

# 国会政体

[美国] 伍德罗·威尔逊 著

黄泽萱 译

## 美国政治研究

### CONGRESSIONAL GOVERNMENT

A  
STUDY  
IN  
AMERICAN  
POLITICS

Woodrow Wilson



[美国] 伍德罗·威尔逊 著  
黄泽萱 译

# 国会政体

美国政治研究

CONGRESSIONAL  
GOVERNMENT

A  
STUDY  
IN  
AMERICAN  
POLITICS

Woodrow Wilson

图书在版编目 (CIP) 数据

国会政体：美国政治研究 / (美) 伍德罗·威尔逊 (Woodrow Wilson) 著；  
黄泽萱译。—南京：译林出版社，2019.9

(国家与法丛书/高全喜主编)

书名原文：Congressional Government: A Study in American Politics

ISBN 978-7-5447-7215-0

I. ①国… II. ①伍… ②黄… III. ①议会—研究—美国  
IV. ①D771.223

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 312133 号

国会政体：美国政治研究—[美国] 伍德罗·威尔逊 / 著 黄泽萱 / 译

责任编辑 刘 免 冯 静  
装帧设计 周伟伟  
校 对 蒋 燕  
责任印制 单 莉

原文出版 Houghton Mifflin Company, 1885  
出版发行 译林出版社  
地 址 南京市湖南路 1 号 A 楼  
邮 箱 yilin@yilin.com  
网 址 www.yilin.com  
市场热线 025-86633278  
排 版 南京展望文化发展有限公司  
印 刷 恒美印务(广州)有限公司  
开 本 850 毫米 × 1168 毫米 1/32  
印 张 9.125  
插 页 4  
版 次 2019 年 9 月第 1 版 2019 年 9 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 978-7-5447-7215-0  
定 价 68.00 元

版权所有·侵权必究

译林版图书若有印装错误可向出版社调换。质量热线：025-83658316

此为试读，需要完整PDF请访问：[www.ertongbook.com](http://www.ertongbook.com)

## 主编序

国家与法是一个老而新的问题，在西方自不必多说，即便在中国，自晚清新政以降也是屡被提起，成为变法改制的基础。一百七十余年，这个问题之于中国，既是思想理论，更是制度实践。

我在北京航空航天大学人文社科高等研究院主持的两套丛书，多与国家和法的中西沟通有关，现今南迁沪上，创建上海交通大学“宪法与国家治理研究中心”，学术之心未死，依然耿耿于怀，遂召集青年学子，遴选一些西方宪法与法治交集的著述，翻译成册，陆续出版，试图打通宪法学与法治理论的各自狭隘学科藩篱。

值得庆幸的是，地处江南的译林出版社，对于我的这个翻译计划非常支持，他们这些年来在保持文艺翻译优势的前提下，逐渐向法政社科进军，成绩斐然，开始凸显南派法政译文出版物的飞扬灵动之光彩。我们两家一拍即合，才有“国家与法”丛书的面世，但愿我主持的这套译丛在厚重典雅方面能够给它以辅助之功。

当然，需要感谢的还有译者诸君，他们不计现今大学科研评估体制之“工分”约束，慨然从事此等又苦又累的译事，我非常珍

惜他们的劳作,内心视为是对我和出版社的支持,尤其是对中国法治事业的支持。感谢北京航空航天大学人文社科高等研究院对本丛书的支持。

南有樛木,葛藟萦之。

乐只君子,福履成之。

是为序,与诸位同怀共勉!

高全喜

2017年6月12日于沪上寓所

## 中文版序

生活在一个世纪前的中国人对伍德罗·威尔逊的名字应该不会感到陌生。第一次世界大战结束那年(1918),威尔逊发表了著名的“十四点和平原则”,呼吁在战后建立一个长治久安的国际秩序,其中包含的“民族自决”原则对中国人尤其具有吸引力。我们甚至可以说,这一原则和中国在巴黎和会遭遇的外交失败,共同促成了“五四运动”的发生,“五四运动”则代表了中华民族的集体觉醒。一个世纪过去了,民族自决仍然是国际关系的基本原则之一,而威尔逊是这一原则的提出者之一,另外一位是列宁。

威尔逊同样也改写了美国历史。他于1913—1921年任美国总统,而这八年恰好是美国“崛起”的关键年代。在国内,他延续了西奥多·罗斯福开启的强总统执政风格,乘进步主义改革之风,针对美国在工业化时代出现的种种弊端,在经济管制、金融管理、反对垄断、劳资关系、促进公共福利和政府组织改革等方面实施了一系列的“新政”,成就斐然,影响久远。在国际上,他在西半球推行“道德帝国主义”,扩张美国实力,并以捍卫民主为名,摒弃孤立主义外交传统,将美国带入一战之

中，用“十四点和平原则”挑战旧的帝国势力范围划分，为美国最终在二战后成为国际秩序的制定者创造了先例。尽管威尔逊的执政和他作为总统对非裔美国人所持有的种族歧视立场备受争议，2018年的一次民意测验仍然将他排列在美国伟大总统第二梯队的首位。<sup>1</sup>

为外界不太所知的是，在四十五位美国总统中，威尔逊是唯一一位“学者总统”。获如此称谓，并不仅仅因为他拥有哲学博士学位，也不是因为他曾经做过多年的大学教授和大学校长，而是因为他的确是一位名副其实的学者，在政治学、历史学和公共行政学等领域发表过极有影响力的学术著作。读者即将读到的《国会政体：美国政治研究》（以下简称《国会政体》）中译本便是威尔逊发表的最重要的一部关于美国宪制的研究作品。从政之前已经著作等身，从政之后仍然笔耕不辍，有相似或相近经历美国总统也许只有奥巴马，但奥巴马在学

---

1 根据2018年的一项美国总统影响力的研究，在四十四位总统的“伟大性”（greatness）排名中，威尔逊排在第十一位，次于林肯、华盛顿、富兰克林·罗斯福、西奥多·罗斯福、杰斐逊、杜鲁门、艾森豪威尔、奥巴马、里根和林登·约翰逊。在同项测验的“民意反映最为分化”（most polarizing）的排名中，威尔逊居第十二位。Brandon Rottinghaus and Justin S. Vaughn, “Official Results of the 2018 Presidents & Executive Politics Presidential Greatness Survey”. 参见：<https://sps.boisestate.edu/politicalscience/files/2018/02/Greatness.pdf> [2018-02-28]。

术成就和学术影响力方面，无法与威尔逊相提并论。<sup>1</sup>

《国会政体》是威尔逊的第一部学术专著，也是美国本土学者在19世纪后期写出的第一部研究美国政府体制的专著。这部著作其实是威尔逊于1882—1884年在约翰·霍普金斯大学攻读博士的毕业论文，写于1884年，1885年1月由霍顿米夫林出版公司首次出版，当时威尔逊刚满二十九岁。在这部著作中，威尔逊以英国议会作为参照，用清楚而生动的语言细致描述了美国国会的组织与立法进程，历数美国国会一权独大给美国政治带来的体制弊端，对制宪之父们引以为豪的制度发明——三权分立与制衡——提出了严厉、公开的批判。《国会政体》出版之后，很快被正在起步的美国政治学奉为该领域的奠基作品之一，至1900年，该书已经重印了十五次，彰显出其受欢迎的程度。<sup>2</sup>即便在21世纪，尽管美国政体与政治（包括

---

1 奥巴马在2006—2017年之间，在同行评议的学术期刊上发表过十三篇学术论文，包括2017年在《科学》(Science)期刊上发表的关于洁净能源政策的文章。参见：<https://www.insidehighered.com/news/2016/07/13/president-obama-publishes-journal-article>；<http://science.sciencemag.org/content/early/2017/01/06/science.aam6284> [2018-01-20]。

2 在该著1900年版中，威尔逊新写了一个简短的前言，使用的标题是“第十五版前言”，但历史学家认为，这里的“第十五版”，应该理解为“第十五次印刷”，因为威尔逊从未对最初版本的内容和文字做任何改动，而只是在1900年版的前言中提及了美国政治自1885年以来发生的变化。

联邦政府三权之间的权力比重)的实际运作与威尔逊写作的时代相比早已发生了巨大的变化,《国会政体》的影响力依然不减,仍然被美国大学研究生项目列为美国政治史和宪法研究的必读经典书目。

年轻的威尔逊为何会写作《国会政体》?《国会政体》对美国政治和宪制研究有什么历史和现实意义?我们今天为什么有理由去读它?对于大量的威尔逊研究者来说,这些问题相对于威尔逊的总统岁月来说并不是重要的。但如果我们换一种研究威尔逊的角度,选择从美国宪制发展和美国政治学科演进的角度去看问题,会发现《国会政体》和威尔逊的其他相关写作可以为我们提供极为丰富的信息,对我们理解美国政治体制在19和20世纪交汇时代的成长与转型,对我们认识威尔逊等美国知识分子如何在巨变时代的制度转型中扮演“国家建构者”的角色,对我们了解现代美国社会科学在19世纪起步阶段所经历的曲折与磨难,都具有极为重要的启发意义。换言之,《国会政体》在生动讲述美国政治如何在19世纪末陷入难局的同时,也在多种层面上向我们暗示美国为何最终能够转型,从而走出难局。

译者黄泽萱教授与我素不相识,她通过我先前在北京大学的学生杨钊教授联系上我,约我为本书中文版写一个序。我

开始并不知道自己是否能够胜任，但收到她寄来的厚厚一摞译稿之后，我很是感动。学术著作的翻译是一件极为艰辛的工作，而翻译19世纪的美国政治学著作，难度更大，不亲身体会，难以了解其中的辛苦与乐趣。我钦佩黄教授的勇气，欣赏她愿意耗费如此的精力和时间去“挖掘”美国宪制研究原典的“金矿”，于是答应了她和译林出版社的约请。在这篇简短的序言中，我想大致勾画威尔逊的学术经历轮廓，重点讨论《国会政体》及他的其他两部相关研究——《美国内阁制政府》(*Cabinet Government in the United States*)和《美国宪制政府》——以帮助读者更好、更透彻地欣赏《国会政体》及其在美国政治制度史学史上的意义。

## I

从威尔逊的学术创作光谱来看，《国会政体》是他最重要的美国宪制研究作品，但不是他在这一领域的处女作，也不是收官之作。要理解威尔逊写作《国会政体》的历史背景，我们需要简单回顾一下他的成长经历以及与《国会政体》密切关联的《美国内阁制政府》(以下简称《内阁制政府》)的写作。

威尔逊于1856年12月出生于弗吉尼亚州，此时距美国内

战(1861—1865)的爆发不到五年,由此可见,威尔逊的童年是在美国历史上最血腥的内战年代中度过的。他的青少年时代则是与内战之后的重建时期(1863—1877)相伴。在这期间,他和全家跟随作为牧师和神学教授的父亲辗转于南部各州,见证了重建政治在南部州的演绎。也许是因为这个特殊的经历,威尔逊从很早就开始关注政治。1873年,十七岁的威尔逊进入位于北卡罗来纳州的戴维森学院,一年之后北上,转入同为长老会教派体系、位于新泽西州的普林斯顿大学就读。在完成四年大学学业之际,威尔逊写作了题为《内阁制政府》的本科毕业论文,并将论文投给《国际评论》(*International Review*)期刊。1879年8月,《内阁制政府》论文得以发表,成为威尔逊学术生涯中发表的第一篇论文。

《内阁制政府》篇幅不长,本身并不是一篇内容扎实的实证研究,更像是一篇火药味十足的政治评论,但其对美国国会众议院立法程序的描述和批判却给读者留下深刻的印象。《内阁制政府》的内容可大致总结如下:威尔逊开篇便提醒国人,美国政治遭遇了信任危机,因为伟大政治家的缺乏和国会的“轻率与愚蠢”,导致美国人不仅失去了对掌权者的信任,也失去了对政府原则的信任;在威尔逊看来,激进重建(Radical Reconstruction)赋予南部黑人以选举权的做法是极为错误的,

酿成了当时美国政治中的一个“弱点”，<sup>1</sup>但真正对美国政体形成威胁的却是因国会的集权而产生的体制“暴政”，即国会同时掌握了联邦政府的立法权和行政权；与此同时，国会的立法过程显得混乱无序，没有统一的目标和意志，立法权被分散到众议院的数十个常设委员会手中，而常设委员会的立法讨论又是以不公开的方式进行的，这些委员会既不对公众负责，也不对联邦行政部门负责，联邦政府因此变成了一种既不负责，也不问责的政府；<sup>2</sup>相比之下，英国议会的内阁制则呈现出另外一种政体模式：政府的部门首长都是由议会下院多数党的领袖人物担任，因为他们同时也是下院议员，所以他们能够参与立法，并用专门知识对立法提供引导和咨询，内阁制因此也成为一种负责任的政府模式。<sup>3</sup>在对英美体制进行比较之后，威尔逊对美国政体的弱点进行了猛烈的批判：国会议员各自抱有私利，包括总统在内的行政部门首长被排除在立法程序之外，

---

1 这里，我们看到生长在南部的威尔逊在政治上分享许多南部白人的重建观，对由激进重建带来的黑人选举权（black suffrage）非常痛恨，认为刚刚获得解放的黑人不配享有参与政治的权利。这一观点在威尔逊的其他写作中多次表露出来。

2 Woodrow Wilson, “Cabinet Government in the United States” in Woodrow Wilson, *Selected literary and political papers and addresses of Woodrow Wilson* (Volume I). New York: Grosset & Dunlap, 1926—1927, pp. 2—8.

3 *Ibid.*, pp. 9—10, 16—17.

国会无法形成统一的立法目标，也无法从全国利益的高度来协调各自为政的地方和群体利益，在缺乏公开辩论、公众监督的情况下，国会常设委员会所垄断的立法活动就变成了一种纯粹的议员之间的利益交换活动。<sup>1</sup>在威尔逊看来，美国体制面临的“万恶之首”(capital evil)是立法部门对行政部门的权力的侵占，<sup>2</sup>为此他呼吁，美国人需要做出一个决断，要在一个负责的内阁制政府与一个不负责任的“委员会政府”(committee government)之间做出选择，如果不对现有政体进行改造或错过改革的时间，“我们的危险将会吞噬我们，我们政治的疾病将会变成不治之症”。<sup>3</sup>

二十二岁的威尔逊为何会选择国会政治作为本科论文的题目？大部分的传记作者没有探讨这个问题。根据我的阅读，我认为有两个直接的原因：一是重建政治的影响，二是英国学者白芝浩(Walter Bagehot)的写作的影响。如前所述，威尔逊的青少年是在重建的大背景下度过的，虽然在他写作本科毕业论文的时候，重建已经结束两年，但由内战和重建带来的南北之间的政治创伤远未愈合，激进重建对于南部白人来说仍然

---

1 Woodrow Wilson, "Cabinet Government in the United States", pp. 13-15.

2 Ibid., pp. 25-27.

3 Ibid., p. 29.

是一种挥之不去的阴影。重建是内战之后美国社会的不同力量——包括前南部邦联势力、执掌联邦政府的共和党（和党内各派）、民主党、从内战中获得解放的非裔美国人、在内战中被剥夺了奴隶财产的前奴隶主、国会、总统、联邦最高法院、州政府，甚至联邦军队等——围绕如何在战后建立一个新的宪制秩序、经济秩序和种族关系秩序而进行的一场长达十四年之久的政治交锋；整个过程跌宕起伏，波折不断，使得重建从最初的由林肯和温和派共和党人预想的一场有限的宪制秩序调整转化为一场由激进派和温和派共和党人联手领导、前奴隶积极参与的“伟大的宪制革命”，其结果是改变了战前以二元联邦制为特征的宪制秩序，建立了联邦政府在保护公民权方面的崇高权威，并将战前由白人独享的政治参与权通过黑人选举权的强制实施变成一种跨种族民主的实践。<sup>1</sup>简言之，重建——尤其是1867—1876年间的激进重建——是美国政治史的一场革

---

1 关于重建宪制史的代表性研究，参见：Eric Foner, *Reconstruction: America's Unfinished Revolution, 1863—1877*. New York: Harper & Row, 1988, Chapters 2, 5—6; Michael Les Benedict, *A Compromise of Principle: Congressional Republicans and Reconstruction, 1863—1869*. New York: W.W. Norton, 1974; Eric McKittrick, *Andrew Johnson and Reconstruction*. Chicago: University of Chicago Press, 1960; Xi Wang, *The Trial of Democracy: Black Suffrage and Northern Republicans, 1860—1910*. Athens: University of Georgia Press, 1997.

命，正好发生在少年威尔逊心智成长的年代，所以令他记忆深刻。作为南部白人，威尔逊无疑分享了南部白人社会对重建政治的反感以及对黑人选举权的坚决反对，但令他感到最不能接受的是国会权力在激进重建时期的无限增大以及国会对总统权力的蔑视。1868年，共和党国会曾对民主党人总统安德鲁·约翰逊以违反国会法为罪名进行弹劾并在参议院进行审判，虽然最终约翰逊以一票之差逃过了被解职的惩罚，但在威尔逊眼中，对约翰逊的弹劾与审判给总统职位的尊严和权威都造成了不可弥补的伤害。约翰逊之后的总统基本上都听命于国会，无法展示出林肯时代的总统权威。<sup>1</sup>在威尔逊看来，这种“强国会”“弱总统”的政体模式是美国宪制发生了异化的表现，也是美国政体相对于英国政体来说更为失败的体制原因。揭示美国政体的失败根源，便成为威尔逊自诩

---

1 约翰逊之后的几任总统——尤利西斯·S. 格兰特（Ulysses S. Grant, 1869—1877年在任）、拉瑟福德·海斯（Rutherford Hayes, 1877—1881年在任）、詹姆斯·加菲尔德（James Garfield, 1881年在任）和切斯特·亚瑟（Chester Arthur, 1881—1885年在任）都是共和党人，但都出于各自的原因一直处于弱势地位，史称“弱总统”。当威尔逊写作《内阁制政府》的时候，正值海斯执政期间，虽然他的当选是1876年总统大选僵局之后共和、民主两党的“妥协”的结果，他并不是一味扮演“弱总统”的角色；相反，海斯在一系列问题上与国会进行了针锋相对的权力斗争。参见：Xi Wang, *The Trial of Democracy: Black Suffrage and Northern Republicans, 1860—1910*. Athens: University of Georgia Press, 1997, Chapter 4.

的使命。

如果没有英国学者白芝浩的著作《英国宪制》(*The English Constitution*)在1867年的发表并在19世纪70年代初被引入美国,我们可能也不会看到《内阁制政府》的写作。1865—1867年间,白芝浩在伦敦《双周评论》(*Fortnightly Review*)上发表系列文章,讨论英国宪制的结构与运作,题目包括内阁政府、王室、下议院、上议院、财政立法、英国宪制史等,并且还将英美宪法做了对比。这些系列文章在1867年结集出版,立刻成为了解英国宪制的畅销书,1870年代初被引入美国之后,也吸引了年轻的威尔逊。<sup>1</sup>威尔逊不仅成了白芝浩的忠实读者,而且将他视为导师与偶像,甚至在文风上也刻意模仿白芝浩的笔调——直白,洗练,警句连连。<sup>2</sup>重建后期,

---

1 Walter Bagehot, *The English Constitution* (1st ed.). London: Chapman & Hall, 1867. 白芝浩将英国宪制作为一种理想的政府模式,然而,就在该书出版的1867年,英国进行了19世纪的第二次议会改革,扩大了选民队伍,一部分工人阶级成员也被纳入选民范围之内,为此白芝浩感到非常意外,并在1872年本书第二版的前言中对英国宪制的前景表示担忧。白芝浩的这一忧虑也为威尔逊所分享,因为他一直认为重建赋予黑人以选举权是一个严重的错误,在这个问题上,他忠实地反映了19世纪后期南部白人的政治观点。

2 这一点为许多威尔逊的研究者所注意到,譬如, Arthur S. Link, "Editorial comments", in Woodrow Wilson, *The Papers of Woodrow Wilson* (Volume 4), ed. Arthur S. Link. Princeton: Princeton University Press, 1968, p. 6.

从共和党内分离出来的以知识分子为主体的自由派共和党人 (Liberal Republicans) 也曾就重建的宪制问题大发议论, 但他们的批评多集中在对格兰特政府的执政和黑人选举权带来的问题之上,<sup>1</sup> 而威尔逊则从白芝浩的著作中获得灵感, 选择从制度层面去探讨当时美国体制陷入乱象之中的原因, 把矛头指向大权在握的国会。此刻的威尔逊在写作上还处于“照葫芦画瓢”的阶段, 他借用白芝浩对英国体制进行剖析的思路与视角, 来剖析和批评美国体制, 虽然他开出的药方——将内阁制政府模式引入美国国会——显得过于简单和一厢情愿, 但在当时提出这一点仍然是需要有勇气的。

## II

如果将 1879 年出版的《内阁制政府》与 1885 年出版的《国会政体》做比较, 我们会发现, 两者在主题、内容和论点上有密切的联系, 我们甚至可以说, 《内阁制政府》是《国会政体》的先声, 《国会政体》则是《内阁制政府》的扩增版, 其结

---

1 John G. Sproat, *The Best Men: Liberal Reformers in the Gilded Age*. Chicago: University of Chicago Press, c1968, reprint, 1982; Xi Wang, *The Trial of Democracy*, Chapter 3.