

美国政府机构

上海人民出版社

美国政府机构

复旦大学资本主义国家经济研究所编

上海人民出版社

本书第二次印刷时,在书末增加了《一九七二年美国大选后政府改组简况》的材料。

美国 政府 机构

复旦大学资本主义国家经济研究所编

上海人民出版社出版

(上海绍兴路5号)

新华书店上海发行所发行 上海新华印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 6.0625 插页 6 字数 136,000

1972年11月第1版 1973年9月第3次印刷

印数 60,001—65,000

统一书号: 3171·70 定价: 0.55 元

内部发行

出版说明

一、本书主要根据美国出版的书籍和报刊中有关美国政府机构的材料,选译编辑而成。

二、本书介绍了美国各级政府机构的组织系统和职能;对于一些主要机构,还介绍了它们设立的背景、历史沿革和主要人员等情况;关于美国的国会和两个资产阶级政党——共和党和民主党——的组织及其活动情况,也作了概括的介绍。书后附有美国宪法和宪法修正案的条文。

三、出版这本书,目的是为了了解美国垄断资产阶级庞大的统治机器,提供初步的参考材料。

四、对本书的意见,请直接寄本社,以便转给编者。

五、本书系内部读物,请勿公开引用。

```

graph TD
    A[宪法] --> B[立法]
    A --> C[行政]
    A --> D[司法]
    B --> B1[全国人大常委会]
    B --> B2[国务院]
    C --> C1[国务院]
    C --> C2[地方各级人民政府]
    D --> D1[最高人民法院]
    D --> D2[地方各级人民法院]
    D --> D3[专门人民法院]
  
```

The diagram illustrates the structure of the Chinese legal system, organized into four main branches from the top down:

- 宪法 (Constitution):** The foundational law, branching into three main areas:
 - 立法 (Legislation):**
 - 全国人大常委会 (NPC Standing Committee)
 - 国务院 (State Council)
 - 行政 (Administration):**
 - 国务院 (State Council)
 - 地方各级人民政府 (Local Governments at various levels)
 - 司法 (Judiciary):**
 - 最高人民法院 (Supreme Court)
 - 地方各级人民法院 (Local Courts at various levels)
 - 专门人民法院 (Special Courts, such as military or maritime courts)

[illegible]

目 录

一、总统及其办事机构

- (一) 总统的产生 1
- (二) 总统的职权 4
- (三) 总统的办事机构 7
 - 1. 白宫办公室 2. 国家安全委员会 3. 中央情报局
 - 4. 行政管理和预算局 5. 国内事务委员会 6. 紧急战备局

二、国务院

- (一) 国务院的建立及其职权的缩小23
- (二) 国务院的组织系统.....29
 - 1. 国务院主要官员及其办公室 2. 地区司 3. 职能司
 - 4. 驻外人员管理局 5. 国际开发署

三、国防部

- (一) 国防部的建立及改组38
- (二) 国防部的主要机构.....39
 - 1. 国防部长办公室 2. 参谋长联席会议 3. 陆军部
 - 4. 海军部 5. 空军部
- (三) 国防部主要人物46

四、联邦法院和司法部

(一) 美国联邦法院	49
------------------	----

1. 联邦最高法院
2. 联邦上诉法院
3. 联邦地方法院
4. 特别法院

(二) 司法部及联邦调查局	53
---------------------	----

五、其他各部

(一) 财政部	59
---------------	----

(二) 商务部	64
---------------	----

(三) 内政部	68
---------------	----

(四) 农业部	72
---------------	----

(五) 卫生、教育和福利部	75
---------------------	----

(六) 劳工部	79
---------------	----

(七) 交通运输部	82
-----------------	----

(八) 住房和城市发展事务部	86
----------------------	----

六、独立机构

(一) 原子能委员会	91
------------------	----

(二) 国家航空和宇宙航行局	93
----------------------	----

(三) 联邦储备委员会和联邦储备银行	95
--------------------------	----

(四) 美国进出口银行	100
-------------------	-----

(五) 美国新闻署	102
-----------------	-----

(六) 其他独立机构一览表	105
---------------------	-----

七、州政府和地方政府

(一) 联邦政府和州政府的分权	110
-----------------------	-----

(二) 州政府	112
---------------	-----

1. 州立法机关
2. 州政府的行政系统
3. 州的司法机构

（三）哥伦比亚特区和美国领地的政府机构	118
---------------------------	-----

- | | |
|----------------|--------------|
| 1. 哥伦比亚特区的政府机构 | 2. 美国领地的政府机构 |
|----------------|--------------|

（四）地方政府	121
---------------	-----

- | | | | |
|--------|--------|------------|----------|
| 1. 郡政府 | 2. 市政府 | 3. 镇政府和村政府 | 4. 学区和专区 |
|--------|--------|------------|----------|

八、国会

（一）国会的选举	129
----------------	-----

（二）国会的权限	132
----------------	-----

（三）国会的组织	134
----------------	-----

- | | | |
|----------|------------|----------|
| 1. 常设委员会 | 2. 特别调查委员会 | 3. 联席委员会 |
| 4. 调解委员会 | | |

（四）国会与总统	139
----------------	-----

九、共和党和民主党

（一）美国两党制的历史发展简况	143
-----------------------	-----

（二）两党的组织机构及其职能	145
----------------------	-----

- | | | |
|------------|------------|--------------|
| 1. 两党的全国机构 | 2. 国会的两党组织 | 3. 两党的州和地方组织 |
|------------|------------|--------------|

（三）两党的后台老板	154
------------------	-----

附 录

美利坚合众国宪法	158
----------------	-----

美国宪法修正案	170
---------------	-----

一九七二年美国大选后政府改组简况	180
------------------------	-----

附本书表目：

- 表 一 美国政府组织系统图示
- 表 二 美国总统办事机构
- 表 三 白宫办公室日常工作主持人员
- 表 四 美国情报机构一览表
- 表 五 艾森豪威尔任期内国家安全委员会和国务院的关系
- 表 六 国务院组织系统图示
- 表 七 国防部组织系统图示
- 表 八 陆军部组织系统图示
- 表 九 海军部组织系统图示
- 表 十 空军部组织系统图示
- 表十一 司法部组织系统图示
- 表十二 财政部组织系统图示
- 表十三 商务部组织系统图示
- 表十四 内政部组织系统图示
- 表十五 农业部组织系统图示
- 表十六 卫生、教育和福利部组织系统图示
- 表十七 劳工部组织系统图示
- 表十八 交通运输部组织系统图示
- 表十九 住房和城市发展事务部组织系统图示
- 表二十 原子能委员会组织系统图示
- 表二十一 国家航空和宇宙航行局组织系统图示
- 表二十二 美国新闻署组织系统图示
- 表二十三 国会通过议案的示意图

一、总统及其办事机构

美国总统是美国的国家元首和行政首脑。一七八七年通过的美国宪法第二条,根据当时美国资产阶级的意志,规定了总统的产生、权限,赋予总统以很大的权力。但现今美国总统所拥有的权力,已经超出宪法的范围,并且还在不断地扩大。目前美国总统所拥有的权力之大,是历届总统所未有的,总统办事机构之庞大及其对国会、法院和政府各部的影响,在美国历史上也是空前的。一九七一年十月二十五日《美国新闻与世界报道》在谈到总统的职权时说,总统“现在已……接近于一个独裁者”。

(一) 总统的产生

美国的总统选举制度又名选举人制度,是一种间接选举。即先由选民在本州投票选举选举人,然后由各州的选举人再投票选举总统、副总统。各州选举人的候选名单,由民主党和共和党分别提出。一百多年来,总统选举完全由两党包办,广大选民根本无权过问。

总统选举过程,大致有五个阶段:(1)预选阶段。选举参加两党全国代表大会的代表。垄断资本集团在这一阶段主要是就下届总统的人选问题摸一下党魁们的底,试探一下两党选民对总统候选人的意向。在预选中,有一些州还就“希望谁当总统”举行投票,所以总统竞选人对此很重视。一九七二年举行总统预选的共有二

十三个州和哥伦比亚特区（即美国首都华盛顿所在地）。按惯例，新罕布什尔州首先举行预选。不举行预选的州，则由两党的州委员会或州代表大会选拔出席全国代表大会的代表。（2）两党全国代表大会阶段。两党决定本党总统和副总统候选人的提名。代表名额由两党自行决定，总统和副总统候选人只要取得过半数的代表投票就可获得提名。在各自的代表大会上，两党照例要提出自己的“竞选纲领”，自我吹嘘，攻击对方。（3）竞选阶段。两党代表大会决定各自的总统候选人后，即由资本家、律师、党棍和政客组成“竞选委员会”大肆活动，拟订竞选策略，开动一切宣传机器，作出种种“许诺”，开出一批空头支票，借以骗取选票。为了支持政党竞选，垄断财团要为其支持的党提供大量活动经费，有的财团甚至同时对两党下注。（4）选举日。选举日规定为大选年十一月的第一个星期一以后的星期二。一九七二年的选举日是十一月七日。选举日并不选举总统而是选举选举人，但由于选举人事先必须向选民保证其政党倾向，所以当选举人选出之后，总统属谁，实际上已见分晓。美国的选民只有在这一天才算参与了程序极为繁杂的美国总统选举。在选举日这天，选民按照本州共和党或民主党提出的选举人候选名单投票，选出州的选举人。这个程序繁杂到连普通美国人都搞不清楚的总统选举，其目的就是为了强迫选民在代表垄断资产阶级利益的政党所提出的候选人中进行选择。如一党获得州内半数以上选民的投票，即使多得一票，这个州的全部选举人票都属该党所有。各州的选举人数目同本州在国会里的议员人数相等。一九七二年，全国五十个州和哥伦比亚特区共有五百三十八名选举人，因此，人口众多的州，便成为两党争夺的关键。（5）最后投票与开票阶段。这个阶段实际上是一种形式。各州选举人选出后，组成选举团选举总统。选举总统和副总统日期规定为大选年十二月第二个星期三之后的第一个星期一。一九七二年选举团

选举总统的日期是十二月十八日。这一天，选举人在本州首府集会，分别投票选举总统和副总统，挂号邮寄美国参议院议长，即现任副总统。次年一月六日下午一时，在众议院集会，由参议院议长主持，在两院议员在场的情况下，开票唱票。获得过半数的选举人票，即当选总统和副总统。如没有取得过半数，即由国会复选，总统由众议院从得票最多的三个候选人中选出，副总统由参议院从得票最多的两个候选人中选出，获得过半数者当选。当选的总统、副总统于一月二十日中午宣誓就职。

美国总统选举制度只规定总统当选必需取得过半数的选举人的票数，但对选民的票数却没有这样规定。所以，有很多总统是以选民的简单多数票当选的，如一九六八年美国投票选举总统的选民共七千三百万人，尼克松仅以三千一百七十八万五千票当选（民主党总统候选人得三千一百二十七万五千票）。

美国总统的资格，根据宪法规定应是年满三十五岁，出生在美国，并居住美国十四年以上的公民。总统任期每届四年，以两次为限。这是华盛顿开创的先例。一九四〇年，富兰克林·罗斯福第三次当选总统（以后又第四次连任总统），打破了这一惯例。后来，一九五一年宪法第二十二条修正案才明文规定了总统任期不得超过两任。

最初，总统和副总统并不分别在两张选票上选出，而是选出总统后，获得选举人所投票数最多者即为副总统。一八〇四年通过的第十二条宪法修正案，才作了目前的规定。

自从共和、民主两党制度形成以来，美国总统的选举，全由两党操纵。法律上虽无明文规定两党全国代表大会的种种提名总统的做法，但这已成为美国总统选举制度的重要组成部分。美国人民也日益认清总统选举的欺骗性，很多人不去投票。加上对选民资格的种种限制（如财产资格、教育程度、居住期限和种族等限

制),一九六八年大选投票率只有百分之六十七点八。一九七一年,美国国会通过并经过批准的第二十六条宪法修正案,将选民年龄限制由二十一岁放宽到十八岁,一九七二年选民的人数,将稍多于一九六八年。

(二) 总统的职权

根据美国宪法第二条第一项“行政权属于美利坚合众国总统”,政府各部、委、局、署等一切机构,都向总统负责,受总统的领导和监督。美国宪法对内阁并无规定,但自第一任总统华盛顿以来,便设立了由各部部长组成的内阁会议,总统在作出重大决策时,听取内阁成员的意见,但内阁会议是不定期的,何时召开,由总统自行决定。因此,在行政上,是美国总统一个人说了算,各部部长都不能违反总统的意旨,不能发表与总统的政策、方针不同的意见。英国工党的拉斯基在《美国总统制》一书中说,“内阁是总统的一个顾问团,并不是一个他必须和他们一同共事并须获得他们赞许的同僚会议。事实上,的确有一个每周例会,讨论一些总统高兴交议的问题。但并没有集体的责任。极端重要的问题,可以完全不必交议,事实上也不交议”^①。内阁的成员也不固定,总统可随时点名要那一个机构的负责人参加。但根据惯例,各部部长均是内阁成员,副总统也出席内阁会议。

总统有任免高级官员之权。宪法第二条第二项明文规定美国的最高法院法官(包括首席法官)、大使、公使及高级官员(内阁部长)均由总统任命,但需参议院同意。宪法虽未规定总统有罢免官员之权,但目前美国总统除了无权解除宪法规定为终身任职的联

^① [英] 拉斯基:《美国总统制》,上海人民出版社1959年版,第55页。

邦法官，以及那些执行部分立法权和部分司法权机构的官员的职务外，对于行政部门的一切官员均有罢免权。

总统有权与外国缔结条约。但按宪法规定，条约需取得参议院三分之二的同意。然而，总统与外国缔结的一切行政协定，却毋需参议院的同意。所以，美国总统便以签订协定来代替缔结条约。因为，在签订协定时，总统可以独自决定，不必与国会商量，甚至也不必让内阁知道。第二次世界大战后总统所签订的行政协定的数量不断增长，如一九五四年，美国与外国共缔结了七个条约，签订的协定却有一百六十九个。重要的对外政治、经济、军事的谈判，最后是以协定方式肯定下来，如根据臭名昭著的“杜鲁门主义”对于希腊的所谓“援助”，都是以协定方式签订的。

总统又是陆、海、空三军总司令，执掌最高军事指挥权。国防部长、参谋长联席会议主席都是总统的军事顾问。宪法关于总统军事权限的规定很笼统。初期，最高法院对总统的军事权限解释为仅限于直接统率军队和指挥军事行动。但自从美国进入帝国主义时期后，美国总统的军事权被大大地扩大解释了。一八九八年第二十五任总统威廉·麦金莱自行发布命令对西班牙宣战，一九〇〇年又未事前通知国会即派遣海军陆战队参加“八国联军”侵略我国；一九五〇年杜鲁门发动侵朝战争也是这样。这一切做法都被国会默认，从而使美国总统取得了更大的权限。

在军事、外交与内政这一些行政领域里，美国总统的权限已远远超过宪法所规定的范围，而美国总统权力的扩张，更明显地表现在立法领域。

根据美国宪法，总统在立法方面的权限是批准或否决国会通过的法案以及“向国会报告合众国国务情形，并以本人所认为必要而妥当之政策条陈于国会，以备审议”（美国宪法第二条第三项）。国会通过的法案，经总统批准后，即作为正式法律生效。总统也可

以否决这些法案,但只能全部否决,不能部分否决;若国会两院以三分之二的多数重新通过,该法案即自行生效。在法案送交总统签署的十天之内(不包括星期日)未被退回国会,即视为总统已批准该法案。如果国会在这十天期限届满之前休会,总统就可以不受十天期限的限制,从而使这个已被国会通过的法案完全无效,此即所谓“衣袋否决”。华盛顿任总统期间只行使过两次否决权。随着总统权力的扩张,总统行使否决权的次数也越来越多。据统计,自华盛顿到艾森豪威尔,一百七十一年来,共行使否决权二千一百九十二次,其中,仅克利夫兰、罗斯福和杜鲁门这三任总统就占了百分之六十八^①。否决权是总统手中的强有力的武器,他可以据此来拒绝任何一个虽经国会通过但不合他本人或他的后台老板心意的法案。

总统通过向国会报告国情(通称国情咨文),提出政策建议,要求国会讨论通过,这是美国总统影响立法的一个重要手段。宪法规定,向国会提出咨文是总统的一项职责,但实际上,美国历届总统已把它作为取得立法创议权的工具。目前,美国总统一年向国会提出的各种咨文,包括国情咨文、预算咨文、经济咨文、特别咨文等等不下数十份之多,如一九六八年,约翰逊向国会提交了五十三个咨文包括四百一十四个法案,要国会讨论通过。总统向国会提出的法案被视为“政府法案”,应优先予以讨论。总统向国会提出立法建议和现成的法案已成为美国总统参加立法的途径,国会议员已习惯于从总统那里得到现成的法律草案加以讨论。根据宪法,唯有国会议员才有提出立法创议的权力,但实际上影响最大的、在国会里讨论最仔细、辩论最热烈的,大都是总统提交的法案。一九六八年,国会总共表决法案一千零七十四件,总统提出的法案就占

^① [美] 罗兰·埃格:《总统与国会》,1963年纽约版,第51页。

了百分之三十九^①。战后，美帝国主义对内压迫对外侵略的重大行动，大多是总统在咨文中提出，经国会讨论同意，以法律形式固定下来的。

总统拥有广泛的立法权，还表现在总统所取得的所谓委托立法权。美国宪法并没有提到国会可以将自己的立法权委托给总统行使，也没有提到总统有行使这种委托立法的权力。但自从国会于一九三九年第一次以法律形式授权总统发布关于改组(政府)计划以来，总统便享有极大的委托立法权。根据这一委托立法，总统不仅有权在原有行政机关体系内进行某些改组，而且有权设立新的机构。

如根据一九六四年国会对一九四九年改组计划委托法的修正，总统有权(但不适用于建立内阁部一级机构的改组)提出改组(政府)计划，提出后六十天内倘国会没有一院以多数票反对，这个计划即行生效。自一九四九年到一九六八年，总统共向国会提出一百五十个改组计划，被国会否决的仅三十个。

有时，总统对提出法案和行使委托立法权等手续还嫌麻烦和迟缓，便干脆宣布行政命令予以硬性规定。总统的行政命令，其法律效力与国会制定的法律相等。

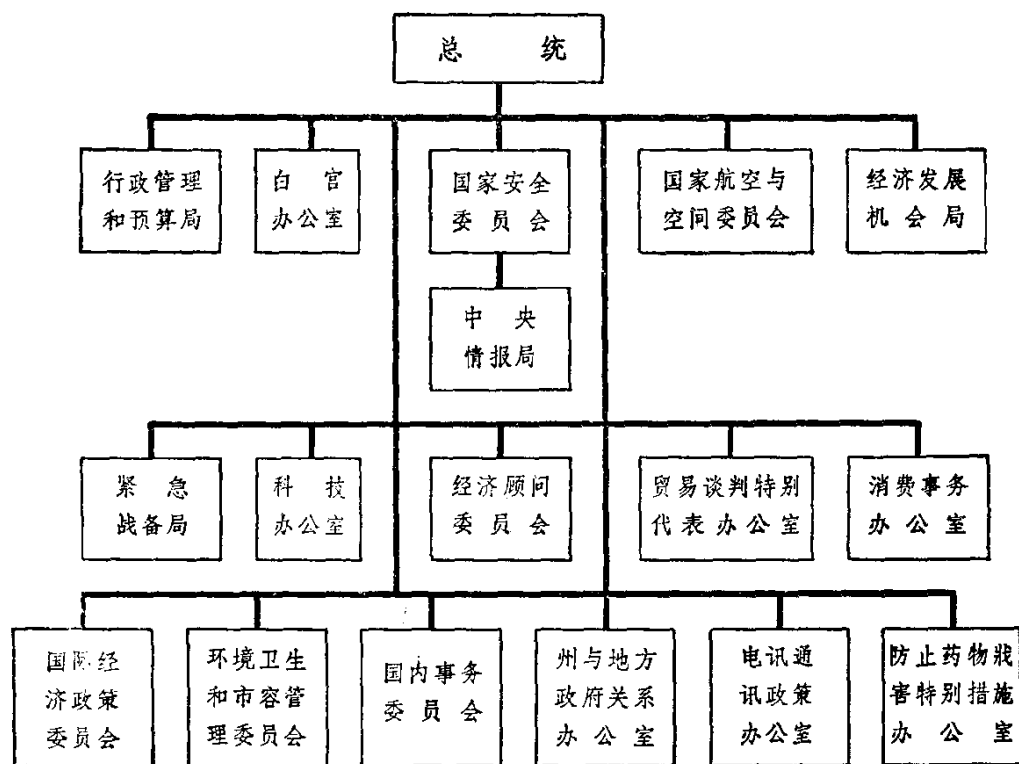
尼克松上台后，仅以发布行政命令的方式，就建立了六十个行政机构。一些重大的措施如改变美元的含金量，发行美钞数额，关税税率的升降，冻结物价和工资等等，总统均可以行政命令发布实施。上述事实都表明，美国总统的权力已大大扩张到立法领域。

(三) 总统的办事机构

目前，美国总统的办事机构共有十七个。

^① [美]《国会年鉴1968年》，第87页。

表二 美国总统办事机构



资料来源：〔美〕《1971—1972 年美国机构手册》，
1971 年 7 月 1 日华盛顿修订版，第 611 页。

上表十七个机构中，除白宫办公室、行政管理和预算局（原称预算局，一九七〇年改组，扩大了职责范围）和紧急战备局（原称国防动员局）这三个单位是在一九四五年前设立外，其余十四个均在战后设立。

美国总统办事机构的历史不长（第一个办事机构——白宫办公室成立于一九三九年），然其权限扩张的速度却十分惊人。随着总统权力的日益增长，总统办事机构不仅人员众多（白宫办公室正式公布的人员名额是五百七十六人；中央情报局的人员最多，据《纽约时报》估计，有工作人员一万名左右，另外还有数千名外籍人员），更重要的是这些机构虽说是代表总统与各有关部门进行“联