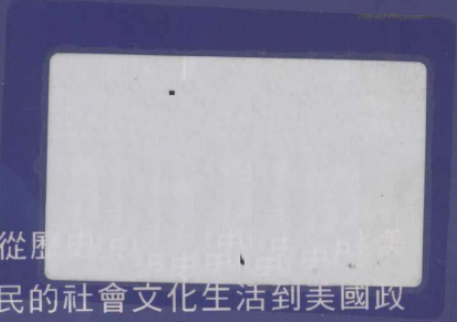


美國政府與政治

唐士其 / 著

台大教授 李炳南 博士 / 主編





本書從歷史中探討美國政府及合眾國的建立。其中闡釋了美國政治基本理念的來龍去脈，及落實在實際政治運作中的各種爭議及修正，不僅具有理論的堅實性，更具實務的參證價值。

ISBN 957-8446-87-X [574]

00400



9 789578 446878

A9103 NTS400

Yang-Chih Book Co., Ltd.

美國政府與政治

[比較政府與政治3]

李炳南／主編

唐士其／著

美國政府與政治

比較政府與政治 03

著 者／唐士其

出 版 者／揚智文化事業股份有限公司

發 行 人／葉忠賢

執行編輯／劉 凡

登 記 證／局版北市業字第 1117 號

地 址／台北市新生南路三段 88 號 5 樓之 6

電 話／(02)2366-0309 2366-0313

傳 真／(02)2366-0310

E - m a i l／tn605541@ms6.tisnet.net.tw

網 址／<http://www.ycrc.com.tw>

郵撥帳號／14534976

戶 名／揚智文化事業股份有限公司

印 刷／偉勵彩色印刷股份有限公司

法律顧問／北辰著作權事務所 蕭雄淋律師

初版一刷／1998 年 10 月

初版二刷／2001 年 9 月

定 價／新台幣 400 元

I S B N／957-8446-87-X

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換。

版權所有 翻印必究

《比較政府與政治》

—叢書序—

我國於一九九六年召開了國家發展會議，針對總統直接民選後新的政治形勢需要，在中國國民黨和民主進步黨的合作主導下，通過了若干有關憲政改革的共識，其中與中央政府體制以及台灣省地方自治有關的主要部份，則於一九九七年七月，在新黨的杯葛退席下，由兩黨在第三屆國民大會第二次會議聯手推動入憲，兩黨並簽訂修憲協議書，同意就其餘未決的問題，另行研議修憲事宜。

一九九七年的第四次修憲，由於朝野三黨均有其制度偏好，加以國民兩黨主流派系在中央政府體制方面所支持的半總統制方案亦受到來自民間監督憲改聯盟和學術界關心憲改聯盟等學術團體的批評，因此，有關於憲政體制選擇的問題，乃成為當前台灣

學界與政界最為熱門的辯論議題，至今方興未艾。

我們相信，立憲主義的出發點就是有限政府，基於立憲主義所制定的憲法，最主要的目的就是要透過權力分立的制度設計來限制政治權力的濫作以保障人權。然而權力是無所不在的，政黨政治下的政治系統運作過程，並不全然是學說的推理或辯論，而是政治行動者的權力佈局和對抗競爭，正由於行動者之間錯綜複雜的合縱連橫關係，作為政治過程後果的憲政制度，往往在議題和特定利益的分割下，無法呈現為一理念的整體，甚至支離破碎、矛盾百出、人言各殊莫衷一是，令人無所適從。但也正因為立法或修憲過程本身即帶有濃厚的政治性和妥協性，吾人無法期待立法者或立憲者得遵循一定的理念而創造出完美無瑕的法典，但又因為法的本質本來就在追求應然秩序和諧性、一體性，所以當吾人面臨實存的法典和應然的法理間的衝突時，就需要藉由法理的指導來重建實存的法秩序，並且設法在政治邏輯形成的法規則當中去認識與解釋法理。

而在參考其他各國憲政制度的同時，吾人亦必須認識到，現代的民主憲法，隨著制憲時不同政治理念和權力的交織，根本就難以逃脫民主政治所必然帶來的內在論理上的矛盾，如果吾人不能夠追溯各種制度細部規定的發生史，不能夠重返各國修憲的情境，去發掘形成憲政制度背後的政治邏輯，我們將無法理解，何以制度選擇與移植必須考量到各國的憲政傳統與政治文化，才不至於導致「橘逾淮為枳」的現象叢生。

我國自清末立憲運動以來，已歷經百年的憲政民主實驗，憲法文本不計其數，但是，直到九〇年代，我們才在台灣看到立憲

主義與民主化的一絲曙光。我國的憲政工程仍在進行當中，第四次修憲的完成，才是我們對《憲法》所規範的國家組織結構認識的真正開始，《憲法》正待我們透過理性思辨和政治實踐的不斷辯證、對話以賦予其生命。職是，此刻《憲法》正需要我們多方借鑒各國憲政經驗，以豐富我們的視野，補充想像與推理的不足，進而尋找台灣憲政發展的出路。

國內學界前輩對於比較政府的專門論著並不少，像郝文海、薩孟武、劉慶瑞、羅志淵、張世賢等先進，都是箇中的翹楚。不過如果我們希望找到一套比較有系統、比較詳盡，並且針對當代各國政府體制與政治運作的實況有所評述的比較政府叢書，則似乎相當困難。因此，揚智文化公司這一套《比較政府與政治》叢書在台灣地區的出版，自然是本地讀者和研究者的一個福音，因為透過作者的新穎周全的資料、縝密細膩的整理、具體明確的論述和妙筆生花的文辭，讀者和研究者必然可以樂在其中地探知這門學科的全貌。當然，如果讀者和研究者想要研究特定國家的政治制度或特定制度的各國比較，也可以輕鬆地從本叢書中得到想要的資訊。因此我們可以肯定，這套叢書將是讀者的啟蒙良師，也是研究者的百科全書。

李炳南

謹述於台灣大學研究室

— 註釋 —

① The Federalist Papers, No.51.

② J.S. 密爾：《代議制政府》，商務印書館1982年出版，第7頁。

—序 言—

美國的憲法以及據此而設立的政府體制常被視為人類精神創造的一項傑作，它簡單而又極具穩定性和適應性。在兩百多年的時間裡，雖然政府職能與政府的具體設置發生了諸多變化，但政府體制的基本框架却能夠一直延續至今，普遍被認為是政治史上的一個奇蹟，並且成為一代又一代政治學者們從不同的角度加以探究的問題。

雖然美國政治體制的主要創立者，從英國殖民美洲大陸的新教徒帶去了諸多的英國政治傳統，像地方自治，以及議會的權力等等，而且正是這些傳統為美國最終擺脫英國的殖民統治提供了政治和法律上的依據，但不能認為美國的政治體制僅僅是英國制度的一種簡單的延續。從根本上說，美國的政治體制的確是美國

人自己的創作，其中的很多成分，比如現代意義上的成文憲法、分權與制衡的原則、聯邦制的原則等等，都是首次在美國成為一種理性的政治實戰。

美國政治體制是人類理性創造力的明證，但這種理性又完全基於經驗與常識。所謂的經驗與常識，簡單地說，就是一種政治制度不能建立在完人的基礎之上。或者說，不能首先創造一種完善的個人，然後在此基礎上再創造完美的政治制度。「如果人都是天使，就不需要任何政府了。如果是天使統治人，就不需要對政府有任何外來的或內在的控制了。在組織一個人統治人的政府時，最大的困難在於必須首先使政府能管理被統治者，然後再使政府管理自身。毫無疑問，依靠人民是對政府的主要控制；但是經驗教導人們，必須有輔助性的預防措施。」^①這一論述，可以被視為美國政治制度的全部邏輯出發點。也就是說，美國的創立者們從來就不曾如柏拉圖式的政治家一樣，試圖建立一個理想的國度、完美的城邦；也不曾試圖設計一種完美的政治制度，並以此作為提升國民精神的工具。這樣一種對制度的理解，使美國的創立者們能夠避開政治上的理想主義者或者烏托邦主義者所面臨的一個普通的困難——他們為了建立某種理想的政治制度，不得不首先為將在這個制度下生活的公民們規定各種各樣的美德，而這樣一種思路在政治實戰中却不是使政治走上專制的道路（盧梭正是為此而受到保守主義者的微辭），就是制度的設計者們以對人性的失望而告終。美國革命與不久的法國大革命，正好為政治史提供了一對對比鮮明的案例。

美國的政治體制是美國人的政治價值觀念的反映，同時又是

美國人為保護其政治價值觀念而進行的制度創造。這種政治價值觀念，在美國《獨立宣言》中得到了明確的表述：「我們認為下列真理是不言而喻的：人人生而平等，造物主賦予他們若干不可讓與的權利，其中包括生存權、自由權和追求幸福的權利。為了保障這些權利，人類才在他們中間建立政府，而政府的正當權力，則是經被統治者所授予的。」其中，自由尤其被美國人賦予了核心的地位。美國人認為，對個人自由的保障是人類發揮其創造性，從而促進社會進步的根本保障。當然，純粹意義上的個人自由與政府的存在本身是矛盾的，因為後者恰恰要在一定程度上限制個人的自由並調整個人的行為。因此，問題的關鍵就成為如何在政府的行為與個人的權利之間保持一種嚴格的界限。美國政府兩百多年的歷史，從某種意義上說，也就是各種政治力量為界定和保護這種界限而反覆衝突與磨合的歷史。

雖然說兩百多年來美國政治制度的基本框架並沒有發生太大的變化，但美國政治生活的內容畢竟已經與兩百年前有了很大的不同。政府職能有了很大的擴展，奴隸制度被廢除了，平等在美國政治社會中正得到越來越多的關注，在美國建立之初民主實際上是立國者們所擔憂並期望在制度上加以箝制的東西，而當今民主却已經與自由一道成為美國政治中的兩面旗幟。當然，這也是美國基本政治框架的包容性的反映，或者說是它獨特的生命力的體現。

美國在建國一百多年之後就成為世界上實力最強大的國家，而且至今依然保留著這樣的地位，在整個世界上發揮越來越大的影響。美國的成功被不少人歸因於它的政治體制。因為這個體制

既保持了美國社會兩百多年來的基本穩定，又在不同的環境下為美國公民們提供了自由地發揮自己的天賦和能力的概念。這的確是一個事實。但是，反過來，如果人們試圖探求美國政治制度穩定性的原因的時候，美國社會的機會和財富又成為一個主要的解釋因素。美國制度經濟學家康芒斯在解釋上一個世紀美國的穩定與歐洲的動盪的區別時就表示，「歐洲制度和美國制度的不同，是貧窮與豐裕的不同，是低生活水平和高生活水平的不同。」這同樣也是一個事實。美國的確具有得天獨厚的自然和社會條件。它遼闊的疆域、豐厚的資源、永遠開拓不盡的「邊疆」，以及沒有往往成為其他國家發展的桎梏的舊制度和舊勢力的障礙等等，都是理解美國的政治制度史所不能不考慮的因素。

在當代世界上，美國已經成為不少政治學家和政治家夢想的家園，或者說現世的烏托邦。美國政治制度在歷史上一次又一次地成為其他國家和民族企圖加以模仿的樣本，而美國人也得以充滿自信地為全世界輸出他們的政治體制，似乎自己的手裏已經掌握了通往天堂之門的鑰匙。這尤其成為60至70年代興盛於美國的「政治現代化 (political development)」研究的主題。蘇聯集團崩潰之後，這種模仿又出現了一次新的高潮。但讓人們不無遺憾的是，至今為止，沒有哪一個國家在模仿中是獲得了成功的。

看來，人們根據某種觀念創造一套政治制度並不是一件特別困難的事情，尤其是對於那些掌握了政治權力的人而言。但是，要讓他們所創造的制度如其所願地發揮作用，造福其公民和社會，制度本身還不是唯一的保障。正如事實已經證明的，那些非洲和南美依照美國制度建立的政體，在短短的時間之內就成為它

們的傳統的俘虜。當然不是說美國政治制度不具備任何普遍的意義，但是政治制度僅僅是一座巨大的冰山浮出水面的一個尖頂，其根基深深地埋藏在一個民族的社會文化和歷史傳統的汪洋大海之中。研究美國政治制度，重要的不僅僅是研究這種制度本身，而且要探究這一制度與其社會文化和歷史傳統的內在聯繫。

另外，儘管美國政治制度的設計者們對於所謂的公民美德並沒有提出什麼特別的要求，但同樣不能忽視的是人與制度的關係。英國政治學家密爾（John Stuart Mill）曾經指出：「我們首先必須記住，政治制度（不管這個命題怎樣有時被忽視）是人的勞作；它們的根據和全部存在均有賴於人的意思。人們並不曾在一個夏天的清晨醒來發現它們已經長成了。它們也不像樹木那樣，一旦種下去就『永遠成長』，而人們却在『睡大覺』，在它們存在的每一個階段，它們的存在都是人的意志力作用的結果。所以，它們像一切由人做出的東西那樣，或者做得好，或者做得不好。」^②一個簡單的例子就可以說明這個問題。雖然美國憲法最初對於總統任期沒有明確的規定，但為美國獨立立下了不朽功績的華盛頓在任職兩屆之後便毅然歸隱田園。一直到第二次世界大戰的非常時期，總統只能任期兩屆，實際上成了任何一位美國總統都不願違反的類似不成文法的慣例。可以設想，如果德高望重的華盛頓把自己放到了比制度更加重要的地位，那麼美國制度又會向什麼樣的方向演出。美國人對他們自己的政治制度的愛護與尊重，也的確是了解這一制度的持久與穩定性的一個關鍵。

當然，美國制度並非完美無缺。美國民主制度的早期評論者托克維爾（D'Alexis de Tocqueville）就曾經認為，美國的制度

並不能給人們提供最精明能幹的政府。當然，這種制度也不大能夠激發公民的激情和創造力。美國政治體制的創立者們把這方面的工作留給了政治以外的領域來完成。因為他們認為另外的一種選擇不可避免地將導致專制與暴政，古代希臘式的民主並不為他們所欣賞。這樣，美國的制度只是一種「平庸」的制度——當然肯定不會是最壞的制度。

美國政治制度已經存在兩百多年。在近代以來人們所創立的政體當中，已經算是資格比較老的了。美國制度的穩定性及其對公民自由與民主的保障是它的驕傲。冷戰的結束和蘇聯集團的崩潰從反面證明了這一點，這一制度的感召力也上升到了其歷史上的頂峰。但似乎也不能想像這一制度會萬古長存，起決定作用的是未來社會的變化和發展以及這一制度對這些變化和發展的調整與適應。

最後要說明的是，本書只是對美國政府與政治體制的一般性介紹。對於美國政治中諸多令人們感興趣的問題，沒有也不可能提供全面的答案。如果讀者能夠通過本書對美國的政治體制及其社會歷史文化背景獲得一個相對完整和清晰的了解，那麼作者的目的也就算是達到了。《美國政府與政治》一書寫作於北京，出版於台北，與作者從未曾謀面的李炳南教授，以及劉凡、蕭家琪等諸位先生為本書的出版付出了大量辛勤的勞動，並且就書中的內容向作者提供了諸多寶貴的建議，對他們的感激之情，是難以用言語表達的。

唐士其

1998年7月19日於北京大學

—目錄—

叢書序 1

序 言 5

第 1 章 美國人與美國政府 5

一、北美早期移民及其社會政治生活 5

二、獨立戰爭與美國政府的建立 9

三、從邦聯到聯邦 17

第 2 章 美國政治的基本理念 25

一、美國政治觀念的哲學基礎——經驗主義與理性主義的
結合 25

二、美國人的天賦人權觀念 32

三、美國人的自由觀念	38
四、美國政治中的民主觀念	44
第3章 美國憲法的原則與特點	55
一、美國憲法的特點及其基本內容	55
二、分權與制衡的原則	64
三、聯邦制的原則	73
第4章 美國的立法機關	87
一、美國國會的構成	87
二、國會的權力及其運作	100
三、地方立法機關	116
第5章 美國的行政機關	127
一、美國總統及聯邦行政機構	127
二、美國總統的權力	139
三、立法機關與行政機關的關係	153
四、美國政府中的獨立機構	164
五、美國的地方行政機構	171
第6章 美國的司法機關	179
一、美國聯邦司法機關的構成	179
二、聯邦司法機關的權力	185
三、司法機關與立法和行政機關之間的關係	201
四、美國的地方司法機關	209

第7章	美國的官僚系統	219
一、	美國公務員制度的建立	219
二、	美國官僚系統的構成及其管理體制	227
三、	官僚機構的權力及其與政府各部門的關係	235
第8章	美國政府職能的演進	249
一、	美國政府的早期職能	249
二、	政府職能的擴展及其依據	258
三、	美國政府職能新近的調整和變化	277
第9章	美國的政黨和利益團體	289
一、	美國政黨體制的演進	289
二、	美國的政黨政治與政黨的組織機構	298
三、	美國的利益集團及其政治的影響	308
第10章	大眾傳播媒介——美國政治生活中的「第四種權力」	321
一、	大眾傳播媒介的產生及其發展	321
二、	大眾傳媒與美國政治	329
三、	美國政治中的大眾傳媒	339
第11章	美國的對外政策	351
一、	從「獨立主義」到全球外交	351
二、	戰後時期美國對外政策的演變	362