

外国政府
体制丛书

美国政府机构 与人事制度

李道揆

人民出版社

外国政府体制丛书

美国政府机构与 人事制度

李道揆

人民出版社

封面设计：马少展

外国政府体制丛书

美国政府机构与人事制度

MEIGUO ZHENGFU JIGOU YU RENSHI ZHIDU

李道揆

人民出版社出版 新华书店发行

北京顺义印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 3 印张 59,000 字
1985 年 2 月第 1 版 1985 年 2 月北京第 1 次印刷
印数 00,001—10,000

书号 3001·1981 定价 0.44 元

编者的话

外国政府体制丛书是由中国社会科学院指定的编审组负责组织编写。它是一套知识性读物，约有十余种，有选择地介绍世界各种类型国家的政治体制、政府机构、职权划分、工作制度以及干部制度，同时简要介绍与政府机构有关的立法、司法、咨询、监察等机构，并附必要的参考资料。可供关心和研究国家政府体制和干部制度的读者参考。

丛书编审组的成员是：中国社会科学院世界经济与政治研究所黄光宇(主编)、李树生、谭健，中国法学会陈为典。

编者限于水平，书中不当之处在所难免，请读者指正。

本丛书在组织编写过程中，得到有关单位的热情支持和帮助，谨表谢意！

目 录

第一章	美国的“三权分立与相互制衡”	1
第二章	总统及其办事机构	7
第一节	总统的权力	7
第二节	副总统	13
第三节	总统的内阁	14
第四节	总统办事机构	15
第三章	联邦政府各部和独立机构	20
第一节	内阁部	20
第二节	独立管制机构	26
第三节	政府公司	30
第四节	其他独立机构	34
第五节	里根总统的“小政府”计划	41
第四章	联邦同州及地方的关系	43
第一节	联邦和州的分权	43
第二节	联邦权力的扩张	46
第三节	联邦对州和地方的财政援助	47
第四节	里根总统的“新联邦主义”	52
第五章	联邦政府人事制度(一)	54
第一节	联邦政府人员编制	54
第二节	现代人事制度的建立	55

第三节	1978 年文官制度的改革	59
第四节	人事管理机构	65
第五节	政治任命官员和职业文官	68
第六章	联邦政府人事制度(二)	73
第一节	职位分类	73
第二节	考选和录用	74
第三节	考核、晋升和培训	76
第四节	工资制度	79
第五节	退休制度和其他福利	80
附录	美国联邦机构和文职人员人数明细表	85
参考书目		89

第一章 美国的“三权分立与相互制衡”

美国宪法规定，美国的国家结构为中央和州分权的联邦制，政权组织形式为总统制。宪法规定了立法、行政、司法三权分立和相互制约、平衡的原则。宪法的这些规定对于政府的机构设置和人事制度都有直接关系。

广义地说，美国政府是指所有政府单位，即一个中央政府，50个州政府，79,000多个市、县、镇、学区、特区地方政府。本书仅探讨美国中央政府(联邦政府)的组织机构和人事制度。

美国国会由参议院和众议院组成。参议院议员共100人，每州2人，由全州选民直接选出，任期6年，每两年改选三分之一。众议院议员共435人，按各州人口比例分配给各州，由州的国会选区选民直接选出，任期两年，任期届满全部改选。国会每两年为一届，每一年为一期会议，除节假日休会外，其他时间皆为会期。国会议员皆为专职，不得兼任任何文官职务。任何文官亦不得担任国会议员。

根据联邦宪法，国会拥有最高立法权、修改宪法权(需两院三分之二以上议员同意和四分之三以上州议会或州制宪会议批准，宪法修正案才能成立)和对外宣战权。参议院有权批准总统任命的高级官员，审判弹劾案，并在特殊情况下选举副总统。众议院有权对总统、副总统和合众国的文职官员提出

弹劾案，并在特殊情况下选举总统。财政议案必须首先在众议院提出。

参众两院都设有各种常设委员会，每个常设委员会下面又设置为数众多的小组委员会。在97届国会，参院设有常设委员会15个，小组委员会90个，众议院设有常设委员会22个，小组委员会150个。此外，每院应临时需要还设立特别委员会（工作完成即撤消），由两院议员组成的协商委员会（任务为消除两院对某个议案的分歧）和联合委员会。每院都有权任命专门的调查委员会。国会的各种委员会大约有300个。国会的立法工作实际上是在委员会进行的。各项议案均由有关常设委员会审议通过，然后再经全院大会辩论表决。法案获得一院通过后，即送另一院，经同样程序通过，送交总统签署后，才成为法律。

在每届国会，提出的议案约25,000件，议员工作量十分巨大。国会两院的工作人员近年来急剧增加，1979年近2万人，为20年前的3倍，每名议员平均有工作人员37名协助工作。国会设有会计总局（雇员5千余人）、政府出版局（雇员7千余人）、国会图书馆（雇员5千余人）等附属机构。国会共有文职人员4万人（详见附录）。

联邦宪法规定，司法权属于各级联邦法院。司法权就是审判权。同行政、立法部门一样，美国也有联邦和州的两套法院，两套司法系统。这两套系统互相独立，并无从属关系。联邦法院系统由美国最高法院、美国上诉法院、美国地区法院三级普通法院和一些专门法院及属地法院组成。美国最高法院现有首席大法官1人和大法官8人。设在巡回区的美国上诉

法院共 12 个(1 个设在哥伦比亚特区)，负责审理上诉案件，共有法官 132 人。美国地区法院共 91 个(1 个设在波多黎各)，每州至少 1 个，是民刑案件的初审法院，共有法官 507 人。

各联邦法院的权限范围是审理下列案件：涉及联邦宪法、法律和条约的案件；以联邦政府作为一方当事人的案件；涉及外国大使的案件；关于海事法和海上管辖权的案件；州同州之间的案件；不同州的公民、本国公民同外国公民之间的案件。

最高法院是美国最高司法机关。它主要审理上诉案件，但在外国大使和州为一方当事人的案件中，也负责初审。最高法院最重要的权力是解释联邦宪法。它有权审查和宣布联邦法律、条例和州宪法及法律是否违反联邦宪法，凡被裁决为违宪的法律和条例一律无效。联邦法院的这种权力被称为“司法审查权”。^①

各级联邦法院的法官都由总统任命，参议院批准。三级普通院和某些专门法院的法官都是终身职(如本人自愿，任职满 10 年，可在 70 岁退休，任职满 15 年，可在 65 岁退休)。

最高法院设有两个附属机构：联邦法院管理局和联邦司法中心。前者负责联邦法院系统的行政事务，后者负责研究司法管理的改进和司法人员的培训。

联邦司法部门共有文职人员 13,500 人(详见附录)。

联邦宪法规定行政权属于总统。总统由全国选民间接选举，即由各州选民选出的总统选举人选举产生。总统任期四

^① 美国各级联邦法院都拥有“司法审查权”，但只有最高法院的裁决才是终审裁决。

年,不得超过两任。总统因犯有叛国罪、贿赂罪或其他罪而受国会弹劾时,应免除职务,然后,对他所犯的罪行依联邦法律起诉和由联邦法院进行审判。如总统已故、辞职或被免职,则由副总统继任总统。如总统丧失工作能力,则由副总统代理总统职务。

按照“三权分立”的原则,国会行使立法权,总统行使行政权,联邦法院行使司法权。这三个部门彼此独立,各自对宪法负责。每个部门都拥有宪法赋予的权力,并且依据宪法去抵制另外两个部门对其权力的侵犯,以防止任何一个部门专权。

宪法对于三个部门的相互制衡作了具体规定。

立法权属于国会,但总统有权否决国会通过的立法,国会又有权以两院三分之二的多数票推翻总统的否决。最高法院拥有司法审查权,可宣布联邦法律和条例为违宪而无效。

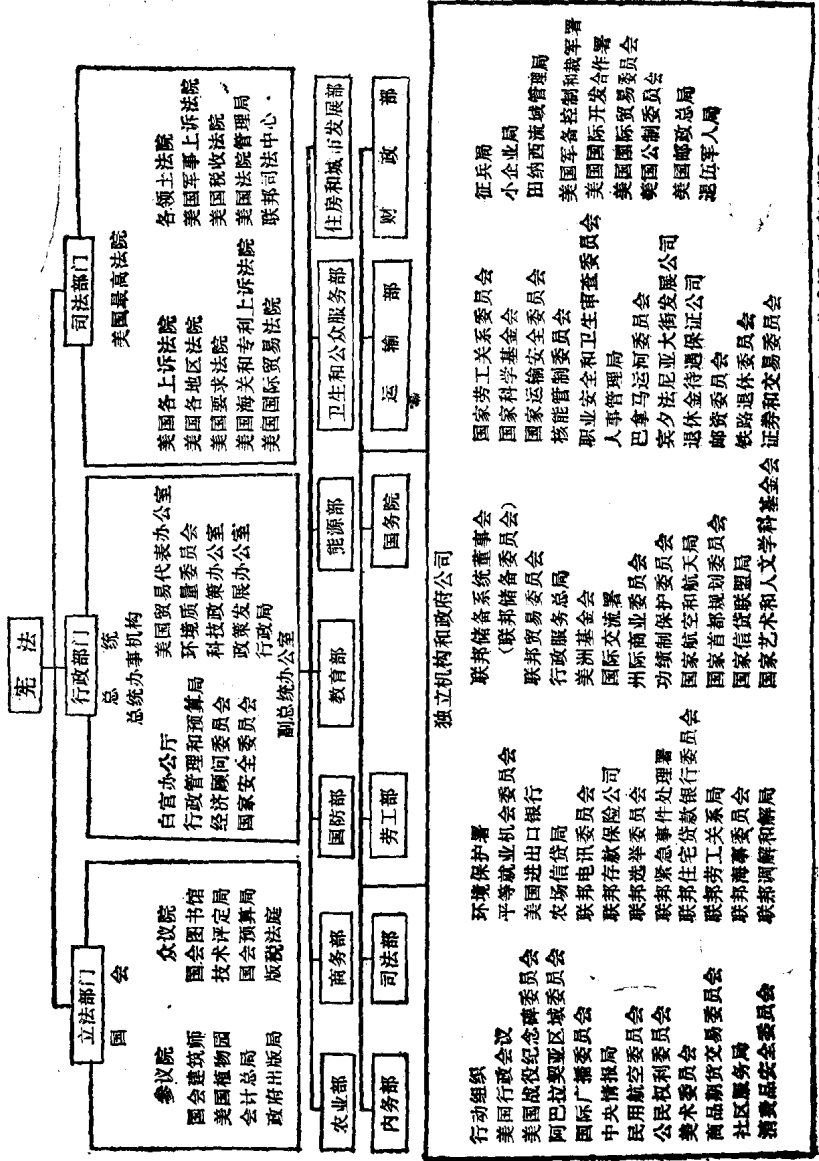
总统的权力也受到国会和法院的制约。国会掌握财权,总统提出的联邦预算,要由国会批准;国会不拨款,总统及其属下的各行政机构便不能开支款项。总统有权任命行政官员,但高级官员的任命要得到参议院的批准。总统有权缔结条约,但须参议院以三分之二参议员的多数票批准。国会有权传行政官员到国会作证和陈述执行法律的情况。国会还有权对总统、副总统和合众国所有行政官员提出弹劾。联邦司法审查权,既是对国会的制约,也是对总统的制约。

联邦法院也受到总统和国会的制约。首先联邦法官要由总统任命,国会参议院批准。其次,国会拥有对联邦法官提出弹劾。

宪法虽然规定了“三权分立”和相互“制约与平衡”的原

则,但在实际政治生活中,在十九世纪大部时间和本世纪头三十年里,国会在三个部门中处于支配地位。本世纪三十年代以来,总统则处于支配地位。近年来,国会似又夺回了一些权力。而联邦法院有时亦对总统的权力造成很大威胁。

表1.1 美国国家机构表 (1981年5月)



资料来源:《美国政府手册, 1981/82》(华盛顿: 政府出版局, 1981) 第815页。

第二章 总统及其办事机构

第一节 总统的权力

根据联邦宪法,总统是国家元首、政府首脑和合众国武装力量总司令,拥有广泛的权力。总统的权力有四个来源:宪法授予的权力,国会以法律授予(或委托)的权力,惯例树立的权力,最高法院裁决。

宪法授予总统的权力有五个方面:作为国家元首的权力,行政权,立法倡议权和否决权,外交权,军事权。这些权力包括“引申的权力”。有的权力由总统单独行使,如行使行政权,执行法律,任命较低级行政官员,行使合众国武装力量总司令的权力,委任军官,颁发赦免令,倡议立法,召开国会特别会议,接见外国大使等。有的权力则同国会共同行使,如同外国缔结条约,任命联邦政府高级官员、联邦法官、驻外大使、批准立法等。

宪法虽然授予了总统广泛权力,但在美国历史上,只是在本世纪三十年代以后,总统才成为全国政府的“中心人物”,地位居于立法部门和司法部门之上。不过,总统的权力也受到一定的限制。

(一) 总统作为国家元首的权力

美国联邦宪法规定，国家元首和政府首脑由总统一人兼任。这就大大提高和加强了总统的地位和影响，使他享有其他官员所不能享有的特权。总统作为国家元首，除代表国家履行礼仪性职能外，拥有赦免权，可对违反联邦法律者（被国会弹劾者除外）进行赦免。例如，在理查德·尼克松辞去总统职务后，吉拉德·福特总统就对尼克松在“水门事件”中的犯罪行为进行赦免，使尼克松免于“依法受公诉、审理、判决和惩罚”（宪法第一条第三款）。

(二) 总统的行政权

宪法第二条第一款规定：“行政权属于总统”。总统作为政府首脑，拥有指挥和监督联邦政府各部和机构的权力。联邦政府的所有行政机构都对总统负责。任何行政官员（包括各内阁部长）都不得违反总统的意志，不得发表与总统意见相左的言论。政府官员不同意总统的政策，如不保持沉默，便只能辞职。

宪法第二条第三款规定，总统“负责使法律切实执行”。这是一条极富弹性的条款，总统的许多权力是从这一条款引申出来的。据此条款，总统有权发布具有法律效力的行政命令，有权在国内使用武装力量。1894年，格罗弗·克利夫兰总统派遣联邦武装部队镇压了铁路工人大罢工。这一行动，树立了总统为“执行法律”有权不经过国会在任何一州使用联邦军队平息“内乱”的先例。总统所以能调动联邦军队，是

因为根据宪法他是美国武装部队总司令，也是应召为合众国服役的各州国民警卫队的总司令(宪法第二条第二款)。战后，1957年小石城事件、1962年密西西比大学事件、1963年亚拉巴马大学事件(均由于学校坚持种族隔离、拒收黑人学生引起)，总统为了贯彻最高法院宣布公立学校实行种族隔离为违宪的裁决，都曾派军队到当地去。

作为政府首脑，总统拥有广泛的任命权和免职权。他委任所有军官，任命联邦政府官员和联邦法院法官，但任命法官和政府高级官员须经参议院批准。除了独立管制机构的负责官员以外，总统可以随意将他所任命的政府官员免职。

总统有权宣布紧急状态。1933年富兰克林·罗斯福总统改组了联邦银行系统，宣布全国处于紧急状态，从而扩大了总统的权力。以后的总统，曾多次宣布紧急状态，行使平时不能行使的权力。例如，1950年哈里·杜鲁门总统颁布朝鲜战争令，宣布紧急状态；1970年尼克松总统在邮政工人罢工中宣布紧急状态，用军队投递邮件；1971年，他再次宣布紧急状态，冻结工资和物价。直到1976年，国会始通过法律，对总统的这一权力进行一定限制。这项法律规定，总统决定宣布紧急状态应先通知国会，并指明他意图使用哪些法律；紧急状态应在六个月后自动终止，但总统仍可重新宣布紧急状态。

(三) 总统的立法权

宪法规定，立法权属于国会。但宪法同时在立法方面也授予总统一定权力，目的在于制约国会，使二者保持平衡。

首先，总统拥有立法倡议权。宪法第二条第三款规定。

“总统应不时向国会报告联邦情况，并向国会提出他认为必要和适合情况的措施供国会审议。”根据这一授权，总统每年向国会提出各种咨文，如国情咨文、预算咨文、经济咨文等。这些咨文等于总统的立法方案。这些咨文提出后，有关议员就在国会提出往往由各行政机构起草的议案。但是总统的立法方案，很少原样通过，有时甚至被修改得面貌全非，或遭到国会拒绝。

第二，总统对国会通过的立法议案拥有否决权。宪法第一条第七款规定，国会通过的议案，必须送总统签署后才能成为法律。如果总统不同意某项议案，则有权否决，即不签署而将该议案连同他的反对意见一并退回国会复议。如国会两院各以三分之二议员的多数票重新通过该议案，总统的否决即被推翻，该议案即成为法律。

总统还有“搁置否决权”。在一项议案送交总统十天之内（不包括星期日），总统既不签署也不否决，而是把它搁置起来。如果在此期间国会仍在开会，该议案即自动成为法律；但是如果国会已经休会，该议案即不能成为法律，也就等于遭到否决，而且这种否决既不需要理由，也不能被推翻。

另外，总统对国会所通过的拨款，如持有异议，可按惯例实行“扣押”，即不加使用。这种扣押权，常成为总统用以威胁有关国会议员、进行交易的手段，即总统表示不扣押对某些议员有利的某项拨款，以换取议员对总统希望国会通过的某些议案的支持。

从1789年到1977年，历任总统共行使否决权2,355次（包括搁置否决），而否决被推翻的仅90次。行使否决权最多

的是富兰克林·罗斯福，共 633 次，否决被推翻的只有 9 次。杜鲁门行使否决权 250 次，被推翻的最多，但也只有 12 次。由此可见，国会推翻总统的否决并不容易。否决权是总统控制立法的一项重要手段。

第三，国会通过法律授予总统广泛的“委托立法权”。国会的这种授权，或扩大总统已有的权力，或赋予总统新的权力，扩展到宪法未明确规定的领域。1921 年的《预算和决算法》规定，总统每年应向国会提交下一财政年度的预算咨文（附联邦预算）。在此以前，制定联邦预算的权力是由国会有关委员会控制的。总统提出的预算方案要经国会审议、批准，并且要由国会制定征税法、授权和拨款法，但这些都是在总统预算方案基础上进行适当修改而制定的。

最后，总统还有权召集国会紧急会议；有权以行使“行政特权”为理由制止他的僚属出席国会的会议作证或提供情况。他还可以通过舆论，直接诉诸选民，通过国会中两党领袖等方式向国会议员施加压力，以影响和控制国会的立法。

（四）总统的外交权和军事权

根据宪法，美国处理对外关系和军事事务的权力是由总统和国会共同行使的。例如，只有总统有权代表美国同外国政府建立外交关系和缔结条约，有权任命大使。但缔结的条约须由参议院以三分之二的多数票批准，任命的大使须经参议院以简单多数票批准。总统是美国武装力量总司令，有权委任军官，但只有国会有权宣战，有权为军事开支征税和拨款、招募军队、制定军事法律。