能。

並且，在英國人看來，常覺許多美國總統都是極普通的人物，與其千百萬的民衆，並無什麼特殊的地方，蒲徠士在其所著的書中，就有這麼的一章，叫作『何故偉大人物不能選爲總統？』這樣的判斷，實在未免草率。總之，無論怎樣說來，美國曾有十一位總統是特出的人物。這個比率，較之同一期間英國首相的人物，似乎並不見遜。而在向未被人重視的美國總統中，至少有二人，如泰勒（Tyler）與朴克（Polk），由今日所得的證據看來，他們確是能勝其任，與任英國首相的巴那曼（Sir Henry Campbell-Bannerman）或巴那勞（Bonar Law）並無不同。大概一般外人所不能瞭解的，是選舉美國總統的方法。誠如白芝浩（Bagehot）關於林肯總統所說的警句『獎券得彩，不能就說獎券是好事，』其中含有若干的真理。但是我們須知白氏此言是指一八六〇年的選舉林肯而發，這是一件偶然的事。其實，事情却完全不是這樣。照例，總統選舉會議莫不有縝密的組織與考慮。在林肯的名字被提出以前，誠然是未爲全國所知，但是我們須知鮑爾特溫在任首相的時候，也不是大家都知道的人物。且如英國勞工黨的領袖，除了一人以外，都是以出乎意外的許多偶然事情而當選的。故

在英國政黨史中，其出任首相者，大抵練達事務的人反比才能出衆者爲多。只因我們培養領袖的方法與美國不同，這些領袖，我們使之能有較長的政治生命。所以我們決不能以觀察英國制度的標準，毫不經意的移用於美國。

但是事實上，論述美國制度的書籍，却大抵是根據歐洲的經驗的。並且可注意者，其中有許多還是美國作家自己執筆的。例如由威爾遜總統的名著所述，其關於參院的程序者，若是未曾讀過布克（Burke）與白芝浩的著作，未曾由他們的見解來觀察美國政府，那末他的結論怕就不會如此。我們照例把英國首相長期的政治經歷，來與美國總統短期的經歷相比較。但若真的就其執掌最高政權的時期來加比較，則美國總統之任期八年者，實較自小彼得以來的英國首相爲多。我們所謂英國首相有長期的政治經歷，乃是指他未至唐寧街十號相府以前，長期的政治學習而言。關於這點，我們忘記了在美國政情下也有這種政治學習，並且，在戰後的英國，這種慣例的學習，也已大爲縮短了。

過去的政論家，尤其像白芝浩，他們常把美國報紙的政治評論來與英國比較而認爲品質低劣。其中的原因，由他們之見以爲是由於美國總統任期固定，而英國的制度則比較更富彈性。但是由以後的歷史，這樣的結論，實不能令人無疑。蓋由英國政黨組織的硬化，以及戰

後評論欄的失去其重要性，報紙除了在國家非常時期以外，已成爲大企業家的一部門，較之白芝浩時代之報紙評論可以左右政治的決定，是大非昔比了。但在美國，其評論欄的勢力雖日就衰落，却有一種獨立的政治評論家正乘時興起，他們的論說的影響，也許比英國主筆的評論還要廣大，而他們在美國公衆生活上所有的位置，則比之泰晤士報最爲人所重視時代的德倫（DeLane）決無遜色。這種變遷的理由雖甚複雜。但其中之一，至少可說是由於美國的政黨組織沒有如英國那樣的硬化，而爲政治評論所左右的無黨派的投票人，其勢力也遠較英國爲大。美國今日有許多報紙正以此種論說爲重。他們是美國輿論的氣溫表，恰如英國的大漫畫家大衛羅（David Low）的作品一樣。他們所造成的意見的鉛版，現正逐漸使在華盛頓作決議的人，感受巨大的影響。

所以我們討論總統制那樣完全美國產物的制度，必須以美國的立場來加觀察始行。創始者的意旨不管是怎樣，美國的歷史却管自照着他們所未能預知的方向，搏造成形。故如此制度之運用，及其判斷的標準，我們必須以其所活動的現實環境爲指歸。總而言之，美國的總統制是任何外國的制度都不能作爲比較的，因爲根本外國就沒有這個制度。美國的總統多少有點像國王，也多少有點像首相。我們把他的職務愈加研究，就愈可看出他的特點。我們可

以說這是制度由運用所產生的結果。這一說法，我們若把別種制度運用的情形來加比較，似乎更對。但是我們得記住一種制度從他國移到美國，其結果往往不如主唱者的所預想，例如英國的議會制度，各國採用了以後，結果却國各不同，同樣，美國的聯邦制度移到他國，以其風土人情的殊異，也有不同的結果。故我們研究政治，最危險的事情是因其政府在政府組織中有同樣的作用，便把兩個不相似的制度，加以比較對照，而欲從此得到廣泛的概論。我們倘若對於這點，能够力求避免，那末對於所觀察的對象的性格便更明白了。

二

凡研究制憲會議的手續者，都可見到其重點是在總統職權的解釋，而在會議的傳統中，這是其有生命的一部分。他們深恐造成行政上的獨裁，這在美國初創時實有其理由。其間，雖以戰時狀態的急迫，如林肯與威爾遜都會具有近乎獨裁的權力。但是事實上，他們對於權力的運用，都感到有些戰戰兢兢。並且，後來的結果，常有強力的反動，要求議會起來抑制總統的這種行動。故自林肯以後直至克利武蘭，二十年間，就沒有一個強有力的總統，且在威爾遜總統後十二年中，美國政治的最有力的指導權，却在白宮之外。羅斯福總統就任後首數