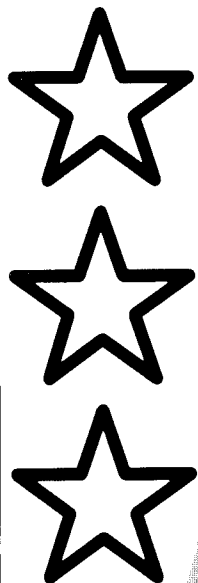


The American Political Process < Fifth Edition >

美國政府與政治

Alan Grant — 著 劉世忠 — 編譯

< 第五版 >



各國政府與政治系列



五南圖書出版公司 印行



CU 02/29

美國政府與政治

劉世忠 編譯

淡江大學美國研究所碩士
美國哥倫比亞大學政治學碩士



五南圖書出版公司 印行



美國政府與政治

The American Political Process(5th edition)

原 著 者／ALAN GRANT

編 譯 者／劉世忠

責任編輯／陳佩玉

校 對 者／陳慧敏

封面設計／不倒翁視覺創意工作室

出 版 者／五南圖書出版有限公司

地 址：台北市和平東路二段339號4樓

電 話：7055066（代表號）

傳 真：7066100

劃 撥：0106895-3

局版台業字第0598號

發 行 人／楊 榮 川

排 版／五南電腦排版有限公司

製 版／欣緯彩色製版有限公司

印 刷／容大印刷事業有限公司

裝 訂／華台裝訂行

中華民國 85 年 6 月初版一刷

ISBN 957-11-1182-1

基本定價 7.6 元

（如有缺頁或倒裝，本公司負責換新）

Copyright © Dartmouth Publishing
Company Limited 1994.

© 1996, Chinese translation copyright by
Wu-Nan Book Co., LTD.

Published by arrangement with Dartmouth
Publishing Company Limited.

All Rights Reserved.

Y 182.54



The American Political Process

Fifth Edition

ALAN GRANT

Senior Lecturer in Politics at Oxford Brookes University



USA

五版序言

距這本《美國政府與政治》初版已幾近十五年。彼時正是吉米·卡特於後水門時期主掌白宮，聲言重修府會關係之際。而一九八〇年隆納·雷根的勝利不僅開啟了共和黨於往後十二年主掌行政部門的大門，更主導了國內外政策的走向。「分裂的政黨控制」(*divided party control*)情形以及八〇年代末期、九〇年代初期聯邦預算赤字高漲更加深了所謂「預算政治」(*budgetary politics*)的興起。此次新版的完成正逢另一位出身南方的州長入主橢圓辦公室。比爾·柯林頓打著「新民主黨」的旗幟漂亮地贏得選舉並準備打破華盛頓既存的僵局，而現在他正面臨著治理美國的嚴厲現實考驗。

這次第五版的《美國政府與政治》除了保留原著的架構之外，更因應最新的發展而吸納了許多重要的修正，包括一九九二年總統大選與柯林頓政府施政的頭一年。照例我要感謝我在美國的朋友鼎力相助，同時我也要向促成這次新版完成的達特茅斯出版社致謝。

艾倫·格蘭特

(ALAN GRANT)

一九九三年九月

U.S.A.

譯者序

「美國政治」此一領域之所以能夠成為美國政治學研究的主流之一固然是緣自於美國位居政治科學發展重鎮此一歷史性地位，惟美國民主的真諦更經由年代的轉換而愈發突顯其經典性意涵。對即將完成民主化過程的台灣而言，美國民主的發展經驗自然有其值得學習之價值。艾倫·格蘭特所著《美國政府與政治》便是由制度面與社會面切入，為任何有志於鑽研美國政治運作過程的研究者提供了正確與完整的入門途徑。

譯者試圖以深入淺出、簡單明瞭的語句進行本書的翻譯工作，其目的在於使本書徹底中文化、概念化，盼有助於讀者的了解與掌握。

翻譯的工作除必須具備嫻熟的語文造詣和翻譯技巧之外，極度的耐心與定力更不可或缺的要素。感謝愛妻秀芳為我提供此股動力。當然，求學過程中的恩師，更是傳授我專業知識的最大功勞者，他們是淡江美國研究所的陳一新教授、陳明教授、崔馬吉教授和李本京教授以及哥倫比亞大學的 *Ester Fuchs*, *Charles Cameron*, *Robert Shapiro* 等教授。

譯者才疏學淺，所學有限，誤漏之處在所難免，尚祈師長先進不吝指正。

劉世忠 謹識

一九九五年於紐約



目錄

五版序言

譯者序

〔第 1 章〕美國政治的架構——.1.

美國人民	1
變動的社會	8
歷史的架構：從獨立到費城	15
憲法的修正	18
分權主義	24
制衡	25

〔第 2 章〕法律的制定：美國國會——.31.

國會的角色	31
國會的成員	35
兩院制議會：參議院與眾議院	41
國會委員會及其主席	47
政黨領袖	54
影響國會投票的因素	61
國會的立法過程	74
國會的財政控制權	79
九〇年代的國會改革	83

〔第 3 章〕法律的執行：總統和行政部門——— ·89·

總統的多重角色	90
總統權力的嬗變	96
總統辦公室的成長	98
總統權力的限制	104
總統支持的來源	115
行政部門的組織	131
聯邦文官制度	135

〔第 4 章〕法律的裁決：最高法院與司法部門—— ·149·

美國司法部門的結構	153
聯邦法官的任命	157
最高法院與政策的制定	169
最高法院的政治本質	189

〔第 5 章〕壓力團體政治——— ·195·

美國體制與壓力團體活動	196
不同型態的壓力團體	200
壓力團體發揮影響力的方法	204
壓力團體在美國體制中所扮演的角色	214
對壓力團體影響力的制衡	217

〔第 6 章〕政黨政治——— ·223·

美國政黨的結構	223
美國的兩黨制	231
少數黨與獨立選戰	247

九〇年代的政黨 249

〔第 Ⅶ 章〕總統選舉與參與—————257

誰競選總統 258

提名過程 261

總統選戰 278

總統選舉的經費 294

總統選舉人團 298

美國的政治參與 304

〔第 Ⅷ 章〕聯邦主義與區域分歧—————311

聯邦原理 311

現代聯邦主義之發展 314

二元聯邦主義與合作型聯邦主義 319

新聯邦主義、歲入分攤與減少中央補助 322

雷根總統與新聯邦主義 324

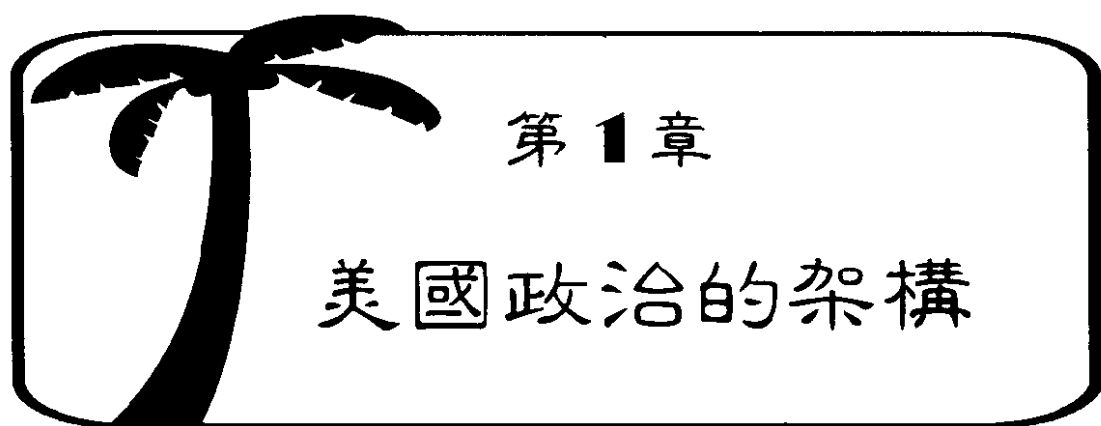
州政府與地方政府組織 328

州政府與地方政府的角色 330

現代聯邦主義的弊病 332

聯邦主義的轉型 335

〔附 錄〕美國憲法—————341



對於「政治」這個名詞的定義有許多種，但一般人大都同意它是涉及治理社會的一種活動。大衛·伊士頓 (David Easton) 深信政治「係試圖影響社會生活和公共政策導向的活動」^①。他更強調，政治不僅只是權力的爭奪，同時還牽涉到一個社會的目標與走向。美國通常被描述為「自由民主」(liberal democracy) 的國家，在這樣的社會裏，當言論與結社的自由受到鼓舞時，將會有更多公開與積極的政治活動運作，這與專制社會中壓抑群眾表達不同政策的現象呈現明顯的對比。作為一個多元的社會，美國擁有成千成萬追求本身利益及目標的派系，是以研究美國政治可被視為檢視各團體相互競爭以影響政府各機制並促使政策的產出能反映他們偏好與目標的持續過程。

美國人民

任何對於美國政治的探索都必須以美國人民作為個人以及團體與政府政策的相互影響為考量的出發點。現今兩億五千三百萬的人口已

使美國成為世界大國之一。在一八〇〇年美國僅有五百萬人口，但兩個世紀來的擴增已超過二十世紀人口成長數的三倍（參見表 1.1）。

表 1.1 美國人口的成長 (1790-1990)

1790	3,929,214
1810	7,239,881
1830	12,860,692
1850	23,191,876
1870	38,558,371
1900	75,994,575
1920	105,710,620
1940	131,669,275
1960	179,323,175
1980	226,504,825
1990	250,000,000

資料來源：J. MacGregor Burns, J. W. Peltason and T. E. Cronin, Government by the People Bth Edition (Prentice-Hall, 1987), p.12.

移民是解釋美國人口快速成長的主要因素。約翰·甘乃迪 (John F. Kennedy) 曾說美國是「一個移民的國度」，除了本土的美國印地安人外，美國人民都是移民的後代。一九二〇年搭乘五月花號來到美國的拓荒者多為來自歐洲的宗教流亡者，而早期殖民者也多具備清教徒背景與自由主義、反抗權威的傳統。所謂的「白種盎格魯撒克遜清教徒 (White Angin-Saxon Protestants)」現在在數量上儘管是少

數，但就權力地位而言，在美國社會仍具舉足輕重的份量。美國的異質性與種族團體的分歧即源自於十九世紀的移民開放政策。從一八一五年到一九一四年有將近三千萬新移民者來到這個國家；在十九世紀的前半期，大部份移民多由英國、愛爾蘭和德國航行而來，但到了一九〇〇年，超過三分之一來自南歐及東歐。

當許多貧窮又操著不同口音的移民到達東岸的港口時，恐懼和敵視的情緒不斷被挑起，特別是第一次世界大戰結束後限制入境的規定開始生效。一九二〇年代，各國籍的移民配額都是固定的，但批評者認為這些規定獨厚北歐移民，並於一九七六和一九八〇年修訂。其中規定每年總移民數限定為二十七萬人，任何單一國家不得超過兩萬人。優惠待遇僅限於美國居民的家人。此項改革最主要的影響是北歐移民潮減少，亞洲移民數量則增多（參見表 1.2 及 1.3）。國會復於一九九〇年通過了一項主要移民法規，其中增加了簽證的總額，允許更多的歐洲移民遷入，同時給予具特殊技能者優先考慮。一九八〇年，難民法建立了接納來自古巴、越南和海地難民入境的程序，結果造成超過七十五萬名難民入境美國，此數目在往後數年更曾加倍出現。同時美國境內更產生數以萬計的非法移民，而絕大部份是來自邊境外的墨西哥。經過數年的激辯，國會終於在一九八六年通過了「移民改革及控制法」。其中規定加強邊境巡邏員警的人數，給予於一九八二年一月之前入境的非法移民特赦和永久居留權，懲處知法犯法的非法移民僱主，以及有限度地准許墨西哥工人入境作短暫性的工作。總之，由於這些合法或非法的移民，現今美國人口中約有十分之一為外國出生者。

表 1.2 美國的移民人數 (1820-1990)

	1820-1978	1961-1970	1971-1980	1981-1989	1990
(以千計)	總數	總數	總數	總數	總數
總數	48,664	3,321.7	4,493.3	5,801.6	1,536.5
歐洲	36.203	1,123.4	801.3	593.2	112.4
亞洲	2,855	427.8	1,633.8	2,478.8	338.6
美洲	9,051	1,716.4	1,929.4	2,537.5	1,043.4
非洲	131	29.0	91.5	156.4	35.9
紐西蘭	120	19.6	19.6	12.1	1.8
其他	307	5.7	17.7	23.5	4.5

資料來源：一九九二年美國統計摘要，頁 11。

表 1.3 1975 年移民法前後的移民來源

1965 (以千計)		1990	
1. 加拿大	38.3	1. 墨西哥	679.1
2. 墨西哥	37.9	2. 薩爾瓦多	80.2
3. 英國	27.3	3. 菲律賓	63.8
4. 西德	24.0	4. 越南	48.2
5. 古巴	19.7	5. 多明尼加	42.2
6. 哥倫比亞	10.8	6. 瓜地馬拉	32.3
7. 義大利	10.8	7. 韓國	32.3
8. 多明尼加	9.5	8. 中國	31.8
9. 波蘭	8.4	9. 印度	30.7
10. 阿根廷	6.1	10. 前蘇聯	25.5

資料來源：John P. Carney, *Nation of Change* (Canfield Press, 1975), p. 10 and Statistical Abstract of the United States, 1992, p. 11.

絕大多數移民來到美國的主要動機無非是企盼尋求較其在祖國更好的生活水準。特別是對於生活在階級分明、個人生活水準停滯不前的歐洲人民而言，口耳相傳之下的美國無疑是提供他們機會的最大誘因。他們之中有些人寧願冒著搭乘廉價蒸汽船的危險，也甘願脫離東歐的專制政府統治而尋求政治或宗教自由。

這些移民習慣居住在東岸城市一些自制的社區內，並且大多保留舊有的語言、服裝及習俗。經過世代交替後，這些族群逐漸融入美國社會，但卻能產生他們自己的政治領袖並保有自己的種族色彩。儘管緊張甚至暴力衝突時有所聞，令人覺得不可思議的是如此衆多具備不同的背景的移民卻未曾帶來更多的社會與政治不安。無怪乎美國能被稱作是「民族的大融爐」。

佔百分之十二美國人口的黑人階級是較難融入美國社會的族群。美國早期奴隸制度的遺產和隨後阻隔黑人參政的行爲，使得種族隔離的現象早已不足爲奇。然而到了一九八〇代美國黑人的地位日趨重要，黑人服公職的數量亦日增。相較於一九七〇年僅有一千四百七十九名黑人公職人員、一九八〇年有四千九百六十三名、一九八四年有六仟零五十六名，到了一九九一年已擴增到七千四百四十五名^②。其中增加最多的是一九六〇年之後的南方，因爲直到六〇年代，種族隔離政策在南方仍是公開而普遍的。最能代表這項改變的是於一九八九年十一月維吉尼亞州的州長選舉，一位黑人奴隸的後代道格拉斯·瓦德 (Douglas Wilder) 成爲美國史上第一位民選的黑人州長。而在一九九二年改選的第一百零三屆國會中亦有三十八位黑人當選成爲聯邦衆議員，更值得一提的是卡羅·摩斯里·布朗 (Carol Moseley Braun) 更成爲自一九七八年以來第一位黑人參議員，也是第一位黑人女性參議員（參見表 1.4）。最富戲劇性的轉變當屬黑人當選市長的數目由一

九七二年的八十六位到現在已超過三百位。其中幾個主要的大城市如華盛頓特區、費城、洛杉磯、底特律、亞特蘭大及巴爾的摩都曾有過黑人市長。一九八九年紐約市市長選舉中，大衛·丁肯士 (David Dinkins) 於民主黨黨內初選擊敗已連任三次的市長艾德·科克 (Ed Koch) 並繼而成爲紐約市第一任黑人市長，即被視爲黑人參政的里程碑。甚至如西雅圖和新罕芬等黑人人口相對稀少的城市同樣能由黑人候選人當選市長就更教人稱道了。自從一九六五年「投票權利法案」賦予聯邦政府監督任何運用歧視性手段以限制選民登記投票的地區後，數以百萬的黑人得以享有投票權。尤有甚者，一九八四年和一九八八年的總統初選中，黑人牧師傑西·傑克森 (Jesse Jackson) 鼓舞更多黑人參與政治，更將此運動提昇至頂點。

表 1.4 聯邦國會中的黑人議員

會 期	參 議 院	衆 議 院
80(1947-49)	0	2
85(1957-59)	0	4
90(1967-69)	1	5
95(1977-79)	1	16
100(1987-89)	0	22
101(1989-91)	0	24
102(1991-93)	0	25
103(1993-95)	1	38

註 解：不包含哥倫比亞特區的代表

資料來源：Congressional Quarterly Guide to Congress, 4th Edition, 1991, p.70 3, updated to include 103rd Congress.

黑人政治權利的增加與過去十年來黑人經理人才、黑人職業專門技術人才以百分之五十二的比率成長等現象必須受制於一個事實，亦即黑人與白人中等收入的差距較之七〇年代末期更加擴大，主要係歸因於黑人尚未自八〇年代末期的蕭條中復甦過來。在八〇年代末期，約有三分之一黑人家庭擁有中等階級至少三萬二仟元的收入，同時期卻有百分之七十的白人家庭達到此等標準^③。而這些約佔全黑人人口四分之一的較為成功的黑人家庭大多住在城市的郊區，與那些日益增加的，身處毒害、暴力、非法以及愛滋病陰影圍繞的城市中心的所謂下等階級黑人呈現了強烈的對比。如此的矛盾於一九九二年夏天洛杉磯暴動中白人警察被控攻擊黑人朗尼·金恩 (Rodney King) 一案再次顯現。

美國境內快速激增的少數族群是西語系人口（主要係智利人或墨裔美籍人、古巴人、波多黎各人和多明尼加人）。美國約有兩千二百萬西語系人口，而黑人則佔三千萬。合格的移民中約有百分之四十二係西語系移民而且平均年齡為二十三歲。是以論者認為到公元二千年，西語系人口將佔達到三千五百到四千萬或佔美國總人口的百分之十一到十二。「投票權利法案」亦使西語系人口獲益非淺，因為它禁止識字測驗 (literacy tests)，同時亦要求各州於投票時提供除英語之外的語言輔助。在一九九三年有四千零四位西語系公民獲選公職^④，另有十九位候選人得以成為第一百零三屆聯邦國會議員。西語系人口的領導人視日益增多的選民參與為未來的主要工作。

得利於聯邦法院對「投票權利法案」的解釋，促使十三個州重新劃分國會選區地圖以提供少數族群最大機會推選代表其種族背景的候選人，黑人和西語系族群才得以獲得實質的聯邦眾院代表。

變動的社會

不論就地理上或社會上而言，美國始終是一個變動的社會。這兩個層面的變動性與拓荒者飄洋過海為求生活水準改善與建立美好未來的信念息息相關。大約有百分之十八的美國人每年會搬一次家，據估計有超過四分之一的美國人居住在非其出生的州。

就區域性而言，主要的遷移趨勢是向西。美國精神的傳奇即是果決的拓荒冒險者的西部開拓史，而他們向中西部和西岸艱苦鋪陳出的路徑，也為日後成千上萬企求希望與機會的後世所分享。美國西部（特別是加利福尼亞州、奧勒崗州、華盛頓州及亞利桑那州）人口在二十世紀前半葉以百分之五百的比例激增，而同時期的新英格蘭區為百分之六十七。在一九八〇年與一九八五年間，位處南方與西方「太陽帶」各州創造了超過百分之九十的總人口數成長。同時期美國全國人口成長率為百分之五點四，但在幾個州卻有高額的成長如阿拉斯加州（29.7%）、亞利桑那州（17.2%）、內華達州（16.9%）、佛羅里達州（16.6%）、德州（15%）、猶他州（12.6%）以及科羅拉多州（11.8%）。

而在密西根州、俄亥俄州、愛德華州、賓夕法尼亞州、西維吉尼亞州及哥倫比亞特區則呈現人口的減少。如同圖 1-1 所顯示，這個趨勢將至少再持續十年。尤有甚者，隨著人口分佈的變遷，政治權力將由長久以來屬於新政自由主義重鎮的東北部各大城市移轉到較為保守的南方和西部。一九八〇年所作的人口普查反映出為因應地理區的變更連帶引發眾議院席次的重分配，同時更導致東北部代表喪失九席，中西部代表亦喪失八席，相反地，南部代表則增加八席，西部代表則加九席（含佛羅里達的四席與德州的額外三席）。而一九九〇年人口普查之後亦反映了類似議重分配的結果。例如加州人口的成長已超過三千