

中华美国学会
中华美国学丛书

张定河 著

美国政治制度的 起源与演变

中国社会科学出版社

中华美国学丛书

美国政治制度的起源与演变

张 定 河

中国社会科学出版社

(京) 新登字 030 号

图书在版编目 (CIP) 数据

美国政治制度的起源与演变/张定河著. - 北京: 中国社会科学出版社, 1998.8

(中华美国学丛书)

ISBN 7-5004-2312-8

I. 美… II. 张… III. 政治制度-历史-美国 IV. D771. 29

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 22222 号

中国社会科学出版社出版发行

(北京鼓楼西大街甲 158 号)

北京牛山世兴印刷厂印刷 新华书店经销

1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 13.875 插页: 2

字数: 360 千字 印数: 1-2000 册

定价: 25.00 元

责任编辑:郭沂纹

责任校对:李小玲

封面设计:王 华

版式设计:王智厚

本书的出版得到由美国福特基金会赞助的中华美国学会美国学著作出版补贴基金的资助,特此致谢。

The publication of the book is made possible partly by the Chinese Association for American Studies Publishing Subsidy funded by the Ford Foundation.

目 录

导 言	(1)
第一章 宪法	(5)
一、美国宪法的历史形态	(5)
二、美国宪法的新方向与新模式	(15)
三、过渡时期的基本法——邦联条例	(25)
四、联邦宪法的制定	(34)
五、联邦宪法的内容及其渊源	(49)
六、联邦宪法的发展及其发展趋势	(54)
七、联邦宪法的性质和特点	(61)
第二章 分权制度	(74)
一、联邦制的确立	(74)
二、联邦制下的权力划分及其演变	(81)
三、联邦制的特点与历史作用	(99)
四、三权分立的起源	(111)
五、三权分立及其演变	(118)
六、三权分立的历史地位	(131)
第三章 国会制度	(135)
一、美国国会制度的发端	(135)
二、一院制国会的形成	(150)
三、两院制国会的确立	(159)
四、国会的权力	(168)
五、国会的演化	(179)
六、国会的特点	(206)

第四章 总统制	(209)
一、美国早期的政府体制	(209)
二、总统制的确立	(216)
三、总统的权力	(227)
四、总统选举制度及其演变	(236)
五、总统制下的内阁	(244)
六、总统制下的文官制度	(257)
七、总统制的特点	(272)
第五章 司法制度	(274)
一、英国司法体制的传入	(274)
二、邦联时期对旧司法体制的继承与改造	(280)
三、联邦司法体制的确立	(284)
四、司法独立与司法审查	(286)
五、联邦法院及其发展	(298)
六、美国的法律体系及其演化	(308)
七、联邦执法机构	(312)
八、联邦司法体制的特点	(314)
第六章 两党制度	(316)
一、政党的兴起	(316)
二、两党政治格局的奠定与发展	(322)
三、两党制的形成	(334)
四、两党制的结构特征	(347)
五、两党制的历史地位及其发展趋势	(355)
六、第三党的兴衰	(366)
七、超党派政治	(374)
第七章 公民权利	(377)
一、宗教自由	(378)
二、言论与出版自由	(381)

三、集会与结社自由	(393)
四、平等保护	(397)
五、种族平等	(403)
六、普选权的确立与扩大	(413)
附 录	(426)
一、美国历届总统及其选举情况表	(426)
二、美国历届国会一览表	(431)
三、美国最高法院历任法官	(435)
后 记	(439)

导 言

美国的政治制度是西方资产阶级文明的重要组成部分。

美国政治制度的起源与发展,经历了英属北美殖民地、邦联时期和联邦时期三个阶段。殖民地时期的政府是一种立法、行政和司法三个部门混和在一起的政体形式,是英国宪政体制在北美的延伸。美国革命推翻了英国的殖民统治,建立了以邦联制为基础的共和国。中央政府实行以邦联国会为惟一权力机关的体制,大多数主权州确立了分权的政府形式。邦联制是一种松散的政治联合,不利于维系民族国家的统一。所以,在美国独立后不久,又废除邦联制,确立了联邦制,把国家主权赋予联邦政府。为避免权力过分集中,同时又将联邦政府的权力分给国会、总统和联邦法院三个独立的政府部门。自1789年联邦政府建立以来,它的内部构成又随着社会政治的变革而不断演化,几经变革与调整,才发展为现今运作的形态。

美国政治制度的历史演化,向人们展示出三个显著的特点。第一,美国现行政治制度的确立,是通过美利坚本民族文明与欧洲外来文明相结合的方式完成的,抑或说是经历了“欧洲主义—民族主义—欧美主义”的道路。殖民地时期的政治制度源于英国,是英国殖民者移植到北美的。它的基本结构形态、运作方式都与英国的宪政体制没有本质的区别。

美国革命确立的邦联共和制,特别是各州以立法机关为主导的分权体制,是属于美利坚民族的。因为它是在民族革命情感炽热的大环境下,作为英国集权体制的对立物而出现的。它的基本结构

形态、运作方式与殖民地时期的体制迥然不同。这种体制，没有先例可循，也不是欧洲某种政治哲学的直接实践，而是殖民地时期政治斗争历史经验的锤炼和总结。

然而，这种体制相对英国而言，它张扬了美利坚民族精神，但就美利坚内部而言，它不仅危及着邦联的统一，而且也因缺乏制衡又滋生出立法机关的集权倾向。滥用权力和政治腐败，不断引发新的政治危机。因此，变革现行体制，建立一种既能维护国家的完整与统一，又能防止专制与暴政的新型政体，就成为时代的需要。在这种历史背景下，以联邦制和分权与制衡制为基础的共和制便应运而生。

这种新体制把民族的政治文明与欧洲政治文明密切地结合起来。例如，总统制显然借鉴了英国国王一职和邦联时期某些州州长的形式，国会实行两院制无疑是英国、殖民地时期和邦联时期大多数州两院制议会形态的延续，联邦制是欧洲历史上各种政治联合与美国邦联历史教训的总结，诸如此类，不一而足。这种结合更适合美国的社会政治环境。这种结合也是一种创新，一种发展。

第二，美国政治制度确立之后，统治阶级并未抱残守缺，墨守成规，而是根据客观环境的需要，不断予以调整和变革。从总体上来看，这种调整和变革贯穿于美国建国以来的整个历史进程。最早始于1798年调整司法权的宪法第十一条修正案，晚至1978年对文官任用制度再次改革。

调整和变革有多种目的。一是弥补结构性的不足与缺陷，使其更趋合理和完整。例如，总统的交接与继任，政党的产生与两党制度的形成。二是调整机构之间的权力关系，使其更为行之有效。例如，在联邦政府与州政府之间，加强联邦政府的权力；在总统与国会之间，加强总统的权力。三是逐步开放政府机构的大门，以便扩大国家权力的社会基础。典型的例子是文官任用制度的多次变革。这一系列调整与变革，在未破坏美国政治制度架构整体性的基础上，增强了它的机动性与开放性，避免了自我封闭和陈腐僵化。

当然,这一系列调整与变革,并非完全出于统治阶级的主动,有些是迫于客观形式的变化和人民的压力,有些是自然发生与发展的结果,待既成事实之后,由法律予以认可。

第三,美国政治制度突出了制约与监督机制。不受制约与监督的权力易于产生专制及滋生腐败,因此在美国政治制度确立的过程中,统治者就十分注重权力的互相制约与监督。

联邦政府的三个权力部门相互分立,又相互制约。总统运用否决权制约国会,运用任命法官权制约联邦法院;国会运用批准权制约总统任命的官员、设置的机构、与外国缔结的条约和所需要的经费预算,运用同样的权力制约对联邦法院法官的任命;最高法院运用司法审查权制约总统的行政法令和国会立法,如认为违宪就宣布无效。

国会两院亦互相制约,一项议案须经每一院多数通过,才能转交总统签署批准。

军事权力受文官权力制约。总统为全国武装力量的总司令,军队的调动及执行任务须经总统下令;国会掌握宣战权,军队所需经费由国会决定,每次不超过两年。

联邦政府与州政府实行分权,互相制约。国家的重大权力,如发行货币、军事、外交、与外国的商业贸易等由联邦政府管辖,而县市地方政府、州的司法、工商业、教育、卫生及治安等则由州政府管辖。在各自权限范围内,独立行使权力,不受对方干涉。

国会作为代议机关代表人民行使对总统和联邦法官的监督权。它运用调查手段检查总统等的行为是否触犯法律或违反政纪。调查公开进行,调查结果公诸于众。对触犯法律严重者进行弹劾,罢免公职。

健全的制约与监督机制的存在,使国家权力不以个人意志为转移,从而保障了社会政治的长治久安。

美国的政治制度是在反对英国殖民统治的资产阶级革命中确立起来的,因而具有鲜明的民主意义,又经过无数次调整与变革,

已发展成为一种相对稳定和成熟的国家管理体制,其中许多构成要素与变革经验,对我们不乏启示和借鉴作用。然而,美国的政治制度毕竟是资本主义社会的政治上层建筑,不管由谁来操纵它,都是为资本主义经济服务的,这一点我们不应忘记。

第一章 宪法

美国宪法的历史始于殖民地时期。殖民地创建时期的各种宪章是美国宪法的早期形态,它们的许多内容和思想对美国宪法的历史发展都具有重要意义。到美国革命时期,独立宣言所阐明的政治原则为美国人民提出了新的制宪方向,早期的州宪法和邦联条例则为1787年宪法的制定提供了正反两方面的实践经验。1787年宪法是现行宪法。它于200年前确立的基本原则现在不仅依然行之有效,而且也是现行政治制度的法律基础。但是,随着客观形势的发展和需要,它也在不断地修订和补充。因此,我们只有用历史的观点认识和研究美国的宪法,才能更全面地理解它的性质、特点及其发展趋势。

一、美国宪法的历史形态

美国殖民地时期的宪章是美国宪法的历史形态。

从1607年到1732年,英国在北美大西洋沿岸先后建立了弗吉尼亚、普利茅斯、马萨诸塞、马里兰、罗德岛、康涅狄格、纽黑文、缅因、卡罗来纳、纽约、新罕布什尔、新泽西、宾夕法尼亚、特拉华和佐治亚等15个殖民地。到18世纪上期,通过合并、购买和分离,最后形成13个殖民地。

殖民地的建立须经英王批准,即创建殖民地的公司、业主或社团须从英王那里获取授权的特许状。英王的特许状规定了殖民地的政治组织形式及其权限,对英国政府的义务以及与英国的政治

关系等。因此,特许状就成为大多数殖民地的宪章。还有些殖民地除特许状之外,又根据授权制定了基本法规,规定了殖民地政府的组成、权限以及公民的政治地位和权利。这些特许状和基本法规已具有近代宪法的性质。由于美国是建立在殖民地的政治经济基础之上的,因而殖民地时期的宪章对以后美国宪法的发展有着极为重要的影响。根据宪章的授受对象及其特点,殖民地宪章可分为三类。

第一类为公司宪章。

公司宪章是英王授予贸易公司开发殖民地的特许状。英国最早在北美开拓殖民地的是公司,即伦敦弗吉尼亚公司(简称伦敦公司)和马萨诸塞湾公司。这些公司的成立纯粹出于商业动机,但这类公司并非一般的商业性的贸易公司,它们在殖民地上是具有某些国家职能的政治实体。

伦敦公司先后获得三个宪章。1606年公司获得第一个宪章。翌年,公司在宪章划定的北纬 34° 到 41° 之间建立了弗吉尼亚殖民地。根据宪章规定,弗吉尼亚殖民地受双重领导,一是伦敦皇家委员会,它代表英国政府监管与政府有关的事务;二是设在伦敦的公司委员会,它全面负责公司的事务。殖民地上的具体事项,则由伦敦公司委员会委派的总督和一个由13人组成的顾问委员会(或称参事会)全权处理。^①

在伦敦公司开发弗吉尼亚殖民地的同时,又向英王申请并获得批准在北纬 38° 到 45° 之间建立第二个殖民地。但此举未获成功,又加之公司的经营出现困难,英王于1609年撤销了1606年宪章,颁发了一个新宪章。新宪章将伦敦公司改造为股份公司,撤销了皇家委员会,将公司的领导权授予公司司库和伦敦委员会,二者合称董事会。

^① A. H. Kelly, W. A. Harbison and H. Belz, *The American Constitution: Its Origins and Development* (New York: W. W. Norton & Company, Inc. 1983), p. 4.

但是,新宪章也未改变公司的经营状况,英国政府于1612年又对1609年宪章作了重要修订,加强了股东对公司事务的控制权。1612年宪章规定,公司每年应召开4次被称为“大法院”(great court)的股东会议,“大法院”有权选举公司的董事会,处理公司的重大事务。同时新宪章还扩大了伦敦公司的殖民疆域,允许公司向大西洋扩展300里格(1里格=3英里)。^①

伦敦公司经营不景气的根本原因是严重缺乏资金。所以,无论英王怎样调整公司的政治统治形式,都不能彻底扭转殖民地的困境,于是英王只好在1624年撤销宪章,任命皇家总督接管殖民地。这样,弗吉尼亚就变成一个皇家殖民地。

马萨诸塞殖民地宪章要比弗吉尼亚殖民地宪章稳定。马萨诸塞殖民地由马萨诸塞海湾公司于1628年创建,英王翌年颁发的特许状成为该殖民地的宪章。宪章规定,在殖民地设置一名总督、一名副总督和18名助理组成的参事会;总督、副总督和助理组成公司董事会,处理殖民地日常事务。宪章还规定,公司每年召开4次称之为“普通大法院”(great and general court)的全体大会,大会由全体自由民(freeman,原规定为公司股东,1631年总督温斯罗普与助理召开的一次会议上将其扩大为清教徒教会成员)^②参加。因交通问题,自由民不便于直接出席全体大会,于是公司在1631年实行代议制,建立了由116名自由民代表组成的称之为“普通法院”(general court)的议会。议会有权参与制定殖民法律和法规,但所定法律和法规不能与英国法律相矛盾。宪章还授权殖民地政府委任必要的官吏和建立适当的行政机构。最后,宪章规定了马萨诸塞殖民地的疆域,即查尔斯河以南3英里到梅里麦克河以北3

① C. Steeg and R. Hofstadter, ed., *Great Issues in American History: From Settlement to Revolution, 1584—1776* (New York: Random House, Inc. 1969), p. 67.

② Clarence L. Ver Steeg, *The Formative Years, 1607—1763* (New York: Hill and Wang, 1964), p. 39.

英里之间的所有土地。^①

马萨诸塞海湾公司宪章有一个重大的疏忽,即它没有载明公司总部的所在地。经过公司内部宗教集团与商业集团达成的1629年“剑桥协议”,将公司总部迁往殖民地。总部的迁移对马萨诸塞殖民地的发展,具有重要意义。它削弱了英国政府的控制,有利于殖民地沿着宪章所确立的自治原则向前发展。

马萨诸塞殖民地宪章行使了半个多世纪,直到1684年,因该殖民地公开抗拒英国的《航海条例》才被英王撤销。马萨诸塞也变成一个皇家殖民地,由英王委派的总督实行独裁性的军事统治。

1689年,当英国“光荣革命”的消息传到北美后,马萨诸塞爆发了一场武装起义,推翻了皇家总督安德罗斯的统治,成立了殖民地临时政府。临时政府与英国新君主威廉三世进行了谈判,商讨殖民地的性质和它在英帝国内的宪法地位。经过殖民地人民的斗争,马萨诸塞于1691年又获得一项新宪章。新宪章规定,马萨诸塞仍为皇家殖民地,但恢复殖民地议会,议会一年召开一次,它可选举参事会,建立法院。与原宪章相比,议会权力受到一定限制。马萨诸塞是后来8个皇家殖民地中惟一恢复宪章的殖民地。

公司宪章与其他性质的宪章相比,具有两个明显的特点。第一,宪章以经济利益原则为基础。公司宪章的申请和授予完全出于商业目的,宪章的修订、更换及撤销也都是取决于公司殖民地的经济状况以及殖民地与宗主国的经济关系。第二,宪章的地位完全决定于英国政府。公司宪章实质上是英国政府颁发给商业公司的营业执照,公司经营的范围、权限及公司本身的存在与否完全掌握在英国政府手中,公司只能被动地接受,对宪章无任何主动权。

第二类为自治宪章。

自治宪章是创建殖民地的社团根据契约学说自订的法规。

最早的自治宪章是《五月花号公约》,该公约是创建普利茅斯

^① A. H. Kelly, W. A. Harbison and H. Belz, *The American Constitution*, p. 6.

殖民地的移民社团自订的。英国伊丽莎白一世和詹姆士一世统治时期,对清教徒实行迫害政策,一批分立派清教徒被迫背井离乡,移民到宗教信仰自由的荷兰,于1609年定居于荷兰莱顿。但是,荷兰亦非和平安宁的乐土,为避战火危险,他们又决定移居美洲。经与伦敦公司协商,允许他们移居弗吉尼亚殖民地。1620年9月,他们一行35人和来自英国的66名移民共乘“五月花号”越洋前往弗吉尼亚。当于11月到达北美科德角时,却发现这里不在弗吉尼亚殖民地辖区之内。他们因人数较少,害怕其他移民采取对他们不利的行为,就要求共同订立一项公约。于是,他们按照组织教会的契约原则,在船上订立了《五月花号公约》。其内容主要是,“以上帝的名义……共同庄严签约,结成文明国家,为更好地建立秩序并得以保存,以及促进上述目的:随时以认为最适宜于殖民地普遍福利的方式,制定并颁布公正平等的法律、法规、条令、宪法并选任官员……”^①公约十分简单,共约400字左右,对政府形式和公民权利没有作出具体规定,而是提出了要求人们遵循的政治原则。

他们登岸后,建立了普利茅斯殖民地。根据公约精神,召开普利茅斯市镇居民全体大会,选出总督和助理,由他们负责市镇公共事务。不久,又陆续出现其他市镇,由于新市镇距普利茅斯很远,交通不便,普利茅斯殖民地于1639年改行代议制,由各市镇居民选出代表,组成了议会。

《五月花号公约》的重要意义不在于它是第一部契约式宪章,而在于它开创了按照多数人的意志管理国家的先例,换句话说,它奠定了美国民主政治的基本原则。因此,它与1619年的弗吉尼亚议会并列,被美国学者称之为美国政治制度的两大基石。^②《公约》实行了71年,直到普利茅斯并入马萨诸塞为止。继普利茅斯之后,

^① C. Steeg and R. Hofstadter, ed., *Great Issues in American History*, p. 73.

^② 莫里森·康马杰和洛伊希滕堡:《美利坚共和国的成长》上卷(南开大学历史系美国史研究室译),天津人民出版社1980年版,第68页。