

外国政体与官制史丛书



美国政体与官制史

熊伟民 著



外国政体与官制史丛书

美国政体与官制史

熊伟民 著

美国政体与官制史

熊伟民 著

责任编辑 郭 颖

湖南师范大学出版社出版发行

(长沙市岳麓山)

湖南省新华书店经销 湖南大学印刷厂印刷

850×1168 32开 8.75印张 218千字

1998年12月第1版 1998年12月第1次印刷

印数：1—500册

ISBN7—81031—678—8/K·040

定价：11.00元

序

由湖南师大文学院历史系世界史教师集体研究、撰写的《外国政体与官制史》丛书，经过数年的努力，终于问世了。作为主编，我的心情自然不能平静。

世界史的研究是一件异常艰苦的工作，旁人很难体会到其中的曲衷。虽然史学在两千多年前的中国就成了“显学”，但世界史作为一门学科建立起来，则是新中国成立以后的事情。老一辈史学家如陈翰笙、周谷城、吴于廑、齐思和、林志纯诸先生，开拓我国的世界史研究事业，呕心沥血，功不可没；另如向达、杨人继、周一良诸前辈，毅然放下自己所钟爱的原有研究领域，投身于世界史学科的建设，精神可嘉。几十年来，特别是新时期以来，世界史学科蒸蒸日上，研究工作也不断深入，高水平的成果不断涌现，在学界和社会上的影响也越来越大，颇有令史学界同仁刮目相看之势。近年来，学科新人辈出，研究工作无论是纵向还是横向，无论是深度还是广度，都有了长足的进步。完全可以说，老一辈学者的夙愿已经实现。

尽管如此，世界史研究仍然只是处在初创阶段，因为她毕竟太年轻了，半个世纪的成长还只铸成了她的粗胚，要使它丰满起来，成熟起来，还得精心地培育。建设世界史学科的大厦，还得进一步添砖加瓦，辛勤劳动，这是每一个世界史学人义不容辞的责任。而且，这个工作得一点一滴地去做，扎扎实实地去做，来不得半点的投机取巧。由于世界史研究的特性，研究的成果可能难以产生轰动效应，或者不一定能引起注意，甚至还可能招来鄙薄不屑的眼光，可我们还得默默地去做。唯其如此，才能扭转那些

本来就不大对头的学术偏见

1995年初，国家教委将我校历史系确定为“国家文科人才培养和科学研究基地”，我们自然感到光荣，更感到一种责任，同时更坚定了为世界史学科建设做点贡献的决心。经过全体人员长达一年的思索和推敲，我们最终选定了外国官制连同政体的演变史作为我们运用集体力量研究世界史的突破口。

应该看到，世界史学科还有许多基础性的工作要做，外国官制和政体演变的研究就是其中之一。研究历史，固然要研究“全面的历史”，但不是说不要政治史，政治史无疑仍是其中最重要的方面之一。当然，政治史不能仅停留在对事件和人物的描述上，而应该开挖更深层次的内容，应该探讨政治人物活动的社会环境和制度背景，探讨政治人物的社会定位及其行为作用的约束机制。研究官制和政体，应该说能在这方面起到一些作用。如果说，我们所做的工作能够得到学界同行的支持和鼓励，研究的初步成果能够对学界在这方面的深入探讨有所裨益，起到抛砖引玉的作用，我们也就心满意足了。

我们也感到，历史研究不只是担负探讨历史规律、预示人类社会发展方向的任务，还应该为广大人民群众提供精神食粮。因此，历史作品不应该只面向学术界，不应该只满足于在学术界小圈子里流传赏玩，而应该服务大众。雅俗共赏应成为我们的努力目标，融深刻的学术性、史实的真实性于活泼流畅的文笔之中，应成为我们所要达到的境界。当然，努力是一回事，结果又是另一回事，这就要由读者诸君来检验了。

是为序。

刘景华

1998年2月于岳麓山里仁村

前 言

当今的美国，备受世人关注。经济、军事和科技，这些都自不必说，就是它的政治体制及其运行方式，对研究者们也具有特殊魅力，仅仅凭一部宪法管上 200 多年（没有迹象会中断这种进程）这件事，似乎就颇有些不同凡响了。

主要来自英国的欧洲移民，具备良好的民主意识和平等素养，这是创立美国政体并维持这种政体恒久性的关键因素。这些整体上被称作美国人的移民，为了创立一个廉洁的新社会，企图与腐败老朽的欧洲一刀两断，但传统的惯性和约束，又使他们无法摆脱母邦的阴影。其结果，美国的政治体制既保存了欧洲文明的积极成果，又展现了美国人民的创新精神。它孕育于传统之中，但又超乎传统之上。

既克服，又保留；既继承，又发展。这是美国政治体制与欧洲各国政治体制比较之中呈现出来的特色。

按照马克思主义的观点，世间一切事务都充满了矛盾，对立统一是宇宙间发生普遍作用的规律。这很有些道理。就一个国家的政治体制来说，往往也处于这样一种状况之中。中央政府权力的过分强大和集中，容易扼杀地方的创造性和活力；而中央集权的过分软弱，又难于维持社会的稳定和秩序。君主的专制，造成腐败和黑暗；但历史的经验又证明，“多数的统治”，也避免不了权力的滥用。

美国联邦宪法和政治体制的创立者，大多是富裕的有产者，受过良好教育，熟悉资产阶级启蒙思想家们的理想，他们希望新生共和国的政治体制，既避免一人的专制，又不会造成“多数的

暴政”；既有一个权力稳固的联邦政府，同时又要维护地方的自主权力。这种精神和理想，贯穿于宪法和政治体制之中，便是分权与制衡的原则。这两个原则，是美国宪法和政治体制的精髓与核心。

单线型的思考与简单化的操作，可以省却很多麻烦，并造成全体的一致与统一。但对于一个复杂的社会来说，这隐含着很多的危险，常常会导致偏颇和过激。在政治体制及其运行方式上，美国人没有搞简单化和一刀切的作风，在州和地方政权组织结构中，形式多种多样，异彩纷呈。但也有其缺点，这就是权力的交叉与重叠，办事程序的繁琐和复杂。

时光永世流驶，社会不断进化。1787年联邦宪法和根据宪法精神而建立起来的政治体制，在时代隆隆的脚步声中，因需要而不断修正和调整。但基本的精神和准则并没有发生改变。在200多年的实践检验过程中，它确保了美国的繁荣、稳定和发展。这当然不是说，这个体制是完美无缺的，事实上，它在许多方面都时常遭受到朝野的猛烈抨击。但这没有什么值得大惊小怪的，世界许多国家的经历，可以说是如出一辙。

模仿是人类的一种本能，但抄袭常带来与愿望相反的结果。合欢橘种在淮南，果实又大又甜；移植到淮北，其枳又苦又小。美国的发展与成功，引来不少羡慕者对其宪法和体制的抄袭，但成功者很少。关键是缺乏适宜的土壤和气候。借用一句时髦的术语，这就是所谓的国情不同。关于这一点，早在1835年，法国著名的政治思想家托克维尔就正确地作了说明，他指出：“美国的联邦宪法，好像能工巧匠创造的一种只能使发明人成名或发财，而落到他人之手就变成一无用处的美丽艺术品。”^①这个提示是重要的：我们可以借鉴别人的经验，但不能照搬照抄。

① [法]托克维尔《论美国的民主》，商务印书馆，1996年，上册，第186页。

目 录

前言	(1)
第一章 背景	(1)
一、殖民地时代的政府机构	(1)
二、革命时代的政府机构	(3)
三、邦联政府	(5)
四、费城制宪大会	(8)
第二章 政治体制的特点与操作规则	(12)
一、成文的宪法	(12)
二、代议制民主政治	(16)
三、三权分立	(17)
四、联邦制度	(19)
五、司法审查	(22)
第三章 联邦国会	(25)
一、权力与职能	(25)
二、国会的构成	(32)
三、国会的工作程序	(41)
四、议员	(46)
五、问题与改革	(53)
第四章 联邦法院	(56)
一、司法权的范围	(57)
二、联邦法院体系	(60)

目 录

三、法官的遴选	(64)
四、最高法院的工作	(68)
五、问题与批评	(71)
第五章 总统	(74)
一、总统的职权	(76)
二、总统的资格和背景	(82)
三、总统的选举	(84)
四、总统的任期、待遇和继任	(94)
五、总统的办事机构	(98)
第六章 国务院	(111)
一、国务院的职权	(112)
二、国务院的组织机构	(115)
三、外交官的选任	(120)
四、国务院与外交官的工作	(122)
第七章 国防部	(124)
一、军事权力和军队职能	(125)
二、国防部的主要机构	(133)
三、军队中的黑人和妇女	(140)
四、军队的形象和影响	(144)
第八章 财政部和司法部	(148)
一、财政部	(148)

目 录

二、司法部·····	(151)
第九章 其他各部·····	(156)
一、内政部·····	(156)
二、农业部·····	(158)
三、劳工部·····	(161)
四、交通运输部·····	(163)
五、商务部·····	(167)
六、住房和城市发展事务部·····	(170)
七、教育、卫生、能源等部·····	(172)
第十章 独立机构·····	(174)
一、州际商业委员会·····	(174)
二、田纳西流域管理局·····	(175)
三、联邦存款保险公司·····	(176)
四、国家航空航天局·····	(177)
五、原子能委员会·····	(178)
六、国家科学基金会·····	(179)
七、联邦储备委员会·····	(179)
第十一章 政党制度·····	(182)
一、两党制的发展与演进·····	(183)
二、政党的组织结构·····	(187)
三、政党的作用与功能·····	(191)

目 录

四、对政党的批评与改革·····	(192)
第十二章 利益集团 ·····	(196)
一、各种利益集团及其内部管理·····	(196)
二、利益集团施压的方法·····	(201)
三、利益集团的作用和影响·····	(206)
第十三章 州的政治运行机制 ·····	(208)
一、州宪法·····	(208)
二、州议会·····	(210)
三、州长与州行政·····	(213)
四、州法官和州司法·····	(217)
第十四章 地方政府 ·····	(223)
一、州与地方政府之间的关系·····	(223)
二、市的组织管理形式·····	(225)
三、县的组织管理形式·····	(228)
附件一 美利坚合众国宪法 ·····	(233)
附件二 美国历任总统 ·····	(254)
附件三 美国历任国务卿 ·····	(259)
附件四 主要参考书目 ·····	(264)
后记 ·····	(267)

第一章

背 景

一 殖民地时代的政府机构

美国的文化是多元的，但从渊源上讲，英国文化占据了首位。在政治制度方面，尤其是如此。

英国资本主义产生比较早，资产阶级的议会制度也形成得比较早。怀着各种目的到美洲来的英王陛下臣民，面对苍茫大地，一切都是从零起步。习惯和传统的作用，很自然地使他们把母国实行的政治体制移植到新大陆来。在武力抗击宗主国暴政统治之前，北美 13 个殖民地的政治体制都深深地打上了英国影响的痕迹。

依照殖民地与宗主国之间隶属关系的差异，13 州大体可以分为 3 种类型。

第一类是皇家殖民地。所占数目最多，凡 8 个，即弗吉尼亚、新罕布什尔、纽约、新泽西、马萨诸塞、北卡罗来纳、南卡罗来纳、佐治亚。皇家殖民地由英王直接派遣总督进行治理，他既是最高行政长官，又是最高军事长官。在法律地位上，他的统治只对英王负责。皇家殖民地另设有参议会和选民代表会议。参议会人员由英王或总督指派，实际上，主要是由总督指派，只是在形式上要经过英王的批准。选民代表会议，代表由选民选举产

生。参议会如立法机关的上院，选民代表会议，有如立法机关的下院。殖民地的法官，由总督任命，但须得到参议会的批准。殖民地立法机关所通过的法律，不能违反宗主国的法律原则和精神，否则无效。英国的枢密院代表英王对殖民地的上诉案件进行复审。

第二类是业主殖民地。计 3 个，马里兰、德拉华和宾夕法尼亚。由英王颁发特许状，授予各业主统治其封地的全权。一般情形是，各业主向殖民地委派总督和官吏，设置立法机关和法院。有的业主对殖民地的控制比较松弛，有的则比较严密。马里兰和德拉华，都设置了两院制的国会，上院议员由业主指派，下院议员由选民普选产生。宾夕法尼亚，实行的则是一院制的国会。如同皇家殖民地一样，业主殖民地所通过的法律也须获英王批准。枢密院对殖民地法院判决案享有终审权。

第三类是自治殖民地，也有人称其为特许殖民地。共 2 个，即罗德艾兰和康涅狄格。与皇家殖民地和业主殖民地比较，自治殖民地在政治体制方面所体现的民主原则要强了一些。总督由当地居民选举，任期一年。虽在理论上，总督仍须得到英王的批准，但实际上只是一个形式而已。自治殖民地的立法机关由参政两院组成，议员全都由选民选举产生，总督对议会通过的法律没有否决权，也无须上报英王批准。只是英国枢密院仍对法院的判决案享有终审的权力。

13 个殖民地虽然与宗主国之间的隶属关系不尽相同，但在政治生活方面，都建立了初步分权的政体。总督行使行政权，两院或议会行使立法权，总督和参议会任命法官组成法院，行使司法权。资产阶级政权三权分立、互相制约的原则得到了体现，确立了后来美利坚合众国联邦政府的基本构架。

在地方政府体制方面，也有许多“渊源于殖民时代”。^① 北部的新英格兰各地发展和通行的是市和镇。居民因为宗教、与印第安人作战等等的需要，集聚居住，以一个教堂为中心，逐渐发展成集镇和市。市民或镇民定期举行大会，商讨公共事务。决定税收、土地分配和制定法规，选举殖民地议会议员和市镇管理委员会成员、秘书及巡警，让其负责处理市镇的日常事务。这是一种比较直接的或纯粹的民主制度。

在南部，地方政府则以县制为主。南部地域辽阔，地广人稀，宜于大规模地发展种植园经济，由殖民地总督委派保安官进行治理，保安官合署办公之地称为“县公署”。^② 县是殖民地的一个地方行政区划，亦是居民的一个自治单位。在县之下，以一个教堂或教会为中心分设若干教区，每一教区选出一个“教区委员”。教区委员除管宗教事务外，兼管税收及救济贫民的工作。

中部殖民地，地方政府采取了县、市并行的体制。

二、革命时代的政府机构

自从殖民地建立开始，就存在着同宗主国之间的矛盾。英法“七年战争”结束以前，面对着法国的挑战，英国与北美殖民地之间尚能和谐相处。“七年战争”结束后，矛盾迅速激化起来。关键的问题是，英国政府对殖民地人民采取了高压的政策，滥征税款，驻扎大量军队，限制殖民地工业和贸易的发展。最终迫使殖民地人民拿起武器，用武力来反抗英国的统治。

为了加强各殖民地之间的联络，团结一致，共同对付英国，殖民地人民创立了“通讯委员会”。1772年，由塞缪尔·亚当斯

① 张金鑑《美国政府》（台）三民书局，1975年，第3页。

② 张金鑑《美国政府》第3页。

首先在马萨诸塞的波士顿设立通讯委员会开始，至 1773 年底，13 个殖民地便建立起了一个通讯联络网。除了互通信息、揭露批判英国殖民统治之外，通讯委员会在推选参加大陆会议的代表和管理地方事务方面也发挥了一定的作用，并且往往成了大陆会议所制定的政策在各地的监督或直接执行者。

1774 年 6 月，马萨诸塞殖民地发起召开大陆会议。同年 9 月，除佐治亚外的 12 个殖民地都派代表来到费城，参加第一届大陆会议。会议通过了一个具有重大影响的文件《权利宣言》，并一致决定抵制英货。

1775 年 4 月 19 日，列克星顿的枪声点燃了独立战争的烈火。接着，在费城召开了第二届大陆会议。直到 1781 年 3 月《邦联条款》正式生效，第二届大陆会议成了 13 个殖民地共同承认和拥戴的权力机关。1776 年 7 月 4 日，《独立宣言》正式发表。与此同时，原有的各殖民地政府已经崩溃，国王或业主派来的总督和其他官吏纷纷逃走，各地陷入一种无政府状态。大陆会议便指示各殖民地依照民主原则建立州政府。各殖民地纷纷通过新宪法。有的殖民地未获新授权就制定宪法予以公布，有的殖民地议会虽获授权制定宪法，但法律条文未获人民表决即予公布，只有马萨诸塞和新罕布什尔两州，遵循了较为完善的程序，首先召开了由成年男子所选代表组成的制宪会议，制定宪法，然后交镇民大会予以表决，获三分之二多数赞同者，即予通过。马萨诸塞和新罕布什尔两州的宪法通过时间比其他州迟了许多，因此程序也比较严格和完善。

总的看来，各州所通过的宪法还是比较进步的，7 个州宪法中明确载明了人民权利的条款，承认人民享有言论、出版、集会的权力，有选举的自由，私人住宅不可侵犯等。

根据各州宪法，州政府都实行三权分立的原则。因为人民有殖民地时期总督滥用权力的经历，州宪中大都加强了立法机关的

地位，相应削弱了行政方面的权力。

13个州中，只有宾夕法尼亚和佐治亚两州的议会实行了一院制，其余各州都实行两院制。众议院议员由选民选举，任期一年；参议院议员或由选民选举，或由众议院选举，任期1~5年不等。选民、众议院议员、参议院议员，都有较严格的财产资格限制。

州长是州政府的最高行政长官，都经选举产生。任期一年，4个州由选民直接选举，9个州由议会选举。此外，各州都设立了最高法院和下级法院，以审理各类案件。

三、邦联政府

战争期间，各州承认大陆会议作为共同的权力机关，但事实上，它的权力并没有法律方面的充分依据，既没有组织法也没有共同的宪法赋予它这种权力，仅仅是因为战争的需要，才使它充当了这种角色。1776年6月，大陆会议指示各州各派一名代表组成一个新委员会，起草各州邦联的组织条款，即《邦联条款》。1777年11月，大陆会议通过《邦联条款》，接着各州相继予以通过。1781年3月，《邦联条款》正式生效。

依照《邦联条款》，邦联政府享有如下权力：宣战，媾和，主持外交，订立条约，发行公债和货币，建立海军和邮政，管理度量衡，成立法院审理各州之间纠纷和海上犯罪案件，管理印第安人事务，按各州土地价值征收租税。这些权力的行使以及条款的修改至少要有9州同意方能有效。

各州所负义务是：遵循邦联的决定，相互尊重各州公民的完全权利，相互信任各州的法案文书和司法程序，互相引渡逃亡罪犯，同意将各州之间的争执送交邦联予以解决，各州之间准许自由交通与贸易，各州保留除授予邦联之外的一切权力。

邦联政府是一个议行合一的邦联国会，由 13 个州的代表团组成。每个代表团的人数 2~7 人不等。代表任期 3 年。费用由所在州负担，决议投票时，每州一票，代表可随时被各州召回，以换他人。

根据《邦联条款》而建立的邦联政府是软弱无力的，实际权力在各个州。首先，邦联政府没有征税权，不能直接向各州人民征税和管理各州的贸易。这就是说“钱袋子”掌握在各州手里，邦联政府办事的经费来源只能仰仗各州缴纳其规定的配额。战后初期，各州财政困难，但更由于相互猜忌和观望等待，大多数州不能按时上缴摊派款项。1781 年—1786 年，各州应上缴摊派款共计 1567 万美元，但邦联实际收到的款项只有 241.9 万美元，佐治亚和北卡罗来纳分文未缴。^① 无财政基础，邦联什么事也办不了。其次，邦联没有行政部门和司法部门，只是议而不行，办事颇为艰难。解决各州之间争执和审判海盗及俘虏，只能临时成立邦联法院，诸多不便。

邦联政府的这种软弱无力，很快酿成了混乱。各州之间，各设关卡，抽取关税，标准不一，且重复交纳，严重妨碍国内自由贸易。国际上，由于邦联无法强制各州履行条约，致使失去国际信誉。邦联被其他国家看成是不能信赖的政府。英国、法国、西班牙纷纷拒绝签订新约，并且中断与邦联各州的通商，美国的产品在国际市场上受到排挤和歧视。

有识之士已经深切地感到，必须对《邦联条款》加以修改，建立一个强有力的中央政府。但也有不少人对建立一个强有力的中央政府表示深刻的疑虑，有些人甚至坚决反对。1786 年 9 月，赞成建立一个真正的全国性政府的人们，在马里兰的安纳波利斯集会，准备讨论各州之间的贸易和航运问题，但只有 5 个州派代

^① 张金鑑《美国政府》，第 9 页。