

学校的理想装备

电子图书·学校专集

校园网上的最佳资源

美国政治基础

 **eBOOK**
网络资源 非精英

译者的话

美国自 1789 年成立联邦政府以来虽然只有 200 多年的历史,但已发展成为举世瞩目的超级大国。与此同时,在继承西欧民主思想的基础上,结合现代资本主义发展的需要,形成了具有美国特色的政治制度。

《美国政治基础》(THE BASICX OF AMERICANPOLITICS)是了解当代美国政治的基本读物。其主要内容包括对美国宪法、总统及其行政机构、国会、最高法院和联邦法院系统、公民权利与自由、选民与政党、利益集团与新闻媒介、多元论与精英论等专题的剖析与评述。

本书最大特点是,对于这样一个十分严肃而又包容复杂的课题,摆脱了学院式的枯燥说理和繁琐哲学,以简要的叙述,生动的案例和幽默的笔调来加以阐明。本书就庞大复杂的美国政治权力结构,深刻地分析了它产生与发展的时代背景,运作机制,相互制约关系,实际影响和发展趋势,使读者耳目一新,印象深刻,从而能花较少的时间获得较多的知识。这是作者加里·沃塞曼(GaryWasserman)撰写本书的苦心所在,也是它得到读者青睐,不断再版的主要原因。

值得一提的是,作者并不回避美国政治制度存在的许多矛盾和问题,特别是指出了大多数美国人并没有直接参与政治。因此,作者在本书结束时不无感慨地说:“权力属于人民”不应该只是一句口号,应能成为现实。

本书根据原著第 5 版译出,取材到里根政府末期为止。全书自始至终把政治比喻为竞赛或游戏(Game),这在西方学术界是屡见不鲜的,并不影响学术上的严肃性,希望我国读者对此不会产生误解。附录《美国独立宣言》和《美国宪法》是参照其他中译版本重新翻译的。本书的翻译出版是中国社会科学出版社国际室刘颖同志多方联系和负责编辑的结果,在此谨表感谢。由于译者水平有限,如有不妥之处,诚请读者批评指正。

1993. 6.

《美国研究丛书》

出版说明

美国建国虽仅 200 多年，却在人类发展史上竞争最激烈的这个阶段崛起成为当代最发达的名列世界前茅的超级大国。这是依靠什么样的力量取得的？可以说是众说纷纭——是仅仅基于美国有较优越的自然地理条件，还是在于它抓住了有利时机，在脱离英国殖民统治而独立之后，又在政治、经济等领域进行了一系列适应客观规律的重大变革？是唾手可得，还是披荆斩棘、勇于开创和不断攀登新高峰才得到的？今日的美国又面临着许许多多矛盾和困难，那么，它将如何对待，今后的兴衰前景如何，出路何在？它的发展历程中有哪些经验与教训，其他国家是否可以或如何从中加以借鉴？……这些问题是当代许多国家人士所十分关注的。美国学术界的特点之一是着重自我反省，因此历史虽短，对自己国家的研究却很发达。不少学者专家对美国本身进行了多层次、多视角的研究，形成了丰富多采、形形色色的美国学。

为了增进我国读者对美国的了解与研究，尤其是了解美国人自己怎样看美国，以便有所借鉴，我们决定选择一些研究美国各领域的重要著作，编辑出版一套《美国研究丛书》，以满足学术界和广大读者的需要。

在编辑出版这套丛书的过程中，我们得到了中美双方学术界和有关机构的大力支持与协助，我们谨表谢意，并欢迎大家继续给予关心、支持和帮助，以便共同努力把这套丛书编辑出版得更好。

丛书编委会

美国政治基础

第一章 什么是政治

第一堂政治课

今年有一些不同寻常的人来这里讲课。上第一堂美国政治课时，教授进了教室，要我们按姓名的字母顺序就坐。这可真是咄咄怪事。班上那些听话的新生自然马上照此办理。而我因为刚挨着一位妩媚动人的姑娘坐下来，对调整座位十分恼火，就冲着教授说，下一堂课是不是还要我们带着米老鼠的小耳朵来听他讲废话？这话可能说得太过分了，他问我是否认为课堂里也有政治。

我回答，“没想到，我们虽说是在学习政治，其实很少有人热衷于政治。”

“这就错了，”教授回答说。他还问我，不上他的课对我来讲是否无关紧要。

我说，“不，很有关系，因为读七年大学的代价是不小的。”

“请你还是离开这儿吧！”他说。

知道再讲也没用，我动身要走。这时，教授制止了我，问我为什么要走。我提醒这位先生，可能忘了是他要我离开此地的。但他坚持不让我走，还问我为什么要照他说的去做。这时我开始感到误解了他的话，只好反唇相讥，说他是教师，是课堂上的头号人物；而我不过是个地位低微的学生而已。

“换句话说，”教授接着说，“作为班上的教师，我的权力或权威已经影响你去做你不愿意做的事。事实上，让全班学生按字母顺序就坐一事就已影响了每个人的行为。这就是政治。现在你可以坐下来，我让你经历了这一切，十分抱歉。”

“没关系，”我慷慨地回答，“很高兴能协助你给同学们讲课。”

这段对话揭示了教师对学生施加影响的过程。这种关系不仅仅是教育关系，而且也是政治关系。因为按照政治学家哈罗德·拉斯韦尔的定义，政治就是什么人、什么时候、怎样获得什么的过程。这位教师（什么人）运用他的权威，说服并威胁学生（怎样）让他马上（什么时候）离开教室（获得什么）。这确实是政治。

我们对政治的定义着眼于在许多人之间涉及影响的活动。人们怎样使他人按自己的愿望行事？我们的社会或任何社会（例如那个班）怎样分配诸如财富、声望和安全等有价值东西？什么人怎样获得这些政治科学家称之为价值的有价值的东西？前面的一段对话对这些问题的答案做了提示。答案在于权力和权威这两个概念。

政治和权力

请注意，对话中教师影响学生去做他不愿意做的事（离开教室），教师显示出他或她有支配学生的权力。权力就是影响他人行为的能力。权力能让人去做本来不想做的事。它可能使用强迫（通常称力强制）、说服或奖励等手段，但它的本质是以某种方式改变他人行为的能力。支配他人的权力越大，使他人改变越大、越容易。拥有更大的权力也意味着能影响更多的人，使他人改变。

权力总要涉及人与群体之间的关系。当说到某人拥有很多权力时，就得问问：这权力能影响谁去做什么事？其间的权力关系是什么样的？拿“美国是当今世界上最有权力的国家”这句话来说，如果是指美国拥有巨大的财富、庞大的军队和受过教育的人民，因而能随心所欲地影响其他国家，那就错了。这些资源（财富、军队和人口）只能为权力提供一种能力，而这种能力是否能转化为有效的影响，依赖于使用这种能力时的权力关系。美国的财富、人口和军队确实比北越多，然而在越南战争中企图用美国军队来打败越南人，改变这个亚洲小国的行为，美国的权力是十分有限的。

人们一般不是为权力本身才去谋求权力的。他们要权是为了权能给他们带来的其他价值——名誉、财富，甚至情感。权力就像金钱一样，是达到其他目的的手段。大多数人要钱是为了钱能购买的东西，如财产、声望或安全。正如有些人比别人更孜孜不倦地要钱一样，有些人比别人更想要权。当然，权力就像金钱一样，并不是谁想要就能得到的。

精英

那些确实掌握权力的人通常被称为精英。精英就是获得社会上大部价值（诸如财富和尊敬）的那些人。由此可以对“什么人、什么时候、怎样获得什么”这个问题中的“什么人”作出回答，即精英就是获得最多的人。

对价值的看法不同，就有不同的精英。在一个小城市里，最大的企业主可能拥有当地最多的财富，而清贫、廉洁的市长可能得到最大的尊敬。然而在多数情况下，价值是互相重叠的。富有的商人也能得到充分的尊敬，而市长也可以利用人民对他的尊敬来建立能带来收入的关系或从事投资。

为了理解精英与其他人的区别，可以查看一个社会（美国）中的一种价值（财富）。显然，财富在总人口之中的分配是不平均的——有些人（精英）比别人多。在美国，占人口 1/5 的上层的收入是占 1/5 的最低层人口收入的 9 倍。占全国人口 1% 的最上层拥有全国 33% 的财富。联邦政府统计数字表明，有 3400 万以上美国人生活在官方规定的贫困线以下，而且这种财富分配不均的现象还会扩大。对汽车工业的一项研究表明，1980 年到 1985 年从事生产的工人收入增加了 33%，而主要行政官员收入增加了 246%；这些差别说明了美国由于社会财富价值分配方式所造成的精英与广大人民之间的区别。

权威：合法的权力

精英成员常常以取得权威来加强自己的地位。权威就是合法的权力。合法一词的含义比“法律上的”更深刻些，它含有正当或正确的意思。在人们心目中，权威的地位和愿望总是正当的或合法的。通过像选举那样一致同意的程序所作出的选择，也被认为是合法的。人们通常认可某些人有权用某种方式影响他人的行为。多数人认为国务卿应当按总统的愿望行事，学生应当

听教师讲课，儿童应当顺从父母。所有这些影响都具有一种个人道德品质。人们服从权威的其他理由还包括习惯、权威人物的个人魅力、被群体认可的愿望以及个人利益等等。人们虽然并不总是听从权威，但普遍承认应当服从权威，这就使权威具有合法性。

于是权威就成为权力的有效形式。如果人们意识到应当遵照权威的愿望行事，就没有必要对其施加强迫，甚至毋需说服工作。对权威来说，施加影响的代价就比较小了。如果警察的权威得到尊重，让一群少年停留在人行道上是不费吹灰之力的，然而 1980 年 5 月 18 日，在迈阿密的主要黑人居住区自由城，为让一群少年服从警察，竟动用了数千名国民警卫队。这些少年因被控打死黑人驾驶员的白人警察被释放而激起愤怒，他们掀起的骚乱持续了两夜。在他们心目中警察已经失去了合法性，因此，对他们的行为施加影响要付出更多的代价。虽然警察仍然可以强制对方就范（多数权威有强力因素作后盾），但依靠枪支来保持街道通畅是任何人都做得到的，只有公认的权威才能一句话解决问题。

因此，权力和权威是政治的中心问题，也是生活中其他许多方面的中心问题——因为几乎所有的人际交往都包含有影响他人的企图。在政治学课程中，人们可以研究一个学校、一个医院或一个家庭的政治——谁在施加影响，谁被影响，影响的过程是什么。但是大多数人对更大的问题感兴趣：整个社会怎样来决定什么人、什么时候、怎样获得什么这个问题。为此，我们必须研究可以决定什么人将得到社会上价值东西的一个最重要的组织——政府。

政府存在的必要性

政府是人类最古老、最普遍的机构之一。历史上没有政府而能够存在的社会是罕见的。无政府状态（没有政府的社会）可以成为一种吸引人的理论，但难以长期实施。与此相反，人们一直在各种形式的政府领导下生活，不论是美国印第安人部落会议还是复杂的苏联政府。为什么政府的存在如此普遍呢？

一种答案是，只要社会上政治冲突——关于分配社会上有价值东西的争议普遍存在，政府也普遍存在。这些价值（诸如财富）极为有限，而人们对价值的需求是无限的。这种不平衡意味着冲突。只要人们生活在一起，就需要一种调节冲突的办法。问题不在于是否存在冲突，而在于如何处理冲突。由谁来决定胜负的规则？以及怎样使负者接受决定？疏导政治冲突从而保存社会的通常办法就是要有某种形式的政府。瓜反政府武装。这是总统的顾问违反法律干的。此事一直对国会、公民，显然也对总统保密。

什么是政府？

政府是一种政治组织，它管两件事：

1. 制定决定什么人可以获得社会上有价值的东西的规则。
2. 独自管理社会上合法权力的使用。

定义的第一部分涉及社会如何分配已有的价值——财富、尊敬、安全等等。第二部分涉及怎样执行这些决定。因此，政府对什么人获得什么以及怎样实现这种获得拥有最后发言权。

政府并不总是直接决定什么人可以获得社会上有价值的东西。理论上，美国政府只是保护大部分社会价值的私下分配并使之合法化。这就是说，我们政府的建立是为了让人民不受政府干预而获得他能获得的东西。但这种不干预也可以看作是对美国社会现状和现存价值分配制度的支持。政府不仅不干预，而且还要防止他人对现状的干预，例如实施偿还债务和惩办盗劫的法律。实际上，政府的这种职能以及其他职能，诸如发行稳定的货币，防止内部不稳定，保护私有财产等，都意味着政府的干预。多数群体，不论其政治倾向如何，都乐意接受政府对他们有利的干预。

与此同时，政府对私下分配价值加以限制。政府虽允许人们积累财富，但对高收入者课以高税。政府还通过支援福利计划来帮助那些获得社会财富最少的人们。税收和福利两者同样说明政府运用合法权力（权威）对私下分配财富价值加以限制。

作出决定和维护决定

政府还能更直接地干预公民之间的争端。沿河的城市居民因为造纸厂排放污水而不能在河里游泳，市民或厂主会要求政府解决这一争端。政府有关部门就会通过一项法律，或由环保局那样的主管机关作出规定，或由法院判决，规定该河（“有价值的东西”）归城市还是归造纸厂使用。

政府怎样维护所作的决定属于政府职能的第二个方面——政府独有的管理使用合法强制手段的职能。政府在执行决定时，可以采用、容许或禁止使用强制手段。它可以下令禁止造纸厂或城市居民使用该河，违者予以罚款或逮捕。唯独政府有权管理使用哪种强制手段以及怎样去使用它。

政府不是社会上唯一能合法地使用强制手段的群体。父母为了阻止自己的孩子去游泳，可能会把孩子打一顿；造纸厂可能雇佣警卫禁止外人进入该

厂。但只有政府才能对强制手段加以限制。多数政府虽然允许父母打孩子，但禁止残暴地惩罚儿童。政府也会禁止造纸厂警卫开枪驱赶游泳者。政府并不垄断合法强制手段的使用，但只有政府才能管理其使用。

政 治 学

什么是政治学？政治学与其他社会科学如历史学、经济学、社会学和心理学有许多相似之处。它们各自研究人们相互作用的一个侧面。在任何大的群体中产生许多社会关系。每一学科对同一群体产生的社会关系会提出不同的问题。这种分工既是传统形成的，也是把复杂的人际关系分成容易理解的部分的一种方法。政治学研究人民相互作用之中的一种类型——涉及权力和权威的问题。通过下面的例子，我们可以更清楚地了解其他学科的研究方法，从而把它们与政治学区别开来。

政治学与通用汽车公司

对于像庞大的汽车制造商通用汽车公司这样一个“社会”的活动，经济学家、心理学家和历史学家会提出什么样的问题呢？经济学家会对通用汽车公司制造的雪弗莱、庞蒂亚克斯、柯迪拉克斯牌小轿车以及货车的生产和分配提出问题：怎样把原材料变成成品？成本多少？装配线工作效率如何？怎样销售？心理学家会专注于公司内各种人的动机和交互作用：工人或经理对他们的职业和公司有什么看法？有成就的经理的心理结构是什么？不满现状的工人又如何？历史学家会考察公司的起源和发展：公司内部和国内的什么因素促使公司发展？为什么它能成为美国第二大公司（拥有 630 亿美元资产）而把竞争者抛在一边？

当然，这些不同领域的研究是交叉重叠的。一门学科的研究人员往往对其他学科的发现感兴趣。经济学家可能会在心理学家的著作中发现他或她有关装配线效率问题的答案。历史学家可能会就通用汽车公司的销售活动向经济学家请教，以便确定公司发展的原因。经济学家和心理学家在研究自己的专题之前肯定需要了解这一庞大企业的历史。

政治学家虽然对其他领域的发现感兴趣，但它可能最关心我们的中心问题：什么人在什么时候怎样获得什么？谁在经营通用汽车公司？是怎样经营的？公司的头头们怎样作出决定？工会和政府怎样影响公司的决定？（罢工？税收？）公司领导怎样把决定付诸实施？这些领导是怎样提升起来并稳踞高位的？政治学集中研究权力和权威——研究有权人物，研究他们发挥权威作用的方式和产生的效果。

正如拉斯韦尔所说，“研究政治就是研究影响和有影响的人物。”这是政治学家所要发现的通用汽车公司的核心问题。

为什么要关心政治？

在了解什么是政治，政府和政治学家是干什么的之后，你可能还会提出一个基本问题：谁管它呢？为什么要关心政治？学生们常说：“政治不过是自我吹嘘，我不想卷入政治。”其实你已经卷入了。漠不关心和积极行动一样，也是一种政治立场。不管哪一种立场都影响到我们社会里什么人获得什么。安全的街道，良好的学校，清洁的食物都是政治决定，而这种决定是同什么人参与，不让什么人参与以及什么人放弃参与决定有关的。

生活是一张政治织成的网。从早上醒来，我们就受到某些人政治选择的影响。想一想今天你做了什么事，政治是怎样影响你的？你早餐所吃的东西（或者没有吃的东西）可能受食品价格和可以买到什么食品的影响。食品的质量是政府规定的：一级鸡蛋保证是一级品，牛奶确实经过消毒。牛奶和鸡蛋的价格受政府对农民补贴情况的影响，也同农民群体对政府的影响（例如

在竞选活动中出过力)有关。从收音机里听到的有关政府经济工作的报道是经过选择的,是政府官员认为应该告诉公众,编辑认为有新闻价值的。你上学时缺少良好的公用交通工具,可能是政府决定把钱花在公路修建上而不花在添置公共汽车或火车上的结果。你上的大学,缴的学费,是否得到士兵福利补贴或其他补助,都是某个人在政治竞赛中选择的结果。

为了把问题说清楚,可举一个同本人有关的例子。研究美国政府的人士普遍认为各种联邦管理委员会往往不能有效地监督他们所主管的业务。这些委员会很容易同他们所监督的经济实力雄厚的企业勾结在一起。几年前发生的事就是一个教训。

1972年7月,美国航空公司在加拿大温莎上空飞行的一架DC—10机货舱门吹掉了,造成严重减压。经驾驶员努力,这架空的巨型喷气机安全降落。独立的国家运输安全委员会对这几乎是一场灾祸的事件做了调查,并建议负责航空安全的政府管理委员会联邦航空管理局下令改进所有货舱门的锁定装置,要求麦克唐纳·道格拉斯飞机制造公司加固机舱地板。

联邦航空管理局的头头是有政治背景的,他要按照与企业订立的“君子协定”行事。而飞机制造商在尼克松连任总统的竞选中曾出过大力。经过磋商,该局准许麦克唐纳·道格拉斯公司不经联邦航空管理局的监督,自己改进货舱门,仅仅是向大约130架已经在飞行的DC—10发了咨询服务公报;而且准许麦克唐纳·道格拉斯公司以“不切实际”为借口,拒绝接受加固地板的建议。

不知怎么的,土耳其航空公司一架DC—10没有改进货舱门。1974年3月,这架飞机在由巴黎飞往伦敦途中坠毁,机上346人全部遇难。这是当时世界上最大的恶性空难事件。货舱门吹掉了,引起爆炸性减压,机舱地板塌陷,飞机失去控制,座椅上系着安全带的乘客全被吸出机舱。众议院一个小组委员会在关于这一事件的报告中抨击联邦航空管理局“对公众安全漠不关心”,“重钱不重生命”。

本书作者的老师和朋友,哥伦比亚大学教授韦恩·威尔科克斯也在这架飞机上,还带着妻子和两个小孩。

对于是否卷入政治竞赛,我们无法选择,但是我们能够选择如何卷入。我们能够选择在政治竞赛中作为一个主体还是作为一个客体。问题不在于政治是否影响我们——它确实在影响而且还会继续影响,而在于我们是否愿意影响政治。作出这个决定的第一步是我们想对政治了解到什么程度。本书可能有幸成为了解政治的一个起点。

本书的内容

本书在某种意义上是全国政治竞赛中主要参与者的得分卡。第一章（即本章）介绍某些政治学上的术语和实质——竞赛的手段（权力和权威）和目的（有价值的东西）。第二章和第六章讲指导竞赛进行的正式宪法规则，公民自由和公民权利。第三、四、五章探讨政府部门的参与者——总统和官僚机构、国会以及联邦法院——它们的历史和结构，力量和弱点。第七、八两章将涉及若干重要的非政府参与者——选民，政党，利益集团和新闻媒介。它们虽不属于政府，但对政治冲突结局的影响是不小的。最后一章探讨有关谁胜谁负，谁参加谁不参加的不同理论。

让我们把“竞赛”这个词澄清一下。这里讲的竞赛不同于“星期一夜晚足球赛”，它至关重要，错综复杂，瞬息万变，永无休止，而且进行得异常认真。确切他说，许多竞赛是在同一时间进行的，参与者和参与目的互相重复。这种竞赛的参与者即使在目标上也难以取得一致。参与者目的不同，目标也不同（不像美国足球赛是为了底线得分）。商业集团可能通过参与政治来追求较高利润，消费者组织可能想要优质产品，而工会可能要求提高工人的工资。他们在同一问题上为不同的目的而竞争。他们都谋求使用权力来获得他们认为是重要的价值。我们可以非常客观地分析他们怎样参与竞赛，但是给哪一边当拉拉队完全取决于我们自己的利益和理想。

另一个问题是，被我们视为一类的参与者不一定认为他们是属于一个队的。每个参与者，不论官僚机构、国会还是新闻媒介，决不是追求单一目标的竞赛者。他们不仅是参与者而且也是进行竞赛的场所。我们可能从报纸上看到在某个问题上国会反对总统，但经进一步了解就会发现，总统的支持者和反对者是在国会的委员会里决一胜负的。有些新闻媒介可能反对某一利益集团，同时容许或限制利用电视和广播作为发表该集团观点的场所。

最后，在这本简短的介绍性的书中并没有谈到所有的政治参与者。在国家政治生活中，州和地方政府显然是重要的。少数民族群体，甚至外国政府对竞赛的结果也可能扮演一定的角色。正如一位学者所指出的，更重要的遗漏是人民。在政治竞赛中人民究竟起什么作用？他们是参与者还是旁观者？

一般他说，当今的政治是一场吸引群众的运动。人民坐在观众席上，肯定对参与者会有影响。总统和国会都是选举出来的，工会要靠会费来支持，政党需要公众拥护他们的活动。然而，虽然政治竞赛由群众出钱，为群众而进行，但群众一般不直接参与。他们是否直接参与要取决于参与者、竞赛的规则和性质以及观赛的人们。

思考题

1. 在本章开始的对话中，我们在似乎不大可能的地方——课堂上发现了政治。试举出有政治活动的其他一些普通场合。
2. 权威怎样取得合法性？怎样失去合法性？试举出最近的例子来说明这两种情况。
3. 许多人对国家政治漠不关心，你认为是什么原因？漠不关心是否得到鼓励？如果是，是什么样的鼓励？谁在鼓励？
4. 政府的活动通过什么方式来影响你的生活？你对那些活动能有什么发言权吗？如果没有的话，你认为什么人政府对政府活动有发言权？

建议读物

Caro , Robert A.The Years of Lydon , Johnson,The Path to Power.New York : Vintage Books,1983.Pb.

一个纯粹的政治家怎样取得权力的引人入胜的传记。

Golding f William G. Lord of the Flies. New York : CapricornBooks , 1959.Pb.

带有悲观情调的小说，叙述在荒岛上的一群英国小孩，那里没有成人和政府，但是有很多政治问题。

Kofda , Michael.Power.New YoTk : Ballantine Books , 1979Pb.

妙语连篇的畅销读物，介绍日常生活中权力的作用，以及在权力竞赛中“取得成功”的秘诀。

Lasswell , Harold D.politics : Who Gets What , When, How , New Yofk: World , 1958。

著名的简明政治学入门。

Orwell , Geoge. 1984. New York : Harcourt Brace Jovanovich.1983。

有影响的反乌托邦小说。书中描绘了一个经常有“老大哥”监视的现代警察国家。

Warren Robenrt Penn .All the king's Men.New York: Har-courtBrace Jovanovich , 1946。

恐怖小说，书中描绘了模仿路易斯安那州的休伊·朗，采取恐怖手段的政客。

第二章宪法：政治竞赛规则

前面已经讨论过政治竞赛指什么，取胜的意义何在以及为什么要参加竞赛。本章将谈及竞赛的原则和程序。美国政治竞赛的正式规则包含在宪法中。宪法还确立了三个主要参与者——总统、国会和最高法院，以及他们所拥有的权力。此外，正如在第六章关于公民自由和权利部分中我们将会了解到的那样，宪法对怎样进行竞赛作了限制，并为失败者提供了保护。宪法还通过建立与州政府分权的中央政府，创设了竞赛的场所。是什么因素导致这些规则的采纳，这些规则的含义是什么，是怎样改变的，在今天有多大影响，这些都是本章的中心问题。

宪法的背景

1776年7月4日，《独立宣言》宣布美洲各殖民地为“自由和独立的国家”。这一措辞不仅象征着为脱离英国谋求独立而艰苦战斗的开始，而且还象征着为把各自为政、经常冲突的美国各利益集团、各地区和各州统一起来而努力奋斗的开始。经历了长达10年之久的尝试与失误，这部宪法才得以完成，并作为新生的美利坚合众国的法律基础为人们所接受。

1787年聚会于费城起草宪法的人们并不是凭空设想的，他们把（1）英国的法律传统，（2）美洲殖民地政府和州政府的模式，（3）邦联条款的经验作为起草宪法的依据。

制宪者所继承的英国政治传统包括《大宪章》，它在1215年宣布英王的权力不是绝对的。还包括由英国哲学家们所表述的自然权利概念。尤其是约翰·洛克，他在书中写道，人民是“生来自由”的，组成社会是为了保护他们的权利。许多殖民地人民曾经认为，他们进行革命斗争是为了确保其被残暴的殖民政府所剥夺的作为英国人的传统权利。

在为时150年的殖民统治期间，各州学到了许多有关自治政府的经验，他们运用这些经验来制定宪法。甚至最早的移民者就决心要在得到本社区同意的、成文的法律规章下生活：1620年，在即将踏上普利茅斯时，清教徒们就签订了《五月花公约》。其他殖民地也有过类似的文件，这些殖民地多数有自己的宪法。殖民地政府的其他一些特点，如两院制立法机构，后来也写进了宪法。革命以后，殖民地人民为抵制英国总督的权力而建立州议会，使之成为州政府最重要的部门。多数殖民地有一个总督，一个议会，一个司法机关，这种模式后来演变成为宪法上的三权分立。多数殖民地有定期的选举制度，虽然一般只是有财产的白人男子才有选举权。甚至，美洲殖民地与英国中央政府之间的权力分享也为地方政府和全国政府的联邦制提供了令人尴尬的基础。也许最重要之点就是在革命后写入各州宪法的关于权力有限的政府和个人权利的观念。

但是殖民地之间的统一进展缓慢。在革命时期试图紧密联结在一起的努力收效甚微。1774年9月召开的第一次大陆会议在各殖民地之间建立了经常的通信联系，促使反英情绪更加高涨。1775年5月在费城召开的第二次大陆会议制定了《独立宣言》。与此同时，提出了成立邦联——各州之间的松散联盟——的计划。到1781年3月，邦联条款得到各州的批准。条款在1783年2月美国革命正式结束之前已经开始生效。

邦联条款（1781~1789）

指出邦联条款的缺点并不困难。条款并未真正建立一个全国政府。更确切他说，邦联条款建立了各州之间的“友好同盟”，这个同盟的权力不比今天的联合国大。邦联的中心是一院制的立法机构，称为大陆会议。会议表决时不论州的大小，每州一票。大多数重要的行动要经9个州批准，修改邦联条款要经全部13个州批准。

邦联没有行政部门，没有全国法院系统，也许最严重的是，大陆会议不能征税，只能请求各州提供经费。各州保留其“主权、自由和独立”。大陆会议也没有任何直接统治公民的权力，公民只服从他们的州政府。总之，大陆会议不能把它的意志强加于各州或人民。

然而，邦联确实有许多权力。它与联合国不同，它有权宣战，有权处理

外交政策，有权铸币，有权管理邮政系统，有权监督由各州民团组成的陆军。邦联条款在规定强制性轮流任职方面也惊人地民主，这就是说，大陆会议的议员任期在任何6年中不得超过3年。最后，条款取得了实际的成就，诸如开始建立全国官僚机构及通过西北土地法令。这一法令确立了接纳新州加入联盟的程序。

到了1787年，条款的缺点比优点更为明显了。中央权力太小。对英、法和西班牙威胁美国领土的恐惧心理普遍蔓延。邦联深陷于经济困难之中：各州提供的经费不足；货币贬值；各州在贸易战中高筑关税壁垒，互相于抵制，互相封锁。1786年后期的谢司起义，是马萨诸塞农民因无力赎回抵押和交纳赋税而对政府发动的愤怒抗议。起义加深了许多有产者精英的恐惧，他们感到，为了避免“群氓统治”和经济崩溃，需要一个坚强有力的政府。

制宪会议

在这种背景下，1787年5月25日至9月17日在费城召开了制宪会议。当时天气闷热，使人情绪急躁。所有的集会都严格保密，原因之一是议会原来不太同意召开“以修改邦联条款为唯一宗旨”

的会议。然而开会才5天，就采纳了弗吉尼亚代表的提案，“必须建立一个由最高立法、行政和司法机构组成的全国政府”。换句话说，会议违背了召开会议的议会的意愿，开始在一个夏季里写出一部崭新的美国宪法。

美国宪法是一系列妥协的产物。最重大的妥协是各州在全国立法机构中的代表权问题，这是一个意见分歧最大的问题。大州建议，根据各州向全国政府上缴的税款或各州人口数来确定其代表人数。小州要求，不论大小，每州一票，经过长时间的相持不下，最后达成了称之为大妥协的协议，确立了目前的国会结构——下院（众议院）代表人数按人口确定，上院（参议院）代表人数各州相等。

另一个妥协来得稍容易些。南方代表们害怕全国政府会对他们的农产品征出口税并干预他们的奴隶制。达成的妥协是国会有权调节商业但不得征出口税。同时还协议在1808年以前不得禁止奴隶交易。奴隶问题也是妥协的中心问题，也许最不可恩议的是“3/5的妥协”。在这个问题上的争执点是，计算代表权和税额时奴隶算不算人。最后协议，一个奴隶算作3/5个人。（这一规定后来根据第十三和第十四条修正案已删除。）还有一个主要问题，州退出或脱离联盟的权利问题，根本就回避了。脱离联盟和奴隶制问题要等到下一代人在流血的内战中来解决。

制宪者

由于宪法的重要性，它的起草工作之迅速与顺利有点令人惊奇。毫无疑问，写得如此顺利，部分是由于在费城与会者们的才智。

普遍受到尊敬的华盛顿将军担任会议主席；亚力山大·汉密尔顿和詹姆斯·麦迪逊的卓越政治才能使辩论富有启发性；82岁高龄的本杰明·富兰克林增添了老成持重气氛。代表们兼有阅历和学识。在55名代表中，有42人曾在大陆会议任职。一半以上代表受过大学教育并学过政治哲学。作为一个平均年龄40岁的相当年轻的群体，他们也许反映了那一个时代的代沟，他们在革命时期达到政治上的成熟，和那些在战前形成观点的老年人相比，较少效忠于州的思想束缚。他们不仅在保卫本州利益，而且是创建一个国家的民族主义者。

但是也存在着很多问题。制宪者在当时的美国居民中并非确实具有代表

性。他们是富裕的种植园主、商人和律师。其中 15 人是奴隶主，14 人是土地投机商。弱小的农民和工人，他们中多数人遭受经济衰落的苦难，在费城会议上并没有代表。可能为劳苦大众说话的自由主义精英，如托马斯·杰斐逊（当时出任驻法大使）或帕特里克·亨利（因“怀疑其中有诈”而置身局外）也没有参加会议。在《独立宣言》上签名的 56 人中只有 6 人参加会议。制宪会议的代表是保守派，是有产阶级精英，他们担心继续维持软弱无能的邦联只会引起更多、更大规模的谢司起义。因此，会议不是在“有产者”和“无产者”之间，而是在“有产者”和“有产者”之间，为他们的地区利益作辩论。

制定宪法的动机

自从 1913 年查理斯·比尔德发表《美国宪法的经济解释》一书以来，对制宪者的动机在学术上一直存有争议。比尔德论证制宪会议是与代表策划的反革命会议，是要把各州的权力转移到不代表人民的中央政府，是来保护与增进他们自己的财产。持有接近无用的邦联公债的 40 位代表将从承诺这些债务的新政府获得利润，这是可以肯定的。作为债权人和财产所有者，他们会受到强有力的中央政府更好的保护，这也是肯定的。这些代表并不特别喜欢民主。多数人认为，自由必须不受民主（他们认为是“群氓统治”）侵犯，并同意麦迪逊在《联邦主义者文集》（第 10 号）中所说：“那些有产者和那些无产者在社会上形成了显然不同的利益集团。”

批评比尔德理论的人认为，制宪者的动机是多种多样的。他们认为代表们寻求建立一个新国家的原因是为了减少国内的许多政治争端，促进经济发展。这样做对大家都有好处。他们指出，有一个能建立一支军队以防外国人进攻的中央政府看来是乔治·华盛顿等人支持宪法的最重要原因。

但是，双方的论点不一定是互相抵消的。对制宪者来说，建立一个强国的公共利益和保护他们财产的私人利益可以并行不悖。像许多人那样，他们认为对他们有好处的东西对社会也有好处。大多数居民（工人、穷人、黑人、妇女）没有代表出席费城会议，按那个时代的标准来衡量不足为奇，代表们对国家和政府的观念，不仅不触犯他们的经济利益，而且在多数情况下还会增进他们的经济利益，这在当时也同样不足为奇。

“我们白种男人……”

在庆祝制定宪法 200 周年活动期间，最高法院唯一的黑人法官瑟古德·马歇尔尖锐抨击开国元勋们所谓的智慧和远见。马歇尔在 1987 年 5 月一次引起很大争议的讲话中指出，宪法导言开头的“我们美国人民”并不包括大多数美国公民——妇女和黑人。他认为宪法“一开始就有缺陷”，因为它需要通过内战和巨大的社会动乱才“达到立宪政府制度，以及对今天奉为圭臬的个人自由和人权的尊重”。他警告人们不要满足于轻信开国者的原有观点。与之相反，马歇尔赞扬了那些通过内战真正确立了一部新宪法的人们，这部新宪法用第十四条修正案来保障所有美国人的生命、自由和财产。

联邦主义者和反联邦主义者

这不是说精英之间没有分歧。起草和批准宪法时产生的许多争论把精英们主要划分为保守和自由两个阵营：联邦主义者和反联邦主义者。

联邦主义者（保守主义者）赞成有一个强有力的联邦（全国）政府，希

望保护私有财产权利并限制公众参加政府。（联邦主义者领袖亚历山大·汉密尔顿把人民群众描述为“大野兽”。）在讨论宪法时，联邦主义者竭力主张：选举人应有较多的财产；间接产生的参议院要以英国贵族式的上议院为样板；要有位高权重、由间接选举产生的总统；要有强有力的不经选举的司法机构。联邦主义者对人性（包括统治者的本性）持比较悲观的观点，要求政府中的这些“降温”装置来筛选公众意愿，成为人民真正利益的监护者。

反联邦主义者（自由主义者）对人性的看法比较乐观，虽然他们对那些当权者的本性也持怀疑态度。由帕特里克·亨利和梅森等人领导的反联邦主义者赞成强有力的州政府，认为各州比强有力的中央政府更接近公众意愿。他们要求对公众参加政府减少限制，竭力主张立法部门要比行政部门和司法部门拥有更大的权力。他们相信大多数人是负责任的，虽然也同意需要降温，因此要求政府应对选出的官员们负责。

宪法是保守主义和自由主义两种立场的妥协。它在设计时就考虑到：既要防止来自底层的暴政（这是联邦主义者所担心的），也要防止来自上层的暴政（这是反联邦主义者所担心的）。双方一般都认为管得少，政府好。

宪法的批准和权利法案

批准宪法的斗争使联邦主义者和反联邦主义者之间的争论焦点更加明确。宪法必须经过9个州的议会批准才能生效。由于人民大多数反对宪法，争取批准实非易事。反联邦主义者要求更严格的权力分立，更有效的制约和平衡。他们担心总统和参议院结合在一起形成贵族集团，建议强制性轮流任职（如同邦联条款所规定的那样）。

联邦主义者则批评反联邦主义者对普选缺乏信心，无视全国联盟的优点。他们通过报纸开展宣传活动，议论邦联的缺点；一再向人民保证，拟议中的总统更像总督而不像国王；并解除人们关于法院会威胁个人自由的顾虑。由麦迪逊、汉密尔顿和约翰·杰伊所写的刊登在纽约报纸上的一系列文章后来编成《联邦主义者文集》。该书是如今已被公认为对宪法性质以及制宪者意图的最著名的注释。

关于在宪法中增加权利法案——头十条修正案的争论，是批准宪法斗争的关键问题。保守主义者占统治地位的费城会议没有把权利法案写入原始文件中，主要还不是因为反对这一法案的精神，而是因为感到这样一种声明离题太远。（提出的权利法案在会议临近结束时被一致否决，部分原因是每个人都已精疲力竭，想回家了。）联邦主义者从悲观主义观点出发，认为自由最好用立宪政府所确立的程序（诸如联邦制以及制约与平衡）来保障。他们认为，不论写下什么理想，诸如言论、出版和宗教自由，都取决于“时代所允许”以及宪法确立的各种力量的平衡。

对反联邦主义者来说，权利法案是一个基本真理——人人应有的自然权利的宣言。即使不为另一代人所重视，这些权利总是神圣的。任何建立在人民同意基础上的政府都应在宪法中尊重这些权利。反联邦主义者虽然在费城会议上打了败仗，终于在权利法案上赢得了胜利。马萨诸塞州和弗吉尼亚州在同意接受宪法时建议这样的宣言应是新国会所要讨论的第一件事。确是这样，于是权利法案在1791年12月15日成为宪法的头十条修正案。

宪法的四项主要原则

为建立政府系统，美国宪法做了三件事：第一件，确立了政府结构。通过在联邦制内建立政府的三个部门，美国有了一个政治结构。这一结构一直延存至今。第二件，宪法把某些权力分配给政府。宪法第一条将立法权，诸如征收与花费款项的权力，授予国会。宪法第二条将行政权，包括指挥武装部队和广泛的对外政策权力授予总统。宪法第三条将司法权，由宪法引起争端的裁决权，授予合众国最高法院。第三件，宪法通过行使这三种权力来约束政府。政府权力是有限的，例如由于权利法案规定的限制，使某些个人权利得以受到保护。

因此，宪法既授予政府权力，又限制政府权力。这个问题可以通过仔细观察宪法的四项主要原则：分权和制约与平衡，联邦制，权力有限的政府和司法审查，获得最清楚的说明。

分权和制约与平衡

宪法第一项主要原则实际有两条：权力的分立，制约与平衡。但是他们相辅相成，不能分开来理解。

权力的分立原则是指政府的权力应该分开来交给不同的政府机构。这一原则虽然从未在宪法中明确表述，但在政治哲学中已有很长的历史，并且早已在殖民地政府中付诸实践。宪法起草者把联邦政府分为三个部门，去执行他们认为的政府三种主要职能：立法职能——通过法律——给予国会；行政职能——实施或执行法律——给予总统；司法职能——解释法律——给予最高法院。

这一原则虽然简单明确，也许难以执行。分权的目的是让雄心抑制雄心，防止任何权威垄断权力。然而，简单地把政府权力分给三个部门可能会使立法部门成为至高无上——像殖民地时期那样。作为政府程序的起始者，立法部门可以决定其他部门怎样，甚至是否让他们发挥作用。因此，需要别的办法来抑制立法权。这种办法就是制约与平衡。

制约与平衡使三种权力混合起来，让政府的三个部门互相限制。制约是指一个部门对其它部门职能的监督，从而造成权力的平衡。这一原则力各部门保护自己的职能，免受其他部门的干扰提供了宪法规定的手段。制衡原则把立法权、行政权和司法权混合在一起，把某些立法权给予行政部门，把某些行政权给予立法部门，如此等等，从而使任何一个部门不能支配另一个部门。

宪法中有许多制衡的例子。总统的否决权是给总统的基本立法权，用来防止国会通过他不赞成的法案。国会有权用它 2/3 的多数票推翻总统的否决，来制约他的这种权力。参议院在同意总统提名主要行政和司法官员方面拥有行政权力。此外，国会可以拒绝给任何一个行政部门拨款，从而使该部门无法执行法律。

但分权和制衡制度比上面所述还要精巧。每个政府部门的设立和选择方式也起到制衡作用。例如：国会分成两院，立法必须经过两院批准才能成为法律。官员任期的限制和各种选拔方法有助于防止任何人或任何部门权力太大。众议员由普选产生，任期 2 年，参议员任期 6 年，由州议会选举（以后根据第十七条修正案改为普选）；总统由选举人团选举，任期 4 年；联邦法院法官由总统任命，但需经参议院同意，行为良好者终身任职。所有这些设

计精巧的程序都是为了使政府官员维护不同的利益，获得支持的基础各不相同，并防止其他官员过多干预。

麦迪逊论政府

“……假如人是天使，就不需要政府。假如由天使来管理人，就不需要从外部或内部来控制政府。”在设计一个由人来管理人的政府时，最大的困难在于：首先，必须使政府能控制被管理者；其次，要强迫政府控制自己。”——詹姆斯·麦迪逊：《联邦主义者文集》（第51号）

通过权力的分离和混合而产生的各种机构，实际上是分享政府全部权力的各个部分。每部分都需要其他部门的合作才能使政府运作，而每部分也都愿意制约与平衡其他部分的权力。这种分权和制衡的精巧设计肯定不是为了建立一个最有效率的政府形式，不如说，这种设计是为了“控制政府滥用权力”——强迫政府控制自己。这种结构，历史学家理查德·霍夫施塔特称之为“互相抑制的和谐体制”。

联邦制

宪法第二项原则，联邦制，要求在中央政府和州政府之间分配政治权力。联邦政府和州政府对人民都会有直接影响，都有一些独有的权力。联邦制，像分权原则一样，把政治权力分散，防止权力集中在任何一个群体手里。

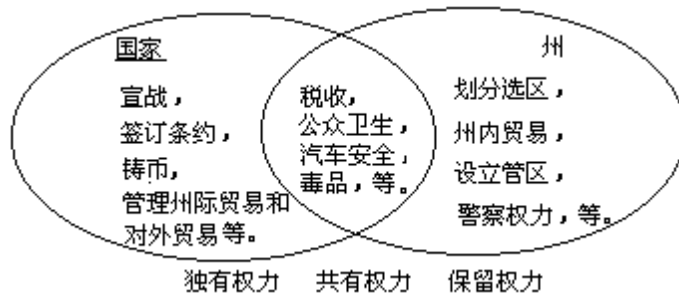
实际上，起草宪法的人们别无选择。在他们的心目中，松散的邦联从来没有搞好过，而集中一切政府权力不可能为当时各州政府所接受。于是，联邦制就成为治理一个地区差别很大、通信不方便的大国的最合乎情理的原则。这也是使宪法能获得各州批准，在政治上唯一现实的办法。

美国联邦制始终包含着两种有点矛盾的思想。一方面，宪法第六条说，宪法和中央政府制定的法律是至高无上的。这是建立一个能通过各种法律直接管理全体人民的有效政府的必要条件，另一方面是保证州政府独立性的原则：宪法第十条修正案给各州或人民保留未授予中央政府的一切权力。这些实质性的保留权力包括管理地方政府和市政府，管理本州的商业，监督教育以及为人民的安全行使一般的“警察权力”。（参见图 2.1）

以上两个原则——国家最高权力和各州权力——的冲突在内战时发展到顶点，结果是建立了联邦政府的统治地位。这不是说问题一劳永逸地解决了，——即使在今天，在诸如用校车接送学童和堕胎等问题上，州政府仍常常同联邦政府发生冲突。但对这种冲突不应夸大其词。即使宪法用联邦制把权力分散，它仍明确地奠定了全国统一的基础。从那时起，联邦政府已经变得远比州政府重要。由于各种政治问题——不论管理经济还是环境保护——已成为全国性的问题，因此，解决问题也就主要依靠联邦政府。但是，实际上现在很少有纯粹是联邦政府的国内计划。几乎所有的国内计划都需要州，甚至常常是市的合作。在最好情况下，这种安排有助于使计划适应当地情况；在最坏情况下，也可延缓对计划作必要的修改。无论属于哪种情况，现今的联邦制远不是各自力政的权力分割，而是州政府和联邦政府之间多重关系的混合，这种情形有时被称为花样奶油蛋糕。

图 2.1

联邦制



资料来源：欧文·L·莱文和埃尔默·E·小康韦尔：《美国政府概论》第2版，经麦克米伦公司同意复印 1972 年版权 © 为麦克米伦公司所有。

权力有限的政府

权力有限的政府原则意味着政府的权力要受被管理者的权利和自由所限制。这一原则基于立宪政府的根本思想：人民把宪法列举的权力和职责授予政府，同时把其余的权力留给自己。这项政治协定意味着政府的行动必须依据法律规定，而法律是得到被管理者的同意（虽然是间接的）而批准的。此外，宪法还规定了各种程序，诸如权力的分立和联邦制，以保证政府不超越它应有的职权范围。比如说，总统不得行使宪法专门授予国会的权力。

权力有限的政府原则保证公民有反对政府以及接触政府的权利。公民的自由和权利保证政治过程的公开性和竞争性，这就是说，不仅有选举权，而且，为了使选举权确有意义，还有不同意、示威和组织起来更换政府的自由。公民自由还保护公民不受政府滥用权力之害。根据公民自由，公民有权得到公正而迅速的审判，有权作合法辩护，受到同他或她相当的公正的陪审团的审判。还有，未经正当法律程序，政府不得剥夺公民的生命、自由或财产，政府不得干预从事宗教活动的权利，也不得侵犯公民的隐私权。简而言之，制定法律的人也得遵守法律。（参见第六章关于公民自由和权利。）

司法审查

限制政府和保障公民权利与自由的一个重要手段是赋予最高法院以司法审查权。最后一项宪法原则，即司法审查，指的是司法部门裁决各级政府（州政府、地方政府和联邦政府）的法律是否符合宪法的权力。

虽然司法审查已经成为公认的宪法实践，但宪法中对它没有作明文规定。宪法生效后第一年，曾就最高法院仅有发表毫无约束力意见的权力，抑或具有审查政府行为的最高权力这个问题作过辩论。那时候绝大多数人同意最高法院确有取消州政府违宪法律之权，但对这种权力是否适用于联邦政府法律，意见分歧。1803年，最高法院在审理马伯里诉麦迪逊一案时，确实否定了国会通过的一个法案（参见第五章美国最高法院一节司法审查与国家至上原则）。从此，司法审查权就被牢固地确立为宪法的一项原则。

司法审查使最高法院在限制中央政府行为方面处于监视地位，并且成为联邦制的监护人。后一职能，即审查州和地方政府的法律，事实上已成为最高法院司法审查的最重要内容。虽然联邦的法律很少被最高法院推翻，但数百种州和地方的法律已被判定为违宪。正如法官奥利弗·霍姆斯在50多年前所说的，“假如我们失去了宣布国会某一法案无效的权力，美国不会因此而完蛋。但是我确实认为，假如我们对一些州的法律不宣布其无效，联邦就会遭殃。”

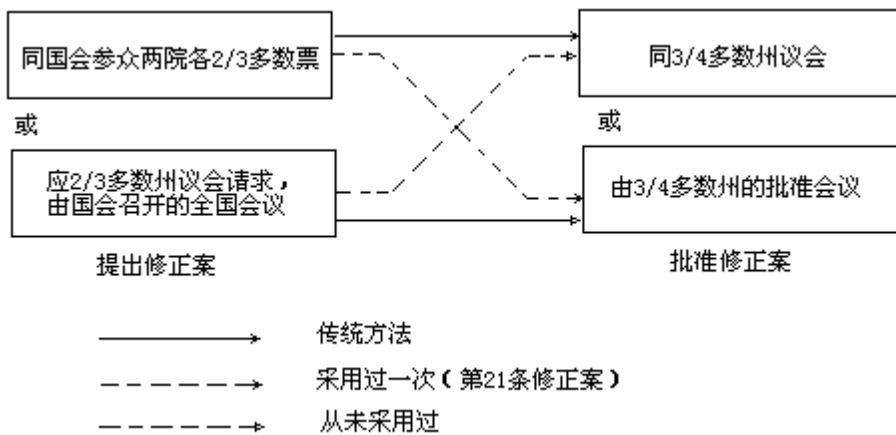
宪法是怎样改变的

说美国宪法已有 200 年的历史,并不是说现在的宪法同 1789 年生效的宪法一模一样。实际上,它已有了很大的改变,跟原始文件几乎没有相同之处。恐怕多数制宪者很难认出目前实行的政治程序是以他们所订的宪法为根据的。宪法的改变采取四种主要方式:正式的宪法修正案、司法解释、立法和惯例。

宪法修正案

提到改变宪法,通常首先考虑到宪法的修正程序。其实,这是一种用得最少的方法。到目前为止,一共才通过了 26 条宪法修正案(其中包括实际上可视为原始文件的头 10 条修正案)。(国会曾经提出第二十七条,即平等权利修正案和第二十八条,即哥伦比亚特区华盛顿选举权修正案,因不足州议会 3/4 票数未获批准。未获批准的主要原因是修正案的通过过于困难。)虽然制宪者们承认任何此类文件的内容都有更动的必要,但是,不管怎样有远见,他们总希望宪法不受暂时的公众压力影响。因此,他们规定要有绝大多数的同意才能通过修正案。

宪法第五条规定了通过修正案的几种方法(参见图 2. 2)。



修图 2.2

修正宪法国会召开的全国会议提出。修正案必须由 3/4 多数州的会议,或由 3/4 多数州议会批准。采取哪一种方法由国会选择。

从来没有召开过全国会议;所有的修正案都是由国会提出的。(在 1987 年,为了起草要求预算平衡的新修正案,必需的 34 个州中的 32 个州曾经通过召开制宪会议的决议。)仅有第二十一条有关撤销禁酒令的修正案是由州召开的会议批准的。这一次所以采用州会议的方式,首先是因为各州议会内仍然塞满过去通过禁酒令的代表,其次也因为召开州会议看来是改变原案的最快办法。从未以召开全国会议方式来提出修正案的主要原因,是国会嫉妒别的机构侵占它的权力;另外也担心在这种全国会议上将会提出许多其他的修正案。美国宪法毕竟是由一个早先仅仅为修改邦联条款而召开的、离题的会议所撰写的。

司法解释

如果说修正程序是用得最少的改变宪法的方法,那么由最高法院作出解释也许是最常用的。事实上,宪法的每个部分都曾在最高法院遇到过。最高法院一直在塑造和再塑造宪法。最近法院作出裁决:允许国会在调节经济方面留有较大余地,禁止法律规定的种族隔离,允许当地社区确定淫秽的界限,

以及把“一人一票”定为众议院选举的宪法原则（参见第二章宪法的背景一节制宪会议）。最高法院还规定一般宪法用语的实际含义，诸如“必要和恰当的”（第一条第八款），“正当法律程序”（第五、第十四条修正案），以及“无理搜查和扣押”（第四条修正案）。毫不奇怪，最高法院有时被称为“常设制宪会议”。

立法

虽然根据宪法通过的法律并不改变宪法，国会却一直在负责充实由宪法规定轮廓的大部分政府体制。在最高法院下面的全部联邦法院都由国会设立。众议院和最高法院的人数由国会确定。行政部门的内阁和大多数委员会都由国会立法产生。我们目前视为理所当然的大多数条例、法令和服务机构，诸如社会治安，都来源于国会通过的各种法案。

惯例

按惯例改变宪法是最不精确的方法，然而却是应用得最广泛的方法之一。许多公认为符合宪法的实践，在宪法中没有明文规定。政党的发展，党的领袖在政府中的影响，总统指定召开的会议，选举人团的失效以及国会的委员会制度都只是些习惯做法，是宪法所未曾预料到的。

惯例也改变了某些至少在表面上看来显然是制宪者意图的做法。第八条修正案，禁止索取“过多的保释金”，并未能阻止法院对严重的罪行规定过高的、使被告无法筹集的保释金。国会有宣战的权利（第一条第八款），但总统在没有宣战的情况下就开始了看来很像战争的冲突（在朝鲜、越南）。惯例也曾被打破过，并由法律重新建立。总统只能任两届的惯例始于华盛顿，由杰斐逊所巩固，1940年为富兰克林·D·罗斯福打破，对此曾有很大争议，这一惯例在1951年通过的第二十二条修正案中成为法律。虽然在1986年为了让罗纳德·里根出任第三届总统事曾不太热心地企图废除这条法律，但至今它仍作为修正案存在。

宪法为什么历久不衰

所有这些在不同时期根据不同需要改变宪法的方法，并不能完全说明为什么宪法能延续至今，能在 1987 年庆祝它的 200 周年生日。确实是这样，许多制宪者原先把宪法当做一种试验，以为不太可能延续到一代以后。对宪法为什么能始终存在并成为世界各国最古老的成文宪法，曾经有过各种解释。

宪法能延续下来的主要原因也许不在于宪法本身，而在于美国社会的稳定性。像内战，对印第安人作战与屠杀，以及对外战争那样的动乱也是在同一宪法结构中处理的。宪法已经变得更民主了，以至于包括了可能具有破坏性的群体，诸如移民、从前的奴隶、妇女和穷人，这些人原先是被排斥于政治之外的。宪法所强调的程序，不论在战时和经济萧条时期，抑或在和平和繁荣昌盛时期都起到了良好的作用。

对宪法能历久不衰的另一种解释，强调的是在文件本身。有人认为，美国宪法是天才之作。19 世纪英国首相威廉·格拉德斯通把它描述为“在给定时间内用人的才智和决心所写成的非凡杰作”。宪法吸取了几个世纪以来英国的政治传统和制宪者的亲身经验，用简练的词句、精湛的文笔阐明了政府的原则和结构。

文件的简短（连全部修正案在内大约才 7000 英文字）也是它历久不衰的另一主要原因。宪法虽然阐明了政府的基本原则和结构，但对许多问题仅作一般表述，甚至只字不提。一句话，宪法是含糊其词的。许多沿用已久的宪法用语（“言论自由”、“正当法律程序”、“一切必要的和恰当的法律”、“公民的特殊权利和豁免权”）在我国历史上不同时期有不同的应用。其他原则，诸如多数规则和个人自由，有时似乎是互相矛盾的，它留给各时代的政治参与者去解决那些全都声称其要求有宪法依据的群体之间的冲突。这种灵活性一向是宪法借以适应新的政治压力，让人民在相互竞争的原则下达成妥协的主要力量所在。

小 结

本章已经涉及不少问题。在宪法的起草方面，我们了解到殖民地人民是怎样通过吸取英国政治思想传统、殖民地政府模式以及邦联条款经验来塑造美国宪法的。但制宪者也受其自身的影响。他们身为富裕的精英，寻求建立一个既能增进国家利益又能增进自身经济利益的国家。在政府权力该有多大，个人权利怎样才能得到最好保护问题上，他们分成保守和自由两个集团，即联邦主义者和反联邦主义者。宪法的批准和权利法案的增加是两个集团之间达成的来之不易的协议。

在发展过程中，美国宪法形成了四项主要原则：分权和制衡，联邦制，权力有限的政府和司法审查。虽然这些原则依然是宪法的基础，但通过正式修正、司法解释、立法和惯例四种主要方法，宪法有了很大的改变。它经历的改变使宪法得以延续至今。然而，宪法历久不衰的更重要原因也许是美国社会的稳定性和文件本身的模棱两可。

但是，宪法的灵活性和含糊其词是否意味着宪法作为指导美国政治竞赛的一套规则毫无意义？宪法是否主要为那些掌权者的利益服务？对宪法的解释，是否仅仅随这部分人利益的改变而改变？也许如此。可以肯定他说，任何对待下面这样的政治制度无动于衷的指导性文件是要负很大责任的。这个政治制度输入并奴役大多数黑人居民，把日裔公民投入集中营，开设血汗工厂并雇用重工，对巨大的财富集中和极端贫困并存现象熟视无睹。那末，宪法是否是一个使少数人的统治合理化，装着过时原则的毫无用处的摸彩袋呢？

正如我们在第一章中所说的，政治主要不在于文字，而在于权力和理想。人们不能因为政治参与者的有权或无权，有理想或无理想而去责备一套原则和程序。一切伟大的历史文件，从圣经到美国宪法，在不同时期，不同人的应用上都有很大的差别。

因此，宪法不仅作为竞赛规则，它还是一个民族理想的象征。但这个象征确实影响行动。总统违反法律确实关系到他能否继续掌权。拥有有力反对战争而示威的宪法权利的人民，可以改变战争的结局。报纸有权登载政府文件（这是法院而不是行政部门作出的决定），确实对行政部门是一种限制。甚至政客们在屈从于他们不屑理睬的理想时表现出的伪善，也显示了这种象征的力量。

然而宪法原则的实质最终必然落在每一代参与者之间的政治关系上。如果没有示威的决心，示威的权利就形同虚设。如果没有人要批评什么，言论自由就毫无意义。出版自由，司法保护，隐私权都可能在无须改动宪法一个字的情况下荡然无存。没有原则的权力是盲目的；没有权力的原则是无能的。

由此可见，这场竞赛的规则不是固定不变的。它虽然植根于历史传统，却为当前政治所支持。它们不仅是指导原则，而且也是目标。所以，这些规则尚未终结，任何宣告“谋吾人及子孙后代水享自由的幸福”的宪法也都是这样。

思考题

1. 分权和制衡是怎样促进民主的？试就最近国会和总统之间的关系举出若干例子。
2. 制宪者差不多一开始就同意的一些问题是什么？在什么问题上的他们必须妥协？这些妥协在历史上造成什么后果？
3. 是什么使宪法成为灵活性的文件？你是否同意宪法真的是那样灵活吗？
4. 在处理当代问题上，宪法建立的政治结构效率如何？宪法规定的效率和民主的目标是否互相矛盾？

建议读物

Carbach, Fred. *The Founding: A Dramatic Account of the Writing of the Constitution*, New York: Linden Press, 1987.

一位记者写的关于制宪会议的生动故事，涉及许多重要人物。

Beard, Charles A. *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*. New York: Macmillan, 1935. Pb.

对制宪者起草宪法的经济动机所作的著名批评。

Hamilton, Alexander, James Madison, and John Jay. *The Federalist Papers*. New York: New American Library, 1961.

关于制宪者对宪法认识的经典著作。

McDonald, Forrest. *E Pluribus Unum*. Boston: Houghton Mifflin, 1965. 有关美利坚合众国初期情况的生动叙述。Vidal, Gore. *Burr*. New York, Bantam, 1974. Pb. 根据艾伦·伯尔的观点精心写作的，关于美国建国初期情况正确而虚构的叙述。Wills, Garry. *Explaining America: The Federalist*. New York: Doubleday, 1980. 关于开国元勋制定宪法的真正意图的精采论著。

第三章行政部门：总统和官僚机构

美国政治竞赛中的超级明星是合众国总统。总统虽然只是合众国三个部门之一的首脑，却是唯一（与副总统一起）经由全国选举产生的官员。因此，他经常处于不仅是联邦政府的象征，而且也是国家象征的地位。

历史上，美国人曾经为他们需要一个什么样的总统而动摇不定。有时候他们要求强有力的领导，但很快就为那种强大力量的后果所困扰。另一些时候他们要求行政部门少管一点，但又常常把总统的不大管事视为软弱无能。历届总统一直在白宫权力过大或大小问题上走钢丝。

最近几届总统的夫误说明了这个问题。促使尼克松 1974 年辞职的原因，是公众因水门事件而引起的对总统越来越多地、非法地运用其权威的担忧。其后，吉米·卡特由于被认为太软弱，未能解决国家主要问题而成为公众舆论的牺牲品。罗纳德·里根试图扩展其总统职务的权力，以限制联邦政府的扩大。在他任职期满时，广泛传扬的有关他的政府成员滥用职权的丑闻玷污了他在担任总统期间的成就。

本章涉及政府的行政部门及其行政首脑总统。我们将从宪法授予此职务的有限权力开始，来探索总统职权扩大的历史。我们将探讨担任总统的不同方式以及总统担负的各项任务。本章的其余

部分将提到在总统领导下的联邦官僚机构 各部以及总统在控制官僚机构中所遇到的问题。最后，我们将考察使用总统权力的三种情况，并得出若干结论。

官僚机构（BUREAUCRACY），泛指庞大的行政机构。官僚（BUREAUCRAT）一词，现代中、英文部有贬意，但原意都指官员，行政管理者，恰如本章“联邦官僚机构”一节所述，并广为沿用，故在本书中照译。——译注

总统和宪法

宪法第二条中列举了总统的权力。宪法授予总统的职权比在第一条中授予国会的要少得多、小得多。但是本条开头一句后“行政权属于美利坚台众国总统”以及另一些笼统告辞“应监督一切法律的切实执行”，一直被总统引为扩大他们权力的合法依据。正如我们将看到的，总统的实际做法已经大大地扩展了宪法中行政权力的概念。在任职资格方面，宪法规定总统必须是35岁以上，在本国出生，居住合众国境内满14年的公民。总统在任职期间免受拘捕，只有遭受弹劾才被免职。总统任期定为4年，1951年通过的第二十二条修正案规定，总统任职只限两届。在后一届的最后几个月期间，总统常常被称作“跛鸭”。因为他不能再度当选，他的影响——及其责任——减弱了。由于政治上的原因，这个名词常常引伸为指称总统在最后一任期间的无能。1987年初批评里根总统在伊朗武器交易上处置失当的托尔委员会报告发表后，许多民主党攻击他早已是一只跛鸭。

总统并非由直接普选产生，并不是把选举日全国的所有选票计算出来，得票最多的候选人就成为胜利者。相反地，总统是由选举人口选出的。每个州的选举人（选举团成员）名额与该州在参众两院的议员总数相等（哥伦比亚特区有3票）。在选举日，把每个州之内的选票计算出来，获得票数最多的候选人就得到该州选举人团全部选票。在每个州的统计完成后，选举人团给予每个候选人的票数也就合计出来了。获得多数选票（270票，即50%的票数加1）的候选人即成为总统。如果由于票数分散，没有一位候选人获得过半数票，则宪法规定由众议院的多数票来决定，此时每个州的代表团投1票。

选举人团是宪法起草人作为另一种过滤手段而创造的。他们担心可能出现选民群众的激情和偏见。他们期望选举人团成员谨慎从事，头脑清醒，作出明智的选择。政党的发展（参见第七章）使设立选举人团的目的不能实现，因为现在选举人团成员在选举时是选某一政党的候选人的。虽然经常有人要求以直接的普选代替“已过时的”选举人团（这需要有一个宪法修正案），他们至今未获成功。

副总统

副总统的主要宪法职责是主持参议院以及当总统职位空缺时继任总统（其后的继承次序是众议院议长和参议院临时主席）。传统上，副总统被看作是权力较小的、干不了什么的职位。富兰克林·罗斯福的副总统哈利·杜鲁门曾说过，副总统“差不多像母牛的第五个乳头那样没有多大用处”。但事实上有13位副总统后来成了总统，而且，最近的5位总统中有3人曾经是副总统。这就提高了这个职位的政治重要性。

如今学者谈到一种“新型的副总统”。近年来，像沃尔特·蒙代尔和乔治·布什那样的副总统曾在他们总统的政府中担任关键性角色。他们曾代表总统出席内阁会议，并出国作外交访问。他们为总统在国会进行游说，在中期选举中协助竞选活动，并成为总统的最高顾问。由于他们自己拥有大量的参谋人员（乔治·布什大约有70名助手），他们已成为总统班子中极其重要的组成部份。只要持续取得总统的信任并把一切功劳记在总统帐上，他们很可能继续被当作“代理总统”来使用。

总统职位的历史

从乔治·华盛顿（1790年任职）到罗纳德·里根（1985年开始其第二届任期），已有40人担任过台众国总统（见表3·1）。从华盛顿到里根，总统的影响和权力已大大扩展了。

参加1789年制宪会议的大多数成员不认为总统应起政治作用。他们把总统描绘成上流人士和贵族，超越于政治之上，作为国家统一的象征。他由各州挑选的选举人团选出，从而保证他并不依靠党派或民众的支持。至高无上的是国会，而不是总统。但是解决国家问题的强有力的总统很快就增强了他们的权力，虽然有时软弱的总统和公众的情绪降低了行政权力。在20世纪，总统的权力由于战争和内部危机（如经济萧条）而得以扩展。

乔治·华盛顿曾派出军队镇压西宾夕法尼亚的农民叛乱，这些农民被一项有关威士忌酒的税收所激怒。华盛顿在威士忌酒叛乱中采取的行动后来成为总统的剩余权力（又称固有权力）——一种宪法未作规定但又为总统完成其职责所必需的权力——的先例。第三届总统，詹姆斯·杰弗逊，作为自由主义者的领导人、曾经反对过在宪法中建立强有力的行政部门，但在当了总统之后，他也扩展了这个职务的权力。杰弗逊在谈判并签署路易斯安那购地过后才获国会批准（在通信不方便的时代也许是不可避免的）一事上，削弱了制衡原则。国会不仅在国家领土扩大一倍的问题上起不了多大作用，而且总统一旦采取了行动，也难以再行推翻。

第十六届总统亚伯拉罕·林肯，在他领导北方进行国内战争时，对宪法的许多规定置之不理。林肯花费国会并未拨款的款项招募军队，封锁南方，停止某些公民权利，并且经常为维护统一而自行其是。甚至在完全没有国会参与的情况下向弗吉尼亚输送金钱和军队，帮助建立西弗吉尼亚州。国会后来批准了这些行动，但主动权显然在总统手里。这种非常时期的领导方式一直延续到20世纪，像西奥多·罗斯福和伍德罗·威尔逊那样强有力的总统，前者推行他的环境保护及反垄断政策，后者领导国家参加第一次世界大战，都采用这种方式。然而，随之而来的是20世纪20年代一系列软弱的总统（哈定、柯立芝、胡佛），这也许代表了国内的一种情绪，即偏爱不活跃的行政首脑。

富兰克林·罗斯福在1933年经济萧条中就职，使他在制定内外政策方面事实上负有全面的责任。他为对付经济萧条而制订的纲领（称为新政）以及他使美国在二次大战中和战后进入其所扮演的国际角色的领导能力，牢固地树立了我们在总统中所能找到的坚强领导典型。因此，罗斯福被誉为第一现代总统。他对总统一职的形象所产生的影响可能要比本世纪其他任何人更大。

总统的类型

总统职权的增长似乎是不可避免的，这一点不应与曾有许多不同类型的人担任过这一职务一事相混淆。下面我们将谈到各种各样的总统曾经采用过的三种通常的对待职务的方式，并且看看哪些行政首脑可以归入哪种类型。

表 3.1 美国历届总统和副总统

年份	总统	政党	年份	总统	政党
1789	乔治·华盛顿	联邦党	1816	詹姆斯·门罗	民主共和党
1792	乔治·华盛顿	民主共和党	1820	詹姆斯·门罗	民主共和党
1796	约翰·亚当斯	民主共和党	1824	约翰·昆西·亚当斯	民主共和党
1800	托马斯·杰斐	民主共和党	1828	安德鲁·杰克逊	民主党
1804	托马斯·杰斐	民主共和党	1832	安德鲁·杰克逊	民主党
1808	詹姆斯·麦迪逊		1836	马丁·范布伦	民主党
1812	詹姆斯·麦迪逊		1840	威廉·亨利·哈里森	辉格党

年份	总统	政党	年份	总统	政党
1841	约翰·泰勒	辉格党	1916	伍德罗·威尔逊	民主党
1844	詹姆斯·K·波尔克	民主党	1920	沃伦·哈定	共和党
1848	扎卡里·泰勒	辉格党	1923	卡尔文·柯立芝	共和党
1850	米勒德·菲尔莫尔	辉格党	1924	卡尔文·柯立芝	共和党
1852	富兰克林·皮尔斯	民主党	1928	赫伯特·C·胡佛	共和党
1856	詹姆斯·布坎南	民主党	1932	富兰克林·D·罗斯福	民主党
1860	亚伯拉罕·林肯	共和党	1936	富兰克林·D·罗斯福	民主党
1864	亚伯拉罕·林肯	共和党	1940	富兰克林·D·罗斯福	民主党
1865	安德鲁·约翰逊	民主党(联合)	1944	富兰克林·D·罗斯福	民主党
1868	尤利塞斯·S·格兰特	共和党	1945	哈里·S·杜鲁门	民主党
1872	尤利塞斯·S·格兰特	共和党	1948	哈里·S·杜鲁门	民主党
1876	拉瑟福德·B·海斯	共和党	1952	德怀特·D·艾森豪	共和党
1880	詹姆斯·A·加菲尔德	共和党	1956	德怀特·D·艾森豪	共和党
1881	切斯特·A·阿瑟	共和党	1960	约翰·F·肯尼迪	民主党
1884	格罗弗·克利夫兰	共和党	1963	林顿·B·约翰逊	民主党
1888	本杰明·哈里森	共和党	1964	林顿·B·约翰逊	民主党
1892	格罗弗·克利夫兰	民主党	1968	理查德·M·尼克松	共和党
1896	威廉·麦金莱	共和党	1972	理查德·M·尼克松	共和党
1900	威廉·麦金莱	共和党	1974	杰拉尔·R·福特	共和党
1901	西奥多·罗斯福	共和党	1976	吉米·E·卡特	民主党
1904	西奥多·罗斯福	共和党	1980	罗纳德·W·里根	共和党
1908	威廉·H·塔夫脱	共和党	1984	罗纳德·W·里根	共和党
1912	伍德罗·威尔逊	民主党			

续表

年份	副总统	政党	年份	副总统	政党
1789	约翰·亚当斯	联邦党	1892	艾德莱·E·史蒂文森	民主党
1792	约翰·亚当斯	民主共合党	1896	加勒特·A·霍巴特	共和党
1796	托马斯·杰斐逊	民主共合党	1900	西奥多·罗斯福	共和党
1800	阿伦·伯尔	民主共合党	1904	查尔斯·W·费尔班克斯	共和党
1804	乔治·克林顿	民主共合党	1908	詹姆斯·S·谢尔曼	共和党
1808	乔治·克林顿	民主共合党	1912	托马斯·R·马歇尔	民主党
1812	埃尔布里奇·格里	民主共合党	1916	托马斯·R·马歇尔	民主党
1816	丹尼尔·D·汤普金斯	民主共合党	1920	卡尔文·柯立芝	共和党
1820	丹尼尔·D·汤普金斯	民主共合党	1924	查尔斯·G·柯蒂斯	共和党
1824	约翰·C·卡尔霍恩	民主共合党	1928	查尔斯·柯蒂斯	共和党
1828	约翰·C·卡尔霍恩	民主党	1932	约翰·N·加纳尔	民主党
1832	马丁·范布伦	民主党	1936	约翰·N·加纳尔	民主党
1836	理查德·M·约翰逊	民主党	1940	亨利·A·华莱士	民主党
1840	约翰·泰勒	辉格党	1944	哈里·S·杜鲁门	民主党
1844	乔治·M·达拉斯	民主党	1948	艾尔本·W·巴克利	民主党
1848	米勒德·菲尔莫尔	辉格党	1952	理查德·M·尼克松	共和党
1852	威廉·R·金	民主党	1956	理查德·M·尼克松	共和党
1856	约翰·C·布尔肯里奇	民主党	1960	林顿·B·约翰逊	民主党
1860	汉尼巴尔·哈姆林	共和党	1964	休伯特·H·汉弗莱	民主党
1864	安德鲁·约翰逊	民主党（联	1968	斯皮罗·T·阿格纽	共和党
1868	斯凯勒·科尔法克斯	合）	1972	斯皮罗·T·阿格纽	共和党
1872	亨利·威尔逊	共和党	1973	杰拉尔德·R·福特	共和党
1876	威廉·A·惠勒	共和党	1974	纳尔逊·A·洛克菲勒	共和党
1880	切斯特·A·阿瑟	共和党	1976	沃尔特·F·蒙代尔	民主党
1884	托马斯·A·亨德里克	共和党	1980	乔治·H·布什	共和党
1888	斯	民主党	1984	乔治·H·布什	共和党
	利瓦伊·P·莫顿	共和党			

布坎南型总统

第一类称为布坎南型总统，以詹姆斯·布坎南命名。布坎南主要由于 1860 年反对用武力解决南方脱离联邦问题而闻名。这一类型的总统把他们的职务看成纯粹是行政性的：总统必须超越政治之上，依赖国会的领导。他们对总统权力采取看家人的观点：总统只限于行使宪法明文授予他的那些权力。他们认为否则总统的权力就没有限度了。按照这种方式行事的总统，通常被认为是缺少活力的行政首脑，其中有华伦·哈定、卡尔文·柯立芝以及赫伯特·胡佛，都是 20 世纪 20 年代和 30 年代初的共和党总统。

林肯型总统

第二类是林肯型总统。以这种方式行事的总统是活跃的政治家，经常在危机中使国家团结一致。亚伯拉罕·林肯在国内战争中是这样做的，后来西奥多·罗斯福在发动反托拉斯（即大商业垄断）时也是这样做的。在本世纪内，林肯型总统还主动提出了许多为国会所考虑的立法，他领导着公众舆论，是国家政治目标的主要倡议者。

林肯型总统并不像布坎南型总统那样把宪法理解得那么狭窄。在他们看

来，总统是当家人；对它的仅有的限制就是宪法明确提到的那一些。于是，总统的政治才干有多大，他的权力就有多大了。依照这种方式行事的有安德鲁·杰克逊、西奥多·罗斯福、富兰克林·罗斯福、哈里·杜鲁门以及林顿·约翰逊那样一些活跃的总统。

艾森豪威尔型总统

以上两种总统行事方式是西奥多·罗斯福勾画出来的，他作为第二十五届总统，为扩展这一职务的影响做了许多工作。另一类型的领导作风是上面两种的综合，可以称为艾森豪威尔型总统。艾森豪威尔是手段高明的政治家，他避免自己卷入政治漩涡。他广泛地授人以职责，让其他人为政策的失败承担责任，同时保有他自己“超越”政治的名声。这种幕后操纵的领导作风影响了艾森豪威尔把他的个人名望转移给他的党或由他挑选的继承者的作用。有些观察家认为，里根总统的领导作风跟他有相似之处。

现代的总统

虽然总统永远不可能归属于确定的类型，但现代的总统都倾向于当活跃的总统，林顿·约翰逊把艾森豪威尔的姿态与富兰克林·罗斯福的效果结合在一起。他所寻求的不仅仅是代表全国的一致，而且还要建立和领导这种联盟。约翰逊总统这位老练的政治家，以其夜半打电话和为获得对他提案的支持而使用政治手腕著称。理查德·尼克松试图在运用自己的总统权力达到有时不合宪法目的的同时，建立一个超越政治的总统形象。杰拉尔德·福特以第一个非通过民众选举的副总统（他由国会选出）的身份来到他短暂的总统职位上。他的低活力的平静任期的标志是，在较短的时间内对国会的立法使用了比历史上任何其他总统更多的否决。

吉米·卡特，作为一个努力工作的管理人员虽然博得了高度的评价，但却因缺乏政治领导能力而遭到批评。工程师出身的卡特通常事必躬亲，完全陷入政治决策的细枝末节之中。在其任期结束时，人们普遍认为，国家面临的问题——国内通货膨胀以及国外苏联的推进——没能处理好，从而导致总统在1980年11月谋求再度当选时未获成功。

罗纳德·里根在出任总统之前曾经是一名演员，还曾在加利福尼亚州连任两届保守的共和党州长。他擅长于利用新闻媒介，同时对下级授予广泛的权力。他对待职务的轻松、乐观的态度以及年事较高（当选第二任总统时已有73岁）使得批评他的人们指责他是“9点到5点”的不加班总统。但他利用新闻媒介的本领和政治手腕帮助他削减了社会福利计划，增加了军费开支，并通过国会实现了大量减税。在他第二届后期发生的与伊朗之间武器交换人质的丑闻玷污了他担任总统职务期间取得的显著成就。

总统妈妈的儿子

晚近总统的情绪构成中有一个被忽略的部份，就是他们跟他们的母亲之间异常亲密的关系。哈里·杜鲁门在白宫里挂着他妈妈的肖像。卡尔文·柯立芝临终带一张他妈妈的相片。在理查德·尼克松因水门事件告别辞中，他称他母亲为“圣人”。林顿·约翰逊宣称他的母亲是“我所知道的最坚强的人”，并且经常中断参议院会议往家打电话“看妈妈是怎么想的”。莎拉·罗斯福在剑桥租了一套公寓，以便她离上大学的富兰克林近一些。许多年之后，当一些纽约的政治领袖们要他去竞选总统时，他回答说，“我想先去跟我妈妈商量”。并非偶然，在38位总统中有22人是他们妈妈的头生子。这些妈妈们是坚强的、信教的妇人，她们负责她们宠爱的儿子的成长。她们一心一意使孩子们去克服在他父亲的经历中常常可找到的失败的形象。唉，我们那些总统的父亲可不是伟大人物的典型：杜鲁门的父亲在投机生意中赔掉了他的农场；艾森豪威尔和尼克松的父亲是不成功的小商店老板；林顿·约翰逊的父亲在农业和政治上遭到失败；而里根的父亲有贪杯的毛病。但是，这些懒散的爸爸和坚强的妈妈的儿子决不是胆小鬼。相反，他们成为富有自信的人。把他们母亲相信他们能成功的信念变成真正的成功。

一种心理探索

现代众所周知的划分总统类型的方法集中在对总统的心理构成的分析上，政治学家詹姆斯·巴伯运用这种个性分析方法，专门研究各种各样行政首脑的作风和性格。总统的作风指其活动能力、工作习惯以及用于适应周围环境的人际关系，可分为主动或被动两类。性格指总统的自我感觉状况（他的自我评价），可分为自信或自馁两类。巴伯结合作风和性格两个方面，把最近一些总统的个性归纳成四种类型（主动—自信，主动—自馁，被动—自信，被动—自馁）。例如，根据他们对待职务的主动精神以及他们从成就中获得满足的能力，约翰·肯尼迪、哈里·杜鲁门及吉米·卡特被列为主动—自信类。无此幸运的是主动—自馁类，如约翰逊、尼克松，他们虽然积极主动，却因自我评价不高而感到苦恼，他们个人从工作中得不到满足。被动—自信类总统（巴伯认为里根即为其中之一）是容易受影响的人，他们依靠善与人同而不是靠敢作敢为来获得好感。艾森豪威尔总被列入最后一类，被动—自馁类。他倾向于回避矛盾并自认为无用，仅仅由于他的责任感，才使被动—自馁类的人担任总统职务。

最后这个类型提示我们，巴伯的个性分析方法存在若干不足之处，身为五星上将并在二次大战期间担任盟国远征军最高司令职务的艾森豪威尔，与其他总统相比，可能被看成被动—自馁类，但是如果这些特性支配了他的全部经历，他就难以取得这样大的成就。由此看来，单单依据个性来解释他在总统任职时期的任何缺点是不恰当的。行政机构的构成，他所在的党的力量，他所代表的利益以及国家的政治气氛，恰恰是了解艾森豪威尔总统任期趋向的一些必要因素。研究一个总统的个性会对他如何行动、为何行动提供有趣的见解。但是巴伯也会同意，他没有向我们展示有关工作人员、各种机构以及政治和经济利益等的全部情况，而这些都是形成总统行为的因素。

总统的角色

总统权力扩展的原因，不仅由于该职务的历史和在位者的个人品格，而且由于当今对总统期望的增长。当国家产生一个具体问题时，无论是对盟国的军事援助，种族歧视，还是利率上涨，通常都要求总统来解决。总统还得依法处理一些重要工作，例如拟订和提出联邦政府的年度预算。在履行这些职责中，总统扮演着六种稍有不同而又经常重叠和互相混杂的角色。

国家元首

总统是国家的象征性的元首，同时又是政府的首脑。（在英国，这两个职位是分开的：女王是国家元首，是国家的明显的象征；而首相是政府首脑，执掌实权。）作为国家元首，总统有许多礼仪上的职责，从宣布全国鳕鱼周到访问外国列强（通常是在选举年）。由于担任这个角色，许多人把总统看成国家的象征，而不仅仅是凡人了。这一事实也给他带来了政治利益。把礼仪活动从政治活动中分离出来显然是困难的，譬如说，在里根总统发表电视讲话之后，民主党人要求电视台给予同等的时间，究竟他是以一个无政治倾向的国家元首的身份，还是以共和党领袖的身份在讲话呢？

主要外交官

人们只要回忆一下为美国在黎巴嫩的人质与伊朗进行武器交易所作的秘密谈判——随之而来对里根总统的许多关注与责难——就可看出总统的第二项任务：主要外交官的重要性。总统有权与外国政府建立关系，任命美国驻外使节，签订条约（经参议院 2/3 多数同意生效）。多年来，总统已成为美国对外政策的主要决策者和执行者。虽然说参议院有权批准条约，国会有权为对外援助拨款及宣布战争，但在外交事务中对总统权力的制约比在国内事务中要少得多。二次大战后，在美苏似乎在每个领域中进行竞赛的冷战时代，这种对外交政策的控制权把总统地位提到了前所未有的高度。总统甚至往往说这样的话为自己辩护：经济的繁荣，教育体制的效率，甚至种族歧视都会影响我们的国际地位，因此总统就得管一管怎样才能解决这些问题的事。

20 世纪 70 年代初对水门事件和中央情报局的调查，说明了对总统作为主要外交官的权力作这种过宽解释的危险性。中央情报局是行政部门的一部分，是为通过搜集国外情报来维护美国利益和安全而设立的。但是，为影响国外事态而研制的工具变成了对国内民主的威胁。在水门事件中，前中央情报局官员窃听了尼克松政府反对者的电话。与此类似，对中央情报局的调查透露，该局由于秘密监视反对总统政策的美国公民而违反了自己的章程。

参议院批准和否决条约的权力也已在实践中有所改变。自从它在 1920 年拒绝批准美国加入国际联盟以来，参议院已很少拒绝批准条约。有一个例外是，1980 年与苏联签订的限制战略武器条约（SALT ），由于苏联入侵阿富汗，使得它出于政治原因不可能通过而被参议院撤销。不管怎样，大多数涉及美国的国际协定从未送交参议院。因为行政协定不需要由参议院批准。他们的运用已经发展到这样的程度，一个总统在一年之中可以签署几百个行政协定。总统辩解说，这些协定通常只是些无关紧要的小事，而那些重要的问题，例如 1978 年的巴拿马运河条约，仍然是提交参议院批准的。不同意这种观点的人指出，许多涉及极其重要事务的协定是对公众和国会保密的。威尔逊和罗斯福两人都曾利用行政协定在两次世界大战中援助其盟国，并由此而使国家在正式宣布战争之前就参加了冲突。国会限制总统利用行政

协定的企图已完全失败，虽然国会可以拒绝拨给实施这种协定所需要的经费。

总司令

与主要外交官角色紧密相连的是总统的武装部队总司令角色。总统担任总司令的原因是根据领导军队文职至上这一原则而来的：经由选举产生的文职官员总统，是武装部队的负责人。实际上这个权力是授给国防部长的，国防部长通常把指挥权授予军队官员。这项任务可以用于限制其他权利，例如在格林纳达，新闻记者没有立即获准采访美国对该岛的入侵。这项任务还不限于国外行动，肯尼迪总统在 1961 年利用联邦军队使黑人詹姆斯·梅雷迪思入了密西西比大学就读一事就足以证明。国防费用约为 3000 亿美元，占政府预算的 1/3。这一事实进一步表明了它的政治重要性。

虽然宪法给国会以宣战权，但自 1941 年 12 月美国参加第二次大战以来，国会从未使用过它。总统以他总司令的身份主动使国家卷入了朝鲜战争和越南战争。国会通过向军队拨款支持了这两项行动。对总统在越南战争中作用的批评导致 1973 年限制总统战争决策权的战争权力法案。这一法案推翻了尼克松的否决，限定总统调动军队在国外作战的期限为 60 天，如果为了顺利撤回，确有必要时最多不超过 90 天。要是国会没有授权延长期限，军队必须撤回。

战争权力法案的有效性如何还不明确。1983 年 10 月签署的一项法令允许美国海军陆战队留在黎巴嫩贝鲁特，里根总统声称因为这些部队没有参与战争行动，战争权力法案对他们不适用。这个论据在几百人被杀以及维持和平部队在 1984 年初被撤走之后变得难以成立了。在美国船斯塔克号受到攻击之后，里根政府宣称该法案不适用于派遣美国海军护送油船通过波斯湾。这个法案并不妨碍总统使用所谓的秘密部队，如同里根总统支援尼加拉瓜反政府武装时所做的那样。

行政首脑

总统至少在理论上对行政部门的庞大的联邦官僚机构负有全责。他的权力来自宪法第二条，其中规定：“行政权属于美利坚合众国总统。”在这种情况下，行政权力意味着贯彻或履行法律的能力。到 1986 年，这一条导致总统领导着一个每年耗资超过 9940 亿美元，雇用着薪金总额约 680 亿美元的 370 万文职人员（其中 60% 是男人）的官僚机构。联邦政府岁入超过美国最大 40 家公司收入的总和，列为世界上最大的行政管理机构。对于这个官僚机构的批评是很普遍的，里根总统在其 1980 年竞选运动中所作的使政府“从美国人民的背上卸下来”的许诺帮助他选举获胜。他追随了总统们长期以来的传统，那些总统都曾作过类似的承诺。在本章的稍后部份，我们将对这个联邦官僚机构作进一步的考察。

主要立法者

虽然宪法给予总统向国会提出措施的权利，直至 20 世纪，总统才定期而且主动地参与立法程序。总统在每年年初向国会联席会议作他的“国情”报告，提出政府的年度立法方案。他还向国会提出年度预算咨文、经济咨文和报告，并且频繁地向国会提交专门的咨文，以支持专门的立法。

大多数国会通过的议案是由行政部门提出的。使这些立法通过需要总统在国会里和在全国有一定的声望。总统经常运用策略使他的立法方案成为法

律，比如为某支持者的连任进行竞选活动，或威胁要阻碍一个国会成员的地方公共工程项目（见本节方框内提示的内容）。在里根总统第一任期之初，有些广泛流传的报道说，他拒绝削减烟草的财政补贴是因为他需要得到保守的南方参议员的支持。

总统作为主要立法者的重要宪法权力是否决权。如果一位总统不赞成国会通过的某项议案，他可以拒绝签署，并连同他的反对意见退回国会。总统也可以搁置否决一项议案，即在国会休会期间的 10 日之内拒绝签署该议案。国会可以以两院各 2/3 的票数推翻总统的否决，但国会只推翻过 3% 的总统否决。由于总统没有单项否决权（里根总统曾试图获得这项权力），他不能仅仅否决议案中他不喜欢的特定的一项，相反地，他必须批准或驳回送给他的整个议案。否决权多数是用来作为一种威胁去影响国会还在考虑的一个议案的形成。

政党领袖

总统同时也是他所在政党的领袖。作为政党领袖，总统有若干重要职责：在他自己得到提名后选定一位副总统；为他的党的忠实信徒安置几千个职位和给予许多好处；并且要表明他至少是试图实现党的纲领，也就是在他的提名会议上提出的党的方案。总统也是他所在政党的主要竞选参加者及基金筹措者，他提名全国委员会主席并且经常对党的全国性组织机构施加巨大的影响。

但是，由于美国政治分散的特性，总统对他的党的控制是有限的。他所在党的国会成员经常拒绝支持他的方案。而他们对他们几乎没有约束的方法。他无权反对党所提名的国会成员，或阻碍他们由于资深而在国会中达到有权力的地位。晚近的国会里，许多从农业州来的共和党参议员反对里根总统大大削减给贫民发放食品券计划所作的努力。总统愿意陷入党的事务到什么程度也是各式各样的。卡特总统经常因他没有加强民主党而受到批评，与之相反，约翰逊总统则严密控制着民主党的组织。

总统和公众

总统众多的权力和角色的主要效果是他在群众舆论中的影响力。他的出头露面，他的作为国家象征的身份，以及他作为一个人而不是经常作为非人的政府的地位，使总统在政治竞赛中具有巨大的影响力。

但是所有这些出头露面也可能对他不利。总统毕竟是通过选举挑选出来的，他必须博得选民们的欢心才能保持他自己以及他的党的执政地位。这种责任通常意味着他应完成他的行政管理目标，还要保持他的个人声望。但这两个目标并不总是可以兼得的。两位晚近的总统，林顿·约翰逊和理查德·尼克松，在离任时普遍不得人心。约翰逊是由于越战，而尼克松是由于水门事件。在这两种情况下，很可能因为大众媒介把公众注意力集中在他们身上，从而加速了他们走下坡路。与新闻界关系相当好的吉米·卡特，在广泛传说他是一位“失败的总统”的印象下失掉了他重新获选的希望。

里根总统在利用新闻媒介直接获得人民对有争议的国内外政策的支持方面显示出他是历史上最有手腕的行政首脑。里根先生对其可能造成损害的政策失败（如在贝鲁特海军陆战队的伤亡，打破记录的赤字等等）逃避责任的本领，导致批评家们称他为“特氟纶总统”。尽管他有这种“不粘手”的才能，1986年后期对秘密向伊朗出售武器并将赚得的钱输送给尼加拉瓜反叛分子一事的揭发，使这位总统在作为行政领导是否称职、对公众是否忠诚方面成了问题。国会的连续调查以及报刊上的报导减弱了公众在他任职最后几个月里对政府的信任。

在维持他在政府其他部门以及一般公众中地位的同时，总统还必须处理他的工作任务，实现他的政府的目标。在进行这些工作中，总统同在他领导下的官僚机构的关系是至关重要的。这个官僚机构由什么构成，总统如何掌握它，则是本章其余部分所要研究的中心问题。

联邦官僚机构

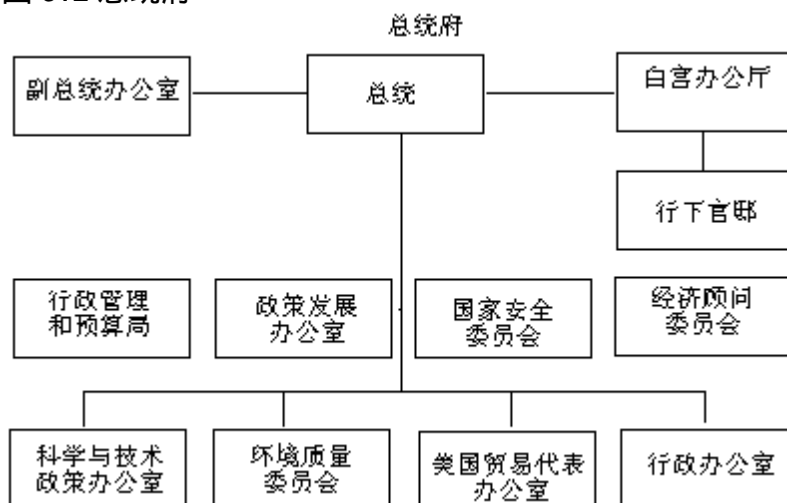
联邦官僚机构贯彻实施大部份的管理工作。官僚这个词虽然含有贬义，其实只是一个行政管理者，是庞大的行政管理机构中的一个成员。这个机构负责贯彻实施选举产生的政府官员们的政策。本世纪以来全国政府及其面临任务的巨大增长造成了一个在规模和复杂性上前所未有的行政管理系统。大多数官僚机构在行政部门之中，或接近行政部门。官僚机构的结构可分为总统府、内阁部、行政机构和管理委员会。（见图 3.1）

总统府

总统府成立于 1939 年，是为向总统提供咨询并协助他管理整个官僚机构而设的。它的规模和影响稳步增长，至今已包括 8 个机构，约有 1400 人。（见图 3.2）其中 3 个最重要的机构是白宫办公厅、国家安全委员会及行政管理和预算局。

白宫办公厅是总统的直接延伸。它的成员不需由参议院批准。近年来，行政权力的集中提高了白宫幕僚的权威，同时削弱了内阁官员甚至总统的权威。在罗纳德·里根第二届任职期间的白宫办公厅主任唐纳德·里甘以及其后的霍华德·贝克尔，由于控制进见总统和亲手掌管总统办事机构而大权在握。这就提出了一个疑问：总统是否已成为他的幕僚的俘虏。

图 3.2 总统府



资料来源：《美国政府年鉴》1986～1987。

国家安全委员会（NSC）建立于冷战初期（1947 年），其职责是帮助总统协调美国的军事政策和外交政策。提到这个委员会上讨论的，主要是涉及国务院和国防部的政策。（中央情报局虽然是一个行政机构，也属国家安全委员会管辖。）总统对国家安全委员会愿意使用到什么程度是不一样的。肯尼迪总统宁可从更多的非正式途径去获取国家安全事务方面的建议，但尼克松总统恢复了该委员会对政策具有举足轻重的角色。在里根总统领导下，国家安全委员会的幕僚们承担了军事行动方面的职责，包括人质谈判，反恐怖主义行动以及为外国游击队提供基金。当这些由国家安全委员会所执行并向国会保密的活动，在 1987 年夏关于伊朗武器交易与资助尼加拉瓜反对分子一

总统府（Executive Office of the President），有的译为总统办事机构。因为是依法设立的具体机构，不宜泛指，似译总统府较妥。——译注

案的听证会上公开出来以后，国家安全委员会被迫返回到一个比较狭窄的顾问的地位。

行政管理和预算局（OMB）在1970年由尼克松总统创立，以它来代替预算局。行政部门的各个部都要向该局提出要求争取联邦预算的份额。除了制订预算外，它还是总统一般管理工作的一个重要部门。它协助总统，通过监督所有机构、考查他们在完成计划中的成绩来控制行政部门。制订和掌管年度预算（然后提交国会批准）使行政管理和预算局在政府内部拥有巨大的权力。里根总统年轻的前任行政管理和预算局局长戴维·斯托克曼以第一次预算削减了大约500亿美元经费为例，说明这项工作的影响有如政府提案的设计师。

第一夫人，头号目标
第一夫人，即总统的妻子，虽然在宪法里没有提到，但似乎到处少不了她。她往往以总统的非官方代表身份参加开幕式、慈善事业以及其他公众场合的活动。近来的总统夫人，引人注目的是罗莎琳·卡特和南希·里根，都作为她们丈夫的受信任的顾问进行活动。第一夫人对总统施加的影响一直受到人们的批评。1987年，第一夫人南希·里根是促使总统解雇主管人员撤职的关键人物。她责怪此人对伊朗武器丑闻处理不当。虽然她从未像伍德罗·威尔逊夫人在1919年当她丈夫突然中风时那样接管对白宫的领导，但她被描述为里根“最受信任的顾问”，对她丈夫的决策具有很大的发言权。由于她的所作所为，评论家称她为“铁蝴蝶”。——摘自赫德里克·史密斯：《解决问题者的问题》，《纽约时报杂志》，1978年1月8日。1978年版权为《纽约时报》公司所有，同意复制。

经济顾问委员会是总统府中另一个重要单位。它是一个由经济专家组成的三人委员会，这些专家由参议院批准任命，协助总统制定国家经济政策，并在经济发展方面提供咨询。

内阁部

内阁各部由国会建立，是联邦政府的主要机构。起初只有3个部（国务院、陆军部和财政部）；至今已有13个。内阁的扩充主要是由于人民需要联邦政府处理的问题的增多。1977年能源部升到内阁级，这表明公众和政府近年来对这个领域的关心。原来的卫生、教育和福利部在1980年5月分成两个新的单位：教育部和卫生与公众服务部。虽然里根总统在1980年曾允诺取消能源部和教育部，但在其第二任中改变了主意。

每个内阁部由一名部长领导，部长由总统提名，并需经参议院同意。（一般都是同意的。）内阁部长任期长短由总统的意愿决定。由于内阁部长有庞大的机构要管理，他们对总统的忠诚程度无论如何要比总统府成员差。来自幕僚压力以及他们的下属机构不断遇到的问题使得部长们不像总统的代理人而更像他们部的说客。

总统将内阁作为一个整体利用到什么程度完全取决于总统本人。因为内阁作为一个实体并无权力。有时候由几位内阁部长组成的内阁会议研究涉及部际之间的一些问题。虽然包括里根和卡特在内的许多总统就任时保证给予内阁以制订政策的权力，但并未实现。更典型的是一个关于林肯总统的故事，他在一项争议中遭到整个内阁的反对，却说，“7票反对，1票赞成，赞成者获胜。”

每个内阁部长对他或她自己的部的控制程度是大不相同的。一个部往往是一个包含若干强大而相对独立团体的松散组织。虽然说司法部长具有领导联邦调查局（该局隶属于司法部）的权力，但由于埃德加·胡佛长期担任联

邦调查局局长之职，司法部长对该局的影响是较小的。与此相反，乔治·舒尔茨在担任国务卿期间对国务院的控制看来是更为严格。

行政机构

行政机构是行政部门中不属于内阁的重要机构，首长由总统任命，经参议院批准，没有资格作内阁成员。这类机构有退伍军人管理局（VA），国家航空和航天局（NASA）及中央情报局（CIA）。

行政机构还包括政府公司，它们原来是半独立的，以后逐渐变成由总统控制。政府公司类似私营公司，从事诸如经营一个运输系统或开发、销售电力等商业活动。它们通常由一个理事会来管理，较少受立法控制，而且允许灵活的经营管理。田纳西流域管理局是30年代建立的政府公司，用以开发田纳西河流域的电力。另有一个美国邮政总局成立于1970年，当时国会撤销了作为内阁部的邮政部，把它改为半独立的政府公司。

管理委员会

管理委员会负责管理某些经济任务。如州际商业委员会（ICC）管理铁路、公共汽车和卡车运输，联邦通信委员会（FCC）监督电话、广播和电视的活动。（由艾伦·格林斯潘担任新领导的重要的联邦储备管理局是个特殊类型的管理机构，它为联邦储备银行决定一般的金融政策，例如规定利率。）管理委员会虽然由总统任命委员会成员并选定主席，仍相对独立于所有政府部门。他们获得两党的支持（成员来自两个党），总统对委员会成员的免职权很小，这些人的任期一般比总统长，而且总统对他们的行为不能使用否决权。这些委员会还拥有政府所有的三种职能：制定具有法律效力的规章条例（立法），掌管并实施这些规章条例（行政），举行听证会并发布命令（司法），可是他们作出的决定可以由联邦法院复审，而且其权限可以由国会压缩。

成立这些机构的理由是，一般认为私营经济集团除非被迫，不能总是为公众利益服务。然而，这些机构从其他政府机构中独立出来，意味着公众已几乎不可能控制他们的活动。委员会经常受他们所管理的集团所支配，而缺乏政府控制有时候导致他们更多地与某些重要经济利益集团协商，而不是去管理他们。他们经常受到指责，说他们是他们所监督的富有经济集团的俘虏。（参见第一章政治学一节中有关飞机事故一段。）而另一方面，有些委员会，如联邦贸易委员会（FTC），在1980年选举中受到共和党的指责，说他们对经济管得太死。

总统与老鼠

总统与他们的官员们之间存在的问题，并不总是重大的政策性问题。在卡特任总统期间，有过这样一个例子：“去年春天的一个晚上，几只老鼠窜过总统的书房，警报传到联邦政府建筑物的负责机构总务管理局那里。几周以后，又有一只老鼠爬上椭圆形办公室的内壁死了。当卡特准备接见拉丁美洲贵宾时，这间总统办公室弥漫着死老鼠的臭味。紧急电话打到总务管理局，但它拒绝过问此事。官僚们坚持说，他们已经消灭了白宫内部的所有老鼠，这只迷路老鼠肯定是从外面进来的，应由内政部负责。内政部提出抗议说，这只死老鼠现在是在白宫里面。卡特把两个单位的官员召到办公桌前，发了脾气：“我连把一只死老鼠弄出办公室都不行吗？结果是，成立了一个机构之间的专门工作组去消除这只死老鼠。”——摘自赫德里克·史密斯：《解决问题者的问题》，《纽约时报杂志》，1978年1月8日。版权©1978年归《纽约时报》公司所有，同意复制。

官僚机构问题

官僚机构这个词现在经常用来表示无能和文牍主义，缺乏鲜明个性的行政管理人員不加思考地照章办事，不管对人民生活有何影响。官僚主义问题似乎与他们所服务的机构规模有关，与机构的公营或私营性质则关系不大。社会主义的官僚机构搞得并不比资本主义国家的官僚机构好一些。一个庞大的官僚机构的规模和复杂性使它难以说清谁应该对某一行动负责，妨碍了公众对它进行检查和监督。在 1980 年选举中，公众对权力太大，受监督太小的官僚机构的不满情绪帮助里根当上了总统。

官僚们是他们自己领域内的专家这一事实，是他们在政府里颇有影响的主要原因。但是他们视野的局限性也带来了问题。一位国会议员或总统需要在税收政策、住房计划或能源费用等方面获得信息或咨询时，很可能去找负责这个项目的官僚。问题是怎样才能使官僚机构里的专家超越其狭隘的专业领域去考虑较为广阔的公众利益。在越南战争中，官僚们经常热中于争取本部门的利益（海军要求更多的舰船，空军要求更多的飞机，陆军要求更多的部队），而不问战争是否能获胜。

文官制度的兴起

在联邦政府建立后的第一个世纪中，选择政府官员的通常办法被称为“分肥制”。基于“战利品属于战胜者”这一名言，分肥制意味着获胜的政客令其支持者们填补政府肥缺。这个广泛施恩的制度始自安德鲁·杰克逊政府（1828~1836），当时官员们甚至不需要具有他所负责领域的知识。但是，当期望官员们所做的事情越来越复杂，而且滋长了腐败现象时，要求改革的压力也就增加了。

在 1881 年，詹姆斯·加菲尔德总统被一个失望（而且稍带疯狂）的求职者所暗杀。新总统切斯特·阿瑟以由谋杀引起的公众义愤为后盾，支持文官改革法（又称彭德尔顿法案，该法案在 1883 年由国会通过）。根据法案设立一个两党支持的文官委员会，在委员会领导下，政府雇员经过考绩选用。起初只有 10% 的联邦雇员是文职官员，随着制度的发展，现在事实上已遍及整个机构。它的影响是大量地压缩了分肥制，并增加了政府机构的稳定性。现在，总统只能安排约 5000 个照顾性的职务，其中不到 1/3 是决策级的。在削弱分肥制的同时，也削弱了总统对官僚机构的控制，官员知道，在现政府成为历史以后很久，他们还能保留职务。

对官僚机构的控制

联邦官僚机构的规模和增长状况，使得有些人怀疑它已变成政府的主人而不是政府的仆人。自由主义者和保守主义者都提出过一些使官僚机构更好地反映公众和政府要求的办法。通常的解决问题办法是加强总统的行政控制。但是，许多人感到总统的权力已经太大了。另一种办法是呼吁国会更密切地监视官僚机构。卡特总统的 1978 年的文官改革法使得它较易于辞退那些不称职的雇员，并形成一个高级行政官员层，即一个由 7000 名高级文职人员组成的核心。他们宁可放弃职业保障而根据其表现获得大量额外津贴。通过像拉尔夫·纳德的“突击者”那样的消费者集团进行公众监督已普遍发展。分散官僚机构，把它部分地置于当地政府控制之下是另一个解决办法，并取得了一些成效。这个办法只有当该地区有充分资源而且懂得对当地官僚机构既要控制又要支持时才能实行。但政治利益和官僚利益往往使所有这些改革

难以实行。

里根总统控制官僚机构的办法主要是压缩机构规模，并将它的某些职能转交给州。他上任不久就强行冻结编制，压缩除国防部以外所有各部的联邦雇员。他还严格限制许多社会福利计划的预算增长，建议整个砍掉某些机构，如能源部和教育部。然后这位总统建议，把许多联邦计划合并为四项“大拨款”由州政府负责。按照这个“新联邦主义”，每个州将获得决定自己如何花这笔钱的广泛权力，联邦政府只保留极少的监督。这种大拨款的做法虽然可以减少联邦官僚机构的重要性，但会导致像教育援助、卫生保健等领域的公众计划费用的压缩。尽管有些大拨款已被采用，但里根总统的建议几乎没有得到国会、官僚机构或州政府的支持。

总统与官僚机构

听从使唤的官僚机构是对总统的重要支持。联邦官僚机构使总统比反对者获得更多的消息，并且使他能首先提出其他人必须作出反应的政策，然而奇怪的是，这一官僚机构也是对总统行为的主要障碍。总统为贯彻他的政策必须依靠来自下属的信息、意见和行动。保持对行政部门 300 万雇员的控制本身就是一件专职工作。就像政治学家理查德·诺伊施塔特所评论的那样，总统花费了大部份时间去了解他的下属用他的名义在干什么事。

官僚机构成员可能为维护自己的利益而工作，也可能对受到总统政策威胁的经济集团的压力作出反应。在这样做的时候，他们可能不顾总统的命令，拖延甚至阻挠他的计划。有些部门之间往往存在着长期的对立：在粮食价格上劳工部与农业部针锋相对，在外交政策上国务院和国防部各待已见。总统对这些矛盾必须像法官那样作出公正裁决，而且还得与双方保持密切联系。甚至总统任命的内阁官员也可能代表本部门利益而不顾总统的利益。国防部长是对国防部代表总统，还是对总统代表国防部？显然两者都代表。但矛盾往往由此而起。

为了处理这些令人讨厌的争吵不休的官僚政治难题，总统必须懂得怎样讨价还价。为此，总统权力通常被归结为说服的权力。总统既要去影响又要去反映政府和国家中的各种利益集团和有势力的集团。总统使人接受他的政策的能力，不论是控制预算赤字或是进行对外军援，都依赖于他所代表的利益集团，他与政治精英们讨价还价的能力以及控制他自己官僚机构的手腕。从以下总统对付钢铁工业的案例中可以看到一些例子。

案例研究：总统权力的三个实例

对行政部门权力和职责的概述不一定能说明总统实际能干些什么。总统怎样成功地扮演他担任的角色和利用他的官僚机构，部分取决于他面临的形势，当然也取决于他自身的经验和手腕。以下是杜鲁门、肯尼迪和卡特面临与钢铁企业发生类似冲突的三个相似的案例，着重说明在使用总统权力中的困难、有利条件以及不确定性。

杜鲁门和钢铁企业（1952年）

1952年，美国卷入朝鲜战争期间，罢工和通货膨胀都是对国家的严重威胁。当时钢铁企业的工会和企业领导在工会提出的工资要求上陷于僵局，杜鲁门面临着危机。为降低物价和工资阻止通货膨胀而建立的工资稳定委员会（WSB）提出了一个建议，它为工会所采纳，但遭到企业的强烈反对。该建议也为监督WSB的国防动员办公室的领导人查尔斯·威尔逊所反对。总统同意WSB的建议，威尔逊因此辞职。

与此同时，主管企业的官员认为，为了满足工会提出的工资要求，大幅度提高物价是必要的。杜鲁门总统的答复是，如果为了“国防利益”的需要而提高物价是应该允许的，但他拒绝对具体提高的数字承担任何责任。于是钢铁企业提出了一个低于WSB建议的工资开价。工会拒绝了，并且作了罢工准备。

鉴于战时形势，总统的难题是既要避免罢工又要不引起钢铁价格的大幅度上涨。他有三种可供选择的办法：（1）使用塔夫脱—哈特莱法去寻求一个为时8天的冷却期，在此期间不致发生罢工（但他不喜欢这项法令，认为它是反劳工的，而且这个法案是不顾他的否决而通过的）；（2）既同意工会提出的工资要求又允许企业的涨价（但他认为这样做会刺激通货膨胀）；或（3）接管钢铁工厂，由政府经营。在预定发动罢工的两个小时之前，杜鲁门下令接管工厂。

其后的一些事是可以预想得到的。1952年4月8日，杜鲁门总统为寻求公众的支持，激烈抨击“极少数贪得无厌的公司”要求的“荒唐价格”可能破坏整个价格控制计划。一位钢铁企业的代言人回敬了他，指责总统“违背就职誓言”，并且“滥用”职权。国会和新闻界普遍地感到狼狈，他们觉得总统在接管工厂一事上超出了他的权限。钢铁企业对政府的接管提出控诉，案子很快经过下级法院到达最高法院。

由于某些原因事态变得对总统很不利了。杜鲁门计划接管工厂只是一种赢得时间的策略和迫使工资及价格获得满意解决的权宜之计。他的主要目的是让工会和企业都不喜欢接管这个办法，从而使双方愿意达成一项协议。但奉杜鲁门之命接管这些工厂的商业部长反对这次接管。他虽然没有拒绝执行总统命令，却在故意拖延。当计划快要生效时，已经为时太晚了。最高法院判决否定了总统的要求：他作为总司令，为了国家安全的利益，有接管工厂的“总统固有权力”。事实上，这种紧急处置的权力仅属国会。杜鲁门失败了。

肯尼迪和钢铁企业（1962年）

10年后，肯尼迪总统在类似的危机中与钢铁企业发生冲突。在这一次，肯尼迪政府说服了钢铁企业工会接受少量的工资调整，这样就不至造成物价上涨的印象。出乎总统意料之外，为首的钢铁公司，美国钢铁公司随即宣布

了急剧的提价。其他大的钢铁公司大多立即仿效其行动。

第二天，4月11日，肯尼迪总统在一个全国性的电视新闻发布会上作出了反应。他把公司的行动说成是“对公众利益完全不合理和不负责任的挑战”。他谈到“柏林和东南亚的严重危机”，强调每个公民需要“克制和牺牲”。他指责说，这些公司已经有了高额的利润，因此涨价是没有经济理由的。他归结说，“钢铁企业的一小撮经理”竟表示出“对1.85亿美国人民的极端蔑视”。还说，“前些时候我要求每个美国人考虑一下他将为国家做些什么。对钢铁公司也同样要求过。在最近24小时内我们得到了他们的答复。”

但肯尼迪并不单单是以他国家元首的身份用言辞来羞辱那些钢铁企业的经理。他还利用一些严厉的非正式的威胁来支持他的声明。总统警告钢铁公司，司法部正在研究公司规定价格的做法可能违反反垄断法。作为钢铁主要买主的国防部也将决定从没有提价的公司进货。此外，身为主要立法者和政党领袖（当时民主党人控制着国会），肯尼迪进一步暗示，国会可能改变税收法律使钢铁企业处于不利地位。

钢铁公司始而抵抗，终于屈服。两家主要公司宣布不再提价。一家已经提价的公司很快取消加价。在总结这次冲突时，肯尼迪总统谈到他的政府对美国经济界任何企业“没怀恶意”。对肯尼迪来说，表现得体的很容易的，因为他是胜利者。

卡特和钢铁企业（1977年）

1977年5月6日，两家主要钢铁公司将其产品价格提高8.8%，这是一次普遍预料到的涨价。不久以前，钢铁工人3年之内提高工资11%，而9家主要钢铁生产厂中有5家在去年已经亏损。

卡特政府虽然认为有必要提高价格，但又觉得增长幅度过大。钢的价格去年已经上涨了12%，而这些主要产品的新的加价威胁着政府为与通货膨胀作斗争而制定的自愿限制工资与价格计划。总统在其书面声明中说，这个提价是“没有根据的”，他的“工资与价格稳定委员会”（该委员会没有降低价格的正式权力）宣布要对这次涨价立即进行调查。

与此同时，政府为稳定价格向钢铁公司作出了一个有吸引力的刺激。多年来，钢铁企业抱怨外国钢铁制造商在美国市场上非法“倾销”他们的产品。（“倾销”指的是以低于制造商本国的售价向美国销售钢铁。）其他较客观的观察家认为，美国钢铁企业效率很低，管理不善，限制国外进口可使美国制造商免于竞争，并可因此提高价格。卡特政府通常反对限制进口，不过，在一次与钢铁企业代表们的早餐会上，总统的顾问把公司压低价格与政府未来的限制进口联系在一起了。这种互相擦背的办法似乎产生了效力。5月10日，没有提价的美国钢铁公司宣布提价6%，紧接着其他公司也宣布压低涨价至6%。政府高级官员们宣称，“非常欢迎”这个数字。与此同时，新闻界透露，政府正在考虑开始与外国就钢铁价格政策进行谈判。一项交易做成了，每一方都得到了想要得到的一些东西，这可能接近于政治竞赛中的不分胜负。

差别何在？

为什么杜鲁门失败了，肯尼迪胜利了，而卡特打了一个平局？这些案例在有关总统权力方面说明了什么问题？值得注意的是，杜鲁门在向钢铁企业挑战中行使了正式权力，与之相反，肯尼迪和卡特则运用了他们职位的非正

式影响。杜鲁门运用他作为总司令的令人怀疑的法律权力采取了接管工厂的直接行动。公司的回答是把竞赛场地从公众场合移到法庭。在法律阵地上处于劣势的杜鲁门终于失败了。

杜鲁门采取这样的激烈行动的主要原因在于他政治上的软弱性。他采用接管这样一个正式行动是为了增强他的非正式影响，但没有管用。他自己的官僚机构使他的努力受到挫折。威尔逊辞职了。而商业部长违抗他的命令。他没有把这位部长撤职的原因似乎超出于钢铁危机之外。在 1952 年，杜鲁门已经是个不得人心的总统，一只临近任期终了的跛鸭。他不久前撤了司法部长的职，并且因为不服从他的命令，而免除了声望极高的道格拉斯·麦克阿瑟将军的职务。杜鲁门感到他必须容忍商业部长的拖延战术。

肯尼迪在向钢铁公司施加压力时，既利用了他作为国家利益代表的象征地位，又利用他职位的非正式影响。像杜鲁门一样，他拉大旗作虎皮，指出来自海外的威胁，抛出了国民对公司义愤的恐吓。但是，强硬的钢铁企业经理们是否可能单纯出于爱国心而削减他们的利润是令人怀疑的，而限制政府订货、支持反垄断诉讼以及利用税收法令来对付公司等种种威胁，大概是促成他们转变的更重要原因。

卡特的低调的做法避免了一场对抗。也许因为记得肯尼迪的胜利使他背上了“反企业”的黑锅，卡特试图用非公开、非正式的途径去抑制价格，这个策略虽然在开始时取得了成功，但小冲突继续不断，不久，钢铁企业提出了一个对于政府反对提高价格来说显然无法回答的论据——工厂倒闭。1977 年初秋，大约有 2 万名钢铁工人失业。于是，劳工与企业联合起来为限制钢铁进口进行游说活动。到年底，钢铁企业又把价格提高了 5.5%，同时政府宣布了一个限制从国外进口低价钢铁的计划。虽然某些政府机构反对这个计划（独立的联邦贸易委员会在 1978 年指出，它将使消费者每年损失 10 亿美元）。看来卡特在能够由它解雇的工人来代表其利益的企业面前丧失了阵地。

三位总统拥有相同的正式权力，但他们对权力的运用是不一样的。肯尼迪把他的政治立场同总统权力工具结合在一起，并且顺利地使用新闻媒介把他的信息带给公众。卡特不论是与肯尼迪还是与杜鲁门相比，目标都更小，这就使得他去使用更为稳健的方法。卡特施展影响的方法比其他两位民主党人能更好地避免冲突。虽然他的成就与肯尼迪相比较为逊色，但他的损失显然少于杜鲁门。卡特和肯尼迪在杜鲁门之后掌权，两人都有比杜鲁门有利的条件——可以从他人的错误中学到东西。

但是我们很难从这些案例中得出太多的结论。总统权力的运用总是受政治影响的。相似的政治冲突不同于相同的化学实验。在化学实验室内，配料和步骤可以确切地重复，以便证实其结果；而政治事件却不可能重复，因为很多因素是无法确定的。也许关于总统权力运用结果的不确定性是我们能够从这些案例中得出的最有用的结论。

小 结

本章介绍了政治竞赛中的行政部门的参与者——总统和官僚机构。我们已看到总统的影响是怎样从有限的宪法授权非正规地但又极大地增长起来的。我们还探讨了三种不同的总统类型以及一种对总统个性的心理分析方法。总统所担任的六项主要角色——国家元首，主要外交官，总司令，行政首脑，主要立法者以及政党领袖——表明他的权力已变得多么大。在最近 50 年中，政府权力一直趋向于集中化，集中在联邦政府手里的权力比各州多了，集中在总统手里的权力也比国会多了。

行政部门中的官僚机构通常增强了总统的权力。但它的规模和结构的复杂性，从总统府到内阁部、行政机构和管理委员会，限制了总统对官僚机构的控制。如同钢铁案例所清楚表示的那样，总统的权力在现实情况下可能被行政部门的其他机构妨害或加强。

总统作为个人和组织，很可能在美国政治竞赛中继续扮演中心角色。历史上总统在国内外的随心所欲的行为表明了总统权力有多大，以及他怎样能经常操纵公众舆论。但总统在管理这个官僚机构以及让国会通过他的提案时又常常显得软弱无力。人们很容易将对政府的不满集中发泄在总统身上。我们大多数人仍然在寻找一个像圣经中先知者摩西那样的总统，率领我们走出经济和外交困扰的荒野。我们常常对这一点认识不足：主要是由于公众的这种期望促进了总统权力的扩展，并且使总统摆脱了开始时对他的职权的限制。

总统也是人，作为政治参与者，他们的表现既不比大多数其他参与者更好，也不更坏。但是不切实际的期望以及给予他们的权力扩大了他们的过失。

思考题

1. 总统权力增长的主要原因是什么？你是否认为这是不可避免的？
2. 行政部门的官僚机构怎样既限制又支持总统的权力？
3. 你认为总统和官僚机构的权力是太大还是不够大？试举最近的一些例子予以说明。
4. 总统应该做哪些事？是否任何总统都能达到人民对他的期望？

建议读物

Fallows , James. National Defense. New York : Vintage , 1982. Pb.

关于五角大楼如何在高技术武器上花费太多钱的评论，值得一读。

Greenstein , Fred I. The Hidden-hand Presidency :Eisen-hower as Leader. New York : Basic Books , 1982.

对艾森豪威尔将军当总统的新看法，令人惊异的结论是这位据说是“非政治的”领导人实际上很有成效。

Hersh , Seymour. The Price of Power. New York : SummitBooks , 1983. Pb.

关于尼克松和福特时期总统国家安全助理和国务卿亨利·基辛格权力增长的辛酸而令人难忘的记录。

Lengle , James I. , and Byron E. Shafer. Presidential Politics , 2an ed. New York , St. Martin ' s , 1983.

一本关于观察我们怎样选举总统的论文集。主题包括从竞选运动策略到根据年度冠军棒球联赛结果选举总统。

Light , Paul. Vice Presidential Power : Advice and In fluence inthe White House. Baltimore : Johns hopkins , 1983.

对副总统职务的新看法。不认为它是一位副总统所说的“一桶温香水”，而以更积极的事例来说明当代的副总统职务。

Parkinson C. Northcote. parkinson's Law. Boston :HoughtonMifflin, 1957, Pb.

关于官僚机构为什么无休止地膨胀的富有洞察力的、诙谐的讽刺作品。

第四章立法部门：国会

美国制宪者的意图是使国会成为美国政治竞赛的中心。他们与英王乔治三世和他派来的往往是专横和无能的总督打交道的经验，使殖民地居民对强有力的行政当局有着深深的怀疑。因而，宪法详细地赋予国会许多权力和责任，而赋予总统的权力却少得多。国会通过它的主要职能，即立法，制定了管理所有政治参与者的规则。宪法第一条规定国会有权征税、贷款、招募军队、宣战、确定联邦司法部门的性质、管理贸易、铸造货币，并“制定为执行以上各项权力和依据本宪法授予合众国政府或政府中任何机关或官员的其他一切权力所需的、必要和恰当的法律”。

授予总统的许多权力都受到国会所享有权力的限制。总统被任命为武装部队的总司令，但他不能宣战或招募军队。如果他要建立军队，军队的经费必须由国会提供。总统是政府的主要行政官员，但是如果国会不建立政府，他就无政府可管理。他可以任命行政官员，与外国缔结条约，但必须征得参议院的同意。虽然总统可以否决国会通过的法案，但国会有权推翻该否决，使该法案成为法律。政府通过税收筹得款项及对该款项之使用均须获得国会的同意。最后，如果国会认为总统犯有“叛国罪，贿赂罪或其他重罪与轻罪”时，它有权弹劾与罢免总统。

在早期及整个 19 世纪，国会在制定国家政策方面往往起主导作用。像丹尼尔·韦伯斯特、亨利·克莱和约翰·C·卡尔霍恩这样的国会议员，在国会内对当时的重大问题施加了影响。迟至 19 世纪末，伍德罗·威尔逊总统称，“国会是联邦制中主导的，不，是不可抗拒的力量。”

然而，后来威尔逊改变了看法，大多数观察家也同意他的新看法。在 20 世纪，特别是自大萧条和第二次世界大战以来，政府的行政部门与国会相比，其影响有很大的增长。近年来，国会经常受到公众的批评，因为它使政府延误或未能对迫切的问题（从预算赤字到核武器）采取行动。然而，70 年代初，国会仍能显示出它的力量，它成功地反对了尼克松总统偶尔的非法活动。虽然总统在外交事务上起着中心的作用，但近几届国会在制定有关中美洲和波斯湾地区的政策中显示了新的积极作用。由于国会掌握着政府的钱袋，它在政治竞赛中仍然是个重要的组成部分。本章将探讨国会的组织结构，它应该怎样活动和它现在实际上是怎样行使职权的。

参议院与众议院的组成

美国国会实行两院制，由参议院与众议院两部分组成。州不论大小，各选两名参议员，组成参议院。众议员则按人口选出，州的人口愈多，该州的众议员人数也就愈多。宪法规定州不论多小，每州至少选一名众议员，这一规定是在制宪时，大州与小州进行政治妥协的结果。

随着国家的扩大，国会的人数也增加了。第一届国会有 26 名参议员，65 名众议员。合众国每增加一个新州，参议员就增加 2 名，现有 100 名参议员。随着人口增长，众议院的人数也增加了。1922 年，国会通过一项法律规定众议院人数最多不得超过 435 名，现在的众议员数仍为此数。在第一届众议院中，每个众议员代表约 5 万名公民，现在每个众议员平均代表 55.3 万选民。

议员的角色

关于议员应扮演什么角色，有许多问题，这些问题与代议制立法部门的概念一样古老。代表们只应该按他或她的选民的意愿行事呢，还是应按他或她自己的判断认为是最好的意见行事？如果他或她的选区的利益与整个国家的要求有矛盾时，代表应该怎么办？议员应该承认在选区以外有“更大的利益”吗？

第100届国会
第100届国会于1986年秋选出，其中新众议员50人，新参议员13人。议员的平均年龄增至52.5岁。部分原因是，有些老资格的民主党议员离开众议院后取代了参议院中第一任共和党议员。第97届有12名众议员年龄在30岁以下，而第100届国会只有1名，即康涅狄格州共和党众议员约翰·G·罗兰，年龄为30岁。与1971年有15名参议员年龄在70岁以上相比，第100届国会只有7名70岁以上的参议员。国会中的天主教徒占26%，犹太教徒占7%。23名众议员和2名参议员为妇女。少数民族代表为：23名黑人（创纪录的数字）；14名西班牙裔，这数字与上届国会相同。他们除2名为共和党员外，全部为民主党员，全部是众议员。众议员中有3名亚裔，参议员中有2名亚裔。代表最多的群体是职业运动员，参议院中有1名前篮球运动员，即新泽西州民主党议员比尔·布拉德利；众议院中有2名篮球运动员，即亚利桑纳州民主党议员莫里斯·K·尤德尔和马里兰州民主党议员汤姆·麦克米伦。众议院中其他运动员有，足球四分卫纽约州共和党议员杰克·F·肯普，垒球投手肯塔基州共和党议员吉姆·邦宁和拳击手宾夕法尼亚州民主党议员格斯·亚特隆。

提出这些问题的一个原因就是国会议员既是全国的，又是地方的代表。他们是全国的代表，因为他们组成了全国政府的一个部门，他们的薪金是联邦政府支付的，人们要求他们支持并保卫全国的利益。然而，他们又是地方选区或州选出的。在竞选时，议员们必须使当地选民们相信，他不仅关心全国的利益，也关心当地的利益。在诸如削减预算这样一些有争议的问题上，从全国利益出发的议员的看法可能会与当地的舆论大相径庭。国会议员们必须既能代表当地的利益，又能进行妥协以便组成大的联盟，参与通过议案。他们不应忘记在国会中可以常常听到的警告：“要成为一个好的国会议员，必须首先成为国会议员。”

谁能成为议员？

众议院议员必须年满 25 岁，成为美国公民满 7 年并且是他或她当选州的居民。参议员必须年满 30 岁，成为美国公民满 9 年并且是他或她当选州的居

民。然而，对居住在当选州的要求并不严格。罗伯特·肯尼迪 1964 年在参加纽约州参议员竞选前不久在纽约市租了一套公寓房间，并宣布这是他的主要住所。

参议员任期 6 年，由全州人民选举。每 2 年，在全国选举时，有 1/3 的参议员要谋求连任，其他参议员则不必竞选，因为他们的任期还有 1/3 或 2/3 时间。

宪法原规定参议员应由各州议会选举。其目的是不让广大的公民参与竞选，而保证由较保守的人士来挑选参议员。这一程序后来由 1913 年通过的第十七条修正案修正。现在参议员由各州有选举权的人民选举，与其他由选举产生的官员一样。

众议员（被称为“国会议员”，虽然从技术上讲，国会包括参议院与众议院）任期 2 年，他们是由各州的国会选区选出。国会选区不得跨越州边界（见图 4.1）。

国会议员绝大多数为白种男性公民，国会反映美国中层与上层阶级的价值观。国会议员中约半数为律师。其他职业为商业、银行业、教育、农业与新闻业。妇女与黑人所占比例很小，这有许多原因，如（至少对黑人来说）份额不当和为党派利益而改划选区。这些在后面还会论及。其他原因是由党组织挑选候选人，没有组成选民

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900040_0071_1.bmp}

资料来源：艾伦·埃伦霍尔特编：《美国的政治》，1984 年，国会季刊公司同意复印。组织和选民对投票表示淡漠。然而，近年的选举使更多的妇女与少数民族进入了国会，这一趋势可能将继续下去。在宪法制定 200 周年时，比较第 1 届与第 100 届国会，可以看出情况有了很大变化，如第 1 届国会中从事农业的人占大多数，其他职业的人不多以及妇女代表权等方面问题（见表 4.1）。

表 4.1 国会特征：第 1 届与第 100 届（自 1987 年 1 月份起始）

	第 1 届		第 100 届	
	众	参	众	参
人数	65	26	435	100
平均年龄	43.5	46.1	50.7	54.4

续表

种族					
白人	100%	100%	92%	100%	
黑人			5%		
西班牙裔			3%		
性别					
男性	100%	100%	95%	98%	
女性			5%	2%	
职业*					
种植主	36%	48%	农业	5%	5%
律师	38%	38%	法律	42%	62%
商人	17%	14%	商业或银行	33%	28%
公职人员	5%	0	公职/政治	22%	20%
牧师	5%	0	教育	9%	12%
			新闻	5%	8%
			其他	6%	6%

续表

立法工作

第 1 届国会期间,众议院提出 143 个议案,参议院提出 24 个议案,共通过 117 7522 个议案,参议院提出 4080 个法案。参众两院各有一个常设委员会,议案,共通过 664 个法案。众议院但亦组成特别委员会负责立法。有 31 个常设委员会,参议院有 24 个常设委员会。

资料来源:摘自 1987 年 1 月 5 日《纽约时报》:《国会:第 1 届和第 100 届》图表。《纽约时报》公司 1987 年同意复印。

* 由于有些议员的职业不只一个,所以总百分比超过 100%。

** 第 1 届国会其他议员以学徒身份学习法律及其他职业,未受过正规教育。

国会组成方面的另一变化是事业主义,即议员们将在国会中工作作为终身事业的倾向。以前并无这一倾向。19 世纪 40 年代以前,众议员平均任职不到 2 年,参议员平均任职不到 4 年,这意味着许多议员辞职谋求更好职业。到 20 世纪 60 年代,众议员平均任职 10 年,参议员平均任职 12 年,参议员中有 60%,众议员中有 90%是再次当选的。近年来,这一比例有所下降,因为在近几届国会中,有大量新议员当选,众议员中有 60%的任职期下到 10 年。然而,习俗和资深往往要求担任众议院和参议院领导职务的人应有较长的任职期和从低级职务逐级上升。很少有议员在行政和司法部门担任高职。虽然可以从其他职业的人中任命高级行政官员或法官,但要成为议会的领导人却需终身从事这一职业。这看来颇有讽刺意味。事业主义引起的问题是,虽然它能保证议员对组织的忠诚,但它也使议员与迅速变化的社会格格不入。

名额分配不当与重新分配名额

众议院选举区的划定由各州州长与州议会负责。他们经常利用此职权为本党谋利使之不利于反对党。在过去,全国许多地区的名额经常分配不当(各国会选区人口数差异很大)。他们划定选区时,使少数党占统治地位的选区人口多于多数党占统治地位的选区。这样,每个投少数党票的选民所起的作用就小。1960 年,密执安州第 16 选区有选民 802994 人,而第 12 选区只有 177431 人。

此外,还实行了泽利德因。此名来自马萨诸塞州州长埃尔布里奇·泽利,

他在 1812 年划定了一个长而不成形的选区，将波士顿以北的许多小镇包括在内。据说有一名批评者说，“啊，这看上去像一条鲛！”另一人说，“这不是鲛，而是泽利德因。”泽利德因最常用的方式是“集中”（Packing）和“分散”（Cracking）。集中是将支持某人的大多数选民划在一个区内，以获得“保险的”席位。分散则是将支持反对党的人分散到各选区，使之成为选区中的少数选民，从而削弱他们的影响（这种选区的例子，见图 4.2）。

图 4. 2 20 世纪 50 年代纽约州第 12 国会选区

{ewc MVIMAGE,MVIMAGE, !06900040_0075_1.bmp}

长期以来，这种作法一直受到改革派的批评。1964 年最高法院的一项判决规定，州和全国议会选区之人口必须尽可能相等。许多分配名额不当的恶劣作法由于这一判决而不再出现。现在众议院选区平均人口约为 553000 人。但在划定选区时，政治仍起重要作用，1980 年人口普查以后，在重新分配名额中出现的矛盾即可说明这一点。

每 10 年之始，人口统计局即进行普查人口，众议员的名额分配即根据每州人口变化情况予以调整。自 1970 年人口普查以来，不仅人口增加了（增长了 11%，达 2.27 亿），而且人口还向南、向西迁移。但众议院之席位已由法律限定为 435 席，因此有 17 个席位移至所谓的朝阳地带。纽约州失去的席位最多，共失去 5 席，佛罗里达州获得的席位最多，共获得 4 席（见图 4. 3）。各州议会划定新的选区，人口减少的州将选区合并，人口增加的州则增加选区。由于大多数州议会是由民主党控制的，因此，选区的划定对民主党候选人有利。

众议院的组织

国会两院是按政党组织的。两院的多数党就是任该院议员人数最多的政党。成为多数党是很重要的，因为该党可以选择该院的主要官员，控制院内的辩论，选择各委员会的主席并在各委员会中占有多数席位。近 30 年来，民主党一直是两院的多数党，共和党是少数党。在 1980 年的选举中，28 年来共和党第一次控制了参议院。然而，在 1986 年的选举中，民主党又控制了参议院。这样，目前，民主党是两院的多数党。

在众议院里，多数党从其党员议员中选择众议院议长。他不一定是年龄最大、任期最长的人，但他一定相当受人尊敬并在党的其他职务上有较长的任职经历。在 20 世纪以前，议长几乎有独断独行之权。现在他仍保有相当大的权力。他主持众议院的辩论，指定愿发言的议员发言，并解释有关程序的问题。他也能对委员会制度施加影响，这点在本章后面还将谈及。目前，议长是来自得克萨斯州的民主党议员吉姆·赖特。他是在自 1977 年起即任议长的来自马萨诸塞州的托马斯·奥尼尔退休后，于 1987 年成为议长的。议长选举每 2 年在国会开始时在多数党组织会议中进行。

两院中每一政党的组织会议（Caucus）只不过是该党在各院的议员的一次集会而已。近几届国会里，多数党的组织会议变得起作用了。众议院民主党组织会议有意要影响委员会和大会对议案采取的行动、解除委员会主席的职务或将民主党议员团结在议长领导周围。

多数党组织会议还选择多数党领袖，其地位仅次于议长。多数党领袖与议长密切合作，拟定在众议院大会上辩论的议案。来自华盛顿州的托马斯·弗

利继吉姆·赖特任多数党领袖。

多数党督导员 (whip) 协助议长与多数党领袖工作。(督导员

掌权的好处

在国会选举时，掌权 (当时在职) 的好处是相当多的。掌权的人知名度高，他通过发布“官方”声明，或出“公”差到他那个选区去，可以不花钱就出名，而他的对手则必须付钱。众议员每年办公室与工作人员的预算约35万美元，参议员至少也要花费那么多，而且如果他代表的州比较大，预算还要大得多。参众两院议员每年由政府支付赴他们所代表的选区往返旅费32次。华盛顿还以低价提供录相带和录音带制作的设备。国会还享有免费递送公务邮件的特权。每年以这一特权递送的邮件为2亿件，其中相当大的部分是与党派事务有关的。虽然公众对国会的效率颇有微词，但在职的议员们却往往以批评国会来谋求再次当选议员，并往往获得成功。在竞选议员时，公众投票率往往不高，各区又往往由一个政党把持，因此，毫不奇怪，在1986年的选举中，在职议员中竟有98%谋求再度当选的人获胜。

一词来自美国猎狐活动，猎狐时，猎犬管理员使猎犬不致跑开。) 督导员协助协调党在议案上的立场，在党的领导与党员间传递信息与指示，保证党员知道某一议案将于何时投票，劝说动摇不定的议员按党的领导意图投票，并非正式地调查投票的可能结果。这些党的领导人，由于处在国会活动的中心，比其他议员了解的情况多，这又使他们的权力更大。

众议院的少数党 (目前是共和党) 在他们的组织会议 (共和党称之为协商会) 上选举少数党领袖与少数党督导员。他们的职责与多数党的领袖和督导员一样，是协调党在各问题上的立场。如果少数党成为多数党，其领袖即成为议长的候选人。(杰拉尔德·福特在被选为副总统以前是众议院少数党的领袖。)

民主党与共和党在众议院里的组织会议处理事务之方法略有不同。民主党选举一个指导与政策委员会作为组织会议的执行委员会。指导委员会协助制定该党在众议院里的政策。它在各委员会主席与资深议员的建议下分配民主党议员到各委员会任职，还提名委员会的主席，但此项提名需经组织会议全体会议通过。该项通过往往只是形式，但1975年众议院的民主党组织会议拒绝通过武装部队、银行和农业等三个委员会的主席的提名。指导委员会所起作用愈来愈重要，这也扩大了众议院议长的权力，因为它即是指导委员会的主席。另一方面，它削弱了各委员会主席独立于党组织会议的意愿行事的能力。

在众议院中，共和党对各委员会人员的分配是由遴选委员会 (Committee on Committes) 作出的。它由有共和党议员的每一个州各出一人组成。这些人在委员会中的代表的票数与该州在众议院中的票数相同。

参议院的组织

参议院没有议长。参议院的议长即是美国副总统。他有权在参议院开全体会议时任议长，并在反对与赞成票数相等时可以投票。但是除非在重要投票时他很少行使这一职权。前副总统蒙代尔曾在第95届国会期间作为议长主持几次会议，并作出几项重要的有关程序的决定，帮助打破阻挠通过议案的冗长发言。1983年11月，副总统布什投了决定性的一票赞成为神经毒气拨款。

参议院临时议长这一荣誉职位是授予多数党中在参议院任职最久的参议

员的，目前由来自密西西比州的民主党人约翰·斯坦尼斯担任。他的唯一权力就是在副总统缺席时担任议长，但他从未有此荣幸。因为参议院的大部分工作是在委员会中进行的，在参议院议事厅里任主席的工作既单调无味，又几乎无事可做，因此参议院多数党领袖往往将这项工作交给资格不深的参议员去做。

参议院多数党领袖与众议院议长的工作相近似。他制定在参议院辩论的计划，将议案分配给委员会，协调党的政策并任命专门委员会的成员。1986年选举后，民主党以55比45的多数重新成为参议院的多数党时，来自西弗吉尼亚州的民主党人罗伯特·伯德取代共和党人罗伯特·多尔任多数党领袖。有一名督导员与几名副督导员协助参议院多数党领袖工作。参议院的少数党则选出一名少数党领袖与一名少数党督导员，他们也负责协调党的立场与议事策略。

在参议院，民主党人有一个指导委员会，负责分配党员到各委员会去工作，另有一个政策委员会，负责制定立法战术。参议院民主党领袖任组织会议（称为民主协商会）、指导委员会与政策委员会的主席。参议院的共和党的组织与此大致相同。一个遴选委员会负责指定党员议员到各委员会去工作，一个政策委员会协调战略，共和党协商会由参议院全体共和党员组成。它与民主党的一个差别是，这些小组的主席不是参议院共和党领袖，而是由负领导责任的共和党参议员分别担任。

国会怎样运作

大部分议案既可向众议院提出，也可向参议院提出，也可以同时向两院提出。但例外的是筹款议案和拨款议案，前者宪法规定必须先向众议院提出，后者则按惯例亦须先在众议院提出。每年向国会提出的议案约 2 万件（参见图 4.4）。这些议案可以是总统的计划的一部分，也可由参议员、众议员个人或由国会所属各委员会草拟，也可以是国会与行政机构或私人利益集团协商的结果。这些议案中只有 5% 能成为法律。

目前民主党人控制国会的两院，而总统则为共和党人，这使人们难以确定国会通过的大部分议案将由哪个党提出。此外，参众两院是独立活动的，可以自行补充或修正议案。任何议案要成为法律必须由参众两院通过同一文本并由总统批准，或由两院推翻总统之否决。

国会的工作以分工方式进行。国会大部分工作不在众议院或参议院全体会议上进行，而在委员会中进行。众议院的委员会成员数目不定，在 20 至 50 人之间，参议院的委员会一般由 10 至 20 人组成。如果参众两院不分为委员会，他们的活动将缓慢得多，研究的问题亦将大为减少，因为它们在同一时间里只能考虑一件事。有国会而没有委员会几乎是不可想象的事。

当一件议案向参众两院中任一院提出后，该议案即交委员会讨论。委员会（往往是一个小组委员会）审查该议案并决定是否向众议院或参议院全体会议推荐。在国会内提出的议案中，有 80~90% 死在委员会阶段，由于委员会制度是国会运作的核心，因此，本章稍后将对之作更为详细的讨论。

众议院与参议院的全院辩论

一旦议案由委员会（在众议院则由规则委员会）通过，即行提交众议院或参议院作全院辩论，并列入两院的日程表。日程表是国会的议事日程或计划。有些日程表是辩论例行或次要议案的，有些日程表是辩论较为重要的议案的，在众议院中有一个“撤销日程表”，可不顾委员会的意愿强行将议案撤销（但往往不能得逞）。

在众议院，全院辩论是由议长控制的。他制定将讨论的议案的计划，并主持辩论。每名议员的发言时间均限于几分钟内。参议院较小，因此活动规则不太严格。一般说，参议院的权力较众议院更为分散。甚至资浅的（即新的）参议员往往担任小组委员会的主席。参议院多数党领袖制定将辩论法案的计划，但他对辩论的控制程度远不如众议院议长。

对一议案的辩论结束后，即行表决。通过议案需要得到出席会议的简单多数赞成。议案不论在两院中任何一院首先提出，迟早均须提交另一院，在该院同样需经委员会审查和全院辩论通过的程序。如果众参两院的文本有差别，在送交总统签署或否决以前必须予以消除。

在两院的委员会和全体会议上，同一政党的议员并不总是意见一致。对里根总统所提的预算法案，西部、北部温和派往往同自由派民主党人及自由派共和党人结成同盟，而南方民主党人与温和派则同保守派共和党人结成另一联盟。然而，国会中最常见的分歧仍是民主党与共和党之间的分歧。

冗长发言

除非在非常情况下，在参议院中的辩论是没有时间限制的。参议员对一问题可作任意长短的发言并且不得被人打断。一个或几个参议员为阻挠或推迟参议院采取行动而作的没完没了的发言被称为冗长发言（filibuster）。

Filibuster 的原意为一种海盗船。目前的意义可能来自一个违反社会规程的人的形象。作冗长发言的参议员往往一次作几小时的发言（有时读圣经或读华盛顿的电话号码本），然后让同盟者继续发言。来自南卡罗莱纳州的斯特罗姆·瑟蒙德参议员在 1957 年为反对一民权法案不停顿地作了 24 小时 18 分钟的冗长发言。这是个人冗长发言的最高纪录。

第二十二规则（参议院规则——关于参议院行为的一系列规定）保护冗长发言，除非参议院以 3/5 的票数决定停止辩论。这

电视转播或不准转播

1986年，6月参议院允许电视台转播全体会议情况。7年前众议院即允许电视台转播全体会议辩论情况。虽然以前电视台曾转播过参议院小组委员会听证会的情况（主要是50年代麦卡锡一军队听证会与70年代水门听证会），但有些人反对由电视台转播全体会议情况。他们害怕参议员会一本正经穿着黑色衣服（这在电视上效果会更好），向全国观众作有党派偏见的演讲。在参议院允许电视台转播以前，人们认为与众议院相比参议院是黯然失色的。因为人们能看到众议院活动的情况，而对参议院的所作所为却一无所知。电视转播使众议院前议长托马斯·奥尼尔成为历史上人们看到最多的议长。它也使国会议员们在办公室里就能知道全体会议的辩论，从而了解更多的情况。但是，根据众议院的经验，电视似乎不会使人们对参议员举止有更多的注意。

是国会唯一要求按议员总人数计票的例子。在参众两院其他表决时，则按出席与投票人数计票。投票决定停止辩论称为结束辩论（cloture）。由于许多参议员，不论其政治倾向如何，认为冗长发言能带来好处，因此结束辩论的动议很少获得通过。

在尚待处理的议案很多，而参议院该届会期又将结束之时，冗长发言是最能奏效的。参议员们都急于体会，他们更易感到拖延战术的压力。如果参议院急于继续工作而又不能获得 60 名参议员同意终止辩论，往往双方可以达成下列妥协：该会期不再辩论引起冗长发言的那个议案，冗长发言亦告结束，参议院继续讨论其他事务。然而，一般来说，参议院认为他们人数较少，可以作冗长发言。众议院则由于人数众多，难以驾驭，因而不准在众议院作冗长发言。

总统的否决

一个议案即令在参众两院均获通过，仍可能受到总统的否决。总统可以否决任何他想否决的议案。但他不能仅否决议案的某一项（被称为单项否决权），虽然里根总统曾想获得此权。他必须整体否决或整体接受议案。国会有最后决定权，因为如果国会能推翻总统的否决，该议案仍能成为法律。推翻总统的否决需在每一院中获得 2/3 的赞同票。

总统必须在 10 个工作日内对议案采取行动。如在国会开会期间，10 日内总统未签署该法案，则该议案可不经总统的签署即成为法律。如果在 10 日内国会休会，总统又未签署该议案，则该议案不得成为法律。这被称为“搁置否决权”。

不准总统行使“单项否决权”使国会在与总统有冲突时处于有利地位。国会可使用附款的办法。附款是作为另一议案的补充而附加的条款，但与原议案的内容风马牛不相及。一般说来，附款的内容是总统不赞成的，而附款所附着的“原”议案则是总统极为赞成的。由于总统必须对整个议案作否决或不作否决，他所面临的是一种不愉快的选择。他或者将他所喜欢的议案与

他不喜欢的附款一起否决，或者接受他不喜欢的附款，从而使议案的其他部分成为法律。

最后，议案获得通过并不会自动地产生效果。如果政府以议案形式提出的活动需要经费才能实现的话，那就必须二次履行同一立法手续——一次是通过议案授权进行此项活动，第二次再通过议案为此拨款。如果拨款的议案未能通过，则授权的议案不会成为事实。

委员会制度

如上所述，国会两院的大部分工作均在委员会内而不是在众议院或参议院的“全体会议”上完成的。往往（虽不总是这样）全院辩论只不过是形式，以便留下一个公开的纪录而已。在平时，访问两院议事厅的人会看到十几名，或更少的议员在交谈，而另一名议员则在谈论爱达荷州土豆的优越性或为什么宾夕法尼亚州要将萤火虫定为州虫。同时，许多委员会的房间里则活动频繁。

委员会怎样工作

国会里的委员会分为四种：常设委员会，协商委员会，专门委员会与联合委员会。

常设委员会是国会的基本工作单位。这些委员会在美国历史的早期即行设立，因为国会发现如果将国会分为人数较少的专门小组，它就能做更多的工作。众议院现有 22 个常设委员会，参议院有 15 个，每个委员会研究一或二个一般性问题。每个众议员在一或二个委员会中工作，参议员则在三或四个委员会中工作。这些委员会往往又分为小组委员会以便进一步分工。众议院有 200 个小组委员会，参议院则有 90 个。

在一个议案被送至参众两院全体会议考虑以前，它必须获得所属委员会多数票的通过。对一项议案的审查包括举行公众听证会，有关方面包括行政部门与院外游说者均受邀作证。如委员会通过该案，则将该案送交参院或众院的全体会议，并有一份报告，说明委员会调查审议结果及委员会认为该议案应予通过的理由。如委员会认为该议案不需要或不合适，则议案即被搁置。该议案的提出者可在下次国会开会时再次提出，如有关委员会仍不同意，则该议案将再次被搁置。

对分到委员会的议案审议工作，实际上是由小组委员会进行的。在最近几届国会里，小组委员会的权力更大了。由于资浅的众议员与参议员希望“参与活动”，设立了更多的小组委员会，各小组委员会有更多的工作人员与权力。在委任小组委员会主席时，资深并不是主要条件，在参议院尤其如此。在参议院，首次当选的民主党人往往任小组委员会的主席。更加依靠小组委员会进行工作是对委员会主席权力的一个打击，他对活动与小组委员会成员任命的影响大部分已由组织会议行使。这一变化将委员会主席的权力通过小组委员会和组织会议分散给资历较浅的议员了。

协商委员会是由参众两院议员组成的临时性组织，成立该委员会的目的纯粹是为了解决参众两院所通过的文本的差异。差异的产生来自一院对议案所附不同修正案或两院各自通过了处理同一问题的两个议案。在议案送交总统采取行动之前，两院通过的文本必须一致。

协商委员会中的众议员是由众议院议长指定的，参议员则由参议院多数党领袖指定。他们往往是有关委员会的资深委员，实际上，我们将在下面的案例研究中看到，他们是由委员会主席挑选的。协商委员会的任务是讨价还价，以便达成妥协。一旦任务完成，即行解散。

在协商委员会达成妥协时，新的、取代原先议案的议案即被送回到参众两院的全体会议上，以便决定是否通过该议案。全体会议不得修改此议案，必须作出通过或不通过的决定。当然，如果不执行这一规定，参众两院以不同方式对议案作了修正，则必须再召集协商委员会进行解决。

专门委员会是为专门任务，通常是临时任务而设立的，常用来进行某项调查。最近的例子有第 100 届国会于 1987 年 1 月在参众两院设立的，负责调查向伊朗出售美国武器问题的专门委员会。

联合委员会是由参议员与众议员参加的常设机构。这些委员会经常协调日常事务，诸如出版事宜或国会图书馆事宜等。然而，经济联合委员会有重要的任务，即对总统每年的经济报告进行研究，并向国会提出建议报告。改革派人士往往赞成国会更多地使用联合委员会以节约时间和金钱并避免混乱。但参众两院不愿联合委员会有独立权力，因此联合委员会仍只是偶尔才召集的。

委员会主席与资深制度

委员会主席的权力在近几年国会里已受到削弱。按照不成文的资深规则，每一委员会主席的职位均由多数党议员中在该委员会任职最长（连续任职）的人担任。主席的权力有些来自该委员会的工作性质、他们对国会事程序的了解和他们对政府各部门的广泛联系。这些是他们长期在立法部门工作的结果。他们一般还影响到雇用或开除多数党的工作人员。拟定委员会会议日期和日程，并且对该委员会新成员的任命也有一定发言权。委员会主席的权力近来有所削弱，这是因为委员会中多数党成员、小组委员会的主席、各政党的组织会议以及预算委员会的影响日益增大。

资深制度是国会中最有影响的传统之一，虽然这一传统并未以书面形式写在参众两院的规则中。但 50 多年来，这一传统从未受到破坏。

在 70 年代中期，由于有许多丑闻，又由于年轻的议员们对委员会主席不肯听取意见不满，导致众议院有几名委员会主席被赶走的事件发生。在以后的 10 年内，民主党仍按常例选择最资深的委员会成员任主席。然而，1985 年，来自威斯康星州的莱斯·阿斯平越过几名资历比他深的议员取代来自伊利诺州的梅尔文·普赖斯成为众议院武装委员会主席。1987 年这一违反资深制度的做法又一次被用来反对阿斯平，当时有几名议员企图取代他的主席职位，他只是勉强才保住了职位。（在人数较少、不那么拘束的参议院里，资深制度在参与制定政策中并不像在众议院里那样重要，因此，这一传统所受的攻击也不像在众议院那样激烈。）

然而，资深制度（往往被称为“年长制度”）仍在起作用。虽然它被人斥为过时和不民主，但它对一党控制的地区，如美国最南端各区（目前在参议院有 9 人任委员会主席）和东北部内陆城市的议员有利。在这些地方，同一人往往多次被选人国会。这也使民主党的少数派与共和党的温和派得到这有权势的职位。虽然这一制度被人指责为僵化和反应迟钝，但它能保证有经验的、知识丰富的人成为主席。更重要的是它能使人预测到继任主席的人选，从而避免为争夺主席席位而经常进行斗争。但显然，新议员们不再认为有必要遵守这一会限制他们影响的习惯做法。至少在目前年轻的议员们成为老年人以前，这一制度将继续受到削弱。

说客

许多帮助草拟议案并在委员会听证会上作证的人是说客（Lobbyist）。游说（Lobbying^①）这个词最初来自“走廊代理人”（Lobby-agents），他们在立法机构的走廊里等候，以便找到议员们，向他们施加压力，以求制定有利于他们的法律。说客是代表私方利益集团（游说集团），企图影响政府政策的人。说客的形象一般是代表私营公司利益，想要减免税额的人，这种人的确很多。但是，像全国有色人种促进协会（NAACP），道德多数派（Mor-almajority）与山岭俱乐部（Sierra Club）这样的团体也对国会进行游说。大的工会在华盛顿均派有最重要的游说组织。特殊利益集团将它们的努力集中在帮助它们的委员会成员身上，这是华盛顿的实际生活情况，有时导致丑闻，如阿布斯开姆（ABSACAM）丑闻。在这丑闻中，几名联邦调查局特工人员自称代表富有的阿拉伯人向几名议员行贿。确实，委员会成员和工作人员经常与代表私方利益的人接触可能产生友谊并具有共同的利益感。这就是超级说客罗伯特·格雷所做的事，为此他为公司每年赚1100万美元。游说的目的很明确。一名说客说，“关键是取消或获得一项立法。”他们之间关系密切及其造成的影响对公众的利益是否有害，见仁见智，意见不一。

专业化与互惠

另有两个非正式的规则对委员会在国会中的权力起到支撑作用，虽然这些规则近年来受到了削弱，第一个是专业化，它与第二个，即互惠，是有密切联系的。专业化的意思是，一旦议员被分到某一委员会或小组委员会，就希望他专攻这一领域，成为这一领域的专家。在众议院尤其如此，人们不希望议员对国会中所有议案都同样地关心，或在差别很大的问题上都作发言。相反，人们公认的方式是将委员会的工作努力做好，而让其他委员会去处理与自己工作无关的问题。实施这一制度的结果是委员会及其成员对自己的工作有广泛而深入的了解，但对其他领域的问题却知之甚少。

这种可能发生的弊端是通过非正规的互惠来解决的。按照这一规则，议员在对他在委员会与小组委员会领域以外的问题投票时，依靠对该问题有专门研究的委员会成员的指导。议员们将按照他们所属政党在与法案有最密切关系的委员会里工作的成员的意见投票，因为在涉及与他们所属委员会的问题时，他们也希望得到同样的支持与尊重。这样，专业化与互惠就是一件事的两个方面。你在一个领域里成为专家，其他议员在这个领域里都按你的意见行事。反过来，在你的专业以外的领域里，你就按照对该问题有更多了解的议员的意见投票。

在参议院，这种作法就不那么严格了，最近在众议院亦松弛下来了。由于参议员一般在三或四个委员会中任职，因此他们的专业领域不很集中面面俱到。众议院多数党的组织会议日益重要，这意味着在某些时候，组织会议能在全体会议时击败委员会的提议。随着许多小组委员会新来的工作人员日益增多，这些工作人员竭力推荐他们自己的建议，对投票的意见纷繁复杂，议员们已不那么主动地采取互惠的办法了。但在参众两院一般仍实行这两种办法。确实，如果没有这两种办法，国会的工作进展就会慢得多，乱得多，可能矛盾冲突也会更多。

不遵守这些非正规规则的国会议员被人称为离经叛道老。这些人在新闻界和他们自己的选区里可能颇受欢迎，但在国会里却不可能受欢迎。他们可能被分到不重要的委员会去，大多数议员对他们一般会采取避而远之的态度。正如雷伯恩议长喜欢对国会里新当选的议员说，“要干下去就得与大家

合拍。”前众议员赫尔曼·巴迪洛是一位直言无忌的自由派，他第一次被纽约的穷城区选入国会时，被分到农业委员会，这是他与选区的选民毫无兴趣的领域（人们可以争辩说城市选民应对食品的价格感兴趣）。在作了多次抗议并知道过份直言无忌会受到什么样的惩罚以后，他才被分到一个较为重要的地方，即教育与劳工委员会。

由于委员会与小组委员会的工作很重要，又由于国会里有专业化和互惠这两种规则的存在，被分配到什么委员会对议员的权力和他是否能有效地发挥作用是至关重要的。这种传统的影响使委员会比较稳定，议员们也不致从一个委员会“跳到”另一个委员会去。除非在国会中两党力量的变化要求改变委员会中民主党和共和党的人数，议员们一旦被分配到某一委员会，就不会在违背本人意愿的情况下有所变动。1980年的选举就导致这种政党力量的变化。当时共和党获33席，民主党人与共和党人在众议院中的比例由3比2改为5比4。各委员会中两党议员的比例亦应作相应的调整。（但民主党拒绝在4个关键性的众议院委员会里作调整。这使共和党提出抗议。由于比例是由多数党决定的，对此共和党也无能为力。）当然，来自农村地区的代表喜欢某些委员会，来自城市的代表喜欢另一些委员会，结果有些委员会偏向农村（如农业委员会）而另一些则倾向城市（如教育与劳工委员会）。

制定预算的程序与格拉姆·拉德曼

“掌握钱袋的权力”是宪法赋予国会的基本权力之一。从历史上看，有权控制政府的开支与税收并不意味着国会能够连贯一致地控制它们。由于委员会数量众多，国会权力又分散，这意味着总开支（费用）很少与税收（收入）有联系，它们也都与全国经济政策下一致。因而提出一个全面的政府预算和全国经济政策的职责就落在总统身上。

然而，1974年国会通过了预算法（国会预算与保管控制法）。预算法使国会能够在审议开支、税收措施及经济的全面要求的基础上，提出不同于总统预算的另一个全面的预算。它不仅辩论政府所提出每个计划的优缺点，它还能够审议预算中以前单列的部分，并就它们对经济和其他优先开支的影响作出评判。预算法是采用了各种方法做到这一点的。

该法设立了参众两院的预算委员会。众议院预算委员会的成员主要来自筹款与拨款委员会，其他常设委员会各有一名代表参加。成员与主席定期轮换，不考虑资历深浅。参议院预算委员会成员的挑选方法与参议院其他委员会相同。这两个委员会指导国会确定总开支、税收与债务的水平。该法设立一个国会预算局协助这两个委员会。这个无政党偏见的预算局提供专家来分析总统提出的预算，并将国会众多的开支决定与已确定的预算目标相协调。

国会讨论预算规定有一系列的截止日期，最近格拉姆·拉德曼对这些日期作了修改。目的是为了能在政府财政年度开始的10月1日以前有一个讨论完毕的预算。在总统于1月份向国会提出预算后，国会的审议过程必须开始。国会的各委员会即向各预算委员会提出它们的估计和对预算的看法。预算委员会将这些估计与看法归纳在第一次决议中。国会必须在4月15日对这个确定整个开支与税收水平的决议投票。然后，将这第一次决议中有关部分再送回至有关常设委员会，以便讨论具体的项目与计划。到6月中，各常设委员会的建议均应送交预算委员会，由该委员会拟定一协调法案由国会投票。这一程序所以称为协调，因为它试图将各常设委员会的决定与第一次决议所定的目标相平衡。

到 1985 年，赤字高达创纪录的 2200 亿美元，这说明预算程序行不通。政府每征收 19 美元的税，就要用去 24 美元，白宫与国会在解决这个问题上（究竟采用削减计划还是增税）又形成僵局。国会迫切想减少赤字，于 1985 年末通过了一个叫格拉姆·拉德曼的反赤字法。该法要求联邦连续 5 年每年减少赤字 360 亿美元，到 1991 年会计年度预算平衡（无赤字）。赤字的减少将用减少开支和增税的办法来完成，并需经过正常的预算程序，如果（以下是该法的激烈办法）国会未能满足总统提出的赤字的要求，则国防与非国防计划将作全面的自动削减。虽然有些计划，如社会保险计划，不在削减之列，但自动削减开支的数量将会很大，因此国会与总统会愿意达成协议，以避免这种情况的发生。该法案发起人之一，来自新罕布什尔州的共和党议员沃伦·拉德曼说，格拉姆·拉德曼提出的“是个坏主意，但实行它的时间已到来了。”

对该议案的意见不一。1986 年，最高法院裁决强迫实行自动削减开支的办法是违宪的。即令不采用自动削减的办法，国会也已企图按格拉姆·拉德曼削减赤字计划行事，它削减了国防力量、农业补贴，并将政府开支的增长率降至 1%。然而，国会又采用了一些有争议的办法来“隐瞒真相”（如出售政府财产，这虽然可以一时得利，但牺牲了今后的收入），并对经济状况作出过分乐观的评价。持批评态度的人称这一法案是“字谜”，其目的是避免对削减计划或增税作出激烈的决定。到 1937 年，有人提出不必完成格拉姆·拉德曼所提出的削减赤字的目标，该法似乎注定要成为一个宣言，但不被人严格遵守。

众议院的主要委员会

随着预算程序的实施和人们对赤字在政治上的注意，权力比以前更集中在制订政府征税与开支政策的那些委员会手里了。在以前，权力通过实行资深制度集中在各委员会主席手中。现在的情况虽然在一定程度上仍然如此，但权力已经集中在少数主要委员会的成员手里了。不那么重要的委员会成员花许多时间想获得关键委员会成员的帮助。众议院的关键委员会除预算委员会外，还有规则委员会、筹款委员会、拨款委员会、能源与商业委员会。

各委员会通过的议案在送交众议院全体会议审议以前，几乎都要通过规则委员会。规则委员会的名字来自它的职能：如果委员会决定一议案应该提交众议院全体会议审议，它就给该议案规定一个“规则”，确定辩论的条件。例如，规则委员会可作出“定案规则”，即众议院对之不得提出修正，使众议院处于“或者接受或者反对”的境地。因此规则委员会起着交通警察的作用。它有权推迟甚至撤销议案；它可以修正议案或者将议案退回委员会重新审议；在两个委员会对同一问题都提出议案时，它可以决定向全体会议提交哪一个议案。1975 年以来，议长有权提名委员会中民主党的成员及主席，规则委员会是议长的有力助手。

筹款委员会处理税收议案，或为政府筹措岁入。由于所有筹集款项的议案均须在众议院先提出，因此任何有关税收的议案均先交筹款委员会。

正如以下有关税收改革的案例研究中所显示的那样，在伊利诺州民主党众议员丹·罗斯顿科斯基领导下的筹款委员会是国会的权力中心。它的职责范围包括大量的权利计划，如社会保险、失业救济和医疗保险。在近年的危机中，它是负责福利改革、灾难卫生保险与贸易限制等事务的主要委员会。在“协调”时，它与参议院的财政委员会在决定预算委员会所通过的削减开

支落实到何处均起关键作用。

筹款委员会负责税收议案以筹集款项；而拨款委员会则负责政府怎样使用这些款项。每年当总统向国会提交联邦预算时，预算即发至众议院拨款委员会及其下属的 13 个小组委员会作国会的第一阶段审议。由于税收与开支权就是支持或阻挠制定政策、实施计划、发展工业，以及使地区与个人受益的权利，又由于专业化和互惠能使国会听从委员会的意见，因此，筹款与拨款委员会的重要性是显而易见的。虽然拨款在整体开支方面要受到预算程序的限制，但它仍能决定在何处用钱，在何处削减开支。它成了施惠于其他议员的关键地方，如通过他们提出的政治分肥议案，即产生有实际利益的议案，如为议员选民区提供当地公路与邮局拨款的议案。

能源与商业委员会是在执行预算程序中权力流动规律的一个例外。在强有力的主席，来自密执安州的民主党议员约翰·丁格尔的领导下，该委员会的职权已扩展至包括管理机构、核能、有毒废弃物和电讯等方面。众议院各委员会中，它的工作人员最多，预算费用最大。

参议院的主要委员会

参议院里最重要的委员会除预算委员会而外，是拨款委员会、财政委员会和对外关系委员会。参议院的拨款委员会接受已由众议院拨款委员会审议过的拨款议案，它的程序与众议院的拨款委员会的程序大致相同，重要的差别在于参议院的拨款委员会起“上诉法院”的作用，对众议院已批准的金额作增减。税收议案如已在众议院通过，即行送至参议院的财政委员会，该委员会相当于众议院的筹款委员会。

参议院的对外关系委员会对总统在外交政策方面的主导地位进行监督。它的重要性来自参议院有认可大使的任命和批准或不批准条约的权力。近年来，它在制定对菲律宾和南非的政策上有影响。对有意问鼎总统职位的参议员来说，也是很好的讲坛。

参议院也有一个规则委员会，但它远不如众议院规则委员会重要。参议院人数不到众议院人数的 1/4。因此，协调的问题不大，因此参议院作出决定，它不需要设立“交通警”来审查议案。

国会的其他权力

以上我们讨论了国会的立法权，但国会还有一些非立法权，这些权力当然会对立法有影响。在这些非立法权中有对行政部门的监督权和调查权。国会设立了各行政局与部，并规定它们的职责与权力。但它可以随时作出修改。此外，国会向这些机构拨出执行任务所需的款项。这些权力使国会既关心这些机构的所作所为，也有办法了解这些情况。例如国会可以决定哪些人可以，哪些人不可以什么价格获得食品券，并裁定是由环境工作者还是石油钻探者来决定如何使用联邦的土地。总之，每年拨款过程都给国会以机会，了解各机构在于些什么，告诉它们应该干什么，最后，对国会认为需要做的事就拨款，而对国会认为不需要做的事，就不拨款。

国会设立了总审计局与国会预算局来协助它自己完成这一监督任务。国会通过总审计局对某些政府计划或部门进行审查。许多在像《六十分钟》这样影片上曝光的政府丑闻都是总审计局首先报告的。预算局则通过对行政部门申请费用的审查起到监督总统下属的管理与预算办公室的作用。

此外，国会有权进行调查。如果国会或委员会（或委员会主席）认为某些事做错了或做得不对，就可以进行调查。所调查内容可以是行政部门对外交政策的决策，私营工业的定价或者有组织犯罪的力量与影响。换句话说，国会对任何事情都可以调查。

行政部门不欢迎国会的调查，因为这使得国会能影响行政行为。奥利弗·诺思上校在为尼加拉瓜基金作证时直言不讳地表示了行政部门的态度。他在解释为什么他将文件销毁时说，“我不想让国会看到有关整个这件事的片纸只字。”参众两院专门委员会就出售武器给伊朗并将贷款转给尼加拉瓜反政府武装一事举行的联合听证会，使白宫处于尴尬地位，这导致对情报活动的更严格的控制。然而，国会的调查也可以对公民自由权造成威胁。50年代约瑟夫·麦卡锡参议员领导的常设调查小组委员会与众议院非美活动委员会损害了许多无辜者的名誉，迫使有能力的人离开政府，以无根据的不忠诚或共产党同情者的罪名使全国人民人人自危。

宪法规定只有获得参议院 2/3 票同意时，总统才有权与外国缔结条约（1978 年巴拿马运河条约差一点就被否决），参议院还有权批准或否决总统的各项任命，包括对大使、内阁成员、军官和其他行政部门官员的任命。批准条约所需的 2/3，与批准行政人员任命所需的简单多数均指提出问题时出席与投票人数，不是参议院全部的 100 人。

总统对行政部门负责人的任命，许多都是例行公事，因此参议院倾向于认为总统有权任命与他一起工作的人。但 1984 年里根总统提名埃德·米斯任司法部长却遇到麻烦，因为参议院司法委员会揭露他曾接受他朋友的经济资助，后来这些朋友被任命在联邦政府任职。参议院不满意的“幕后”压力当然使总统不提出某些不受欢迎的提名，在总统对独立的管理委员会与最高法院人选提名时，参议院往往比较活跃，如参议院强烈反对里根总统提名罗伯特·博克到最高法院任职。

国会还有一些司法权。众议院可以以简单多数弹劾（控告）联邦官员。然后由参议院审理此案。如果参议院以 2/3 多数认定这些控告成立并予以定罪，则该官员即被解职。

弹劾是一个困难、费时而麻烦的过程。过去曾有几名联邦法官被弹劾并

被定罪。只有一名总统受到弹劾，即 1868 年的安德鲁·约翰逊，但他没有被参议院定罪。理查德·尼克松在几乎可以肯定众议院将提出弹劾、参议院将定罪的情况下辞去了总统职务（这是唯一这样做的总统）。虽然弹劾很困难，这一程序仍是立法部门手中能控制行政部门的最大的权力。

案例研究：1986 年税收改革

1985 年以前，很少有美国人对所得税制度有好评。人们普遍认为这一制度“效率不高，不公平，大复杂”，这样说是有点道理的。像奇异公司在 4 年内盈利 95 亿元；但在这几年内，他们不仅没有向联邦缴纳所得税，反而得到了资助。在贫困线上的家庭需付 10% 的税，而收入在 25 万元以上的美国人却根本不缴税。报纸的头条新闻《128 家大公司不向联邦缴所得税》使公众更加不满意。

行政部门首先提出租收改革

政治家们听到了强烈的抱怨声，里根总统在 1984 年 1 月国情咨文中指示财政部，提出修改税收计划。但该计划在 1984 年选举以后才提出来。虽然总统担心中层阶级对税收不满意，而且担心二年前就提出税收改革法案的民主党会抢在他前面先走一步取得优势，但他不希望在具体问题上失败。他犹豫不决是有充分理由的。

强有力的利益集团可能会联合起来反对改革这一税收制度，因为多年来国会已将这一制度修改得能满足许多不同集团的要求了。代表受到税法影响的经济利益集团的院外说客约 8000 人，他们准备“对国会山做工作”。1985 年是非选举年，该年政治行动委员会和其他人资助了近 2000 万元给国会中两个制定税法的委员会成员，供他们竞选用。参议院财政委员会主席罗伯特·帕克伍德个人就获得 500 万元的经费。一名国会议员在谈到这种筹集经费时说，“这种事不被认为是贿赂的唯一原因就是国会必须先给贿赂下定义。”

然而，到 1985 年中，总统同意一个叫“财政 II”的改革计划并提交给国会。这议案的指导思想和办法都很简单，它将民主党填补漏洞的想法与共和党降低税率的想法结合起来了。该议案一方面取消各种躲税办法，从而增加收入；另一方面降低个人与公司的纳税率。这将是一个“岁人无增减”的议案，即总说收不增不减。共和党希望该项税收改革会成为重新调整阵营的办法，使美国的工人阶级参加该党；而民主党则称共和党为亲大企业的政党，因为它以牺牲中产阶级家庭的减税为代价来保护大公司的漏洞。两个政党在争夺提出该议案的荣誉（或责任）的同时，都勉强地宣布他们支持这项改革。

在众议院中的较量

在国会里，税收议案一般是优先讨论的，该改革议案先在众议院筹款委员会中讨论。该委员会在强有力的主席丹·罗斯顿科斯基（伊利诺州民主党人）的领导下，一开始就指责里根的计划过分偏向大企业。筹款委员会讨论的是由它的工作人员提出的类似的一揽子改革计划。罗斯顿科斯基为使该计划得以通过，像“马贩子”那样与委员会中占多数的民主党人讨价还价。罗斯顿科斯基知道，在大多数情况下，国会议员们都想提出有利于他们各自选区的修正案。这位主席愿意给他们以小利，换取他们对整个议案的支持。例如，这个改革议案向大多数原来免税的州与当地政府发行的债券征税。为了争取议员们对这一条款的支持，对筹款委员会成员所在选区的债券则继续免税。用这种方法，委员会得以向众议院全体会议提交一份很复杂的议案。在该议案交到全体会议时，共和党人反对筹款委员会中民主党人起草的这一议案。众议院的民主党人听从利益受到这一议案损害的特殊利益集团的意见，

对这一议案至多采取了不偏不倚的态度。总统在一开始提出议案就受挫后，纠集所属提出如果通过这一法案，由共和党控制的参议院就会将议案修改成与总统原来提出的议案相类似的样子。许多民主党被说服支持这一议案，因为他们抱有希望参议院不可能通过这议案，这样就将挫败改革的责难加到了共和党人身上。“别让这只猫死在我的门口的台阶上”的理论，使这一议案在每一阶段上得以通过。没有人喜欢该议案的全部条款，但没有人愿意对阻挠“改革”负责。1985年12月，众议院以口头表决通过了税收改革议案。

在参议院讨论

当议案于1986年初送到参议院财政委员会时，又遇到了同样的问题。委员会中占大多数的共和党人认为，众议院通过的议案是反大企业的。但他们在起草他们自己的一揽子改革计划时，受到两个相互竞争的压力。一方面，院外说客劝委员会成员们保留许多免税的条款。在一系列投票中，委员会做到了这一点。另一方面，每个人都赞成降低税率这一目标，但同时又坚持在税收问题上要不偏不倚。很快，他们就发现这是不可能做到的。因为在联邦预算有很大赤字的情况下，根本就没有钱来保留漏洞而又降低税率。委员会在这一议案上处于举步维艰的地步。

正当这改革议案似乎就要胎死腹中时，突然形成了妥协方案。来自俄勒冈州的共和党议员鲍勃·帕克伍德主席在幕后与几名关键的民主党人和共和党人会晤后，提出了一个大幅度降低税率并取消几十个为大企业与个人免税的条款。委员会一致通过了这一议案。该议案将个人所交最高税率降为27%（众议院的议案中最高为38%），由于将现行法律规定的税率降低了几乎一半，财政委员会向改革前进了一大步，虽然许多人反对该议案中限制减少退休金和某些州税，但人们很难反对一个大幅度减税而又保证每个人都纳税的议案。6月底，参议院中虽有少数反对意见，通过了委员会提出的议案。这时就只要由协商委员会来调整两院所提议案的差别了。

在研究税收改革的几个月里，国会当然不仅仅听取院外说客的意见，总统将这场改革作为他第二任总统任期的中心工作来做，他积极主动地使公众发表看法。他宣称参议院通过的议案是对“华盛顿最有影响的院外说客的”斥责，说人民取得了胜利。报纸描绘了特殊利益集团在争夺舆论的情景以后，也不得不支持所提出的议案。虽然大部分民意调查表明，群众对此议案有相当大程度的怀疑，对这些措施表现得漠不关心，但两党领导都不敢公开反对这一势在必行的改革。甚至华盛顿那些被人广为垢骂的院外说客在竭力想修改议案一部分的同时，也不得不牢骚满腹地支持整个改革议案。

在协商委员会里讨论的情况，与两院常设委员会以前讨论的情况一模一样。该委员会由筹款委员会和财政委员会主席亲自挑选该两委员会的主要成员组成。开始时，委员会工作也陷于停顿，两院似乎都不愿意向对方作出让步，正在前景似乎黯淡时，罗斯顿科斯基与帕克伍德单独秘密会晤。在马拉松式的会议中，他们提出了妥协方案。

他们提出的方案将个人最高纳税率降低为28%，将公司的纳税率则定为34%。它减少个人税1200亿元，而企业税则增加此数。方案自称是不偏不倚的，并取消了几十种免税。虽然国会里没有人喜欢这整个议案，但也没有人投票反对它。

8月，税收改革法案在协商委员会通过，9月，两院再度通过，10月经总统签署后成为法律。不论以何种标准去衡量，对我们所得税制度的大幅度

修改是一件突出的立法成就。

小 结

美国国会有两院，参议院与众议院。每一州选两名参议员，任期6年。众议员是按人口分配给各州的，任期2年。参议院有100名成员，与有435名成员的众议院相比，它人数较少，不那么受拘束，声望较高，不那么等级森严。

参众两院分别活动，但在任何法案被送交总统签署以前，必须由两院通过完全一致的文本。在众议院，全体会议的辩论是多数党选出的众议院议长主持的。议长与多数党领袖和督导员密切合作。参议院没有议长，全体会议的辩论是由参议院多数党领袖安排的。两院均有少数党领袖和少数党督导员。目前，两院的多数党均为民主党，参众两院的工作主要依靠委员会与小组委员会，两院的议员均按委员会的意见投票。这种专业化和互惠的模式支撑着委员会制度。虽然这样的安排赋予委员会主席（属多数党）以相当大的权力，但近年人们对预算和赤字的注意大大增加了筹款与拨款委员会的权力。各委员会主席均是根据资深程度（连续在委员会任职时间最长）选出的。

除筹款与拨款议案必须先众议院提出外，其他任何议案均可向两院中任何一院首先提出。议案提出后即交有关委员会审议。委员会可召集证人作证，亦可修改议案。如议案在委员会通过，即送交两院全体会议（众议院则先交规则委员会）。一院通过后即交另一院通过。如上述税收改革的案例研究表明的那样，参众两院通过的文本如有差异，则在协商委员会内求得解决。两院均通过的议案，即送交总统。对该议案总统可以签署，也可否决，或以搁置方法否决，或不签署而让议案自动成为法律。如果总统否决（除去以搁置方法否决）议案，国会可以每院2/3票推翻总统的否决。

国会的各种程序是复杂和混乱的。国会经常因行动缓慢，反应迟钝，甚至无代表性而受到批评。本章所谈的各种程序往往耗时重复，资深制度、参议院中为阻挠议案通过而作的冗长发言及权力分散在委员会与全体会议之间等均会使大多数人的希望落空。但这些程序也有助于防止国会在暂时危机或公众情绪激烈时作出粗率或不明智的反应。它们并没有妨碍国会得到人民广泛和有效支持的议案迅速采取行动。

国会仍然像自从它成立以来那样是全国辩论的舞台。近年来，各届国会已提出大幅度削减预算、文官制度改革、新移民法和保护环境的措施。如果国会有时对国家显然有需要的事务反应迟缓的话，那可能是因为全国人民在该问题的性质或处理的方法上意见不一致。如果国会有时因党派斗争和争论而提出不痛不痒的折中方案的话，那可能是因为在像美国这样大的国家里，各方的利益与态度都是严重对立的，而国会只是反映出这种对立而已。如果有时某些特殊利益集团特别受到国会的青睐，那可能国会只是准确地反映了这些集团的政治力量而已。

设立国会的目的不是为了使政府能更有效地工作，而是为了反映被统治的人民的意愿，在政府机构中充当民主的核心。国会工作最好的时候不是它无所事事的时候，而是当它提醒政府的其他部门，它的钱和支持最终应放在什么地方的时候。

思考题

1. 近年来，许多人认为国会对行政部门的活动干涉过多。国会是以什么形式影响行政部门的？你建议在这方面采取什么不同的办法？

2. 考虑一下资深制度、专业化与互惠这些“不成文法”。这些不成文法怎样帮助国会运作？它们有哪些缺点？

3. 政党领袖对国会的事务能控制到什么程度？有哪些因素是鼓励政党领导的，哪些是限制政党领导的？

4. 国会被人看作是极为分散的权力中心的舞台，而同时又始终面临着寸步难行的危险。这种表述准确吗？这样的制度有优点吗？

建议读物

Barone Michael and Grant Ujifusa. The Almanac of American Politics 1988. Washington, D. C. : National Journal. 1987.Pb.

这是一本按州收集的主要当选官员人名录，是需要了解国会的人常用的参考书。

Birnbaum ,Jeffrey H. , and Alan S . Murray. Showdown at Gucci Gulch. New York: Random House, 1987.

书名很怪，是指院外说客在国会走廊中脚步的回声，对似乎不可能通过的 1986 年税收改革作了精彩的叙述。

Fenno , Richard F. , Jr. Congressmen in Committees. Boston : Little, Brown, 1973.

本书对十几个主要委员会的工作方式作了深刻研究。

Jacobson, Gary. The Politics of Congressional Elections. Boston : Little, Brown, 1983.

本书叙述有些人是怎样被提名并被选人国会的，而有些人又怎样未能进入国会。

Kennedy , John F. Profiles in Courage. New York: Harper & Row. 1956.pb.

这是未来的总统写的一本关于国会议员的剪影，这些议员承受着当时的公众压力，牺牲自己的事业，坚持他们认力是正确的事。本书曾获奖。

Redman , Eric. The Dance of Legislation. New York: Simonand Schuster. 1973.Pb.

本书作者是曾任参议院商业委员会主席助手达 21 年的知情人， 本书对立法程序中许多肮脏事实作了动人心弦的描述。

Reid , T.R. Congressional Odyssey: The Saga of a SenateBill San Francisco : W .H. Freeman &Co. , 1980

这是一名年青记者对参议院讨论一件议案时的跟踪报导。他随着议案从参议院全体辩论会一直跟踪到游艇上。

第五章司法部门：最高法院与联邦法院系统

宪法在规定司法制度时是简明扼要的：“合众国的司法权属于最高法院和国会随时规定设置的下级法院。”（第三条第一款）国会在最高法院下设立了两级联邦法院——联邦地方法院与上诉法院。国会还在需要时设立了几个特殊的联邦法院。联邦法院系统负责审理涉及美国宪法与联邦法律的案件。

与这一司法结构平行的是州法院系统。每个州都有自己的司法系统，审理涉及州法律的案件（也可以审理涉及美国宪法及法律的案件）。涉及美国宪法的案件可以上诉到美国最高法院。本章将集中讨论联邦法院系统，尤其是最高法院。州法院的组成与联邦法院基本相同。

联邦法院系统

美国地方法院

联邦法院系统中最基层的法院是美国地方法院。这些法院是享有初审权的法院。除去少数特殊情况，所有涉及联邦法律的案件最初均在地方法院审理。美国及其领地共有 94 个地方法院，每州至少应有一个地方法院。大而人口多的州，地方法院亦多，如纽约州即有 4 个地方法院。每一地方法院有 1~24 名法官，全国共有 516 名地方法官。大多数联邦案件均由这些法官审理，包括民权案件、超过 1 万元以上的案件、反托拉斯的案件与伪造罪案件。由于案件数量太大（1985~1986 年约有 30 万件），造成判决迟缓。有一个时期，纽约市南区地方法院平均 4 年才能终结一桩民事案件。

上诉法院

地方法院之上是上诉法院（有时人们以老名字“上诉巡回法院”称之）。这些法院只有上诉审理权，这就是说，他们审理自地方法院与重要管理委员会（如州际商务委员会）上诉的案件。如果你在地方法院一桩民权案件中败诉，你可以对判决不服，向上诉法院上诉。美国分为 12 个巡回区（各地 11 个，加哥伦比亚特区华盛顿 1 个），每一个巡回区有一个上诉法院。12 个上诉法院中每一个法院的法官至多 15 名，这视工作量多少而定。一般每一案件由 3 名法官审理。1985 年，142 名巡回法院的法官审理了 34000 件案子。对大多数案件来说，上诉法院即终审法院，它们所审理的少数案件则上诉到最高法院（参见图 5.1）。

联邦特别法院

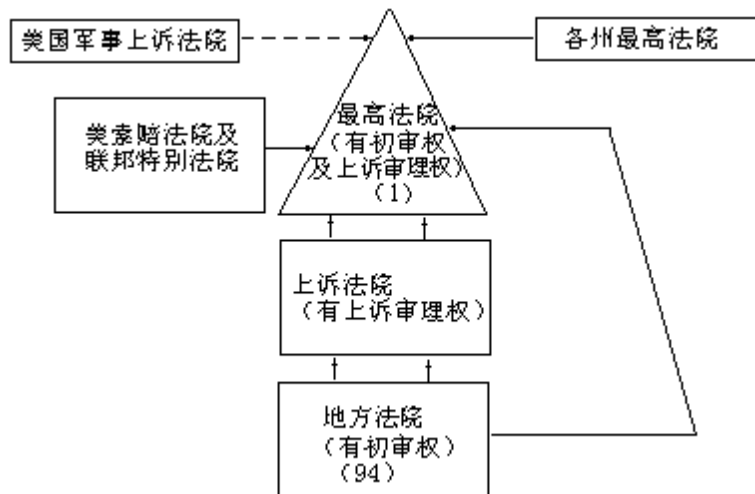
国会设立了联邦特别法院处理某些案件。美国索赔法院审理人民控告政府掠夺财产的案件。美国军事上诉法院（往往被称为“士兵最高法院”）由 3 位平民组成，是军事法庭所判案件的终审法院。美国最高法院只能审理某几种军人案件。

法官

所有的联邦法官，包括最高法院的大法官均须由总统提名并由参议院批准。虽然参议院一般是批准这些提名的，但是参议院的认可并不仅仅是徒有其名的形式。1969 和 1970 年，尼克松总统提名克莱门特·F·海恩斯沃斯和 G·哈罗德·卡斯韦尔为最高法院的法官，但参议院拒绝了。1986 年，参议院投票认可威廉·伦奎

斯特为首席大法官时，有 33 名参议员投反对票，这是得到参议院认可的最高法院法官中反对票最多的一次。就罗伯特·H·博克的提名所进行的斗争说明就最高法院的组成所进行的斗争是多么激烈。

图 5.1 联邦法院组织与案件流向最高法院的路线



资料来源：得到麦克米伦出版公司同意，转载自《美国宪法》第三版，罗科·J·特雷索利

尼与马丁·夏皮罗著，版权所有 1972 罗科·特雷索利尼与马丁·夏皮罗。

按照宪法，所有联邦法官“行为良好”时可终身任职，只有弹劾才能使他免职。1986年10月，50年来第一次有法官受到弹劾，此时参议院免去了内华达州一名法官的职务，但他在因瞒税而被投入监狱后仍拒绝辞职。为保护法官们不受政治压力，在法官任职期间，不得减少他们的薪俸。

虽然有这些保护措施，但对法官的任命是政治性很强的事件。

法官几乎都是根据他们与党派的关系而被任命的。这种任命往往

是作为对他对某一政党的政治功劳的报酬。一名法学教授评论说，司法部门是“将政治马匹放到牧场”去的地方。在这种党派精神的指导下，林登·约翰逊任命的法官中有93%是民主党人，而理查德·尼克松任命的法官中有93%是共和党人。

总统能影响政府三个主要部门之一的组成的这项权力是至为重要的。有些观察家认为，里根最持久的政治影响可能就是任命了足够多的大法官，从而在最高法院中创造了一个保守的多数。而卡特总统则是历史上第一个从未任命一名法官到最高法院去任职的满任期总统。由于有一项新的法律扩大了司法部门，卡特任命了前所未有的大量低级联邦法院法官，他所任命的妇女和黑人法官人数比他前任所有总统任命的总数还多。

连任两期总统的罗纳德·里根通过任命法官使整个司法系统都受到保守的影响。到他任职期满时，他所任命的法官将达联邦法官总数的一半。他任命了桑德拉·D·奥康纳为最高法院的第一名妇女大法官。在华伦·伯格于1986年辞去首席大法官职务时，里根提升伦奎斯特大法官为首席大法官，同时提名与伦奎斯特一样保守的意裔美国人安托林·斯卡利亚为大法官，这是意裔人第一次被任命为大法官。里根挑选罗伯特·博克取代刘易斯·鲍威尔的目的，是为了在今后数年内法院将走向保守的方向。

为进一步保证当地政党的影响，参议院在批准最高法院以下联邦法官的任命时，实行了一种被称力“参议员的礼貌”的惯例。凡被提名法官所属州的参议员不同意该人选时，其他参议员即不批准其任命。60年代，由于实行了这一惯例，参议院很难在南方找到一名愿意执行在当地不受欢迎的有关

民权裁定的联邦法官。

管辖权

管辖权是指法院可以行使其职权的事宜。联邦法院的管辖权有两大类：第一类取决于案件的内容；第二类则不问其内容，只取决于案件的当事人。凡涉及宪法及美国的条约（涉及国际法的海事与海事管辖权的案件亦包括在内）的案件，联邦法院均有管辖权。取决于当事人的案件是指：涉及驻美大使及其他外国代表的案件、以美国为当事人的争端、美国两个或数个州之间的争端、美国一个州或一个公民与外国公民和外国之间的争端。联邦法院系统审理的最大量的案件是不同州的公民之间的诉讼。

上述定义并不意味着联邦法院只能审理这些案件。有些案件，如违反美国法律的罪行的案件，联邦法院有唯一管辖权。但对其他案件，联邦法院与州法院有同等管辖权。例如，联邦与州法院均可审理不同州的公民之间的某些诉讼。

美国最高法院

美国最高法院是联邦法院系统最高级的法院，由一名首席大法官，8名大法官组成（参见表 5.1）。国会可以法律规定最高法院的大法官人数。虽然大法官数时有变动，但自 1869 年以后，始终是 9 名。虽然最高法院有一定的初审权（有些案件首先向它提出），它所审理的大部分案件是对下级法院判决的申诉，这就涉及它的上诉审理权。如果你在地方法院及上诉法院的民权案中均败诉，你可以申请由最高法院审理。

实际上，很少有案件能上达最高法院。每年美国的法院（包括联邦法院与州法院）审理 1000 万件以上案件，只有 4000 至 5000 件申诉由最高法院审查。最高法院对其中的 150 件听取口头辩论并写出书面意见。其他的申诉均以书面的“备忘录命令”予以肯定或驳回。

最高法院的工作量猛增不已。虽然下级法院的法官人数均有增加，最高法院却仍无变化。送交最高法院的大量案件，促使前首席大法官华伦·伯格提议，设立区间巡回法院小组，该小组成员由最高法院在巡回法官中挑选，小组负责解决各上诉法院之间的矛盾。伯格估计这小组能减少最高法院审理案件的 25%。但此项建议未被国会采纳。

表 5.11987 年的最高法院

许多送达最高法院的案件涉及宪法问题。5000 个案件中大多数是以（书面的）陈情书的形式申请发调案令（调案指要求了解某事）。调案令是发给下级法院的命令，要求将案件的全部档案送交上级法院审查。在下级法院败诉的一方可以申请此令。当最高法院 4 名大法官认为所提问题相当重要值得审查时，即批准此申请。法院拒绝所有申请中的 85% 至 90% 的案件。这一程序使最高法院能控制上诉程序，使尽量多的裁决由下级法院作出。它也使最高法院能通过对某些重要案件作出指导性裁决的办法，来影响下级法院法官的活动。

最后解释权

在美国的政治历史上，最高法院一直是显赫的，因为人们一直认为它对宪法条款的含义有“最后”的解释权。然而，从历史上看，最高法院的裁决并不总是终结的。它往往自己推翻了它的决定，下面“隔离而同等？”的个案研究将证明这一点。如果法院对一项法律的解释不合国会的意，国会往往以改写法律的方法来推翻最高法院的裁决。宪法修正案也能推翻最高法院的裁决。南北战争前最高法院所作德雷德·史各特裁决支持全国各地实行蓄奴制，但宪法第十三条修正案却禁止蓄奴。1895 年最高法院裁决不得征收联邦所得税，但第十六条修正案规定可以征收这种税。最近，曾有人企图以修正宪法的办法，推翻最高法院严厉限制反堕胎法的裁决，但未能成功。

最高法院的“最后”解释权也受到其他部门的干涉。国会与总统像最高法院一样，均对宪法中不明确的部分作出解释，以满足当时的需要以及当权人的需要。总统未经宣战即使国家进入朝鲜战争和越南战争的权力，似乎是违反了宪法赋予国会以宣战权的规定。但法院与国会均未对此提出异议，因而总统的解释得以维持。

虽然三个部门均参加了对宪法的解释，但最高法院由于经常通过裁决，

对宪法作出解释和再解释，给已有 200 年历史的宪法的文字带来了新的生命。简单回顾一下法院的历史将能显示这一点是如何做到的。

早期的最高法院

最高法院存在了近 200 年，在这期间它经历了许多变化。今天看来令人奇怪的是，在头 50 年内，人们对最高法院的兴趣不大。在头 3 年内，根本没有案件上诉到最高法院去。许多领袖人物，如帕特里克·亨利和亚历山大·汉密尔顿拒绝接受最高法官的任命，最高法院开庭的地点竟是地下室。

最高法院在初期的两件重要裁决大大扩大了它的影响。第一件是建立了司法审查，该权不仅可以宣布任何州与地方政府的法案与法律为违宪，也可以否决联邦政府任何部门提出的法案。第二件重要裁决是确立了国家至上的原则，即合众国的法律与宪法是国家的最高法律，凡与联邦法律抵触的州法律均无效。

司法审查与国家至上原则

司法审查原则是在马伯里诉麦迪逊案（1803）中确立的。在该案中，最高法院第一次否决了国会的一项法案。该案也表明首席大法官约翰·马歇尔作为一名政治家是多么精明。亚当斯总统（他曾提名马歇尔为法官）在离任前不久，任命了一些次要的司法官员，以便在下一任他的对手托马斯·杰斐逊任总统期间，能保持他所属政党的影响，杰斐逊就任后，发现上述任命中有份威廉·马伯里的任命书尚未发出。杰斐逊命令他的国务卿詹姆斯·麦迪逊扣住该任命书不发。马伯里根据 1789 年司法法案的一个条款在最高法院控告麦迪逊，想迫使麦迪逊发出该任命书。马歇尔面临着在政治盟友与政治敌人杰斐逊之间作出裁决的问题。杰斐逊当时不仅是总统，还决心削弱最高法院中的保守力量。马歇尔作出的裁决是驳回马伯里的控告。裁决说马伯里所依据的司法案件的条款是违宪的（该法案规定在宪法未提及的案件中，最高法院享有初审权）。这样，他明确地表明，最高法院可以通过对宪法的解释对国会的行为作出限制。最高法院也同意杰斐逊的论据，他不是必须发出该任命书的，总统怎会反对这样的裁决呢？

首席大法官约翰·马歇尔

约翰·马歇尔，1801~1835 年任最高法院第四任首席大法官，是一名保守派和联邦党人。虽然他在法学院只读了二个月的书，但他被人们认为是最高法院最伟大的首席大法官。他主持的两个案件是有划时代意义的。马伯里诉麦迪逊案（1803）确立了司法审查的原则。麦卡洛克诉马里兰州案（1819）确立了联邦政府在其宪法权限以内是至高无上的原则，并因此确立了最高法院在判断州与联邦政府争端中的地位。

早期另一件裁决明确地确立了州不应干涉联邦政府行使职权的原则。在这一案件，即麦卡洛克诉马里兰州一案（1819）中，马里兰州企图向联邦政府设立的不受欢迎的合众国银行巴尔的摩分行征税。首席大法官马歇尔代表意见一致的法庭裁决说，联邦政府“虽然权力是受到限制的，但在它活动范围内是至高无上的”。他还认定，虽然宪法没有特别规定国会有权设立银行，但第一条第八款赋予国会为执行其权力制定“必要和恰当的”一切法律的权力。根据这一条款所做的默示权力的解释后来被用于大力扩大国会的权力。

1857 年又出现了著名的德里德·史各特案（德里德诉桑福德案）。在这一案件中，最高法院裁决奴隶（德里德·史各特）并不能仅仅因为被其主人带入不允许蓄奴的州而自动获得自由。最高法院说，国会无权干涉宪法所保

证的财产权。最高法院继而宣布密苏里妥协无效，该妥协企图将西部新领土分为蓄奴部分与自由部分来解决奴隶制问题。从宪法的发展角度来看，这一不受欢迎的裁决是国会有重大意义的法案第一次被法院推翻。这样，德里德·史各待案是司法权得以扩大的重要标志。

内战后的最高法院

内战的结束也就是共和国成立后头 75 年内重大政治矛盾的结束，这个矛盾就是州权与联邦权之争。在全国统一后，国家就迅速地发展了。随之而来的经济扩展和巨型垄断企业的无限增长又提出了政府管理经济的新要求。最高法院更为主动积极，司法权也得到大幅度扩展。在 9 年内（1864~1873），国会的 10 项法案被最高法院推翻，而在前 75 年，只有 2 项法案被推翻。

法院不仅更为主动积极，也更为保守。许多人认为，最高法院成了保护富人财产权的工具，并且不顾群众提出由政府节制经济的要求。

在 20 世纪，最高法院反对行政部门扩张权力。社会和经济都随着内战后的工业化而有了变化。人们普遍认为，管理这些变化最有效的地方就是总统的职位。但最高法院仍然在抵制州与联邦扩张管理权。虽然它所推翻的大多数法案（如最低工资法与重工法等）是美国人民所要求的。1890 至 1936 年期间，最高法院共宣布 47 个法案部分或全部违宪。

关于司法审查：杰斐逊诉麦迪逊案
“为什么赋予一个并没有通过选票箱，不对人民负责的非民选的由 9 人组成的集体以推翻人民要求的权力？难道国会和行政部门不同样能对一项拟议的措施或行动方法作出判决和解释吗？难道它们不是根据法律同样忠于政府的原则吗？”——亨利·J·亚伯拉罕关于杰斐逊的观点，载于《司法》，第 3 版（波士顿：阿林与培根出版社，1973）第 128 页。“司法确是联邦政府为维护合众国的宪法和法律的唯一的保卫官甲。剥夺了它的这一官甲，就敞开了趋向不遵从国家法令、无政府和年乱的大门。”——詹姆斯·麦迪逊，同上书，第 129 页。

使最高法院改变政策的是富兰克林·D·罗斯福总统。他以威胁要以他所选法官取代最高法院的全部法官的办法，来对付最高法院阻碍他的新政策措施。这就是所谓“法院换班案”（Court—Packing Bill）。虽然罗斯福的这项计划未能实现，并且招致公众与国会的反对，但在 1937 年最高法院退让了，不再干涉制定经济政策的事了。

现代的最高法院

1937 年以来，最高法院的裁决表现出三个主要趋势。第一，最高法院宣布无效的联邦法案数比前 50 年要少得多。1936 年以来，只有少数联邦法案被宣布为违宪，而被推翻的法案都不是很重要的。第二，最高法院避免保护私人财产权。一般说，现在最高法院并不十分关心保护经商利益不受政府决策的影响。第三，最高法院对以司法权保护公民自由权的兴趣日益增强，虽然最高法院对财产权的关心日益减少，但它谋求保护个人的权力不受日益增长的政府权力的侵害。有关言论、出版、宗教与集会自由的第一条修正案，已由现代的最高法院予以发展和扩大。最高法院在首席大法官厄尔·华伦的领导下，已将重点转向重新分配名额、种族歧视和刑事案件中被告的权力等问题。

华伦领导下的最高法院以贝克诉卡尔案（1962）为契机，在裁决有关重新分配代表一事时，确立了选举区“一人一票”的原则。最高法院裁决选举

区应在人口相等的基础上划定，这样每个公民所投的票与其他人的票有同等份量。最高法院在消灭种族歧视方面已成为领导的力量，它在入学、投票、住房和使用公共设施方面取消了种族歧视。

华伦领导的最高法院所作裁决中，另一主要关心的方面是刑事被告的权利。最高法院使被州与联邦当局控告的人享受到权利法案的保护。最高法院坚持贫穷的被告应享有由律师为之辩护的基本权利，非法获得的证据不得用于州的刑事审讯中，应告知刑事嫌疑犯按宪法他们有权利保持沉默，在审讯前他们应有律师。这最后一项权利是在米兰达裁决（米兰达诉亚利桑那州案，1966）中作出的，爱看电视侦探连续剧的人对此都很熟悉。

在华伦·伯格领导下的最高法院（1969~1986），不如在厄尔

·华伦领导下那样活跃，但也不是像有些人所预计的那样保守。就伯格领导的最高法院所做的较开明的事来说，它认为堕胎是合法的（除非在怀孕期的最后10个星期内）；拒绝禁止发表五角大楼文件（被非法泄漏给报界的有关政府越南战争计划的官方文件），并大量减少了死刑。伯格领导的最高法院还认为，未经法院同意即对国内人士进行窃听是非法的，拒绝干预旨在使像波士顿和洛杉矶那样的城市的学校不再实行种族歧视而以校车接送学童的做法。

伯格领导的最高法院所做的事不仅是这些。就它所做的比较保守的事来说，它允许地方社团在一定范围内可对淫秽作出界定，并禁绝那些被视为黄色的作品。它也偏重于尊重州的权利，如1974年它推翻了一项联邦法案，该法案要求联邦最低工资标准亦适用于数百万名州与地方政府的雇员。可能伯格领导的最高法院对首席大法官华伦的判例所作的最重要的变更就是有关被告的权利问题。最高法院允许警察有更广泛的权力在没有得到法院批准的情况下进行搜查，如它裁定可对因小错（如违反交通规则）而被拘留的人进行搜查，以便取得更为严重的罪行（如带有毒品）的证据。最高法院还允许在审讯时使用某些非法获得的材料，并允许警察在嫌疑犯引用沉默的权利后继续进行讯问。但米兰达裁决仍然有效。

这些裁决均引起了强烈反对。1986年威廉·伦奎斯特之所以被任命为首席大法官，是因为里根希望有一个更为保守、更为克制的法院。里根政府希望最高法院不再保护公民自由权，对堕胎有更多的限制并对在学校里作祈祷更为容忍。伦奎斯特领导的最高法院在这方面能走多远取决于里根总统在离任前还将任命多少法官，和谁继他入主白宫。

总统与最高法院

最高法院的大法官也会使任命他们的总统感到失望。艾森豪威尔总统对厄尔·华伦首席大法官的裁决大为恼怒，他说，对华伦的任命是“我的最大错误”。由于华伦领导的法院的积极主动导致了争议，这使尼克松总统在厄尔·华伦于1969年退休后任命华伦·伯格为继任首席大法官。尼克松希望伯格会使法院在政治方面表现出更大的克制。但是，伯格领导下的法院在1974年的合众国诉尼克松案中裁定，尼克松总统应该交出他与水门特别检察员的、往往是非法谈话的白宫录音带。不久即辞职的总统肯定不会对这种明显表示最高法院的力量和独立性的做法感到高兴。

最高法院的力量与弱点

合众国最高法院往往被称为“政府部门中危险最小的部门”。虽然它具有司法审查这样大的权力，但它显然是三个部门中最弱的部门。它的决定要由其他部门来执行。它否决联邦政府其他部门行为的权力，实际上很少使用而且受到严格的限制。这些限制既在最高法院内部，也在整个政治体制中体现出来。

最高法院内部的限制

对最高法院权力的限制，绝大部分来自司法制度内部和最高法院的传统做法。首先，对宪法的一个长期有效的解释，是它的司法审查权心须有一个实际案子待查才能实施。最高法院不能自行宣布法案为违宪。它不能提出咨询性意见。它必须等待有人实际受到法律的损害，提出异议并通过下级法院向最高法院提出，才能行使这一权力。这就意味着，在法律成文以后要经过多年，最高法院才能作出裁决（最高法院的德里德·史各特裁决是在密苏里妥协通过 37 年以后才推翻它的）。

对最高法院行动的另一重要限制是，最高法院不准备解决政治问题的传统做法，政治问题是指宪法或法律对政府其他部门作出最后决定的问题，或最高法院感到不能解决的问题。政治问题往往在对外关系中出现。最高法院的大法官不了解重要的秘密情况，他们对外交事务不熟悉，他们承认总统对外交事务有决定性影响。因而，最高法院最近引用不干涉政治问题的理论，来避免对美军在萨尔瓦多的案件作出裁决。

最高法院在不同时期，对政治问题的定义曾作或缩小或扩大的解释。多年来，最高法院以政治问题为理由，拒绝考虑州立法机构选区和国会选区的重新划定问题。然而，在 1962 年，最高法院彻底改变了立场，迫使州立法机构划定选区的界线，使选区的人口数大致相等。因此，所谓政治问题可以是最高法院想避免涉及的任何问题。

正如最高法院想要避免政治问题一样，它还往往避免宪法问题。除非没有其他办法，最高法院不愿就宪法问题作出裁决。除非某一法律明显地违反了宪法，最高法院一般不愿宣布某一法律为违宪。一般说，最高法院愿意假定法律是有效的，除非能证明它是无效的，虽然我们强调最高法院在引用宪法时的作用，但它们裁

决的大部分案件都是对不那么重要的联邦和州法律的解释。对最高法院的最后一个限制就是案例或遵守前例（Staredec-Sis）。正如我们所看到的那样，最高法院在遇到与以前判决过的案件有同样问题的案件时，一般是按照以前的裁决行事的。然而，对有些案件，最高法院却推翻了以前的判决。

对最高法院权力的这些和其他的限制说明，最高法院实际避免对大部分送交给它的宪法问题作出判决。最高法院为了政治和

最高法院里的黄色电影

“大法官们严格履行研究各方意见的职责，以便在对法律的一个须臾——淫秽——的研究，导致法院内外人们对大法官们的窃窃暗笑。1957年以来，法律多次企图的对淫秽作出定义。这个问题在最高法院大楼里是人所共知，在地下室里，设立了一间审查室，由大法官们和他们的工作人员观看淫秽案件中涉及到的黄色电影。道格拉斯从来不看黄色电影，因为他认为不论淫秽与否，一切表达方式都是受第一条宪法修正案保护的。首席大法官伯格极少去观看，因为他对那些内容反感。但其他人则不时观看。“布莱克芒大法官观看时的神情，工作人员形容为‘很紧张’。马歇尔大法官则是从头到尾都笑嘻嘻地……已故的哈伦大法官虽然几乎是瞎子，每次都尽职地到场；这时斯图尔特大法官就坐在他的旁边给他讲解并向他解释每一个镜头的内容。每隔几分钟，哈伦就以适当的方式喊道，‘天啊，太不一般了！’”——摘自尼娜·托顿伯格：《大理石后面，长袍下面》，载于：《纽约时报杂志》，1975年3月16日，版权所有©1975年纽约时报公司。获出版社同意转载。

法律原因往往躲避

争议很大的问题，因为对这些问题，法律没有明确规定，在政治上也没有一致的意见。它可能根本不受理该案件，即令对此案作出判决也不是由于该案件的主要问题，而是由于其他问题。最高法院知道要违背强烈的民意而执行裁决是很困难的，因此，一般愿意避免这种抗争，这种自我实行的克制可能使得行使司法审查权的机会不多，而且时间会拖得很长。但是，人们可以说由于最高法院拒绝在许多案件上行使司法审查权，反而维护了它的权威性。

对最高法院的外部限制

最高法院也受到宪法赋予其他政府部门（特别是国会）的职权的限制。国会规定最高法院什么时候和隔多久开一次庭，确定法官的人数和限制最高法院的权限。这最后一个权力是国会用来使最高法院不参与国会不希望它参与的领域。如，确定设立阿拉斯加输油管道的法案，就不让最高法院根据环境保护法对环境的可能污染行使职权。此外，国会也可以在立法中规定得很细，以限制最高法院在解释法律方面的范围。最后，参议院有权批准总统对法官的任命，而且国会有权弹劾法官，虽然这一权力是很少使用的。

这些对最高法院权力的限制反映出该机构的真正弱点所在。最高法院没有军队或官僚机构能强制执行它的裁决，它必须依靠政府的其他部门和全体政治家接受才能执行其裁决。（安德鲁·杰克逊总统坚决反对最高法院一项裁决，有一次他说，“约翰·马歇尔作出了他的裁决，现在让他去执行吧！”）然而，除非少数例外，最高法院的裁决还是得到执行和接受的。在受到反对时，这一软弱而半孤立的政府部门还能够克服对它的反抗。为什么呢？

最高法院的力量

最高法院的主要政治力量在于它的崇高威望，美国宪法的分权性质和美国律师界。律师们在许多方面就像是最高法院的支持者一样。

最高法院有威望是毫无问题的。民意调查多次说明法官的职位是我们社会中最受尊敬的职位之一。尊敬不仅因为成为法官的人素质一般都比较高的，而且还由于司法程序本身。任何看到过法院开庭的人都会知道，在执行法律程序过程中法庭的各方面情况：法官穿着长袍坐在高台上，人们正式发言时要称呼法官为“阁下”，使用拉丁词语，手按在圣经上宣誓。这些都创造出一种庄严肃穆和高贵的气氛，往往掩盖了这样一个事实，即法官只不过是一名处理纠纷的公务员而已。处于这一司法制度顶端的最高法院还另有一种权威，因为人们认为它是宪法的保护神，在人民眼里它就等同于宪法本身。

最高法院的另一力量在于美国政府体制的权力分散性。由于三权分立将权力分给了联邦政府的几个部门，而联邦制又将权力分给了州政府和联邦政府，因而冲突就是不可避免的了。分权就需要有一个裁判员，而法院基本上充当了这个角色。

然而，作为裁判，最高法院都很少是不偏不倚的。它的决定是政治性的（他们决定谁在什么时候、怎样获得什么），执行这些决定需要得到政治上的支持。而其他政治竞赛参与者，对他们坚决反对的裁决是不会支持的。因而，最高法院的裁决一般是反映国家的主要政治力量的价值观和实践。作为裁判，最高法院按照政治竞赛中最有力的一方意愿来执行宪法的规定，而它自己只是竞赛中的一方。

对最高法院的最后支持力量就是律师界。美国一共只有 60 万名律师，然而主要的司法职位都是由律师担任的，在全国，州与市政府中任职的人中，律师多于其他职业。美国律师协会的成员占全国律师的半数，它代表律师行业。它对被提名的法官人选进行审查，它对候选人是否适合担任法官职务的评价对该人能否得到任命有很大影响。律师界一般均通过美国律师协会支持最高法院。例如，它反对因最高法院作出开明的有关公民自由权的裁决而对最高法院采取抑制的法案。由于他们自己从事法律工作，在教育程度与社会背景上又大致与法官相同，因此，法律界人士一般均支持最高法院。

作为政治竞赛参与者的最高法院

现在应该明确，最高法院是一个通过解释法律而制定全国政策的政治组织。通过对提交给它的案件实施宪法的规定，最高法院明确地作出了政治选择。通过对国家政策中有争议的问题作出裁决，最高法院参与了政治活动。它们的程序可能是法律程序，裁决用的可能是律师的语言，但是仅仅将最高法院看成是一个法律机构就是忽略了它的政治作用。

前首席大法官查尔斯·埃文斯·休斯说，“我们是遵守宪法的，但法官说宪法是什么样，它就是什么样。”每一个最高法院在解释宪法的含义时，都是在当时的政治气候中工作的。显然，法官们不仅要熟读宪法，他们还要熟读报纸。最高法院没有军队，它要依靠其他部门，特别是行政部门来执行它的裁决。最高法院不能无视它的裁决在国会或全国的反应，因为作为一个政治竞赛的参与者，它的影响最终取决于其他参与者和舆论对它的裁决的接受程度。一般讲，最高法院的意见不会长期地与立法与行政部门的主要看法背道而驰。

司法主动论与司法克制论

应如何使用法院的政治与法律权力的问题，主要就是如何使用司法审查权。司法权的行使应是积极的，还是有克制的？当最高法院对政策的意见与政府其他部门有矛盾时，它在制定政策方面应走多远？对这一争论问题的双方反映在司法克制论与司法主动论这两个相互竞争的理论。

司法克制论的观点是除非明显违宪时，最高法院不应将它的观点强加给政府的其他部门或国家。司法克制（往往被称为自我克制）论要求司法部门扮演被动的角色，即最高法院让政府的其他部门在制定有争议的政治问题的政策上起指导作用。最高法院只应在极不得已情况下干预这些问题。费利克斯·弗兰克福特和奥利弗·温德尔·小霍尔姆斯是最高法院中较有名的抱有司法克制观点的大法官。弗兰克福特经常说，改进社会的工作应由联邦政府中其他更适合的部门去做。他宣称在可能时，最高法院应避免与联邦政府的其他部门发生冲突。

司法主动论的观点是：最高法院应是立法与行政部门在制订政府政策时的主动创造性的伙伴。司法主动论者谋求使用最高法院的权力来解决政府其他部门忽视的经济和政治问题。这种观点认为最高法院不仅是美国政治竞赛中的裁判员，它应该也是竞赛的积极参与者。在厄尔·华伦领导下的最高法院基本是实行司法主动论的。华伦的法院通过对重新分配代表、在学校中反种族隔离和咨询权等问题的裁决，广泛而大胆地改变了国家的政策。

重要的是，不要将司法主动论与司法克制论之间的矛盾，看成是开明与保守之间的矛盾。现在伦奎斯特领导下的最高法院既克制又保守，它认为法官们在政策问题上应听命于被人民选出来的部门。虽然近年来大多数持司法主动论的大法官，如厄尔·华伦和瑟古德·马歇尔在学校统一和容忍持不同政见者等问题上持开明立场，但也并不总是如此。约翰·马歇尔领导的最高法院既主动（实行司法审查）又保守（保护私有财产权）。而30年代判定弗兰克林·D·罗斯福新政的大部分计划为违宪的就是持司法主动论的保守的最高法院。而另一方面，弗兰克福特和霍尔姆斯大法官在政治上开明派，

但他们都认为最高法院深深陷入政治斗争，支持法官们个人赞成的政策是不明智的。

案例研究：隔离而同等？

最高法院是政治参与者的一个例子，是“隔离而同等”原则的演变情况。最高法院先在 19 世纪末赞成种族隔离原则，而在 20 世纪中叶又放弃该原则，它在制定有关种族关系的国家政策上起到了核心作用。司法部门在种族隔离历史上强有力但又有变化的立场，说明最高法院在政治上是多么有影响。

种族隔离的政治背景

内战的结束和奴隶的解放，并没有赋予黑人以完全的公民权；1865 年通过的宪法第十三条修正案（规定奴隶制为非法），1868 年通过的第十四条修正案（规定“同等法律保护”适用于所有公民）和 1870 年通过的第十五条修正案（保证全体男性公民不问“种族、肤色或曾为奴隶”均有选举权）也均未做到这点。

1866 至 1877 年期间，“激进的共和党人”控制了国会。虽然重建时期不时有腐败现象，在南方获得坏名声是应该的，但是也是在这个时期，黑人获得了许多民权和政治权利。1875 年，国会通过了民权法案，禁止在公共场合（戏院、饭店、交通工具等）有任何歧视黑人的隔离形式。国会有权禁止任何一州有违反宪法的行为，对这一点从未有人提出过怀疑。根据第十四条修正案制定的这个法律假定国会也有权禁止私人实行种族歧视。

但最高法院对此提出了异议。1883 年它宣布，1875 年的民权法案为违宪。最高法院裁定只有在纠正各州违反宪法第十四条修正案时，国会才能通过法律。国会无权对个人制定“初步与直接”的法律。这权力应由各州行使。这一裁定意味着联邦政府不能合法地保护黑人不受大多数种族歧视形式的伤害。换句话说，联邦政府不得干涉白人至上主义。

由于受到最高法院这项裁决的鼓励，南方各州通过了一系列法律，限制黑人的自由。所谓种族歧视法律包括由白人预选、繁琐的投票资格审查和其他使隔离合法化的法律和习俗。国会中南方白人政治力量增加后，大多数内战后的权利法律逐渐被取消。

隔离而同等

在普莱西诉弗格森案（1896）这一有划时代意义的案件中，隔离得到了司法部门的赞同。在这一案件中，最高法院支持路易斯安那州的一条法律，要求铁路为两个种族分别提供车厢。最高法院宣称，隔离与白人优越无关，只要设施同等，隔离就不违反第十四条修正案。普莱西诉弗格森案所确定的“隔离而同等”原则成为继续实行隔离的州的法律准则。

最高法院赞同隔离并确立“隔离而同等”原则时，无疑是反映了当时的政治气候。为使南方返回合众国，新国会愿意废弃激进派保护黑人的办法。付出代价的是南方黑人——处于奴隶制与自由中间的地位。最高法院既不愿意制止这些违反民权的法律，行政和立法部门也就这样做了。

普莱西诉弗格森案使种族隔离继续成为南方的一个传统。在 40 年里，“隔离而同等”的原则没有真正受到过挑战。“隔离”是严格实行了，但“同等”则没有得到实行。黑人的学校、政府提供的服务和其他公共设施，均与由税金资助的白人设施明显地隔离开，其质量也明显地要差。人们可以说，最高法院并不支持它自己在这一时期所制定的原则。

但到 30 年代末，最高法院开始更密切地注视所谓同等的设施。在密苏里

州案、盖恩斯诉加拿大案（1938）中，法院称由于该州没有供黑人学习的法律学校，该州必须接受黑人入白人的法律学校学习。在斯韦特诉佩因特案（1950）中，黑人斯韦特未被得克萨斯大学法学院接纳，理由是得克萨斯州正在为黑人设立一所法律学校。最高法院认为该新建学校与白人学校不同等，并命令法学院接纳斯韦特入学。

这样，普莱西一案中“隔离而同等”原则愈来愈受到司法裁决

哈伦对普莱西诉弗格森一案的意见
在普莱西一案（1896）中持不同意见的约翰·M·哈伦大法官预言似地写道：
“这个国家的两个种族的命运是不可分割地联系在一起，两者的利益要求他们的共同政府不允许种族仇恨的种子在法律的允许下播种。国家制定的法律事实上根据的理由是有色公民极为卑贱低下，不能允许他们坐在白人坐的公共马车里。有什么比这些法律更肯定地会引起仇恨，更肯定地会在种族之间制造并永远保有不信任的感觉呢？”——引自普莱西诉弗格森案，《合众国最高法院判例汇编》第163卷第537页（1896）

的削弱。最高法院强调该原则中的“同等”部分，从而实际上使该原则不可能得到实行（得克萨斯州不像要建一所与白人学校同等的法律学校）。这些裁决也反映了最高法院关心的重点，在1937年以后已从制定经济政策改为更全面地保护个人权利。

但在这个时期里，最高法院仍未推翻普莱西一案的裁决。最高法院在遵照案例作出判决，这是一种人们通常称为“遵守先例”的政策。法院根据其法院对相同问题的判决而作出判决，这是通常的作法。

与最高法院的裁决同样有效的是行政部门的活动和某些对种族隔离持批判态度的北方州的活动。1941年，罗斯福发布行政命令，禁止在政府雇用雇员时实行种族歧视。1948年，杜鲁门废止在军队中实行种族隔离。相比之下，受到保守的资深制度控制的、又受到南方冗长发言议员阻挠的国会未能通过一些民权法案。然而，整个公众对种族隔离的政治态度正在改变，最高法院的裁决就是反映这种变化的。

“隔离而同等”原则的废除

1954年，最高法院最终在布朗诉教育委员会案中推翻了普莱西诉弗格森案的裁决。最高法院称，实行种族隔离的公立学校违反了第十四条修正案中所保证的“同等的法律保护”原则。最高法院宣布“隔离而同等”的原则在公共教育中没有任何位置。华伦领导的最高法院引用社会学与心理学对种族隔离在黑人儿童身上造成伤害的研究成果，一致裁定，事实上隔离就是“内在的不平等”。这一裁决是废除合法的隔离的开始。

最高法院在教育以外的领域里也坚持这新的“同等保护”的立场。在作出布朗裁决以后的几年里，它宣布在州际运输中实行种族隔离为非法，支持保证黑人投票权的法案，推翻了对民权运动领导人的判决，还经常以法院命令保护民权示威。这些裁决虽然引起了对最高法院的反对（包括要求弹劾厄尔·华伦），但却帮助更大规模的政治运动施加压力要求废止种族歧视。民权团体在这些案件中十分活跃，这说明在政府一个部门（即国会）不愿采取行动而另一个部门（即最高法院）采取行动时，有时也能取得成果。

国会终于在1957、1960和1964年通过了几个民权法案，从而加入了反对种族歧视的行列。1964年法案是在黑人不断施加压力或骚乱情况下通过的，这是从1875年以来此类法案中第一个全面的法案。它禁止在州际贸易中的公共场所（旅馆、餐厅、加油站）、大多数事务中实行种族歧视，并更严

格地实行黑人有平等投票权的权利。

开始，最高法院鼓励并迫使各级政府（联邦、州与地方）与私人完全实行平等对待黑人的措施。最高法院赞成用校车接送学童的办法来结束因居住地不同而引起的隔离状态，但这在像波士顿这样的北方城市遭到反对。80年代里根总统要求采取反对白人男子的“逆歧视”肯定行动。虽然最高法院近年来作出了上述裁决，但它驳回的与支持的肯定行动的数量是一样多。在目前，不能将最高法院看成是处于保护和扩大少数种族权利的最前线的部门。

最高法院支持肯定行动

“我们需要一个色盲的社会……当我们不因种族、宗教和民族而对立或为任何人采取行动，我们就实现了理想。”——罗纳德·里根

“法院在面对坚持恶劣的种族歧视的雇主或工会时，可能不得不采取有种族意识的肯定行动。”——威廉·布伦南大法官在多年犹豫不决以后，最高法院于1986年明确地赞成采取肯定行动。在克利夫兰消防队员案中，当地工会反对法院作出的决定，该决定规定该城市应将晋升名额的一半授予少数民族的消防队员。由白人控制的工会要求最高法院推翻该决定。最高法院以6比3的投票不同意里根的司法部的意见，并维持上述晋升名额的决定。该裁定称联邦法官可以给过去犯有种族歧视的雇主们规定数量上和时间上的限制。最高法院强调说，这些补救措施应“稍作修改”并“谨慎地使用”。然而，这一裁决鼓励采取肯定行动并标志着民权运动支持者的一个重大胜利。第二年，在一件支持阿拉巴马州警察局的晋升名额应有一定比例给少数民族的案件中，最高法院重申了这一决定。（合众国控告帕拉迪斯）

种族主义仍然存在，对此，最高法院与我们这个政治制度的其他部门应该共同承担责任。因为在重建时期驳回民权法案并在黑人权利受到最严重摧残的1883至1937年，不去保护他们的是最高法院。使“隔离而同等”成为白人至上主义的合法根据的，也是最高法院。最高法院在50年代末在全国人民面前推行同等权利的努力在许多方面只不过是纠正过去的错误而已。

在实行“隔离而同等”原则的整个历史时期，最高法院的行为既是政治的，又是道德的。有时最高法院阻挠了进行社会与政治改革的努力，有时它将这些改革弄得混乱不堪，有时它又将政治与社会改革推行得过快，超出有些人能接受的程度。然而，“隔离而同等”原则的历史说明，不论我们认为最高法院的立场是否道德，它从来没有远离或者长时期地离开当时控制整个政治形势的立场。

小 结

联邦法院体系由合众国地方法院、上诉法院、联邦特别法院和合众国最高法院组成。虽然在美国审讯的案件很少提交最高法院，但它仍保有对宪法的“最后解释”权。然而，最高法院的裁决多年来经常由最高法院自己修改，这部分地反映了变化中的政治气候。我们叙述的最高法院的简史说明了这一点，对“隔离而同等”的案例研究也说明了这一点。最高法院开始允许种族隔离，后来又逐渐彻底改变了立场。

司法主动论与司法克制论是法律应涉及政治多深这一争论的两个方面。最高法院在行使职权时受到许多限制，最重要的限制就是它要依靠政府的其他部门来执行它的裁决。最高法院尊重这些限制，再加上它自己的巨大威信，使它有力量能克服大部分的阻力。近年来，人们对它所作有关在学校内作祈祷、堕胎和公民自由权方面的裁决，颇多批评。这些批评遭到坚决支持最高法院的人的反对而未能得逞。

美国的最高法院在它的职权范围内活动，并受到公众广泛的尊敬。它仍然是独一无二的政治参与者，任何其他国家的政府都不敢吹嘘它们有一个长期的传统，敢给予未经选举、终身服务的“九个老头”（现在也有妇女）以推翻由民众选举的立法和行政部门提出的法案的职权。最高法院通过这一司法审查权深深地影响到国家政策的制定、确定政治活动的范围和使人民和人民的领导人注意紧迫的社会问题。最高法院是否能继续保护受到强有力的政治参与者威胁的群体的权利，这要取决于谁任法官和什么政治力量在整个国家里占上风。

思考题

1. 最高法院怎样能不受其他政治参与者施加的巨大政治压力影响？为什么它要部分地与政府的其他部门分开？
2. 最高法院受到政府的立法与行政部门和舆论的影响是太大还是不够？
3. 法院是否比民选的政府官员更关心保卫宪法权利？如果是，为什么？

建议读物

这是了解最高法院运行与影响的一本好的启蒙教材。

这是参与了涉及数百万元案件的高级律师幕后活动的故事，他们所实行的那种法律是法学院从未教过的。

这本书分析了司法制度和在这制度里活动的人们，是初任律师的必读书籍。

一个篇幅不大、可读性强的故事。它从佛罗里达州的一个监狱追踪一个案件的发展，直至合众国最高法院。

这是一本关于伯格领导的最高法院的小道消息的书，它讲述了法官们在作出裁决前的讨价还价情况。

第六章公民权利和自由：保护政治竞赛参与者

公民权利与自由是司法部门用以限制政治竞赛参与者的最重要的规则。它们不仅规定了政府与政治应怎样活动的方法，也规定这一活动的目的。它们告诉我们怎样参加政治竞赛，也告诉为什么我们应该参加，这就是说，人人生而平等，“享有某些不可转让的权利，其中包括生命权、自由权以及追求幸福的权利”。美国政府是被建立起来并受到限制的，因此，某些规则是指导公民与政府之间关系的，而另一些规则则是指导公民群体之间关系的。这些规则的根据是两条原则：政府不得侵犯人民的公民权利与自由；政府应保护公民不受侵犯这些权利的其他人行为的伤害。

在本章里，我们将集中讨论法院和其他部门怎样保护人民的自由与权利和有哪些保护措施。这些自由权的历史能说明它们是怎样扩大的，它们保护哪些人，有哪些内容。实行这些保护措施时涉及各种不同的人，个案研究将列举参加这一活动的人。

什么是公民自由和权利

一般地说，人们认为公民自由是保护公民不受政府行动伤害的权利，而公民权利是保护公民不受其他群体歧视的权利。公民自由可以被认为是保护全体公民不受政府侵犯的权利，如言论自由。公民权利虽然也是赋予全体公民的，通常指的是不因种族、宗教或性别而受某些群体歧视的规则。当一名黑人领袖因发表激烈的言论而被捕，他的追随者可以说他的公民自由（言论自由）与公民权利（不受歧视的自由）都受到了侵犯。这些差别虽然有助于理解这两种权利，但在现实世界里却难以应用。

公民自由指的是言论、请愿、集会和出版自由，这些自由权保护公民不受干涉他们参与民主政治制度的政府行动所伤害。这一定义包括在法庭的活动中保证有正当的法律程序。指导这一定义的原则是：我们的政府是一个法治的政府，不是由随意和不公平的行动指导的政府。公民权利是宪法赋予的、承认所有公民必须依法受到同等对待的权利。任何种族、宗教或经济群体都无权要求或受到特殊的对待。任何群体都不应该受到其他群体或多数人通过州政府或全国政府施行的歧视。

我们一生中都能看到过这些问题的例子。公民自由可能涉及你作为一个大学生的权利：学校当局能否检查学生办的报纸？能否因你参加示威或散发传单而令你停学？能否禁止你佩戴政治性的徽章到校上课？其他问题涉及你作为公民的了解情况的权利：政府能否不准报纸刊登一篇报导？能否要求记者向大陪审团透露消息来源？政府能否检查谈论中央情报局的书籍？

妇女、少数民族以及每个人都可能受到民权问题的影响：同工是否同酬？在受雇用和晋升方面，你是否受到歧视？为补偿过去对另一群体的歧视而进行的积极行动计划是否会导致对你提出“逆歧视”的指控？

这些问题在美国的政治中也变得更为重要了。在近年的总统选举中，在公立学校作祈祷、同等权利修正案和检查黄色书刊都成了重大问题。为更好地了解当前的这些问题，我们可以先看一看过去。

扩大权利法案

在 1791 年宪法增加权利法案时，它只适用于总统与国会的活动。开国元勋们并无意限制州政府的的活动。自此以后，根据权利法案向公民保证的权利扩大到它们保护的对象和内容。可能最重要的扩大是将它们适用的范围扩大到州政府和个人。

为什么联邦法院现在能将权利法案应用于州官员或私人的行动？这答案就在于内战后通过的宪法第十四条修正案。这 1863 年的修正案中有一部分是，“无论何州未经正当法律程序不得剥夺任何人的生命、自由或财产，亦不得拒绝给予在其管辖下的任何人以同等的法律保护。”两个虽模糊但关键的词组是“正当程序”和“同等保护”。多年来，它们被法院用以扩大和增加权利法案所赋予的保护对象和内容。

“同等保护”被用来禁止州官员作种族或性别方面的歧视。它也禁止私人在下列情况下实行歧视：当该行动——（1）得到州的行动如法律的支持时；（2）为了支持州的行动，如选举，或一个政党的行动时；（3）涉及州的根本利益时，如教育或公共安全。因此，虽然个人可以在邀请谁到家里去做客或在私人俱乐部里与谁作伴等问题上有所歧视，但在像私立学校这样的组织中不得实行歧视，因为教育涉及州的根本利益。然而，根据最近法院的一

项裁决，继续实行歧视的私人俱乐部可能失去某些税务优惠。

第十四条修正案中“正当程序”一词与权利法案中第五条修正案中的用词是一样的，因而将对政府的约束从联邦扩大到了州的范围。但是，如果说州必须按正当程序行事，就会提出一个根本性的问题：“正当程序”是什么意思？就正当程序的意义与适用范围的争论说明，要扩大权利法案所包含的覆盖面有多么困难。

正当程序争论的一方是部分包括者。他们认为第十四条修正案中正当程序一词的意思是各州必须遵守权利法案中的一些条款，主要是那些保证公正审讯的程序。部分包括者还认为，第一条修正案中宗教、言论和出版等自由也可以包括进去，使之适用于各州。换句话说，第十四条修正案的词句是一种“速记式的”词句，它包括权利法案中一些保护条款，并用于反对州官员的行动。哪些权利应包括在内的问题应由法院来决定。

对正当程序的相反定义，是由持全部包括者意见的法官和律师提出的。他们认为由于通过了第十四条修正案，权利法案的每一条款均应适用于各州。这样，全部包括者在有案件提交给他们时，不用考虑哪些权利适用该修正案，他们认为一切权利均适用之。然而部分包括者则需作出决定是否打破先例将另一种权利列入应“包括”在适用第十四条修正案的权利之中。

我们来考虑一下在州惩戒所中一名犯人向联邦法院控告看守的案子。该犯人控告说，为在饭厅中骚乱而被处以两个月的单独监禁违反了第八条修正案中不得施加酷刑与非刑的规定。

部分包括者将会决定第八条修正案应否作为对州监狱官员的限制包括在第十四条修正案内。他们可能会争辩说，第十四条修正案中正当程序一词只适用于在各州中进行的刑事审讯。由于犯人已被审讯，权利法案中所列的权利在犯人一入州监狱时即不适用。而完全包括者则会争辩说，全部权利法案均包括在第十四条修正案中，因此应适用于州的监狱看守。这时法官必须裁定两个月的单独监禁是否的确构成了“酷刑与非刑”。

公民自由：保护人民不受政府侵犯

制宪者认为，政府的权力应有限制。他们认为，对公民的最大危险就是政府滥用权力。因此，最重要的公民自由就是那些保护参与政治竞赛的人的权利。这些权利，大部分被称为第一修正案自由，因为它们来自宪法第一条修正案。该修正案称：

国会不得制定关于下列事项的法律：确立国教或禁止宗教信仰自由；剥夺言论或出版自由；剥夺人民和平集会和向政府申冤请愿的权利。

如果公民没有这些自由，政府就可能迫害反对派的政治家，一次选举后处于少数派的公民就会没有机会赢得今后的选举。没有第一条修正案中“竞赛规则”的保护，民主就无法实施，也无法要政府各机构对人民负责。第一条修正案中所列的自由权使人民能够无所畏惧地了解情况和与领袖们交流。人民不能自由表达意见，政府官员就无从了解人民的真正疾苦和问题，从而延缓了它们的解决。正如耶鲁大学名誉教授托马斯·埃默森指出的那样：“表达意见的自由完全不会造成混乱，将它看成是发酵过程更为恰当，它有利于促使社会和政治变革，使社会不致腐败。”

看一下近年来对四个最重要的公民自由权的认识就会使这几点意见更清楚。这些自由是言论自由和宗教信仰自由（这些是直接来自第一条修正案的），隐私权（第一条与第四条修正案中所列）和正当程序（这是第五条与第十四条修正案规定用以支持第一条修正案所列的各项自由的）。总起来，这些自由完全可以说明宪法提供的保护，使政府不能迫害人民。

言论自由

宪法第一条修正案中所保证的言论自由，在第十四条修正案中扩大到州政府。法院所作的几次裁定也深化了它的含义。“言论”现在不仅包括说话，也包括姿势和模仿，参加组织，佩戴徽章或举着标语（告示）和向路过的人散发传单。最高法院支持国会通过的旨在节制共产党的法律，该法规定阴谋以暴力推翻政府是罪行。但最高法院也驳回了几项对共产党员的定罪，因为政府仅仅因为他们是共产党的党员资格，而不是因为他们阴谋进行一项确定的行为就进行公诉。仅仅信仰应以暴力推翻政府，甚至发表进行革命的言论，并不能使监禁发表这些意见的人的法律成为合法。法院坚持如果政府要想将这些人投入监狱，它必须证明这些人是在阴谋犯罪。但第一条修正案不保护直接动员听众进行非法行为的言论。

最高法院曾对所谓“言论以外”提供保护。“言论以外”包括各种象征性的行为，如布置纠察线或佩带徽章（但不得焚烧征兵入伍证件）。有一个案件支持学生有权以在初级中学佩带黑色臂章的方式抗议越南战争。在另一案件中，一名学生进入法庭时在

高中里的公民自由权

缅因州不伦瑞克的不伦瑞克高中1984年年鉴想不到竟成为因言论自由而进行的斗争中心。毕业班的高中主均需选择引用一句简短的话放在他们年鉴中照片旁边。一名高中主对死刑作了长期的艰苦思索。她没有写一条“标准的美好引文”，而选用了《时代》杂志关于死刑报导中的下述言论：“执行人将四次拉动操纵杆。每拉动一次，2000伏的电流就会穿过你的身体，先使你的眼球突出，然后爆裂，然后使你的脑子滚热……”。

虽然这不是对她在高中度过的岁月的愉快的临别赠言，她是想“促使我的同班同学们更深入一点地考虑……”。对此的反应是这位17岁的孩子意想不到的。编辑年鉴的学生否定这条引文，说它是“情趣不高”，学校校长称之为“有破坏倾向”，学校校董会不批准刊登它。然而，这位坚持己见的学生在缅因州公民自由权协会的帮助下，向法院控告校董会和校长。联邦法官引用第一条修正案禁止政府（在这案中是校董会）干涉人民发表意见，不论这意见是多上不受欢迎。法官发出禁令，在此案解决以前不得印刷这年鉴。

面临根本不能印刷年鉴的情况，学校当局与学生达成解决办法，允许该引文留在年鉴内。一个单独的声音面对大多数人（她的同班同学、校长和学校当局）的反对坚定不屈，并在宪法的帮助下，取得了胜利。——引自1984年4月6日《华盛顿邮报》纳特·亨托夫所写《一个学生在年鉴中的引文》。获纳特·亨托夫同意引用。

夹克上书写了“鸡—征兵入伍”字样，当地法官判为藐视法庭，但此项裁决被最高法院推翻。正如一名法官指出的那样，“在此间有

争论的那个由4个字母组成的字可能比其他这类词更令人反感，然而，一个人的粗鲁用语却是另一个人的抒情诗。”但在一个人向别人，特别是执行人员，说侮辱性和“挑衅性语言”时，可能又当别论。法院曾肯定因煽动暴乱、扰乱和平和其他犯罪活动而被判刑的案件。

宗教信仰自由

在美国，政教从未彻底分离过。军队里有牧师，最高法院房间里壁上有摩西传十诫的画，钞票上印有“我们信仰上帝”的字样。但是近年来基督教原教旨主义者在政治上日益重要，这使得他们（还有些天主教徒和正统犹太教徒）想要对政教关系的性质重新予以定义。原教旨主义者认为，圣经里的后确是上帝的声音，每句话都是真实的（如世界是在6天里造出来的），他们根据言论和宗教信仰自由要求允许在校内作祈祷。里根政府支持这一要求，并号召通过一个允许在校内作祈祷的宪法修正案。有些原教旨主义者要求对学校的教科书和图书馆的图书作限制，而另一些人则认为学校已被“世俗人道主义者”所控制，要求让基督徒将他们的宗教价值观带回教室去。

在这些问题上，宗教信仰自由的问题必然与宪法禁止确立国教的规定有矛盾。允许学生在校内作祈祷是大多数美国人所赞成的，这看起来似乎仅仅是一个宗教信仰自由的问题，但是如果教室里的学生大多数信奉新教，祈祷应按新教来作吗？即令这时允许其他孩子离开教室，他们会有被遗弃的感觉吗？如果学校当局为避免对某一宗教有所偏爱，想组织对上帝的笼统祈祷，那么这是一种“民间宗教”的形式吗？甚至最高法院在跨越政教界限上也决定采取沉默态度。虽然美国人坚决支持宗教信仰自由，但大多数人也坚定地认为，为避免发生宗教冲突，政府不应对某一宗教有所偏爱。要在这些相互竞争的价值观上保持平衡是十分困难的。正如最高法院有一次承认的那样，“在这宪法的特别敏感问题上，我们只能模糊地看待这条分界线。”

隐私权

在防止政府官员刺探打听或管理公民的社会、性和文化行为方面，公民在多大程度上有隐私权？法院有时认为，第一条修正案和权利法案的其他部分创立了一个“隐私区”，它保证个人的思想、宗教信仰和其他行为方面不

受政府的干涉。正如第一条修正案为个人在公共事务方面提供保护一样，该修正案也保证国家不得干涉个人的私事。第一条修正案不仅给予我们告诉政府我们信仰什么的自由，而且（由于我们不必在学校背诵祈祷词或效忠誓言）也给予我们不用说出我们不信仰什么的自由。

近年来有关隐私的问题集中在成年人之间个人的性行为上。最高法院认为，政府不应阻止夫妇采取节育措施。国家也不能禁止孕妇在头3个月的孕期内堕胎。国家不应禁止不同种族的个人之间发生性关系。另一方面，法院裁定同性如愿意发生性关系，则不受国家的保护，国家也不承认同性恋者的婚姻关系。法院还裁定国家不应为付不起堕胎费用的个人支付费用。

正当程序权利

如前所述，第五条修正案与第十四条修正案，分别禁止联邦政府和州政府在没有“正当程序”的情况下剥夺公民的生命、自由和财产。正当程序权包括公正的基本程序和政府官员（特别是在法庭上的官员）的不偏不倚的裁决。在刑事案件里，正当程序权包括：适当提前通知所控罪名；有合格律师为之辩护；有权对指控者对质和盘诘；对审讯过程有书面纪录；由不偏不倚的法官和陪审团作快速而公正的审讯，以及向上级法院对判决提出上诉的权利。

反毒品的斗争

按传统，在选举时，相对立的美国政治家们就在斗智。在1986年，有些人却在尿样上较量。

在里根总统及其内阁成员的带动下，许多求职人员纷纷参加验毒试验。验毒试验是对付吸毒的一种方法，一时验毒成为当时的中心问题。一个总统委员会提出所有的联邦政府雇员均应接受尿样检验。有1/4的美国大公司也推行了某种形式的验毒试验。

赞成进行试验的人称吸毒有害健康，影响工作表现，公司有权希望它的工作人员不醉或神志清醒。他们认为只有抽查才能起到遏止使用毒品的作用，而且只有有事要隐瞒的人才会反对检验。但主张公民自由权群体则指出验毒试验只能知道人们在上周末做了什么事，却不能知道他工作干得怎样。宪法禁止无故搜集或取得证据，也禁止自证其罪，这保护了个人的隐私权。如果人们在被定罪前应被视为无罪的话，那么，雇主在检验雇员以前就需要提供雇员可能吸毒的根据。

法院一般均支持反吸毒的论据，公司就转而使用教育和康复办法来减少吸毒。政治家则开始认为吸毒和验毒问题是一个“时髦问题”。在号召进行“全国反毒品十字军”4个月以后，即1986年选举2个月以后，里根总统将反毒品计划的费用减少了9.13亿元。

第五与第六条修正案规定，在联邦的刑事审讯中被告享有上述权利。由于最高法院多年的裁决，这些权利中有许多逐渐在州的刑事审讯中也确立了。70年代，联邦法院开始要求这些程序也应在其他情况下实行，例如：未经某种形式的听证会，不得将学生转学、停学或开除出大学。未经正当的程序，不得将享受福利待遇的人从名单上除名，也不得将住公房的住户赶走。

现在看一下一名学生的案件。她向政府贷款支付学费，不久，一些政府官员通知她，她不再能得到贷款。她当然要求得到“正当程序”的保证，以便向这些官员证明她有“权”得到贷款。这样，正当程序的标准就能起到制止官员们不公正行为的作用。获得了一项正当程序往往能使人获得另一项正当程序。一旦获得“公正听证”的权利，该生就可能要求有律师代表她的利益。一旦有了律师，律师就可以要求获得书面的副本和上诉的权利。有了公正听证的程序，又有了律师，官员就会寻求不举行听证会而私下了结的办法，因为这样能省钱，会受到争论双方的欢迎。

这些与正当程序有关的问题都涉及第一条修正案中的各种政治自由。如

果官员可以用不向提出抗议的人提供必要的服务或经费的办法来打击报复的话，那么人民有向政府抗议或请愿的权利也是没有什么用的。参与政治的学生与工人需要有合法权利，保护他们不受学校官员或雇员的不公正的行为的伤害。正当程序则保证向他们提供这种保护。

公民权利：保护人民不受他人侵犯

以上我们讨论了政府与个人之间的关系。但大量的公民权利问题涉及多数人对待少数人（包括妇女）的问题。在这个问题上，政府可能成为保护少数人的权利不受多数人和由多数人选出的代表的不公正行为伤害的积极力量。

公民权利问题包括根据诸如种族、宗教、性别和民族等而作的歧视。自认为受到歧视的群体，并不总能依靠私下的场合来谋求公正的对待。少数人的群体可以从当选官员那里寻求解决，或者可以转向司法部门谋求中止对他们的歧视。有些人由于出售房屋的人对他们那个种族有歧视，不能在自由市场上购买他们看中的房屋。不论他们愿在自由市场出多高的价钱，他们仍不能购得他们所要的房屋。这些人谋求在州一级获得一项公平购屋的法律，或者谋求国会通过一项禁止歧视的法律。他们也谋求一项总统颁布的法令，禁止在由联邦资助抵押的房产上实行歧视。仅仅由于肤色而不能在饭店里用餐或在汽车旅馆房间里睡觉的旅客，不可能依靠自由市场来纠正歧视。不论他们为一餐饭或一间房出多少价钱，种族主义者仍拒绝为他们服务。为纠正这种事，他们通过政治制度来解决，在这一案件中，国会于1964年通过民权法案禁止在公共食宿问题上的歧视。

过去30年的民权问题包括少数人为争权利而与多数人的歧视所作的斗争。80年代，出现了更为复杂的情况，有时受歧视的一个群体与另一些受歧视的群体之间有矛盾。为谋求职业而支持肯定行动计划的妇女与那些认为肯定行动只应涉及种族问题的黑人有了矛盾。要求获得进入职业学校名额的黑人与犹太人发生了矛盾，因为犹太人都记得两代人以前，这种名额是用来使他们不得进入这类学校的。在一个又一个群体得到了“受保护群体”（这是肯定行动的目标）的地位后，肯定行动的含义可能就被冲淡了。一位著名的民权黑人领袖肯尼思·克拉克博士问道，“现在有那么多的受保护群体，是否因此一个群体也没有受到保护了？”

哪些人需要保护？有嫌疑类别

应受到“同等法律保护”的权利来自宪法第十四条修正案，该修正案于1868年内战结束时获得通过。然而，政府仍然能够通过适用于某些公民而不适用于其他公民的法律。问题是对联邦与州政府将公民分类并制定有关他们的法律权限有什么限制？法院对政府行为的一个重要限制被称为有嫌疑类别。这是由政府证明他们需要受到保护的类别。在涉及“有嫌疑类别”的法律或行动时，政府必须证明州对这些行动确有利害关系。有嫌疑类别是法院认为除非有相反的证据，否则对它的歧视就是违反了同等保护原则，因而需要法院干涉的那些类别。近年来，种族已成为一个有嫌疑类别，而性别也几乎成为但尚未成为一个有嫌疑类别。

作为有嫌疑类别的种族

多年来，最高法院支持种族隔离制。“同等法律保护”这一词语的意义被解释为那些实行种族隔离但同等的设施（如学校和公共交通）并不违反第十四条修正案。实际上，即令是并不真正同等的设施也得到法院的认可。后来，在1954年划时代的布朗诉教育委员会案中，最高法院裁定实行种族隔离的学校始终是不平等的，违反了第十四条修正案，因此是违宪的。布朗一案以后，法院驳回了一切根据种族类别而通过的法案，并在州与联邦法律中涉

及种族时，列种族为“有嫌疑类别”。

但是种族类别是否总是违反第十四条修正案呢？有没有以种族作为分类的方法是有效地实行政府权力的情况呢？法院曾裁决，法律和法院的裁决可以使用有种族歧视嫌疑的办法来消除以前由国家制定的隔离。法院有权考虑学校的种族组成，并根据学生的种族情况指定学生到新的学校去。1978年，在加利福尼亚大学董事诉巴基案中，最高法院坚持肯定行动的原则，给予大学的招生处以灵活录取少数民族学生的权力。法院也坚持雇主有权根据种族情况按国会要求执行肯定行动计划，在钢铁工人诉韦伯案中，最高法院同意一家公司为黑人保留名额的培训计划。1986年最高法院同意在克利夫兰消防队中保留晋升名额给少数民族。

赞成“优惠”名额的人认为，歧视少数人群体而做的种族分类与为帮助以前受歧视的群体得到补偿的种族分类是有差别的。但最高法院的意见已倾向于哈兰大法官在1896年所说的原则：“我们的宪法是色盲的，它既不知道，也不容忍在公民中有等级。从民权角度来看，所有公民在法律面前都是平等的。”

性别是有嫌疑类别吗？

直到最近，大多数根据性别而作出的有区别的法律被认为是合法的，因为有些据说是有利于或偏向妇女的。根据这一理论，法院支持州的法律不让妇女参加陪审团，不准她们从事某些职业，不让她们在涉及财产和契约的事物上承担法律责任。正如最高法院布伦南所说，这种“浪漫的父爱主义”起着将妇女“不是放在台座上，而是放在笼子里”的作用。

隐私还是鸡奸？

1986年，最高法院裁定同性恋者没有宪法权力进行鸡奸。在哈德威克诉鲍尔案中，一名乔治亚州人在他的寝室里被捕，因为他与另一男子有口淫行为。警察进入该屋时带有酗酒罚款的命令。乔治亚州法律禁止鸡奸（不论是同性还是异性间的），违者将被判1至20年监禁。虽然该州未予起诉，被告投诉要求推翻该法律，因为该法侵犯了宪法第四条修正案所保证的隐私权。

最高法院以5比4票裁定，一个州有权禁止鸡奸，即使这一行为是双方同意并在他们家中私下进行的。虽然最高法院将第四条修正案所提供的保护扩大到将节育和堕胎也包括在内，大多数人的意见仍反对这样的看法，即“双方同意的成年人之间的任何形式的性行为从宪法上说是不受州的规定限制的。”它还谈到反对乱伦的法律，并说反对同性恋的法律是有“古老的根源的”。同性恋权利的拥护者害怕这一裁定会促使原已由公众害怕爱滋病而实行歧视的做法更加变本加厉。大多数观察家预计，很少得到执行的反同性恋的法律将会继续很少得到执行。

隐私还是鸡奸？

1986年，最高法院裁定同性恋者没有宪法权力进行鸡奸。在哈德威克诉鲍尔案中，一名乔治亚州人在他的寝室里被捕，因为他与另一男子有口淫行为。警察进入该屋时带有酗酒罚款的命令。乔治亚州法律禁止鸡奸（不论是同性还是异性间的），违者将被判1至20年监禁。虽然该州未予起诉，被告投诉要求推翻该法律，因为该法侵犯了宪法第四条修正案所保证的隐私权。

最高法院以5比4票裁定，一个州有权禁止鸡奸，即使这一行为是双方同意并在他们家中私下进行的。虽然最高法院将第四条修正案所提供的保护扩大到将节育和堕胎也包括在内，大多数人的意见仍反对这样的看法，即“双方同意的成年人之间的任何形式的性行为从宪法上说不受州的规定限制的。”它还谈到反对乱伦的法律，并说反对同性恋的法律是有“古老的根源的”。同性恋权利的拥护者害怕这一裁定会促使原已由公众害怕爱滋病而实行歧视的做法更加变本加厉。大多数观察家预计，很少得到执行的反同性恋的法律将会继续很少得到执行。

70年代，妇女群体开始在联邦法院里攻击这些法律，她们认为性别应被视为有嫌疑类别。最高法院对此反应不一致。有些法律受到了支持，有些则被推翻。最高法院同意州法律给寡妇但不给鳏夫以税务上的优惠；允许男子但不允许妇女任警卫最森严的监狱看守。法院维持下级法院的判决，允许设立单性学校。另一方面最高法院裁决寡妇与鳏夫在社会保障方面享用相同的权利，男子也有权要求赡养费，男女允许饮酒的年龄相同以及未婚父亲有权决定是否将婴儿送人收养。

最高法院在使性别成为有嫌疑类别问题上并不彻底。它允许政府证明按性别分类对达到政府的重要目标是合理的。例如，法律要求男子而不是妇女作应征登记，最高法院在1982年的裁决中肯定了这一法律。在雇佣方面，最高法院也遵循国会通过的法律，视妇女为“受保护的类别”，能受到肯定行动计划的保护。

最高法院还裁定受到性别歧视者必须证明政府官员是有意歧视他们的。仅仅证明法律对某一性别有不同的影响是不够的。这一“根据意图，不仅根据后果”的原则是对政府有利的，因为往往难以证明政府是有意歧视的。1972年国会通过的同等权利修正案会将性别分类视为非法，正如第十四条宪法修正案将种族分类视为非法一样。虽然同等权利修正案尚未成为宪法的一部分，很可能，按法院目前的标准，根据性别所作的分类将予取消。

公民自由和权利的保护者

在政治竞赛中，各方都在应用公民权利与公民自由权并为之辩护。在政府里，法院是最重要的公民权利与自由的保护者，虽然立法与行政部门可以通过法律，发布行政命令并监督执行情况。在政府以外，有许多组织在保护某一群体的权利。公民权利与公民自由的政治就是一个群体与另一个群体、群体与政府为在不同利益之间谋求平衡的无穷无尽的斗争。

法官

许多法官在扩大并深化公民权利与公民自由问题上起着带头作用。这些积极的法官（与其他公民自由权的支持者一起被称为提倡公民自由权者）往往赞成将民权案件从州法院移交联邦法院，因为联邦法院往往对此更重视。他们支持集体诉讼，即人们向法院提出诉讼不是仅仅为了自己，而是为了与他们处于相似情况中的每一个人（可能有数百万人之众）。为解决复杂的社会与政治问题，法官可以依靠法院指定的专家和顾问去进行必需的研究工作。为裁决一个案件，他们不仅可以依靠以前的案例和法律，还可以依靠衡平法的概念。

衡平补救办法是用以在现行法律未作明确规定情况下，防止在今后造成永久性损害的办法。如我的邻居琼斯决定伐倒他园中的一棵树。我认为该树会砸倒我的房屋。我在法律上的补救办法是在我的房屋受到损害以后，控告琼斯。但我的衡平补救办法是从法院获得禁令，禁止琼斯伐树。积极的法官使用衡平法来作出能抵消歧视后果的补救办法。如一个学校区根据州法律和行政措施实行了种族隔离制，仅仅要求该区废止种族隔离可能没有实际效果，因为居民区可能对该学校区的影响太大，以致各校仍实行种族隔离。有些联邦法官和最高法院曾实行衡平补救办法，即他们要求学校考虑种族不平衡问题，并提出计划（包括用校车接送学童）来克服这一下平衡状况。法院甚至可以要求按他们自己提出的计划执行。

其他法官在公民自由和公民权利案件上则比较克制。他们对集体行动无好感。他们一般按以前对某一事的判决行事，不愿确定新的权利。他们一般比较重视国会、总统和州议会的政策。这些法官认为，由选举产生的官员的行为是合理合法的，除非被证明是非法和不合理的。由于由选举产生的官员是直接对人民负责的，这些法官不愿将自己的看法强加在他们身上。

司法部

有时，司法部在保护公民权利和公民自由方面起关键作用。司法部的律师可以起诉任何人（包括州或联邦的官员在内）违反人民的公民权利。在民权团体提出控诉时，司法部的律师可以干预并在法庭上进行辩护。他们可以为联邦的各机构起草指导大纲，以保证对公民权利和公民自由的保护。

最近司法部曾经反对民权团体提出的目标。里根政府的司法部长称，有些裁决已导致“对立法领域在宪法上可疑的和不明智的侵犯”。司法部已开始干预反对民权团体的案件，特别是涉及由法院下令所作的用校车接送学童和肯定行动雇佣计划的案件，他们对于结束歧视愿采取“色盲”的办法，而不愿采取“肤色意识”的办法。

司法部长埃德温·米斯对权利法案的范围也作了有名的解释。米斯号召实行“原意图的裁定”。他的论证的两个主要部分是：（1）开国元勋们的意图是大部分问题应由政府的其他部门，而不是由法院处理；（2）权利法案的

大部分内容只适用于联邦政府，这就是说第十四条修正案并不“包括”对州政府的某些限制。这就意味着推翻大部分案件的裁定，如允许联邦政府对性别歧视提供保护，允许堕胎和肯定行动和将这些问题转给州议会的裁定。米斯的这一立场将使最高法院过去一个世纪援引权利法案反对州政府的工作付之东流，许多法官，包括里根总统任命的法官，都对此并不热心支持。

“民间司法部长”

许多组织创立的目的是维护个人与群体的权利。这些组织被称为“民间司法部长”，因为他们不是代表政府，而是代表群体向法院控诉政府或其他群体。他们的资金部分来自基金委员会和富人，部分来自缴纳会费的会员。

这些群体中最大的是美国公民自由权协会。该会在纽约市有工作人员约350人，另有50个州分会。它的5000名自愿工作人员每年处理6000起以上案件。该会是20年代组织的，目的是对付“红色恐慌”（这是社会主义者受到迫害的时期）的歇斯底里，自此以后，该会几乎参与了每一起公民自由问题的案件。它也派有院外游说团争取改变有关窃听电话、监视以及其他执法机构的“肮脏花样”的法律。

另一个重要组织是全国有色人种协会法律保卫与教育基金会。该会建于1939年，最初成员只有一名律师，即瑟古德·马歇尔，他后来是第一个被任命为最高法院法官的黑人。50年代，该基金会集中处理学校中种族隔离案件，60年代则为因参加非暴力示威而被逮捕的黑人学生辩护。目前，它的主要精力放在雇佣与住房问题上的种族歧视，黑人的投票权与司法部门滥用权力等问题上。

按法律保卫与教育基金会的模式又建立了几个组织。1968年建立了墨西哥裔美国人法律保卫与教育基金会。它有工作人员15人，在双语教育、投票权与雇佣问题上提出控诉。波多黎各法律保卫与教育基金会建于1972年，处理与上述组织相同的问题，最大的保护妇女的组织是全国妇女组织法律保卫与教育基金会。它有律师负责保护妇女获得平等雇佣机会与报酬。

法律上的策略

这些组织采用各种不同的法律战术。他们研究当事人的问题，希望从中找到一种歧视的模式或未经正当程序的模式。他们然后给法律杂志写文章，以期影响法律界与法律学校的看法。他们向权利可能受到侵犯的个人提供服务。这些人支付不起将官司一直打到最高法院所需高达几十万元的费用，因此“民间司法部长”的帮助是至为重要的。办理公民自由案件的律师从大量案件中选出典型案件进行辩护。这些案件给这些群体以“最佳炮弹”，因为在这些案件中，侵权行为明显、造成的损害大、提出控诉的人的境遇能打动

人。提出诉讼的组织希望它提出的案件最终能使最高法院作出有划时代意义的裁决，即能促使对公民权利与公民自由的定义有重大改变的解释。这样的裁决会产生新的总规则，由下级联邦和州法院去执行。这些组织在最高法院作出有划时代意义的裁决后并不停下来，而是向联邦地方法院多次提出这类案件，以确保最高法院肯定的这些权利得到执行。（有划时代意义裁决的例子见第五章案例研究中布朗诉教育委员会案。）

服从法院的裁决

这些民间组织可以请求法官采取下列措施。第一，他们可以请求将某一联邦或州的法律、行政命令和某一行动宣布为违宪或违反国会通过的法律。

第二，他们请求以各种不同的司法行动保护某种权利。最重要的司法行动是禁令，即禁止某人采取侵犯他人权利的行动；另一种重要司法行动是命令，即要求某人采取特殊的行动以保证他人的权利。

如果有人不遵守禁令或命令，法官可以发布藐视法庭传票，予以罚款或判刑入狱。联邦法官的命令由联邦法警予以执行，必要时，州国民警卫队（由总统以公文征召为联邦政府服务）或联邦部队根据总统以总司令身份发布的命令出面支持法警。1957年阿肯色州州长福布斯拒绝执行联邦法院关于解除公立学校种族隔离的命令，艾森豪威尔总统撤销了该州州长对阿肯色州国民警卫队的指挥权，并派联邦部队保护被送往白人学校的黑人孩子。1961年，肯尼迪总统使用正规部队解除密西西比大学实行的种族隔离，并使用他作为总司令的权力，坚持执行国家法律以反对暴徒的暴乱以及该州州长的抵制行为。

联邦法院在发出命令时，可以作为执行官，处于州的各个机构之上。它们的命令可以委派法官接管州的机构。70年代有一个时期，阿拉巴马州的联邦法官负责州公路的巡逻，监狱系统和精神病院，因为该州州长拒绝在该州服从联邦法院的命令。

州的各个机构往往不愿意遵守法院命令的精神或文字。如在米兰达诉阿利桑纳州案（1966）中，最高法院裁决警察集中对某人进行调查时，必须告诉受调查者：

你有权保持沉默。

你所说的任何话可以用来在法院指控你。

你有权自己选择律师为你辩护。

如果你请不起律师，只要你愿意，法庭可为你指定辩护人。

开始，警察部门不太愿意接受这种“官兵捉强盗”游戏的新规则。毕竟，除非每辆巡逻车上都坐着一位联邦法官，自愿执行是这样的规则得以生效的唯一办法。并不是所有警监或地方律师都坚持接这些保护措施实行逮捕和审讯。有的部门根本不执行这一命令，有的只执行一部分。最后，在下级法院对几百起案件作出判决后，大多数警察部门才执行这些规则。但他们所以执行这一规则，只是因为联邦和州法院开始实行了排除规则，即凡以违宪手段获得的供词，审讯时全部无效。后来，最高法院缩小了排除规则适用的范围，有时允许使用警察“善意”获得的证据，虽然他们并未遵守法院规定的正当程序。

舆论与公民自由

显然，不能肯定公众一定会同意有划时代意义的民权判决。恰恰因为是多数人歧视少数人或者因为在政治上不得人心的群体的权利受到了侵犯，才有必要作出司法裁决。人们可以假设，公众会反对正在得到执行的改变原有做法的判决并会谋求不去遵守它们。50年代与80年代进行的调查表明，支持公民自由权立场并反对歧视的人有大幅度增加。同时，公众中大部分人反对肯定行动计划或法院下令进行的用校车接送学童的做法，还支持在学校里作祈祷。

当地方政治领袖不支持法院的判决，社会情绪又反对这判决时（如禁止在公立学校作祈祷），在许多地方对这判决的执行可能只是零星的，甚至根本不执行。最高法院的一项裁决往往是政治争论的开始，而不是结束。

司法行动正确与否从来不取决于它是否得到公众的欢迎或是否符合大多

多数人的想法与做法。司法部门不是选举产生的，不直接对人民负责。它对宪法负责，宪法规定政治权力应有限制并保证人

民有权反对政府的行动。司法部门保护少数人有权反对多数人的某些行动。司法部门的判决中，有些公众拥护的程度低，这没有什么可警觉的，这恰恰证明这个制度在像原先设想的那样运转。

同时，法院也参与政治竞赛，为使它的裁决得以有效，政府的其他部门与公众必须遵守它们。下面的案例研究是政治过程中一个有关公民自由的突出例子。

案例研究：伊利诺州的纳粹

早在 1977 年，美国国家社会主义党（纳粹）即宣布准备 5 月 1 日在伊利诺州的斯科基游行。美国的纳粹党有些非常异想天开的主张：迫害犹太人，强迫遣送黑人回非洲，在世界范围内白人至上和推翻美国目前的政府形式。他们选择在斯科基游行，因为斯科基有 7000 名德国纳粹集中营的犹太幸存者。

作为对纳粹分子的回答，斯科基的官员通过了几项乡镇法令阻止游行。这些法令要求各组织汇寄 35 万元的保险单，作为在发生暴乱时对财产损失的保证金，按照这一规定，如果他们能找到一家公司负责支付该保险单，纳粹分子每天需付高达 1000 元的保险费。另有一项禁令，禁止“政党成员穿着军装式制服”进行公开游行和散发材料，“促使或煽动”对任何种族、宗教或民族成员的“仇视、敌视和辱骂”。可能导致破坏和平的游行亦属禁止之列。该乡镇官员到法院去并赢得了伊利诺州巡回法院的禁令，禁止拟议中的纳粹游行，因为它会违反上述各项法令。

由于这一禁令涉及言论自由问题，美国公民自由权协会伊利诺分会决定保卫纳粹的公民自由权——这是一个不得人心的决定，使它失去了 15% 的本州与全国会员。美国公民自由权协会称这些法律是针对言论自由和象征物（字），而不是针对非法行动的。因此，这些法令违反了宪法修正案第一条。

一开始，伊利诺州法院拒绝取消该禁令。后来他们裁决可以游行，但不得公开打出字旗。他们说，这样可能触发暴行，因为 18 个犹太组织正计划如果纳粹分子胆敢在斯科基游行，他们就组织一次大规模的反游行示威。

最终，伊利诺最高法院在斯科基村诉美国国家社会主义党案中裁决，纳粹分子游行时可以打出字旗。后来，在 1978 年一名联邦地方法院法官撤销了其他有关斯科基一案的法令，包括要求缴纳保险单以备赔偿财产损失。这一裁决又由联邦上诉法院肯定，美国最高法院亦未变更该裁决（最高法院没有发布自己的裁决）。

在法院诉讼了一年多以后，纳粹党在美国公民自由权协会的帮助下，赢得了在斯科基游行的权利。斯科基村的官员勉强地向纳粹党的领导人发出了允许在 1978 年 6 月游行的文件。然而，这时纳粹分子已决定将游行改在其他地方举行，因为对他们出现在斯科基，极有可能出现爆烈的反应。他们同意在芝加哥的一个公园里游行，如果得到批准的话。联邦法院法官不顾芝加哥官员（他们也想禁止游行）的反对作出裁决纳粹党可以在公园里游行。结果，游行举行了，但未发生意外事件。

这一案件说明了有关公民自由权问题的几个问题。第一，它们往往涉及极不得人心、甚至发誓要推翻政府的群体。第二，保卫他们权利的人，如美国公民自由权协会与联邦和州的法院，往往并不赞成它们的政治观点。第三，这种案件往往要在下级州法院和联邦法院拖几个月，甚至拖几年。第四，这类案件的最后结果往往是建立或保卫一个原则。他们对美国政治或政府的模式没有什么影响。纳粹党人游行了，但什么也没有发生。

应该允许纳粹党人游行吗？美国公民自由权协会说应该。它说第一条修正案是普遍适用的，适用于每一个人，不论这个群体是多么不得人心，它的主张是多么令人厌恶。按照这个观点，州和地方当局的唯一职责就是沿游行路线设立警戒以免发生混乱和暴力行为。

乡镇的官员则持不同意见。他们要保卫斯科基村公民的利益。他们说乡镇有责任维持公共和平。要求不穿制服、不打字旗的要求只不过是合理的规定而已，其目的是缓和社区的紧张局面。如果纳粹分子不遵守旨在保护他们的规定，那么，他们也就放弃了游行示威的权利。

但是，如果今日禁止纳粹分子游行，明日又该禁止哪个群体呢？一个对黑人持有敌意的城镇能以“可能发生暴乱”为理由禁止民权团体游行吗？一个持自由观点的太学校能禁止原教旨主义的基督教徒游行吗？一个城镇能规定禁止墨西哥裔的美国农工在游行时打出他们的旗帜吗？

其他人则称独裁制兴起的历史中，充满着穿着制服的恶棍控制着街道，对他们的反对者施加暴行的例子。难道当地和州政府不应该保卫街道，反对极权运动吗？

处理这类问题（还有大学生的问题）的法官在作出是否要坚持言论和集会自由的裁决以前必须考虑许多因素。在街上只有几十个人在狂呼乱叫时，宪法修正案第一条中的各项自由比较容易得到尊重。但是，如果群众运动在街头的活动已发展成大规模的过分行动和暴乱，对法院来说，就是另一回事了。当群众的活动由受保护的言论发展到被禁止的行动时，就不太可能引用第一条修正案来保护了。不论宪法可能有什么其他性质，它肯定不是一个自杀的协定。

小 结

公民权利和公民自由是宪法给予全体公民的保护权。它保护公民的权利不受他人和政府的侵犯。公民自由指的是像言论自由和正当程序这样一些权利，它们使人能充分参与民主政治体制。公民权利保护少数人不受其他公民群体的歧视。在历史上，这两类权利的内容和对象都被深化和扩大了。法院利用宪法修正案第十四条中意义含混的言语，扩大了第一条修正案中所列的自由的适用范围，即不仅联邦政府不得侵犯这些自由，州与个人也不得侵犯。

看一下这些权利中的一部分，就会知道这些权利的适用范围是怎样扩大的。像言论自由、隐私权和正当程序这些公民自由权的适用范围是逐渐扩大的。由于采用了有嫌疑分类来对付种族歧视（尚未适用于性别歧视），公民权利的适用范围也同样扩大了。使这一过程发生的是一些法官和民间团体，他们的“典型案例”缓慢地改变了公众的做法，对纳粹分子在斯科基游行一事的案例研究表明，人们深信不疑的权利在应用于具体事例时是多么的不得人心。

虽然我们谈到这些权利与自由曾被用来保护不得人心的群体与意见，它们还提供了另一种保护，即保护了我们的政府体制。这些久经考验的价值观对我们领导人的野心和力量起到平衡和制约的作用。它们是我们据以判断这些政治参与者的行为的传统标准。它们强调了历史证明的真理：多数人可能是错的，领导人可能犯错误。如果它们没有帮助美国政府达到完善的程度，至少它们使它（和我们）不致犯更大的错误。

思考题

1. 你认为作为一位公民，你的最重要的公民自由是什么？作为一名大学生，你的最重要的公民自由是什么？你认为应该扩大学生的正当程序权么？怎样扩大？

2. 什么是权利法案不全部适用于州官员的原因？你认为应该全部适用么？你认为那种方法对，全部包括还是部分包括？从大学生的权利出发，你愿采取哪种方法？

3. 你认为法院应被允许使用按种族分配名额办法来补救歧视的效果吗？你愿将这种名额分配办法适用于妇女吗？

4. 你会让纳粹分子在斯科基游行吗？你认为村当局有权禁止穿着制服和打出字旗以防止可能的暴力行为吗？你对美国公民自由权协会为纳粹分子辩护一事是怎样看的？如果你是位律师，你会接下这个案件么？

建议读物

Abraham, Henry, *Freedom and the Court: Civil Rights and Liberties in the United States*. New York: Oxford University Press, 1982. Pb.

这是一本从学者角度看待美国政府将个人自由与社会的权利结合起来的做法的书。它仔细研究了正当程序、言论自由和宗教信仰自由。

Frendy, Fred. *W. Minnesota Rag*. New York: Random House, 1982, Pb.

这是新闻记者写的一本书，叙述了企图封闭一家令人不愉快的报纸一事和以后的诉讼情况。

Hamlin, David. *The Nazi/Skokie Conflict: A Civil Liberties Battle*. Boston: Beacon, 1980.

这是为纳粹分子辩护的律师对“被新闻媒介渲染起来的”战斗的回顾。

Hentoff, Nat. *The First Freedom: The tumultuous History of Free Speech in America*, New York: Delacorte Press, 1980.

学生、教师、记者行使言论自由的情况以及司法和立法部门对此的反应。

Miller, Arthur. *The Crucible*. New York: Penguin, 1976.

这是关于 17 世纪在萨兰审讯女巫的剧本，但也有关于 50 年代在美国进行的搜寻共产党员事件的教训。

第七章选民和政党

刚才我们研究了在政治竞赛中宪法正式规定的参与者，现在要研究宪法未规定的某些重要的参与者。以下两章将研究选民、政党、利益集团和新闻媒介等问题，以便了解他们是做什么的和如何影响美国的政治。在下一章结束处的选举案例研究，将使所有的参与者在实际竞赛中全部登场亮相。我们将首先研究选民——他们是哪些人，如何进行选举，以及为什么还有许多人不参加选举。接着将研究组织选民，并在选民同政府之间发挥纽带作用的政党。政党体制的历史、功能和组织结构是上述情况的框架，而它们给我们带来的政治后果则是问题的实质。

选 民

什么人参加选举

对于什么人参加选举似乎是不言而喻的。公民在 18 岁或 18 岁以上（根据第二十六条修正案），并符合所在州的居住条件，都可以参加选举。但是他们中愈来愈多的人却不去参加。在 1984 年的总统选举中，实际参加选举的不到选举年龄人口的 53%。尽管两党在登记新选民上下了功夫，但参加这届选举的人数只比 1980 年略有增加，并且仍然是自 1960 年选举以来出现的那种低投票率格局（参见图 7. 1）。非总统选举的投票率则更低。在 1986 年，只有 33% 的合格选民出现在投票站，比 1982 年下降 4 个多百分点，是 1942 年战时选举以来投票率最低的中期选举。

现在问题更多了。影响人们愿意还是不愿意当选民的是什么？影响他们如何投票的是什么？使大批人放弃选举的又是什么？

政治社会化

政治社会化可以对人们怎样参加或是否参加政治活动作出部分解答。政治社会化是学习政治态度与政治行为的过程。随着我们在诸如家庭与学校等环境下成长，我们就逐步参加了社会化过程。在家里，孩子们学会参与家庭的决策——譬如说，他们愈是闹得厉害，就愈有熬夜到很晚的机会。小孩子们还了解他们的父母拥护哪个党，他们一般怎样看待政治与政治家，他们的基本价值观，以及对祖国的看法。当然，孩子们并不总是模仿父母的政治倾向，但会受到他们的影响。大多数人的立场是站在他们的父母所属的政党一边的。学校也产生同样的影响。学生向国旗敬礼，服从他们的老师，上公民课，参加学生政治活动，并且懂得民主（我们这一方）是善，专制（他们那一方）是恶。

人们的社会特性也影响其参加政治活动，虽然对于每个人来说，不论青年老年，黑人白人，穷人富人，北方人南方人，很难衡量这种特性对他们的政治观念和行为有多大影响。处于相同地位的群体（朋友和邻里）的观点，政治权威的观点（“总统对他所作所为了解得最清楚”）及所属政党的观点也都影响着人们如何去投票。

人们可以在大多数大城市中看到宗教与民族背景的影响，过去各政党都在那里的爱尔兰人、意大利人和犹太人的候选人之间搞“平衡选举”，最近又加上了黑人和妇女。除了人们要投“属于他们自己群体成员一份子的票”这一人所公知的倾向以外，他们还持有某种其他政治态度。天主教徒往往比新教徒更愿投民主党的票，黑人和犹太人一般更支持社会计划。在具体问题上，宗教也可能起到某种作用：许多天主教徒支持对教区学校的援助，许多犹太人支持武装以色列，许多原教旨主义新教徒拥护在学校里做祈祷。资料来源：《压力下的民主》第 3 版，密尔顿·C·小卡明斯与戴维斯·怀斯合著，纽约哈尔考特·布雷斯·约瓦诺维奇公司 1977 年出版。1880 年至 1916 年的数据经麦克米伦出版公司下属分部自由出版社同意复制，引自罗勃特·E·兰恩所著之《政治生活》，1959 年版权 © 自由出版社所有。美国人口普查局的 1920 年至 1948 年的资料引自《美国统计摘要》1969 年本第 368 页。美国人口普查局的 1952 年至 1972 年的资料引自《当前人口报告》P—25 辑，第 625 号（1976 年 5 月）第 11 页“人口估计与预测”。1976 年的资料引自《纽约时报》1976 年 12 月 13 日第 65 页。

阶级与选举

阶级在人们形成政治见解与指导政治行为方面，可能起到更为重要的作用。阶级这个术语指的是关于某个群体的职业与收入以及对本阶级同社会中其他群体或阶级之间关系的认识。一般来说，我们可把阶级划分为彼此交迭的三大类别：劳动阶级、中层阶级和上层阶级。劳动阶级(Working class)几乎包括了社会中的大多数人，他们的收入最低，从事工厂、农场中的“蓝领”工作，以及办公室中文书与秘书之类的许多“白领”工作。中层阶级(Middleclass)包括大部分专业人员(如教师和工程师)、小工商业者、官员，以及某些熟练工人(比如说，那些一年可挣得2.5万美元以上的人)。上层阶级(Upper class)(通常称为精英或统治阶级)是由那些主管我国重要经济与政治机构的人组成的，他们在从事这些工作中得到最高的收入。

同政治学家所使用的这种“客观”分类法至少一样重要的是“主观”分类法，即上述各阶级的人们对于自己所处的地位的看法。工会会员、教师或家庭主妇把他们自己看作是劳动阶级还是中层阶级的成员，会影响到他们的政治态度。有关美国阶级的一个重要情况，是人们对阶级的识别能力十分低下。人们既不了解他们属于什么阶级，也不考虑阶级有什么意义。大多数美国人不论他们被划归什么“客观”阶级，他们总是把自己看作是中层阶级的成员。

不过由收入和职业所反映出来的阶级，确实影响着人们对于各种问题的态度。研究材料表明，属于劳动阶级的人往往因要求经济上实现更大的平等和更多的社会福利计划而成为自由派。这种在经济问题上的自由主义，同他们对公民自由权的想法形成强烈的反差。在这一点上，收入较微薄和文化程度较低的人们往往不能容忍持不同政见者，并且对于保护少数派的观点或新的行为方式(如同性恋的权利)不抱支持的态度。中层阶级的成员往往在经济观点上比较保守，而在诸如言论自由和尊重民权等问题上持比较自由主义的态度。因此，各阶级对政治问题的态度，既有自由主义倾向，又有保守主义倾向，这要看对哪一类问题而定。

在估计上述各种特性——种族、阶级、宗教——如何影响一个人的政治行为时所遇到的难题在于，它们之中彼此交迭的情况大多了。如果我们说黑人比白人更有可能不投票，我们能肯定那是种族在起着关键作用吗？我们还了解到，穷人、文化程度较低的人，以及感到自己对政府的影响不大的人，也更有可能不去投票。所有这些方面的人包括了黑人的大部分。但是我们并不了解哪一方面对影响行为起到更重要的作用，而且那种关于黑人投票少的“真实”说法，可能既反映了实情，又隐匿了实情。我们还必须研究在收入较多或文化程度较高的黑人中是否也很少投票——实际上并非如此。这样我们方可作出结论说，种族在选民参加选举中并不是和阶级一样占有同样重要的地位。

哪些人放弃选举

刚才所归纳的问题说明了回答愈来愈多的人放弃选举这个问题的难处。研究材料表明，放弃选举的主要是美国居民中文化程度较低、有色人种、农民、南方人、女性、穷人、蓝领阶级以及太老或太年轻的人。参加选举的主要是白人、中年人、男性、受过高等教育者、城区或城郊居民、富裕户、白领阶级等群体。但这些仅仅是总的倾向，其中各种情况都有许多例外。不过这些倾向的后果之一就是在选举中，中层阶级和上层阶级投票人数较多。另一后果是，虽然美国人登记为民主党员的比共和党党员多，但共和党投票的百分比更高，从而使他们的不利态势得到了缓解。

根据各种民意测验还了解到其他一些情况，其中有把握的看法是：一般来说，美国人对政治是闭目塞听的。调查材料表明，大约只有一半的选民知道他们在国会代表的姓名，只有 20% 的人知道他或她对重大议案怎样投票。

另外的发现是，虽然近年来对政府及其领导人的信任有了相当的提高，但大多数人在民意测验中对政治领导人的信任程度仍很低。从 1983 年到 1985 年期间，对白宫和国会表示信任的人数增加 1 倍多。这主要是出自人们对罗纳德·里根的信任，特别是在经济得到提高那些年份。这些数据只反映了少数公民的意向——略多于 40% 的人对白宫是信任的，略少于 40% 的人对国会信任的。从 1966 年到 1983 年，平均有 21% 的人对白宫抱有“极大的信任”的态度，而对国会怀有同样感情的人只有 18%。

说来奇怪，对近几年来信任的加强的解释是：人们普遍认为，里根政府有效地限制了联邦政府的作用。这样一来就意味着，公众对政府信任的增强是因为减少了该政府的活动（以及对里根先生和经济繁荣普遍怀有好感）了。然而，总的来说，美国人民对政府和公职人员仍持否定态度。

上述缺乏信任感的部分原因在于，60 年代末和 70 年代所发生的动乱。越南战争和水门事件，即美国第一次打败仗和骇人听闻的政治丑闻，一直是政府无能与腐败的象征。在黑人、妇女和同性恋等问题的抗议运动中所表现出来的对传统价值观念的挑战，导致对从教会到工会所有的全国性机构信任的下降。与此同时，人们对他们的个人生活仍感到满意，并且对国家和政府体制仍然信任，但对政府领导人的品格却不以为然。随着 1983 年对格林纳达的入侵，1984 年奥林匹克运动会所产生的爱国主义，以及 1986 年自由女神像的整修，公众似乎准备接受美国已经重整旗鼓的看法。

如前所述，对国家抱有信任的情绪并未对选民在 1984 年和 1986 年选举中的冷漠态度产生影响。这里阶级的问题可能提供某些解释。毫无疑问，劳动阶级的成员大概是投票或参加政治活动最少的。一份研究材料发现，在最近的总统选举中，68% 的劳动人民据报未参加活动（如参加集会或缀上竞选纽扣）。但在自我标榜为“中上层阶级”的人们中，只有 36% 说他们什么也没有参加。选民与其说是居民的总体，不如说是精英分子的群体。在 1986 年，加利福尼亚州 20% 的居民家庭收入有 5 万美元或者还要多，但在选举日，有近 30% 的选民达到那个水平。在 1980 年，在收入低于 5000 美元的选民中，有 39% 的人参加了选举，而在收入超过 2.5 万美元的选民中，有 74% 的人参加了选举。

造成上述阶级差别的原因是多方面的。其中最明显的是有些低收入的人有急待解决的个人问题，诸如寻找工作或付清欠帐，他们更可能

把政治活动看作是奢侈品，没有时间参加。在政治社会化方面的阶级差别也会产生影响。父母是劳动阶级的孩子们，或者由于家庭结构比较稳固，或者由于他们所受教育较少，从小就认定他们对政治无所作为（“你们斗不过当官的”）。与此同时，由于他们和他们的家长所面临的困难现实，他们往往对政治领导人的印象欠佳。于是这些孩子们对政治既不满又消极。中、上层阶级的孩子们对政治领导人比较怀有敬意，学校也教导他们重视参加政治活动。人们鼓励他们参加政治活动，并且使他们相信，由于他们参加政治活动，政治制度会给他们带来好处的。

政治竞赛本身就是为限制低收入的公民参与政治活动而组织的。平等的信念一直是美国政治思想的核心。这种“无阶级社会”的神话导致把阶级作为参与甚至是了解政治的基础的轻视。美国是发达的民主国家中唯一没有社会主义政党或工党来代表和组织劳动阶级的国家。正如将在本章后面所看到的那样，实际存在的两党制，为了得到公民的支持，往往把两个党都推向温和的中间派。下层阶级生活在不承认阶级差别，也没有组织表达其利益的社会中，他们的问题往往得不到重视，也没有人鼓励他们参加政治活动。当然，低收入群众参加得愈少，他们就愈难以找到能够反映他们利益的政治程序，反之亦然。

杰西·杰克逊在1984年的总统竞选中成功地争取到黑人的支持，这是摆脱这种困境的一个办法。杰克逊牧师有能力去团结和动员黑人支持他成为总统候选人。尽管他在民主党的总统提名竞选中失败了，但他可以把自己看做是黑人选民的代表，同党的领导人就他的选民集团所关心的问题讨价还价。由于这些领导人为了能当上总统需要黑人的支持，他们对他的意见一般要洗耳恭听。地方一级的黑人市长（如芝加哥的哈罗德·华盛顿）、工会和拉丁美洲后裔领导人都已在吸引低收入群众参加投票方面获得成功——并且因此在选举中获胜。

关于对选举的看法

“选票的存在，并不能使政治家个人变得更好一些，它只不过是迫使他们对那些掌握具有巨大潜力武器的有选举权和人数众多的群体的需求给以比较认真的考虑而已……能够对政治家进行惩罚也许是公民掌握的最重要武器。”

——杰拉尔德·彭波尔

“我从来不参加投票。投票只会使政客们更来劲。”

——哥伦比亚广播公司对一位妇女进行民意测验的新闻报道。

“即便是为选举权而参加选举，也无济于事。”

……亨利·D·梭罗^①

“除了美国人民自己以外，谁也不能剥夺他们参加选举的权利。”

——富兰克林·D·罗斯福

对放弃选举进行研究的人员得出的结论是，有三种极不相同的思想可以说明人们为什么放弃选举：满足现状——放弃选举的人对于现状心满意足，认为没有必要加以改变或参加选举。如果这部分人受到战争或萧条的困扰，他们就会参加选举。悲观主义——放弃选举的人对于改善的机会感到非常悲观，他们认为没有理由去参加选举。冷漠态度——放弃选举的人对于正在举行的层出不穷的选举简直感到厌烦或者漠然置之。投票率低的阶级受到了上述态度，尤其是后两种态度的影响，这在劳动阶级中更为普遍。

当然，这种政治参与率低下的情况仅仅是对当选的官员所制定的政策和计划更深刻的不满情绪的一种征候。这是一个不能单靠发动选民登记和增加投票人数所能解决的问题。它需处理好影响人们生活的社会与经济问题。

政 党

政党是通过选举组织人民来决定政府构成的公认重要工具。本章其余各节的主题讲的是政党在美国的发展史，为了掌握政权它们是如何组建的，以及它们实际做得怎么样。

我们已经知道，联邦政府是建立在权力分散或非集中化体制基础之上的。另一方面，政党又是对权力加以组织或集中的手段。制宪者把权力分散在各个独立的部门和一个联邦体制中，其部分原因就是为了防止强大派系的发展可能导致接管政府。然而，这种权力的非集中化，却提出了建立可使权力联合或集中起来的政党的要求。

政党是候选人以它的名义去竞选公职的组织。虽然制宪者对派系和利益集团的关注似乎超过了政党，但他们对于政党不久就会发展壮大可能性是很清楚的。乔治·华盛顿在他的著名告别演说中就警告过，要防止“党派精神的有害作用”。然而政党还是不断在发展。

当代政党的起源

联邦主义者和反联邦主义者，即支持和反对采纳宪法的派系，并没有组成真正的政党。他们并未打着党的旗号组织候选人去竞选公职，但这些派系在重大争议——批准宪法的斗争中，却成为彼此对立的传递和政治活动的网络。尽管大多数开国元勋们反对政党，但联邦政府一经处于运转状态，他们又感到政党是必要的。

在宪法得到批准后，联邦主义者更加强大了，并且更像一个政党。由乔治·华盛顿任总统时的财政部长亚历山大·汉密尔顿领导的联邦主义者力主建立旨在提高商人和厂主经济利益的强大中央政府。1793年托马斯·杰斐逊脱离华盛顿总统的内阁以后，在他的领导下开始组建一个反对党。这个新建的民主——共和党得到了小农、债务人以及其他未能从联邦主义者财政纲领中分享到利益的人的支持。杰斐逊打着民主——共和党的旗号赢得了1800年的总统选举，他的党一直把总统职位控制到1828年。联邦主义者在既未掌权又无群众支持的情况下，逐渐消声匿迹。

在民主——共和党控制的28年末期，该党分裂为众多派系。其中两个派系发展成为新的政党，民主党和辉格党（最初称为国家共和党）。于是在1828年成立的美国的民主党便成为世界上资格最老的政党。早期的民主党是由安德鲁·杰克逊领导的，他在1828年当选为总统。民主党以普通老百姓的党著称。更像从前联邦主义者的辉格党，得到了社会中较富裕和较保守的阶级、银行家、商人大农场主的支持。

1854年，由辉格党人、反对农奴制的民主党人以及一些小党派组成的联合阵线（为某种具体目的而结合在一起的联合团体）建立了共和党。该党支持者的共同目标之一是向农奴制进行斗争。共和党提名一匹“黑马”（即在政治上名不见经传者）亚伯拉罕·林肯作为1860年第三次投票时的总统候选人。民主党在农奴制问题上产生了严重的分歧，该党南方派和北方派各提一名候选人。在反对党分裂的情况下，林肯在选举人团中以虽未能达到群众投票的多数，但却多于其他候选人的票数赢得了选举的胜利。

维持原状、脱离常轨和重新调整的选举

125年以来，美国的政治一直为民主党和共和党所左右，但是它们的相对实力和支撑它们的力量性质，却反复地发生变化。我们可以通过研究总

统选举的三种类型来认识这种变化，即：维持原状、脱离常轨和重新调整的选举（realigning elections）。维持原状的选举是党的实力和支持者保持原来态势的选举。脱离常轨的选举是群众对党的支持出现暂时的转变，这通常是由于少数党候选人受到异常的、群众的欢迎所造成的。重新调整的选举是支持党的群众基础出现长远性的转变，而且通常是两党的相对实力的转变，从而使少数党成为多数党。

1860 年到 1932 年之间的大多数总统选举属于维持原状的选举。共和党（通常称为元老党，GOP）得到多数选民的支持，在这段 72 年的时期内，除了 16 年以外全由它控制政府。即便是民主党取得了对总统职务的控制，当政期间也很短。譬如民主党的伍德罗·威尔逊在 1912 年和 1916 年两次当选，是由于选民态度的暂时转变或对党支持的脱离常轨以及共和党内部的分裂等原因造成的。

30 年代的萧条所造成的巨大社会与经济影响，打破了共和党长期所享有的多数人支持的局面，并且促成了两党制的重新调整。在富兰克林·德拉诺·罗斯福领导下的民主党成为多数党，并且被认为是劳工、穷人、少数民族、城镇居民、移民、东部自由派和南方白人的党。但是从 1952 年以来，共和党在总统和国会选举方面，在一度是“巩固的南方”和城郊中产阶级的白人选民中获得了巨大的支持。

1984 年选举以后，政治分析家们预见到将会出现一种像 1932 年倒向民主党那样的倒向共和党的重新调整。一位保守的共和党人以压倒多数再次当选为总统，这意味着过去 5 届总统选举中有 4 届共和党提名人平均获得了 82% 以上的选举人团的选票。此外，南部和西部各州持续地投共和党候选人的票，年青人转而投里根的票，而且对投票人所属的党派的调查表明，共和党人的人数几乎同民主党人一样多。

但是，由于在 1986 年的选举中民主党获得了对参议院的控制和里根政府因伊朗事件丑闻而陷于困境，有关倒向共和党的重新调整的议论已消声匿迹。国会选举表明了任职的两党议员绝大多数再度当选，并且选民最关心的是本地区问题，从而使选票分散。“不作调整”（dealignment）逐渐成为时髦的词儿，反映了选民对两党都失去了信任。这就导致了对联邦政府和大部分州政府控制权的分裂（一个党支配立法部门，另一个控制行政部门）。80 年代后期看来是一个过渡时期，在这期间，政党的地位将取决于阶级状况，以及哪一个党的政策能够把这个基础脆弱的繁荣维持下去。

民主党与共和党比较

共和党与民主党的区别何在？这个问题可以从党的形象和党的实际两方面来回答。党的形象一般是以它的支持者的基本状况为基础的。一个“典型的”共和党人是白人、中产阶级、新教徒、受过高等教育、并且随着 80 年代“性别差距”的扩大，通常较少是女性。他或她支持大企业、法律与秩序，主张限制政府对经济与我们私生活的干预，在对外事务中采取强硬路线的政策，以及自我标榜为保守派。

“典型的”民主党人属于少数民族或种族集团、工会、劳动阶级的成员，非新教徒，以及城镇居民。他或她支持采取社会一福利措施来改善国内穷人的状况，对大企业进行政府管制，对财富和权力分配要较平等一些，以及采取更加自由化的对外政策，但赞成限制贸易以保护就业。

当然现实要比形象复杂得多。人们发现民主党与共和党领导人确实很重

大问题上相当持久地存在着分歧。但是那些同党的关系并不密切的党的追随者对上述问题往往采取比党的领袖们温和得多的态度（或者漠不关心）。实际上民主党员和共和党员之间往往比他们与他们的领袖之间更容易取得相互一致的意见。

在两党区别中另一个复杂的因素是各党的内部都存在着深刻的分歧。比如民主党内就包括北部各工业城市的自由派、黑人、城镇居民、工人阶级和南部各州的保守派、白人、富农。共和党包括东部各州的温和—自由派、工商界人士或专业人员，以及中西部各州的小市镇保守派店主或农民。由于选民拥护别的政党候选人，但又同本党保持关系，这就使选票分散的情况加剧。在 1984 年，民主党中许多劳动阶级的保守派投了里根的票，但同时又支持本党竞选州和地方公职的候选人。

党派意识的削弱反映在更多的选民不愿表明自己属于哪一个政党。这种无党派者约占选民的 1/3、相比之下，25 年前只占选民的 1/5。同那些表明自己属于哪个党派的选民相比，他们比较闭塞，不愿积极参加活动，对政治组织机构不太信任。正是由于无党派的见解在选举中比较容易发生变化，大多数的总统竞选的目标是控制住党的基本群众，又把这些无党派选民争取过来。无党派人数的上升使一些分析家作出了政党将进一步衰落的预言。不过，尽管在选民中与政党认同的人数正在下降，但是能够继续支配选举的大概仍然是两大政党。

政党的功能

政党是干什么的？全世界的政党都试图组织力量，控制政府。为达到此目的，美国政党要：第一，参加竞选；第二，组织公众舆论；第三，协调各利益集团（一般称为联合利益集团）；第四，把党派体系和政府以外的集团与个人所提的改革加以综合采纳。

第一，政党之间的竞选。它们把选民组织起来，以便同其他政党竞选公职。为了竞选，政党——或者用更通常的说法是它们的候选人——把人民吸收到政治体系中来，参加竞选运动。各政党为人民提供了作出政治选择的基础。事实上，大部分人投某个候选人的票只是由于他或她属于那个政党（选民选择的其他重要动机是赞成还是反对在职者）。此外，当政党参加竞选时，它们要在重大问题上表明政策立场。在某种程度上说，党的这种功能有利于教育选民了解政治程序。大部分人并不经常参加政治活动，他们往往依靠选举来使他们了解情况，并且积极活动起来。

第二，政党组织公众舆论。尽管在各党内部存在着广泛的各种不同意见，但它们向公众提供的却只是一条受到限制的通信渠道，来表达政府应如何运作的意见。选民至少可以通过投票赞成执政党的做法。不然他们就可以通过投反对党的票表示不赞成。

第三，两大政党集中或联合不同的利益集团。民主党和共和党把社会中各种特殊利益的集团或个人联合起来，组成以赢得选举为目的的庞大联合阵线。在政党旗号的大“伞”下，把各种特殊利益集团联结起来，这是美国政党的一个重要功能。如果选举获胜，它给候选人多方面的支持，以便他进行管理。

最后，两大政党综合采纳其他政党或社会抗议运动所提出的变革或改革建议。如果其他政党或政治运动表现出它们已得到相当的支持，则它们的施政纲领往往也被大党之一所采纳，尽管在形式上一般是较温和的。在 1984

年的选举中，罗纳德·里根一般是支持要求修改宪法，认定美国大多数人工流产力非法的“生的权利”集团的立场的。

从内部观察：政党组织

美国的政党在组织上一般是松散的。从传统上来说，能把各地方党组织联结起来的纽带很少，而能把它们结合成为一个有凝聚力的全国性组织的纽带就更少了。但是缺乏力量的政党并非一定是美国的法则，而且这是一个现在可能正处于变化中的法则。

特别是在 19 世纪后半期内，美国的地方一级政党组织得很严密，它们常常被称为政治机器。政党机器设有一位党魁（领袖），他直接控制较低层（一般是市区或选区）的党务干部。地方领导人服从党魁，因为他操纵了党的提名权，可以封官许愿（授予忠心的支持者一官半职），给予政治上的好处，以及掌握党的财务大权。由于政党机器往往是管理市政府和可向某些移民提供能反映他们要求的政治网络的一个有效工具，它们有贪赃枉法的臭名，这是咎由自取。

政党机器在 20 世纪初期就已失去它们大部分的杠杆作用，这时由于在这期间发生以下三件事：第一，地方，州和联邦机构接管了向穷人施舍的工作；第二，文官制度改革使大部分城市就业取决于有竞争性的绩效考核；第三，直接初选使政党提名的竞争成为任何人都可以参加的竞争。

美国的政党结构

当前，我们可以把美国的政党结构形容为一座金字塔。地方政治组织或俱乐部处于最底层；县级委员会居其上；州委员会在县之上；而各政党的全国委员会则处于塔顶（见图 7.2）。政党的实力一向在于底层，现在则已把重心上升到顶端。

由于福利、文官制度和初选改革的结果，大部分党的地方组织可以利用的资源很少，因此难以成为强大的组织。它们有的实际上已经解体，有的则仍然有影响，但大部分党的地方组织濒于解散。在美国大部分地方，尤其是农村地区，少数几个党务干部只是偶尔碰头，以开展能使党得以存活下来所必需的工作。他们大部分不产生影响，不能筹措资金，并且引不起公众的注意。党只是在选举中支持候选人时才活跃起来，而候选人一般是靠自己的努力才当选的。在政党组织中，地方组织是最薄弱的一环。

但是有些政党机器仍然存在。担任芝加哥市长 20 多年一直到他去世为止的理查德·达莱，牢牢地控制着强大的民主党机器。达莱的政党机器像非正式的政府与社会服务机构一样地进行活动，它能满足市民的最紧迫的需要。近年来芝加哥的政治机器已衰落，而且总的来说，这种类型的党组织似乎已是明日黄花了。资料来源：《美国的政治程序》第 2 版，恰尔斯·R·阿德里安与格尔斯·普莱斯合著，麦格劳·希尔图书公司 1970 年出版。版权 © 为表格劳·希尔图书

公司所有，经同意使用。州的党组织比地方党组织要强大一些，这主要是由于它们同党的全国性组织有联系。它们一般都配备有由数人组成的专职班子，他们是由党的全国性组织提供的资金雇用的。州的党组织像全国性机构一样，设有州委员会和一名主席，全部由选举或州代表会议选举产生。州委员会挑选党的州或全国公职候选人的提名权受到初选的严格限制。州的党组织经常把现任者富裕的竞选活动资金转给有发展前途的新的候选人，以此培植对党的忠诚。对社会事业的赞助，从安装一盏红绿灯到签订一项修建合同，都可以给州的党组织活动带来方便。

政党的全国性组织

党的地方组织一向是联系选民的最有效的纽带。社区的自愿人员参加投票，并向党的支持者提供所需要的服务（如安装红绿灯）。但近年来依靠现代化竞选技术（如直接邮寄和新闻媒介广告）已使利用地方自愿人员来接近选民的方式相形见绌。它也把政党的职能集中到全国性组织中的专职人员身上。

各党都由其全国委员会进行正式管理。全国委员会包括由各政党的州级组织所选出的代表组成。委员会由主席领导，他一般是每隔4年由党的总统提名人选出的。从属这些权威机构的是党的专职班子。这些专职人员由于掌握了现代化竞选技术和洞悉能影响筹措资金与开支的复杂法律而集大权于一身。共和党的工作班子比民主党的班子大得多，因为民主党把他们大部分任务（例如以直接邮寄方式筹资）转包给竞选顾问了。共和党在改革和加强其党的全国性组织方面也处于领先地位。

共和党在资金筹措和组织工作方面都走在民主党前头。在1985~1986年的选举期间，共和党筹资超过1.9亿美元，几乎相当于民主党所筹集的3800万美元的5倍。在1981~1982年的选举期间，单是共和党的邮资——750万美元——就差不多相当于民主党全国委员会整个活动预算的一半。到了80年代中期，共和党已成为美国政治中唯一的资金来源最充裕的组织。

这些资金被用来支持党的候选人和购置昂贵的竞选技术。共和党供给其候选人的大量金钱往往使该党的全国性组织权力集中，并且使党员在国会就有关总统施政纲领问题进行投票时表现出明显的忠诚。这些资金除了使党的纪律得到加强以外，还花费在用于竞选的非常先进的传播媒介和计算机化邮寄活动上面，以影响和登记共和党选民。虽然民主党仍然是多数党，但共和党在争取选民参加投票方面享有资金和技术上的优势。在未来的岁月中民主党可望赶上来。随着以前力量薄弱的政党加强它们的中央组织，这两个全国性政党的实力可能得到增加。

全国会议

政党活动中最受到公众关注的是全国会议，这种会议每隔4年在总统竞选前的夏季召开。参加全国会议的代表是由各州以不同的方式挑选出来的。1984年的共和党会议有2235名代表，民主党会议有3933名代表。会议代表制订党的施政纲领，并选出党的总统提名人。

党的施政纲领实际上是由施政纲领委员会起草的，然后由会议通过。它一般是一份冗长的文件，对许多问题阐明党的立场。它可作为提名人在就任总统时将如何行事的指导方针。如果该党是执政党，这个纲领就会吹捧党的功绩。如果不执政，这个施政纲领就会批评另一政党的政策。施政纲领突出本党同另一大党的差异，并且尽量缩小党内的分歧。

会议代表中的各集团为了争取把他们的少数派政治观点纳入到施政纲领中，经常组成派系。在1980年共和党全国会议的妇女少数派集团，曾不成功地争取通过支持平等权利修正案的条款（施政纲领的组成部分）。施政纲领与其说是预言总统就任时将做什么，不如说它在调和党内各集团方面能起到更重要的作用。

70年代初的政党改革，特别是在民主党方面，导致在提名程序上有更多的群众参加。但最近这个潮流又回到授予党的领袖们以更大的控制权上面来。虽然有些代表是由党的领袖挑选的，或者就是党的领袖本人，但大多数

还是在总统初选中或在各州召开的候选人选举会议上选出来的。这时争取党提名的候选人竞相争取群众的支持，以便派遣能向他们作出保证的代表参加全国代表会议。

在代表会议行将结束时，在党的有声望人物发表提名演讲的情况下，这些候选人的名字被提出来。接着代表进行唱名选举。最后党的总统职务提名是通过简单多数选举产生的。1924年，民主党代表会议在进行了103次投票以后才取得了多数的决定。在最近几十年来，总统提名人一直是一次投票就选举出来的。这种投票反映了州的初选和党的候选人选举会议上所得的票数。现在的代表会议确切他说是通过或批准由党的选民所挑选的候选人。通常保证选某一候选人的代表实际上并不都是由他们自己作出选择的。

总统提名人要挑选一名由代表会议正式通过的副总统作为竞选搭档。通常其主要的目标是“平衡选票”。沃尔特·蒙代尔是中西部的稳健派，他在1984年挑选了纽约州的自由派妇女拉尔丁·费拉罗作为他的竞选搭档。副总统提名人也可能是总统提名人名声很大的竞争对手，1980年罗纳德·里根挑选乔治·布什就属于这种情况。有时他在政界中是一个不知名的人物，从而不会对任何人构成直接威胁，1968年尼克松挑选斯皮罗·阿格纽就是这种情况。

全国代表会议是秋季总统竞选的起跑点。党务干部和党的支持者在电视对会议活动的4天自由报道的推动下，竭力使本党的提名人成为11月总统选举的获胜者。

从外部观察：两党制

从全国的层次上看，在美国有一个两党制，就是说两大政党主宰着国家的政治。在一党制中，单独一个政党垄断着权力组织和权威地位。在多党制中，两个以上的政党为权力和民选公职进行竞争。

从内战到 1952 年德怀特·艾森豪威尔当选总统为止，在内战期间组成联邦的南部 11 个州，实际实行的是一党制。在这些州中民主党实力雄厚，共和党长期处于少数派的地位。重要的选举竞赛是在初选时进行的，黑人始终受到排斥，而党内不同的派系则往往像各个不同的政党那样相互竞争。在美国也有多党制。当前在纽约州存在着四党制，其中民主党、共和党、自由党和保守党在州和地方选举中进行竞争。但是从全国来看，美国实行的还是两党制。

实行两党制的原因

在美国两党持续地处于支配地位有四个主要原因。第一，在美国政治冲突中存在着历史性的两元性。美国人在联邦主义者和反联邦主义者之间首次出现的重大政治分歧就是两元的，或者叫双边的。据说这种初始的双边政治斗争就构成了在美国两党统治的传统。

第二个原因是美国选民的温和观点。美国的政治同欧洲的民主制度不同，那里的激进政党，如共产党，享有合法的地位，而美国则往往比较倾向中间的方向。由于美国的政党体制迫使美国人在两个温和的党派之间作出选择，所以美国人才是温和派，或者说由于美国人不愿作出比较极端的选择，所以美国的政党才是温和的，就像鸡和鸡蛋一样，很难说清哪个在先。

第三，美国选举制度的结构促进了两党的统治地位。我们一次从各区选举一位代表到国会去，我们将此称为单员选区选举。获胜的候选人是得票最多的，或者叫作相对多数（多数票是指获得 50% 以上的选票，而相对多数票仅仅是指获得的选票比别人多）。同样，在总统选举中，在州获得票数多的政党就可获得该州的全部选票。这种体制使小党候选人难以在选举中取胜，而不能取得选举胜利的党派往往迅速衰落下去。

许多实行多党制的国家按比例代表制选举代表。那就是每个选区有一个以上的代表，并且每个获得一定数额选票的党派可以按代表名额比例向立法机构派遣代表。比如说，在单员选区获得 10% 选票的小党，其候选人就不能进入美国国会。然而在相当于美国 10 个国会选区的多员选区，10% 的票数就意味着选区中的 10 名代表中有 1 名将属于小党的党员。

最后，民主党和共和党之所以能持续地统治国家政治是由于它们具有很大的灵活性，他们采纳其他政党所提出的某些纲领，从而能把其他政党的支持者争取过来。美国的社会主义政党，即使在它的极盛时期也往往难以获得全国性的支持，其中部分原因是民主党能够利用亲近劳工的经济计划把大多数有组织的劳工吸收或争取过来。在 1968 年的总统竞选中，共和党通过强调法律与秩序和不强调民权把选民从阿拉巴马州州长乔治·华莱士的美国独立党诱走。

两党制的后果

美国政党“保护伞”的温和性质，可以说既有积极作用又有消极作用。美国的政党体制能够使持有过激观点的派系无法擅权，从而防止国家出现两极对立或严重分裂。但是这也意味着使选民对许多不同的意见不予考虑。当

党的候选人对一些问题采取强硬立场时，特别是在全国性的竞选中，他或她总是要遭到失败。这种情况曾出现在我国历史上两次最失衡的总统竞选中。1964年保守派的共和党总统候选人巴里·戈德华特和1972年自由派的民主党总统候选人乔治·麦克戈温，两人在竞选中都被彻底击败。罗纳德·里根在1984年吸取了这个教训，他缓和了自己的立场（如降低社会保险），而使得沃尔特·蒙代尔的政策（如增税）成为争议的问题。

正如我们在开头所讨论的那样，争夺全国性职位的两党，为了获得胜利就必须对大多数选民投其所好，从而双方往往避免采取极端的立场。各政党及其候选人对他们执政时可能制订的纲领回避提出具体的意见，因为讨论具体的纲领虽然可以争取到某些选民的支持，但也会丧失其他许多选民的支持。当政客需要多数人支持的时候，他们就设法不在有争议的问题上采取使自己承担责任的立场。在野党的政客们也懂得，单靠攻击执政党也会比另外提出其他纲领更有利可图。诸如“美国倒退了”或“要使美国重整旗鼓”之类的竞选套话，其目的都是为了利用哗众取宠的宣传广告来笼络选民。以上各种因素意味着当政客们要采取公开的立场的时候，他们总是要说得好听，但还是少说为佳。

小 结

在政治竞赛中，选民是最广泛最有代表性的参与者。他们直接或间接地核准政府应如何管理，挑选什么人去管理。有许多因素，诸如政治社会化、党的成员、宗教、种族以及阶级，影响着人们怎样投票，或者甚至是否去投票。放弃投票情况的不断发展对政府的代表性和人民对政府的顺从程度都提出了严重的质疑。

政党为选民和他们选出的官员之间提供了一个重要的联系纽带。从历史上看，各政党已发展为两党制，民主党和共和党左右选举已达一个世纪以上。虽然各政党一向组织得很松散，但是最近由共和党所领导的改革已加强了全国性的组织，不过州和地方各级组织仍然比较松散。各政党通过初选、提名会议和竞选运动这一程序，在候选人的身上贴上了本党的标签，以争夺国家领导职位。政党的组织结构和美国政治的一贯作风，使相互竞争的政党采取了温和的立场，有的人甚至强调两党之间已难分彼此。

那种认为民主党和共和党的两党制即将衰落的预言，无疑是言过其实。尽管放弃投票的人数增加了，并且在投票者中间对政党的忠诚也削弱了，但两党手中仍然握有一些可以打出的牌。在适应新的政治集团需求方面，不管是对黑人、妇女，还是对基督教原教旨主义者，它们在过去都表现出了极大的灵活性。在处理诸如充分就业、预算赤字以及街头犯罪等全国性问题中，采取同样的灵活性，将使它们继续成为人民同其政府之间的联系纽带。直接解决这些经济与政治公正问题会使各政党继续在选举政治中保持着带头的参赛者的作用。如下这样做，将导致它们对自己作为参赛者的作用产生怀疑，并且使不参加选举的选民对政治竞赛继续采取漠不关心的态度。

思考题

1. 如果你在上次选举中投了票，影响你投票态度的是什么？你认为你的政治观点与你的家庭、宗教信仰或阶级背景有联系吗？
2. 如果你未投票，是什么使你不去投票？这是否是一个有意识的决定？在未来，什么才会使你投票？
3. 多党制在全国层次上的发展将如何改变美国政党的作用和性质？这样的体制优缺点是什么？
4. 美国政党的地方组织是否应加强？如果不需要加强，这是为什么？如果需要加强，则如何去做？

建议读物

Asher, Herbert. *Presidential Elections and American Politics*, 3rd ed. Homewood, Ill.: Dorsey, 1984.

关于美国人怎样和为什么挑选他们的总统的简要评述。

Crotty, William. *American Parties in Decline*, 2nd ed. Boston: Little, Brown, 1984.

对美国政党状况及其面临困难的悲观估计。

Kayden, Xandra and Eddie Mahe, Jr. *The Party Goes On*. New York: Basic Books, 1985.

两位政治顾问(一位共和党人,一位民主党人)对所谓政党衰落看法,并认为党的专职工作者使它们恢复了活力。

Ladd, Everett Garl, Jr. *Where Have All The Voters Gone?* New York: Norton, 1978. Pb.

关于公众舆论对政党影响和政党对公众舆论影响的饶有趣味的研讨。

Mandel, Ruth B. *In the Running: The New Woman Candidate*. New York: Ticknor and Fields, 1981. Pb.

妇女竞选公职所面临的特殊问题,诸如设计自己的形象和闯进男人的政治圈子,以及如何解决这些问题。

Nie, Norman H., Sidney Verba, and John Petrocik. *The Changing American Voter*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976.

对美国人民对待政治的意见与行为以及如何改变这些意见与行为的深入观察。

Riordan, William L. *Plunritt of Tammany Hall*. New York: Dutton, 1963. Pb.

一位纽约市政界领袖关于上世纪末本世纪初他所属的党的政治活动的诙谐自白。

Thompson, Dr. Hunters. *Fear and Loathing on the Campaign Trail '72*. New York: Popular Library, 1973. Pb.

“无固定职业的非记者”所写的一次乱哄哄的总统竞选运动日记,出自知情人之手,内容稍带狂妄。

第八章利益集团和新闻媒介

宪法对利益集团和新闻媒介未作考虑。除宪法修正案第一条的保障出版自由外，这两者在文件中均未提及。制宪者承认社会上有不同的利益集团，但不承认他们在政府中的作用。虽然制宪者在促使宪法被采纳的努力中曾广泛利用新闻报道，但他们未能预见现代新闻媒介对政治的影响。说实在的，它们对这两类政治参与者能说些什么呢？倒是两者的发展填补了在政治进程中宪法留下的空白。

利益集团和新闻媒介都为人们提供接触政治过程的途径。利益集团为具有共同利益的人们提供使政府官员了解他们观点的手段。新闻媒介是人们获悉各种政治事件的通信渠道（而他们本身也有权利作为政治事件的参与者）。这两者都是为权力服务的工具，都能影响他们所参与的政治竞赛以及他们所服务的人们，正如有关参议员选举的案例研究中所说明的那样。他们是些什么人，他们干了些什么，美国的利益集团和新闻媒介是怎样形成的，是怎样被政治塑造的，这些都是下面要讲的中心问题。

利益集团

亚历克西斯·德托奎维尔在他 1835 年写的名著《美国的民主》中说，美国人有爱好组织“社团”的倾向，并且已经完善了“共同追求他们想要的共同目标的艺术”。有一类团体是“利益集团”，又称“压力集团”，也就是一群人组织起来为追求共同利益而对政治过程施加压力。正如我们所知道的，美国的政党组织不太适合于表达特殊利益或特殊立场。利益集团在一定程度上填补了这个空白。

利益集团和政党有什么不同

政党组织和选举制度是建立在地区划分基础之上的。我们的参议员和众议员是我们所居住的州或地区的代表。但是在一个地区内可能有很重要的集团利益没有被代表。具有不同宗教信仰、种族、民族背景、收入水平或职业的人们，会有其不同的政治利益。利益集团的发展使具有共同理想的美国人有了向政治决策者表达自己观点的手段。

利益集团也试图影响选举结果，但他们不同于政党，不竞选公职。虽然一个竞选政府公职的候选人可能对某个集团表示赞同或事实上是那个集团的成员，然而他或她并不以集团的候选人身份参加竞选。

利益集团通常比政党组织得更力严密。他们通常以捐款或会员交纳的会费作为经费。组织者通过简讯、邮寄品或会议，与会员取得联系。例如工会会员经常从工会领导那里收到定期通讯，通知他们有关工会的活动和福利事项，以及希望他们支持的立场。

利益集团的类型

最大，也许最重要的利益集团是经济利益集团，包括企业集团、专业集团、劳工集团和农业集团。詹姆斯·麦迪逊在《联邦主义者文集》中表示担心：如果人们在经济利益基础上联合起来，社会上的所有穷人就会接管政府。显而易见，这样的事并没有发生。在政治过程中最有影响的集团通常是最有钱的集团（见表 8.1 和 8.2）。

表 8.1 1984 年利益集团给国会竞选活动的捐款

类别	捐款(美元)
公司政治行动委员会	36217815
劳工政治行动委员会	25117269
无后台政治行动委员会	14703235
贸易，会员，卫生政治行动委员会 (美国房地产经纪人协会)	2500248
合作政治行动委员会(农业)	1344369
无股票公司(商品交易，人寿保险 公司等)	106818887
总计	

表 8.2 1983 ~ 1984 年度主要利益集团捐款

利益集团	捐款总额（美元）
全国房地产经纪人协会	2429052
美国医学会	1939464
美国住宅营造商协会	1625539
全国教育协会	1574003
汽车工人联合会	1405107
海员	1322410
机械师	1306497
积极投票俱乐部(联合食品部和国际商业工会)	1261974
邮递员政治教育委员会	1234603
全国退休联邦政府雇员协会	1099243

企业集团在获得利润这一点上有共同利益，这也涉及对可能获致利润的经济体制的支持。美国商会，全国制造商协会和全国小

资料来源：联邦选举委员会新闻稿：《1984年选举证实政治行动委员会的钱大部分落到在位者腰包里的最后报告》，1985年1月12日。企业协会都是著名的企业集团。实力雄厚的大公司，如美国电话和电报公司，美国钢铁公司，以及美国通用汽车公司本身经常以利益集团身份行事。

专业集团包括美国医学会、全国房地产经纪人协会和美国律师协会。所有这些集口在华盛顿都有强大的院外游说活动。

工会，像国际卡车司机同业工会以及美国劳工联合会和产业工会联合会的联盟（劳联—产联）是美国最有影响的利益集团。沃尔特·蒙代尔在1984年必须回答的指控是，他受支持他竞选民主党总统候选人的劳联—产联的控制。工会领袖一般比大多数政治家的在位时间长，他们是强有力的政治人物。较新、较小的工会，如主要由奇卡诺组成的农业工人组织，农业工人联合会，其影响就比较老、较富的工会小得多。

农业企业利益集团有很长的、影响很大的游说活动历史。美国农场局联合会、全国农场主联盟和全国农场主协进会是华盛顿最有影响力的几个集团。专业化集团，如牛奶生产者联合会，在农业立法上也有广泛的影响。

有些利益集团是按宗教、社会或政治利益组织起来的。像全国有色人种协进会，城市联盟，南方基督教徒领导会议（SCLC）那样的集团，他们所作努力的唯一方面是代表美国黑人争取经济利益。像山岭俱乐部那样的团体，主要关心保护环境的立法。

有些利益集团，如自由主义的“争取民主行动美国人”（ADA）和保守主义的“争取宪法行动美国人”（ACA），分别代表具有类似政治观点的人们。

游说活动

当利益集团对政府施加压力使政府的决策对他们有利时，我们称这种活动为游说。当今各种利益集团在华盛顿都有维护他们利益的专业游说人员班子。这些说客班子通常包括前国会议员或前行政部门的雇员。他们在运用政治影响技巧方面颇有经验，按照 1946 年《联邦游说法》规定，如果利益集团想左右立法活动，必须向众议院书记和参议院秘书登记，但这个法律很容易规避，经常执行不了。

奇特的混合饮料

政治造成了奇特的伙伴。拥护立法的联盟常常出现古怪的特殊利益组合。例如最近延长日光节约时间取得成功有以下支持者：

- 运输部和能源部，他们认为这个议案能节约能源，减少犯罪和公路交通事故；
- 烧烤食品工业，体育用品制造商和方便食品商店店主认为增加白天时间对营业有利；
- 色素层视网膜膜炎基金会，他们代表了40万以上导致夜盲症的视网膜膜炎患者；
- 糖果食品工业，他们期望有更多的游乐者，如果万圣节前夕白昼能增加一小时的话。

直接的游说活动通常在国会的委员会和行政机关中进行，虽然公众更多注意对立法机关的游说活动，但说客每每更加专注于行政机关，企图影响他们制定的规章。有这样一种说法，真正的政府决策是在说客、官员和国会委员会——所谓“铁三角”之间作出的。说客向委员会和官员提供有关他们企业组织或居民组织的信息，趁机就提出他们支持或反对立法提案或行政计划的意见。

间接游说活动也包括由华盛顿游说人员操纵的大量写信活动。全国步枪射击协会成功地运用这种战术来反对枪支管理的立法。更微妙的游说活动是“非政治”的公关活动。石油公司用显示他们关心公众福利的广告来缓和对涨价的批评。另一种间接游说

“母亲反对酒后开车”组织的游说活动

1984年华盛顿冒出了一个普通老百姓团体精通游说技巧的例子。“母亲反对酒后开车”组织（MADD）是加利福尼亚州一位家庭妇女卡里·莱特纳夫人，1950年在她13岁女儿被一名酒后开车司机压死后建立的。这个团体竭力争取对酒后开车司机给以强制性惩罚，并争取提高最小饮酒年龄。他们指出，全国有10%的司机是十几岁的少年，他们对21%因饮酒造成死亡事故负有责任。到1984年6月，该组织向国会提出了一个议案，规定凡不制定最小饮酒年龄为21岁法律的州，联邦将减少其建造公路的经费。最初，这个议案几乎没有通过的机会，里根总统民对这个议案，参议院保守主义者认为，这是联邦对州权不必要的干涉。“母亲反对酒后开车”组织把酒后开车造成事故的统计材料由受害者及其亲属在电视上和国会委员会面前反复作了生动的诉说。这个团体还争取到26个其他组织的声援，其中有全国学生家长和老师联谊会，美国医学会，全国保险业联合会。这些团体经常开会，集中力量做关键参议员的工作，并让普通老百姓支持者给国会议员写信、打电话。

里根总统不久就改变了态度，国会两院以压倒多数通过了这一议案。为什么会有这么大的变化呢？里根总统明显地看出，在民众运动上他站到了错误的一边。这一议案在国会里也已成为几乎没有人敢反对的“典型美国式问题”了。“母亲反对酒后开车”组织显示出它改变了公众和政治家的观点，而华盛顿官方除了顺应潮流而外别无选择。

活动形式是说服另一个利益集团来支持该利益集团，如果美国汽车协会

(AAA)主张建造新公路，它就要设法取得其他有相同利益的利益集团的支持，诸如卡车运输公司，石油公司，汽车制造商和建筑工会。

利益集团也利用法院来影响政治程序。他们可以提出诉讼，或在别人提出的诉讼中递交“法庭之友”(amicus curiae)诉讼事实摘要。由利益集团提出的集体诉讼是为了使处于相同境况的整个阶级和人民团体的问题得到有利的法庭裁决。

利益集团常常用示威方法来影响政客。罢工和联合抵制是重要的方法，特别是对工会来说，有些利益集团擅长利用新闻媒介来扩大对他们利益的宣传，举一个例子，莫比尔石油公司在全国发行的各大报纸的广告专栏中刊登了他们的广告，有些宣传手法被“母亲反对酒后开车”(MADD)所使用，以使她们要求从严处罚酒后开车人员的游说博得人们的注意。(见本节所附方框内容)

竞选运动捐款和政治行动委员会

游说活动中最大的争议问题是涉及选举的问题。利益集团通过给政治竞选活动捐款，可以奖励过去支持过他们的政客，也可以鼓励候选人将来给它以支持。利益集团常常用资助两个对立的候选人参加竞选的办法，在政治上两面下赌注。

利益集团也可以为击败他们所反对的候选人而进行活动。最近一个广为人知的游说活动是一个被称为“道德多数派”的基督教原教旨主义者组织所进行的。道德多数派是1978年早些时候由罗伯特·J·比林牧师和杰里·富韦林牧师(前“旧时的传播福音时间”电视明星)创立的，他们声称在所有50个州都有分会。这个保守主义集团在其反对道德败坏的斗争中，主要目标包括对禁止堕胎，允许在学校内祈祷，从严惩处贩卖黄色书刊与毒品等问题提出宪法修正案。虽然道德多数派声称在1980年和1982年选举中获得了某些胜利，但它的成功引起了政治反对者的反应。有些反对者组织了一个名叫“赞成美国方式的人民”的团体，利用许多同样的爱国象征来支持实现公民自由的目标。到1986年竞选时，道德多数派在选举中已经无足轻重了。

关于利益集团在选举中的作用，近来一个最重大的变化是政治行动委员会的兴起，政治行动委员会是由民间团体诸如商会或工会所建立的组织，主要依靠会员集资来影响政治程序。这些组织在美国政治生活中并不新鲜，其模式创自1955年，当时新成立的劳联—产联(美国劳工联合会和产业工会联合会)创办了政治教育委员会(COPE)。政治教育委员会通过它的全国机构和地方机构，不仅给支持工会的候选人捐款，而且还组织了“从投票中获益”运动，寻求在政治上教育会员。

20世纪70年代后期出现的商业政治行动委员会的大发展，是竞选经费改革的意外产物。这些得到劳工支持的竞选经费改革法律对个人捐款作了严格的限制，并规定捐款公开。在没有这种立法的时候，富裕的大公司领导可以用个人捐款名义把大量钱财合法地投入竞选运动，因此几乎不需要商业政治行动委员会。然而，改革招致了相反的结果，大量“特殊利益”捐款的影响非但没有减少而且看来是在扩大。公司和商业社团组织了政治行动委员会，比以前个人名义的捐款更有效地投入钱财并影响竞选运动。政治行动委员会的发展如雨后春笋，从1975年的608个发展到1987年的4157个。与工会政治行动委员会相比，公司和商业社团政治行动委员会的数量是它的5倍。费用也随之扶摇直上。1974年利益集团给议会候选人的捐款共1250

万美元，到 1986 年选举时，政治行动委员会给两院候选人的捐款达 1.32 亿美元。在 1976 年选举时，工会政治行动委员会的费用超过公司政治行动委员会，而到了 1980 年，商业和贸易捐款大大超过工会，此后差距越来越大。有一种估计表明，商业集团的竞选费用以 2:1 的优势超过工会。

1986 年的议会选举是历史上花费最大的选举。参众两院所有候选人的花费高达 4.5 亿美元的记录，比 1984 年增长了 20%，为赢得参议院一个席位得花费约 310 万美元，众议院席位约 35.5 万美元。（当然钱多并不能保证胜利。1986 年竞选参议员席位的最大花费者——来自加利福尼亚州——花了 1180 万美元，却以失败告终。）政治行动委员会给在位者比挑战者更多的大量捐款。参众两院的在位者从政治行动委员会获得将近 9000 万美元的捐款；挑战者仅获 1920 万美元。部分原因是，民主党在位者比共和党多，民主党对政治行动委员会的依赖比共和党大。1984 年议会选举时，全国民主党组织从政治行动委员会得到 650 万美元，从个人捐款得到 5830 万美元，共和党组织从政治行动委员会仅得到 170 万美元，而从个人捐款得到 2.62 亿美元。

很清楚，这种不断增长的费用已经影响了国会。一位国会议员说，“这是一个无法改变的简单事实，当大量金钱流入政治角逐场所时，大量的义务也就承担下来了。”没有多少办法可以阻挡金钱的影响和对付参加竞选的政客搞钱的花招。正如一个说客愤世嫉俗地断言的，“企图让这个政治制度清除金钱的罪恶，就像制定一个让十几岁的孩子不得考虑性问题的法律一样……你需要的不是法律而是脑白质切断术。”

尽管如此，也已经作了一些努力以限制政治行动委员会的影响。150 个国会议员在 1979 年第一次提出了竞选捐款改革法，以求限制候选人在选举中得自政治行动委员会的捐款总额，以及每个政治行动委员会能给每个候选人的捐款总额。提出这个议案的人担心在同一企业中（例如钢铁和能源企业）若干大公司能分别向一个候选人捐款，把这些捐款加起来就非常大了。由于他们很可能在一个问题上站在同一立场进行游说，这种“有目的的馈赠”能使企业有很大影响。1986 年后期，这个议案在哪个党能从改革得到声誉和哪个党会受到的限制最大等问题上在参议院陷入僵局。

先前那些为缩小富裕利益集团影响而设计的改革明显地失败了。通过政治行动委员会，这些集团的作用得到了增强。只要政治行动委员会是资助政治候选人的一个因素而不是唯一因素，他们就有合法的角色可扮演。正如担心政治行动委员会作用迅速增长的许多人所指出的那样，当他们越过这条合法的界限时，为了使我们这些没有充足的政治美元的人也能民主地进入国会，就有必要对他们的花费加以更大的限制。不管公众利益集团和普通老百姓组织近来所作的种种努力，从总体上来说，利益集团制度仍然极为明显地有利于那些有充分金钱进行有效游说的人们。

新闻媒介

过了选举年之后，没有人会否定新闻媒介是强大的政治势力。我们怎样看待政治，认为什么是重大问题，都受到报纸和电视的强烈影响。政治家承认这些事实并相应地采取了行动，经常对新闻媒介施加影响，至少也像他们经常受新闻媒介的影响一样。新闻媒介影响政治的最近一个例子发生在 1987 年 5 月，它涉及总统候选人加里·哈特在男女关系上的丑闻。《迈阿密先驱报》记者秘密得知这个竞选中票数领先的已婚民主党候选人同另一个女人有的会，就监视了哈特在华盛顿的家。他们发现，当哈特的妻子在外地时，常有一个年轻模特在他家过周末。几天以后，在有关他“玩女人”的进一步报道中，哈特退出了竞选。后来有些人责问报纸是否侵犯了哈特的私生活并强求他（和儿届前任总统）奉行做不到的道德标准。另一些人断言，一个可能成为总统的人被敏锐的记者揭露出了性格和判断力上的真正弱点。不管这些故事用得是否恰当，报纸的威力是显而易见的。与掌握政治权力的三个官方部门相抗衡的新闻媒介，常常被封为“政府第四部门”。尽管说得有点过分（实际上新闻媒介做不到其他三个部门能做的事），但由于新闻媒介对形成政治态度所采用的方式，了解它是很有必要的。本章这一部分试图阐述这些问题：新闻媒介是什么？新闻媒介做些什么事？谁在控制新闻媒介？新闻媒介怎样影响政治，以及怎样受其他政治参与者的影响？

新闻媒介是什么？

新闻媒介是把消息公诸于众的通信手段。新闻媒介，诸如电视、广播、杂志和报纸，为人们的相互联系提供了重要环节。这些环节（不同于电话和信件）有一个重要特性：有能力在大体上同一时间，把消息从单一的来源传送给许多人。

我们所关注的新闻媒介的主要形式是电视和报纸（见图 8.1）。在美国有 1.25 亿台以上电视机，电视在大众媒介中占统治地位。它的政治影响从以下两点可以说明：在特殊情况下，如进行总统竞选辩论时，有 1 亿以上美国人观看电视；在一般情况下，每晚有 4500 万人以上收看电视网播出的晚间新闻。

电视主要由三大电视网控制，依次为哥伦比亚广播公司（CBS）、全国广播公司（NBC）和美国广播公司（ABC）。每个公司都有 7 个电视台（法定限额）。这些电视网主要是作为经销机构给称为支台的地方广播电台制作和销售有广告的节目。（1986 年 NBC 有 207 个支台；ABC 有 215 个；CBS 有 204 个。）电视网同支台订有合同，能在全美范围内购买或制作节目，并把节目的广告时间卖给广告客户，然后把这些节目连同广告一起供给支台，支台也可以在本地把广告时间卖给广告客户——“现在报告本地方台消息”。支台负责播出节目；电视网负责向全国播出。这样，使他们在晚上黄金收看时间 6 分钟广告能卖到 100 万美元。

近几年来，电视网受到许多新技术的挑战。这些新技术使新闻媒介用户扩大了可供选择的余地。在近 8400 万电视家庭中几乎有 40% 不是通过空中而是经由电缆来接收他们的电视信号。像 CNN（电缆新闻网）和 C—SPAN（电缆—卫星公共事务网）那样的新闻机构已经出现，有助于满足新技术带来的胃口，这种技术已能给每户提供 80 个以上的频道。将近 10 万个美国家庭接上了双向电缆系统，使他们不仅能接收电视节目，而且还能发送消息。他们

能向商店定购物品，同银行办理业务，还能回答民意测验调查。

{ewc MVIMAGE, MVIMAGE, !06900040_0192_1.bmp}图 8.1 1987 年主要新闻媒介的读者人数

资料来源：三个电视网的数据来自 A.C. 尼尔森公司，并取得该公司同意。

这些数字是 1986 年 9 月到 1987 年 4 月尼尔森电视索引中的主要收看时间平均人数。

报纸的花样更多。按性质排列，从极有地位、刊登本报记者采访的国内国际新闻的《纽约时报》，到报道收成消息和当地火灾、也转载通讯社发出的国家大事简讯的乡镇日报，无所不有。[通讯社是专业新闻机构，如美联社 (AP) 和台众国际社 (UPI)，他们把收集、撰写的新闻稿卖给向他们订购的新闻媒介。]

报纸的发行量越来越少，也变得缺乏竞争力。本世纪初，美国有 2600 家日报，到 1985 年，人口是本世纪初的 3 倍，报纸却只剩下 1674 家。在同一时期内，拥有有竞争力的报纸的城市数量也在下降。1910 年美国一半以上城市和乡镇有两家或更多公司办的日报。今天，美国只有 4% 的地区有竞争力强的自办报纸。在大城市中，仅纽约有两家以上独立的日报。我们很快就能找到这种趋势的原因。

新闻媒介做些什么事

新闻媒介提供三大类消息，通过新闻报道、娱乐节目和广告，帮助人们在许多事情上形成态度——包括政治态度。

在新闻报道中，新闻媒介提供那些记者认为最重要、最有趣、最有新闻价值的有关国内外事件、问题和发展的最新消息。但新闻报道的影响远远超出转播消息。它的影响力关键在于选择性。通过报道某些事情（里根总统打瞌睡）、略过另一些事情（罗斯福总统的轮椅）告诉我们什么是重要的。新闻媒介的覆盖面表明人物和事件的地位——全国性的电视采访或《时代》杂志封面可以树立起“全国性的形象”。当然它也是有限度的。俄亥俄州参议员，前宇航员约翰·格伦被认为可能从 1983 年后期发行的影片《良好的素质》中得到好处。这部影片是根据早期宇航员的功绩拍摄的，影片把格伦塑造成一位英雄。然而，影片失败了，格伦竞选总统也失败了。其原因是缺乏认真的调查研究——这本来是新闻媒介应当注意的问题。

也许新闻媒介所发挥的最重要作用是安排议程：把全国性的重要事件排列好——什么是必须认真对待的，什么是可以轻描淡写一笔带过的，什么是可以根本不用管的。正如某专家所说的：“新闻媒介不能告诉人们想什么，但可以告诉人们想些什么。”新闻媒介对核军备竞赛、环境污染或失业的关注，将在很大程度上决定多数人认为这些问题是多么重要。怎样提出问题，会影响到哪种解释更容易被人们接受，也会影响到用哪种政策解决问题更为合适。在内城区的犯罪问题究竟是因警察数量不足还是同削减了城市福利计划有关？将帮助形成公众的辩论，同样地，汽车工业的不景气如果同进口日本汽车有关——而不是同美国汽车制造商的工厂未能现代化有关——结果也许是采取贸易壁垒政策而不是增加工业资助。

娱乐节目提供消遣和乐趣，也给人们以“正常”行为的形象。某些行为标准受到英雄的支持，被歹徒破坏；对英雄则给予奖励，对歹徒则予以惩罚。至于这种电视行为是否提供了社会上可以接受的模式，那是另一个问题。像

《王朝》中的亚历克西斯和《达拉斯市》中的 J·R·尤因那样的肥皂剧角色，从事不道德的商业活动，最终发了大财，掌了大权。这些电视经验可以代替对比较复杂的人生经验的学习，正如一位电视分析员评论的那样，“如果你能写一个国家的故事，你不必担心谁制定这个国家的法律。今天，电视在大部分时间，向大部分人讲述了大部分的故事。”

弗雷德·克林顿会在2004年当选总统吗？
一项国际研究表明，虽然世界上只有一半的成年人认得他们国家领导人的照片，美国的3岁儿童竟有98%认得动画片中的角色弗雷德·克林顿。
另一项调查，询问4至6岁儿童喜欢“电视还是爸爸？”44%的回答是“电视”。

最后，新闻媒介播出的节目和新闻总是被一连串广告包围着。电视节目把情绪高潮正好编排在商业广告节目之前，使观众在播出广告时留在原地不动。报纸上的广告篇幅比新闻还多，以至于位英国作家把新闻记者说成是“在广告背后写东西的人”。广告经常显示出相当富裕的美国人享受着按社会标准获得的物质报酬。至于这种形象究竟是否真实，则又是一个很可以争辩而且政治性很强的问题。

新闻媒介和思想市场

制宪者认为，有许多来源的自由信息流动，对于保持他们所建立的政府体制至关重要。思想可以在“思想市场”上不受限制地互相竞争。制宪者担心政府成为言论自由的最大敌人，为此增加了第一修正案：禁止官员“剥夺言论或出版自由”。此后，这一用语已被解释为适用于广播和电视。无论如何，基本原则保留不变，正如法官勒尼德·汉德所说：“正确的结论很可能是从许多说法中得出的，而不是来自任何权威的选择。许多人总以为这种做法是，并且总是愚蠢的，而我们则把一切都押在这上面。”

新闻媒介达到发表不同意见、代表最广泛政治见解这一目标的能力，在实际上是受到限制的，没有人对此感到惊奇。它要受到新闻媒介是什么和政府做什么这两方面的限制。

像电视台和报纸这样的新闻媒介，基本上是私人拥有的经济资产，是从买卖中获取利润的，有利可图而不是为公众服务导致新闻媒介所有权的不断集中。前面提到的报纸之间竞争的减少就是连锁增加的反映。这种连锁公司把不问城市的不同新闻媒介合并在一个所有者手下。今天，全国70%以上的报纸都是连锁的，许多电视台和广播台同样如此。最大连锁之一的纽豪斯出版公司拥有26种日报，7个电视台，7个广播台，自己的通讯社，以及包括《时髦》与《小姐》在内的20种全国性杂志。有人担心，连锁所有制会破坏所有者（即出版者）和社团之间的联系，而这种联系在历史上有助于保持地方报纸的质量。

市场预测引起了1985年电视网业主的剧烈变动。那年初，ABC被另一家新闻媒介公司（大城市通信公司）买下。12月，NBC的母公司RCA（美国无线电公司）被通用电气公司以60多亿美元买下，使它成为非石油公司最大的收购交易。在这两次兼并之间，CBS必须引进一个购买大量股票的外部投资者，以防被兼并者弄到手。这种企业外的兼并活动有很多原因。但就企业内部而言，电视网受到来自有线电视、盒式电视录像和独立电视台竞争的打击，所有这些都减少了他们的观众和广告费份额，导致股票下跌，从而使他们成为容易被接管的对象。

新闻媒介企业仍然非常有利可图。大城市的电视台每年投资赢利100%并不罕见。迈阿密一个电视网支台1983年转手，得到1.1亿美元。电视网的广告收入上升到80多亿美元。报纸虽然利润不高，但赚的钱比电视企业还多——1986年广告收入为270亿美元。虽然读者付钱买报，报纸的大部分成本费用全由广告费承担。

一切新闻适合于采用图片形式

电视网的新闻节目陷入困境之中。在芝加哥，只有一半观众收看电视新闻。在旧金山，收看“幸运之轮”的人比收看CBS和ABC这两个有竞争力电视网每晚新闻节目加在一起的人数还要多。更糟糕的是体育比赛节目吸引着年轻人，特别是妇女，这正是广告客户想要争取的观众。只有50岁以上的人收看新闻。尤其严重的是，地方电视台的新闻节目以较早播出的头条新闻，从电视网新闻中拉走了较多的观众。有些过错应归咎于节目本身。CBS新闻虽然在1987年损失估计2000万美元，仍然设法给节目主持人丹·拉瑟付款据说每年230万美元。今天的广播电视强调新闻份量要少，解说要短，并且更注重刺激性的图片。往往运用技术制作出引人入胜的视觉内容，而没有真正告诉观众什么东西。但是供应严肃的信息并非根本目的，根本目的是在电视战中争取最广大的观众，而这一点看来常常依靠节目主持人出卖自己的人格。

广告客户对新闻媒介抱有一定希望，希望他们的广告被尽可能多的人看到或读到；希望看广告的人成为潜在顾客。他们并不希望周围的节目或文章转移对广告的关注，因此，为了使顾客满意，做广告时鼓励新闻媒介的内容——不论是新闻还是娱乐——要尽可能符合传统习惯，不令人生厌。烟草公司订有合同，要求他们的广告避开谈抽烟有害健康的文章，航空公司跟多数报纸均有协议，规定不得把他们的广告同航班失事的消息登在同一版面。某电视采访节目主持人曾提出一个邀请名单，由于政治观点方面的原因，被资助者砍去了 1/3。最大的电视广告客户普洛克特和甘布尔公司在广告审查规则中有一段后是：“不得让武装部队成员扮演歹徒角色。”

为了尽量做到“客观”，甚至新闻广播也避免得罪观众和广告客户。但这可能使公众不了解为弄清事实真相所必需的解释和辩论，在介绍一个问题的两派观点时，公众要问的重要问题是：（1）介绍了哪两派观点；（2）提出了什么折衷办法——“令人愉快的中间观点”。

新闻媒介与政府

政府官员有许多正式和非正式的手段可以用来控制和影响新闻媒介。他们有一项正式权力，要求广播电台和电视台每 6 年向一个管理委员会即联邦电信委员会（FCC）办理更换广播许可证手续。虽然这通常是一种形式，但对那些对个别行政机关或政策怀有敌意的广播台来说，不发许可证的威胁可能是一种有效的施加压力方法。1987 年以前，FCC 试图实行“公平原则”，要求在有争议的问题上介绍对立的观点。如果电台不作一碗水端平的介绍，就必须在广播时间里进行纠正，以便取得平衡。这一原则有时被用于反对某些政治观点。1964 年约翰逊总统曾用它威胁广播电台，因为那些电台支持他的对手共和党参议员巴里·戈特华特。但里根政府的联邦电信委员会废除了这个原则，因为它干扰了一个不受控制的市场。该委员会认为，应当对广播新闻业与印刷新闻业一视同仁——不需要“公平原则”。

对参加竞选总统的政治家来说，新闻媒介既是机会又是对手。在总统竞选中，50—60%的竞选费花在做广告上。同时还要投入非目当大的力量来制造所谓“有新闻价值的”事件，以便由新闻媒介大肆报道。有些活动称为“假事件”，根本不是真实事件，是为报道而出台的。1976 年总统竞选运动期间，以华盛顿为基地的政治咨询专家罗伯特·D·斯奎尔曾使卡特穿上蓝色工装裤，提着自己的行李，从而声名鹊起。1984 年总统竞选时，他又被参议员加里·哈特雇佣，人们就看到哈特在砍木柴，还模仿约翰·肯尼迪总统的说话腔调。

政府领袖对新闻媒介非正式施加压力的例子很多。从“跟新闻媒介打交道”一文（见本页后面方框中）可以了解，尼克松政府对新闻媒介采取了极为强硬的路线——但效果甚糟。在多数情况下，总统采用向他喜欢的记者专门“透露”一些消息，以及控制电视、广播和报纸向公众发出的消息等办法，谋求在新闻媒介中处于有利的地位。这叫做新闻管理。

从西奥多·罗斯福开始，记者招待会被总统用来作为新闻媒介与行政首脑直接接触的机会。先是通过广播，后来是电视。这种会议使总统能够绕过新闻记者直接向公众发表自己的观点。富兰克林·罗斯福的“炉边谈话”广播（曾由卡特总统在电视上简要地重演，但不太成功）是在大萧条时期直接交流思想的巧妙应用。电视和总统也可能成为别扭的伙伴。1960 年总统候选人理查德·尼克松同他的对手约翰·肯尼迪作破天荒第一次电视辩论时，

他那急躁的性格、单调的服装和浓密的胡子给人以下佳的印象。

总统通常拥有一大批新闻媒介专家、演说撰稿人和公关人员使他的形象完美无缺。作为前电影演员、职业演说家和广播电视界人士，罗纳德·里根深知电视新闻对他形象的重要性，以及“视觉印象”对电视新闻的重要性。他在摄影机面前令人愉快的挥手致意和在记者面前微笑的姿态，在新闻广播中已经司空见惯，不管

跟新闻媒介打交道

尼克松的一名助手提出同新闻媒介反尼克松政府的“偏见”作斗争的意见：
“设立一个由稿件供多家报纸使用的专栏作家执笔的专栏，提出新闻媒介的客观性和职业道德问题……”
“安排一篇谈这问题的文章，登在一家重要的消费者杂志上，由斯图尔特·艾尔索普、（威廉F·）巴克利或（詹姆斯J·）基尔伯特里克审定……”
“让罗杰斯·莫顿（共和党全国委员会主席）在记者招待会上继续进行攻击……让他指控绝大多数在职的新闻工作者是民主党员，这就使他们的新闻报道带有色彩。让他指控新闻媒介中有攻击本政府的政治阴谋……”
“安排像厄尔·梅佐或维克托·拉斯基那样的作家写一本揭露的书，用精装本和平装本出版……”
“让外界团体向联邦电信委员会（FCC）请愿，并就新闻出版的客观性问题发表公开声明。”
“制造大量的读者来信。”
“让一名参议员或众议员给联邦电信委员会写一封公开信，建议给新闻记者个人发‘许可证，……’——1970年杰布·马格普德给白宫其他人员的备忘录。见托马斯·怀特赛德：“电视历史记录：撼动大树”，《纽约客》1975年3月17日第46页。”

影片上报道的是什麼内容。ABC 白宫新闻记者萨姆·唐纳森说，“如果视觉同我说的有矛盾，甚至是老于世故的观众也会相信视觉。如果我说的话是消极而真实的话，比如说‘心神不定的总统被一群持有不同意见的高级经济顾问所困扰……’，那些看到里根高高兴兴地踢着一团雪玩的观众就不会接受。”唐纳森说，同样地如果遇到记者出难题，里根“只要开个玩笑逗我们乐一乐，指指手表或者挥一挥手就能对付过去。观众看到一个脾气和善的伙计被人缠住时表现得很得体，而里根真正干的事却是回避另一个问题。”总统在摄影机面前容光焕发、仪态大方是来之不易的。据助手们说，里根每周要花 10 个小时排练演说。（相比之下，吉米·卡特平均每周 3 小时或更少。）使里根成为“伟大的思想交流者”，看起来和听起来绝对真诚和坦率的技巧是一种才能，在近几届总统中是无与伦比的。一位高级商业广播员鲍勃·兰德斯说，“你会看到当罗纳德·里根出差错的时候，他说错话就像说正确的一样真挚，这是职业思想交流者的技巧，是年复一年‘保持真诚’的结果。”

新闻媒介与公众

政治学家 E·E·沙待奈德指出，“确定抉择是行使权力的最高手段”。他说的“确定抉择”是指这样一种能力：限定政治辩论的范围；分清哪些在政治上是重要的问题，哪些是不重要的；并确定某些解决办法是合理的和可以接受的，而其他办法则不是。新闻媒介在很大程度上具有这种能力。至于谁影响这种力量的运用则是另一个问题。

毫无疑问，新闻媒介的业务管理人员（编辑，新闻广播员，制片人，记者）对政治观点的形成有重要作用。前副总统阿格纽认为这些业务管理人员权力太大，骂他们是“喋喋不休的否定主义权贵”。新闻媒介（不管是电视网还是报纸连锁）的所有者在选择谁来处理每天出版的报纸，他们的新闻媒介的一般“倾向”是什么的问题上扮演一定角色。广告客户通过购买某些节目时间或报纸篇幅而不是其他节目和报纸，会影响公众得到的消息。政府和政治家有一整套对新闻媒介施加压力的法律和策略，使其服从政治需要。而

公众则通过看不看某些节目，买不买某些报纸，要求不要求利用言论自由的手段也能影响面向大众的新闻传播的内容。

不管是谁控制新闻媒介，新闻媒介提供的消息经常反映参加政治竞赛者的权力。官方参与者利用记者招待会，雇佣的公关专家和发布新闻，有把握通过新闻媒介影响公众。那些有钱人可以出钱做广告，用广告时间说服公众按照某种方式行事——通常是购买他们生产的商品，但有时（如石油公司）只要大家认为他们好就行。非精英群体相互之间以及他们的政治代表之间交流思想的能力是极为有限的。给社区群体以广播时间的做法，在这个国家还没有兴起来（肯定不如荷兰，在那里，成员达到一定数量的任何团体，每周都有一定时间在电视上播出自己的节目）。所以，如果没有更广泛的可供利用的手段，对大多数人来说言论自由权利是有限的。

案例研究：选举参议员

选举为新闻媒介和利益集团提供了影响未来政治参与者和未来政治竞赛政策的机会。1970年在马里兰州,参议员约瑟夫·泰丁斯企图击败对手J·格伦·比尔,争取连任。在这次竞选运动中,这些群体的活动也是举足轻重的。不仅选民和两个党扮演了其中角色,利益集团和新闻媒介也是影响选举结果的重要因素。

背景

马里兰州的政治情况同美国其他州没有太大差别。该州多数选民住在华盛顿郊区和巴尔的摩市区。他们多数是民主党员,如果连保守的农村民主党员算在一起,有70%的选民自称是民主党,只有27%是共和党。这种数量上的优势意味着,强大的民主党基层组织可以控制地方和州的立法机关。但是在全州性和全国性选举中,宣传和新闻媒介的竞选活动更为重要,在这方面共和党搞得更好些。在1945年到1970年的8次美国参议院选举中,共和党赢了5次。

共和党在1964年选举中没有取胜。约瑟夫·泰丁斯轻而易举地击败了在职的共和党参议员老J·格伦·比尔,即泰丁斯1970年竞选对手的父亲。泰丁斯的父亲也当过马里兰州选出的参议员。1964年初选时,泰丁斯与民主党组织的候选人竞选,他在整个政治生涯中同州的党组织关系并不密切。作为年轻的改革者,他在参议院保持独立的作风。他是民权法案和城市规划的坚决支持者,1967年在越战问题上同约翰逊政府闹翻,后来支持他的朋友罗伯特·肯尼迪竞选总统。由于反对战争和巨大的国防开支,使泰丁斯获得自由主义者的名声。

作为参议员,对他来说最有争议的行为也许要算是提出枪支管理议案,这一议案规定,联邦对枪支进行登记,并给枪支持者发放许可证。虽然这个议案未获通过,却使许多枪支持者反对泰丁斯。在1970年,他成为全国枪支游说集团的“头号靶子”。为了力图使这个和另外一些有争议的立场显得高尚,泰丁斯提出的竞选口号是“他从来回避棘手问题”。虽然在赢得民主党初选胜利时丢了40%的选票,人们仍认为这位参议员很有希望在1970年选举中连任。

人们认为他确实非常强大,共和党很难找到一个能同他竞选的候选人。直到最后,共和党众议员小J·格伦·比尔在得悉尼克松政府催促他出来竞选之后,才宣布自己为候选人。比尔的有利条件是:他父亲在本州很有名气,本人参加过一届国会,没有深陷入任何具体的争议问题中去。比尔以一个和善而没有争议的形象作为候选人,就使得泰丁斯和他的经历成为竞选运动中的主要问题。

竞选运动

参议员泰丁斯为争取连任,首先应作的决定是究竟依靠当地民主党组织,还是建立他自己的竞选机构。考虑到民主党的正统派不喜欢泰丁斯,他决定建立一个志愿者组织。这个组织除若干专业工作人员外,由参加过他第一次竞选工作的人、泰丁斯任职期间曾经帮助过的人以及其他志愿工作人员组成。同时,泰丁斯的竞选运动也试图同党组织搞好关系。民主党支持一位享有众望的州长来参加争取连任的竞选运动;虽然在获得初选胜利之后多数组织的民主党员支持泰丁斯,但很少人给他出大力。

竞选运动按传统方式进行。重点放在人口稠密地区：早晨在工厂门口跟人握手（在下午工人盼望的是回家而不是上班）；由体育明星陪同到购物中心巡回访问；候选人的夫人招待妇女团体喝咖啡；呆在当地总部接见志愿人员并一起照相；在晚上的重大活动上露面。作为一名竞选者，人们一般认为泰丁斯在群众场合较为冷淡和疏远，而比尔则被惟的宣传形容为“一个你能走近并和他攀谈的人”。利益集团在竞选运动中扮演了显著的角色。工会给泰丁斯撑腰和捐款，而比较保守的企业集团支持比尔。最显眼的利益集团是泰丁斯早些时候所反对的枪支管理游说集团。

全国各地枪支持者源源不断地捐款给当地一个名叫“老百姓反对泰丁斯”（CAT）的团体。好几万汽车保险杆招贴和小册子，30整页报纸广告以及几十次广播宣传，大约花了6万美元。根据税收法，全国步枪射击协会不得直接参加竞选运动，但以上活动明显得到它的赞同。调查材料表明，马里兰州大多数选民支持枪支管理，但有相当比重的少数人强烈反对，这场争论是非常关键的。

泰丁斯直接卷入了这场争论。他引用由武器引起的犯罪率以及执法人员的有关陈述，指控州外有枪利益集团采用了“讹诈”策略和对他的议案制造谎言。在一次电视宣传中，当泰丁斯为他的枪支管理立场作呼吁时，荧屏上慢慢地播放着被枪支杀害的马里兰人的姓名和年龄。虽然比尔在这一争论问题上受益匪浅，而且认为枪支登记是毫无用处的（“犯罪分子无论如何决不会去登记枪支”），他仍把自己说成是中间派。比尔试图避免被利益集团俘虏而成为只听一面之词的候选人。

新闻媒介被两位候选人用来影响选民，同时也作为重要的参与者在竞选运动中独立发挥作用。

每方50万美元竞选运动的费用大部分用于新闻媒介的广告宣传。泰丁斯的宣传强调他的经历，他的独立性和他个人对人民的关心（以抵消他冷淡的形象）。一分钟时间的电视节目展示了他对本州的贡献，突出了泰丁斯同警察和小孩在一起的镜头。新闻媒介还针对某些观众作个别宣传：对劳动人民的宣传在农村和西部电台播出；参议员夫人针对家庭主妇的宣传在白天电视中播出；黑人政治家的支持在演奏灵乐的电台播出。双方发布的新闻、各种支援和向对手的挑战等“消息”源源不断地刊登在报刊上。

两位候选人出现在向全州广播的一系列电视辩论中。因为泰丁斯比较有名，而下大有名的候选人可以随意亮相，这种辩论可能给比尔帮了忙。比尔还受益于广为宣传的副总统阿格纽对泰丁斯的严厉攻击，说他是“极端自由主义分子”；还受益于尼克松在巴尔的摩参加竞选运动。比尔节省了大部分宣传费，留在选举前后一周使用。比尔还集中攻击泰丁斯的经历，说他是为“超级自由主义”集团服务的“奴仆”。

新闻界不仅仅是候选人的传声筒。这个地方各大报纸中多数，如《华盛顿明星报》和《巴尔的摩太阳报》都支持泰丁斯。但至少同样重要的是，《生活》杂志指控这位参议员曾帮助一家有他部分股份的公司从政府贷到一笔款子，泰丁斯一再否认这一指控，并控告由共和党控制的白宫迫使《生活》杂志刊登这一情节。有关政府机构澄清了泰丁斯与贷款一事并无牵连，但直到选举过后才公开宣布他是无辜的。虽然弄不清有多少张票因此而改变，但泰丁斯的工作人员把大量时间用来回答指控，使泰丁斯又一次被迫处于守势。

选举

尽管有这些挫折，在整个竞选运动中多数投票站表明泰丁斯的票数遥遥领先。与此同时，人们普遍不喜欢他在个别问题上的立场，认为他是“一个不近人情的参议员”。而同样重要的是，虽然只有 27% 的选民认为自己是自由主义者，但是有一半以上的选民认为泰丁斯是一位自由主义者。无论如何。在一个民主党比共和党多 2.5 倍的州里，有享有众望的民主党州长参加连任竞选活动，有精神饱满的自愿参加的工作人员，还有足够的资金，泰丁斯看上去仍像一个胜利者。

然而他没有取胜。在差不多 100 万张投票中泰丁斯失去了 2.5 万票（泰丁斯得 48%，比尔得 51%，另一票数较少的候选人得 1%）。他失败的关键因素也许是在民主党集中的巴尔的摩市。特别是黑人和劳动阶级居住区，出来投票的人太少。在登记的选民人数中只有 46% 投了票。而以前非总统选举的投票率是 60%。一场大雨和对泰丁斯缺乏热情两件事加在一起，使不投票者对泰丁斯的失败起了重要作用。

当问到这位参议员为什么会失败时，泰丁斯竞选运动的负责人回答说，“唉，三心二意的立陶宛人没有投他的票。”在某种意义上，他是说回旋余地太少，决定因素太多，不可能指出是哪一个原因。泰丁斯谴责枪支游说集团，而他们是心甘情愿承担这一责任的。这位参议员冷淡的形象对他自己没有好处，《生活》杂志上的文章或民主党组织对他竞选的漠不关心也没有起到好作用。泰丁斯本人成了竞选运动中的主要争议。为人和善的 J·格伦·比尔成了没有争议的取代者，或者说，在巴尔的摩借口呆在家里的人促成了他。

比尔获胜的脆弱性在 6 年以后显示出来了。当时民主党推出众议员保罗·萨班斯参加竞选，轻而易举地夺回了这个席位。泰丁斯再度参加竞选，在民主党初选时被击败。

小 结

利益集团和新闻媒介都是联系人民和政治参与者向政治竞赛施加影响的中间环节。利益集团为企业、劳工、专业或居民组织提供手段，使他们的意见被政府官员所了解。他们把具有相同利益的人团结起来，通过竞选捐款、游说活动或宣传向决策者施加压力。当然那些拥有最多的资源或财富的利益集团容易取得最大效果。限制富有利益集团影响的改革显然未能取得成功。

新闻媒介似乎无处不在。除了作为通信手段和有利可图的经济资产以外，新闻媒介也影响着政治。它通过新闻报道、文娱节目和广告宣传，直接和间接形成政治态度。广播、出版些什么，不广播、不出版什么，可以树立政治形象，安排优先顺序，使人民集中注意某些问题，并在很大程度上使政治为大多数人所理解。新闻媒介反过来也受到拥有它的公司、付钱登消息的广告客户、从事新闻工作的业务管理人员以及享受视听的公众的影响。政府官员根据自己的利益给新闻媒介颁发许可证（如果是电视或广播），制造假事件，分发或扣押新闻消息。作为政治参与者和通讯环节，新闻媒介在美国政治竞赛中具有最强大、最复杂和最有争议的影响。

通过提供参加政治竞赛的渠道，利益集团和新闻媒介有潜力使广大公众对如何进行竞赛施加影响。以公众利益为主的利益集团（消费者、环境保护主义者及其他）和面向社区群体的新闻媒介（公用电视台）的兴起，展示了这些权力工具被广泛的公众代表利用的可能性，但是就一般而言，广大公众对利益集团和新闻媒介的利用只是可能的趋势而不是当前的实际。这些权力工具仍然落在有权有势者手里。

思考题

1. 美国的利益集团主要代表哪些人的利益？怎样弥补利益集团的局限性，使现在没有很好得到代表的群体获得同等的发言权？
2. 第一条修正案规定的言论自由和出版自由同美国新闻媒介的商业性质有无矛盾？新闻媒介应不应该谋求利润？
3. 赞成和反对改变新闻媒介现状，使之更利于反映不同政治观点的论据是什么？这种改变是否一定意味着加强政府的调节与控制？
4. 根据对选民与政党以及马里兰州参议员选举一事的研究，你将怎样参加像泰丁斯那样的政治竞选活动？你将强调什么问题？在竞选活动中你将集中力量影响哪些选民？用什么方法（新闻媒介，邮件，个人接触）使你的思想被人们理解？

建议读物

利益集团

Berry , Jeffrey 。 M. The Interest Group Society. Boston :Little,Brown . 1984 , Pb.

一位专家对利益集团及其组织、游说活动以及这些活动造成的政治后果的全面看法。

Drew,Elizabeth. Politics and Money: The New RoadtoCor- ruption. New York: Macmillan , 1983.

对竞选经费的改革怎样在实际上一直未被执行, 以及捐款怎样对捐款者产生影响的新观察。

Goulden,Joseph. The Superlawyers. New York: Dell, 1972. pb.

一部漫谈华盛顿主要法律事务所的权力世界和委托他们游说的富有利益集团的佳作。

Trutnan , David.B. The Gouvernmental Process , 2nd ed. New York : Knopf , 1971.

对美国利益集团政治的权威性研究和辩护。

新闻媒介

Crouse , Timothy. The Bovs on the Bus.New York: Ballan-tine , 1974.Pb.

1972 年总统竞选活动中新闻报道的内幕趣闻以及对主要记者的人物研究。

Graber , Doris A.Mass Media and American Politics. Wash-ington , D.C. : Congressional Quarter1y Press , 1980.

对有关新闻和政治作用的各种著作的全面观察。

McGinnis,Joe.The Selling of the President,1968.NeWYork , Pocket Books , 1968.Pb.

有关理查德·尼克松怎样利用新闻媒介向美国选民树立和推销“新的尼克松”形象的趣闻轶事。

westin , Av.Newswatch.New York:Simon and Schuster , 1982.Pb.

电视网晚间新闻节目高级制片人谈新闻消息是怎样采访和编辑的, 以及对政治竞赛有什么影响。

第九章 谁胜谁负：多元论和精英论

美国政治涉及什么问题现在该清楚了吧？也许我们在叙述参与者和规则、术语和制度的时候忽略了竞赛？本章有机会作一些回顾并提出几个基本问题：谁在组织竞赛？谁（如果有的话）有控制竞赛的能力？谁胜、谁负？谁参加，谁没参加？

这些基本问题没有公认的答案，对此人们不会太奇怪。更确切他说，回答这些问题有两种主要的对立观点。占优势的观点是多元论，它得到多数政治学家和政治竞赛中多数参与者们某种形式的支持。它的对立面是权力精英学派，吸引了对美国政治竞赛持批判态度的来自左右两个方面的支持者。最近又有新的观点试图填补这两种观点之间的空白。

多元论

多元论是一种民主的群体理论。多元论认为，社会包含着许多互相冲突的、同政府官员有联系的群体。这些群体争相对政策的决定施加影响。虽然作为个别的人对政治不可能有太大的影响，但他们可以通过在各种群体中的成员地位获得影响力。这些群体相互之间讨价还价，也同政府讨价还价。讨价还价达成的妥协就成为公开的政策。

多元论者的论点由若干基本概念组成：权力的分裂，讨价还价，妥协和意见一致。

权力的分裂是多元论者的说法，是说没有一个群体能支配政治竞赛。权力或大或小地分散在许多群体——工会、公司、居民群体和其他群体的手里。为了达到自己的目标，这些群体必须相互讨价还价。在讨价还价过程中，政府虽然有自身的利益，但主要充当裁判员角色。政府要确保竞赛规则得到遵守，并插手帮助那些力量老是比对手弱的群体。遵守“竞赛规则”也对所有群体都有好处，因为讨价还价一妥协是达成交易的最有效方法。

这种多方面讨价还价的结果，不可避免地是一系列的妥协。因为没有—个群体拥有支配权力，为了得到其他群体的支持，每个群体只能取得比所想要的少一点的东西。由于各个群体的利益和成员部分相同，这种安排是比较容易的。在某个问题上意见不一致的两个群体必须记住，将来在另一个意见一致的问题上他们也许需要相互支持。一个人可能同时是在某一问题上有不同观点的两个群体的成员。这时，他或她在两个群体中的成员身份就容易消除两者之间的冲突。一位黑人医生可能既是反对扩大政府医疗保护计划的美国医学协会会员，又是支持这一计划的有色人种协进会成员。由于他或她同时是两个群体的成员，就可以发挥作用，使两个群体达成妥协。

这种讨价还价一妥协的基础是意见一致，就是大多数群体在都相当满意的基本政治问题上的意见一致。这种在竞赛规则上，也在大部分结果上的意见一致，是使社会团结在一起相互协作的基本结合物。在美国社会中，这种现象体现为，诸如基本自由的重要性，所有公民机会均等的目标，妥协的必要性和公民参与政治的义务等问题上的一致意见。多元论者不仅主张政治决策的普遍参与，而且主张决策本身和使用决策程序要得到社会的一致同意。

因此，在多元论者看来，一切都是有机体的群体之间以及这些群体与各种政府机构之间的讨价还价而已。讨价还价导致一系列妥协，并成为决定谁在什么时候，怎样得到什么的公开政策。在这一过程中的规则和结果上的意见一致，使政治竞赛避免退化为无法驾驭的冲突。

多元论的例子

多元论者声称，整个讨价还价一妥协过程的例子在美国政治生活中很容易找到。当消费者辩护律师拉尔夫·纳德建议要求汽车制造商在车中安装更多诸如安全气囊之类的安全装置时，把这项建议变成法律就涉及许多利益集团。汽车制造商担心提高成本就要减少销售量，降低利润，因此他们试日限制这项建议。工会希望确保提高成本不会导致降低工资。保险公司可能对更大的安全

多元论者的观点

“事实上，经济界显要人士是在笼统的政治一致范围内，即在社会上所有主要集团都赞同的流行信仰体系范围内起作用的……在这个范围内，他们能影响信仰体系的内容，但是不能完全决定它……”（第84页）

“在美国，政治阶层并不构成一个具有明确阶级利益的纯粹的阶级。”（第91页）

“因此，在像纽黑文那样的多元政治制度中，各种资源的分配和是否被利用，成为政治变革和政治稳定的重要根源。如果说资源的分配和利用给了有抱负的领袖们施展影响的大好机会，正是这些特点也造成了内在的障碍，使不论如何精明能干的领袖难以垄断这种制度。”（第310页）

——罗伯特·A·达尔：《谁在统治？》，纽黑文，耶鲁大学出版社，1961年

会怎样影响他们必须付出的赔偿感兴趣。石油公司可能担心，汽车成本提高后减少销售会影响汽油的消耗量。居民群体如消费者协会可能试图推动这项立法以便为消费者提供最大的保护。参众两院里相应的委员会和行政机构的有关部门在考虑涉及汽车安全的法案时，会衡量互相竞争的各种论据和压力。最后的立法将是既反映各竞争群体的力量对比，也反映他们之间达成的妥协。

用来支持多元论模式的最有名著作是罗伯特·达尔论述康涅狄格州纽黑文市政治的《谁在统治？》一书。达尔试图找出谁在实际上影响这个美国城市的政治决策。他调查研究了若干重大问题，诸如城市发展和公众教育，想了解是准在这些领域里作出关键性的决策。他得出的结论是，不同的群体在不同的领域里影响决策。对教育政策有重大影响的人们并不是那些影响城市发展或政治候选人提名的人们。达尔断言，在纽黑文市没有一个掌握政治权力的经济和社会精英。

对多元论的批判

《谁在统治？》和其他支持多元论的研究著作已经受到许多批评。一个主要论点是谴责多元论只强调政治竞赛是怎样进行的，而没有强调人们为什么参加竞赛。批评者说，多元论对利益在实际上是怎样分配的没有给以足够的重视。对机会均等的意见一致虽然是好的，但并不等于真正做到机会均等。有民主程序的制度可能只是最有势力的利益集团谋取私利的掩饰而已。这种论点常常接着说，没有一切人在社会和经济条件方面的平等，就不可能有政治民主。批评者经常责问：对从来没有机会参加竞赛的人民大众来说，竞赛规则又有什么意义呢？

研究达尔那样的著作的批评者指出，不能总是靠调查研究关键性决策来识别那些有权势的人。有权势的精英在某些问题上可能不让公众参与决策。纽约市的住房问题是否应由地方政府接管，公共交通是否应予免费，对这类问题人们都没有机会用投票来决定。多数人的利益不一定反映在少数人的决定之中。政治的多元外貌只是少数有权势的精英统治的掩饰而已。

权力精英

许多多元论的批评者认为，权力精英理论更真实地描绘了美国的政治竞赛，这种理论的支持者把社会看成是由联合起来的，不代表人民的精英所统治的。这些精英为他们的成员搞到重要的决策地位，而主张下面无权过问。这些掌权者并不代表社会上各种利益。他们只是追求自己的利益并且不让出现不同观点。美国政治不是相互之间保持权力平衡的多元群体的集合体，而是由没有异议的，冷酷无情地控制政治竞赛的经济、政治和军事领袖组成的精英统治。权力精英怎样统治？按照这种观点，精英是通过他们成员占有的地位来统治国家的。权力并非来自个人，而是来自组织。因此，你要有权，就得在社会上的一个关键性组织中担任领导——必须是海军中的海军上将或通用汽车公司董事会中的董事长。这些领导职位并不对一切人敞开。它们只准富豪和权贵，即这个国家的统治阶级来担任。这些人的名字可以在名人录中找到，他们的子女上的是“良好的”学校。这个有势力的阶级控制了国家经济，并基本上一致认为政治权力应该用来维护这种经济现状。

不用说，这种精英统治的结果与多元统治的结果是大相径庭的。政治决策不是代表社会的一致意见，而只是代表社会内部的冲突。社会结合在一起不是靠普遍的一致而是靠强力和控制：精英对大多数人的控制。唯一的一致意见是，人人认为有些人有权，另一些人没权。从这种悲观主义的观点看来，政治是企图保持权力的有权者和企图获得权力的无权者之间的经常性冲突。经由政治竞赛产生的政策反映了精英同大多数人的冲突，也反映了精英对大多数人的统治。

权力精英的例子

常常用来说明权力精英统治的例子是“三边委员会”。这个 1973 年 7 月由戴维·洛克菲勒和其他人创立的组织由来自北美、西欧和日本（因此三边是代表三个地区）的 300 位“杰出人士”组成。这些成员来自政府部门、学术界、商界和劳工界，其中美

权力精英论观点

“权力精英是由其地位超越普通男女所处普通环境的人组成的。他们处于能作出具有重大影响的决策地位……。他们控制大公司。他们操纵国家机器并享有特权。他们指挥军事部门。他们在社会结构中担任战略指挥职务，而在这种职务中集中了获取权力与财富的有效手段和他们享有的声誉。”（第3~4页）

“在美国社会中，现在国家的主要权力存在于经济、政治和军事领域中。”（第6页）

“在上层圈子里的人们并非堪称典范；他们的高官显爵并非由于品德高尚，他们难以置信的成就并不一定同值得赞赏的能力有关……。他们不是那种对多数自愿组织的团体负责的人物，这种团体能把公众辩论和最后决定联系在一起。作为人类历史上无与伦比的掌权者，他们已经在有组织的不负责任的美国制度中取得成功。”（第361页）

——C·赖特·米尔斯，《权力精英》（纽约：牛津大学出版社，1959年出版）。

国人占 1/4。民主党的吉米·卡特，前世界银行总裁罗伯特·麦克纳马拉，共和党副总统乔治·布什和国防部长卡斯帕·温伯格这些名字加强了美国精英的色彩。对三边委员会内部的人来说，这是一个研究诸如能源和世界贸易等三个地区共同面临的问题，并提出联合建议的政策性组织。对某些批评者来说，它更像世界统治阶级为维持他们之间的国际秩序而建立起来的伙伴关系。不管怎么说，它提供了一个引人注目的目标，可以作为精英合作的明显例子。

关于美国精英统治的有名著作是 1959 年社会学家 C·赖特·米尔斯所写

的《权力精英》。米尔斯坚持认为，美国政治是由公司、军事和政治界领袖联合组成的集团来统治的。大部分重要政治决策都由他们作出。他们相互合作，因为他们相互需要。米尔斯指出，在这三个领域之间经常有人员调动，企业领袖在政府中担任要职，军事领袖在公司谋得职位，如此等等。他还探讨了这些不同领域的领袖们在经历、所受教育和社会阶级方面的相似性。米尔斯观点的支持者常常引用艾森豪威尔总统的告别演说，在演说中艾森豪威尔警告大家有一个庞大的“军事、工业联合体”，它的影响“在每个城市，每个州议会和每个联邦政府机关都能感觉到”。

对权力精英理论的批判

批评者们很快就对权力精英理论展开了论战。他们虽然同意只有少数人参与政治，但他们证明这少数活跃分子远远不像米尔斯所说的那样团结。他们举出水门事件、越南战争或任何一次总统选举作为某些精英阻挠另一些精英的例子。这些精英相互竞争，而民主就是人民通过投票在他们中间进行选择。此外，批评者认为，民主的政治理想由这些精英来实行，也许比由无知大众来实行更好一些。这些批评者坚持说，公开调查一再证明，工人阶级成员中缺乏民主理想。因此，奇怪的是，人民参与政治越多，可能意味着自由和正义不是越多而是越少。

针对某些不太谨慎的权力精英理论家的另一些批评是，他们在支持一种阴谋理论。已经流传开的这些理论家的论点是：美国政治由一个秘密阴谋集团所控制。批评者指责说，这样一个团结而无恶不作的精英集团的存在，不过是一种无法证明的假想，这种假想只能为放弃政治分析从而让懒人坚持他们的偏见效劳。

对争论的探讨

多元论和精英论之间的争论通常并不归结为是否少数人控制政治竞赛。甚至在多元论者的模式中，群体之间的讨价还价也是由代表各自群体的相当少数领袖进行的。很清楚，只有少数人直接参与政治，而这个小集团比人民大众的影响更大。中心问题是这些精英有多大的竞争性，有多大的代表性。

在谁在什么时候，怎样得到什么的问题上，这些精英在多大程度上是相互竞争而不是相互合作？譬如说，政府机关头头和公司头头之间在管理和税收问题上有多大冲突？或者，他们在主要政策问题上有多少共同观点，从而不顾“公共利益”而相互合作？当然每天看报的人都能指出政治舞台上不同群体在政策上存在许多冲突的例子。这些冲突是否可以看作仅仅是上层小集团之间的争吵而不予考虑？或者看作应该在对一切人完全公开的讨论中解决的重大问题？

还有一个问题是，这些精英对广大公众来说，有多大代表性？有权力的精英是否反映了（尽管不完全）大多数人的愿望？近几年来，我们社会的精英集团已经对少数民族和妇女敞开了大门（虽然不总是自觉自愿的）。这是不是使这些组织有了较大的代表性，或者至少更加意识到我们国家从前被排斥的群体的愿望？这是否仅仅是表面文章？还是这些精英已经相当适应地“随着时代变化”来代表公众舆论了？

到底有没有“公众舆论”？“公众舆论”是不是被弄得面目全非了？举我们在电视上看到的事情为例，人们经常指责多数电视节目是一片“文化荒地”。但是我们知道是什么原因吗？有人说，是精英为追求自己的利益而控制我们所看的东西。另一些人争辩说，大量暴力行为和庸俗的商业广告反映了大多数人的需要，许多民意测验说明了这一点。但是，这些民意测验所反映的是人们的真实需要还是受制约的需要？有没有真正的公众舆论？是否只有为精英所炮制、用以增进他们自己利益的公众舆论？

较新的观点

可以把多元论和精英论看成是一系列有关美国政治理论中的两个极端。最近又在讨论一种多元精英论。这种理论强调政治分为不同的政策领域。在这些领域里，特殊利益精英居支配地位，而且通常以牺牲公众利益为代价。例如，在决定国家的军事费用时，军界领袖、国防企业和负责关键性的武装部队委员会的国会议员三家控制决策。被意识形态和爱国主义象征弄迷惑了的一般公众看不清在这些狭小领域内的精英统治。

按照这种观点，多元论和精英论两个学派之间的争论就没有“正确”的答案。这可能取决于我们所谈论的是哪一种政治冲突。有时候，像在新英格兰许多市镇举行的市镇会议上，我们可以看到对一个问题发表了许多观点，并且由会议作出了相当民主的决定。在其他一些领域里，诸如制定外交政策，少数高级官员的秘密会议就决定了将会影响许多人生命的政策。我们可以得出结论，被决定的问题的性质很可能影响到决定问题的方式。多元论可能比较适用于描述小社区的政治，而权力精英论可能有助于理解外交政策的制定。

美国政治的其他研究人员强调研究政府自身是怎样活动的。多元论和精英论者把政府行为基本上看作是外部力量的产物：前者认为是不同群体之间的妥协；后者认为是联合起来的精英集团的愿望。显然，政府——它的主要

部门和机构——并不仅仅反映占有优势的私人集团利益。政府有自身的利益，甚至可能代表某种公众利益而活动。正如在税收改革（第四章）的案例研究中所看到的那样，这个重要立法的产生在很大程度上是政府官员断定它对国家（也对他们自己）有好处，然后使这个议案在许多特殊利益集团之间获得通过。

我们所采纳的认为最能准确反映政治现实观念，也一定反映我们自己的理想。多元论者和精英论者（以及介乎两者之间的人们）提出和回答的问题不仅是是什么而且是应该是什么。多元论者声称，美国的政治是民主的，决策是经过广泛参与而且得到大多数人同意的。精英论者则说，政治是受控制和操纵我们、为自己谋利益的精英所支配的。精英论者坚信，美国的制度需要有个根本性的变革，以便建立多元的民主；而多元论者争辩说，我们已经有了这样的民主制度，其中就包含着改革的手段。

你是怎么想的？你采取的立场不仅建立在你对政治的理解和研究的基础上，而且也建立在你的政治理想和参与政治的经验的基础上，你所采取的立场还将指导你的政治选择。

小 结

本书自始至终把政治说成是一场竞赛。我们讨论了政治竞赛的性质和竞赛涉及的问题。我们谈了大部分已在宪法中载明的竞赛规则以及这些规则是怎样被改变的。书中大部分专讲政府的与非政府的参与者以及他们的历史、结构和权力。在这最后一章里，我们考察了两种思想流派，试图总结和分析谁胜谁负以及竞赛实际上是怎样进行的。但是并没有完全讲完。

在本书开始时我们说过，我们大多数是竞赛的旁观者——非参与者。但是正因为政治是一种非常特殊的竞赛，所以我们也就是非常特殊的观众。我们能够参与竞赛，并能通过参与来改变竞赛方法和竞赛结果。正如一位受尊敬的政治学者所写的：

政治冲突不像一场足球赛，在标准场地上由固定数量的运动员在完全排斥于场外的观众面前进行比赛。政治更像原始、古老的足球赛。每个人都可以自由参加，可以是一个镇的所有居民同另一个镇的全体居民进行比赛，在田野上或前或后地活动。

许多冲突是用各种方法加以限制的，但政治冲突的特殊性质在于竞赛者和观众之间没有明确的界线，因此通常无法禁止观众参加竞赛。

——E·E·沙特施奈德，《半自主的人民》（纽约：霍尔特，莱因哈特和温斯顿出版社，1960年）第18页。

我们并不期待那些有权者鼓励我们参与竞赛。我们的参与将改变他们的权力，因此不能期待他们会欢迎我们。但是他们的阻力只会增强我们的决心。“权力属于人民”不一定只是一句口号，它也可能是现实。

思 考 题

1. 在其他各章中，哪些案例研究支持多元论观点？哪些支持权力精英论观点？
2. 多元论一直被说成本质上是“自由主义”，而精英论可以是“激进主义”也可以是“保守主义”。你是否同意？
3. 你认为哪一种观点（多元论还是精英论）最适合于描述你们社区的政治竞赛？请举例说明。

建议读物

Broder, Davids. Changing of the Guard . New York: Simon and Schuster , 1980 , Pb.

一位著名记者对 60 年代和 70 年代的动乱以及从动乱中涌现的新群体 , 诸如妇女、西裔公民、新权利、劳工和商业团体的研究。

Dahl, Robert A. Who Governs? New Haven: Yale University Press. 1961. Pb.

证明多元论在纽黑文市政府实行的案例研究。

Lowi, Theodore M, . Jr, The End of Liberalism, Rev,ed. New York : Norton , 1979. Pb.

这是一本很有影响的书 , 虽然不大好读。它反映了多元论与精英论之间的最新争论 , 并探讨了精英小政府控制某些政策领域的观点。

Mills, C. Wright. The Power Elite, New York: Oxford University Press , 1959. Pb.

有名的研究著作 , 企图证明精英为自己的利益统治着美国。

Schattsneider , E, E. The Semisovereign People. New York : Holt , Rinehart and Winston, 1961. Pb.

具有里程碑意义的著作。该书对如何与为何有些人参与政治竞赛 , 而有些人置身于外提出了基本的解释。

Silk, Leonard, and Mark Silk, The American Establishment . New York: Basic Books, 1980. Pb.

本书对美国精英从一个宗教小团体到今天成为光明守护者的发展过程作了充满情趣的追踪考察 , 并对哈佛大学、《纽约时报》和福特基金会作了概要的介绍。

附 录

独立宣言

美利坚合众国 13 个州的一致宣言在人类事件的进程中,当一个民族有必要解除其与另一民族相联结的政治桎梏,并依照自然法则和上帝意旨在世界列强中取得独立与平等的地位时,对于人类舆论的真诚尊重要求他们必须将不得已而独立的原因予以宣布。

我们认为以下真理是不言而喻的:人人生而平等,造物主赋予他们某些不可转让的权利,其中包括生命权、自由权以及追求幸福的权利。为了保障这些权利,人们建立起其正当权力来自被管理者同意的政府;任何形式的政府,一旦破坏这些目标,人民就有权利去改变它或废除它,而建立一个新的政府;新政府所根据的原则及其组织权力的方式,务必使人民认为唯有这样才最有可能保障他们的安全与幸福。诚然,慎重会使得一个建立已久的政府不因微不足道的和暂时的原因而被改变;过去的一切经验也表明,人类更倾向于去忍受尚能忍受的苦难,而不去为了拯救自己而废除他们久已习惯的政府形式。但是,当滥用职权和巧取豪夺的行为连绵不断,层出不穷,证明政府追求的目标是企图把人民置于专制主义统治之下时,人民就有权利,也有义务推翻这样的政府,并为他们未来的安全建立新的保障。这就是我们这些殖民地人民一向忍受的苦难,以及现在不得不起来改变原先政府制度的原因。当今大不列颠国王的历史,就是一部反复重演的伤天害理、巧取豪夺的历史。所有这些行径的直接目的,就是要在我们这些州里建立专制的暴政统治。为了证实这一点,待将事实陈诸于世界公正人士之前。

他拒绝批准那些对公众福利最有益、最必要的法律。

他禁止他的总督们批准那些紧急的、极其重要的法律,除非那些法律在他同意之前暂停施行;而在暂停施行期间,他又对那些法律完全置之不理。

他拒绝批准其他有关人民向广大地区迁居的法律,除非那些人民愿意放弃在立法机关中的代表权;这种权利对人民来说具有无可估量的意义,只有对暴君来说才是可怕的。

他把各州立法团体召集到特别的、极不方便的、远离其政府档案库的地方去开会,其唯一目的就是使他们疲于奔命,不得不顺从他的意旨。

他屡次解散各州的议会,因为这些议会曾坚定不移地反抗他对人民权利的侵犯。

他在解散各州议会之后,长时期地不让人民另选新议会;因此,不可抹煞的立法权力又归一般民众行使;而其时各州仍然处于内乱外患的危险之中。

他竭力抑制各州的人口增长,为此目的,他为《外国人归化法》设置障碍,拒绝批准其他鼓励外国人移居备州的法律,并提高了重新分配土地的条件。

他拒绝批准确立司法权力的法律,从而阻碍司法行政管理工作。

他使法官的任职年限、薪金数额及支付办法完全由他个人意志来决定。

他滥设新职,派遣大批官吏来箝制我们的人民,耗尽我们人民的财力。

他不经我们立法机关同意,在和平时期把常备军驻在我们各州。

他力图使军队独立于政权,并凌驾于政权之上。

他与某些人相互勾结，要我们屈服于一种与我们的体制格格不入、没有我们法律所承认的管辖权之下；并且批准那些人所炮制的一些假冒法案：

在我们这里驻扎大量武装部队；

用欺骗性审讯来包庇那些杀害我们各州居民的人，使他们得以逍遥法外；

切断我们与世界各地的贸易；

未经我们同意即向我们强行征税；

在许多案件中剥夺我们的陪审权益；

以莫须有的罪名押送我们去海外受审；

在邻近地区 废除自由的英国法律体制，建立专制政府，并扩大其疆界，企图使它迅即成为一个样板和一件顺手的工具，以便进而把同样的专制统治引向我们这些殖民地；

取消我们的宪章，废除我们那些最宝贵的法令，并且从根本上改变我们的政府形式；

关闭我们自己的立法机关，并宣称有权就一切事宜为我们制定法律。

他宣布我们已不受其保护，并对我们开战，从而表明他已放弃了在这里的政权。

他在我们的海域大肆掠夺，骚扰我们的沿海地区，焚毁我们的城镇，并残害我们人民的生命。

他此刻正在调运大量的外籍雇佣军，意在制造死亡、毁灭和专制暴虐。他已经造成即使在人类历史上最野蛮的时代都罕见的残暴和背信弃义的气氛。他完全不配作一个文明国家的元首。

他强迫我们在公海上被俘的同胞武装起来反自己的国家，充 指加拿大。英国于 1774 年通过法案将俄亥俄西北广大地区划归加拿大，并允许在加拿大的法国人保持其天主教信仰，以阻止 13 个殖民地的人民向西部移殖——译注当残杀自己亲人和朋友的刽子手，或者死于自己亲人朋友之手。

他在我们之间煽动内乱，并竭力挑动我们的边疆居民，那些残酷无情的未开化的印第安人；而印第安人的著名的作战原则是不分男女老幼，不论何种情况，一概格杀无遗。

在这些高压政策的每个阶段，我们都曾以最谦卑的言词请求予以纠正；而每次吁请所得到的答复都只是屡遭损害。一个君主，当他的每个行为都已打上暴君的烙印时，是不配做自由人民的统治者的。

我们并没有置我们的英国弟兄于不顾。我们时常提醒他们，他们的立法机构企图把不合理的管辖权横加到我们头上；我们曾提醒他们注意我们移殖来此和在这里定居的境况。我们曾经向他们天生的正义感和侠义精神呼吁，恳请他们念及同种同宗的情谊，抵制那些掠夺行为，以免影响我们之间的联系和友谊。但是，他们对这种正义的、血肉之亲的呼声同样置若罔闻。因此，我们不得不宣布与他们脱离，并且以对待世界上其他民族一样的态度对待他们：和我们作战，就是敌人；和我们和好，就是朋友。

因此，我们，集合在大会中的美利坚合众国的代表们，以这些殖民地的善良人民的名义，并经他们授权，向全世界最崇高的正义呼吁，说明我们的严正意向，同时庄严宣布：这些联合一致的殖民地从此成为、而且按其权利必须成为自由独立的国家；它们已经解除一切效忠于英王室的义务，从此完全断绝，并必须断绝其与大不列颠王国之间的一切政治联系；作为自由独立

的国家，它们享有全权去宣战、缔和、结盟、通商或采取其他一切独立国家有权采取的行动。

为了支持此项宣言，我们怀着神明保佑的坚定信心，以我们的生命、我们的财产和我们神圣的名誉，互相宣誓。

美利坚合众国宪法

我们合众国人民，为了建立一个更完善的联邦，树立正义，确保内部安宁，提供共同防御，增进公共福利，并保证我们自身和子孙后代永享自由的幸福，特制定美利坚合众国宪法。

第一条

第一款本宪法所授予的全部立法权均属于由参议院和众议院组成的合众国国会。第二款众议院由各州人民每两年选举产生的议员组成，每州的选举人应具备该州州议会人数最多一院的选举人所需具备的资格。

年龄未满 25 岁，为合众国公民未满 7 年以及当选时非其选出州居民者，不得为众议院议员。

〔众议员人数和直接税税额 均应按本联邦所辖各州的人口比例分配于各州，各州人口数目指自由人总数加上所有其他人人口的 3/5。自由人总数包括必须在一定年限内服役的人，但不包括未被征税的印第安人。〕人口的实际统计应于合众国国会第一次会议后 3 年内，以及此后每 10 年内依照法律规定的方式进行。众议员人数以每 3 万人选出 1 人为限，但每州至少应有众议员 1 人。在实行此种人口统计前，新罕布什尔州可选出 3 人，马萨诸塞州 8 人，罗得岛州和普罗维登斯种植地 1 人，康涅狄格州 5 人，纽约州 6 人，新泽西州 4 人，宾夕法尼亚州 8 人，特拉华州 1 人，马里兰州 6 人，弗吉尼亚州 10 人，北卡罗莱纳州 5 人，南卡罗来纳州 5 人，佐治亚州 3 人。

任何一州所选众议员中出现缺额时，该州行政长官应发布选举令以补足此项缺额。

众议院应选举该院议长和其他官员，并独自享有弹劾权。

第三款合众国参议院由每州时〔州议会〕选出 2 名参议员组成，参议员任期 6 年，每名参议员有 1 票表决权。

参议员在第一次选举后集会时，应即尽可能平均分为三组：第一组参议员应于第 2 年年终改选，第二组参议员应于第 4 年年终改选，第三组参议员应于第 6 年年终改选，以便每两年改选参议员总数的 1/3。〔在任何一州州议会休会期间，如因辞职或其他原因出现参议员缺额，该州行政长官可在州议会召开下次会议补足缺额之前，任命临时参议员。〕

年龄未满 30 岁，为合众国公民未满 9 年以及当选时非其选出州居民者，不得为参议员。

合众国副总统应为参议院议长，但除非出现该院全体参议员的赞成票和反对票相等的情况，无表决权。

参议院应选定本院其他官员，遇副总统缺席或行使合众国总统职权时，并应选举临时议长。

参议院享有审理一切弹劾案的全权。因审理弹劾案而开庭时，参议员应进行宣誓或作郑重声明。合众国总统受审时，应由最高法院首席大法官主持审判。无论何人，非经出席参议员 2/3 人数同意，不得被定罪。

弹劾案的判决，应以免职和剥夺其担任和享有合众国荣誉职位、信任职位或高收益职位的资格为限；但被定罪者仍应依法接受起诉、审讯、判决和惩罚。

第四款举行参议员和众议员选举的时间、地点和方式，由各州州议会自

已由第十六条修正案中有关所得税部分代替。——原注

已由第十四条修正案废止。——原注

已由第十七条修正案第一款修正。——原注

已由第十七条修正案修正。——原注

行规定，但除选举参议员地点一项外，国会可随时以法律制定或改变此类规定。

国会每年至少应开会一次，除以法律另行指定日期外，会议应在 12 月第一个星期一举行。

第五款各院应自行审查本院议员的选举、选举结果报告和议员资格；各院议员出席过半数即构成议事的法定人数；不足法定人数时可逐日休会，并可依照各院规定的方式与罚则强迫缺席议员出席会议。

各院可制定其议事程序规则，处罚扰乱秩序的议员，并可经 2/3 人数同意开除议员。

各院应保持本院的会议记录，并不时予以公布，但各该院认为需要保密的部分除外；各院议员对任何问题所投的赞成票和反对票应依出席议员 1/5 的请求，载入会议记录。

在国会开会期间，一院未经另一院同意不得休会 3 日以上，也不得从两院开会地点移往他处。

第六款参议员和众议员应取得由法律规定，并从合众国国库中支付的服务报酬。两院议员，除犯有叛国罪、重罪和妨害治安罪外，在出席各自议院会议期间和往返于各自议院途中不受逮捕；也不得因其在各自议院发表的演说或辩论而在其他任何地方受到质问。

参议员或众议员在其当选任期内不得出任合众国当局在此期间设置或增加薪俸的任何文官职务；在合众国属下供职者，在其继续任职期间，不得担任国会任何一院的议员。

第七款所有征税议案应首先由众议院提出；但参议院可以如同对待其他议案一样，提出修正案或对修正案表示赞同。

众议院或参议院通过的每一议案，均应在成为法律之前送交合众国总统；总统如批准该议案，即应签署；如不批准，则应附上异议书将议案退还给提出该项议案的议院，该院应将总统异议详细载入本院会议记录，并进行复议。如经复议后，该院 2/3 议员同意通过，即应将该议案连同异议书送交另一院，另一院亦应加以复议，如经该院 2/3 议员认可，该项议案即成为法律。但在这种情况下，两院的表决应以投赞成票和反对票来决定，投赞成票或反对票的议员的姓名应分别载入各该院的会议记录。如议案在送交总统后 10 日内（星期日除外）未经退还，即视为业经总统签署，此项法案即成为法律；但如因国会休会而阻碍该议案退还，则该项议案不能成为法律。

凡须经参议院和众议院一致同意的命令、决议或表决（有关休会问题者除外）均应送交合众国总统，以上命令、决议或表决须经总统批准始能生效。如总统不予批准，则应按照对于议案所规定的规则与限制，由参议院和众议院 2/3 议员再行通过。

第八款国会拥有下列权力：规定和征收直接税、间接税、进口税与货物税，以偿付国债、提供合众国共同防御与公共福利，但所有间接税、进口税与货物税应全国统一；

以合众国的名义借贷款项；管理合众国与外国的、各州之间的以及与印第安部落的贸易；制定全国统一的归化条例和破产法；铸造货币，厘定国币和外币的价值，并确定度量衡的标准；制定关于伪造合众国证券和通货的罚

则；设立邮局并开辟邮路：保障作家和发明家对其著作和发明在限定期间的专利权，以促进科学与实用技艺的发展；设立低于最高法院的各级法院；明确划定并惩罚在公海上所犯的海盗罪与重罪以及违反国际法的犯罪行为；

宣战，颁发缉拿敌船许可证和报复性拘捕证，制定关于陆上和水上拘捕条例；

招募陆军并供应给养，但此项用途的拨款期限不得超过两年；

装备海军并供应给养；

制定统辖和管理陆海军的条例；

规定征召民兵以执行联邦法律、平息叛乱和抵御外侮的条例；

规定民兵的组织、装备和纪律，规定可能征召为合众国服务的那部分民兵的管理办法；但民兵军官的任命和按照国会规定纪律训练民兵的权力由各州保留；

在任何情况下，对由某些州让与合众国，经国会接受，充作合众国政府所在地的区域（其面积不超过 10 平方英里）行使专有的立法权；并对经州立法机构同意由合众国在该州购买的一切用于修筑要塞、军火库、兵工厂、船厂及其他必要建筑物的地方行使同样权力；

制定为执行以上各项权力和依据本宪法授予合众国政府或政府中任何机关或官员的其他一切权力所必要的和恰当的法律。

第九款 现有任何一州认为应予接纳的人员移居或入境时，国会在 1808 年以前不得加以禁止；但对入境者可征收每人不超过 10 美元的税金或关税。

根据人身保护令享有的特权，除非在发生叛乱或遭遇入侵，公共安全需要停止此项特权时，不得中止。

不得通过公民权利剥夺法案或追溯既往的法律。

除按本宪法前文对人口普查或统计结果规定的比例征税外，不得征收人头税或其他直接税。

对于从任何一州输出的货物不得征收直接税或间接税。

任何贸易条例或税收条例不得给予一州港口以优于另一州港口的特惠，开往或来自一州的船舶不得强令其在另一州入港、出港或交纳关税。

除依据法律规定拨款外不得从国库支款；一切公款的收支报告和帐目应不时予以公布。

合众国不得授予贵族爵位；在合众国担任任何信任职位或高收益职位者，未经国会许可，不得接受任何外国君主或国家所赠予的任何礼物、酬金、官职或爵位。

第十款 无论何州不得缔结条约、结盟或加入邦联；不得颁发缉拿敌船许可证和报复性拘捕证；不得铸造货币；不得发行信用券；不得将金银币以外的任何物品作为偿还债务的法定货币；不得通过公民权利剥夺法案、追溯既往的法律或损害契约义务的法律；不得授予任何贵族爵位。

无论何州，未经国会同意，不得对进出口货物征收进口税或间接税，但为执行该州检查法令所绝对必要者不在此限。任何一州对进出口货物所征得的一切间接税和进口税的净所得额应充合众国国库之用，所有这类法律都应由国会负责修订与控制。

无论何州，未经国会同意，不得征收船舶吨位税，不得在和平时期保持军队或战舰，不得与另一州或外国缔结协定或条约，除非已实际遭受入侵或遇到刻不容缓的危险，不得进行战争。

第二条

第一款 行政权属于美利坚合众国总统。总统任期为4年，副总统任期与总统任期相同。总统和副总统的选举办法如下：

各州应依照该州议会规定的方式选派选举人若干名，其人数应与该州所应选派于国会的参议员和众议员的总数相等；但参议员或众议员或在合众国政府中担任信任职位或高收益职位者不得被选派为选举人。

（选举人应在本州集会，投票选举2人，其中至少应有1人不是选举人同州的居民。选举人应开列名单，写明所有被选人和每人所得票数，在名单上签名作证，封印后送至合众国政府所在地，呈交参议院议长。参议院议长应在参议院和众议院全体议员面前开拆所有证明书，计算票数。获得选票最多者如选票超出选举人总数的一半即当选为总统。如不止1人获得过半数选票且票数相等，众议院应立即投票选举其中1人为总统，如无人获得过半数票，则众议院应以同样方式从名单上得票最多的5人中选举1人为总统。但众议院选举总统时应以州为单位投票，每州代表有1票表决权；以此种方式选举总统的法定人数为全国2/3的州各有1名或数名代表出席，并须取得所有州的过半数票始能当选，在总统选出后，获得选举人所投票数最多者即当选为副总统；但如有2人或数人获得相等票数，参议院应投票选举其中1人为副总统。）

国会可决定选出选举人的时间以及选举人的投票日期，该日期须全国统一。

任何人除出生于合众国的公民或在本宪法通过时已为合众国公民者外，不得当选为总统。年龄未满35岁及居住于合众国境内未满14年者亦不得当选为总统。

如遇总统免职、死亡、辞职或丧失履行总统权力和职责的能力时，该项职务应移交给副总统；在总统与副总统均免职、死亡、辞职或丧失履行职务能力时，国会得依法律规定宣布某一官员代行总统职权，该官员即为代总统，直至总统恢复任职能力或新总统选出为止。

总统应在规定时间获得服务报酬，此项报酬在其当选任总统期间不得增加或减少。总统在任期内不得收受合众国或任何一州给予的任何其他酬金。

总统在就职前应作如下宣誓或郑重声明：

“我谨庄严宣誓（或郑重声明），我一定忠实执行合众国总统职务，竭尽全力，恪守、维护和捍卫合众国宪法。”

第二款 总统为合众国陆海军总司令，并在各州民团被征召为合众国服役时任民团总司令；总统可要求各行政部门长官就其职责有关事项提出书面意见，并有权对触犯合众国利益的罪行发布缓刑令与赦免令，惟弹劾案不在此列。

总统在咨询参议院并取得其同意，并经该院出席议员2/3的赞成后，有权缔结条约；总统应提出人选，并在咨询参议院并取得其同意后任命大使、其他使节和领事、最高法院法官以及任命手续未经本宪法另行规定而须以法律加以规定的其他一切合众国官员。但国会如认为适当，可根据法律将下级官

本段已于1804年为第十二条修正案修正。——原注

已由第二十五条修正案修正。——原注

员的任命权授予总统一人，或授予各级法院或各部部长。

总统有权任命人员填补参议院休会期间可能出现的官员缺额，此项任命应在参议院下次会议结束时满期。

第三款 总统应随时向国会提出有关国情的报告，并将他认为必要而妥善的议案提请国会审议；总统可于非常时期召集国会两院或任何一院举行会议，如两院对休会时间意见分歧，总统可使两院休会到他认为适当的时间为止；总统应接见大使及其他使节；应监督一切法律的切实执行，并任命合众国的一切官员。

第四款 总统、副总统及合众国一切文职官员因叛国罪、贿赂罪或其他重罪与轻罪而遭弹劾并被判定有罪时，应予以免职。

第三条

第一款 合众国的司法权属于最高法院以及国会随时规定设置的下级法院。最高法院和下级法院的法官如行为良好得继续任职，并应在规定时间获得服务报酬，此项报酬在他们继续任职期间不得减少。

第二款 司法权所及范围如下：一切基于本宪法、合众国法律以及根据合众国权力所缔结或将缔结的条约而产生的普遍法律的和衡平法的案件；一切涉及大使、其他使节和领事的案件；一切有关海事法和海事管辖权的案件；以合众国为当事人的诉讼；两个或数个州之间的诉讼；〔一州与另一州公民之间的诉讼；〕各州公民之间的诉讼；同州公民之间对他州让与土地的所有权的诉讼；〔一州或其公民与外国或外国公民或国民之间的诉讼。〕

涉及大使、其他使节和领事以及以一州为当事人的一切案件，其初审权属于最高法院。对上述的所有其他案件，无论是法律方面还是事实方面，最高法院有上诉审理权，但须遵照国会所规定的例外与规则。

一切罪案，除弹劾案外，应由陪审团审判；审判应在犯罪发生的州内进行；但如不止在一个州内发生，审判应在国会以法律规定的一处或数处地点进行。第三款只有对合众国发动战争或依附、帮助、庇护合众国敌人者，才犯叛国罪。无论何人，非经两个证人对同一公然犯罪行为作证或本人在公开法庭上的供认，不得被判定为叛国罪。

国会有权宣告对叛国罪的惩治，但叛国罪犯公民权利的剥夺，不得影响其继承人的权益，除剥夺公民权利终身者外，不得包括没收财产。

已由第十一条修正案加以修正。——原注

已由第十一条修正案加以修正。——原注

第四条

第一款 各州对于其他州的公共法令、记录和司法诉讼程序应给予充分信任和尊重。国会可用一般法律规定此类法令、记录和司法诉讼程序的验定方法及其效力。

第二款 每州公民均应享受其他各州公民的一切特权和豁免权。

凡在任何一州被控犯有叛国罪、重罪或其他罪行的人在逃并于另一州被寻获时，该州应根据该人所逃出之州行政当局的要求将其交出，以便押送到对该罪行有审理权的州。

〔凡根据一州法律应在该州服兵役或劳役之人逃往另一州时，不得根据逃往州的任何法律或规章解除该项兵役或劳役，而应根据有权得到劳役或劳动的当事者的要求将其交出。〕

第三款 国会可准许新州加入本联邦；但不得在任何其他州的管辖权之内组成或建立新州，亦不得未经有关州议会和国会同意合并两州或数州的部分地区建立新州。

国会有权处置并制定有关合众国领土或其他财产的一切必要的规章和条例；对本宪法条文不得作有损于合众国或任何特定州的任何权利的解释。

第四款 合众国应保障联邦各州实行共和政体，保护各州免遭入侵，并根据州议会或州行政长官（在州议会不能召开时）的请求平定内乱。

第五条

国会应在两院各 2/3 议员认为必要时提出本宪法的修正案，或根据全国 2/3 州议会的请求召开会议提出修正案。以上任何一种情况下提出的修正案，经全国 3/4 州的州议会或经 3/4 州的制宪会议批准，即成为本宪法的一部分而发生实际效力；采用哪种批准方式可由国会提出。但在 1808 年前所制定的修正案不得以任何形式影响本宪法第一条第九款第一与第四项；无论何州，未经其同意，不得被剥夺它在参议院中的平等投票权。

第六条

本宪法生效前所负的一切债务和所订的一切契约在本宪法生效后对合众国仍然有效，其效力一如邦联时代。

本宪法及依照本宪法制定的合众国法律以及根据合众国权力所缔结或将缔结的一切条约，均为全国的最高法律；即使与任何州的宪法或法律相抵触，各州法官仍应遵守。

上述参议员和众议员、各州议会议员以及合众国和各州一切行政、司法官员均应宣誓或作郑重声明拥护本宪法；但不得以宗教信仰作为担任合众国任何官职或公职的必要资格。

第七条

经 9 个州的制宪会议批准，即足以使本宪法在批准本宪法的各州成立。
本宪法于耶稣纪元 1787 年，即美利坚合众国独立后第 12 年的 9 月 17 日，经出席制宪会议各州与会者一致同意后制定。我们谨在此签名作证。

乔治·华盛顿

会议主席、弗吉尼亚州代表

依照宪法第五条的规定，经国会提出和各州州议会批准的美利坚合众国宪法增添与修正条文如下

宪法修正案第一条

国会不得制定关于下列事项的法律：确立国教或禁止宗教活动自由；剥夺言论或出版自由；剥夺人民和平集会和向政府诉冤请愿的权利。

宪法修正案第二条

管理良好的民兵是保障自由州的安全所必需，人民持有和携带武器的权利不得侵犯。

宪法修正案第三条

士兵在和平时期，非经房主许可不得驻扎于任何民房；在战争时期，除依照法律规定的方式外亦不得进驻民房。

宪法修正案第四条

人民保护其人身、住房、文件和财物不受无理搜查扣押的权利不得侵犯；除非有合理的根据认为有罪，以宣誓或郑重声明保证，并详细开列应予搜查的地点、应予扣押的人或物，不得颁发搜查和扣押证。

宪法修正案第五条

非经大陪审团提出报告或起诉，任何人不受死罪或其他重罪的惩罚，惟在战时或国家危急时期发生在陆、海军中或正在服役的民兵中的案件不在此限。任何人不得因同一犯罪行为而两次遭受生命或身体伤残的危害；不得在任何刑事案件中被迫自证其罪；未经正当法律程序，不得剥夺任何人的生命、自由和财产；非有恰当补偿，不得将私有财产充作公用。

宪法修正案第六条

在一切刑事诉讼中，被告应享受下列权利：由犯罪行为发生地的州和地区的公正陪审团予以迅速和公开的审判，该地区应事先已由法律确定；获知受控事件的性质和原因；与原告证人对质；以强制程序取得有利于自己的证据，并取得律师的帮助为其辩护。

宪法修正案第七条

在习惯法诉讼中，争执价额超过 20 美元者，由陪审团审判的权利应予保护；案情事实经陪审团审定后，除非依照习惯法的规则，合众国的任何法院不得再行审理。

宪法修正案第八条

不得索取过多的保释金，不得处以过重的罚金，或施加残酷的、非常的刑罚。

宪法修正案第九条

本宪法对某些权利的列举不得被解释为否定或轻视人民保有的其他权利。

宪法修正案第十条

本宪法未授予合众国也未禁止各州行使的权力，分别由各州或由人民保留。

宪法修正案第十一条

合众国司法权不得被解释为可扩大受理另一州公民或任何外国公民或国民对合众国任何一州提出的或起诉的任何法律或衡平法的诉讼。

宪法修正案第十二条

选举人应在本州集会，投票选举总统和副总统，所选的总统和副总统中至少应有一人不是选举人本州的居民；选举人应在选票上写明被选为总统之人的姓名，并在另一选票上写明被选为副总统之人的姓名。选举人须将所有被选为总统及副总统的人分别开列名单，写明每人所得票数，在名单上签名作证，封印后送至合众国政府所在地，呈交参议院议长。参议院议长应在参议院和众议院全体议员面前开拆所有证明书，然后计算票数。获得总统选票最多者，如所得选票超过选举人总数之半，即当选为总统。如无人获得这种过半数票，众议院应立即从被选为总统之人的名单上得票最多者（不超过 3 人）中投票选举其中 1 人为总统，但选举总统时应以州为单位投票，每州代表有 1 票表决权。以此种方式选举总统的法定人数为全国 2/3 的州各有 1 名或数名众议员出席，选出总统需要所有州的过半数票。（如选举总统的权力转移给众议院而该院于次年 3 月 4 日前尚未选出总统，则副总统应按总统死亡或宪法所规定的其他有关总统丧失任职能力的条款代行总统职务。）获得副总统选票最多者，如所得票数超过选举人总数之半，即当选为副总统。如无人获得过半数票，则参议院应从名单上得票最多的 2 人中选举 1 人为副总统。以此种方式选举副总统的法定人数为参议员总数的 2/3，选出副总统需要参议员总数的过半数票。但依宪法规定无资格当选为合众国总统的人不得当选为合众国副总统。

宪法修正案第十三条

第一款 在合众国境内或属合众国管辖的任何地方，不准有奴隶制或强制劳役存在，惟用于业经定罪的罪犯作为惩罚者不在此限。

第二款 国会 有权以适当立法实施本条规定。

宪法修正案第十四条

第一款 在合众国出生或归化于台众国并受合众国管辖的人，均为合众国和他所居住的州的公民。无论何州均不得制定或实施任何剥夺合众国公民的特权或豁免的法律；无论何州来经正当法律程序均不得剥夺任何人的生命、自由或财产；亦不得拒绝给予在其管辖下的任何人以同等的法律保护。

第二款 众议员名额应按各州人口总数的比例分配，但不纳税的印第安人除外。各州年满 21 岁且为合众国公民的男性居民，除因参加叛乱或犯其他

1798 年批准生效。——原注

1804 年批准生效。——原注

已由第二十条修正案第三款代替。——原注

1865 年批准生效。——原注

1868 年批准生效。——原注

罪行者外，其选举合众国总统与副总统选举人、国会众议员、州行政与司法官员或州议会议员的权利被取消或剥夺时，该州众议员人数应按上述男性公民的人数同该州年满 21 岁的男性公民总人数的比例予以削减。

第三款 曾经作为国会议员、合众国官员、州议会议员或州行政或司法官员，宣誓拥护合众国宪法，而又参与反对合众国的暴乱或谋叛，或给予合众国敌人以帮助或庇护者，不得为国会参议员或众议员、总统和副总统选举人，或在合众国或任何一州任文职、军职官员。但国会可以每院 2/3 的票数取消此项限制。

第四款 经法律认可的合众国公债，包括因支付对平定暴乱或叛乱有功人员的养老金与奖金而产生的债务，其效力不得怀疑。但合众国或任何一州都不得承担或偿付因资助对合众国作乱或谋叛而产生的债务或义务，或因丧失或解放任何奴隶而提出的赔偿要求；所有此类债务、义务和要求均应视为非法和无效。

第五款 国会有权以适当立法实施本条各项规定。

宪法修正案第十五条

第一款 合众国或任何一州不得因种族、肤色或以前的奴隶身份而否认或剥夺合众国公民的选举权。

第二款 国会有权以适当立法实施本条规定。

宪法修正案第十六条

国会有权对任何来源的收入规定并征收所得税，所得税收入不必按比例分配于各州，也不必考虑任何人口普查或统计。

宪法修正案第十七条

合众国参议院由每州人民选出两名参议员组成，参议员任期 6 年，各有 1 票表决权。

各州选举人应具备州议会中人数最多一院的选举人所必需的资格。

任何一州在参议院的议席出现缺额时，该州行政当局应发布选举令以填补此项缺额；但任何一州州议会在人民按照州议会指示进行选举补足缺额以前，可授权行政长官作出临时任命。

本修正案对于本条作为合众国宪法一部分被批准生效前当选的任何参议员的选举或任期不发生影响。

宪法修正案第十八条

第一款 从本条批准起一年以后，禁止在合众国及其管辖下的一切领上内酿造、出售或运送致醉酒类，并且不准此种酒类输入或输出合众国及其管辖下的一切领土。

第二款 国会和各州均有权以适当立法实施本条规定。

第三款 本条除非在国会送达各州之日起 7 年内经各州州议会按照宪法规定批准为宪法修正案，不得发生效力。

宪法修正案第十九条

1870 年批准生效。——原注

1913 年批准生效。——原注

1913 年批准生效。——原注

1919 年批准生效；已由第二十一条宪法修正案第一款废止。——原注

1920 年批准生效。——原注

合众国或任何一州不得因性别而否认或剥夺合众国公民的选举权。
国会有权以适当立法实施本条规定。

宪法修正案第二十条

第一款 如果本条尚未获批准，则总统和副总统的任期应于原定任期届满之年1月20日正午终止，参议员和众议员之任期应于原定任期届满之年1月3日正午终止；其继任人的任期即在此时开始。

第二款 国会每年至少应开会一次，开会日期除以法律另行规定外，应于1月3日正午开始。

第三款 如当选总统在规定的任期开始之前死亡，当选副总统应成为总统。如在规定的总统任期开始时间以前总统尚未选出，或当选总统不符合资格，则当选的副总统应代行总统职权直到有一名总统符合资格为止；如遇当选总统和当选副总统均不符合资格的情况，国会可以法律决定代理总统人选或选择代理总统的方式，此人即可依法代行总统职务，直至有一名总统或副总统符合资格为止。

第四款 当选举总统的权利转移到众议院，而可被该院选为总统的人中有人死亡；或选举副总统的权利转移到参议院，而可被该院选为副总统的人中有人死亡时，国会得以法律对此种情况作出决定。

第五款 第一与第二两款应在本条批准后之10月15日起生效。

第六款 本条如在国会送达各州之日起7年内，未经3/4之州议会批准为宪法修正案，将不发生效力。

宪法修正案第二十一条

第一款 合众国宪法修正案第十八条现予废止。

第二款 在合众国各州、各领地或属地内为交付或使用致醉酒类而进行的运送或输入，如违反有关法律，应予禁止。

第三款 本条除非在国会送达各州之日起7年内经各州制宪会议按照宪法规定批准宪法修正案，不发生效力。

宪法修正案第二十二条

第一款 无论何人不得当选总统职务两次以上；无论何人在他人任期内担任总统职务或代理总统超过两年者，不得当选担任总统职务一次以上。但本条不适用于在国会提出本条时正在担任总统职务的任何人；也不妨碍在本条开始生效的总统任期内可能担任总统职务或代理总统的任何人在此任期结束以前担任总统职务或代理总统。

第二款 本条除非在国会将其提交各州之日起7年内由3/4州议会批准为宪法修正案，不发生效力。

宪法修正案第二十三条

第一款 合众国政府所在的特区，应按国会所指定的方式选派若干总统和副总统选举人，为此目的，该特区应被视为一个州，选举人数量应相当于它有权选举的国会参议员和众议员人数的总和，但不得超过人数最少的州的选举人人数的总和；以上选举人是在各州选派的选举人之外所增添的，但为了选举

1933年批准生效。——原注

1933年批准生效。——原注

1951年批准生效。——原注

1961年批准生效。——原注

总统和副总统，应被视为由一个州所选派的选举人。他们应在特区集会并依照宪法修正案第十二条的规定履行其职责。

第二款 国会有权以适当立法实施本条规定。

宪法修正案第二十四条

第一款 合众国或任何一州不得以未交纳人头税或其他税款为理由，否认或剥夺合众国公民在总统或副总统、总统或副总统选举人或参议员、众议员的任何初选或其他选举中的选举权。

第二款 国会有权以适当立法实施本条规定。

宪法修正案第二十五条

第一款 如果总统免职、死亡或辞职，副总统应成为总统。

第二款 副总统职位出现空缺时，总统应提名一位副总统，经由国会两院多数票批准后就职。

第三款 如总统向参议院临时议长及众议院议长递交书面声明，宣称他无能力履行其权力与职责，则其权力与职责应由副总统作为代理总统来履行，直至他递交相反的书面声明为止。

第四款 如副总统以及各行政部门或国会依法设立的此种其他机构的多数主要官员，向参议院临时议长和众议院议长递交关于总统无能力履行其权力与职责的书面声明，则副总统应作为代理总统立即承担以上权力与职责。

此后，当总统向参议院临时议长和众议院议长递交他丧失能力情况并不存在的书面声明时，除非副总统以及各行政部门或国会依法设立的此种其他机构的多数主要官员在 4 日内向参议院临时议长和众议院议长递交总统无能力履行其权力与职责的书面声明，总统应恢复其权力与职责。国会应对此作出裁决。如在休会期间，应在 48 小时之内为此目的召集会议。如果国会收到后一书面声明 21 天之内，或处在休会期间被要求召集会议以后的 21 天之内，以两院的 2/3 票数决定总统不能履行其权力与职责，副总统应继续作为代理总统履行上述权力与职责；否则，总统应恢复其权力与职责。

宪法修正案第二十六条

第一款 合众国或任何一州不得因年龄而否认或剥夺已满 18 岁或 18 岁以上合众国公民的选举权。

第二款 国会有权以适当立法实施本条规定。

已提出的修正案

平等权利法案

第一款 合众国或任何一州不得因性别而否认或剥夺法律规定的平等权利。

第二款 国会有权制定适当立法实施本条规定。

第三款 本条在批准之日起 2 年之后生效。

（哥伦比亚特区选举权）

1964 年批准生效。——原注

1967 年批准生效。——原注

1971 年批准生效。——原注

1972 年国会认可并送交各州批准。1978 年 10 月 6 日 国会将其批准期限从 1979 年 5 月 29 日延长至 1982 年 6 月 30 日，开延长批准期之先例。该平等权利法案已为必需批准的 38 个州中的 35 个州所认可。——原注

第一款 在国会代表权上，在总统和副总统的选举上，以及在本宪法第五条的实施上，合众国政府所在特区应视为一个州。

第二款 本条赋予的权利和权力应由合众国政府所在特区人民依照国会规定行使。

第三款 宪法修正案第二十三条即行废止。

第四款 本条除非在提交之日起 7 年内由 3/4 州议会批准为宪法修正案，不发生效力。

