



[美] 西德尼·M·米尔奇斯 迈克尔·尼尔森 著

Sidney M. Milkis & Michael Nelson

朱全红 译

美国总统制

起源与发展 (1776-2007)

the
American Presidency

Origins and Development, 1776-2007



弗吉尼亚大学美国研究译丛
University of Virginia American Studies Series

 华东师范大学出版社

[美] 西德尼·M·米尔奇斯 迈克尔·尼尔森


Sidney M. Milkis & Michael Nelson

朱全红 译

美国总统制

起源与发展 (1776-2007)

弗吉尼亚大学美国研究译丛
University of Virginia American Studies Series

 华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国总统制:起源与发展/(美)西德尼·M·米尔奇斯,迈克尔·尼尔森著;朱全红译.上海:华东师范大学出版社,2008.3

(弗吉尼亚大学美国研究译丛)

ISBN 978-7-5617-5848-9

I. 美... II. ①米... ②尼... ③朱... III. 总统制—历史—美国 IV. D771.221

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 011552 号

美国总统制:起源与发展(1776—2007)

作者 西德尼·M·米尔奇斯 迈克尔·尼尔森
译者 朱全红
责任编辑 储德天
装帧设计 储平

出版发行 华东师范大学出版社
社址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062
电话总机 021-62450163 转各部门 行政传真 021-62572105
客服电话 021-62865537(兼传真)
门市(邮购)电话 021-62869887
门市地址 上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口
网址 www.ecnupress.com.cn

印刷者 华东师范大学印刷厂
开本 787×1092 16 开
印张 33.5
字数 578 千字
版次 2008 年 4 月第 1 版
印次 2008 年 4 月第 1 次
印数 5100
书号 ISBN 978-7-5617-5848-9/K·299
定 价 58.00 元

出版人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题,请回本社客服中心调换或电话 021-62865537 联系)

编辑委员会

执行编委:

- 美方: 布兰特利·沃马克(Brantly Womack): 弗吉尼亚大学政治学教授
布拉德利·里德(Bradly Reed): 弗吉尼亚大学历史学副教授
俞晓明(Xiaoming Yu): 弗吉尼亚大学非洲裔美国人事务副主任

- 中方: 冯绍雷: 华东师范大学国际关系学院院长
刘 擎: 华东师范大学历史系教授
彭利平: 华东师范大学国际交流处副处长
刘 军: 华东师范大学国际关系学院副院长

名誉编委:

- 美方: 约翰·卡斯廷(John Casteen): 弗吉尼亚大学校长
小亚瑟·加森(Arthur Garson, Jr.): 弗吉尼亚大学执行副校长兼教务长
卡伦·赖安(Karen Ryan): 弗吉尼亚大学文理学院院长
莫里·D·麦金尼斯(Maurie D. McInnis): 弗吉尼亚大学美国研究项目主任

- 中方: 俞立中: 华东师范大学校长
朱杰人: 华东师范大学出版社社长
张春柏: 华东师范大学外语学院院长
陈 舒: 华东师范大学国际交流处处长

充满爱与感激之情，献给：

卡罗尔·米尔奇斯、琳达·E·尼尔森、劳伦·米尔奇斯、小迈
克尔·C·L·尼尔森、大卫·米尔奇斯、塞缪尔·M·L·尼尔森、
乔纳森·米尔奇斯。

译丛序（一）

“弗吉尼亚大学美国研究”

我谨向华东师范大学出版社向中国读者推出由弗吉尼亚大学相关作者撰写的一些美国研究最杰出的学术著作表示我深深的谢意。

弗吉尼亚大学的美国研究传统可追溯到她的创始人——托马斯·杰斐逊。他在1781至1782年间写的《弗吉尼亚纪事》是理解美国的第一次和最全面的尝试，这是当时他为了回答一位外国朋友所提出的一些问题而撰写的。后来在杰斐逊成为合众国总统之后，他发起了横越美国大陆的第一次探察活动——“刘易斯与克拉克远征”。弗吉尼亚大学的师生一直努力沿着杰斐逊的脚步，试图更深刻地理解美国。

中美之间有着极大的历史、文化和政治差异，而这些差异为相互学习创造了机会。值得庆贺的是，华东师范大学出版社率先推出了有关美国的这套丛书，我期望弗吉尼亚大学在增强对中国的了解方面也能够做出她的贡献。

约翰·卡斯廷
弗吉尼亚大学校长

译丛序(二)

“弗吉尼亚大学美国研究”

改革开放以来,关于中国以外世界的介绍纷至沓来。美国的实力地位及其对世界文明的贡献使得我们对之倾注了更多的兴趣、更多的关注。但在许多时候,我们仍然发现,关于外部世界的事物,其实我们仍然了解得不多或很不深刻。许多时候,那一个我们看似十分熟悉的国度,深入其中之后又显得那么的新奇。历史轨迹的不同、文化传统的差异、经济上的相互依存以及科技领域的合作竞争,诸多因素的驱动,使得不同国度之间的合作交流显得更加重要也更有可能。

我们推出的这部“弗吉尼亚大学美国研究”译丛,是以美国研究为主题,选取了弗吉尼亚大学政治、历史系著名学者的研究成果,涵盖了美国的历史、政治制度、文化发展、社会现状以及外交政策等美国社会的方方面面,对美国进行了全面的介绍和深层次的剖析与反思。本丛书为中国的美国研究提供了一个新的视野和研究范式,为理解和贯彻执行中美外交政策提供一定的借鉴。我相信这部丛书一定有助于国人更加全面地认识美国、了解美国、学习美国、批判美国,从而更加客观地对待美国。

“弗吉尼亚大学美国研究”译丛的出版,是美国弗吉尼亚大学(UVA)与华东师范大学(ECNU)合作交流的成果。弗吉尼亚大学是由美国第三届总统、《独立宣言》的起草人之一杰斐逊创建的,她拥有一大批杰出的学者和科学家,并以激发学生在了解自然界和人类社会过程中持久的自由探索精神,丰富人类的思想宝库为宗旨,培养了大批优秀的人才,取得了诸多优秀的成果。华东师范大学继承了大夏大学和光华大学的光荣传统,几代人秉承“求实创造、为人师表”的校训精神,坚持以服务国家发展战略为己任,砥砺培育英才,致力服务社会,积淀了深厚的人文传统,在国内外享有良好声誉。

我们两所大学不仅各自有着深厚的历史传统、而且彼此之间有着良好的合作交流关系。从新千年伊始,华东师范大学与弗吉尼亚大学深入开展了多层次的交流与合作,启动了若干国际合作项目,推进了人员的交流与资源共享,密切了两校在各领域的合作。为了将两校的合作成果惠及广大的读者大众和学术群体,两所大学决定合作出版“弗吉尼亚大学美国研究”译丛。这部丛书的编辑出版,不仅是两个大学之间合作交流的大事,也是中美文化合作交流事业中的一件很有意义的事情。为了推进彼此之间的合作交流,我们还会将这些著作的作者纳入正在进行的教师交换项目之中,努力为促进中美文化在更广的范围、更深的层次上的交流多做一些有意义的事情。

“弗吉尼亚大学美国研究”译丛的出版,倾注了弗吉尼亚大学、华东师范大学许多专家学者的热诚,得到了华东师范大学出版社的鼎力支持,华东师范大学出版社经历了五十年的风雨历程,出版了大量介绍其他国家历史、政治和文化的译丛以及众多的优秀学术著作,并以此种方式承载着了解世界的责任和学术交流、文化遗产的重任。借此机会,我代表丛书编委会对所有参与和支持这项工作的朋友表示衷心的感谢!

俞立中
华东师范大学校长

序

前四版《美国总统制：起源与发展》获得了强烈的反响。受此鼓舞，我们进行了第五版的修订出版。此版有三个重要的目的：首先，我们希望将乔治·W·布什前6年半的总统任期（包括2004年和2006年的选举）、伊拉克战争及其困境、总统政治声望的衰落等包括进来；其次，我们力争对全书的写作和分析进行修订润色；最后，我们希望将总统职位的起源和发展方面新的最好的学术成果吸纳到本书中来。

在初版时，《美国总统制》是过去50年来由政治学者撰写的有关总统史的第一本综合性单行本著作。自1937年威尔弗雷德·宾克利（Wilfred E. Binkley）出版他的《总统的权力：美国民主问题》一书以来，还没有人做过类似的工作。

对总统职位采用历史的方法进行研究有一个好处，即它可以弥补在教育当代大多数研究总统职位的学生中出现的巨大知识空白。由于近年来历史专业（除少数特别例外）不再注重政治史而转向社会史的研究，我们政治学者不得不乘虚而入。可以说：历史学家自己造成的不幸成了我们的好运气。

政治学者带着历史的眼光来研究总统职位还有另一个原因，这就是我们可以对大多数标准教科书的分析方法作一些补充。历史的方法不人为地将总统职位的内容分离开来——总统和国会、总统选举、政党领导等等，而是通过准确反映出不同部分间的有机互动，将这一职位的每一个方面必要地融合在一起。例如我们知道，富兰克林·D·罗斯福在1937年试图控制联邦最高法院时，就影响了他与国会的关系，同时也影响了与其政党、公众以及新闻媒体的关系，反之他也受到了这些因素的影响。相同的情形也出现在2004年乔治·W·布什的再次当选与共和党控制参议院时，这

为他任命两位保守的最高法院大法官创造了条件；2006年他的政党失去了国会两院的控制权，这也引发了立法机构的施加压力，要求结束美国在伊拉克的行动。

在本版中，我们继续阐述了总统这一机构是如何创立和它存在200多年来是如何发展变迁的历史。我们之所以对这一职位中一直保持不变的内容进行描述，主要是因为它的宪法设计；同时，我们还对那些持续保持下来的历史变革进行了讨论。

我们不太注重描述总统历史中循环往复的模式，也对总统们各自特殊的癖性不感兴趣。亚伯拉罕·林肯和米勒德·菲尔莫尔分别占据了我们的第一章和仅仅几个段落的篇幅，但这种区别更多的是看他们如何影响了总统这一职位，而不是因为他们属于不同类型的人。同样，虽然政治周期和政策是总统权力的重要方面，但我们认为，总统职位的体制史是一个具有重要意义而又被人们忽略的课题，值得我们用一部专著来研究它。

一些读者会问：总统职位第一个半世纪的历史与最近75年的历史有怎样的关系？至少到最近为止，许多研究政治的学者给出的回答从“几乎没有”到“根本没有”不等。学习现代总统职位的学生比较典型地将1933年作为总统史的起始年份，即富兰克林·D·罗斯福第一次就职担任总统的那一年。

我们的观点以及我们的依据却不同。总统职位的许多最重要的体制特征源自制宪会议和共和国的早期岁月，这些我们编在了第一至三章；在19世纪，总统行为的重要模式与惯例逐步形成，这点我们在第四至七章中进行了讨论；至于总统职位的现代岁月——即总统代替国会和政党成为平民统治的主要工具——我们将它的起源不局限于富兰克林·罗斯福及其继任者，也追溯到西奥多·罗斯福和伍德罗·威尔逊（第八至十五章）。简单地说，西奥多·罗斯福和威尔逊开启的惯例加强了总统作为国家平民和立法领导者的角色，而富兰克林·罗斯福接着使总统的这些新的领导角色得到了巩固或体制化，并为后来的总统们所延续。

本书是一部解释总统职位的政治史，也是一部记录事实的历史。我们努力清晰地阐述事实并做出合理的解释。我们认为，学者们将会继续受到我们有关现代美国政治体制根源报告的激励，学生们也会为他们学习总统、宪法、政治演变以及当代美国政治和政府获得扎实的基础。我们希望此书不仅能出现在阅览室和教室，也能安身在起居室。毕竟，在我们这样一个共和政府体制下，政治史即是我们的政治，我们的历史。

在继续合作《美国总统制》一书时所建立的友谊与同事关系令我们备感愉快和自

豪。此书真正是共同智慧的结晶。

我们要向许多人表达谢意,特别是我们的妻子和孩子,我们谨将此书献给他们。波士顿大学迈克尔·伊贝德(Michael Ebeid)、路易斯维尔大学杰丝敏·法雷尔(Jasmine Farrier)和奥克兰大学罗杰·拉诺卡(Roger Larocca)审阅了本书第四版,提出了一些修改建议。我们感激伊妮德·扎弗南(Enid Zafran)所做的完美索引。我们也为国会季刊出版社特别能干的全体职员所付出的劳动和给予我们的鼓励(或多数情况下两者兼而有之)表示感谢:大卫·塔尔(David Tarr)、乔安妮·丹尼尔斯(Joanne Daniels)、玛格丽特·斯维尔(Margaret Sewell)和夏娜·瓦格尔(Shana Wagger)。我们也感谢为本版付出辛劳和给予我们鼓励的学院出版部主任布伦达·卡特(Brenda Carter)、责任编辑查里斯·奇诺(Charisse Kiino)、独立原稿编辑萨布拉·比瑟特·勒登特(Sabra Bissette Ledent)、制作编辑安妮·斯图尔特(Anne Stewart)。

Contents

目录

1 序

- 1 第一章 制宪会议
- 26 第二章 创建总统职位
- 69 第三章 让宪法总统制焕发生命: 乔治·华盛顿
和约翰·亚当斯
- 98 第四章 “杰斐逊主义”的胜利
- 121 第五章 杰克逊时代
- 152 第六章 亚伯拉罕·林肯的总统任期
- 173 第七章 对总统权力的反抗: 从安德鲁·约翰逊
到威廉·麦金利
- 209 第八章 进步主义政治与行政权力: 西奥多·罗
斯福和威廉·霍华德·塔夫脱
- 239 第九章 伍德罗·威尔逊与平民领导的维护
- 261 第十章 保守共和主义的胜利
- 284 第十一章 现代总统职位的巩固: 从富兰克林·
D·罗斯福到德怀特·D·艾森豪
威尔
- 328 第十二章 总统职位的个性化: 从约翰·F·肯
尼迪到吉米·卡特

372	第十三章	总统权力的恢复:从罗纳德·里根到 乔治·H·W·布什
406	第十四章	比尔·克林顿与现代总统制
432	第十五章	乔治·W·布什以及未来
460	第十六章	副总统职位
489	附录一:	美利坚合众国宪法
507	附录二:	美国历任总统和副总统
511	附录三:	历届美国总统选举一览表, 1789— 2004年

第一章 制宪会议

正如康涅狄格州州长塞缪尔·亨廷顿(Samuel Huntington)对参加该州批准宪法会议的代表们所说的,1787年的制宪会议是“人类历史上一次新的事件。在此之前,多数政府都由暴君组成,并强加在人民之上。从来还没有国家在一个和平与安宁的时刻,通过他们的代表会聚一堂,镇定自若地为自己设计一个政府体制”^①。而在这一“新的事件”中,没有什么比总统职位更新了。不同于历史上任何其他国家的行政职位,它是一个发明创造,而其发明者——55位制宪会议代表——在设计这一行政职位的过程中,运用了他们的个人和专业经验、对历史和哲学的研究、对政治现实的认识以及他们个人和集体的智慧。

从某种意义上来说,制宪会议所创建的宪法总统职位可以被认为是这个政治机构的基因码。根据宪法,总统职位由一人组成,总统由全国选民选举产生,任期固定,与一个同样特别和独立的国会分享国家政府的几乎所有权力。与一个人的DNA分子构成一样,总统职位从一开始就包含了某些清晰且永不改变的成分,又类似于婴儿的性别那样,总统必须年满35岁。宪法中也包含了单调乏味的法律词句,它们的含义虽然最初就已经确定了,但只有到后来才被人们发现。宪法第三条第二款由一个句子组成,其中的第五个分句——“他负责使法律切实执行”——本来是作为过渡而被提及的,但在后来的岁月里,它却为总统要求在阻止南方州脱离联邦和管理庞大联邦官僚机构的行为等诸多方面的权力提供了坚实

^① 马克斯·法伦德(Max Farrand)编著:《联邦会议记录》(*The Records of the Federal Convention*),纽黑文(New Haven):耶鲁大学出版社1913年版,第2卷,第641—643页。



的合法性基础。最后,总统职位还具有那样的特征,即其意义只有在个人选择和具体环境条件下的那些奇思异想中才能被发现。正如体力与健康的关系在人的一生中会因各人和具体的情形而异,总统“(向国会)提出他认为必要和妥善的措施供国会审议”的宪法权力,在不同的时期和对不同的总统而言,会具有不同的重要意义。^①

前提条件

与其他的发明创造一样,总统职位也有前提条件,它们对这个职位在宪法中采用的形式有着很大的影响。参加制宪会议的代表与英国的行政官僚——伦敦的国王与他在美洲殖民地所任命的总督们——有着长期的交往经历。1776年宣布独立之后,他们还有10年实践自己所设计的政府的宝贵经验,其中既有各州五花八门的州宪法,也有确定和建立中央政府的《邦联条例》,从中受益匪浅。正是这些经历为1787年夏天召集制宪会议和创建总统职位创造了条件。

英国和殖民地的行政体系

在作为大不列颠殖民者的漫长岁月里,美国人对英国的政府体制十分熟悉,这种体制可以被描述为君主立宪政体。大不列颠由一位国王领导(有时是王后),他通过世袭登上王位,终身实施统治。王室的权力受到国会(英国立法机构)的限制。例如国王可以发布命令,让国家进入战争状态,但他的命令只有在国会愿意拨款支持战争的情况下才会有效。反之,国会可以通过法律,但国王对这些法律拥有否决权。国会实行两院制,由民选议员组成的下议院和由享有终身任期的世袭贵族组成的上议院构成。美洲殖民者不只是对英国的政府体制最为熟悉,他们许多人也认为它是人类迄今所设计的最好的政府形式。在英国的君主立宪政体下,人们的自由权利似乎比在历史上任何其他政府体制下都更好地受到了保护。英国的财富和实力在世界上首屈一指。的确,英国似乎已经解决了传统上被认为是不可能解决的古典政治哲学问题,即亚里士多德确认的三种基本政府体制各自所固有的缺陷:君主制(一人统治)、

^① 这一观点在欧文·C·哈格罗福和迈克尔·尼尔森的《总统、政治与政策》(Erwin C. Hargrove and Michael Nelson, *Presidents and Policy*)一书的第二章中有详细的阐述。巴尔的摩(Baltimore):约翰·霍普金斯大学出版社(Johns Hopkins University Press)1984年版。



贵族统治(精英统治)、民主政体(人民统治)。^① 通常的问题是,由于受托代表整个社会进行统治的那些人最终都利用了手中的权力来牟取私利,君主制很快便蜕化为专制,贵族统治变为寡头政治,民主政治则成为无政府状态,继而形成暴政。历经几个世纪后,英国的解决办法就是将这三种政府形式的成分融合为一种政治体制,以改变这些弊端,即君主制的国王、贵族统治的上议院和民主制的下议院,并允许这三种成分相互制约与平衡。

英国在美洲的殖民地政府在结构上与英国的中央政府相似:国王任命的总督、立宪机构中的上院(在大多数的殖民地均由总督任命)和下院(由人民选举产生)。皇室任命的总督被赋予了很大的权力,其中包括对殖民立法的绝对否决权、建立法庭和任命法官,甚至还拥有让立法机构休会或解散它的权力。不过政治上精明的总督们在使用这些权力时会很谨慎,因为立法机构被赋予了支撑殖民政府和给付总督薪水的拨款权。

尽管有着诸多的优点,英国和殖民地政府仍会因那些渴求权力的行政官员而出现权力的滥用。在美国革命期间,乔治三世国王就利用政府契约、工作职位以及其他形式的恩赐作为实际上的贿赂手段来保证国会议员对他的支持。一些殖民地总督也采用类似的手段来影响立法机构。^② 1776年,殖民者在《独立宣言》中强烈地表达了对这种亵渎权力行为的愤怒情绪。《独立宣言》中最著名的是那慷慨激昂的前言部分(“人人生而平等”、“生存权、自由权和追求幸福的权利”),但《宣言》主要针对行政官员“旨在各州之上建立一个专制暴政带来的伤害和掠夺”进行了长篇幅的详尽控诉。

许多美国人从与英国和殖民政府交往的经验中所得到的教训是,自由受到的威胁来自行政权力,而立法权则是自由的保证。出身于苏格兰的宾夕法尼亚人詹姆斯·威尔逊是《独立宣言》的签名者,也是独立战争的参加者和后来制宪会议的代表,他指出:

(革命)之前,政府的行政和司法权都不在人民手中,也不在那些人民授权的

① 亚里士多德:《政治学》,卡勒斯·洛德(Carnes Lord)译,芝加哥:芝加哥大学出版社1984年版,第3卷,第14—18页,第4卷。
② 杰克·P·格林(Jack P. Greene):《外围与中心:英帝国与美国扩大政治中的宪法发展,1607—1788年》(*Peripheries and Center: Constitutional Development in the Extended Politics of the British Empire and the United States, 1607-1788*),雅典(Athens):佐治亚大学出版社1986年版,第二章。

专职代表手中。这些权力被一个异质的外部势力所剥夺：受外来的理念支配，被用于与本土不相干的目标。那么，我们对他们成为厌恶和不信任的对象还有必要感到惊讶吗？……另一方面，我们的立法议会是由我们自己推选出的：他们是我们的保护者，我们信任的对象，我们政治希望的支柱。放在他们手中的每一种权力都被认为是安全的；扩大这一权力也都被认为是增强了我们自己的安全。^①

各州宪法

革命战争期间，新独立的 13 个州起草了 17 部宪法（有些州开始有一部宪法，后来又用另一部宪法来代替原来的宪法）。由于与英国行政机构的交往经历中产生的厌恶感（伦敦的国王和殖民地首府的那些皇家总督们），州宪法的几乎所有起草者都设定了权力弱小的州长和权力强大的立法机构。正如威尔逊挖苦道，在独立状态下，“行政、司法和立法权威现在是人民怀中的孩子，但对于前两者来说，人民就像是孩子的继母，立法机构仍然受到特别的偏爱，所有好的珍贵礼物都扔到了它的手中。”^②

在宣布独立后的 10 年里，州长普遍由立法机构选举产生，任期很短（多数情况下为一年），且不能连选连任。他们被要求与某个政务委员会分享权力，而委员会成员由立法机构指定或由人民选举产生。按照历史学家戈登·伍德（Gordon S. Wood）的分析，这使他们的作用“不过相当于参事会的主席而已。”^③的确，在制宪会议上，弗吉尼亚州长埃德蒙·伦道夫（Edmund Randolph）将反对让总统职位成为一个完整的机构。他会说，作为州长，他不过是“行政机构一名成员”。

州长所拥有的权力非常有限，多数州宪法给行政官授予的权力模糊不清，且否认他们对立法的否决权和任命官员的权力，因而使他们甚至无力适度抵制来自立法机构对他们的侵犯。托马斯·杰斐逊在其《弗吉尼亚州札记》中对他家乡州的这种结果进行了描述：“政府的所有权力——立法、行政和司法——都归于立法机构。（州制宪）会议在这样的基本原则通过了政府法令，确定了立法、行政和司法部门必须分立，这样任何人都不能同时行使两个部门的权力。然而，这些权力之间却没有设定限

① 引自小查尔斯·C·撒奇（Charles C. Thach Jr.）：《总统职位的创立，1775—1789 年》（*The Creation of the Presidency, 1775—1789*），巴尔的摩：约翰·霍普金斯大学出版社 1969 年版，第 27 页。

② 撒奇：《总统职位的创立》，第 27 页。

③ 戈登·S·伍德：《美利坚合众国的创立，1776—1787 年》（*The Creation of the American Republic*），查布希尔（Chapel Hill）：北卡罗来纳大学出版社 1969 年版，第 138 页。