

美国政治制度

沈宗灵著

商务印书馆

美国政治制度

沈宗灵著

商务印书馆

1980年·北京

美国政治制度

沈宗灵 著

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 5 7/8印张 117千字

1980年5月第1版 1980年5月北京第1次印刷

印数 1—23,300册

统一书号：3017·271 定价：0.56元

目 录

前 言	1
第一章 宪 法	7
(一) 制定宪法的历史背景	7
(1) 《独立宣言》和民主共和国	7
(2) 从《邦联条例》到 1787 年的宪法	10
(二) 宪法的原则	16
(1) “人民主权”和“受限制的政府”	17
(2) “权力的分立”和“制约与平衡”	18
(3) “联邦与州的分权”	20
(4) “对军队的文职控制”	21
(三) 宪法的改变	22
(1) 宪法修正案	23
(2) 最高法院对宪法的解释	25
(3) 政党、总统和国会所创立的宪法惯例	26
第二章 政 党	28
(一) 两党制	28
(1) 两党制的历史发展	28
(2) 第三党和小党	33
(二) 民主党和共和党	36
(1) 两党之间和两党内部的相互争夺	36
(2) 两党的特征	37
(三) 两党的组织	39

(四) 压力集团	42
第三章 总统和行政部门	46
(一) 总统制的建立	46
(二) 总统的产生	49
(1) 预选制	50
(2) 争取政党提名总统候选人的竞选	52
(3) 两大党提名总统候选人的竞选	56
(三) 总统的任期、继任和弹劾	61
(四) 总统的权力	63
(1) 国家元首兼行政首脑	63
(2) 事实上的主要立法者	66
(3) 武装部队总司令	67
(4) 对外关系的最高决策者和执行者	68
(5) 本党首领	70
(6) 近年来国会和总统间冲突的加剧	70
(五) 行政—官僚机构体系	72
(1) 总统办事机构	72
(2) 内阁级各部	73
(3) 独立机构	74
第四章 国会	76
(一) 建立两院制的历史背景	76
(二) 议员和国会组织	79
(1) 议员的产生	80
(2) 国会选区的划分	83
(3) 国会的组织	85
(三) 国会的权力	87
(四) 国会的立法程序	89

第五章 联邦最高法院和其他法院	94
(一) 联邦法院的组织和管辖	94
(二) 最高法院	98
(1) 最高法院的特殊地位	98
(2) 最高法院的历史发展	102
(三) 其他联邦法院	110
(四) 诉讼程序	113
(1) 对抗制和陪审制	113
(2) 民刑事诉程序	115
第六章 联邦和州、地方政府	119
(一) 联邦制的宪法规定	119
(1) 联邦与州的关系	121
(2) 州与州之间的关系	123
(二) 联邦和州分权关系的历史发展	126
(三) 州和地方政府	131
(1) 州宪法	131
(2) 州政府	133
(3) 地方政府	137
第七章 公民权利	142
(一) 公民权利的法律规定	142
(二) 选举权	146
(三) 对黑人的种族歧视的法律及其在近年来的动向	153
(四) 战后的劳工法	157
(五) 战后初期的法西斯主义及其后的动向	160
(1) “忠诚调查”	160
(2) “麦卡锡主义”	161
(3) 几个主要的反共法律	162

附 录	167
(一) 有关术语译名对照	167
(二) 有关法律译名对照	178
(三) 有关判例译名对照	179

前 言

中美两国已自 1979 年 1 月 1 日起建交。这是一件具有重大历史意义的事件。为了发展两国人民之间的友谊，我们需要进一步了解美国历史、政治、经济、科学技术和文化等各方面的情况。本书旨在对美国的政治制度作一介绍。

任何国家的政治制度，都是一定社会经济基础之上的政治上层建筑，体现了各个统治阶级的专政，代表了这些阶级的利益。美国的前身是十八世纪英国在北美的十三个殖民地，当时在这些殖民地中建立的政治制度服务于英国的殖民统治，并在不同程度上为殖民地内部的有产者效劳。随着 1776 年独立战争的来到，美国宣布独立，成立了由十三个州组成的美利坚合众国，美国的政治制度开始建立。1787 年制定、1789 年生效的联邦宪法，奠定了美国迄今为止的政治制度的法律基础。从独立后到进入帝国主义阶段前，美国的政治制度代表了资产阶级的利益；在十九世纪中叶南北战争前，还代表了南部种植园奴隶主的利益。在进入帝国主义阶段后，美国的政治制度是美国垄断资产阶级的工具。

帝国主义时期资产阶级各国的政治制度，总的来说可以分为两类：一类是以美、英、法等国为代表的资产阶级民主制；另一类是以第二次世界大战前德、意、日为代表的法西斯统治。法西斯统治的特征是对外疯狂侵略、扩张，对内实行恐怖

统治，干脆连资产阶级民主的形式也抛弃了。资产阶级民主制的主要标志是：在形式上实行“代议政府”、两党制或多党制、法治、政府在宪法和法律规定的范围内活动、公民在法律前人人平等、享有选举权和其他基本自由、权利，等等。但在这些共同标志的基础上，各国政治制度又都各有特点。本书所着重介绍的是美国政治制度的特点。

例如，美国是一个资产阶级共和国。就国家最高权力，即主权的归属而论，资产阶级政治制度一般有共和制与君主立宪制之分。前者主要指在法律上，主权属于“全体国民”；后者主要指某一世袭君主在宪法规定的条件下握有主权或作为“国家的象征”。美国象目前多数资产阶级国家一样，采用共和制形式，而不是象英、荷、日等国那样实行君主立宪制。当然，这两种制度的差别，在十七——十九世纪，曾有过重大政治意义，在帝国主义阶段，这种意义已消失殆尽。

美国实行联邦制。就中央和地方之间关系而论，资产阶级政治制度一般有联邦制和单一制之分。前者主要指在法律上中央政府和地方政府的权力都由宪法所授予，从某种意义上说，两者并无统属关系；后者则指地方政府的权力由中央政府授予，地方政府隶属于中央政府。美国象西德、加拿大等国一样，实行联邦制，而不象英、法、日等国那样，实行单一制。但美国的联邦制也不同于其他国家的联邦制。例如，在实行联邦制的各资产阶级国家中，美国联邦制对其整个政治制度的影响是最显著的，美国的联邦与州之间的分权关系也可以说是最为复杂的。

美国实行成文宪法制。就宪法的形式而论，资产阶级政

治制度一般有成文宪法和不成文宪法之分。前者主要指有一个称为宪法的、单独的、成文的法律文件。其效力高于一般法律，制定和修改也须通过不同于一般立法的程序；后者主要指并不存在这一文件，其宪法是由有关宪法问题的立法、法院判例和习惯共同构成的。英国是实行不成文宪法的典型，美国与其他大多数资产阶级国家则实行成文宪法制。但美国的成文宪法制也不同于有些资产阶级国家。例如，美国现行宪法还是1787年制定的那个宪法（迄今已有二十六条修正案），但在其他一些国家，如法国，从1789年爆发资产阶级革命，1791年制定第一个宪法以来到现在，其宪法已几经更迭。

美国实行两党制。就政党制度而论，资产阶级各国的政治制度一般有两党制与多党制之分。前者主要指两个占绝对优势的资产阶级政党垄断政府，通过竞选轮流上台执政；后者主要指有更多的政党相互角逐，因此，竞选结果往往要由两个或更多的政党组成联合政府。美英两国是推行两党制的典型，多数资产阶级国家则推行多党制。但美国的两党制也不同于英国的。例如，美国的两大资产阶级政党都公开地打着维护资本主义的旗帜，从未有一个大党是象英国工党那样的“工人政党”。

美国实行总统制。就立法机关和行政机关的关系而论，资产阶级政治制度一般有内阁制（或议会制）与总统制之分。前者主要指在法律上，行政机关（以首相或总理为首的内阁）由议会产生，并向议会负责；后者则指行政首脑（如总统）由选民直接或间接选举产生，立法、行政与司法三个机关相互独立，各自向宪法负责。英国是实行内阁制的典型，战后西德、

意大利与日本也实行内阁制；法国在传统上实行内阁制，但在1958年制定新宪法后，总统权力已大为加强，其政治制度已介乎内阁制与总统制之间。美国是实行总统制的典型，它的政治制度在形式上最完整地体现了所谓“三权分立”与相互“制约与平衡”的原则。

美国推行两院制。就立法机关的组成而论，资产阶级各国的政治制度有两院制与一院制之分。绝大多数资产阶级国家都奉行两院制，其中以英美两国为典型。但美国的两院制具有许多与英国不同的特点。例如，无论就形成原因、组成或权力而论，美国的上议院（参议院），显然不同于英国的上议院（贵族院）。

美国的最高法院拥有审查联邦和州的一切法律是否违反联邦宪法的特殊权力。就司法机关的权力而论，美国的这种制度在各资产阶级国家中是极为突出的。

在选举制度方面，美国也有许多特点。例如它实行单数选区制、预选制，在总统选举中形式上还实行间接选举制，等等。

此外，美国的全部政治制度，都在不同程度上和不同形式下打上了奴役和压迫广大黑人的烙印。美国政治制度的发展史和美国白人种族主义者对黑人的奴役与压迫以及黑人为争取民族解放而进行的斗争，密切地联系在一起。

本书介绍的是美国现行的政治制度，而不是美国政治制度的历史。但是，任何国家的任何政治制度都有其历史发展的过程，而且都与当时社会的发展，特别是这一国家国内外的政治斗争紧密结合。因此，本书在叙述美国政治制度的一

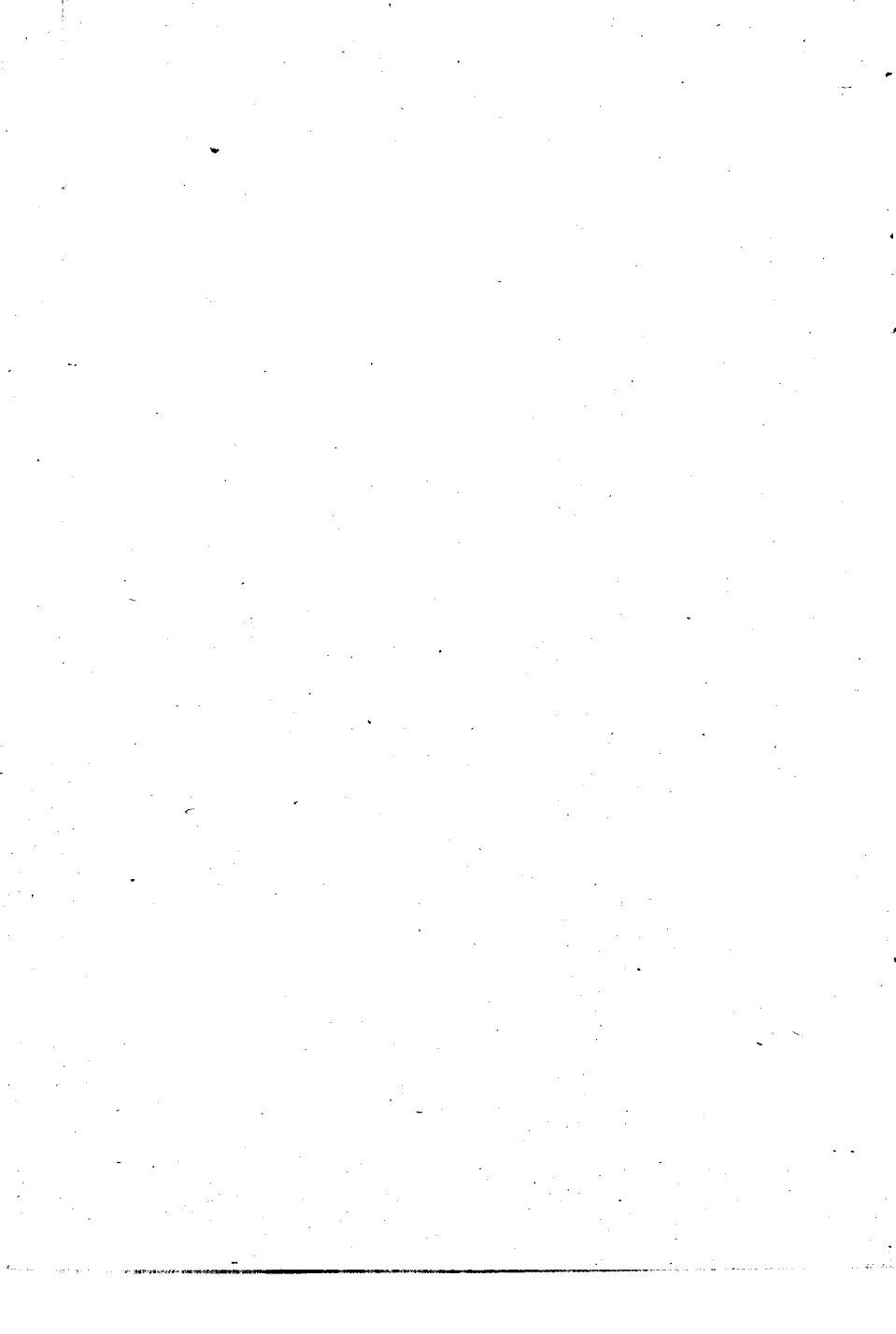
些主要特点时,要适当叙述它们产生的历史背景与发展,它们与不同时期政治斗争的联系。

当然,本书要着重叙述美国政治制度在第二次世界大战后,尤其是二十世纪六十、七十年代的发展变化。

由于实行联邦制,美国既存在了联邦一级的政治制度,又存在了五十个州的相互独立的州政治制度。本书着重研究联邦政治制度,包括联邦和州之间的分权关系;对州和地方政府以及州与州之间的关系,则作简单论述。这不仅是因为联邦政治制度的重要性远远超过州的制度,也因为联邦政治制度在美国整个政治制度中是最典型的。

美国政治制度的范围极为广泛。本书仅限于其中主要的几个方面,即宪法、政党、总统和行政部门、国会、最高法院和其他联邦法院、联邦与州的关系、州和地方政府以及公民权利。选举制度是一项重要的政治制度,为了避免重复,在本书中分散在有关各章中阐述。

上面已指出,美国最高法院拥有审查联邦和各州立法是否违宪的权力,因此,在论述美国政治制度时,不仅要引用有关宪法规定和立法,而且要更多地引用最高法院的有关判例。



第一章 宪法

(一) 制定宪法的历史背景

宪法是一个国家的根本法。美国是以宪政为标榜的，又实行成文宪法制。因此，研究美国的政治制度，可以从它的宪法开始。

美国的各州都有州宪法，但通常所讲的美利坚宪法仅指联邦宪法而言。现行的联邦宪法仍是 1787 年制定、1789 年生效的那一宪法，迄今已有了二十六条修正案。

(1) <独立宣言>和民主共和国

如上所述，美国的前身是英国在北美大西洋沿岸的十三个殖民地。那时这一地区的主要矛盾是以资产阶级为领导的殖民地广大人民和宗主国英国的殖民统治之间的矛盾，归根到底，反映了北美资本主义的独立发展和英国殖民奴役间的矛盾。1776 年 7 月 4 日，十三个殖民地代表组成的、在费城召开的大陆会议通过了著名的<独立宣言>，正式宣告殖民地脱离英国而独立，成立共和国。

<独立宣言>主要由著名政治活动家托马斯·杰佛逊起草，是美国和西方各国资产阶级革命历史上的一个重要政治文献，是一个反民族压迫和反封建的政治纲领。马克思曾称之为“第一个人权宣言”（《致美国总统阿伯拉罕·林肯》，《马

恩全集》，第16卷第20页）。

《宣言》一开始概括地叙述了资产阶级革命时期新兴资产阶级的一些最激进的政治原则：“所有人都生而平等”，都具有天赋人权，其中包括“生命权、自由权和追求幸福的权利”；为了保障这些权利，人民设立了政府；政府的权力来自“被统治者的同意”，如果政府损害以上目的，人民就有权改变或废除这一政府，另行成立新政府。

《宣言》接着就列举了英国殖民统治的二十七条罪状。最后，庄严地宣告美国脱离英国而独立，“成为自由独立的合众国”。

《宣言》不仅明确宣告独立，而且也表明新生的美国是一个民主共和国。在当时的历史条件下，成立共和国这一事实是具有重大政治意义的。

在《宣言》发表前，已经历资产阶级革命的国家仅西欧的尼德兰和英国，但这两国的资产阶级革命都是不彻底的，都是以资产阶级和贵族的妥协而告终的。尼德兰革命胜利后所建立的国家虽然号称共和国（荷兰共和国），实际上是一个半君主性质的共和国；英国资产阶级革命胜利后所确立的君主立宪制，更表明了这一革命的妥协性。而就整个欧洲大陆来说，封建君主专制占有统治地位，法、俄两国是当时欧洲大陆上封建君主专制的堡垒。因此，当时美国宣告独立并成立资产阶级民主共和国，是对正在瓦解的旧封建世界的一个巨大冲击。

再从当时美国国内政治形势来看。在独立战争前后，即使在抗英的爱国派阵营中，也展开了右翼的妥协派和左翼的激进派、民主派之间的严重斗争。这一斗争和君主制与共和制

之争是密切地结合着的。妥协派主张与英国妥协、反对独立的一个主要论据是：英国的君主立宪是世界上最优良的政体，但英国议会破坏了这一政体，因此，殖民地人民所要求的不是独立和建立共和政体，而只是要求获得作为英王陛下臣民的合法权利而已。反之，激进派、民主派则要求建立民主共和国，也就是要求独立，彻底推翻英国殖民统治。激进派著名代表人物托马斯·佩因在战争前夕所发表的《常识》一书，在美国走向独立战争过程中曾起了巨大的推动作用。该书尖锐地批判了君主制，特别是英国的君主制，目的就是鼓吹独立。

最后，从当时的政治思想领域来看。即使在十七、十八世纪先进的资产阶级启蒙思想家中，大多数人，如英国的洛克、法国的孟德斯鸠、伏尔泰等人，也都是主张君主立宪制的，主张民主共和制的仅少数。卢梭是坚决主张民主共和国的，但他的《社会契约论》在十八世纪六十年代才出现。

所有这些都说明当时《独立宣言》宣告美国成立共和国具有重大历史意义。从此，民主共和国原则在美国深入人心，美国反民主派虽然曾不止一次地阴谋在美国建立君主制，但都没有得逞。在1787年制定的宪法中也确立了共和政体的原则，并明确规定：“合众国应保证全国各州实行共和政体”（第四条第四项）。

当然，《宣言》中所提出的那些政治原则，包括民主共和国的原则，尽管在当时具有历史进步的作用，但在本质上都代表了资产阶级的利益。正如恩格斯在批判十八世纪法国启蒙思想家时所指出的，“这个理性的王国不过是资产阶级的理想化的王国；永恒的正义在资产阶级的司法中得到实现；平等归结

为法律面前的资产阶级的平等；被宣布为最主要的人权之一是资产阶级的所有权；而理性的国家、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。”（《反杜林论》，单行本第 15 页）

在独立战争过程中，原先的十三个州中有十一个州制定了各自的宪法，在罗得岛和康涅狄格两州，殖民地时期的宪章继续生效。这些新的州宪法由于是在革命高潮时期制定的，因此，在《宣言》的影响下，包含了一些资产阶级民主权利的条款。

（2）从《邦联条例》到 1787 年的宪法

独立战争胜利后，美国进入了一个新的历史时期。

从 1776 年开始，十三个州的代表就着手制定《邦联条例》，正式结成同盟，但直到 1781 年，这一条例才由十三个州所批准，从某种意义上说，成为 1781 年至 1789 年联邦宪法生效前美国的根本法。

按照这一《条例》，“各州保留其主权、自由和独立”（第二条），“各自加入这一巩固的、相互友爱的同盟”（第三条）。这就是说，那时的“美利坚合众国”仅是一个“邦联”，是由十三个州组成的一个松散的同盟。“邦联”是一种比较特殊的国家体制，它是由几个独立国家结成的一个同盟，全国缺乏一个统一的、强有力的中央政权。那时美国的邦联没有单独的行政和司法机关，而仅有一个由各州两名至七名代表组成的国会，在投票时各州都只有一票表决权；国会的权力也限于处理对外关系和州际争端等事务；邦联在采取有效行动时须征得九个