

# 美国政府与政治

上册

[美] 查尔斯·A·比尔德 著

商务印书馆

# 美国政府与政治

上册

〔美〕查尔斯·A·比尔德 著

朱曾汶 译

商务印书馆

1987年·北京

# 美国政府与政治

下 册

[美] 查尔斯·A·比尔德 著

朱 曾 汶 译

商 务 印 书 馆

1987年·北京

AMERICAN GOVERNMENT AND POLITICS

By Charles A. Beard

With the assistance of WILLIAM BEARD,  
Assistance Professor of Political Science,

University of Wisconsin, and

WILFRED E. BINKLEY, Professor of  
Political Science, Ohio Northern University

Ninth Edition

THE MACMILLAN COMPANY NEW YORK

1946

根据麦克米伦公司 1946 年纽约版译出

MĚIGUÓ ZHÈNGFŭ Yŭ ZHÈNGZHÌ

美国政府与政治

(全两册)

[美] 查尔斯·A. 比尔德 著

朱曾汶译

---

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号)

新华书店北京发行所发行

三海县二百户印刷厂印装

统一书号: 3017.3·3

---

1987 年 3 月第 1 版

开本 850×1168 1/32

1987 年 3 月北京第 1 次印刷

字数 705 千

印数 8,000 册

印张 30 3/4

定价: 5.40 元

## 出版说明

本书作者查尔斯·A·比尔德 (Charles A. Beard) (1874—1948), 是美国著名历史学家, 美国史学的经济学派创始人之一, 在美国学术界有很大的影响。他是一位多产的著作家, 其著作有六十余种, 除本书外, 《美国宪法的经济观》(1913年)<sup>①</sup>、和他的妻子玛丽·R·比尔德合著的《美国文明的兴起》(1927年)等, 备受学术界推崇。

本书于1910年问世, 之后多次再版(1914年、1920年、1928年、1931年、1935年、1939年、1941年)。第二次世界大战发生后, 作者根据美国国内和国际情况的变化, 对本书又作了修改和补充, 于1946年出版了第九版。我们的中译本就是根据第九版译出的。迄今, 美国学术界仍然认为本书是研究美国史的必读书。

本书系统、全面地论述二次世界大战结束以前美利坚合众国立宪政体下从联邦到各州、市、县、镇、乡等各级政府的结构、地位、权力、职能、相互关系, 以及它们在理论上和法律上的根据。本书的特点在于, 对具体问题的考察都从它的历史沿革讲到现实状况, 并且指出未来的发展趋势; 对政府机构的组织形式、政府的立法和政策, 既说明了其实际作用, 也提出存在的问题与弊端, 从而使读者对美国政体的发展有一个全面的了解。

本书在写法上是联邦政府与地方政府并重, 着重点是分析在

---

<sup>①</sup> 商务印书馆根据1947年版本, 已于1949年出版中译本, 1984年又修订重印。

政府体系运转中发挥实际作用的机构、政治力量和政策思想。其中还用相当篇幅阐述美国的经济和社会发展过程和有关政策的变化,如自然资源与国有财产、对外政策、工业与农业、通信运输、劳工与移民、全民福利与社会保险,等等。

本书比较突出的论点有以下几个方面。

作者认为合众国宪法本身是一个“经济文件,离开经济,宪法就是一纸空文”。宪法将权力一方面分给选民,另一方面分给财产所有者。对宪法的解释经常发生争议,虽然最后解释权属于联邦最高法院,但是它的解释却出尔反尔,前后矛盾。

美国的两党制是超宪法的政治力量,然而在美国政府的各级组织中却起着决定性的作用。在联邦政府中,总统、副总统和国会议员都是通过两党(很少有第三党)提出的候选人竞选产生的。在州和其它地方政府的机构中,议员和主要公职人员的产生,也是如此。书中强调指出,美国的政党是以经济手段笼络人心的,人们要想在政府中获得高位,需要金钱作后盾,“单靠民主、平等的理论”是难以实现的。

合众国总统是行政部门的代表,但是他的作用并不限于行政领导,他同时还是他所属的政党的领袖、官方统治集团的领袖、立法官和宪法解释者。仅从立法权来看,国会通过的法案,需经他批准才能生效,他可以否决国会的法案(总统否决的法案,如果国会以三分之二多数票再次通过,仍可生效)。撤消法律,也得经他同意。再者,他可以以政党领袖身份向国会推荐法案,实际起领导立法的作用。本书作者以富兰克林·罗斯福总统为例,认为不但可以证实他这个论点,而且还可从三十年代国会提出的议案来看,主要立法权已由国会转到总统手中。

美国国会所以采用两院制,参议员由每州各选两名议员组成,

# 目 录

## 上 册

序	1
---	---

### 第一部 联邦政府

第一章	美国立宪政治制度纲要	4
第二章	宪法各项原则的解释	49
第三章	政党及其管理方法	68
第四章	国会的结构和组成	94
第五章	国会的工作	121
第六章	总统的提名和选举	162
第七章	总统的职权	187
第八章	司法部门对法律的解释和实施	221
第九章	政府效率和责任的探讨	239
第十章	行政机构	261
第十一章	赋税和财政	293
第十二章	外交事务的管理和领导	315
第十三章	美国的对外政策	341
第十四章	战争权力	364
第十五章	政府和国民经济	383
第十六章	自然资源和国有财产	401
第十七章	通信和运输	422

# 目 录

## 下 册

### 第二部 州和地方政府

第二十一章	州和领地在联邦体系中的地位·····	530
第二十二章	州和州宪法·····	580
第二十三章	人民对州政府和地方政府的控制·····	600
第二十四章	州对政党组织和选举的管理·····	622
第二十五章	州立法机关——州议会·····	653
第二十六章	州长的职权·····	689
第二十七章	州政府·····	709
第二十八章	州财政、预算和会计控制·····	734
第二十九章	经济和社会职能·····	757
第三十章	法院和法律·····	795
第三十一章	市的组织和财政·····	828
第三十二章	市的职能·····	865
第三十三章	农村地方政府·····	903
附录	美利坚合众国宪法·····	929
索引	·····	945

## 序

在拙著《美国政府与政治》作本版修订时，有两种考虑沉重地压在我的心头。第一种考虑是，在目前正在猛烈进行的第二次世界大战的压力下，政府的机构和职能正在迅速发生变化，每天、几乎每小时都在变化，因此，关于它们的细致描写很可能随时都会过付。第二种考虑是，政府尤其是联邦政府在理论上和实践中的最新发展已经提出了许多有关美国立宪政体的去向和未来的重大问题。

鉴于这两种考虑，我已把在短短几星期或几个月内肯定要过时的无数琐碎的事情删去，而只着重强调它们当中所包含的原则和倾向。例如，在“联邦赋税和财政”一章中，我没有如实地分析最新的所得税条例，而是着力说明制定这些条例时所遵循的基本原则。同时，在宪法发展方面，我特别详细地论述了联邦体制内的自由和权力以及争夺权力的斗争。这方面，除了将老的篇章中许多页作了修改外，还增添了新的一章“政府效率和责任的探索”（第九章）。在这样做的时候，我故意同那些认为立宪政体永世长存是理所当然而且只是把注意力集中于立宪政体下的行政实践的专家学者唱对台戏；我还试图应用一句老格言：当今之世，如果立宪政体要在我们目前所遇到的危机中幸存的话，重温一下基本原则是有益的，而且确实是必不可少的。

关于可以称之为政府的最新细节的东西，我更多关心的是所涉及的机构的权力和职能，而不是它们的名称和地位。例如，负责

教育工作的联邦机构到底称为“office”还是“bureau”，到底是附属于内政部还是联邦安全署，这和联邦政府所承担的教育责任的性质比较起来，可以正当地认为是一桩小事。还有，对于求知若渴的公民来说，了解国务院的权力和责任，要比了解国务院 1944 年 1 月 15 日第 1218 号命令实行的内部调整重要得多。

研究政府体制和职能的最新变化的人，现在有三本极有价值的期刊可资利用：《美国政府手册》（每年出版三次）、《州手册》以及《美国市政年鉴》。但是必须记住，即使这些出版物也必须用最新的材料甚至晨报加以补充。

这次校订，我要感谢我的儿子威廉·比尔德的帮助，十五年以来，他定期和我一同对美国政府，尤其是对美国政府的技术方面进行研究。我还要特别感谢 W. E. 宾克利给我提供了许多宝贵意见，而且为校订州和地方政府部分出了不少力。

查尔斯·A·比尔德  
于康涅狄格州新米尔福

## 第一章 美国立宪政治制度纲要

### 公务是个头等重要问题

对于一切珍爱幸福生活的美国公民来说，公民权的头等重要问题向来是保持立宪政体；也就是说，靠“思考和选择”，靠自由建议、公开讨论以及非强迫的人民赞许和同意来实行统治。尽管这个问题在有些时候比另一些时候更为紧迫，但是它始终是公民权经常关注的。政党的命运、立法和执法的一切细枝末节都从属于这个问题。这种政治的唯一替换就是靠“事故和暴力”统治——一些人施展阴谋诡计或用暴力夺取权力，将他们的意志强加于人民，使人民沦为奴隶。用托马斯·杰斐逊的话来说，立宪政体提供了一个处理事务的合理方法，而另一种政体则是专制、反抗、革新的不合理循环，然后又是专制，这样没完没了地反复进行下去。

### 各种事件使这个问题显得突出

最近国内外发生的许多震撼世界的重大事件，已赋予这个政体问题以生死攸关的具体而又骇人的意义。当代象意大利、德国、俄国和日本等许多国家实行独裁是尽人皆知的，这里不必细说。不仅是专制主义被以种种名义强加在地球上许多民族的头上。在复活专制主义的同时，还对靠“思考和选择”实行统治、民主和一般立宪方法进行猛烈谴责。

还不止于此。专制主义的复活凭借纯粹的暴力和贪婪被吹上了天，说什么强者有权夺取政权，蔑视人民意志，镇压一切言论自

由和出版自由,并将全体公民贬低到农奴的地位,听候那些依靠阴谋屠杀和其他暴力形式获得权力的统治者摆布发落。换句话说,在我们时代里,自从独立以来力求在美国保持的那种立宪政体,无论其理论和实践,在许多赞成独裁的国家里都遭到否定;我们国内也经常听见人说我们自己的政体已经失灵,我们也需要有“一个铁腕人物”来告诉我们该做些什么、崇拜何人和如何生活。

### 政府日益增多的政府责任产生新的挑战

意大利法西斯政府的垮台以及德国和日本类似暴政的最终覆灭,未必能够一劳永逸地解决自由与专制、立宪政体与暴力统治之间的历史悠久的斗争。这次战争结束时作出的世界事务的任何安排,也未必能使美国经常关心它的政府制度、它的防务和安全的必要性有所减少。

再者,撇开外来的威胁不谈,美国政府还受到新近因工业技术革命而产生的严重压力。这场影响及国民经济一切部门的革命,已使美国社会的复杂性和政府对国民幸福担负的责任大大地增加了。

在我们作为独立国家发展的早期,人民的大多数从事简单的农业劳动,生活在主要是自给自足的社会里。正因为如此,他们的幸福、兴旺和安全特别依靠他们自身的活动。在那时候,政府对于日常生活和国民福利来说无疑具有十分重要的意义,但是它参与农业、工业和劳工的具体活动要比今天少。政府的职责没有今天这么多,它管理生活和经济也不象今天这样面面俱到。年轻人很少巴望担任公职或受雇于由政府严格控制的行业。他们的机会差不多完全是在私人生活和私人企业里——农业、工业、商业和各行各业;他们知道,等他们开始从事选定的职业以后,他们同政府的关

系相对来说就会变得很少，成为偶然性的，而并非和他们的一生——从青年直到老年——都有举足轻重的关系。

但是，在现代机器时代，由于工农业一切部门都在国民经济中融汇贯通，各级政府——联邦政府、州政府和地方政府——已经担负起许多影响工业、职业和生活方式的责任。这也许是令人遗憾的，但却是无可否认的事实。这个问题正在受到认真的讨论。即使缩小到不能再小的地步，政府的职能对于美国社会的幸福和繁荣仍将继续是重要的。同这种职能有关的新问题每天都有发生，在讨论这些问题的过程中产生了一个严重的国内问题：立宪政体及其对自由的保护措施如何才能获得坚强的支持，如何才能明智地进行，以应付由于当代机械方面和社会上的迅速变化而强加于它的各种公共问题？

#### **这个问题应如何对待？**

这个问题靠知识是不能轻易地加以回答的。要达到这个目的，多半要靠久经自治锻炼的美国人民的个性——要靠他们的道德信念、他们的个人习惯、他们决心发展彼此间关系的方式方法。当然，这在很大程度上也要靠一般人民以及大小政治领袖所具有的对立宪政体的知识以及对这种政体的尊重。如果人民不知道立宪政体的主要特点是什么，或漠然置之，那末这些特点就未必保持得了。如果那些投票的人以及那些实行统治的人，对立宪政体及公民自由各项原则只懂得一点点皮毛，或根本不懂，不能坚持这些原则以抵制政府的压迫，那么他们就未必能够明智和有效地履行与他们本身的幸福休戚相关的公民责任和处理公共事务。只有关于政府的知识是不够的，但是它对于维护立宪过程、通过适当的统治方法促进普遍福利却是必不可少的。而获得这种知识的方

法只有一个,就是进行艰苦和耐心的工作。

## 立宪政体包含着人民的合理行为

### 建立在人民同意基础上的政府

美国政体的一个主要特点是这样一个原则,即政府的体制和权力是由按照预先制定的规则行事的选民最后规定的,而不是由一个独裁者或一个小集团按照自己的怪想、激情、贪婪和野心规定的。人民制定、废除和修正他们自己的政府制度的权利,是在《独立宣言》里确认了的。修正的方法由合众国宪法第五条以及各州宪法的相应条款加以规定,在某些情况下,甚至市宪章关于地方事务的条款也有这种规定。如詹姆斯·麦迪逊在《联邦党人文集》第三十九篇中所说,美国的政体是基于“那种鼓励每个爱好自由之士把我们的政治实验寄托于人类实行自治能力的光荣决定。”<sup>①</sup>人民的意志并没有被宣称为上帝的意志,但是被认为毕竟比任何一个因王室一纸敕令而做官或依恃武力或派系势力而当权的人的意志更为稳妥和明智。由于最根本的权力被授予为数众多的选民,文人就必然对武人占有优势,这一点确实是由联邦宪法本身的形式和条款所保证的。正如麦迪逊在《联邦党人文集》第四十一篇中所说,宪法的制定者们懂得,“罗马的自由证明是其军事胜利的最后牺牲品,”<sup>②</sup>因此他们决心采取各种有力的措施来防止任何这种灾难在我国重演。

① 参见《联邦党人文集》中译本第 192 页,商务印书馆 1980 年版。——编者

② 参见《联邦党人文集》中译本第 208 页,商务印书馆 1980 年版。——编者

### 对一切官方机关实行根本控制

为了使正式设立的官方机关在选民的同意下行使政府的一切权力，称为宪法的最高法对立法、行政和司法等高级权力机关制定了某些规则：应有多少和什么样的机关；机关领导人如何产生；任期长短；如何将他们免职；他们可以行使什么权力和以何种方式行使；他们如何设立、委任和控制为履行公职所不可少的下级职位。对于美利坚合众国来说，最高当局是由合众国宪法产生的，州最高当局则由各州的宪法产生。不过，高于一切政府机关——联邦政府、州政府和地方政府——之上的是联邦宪法，这个宪法是1787年由十三个州的代表在费城起草、经各州代表大会批准，并于1789年开始生效，从那年以来已有二十一条修正案。<sup>①</sup>一切州宪法和法律、一切高级官员和低级官员，从乡村警察直到总统，从镇议会直到设在华盛顿的国会，都必须服从联邦宪法各项条款的规定。每一个政府官员所做的每一件事，都受这项文件的约束。

### 用合理方法解决各种社会冲突

由于授予官方机关权力的联邦宪法和州宪法可以用预先规定的正常方法加以修正，因此美国社会中一切思想和利益的冲突也都可以用和平合理的方法，通过思考和选择来解决。这些方法包括提出施政方针供采纳的自由、言论自由、审议立法、由合法设立的行政机构实施立法，随后进行调查研究的，如有必要再加以修正。换言之，立宪制度以发挥理智与尊重人类权利和各种有关事实来代替暴力和擅断。

立宪制度在十八世纪的建立被看作人类在帝国、君主国、暴政和专制主义的漫长历史中最伟大的成就——也许为反抗所锻炼，

<sup>①</sup> 到1971年为止，已有二十六条修正案。——译者

往往被暴力推翻——这种看法不是没有道理的。自从宪法制定以来，只有一次思想和利益的冲突曾经突破争论的界限，不服从人民选举的结果；这就是那场以内战告终的论战。参加那次武装斗争的人，几乎没有一个人认为斗争的结果胜于在宪法范围内本来可以获得的结果，或者比它高尚。诚然，理智在人类事务中的力量是很容易估计过高的，但是埃利奥特说得好：“如果政党制度允许理智发挥作用，而各种经济需要的事实又获得承认，那么，宪政就提供一个精神力量的基础，这个基础是走直接行动这条近路所没有的。”

因此，我们在其下生活并受其治理的是一种立宪制度，而要了解我们的政府，首先就得研究它所依据的各项明确原则。这项工作值得花费最高的智力，因为乔治·华盛顿在第一次就职演说中说得一点不错：“人们已将维护神圣的自由火炬和维护共和政体命运的希望理所当然地、意义深远地、也许是最后一次地寄托于美国民众所进行的这一实验上。”这句话在今天就象在第一次说出口那天一样正确。

## 美国的体制是联邦制

### 联邦政府承认各州的存在

虽然联邦政府的权力是独立的，但是它以各州为依据，只有在各州在各自范围内行使职责的情况下，联邦政府才能正常地工作。参议员是由各州选民选举的，众议员则由完全在州界内的各选区选民投票选出，服从州选举法，受州的负责选举事宜的官员监督。联邦官员不主持地方投票站，也不参加计票。总统由与分配给各州的国会议员人数相等的选举人投票选出，选举人本身则由全州

选民投票选出。联邦的任何选区决不超出州界范围。只有在候选人之间就选举结果发生争执并呈报华盛顿的情况下，国会方可正式干预决定竞选胜负的过程。联邦政府在履行职责时，也必须依靠各州履行宪法为它们规定的义务。否则，无论联邦官员如何努力克尽厥职，政府也非垮台不可。

### 宪法保证各州实行共和政体

州对于联邦的永存是如此重要，以致宪法特别承认联邦负有保卫州的完整的责任。未经有关州立法机关的同意，国会不得在一个州的管辖范围内建立另一个新州，或者将两个或两个以上的州或几个州的一部分合并另建立一个新州。其次，宪法保证联邦中每一个州实行“共和政体”，保护各州不受外侮，并在有关州议会的请求下协助平定内乱。“不可毁灭的州组成不可毁灭的联邦”这句老话还是有意义的。

决定一个州政府是否共和政体的权能属于国会。这个准则是许久以前最高法院在一个涉及罗得岛州两个政府夺权的诉讼案中宣布的。“当一个州的参议员和众议员被接纳进了联邦的不同议院，任命这些议员的政府权威以及这个政府的共和性质，均为专门的合乎宪法的当局所承认。这个政府的决定对政府其他任何部门都有约束力，不得在法庭上对它表示异议。”关于各州发生的叛乱，9 响应支援要求的权力是由国会法令授予总统的。“根据这个法令，决定紧急状态已经出现，合众国政府必须出面干预的权力被授予总统……因此必须受到尊重，并由法院执行。”当一个州的立法机关要求总统帮助，或者因立法机关无法召集而由行政当局要求总统帮助，总统得调动军队保护该州，平定内乱。