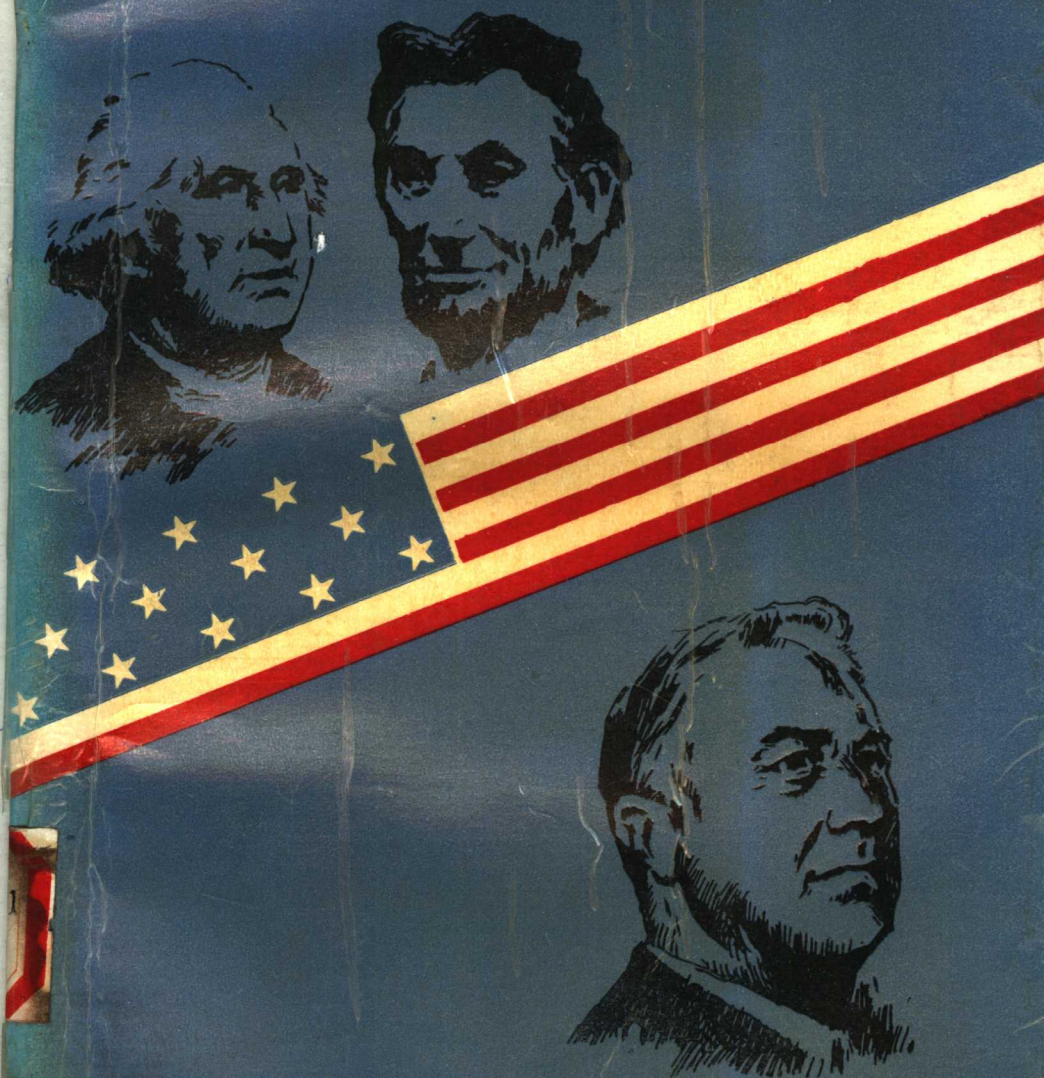


美国历任总统传

万松玉 杨麦龙主编



河南大学出版社

美国历任总统传

万松玉 杨麦龙 主编

河南大学出版社

本书的出版得到“河南省社会科学学会联合会”的资助。

美国历任总统传

主 编 万松玉
杨麦龙

责任编辑 丘菊贤

河南大学出版社出版发行

(开封市明伦街85号)

河南大学印刷厂印刷

开本：850×1168毫米 1/32 印张：16.5 字数：410千字

1989年7月第1版 1989年7月第1次印刷

印数：1—3500册 定价：5.50元

ISBN 7—81018—349—4/K·42

序 言

近十多年来，国内学术界出现了对美国政治、经济、文化、外交、军事、历史等方面进行广泛研究的热潮。在史学领域内，对美国宪法、美国政治制度的研究也都十分重视，无疑这是一件可喜的大好事。

河南大学历史系万松玉、杨麦龙同志，在完成繁重的教学任务之余，邀约山东大学、河北师院、郑州大学和河南大学历史系的部分中青年教师分工负责，撰写美国总统传记，经过共同商讨修订，历时4年，完成了《美国历任总统传》一书的撰写任务，这是美国史研究领域方面中青年史学工作者创造性的学术研究成果之一。撰写总统传的内容要求是：记述他的生平和轶事，阐述出任总统的历史背景，任职期间的重要活动，对美国在政治、经济、外交、文化、军事等方面的建树和影响等等。每篇既有共同的规格，又实事求是地根据各人的历史状况，有繁有简地进行概述和评价。本书文字通俗，富科学性和趣味性，适合美国史研究者，史学爱好者，大、中学教师和涉外工作人员阅读，可以从美国历史上的当权人物——总统的经历、政绩、言行中，增进对美国历史和现状的理解。本书对研究美国宪法史，美国总统制演变史，也具有一定的参考价值。

根据合众国宪法规定，美国实行的是立法、行政、司法三权分立又相互制约的资产阶级联邦共和制。美国的总统集国家元首、行政首脑、武装部队总司令职责于一身，是美国国家权力的执行者和领导人。美国总统在就职时的誓词是：“我郑重宣誓（或矢言），我必忠诚地执行合众国总统的任务，并尽我最大能力，维持、保护和捍卫

合众国宪法。”对于美国总统和总统制的研究，实质上属于美国宪法史、美国政治制度史的范畴。为了便于读者理解本书的内容，就美国总统制的产生、性质和有关诸问题，略作探讨，并就教于读者。

一、美国宪法中的总统制

众所周知，美国的历史是以英国在北美东部沿大西洋海岸一带，建立十三个殖民地为开端的。由于英国统治者逐渐加强对北美殖民地人民在经济上的剥削和政治上的压迫，十三个殖民地人民团结起来，进行了八年的反英独立战争，在获得胜利后所面临的是如何建国的问题。在独立战争进程中，十三个殖民地曾建立了初步政权形式的大陆会议和州际联盟的邦联政府，进行统治。显然，邦联政府的软弱无力，不能适应美国建国后在国内外形势下所面临的各种要求。1787年5月25日至9月7日，各州有产者的政治代表，在费城秘密地召开了制宪会议，经过三个多月的激烈争执，各州的代表达成妥协，拟定了美国宪法草案。于1789年3月正式成为美国的基本大法。在宪法草案交付各州批准过程中，由于各州民主派和人民的强烈要求，在联邦宪法中增加了最初的十条修正案，即通称的《权利法案》，于1791年12月经十个州批准成为宪法的组成部分，1785年6月经九个州正式通过生效。当美国制订宪法时，欧洲还处于君主专制和封建制度占绝对优势、政教不分的时期，宪法起草者对英国在殖民地的剥削和政治压迫记忆犹新，加以来到北美大陆的欧洲移民及其后裔早在殖民地时期就具有选举和组织地方议会，采用政治分权制的传统。因而，制宪代表们在理论上主要接受了孟德斯鸠三权分立学说的精髓，结合美国社会实际，制订了建立资产阶级共和国模式的美国新宪法，在规定联邦政府与各州采用分权制的同时，按立法、行政、司法“三权分立”、“相互制约”的原则，组成联邦政府。关于总统的资格、权力，在联邦宪法第二条中规定：美利坚合众国总统任

期四年；总统的资格必须是土生的美国公民；总统的年龄至少3⁵岁，并至少在美国居住14年。关于总统的主要权力和职责，根据宪法规定的原则以及随着美国国内外政治事务的发展，可归纳为以下内容：有权缔订条约，但须争取参议院的意见和同意；有权提名并取得参议院的意见和同意后，任命联邦法官；任命联邦部、会首长及其他主要联邦官员；任命美国驻外代表；总统应向国会发表咨文；提出必要的适当的立法；召集国会两院或其中一院的特别会议；总统可以否决国会所通过的任何法案，除非两院中各有三分之二的多数票推翻他的否决，否则该法案就不能成为法律；总统执行武装部队总司令的职责；总统有权对于违犯合众国法律者颁赐缓刑和特赦。——概括言之，根据美国宪法，总统有缔约权、任命权、外交权、军事权、建议立法权。二次大战后美国总统开始主管联邦政府行政部门，这是一个有几百万人的巨大组织，而且在立法、司法事务方面也有重大权力。宪法第二条第二款中还有“总统应注意使法律切实执行”的规定，以此为依据，总统具有从宪法引申出来的“潜在权力”，如发布普通命令权、紧急命令权等等，弹性较大。在实际政治生活中，总统个人的领导能力愈强，威望愈高，“潜在能力”发挥的作用也愈大。

二、美国总统的选举与政党

美国总统选举，宪法只作了原则性规定，即采取间接选举制，把总统选举的程序分为两个步骤，先由各州依照本州州议会规定的手续，由选民选出总统“选举人”，再由“选举人”组成“选举团”，选出总统、副总统。宪法对总统候选人的提名，未作具体规定。美国总统的选举已实行两百年，选举总统的办法，随着美国政治生活的变化而日趋复杂化。华盛顿当选为美国第一任总统，可以说是众望所归。当宪法制定时，美国政治生活中还没有出现政党，因此，在宪法中并未提到政党。但就在华盛顿任职期

间，由于统治者之间对国内外的重大政策、措施存在着分歧，且彼此之间的斗争日趋激烈，因而形成了联邦党和民主共和党的政治派别，突破了无政党参政的局面。1796年总统选举结果，联邦党人的候选人约翰·亚当斯获得 71 张选举人票，民主共和党人杰斐逊获得 68 张选举人票，出现了联邦党人担任总统，民主共和党人担任副总统的独特局面。1800年的总统选举进一步推动了政党组织的发展，两党议员在国会中进行活动，组成了“预选小组”会议，各自提名本党的总统候选人，在各州进行竞选活动。这次竞选结果，民主共和党获胜，候选人杰斐逊和艾伦·伯尔获得同等票数当选。依照宪法规定，出现这种情况，由众议院表决选定正、副总统，而杰斐逊经过了众议院第 36 次表决时，才当选为总统。为了避免这种情况的再次出现，1803年国会通过了第十二条宪法修正案，规定“选举人”必须分别投票选举总统与副总统。1832年，民主党(1828年成立)的全国代表大会，提名杰克逊为总统候选人，成为以后政党在总统选举年提名推定本党总统候选人的惯例。党的全国代表大会拟定党的竞选纲领，包括施政方针、内外政策，参加党的全国代表大会的代表，通常控制在党的州委员会和地方党魁手中（自本世纪30年代以后，各大城市党魁的政治势力已逐渐下降）。1854年共和党成立，和民主党并列为美国历史上传统的两大政党。政党成了美国政治制度的基础，成为操纵竞选的工具，并发展到民主党、共和党通过每一层次的竞选，争夺公职，包括总统、副总统，国会议员、州长、市长、市镇议会。党内派系斗争有时十分激烈；在美国总统选举史的记录中，曾出现过当全国党代表大会上，对总统候选人的提名在出现相持不下的情况时，为了打开僵局，往往提出一名事先未经酝酿的第三者为总统候选人，这样当选的总统，在美国政治术语中被称为“黑马”。美国总统中“黑马”并不乏人，如第十四任总统富兰克林·皮尔斯和第二十任总统加菲尔德，就被人们称

作“黑马”总统。因总统任期为四年，在全国范围内总统选举每隔四年举行一次，在两党推定总统候选人之后，两党之间即展开激烈的竞选活动。美国国会议员，由各州每两年选举一次；美国参议员任期为六年，每两年有三分之一的参议员改选。美国每逢偶数年份的11月，选举国会议员和大多数州长，这样，在选举总统时，同时也要选举国会议员和州长；此外，在两次总统选举年之间，还有一次国会议员的选举，通称为“中期选举”。而两党竞选公职的重点，是争取本党总统候选人能登上总统宝座。总统选举年热闹非凡，选民在四年一度的总统选举中，是投已确定的两党总统“选举人”（国会议员以及其他在国家机构任职的人员，均不得充当选举人）名单的票；“选举人”一般都公开宣布承担选举共和党或民主党推定的总统、副总统候选人，所以，选民在大选中参加投票选举“选举人”，实际上意味着选举了某一政党的总统候选人。至于“选举人”再投票选举总统票数的计算方法，是以州为单位的，某党总统候选人只要在某一州获得选举人半数以上的选票，即可获得该州选举人的全数选票，此即“胜者获全席”的原则。根据宪法规定，每州“选举人”的数额，与该州选进国会的参议员和众议员的全部人数相等，现在全国选举人共538人，当选总统必须获得270张“选举人”的选票。人口多的州比人口少的州的“选举人”票要多，因而，两党总统候选人的激烈竞争，主要在人口多的州进行。1960年以来，两党准备争夺总统宝座的人，在党的全国提名大会前，即开始宣布自己参加总统竞选，以造成声势，及至在全国党的提名大会上，对最有希望获胜的总统候选人，由党代会确定下来，这说明必须由党代表大会才决定总统候选人的办法，已有所演变了。

三、美国总统与国会

在美国政治制度中，宪法规定了总统具有如前所述的较大

权力，在实际政治生活中，总统又受“三权分立制”和“互相制衡”原则所制约。总统本人和他领导的国务卿和各部部长，都不得兼任国会议员。美国总统不对国会负责（不同于内阁制的英国）。美国参众两院的议员，都是按规定由各州分别选出，在宪法中规定了参众两院的职责，因此，总统不能以任何理由解散国会。美国宪法中的这些原则规定，体现了资产阶级为了巩固其统治，在处理立法与行政之间，调节民主与集中之间的关系方面，具有独创性，这对于稳定美国政局，发展美国经济，强化资本主义的统治，从政治制度方面奠定基础。在美国建立后的历史进程中，总统处理内政、外交事务，是随着美国经济的发展，国际交往的增强而日趋繁杂。在民主、共和两大政党形成和发展情况下，各派政治力量通过总统和国会参、众议员的竞选，争夺权力，因而总统与国会之间的关系，不断出现合作、协调、矛盾、争执、斗争的局面；美国历任总统与国会之间的关系，是内容丰富的美国政治史的重要组成部分。

美国建国初期是农业社会，在经济上地方性和区域性的特点十分明显。总统制定政策，偏重于解决全国性的内政问题，特别是财政问题，这就必须依靠国会拨款，而各州在国会的议员，虽亦着眼于发展地方经济，但由于国力微弱，也能顾全大局，支持总统掌握全国的航向，使美国能逐渐自立于国际强国之林。美国前四任总统乔治·华盛顿、约翰·亚当斯、杰斐逊和麦迪逊都是开国功臣，在政界有很高声誉，履行总统权力较为顺利。华盛顿尊重国会，不认为总统是政策的创制者或原动力，曾亲临国会致送咨文，征求意见。在任总统期间，谨慎地仅使用过一次否决权。在联邦党人约翰·亚当斯执政时（1797—1801年），国会中的联邦党人占多数，到民主共和党人杰斐逊（1801—1809年）和麦迪逊（1809—1817年）执政时，国会中民主共和党人占多数，因而总统与国会都能够合作，行政与立法之间团结较好。在

麦迪逊执政时，由于英国在海上掠夺美国船只和任意捕俘美国海员的挑衅活动愈演愈烈，在国会主战派的支持下，麦迪逊领导了1812—1814年第二次反英战争，并赢得了胜利，使美国在经济上摆脱了对英国的依附，走上独立自主的国内建设时期。可见，美国建国初期行政与立法之间形成权力平衡的状况，是与建国初期的经济、政治发展水平相适应的。

19世纪前半叶，美国领土不断扩张，资本主义迅速发展。随着新州的陆续建立，国会两院议席的增加，议员们根据宪法行使权力的声势较前增强，有些议员从地区利益出发和总统相对立，建国初期四位总统与国会之间相互关系稳定的局面，发生了变化。自19世纪20年代以后，由于北部建立在自由劳动基础上的工业资本主义经济和建立在蓄奴制基础上的南部种植园经济同步发展，新建立的州究竟以自由州抑或以蓄奴州进入联邦，成了全国性的政治问题的焦点。在第五位总统门罗执政时期（1817—1825年），虽然美国只有一个政党——民主共和党执政，但在密苏里建州问题上，代表两种不同经济利益的国会议员，进行了激烈的争执。在众议院中北部占优势，在参议院中南北势均力敌，门罗总统在两派中进行斡旋，最后达成了1820年的密苏里妥协案，暂时平息了南北双方的争执，国内维持了暂时的政治均势。19世纪20—30年代，废奴运动兴起，工人们为争取十小时工作制而斗争，社会动荡，要求变革的呼声很高，统治阶级内部各派不断调整力量，政党重新组合和不断分化、变动，无论总统与国会大多数议员同属于一个政党或分属于不同政党与派别，总统与国会之间的斗争连绵不断。国会势力在联邦政府权力机构中占主导地位，只有两次是例外，那就是第七位总统杰克逊和第十六位总统林肯，他们都是在当时的历史客观形势下造就的堪称为具有伟大政绩的总统。

杰克逊正是在美国社会两种经济制度激烈斗争的关键时刻涌

现的一位强有力的总统，其前任约翰·昆西·亚当斯执政两年后，在1826年国会中期选举中亚当斯派即失去优势。国内拥护杰克逊的民主力量迅速增长，组成了民主党，推选杰克逊为总统候选人，杰克逊于1828年以压倒多数当选总统。[杰克逊就任后，充分地运用宪法赋予的任免权，从10000名官员中将他认为不称职的900名官员免职，另选一批忠实可靠的人担任，树立了“轮流任公职制度”。杰克逊遴选前新闻界知名人物阿莫斯·肯德尔和弗朗西斯·布莱尔等亲密朋友组成“厨房内阁”。他明确表示：财政部不是国会的代理人，而是“总统的一个属员”，这就提高了总统行政首脑的权力与地位。杰克逊以“全体人民的代表”自居，他认为反映人民意志的是总统而不是国会；他扩大总统参与立法的权力，并利用否决权作为武器，他的前六位总统对采用否决权很谨慎，大多和国会合作，签署国会通过的法案使之正式成为法律，而杰克逊运用否决权达十二次之多；其中最重要的是1832年否决了国会通过的继续发给第二合众国银行营业执照的法案。1832年在卡尔霍恩的支持下，南卡罗来纳州议会召开代表大会，通过“否认法令”，宣布国会1828年、1832年通过的高关税法令为无效，同时，公然以该州准备脱离联邦相威胁。杰克逊采用“胡萝卜加大棒”政策来对付，一方面请求国会追授他征收岁入的权力，由国会通过逐渐降低关税率的折衷关税法；另一方面，由国会通过赋予杰克逊更大军权的“武力法案”，杰克逊于1833年3月2日同时签署这两个法案，及时制止了这次由南卡罗来纳州借口关税问题（因1832年关税税率已降低到1824年的水平）制造分裂联邦的危机，对南部酝酿着的脱离联邦运动，起到了阻止的作用。杰克逊实际上是扩张总统权力的先驱者，由于他制止了南部脱离运动，伸张了正义，就大大提高了作为行政首脑的威望，也加强了对立法的行政领导权。

林肯为南北战争的政治形势所推动，成为美国历史上卓越的

领导人之一，在他行使总统权力方面成为仅次于富兰克林·罗斯福的“强有力总统”。在19世纪50年代，要求废除奴隶制，已成为全国性的政治运动的主题。林肯反对奴隶制度向西部领土扩展，竭力维护联邦的统一。但1861年2月8日南部蓄奴制七个州联合起来，另组南部同盟，分裂了联邦。4月14日萨姆特炮台陷于南部同盟叛军之手。林肯当天召集内阁紧急会议，决定征召合众国各州民兵7.5万人（服役期限三个月——笔者），并号召“全体忠诚公民来保卫联邦政府”。当时北方马里兰州的奴隶主同情南部同盟，进行破坏活动，在4月19日第一批志愿军由马萨诸塞州和宾夕法尼亚州开赴华盛顿的火车通过巴尔的摩时，竟遭到枪击，铁路、桥梁也被破坏。一时华府陷于与外部隔绝无援，引起粮食恐慌，直到4月25日北部志愿军开始从海路驶往安纳波里斯港进入华府才解围。美国国会要到7月4日才开会，林肯鉴于形势严峻，根据宪法赋予总统的“潜在权力”，断然出兵占领巴尔的摩城，实行军事戒严法，在马里兰各地区暂停人身保障法，对反叛者进行军事性逮捕和审讯，同时，以行政命令宣布：封锁脱离联邦州的海岸线。林肯的果断行动，保卫了华盛顿首府，使北部能组织军事力量进行作战。同时，林肯力图保持政府内部的团结，扩大了宪法赋予总统的任命权，将北部民主党人、共和党内的保守分子和废奴主义的激进派，都安排在一定的位置上，为反击同盟军发挥作用。林肯于1861年7月4日致函国会的咨文中，充分地解释他所以扩大总统权力，是出于形势紧急的需要。国会参议院批准了总统的各项任命，众议院通过了一项新的陆军法案，授权总统征召50万役服期三年的志愿兵。参众两院并提出一项联合决议案，要求承认总统自4月份宣战以来，在紧急情况下所采取的超越法律的专政措施是合法的、有效的。1862年2月，国会又通过授权财政部发行1.5亿绿背纸币的议案，供作战开支。林肯在战时采取和发挥的宪法“潜在权力”，几乎没有受到国会的任何

抵制。但由于林肯认为战争的目的仅仅是为了恢复联邦，且用人不当，战争多次失利。国会中共和党激进派战胜了保守分子，将废除奴隶制度这一严肃的政治目标，提到当时的历史日程上来。1861年12月，国会任命了一个由激进派领导的战争指导委员会，推动林肯以陆海军总司令名义，于1862年1月27日，发出总统第一号命令，要求陆海军在2月22日向叛乱者展开全面攻势，并一步一步地走向以革命手段进行战争的途径。林肯顺应形势的要求，发挥了卓越的领导作用，终于使南北战争以北部的胜利而结束。遗憾的是，林肯在任内被刺殒命，壮志以殁。

英国政论家拉斯基在《美国总统制》一书中指出：“南北战争后，从格兰特到麦金莱的当选，政府实际权力的重点还是在国会手中。”19世纪末、20世纪初，美国经济完全由自由资本主义向垄断过渡，生产与资本日益集中，国内统一市场形成，美国一跃而为工业大国，军事力量大为增强，具备了推行帝国主义对外扩张政策的条件，因而军事与外交活动加强。在这方面代表集权倾向的总统的领导权，支配权便起了主导作用，从而扩展了行政权力的使用范围。在这一时期，麦金莱和西奥多·罗斯福，堪称是强有力的总统，他们采用铁腕政策，对外扩张。继西奥多·罗斯福任总统的塔夫脱，在进步派和保守派的激烈斗争中，屈服于共和党保守派众议院议长坎农的压力，因而总统的权力有所削弱。及至1913年，以学者身份出任第28任总统、企图使美国领导世界的威尔逊，在和国会的关系方面，因力求扩大总统权力，由合作而发生矛盾、争执以至受挫的过程，是值得追述的。他是美国总统中第一个企图打破立法和行政的壁垒，既作政党的领袖，又作政府的最高行政首脑，立法的倡议者，以加强总统对全国人民的领导权。威尔逊于1913年4月8日亲临国会，宣读咨文，恢复了第一任总统华盛顿亲临国会致词的作法。由于民主党是在共和党相继执政几达20年之后才成为执政的党，在国会尚未形成核心

集团，因而为威尔逊加强总统权力，提供了有利条件，使国会成为好驾驭的、愿意与总统合作的立法机构。在威尔逊执政的最初两年内，他以“新自由”纲领为标榜，拟订了一个立法计划，亲自引导议员们草拟了一系列重要的内政方面的立法。在原则和细则问题上出现分歧时，威尔逊斡旋于各派系之间，促使这些议案通过。威尔逊还采取了没有前例的作法，对动摇不定的民主党人施加个人的或政治的压力。在他初任总统时，威尔逊还能团结共和党参议员拉福莱特等人，制订能为各派接受的政策，取得了国会的合作。威尔逊也扩充了总统的任命权，以加强他个人对政府机构的控制，并取得了金融货币流通的控制权。他在国外领域更是独揽大权，1914年，墨西哥国内发生韦尔塔的政变，威尔逊撤开国务院和驻墨西哥使节，派遣自己亲信的人和韦尔塔接触，在韦尔塔拒绝后，又不与国务院商量，即命令美国军舰炮轰墨西哥的维拉克鲁斯，并加以占领。在两天以后，才取得国会追认授权动用武力。威尔逊对弱小的邻国进行武装干涉，将总统的外交权变为军事干涉权，较西奥多·罗斯福有过之而无不及。威尔逊在第二任期内，由于美国参加第一次世界大战，经过与国会的激烈斗争，他获得了美国有史以来总统最广泛的权力，在国内和国际树立了威信。在战争行将结束，国会进行中期选举时，威尔逊过于自信，于1918年10月25日公开呼吁“选出一个民主党的国会”。这一举动激怒了许多支持他的战时法案得以通过的共和党人，并使媾和问题卷入党派之争。1918年11月11日，停战协定签字；国会中期选举结果，民主党在参议院中丧失了席位，参议院和参院外交委员会均由共和党控制。共和党人向威尔逊扩大行政权力进行挑战。12月4日，威尔逊带着他的“十四点计划”作为美国代表团团长出席巴黎和会。代表团成员有国务卿兰辛和经常充任总统非正式特使的豪斯上校等，把共和党最有威望的参议员洛奇排斥在外。1919年7月8日，威尔逊带着《凡尔赛和约》回国，交参议院

批准，参议院共和党领袖和参议院外委会主席洛奇就批准和约问题和威尔逊进行较量，准备通过听证会将外交领导权从总统手中夺过来。洛奇采取拖延战术，对条约逐条进行朗读，并举行公开听证，造成声势，对和约进行修改，提出保留条款。威尔逊见势不利，亲临参议院外交委员会，和共和党参议员进行个别交谈，企图挽回颓势，但已无济于事。威尔逊决定把参加国际联盟一事，诉诸全国人民。9月4日开始，向西部出发，进行一次全国旅行演说。9月10日，参议院民主党人在温和的共和党人的帮助下，否决了对和约的修正意见。威尔逊在旅途中病倒，回白宫后患中风症。洛奇于11月6日代表参议院外交委员会提出十四条保留条款，并提出不经国会同意，政府不能采取行动。11月9日，威尔逊于病中仍指挥参议院中的民主党议员否决洛奇的保留条款，又指使民主党参议员提出不附任何保留意见和批准和约的议案，双方斗争白热化。结果，洛奇等挫败了威尔逊的意图；美国国会没有批准凡尔赛和约，美国没有参加国际联盟。威尔逊企图总揽大权迫使国会成为总统的附庸，终于以失败结束了他的政治生涯。在总统与国会的权力关系上，自1920年国会拒绝批准和约获胜时起，直到1932年，“天秤的重心”又倾向国会方面，国会在“三权分立”结构中又掌握了立法的领导权。

在20世纪30年代美国历史最重要时期即经济大萧条时期开始执政的罗斯福，把总统权力扩张到一个新的高度。他就职伊始，就把经济危机比作“战争”，他以总司令的身份，向国会及全国人民呼吁：“由于形势空前地需要紧急行动，请求国会给予应付国家危机的必要补救办法，即授予我足以应付危急事态如发动一场大战的广泛的行政权力……。”1933年3月5日，罗斯福宣誓就职的第三天，就发布行政命令，关闭全国所有银行以进行整顿。3月9日中午，召开国会特别会议，众议院不到一小时就一致通过了罗斯福指导下草拟的一项紧急银行法，参议院也没有多少反对意

见，予以通过。几小时后，罗斯福就签署了这个法案。这一行动，确认了总统已开始运用紧急行动的权力。在由政府出面保障存款，恢复存户对银行的信任，防止挤兑风潮之后，罗斯福又召开国会紧急会议，进行了一系列的重要立法，包括干预农业生产，控制证券交易，拟订财政货币金融政策。总之围绕着复兴与救济两大目标，在“百日新政”期间，参众两院被引导着通过一系列重要议案，共和党也表现出“先国后党”的爱国主义姿态，国会呈现两党一致的和谐气氛。罗斯福就任后，即巧妙地用总统的任免权，着手建立政府班子，罗致了各种人材和各方面的代表人物，迎合了社会上几乎所有的主要集团，使他领导的行政机构能代表全国各个地区的利益。罗斯福身边的总统助理和顾问，充当白宫与国会之间的联络工作，穿梭于白宫与国会之间，使新政立法易于在国会通过。

1934年初，共和党改变态度，竭力打算充当真正的反对党，国会内的左翼和右翼人士，对罗斯福的政策不断提出批评，罗斯福则采取比较温和、保守的立场，运用总统的权力和说服等方式，来驾驭国会。罗斯福也充分利用宪法赋予总统的否决权，来控制立法，经他正式否决的提案达372次之多，运用口袋否决权达261次。罗斯福否决的议案被国会以三分之二票数加以推翻，仍成为法律的有九次。罗斯福通过种种办法，使他的绝大部分新政立法在国会中获得通过，罗斯福还常以使用否决权相威胁，扬言如国会对他不同意的议案不加修改或撤消，他就要使用否决权。这一恐吓手段，甚至比使用否决权还起作用，迫使国会不得不放弃罗斯福不满意的议案。到第73届国会闭幕时，罗斯福掌握了和平时期对美国经济空前未有的控制权。有几次国会之所以同意罗斯福有这样广泛的权力，是因为国会内部各个派别在棘手的政治问题上，如农业救济、全国产业复兴法和关税问题上意见分歧太大，不易统一，只好由白宫最后定夺，取得协议。

1935年，美国国民经济有了一定程度的复苏，而代表大企业和银行界喉舌的自由联盟就对新政起而攻击了，“智囊团”中莫利等保守派也疏远了罗斯福。1935年1月召开的第74届国会在政治倾向上比较开明，罗斯福与国会里的大多数议员更加协调。新政进入改革阶段，新国会授予总统更大的经济权。同年4月，通过了紧急拨款法案，拨款近50亿美元，为美国有史以来数额最大的拨款。罗斯福设置了公共工程署，筹组了几个以工代赈机构，以兴建公共工程、扩大就业来提高社会购买力，并改革税制，使受益人的范围比较广泛。1936年1月4日，罗斯福在致国会咨文中，建议建立社会保险制度，国会经过冗长的辩论之后，通过了社会保险法，罗斯福于8月14日签署，它在新政的所有立法中，占有极其重要的地位。1936年5月，参议院通过了瓦格纳法案，罗斯福表示赞同，众议院亦通过，留下了“总统领路、国会紧跟”的好印象，也获得了广大劳工的赞许。1936年，罗斯福再度当选总统。

1937年8月起，美国经济又出现衰退，新政遭到国内外保守派和温和派的反对，步履艰难。10月5日，罗斯福在孤立主义大本营芝加哥放出试探性气球，发表“防疫演说”，因引起国会的反对，罗斯福立即从这一政治表态后撤。1938年国会中期选举中，共和党获得重大胜利，加强了两党议员中保守力量的纠合，参议院也企图对行政权力加以限制。但在希特勒签订慕尼黑协定、侵占捷克斯洛伐克的苏台德地区之后，欧洲法西斯势力的威胁日益严重，国际形势险象丛生，美国国内舆论要求将权力日益集中于总统。而罗斯福本人善于应变，运用“狐狸的计谋来达到狮子的目的”，将国内的注意力转移到国外，利用世界大战前的形势，要求国会召开特别会议，和国会中的主要对手合作，小心谨慎地与国会中的孤立派和保守势力周旋，巩固了总统的权力，加快了重整军备的步伐。1938年6月25日，罗斯福签署了公平劳动标准