

探究美国民主制度的发展历程

张发青 著



山西人民出版社



图书在版编目 (C I P) 数据

探究美国民主制度的发展历程 / 张发青著. —太原:
山西人民出版社, 2017.5
ISBN 978-7-203-09990-1

I. ①探… II. ①张… III. ①民主—政治制度—研究—美国 IV. ①D771.221

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 101474 号

探究美国民主制度的发展历程

著 者: 张发青
责任编辑: 李建业
复 审: 樊 中
终 审: 阎卫斌
装帧设计: 陈 婷

出 版 者: 山西出版传媒集团·山西人民出版社
地 址: 太原市建设南路 21 号
邮 编: 030012
发行营销: 0351—4922220 4955996 4956039 4922127 (传真)
天猫官网: <http://sxrmcbs.tmall.com> 电话: 0351-4922159
E—mail: sxskcb@163.com 发行部
sxskcb@126.com 总编室
网 址: www.sxskcb.com

经 销 者: 山西出版传媒集团·山西人民出版社
承 印 厂: 山西出版传媒集团·山西省美术印务有限责任公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16
印 张: 11.25
字 数: 200 千字
印 数: 1—500 册
版 次: 2017 年 5 月 第 1 版
印 次: 2017 年 5 月 第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-203-09990-1
定 价: 33.00 元

如有印装质量问题请与本社联系调换

目 录

绪 论 / 001

一、美国民主发展周期 / 001

二、学术史回顾 / 014

第一章 美国民主制度的理论基础 / 023

第一节 美国民主的起源 / 023

第二节 英法思想家的政治思想 / 026

第三节 美国建国初期的政治思想 / 028

一、托马斯·潘恩的政治思想 / 028

二、托马斯·杰斐逊的政治思想 / 031

三、麦迪逊的多元民主理论 / 040

四、汉密尔顿的政治思想 / 047

第二章 殖民地议会——美国早期民主的雏形 / 053

第一节 美国早期民主形成的历史条件 / 053

第二节 殖民地时期北美民主制度的两种模式 / 061

001

目
录

第三节 殖民地议会的建立 / 064

一、北美殖民地议会的确立 / 064

二、决定北美殖民地议会是否民主的因素 / 070

第四节 代议制的内涵及其特征 / 073

第五节 代议制的影响 / 076

第六节 代议制原则的局限性 / 077

第三章 天赋人权——美国民主政治的旗帜 / 081

第一节 “天赋人权”思想吹响了殖民地人民争取独立的进军号 / 082

第二节 天赋人权说的渊源及其发展 / 084

第三节 《独立宣言》中所体现的民主政治原则及其不足 / 091

第四章 “分权” “制衡”——美国民主政治的保障 / 093

第一节 《邦联条例》——建立民主政治的尝试 / 095

一、《邦联条例》的通过 / 095

二、美国建立邦联的原因及其消极作用 / 097

第二节 美国三权分立和权力制衡思想的来源 / 100

第三节 《联邦宪法》——“分权”与“制衡”原则的合理运用 / 104

一、《联邦宪法》的通过 / 104

二、对《联邦宪法》的评价 / 110

第四节 美国民主制度的完善 / 113

第五节 三权分立和权力制衡对美国民主政治的作用 / 114

第六节 三权分立与权力制衡不适合中国国情 / 119

一、分权与制衡不适合中国国情的原因 / 120

二、社会主义民主制的优越性	/ 120
三、三权分立思想对我国建设社会主义法治政府的意义	/ 121
第五章 美国民主制度的问题与内在矛盾	/ 123
第一节 美国民主制度的特点	/ 123
第二节 美国民主制度的内在矛盾	/ 131
一、利益集团参政与特殊利益集团操纵美国政权之间的矛盾	/ 131
二、自由与平等之间的矛盾	/ 132
三、眼前利益与长远利益之间的矛盾	/ 133
第三节 美国民主制度的问题	/ 134
第四节 罗伯特·达尔对美国民主制度的理论批判	/ 137
第五节 社会运动——纠正美国民主制度缺陷的动力	/ 141
第六节 正确评价美国民主制度	/ 146
附录一 《独立宣言》（1776 年）	/ 149
附录二 《美国联邦宪法》	/ 153
参考文献	/ 167
后 记	/ 172

绪 论

美国作为一个移民国家，短短 200 多年成为世界头号强国，这其中有多少奥秘值得世人思考和探索？学者在研究、政治家在研究，亿万百姓也在热切地关注美国的一切，企图从中找出答案。美国的奇迹有历史的偶然因素，也是历史发展的必然结果，而从其文化入手，进行制度分析，也许可以找出一些根本性的法宝，如：独特的民主选举、独特的权力制衡、独特的行政管理和公共服务，以及独特的文化和生活方式……这就是美国。客观地认识美国，对于我们增长知识，学人所长，都会大有裨益。

一、美国民主发展周期

作为民主政治创制实验的一部分，美国革命最令人诧异的特点也许是它的外在表现形式或者开始的方式：那是一场反对英国、旨在摆脱英国殖民统治的独立战争，而英国恰恰是当时世界上最富有现代性的国家，是整个现代民主运动的发祥地。美国革命的发生，是胚胎状态的英国民主政治体制本身所固有的一种非民主性的，甚至是反民主性的缺陷引起的一个后果。

19 世纪和 20 世纪民主的发展是由于一些原则发挥了作用，而这些原则是在革命年代首次宣布为美国民主信条的。其基本观念和原则建立在天赋人权和人民主权的哲理之上，并充分体现在革命文献之中，如 1776 年 6 月 12 日的《弗吉尼亚权利法案》、1776 年 7 月 4 日的《独立宣言》以及 1780 年的《马萨诸塞权利法案》和《南大西洋诸州的宪法发展，1776—1860 年》。弗吉尼亚在其权利法案中宣称：“人人生来都是同样自由和独立的，并享有某些天赋权利……他们不能凭任何契约剥夺其后裔享有这些权利，包括享受生活与自由的权利，获取与拥有财产的权利，追求和享有幸福与安全的权利。”1776 年夏，国会本着同样精神宣布了这些不言而喻的“真理”：“人人生而平等，造物者赋予他们若干不可剥夺的权利，其中包括生存权、自由权和追求幸福的权利。为了保障这些权利，人类才在他们之间建立政府，而政府的正当权力是经被统治者的同意而产生的。”《马萨诸塞权利法案》既清楚又详细：“唯独人民……享有管理自己的权利……建立政府是为了人民的共同利益，为了保护人民，为

了他们的安全、繁荣和幸福，而不是为了某个人，某个家庭或某个阶层的利益、荣誉和私利……所有选举都应该是自由的；这个州的全体居民既已具备了由其政府确定的资格，便享有选举或被选举为政府部门官员的同等权利。”^①

18 世纪后 25 年，美国人民对上述类似的民主、平均等词语已耳熟能详，但还没有使之在政府机构里得到充分的体现，无论是州政府还是联邦政府。在最初 13 个州中，有两个州愿意沿用殖民地宪章，而新宪法也远非是民主自治方面的激进尝试。只有一个州将宪法提交人民予以认可。其他州则是由立法机构颁布宪法，而其中有 5 部宪法没有修正或修订条款，还有几部没有设立单独的权利条款。宗教自由原则也没有完全得到认可。就连那部被普遍视为最富于民主精神的宾夕法尼亚宪法，也要求立法机构每一个成员起誓只相信一个上帝，即宇宙的创造者、主宰者、惩恶扬善者，并承认《旧约全书》和《新约全书》是来自上帝的启示；选举权仅限于有财产的自由的男性白人，要求拥有低自纳税、高至 100 英亩地产或价值 60 英镑的不动产；担任官职普遍需要具备很高的财产条件。立法机构成员须拥有 250—500 英亩地产，州长须拥有 1000 英亩地产到价值 5000 英镑的财产，立法机构成员和地方官员由民众选举产生，但是州长和州政府官员由州立法机构遴选。

此外，从各州最初的宪法中也可以看出一些民主倾向，其中包括将拥有地产改为纳税从而放宽选举权条件的自觉行动。有的州禁止在债务人交出所有财产后还要判其监禁，有的州禁止财产的限定继承权，还有的州规定政教分离，州政府须资助教育。譬如佐治亚州宣布，各行政区都要建立学校，并基本上由州政府出资维持。最为重要的是各州权利法案中所列举的天赋权利。其中，由乔治·梅森执笔的《弗吉尼亚权利法案》最先获得通过，它成了日后各州制定权利法案的楷模。这些法案的最大特点是反映了 18 世纪的天赋权利观念。它们谈到了政府只是按照契约成立的，谈到天赋的和不可让渡的权利，以及人人而生都是平等、自由和独立的。这些法案宣布，除了依照国家法律以外，不得剥夺自由民的自由。保证由陪审团进行的审判。当自由民受到指控时，应向他们提出起诉。他们有权请辩护律师，有权进行对质。不能强迫他们自证其罪，而只能由与他们地位相同的公民组成的陪审团为他们定罪。过多的保释金和过重的罚金、残酷和逾常的刑罚、剥夺公权法、普通的搜查令以及溯及既往法都在禁止之列，就像永久使用权、垄断权、世袭官衔、贵族特权，和平时期的常备军以及中止人身保护令也都要禁止一样。这些法案还宣布自由行使宗教的权利，公民可以携带武器的权利，以及文官权力高于军权。这些法案保证选举、

^① 查佩尔·希尔：《昔日南部的民主》，载《南部历史杂志》，第 12 卷（1946 年 2 月），第 3—23 页。

言论和出版的自由，并承认人们有集会权、要求纠正冤案的请愿权，向自己的代表提供事实情况以及参与立法的权利。此外，未经同意的征税遭到了禁止。这些法案还宣称政府的目的是为了提高人民的福利，一切政治权力属于人民；当政府违背其建立的宗旨时，人民的大多数有权更换、变革或废除这个政府。

虽然这些概念可能有模糊不清之处，但它们却是美国民主这一上层建筑的奠基石。19世纪三四十年代，正当北方和南方的政治领袖把天赋权利这一政治公理指责为漂亮而动听的通论时（马萨诸塞参议员鲁弗斯·乔特语），当时的一些州宪法却重新宣布了一些原则。人人生而平等，并享有天赋的不可让渡的权利这一观念一直存在着，甚至到1961年仍影响着美国民主，并为其提供了法律依据。

1781年批准生效的《邦联条例》对美国民主的建立和发展几乎没有直接意义。邦联只不过是有一些独立自主的州组成的联盟，因而无权对公民个人起作用。不久，国会在1787年通过了《西北土地法令》，确立了高于大多数州的选举和担任公职的财产条件。选民须拥有50英亩地产，立法机构成员须有200英亩，部长、法官和地方参事须有500英亩，州长须有1000英亩。《西北土地法令》有几项条款与州权利法案中的一些条款相去无几，并规定对教育进行鼓励和资助。然而，《西北土地法令》又不同于任何最初的州宪法，它不允许在该地域内存在奴隶制度。

1787年聚集在费城的代表们声称，他们从各州宪法中看到了过多的民主，因而感到忧虑。尽管它们没能列入正式的人权法，但他们的确把各州权利法案的一些条款纳入了合众国宪法。宪法规定，除非发生叛乱或受到侵犯，不得中止人身保护令，国会不得通过剥夺公权法或溯及既往法，也不得授予贵族爵位。宪法还规定除弹劾案外，刑事案均应由陪审团审理。宪法把确定众议院议员的投票人的条件留给各州自行决定。批评宪法代表们迫使十条修正案在1791年得以通过，这些修正案保证了言论、出版和集会自由，保证了请愿权利，保证了有陪审团和辩护律师和证人参加的审判，并禁止过重的保释金、罚金、残酷和逾常的刑罚。联邦宪法和联邦政府所具有的民主、平等和个人权利的倾向比起州政府来，似乎有些相形见绌。美国民主的第一个周期到此为止了。

如果说民主取决于宪法对个人权利的保证，那么美国已经接受了民主制。但这些保证并没有完全履行，与民众政府有关的一些原则和观念也没有被普遍接受。被称为贵族的上层阶级，人数众多而又颇具影响，对于他们来说，民主这个词代表平等倾向、激进主义和暴民统治。他们希望并期待保守势力能扭转民主趋势。约翰·亚当斯呼吁贵族，“记住！民主制决不会长久，它很快就会

削弱、衰竭和自行毁灭。民主制从来都是自取灭亡的”^①。詹姆斯·费尼莫尔·库珀坚持认为，平等“根本没有被定为美国制度的一项指导原则，宪法中既没有这个词本身，也找不到根据该词的含义而合理作出的任何推论”^②。

民主主义人士意识到，民主不能停滞不前，静止不变的民主就像静止不变的社会一样会日暮途穷，民主要具有生命力，就必须不断改变和发展自身。正如他们当中有人所说的那样：“真正的民主必定是日益发展的，这一点毋庸置疑。”^③美国公民，不管是个人还是组织起来的团体，从一开始就在不断努力，扩大民主的基础，并努力获得完全的自由、平等权利和各种机会。民主已经取得了进展，但不是通过采取革命行动，而是通过采取有条不紊的政治程序。美国由州政府和联邦政府构成的双重体制，在立法、行政和司法部门之间实行三权分立，对美国民主的演变有着巨大的影响。有时候，两级政府和各自的三个部门在行使职权时分道扬镳；在另一些时候，它们又相互支持，努力扩大和发展民主。

通过州宪法可以很好地研究 1790 年到 1860 年民主的第二个周期，因为这些宪法“充分反映了美国不断变化的形势和各种不同的利益关系，对它们进行研究足以使我们看到反映美国民主的一面完整的镜子”^④。布赖斯勋爵发现，这些宪法是“关于民主社会博物学教育的宝库”^⑤。1860 年以前的那段时期，公民权、特权和豁免权更多取决于各州的政治制度而不是联邦政府的政治制度。事实上，在这个时期的大部分时间里，美国似乎忽视个人，它几乎把影响个人权利的所有职能都交给了州政府，而且至少在一次事件（罗德岛的多尔反叛）中，当公民们力图对州政府进行民主改组时，它没能尽力调停和给予支持。当公民选举国会代表时，他们按照本州确定的选举权资格进行。联邦政府与个人的关系通常是消极的，而不是积极的。宪法第一条修正案禁止国会制定有关确立国教的法律，但没有限制州政府这样做。因此，直至 1835 年，北卡罗来纳州宪法还禁止天主教徒担任公职；迟至 1930 年，新泽西还剥夺那些不宣称信奉上帝的公民在州法庭上作证的权利。^⑥

19 世纪前半叶，民主改革者的主要目标是政治平等。他们希望通过下述办

① 莫里斯·L·欧内斯特著：《最高权力》，纽约 1937 年，第 70 页。

② 詹姆斯·费尼莫尔·库珀著：《美国民主主义者》，纽约 1936 年，第 42 页。

③ 《俄亥俄州宪法修订大会辩论报告和会议录》，2 卷本，哥伦布 1851 年，第 2 卷，第 551 页。

④ 詹姆斯·Q·迪利著：《从 1776 年到 1914 年末美国州宪法的发展》，波士顿 1915 年，第 117 页。

⑤ 詹姆斯·布赖斯著：《美国联邦》第 2 版，2 卷本，伦敦 1891 年，第 1 卷，第 434 页。

⑥ 莫里斯·L·欧内斯特著：《最高权力》，纽约 1937 年，第 195 页。

法达到这个目的：废除选举和担任公职的宗教和财产资格方面的审查，采用书面投票，由民众选举州和地方各级政府官员，以及更合理的分配代表名额。这些改革普遍遭到富人、贵族和保守阶层的反对，而得到下层社会或者说平民的支持，然而，许多改革领袖来自社会上层。一般来说，联邦党和辉格党反对改革，而杰斐逊的共和党和杰克逊的民主党支持改革，尽管各党内部都有不少人持相反意见。至于一些较小的党派，如工人和劳工团体，则是民主革命的支持者。

为促进民主而修订宪法的过程是永无止境的。到 1860 年，美国已由最初的 13 个州发展到 34 个州，每个州都举行过一次修订大会，有的州举行过两次、三次，甚至四次；有几个州成立了专门委员会定期修改宪法；还有不少州通过立法增加一些修正案。在以后一段时期，所有的新宪法、修订本及修正案都提交给公民复决投票。有好几次，投票人对改革所涉及的范围大失所望，于是否决了所作的修订，并迫使召开另一次大会。由于一系列准州的建立，国会被迫在制宪方面与州的民主进程保持一致。《西北土地法令》曾规定，拥有 50 英亩的地产方可投票，但密西西比准州坚持认为这是不民主的，于是在 1807 年，拥有土地先买权者被加入了选民名单。但这并不能使民主人士满足，他们要求所有纳税人都能参加投票，国会表示默许，并于 1811 年废除了不动产条件。从 1830 年到 1860 年间，在这片国有土地上建立起来的所有新州，除一个州外，都在国会还没有授权之前就迫不及待地召开了大会并起草了宪法。

较老的一些州在修改宪法时一般都按有组织的合法程序进行，但人民并不是不愿意为了捍卫他们的权利而夺权。如在北卡罗来纳，当立法机构拒绝召开大会时，改革者们号召全体人民联合起来，以统一而果断的行动来打碎贵族的桎梏。他们宣称一定要组织一次大会，而且一定要修改宪法。但是，在十多年里，他们都没能开成大会。佐治亚州的民主派人士更胜一筹。他们号召举行大会，人民如果觉得政府过于可憎或者暴虐，以致难以忍受，随时可以更换或变革政府的形式，这是他们所享有的不容置疑的权利和自主的资格。该州人民选出代表参加了一次超越法律范围的制宪大会。于是立法机构投降了，并按照人民在号召中规定的地点和时间召开了一次合法大会。

1830 年到 1860 年间，尽管人们在蓄奴和废奴问题上争论十分激烈，但几乎没有人提出要将黑人也列入自由选举者之列。自 1790 年到 1838 年间，曾给予黑人有限选举权的 10 个州（6 个蓄奴州，4 个自由州）取消了黑人选举权。纽约州在 1807 年取消了黑人选举权，却又在 1821 年重新作出规定，那些拥有价值 250 美元不动产、不负债并已纳税的黑人可享有选举权。在 1846 年到 1860 年间，为重新确立平等的黑人选举权所作的努力失败了。威斯康星州于 1848 年否决了一项有关黑人选举权的修正案，但该州最高法院在 1866 年裁定：

这一行动已得到承认。俄亥俄州也于 1851 年否决了一项黑人选举权修正案。一些蓄奴州的改革者利用了奴隶问题，他们认为，把选举权扩大到全体白人男子，将会把白人联合起来支持奴隶制度。奴隶制的拥护者支持继续使用联邦规定的、在立法机构中代表名额的比例，其理由是这样做可以加强南方抗御废奴主义的力量。

无论是北方或南方的地方主义，还是东部或西部的地方主义，都没有迹象表明曾经对民主的进步产生过重大影响。在早期的那些州中，被普遍认为由种植园主贵族控制的南卡罗来纳州第一个修改了宪法，确立了白人成年男子的选举权，而罗德岛则是最后一个废除不动产条件的州。北卡罗来纳州虽然不像南方各州那样深受种植园主贵族控制，却是最后一个在选举立法机构两院中废除双重选举条件的州。西部一些新建的州有意识地吸取了东部各州的比较宽松的选举条件。它们还效仿东部各州，对地方选举和大选确定了不同的选举条件。在确立成年男子选举权方面，俄亥俄河以北的一些新建州的进展，似乎并不比俄亥俄河以南各州更快。密西西比州在 1817 年废除了选举的财产条件，而伊利诺斯州却将选举的纳税条件一直保留到 1837 年。此外，西北部的一些新建州将黑人及印第安人排除在选民之外。一位学者曾作了这样的结论：“鉴于西部选举权史在很大程度上重复了东海岸选举权的历史，因此很难相信新西部有任何独特之处，或者说它对选举权的民主的发展做过什么新贡献。”^①

根据政治民主这个术语在当时的意义，各州到 1860 年实际上已经完成了政治民主运动。参加选举和担任公职的财产条件已经被取消。各州普遍以普选方式选举州长和州政府官员，还常常选举司法官；而且，除了南卡罗来纳州以外，各州都已采用选民投票的方式来确定总统选举人。除了弗吉尼亚州和伊利诺斯州以外，各州还采用了书面投票。还有一大改进是就近设置投票点。有学者评论说，这一改进同先前废除选举的不动产条件同样重要。长子继承权和限定继承权均已被废除，对欠债入狱作了严格的限制。政教已经分离，衡量能否参加选举和担任公职的宗教标准也已废弃。代表名额已作了更为合理的重新分配，一些因居民减少而失去选区实质的选区被取消了，一些较大的城市中心选区则增加了代表名额。

政治民主既已确立，人民便开始用自己的权力为自己谋求更大的福利。银行和公司受到了法规的制约。更为重要的是，各州开始履行本州宪法所规定的由州政府资助公立学校的条款。尽管各州情况不一，但这一行动开始波及北

^① 奇尔顿·威廉森著：《从财产到民主：1760—1860 年的美国选举权史》，普林斯顿大学出版社，1960 年，第 221—222 页。一种与此对立的老观点，参见约翰 D 巴恩哈特：《民主的幽谷：俄亥俄流域的边疆与种植园，1775—1818 年》印第安纳 1953 年。

方、南方以及西部地区。与此同时，用于国内各方面建设的基金得以确立。北卡罗来纳州一位农场主在评论州政府的这种支持时表达了一种普遍的感受：州政府提供一大笔资金用于改进公路及河道，创办教育儿童的学校，建立改善刑法的感化院等等。

亚历克斯·德·托克维尔在《美国的民主》一书的初版中是这样写的：“平等原则的逐步发展是上帝的安排……它是普遍的、持久的，它总能避开人类的一切干扰，所有的事件以及所有的人都在为它的发展作出贡献。”^①15年后，他认为他的预言应验了，至少对美国来说是如此。民主是被确认来的，正在发展的事业。在这项成功的事业中，各州起了主要作用，不过，它们的主要任务已经完成了。民主很快就要把少数群体——黑人、妇女和印第安人作为关心的对象了，因为这些人的政治权利基本上被忽略。与此同时，民主还将把重点转移到民权和经济民主上。美国政府将要领导这次新的冒险。

根据林肯总统和国会正式声明，美国进行内战是为了挽救联邦。联邦得救了，但是战争把联邦政府变成了一个国家政府。获胜的北方决定，新的合众国不仅应该用国家权力去清除奴隶制的罪恶，而且应该用它来推进政治民主的进程。这样，各州就要失去很多权力，而随着时间的推移，它们只是越来越变成国家权力的行政机构；1789年建立的联邦制至今已所剩无几了^②。

战争除了使合众国在性质和风气方面发生变化以外，还带来了另外一个重要变化，那就是人民改变了对政府的态度。大部分美国人不再赞同杰斐逊的观点，即所谓管得最少的政府是最好的政府的观点。他们需要政府提供越来越多的服务。此外，交通运输和通讯事业的发展，工业和商业的发展以及城市的兴起都有助于形成庞大的工业劳动阶层，他们期待着国家政府给予他们经济平等及政治民主。

那些主张奴隶应获得自由，黑人应享有选举权的人仍然在回顾革命时期的天赋权利论和人人平等论。黑人像白人一样也是生而平等，并享有生存、自由和追求幸福等不可让渡的权利。林肯总统在战争期间已经朝这个目标迈出了最初几步，但是，由于他的权力基于令人怀疑是否符合宪法的战时权力，所以控制权后来转移到国会中比较激进的一部分人手中。他们决定彻底摧毁这个制度，让获得自由的奴隶充分享有公民权。国会在1862年通过特别法案，解放哥伦比亚特区和新建地区的奴隶，并要求西弗吉尼亚也逐步解放奴隶，以此作为获准加入合众国的条件。1865年，国会领导人决定实行一项大胆的计划，根

^① 托克维尔著：《美国的民主》2卷本，纽约1957年，第1卷第9页。

^② 罗伊·F·尼科尔斯：《联邦制与民主》，载《联邦制作为民主的一个过程》，新伯伦瑞克1942年，第49、74-75页。

据宪法修正案废除全国各地的奴隶制。“这是首次用修正宪法的程序在全国范围内实现一项专门改革的例子”^①，它遭到了有力的反对，就连北方一些州也不例外。在当时的 36 个州中，必须得到 3/4 的州的批准。其中 5 个州不予批准。占总数 1/4 强的原南部同盟的 11 个州还没有回到合众国，他们必须承认第 13 条修正案，以此作为重新获准进入联邦的前提。国务卿威廉·H·西沃德在宣布这项修正案生效时，将其中的 8 个州包括在内。这只是托马斯·里德·鲍威尔所说的国家政府采用“完全强制”的手段来“保证……（修正案）被尚未重建的各州所批准”的第一个例子。^②

奴隶获得自由以后，国会转向努力使黑人获得选举权。1867 年的重建法案要求脱离联邦的各州允许所有的男性公民，不论其种族、肤色和过去的身份，都可以选举制宪大会的代表。反过来，大会也必须在宪法中加上一项条款，保证让所有符合此款条件的人拥有选举权。最后，这些州还必须保证，它们的宪法不得被修改来剥夺美国任何公民或任何公民阶层根据已经批准的宪法所拥有的选举权。

国会对上述各州以外的黑人政治权利也很关心。1867 年，国会把选举权给予哥伦比亚特区和新建地区的黑人。同样，国会也要求内布拉斯加州和科罗拉多州修改基本法以允许黑人获得选举权，因为这两个州的宪法限定白人才拥有选举特权。国会的一个更为彻底的行为是提出第 14 和第 15 条修正案。前者使获得自由的奴隶均成为合众国的公民，禁止任何州制定或实施限制公民特权的法律；后者宣布合众国公民的选举权不得因种族、肤色或以前是奴隶而被合众国或任何州加以剥夺或限制。我们应该记得，在 1860 年只有 6 个州允许黑人有选举权。激进共和党为了本党目的而支持黑人获得选举权的做法，丝毫没有降低授予黑人选举权一事的重要性。它是美国政治民主发展过程中最重要的步骤之一。一位著名学者的陈述可能有些道理，他说：“在美国，黑人获得选举权就像晴天霹雳，朋友和敌人都弄不清它的意义。这项法律并不适合这个社会制度，就黑人真正获得自由而言，它只是掩饰空架子的门面。”^③这位作者没有提到黑人选举权为什么会失败，其中包括这样一些解释：一是黑人在没有被教会游泳之前就被推入政治风浪的漩涡；二是误入歧途的南方白人给未受过教育的、刚刚获得选举权的选民设置障碍，非法阻止他们行使自己的权利；三是到处都有无耻的政客蓄意利用黑人选民。

在国会重建法案的影响下，南方各州在各自的宪法中加入了其他一些民主

① 詹姆斯·G·兰德尔著：《内战与重建》，波士顿 1937 年，第 508 页。

② 鲍威尔著：《宪法解释的变化莫测和多样化》，纽约 1956 年，第 215 页。

③ 哈罗德·F·戈斯内尔著：《民主，自由的开端》，纽约 1948 年，第 28 页。

条款，其中比较重要的有：禁止因债务被监禁；根据宅地法分得的土地可免于因债务被抵押和出售；保证已婚妇女的财产权；规定为黑人和白人都能就读的公立学校征税，尽管大部分税款提供给了实行种族隔离的学校；以及允许黑人参加国民自卫军。南卡罗来纳州规定用普选办法产生总统选举人，路易斯安纳州在宪法中首次另设了权利法案。国会也影响了南部以外的一些州进行宪法修改。它要求亚利桑那州从它的宪法中删去罢免法官的条款。但就像南方各州对黑人选举权许下的诺言一样，亚利桑那州后来也背弃了诺言，还要求印第安纳州从它的战前宪法中删去一项禁止黑人在该州定居的条款。在没有受到国会压力的情况下，其他一些州完成了始于内战前的一些民主改革。这类改革包括普选法官，终止以新教为担任州政府官员的条件，以及清除那些残留下来的担任公职所需的财产条件。19世纪后半叶，国会对政治民主产生了巨大影响，其全部意义构成了民主历程中伟大的里程碑之一。1915年一位宪法史学家写道：“国会在重建和新州形成过程中所起的民主作用如此之大，以致人们几乎会希望新英格兰和中部一些较小的州试图退出联邦，这样国会也许会愿意按照民主的方法去予以重建。”^①

在直接选举合众国参议员和使妇女获得选举权的富有成效的运动中，国会的作用同它在废除奴隶制以及授予黑人选举权中所起的作用相同，那就是拟定并提出宪法修正案供各州批准。由州立法机构选举参议员的制度最初是美国宪法规定的，这一制度遭到不少非议，其中主要一条是指责它违背了美国民主的基本概念——由民众选举政府官员。保守派通常是反对变革的，因此南方人反对普选参议员，唯恐这样会影响南方白人的至高权力。有些州开始用选举投票法预选参议员，此项活动赢得了赞许。国会最终于1912年通过了一项决议，该决议于1913年得到批准（指第17条修正案）。这一改革除了顺应和符合普选的民主观念以外，对于美国民主的发展几乎意义不大。

妇女享有选举权的要求深深地根植于天赋权利的哲理中。美国人从一开始就一直在要求扩大选举权的范围。有关宗教、财产、种族或肤色的选举条件正在取消，可是，打击面最广的性别条件却是最后才被取消的。新泽西州在其1776年宪法中无意之中允许妇女参加了选举。该宪法规定：拥有价值50磅财产的成年人都有选举权。可是，抓住这个机会的妇女并不多，而该宪法不久就作了更改，将选举权限于男性公民。1838年肯塔基州让有学龄儿童的寡妇有参加学校选举的权利。1861年堪萨斯州将这项权利扩大到所有妇女。内战以后不久，通过国会的作用把选举权授予黑人的做法，给妇女选举权运动注入了新的

^① 詹姆斯·Q·迪利著：《从1776年到1914年末美国州宪法的发展》，波士顿1915年，第110—111页。

活力。1878年国会提出了一项宪法修正案的议案，起初该议案没什么进展。最早的胜利主要来自西部各州。终于在1916年，两个主要政党在各自的政纲中承认了妇女选举权，而在1918年，伍德罗·威尔逊总统支持了这项作为战时措施的修正案提案。1919年国会两院通过一项决议，宣布公民选举权不得因性别而由合众国或任何州加以剥夺或限制。1920年，该议案在获得必要数量的州批准后，成为美国宪法第19条修正案。反对意见主要来自南部。在那里，意见分歧的两派大致上势均力敌，反对派的理由是该修正案会妨碍白人在选举中行使绝对控制权。但宪法史学家们认为，妇女选举权无论对立法过程抑或对政治实践都没有产生巨大影响。妇女参加选举的比例和原因似乎与男子差不多^①。然而，民主还是取得了进步，因为积极投身政治活动的妇女人数一直在不断增加，而且近年来，她们已在州和国家两级政府中担任了一些高级职务。

在重建时期，国会积极努力通过运用立法和宪法等手段，来扩大和保证所有公民的平等权利。这些努力与黑人的解放及获得选举权的问题紧密相关，主要目的是反对州的歧视。莱曼·杜鲁门·鲍尔在为了一项公民权议案辩护时坦率地说，如果一个人因为是有色人种便遭到州法律的歧视，那么，我们就有必要为了保护他而进行干预。

在上述后一类法案中，一项涉及面广泛的民权法在1866年得以通过，但由于怀疑它是否符合宪法，国会便将其主要条款编入第14条修正案的第一节，规定对所有公民都实行保护。这条修正案首次阐述了公民的定义，同时也是第一次由国家对那些可能受到州侵犯的权利提供了保护。这就打破了公民和政府之间的传统关系。继这条修正案之后，国会又通过了好几项民权法案，其中1875年的法案是用来保证黑人有权进入旅社、剧院、餐厅、公共车船、娱乐场所以及其他半公共的场所，以保护黑人的社会权利，或者说是确保黑人享有平等的社会地位。

但保守的最高法院所作的一系列决定，很大程度上阻挠了这项广泛涉及民权、社会权利即机会均等的计划的实施。在1876年到1883年一系列著名的民权案的判决中，最高法院认为，那些法案试图予以保护的权利是社会权利而不是公民权利，这类事情不属于国家政府管辖。

1890年，南方一些州得出结论认为，国家对黑人选举权提供的保证，就像对民权和社会权利的保证一样可以完全不予理会。他们拟定了一些宪法条款，包括教育标准，良好的道德品质，交纳人头税以及登记程序等等，几乎完全剥夺了黑人的选举权。他们通过种种条款，包括财产拥有权，当场朗读和理解宪法的能力以及祖父条款（1895至1910年间南部7州制定的旨在剥夺黑人选举

^① 卡尔·B·斯威舍著：《美国宪法的发展》，第2版，波士顿1954年，第702页。

权的法律条款，规定如无法确定某人文化程度，只有其父亲或祖父在 1867 年前为选民的人才享有选举权）等等，来维护白人的选举权。起初，联邦法院曾支持这些新的宪法条款，但是到 1915 年，祖父条款被认为是违反宪法的。然而，除了俄克拉荷马州以外，当时各州白人已经不再因为该条款而受惠。对黑人的种种排挤丝毫没有减弱。到 19 世纪末，国会基本上失去了充当民主领袖的热情。一个新的周期即将开始了。

在进步主义年代，各州暂时恢复了他们在自由民主改革中的领导地位。他们制定了种种计划以夺回落入党魁和利益集团手中的权力。在人民党拥有强大势力的西部各州，这类计划制定得更多，而且更家喻户晓。在这些新计划或新方案中，最引人注目的有公民创制权、公民投票、罢免权以及直接预选和选择预选。公民创制权和公民投票，使选民能够把利益集团支配下的立法机构已经拒绝考虑的那些法规重新提出来；公民投票则是把法律置于选票上，由选民来表示赞成或否决。俄勒冈州率先采取了这种做法。其实，一些州在内战前修改宪法的过程中曾运用过这个原则。由康斯威星州率先采用的直接预选也普遍推广开来，并运用于州及地方的选举中。在南部的州和地方一级选举中，民主党预选仅限于白人。有些州则采取选择预选，使选民有机会对那些尚未进入普选的参议员候选人表明自己的选择，并表明他们所要选的总统。罢免权被各州用来罢免那些使人民失望的地方官员和州政府官员。19 世纪后半叶和 20 世纪初，许多州规定了选举的教育资格。规定这些资格通常是为了改善民治政府，可是，南方各州却用它们来限制黑人参加投票，正如它们在预选中做的那样。这些州一级的改革没有构成美国民主制度的重大变革。它们只是支持了一个久已公认的观念，即人民有权管理自己，并应该参与立法和选举对人民负责的官员。

20 世纪 20 年代后期至 50 年代，美国民主发展过程中的新时代或者说新周期开始了。这个时期涉及的问题包括社会、经济、政治和民权等等。为了使新法案生效，州政府、总统、国会以及最高法院四个方面作出了协同努力。前三个方面都曾零星地做过一些工作，而最高法院却是第一次在推进民主的过程中充当领导力量。由于最高法院比较守旧，历来是比较自由和民主的政府部门的一种制约力量，所以这件事便更为相映成趣了。在内战以后的那个时期，最高法院限制过国会的一些立法行动，全盘否定过民权法案中比较有希望的条款，并解释过第 14 条修正案中关于禁止州剥夺任何人的生命、自由或财产的条款，旨在保护商业利益而不是保护人权。新政时期，最高法院的人员变动频繁，它的观念也变得开明多了。以前，它支持关于签约自由和财产权利的放任政策，现在它改变了立场，开始以人类和国家利益为依据，批准那些调节经济生活的法律，他还用适当的法律程序来保护人，而不是保护大公司。

各州采取的行动因地而异。限制选民的罪恶行径和对经济地位低下的白人和黑人的歧视，唤起了南方一部分舆论。田纳西州最高法院首席法官格兰弗顿·格林竭力主张废除人头税，他说：“普遍行使选举权是对民主制度的最大支持……选举的意图是有效地实施民主的基本原则，该原则将使大多数自由人的意志发挥控制作用。因此，在预选及正式选举中对投票人横加限制，不让全体民众参加，这对于二者的宗旨都具有危险性。”^①遗憾的是，格林所在的州并没有采取他的主张，相反，该州与南方各州继续邀请投票人交纳人头税。第二次世界大战期间，在号召 18 岁青年应征入伍的影响下，南方有两个州把选举权给予了年满 18 岁的公民。

东西部各州更为关心个人权利，而非采取政治行动。许多州通过了民权法和反偏见法。有些州禁止在出售或租赁房屋及公寓时实行宗教或种族歧视，还有些州则保证，任何种族或任何肤色的人都能在旅社、餐厅、理发店、游泳池、溜冰场、剧院及公共车辆上得到充分和平等的照顾及待遇。富兰克林·罗斯福、哈里·杜鲁门以及德怀特·艾森豪威尔总统对民权予以了支持。罗斯福普及了人人享有平等权利，而不论其种族或肤色的观念，但他在这方面的成就并不显著。杜鲁门尽管遭到不友善的国会的反对，他的成就却大于罗斯福。他任命了一个民权委员会，该委员会经过充分研究提出了一份报告，揭露全国各地对少数民族的普遍歧视。该委员会还提出了一系列旨在控制这些弊端的措施，但是杜鲁门却无法使国会采取任何行动。艾森豪威尔在民权问题上发表的言论比罗斯福或杜鲁门都少，但他在这方面所取得的成就却比他们都大。他废止了军队、军官学校内以及由退役军人管理局维持的机构内的种族隔离。他的政府在打破华盛顿的旅馆和剧场里的肤色界线方面起了作用。在取消小石城各公立中学的种族隔离时，他犹豫不决地派军队前往该城维持秩序。（遵照最高法院裁决，阿肯色州小石城教育委员会拟定一项取消种族隔离的计划，但遭到州长的阻挠。艾森豪威尔总统将该国民警卫队拨归联邦政府统辖，并派军队进驻小石城，由军队护送黑人青少年进入学校。）

1957 年国会颁布了重建以来的第一个《民权法案》，规定两党共同组成的民权委员会有权对因种族、肤色或宗教而被剥夺选举权以及平等的法律保护的情况进行调查。哪里有妨害选举权的迹象，哪里的副检察长就有权根据禁令提出起诉。联邦法官有权禁止州政府官员拒不给合格的选民登记；一旦发现州政府官员有罪，有权不经陪审团审判而处以罚款和监禁。这项法案可能是选举问题上实行种族平等的一个重大胜利。

最高法院在 1925 年以后作出的一系列决议引起了美国的一场民主革命。

^① 詹宁斯·佩里著：《民主始于国内》，费城 1944，扉页。