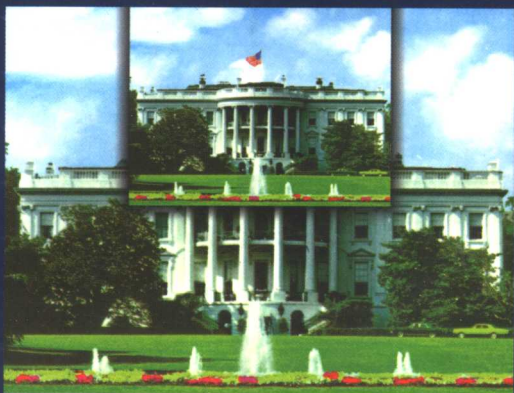


李道揆 著

# 美国政府 和 美国政治



(下册)



商务印书馆



# 美国政府和美国政治

(下 册)

李道揆 著

商 务 印 书 馆

1999年·北京

# 目 录

第一版前言 .....	1
第二版序言 .....	3

## 第 一 编

第一章 美国宪法 .....	6
第一节 宪法产生的背景 .....	7
第二节 宪法的制定 .....	15
第三节 批准宪法的斗争 .....	28
第四节 宪法的改变 .....	34
第五节 宪法确立的社会制度 .....	44
第六节 宪法规定美国政治制度的基本原则 .....	47
第七节 对宪法的评价 .....	66
第二章 舆论和政治参与 .....	73
第一节 舆论的定义 .....	73
第二节 舆论的形成 .....	74
第三节 反映舆论的重要工具——民意测验 .....	86
第四节 舆论在美国政治生活中的影响和作用 .....	92
第五节 “自由派”和“保守派” .....	97
第六节 公民参政 .....	102
第三章 大众传播媒介 .....	107
第一节 大众传播媒介的历史和现状 .....	107
第二节 大众传播媒介的特征 .....	120
第三节 言论和出版自由及其限制 .....	130

第四节	政府同大众传播媒介的关系 .....	144
第五节	大众传播媒介对美国政治的影响 .....	146
第四章	政党 .....	153
第一节	政党的兴起和演变 .....	153
第二节	两大政党对美国政治的垄断 .....	159
第三节	两党制长期存在的原因 .....	166
第四节	美国何以未出现强大的工人阶级政党 .....	170
第五节	两大党的组织 .....	178
第六节	两大党的特征 .....	183
第七节	小党或第三党 .....	188
第八节	两大党的区别 .....	191
第九节	两党的衰落和前途 .....	196
第五章	选举和竞选 .....	204
第一节	两种选举 .....	205
第二节	选举权的扩大和普及 .....	207
第三节	选民投票率 .....	212
第四节	公职候选人提名 .....	217
第五节	总统候选人提名程序 .....	222
第六节	总统选举 .....	232
第七节	竞选 .....	236
第八节	金钱和选举 .....	246
第九节	选举同政党政治和政府政策 .....	262
第六章	利益集团 .....	274
第一节	什么是利益集团 .....	274
第二节	利益集团的兴起和发展 .....	276
第三节	利益集团的类别 .....	282
第四节	外国利益集团在美国的院外活动 .....	296
第五节	利益集团怎样影响政策 .....	301
第六节	对利益集团的管制 .....	310

## 第 二 编

第七章 国会 .....	314
第一节 美国国会的特点 .....	314
第二节 美国国会的演变 .....	317
第三节 国会议席的分配和选区划分 .....	324
第四节 国会议员 .....	329
第五节 美国国会的组织 .....	342
第六节 国会的职能和权力 .....	362
第七节 国会的立法程序 .....	378
第八章 总统 .....	390
第一节 总统制的建立:制宪者们的设计 .....	391
第二节 总统的连任、继任和免职 .....	396
第三节 总统职位的演变 .....	401
第四节 总统的职能、权力及其限制 .....	406
第五节 总统的助手和辅助机构 .....	433
第九章 联邦行政机构 .....	447
第一节 联邦行政机构的发展 .....	447
第二节 联邦行政机构的类别 .....	452
第三节 行政机构的职能和权力 .....	461
第四节 对行政机构的控制 .....	466
第五节 人事制度 .....	470
第六节 里根的改革 .....	478
第十章 联邦法院 .....	484
第一节 联邦法院的历史发展 .....	484
第二节 联邦法院的结构 .....	498
第三节 法官 .....	508
第四节 诉讼程序 .....	517
第五节 最高法院如何审理案件 .....	524

第六节	法院的权力及其限制 .....	529
-----	-----------------	-----

### 第 三 编

第十一章	联邦政府政策的制定 .....	536
第一节	谁是政策的制定者 .....	536
第二节	政策制定过程 .....	544
第三节	政策目标的一致、矛盾、妥协和变化 .....	561
第十二章	经济政策 .....	564
第一节	联邦政府经济政策的变迁 .....	564
第二节	联邦政府对经济的管理 .....	579
第三节	联邦政府的预算制度和预算程序 .....	590
第十三章	社会福利 .....	607
第一节	美国社会福利制度的演变 .....	608
第二节	社会福利制度的特点 .....	614
第三节	社会福利项目:社会保险 .....	617
第四节	社会福利项目:福利补助 .....	633
第五节	社会福利制度的成就和问题 .....	648
第六节	里根政府的改革 .....	654
第十四章	公民自由 .....	663
第一节	权利法案适用范围从联邦扩大到各州 .....	664
第二节	宗教自由 .....	667
第三节	集会和结社权 .....	682
第四节	刑事案件被告人的权利 .....	688
第五节	隐私权 .....	693
第十五章	公民权利 .....	699
第一节	黑人的苦难 .....	700
第二节	黑人为平等而斗争(I): 法院诉讼(1909—1954) .....	702
第三节	黑人为平等而斗争(II):	

直接行动(1955—1969) .....	709
第四节 黑人为平等而斗争(Ⅱ):	
积极参政(1970— ) .....	721
第五节 妇女争取平等权利的斗争 .....	732
续编 九十年代的美国政治 .....	745

## 附 录

一、独立宣言(1776年) .....	770
二、美利坚合众国宪法 .....	775
三、美国历届总统和国会一览表(1789—1989) .....	800
四、美国总统选举选票归属一览表	
(1789—1984) .....	813
五、参考书目 .....	825
六、部分术语译名对照 .....	832
 人名索引 .....	 839
题目索引 .....	850

## 图 的 目 录

1·1 邦联条款下的邦联政府 .....	13
1·2 三权相互制衡示意图 .....	56
4·1 美国两大政党演变示意图 .....	161
5·1 总统选举选民投票率(1860—1884) .....	213
7·1 国会在职议员在正式选举中的成功率 .....	331
7·2 总统在国会表决中取得的胜利(1953—1979) .....	371
8·1 总统在国会的得分 .....	433
8·2 总统办事机构示意图 .....	440
8·3 里根总统第一届任期的白宫办公厅指挥系统示意图 .....	443

9·1	美国政府(1985年5月)	454
10·1	美国联邦法院系统示意图(1984年)	501
11·1	政策制定过程:从最上层观察	547
	拉弗曲线	574
12·1	预算授权、承担义务、支出的关系(1987财政年度)	598
12·2	联邦预算程序的四个阶段	600
13·1	私人健康保险示意图	626。

## 表的目录

1·1	制宪会议关于各州代表权的表决	24
1·2	1790年13州人口	26
1·3	13州批准联邦宪法的情况	32
	联邦和州分权表	60
2·1	父母和子女在政党上的一致	76
2·2	宗教和政治见解:不同宗教信仰的北方白人 中自由派所占的百分比	80
2·3	盖洛普民意测验准确性记录	91
3·1	美国的大众传播媒介(1950—1984)	115—116
3·2	美国城市报纸的集中趋势	125
3·3	1982年美国最大的十一家报业集团	126
3·4	大众传播媒介广告收入及占广告总开支的百分比	129
3·5	各种大众传播媒介在广告总收入中所占的百分比	129
4·1	执政党对国会失去控制的一览表(1793—1989)	163
4·2	重要的第三党在总统选举中得票情况(1832—1980)	164
4·3	第三党在国会选举中取得的席位(1862—1982)	165
4·4	1980年共和党和民主党竞选纲领比较	193
4·5	1984年共和党和民主党竞选纲领比较	194—196
4·6	自称是民主党或共和党党员的选民政策倾向 (1980年)	197

4·7	民主党和共和党全国代表大会代表的政策观点比较 (1976年) .....	198
4·8	参议员支持劳工赞成立法的态度 .....	199
5·1	总统选举:传统的低投票率 .....	214
5·2	西方国家选民投票率(1960—1978) .....	215
5·3	各年龄组选民参加全国性选举的百分比 .....	216
5·4	1984年两大党全国代表大会代表名额的分配 .....	230
5·5	80年代各州总统选举人票数 .....	233
5·6	大党总统竞选开支限额和联邦政府补助 .....	254
5·7	登记的政治行动委员会增长表(1974—1984) .....	257
5·8	1984年政治行动委员会的收入和支出 .....	258
5·9	1984年选举年筹款最多的10个政治行动委员会 .....	259
5·10	1984年国会正式选举中PACs,向候选人捐款分类统计表 .....	261
5·11	1980年总统选举各集团投票情况 .....	266—267
5·12	选举同两党国会议席和州长的变化(1980—1986) .....	270
6·1	全国性非营利社团(1970—1983) .....	278
6·2	农业人口和农业就业人数(1930—1983) .....	287
6·3	农产品出口在美国出口中的地位 .....	289
7·1	国会政党正式领导职位和委员会的建立 .....	323
7·2	国会众议院议席的分配(第98—102届国会) .....	326
7·3	参众两院正式选举竞选费来源 .....	332
7·4	国会议员构成的部分情况 .....	337
7·5	第99届国会的常设委员会(1985—1987) .....	351—352
7·6	总统的否决 .....	369
7·7	结束辩论动议(1917—1977) .....	385
8·1	总统的否决(1789—1983) .....	419
8·2	条约和行政协定(1789—1979) .....	426
8·3	条约和行政协定(1940—1978) .....	426
8·4	白宫办公厅人员人数(1938—1983) .....	441

9·1	联邦政府付薪文职人员(1816—1983)	449
9·2	行政部建立时间和雇用文职人员数	453
9·3	联邦政府主要独立管制机构	457—459
9·4	适用功绩制的联邦文职人数表	472
9·5	联邦预算,1979—1984 财政年度	480
9·6	管制机构的变化(1981—1983 财政年度)	483
11·1	美国政府和社会机构掌权优秀人物的社会背景和特征 (1980—1981)	542
11·2	第二次世界大战后历届政府内阁级部长的主要社会背景	543
11·3	政府规划组织负责人:全面情况	556
12·1	新政立法(罗斯福第一届政府)	567—568
12·2	约翰逊的伟大社会立法	571
12·3	美国战后历次经济危机简况表	583
12·4	美国国防支出(1960—1986)	584
12·5	联邦预算(1940—1986)	594
12·6	1985 年最大的税收支出项目(估计数)	596
13·1	公共项目的社会福利支出在国民生产总值和政府预算支出 中所占的比重(1950—1984)	613
13·2	社会保障税税率(1950—1990)	619
13·3	工人赔偿覆盖的人数及支出(1940—1984)	630
13·4	联邦政府主要助学项目(1975—1984)	647
13·5	生活在贫困线下的人口和家庭数(1959—1983)	650
14·1	权利法案适用范围扩大到各州进程一览表	666
15·1	南方十一州选民登记(1960—1980)	717
15·2	民权运动大事记(1955—1968)	720
15·3	攻读学位的在校黑人和白人大学生人数(1960—1981)	722
15·4	民选黑人官员人数(1970—1984)	722
15·5	黑人在部分州的投票力量(1980 年)	725
15·6	黑人在部分城市的投票力量(1980 年)	726

## 方框目录

邦联条款同联邦宪法比较·····	29
宪法保障的个人自由·····	30
权利法案内容提要·····	34
二十六条修正案·····	40
民主党关于1980年全国代表大会的规则·····	228
国会政党组织(1981年)·····	346
宪法授予国会的权力·····	367
功绩制九原则(要点)·····	475
马伯里诉麦迪逊案(1803年)·····	488—489

# 第三编

## 第十一章 联邦政府政策的制定

本章将转入对政府政策的考察,除政策制定外,将考察国内政策的四个方面,即经济、社会福利、公民自由和公民权利。关于政策的制定,本章主要讨论三个问题:(1)谁是政策的制定者,即谁掌管美国;(2)政策是怎样制定出来的,即制定政策的过程;(3)制定出来的政策为什么是这样的,这涉及政策的目的是和方向,分歧和妥协,变化及其原因等。

### 第一节 谁是政策的制定者

从正式的和法律的角度说,美国的政策是由政府的立法、行政(包括军界)和司法三个部门制定的,更具体地说,是由政府最上层掌权者制定的。但是制定政策是一个耗费时间的复杂过程,在现代的美国尤其是这样。一个完整的政策制定过程的周期包括以下五个阶段:提出问题和政策构想;拟定各种供决策者选择的政策方案;政府制定出政策;执行政策和反馈;评价政策和修改政策,产生新的政策。在这个长期的政策制定周期中,政府是“直接决策者”,而参与和影响政策制定的则还有其他各种力量和角色,例如企业界、金融界、法律界、基金会、大学、新闻界、文化机构以及民间组织(妇女、种族、民族团体,工会等),等等。如果不把政策的制定作为一个周期来考察,则政策制定过程可以只包括确定问题、拟定供选择的政策方案和制定出政策三个阶段。这样,政府作为“直接决策者”就处于政策制定的后期阶段,各种社会力量和社会机构则积极

参与前两个阶段,并且发挥重要的乃至决定性的作用。因此,要回答谁是美国政府政策的制定者这个问题,就不能局限于考察政府最上层领导人,还必须考察社会机构的掌权者,考察两者之间的关系和后者在政策制定过程中的作用。

这一节只探讨政府机构最上层的掌权者和社会机构最上层的掌权者,以及两者之间的关系。社会机构掌权人物在政策制定过程中的作用将在下一节探讨。

美国著名政治学者托马斯·R·戴伊教授和社会学家G·威廉·多姆霍夫都对美国政策制定进行了深入的调查研究。戴伊以观点保守著称,多姆霍夫则是左派,虽然两人观点不同,但对于谁是政策制定者和社会机构掌权者在政策制定过程中的作用所依据的数据和得出的结论却极其相似。本章以下的讨论,多以他二人的著作为基础。<sup>①</sup>

## 一、社会机构的掌权者

### 经济力量的集中<sup>②</sup>

美国是一个高度发达的资本主义国家,在本世纪初进入垄断资本主义阶段以来,经济的集中和垄断日益强化,经济权力高度集中。以工业企业为例,在1980年,美国共有大约20万家工业公司,资产总共12000亿美元。其中100家最大的公司就控制全部工业资产的55%(6830亿美元),5家最大的公司(埃克森石油公司,通

---

<sup>①</sup> 二位学者著作甚丰。戴伊的新著是《谁掌管美国——里根年代》,1983年第3版(中译本由世界知识出版社于1985年出版)。多姆霍夫总其先前研究大成的著作是《如是权力:统治阶级控制美国的程序》,1978年版。

<sup>②</sup> 所引资料见托马斯·戴伊:《谁掌管美国——里根年代》,世界知识出版社1985年版,第24—34页。

用汽车公司,莫比尔石油公司,国际商用机器公司和福特汽车公司)控制全部工业资产的13%。而在1950年,100家最大的工业公司只控制全部工业资产的39.8%。而且这种集中的趋势还在发展。

这种集中现象,在电讯、运输和公用事业方面比工业更为突出。这几个产业的67000家公司中的50家最大公司控制了这些产业总资产的2/3。仅美国电话电报公司就拥有1000亿美元以上的资产,100万以上的雇员,是全世界最大的一家私人公司(均为1980年数字,下同)。

金融界的情况也是一样。全国17000家银行中,50家最大的银行控制全部银行资产的61%。3家银行(美洲银行,第一花旗银行和大通曼哈顿银行)控制着全部银行资产的19.4%。

在保险业方面,1890家公司中的50家控制了全部保险业资产的75%。其中两家(美国谨慎保险公司和大都会人寿保险公司)就控制了近1/4的保险业全部资产。

在投资银行中,15家最大的华尔街公司在美国经济中居于极为重要的战略地位。它们决定美国各企业公司以及州和地方政府可否、何时和在什么条件下出售其股票、债券和其他证券。

经济的集中,导致经济权力的集中。全国最大的几家公司控制着国民经济的各个部门。

### 谁控制公司

从法律上说,现代的公司是由董事会控制的。上述各大公司的财产大权掌握在大约4500名总经理、董事长和董事手中(总经理和主要副总经理同时兼任公司的“内部”董事,往往掌握着董事会的决策权)。这些董事(而不是股票持有者)决定公司的重大政策,选用执行这些决策的人员,甚至挑选他们的继承人。这些人是位居

美国企业最高层的人物——“掌权优秀人物”(elites)。<sup>①</sup>

以后大公司的控制权发生了重要变化。本世纪初,大公司是由富豪家族控制的。据估计,到1950年,企业界最上层掌权优秀人物中有30%是富豪家族的后嗣,到1980年就只有10%。在今天,大公司的总经理和董事大多数是沿着公司阶梯升上来的人。他们绝大多数出身于中上等阶级和上等阶级,受过良好教育,多毕业于名牌大学。掌握公司大权经理层的兴起,是近几十年的新现象。这种现象之所以出现,一是十分复杂的现代化企业需要有才能的专家;二是因为工业企业的资本的3/5来自公司自身的内部积累,另1/5来自借贷(主要借自银行),单个资本家的资本已不再占举足轻重的地位。

### 其他社会机构

其他社会机构的权力也是集中的,也是由少数优秀人物掌权的。新闻界最有权势的是三大电视网,《纽约时报》,《时代》杂志公司,《新闻周刊》,《华盛顿邮报》,美联社,合众国际社,以及占全国报纸发行量1/3的十大报系。新闻机构都是私营企业,也是由董事长、董事和经理控制的。在教育方面,25家私立高等院校控制了对高等教育私人捐赠基金的50%以上。这些院校也是由校董会和校长领导的。在基金会方面,在1980年资产在100万美元以上的基金会,全国共有3138家,而最大的15家基金会及其董事、理事控制着全国基金会总资产的50%。在法律界,最有影响的纽约和华盛顿的25家最大的律师事务所,是由其高级合伙人控制的。在民间和文化事务方面,声望高影响大的是对外关系协会、布鲁金斯学会、经济发展委员会、企业圆桌会议、全国制造商协会等;文化团体

---

<sup>①</sup> elite一字是“社会精英”、“优秀人物”之意。美国学者论述权力结构的著作中经常使用这一词,可译为“掌权优秀人物”或“优秀人物”或“掌权人物”,视情况而定。elitism则译为“优秀人物掌权论”。

则是大都会歌剧院、国家美术馆、约翰·肯尼迪表演艺术中心、现代艺术博物馆、史密森学会等。这些机构和组织的理事会或董事会的成员，也是属于掌权优秀人物的行列的。

## 二、政府部门的掌权者

按戴伊教授的说法，政府部门的掌权优秀人物，是指联邦政府主要民政和军事机构中居于法定权威职位的那些人。政府部门中居于权威职务的人是：总统、副总统、政府各部长、副部长和助理部长，白宫中的总统顾问和无任所大使、联邦储备委员会及其他管制委员会的成员；国会众议院议长、参众两院各常设委员会主席及少数党资深议员、参众两院多数党和少数党领袖和督导；联邦最高法院大法官。军界的权威职位包括文职官员和高级将领：陆、海、空军各部部长、副部长、助理部长；陆、海、空和海军陆战队的所有四星将军和海军上将，其中包括参谋长联席会议主席；陆海空三军的参谋长和副参谋长、海军的作战部部长和副部长以及主要军事司令部的司令官。

## 三、美国掌权人物的规模

据戴伊的研究，在1980—1981年，美国政府内外最上层的权力职位共7314个，其中政府284个，各社会机构7030个（工商业和为其服务的律师事务所共4504个）。由于兼职（连锁董事或理事）关系，这7314个职位是由5778人担任的。这5778人就是美国的掌权优秀人物，就是美国政策的直接或间接的制定者，政府的最上层领导人则是“直接决策者”。

戴伊挑选的机构最上层掌权职位或许难免有某些主观成分。