

美国政治

英国《经济学家》杂志编

.563

2

美 国 政 治

英国《经济学家》杂志编

万 青 万 明 译

李道揆 卞 集 校

生活·讀書·新知三联书店

POLITICAL AMERICA

The Economist Newspaper Limited, England

1978

根据英国经济学家报业有限公司 1978 年版译出

美 国 政 治

英国《经济学家》杂志编

万 青 万 明译

李道揆 卞 集校

生活·读书·新知三联书店出版

北京朝阳门内大街166号

香港分店：域多利皇后街9号

新 华 书 店 发 行

北 京 印 刷 三 厂 印 刷

787×1092毫米32开本 2.75印张 55,000字

1981年9月第1版 1981年9月北京第1次印刷

印数 0,001—6,300

书号 3002·277 定价 0.24 元

出版说明

本书的九篇文章原发表在英国《经济学家》杂志上，1978年由英国经济学家报业有限公司汇集出版。

据原编者说，它的读者对象是英国学校和大学的学生，目的是为了以当前的变化来补充英国政治教科书的不足。因此本书比较简略，对于美国政治制度的基本知识或者没有提及，或者一笔带过。

本书叙述的是1974年尼克松总统辞职到卡特总统在任二年的情况。在这一期间，美国总统和国会、联邦政府和地方政府之间的关系，美国政治制度基本结构中的两党制、选举程序和三权分立等，都有不少变化。当然，由于本书写作和出版于1978年以前，所以书中对卡特总统任内的若干分析与预测，现在已有时过境迁的感觉，虽然整个说来，还有一定的参考价值。

美国多变。这是由于它年轻，没有多少因袭的负担；也是由于它要摆脱危机而在政治、经济、外交等方面不断地进行调整。对于这些方面，我们过去知之不多，因此为了观察和研究美国今后的发展，我们特将此书翻译出版，以供参考。

目 录

总统职权·····	1
国会平衡·····	10
司法系统·····	20
预算之战·····	30
官僚机构·····	38
压力集团·····	48
地方政府·····	57
两大政党·····	67
选举方式·····	75

总统职权

在尼克松先生“帝王般”的总统职权下，白宫变得讳莫如深，不负责任，以至最后犯了罪。福特先生恢复了总统职位的荣誉，理所当然地赢得了美国人民的感谢，只是他不能把他的共和党恢复到能在 1976 年击败吉米·卡特先生的程度。不管怎么说，现在在职的卡特先生发现，白宫的许多有利和不利的条件依然存在着。

一个现代的总统要发挥其职能，就必须做到以下三点：一、要与公众保持良好关系；二、要掌握强大的和有能力的行政机构；三、要能够使自己的建议在议会中通过而成为法律。卡特先生就职时只得到百分之五十一的赞成票，在西半部连一个州都没有赢得，对他来说，第一条是最为紧迫和最为重要的。

在竞选中卡特保证“与美国人民保持接触”，避免他的白宫前任们的那种孤僻。但他真正需要的是他在选举胜利中并没有得到的国内的普遍支持。

一个总统要获得这种支持并不容易。福特在职的最后一年，只有百分之四十五的美国公众赞同他行使总统职权的方式。现在受到崇敬的杜鲁门在 1951 年只得到历史上最低的

百分之二十三的赞同。大多数总统（艾森豪威尔例外）在其任职的多数时候的民意测验中，得到的支持比率都低于百分之五十。需要普遍支持，这一点在美国政治中并不神秘；如果没有这一点，白宫就会冷冷清清，成为一个没有效能的机构。

卡特总统“开放”白宫的战略，是根据他的政治民意测验人帕特里克·凯德尔所写的一份现在十分著名的备忘录而制定的，它的意思很简单：“许多好人讲求实质而不注意风格，以致遭到失败。他们忘记了给予公众可见的信号，公众需要这种信号来理解正在发生的事情。”所有的总统都知道需要以可见信号来显示白宫的工作，但象卡特总统这样重视的却不多见。在一个辽阔的大陆国家里，这些信号通过两条明显的现代化途径传播出去：

一、电视。尼克松先生在1952年被提名为副总统后所做的著名的“切科斯”演讲（在那次演讲中他成功地驳回了认为他受贿的指控，他说他所得到的唯一礼物是一只名叫切科斯的狗，并说他绝不退回这只狗），成为标明电视所具感染力的一座里程碑。但是二十年后，当尼克松先生在电视上露面试图逃避水门事件的责任时，美国公众只是感到愤慨。对于毫无表情而又结结巴巴的福特先生来说，电视是一件可怕的东西。

卡特先生却十分自然，他在电视机前显得轻松和真诚。每隔几星期他便举行一次电视实况转播的记者招待会（这是肯尼迪最初想出的主意）。这些记者招待会经常为宣布重大消息提供机会。在卡特担任总统的第一年，他进行了两次“炉边

谈话”(罗斯福为利用无线电而想出的主意),在白宫的炉边谈论能源问题和巴拿马运河条约。他也利用无线电广播,一次“电话访问”节目使总统不过“接触”了三十名美国公民,却使上百万人也想尝试一番。

二、**新闻界**。对于尼克松先生来说,新闻界是敌人,令人恐惧和敌对。“你们再也没有机会把尼克松踢来踢去了”,在1962年竞选加州州长失败后他尖酸刻薄地对新闻界说了这番话。但是他们终于做到了,最后就是由《华盛顿邮报》两名记者带头的新闻界揭出了水门事件。

总统每日通过新闻秘书和新闻界联系(大约有五十名记者在采访白宫新闻)。来自佐治亚州的洛戴·鲍威尔是一个为人随和、风度潇洒的新闻秘书,虽然犯过一些愚蠢的错误,仍很讨人喜欢,他给人一种白宫很“开放”的印象。

三、**象征性的姿态**。卡特做出了一些任何人都难以忽视的姿态。他在人权问题上所持的立场,主要目的在于利用美国舆论来推行积极的对外政策。在他写给苏联持不同政见者安德烈·萨哈罗夫的那封象征性的信中,这种立场表现出前所未有的力量。因为那只是简简单单的几句话,本身并不说明任何问题,却剧烈地(比卡特先生料想的更为剧烈)改变了苏美关系。萨哈罗夫事件之后,卡特先生对苏联和共产党统治的欧洲部分采取了谨慎得多的政策。例如,他对波兰的访问被视为对共产党领袖爱德华·盖莱克先生的政权的容忍,而国内的美籍波兰人却一点也不能容忍。在对外事务方面,总统很少能够在一个方面做出过分的姿态而又不在其他方面失去支持。

在国内有过两次广为宣传的“城市集会”^①。卡特总统在马萨诸塞州的克林顿和密西西比州的亚速城参加了这些集会，他与普通家庭一起过夜，自己把衣箱拎到飞机上去。

四、树立榜样也是一种不讲求实质而注意风格的方式。在1977年燃料短缺的严寒期中，白宫的恒温器都开小了，这一姿态得到了广泛的仿效。总统同时免去了他的白宫班子使用的高级轿车，他妻子则保证在白宫宴会上只用果子酒而不用烈性酒招待客人。象尼克松一家那样，他们自然定期去教堂。总统的女儿艾米同华盛顿一些贫穷的黑人孩子一起在一座市立学校学习。

凯德尔先生的备忘录确在这方面起过一时的作用（尽管在最近的民意测验中，卡特总统只得到百分之五十选民的支持）。白宫看起来是“开放的”，虽然值得注意的是，危机时期，如在总统的预算局长兰斯先生辞职的斗争中，卡特先生曾经躲进了白宫，取消了几次记者招待会，行事有点象尼克松先生。那场风波当然降低了他的威望。

白 宫 内 部

卡特先生在1976年竞选期间说过，他预料会在白宫（以及在作为一个整体的华盛顿）中发现一个“可怕的、臃肿的官僚机构”。

① 北美殖民地时期，新英格兰公众讨论税收、教育、交通、救济等公共事务的一种形式。直至今日，新英格兰各州的农村地区仍保留着这一传统形式。——译者

除了白宫的全体工作人员（已从四百八十五名减为三百五十名）之外，还有一个直属于总统的机构，即行政办公厅，其成员有一千七百名，分设为十七个科室，年预算开支八千万美元，他们大多数在街对面的行政大楼里工作。这些人——演讲撰稿人、政策研究者、民意测验者、顾问——都由总统直接管辖。他们只有一个目的，就是满足总统的需要。

在白宫内部何处是权力的中心呢？

——是那些因私人关系或工作性质接近总统的人。对于任何总统来说，把朋友或过去有过工作联系的人带到白宫来都是自然的，并不使人反感。肯尼迪周围有许多美籍爱尔兰人和哈佛大学学者；约翰逊有来自得克萨斯州的老朋友；尼克松先生依靠的是一批来自加利福尼亚州南部的坚决、忠实但思想狭隘的人，他们被称为“皇宫警卫”；福特先生在白宫里就没有多少这样可以求得帮助和加以信任的人，这是他的一个弱点。

卡特先生有他的佐治亚州同乡，大多数都是竞选一开始就和他一起工作的年轻人：白宫办公厅主任汉密尔顿·乔丹先生、新闻秘书乔戴·鲍威尔先生、处理国内事务的斯图尔特·菲曾斯图特先生和杰克·沃森先生。这个“佐治亚黑手党”中最重要成员、卡特先生最密切的朋友伯特·兰斯已经离开了。兰斯离职之所以引人注目，一部分原因在于，在白宫中，只有他的职位是受参议院（即上院）管辖的。

尼克松的白宫曾经冒出了一些不经选举而在国内具有权势的好的和坏的代表人物：（一）亨利·基辛格甚至在就任国务卿之前，就以尼克松的国家安全助理的身份，在白宫几乎

独揽了美国的对外政策大权；(二)弗里希曼、海尔德曼和科尔森一伙竟然亵渎公职，肆意违犯法纪；(三)从军队里调任白宫助手的黑格将军，在 1974 年尼克松辞职前的那些日子里，几乎在行使总统的一切国内职权，而基辛格则行使总统在国外事务方面的职权。

——行政管理和预算局。这个局由旧的预算局变化而来。它拥有七百名职员。监督所有政府部门的开支和整年为总统的预算而工作。这个局努力使所有部门的管理都与总统的政策相吻合，监督政府的组织机构。行政管理和预算局前任局长被看作是“副总统”。这个以 OMB ① 闻名的机构，虽然是行政机构里最庞大和最独立的，但只为总统工作。据认为，新任局长詹姆斯·麦金太尔先生在经济问题上唯总统的马首是瞻。

——国家安全委员会。委员会在特殊情况下召开会议讨论国家和国际安全问题。它的四个法定成员是总统、副总统、国防部长和国务卿。但参加国家安全委员会会议的顾问、助手和防卫与情报组织的成员发挥着重要的作用。多年来，这是基辛格先生的权力据点，现在的常务助理则是兹比格纽·布热津斯基先生。这个机构的潜势力在于能够直接和经常接近总统。值得注意的是，亨利·基辛格在 1969 年开始担任此职时，既不是尼克松总统的密友，也未受到他的特别信任。

——总统内阁。美国总统内阁不具有英国内阁所拥有的权力和集体职责，它包括十二个主要部的部长和副总统，每星

① 即行政管理和预算局的缩称。——译者

期会谈一次，持续两小时。尼克松先生在职时，这些会议都是走形式，而且通常没有效果。卡特先生的内阁要轻松得多，但也并不更有成效。因为这些部的部长和他们的助理虽然首先由总统任命，但他们也要对国会负责。他们必须经过参院批准才能就职，并要与国会保持不断的联系；他们要到国会的小组委员会作证，并在那里为改变他们本部门的预算或改变对他们有影响的法律而进行游说。这样，他们就是一仆二主，往往得不到总统的信任。如果一个部出现了总统需要注意的问题，总统一般不在内阁会议上讨论，而是在与有关部长举行的个别会谈上商讨解决。

——经济顾问委员会。它包括总统提名、参院批准的三个“智囊人物”和协助人员，其职责是就经济问题向行政机构提出建议。最近几年，它同预算局和财政部相比已是相形见绌了。经济顾问委员会的权限在于说服总统听取他们的建议。

受到国会的制约

这些权力中心的目的是为总统提供所需的情报和研究。作什么用场呢？总统和他的行政机构的主要任务是：（一）向国会提出立法和预算；（二）在对外政策方面必须提出倡议；（三）如宪法规定的那样作为总司令行事（但二、三两种作用在某种程度上是国会授权的）；（四）必须签署或否决国会通过的立法，并在通过立法时游说国会。否决权的使用，经常只是用来作为一种威胁。即使使用了否决权，也可以被国会两院三分之二的多数推翻。福特总统在两年内行使了六十一一次否决

权，创了使用否决权的纪录；（五）必须任命非选举的公职人员；（六）同时担任他所属政党的领袖。

总统与议会的良好关系（参看《国会平衡》）显然是必不可少的。在约翰逊和尼克松执政期间，总统僭取了“帝王般”的权力，偷偷地夺去了国会的影响。他们拒绝花完国会通过的资金（现已被禁止）；在越南进行战争（没有正式宣战）；过分地进行保密。大约有八年时间（1966年—1972年）国会竟无动于衷。后来，时移势迁，白宫的权力受到削弱，在某种程度上使得习惯于用游说议会来纠集党的多数的英国首相都不愿接受。

总统在外交事务上行事极其自由，他的权力载于宪法，并且受到一种看法的支持，即认为国内政争不能超出国界之外。但也并不一定如此。象与巴拿马签订条约的问题，卡特先生在共和党人（以及他自己党里的保守成员）方面就遇到了困难，因为条约必须得到参院三分之二的同意才行。在尼克松总统对柬埔寨进行了秘密袭击之后，总统在没有议会直接授权的情况下发动战争的权力，被限制于击退对美国和他的领地的进攻。但是这并没有阻止1975年福特总统采取行动来营救被柬埔寨扣留的船只“玛亚圭兹号”。

在国内事务方面，政争不受限制，压力集团比比皆是，因此一位总统必须施展最高明的政治手腕。由总统所属党控制的国会，特别是象现在民主党占有很大优势的国会，也并不一定就很容易驾驭。总统自然有助手来维持与国会的联系，当国会处理重大问题时（例如参院最近就能源政策进行的辩论），内阁成员可能频繁地进出国会山，总统本人也许会越过

国会而诉诸选民。但一般说来，总统总是企图通过以下一些方式来达到自己的目的：妥协，对有势力的议员作出让步，小心地进行封官许愿，迎合虚荣心理，修补已受伤害的感情。在最近以来的所有总统中，林登·约翰逊（至少在越南战争使他名声扫地之前）是玩这种游戏的老手，因为当艾森豪威尔任总统时，他多年担任参院多数党领袖，已经获得了这种经验。

国会掌管钱袋和制订法律。卡特先生已经就福利、非法侨民、能源供应、税务改革提出了一些议案，如果没有国会的批准，这些议案就会毫无意义。白宫花了许多时间来游说国会，然而卡特先生在这方面显得并不成功。他的大多数议案在国会里进展甚微，有些已被弃置不顾。因此，标志着卡特总统前六个月政绩的一系列活动，还没有成为重要的立法。

毫不奇怪，卡特先生和他的前任一样，在对外政策方面要成功得多。但就是在这方面，也没有多少是很有把握的。保障人权，限制核武器，常规武器出口，同巴拿马签订一项条约，同苏联就战略武器协定进行谈判，中东和谈，出国访问，这些都是引人注目的头条新闻。但每一项都要依靠国会的认可：或者是为了拨给资金，或者是为了批准条约。

国会平衡

1976年的选举，使十年来第一次产生了这样的众议院和参议院：在两院中和总统同属一个政党（民主党）的党员占了压倒的优势。但是，这并未使国会与白宫之间的关系轻松愉快。国会本身组织的改革，以及想夺回落入白宫之手的权力的决心，使国会变得日益难以对付。

国会负有三项主要任务：一、通过联邦法律；二、对联邦政府开支的全部经费详细地进行表决；三、采用起誓后作证的方法进行调查。参议院还有另外的权力，这就是批准高级官员的任命（联邦法官，各部部长，驻外大使，等等），以及批准条约。

在执行这些职能过程中，国会或与白宫合作，或与白宫对立。宪法制订者的意图是，使国会象司法部门那样，既平衡行政部门又限制其权力。总统提出预算、任命和许多法律，由国会来处置。杜鲁门、艾森豪威尔、肯尼迪、尼克松和福特总统等都感到他们受到制约，的确，他们对国会都很恼怒。只有罗斯福由于经济萧条和二次大战的双重危机；约翰逊在头几年由于人们对肯尼迪的逝世记忆犹新，以及由于为美国的少数民族和穷人制订法律的根本需要，才可以说曾与国会卓有成

效地合作过。

卡特总统的情况则不是这样。虽然一百名参议员中有六十二名参议员及四百三十五名众议员中有二百八十九名众议员是民主党人，卡特总统却正在发现，他的提案在国会山很少得到同情者的支持，这是什么道理呢？

一、在美国国会，按党派投票，从来没有象英国国会那样坚定，现在变得更加薄弱了。1977年国会投票次数中，民主党的多数对抗共和党的多数仅占百分之四十二（而1954—64年的平均数则是百分之四十八）。因此，总统不能够呼吁民主党团结起来使他的提案得以通过。总统是全国性的人物，而国会议员则理所当然地是地方人物，“投你的地区的票”已成为规则，而不是“投你的党的票”。直到1912年，参议员是被各州作为本州的大使派到华盛顿去的，但他们现在还是倾向于按老章程办事。至于众议员，对他们来说，组成他的选区的四十五万选民，远比总统的认可更为重要。举两个现在的例子：

——卡特总统的能源政策在国会陷入了冲突，因为——简单地说——一个来自燃料消费地区的北部民主党人的利益（来自马萨诸塞州的众议院议长蒂普·尼奥尔）与一个来自具有丰富石油和天然气的州的南部民主党人的利益（来自路易斯安那州的参议院财政委员会主席拉塞尔·朗先生）直接冲突。

——在农业立法上的意见分歧，不是按照党派或是国会和白宫之间来划分的，而是按照那些代表城市选区希望保持食品价格低廉的人们和那些来自农业州的人们（共和党人或

民主党人)之间来划分的。

因为比较小的州的地方利益在参议院表现得更为强烈(不论州大州小,每州均有两名参议员),在那里,地区的界限最为明显。

二、卡特总统和国会几乎没有什么联系。作为前州长,他本人是局外人,在他所任命的十八名最高级行政官员里只有三名曾在立法机构里任过职;他和国会最重要的联系是通过副总统(前参议员)沃尔特·蒙代尔。和国会打交道总是很困难的,但卡特先生却使之更加不易。例如:

(一)卡特越过国会领袖,直接呼吁人民支持他的提案(这种人民党主义是国会所讨厌的)。

(二)对国会领袖的权力和感情(情愿支持总统来换取对某个立法的赞同和照顾)注意太少。

卡特对国会的第一个外交成功,是他为参议院批准巴拿马运河条约争取支持所作的努力。在这方面,政府安排了一系列的基层会议来影响各城市、各州和各公司的关键人物(这些人反过来又能影响他们的国会议员);另外在时间选择和策略方面听取参议员的意见;并且把参议院提出的大量改动写进条约。

(三)全部众议员和三分之一的参议员在1978年将要改选。随着时间的推移,这就自然产生了一种谨慎,避开有争议的立法。不管怎样,卡特的确许下诺言,要在改选中帮助民主党人——这是卡特准备使自己更加卷入国会机构的另一个标志。一般说来,中期选举对在位总统的党是不利的(在最近三次中期选举中,总统的党每一次平均失去四十八个席位)。