

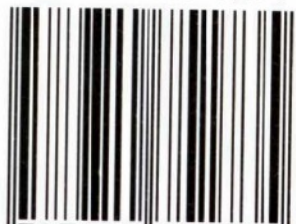
董秀丽 编著

美国政治制度剖析

MEIGUO
ZHENGZHIZHIDU
POUXI

江西高校出版社

ISBN 7-81075-173-5



9 787810 751735 >

ISBN 7-81075-173-5/D-014

定价:16.00 元



美国政治制度剖析

董秀丽 编著

江西高校出版社



图书在版编目(CIP)数据

美国政治制度剖析/董秀丽编著. —南昌:江西高校出版社, 2000.9

ISBN 7 - 81075 - 173 - 5

I. 美… II. 董… III. 政治制度 - 研究 - 美国
IV. D771.221

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000) 第 58280 号

江西高校出版社出版发行

(江西省南昌市洪都北大道 96 号)

邮编:330046 电话:(0791)8512093、8504319

江西恒达科贸有限公司照排部照排

南昌市光华印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

2000 年 9 月第 1 版 2000 年 9 月第 1 次印刷

850mm × 1168mm 1/32 8.625 印张 225 千字

印数:1 ~ 2000 册

定价:16.00 元

(江西高校版图书如有印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)



— 序 —

要研究美国问题,最好是对美国的政治制度有相当的知识。这是了解美国的政府制定政策和实施政策所必需的。而且,美国建国的时间并不长,短短的两百多年发展成为当今世界上的超级大国,原因当然很多,但政治制度在其中所起的作用也是值得研究的。

美国的政治制度在世界上独树一帜。人们通常把它简称为“三权分立”。其实,美国应该说是实行双重分权的联邦制国家。国家权力首先是根据宪法由三个部门分别行使行政权、立法权和司法权。然而,即使就政府内部而言,“三权分立”的说法仍不足以概括这三种权力相互关系的全部,因为根据宪法和实践,它们之间还存在着严格的制约关系。权力既各自分立又相互制约,即“分权与制衡”。这方面的内容,本书有相当详尽的叙述和深入的分析,极有助于读者理解美国政治制度的特点。

美国社会存在着多元性利益群体。国家权力由三个不同部门掌握,在行使权力的过程中又要受到其他部门的制约。这种制度实际上是为不同利益群体调整相互关系提供了合法的渠道。既然不同群体之间存在利益差别是客观事实,如能通过法律建立适当的机制来加以协调,使矛盾在法律的框架内解决,就能保障社会的稳定。美国是垄断资本家掌握政权的国家,美国的政治制度首先是协调资产阶级内部的利益和冲突,为巩固资产阶级的政权服务的,但在处理其他社会矛盾方面也发挥了良好的作用。美国自南北战争以来,并没有通过内战或政变等手段来解决内部矛盾,其政治制度所起的调节和稳定作用不可否认。即从三种权力的关系来说,如果彼此所代表的利益没有重大分歧,它们之间就不是制约而是合作。如果利益发生重大分歧,通过制约可以达到新的平衡。因此,正如本书作者所指

出的，“最高法院和国会、总统的关系，既是三权分立，又是三位一体，既相互制衡，又通力合作。这是美国建国立宪先驱们精心设计的一套治国方略。”这种评价是客观而全面的。

美国的政治制度是植根于美国社会，在实践中不断完善以适应美国社会发展的制度。这种制度虽然在美国历史发展中起了积极作用，但它并不具有普遍适用的意义。西方国家固然普遍奉行分权原则，但国家权力的分立和相互关系往往各不相同。它们各有适合本国需要的政治制度，并不仿效美国的分权制衡模式。事实上，英国、法国、德国、意大利、加拿大、澳大利亚等国都不是三权分立的国家。中国的香港、澳门特别行政区不实行人民代表大会制度，但其政治制度也不是三权分立。去年，本人的论文《澳门特别行政区基本法是澳门稳定的法律保证》在收入论文集《澳门回归论》时，被别人擅自在文中加了小标题，并无端地称澳门特别行政区是“三权分立的政治体制”。由此例可见，什么是三权分立许多人并不十分清楚的。

本书作者多年从事美国政治制度的教学和研究，有丰富的经验和具有学术价值的见解。本书对美国政治制度的论述，既着重介绍和分析了宪法和有关法律的有关规定，还以相当多的实例来说明各种制度的发展变化，特别是当前的现实情况。美国宪法自1788年生效至今形式上并无重大变化，但美国的政治制度是有变化的，这就需要更多的从实践中加以考察。通过典型事例来诠释宪法规范，是研究美国政治制度的重要方法，本书在此方面是成功的。还应提到的是，研究问题切忌主观、片面，本书对美国政治制度中的一些问题的论述是客观和全面的，其中不乏相当深入的介绍和分析。当然，本书的优点不止这些，相信对读者了解美国政治制度是会有极大帮助的。

外交学院教授 孙承谷

2000年9月

前言

美国人大都对自己的国家很骄傲,只有谈起中国历史时,才有一种小巫见大巫的感觉。常有美国人说,“中国有几千年的历史,我们美国才有200多年的历史。怎么能比呀?”然而,这种差距不应当使我们中国人小看了美国。美国的历史虽然不长,但却拥有世界上最早的成文宪法和最早的现代民主制度。美国的政治模式,是现代政治学研究中的一个不可缺少的组成部分。《美国政治制度剖析》一书的作者以她扎实的学术功底,清晰的思路,通俗的语言,生动的实例,流畅的文笔,客观的态度,犀利的分析,向中国读者介绍了美国政治制度的渊源、组成部分和运作过程。

全书共分六章。第一章对美国宪法的描述的精华在于作者对美国意识形态传统中的重要人物的介绍,包括卢梭、洛克、孟德斯鸠等。作者还精辟地分析了美国宪法中的核心内容(分权制衡与公民权利)的内在矛盾。立法、行政、司法三权分立虽然有利于防止权力的滥用,但三者之间的权力斗争严重影响了政府的效率乃至政治制度的稳定。公民权利没有与废除黑人奴隶制并行,致使种族矛盾成为当今美国最棘手的社会问题。

第二章对美国国会的结构和立法程序做了一目了然的描述。更重要的是作者对美国国会独立于政府、监督政府、代表民意和议员职业化等特点的评论。

第三章是全书比较重要的一章。也是对国内读者最有直接现实意义的一章。第一、二节关于美国总统的选举与任期有利于帮助读者理解美国总统选举期间大量媒体报道背后的制度与法律依据。第三、四节对总统权力以及总统和国会复杂的互相制约关系的讨论是本章的精华,也是理解美国外交关系和对华政策的必读材料。第五、六节对美国联邦和地方政府简明扼要的描述是常与美国政府打交道的中国政府官员的案头必备材料。第七节和第八节对美国人事考核

与监督制度的讨论对中国的人事制度改革有重要的参考意义。

第四章谈的是联邦最高法院。其中最精彩的是第五节，联邦法院的政治倾向。作者通过美国最高法院在历史上对一些重要案件的裁决，说明了保守主义和自由主义两种政治倾向在一系列重大政治、经济、社会问题上的交锋，例如联邦政府与地方政府之间的权力分配、废除奴隶制、妇女堕胎权力等问题。此外，作者还通过历史上历届总统和国会对9个联邦最高法官的任命，生动地说明了美国国内不同党派和意识形态之间的较量。这一节说明，即使是在美国这样一个司法独立的国家，司法也不可避免地受到意识形态的影响。

第五章分析美国的政党制度。重点在于从美国的“赢者得全票”的选举制度、多元化的社会结构和多数人对基本价值观念的认同来分析美国两党制的特点和原因，例如为什么美国很难有第三党的长久生存，为什么两党之间的界限会模糊，为什么美国政党内部的组织比较松散、意识形态的色彩比较淡漠。

美国的多元民主政治，是通过众多的社会利益集团的参与来实现的。不夸张地说，不了解美国的社会利益集团以及它们的运做方式，就无法了解当今美国政治的本质。这正是最后一章的主题。本章的精彩之处在于作者运用了大量的实例阐述了利益集团如何通过国会、总统和最高法院施加压力，以保护自己的利益。例如，美国银行家协会如何成功阻止国会勒令银行扣除顾客存款利息税额的税法修正案，美国农场主如何成功迫使政府放弃苏联出兵阿富汗后美国对苏的粮食禁运，以及美国“全国有色人种协进会”如何成功地迫使最高法院宣布“隔离但平等”这一维护种族隔离的原则违宪。

总之，本书不仅将成为国内讲授美国政治的重要教材，而且也是即将出国人员、企业界人士、新闻工作者、政府有关工作人员在自己繁忙工作之余，能在较短时间内比较全面地了解美国政治制度的理想阅读书籍。

唐文方

美国匹兹堡大学政治学系教授
美国匹兹堡大学中国问题研究中心主任

2000/7/10

目 录

序	(1)
前言	(3)
第一章 美国宪法	(1)
第一节 联邦宪法的制定	(1)
第二节 宪法的主要条款	(4)
第三节 宪法的修正	(5)
第四节 宪法确立美国政治制度的基本原则及思想渊源	(7)
第五节 对美国联邦宪法的评价	(19)
第二章 美国国会	(22)
第一节 国会的组成与议员选举	(22)
第二节 国会的组织机构	(26)
第三节 国会的权限	(31)
第四节 国会的立法程序	(40)
第五节 美国国会的特点	(44)
第三章 美国总统	(51)
第一节 总统的产生	(51)
第二节 总统的任期、继任和免职	(65)
第三节 总统的权限	(69)
第四节 总统与国会的关系	(78)
第五节 联邦政府的行政机构	(94)
第六节 州政府和地方政府	(106)
第七节 美国的人事制度	(110)
第八节 美国对政府官员的监督体系	(120)

第四章 联邦最高法院	(128)
第一节 联邦法院系统	(128)
第二节 联邦最高法院的组成及法官的产生	(130)
第三节 联邦最高法院的权限与作用	(134)
第四节 联邦最高法院的工作程序	(136)
第五节 联邦最高法院的政治倾向	(137)
第六节 对法院的制约与监督	(151)
第五章 美国政党	(154)
第一节 政党的产生和发展	(154)
第二节 两党的组织机构	(155)
第三节 美国两党制剖析	(158)
第六章 美国利益集团	(167)
第一节 利益集团的种类	(167)
第二节 利益集团的活动方式	(178)
第三节 利益集团与美国政治	(180)
第四节 外国在美国的院外活动	(197)
第五节 对利益集团的管制	(201)
附录	
一、独立宣言(1776年)	(205)
二、美利坚合众国宪法	(209)
三、美国历届总统和国会一览表	(230)
四、美国总统选举选票归属一览表(1789-1996)	(243)
五、历届美国总统在任总统之前所担任公职的情况	(255)
六、“少数票总统”情况表	(265)
主要参考书目、资料	(267)

第一章

美国宪法

1787年美国联邦宪法,是世界上第一部资产阶级成文宪法,“分权制衡”是这部宪法的主要原则与核心。根据这部宪法,美国建立了“三权分立”的资本主义社会制度,创立了世界上第一个名副其实的资产阶级共和国。200多年来,联邦宪法所确立的各项原则依然是美国宪政的主要原则。依据这部宪法所建立的政治体制和资产阶级民主制度被许多资本主义国家所仿效,成为西方资本主义社会的普遍社会制度模式。美国政治制度的特点、基本原则皆源于美国联邦宪法,联邦宪法是美国政治制度的基石。

第一节 联邦宪法的制定

1775年美国爆发了反对英国殖民统治的独立战争,1776年7月4日在费城召开的第二届大陆会议上,通过了由杰出的资产阶级民主主义者托马斯·杰斐逊(Tomas Jefferson)起草的《独立宣言》(Declaration of Independence),宣告北美13州联合独立,定国名为美利坚合众国(The United States of America)。一年后的1777年11月15日,大陆会议通过了美国第一部宪法——《邦联及永久联合条例》,简称《邦联条例》(Articles of Confederation)。《邦联条例》于1781年3月1日经13州批准而正式生效。

按照《邦联条例》的规定,美利坚合众国是由当时13个独立州组

成的邦联制国家。国家不设总统，一院制的邦联国会唯一的政府机关，行使国家的最高权力。国会内，每州可派由州议会任命的代表2至7名，具体人数由各州自行决定。代表任期一年，可随时罢免，任何人在6年中任代表不得超过3年。代表们以州为单位投票，每州只有一票表决权，一般以各州大多数代表的意见作为该州的表决意见。

《邦联条例》赋予邦联国会有限的权力，邦联国会拥有宣战与媾和；发展对外关系；派遣驻外大使；缔结条约与结盟；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。这些权力中最重要权力，如宣战、媾和、对外缔结条约、财政问题、招募军队和任命总司令等重大问题的决定，必须经过13个州中9个以上州同意才能生效。事实上，《邦联条例》赋予邦联国会的许多重要权力，如发行货币的权力，就因不能达到9个州的同意而无法行使。

根据《邦联条例》的规定，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全的权利；对他州的档案、法律和司法程序给予充分信任和尊重；彼此交还逃犯；把州际争端提交国会解决；允许公民在各州之间自由来往和经商。各州还保留未明确授予国会的一切权力，据此，各州承担着保护生命、财产和促进公共福利的责任。

《邦联条例》实施不久，其缺陷就暴露出来，且呈发展之势，其主要表现在：

首先，根据《邦联条例》建立的合众国不是现代意义上的独立主权国家，而是由13个独立主权国家建立的松散联盟。加入联盟的13个州都保留了其“主权、自由与独立”。邦联国会行使权力和采取行动要依赖各州的同意，否则很难作出重要决定。

其次，邦联国会与各州的权力失衡，邦联国会很难行使权力，控制国内的政治、经济生活。国会仅仅接管了曾被各殖民地承认属于英王和英国议会的那些权力。国会无权征税；国会和政府的费用只

能根据各州土地价值按比例摊派到各州,由各州自愿交纳;国会的铸币权也因没能获得多数州同意而不能行使,结果全国没有统一货币,各州纸币泛滥,外币流行;邦联政府无权管制州际和对外贸易,造成各州各自为政,设置关税壁垒,严重影响商品流通和国内统一市场的形成,致使英国制成品充斥市场,出口农产品及原料价格下跌;邦联政府组织的军队,力量极小,所要采取的军事行动,须依赖各州民兵的力量。

《邦联条例》的实施,不利于内外政策的实施。据《邦联条例》,国家没有行政首脑,没有统一的司法机构,没有统一的关税、统一的货币、统一的市场、统一的军队。这不仅严重妨碍了经济的发展,还严重妨碍了统一国家的形成,更不利于抵御外敌的军事入侵和经济渗透,无力保障新生合众国的安全。

邦联制国家的缺陷逐渐被人们所认识,修改《邦联条例》,建立强有力的中央政府成为当时美国社会大多数的共同想法。北方工业资产阶级希望建立一个强有力的中央政府,来统一货币与关税,保护本国工商业;南方的种植园主也希望建立一个强有力的政府,实行保护关税,保障农产品出口价格;美国独立战争时期的著名政治家们也都认为建立强有力的中央政府实属必要。在此情况下,修改《邦联条例》势在必行。

1787年5月25日,12个州的55名代表(罗得岛州因反对加强中央政府而拒绝派代表出席会议)在费城的独立厅召开修改邦联条例的会议。由于《邦联条例》确定的框架,不论如何修改,都不能适应当时国内外形势的需要和历史发展的需要,因此,与会代表决定重新制定一部宪法用来取代《邦联条例》,以便设计一套全新的政府框架,费城会议遂成为一次新的制宪会议。

与会的55名代表几乎包括了当时合众国内的所有著名政治家,乔治·华盛顿当选为会议主席。经过近4个月的激烈争论,终于制定了新宪法。1787年9月17日,55位代表中的39位代表在新宪法上签字,提交各州批准。1788年6月21日新罕布什尔州批准即达到宪

法要求的 9 个州批准的州数,1789 年 9 月国会宣布新宪法正式生效。

第二节 宪法的主要条款

1787 年联邦宪法由 1 个序言、7 条本文组成。按照宪法的规定,国家权力分为立法权、行政权和司法权三部分,分别由国会、总统、联邦最高法院和国会决定设立的下级法院行使,三者之间又相互制约,宪法明确、详尽地规定了三者的权限范围。

第一条规定了美国国会的组成、议员的当选资格和国会的权限。

根据 1787 年宪法,美国国会是全国的最高立法机关,行使国家立法权。国会由参众两院组成,众议员由选民直接选举产生,参议员由间接选举产生。国会通过立法手段制定国家政策,涉及的主要方面有:规定及征收直接税、间接税、关税和消费税;偿还债务和以合众国的信用借款;管制同外国的、各州之间的和同印第安部落的商业;制定全国统一的归化法和破产法;铸造货币,厘定本国货币与外国货币的价值,并确定度量衡的标准;规定有关伪造合众国证券和通用货币的罚则;设立邮政局和修建邮政道路;保障专利,以促进科学和工艺的进步;设立低于最高法院的法院;界定和惩罚在公海上所犯的海盗罪和重罪以及违反国际法的犯罪行为;宣战,颁发捕获敌船许可状,制定关于陆上和水上捕获的条例;招募陆军和供给军需;建立和维持一支海军;制定治理和管理陆海军的条例等等。

此外,众议院还拥有提出弹劾、参议院拥有审判弹劾的权力。但参众两院通过的每一议案,在成为法律前须送交总统,经总统批准后的议案才能成为法律。

第二条规定了总统的产生、总统的当选资格和总统在行政方面的权限。

美国总统是美国的行政机关首脑和陆海空三军总司令,行使国家行政权,由选民间接选举产生。总统有权任命高级官员(各部部长、最高法院法官、大使、公使和其他高级官员),但需取得参议院同意。总统有权制定外交政策,委派驻外使节和特使,签订行政协定和

缔结条约,但所缔结的条约须经参议院 2/3 多数票批准。总统有权指挥陆海空三军,制定战略决策,宣布战争动员,决定谈判、停火,控制核武器的建造和使用。此外,总统还通过向国会提交咨文和对议案的审批权参与和控制国会立法。

第三条规定了美国联邦最高法院在司法方面的权限。

美国联邦最高法院行使国家司法权。最高法院法官经总统提名、参议院批准产生。最高法院对于关于大使、公使、领事以及一州为当事人的案件有初审权;有管理下级法院所审理案件的上诉裁判权,如果它认为这些案件是涉及联邦政府权力的话,还有权向下级法院以及州法院颁发移送令,对这些法院判决的案件重新进行审理。联邦最高法院还拥有监督立法和解释美国宪法的权力。

第四条规定了各州拥有的权限,主要涉及各州在立法、尊重他州法律、各州公民平等、财产关系等方面拥有的权限。

第五条规定了宪法修正案提出和生效的程序。按照联邦宪法的规定,宪法修正案的提出必须经过参议院和众议院议员中 2/3 的多数同意或 2/3 的州立法机关请求才能成立,修正案须经 3/4 以上州立法机关或制宪会议批准才能生效。

第六条规定宪法为全国的最高法律,国会议员、各州立法机关以及全国各州所有行政官员和司法官员都必须宣誓以拥护和遵守。

第七条规定宪法经 9 个州的州制宪会议批准后,立即生效,并在批准本宪法的各州发生效力。

第三节 宪法的修正

1787 年宪法从生效至今已经经历了 200 余年。200 多年来,国内国际形势已发生了极大的变化,1787 年宪法仍是美国现行宪法。除美国宪法本身确立的只是框架和主要原则,能适应国内国际形势的变化以外,美国还可通过一些手段和方式来改变宪法的内容。这些方式主要有:宪法修正案,联邦最高法院对宪法的解释,总统、国会和政党所创立的宪法惯例,美国总统所发布的具有法律约束力的行

政命令等。在这些方式中,最主要的方式就是宪法修正案。

宪法修正案是宪法规定的正式改变宪法的唯一手段。联邦宪法生效至今,共增加了 27 条修正案。

当宪法草案于 1787 年提交各州以后,各州围绕批准宪法的问题展开了激烈的辩论。争论的焦点是宪法应否写进《独立宣言》中有关公民权利的内容。广大人民群众和资产阶级民主派强烈要求有一个联邦权利法案,以约束联邦政府,保障公民个人的权利。有 7 个州(其中包括宾夕法尼亚、纽约、弗吉尼亚等大州)是在宪法必须补充有关“人权”条文的条件下批准宪法的。在此种情况下,国会通过了詹姆斯·麦迪逊在第一届国会第一次会议上提出的以弗吉尼亚州权利法案为基础的一整套宪法修正案的议案,于 1789 年 9 月 25 日提交各州批准,其中 10 条被各州批准,于 1791 年 12 月 15 日生效。由于这 10 条修正案主要体现《独立宣言》中有关人权的精神和内容,因而被称为《权利法案》。

宪法前 10 条修正案的主要内容是规定人民享有宗教信仰自由、言论自由、出版自由和集会、请愿的权利;公民享有携带武器的自由;未经户主同意,军队不得在和平时驻扎民房,除根据法律规定的手续外,战时也不得在民房驻扎军队;公民享有保障其人身、住所、文件、财物不受侵犯的权利;设立大陪审团制度,在任何刑事案件中不得强迫被告自证其罪,未经正当法律手续也不得剥夺任何人的生命、自由或财产;不得因本宪法只列举某些权利,而认为人民所保留的其他权利可以被取消或轻忽;凡本宪法所未授与合众国或未禁止各州行使的权力,由各州人民保留。

《权利法案》所保障的以上权利,联邦政府不得侵犯,但不适用于各州。此后,联邦最高法院对宪法第 14 条修正案的解释,把《权利法案》所保障的许多权利扩大到适用于各州。

除《权利法案》以外,重要的宪法修正案还有:

(1)1865 年生效的关于废除奴隶制的第 13 条修正案;(2)1912 年生效的关于把参议员的间接选举改为直接选举的第 17 条修正案;

(3)1920年生效的给予妇女以选举权的第19条修正案;(4)1964年生效的关于取消选举时人头税的第24条修正案;(5)1971年生效的关于降低公民选举年龄的第26条修正案;(6)1992年5月7日生效的关于控制国会议员给自己加薪行为的第27条修正案。此条修正案是在1789年由麦迪逊提出,在经历了203年以后,才得到3/4多数州批准。为此,在美国引发了一场关于宪法修正案从提出到批准的时效问题的大辩论。这场辩论直到1992年5月18日,联邦档案专员威尔逊宣布麦迪逊修正案为宪法第27条修正案和1992年5月20日,参众两院分别以绝对多数承认宪法第27条修正案后才告结束。

需要说明的是,1919年1月29日生效的关于禁酒的宪法第18条修正案被1933年12月5日生效的宪法第21条修正案所取消。这样,目前仍适用的只有25条宪法修正案。

令人遗憾的是一些具有进步意义的宪法修正案未能获得通过。例如1972年3月22日国会提出的给予妇女平等权利、实行男女同工同酬的修正案,7年期限到期后,虽经国会延长3年(至1982年6月30日),但仍未得到3/4的州(38个州)批准而不能生效。1978年8月22日,国会提出的在国会代表权、总统选举和宪法修正案的提出与批准方面给予哥伦比亚特区和州相同的权力的修正案也因到期未获法定批准州数而不能生效。

宪法修正案是美国宪法的重要补充与扩展,是联邦宪法的重要组成部分,与宪法本文一起,共同构成一个完整的宪法体系。

第四节 宪法确立美国政治制度的基本原则及思想渊源

美国联邦宪法确立美国政治制度的基本原则中,主要有联邦制、代议制、公民权利、限权政府、分权制衡、法治而非人治、文官控制军队等,其中构成美国宪法基础与核心的是分权制衡、公民权利两大根本原则。

一、分权制衡原则的思想渊源及现实意义