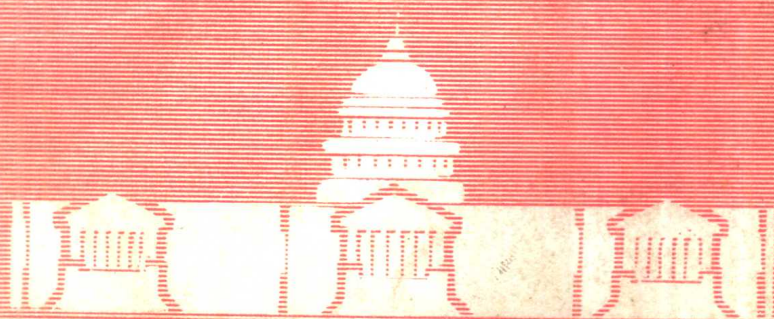


[英] 维尔 著

美国政治



商 务 印 书 馆

美国政治

[英] 维尔 著

王 合 陈国清 杨铁钧 译

马 清 槐 校

商 务 印 书 馆

1981 年 · 北京

POLITICS IN THE UNITED STATES

M. J. C. Vile

· First Published by Allen Lane The Penguin Press 1970

Published in Pelican Books 1973

美 国 政 治

[英] 维尔 著

王 合 陈国清 杨铁钧 译

马 清 槐 校

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街 36 号)

新 华 书 店 北 京 发 行 所 发 行

北 京 第 二 新 华 印 刷 厂 印 刷

统 一 书 号 : 3017 · 300

1981 年 11 月 第 1 版

开 本 850 × 1168 1/32

1981 年 11 月 北 京 第 1 次 印 刷

字 数 225 千

印 数 1—8,500 册

印 张 9¹/₂

定 价 : 1.20 元

出版说明

本书作者维尔 (M. J. C. Vile) (1927—), 生于英国伦敦; 曾在伦敦经济学院攻读经济学, 先后获得理学士和哲学博士学位。他曾周游美国, 对美国政治作过实地考察, 写此书时, 他是英国肯特大学政治系教授兼该校社会科学系主任。除本书外, 还著有《美国联邦制的结构》(1962年)和《立宪政体》(1967年)等书。

本书是维尔为英国的大学政治系撰写的关于美国政治的入门书, 但也适用于一般读者和政治学研究者。本书从资产阶级政治学中关于三权分立这一基本原理出发, 对美国现行政治体系作了比较系统的论述, 并且通过对具体事例的分析与揭露, 着重勾画了美国政治的特点。作者对美国政体的分析, 有自己的方法论, 对问题的见解也有某些独到之处。他对美国政体形成的历史背景、两党制、选举、压力集团、国会、总统政治、政治与政府、政治与司法, 以及今日美国政治的趋势等方面, 分别予以论述, 而且阐明了彼此的关系。

本书的主要论点是:

美国的政体是多元因素的混合体, 各种因素在不同时期内起着不同的作用; 其基本特点是权力分散, 机构庞杂, 组织形式和实际运转情况同其它国家有许多不同, 然而又是“行之有效的”。美国政府并不是一个由上到下协调一致的统一机构。联邦政府必须同全国各州和地方官员合作, 并且必须承受来自各方的压力。而州长对州政府的控制, 比联邦对州政府的控制还要软弱。真正的权力一致和组织严密的情况, 只有在县一级才能看到。由于各州有

相对的独立性,各州的地方政治情况也不尽相同。

总统虽由选民选出,但候选人却分别由民主党和共和党两党全国代表大会提名。这样,两党制就长期控制了政治舞台,虽然有些小党存在,但它们从未形成两大政党的强大对手。这实际上就阻止了多党制的出现。民主、共和两党在意识形态上并无区别。政治斗争不只是两党在政纲或政策方面的斗争,每个政党内部领导权的争夺也很激烈。每个政党都有从地方一级到全国一级的金字塔式的组织机构,但是这并不意味着下级组织受上级的控制或指挥。这些政党的核心组织,把政治活动当作生意来做,目的是为了获得选票。它们虽以政党为名,实际上并不受本党的约束,它们的活动往往超越党派界线。由于总统和国会很少有正式的联系,政党的一项主要作用,是在相互分离的政府部门之内为总统和国会提供联系,所以作者认为,这两个政党的内部可以分为总统派和国会派两部分。

国会两院的议员(参议员和众议员)虽由选民直接选出,但同样为两大政党所控制。议员不是属于民主党就是属于共和党。其它小党或独立派人士当选为议员的是个别情况。美国国会是资本主义国家中权力最大的代议机构。不过自本世纪起,它的权力与行政部门相比,已经下降。美国国会下属机构的设置和工作程序,同样反映了美国政治体系的权力分散和机构庞杂的特点。

在美国,有许多利益集团,它们为了影响立法和政策的制定而通过院外活动和宣传对议员和公众施加压力,所以也称压力集团。多数利益集团都有各自的经济目的,但是并非所有的利益集团都同经济目的有直接的联系。有些利益集团有固定的组织形式:在工商界,如全国制造商协会、美国商会;在农业方面,如全国保护农业社、美国农场管理机构联合会、农场主联合会;在劳工方面,如劳联—产联。其它方面,如美国律师协会、全国有色人种协会、退伍

军人协会,等等。除此之外,也有为某一特定目的而成立的短期组织。它们的目的一经达到,就自行停止活动。各种利益集团在不同时期会以不同的面貌出现在政治舞台上。在实际生活中,利益集团、政府机构和政党同为美国政治体系中起决定性作用的三个主要方面。因此,人们既可以把利益集团看作政党的替身,又可以把它们看作政党的补充。它们同政党的界线并不清楚,而且有时还同政府的机构合为一体,在形式上成为政府的附属机构。

作者还在本书中介绍了美国的选举,指出美国是个选举频繁的国家,选举几乎接连不断。每年要举行十二万至十三万次选举,一次选举结束后,实际上另一次选举已经开始。美国约有一百万个职位要通过选举产生。

此外,本书还附有美国宪法全文及其二十六条修正案,美国历届总统、副总统名单和任期表,美国最高法院历届首席法官表,1932至1976年总统、副总统候选人在各州所得选票数字,以及国会组成情况表。1976年以后的情况,译者又作了一些补充。所有这些,对于我们更多地了解美国和研究美国都有参考价值。

1980年11月

目 次

前言	1
第一章 绪论	3
美国历史的要求——一致性与多样性——政治与宪法	
第二章 美国政治的性质	17
政治上的几种模式——地方主义的衰落——美国政治中的阶级——城市、乡村和郊区居民的政治倾向——美国政治的多元性——种族政治——政治上的宗教因素——个人主义和个人品格的作用	
第三章 两党制	45
五十个政党制——总统派政党与国会派政党——为什么是两个党？——基层民主——地方政治——政党的结构——政党的组织——美国政治的意识形态内容——自由主义与保守主义——极端主义和暴力——各种问题上的冲突	
第四章 政治与选举	77
初选——全国代表大会——竞选运动和选举团——众议院和参议院的选举——选举与各州	
第五章 压力集团政治	107
各种利益集团——利益集团及其组织——企业利益集团——劳工与政治——农场主与政府——利益集团的活动方式	
第六章 国会政治	126
国会权力的基本特征——一次国会会议的轮廓——国会中政党的团结——1966年的“保守派联盟”——影响国会议员表决的因素——国会的结构——国会的领导——众议院议	

长——国会里多数党和少数党的领袖——多数党和少数党的
 督导员——国会里的政党委员会——众议院的规则委员会
 ——参议院里阻挠议案通过的冗长演说——国会的委员会制
 ——参众两院协商委员会——总统的否决权——政治上的僵
 局——1966年的民权法案——国会对财政的管制权——国
 会的其它管制职能——国会与政策的制定

第七章 总统政治..... 162

总统的政治职能——总统的权力——政党领袖和国家元首
 ——总统管辖下的组织机构——内阁——总统所属机构
 ——白宫办公厅——国内事务委员会——国家安全委员
 会——行政管理和预算局——经济顾问委员会——其他行政
 管理机构——总统职务的问题——总统的权限——总统的权
 限概述——宪法第二十二条修正案

第八章 政治与政府..... 193

政府的结构——联邦政府各部——独立的管理委员会——政
 府企业组织——联邦政府的文职人员——国会与联邦文职人
 员——总统对政府的控制——行政管理与联邦制

第九章 政治与司法..... 211

最高法院与司法审查——作为决策机构的最高法院——1954
 年布朗诉托皮卡教育管理委员会案——1962年贝克诉卡尔
 案——钢铁企业收归国营案：1952年扬斯敦钢板钢管公司
 诉索耶案——司法审查的性质——司法系统的结构——司法
 程序——政治与法官——法官行为的研究——新的司法能动
 主义——国会与最高法院——最高法院与舆论

第十章 今日美国政治..... 237

美利坚合众国宪法..... 244

附表: 264

1. 美国历届总统、副总统
2. 美国最高法院历届首席法官

3. 1932—1968 年各党总统候选人所得选民票数和选举人票数	
4. 1933—1970 年历届国会组成情况表	
5. 1968、1972 和1976 年总统选举中各州的选民票数和选举人票数	
主要参考书目.....	274
索引.....	282

前 言

现在关于美国政体和美国政治的著作十分丰富庞杂。但是，大多数著作只适合于专家使用，并且从写法上看，主要是供那些对于美国政治状况已有基本知识的读者阅读。我试图把本书写成一部供大学政治系学生阅读的有关美国政治体系的入门书，同时也可供一般读者阅读。我尽量吸收了关于美国政治的最新研究成果，但我主要是集中力量勾画出美国政治的主要特点，并试图加以阐释。因此，我没有采用学术性的脚注这种形式，但是我附列了主要参考书目，而我的大部分资料就是从这些参考书里得来的。本书第202^①页的引文取自纽约哈珀和罗出版公司出版的西奥多·索伦森所著《肯尼迪》一书，该书在英国由霍德和斯托顿公司以《我所知道的约翰·F. 肯尼迪》的书名出版。本书第53页的图表引自沃尔特·D. 伯纳姆的《美国政治领域不断变化的形态》一文，该文章载1965年3月出版的《美国政治学评论》(第59卷第1期)第10页。本书第41页的图表引自1964年在纽约出版的R. R. 奥尔福德所著《政党与社会：盎格鲁-美国式的民主》。本书第70页所引莱恩·W. 兰开斯特的话，见其所著《美国农村的行政管理》一书第二版第57—58页(1952年出版于纽约)。本书第49页所引R. E. 沃尔芬格的材料，见其所著《少数民族投票状况的发展与持续性》一文，该文章载1965年12月出版的《美国政治学评论》第59卷第

^① 系本书边码，下同。——编者

4 期第 896—908 页。最后，本书第 83 页所引彼得·维雷克的话，见其所著《重新考察保守主义》一书 1965 年纽约修订版第 143 页。

M. J. C. 维尔

第一章 绪论

11

美国是当今世界上最强大的国家，但是对于许多与本书作者同样感到它是极其富于魅力的人来说，它的这种世界强国地位并不是他们唯一的、也确实不是他们主要的兴趣所在。美国这个地方对其表示倾慕的观察者所产生的巨大吸引力来自两个方面：一是在现代世界已经逐渐形成的所有政治体系中，美国的政治体系大概是最为复杂的；二是这种政治体系又是人的智能有意识地创造出来的。美国是名副其实的人工产物，是过去三百五十年间在莽莽荒野上形成的国家。这种成就的经历最惊人的方面并不在于美国的技术、经济或物质，虽然它们在过去往往引起人们的注意；而是在于美国国民在如此比较短暂的时间里用如此多种多样的资料建立了别具一格的社会、国家和政治体系。如果说，一个国家的政治体系取决于它的社会成分、历史和宪法所规定的结构，那末，要了解美国的政治，就不得不从这三个方面入手。在不同的国家、不同的时代，这些因素的相对影响并不相同，而就某一特定的政治体系来说，其中任何一个因素的重要作用都可能在政治学家之间引起激烈的争论。但是，毫无疑问，就美国的情况而论，这三个因素中的每一个在美国政治的实施上都起着重要的作用。

美国历史的要求

用欧洲或亚洲社会的标准来衡量，美国的历史虽然不长，却充满了事件，这是因为美国仅仅用了三百年的时间就经历了其他国家用一两千年才走完的那些历史阶段。鉴于我们的主要兴趣是研

究今天的美国政治,因此,即使我们要在这里考察一下美国历史的主要轮廓,也是做不到的。但是,如果要充分理解美国政治状况的复杂性,我们就必须牢记某些重要的史实。只有观察了自十七世纪初叶建立第一批永久性殖民地开始直到今天美国在世界上所处地位的整个发展过程的主要特点,我们才能懂得美国政治的巨大成就及其所经受的考验的性质,而这种考验有时甚至是极其严峻的。这是因为,如果说美国政治体系的作用在许多欧洲人看来似乎很不好理解,那我们就必须探索美国历史的与众不同的特征,以求了解美国政治与世界上其他任何国家的政治不同的根源。

最早的殖民者飘洋过海前往美洲,其主要原因有二——不是为了逃避宗教压迫,就是为了到新世界去发财致富。他们到达美洲后,不但要同荒无人烟的原野和印第安人作斗争,而且还要管理他们自己内部的问题。他们头脑中关于政治的概念不可避免地主要来自他们已经离开的那个社会。马萨诸塞、罗得岛和康涅狄格三州的居民建立了他们自己的行政管理方式,但经历了那个时期的大部分直到独立战争为止,殖民地居民基本上还是沿袭了他们故国原有的政治观念。尽管如此,欧洲的政治观念与美洲生活的实际情况从一开始就基本上是互不相容的。到了十八世纪,随着时间的推移,这种互不相容的状况越来越明显,终于随着独立战争的爆发而突然公开地显露出来。这是因为,在美洲自行建立的社会并不是按照当时欧洲存在的社会模式组织起来的,并且美国社会所赖以建立的环境也与欧洲的环境不同。正如美国作家路易斯·哈茨极其中肯地解释的那样,美国历史的最重要因素是美国根本就没有旧秩序;封建主义从未在美国存在过,尽管在殖民地时代有过

13 拥有大量土地的“贵族”,也有来自欧洲供其美国主子役使的奴隶。美国现在不是,一向也不是个“无阶级社会”,然而千真万确的,乃是美国一直是个中产阶级社会,除了对待黑人奴隶之外,美国并没

有欧洲人的那种极端的阶级观念。在王公贵族统治欧洲的时代，美国代表了更为平等的理想社会。在这种社会里，一个有才能的勤奋的人可能会轻而易举地爬上最高的职位。美国没有社会主义传统，这主要是因为美国不存在社会主义者需要加以反抗的那种阶级结构。由此可见，美国的“自由主义者”与欧洲打着自由主义招牌的人很不相同。同样，美国的“保守主义者”也与欧洲的保守主义者大相径庭。人们要想理解美国政治，就首先必须彻底理解这些不同之点。

当时美国人总是有一种基本的信念，即为了创立一个廉洁的新社会，他们已经与腐败老朽的欧洲一刀两断。固然，他们受到了欧洲习惯和欧洲思潮的影响，这是由他们没有其他来源可资借鉴，但是他们认为，依靠人类的理性，他们能够取其精华而弃其糟粕。所以，在制定联邦宪法时，十八世纪英国的体现制衡原则的宪法给了他们很深的影响。但是他们并没有依样画葫芦地照抄英国宪法。他们制定了独具一格的新宪法，并且他们也意识到他们是在这样做。亚历山大·汉密尔顿、詹姆斯·麦迪逊和约翰·杰伊于1787—1788年间合写了《联邦党人文集》，敦促各州接受拟议中的联邦宪法。在试图把传统的智慧与合理地解决前所未有的新问题的办法结合起来方面，这本文集或许是提供了人类理性的最好的范例。因此，美国的经验使人有独特清新之感，它保证美国的政治传统具有不落窠臼的特色。对于主张美国仿效欧洲模式的建议，¹⁴或者更具体地说对于主张仿效英国政体型的建议，很少被完全接受，这也许是很有道理的。我们在以后的各章中将会看到，美国政治生活的状况与英国的状况截然不同，要想使同样的体制产生同样的效果是根本不可能的。

美国政体是有意识的创造物，这一事实本身就解释了美国政体的独特性，但它至少也部分地解释了使局外人比较难于理解的

美国生活中的其他方面。本世纪的三十年代和四十年代，在一些社会集团中出现了孤立主义情绪。这些集团看来是出于某种原因，通常是种族血统上的原因，而不想卷入欧洲的争吵中去。其实，孤立主义产生的根源要比这深远得多，它在本世纪六十年代以不同的面貌再度在美国出现这一事实也必须从防止受到欧洲腐朽影响的角度来看，而托马斯·杰斐逊早在十八世纪就对这种腐朽影响表示担心。在美国的历史上，从来就不允许听任民族感情和地方观念毫无限制地自行发展下去，也不象其他国家那样允许用许多世纪的时间来完成这种发展过程。这也许是美国根据多种多样的资料有意识地、人为地建立起来这一事实的最有普遍性的印象。美国一直在有意识地实行使整个社会美国化的政策，人们甚至可以说是它在向公民灌输美国社会的准则和理想。一个社会既然不得不妥善处理具有不同信仰、来自不同国家的移民源源不断地流入的局面，就不能不关心这些移民如何同化于美国的生活方式，也不能允许他们从自己原来的国家带来的思潮和风俗习惯在美国任意泛滥。美国是个自由的社会，言论和出版自由受到小心翼翼的保护，但是同历史更悠久、更自信的国家相比，美国对于在社会上和政治上可以接受的东西的界限划分得更为清楚，并且更为自觉地加以维护。由此可见，关于为什么在共产主义看来毫无成功希望的一个国家里还要禁止共产党活动的问题，也只有从感到需要控制极端主义和非美观点的角度来看才是可以理解的。在这样的社会里，人们认为只有积极地维护为社会的生存所必需的最低限度的一致性，政治自由才能得到保证。美国政治体系必须在其可接受的行动和信仰的某种范围内包容五花八门的政治信仰。他们一直存在着一种恐惧心理，认为如果把大门开得过大，就会招致各种不同政治信仰的洪水在一个秩序井然的社会里泛滥成灾。这种局面所造成的紧张气氛在今天美国政治生活中到处可见，因为美国政

治体系的一个重要作用必须被看作它在具有潜在爆炸性的多种多样形态的社会里保证最低限度一致性的任务。这是美国历史对美国政治体系提出的要求。

美国是有意识创造的实体这一特点的另一个方面是它的革命传统。对于许多早期的美国人来说，仅仅是到新世界去安家落户这个行动本身就是对欧洲统治者和宗教的反抗。以激烈豪迈的反抗行动同英国脱离关系这一事实，把美国的形象确定为自由和民主等革命理想的传播者。在遭受蹂躏的欧洲各族人民的心目中，美国成了人类具有打破传统的枷锁并通过理性和决心赢得胜利的能力的象征。任何一个美国人都无法既声称恪守真正的保守主义原则，即顽强地抵制一切变化，而同时又保持一个美国人的本色。但是，美国的革命传统却与众不同。那些站在独立运动最前列的美国革命的“贵族式”领袖人物，并不是持有极端民主和平等观念的煽动叛乱的革命家。他们领导革命战争取得了最后的胜利，建立了卓著的功勋，与此同时，他们又维护了美国社会的现有结构。他们在宪法中珍重缓慢的法律秩序、财产和契约的神圣不可侵犯以及与整个社会利益攸关的坚强人物的领导。1787年起草美国宪法、反对革命的人们，正是那些在1775—1776年领导革命的人物。所以，我们甚至在今天仍能在美国看到，人们对世界其他各地 16 的民主革命运动思想的反应是模棱两可的。美国人是民主派，但却是保守的民主派；他们是反对革命的革命派。

一 一致性与多样性

构成今天美国版图的开拓过程，是一个从东部沿海地区的最早殖民地开始的长期不断地扩张过程：甚至到今天，这一过程还未终止，因为近年来大批居民的拥入加利福尼亚以及阿拉斯加的开发，都以不同的方式代表着开拓边疆这一现象消逝的最后阶段，而

这种现象在整个十八和十九世纪曾主宰了美国的历史。移民们的不断扩展边疆，以及在开拓边疆过程中出现的关于他们的先驱业绩、牛仔、印第安人斗士和边疆城镇(见下图)生活等的传奇故事，被一些历史学家用来作为对美国的政治性质、美国社会甚至美国民族性的主要解释。不管边疆的确切重要性如何，概括地叙述一下边疆的开拓对美国的意义是不会引起争论的。开拓边疆是对美国社会史话的一种持续不断地再创造。这体现了美国“开放的”和民主的性质，在这种开拓边疆的过程中，人们可以在莽莽荒野上谋求发财致富之道。开拓边疆常常被描绘成美国提供的机会，这是因为，虽然拓荒者的美梦有时成了泡影，这些美梦却往往变成了光辉的现实。边境持续不断地向西扩展，使美国社会和美国政治具有了一些十分持久的特性，并有助于使美国建国以来就具有的那些特征保持了下来。如果说，由于美国从来就不存在封建的阶级结构，社会主义无法在美国扎根，那末，开拓边疆所造成的开放

美国开发过程示意图

17

