

掌权者的责任

——争取总统克尽厥责

〔美〕瓦尔特·蒙代尔著

商务印书馆

掌 权 者 的 责 任

——爭取总统克尽厥责

〔美〕瓦尔特·蒙代尔 著

曾 越 麟 汪 瑄

上海复旦大学资本主义 合译

国 家 经 济 研 究 所

本书是供内部参考用的，写
文章引用时务请核对原文，
并在注明出处时用原著版本。

商 务 印 书 馆

1978年·北京

Walter F. Mondale
The Accountability of Power
Toward a Responsible Presidency
David McKay Company, Inc. New York
1975

内部发行

掌权者的责任

〔美〕瓦尔特·蒙代尔著
曾越麟 汪瑄
上海复旦大学资本主义合译
国家经济研究所

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

北京第二新华印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 7¹/₄。印张 145千字

1978年9月第1版 1978年9月北京第1次印刷

印数 1—24,000册

统一书号: 3017·224 定价: 0.68元

出版说明

本书作者蒙代尔多次在明尼苏达州当选为美国参议院议员。1973—1974年间，他曾雄心勃勃地谋求过美国第三十九届总统宝座，后因希望渺茫，才主动退出竞选。但为了捞取政治资本，他写了这本《掌权者的责任》。此书1975年问世，不久蒙代尔作为卡特的竞选伙伴，被提名为民主党副总统候选人，1976年11月当选。

本书是论述美国总统权力问题的。蒙代尔自称他写此书的目的是为了“使失去控制的总统职权恢复较高程度的负责精神”。他认为，如今美国已形成了“帝王般的总统职权”，缺乏“负责精神”，“民主政治”处于危机之中。蒙代尔担心总统权力之无限扩大，必将走向独断独行，必将撕掉对统治阶级来说还十分有用的“民主”伪装。为此，蒙代尔才感到有必要提出一套所谓改革总统职位的方案，拯救“民主政治”，从而达到继续欺骗群众，维护资产阶级统治的目的。本书对了解美国总统职位的概况和蒙代尔所代表的那部分大资产阶级对改革总统职位的设想有一定的参考价值，特组译出版，内部发行，供有关部门研究参考。

本书前言及第一、二、三章由曾越麟同志译；第四、五章由汪瑄同志译；第六——十章由上海复旦大学资本主义国家经济研究所译。

1977 年 12 月

目 录

前言.....	1
志谢.....	8
第一章 处于紧要关头的总统职位.....	11
第二章 通向白宫的道路.....	28
第三章 总统的世界观: 几位总统、额外享受与政治活动.....	58
第四章 一个分裂的部门: 总统与行政机构.....	70
第五章 总统与国会: 国会权力的衰落.....	89
第六章 总统与国会: 权力的复兴?	110
第七章 最后的制裁: 总统职权与采取弹劾的纠正 办法.....	132
第八章 第四等级: 总统与新闻界.....	157
第九章 需要恢复活力: 总统与政党.....	183
第十章 总统的品格与公众领导.....	204

前 言

vii

我力求在本书中阐明我认为国会、其他机构以及我们作为美国人必须采取什么行动来保卫我们的制度和自由权利，使其免受不负责任的总统职权的侵害。

1964 年最后一天，我进入美国参议院，从明尼苏达州带来当时普遍为人所接受的观点：我们必须主要仰仗美国总统和他的判断力。那时我相信我国有广泛的责任和巨大的力量去影响世界上的重大事件，并认为我们所采取的影响那些事件的方式应符合我们为未来世界构思的蓝图。

当肯尼迪总统在 1961 年就职演说中发出号召，要求实际上无限制地卷入世界事务时，我和大多数美国人一样感到异常激动。那时我们大多数人普遍认为我们必须有一位非常坚强的最高行政负责人，需要仰仗总统及其主要顾问和机构的判断力。当林登·约翰逊和休伯特·汉弗莱在 1964 年以美国历史上最悬殊的票数当选时，这种心情仍然很盛行。这从表明新总统和国会都颇孚众望的民意测验中反映了出来。那时战争正趋剧烈，但对于人民来说，战争比之我们在第八十九届国会初期几乎全神贯注的国内问题，倒是居于次要的地位。

那时，全国上下关于未来、关于我们在世界上的主导地位以及关于我们应付国内外问题的能力抱着乐观情绪。我们相信我们拥有解决这些问题的资源。

接着情况开始发生变化。我们使越南战争大大地升级了，美国人死亡的人数相应地增加了。为伟大社会计划制订的预算冻结了。关于我们在东南亚大规模地部署海陆空军力量的怀疑情绪出现了，并不断有所滋长。在短短的四年中，曾经得到公众的广泛支持而当选的政党被撵出了白宫。理查德·尼克松成为新总统，他尽管不承诺言，但还在继续进行战争，并且瞒着我们在柬埔寨和老挝进行另外的战争。美国人的乐观情绪正在迅速消失。作为伟大社会的基础的博爱和乐于助人的观念已经消逝，已经在战争以及使美国人民产生猜忌、分裂和自私心理的国家新战略的影响下荡然无存。

那时我们并没有觉察到，但是另一种趋势正在发生，它 ix 将成为美国历史上最糟糕、最有深远影响的政治丑闻。这件丑闻十分有害并且十分严重，以致已经危及我们立宪代议政治的制度本身。

虽则越南战争和水门事件是截然不同的问题，我却深信，特别是对于我这一代的政界领袖来说，这两者都提出了一些基本问题，即关于在过去十年中形成的并导致阿瑟·小施莱辛格所谓“帝王般的总统职权”之所以出现的倾向问题。如果说我们在过去十年没有得到别的什么经验教训，那么，现在我们就懂得，有一位主要对国会、对法律或对美国人民不负责任的总统是会产生怎样严重的后果了。此外，我们也懂得，如果没有一个更加坚强的国会、刚健有力的舆论工具和生气勃勃的政党，那么促使总统负责任的机会就会大大缩小。

由于我们的越南政策归于失败，由于几乎导致弹劾尼克松总统的深远的公众反应，“帝王般的总统职权”目前可能已

经衰落。但是，我认为我们必须分析一下究竟是什么势力产生了那种权力，过去的、现在仍然存在的危险是什么，必须采取什么措施才能防止象我们经历过的另一个十年的重新出现。我们必须进行这类分析，以免越南战争和水门事件在我们的头脑里逐渐淡忘而没有从中获得痛苦的教训。

越南战争和水门事件都对未来含有极端危险的影响。虽然大多数美国人当时完全了解这场战争的基本因素，他们仍然相信美国有巨大的能力去影响世界事件的进程。

我们有很多人，不无遗憾地包括我本人在内，相信我们的总统及其顾问机构不仅暗中参与搞大量机密情报，从而使他们能够更清楚地懂得什么是聪明的、最好的和切实可行的办法，而且由于他们的经验和才干，他们更有资格去消除人们对他们政策的怀疑。通过五角大楼的官方文件和其他文件，我们现在知道行政部门和国防部内部有过很大的分歧和疑虑——同在越南和这里国内的记者、军事专家以及其他人员所公开表示的疑虑相一致。我们也知道总统以及其他官员用欺骗、歪曲真相、极端保密等操纵手段来使全国国民坚持下去，尽管他们已经疑窦丛生。

那时我们还没有觉察到这些肆意滥用权力的情况，但我们能够看出行政部门的巨大影响，它对美国社会施加压力并加以操纵的能力，也看出它背离公共利益、甚至脱离现实的强烈倾向。我们还亲眼看到行政部门不愿意去考虑其他合理的选择——例如在越南问题上——然后给自己“设一道防卫圈”以抵制批评和怀疑意见。林登·约翰逊把这说成是“卧倒”。

水门事件表明美国历史上一位总统怎样最大限度地和最

xi 深刻地篡夺了权力的情况。他所选择的手段不论如何不合法或不老实，显然都是经过精心研究的。象联邦调查局、司法部、中央情报局和国内收入署这样一些机构都被用来威胁政治上的反对派。他甚至用伪造证据、企图贿赂掌握证据最多的证人以及不正当地向执行法官送礼等办法，千方百计地破坏司法系统的工作。

这一切都是在国会往往放弃自己的职责并把大量权力交给了总统的十年的背景下出现的。国会决定战争的权力、我们的财权、我们的审批权以及一般的监督和调查权，似乎都由于国会缺乏勇气和人们过分信任总统万能而有丧失的危险。

我常常拿不准我们的代议制政体是否还能存在下去。我常常想，我们可能会继续实行选举国会和总统的制度，但是国会能否根据宪法作为与政府平等的部门而保持自己的权力和责任呢？而且，当国会的传统权力不受尊重，没有得到维护，或两者兼而有之的时候，我初次体验到了美国社会发生的事件。

例如，总统扣压拨款的策略表明他公然无视宪法规定的委托给国会的财权。要想了解这种策略的破坏性恶果，我们就必须懂得作为一个国会议员意味着什么。

xii 当然，国会的基本职责之一是在政府立法过程中维护我们的州和选民的意志。我们是熟悉自己所属各州和选区的行家。我们在接触和了解自己的选民、观察和听取他们申述的问题上度过我们的光阴。我们爱自己的州。就我来说，经过近四分之一世纪深入参加公众事务，我了解明尼苏达州人，他

们也了解我。他们理所当然地要求我注意他们的问题：一场暮春的洪水淹没明尼苏达州西部的庄稼，或德卢思的一家钢铁厂倒闭，或进口的奶制品充斥国内市场，等等。明尼苏达州人希望我倾听并回答他们的要求。

因为其他参议员和众议员都各自为自己所属的州执行同样的任务，立法、拨款和行政措施就要在我们选民认为符合实际的情况下进行。这种使国家的目的同州和地方的要求融合一致的做法，是生气勃勃的民主政治完全不可缺少的职能。舍此之外，其他的办法都不行，就连最精明的官僚也不可能了解；体验或被充分地激发去处理我们这么大一个国家的数以百万计的各种问题。然而，尼克松政府却自认为有办法——感到它有办法暗中破坏代议制的职能。国会根据法律的授权批准法案和拨款以应人民的要求，但总统的政府却削弱了它的全部职能。明尼苏达州人多次要求给我们的已届退休年龄的公民提供更多的公寓，而我们也多次通过法案来提供这些公 xiii 寓。立法机关审议的事项得到签署批准而成为法律，但此后就没有下文。我们通过法案来给明尼苏达州西部庄稼受灾的农场主提供援助，法案也能得到签署批准，但此后并未见诸实施。其他国会议员也碰到过类似的问题。于是，我们开始深感懊丧，觉得宪法授予我们的职能已经遭到破坏。

尽管有这些经历，我还是有几点理由在着手工作时基本上抱乐观态度。首先，公众对战争和水门事件作出反应时表现了目光远大、考虑周到和富于独立见解的特征。公众早在他们的许多领袖之前就看出进行越南战争是件蠢事。甚至在战争过程中当他们的领袖们断言胜利还有可能获得时，他们

就要求改变政策。同样，公众也看出水门事件的无法无天和危险后果，尽管有关人员千方百计地掩盖事实真相。他们看穿了种种谎言，认清了这不单是又一桩政治丑闻。

由于我对我们宪法的基本智慧和力量的赞赏和信心倍增，我的乐观情绪也高涨起来。这部精彩的文件经受住了过去十年的压力和严峻的考验，其中并非最不重要的是那种想要破坏和缩小我们联邦体制内宪法明确规定的关于权力和基本特权分配原则的企图。幸而这部宪法证明比那位力图用狡黠、无耻和欺骗的手段暗中加以破坏的强有力的总统更胜一筹。这部宪法再次显示出了它的制订人的才智，因为他们对xiv 人性的了解就象在二百年前一样，在二十世纪七十年代对于限制暴政这方面来说是同样中肯和适用的。

宪法规定必须有负责任的公职人员，必须把问题完全公开，这已经证实是美国人的自由权利的最可靠保证。我认为我这一代的政府官员负有特别的责任，来仔细地研究和考查那种对于我们在过去十年中经历的破坏所进行的剖析，然后集中解决已经揭发出来有关宪法的问题。

我不希望总统是软弱无力的。在宪法范围内从政的美国总统很可能是世界上最强有力的政府官员。可以由他自由支配的人力物力是很多很多的。由于广播和电视提供的直接的通讯联络，他按自己的要求与全国人民通气的能力十分巨大。他控制着巨额的预算。他对于行政部门和司法部门的提名与任命的职权，他对于他不同意的立法的否决能力，以及他对于外交政策的控制，都给予他极大的权力。但他必须在这些权利的不可变动的宪法范围内行事。并且他必须同其他机构

如国会、宣传机构和各政党保持不断的接触，这些机构本身在经常向他提醒法律的范围和舆论的作用等方面是颇有效力和能够有所作为的。如果这一切都实现了，如果他在供职时充分地正确评价、爱护和尊重美国人民，那么他就甚至会成为 xv 我国道德上的、几乎是精神上的领袖。

总统的合法力量使他完全有必要向美国人民负责，而不局限于他个人如何评价自己的领导本领。他必须向美国人民交待事实，讲清楚自己所选择的政策，以便他们按照他们的标准和愿望对他作出判断。我们的总统一定要讲老实话，一定要服从法律。如果他根据这种方式行事，我国就会保持健康和安全。

我希望这一切都能实现，因为我在美国参议院度过了最近的十年，同全体美国人民一道体验到一场可能已经成为我国最大错误的战争的害处，也体验到一桩可能已使美国遭受摧残的丑闻的害处。

所以我写了这本书。我只是希望我这种分析错事的尝试以及应采取什么措施以防止重蹈覆辙的建议将不无一些价值。

志 谢

我很感激我在参议院班子中有才华的立法助理罗杰·科洛夫，他比其他任何人都更多地向我提供了动力来促成本书的写作。他从1973年初起一直到1974年弹劾的夏天，对我在立法方面的努力给予无法估价的帮助，以便使失去控制的总统职权恢复较高程度的负责精神。我在立法方面所作的努力最终导致1973年秋在参议院就这个问题发表的重要讲话：“总统职权与水门事件：一项关于改革的议程”。这篇讲话又促使我们写作这本书，以进一步扩大我们努力的成果。罗杰在全部准备工作中不知疲倦地和慷慨地贡献出他的时间和才华。如果没有他的助力，我是不会想到要实行这项计划的。

xviii

我也感激我的行政助理理查德·莫，他成年以后的经历一向致力于使我们的政治程序和政党制度能够有效地发挥作用。他提出的一些意见是极其有益的。

我还感激一批研究总统职权的目光锐利的学者，他们宽厚地让我分享他们的智慧和经验，并惠予对初稿提出了总是有益的意见。他们当中主要有小约瑟夫·卡利法诺、托马斯·克罗宁、唐纳德·弗雷泽议员、小哈里·麦克弗森、理查德·诺伊施塔特和小阿瑟·施莱辛格。

我由衷地感谢和钦佩詹姆斯·奥谢·韦德，他以恒心、耐性和勇气大力帮助了本书写作的进行；我还衷心感谢杜鲁

门·塔利，他以熟练的专业知识和出色的判断力帮助完成了这项工作。我也感谢欧内斯特·洛蒂托，他熟练地校订原稿，使它阅读起来流畅得多。我还感谢詹姆斯·约翰逊，他的鼓励和帮助也是很大的。

瓦尔特·蒙代尔

1975年9月8日于华盛顿哥伦比亚特区

第一章 处于紧要关头的总统职位 1

美国总统多半是由人民挑选出来领导国家的一个男子或一个妇女或其他什么人。人民想使这个人变得几乎十全十美……这是因为，如果一个人要在四年当中领导象美国这样的国家，他就实在应该差不多是个十全十美的人。

——弗雷德·格林斯坦访问十二岁儿童的记录，1970年

我从来不去打听任何问题。我是在第二次世界大战期间长大的，那时我真的认为上帝是向着我们的，但我再也不会那么天真了，我的孩子们也不会那样。我有一个四岁的孩子，他看电视里的意见听取会实况，不断地问起他们是否要把总统送进监狱。

——访问纽约州韦斯切斯特县五个孩子的母亲的记录，1973年8月

保安警卫人员弗兰克·威尔斯当时不可能了解事情的真相，但他在1972年6月17日帮助结束了对美国人来说是头脑简单的时代。他在华盛顿一幢名叫水门大楼的豪华办公楼里的一扇门上发现了一条胶纸带，从而揭露了美国人一向认为自己的总统绝对干不出来的头等坏事。水门事件——以及它终于体现和象征的一切——迫使美国人把注意力集中于²经过多年形成的总统职位的性质以及占据那个职位的总统