



Pearson

美国总统 是怎么工作的

解读美国总统制（第七版）

〔美〕詹姆斯·P·菲夫纳 罗杰·H·戴维森 王向华 译

上海市美国问题研究所
SHANGHAI INSTITUTE OF AMERICAN STUDIES

上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS



James P. Pfiffner Roger H. Davidson

UNDERSTANDING THE PRESIDENCY 7th ed.



 Pearson

美国总统是怎么工作的

—— 解读美国总统制

(第七版)

[美] 詹姆斯·P. 菲夫纳 罗杰·H. 戴维森 王向华 译

 上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

 上海市美国问题研究所
SHANGHAI INSTITUTE OF AMERICAN STUDIES

图书在版编目(CIP)数据

美国总统是怎么工作的:解读美国总统制/(美)詹姆斯·P.菲夫纳,(美)罗杰·H.戴维森编;王向华译. —上海:上海社会科学院出版社,2019

书名原文:Understanding The Presidency

ISBN 978-7-5520-0891-3

I. ①美… II. ①詹…②罗…③王… III. ①总统制—研究—美国 IV. ①D771.221

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 270164 号

上海市版权局著作权合同登记号 图字:09-2014-505

Authorized translation from the English language edition, entitled Understanding The Presidency, 978-0-205-86468-3 by James P. Pfiffner, Roger H. Davidson, published by Pearson Education, Inc, publishing as Prentice Hall, Copyright © 2013, 2011, 2009, 2007

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage retrieval system, without permission from Pearson Education, Inc.

Chinese Simplified language edition published by Pearson Education Asia Ltd., and Shanghai Academy of Social Sciences Press Copyright © 2017.

本书封面贴有 Pearson Education(培生教育出版集团)防伪标签,无标签者不得销售。版权所有,侵权必究。侵权举报电话:021-63315919

美国总统是怎么工作的:解读美国总统制

编者:[美]詹姆斯·P.菲夫纳 罗杰·H.戴维森

译者:王向华

特约编辑:孙洁

责任编辑:唐云松 王勤

封面设计:夏艺堂艺术设计+夏商 xytang@vip.sina.com

出版发行:上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021-63315900 销售热线 021-53063735

http://www.sassp.org.cn E-mail: sassp@sass.org.cn

照排:南京前锦排版服务有限公司

印刷:上海颀辉印刷厂

开本:710×1010 毫米 1/16 开

印张:33

字数:632 千字

版次:2019 年 2 月第 1 版 2019 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-0891-3/D·515 定价:138.00 元

版权所有 翻印必究

序 言

我们之所以编写这本书，是源于对课堂教学的感受与体验。多年来，我们一直教授有关总统制方面的本科生及研究生课程。每一学期，为了提供给学生们的总统制方面的基本理论、阅读材料和原始资料，我们都要去搜集合适的教科书。由于在单独一部作品中，我们不能找到这些材料的最佳搭配，所以决定自己着手编著这样一本书。我们认为，关于总统制方面，一部有效的书籍应该从历史和现代两个角度进行论述，涉及范围广泛，囊括“经典”著作和原著，并易于本科生理解和接受。

在我们的总统制课程中，我们俩人在指定一些综合性教科书方面还是颇有经验的。虽然这些指定的教科书能够涵盖总统制的所有重要方面，但是补充材料才能够彰显出学者们在专业领域方面与众不同的声音，展现出具体议题中更为深层的内容。当然，在授课过程中我们还会使用简短的补充文本，但使用这种手段往往缺少的是，或者至少难以获得的是，对所有重要话题的全面覆盖。因而，我们设想有这样一本总统制读物，它会包含着最重要的、多维度的选萃文本材料。把这些想法牢记于心，我们编著了这本读物。

根据我们的课堂经验，我们认识到我们的学生需要更多地了解美国历史。因而，我们选取了一些总统制创建和两个世纪以来政府机构发展方面的文章。其中有几篇是制宪者们发表的有重要影响的文章，及亚伯拉罕·林肯、西奥多·罗斯福、伍德罗·威尔逊、威廉·霍华德·塔夫脱所发表的重要阐释。学生往往对当代发生的事件和议题感兴趣，所以我们也选取了一些现代议题的文章。

我们打算收录一些 20 世纪学术界研究总统制的经典文章：我们的学生应该去了解这些作者和他们的思想。因而我们选取了理查德·诺伊施塔特、休·赫克洛、斯蒂芬·斯科夫罗内克的文章。我们也打算给学生提供一些当代最好的总统制学者的原始分析材料，因而物色了一些文章，这些文章的作者有拉腊·布朗、约翰·伯克、詹姆斯·坎贝尔、路易斯·费希尔、乔治·爱德华兹、迈克尔·吉诺维斯、约翰·安东尼·马耳他、理查德·帕尔斯、克莱德·威尔科克斯。我们邀请这些作者的目的是为了讨论他们的学术专长，而是把他们对问题的分析放在概括及易懂的层面上；我们非常感激的是，他们每个人都为我们写了一篇文章。除此之

外，我们编者为这本书写了几篇文章，并更新了第七版的内容。

第七版的创新之处

自第六版以来，新形势的发展已经影响到了本书中一些文章的内容，阅读材料也已经得以修订，以便来反映这些新的变化和发展。拉腊·布朗已更新了她的包含 2012 年总统提名准备阶段的阅读文章。克莱德·威尔科克斯等人带来了最新的竞选经费方面的分析材料。

约翰·安东尼·马耳他把奥巴马总统任命埃琳娜·卡根到最高法院的材料补充进了他的文章。罗杰·H·戴维森更新了他的两篇文章，增添了奥巴马政府前半期的内容。詹姆斯·菲夫纳把对奥巴马总统的行政权力和布什政府时期的权力进行了比较。

自第六版以来，最近出炉的奥巴马总统制方面的优秀文章也收录进了修订版中。加里·雅各布森分析了奥巴马总统与国会在政策上达成一致的成就，并解释了为什么这些成就没有转变成政党的成功。扎克里·科斯向我们阐述了茶党如何影响了 2010 年的选举，并且可能影响到 2012 年的选举周期。路易斯·费希尔专门为此书写了一篇文章，内容为奥巴马总统在 2011 年春夏干涉利比亚，拒绝取得国会的支持。在这一版本中，史蒂芬·韦恩论述了奥巴马总统的性格及在其主要政策决策中的反映。最后，詹姆斯·菲夫纳分析了奥巴马白宫的决策制定。

我们的目标，一如既往，力求提供一本全面的总统制读本，它囊括了大学课程中应有的重要的论题。我们相信这个版本中的选材代表了现有的总统制方面最好的内容，并且又能激发读者的兴趣，吸引他们的眼球。

目 录

序言	1
第一章 总统制的制宪起源	1
文献 1 詹姆斯·麦迪逊致托马斯·杰弗逊的信	6
詹姆斯·麦迪逊	
文献 2 《联邦党人文集》第 69 篇	8
亚历山大·汉密尔顿	
文献 3 《联邦党人文集》第 70 篇	11
亚历山大·汉密尔顿	
文献 4 致纽约人民书	14
乔治·克林顿	
文献 5 再评选举人团制	18
詹姆斯·P. 菲夫纳	
第二章 从历史视角看总统制	33
文献 6 狭义解释宪法派眼中的总统制	40
威廉·霍华德·塔夫脱	
文献 7 管家总统制	43
西奥多·罗斯福	
文献 8 公共利益的总统制	45
伍德罗·威尔逊	
文献 9 享有特权的总统制	48
亚伯拉罕·林肯	
文献 10 政治秩序中的总统制	50
斯蒂芬·斯科夫罗内克	

第三章 选举总统：竞选、选举与任期	59
文献 11 提名政治、党内团结、总统选举	65
詹姆斯·E.坎贝尔	
文献 12 高速角逐：总统候选人和提名过程	81
拉腊·M.布朗	
文献 13 不断变化的总统竞选筹资：2008 到 2012 年选举初期	107
格雷戈里·弗特尼,皮特·L.弗朗西亚,克莱德·威尔科克斯	
文献 14 从数字上来考量 2008 年民主党竞选获胜的重要性	127
詹姆斯·W.凯撒,丹尼尔·迪萨尔沃	
文献 15 总统授权的神话	137
罗伯特·A.达尔	
文献 16 变化的潮流：民意、竞选活动、执政方式,2004—2012 年	147
罗杰·H.戴维森	
第四章 公众眼中的总统制：新闻、媒体和公众支持率	165
文献 17 “永久性竞选”	169
休·赫克洛	
文献 18 立法上的成功和政治上的失败：公众对巴拉克·奥巴马初期执政的 反应	176
加里·C.雅各布森	
文献 19 总统制和形象管理：追求幻象的约束性	200
杰里米·D.迈耶	
文献 20 总统的讲坛：是天字第一号还是胡说八道？	212
乔治·C.爱德华兹三世	
第五章 制度上的总统制	222
文献 21 白宫工作人员	226
总统行政管理委员会(布朗娄委员会)	
文献 22 不断变化的总统办公室	228
休·赫克洛	
文献 23 总统任命和总统人事办公室	239
布拉德利·H.帕特森,詹姆斯·菲夫纳	

文献 24	行政型总统制、单边权力、单一行政理论	249
	理查德·W. 沃特曼	
第六章	权力分立	254
文献 25	总统与国会的关系	257
	罗杰·H. 戴维森	
文献 26	正在消失的政治中立派	278
	萨拉·A. 宾德	
文献 27	总统与司法任命程序	283
	约翰·安东尼·马尔蒂斯	
文献 28	选举中的茶党	294
	扎克里·考瑟尔	
第七章	政策领导力	309
文献 29	总统的“100 天”	312
	理查德·E. 诺伊施塔特	
文献 30	奥巴马当选总统：政策演变及领导力	317
	约翰·P. 伯克	
文献 31	单方面权力：简短概述	329
	威廉姆·G. 豪威尔	
文献 32	特权与向恐怖主义宣战	344
	理查德·皮亚斯	
文献 33	奥巴马白宫的决策	360
	詹姆斯·P. 菲夫纳	
第八章	武装部队总司令及国家安全	380
文献 34	国家安全中的总统权力	383
	路易斯·费舍尔	
文献 35	顺从和反抗：对外政策中行政机构和立法机构关系的转换 节奏	398
	詹姆斯·M. 林赛	
文献 36	约束行政权力：乔治·W. 布什与《宪法》	416
	詹姆斯·P. 菲夫纳	

文献 37	武装部队总司令和法庭	439
	朱尔斯·罗贝尔	
文献 38	奥巴马总统的利比亚战争	450
	路易斯·费舍尔	
第九章	评估总统：伟大性与权力滥用	461
文献 39	现代总统制下三次危机中的总统性格分析	464
	詹姆斯·P. 菲夫纳	
文献 40	“如果人类是天使……”：总统领导力及责任	479
	托马斯·E. 克罗宁 迈克尔·A. 吉诺维斯	
文献 41	总统性格及判断力：奥巴马的阿富汗及医保决策	486
	史蒂芬·J. 韦恩	
文献 42	一个新的帝王式总统制？	502
	安德鲁·路德里维基	

第一章 总统制的制宪起源

创立总统制，制宪者们不得不临时起草。他们倡导议会权力，不想设立一个地位举足轻重的行政机构。非君主制的形式——甚至不受宪法制约的形式——是可以接受的。经过一开始的殖民地（后来的州）统治，大陆会议以及后来的《邦联条例》，建立强有力而又合法的制宪会议精神，深深地植根于这片新大陆的土壤之中。

然而，这种议会强势而行政机构弱势的传统造成了麻烦。国家的第一个执政宪章——1781年采用的《邦联条例》——没有促进政治或经济上的稳定。国会证实按照条例的规定，在提供共同防务，处理与大国的关系，规范贸易及货币制度等方面是不能胜任的。詹姆斯·麦迪逊宣布新国家的行政机构已经变得“无足轻重”，而议会是“至高无上的”。他抱怨宪法的制约，一时被议会超越。

十七、十八世纪英国和美国大陆的思想家们发表的引人注目的政治文章已经探讨了政府权力的问题，这些思想家包括：詹姆士·哈林顿（James Harrington 1611—1677）；约翰·洛克（John Locke 1632—1704）；孟德斯鸠（Baron de Montesquieu 1689—1755）；威廉·布莱克斯通（William Blackstone 1723—1780）。这些哲学家把议会权力看成是最真实的社会意愿的表达。但是这种权力是有限的。比如国家在紧急情况发生时，可能需要行政机构超出或者违背法律法规去采取行动（洛克的“特权”）。此外，洛克，布莱克斯通，尤其是孟德斯鸠认为，在相互制衡的机构之间分配政府权力，自由才能得到最好的体现。

来自大西洋北美大陆地区的影响也表现了出来。没有人能够忽略一个事实，那就是从英国在弗吉尼亚州的詹姆斯敦建立第一个殖民地，到1787年的制宪会议，180年流逝而去。在美国开国元勋们看来，新大陆经历的这些事情至少和过去的议会制、哲学方面的文章一样丰富生动。首先是作为英国统治下的殖民者，后来作为新国家的公民，他们的经历造就了他们对于政府尤其是行政机构的看法。虽然开国元勋们赞同立法制度，但是他们当中善于表达的一些人寻求一个强有力的独立行政机构来制衡立法霸权。他们知道按照《邦联条例》行使权力的国会（缺少一个独立的行政机构或司法机构）——更不用说，这个新国家的集所以权力于一身的立法机构了——不能在全国范围内果断采取行动解决问题和确保秩序。他们

找到了一种模式，正如历史学家查尔斯·C. 撒奇(Charles C. Thach)所表明的，在刚刚加强的纽约和马萨诸塞州的总督职位中，他们修改了原先的宪法，创立了一个更平衡的政府。

总统制的另一个模式千万不能被忽视：那就是尊贵而又谦逊的乔治·华盛顿的存在，他主持了费城会议。没有足够的证据表明华盛顿在文件内容方面提出了重要的实质性的建议。然而，他所具有的处事不惊的大家风范对这整个的事业来讲是一笔宝贵的财富。本来“总统”这个词源于拉丁语动词“主持”(praesidere)，是“主持，负责或统辖”(to preside)之意。

因此，即使没有确切的历史先例，代表们也能够看到他们希望的那个人摆在他们的面前。“这话别对外人讲”，皮尔斯·巴特勒(Pierce Butler)给他的一个英国朋友的信中写道：“如果不是许多代表们将目光投向华盛顿将军，视之为总统，并且根据对其德行的评价形成了关于应授予总统权力的观点，我相信他们(行政机构的权力)不会如此之强大。本杰明·富兰克林(Benjamin Franklin)明智地评论道“即将掌权的第一个人是个好人，没有人知道……后来的是什么人”。

建立一个独立、强有力的行政机构的倡导者——弗吉尼亚的麦迪逊、宾夕法尼亚的詹姆斯·威尔逊和古弗尼尔·莫里斯，以及纽约的亚历山大·汉密尔顿——都是制宪会议最活跃的人物。经常被称为总统制之父的威尔逊想要一个“反应迅速、负责任”的行政机构。强有力政府的拥护者汉密尔顿写道，一个“精力充沛的政府”是制宪会议最重要的目标。莫里斯，制宪会议起草委员会的领导人之一，支持建立一个强有力的、独立的——广泛选举产生的——行政机构。

在这些人的引领下，制宪会议达成了一系列重大的决议，这些决议列出了现代总统制的特征。最显著的条款为：

1. 总统是一个个体(不是一个委员会)。
2. 至少在正常情况下，总统是独立于国会选举产生的(众议院会在候选人没有在选举人团中得到大多数支持时会做出选择)。
3. 总统的任职期限陈述模糊，但也有潜在的概括性语言，例如，“授予”和“注意”条款。
4. 总统为行政分支的首脑。
5. 总统和国会分享制定政策的权力：他可以推荐立法和否决国会法案(虽然否决可以由两院的三分之二票数推翻)。
6. 总统是首席外交官，但外交政策与国会一同制定。总统有权缔结条约，但须征求参议院的意见并取得同意。
7. 所谓的战争权力也是分开的。总统是总司令，而国会有权宣战，也有权募集和维持陆军，提供和维护海军，以及制定统辖军队的条例，包括管理“陆地和海上

的俘虏”。

8. 总统在征求参议院建议和同意的前提下有权任命“美国的官员”。

9. 总统有资格获得连任(后来由《宪法》第二十二条修正案限定为两届),并且只有在被弹劾和因“叛国、贿赂,或其他重罪和轻罪”而定罪的情况下才能被解除职务。

费城会议后不久,詹姆斯·麦迪逊(James Madison)——无疑为制宪会议最有影响力的人物——给他的同事托马斯·杰弗逊(Thomas Jefferson)(当时在法国,没有参加起草宪法)汇报了有关会议的工作。后面有这封信的重印本,回顾了大会的主要目标和重点的辩论:关于行政首长的定义(是一个人还是多人),可选择的选举总统的方式(是由国会、各州的行政机构推选,还是人民普选),总统的任期期限,连任资格和人事任命权力等议题。

联邦党人——他们支持新宪法,尤其是主张独立行政首长的想法——在一系列的文章中非常有说服力地阐述了他们的理由,这些文章刊登在1787年10月到1788年7月的纽约报刊《独立杂志》上。作者是麦迪逊、汉密尔顿和约翰·杰伊(John Jay),所有作品都用笔名“普布利乌斯”署名。这85篇联邦党人的文章被认为是美国历史上的最重要的政治理论著作。至少,这些著作清晰地阐明了最有影响的宪法创立者的想法以及他们的想法的合情合理性。汉密尔顿是对建立一个强有力的行政机构最有激情的倡导者,他在《联邦党人文集》里的11篇关于这个议题的文章中(从67号到77号),69号和70号是最有说服力的。在这两篇文章的开头,汉密尔顿对总统的宪法权力进行了评论,同时通过列举对这些权力具有制约和审查作用的手段来努力地平复反联邦党人的恐惧(比如说英国国王)。在第二部分中,他高度赞扬了建立一个“有活力的行政机构”的必要性并阐述了它的构成。

宪法的反对者——反联邦党人——辩论说新宪法授予的行政权力过大并且类似于他们已经努力推翻的许多王室权威。例如,纽约州长乔治·克林顿(George Clinton, 1777—1795; 1800—1803)就反对批准新宪法,原因是宪法似乎允许总统无限期连任,这会导致总统终身执政。克林顿还担心缺乏提出建议并辅助总统的委员会,不能在人事任命、接见大使、否决立法及赦免等方面提出建议。此外,他还担忧总统不像纽约州长,不是由人民直接选出。

虽然联邦党人险胜,赢得了对汉密尔顿所称的“有活力的政府”进行规划的许可,但是强有力中央政府的倡导者和那些支持重新运行联邦权力,把权力归还到各州、各地及各个私人实体的倡导者之间的争论还很激烈。即便是200多年后,美国人在国家政府问题上仍众说纷纭:一方面,他们坚持强调政府所提供的利益,而另一方面,他们不相信政府有能力去解决问题,不喜欢政府对他们的个人生活带来一些不可避免的侵扰。

一项表面上看来毫无恶意的条文规定了总统的任职资格。代表们对提议中的局限提出反驳——尤其是宗教和财产所有权。最终只有三项资格条件用于选举联邦官员：就总统职位而言，年龄（至少 35 岁），在美居住时间（至少 14 年），公民身份（竞选者必须“生来是美国公民”，也就是说，出生在这个国家或者如果出生在外国，应该是美国公民的孩子）。对公民身份的要求毫无疑问是害怕外国干涉新创立的国家，这在 18 世纪时是可以理解的。这种要求对于一个拥有不同种族的强大而又稳固的世界大国来讲似乎过时了，这样可能会剥夺那些碰巧生来不是美国公民的潜在的有领导才能的人的权利。

然而，最为奇特的宪法条款是开国元勋们选举总统的神秘制度：选举人团。与人们普遍认为的相反，总统职位不是由普选产生。费城的制宪者们区分了国会、各州和公民在选取总统时应该扮演的角色，制定出了包括所有这些因素的方案。对大众民主持怀疑者——比如，怀疑普通民众充分了解竞选者并能够做出明智的选择——起草委员会设计了一个方案，使各州和国会两院都能发挥作用。总统由选举人选出，选举人由他们所在的各州选出。如果没有候选人获得多数选举人（选举人团）票，众议院将会选出总统——参议院选出副总统，每州代表团只投一票。

谁又能够预测到，在几十年之内，各州会把选举人选举移交给大众普选？谁又能想到由于通信和交通的发展能够将关于候选人及派系信息传遍全国呢？谁又能知道总统和副总统候选人能够在他们的政治党派提名的名单上一块竞选呢？谁又能猜到选举人团成员自身会从党派候选人名单中被选出，还被要求（在许多州）为他们所在党派的候选人投票呢？所有这些可能成为现实的事情都发生了，并永久地改变了总统选举的本质和实施。

然而，选举人团制度保留了下来，因此普选产生的候选人可能得不到选举人团投的票。这样的结局最近就发生在 2000 年，在佛罗里达州的激烈角逐中，乔治·W. 布什（George W. Bush）以选举人团投票的微弱优势赢得胜利，尽管他以大约 50 万张的普选票的差距输给了他的竞争对手民主党人阿尔·戈尔（Al Gore）。詹姆斯·P. 普费弗勒（James P. Pfiffner）评价了选举人团制度的历史怪事并解释了简化和废除现存制度的一些提议（呜呼，没有一个有可能被采用）。

对于行政权力的争论同样反复出现，虽然这些阵营通常与对联邦政府范围内开战的阵营相当不同。问题大多是由于宪法本身引起，宪法将决策的责任分离出来，描述总统权力和职责远远不如给予国会的精确。宪法学者爱德华·S. 科温（Edward S. Corwin）有句著名格言：宪法在两个分支机构之间“诱发争斗”。这条格言适用于外交政策，但更适用于国内事务方面。因而，大部分现代总统制的权力是在两个多世纪的历史长河中积累的动议和先例的产物——包括危机、战争、大萧条、政治上的重整及大大小小的机制调整。

总统制最根本的悖论,正如政治学家托马斯·E. 克罗宁(Thomas E. Cronin)写道:“它总是太强大,然而它又总是不充分。”有些陈述提到,这个职位软弱并受到限制;还有人提到,它处于危险的失控状态。公民对总统权力也是游移不定的态度。表面上看来,他们喜欢看到他们的总统地位低下或者是威望降低。与此同时,人们继续渴望英雄总统的出现——出色的领导人总能从“仅仅是政客们”的抗议声中脱颖而出,引领国家行驶在正确的道路上。

参考文献

- Corwin, Edward S. , *The President: Office and Powers 1787 - 1957*, 4th rev. ed. (New York: New York University Press, 1957).
- Cronin, Thomas E. , and Michael A. Genovese, *The Paradoxes of the American Presidency* (New York: Oxford University Press, 2004).
- Edwards, George C. - III, *Why the Electoral College Is Bad for America* (New Haven: Yale University Press, 2004).
- Hamilton, Alexander, James Madison, and John Jay, *The Federalist Papers*, ed. Clinton Rossiter (New York: Penguin Books, 1961).
- Mansfield, Harvey C. , Jr. , *Taming the Prince: The Ambivalence of Modern Executive Power* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1993).
- Milkis, Sidney M. , and Michael Nelson, *The American Presidency: Origins and Development, 1776 - 2011*, 6th ed. (Washington, DC: CQ Press, 2011).
- Thach, Charles C. , Jr. , *The Creation of the Presidency 1775 - 1789* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1989).

文献 1 詹姆斯·麦迪逊致托马斯·杰弗逊的信

詹姆斯·麦迪逊

1787年10月24日于纽约

您会随同此信收到制宪会议的成果，会议开到9月17号结束了。我冒昧地在这个议题上做一些评论以写成此信，并无其他目的。

正在做的基础工作所呈现的几个重要目标：(1)把行政机构特有的活力和立法机构特有的稳定结合起来，并且要具有共和政府一些必不可少的特色。(2)划出一条界线，既能够给予中央政府实行总目标的必要权力，又能够留给各州管理实现最大利益的权力。(3)规定联合体不同部分的不同利益。(4)调和大陆与小州之间相互冲突的主张。每一个目标都困难重重。把这些目标一起形成一项任务要比单纯构思而不考虑如何执行困难多了。再加上人们生来对于所有这些陌生而又复杂的议题的各种各样的考虑，最终能够达到协调一致就是奇迹。

这些目标中的第一个，关于行政机构，尤其让人尴尬。在由一个人担任还是相互协调的多个成员组成，以及任命的方式、任期长短、权力尺度、续任等问题上与会者进行了冗长而又反复的讨论。行政机构由相互协调的多个成员组成的主张最后几乎没有支持者了。伦道夫州长(Governour Randolph)首当其冲。提出的任命方式也是各种各样，比如，由人民普选、由人民选出的选举人选举、由各州的行政机构选举、由国会选举，有些人提议参众两院联合投票，有些人提倡分开并同时投票，允许相互否决——有些人主张由一议院提名几个候选人，另一议院从中做出选择。一些其他的修改意见也进行了陈述。最后采用的权宜之计看来成员们还是总体满意的。至于任期期限问题，几个人原本主张终身制，如果任职期间品行良好的话——如果一套被弹劾的简单而又有效的免职制度确立下来的话，相当一部分人会做到这一点。争论不休的是长任期，比如七年并且以后永无资格参加选举呢？还是短任期，比如能够再参加选举呢？这个应该固定下来。支持前者就会面临着从再选举到终身制再到世袭终身制逐步堕落的危险，同时还能收到在独立行政机构的权力实践中不能再被任命的良好效果。另一方则争论说这种不可避免的堕落的前景会使那些最有尊严的对执政有抱负的人物丧失信心，他们会失去忠诚履行职责的主要动机——获得连任将会激励延续宪法条款实施的雄心壮志——不建立一个独立的行政机关并坚定地护卫该部门的宪法权力，就会导致官员对他即将永远要离开的职位的重要性更加漠不关心，更愿意让步于立法机构，因为他可能再成为其成员。关于权力尺度的问题主要集中在对部门的任命及对立法机构的支配权

上。第一点的不同意见,是对所有部门还是一些部门还是不对任何一个部门形成绝对的任命权。第二点,有些人主张绝对否决权,作为减少禁止立法机关与行政机构权力混合体的自由政府理论实践唯一可能的手段。也有的人赞成一种经过修订的权力,就是两院都遵循四分之三否决权。有人极力主张修订中应出现与司法部门相关的内容。有些人的观点是应该对这两个部门的规则分别进行修订——如果一方三分之二反对,如果两方四分之三反对,应该有必要提出否决。

文献 2 《联邦党人文集》第 69 篇

亚历山大·汉密尔顿

我们现在继续根据会议提出的草案来探究提议的行政机构的真实性质。这将有助于我们把已经做出的陈述中的不公允之处摆到台面上。

吸引我们注意力的第一件事就是行政权力几乎毫无例外地由唯一的长官授予。然而，这并不能表明在此点上就不能进行任何比较；因为如果在这一点上，其与英国国王有相似之处，那么其与土耳其苏丹、蒙古可汗、罗马七王以及纽约州长也有不少的相似之处。

长官将由选举产生，任期四年；当美国人民认为他值得信任时可以连任。这种情况下，“他”和英国国王是完全不同的。英国国王是世袭君主，拥有作为世袭财产的王位，并能永续传给他的后代；但是“他”和纽约州长有类似的地方，纽约州长经选举产生，任期三年，无限制或间断连任。

美国总统一经犯叛国、贿赂或其他重罪和轻罪将会受到弹劾、审判，甚至离职；之后将会按照常规法律程序被起诉，接受刑罚。而英国国王本人是神圣不可侵犯的；他不服从于任何宪法裁决；如果不是陷入国家革命的危机，他不会接受任何惩罚。在这微妙而又重要的个人职责形势下，糟于马里兰和特拉华州长的处境。

总统有权驳回已由两院通过的议案，要求复决；驳回的议案一经复决并取得两院三分之二同意将会成为法律。而英国国王在这方面对议会两院的法案有绝对的否决权。这项权力长时间的停用不会改变它存在的事实，其停用完全归因于王室已经找到了对权力施加影响的替代方式，或者是赢得了两院议会任何一方大多数的支持，而行使这一特权难免引起某种程度的全国恐慌。这种总统有限度的否决很大程度上与英国君主的绝对否决权不同；同时又恰恰与纽约州复审委员会的复议权力相吻合，州长是其中的一个组成部分……

美国总统受到召唤为合众国服务时，将成为“合众国海陆军总司令及几个州的民兵总司令。除了在被弹劾的情况下，他有权对侵犯美国的行为给予缓刑和特赦；他有权向国会推荐他判断是必要而有利的举措；在非常情况下，他有权召集立法两院，或其中一院，一旦两院在休庭时间上不一致的话，有权让他们在他认为合适的时间休会；他有权监督法律如实执行，并且有权任命合众国所有官员”。在这些细节中，多数情况下总统权力与英国国王及纽约州长的权力类似。最为实质性的不同之处如下：首先，总统偶尔将会对国家民兵有指挥权，但这只有在通过立法条款召集民兵为联邦服务时。而英国国王和纽约州长在他们的几个管辖范围之内任何