

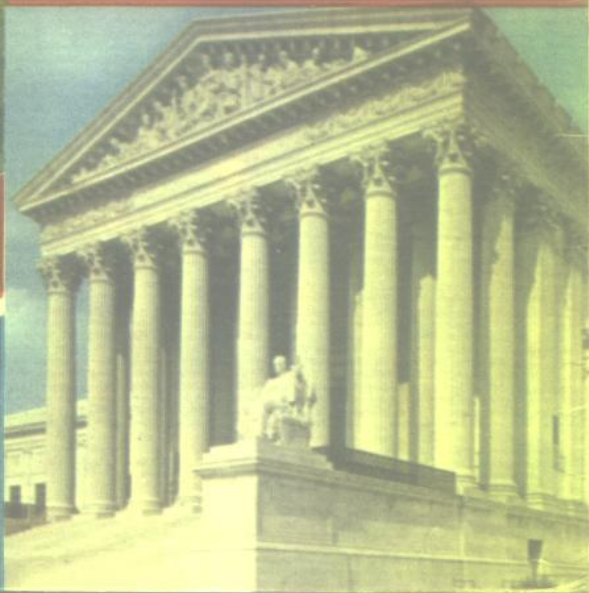


# 美国政府 和 美国政治

李道揆 著



中国社会科学出版社



1990·北京



# 美国政府和美国政治

李道揆 著

中国社会科学出版社

责任编辑：刘 仁  
责任校对：徐培英  
封面设计：式一 赵刚  
版式设计：李玲玲

**美国政府和美国政治**  
Meiguò Zhengfu He Meiguo Zhengzhi

李道揆 著

·  
中国社会科学出版社 出版  
新华书店 发行

秦皇岛市卢龙印刷厂印刷

---

850×1168毫米 32开本 26.75印张 2插页 1折页 664千字

1990年9月第1版 1990年9月第1次印刷

印数1—4 000册

ISBN 7-5004-0620-7/D·48 定价：13.35元

## 前 言

自从美国总统尼克松于1972年2月访问中国，特别是中美在1979年1月正式建交以来，中美两国关系日益发展，各个领域的交流日渐扩大，国人了解美国的兴趣有增无减。近年来，我国出版了一些介绍美国政治的各具特色的专著和小册子。但是，至今还没有一部较系统地、全面地阐述美国政治制度和政府实际运作的著作问世。本书就是试图填补这一空白的基础书。

美国建国以后，经过了一个多世纪，到19世纪末已经由殖民地经济发展成为世界第一工业大国，再经过半个多世纪，到第二次世界大战后，一跃成为经济、科技、军事实力领先的超级大国。到今天，虽然由于多极世界的形成，美国的国际地位已经下降，然而它仍然是实力最雄厚的国家。美国的这种发展，除了其它各种主客观原因外，作为上层建筑的政治无疑是一个重要的基本因素。然则美国革命成功后究竟建立了什么样的政治制度和民主，这种政治制度和民主有什么特点、长处和问题，对于美国经济和社会发展起了什么积极作用，又存在什么问题？美国的政治制度和民主是否能够使政府和官员履行其职能，防止政府和官员滥用权力和独断专行；能否保障公民的自由和权利？公民在多大程度上和通过什么渠道和手段参与政治和行使民主权利？美国的政府是如何运作，如何制定政策的？美国建立的政治制度和民主是否为人类文化增添了新的遗产，体现在哪些方面？本书将历史地实

事求是地、对上述问题进行探索，以增加我们对美国的了解。

本书的准备工作开始于1980年。书稿初步提纲曾于1983—1984年在中国社会科学院研究生院和中国政法大学研究生院试讲。1985年8月开始撰写，历时三年始成。书中所用资料一般截至1986年。在撰写过程中，始终得到美国研究所领导和同仁的热情鼓励和支持，并承任越同志为第十、十四和十五章搜集了资料、翻译了附录三和四，谨此致谢。此外，还要感谢中国社会科学出版社决定出版本书和责任编辑刘仁同志为本书付出的辛勤劳动。

书稿虽经多次修改，但由于涉及面宽，美国政治制度和政治的复杂性，个人学力有限，不当和谬误之处难以避免，诚恳希望学术界和读者赐教指正。

李道揆

1988年10月于北京

# 目 录

|           |       |
|-----------|-------|
| 前 言 ..... | ( 1 ) |
|-----------|-------|

## 第 一 编

|                            |         |
|----------------------------|---------|
| 第一章 美国宪法 .....             | ( 2 )   |
| 第一节 宪法产生的背景 .....          | ( 3 )   |
| 第二节 宪法的制定 .....            | ( 11 )  |
| 第三节 批准宪法的斗争 .....          | ( 26 )  |
| 第四节 宪法的改变 .....            | ( 31 )  |
| 第五节 宪法确立的社会制度 .....        | ( 41 )  |
| 第六节 宪法规定美国政治制度的基本原则 .....  | ( 44 )  |
| 第七节 对宪法的评价 .....           | ( 64 )  |
| 第二章 舆论和政治参与 .....          | ( 70 )  |
| 第一节 舆论的定义 .....            | ( 70 )  |
| 第二节 舆论的形成 .....            | ( 71 )  |
| 第三节 反映舆论的重要工具——民意测验 .....  | ( 83 )  |
| 第四节 舆论在美国政治生活中的影响和作用 ..... | ( 89 )  |
| 第五节 “自由派”和“保守派” .....      | ( 94 )  |
| 第六节 公民参政 .....             | ( 99 )  |
| 第三章 大众传播媒介 .....           | ( 104 ) |
| 第一节 大众传播媒介的历史和现状 .....     | ( 104 ) |
| 第二节 大众传播媒介的特征 .....        | ( 117 ) |

|     |                  |         |
|-----|------------------|---------|
| 第三节 | 言论和出版自由及其限制      | ( 127 ) |
| 第四节 | 政府同大众传播媒介的关系     | ( 142 ) |
| 第五节 | 大众传播媒介对美国政治的影响   | ( 143 ) |
| 第四章 | 政党               | ( 150 ) |
| 第一节 | 政党的兴起和演变         | ( 150 ) |
| 第二节 | 两大政党对美国政治的垄断     | ( 156 ) |
| 第三节 | 两党制长期存在的原因       | ( 163 ) |
| 第四节 | 美国何以未出现强大的工人阶级政党 | ( 167 ) |
| 第五节 | 两大党的组织           | ( 175 ) |
| 第六节 | 两大党的特征           | ( 180 ) |
| 第七节 | 小党或第三党           | ( 185 ) |
| 第八节 | 两大党的区别           | ( 188 ) |
| 第九节 | 两党的衰落和前途         | ( 196 ) |
| 第五章 | 选举和竞选            | ( 201 ) |
| 第一节 | 两种选举             | ( 202 ) |
| 第二节 | 选举权的扩大和普及        | ( 204 ) |
| 第三节 | 选民投票率            | ( 209 ) |
| 第四节 | 公职候选人提名          | ( 214 ) |
| 第五节 | 总统候选人提名程序        | ( 219 ) |
| 第六节 | 总统选举             | ( 229 ) |
| 第七节 | 竞选               | ( 233 ) |
| 第八节 | 金钱和选举            | ( 244 ) |
| 第九节 | 选举同政党政治和政府政策     | ( 260 ) |
| 第六章 | 利益集团             | ( 271 ) |
| 第一节 | 什么是利益集团          | ( 271 ) |
| 第二节 | 利益集团的兴起和发展       | ( 273 ) |
| 第三节 | 利益集团的类别          | ( 279 ) |
| 第四节 | 外国利益集团在美国的院外活动   | ( 293 ) |
| 第五节 | 利益集团怎样影响政策       | ( 298 ) |
| 第六节 | 对利益集团的管制         | ( 307 ) |

## 第 二 编

|                    |         |
|--------------------|---------|
| 第七章 国会             | ( 312 ) |
| 第一节 美国国会的特点        | ( 312 ) |
| 第二节 美国国会的演变        | ( 315 ) |
| 第三节 国会议席的分配和选区划分   | ( 322 ) |
| 第四节 国会议员           | ( 327 ) |
| 第五节 美国国会的组织        | ( 340 ) |
| 第六节 国会的职能和权力       | ( 360 ) |
| 第七节 国会的立法程序        | ( 376 ) |
| 第八章 总统             | ( 388 ) |
| 第一节 总统制的建立：制宪者们的设计 | ( 389 ) |
| 第二节 总统的任期、继任和免职    | ( 394 ) |
| 第三节 总统职位的演变        | ( 399 ) |
| 第四节 总统的职能、权力及其限制   | ( 404 ) |
| 第五节 总统的助手和辅助机构     | ( 432 ) |
| 第九章 联邦行政机构         | ( 444 ) |
| 第一节 联邦行政机构的发展      | ( 444 ) |
| 第二节 联邦行政机构的类别      | ( 448 ) |
| 第三节 行政机构的职能和权力     | ( 456 ) |
| 第四节 对行政机构的控制       | ( 461 ) |
| 第五节 人事制度           | ( 466 ) |
| 第六节 里根的改革          | ( 474 ) |
| 第十章 联邦法院           | ( 480 ) |
| 第一节 联邦法院的历史发展      | ( 480 ) |
| 第二节 联邦法院的结构        | ( 495 ) |
| 第三节 法官             | ( 505 ) |
| 第四节 诉讼程序           | ( 513 ) |
| 第五节 最高法院如何审理案件     | ( 521 ) |
| 第六节 法院的权力及其限制      | ( 526 ) |



### 第 三 编

|      |   |         |
|------|---|---------|
| 第十一章 | 联邦政府政策的制定                               | ( 534 ) |
| 第一节  | 谁是政策的制定者                                | ( 534 ) |
| 第二节  | 政策制定过程                                  | ( 542 ) |
| 第三节  | 政策目标的一致、矛盾、妥协和变化                        | ( 559 ) |
| 第十二章 | 经济政策                                    | ( 563 ) |
| 第一节  | 联邦政府经济政策的变迁                             | ( 563 ) |
| 第二节  | 联邦政府对经济的管理                              | ( 578 ) |
| 第三节  | 联邦政府的预算制度和预算程序                          | ( 589 ) |
| 第十三章 | 社会福利                                    | ( 606 ) |
| 第一节  | 美国社会福利制度的演变                             | ( 607 ) |
| 第二节  | 社会福利制度的特点                               | ( 613 ) |
| 第三节  | 社会福利项目：社会保险                             | ( 616 ) |
| 第四节  | 社会福利项目：福利补助                             | ( 632 ) |
| 第五节  | 社会福利制度的成就和问题                            | ( 646 ) |
| 第六节  | 里根政府的改革                                 | ( 652 ) |
| 第十四章 | 公民自由                                    | ( 660 ) |
| 第一节  | 权利法案适用范围从联邦扩大到各州                        | ( 661 ) |
| 第二节  | 宗教自由                                    | ( 664 ) |
| 第三节  | 集会和结社权                                  | ( 679 ) |
| 第四节  | 刑事案件被告人的权利                              | ( 685 ) |
| 第五节  | 隐私权                                     | ( 690 ) |
| 第十五章 | 公民权利                                    | ( 697 ) |
| 第一节  | 黑人的苦难                                   | ( 698 ) |
| 第二节  | 黑人为平等而斗争 ( I ) :<br>法院诉讼 ( 1909—1954 )  | ( 701 ) |
| 第三节  | 黑人为平等而斗争 ( II ) :<br>直接行动 ( 1955—1969 ) | ( 707 ) |

|     |              |       |
|-----|--------------|-------|
| 第四节 | 黑人为平等而斗争(Ⅱ)： |       |
|     | 积极参政(1970— ) | (719) |
| 第五节 | 妇女争取平等权利的斗争  | (730) |

## 附    录

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 一、独立宣言(1776年)                  | (746) |
| 二、美利坚合众国宪法                     | (751) |
| 三、美国历届总统和国会一览表(1789—1989)      | (776) |
| 四、美国总统选举选票归属一览表<br>(1789—1984) | (788) |
| 五、参考书目                         | (800) |
| 六、部分术语译名对照                     | (810) |
| 七、部分法律译名对照                     | (826) |
| 八、有关判例译名对照                     | (834) |

# 第一编

# 第一章

## 美国宪法

1787年9月17日由制宪会议通过，1788年6月21日为9个州批准而生效的美利坚合众国宪法，是世界上第一部资产阶级成文宪法。它也是历史最悠久的宪法，经历200年，今天依然是美国的根本法。它规定了美国的资本主义社会制度，第一次创造了不同于英国君主立宪制的资产阶级民主共和国，不同于英国议会内阁制的总统制。它所建立的政治体制和资产阶级民主制度，后来为许多资产阶级国家所仿效。宪法所确立的各项原则，今天依然是美国政治生活的准则。美国当代著名政治学家罗伯特·A·达尔教授指出：“支配美国政治生活的不只是这一文件〔宪法〕，然而它对于形成美国政治制度的特点、形式的特殊性、实质和程序，从而使其区别于其他政治制度所起的作用，比任何其他单个因素都大得多。”<sup>①</sup>因此，要了解和研究美国的政治制度和现实政治，就必须从美国宪法开始。

这一章将介绍宪法产生的背景，宪法的制定，批准宪法的斗

---

说明：注释中凡需注明出处，其出处已列入本书参考书目(附录五)者，一般只注明作者、书名、版次、出版年份和页码五项，出版地点和出版社从略；其出处未列入本书参考书目者，则注全六项。本书正文和注释中注明判例时，凡有关判例译名对照(附录八)已列入判例出处者，一般只注明判例名称和年份。

① 罗伯特·A·达尔：《美国的民主：希望 and 实际表现》，1981年第4版，第4页。

争，宪法的修改，宪法确立的社会制度和规定美国政治制度的基本原则等问题，并在最后对宪法作出简短的评价。

## 第一节 宪法产生的背景

资产阶级宪法是资产阶级革命的产物，美国宪法也是一样。美国革命是以争取独立的战争形式——“独立战争”——出现的资产阶级民主革命。这场由资产阶级领导的、以劳动人民为主力的、历时8年（1775—1783年）的独立战争、被列宁称为“人类历史上一个最早的最伟大的真正解放战争、人类历史上为数不多的真正的革命战争”<sup>①</sup>。在战争的过程中，新兴的资产阶级国家美利坚合众国诞生了。

### 一、《独立宣言》

独立战争的第二年，第二届大陆会议于1776年7月4日在费城通过了著名的《独立宣言》。宣言是以英国的约翰·洛克和法国的让·雅克·卢梭的天赋人权和社会契约说作为理论根据的，是由杰出的资产阶级民主主义者托马斯·杰斐逊起草的。

宣言第一部分高度概括地表述了当时资产阶级最激进的革命原理。它宣布：

我们认为这些真理是不言而喻的：人人生而平等，他们被造物主赋予某些不可转让的权利，其中包括生命、自由和

---

<sup>①</sup> 列宁：《全俄社会教育第一次代表大会（1919年5月6—19日）》，《列宁全集》，人民出版社1956年中文第1版，第29卷第313页。

追求幸福的权利。为了保障这些权利，人们才在他们之间建立政府，而政府的正当权力则来自被统治者的同意。任何形式的政府，一旦破坏这些目的，人民就有权改变或废除它，以建立新的政府。我们政府必须以这样的原则为基础，并且用这样的方式组织其权力，以使人民认为这样最可能实现他们的安全和幸福。<sup>①</sup>

宣言的第二部分历数英国国王和政府压迫北美13个殖民地人民的27条罪状，说明殖民地人民是在忍无可忍的情况下被迫拿起武器进行独立战争的。

宣言的最后部分庄严宣告：“这些联合殖民地从此成为、而且名正言顺地应当成为自由独立的合众国，它们解除对于英王的一切隶属关系，而且它们与大不列颠王国之间的一切政治联系亦应从此完全废止。”可以说，宣言是“美利坚合众国”的出生证。

这是一部充满革命精神的宣言，被马克思誉为“第一个人权宣言”。<sup>②</sup>它在历史上第一次以政治纲领的形式宣布了民主共和国的原则。它是13个殖民地人民反英斗争的旗帜。它宣布的人人生而平等、人人享有不可转让的权利、政府的正当权力来自被统治者的同意等原则，成为美国人的理想和信条，对美国政治生活具有经久不衰的重要影响。它对1787年宪法的影响，也是不言而喻的。

美国革命的意义远不只限于独立战争和用武力把英国军队赶出北美殖民地。美国的第二位总统约翰·亚当斯后来在致友人书

<sup>①</sup> 译文引自《一七六五——一九一七年的美国》，《世界史资料丛刊初集》，商务印书馆1962年版，（下同）。个别词句有更改。

<sup>②</sup> 马克思：《致美国总统亚伯拉罕·林肯》，《马克思恩格斯全集》，第16卷第20页。

中曾解释说：“真正的革命”是“人民的原则、意见、感情和喜爱的激烈改变”<sup>①</sup>。这种激烈的改变涉及政治权力的合法性及保障个人自由的原则。这场革命使人们拒绝了由皇家特权建立的政府，确认了只有由人民建立的政府才是合法的政府的原则。政府的政治权力不是祖传的，而是人民制定的成文宪法直接授与的。人的自由权利在政府成立以前就已经存在，因此政府必须尊重这种自由权利；而在政府破坏这种自由权利时，人民为了保障这种权利，有权进行革命来改变和推翻政府。政府中直接代表人民的立法部门的地位应高于行政部门。

当时，人们认为人的自由权利既不是国王的恩赐，也不是由人制定的法律所规定，而是包含“天赋人权”的“高级法”。这“高级法”是由上帝制定的，是见诸历史和自然的，是人类进步不可缺少的。这些基本权利包括“生命、自由和财产”。杰斐逊在起草《独立宣言》时，把“财产”改为“追求幸福”。但在美国人心目中依然是“生命、自由和财产”。因此，哈佛大学教授詹姆斯·威尔逊认为保护“生命、自由、财产”这些基本权利，不仅是美国革命的目的，也是美国宪法的目的。<sup>②</sup>

《独立宣言》宣布的这些原则确实是革命的思想。在当时，全世界还是君主制的天下，没有任何一个国家的政府是按照这些原则组织起来的。但对于北美13个殖民地来说，这些原则并不是空话，而是要立即付诸实施的准则。独立战争爆发后，大多数殖民地接受了大陆会议的劝告，纷纷召开制宪会议，制定成文宪法，并根据宪法建立政府。在这个过程中，它们不再称自己为“殖民地”，而称自己为“州”（State，原意是“国家”）。1776年，已有八个州采用成文宪法。几年之内，除康涅狄格和罗德岛

① 转引自詹姆斯·威尔逊：《美国政府》，1983年第2版，第19页。

② 詹姆斯·威尔逊：同上书，第15—19页，21页。

两州仍用原宪章（仅需较小修改），其余的三个州也采用了成文宪法。大多数州都制定了详细的权利法案，并把最高政治权力交到选出的代表手中，即议会手中。成文宪法、代议制、权利法案的制定，在当时的1776年确实算得是大胆而无先例的事物。

因此，美国的这场资产阶级革命和在革命中产生的《独立宣言》是有进步意义的，它推动了人类历史的前进，推动了欧洲反封建的资产阶级革命，直接影响了1789年爆发的法国大革命，也给美洲民族独立运动以巨大的推动力。

美国革命，虽然发生在资产阶级处于上升时期，但毕竟是资产阶级领导的革命。它所建立的民主，只能是资产阶级的民主，并非人人均能享受的。杰斐逊起草的《独立宣言》初稿中，原有谴责奴隶制的内容，由于奴隶主的反对而被删去。<sup>①</sup>如同恩格斯指出的那样：“理性的国家、卢梭的社会契约在实践中表现为而且也只能表现为资产阶级的民主共和国。”<sup>②</sup>

## 二、邦 联

独立战争爆发后，大陆会议起着领导抗英斗争的作用。可是它是一个临时性机构，不是一个全国性政府。这显然是不适应抗英斗争和合众国的今后发展的。形势迫切要求13个殖民地进一步联合起来，建立全国政府。为此，第二届大陆会议在1777年11月

---

<sup>①</sup> 被删去的是宣言第二部分最后部分共168个字（不计标点），其主要内容是谴责英国国王侵犯非洲人的“神圣的生存权利和自由权利”，在非洲进行战争掳掠黑人，贩运到美洲出卖为奴隶；否决殖民地禁止和限制奴隶贸易的立法；煽动奴隶拿起武器反抗英国的美国人民。杰斐逊的原稿和大陆会议修改后的《独立宣言》的对照，见加里·威尔斯：《创建美国：杰斐逊的独立宣言》，1978年版，第374—379页。

<sup>②</sup> 《马克思恩格斯选集》，人民出版社1972年中文第1版，第3卷第57页。



17日通过了《邦联和永久联盟条款》（简称邦联条款）。次年，11个州批准了邦联条款，加入邦联。特拉华州于1779年批准，但马里兰州直到独立战争胜利前夕、即1781年3月1日才批准，邦联条款于是日生效。邦联条款可说是美国的第一部宪法。

### **邦联政府（1781—1789）**

邦联条款把邦联的名称定为“美利坚合众国”。它设立的政府机构很不完备。合众国国会（简称邦联国会）是唯一的政府机关。邦联不设行政部门，但邦联国会有关在行政工作需要时任命一些委员会和“民政官员”，在其指导下履行行政职责。邦联也没有单独的司法部门，但可以设立邦联法庭，“审判在公海上所犯海盗罪与重罪”，“受理和裁判有关捕获品的所有案件之最后上诉”，“处理各州之间的争议”。

邦联国会只设一个议院，由每个州的二到七名代表组成。代表由各州州议会任命，任期一年，可随时罢免。无论何人在六年中任代表不得超过三年。代表由州支付薪水。代表们以州为单位投票，每州只有一票表决权。

### **邦联国会的权力**

邦联条款授予邦联国会有限的权力，邦联国会只拥有“明白授予的”权力，而没有“默示的权力”。它有权：宣战和媾和；发展对外关系；派遣驻外大使；缔结条约和结盟；按各州土地价值有比例地向各州摊派邦联岁入；借款、发行纸币或公债、铸币；建立和保持一支海陆军；解决州际争端；建立邮政系统；规定度量衡；设立受理某些案件的法庭；任命委员会和官员。这些权力中最最重要的权力，如涉及外交、财政和军事的权力，必须有9个州的同意才能行使，非经13个州一致同意，不得修改邦联条款。

### **州的义务**

各州保证遵守其义务和邦联国会命令；给予彼此的公民以完