

国会政体

美国政治研究

[美] 威尔逊 著

6313

商务印书馆

国会政体

美国政治研究

〔美〕威尔逊 著
熊希龄 吕德本 译

商务印书馆

1986年·北京

CONGRESSIONAL GOVERNMENT
A Study in American Politics

By

Woodrow Wilson
Houghton Mifflin Company
Boston and New York

根据霍顿·米夫林公司版本译出

GUOHUI ZHENGTI

国会政体

美国政治研究

〔美〕威尔逊著

熊希龄 吕德本译

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

河北香河安平印刷厂印刷

统一书号：3017·378

1926年3月第1版

开本850×1188 1/32

1926年3月北京第1次印刷

字数147千

印数5,300册

印张6 1/2

定价：1.10元

出版说明

本书作者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)(1856—1924),是美利坚合众国第二十八位总统。他于1856年生于弗吉尼亚州斯汤敦县;十六岁时就进入北卡罗来纳州戴维森学院,后因病辍学;1875至1879年,他在普林斯顿大学学习文学和政治学;1879年,又进弗吉尼亚大学学习法律;1882年,同友人合伙在亚特兰大开设律师事务所,因业务不佳又进约翰·霍普金斯大学攻读历史和政治学,并获哲学博士学位。

1886年起,威尔逊开始他的大学教学生涯,先后在康涅狄格州韦斯莱扬大学、宾夕法尼亚州布林·玛尔女子学院和普林斯顿大学等校担任副教授、教授,讲授历史、法律、政治学和政治经济学。1902至1910年,他又担任普林斯顿大学校长。1910年,他当选为新泽西州州长;1912年,击败西奥多·罗斯福,当选为美国总统;1916年再次当选连任总统,至1921年任期届满。1924年,病逝于华盛顿。

威尔逊在登上政治舞台以前,是个颇负盛名的政治学家和历史学家,而且有二十五年的大学教学经验。他的著作受到美国学术界的重视和好评。本书是他的第一部著作,除本书外,还有论述比较政府的《国家》(1889年),分析内战的《分裂和重新统一,1829—1889》(1893年),以及五卷本的《美国人民史》(1902年),《美国的宪法体制》(1911年),等。本书于1885年问世,到上世纪末已发行十五版,并且有了法文译本。这是一本分析美

国国会体制的专著，有的美国学者认为是十九世纪八十年代至新政时期关于美国国会的杰出论著，至今在美国大学里仍然列为政治学的主要参考书。

本书的出发点在于详细论述国会的组织结构和活动情况，以及与行政机构的关系，以此说明美国联邦制的特点和存在的问题。

美国国会是一个有许多常设委员会、议事规则极为复杂的资产阶级立法机关。本书作者根据合众国宪法中的原则，以预算、税收和拨款问题为例，用相当多的篇幅详细说明一项议案的提出、讨论、搁置或通过的过程。对某些议员利用议事规则使符合自身利益（包括他所代表的地区利益）的议案获得通过，或者对不符合自身利益的议案进行无理阻挠，描写得尤其生动、细致。由于参议院和众议院具有同等立法权力，参议院可以改变或推迟众议院的议案。不过，彼此实际上存在一种“默契”，不会发生严重对立。参众两院如果在立法问题上发生分歧，就由两院协商会议来解决。这就说明，两院是互相制约的。但是两院的权力并非完全相同，如参议院拥有的批准条约和内阁成员任命的权力，是众议院所没有的。

国会的实际立法权分别掌握在各个常设委员会手里。因此，威尔逊把美国的国会称作委员会体制，它的特点是立法权力分散，尽管委员会的权力大小不一，但是没有一个委员会有决定性的特殊权力或公认的权威。这种情况，一方面限制了领导者的特权，不致使权力落入少数人手中，另一方面也分散了国会的整个立法作用。

本书在论述国会与行政当局的关系时，同时也用以同英法两国的议会，尤其是英国议会与政府的关系，作了系统的比较。作

者认为主要不同点是，英国的议会制政府是内阁向议会负责的政府，立法和行政结合在一起，英国内阁是下议院多数党的代表，多数党的党魁自然出任首相。而美国的国会制政府是一种“半独立”的政府，立法和行政是分离的，行政当局虽然服从立法机关支配，但并不对立法机关负责。内阁成员由总统提名，经参议院批准任命，除非违犯法律，国会对他们的任期长短和任期内的作为不能干预。总统是由政党的全国代表大会提名、由全国选民选出的选举人选出的。他对国会通过的法案有否决权。威尔逊认为，这种体制上的特点是世界上其它政体所没有的。

本书还强调，贯穿于宪法的权力分散，造成职责不清，行政改革停滞不前，是美国联邦制的根本缺陷。宪法只规定国会与行政当局的关系在原则上是相互制约，但是彼此的实际力量在不同时期互有消长，而基本趋势是行政权力逐渐扩大。至于联邦和州的相互制约，效果并不明显。本书在分析当时体制的缺陷以后，提出要建立一个方法简便、职责分明的毫无虚饰的体制，才能更接近于1787年宪法的目的。

本书问世一百年后的今天，美国宪法虽然已经有许多条修正案^①，美国政体内部也出现许多新变化，但它对于了解和研究美国，仍是一本有价值的参考书。

1984年10月

^① 截至1971年止，美利坚合众国宪法共有二十六条修正案。

目 次

前言	(1)
第十五版序言	(2)
一 导言	(6)
二 众议院	(35)
三 众议院 收入与支出	(73)
四 参议院	(105)
五 行政机关	(133)
六 结论	(162)
索引	(186)

前 言

我写这些文章的目的，并不是为了详尽地评论美国政府，只是指出联邦制的最独特的实际特征。由于把国会作为联邦制的中枢和支配力量，这些文章的目的在于说明国会的各种情况。人们已经发现，而且有无数的评论家已经说过，我们的全国政府的形式是独一无二的，具有它自己的一切特征。然而，有充分的证据表明，很少有人看出我国政府和世界上其它政府的最重要的区别何在。世界上存在着类似的其它联邦制，但我国宪法的立法和行政管理原则即使是在宪法制定时也决不是不成熟的。我国政府和所有其它伟大的政府制度的重要区别，正是我国的立法和行政机关造成的。现代政治中最显著的差别，并不在于总统制政府和君主制政府，而在于国会制政府和议会制政府。国会制政府是委员会政府，而议会制政府是责任内阁制政府。这就是自身说明研究现实政治的现代学者的教导有两种主要类型：一个是由服从立法机关支配而又不对它负责的半独立的行政官员组成的政府，另一个是由实际上高于一切的立法机关认可的领袖和负有责任的公仆的行政官员组成的政府。因此，我写这些文章的主要目的在于充分说明这两种政府的差别，以便尽可能清楚地表明联邦政府的实际情况。总之，我所写的不是评论，而是直率地提供可以作为实际建议的主要事实。

伍德罗·威尔逊

1884年10月7日于约翰·霍普金斯大学

第十五版序言

这本小册子的法文版的出版使我将此书仔细通读一遍。这是自从此书问世以来的第一次。重读此书使我深信，再版以前必须以序言方式写几句话，来阐述此书写成以后我国独特的国会体制所经历的一切变化。

我必须提醒目前的读者，此书写于1883至1884年间。由于本书描写的是一个有生命力的制度，它和一切总是在不断产生细微变化的有生命力的事物一样，形式和职能也在变化。因此，在我写此书时所描述的美国政体与我今天所认为的美国政体并非完全一样。

正如人们认为的那样，细节问题比实质问题更值得注意。例如众议院议员不是三百二十五名，而是三百五十七名^①；而且，毫无疑问，今年人口普查后，议员的人数由于重新分配，而会进一步增加。参、众两院所属的委员会也在不断增加。众议院通常有六十个委员会，参议院有四十多个。同时，由于权力很大的拨款委员会的细分，“支出性的”委员会的数目也在进一步增加。虽然在名义上控制国家财政的委员会仍然和过去一样多，但是当前的趋势是将一切重大事务集中到本书中经常提及的几个比较著名的委员会手中。例如，有几个部的审计委员会现在有时候仍然是近乎名义上监督行政开支。

此书写成后，用以限制总统中途离职的《任期法案》已经撤

^① 现在众议院议员总数是四百三十五人。——编者

销，事实上在它撤销前已形同虚设。《任期法案》本是针对约翰逊总统的，但在约翰逊总统以后，在国会当权的党发现没有什么必要坚持施行这项法案，法案是否符合宪法是值得怀疑的，于是它便暗暗地失效了。我写此书用一两句话提及这个法案时，并未充分考虑这些事实。

现在我认为，对于财政部长的权力，我也没有予以充分的估计。财政部长的权力无论怎样细致地受到规章制度的约束，指导和限制他的权力在我国的财政史上——尤其是在我国新近的财政史上——的许多关键时刻，已经证明具有最大影响。本书写成以后，我国曾多次看到财政部长在政府公债问题上利用自己权威以及他在控制国库资金的处理权方面所起的决定性影响。但是在这些问题上，他行使的不是政治权力，而是业务权。他象银行家一样帮助稳定市场。他没有改变政策，只是作了一些安排便使资金流通，有利于贷款和投资。因此，全国都认为由盖奇先生这样经验丰富的银行家出任财政部长，要比由一个有经验的政治家来担任此职更为稳妥。 viii

以上所述都是些细节问题，还有一些实质问题需要论述。

1884年，我曾说过，合众国参议院忠实地代表了构成这个国家的几种要素，并为我们提供一个审慎的和正常组成的稳健和不断改进的议会。但是，现在我能否象当年那样有信心地这样说，是值得怀疑的。与十六年前相比，某些有钱有权的势力更可怕地控制了参议院的政治特性也发生了显著的变化。目前的趋势似乎是使参议院成为一个有成就的党派经理人的团体，而不是一个规模更小但更审慎的众议院。然而，参议院实际存在的这些特征可能是暂时的，也许很容易被夸大，这些特征是否能坚持存在，是否应当存在，它们会把我引向何处，我们并不知道。 ix

众议院的组织的逐步一体化，是一个更为重要的问题，无论如何也是一个比较具体和明显可见的问题。近年来，议长的权力已经有了新的情况。现在人们比过去更加盼望议长能指导和控制众议院事务的全部过程，即使不是议长一人去做，无论如何也要通过由他担任主席的小型的规则委员会去做。期望这个委员会不仅不时重订和修改众议院的规则，而且还密切注意众议院日常事务的过程，制定计划，并且实际控制它对时间的使用。这个委员会由五人组成，但议长和其他两名代表众议院多数党的委员会成员决定委员会的行动，而委员会的行动又可以支配众议院。实际上，这个委员会控制着议案程序。一旦情况需要，它还决定要采取什么行动和不要采取什么行动。它象是一个指导部，但没有承担一个部的公共责任，也没有一个部的在两院的发言权。它是一个议院内部党机器中只为这个议院而行动的私有部件。议长本人不是作为规则委员会成员，而是以他行使“准许”发言的权力，断然决定什么议案可以允许个别议员超越由规则规定的或由规则委员会安排的正常程序去投票表决。

这在众议院内部就显然创造一种公认的十分集中的领导权，至少可以说已处于萌芽状态。全国已开始了解，就众议院而论，议长和规则委员会在任何正常时期都要对众议院会议的成败负责，而国会的政党决策会议已不大起作用了。这个决策会议无需经常召开，除非多数人在规则委员会指导下对它表示不耐烦或不服从的时候。可是，对这种新的领导权来说，和一切与委员会政体相联系的其它事物一样，也带有隐蔽的污点。它不是在公众辩论中得到公然承认和为之辩护的关于公开发言权的那种领导，也没有提交全国来检查评论。它只是使众议院一体化，而不是使参议院一体化；并没有使两院在政策上统一起来，只对一个很少有

机会进行辩论和很少有机会被适当而有效地赋予重任并被公开承认的议会产生影响。对于真正的政党领导权来说，它只有很少的相似之处。

值得注意的最重大的变化，就是对西班牙的战争造成了我国联邦制内部的权力分配和运用。这次战争最显著和最重要的后果是：由于投入国际政治和边远属地的治理，总统的权力大大扩大了，发挥建设性的政治才能的机会也增多了。当对外事务在一国的政治和政策中起着显著作用时，行政首脑的领导非常必要。他^{xii}必须作出最初的判断，采取每一项行动的最初措施，提供作为建议并在很大程度上控制自己行为依据的情报。现在，合众国的总统当然是处于外交事务的前线。这是自1825年以来除林肯外的其他总统所不曾有的情况，当时这个新国家必须首先调整对外关系。今天，全文印发或宣读总统的讲稿已没有困难。总统的抉择，品德和经验同未来一些极其重大的问题密切相关。属地的管理必然大部分掌握在他的手中。这种异常的变化会产生一些有趣的事情。

首先，在公共服务中新的奖励可能吸引一批新的人才。由于我们迫切需要组织一支能够实现我们已经肩负异常重担的公职人员，我国将会建立起一支更好的文官队伍。

再者，行政首脑的这种新的领导可能持续下去。因此，它将对政府的整个办法产生极其深远的影响。它将使各行政部门的首长对国会的行动产生新的影响。作为结果，它将产生统一，这种^{xiii}统一可以取代那种靠群众会议来治理国家的政治才能。它也可能使本书不得不成为过时的东西。

伍德罗·威尔逊

1900年8月15日于普林斯顿大学

一 导言

法律所及的范围很小。无论组成怎样的政府，这个政府的主要职责必然依靠行使权力，而一般来说，权力是赋予国家的精明和正直的部长们的。甚至法律的各种应用和力量也取决于行使权力。没有权力，你们的共和国不过是一纸空文，而不是一个活泼、能动和有效的组织——柏克

政治作家们的严重过失在于他们过分拘泥于他们将予以说明和检验的国家制度的形式。他们在分析制度机构方面突然停步不前，而不去揭示它们的职能的奥妙。——约翰·莫利

似乎有一种难以捉摸的命运主宰了合众国宪法的历史，因为这部联邦的大宪章时而被朋友违反，时而又被敌人所捍卫。首先，它的制定就是很不易的，相当艰难地战胜了联合起来反对它的持不同意见的各种狂热势力。宪法草案还在讨论中，就受到了许多权威性的批评。反对的声音极为强烈，而且来势不妙。联邦党人经过艰苦奋战，终于战胜了人数众多、战术精湛的敌人。然而这个胜利是彻底的，是令人惊讶的彻底胜利。新政府一旦成立，它唯一的惧怕，就是朋友的热情。确实，在新政府成立后很少再听到反对派的意见，他们完全从政治运动中消失了。这使人们在回顾当时的党派历史时，会想到反对者一定不仅被征服而且是彻底转变了。人们对事物的新秩序是普遍默认为的。固然，并非人人承认自己是联邦党人，但是每人都以联邦党人的标准行事。在新的美国国会中固然存在妒嫉和争吵，但并没有党派的路线之

争。在华盛顿的首届内阁中由于分歧而经常引起的风波，是个人之争而不是政治性的。汉密尔顿和杰斐逊意见相左。这是因为一位是宪法的热心之士，而另一位仅是宪法的半心半意的朋友。差别如此之大，是因为他们禀性迥异。因此他们无论在何地以何种方式进行接触，总是各持己见，针锋相对。一个禀性热情，富有远见卓识，而在另一位的冰凉的血管里流动的却是相反的人生哲学。他们称不上是志同道合的伙伴。

然而，国会中的对抗比内阁要少。在所有的争执中，都没有显示有关宪法本身争执的严重倾向，争执的内容是如何服从宪法条文。虽然很快出现一些只把服从拘限于新宪法的文字方面，并且不支持试图去做法律条文中没有写明的事情，但是无人威胁说拒绝忠于宪法。反对宪法的原则已不再视为时髦，但仍不能做到万众一心。政党在宪法机构内互相对立的派别中开始形成，很快就出现了两个相互竞争的政治派别，每一方都自称比对方更为彻底地遵奉宪法，装得比对方更加“纯洁”。正是那些竭尽全力抵制通过宪法的人们，在新划分的党派中又成了宪法的卫道士，要求严格地、刻板地和逐字逐句地解释宪法。

他们一贯采取这种态度，是很自然的。因为他们一度惧怕一个强大的中央政府，由于宪法结构的过于松散，使它的权力进一步扩大。但是，我在这里强调的并不是在我国早期的政治生活中各个政党的动机或执行的政策，而是在宪法通过时这些政党反对宪法作为法规和怀有敌意地批评宪法条文的行为就几乎立即消逝了。不仅是消逝，而且变成对宪法的原则、对那微妙的至高无上的双重制，以及由此而建立的复杂的双重行政机构的不加区别的、甚至是盲目的崇拜了。对这项一度议论纷纭的主要法律，现在到处受到欢迎，连批评也听不到了。从一开始直至出现争执前夕，

对宪法总方案从未有人提出异议。拒绝执行国会法令本身并不总是明言要求独立自主的州权，却常常以要求宪法权利为掩护，而最偏激的政策也总是对可敬的基本大法极力表示出最起码的形式上的尊敬。所有的国王的神授权利，从没有受过相对无可争议的宪法权力那样普遍的尊敬。我们坚信我们的制度是世界上最完善的，而且是所有文明国家迟早必须效仿的榜样。这种信念不会由于外国评论家的嘲笑而改变，也不会由于对这个制度的粗暴的冲击而动摇。

当然，现在这一切都不会令人费解或奇怪，任何人都能很容易地看到这样做的理由和好处。但是饶有趣味的是，从我们这一代起才开始无拘束地、直言无讳地批评宪法。我们是最早听到有同胞询问宪法是否还适用于当初宗旨的美国人，是最早开始怀疑和欧洲的制度相比我们自己的制度是否优越的美国人，也是最早开始想到改造联邦政府的行政机器，并赋予国会以新的职责的美国人。

对宪法态度的这种改变，明显地解释是，由于战争的狂暴打击以及后来政策的发展，使我们意识到政府的情况有了巨大的变化，是因为曾经取得的制约和平衡已不再生效，同时也是由于我们确实生活在一种宪法之下，而这种宪法与我们长期崇拜为我们特有的无可比拟的所有物有着本质的区别。简言之，这个样板政府已不再与自己的原型一致了。我们一直在保护它免受批评，而它却已背离了我们。1787年的制宪会议所制定的这部崇高的根本大法，仍然是我们的宪法，但是现在它在名义上而不是实际上是我们政府的体制。宪法的形式是一个经过精心调整的、理想的平衡体，而当今我国政府的实际结构只不过是国会至高无上的一种体制。和当初一样，国家的立法机关当然是借助于宪法的权威，

取得了立法权，这可以从国会有纪录的行动中推断出来。但国会的这些行动与那个伟大文件的鲜明理论是不相符的。我们继续依照久已为人所接受的宪法准则进行思考，认为在讨论重大问题时背离往日的措辞用语在政治上仍属异端。对于那些仔细考虑宪法措辞的人来说，显而易见是，为大多数人所接受的有关联邦宪法的制衡和行政安排的见解，多年来落后于华盛顿政府的实际行动，而我们同我们当中的大多数人的认识相比，也远离了宪法制订者的时代和政策。历史学家有一种陈腐的观点：在宪法的发展过程中，名称比它们最初被赋予的职能要持久得多；制度虽然不断发生着重要的质的变化，而最初的命名却一直保留下来；我们自己的宪法史不过是又一次说明了制度变更的普遍原则。立法和行政的实践在不断地发展，联邦事务的管理水平比以前有了稳步的提高。这一切扩大了政府的范围，并且在无人察觉影响宪法措辞的情况下改变了政府的职能。我们的制度比英国毫不逊色，它是一种生命力很强的制度。我们的制度确实不是在不成文法的土壤中非常广阔地扎下根来，但是它的主根至少是宪法。我国的宪法如同大宪章和人权法案一样，作为政府体制的源泉作用，要比从它分出的支干的作用大得多。它是一种制度，在宪法的实体方面仅有一些不完善的和模糊的开端。它所执行的许多职能显然是和根本法包含的基本特征不相干的。

宪法本身并不是一个完善的体系，它不过是组织工作的第一步，只是为原则奠定了基础，它极其简要地规定了建立一个设有几个不同部门并分别拥有行政、立法和司法权力的政府；宪法将行政权赋予总统一人，对总统选举和就职作了明确的规定，对他的特权也作了简要的阐明。它将立法权明确授予国会，概括规定了国会两院的组织，对如何选举议员、议员人数和候选人的条件也

作了规定。宪法还设立了最高法院。这个法院有解释宪法的充分权威。宪法规定了任命法官的方式以及任职条件。至此，宪法的组织工作便告结束，它本身的主要作用也就在此。对宪法来说，如果超越了基本的规定，将会失去灵活性和适应性。国家的壮大⁹和随之而来的政府制度的发展，会使不能适应在新情况下不断前进的社会的宪法分崩离析。如果宪法不能适应时代的需要，就必然象过时的机器一样被淘汰。因此，毫无疑问，我们的宪法由于简明已被证明是持久的。它只是一块基石，而不是一座完整的大厦；或者不如用句老话来作比喻：它是根，而不是完美的藤。

因此，我国历史的主要事实就是从这根朝气蓬勃的主根上生长了一种庞大的宪法体系——一种在成文法、司法决定以及不成文先例等方面门类不同而且在不断发展的体系。在我看来，我国政治史上最惊人的事实似乎是，这个体系即使在我们的最尖锐的宪法评论家手中也从未受到全面的、有份量的批评。他们似乎是从后面来看待这个问题的。他们的思想似乎受到那些无可比拟的《联邦党人文集》的支配，虽然那些文章是要影响1788年的选民，却仍然具有奇特而又长久的力量，至今还适用于对宪法的评论。但这些文章大大地掩盖了从那时起就已开始的宪法在实践中的发展情况。运用中的宪法显然与书面上的宪法有很大的区别。“观察现实的人，对现实与宪法条文的差别会感到惊异。他会在生活中看到许多书本上没有的东西；他从初步的实践中将不会发现对宪法的书面理论有许多细致的改进。”^①因此，一个人想立即写出从实际批评我们中央政府的文章，是一项艰难的任务，因为他

^① 这是巴奇霍特先生谈到英国立宪制时所说的话。参见他著的《英国宪法》（美国新版）第69页。