




# 美国总统制

(英) 哈罗德·拉斯基著



上海人民出版社



# 美国总统制

(英)哈罗德·拉斯基著

何子恒译

上海人民出版社

1959年

## 內 容 提 要

哈罗德·詹姆斯·拉斯基 (Harold James Laski 1893—1950), 是英国工党的重要领袖和理论家。他一貫反苏反共, 宣傳反动的民主社会主义, 披着学者和社会主义的外衣, 鼓吹資本主义, 宣揚資產階級民主, 分裂国际工人运动。作者在本书中以改良主义的国家理論解釋美国的总统制, 并提出强有力的行政的主張, 使总统更好地为資產階級服务。此书可供对拉斯基政治学說批判之用, 亦可用以研究美国国家制度。

THE AMERICAN PRESIDENCY  
AN INTERPRETATION  
BY  
HAROLD J. LASKI  
GEORGE ALLEN & UNWIN LTD  
LONDON

本书根据倫敦“乔治·艾倫——温文公司”版本譯出

### 美 国 总 統 制

(英)哈罗德·拉斯基著

何子恒譯

\*

上海人民出版社出版

(上海福州路54号)

上海市书刊出版业营业許可証出001号

中华书局上海印刷厂印刷 新华书店上海发行所发行

\*

开本850×1168 公厘 1/32 印张6 7/8 字数150,000

1959年12月第1版

1959年12月第1次印刷

印数1—1,000

統一书号：3074·301

定 价：(十三)1.15元

內 部 发 行

## 序

1939年春，我榮膺印第安那州大學的邀請，作巴登基金的演講；這本小書，事實上，就是我演講的全部。這樣一種令人興奮而愉快的經驗，我得感謝威爾斯校長。我還得說：在這些講稿印成的時候，我還從勃魯敏頓該校教務處許多成員的討論當中獲到很多的好處，尤其是從我的朋友蓋維特教務長、豪爾·福特和哈伯教授那兒所得到的為多。我將永遠銘記他們的友情，包括易倫先生和恩格爾先生的在內。

這本書，正如它的小標題所表示的那樣，主要的企圖，不在敘述美國的總統職務，而在用英國人的眼光來解釋美國總統制在實際上的工作情況。我期望我能深切知道一個學者企圖說明一種外國制度時會遭遇的危險。我只能說：自從二十五年前開始在哈佛教書到現在，我感到我始終注視着美國總統制的活動，有時甚至近在我的身旁；並且我大胆提出的論點，沒有得到美國學術界和政界多數朋友批評益處的地方是很少的，就是那容許我將本書呈獻給他的那位朋友（指羅斯福總統——譯者）所給我的幫助，也不算少。當然，本書的錯誤，完全是我自己的。至於本書可能具有的優點，假使說主要不是從這些朋友那兒得來的，那我也太缺乏感激的心情了。尤其，本書對佛朗福特法官和郭恩博士的幫助，那就更不是我的能力所能報答的了。

我从几种关于这个问题的典型著作上所得到的好处也很多。我尤其应该提及的，就是林得賽·勞傑士、却而士·皮耳德和湯姆斯·李·鮑惠尔諸教授。譚其非尔教授关于参議院和締結条約权的关系的詳尽研究，也給予我极大的帮助。我还得說：美国领导政治家的傳記和自傳，尤其是約翰·昆賽·亚当斯的卓越的“日記”，都是理解这个问题所不可缺少的源泉。

美国学者对于英国制度的研究，尤其在近几年当中，作出了这么多的貢獻；我希望这本小书，也能够促使英国学者領会到美国历史和政治的趣味及其引人入胜的地方。假使本书能够做到这一点，即使程度并不大，那我写这本书的努力，也就不枉費了。

拉斯基

序于厄塞克斯的小巴得非尔。

# 目 录

## 序

第一讲 导言	1
第二讲 总统和他的内閣	53
第三讲 总统和議會	82
第四讲 总统和外交关系	123
第五讲 結論性的观察	168
名詞对照表	206

## 第一講 導 言

制度是活的东西，是不輕易將它們的秘密透露給刻版的文字的。最重大的原因，並不在制度本身有什麼神秘，而在制度是跟着它們所活動的環境的變化而變化的緣故；同時一部分又因為制度也跟着掌握制度的人物的不同而隨時不同的。英國的首相職位，在戰時的勞合·喬治的手中，是一個樣子；在平常的包爾溫的手中，是另一個樣子；在一個既不能說是和、又不能說是戰的時期<sup>①</sup>的奈維爾·張伯倫的手中，就又是另一個樣子。法國的總統職位也是這樣的。書籍雖然告訴我們說：他是一國的元首，他的不變的特徵，就是既不君臨全國，也不統治全國；在實際上，這個職位，在不同的人的手裡，就會發生極大的不同；尤其在普恩加萊和在杜美格的手中，就很不象是同一件東西。

還有，沒有一種重要的制度，單純受着法律的規定。在它的周圍，積累着種種的傳統、習慣、行為方式；這些東西，雖沒有到達正式法律的地位，但它们的勢力却不亞於法律本身所需要的程度。

---

<sup>①</sup> 這是1939年6月間寫的。

英国君主的特权，或許是这种慣性的最好的范例；这些特权当中有許多到現在还都保持着正式法律的地位，但都非經過一种等于宪法革命的手續，是絕难加以复活的。这就是說：一个期間的慣习，很难期望决定后继者的行为的。生活的动力，需要一种不絕的适应能力，这也就是說：形式上的外表，在任何一个时刻，都和事实上的本体，是不同的。因此，深入本体，往往是不容易的。一部分，这是受了材料本身的复杂的掩蔽，正如一般制度現象所受到的掩蔽一样。政治的行动过程，很象是一座冰山，浮現在水面上的，可能只不过是下面本体的一小部分。評判那种本体的困难的程度，是每一个历史家都知道的。甚至和这种行动过程有密切关連的人，也可能完全錯断这种行动过程的意义。法国的国王和俄国的沙皇，彼此对于1789年和1917年的事变，都完全沒有一些儿的估計；愛斯葵在1916年12月的辞职，原想用来击败劳合·乔治的，并不是促成他的胜利的。

观察制度，还有另一种困难的原因。沒有一个学者，在有意无意之間，能够不将自己的评价，帶到制度的观察上去。他可能不是局中人；但他很难希望做到不偏不倚。因为在他的观察中，不仅有他本人所具备的經驗；这种經驗不能不在他观察当前事物的能力上，加上一层色彩。同时，他又把自己的希望、恐怖、好的坏的、有意义的和无意义的判断，一齐夹杂在內。这是从局外地位观察一种制度而求有所說明的時候，所更難避免的毛病。他在那种情况下，就最容易受和他自己慣常生活中所不熟习的事物所吸引。他就会多注意他所不熟悉的一面而忽略和他所熟悉的經驗相同的一面。还有，在理解一种制度的活动过程中，他只能依賴那些从内部观察这个制度的人的見解。但那些为他叙述制度活动情况的人，



在他們的叙述里也夹杂許多成見，这些成見的意义，他也只有依照他自己所体会到的成見构成过程上去認識。大家知道：吉朋的历史巨著中的大部分的特殊性格，是从作者本人是一个十八世紀的哲学的理性主义者这一个事实上面得来的。大家也知道：梅因对于人民政府的見解，多半受着他多年充任印度总督諮議会法律諮議員的职位的影响。就是象斯得勃士的“宪政史”那样的著作，也象維諾葛拉道夫所指出的那样，<sup>①</sup>深深受着維多利亞时代的自由主义高潮的影响，即使作者自以为是正統的保守派，这是应该声明的。

我以一个英国人的身分，想来談談美国这一个最高的政治职位，我是感到自己的魯莽大胆的。我知道这是一种艰巨而含有危險性的尝试，但是为了一再表示我这种感觉，我想再举一个例子来说明我所謂一个人的环境所加于判断上的影响的意义。除了托克維尔的“美国的民主政治”之外，在这个問題上恐怕再沒有比蒲萊斯的“亚美利加共和国”的著作，更其著名的了；这部书自从它在五十年前出現之后，立即便占領了名著的地位。在当时作者已經是一个著名的历史家和杰出的法学家。他周游过整个的美国。他和美国政治界和思想界的許多領袖人物，都交往得很密切。他的考察美国，要比任何前时的观察家所費的苦心要多、所用的气力要大。当他从事写作的时候，他所知道的美政的情况，要比任何欧洲人（甚至包括托克維尔在內）以往所知道的要丰富得多。

但蒲萊斯也是一位葛萊斯东派的自由主义者，深受着由那种經驗所代表的特殊哲学的影响。因此，他去考察美国工业情况的

<sup>①</sup> 見“英国的农奴制”（1892年）序言。

时候，他主要是用了維多利亞时代的自由主义者的眼光，去看它的实质的：在劳工运动的精神方面和在劳工与政府活动的关系方面，都如此；他所注意到的，主要是美国工人比較英国工人享有更好的經濟条件和幅度更广的机会。他并没有直接去考察过美国的工会。他所持有的因工业不安而引起的法律和秩序問題的見解，不是从他在华盛顿所遇见的政治人物那儿所得来，就是从和他所持的社会哲学观点相同的政治刊物，象他友人高特金所主編的民族，那儿得来的。結果他就几乎没有知道当时美国的劳工問題深刻到怎么样的一个程度；并且他所作出的关于美国劳工問題对于政府政策的影响的每一个評語，都为后来的历史研究所引为疑問。他对于乾草市場的暴动，所下的評語，完全和事实的真相不符；①克利扶兰总统决定維持铁路通行的幕后的細关节目，他也一无所知；②在1910年他修正該书的时候，他还没有注意到美国劳工联合会的存在。③他的修正版是在1912年的大騷动和1913年的普局委员会④的前两年作出的。但是他对于人民党运动，除了在民主党接受1896年的自由白銀政策的时候，认它是一种偶发的事件之外，就毫无所知。他不知道：人民主义，在它的內涵上，一方面，相当地渊源于共和国建国时代初期的政治斗争，另一方面也瞻望到罗斯福时代开始涌現的許多当代性的争执的状貌。关于和姆斯

① 蒲萊斯：“亞美利加共和国”（1911年版）第2卷646頁。同时參閱亨利·大卫 Henry David：“乾草市場的暴动”（1936年）和易倫 Samuel Yellen：“美国劳工斗争”（1936年）第2章。

② “亞美利加共和国”2卷，599頁。參閱易倫同书第四章。

③ 在他著作的索引中甚至沒有提及工会。

④ 白兰地斯法官也在普局委员会中，見他的“他人之錢” Other People's Money（1915年）。

德和铁路方面的大罢工，他只是这样地輕描淡写說：“近来工人方面有一种龐大的組織，意图联合美国全部的劳工，促使参加一种对于若干商行公司进行抵制的行动，以执行惩处，因此虽有不欢，但并没有什么恐慌、也沒有大力改善情况的要求。对于自由和群众的清醒头脑的普遍信仰，并没有发生动摇；結果也证实这种宁靜的信仰的正确”。<sup>①</sup>

到現在，这些話里沒有一个短語，是經得起考驗的；<sup>②</sup> 这些話不独大大暴露了它們在事实上的不正确，同时也暴露了它們内部所包含的成見。蒲萊斯所持有的个别雇主和个别工人有成立契約的自由的簡單信仰，原是他那个时代的特征；他不知道这种見解的含义，就在他写第一版的时候，早已陈旧不堪了。一句話，他去美国的时候，他是帶着一种社会哲学、一种生活方式一同去的；这种哲学和生活方式，不仅成为他所要寻找的事物的評价标准，也成为他已找到的事物的評价标准。他在美国所过从的人物，几乎全是他在英国所慣于来往的同一类型的人物：大学校长、政治家、主笔、銀行家和著名的实业家；那就是說：和他观点几乎完全相同的一类人物。因此，他认为在美国應該看些什么事物的見解，毫不奇怪地能够得到他們的首肯；他对于他所找到的事物所下的評語，大体上，也就是他們的評語。假使有真正不受私利蒙蔽的、超然局外的观察家的話，蒲萊斯真可以算得这样的一个了。但是他的考察記錄，在这一个特殊的場所里，就显著地表现出：下意識的个人观察的誤差，就是对于一个不受私利蒙蔽的、超然局外的观察家所作的

① 見蒲萊斯同书，2卷646頁。

② 參看易倫：“美国劳工斗争”（1936年）。

結論，也会发生重大的影响。

我所以用蒲萊斯的书来做实例，因为这显示出：要评价（尤其是一个英国人）象美国总统制这样复杂的（并且我得附加一句，在心理上这样生疏的）一个制度，应该怎样小心翼翼地从事。美国总统的职能，一部分象英国的国王；另一部分象英国的首相；用这样的眼光去看美国总统的职能，诱惑力是很强的。但是我们必须记着：在这两部分上的相似处，却远不及它们之间的不同处的显著；并且将这个制度的部分分割开来观察的时候，就不可能预想到这个制度的整个活动所产生的那种特殊结果。说美国总统制的实质，是一种美国制度：是在美国的环境之中发生作用的，是受美国历史势力陶冶的，因此在它对于美国需要上的效用，应该用美国的标准去评价；这一点，我认为倒不是一种没有什么了不起的老生常谈，而是具有一些内容的说法。例如，美国总统在任期届满之后，他任职期间所得到的广大经验，在政治生活上，就只有他一个人可能加以利用；这样的事实，在我们英国人看来是大大的浪费。但是，假使情况不是这样的话，那美国整个政治制度的整个情调，就会大不相同了。再如，有人以为美国人应该设立一个英国式的上议院，以安置退职下来的总统，借以发挥他们的作用；这样的说法，也大大地忽略了这样一种基本的事实，那就是：美国政治的本质，就不容许议会中的任何一院具有上议院的功能。

还有，英国人又常会说：美国的多数总统，都是寻常人，就是处在几百万人的当中，也没有什么杰出的地方；蒲萊斯勋爵，在他的书中，就有这么一章，名叫：“为什么伟大人物不能成总统？”我认为：这样的说法，是太随便了。在任何方面看，十一位美国总统都是非常的人物，不论我们对于他们的处理职务，作怎样的看法。这

一个比例，就和同一期间英国杰出人物充任首相的比例不相上下；就在不能被认为非常人物的美国总统当中，至少有两位，泰勒和朴尔克，从现在积累的证据来看，至少对于他们的职位是胜任的，正和英国的坎柏尔·班纳门或庞那劳的胜任首相职位一样。一个外国人可能不信任美国那种选举总统的方法。倍杰亚特准对林肯的当选时說的那句名言：“彩票虽能出彩，但决不能因此而为彩票辩护”，这句话里是含有不少真理的。但他这句话里也包含着一种成见，以为 1860 年的林肯的当选，是一种偶然的巧合。事实并不如此。在总统候选人选举代表大会中，比这次的选举布置得更周密审慎的，是很少的。当然，林肯的闻名全国，只在他被提名以前的几个月才开始的。但我们得记取：鲍尔温在他出任首相的时候，根本就没有什么名气；同时，直到现在为止，每一个英国工党领袖的当选，除了一位之外，也都是系列不可预测的环境的产物。同时从我们的党史上看，首相不少只是最适合要求的人物，未必一定是显著的人物。我们训练我们的领袖人物，是不同的；我们保持我们的领袖人物，时间也要长些。但我们切不可不经过比平时更大的审慎，而将我们自己制度的评价标准，转用到美国的制度上去。

事实上，很有一些讨论美国制度的文字，是将欧洲经验中所得来的标准，用到美国的制度方面上去。并且，我们还值得提一句：不少美国人自己写的东西，也是这样的。例如，伍特洛·威尔逊的名著，假使作者不孜孜于贝克和倍杰亚特的著作，不大量地运用他们的眼光去看美国政治，那他对于美国参院的议事方式，就不会作出他那样的结论来的。我们又拿英国首相政治生命长，去和美国总统的政治生命短，互相比较；但是真正的比较，是应该就两者担

任最高职位的时期去进行的；假使这样进行比较的话，那任职八年之久的美国总统人数，就要比自从威廉·庇特以来任职同样长的英国首相人数多了。我们说：一个英国首相在他进入唐宁街 10 号（首相官邸——译者）以前的练习期间是长的；我认为，我们不仅忘却了，美国的环境就根本不容许（我认为是不智的）有这样的一个练习期间，同时也忘却了战后的英国，这种我们已经看成惯例的练习期间，显然也在那儿日渐缩短。老一代的评论家，尤其是倍杰亚特，又抱怨说：美国报纸上的政治文章，质量不如英国的报章；他们认为，这是因为受着美国总统任期固定的影响，不象英国制度的具有戏剧式的弹性。但事后的历史就使这种论断成为疑问。因为，在英国方面，一方由于政党结构的僵硬化，另一方，尤其，自从 1919 年以来，报纸评论版的重要性的减退，再加上报纸自身已变成大企业的一部分，因此，除了遭遇严重的突发事变的时候，报纸对于政治决定的影响，已不如倍杰亚特时代的具有重要性。在美国方面，评论版的力量，虽然继续在那儿衰退，但是一种独立的政治评论家却在那儿抬头，他们的文章或许要比任何英国的报章主笔的工作，具有更远大的影响，并且他们在美国公共生活上的地位，真可和伦敦泰晤士报最重要时代的得兰的力量，遥相辉映。这些发展的缘由是复杂的；至少其中之一的原因，是由美国的政党的结构，不如英国那样的僵硬，同时独立投票人，受政治评论家的影响，也远较英国的大。美国许多刊物的篇幅，就是为了载有这样的文章，而被传诵着的。它们影响美国的公众意见的气候，正和英国的大讽刺画家大卫·洛一样。他们在那儿树立一种思想样式，这种思想样式是在那儿缓慢地、但是深入地施加压力于华盛顿方面的决策人。

因此，讨论象美国总统制那样重要的一个制度，必须设法用美

国的观点，去分析它的功能。不論創始人的初意怎樣，美国的历史已将它陶冶到創始人所不能預見的样儿；它的行为方式和借以評判它的标准，只能由它所活动的环境来决定。基本上讲，沒有一种外国的制度，可以和美国的总统制相比較的，因为事实上并沒有一种可以和它比較的外国制度存在。美国的总统，可說一方面既胜于君主、又不如君主；另一方面，他既胜于首相、又不如首相。愈将这个职位研究得仔細，它的特殊性格也愈会显现得清楚。事实上，我們是有权利来批評它的施行的結果的；同时，我們更可以将它的結果去和其他制度的施行結果相比較。但是我們得时时牢記在心：将別国的方法移植到美国的土壤里去，那就很可能得出和这样的主張者所預期的大不相同的結果来；英国的巴力門制度在每一个采用的国家里，都呈現不同的样子，正如美国的联邦制度被带到各地去之后，也发生着决定性的海洋变化。在研究政治学时相当大的一种危險，就是凭借不同政治体系中的制度上的相同作用的理由，从两种不同事物的比較上作出广泛的概括。我們愈能充分避免这类的概括，那我們也就愈能明白我們所要应付的材料的性质。

## 二

沒有一个研究过美国制宪會議的議事录的人，会看不到會議創制总统职位时的那种深长意义；这种意义，到現在仍然成为这个职位所依据的傳統的一个活的部分。从美国起源的明显理由上看，这一个职位是可以引起一般人对行政专制的恐怖心理的。林肯和威尔逊，由于战时环境的压迫，都操着几乎独裁的权力，但我认为，我們應該这样說才和事实相符合，那就是：他們两人的掌握

独裁权力，是怀着不安心情的；并且这种权力的行使，在这两个例子里，也都跟着引起强烈的反动，那就是促使议会对于总统行动的控制。林肯之后，经过了 20 年，直到克利夫兰为止，没有出现过强有力的总统；在威尔逊之后经过了 12 年才能在白宫之外，再见到美国政策的有力领导；我认为：这些都不是偶然的事情。在罗斯福总统初初就任的几个月中，他是控制着议会中的两院的；但是值得注意的，就是在 1933 年的夏天之后，议会对于他的权力的挑战的发展，就一直不停地增加。

这种情况的发生，我觉得有三重理由。<sup>A</sup>一部分是由于这个职位本身在宪法上的地位。总统在任何一点上都不是议会的主人翁。他可以~~对议会指出一个行动的道路~~。他可以讲道理、可以施行恫吓、可以劝说，可以哄骗；但他却始终是在议会的外面，受着他所不能控制的意志的支配。他在任的时候，是他的政党的全国领袖；但是根据故意的安排，他并不是、也不可能是议会的领袖。就在他的政党在议会中占着多数的时候，他也得争取议会中他的政党的善意；他绝不能榨取这一种善意。假使一位总统真想这样做的话，他就会发现自己权力的限度。罗斯福在他 1936 年大选胜利后没有多少时候，他的法院改革计划，便受到极大的惨败。1920 年后的各继任总统都建议加入国际常设法庭，但都归于徒然。事实证明：美国退伍军人协会的院外实力派，自从 1914 年大战结束以来，对于参众两院来讲，就一直比总统所能使用的任何压力，包括否决权在内，还要有效得多。

除了战争的突发事变不算，总统可以创制政策，但他不能控制政策，这就是他自从 1789 年以来的处境的特征。那就是美国开国元勋的意旨所在；一般说来，直到现在，这种意旨还受到公众意



見的支持。假使它的創始，就象我所說，是由于对于行政专制的自然恐怖心理所致，那它的延續，就必須从其他的方面去寻找緣由了。〔一部分，是存在于自从 1789 年以来直到最近为止的美国环境的性质上面。寬广的机会、无穷的天然資源、边疆文化的习惯，这一切都和一个积极有为的国家观念，是不相容的。美国人并不觉得有强有力的政府的必要。他們从一种好象能够反复自证的經驗上感到：他們尽可以依靠自己的努力，来促进物质上的进步。不需要过多的管制，这是他們的商人从美洲大陆的开发工作的輝煌成就上得出的教訓。一个强有力的行政，就意味着来自华盛顿的干涉的危險。干涉就意味着对于商人所依賴的信心的干扰。政府的規定和生意的兴隆，是被认为背道而馳的矛盾——直到現在，这样的看法大体上还存在。〕逢到有一个强有力的总统当任的时候，不論是杰克逊、泰勒、西奥道·罗斯福、威尔逊、富兰克林·罗斯福，商人們对于事情的趋向，总是大惊小怪的。

当杰克逊在职的时候，亨利·克莱这样写道：“我們現在正处在一个革命的当中，到现在为止，虽还没有流血，但正在那儿将政府的純共和性质很快地加以完全的改变，而将全部的权力集中在一个人的手里。議会的权力已瘫痪着，它所能做的只是一些符合于他的意志的努力而已。”杰克逊是一位强有力的总统；但没有一个学者不知道克莱在这里所表示的見解，是毫无根据的。但每当一个有坚强意志的总统出現于白宫中的时候，就是能力不如克莱的人們，也都会采取同样的态度的。同时，直到現在为止，这样一种毫无根据的警告，由于不絕反复的流傳，結果，就在每个事例中，只好选择一个对于政策的控制处于半遜位状态的后继者来替代那位强有力的总统了事。