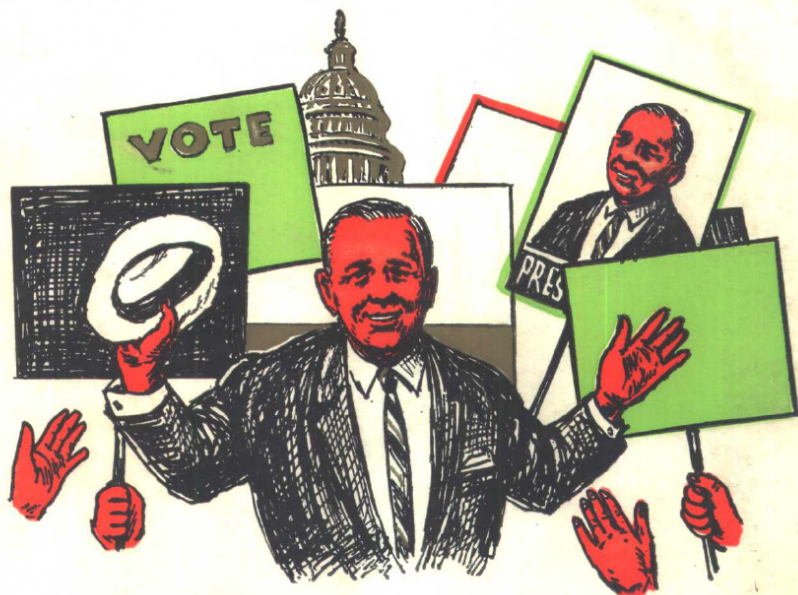


美國政治的實踐

譯維大丁 編合奇羅・維李



THE AMERICAN POLITICAL PROCESS

Edited by Leonard W. Levy and John P. Roche



美國政治 的 實踐

李維·羅奇
編合
丁大維譯

今日世界出版社

THE AMERICAN POLITICAL PROCESS edited by Leonard W. Levy and John P. Roche. Published by George Braziller, Inc., New York. Copyright © 1963 by Leonard W. Levy and John P. Roche. Chinese edition published by World Today Press, Hong Kong.

美國政治的實踐

編選：李維·羅奇合編

譯者：丁大維

封面設計：李維陵

出版：今日世界社

香港九龍郵箱五二一七號

印刷：美達印刷有限公司

香港皇后大道西五一九號

定價：港幣二元

公元一九六五年九月初版
民國五十四年九月初版



序

厄納斯特·梅

一九六一年秋季，哈佛大學應邀替七十五名由巴西聖保羅文化協會和美國國務院送到美國來的巴西學生領袖們安排一套基礎課程。哈佛的拉丁美洲研究所預備當這些學生在該校作十日逗留時，由我們四位美國專家和他們共同研究。

我們開始準備節目，發現沒有合適的教科書，葡文的和英文的都沒有。所有讀本都是為大學課程用的，或至少需要讀者有相當專門知識的。我們雖然可以希望這些巴西學生對巴西的事情知道得很多，但我們不能不假定他們對美國如何長成，美國的文化怎樣，美國民主或經濟制度如何運行等等，幾乎毫無所知。爲了應付他們的需要，我們認為應該著成四本以基本讀物爲內容的完全新的書。

巴西學生抵達時，這四本書還未編好。我們四人分發一些讀物給他們傳閱。我們也花了很多時

間與他們交談，試圖回答他們的問題，並找出他們對美國什麼事感興趣，什麼事感迷惑。

我們現在還不知道這種教導所產生的效果如何。對於那些對美國懷有敵意的人，我們不曾打算改變其看法。我們所希望的只是他們都能在回國之前對美國知道得更多些，不致再發表過於簡單籠統的意見；在這個程度上我們認為成功了。無論如何，我們希望這四本書以及其前言將使別人可以着手進行相仿的計劃。

這幾本書和類似的著作不同，是專為那些在這些學科方面沒有專門智識底子的讀者而設計的，同時，因為它們是爲了外國讀者而編選的，它們所介紹的遠景甚至可能使專家們都發生興趣。外國讀者們應該從這幾本書中看出美國的輪廓，比較靠近的讀者們也同樣可能看出一種美國形象。

在這一書內，李維和羅區兩教授蒐集了一些顯示美國政治實際情況的讀物。李教授是歷史學家，他的著作改變了他那一代對美國建國元老時代的觀念；羅教授是著名的政治學家和很有聲望的作家，他是「美國人民主行動協會」的一位領袖（一九六二年起任全國大會主席）。他們兩人經過研究和經驗，都感到像聯邦——州——地方、或行政——立法——司法那種簡單呆板的分門別類，並不能傳達真正情況。他倆用報告、討論、法庭裁決、文告、甚至記者招待會等具體而容易了解的例子，來揀出現實的人性衝突與合作，描寫幾乎每日都在變化的各種平衡，也指出有許多問題美國的制度幾乎還未開始解決。讀者從這裏可以得到一個清楚的輪廓，看出使美國達到現在地位並保證將來多姿多采不遜既往的那種想像力和活力，那種對實驗和妥協的欣然情願，以及接受挑戰和應付挑戰的熱心。

前言

里奧納德·李維
約翰·羅區

憲法與聯邦制

研究美國政治的合理出發點顯然是美國憲法。但是美國這部基本法像馬丁·朱樹維特的侄孫一樣，只有「臉部的初步想像和粗畧概念」而已。仔細閱讀憲法之後，只會使探究者感到迷惑：短的文件，結構很明朗，但擬定憲法者並未明確劃定權力關係。根據憲法規定，修改憲法必須獲得國會的三分之二及州議會的四分之三同意，這顯然是草擬憲法者有意約束多數的權力。國會和總統聯合起來也無權修改憲法，除非獲得很大比例的州的同意。但憲法中却又未明白授權任何方面約束中央政府：既未規定中央政府司法部門，也未規定各州政府，在制度上有任何方法迫使中央政府遵守憲法上的限制。

的確，稍微一想便可想像得到，如果美國憲法在一七八七年制定時便詳列細節，它決不能經過

美國的大轉變——自一個落後的、以農業為基礎的前殖民地國家，轉變為一個工業化、城市化大國——而依然存在。一七九〇年時，美國人口有百分之九十五是住在居民不到二千五百人的鄉鎮上的；只有兩個「城市」，其人口達到二萬五千人！根據一九六〇年的人口調查，全美國人口的百分之七十左右住在城市區，全部工作者中只有不到百分之十是務農的。但是全國政治生活的基本法規仍舊根據同一部憲法。為什麼這部一七八七年的文件能如此耐久呢？

斷然不是因為修改方便。前十條憲法修正案——人權法案——是一七九一年制定的。其後又制定了十三條，但其中只有一條——第十四條——具體談到政權的分配；這條修正案廢止了美國內戰（一八六一——六五）後所通過州政府的若干權利。廿世紀內所通過的修正案都是關於憲法上的小事，談不上改變國家的權力組織；這些修正案中，兩條是等於紀念想在憲法中加入「禁酒」條款而結果失敗的，一條是在總統佛蘭克林·羅斯福故世後攻擊他曾四度連任的，一條是否決一個荒謬的司法決定認為中央政府無權制定一種實際所得稅的，數條是關於選舉的，最近的一條則是規定首都區的居民有權參加總統選舉的。總而言之，只有一條涉及一種非常重要的政治關係——即州與國家間的關係。美國憲法的生存能力一定是另有來源了。

首席大法官馬紹爾一八一九年時說，憲法不應該「包括其廣大權力所准許的各種權力的明確細節，」也不應該包括「一切執行它們（權力）的方法」的細節；相反地，「它（憲法）的性質……使我們「只須規定它的大綱，指定它的重要目的，讓組成這些目的的次要成份從目的本身性質中去演繹。」換句話說，馬紹爾的理論是說，正是因為這種缺乏明確性和這種含糊性才使憲法有力量 and

適應性。美國歷史很明白地支持了他的觀點。美國人並未感到時時需要修改憲法或重寫憲法，因為每一代人都以根據他們自己的問題來解釋這份原文。

舉例來說，憲法（第一條第八節）授權國會管理「各州間的商務」。根據一七八七年時情形，在運輸方式發生革命性的改變之前，主要是等於授權國會維持一個全國市場，防止各州在彼此之間建立貿易壁壘以排斥非本州貨品。但是在「吉本斯控奧格敦」一案中，最高法院於一八二四年解釋稱，「州際商務」的範圍遠超乎僅僅貨物運輸，而是各州間商務來往的整個過程。當十九世紀末葉，運輸的負擔由鐵路接過去之後，「吉本斯控奧格敦」案中的原則，被引用來授權國會管理州際運輸工具的價格，安全措施以及財政程序，後來更管理各州內的「影響」州際商務的鐵路。此外，國會運用商務權力禁止「壞」東西由一州運至另一州，類如彩票、娼妓、懸賞拳賽影片、偷盜來的汽車、以及違犯州法而生產的石油等。

這種州際商務範圍的擴展，並不是沒有經過相當爭執的，有時甚至遭到司法方面的攻擊（例如一九一七年在「漢莫爾控戴金哈特」一案中，最高法院認為國會無權禁止由重工業製成的貨物進行州際貿易）；但是儘管在憲法解釋方面有高有低，這條商業條款範圍是歷來有增無減。雖然法院有權過問，但範圍的推廣基本上是由總統及國會——所謂國家政府的「政治機構」——來進行的，其最初的推廣步驟是合併在一些重要法案內，類如一八八七年的州際商業法案，一九二〇年的運輸法案，一九三五年的全國勞工關係法案，以及一九三八年的公平勞工標準法案等。美國司法部門在政府權力結構中的作用，容後再加討論；目前只須明瞭一點就夠了，即是法院沒有動議權，它們處理

有關憲法問題慣常是「後天性」的。

問題的要點是，憲法的商業條款雖然在文字上沒有更改，但國會在國民經濟方面的權力，目前在憲法上並無有效的限制。目前不可能在任何站得住的法律基礎上，劃分州際商業和州內商業。聯邦政府的最低工資法毫無疑問地可以實施於全國所有雇員；目前甚多雇員（類如農業工人、洗衣工人、等等）之所以不包括在內，乃是政治上的命令，而不是憲法上的規定。

在徵稅方面，權力的擴展情形與此相同：憲法規定國會有權征稅並使用稅款以增進「國家的一般福利」（第一條第八款）；這一規定使美國政府有基本理由干涉州政府和地方政府的事務。例如，城市必須採用首都華盛頓所規定的若干標準，然後才能領取聯邦政府市區重建計劃中的巨額津貼。技術上說來，城市屬於州政府管轄而不直接在聯邦政府管轄之下（首都華盛頓當然例外），但在上述情形下，聯邦政府間接將權力侵入州政府——反對者稱這種間接干預方式為「行賄」。

既然美國在大多數主要問題上有一套「不成文」憲法經常在改變以適應新的政治需要，而這種改變大部是緩漸的和沒有受到挑戰的，那麼在這種情形下，美國聯邦制又是怎樣性質的呢？

聯邦制的基礎有一個前題，即是：在美國，中央政府與州政府之間有主權的劃分，前者行使後者所「授」給它的權力，後者則「保留」一切未曾授給前者的權力。用想像的名詞來解釋，這很簡單：等於兩輛由相對方面駛來的火車，在雙軌上毫無事故地彼此經過；國家和州的權限也與此一樣，不應彼此發生衝突。

像中古時期的政治理論學家曾努力試圖劃分世俗權力範圍（統治權）和宗教主權範圍（祭司

權)而結果失望一樣，這種方式有一個天生的困難，即是誰來決定哪種權力屬於哪個範圍呢？換句話說，一個人可以認為州權合法，深信州應有州的權利，但同時也可堅持中央政府——或中央政府機構若最高法院等——有權決定什麼是州的合法權力的內容。倒過來說也可以：像麥迪遜那樣倔強的國家主義者，也居然有一次主張州和法院有權決定全國政府是否逾越它的正當權限。

從制憲會議產生的聯邦制，反映一種實際上的努力在政治命令許可下和以現有的州權為背景下，建立一個愈強愈好的中央政府。關於州與國家間的權限發生衝突時應由誰來裁判這一決定性問題，憲法第六條中簡潔地規定着：「本憲法與依照本憲法所制定之法律……應為全國之最高法律，」因而應為各州所遵守。看上去這條「最高主權條款」似乎把事情規定得很清楚，事實上它只不過揭露了一個關鍵問題，由人隨後加以辯論和決定。這個問題是：誰來決定一條受詰難的法律是否是「依照」憲法所制定的？

篇幅限制我們探討這一令人神往的歷史問題；這裏我們只能說，最後決定是中央政府有權規定它自己的與州相對的權力，而這一決定是在聯邦統一主義者在血腥的內戰中獲勝後才達到的。自那時起，最高法院曾不時引用「州應有州的權利」這條原則來抑制中央政府的權力（最後一次是在一九三六年），但這裏應該指出，高等法院——中央政府的工具——是代表州的權力這樣做的。至於說州本身生來就有權反抗州權之被「違憲」侵犯，這一觀點是沒有法律根據的；但是——像南方各州政府試圖反抗取消學校隔離那樣——州應有州的權利這一概念，在政治舞台上繼續是政治口號的來源。

然而，儘管聯邦制如其說是富有生存能力的憲法理論，不如說是引起爭論的泉源，但美國的州政府顯然享有很大的權力，斷然非英國的自治城市或法國的地方政府所可比擬。普通公民對憲法細節並不發生興趣；在他的觀點中，州政府——或其部門之一——教育他的子女、修築道路、劃定他的產業權利（例如分區制條例）、實施健康和福利計劃、以及逮捕和控訴傷害他的人或偷他財物的人。換句話說，在憲法水平上，州可能沒有重要保護辦法，使本身不受中央政府的侵犯；但事實上，州決不是中央政府的法定從屬機構。雖然美國內戰以及聯邦政府在作戰、徵稅、及商業各方面權力的整個現代發展，已褫奪了各州在憲法上的防衛，但各州並不是俯伏在下和毫無保障的。各州享有巨大的事實上的權力；除去在不尋常的政治壓力下，州權問題很少有人提出異議。

兩者之間很少發生衝突的理由——過度地簡單來說——是因為中央政府默默地放棄了很多權力，而在「合作聯邦制」原則下，任由州政府去行使這些權力。舉例來說，在聯邦政府的「受影響地區」計劃下，每年有數億元分配給州的教育部門，以賠償由於聯邦政府活動而使州政府須應付的特別問題，類如聯邦政府在一個學校區設有軍事哨所，原子能委員會實驗所、或其他規模很大的免稅的機構時，所造成當地教育方面的負擔。在類似的方式下，聯邦政府的民間防衛計劃協助地方當局進行各種計劃，如產科服務、築路、供應學童午餐、救濟殘廢兒童、職業改善等等；聯邦政府負擔城市改建所需的款項三分之二。除去牽涉種族問題或宗教問題時之外（取消學校隔離以及政府津貼私立宗教性教育機構問題是最近造成思想緊張的原因），州政府樂於接受及支配這些補助金，很情願讓沉睡中的州權維持原狀。

但是聯邦政府為何這樣轉讓它的主權呢？現在我們來到了問題的中心：在美國，州是政府組織的有效單位。美國政府是兩黨制，但這並不意味在每個投票地點都有兩個紀律嚴格的全國性政黨彼此對峙。爲了競選總統，每四年有一名民主黨候選人和一名共和黨候選人對峙，而各州的民主黨和共和黨員則分別團結於兩人身後（但這也并不盡然。一九六〇年，密西西比州的民主黨員甚至拒絕將甘迺迪的名字印在選票上；一九五二和一九五四年，維吉尼亞州的民主黨組織曾有效地支持艾森豪。一九六〇年，南部若干州的民主黨拒絕接受民主黨的全國競選政綱！）這兩個政黨在各州內的黨組織形成全國性聯合，以競選總統；但一俟總統選出後，政治便又恢復到州的階層——也就是恢復到國會，因爲國會議員的選舉是以州及地方選區爲基礎的。獲選的總統，不論是民主黨或共和黨，都只不過是個全國性的政治人物，其身後並沒有任何有意義的全國性政治機構：政黨的全國委員會並沒有政策上作用，只是在兩屆總統競選期間籌款還債而已。（競選費用的確實數字很難獲悉；但據估計，一九六〇年競選總統時雙方各自花了一千五百餘萬元；包括一切費用在內，競選的總經費高達一億六千萬元之鉅！）

如同下節將要提到的，兩黨的主要國會議員們歷來都認爲組織全國性的政黨機構可能性不大。這些議員們由於資歷愈來愈高，由於自沒有政治競爭性的選區一再當選，成爲衆議院和參議院中各委員會的主席；他們認爲任何組織全國性黨組織的企圖都是旨在擴大總統的權力。因爲沒有對抗權力存在，這些主要國會議員可以站在權力不受挑戰的地位和總統週旋，他們並不希望總統的權力獲得增強。以最近的例子來說，一個全國性組織的民主黨必然以城市爲基礎，因而必然會支持甘迺迪

總統一九六二年的建議在政府機構下成立一個城市事務部門。但衆院中的共和黨議員只和來自南部各州的民主黨議員聯合起來否決這個建議，而他們並沒有遇到有組織的反對。總統毫無辦法，唯有在記者招待會中將這些議員們抨擊一番而已；他是陷於一種政治真空之內。

如果發展強大的全國政黨是總統的意旨，那麼維持州政府和地方政府的權力可以說是國會各委員會主席們和反對黨領袖議員們的不變的目標。有一點值得注意的是，州政府是以不讓城市有權著名的：州政府在劃分立法區域時，特意儘量減少城市選民的作用，使城市人口和鄉區人口之間，時常發生很大的數字差別：在選拔程序中，一張農區選票的份量往往等於三張城市選票，這是微不足奇的。（一九六二年，最高法院事實上曾判定這種人口差別違犯憲法修正案第十四條所規定的公民享有受法律上之平等保護權，但尚須經過相當時日後，這一判斷才會發生它的真正影響力。）

因此，每當一件主要任務需要國會決定應交聯邦政府直接執行呢，還是應交州政府執行，兩院中有勢力的議員便會立即選擇後者——縱使後者顯然是效能差的和不便的，像執行對失業者補償那件任務時一樣。這並不僅是思想上的偏愛，而且是根據冷酷的政治事實的。國會議員們是直接受制於州、郡、城市等地方黨組織的，而這些地方黨組織對州政府（當然也包括郡政府和市政府）有巨大的既定的利害關係。地方政治機構依賴於任命權，即任命職位、訂立合同、幫人忙等等；而州政府和地方政府是這種政治滑潤劑的主要來源。雖然聯邦政府的職位中，約有百分之九十五是屬於文官制度的（其中也並不是完全不受任命權的影響），但州政府和地方政府的基本標語仍舊是「官位屬於勝利者」的。（這種事情很難加以確定，但專家們一致認為，美國貪污的最大集中點是郡政府。）

州政府因此不但繼續生存，而且作為美國政治中地方觀念活動的根據地而日趨繁榮。舉一個具體例子來說聯邦政府根據它的商業權力、戰爭權力、鐸路權力、或三者合併起來的權力，有權進行一個大規模築路計劃。在這種情形下，公路局局長將掌有價值數十億元的合同；他如果有意如此，大可以將全國的建築商排列在總統身後。當然不會有人施壓力迫使建築商們支持總統，但可以預期的，他們將自然地衷心——甚至以金錢——支持總統的政策。譬如說，他們可能以金錢津貼總統所挑選的地方職位候選人競選。

這顯然是一種對州權的侵犯——至少參眾兩院的議員們將會一致聲稱如此。為了避免總統「獨裁」，議員們將議及通過一種制度（像目前所實施的制度那樣），規定聯邦政府只須準備築路所需的款項，而由州的有關當局去分配合同和應付承造商。對於那些認為總統權力集中的發展將威脅美國傳統制度的人來說，這是一個非常實用和現實的辦法。他們準備接受事實，承認在廿世紀的六十年代中央政府的職務必須擴展，但他們想要一方面使憲法適應時代要求，另一方面保持以前在沒有這樣複雜的年代時所特有的權力分散。

作一個結論來說，美國的聯邦制已經喪失了它的理論根據；自一九三七年起，州權這一憲法原則已經失去一切立場，目前只是司法博物館中展覽的一件古董而已。但是與此同時，州與國家間的平衡仍能畧約保持，這是由於一個以州為基礎的政黨制度的運用，這個制度關心於維持州政府在工作方面——既使不在理論方面——的特權。因此，不論州的法律地位如何抽象，州的工作却甚為繁忙，在與中央政府「合夥」中，它是不可少的政治實體。

權力的劃分

從州與國家之間的關係，轉到聯邦政府本身內之關係，等於從一張大地圖轉到一張放大的插圖。正像國家與州的權限在憲法中只是含糊地劃定那樣，總統、國會、以及聯邦司法部的權限，也規定得並不明確。本質上說來，憲法制定這三個政府單位，任由它們去劃定它們自己的權力範圍。因此，關於美國政府是以「權力劃分」為基礎的這一濫調，至多只說對了一半；事實上，權力是混合在一起的而不是分開的。美國總統的所謂「獨立」，乃是由於他的固定四年任期，和他的被全民所選舉而不是被任何一個他可以操縱的正式權力機構所選舉。換句話說，美國總統權力極大，他是國家在外交事務上的發言人，他動議法案，他統帥防務設施，他監視國家政策的執行；但他的權力主要是他在政治上超羣地位的作用，而不是憲法所授給他的。

舉例來說，總統權力中最少限制的，是他以三軍總司令身份所享的權力；以三軍總司令身份，他可以不必與國會會商而使美國採取類似作戰的步驟——雖然憲法上規定決定戰爭之權屬於國會。一九五〇年六月，杜魯門總統以三軍總司令身份下令美軍馳援南韓，國會隨後批准此一行動。但國會中的共和黨議員和若干民主黨議員厭惡杜魯門的行使此一權力，結果在一年內民主黨政府遭受攻擊，共和黨領袖們抨擊民主黨是美國的「戰爭黨」。對韓戰的不滿變為很普遍；一九五二年的總統

競選運動中，共和黨的策畧家曾很有效地利用這一滴不滿。

民主黨和共和黨都學到這次教訓。一九五四年法軍在中南半島搖搖欲墜，美國副總統尼克遜和其他人主張像杜魯門那樣，立即出動美軍以恢復該區的平衡，但總統和他的政治顧問們拒絕此一計劃。不論總統在憲法上享有的權力如何，艾森豪和他的顧問們不願處於一種暴露的政治地位，遭人抨擊為「戰爭黨」。的確，艾森豪會費了大力氣去預先徵求國會的同意，以便在台灣海峽以及中東於必要時採取行動，而國會對此也有堅決的反應。甘迺迪政府的小心處理寮國及越南危機——尤其是在一九六二年初期所用的委婉說法，以解釋美軍在該等地區雖可能開槍，但並非從事戰爭——也是基於同一個冷酷的政治打算，即民主黨決不再被人稱為「戰爭黨」。

在另一部份政治生活中，美國總統——至少根據標準的組織圖則——有權指揮行政部門和整個政府。但事實上所有的最高級任命，都必須獲得參議院的批准；次一級和低級的政府職員，其職位的安全又受有文官制度的保護。因此，一方面只有很少幾個行政官員可以由一個新上任的總統說去職就去職的；另一方面，重要職位的任命又須獲得參議院的同意。加上像聯邦準備金董事會、州際商業委員會、證券與交易管理委員會、聯邦電訊委員會等重要的調整性機構（這裏只舉出幾個所謂「獨立的調整性委員會」），其委員們都是有固定任期的（準備金董事會董事們的任期是十四年），而且任期與總統任期不相符合，事實上是不能去職的。這樣一來，總統如想在政策方面控制「他的」政府，可以想像得到是多麼困難的了。

雖然參議院可以用它對任命的批准權來干預行政權（這種干預是很少發生的，因為聰明的總統

在正式提名他想委任的人之前，都已預先徵得主要參議員們的用意，但總統根據憲法也享有一種很大的「立法」權：即否決權。簡單說來，總統在立法方面的權力，等於參眾兩院三分之二多數的權力——因為國會必須以三分之二多數通過，才能否決總統的否決。此外，總統否決權的存在，使總統並不須時常使用這種權力；總統只須預先向國會暗示他將否決某些措施，國會通常便加以更改，尤其在重要議案方面更是如此。何況目前的辦法是——雖然並無憲法根據——所有重要議案都由總統藉國會的本黨發言人提議。

存在於一切政治關係的根基處的真正重要東西，當然是財力了。一位總統可能有想像中最好的政策抱負，但除非他能獲得國會答應撥給所需要的款項，否則他的抱負不能實現。舉例言之，並不是人人都注意到，聯邦政府之所以未能依據各條民權法規取有效行動，其主要困難之一是由於國會堅持拒絕司法部的民權科雇用足夠的職員。（一九六二年，司法部反托辣斯科的職員有二百七十一名律師，民權科却只有四十名。）預算是每年一度的，國會通常堅持所有撥款也都按年度表決。

這個辦法時常引起紊亂。國會在它的外交政策委員會（眾議院外交事務委員會和參院外交關係委員會）命令下，可能和總統通過一個範圍很廣的計劃，類如「進步聯盟」計劃那樣，預備在十年內撥款二百億元，協助拉丁美洲促進經濟及社會發展；但這只是行動的前奏而已。這一響亮的聲明的本身並沒有錢；財務事宜必須由各個國會委員會、各個撥款委員會去分別商討，由兩院所通過的議案分別去處理。以「進步聯盟」計劃來說，國會嚴峻拒絕授權總統從事「秘密供給資金」，即隨時向國庫借支所需款項，雖然有人爭執謂此一辦法可使撥款辦法在全面的長期的國會授權下有轉圜