

MEI GUO SHE HUI TOU SHI



美国社会透视

刘元珍 著

石油大学出版社

美国社会透视

刘元珍 著

石油大学出版社

鲁新登字 10 号

美国社会透视

刘元珍 著

*

石油大学出版社出版

(山东省东营市)

新华书店发行

山东东营新华印刷厂印刷

*

开本 850×1168 1/32 12 印张 288 千字

1995 年 6 月第 1 版 1995 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—3000 册

ISBN 7-5636-0701-3/Z·53

定价:9.80 元

前 言

关于对美国的认识,许多人或多或少均有一点,但系统、鲜明、准确地认识美国的人却为数不多。《美国社会透视》一书以最新的资料、正反两方面的实例,客观地对美国的政治、经济、外交、社会等各方面进行了介绍和评述,大到美国的“三权分立”,小到一个普通美国平民一天的生活,将美国这个复杂多变又充满矛盾的社会展示给人们,以期使读者对美国社会有一个更新、更深的了解。

全书共分六大部分:**民主的传统与挑战** 这部分从美国的“三权分离”到“两党政治”,从总统权力的扩充到法律的健全等各个方面介绍了美国的政治;**大选走向何方** 本部分从新闻媒体到公民投票,从相互攻讦到金钱作用等介绍了美国总统大选以及其中存在的问题;**经济的衰落与活力** 本部分是对美国经济的高度概括,有高度发达的工业,有失业大军,有赤字之迷……;**社会病困扰美国** 种族冲突、婚姻危机、暴力、吸毒等等社会病为何久治不愈?在这方面感兴趣的读者可以得到一些答案;**变化中的美国人** 希望了解美国人民生活的读者也许对本部分更感兴趣,其中有富豪与乞丐、白领世界探秘,妇女在社会生活中的作用等;**应变:美国战略外交大调整** 随着世界局势的变幻,美国的经济战略、军事战略、贸易战略等表现在外交上有哪些变化呢,读者可以从这一部分得到答案。

敢望此书能对希望了解美国和研究美国的朋友有所裨益。

目 录

民主的传统与挑战.....	1
总统权力的扩充.....	1
一朝天子一朝臣.....	9
官僚机构与行政改革.....	15
两军对垒:国会与总统权力之争.....	21
穿黑袍的法官.....	28
法律的世界.....	34
并非人人生而平等.....	39
游说者无处不游 利益集团神通广大.....	44
“驴”与“象”.....	54
大选走向何处.....	61
通往白宫的漫长之路.....	61
第三者:仍无入主白宫的记录.....	74
金钱与权力的角逐.....	80
新闻媒介操纵大选.....	88
相互攻讦:总统候选人的拿手好戏.....	98
有权不用:公民投票率越来越低.....	105
经济的衰落与活力.....	110
美国经济面临严峻的挑战.....	110
赤字之速.....	118
失业大军.....	127
大企业:从辉煌走向暗淡.....	134
谁来做出牺牲.....	144

自由放任与政府干预 哪一个更获青睐·····	153
美国经济仍充满活力·····	170
社会病困扰美国·····	177
种族冲突:角斗场还是大熔炉 ·····	177
罪恶难消·····	191
婚姻危机·····	212
变化中的美国人·····	224
豪富和超级豪富·····	224
贫困线下的美国人·····	248
白领世界·····	266
妇女:向传统角色全面出击 ·····	282
华人美国梦·····	306
应变:美国战略外交大调整 ·····	317
局势变幻和美国的对外政策之争·····	317
美国政府的抉择:收缩与出击 ·····	337
公平贸易·····	363
后记·····	373

民主的传统与挑战

总统权力的扩充

1787 年诞生的联邦宪法为美国正式确立了“三权分立”原则——行政、立法、司法三权分立。200 多年来,作为杜绝专制独裁的最佳办法,三权分立确保了美国资产阶级民主政治的顺利运行,成为资本主义世界政治民主化的象征。今日美国,“三权分立”之原则本质上并未改变,但是一个引人注目的变化已经在闪电雷鸣或悄无声息中发生,那就是:拥有行政权的美国总统的权力不断扩充,并在相当多的情况下出现总统“包打天下”的局面。由于这一趋势至今仍有不可逆转之势,开国元勋引以自豪的“三权分立”原则正在经历一场严峻的考验。

宪法授权 美国总统作为行政首脑、主要立法人、首席外交官、武装部队总司令、国家元首以及处理各种危机的决策者享有多种正式权力,其中绝大多数权力是 1787 年联邦宪法所赋予的、任何人均不能剥夺的权力。

联邦宪法把行政权授予总统——“行政权属于美利坚合众国的总统”,监督法律的执行、监督政府行政部门的工作、任命和罢免政府官员、编制行政预算。从总统享有的行政大权来看,总统在行政部门中享有绝对权威,拥有广泛的行政权力,是美国最高的行政长官,高居各种行政机构之上。

宪法规定了立法权属于美国国会,但为了使行政机构与立法机关互相制衡,宪法授予总统一定的立法否决权和委托立法权。宪法规定:“总统应随时向国会提交国情咨文,将其认为必要而妥善的措施提请国会审议”,并于“非常情况下,召集国会举行特别会议”,“或否决已由国会通过的法案”。

身为首席外交官和国家元首,对外总统是“民族尊严与威仪的象征”、“国家对外关系的唯一代表”,“享有十分微妙、完全和专有的权力”。他在征得参议院意见并同意的情况下,有缔结条约之权、签订政府协定之权、接见大使及其它公使、行使外交承认之权。对内总统则是“全体人民的代表”,可通过各种形式,如按时为“无名墓”和林肯雕像敬献花圈、在华盛顿诞辰纪念日发表演说、为大型公共工程奠基、接见各界代表人物等广泛接触各界人士,以显示总统受权于民,还政于民。

作为武装部队总司令,总统在军事上具有至高无上的地位。“总统为合众国陆海军总司令,并于各州民团被征至合众国实际服役时统率各州民团”,并可“根据各州立法机关或行政机关的请求平定各州的内乱”。

除上述宪法正式授予的权力外,从其被推选为本党的总统候选人起直至下一位总统候选人被选出止,总统还是所属政党事实上的领袖。总统作为本党的领袖这一权力虽不是宪法或法律所授予的,然而这一权力却是总统加强其领导权的一个重要工具,也是总统在政治生活中发挥作用的一条重要途径。作为政党领袖,他可以控制全国的政党组织,对本党实施领导,控制联邦政府的任命权,帮助本党进行各种职位和参众议员的选举,为本党拉选票。另外,总统借助于自己的声望还可以影响各州和各地区的党派活动。

扩充权力 如果一个人认为美国总统的权力仅仅限于上述宪法所赋予的权力而别无它权,那他无疑是大错特错了。事实上,总

统拥有的真正权力并不仅仅限于法定的权限,很多情况下,总统权力的大小、强弱更直接地受制于总统本人的威望、态度和影响力。在美国政治体制中,总统的权力及总统职位的重要性随着时间的推移、国际国内政治、经济环境的变迁和在职总统个性的不同而时有变化。早在19世纪末20世纪初,对于总统的权力不同的任职总统就有不同的见解。如在关于总统行政权实质问题的辩论中,塔夫脱和西奥多·罗斯福曾表达了两种截然不同的意见。在塔夫脱看来:“行政职责的真正含义就是:总统不能根据一些似乎是适当且必要的特别批准权,或者仅仅是这些特别批准权中暗示和包含的内容行使不公正的和无理的职权。这种特别批准权必须是联邦宪法中规定的或者从中引申出来的,而不应该存在模糊不清的、似乎是为了公众利益而能够行使的职权。”但是,西奥多·罗斯福对“总统除了运用一些特别允许的权力之外就不能行使那些对国家而言是绝对必要的权力”等诸如此类的观点却嗤之以鼻,他认为:“除了宪法或法律禁止的行为之外,总统根据国家的需要可以采取必要行动,这不仅仅是他的权力,而且也是他的义务”。时隔一个世纪,在如今的美国,这两种观点犹言在耳,虽然每一个总统都想凭其权力奋发有为、大展鸿图,但不同的总统对权力的看法、对权力的运用及运用的效果却有天壤之别。

在依三权分立原则而确定的美国政治结构中,司法部门的权力显而易见地弱于立法及行政部门,所以美国总统权力的大小就其主要方面来说可以归结为某一时期内美国总统与国会之间力量对比的变化。从1789年到1933年间,总统权力可谓时消时长。1933年富兰克林·罗斯福就任总统后,才开创了总统权力的新纪元。从1933年至今,总统权力如日月中天,进入了它的黄金时代。特别是70年代中期以前,总统权力一直处于直线上升趋势,直到越南战争和水门事件后,此种状况才稍稍有所改变。

本世纪 30 年代以来,美国总统权力的扩充集中体现在总司令的权力和立法权两个方面。总司令权力的扩大首先是军事统率权的扩大,这一点与美国军事力量的扩充有很大关系。现代美国,军事力量为世界之冠,各军种、兵种齐备,军事力量辐射世界许多国家和地区,采用三军联合作战的军事指挥体制,形成总统——国防部长——参谋长联席会议主席——各联合军种总部和特别总部的军事指挥程序,必要时总统可越级直接指挥第一线部队。战略袭击武器和核武器的使用权更是集中在总统手里。核武器的按钮只有总统才能按下,其它使用裂变性物质的军事武器也只有在总统了解、同意与指示下方能进行。其次,总司令权力的扩大意味着对外采取军事行动的权力的扩充。从宪法上来看,宣战权属于美国国会,但是实际上真正发动战争的权力却操在三军总司令的手中。据统计,美国有史以来共参与了 160 多次国际战争和武装冲突,其中只有 5 次是经过国会正式宣战的,其余皆由总统直接决定采取何种形式的军事行动。战后以来三次较大规模的战争——对朝战争、对越战争、对柬埔寨战争也都是在未经国会同意的情况下发动的。针对总统利用自己的权力随意发动战争的做法,国会于 1973 年通过了《战争权力法案》,对总统的战争权进行了限制,但是此法案并未扭转总统权力扩张的趋势,并未绝对禁止总统命令军队作战的权力。80 年代以来,里根总统派遣军队到黎巴嫩、入侵格林纳达、空袭利比亚,布什时期进军索马里同样是总统在未经国会同意情况下做出的决定,国会无可奈何,只有在事后接受既成事实。

扩展立法权,总统主要凭借两条途径:一是通过宪法所赋予的立法否决权逐步向立法权渗透,二是通过每年向国会提交国情咨文、委托立法权或编制预算等方式直接参与立法。

自富兰克林·罗斯福以来,总统比以往更经常地向国会施加压力,干预立法的过程。他既可以采取事先表态的方法,也可以采

取其它办法,如对本党议员施加压力、利用利益集团向国会施加压力、利用公共舆论施加压力或直接诉诸人民使国会中不合总统意志和政策的法案破产。同时,自富兰克林·罗斯福以来,总统比以往更频繁地行使了立法否决权。总统否决有的是直接了当的否决,有的则属“口袋否决”,即对国会休会前 10 日内收到的法案不予表态,使法案自行作废。后一种否决既无需提出任何理由,也不能再被国会以 2/3 的多数所推翻。在南北战争以前,16 任总统中有 7 位从未行使过立法否决权,其它总统即使使用也仅偶而为之。但 20 世纪 30 年代以来,总统行使立法否决权犹如家常便饭,历届总统行使否决权的次数都在 3 位数之上。富兰克林·罗斯福在位 13 年里,行使否决权达 533 次,首开先河。二战后的各届总统中,艾森豪威尔行使否决权 181 次,杜鲁门行使否决权 250 次,次数虽较罗斯福为少,但如果考虑到战后总统任期很少有超过两届者,其否决的次数也可算是一个可观的数目了。

根据宪法的规定,总统应向国会报告国情,“以本人认为必要而妥当的议案条陈于国会”,因而,美国历届总统都要向国会提交年度的国情咨文、预算咨文、经济咨文等一系列咨文。这一些咨文很大程度上相当于一个全面的、带有总统治国总设想的立法方案,多半会为议员们所参考和采纳。自新政以来,这种情况已发展成为一种政治惯例,被称为“一揽子”立法计划。60 年代后,肯尼迪、约翰逊总统大大发展了这种制度,总统的立法创议权进一步扩大。总统不仅在提出法案方面处于有利地位,具有某种优先权,而且总统通过本党议员提出的法案通常总是被先行讨论和通过。总统对立法的影响已成为一种事实,为朝野人士所默许,现在的总统如果提不出一个详细、合理的“一揽子”计划,反而会受到讥笑和批评。

委托立法权来源于宪法,宪法规定总统有监督执行法律之权。每当国会通过某种立法之后,便可以授权总统及其执政机关制定

相应的具体执行规则。授予总统这种立法委托权主要是出于客观实际的需要,特别是在当今社会,各种问题日益复杂化,法律再详尽,执行起来也会产生许多意想不到的问题,而这些问题国会又无权解决,只好授权给总统和具体的行政部门。今日美国总统,事无巨细,经常就各个问题发布各种行政命令,而且这些行政命令大都带有法律的效力。虽然联邦法院有时可利用手中的司法审查权对总统的这一权力加以限制,但一般情况下,总统的这种权力还是受到联邦最高法院的广泛承认与支持的。

此外,现代美国总统还握有编制预算和向国会提交预算案的权力。1921年国会通过的《预算及会计法》授权总统每年向国会提出详细的政府财政预算,而在此之前,预算的权力是由国会中有关委员会控制的。总统提出的预算案虽会为国会所修改,但大都能得到国会的批准。结果,总统很自然地成为美国重要的经济立法人。

通过对立法权的渗透和参与,美国总统已逐渐成为主要的立法者。目前,总统已能够参与从法案的提出到通过、批准的全部过程,并在这一过程中充当主要角色。

自富兰克林·罗斯福以后美国总统权力扩充的结果是,在美国三权中,总统的权力愈益膨胀,国会和联邦最高法院均不能达到对总统权力具有实质性限制的程度。三权之中国会和联邦最高法院过去一直是处于下风,将来恐怕也难有大的起色。

20世纪的总统比19世纪的总统具有了更大的权力、更重要的地位,但这并非是总统篡权或使用其它什么非法手段所得,完全是客观条件发展的结果使然。首先,他不再象开国时代的总统们那样是光杆司令,从白宫办公室到内阁各部再到总统的各种特别委员会,一个日益庞大的行政体制已逐渐形成。屹立在行政体系顶端的不是别人,就是美国总统。通过任命、罢免权,总统对其所任命的

约 1 万多名高级政府官员操有生杀大权。通过提出和执行联邦预算方案权在控制行政部门方面也拥有了更大的资本和更大的权力。

另外,由于 20 世纪特别是二战后美国在国际事务中涉足的范围更加广泛,对世界事务的领导更趋活跃,导致了军事和外交政策重要性的提高。三权中只有总统在外交和军事方面享有明确而广泛的权力,自然三权之中也就只有总统能在国家外交和军事方面享有最高的权威。

总统职位的重要性在 20 世纪得以提高的第三个原因要归于传播工具和新闻导向。新闻媒介总是把总统作为主要的宣传对象,强化了总统作为领袖人物和公众舆论对象的作用。在报刊、电视、广播中,公众更多地听到或看到的是来自于总统的消息。电视的出现、普及更可以使总统直接和公众接触。由于在吸引公众方面总统占有“第一流的讲坛”,有更多的亮相机会,在公众中赢得的爱慕程度也就远非其它政府官员所能企及。

权力有限 总统拥有极大的权力,照目前看来已成定局。但由于美国是一个资产阶级民主国家,总统的权力即使再大,但仍还远不是暴君或专制君主。首先,总统无论行使何种权力都不能远离政治协作体制,他只有在美国的政治体制中才能行使权力,也只能在这个体制范围内行使权力,一旦超越了其权限,做出让公众不能容忍的事情来,公众舆论、国会、甚至联邦最高法院对总统就会毫不留情。尼克松总统被迫辞职一事,就是一个最好的例证。其次,总统的权力终究要与他人分享。作为联邦政府的首脑,他要与 50 个州分享权力,美国最大的州如加利福尼亚、纽约、得克萨斯、宾夕法尼亚等,一个州就顶一个中等国家。美国各级政府雇员总共约有 1600 多万,其中只有不到 1/5 是联邦政府雇员。而且市长、州长和华盛顿各行政机构叠床架屋、打架扯皮、相互合作却无明确权力界

限,提案在三家之间经常飞来飞去。总统可以对联邦政府发号施令,却不能驾驭“大政府”。作为首席外交官,总统指挥着一支外交交响乐队,但其演奏员——国防部长、国务卿、国家安全顾问和中情局局长却常常各唱各的调。即使这些演奏员演奏和谐,白宫找到了外交政策的主旋律,却还有参议院在一边唱反调。卡特和勃列日涅夫签署第二次限制战略武器谈判协定之后,参议院作为一个机构就没有给予批准。作为行政首脑,总统还要与国会和联邦最高法院分权。国会并不是“橡皮图章”,联邦最高法院并非虚设之物,适当的时候,它们总会对总统反戈一击,并且永远作为对总统权力的牵制机构而存在。美国总统的有限权限要与他人分享,且受制于人,因此很难说总统是真正永远享有大权的。在某些总统看来,总统能行之有效的权威并不充分,即使在最一帆风顺的时候,总统运用其权力达到有效目的仍然非常困难。杜鲁门曾经说过,白宫要办成任何一件重大事情,就好比“将一根腻乎乎的面条推过一张桌面”。约翰逊总统发泄他的怨气时更加尖酸刻薄。他执掌白宫时常挂在嘴边的一句话就是:“我唯一的权力是核武器,可我又不能用”。由此可见,在民主的美国,身为国家元首的总统毕竟权力有限,难以为所欲为。

不管总统的权力如何变幻,由于总统所处的特殊地位,总统永远是民众关注的焦点。民众总是把总统视为领导阶层的代表和社会安定的保证,一般情况下更愿意支持、关心总统而不是别的政治家。在公众心目中,理想的总统必须具备刚毅、能干和果断的个性,具有同情心,起到国家保护人的作用。然而就总统现有权力来看,在一个多元化的复杂社会里,民众的期望值实际上已远远超过了总统所具有的能力。一旦总统无力应付面前的难题,在公众中的威信就会下降,来自民众的支持就会越来越少,最终难免被抛弃的厄运。

一朝天子一朝臣 ——华盛顿政府官员“大轮班”

在美国,至今延续着一个传统:“一朝天子一朝臣”。新旧总统权力交接之际,也就是华盛顿政府高级官员“大轮班”之时。华盛顿政府的这批高级官员们4年一度,随总统上任而来,随总统离任而去,与总统同甘苦,共命运。一荣俱荣,一衰俱衰,胜者为官,败者为民。这样一种不成文的规定,多少年来一直为两大政党所遵循。

“大轮班”之由来 美国建国之初,对重要官员的任命主要有两条标准:一个是要求被任命者拥护新制定的宪法,另一个是要求被任命者有一定的办事能力。开国者华盛顿总统在任命政府官员时的重要依据就是资历的深浅。1829年杰克逊出任美国总统,由于政党分野和政党之争日盛,杰克逊在任命华盛顿政府官员时首次采取了“战利品属于胜利者”的原则,开美国历史上“分赃”之风。其后,政党分赃制度变本加厉,到林肯总统时期,终于发展到了“一朝天子一朝臣”的地步。新总统上台之后,华盛顿几乎全部大大小小的政府官员都要被更换一新。

“政党分赃”制流弊甚多。执政党四年一度的更迭导致公职人员大量更换,政府工作因而失去了连续性,行政效率低下。而且分赃制之下,封官许愿、贪污受贿、任人唯亲,只考虑政党关系、不重视才能,人浮于事,政府腐化。因此,19世纪60—70年代里,一场要求改革官员任命制度的运动在美国悄然兴起。1881年詹姆斯·加菲尔德总统被一个求职未遂的人行刺致死之后,改革运动更趋高涨。顺应公众的要求,1883年国会通过“文官法案”,规定政府工作人员中的10%要根据文官法案规定的标准来任命,通过公开考

核的方式择优录用。在实施“文官法案”的 100 多年间,择优录用的范围不断扩大。1932 年,必须根据文官法案任命的官员已达 80%,而今天,大约有 90% 的职位是根据“文官法案”任命的。

“文官法案”使“分赃”之风大为收敛。尽管如此,由于联邦政府机构和人员增加迅速,总统直接任命官员的比例虽然减少了,任命官员的绝对数量却并未减少。今天,大批的政府官员还是要由总统来任命,如各部部长、副部长、助理部长及各局局长、外交官员、海陆空的高级将领、联邦各级法院的法官、分散在各州的联邦机构的重要官员、联邦独立行政机构的首脑和各地区的联邦检查官以及白宫中的高级官员,加起来多达 1 万名左右。在这些官员中,各部的高级官员、部分外交官员及白宫班子的主要人员大约有 2500 人左右与总统任期相同,随总统的更换而更换。其余的任命权虽也在总统手中,但较少受总统更换的影响或完全不受影响。

改换门庭 在政府官员大轮班中,最为典型的有两类人:一类是各部的高级官员,另一类则是总统各种办事机构的主要官员。行政各部是联邦政府的主要行政机构。1789 年联邦政府初建时,只有国务院、陆军部、财政部三个部,而今已扩展为 14 个部门。按设立的先后顺序,这 14 个部依次为国务院、财政部、内政部、司法部、农业部、商务部、劳工部、国防部、卫生与公众服务部、住房与城市发展部、交通部、能源部、教育部、退伍军人事务部。各部司、局级以上的官员,包括部长、副部长及助理部长在内均由总统直接任命,4 年一次“大轮班”。

很长一段时间里,美国总统没有自己的办事机构,直到 1857 年总统才第一次设置了一名由国库支付薪水的私人秘书。作为总统,华盛顿曾事必躬亲,克利夫兰亲自接电话,林肯亲自答复各种信件,甚至 1932 年富兰克林·罗斯福就任美国总统时,所谓的白宫班子也只不过 3 个人。1939 年,富兰克林·罗斯福总统第一个

建立了总统办事机构，充当自己的助手和顾问班子。总统办事机构的单位、人数多寡取决于总统本人的意愿，在罗斯福之后时有变化。自里根时代，比较重要的办事机构有白宫办公厅、行政管理和预算局、经济顾问委员会、政策发展办公室、国家安全委员会和中央情报局，各机构的高级官员同行政各部一样，由总统任命，任期4年。每逢政府更迭，新总统就职后，前总统任命的官员就会自动离职，由新总统另行任命追随于他或支持其观点、政策的人，华盛顿政府高级官员们由此改换一新。

一般说来，现在美国新总统一接任，首先做的第一件事就是立即填满2500个左右用于政治分肥的空缺。这些空缺中并不仅仅是邮政局长之类的小差使，其中有好几百个是各大部最重要的职位，因而每逢政府官员“大轮班”时，华盛顿最畅销的书就是“美缺录”。此书开列了各部、局、委所有领导职务外加其薪水情况，从内阁成员到三、四流的部长助理，无一遗漏。按惯例，部、局级官员须一律撤换，而从部、局级高级职位往下，是一个晦暗不明的区域，人员去留没有一定之规。不过，现在的美国总统们也正在越来越多地请出旧人，安插亲信。据说，尼克松上台后换了一半曾为约翰逊总统工作过的人，卡特撤换了尼克松和福特3/4的人，里根更彻底，全部撤换了卡特的人。在所有机构大换班中，总统办事机构的换班比其它机构更迅速，也更无情。新总统为了抢先控制其中的中层官僚机构，不让它有时间窒息新主人，总是迅速换上自己的全套人马。

在取代旧班子、任命新人时，总统候选人全都满口承诺缩减照顾性政治任命的范围，但是实际上，政治任命中的党派倾向今天依然十分明显。各新当选总统更多地任用的还是本党派的信徒和追随者，排斥异己的现象非常普遍，包括副总统、国务卿、各部部长、白宫办公厅主任、白宫新闻秘书、总统安全顾问、中央情报局局长等所有重要职位在内，绝大多数都是本党的忠诚支持者。