



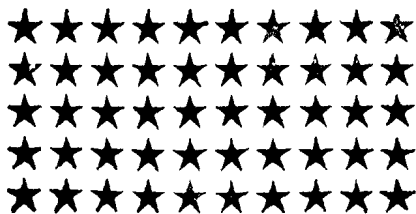
MEIGUO CONGSHU
Meiguoshi Ruhe Zhidu

美国丛书

美国是如何治理的

[美] 希尔斯曼 著

商务印书馆



美国丛书

美国是如何治理的

〔美〕希尔斯曼 著

曹大鹏 译

商务印书馆 1988年·北京

TO GOVERN AMERICA

Roger Hilsman

Columbia University

Harper & Row, Publishers

New York Hagerstown San Francisco London

1979

根据哈泼斯·劳公司 1979 年版本译出

美 国 丛 书

MEIGUO SHI RUHE ZHILI DE

美国是如何治理的

〔美〕希尔斯曼 著

曹 大 鹏 译

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

ISBN 7-100-00285-0·D·17

1976 年 4 月第 1 版

开本 850×1168 1/32

1988 年 11 月北京第 2 次印刷

字数 502 千

印数 4,300 册

印张 20 7/8 插页 2

定价: 5.40 元

美国丛书出版说明

我馆历年翻译、出版的有关美国历史与现状的图书已有相当数量，且已形成系列，现汇编为《美国丛书》印行。另有若干新译，也一并编入。此举曾广泛征求学术界意见，幸蒙赞许，仍盼读者惠予批评、建议，以匡不逮。

所收已版的单行本，体例不尽一致，因系以原纸型付印，不及一一订正，请予鉴谅。

商务印书馆编辑部

1988年1月

出版说明

本书是一部研究美国政府功能和社会力量对政府决策影响的著作。作者罗杰·希尔斯曼(Roger Hilsman)，是哥伦比亚大学教授，肯尼迪总统任内的助理国务卿。

本书的主旨在于探讨美国国会通过的法律、各级法院的裁决、行政系统的规章制度和各种政策等，是如何产生，又是怎样付诸实施的。为此，必需研究法律、判决、规章、政策和有关措施的产生过程。

作者认为，美国政策的制定分为直接制定者和“第二圈”社会力量这两个方面。前者包括总统和行政系统中同国家安全有关的机构(如国务院、国防部、中央情报局等)的首脑、国会议员和司法部门，后者包括政党和利益集团。此外，舆论、选民、民意测验等，对政策制定也有影响。他论述了立法、司法和行政这三个系统各自如何起作用，又是如何互相制约；指出了有决策权的是哪些人，他们又是如何取得这种职位的；关于政党和利益集团的组织形式与活动情况，尤其是它们对政策制定施加影响的技巧，也作了剖析。此外，对新闻界、民意测验和选民等方面的力量对决策的影响也作了探讨。通过这些，为读者提供一幅美国政体当前实际运转的图画。

本书的中心思想是：在美国，一切政策的制定都是一个过程，是各种权力中心之间的一场斗争，也是相互妥协和让步的结果，从宪法的制定起都是这样。合众国宪法就是在不同利益的冲突和协调中产生的。宪法的修改既有按照规定程序进行的修改，也有

与程序无关的实际上的修改，如最高法院以宪法解释者自居，出尔反尔，对宪法造成事实上的修改。再者，如政党的地位在宪法上并无任何记载，但是政党(主要是民主党和共和党)的全国代表大会推选总统和副总统候选人，自1832年起已成为不可改变的惯例，并由此正式确立了两党制在国家体制中的地位。作者认为，美国国会的立法权分散在参众两院的各种委员会里，而委员会下属的小组委员会往往对立法问题起决定性作用。一项法案的通过，就是不同利益集团达成交易的结果。美国的司法系统的特点，除上述最高法院有解释宪法的特权以外，在处理案件时多以判例为准。法官作出有约束力的判决，只要不为成文法代替或为上级法院推翻，本身也起法律作用。作者也承认，这种法律是控制社会的工具，对穷人和少数民族来说，都是不公正的。

本书认为，美国决策的最直接的几个方面中，总统是首要方面。他既能制定政策，又能否决国会的立法。因此，作者着重分析了总统选举的过程和总统的“六种作用”。众所周知，美国总统是由选民选出选举人，再由选举人组成的选举团选出的。本书明确指出，这种制度是不民主的，它对第三党或第四党竞选总统是不利的，因为任何一党的候选人要想得到选举团的选票，必须在一个州里得到多数票才行。而选举团制度却是两党制的一种保证。作者认为总统的六种作用是：国家元首、党的领袖、最高立法者、最高行政官、外交和国防政策的最高负责人、调停各种利益和权力之争的政治掮客。但是，美国的内阁在宪法上并无地位，虽然由各部部长组成，但作为集体组织，却毫无权力，很少举行会议，或作出决策，而每个内阁成员都有相当的权力和影响，与集体决策、集体负责的英国内阁明显不同。

本书认为，在国会、司法和行政系统这些直接决策部门以外，对决策影响最大的是利益集团。从性质上分，它们当中有经济的

(大财团和大公司)、专业的(如工会、律师、医生)、种族的、维护某种社会主张的(如枪支协会),以及退伍军人等,五花八门。以经济利益集团为例,七十年代后期,全国五百家最大的康采恩控制了四分之三的工业和百分之五十的全国销售额。由此可见,任何部门在决策问题上要无视它们的利益是不可想象的。在作者看来,在美国这样复杂的社会里,单靠国会议员解决实际利益问题是行不通的,而利益集团能起到“地区性代表的补充作用”。因此,它们在政治、经济、社会等各个领域里无所不在。

本书资料充实,附有多种系统化的图表,附录中关于合众国宪法修正案提出的背景和实际作用的说明,是有关著作中所少见的。书中提出的问题以及这些资料,对我们研究美国的治理状况都是有参考价值的。

原书中的个别词句的译文有所删节。

1985年1月

目 次

序 言	1
第一部分 政府、政治和宪法	4
第一章 政治、制定政策和民主	5
第二章 宪法	41
第二部分 最直接的政策制定者	70
第三章 总统	71
第四章 国会	118
第五章 司法	166
第六章 官僚	201
第七章 国家安全机构、外交机构、中央情报局 和军队	234
第八章 政治任命官员	261
第三部分 第二圈的政策制定者	290
第九章 利益集团	292
第十章 政党	327
第四部分 选民	360
第十一章 公共舆论和报刊	362
第十二章 选举行为	393

第五部分 权力的功能	428
第十三章 自由权利和其它权利	430
第十四章 为争取平等而斗争	461
第十五章 政府与经济	497
第十六章 增进一般福利	528
第十七章 外交与国防	565
第六部分 美国民主的未来	599
第十八章 权力精英是否存在?	600
第十九章 何去何从?	634
附 录	656

序 言

有关美国国家治理的著作，有些侧重论述美国政府的结构，如行政、国会、司法以及政党的组织情况。另一些着重介绍美国的民主理想，并估价美国政府实现这些理想方面的政绩优劣。这类著作中还有一些则集中讨论美国当前遇到的各种问题，如城市危机、种族间的紧张关系、污染、能源和其他资源的匮乏、通货膨胀、失业、犯罪、吸毒、核时代带来的各种威胁等等。于是这类著作就提出了一个问题：美国政府有无能力接受这些挑战。本书的着眼点稍有不同，侧重的是政府的功能。

我们注意美国政府的两个重要方面。主旨是弄清政府的产品，即法律、法院的判决、总统的政策、行政系统的规章，以及作出决定之后所采取的行动。我们探讨为什么会出现这样的“产品”。为了弄清这些问题，我们必须着重研究法律、判决、政策、规章以及政府行动产生的过程。

用宪法中的用语来说，政府的作用之一就是“保障国内的安宁”，也就是维持和平。但是，通过什么手段来维持和平呢？这就需要作出各种决定：是通过说服、妥协还是使用武力？政府要做的事很多，每项任务都要求作出某种决定。这些决定涉及经济管理、公众福利、保健、教育、环境保护、公民自由权利、国防和外交，实质上，也就是战争与和平问题。那么，决策者是谁呢？总统、国会议员、最高法院法官、内阁成员、行政系统的高级官员都是决策者，这是毫无疑问的。但是，他们又是什么样的人呢？他们又是怎样占据了这些位置的？他们要应付哪些来自外部的压

力？在制定法律、作出判决、制定政策、采取政府行动等方面，他们当中究竟谁握有实权？掌握的又是什么样的权力？大多数决策是否都由总统作出？国会、内阁成员、法官或下面的官员在决策中又起什么作用？新闻界对决策有何影响？利益集团或院外集团、选民和一般公众是否对决策也起作用？如果上述诸方面中有几个方面或全部都对决策具有影响，那么，他们之间相互作用的过程又是怎样的呢？

本书把美国政府看成是一种决策和制定政策的过程，而这又是一种极其特殊的决策和政策制定过程，这是一种政治过程。从这个角度看问题，会使有关政府组织和结构的讨论更有意义。这种观点，对于我们判断美国的政治制度在不折不扣地实现民主理想方面能做到什么程度，估价美国政治制度在对付面临的挑战中长处和弱点，都应该是有帮助的。最后，如果我们把政府放到一个更为广泛的范围里，把它看成一种决策过程，一种政治过程，那么，过去的一些混乱而又令人困惑的问题，例如美国社会和政府中的不协调现象，对少数民族的虐待，有关民主本质的各种相互矛盾的解释，是否存在“权力精英”之谜，等等，也就变得容易理解了。

由于我们倾向于把政府视为政治性质的决策过程，本书内容的编排和其他讨论美国政府的著作也有所不同。许多关于美国政府的著作多从民众讲起，接着是所谓的中间集团，如新闻界和利益集团，然后讲到总统、国会、司法部门，最后才论及经济管理、公民自由权利、外交和国防等政策领域。由于我们要探讨的基本问题是政府如何决策，决策权控制在谁手中，同时还因为我们首先假定决策过程是政治性的，因此，我们在某种程度上把次序颠倒了一下。我们首先探讨政治的本质，民主以及宪法规定的美国“比赛规则”，接着是讨论第一圈制定政策的人物和机构，即最直

接地作出实际决定的总统、国会议员、法院、政府机构和那些政治任命官员^①。然后才是第二圈政策制定者和那些本身并非官员却又设法影响政府决策的人物。接着我们再来看一看广大选民和舆论对决策和政府行动有无影响？选民是否通过投票方式来施加影响？然后我们再来讨论政府的“产品”。我们将研究政府作出决策和采取行动的一些主要领域，如公民自由权利，争取平等权利的斗争，经济管理，改善一般福利，处理外交与国防事务。最后我们将试图回答两个问题：美国的政治制度在实现民主理想方面，无论成败，将会达到什么程度？美国政治制度在解决自身面临的各种问题方面，无论成败，又可能做到什么程度？

罗杰·希尔斯曼

^① 政治任命官员系指那些不通过选举获得职位的政府官员，行政系统各机构的主要官员均为政治任命官员。——译者

第 一 部 分

政府、政治和宪法

亚里士多德曾经说过，政治是人类最崇高的创造，而大多数美国人，当他们想到水门事件、某些被揭露出来的中央情报局的活动，以及华盛顿一系列的丑闻时，可能会得出这样一个结论：说这种话的人一定是神经有点不正常。不过，如果他们考察一下一种政治制度所起的作用，也许就会赞同亚里士多德的意见了。

在第一章里，我们将观察一下政府和政治在人类事务中的作用。我们将仔细地探讨政府制定法律、作出决议和制定政策和采取行动的过程。我们会看到这是一种政治性的过程。然后我们再来看看不同的思想家是如何给政治和政治制度下定义的。我们还会看到研究政治有什么意义。最后，我们将专门研究一种特殊的政体：民主制度。

在第二章里，我们将考察人们有时称作社会的“根本法”、有时又称之为“比赛规则”的东西，在美国，则称之为宪法。

第一章 政治、制定政策和民主

“内阁成员是总统的天然敌人。”这是在柯立芝手下任副总统的查尔斯·道斯说的。怎么会是“天然敌人”呢？内阁成员不都是由总统任命、听取参议院的意见并获得其同意并且“根据总统的意志工作的”吗？

大多数美国人会认为，政府的政策是通过有条不紊、尊严而又合理的程序制定出来的。但是实际上我们发现其中存在着冲突和混乱。其实，政府决策不是一种严肃的过程，而是一条曲折的道路；不是井然有序，而是杂乱无章。在本章中，我们会看到政府的决定、政策、法律和行动所经历的过程，在本质上是政治性的。既然权力从根本上说是一种政治，我们也将探讨政治权力的性质及其来源。

最后，我们要问：民主究竟是什么？我们要研究一下有关民主的三派不同的学说，即“理想派”，“古典派”和“务实派”。

一位副总统竟然说内阁成员是总统的天然敌人，似乎令人费解。但这只是开始。1952年选举之后杜鲁门总统准备向艾森豪威尔将军交权时说：“他将坐在这里发号施令，让别人‘干这、干那！’结果下面是纹丝不动。可怜的艾克。这里和军队完全是两回事。”

肯尼迪总统同样遇到了这个令人困惑的问题。在1962年古巴导弹危机期间，苏联说，他们决定在古巴部署导弹，因为美国前些年在土耳其部署的朱庇特式中程导弹依然存在。对此，肯尼迪深感惊讶。肯尼迪清楚地记得，1961年他曾指示国务院与土耳其达成协议，将这些导弹撤出土耳其。他记得他曾告诉腊斯克国务

卿，让他在1962年初举行的北大西洋公约组织的一次会议上向土耳其提出这个问题。他还记得，他和国家安全委员会曾经下过最正式的命令——国家安全委员会行动备忘录，指示将这些导弹撤走，他还亲自命令国务院首长执行此项命令。但是，导弹依然存在。正如总统的兄弟罗伯特·肯尼迪后来写道：“总统认为他是总统，只要说清楚他想做什么，人家就会遵命将导弹撤走。因此，他就把这件事抛到九霄云外了。现在，他才知道，由于他没有落实这件事，在土耳其部署的那些过时的导弹成了苏联在古巴部署导弹的口实。”

约翰逊总统早就感到，如果劳工部和商务部合并为一个机构，会提高工作效率。而且他还认为，如果这件事事先秘而不宣，然后戏剧性地在他的国情咨文中予以披露，那将会取得最大的效果。在他发表国情咨文的前几分钟，通过电话匆匆征得了劳工部长和商务部长的同意。总统此举确实成了头条新闻，但是合并一事却始终没有实现。工会领袖们竭力反对，因为劳工部被认为是劳动者的代表，他们为建立劳工部而奋斗了多年。企业界同样极力反对，因为他们担心，在一个对立面占统治地位的机构中，他们的利益会受到侵犯。总统是有权的，而且约翰逊总统是一个善于用权的总统。但是，在劳动者和企业界联合起来进行斗争的情况下，他就显得无能为力了。

尼克松总统受到了类似的挫折。这种挫折不是来自强大的利益集团，而是一个将要成为他的下级的人。他曾经指示胡佛让联邦调查局进行某些秘密活动，胡佛断然拒绝。具有讽刺意味的是，尼克松为了要办成这件事，竟然不得不在白宫设立一个特别秘密小组，即所谓的管子工。这些管子工后来被卷进在水门大厦的民主党总部安装窃听器的案件中去了。尼克松竟然为此下了台。

卡特就任总统六个月时宣布，决定不再生产超音速B-1轰炸

机，以此来实现他在竞选中许下的一个诺言。在许多国会议员、空军的将军、飞机工业中的强大利益集团，以及其他许多人许多组织看来，这个决定只是促使他们为 B-1 轰炸机投产而进行大力斗争的信号。在这场斗争中，是卡特还是他的对手们获胜，可能要在几年以后才见分晓。

这些令人困惑不解的事件，使一个研究总统职务的权威这样写道：“胯下骑着‘决策’大马的总统的威严形象后面，隐约可见一个牵马执镫的总统，他正引诱着一些特殊部门的首脑，或众参两院的议员爬上马背来。”

决策过程 上述一系列的轶闻告诉我们，想象中的政府作出决定、制定政策和法律的过程，实际上也许不是那么回事。美国人具有鉴别真伪的眼光，讲究效率，而这些特点又与清教徒的传统揉合在一起。因此，我们总愿意相信政府的决定和行动是主动的，深思熟虑的，是分析问题和慎重研究各种方案的结果。我们也愿意认为，政府的决策是为了实现高尚的伟大目标而作出的。我们前面描述的那种令人费解的现象使人感到不安。这种现象说明，在追求的目标上存在着混乱，而且某些目标本身就是水火不相容的。

作为美国人，我们认为，制定政策的过程是井然有序，职责分明，这应该是天经地义的事。我们设想，所谓的政府“决策”实际上是一些具有公认的开始和明显而果断的结尾的互不关连的行动。我们愿意把政策看成是——用经济学家的话来说——合理的，每走一步都合乎逻辑而且经济合算。我们要求明确，由谁来制定政策。我们要求保证，政策制定者都是一些适当的、官方的和被授予权力的人。我们要求了解，真正的重大决策是由最高层作出的，也就是说，总统和他主要的顾问们召开内阁或国家安全委员会的正式会议，并在国会充分行使其应有权力的情况下作出

的。我们认为，整个决策过程应该是严肃的、甚至是崇高的；每个参与决策者的作用和权力规定得如此明确，以致他们的上级和选民可以确信他们对自己的行为是负责任的。

制定政策的实际情况 当然，实际情况完全与此不同，几乎没有一项政府决策是最终的决定。政策经常只是一系列互不相干或不太相干的行动的总和。有时，政策是各种互相矛盾的目标在很不顺利、内部并未取得一致的情况下达成妥协的结果，或者是为了达到某个目标各种可供采取的手段的混合物。对于各种可供选择的手段究竟意味着什么，并不进行系统而全面的研究，而且也不可能进行这种研究。一个国家的政府并不作出一个开创原子时代的决定，它只是决定要先于它的敌人造出原子弹来。它也不是正式决定要成为一个福利国家；它只是决定采取个别的步骤，比如，试行征收百分之三这样低的所得税，在经济萧条时期为了减轻失业者的困难，发放几个星期的失业救济金，采取一些临时性的社会保险措施使老年工人感到愉快等。看来，政策的变化并非在各种重大供选择方案的基础上作出重大决策，而是对现行政策作些小修小改。新政策通常是通过试验性的小步骤走走停停，缓慢地产生出来的。这是一个不断试验、不断犯错误的过程，政策是在曲折的、反反复复的过程中逐步形成的。

有时，政策制定出来了，获得了批准，但执行政策的人却将它引向完全不同的方向，达到完全不同的目的。有些政策则根本没有得到执行。有时，一些问题总是争论不决，直到其他事件不断增加，以致这争论的问题连同那些争论者全都消失得无影无踪。

那种所谓的“半隐半现的现实”指的是，政府的决策是在一个复杂的过程中作出的，其中充满冲突和分歧。甚至总统好象也把大部分时间用于耍手腕，进行说服，企图施加压力，使用任何可