

宪法学参考资料

(资产阶级部分)

第七辑

下



西南政法学院国家法教研室

一九八五年三月

宪法学参考资料

(资产阶级部分)

第七辑

下

西南政法学院国家法教研室

一九八五年三月

美国国会、总统与对外政策

[法] 皮埃尔·维亚勒 (阎 兰译)

近年来，美国又重新开始了一场触及美国政治制度核心问题的争论。早在1793年，杰佛逊基于政治原因，在关于英法冲突争端中对于宣布美国中立的问题上，反对乔治·华盛顿总统的做法（他希望法国能得到援助），并以新颁布的宪法为依据，坚决地投入到一场关于国会与总统在对外政策上各自权力的宪法论战之中：总统是享有象最高法院后来所说的那种“固有权力”，还是仅限于执行一项由国会制定的政策？后来当杰佛逊成为美国总统时，他是按照第一个观点行事的。但在当时情况下，由于他反对华盛顿的中立政策，所以他主张：既然按宪法要求，宣战需经国会参与，那么，行政首脑就没有宣布中立的权力。

此后，美国对宪法在对外政策方面究竟赋予谁——国会、特别是参议院，还是总统——最高权力这个问题从未有过明确的答案。这是一场法律论战，但在当今世界上，由于美国经常直接地、有间接地到处插手，所以论战的真正意义，还是在政治方面。在一个代议制的民主国家中，对外政策必须为人们所理解和接受。不管外国伙伴做出什么相互矛盾的呼吁和反应，对外政策都应保持总体上的协调一致。在这个良好愿望并不构成最终准则的世界上，这种对外政策应得到遵

循。而且，即使集体利己主义不是其主要目的，这种对外政策还是要满足国家利益的某些要求。一旦这些原则确定下来，政府的两个机构就面临着一种抉择：要么寻求最高权力，要么维持一种并不排除相互批评的信任气氛。美国对外政策的制定、指导及其成效首先取决于既定的方针。但两个世纪的时间尚未能使美国形成一种前后连贯的实践和稳定的行为。因此，今天的争论与1793年的争论具有相同的重要性。

从珍珠港事件至二十世纪六十年代，美国的理论和实践简单可归结于以下两点明确主张：总统是唯一有权决定对外政策的人；国务院是唯一能够为制定对外政策准备资料并具体贯彻执行政府机构。在近三十年的时间里，虽然相继进驻白宫的名流要人形形色色，但却都信奉总统绝对正确的信条，至少是使总统权威的信条有所发展。从雅尔塔会议直至关于越南问题的巴黎协定，始终由总统与国务院掌管着美国的对外事务。而国会，除了极少数的例外情况，仅有批准权力。在整个这段时期，除了几次小争执外，国会并没有真正反对过各届总统所要求并利用的这种优势地位，它常常表现出一种明显的讨好态度，宁愿不与行政权力共同承担作出困难决定的责任。有时国会也讨论一些提交到它那里的外交政策问题，但它从未违背赋予它的，也是它所接受的角色：作为美国人民的代表支持美国总统，并使人民确信总统行为的合法性。但是越南战争所造成的民族创伤结束了总统绝对正确的时代。尼克松总统和基辛格开创和奉行的缓和策政对一些问题提出质疑：既然已经创造了和平共处的条件，那么在同莫斯科和北京寻求和解方面，继续承受严厉的遏制政策和死

板的反共政策造成的物质、财政和精神上的重负是否对美国有利？

国会面临一种它既不能够又不愿意避免的失败，并为一些它没有料到的疑虑所困扰，它开始作出反应。首先采取行动的自然参议院，国会在怨恨，讽刺和对立的气氛中，对自己的职权明确地作出重新估价。起因是从1966、1967年在参议院外交事务委员会关于越南问题的“富有赖特”听证会开始的，撇开公开的辩论不谈，这些听证会的结果微乎其微。1970年初，在既未与国会商议又没通知国会的情况下对柬埔寨的入侵标志着进入了一个新的阶段，其特点是经常性的对抗代替了一贯性同意。有时两种权力之间的对抗达到如此严重的地步，以至当时的国务卿基辛格指出：“美国好象有一种自我减弱自己在世界上的影响和摧毁自己成果的偏好”。七十年代美国国会的特点是重新焕发一种近似行动主义的活力。1976年民主党候选人担任总统也没能明显消除国会的不信任及其咄咄逼人的态度。国会在国际事务中所起的作用不断增强。从围绕国会大厦的压力集团不断增多这一点上，就可看出国会有了新的地位。

在越南战争和水门事件结束几年之后，可以看到这样两点：国会必要的、有益的反应是通过暧昧的行动主义表现出来的；总统带有过度和强制性的领导地位受到了影响，但这种领导地位现在和将来都将保持下去。

一、国会暧昧的行动主义

目前国会表现出来的行动主义在其实质和目的上都受到限制。它并未导致国会重新审查美国对外政策的总概念、对

美国在世界各地的承诺作出新的评价，也没有使国会估计国际舞台上的发展变化的意义以便从中得出结论，它没有迫使美国对外政策接受一条新的路线。何况，国会带有进攻性的活动并不是在所有问题上都表现出来的。对调整原料生产国和消费国之间的经济关系的世界性大辩论、南北对话、美国对欧洲政策以及关于海洋法的谈判等，国会都未对行政权力发出任何指令。参议员和众议员无意在各个方面行使提议权，他们关心的只是在某些方面行使阻止权。由此产生的国会暧昧的行动主义几乎完全基于这样一种反应，即议员和公众舆论普遍认为，如果不作出一些限制，行政权力就可以制订任何政策，特别是随意使用任何手段。这种行动主义是建立在对美国的承诺，首先是军事承诺和对冷战或历史上沿袭下来的一些局面放弃承诺的双重不信任基础上的。

1973年11月7日，国会最后通过了著名的《战争权力法案》，轻而易举地推翻了尼克松总统对10月通过的法案的否决（众议院284票对135票，参议院75票对18票）。这项法律要求行政首脑在出兵外国的18小时之内，向国会作出报告，并规定总统未经国会准许，必须在六十天之内停止军事行动。在这个期限内，两院可以通过“联合决议”要求立即停止美国的军事行动。《战争权力法案》与向来为人所接受的总统派兵到外国作战的单方面权力并不直接抵触，但它确立了一些严格的程序方面的要求，以免美国重蹈印度支那的覆辙。

国会对出售军事物资也表现出新的兴趣。出售军事物资已成为美国对外政策的主要工具之一。1974年夏季，两院在美国对待希腊“上校政权”的态度上意见不一。这时由于基

辛格无力阻止土耳其在塞浦路斯的军事行动，并拒绝向安卡拉运送军火，因此激起国会强烈的反应。国会决定对土耳其实行军事物资禁运。

这是国会第一次插手一直属于行政权力管辖的领域。为了更好地监督军事装备的出售，有时是尖端设备的出售，国会求助于“立法否决”。这种否决权使国会或两院中的一院可以阻止行政权力根据已有的立法采取行动。国会的这种措施必须在1—2个月的期限内实行。1975年底，国会又在《监督武器出口法案》中附入一条款，要求任何总额超过七百万美元的军事设备的出售，都必须在三十天之内提交两院审查。在这三十天之内，国会可通过两院简单多数票来反对这一出售，即使政府是按法律，特别是按预算行事并已作出承诺，这一出售仍将无效。宪法是否可以被解释为：允许立法权在执行法律过程中进行如此干预，对此还不能断言。

如果说国会主动地表现出对直接或间接的军事承诺感到不信任的话，它对某些解约行动也会戏剧性地表示保留意见。在这方面，它的动机比较复杂，不甚明瞭。因为它往往反映了党派之间的对抗：两大党谁也不愿让对方在公众舆论面前独享坚定维护美国利益的美名。

著名的《杰克逊—瓦尼克与史蒂文斯修正案》是在1973—1974年尼克松总统筹划他的与苏联“缓和”政策的步骤时通过的修正案的目的是把美苏之间经济关系的任何进展同苏联的移民自由——主要是犹太人的移民自由联系起来。尽管美国国内对这一修正案的实际效果有不同的评价，但它至今仍然有效，而且它对缓和两个主要国家间的关系僵持局面负有很大责任。

70年代国会的行动主义正是为了表明轻视国会作用时的时代已经过去了。从某种意义上来说，它使两院恢复了自己的特权，并打破行政权一统天下的局面。但由于其目的与范围所受到的限制，因此，这种行动主义并未打破有利于总统的宪法平衡和政治平衡。

二、总统保持优势地位

由于越南战争和水门事件，70年代初的局势对国会参与美国对外政策的制定与指导较为有利。

美国与在其它国家一样，对外政策总会对国内事务产生反响。但是当今时代的主要特征——包括国际关系领域——首要问题是经济问题。贝莱斯·曼宁在1977年1月的《外交事务》杂志中，对外交政策的这一新范畴作了充分的论述。在这些问题上，国会不能盲目地信任总统，因为这些问题直接、迅速地影响选民的生活水平和生活方式。国际货币体系和国际贸易组织、原料的供应、各国间的分工、海底资源的开发、能源的利用和价格，这些既是国内政策的主题，也是国际政策的主题。作为美国人民的代表，议员们不可能对此无动于衷。

几年来，国会配备的情报和鉴定手段同它过去所拥有的不能同日而语。国会各专门委员会的工作人员以及参议员和众议员的助手人数显著增加。目前国会各专门委员会拥有3千名专家；自从1971年以来，众议院国际关系委员会的工作人员增加了三倍。国会在人力方面拥有如此潜力使它有办法对付国务院的官僚主义。而且，不必担心自己被指责为极端无能。它还使两院得以评价或批评行政权力的主动行动。

在70年代初期有利的特殊背景下实现的体制改革已在法律或决议中确立下来，并将长存下去。国会在控制军事卷入方面、监督情报机关的活动和加强对预算过程的控制方面所作的努力对将来是会有益的，它们为国会经常性的干预奠定了基础。

这些因素的影响是不容忽视的，然而，在一段时期内，这种影响不可能触及到实质问题。随着对越南战争和水门事件记忆的淡薄和总统制概念的恢复，国会就不能再保持那种宪法并未赋予它的，而且国际关系的实践也不允许它占据的前台的地位。

1787年宪法关于对外政策方面，总统与国会职责划分的条款含糊其辞，在有些方面，总统具有专属管辖权，在另一些方面，国会却享有同样的特权，还有一些问题，特别是国家间的贸易、任命使节、缔结条约、进行战争等，则由总统和国会共同承担责任除去细节和解释条文的技术困难以外，权力分配从原则上看是不相等的。总统负有两个主要责任：一方面，在共同承担责任的领域里，如宪法条文明确规定的那样，主动权是属于总统的；另一方面，宪法第二条的内容和三权分立确立了总统专属的执行权。留给国会的只是监督权和建议权。在缔约方面也是如此。缔结条约是总统的职权，但“要经参议院协议和同意”。这一著名条款使参议院在国际协议的问题上取得了令人羡慕的地位。但是，按照最高法院的说法，总统“单独进行谈判。在谈判方面，参议院不得介入”。因此，可以认为，参议员与另一外国的代表就条约的修改问题进行谈判是对建议权过份引伸的解释。相反，尽管国会作了不少努力，但却未能成功地把其监督权扩

展到“行政协定”方面。从1670年起，在一个有利的政治环境里，国会做了好几次尝试，但都遇到具体执行困难或宪法阻碍。1972年国会又通过了判例法，它规定行政首脑必须以概要形式将所有的协议转呈国会，以向国会通报情况。但这一法律的实施并不十分理想，按照众议员李·阿斯平的统计，在三年之内，有四百至六百份协议没有送交两院，此外，行政权力广泛利用了在涉及国家安全的协议方面法律提供给它的便利条件。国会没能走得更远，拒绝为执行这类协议拨给必要的款项事实上是行不通的，通过一项立法，例如1972年参议员萨姆·欧文所提出的“所有行政协定都要经过国会的同意”的提案，则又遇到法律上的障碍，在国际协议方面如同其他方面一样，宪法并未授予国会采取主动行动或指导实施的权力。因此，国会的作用不可能占主导地位。

从事当代的国际关系实践，要求具有活动能力，熟识自己的对手，要谨慎小心，有时还要严守秘密，对挑衅或危急场面能立即作出反应，对中、远期世界力量对比变化要有所考虑，目标与手段要能协调一致等等，这一切使国会难以取代总统，而且人们大概也不希望出现这样的代替。

1978年10月，参议院以94票对零票通过了一项决议，请求总统不要为满足北京的要求在事先不征求国会意见的情况下，断绝与台湾国民党政府的关系。然而，卡特总统在同年12月宣布他已经决定同中国建立外交关系，这就牵涉到废除十多个条约，特别是1955年美台安全条约的问题。国会的某些反应比1975年“马亚克斯号”事件的反应更为强烈，但是这些反应并不能改变总统确定的方针。

例子举不胜举，从戴维营协议到伊朗危机中的美国行

动，所有这一切都使人想到，奉行一项外交政策——撇开其优缺点不谈——必须有一个前提条件，即：总统要在领导国际谈判，对付危机局势，指挥武装部队，确定目标和选择手段方面行使广泛的权力。

如果说，国会不加鉴别一律同意并认为总统绝对正确的时代已经过去，那么，“国会领导”的时代却尚未到来，而且可能永远也不会到来。的确，特别是在某些问题上，国会对总统所持的是更不信任和更具有批判性的态度。国会的这种态度现在依然存在，而且，从维护宪法和代议制民主的角度出发，它将来也应当继续保持下去。但是，它并没有改变那种由宪法、历史和政治方面因素所形成的使美国总统在对外政策方面拥有主要权力的长期的平衡状态。

（摘译自《国际比较法杂志》，

1979年第3期）

《国外法学》1983、5

美国联邦中央和州的关系

李 昌 道

美国从一七八九年宪法生效以来，一直是一个联邦制国家。美国现在由五十个州组成。那么，美国联邦中央与州的关系是怎样的呢？今就州在联邦中央的地位，联邦中央与州的权限划分，联邦对各州的保障，联邦中央与州关系的发展趋势作一简述。

州在联邦中的地位

美国是由各个州构成的联邦国家，联邦政府由于其所属的地位及其多方面的活动，显得特别重要。相形之下，州的影响较小；但并不能以此否定州的作用。州在联邦中占有重要地位，它是联邦的组成单位，直接参与国家的政治，又与公民发生最密切的联系，而且各州在联邦中的地位是平等的。

州直接参与国家的统治。美国联邦制的特征是联邦政府和州政府的权力，由联邦宪法规定。双方在宪法所规定的范围内，各为其权限的最高机关，即各州政府于宪法所规定权力范围内，对其政治机构有自主的组织权，无需送呈联邦政府批准；对其政务措施有自主的处置权，不必经过联邦政府的授权。州在联邦宪法限定范围内，决定选举资格，设

置选举机构，办理选举事务。总统和国会议员的选举，以及联邦宪法的修改，都需各州履行其职能，否则联邦政府即不能存在。故州在国家政治生活中占有重要的地位，直接参与国家的统治。

州与公民有最密切的联系。公民接触最多的是州、县等行政机构，州提供教育，给予警察与救火保护，维护公共卫生，养护公路，颁发个人开业执照，核准经营企业与商业，管理州内电话、煤气、动力与其他公用事业，提供筑路、给水、垃圾处理等。公民的衣、食、住、行等日常事务直接与州政府相关，故从某种意义上说，州与公民的直接关系，远远大于联邦中央与公民的关系。

各州在联邦中地位平等。各州在面积、人口、财力等方面的差距很大，但在法律上，在联邦制度内处于平等地位。各州对联邦有同样的义务，没有例外的特权。这种平等主要表现在：（1）在联邦参议院中有平等代表权。（2）在批准联邦宪法修正案时，各州均以一票计。（3）众议院复选总统候选人时，各州在众议院的议员数虽有多寡不同，但均以一票计。（4）各州虽有原始发起州和先后加入州之别，但在法律权利义务上，并无新旧州之别；国会立法更不能对各州有不同待遇。

联邦中央与州的权限划分

依美国联邦宪法规定，国家权力除明文列举由联邦中央行使者外，均由各州保留行使，在与联邦中央应行使的权力不相抵触的情况下，州政府享有至高无上的自主权，联邦政府不得干预。为保障这种权力划分的稳固，联邦宪法明文规

定非一方所能位独修正，如需修正，必须获致两方的同意。
联邦中央与州权限的划分，具体可分为下列四方面：

（1）联邦中央的权限。如上所述，美国联邦宪法关于联邦和各州权限的立法方式，是采用联邦权限列举式的授权，各州权限采用概括式的保留办法，为何采用此种形式呢？在联邦成立之前，各州原为有自主权独立政治机体，故制宪时讨论联邦政府的权限，实质上即为各州愿对联邦政府让与多少权力，以为联邦政府行使职权的范围。这从立法技术上来说，采列举为宜。联邦宪法第一条第八款的十八项规定的权力，只有联邦政府才能行使，各州政府不得行使。这些权力被美国宪法学者称之为联邦政府的专有权力。

（2）州政府的权限。凡未赋与联邦政府和未禁止各州行使的权力，都属于州和人民。这些权力，美国宪法学者称之为保留权力。它同联邦权限的列举式不同，是采用概括式，具体范围多半没确定。因新的权力将随时出现，其范围也将不断扩大。但一般言之，其权限为：调整州内的政府组织，建置县、市地方政府；税收方面，除不能征进口税、出口税和联邦政府营造物征税外，得采用任何合乎正当法律程序的租税制度；法制方面，制定民法、刑法、选举法，以及保护公安、卫生、福利等法律；贸易方面，管制州的贸易；文教方面，设立学校，监督教育等。

（3）联邦中央和州的共同权限。如征税、借贷、颁发银行和其他公司的营业执照，以及对它们的管理、奖励教育、补助农业、设置法院等；另有总统选举、议员选举、修宪。其中有些是两者分别行使，有些是合作行使。

（4）禁止联邦和各州行使的权限。禁止联邦行使的权

限，有联邦宪法第一条第九款，第一条宪法修正案，禁止各州行使的权限，有联邦宪法第一条第十款，禁止两方行使的权限，有第十三条、第十五条、第十九条宪法修正案等。

联邦对各州的保障

联邦宪法第四条、第五条，均规定了联邦对州的保障内容，主要有下列四点：

(1) 保证各州实行共和政体。各州必须实行共和政体，固然是给予各州的一种限制，但也是联邦应予保证的一种义务。共和政体的意义，宪法无规定，联邦最高法院也未具体解释。然而，美国学者一般采用詹姆斯·麦迪逊在《联邦党人文集》中的主张：所谓共和政体，乃自大多数人民中以取得其权力的政府，而在这一政府主持政务的人是直接或间接由人民选举出来的。各州政府必须合乎这一意义，方可视为共和政体的政府。那么，由何机构负担这一保证任务呢？联邦最高法院认为，共和政体问题属政治性，而非司法性，故最高法院不应过问。因此，保证的任务由国会和总统执行。国会如认为某州的政府违反共和政体，则可拒绝该州选出的参、众议员出席两院；总统还可使用联邦政府武力，迫使违反共和政体的州政府就范。

(2) 保护各州不受外侮，平定“内乱”。外来力量侵入任何一州时，即无异侵略整个美国，所以凡遇有外力侵入任何一州时，联邦政府不必等被侵略州的请求，即可派遣军队抵抗。至于各州发生工人罢工等所谓“内乱”事，则非经该州请求，联邦不主动采取行动。如“内乱”妨碍联邦政府职权行使时，则总统得派兵至罢工地带进行弹压。如一八九四年

芝加哥地区发生铁路工人罢工时，克利夫兰总统以此罢工有碍联邦邮政为由，曾派兵前往弹压。

（3）保证各州辖境完整。未经各州的同意，国会不能变更各州的界址和面积。未经各州的同意，亦不能于州内任何地方取得绝对法权。在一州内产生新州，应得到原州的同意。历史上只有一次破坏这一保证原则，即在南北战争时，弗吉尼亚州西部各县脱离原州而成立新的西弗吉尼亚州。此时，仅由未加入叛变各县的代表所构成的非正式议会予以同意，而国家亦承认这一议会为合法的州议会。

（4）保证各州在参议院的平等参政权。美国各州不论其人口多少，其所选举参议员数额均为二人，此即所谓各州在参议院中的平等政权。联邦对各州保证这一参政权，若要改变，必须修正联邦宪法，而联邦宪法的修正，必须获得四分之三以上州的批准。对这一剥夺州的权力的修正案，各州当然不会予以批准。

联邦中央与州关系的发展趋势

联邦宪法虽然对联邦中央与州的权力划分作了规定，但随着政治、经济的发展变化，两者的关系也发生变化，联邦中央的权力日益扩大，各州权力相对削弱。

联邦政府早期，联邦最高法院在一八一九年的麦卡洛克诉马里兰州案的判例中，宣布联邦除具有宪法所列举的“授予权力”外，还具有从授予权中引伸出来的“默示权力”。一八二四年吉本斯诉奥格登案的判例中，把联邦管理州际商业的权力，肆意加以扩大，宣布这种管理不仅指贸易，而且也包括航运在内。这两个判例虽然在法律上大大地改变了联

邦和州的分权关系，但在南北战争前，资本主义的生产关系还没有在全国占到统治地位，南北存在两种不同的所有制，差别显著，真正的政治统一和集中的前提还不具备。因此，最高法院的这些判例，并没有发生多大实际作用。南北战争后，资产阶级掌握了全部国家政权，资本主义生产关系扩展到全国，并且得到迅猛的发展。特别到十九世纪后期，由自由资本主义向垄断资本主义过渡，经济上的集中，要求政治上的集中，于是州的权权便一天天地削弱，而联邦的权力却一天天地加强和扩大。到二十世纪三十年代，罗斯福推行新政，广泛运用凯恩斯主义理论，政府全面干预社会经济生活，进一步高度扩大了联邦的权力。第二次世界大战后，美国成了资本主义世界霸主，为了实现其独霸全球的野心，它疯狂地对外进行侵略扩张；在国内，美国政治风云多变，危机频繁，矛盾尖锐，这种情况迫使美国统治集团不断加强联邦行政权力。各州的权力日益集中于中央，整个政府的权力日益集中于行政首脑，进一步改变了宪法上规定的联邦与州的分权关系，这是国家垄断资本主义发展的必然结果。

联邦中央权力扩展的方法，大致有：

（1）修改联邦宪法。由修宪以扩充联邦政府权力，本是最为正当之法，但这一方式的运用颇为困难，所以不常用。（2）国会立法。（3）解释宪法。

由此可见，联邦中央和州的关系已非昔日旧观，美国学者称之为“新联邦主义”。对这种关系，国内外有些学者认为美国国家结构已是“单一制”或“事实上的单一制”。对此，我有异议。我认为，虽然各州权力一再受联邦中央的侵犯，日益缩小，但各州的州宪仍存在，州对不少问题的自治