

美国国会

安·葛罗米柯著
上海人民出版社

2012

11月

11月

11月

中國出版集團
人民教育出版社

美 国 国 会

安 · 葛 罗 米 柯 著
藤 之 光 青 译

上 海 人 民 出 版 社

1959年

內 容 提 要

本書主要就美国国会的选举、組織、职权等問題作了詳細的闡述，以具体的事例揭露并批判了美国两党制的反动实质，选举中的营私舞弊，参众两院的狼狽为奸，国会与总统的勾結等等，对资产阶级政客們所竭力吹虛的“美国民主”作了有力的回击，并指出現代美国的政治生活已更形反动和腐朽，甚至連一点虛假的民主都沒有了。

АНАТ. ГРОМЫКО
КОНГРЕСС США
ИЗДАТЕЛЬСТВО ИМО
1957

本書根据苏联国际关系研究所出版社1957年版本譯出

美 国 国 会

安·莫罗米柯著

陸之光譯

*

上海人民出版社出版

(上海绍兴路54号)

上海市書刊出版业营业許可証出 001 号

上海新华印刷厂印刷 新华書店上海發行所發行

开本 787×1092 公厘 1/32 印張 7 1/4 插頁 3 字數 142,000

1959年4月第1版

1959年4月第1次印刷

印數 1-5,000

統一書号：3074·280

定 价：(八)0.66元

封面設計：任 意

目 录

引 言	1
第一章 国会与总统	14
第二章 美国国会組織的历史	29
第三章 美国国会选举	45
第一节 国会选举与壟断資本的两党制	46
第二节 选举中的法律壁垒和欺詐行为	67
第三节 选举中的营私舞弊	82
第四节 美国国会的結構	103
第四章 美国国会組織	117
第一节 美国国会的两院制。参議院的反动作用	117
第二节 国会的委员会制	122
一 委员会制的作用和意义	122
二 国会常設委员会及其职权	134
三 国会联席委员会、調解委员会和調查委员会	162
四 全院委员会	172
第三节 国会內党的組織	174

一	預备会和党团會議	175
二	两院党的領袖和督察員	178
三	指导委員會	184
四	委員會事項委員會	186
五	国会选举筹备委員會	188
/ 第四节	国会負責官員	189
一	众議院議長	190
二	参議院議長	202
三	国会其他負責官員	207
第五章	美国国会权限	209
第一节	国会的一般权限与立法程序	209
第二节	参議院与众議院的特別权限	223
附录 1	美国国会委員會制(图表)	
附录 2	美国国会中党的組織(图表)	
附录 3	国会中通过法案的程序(图表)	

引 言

研究帝国主义时代资产阶级国家的国家机构，阐明它的各政治机构和法律机构的作用，其中包括议会的作用，是现代科学最迫切的问题之一。现在，资本主义总危机日益加深，劳动人民的觉悟不断提高，各国共产党的地位益趋巩固，这就使得帝国主义国家的资产阶级不得不蓄积力量，来保持资产阶级的生产关系和掩盖资本主义国家的剥削本质。因此，现在揭露压迫和剥削资本主义各国劳动人民的资产阶级国家的实际作用，就显得特别必要了。

现在，社会主义思想笼罩着广大的劳动群众。愈来愈多的人确信社会主义制度对资本主义制度的优越性，确信社会主义国家的真正民主和帝国主义资产阶级国家的反动本质。在帝国主义资产阶级国家里，壟断组织向劳动人民的切身利益进攻，加强对工人阶级的剥削并对农民和农场主进行掠夺。结果是反壟断的情绪高涨，这种情绪促使广大人民群众都团结在工人阶级的周围。广大人民群众，在一定的条件下，利用一定的斗争形式，可以从壟断资产阶级手中夺得政权并把它

交給劳动人民。苏共第二十次代表大会，根据当前阶级斗争各项条件的分析，作出了关于通过议会道路过渡到社会主义的可能性这样一个结论。这个结论要求对具体的资产阶级国家的议会加以仔细的研究。

苏联的法学刊物经常在评述议会时，正确地指出了资产阶级国家机构中的这个机构是个清谈馆。这当然是对的，因为毫无疑问，资产阶级国家的议会，特别是在没有劳动人民代表出席的那些国家里的议会，对满足人民的需求与愿望方面通常什么也不做，而只是发表一些空空洞洞的、说什么必须改善某些居民生活状况之类的声明。如果将资产阶级有时在群众的压力下所作的一点让步不算的话，那么这些声明就只是停留在书面上的声明。资产阶级常常以小恩小惠来分裂劳动人民和削弱劳动人民的反对资本主义制度的斗争。

此外，由于资产阶级国家的议会是一个必须经过选举的机构，于是就使人造成了一种错觉，似乎劳动人民自己是参加国家管理的。在苏联的法学刊物中，也一再强调指出议会的这种迷惑人的作用。

但是这样讲是不全面的，如果只是从这方面来评述资产阶级议会，那还远远不足以了解议会在资产阶级国家机构体系中所起的作用。资产阶级议会和国家机构的其它组成部分是实现资产阶级专政的工具，而在帝国主义国家里，议会通常总是维护垄断资本利益的。苏联法学家们对资产阶级议会在这方面的活动还没有时时刻刻加以应有的注意。

大家知道，列宁在他所写的“国家与革命”这本书中，极其

尖銳地批評了資產階級代議制。在這種制度下，“那里真正的‘國家’工作是在后台決定而由各部、官廳和司令部來執行的。議會為了愚弄‘老百姓’專門從事空談”^①。列寧的這段話着重指出了，資產階級國家和它的立法機關——議會——最不關心勞動者的物質和文化生活水平，並且揭露了議會作為一個代表整個國家利益的最高機構的虛偽性。

但是，列寧決沒有否定議會作為資產階級國家機器的一個工作部門的作用。列寧一再強調指出，資產階級寧願在秘密機構里進行旨在反對勞動者的真正的‘國家’工作，在那里連勞動人民群眾一點點的有效監督也可以避免了。在相應的條件下，議會的各种委員會也和各政府機構一樣，起着類似的“參謀部”和“辦公廳”的作用。這一點在美國尤其顯著，美國國會各个委員會常常是徹頭徹尾的官僚警察機構。

列寧不止一次地指出過，資產階級如何利用議會來滿足自己的利益和反對工人的事實。他在“資本主義和‘國會’”這本書中直截了當地指出：“資本主義國家里的代表機構不可避免地會產生資本影響國家政權的特殊形式……所有一切敵視無產階級的社会力量——‘官僚制度’、土地所有制、資本都已利用這些代表機構來反對工人”^②。資本通過議會來影響國家政權的形式以及資產階級如何利用議會來滿足自己的利益和反對勞動人民，在各種情況下都是不同的。因此，列寧一向認

① “列寧全集”，第25卷，人民出版社1958年版，第410頁。

② “列寧全集”，第18卷，俄文版，第112頁。

为,在评价某一国家各种政治力量的相互关系时,也就是在评价它的议会作用时(在议会里这种相互关系是它的具体表现之一),必须考虑到具体的历史经验^①。毫无疑问,如果在研究具体国家里资产阶级议会的组织和活动时,不仅要考虑到议会作为批准维护资产阶级利益各种措施的机构的作用,同时也要考虑到它是维护统治阶级利益的现行政权机构的作用,那末,资产阶级议会的阶级本质和特点就能更充分地被揭露出来了。

由于上面所讲的,就产生了资产阶级议会制度破产的问题。在苏联的法学刊物中,议会制度的破产过去常常只被看做是:在议会逐渐丧失自己的一切权力并从属于政府时,议会就降低到只起掩饰的作用。

事实上,议会制度的破产,意味着工业资本主义时期所特有的已经过时的资产阶级统治的政治制度的灭亡,意味着资产阶级国家中政权机构相互关系的变化。

工业资本主义时期的议会制度,过去只不过是资产阶级民主完成法律手续而已。议会是资产阶级整个阶级的代表机构,也是资产阶级专政的主要机构。资产阶级议会制度是对少数人的民主,是带有阶级局限性的民主,资产阶级就是企图用它来代替全民的民主。由于选举权受到财产、年龄、种族、教育、居住期限以及其他种种资格的限制,国会议员都是由特权阶级来选举的。在工业资本主义时期,这种制度曾用最好

^① “列宁全集”,第15卷,俄文版,第250页。

的方式滿足了資產階級的利益，使資產階級一方面既能夸耀自己是資產階級民主自由的代表者，而另一方面却对被剝削的劳动人民群眾實現其独占的階級統治。

由于資本主義已經發展到自己的高級階段——帝國主義，并由于劳动人民在爭取自己的選舉權利而進行的頑強斗爭中獲得了日益高漲的成就，議會在資產階級專政機構體系中的作用已日益降低。資產階級上層——金融寡頭的利益并不是永遠和整個資產階級的利益一致的。此外，資產階級愈來愈難冒充是國家利益的代表者。在帝國主義時期，資產階級民主轉變為政治上的反動愈來愈突出。現代資產階級國家中議會的地位也反映了這點。

尽管有資產階級的激烈反對，但是許多國家的劳动人民通过頑強的斗爭，終於取得了普遍選舉權，并有可能把自己的代表（其中包括工人代表）選入資產階級的議會。

在工人階級進一步加強政治斗爭的過程中，由于代表着劳动人民利益的無產階級政黨的興起，資本主義國家劳动者已經爭取到各項民主自由，其中也包括普遍選舉權。這些民主自由已成為劳动者手里一個強有力的武器。

馬克思和恩格斯早已預見到會有這一天，這時工人階級把普遍選舉權從資產階級專政條件下作為欺騙和壓制劳动者的工具，變為解放自己的工具。為此目的，工人階級必須保證要得到劳动農民和其它被剝削人民階層的支持，并且在一旦成為國家中具有決定性的力量以後，要把其它社會力量也吸引到自己這方面來。

列宁曾經不止一次地指出，必須学习如何利用資產階級議會制度。同时，他在任何时候、任何条件下都反对崇拜議會制度，反对議會中改良主义的廢話。列宁揭露了“議會愚昧病”，也就是揭露了認為議會斗争是政治斗争的唯一形式并且在任何条件下是主要的形式这样一个信念。

由于愈来愈多的劳动者代表被选入議會，而議會也逐步成为劳动者为争取解放而进行政治斗争的一个工具，因而反动統治集团对議會管理体系的态度也改变了。帝国主义資產階級专在比較灵活而較少公开的国家政权机构——政府身上打主意。行政机构开始侵犯立法机构的职权，而議会对政府的監督在許多情况下已失去了自己过去所起的作用，变成形同虛設。資產階級中的上层統治階級，往往由于不中意議会的成員，就把議會解散了。

因此，議會已不再是資產階級国家机构体系中起头等作用的一个机构了。

但是，議會制度的破产，并不意味着也不可能意味着，資產階級完全放弃利用議會来满足自己的利益。因此，下面这种观点就未必正确。这种观点認為議會制度的破产最明显地“表現为一切（重点是著者加的）政权被集中在直接服从壟断組織的政府手里，而議會只不过起掩飾作用而已”^①。

事实上，果真現代帝国主义資產階級关心的是要使議會

① 沙赫納查罗夫：“帝国主义时代的資產階級国家”，苏联国立法律出版社1955年版，第82頁。

在国家最高机构体系中只起被动作用嗎？果真現在帝国主义国家的立法权和司法权都在行政机构的手里嗎？显然，对这两个问题的回答，都应当是否定的。

虽然资产阶级国家的行政权大大地提高了，而最高立法机构的权力也有了限制，但是，这些国家的議會仍拥有一定的条件影响政府的政策。議會保持着很大的立法权力，在许多国家里能对組織政府起着影响，議会对政府的活动有一定的监督方法，并且在决定国家預算时起着很大的作用。

壟断资产阶级竭力利用立法机构所有这一切正式权力来为自己的利益服务。

在某些资本主义国家里，壟断集团和聚集在它周圍的反动资产阶级特別强大，大多数劳动者深受资产阶级思想意識的影响，资产阶级政党壟断着选举，到处把自己的候选人选入議會，这些国家議會的一切正式权力和全部活动，不論在国内政策或是在外交政策的执行方面，都是为了壟断資本的利益。

这种最明显不过的情况可以在美国看到。美国壟断資本在国家生活和社会生活等方面都占着統治地位。这个资本主义国家的所有各个政权机构，其中包括議會——国会在内，都只是为壟断资产阶级这一个主人服务的。

壟断資本不仅能使政府这样一个成員較少的机构、而且也能使人数較多的具有“代表性的”政权机构——国会，整个服从资产阶级的阶级利益，首先服从壟断資本的利益。美国的国家机构就是这样的一个例子。

在这种情况下，金融寡头为了保护自己的利益，不仅利用

行政权和它的最高机构——政府这一个强有力的仆人，而且也利用国会这个同样忠实的奴仆。

許多事实証明，帝国主义资产阶级在阶级矛盾尖锐化的现阶段，更关心于尽可能动员一切政治的和法律的机构来保护资本主义的经济基础。它对某些机构利用的程度较大，而对另一些机构利用的程度又较小，但是它总尽可能利用所有的机构。

因此，对国家机构中议会所起作用的评价，取决于国内阶级力量的具体对比和各种形式阶级斗争的尖锐化程度。

只有过去和现在的具体资料才能说明，美国国会和法国议会这两个资产阶级国家最高立法机关的区别。美国国会和法国议会除了具有资产阶级议会所特有的一般因素而外，还各有它自己的不同特点。在法国议会里，劳动者代表有很大势力^①，而在美国国会里却没有真正的劳动者代表，这就不能不使它的活动受到相当的影响。它的活动的特点就是极端的反动性。

某一国家垄断资产阶级对政治生活所起的影响程度，决定着它为了自己的利益利用议会的有效程度。譬如说，美国垄断资产阶级利用自己经济上的统治地位，几乎把国家最高立法机构内全部席位都攫为己有。因此，它不仅不怕议会，而且把议会看做是实施自己阶级政策最重要的工具之一。另一

① 经过1958年12月法国议会的反民主选举以后，情况已有变化。

——譯者

些国家的壟断集团，在議會中和日益强大的反对党发生冲突。它既遭到劳动者代表的反对，又遭到中、小资产阶级的反对。劳动者代表愈来愈坚决地要求議會所有各项正式权力必須为人民利益服务；而中、小资产阶级也不滿于壟断組織的橫行霸道。

在那些能够利用議會来为劳动者利益服务的国家里，壟断资产阶级虽然还在拚命利用議會来满足自己的利益，但已开始非常害怕它。过去在这些资本主义国家里，当资产阶级在議會里占完全統治地位时，资产阶级政治家和学者总是尽量夸奖議會，把它說成是国家命运的主宰者，說成是表达整个国家利益的最高机构。可是，現在許多资产阶级代表却說，似乎議會不能完成自己的使命，非加以改革不可，要不就索性把它取消。肯比昂爵士关于资产阶级对議會的态度也曾有过同样的看法。他說：“无条件地相信議會制度，把它看做是十九世紀下半世紀所特有的、唯一可能的好的統治方法，这样的日子早已过去了，而且未必再能回来”^①。

有些资产阶级政治家和学者并非偶然地愈来愈多地主張进一步加强行政机构并对議會权力加以限制。资产阶级反动政論家之一，罗伯特·英格利姆在他所写的“非联合，即战争”这本书中，反映了资产阶级反动集团的观点。他写道：“如果不把立法机构和行政机构划分开来，那末，民主看来是‘无能的’。必須取消議會对政府的监督”。按照他的意見，必須把法

① 摘录自高兰：“英国政治制度”，苏联外国文書籍出版社1955年版，第7頁。

國議會的“驕氣打掉”，因為一個有無限權力的議會，確是“比一個獨裁者更加凶殘的暴君”①。

在有些國家里，如果勞動者代表在議會里有很大勢力，反動資產階級就會想盡辦法來侵害議會的權力，首先把議會的立法權縮減到沒有。從代表性的立法機構的實際事例中可以看到，反動資產階級是極想消滅議會制度的。譬如，根據法國1946年憲法第13條的規定，只有國民議會有權制定法律，不容許把這個權力交給任何其它機構，包括行政機構——政府以內。雖然是有這項明文禁止的規定，但是可以舉出許多的例子來說明：事實上，過去行政機構先頒布法律，然後再征得議會中居于多數的反動派的正式同意。法國資產階級法律學家普雷洛並非偶然地被迫承認，政府頒布法律不僅是一種征兆，而且是削弱從而消滅議會制度的因素②。正是為了這個目的，現代資產階級國家的反動派才常常利用代表性的立法機構。

資產階級國家的反動派，除了利用非常法令來直接篡奪立法權而外，還常常轉彎抹角地來變更議會已經通過了的法律。在這方面最顯著的例子就是法國前首相比內的活動。這位國家首腦向各部長發出了一件命令，在這件命令中寫道：各部長須向國民議會提出法律草案，這些草案儘可能只要概括地提出，以便日後在頒布政府法令時，可以利用這些法律的模糊不清的地方。

① 安奈陀里耶夫：“關於從資本主義向社會主義過渡的議會道路問題”，“國際生活”，1956年，第10期，第74頁。

② 普雷洛：“法國憲法”，蘇聯外國文書籍出版社1957年版，第503頁。

許多資產階級活動家也要求完全取消代表機構。如美國資產階級學者芬萊脫寫道：“立法機構是個人自由奠基石的這種觀點……不能違反現實”^①。芬萊脫和與他相似的人假裝引証人民的意志和希望作掩飾，來宣傳取消議會這樣一些反動思想。

但是，仍須指出，資產階級活動家和學者中對議會有這種觀點的人，也不是個別的现象。特別是美國的資產階級政治活動家和學者，他們並非偶然地不把美國國會看做是政府的勁敵，而把它看做是和政府有同一方向的伙伴。

大家知道，在共產黨和工人黨強大的資本主義國家里，廣大人民群眾為了使議會行使自己的權力並為人民的利益擴大議會的權力而進行着堅決的鬥爭。毫無疑問，當進步代表們在議會里取得了多數席位，而議會對政府活動進行嚴格監督時，這將有助於議會在國家最高政權機構內取得應有的地位並成為社會經濟改革的工具。

因此，為實現普遍選舉權，為施行比例選舉制，反對資產階級企圖篡奪勞動人民在資產階級民主自由方面的成果所進行的堅決鬥爭，起着愈來愈大的作用。

如果從前，有些國家的確信自己政黨絕對統治的資產階級，曾制定了多少比較民主的選舉制度，那末在民主力量高漲的條件下，許多國家的反動資產階級就妄想取消或是變更比例選舉制，或禁止施行這種選舉制。法國和意大利的共產黨在

^① 芬萊脫：“代議制政府能辦事嗎？”，紐約1945年版，第19頁。