

一、基业初定

“美国，世界的希望”

众所周知，美国是由英国统治之下的北美 13 个殖民地发展而来的。在 18 世纪中后期，随着北美殖民地资本主义经济的发展和美利坚民族的形成，要求民族独立和建立统一的民族国家的呼声日益高涨。1775 年～1783 年北美 13 个殖民地的人民终于拿起武器，进行了一场争取独立的战争，并最终摆脱了英国殖民统治枷锁的束缚，在北美大西洋沿岸建立起一个崭新的资产阶级共和国。

然而，这次资产阶级民族革命和民主革命的任务还远远没有完成，正如美国早期思想家托马斯·潘恩所言：“美国的独立如果不曾伴随一场对政府的原则和实践的革命，而单从它脱离英国这一点来考虑，那就太微不足道了。”要使美国成为一个真正统一的、强有力的民族国家，以更加适应资本主义经济发展的需要，美国的政治体制还要经过一番曲折复杂的演变过程。在美国历史上，潘恩所说的这场“革命”，通常称之为全国性的制宪运动。

美国革命不同于早期欧洲资产阶级革命的一个显著特点，就是美利坚共和国的建立和巩固，经历了一个由邦联制到联邦制的过渡时期，即由州权为主的合众国到以联邦为主的合众国时期。这一过渡充分体

现了美国人民的首创精神。所谓邦联，就是由若干个拥有主权的国家形成的一种联合体，在这种联合体之下，各成员国具有相当的独立性。据此，有学者认为 1775 年第一届大陆会议的召开可作为邦联制度的雏形。这种观点是有道理的。因为大陆会议是 13 个殖民地（最初只有 12 个）选派的代表组成的联合会议，它已具有高于各个殖民地之上的某种主权形式。而 1776 年召开的第二届大陆会议发表《独立宣言》，说明它已发挥了领导 13 个殖民地独立战争的实际作用，行使了类似于日后邦联政府那样的职权，只是它尚无权影响有关各州的重大事务。随着反英战争的深入，各州痛切地感受到有进一步联合的必要。为此，第二届大陆会议在 1777 年 11 月 15 日通过了《邦联及永久联合条例》（简称《邦联条例》），然后提交各州批准。次年，有 11 个州批准了该条例，特拉华州 1779 年批准，但马里兰州由于种种原因直到独立战争结束之际即 1781 年 3 月才予以批准。《邦联条例》于是正式生效，邦联制度遂正式确立。

不妨说，《邦联条例》的产生和应用进一步加强了美利坚民族的联合，为美国的政治体制注入了一些新的内容：条例第一次确定了美国的国名是“美利坚合众国”，并宣布组成“美利坚合众国”的各个州保持其“主权、自由与独立”。邦联的宗旨是为了各州“共同的防御、自由的保障和相互间的公共福利”；邦联只设一个议会，各州选派 2—7 名代表参加，但在议会表决时，各州只有一票表决权。邦联不设行政首脑，也无单独的司法机构，邦联国会合众国唯一的政府机关。在其休会期间，设“诸州委员会”处理全国性的事务，由各州各派一人参加，任期 1 年。邦联议会拥有的权力包括对外宣战、媾和、派驻使节、订立条约、铸造货币、管理邮政、征募陆海军等权力，但按照《邦联条例》的规定，上述权力的行使至少必须得到 9 个州的同意。事实上，每一个州都是独立的主权国家。虽然邦联体制比大陆会议制度迈进了一大步，但它仍然是一个十分松散的政治结构，并没有使美国形成成为独立而又统一的主权国家。它不啻于是各主权州所派出大使的联盟会议，正如美国史学家丹尼尔·布尔斯廷所说，美国“独立带来的不是一个国家，而是 13 个。如果说《邦联条例》产生了一个‘合众国’，那么它和 1945 年的宪章创造了

一个‘联合国’在意义上十分相似。”可见，邦联仅仅是 13 个具有主权的州的松散的联盟而已。至于这一奇特的政府结构形成的根本原因，应当到美国革命的历史背景中去寻找。简言之，这场资产阶级革命本起因于 13 个殖民地捍卫自己的自治和权利的斗争，新独立的各州都反对建立一个强大的、高高在上的中央政府机构，惟恐失去自己来之不易的自由、独立与主权。

早在《独立宣言》通过之前，各殖民地就开始驱逐原来由英王任命的总督和其他官吏，解散了依附于英国殖民统治的旧议会，纷纷制订自己的州宪法。1776 年 6 月，弗吉尼亚州通过的州宪法，其内容包括著名的《权利法案》和《宗教自由法案》。它根据“三权分立”和洛克的“立法权高于一切”的思想建立两院制的立法机构；州的行政首脑由两院联合选举产生，并听命于立法机构。这部宪法成为其他州制宪的重要蓝本。虽然因各州的历史条件不同，其宪法各具特色，但总体上都以资产阶级的共和思想为指导，实行分权和制衡的政府原则。这就使 13 个殖民地转变为 13 个彼此独立的主权国家，而这 13 个独立国家之间以《邦联条例》作纽带，又缔结了松散的邦联，初步具备了一个统一国家的某种政治职能。

在邦联政府建立后，它保持了各州结成永久性联盟的思想，有利于集中人力物力进行联合抗英战争，以获取独立战争的最后胜利；邦联政府于 1783 年 9 月在巴黎同英国正式签订和约，使英国承认了美国的独立；它同外国建立了外交关系，先后颁布了几个开发美国西部的土地法令，促进了经济的恢复、发展和政治的稳定。毫无疑问，邦联制是反对英国集权专制暴政，维护州权和民权的产物，有其合理性和历史进步意义，它所取得的巨大成就是应当予以肯定的。然而，在另一方面，邦联体制又只能是一种过渡形态，有着自身难以克服的弱点和局限性。它的原则和实践到了后期已不能适应新生的资产阶级共和国的巩固和进一步发展，面对国内外一系列重大政策难题，软弱松散的邦联政府束手无策。这具体表现为以下几个方面：

首先，在政治上，邦联政府不是现代意义上的民族国家，权力和威望均未达到中央政府的高度，它只是 13 个主权国家之间的“友好同

盟”，《邦联条例》也只是它们之间的一项契约，加入邦联的每一个州都保留其“自由、主权和独立”，致使邦联行使权力和采取行动受到诸多的限制，难于做出重大的决定。

其次，在财政和经济方面，邦联政府既无权向各州征税，又无权管制州际贸易和对外贸易，它所需要的经费只能根据各州土地价值摊派到各州。但各州是否按摊派的份额交纳，则完全取决于自己的意愿。如此一来，邦联政府的财政来源就没有任何保证了。例如，从 1781 年到 1786 年，邦联政府摊派到各州的款项共计 1,500 万美元，但事实上各州仅交纳 241.9 万美元，佐治亚州和北卡罗来纳州甚至分文未交。因而，邦联政府的财政十分困难。为了支付战争费用和其他开支，它不得不大量举债（到 1783 年，其内外债额高达 4,000 万美元），或大量发行纸币（发行大陆券达 4 亿多美元）。结果引起战后的通货膨胀和纸币贬值，大陆券形同废纸。1779 年，1 美元合大陆券 2 美分，两年后又贬值为 1 美分。而各州的捐税普遍加重，人民群众负债累累，苦不堪言，这势必增加社会动荡不安的因素。

由于邦联政府缺少管理商业的权力，在国内贸易方面，13 个州各自为政，互设关税壁垒，严重妨碍了商品流通和国内统一市场的形成和发展。如纽约州为保护本州产品，提高了外国商品的进口关税，又同时把和它相邻的新泽西和康涅狄格州列入外国范围，像对待外国一样对待它们。以至于新泽西州的商人不付入口税即不能渡河到纽约的市场上去卖蔬菜。由此引起后两个州的报复，它们对通过自己境内运往纽约的货物课以过境税；在对外贸易方面，邦联政府不能同外国政府签订通商条约来保护弱小的民族工业，致使外国商品特别是英国廉价工业品如潮水般地涌入美国，严重损害了美国民族经济的发展。邦联政府虽然有铸造货币的权力，但在邦联国会中这项权力往往因得不到赞成的多数票而流于形式。结果合众国没有统一的货币，各州纸币泛滥，外币和伪钞流行。

第三，邦联政府在外交和国防上也软弱无力，极其被动。邦联政府有权拥有军队，但海陆军的规模很小，无力应付来自外部的威胁，保障国家的安全。1783 年后，英国拒不履行巴黎和约的规定，继续在美国

西北边境保留着 7 个军事据点。它还颁布新的航海条例，禁止美国 and 加拿大、西印度群岛进行贸易。西班牙则封锁了密西西比河的下游的出口贸易，并占据了东南地区，策划分裂美国领土的活动，力图在阿巴拉契亚山和密西西比河之间建立一个西班牙的“卫星国”。针对这种情况，南北各州的态度发生了严重的分歧，北部各州主张提高关税来报复英国，而南部州则要求降低关税以增加英国廉价商品的输入。与此同时，各州因边界问题和债务问题而引起的各种纠纷和诉讼日益增多。邦联政府对此束手无策。它的软弱无能，使大西洋彼岸的欧洲人幸灾乐祸，他们不时地发出一阵嘲笑：“让他们去吧，他们的政府很快就会瓦解完蛋的！”

由于以上原因，就出现了 1785~1786 年的经济衰退，进而造成了社会秩序的混乱。

其实，邦联政府有名无实的这些弱点早在独立战争期间就已显露端倪，大陆军总司令乔治·华盛顿曾深有感慨地写道：“我们的措施不是受一个议会的影响与指导，而是受 13 个议会的影响与指导……我的看法——各州必须选出众望所归的全权代表参加大陆会议，并赋予该机构以绝对的权力”。否则“我们就会变成一个多头怪物，一种异质体。”^①约翰·亚当斯也抱怨说：“邦联国会既非立法机构，也非代议机构，而只是一个外交机构。”1783 年后，这种政治体制的弊端越来越多地暴露出来。一些有识之士已洞察到合众国面临分裂的严重危机，麦迪逊在一封致友人的信中就忧心忡忡地指出：“我觉得有思想的人士对于新制度的希望远不及对于现制度的绝望之甚。的确，现制度不但没有人加以拥护，而且不值得加以拥护；如果没有非常有力的支持，它就会马上崩溃下去。”

麦迪逊决不是危言耸听，事实正是如此。邦联政府因其软弱无力而招致国人的普遍不满。对下层群众来说，独立革命并没有带给他们

^①《华盛顿选集》，商务印书馆 1983 年版 第 169~170 页。

莫里森、康马杰、洛伊斯滕堡著：《美利坚共和国的成长》（上卷），天津人民出版社 1980 年版，第 238 页。

期待已久的幸福和自由，却承受了战争的负担，各种繁重的赋税使他们生计维艰，许多人负债累累，陷于破产境地，面临着负债入狱的命运。他们要求州政府多印纸币，延期偿还债务。他们的不满集中表现于 1786 年 8 月爆发的马萨诸塞州退伍军官丹尼尔·谢斯领导的群众暴动上，卷入暴动的农民达 1,200 人。这次暴动虽然不久即被镇压下去，但对统治阶级造成了极大的震动和恐慌，汉密尔顿便声称“马萨诸塞州的行为提供了教训”。他们不得不考虑如何强化国家政权和稳定政治秩序的问题。

另一方面，对那些通过战争大发横财的商人、债权人、土地投机家而言，对邦联体制的失望更是与日俱增。软弱的邦联政府不能保护他们的既得利益，不能为资本主义的发展创造适宜的环境，尤其是谢斯暴动这类下层群众的反叛事件对他们的财产权构成了巨大的威胁。他们害怕在美国会出现“暴民的专政”，日益感到有必要建立一个强大的中央政府。这种情绪在 1786 年底华盛顿写给麦迪逊的信里有鲜明的反映：“我们正在迅速地濒临无政府和混乱状态。……13 个主权国家你争我夺，都在使劲拽邦联的脑袋，很快就会全部崩溃；而唯一一部自由生气勃勃的宪法，对防止侵犯权益的行为予以很好的保障和密切注视，才能恢复我们尊荣的地位和成果，这种地位和成果曾经是我们的正当要求，是我们争取的无限光辉前景。”华盛顿呼吁马上召开有 13 个州参加的代表大会讨论对现行政治体制的改进问题。

华盛顿的主张得到北部商人、南部的种植园奴隶主、中部各州的保守派的广泛支持，从而形成了一个要求修改《邦联条例》的全国性政治运动。1786 年秋发生的谢斯暴动这一事件加速了各州选派代表的进程，直接推动了统治阶级制订联邦宪法的行动。邦联国会于 1787 年 2 月通过决议，规定这年 5 月在费城召开各州代表会议，共商修改《邦联条例》的大计。

1787 年 5 月，除罗德艾兰州因反对加强中央政府而拒绝派人出席会议外，另外 12 个州选派的代表终于齐集费城独立厅，举行了后来称之为“制宪会议”的著名历史性会议。参加会议的代表本应有 70 余人，但实际出席会议的只有 55 人。最后在宪法上签字的共 39 人，有数名

代表拒绝签字。总起来看，55名代表是一群年富力强、受过良好的教育、富有从政经验和经济头脑的有产者。根据美国史学家查尔斯·比尔德的统计，这些代表中有40个人持有公债券，14个人是土地投机商，24人放高利贷，11人从事工商和航运业，15人是奴隶制种植园主。代表平均年龄大约为42岁，麦迪逊36岁，汉密尔顿32岁，华盛顿55岁；富兰克林最为年长，时年81岁。21人毕业于美国著名大学，有7人留学英国。出席会议的代表均来自沿海地区，没有边疆农民、小农场主、手工业者或其他下层群众的代表。可以说，当时统治阶级的著名领袖人物除托马斯·杰斐逊、托马斯·潘恩等少数几个人因故未有出席外，大多参加了会议。这次会议是在极为保密的情况之下进行的。它虽然是以修改《邦联条例》的名义召开的，但开幕以后就变成了一个崭新的制宪会议。从参加会议的代表阵容不难发现美国资产阶级革命胜利之后政治形势所发生的重要变化。富有的金融业、商业资产阶级和种植园奴隶主阶级已经掌握了政权，这些有产阶级的代表在政治上自然会趋于保守，他们担心新建立的民主共和政体会演变成多数人的统治即所谓“群氓政治”，从而危及到自身的既得利益。谢斯暴动更加深了他们的恐惧心理，这就使他们能够在许多问题上达成共识。但是他们来自不同的地区，各自代表着不同的经济集团的利益。如北方州的代表主要代表着新英格兰地区金融工商业和航运业资产阶级的利益，南方代表则主要维护中小农场主和种植园奴隶主的利益。他们一般都从本州本地区的利益出发来考虑问题，这又必然使他们在一些重要问题上产生分歧，甚至于十分严重的分歧。再者，当时组成邦联的13个州，在殖民地时期长期彼此独立，组成邦联之后仍然是享有主权和独立地位的州，也就是独立国家，它们不愿意交出过多的权力，害怕一个拥有强大权力的中央政府会削弱州的地位和权力。各州大小不一，人口有多有少，小州惧怕在新的政府体制中受制于大州。于是在会议开始后，就产生了中央政府同州政府，大州同小州之间如何分配权力的复杂矛盾和斗争。

当时还存在着另外一种矛盾，即北方工商业资本家（包括激进的资产阶级民主主义者）同南方种植园奴隶主在奴隶制问题上的矛盾。前

者主张禁止奴隶贸易，废除奴隶制度，后者则极力维护奴隶制度。这虽然在当时还不是主要矛盾，但在以后却成了阻碍美国社会进步的一个大问题。

可以说，费城制宪会议就是在上述种种矛盾交互作用的背景之下召开和进行的。会议经过长达 4 个月的激烈争吵和辩论，最后于 9 月 17 日才在经过反复酝酿修改后的宪法草案上达成了妥协。宪法草案获制宪会议通过后，邦联国会随即提交各州选举代表召开专门的会议予以批准，这又引起了各州宪法的支持者（联邦派）和宪法的反对者（州权派和以杰斐逊为代表的民主派）之间公开的激烈论战。宪法的制订者汉密尔顿、麦迪逊和支持者约翰·杰伊为使宪法草案尽快地得到各州的批准，在纽约市的报纸上发表了 85 篇论文，不久这些论文由汉密尔顿汇编为著名的《联邦党人文集》出版，对宪法的批准产生了一定的影响。

总的说来，人们尽管对宪法草案存在着巨大的分歧、严重的不满和疑虑，但通过公开的辩论，最后都逐渐趋于一致。在批准宪法的过程中，有 6 个州要求在宪法中列入修正案，以保障人民的自由和各州的权利，它们把增加权利法案当作批准宪法的前提条件。经过联邦派一年的艰苦的说服和争取，除罗得艾兰州之外，12 个州先后批准了宪法草案。1787 年宪法因而得以正式生效。

通过改革的方式所制定的这部世界历史上的第一部成文宪法，使美国完成了从邦联体制向联邦制度的过渡，并奠定了立法、行政、司法三权分立与制衡等各项政治制度的基石。关于这部宪法的成就与不足，华盛顿在一封致友人的信中有所评论。他说：“宪法中规定的防范实施暴政的钳制办法比人类迄今为止所制订的任何体制都多，而且按其性质而言，也更难逾越……我们不能希望这个世界上有十全十美的东西，但是，现代的人类显然已经在政治科学方面取得了一些进展。假如经过实验，人民发现现在放在美国人民面前的这部宪法还可以制订的更完善的话，宪法中也明文规定可以加以改进。”

宪法的通过和实施，标志着美国历史开始进入一个全新的历史阶段。对于这个新生共和国的未来，当时国际上一些进步开明的人士抱

有很高的期望，认为她是“世界的希望”。如大革命前的法国政治家罗贝尔·杜尔哥就曾经这样写道：

这个民族是人类的希望。她可能会成为典范。她应当用事实向世界表明：人能够是既自由而又和平的，可以把各种各样的暴君和恶棍借口公众利益而加在他们身上的枷锁拔掉。美国人应成为政治、宗教、商业和工业等方面的自由的一个榜样。他们向每个国家的被压迫者所提供的避难所，他们所开放的逃亡之路，将迫使各国政府变得公正而开明；世界上所有的人在适当的时机，将会识破那些据以制订政策的空洞幻想。

美国真的是世界的希望吗？人们在拭目以待。

联邦宪法与总统制的诞生

1787年费城制宪会议的成功与合众国宪法的通过是美国政治体制发展史上的一次重要转折。这部作为美国立国之本的宪法文字极其简约，总共只有7条，外加一条简短的序言，大约有5,000字。它遵循着联邦主义的原则，立法、行政、司法三权分立并相互制衡的原则，代议制和文官政府的原则等基本原则，充分体现了统治阶级的根本利益。可以说，正是这部宪法在历史上第一次创立了由选举产生的国家行政首脑制——总统制。

按照宪法，美国总统既是国家元首，又是行政部门的首脑和国防力量的统帅；总统不是由国会产生，而是由不受立法部门干涉的选举团产生。关于总统的权限、任期、当选条件等问题，宪法均有所规定。总统制首先诞生于美国，除了有它特殊的社会和历史背景外，人们的思想基础和理论的指导作用也是不可或缺的。

早在殖民地时期，移居到北美大陆的人群中就有很多信奉社会契

①（美）莫里森等著：《美利坚共和国的成长》（上卷），天津人民出版社1980年版，第358~359页。

约原则的清教徒。1620年普利茅斯殖民地的建立和1639年康涅狄格自治法的实行，就是社会契约思想的运用。17、18世纪风靡欧洲的资产阶级启蒙思想家的思想不能不影响到北美殖民地人民。当时，对北美影响较大的启蒙思想家，一是英国的约翰·洛克，二是法国的孟德斯鸠。洛克以其著名的自然权利说、社会契约说、人民主权说为武器，把批判的矛头指向君主专制制度。他的思想使北美殖民地的人民深受鼓舞和启发，发表于1776年7月的《独立宣言》就打上了他思想的烙印。而建立总统制的思想，更主要是受到了孟德斯鸠学说的影响。孟氏关于立法权、行政权和司法权分立和互相制衡的理论很适合当时美国的国情。美国革命后，议会至上主义风靡一时，基于防范君主专制现象的考虑，联邦宪法把议会的权力置于首位。但是人们同样担心，如果让议会掌握了选举行政首脑的权力又会出现议会专断的局面。正如孟德斯鸠所说：“当立法权和行政权集中在同一个人或同一个机关之手时，自由便不复存在了；因为人们将要害怕这个国王或议会制订暴虐的法律，并暴虐地执行这些法律。”然而在当时要建立一套有力的行政与立法机构相制衡的机制又谈何容易！但是制宪者们终于在长时间的辩论之后基本达成了共识，按照孟德斯鸠的理论设计了一种崭新的政府机构：在这个机构中，每一个部门都不能单独行使最高权力，要采取有效的行动必须使三个部门达成默契，取得一致的意见。当然基于这种理论形成的美国总统制在实践中效果究竟如何，那就需要历史的检验了。

首任总统乔治·华盛顿

美国历史上的首次总统选举是在1788年底和1789年初。邦联国会规定1789年3月4日为第一任总统的任期开始之日。后来因为交通困难，原定日期不得不推迟几周。旧国会同时还规定，以纽约市作为新政府的首都，并责成该市修缮粉刷位于华尔街的“联邦大会堂”，以作为新的联邦国会的办公场所。在这次选举中，没有预选、提名大会、推荐候选人、竞选演说等程序，也没有就公众普遍关心的问题进行了辩论，

甚至美国人民没有直接参与投票来选举最高行政长官。但举国上下，人民群众都异口同声地拥戴华盛顿出任美国总统，意见是空前一致。这样在众望所归的情况下，华盛顿当选为美利坚合众国历史上的第一任总统。

乔治·华盛顿（1732~1799年）生于弗吉尼亚州威斯特摩兰县布里奇斯溪畔的庄园里。年幼时，受过几年的私立教育，他智力超群，品行高尚。特别是关于他的诚实，有一个广为流传的故事：小乔治曾不小心砍倒了一棵父亲心爱的樱桃树，当父亲追问时，他因为害怕而犹豫了一会，但他很快就恢复了平静，向着他的父亲勇敢地承认道：“我不能撒谎，爸爸，您知道我不能撒谎！是我用小斧子砍的。”

“快到我的身边来 我的宝贝儿子！”他父亲激动地大喊道：“我真高兴，乔治，你砍坏了我的树，但你千百倍地偿还了我。你的勇敢行为比一千棵树更为值钱，纵使这些树开着银花，结着纯金的果子。”尽管这件事的真实性受到不少史学家的怀疑，但故事还是不经而走，代代相传下来了。

在华盛顿 17 岁时，当过费尔法克斯爵士的土地测量员。1753 年，他当上弗吉尼亚州志愿兵，并任少校职务；不久即参加对法国和印第安人的战争，初步显示了他的军事组织和指挥才能，晋升至上校官阶。1774~1775 年任第一届和第二届大陆会议弗吉尼亚州的代表。北美独立战争爆发后，华盛顿被推举为大陆军总司令。他虽然接受了这一职务，却又拒绝领取薪俸，只要求报销这一职务的工作支出。在独立战争中，华盛顿身先士卒，以顽强的毅力克服种种困难，团结各路人马，英勇作战，终于赢得了战争的胜利。

华盛顿身高 6.2 英尺 魁梧威武 举止典雅 性格刚直坚定 面部表情恬静而庄严，使人望之肃然起敬。他的赫赫战功，使同时代人把他当成了崇拜的偶像。但他从不居功自傲，目无他人。

在选举总统的过程中，人们都明白这一光荣、神圣的职位非华盛顿莫属。而年过半百的华盛顿面对这一殊荣，并不觉得轻松和高兴，相反却顾虑重重，有一种沉重的压力感，担心自己不能胜任年轻共和国的掌舵人的角色。他满心希望退休回到他心爱的蒙特维尔庄园里去，远离

城市的喧嚣，自由自在地过一种清静而恬淡的生活。可是在华盛顿的内心深处，又非常热爱宪法，渴望联邦政府顺利地建立起来，引导美国走向民主富强之路。每念至此，他又觉得责无旁贷。马里兰州的一位官员写信给华盛顿，殷切地劝说道：“先生，要是没有您，我们将会一事无成的。”亚历山大·汉密尔顿这位独立战争时的老部下则多次登门拜访，让华盛顿相信“无论是公众舆论，还是街谈巷议，都希望您不要辜负举国上下一致拥戴您当总统的心愿。”朋友的说服收到了预期的效果，华盛顿终于打消了退休的念头。

1789年4月初，有各州选举人组成的选举团进行投票的结果揭晓了与会的69名代表一致同意华盛顿为美国总统，约翰·亚当斯以34票的得票数当选为副总统。接到通知后，华盛顿立刻踏上了去政府所在地纽约的路途。在4月16日的日记中他这样写道：“大约在10点钟左右，我告别了蒙特维尔庄园，告别了平民的生活，告别了家庭的幸福，带着无法用言语形容的忧虑不安的心情，动身前往纽约。虽然我极乐意响应祖国的号召为祖国服务。但是，却没有多大希望不辜负祖国的期待。”

一路上，华盛顿受到了群众的热烈欢迎。他所到之处，弦乐四起，歌声嘹亮，礼炮隆隆；人们张灯结彩，载歌载舞。民兵列队接受检阅，凯旋门高高矗立。热烈的场面证明人民对他寄予了厚望。4月30日上午，春光明媚，各个教堂都举行了祈祷仪式，祷告上帝赐福于新政府。12点，纽约市的部队在华盛顿的门前列队待命，随后，国会各委员会委员、各部门长官、外国使节相继到达。一切准备就绪，华盛顿可以按照宪法的规定宣誓就职了。

在随从人员簇拥下，华盛顿身穿一套深褐色服装，腰佩一把钢制指挥刀，脚上穿着白色丝袜和有银白色鞋扣的鞋，器宇轩昂地来到俯看着整个纽约市的华尔街的阳台上，由纽约市大法官利文斯顿主持，开始宣读他的誓词。誓词读得很慢，但很清晰；与此同时，华盛顿把手放在面前的圣经上。宣誓完毕，他情不自禁地说：“愿上帝保佑我！”他恭恭敬敬地弯下身去，吻了圣经。

这时，利文斯顿大法官挥舞着右手，高声喊道：“合众国总统乔治·

华盛顿万岁！”随即，一面旗帜从楼顶上缓缓升起，礼炮齐鸣，全市教堂的大钟都荡起悠扬的钟声，群众欢声雷动。华盛顿再次向人群鞠躬致敬之后，又回到国会会议室向参众两院的议员们发表了就职演说。一场隆重的就职仪式至此圆满结束。

在华盛顿走马上任的时候，全世界的眼光都集中在他身上。战场上他是一个叱咤风云的英雄，和平时期他还能领导这个困难重重、百废待兴的共和国吗？他要治理的国家，幅员广阔，版图 10 倍于过去的任何共和国，大西洋一侧的海岸线长达 1500 哩，分属于好几个州。这些州在地方政府的体制方面各不相同，其面积、人口、风俗人情、土壤、气候、物产等也各不相同。对华盛顿为首的新政府来说，当务之急是采取稳步而有效的措施，扭转国家财政混乱的状况；改善同英国、法国、西班牙等欧洲列强的关系；与西部边境印第安人部落签订条约，在安抚土著居民的基础上，推动美国西部扩张的利益。这些问题都是非常棘手的，无怪乎华盛顿在就职时产生那种战战兢兢、如履薄冰的心情。

但是，事实上华盛顿作为第一任美国总统是不负众望的。在他任职 5 个月后，议会通过了为建立联邦政府的各个主要部门所必须的立法程序。华盛顿对政府各部负责人的意见十分尊重，从而使他也赢得了他们的支持。后来政府各主要部门的负责人所组成的领导集团被称为内阁。

在财政方面，华盛顿大力支持财政部长亚历山大·汉密尔顿的工作，敦促国会通过了汉密尔顿拟订的发展工商业的政策，如颁布保护关税法令，建立合众国银行，由联邦政府偿还各州在独立战争时期欠下的债务等，有力地促进了资本主义经济的发展。

在华盛顿任内，国会在议员麦迪逊的倡导下，通过了宪法前 10 条修正案（即著名的《权利法案》）经各州批准该修正案自 1791 年 12 月起开始生效。与此同时，原来因担心自由保证不充分而拒绝加入联邦的两个州（即北卡罗来纳和罗得艾兰）先后加入了联邦。此外，在西部地区又成立了 3 个新的州：佛蒙特（1791 年）、肯塔基（1792 年）和田纳西（1796 年）。

1792 年 4 月，华盛顿第一次行使了对国会立法的否决权。根据

1790年普查的数字，美国总人口为400万（其中包括近70万黑人人口）。国会要求以此为依据，重新调整各州在参、众两院的代表名额比例，并通过了提案。它一旦生效，北方各州在国会中新增加的席位势必偏多，南北力量平衡就回打破。有鉴于此，华盛顿否决了这项提案，而众议院没有驳回总统的否决。几个月之后，新的较为公平的议案拟订出来，在华盛顿签署后正式生效。

按照宪法，美国总统享有广泛的行政权力，但是华盛顿认为权力来自于人民，不可以随便运用；同时他服膺三权分立的理论，从来不以个人的权力和声望去影响国会通过他所赞同的议案，而总是让手下的部长们，特别是国务卿杰斐逊和财政部长汉密尔顿去处理诸如此类的事务。由此可见，华盛顿对总统否决权的行使是非常慎重的。

华盛顿本来打算在第一届总统任期结束后就告老还乡。所以早在1792年他就准备告别演说。他的理由是自己年事已高，健康状况欠佳，记忆力减退。但是，他的朋友都极力劝说他继续留任，杰斐逊深情地对他说道：“有您在，南北双方就不会分裂。”1793年2月13日选举团举行投票，又一致选举他为总统。是年3月4日，在首都费城（首都于1790年从纽约迁至费城），61岁的华盛顿举行了连任总统的就职典礼。

华盛顿的第二届任期的情况与第一届相比有很大的不同。他所厌恶的党派纷争像幽灵一样突然出现在政治舞台上，严重地影响了国家的团结。令华盛顿特别伤心和不安的是，他最为器重的两员大将汉密尔顿和杰斐逊因政见相左而深深地卷入其中，并分别成为联邦党和民主共和党（即反联邦党）的领袖。尽管华盛顿本人力图超越党派偏见，以表明他的公正无私的立场，但是也身不由己地受到美国最早的党派政治的牵累。

汉密尔顿的联邦党代表了美国东北部工商业和金融业资本家的利益，主张建立强大的中央政府，来保护本国资本主义经济的发展。在任财政部长期间，汉密尔顿为扭转国家财政的紊乱状况，恢复国家的信用，制订了一系列政策，如建立国家银行，保护关税和发展制造业，联邦政府承担各州债务等。这些政策的实施，使东北部的资产阶级大获其

利，却遭致了南部种植园主和西部边疆白人农场主及广大小农的不满。反映这些农业集团愿望和利益的民主共和党猛烈抨击汉密尔顿的经济政策。他们认为，汉密尔顿断章取义地解释宪法的有关条文，寻找建立国家银行的理由和政府为制造业提供补贴的法律依据。以历史的眼光来看，杰斐逊式的农业理想国思想是难以实现的，但是因当时 90% 的美国人都居住在农村，故而杰斐逊的主张拥有较为广泛的群众基础。汉密尔顿及其在国会中的追随者试图建立一个高高在上的强有力的政府，这势必要侵犯各州的民主权利和来之不易的公民自由。他们从“人性恶”的观念出发，认为人民反复无常，缺少判断力和决策力，是不值得信赖的。政府应由杰出的富于教养的人来治理。但是，在杰斐逊看来，这些思想都是十分荒谬的、危险的，因为它们与自己笃信不移的“天赋人权论”、“社会契约论”格格不入。这些有害的思想如果加以实践，将会导致专制和暴政。

汉密尔顿和杰斐逊的分歧在美国的外交政策方面也表现出来了。汉密尔顿认为，美国的财政来源主要是占其年收入 1/4 的进口税，而美国进口的约 90% 来自英国。如果与英国发生冲突，会危及美国的利益，因此他主张与英国保持友好关系。民主共和党的领袖之一詹姆斯·麦迪逊的思想恰恰与之相反。麦迪逊认为，英国商品大量涌入美国，固然使美国以进口税的形式增加岁入，但是也会妨碍美国民族工业的发展。有鉴于此，麦氏主张美国应扩大对法国的贸易，同时对英国以贸易歧视的办法迫使其给美国贸易特惠权，并迫使其在外交上做出让步。而杰斐逊则是从政治上热情称颂法国大革命，主张美国应承认法国共和政府，遵守北美独立战争期间签订的美法同盟条约。汉密尔顿派和杰斐逊派尽管有这些分歧，他们之间的斗争日渐激烈，杰斐逊因不满于汉密尔顿过多地插手外交事务，甚至于 1793 年愤而辞去国务卿之职务，但如据此给他们分别贴上“亲英”、“亲法”的标签则不免失之简单化。实际上，汉密尔顿和杰斐逊两人外交策略的主导思想是没有差异的，都在于维护美国的国家利益，只不过他们各自的外交策略有所不同罢了。

由于内阁主要成员政见分歧严重，这就使作为总统的华盛顿左右

为难，颇不顺心。当时，英国联合欧洲其他君主国一起攻击新生的法兰西共和国，几乎整个欧洲都卷入了战争。华盛顿小心翼翼地宣布了“恪守中立”的外交政策声明，但它遭到了杰斐逊及其追随者的批评。1795年参议院以微弱多数通过后，经华盛顿签署生效的《杰伊条约》^①使原本紧张的英美关系有所缓解，在一定程度上改善了美国的贸易和国内经济状况。但由于条约对英国做了屈辱性的让步，结果华盛顿政府遭到来自民主共和党人的更为激烈的抨击。面对各种批评和诘难，华盛顿内心当然十分痛苦，但是作为开国总统，他总是能够保持高度的克制和忍耐，以大局为重，显示了一个成熟政治家的恢宏气度和宽以待人的美德。

1796年是华盛顿执政的最后一年。美国贸易状况明显改善了，英军和平地撤出了西北要塞，国内经济发展迅速，政局趋于稳定。尽管党争现象仍然存在，但对华盛顿攻击的势头已大大降低了，许多人又恢复了对他的尊敬和崇拜，要求他连任的呼声日渐高涨。但是，华盛顿却早已决心离开纷扰嘈杂的政坛，归隐山林，安享田园风光。在这年春天，他开始起草自己将要告别总统职位的演说。在这个过程中，他征求了汉密尔顿的意见，几易其稿，前后用了几个月的时间。9月19日，这篇被称为《华盛顿总统告别词》的文章在费城的《每日新闻报》正式发表了。

这份文件与其说是华盛顿宣布告别政坛，不如说是他对自己8年总统任期的全面总结，是华盛顿留给后继者们的一份宝贵的政治遗产，也是他对国民发自内心的忠告和对共和国美好未来的殷切期望。告别词的中心内容是要人们清醒地认识到党派斗争和与外国结盟的巨大危害性，告诫人们要严加提防。他语重心长地指出，全国性的联合对于集体和个人幸福具有“巨大价值”，大家应该爱护它、保护它；而党派纷争则会离间政府和人民，助长外国的阴谋，使少数蛊惑人心的政客兴风作浪。在外交政策上，华盛顿认为：“通过人为的纽带使自己卷入欧洲政

^①《杰伊条约》——1794年底美国特使约翰·杰伊与英国政府签订的贸易和航海条约。

治的旋涡，与欧洲友好地结合或敌对的冲突都是不明智的。”他要求人们不要“过分偏爱一个外国，过分讨厌另一个外国”。美国的外交准则应该是“尽可能扩大与他们的贸易联系，尽可能少地与他们保持政治联系”；“我们真正的政策是避开与外界任何部分的永久联盟”。告别词所体现的外交思想，对美国一个世纪以来的外交政策产生了重要影响，是美国早期孤立主义政策的依据。

面对 1796 年底全国范围内如火如荼的总统竞选运动，华盛顿采取了冷静而又平和的态度作壁上观，以防止由于他的介入而阻碍人民做出自己的选择。大选结果揭晓了：联邦党的候选人约翰·亚当斯仅以 3 票优势击败了民主共和党的候选人托马斯·杰斐逊，当选为美国第二任总统，杰斐逊出任副总统。

1797 年 3 月 4 日，华盛顿怀着一种如释重负的愉快心情参加了新总统的就职仪式。当他走进众议院礼堂时，聚集在那里的人们挥舞起手帕、帽子向他发出由衷的欢呼。稍后，踌躇满志的新总统亚当斯身着华丽的礼服来到大厅，人们有礼貌地把目光转向了他，但众人的目光很快又回到了华盛顿的身上。就在这一瞬间，亚当斯发现人们的眼睛都是湿润的。仪式上的一切表明，人们对华盛顿的崇敬和爱戴之情并不因他的离职而减弱，反而又上升到一个新的高度。这一情景让正春风得意的新总统不能不产生几分妒意。

在将总统职务移交给亚当斯以后，华盛顿和夫人尽快起程，返回蒙特维尔庄园。1797 年 5 月，他在一封信中这样描述他的退休生活：“岁月易逝，来日无多，在我的余年里，我的全部乐趣就是：每年制作和出售一些面粉，修缮那些快要倒塌的房屋，修建一间储存我所写的公务文献的库房，并以农事和村居活动自娱。如果 .., ...能够和我敬爱的朋友们时常叙谈，那就更使我感到无比的欣慰了。但是我必须在我自己的葡萄架下和无花果树下和他们会晤。”然而，华盛顿所期盼的恬静的退隐生活并没有持续多久。1798 年美、法两国交恶。亚当斯总统请求华盛顿接受中将军衔，统领即将建立的合众国新军。一年后，与法国的战争危机过去了，华盛顿又回到自己的山庄，重新过起闲适的生活。但数月之后，即 1799 年 12 月 14 日，华盛顿在家中突然因病去世，享年 65 岁。