



当代美国丛书

当代

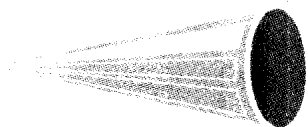
美国政治

刘
杰
著



社会科学文献出版社

当代美国丛书



当代美国政治

刘 杰 著

社会科学文献出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代美国政治/刘杰著. —北京: 社会科学文献出版社, 2001. 12
(当代美国丛书)
ISBN 7-80149-611-6

I. 当… II. 刘… III. 政治-概况-美国
IV. D771.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 072561 号

· 当代美国丛书 ·

当代美国政治



著 者: 刘 杰

责任编辑: 刘 辉

责任校对: 张景秋

责任印制: 同 非

出版发行: 社会科学文献出版社

(北京建国门内大街 5 号 电话 65139961 邮编 100732)

网址: <http://www.ssdph.com.cn>

经 销: 新华书店总店北京发行所

排 版: 东远先行彩色图文中心

印 刷: 北京四季青印刷厂

开 本: 850×1168 毫米 1/32 开

印 张: 12.75

字 数: 274 千字

版 次: 2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 7-80149-611-6/K·083 定价: 24.00 元

版权所有 翻印必究

《当代美国丛书》编委会

主 编：王缉思

副主编：裴长洪

编 委：顾国良

谢寿光

刘 辉

秘 书：杨会军

陶文钊

胡国成

丘伟立

张友云

《当代美国丛书》 审稿人名单

《当代美国外交》	楚树龙		
《当代美国教育》	王英杰		
《当代美国法律》	吴新平		
《当代美国科技》	武夷山		
《当代美国社会》	魏章玲		
《当代美国文化》	盛 宁	梅仁毅	金灿荣
《当代美国经济》	李长久	郑伟民	黄卫平
《当代美国军事》	符成礼		
《当代美国宗教》	张敏谦		
《当代美国政治》	周 琦		

序 言

在整个二十世纪,美国一直是世界第一强国。冷战结束后美国所占据的惟一超级大国地位,至少可以再保持二三十年。今天,美国是中国最重要的外交对手,是影响中国经济发展和政治稳定的最大外部力量;同时,美国又是中国事实上最大的贸易伙伴,在中国的第一大投资国,是同中国在教育、科学技术、文化等领域交往最多的国家。无论是总结二十世纪的历史经验、展望二十一世纪的世界未来,还是分析我国的国际环境,借鉴发达资本主义国家的经验,都必须全面了解美国,深入研究美国。

在了解美国的过程中不难发现,美国几乎在社会生活的所有领域都极其独特。同其他世界大国相比,美国的历史最短,但历史延续性很强,宪政制度最稳定;它的经济最发达,但社会中的贫富悬殊最大;它的法制很健全,但犯罪率很高。监狱人满为患;它提倡思想自由、制度创新,却又是宗教色彩最强的西方国家;它的小学和中学教育遭到诸多批评,似乎乏善可陈,却能源源不断地吸引世界一流科学技术人才;它的人口种族构成十分复杂,至今有大批新移民涌入,却能保持很强的社会凝聚力和文化包容性;它在国内标榜民主、平等,提供宽容、多元,在国际事务中却以强凌弱,霸道专横……

我们只有综合研究美国,才能了解它的特性根源何在,才能在同它打交道时更好地维护自己的利益,促进自身的发展。为此,我们邀请了国内研究美国的各个领域的专家,编写了这套《当代美国丛书》,一套十册,分别论述当代美国的经济、政治、军事、外交、法律、宗教、社会、文化、教育、科技等十个方面。这套丛书以普及有关当代美国的知识为出发点,以客观介绍为主,同时也对美国社会生活的各个层面加以剖析,做出适当的评论。所谓“当代”,是指 90 年代。当然,上述这十个方面情况不同,有的如外交,可能变动很快,有的如社会、宗教,可能有更多的延续性。但本丛书的目的是为了向读者比较全面、比较客观地介绍美国社会方方面面的情况。

中国社会科学院院长李铁映同志对本丛书的编写工作十分关心,多次指示本书的编者要清醒深入地研究美国,透过表面现象看到实质,认识美国资本主义的发展规律和趋势。李铁映同志的指示,是对编著者的有力鞭策和重要启发。

中国社会科学院外事局为本丛书提供了不可缺少的经费支持。社会科学文献出版社的辛勤工作和大力协作,给本丛书的出版增添了动力,提高了质量。在此一并表示感谢。不言而喻,各册书中的观点都反映了作者本人的观察角度和判断尺度,而编者则负责统筹安排和总体把握。无论是哪一方面的问题,都欢迎读者批评指正。

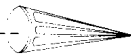
编 者

2000 年 11 月

前 言

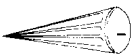
进入 21 世纪，美国政治以一场闹剧式的总统大选拉开了序幕，在小布什和戈尔两位候选人得票极为相近的情况下，由佛罗里达州的选票统计问题引发了一场前所未有的大选争端。在最高法院的裁决下，在全国范围内赢得选民票数最多的民主党候选人戈尔最终没有成为美国总统，当选的共和党候选人小布什被称为“由法院判决出来而非选民选举出来的总统”。这一奇特的政治现象，不能不引起人们的深思：在美国这样一个声称拥有最完善的民主制度的国家里，为什么在政治制度设计上会有如此明显的漏洞？进而言之，当今的美国政治究竟遵循着什么样的基本原则？政治制度呈现怎样一种结构和形态？总统、国会与法院之间的关系如何？与这些问题密切相关的是，美国的选举怎样进行？为什么会出现共和党和民主党轮流执政的状况？利益集团和大众传播媒介怎样影响美国政治？美国如何保障公民的权利和自由以及这样的民主模式存在着什么样的弊端？这些社会上广泛关注的问题，就是本书将要探讨和分析的主要内容。

从本质上说，美国是一个典型的资本主义国家，代表资产阶级的少数人掌权是美国政治的根本性质，为了掩盖政



权的这一性质，使国家机器能够以大多数人意志的名义有效的运转，它设计了一整套较为系统的政治制度和政治规范，这些制度规范的基本要素是：在政治体制上采用“三权分立”和权力制衡制，行政、立法、司法这三种最基本的权力由总统、国会和法院分别承担并相互制约以维持权力结构的平衡；在中央与地方关系上实行联邦制，联邦和地方各有一套相对独立的权力机构，根据宪法的权力界定各行其是；在行政体制上实行总统制，一个拥有巨大权力的总统负责处理美国的内政外交事务；在立法体制上实行两院制，两院由一个选民直接选举产生的众议院和各州选举产生的参议院组成；在政党制度上实行两党制，共和党和民主党轮流执掌政权，在这些正式的制度规范之外，利益集团、大众传媒等政治力量也在很大程度上对美国政治施加了巨大的体制外影响，使美国的政治运作过程呈现出十分复杂的特性。

美国的政治制度源于近代欧洲启蒙思想家的政治学说，这一学说以自然状态、自然权利和自然法为理论依据，从中推导出了私有财产权基础上的“人民主权”、“社会契约”、“权力的分立与制衡”等民主制度构想。美国自1776年宣布独立后，较为完整地移植了这一政治学说并在政治制度的构建中较早付诸于政治实践，到今天，尽管美国的政治、经济和社会状况已经发生了很大变化，但这些早期的政治理念和政治原则还是基本上传延下来，成为其最引以自豪的政治传统。但是，从本质上说，美国式的民主政治模式并不是完美无缺的，它虽然宣称天赋人权和人民主权等理念，但这些理念在其长期的政治实践中从来没有真正得到过实现，特别是对黑人和其他少数民族的种族歧视迟至今日仍然是美国政治中一大痼疾。它在民主制度的设计上也有着显而易见的根本缺陷，尽管美国通过其权力的分立和制衡制度



成功的防止了极权政治的出现，但在权势集团的矛盾和斗争中，人民的权益常常成为政治斗争的牺牲品，2000年的总统大选中，小布什获得选票的总数少于戈尔而能获胜更暴露了美国民主制度的尴尬。

根据丛书的总体定位，本书不是一本个人理解上的关于美国政治制度的研究性著作，它更多地具有普及性读物的性质，目的在于通过对美国政治体制及其运作程序进行系统的和客观的描述，尽力反映出20世纪90年代以来美国政治中已经和正在发生的新变化，使读者能对当今美国政治的体制构成和运作过程全貌有较为完整的认识 and 了解。当然，任何政治现象的描述都是受作者的政治观点和学术倾向制约的，本书也难免带有一些作者个人的观点和主观理解，特别是对于20世纪90年代以来一些新的政治现象和制度变迁取向的分析主要是个人见解，作者将对这些观点和看法负完全责任。

首先需要感谢的是中华美国学会和中国社科院美国研究所，它们主持编写的这套丛书给了我写作本书的机会和动力，使我这个以美国政治为博士专业方向的青年学人得以系统地梳理自己对美国政治和政治制度的肤浅认识。上海美国学会秘书长、上海国际问题研究所美国研究室副主任潘锐先生慷慨地为我提供了这次写作机会，实际上，这本书的大纲基本上是他确定的，我只是在写作中根据情况对各章节进行了一些调整和修改，在具体写作过程中，也得到了他不少支持和帮助。我所在的上海社科院和世界经济研究所领导与同事为我提供了良好的学术氛围和科研条件，使这本书的写作得以顺利进行，在此一并表示感谢。

受出版时间的限制，这本书的写作十分仓促，进入新世纪以来，美国政治中出现的许多问题都没有来得及进行深入



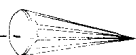
的分析和推敲，当然，作者的学识所限也决定了书中难免诸多不尽人意之处，在此希望得到学界前辈和同人的批评与指教。

刘杰

2001年6月于上海社会科学院

目 录

前 言	1
第一章 美国的政治传统和政治制度	1
第一节 美国宪法与美国政治制度的缘起	2
第二节 美国政治的基本原则	13
第三节 美国政治制度的演进和历史沿革	26
第四节 当代美国政治的基本特征	42
第二章 联邦制度	51
第一节 联邦政府的职能和权力	52
第二节 联邦行政机构	58
第三节 独立机构和政府公司	84
第四节 联邦公务员制度	92
第五节 州和地方政府	102
第三章 选举政治	110
第一节 美国的选举制度	110
第二节 国会选举	120



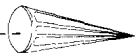
第三节	总统大选·····	127
第四章	政党政治·····	138
第一节	两党制：美国政党政治的基础·····	138
第二节	民主党、共和党和第三党·····	144
第三节	两党的基本政策主张·····	157
第四节	面临困境的两党政治·····	163
第五章	国会政治·····	170
第一节	美国政治中的国会·····	170
第二节	国会的组织结构·····	182
第三节	立法程序·····	197
第六章	总统政治·····	207
第一节	总统的权力和政治职能·····	207
第二节	总统办事机构·····	220
第三节	总统权力的扩张及其与国会的关系·····	229
第七章	政治与司法·····	241
第一节	联邦司法制度·····	241
第二节	最高法院·····	251
第三节	地方司法体制·····	257
第四节	审判制度和司法程序·····	261
第八章	利益集团政治·····	265
第一节	形形色色的利益集团·····	265

第二节 利益集团的院外活动·····	276
第三节 利益集团对美国政治的影响·····	289
第九章 大众传媒与政治·····	298
第一节 美国政治中的大众传媒·····	298
第二节 大众传媒：美国的第四权·····	310
第三节 大众传媒与大选·····	316
第十章 公民自由与公民权利·····	326
第一节 《权利法案》及公民自由和公民 权利的保障·····	326
第二节 黑人和少数民族争取权利的斗争·····	337
第三节 其他少数民族的权利问题·····	344
第四节 妇女、儿童和穷人权利·····	350
主要参考文献·····	359
附录·····	363
附录一 独立宣言(1776年)·····	363
附录二 合众国宪法(1787年)·····	367
附录三 权利法案(1791年)·····	378
附录四 其他宪法修正案(1798~1992)·····	380

第一章 美国的政治传统和政治制度

美国是一个历史十分短暂的国家。但从 1776 年的独立战争开始，它在短短 200 多年间，从一个英国统治下的殖民地发展成了当今世界经济、政治、军事和科技实力最强大的惟一的超级大国。造成这一历史巨变的原因当然十分复杂，但其中很重要的一点在于，美国自建国之日起就拥有一个相对稳定的政治结构和政治体制，这一体制确立于 18 世纪末期，在长期的运作过程中虽然存在许多矛盾和弊端，受到许多人的批评和质疑，也进行过适应性调整和改革，但基本的政治原则和体制框架始终得以维持，从而不仅使美国拥有较为持续一贯的政治传统，进而确保了政治发展和政治制度的演进轨道相对比较平稳，也为美国的经济和社会发展提供了一个良好的政治环境。

美国不是现代民主制度的发源地，但它却是最早将欧洲启蒙学者提出的“天赋人权”、“社会契约”、“三权分立”、“人民主权”等政治理念付诸实践的国家之一。美国的政治传统和政治制度萌芽于殖民地时期，受到欧洲启蒙运动的深刻影响。在欧洲资产阶级革命影响下，1776 年，英国统治



下的北美 13 个殖民地爆发反对殖民统治的独立战争，战争期间，由著名的民主派人士托马斯·杰弗逊起草的《独立宣言》奠定了美国政治的重要基础，1787 年 9 月 17 日通过的《美利坚合众国宪法》确立起了美国作为一个联邦国家的基本政治框架，为了以基本法的形式确认《独立宣言》中体现的“人民主权”精神，1791 年由通过了《权利法案》作为宪法的头 10 条修正案。这些文件的制定和发布，奠定了美国政治制度的基本原则和规范要素，在以后 200 多年的历史进程中，美国得以基本上沿着它们所确定的政治轨道发展。

第一节 美国宪法与美国政治制度的缘起

在分析美国的政治传统和美国政治制度的缘起时，一个首先需要注意的事实是，美国作为一个移民国家的结构性特征，这对其建国后政治制度的构建具有十分重要的影响。除了土著的印第安人外，早期到达北美大陆的是在欧洲大陆饱受宗教迫害的清教徒。1620 年 11 月 11 日，102 位在欧洲大陆饱受宗教迫害、希望获得信仰自由的独立派清教徒在历尽艰难前往北美大陆的途中，相约订立了后来被称为《五月花号公约》的契约文件，这是美国历史上第一份具有政治意义的约法。在公约中，41 名家长和成年男性代表所有人表示，“在上帝面前共同庄严立誓签约，自愿结为一民众自治团体。为使上述目的得以顺利进行、维持并发展，亦为将来能随时制定和实施有益于本殖民地总体利益的一应公正法律、法规、条令、宪章及公职，吾等全体保证遵守与服从”^①。公约虽

① 赵一凡编：《美国的历史文献》，第 2 页，三联书店，1989。



然仅有短短 200 余字，但它在其中体现出来的宗教契约、自治互助、尊重法律和互助友爱等观念和精神构成了美国早期政治传统和政治精神的重要核心。

进入 17~18 世纪，欧洲启蒙运动的影响逐步扩展到了北美各殖民地，一些地方开始将启蒙思想家的民主政治理念付诸初步实践，形成了一些适合北美政治和社会特点的民主制度雏形。如 1639 年，康涅狄格州《根本法》规定州权建立在人民同意的基础之上。1641 马萨诸塞州的《自由法规》规定人的生命权不可剥夺，名誉不得污损，身体不受任意逮捕、限制、放逐、损害或以任何方式加以惩罚，女人、儿童、奴仆和外国人均应享有法律规定的权利和自由；1682 年的宾夕法尼亚州《施政大纲》也提出，上帝赋予了人以技能和权利，以及公正使用这些技能和权利的优秀性格，使它们能很好地实现自治。

但从根本上说，独立前的北美 13 个殖民地在英国的统治下，政治体制很大程度模仿了英国的立宪制度。在当时，13 个殖民地的政治体制按照最高权力的来源大致可分为三种基本类型：一是特许殖民地。由英国国王直接向殖民者颁发特许状而形成。在特许殖民地中，最高行政长官总督由议会选举产生后经英王批准任命，两院制的议会则由自由人选举产生，法官由总督经一个参事会同意后任命；二是业主殖民地，英王通过特许状将殖民地赐予其宠臣和大贵族，归其私有和统治，总督承认英王对殖民地拥有主权，但英王对殖民地制定和通过的法律拥有批准权和否决权；三是直辖殖民地，这类殖民地的总督由英王任命，根据英王的命令进行统治。在这三类殖民地中，显然除了特许殖民地在政治上拥有一定的自治权利外，其他两种殖民地都处于英国的严格统治之下，作为最高行政长官的总督实际上只不过是英王的政治