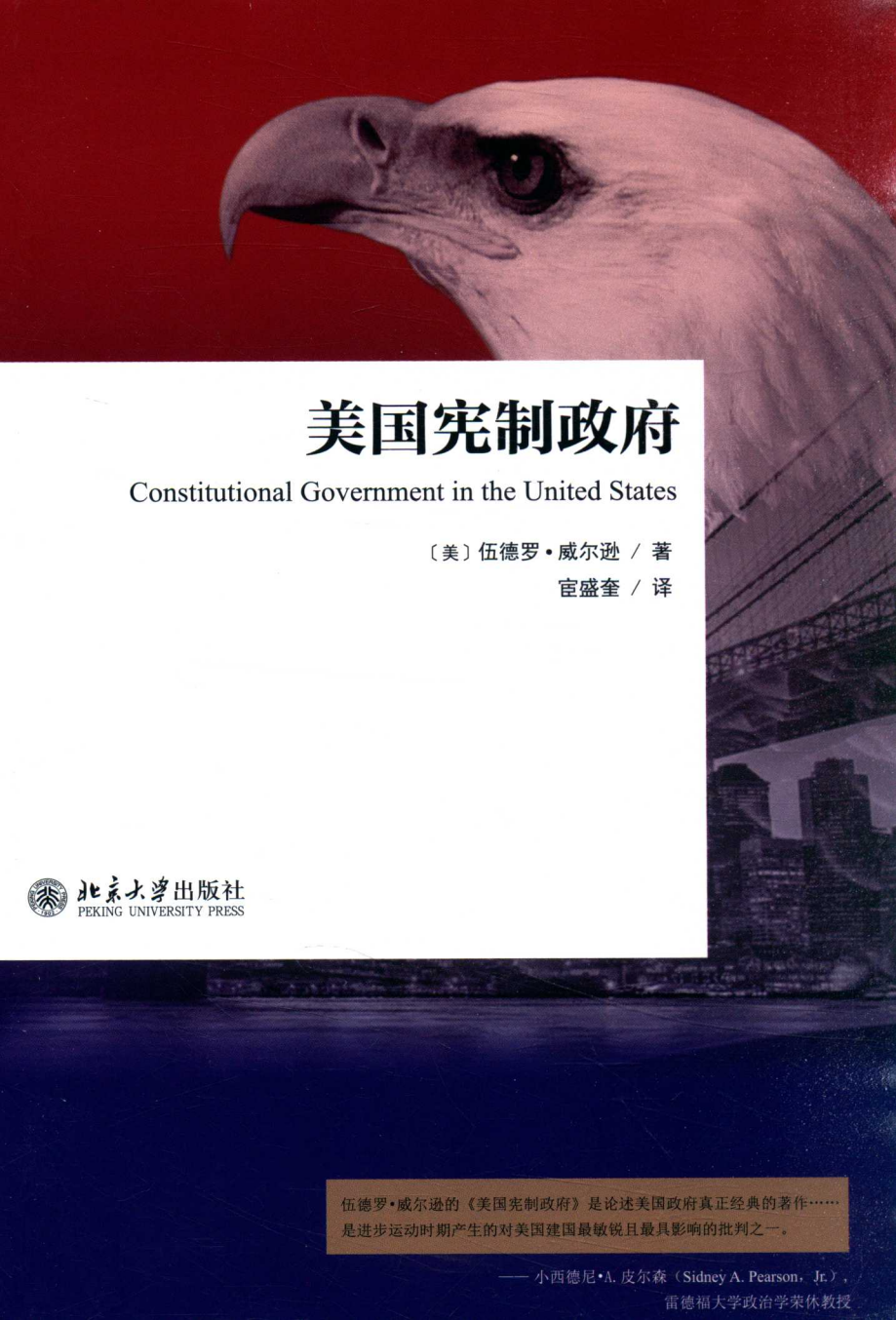




美国宪制政府

Constitutional Government in the United States

〔美〕伍德罗·威尔逊 / 著

宦盛奎 / 译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

伍德罗·威尔逊的《美国宪制政府》是论述美国政府真正经典的著作……
是进步运动时期产生的对美国建国最敏锐且最具影响的批判之一。

——小西德尼·A. 皮尔森 (Sidney A. Pearson, Jr.)，

雷德福大学政治学荣誉教授

美国宪制政府

Constitutional Government in the United States

〔美〕伍德罗·威尔逊 / 著

宦盛奎 / 译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

美国宪制政府/(美)威尔逊(Wilson, W.)著;宦盛奎译. —北京:
北京大学出版社, 2016. 2

ISBN 978 - 7 - 301 - 26485 - 0

I. ①美… II. ①威… ②宦… III. ①宪法—基本知识—美国
②国家行政机关—基本知识—美国 IV. ①D971. 21 ②D771. 231

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 262274 号

- 书 名** 美国宪制政府
Meiguo Xianzhi Zhengfu
- 著作责任者** [美] 伍德罗·威尔逊 著 宦盛奎 译
- 责任编辑** 柯 恒
- 标准书号** ISBN 978 - 7 - 301 - 26485 - 0
- 出版发行** 北京大学出版社
- 地 址** 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址** <http://www.pup.cn> <http://www.yandayuanzhao.com>
- 电子信箱** yandayuanzhao@163.com
- 新浪微博** @北京大学出版社 @北大出版社燕大元照法律图书
- 电 话** 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788
- 印 刷 者** 北京中科印刷有限公司
- 经 销 者** 新华书店
- 880 毫米×1230 毫米 32 开本 10.125 印张 119 千字
2016 年 2 月第 1 版 2016 年 2 月第 1 次印刷
- 定 价** 45.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010 - 62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010 - 62756370

序言

我不打算在这些演讲中系统探讨美国政府的特性与运转。它们的目标仅仅是要从一个全新的观点,根据对宪制政府特征与运转的全新分析,来介绍美国政府的一些更为显著的特征。正因如此,希望读者认为它们有助于澄清我们关于政策及实践的观点。

伍德罗·威尔逊

新泽西州普林斯顿,1908年3月24日

目 录

序言 /1

第一章 什么是宪制政府 /1

第二章 美国在宪法发展中的位置 /36

第三章 美利坚合众国总统 /79

第四章 众议院 /121

第五章 参议院 /163

第六章 法院 /206

第七章 州政府与联邦政府 /248

第八章 美国的政党政府 /283

第一章 什么是宪制政府

在以下演讲中,我的目标是尽可能简单直接地考查作为一个宪政体制 (constitutional system) 的美国政府,着眼于实践,而非理论。

然而,我们开始时必须在一个理论问题上暂停一下。只有清楚界定了我们所谓“宪制”(constitutional)政府的含义,作为一个宪政体制的美国政府才能够得到明智的讨论;并且,该问题的答案其实是一种政治理论。

当然,我们所指的宪制政府,并不只是意味着政府依据一部确定的宪法来运行;因为我们思考所针对的每一个现代政府,都拥有成文或不成文的确定的宪法,而我们不能梦想称所有的现代政府都是“宪制的”。甚至

于当现代政府的宪法都是由最确定无疑的表述写成时，也不能够这么说。英国宪制，是最为著名的宪制政府，从某种意义上而言还是所有宪制政府之母，它没有诉诸
1 文字；俄国宪法，也许不会改变其沙皇统治的基本特性。宪制政府，是指其权力适应于人民利益且适应于个人自由维护的政府。总之，当谈到宪制政府时，我们频繁使用却很少分析这一概念。

大体而言，可以说宪制政府起源自兰尼米德(Runnymede)，当时英国的贵族向约翰王强行索取(exacted)《大宪章》；并且，这个著名的协议可以作为我们探寻类似理论与实践的戏剧化体现。贵族同约翰王在兰尼米德会晤，一群全副武装的人谋划一场谈判，如果谈判最终不如他们所想的那样，那就不会结束，这不过是叛乱的前奏而已。他们并没有要求新的或更好的法律，而是要求公正且始终如一地实施他们认为已经建立起来的法律，这是其作为英国人在无法追忆的时代以前就与生

俱来的权利。他们发现约翰王反复无常、专横跋扈、不信任，绝对不能指望他遵循任何固定的先例，或用任何共识来约束自己；他是一个说谎大师，对任何人的权利都不会尊重，只是顾及自己的意愿；贵族们来和约翰王进行一场最终的清算。所以，他们相信约翰王亲手签署的《大宪章》——一份明确的文件，它提到曾经被无视的权利，自此以后它们应当受到尊崇；提到迄今为止仍旧存在的肆意行径，它们必须停止，并完全得到纠正；它提到被遗弃太久的古老方式，国王必须回归这一方式。贵族们的提议是这样的：“以君主的身分给我们神圣的承诺，在所有与我们打交道的事务上，这一文件将成为你的向导与准则。用你亲笔签名所附随的庄严形式为这一允诺作证，准许我们中的特定人组成委员会，用来监督协议的遵守情况，这样我们所有人就是你爱好和平且顺从的臣民。拒绝它，我们就是你的敌人，解除了我们的忠诚义务，可以自由选择一个为其所应为的国

2

王来统治我们。”他们的剑在鞘中躁动不安,约翰王别无选择,惟有签署。这些条款是政府在英国人中得以运行所依据的仅有的条款。

这就是宪制政府的开端,并以其最简单的形式表明了这种政府的性质。正是在兰尼米德,一个民族与其统治者达成协议,且一劳永逸地建立了这一理想的政府,亦即我们今天所称的“宪制”——政府的行为建立在将要服从它的人与将要实施它的人之间的明确协议之上,如果需要的话会形成正式的契约,其目的是为了将政府打造成公共利益的工具,而非一个专横、任性的主宰者肆意妄为的工具——而且特别是要以保护个人自由为目的。

《大宪章》的不朽贡献,在于将个人自由规定在根据法律对它们进行的调整之中。《大宪章》的签订之日,并非人们提及政治自由之日,并非人们遵照既定政治改革计划而行之日;然而,现代世界中宪制政府的历

史,即政治自由的历史,即人们争取政府改革的所有历史,而且,关于自由是什么,人们有权期望从中得出一个至少是可行的概念。当然,英国的历史文献以及众多的公众人物,为不同双方界定政治自由提供了丰富的材料。柏克所言切中肯綮:“如果有任何人问我什么是一个自由政府,我的回答是,就是人民认为是自由的政府。”《独立宣言》以相同的意思发声。我们认为它是一个高度理论化的文件,但除了宣称人人平等之外,它并非如此。它相当切合实际,甚至在自由的问题上都是如此。像是弗吉尼亚宪法以及这一时期的许多其他文件一样,它列举了“不可剥夺的权利”,诸如人们生存、自由以及追求幸福的权利。但它明确这些问题留给每一代人自己去做决定:人们如何处理自己的生活?对于他们的自由,人们心仪的形式和实体(form and object)是什么?人们所追求的幸福当中有何内容?对于殖民地脱离母邦的权利,它主要的正当性理由,即在

宣称人们任何时候都有根据自身的喜好和环境,决定自己所隶属的政府是否建立在这些可能达成他们安全及幸福的原则之上,以及是否根据这些可能达成他们安全及幸福的方式进行管理。简而言之,政治自由是那些被统治者根据自己的需要和利益来调整政府的权利。

这就是宪制政府的哲学。正如柏克所说的:每一代人,都在他们前面树立一些心仪的目标,将这些目标视为自由和幸福的本质来追求。世代相传的自由理想不能僵化不变;只有其概念可以长存,它是自由的整体影像 (large image)。固定于无法更改的法律之中,自由将不复存在。政府是生活的一部分,就生活而言,政府必须要有改变,它的目标和实践都必须要有改变;只有这一原则应当保持不变——这一自由原则,必须具有最自由的权利和机会进行调整。政治自由存在于政府权力与个人权利之间最切实可

4

行的调整,为了事务的缓和与进展,为了民众满意,改变这种调整的自由与调整本身同等重要。

如果需要说明,我们可以通过许多类比来阐明这个观点。当我们说一艘船快速行驶过水面,“它的航行是多么自由啊”,我们的意思是它在根据风力多么完美地调适自身,它是多么完美地顺应着鼓满风帆的空气。如果让船逆风而行,我们会看到它是怎样停顿和颠簸,风帆是怎样颤栗,整体框架是怎样摇晃,怎样转瞬就“戴上镣铐”(in irons)*了,这是航海中一个富有表现力的短语。只有当你让船只再次改变航向(fall off),再一次完美适应于它必须服从、不能抗拒的力量时,它才是自由的。当我们提及制作完美的机械中活塞杆“自由”运动时,我们当然知道它的自由与其完美的调适功能是一致

* in irons 为航海学用语,意指(帆船等)转动不灵,不能转变帆的吃风方向。——译者注

的。稍稍缺乏调适,就会使它因摩擦而生热,并且使它不够灵活、难以操作。在一个由无数的力构成的世界,没有什么事物在不受约束的意义上而言是自由的,并且,每一种力在与其周围的力调适到最佳状态时才是事物处于的最佳运动状态。精神世界的事物与物质性的东西并不能完全相类比,而政治自由属于人类精神世界的事物;但我们称事物中的摩擦影响到我们的精神状态,并不会觉得这完全是一种修辞说法。因而,称摩擦最少的政府——在政府权力与公民权利之间有着最少的摩擦——为自由的政府并非是在牵强附会。世世代代的调整或有变化,但这一原则永不能变。宪制政府,作为维护个人自由的工具,是一种维持正确调整方式的手段,必须具备不断调适的机械设备。

5

正是在人们见证《大宪章》在英国制定签署的时代,匈牙利人也目睹了一个类似协议的签署,英国学者

往往未能充分留意到这一点。《大宪章》签署于 1215 年,七年之后的 1222 年,匈牙利的马扎尔贵族从国王那儿强行索取了《金玺诏书》(the Golden Bull),这一纸文书恰巧与《大宪章》有着异常相似的言语,那些在匈牙利为权利而斗争的人总是回顾这一文件,正如英国人回顾《大宪章》一样。然而,在《大宪章》与《金玺诏书》之间存在两个显著差异,这些差异值得斟酌片刻,因为它们对我们所要讨论的问题——宪制政府的性质——而言很重要。虽然匈牙利与英国开端相似,但是它没能获得宪制政府,而英国得到了。毋庸置疑,主要原因在于匈牙利的贵族为了一个阶级的特权而斗争,而英国的贵族为了一个国家的权利而斗争,并且,英国人并不是要寻求建构任何新的法律或权利,而是要恢复和重建他们已经拥有且害怕失去的法律或权利。另一个同样重要的原因就是英国人为维护协议提供了组织机构,而匈牙利人没有。

当然,英国议会的起源可以追溯到 1215 年之前,但是,孟福尔(Simon of Montfort)于 1265 年创立并由爱德华于 1295 年批准的议会,才首次收到并接受(received and accepted)这一委托:在《大宪章》奠定的基础之上,反对国王恣纵己意,保护英国人的自由权利与自由选择;直至这种国会得以成立,贵族们才同各郡的市民与骑士(burgesses and knights)携手,在一次又一次迫使国王续订《大宪章》的同时,他们也通过本阶层所委派代表的警觉性来预防违反《大宪章》的行为,确保誓约得到信守。他们拥有讲究实效的天性,深知一纸承诺不过是一纸承诺,除非要求权利的一方与行使权力的一方同样警惕,同样严阵以待。匈牙利的贵族没能提供类似维持及调适的机构,结果失其所得。无疑,自由的议会与明确的宪章同样重要。

然而更深层次的是另一种差异,从某种意义上来说,是更为重要的。兰尼米德的贵族并不是作为一个阶

级替自己说话,而是为每一个等级特权(rank and privilege)的人说话。并且,他们的要求并不是任何新颖的东西或自身的独特偏好,而是那些他们认为与忏悔者爱德华同样古老的权利。他们的发言并不是基于理论,而是出自实践经验,目的是为了维护特定的权利,他们认为这些权利是自己在很久以前就拥有的。他们坚称政府应当与真实的生活相适应,与他们真实的实践相适应。所以,《大宪章》并没有提及新的权利。它没有赋予任何东西,只是提供防范的措施。《大宪章》提供程序,并且矫正弊端。它并没有宣称人拥有自由和权利的途径应当为何,它只宣称限制国王的政府,应当留意对英国民众已经享有的这类自由及特权企图进行删减的行为。让我们以著名的第 29 条为例,这一条只字不提授予任何人以生命权、自由权以及财产权:它认为每一个人拥有这些权利是理所当然的,如同我们《独立宣言》所做的那样,它简单地规定:“任何

7

人,未经其同等地位的人以及国家法律的裁判,皆不得被剥夺生命、自由或财产。”它试图规范权力的行使,尽可能让权力得到安全便捷地运行,与普遍利益相适应,这种普遍利益是每一个人利益的总和。个人不应当由国王的随心所欲的专断来处置,而是由与他同等地位、同类或同业界(interest)的人公正地进行处置,并且由平等对待所有人的法律进行公平、直接的处置。

考查讲英语国家的宪法性文件,你将会发现它们具有共同的心态、共同的行为方式,其目的永远是一种约定,就像是商业行为一样:没有关于自由的抽象陈述,没有赋予特权或政治权力的矫饰伪装,一直具有的是关于限制和程序的陈述,是政府应当如何行动以及应当如何对待个人的程序规定。以美国宪法前八条修正案为例,看看当初各州坚持主张加进宪法中自由的特性。这种自由的整体精神与态度,都彰显在它们务实的用语当中。

8