

GOVERNMENT

治府 民政

· 美国哲学社会科学名著丛书 ·

詹姆斯·M. 伯恩斯

杰克·W. 佩尔塔森 著

托马斯·E. 克罗宁



美国哲学社会科学名著丛书

民治政府

〔美〕詹姆斯·M. 伯恩斯

杰克·W. 佩尔塔森 著

托马斯·E. 克罗宁

陆震纶 郑明哲 薛祖仁 刘李胜等 译

陆震纶 郑明哲 校



中国社会科学出版社

(京)新登字 030 号
图字 01-1996-630 号

图书在版编目(CIP)数据

民治政府/(美)伯恩斯(Burns, J. M.)等著;陆震纶等译.-北京:中国社会科学出版社,1996.9

(美国哲学社会科学名著丛书/资中筠,刘颖主编)

ISBN 7-5004-1953-8

I. 民… II. ①伯… ②陆… III. 政治制度-美国 IV. D771.221

中国版本图书馆CIP数据核字(96)第16303号

中国社会科学出版社出版发行

(北京鼓楼西大街甲158号)

北京顺义世兴印刷厂印刷 新华书店经销

1996年9月第1版 1996年9月第1次印刷

开本:850×1168毫米 1/32 印张:40.5 插页:2

字数:1039千字 印数:1—5000册

定价:55.00元

美国哲学社会科学名著丛书

民 治 政 府

GOVERNMENT BY THE PEOPLE

J. M. Burns, J. W. Peltason & T. E. Cronin

Copyright ©1990 by Prentice Hall, Inc. , Englewood Cliffs, New Jersey 07632, U. S. A. All Rights reserved. No part of this book may be reproduced, in any form or by any means, without permission in writing from the publisher.

本书根据美国普伦蒂斯—霍尔出版公司1990年第14版译出，
由美国新闻署协助提供中文版权

《美国哲学社会科学名著丛书》

编 委 会

顾问 李慎之 段连城 李 凌

主编 资中筠 刘 颖

编委 (按姓氏笔划为序)

刘瑞祥 刘李胜 龙治芳 陈宝森

李道揆 吴新平 陆震纶 袁 明

周兴泉 郑明哲 范道丰 赵 博

张也白 张海涛 董乐山 程明琨

谭君久 蔡德诚 潘嘉玠

学术
秘书 章新语

GDA86/27
《美国哲学社会科学名著丛书》 20

出版说明

20世纪中叶以来,世界范围的新科技革命和探索人类文明发展规律的科学,在不断取得重大进展。各国人民为了本国的发展、进步与世界的和平,更感到需要增加相互了解、交流和借鉴。这无疑是在越来越多人士的一个共识。

美国立国200多年来发展迅速,已成为当今世界上最发达的国家。这一方面与它的历史、地理得天独厚,起点很高有关;另一方面也是一代一代美国人励精图治、不懈奋斗的结果。美国是个移民国家。在这块新大陆上,来自世界各地、各行各业、不同阶层的男男女女,披荆斩棘,艰苦创业,取得了在其本土所不能取得的巨大成就,同时也共同为创造美国社会独特的发展模式做出了贡献。在生产力不断发展的过程中,坚持以应用科技与自然科学理论互为因果,互相促进,使美国成为发展速度最快、名列世界前茅的大国,这是举世有目共睹的;但是,与此同时,研究上层建筑的哲学与社会科学在美国独特条件下蓬勃发展的情况,相对来说在我国却知之不多。特别是第二次世界大战结束以来,随着美国社会日趋复杂,难题层出不穷,在高度发达的物质文明中精神生活出现种种困惑,为哲学与社会科学的发展提供了丰富的题材和强劲的动力。因此,近半个世纪以来,美国在这个领域中著作、学人蜂起,学派林立,经过时间和实践的冲刷,出现了一批能够成为一家之言,堪称名著的作品。

为了进一步借鉴人类一切先进的文明,其中包括美国人民先进的、有益的知识,并增进中美两国的学术交流,我们决定出版一套《美国哲学社会科学名著丛书》,以满足学术界和广大读者的需要。

在出版这套丛书过程中,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

1993年4月14日

译校者名单

陆震纶		译前言、第一、二、三、四、二十三章
陆震纶	郑明哲	译第五、六、九章
郭小凌		译第七、八章
郑明哲		译第十、十五、十八章
颜晓维		译第十一章
曹宏举		译第十二章
吴东来		译第十三章
陆宏芬		译第十四、十六章
姚昌忠		译第十七章
薛祖仁		译第十九、二十、二十一、二十二章
刘李胜	刘丽玲	译第二十四、二十五、二十六章
刘李胜	刘李娜	译第二十七章
刘李胜	李琛	译第二十八章
刘李胜	张现彬	译第二十九章
秦玉成		译第三十章
颜 矾		译第三十一章
朱小苑		译第三十二章
方勤学		译第三十三章

全书由陆震纶、郑明哲统校定稿

译者的话

《民治政府》(Government by the people)是久享盛名的美国政治学教科书。自1952年初版以来,不断修改、更新,既保存了原书的基本结构和历史资料,又反映了美国政治的最新发展。本书是根据1990年第14版翻译的。

美国政府与政治,对中国人来说并不完全陌生。但是,除了政治、外交和学术界的专家、学者和研究人员以外,一般人对美国政治并没有真正的了解,而且并不像对美国科学技术那样感兴趣。其实,要真正了解美国,还必须从了解美国政治入手。《民治政府》一书以权威的文献资料和科学的研究方法,系统地描述了美国的权力结构和决策过程,使读者对美国的政治制度和政治生活有比较完整和深刻的理解。

本书三位作者都是美国著名的学者。詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯(James MacGregor Burns)曾长期在威廉斯学院任教,并荣获伍德罗·威尔逊教授称号,著作甚丰,近作有《自由的侧风》(1989年),《人民宪章:在美国对权利的追求》(1991年)。J. W. 佩尔塔森(J. W. Peltason)曾任普林斯顿大学、中西部大学、史密斯学院和伊利诺斯大学教授,加利福尼亚(欧文)大学校长。托马斯·E. 克罗宁(Thomas E. Cronin)博士在60年代曾任白宫工作人员,近作有《直接民主:创制权、复决权、罢免权政治》(1989年)、《创造美国总统职位》(1989年)。他们长期的教学研究和各自的政治经历使本书兼有学术价值和实用价值。

《民治政府》1985年第12版中译本,即《美国式民主》,已在1993年出版,颇受好评。第14版内容已有重要变动,必须全书重译。我们力求在术语上与第12版保持一致,以便互相参照,但个别术语作了更改,例如,affirmative action译为“肯定行动”,Article of Confederation译为“邦联条款”,The Federalist译为“联邦主义者文集”,lobbying译为“游说活动”,regulation译为“调控”或“条例”。书末附录的《美利坚合众国宪法》,采用的是《美国政治基础》(中国社会科学出版社,1994年)一书中的译文。

本书在翻译过程中借鉴了谭君久先生等翻译的《美国式民主》,该书正确而简练的译文对我们有很好的启发;刘颖先生和赵博先生为本书的翻译出版进行了策划和组织工作,颜晓维先生认真负责编辑、审校。在此谨向他们致谢!

前 言

作者寄语

值此全世界庆祝争取新老自由权利之际,本书与读者见面了。1989年7月,法国人欢庆了《人权宣言》诞生200周年,《人权宣言》是在法国大革命爆发后几周内就发表的。近几年来,苏联公民经历了“公开性与改革”——放宽高压统治,试行民主程序。东欧各国已容许反对派批评政府,甚至提名反对派作为高级职位候选人。在美国,我们正在庆祝1791年12月最后批准的权利法案(即宪法头十条修正案)200周年纪念。

《民治政府》这一权利法案版,重点阐述了:美国过去和现在争取自由的斗争,原有权利法案向政治、经济和社会权利领域的广泛扩展,以及目前在新权利方面的意见分歧。

我国制宪者曾警告我们,在保卫权利和自由的斗争中,必须提高警惕;即使在庆祝权利法案纪念日时,我们也应将此铭记在心。1989年春天,世界上人口最多的国家,突然陷入了混乱。就在这种状况出现之前几个月,本书的两位作者曾同中国各大学数百名学生和学者晤面。本书另一作者是大学领导人,该大学录取了许多中国学生和大量华裔美国学生。我们三人都知道他们渴望争取政治自由、民主和人权。谨将《民治政府》这一权利法案版,献给中国教师同行和学生们。

致 谢

谨向给予我们不可或缺帮助的众多学者致以谢忱。在本修订版若干章的改写过程中，亚拉巴马大学教授洛伊斯·L. 杜克，科尔比学院教授 L. 桑迪·梅塞尔，加利福尼亚大学欧文分校教授马克·皮特拉加，贡献了他们对美国政治与政府的渊博知识。杜克教授对第 11、12、13 章贡献甚大；梅塞尔教授对修改第 10、13 章出力颇多；皮特拉加教授为第 19、22 章提供了重要的新见解。

我们确实幸运，有一批杰出的教授编写与本书配套的教学辅导材料。西得克萨斯州立学院詹姆斯·V. 卡尔维编写了教师版的旁注。佐治亚学院迈克尔·F. 迪格比，宾夕法尼亚州印第安纳大学雷蒙德·L. 李和多萝西·A. 帕尔默编写了修订版《教师手册》。佐治亚学院拉里·埃洛威茨编写了整套幻灯片《教师指南》。科罗拉多学院罗伯特·洛维设计了模拟作业，巴巴拉·茨伯格编写了《测试项目资料》。在此一并向他们致谢。

感谢帕特·丹尼斯和凯西·诺思第一流的编辑支援。还要感谢戴维·N. 洛兰德卓越的研究支援，安·B. 阿姆斯特朗细致的审校，以及马季·比林斯的秘书支援。威廉斯学院“编写政治科学丛书”冬季研讨班戴维·桑福德、肖恩·盖洛普和其他成员提出了有益的批评；桑福德和盖洛普对这一新版还作了其他贡献。迈克尔·道森和密尔顿·朱里克校对了许多章节，威廉斯学院教授秘书办公室为编写出稿做了大量工作。

多多感谢卓越的出版编辑塞雷纳·霍夫曼，感谢他督促、指导和带领我们完成这一重大任务。再次感谢普伦蒂斯·霍尔出版公司高级编辑卡伦·霍顿和主编斯坦福的鼓励与指导。特别感谢多洛雷斯·马尔斯的一切好意与赞扬，以及普伦蒂斯·霍尔出版公司所有其他精通业务的专家：高级管理编辑安·玛丽·麦卡锡，

生产采购主任彼得·黑文斯和鲍勃·安德森, 销售经理特里·彼得森和罗兰·赫南德兹, 摄影研究员洛里·莫里斯和乔勒·伯罗斯, 美术设计师李·科恩和杰恩·康特, 以及编写附录的金·布赖恩和科利特·康博伊。

最后要感谢许多学生和教授给我们写信、打电话, 提出改进《民治政府》的建议。请了解我们, 欢迎对本书个别问题喜欢或不喜欢的电话和信件, 它们将有助于本书未来修订版更趋完善。

虽然对鼎力相助的一切人士深表谢意, 我们三人谨在此声明, 他们对本书内容不负任何责任。欢迎读者指出我们的错误, 请将批评、建议和意见, 按下面的地址寄给我们, 或由新泽西州恩格尔伍德·克利夫斯的普伦蒂斯·霍尔出版公司(邮编 07632)政治科学丛书编辑转交亦可。

詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯 威康斯学院 明尼苏达州威廉斯敦 01267

J. W. 佩尔塔森 加利福尼亚大学欧文分校 加利福尼亚州欧文 92717

托马斯·E. 克罗宁 科罗拉多学院 科罗拉多州斯普林斯 80903

批 阅 者

本书各版均受益于来自全国政治科学同行有见地的, 有时尖锐的批评。本版(第14版)得益于下列批阅者的批评性建议, 这些建议大部, 虽然不是全部, 均已采纳。

戴维·格雷·艾德勒 爱达荷州立大学

迪安·阿尔杰 穆尔黑德州立大学

霍华德·鲍尔 犹他大学

杰拉尔德·本杰明 新帕尔茨, 纽约州立大学
朱迪思·A. 贝斯特 科特兰, 州立大学学院
克里斯·博索 东北大学
罗伯特·勃朗宁 珀杜大学
格雷戈里·考尔德拉 俄亥俄州立大学
詹姆斯·V. 卡尔维 西得克萨斯州立大学
阿伦·西格拉尔 堪萨斯大学
雷蒙德·W. 考克斯第二 新墨西哥州立大学
杜格·克兰 迪卡尔布学院
罗伯特·E. 迪克勒里科 西弗吉尼亚大学
拉里·埃洛维茨 佐治亚学院
凯西·弗利 长岛大学
爱德华·富克斯 埃尔帕索, 得克萨斯大学
迈克尔·吉诺维斯 洛约拉—玛丽蒙特大学
马克·吉布尼 珀杜大学
乔治·戈登 伊利诺斯州立大学
马克·格里尔 拉勒米县社区学院
詹姆斯·F. 赫恩登 弗吉尼亚科技大学和州立大学
三岛·伊延加尔 斯托尼布鲁克, 纽约州立大学
迈克尔·约翰斯顿 科尔盖特学院
理查德·A. 乔斯林 坦普尔大学
托马斯·J. 基欧 尤宁县立学院
约翰·C. 基尔凯利 圣克劳德州立大学
杰克·诺特 密执安州立大学
戴尔·克兰 奥马哈, 内布拉斯加大学
卡罗尔·刘易斯 康涅狄格大学
威廉·M. 伦奇 俄勒冈州立大学
塞西莉亚·G. 曼里克 斯利珀里罗克大学
安德鲁·米尔诺 宾厄姆顿, 纽约州立大学

马修·L. 芒 缅因大学
斯蒂芬·L. 珀西 弗吉尼亚大学
加里·普雷沃斯特 圣约翰大学
唐纳德·R. 兰尼希 安蒂洛普瓦利学院
唐纳德·R. 理查德 詹姆斯·斯普朗特社区学院
克雷格·A. 里默曼 霍巴特与威廉·史密斯学院
伦纳德·里特 北亚利桑纳大学
杰里尔·A. 罗萨蒂 南卡罗来纳大学
维克托·G. 罗森布拉姆 西北大学法律学校
安德鲁·L. 罗斯 肯塔基大学
霍华德·E. 舒曼 弗吉尼亚州阿灵顿
罗杰斯·M. 史密斯 耶鲁大学
雷蒙德·塔特洛维奇 芝加哥, 洛约拉大学
托马斯·沃克 埃默里大学
达雷尔·M. 韦斯特 布朗大学
托马斯·菲利普·沃尔夫 印第安纳大学, 东南部
南希·津加尔 圣托马斯学院

目 录

前言.....	(1)
第一编 美国的宪政民主.....	(1)
第一章 自由与秩序：伟大的实验.....	(3)
第二章 沿用至今的宪法	(40)
第三章 美国联邦制：问题与前景	(68)
第二编 公民的自由权.....	(109)
第四章 第一条宪法修正案规定的权利.....	(111)
第五章 法律规定的平等权.....	(157)
第六章 生命权、自由权、财产权.....	(201)
第三编 政治生活中的人民.....	(239)
第七章 政治文化和意识形态.....	(241)
第八章 利益集团：派别政治.....	(285)
第九章 运动：冲突的政治.....	(323)
第十章 政党：处在变化中的机构.....	(356)
第十一章 公众舆论与投票.....	(419)
第十二章 传播媒介政治：是现实还是梦幻？	(459)
第十三章 选举：民主斗争.....	(494)
第四编 政策制定者.....	(545)
第十四章 国会：人民的部门？	(547)
第十五章 总统：领导部门？	(597)
第十六章 国会和总统：分权的政治.....	(643)

第十七章 法院：起平衡作用的部门·····	(686)
第十八章 官僚：真正的权力？·····	(729)
第五编 国家政策的政治 ·····	(777)
第十九章 公共政策的制定·····	(779)
第二十章 对外政策的制定·····	(815)
第二十一章 满足共同防务的需要·····	(856)
第二十二章 经济和社会政策的制订·····	(887)
第二十三章 调控的政治·····	(921)
第六编 州和地方政府 ·····	(961)
第二十四章 州和地方的政治：由谁治理？·····	(963)
第二十五章 州宪法：是宪章还是桎梏？·····	(999)
第二十六章 州议会·····	(1013)
第二十七章 州长·····	(1050)
第二十八章 各州的法官和司法·····	(1081)
第二十九章 基层政府·····	(1107)
第三十章 超级城市的治理·····	(1136)
第三十一章 州和地方的政策制订·····	(1175)
第三十二章 州和地方政府的人事与财政·····	(1203)
第三十三章 民主信念·····	(1234)
附录 美利坚合众国宪法 ·····	(1253)

第一编

美国的宪政民主

第一章

自由与秩序：伟大的实验

1789年春夏之际，如果要在纽约市（这个新国家的临时首都）寻访年轻的国会议员詹姆斯·麦迪逊，在白天，可能看到他在新近成立的众议院会议室里，和议员同事们辩论税收与关税法案，但是“下班以后”，你很可能发现他在梅登巷埃尔斯沃斯太太开的客店寓所里伏案工作，书桌上堆满从各州首府寄来的信件，还有他自己的一本巨大的剪贴簿。这很难说是一个激动人心的场面——在窗外传来附近滨水地区鱼贩子和运货马车夫的叫喊声中，一位瘦小的，更确切地说，极其普通的人正在用鹅毛笔慢条斯理地写作。但是这一情景是有重大意义的，因为麦迪逊正在起草后来要成为权利法案的初稿。

重大意义何在？因为没有什么东西比权利法案中保证的自由更密切地触及你的生活——不论你是不是学生，出生在本国还是外国，18岁以下还是18岁以上。有史以来，大多数人不能无拘无束地去听、讲政府所禁止的东西，去按照自己意愿做礼拜，去墙上贴标语，或去编一张报纸而不怕逮捕或审查。但是，现在的你看到一辆警车，就不会提心吊胆，害怕被拘禁或投入监狱——除非你超速行驶或在其他方面违反法律。千百万人民如今还没有享受到这种自由的奢侈。

你是在庆祝权利法案，即宪法头十条修正案诞生200周年之际读这本书的。真正要庆祝的不单是这十条，还有宪法本身，因

为在 1787 年具有历史意义的费城会议期间起草的这个大宪章及其后来的修正案组成了一种自由结构。

宪法划分政府权力,是为了防止政府夺去我们的自由权。后面要深入分析,精心设计的制衡制抑制了滥用政府权力。1787 年制定的宪法以及后来的修正案——特别是“头十条”和内战以后通过的第十三、十四、十五条修正案——限制了政府,并谋求向所有人民保证一系列基本权利。

1789 年,麦迪逊没有闲情逸致沿着百老汇大街漫步,光顾弗朗斯酒家,或在约翰大街观赏一出美国喜剧,或在华尔街尽头著名古老的圣三主教堂里聆听亨德尔的《弥赛亚》。他坐在书桌旁,面对着令人入生畏的任务——从新成立的十二个州寄给他的许多建议中,精选出主要权利和自由权条款,并整理出一套条款供国会研究。他还必须加快工作,因为有些国会议员在施加压力,要求召开第二次制宪会议,麦迪逊和其他一些人担心,这会变成激进分子轻易取胜的预备会。麦迪逊给在弗吉尼亚的父亲写道,“此事进展仍极缓慢”,“我们处身于一片荒原,没有一个脚印可以给我们指出方向”。^[1]

然而,在离年轻的麦迪逊不远的地方就居住和工作着一位试图领导这个国家的人——华盛顿。不过几个星期以前,在 1789 年 4 月就任美国第一位总统的华盛顿,虽然相信宗教、言论自由以及其他自由权,但他更关心另一个伟大目标——把战斗中的年轻国家团结起来,保持秩序和稳定,巩固各州的联合,因为各州之间经常争吵不休,而且当时仍别别扭扭地生活在邦联条款原则之下。

从口袋里拿出一枚硬币,你就会注意到麦迪逊主要关心的自由和华盛顿主要关心的统一或联合,怎样在历史上形成并行不悖的两种思想。当你仔细观察了 25 美分和 10 美分银币或 5 美分镍币,就会发现 LIBERTY (自由) 的字体较大。这是恰当的,因为就整个国家经历而言,自由是美国人的主要价值和最终目的。你还

会发现拉丁文字 E PLURIBUS UNUM, 意即“从差异求同一”, 或“从多样求统一”。

多数美国人认识到, 没有统一、安定和有秩序的社会, 就没有自由。但是当自由和秩序这两种重要价值观发生冲突时——例如, 当言论自由或宗教自由导致街头骚乱和流血时, 怎样调解? 这曾经是开国元勋们面临的挑战, 此后, 我们也遇到这个问题。他们是怎样解决的? 简单地说, 是通过建立一种能同时实现两种伟大理想的立宪制度。他们的做法将在本章和下面各章中全面加以阐述。

然而, 他们为什么能够建立这样一种恰当平衡的立宪制度呢? 部分因为他们是卓越的政治学学者, 同时又深入处理“丁是丁, 卯是卯”的日常管理问题。部分因为他们长期共事, 参与或至少理解别人的观点, 不论是作为革命者或后来作为立宪主义者的观点。部分还因为他们为人谦和, 懂得自由和秩序两者不可或缺。正像华盛顿愿意接受权利法案那样, 麦迪逊也懂得秩序的必要性, 这在他辉煌的著作中早已有目共睹。

总之, 这些共和国的缔造者是一群具有共同理想的人, 但又是独立的思想家和政治家, 每人都有一个“支援班子”给他们出主意、想办法。华盛顿同副总统约翰·亚当斯、财政部长亚历山大·汉密尔顿紧密共事。麦迪逊得到各州数百名领袖的支持, 为他起草的修正案提供建议。这些人在 1789 年都很年轻, 或者至少有年轻人的思想: 当时麦迪逊 38 岁, 汉密尔顿 34 岁, 有的更年轻; 年高德劭的华盛顿也不过 57 岁。用迈克尔·坎曼的话说, 就是“风华正茂”。^[2]

当然, 这些从前的革命同志在具体问题上并不总是一致的。华盛顿主要想把总统一职看成是由非常忠诚正直的人担任的, 超越政治的职位; 而他的一些老朋友认为他在处理日常政务时过于死板和孤高。副总统约翰·亚当斯想把总统称为“总统大人”之类, 以显示其尊严; 他的老战友认为这位一度是年轻革命者的人变得

越来越保守，至少是妄自尊大了。财政部长亚历山大·汉密尔顿设想新成立的全国政府在经济事务方面要有坚强的领导；同他一起反对英王乔治的许多人却并不希望建立一个像英国政体那样过于中央集权的政府。詹姆斯主要想通过他起草的权利法案修正案。华盛顿给了他适当的鼓励，写信给要好的议员朋友说，这些提案不会有什么坏处，其中有些也许还有一定好处。⁽³⁾

这四人——华盛顿，亚当斯，汉密尔顿，麦迪逊——作为革命者、制宪者、政治经纪人，也作为决策者，在这个新成立的全国政府整个开创阶段，从18世纪70年代到18世纪末发挥了领导作用。

第五个人，托马斯·杰斐逊，虽然不在纽约，在所有人中可能最具有深远影响。在1789年起草权利法案的几个月中，托马斯·杰斐逊还在驻法大使任内，在法国他置身前列目睹了正在揭开序幕的法国大革命。年方33岁的杰斐逊，作为1776年《独立宣言》的主要起草人，名扬欧美。他坚定地支持亲密好友麦迪逊，促使权利法案成为宪法修正案。不久，他横渡大西洋回国，成为华盛顿的——也是美国的——第一位国务卿。

这五个人在成立新政府时紧密合作，直到18世纪90年代产生党派冲突时出现了分歧。他们每个人都有自己的特殊角色：华盛顿是战士、政治家和统一者；亚当斯是越来越保守的联邦党思想领袖；汉密尔顿是政治经济学家，主张政府与企业合作，发展经济；杰斐逊是美国第一位担任要职的伟大政治哲学家；麦迪逊是卓越的政治科学家。当然，这样评介过于简单化，因为每个人还兼有其他人的角色。而且这五人仅仅是那个时期几百名才华横溢、勇于创造的全国、州和地方领袖“冰山的顶尖”罢了（某些妇女，虽然没有选举权，也未担任公职，但仍设法施加一定影响）。

这些领袖之间尽管有矛盾，但两个目标、两种价值观——自由与秩序——把他们团结起来。自由与秩序怎样定义，怎样才能

达到，怎样才能保住——这些头等重要的问题从第一批移民到达新大陆以来，一直萦绕在美国人的心头，在乔治·布什总统的时代仍然令人困扰。

现在让我们回过头来，简要地叙述美国最早争取自由的斗争，并讨论 1787 年宪法建立的新秩序。然后再谈在 1787 到 1791 年关键的岁月里制定和通过权利法案的情况，不久就要庆祝这一权利法案诞生 200 周年了。

权利法案的根源

据历史记载，詹姆斯·麦迪逊单独一个人在客店寓所里日复一日地起草权利法案。但从广义上讲，麦迪逊并不孤立。帮助他执笔的有 1215 年聚会于兰尼米德的贵族们，他们要求英王约翰把自由权“授予吾王国一切自由人”（至少授予贵族）。在场的还有科克勋爵等人，他们在 1628 年权利请愿书中，制订了某些英国人权利的法律；还有英国革命者，他们在 1689 年的权利法案中限制了英王的权力，并获得了诸如言论自由和在议会辩论的权利；还有 1679 年最早人身保护法的制定者，他们以此制约英国政府的权力，并保证有权利反对自己认罪以及“以惩罚对付犯罪”。这些写在纸上的权利实际上并非总是得到执行的，这个事实只能增强麦迪逊把美国人的权利清楚地、大胆地写出来的决心。

站在麦迪逊身旁的还有古代和较近时期的伟大思想家，其中有些是他在普林斯顿大学当学生时读到的；希腊哲学家直言不讳，为最好的人民（aristoi）争取权利——当然并不包括奴隶和其他下等人；马丁·路德和约翰·加尔文，他们为向天主教当局争取宗教自由而斗争，但也压制了其他新教徒的自由；还有约翰·洛克以及 17 世纪和 18 世纪其他伟大的思想家，他们为防止国家侵犯个人自由奠定了哲学基础。

美国根源

尤为重要的是，麦迪逊有美国经验的指导。近 200 年来，欧洲人一直在驶往新大陆，寻找自由——特别是宗教自由——以及土地和工作。“五月花”号还未靠岸，船上的清教徒就制订了公约来保护宗教自由和使“公正与平等的法律”成为可能。在美国，评论员可以在专栏里自由发表意见；持不同政见者可以散发传单；鼓动者可以在酒店或街头抗议。但是在美国自由的景象是混杂的。马萨诸塞的清教徒不久建立了神权政治（theocracy），而在殖民地的一切宗教派别并未得到相同的宗教自由。不同政见者不时被逐出城镇；有些印刷业者的工场被封闭，甚至本人遭受袭击。

总之，美国人在最初几百年中为如何使统一与多样、安定与异议、秩序与自由之间保持平衡这样一些基本问题而斗争。拥护神权政治的清教徒，按乔伊斯·阿普尔比的说法，仍然对“没有国立的教堂，没有对本地的眷恋，没有无可争议的有功之人的领导，这样一个社会用什么来维持秩序”^[4]感到困惑。13 个殖民地中有 9 个终于建立了州立教堂。18 世纪最初十年中，马萨诸塞的清教徒不准那些不属于城镇正式教会的人参加选举（妇女完全没有选举权）。对弗吉尼亚的英国教会来说，容忍异教的活动本身就是叛逆行为。

然而，在大部分地方美国殖民者享有一系列广泛的自由权。1737 年纽约一位报纸出版商彼得·普格被英国当局以煽动诽谤罪判刑入狱，法院已定罪，但鲁格的辩护律师向陪审团申诉，结果以“无罪”获释。于是产生这样的迫切问题，人民怎样才能保卫美国的自由权，而不是让这些权利掌握在暴民、行政司法长官或宗教组织手里。答案是把自由权可靠地写进殖民地法和宪法中去。马里兰人民自由权法规定，如同任何英国出生的国民一样，“作为基督徒的我省一切居民（奴隶除外）应享有各种权利，自由权，特免权，特权和免纳关税”。1641 年的马萨诸塞自由权章程在

某种程度上为后来的纽约宪章和宾夕法尼亚宪章树立了样板，保证在公众集会上享有言论和请愿自由，聘请律师的权利，受陪审团审问的权利，每个人都享有“同样的公正和法律的权力”。⁽⁵⁾

随着 18 世纪 70 年代反英情绪高涨和革命热情激化，美国人越来越下定决心为保卫自己的权利不受英国人侵犯，为争取各方面的自由而斗争。在列克星敦、康科德以及其他地区同英军的战斗爆发一年之后，《独立宣言》以震撼人心的语调宣布：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，才在人们中间设立政府；一旦政府破坏这些目的，人民就有权去改变它或废除它。

我们对这些伟大理想知道得很清楚，以至于几乎把它们当作是理所当然的，而革命领袖们并非如此。他们极其严肃地对待这些权利，愿意为之战斗，牺牲自己的生命、财产和荣誉。他们下定决心，试图在各州脱离英王统治时通过的宪法中保证自由权。在各州新宪法中所有权利法案都保证言论自由、宗教信仰自由，以及生命、自由和财产的自然权利。所有宣言都详细说明了被指控犯罪之人的权利，诸如了解指控之罪的性质，与控诉人当面对质，以及接受陪审团及时和公开的审讯。⁽⁶⁾

走向统一与秩序

对自由、权利和“多样性”的探求只能走这么远。当抗击英军的战争普遍展开时，就需要有一个处于各州之上、领导革命战争、比较强有力的中央政府。开创革命道路的大陆会议一度尝试领导反英斗争，后来依靠华盛顿坚强的意志来统一和领导作战力量。大陆会议感到需要进一步统一各州力量，于是根据邦联条款 (Articles of Confederation) 成立了新的全国政府。最初，很难说是“政府”，该条款直到 1781 年，即在华盛顿领导的军队打了 5 年仗之后，才得到所有各州立法机关的批准。

新成立的邦联向强有力的全国政府前进了一步,但极为有限,很不充分。虽然进行的战争是反对在伦敦的强大中央政府,但美国人不愿意建立另一个强大政府。该条款所建立的更像一个脆弱的友好同盟,而不像一个全国政府。从1777年到1788年,在邦联条款指导下,美国取得了一些进步。但是当1783年随着战争的结束,要求统一的紧迫感开始消失。在各州内部,债权人同债务人之间的冲突日益尖锐,而打败英军并不意味着外国威胁的消失。英国、法国和西班牙包围着这个新成立的国家,而这个国家——内部分裂,又没有强大的中央政府——也就成为诱人的战利品。

随着对邦联压力的加强,许多领袖开始认识到,仅仅修改邦联条款是不够的。为了建立足以对付内部分歧和分裂主义倾向,并能抵御外来威胁的联盟,他们需要建立一个有足够权力、比较强大的中央政府。因此,他们着手建立一个能够由普通人治理的、为了普通人利益的共和制政府。⁶⁷

虽然许多美国人日益认识到需要给国会以权威,来调控商业和征收少量的税,但他们仍对中央政府抱怀疑态度。最后,在1786年夏季晚些时候,在亚历山大·汉密尔顿领导下,那些主张建立名副其实的全国政府的人,利用在马里兰州安纳波利斯召开会议(五个州派代表参加,讨论贸易与航运问题)的机会,发出号召,召开一个“全权代表会议”。这个会议有全权研究对邦联条款的基本修正案。参加安纳波利斯会议(Annapolis Convention)的代表请求本州立法机构委派专员参加于1787年5月第二个星期一在费城召开的会议,“制定使该联邦政府宪法适合于联盟紧迫需要所需的新条款”。这个在1786年8月召开的会议发出号召召开后来成为的制宪会议。安纳波利斯会议本身,只有五个州的代表参加,不可能讨论更广泛的问题。

在一个短时期内,一切平安无事。到了1786年晚些时候,信使驱骑赶到乔治·华盛顿在弗农山的种植园,带来使华盛顿和其

他领袖惊恐不安的消息。马萨诸塞西部的一些农民，由于负债累累，赋税沉重，在丹尼尔·谢司领导下揭竿而起，反对取消抵押品赎回权，他们把法官赶出法庭，打开监狱，释放债务人。华盛顿大惊失色。十年前，他一直领导美国进行一场抗英爱国战争。而现在，美国人却在打美国人！

“仁慈的主啊，人是怎么回事？”华盛顿惊叹说。很明显，允许得到的自由已用过了头。的确，这种骚乱是对自由本身的威胁。如果政府不能制止这种骚乱，他在给友人麦迪逊的信中写道，“人的生命、自由或财产还有什么保障？”很明显，如果没有一个更强有力的中央政府，“十三个主权体互相勾心斗角，而且全都把劲使在联邦政府首脑身上，不久就会招致整体的毁灭”。对后来人们所称的谢司起义（Shays's Rebellion），并不是所有美国人的反应都和华盛顿一样的。当约翰·亚当斯的妻子，很有政治头脑的艾比盖尔·亚当斯把谢司起义的消息传给托马斯·杰斐逊时，这位弗吉尼亚人答复说，“我喜欢不时有点小暴动”。后来他补充道，“自由之树必须时常以爱国者和暴君的鲜血作‘天然肥料’，使之转绿返青。”

谢司起义在农民攻打一个军火库以后渐趋平息，最后被炮火镇压下去。这次“小暴动”在当时的领导层引起了一阵恐慌。它起到了催化剂的作用。现在情况很明显，必须采取某种措施加强政府机器。在谢司起义的激发下，七个州委派了专员参加在费城召开的加强邦联条款的会议。有理由抱着怀疑态度的国会，最后以小心翼翼的措词向各州发出通知，要求他们为了“修改邦联条款这唯一而明确的目的”委派代表。谨慎的国会议员们特别说明，根据邦联条款规定，未经国会批准和所有州议会的认可，任何建议均不得生效。

在这个时候，美国长期寻求在自由与秩序、“多样性”与“一元化”、分歧与统一之间恰当的平衡方面，思想倾向决定性地朝向秩序与统一一边。

1787 年费城会议

那年夏天，代表们云集费城，摆在他们面前的是一种现状而不是一种理论。他们不得不建立一个足够强大，能够防止国家分裂的全国政府。这些代表所做的事情对政府的管理方式至今仍然具有重大影响，同时也为政治学提供了卓越的经验。

会议代表

各州共委派了 74 名代表，但到达费城的只有 55 名，其中实际参加会议工作的约有 40 名。这是一次不同凡响的聚会。全国许多最重要的人物汇集于此：有成就的商人，种植园主，银行家和律师，前任和现任州长，以及国会议员代表（有 39 名代表曾在国会供职）。作为理论家，他们大多数人博览政治理论经典著作。作为实践家，他们大多数人致力于创建全国政府的实际工作。

这次会议具有的代表性同当时大多数政治集会一样。当然，没有妇女或黑人代表。这些学识丰富、生活优越、教养良好、通常也是婚姻美满的代表，主要是各州和全国的领袖人物，因为在 18 世纪 80 年代，普通人是不大可能参与政治的。即使现在，国会中也很少有农场雇工、工厂工人和卡车司机，虽然有一位自称花生农场主和一位电影演员曾入主白宫。虽然出席会议的大多数领袖在批准宪法的辩论中终于支持宪法，但在《独立宣言》上签字的 56 人中只有 8 人参加了这次制宪会议。没有参加的人中有杰斐逊，托马斯·潘恩，帕特里克·亨利，理查德·亨利·李，萨姆·亚当斯和约翰·亚当斯以及约翰·汉考克。在参加这次会议的积极分子中，有几位主要发起人特别引人注目。

亚历山大·汉密尔顿是安纳波利斯会议的设计师，早在 1778 年就力主全国政府要更加坚强有力。汉密尔顿早先从西印度群岛来到美国；当他还是皇家学院（今哥伦比亚大学）学生时，因为

写了一些才华横溢、捍卫革命事业的小册子，就已受到举国瞩目。战争期间，他担任华盛顿将军的副官。他的经历使他有理由不喜欢如此柔弱无能、连供应革命军队足够粮食和武器也办不到的大陆会议。

弗吉尼亚来了两位重要代表：乔治·华盛顿将军和詹姆斯·麦迪逊。华盛顿虽然在修改邦联条款运动中是积极的，但他一直极不愿意出席制宪会议。只是在人们使他相信开好会议需要借助他的威望时，才同意与会。代表们一致推举他主持会议。据记载，华盛顿在正式讨论时只讲过两次话，但在非正式聚会和开会期间都可以感觉到他的影响。人们预料华盛顿会成为根据新宪法产生的第一任总统，这种设想鼓舞了人们的信心。詹姆斯·麦迪逊在召开制宪会议时只有 36 岁，但他是最有学问的与会代表之一。他曾参与草拟弗吉尼亚的第一部宪法，并曾在弗吉尼亚议会和邦联国会工作。麦迪逊又是主张建立强有力的全国政府那一派人的领袖。

宾夕法尼亚代表团包括本杰明·富兰克林和加弗努尔·莫里斯。时年 81 岁的富兰克林是制宪会议年龄最老的代表，正如他的一位同伴代表所说，“众所周知，他是当代最伟大的哲学家。”富兰克林在全世界的声誉，其他任何美国人望尘莫及。宾夕法尼亚的加弗努尔·莫里斯才华稍逊，但善于辞令。他在会上发言要比其他人多。他负责宪法的最后定稿，宪法语言的优美流畅，证明了他的文学才能。

马里兰的卢瑟·马丁、特拉华的约翰·迪金森、新泽西的威廉·佩特森，不同意多数代表的意见，但他们出色地维护了所有各州都应享有同等代表权的立场。

会议进程是保密的。为了鼓励人人自由发表意见，会议禁止代表与外界人士讨论会上的辩论。这是担心与会者如果就某某问题公开表明了坚定的立场，在辩论和讨论问题之后就更难改变主意。而且与会者知道，不可避免的分歧意见一旦透露出去，就会

给许多反对制宪会议的敌对分子提供炮弹。有人批评这一保密规定，但没有它，也许不可能取得一致。

一致意见

人们通常以三项著名的妥协谈论制宪会议 (the Constitutional Convention): 大州和小州就国会中代表权问题达成的妥协, 北方和南方就税收和代表权中如何计算奴隶人数问题达成的妥协, 以及北方和南方就对外贸易的调控与征税问题达成的妥协。但强调这三项妥协就掩盖了这一事实, 即还有其他许多重大的妥协, 而且在许多更重大的问题上, 大多数代表意见是一致的。

虽然有少数代表可能私下赞成有限君主制, 但所有代表都支持共和制政体, 这是认真考虑过的唯一政府形式。的确, 这也是能为全国接受的唯一政府形式。同样重要的是, 所有代表都是立宪主义者, 反对任何形式个人专断和不受约束的政府。

为大多数代表接受的共同哲学是平衡政府哲学。他们要建立一个任何利益集团都不能单独控制的全国政府。因为他们代表为挺而走险的农民破坏产权倾向而提心吊胆的那些人, 他们主要关心的是要政府侧重于保护产权和商业。大多数代表尊重埃尔布里奇·格里 (马萨诸塞代表) 说的话: “我们遭受的厄运来源于过分民主。人民并不需要善行, 但容易受冒牌爱国主义者的欺骗。” 同样, 大家实际上都同意加弗努尔·莫里斯的主张, 即保护产权是“政府的主要目标”。

本杰明·富兰克林主张把选举权扩大到所有白种男人, 但大多数代表认为, 土地所有者是自由权的最好保护人。詹姆斯说出了这样的担心, 如果给没有财产的人选举权, 他们不是联合起来剥夺财产所有者的权利, 就是成为“政治煽动家 (demagogues) 的工具”。代表们原则上同意对选举权要加以限制, 但在获得选举权所需的财产种类和数量上有分歧。由于各州都在放宽对选举权资格的限制, 制宪者认识到, 如果他们对联邦选举权 (franchise) 限

制得比各州内部的选举权更严，宪法就有通不过的危险。⁽⁸⁾结果，将众议院——全国政府中选民有直接发言权的唯一部门——议员的选举资格留给各州决定。

会议开幕后五天之内，投票通过了弗吉尼亚提出的第四条决议案——只有康涅狄格州持不同意见，该议案规定“全国政府应由最高立法机关、行政机关和司法机关组成”。这一建立以个人为基础并对个人行使权力的全国政府的决定，深刻地改变了中央政府性质，使之从各州联盟变为全国政府。

对于新国会除拥有旧国会一切权力以外，还应授予为确保合众国的和谐不因执行州立法而受破坏所需的一切权力的一些提案，几乎没有反对意见。制宪者一致认为，邦联条款时期缺少的强有力的行政部门，是赋予活力和提供指导所必需的。关于建立独立的司法机关的提案，也未经多少辩论即获通过。富兰克林主张一院制的全国立法机关，但大多数州自殖民时代以来就设有两院制的立法机关，因此代表们习惯于这种制度。两院制(bicameralism)——议会由两院组成的原则——也表达了代表们需要平衡政府的信念。一个议院将代表贵族，用来抵销更为民主的众议院。

分歧意见

在各种集团之间，特别是在主张建立强有力的全国政府的大州代表（他们指望能控制全国政府）和渴望避免受控制的小州代表之间，存在着严重分歧。弗吉尼亚代表团采取主动，在推迟召开会议期间就已聚会，会议一开始就提出 15 条决议案。这些决议案，即弗吉尼亚方案(Virginia Plan)，要求建立强有力的中央政府。立法机关由两院组成。代表人数较多的议院成员由选民选举产生；人数较少，比较贵族化的议院成员则由较大的议院从州议会提名的候选人中选出。两院代表名额根据财产或人口数分配，这样，就使人口较多并且较富裕的州——弗吉尼亚、马萨诸塞和宾夕法尼亚——在全国立法机关中

占多数席位。

按照此方案建立的国会，将拥有以前邦联国会的全部立法权力，以及“在各州无权过问的一切情况下立法”的权利。此外，国会有权否决与拟议中宪法相抵触的州立法。弗吉尼亚方案还要求建立由议会选定的全国行政机关，以及拥有相当广泛司法权的司法机关。全国最高法院和行政机关一起，在一定范围内有权否决国会的法令。

开头几个星期，弗吉尼亚方案在讨论中占优势。但到了6月15日，又有一些小州的代表到会，他们开始反击。他们集合在新泽西代表威廉·佩特森周围，此人提出了一系列方案，称为新泽西方案（New Jersey Plan），佩特森并不怀疑需要大力加强中央政府，但他关心如何运用这种权力。新泽西方案将赋予国会对商业征税和调控的权利以及对各州采取强制措施的权利，但保留一院制，各州不论大小，在国会中享有同等表决权。这个方案包含着最终成为美国宪法关键条款——**联邦法律至上条款**的雏形。全国最高法院要受理州法官的上诉，而联邦法律至上条款则要求所有法官——州的和联邦的法官——把全国政府的法律和合众国的条约视为高于各州的法律。

佩特森设法迫使大州让步。他赞成建立一个强有力的中央政府，但不是大州所能控制的政府。而且，他提出了一个现实的政治问题：采纳弗吉尼亚方案——即建立由马萨诸塞、弗吉尼亚和宾夕法尼亚控制的强大的全国政府，取消作为政府重要单位的各州——在即将到来的批准宪法斗争中，肯定会遭受失败。但大州拒绝这种意见，会议一时陷于僵局。小州认为，各州应在国会，至少在上议院有同等代表权。大州则坚持，两院代表权均应以人口或财产为依据，全国议员应由选民而不是州议会选举。最后，选出了一个十一人委员会来寻求妥协方案。7月5日该委员会提出了建议。

由于康涅狄格代表团发挥了显著作用，这个方案从此称为康

涅狄格妥协方案 (Connecticut Compromise)。妥协方案要求一个院中各州享有同等表决权，另一个院中代表权按人口数确定，而且一切筹款或拨款法案均由它提出。对大州来说，这是一个挫折，只是在小州讲明白，这是大州为建立联邦应付的代价时，大州才同意这个方案。参议院的同等代表权获得同意后，反对建立强大的全国政府的意见，大都烟消云散。

奴隶制在 1787 年已经是一个问题。南方各州要求在确定众议院代表名额时把奴隶计算在人口数内。最后商定，在确定众议院代表名额和分配直接税时，一个奴隶算 3/5 个自由人。南方代表还担心，北方人在国会占多数，可能对南方的贸易予以歧视。这种担心是有一定根据的。邦联外交部长约翰·杰伊曾提出与英国签订一项条约，此项条约用牺牲南方出口商的利益来换取北方商人的好处。南方代表为维护他们的利益，坚持主张在总统批准条约以前需经参议院 2/3 多数同意。

当然，代表们还有一些别的问题需要争论。全国政府是否应设下级法院，或者说一个联邦最高法院是否足够？对这个问题的决议是暂缓决定；宪法规定应设一个最高法院，而国会可以设立下级法院。总统应如何选举？很长时间里，制宪会议接受由国会选举总统的意见。但是，无论国会控制总统，还是总统控制国会，都令人担心。由各州议会选举的意见被拒绝，因为这些机构不受信任。最后，设计出了选举团制度。这也许是代表们最新发明的贡献；如今，它又成为最受批评的宪法条款之一。

三个月后，代表们停止辩论。1787 年 9 月 17 日，他们聚集一堂，举行难忘的签字仪式，签署这份准备提交全体国民的文件。仍然在场的代表，除三人以外都签了名；反对制宪会议总倾向的其他一些人早已离去。会议结束后，代表们转移到塔弗恩城休息，并庆祝大功告成。

制宪者是何许人？

参加制宪会议的代表是一群富有灵感，将一切个人利益置之度外的人吗？他们的动机是要拯救国家，还是拯救自己？制宪会议是邦联条款诸多缺点造成的必然结果吗？是某些精英人物精心策划的一次政变吗？赞成宪法和反对宪法的人们之间的分歧，主要是经济上的，还是地区性的？

研究历史和政府的学者在这些和其他一些问题上众说纷纭。在建国初期，制宪会议成员受到一片赞扬；宪法得到几乎是普遍的崇敬。20世纪初，J. 艾伦·史密斯和查尔斯·A. 比尔德提出了一种更多批评性的看法。史密斯在《美国政体的实质》（1911年）一书中，把宪法描绘成一种反民主的反动，反对多数人统治，简直就是一起阴谋的产物。比尔德的论点则是，宪法陈述了有产者集团的纲领，他们希望限制各州议会，加强全国政府，使它成为保护产权的工具。在他有影响的《美国宪法的经济解释》（1913年）一书中，比尔德描述了代表们的财产状况，并论证说，代表们对宪法的支持或反对，都可以用他们的经济利益作出最好解释。他明确表示，他不是责备开国元勋起草宪法是为了他们的个人利益。确切地说，他坚信人们的政治行为反映他们广泛的经济利益。

近来有许多，但不是所有的历史著作对比尔德的学术观点及其解释的正确性提出疑问。有些历史学家指出，1787年美国并不存在大量没有财产的人。^[9]甚至穷人也关心保护产权。他们争辩说，开国元勋政治上非常机灵，决不会认为制订了一个仅仅保护自己财产的方案——即使他们有过这样的动机，就可以取得成功。^[10]毫无疑问，他们渴望建立一个强大的全国政府，以便促进经济发展。这样一个政府会赢得各阶级人民的支持。^[11]这些历史学家坚信，在宪法价值上的政治分歧，正像今天的政治争论一样，超越了经济上的阶级界线。他们力图证明，这种斗争是不同思想观念（ideology）之争。^[12]

政治学家马丁·戴蒙德反对那些人把制宪会议描绘成贵族们断送《独立宣言》所宣告的大胆民主开端的反动企图。他把这种解释称为“那些向国民发表书生之见的人们的老生常谈”。他写道，“事实上，《独立宣言》……在政府形式问题上没有倾向性；只要保证同等自由，并经民众同意建立，任何形式都是合法的。”我国宪法制定者给了我们民主的政府形式。戴蒙德评论道，“当然，开国元勋批评了民主政体的缺点和危险，而没有在别的政府形式的缺点和危险上花费许多精力。理由很明显，他们不是在建立任何别的政府形式，而是在建立民主政体，因此不得不集中一切力量来防止民主政体所特有的危险。”^[13]

关于美国革命和制定宪法的各种解释反映了变化着的思维方式，现在的政治争论在用我们的过去来作解释。然而，各种各样的解释也反映了这样的事实：“美国革命……极其错综复杂，包含着许多不同的、似乎互相矛盾的倾向，以致可以为各种各样的解释提供依据，而且可能永远无法完全得到理解。”^[14]

比尔德本人承认，人们的动机因素是复杂的，既有自觉的，也有不自觉的。在人类行为中，经济上的或其他方面的自身利益和道德标准纠缠在一起，难分难解。开国元勋既不是对自身利益和经济考虑毫不动心的神，也不是只顾自己钱袋、自私自利的精英论者。总的说来，他们是害怕群众的贵族，但献身于论功绩、教养和成就的贵族政治，而不是论出身或财富的贵族政治。制宪者想维护国家避免外来侵略和内部纠纷。稳定和强大，不仅仅是维护他们自身利益的需要，而且也是确保统一和秩序、使民主政体得以运行的需要。

有一点，几乎所有研究建国时期的学者都同意：制宪者在宪法中提供了也许是在西方世界历史上最光辉的榜样——理论与实践相结合的集体智慧天才的榜样。为什么人口只有现在1/70的美国，能够在费城出现几十位天才，也许还有上百位没有参加费城会议但具有同样天赋和政治思想家？《联邦主义者文集》两位主要

作者亚历山大·汉密尔顿和詹姆斯·麦迪逊的生平都有助于说明那种集体天才的起源。

像大多数其他制宪者一样，汉密尔顿和麦迪逊受过极良好的教育。两人都得到广泛的私人辅导——“一位老师教一个学生”。汉密尔顿年轻时就被允许自由进入一位藏书者的图书馆。毕业于著名的爱丁堡大学的麦迪逊，在十来岁时就学习了希腊文、拉丁文、逻辑学和全部爱丁堡大学课程。两位年轻人都进了主要高等学府：汉密尔顿进的是现在的哥伦比亚大学，麦迪逊进的是现在的普林斯顿大学。^[15]

两人——还像当时许多其他思想家一样——能把学校里学到的知识同广泛的实际经验结合起来。两人都曾是他们的政治和宗教团体中的活跃分子，都参加过政治辩论和竞选，都帮助过政治联盟的建立。特别是麦迪逊对那些非常政治化的源别见多识广，他在《联邦主义者文集》中作了极其精采的分析。

两人既是“道德哲学家”，又是政治思想家。他们对最高价值观——自由以及当前问题都有坚定的看法。不是简单地为自由说教，而是对自由进行分析。他们论辩了什么性质的自由，怎样保卫自由，怎样扩大自由。他们还努力思考包含在《独立宣言》中的其他价值观，例如平等的优越性与危险性，以及美国人应当追求的那种“幸福”的本质。

最后，这些人都是“冲突的产儿”。因为风险很大——在革命时期，汉密尔顿和其他一些人有可能被当作叛徒处决的危险——每个问题都带有个人和情绪的色彩。就这样，他们的政治和道德教养是在几乎连续不断的论战中培养出来的。独立以后，在州的问题和选举方面存在着严重的冲突。宗教自由权问题也十分尖锐。年轻的麦迪逊曾在弗吉尼亚的一个邻近县里看到某些浸礼教徒仅仅因为反对英国国教而在监狱中坐以待毙。他向浸礼教徒保证，“我不会保持沉默”——果然，他没有沉默。

通过还是不通过？

代表们取得了成功。他们毫不犹豫地把邦联国会关于批准宪法的指示撇在一边，也不理会邦联条款第八条的规定。这一条宣称，联盟是永久性的，条款不得有任何改动，除非经邦联国会和每个州议会的同意。按这条规定，就不可能修改邦联条款。但是，制宪会议代表大胆宣布，宪法经九个州的人民选出的会议批准后应即生效。他们改用这种批准方式是出于实际考虑和道义上的原因。代表们不但知道新宪法在所有州议会获得批准的机会十分渺茫，而且很多人认为，宪法应由高于议会的权力机构批准。一部由人民批准的宪法就会有更高的法律地位和道义身份。邦联条款只是各州政府的契约，而宪法将是“人民的联盟”。

然而，就是这种批准方式也不容易。国民不愿意在未经彻底辩论的情况下就通过宪法。新政体的支持者巧妙地借用联邦主义者(Federalist)的名义，消除了对他们责难的某些声势，这些责难说他们企图取消各州，建立一个全权的中央政府。他们把反对派称为反联邦主义者(Anti-federalist)，从而突出了那些反对批准宪法的人论点的消极性质。

这种分裂带有一些地区性。沿海和城市地区容易成为联邦主义者的堡垒。从缅因到佐治亚的广大偏僻农村居住着农民和其他较穷的人，通常是反联邦主义者的势力范围。但是，和许多政治斗争一样，没有单独一个因素能完全说明联邦主义者与反联邦主义者之间的区别。例如，在弗吉尼亚，双方的领导人都来自同样普通的社会和经济阶级。纽约市和费城是强烈支持宪法的，但主要是农村的新泽西也是这种情景。

大辩论是通过小册子、报纸、给编辑的信和演说进行的。争论的问题意义重大，但主要是以心平气和的方式展开的。辩论中出现了一系列文章，即《联邦主义者文集》，那是亚历山大·汉密

尔顿、詹姆斯·麦迪逊和约翰·杰伊为敦促纽约投票人批准宪法而写的。这本文集现在仍被“广泛地视为前所未有、极其深刻的评论美国宪法的专著，也是有史以来问世的几部政治学“名著之一”。^[16]这场大辩论，即使从今天看来，也是自由人民用讨论与辩论方法来决定基本法性质的杰出范例。

反联邦主义者对拟议中宪法所提出的最有力批评，是说它没有包括一项权利法案。^[17]联邦主义者认为，权利法案没有必要。一般政府只有被授予的权力，没有必要去作诸如国会不得剥夺出版自由这样的具体规定。因为国会没有调控出版的权力。而且，联邦主义者还争辩说，对某几项权利予以保证可能是危险的，因为这样就可能认为，没有列举出的权利可予以否认。宪法已经保护了一些重要的权利，例如，联邦刑事案件由陪审团审判。汉密尔顿等人还坚持认为，要防止政府施行暴政，一纸空文的保证如同脆弱的芦苇一样是靠不住的。

反联邦主义者不相信这一套。既然保护了某些权利，有什么理由反对为其他权利提供宪法保护呢？如果没有权利法案，又怎样防止国会利用授予它的某项权力来剥夺言论自由呢？既然各州宪法中需要权利法案来限制州政府，为什么全国宪法中不需要权利法案来限制全国政府呢？有人争辩说，这个政府离人民更远，因而破坏自然权利的倾向更大。联邦主义者被迫让步，同意一旦批准新宪法，就增加一项权利法案。

批准宪法的 政治斗争

拟议中的宪法缺少一项权利法案，极大地影响了批准宪法的斗争。弗吉尼亚代表乔治·梅森攻击宪法文件的第一句话就是“没有权利宣言”。我们能够设想，在酒店和教堂的集会上，在从南到北滨海地区的报社里，人们嘀咕着“没有权利法案——没有权利法案”。^[13]这种情绪是如此强烈，以致原来更关心州权而不是个人权利的一些反联邦主义者，也加入了拥护权利法案的行列，企图击败拟议中的宪法。

在宪法问题上的斗争,1787年9月中旬代表们一离开费城就开始了。最初,联邦主义者没有抓住要害;紧接着的策略是,趁反对派还没有组织起来之前,让尽可能多的州批准宪法。反联邦主义者处于不利地位。他们无法利用报纸,因为大多数报纸支持批准宪法。他们的主要力量在农村,在一些州议会中代表很少,难以发起政治行动。他们需要时间来完善组织,积聚力量。联邦主义者由遍布各殖民地联系比较密切的领袖集团组成,他们迅速行动起来。

大多数小州当时已经对参议院的同等代表权感到满意,毫无困难地批准了宪法。特拉华是第一个批准宪法的州。大州中首先采取行动的是宾夕法尼亚。联邦主义者于1787年9月费城会议结束后,立即将宪法提交宾夕法尼亚州议会。州议会即将休会,处于少数派的反联邦主义者觉得这样做太仓促(邦联国会甚至还没有将文件正式送交州议会考虑!),他们想推迟到下届州议会选举之后,希望那时会成为多数派,从而阻止批准宪法大会的召开。当看清联邦主义者要提前行动时,反联邦主义者就离开了议院会议厅。这时,议会离法定人数还差两名议员,事情就不好办了。但州议会所在地费城是联邦主义者的堡垒。次日清晨,两名反联邦主义者议员被人从住地叫起来,带到议会会议厅,强迫留下。于是,通过了要求选举代表参加批准宪法大会的决议。在詹姆斯·威尔逊的领导下,宾夕法尼亚批准宪法大会于1787年12月以46票对23票批准了宪法。

到1788年初,新泽西、佐治亚和康涅狄格也批准了宪法。据马萨诸塞一位基层的政治观察家默西·沃伦看来,几乎所有美国人已“在共同的希望下团结起来,争取在一个宽容、和平和干劲十足的政府领导下,恢复公众信心,振兴商业、艺术、农业和工业。”^[19]然而,消息从马萨诸塞传来,反对势力正在扩大,特别在该州的偏远地区,像约翰·汉考克和塞缪尔·亚当斯这样的领袖,态度暧昧。在波士顿召开的批准宪法大会上的辩论,迫使几位极

其斯文的联邦主义者领袖与一群能说会道、直言不讳的反联邦主义者较量。在1788年1月大部分时间里展开了激烈的辩论，并延续到2月份。反联邦主义者不时发出“为什么没有权利法案？”的喊声以及其他反对的呼声，看起来好像宪法通不过了。但结果以187票对168票的微弱多数批准了宪法。

联邦主义者兴高采烈，但事实上双方都获胜了。拥护宪法者为了获得票数，不得不进行交易——美国历史上最重大的妥协。联邦主义者采取的策略是，接受反对者最有说服力的论点——缺少权利法案，但提出只有在按照宪法建立新政府以后才在宪法中增加权利法案。这样，联邦主义者就回避了召开另一次大会的建议，这种大会可能“失去控制”；而由著名人士塞缪尔·亚当斯领导的反联邦主义者也赢得了权利法案修正案的承诺——后来麦迪逊和他的联邦主义者领袖同伴们实践了这一诺言。据说，约翰·汉考克是在暗示他可能当选新政府的副总统以后，才站到联邦主义者一边的。

在宪法问题上的斗争中，1788年整个春季连绵不断。到1788年6月，马里兰、南卡罗来纳和新罕布什尔都已批准宪法，达到了批准所需要的数字（9个州）。但是还存在两大障碍：弗吉尼亚和纽约。弗吉尼亚关系重大，因为它是人口最多的州、华盛顿和其他英雄人物的故乡，又是联结南北的通道。弗吉尼亚批准宪法大会，就其代表的才干而言，可以与制宪会议相媲美。麦迪逊是联邦主义者势力的首领，他不久前还说权利法案没有必要，最近才转到支持权利法案的立场上来。容易激动的帕特里克·亨利领导着反对派。在一次激动人心的辩论中，亨利高喊，问题在于自由——“自由，这人间最大的财富……可贵的珍宝！”麦迪逊心平气和地予以反驳，然后拿出王牌，答应宪法会增加一项包括宗教、言论、集会自由在内的权利法案。在关键时刻，华盛顿本人送来一封信，敦促批准宪法，从而打破了僵局。弗吉尼亚以89票对79票批准宪法的消息迅速传到了纽约。^[20]

哈得逊河沿岸的大土地所有者与他们的南方种植园主伙伴不同，他们反对宪法。他们担心联邦征他们的财产税，同时也不愿取消纽约对其他州贸易与商业所征的丰润税收。当召开大会时，联邦主义者在人数上处于劣势，靠着汉密尔顿的策略与手腕，以及弗吉尼亚批准宪法的消息，纽约以仅多出三票批准了宪法。虽然北卡罗来纳和罗得岛仍留在联邦之外（前者于 1789 年 11 月批准宪法，后者又过 6 个月以后批准），新国家终于建立了。在纽约，几位原邦联国会议员聚会并发出呼吁，要求按新宪法进行选举。接着，邦联国会休会，没有确定复会的日期。

起草权利法案

正如我们在本章开始时看到的，麦迪逊漂亮地履行了联邦主义者的诺言：权利法案修正案将是新政府及早要办的事。然而权利法案的支持者不得不等上一段时间；在纽约批准宪法后一年时间过去了，其间参众两院开始工作，华盛顿就职，政府则处理着紧迫的问题。此后不久，麦迪逊就进行工作。这是一项令人生畏的任务。权利法案支持者已经送来几十种修正案建议，并催促采取行动。但是华盛顿总统和许多国会议员对此并不很感兴趣。因此麦迪逊不得不按照新宪法刚建立的繁琐修改程序来工作。考虑到支持通过修正案的人数日益增多，国会选择了要求参众两院都获得 2/3 支持，并得到 3/4 州议会批准的宪法修正程序。

麦迪逊逐步开展工作。首先，他和其他众议院领袖从一大堆权利法案提案中精选出一小批修正案。然后，麦迪逊以巨大的耐心和漂亮的立法手腕，使修正案在参议院通过，并转送给众议院。众议院作了某些修改，这意味着必须设立一个联合会议委员会 (conference committee) 来调解分歧意见。麦迪逊作为众议院参加该委员会成员的主席，在这个阶段发挥了主要作用，然后，得到一致同意的提案——现在包括 12 条修正案——重新提交两院通过。

到这时已是 1789 年 9 月下旬,前面还有最困难的几步——批准法案需要达到的州数。我们对这个阶段的情况不完全了解,因为修正案要曲曲折折地通过州议院的迷宫。但不管怎样在许多联邦主义者和反联邦主义者共同支持下,现在又缩减为 10 条的修正案,终于在 1791 年底获得批准,弗吉尼亚提供了最后一票。

本书后面附有宪法文本中的十条修正案的全文。但在结束关于权利法案的制订的讨论时,在这里引录“头十条”中具有果断面毋庸置疑条文的第一条也是最重要的一条,是再合适不过了:

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。

什么样的宪法?

到 1791 年底立宪政体的要素已经具备。美国人所希望的秩序与自由之间的平衡至少在一段时间内已经达到。1787 年制订、1788 年批准的宪法建立了一个坚定、稳固,有秩序政府。1789 年起草、1791 年秋批准作为宪法修正案的权利法案,规定了美国人防止被新的联邦政府侵犯的基本自由权。

两个世纪以后,值此 200 周年之际,我们纪念 1787~1788 年的宪法和 1789~1791 年的权利法案。这就是说,我们仍在赞扬保持自由与秩序之间平衡的思想。但保持这种平衡仍然是一种挑战。它不仅要求用游行和焰火来庆祝,而且要求继续艰苦思索。今天的大学生很可以指望生活到 21 世纪,仔细想想到宪法诞生 250 周年时,自由和秩序的平衡——其实是整个立宪政体——将运转得如何。

本章以及下面几章讨论这些以及有关问题的主要方面,因为

一种立宪政体包含组成今天政治领域的法律、制度、政治和程序的全部内容。但是 1787 年宪法的两个因素是如此重要，需要一开始就予以点明：全国政府同州政府之间权力的划分，以及在立法、行政和司法部门之间权力的分立。

权力的划分是指联邦制 (federalism)。实际上所有国家都在中央政府和地方政府之间划分权力。联邦制的特点在于，州的权力不是中央政府授予的，因此不能从州那里收回。更确切地说，权力是根据宪法划分的，一部分权力授予全国政府，其余部分保留在各州手里。这种安排在大多数时候是可行的。但是在要求全国政府集中权力的强大压力下，它能否在 21 世纪坚持下去呢？

权力的分立不仅是指把立法权授予国会，行政权授予总统，司法权授予最高法院以及其他联邦法院，它还指给予各部门在宪法上和政治上的**独立性和互相制衡权**，即允许各部门拖延或阻碍其他部门的行动。这是制宪者在 1787 年的最高创造。虽然这种概念并不新鲜，但制宪者把这种思想在政府体制中设计得如此精巧，以致成为我国制度中经久不衰的核心部分。不过，它也产生这样的问题：如此分立的政府体制，是否能应付未来的各种挑战呢？

其他大多数民主政体运用完全不同于制衡的原则——通过议会制实行多数党统治。典型的情况是，如果一个党或多党的联盟赢得议会中的多数席位，它就赢得了对政府的控制。英国（保守党的）撒切尔政府和法国（社会党的）密特朗政府本质上是这种情况。获胜的党、议会中的多数党、内阁和总理结合在一起，共同决策并采取行动，虽然在实际上还有许多变异。

美国的政体与此相反。它精心设计去拖延或阻碍多数党行动，因为制宪者虽想要有精明强干的政府，但不希望“群众”——像丹尼尔·谢司领导的那些人——来接管政府。因此，他们作出这样安排，使多数派 (faction) 不能通过仅仅取得对众议院的控制来领导政府，而必须通过一系列选举，取得对参议院和总统职位的控制，——或者最终还得控制最高法院才行。此外，在这种政体

中随后还设计了无数反对多数主义的办法，例如在参议院有权发表冗长演说（filibuster）来阻碍提案的通过。

这是否就是林肯在葛底斯堡演说中所赞扬的“民有、民治、民享政府”？有些批评声称：我国立宪政体基本上是不民主的、反多数主义的、反人民的，制宪者是一些精人士，他们精心设计一种制度来保护自己的财产。维护这种政体的人回敬说，归根结底确是人民在控制政府。国会，总统，甚至法院系统——事实上所有的制衡措施——不过是缓解群众要求与激情的冲击；它们最终不能阻挡公众意志的贯彻执行。而且，他们还声称，这种政体保护了少数派权利——而少数派权利与多数派统治是同等重要的。^[21]

显然，当我们重温宪法时需要提出一些问题。正如我们注意到的，这些问题涉及某些最基本的目标的价值观，包括自由、平等和公正。今天，我们并不奢望同制宪者去比智慧，他们是西方历史上最有才华的一群人。但我们或许能够同他们一样专心致志地缜密研究，合理分析。第一步是认真定义有关术语。

共和还是民主

美国政治体制既可称为立宪共和制，也可称为立宪民主制。这里有无实质上的区别呢？民主一词来源于两个希腊词根：demos（人民）和 kratis（权力）。该词雅典人用来指多数人统治，以区别于少数人统治（寡头政治）或个人统治（独裁政治）。有一个时期民主专指一些希腊城邦或今天新英格兰城镇会议所使用的那种直接民主或纯民主，在这种场合全体公民参与制订法律。如今民主更可能是指代议制民主（representative democracy）——或者用柏拉图的术语，共和——在这种场合，并非全体人民真正制订法律或执行法律，而是选举某些人来做这些事。

制宪者喜欢用共和一词，以免与纯民主相混淆。对他们来说，民主是指暴民统治和政治煽动家煽动“群众”。

这里，我们定义民主或共和为一种政体，在其中有权作出具

有法律效力决定的那些人是直接或间接通过自由选举获胜后获得并保持这种权力的，而自由选举是有大多数成年公民参加的。

立宪政府

我国的政体不仅是民主政体，也是立宪政体。两者有联系，也有区别。民主制关系到权力怎样获得和保持。立宪制关系到权力怎样授予、分散和限制。一种政体可能是立宪的，但不是民主的，如 17 世纪的英国；也可能是民主的，但不是立宪的，如伯里克利时期的雅典。在按照协议进行工作的意义上，一切政府都有宪法。但立宪政府 (constitutional government) 这个词现在有更确切的含义：这种政府对统治者的权力实施明确公认和长期适用的限制。按照这一定义，大不列颠、加拿大和美国都是立宪民主政府，但苏联就不是，因为对苏联统治者的权力几乎没有群众制约。

开国元勋新建立的体制，其防止滥用权力的首要保障是依靠人民——即民主原则。但他们还规定了对在位者权力的各种制约，对政府官员——即使是由人民选举的政府官员——的行为加以公认的和例行实施的限制。

下几章会更详细地考察我国立宪共和制。这是一种复杂的体制，难于描述，甚至更难于运作。像我国这样的立宪共和政体仅存在于少数几个国家。然而对民主主义者——或者，如果你愿意的话，对共和主义者——来说，我国的政体是难能可贵的，因为它承诺了保护和扩大自由权。这种承诺是建立在某些基本信念上的。

民主的基本前提

首先，民主主义者承认个人的基本尊严和价值。他们坚决主张个人拥有各种重要权利，而且，从整体上看，个人是合法政府权威与权力的根源。这种观念贯穿在一切民主思想之中。它们被写进了托马斯·杰斐逊的著作，特别是写在《独立宣言》中：**造物主赋予一切人以某些不可转让的权**

利。个人主义把人——富人或穷人，黑人或白人，男人或女人——作为价值的中心尺度。州，联邦，以及社团是以对个人是否用来衡量的。当然，并不是每个人都认为要把个人放在第一位。有些人相信国家主义（statism），认为国家至上。然而，民主主义者认为国家，甚至社区，不如组成国家或社区的个人来得重要。

其次，民主主义者承认每一个人有权被当作独一无二、不可侵犯的人来对待。他们并不坚持一切人在才能上或品德上相同，但坚持必须承认一个人对生命、自由和财产的要求是同另一个人一样的。虽然这种权利引起了怎样才能获得同等权利的难题，但权利平等的原则是显而易见的。

第三，民主主义者深信自由本身是好事。自由权或自由（此处两者可以通用）是指一切个人应有机会实现自己的目标。自由权的核心是自决权。自由不单是对一个人没有外来的约束；它是积极行动达到自己目标的个人权力。而且，历史和理智都说明，个人自由是社会进步的关键。人民越自由，发现更好生活方式的机会越大。

民主的各种基本价值，在特定社会中并不一定相安无事。个人主义观念可能与——作为一般福利参加者的公民的——公众道德和集体福利老传统有矛盾。个人解放的自由可能与人们疏远朋友或社区的自由有矛盾。个人自决权可能与争取国民福利或公众善举的集体决策有矛盾。磨坊主随意经营磨坊的权利，同磨坊工人在这种工厂里参加工会，甚至参加管理工厂的权利相对照，可以说明日常生活中的这种矛盾。

**自由与平等；
民主的目标**

在美国历史上唯一最有威力的思想，也许就是自由的概念。宣布独立正是为了生命、自由和对幸福的追求，制订和通过宪法也正是为了获得自由的幸福。想一想爱国主义颂歌：我们唱的是“可爱的自由祖国”。

自由的概念模糊不清，又引人入胜，它主要取决于美国人在

作出实际决定时怎样定义。在共和国最初几十年里，美国人的自由概念基本上是消极的。杰斐逊民主主义的主要目标是摆脱现存政府、教会和其他机构造成的负担。这些消极的自由权在宪法的权利法案中表达得很清楚，权利法案规定言论自由，出版自由，宗教自由和集会自由。权利法案的主要任务是解除政府对个人自由权的约束。

在 19 世纪大部分时期内，“不受约束”的自由同占统治地位的自由放任的经济与社会学说交织在一起。按照这种学说，个人必须脱离妨碍其达到最高效率和最大生产力的政府；国家除了保护生命财产这种绝对必要之事以外，不应多加干涉。有人提出，以规定最低工资、保护健康，甚至强迫种痘的形式多加干涉，在理论上既不道德，在实际上也不相宜。理由很简单：政府权力越少，个人自由越多。

但是，当不是政府而是其他个人——雇主，采用私刑的暴民，种植园主——剥夺他人自由权利时，自由权（或自由）是指什么呢？奴隶制迫使美国人重新思考。“世界上从来没有自由一词的恰当定义，”亚伯拉罕·林肯在内战时说，“而正是现在，美国人需要一个定义。大家都讲争取自由，但使用同一个词并不都指同一个东西。对某些人，自由这个词可能指每个人随心所欲对待自己，对待自己的劳动成果；对另一些人，同样这个词可能指某些人随心所欲对待别人……”。⁽²²⁾

随着工业化、城市化以及工农不满的出现，随着工会、萧条和社会抗议的出现，随着像威廉·詹宁斯·布赖恩、西奥多·罗斯福、罗伯特·拉福莱特、尤金·德布斯以及伍德罗·威尔逊这样一些领导人的出现，自由变得更有积极意义。美国人逐渐认识到，越来越拥挤在一起的男男女女，生活在各式各样的网中间：个人的和私人的网，制度的和心理的网。废除了一种约束（诸如黑奴制）可能意味着产生另一种约束（诸如工资奴隶制）。减少政府对自由的约束，可能就意味着增加私人的经济和社会权力。怎样

把人民从政府的约束下解放出来，并不是简单的问题；这也是怎样用政府把人民从非政府对自由的约束下解放出来的问题。

那么，平等思想，这个在美国人心目中也许仅次于自由的最重要概念，又是怎么回事？“一切人生而平等，从这平等出世产生其固有的，不可转让的权利，其中包括保障自由和追求幸福。”杰斐逊的《独立宣言》初稿是这样写的，这样的用词说明平等思想无比重要。研究过美国式民主的亚历克西斯·德·托克维尔、詹姆斯·布赖斯、哈罗德·拉斯基和其他外国人，对平等主义思想与实践在我国政治和社会生活中的巨大影响深为感动。

平等指什么？什么样的平等？经济的、政治的、法律的、社会的，还是其他什么的？对谁平等？对黑人还是白人？对青少年还是对成年人？机会均等——几乎所有美国人都说需要它——是否还有条件平等？最后这个问题最棘手。机会均等是否仅指每个人应站在相同的起跑线上？还是指一个人在人生道路上决定他或她社会待遇或经济待遇好坏的大部或全部因素应该平等呢？（参见第五章）

赫伯特·胡佛是在讲这样的话时提出这个问题的：“我们通过普及免费教育，给赛跑者提供训练，给他们相同的起点，在管理上给他们提供竞赛所需的公正裁判……”^[23]富兰克林·D. 罗斯福是这样回答问题的，他首先宣布四大自由（Four Freedoms）——免于匮乏和免于恐惧的自由，以及言论和宗教自由——后来又宣布“第二个权利法案”。他说根据第二个权利法案，美国人接受了这样的思想：可以为所有人，不管其地位、种族和信仰如何，建立一个安全与繁荣的新基础。新政及其继承者的纲领，不论其成败如何，都是力图促进第二个权利法案中平等思想的实现。

这样，一度被认为是对立的两种思想统一为一种哲学，它要求政府在帮助人们扩大社会与经济自由权的同时，防止其他机构（公司、工会或地主）侵犯这些自由权。与此同时，政府必须防止

自己干涉自由。这是非同小可的任务，而且并不总是做得恰到好处——但这种思想是激动人心的。这就是说，美国人，也许不完全自觉地已经把自由和平等两种价值观结合在一起了。我们不再能断然地说，“政府管得越多，自由越少”，但也不能反过来说。

在某些情况下，自由和平等互相结合，互相促进；在另一些情况下，互相对立。有时候两者毫不相关。过了头，自由会变成放任、放纵的个人主义，平等会意味着一刀切、呆板平庸甚至对自由的腐蚀。我国的多数政治斗争都围绕着怎样使两者取得平衡。

作为政治手段的民主

有些人喜欢民主，并不仅仅因为他们相信民主代表自由和平等这些目标，也因为他们知道民主是治理一个复杂社会的最好方式。那些因为民主代表人类目标而推崇它的人，称为原则民主主义者 (principle democrats)；那些把民主看作自治政府采用的技术手段的人，称为程序民主主义者 (process democrats)。程序民主主义者承认，民主程序并不保证做到公正，但他们坚信，在“民治政府”领导下，比在其他政体下有更好的机会。请注意，在作为决策过程的民主概念中什么东西没有包括进去：程序民主主义者并不根据执行政策结果来判断民主；他们所关心的是决策过程，而不是作出的决策是否正确。

程序民主主义者坚信民治政府通常产生民事政府。他们否定可以“科学地”确定公众利益的思想。如果有人像柏拉图那样，认为有关公共政策的决定具有同作出例如怎样造船的决定一样的性质，那么最好的决策方式就是把一切事情交给一群专家或专业人员。于是，人们会像柏拉图那样喜欢这样一种制度，即把权力交给哲学家国王，或用现在话说，“最优秀、最聪明的人”手里。与此相反，程序民主主义者支持亚里士多德的立场，亚里士多德指

出，虽然面包师最了解怎样烤饼，但是对饼的味道怎样，吃饼的人是最好的裁判。

大多数美国人不太信任专家。正如德怀特·艾森豪威尔总统在告别演说中所讲的，“虽然应当尊重科学研究与发现，我们还必须警惕，这样做存在同样大的走向反面的危险，即公共政策本身可能变成科学技术精英的俘虏。”几乎没有民主主义者——特别是程序民主主义者——愿意把国家命运的控制权从选民及其所选的领袖转到某些政策分析家组成的新僧侣阶级手里。

基本民主程序

一切真正受群众拥护的政府，其决定性机制是自由、公正和公开选举。民主政府有各种形式，而民主选举至少包含四个主要因素：

1. 一切公民应有同等选举权。这并不是说所有人应有或会有相同的政治影响。有些人由于财富、才能或地位，比别人有更大的权力。在民主政体中应当允许关键人物施加多大额外影响，是民主主义者面临的问题之一。但是，总统或采掘工人，报纸出版人或挖葛苣者，都只能在选举时投一票。

2. 选举人应有权了解事实、批评、不同意见以及所有候选人的观点。这里，由于大众媒体的性质、总统利用电视和报纸的特殊条件、以及许多较低收入者不能使其意见为人所了解，不同意见实际上受到何种程度的同等重视，也是一个问题。而且，在选举中不同意见的自由竞争原则是至关重要的。

3. 公民必须自由组织起来，实现政治目标。显然，当个人同其他人一起参加政党、压力集团、抗议运动或示威时，能发挥更大作用。

4. 选举根据多数票（或至少超过票）决定。那些得票最多的人获胜，即使获胜一方似乎是由傻瓜组成的。由多数党推选的人任职。这时获胜者比失利的少数派享有多大的权力，则是另一个问题，但毫无疑问，获胜者就任，并获得正式权力。

美国政体： 民主与立宪

开国元勋既相信原则民主，也相信程序民主。他们的天才在于善于把民主目的与民主手段结合起来。如果说《独立宣言》更关心诸如自由和平等这些目的，宪法则更加注重有助于实现这些目的的程序，而不牺牲诸如受控制的权力、稳定、连续性，正当程序以及平衡的决策等价值观。200多年来，美国政治家、法学家以及其他领袖在设计有效和持久的政治程序方面，一直受到1776年和1787年革命先辈成功经验的巨大影响。20世纪否定公民权利事件，侵犯妇女权利事件以及水门事件和伊朗一反政府武装丑闻是严重的警告，程序民主主义者提醒我们，滥用民主程序对自由人民的目的与手段都是威胁。

进入第三个世纪——以及若干问题

为人民编写的宪法要永世长存，必须反映人民的艰苦经历和崇高希望。当然，那些设计我国宪法的人并没有结束制宪任务。这一过程早在制宪会议以前就已开始，并且还在不断进行。各种宪法，即使是成文法，都是正在生长和发展的有机体。

自治达200年——这是一个丰功伟绩——已经成为全国欢庆的时刻。然而，它也已经恰当地成为国民质疑提问的时刻。这些疑问没有容易的答案。对这些问题没有单一的逻辑解答，不可能通过分析事实，轻而易举地作出答复；这是一些涉及价值选择的基本问题。当我们继续更详细考察美利坚共和国时，下面的一些问题会有助于启发思考。

下面是有关目前运作的立宪政体的主要问题。当你读到讨论这些问题的后面各章时，可以作为参照。

1. **国家权力**：太大还是太小？给联邦政府施加重大压力以限制其权力的做法，是否现实可行？

2. **联邦制**：我国联邦制形式是否有效？宪法是否提供了国家

权力和州权之间有效和现实的平衡？

3. **个人自由权**：是否得到宪法的充分保护？

4. **嫌疑犯的权利**：代议制政府能否既保护公民，又支持被控犯刑事罪者的权利？

5. **“人人生而平等”**：什么样的平等受——应受——宪法保护，用什么手段保护？

6. **妇女权利**：目前是否受到宪法的充分保护？

7. **保护少数民族**：宪法是否充分保护黑人、美国土著、异教徒、新来移民的权利？

8. **“民治政府”**：发展着的立宪政体，包括政党和利益集团，是否加强了公正和有效的人民代表性？

9. **司法部门**：是否权太大？联邦法院解释宪法是否超越了正当权限？

10. **制衡**：是否太多？宪法规定的总统和国会之间的分权，是否造成了无法管理的体制，而在经济政策中尤为显著？

11. **宪法**：是否向外看？在决定战争和外交政策上总统是否有充分权力——太大权力？在这个领域国会是否应有更多的权威性？

12. **宪法的灵活性**：政府基本宪章的改变是否应该更简单、更民主？

当我们考虑这些问题时，必须记住，制宪者并不赞成建立一个由人民群众直接参加的政府，也不赞成建立一个代表广大人民或对广大人民负责的政府。相反地，他们力求控制派别原则和多数压力。他们主要关心的是怎样设计一个有活力但受限制的政府。制宪者没有见到过现代意义上的政党，即使见到也不会喜欢。他们不喜欢宣传和动员式的领导，主张稳定、平衡和长官式的领导。乔治·华盛顿被期望担任（而且真的担任了）这种领导。今天我们遇到的是**高压政治**，其特点是：紧密组织起来的各种集团和政治行动委员会；由制造舆论的领袖所控制的强大而易变的公众与

论；竞相动员全国大众的政党；被媒体亲切报道的著名官员。我们的管理程序对公众态度和情绪的急速变化有多大适应性？我国宪法及其创建的政治制度是否能对付第三个世纪的问题？

根据旧闻传说，1787年9月本杰明·富兰克林在费城制宪会议最后一次会议散会后，遇到一位女士。

“富兰克林博士，你们给了我们什么样的政府？”她问，“共和制还是君主制？”

“共和制，夫人，”他回答说“——只要你们能保持它。”

注 释

[1] 詹姆斯·麦迪逊给老詹姆斯·麦迪逊的信，1789年7月5日，引自罗伯特·A.拉特兰：《詹姆斯·麦迪逊：开国元勋》（麦克米伦出版公司，1987年版），第65页。

[2] 迈克尔·卡门：《风华正茂》（诺夫出版公司，1978版）。

[3] 乔治·华盛顿给詹姆斯·麦迪逊的信，1789年5月，引自约翰·C.菲茨帕特里克编：《乔治·华盛顿文集》（美国政府出版局，1939年版），第341~342页。

[4] 乔伊斯·阿普尔比：《美国传统：继承者与被剥夺继承权者》，载于《美国史杂志》（1987年12月），第808页。

[5] 伯纳德·施瓦茨：《权利法案的根源》第1卷（切尔西·豪斯出版公司，1980年版），第68~73页。

[6] 理查德·L.希拉德：《自由主义、公民人道主义和美国革命的权利法案，1775~1790年》，提交1988年在内华达州里诺召开的美国史学家组织年会的论文。

[7] 戈登·伍德：《美利坚共和国的创建，1775~1778年》（北卡罗来纳大学出版社，1969年版），第122、612页。并参见《这个宪法》中的论文（国会季刊出版社，1986年版）。

[8] 约翰·P.罗奇：《开国元勋们：改革预备会在进行》，载于《美国政治学评论》（1961年12月），第799~816页，强调制宪者这种审慎的政治考虑的重要性。

[9] 罗伯特·E.布朗：《查尔斯·比尔德和宪法》（普林斯顿大学出版

社,1956年版),第197~198页。以及约翰·帕特里克·迪金斯:《美国历史上的权力和权威:查尔斯·A. 比尔德及其批评者案例》,载于《美国历史评论》(1981年10月),第701~730页。

[10] 福雷斯特·麦克唐纳:《我们美国人:宪法的经济渊源》(芝加哥大学出版社,1958年版),第vii、415页。并参见他的《Novus ordo seclorum:宪法的思想渊源》(堪萨斯大学出版社,1985年版)。

[11] 戈登·S. 伍德:《制宪会议与宪法》(圣·马丁斯出版社,1965年版),第31页。

[12] 伍德:《美利坚共和国,1776~1787年》,第484~485页。

[13] 马丁·戴蒙德:《独立宣言与宪法:自由、民主和开国元勋》,载于《公众关心事》杂志(1975年秋),第40、50、52页。

[14] 杰克·P. 格林:《最近历史著作中对美国革命的重新评价》,引自杰克·P. 格林编:《美国革命的重新解释,1763~1789》(哈珀与罗出版公司,1968年版),第2页。

[15] 理查德·B. 莫里斯:《制宪时的见证人:汉密尔顿,麦迪逊,杰伊和宪法》(霍尔特—莱因哈特—温斯顿出版公司,1985年版),第28~30,99~101页。

[16] 查尔斯·A. 比尔德和玛丽·R. 比尔德:《美国简史》(新家庭图书公司,1944年版),第136页。对《联邦主义者文集》中文章论点作出极有用分析之书有戴维·F. 爱泼斯坦:《联邦主义者的政治理论》(芝加哥大学出版社,1984年版)。

[17] 参见赫伯特·J. 斯托林编,默里·德赖增补:《反联邦主义者:反对宪法者的文集》(芝加哥大学出版社,1985年版)。

[18] 引自罗伯特·S. 佩克和拉尔夫·S. 波洛克编:《自由的祝福》(美国律师协会出版社,1986年版),第37页。

[19] 引自波林·梅尔:《老革命》(诺夫出版公司,1980年版),第284页。

[20] 关于在批准宪法过程中答应增加权利法案的作用,见伦纳德·W. 利维:《宪法舆论》(牛津大学出版社,1986年版),第6章。

[21] 对这个问题的处理,见迪金斯:《美国历史上的权力与权威》,第701~730;詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯:《自由的耕耘范围》(诺夫出版公司,1982年版),第1、2章;以及罗伯特·A. 戈尔德温和威廉·A. 夏姆布拉编:

《宪法的民主性如何?》(美国企业学院,1981年版)。

[22] 在 1864 年卫生博览会上的讲话。

[23] 赫伯特·胡佛:《美国个人主义》(道布尔戴,佩奇出版公司,1922年版),第9页。这一古老的争论还在继续——参见约翰·罗尔斯:《公正的理论》(哈佛大学出版社,1971年版),以及罗伯特·诺齐克:《无政府,国家与乌托邦》(基础图书公司,1974年版)。又见迈克尔·沃尔泽:《公正的领域》(基础图书公司,1983年版)。

第二章

沿用至今的宪法

在建国 200 年后，很难理解当时有些人对拟议的宪法曾抱怀疑态度。一位波士顿人看了商人和技师并肩参加庆祝批准宪法游行以后，尖酸刻薄地说：“这只能哄小孩，自由民的自由权不是那么容易被骗走的。”与此相反，一位费城人说，该城的游行“在年轻人心目中留下了深刻的印象，以致‘联邦’和‘联盟’两个词在城里已家喻户晓。”对年轻人的这种影响是意义重大的，因为新政府的兴旺发达寄托于年轻一代。

虽然只有少数人喜欢新拟宪法中的全部内容，多数人仍认为比原有的宪法好。这部宪法未经修改时只是薄薄的一纸文件，约 4543 字（可以放在外衣口袋里随身携带），但具有宪法的威力。它只想成为治理国家的粗纲大要；从这个文件里，乐观的公民看到希望，悲观的感到恐惧。然而，他们多数人如果知道 200 年以后还没有写出另外一部或两三部宪法，肯定会大惊失色。

随着宪法的通过，国家转向繁荣。欧洲市场正在对美国商品开放，商业正在从战后萧条中恢复过来，这些情况看来表明了联邦主义者关于通过宪法会处理好国家问题的主张是正确的。在短得出奇的时间内，宪法消除了自身的派性，受到反联邦主义者和联邦主义者的交口称誉。政治家在宪法好不好的问题上，分歧越来越小；现在开始争论的是宪法的含义了。

通过包含权利法案的十条修正案，在自由与秩序之间保持了

很好的平衡，从而使宪法比从前更孚众望。当宪法赢得美国人的支持时，它开始受到自然法则的影响：“随着开国元勋的谢世，他们的形象变得越来越高；他们生活和战斗的那个时代变成了黄金时代，在那个时代里，世界出现了新的曙光，代表那个时代的人都是高不可攀的巨人。”^[1]这种初期的宪法崇拜，对情况不同的新国家实现统一是有帮助的。像英国的国王那样，宪法成为忠于国家的象征，博得一切美国人感情上和理智上的支持，不管他们之间有何差别。制宪者的工作成果成了美国人信念的组成部分。^[2]宪法代表自由，在法律面前平等，有限制的政府——实际上，它代表任何人想要把它解释成的任何东西。

然而，宪法不光是一种象征。它又是**具有约束力的最高法律**，既**授予权力**，又**限制权力**。詹姆斯·麦迪逊在《联邦主义者文集》第51篇中写道“在设计一个由人来统治人的政府时，最大的困难在于：你必须首先使政府有能力控制被统治者；其次要强制政府控制自己。”宪法既是政府的**积极工具**，使统治者能够控制被统治者；又是对政府的**约束手段**，使被统治者能够制约统治者。

宪法用什么方式限制政府的权力？用什么方式授予政府权力？它怎样设法做到既是国家统一的伟大象征，又是多少能应变的政府工具？

以权力制约权力

开头就强调宪法限制政府权力所采取的方式好像很奇怪，但必须记住制宪者面临的进退两难窘境。他们想要一个**更有效的**全国政府，同时又敏锐地意识到人民不会接受太多的中央控制。效率和秩序固然重要，但不能同**自由**相提并论。制宪者想要保证国内稳定，防止将来出现叛乱，但他们也需要防止出现土生土长的乔治三世。于是，他们把某些权力分配给全国政府，其余权力留给各州，就这样建立了联邦制（联邦制的性质和问题在第三章中

讲)。即使如此,尚嫌不足。他们认为还需要采用其他手段来限制**全国政府**。

使政府官员听从宪法对其权力限制的最重要方法是通过**自由选举**,选民有能力使滥用权力的人丢官弃职。然而,制宪者不愿意光靠这种政治控制,因为他们并不十分相信人民的判断力。坚定的民主主义者托马斯·杰斐逊是这样解释的:“自由政府是建立在妒忌而不是信任的基础之上的……因此,在权力问题上别再考虑相信人,要用宪法之链予以束缚,以免受其祸害。”⁽³⁾

尤其重要的是,制宪者担心多数派会利用新成立的中央政府来剥夺少数派的权利。麦迪逊承认,“毫无疑问,依靠人民是控制政府的主要方法,但经验告诉人们,需要有辅助性的预防措施。”避免群众暴政的“**辅助性预防措施**”是哪些措施呢?

权力的分立

第一步是分权(separation of powers),即把宪法规定的权力分别授予全国政府的三个部门。詹姆斯·麦迪逊在《**联邦主义者文集**》第47篇写道,“没有一种政治上的真知灼见比这具有更大的实际价值,或具有更明智的自由保卫者的权威性,……把一切立法、行政和司法权力集中在一个人手里……可以公正地断言其为货真价实的暴政。”

然而光靠逻辑推理,还不能说明我国宪法中包含这条原则的原因。这条原则在各殖民地已经普遍实行了100多年。只是在革命时期才把权力集中在立法机关手里,而这种不愉快的经历使制宪者对分权的价值抱有坚定的信念。许多人把州政府的声名狼藉和中央政府的柔弱无能归罪于这种实际状况:没有强有力的行政首脑来制止立法机关的弊端并给行政部门以力量和指导。

当然,分权还是不够的。根据制宪者的观点,总是有这样的危险,即拥有不同权力的不同官员可能集中权力,一致行动。分权本身还不能防止各政府部门及其官员对同一压力作出反应,例如,绝大多数选民要求禁止出版一本他们认为不可容忍的书,或要求对

少数富人课以没收性赋税。如果分权还不够,还要做些什么呢?

**制衡: 以野心
抵制野心**

制宪者的回答是制衡制 (checks and balances)。麦迪逊写道,“防止把几种权力逐渐集中到一个部门的最保险办法,在于使各部门领导获得必要的宪法手段和个人动机来抵制他人的侵害……必须以野心抵制野心。”^[4]

所以,每个部门在其他部门的活动中都起到某些作用。我们有一个“机构分立、权力分享的政府”。^[5]于是,国会制定法律,但总统可予以否决。最高法院可宣布经国会通过并由总统签署的法律为违宪,但法官由总统任命并经参议院批准。总统实施法律,但国会提供经费。此外,参众两院在制定法律时互相有绝对否决权,因为法案需经两院批准。

每个部门不仅对其他部门的活动有某些权力,并且在政治上独立于其他部门。总统由选举团成员(现由选民选举该团成员)选举。参议员现由各州选民选举,而众议员由各选区选民选举。联邦法官虽由总统征得参议院同意后任命,但一旦任职,实际上为终身职。

制宪者还保证,选民的多数派只能在一段时间内赢得对政府一部分的控制。人民的多数派可能在非大选年(即非总统选举年)控制众议院,但代表上一次人民多数派的总统还有两年任期。另外,被选为参议员后任期6年,但每两年要改选1/3。

最后,还设立了联邦法院。在制衡制中,法官实际上已变得如此重要,应予特别重视。

司法审查和“宪法保卫者”

在实施宪法的最初几年中,法官并没有要求司法审查(judicial review)权——法院拒绝执行立法机关制订的、但法官认为与宪法相抵触的法律之权。虽然,一开始人们就期望法官能约束立法机

关的多数派。亚历山大·汉密尔顿在《联邦主义者文集》第78篇中写道，“独立的法官”应是“不受社会上不时出现的不健康心态影响的主要保障”。

司法审查是美国人对政府艺术的贡献。如果英国或美国公民无缘无故被送进监狱，他们都可以向各自国家的法院起诉，要求保护，但是英国法官不可能因为认为议会正当制定的一项法律违反英国宪法而宣布其无效，因为议会是英国宪法的保护者。在美国，宪法良心的保护者是法院，最终是最高法院——而不是国会，也不是总统。法官是怎样获得这样巨大的责任的呢？

司法审查的起源

宪法本身没有提到，当宪法的含义可能引起纠纷时，应由谁来最后裁决。1787年制宪会议的参加者是否打算给法院司法审查权，这是引起争论后长期存在的问题。

制宪者显然打算让最高法院拥有宣布州立法违宪的权力，但是他们是否打算给最高法院以同等权力来对待国家立法就不清楚了。杰出的美国宪法学权威爱德华·S. 科温断定，毫无疑问“制宪者预料到某种类型的司法审查……但同样无可置疑的是，1787年一般流行的观念还远不能预言目前法院的巨大任务”。^[6]那么，制宪者为什么没有具体规定司法审查权？也许因为他们认为，这种权力不难从某些一般条款中推导出来。

联邦主义者——起草宪法并在1801年前控制全国政府的人——一般支持联邦法院发挥强有力的作用，并赞成司法审查。他们的反对者杰斐逊的共和党（1832年后称民主党），对此不太热心。1798~1799年，杰斐逊和麦迪逊（后者此时已脱离联邦党），在弗吉尼亚决议和肯塔基决议中已经非常接近这样的观点，即州立法机关——而不是最高法院——对宪法有最终解释权。这些决议看来甚至对最高法院是否有最终审查州立法的权力也提出了疑问，而这在以前一直是不成问题的。

当杰斐逊在1800年大选中击败联邦党时，仍未决定最高法院

是否应真正行使司法审查权。司法审查观念在传播，支持司法审查原则的逻辑论据就在手头，某些先例甚至可以引用，然而司法审查还不是确认的权力。后来，在 1803 年发生了**马伯里诉麦迪逊案**，^[7]这是历史上最有名的最高法院判决之一。

马伯里诉麦迪逊案 (1803 年)

1800 年大选标志着杰斐逊的共和党开始掌权。但是约翰·亚当斯总统和他的联邦党伙伴并不甘心失败。他们实在对他们所认为的“群氓上台”惊恐万状。然而，在离任以前，他们对此不能有多大作为——难道真是这样吗？宪法授权总统——经参议院同意——任命联邦法官，只要其“表现良好”即可长期任职。亚当斯及其追随者设想，假如法院系统的职位由表现良好的联邦党人来充任，就可以避免由于杰斐逊胜利造成的最坏后果。

于是，联邦党的跛鸭 (lame duck)* 国会增设了许多新的联邦法官职位。到 1801 年 3 月 3 日，亚当斯经参议院认可，任命了联邦党人来充任所有新增加的职位。亚当斯签署了委任状，交给国务卿约翰·马歇尔，准备封印发出。马歇尔刚刚接到任命他为美国最高法院首席法官的委任状，但在亚当斯任期结束以前，仍担任国务卿之职。马歇尔一直工作到 3 月 3 日晚上 9 点钟，所有的委任状都封印完毕，但未能全部发出。不过重要的委任状已经处理完，只剩下哥伦比亚特区的治安法官委任状未发出。新任命的**首席法官把剩下的委任状留给国务卿一职的继承者送发。**

杰斐逊对在法院系统这样安插亲信，十分愤怒。当他知道还有一些委任状尚未发出时，就让新任国务卿詹姆斯·麦迪逊把他手中的 17 份委任状扣压下来。杰斐逊无法理解为什么哥伦比亚特区需要这么多治安法官，特别是联邦党人法官。

在没有发出的委任状中，有一份是给威廉·马伯里的。在空

* 跛鸭指任期将满又无连任希望者。——译者注

等一场之后，马伯里决定请求法院采取行动。他查遍法律全书，找到1789年司法法第十三款，授权最高法院“对根据法律原则和惯例有正当理由的案件，向合众国管辖下担任公职的……人颁发执行令。”执行令（writ of mandamus）是指示官员履行本职工作的法院命令。发出委任状是部长的的工作，国务卿是合众国管辖下担任公职的人。所以，马伯里想，为什么不请求最高法院颁发执行令，迫使麦迪逊发出委任状呢？他和同伴一起直接到最高法院，援引第十三款提出了申请。

马歇尔该怎么办？假如最高法院颁发执行令，麦迪逊和杰斐逊可能会置之不理。这样，最高法院会显得无能为力，已经不佳的名声将受到致命打击。相反，假如拒绝颁发执行令，好像法官支持了共和党的主张，即最高法院无权干涉行政部门。马歇尔会颁发执行令吗？多数人认为会颁发的，愤怒的共和党人甚至谈到了弹劾。

1803年2月24日，最高法院发表了意见。第一部分不出人们所料。马歇尔说，马伯里有资格得到他的委任状，麦迪逊应该发给他委任状；有关法院可以向即使是国务卿这样的高级官员颁发执行令。

下面的话出人意外。马歇尔说，虽然司法法第十三款似乎对诸如本案的各种案件给最高法院以初审管辖权，但此款与宪法第三条相抵触，宪法第三条给最高法院的初审管辖权仅当涉及大使或其他外交使节、或当事人的一方为州。即使此案属于初审管辖权的案件，马伯里既不是州，也不是外交使节。马歇尔写道，如果遵照司法法第十三款，我们有管辖权；如果遵照宪法，我们没有管辖权。

然后，马歇尔说得更明确了：**最高法院应不应该执行违宪法律？**他断然道，当然不应该。宪法是具有约束力的最高法律，各种法院不能执行国会提出的与宪法相抵触的任何法律。

真正的问题仍悬而未决。国会和总统也看过宪法，根据他们

的解释，司法法第十三款与宪法第三条并不矛盾。这样的解释也是合理的。最高法院有什么权利说他们是错的呢？为什么最高法院对宪法的解释就该比国会和总统的解释更被看重呢？

马歇尔的推理类似汉密尔顿在《联邦主义者文集》第 78 篇中的论据：宪法是法律，而法官——不是议员或行政官员——解释法律。因此，法官应该解释宪法。他说，“如果两项法律互相抵触，法院必须裁决各项法律的有效范围。”此案不予受理。

杰斐逊怒不可遏。原因之一是，马歇尔说了有正当管辖权的法院甚至可以向国务卿——总统最亲密的顾问之一颁发执行令。然而，杰斐逊对马歇尔的狂妄自大毫无办法。甚至没有一项法院命令他可以拒绝遵行。就这样，马歇尔既教训了共和党人未能克尽厥职，又极有利于为最高法院获得审查国会法案的权力，而且他处理此案的方式使共和党人很难提出异议，可谓一举数得。

“马伯里诉麦迪逊案”是法官裁决策略的杰作。马歇尔突破常规，宣布司法法第十三款违宪。他本来可以把该款解释为最高法院在确有管辖权的案件中可以颁发执行令。他也可以把宪法第三条解释为国会可以增加而不是缩减宪法授予最高法院的初审管辖权。他本来可以因没有管辖权而不受理该案，不去讨论马伯里是否有权获得委任状。但是这些解释都不符合他的目的。马歇尔对最高法院的未来忧心忡忡；他考虑到，最高法院要毫无顾虑地发表意见，否则就会变成总统和国会的附庸。

马歇尔的裁决虽然重要，但本身并不能为最高法院确立审查与宣布国会法案违宪的权力。事实上，直到 1857 年“德雷德·斯科特案”时，才有另一项国会法案被宣布违宪^[8]；直到内战以后，司法审查的现代用法才真正确立。

“马伯里诉麦迪逊案”本来可以在较小的范围内解释，这样一来，最高法院有权利根据宪法第三条确定自己的权力范围，而国会和总统也有权分别根据宪法第一条和第二条解释他们自己的权力。但是马歇尔的裁决没有这样解释。相反地，几十年来，根据

马歇尔的先例,最高法院取得了作为宪法权威解释者的统治地位。

如果马歇尔在办案时没有发表意见,也许最高法院一直不能取得司法审查权。他树立了这个先例。这是通过司法解释发展宪法的经典例子。宪法没有具体授权最高法院宣布国会制订的法律无效,而今天这种实践已成为我国立宪政体的重要组成部分。

由于接受马歇尔关于法官是宪法官方解释者的论点,产生了若干重大影响。最重要的是,一项法律,即使由国会制订并经总统批准,在许多情况下仍可能受到单个人的挑战。那些没有办法使国会通过提案的人,那些不能对联邦机构施加影响的人,只要简单地提出法律诉讼,就常常可能获得司法听证。诉讼就这样补充立法,有时超越立法,成为制订公众政策的一种方法。^[9]

制衡制——能行吗？

假如民众的多数控制了一切政府部门,并强行通过激进措施,该怎么办?制宪者懂得,假如绝大多数选民想要采取某种措施,那是无法阻挡的。除非有一个专制的政府,而这是制宪者不想要的。他们深知,他们所能做的一切——这是大量的——只是暂时防止民众的多数完全控制政府。

看来很奇怪,大多数人并不反对这些通常是民众的多数行动障碍的“辅助性预防措施。”但是早期的美国人(也许还有200年以后他们的后代)并不把政府看作是可以选票来攫取并可为自己利用的工具。相反,他们把它看作应该铸起来、禁锢,使其成为无害的东西。分权和制衡制都是有意使多数人难以控制政府。同样重要的是,这些预防机制是有意防止那些统治者超越宪法授予的权力。

制宪者既不相信精英,也不相信群众,他们深思熟虑地把低效率设计在我国政治制度中,以致批准宪法200年后,美国人仍在争论:在我们这个条件大不相同的时代,保留这些限制是否合

适。严重的问题依然存在：这些制约对防止滥用政治权力是否必要或充分？政府可能不做好事，和政府可能做坏事相比，是否危害更大些？这些限制是用来防止弊端呢，还是给政府为大众谋福利的一致行动——即使不是不可能。——设置了困难？

制衡制的改变

即使政治权力仍然保持分散状态，若干新发展已经改变了制衡制的实际运作方式。

1. 全国性政党的出现。政党，作为团结的因素，有时可以在共同纲领下把总统、参议员、众议员有时甚至法官团结在一起。反过来，由于必须通过分散的政府权力系统进行活动，又使政党被分裂和削弱，因此我们从来没有造就过有凝聚力的强大政党。而且，从1954年以来，在大部分时间内，选举团决意让民主党掌握国会，并由一位共和党人入主白宫。在这种情况下，政党非但不是削弱制衡，而且是把制衡加强到这种程度，以致在重大问题上无法采取确定的行动。^[19]

2. 选举方法的改变。制宪者希望总统由不受群众情绪和英雄崇拜所影响的、明智的、独立的公民选出。但是，几乎从一开始，总统选举人在选举前就保证要投本党总统候选人的票。此外，原来由州议会选举的参议员，现在已改由人民直接选举了。

3. 设立了一些机构，有意让它们行使立法、行政和司法三方面的一切职能。当政府开始调控经济时，必须对复杂的问题，诸如整顿商业作风或防止空气和水资源污染，制订详细规则；因此，指定一个没有权力制订规则、施行规则和处理争端的机构来负责，是行不通的。

4. 技术的变革。核弹、电视、电脑、传真机——这些和其他一些环境方面的变化，使情况与200年前大不相同。有些方面，这些新技术加强了总统权力；另一些方面，增加了组织起来的利益集团在国会活动的手段。它们还使非政府机构，诸如报纸，有更大的独立性和影响。政府权力依然分散，但制衡制的运作方式已

不同于 1789 年, 那时候还没有电视播出的国会调查委员会听证会, 没有电子窃听器或联邦调查局, 没有《纽约时报》、《华尔街日报》、《今日美国》, 或拥有全国观众的晚间新闻节目, 没有总统举行的记者招待会, 也没有对战争或在海外被劫持的美国人质的现场报导。

5. 美国作为世界强国的崛起和周期性危机的存在。今天世界任何地方的危机和问题也就是美国的危机和问题, 反之亦然。为了对付不断出现的紧张局势的需要, 权力已经集中在行政首脑和总统工作班子手里。

6. 总统的职位有时可用来加强全国团结。总统有时可以依靠宪法上、政治上和紧急需要赋予的权力, 克服宪法对统一行使政府权力的某些障碍——对这种情况, 有些人赞赏, 另一些人感到惊恐。

英美政治制度的比较

虽然许多美国人对我国制度的效用与功能有疑虑, 我们还是倾向于把制衡制看作是理所当然的, 是立宪政府所必不可少的。像麦迪逊一样 (特别是在水门事件以后) 我们把权力集中到任何一个政府部门看作是导向暴政。然而, 完全有可能, 一个立宪政府并没有这种制衡制。按照英国制度, 选民从全国各选区选出议会成员 (同我国选举众议院议员差不多)。下议院议员几乎拥有全部宪法权力。多数党领袖们分别任行政部门的大臣, 集体组成以首相为首的内阁。当行政官员在重大问题上失去下议院多数的支持时, 必须辞职或要求重新选举。从前上议院可以制约下议院, 但如今几乎没有权力。不存在有权宣布议会法案违宪的高级法院。首相也不能否决议会的法案 (他或她可以请求国王解散议会并重新选举下议院议员)。英国人也完全像我们一样, 把他们的制度看作是理所当然的。

英国制度建立在**多数统治**基础之上, 就是说, 选民的多数选举出议员的多数, 只要议会中的多数保持团结, 他们就可以推行

多数党的纲领——至少到下一次选举。我国的制度通常依靠社会的许多组成部分的协议。英国制度把控制与责任集中于立法机关，我们把控制与责任分散到政府的若干部门。我们有称为“宪法”的书面文件，英国没有这种单一的文件。然而，在统治者受到正规约束这个意义上，两者都是立宪制。我国成文宪法规定的限制和英国不成文宪法遵循的惯例都以基本价值、判断和准则（规则）为依据。

作为政府工具的宪法

开国元勋虽然小心翼翼地限制他们授予全国政府的权力，但他们聚会于费城的主要原因是要建立一个更强有力的全国政府。他们懂得，管理上软弱无能的中央政府，是对自由的祸害。他们想在联邦制框架内建立一个全国政府，它应拥有足够的权力来满足一切时代的需要。他们作了一般授权，为子孙后代留有余地，以便根据经验充实细节，并组织政府结构。

因此，正式的成文宪法只是我国制度的骨架。从广义上来说，必须把填补宪法空缺的许多法规看作是我国立宪体制的组成部分。事实上，主要通过非正式的不成文宪法的修改，才使我国的制度赶上时代。这些修改散见于国会的某些基本法规与历史惯例、最高法院的判例、总统的行动，以及我国的风俗习惯。

国会的补充

由于制宪者授权国会确定全国政府的许多结构细节，因此，每当需要更改时，国会可以逐年进行补充，而不需要修改宪法。国会补充的例子，见诸于1789年司法法的立法，该法奠定了我国司法制度的基础；见诸于规定总统下属的一切联邦政府行政官员组织与职能的法律；见诸于在最高法院宣布违宪以前，30年立法否决权的运用；见诸于国会本身的程序规则、内部组织和实践（这些将在后面各章里讨论）。

弹劾权——国会补充的一例 弹劾权的运用是国会补充我国立宪体制的一个引人注目的例子。宪法语言寥寥数句。看一下宪法文件，注意第一条——立法条款——规定，这是其含义取决于国会去解释的语言。宪法第一条规定众议院独自拥有弹劾权，参议院独自拥有审判一切弹劾案之权。当为此目的召开会议时，参议员“应进行宣誓或作郑重声明”；总统受审时，由合众国首席大法官主持审判。第一条还要求，弹劾案定罪需经出席参议员的 2/3 的同意。判决仅限于免职和取消担任合众国任何公职的资格，但被定罪的人仍应依法接受起诉、审判判决和惩罚。宪法第二条——行政条款——规定“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。”这一条款也把弹劾案从总统赦免权中排除。宪法第三条——司法条款——规定弹劾案不需要陪审团审判。这些就是有关的全部宪法语言。我们还应从历史上来寻找这许多问题的答案。

幸运的是，我国的经历并没有引起在弹劾程序解释上的严重宪法争端，而且也很少发生这类事情。众议院曾调查过可能受弹劾的 66 人，并弹劾了 16 人；参议院曾给 5 人（全为联邦法官）定罪，有 2 件联邦法官的案子尚悬而未决（参议院最近决定，但并非没有争议，参议员不必全都参加联邦法官案件的一切听证会，此事可委托一个参议院委员会负责）。一名法官受弹劾后辞职，对他的控告也就撤销了。一位总统——安德鲁·约翰逊——于 1868 年受弹劾，但参议院以一票之差未能以 2/3 的必要多数支持控告。另一位总统，理查德·尼克松，在众议院司法委员会提出三条弹劾他的理由后，为避免受到弹劾，于 1974 年 8 月 9 日辞职。众议院对此并未深究，但三条弹劾理由已交众议院，并为众议院“接受”。

即使国会的先例不接受最广义的解释——宪法授权用弹劾将政治上遭反对或不得人心的官员免职（这种观点会使我们更接近于议会制政府），国会也反对最狭义的解释——仅仅对触犯刑法的那些人提出弹劾。与上述两种解释相反，牢而确立的立场是，只

有在严重违反宪法职责和明显玩忽职守的情况下，才用弹劾定罪。^[11]

总统的实践

宪法正式授予总统的权力虽然没有改变，但今天总统职位的重要性和集权性远远超过1789年。更富有活力的总统——华盛顿、杰斐逊、杰克逊、林肯、西奥多·罗斯福、威尔逊、富兰克林·罗斯福、杜鲁门和里根——大胆行使他们的政治与宪法权力。特别是在国家处于危机时期。这些总统的实践，已成为树立总统权威与影响的重要先例。即使约翰·泰勒也对宪法补充有所贡献。泰勒在由副总统继承总统时树立了副总统成为总统，而不仅是代理总统的先例。

在其他地方论及的总统实践，包括行政特权（executive privilege）、扣压（impoundment）国会早先的拨款，以及最重要的提出立法并积极促使国会通过的权利。

核时代的现实加强了总统作为国家“最后仲裁者”的角色。政治学家理查德·诺伊施塔特说：“当涉及冒战争风险的行动时，技术就修改了宪法：于是，总统不得不成为这个体制中唯一能在受到保密、复杂性和时间极大限制的情况下作出判断的人。”^[12]总统一职也成为调控经济和保护公众福利的关键岗位。简言之，总统不仅是国家的行政首脑，而且也成为主要立法者。

习惯与惯例

习惯与惯例使我国政府体制得以完善。总统候选人提名大会以及其他政党活动是宪法惯例的实例。这些习惯做法虽然在宪法中没有明文规定，但对我国的体制颇为重要。事实上，主要通过全国政党的发展和州内选举权的扩大，才使我国宪法民主化。更加广大的选民开始实施对全国政府的监督，而总统一职变得对人民更加关心了。此外，国会与总统关系的性质已经改变。而且由于政党的发展，宪法对人民统治的某些障碍也已克服。

司法解释

宪法的司法解释，特别是最高法院所作的解释，在使立宪体制跟上时代方面具有重大作用。随着社会与经济条件的改变以及新的国民要求的提出，最高法院改变了对宪法的解释，使之反映此种趋势。用伍德罗·威尔逊的话来说，“最高法院是不断开着的制宪会议”。由于宪法能适应变化着的时代，就不需要作经常的正式修改。

把国家宪法与刻板的、往往过于具体的州宪法相比较，其灵活性的优点就会令人赞赏不已。许多州宪法更像法典而不是基本宪章，它们极为详尽，以至于常常束缚住公职人员的手足。这样的宪法必须经常修改，或大约每隔一代予以更换。

刚性宪法还是柔性宪法

经常变化的体制这样一种思想，使许多人感到困惑。他们责问，在宪法经常被解释所歪曲，并用非正式方式修改的情况下，怎么能有一个立宪政府？这种看法没有分清宪法的两个方面。作为对基本和永恒的个人自由权的表达，宪法不会也不应改变。例如，禁止言论自由的政府就不成其为立宪政府。在这个意义上，宪法是不变的。但是把宪法看作是政府工具和权力的积极授与，我们就能理解：如果宪法不随着它所服务的国家一起发展，势必很快被弃置一旁。制宪者不可能设想到20世纪90年代一个拥有2.5亿民众的富强大国所面临的问题。虽然政府的一般目的依然如故——确立自由，申张正义，保证国内稳定，提供共同防务——但是，适应于在1787年完成这些目的的政府权力，在200年以后就完全不够了。

“我们合众国人民”——已经不是1787年的人民，而是今天和未来的人民——制定和确立宪法。杰斐逊写道，“宪法属于活着的人，而不属于死者。”他坚信这一点，因此他曾建议，每一代人要有一部新宪法。但是新宪法并未成为必要，因为每一代人都已采用不太正式的方式来发展和修改原来的宪法。事实上，由于这

种显著的适应性，宪法已历经民主革命和工业革命、内战的动乱、大萧条的紧张以及两次世界大战的纷扰而生存下来了。

宪法条文的修改

制宪者知道，未来的经验会要求修改宪法文字，因此需要某些正式修正的方法。看一下宪法第五条。注意，制宪者把修改的责任交给国会和州，总统没有正式被授权修改宪法。总统的否决权不适用于修改宪法，虽然在国会提出修正案以及各州批准修正案上，总统的政治影响通常是极为重要的。州长对州议会或州制宪会议批准宪法修正案也无否决权。宪法将修正权授予国会指定的实体——州议会或州制宪会议。制宪者规定了提出修正案的两种方式，以及批准的两种方式，决意要让修正案不以简单多数通过。每个修正案必须有人提出，然后批准。

提出修正案

提出修正案的第一种方法——迄今使用的唯一方法——是由两院各以 2/3 票数同意提出。每次会议总有许多提出修正案的决议。从 1789 年以来已有几千个提出修正案的决议，其大部分是最近 20 年内提出的。但很少能取得进展。在整个历史上，国会仅提出过 33 条修正案（23 条加上权利法案）。

最近几年，国会有考虑修改宪法的一阵风，但没有一个修正案是两院正式提出的。近来所考虑的所有修正案，可简单地归纳在下面的列表中。

目前的提案包括

使褻渎国旗为非法

要求联邦政府预算平衡

推翻最高法院不准在公立学校做州支持的祈祷的判决

为妇女规定法律上的同等权利
废除选举人团，规定直接选举总统
改变总统候选人提名制度
允许通过提出请愿和人民直接投票进行国家立法
使哥伦比亚特区和波多黎各成为州
规定总统一次性 6 年任期，不再连任
给总统在拨款问题上的单项否决权

通过给内阁成员以国会中席位，或让总统从国会成员中挑选内阁成员来弥补权力分立之不足

通过在同一时间选举任期相同的总统、参议员和众议员，使党的体制朝着更有凝聚力的方向发展

也许到课程结束时还有你愿意看到的其他议题增加或改变。然而，毫无疑问，你会懂得，修改宪法，即使稍加修改，也是一项复杂的任务，也是政治性很强的任务。

为什么提出可能的修正案成为如此流行的消遣呢？部分因为，不满意最高法院判决的利益集团设法推翻判决。部分因为，没有能力使提案——例如，平衡预算——在国会通过而受挫折的集团设法提出修正案，即使是象征性的也行。部分因为，学者、利益集团代表（不一定是互相独立的类别）、公众利益机构和中心，所谓“智囊团”以及其他一些人，谋求改变政府的程序与进程，使政府体制反应更快。^[13]

提出修正案的第二种方法——应 2/3 州的议会请求、由国会召开的制宪会议提出的方法——从未被采用过。“修改宪法的另一种方法”^[14]带来一些困难问题。州的请求应保留多长时间？怎样选代表？会议怎样开法？最近国会已在考虑回答这些问题的提案。多数提案要求，一旦国会两院都断定，2/3 州议会在时间上相当接近地就某一特殊议题提出请求召开会议，反映了“国民同时要求”采取行动时，应即确定会议的日期和地点。根据多数建议，各

州参加会议的代表人数,应与该州在参众两院的代表人数相同。最后——也是主要之点——这种会议应限于讨论州议会请求中所规定的,以及国会召开会议要求中所说明的问题(学者们对于国会是否有权限制制宪会议提出什么建议有意见分歧)。^[15]

虽然若干有组织的力量向国会施加压力,要求召开制宪会议(或提出修正案本身),国会不曾采取过行动。最近召开的一次会议是在1967年春,有33个州议会——仅差一个州就达到要求的州数——请求国会召开会议,要求提出一个修正案,推翻最高法院关于州议会两院必须按人口比例分配席次的裁决。国会拒绝提出修正案,也没有第34个州请求召开会议。当各州议会完成重新分配席次后,提出修正案的压力随之消失。

近几年中,国会收到一些召开会议的请求,要求提出各种修正案:让州鼓励在公立学校做祈祷,推翻最高法院关于禁止堕胎的裁决,安排用校车接送学童。最积极的运动是由纳税人同盟资助的,要求为提出平衡预算修正案而召开会议。在这个问题上,有32个州议会向国会提出了请求(美国律师协会的一个委员会断定,在这些决议中有24处“合法性可疑”,而亚拉巴马州议会已撤销召开这种会议的要求)。^[16]

为什么国会不太愿意召开会议呢?国会议员以及许多其他有关公民,深怕“会议失控”,在这种会议上,代表们可以不顾对他们的约束,提出各种各样的修正案,甚至会号召建立一个新政府。他们记得200年前发生的事情,当时犹豫不决的国会把仅仅为了修改邦联条款的会议开成了制宪会议,只因为会议对国会的指示置若罔闻,对修改邦联条款的程序不屑一顾。他们还记得1789年1月,詹姆斯·麦迪逊强烈主张由国会以修改宪法形式提出权利法案,而反对召开第二次制宪会议。他写道,“负有监督与改善政府之责的国会,也许会小心翼翼地不使政府遭受破坏或损害。如果在当今党派喧扰的情况下召开会议,也许有来自美国各地的阴险人物参与其中,至少会引起普遍惊慌,而且很可能把一切事情

搞得乱七八糟，动荡不定”。⁽¹⁷⁾

批准修正案

提出修正案之后，必须由各州批准。也有两种批准方法：由 3/4 州的议会批准，或由 3/4 州专门召开的批准会议批准。采取何种方法由国会决定。除了一条修正案——第二十一条（由此废除第十八条禁酒修正案）——以外，所有修正案都是提交州议会批准的。

有 7 个州的宪法要求有两院各以 3/5 或 2/3 的特别多数才能批准。虽然州议会可能在投票反对批准某一修正案之后又改变主意，而有份量的意见还是，一个州一旦批准某一修正案，就不能再反悔“不批准”它了。⁽¹⁸⁾

将修正案提交州的议会而不是州制宪会议批准，就使得宪法不必经过选民的直接表态而进行修政；事实上，在拟议的修正案提交州以前，州议员可能早已选出。不管怎样，州议员的选出是考虑到他们在学校、税收或其他问题上的观点，或者考虑到他们的个人声望而定的。他们几乎不可能由于对已提出的宪法修正案的态度而当选，然而在若干州的议员选举中，竞选人对平等权利修正案（ERA, Equal Rights Amendment, 见下表）的立场，却成为一个关键问题。

平等权利修正案

1972 年 3 月 22 日提出。

需要 38 个州议会批准，因缺 3 个而在 1982 年 6 月 30 日失效。

第 1 款 合众国或任何一州不得以性别原因而否认或剥夺在法律上的平等权利。

第 2 款 国会有权以适当立法实施本条款。

第 3 款 本修正案应在批准之日起两年后生效。

不同的程序产生不同的结果。决定将废除禁酒修正案的第二十一条修正案提交制宪会议，是因为“反对禁酒者”正确地估计到，废除禁酒，通过召开制宪会议比通过受农村控制的州议会，取得成功的机会更大。（由于类似的策略原因，南方民主党人联合东部共和党保守分子力图将给妇女选举权的第十九条修正案——或称为苏珊·B. 安东尼修正案——提交制宪会议，但未能得逞。他们声称，让选民决定——也就是让男性选民决定。^[19]国会让每个州议会负责决定制宪会议怎样组织，代表怎样选举。州的制宪代表在争取列入候选人名单时，一般要表明他们赞成还是反对废除某一法令。因此，当州的制宪会议宣布开会后，他们就很快批准了选民早就作出的决定。实际上修正的批准取决于选民。

州必须在（国会认为）合理的时间范围内批准提出的修正案。现代的习惯做法是，由国会规定，除非在提交之日起七年之内经必要州数的批准，修正案不得成为宪法的组成部分。（事实上，通常批准得很快。参见表 2-1）^[20]有时，国会将七年期限载入提出的修正案文本中，有时列入使修正案生效的立法的附件中。

规定不同的期限会产生不同的效果。例如 1978 年秋，平等权利修正案看来将因为在 1979 年 3 月 22 日七年期满以前缺少必需的 3 个州的批准而失效。经过广泛辩论，有否决了授权州议会改变意见和撤回先前的批准的规定之后，国会以简单多数表决通过，延长期限至 1982 年 6 月 30 日。有人指出，因为时间期限是写在使其生效的立法附件中，不是在拟议修正案的本文中，所以国会根据简单多数就可以修改（虽然延长了期限，该修正案仍未生效，从而使法院对延期是否合乎宪法的悬而未决的考查失去了实际意义）。

国会在提出给予哥伦比亚特区以充分的国会代表权的修正案时，显然恢复了早先的习惯做法，将七年期限写入修正案正文中。这说明：（1）国会要排除由参众两院以简单多数延长该修正案批准期限的任何可能性；（2）国会要设法阻碍未被批准的修正案的

支持者们谋求延长限期。

表 2-1 26 条修正案：从国会通过到实际批准所需时间

	修正案	批准所需时间	批准年份
1~10	权利法案	1 年又 2 个半月	1791
11	对州的诉讼	3 年又 10 个月	1798
12	总统选举	8 个半月	1804
13	废除奴隶制	10 个半月	1865
14	公民权利	2 年又 1 个半月	1868
15	一切种族都有选举权	1 年又 1 个月	1870
16	所得税	3 年又 7 个半月	1913
17	参议员选举	1 年又半个月	1913
18	禁酒	1 年又 1 个半月	1919
19	妇女选举权	1 年又 2 个半月	1920
20	官职任期	11 个月	1933
21	废除禁酒	9 个半月	1933
22	总统任期限制	3 年又 11 个半月	1951
23	哥伦比亚特区选举权	9 个月	1961
24	废除选举人头税	1 年又 5 个半月	1964
25	总统继承顺序	1 年又 6 个半月	1967
26	年满 18 岁有选举权	4 个月	1971

批准修正案的政治斗争：平等权利 修正案和哥伦比亚特区修正案

在提出平等权利修正案和哥伦比亚特区修正案以前，自内战以来，正式提出而未被批准的唯一修正案是童工修正案。在通常情况下，一个足以使国会提出修正案的政治联盟的存在，反映了在全国有保证该修正案得以批准的足够支持。而平等权利修正案和哥伦比亚特区修正案的未获批准，清楚地说明了情况并非总是这样。

平等权利修正 案的政治斗争

平等权利修正案在国会参众两院获得压倒优势的支持。两大政党在他们的全国竞选纲领中也一再表示予以支持；只是到了1980年，一个党（共和党）采取了中立态度。从杜鲁门到里根以前的历届总统和许多总统夫人都赞成这个修正案。到有关批准的宣传活动结束后，有超过450个组织、总计达5000万以上的成员，公开表明支持平等权利修正案。^[21]

1972年提交该修正案后不久，许多州议会很快——有时未经听证——而且是以压倒多数予以批准。到1972年底有22个州批准了该修正案。^[22]似乎平等权利修正案不久将成为宪法的组成部分。随后，反对派在能言善辩的菲利浦·施拉弗莱领导下组织起来，平等权利法案成为有争议的了。

反对者声称，“妇女将不仅被应召入伍，而且还将被分配执行战斗任务。专职的家庭妇女和母亲将被迫加入劳动大军。此外，妇女将不再享有州家庭关系法和劳动法规定的现有利益”。^[23]平等权利修正案还牵连到堕胎的争议。许多反对者坚信，批准这个修正案将危及州和国会设法控制堕胎的权力，并将不得不公开资助堕胎。^[24]

平等权利修正案成为争议问题之后，各州议会举行了冗长的

听证会，议会辩论热火朝天。议员们躲在议会程序中，尽可能拖延时间，避免作出决定。反对批准的人主要出自南方各州曾经反对批准第十九条修正案的那一群人。

当反对活动变得更加活跃时，支持者加倍聚集力量。全国妇女组织号召在不批准的州的城市里进行经济抵制，许多协会拒绝在芝加哥、堪萨斯城、拉斯维加斯、迈阿密、亚特兰大和斯奥尔良举行会议。可是，到最后截止日期，该修正案仍缺 3 个州议会的批准。

制宪者的意图是，修改宪法应该是困难的。批准平等权利修正案的斗争，说明他们设计得多么周密。⁽²⁵⁾

哥伦比亚特区修正案的 政治斗争

哥伦比亚特区修正案虽在 1978 年由国会参众两院以绰乎有余的票数通过，并得到令人难忘的两党支持，但到 1985 年 8 月 22 日截止日期时还只有 16 个州批准。

居住在哥伦比亚特区——即通常所称的哥伦比亚特区华盛顿——的人缴纳联邦税（以及哥伦比亚特区税）并服从联邦法律。然而，特区唯一在国会发言的是一位**无投票权的代表**，他参加委员会，出席会议和参加（如果愿意的话）一切辩论，就是不投票。1978 年提出的修正案打算给 64 万哥伦比亚特区人民以两名参议员，并在众议院中具有作为一个州那样数量的代表（按现行法律为一名）。它将给特区 3 张选举人票，如果人口增加有保证，可能更多一些（根据第二十三条修正案已经有 3 票），并有批准宪法修正案的一票。最后，它将废除第二十三条修正案。

支持者们申诉说，目前的情况是“光纳税，没代表”。虽然最初抱着很大希望，该修正案的赞同者知道批准很困难。在许多州，很多人把特区看得“太城市气派，太自由，太民主”。而且促使国会通过哥伦比亚特区修正案的联盟，在争取批准的斗争阶段没有保持团结。该修正案的许多支持者，在对批准不抱希望之后，把注意力转向说服国会承认特区作为一个州加入联邦——除一小部分留下来作为“合众国政府的所在地”之外。

哥伦比亚特区成为州，并作为新哥伦比亚州加入联邦，是1988年民主党竞选纲领中的一条。这种做法将完成哥伦比亚特区修正案所要做的一切，而且更多。此外，它只需要国会两院简单多数并经总统批准就能实现。然而，只要共和党人还坐镇白宫，这种做法不大可能获得批准。该特区的选民只有8%登记为共和党人，如果特区成为州，有极大可能产生两名民主党参议员，^[26]其中一名很可能是杰西·杰克逊牧师。

小 结

1. 我国宪法既授予权力，又限制权力。制宪者创立了一个由普通人民管理的政府；他们并不期望美国人会如此与众不同，可以信任他们管理而无需制衡。制宪者对人民，特别是对那些掌握政治权力的人，怀有戒心；因此，他们采取不同方式，将新建立的全国政府权力加以分立和分配。

2. 制宪者还考虑到，全国政府必须坚强有力到足以解决公众问题。他们要求政府了解人民的愿望，实现这些愿望，即实现人民成熟的、高尚的愿望。因此，他们授予全国政府相当大的权力。但是这种授予是以粗线条的方式，让全国政府和立宪体制能有灵活性，以适应变化着的情况。

3. 虽然美国政府体制根源于英国传统，但我国的分权与制衡与英国的中央集权的责任制不同。两者之间的不同还由于我国法院有司法审查权。

4. 制衡制随着时间推移已有所改变，通过国会的补充、现代总统的实践、习惯与惯例以及司法解释，宪法一直在适应新的情况。

5. 宪法虽然适应性强，仍需随时修改，宪法文件中规定了对宪法的修正。一项修正案必须经过提出和批准：由国会两院各以2/3票数，或应2/3州议会请求由国会召开的全国会议提出；由3/4

的州议会,或由3/4州专门召开的制宪会议批准。宪法已正式修改过26次。

建议读物

Willbourn E. Benton, ed. 1787; *Drafting the U. S. Constitution* (Texas A&M Press, 1986).

Richard B. Bernstein. *Are We To Be a Nation? The Making of the Constitution* (Harvard University Press, 1987).

James Bryce. *The American Commonwealth*, vols. 1 and 2 (Macmillan, 1889).

James MacGregor Burns. *The Vineyard of Liberty* (Knopf, 1982).

Congressional Research Service, Library of Congress. *The Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation* [SENATE DOCUMENT 99—16] (U. S. Government Printing Office, 1988); 1986 Supplement [Senate Document 100—9], 1987

Alexis De Tocqueville. *Democracy in America*, vols. 1 and 2 (Knopf, 1945, first published in 1835).

Sanford Levinson. *Constitutional Faith* (Princeton University Press, 1988).

Leonard W. Levy. *Original Intent and the Framers' Constitution* (Macmillan, 1988).

Drew R. McCoy, *The Last of the Fathers; James Madison and the Republican Legacy* (Columbia University Press, 1988).

Forrest McDonald. *Novus Ordo Seclorum; The Intellectual Origins of the Constitution* (University Press of Kansas, 1985).

J. W. Peltason. *Understanding the Constitution*, 11th ed. (Holt, Rinehart & Winston, 1988).

Donald L. Robinson, ed. *Reforming American Government; The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System* (Westview Press, 1985).

Subcommittee on the Constitution, Committee on the Judiciary, United

States Senate. *Amendments to the Constitution: A Brief Legislative History* (U. S. Government Printing Office, 1985).

James L. Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government* (Brookings Institution, 1986).

This Constitution, a collection of essays on the framing and early debates (Congressional Quarterly Press, 1986).

Clement E. Vose. *Constitutional change* (Lexington Books, 1972).

注 释

[1] 马克斯·勒纳:《冰河时代的想法》(瓦伊金出版公司,1941年版),第241~242页。又见《美国公众对美国宪法的认识,对公众认识和个人意见的全国性调查》(赫斯特出版公司,1987年版)。

[2] 桑福德·莱文森:《宪法的信念》(普林斯顿大学出版社,1988年版),第9~52页。

[3] 引自艾菲厄斯·T.梅森:《最高法院:自由的守护神》(密歇根大学出版社,1962年版),第10页。

[4] 《联邦主义者文集》,第51篇。

[5] 理查德·E.诺伊施塔特:《总统权力》,新版(威利出版公司,1980年版),第101页。

[6] 爱德华兹·S.考因:《作为工具和象征的宪法》,载于《美国政治学评论》(1936年12月),第1078页。

[7] 《合众国判例汇编》,克兰奇卷第137页(1803年)。

[8] “德雷德·斯科特诉桑德福案”,霍华德第19卷第393页(1857年版)。

[9] J. W. 佩尔塔森:《政治过程中的联邦法院》(兰登书屋,1955年版)。

[10] 詹姆斯·L.森德奎斯特:《需要:新时代美国联合政府的政治理论》,载于《政治学季刊》(1988~1989年冬季),第613~635页。

[11] 约翰·R.拉博维茨:《弹劾总统》(耶鲁大学出版社,1978年版)。

[12] 诺伊施塔特:《总统权力》,第280页。

[13] 见立宪体制委员会:《美国政治结构200周年分析:立宪体制委员会的报告与建议》(1987年)建议部分,该委员会由参议员南希·L.卡塞鲍

姆、C. 道格拉斯·狄龙和劳埃德·卡特勒共同担任主席;评论部分参见马克·P. 皮特拉卡:《纠正宪法的作用,或以是为非》。(在美国政治学协会年会上发表的论文),1988年9月1~4日,哥伦比亚特区,华盛顿。

[14] 安·斯图尔特·戴蒙德:《为提出修正案召开的会议:修改宪法的另一种方法》,载于《普布利乌斯》杂志(1981年夏),第113~146页;威尔伯·伊德尔:《由修宪会议修改宪法:神话与现实》,载于《州政府》杂志,第55卷(1982年),第51~56页。

[15] 弗兰克·J. 索劳夫:《修宪会议的政治潜力》,见克米特·L. 霍尔、哈罗德·M. 海门和利昂·V. 西格尔编:《作为修宪手段的修宪会议》。又见比尔·高格什:《指导解释和实施宪法第五条权力的原则》,载于《西部政治季刊》(1982年6月),第212~221页;以及C. 赫尔曼·普里切特的答复:《国会与宪法第五条,修宪会议》,载于《西部政治季刊》(1982年6月),第222~227页。

[16] 《华尔街日报》(1985年10月5日),第1页;《国会季刊周报》,第46卷(1988年5月28日),第1443页。

[17] 致乔治·伊夫的信,引自沃尔特·E. 德林杰:《一再出现的问题》,载于《耶鲁法学杂志》(1979年7月),第1634页。

[18] 塞缪尔·S. 弗里德曼和帕梅拉·J. 诺顿:《平等权利修正案:会有一个州改变它的投票吗?》(韦恩州立大学出版社,1979年版)。

[19] 艾伦·P. 格兰姆斯:《民主与宪法修正案》(列克星敦图书公司,1978年版),第95页。又参见克莱门特·E. 沃斯:《宪法的政变》(列克星敦图书公司,1972年版),第342~344页,该书集中探讨妇女选举权、童工和禁酒修正案的改治斗争。

[20] 格雷戈里·A. 卡尔德拉:《美国宪法的改变:根据宪法第五条批准修正案的动力》,载于《普布利乌斯》杂志(1985年秋),第29页。

[21] 珍妮特·K. 博尔斯:《为平等权利修正案征集支持:太多、太晚的一例》,载于《政治学季刊》(1982年秋),第572页。

[22] 马克·R. 丹尼尔斯、罗伯特·达西和约瑟夫·W. 韦斯特法尔:《平等权利修正案获胜——至少在民意测验中》,载于《政治学季刊》(1982年秋),第583页。

[23] 珍妮特·K. 博尔斯:《平等权利修正案的政治》(朗曼出版公司,1979年版),第4页。

〔24〕 吉尔伯特·Y. 斯坦纳:《宪法不平等:平等权利修正案的政治命运》(布鲁金斯研究所,1985年),第64页。又见玛丽·弗朗西斯·贝里:《平等权利修正案为何失败:政治、妇女权利以及宪法修正过程》(印地安纳大学出版社,1985年版)。

〔25〕 马杰里·L. 埃尔芬:《从现在和过去的失败中学习》,和玛丽安·L. 帕利:《超过了期限》,均载于《政治学季刊》(1982年秋)第582~592页,又见马克·R. 丹尼尔斯和罗伯特·E. 达西:《随着时间的流逝:平等权利修正案停止扩散》,载于《普布利乌斯:联邦主义者的杂志》(1985年秋),第51页;琼·霍夫威尔逊编:《通过的权利:平等权利修正案的过去与未来》(印第安纳大学出版社,1986年版)。

〔26〕 克利福德·D. 梅:《首都地位问题喧声再起》,《纽约时报》(1989年1月11日)第136页。

第三章

美国联邦制：问题与前景

“在华盛顿，有两个办法可使室内空无一人：让捐款人支持失败的候选人，或者听取关于联邦制的辩论”。^[1]华盛顿以外地区也是如此。

然而，联邦制，正如制宪者明确认识到的那样，对我们生活有密切的影响。对于担心政府或威胁自身自由的早期美国公民来说——18世纪80年代多数有头脑的美国人都把它列为首先值得担心的问题——全国政府和州政府之间的权力划分（联邦制）和各级政府权力的分立以及制约与平衡，都被指望成为抵制首都或首府暴虐行动的有效障碍。实际上，这些设计“分割了敌人”——政府。假如全国政府威胁人民自由，各州就会保护他们——反之亦然。假如任何一级行政、立法或司法部门威胁人民自由，其他一个部门就会保护他们。一般地说，政府中设置的“否决权”越多，政府越“不干涉人民自由”，从而使权利法案和宪法其他条款规定的权利受到保护。

与此同时，对那些希望用政府来保护权利和自由的人们——例如黑人或多数妇女——来说，分权的政府会产生相反效果。确实如此，在美国禁止童工的努力，必须克服这么多大部分由联邦制造成的障碍，以致拖延了半个多世纪才采取行动，而使全国民权法律对保护黑人权利不被州政府剥夺起到作用，也花了几十年时间——大部分也是由于必须通过联邦制才能实施。

因此，究竟联邦制使保护权利容易些，还是使获得权利困难些，取决于为此而斗争的群体所追求的是什么权利，并取决于有关群体究竟要防止政府侵犯这种权利，还是要通过政府扩大这种权利。对此，我国宪法制订者一般来说是深信不疑的。他们相信联邦制——以及政府的其他结构，诸如将政府权力分配给不同部门以便约束政府官员的分权与制衡制——对保留自由和维护权利，比权利法案更为重要。

试想两个世纪以前的美国人对 1787 年的事件是怎样看的。或者用现代的情况来说，设想你听到国会派代表团到渥太华，同来自加拿大和墨西哥的代表一起开会，为北美联合政府起草宪法。这种情况只是大体上类似 1787 年夏天发生的事件，但可以使你得到一些概念，了解当时马萨诸塞、弗吉尼亚和其他州的公民传闻在费城起草宪法而感到的不安。因为据说新政府有权征税和管理人民生活。当拟议的宪法公布后，公民们的担心加重了；多数传闻是真的。

联邦制的争论并没有在建国时期结束。1861 年，无数男女为弗吉尼亚、得克萨斯或者为合众国而战斗牺牲（虽然把内战仅仅理解为在联邦制原则上辩论的白热化是错误的）。

什么是联邦制？仅仅存在全国政府和州政府还不能使我国的制度成为联邦制。重要的是，宪法将政府权力划分给总的或称全国政府及其成员的政府（在美国称为州），分别赋予具体职能。既不是中央政府从成员政府获得权力，也不是成员政府从中央政府获得权力，两者的权力同出一源——宪法。宪法分配的这种权力不能通过普通的立法程序予以改变——例如，通过全国的或州的立法机构的一项法案。最后，两级政府都通过各自的政府工作人员活动并直接向个人行使权力，政府采用联邦制的国家有美国、加拿大、瑞士、墨西哥和澳大利亚。“世界上将近 40% 的人口目前生活在正式的联邦制政体中；另有 1/3 的人口生活在某些方面采用联邦制做法的政体中。”^[2]

在宪法上,我国联邦制只包括全国政府和 50 个州。最高法院提醒我们“城市并非主权实体”。但实际上我国有 83 000 多个政府单位——从全国政府到学区。这并不有助于成为一个严密、有效、容易理解的体制,但我们将会看到,它确有它的优点。

我国政体是联邦制这一情况,造成了许多差别,即使我们并未经常意识到这一点。我们生活的几乎每个方面都受各级政府的影响。想一想你上的学院或大学,不管它是公立的还是私立的。约有一半学生可能得到国家或州某种形式的经济资助,帮助他们缴纳学费和其他费用。学院本身是州批准建立的。支付教职员和校舍所需的费用,大部分来自州的拨款、州发行的债券、根据国家税收法受鼓励的私人捐款,或者来自国家、州和私人的联合资助。你们院系进行的研究,特别是科学研究,以及他们参与的公用事业计划,很可能得到国家、州和私人(私人资助可以减税)的某种联合资助。录取学生的条件,怎样邮寄和报告他们的成绩,怎样聘任和辞退教职员,全受国家和州的调控。用动物做试验要受全国政府和州政府的监督,国家和州的视察员检查和保证实验室恰当处理所用的化学品。

除了联邦制以外,还有什么政府体制呢?还有根据宪法将一切政府权力授予中央政府的单一制(unitary system)政府。这样选出的中央政府可授权给成员单位,但也可以将授给的权力收回。英国、法国、以色列和菲律宾采用这种政府形式。在美国,州与地方政府,诸如县和市之间的关系,通常属于这种类型。

还有邦联(confederation),由成员政府根据宪法协议建立中央政府,但中央政府无权调控个人行为。这种中央政府为成员政府制定各种条例,但只是在成员政府的指导下存在和发挥作用。联合在邦联条款下的 13 个州采用这种方式运作,内战时期南方邦联也是如此。

我国宪法制定者使用联邦一词来描述今天我们称为邦联的政府形式,使我们对联邦制难以理解。而且,今天“联邦”经常作

为全国的同义语。人们常把华盛顿政府称为“联邦政府”。但事实上，州政府和全国政府一起组成我国的联邦制。

为什么采用联邦制？

在 1787 年，联邦制是显而易见的选择。邦联已经试验过，发现有缺点，而单一制是不予考虑的。多数人民同州政府休戚相关，不允许各州从属于中央统治。即使在 1787 年政治上有可能需要一个单一国家，也不会作出这样的选择。联邦制曾经而且仍然被认为理想地适合遍布于广袤大陆，由多种族构成的人民的需要，他们对中央集权怀有疑虑，渴望统一而不是划一。联邦制为这样的人民提供了许多好处。

联邦制容许并不划一的统一

全国性政治家和政党不必解决每个州在问题上的每个分歧。诸如离婚、枪支管理、可比价值 (comparable worth)、死刑以及社区学院的建立、管理与提供经费等问题，都在州议会和市政厅里辩论；不需要强求一律的全国标准。因此，在真正全国性问题上较容易达成共识。

联邦制抑制暴政的生长

虽然在世界上的其他地区，联邦制形式在防止暴政方面并未取得显著成功，许多单一制政府也是民主政府，但美国人喜欢把自由和联邦制相提并论。¹³正如麦迪逊在《联邦主义者文集》第 10 篇中指出的，“〔如果〕派性领袖……在他们那个州里煽风点火，”全国性领袖能阻止“大火蔓延到其他州。”谢司起义是一个生动的例子。而且，一个政党失去了对全国政府的控制，仍有可能在若干州担任公职。这样就能重新结集，推出新政策和新领袖，继续向全国执政党挑战。

这样分散权力也产生自己的问题。它给全国多数党在实施行动纲领时带来困难，它容许那些控制州政府的人破坏由国会和全

国机构表达的一致意见。对我国某些开国元勋来说，这是一个优点。他们对代表单方面利益的全国多数派可能掌握全国政府并企图压制其他方面利益，比对少数派利益可能破坏全国意志更为担忧。当然——这一点今天常常被忽视（而麦迪逊在《联邦主义者文集》第10篇中是强调的）——国家幅员广大并存在许多不同利益是形成单一利益多数党的最大障碍。然而，即使形成了这样的多数党，它也必须通过联邦制来活动，这就是对它的一种制约。

联邦制鼓励实验

著名的最高法院大法官路易斯·布兰代斯（1916~1939年在最高法院任职）曾指出，州政府为实验公共政策提供了巨大的实验室。这种“政策实验”的作用“可能变得更为重要，这是因为联邦政府面临财政上和政治上的限制……以及国家面临诸如……家庭生活的革命——包括例如代理母亲、试管婴儿，收养和照顾老人——之类的问题”。^[4]各州成了试验场。如果他们采用的计划失败，消极影响有限；如果计划取得成功，可以被其他州和全国政府采用。例如，佐治亚州是让年满18岁的人获得选举权的第一个州，纽约州在治理水污染方面一向积极，加利福尼亚州在控制大气污染计划方面居领先地位。在处理有毒废弃物计划方面，70年代联邦领导作用减弱以后，新泽西州起了带头作用：它首先进行氦气测试，是首先通过在全州强制施行废物利用法的州。^[5]在最高法院采取行动以前，许多州已使堕胎在某种情况下合法（这是进步还是退步），取决于人们的价值观，像许多政治问题一样）。日落法，平等提供住房，无故障保险，以及保护消费者不买有毛病的汽车的“柠檬”法，都是首先在州内计划实行的其他一些例子。

联邦制使政府接近人民

联邦制，通过为决策提供许多领域而涉及许多人，从而使政府更接近人民。只要想一想，有几千人每晚参加学校理事会会议，关于水的地区听证会、市参议会会

议、县计划委员会会议，或者正要去州府向议员说明情况，就可知道。确实是成千上万美国人天天在管理政府。

然而，对于推论州与地方政府一定比全国政府“更接近人民”，应当持谨慎态度。的确，多数人参与地方和州的政治比参与全国事务多，而且近年来对州政府能力的信任已经增强。然而，多数人对全国事务比州或地方政治更为关心。选民参加州选举比参加国会选举和总统选举的人数要少。尽管如此，州和地方单位对关心公众事务的人来说，仍然是他们政治生活中占很大比重的一部分。

加入合众国的州（1787~1959）

本表所示年月是该州批准美国宪法的时间或正式加入合众国的时间

特拉华	1787年12月
宾夕法尼亚	1787年12月
新泽西	1787年12月
佐治亚	1788年1月
康涅狄格	1788年1月
马萨诸塞	1788年2月
马里兰	1788年4月
南卡罗来纳	1788年5月
新罕布什尔	1788年6月
弗吉尼亚	1788年6月
纽约	1788年7月
北卡罗来纳	1789年11月
罗得岛	1790年5月
佛蒙特	1791年3月
肯塔基	1792年6月

田纳西	1796年6月
俄亥俄	1803年3月
路易斯安那	1812年4月
印第安纳	1816年12月
密西西比	1817年12月
伊利诺斯	1818年12月
亚拉巴马	1819年12月
缅因	1820年3月
密苏里	1821年8月
阿肯色	1836年6月
密歇根	1837年1月
佛罗里达	1845年3月
得克萨斯	1845年12月
衣阿华	1846年12月
威斯康星	1848年5月
加利福尼亚	1850年9月
明尼苏达	1858年5月
俄勒冈	1859年2月
堪萨斯	1861年1月
西弗吉尼亚	1863年6月
内华达	1864年10月
内布拉斯加	1867年3月
科罗拉多	1876年8月
北达科他	1889年11月
南达科他	1889年11月
蒙大拿	1889年11月
华盛顿	1889年11月
爱达荷	1890年7月
怀俄明	1890年7月

犹他	1896年1月
俄克拉何马	1907年1月
新墨西哥	1912年1月
亚利桑那	1912年2月
阿拉斯加	1959年1月
夏威夷	1959年8月

美国联邦制的宪法结构

在全国政府和州政府之间划分权力与责任，需要几千个法院裁决、几万本书、百万次演讲才能说清楚——即使这样，划分仍无确切的定义。而我国联邦制的正式宪法框架倒可以说得比较简单：

表 3-1 最受欢迎的政府等级

你认为从那级政府使你得到最多的钱——联邦政府，州政府，还是地方政府？
(美国公众的百分比)

等级	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988
全国	29	36	35	33	35	24	32	28
地方	28	25	26	26	28	35	33	29
州	24	20	20	22	20	27	22	27
不明	19	19	19	19	17	14	13	16

材料来源：德布拉·L. 迪安，政府间关系顾问委员会：《填补舆论空白：州和地方政府在政府间关系委员会民意测验中看好》，载于《政府间展望》（1988年秋），第24页。

1. 全国政府仅拥有宪法授予的权力（外交事务是唯一例外）。

2. 州政府拥有未授予中央政府的权力, 宪法和本州宪法规定不授予的权力除外。

3. 在联邦制运作范围内, 全国政府至上。

4. 有些权力专门规定既不授予全国政府, 也不授予州政府; 另一些专门规定仅不授予州; 还有一些规定仅不授予全国政府。

全国政府的权力

宪法主要在头三条将立法、行政和司法权授予全国政府。除了这些明文权 (express power) 以外, 宪法还授予国会可以从明文权合理引伸出来的默认权 (implied power)。授予国会默认权的宪法根据是必要和恰当条款 (necessary and proper clause), (第一条第八款), 该款给国会“为执行以上权力以及授予……合众国政府的其他权力……制定必要的和恰当的一切法律”的权力。

在外交事务领域, 全国政府拥有毋需宪法专门授予的固有权 (inherent power)。全国政府在同其他国家交往中拥有像单一制政府那样的权力。例如, 合众国政府可以通过发现和占领, 获得领土, 虽然宪法上并没有容许这种获得的具体条款。即使宪法没有提到外交事务——其实不然——全国政府仍有宣战、缔约, 任命和接受外交使节的权利。

国家至上条款 宪法第六条规定: “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……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。”州和国家的一切官员都受维护合众国宪法的宣誓所约束。各州不得行使其保有的权力来破坏国家政策 (地方政府单位是州的代表机构。按照宪法州不能做的事, 地方单位也不能做, 我们讨论联邦制的宪法结构时, 将地方单位包括在州的范围之内)。联邦机构的全国性法律和条例在这方面有**优先权**, 因而与之抵触的州和地方规章条例不能执行。

州的权力

宪法给各州保留了未授予全国政府的一切权力，仅受宪法的限制。根据宪法规定或司法解释，不是专门授予全国政府的权力只要与国家法律无抵触，可同时由各州行使。例如，每个州同全国政府一起拥有在本州内征税和调控商业的共有权（concurrent）。联邦制怎样限制州的征税权，既不易解释，也不易理解，一般地说，州可以像全国政府那样，对同一项目征税，但州不得因征税而造成州际贸易的“不当负担”，或干扰全国政府的职能，或妨碍国家法律的执行，或删减合众国条约的条款。谁来决定州的征税是对政府职能或州际贸易的“不当负担”？最终要由最高法院来裁决。

当各州试图保护公众健康和福利时，联邦制问题变得更为复杂。当国会尚未采取行动时，各州也可以调控州际贸易，只需这种调控并不涉及需要全国统一处理的问题，或不增加州际贸易的不当负担。谁来决定什么需要国家统一处理或可能成为州际贸易的不当负担。由国会决定，并受最高法院的最后审查。当国会默不作声，或不明确说明它的意图时，由法院，最终由最高法院来裁决是否与国家的宪法、法律或条例相抵触，是否有联邦优先权。

宪法限制与 宪法义务

为使联邦制起作用，宪法对全国政府和州政府加以某些限制。各州不得：

1. 与外国政府签订条约；
2. 授权私人去掠夺其他国家的货运与贸易——即宪法提到的“颁发缉拿敌船许可证”；

3. 铸造货币，发行信用券，或将金银币以外的任何物品作为偿还债务的法定货币；

未经国会同意，各州也不得：

1. 对进口货物或出口货物征税；

2. 对外国船只征税；

3. 在和平时期保持军队或战舰（州民兵，现称国民警卫队

除外);

4. 与其他州或外国缔结盟约,“以加强州的政治权力,从而会侵犯或干扰”全国政府的最高权力;

5. 从事战争,除非受到侵犯,或处于刻不容缓的危险情况下(当然,对一个州的侵犯也就是对合众国本身的侵犯)。

反过来,宪法也要求全国政府在行使自己权力,特别是征税和调控州际贸易的权力时,采取克制态度,以免严重妨碍各州行使其责权的能力。一般地说明联邦制原则怎样限制国家权力,与举出现代的具体例子,说明对最高法院事实上怎样因为全国政府干涉了州的主权而推翻其任何行动,相比要容易些。今天各州所有的保护措施都来自政治程序——我国制度中设置的这种限制是由从各州选出的个人参与国会决策——而不是依靠司法部门强制的限制。^[6]

宪法还要求全国政府保障每个州或为共和制政体 (republican form of government)。制宪者使用这个词,一方面以共和区别专制,另一方面也区别于纯粹的直接民主。是国会而不是法院执行这一保证,并决定什么是、什么不是共和制政体。通过让一个州的国会代表团在国会中占有席位,说明国会在实际上承认该州是宪法保证的共和制政体。

此外,全国政府根据宪法有责任防止各州发生内部叛乱。国会已授权总统,应真正的州当局之请,派遣部队扑灭此种叛乱(如果州当局有争议,由总统确定哪一个才是真正的)。^[7]然而,总统不必等待州当局的请求,就可派遣联邦部队进入一个州去执行联邦法律。在今天很难想象有这种情况,反对一个州的内部叛乱而不同时牵涉联邦问题。

横向联邦制： 州际宪法关系

宪法中沿用了邦联条款的三个条款,要求各州充分信任和尊重他州的公共法令、记录和司法诉讼程序;将本州公民享有的特权和豁免权普及于他州公民;引渡

逃避审判的罪犯。

充分信任和尊重 充分信任和尊重条款 (full faith and credit clause) 是技术性较强的宪法条款之一。一般地说,它要求各州法院执行他州的民事判决,承认其政府记录为有效文件(它并不要求各州执行他州的刑法,在多数情况下,一州执行他州的刑法属于违宪之列)。此条款特别适用于非刑事诉讼程序。

州际特权和豁免权 各州必须将本州公民享有的特权和豁免权给予他州公民,包括法律保护,从事和平职业的权利,诉诸法庭,以及免缴歧视性税款。此外,根据此条款,各州不得施行以“长期居住”的不合理要求,剥夺迁入州境成为州公民的美国公民政治权利,诸如投票,或福利,例如医疗帮助。州可以提出多长时间的居住要求?对于福利费用或医疗照顾,只要法院允许,似乎一天就行;对于选举特权,50天左右;按本州的标准在上州立学院和大学时缴学费,需要1年(经济上独立的人,在进入州立大学或学院以前不久迁入州内,可能 需要证明毕业后打算留在州内,并需提供成为该州公民的证明,诸如纳税收据、驾驶执照、汽车登记、选民登记以及连续的常年校外住处)。

引渡 宪法规定,当罪犯从一州逃往他州时,经罪犯逃出州行政当局的要求,逃往州应将罪犯交给适当官员。“引渡条款的明显目的是,任何州不得成为逃犯躲避姊妹州刑事审判制度的避风港。”⁽⁸⁾ 国会对这一宪法规定作了补充,确定罪犯逃往州的州长为负责送回罪犯的官员。尽管宪法使用了“应将”一语,1861年最高法院根据联邦制的陈旧观点作出的裁决,抑制了引渡直到1987年,因此联邦法院不会命令州长交出(引渡)其他州所要的罪犯。自从1861年的裁决被推翻后,情况又不同了。⁽⁹⁾ 联邦法院通常不介入,引渡成为例行公事。然而,近来关于拘留儿童有时导致绑架父母的刑事罪的争议,使引渡程序出现麻烦。

州际协定 除以上三条义务外,宪法还要求各州不用武力解决相互之间的争端。各州可将他们的法律纠纷提交最高法院,也

可以商讨订立州际协定 (interstate compact)。这种州际协定常常用来建立州际机构, 处理州际问题。多数州际协定在生效以前, 需经国会批准。州际协定经签署和国会批准之后, 对所有签署州有约束力, 其条款由最高法院监督执行。一个州通常参与 20 个协定, 涉及诸如环境保护, 犯罪控制, 用水权以及高等教育交流等问题。⁽¹⁰⁾

今天的现实

对联邦制宪法结构的这个概述过于简单化, 而且容易引起误解——特别是在划分全国政府与州政府权力方面。我国联邦制的正式结构从 1787 年以来没有多大改变, 但政治现实在特别是最近的半个世纪中, 极大地改变了联邦制的运用方式。在 30 年代大萧条时期, 全国辩论国会是否有宪法权力制定涉及农业、劳工、教育、住房和福利的立法。就在 25 年前, 有些人怀疑国会是否有制订反对种族歧视立法的宪法权力。即使今天, 说国会没有任何广泛的授权去做它认为对增进群众福利或维护国内稳定必要和正当的事, 在技术上仍然是正确的。但是, 由于国民经济的增长, 国民对华盛顿要求的增多, 以及进入了这样一个世界: 一次核攻击在几分钟之内就可以把我们消灭干净, 因此, 我国立宪制度已经发展到这样一种程度: 全国政府有权处理几乎一切问题了。今天, 对全国政府的约束, 主要是保护人民自由的宪法条款, 而不是那些有关州政府权力的宪法条款。

国家主义者解释的胜利

前面有关我国联邦制宪法结构的概述, 跨越了 200 年的争论, 至少暂时宣布了国家主义者解释的胜利。主张国家作用 (集中主义者) 和主张州和地方一级作用 (分散主义者) 人们之间的争论继续存在, 然而一般是在宪法原则的框架以外进行的。国家主义者的这一胜利是新近取得的。在我国历史的大部分时期, 有权势

的集团都赞成维护州权。

围绕联邦制的宪法争论是由具体问题引起的：全国政府是否有权在领土范围内废除奴隶制？州是否有权开办种族隔离学校？国会能不能调控劳工关系？辩论常常采用宪法语言，并援引联邦制的伟大原则。但它们也是关于这样一些问题的争论：何人于何处如何获得何物，以及何人应为何人做什么事。

在不同程度上强调州权解释的人们中有：托马斯·杰斐逊，约翰·C. 卡尔霍恩，20年代至1937年的最高法院，更近的有罗纳·德·里根，乔治·布什，首席大法官伦奎斯特和大法官奥康纳。他们坚信，宪法是主权州之间的条约，是这些主权州建立了中央政府，并给予审慎地加以限制的权力。因此，全国政府只不过是各州的代理人，它的每一项权力都应从严界定。各州是否已将某种具体职能授予中央政府，或留给自己，任何这样的疑问均应按有利于州的方式解决。

州权主义者坚持，全国政府行使授予它的权力时，不得干扰保留给州的各种活动。他们声称，第十条修正案讲得很清楚：“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。”分散主义者强调州政府比全国政府更接近人民，更正确地反映人民愿望。他们还说，全国政府是天生的笨手笨脚、官僚主义；为了维护联邦制和我们的自由，必须对中央权力加以控制。

国家主义者的立场，受到首席大法官约翰·马歇尔、亚伯拉罕·林肯、西奥多·罗斯福、富兰克林·罗斯福，以及我国历史上多数最高法院的支持，他们否定宪法是州际协定的整个概念，而把宪法视为由人民制定的最高法律。全国政府是人民的代理人，不是各州的代理人，因为是人民起草了宪法并建立了全国政府。拥有主权的人民给全国政府以充分权力去实现宪法序言中列出的伟大目标。他们主张中央政府的权力应从宽界定，只有在宪法中明文禁止中央政府行使的权力，才可予以否定。

国家主义者争辩说，全国政府是全体人民的政府，而每个州只代表部分人民说话。虽然第十条修正案明确保留各州的权力，但正如首席大法官哈伦·斯通所说：“第十条修正案只是说了尽人皆知的话，保留一切没有交出的权力”（“合众国诉达比案”，1941年）。^[11]此条修正案并未否认全国政府有权利充分行使宪法授予的一切权力。另一方面，有人争辩说，全国政府的至高无上地位可以限制各州，因为不能让代表部分人民的政府干扰代表全体人民的政府。

麦卡洛克诉 马里兰州案

在“麦卡洛克诉马里兰州”（1819年）一案中，最高法院头一次有机会在我国联邦制的两种解释中作出选择。^[12]马里兰州曾向美国银行巴尔的摩分行征税，该银行是国会建立的半政府机构，该行出纳员詹姆斯·威廉·麦卡洛克根据州不能向全国政府机构征税的理由，拒绝交税。马里兰州律师回答说，首先，全国政府无权成立银行，而即使成立银行，州也有权向它征税。

代表马里兰州出席最高法院辩论的是一些全国最杰出的律师，其中包括卢瑟·马丁。他曾是制宪会议代表，当看清正在酝酿成立强有力的全国政府时，他提前退出了会议。马丁根据自己关于联邦制的州权论观点说，建立银行的权力没有明文授予全国政府。他坚持认为，宪法第一条第八款第十八段所赋予国会选择为行使授予它的权力所必要的和恰当的一切办法的权利，仅仅是让它为了行使其明文授权的绝对必要而去选择那些办法，通过那些法律。由于银行对国会行使其被授予的任何权力并非绝对必要，国会无权建立它。至于对马里兰州向该银行征税的权利，马丁的立场很明确，征税权是保留给州的一种权力，它们认为合适就可以使用。

全国政府也有同样卓越的法律顾问作代表，为首的是丹尼尔·韦伯斯特。韦伯斯特承认，建立银行的权力并不是明文规定

的全国政府的权力。然而，批准为行使列举的宪法权力所必要和恰当的法律之权力是明文授予国会的，这应该解释为国会有权制定对行使授予的国家权力方便和有利的任何立法。因此，国会可以建立银行作为适当、方便和有利的手段，以便行使被授予的征税与借款权力，并照管合众国的财产。

韦伯斯特坚持认为，虽然将征税权保留给州，但各州不得利用其保留的权力来干扰全国政府的活动。在这一点上，宪法毫不含糊：如果全国政府与州政府有矛盾，国家至上。

马歇尔代表意见一致的最高法院发言，驳斥了马里兰州的每一论点。他写道：“我们永远不要忘记，我们是在解释宪法……一部打算流传后世，因而要适应人类事务各种危机的宪法……因此，合众国政府，……显然是，而且真正是人民的政府。在形式上和实质上它来自人民。它的权力由人民授予，直接对人民行使，并为人民利益服务……用限制最适当的手段来阻碍和困扰它行使权力，决不符合人民的利益，也不能认为是人民的意愿。”马歇尔用现在已很有名的这些话来归纳他对全国政府权力的观点：“如果目的是合法的，是在宪法范围内的，而一切手段是适当的，是显然符合目的的，又未经禁止，而且符合宪法的文字和精神，那就合乎宪法。”

如此确立了默认的全国权力原则之后，马歇尔宣布了国家至上 (national supremacy) 原则。他说，任何州不能利用保留的征税权来向国家机构征税。“征税权是具有摧毁性的权力……如果承认各州有权向全国政府使用的手段征税，那么，宣称宪法以及按照宪法制定的法律应是国家的最高法律，就是空话和毫无意义的唱高调。”

“麦卡洛克诉马里兰州案”对正在发展的国家主义力量提供支持的深远意义，怎么强调也不会过分。州权主义者的论点如果被接受，就会把全国政府套在宪法的紧身衣中，从而剥夺其处理一个正在扩大的国家的问题所需的权力。

全国政府发展的 宪法基础

全国政府的正式宪法权力，今天与1789年基本相同。但是，最高法院（建立在马歇尔审理“麦卡洛克诉马里兰州案”的工作基础上）、国会、总统以及人民利用了宪法的灵活性，使全国政府得以运用它所需的任何权力，来进行战争，对付萧条，并为在全球经济中发挥作用的现代工业国家之需要服务。中央政府职能的扩大，依赖于三大宪法支柱。

战争权 全国政府负有保卫国家，防止外来侵略，在必要时进行战争的责任。当今世界，军事力量不仅依靠战场上的部队，而且还依靠动员国家工业力量和应用科学知识于国防任务的能力。全国政府有权进行战争，并为战争胜利做必要而适当的事情。这意味着，全国政府有权做不直接违反宪法保证的几乎任何事情。

调控州际贸易和对外贸易的权力 国会有权管辖涉及不止一个州的一切贸易，有权控制这一切贸易活动，不论其存在于何处，具有何种性质，只要国会认定这种控制对调控州际贸易和对外贸易是必要的和适当的。贸易一词包括货物、服务和财产的生产、买卖、租赁和运输。⁽¹³⁾ 贸易条款——宪法第一条第八款第三段——充满着巨大的宪法力量。在寥寥数语中，全国政府可以为调控范围广泛的人类活动和财产找到宪法理由。今天，我国在经济方面很少（如果还有的话）只涉及一个州因而不属于全国政府的宪法权力范围内的贸易。

贸易条款还可以用来支持贸易问题以外的立法。最高法院在支持1964年民权法，禁止在公共膳宿场所因种族、宗教或民族血统而实行歧视时说：“国会为消除已发现的种族歧视对州际旅行所产生的破坏性影响而采取的行动，并非无效，因为国会还在立法反对它认为的违反道德行为。”歧视限制了州际贸易的流通，而州际贸易又被用来支持歧视；因此，国会可以制定法律来反对歧视。而且，这种法律甚至可以适用于地方的公共膳宿场所，因为地方的歧视事件对州际贸易有重大的有害影响。“如果感到受挤压的是

州际贸易，那就不管施加的挤压活动多么具有地方局限性”。⁽¹⁴⁾

征税和花钱的权力 国会没有仅仅为了提高群众福利而通过法律的宪法权力，但它可以为这个目的征税和花钱。这种立法和拨款之间的区别，多数情况下微不足道。例如，国会没有直接调控教育或农业的宪法权力，但它有权拨款支援教育，或给农民补贴。国会可以采用对拨款附加条件的办法来调控它不能直接用法律控制的事情。

国会出钱，因而能决定怎样用钱。通过扣留或威胁要扣留经费，全国政府就能影响——或控制——州的活动和调整个人行为。例如，国会规定，任何计划凡因种族、肤色或民族血统（后来又添加了性别和残疾项目）而不能使人人受益者，应撤销其联邦经费。国会还利用掌握钱袋的权力，迫使饮酒年龄提高到 21 岁，作为联邦提供修公路拨款的约束条件。

这三项宪法权力——战争权，州际贸易权，以及最特殊的为群众谋福利的征税与花钱权——使联邦职能得以极大扩展。

领 土 扩 大

我国立宪制度的创造性与灵活性，部分体现在获得领土的方式上，后来又通过州、共同体或领土法令扩大的权利和保证上。

路易斯安那购入地	1803 年
佛罗里达	1819 年
得克萨斯	1845 年
俄勒冈	1846 年
墨西哥割让地	1848 年
加兹登购入地	1853 年
阿拉斯加	1867 年
夏威夷	1898 年

菲律宾	1898~1946年
波多黎各	1899年
关岛	1899年
美属萨摩亚	1900年
巴拿马运河区	1904年
美属维尔京群岛	1917年
太平洋托管岛屿	1947年

联邦制的仲裁者

今天，对全国政府有宪法权力处理影响全国的问题这一点是很少怀疑的，不论涉及民权、公路上的限速，还是节日灯彩销售。然而，我们仍在争论：（1）对于某个问题，国会是打算完全调控，还是留一些方面让州来调控；（2）在国会没有采取行动时，州是否可以处理影响其他州的贸易或人民的问题。

这些争论，虽然用联邦制的措辞来掩饰，实际上反映了不同利益集团之间的分歧。全国政府和州政府是发生冲突的场所，消费者与生产者，工人与雇主，航线与铁路，赞成堕胎与生的权利，赞成增长与反对增长，以及组成我国政治制度的一切其他竞争集团，就在这里，并通过这里发生冲突。虽然国会以及政治程序最终决定全国政府和州政府应如何划分权力，联邦法院仍然是决定争端的主要场所，每天几百件关于政府应该为谁和对谁做些什么的争端，越来越多地在法院作出裁决。

联邦法院的作用

由于对第十三、十四和十五条修正案（特别是第十四条）的现代司法解释，以及国会补充这些修正案的立法，最近几十年中联邦法官审查州与地方政府活动的权力有了惊人的扩展。随着早些时候国会和司法部门对联邦地区法院人身保护管辖权的扩大（参见第六章），这些进展确保联邦法官对

州和地方官员的几乎每一行动都可以视为违反宪法或联邦法律而加以责难。联邦法官在执行他们的判决时，有时实际上接管了对州的监狱系统、公立医院、公立学校和其他公用设施的监督权。

联邦法院据以揭开这些问题进行审查的主要工具之一是最高法院在最近几十年中对（原来是为了反对三K党制订的）1871年权利法案的更新——有人说是重写。这个法案现在根据美国法典第42篇的名称，称为1983年条款，它允许个人到联邦法院起诉据认为以法律为幌子，剥夺他们受宪法或联邦几千条法律中的任何一条保护的任何权利的任何人，并要求赔偿损失或发出禁令。^[15]由于这些1983年条款，目前各城市面临价值数百万美元的索赔（可以命令州停止做什么事，但第十一条修正案限制对州索赔的起诉）。在按1983年条款向州和地方官员要求赔偿的起诉中，有几千件是州监狱囚犯提出的；有内华达篮球教练杰里·塔卡宁对全国大学生体育协会未能胜诉的起诉，该协会是内华达州的代理人；有一位父亲对学区起诉，因为不让他看小孩的成绩；有房地产开发者起诉县和市的土地使用条例剥夺他们的权利。^[16]

多年来，在最高法院领导下的联邦法官裁决一直有利于国家权力（包括他们自己的权力）；然而很少有人否认最高法院有权审查并取消州的行动。正如大法官奥利弗·温德尔·霍姆斯有一次所说的：“我不认为，如果我们失去了宣布国会的一项法案无效的权力，合众国就会垮台。但我确实认为，如果我们不能对若干州的法律作那样的宣布，联邦就会遭殃。”^[17]

**来自加西亚案的消息
——联邦制是政治约束
而不是法律约束**

直到1937年，最高法院一般信奉双重联邦制原则（doctrine of dual federalism），即认为全国政府和州政府有同等主权，都在各自受限制的范围内活动，由最高法院来确定两者的界线。在1976年，从“全国城市联盟诉尤塞里案”可以听到这一原则的回声，在此案中，最高法院以五比四裁决，1974年公平劳动标准法修正案

违宪，该修正案将联邦最低工资与最高工时规定引用到州与地方政府雇员。^[18]随后，1985年在“加西亚诉圣·安东尼奥市案”中又以五比四票数推翻了全国城市联盟案。在加西亚案中，最高法院说，实质上是国会，而不是法院决定州的哪些行动要由全国政府调控。“虽然加西亚案并未堵死这种可能性，即国家政治程序中的某些特殊缺陷可以使国会对州的活动的调控无效，”但是第十条修正案并未“授权法院对‘影响州行动’的国会立法的具体依据作事后批评”。^[19]最高法院在重申加西亚案原则时说，“各州必须通过国家政治程序寻求保护，免受国会调控”，而不要指望法官来予以保护。^[20]

除大法官安东尼·肯尼迪对此问题尚未发表意见外，所有里根任命的大法官都不同意加西亚案的观点：政治程序是州的唯一宪法保护。其中一人，大法官桑德拉·戴·奥康纳预言，“本最高法院还会及时担负起宪法责任”，确定受联邦制保护的州自治范围。她也许是对的，因为布什总统很可能任命同她的联邦主义观点一致的法官和大法官。看来来自加西亚案的消息很可能并非在这个问题上的盖棺定论。^[21]然而，甚至持不同意见、比较保守的大法官也承认，即使法院担负起保护州的任务，受到州主权保护而全国政府鞭长莫及的一系列活动“很可能是微不足道的”。^[22]

联邦制的其他仲裁者（和竞争者）

国会总有很多事情要宣布——究竟联邦标准还是州标准有效，或者两种标准的某种结合有效。它授权搞计划，拨款，对怎样实施计划制定一般规则。总统和联邦行政官员也参加行动。他们发布具体指导方针，决定批准哪些项目，至于如何应用联邦标准也多半由他们来确定。

当然不能认为州和地方政府仅仅是等待联邦官员告诉做什么和怎样做的被动伙伴。使国会通过一项法律是一回事，将联邦标准落实到州和地方官员以及他们代表的人民，完全是另一回事。如果地方和州的政治集团未能说服国会建立保护他们利益的法律保

障，他们仍旧会利用法律的含糊性来做他们要做的事，而不是做联邦机构想做的事。在通常随着制定法律而来的实施法律斗争中，较强的政治权力可能在州和地方官员一边。⁽²³⁾

联邦拨款

即使在把某些职能“交还”各州取得相当成功的“里根革命”之后，全国政府继续在做比20年前更多的事，虽然联邦雇员人数今天同过去大致相同。州和地方政府有了扩大，而联邦政府没有扩大。国会不去扩大联邦政府，而是利用州、市、县和大学——有时甚至私营机构——来经管许多新计划，提供服务和执行联邦命令。

国会通过利用四大类联邦拨款来做这些事情：分类方案拨款，项目拨款，整批拨款的岁入分享。

1. 分类方案拨款 (Categorical-formula grant)。国会拨款用于具体目的——福利、学校午餐、建筑机场和公路。款项是按方案分配的，并受联邦的具体条件限制，常常以对等条件为依据，就是说，接受拨款的政府必须拿出一些自己的钱。这种拨款计划有好几百个，但占分类方案总费用将近90%的计划只有24个。这些计划包括：医疗补贴计划，儿童营养拨款，废水处理厂建设，未独立生活儿童的家庭补助 (AFDC)，训练与雇用计划，提供低租金公寓住房以及社区开发计划。⁽²⁴⁾

2. 项目拨款 (Project grant)。国会拨一定数量的款项，把钱分配给州和地方单位——某种情况下给非政府机构——根据愿意参加单位的申请而定。

3. 整批拨款 (Block grant)。这种拨款是由政府间关系咨询委员会提倡的，受到总统特别是共和党总统的欢迎，内容广泛的拨款是给各州的，用于某些规定活动——初等和中等教育，社会服务，卫生预防和健康服务——仅附有少量具体条件。

4. 岁入分享 (Revenue sharing)。从 1972 年到 1987 年, 有相当多的联邦拨款给州和地方政府单位, 任其使用, 仅附有一般条件。到第二届里根政府时, 联邦预算赤字猛增, “无岁入可分享”, 于是岁入分享告终——给州的于 1986 年, 给地方政府的于 1987 年告终。

联邦拨款的政治

关于联邦援助方式的争论, 不仅仅是出于对效率的考虑。争论还反映了在这些问题上的分歧: 什么样的公共政策合适, 权力应放在什么地方, 谁将由于各种类型的拨款而受益或受损。共和党总统“一直主张少限制, 少联邦监督, 并授权州和地方政府自行支配开支, 而民主党总统的主张正相反。国会同样有两种意见, 民主党一般赞成集中化, 共和党赞成分散化”。^[25]

虽然行政首长——州长和总统——一般倾向于促使分类方案拨款合并为较大的整批拨款, 议员和受益于现行计划的集团很可能会抵制, 而且多数时候能抵制成功。考虑一下关于图书馆的争斗。“政府建议将几笔小额图书馆拨款合并。国会就抵制, 原因很简单, 可以用数字来表明: 99.99% 的公众对图书馆拨款改革不感兴趣, 感兴趣的 0.01% 全是图书馆工作者, 而且反对改革。”^[26]

铁三角或问题网

关于拨款方式的辩论, 不仅仅争论州和地方政府是否可以被信任为明智地花联邦的钱, 而且也争论哪些州和地方官员应有权控制这笔开支。为州和地方政府工作的专家, 往往与为全国政府工作的专家意见更接近, 而与他们的州长、市长或州议员的意见有差距。这些专家 (公路工程师, 福利主管人员, 教育家) 在会上讨论, 阅读相同的刊物, 联合起来保护他们计划的独立性, 防止“政治家” (当选的国家官员或州的官员) 予以调控的企图。^[27] 这些行政部门的专家, 一旦与利益集团中的同行和为国会委员会工作的专家力量联合起来, 就形成了强

有力的“基尔特”。⁽²⁸⁾结果是形成极有效的“铁三角”——利益集团，国会委员会工作人员和联邦官僚（他们又与州和地方的官僚有联系）组成的“铁三角”。

里根和布什时期的联邦拨款

罗纳德·里根在担任总统的第一年，就能说服国会把占联邦给州和地方政府援助总数10%的57个分类拨款计划合并成9项整批拨款。但这是国会所愿意迈出的最大步子。

这种合并结果如何？并非像主张整批拨款的人声称的那样，节省了多少钱；但也没有像反对整批拨款的人害怕的那样，从穷人手里挪走了多少钱。多数州获得了一些宽松。然而，按分类方案专用于某些群体的拨款，由于改成整批拨款而有了某些变化。在实行整批拨款之后，存在着削减其款额的相当大的压力。因为“一旦整批拨款变成了无非是一个州一般计划预算的一小部分时……它似乎失去了存在的合理性。”⁽²⁹⁾而总的说来，据一批专家称，“整批拨款合并的行政合理性，甚至将决策权移交给州的政治合理性，已经大部分获得证实……”⁽³⁰⁾

关于“在一个政府筹款，另一个政府花钱的情况下，谁来作主”的争论，常常是翻来覆去的。“申诉联邦控制过严，可能随之提出将更多权力交给州和地方政府的建议。过后，当州和地方政府产生问题时——当任何组织试图管理任何事情时，产生问题是不可避免的——加强联邦监督、加紧联邦控制的要求就随之而来。”⁽³¹⁾目前的趋向是联邦少出钱，多整批拨款，国家对具体计划少加控制，但是，不管分散主义者如何花言巧语，加强国家控制的新办法已经找到。

联邦调控

·相对地说，近来州和地方政府从联邦拨款得到的联邦经费较

少，而联邦控制程度一如既往。事实上，联邦政府对调控州和地方政府花费联邦钱财的方式，在某种情况下，甚至对花费他们本州和本地方钱财的方式，已有新招。州和地方官员抱怨说，这种调控的横加干涉远远超出了州或地方政府为获得联邦拨款资格必须接受的较明确的条件。

联邦对州和地方政府的调控有四种方式：

1. 直接命令 在少数情况下，联邦调控采取直接命令的方式，以刑事或民事处罚为要挟，必须遵照执行。这样的例子有：1982年就业机会均等法，该法禁止各州和地方政府以种族、肤色、宗教、性别和民族血统为由的就业歧视；1977年海洋保护修正案，该修正案禁止城市向海洋排放污水。由于这种直接命令引起一些宪法问题，以及更为严重的政治问题，国会主张采用其他技巧将联邦意志施加于州。

2. 交叉要求 这种要求（因其将一种联邦拨款的条件引用到联邦经费资助的一切活动，不论经费来源情况而得名）最著名的例子是1964年民权法第六篇规定，在使用联邦经费上，任何人不得因种族、肤色、民族血统、性别或残疾情况而受歧视。有60多种交叉要求，涉及环境、历史文物保护、合同工资率、获得政府信息、照管做实验的动物、研究项目中以人为对象的处理，如此等等。

3. 交接处罚 这种处罚容许“联邦官员”利用一个计划中的联邦资金去影响州和地方在另一方面的政策。有一个例子是1974年公路能源紧急保护法，该法禁止运输部长批准联邦资金用于车速超过每小时55英里限度的州公路建设（修改后，在某些乡村地区时速限度提高到65英里）。另一个例子是1984年的一项法，该法对各州要挟，如果不能到1987年将最低饮酒年龄提高到21岁，将减少联邦公路补贴达15%。

4. 部分优先占有权 这种性质的控制并不依靠全国政府的花钱权，而是依靠国家至上和贸易条款规定，在与州和地方有矛盾

时获得优先。基于这种宪法权力，在某些领域联邦法律制订基本政策，由州负责管理。有此项目给州选择权和资金以便管理，只要州能满足国家规定的条件和标准。然而，如果州不参加此项计划，全国政府就插手直接管理。1970年空气净化法修正案要求强制性的部分优先占有权，联邦政府规定国家空气质量标准，要求州制订计划贯彻执行。^[32]

这些联邦调控的新形式在20世纪70年代发展迅速，80年代稍有减慢。尽管里根和布什强调减少联邦调控，里根政府仍加强了国家控制，迫使各州通过反对酒后开车立法，对制定房租管理法的城市撤销联邦拨款，强制州和地方执行用校车接送学童、禁止堕胎和在学校做祈祷的政策。显然，自由主义者和保守主义者在理论上都主张联邦政府对州和地方官员少加控制，但是当他们强烈地感到必须做某些事来纠正或防止不公平现象时，在政策领域内他们也愿意允许例外。因为不公平现象到处存在，联邦对州和地方的调控仍然是我国政治制度中继续保留的特色。

拼凑而成的联邦制：^[33]二级还是三级？

在20世纪60年代的城市危机中，全国政府开始热衷于向城市、县、学区，洪水控制区以及其他地方单位提供大规模的、直接的联邦援助。在某种程度上，国会“成了美国的市议会”而“总统——表现得很像一位市长”——开始“为日常细微末节的管家事务操心”。^[34]结果，“实际上，从警察到社区艺术品展销，没有一项地方政府任务不属于相应的联邦援助计划”。^[35]国家与城市联系的加强和相应绕过州的综合现象（至少部分），来源于这样的认识、国会和联邦政府比州的官员更可能保证“穷人与黑人，尤其是黑人”从税款中分享公平的份额。

很清楚，州长和州议员不喜欢看到联邦经费直接跑到市政官员手里；市政官员当然喜欢这种直接的联邦援助，或联邦政府会

给钱的其他任何手段（有些联邦计划，试图绕过市政厅将联邦经费直接交给专门代表穷人建立的社区机构手里。由于州和市政官员都不欢迎这种做法，此种计划维持不久就告吹）。

到 80 年代，直接向市提供联邦援助的联邦计划数量与规模大大削减——每年削减 300 亿美元以上。市和县被全国政府抛弃后，再一次转向本州州议会。州与市政官员之间的紧张关系开始和缓。人们开始明白，对市的资金来源而言，全国政府不一定比本州更可靠。而且，随着人口因素和政治气候的变化，州官员对市的问题更加关心。污染、犯罪、贫穷、失业以及其他一些原来认为是市特有的问题，也已成为郊区的问题。

各州对联邦削减对市政府拨款所作出的反应结果是不同的。像马萨诸塞和新泽西那样较为富裕的州，比路易斯安那那样经济困难的州，给市和学校用以替代联邦拨款的资金要多。虽然州对地方政府的资助正在增加，许多市政官员和县政府不斯抱怨把他们陷于困境，弃置不顾。

简言之，国家与市的联系并未中断，但不再扩大——至少目前如此。州重新成为华盛顿与地方政府之间的主要渠道。

联邦制的政治

美国人早就在争论中央政府与地方政府之间权力的“恰当”划分，不时有各种政府委员会和“专家”试图确定明确标准。但是，专家们发现，正如我国开国元勋发现的那样，几乎不存在客观标准。而问题大部分是政治性的。在一些时候或另一些时候，北方人、南方人、商人、农民、工人、联邦党人、民主党人、辉格党人和共和党人都曾主张州权，但争论的重点是这些问题：奴隶制、劳资关系、政府对商业的调控、民权、福利政治、环境调控，如此等等。直到 60 年代民权革命以前，比方说，种族隔离主义者担心国家官员——他们要对不同政治观点的多数人负责——会为种

族融合效劳。因此，他们赞扬地方政府，强调过分集中化的危险，并声称保护民权不是全国政府的固有任务。

今天，联邦制的政治比过去更为复杂。即使在民权领域内，^[36]由于政治权力分配的变化，不能再有把握预言全国政府比多数州或市政府更同情少数人的要求。例如，州和地方政府“已经成为促进同等价值事业的主要代理人。这种任务向传统思想，即认为只有中间派的选择才能促进就业机会均等和一切公民享有公民权利的思想，提出了挑战。”^[37]

而且，随着各州更加主动的调控经济，有些商业利益集团已经转向华盛顿，要求联邦优先占有调控权，使他们不仅免受州的严格调控，而且也不必去迁就 50 种不同的州的法律。^[38]然而，在总体上说，保守主义观点继续主张州和地方行动，而自由主义观点继续主张国家行动。保守主义理论家仍倾向于支持把地方自治作为“保护个人自由的手段”。而地方自治仍然被少数民族、女权主义者以及一般被剥夺权利者的代表怀疑为“白人特权的专用港”。^[39]然而，这些有关全国政府有对抗州和地方政府的特殊作用的“坚定”立场已经开始崩溃。

国家发展的政治

在过云 200 年中，一直存在着从其他机构——家庭、教会和犹太教堂、市场——到政府，特别是全国政府稳定的权力转移。“没有人计划这种发展……但每个人都在其中扮演一个角色”。^[40]这是怎样造成的呢？原因是多方面的。原因之一是，许多问题成为全国性的问题。许多问题在 1789 年，1860 年或 1930 年是地方性的，现在成了全国性——甚至全球性问题。州政府可以监督小商人和他们少量雇员之间的关系，但只有全国政府才能监督国际性企业和他们成千上万全都组织在全国工会中的雇员之间的关系。大企业、大农业和庞大的劳工队伍，这一切造成了庞大的政府。

随着工业化的进展，强大的利益集团有求于全国政府。企业

集团请求政府以关税、全国银行系统以及对铁路和商船补贴的形式给予援助。农民知道全国政府能比州给予更多的援助，也开始要求帮助。到本世纪初，通常是城市集团，特别是组织起来的劳工强烈提出他们的要求。

国家经济的发展，全国运输和通讯网的建立，改变了人们对全国政府的态度。内战以前，人们把全国政府看作是遥远的，甚至是陌生的政府。今天，部分由于有了电视，多数人把华盛顿看得像本州的首府一样亲近。

30年代的大萧条促使在诸如救济、失业以及农产品过剩等一些问题上采取广泛的全国行动。第二次世界大战带来了联邦对工资、价格和失业的调控，以及用国家力量来分配资源、训练人员以及支援工程技术和发明。战后，全国政府帮助了退伍军人并开始支援大学研究工作的庞大规划。而且，美国成为自由世界最强大的一员，即使在和平时期也必须保持强大的军事力量。

60年代的大社会（Great Society），计划竭尽全力拨款援助州和地方。城市居民，包括从南方农村迁居到北方城市的黑人，开始寻求联邦资金来解决——起码是——住房、教育和大众交通工具。

不仅经济和社会条件产生了许多要求扩大全国政府的压力，政治条件也是如此。国会议员、总统、联邦法官和联邦行政官员主动提出联邦倡议。尤其是国会，一直在鼓励这种倾向。的确，当对做什么出现广泛分歧时——怎样减少联邦赤字，调整能源政策，改革社会安全措施，向贫民提供保健照顾——国会等待全国一致意见，并仰仗总统的领导。但当有组织的选民需要某些东西，而不存在相反的压力时，国会“常常关心每个人，并表现出极大的积极性”。^[41]

联邦计划一旦确立，就产生了促进、保卫和扩大计划的既得利益集团。于是，组织协会，成立联盟。“一句话，政府的发展已经创造了一群为政府所有、所治、所享的选民”。^[42]

里根遗产与 布什诺言

联邦政府扩大的趋势，像多数趋势一样，产生了反作用。事实上，联邦政府援助的实际美元数字在1978年达到了最高峰。^[43]到80年代初，由于国家预算赤字上升，自由主义者和保守主义者，共和党人和民主党人，都认为全国政府的扩大已经太过分了。最初，卡特政府削减了一些联邦项目。接着，里根和布什政府把削减全国政府的任务作为国内工作的优先任务之一。他们取得相当大的进展，砍掉了很多计划，更多的计划被大大削减。一般岁入分享取消了。从1980年到1990年给州和地方政府的分类方案拨款减少了1/3。联邦援助在州和地方自身岁入总额中所占比例，从1980年的将近32%，降到1990年估计的20%。被全国州长协会视为州的主要累赘的80项联邦调控计划已经砍掉一半以上。^[44]面对压倒一切的联邦赤字，无论国会还是布什总统都难以着手搞任何实质性的联邦新计划。

当全国政府放慢国内开支的增长速度时，各州接管了某些任务。^[45]从而“在比任何人能所想象的更大的程度上，〔里根〕……完成了他长期渴望的目标：将国内计划的创议与责任从华盛顿转移到州和市”。^[46]

然而，全国政府不大可能倒退到1930年以前的状态，甚至也不会像1960年以前一样，因为产生联邦行动要求的主要经济和社会条件并未改变。相反地，除了这些传统的问题——诸如就业和防止通货膨胀与萧条——仍然需要国家行动以外，由于我国工业经济转换到立足于高技术、服务和信息的全球经济的需求，无数新问题已经增加到国家的议事日程上来。虽然值得记住，就国民总产值而言，许多美国的州比很多国家大——加利福尼亚经济超过英国——也值得记住，最近20年来，各州加强了政府机器，比历史上任何时候，在政治上更具有反应能力；然而，各州——至少大部分州——仍无权管辖：净化空气，空中交通管制的现代化，调控经济，防止河流污染，以及对付滥用药物，还有公共卫生的

一切问题——诸如预防爱滋病蔓延和寻求其治疗方法，以及有关内城区黑人和西班牙裔美国人缺少足够住房的问题，这是单靠州的力量难以解决的。

州的未来和联邦制

1933年，一位作家看到大萧条时期州政府无能为力的情况时说：“我并不预言州将会消失，而是证实州已经消失”。^[47]30年后，伊利诺斯州参议员埃弗富特·麦金利·德克森拉长嗓子说，用不到多久“唯一对州界发生兴趣的将是兰德—麦克纳利地图出版公司”。^[48]

表 3-2 关于今天的政府权力，哪一种说法最接近你的观点？

	1983		1984		1986	
	白人	非白人	白人	非白人	白人	非白人
联邦政府：						
1. 权力太大	41%	21%	36%	29%	29%	22%
2. 权力恰如其分	18	15	25	20	25	18
3. 应更有力地使用权力	28	45	33	41	40	52
4. 不知道或未答	13	19	6	10	6	8

资料来源：政府间关系咨询委员会。数字代表美国公众的百分比。

这些末日预言错了。州比过去更强大。“在过去 1/4 世纪里，一场革命——虽然是悄悄的——把州变了样。”^[49]“在华盛顿几乎没有注意到，从奥尔巴尼到圣菲，从奥林匹亚到塔拉哈西，从里士满到圣保罗，州首府经历了一场革命。不再主要是食客和政治仆从的领地，今天多数州政府引人注目地老练和专业化，能对付在十年前看来无法掌握的问题”。^[50]多数州改善了政府结构，在资

助教育上承担了更大的责任,制定了援助受灾市的计划,并且——不受新的宪法限制——扩大了征税基础。杰出的男女被吸引去当州长。⁽⁵¹⁾“今天,就正式代表、决策和执行而言,州在工作中比过去任何时候更具有代表性,更敏感,更主动,更专业化,它们面临已经扩大的任务,能较好地准备承担和完成这些任务。”⁽⁵²⁾

很清楚,州在宪法上和政治上的长期存在是有把握的。联邦制依然巩固。考虑到过去 200 年中联邦制的变化程度,可以预期,当进入下一个世纪时,会有更多的变化。

各州增加岁人的财政能力

(按最强到最弱排列)

美国平均	100
阿拉斯加	177
怀俄明	151
内华达	147
康涅狄格	135
马萨诸塞	124
华盛顿,哥伦比亚特区	122
特拉华	121
新泽西	121
新罕布什尔	119
加利福尼亚	118
科罗拉多	117
夏威夷	113
马里兰	108
纽约	107
佛罗里达	105
得克萨斯	104

明尼苏达	102
弗吉尼亚	101
佛蒙特	99
亚利桑那	99
俄克拉何马	98
华盛顿	98
密歇根	96
伊利诺斯	96
堪萨斯	96
缅因	95
佐治亚	94
北达科他	94
俄勒冈	93
密苏里	93
罗得岛	92
新墨西哥	91
内布拉斯加	91
俄亥俄	91
路易斯安那	90
宾夕法尼亚	90
北卡罗来纳	88
蒙大拿	88
印第安纳	87
威斯康星	86
衣阿华	84
田纳西	84
犹他	80
南卡罗来纳	79
南达科他	78

爱达荷	77
西弗吉尼亚	76
肯塔基	76
亚拉巴马	74
阿肯色	73
密西西比	65

材料来源: 政府间关系咨询委员会:《政府间透视》, 第 15 期 (1989 年春) 第 17 页。

小 结

1. 我国联邦立宪体制所经历的变化, 与 1789 年相比, 在形式上仅有微小差别, 但在做法上大不相同。无论是否存在过一种可以说出全国政府和州政府权力的明确界线的制度, 现在肯定不可能这样确切地说了。

2. 承认全国政府有宪法上的权力去做国会认为必要和适当的事, 并不等于说联邦制已经死亡。虽然在过去 200 年中宪法权力转向全国中心, 但政治权力仍然分散。各州仍就是主动的和重要的政治实体。

3. 思想上倾向于赞成国家行动或州的行动, 可能反映了具体的政治目的。近年来, 认为保守主义者的立场主张州权, 自由主义者的立场主张国家行动的预测靠不住了。变化无常的政治问题导致各级政府之间忠顺关系的变化无常。

4. 转向越来越多的联邦行动, 更多地是由于重大的经济改革和社会改革, 而不是由于对联邦制的担心引起的。但我们发现有赞成这样一种观点的强烈倾向, 即作为政治原则的联邦制是值得保留的。

5. 近几十年来, 联邦干预的主要手段是各种拨款援助, 其中最显著的是分类方案拨款、项目拨款、整批拨款和岁入分享。

6. 用来控制州和地方政府活动的其他方式的联邦干预,在这几十年来变得更为重要;这些方式包括:直接命令,对联邦拨款的交叉要求,在使用联邦拨款中的交接处罚,以及部分优先占有权。

7. 在 20 世纪 80 年代,相当大的政策责任交还给州,全国政府不断扩大的作用暂时停止。

8. 今天,我们不再花很多时间去辩论联邦制的法律,而转向研究联邦制的政治。正如已经解释过的,宪法给我们选择权,通过政治程序来决定我们要做什么、谁将付出代价、我们将怎样把它完成。

建议读物

Advisory Commission on Intergovernmental Relations. *An Agenda for American Federalism; Restoring Confidence and Competence* (1981). Final volume of an 11-volume study under the general title, *The Federal Role in the Federal System; The Dynamics of Growth*.

Advisory Commission on Intergovernmental Relations. *Intergovernmental Perspective*. Published four times a year (U. S. Government Printing Office).

Thomas J. Anton, *American Federalism and Public Policy* (Temple University Press, 1989).

Raoul Berger. *Federalism; The Founders' Design* (University of Oklahoma Press, 1987).

Ann O'M. Bowman and Richard C. Kearney. *The Resurgence of the States* (Prentice Hall, 1986).

The Center for the Study of Federalism. *Publius; The Journal of Federalism*. Published quarterly (Temple University), one of the issues is an *Annual Review of the State of American Federalism*.

Timothy J. Conih. *New Federalism: Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan* (The Brookings Institution, 1988).

Daniel J. Elazar. *American Federalism: A View from the States*, 3d ed. (Harper & Row, 1984).

Daniel J. Elazar. *Exploring Federalism* (University of Alabama Press, 1987).

Parris N. Glendening and Mavis Mann Reeves. *Pragmatic Federalism: An Intergovernmental View of American Government*, 2d ed. (Palisades Publishers, 1984).

Jeffrey Henig. *Public Policy and Federalism* (St. Martin's, 1985).

Governor Scott M. Matheson with James E. Kee. *Out of Balance* (Peregrine Smith Books, 1986).

Laurence J. O'Toole, Jr., ed. *American Intergovernmental Relations* (Congressional Quarterly Press, 1985).

Michael D. Reagan and John G. Sanzone. *The New Federalism*, 2d ed. (Oxford University Press, 1981).

William H. Riker. *The Development of American Federalism*. (Kluwer Academic Publishers, 1987).

Harry N. Scheiber. *Federalism: Studies in History, Law, and Policy* (Institute of Governmental Studies, University of California at Berkeley, 1985).

William H. Stewart. *Concepts of Federalism* (University Press of America, 1984).

David B. Walker. *Toward a Functioning Federalism* (Winthrop, 1981).

注 释

[1] 州长(现为参议员)查尔斯·罗布,引自《纽约时报》(1985年12月15日),第A80页。

[2] 丹尼尔·J.埃拉扎:《联邦制探索》(亚拉巴马大学出版社,1987年),第6页。

[3] 威廉·H.赖克:《美国联邦制的发展》(大学出版社,1987年版),第14~15页。赖克坚持认为,不光是联邦制并不保证自由,而且美国联邦制的创始人,以及其他国家联邦制的创始人也不是从考虑保护自由出发的,而

是从实际考虑维护统一出发的。

〔4〕 约翰·金凯德:《联邦制中的州宪法》,载于《美国政治与社会科学院年鉴,联邦制中的州宪法》(1988年3月),第17页。又见戴维·奥斯本:《民主政治的实验室:新型州长树立国家发展的样版》(哈佛大学商学院出版社,1988年版),第1页。

〔5〕 保罗·M. 巴雷特:《新泽西州在联邦领导地位消失之后已成为环保先驱》,《华尔街日报》(1988年7月5日),第40页。

〔6〕 “加西亚诉桑·安东尼奥市案”,《合众国最高法院判例汇编》第469卷,第528页(1985年);詹姆斯·R. 亚历山大:《联邦制中的州主权》,载于《普布利乌斯》杂志(1986年春),第1~15页。

〔7〕 “卢瑟诉博登案”,《合众国判例汇编》第7卷,第1页(1849年)。

〔8〕 “加利福尼亚州诉加利福尼亚州高级法院案”,《合众国最高法院判例汇编》第482卷,第400页(1987年)。

〔9〕 “波多黎各诉布兰德施塔特案”,《合众国最高法院判例汇编》第483卷,第219页(1987年)。

〔10〕 戴维·C. 奈斯:《州际协定中州的参与》,载于《普布利乌斯》杂志,第17卷第2期(1987年春),第70页。

〔11〕 《合众国最高法院判例汇编》第312卷,第100页(1941年)。

〔12〕 《合众国判例汇编》惠顿第4卷,第316页(1819年)。

〔13〕 “吉本斯诉奥格登案”,《合众国判例汇编》惠顿第9卷,第1页(1824年)。

〔14〕 “亚特兰大开车者旅馆的哈特诉合众国案”,《合众国最高法院判例汇编》第379卷,第241页(1964年)。

〔15〕 “俄克拉何马市诉塔特尔案”,《合众国最高法院判例汇编》第471卷,第808页(1985年);“缅因州诉蒂博托特案”,《合众国最高法院判例汇编》第448卷,第1页(1980年);“莫内尔诉纽约市社会福利部案”,《合众国最高法院判例汇编》第436卷,第658页(1978年)。见辛西娅·凯茨·科利拉:《美国最高法院与政府间关系》,载于罗伯特·J. 迪尔格编:《今日美国政府间关系:看法和争论》(普伦蒂斯·霍尔出版公司,1985年版),第66页。

〔16〕 琳达·格林豪斯:《1871年权利法目前用于许多诉讼》,《纽约时报》(1988年8月26日),第Y17页。

〔17〕 小奥利弗·温德尔·霍姆斯:《法律文件集》(哈考特出版公司,

1920年版),第295~296页。

〔18〕 《合众国最高法院判例汇编》第426卷,第833页(1976年)。

〔19〕 “南卡罗莱纳州诉贝克案”,法学家版第2版,第99卷,第592页(1988年)。

〔20〕 同上。国会是不是联邦制的可靠保护者是政治学家研讨的一个课题;参见罗德尼·E. 赫罗:《美国国会与美国联邦制:‘国家下面的’政府得到保护吗?》,载于《西方政治季刊》第42期(1989年3月),第93~106页。

〔21〕 大法官桑德拉·奥康纳对“加西亚诉桑·安东尼奥市案”的判决持异议。

〔22〕 同上。

〔23〕 迈克尔·J. 里奇:《分配政治与联邦拨款的分配》,载于《美国政治学评论》第83卷第1期。(1989年3月),第209页。

〔24〕 乔治·J. 戈登:《美国的公共事业管理》第3版(圣马丁斯出版公司,1986年版),第149页。

〔25〕 约翰·E. 查布:《联邦制的政治经济》,载于《美国政治学评论》第79卷(1985年12月),第1005页。

〔26〕 理查德·P. 内森:《特别岁入分享:简单、干净利落和正确》,未发表手稿。

〔27〕 戴尔·S. 赖特:《了解政府间关系》第3版(布鲁克斯-科尔出版公司,1982年版)。

〔28〕 哈罗德·塞德曼和罗伯特·吉尔摩:《政治、地位与权力》,修订版(牛津大学出版社,1985年版)。

〔29〕 乔治·E. 彼得森等:《里根的整批拨款:我们学到些什么?》(城市研究所出版社,1985年版),第29页。

〔30〕 同上。

〔31〕 唐纳德·F. 凯特尔:《美国联邦制的调控》(约翰斯·霍普金斯大学出版社,1987年版),第154~155页。

〔32〕 梅尔·杜布尼克和艾伦·吉特尔逊:《州政策的国家化》,见杰罗姆·J. 汉努斯编:《州政府的国家化》(D. C. 希思出版公司,1981年版),第56~57页。

〔33〕 W. 约翰·穆尔:《拼凑而成的联邦制》,《国民日报》(1988年11月26日),第3004页。

〔34〕 H. F. 格拉夫:《如今总统是市长》,《纽约时报》(1979年7月18日),第A23页。

〔35〕 尼尔·R. 皮尔斯:《美国联邦制的州》,《城市评论》(1980年1月),第32页。

〔36〕 丹尼尔·J. 埃拉扎:《美国联邦制:从州的角度观察》第3版,(哈珀—罗出版公司,1984年版),第241页。

〔37〕 德博拉·A. 斯图尔特:《联邦制中州的主动性:1984年同等职业价值的政治与政策》,载于《普布利乌斯》杂志(1985年夏),第93页。

〔38〕 马撒·M. 汉密尔顿:《如果你想做好某事,要亲自去做》《华盛顿邮报》(全国周刊版)(1988年9月5~11日),第31页。

〔39〕 戈登·L. 克拉克:《法官与城市:地方自治解释》(芝加哥大学出版社,1985年版),第8页。

〔40〕 政府间关系咨询委员会:《恢复信心与能力》(政府间关系咨询委员会,1981年),第30页。

〔41〕 辛西娅·凯茨·科利拉:《庞然大物的产生、照顾与喂养:什么东西使政府成长》,《政府间透视》(1979年秋)第9页。

〔42〕 艾伦·怀尔达符斯基:《最主要之点:给美国联邦制的骨骼上添肉》,政府间关系咨询委员会:《80年代联邦制的未来》(政府间关系咨询委员会出版物M-126,1981年),第79页。

〔43〕 理查德·P. 内森和弗雷德·C. 杜利特尔:《联邦拨款:给予和取走》,载于《政治学季刊》(1985年春),第55页。

〔44〕 约翰·金凯德:《美国联邦制的州——1987年》,载于《普布利乌斯》杂志,第18卷(1988年夏),第1页。

〔45〕 约翰·赫伯斯:《新联邦制:未曾计划,富于创新,脱颖而出》,载于《管理》杂志(1987年10月)。

〔46〕 戴维·S. 布罗德德尔:《里根做了些什么——以及不做什么》,《华盛顿邮报》(全国周刊版)(1989年1月23日),第4页。

〔47〕 卢瑟·吉利克:《州的改组》,《民间工程》(1933年8月),第420~421页。

〔48〕 引自特里·桑福德:《各州上空的风暴》(麦格劳—希尔出版公司,1967年版),第37页。

〔49〕 卡尔·斯坦伯格语,引自梅维斯·曼·里夫斯:《州政府能力问

题:《委员会报告》(政府间关系咨询委员会,1985年版),第320页。又见,安·奥姆·鲍曼和理查德·C.卡尼:《州的复兴》(普伦蒂斯·霍尔出版公司,1986年版)。

[50] 丹尼斯·P.多伊尔和特里·W.哈特尔:《走向新联邦制路上遇到的一件趣事……》,《华盛顿邮报》(全国周刊版)(1985年12月2日),第23页。

[51] 奥斯本:《民主的实验室》。

[52] 同上,第363页。

第二编

公民的自由权

第四章

第一条宪法修正案规定的权利

第一条宪法修正案宣布，“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。”在这一句话里，我国宪法阐明了自由社会的基本支柱：思想自由和表达自由。

虽然是由制宪者起草了宪法，但在某种意义上，是人民起草了自由权的根本大法。正如我们已经了解的，在费城起草的宪法，对基本自由权几乎未作具体保证，这种遗漏在人民中产生了疑虑和不信任。为了赢得批准宪法，联邦主义者答应纠正这个缺点。新国会在首次会议上提出了修正案，修正案于 1791 年底得到批准，成为宪法的一部分。这十条修正案通称权利法案。

要注意，权利法案实际上**仅适用于全国政府**。正如约翰·马歇尔在“巴伦诉巴尔的摩案”（1833 年）中裁决的，权利法案限制全国政府，但并不限制州政府。¹⁷为何不限制州？在 18 世纪 90 年代，人民自信能控制本州的官员，而且多数州宪法早已有权利法案。人民所担心的是新成立的遥远的中央政府。结果说明，那种担心大部分是弄错了对象。关心千百万不同种族、信仰、宗教和经济集团选民的全国政府，比州和地方政府显出更少压制公民自由权的倾向。州法官大多数不曾运用本州宪法中的权利法案来保护公民自由权。

当 1868 年通过了**确实适用于州的第十四条宪法修正案**时，有

些人坚信该修正案的正当程序条款可以限制州政府，完全像权利法案可以限制全国政府一样。他们争辩说，第十四条修正案至少应保护言论自由。几十年来，最高法院拒绝对第十四条修正案作这样的解释。到1925年，在“吉特洛诉纽约州案”中最高法院才宣布：

为了当前的目的，我们可以并且确实认为，言论自由和出版自由——它们受到第一条宪法修正案保护，免遭国会剥夺——属于受第十四条宪法修正案正当程序条款保护、免遭各州损害的个人基本权利和“自由权”。⁽²⁾

权利法案的国家化

“吉特洛诉纽约州案”是革命性的裁决。国家宪法第一次保护言论自由和出版自由免遭州和地方政府剥夺。到20世纪40年代，第一条宪法修正案的其他规定——宗教、集会、请愿——也列入第十四条宪法修正案范围。今天，第一条宪法修正案的约束适用于行使政府权力的一切机构——全国政府、州政府或地方政府。

既然第一条宪法修正案适用于州，为什么权利法案的其余部分——其中大部分同被指控有罪之人的权利以及对警察程序的限制有关，不适用于州呢？多年来，最高法院经常有少数人主张，第十四条宪法修正案的正当程序条款应解释为适用于州，正如权利法案的同样限制适用于全国政府一样。他们赞成将权利法案“全部规定结合”在第十四条宪法修正案中。但是最高法院一直占主导地位的多数人意见是，权利法案的一些，而不是全部规定应结合在该正当程序条款中。这就是通常称为的有选择结合（selective incorporation）原则。

怎样区别权利法案哪些规定结合在第十四条宪法修正案中，哪些并不结合呢？大法官卡多佐在“帕尔库诉康涅狄格州案”中

制定了检验方法。应结合的权利是那些“在有秩序的自由概念中明确”的权利，它们是如此重要，“如果牺牲了它们，就既没有自由，也没有正义”。⁽³⁾不结合的权利是那样一些权利，它们虽然同我们的正义制度休戚相关，但可以在不否认正义或自由的条件下，由其他程序来替代。

最高法院从 20 世纪 30 年代开始，并在 60 年代以加速步伐继续有选择地将权利法案的一个又一个规定结合到第十四条宪法修正案的正当程序条款中去。⁽⁴⁾如今，第十四条宪法修正案已把权利法案中的全部规定，除了第二、第三、第七和第十条宪法修正案，以及第五条宪法修正案中的大陪审团要求以外，都适用于各州。今天，当我们谈论权利法案时，我们真正是谈论对一切统治权力的限制，不管它们的统治是代表全国政府、州政府还是地方单位政府。

除了受宪法保护的具体权利以外，最高法院还为其他基本权利找到了宪法保护。

例如，结社权和隐私权，被认为无罪的权利和在刑事审判中以无庸合理置疑的证据标准进行审判的权利，以及旅行权，在宪法或权利法案中都见不到。然而这些重要而未明言的权利也都以明确的保证受到一般的宪法保护。⁽⁵⁾

州的权利法案

在最高法院把全国权利法案大部分规定结合到第十四条宪法修正案中去以后，州法官——或其他任何人——很少注意本州宪法中的权利法案。“最高法院在这一领域内的全面控制，使州法官可以坐享其成地认为，他们的任务只是等待另一次划时代的裁决。”⁽⁶⁾然而，近来大部分由于合众国最高法院对全国权利法案的某些规定的解释比较保守，引起了对州宪法兴趣的复活，把它看作是对公民自由和公民权利额外保护的

独立来源。^[7]大法官布伦南对这种比较局限地看待全国权利法案的观点持不同意见，他以促使州最高法院弥补缺陷的方式提出了责难。^[8]

那些很快被称为新司法联邦制 (new judicial federalism) 的拥护者的人坚信，国家宪法应制定保护我们权利的最低标准，而不是最高标准。他们主张，没有什么可以阻碍州法院利用本州宪法中权利法案的类似规定，来提供比国家宪法甚至更多的保护。何况，州的权利法案的语言，有时比全国权利法案允许更广泛地保护权利，只要州法官愿意作这样的解释。例如，有些州的宪法有同等权利修正案，有些州的宪法明确地保护隐私权。^[9]

州法院利用本州的权利法案超出最高法院的事例虽然意义重大，但它毕竟凤毛麟角。而且，如果某州的最高法院根据州宪法对某些权利提供了比合众国最高法院根据美国宪法更多的保护，这种州的裁决就可能被州宪法的修正案所推翻，或者因为州法官并非终身任职，甚至可能由于州最高法院成员的改变而被推翻。因此，最高法院和联邦权利法案仍然是公民自由和公民权利的决定性保护者。

政教分离之墙

第一条宪法修正案开头的用辞简洁有力：“国会不得制定有关确立国教的法律”。制宪者是反对英国制度的，在英国，国王不仅是政府首脑，也是国教——英国教会——首领，公职人员需要以宣誓支持国教作为任职的条件。

所谓国教条款 (Establishment Clause) 的用辞含义何在？最高法院解释，宪法建立了一堵分隔教会和国家之墙，禁止制定任何法律或采取任何政府行动给予宗教以任何好处，即使对所有教派一视同仁的好处也不行。^[10]然而，虽然政府不会给宗教资助，不论有没有偏护某一宗教，最高法院有时允许政府提供方便，使宗教

活动得以进行，甚至允许某些资助间接流入宗教机构。

值得注意的是，最高法院有四位成员，即首席大法官威廉·伦奎斯特，大法官拜伦·怀特、安东宁·斯卡利亚和安东尼·肯尼迪（最后两位是里根最后任命的）对国教条款持有不同的见解，即非优惠主义的观点。^[11]他们认为，宪法只是禁止对特定宗教的偏护，并不禁止政府鼓励宗教活动，甚至给宗教组织某些支持。^[12]

然而，根据现行的原则，要避免违反国教条款，法律必须符合最高法院有“莱蒙诉库尔兹曼案”中提出的三项检验标准：1. 必须有世俗的立法目的；2. 其主要影响应既不提倡也不禁止宗教；3. 必须避免“政府与宗教过多牵连”。换句话说，制定国教条款是为了防止三种主要弊端：“国家提倡、资助和积极卷入宗教活动”。^[13]

当对莱蒙案的检验标准予以“通融”解释时，法律的目的不必纯粹是世俗的。只要对宗教的好处微不足道，或只是凑巧与某些宗教教义吻合就行。作这种解释的例子见诸于近来的若干裁决，这些裁决试图分清：在什么情况下陈列宗教象征物违反国教条款，什么情况下不违反。这些裁决指出，应取决于政府看来是以此种陈列传递宗教消息还是世俗消息。一个城市的商业区陈列耶稣诞生图景和圣诞老人房子以及其他圣诞节的象征物，在匹茨堡市政厅的楼梯上，挨着圣诞树陈列犹太圣节烛台都已予以肯定。最高法院多数人裁定，这些陈列具有世俗的庆祝目的，是庆祝兼有宗教和世俗意义的圣诞节，一般地对宗教、具体地对基督或犹太信仰，没有多少或根本没有好处。最高法院在这些裁决中的第一个裁决说，宪法“（并不）要求政教完全分离；它不仅容忍一切宗教，禁止对任何宗教怀有敌意，而且肯定地授权通融”。^[14]在另一方面，最高法院裁决，宪法不允许在县政府不加修饰地陈列耶稣诞生图景，因为在这种场合，给人的印象是该县政府赞成陈列物的具体宗教消息。

根据国教条款，各州（当然包括政府的其他单位，诸如州立大学、学院和学区）不宜将任何虔敬仪式列入公立学校课程。但是，如同常常说的，最高法院并未禁止在公立学校做祈祷。人们在学校建筑物中做祈祷并不违宪。违宪的是，由公立学校当局提倡或鼓励做祈祷。^[15]因此，虔诚诵读《圣经》，引用《主祷文》，以及在教室墙壁上张贴《十诫》是不准许的。州也不得禁止讲授进化论，或在讲授“创世科学”的基础上同时讲授进化论。^[16]

对教会财产和其他非营利机构实行免税是符合宪法的。州议会和国会可以雇请牧师主持每天立法会议的开幕式——自从国会第一次会议以来未曾中断过的一种做法。如果在公立学校，这种做法是违宪的。显然，差别在于，议员是成年人，不会“受宗教灌输或同僚压力的影响”。^[17]还因为，有笑话说，议员更需要祈祷。

更恼人的地方是，许多州企图给教区学校提供经济援助。最高法院试图划清界线，允许给学生，包括教会学校的学生以公开资助，但不允许给宗教公开资助。

在大专学校，问题就比较简单。税款可以用来建造与教会有关的学校校舍并实施其教育计划，只要钱并不直接花在用于宗教目的的建筑上，或用于讲授宗教课程上。即使学生选择上教会学校，成为牧师，仍允许给这些学生提供政府资助。这具有世俗目的；它对宗教的影响是个人选择的结果；“而且它并不传达州赞成宗教的任何消息”。^[18]

在中小学，这种宪法问题就变得更为复杂。在这里，学校与教育的世俗与宗教方面非常紧密地交织在一起。学生比较年轻，容易受灌输，给予教会办的学校资助化为对宗教资助的可能性更大。

有些州不顾宪法障碍，试图对送小孩上私立学校（多数是与教会有联系的学校）的家长提供缓交税款或减税优惠。仅对小孩上非公立学校的家长减税或缓税是违宪的，但是，给交税的家长从所交州所得税中减免小孩上学——不管公立或私立——的学费和其他费用是宪法允许的，尽管主要得益的是那些送小孩上私立

教会学校的家长。^[19]

最高法院还准予利用税款给上教会学校的中小學生提供教科书，标准化试卷，午餐，接送上学车辆，听说困难诊断服务，以及其他辅导帮助——只要这些服务远离“与教会有关的学校到处弥漫的教派气氛”。^[20]

然而，税款不可用于教会学校支付教师薪金，提供设备，提供为学生咨询，印制教师命题的试卷，修理设施，或运送学生到野外游览。学校当局不可让传教士在上课时间进入公立学校建筑物进行义务讲道。

为什么州政府免费提供教科书是符合宪法的，而提供地图是违宪的？为什么准许提供接送上学的车辆，而不准提供野外游览的车辆？为什么准许提供标准化试卷，而不准提供教师命题的试卷？这些“准许”的一方是符合莱蒙案提出的三项检验标准的，而“不准”的一方则不符合其中的某一条要求。这就是说，接送上学的交通工具涉及每个学生每天例行的路程，与课程的任何方面无关。不准用税款开支野外游览费用，因为野外游览受教师控制，对讲课有帮助。凡可用税款购买的教科书和标准化试卷，很容易保证其并非为提倡宗教而制作的；而地图或教师命题的试卷不能如此确切地保证。在涉及教区学校公共教师的讲课问题上，要保证不受宗教影响的监督引起教会与国家之间的极大纠纷。

人人可以按自己选择的方式礼拜

宪法不仅禁止确立国教，也禁止国会和州通过任何“禁止宗教活动自由”的法律。“最高法院一直努力在两条宗教规定之间寻找中间道路，两条规定都使用了绝对的措辞，如果把其中一条引申到极端，就容易同另一条冲突”。^[21]因此，要求人们做违反宗教教导之事的法律，就可能干涉宗教活动自由。然而，如果他们因为有宗教信仰而免受法律管束，那就会违反国教条款而偏护宗教

活动。正如大法官斯卡利亚所写,“并不总是容易确定,何时通融变成提倡,中立变成偏护”。⁽²²⁾

信仰或不信仰宗教的权利是我们极少的几种绝对权利之一。政府无权强迫接受或检查任何宗教信仰。州不得强迫信仰一种宗教,也不得因人们的宗教信仰或不信仰宗教而剥夺其任何权利。要求把宗教宣誓作为受雇于政府或担任公职的先决条件是违宪的。事实上,宪法只有一次提到宗教一词,那是说:“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”。(第六条)

实践宗教信仰的权利虽得到认真保护,但比持有具体信仰的权利所得到的保护要少。宗教信念通常不会影响人们遵守在其他方面有效和一视同仁的法律或政府条例,诸如要求父母亲对儿童提供必要医疗照顾的义务,禁止童工,或保护人民不受养蛇者伤害。然而,最高法院会仔细审查据称侵犯宗教实践的法律,坚持要求政府提供某些不得已的公众意图,以证明侵犯的理由。“只有这种最高利益,没有其他东西可以代替的利益,才能胜过自由进行宗教活动的合法要求”。⁽²³⁾

最高法院已确认这些法律和条例,例如:禁止多配偶,适用于东正教犹太人的星期日商业活动在法律上无效,禁止军官在室内佩带头饰,这是适用于东正教犹太人带便帽需要的一种传统宗教习惯。最高法院还支持一项国内岁入服务条例,否定只准一个种族上学的教会学校得到免税优惠。最高法院尖锐地写道:“我们只涉及教会学校,不涉及教会”。⁽²⁴⁾

另一方面,州不要求“耶和华见证人”派教徒(或在此问题上的其他任何人)参加公立学校的升国旗仪式。虽然州会强制父母送小孩上学,但父母有宪法权利将小孩送教会资助的学校,而不是公立学校上学。此外,州的强制上学法律不适用于强迫东正教再洗礼派教徒送儿童上小学八年级以上的学校。州通过八年级教育,保证所有儿童学习基本技能,这种利益胜过宗教信念;而在八年级以后,宗教信念就有优先地位。

什么是教会？什么是宗教？宪法没有给出定义，而最高法院一直不愿意——这是可以理解的——研究这些问题。非传统宗教也有资格受到与较为传统的宗教同样的宪法保护。自由进行宗教活动条款，不仅适用于那些接受个别教会个别要求的人，而且也适用于那些诚心保持宗教信仰的人。但是，尽管最高法院没有“低估区分宗教信仰与世俗信念的困难，以及确定是否诚心保持所宣称信仰的困难”，^[25]只有根源于宗教的信仰，才受自由进行宗教活动条款的保护。

随着政府活动更加无孔不入和非传统宗教团体越来越多，涉及两项宗教规定的争议变得更为复杂。这是难以解决的争议，因为它们涉及人们感受深切的各种问题。然而，尽管事实上这个国家是由许多不同宗教信仰的人民组成的，我们在把宗教争议同政治分开，并把我们中间的宗教紧张关系限制在最小程度方面，比世界上任何其他国家要做得更好些。

自由言论与自由人民

民治政府立足于每人有言论自由的权利，有组织团体的权利，质问政府决策的权利，以及公开反对政府的权利。只有通过自由和不受检查地表达意见，才能使政府体察民情，才能和平移交政治权力。除非所有公民有权坦率讲话，听取并由自己判断他人所说之话的价值，选举、分权和宪法保证都毫无意义。

尽管自由言论对民主政治具有重大价值，有些人似乎认为，只有同意自己意见的人才有言论自由。当容忍原则表现为一般的、抽象的形式时（例如，“你是否信奉言论自由？”），美国人绝对支持这些原则。一旦问题或矛盾变得比较具体时，美国人对言论自由就表现为很低水平的支持。^[26]（参见第七章）。不仅四个美国人中有三个人“当问到是否知道第一条宪法修正案是什么……或它讲什么问题时，茫然无知”，而且几乎40%的公众愿意看到对报纸加

以严格的管制。^[27]

言论自由不光是个人发表意见的权利，也是其他人听取意见的权利。约翰·斯图尔特·米尔所写《论自由》（1859年）是维护言论自由的经典著作，他是这样说的：

压制发表意见的极坏之处在于它剥夺人类。……如果意见正确，就剥夺了把谬误变为真理的机会；如果意见错误，就失去了几乎同样大的好处，即通过同谬误交锋而使真理的概念更加明确，印象更加生动。^[28]

言论自由不光是表达与我们稍有不同的意见的自由。正如已故大法官杰克逊所说，这是“在触及现存秩序核心的问题上持不同意见的自由。”^[29]然而，口口声声说信奉言论自由的某些人把他们是危险的思想划在线外。什么是危险思想？谁来决定？在政治思想领域内，谁能找到客观的、永恒有效的权利标准？或者，像首席大法官伦奎斯特代表最高法院所说的，“第一条宪法修正案不承认有‘错误’思想这类事情。”^[30]对真理的追求包含着谬误的可能性——甚至是不可避免性。这种追求无法继续下去，除非人人在思想上和言论上自由地进行探索。这意味着，用大法官霍姆斯的话说，不仅符合我们的思想有表达的自由，“而且，为我们所憎恶的思想”也有表达的自由。^[31]

即使第一条宪法修正案不准国会通过任何剥夺言论自由的法律，但对该修正案从来没有作过这样漫无边际的解释。像几乎一切其他权利一样，言论自由的权利和出版自由的权利也是有限制的。在讨论政府控制言论的宪法权力时，区分信念、言论和行动是有益的。在一端是随我们愿望而思想的权利，这种权利对于生活在有组织社会里的人们是绝对必要的。尽管在实践中有时有偏差，传统的美国观点是，思想不容侵犯。政府无权因思想问题而处罚人，也无权以任何方式干涉思想自由。

另一端是行为，通常是受约束的。宪法保护我们不受政府控制地设想可以以每小时 75 英里的速度开汽车。但是我们没有宪法权利以时速 75 英里开汽车。正如人们所说，“挥动你手臂的权利，以不触及他人的鼻尖为限。”

言论介乎思想与行动之间。它不是像思想那样的绝对权利，也不像行动那样易受政府约束。淫秽、诽谤或煽动造反的 (seditions) 言论，或使用挑衅性字眼 (fighting word) 的言论不属于宪法保护之列，虽然在区别是否属于这些言论范畴上还有很多问题（很快就会谈到这些问题）。一切其他言论都属于宪法保护之列。然而，有没有任何界线呢？

历史上符合宪法的检验标准

虽然最高法院现在使用了其他语言，在本世纪早些时候提出的符合宪法检验标准的三大原则，仍然反映了政府控制言论的基本态度。这就是，恶劣倾向原则 (bad tendency doctrine)，明显而现实的危险原则 (clear and present danger doctrine)，以及优先地位原则 (preferred position doctrine)。

恶劣倾向原则 此原则来源于习惯法，自 1925 年“吉特洛诉纽约州案”以来，不受最高法院的支持。然而，许多议员、市议会成员、大学生和其他一些人（包括直到 1982 年还有些州法院）⁽³²⁾ 看来坚信这种立场。按照拥护恶劣倾向原则的人的意见，对社区感情比较关心的立法机构，而不是法院，对判定何种言论为非法负有主要责任。他们认为，宪法授权立法机构禁止具有导致非法活动倾向的言论。而且，“理所当然不能要求像珠宝商的天平一样精确地测定每一句话的危险性……它可以运用判断，把可能会发生的危险扑灭在萌芽状态。”⁽³³⁾

假定某市议会或公立大学理事们决定，公开发表辱骂性种族歧视言论是危险的，因为这种言论经常导致暴乱，因此将此种言论视为非法，并据此绳以纪律。这些坚持恶劣倾向检验标准的人争辩说，因为辱骂性种族歧视言论会引起暴乱并非完全不合理，所

以这种法律或条例是合乎宪法的。

明显而现实的危险原则 大法官霍尔姆斯在“申克诉合众国案”中宣布了这一著名原则。他写道：“每一案件中的问题在于，使用言辞的场合和言辞的性质是否构成明显而现实的危险，从而带来宪法有权防止的实际祸害。”^[34]大法官布兰代斯在后来的案件中进一步阐述道，“由言辞产生的危险不能视为明显而现实的，除非该言辞造成的祸害事件是如此迫在眉睫，以致来不及进行充分讨论”。^[35]

表 4-1

1946 年以来最高法院成员

大法官	在任年份	任命的总统
雨果·L. 布莱克	1937~1971	罗斯福
斯坦利·F. 里德	1938~1957	罗斯福
费利克斯·弗兰克福特	1939~1962	罗斯福
威廉·O. 道格拉斯	1939~1957	罗斯福
弗朗西斯·W. 墨菲	1940~1949	罗斯福
罗伯特·H. 杰克逊	1941~1954	罗斯福
威利·B. 拉特利奇	1943~1949	罗斯福
哈罗德·H. 伯顿	1945~1958	杜鲁门
弗雷德里克·M. 文森*	1946~1953	杜鲁门
汤姆·C. 克拉克	1949~1967	杜鲁门
谢尔曼·明顿	1949~1956	杜鲁门
厄尔·沃伦*	1953~1969	艾森豪威尔
约翰·马歇尔·哈伦	1953~1971	艾森豪威尔

续表

大法官	在任年份	任命的总统
小威廉·J. 布伦南	1956~	艾森豪威尔
查尔斯·E. 威塔克	1957~1962	艾森豪威尔
波特·斯图尔特	1958~1981	艾森豪威尔
拜伦·R. 怀特	1962~	肯尼迪
阿瑟·J. 戈德堡	1962~1965	肯尼迪
阿贝·福塔斯	1965~1969	约翰逊
瑟古德·马歇尔	1967~	约翰逊
沃伦·E. 伯格*	1969~1986	尼克松
哈里·A. 布莱克门	1970~	尼克松
小刘易斯·F. 鲍威尔	1971~1987	尼克松
威廉·H. 伦奎斯特**	1971~	尼克松
约翰·保罗·史蒂文斯	1975~	福特
桑德拉·戴·奥康纳	1981~	里根
安东尼·斯卡利亚	1986~	里根
安东尼·肯尼迪	1988~	里根

* 首席大法官。

** 1986年晋升首席大法官。

明显而现实的危险原则的支持者承认言论并非绝对权利。然而他们认为，言论自由是一项基本权利，不容政府加以限制，除非能显示出言论与非法行动之间存在紧密的联系，从而此种言论

具有了行动的性质（在人群拥挤的戏院里骗人地大叫“着火了”，是大法官霍尔姆斯所举的有名例子）。政府不得干涉言论，除非能证明——最终得向怀疑的法官证明——所指的具体言论具有构成**重大祸害的直接危险**，例如，显然会导致骚乱、破坏财产、贿赂选举或直接干扰征兵。考虑一下上面的例子。明显而现实的危险原则的拥护者会争辩说，即使议院把公开发表辱骂性种族歧视言论定为非法，这种法律不得应用于任一特定事件，除非政府提出可信的证据证明，某人发表的某种言论明显地、现实地将导致骚乱或某种其他严重祸害。

优先地位原则 这是 20 世纪 40 年代一小段时间内最高法院所持的明确立场，它仍然代表目前相当多的法院对涉及政治问题的言论的默认为的立场。持这种观点的人，诸如已故大法官雨果·布莱克，非常接近这么一种立场，即表达自由——言语与图象的运用——决不能加以压制。这并不是说没有什么问题需要法官裁决，因为仍然需要在言论与非言论之间划清界线。

对第一条宪法修正案所作的优先地位解释，把这些自由权置于宪法等级中的最高优先地位。法官有保护这些自由权的特殊责任，并应对侵犯这些权利的法律持极大的怀疑态度。立法机构中的多数可任意试验和采用控制我们一般生活的各种方案。但当他们干预言论自由的时候，也就干扰了政治程序的渠道。只有政府能证明，限制言论自由是避免迫在眉睫与严重的实际祸害所绝对必要的，才容许有此种限制。

如果将优先地位原则应用于反对辱骂性种族歧视言论的法律一例，我们会宣布此种法律本身违宪。限制此种辱骂性言论对防止骚乱或其他社会动乱并非绝对必要。此种言论无论产生什么危险并不证明限制自由评论的正确，而且，优先地位原则的支持者坚信，这种法律，不仅仅付诸实行是违反宪法的，就是对言论造成的“令人不寒而栗的效应”也是违反宪法的。

现行符合宪法的检验标准

刚刚讨论过的历史上有名的三项原则，仍然可以作为辩论言论自由问题的背景材料。然而，今天最高法院更倾向于采用下列原则来衡量政府权力的界限。

事前约束 在政府干涉表达思想的一切形式中，法官对发表前加以约束的做法最有疑虑；这些约束包括在发表讲话、放映电影或出版报纸以前需要批准。最高法院一直拒绝宣布一切形式的事前审查为违宪，但是“送交本法院处理的对表达思想的事前约束，‘极大可能’是违宪的……因此，政府负有证明实施此种约束的理由的重大责任”。^[36]

除了应用于电影以外，最高法院真正批准事前约束的极少数例子涉及：军事司令官控制在军事基地散发材料的权力；中央情报局审查其特工人员或前特工人员发表文章的权利；中学学校当局对校内报纸以及“学校举办的其他表达思想活动中学生的言论方式与内容进行编辑管理的权利，只要校方的行动有理由认为与合法的教学问题有关”。^[37]

含糊其词 如果一项法律“禁止或要求做某件事，而用语含糊其词，使具有一般智力的人不得不猜测其含意而采取不同的做法，……”这种法律是违宪的。^[38]涉及第一条宪法修正案的法律要求通过更严格的标准。这些法律决不能让执法者有过多的任意处置权去歧视那些持有不同意见的人。这种法律也决不能含糊得使人不敢行使受保护的自由权。这种含糊其词、不着边际的法律对言论自由具有“令人不寒而栗的效应”。最高法院已经砍掉了那些谴责“亵渎神圣的”电影或出版物的法律，这些法律谴责它们“充斥大量喋血或色情的犯罪行为……以致成为煽动暴乱和腐化罪行的工具”。^[39]

失之过宽 与含糊其词原则紧密相关的要求是，有关第一条宪法修正案的法令不能定得太宽，以致把受保护的言论同不受保护的行动囊括无遗地列入禁止范围，例如，效忠宣誓使受保护的

结社形式同非法活动一起受牵连。由于失之过宽法令的存在容易压制受保护的言论,从表面上看,这种法令就应宣布违宪,也就是说,在整体上而不是在某些个别应用上是违宪的。

最不激烈手段 即使为了达到某一重要目的,如果有其他方法处理问题,立法机构不应采用侵犯第一条宪法修正案的法律。譬如说,一个州要保护公众不受寡廉鲜耻的律师坑害,不能禁止为其成员提供法律服务的组织,或禁止律师刊登一般性服务的收费广告。州可以采用其他方法来保护公众免受这种律师之害,而不侵犯结社自由或言论自由。

内容中立 内容中立的法律比那些有限制言论自由内容的法律更不容易被推翻。例如,禁止在电杆木上张贴传单的法律是得到批准的,而禁止在电杆木上张贴宣扬种族歧视或歧视妇女的传单的法律完全可能被宣布为违宪,因为这涉及说些什么而不是在什么地方说和怎样说的问题(大法官史蒂文斯认为,内容中立的标准帮不了多少忙。他话中有刺地说:“任何一个在上第一条宪法修正案课时谈全国棒球冠军赛而受到批评的历史系学生,都懂得离开言论的内容或主题讲时间、地点或方式的限制是不正确的。”⁽⁴⁰⁾)。

政治言论的中心地位 “并非所有言论对第一条宪法修正案都具有同等重要性。对‘公众关心问题的言论才是第一条宪法修正案所保护的中心点’。”⁽⁴¹⁾最高法院对有关公众政策和政治的言论比其他问题的言论予以更大的宪法保护。内容中立和政治言论的中心地位之间存在着一些矛盾。议院和市议会可能通过内容中立的法律,但裁决这些法律是否违宪时,法官会考虑涉及的言论属何种性质。

很明显,判决案件的既不是原则,也不是符合宪法的检验标准,而是法官。原则是法官的出发点,每个案件都要求法官衡量各种因素。说的是什么?在什么地方说的?是怎样说的?说话的人意图是什么?哪一级政府想控制这种言论——为少数人讲话的市议会,还是为多数人讲话的国会?(少数国会立法曾经被推翻,

是因为与第一条宪法修正案有矛盾) 该级政府想怎样控制这种言论? 用事前审查? 用事后处罚? 政府为什么这样做? 保持公众安宁? 阻止抨击当权者? 在决定宪法准许什么、禁止什么, 这一没完没了的过程中, 要涉及到以上这些以及其他许多问题。

出 版 自 由

尽管我们仍然采用街头聚会和公众集会方式来交流思想和影响公共政策, 但如今多数人已依靠电视、报纸、广播、电影——大众媒体——来了解世界上发生的事情。因此毫不奇怪, 宪法也讲到出版自由。

出版自由与言论自由相同, 除了涉及言论的从句是保护口头通信, 涉及出版的短语是保护书面通信。然而, 有些人, 特别是出版界代表坚信出版比其他要有更大的自由。前首席大法官伯格承认, 媒体代表有正当理由要求发挥“公众代理人的作用, 因而(在审判中)可予以专门席位和进场优先权, 以便他们报道在场的人们所见所闻。”^[42]此外, 最高法院一直注意保护出版界免除特别税的负担, 即使征税当局方面并无任何恶意的迹象。最后, “媒体被告”对以诽谤罪起诉的抗议, 看来比“非媒体被告”受到更多的保护。^[43]

通行的观点仍然是: “第一条宪法修正案并不‘属于’任何特定范畴的人或实体, 而属于一切行使自由权的人或实体。”^[44]出版界代表继续作相反的争辩。他们还要求不仅有出版的宪法权利, 而且有接触的权利, 有保护消息来源的权利, 以及有保护其文档不受搜查令侵犯的权利。

**新闻界是否
有知道权?**

法院一直注意保护新闻界发表消息的权利——不管消息是怎样获得的。但是, 记者、编辑和其他一些人争辩说, 这是不够的。如果记者被排除在公共事务正在进行

的场合之外，或不让接触政府档案中的资料，他们就无法履行新闻界使公众了解情况的历史任务。但是，最高法院拒绝承认知道权，虽然它承认，第一条宪法修正案允许新闻界同公众一起出席刑事审判法庭。^[45]

许多州已通过“光明正大法”(sunshine laws)，要求公共机构让公众和新闻界参加他们的会议，虽然各州并没有宪法义务要求这样做。国会也要求多数联邦行政机构让公众参加顾问小组召开的各种听证会和会议。事实上，国会多数委员会会议是公开举行的。联邦和州的法庭审判是公开的，而司法会议则否。

国会授权总统建立密级分类制度，对某些公共文件和政府档案保守机密，任何人泄露此种密级信息就是犯罪。虽然报纸因此受到威胁，但从来没有因为泄露机密而受到起诉。

根据已修订的1966年信息自由法，国会已准许自由接触非密级政府档案。此法准许获得联邦行政机构的档案，但某些档案除外，诸如私人财务记录、人事档案、刑事调查卷宗、机构间备忘录以及用于内部决策的信件。如果有关机构接到申请而未能马上采取行动，人们有权要求很快举行司法听证会。机构有责任解释拒绝提供资料的理由，如果法官裁决没有理由扣留信息，政府得支付诉讼费。

从信息自由法生效起，已有至少25万人申请获取信息，其中90%以上的申请都得到批准。有些人担心，信息自由法对我们的执法能力和进行秘密侦查能力有不良影响，而且执行此法付出的代价太大。还有些人担心，信息自由法已经被公司用来获取竞争对手的秘密。但大多数观察家，特别是新闻记者和学者相信，信息自由法使公民的知道权真正做到名副其实。^[46]

<p>行政特权</p>

多数总统要求享有宪法赋予的行政特权，以便拒绝向不仅是新闻界，而且是国会和法院提供信息，如果他判定发布这些信息会危害国家安全或妨碍建议的机密性

的话。在著名的“合众国诉尼克松案”(1974年)中,最高法院裁决,行政特权不得成为总统逃避法庭传讯有关刑事诉讼资料的保护盖。^[47]这一历史性裁决——标志着最高法院第二次裁决直接涉及总统作为案件当事人的问题——否定了把行政特权绝对化的要求。然而,最高法院的确承认,总统“独一无二的任务”赋予他的职位以有限的行政特权,法官应对此表示“极大的尊重”。

新闻界是否有 权扣发消息?

虽然多数记者对政府扣发消息的权利一直有异议,他们自己却要求有这样做的权利,包括不给大陪审团和立法机构委员会提供消息的权利。他们说,没有这种权利就没法使提供机密消息的人放心,从而不能得到他们需要让公众知道的消息。但是,最高法院已宣布,记者,还可能有学者,没有宪法权利对合法请求置之不理,不给司法当局提供消息。代表最高法院讲话的大法官怀特引用英国政治理论家杰里米·本瑟姆的话说,“如果威尔斯亲王、坎特伯雷大主教和大法官同乘一辆马车路过时,一个扫烟囱工人为半便士的苹果在同女商贩争吵,如果扫烟囱工人或女商贩认为请他们来作证正合适,他们能拒绝吗?当然不能”。因此,最高法院断定,“‘公众有权利为每个人作证’,受宪法、习惯法或法令赋予特权保护者除外。”多数人指出,如果允许记者在刑事审判中拒绝提供证据,就会损害被告,并对公众对刑事判罪的兴趣产生不良影响。最高法院说,如果要给记者任何特权,就应由国会和州制定法律。^[48]国会还没有对此建议作出反应,但许多州已通过所谓“新闻保护法(Shield laws)给新闻界提供某些保护,使之不受州法院传讯。

出版自由与 公平审判

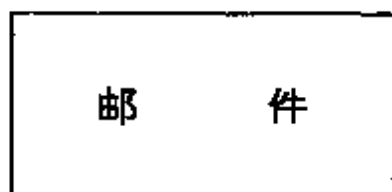
如果报刊和电视对犯罪事实作生动细致的报道,对原告和警方进行采访,向见证人提问,以及为被告及其辩护律师举行记者招待会,就可能点燃公众情绪,给公平审判造成困难。在英国,对媒体可以报道些什么,有严格的规

定,法官会毫不迟疑地处罚评论未决刑事诉讼的报纸。在美国,正相反,提倡自由评论。最高法院甚至取消对某些编辑蔑视法庭的传讯,这些编辑以政治报复相威胁,要求法官对指名的被告严加惩处。然而,最高法院对保护受审者免受煽动性宣传之害并非漠不关心。补救的办法是,下令重新审判,或指示法官对原告和警方,而不是对记者,进行制裁。

联邦刑事诉讼法规禁止对联邦法院的刑事案件作任何形式的广播或照片报道,但多数州目前准许采用包括电视在内的电子手段报道法庭诉讼程序。⁽⁴⁹⁾然而,被告总是有权提出证据,说明电视干扰了具体审判,妨碍了公平听证,剥夺了他们的正当传讯。

其他媒体与其他消息

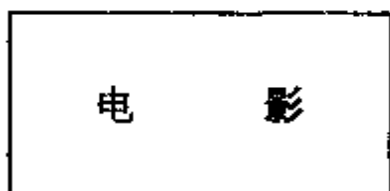
在制定宪法时,“出版”是指传单、报纸和书籍。现在宪法也保护其他媒体传达的言论,诸如,邮件、电影、广播、电视、电缆、设置纠察线以及某些象征性行为。由于每种通信形式都有特殊的问题,分别需要不同程度的保护。



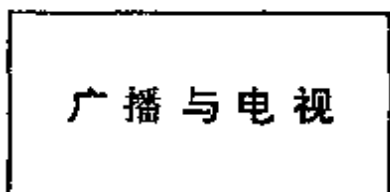
70年前,大法官霍姆斯在表明不同意时写道:“合众国在它认为合式的时候可以放弃邮局;但在继续开办邮局时,使用邮件,差不多像使用舌头的权利一样,是言论自由的重要组成部分。”^[50]1965年最高法院采纳了霍姆斯的观点,推翻了第一个被认为与第一条宪法修正案有矛盾的国会法令。该法令指示邮政部长扣留“共产主义政治宣传”的外国邮件,只有应收信人请求,才予以投递。最高法院还撤销了授权邮政当局拒绝邮寄他们认为是淫秽材料的联邦法律。

虽然政府检查邮件是违宪的,家庭检查邮件并不违宪。最高法院已支持一项法律,给户主以绝对权利,要求邮政局长命令邮

递员从所有邮寄名单中删去他们的姓名，以免给他们邮寄根据户主单方面判断，认为属于“引起性欲或诱导色情”的广告。如果户主把衣料类列入这种项目，同样并不违宪。而且，国会会禁止——而且已禁止——利用邮箱投寄除通过合众国邮政系统寄送的邮件以外的任何材料。



对待电影与对待书报不一样：对电影进行事前审查以防放映淫秽片，并不一定违宪。不过，要求将影片送交审查委员会或授权法官对正在放映的影片发出停映令的法律，只有及时举行司法听证才是符合宪法的。政府有责任向法院证明，所指的具体影片确实是淫秽片。



电视是传播新闻最重要的手段，也是争取选票的主要讲台。然而，在一切大众媒体中，广播受到第一条宪法修正案的保护最少。国会建立了商业广播系统，并有为公共广播与电视提供资金的公共广播公司作为补充。整个系统由联邦通信委员会调控。使用属政府所有的无线电波的广播台，没有许可证就没有利用这些设施的宪法权利。联邦通信委员会颁发有期限的许可证，并制定许可证使用条例。

如果联邦通信委员试图审查广播，根据第一条宪法修正案可予以制止。然而，第一条宪法修正案并不妨碍联邦通信委员会对播放“肮脏话”（即使这种下流话不属法律规定的淫秽）的电台予以制裁。第一条宪法修正案也不妨碍联邦通信委员会拒绝更换许可证，如果它认为某广播台不符合公众利益。

按照通行的解释，第一条宪法修正案并不妨碍联邦通信委员会采用后来所称的“公平原则”（fairness doctrine），要求广播台播放公众关心的重大问题，并反映不同观点，正如 1949 年到 1987 年所做的那样。因此，如果许可证持有者发表编辑部意见，或支持候选人，他们必须给代表不同观点的人们作答辩的机会。国会则

另外规定了“时间均等要求”(equaltime requirement), 要求许可证持有者保证, 竞选公职的一切候选人都有均等的广播时间(国会已修改此要求, 使可能的总统辩论仅限于两大政党候选人之间)。^[51]

政党、竞选公职的候选人, 或利益集团, 如果愿意付款的话, 是否有权占用广播或电视时间? 这个问题使言论自由拥护者意见分歧, 因为很难分清“好家伙”和“坏家伙”。虽然最高法院一致断定, 政府不得强迫报纸接受广告或刊载他们批评的人的答复, 但法官们为类似的广播问题寻求“正确答案”却遇到了更大的困难。大法官们没有太大分歧就确定, 国会可以强行要求广播许可证持有者履行义务, 将广播时间售给具有合法资格的联邦候选人, 而联邦通信委员会可以监督其实施。

另一方面, 七位大法官断定(“红狮广播公司诉联邦通信委员会案”), 第一条宪法修正案和联邦通信法都没有给任何人购买广播时间的权利。然而, 最高法院在任何单项意见上未能形成多数。首席大法官伯格提请注意, 如果广播台必须接受所有愿意购买广播时间的人的付款, 那么最有钱的人就会垄断广播和电视。他说, 虽然第一条宪法修正案没有给任何人使用广播设施的权利, 但国会或联邦通信委员会可以提供这种使用。长期支持对第一条宪法修正案作广义解释的大法官威廉·O. 道格拉斯争辩说, 广播台——在联邦通信委员会批准下——拒绝接受付款政治广告, 侵犯了第一条宪法修正案给予那些不让接触电视观众之人的权利。^[52]

赞同对广播台的管理要比对报纸和杂志出版社更严格的主要论点是, 政府拥有有限数量的电波频段, 那些占有频段的人控制了有限资源。这种把广播与印刷媒体区别对待的理由越来越受到抨击。最高法院在1984年一项裁决的脚注中说, “对广播管理的通行理由, 近年来已受到越来越多的批评”, 因为诸如电缆、直接波束广播和录像带等技术上的变革, 会推翻有关频道不足、从

而政府有必要切实管理的假设。大法官布伦南代表多数写道，“然而，在没有获得国会或联邦通信委员会某些信号，认为技术发展速度如此之快，以致需要修改广播管理体制以前，我们并不打算重新考虑长期坚持的立场。”⁽⁵³⁾而国会至今没有表示想要改变。相反地，对于在里根和布什政府领导下，联邦通信委员会朝着放宽电视管理方向走的企图，国会一直持反对态度。

有线电视和使用权

宪法上的问题从来没有得到过解决，它们只是适用于新情况。当出现新的通信手段时，老问题变成了新问题，有线电视就是一个很好的例子。在1984年电缆法中，国会准许，但并不要求，公众自由使用频道。作为获得许可证的条件，许多城市的电缆公司不得不同意，按先来先服务的原则提供一个或几个频道自由使用。人们声称，这种公众自由使用的频道将是下个世纪的市镇集会。

是不是每个群体都有宪法权利向任何听众说他们想说的话呢？例如，三K党是否有权增加一个提倡种族优越论的节目，或者巴勒斯坦解放团体资助一个主张摧毁以色列的节目？第一条宪法修正案是否给任何人权利，在公共电视上说或做他们能在街头说或做的事呢？州或市能不能像1988年密苏里州堪萨斯市禁止三K党广播那样，通过法律取消公众使用频道？电缆公司经营者的第一条宪法修正案权利是什么？宪法是否保护他们的权利，不让那些持有他们所讨厌的意见的人使用频道？而联邦通信委员会怎样做才合适呢？

法院才刚刚开始提供答案，他们运用传统原则，慢慢地进行，注重实际经验，并从联邦通信委员会获得他们需要的线索。正如戴维·A.卡普兰指出的，“关于有线电视和第一条宪法修正案的辩论是非常恼人的。麻烦的地方在于：第一条宪法修正案看来对辩论双方都支持。”⁽⁵⁴⁾

传单、广播车和招贴牌

宗教与政治小册子、传单和散叶印刷品，在历史上一向是保卫自由的武器，散发这些东西是受宪法保护的。使用更现代的同类物，广播车和招贴牌，也受宪法保护。例如，州不能以保持街道清洁为由，禁止散发传单；也不能禁止未署作者姓名和地址的散叶印刷品。然而，指定出版物可在何处出售的合理的、内容中立的规定是允许的。至于广播车，对发出高音和沙哑噪音的可予以禁止。此外，对音乐表演，诸如摇滚音乐会，使用扩音设备的时间、地点和方式作出合理的、内容中立的具体规定，也是可取的。招贴牌也受宪法保护。不过，那些用于非商业目的者，比用于商业目的者要受到更多的保护。

设置纠察线

禁止一切和平地设置纠察线的法律，将是对言论自由的违宪侵犯。然而，“设置纠察线涉及言论和行动（巡逻）两种因素”，并“由于交织着受保护和不受保护两种因素，设置纠察线可以受到在纯粹言论的情况下宪法所不允许的管制。”⁽⁵⁵⁾

即使和平地设置纠察线也可以受限制，如果它是为了非法目的而进行的，诸如，迫使雇主在雇佣工人问题上实行种族歧视或性别歧视。联邦对工会设置纠察线的控制权十分广泛，相比之下州的干预权，从第一条宪法修正案的一些裁决看来，要小得多。

商业言论

尽管商业言论受到宪法保护，商业言论与其他言论之间存在差别是显而易见的。因此，商业言论比其他言论要受更多的控制，例如，可以禁止推销任何非法商品的广告，以及虚假和骗人的广告（禁止虚假和骗人的政治言论或政治广告的法律显然是违宪的。在政治辩论中，没有人能说得出现什么是虚假的和骗人的）。而且，如果政府有“重要理由”，甚至可以控制关于合法活动的非虚伪、非骗人的商业广告。例如，允

许波多黎各禁止本地的赌场广告(赌场在波多黎各是合法的),但仍允许在该岛以外做这种广告。这样,波多黎各能吸引来自其他地方的游客——但不鼓励当地居民——来赌博。⁽⁵⁶⁾在广播和电视上做广告,比用印刷品传送的广告要受到更严的控制。

象征性言论

首席大法官厄尔·沃伦写道,“我们不能接受这种观点,认为显然无限多样的行为都可以称之为言论,只要从事这种行为的人想以此来表达某种思想。”⁽⁵⁷⁾与此相似,首席大法官沃伦·伯格写道:“在大街上州警察有权禁止的行为,不会仅仅因为被搬上了……‘剧场’舞台而自动受到宪法保护,正像一对男女光天化日之下在时代广场‘现场’表现性交拥抱,不因为他们同时进行政治对话而受宪法保护一样”。⁽⁵⁸⁾

那些从事表达含意行为的人,有责任证明是否适用第一条宪法修正案。即使适用,政府也可能禁止或控制象征性含意行为:(1)如果行为本身是需要控制的;(2)如果这种控制是内容中立的;(3)如果这种控制是为了促进政府重大利益而严格规定的;(4)如果此种利益同压制言论自由无关;以及(5)如果传达此种信息的其他很多渠道仍然畅通。⁽⁵⁹⁾

当然,言论和行动之间的界线并不总是一清二楚的。例如,违反国会有关法令,故意焚烧征兵证是不受宪法保护的言论形式,但焚烧美国国旗,作为政治抗议的一种形式,意在“严重触怒”目击者是受到宪法保护的。

诽谤、淫秽和攻击性言辞

正如我们已经指出的,有几类言论没有资格受到宪法保护。这并不意味着涉及这几类言论的宪法问题很简单。恰恰相反,怎样证明是诽谤(libel),怎样定义淫秽(obscenity),怎样判定哪些言辞是攻击性言辞都是些激烈争论的问题。

诽 谤

有一个时期，报纸出版者和编辑不得不相当小心地对待他们所写的东西，因为担心会被政府以诽谤罪起诉，或被个人控告要求赔偿经济损失。如今，通过不断提高宪法标准，要打赢控诉报纸或杂志犯有诽谤罪的官司变得更加困难了。

在“纽约时报诉沙利文案”以及后来的一些案件中，最高法院确定了这样的原则：公职官员和知名人士均不得因对他们的任何评论而索取赔偿损失费，除非他们能够证明，这种评论是在明知故犯或悍然不顾是非的情况下作出的，也就是说，除非他们能够证明，作出这种评论“实属恶意”。^[60]此外，即使发表粗暴无礼、显然失实与虚假和知名人士漫画，知名人士不得索取赔偿精神损失费。《急先锋》杂志刊登滑稽模仿杰里·法韦尔牧师的广告就是这样的案例；最高法院判决，这种漫画没有理由可以理解为描绘确切的事实或确切的事件。^[61]

对私人提出的，或不涉及“公众关心问题”的诽谤起诉，宪法标准不这么严格。州的法律可以准许私人在无须证明实属恶意的情况下索取赔偿损失费，只要他们能证明有关他们的言论是失实的和疏忽地发表的。此外，一个人不会仅仅因为报纸宣传其例如获准离婚、被指控为间谍或者收到一笔联邦赠款而被参议员指控挥霍纳税人的钱，就失去私人地位而成为知名人士，以至对索取赔偿诽谤损失费要接受更严格的规定。

淫 秽

如今，担心淫秽和色情作品（见下一章）已经替代了17世纪的担心异端邪说，以及20世纪50年代的担心造反暴乱。1970年，淫秽与色情问题总统委员会资助的研究结果表明，没有证据可以说明接触淫秽材料对造成玩忽职守或犯罪行为起重要作用，这使尼克松政府大为失望。嗣后在1986年，色情作品司法部长委员会提出了相反意见：确有证据表

明,“明显的色情材料的某些形式……同淫乱有因果关系。”该委员会要求发动全面“扫黄”运动,并提出了对淫秽材料,特别是有线电视中的淫秽材料从严控制、从重处罚的90多条建议。^[62]

淫秽出版物没有资格受宪法保护,但最高法院成员,像其他人一样,在定义什么是淫秽时困难重重。最高法院大法官们就这一问题已经写出了将近100条个别意见。在“米勒诉加利福尼亚州案”(1973年)中最高法院终于得以拼凑成一个多数意见。首席大法官沃伦·伯格代表五位成员再一次试图澄清淫秽的宪法定义。一部作品可以在法律上视为淫秽,假如:(1)按特定社区的当时标准,一般人会感到该作品从整体上说是引起淫欲(即“超过和越出正常范畴”的显然不堪欲念)的^[63]; (2)该作品以显然不堪入目的方式描绘或描述由现行法律明确定义的或有权威性解释的性行为; (3)该作品从整体上说缺乏严肃的文学、艺术、政治或科学价值。^[64]首席大法官伯格明确否定以前检验标准的部分内容——所谓“梅默伊斯诉马萨诸塞州案”(1966年)公式:任何作品不得判为淫秽,除非“毫无改过自新的社会价值”。^[65]他争辩说,这样一种检验标准会使一个州不能取缔赤裸裸的色情作品。

米勒案的裁决是否意味着地方社区可以禁止一切起诉人所能说服陪审团相信的淫秽作品呢?许多人但愿如此,另有许多人深怕如此。那么陪审团会走得有多远?它会不会裁决禁止《小红帽》?究竟有谁真正了解那间卧室里发生的事情呢?在米勒案裁决一年之后,最高法院警告说:“认为陪审团在裁决什么是不堪入目的问题上有所约束的决定权,那是对米勒案的严重误解。”^[66]当时的大法官伦奎斯特代表最高法院说,上诉法院应复查陪审团的裁决,以保证符合宪法标准。而最高法院本身在经过这样复审以后,裁定电影《性关系》并非淫秽,这与佐治亚州奥尔巴尼市陪审团的结论正相反。

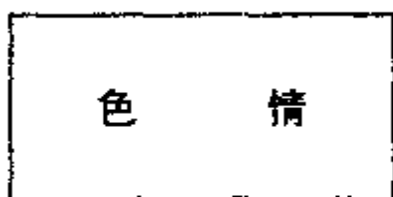
因此,淫秽作品没有资格受宪法保护。但各级政府必须按有关法律行事,这些法律明确定义在文字或图片中哪种性行为应予

禁止。而且书商供应淫秽书籍出售并不犯法，必须证明他们是明知故犯才能定罪。否则，书商就不愿意在书架上摆出某些当局可能认为有伤风化的书籍，而公众就会被剥夺购买除某些人断定“安全与卫生”的书籍以外其他任何书籍的机会。仅属私人所有的淫秽材料也不犯法。

主要负责控制淫秽作品的是州。然而，自从19世纪80年代安东尼·康斯托克发起全国性“扫黄”运动以来，国会一直关心这个问题。国会已通过，最高法院也支持一些法律，禁止淫秽材料输入美国，或将这些材料通过邮件或州际贸易寄送——即使寄送给乐意接受的成年人，即使放在公文包里用飞机运送供私人使用，亦在禁止之列。

够不上宪法定义淫秽标准的“下流书籍”和“X级影片”，又怎样对待呢？它们有资格受到一些宪法保护，但比政治言论受到的保护要少，而且要受更严格的政府控制。“社会对保护这种表达方式的兴趣，与对毫无拘束的政治辩论兴趣相比，程度上是完全不同的，而且重要性也小得多。……州可以依法按这些材料的内容将它们列入不同于其他电影的等级。”^[67]各城市也可以根据分区法律，规定“成人电影院”可以设在什么地方。

关于未成年人的或供未成年人阅读的明显色情材料，不受第一条宪法修正案保护。如果州政府和市政府根据严格制定的法令行事，他们可以，举例说，禁止将刊有“近乎裸体少女”照片的杂志故意售给未成年人，尽管这些材料如果售给成年人，在法律上并不视为淫秽。他们也可以将描绘孩子们的性行为定为犯罪，尽管描绘的行为，如果是成年人所为，可能并不视为淫秽。1988年联邦“儿童保护与淫秽法”的一项条款，最近正在法院遭到代表出版界和娱乐界联盟的反对。此项条款要求制作色情材料的任何人留有模特儿或演员年龄的记录，并规定，如果没有这种记录，被起诉出售淫秽材料的发行人将被认为使用未成年人。^[68]



色情仅仅用来作为淫秽的同义语。然而，近年来一些女权主义者已将色情材料定义为把妇女描绘成蒙受痛苦与耻辱的玩物和男人的泄欲工具的淫画或淫词。他们声辩说，正如关于未成年人的淫秽材料没有资格受第一条宪法修正案保护一样，色情材料也应不受这种保护。

过去，要求控制色情作品的压力主要来自政治上的保守分子和宗教界的原教旨主义者，他们担心，色情败坏道德标准。更近一些时候，有些女权主义者参加进来，声称“色情是建立与维护把性别作为歧视基础的中心问题”。^[69]他们坚信，色情促使奸淫妇女并使妇女作为一个阶级在社会上永远处于从属地位。他们建议对色情作者予以民事处罚，并给妇女——以及被迫从事色情活动的其他人——以申诉权。

并非所有女权主义者都赞成反对色情的法令，然而那些赞成者已经同社会上的保守分子联合起来，而在色情问题上战斗的新的一章还刚刚开始。妇女和男人在色情问题的态度上有明显的区别。男人有 2/3 不认为读色情作品的成年人会受其害，对报摊上是否应准许出售色情材料，两种意见各占一半。与此相反，妇女有 3/4 说，应该不准报摊出售色情杂志，抵制色情作品的法律还不够严。^[70]

要使新的反色情联盟取得成功，需要在宪法原则上作实质性的改变。^[71]虽然若干城市已经考虑通过反色情法令，只有印第安纳州通过了这种法律，该法律被最高法院在一致意见的裁决中宣布为违宪。^[72]最高法院也拒绝同意国会禁止用于商业目的的“庸俗的”电话通知。

对影片和书籍的审查可能采用除正式行动以外的各种手段。在某些城市，像“正风兵团”（Legion of Decency）那样的地方组织可以对有关当局施加压力。女权主义者用抵制来威胁，已迫使一些商店停止出售他们认为以贬低人格和色情方式描绘妇女的杂

志。据悉当地警方已威胁书商，如果坚持放映或出售当地有些人不赞成的电影或书籍就要提出刑事诉讼。1986年，色情问题司法部长委员会写信给许多零售公司，说该委员会已收到控告他们供应色情读物的证据，因为他们出售《花花公子》、《楼顶房间》杂志或供成人看的录像带。该委员会给零售商对控告作出答复的机会，并告诉他们“没有答复将视为对控告表示无异议”。^[73]

在这种压力下，有些商店确实停止出售这类杂志，但有些商店已把问题提交联邦法院听候最后裁决。当然，每个人有回避他或她不喜欢的画片或书籍的自由，甚至有说服他人回避的自由。宪法所禁止的是使用政府强制的权力不让成年人观看或阅读他们愿意观看或阅读的东西。

攻击性言辞

恰当定义并限制在很小范围内的某种言论，“一出口就伤人，或者容易立刻引起治安的破坏，对此政府会根据宪法予以处罚”。^[74]这种攻击性言辞，“当为其所指的个人听到时，有引起此人直接采用暴力行为的倾向”。^[75]光凭这种言辞的恶毒、粗鄙或损人是不够的。因此，用四个字母组成的词*来反对征兵，并穿在运动衫上，就宪法意义而言，不算攻击性言辞，它至少并不针对任何个人。

人民和平集会、向政府请愿私结社的权利

集会自由

“和平集会的权利不仅适用于私人家里和会议厅里的集会，也适用于在大街上和公园。这些从……记不起何时开始，一直用于集会……讨论公众问题的地方举行的聚会”。^[76]1977年冬，“自认为纳粹分子”^[77]的弗兰克·柯林斯，

* 英语中下流话。——译者注

扬言要率领他的一小帮人，身穿褐衫，佩戴卐字标记，脚着长筒靴，在伊利诺斯州斯科基街道上游行。斯科基在芝加哥郊区，有大量犹太居民，这些公民中有的本人就是希特勒死亡集中营的幸存者，许多人的亲戚在大屠杀中丧生。许多人，包括斯科基的官员和一位本地法官都主张不应让柯林斯及其追随者游行。他们认为，这种游行好比在人群拥挤的戏院里大叫“着火了！”，让他们在街上游行有激起人们采取暴力行为的明显和现实的危险。人们提出同样的论据坚信，当绝大多数美国人对霍梅尼非法和野蛮地对待无辜扣押在德黑兰的美国人质群情激愤之际，不应让已故阿亚图拉霍梅尼的伊朗追随者在华盛顿公开进行抗议。他们说，和平集会权利不应扩大到滥用这种权利激怒美国人、使其采用暴力的伊朗侨民。

在这两个案件中，司法当局保护了这些不得人心的少数人游行示威的权利（柯林斯实际上未曾在斯科基游行，但的确在芝加哥地区另一处游行了）。但是法院并不总是保护“坏家伙”的权利：60年代法院也曾临时采取司法干预，以维护小马丁·路德·金及同他一起游行的人在南方城市街道上代表黑人权利游行示威的权利。

这些事件提出了“诘问者起哄”这一言论自由的基本问题，即听众变得如此乱嘈嘈，以致听不到演讲人的话了。为了维持秩序，阻止不得人心的团体公开游行示威，比反对起来威胁他们的人，一般地说总是比较容易，而且肯定在政治上也比较稳妥。另一方面，如果警察无权下令驱散人群，公共秩序就会让那些蓄意制造紧张局势和挑起街头战斗的上街游行示威者任意摆布。

“宪法是否要求警方官员总是保护那些公开游行示威，激起他人施用暴力或以暴力相威胁的不得人心的团体？”对于这样的问题，最高法院拒绝作出绝对的“是”或“否”的答复。1951年，在“范纳诉纽约州案”中，最高法院支持对一名在人行道上演说者以非法集会判罪。此人在发表挑衅性讲话，引起群众愤怒之后，不

听在场仅有的两名警察的命令，拒不走开。^[78]范纳案迄今未被推翻，但自从这一裁决以来，最高法院一直强调，政府必须按照比扰乱治安和非法集会法令制定得更精确的法令行事。最高法院一直拒绝支持对那些仅仅由于从事和平但不得人心的游行示威而犯法的人定罪。

然而，很明显，宪法没有授予人们按他们愿望在任何时间、任何地方，向任何人传达他们观点的权利。任何人没有权利按他或她的愿望故意煽动他人采用暴力，阻塞交通，或在大街或人行道上举行游行或发表演说。政府可以在合理的时间、地点的方式上予以控制，只要内容是中立的。

最高法院已把公共财产分为三类：公共讲坛、有限公共讲坛和非公共讲坛。政府可以根据讲坛的性质限制利用它们的程度。“在历史上与自由表达思想活动有关的公共场所，诸如街道、人行道和公园已不再视为‘公共讲坛’。”法院应用这些传统公共讲坛时，密切注意在时间、地点和方式上的控制，以保证应用得公平合理，避免因为说了什么，而不是怎样说、在什么地方说、什么人说而采取行动。此外，对这些传统公共讲坛，不允许制定限制性法规，除非它们的观点是中立的，而且有关政府能够证明，它们是出于令人信服的政府利益之需要。

另外几种公共财产可以称为“有限公共讲坛”，为有限目的、有限时间甚至有限的一类演说者的集会和讲演开放，假定允许哪些人和不允许哪些人使用的规定是观点中立的。

公共设施，诸如机场、图书馆、法院、学校、游泳池和政府机关，虽然是公共的但非讲坛，而且是为其他公共目的设计的，又该怎样对待？只要人们在正常行为范围内利用这些设施集会，可以不受宪法限制。但是，如果人们谈论的问题，或从事的活动，与创设这种场所的目的无关，就会被拒绝利用这种场所。他们没有权利干扰原有的工作程序，或企图挪用设施——诸如大学校长办公室——供他们自己使用。

私人财产又该怎样对待？集会的权利并不包含侵犯私人财产的权利。州要保护财产所有者制止那些企图将财产夺为己用的人，即使他们这样做是表达某种思想。很多私人所有的大商业区，其广袤程度有的占地达许多英亩，有的大过某些城镇，带来一些宪法上的困难问题。最高法院已规定了如下的指导原则（“普鲁内亚德购物中心诉罗宾斯案”），私人所有的商业区既非公用街道，又非公共集会场所；任何人无宪法上的权利可利用此种商业区散发政治传单，为政治目的设置纠察线，或用其他方式行使第一条宪法修正案规定的自由权。另一方面，州和市，如果愿意的话，并在尚待定义的范围内，可以依法责成购物中心所有者准许将其用于和平的政治目的，诸如散发传单或让人们在请愿书上签名。换言之，虽然人们在宪法上无权在非公营购物中心从事政治活动，但购物中心所有者在宪法上也同样无权不顾州或地方关于在不干扰其主要商业目的的情况下，允许在此进行政治活动的合理法规，而加以拒绝。^[79]

和平集会和请愿的权利是否包括非暴力但故意违犯法律的权利呢？我们没有确切的答案。但一般地说，民事违抗——即使是和平的——并非受保护的权利。当小马丁·路德·金博士及其追随者拒绝遵守州法院关于事先未经批准不得在伯明翰游行的禁令时，最高法院支持了对他们的定罪，尽管这种禁令及其依据的惯例是否符合宪法，是非常令人怀疑的。大法官斯图尔特代表五位成员的多数说：“没有人能够在自己的案件中当法官，不论他地位多高、动机多公正，也不论他的种族、肤色、政治或宗教信仰如何。”人们没有“无视一切法律程序，把战斗带上街道的宪法自由”。^[80]持不同意见的四位大法官坚持认为，人们确实拥有和平地违抗显然不符合宪法的法令或禁令的权利。

结社自由

向政府诉冤请愿的权利是得到宪法明确保证的；今天，这项权利很可能是同其他权利结合在一起行使的。组织起来促

进政治的和其他事业的权利，在宪法中没有专门提到，但“这是无庸争议的：为发扬信念和思想而从事结社的自由，是包含言论自由在内的第十四条宪法修正案正当程序条款所保证‘自由’的不可分割部分”。^[81]

最高法院在所写有关结社自由的判决书中用了那种不同含义。在一批裁决中，最高法院保护了人民“参与并保持某种亲密的人际关系”，反对“州的不正当干涉。……在这方面，结社自由作为个人自由权的基本因素受到保护。”^[82]在这个意义上，结社自由有时同政府保护人民反对歧视的行动发生矛盾。我们将在第六章讨论这方面的结社自由。结社自由的另一方面，同受第一条宪法修正案保护的**活动**——言论、集会、请愿、申冤以及自由进行宗教活动有关。

宪法上许多麻烦问题来源于参加政党的宪法权利与政府控制公职人员雇佣条件权利的矛盾。联邦哈奇法（Hatch Acts）（多数州也有类似的法律）禁止几乎所有联邦雇员积极参加竞选或在政党中担任领导角色；这些法律被确认为保证文官中立，使政府雇员免受执政党胁迫的合理措施（见第十八章中的讨论）。

竞选经费

国会和许多州对候选人、政党和利益集团为政治目的可以筹集与花费的经费总额一直有法律规定。但许多这种法规与人民促进政治和社会事业的结社宪法权利发生矛盾。在“巴克利诉瓦莱奥案”中，最高法院确认了人们捐给候选人及其竞选委员会款项总额的限制，理由是，这些限制对捐款人表达政治观点能力的约束是微不足道的。^[83]但最高法院已取消为支持或反对公众选举投票方法而成立的**社团**的捐款限额。

与限制人们捐款相比，限制人们花费的处境更不妙。政府不得对人们——包括候选人——花费在政治事务上的总额加以限制。然而，对接受联邦专款供竞选之用的总统候选人直接花费的款额可加以限制，作为其接受公款的条件。按宪法，这种对总统

候选人花费的限制，仅适用于候选人所在党组织和“协同”集团的开支，不适用于“独立的集团或委员会”，他们有宪法上的权利愿意为候选人竞选花多少就花多少。^[84]

颠覆行为和煽动叛乱言论

大法官罗伯特·杰克逊说，“如果在我国宪法星座中有恒星的话，那就是任何官员，不论职位高低，都不能规定在政治、爱国、宗教或其他问题的意见上什么是正统的……”^[85]任何群体都可以维护它愿意采取的任何立场：素食主义，女权主义，性别歧视，共产主义，法西斯主义，黑人民族主义，白人优越论，犹太复国主义，反犹太主义，效忠美国。但是对企图通过武力或暴力把自己的观点强加于人们的人们又该怎么办？

**叛国者、恐怖主义
分子、间谍、破坏
分子、革命者**

针对暴力、恐怖主义、间谍、破坏或叛国等行为的法律；本身不产生宪法问题，也不侵犯宪法保护的自由权。然而，如果制订得不精确，或不加区别地执行，就可以用来吓唬人。制宪者本身曾被英王视为叛国者，深知不精确定义叛国 (treason) 的危险性。因此，他们小心翼翼地插入了一个宪法定义：叛国仅指援助与慰劳合众国敌人或同合众国作战的公开行为。此外，为了给一个人定叛国罪，必须有两个证人证明，或由被告在公开法庭上供认其公开叛国行为。

全国政府也可以对企图颠覆民主制度的其他行为采取行动。例如，国会已将从事间谍或破坏活动、越过州界或利用邮件或州际设施去炸毁建筑物和学校，定为犯罪（1960年通过的此项法律，是针对白人种族隔离主义分子涉嫌炸毁黑人教堂并使用武力恫吓黑人领袖及其白人盟友而制定的）。越过州界或利用州际设施企图煽动骚乱（1968年通过的此项法律，针对黑人好斗分子）或密谋进行任何上述活动，亦构成犯罪。

政府根据这种法律起诉时,指控的罪名常常是密谋 (conspiracy)。证明密谋比确认对指名被告曾扔砖头、放置炸弹、参加骚乱或从事暴力行为的控诉更容易。然而,指控密谋罪对公民自由权特别有威胁,这一点其实在英美法理学中久已稔知,它可能会被检察官滥用来恫吓政治上不受欢迎的人。

20 世纪 60 年代末和 70 年代初对政治激进分子和黑人好斗分子从事或密谋从事暴力行为的指控,大部分被判定无罪或在上诉后撤销起诉。对一些人来说,这是我国法院制度坚强有力、足以依赖保护无辜者的明证。对另一些人来说,这是对那些按其所作所为应受惩处的人政府无力缉拿归案的明证。对还有些人来说,这是政府可以利用法律程序恫吓追随不得人心事业的人的明证。即使被告最终被宣判无罪,在法院为自己辩护所花的精力和费用,对持不同政见者就有一种恫吓的效果。历史学家、新闻工作者、政治学家以及其他人士将会在许多年里就这些审判的教训争论不休。

煽动叛乱言论

因为人们所做的事予以惩罚是一回事,因为人们所说的话予以惩罚是另一回事。自由政府发展的历史,在很大程度上就是把这两者区分清楚的历史。直到最近几个世纪,对煽动叛乱言论定义得如此广泛,以致对当权者的一切批评均视为犯罪。近至 18 世纪的英国,据说煽动叛乱言论还包括企图煽动对国王或政府不忠,激起人民中间不满情绪、助长不同阶级之间恶意仇情的任何出版物。不管所说的话是否真实,都毫无区别。相反地,“真实性越大,诽谤罪也越大”。如果有人指控国王的大臣贪污腐化,而事实上这些大臣确实贪污腐化,这样的指控比失实的指控更可能引起人民中间的不满情绪。

宪法和权利法案的通过,并没有使那些渴望在美国确立言论自由的人们立刻轻而易举地取得胜利。^[86]第一条宪法修正案批准后才 7 年,国会在 1798 年就通过了第一个全国性的煽动叛乱

(sedition) 法。那时年轻的共和国正值危急存亡之秋，同法国的战争似乎迫在眉睫。控制着国会和总统职位的联邦党人相信国家的安全需要对言论作某些压制。虽然煽动叛乱法标志着优于英国习惯法的重大进步，它允许辩护，并让陪审团而不是一名法官来裁决煽动叛乱的真相以及出版物的真相，但是该法律确实将意欲使政府或政府官员名誉扫地或“激起合众国善良人民对他们的憎恨”而发表无中生有、造谣诽谤或恶意中伤言论定为犯罪。^[87]

广大群众反对煽动叛乱法促成了联邦党在 1800 年选举中的失败。他们未能领会这样的民主思想：一个人可以批评当时的政府，反对其政策，促使其倒台，但仍然是忠于祖国的。

1940 年的 史密斯法

在第一次世界大战以及随之而来的“红色恐惧”时期，针对煽动叛乱言论刮过一阵法律和起诉风。数以万计发表稍带激进思想的人们发现自己遇到了麻烦。有些人被关进了监狱。^[88]但是自从 1798 年煽动叛乱法以来，第一个和平时期的煽动叛乱法是 1940 年的史密斯法。史密斯法禁止人们鼓吹推翻政府并企图使其实现，禁止以不忠的企图散发教人或劝人以暴力推翻政府的材料，禁止蓄意组织或帮助组织怀有此种目的的任何团体。

在“丹尼斯诉合众国案”（1951 年）中，最高法院同意史密斯法适用于共产党领袖，他们被指控密谋鼓吹以暴力推翻政府。^[89]在这以后，最高法院实际上已经修改了它的裁决。国会不得将仅仅以抽象原则鼓吹暴力推翻政府视为非法：“主要区别在于，被鼓吹的对象必须受怂恿在当时或将来做某些事，而不是仅仅相信某些事”。^[90]而且，不得禁止鼓吹使用武力，“除非这种鼓吹旨在挑起或制造眼前就要发生的非法行动，和很可能挑起或制造这种行动。”^[91]

简言之，煽动叛乱言论，如果严格定义为只包括鼓吹立即的、具体的暴力行动，是不受法律保护的。对煽动叛乱法的这种严格

解释,意味着,只要放弃以使用武力——或鼓吹具体的、立即的使用武力——作为实现目标的手段,人们可以放手为他们的政治目标而工作。

小 结

1. 第一条宪法修正案规定的自由权——宗教自由,免于建立国教的自由,言论自由,出版自由,集会与请愿自由,以及结社自由——是民主程序的核心。

2. 从第一次世界大战以来,最高法院已经成为对这些宪法约束作出解释的主要部门。而从1925年起,这些宪法限制已经不仅适用于国会,而且也适用于所有政府机构——全国的、州和地方的政府机构。

3. 把有关第一条宪法修正案规定的自由权问题上的意见冲突视为“好家伙”与“坏家伙”之间的斗争,或者视为一场法官赶来挽救自由的闹剧,都是无补于事的。更确切地说,这是在何者为善的意见冲突上的争论。那些主张对第一条宪法修正案规定的自由加以限制的人们所以如此说,其原因各不相同。

4. 多年来,最高法院对第一条宪法修正案规定的自由权采取了实事求是的态度,一直不同意把它们看作超出各种直接或间接的政府调控之上的绝对权利,或者说必须不惜任何代价来维护它们。但是大法官们承认,一个民主社会干涉了这些自由就有极大的危险。他们一贯坚持,在准予对这些权利加以限制之前,要有令人信服的理由。怎样才是令人信服的理由,在自由社会里始终是一个没有解决的问题。

建议读物

T. Barton Carter, Marc A. Frankin, and Jay B. Wright. *The First A-*
148

ment and the Fourth Estate, 3d ed. (Foundation Press, 1985).

Zechariah Chafee, Jr. *Free Speech in the United States* (Harvard University Press, 1941).

Ellis Cose. *The Press* (William Morrow, 1989).

Edward de Grazia and Roger K. Newman. *Banned Films; Movies, Censors and the First Amendment* (R. R. Bowker, 1982).

Ithiel De Sola Pool. *Technologies of Freedom* (Belienap Press, 1983).

Franklyn S. Haiman. *Speech and Law in a Free Society* (University of Chicago, 1981).

Nat Hentoff. *The First Freedom; The Tumultuous History of Free Speech in America* (Delacorte, 1980).

Leonard W. Levy. *The Establishment Clause; Religion and the First Amendment* (Macmillan, 1986).

Martha M. McCarthy. *A Delicate Balance; Church, State, and the Schools* (Phi Delta Kappan Educational Foundation, 1983).

John Stuart Mill. *Essay on Liberty*. First published in 1859, it is available in many editions, one of which is Arthur Burtt, ed., *The English Philosophers from Bacon to Mill* (Random House, 1939).

William Lee Miller. *The First Liberty; Religion and the American Republic* (Knopf, 1986).

Melville B. Nimmer. *Nimmer on Freedom of Speech; A Treatise on the Theory of the First Amendment* (Mathew Binder, 1987).

David M. O'Brien. *The Public's Right to Know; The Supreme Court and the First Amendment* (Praeger, 1981).

J. W. Peltason. *Understanding the Constitution*, 11th ed. (Holt, Rinehart Winston, 1987).

Bernard Schwartz. *The Great Rights of Mankind; A History of the American Bill of Rights* (Oxford University Press, 1977).

John D. Stevens. *Shaping The First Amendment; The Development of Free Expression* (Sage Publications, 1982).

William W. Van Alstyne. *Interpretations of the First Amendment* (Duke University Press, 1984).

注 释

〔1〕 《合众国最高法院判例汇编》，彼得斯第7卷，第243页(1883年)。

〔2〕 “吉特洛诉纽约州案”，《合众国最高法院判例汇编》，第268卷，第652页(1925年)。

〔3〕 《合众国最高法院判例汇编》，第302卷，第319页(1937年)。

〔4〕 理查德·C. 科特纳的《最高法院和第二个权利法案：第十四条宪法修正案和公民自由权的普及全国》(威斯康星大学出版社，1981年版)追踪了这些进展。

〔5〕 “里士满报业公司诉弗吉尼亚州案”，《合众国最高法院判例汇编》，第448卷，第555页(1980年)。

〔6〕 《哈佛大学公民权利与公民自由法学评论》(1973年)，韦尔奇与柯林斯摘引。

〔7〕 斯坦利·H. 弗里德尔鲍姆编：《各州的人权：宪法决策的新方向》(格林伍德出版社，1988年版)；雪莉·S. 亚伯拉罕森和黛安·S. 古特曼：《新联邦制：州宪法与州法院》，载于《司法行政》(1987年8~9月)，第88~99页；以及斯坦利·H. 弗里德尔鲍姆：《州的独立理由：当代司法主动论的吸引力》，见玛丽·科妮莉亚·波特和G. 艾伦·塔尔编：《州最高法院：联邦制中的决策者》(格林伍德出版社，1982年版)，第46页。

〔8〕 又见大法官威廉·J. 布伦南：《州宪法和个人权利和保护》，载于《哈佛大学法学评论》，第90卷(1977年)，第489页；以及“普鲁内亚德购物中心诉罗宾斯案”，《合众国最高法院判例汇编》，第74页(1980年)。

〔9〕 彼得·J. 加利亚：《州最高法院，司法联邦制以及其他宪法》，载于《司法行政》(1987年8~9月)，第100~110页。又见史蒂文·普雷斯曼：《在州法院中保护权利》，载于《社论研究报告》第1卷第20期(国会季刊，1988年)，第277页；以及多萝西·比斯利：《州权利法案：存乎？亡乎？》，载于《政府同展望》(1989年6月)第13~17页。

〔10〕 “埃弗森诉教育委员会案”，《合众国最高法院判例汇编》，第333卷，第203页(1947年)；伦纳德·W. 利维：《设立国教条款》(麦克米伦出版公司，1986年版)。

〔11〕 “鲍恩诉肯德里克案”，法学家版《合众国最高法院判例汇编》第2

编,第101卷,第520页(1988年);“得克萨斯月刊公司诉布洛克案”,法学家版《合众国最高法院判例汇编》第2编,第103卷,第1页(1989年)。

〔12〕 乔治·戈德堡:《教会、州和宪法:宗教条款本末倒置》,(坎普曼出版公司,1988年版);罗伯特·A. 戈尔德温和阿尔特·考夫曼编:《宪法怎样保护宗教自由?》(美国大学出版社,1988年版);沃尔特·伯恩斯:《第一条宪法修正案和美国民主的未末》(基础图书出版公司,1976年版),第1~76页;以及保罗·J. 韦伯和丹尼斯·A. 吉尔伯特:《私立教会与公家钱财》(格林伍德出版社,1981年版)。

〔13〕 “沃尔兹诉税收委员会案”,《合众国最高法院判例汇编》,第397卷,第664页(1970年);以及“莱蒙诉库尔茨曼案”,《合众国最高法院判例汇编》,第403卷,第602页(1971年)。要重温这些和其他案件,参阅约翰·斯沃姆利:《宗教自由和非宗教的州:宪法上的关系》(普罗米修斯图书出版社,1987年版)。

〔14〕 “林奇诉唐纳利案”,《合众国最高法院判例汇编》,第465卷,第668页(1984年);“阿勒格尼县等诉美国民权联盟案”,《纽约时报》1989年7月4日,第12页。

〔15〕 “恩格尔诉瓦伊塔尔案”,《合众国最高法院判例汇编》,第370卷,第421页(1962年)。

〔16〕 “爱德华兹诉阿吉尔拉德案”,《合众国最高法院判例汇编》,第482卷,第578页(1987年)。

〔17〕 “马什诉钱伯斯案”,《合众国最高法院判例汇编》,第463卷,第783页(1983年)。

〔18〕 “威特斯诉华盛顿盲人服务部”,《合众国最高法院判例汇编》,第474卷,第481页(1986年)。

〔19〕 “米勒诉艾伦案”,《合众国最高法院判例汇编》,第463卷,第388页(1983年)。

〔20〕 “沃尔曼诉沃尔特案”,《合众国最高法院判例汇编》,第433卷,第229页(1977年)。

〔21〕 “沃尔兹诉税收委员会案”。

〔22〕 “得克萨斯月刊公司诉布洛克案”,法学家版《合众国最高法院判例汇编》第2编,第103卷,第1页(1989年)。

〔23〕 “威斯康星州诉约德案”,《合众国最高法院判例汇编》,第406卷,

第 205 页(1972 年)。

〔24〕 “鲍勃·琼斯大学诉合众国案”，《合众国最高法院判例汇编》，第 461 卷，第 574 页(1983 年)。

〔25〕 “弗拉齐诉伊利诺斯就业保障部案”洛杉矶日报上诉报告，法学家版《合众国最高法院判例汇编》第 2 编，第 103 卷，第 4099～4100 页(1989 年)。

〔26〕 迈克尔·科贝特：《美国的政治容忍：公众对自由和平等的态度》(朗曼出版公司，1982 年版)，第 44 页；以及赫伯特·麦克洛斯基和阿利达·布里尔：《容忍的程度》(拉塞尔·塞奇出版公司，1983 年版)。

〔27〕 盖洛普民意测验索引材料(1980 年 4 月 25 日)。

〔28〕 约翰·斯图尔特·米尔：《论自由》，见阿瑟·伯特：《英国哲学家：从培根到米尔》(现代文库，1939 年版)，第 961 页。

〔29〕 “西弗吉尼亚州教育委员会诉巴尼特案”，《合众国最高法院判例汇编》，第 319 卷，第 624 页(1943 年)。

〔30〕 “急先锋杂志诉法韦尔案”，法学家版《合众国最高法院判例汇编》第 2 编，第 99 卷，第 41 页(1988 年)。

〔31〕 关于有些相反观点的深刻论述，参见沃尔特·伯恩斯：《第一条宪法修正案和美国民主的未来》(基础图书公司，1976 年版)。

〔32〕 “布朗诉哈特拉格案”，《合众国最高法院判例汇编》，第 456 卷，第 45 页(1982 年)。在此案中，最高法院基于恶劣倾向原则推翻了肯塔基上诉法院的裁决。

〔33〕 “吉特洛诉纽约州案”。

〔34〕 《合众国最高法院判例汇编》，第 249 卷，第 47 页(1919 年)。

〔35〕 “惠特尼诉加利福尼亚州案”，《合众国最高法院判例汇编》，第 274 卷，第 357 页(1927 年)。

〔36〕 “内布拉斯加州出版协会诉斯图亚特案”，《合众国最高法院判例汇编》，第 427 卷，第 539 页(1976 年)。又见弗雷德·W·弗兰德利：《明尼苏达报纸：对出版自由作出新解释的里程碑式的最高法院判例戏剧性叙述》(兰登书屋，1981 年版)。

〔37〕 “黑兹尔伍德学区诉库尔迈耶案”，法学家版《合众国最高法院判例汇编》，第 2 编，第 98 卷，第 592 页(1988 年)。

〔38〕 “兰泽塔诉新泽西州案”，《合众国最高法院判例汇编》，第 306 卷，

第 451 页(1934 年)。

[39] “温特斯诉纽约州案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 333 卷,第 507 页(1948 年);以及“伯斯坦诉威尔逊案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 343 卷,第 493 页(1952 年)。

[40] “统一爱迪生公司诉纽约公共服务委员会案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 447 卷,第 530 页(1980 年)。

[41] “邓恩和布雷兹特里特诉格林莫斯营造商案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 472 卷,第 749 页(1985 年)。又见爱德华·V. 赫克和艾伯特·C. 林格尔斯坦:《伯格领导的最高法院和政治表达的优先地位》,《西方政治季刊》,第 40 卷(1987 年 9 月),第 411~423 页。

[42] “里士满报业公司诉弗吉尼亚州案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 448 卷,第 555 页(1980 年)。要了解全面情况,参阅戴维·A. 安德森,《出版条款的起源》,载于加利福尼亚大学洛杉矶分校《法学评论》(1983 年 2 月),第 455~537 页。

[43] “费城报业公司诉赫普斯案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 475 卷,第 767 页(1986 年);以及理查德·拉邦斯基:《诽谤与第一条宪法修正案:印刷品与广播的法制历史和实践》(交易图书公司,1987 年版)。

[44] “邓恩和布雷兹特里特诉格林莫斯营造商案”。又见威廉·W. 范·阿尔斯坦:《第一条宪法修正案的解释》(杜克大学出版社,1984 年版),第 50~67 页。

[45] 《合众国最高法院判例汇编》,第 48 卷,第 555 页(1980 年);以及戴维·M. 奥布赖恩:《公众的知道权:最高法院与第一条宪法修正案》(普雷格出版公司,1981 年)。

[46] 佩奇·普特南·米勒:《关于信息自由法现状的报告》,载于《政治学:政治科学与政治》(1988 年冬),第 87~90 页。

[47] 《合众国最高法院判例汇编》,第 418 卷,第 683 页(1974 年)。又见丹尼尔·N. 霍夫曼:《政府秘密与开国元勋:对宪法监督的研究》(格林伍德出版社,1981 年版)。

[48] “布兰兹伯格诉海斯”,《合众国最高法院判例汇编》,第 408 卷,第 665 页(1972 年)。

[49] 苏珊娜·巴伯:《审判室里的新闻电视摄像机:一次出版公平审判的自由辩论》(艾布勒克斯出版公司,1987 年版),第 9 页。

〔50〕 “密尔沃基出版公司诉伯利森案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 255 卷,第 407 页(1921 年)。

〔51〕 小卢卡斯·A. 鲍威:《美国广播与第一条宪法修正案》(加利福尼亚大学出版社,1987 年版)。

〔52〕 “红狮广播公司诉联邦通信委员会案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 395 卷,第 367 页(1939 年)。

〔53〕 “联邦通信委员会诉加利福尼亚女选民联盟案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 468 卷,第 364 页(1984 年)。

〔54〕 戴维·A. 卡普兰:《三 K 党有资格公开露面吗?》,载于《纽约时报》(1988 年 7 月 31 日)第 A24 页。

〔55〕 “联合起来的食品业雇员诉洛根·普拉扎案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 391 卷,第 308 页(1968 年)。

〔56〕 “波多黎各人旅馆诉波多黎各旅游公司案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 478 卷,第 328 页(1986 年)。

〔57〕 “合众国诉奥布赖恩案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 391 卷,第 367 页(1968 年)。

〔58〕 “帕里斯成人电影院诉斯莱顿案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 413 卷,第 49 页(1973 年)。

〔59〕 “克拉克诉创造性非暴力社案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 468 卷,第 228、221 页(1984 年)。

〔60〕 《合众国最高法院判例汇编》,第 376 卷,第 254 页(1964 年)。

〔61〕 “《急先锋》杂志诉法韦尔案”,法学家版《合众国最高法院判例汇编》,第 2 编,第 99 卷,第 41 页(1988 年)。

〔62〕 《洛杉矶时报》(1986 年 5 月 1 日)第 1 页。

〔63〕 “布罗克特诉斯波坎骑楼公司案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 472 卷,第 491 页(1985 年)。

〔64〕 《合众国最高法院判例汇编》,第 413 卷,第 15 页(1973 年)。

〔65〕 “梅默伊斯诉马萨诸塞州案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 383 卷,第 413 页(1966 年)。

〔66〕 “詹金斯诉佐治亚州案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 418 卷,第 153 页(1974 年)。

〔67〕 “扬诉美国小剧院案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 427 卷,第

51 页(1976 年)。又见“伦顿诉暇时剧院公司案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 475 卷,第 41 页(1986 年)。

[68] 塔马尔·卢因:《对色情作品的新约束受到挑战》,载于《纽约时报》(1989 年 3 月 13 日)第 A8 页。

[69] 《从宪法导言到印第安纳波利斯市、县法令》,乔尔·B. 格罗斯曼摘自《第一条宪法修正案和反色情作品新法令》,载于《政治学教师通讯》(美国政治学协会,1985 年)第 18 页。

[70] 巴里·萨斯曼:《关于色情作品,完全取决于谁去看》,华盛顿邮报基本新闻民意测验,载于《华盛顿邮报》(全国周刊版)(1986 年 3 月 24 日)第 37 页。

[71] 《反色情作品法和第一条宪法修正案的价值观》,载于《哈佛大学法学评论》,第 98 卷(1984 年),第 460 页起。

[72] “赫德纳特诉美国书商案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 475 卷,第 1001 页(1986 年);“沙布耳通信公司诉联邦通信委员会案”,《纽约时报》,1989 年 6 月 24 日,第 1 页。

[73] 罗伯特·L. 杰克逊:《色情作品案件法官非难陪审团》,载于《洛杉矶时报》(1986 年 7 月 4 日)第 1 页。

[74] “卡普林斯基诉新罕布什尔州案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 315 卷,第 568 页(1942 年)。

[75] “科恩诉加利福尼亚州案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 403 卷,第 15 页(1971 年)。又见“全国有色人种协进会诉克莱本硬件公司案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 458 卷,第 886 页(1982 年)。

[76] “黑格诉产业工会联合会案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 307 卷,第 496 页(1939 年)。

[77] 戴维·M. 哈姆林:《卅字与幸存者:斯科基纳粹自由言论案件内幕》,载于《公民自由评论》(1978 年 3~4 月)。

[78] 《合众国最高法院判例汇编》,第 340 卷,第 315 页(1951 年)。

[79] 《合众国最高法院判例汇编》,第 447 卷,第 74 页(1980 年)。

[80] “沃克诉伯明翰案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 388 卷,第 307 页(1967 年)。

[81] “全国有色人种协进会诉亚拉巴马州案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 357 卷,第 449 页(1958 年)。

[82] “罗伯特诉合众国青年商会会员案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 455 卷,第 609 页(1984 年)。

[83] 《合众国最高法院判例汇编》,第 424 卷,第 1 页(1976 年)。

[84] “联邦选举委员会诉全国保守派政治行动委员会案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 470 卷,第 480 页(1985 年)。

[85] “西弗吉尼亚州教育委员会诉巴尼特案”。

[86] 见伦纳德·利维的两本著作:《压制的遗风》(哈佛大学出版社,1960 年版)和《出版自由:从曾格到杰斐逊》(鲍布斯—梅里尔出版公司,1966 年版)。

[87] 参见詹姆斯·莫顿·史密斯:《自由的桎梏:外侨和煽动叛乱法与美国公民自由权》(康奈尔大学出版社,1956 年版)。

[88] 这段插曲的典型报道是小泽卡赖亚·查菲的《言论自由在美国》(哈佛大学出版社,1941 年版)。

[89] 《合众国最高法院判例汇编》,第 341 卷,第 494 页。

[90] “耶茨诉合众国案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 354 卷,第 298 页(1957 年)。

[91] “布兰登堡诉俄亥俄州案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 395 卷,第 444 页(1969 年)。

13

第五章

法律规定的平等权

让我们再推敲一下《独立宣言》中掷地有声的词语：“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……”。在这句话中，该宣言确认了珍贵的平等权和自由权，而且看来把平等看得至少同自由一样重要。《独立宣言》并不是讲白人、基督教徒或盎格鲁-撒克逊人的平等，而是讲一切人的平等。（毫无疑问，如果今天来起草这个宣言，撰写人会用“persons”而不用“men”一词来表述“人”的概念*）个人具有尊严和平等权利的这种信念比我们的《独立宣言》历史还要悠久；它的根源追溯起来至少像犹太教和基督教教义一样古老。

那么，宪法是怎样讲的？制宪者对自由和平等抱什么态度？我们知道，我国立宪制度的缔造者把自由奉为最高理想。虽然找不到有关平等思想的条文（在宪法中，或在构成权利法案的一系列自由权中甚至找不到平等一词），但是我们认为，制宪者相信一切人，至少一切白人平等享有生命权、自由权以及追求幸福（在权利法案中把幸福改成了财产）的权利，并且相信在法律上不应有贵族阶级或特权阶级。然而，如同《独立宣言》一样，宪法谈到

* 英语中 persons 一词指人（们），不分性别；men 一词既可指人（们），也可指男人（们）。——译者注

了“男人”或“他”，没有谈到妇女。而且宪法的崇高情操一点也不施行于奴隶，奴隶既无自由也享受不到平等权利。

关于要求什么样的平等、给予什么人平等问题上的含糊不清，制宪者是通过建立旨在保障他们所称的自然权利的政府制度来消除的。今天，我们讲人权，意思相同，即一切公民的尊严与价值。制宪者讲平等权是指每个人有同等权利受到保护，不被恣意对待，享有权利法案保证的自由权的平等权利，受到新成立的全国政府通过的任何法律保护的平等权利。

宪法本身规定用两种办法来保障公民权利。首先，保证政府本身不设置歧视性障碍；其次，授权全国政府和州政府保障公民权利不受私人侵犯。本章内容涉及保护我们的权利不受政府侵犯以及通过政府保护我们的权利不受其他公民侵犯这两个方面。

平等和平等权

美国人主张平等。但是，平等是一个难以把握的字眼，“在历史进程中很少有这样一直引起较大争议，产生较大影响的问题”。⁽¹⁾部分困难在于平等没有确切的含义。绝大多数人同意，并且明确地写入宪法中的平等概念是，不论种族、民族血统、宗教信仰以及（近年来提出的）性别如何，人人机会均等。保证这种机会均等就是我们为争取公民权利而奋斗的含义。

机会均等的另一种概念是起始条件相同。如果在起跑时，一个人出生富裕家庭，住在安适的郊区，吃得好，受到良好教育，另一个人出生贫穷、父母离异的破碎家庭，住在市中心贫民窟地区，上蹩脚的学校，就没有什么机会均等。因此人们主张，如果需要有意义的机会均等，必须救济穷人，保证他们获得真正的机会均等。

在美国，救济穷人使其获得机会均等，可以而且常常通过保证个人不因偏见或贫困而处于不利地位来实现。但是这种行动有

时掺入了**群体之间平等**的概念。美国在传统上一向强调个人成就，当群体之间——如黑人与白人，女人与男人之间——在财富和利益上存在巨大差别时，平等就成为一个极易造成分裂的政治问题。穷人往往会强调那些把他们拒于“主流”之外的一般特点，往往会提出旨在向其群体成员为主的人们提供特殊援助的计划。这些计划究竟能否促进平等是当前最有争议的问题之一（参见本章肯定行动）。

最后，平等有时指**结果平等**。特别是在大学生中，争论不休的一个问题是，在一个有些人钱这么多，生活这么好，另一些人这么穷的国家里，社会正义与“真正”平等是否能并存。社会主义者和其他一些人说不可能并存。然而这样一种观点在美国一直得不到什么支持。有些同意保证最低生活水平，就像一张安全网，没有人会跌落到这个水平以下，但是坚持结果平等会大大限制或危害机会均等。“美国梦”并不是指每个人应拥有同样数量的物质产品，而是指一切人都应能希望、渴望和努力改善他们的命运，特别是他们小孩的机遇。因此，不论一个人目前经济状况如何，他应能设想事情会好起来，而且艰苦工作和敢冒风险将会得到回报。

正是在这些关心平等问题的范围内，需要考察一下争取民权的斗争。第一阶段花了建国后的 200 年；斗争尚未结束，但已经大部分获得法律规定的平等。基本规则提供了正式机会均等。这样是否足够，这是目前国内政治生活中辩论激烈的问题。

为了正确认识有关争取妇女和少数民族公民权利的法院裁决、法律以及其他各种政府行动，我们将接着考察产生这些宪法问题的政治和社会背景。**宪法问题**不仅仅包括一系列法院裁决、法律和宪法修正案，而且涉及整个社会、经济和政治制度。虽然一切群体的斗争交织在一起，但他们并不完全相同，所以，应将他们分别作简要的评论。（第九章对支援这些争取法律平等的运动有更详细的阐述。）

妇女权利

争取妇女平等权的斗争，很久以来一直同争取黑人平等权的斗争交织在一起（必须记住这一明显的事实：非洲裔美国人一半是妇女）。1848年的塞尼卡福尔斯妇女权利大会发起了妇女运动，其中包括了长期积极参加废奴运动的男男女女。

当内战临近时，妇女被迫至少暂时放弃她们的事业，集中精力于废除奴隶制。⁽²⁾内战使妇女运动中断。第十四条修正案甚至将公开歧视妇女的条款载入宪法；该条款规定，不让年满21岁男性公民参加选举的任何州，应削减其众议院中的代表名额。第十五条修正案并没有改善妇女的地位。禁酒运动也一度转移了对妇女权利的注意力。

到19世纪末、20世纪初，争取妇女选举权运动却在各州内部蓬勃发展起来。以怀俄明领头开路的西部各州首传捷报。在还没参加合众国时，怀俄明早已给妇女选举权了。据说，当华盛顿国会议员对这种“女人条款”大发牢骚时，怀俄明的议会议员回敬说，他们宁愿在合众国外面呆上一百年，也不愿没有妇女选举权而加入合众国。国会只好让步，同意怀俄明加入合众国，给予妇女选举权以及其他一切要求。到第一次世界大战结束时，全国已有一半以上的州准许妇女在某些选举或一切选举中取得选举权。

对许多主张扩大选举权的人来说，这种逐州争取的方式看来进展缓慢而且难以预料。他们要有一个决定性胜利——一项宪法修正案，一下子迫使所有各州准许够资格的妇女参加选举。国会终于在1920年提出了第十九条修正案。反对通过和批准该修正案同反对黑人权利是互相纠缠在一起的。因为这种修正案不仅会把选举权扩大到黑人妇女，而且还可能导致联邦官员调查选举情况，以便确保该修正案的遵行，这就会使黑人如何被排斥于选举之外一事引人注目。

密西西比州民主党参议员詹姆斯·瓦德曼反对第十九条修正

案,并要求“撤销第十五条修正案,修改第十四条修正案……,使政府成为白人所治,白人所有,人人共享的政府”。^[3]但是,反对妇女选举权的不仅是南方人。著名的爱达荷自由派共和党参议员威廉·博拉也以种族问题为由反对该修正案。他说:“在太平洋沿岸各州有10万日裔和华裔妇女,我并不特别渴望给这些人选举权。”^[4]

随着1920年批准第十九条修正案,妇女赢得了选举权。然而,妇女仍未获得同工同酬和平等权利,她们深受众多的法律上无资格之苦,这是联邦法律和州法律强行规定的。在过去数十年内,争取通过平等权利修正案的斗争吸引了妇女运动很大一部分注意力。但是,现在有了其他目标,在工资、养老金到争取和平等一系列问题上,妇女的政治力量正在日甚一日地被动员起来。

争取种族平等的斗争

美国人在内战期间和内战前后,一直面临着令人苦恼的种族问题。由于北部取得胜利,第十三、第十四、第十五条修正案成为宪法的组成部分。国会还通过了一系列民权法令来实施这些宪法条款,同时制定了诸如自由人局那样的专门计划为被解放的奴隶提供教育与社会服务。

在这些计划还没有取得显著成效以前,南部男性白人政治团体已经重新掌权。到1877年,南部重建时期结束,北部政治领袖让黑人的命运掌握在他们从前的白人主于手里。总统不再关心民权法令的实施,国会也没有制定新的民权法令。最高法院要么宣布旧法令违宪,要么狭义地解释这些法令使其不起作用。最高法院还对第十三、第十四、第十五条修正案作了限制性的解释,以致这些修正案无法实现其保障黑人权利的预定目的。

到1900年,在黑人居民占多数的南部,白人霸权并未受到挑战。黑人不得参加选举,被迫从事低贱的工作,没有受教育的机会。在1896年普莱西诉弗格森案中,最高法院对政府强制推行的种族隔离给予了宪法认可。^[5]即使那时最高法院宣布种族隔离违

宪，这样一种与群众情绪和政治现实背道而驰的裁决也不会有什么效果。在 1896 年，平均每四天就有一个黑人被私刑处死，但几乎没有白人提出抗议之辞。

在第一次世界大战期间，黑人开始迁移到北部城市，寻找受教育机会和谋求职业。“新政”和第二次世界大战加速了这种趋向，经历了城市化和工业化的南部也变得同美国其他地方差不多了。由于从南部农村迁人南部和北部城市黑人移民改变了城市居民的种族组成，在全国选举中黑人选票显得重要了。虽然种族歧视依然存在，就业机会和社会收益增多了。特别是，这些变化造成了一个黑人中产阶级，他们反对作为奴役象征和不平等原因的种族隔离。到 20 世纪中期，城市黑人已成为积极活动、政治上有力量的公民。消除肤色壁垒的要求日益增长，坚持不懈。

全国政府开始作出反应 由于选举人团的特殊性和我国政治制度的模式，到 20 世纪 30 年代，呆在白宫的人——或者希望呆在白宫的任何人——更难对黑人的愿望漫不经心了。我国总统，最近数十年来还有参议员，对同等保护事业承担的义务已经体现为任命比较同情对第十三、第十四、第十五条修正案作广义解释的联邦法官。

20 世纪 30 年代，非洲裔美国人开始求助于法律诉讼来保卫他们的权利，特别是向种族隔离主义挑战。他们强调诉讼，因为他们别无选择；他们缺少足够的政治力量在州议会或国会上实现他们的要求。到 20 世纪 50 年代，民权诉讼开始产生影响。在最高法院领导下，联邦法官开始运用第十四条修正案来推翻早先使该修正案和联邦立法不起作用的裁决。最高法院宣布政府强制推行的一切形式的种族隔离非法，并取消州和地方当局一向用来阻挡非洲裔美国人参加选举的大部分手段。总统运用自己的行政权力与武装部队和联邦官僚机构中的种族隔离作斗争，并指示司法部实施已有的民权法令。

20 世纪 50 年代结束时出现了全国一致的舆论，要求政府采

取行动保障公民权利，与此同时，非洲裔美国人的政治呼声不断增强，从而对国会开始产生一些影响。1957年，国会不顾南部参议员冗长发言的阻挠，制定了自南部重建时期以来第一批联邦民权法令。20世纪50年代期间，冲突主要的表现是：全国政府企图迫使南部各州政府停止将非洲裔美国人隔离在低等的学校、公园、图书馆、住宅和职业范围内。随后，至关紧要的60年代来临了。

转折点 在最高法院宣布公立学校种族隔离为违宪后的十年内，南部黑人小孩大多数仍然上种族隔离的学校。北部各城市在住房和受教育上仍保留原有的种族隔离模式。通向平等权利道路上的大多数法律障碍已经排除，但大多数非洲裔美国人仍旧买不到他们想要的住宅，谋不到他们需要的职业，找不到他们小孩受教育的机会，他们走在街上仍会遭到侮辱。过去一度认为只在南部发生的问题，最终却成了全国性问题。到1963年，除法庭上的斗争以外，还出现了大规模的社会、经济和政治运动。

1963年的反抗并不是突如其来的，在某种意义上，300年前第一个黑人受教育时就开始出现这种反抗。较近的起因是在亚拉巴马州蒙哥马利市一位女裁缝罗莎·帕克斯，因拒绝让出公共汽车前部座位而被撵下车去。^{*}于是蒙哥马利市的黑人社区联合起来抵制市内公共汽车。这种抵制起了作用。蒙哥马利市产生了一位极有魅力的全国性民权领袖：小马丁·路德·金牧师。路德·金博士通过他的南部基督教领导人联合会和非暴力抵抗主义，开创了民权斗争的新局面。到20世纪60年代初，几乎在每个城市都出现了支援与发起静坐抗议、自由乘车、占住工房等活动以及非暴力示威游行。⁽⁶⁾这些措施有时使黑人及其民权同盟者遭到暴力对待，州和地方政府有时也未能保护受害者或对施行暴力负有责任的那些人提出起诉。⁽⁷⁾

社会上不满情绪郁积的力量爆发于1963年夏。开始是在亚拉

* 按当时种族隔离的规定，黑人座位在公共汽车后部。——译者注

巴马州伯明翰市举行的游行示威，它遭到了消防水龙头与警犬的袭击和大规模逮捕。这次示威游行爆发的行动以在首都华盛顿的一次进军结束。在华盛顿，至少有 25 万人亲自参加聆听路德·金博士的演讲，还有千百万人在电视里看到听到他的演讲。这时夏季已过，无论北部南部，几乎没有一个城市不发生过游行、抗议或静坐示威。有些地方还发生过暴乱。

这种直接行动产生了一些效果。许多城市颁布了民权条令，那年秋天取消种族隔离的学校多于 1956 年以来任何一年，在国家一级，约翰·肯尼迪总统敦促国会制定一项全面的民权法案。1963 年晚些时候，开始支持民权目标的肯尼迪总统遭暗杀，举国悲痛，这就为争取联邦行动的政治运动加了油。^[8]林登·约翰逊总统把民权立法放在最优先地位。1964 年 7 月 2 日，经过几个月的辩论，他签署了 1964 年民权法案，使之成为法律（参见本章 1964 年民权法）。^[9]

两个社会？ 20 世纪 60 年代末，民权运动的立法阶段行将结束。但是，随着“情况好转”，不满情绪却在增长。只要黑人一直处于完全从属的地位，他们就没有保卫自己的手段。随后，正像几乎一切社会革命那样，当条件开始改善时，要求就越来越迫切。几百万贫困的非洲裔美国人，像走在他们前面的美国白人一样，对依然存在的种族歧视表现得越来越不能容忍。到 1965 年，洛杉矶发生了瓦茨骚乱，种族骚乱显然已成为美国一景。在 1966 年和 1967 年骚乱规模不断扩大，程度不断加强。1967 年 7 月发生的底特律骚乱是现代美国史上最严重的动乱。^[10]

林登·约翰逊总统任命了一个专设的民间骚乱顾问委员会来调查骚乱根源并提出预防或遏制未来发生这类灾难事件的措施。该委员会（因主席是当时伊利诺斯州州长奥特·克纳，故称克纳委员会）发表报告时用坦率、明确的语言说：“美国白人从来没有完全理解的——也是黑人永远不会忘记的——是，白人社会同贫民窟有深刻的牵连。白人制度创造它，白人制度维护它，白人社

会容忍它。”该委员会的基本结论是“我国正在走向两个社会，一个黑人社会，一个白人社会——隔离而不平等”，“只有采取空前规模的全国性行动”才能改变这种趋势。

该委员会在就业、教育、住房和改进福利制度方面提出了全面建议。但是，越南战争、种族关系紧张状况的部分缓和以及对政府行动的有效性的怀疑日益增长，至少暂时转移了对这些建议的注意力。

如今，通过民权立法、行政命令和法院裁决，法律障碍虽不能说已经排除，也已减少。黑人可以参加选举，到他们想去的地方就餐，在旅馆住宿。几十万黑人已经成为中产阶级。虽然有些人还在想法规避或阻挠某些民权法令，特别是有关住房法令的实施，一般说来，60年代政府采取的行动敞开了法律制度，为黑人提供了法律规定的平等权利。这些胜利虽然重大，但“主要是中产阶级的胜利——他们可以旅游，在饭馆吃饭，在旅馆住宿。这些胜利并没有改变仍然贫困的大量黑人的生活条件”。^[11]

在克纳委员会报告发表30多年之后，市中心贫民区黑人生活条件更加恶化。由于中产阶级黑人已迁出贫民区，留下来的社会底层变得同美国其他部分更加隔绝。^[12]儿童在每天发生吸毒与犯罪的街道上长大。这些美国人生活在“与世隔绝、每况愈下的社会，有不同的经济，不同的家庭结构和基本制度，在中心贫民窟内部甚至产生着语言上的分离。他们在种族、阶级和经济状况上的孤立程度比60年代大得多，贫困、失业、教育不平等和住房不足的情况甚至更为严重。”^[13]

土著美国人

在将近150万自称印第安人（或如许多人喜欢的那样，称为土著美国人）中，差不多有一半居住在保留地或保留地附近，并且作为由印第安人事务局管理的美国大陆306个部落之一的成员或200个阿拉斯加土著社区之一的成员进行登记。合众国内的土著美国人部落是美国的保护区。保护区

既不是州，也不是拥有充分主权属性的国家，而是有权管理自己内部事务，接受国会监督的一个单独的民族。国会对土著美国人负有特殊的责任。除非国会授权，各州不得管理这些部落或向他们征税，州法院对这些部落也无管辖权。^[14]土著美国人离开保留地在一般社区生活和工作时，则同其他人一样纳税。

按照国会的法令，印第安人是美国公民；按照他们居住州的法律，享有选举权。当离开保留地时，他们享有同其他美国人一样的权利。如果他们登记为某一认可部落的成员，就有权享受法律和条约规定的某些福利，这些福利是由内政部印第安人事务局主管的。此外，属于联邦认可部落的土著美国人，在印第安人事务局内就业有优先权，最高法院确认，这种优先权并不授予“离散的种族群体，而是授予半主权部落实体的成员……”^[15]

由于土著美国人的斗争情绪日益增长，全国对少数民族事务的意识性日益提高，较多的美国人认识到大多数土著美国人生活贫困。他们的“健康状况比其他居民差得多，死得较早，受酗酒、意外事故、糖尿病和肺炎之害者极多”。^[16]有些保留地缺乏应有的卫生保健设施、教育机会、像样的住房和职业。国会已着手对土著美国人过去所受不公正待遇予以补偿，为部落经济独立的发展提供更多的机会。法官在实施印第安人条约规定的权利时也表现出更高的警觉性。

民主和多样性

争取民权的斗争并不限于妇女、黑人和土著美国人。每次新的移民浪潮，在早先到达的那些人看来总是可疑的——如果移民成员不是白人或操英语者尤其可疑。

法律的正式障碍和习俗的非正式障碍结合在一起，否认平等权利。但是，当群体立定脚跟之后——首先在经济上，然后在政治上——这些障碍大多数一扫而光，并且能维护宪法保证的权利。

讲西班牙语美国人 讲西班牙语人（有些人喜欢称为拉丁美洲人）“是世界上最复杂的人群。大部分……是白人，有几百万……”

是混血儿，在美国的将近 50 万人是黑人或黑白混血儿”。^[17]最大群体是将近 1200 万的墨西哥裔美国人。然而，将墨西哥裔美国人加以区分是有益的。有些人生在墨西哥，迁居美国；有些人家在墨西哥，合法或非法地来美国工作；有些人墨西哥家庭出身，但生在美国——是最大的群体——常称为奇卡诺人。

多数奇卡诺人居住在加利福尼亚、得克萨斯和新墨西哥州，但目前也有许多人住在美国其他地方。许多奇卡诺人会讲西班牙语和英语两种语言。在墨西哥出生和长大的人中，84%在家里主要讲西班牙语；到第三代，84%在家里主要讲英语。^[18]

讲西班牙语美国人的第二大群体是 250 万波多黎各人。他们居住在大陆，主要是住在纽约、芝加哥以及其他北部城市的“讲西班牙语人聚居区”。波多黎各人的经济条件通常比其他讲西班牙语美国人差。他们同波多黎各保持密切的联系，从该岛国到大陆之间来回迁移。

讲西班牙语美国人的第三个群体是大约 100 万的古巴人，他们之中第一批在 60 年代初逃离卡斯特罗统治的古巴，80 年代又有第二批难民逃来美国。这些古巴人主要居住在佛罗里达州南部，其中包括大量受过良好教育，事业上有成就的商人和专业人员。

第四个群体包括数量增长很快，来自中南美其他国家的难民，目前约有 220 万人。随着那些国家经济动荡和政治镇压的加强，数量很可能还会增多。

讲西班牙语美国人是我国发展最快的少数民族。“讲西班牙语美国人……从 1980 年人口调查以来增加了 1/3 以上，增长速度是其他人口增长速度的近 5 倍。”^[19]今天，在美国已有 1900 万讲西班牙语人，而黑人约有 2700 万。到本世纪末，很可能有 4000 万以上讲西班牙语人居住在美国；马丁内斯已成为我国最普及的姓氏之一。我国讲西班牙语的人数在西半球国家中占第四位。纽约市讲西班牙语的人数在全世界城市中占第五位。

黑人势力加上了棕种人势力——有时作为盟友，有时作为敌

手。⁽²⁰⁾许多讲西班牙语美国人同白人权力结构之间缺乏哪怕是照顾性的关系，而黑人则受到过白人权力结构某些帮助——至少在民权运动以前。他们还一直受到语言的障碍，因为美国的主要语言英语不是他们的母语。直到最近几十年前，在美国西南部“对墨西哥裔美国人的儿童教育问题没有作出任何规定”。“终于允许他们上学时，又因语言障碍而与讲英语的儿童隔离。他们被学校当局视为劣等种族的儿童，往往因为讲西班牙语而受处罚，他们听到他们的名字被迫英语化，看到他们的文化背景在课本中系统地被忽视。”⁽²¹⁾

与黑人相比，讲西班牙语美国人选民登记和投票数量还不大，但是他们从黑人那里得到启发，正在不断加强政治活动。虽然讲西班牙语美国人占全国人口7%，在美国众议院435个席位中只有12个议员。“国会中讲西班牙语美国人会议不过是它的角色模型和盟友——黑人会议的仿效而已”。⁽²²⁾然而，这种情况正在开始变化。有些讲西班牙语美国人的国会议员已获得资深地位并任要职，诸如得克萨斯民主党人、银行业委员会主席亨利·B.冈萨雷斯。目前，讲西班牙语美国人在丹佛、迈阿密和坦帕市担任市长，在佛罗里达州担任州长，在斯墨西哥州最近也曾担任过州长，在其他领导岗位上讲西班牙语美国人数量正在增加。墨西哥裔美国人法律保护和教育基金会，波多黎各人法律保护和教育基金会以及拉丁美洲人公民联盟（LULAC）正变得日益活跃。

讲西班牙语美国人在大多数问题上并非总是童见一致，但大多数人强烈支持双语和双文化教育。1974年在涉及旧金山中国学生的劳诉尼科尔斯案中，最高法院裁定，1964年民权法第六条要求各学区，在有大量操非英语学生的情况下，应提供克服语言困难的教学。⁽²³⁾许多讲西班牙语美国人积极支持双语教学。他们认为，这种计划不仅有助于讲西班牙语儿童受教育，而且有助于保存他们的传统。反对双语教学的人认为，英语流利对于在美国社会中取得成功至关重要，而双语教学计划会妨碍英语学习。讲西

西班牙语美国人还在致力于修改民权法来保障操少数民族语言者的权利。显然，在未来若干年中，随着讲西班牙语美国人的政治地位变得更为重要，各级政府对他们的要求将会作出更积极的反应。

亚裔美国人 “亚裔”一词描述人们来自许多不同国家和不同种族背景。而且，大多数亚裔出身的人并不认为他们是“亚裔”，而自称为美籍华人、日本人、越南人、柬埔寨人等等。不管他们怎么叫法，现在我国移民约有 40% 来自亚洲。

华人是最早来到美国的亚洲人。从 1847 年开始，当年轻的男性农民开始摆脱贫困，在矿上、铁路上、农场里干活时，这些华人面临人多势众的白人经济与文化而感到恐惧，白人们不了解他们，也不了解他们的文化。面对这种情况，并考虑到回国的打算，华人很少去设法同化，相反地向“唐人街”移居。1882 年开始强行规定的带有歧视性的移民与归化限制，在以后的年代中得到加强，直到第二次世界大战结束才予以取消。从那时起，华人进入了美国社会的主流，并开始参加政治活动。

19 世纪 60 年代，日本人开始迁居夏威夷，后来在 80 年代又迁居加利福尼亚。大多数移民留在西海岸各州。到 20 世纪初，他们面临公众公开的敌对情绪。1905 年，工会领袖组织排斥日本人和朝鲜人同盟；1906 年，旧金山教育委员会不准一切中国、日本和朝鲜儿童上附近地段的学校。西部有些州通过法律剥夺那些没有资格成为公民的外国人（即亚裔外国人）拥有土地的权利。在第二次世界大战期间，反日歇斯底里导致拘留西海岸日本人。他们大多数是美国公民，没有犯罪，被关在最大的战俘集中营——加利福尼亚州图利湖曼萨纳集中营。在这一时期，日本人的财产被没收或以没收性的价格出售。战后，废除了排斥性法律，并通过国会、总统和法院的行动，取消了旨在排斥日裔美国人充分参与美国经济与政治生活的各项法令。1988 年，里根总统签署了一项法令，给大约 6 万名在二次大战中被拘留的幸存者每人 2 万美元赔偿金。

80 万以上朝鲜人集中居住在加利福尼亚州南部、科罗拉多州、火奴鲁鲁和纽约市。直到最近以前，他们像其他亚裔美国人一样，在就业和住房方面遭受歧视。朝鲜中产阶级正在发展。许多朝鲜人正在进入高深专业，还有许多人继续做家庭小生意，诸如经营干洗店、花店和小杂货铺。⁽²⁴⁾

在本世纪早些时候最初来到美国的菲律宾人被看作是美国国民，因为那时美国拥有菲律宾。但是，他们没有充分的公民权利，并受到歧视，包括 1928 年在华盛顿州，后来在加利福尼亚州（美国 150 万菲律宾人将近一半居住在该州）发生的反菲骚乱。⁽²⁵⁾ 他们的经济地位已经获得改善，但在政治上的影响正像他们的数量一样尚不显著。

最新的亚裔群体由 100 万以上来自越南、老挝和柬埔寨的印度支那难民组成。他们在 1975 年初次来到美国，在加利福尼亚州的洛杉矶、奥兰治和圣迭戈县定居。这一群体虽然包括在西贡陷落期间出走的中产阶级人士，也有大量“船民”，他们在本国大多数是农民，来到我国海岸，并无任何经济资源。在较短时间内，大多数已在经济上立足。虽然他们开始在政治上产生影响（他们大多数显然登记为共和党人），但在社会上和经济上仍处于隔离状态，而且到美国的时间不长，尚不能成为政治进程的有效组成部分。

法律上的同等保护——什么含义？

第十四条修正案宣布：“无论何州（包括其下属单位）不得拒绝给予在其管辖下的任何人以同等的法律保护。”虽然没有限制全国政府的同等保护条款（equal protection clause），但第五条修正案的正当程序条款一向被认为是对全国政府所加的同样限制。要注意，同等保护的限制仅适用于政府行动，并不适用于私人行动。因此，重要的问题总是在于：所指责的歧视行动是否为政府的行动（法律上通常叫“国家行动”——抑或仅仅是政府所不支持的，与

政府行动无关的私人行动?

宪法并不阻止政府对人们加以区别, 因为不这样做就不能制定法律。宪法所禁止的是**不合理的分类**。一般来说, 如果分类所造成的类别同可以允许的政府目标没有关连, 那么这种分类就是不合理的。例如, 禁止红头发人参加选举的法律就是不合理的。另一方面, 法律规定不满 18 岁的人没有选举权, 未经父母允许不得结婚, 不能申请驾驶汽车执照, 看来是合理的 (至少对大多数未满 18 岁的人来说是合理的)。

我国最伤脑筋的宪法问题之一是, 怎样区别合理分类和不合理分类。最高法院已经制定了各种检验标准: 合理基础, 可疑分类, 半可疑分类和基本权利。

合理基础检验标准

确定一项法律是否符合同等保护要求, 传统的检验方法是把举证的重担放在指责该法律的人身上。如果不存在引起不满的歧视, 并且事实证明分类合理, 那么这项法律就确认为正当的, 即使造成某些不平等也没有关系。在通常情况下, 如果最高法院选用这种合理基础检验标准 (rational basis test), 有疑问的法律将得到认可。不过, 有时候州的法律甚至达不到这种检验方法的最低标准, 例如阿拉斯加州奉命: 盈余收入的分配, 该州老公民不得多于新来者。又如, 某市奉命: 智力低下者申请成排住房不需要有特殊用途批准, 因为申请其他多层住房不需要这种批准。^[26]

在以下三种情况下, 当一项法律受到根据同等保护条款提出的指责时, 最高法院还要采用比合理基础检验更要严格的标准: 涉及可疑分类, 涉及半可疑分类以及涉及基本权利。

可疑分类

可疑类别, 是历史上遭受无资格之苦、过去受到故意的不平等待遇、或被社会贬低到政治上无权地位, 从而需要特殊司法保护的类别。^[27] 种族和民族出身是可疑分

类 (suspect classifications)。宗教也是如此, 虽然最高法院尚无这方面的裁决, 也许因为各州极少将人们按宗教分类。就州 (并非国家) 的法律强加于外国人的政治上无资格而言, 按无公民资格将人们分类是另一种可疑分类。

一项法律如果涉及可疑分类, 则该法律符合宪法的正常推断即被否定。这种仅仅作为处理特殊问题的合理手段的法律是不够格的, 需要受到严格审查。必须让最高法院相信, 既有“公众的迫切关注”证明这种分类是合理的, 而且又没有其他限制性较小的办法来实现这一公众迫切的目标。

**半可疑分类：
私生和性别**

有些人坚称, 强行规定私生子无资格的法律, 应像按种族分类的法律一样, 接受严厉的考查。最高法院一直不愿意走得那么远。然而, 鉴于私生子的处境不如婚生于有利这一长期形成的历史情况, 最高法院已将有关私生子的法律放在“更显著的地位”予以审查, 仅仅比适用于可疑分类, 诸如种族的法律稍不严厉而已。

按性别分类又怎么样? 直到 1971 年才宣布按性别分类违宪。在这以前, 据称为妇女提供特殊保护的许多法律——诸如密歇根的一项法律禁止除酒店老板妻子和女儿以外的任何妇女当酒吧间女招待——都受到赞同。正如大法官威廉·布伦南在 1973 年代表最高法院所写的: “毫无疑问, 我国的性别歧视有漫长的不幸历史。在传统上, 这种歧视是以‘浪漫主义的家长式统治’姿态合理化的; 其实际效果, 不是把妇女放在受人尊敬的地位, 而是把她们关在笼子里。”⁽²⁸⁾

今天, 最高法院的观点是, 按性别分类虽不像按种族分类那样可疑, 但要受到“更显著的审查”。为了认可按性别的分类, 政府有责任证明其服务于“重大的政府目标”, 并与这些目标有实质性的关系。仅仅基于“陈词滥调、漫无边际的推论”、“陈旧概念”和“社会长期强加于妇女身上的角色类型”, 而没

有更多实质性理由的支持，不同（或相反）地对待妇女和男人是不准许的。^[29]如果政府的目标是“由于某一性别的成员被认为有天生缺陷或天赋较差而予以保护”，这种目标本身就是不合法的。^[30]

近年来，最高法院已经撤销了大部分（但不是全部）送来的被指控为歧视妇女的法律。（最高法院拒绝撤销的法律包括只征男兵和文职工作优先照顾退伍军人）最高法院还保留了一些据说是歧视男性的立法。总的说来，“除了选举权以外，美国妇女的法律地位在近 20 年中比过去 200 年中有了更大的改善。”^[31]

总之，按性别分类虽然不是可疑分类，但在取得最高法院确认以前，需要有相当充分的理由。^[32]

贫穷是否为可疑分类？ 人们一直敦促最高法院将贫穷作为可疑类别，但最高法院“从未认为，光是经济困难就可在分析同等保护时作为可疑类别。”^[33]因此，州可以依靠财产税提供学校经费，即使这样意味着“富裕”地区学校每个学生的花费比贫穷地区学校学生多。

年龄是否为可疑或半可疑分类？ 年龄不是可疑类别，也不是半可疑类别。在历史上，我国的法律与惯例通常按年龄加以区分：如领取驾驶执照，不经父母同意结婚，上学，买含酒精饮料等等。许多政府机构有针对特定年龄的计划：如针对老年公民、成人学生、中年职业人员。虽然最高法院已拒绝将年龄作为需要特殊司法保护的可疑分类，国会对“老年权力”作出的反应，越来越把年龄作为受保护类别对待。国会已将政府或州际雇主以老年为由的歧视宣布为非法，并已禁止对大多数雇员实行强制退休，少数特殊批准的职业不在此限。大约有 1/3 的州已通过类似法律限制强制退休。国会还禁止向剥夺老年人福利的任何计划或活动提供联邦拨款，除非年龄是该计划或活动正常操作中的一个因素，例如专门为儿童制定的计划。今天由就业机会均等委员会提出的法院诉讼大约有 1/4 涉及年龄歧视的申诉。^[34]

基本权利

除了对州按可疑分类制定的条例进行严格审查外，最高法院还对侵犯“基本权利”的法律作同样严格的审查。然而，大法官对什么东西使一项权利成为基本权利并不太清楚。按照大法官刘易斯·鲍威尔在圣安东尼奥学区诉罗德里格兹案（1973年）中的解释，一项权利是否为基本权利，既不是根据它的社会重要性，也不是根据大法官对它的重要意义所作的结论来作出决定的，而要取决于该项权利是否受到**宪法明确的或隐含的保障**。根据这一检验标准，旅游权和选举权一向被确认为基本权利，如同第一条修正案规定的诸如为促进政治信仰而联合起来的权利一样。然而，受教育、获得住房或享受福利的权利却并不认为是基本权利。尽管许多人感到这些权利至关重要，但它们并不受宪法保障，宪法也没有任何具体条款保障这些权利不受政府调控。

怎样证明歧视

一项法律或条例对不同种族或性别的人们具有不同影响，这一事实本身是否就构成违宪？在最高法院比较重要的裁决之一，华盛顿诉戴维斯案（1976年）中说：不。“一项法律被称为具有令人反感的种族歧视性质，必须最后追踪到种族歧视的意图。”^[35] 否则，正如在后来的一个案例中最高法院所说：“第十四条修正案保证法律平等，不保证结果平等。”^[36]

这句话实际上意味着什么？它意味着只准建造单家独户住宅，从而使低造价住房计划无法实施的城市条令并不违宪——即使其后果是不让少数民族迁居该市——除非能证明通过该条令是蓄意歧视少数民族。它意味着，在公职就业中优先照顾退伍军人并不违反同等保护条款，即使其后果是使许多妇女找不到工作；因为退伍军人和非退伍军人的区分并非用来故意制造性别障碍。

然而，一项法律或政府惯例具有不同影响一事，并非无关紧要。在拥有大量黑人或讲西班牙语人的社区里，如果他们中只有少数人被邀请担任陪审员工作，那么在宪法上是可疑的。在这种情况下，州或市有举证的责任，说明并非从事违宪的歧视性行为。

符合宪法的事情仍然可以成为非法。（违宪的事情总是非法的，但非法的事情不一定违宪）国会已经宣布若干雇佣惯例为非法；例如，在大多数情况下采用的与工作表现无关的测试，如果这种测试筛选出一个种族或性别的数量大大超过另一种族或性别的数量，不管雇主的动机如何。最重要的是，1965年的选举权法测试选举法令与惯例的合法性是根据它们的作用而不是根据通过它们的人的意图来进行的。

种族隔离教育的存亡

法律要求将黑人隔离开来，使用单独的公用设施，仅始于 19 世纪末。在这以前，是社会风俗和经济条件而不是法律造成了两个种族的隔离。^[37]从 19 世纪末到最高法院在 20 世纪 50 年代废除这种法律以前，南方各州和城市规定：白人与黑人同乘一节火车车厢、同进一家影剧院、同上一个学校、在同一医院出生或同一墓地埋葬均属非法。人们渐渐叫起来的种族隔离法 (Jim Crow Laws) 窒息着整个南部生活。这些法律怎样能在同等保护条款面前生存下来的呢？

隔离是否歧视？普 莱西诉弗格森案

1896 年，在普莱西诉弗格森案中，最高法院认可这样的观点：种族隔离并不构成歧视，如果给两个种族的成员提供“同等”便利设施的话。^[38]但是，除了公用设施以及有限种类的公用事业诸如火车和公共汽车以外，即使是同等的便利设施也未作出规定。根据这一**隔离而同等**方案，南部各州和北部一些地方，在交通运输工具、公众膳宿场所、教育设施、游

泳池和公园实行种族隔离。虽然普莱西案的裁决要求以同等为代价来换取强迫隔离,但是该方案中的“同等”部分是毫无价值的。各州将黑人置于不同等的设施中,而黑人缺乏提出抗议的政治力量。

这种不平等并未随着时间的消逝而减少。在1950年,在所有实行种族隔离的州中,白人共有14所医科学校,黑人1所也没有;白人有16所法律学校,黑人只有5所;白人有15所工程技术学校,黑人1所也没有;白人有5所牙医学校,黑人1所也没有。从30年代后期起,黑人开始提出法律诉讼,向种族隔离主义挑战。他们援引各种事例证明,在实际上隔离而同等的结果总是歧视黑人。然而,那时最高法院不愿意直接取消种族隔离主义,而只是开始逐步削弱它。最高法院详细审查了每一情况,在逐个案子中要求做到设施同等。

**隔离而同等的
结束: 布朗诉教
育委员会案**

最后,1954年春,最高法院在布朗诉教育委员会案中推翻了它在1896年适用于公立学校的裁决。最高法院裁定,“隔离而同等”是用词自相矛盾的说法。隔离本身就是歧视。^[39]一年后,最高法院命令地方教育委员会开始以“从容不迫的速度尽早取消公立学校的种族隔离”。^[40]在作出布朗案裁决以后的若干年中,联邦法官击败了一整套旨在规避最高法院裁决的计划。

从1963年起,最高法院逐步撤销了给学区以时间,让它作取消种族隔离准备的第二次布朗案裁决。1969年,最高法院完成撤销工作并宣布“打着‘从容不迫的速度’旗号继续实行种族隔离的学校不再为宪法允许了。学区必须立即结束按种族区分的双重学校体制,仅仅实行单一学校体制。”^[41]

在60年代,国会和总统联合起来,甚至更直接地投入反对学校种族隔离的战斗。1964年民权法第六条规定,“在接受联邦财政支援的任何计划或活动中,以种族、肤色或民族出身为由”实行

歧视的学校或高等院校，必须撤销其按任何拨款计划或项目所得的联邦拨款。1972年教育法加上了性别一项；其他法律增加了残疾人、老年人、越南战争退伍军人和退伍的荣誉军人等项。民权法第六条还责成校方采取肯定行动，确保列入保护的各类人员不被剥夺参与联邦支援的计划或活动。

1984年，在格罗夫市大学诉贝尔案中，最高法院将民权法第六条（实际上类似联邦法律）的适用范围限于学校中直接接受联邦拨款的计划和活动的那一部分，而并不包括整个学校。^[42]之后，1988年国会不顾格罗夫案的影响，推翻总统的否决，明确宣布只要学校的一部分机构接受联邦拨款，就适用于整个学校。例如，如果计算机科学系接受联邦拨款，那么这所大学没有那一项计划或活动可以不遵守这些法律规定。

取消隔离，校车接送，联邦法院和里根—布什政府

美国学生有一半是用校车接送上学的；其中不到7%的学生用校车接送是为了取消学校中的种族隔离。不过，用校车接送一直是当前辩论较激烈的问题之一。^[43]最高法院赞成把校车接送作为联邦法官用来促成学校统一的工具之一，但这只能弥补由官方支持的，即法律上的种族隔离（de jure segregation）造成的后果。最高法院不允许用校车接送来克服事实上的种族隔离（de facto segregation）后果。换句话说，如果法官判定有关当局过去开办过种族隔离学校或曾从事一系列有目的的造成种族隔离的行动，他可以命令学区用校车接送学生。^[44]但是最高法院在涉及底特律市地区的一件案子中宣称，法官不得命令在城乡之间或任何其他区间线路用校车接送学生，以求克服在学校中并非由官方行动造成的种族不平衡。^[45]

其结果是自相矛盾的。过去合法地实行种族隔离学校体制的南部大城市的学校比北部大城市的学校更好地取消种族隔离。在大城市地区……一部分由于白人迁到郊区以及私立学校免于按法院

命令用校车接送——市中心的许多学区，黑人占绝对优势。没有区间校车接送就很难，在最大的几个城市事实上不可能，用司法裁判来实现取消种族隔离。

“……最高法院作出对底特律案件的判决之后，就全国范围而言，在学校取消种族隔离方面并没有什么进展。”^[46]国会一直赞成用校车接送；里根政府试图结束法院所要求的对学校取消种族隔离的监督，只要这确实不再需要；布什政府则一而遵行，一面躲开司法的途径；^[47]而黑人领袖们对提高内城学校的质量比对取消其中的种族隔离更感兴趣。

选举的障碍

各州规定一切选举的选举资格，但是这种规定要受到宪法的种种约束。宪法第一条第四款规定国会有权更改各州有关选举联邦官员，即众议员、参议员和总统选举人“时间、地点和方式”的条例规定。国会已运用此种权力规定了全国选举中投票者的年龄资格和居住要求，确定各州举行国会议员选举和总统选举人选举的统一日期，以及给予居住在美国境外的美国公民在他们以前居住的州选举国会议员和总统选举人的权利。

然而，对州规定选举资格的权力主要限制包含在第十四条和第十五条修正案（禁止规定不合理的选举资格和按种族规定选举资格），第十九条修正案（禁止按性别规定选举资格）以及第二十六条修正案（禁止各州以年龄为由剥夺年满 18 岁或 18 岁以上公民的选举权）中。这些修正案也授权国会制定为实施其规定所必需的法律。

规避第十四条和第十五条修正案

第十九条修正案虽曾遭到强烈的反对，但在批准以后没有公开出现有组织的抵制，从而使得北部一切妇女和南部白人妇女获得了选举权。然而，第十四条和第

十五条修正案批准后的情况并非如此。这两条修正案通过后，只是由于联邦政府的坚持，才让黑人参与南部各州的政治生活。等到1877年联邦军队撤出南部，南部民主党人立刻重新控制各州政府，并开始不让黑人参加选举。他们使用社会压力和暴力威胁，并组织诸如三K党之类的秘密团体来进行威胁、半夜开枪、焚烧和鞭打等恐怖活动。

这些手段居然“奏效”。但是到19世纪末，南部部分地区自内战以来第一次出现了两个强大政党：民主党和人民党。白人至上主义者担心这两个党会争夺黑人选票，担心黑人会成为决定性的力量。他们还担心，继续使用过多的暴力和欺骗来剥夺黑人选举权会引起总统和国会的干预。

南部领袖设想，如果能通过一些用种族以外理由来剥夺黑人选举权的法律，黑人就很难在法庭上提出指控。有些白人反对说，法律既可以用来反对黑人，也可以用来反对白人。但是，不让穷苦白人参加选举并不妨碍民主党的保守领袖，因为他们往往急于削弱白人对人民党的支持，正像急于剥夺黑人选举权一样。“‘90年代’的剥夺选举权运动给南部各州带来闻名于民主世界的最令人难忘的投票人与票箱之间的障碍体系”。^[48]

40年代中，最高法院开始逐一取消用来阻碍黑人参加选举的各种手段。1944年（史密斯诉奥尔赖特案）最高法院宣布白人初选（white primary）* 违宪。^[49]1960年最高法院裁定按种族改划选区（gerrymandering）违反第十五条修正案。第二十四条修正案取消了联邦选举中的人头税（poll tax）；1966年最高法院裁定，第十四条修正案禁止以人头税作为任何选举的先决条件。

那些想剥夺黑人选举权的人被迫依靠登记要求。这些表面上看来完全正当的要求却被用来作为阻止黑人投票的方法。白人选举官员往往利用这些要求，而站岗的是白人警察，审理不服登记

* 指仅由白人参加的初选。——译者注

官员决定的申诉的是白人法官。这些官员往往抓住登记表中鸡毛蒜皮的差错作为取消选举人资格的借口。路易斯安那州的一个县，在四个白人选民提出对黑人选民登记的合法性表示异议（理由是这些选民在登记表中有“拼写错误”）的书面证明之后，登记官员在选民册内将近 1500 个黑人选民中划去了 1300 个。^[50]

在南部许多地区，文化测试被用来歧视黑人。有些州，或者作为附加条件，或者作为替代条件，要求申请登记者使选举官员满意地说明他们懂得国家宪法和州宪法，还要说明他们是品德良好的人。对白人往往提出简单的问题；对黑人提出的问题会使最高法院大法官不知所措。在路易斯安那州，49603 个白人文盲选民能使选举官员相信他们懂宪法，而只有两个黑人文盲选民能做到这一点。

1965 年选举权法

第二次世界大战后 20 年来，在最高法院领导下，联邦法官仔细审查了他们经办案件中有关选举法和选举程序问题。但是，这种办法并没有给黑人，特别是居住在极南部农村地区的黑人参加选举打开方便之门。在把主要责任留给法院之后，国会终于在 1964 年开始行动。

1964 年民权法尚未颁布，亚拉巴马州塞尔马市发生的事件就生动地说明了：靠法院来防止出现种族障碍是不能胜任的。该市由小马了·路德·金领导的选民登记运动引起了逮捕、向州首府进军和两名民权工作者被害。但是，在投票站的肤色障碍上并没有打开重大缺口。

林登·约翰逊总统对塞尔马事件作出了反应，向国会和全国发表了激动人心的演说，要求联邦采取行动，确保在任何公职选举中没有人因肤色或种族而被剥夺选举权。国会以 1965 年选举权法作出了反应。^[51]

选举权法——在批准第十五条修正案后差不多过了一个世纪才颁布的——终于使黑人有可能在美国每个选区登记和投票。该

选举权法已增补、充实了三次，最近一次是在1982年。自从通过该法后，现在黑人在形式上和实质上都有权参加选举，而且他们正在这样做。^[52]虽然直到1983年还派联邦观察员到某些地方，以保证黑人不受胁迫，已经没有必要委派联邦检察员到大多数地区（过去曾派到60来个县），因为只要扬言派检察员就够了。^[53]

削弱 选举权法（特别是经1982年修订之后）不仅仅保障参加选举的权利，而且规定，未经司法部长事先批准，适用该法地区的政治单位不得改变其选举惯例。这一职责是为了保证：采用新的惯例和程序——包括仅仅改变边界，特别是采用代表全州选举的选区——不会造成，不管有意或无意，削弱少数民族投票力量的后果。^[54]什么造成削弱以及怎样衡量，是个争论不休的问题。

成果 目前数以百万计的黑人参与了我国政治生活。超过6500名黑人担任了国家、州或地方的公职，^[55]其中有300多位诸如亚特兰大、伯明翰、底特律、洛杉矶、巴尔的摩、费城和华盛顿特区那样重要城市的市长。^[56]在南部所有州议会中都有黑人，美国众议院中黑人比重建时期以来任何时候要多，其中有众议院多数党督导威廉·格雷。黑人道格·怀尔德是1989年弗吉尼亚州长的民主党候选人。

所有这一切会产生什么影响呢？“据说，今天在许多黑人中明显地对选举权不抱太大幻想。”^[57]黑人参加选举的确切影响是个经常在研究的课题，但结果并不清楚，而且模式经常改变。^[58]然而大多数学者得出的结论是，“如果黑人（和讲西班牙语人）组织起来，在选举场合进行竞争，选出他们中的一个或多个进入市议会，他们就能要求得到公众收益中较大的一份。”^[59]实际上，少数民族如果把他们的成员动员起来，就能把他们的选举潜力转化为公众政策。

更多黑人参与政治进程的影响，需要用黑人担任公职人数以外的方法来衡量。^[60]当黑人选民的影响分布在数量较多的选区时，他们即使不能选出黑人公职官员，也可能提供更多的获胜机

会。任何种族的候选人，只要相信有机会获得足够的黑人票数即足以取胜，他们就会感到关心黑人选民的利益在政治上是有利的。^[61]

1965年选举权法通过以来，州长和参议员，特别在有大量黑人选民的地区，越来越支持黑人选民事务。黑人选民的观点已经成为政治生活中的现实；决策者，包括任命联邦法官的总统和认可联邦法官的参议员，必须予以考虑。这一政治现实的重大意义已由参议院在1987年驳回任命罗伯特·博克到最高法院供职一事显示出来。博克是哥伦比亚特区上诉法院法官，一位受尊敬的宪法权威。但他的宪法观点引起了许多人，包括民权领袖和妇女团体领袖的反对。在投票反对批准对他的任命的许多人中，有“来自南部各州的参议员，那里，不久以前黑人一度未能登记参加选举。（他们）投票反对博克……以保住获得选举权的黑人选民帮助他们获得的席位。”^[62]

公共设施、职业和住宅方面的障碍

常被人们忽视的一点是，第十四条修正案仅适用于政府行动，不适用于私人歧视行为。而且，我国宪法建立了“一个隐私区，不让政府干预私人俱乐部或私人团体。我国制度所尊重的结社权允许成立全白人俱乐部、全黑人俱乐部、全棕种人俱乐部和全黄种人俱乐部，也允许成立全天主教徒俱乐部、全犹太教徒俱乐部或全好斗者俱乐部……，政府不得指示一个男人或女人必须同谁交往。个人可以按自己的意愿选择。”^[63]

然而，家庭、教会或基于政治、宗教、文化或社会目的成表现目的组织起来的私人团体，在宪法上同按其他方式组织起来的大型协会是不同的，后者如美国青年商会或大型律师协会。例如，最高法院认定，州与地方禁止性别或种族歧视的人际关系和公共设施法令适用于诸如美国青年商会，扶轮社，以及大型（会员人

数在 400 以上) 私人饮食俱乐部。这些协会和俱乐部不是小型私人团体, 它们也不能证明: 吸收妇女或少数民族成员会改变或影响其宗旨。^[64]

在几十年以前, 严重的宪法约束阻碍着国会行使制定反对私人歧视行为的法律之权。1833 年, 最高法院宣布国会制定的一项法律违宪, 这项法律规定: 任何公共运输、旅馆或剧院经营者以种族或肤色为由拒绝接待任何人就是违反联邦法律, 理由是第十四条修正案并未授权国会制定反对私人歧视的法律。^[65] 此外, 100 年来, 最高法院如此狭义地解释第十三条修正案授权国会制定反对奴隶制和强迫劳役的法律, 使国会只能反对体力上的强迫或苦役 (由于雇工无力偿还雇主债务而从事的强迫劳役)。

然而, 从 60 年代以来, 国会制定反对私人歧视法律的宪法授权已不再成为问题。最高法院已如此广义地解释商业条款 (the commerce clause), 以至于光凭这一条款就可以证明国会为反对私人歧视而要采取的任何行动都是正当的。最高法院还重新解释了第十三条修正案, 至少在涉及种族歧视方面, 支持国会反对歧视的立法。大法官波特·斯图尔特代表最高法院裁决说:

只要种族歧视把人们赶进贫民窟, 把他们购置房产的能力视肤色为转移, 那么, 这仍旧是奴隶制遗风……。根据第十三条修正案授权国会保障的自由, 最起码包括: 有购买白人能买的东西的自由, 有过白人能过的生活的权利。如果国会不能说作为一个自由人至少要拥有比这些更多的自由, 那么, 第十三条修正案答应了这个国家未能遵守的诺言。^[66]

除第十三条和第十四条修正案以外, 国会还可行使、并已行使征税和开支的权力来防止种族歧视以及以民族出身、性别、残疾和年龄为由的歧视。国会还可以行使调控州际贸易的权力, 像在至关重要、囊括一切的民权法——1964 年民权法中所做的那样。

**1964 年民权法
第二条：公共
设施场所**

根据这项法律，国会自重建时期以来第一次授权大规模行使联邦权力，与私人强加的种族歧视作斗争。1964 年民权法第二条规定，在公共设施场所以种族、肤色、宗教或民族出身为由对任何顾客或主顾实行歧视为违反联邦法律。该条适用于任何客店、饭店、汽车旅馆或租房（少于五个房间并由业主占用的租房，即小宿舍除外）；适用于为州际旅客服务的，或供应的食品或产品大部在州际贸易中销售的任何酒家或加油站；适用于任何影院、剧场、音乐厅、体育馆或通常上映电影、举办演出和体育表演、或在州际贸易中推出娱乐活动的其他娱乐场所。

第二条已强有力地付诸实施。黑人组织了一些活动来检验它。司法部提出了 400 多件诉讼案。同时最高法院在该条款通过后几个月内（在亚特兰大汽车旅馆的哈特诉合众国案中）一致确认该条款的合宪性。^[67] 结果，大多数公共设施，包括南部的公共设施都向一切顾客开放。

**1964 年民权法
第七条：就业**

宪法禁止政府以种族、肤色、宗教或性别为由剥夺人们的就业。根据民权法第七条，国会已宣布，影响州际贸易和雇佣 15 人以上的任何企业中的任何雇主或工会（以及 1972 年以后，任何州或地方的机构，诸如学校或大学），在雇佣活动中以种族、肤色、民族出身、宗教或性别为由，对任何人歧视即为非法。^[68] 其他立法也规定，对残疾人、退伍军人或年龄在 40 岁以上的人实行歧视活动即为非法。

但也有例外情况。宗教机构，诸如教会学校，可采用宗教标准。在特定行业或企业中，当真正职业条件为正常操作所必需时，可以考虑年龄、性别或残疾情况。

第七条是用来保护少数民族和妇女的；不过，歧视男性白人的雇主亦属违反规定。此外，国会在通过第七条时宣称，该条不

得用来强求雇主由于劳动力中可能存在种族或性别方面不平衡而对任何个人或群体予以优待。但是，第七条并不排除雇主（不论政府或私人）采取肯在克服过去对少数民族和妇女的歧视、对种族问题敏感的肯定行动计划。（参见下一节：最高法院对此种计划越来越产生怀疑）。

第七条有若干特色。被侵权者不仅确实有权提出个人起诉，要求赔偿损失，也可以为有类似情况的其他人提出起诉——即所谓集体起诉（class action）。此外，国会还成立了**就业机会均等委员会（EEOC）**来实施这一条款。该委员会有五名成员，由总统提名经参议院同意任命，与州政府共同努力，使该项法律得以遵守，并可对私人雇主提出法律诉讼。司法部长则负责对违反第七条的政府机构提出公诉。就业机会均等委员会和司法部长的工作效率多年来情况不一，视在职总统的支持程度而定。^[69]

第七条已由 1965 年一项总统行政命令予以充实。实际上在某种情况下已由它所取代。该项行政命令要求与联邦政府签订合同的一切单位，包括大学在内，采用并实行肯定行动计划，以纠正妇女和少数民族的“使用不足”。这种计划不一定为少数民族或妇女规定种族或民族配额，但确实要求签订合同单位提出日程表和目标，遵循公开招工程序，记载申请人的种族、性别和民族出身，说明为什么他们的劳动力不反映劳动市场中各类人中的比例。签订合同单位如果没有提出和实行经批准的肯定行动计划，就会导致取消联邦合同或拨款。然而，里根和布什政府对执行这项行政命令并不积极。

**住房：1866 年、
1968 年和 1988
年的民权法**

住房公平是民权运动最后一个未开发的领域，进展最慢，离真正变化为期最远。处在每一经济阶层的黑人与类似经济地位的白人是引人注目地被隔离开来的。^[70]“住房隔离很严重，因为这是许多其他形式隔离和不平等根源。”^[71]“隔离的住房严重地造成了一个包括教育

和就业歧视在内的恶性循环……。由于许多少数民族的学校蹩脚，他们谋不到待遇好的职业。没有待遇好的职业往往无法住进有漂亮住房的较为像样的居民区。由于他们居住在不太好的社区，也就不大可能有良好的教育制度。”^[72]

1948年，最高法院在谢利诉克雷默案中裁定，法官不得再强制执行带有种族歧视的限制性契约（restrictive covenants），即契约中限制出售房地产的条款。^[73]也许，最重要的是，1968年国会通过了直接有关住房的民权法。

1968年民权法在1988年作了修正，现称为公平住房修正法，适用于供出租或出售的一切住房，但下列情况除外：不超过三套的私人所有住房，出售或出租时不用经纪人代理，而且在广告中并未表示任何偏心或歧视者；不超过四个独立居住单元的住宅，其中包含所有者的住房（称为“墨菲太太供膳宿处”）；以及宗教组织和私人俱乐部供自己成员居住的非商业性住房。对于一切其他住房，该修正法禁止房主以种族、肤色、宗教、民族出身、性别为由（自1974年起），也禁止以残疾或有小孩为由（自1988年起），拒绝出售或出租给任何人。供老年人的住房不受这类规定约束。不得使用歧视性广告。

1968年民权法有关实施的条款成为该法“最薄弱的环节”。1988年修正法生效以前，主要责任落在住房歧视的受害者身上。如今，住房与城市发展部有责任调查和处理申诉。司法部必须为无力聘请律师的申诉人提供律师。更重要的是，如今申诉人可以在住房与城市发展部内行政法官面前提出指控。

1968年住房法通过20多年之后，许多（如果不是大多数的话）黑人在租房或买房时仍遭受歧视。黑人和其他少数民族虽然在选举权、受教育和就业方面有了长足进步，但是他每天晚上回家的家仍然座落在大体上由种族决定的社区。^[74]作为反击，司法部提出了几百件诉讼案，特别是涉及公寓大楼的诉讼。法院已树立了多得惊人的先例，以至于几乎任何人，只要他能拿出歧视的

证据并有决心和金钱这样做，就能得到他想要的房子，甚至可以判得大量赔偿费。⁽⁷⁵⁾1988年补充了行政管理实施程序以后，给了这项联邦法律相当强有力的武器。

主要民权法

民权法（1957年） 重建时期以来第一个民权法，公法第85～315号规定，在联邦选举中阻止人们投票为触犯联邦法律，当有人被剥夺投票权时，授权司法部长提出起诉。

民权法（1964年） 最全面的反歧视法，公法第88～352号禁止在就业中以种族、性别、宗教和民族出身为由实行歧视；在公共设施 and 联邦拨款的计划中以种族、肤色、宗教或民族出身为由实行歧视；并成立就业机会均等委员会。

选举权法（1965年） 公法第89～110号授权任命联邦检察员在发现一贯有歧视现象的地区登记选民，并对干扰他人投票权者加强处罚。

禁止就业年龄歧视法（1967年） 公法第90～202号禁止对年龄在40～65岁的工作人员或申请工作者实行就业歧视。1975年修订后（公法第94～135号）禁止在联邦资助计划中实行年龄歧视，1986年修订后（公法第99～592号）在大多数职业中禁止强制退休。

公平住房法（1968年） 公法第90～284号在大多数住房出售或出租中禁止以种族、肤色、宗教或民族出身为由实行歧视。该法还包含保护民权工作者不受伤害或威胁的条款，并对聚众闹事或煽动他人闹事者规定了处罚。

1973年救济法 主要是重新授权救济残疾人计划，公法第93～112号载有两个不为人注意的条款，其重要性只有在事后才清楚。第503号要求接受联邦拨款超过2500美元的机构制定雇佣和提升“合格残疾人”的肯定行动计划；第504条

说,“接受联邦财政支援的任何计划或活动,对任何合格残疾人……不得仅仅因为他的残疾而排斥其参加,剥夺其从中受益,或予以歧视。”

民权恢复法(1988年) 国会推翻里根总统的否决,在公法第100~259号中撤销了1984年最高法院的一项裁决,该项裁决宣布:1972年教育法修正案的反对性别歧视条款仅适用于接受联邦资助的具体计划或活动,不适用于整个机构。国会撤销格罗夫市立大学诉贝尔案的裁决时还具体指明:其他三项法律的反歧视条款适用于该机构的任何一部分接受联邦资助的整个机构。此三项法律是指1964年民权法,1973年救济法第504条,以及1975年年龄歧视法。

公平住房法修正案(1988年) 公法第100~430号给住房与城市发展部更大的权力来实施1968年公平住房法,并禁止对残疾人和有小孩的家庭实行住房歧视。

资料来源:《社会政策》,1989年5月13日,第1122页。

肯定行动——是否符合宪法?

1954年以前,人多势众的白人利用州的权力来隔离黑人,强使黑人处于无资格地位,当时民权运动拥护者赞赏地引用大法官哈伦对普莱西诉弗格森案的裁决表示异议的话:“我国宪法是色盲,既不知道也不容忍公民中的类别。”^[76]到1954年,大法官哈伦的观点获胜了。在布朗诉教育委员会案的裁决中,最高法院称种族分类是“我国制度所深恶痛绝的”,并宣布种族为可疑类别——或许是非合法类别。在紧接下来的几年里,最高法院还确认,第十四条修正案虽然旨在保护黑人,但其中的条款适用于其他少数民族、妇女和男性白人。最高法院强调指出,受保护的权力属于每一个人,并不属于他或她所属的群体。

到60年代,出现了一套新的有关宪法和国家政策的辩论。许

多人开始主张：政府保持中立是不够的。如果政府、大学和雇主只是停止歧视黑人、讲西班牙语美国人和妇女，而一点也不进行改革，那么过去被歧视的那些人仍然无法平等地参与美国社会生活。过去的歧视使他们一直处于如此不利的地位，以致在上医科学校的机会，谋取技术性职业或取得政府资助和签订政府合同的竞争中，他们要受到男性白人所未有受到的无能为力之苦。

到60年代，政府开始对这些意见作出反应。总统发布行政命令，国会通过计划，州议会制定要求，城市通过法令，大学校董宣布政策。虽然详情细节各有千秋（而细节在宪法上是重要的），这些计划都要求政府，签订政府合同者以及在某些情况下的私人雇主采取肯定行动（affirmative action）*来纠正劳动力和政府合同中的不平衡，以便更确切地反映就业人员中种类、性别和民族的多样性，并给少数民族和妇女签订合同的机会。这些克服过去对黑人、讲西班牙语美国人、土著美国人和妇女歧视所造成后果的种族意识、民族意识、性别意识补救办法，对支持者来说是公认的肯定行动，但对反对者来说是相反的歧视。

这种以种类和性别分类为依据的，出于愿意帮助受个人和机构种族歧视和性别歧视所障碍的人们，而不是出于种族敌对情绪动机的肯定行动计划的合宪性究竟如何？这些问题的产生与对黑人的肯定行动直接有关。

最高法院对这些令人困惑的问题所作的第一个重要声明出现在有关大学录取问题的一个著名案件中，男性白人阿伦·巴基，明尼苏达大学和斯坦福大学高材生，越南战争退伍军人，在1973年和1974年两次申请上加利福尼亚大学戴维斯分校的医学院。当时该学院每年录取100名新生，其中84名属于一般招生计划，16名

* affirmative action 旨在克服过去对少数民族和妇女歧视造成的影响而采取的补救行动。最早涉及就业问题，现已扩大到上大学、签订合同以及其他领域。有的译为“优先照顾行动”，有的译为“赞助性行动”。但根据美国人的平等观念，克服歧视不等于优先照顾，也不是赞助，故直译为“肯定行动”。是否恰当，尚待研究。——译注

属于特殊招生计划。特殊招生计划是为黑人、奇加诺、亚裔美国人和美国印第安人制定的。在实行特殊招生计划以前，这四类人在校内为数极少。巴基的入学申请两年都被拒绝；但根据特殊招生计划，平均学分、测试分数和面试等级比较低的学生都被录取。在第二次被拒绝后，巴基向联邦法院提出控诉，声称：他是因为种族而被拒诸校门之外的，这就违反了宪法和 1964 年民权法第六条的规定。

最高法院在加利福尼亚大学校务会诉巴基案中裁定，戴维斯分校的招生计划违宪。^[77]但是大法官刘易斯·鲍威尔的意见（最高法院其他成员中没有人完全同意他的意见）认为，最高法院还宣称，肯定行动计划并不一定违宪。为了使学生总体具有多样性，州立大学可以适当地把种族和民族背景作为挑选学生的诸因素之一来考虑。然而，大学的目标不应是纠正过去社会的错误行为，或保证更多的少数民族成员成为医生。加利福尼亚大学招生计划的问题在于：它建立了一个录取类别，根据这一类别，白人仅仅因为其种族而被拒诸校门之外。

在巴基案之后，最高法院处理过各种肯定行动计划案件，大多数予以认可，但不是全部。然而，正如大法官怀特所说，“每当问题摆在我们面前时，要在同等保护条款应用于肯定行动计划上找到一致同意的办法，这一直使最高法院感到困惑。”^[78]嗣后，在里奇蒙诉卡森案中，最高法院不顾大法官马歇尔、布伦南和布莱克门的激烈反对，以多数票取消了里奇蒙市的一项计划，该项计划要求签订市合同的非少数民族单位将其合同总额的至少 30% 转包给一个或多个少数民族商业企业。最高法院多数人在作出这样裁决的时候，看来目前坚持下列一般原则，这些原则至少在种族问题上给州和地方政府的肯定行动计划划定了比较狭小的范围：

1. 一切种族分类，包括那些已证明为出于善良或补救目的的分类，都是可疑的，要受严格审查检验，以保证它并非出于种族

自卑或纯粹种族政治的不良动机。

2. 在制定种族敏感的补救措施方面,国会比州和地方政府有大得多的酌处权,因为第十四条修正案第五款授权国会做它需要做的事,并有权执行同等保护的保证。

3. 在州和地方一级,“当立法机构选用可疑分类时,不能停留在一般化的断言,说这种分类同它的目标有关”。只有在建立起牢固的基础,证明补救行动是克服过去歧视行动之后果所必需以后,种族敏感的补救措施才被认为是合理的。

4. 种族敏感的补救措施必须使其局限地适用于这类具体的过去歧视。

5. 当州和地方政府能确认在其管辖范围内的事实上的种族歧视时,“在特殊情况下”可采取“某种形式的局限地适用的种族优先照顾……以便打破有意排斥的模式”。^[79]

大法官马歇尔持有不同意见,声称这里存在着“根深蒂固的差别,一种政府行动本身就是种族主义的,另一种政府行动是寻求补救过去种族歧视的影响”。他写道,对旨在推进补救目标而作种族意识分类的适当检验标准仅仅在于:它们必须证明是为重大的政府目的服务,必须实质上与实现这些目的有关。他认为多数人“似乎正在从力求兑现百年来的平等诺言全面后撤,逃避一个城市为克服其过去歧视应作的努力”。

里奇蒙诉卡森案并非最后定论。该案并不是直接有关私人雇主或以性别为依据的计划。而其他的政府肯定行动计划可能由于宪法上的重要细节而不同于里奇蒙案。随着最高法院——以及美国——所从事的永无休止的廓清宪法指导方针工作,将会出现更多的裁决。

小 结

1. 争取妇女权利运动部分诞生于废除奴隶制的斗争。这两个

社会运动的命运长期缠绕在一起。近来，争取法律上平等权利的斗争已经扩大到对土著美国人、讲西班牙语美国人和亚裔美国人权利的关注。

2. 争取黑人公民权利的进展是经过漫长时期才获得的。内战后，全国政府曾一度努力采取某些措施保护获得自由的奴隶，并努力执行第十三条、第十四条、第十五条修正案以及为实施这些修正案而通过的民权法令。但是，当 1877 年全国政府从现场撤走，让黑人自己解决困难问题之后，宪法赋予的权利也就变得没有意义了。最高法院撤销了 1896 年的裁决，并在布朗诉教育委员会案中宣布，在公立学校中实行种族隔离违宪。

国会和总统终于支持了为制止对黑人实行种族隔离和歧视而作的巨大努力。

3. 最高法院采用三个层次的一套方法来评价被指责为违反同等保护条款的法律的合宪性。涉及经济事务的法律，如果同完成合法的政府目标合理相关，即可予以确认。以性别或非婚生为由将人们分类的法律，只有符合为重大政府目的服务这一更严格的检验标准，并同实现这些目的有实质性关系，才可确认。最高也是最严格的一层用来检验涉及基本权利或以种族或民族出身为由将人们分类的法律，只有在政府能够证明这种法律是“迫切的公众利益”之所需，才能确认。

4. 经过长期斗争，随着 1920 年通过第十九条修正案，妇女获得了选举权。由于 60 年代妇女运动再度兴起，联邦法院开始解释宪法条款，保护妇女不受性别歧视。

5. 最近，美国老年人已经同讲西班牙语者、土著美国人以及亚裔美国人联合起来，为他们的特殊问题争取立法保护。

6. 对过去受歧视的人们提供特殊照顾的肯定行动计划是否可取，是否合乎宪法。在这个问题上，全国和最高法院都有不同意见。补救计划，特别是国会制定的紧紧围绕克服过去歧视的特定情况的补救计划，大概可以通过最高法院对种族、民族出身和性

别分类的怀疑。然而,这种计划,至少是由州和地方政府制定的应用于种族的计划,需要通过更切实的司法审查,要经受最高法院用于按种族分类的法律那样的严格审查检验。

建议读物

Norman C. Amaker, ed. *Civil Rights and the Reagan Administration* (Urban Institute, 1988).

Harry S. Ashmore. *Hearts and Minds; The Anatomy of Racism from Roosevelt to Reagan* (McGraw-Hill, 1982).

Russel Lawrence Barsh and James Youngblood Henderson. *The Road; Indian Tribes and Political Liberty* (University of California Press, 1980).

Taylor Branch. *Parting the Waters; America in the King Years, 1954—1963* (Simon & Schuster, 1988).

George H. Brown, Nan L. Rosen, and Susan T. Hill. *The Condition of Education for Hispanic Americans* (U. S. Government Printing Office, 1980).

Paul Burstein. *Discrimination, Jobs, and Politics; The Struggle for Equal Employment Opportunity in the United States since the New Deal* (University of Chicago Press, 1985).

Laura L. Crites and Winifred L. Hepperle. *Women, the Courts, and Equality* (Sage Publications, 1987).

Janet Dewart, ed. *The State of Black America 1989* (National Urban League, 1989). Published annually.

Eleanor Flexner. *Century of Struggle; The Woman's Rights Movement in the United States* (Belknap, 1959).

Fred R. Harris and Roger W. Wilkins. *Quiet Riots; Race and Poverty in the United States; The Kerner Report Twenty Years Later* (Pantheon Books, 1988).

Richard Kluger. *Simple Justice* (Knopf, 1976).

Aileen S. Kraditor. *The Ideas of the Woman Suffrage Movement, 1890—1920* (Columbia University Press, 1965).

Allan P. Sindler. *Bakke, DeFunis, and Minority Admissions* (Longman, 1978).

Maurilio E. Virgil. *Hispanics In American Politics: The Search for Political Power* (University Press of America, 1987).

J. Harvie Wilkinson, III. *From Brown to Bakke: The Supreme Court and School Integration, 1954—1978* (Oxford University Press, 1979).

注 释

〔1〕 引自西德尼·维伯和加里·R. 奥伦:《美国的平等:最高层人士的观点》(哈佛大学出版社,1985年版),第1页,为本节之依据。又见詹尼费·L. 霍赫希尔德:《什么叫公平? 美国对分配公平的信念》(哈佛大学出版社,1981年版)。

〔2〕 埃伦·卡罗尔·杜波依斯:《妇女运动与选举权:独立的妇女运动在美国兴起,1848~1869年》(康奈尔大学出版社,1978年版);以及琼·霍夫-威尔逊:《妇女与宪法》,《政治学教师讯息》(美国政治学协会,1985年夏),第10~15页。

〔3〕 艾伦·P. 格兰姆斯:《民主与宪法修正案》(D. C. 希思出版公司,1979年版),第90~91页;以及南希·F. 科特:《现代妇女运动的基础》(耶鲁大学出版社,1987年版)。

〔4〕 格兰姆斯:《民主与宪法修正案》。

〔5〕 《合众国最高法院判例汇编》,第163卷,第537页。

〔6〕 参见戴维·J. 加罗的获奖记述:《背上十字架:小马丁·路德·金和南部基督教领导人联合会》(莫罗出版公司,1986年版)。

〔7〕 迈克尔·R. 贝尔纳普:《联邦法律与南部秩序:布朗案以后南部的种族暴乱和宪法冲突》(佐治亚大学,1987年),第128~204页。

〔8〕 泰勒·布兰奇:《初生:路德·金年代的美国,1954~1963》(西蒙—舒斯特出版公司,1988年版);又见乔尔·D. 阿伯巴赫和杰克·L. 沃克:《黑人权势的意义》,载《美国政治科学评论》(1970年6月),第367~388页;哈里斯·沃福德:《属于肯尼迪和路德·金们:理解60年代》(法勒,斯特劳斯和吉罗出版公司,1980年版);以及卡尔·M. 布劳尔:《约翰·F. 肯尼迪和第二个重建时期》(哥伦比亚大学出版社,1977年版)。

〔9〕 查尔斯和巴巴拉·惠伦:《最长的辩论:1964年民权法立法史》(塞文洛克斯出版公司,1985年版)。

〔10〕 奥尔登·D.莫里斯:《民权运动的起源:组织起来争取变革的黑人社区》(自由出版公司/麦克米伦出版公司,1985年版);詹姆斯·法默:《说心里话:民权运动自传》(阿博·豪斯出版公司,1985年版);以及布兰奇:《初生》。

〔11〕 詹姆斯·法默语,见罗歇尔·L.斯坦费尔德:《黑人的控诉还没有转为政治组织和政治权力》,载《国民新闻报》(1980年6月14日),第465页。阿方索·平基:《黑人进步的神话》(剑桥大学出版社,1984年版),论述黑人未能取得更大进步是由于白人种族歧视;威廉·朱利叶斯·威尔逊:《种族意义的衰落》第2版(芝加哥大学出版社,1984年版),相反地,论述大多数问题是阶级问题而不是种族问题。又见斯图尔特·沙因戈尔德:《宪法权利与社会变革:民权的前景》,载于迈克尔·W.麦卡恩和杰拉尔德·L.豪斯曼编:《评价宪法》(斯科特-福尔斯曼出版公司,1989年版),第73~91页。

〔12〕 弗雷德·R.哈里斯和罗杰·W.威尔金斯编:《悄悄的骚乱:美国的种族和贫困:20年后克纳报告》(万圣殿图书公司,1988年版);以及珍妮特·社尔特编:《1989年美国黑人状况》(全国城市联盟,1989年);又,国家科学研究院《共同的命运:黑人与美国社会》(国家科学研究院出版社,1989年版)。

〔13〕 加里·奥菲尔德:《隔离的社会:克纳的警告有没有成为现实?》,载于哈里斯和威尔金斯:《悄悄的骚乱》,第103页;以及马德琳·兰多:《种族、贫困和城市:复杂政治体制中的超革新》,载《公共事务报告》,伯克利市加利福尼亚大学政府研究学院公报,第30卷,(1989年1月)第1页。又见玛格丽特·C.西姆斯编:《黑人经济发展:90年代议事日程》(政治研究联合中心,1988年)。

〔14〕 查尔斯·威尔金森:《美国印第安人,时间和法律》(耶鲁大学出版社,1987年版),第62页;以及小瓦因·德洛里亚和克利福德·M.莱特尔:《美国印第安人主权的过去与未来》(万圣殿图书公司,1984年版)。

〔15〕 “莫顿诉曼卡利案”,《合众国最高法院判例汇编》,第417卷,第535页(1974年);以及西奥多·W.泰勒:《印第安人事务局》(西方观点出版公司,1984年版)。

〔16〕 技术评估局语,斯潘塞·里奇引用于《土著美国人,只要他们确是

印第安人,仍然可以获得免费医疗》,《华盛顿邮报》(全国周刊版,1986年7月14日),第34页。

[17] 瓦尔德斯·Y.塔皮亚:《讲西班牙语人需要联合起来结束国内的流亡生活》,《丹佛邮报》(1980年7月19日),第7页。

[18] 美国与墨西哥未来关系双边委员会:《互相依存的挑战》(美国大学出版社,1989年版),第99页。

[19] 引自人口调查局,报道载《纽约时报》(1988年9月7日),第12页。

[20] 莫里莱奥·E.弗吉尔:《美国政治中的讲西班牙语美国人:寻求政治权力》(美国大学出版社,1987年版)。

[21] 艾伦·皮弗,《纽约卡内基公司年度报告》(1979年),第16页。

[22] 戴维·兰普:《权力班子正在形成:讲西班牙语领导人会议》,载《纽约时报》(1988年9月30日),第13页。

[23] 《合众国最高法院判例汇编》,第414卷,第563页(1974年)。

[24] Won Moo Hurh:《美国的朝鲜移民》(费尔利·迪金森大学出版社,1984年版)。

[25] 安东尼奥·J. A.皮多:《美国的菲律宾人:大规模和小规模的移民和融合》(纽约移民研究中心,1986年)。

[26] “佐贝尔诉威廉斯案”,《合众国最高法院判例汇编》,第457卷,第55页(1982年);以及“克利伯恩诉克利伯恩居住中心案”,《合众国最高法院判例汇编》,第473卷,第432页(1985年)。

[27] “圣安东尼奥学区诉罗德里格茨案”,《合众国最高法院判例汇编》,第411卷,第1页(1973年)。

[28] “弗鲁恩蒂埃罗诉理查森案”,《合众国最高法院判例汇编》,第411卷,第677页(1973年)。

[29] “卡利法诺诉韦伯斯特案”,《合众国最高法院判例汇编》,第430卷,第313页(1977年)。

[30] “密西西比女子大学诉霍根案”,《合众国最高法院判例汇编》,第458卷,第718页(1982年)。

[31] 霍夫-威尔逊:《妇女与宪法》,第14页。

[32] 德博拉·罗德:《公平、性别和大法官们》,载于劳拉·L.克赖茨和温弗雷德·L.赫珀勒编:《妇女、法院和平等》(塞奇出版公司,1987年版);

又见德博拉·L. 罗德:《同等保护与公平》,载于迈克尔·W. 麦卡恩和杰拉尔德·L. 豪斯曼编:《评价宪法》(斯科特-福尔斯曼出版公司,1989年版)。

[33] “圣安东尼奥学区诉罗德里格茨案”。

[34] 西德尼·P. 弗里德伯格:《强迫辞退? 公司面临年龄歧视诉讼的工资开支》,《华尔街日报》(1987年10月13日),第39页。

[35] “华盛顿诉戴维斯案”,《合众国最高法院判例汇编》,第426卷,第229页(1976年);以及“亨特诉安德伍德案”,《合众国最高法院判例汇编》,第471卷,第522页(1985年)。

[36] “马萨诸塞州人事行政官诉菲尼案”,《合众国最高法院判例汇编》,第442卷,第256页(1979年)。

[37] C. 范恩·伍德沃德:《种族隔离的奇特生涯》(牛津大学出版社,1968年)。

[38] 《合众国最高法院判例汇编》,第163卷,第537页。

[39] 《合众国最高法院判例汇编》,第347卷,第483页(1954年)。又见J. W. 佩尔塔森:《五十八个孤独人:南部联邦法官和学校取消种族隔离》(伊利诺斯大学出版社,1971年版),第248页。

[40] “布朗诉教育委员会案”,《合众国最高法院判例汇编》,第349卷,第294页(1955年)。要全面了解导致布朗案的各种事件经过,参见理查德·克卢格尔:《完全公平》(诺夫出版公司,1976年版)。厄尔·布莱克:《南部州长与民权:作为第二个重建时期竞选争议问题的种族隔离》(哈佛大学出版社,1977年版),阐明在布朗案裁决后,种族作为政治争议问题的响应、对抗和最终抵消。

[41] “亚历山大诉教育委员会案”,《合众国最高法院判例汇编》,第396卷,第19页(1969年)。

[42] “格罗夫市诉贝尔案”,《合众国最高法院判例汇编》,第465卷,第555页(1984年)。

[43] 加里·奥菲尔德:《一定要用校车接送吗? 隔离的学校与国家政策》(布鲁金斯学会,1979年);以及詹尼弗·L. 霍赫希尔德:《美国的新尴尬:自由主义的民主和学校取消种族隔离》(耶鲁大学出版社,1984年)。

[44] “斯旺诉夏洛特-梅克伦伯格教育委员会案”,《合众国最高法院判例汇编》,第402卷,第1页(1971年)。

[45] “米利肯诉布雷德利案”,《合众国最高法院判例汇编》,第418卷,

第 717 页(1974 年);以及伯纳德·施瓦茨:《校车接送案和最高法院》(牛津大学出版社,1986 年版)。

[46] 奥菲尔德:《隔离的社会》,第 116 页。

[47] 朱莉·约翰逊:《决定民权下一步做什么》,《纽约时报》(1989 年 3 月 12 日),第 E5 页;以及诺曼·C.阿马克编:《民权与里根政府》(城市研究院,1988 年)。

[48] 小 V.O.基:《南部政治》(诺夫出版公司,1949 年版),第 555 页。关于黑人被剥夺选举权的始末,参见史蒂文·F.劳森:《黑人选票:南部的选举权,1944~1969 年》(哥伦比亚大学出版社,1976 年版)。

[49] 《合众国最高法院判例汇编》,第 321 卷,第 649 页(1944 年)。

[50] 《美国民权委员会的报告》(美国政府出版局,1959 年),第 103~104 页。

[51] 戴维·J.加罗:《塞尔马的抗议:马丁·路德·金和 1965 年选举权法》(耶鲁大学出版社,1978 年版)。

[52] 理查德·L.恩格斯特龙:《种族选举的淡化:观念和最高法院》,载于洛恩·S.福斯特编:《选举权法:影响和牵连》(鲁雷格出版公司,1985 年版),第 13 页。

[53] 麦克·H.琼斯:《作为社会变革中调停策略的选举权法:象征性还是实质性?》,载于根斯特编:《选举权法》,第 63~84 页,述及对司法部未能以适当力量执行这些规定的看法。

[54] 参见艾比盖尔·M.塞恩斯特龙:《谁的选票算数?肯定行动与少数民族选举权》(哈佛大学出版社,1987 年)。

[55] 《华盛顿邮报》(全国周刊版,1987 年 10 月 5 日),第 14 页。

[56] 《出现更多黑人市长的前景乐观》,见《奥兰治县记录》(1986 年 7 月 3 日),第 A12 页。

[57] 恩格斯特龙:《种族选举的淡化:观念和最高法院》,载于福斯特:《选举权法》,第 13 页。恩格斯特龙引用哈勒尔·R.罗杰斯:《民权与民众主权的神话》,载《黑人研究杂志》,第 12 卷(1981 年),第 53~70 页。又见伦纳德·A.科尔:《黑人掌权:黑人与白人选任官员的比较研究》(普林斯顿大学出版社,1976 年);以及黛安·M.平德休斯:《芝加哥政治中的种族与部族:多元论的再检查》(伊利诺斯大学出版社,1987 年),第 X VI 页。对选举权法怀疑的评价,见福斯特:《选举权法》。

[58] 休伊·佩里:《评论文章》,载《普布利乌斯》杂志第18卷(1988年秋),第198页。除其他以外,涉及这方面问题的有关著作有:玛格丽特·埃兹:《终于自由:当民权进入南部政治时,真正发生了什么》(奥尔德—奥尔德出版公司,1987年版);劳伦斯·J.汉克斯:《佐治亚州三个县争取黑人政治授权的斗争》(田纳西大学出版社,1987年);福斯特:《选举权法》;艾比盖尔·塞恩斯特龙:《谁的选票算数?》;以及哈罗德·W.斯坦利:《选民动员与种族政治:南部和普及选举权,1952~1984》(普雷格出版公司,1987年)。

[59] 肯尼思·R.姆拉登卡:《城市政治中的黑人和讲西班牙语美国人》,载《美国政治科学评论》,第83卷(1989年3月),第188页。

[60] 塞恩斯特龙:《谁的选票算数?》,第243页。

[61] 佩里:《评论文章》,第198页。

[62] 查理斯·V.汉密尔顿:《平等与政治授权》,载于杜尔特:《美国黑人的状况》,第119页。

[63] 大法官道格拉斯不同意穆斯·洛奇107号诉欧维斯,《合众国最高法院判例汇编》,第407卷,第163页(1972年)。

[64] “纽约州俱乐部协会诉纽约市”,《合众国最高法院判例汇编》,法学家版第2版,第101卷,第1页(1988年)。

[65] “民权案件”,《合众国最高法院判例汇编》,第109卷,第3页(1883年)。

[66] 《合众国最高法院判例汇编》,第393卷,第409页(1968年)。

[67] 《合众国最高法院判例汇编》,第379卷,第421页(1964年)。

[68] 保罗·伯斯坦:《歧视、职业和政治:美国自新政以来争取就业机会均等的斗争》(芝加哥大学出版社,1985年版)。

[69] 小哈尼斯·沃尔顿:《当进军停止时:民权调控机构的政治》(纽约州立大学出版社,1988年版)。

[70] 约翰·O.卡尔莫尔:《颠倒是非:对公平住房必要而正当的渴望》,载于杜尔特:《美国黑人状况》,第95页。

[71] 奥菲尔德:《隔离的社会》,第105页。

[72] 查尔斯·M.拉姆:《住房歧视与住房隔离》,载《天主教大学法学评论》(1981年春),第370页。

[73] 《合众国最高法院判例汇编》,第334卷,第1页(1948年)。

[74] 《种族歧视的邻居:隔离的住房在大多数居民区仍然是病毒》,载

《时代》(1986年6月30日),第10页;艾伦·芬德尔,《住房歧视仍在纽约地区盛行》,《纽约时报》(1989年3月13日),第A16页。

[75] 罗伯特·莱因霍尔德,《民权法颁布十一年后住房的种族障碍仍然严重》,《纽约时报》(1979年6月8日)。

[76] 《合众国最高法院判例汇编》,第163卷,第537页(1896年)。

[77] 同上书,第438卷,第265页(1978年)。

[78] “威甘特诉杰克逊教育委员会案”,《合众国最高法院判例汇编》,第476卷,第267页(1986年)。

[79] 大法官奥康纳代表最高法官在“里奇蒙诉克罗森案”的裁决中所说,见《合众国最高法院判例汇编》,法学版第2版,第102卷,第854页(1989年)。大法官肯尼迪和斯卡利亚(多数意见成员)反对任何类型的种族分类,即使作为补救手段也不行。另一方面,大法官史蒂文斯(也投票赞成多数人意见)认为可以把种族放在某种情况下予以考虑,即使不作为对过去歧视的补救办法。

第六章

生命权、自由权、财产权

政府官员大权在握。在某些情况下，他们能没收我们的财产，把我们关进监牢，在极端情况下甚至能剥夺我们的生命。给执政者以权力是必要的，但也是危险的。它是如此危险，以至于我们不愿意光靠投票箱来防止官员变成暴君。我们知道，只要多数人利用其权力来剥夺不受欢迎的少数人的权利，政治控制便失去其意义。鉴于政府权力可能为害，我们把它分割为小块并从各方面予以约束。没有哪一个官员能够单独地剥夺我们的生命、自由或财产；政府官员必须按章办事。如果他们的行为超出其职权范围或违反法律，他们就无权要求我们遵从。

这些都是生活在美国国旗下的一切人们的珍贵权利——不论富人或穷人，年轻或年老，黑人或白人，男人或女人，外侨或公民。宪法还赋予公民某些特殊权利，并保护人们成为和继续作为美国公民的权利。

那么，谁属于这个国家？谁是美国人？每个国家都有确定国籍的法规，以此确定谁是这个国家的一员，应忠于这个国家，并成为这个国家的国民。但民主国家的公民资格不仅仅是国籍，不仅仅是国民。⁽¹⁾公民资格是一种职责，像其他职责一样，它带来某些权力与责任。因此，怎样获得并保持公民资格，对每个人都是相当重要的问题。

公民资格是怎样获得和丧失的

1868年通过第十四条修正案以前,国家成员资格的基本权利并没有得到宪法保护。第十四条修正案规定,“在合众国出生或归化于合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。”因此,出生于美国的人,除出生于外国大使或公使家庭的小孩以外,无论其父母是否有美国公民资格,都是这个国家的公民。(国会已规定,美国包括波多黎各、关岛、北马里亚纳和维尔京群岛)虽然第十四条修正案并没有使土著美国人成为美国及他们所居住州的公民,但国会已承认他们是美国公民。

第十四条修正案根据出生地(jus soli)原则授予公民资格。此外,在某种情况下,国会根据血统(jus sanguinis)原则于出生时授予公民资格。一个出生于侨居国外的美国人家庭的小孩,如果其美国父母在美国住了十年,其中两年是父母在十四岁以后在美国度过的,那么这个小孩就是美国公民。

公民资格还可以由集体或个人归化(naturalization)获得。1977年根据国会的一项法律授予北马里亚纳人民公民资格就是集体归化一例。今天,除少数例外,非敌国外侨,年龄在18岁以上,已合法准予永久居住,并在美国居住五年以上,在一个州居住半年以上,就有资格申请归化。

美国州或联邦的任何记录法院都可以授予公民资格。由移民和归化局进行必要的调查并向一名法官报告。最后一步是在公开法庭听证。如果该法官确认申请人符合一切条件,申请人就宣布放弃对其原来国家的忠诚,宣誓支持和捍卫美国宪法和法律,反对一切敌人,并在按法律规定需要时,为了美国的利益拿起武器。那些因宗教信仰不能拿起武器的人,准予宣誓为:如果应召入伍,将在武装部队作为非战斗人员服役,或在文职人员指导下从事对国家有重要意义的工作。然后,法院授予归化证书。

如果政府能证明归化公民资格是靠欺骗取得的，可以用法院命令予以撤销。另外，不管通过什么方式取得的公民资格，都可以自愿宣布放弃。但是不能因为人们的所作所为——例如，犯了某些罪，在外国选举中投过票，或参加过外国军队而剥夺其公民资格。但是，有些行为，诸如取得另一国国籍或宣誓对另一国效忠，可以考虑作为“有意放弃公民资格的很有说服力的证据”。即使这样，政府必须证明该公民“不仅自愿作了法令规定的放弃国籍之事，而且也想放弃他的公民资格”。⁽²⁾

美国公民的权利

一位美国公民只要长期居住在美国的一个州，就成为该州的公民。（第十四条修正案中所用“居住”一词是指住所，即称为家的地方。住所的法律地位不应与身在之处的事实相混。一个人可以住在哥伦比亚特区华盛顿，而是加利福尼亚州的公民，也就是把加利福尼亚当成家。住所主要是意愿问题）

许多最重要的权利来自州的公民资格，而不是美国公民资格。在斯劳特房产案件（1873年）中，最高法院仔细区分了美国公民的特权和州的公民特权。最高法院裁定，国家公民资格带来的特权，仅仅是那些“来源于联邦政府、它的全国性、它的宪法或它的法律”的特权。⁽³⁾这些特权从来没有完全指明过，但它们包括利用美国可通航水域的权利，和平集会的权利，请求全国政府平反冤案的权利，在公海上受全国政府保护的權利，根据州的法律有投票资格时投票并得到正确计数的权利，以及在美国全国旅行的权利。

国外旅行的权利 州际旅行的权利实际上是不受限制的，而国际旅行的权利则可以在正当手续范围内予以管理。按照现行法律，公民没有有效护照离开或进入美国属于非法行为（总统另有规定，如对去墨西哥和加拿大旅行的规定者除外）。如果政府判断护照持有者在外国的活动对我国的国家安全或外交政策正在导致

或很可能导致严重损害,总统可经过国务卿拒绝签发或吊销护照。

在美国居住的权利 这一权利不受国会任何限制,这也许是美国公民资格最珍贵的方面。外国人没有这种权利。

外侨的权利——准许到美国

有些美国人希望美国遵从它的传统,成为逃避宗教和政治迫害的人们的避难所。富兰克林·罗斯福总统在美国革命女儿大会上的演说用“移民同胞们,革命者们”的称呼开始是出了名的。而另外一些美国人关心淡化美国传统,强烈反对让这么多的外国人进来。在我国整个历史上,希望开放边境的人们和希望闭关自守的人们之间的辩论一直绵延不绝。

多少人,哪些外国人可以准许到美国来以及在什么情况下,是由国会决定的。到1875年,国会开始限制据称“不受欢迎的”人,诸如妓女和革命党人入境。第一次世界大战期间,国会第一次规定了每年准许入境的外国人限额。1924年移民法确立了一种歧视来自南欧和东南亚移民的民族出身的体制。

经过多年辩论,1965年通过了一项新的移民法。该法虽经几次修改,仍不失为基本立法。该法规定每年准许来美国作为**常住居民**的外侨最高限额为27万人,此限额不包括常住居民移民的亲戚在内。即使在这限额内,优先照顾的是美国居民家属。事实上,因为现行法律主要根据家庭团聚来签发护照,能从西欧国家和某些非洲国家移民到美国的入不多,因为他们几乎没有居住在美国的直系亲属。国会对这些人又作出了规定,每年准许来美国的限额为25000人。近时期来,每年有60万移民获得常住居民身份。

此外,每年准许10万名**政治避难者**入境。按法律规定,政治避难者是有充分理由担心在本国因种族、宗教、民族、社会阶级或政治主张受迫害的人。准许入境的基本数字为每年5000人,但每年与国会商议后总统可以规定较高的数字。

此外，司法部长可以通过美国移民与归化局准许那些已经在美国、在入境港或在非本国的其他国家的，有充分理由担心在本国会因种族、宗教、民族、社会阶级或政治主张而受到迫害的人**避难**。如果申请避难者面临的情况（不管如何可怕）仍同本国所有其他公民而面临的情况一样，或者他们只是希望摆脱恶劣的经济或政治条件，那么他的理由是不够的。他们必须证明个人有受迫害的危险。虽然移民与归化局可能认为申请理由不充分而把寻求避难者拒诸国境之外，或把他们扣留在拘留营，但是对要求避难的一套审查制度是周密细致而旷日持久的。^[4]然而人们就为了可能获得避难身份，还是愿意冒大风险前来，即使一到美国就可能被拘留起来。

**无证外侨——1986
年移民改革
与控制法**

比准许什么人入境更有争议的问题是，怎样对待大多数来自墨西哥和其他中南美国家，按不同方法估计有数百万的外侨，他们非法越境并不是担心政治迫害，而是知道在美国有更好的经济机遇。^[5]这不是一个宪法权力问题，因为“国会的立法权力，在任何可以想象得到的问题上没有比在准许外国人入境问题上更为完整的了”。^[6]因此，这是比较实际的问题。移民与归化局没有钱，也没有人员在我国南部和北部长达数千英里的国境线上巡逻。而且，很难按照一个自由社会的做法和政策的方式，把美国国内的无证外侨查获，把他们聚集起来，然后驱逐出境。无证外侨一旦到达美国就不难消声匿迹（特别在大城市），也不难找到工作。有些雇主愿意雇佣他们，因为他们干活要的钱比合法居住在这里的人要得少。

在处理大量无证外侨问题上，国会一直面临着来自各方而互相矛盾的担心：对讲西班牙语美国人来说，他们担心宣布雇佣无证工人非法会使雇主不愿意雇佣他们；对雇主来说，他们不愿意付高昂的工资；对农场雇主来说，他们要保证有足够的劳动力从

事季节性收获；对本地工人来说，他们不希望因来自国外的流动工而压低工资；对市和地方政府官员来说，他们必须寻找资金为无证外侨提供社会服务。为了对付这些互相矛盾的压力，国会在1986年制定了移民改革与控制法，通常称为辛普森—罗迪诺法。

该法的若干条款是旨在缓解这些担心而进行讨价还价的结果。首先，该法准许能证明他们自1982年1月1日起一直居住在美国的无证外侨在限定期间申请免责。其次，明知故犯雇佣非法外侨的雇主可处以按每个外侨雇工250至5000美元不等的罚款；屡犯者可判处为期六个月以下的监禁。另一方面，雇主若对出生外国的合法居民实行歧视也要受处罚。第三，该法准许一定数量外侨到美国来做农场临时工。

在按该法符合免责条件的估计200~300万外侨中，截至1987年5月4日已有约180万人申请免责。其他没有申请的人是因为要花钱，因为无法证明他们的身份，还因为担心会使家庭成员被驱逐出境。那些得到初步免责的人现在必须证明他自己初通英语，稍具美国政府知识，否则就可能被驱逐出境。他们只要上40小时的课就可以达到这些要求。

许多人——特别是移民本身——对在截止日期以后到达美国的人将会遇到什么感到困惑，对虽然符合免责条件但没有申请免责的人的身份感到困惑。而且，因为看来辛普森—罗迪诺法并未阻止无证外侨来美浪潮，问题依然存在，在这里生活和工作的无证外侨有增无减。

1989年，参议院通过一项法案，规定了准许合法居住一年的外侨总数。该法案还改变了获得签证优先权的条件。对目前居住在美国的个人亲戚的优先照顾已告结束，具有美国需要的专门技能的新一类的“独立”移民可获得优先签证。众议院也在考虑这些问题，90年代的国会立法看来也是如此。我们的措施将不仅影响美国国内政策，还影响到与其他国家，特别是墨西哥的关系。虽

然美国官员倾向于把外来移民政策看作是本国的主权问题，但是“墨西哥人把它看作是一个涉及双边政策的双边过程”。^[7]

美国国内 外侨的权利

只要在美国——不管是怎么来的——外侨就享受到相当多的宪法保护。也应说明，一切外侨都“受州的民法和刑法规定的全面义务，包括纳税在内的约束”。^[8]宪法的大多数条款讲到人的权利，不光是公民权利。例如，国会和州干涉外侨宗教自由的权力不比干涉公民宗教自由的权力大。州和地方对外侨的管理要受“加强的”审查。事实上，最高法院已裁定，各州不得阻挠居住在本州边界内的无证外侨小孩免费上公立学校。

国会在规定外侨来美国居留的期限和条件方面有广泛的酌处权。国会甚至有权规定追溯既往条件。目前法律规定外侨，即使合法在此居住的外侨，因判有涉及类似于道德堕落的两件罪行，因参加主张革命的组织，或因从事司法部长认为“危害国家安全”的活动，都可以被驱逐出境。

宪法对财产的保护

财产没有权利，人有权利。财产权是个人拥有、使用、租借、投资、购买和出售财产的权利。历史上，自由和财产所有权、财产和权力之间的紧密联系在美国政治思想和美国政治制度中一向受到重视。

宪法制定者的主要目的是建立一个足够强大的政府，来保障所有人使用和享受他们**财产的权利**。与此同时，制宪者希望政府要受到限制，使其不能危害这种权利。他们对某些州议会力图牺牲债权人来保护债务人的做法深感不安。为此，他们保证宪法禁止各州在偿还债务中除将金银币作为**法定货币**以外做任何事情，禁止各州通过“损害契约义务”的任何法律。

契约条款

契约条款旨在防止各州延长债务人偿还债务的期限，或以其他方式摆脱契约义务。制宪者考虑到的是私人之间的普通契约。不过，从首席大法官约翰·马歇尔开始，最高法院已将该条款扩大到防止各州改变先前授予公司的特权。

实质上，契约条款是以损害各州保护公共福利的权力为代价，来保护既得财产。不过，在 19 世纪 80 年代，最高法院逐步开始限制契约条款的适用范围，并使契约服从于宪法性法律中所称的警察权力（police power）——保护公共卫生、安全、福利和道德的权力。到 1934 年，最高法院实际上裁定，即使是个人之间的契约——正是契约条款想保护的契约，为了防止社会和经济灾难也可以由州的法律修改。^[9]虽然契约条款仍偶尔用来反对州对财产的管理，但已不再成为对政府权力的重大限制了。

征用权——政府征用财产时怎么样？

全国政府和州政府都有征用权（eminent domain）——征取私人财产作为公用的权力——但必须给财产所有者公平的赔偿。这种限制将权利法案第一条结合在第十四条修正案中，从而使之适用于各州。

就征用权条款目的而言，什么是“征用”的必要条件？^[10]一般地说（但并非总是这样）：征用必须是直接的，而且必定有一人失去对财产的所有权和控制权。该条款并不仅仅因为政府行动会造成财产损失而要求赔偿；例如，如果一项分区条例规定某地只能限于建造单户住宅之用，也就降低了该特定财产的价值。

有时，特别在近几年，法院裁定，某一政府条例规定走得“太远”，必须视为“征用”，对此，政府必须给财产所有者付赔偿金，即使所有权仍在财产所有者手里。^[11]因此，如果政府在机场附近地产上空开辟飞机降落和起飞通道，使这块土地不再适合以往的用场（譬如说养鸡），予以赔偿是理所应当的。“公平的赔偿”并

不总是容易确定的。在有争议的情况下，应由法院作出最后裁决。

新老正当程序

宪法最难理解的部分也许是第五条修正案和第十四条修正案中禁止全国政府和州政府未经正当法律程序剥夺任何人的生命、自由和财产。这些正当程序条款 (due process clauses) 所导致的最高法院裁决要比宪法中其他条款所导致裁决多，虽然同等保护条款接近于第二位。即使这样，要精确解释正当程序是不可能的。最高法院本身已拒绝给出“正当程序”的确切定义。

有两种正当程序：程序性的和实质性的。程序性正当程序 (procedural due process) 一般指法律赖以实施的方法。但是，如果法律太含糊，或者作出不恰当的有罪假定，那么所制定的法律本身就可能违反程序性正当程序。一项含糊其词的法令不能提供适当的警告，对执法官员、陪审员和法院也不能起到充分的指导作用。

一项作出不恰当假定的法令，由于推卸了政府应作无可合理怀疑证明有罪的举证责任，就违反了正当程序。例如，假定一个人所有的大麻或可卡因一定是非法获得的法律早就被宣布为违宪。不过就海洛因而言，最高法院确实支持这样的假定；事实上海洛因全部都是非法进口的。因此，假定一个人所有的海洛因是非法获得，并非不合理。

然而，在传统上，程序性正当程序是指法律采用的方式。按照丹尼尔·韦伯斯特的著名定义来解述，它要求的程序是：先审讯，后宣判；根据调查起诉，只有在审问或某种听证之后才能作出判决。最早，程序性正当程序限于刑事诉讼，但目前已应用于许多不同类型的政府诉讼。例如在少年审讯，取消律师资格的诉讼，确定领取福利费资格的诉讼，吊销驾驶员执照的诉讼，以及州立大学和公立学校纪律处分的诉讼中都要求采用这种程序。

随着对“自由”和“财产”词义的扩大解释，程序性正当程序已经有了新的意义。受保障的自由不仅仅是免于进监牢；受保护的财产不仅仅是房地产、物件或金钱的所有权。确切地说，自由包括“个人订立合同的权利，从事任何普通人生职业的权利，获得有用知识的权利，结婚的权利，建立家庭养育小孩的权利，凭自己良心信奉上帝的权利，以及一般地享有久已公认为和平地追求自由人的幸福所必不可少的习惯法特权的权利”。^[12]受正当程序保护的财产，包括可能由州的法律所授予的各种权利，诸如领取某些执照的权利，除非有正当理由并按一定程序处理，保障某些职业不被解雇，某些养老金不被剥夺的权利等等。

自由和财产含义的扩大，使自由权与财产权之间的区别模糊了，权利与特权之间的差别缩小了。如今，公共福利、住房、教育、就业、专业执照等等越来越成为应得权利事宜。剥夺这些权利就需要某种形式的正当程序。

然而，“由程序性正当程序保护的利益范围不是无限的”。并不是每一项“州给个人带来的惨重损失就足以援用正当程序条款的程序性保护”。^[13]一项利益是否受正当程序的保护，取决于该项利益的性质，不取决于该项利益对个人的重要性。举例来说，公立院校的教员在被辞退以前没有资格受程序性正当程序的保护，因为他们没有担任教学职务的宪法权利。然而法律或机构政策给予任职权的政府雇员，在被剥夺财产权或被解聘以前有资格受正当程序的保护。^[14]

“一旦确定适用正当程序，剩下的问题是什么程序是正当的。”什么是正当的视涉及的利益性质，使用程序的可靠性，以及为之服务的政府目的而异。^[15]在联邦法庭上，正当程序要求小心遵从第四条至第八条修正案中列出的权利法案条款。什么是正当的这一类问题在另一类诉讼中就是：为保证基本公平必须做什么。这很难笼统地讲，因为涉及许多种诉讼，但至少涉及的人必须获得适当通知并有机会被听取陈述。

实质性正当程序

程序性正当程序对怎样行使政府权力加以限制；而实质性正当程序 (substantive due process) 对行使政府权力做什么加以限制。程序性正当程序同法律的程序有关，而实质性正当程序同法律的内容有关。程序性正当程序主要限制行政部门和司法部门；而实质性正当程序主要限制立法部门。实质性正当程序是指，一项“不合理”的法律，即使是恰当地通过了，恰当地施行了，仍是违宪。它是指，有某些事应让政府做，不管政府的做法如何。

在 1937 年以前，实质性正当程序主要用来保护“契约自由”，即商业自由。事实上，实质性正当程序原则的采用，与在同时的自由和财产含义的扩大，使最高法院在一个时期内成为我国经济与企业生活的最终裁判官。在此期间，保守派法学权威统治着最高法院，他们认为一切社会福利的立法都是不合理的。他们利用正当程序条款取消限制工时、规定最低工资、控制物价，以及禁止雇主以工会成员为由解雇工人的法律。

正当程序的实质性解释之难处在于：我们认为是“合理”法律取决于经济、社会和政治观点，而不是取决于任何狭义的法律原则。在民主国家，选任的官员应能容纳合理性的反面意见，并决定需要什么样的自由和财产规章条例来提高公共福利。当最高法院用自己的合理性观念来取代立法机构的观念，它的行为就像一个超级立法机构。

作为对这种批评的反应，最高法院自 1937 年以来基本上不再用实质性正当程序原则来审理调控我国经济的法律。最高法院现在有这样的看法，制定什么样的规章条例来调控我国的企业与商业生活，是立法机构的责任，不是司法机构的责任。只要大法官发现一项立法与提高公共福利有联系，最高法院就不去干预。

放弃把实质性正当程序作为对政府调控商业权力的一种限制，并不意味着放弃实质性正当程序。相反地，第五条修正案和

第十四条修正案中“自由”一词已经扩大到包括基本公民自由权。实质性正当程序作为在这些自由权方面对政府权力的限制，已经获得了新生命。而且，50年代以来，最高法院已经对同等保护条款作出了实质性的解释，以补充正当程序的实质性解释。

在1937年以前，自由派大法官（持不同意见）和自由派评论家指责保守派大法官利用实质性正当程序把自己的观点强加于这个国家。如今，保守派法官声称，最高法院又一次越出了它的职责范围（参见第十七章）。支持目前应用实质性正当程序的大法官，当然否认他们用自己的价值标准代替立法机构的价值标准。他们认为，他们在保护公民自由权上所做的与1937年以前保守派大法官在保护财产权上所做的完全是两码事。早先的大法官把自由放任的经济学原则写进宪法，而现在的大法官从宪法中摘取其公民自由权原则。

大法官鲍威尔代表最高法院承认：

实质性正当程序有时已成为最高法院的危险领域。当司法部门对某些实质性自由权加强保护而不以权利法案较具体的条款为指导时就有危险……。有理由担心，恐怕对这种司法干预的仅有限制会成为碰巧在这个时候是最高法院成员的一些人的偏好……。这种历史告诫我们要谨慎，要克制。但并不要我们放弃实质性正当程序。⁽¹⁶⁾

法律必须合理的观念在自然法信念中根深蒂固，在美国宪法传统上历史悠久。对大多数美国人在大多数时候来说，仅仅说一项法律反映民众大多数或立法机构或员大多数的愿望是不够的。我们还要求法律公正，并继续深深信赖法官，由他们决定什么是公正。在第十七章中，我们再来观察民主程序同司法上应用实质性正当程序检查选任官员行为的合宪性之间的紧张关系。

隐 私 权

近几十年来，隐私权的扩大也许是对正当程序含义新解释的最重要部分。虽然在宪法中没有提到隐私权，最高法院已经把第一条、第四条、第五条、第九条和第十四条修正案中的某些基本因素放在一起，承认个人隐私是受宪法保护的权利之一。这项权利有三方面：(1) 不受政府监视和侵扰的权利，尤其是在婚姻问题上；(2) 私事不被政府公开的权利；以及(3) 思想和信仰不受政府强迫的权利。⁽¹⁷⁾

在1974年家庭教育权利法和1974年隐私法中，国会对隐私表现出某些关心。这些法律限制了接受联邦基金的学校和大学的保存记录和公开记录活动；约束了联邦机构保存的档案；在某种情况下，让个人查阅政府档案以便纠正有关自己的情况。但是，隐私权虽然在理论上评价很高，往往同其他权利，例如新闻自由互相冲突。在同这些其他权利发生冲突时，无论在国会或法院面前，它的遭遇并不好。

宪法保护隐私最有争议的方面是有关婚姻隐私和州在管理堕胎上的权力范围。在1973年罗诉韦德案的裁决中，最高法院裁定：(1) 在妇女妊娠初期，州对她的堕胎选择或对她医生关于怎样堕胎的医学处理意见加以限制，是对她的自由和隐私权作不合理的因而也是违宪的干涉；(2) 在妊娠第二期，州对妇女健康的关注具有强制性，因此州可以对何时、何地、怎样进行堕胎作合理的调控；(3) 在妊娠第三期，胎儿生命在子宫外可以存活，州对保护尚未出生婴儿的关注十分强烈，因此可以完全禁止堕胎，为了保护母亲的生命或健康所必需者除外。

16年后，经过热烈的公众辩论，严重意见分歧的伦奎斯特领导的最高法院，在韦伯斯特诉生殖卫生局案中虽然没有否决罗诉韦德案的裁决，但否定了它强调的三步曲和存活性理论。最高法院多数人裁定：(1) 各州可以作合理的调控，保证在胎儿可以存活时不进行堕胎；(2) 州可以禁止动用州的资源进行堕胎。这样，

最高法院要求州对堕胎进行调控，把主张自由选择和主张保护生命两派高度紧张的战斗推给了州议会。进一步的诉讼将是确定立法机构在这方面的权力范围。

虽然在为婚姻隐私提供多少宪法保护上有争论，最高法院已拒绝给同性恋者之间的关系提供任何这样的保护。最高法院以五票对四票拒绝宣布佐治亚的一项法律违宪，这项法律将同性恋作为两愿鸡奸判罪。最高法院多数人说，同性恋行为发生在家中隐私条件下这一事实，并不影响其后果。持异议的大法官布莱克门声称，“宪法中包含有这样的承诺：个人自由的某种隐私领域大部分不属于政府管理所及的范围”，因此，最高法院早就承认，某些“裁决”是恰当地为个人作出的，而有某些地方，诸如住宅，政府只有在极端的情况下才能侵扰。⁽¹⁹⁾”

由于在这个问题上双方情绪强烈，作为实质性正当程序因素的隐私权是宪法性法律发展的前沿之一，上法院和远离法院的人对它都有强烈的情绪。最高法院如何处理这些问题已成为头版新闻。

不受任意逮捕、审问和监禁的自由

詹姆斯·奥蒂斯在 1761 年抗议英国海关官员任意搜查和扣押的演说，是美国独立战争的信号。正如约翰·亚当斯后来讲到这演说时所称：“英国独立是在当时当地诞生的。”第四条修正案规定：“人民保护其人身、住房、文件和财物不受无理搜查和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。”

• 原书缺注释号 (18)。——译者注

**什么是无理
搜查和扣押?**

执法官员通常并没有像我们有时在警察电视剧里看到或在报上读到的那种，破门而入、侵扰住宅的权力。除非在某些条件下，他们不应搜查人；除非在某些情况下，他们也无权逮捕人，这是一个技术性很强的领域，也是最高法院一直很难确定宪法对此作何解释的领域。^[20]

逮捕 宪法并不禁止一切搜查和扣押，只禁止“无理”搜查和扣押。^[21]“扣押”，或我们现在所称的治安拘留和逮捕，事实上比搜查更少得到防止。警察可以没有逮捕证在公共场所逮捕人，只要他们有合理根据认为此人已犯罪或行将犯罪。逮捕，特别是没有逮捕证的逮捕之后，警察应立即将被捕者送交地方法官，以便地方法官——不仅是警察——能确定合理根据是否成立，从而证明无逮捕证的逮捕是正当的。除非在紧急情况下，没有逮捕证在被捕者住宅里逮捕人，需要比合理根据更多的理由。

致命力量 搜据习惯法，追捕在逃重犯的警官可以使用导致此种重犯重伤甚至死亡的武器。但是，第四条修正案对“致命力量”的使用予以严格限制。对显然没有武器的有在逃重犯嫌疑者开枪是违宪的，除非该警官有合理根据认为该嫌疑犯对该警官或其他人造成死亡或重伤和严重威胁。此外，在可能情况下，该警官应先警告嫌疑犯——“站住，否则要开枪了。”^[22]

搜查 在大多数情况下（例外情况见表 6-1），未经本人同意的警察搜查在宪法上是不合理的，除非已由有效搜查证授权搜查。此种搜查证在警察宣誓说明有“合理搜据”需要颁发后，由地方法官颁发。地方法官必须以中立和超然态度履行此职责，不仅仅做警察的搜皮图章。

宪法不仅一般地要求有搜查证，而且还要求有专用搜查证，因为通用搜查证（general search warrants）是违宪的。地方法官颁发的搜查证必须说明要搜查的地点，要扣押的物件。在“会搜社会公认合理的”、被搜查者“保有隐私期望”的任何场所搜查人，例

如在宾馆房间、租用住宅、友人公寓房，甚或电话亭内搜查人，必须有搜查证。^[23]总之，第四条修正案保护人，而不是保护场所，不受政府无理侵扰。

表 6-1 不需要搜查证的警察搜查

1. 当搜查得到被搜查人的同意时。	建
2. 在涉及汽车，包括流动汽车住宅的某些情况下。	
3. 当警察突然截住、快速搜查可能携带武器的危险人物，解除其武装，搜查其直接控制的地方，诸如汽车的乘客坐厢时。（这种搜查通常称为特里搜查，因为在特里诉俄亥俄州案中由最高法院首次认可）	
4. 当警官有理由怀疑被怀疑者参与严重犯罪活动或与严重犯罪活动有牵连时。（这一定是“特里”搜查）	
5. 当警察持有逮捕证或有合理根据进行逮捕时，这就允许他们对被捕者及其直接控制的地方进行全面搜查。	
5. 当犯罪证据或违禁品“昭然若揭”时。	
7. 作为监禁被捕者附带的例行程序的一部分。警察可以搜查被捕者持有的物品。	
8. 在国际边境关口。这包括拆开进入本国的邮件，如果官员有“合理根据”怀疑内有违法进口商品。还包括拘留和搜身，如果海关官员有合理根据怀疑体窝内有走私毒品或其他违禁品。	
9. 在美国水道上的船只，包括通向公海的内陆水道的船只。	
10. 当官员因防止销毁证据，没有时间获得搜查证时，或有保护或保存生命和避免严重损伤的需要时，例如，消防队员和警察需要冲进正在燃烧的建筑物。	

第四条修正案保证免遭警察以外的政府官员的搜查，诸如公立学校教师和官员、国内税务人员、卫生检查员、职业与安全检查员的搜查。不过，对非警察搜查没有严格的限制。例如，虽然适用第四条修正案，公立学校官员仍可搜查学生，只要有“合理根据设想，这种搜查会找到该学生已经或正在违反法律或校规的证据”。这种搜查范围在宪法上是准许的，只要“从学生的年龄和性别以及违法的性质看来不过于冒昧。”^[24]

近几年来，为发现吸毒而检查血和尿的合宪性对第四条修正案提出了问题。最高法院虽然同意这种检查侵扰了保有隐私的期望，且属于第四条修正案所指的搜查，但仍然裁定，联邦条例规定对涉及事故的铁路员工进行这种检查并不违反第四条修正案，即使进行检查时没有任何搜查证。大法官瑟古德强烈反对，他写道，“大多数人赞成的检查血和尿的法网肯定使得，反吸毒战最初和最不幸的受害者将是我国公民珍贵的自由权……”。最高法院还支持在某些情况下对某些联邦雇员进行吸毒检查^[25]（参见第十八章）。

科学发明使法官在应用第四条修正案时遇到了新问题。第四条修正案的撰写人显然认为诸如图书、文集、信件以及其他文件等实物，除根据地方法官颁发的有限搜查证以外，不得为警察扣押。但是对搭接电话线偷听电话，利用电子设备窃听，或用秘密电视摄像机拍摄录像带又怎么样？在奥姆斯特德诉合众国案（1928年）中最高法院以微弱多数裁定，除涉及扣押实物或确实身体进入住宅外，就不是违宪搜查。大法官霍姆斯和布兰代斯持不同意见，他们争辩说，宪法要跟上时代；搭线窃听这种“肮脏事”造成的恶意侵犯隐私，同制宪者在写第四条修正案时心中所想的一模一样。^[26]

40年后，在卡茨诉合众国案（1967年）中，最高法院采取了霍姆斯—布兰代斯的立场：“第四条修正案保护人民——不单是‘地区’——不受无理搜查和扣押。”“不管一个人在什么地方”（后来修改为并限于一个人希望保有隐私而社会会公认合理的地方^[27]），“他有权知道他仍然不受无理搜查和扣押”。^[28]

排斥规则

最高法院将第四条修正案的禁止无理搜查同第五条修正案不得强迫人们自证其罪的禁令结合起来，在马普诉俄亥俄州案中裁定，违宪取得的证据，不得在刑事审判中用来作为政府反对从他们那里取得证据的人们的主要根据的

组成部分。^[29]采用这种排斥规则，大部分是为了防止警察的违法行为。由于警察很少因非法搜查被起诉，而且往往无力交纳民事损害赔偿金，大法官们感到排斥规则是最好的——也许是唯一的——禁令。

对排斥规则的批评者，包括大法官伦奎斯特在内，责问为什么仅仅因为警察的违法行为犯罪分子就可以逍遥法外。迄今最高法院仍拒绝放弃这一规则，然而，它已开始制定若干例外，诸如当警察真心信赖搜查证，而结果发现搜查证不合格时，可视为例外。^[30]

最高法院还缩小了排斥规则的适用范围，仅限于对从他们那里违法取得证据的人们的审判，正如一位名叫杰克·佩纳的公民所发现的。国内税务局工作人员在一位私人侦探的协助下，以警察电视剧中最佳传统手法，打入佩纳所存银行的银行家旅馆房间，由一名女密探引诱银行家出去赴午餐。这些人员“借用”了银行家的公文箱，拍下文件照片，把原件放回后将公文箱送回。这种“勾当”显然是任意侵扰银行家的隐私，违反第四条修正案规定的权利。然而，这种证据被准许用来给银行家的一位顾客佩纳的逃避所得税定罪。佩纳既没有在银行家公文箱里保有隐私的期望，对从公文箱中取出的文件也没有任何所有权。^[31]

保持沉默的权利

在17世纪，英国某些特别法庭强迫异教徒供认异端邪说、妖言惑众。英国反对自证其罪的特权就是针对这种做法制定的。我国权利法案的制定者熟知这一历史，因此在第五条修正案中写入人们不得在刑事诉讼中被迫自证其罪的条款。这种防止自证其罪的保护旨在加强英美司法的一项基本原则：任何人都没有证明无罪的义务，相反地，政府负有证明有罪的责任。

反对自证其罪特权按原义只适用于刑事诉讼，但已经常理解为保护任何人不受任何政府机构，例如国会的委员会的质问。然

而,光说回答质问使人难堪、导致失业甚或民事诉讼是不够的;人们必须有合理的担心,回答质问会支持某一刑事诉讼,或对某一罪行“提供起诉需要的一系列证据中的一个环节”。^[32]

政府当局有时更愿意靠证人而不是靠对他们起诉得到答案。国会已制定程序,使起诉人和国会委员会可以从联邦法官那里获得对这样一种证人的豁免权。获得豁免权以后,证人不再有拒绝作证的权利。不过,国会目前规定的唯一豁免权是,除了伪证起诉外,政府不得使用直接从证词取得的资料。

警察逼供

警察审问嫌疑犯是弄清罪行的关键程序。但也容易滥用审问。警官有时忘记或忽视嫌疑犯,特别是那些受惊和无知的嫌疑犯的宪法权利。未经批准的拘留和持续不断的审问,从嫌疑犯逼取口供,在警察国家司空见惯,在美国也不是绝无仅有。

如果被告在被带到法庭以前很久,就被拘留,并被迫要向警方证明自己无罪,那么无罪的假定还有什么用处?法官们已经做了许多工作来制止警察暴行。最高法院已经裁定,即使除口供以外还有充分证据支持定罪,把逼出来的供词纳入证据就违反了自证其罪条款,剥夺了第六条和第十四条修正案保证一个人取得律师帮助的权利,剥夺了一个人享有的正当程序,从而破坏了整个诉讼程序。

联邦和州的法律要求警官把他们已经逮捕的人立即送交地方法官,以便地方法官向他们讲明他们的宪法权利,让他们与朋友取得联系并寻求法律咨询。尽管有这些规定,在过去,警察往往倾向于不把嫌疑犯直接送交地方法官;如果警察能在嫌疑犯被告知他们有保持沉默的宪法权利以前审问他们,往往能使他们认罪。

为了结束这种做法,最高法院在1966年米兰达诉亚利桑那州案中宣布,如果审判时引用的证据是警方通过“拘留审讯”获得的,则判罪——不论联邦或州——不能成立,但符合下列条件者

除外：(1) 已通知嫌疑犯，他们有保持沉默的自由；(2) 已提醒他们，他们的供词可能在法庭上用来反对他们；(3) 已告诉他们，在审讯期间他有请律师出庭的权利；(4) 已告知他们，如果他们无力聘用自己的律师，可以代为他们提供律师；(5) 已准予结束任何阶段的警察审讯。

如果嫌疑犯在没有律师在场的情况下回答审问，原告律师有责任证明嫌疑犯有意地、理智地放弃沉默，并放弃聘用自己律师出庭的权利。不符合这些要求，即使其他证据足以定罪，也可以推翻。^[33]

对米兰达裁决的批评者认为，最高法院不必要地、苛刻地限制了警方将罪犯依法惩处的能力。审判前审问的重要性由这样的事实得到强调：所有刑事判罪中，大约有90%是从认罪引出的，从来没有完全的审判。然而，最高法院不顾持续不断的抨击，一直拒绝推翻米兰达案的裁决，虽然在某种程度上已经修改了原来的裁决。为了防止伪证——在宣誓下扯谎——如果被告在审判时所作的供词与他们早先跟警方所说的相反，违反米兰达案原则获取的证据可以用来驳斥这种供词的可靠性。

人身保护状

即使大多数制宪者不认为需要一部权利法案，他们还是考虑到要把某些十分重要的权利写进最初的宪法。最重要的是保证可以获得人身保护状 (writ of habeas corpus)，除非在叛乱或入侵时期不得中止此项特权。这个问题见诸阐明国会权力的条款，因此，可以推定唯有国会有权中止颁发人身保护状。

最初使用时，人身保护状不过是法院的一纸调查令，以此确定一个人被监禁是否系具有正当管辖权的法院采取行动的结果。但是多少年来，人身保护状已发展成为“可以用来撤销违反宪法或基本法的任何监禁”的一种补救办法。^[34]简单地说，人身保护状是一项法院命令，指示监禁人的任何官员在法庭上出示囚犯，并

向法官说明为什么监禁该犯。被监禁的人通常通过律师提出要求释放的申请,并陈述为什么他们认为是被非法监禁。然后,法官令监狱看守说明不应颁发人身保护状的原因。如果法官发现一位申请人是被非法拘留的,他可以下令将囚犯立即释放。

邓肯先生和怀特先生的案件是人身保护状用法之一的好例子。在珍珠港事件后两年,非军人舰艇管子工邓肯因殴打两名海军陆战队警卫被军事当局判罪。珍珠港事件后8个月,证券经纪人怀特因盗用另一非军人的证券被军事当局判罪。邓肯和怀特两人向夏威夷地方法院申请人身保护状,并引据法律上和宪法上的理由说明为什么军方无权审判和监禁他们。于是,法院请求军方说明不按申请颁发人身保护状的原因。军方答称:夏威夷已成为实际战区的一部分,人身保护状已中止颁发。并且已经实施军事管制,因此地方法院无权颁发人身保护状。而且,因为对邓肯和怀特的军事审判是有效的,因此不应颁发人身保护状。地方法院采取了最终获得最高法院批准的行动,同意邓肯和怀特的申请,颁发人身保护状,下令将他们释放。^[35]

州法官无权颁发人身保护状来查明联邦政府当局监禁人的原因,但联邦法官可以颁发人身保护状来查明州和地方官员监禁人的原因。有时,单独一个联邦法官就可以撤销即使已经过州最高法院复审的判罪。部分因为州法官的批评,部分因为事关联邦制原则,部分因为联邦法院工作日益繁重,不堪负担,最高法院已开始限制联邦法官使用人身保护状。^[36]例如,如果州法院已经给人们提供机会,拿出论据说明反对他们的证据是违宪取得的,联邦地区法官就不再以人身保护状审讯方式复审此案。

被指控犯罪之人的权利

在普通报纸上有相当多的证据证实,许多人认为被指控犯罪之人的权利不如其他公民自由权重要。但是,正如大法官菲利克

斯·弗兰克福特所说：“自由的历史主要是遵从法律程序保护条款的历史。”而且，这些保护条款往往是在“涉及不太好的人的争论中制定的”。^[37]

约翰·F（费德勒）·克鲁克一段不太愉快的历史

被全国政府指控犯罪之人的权利，可以在第四条、第五条、第六条和第八条修正案中找到。为了对这些宪法保护条款的应用获得一些概念，让我们来了解一下约翰·F. 克鲁克（虚构人物的姓名）的幸运

与厄运。

约翰·克鲁克通过邮寄散发通知单，唆使人们购买一个不存在的金矿的股票——这一行为至少违犯三项联邦法律。邮政官员发现这种活动后，就到地区法院，从合众国法官那里搞到一张逮捕克鲁克的逮捕证和一张到他家里搜查通知单的搜查证。他们在他家里找到了克鲁克，并向他宣读了米兰达通知，着重强调他有保持沉默的权利和取得律师帮助的权利。他们向他出示了逮捕证和搜查证，以利用邮寄进行诈骗罪为由将他逮捕，并查出和扣押了搜查证上所指明的一些通知单。

克鲁克立刻被带到联邦地区法官那里。（他本可以受合众国法官的预审；参见第十七章）地区法官再次强调，克鲁克有取得律师帮助的宪法权利。（法官有明确的职责保证：所有受到不论何种拘留审讯的人都由律师代表。^[38]除非有记录清楚地表明，被指控者充分了解他们这样做的后果而放弃聘请的权利，或理智地行使代表自己的权利，没有这种律师出庭，会使刑事诉讼违宪。此种权利适用于被指控者实际上已被剥夺了自由的一切犯罪的一切审判，不论是否需要陪审团审判。在罚款是唯一处罚的审判中，则没有规定律师帮助的要求。这种律师帮助在刑事诉讼正式起诉开始后的每一阶段——预审，保释审理，审判，判决和上诉中都是需要的）当克鲁克告诉法官他无力雇请自己的律师时，法官指定了一位律师由联邦政府付薪来代表他。

在这个时候，克鲁克没有被定任何罪。事实上，他甚至没有被正式指控任何罪行，因此他不需要付过多的保释金而获得自由。要注意，第八条修正案并不要求保释，而是禁止索取“过多的保释金”。在1987年最高法院对合众国诉萨勒诺案作出裁决以前，人们一般认为，宪法要求对死犯以外的一切罪犯予以保释，并认为高于合理计算以保证被告出庭受审的保释金就是“过多的”。既然认为在判罪以前人们是无罪的，也就认为保释金在宪法上的合理性只是为了防止人们在审判以前逃跑。但是，在萨勒诺案中最高法院确认了1984年保释金改革法（在大约三十个州中有类似的法律），该法授权联邦法官对指控犯有某些重罪的“危险人物”不予保释。嫌疑犯有权在五天内就该案受审讯，法官或地方法官必须以书而解释为何他们认为有明显和令人信服的证据表明，审判前释放不能保证其他人和该社区的安全。

首席大法官伦奎斯特代表最高法院确认该法写道，“我们认为，既然国会授权拘留是基于防止逃跑以外的重大利害关系，如本案这样，所以第八条修正案并不要求保释。”^[39]但是，克鲁克所犯之罪并不适用于预防性拘留法，因此法官规定了2500美元的保释金，把克鲁克扣留下来直到下一次联邦大陪审团（grand jury）开审。克鲁克请了一位职业保证人，由他寄送保释金并收取10%的费用后，获得释放，允许在该司法管区内自由行动。

除了武装部队成员以外，全国政府不能要求任何人接受重罪的审判，除非有大陪审团的起诉。大陪审团陪审员并不关心一个人有罪、无罪，只关心是否有足够的证据证明审判是正当的。除了受邀请或奉命外，任何人无权在大陪审团面前作证。如果大陪审团多数陪审员认为审判是正当的，他们就提交人所共知的起诉状成起诉书。在下次大陪审团开审时，合众国地区检察官在23名陪审员面前出示证据，指出克鲁克犯有违反联邦法律的罪行。在克鲁克案件情况下，大陪审团同意合众国地区检查官的意见，并提出了对克鲁克的起诉书。

将起诉书的副本交给克鲁克之后，再把他带到联邦地区法官面前。宪法保证被指控者**有权获悉指控的性质和原因**，从而使他或她得以准备辩护。因此，联邦检察官注意到起诉书要清楚地说明罪行的性质，并务必做到起诉书副本要妥当地交给克鲁克和他的律师。

事实上，在开审以前，克鲁克的律师已同合众国检察官办公室商讨过由克鲁克供认一种较轻的罪行。这种认罪辩诉协议（plea bargaining）是经常应用的。由于案件繁多，不胜处理，检察官通常更愿意接受减轻指控的认罪请求，而不愿意以更严重的罪行起诉。同样地，被告通常也愿意“避重就轻地认罪”，承认较轻的罪行，以免冒更严重处罚之险。

如果被告请求认罪，通常就永远不能提出对定罪的反对意见。这就是为什么法官在接受认罪请求之前要问被告是否确知他们的律师已经说明了几种可能选择，以及了解他们目前选择的后果。然而，在克鲁克案件中永远不会走到这一步。克鲁克同他的律师就此事商议之后，决定按指控受审，并提交了无罪的申诉。

克鲁克在被起诉之后，保释金增加到 5000 美元。这时，联邦政府必须对他进行**迅速而公开的审判**。但是，不要把“迅速”一词理解得太死。必须给克鲁克准备辩护的时间。事实上，被告往往要求延期，因为延期往往对他们有利。相反地，如果政府不给指控者在宪法意义上的迅速审判，补救办法是严厉的。不仅要撤销定罪，而且必须全部撤销该案。

克鲁克的律师指出，克鲁克有权受由指控犯罪的所在州和地区选出的**公正陪审团**的审判，因为他是以重罪，即可判处六个月以上监禁或罚款 500 美元以上的罪行而受审的。^[40]虽然联邦法律要求有 12 人组成的陪审团，宪法只要求至少有 6 人组成的陪审团。在联邦法院必须一致表决通过方能定罪。（宪法允许州法院按不一致的陪审团意见定罪，但这种陪审团必须由 6 人或 6 人以上组成）一个符合正当程序和同等保护要求的公正陪审团，是由充

分代表该社区各方面的人士所组成的。虽然被告无权要求陪审团有他们自己种族、性别、宗教或民族出身的人作为必要成员，但他们有权要求受审的陪审团，其陪审员不因上述属性而被排除在外。（这种歧视行为还侵犯了被剥夺担任陪审员机会的那些人的公民权权利）

在准备辩护时，克鲁克告诉他的律师，他在被指控邮寄肇祸通知单的那天晚上曾同乔治·威特内斯一起进晚餐。律师利用克鲁克在宪法上**有权获得对自己有利的证人**这一点，让法官传威特内斯出庭作证。虽然威特内斯本可以因证词会**牵连自己**而拒绝作证，但他同意出庭作证。而克鲁克本人却想利用他的宪法权利，**不作反对自己的证词**，因而拒绝作证。他知道，如果他这样做了，**检察当局就有权盘问**，害怕会揭露出什么事情来。为了保护克鲁克不自证其罪的权利，主持审判的法官要**提醒陪审团**不从克鲁克拒绝作证的决定引出任何结论。原告证人全部出庭，并可由被告提出反问；宪法还坚持要求被指控者**有权与反对他们的证人对质**。

在审判结束时，陪审团作出有罪的裁决。法官于是将克鲁克的保释金提高到 10000 美元，并宣布在下星期一宣判。第八条修正案禁止处以**过重的罚金和施加残酷的、非常的刑罚**。而且，在 1984 年判决改革法中国会成立了合众国判决委员会——其成员包括三名由总统任命并征得参议院同意的联邦法官——来制定供所有联邦法官使用的判决指导原则，该法官根据这些指导原则，给克鲁克处以 10000 美元的最高罚金和三年监禁。这种判决不能认为是残酷的、非常的。克鲁克本来可以就对他的判决和定罪向上诉法院（参见第十七章）上诉，但他不想这么干。

克鲁克案并不涉及死罪。其他死刑案例又是什么情况呢？最高法院经过大量深入研究和案件处理后已裁定，死刑对于谋杀罪的定罪不一定是残酷的、非常的刑罚。（这种裁定，对目前 32 个州中为数大大超过 1000 被宣判死刑的人来说，决不是暂时的利害关系。1972 年最高法院在弗曼诉佐治亚州案中裁定，大部分死刑

法律违宪，因为这些法律使陪审团有间接的自行决定权。在这以后的近十年中，美国没有人被处死刑，^[45]* 各州现已修改法律，重新恢复死刑) 不过，死刑只能用于造成受害者死亡的那些罪犯，但最高法院不再坚持只有“谋杀者”才能判以死刑。^[46]

州必须确保，不管是谁——法官还是陪审团，只有经过仔细考虑犯人的品质和经历以及犯罪的具体情节之后才能施用死刑。对每一个具体定为死罪的人都机械地施用死刑是不合适的：“极为重要的是，死刑判决要为考虑与具体罪行或具体罪犯有关的可能减刑情节留有余地。”^[47]最高法院已示意，最佳程序是：先由陪审团定罪，然后在下一次审理时集中考虑具体情节是否证明判处死刑是正确的。

**被指控犯罪之
人的权利和全
国权利法案**

克鲁克还在联邦监狱里的时候，就被联邦当局带到州法院去回答他还犯有违反州法罪的指控。因为克鲁克有权在州的这些持控问题上受到迅速审判，州不能等到他被联邦当局释放后再归案受审。

克鲁克通过州指定的律师提出抗议说，他因利用邮寄进行诈骗已经受过联邦政府的审判。他指出第五条修正案规定，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”。克鲁克的律师指出，这种两次危害 (double jeopardy) 的限制已由最高法院解释为第十四条修正案的组成部分，因此是对州权的一种限制。^[48]法官回答说：“最高法院说的是，两次危害条款是为了防止因同一刑事犯罪受同一政府的两次刑事审判。”(受一个州和该州一个市的审判就是受同一政府的审判；按处理少年犯罪程序进行的审判就排除了州普通法院对同一罪行的再次审判) 它并不妨碍全国政府和州政府对同一罪行予以惩处，也不妨碍两个州对同一罪行相继提出起诉，甚至包括在一个州对同一罪行宣告无罪之后

* 原书缺[41]~[44]注释标号。——译者注

另一个州予以判罪。

在州法院克鲁克可以要求什么宪法权利呢？首先，每部州宪法都包含有权利法案，其中列出的保证实际上与全国权利法案中所规定的相同。直到最近，大多数州法官并不像联邦法官那样倾向于从宽解释本州宪法中的宪法保证，以利于被指控犯罪之人。然而，正如我们在第四章中看到的，州法官正在比较从宽地应用州宪法中的权利法案来保护被指控犯罪之人的权利，大多数案件仍以应用国家宪法的权利法案条款为主。

国家宪法保护法庭程序不受州的行为影响能达到什么程度呢？正如提到过的，权利法案并不直接适用于州，但第十四条修正案直接适用于州。第十四条修正案要求各州执行除第二条、第三条、第七条、第十条修正案以及第五条修正案对大陪审团的要求以外的全部权利法案条款。最高法院没有专门裁定过多保释金和罚金限制适用于州。然而，如果保释金或罚金过多，几乎从定义上就知道此种强制做法很可能被认为违反正当程序。

最高法院大概不会再把其他条款纳入第十四条修正案；大多数律师、政治学家以及其他观察家认为，应该让各州用大陪审团以外的方式继续给严重罪犯起诉。18个州对任何罪行不再要求大陪审团审理；21个州仅对重罪有此要求；只有8个州除小罪以外全部要求大陪审团审理。没有纳入第十四条修正案的其他条款，实际上并不适用于州。

我国司法制度的公正程度如何？

对美国司法制度的主要批评是什么？对这些批评是怎样回答的？

漏洞太多

有些观察家认为，为了过分保护无辜而将如此繁多的举证责任加在政府身上，我们就拖延了司法工作，鼓励了不尊重法

律，让犯罪之人逍遥法外。司法工作应该雷厉风行，当然不能随心所欲。但是，按照我们的程序，罪犯可能因以下原因而不受惩罚：⁽⁴⁹⁾ (1) 警察决定不逮捕他们；(2) 法官决定不拘留他们；(3) 检察官决定不对他们提出公诉；(4) 大陪审团决定不给他们起诉；(5) 陪审团决定不给他们定罪；(6) 法官决定不给他们判刑；(7) 上诉法院决定撤销定罪；(8) 联邦法官决定根据人身保护状释放他们；(9) 如果重新审判定罪，行政当局决定放免、挽救或假释他们。结果，公众不知道法律未能执行应由谁来负责。警察可以指责检察官，检察官可以指责警察，而他们又都可以指责法官。

许多批评者指责最高法院把自己的司法观念强加于这个国家，指责它把许多不利条件加诸于警察和检察官，使这些官员感到越来越难以把案件了结。另一些人持不同意见，他们指出，司法工作不单纯是定罪。实施刑法的一切步骤都是在几个世纪以来尝试与错误中发展起来的，每一步骤的制定都是为了防止特定情况下滥用职权。历史告诫人们不要把执行刑法的工具托付给单个官员。为此缘故，职责是授予许多官员的。

太不可靠

抱怨我国司法制度不可靠的批评者常常指证陪审团审判是毛病的主要根源。他们认为，陪审团审判导致律师之间戏剧性的争论，而律师的申诉又是建立在陪审员的偏见和情绪基础之上的。“偏见先生和同情小姐就是证人的名字，他们的证词从未记录下来，然而在审判中必须被陪审团考虑到。”⁽⁴⁹⁾ 没有其他国家像美国这样严重地依赖陪审团审判。陪审团审判还花费时间和金钱。

维护陪审团制度的人回答说，陪审团审判提供了非专业人员对法官和检察官行为的一种制约。而且，没有证据支持关于陪审团不可靠的指责。相反地，陪审团的判决与法官的判决在步骤方法上没有什么差别。⁽⁵⁰⁾ 何况，陪审团制度有助于教育公民，使他们

能参与实施自己的法律。

大陪审团制度也一直受到抨击。在理论上，大陪审团有两个作用：（1）要求检察官在密室中展示他们有证据表明审判是正当的，以此保护无辜者免于必须受审；（2）提供一个不受当权者控制的独立机构，来调查犯罪事实。但是批评者指责说，大陪审团已经变成检察官的工具。大法官道格拉斯说：“确实，众所周知，本来设想成为公民同政府之间一道壁垒的大陪审团，现在成了行政当局的工具。”⁽⁵¹⁾

在 60 年代，属于政治谱系左翼的批评者指责说，大陪审团已经成为胁迫激进派、黑人和反战斗士的工具。然而，到 70 年代，大陪审团却被用来调查行政部门。在水门事件调查中，正是通过使用大陪审团，才使特别检察官得以把他的论点摆到法庭上，说：总统没有扣押有关非法行为消息的宪法权利。正如《国会季刊》编辑所指出的：

自由派可以赞扬大陪审团调查水门事件而同时谴责他们威胁斗士。保守派也很容易谴责他们调查水门事件而同时赞扬他们威胁斗士。就大陪审团而言，重要的问题在于：他们是不是保护无辜者而使罪犯受审的有效工具……在这些问题上，陪审团仍然是无能为力的。⁽⁵²⁾

歧 视

最近几十年间，最高法院在实现依法平等审判的理想方面下了特别大的功夫。被指控犯罪之人无力聘请律师者必须由政府出钱为他提供律师。如果因上诉需要使用法院记录副本，对无钱购买者必须使其获得。如果获准上诉，政府还必须为因审判法院裁决而引起的至少一次合法上诉提供律师。一旦判刑，不得因他是无力缴付罚金的穷人而将其超期监禁。（即使是民事诉讼——例如离婚诉讼——也不得收取导致剥夺穷

人基本权利，诸如获准离婚权利的费用。然而，州对那些寻求宣告破产的人们没有免收费用的职责。最高法院显然认为，人们有解除束缚的权利，但不能解除他们的债务关系)

然而，在刑事制度中，特别是法庭之外，种族和民族歧视的继续存在仍是事实。继续存在的程度如何难以度量。《哈佛法学评论》编者认为事关重要，他们指责说，“种族歧视仍在美国刑事审判制度中盛行”，包括警察行为、检察官起诉、陪审员的偏见以及宣判程序中的歧视。^[53]他们谴责刑事审判中继续存在种族歧视部分在于最高法院的规定：除了涉及陪审员选举的案件以外，诉讼当事人不能通过有关刑事审判制度中种族歧视的一般证据来合法证明种族歧视。他们必须拿出有关他们特定案件的直接证据来证明决策者的种族歧视意图以及这种意图对他们案件造成的不良后果。^[54]接近该问题的一位人士得出了另外的结论。他发现“监狱中的黑人大大超过人口比例，其中大约 80% 可以用不同程度地涉及犯罪来解释，而大约 20% 是由因随后的种族歧视程序所造成的。”^[55]或者像他所说，“一点也不能说刑事审判中的种族歧视无关紧要；肯定是重要的。所能给人启示的只是，与刑事审判制度以外一般的社会上的其他种族歧视相比，刑事审判制度中的种族歧视比较不那么严重而已。”^[56]

我们社会更尖锐的问题之一是警察同聚集在大城市贫民区或少数民族居民区的黑人和讲西班牙语人社区之间的紧张关系。许多少数民族成员并不相信他们受到法律的同等保护。“若问所说的这种信念是否有充分根据，这至少是部分问得不在点于上。这种信念的存在就足够有害的了。”^[57]黑人认为警察是白人法律的执法者。证明偏见在于某些白人警官一方的研究以及警察对待黑人粗暴（如果不是野蛮的话）的例子就是支持他们观点的充分证据。虽然，一般的模式是，少数民族被警察射击的次数与他们在街头犯罪的次数大体成比例，但“数量略有增多，而你所能作的结论是：材料支持普通观察和民间传说讲得很清楚的事——警察射击

少数民族事件中存在着种族歧视因素。”⁽⁵⁸⁾

近几十年中，在招聘更多黑人、讲西班牙语人和妇女充实警察力量、制定社区关系计划等方面已经取得了相当大的进步，警察同少数民族社区之间的紧张关系看来正在改善。

最高法院和公民自由权

显然，法官——特别是最高法院的大法官——在实施宪法保证中担任主要角色。事实上，这种司法实施与列举自由权的成文保证是美国政府制度的基本特色之一。正如大法官杰克逊所写的：

权利法案的真正目的是使某些问题超脱于政治争议的无穷变化之外，使它们不受多数人和官员的控制，并把它们确立为适用于法院的合法原则。一个人的生命权、自由权、财产权、言论自由、出版自由、信仰和集会自由以及其他基本权利不得付诸投票：它们并不取决于选举结果。⁽⁵⁹⁾

对宪法限制和司法实施的强调是詹姆斯·麦迪逊认为为防止政府独断专行所不可缺少的“辅助预防措施”的一例。在其他自由国家，公民侧重于依靠选举和政治制约来保护他们的权利；在美国，当我们担心我们的自由处于危险之中时就向法官提出申诉。

这种对司法保护我们公民自由权的依赖，把注意力集中于最高法院。然而，实际上只有少量的争议提交最高法院，而且最高法院的裁决并不是制定政策过程的终结。下级法院法官同警察、督学、地方检察官、地方教育委员会、州议会以及成千上万其他人员一样，使最高法院的原则得以实现。

最高法院的裁决要反映全国的共同意见，否则就办不成什么事。法官本身不能保证任何东西，第一条修正案也是如此。正如

大法官罗伯特·杰克逊有一次提问的：

难道我们必须首先保持一个自由的政治管理体制，来确立自由的司法制度，保证自由的政府吗？……在我看来，自由制度性质中的支配力量是一个社会以及其中有组织的政治力量的态度，而不是其法律机构。……任何负责用法律程序实施公民自由权的法院，都需要有明智而富有活力的公众舆论的支持……^[60]

因此，权利法案——以及我国宪法规定的其他程序性和实质性自由——不能仅仅建立在传统的基础上。维护这些权利要依靠广大、持久而有见识的公众支持。不可避免的是，公众支持要经受未来岁月的检验——有时是痛苦的检验。

小 结

1. 自由社会同警察国家之间的基本区别之一是，在自由社会里，对政府官员，特别是执法官员履行其职责的方式有着有效的约束。在美国，这些宪法约束是由司法部门来实施的。

2. 宪法保护公民资格的获得和保留。宪法保护公民以及外侨的基本自由权。

3. 宪法保护我们的财产不受政府恣意干预，虽然什么是合理干预，什么是恣意干预的争论不易解决。

4. 宪法不仅对政府必须遵循的程序，而且也对政府可能追求的目标加以限制。有些行为不论遵循何种程序都属于越权行为。州议院在确定何者合理，何者不合理方面负有主要责任。但是，最高法院在立法决定的合理性方面，特别在影响公民自由和公民权利的问题上，继续行使其独立的和最后的审查。

5. 制宪者从自身经验得知，政府官员在热心维护权力和执行

法律时往往容易侵害被指控犯罪之人的权利。为防止这种滥用职权, 宪法规定了国家官员在进行搜查、逮捕以及把人投入监狱时必须遵循的详细程序。

6. 最高法院通过对宪法, 特别是宪法第十四条修正案的解释, 在实施司法方面对州和地方政府规定了几乎与全国政府一样的约束。

7. 最高法院在制定公共政策以保护被指控者权利、确保无辜者不受处罚以及保证公众不受违法者侵害方面继续担负着重要的任务。最高法院的裁决对公众相信什么, 对参与司法实施的警官和其他人表现如何, 都具有影响。

建议读物

Blasi, Vincent, ed. *The Burger Court: The Counter Revolution That Wasn't* (Yale University Press, 1983).

Abraham S. Blumberg. *Criminal Justice: Issues and Ironies*, 2d ed. (New Viewpoints, 1979).

James V. Calvi and Susan Coleman. *American Laws and Legal Systems* (Prentice Hall, 1989).

Alan M. Dershowitz. *The Best Defense* (Random House, 1982).

Macklin Fleming. *The Price of Perfect Justice* (Basic Books, 1974).

Nathan Glazer, ed. *Clamor at the Gates: The New American Immigration* (ICS Press, 1985).

John Guinther. *The Jury in America* (Facts on File Publications, 1988).

David J. Hirschel. *Fourth Amendment Rights* (Lexington Books, 1979).

Mary M. Kritz, ed. *U. S. Immigration and Refugee Policy* (Heath, 1982).

James S. Kunen. *How Can You Defend Those People? The Making of a Criminal Lawyer* (Random House, 1983).

Stuart Nagel, Erika Fairchild, and Anthony Champagne. *The Political Science of Criminal Justice* (Charles C Thomas, 1983).

David M. O'Brien. *Privacy, Law and Public Policy* (Praeger, 1979).

Joseph E. Scott and Trafis Hirschi, ed. *Controversial Issues in Crime and Justice* (Sage Publications, 1988).

Charles E. Silberman. *Criminal Violence and Criminal Justice* (Random House, 1978).

Lloyd Weinreb. *Denial of Justice: Criminal Process in the United States*, 2d ed. (Free Press, 1979).

Norman L. and Naomi Flink Zucker. *The Guarded Gate: The Reality of American Refugee Policy* (Harcourt Brace Jovanovich, 1987).

注 释

〔1〕 马丁·埃德尔曼:《民主理论与宪法》(纽约州立大学出版社,1984年版),第304页。

〔2〕 “万斯诉特拉扎斯案”:《合众国最高法院判例汇编》,第444卷,第252页(1980年)。

〔3〕 《合众国判例汇编》,华莱士,第16卷(1873年)。

〔4〕 阿诺德·H.莱博维茨:《1980年难民法:问题与国会的担心》,《编年史》(1983年5月),第163~171页。又见吉尔·勒希尔和约翰·斯坎伦:《有心计的善意:难民与美国的半开放门户,1945年到目前》(自由出版社,1986年版)。

〔5〕 国家研究委员会的结论是数字在200万到400万之间,其他研究报告估计高达1200万。大多数引用600万作为正确数字;政府官员用的数字是390万。参见盖洛德·肖:《最新研究认为在美国的非法外侨数字可能只有200万》,《洛杉矶时报》(1985年6月25日),以及美国墨西哥未来关系双边委员会:《互相依存的挑战:墨西哥与美国》(美国大学出版社,1989年版),第185页。

〔6〕 “克兰丁斯特诉曼德尔案”,《合众国最高法院判例汇编》,第408卷,第753页(1972年)。

〔7〕 双边委员会:《互相依存的挑战》,第77页。

〔8〕 大法官布伦南在“菲勒尔诉多伊案”中所说,见《合众国最高法院判例汇编》,第457卷,第202页(1982年)。又见保罗·吉桥:《雇主认可与非法

劳工》，《华尔街日报》，1989年5月26日，第B1页。

〔9〕“住房建筑与贷款协会诉布莱斯德尔案”，《合众国最高法院判例汇编》，第290卷，第398页（1934年）。

〔10〕理查德·A. 爱泼斯坦：《获取：私有财产与征用权》（哈佛大学出版社，1985年版）。

〔11〕“第一路德教会诉洛杉矶县”，《合众国最高法院判例汇编》，第482卷，第304页（1987年）。

〔12〕“迈耶诉内布拉斯加州案”，《合众国最高法院判例汇编》，第262卷，第390页（1923年）。

〔13〕“米丘姆诉法诺案”，《合众国最高法院判例汇编》，第427卷，第215页（1976年）。

〔14〕“克利夫兰教育委员会诉劳德米尔案”，《合众国最高法院判例汇编》，第470卷，第532页（1985年）。

〔15〕“莫里西诉布鲁尔案”，《合众国最高法院判例汇编》，第408卷，第471页（1972年）。

〔16〕“穆尔诉东克利夫兰市案”，《合众国最高法院判例汇编》，第431卷，第494页（1977年）。

〔17〕菲利普·B. 库兰：《对隐私和宪法的若干考虑》（芝加哥大学政策研究中心，1976年），第9页。关于隐私的有影响的经典论文是S. D. 沃伦和L. D. 布兰代斯：《隐私的权利》，《哈佛大学法学评论》（1890年12月15日），第193～220页。

〔18〕“罗诉韦德案”，《合众国最高法院判例汇编》，第410卷，第113页（1973年）；“韦伯斯特诉生殖卫生局案”，《每日上诉报告》（1989年7月6日），第8724页。

〔19〕“鲍尔斯诉哈德威克案”，《合众国最高法院判例汇编》，第478卷，第186页（1986年）。

〔20〕对这些问题作最全面分析的是韦恩·R. 拉法夫：《搜查与扣押：关于第四条修正案的论文》第二版（韦斯特出版公司，1987年）。

〔21〕杰弗里·A. 西格尔：《预测最高法院案件的概率：搜查与扣押案，1962～1981》，《美国政治学评论》（1984年12月），第891～900页。

〔22〕“田纳西州诉加纳案”，《合众国最高法院判例汇编》，第471卷，第1页（1985年）。

〔23〕 “佛罗里达州诉赖利案”,《合众国最高法院判例汇编》,法学家版第二版,第 102 卷,第 835 页(1989 年)。

〔24〕 “新泽西州诉 T. L. O. 案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 469 卷,第 365 页(1985 年)。

〔25〕 “斯金纳诉铁路工会执行委员会案”,《洛杉矶每日上诉报》,1989 年 3 月 22 日。

〔26〕 《合众国最高法院判例汇编》,第 277 卷,第 438 页(1928 年)。

〔27〕 处理这一标准的最近案例涉及要求不受直升飞机搜查隐私的合理性,参见“佛罗里达州诉赖利案”,《合众国最高法院判例汇编》,法学家版第 2 版,第 102 卷,第 835 页(1989 年)。

〔28〕 《合众国最高法院判例汇编》,第 389 卷,第 347 页(1967 年)。

〔29〕 同上书,第 367 卷,第 643 页(1961 年)。

〔30〕 “合众国诉里昂案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 468 卷,第 897 页(1984 年)。

〔31〕 “合众国诉佩纳尔案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 447 卷,第 727 页(1980 年)。

〔32〕 “布劳诉合众国案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 340 卷,第 332 页(1951 年)。

〔33〕 《合众国最高法院判例汇编》,第 384 卷,第 436 页(1966 年)。利瓦·贝克:《米兰达:罪行、法律与政治》(阿西纳姆出版公司,1983 年版),研究了这一判决的各个方面,包括后来对其影响的争议。

〔34〕 “普雷西尔诉罗德里克兹案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 411 卷,第 475 页(1973 年)。

〔35〕 “邓肯诉嘉花木(Kahanamoku)案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 327 卷,第 304 页(1946 年)。

〔36〕 威廉·F. 杜克:《人身保护状的宪法历史》(格林伍德出版社,1980 年版)。

〔37〕 不同意合众国诉拉比诺维茨案的裁决,《合众国最高法院判例汇编》,第 339 卷,第 56 页(1950 年)。

〔38〕 “约翰逊诉泽布斯特案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 304 卷,第 458 页(1938 年);“吉迪恩诉温赖特案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 372 卷,第 335 页(1963 年)。安东尼·刘易斯:《吉迪恩的号角》(兰登·豪斯

出版公司,1964年和1972年版)在这个问题上已经成为经典著作。

〔39〕“合众国诉萨勒诺案”,《合众国最高法院判例汇编》,第481卷,第739页(1987年)。

〔40〕“布兰顿等诉北拉斯威加斯市案”,1989年3月8日。

〔41〕“罗兹诉查普曼案”,《合众国最高法院判例汇编》,第452卷,第337页(1981年)。

〔42〕“赫托诉戴维斯案”,《合众国最高法院判例汇编》,第454卷,第370页(1982年)。

〔43〕“索利姆诉赫尔姆案”,《合众国最高法院判例汇编》,第463卷,第277页(1983年)。

〔44〕同上。

〔45〕“弗曼诉佐治亚州案”,《合众国最高法院判例汇编》,第408卷,第238页。参见拉乌尔·伯杰:《死刑:最高法院的超越障碍训练场》(哈佛大学出版社,1982年版),该书抨击最高法院干涉州实施死刑的权利。又见雨果·亚当·比多:《美国的死刑》第3版(牛津大学出版社,1982年版),该书是一位反对死刑者比较公正地收集资料后所写的读物。

〔46〕“蒂森诉亚利桑那州案”,《合众国最高法院判例汇编》,第481卷,第137页(1987年)。

〔47〕“罗伯特诉路易斯安那州案”,《合众国最高法院判例汇编》,第431卷,第633页(1977年)。

〔48〕“本顿诉马里兰州案”,《合众国最高法院判例汇编》,第395卷,第784页(1969年)。

〔49〕杰罗姆·弗兰克:《审判进程中的法院》(普林斯顿大学出版社,1949年版),第122页。又见里达·詹姆斯·西蒙编:《美国的陪审团制度:评论性概述》(塞奇出版公司,1975年版),更新的材料见约翰·金瑟:《美国的陪审团》(实录出版公司,1988年版)。

〔50〕小哈里·卡尔文和汉斯·蔡塞尔:《美国陪审团》(芝加哥大学出版社,1971年版),第57页。

〔51〕“合众国诉马拉案”,不同意裁决,《合众国最高法院判例汇编》,第410卷,第19页(1973年)。

〔52〕《最高法院:司法工作与法律》,《国会季刊》(1973年),第93页。又见勒鲁瓦·D.克拉克:《大陪审团:政治权力的使用与滥用》(四方出版社,

1975年版),该书为批评性著述,要求改革大陪审团。

[53] 《种族与刑事诉讼程序》,《哈佛法学评论》,第101卷(1988年5月),第1493页。

[54] 同上书,第1476页。

[55] 诺瓦尔·莫里斯,引用迪安·艾尔弗雷德·布卢姆斯坦和琼·彼得西利亚:《种族与犯罪:种族影响刑事审判制度结果有什么证据?》,载《司法》(1988年8—9月),第112页。

[56] 莫里斯:《种族与犯罪》,第112页。

[57] 乔治·爱德华兹:《城市边境上的警察》(人际关系研究所出版社和美国犹太人委员会,1968年版),第28页。

[58] 莫里斯:《种族与犯罪》,第113页。

[59] “西弗吉尼亚州教育委员会诉巴尼特案”,《合众国最高法院判例汇编》,第319卷,第624页(1943年)。

[60] 罗伯特·H. 杰克逊:《美国政府体制中的最高法院》(哈佛大学出版社,1955年版),第81~82页。

第三编

政治生活中的人民

第七章

政治文化和意识形态

美国政治传统建筑在一种实用主义的意识形态之上，其特征为乐观主义、理想主义和强烈的爱国主义。除了先前几章中谈及的我国权利法案中规定的自由之外，我们美国人还相信众多的、并不都是和谐一致的原则，如自由、秩序、私人财产、政治平等、机会均等、进步、个人主义、民主、资本主义、纪律、节制。

但这些有时是互相冲突的价值观却并没使我们感到有多少麻烦。历史学家丹尼尔·布尔斯廷写道，“我们制度的奇妙成功与富有活力之处可以同我们政治理论的惊人贫困与含混不清相提并论。没有一个国家比美国更坚信它的政治生活是建筑在完美理论基础上的，然而也没有一个国家像美国这样对政治哲学漠不关心或没有经某种理论方式便能降生于世的。”⁽¹⁾

尽管我们拥有的共同信仰较分裂我们的各种信仰为数更多，但我国政治中却有五花八门的名称。因此乔治·布什指责他的1988年总统竞选的对手是“非同寻常的自由派”，而在1987年批评提名罗伯特·伯克为最高法院大法官的人则说，他们发现他的缺陷与其说不是一位保守派，不如说不是一位“真正的保守派”。他们指控他是“极端分子”和“脱高主流”。民主党全国主席罗恩·布朗说他更喜欢称他的党为“进步党”，而不是自由主义的党，“是一个关注人们需要的党……一个表白我们拥有一个伟大的国家、地球上最伟大国家的党，但我们并不满足于此，我们还能够

为它锦上添花。”纽约州州长马里奥·库摩则坚持说自由派和保守派之类的标签是毫无意义的，库摩自称他是“一个进步的实用主义者”。^[2]

当问题涉及政治范畴的时候，就充满了困惑。因此，人们谈到某些政治家的时候就会说：“他的心在左边，但他的钱包却在右边。”或者说：“她在财政问题上是个保守派，但在民权或社会问题上，却是自由派。”总之，各种标签简直多如牛毛，如自由意志论者、马克思主义者、激进女权主义者、反动分子、抱粗腿的人(Tree-Hugger)、人民党分子、超然派、狂热者、政教分离主义者、炽热的温和派、右派、左派、中间派，等等，等等。称名道姓的谩骂通常并不是一种毫无意义的举动，相反它常被用来赢得选票和使政敌名誉扫地。在民主政体之下必须设法在公正的批评和那种对一个人的正直和爱国之心提出疑问的卑鄙谩骂之间划出一条界线。我们希望下面的讨论会满足这个要求。

本章阐明并考察美国一般政治价值观以及分裂我们的各种信念和张力。我们拥有一批可称之为美国信条的信念：个人尊严，政府的适当作用，对民治或以人民名义统治的政府的渴望。但我们也重视在美国政治生活的意识形态特征中所包含的各种经久不断的张力。这些张力集中于自由和平等之间的和谐或不和谐，集中于我们对政治平等的同步追求与我们对自由企业资本主义根深蒂固的信念之间的协调与不协调。很明显，我们对政府应在促进一般福利方面起多大作用的问题存在着观点分歧。我们也在我们对个人权利的容忍限度以及允许个人在行使自己宪法权利时所借助的手段的限度方面存在分歧，而且往往是尖锐的分歧。重识形态的分歧也在涉及美国公共政策的各种斗争中起着重要作用。

我们所说的意识形态(ideology)这一术语的含义是什么呢？我们用它来表示一个人对各种政治价值观以及政府和政治权力作用的思想或信仰结构。意识形态涉及我们在成年时所形成的政治观点和经济观点。这些观点涉及政府如何工作、应如何工作，并把

我们的基本价值观同政府的日常活动或政策联系起来。大多数人并不像议员、游说活动人士或政党活动分子那样深刻的“意识形态化”，普通公民并不花很多时间来思考政府和公共政策问题。但我们所有的人都有价值观念，有时还狂热地持有一些观点。

我们的意识形态价值观为我们提供了一个借以观察政治的透镜。我们的意识形态有助于简化对复杂的政治、政策、名人和纲领的认识。我们的观点是我们在年轻时以模糊不清的方式获得的，在学校、教堂、家庭和左邻右舍那里得到补充和重塑，又通过新闻媒介、重大事件、政治运动中的讲演而进一步成形。一种意识形态可能是对现实的精确或不精确的描述，但它却是我们思考人、权力和社会的一种方式。意识形态有着各种结果。集体拥有的意识形态能塑造社会制度和政治制度，帮助决定公共政策和宪法的变革。

让我们首先来考察我们共同持有的一些价值观——把我们凝聚在一起并帮助我们界定美国公民文化的那些政治价值观和民众的信念。

政 治 文 化

政治学家使用术语“政治文化”(political culture)来表示一些具有广泛共识的关于公民与政府关系以及彼此之间关系的信念、价值和准则。正像我们在先前一些章中所强调的，美国人始终被他们所信奉的自由观念团结在一起。另一个同等重要的信念是政府之所以存在，乃是为了服务于人民，而非有什么别的目的。

在美国政治文化中没有什么价值比自由更受尊重的了。“我们始终是一个迷恋自由的国家。自由高于权威，自由高于责任，权利高于义务，这是我们的历史偏爱”，一位已故的著名政治学家克林顿·罗西特写道，“在这片‘美好的自由国土’上，不是好人而是自由人一直是衡量一切事物的尺度；不是民族荣耀而是个人自

由一直是政治权威的目标和该权威是否有价值的检验标准。”^[3]

美国政治文化是我们最明显共享的各种价值观的总和。对宪法和权利法案的支持是我们公民文化的标志。如同我们提到的那样，我们可以在某一宪法条款要求上或对制宪者最初意向的精确含义的理解上存在分歧，然而宪法本身却作为国家的象征受到崇拜。在美国人看来，“非宪法的”几乎就等于“非美国的”一样。

塑造我国政治文化的成分是对个人的坚定信仰。政治学家埃弗雷特·卡尔·莱德很好地归纳了它的主要特征：

按照这种意识形态，作为一般的社会和作为特殊的政府之所以存在或应该存在，就是为了落实每个人对“生命、自由和追求幸福”的权利。为了充分实现他们的权利，各个人必须拥有自由，拥有在最小的限制下做出个人选择的机会。每个人的价值都应该被认为是平等的。^[4]

表 7-1

共同的价值观

美国人相信积极的政府：90%的人说政府应该做的是必须确保每个人拥有平等的成功机会；71%的人认为政府应当关心那些不能关心自身的人。

大多数美国人信教：88%的人相信上帝的存在。

大多数美国人相信自由企业制度：76%的人认为这个国家的实力主要基于企业界的成功，尽管 77%的人也认为过多的实力集中在过少的大公司之中。

大多数美国人信仰出版自由：74%的人相信新闻媒体应当自由报导他们认为对国家有利害关系的任何消息。

大多数美国人是乐观主义者：68%的人认为美国有无穷尽的能力来解决它遇到的问题。

材料来源：摘自诺曼·奥恩斯坦等著：《人民，新闻出版与政治》（艾迪生—韦斯利出版公司，1988年）。

美国人共同具有的其他价值观是什么呢？除了对宪法和权利

法案的尊重之外，我们也强烈拥戴两党制、定期选举和通常称之为“美国梦”的那种梦想——每一个人都有平等的成功机会。构成我国政治基础和赋予我国力量与活力的一组共同价值观归纳在上表中。我们在本章稍后对各种政治分歧的考察中会明显看到我们美国人过于经常地忽略了这些把我们凝聚在一起的价值观。

美国人在政治上通常被说成是有节制和实用主义的。反复的研究表明我们美国人即便可能有很大数量的人不参加选举，也比其他民主政体下的人民更多地支持我国的政治制度，有更多的爱国主义，更有可能懂得该怎样去影响我们的当选官员和政治官僚体制。^[5]因此，与大多数其他西方民主制国家以及大概同任何独裁国家的公民相反，大部分美国人认为人民应该积极参与政治生活，他们能够对我国各级政府拟订出的不公允的公共条例或政策予以某种抵制。

我们知道我国的制度并非完美无缺。我们经常抱怨当选的国家官员与普通人民失去了接触。我们厌恶太多的丑闻以及讨厌这个制度在解决诸如赤字和毒品问题时的迟钝。然而我们相信少数人应当自由尝试，以便赢得多数人支持他们的意见。我们也一般认为，无论一个人的政治信仰如何，他或她拥有同样的合法权利，就像其他任何人一样应得到法律的保护。大多数美国人还相信言论自由，无论别人的观点是什么。然而事情也很清楚，我们更多地是在抽象的意义上而不是在特殊的形势下比较宽容地尊重这些权利。不幸的是，无法容忍自己讨厌的观点在大部分民意调查中得到充分体现，在大学校园里也可以清晰看到。无论是自由派还是保守派都同样不能忍受在他们看来是与他们的观点有所不同的“思想错误”或极端的看法。即使这样，美国人的特点仍可以一般归结为坚定支持民主和宪政的各种价值准则。^[7]

如果你相信民意测验的话，那么最近的研究的确表明美国人甚至拥护更多的民主。例如他们愿意废除选举人团而直接选举总统。美国人似乎还赞成规定对一些问题进行全民公决和有权撤销

(recall,即通过特殊选举撤掉一些任职尚未到期的官员职务) 失职或腐败的国会议员和总统职务的修正案。^[6]

一般而言,美国人还具有高度的民族主义精神。美国人为他们的过去而骄傲,意图淡化甚至忘却过去的偏狭、外交和军事上的失败、奴隶制的耻辱和对女权长达一个多世纪的否定态度。美国人也特别看重“美国梦”。人们经常强调美国梦同人民息息相关,而非与政府有什么关联。它涉及那些相信自己高于政府、比政府重要的人及公民,它也涉及机会、选择和个人主义。量重要的是它涉及个人在他人或政府尽可能少的干预下改善自身和取得成功的自由。对于美国梦的忠实支持者来说,美国梦涉及的这后一项内容是指税收、政府调控和官僚机构的各种规则。

但任何一种有关美国梦的严肃讨论都必定会迅即承认,有多少美国人恐怕就有多少美国梦。人们所持有的一些最为亲切的信仰通常被称作神话或梦想。这些神话和梦想有助于把社会凝聚在一起,具有很强的力量。它们有时比逻辑的力量还要强大,因为它们往往不会受到批驳。精明的政治领袖已发现神话和梦想的重要性,经常利用它们来获取权力。这有什么可奇怪的呢?柏拉图主张统治者应当发明一些神话,即便他们明知道这些神话是荒谬的。文艺复兴时期意大利的天才政治观察家马基雅维里建议国王们利用宗教和神话作为权力的助手。同先前的时代相比,今天的梦想和神话已有了一种不同的外观,但它们的重要性却没有消减。

意识形态和美国梦

美国的官方哲学当然是美国没有官方哲学。但我们确实拥有一些相当普遍的理想和价值观,用来大致上并且持久地指导我们的公民活动和政治行为,有助于把我们界定为一国人民和一个国家。但是我们没有统一的、经久不变而明确定义意识形态。实际上,美国人赖以生活的许多神话和梦想是彼此矛盾的。这部分

原因在于出自一个时代的价值观未受到批判便原封不动地移至新的形势之中。此外，这也由于美国人的实用主义，即在保持彼此矛盾的信仰同时又不愿费神解决各信仰之间的潜在冲突。

我们绝不是想强调美国人的无与伦比性，似乎美国与世界其他国家大相径庭。美国梦与大多数民族的追求——和平，繁荣，个人财产所有权，人身自由，相信个人应自由实现任何目标、自由积累物质财富、以任何一种生活方式自由过活——有许多相同之外。拉尔夫·沃尔多·埃默森写道：“美国的职责是摆脱与废除王权、教权、城堡、垄断，推倒绞刑架，焚烧血腥的法典，接受移民，敞开通向世界上的海洋和各个陆地的大门。”所有人都应该有机会勾画他们自己的前程，变成富人，当选为总统，塑造他们自己的命运——尽其所能获得最大限度的成功。

有些人认为“美国梦”是中产阶级或上层阶级使用的一个欺骗性术语，用来愚弄穷人和失业者；使他们以为自己的生活能够得到改善。另一些人则指出，即便对某些白种的盎格鲁—撒克逊男子来说梦已成真，但对数百万蒙受歧视、失业、缺乏住房和医疗条件之苦的其他人来说，梦并未成为现实。对于这数百万人而言，这种梦常常成为恶梦。对于那些不能受到正当教育、政治上通常没有组织和代表以及不懂该怎样让这个制度为自己的利益服务的人来说，机会均等只是一种苦涩的神话。这些人理所当然地感到幻灭和失望。但我们的梦想无论怎样自相矛盾，却仍然存在着，影响着大多数美国人塑造其生活和对政府及其各项政策做出反应的方式。

美国梦的中心是这样一个概念，即这是一块充满建功立业机会的土地。具有竞争力和务实的人在这里能够挣得一份财产或建起一个梦想的家园。成就、自助或成功的伦理在这里是如此之强烈——且一直如此——以至某些人认为这个国家的主要功能便是帮助个人创造财富和保障财产。（参见表 7-2）

表 7-2

互相矛盾的美国梦

美国方式 (指传统的价值观和实践)	美国圣经 (指许多理想、希望和抱负)
自由	平等
自由权	消除歧视
粗犷的个人主义	多样性的统一——联邦
私有财产权	社区
最适者生存	帮助贫民, 帮助自耕农
最优者成功	赞助性行动
成就, 功绩, 杰出成就	帮助不能自助的人
让我一个人	宽宏大量
别把我圈起来	公平
“生活不公平”	“可以干得更好”
人不是天使——由最优者管理政府	民治政府
强调我们的共和国	强调积极参与的民主, 强调普通人的判断力
“国家的伟大并不因政府给人民办了 事, 而是人民给自己办了事。”	“美国必须教育每个人发挥其才能, 消 灭无知、偏见、仇恨以及罪恶之源的贫 穷污秽。我们还要防止疾病、伤残和失 业带来的经济祸害。”

这种美国梦无疑以某些方式形成了美国的民族特征。其核心是自我为中心、实利主义、实用主义和个人主义；粗鲁朴实的个人主义和善于随机应变在民间传说和民歌当中得到歌颂。这种美国梦的一个副产品是对自由解放的不断追求。通常，这种英雄是一位独往独来的牛仔——放任不羁和自力更生。而反面人物则常

常是官僚——政府管理人员，收税人员或（的确也是）任何一位把各种限制强加于人的人。

美国梦还包含的一种成分是对那些普通人判断力的信仰。有关任何一个人都能成为总统的亚伯拉罕·林肯和亨利·杜鲁门的传统便是个大胆的梦想。我们更喜欢行动而不愿思考。我们反理论，反专家，而且实际上是反理智的。当强调实用性和立竿见影的时候，市场（“街头意义上”）伦理已成为我们形象的一部分。像沃尔特·惠特曼、斯蒂芬·文森特·贝奈特、卡尔·桑德伯格这样的诗人以及诸如马克·吐温、维尔·罗杰斯、加里森·凯勒这样的作家都帮助把这一思想融入了传统。这种对普通人的尊敬有助于部分解释美国人对权力、政治和政府权威的矛盾心理。在美国，政府始终被视为必要的祸害（在一定意义上更强调祸害的一面）。

在这里始终存在着一种显而易见的信念，即美国较其他国家更美好、更强大、更为正直。这种使命感无疑是纪律的源泉，道德的明显建造师和民族主义的构筑者。但是一种过分的和方向错误的使命感也会引起问题。威尔逊主义的那个“美国是个最无私的国度”的概念便是一个理想化并夸大了使命感的例子。我们对土著美国人的处理，我们为了宪法得到批准面对奴隶制的妥协，我们的命定时代之说，我们在第二次世界大战之后对他国事务的干涉，都很能说明问题。

当然，我们当中也有一些人把这样的正义性、虚假的纯洁性和这样的美国概念嘲笑为上帝挑选的救世主的国家。批评者认为这种弥赛亚精神（messianic spirit）或天降大任不过是一种幻觉。没有一个国家是神圣的。美国正像任何一个国家一样，具有各种自私及慷慨的利益和动机。我们既有卑劣的也有理想的动机。我们也是人类史的一部分，但一种坚定不移的理想主义和道德主义还是作为对美国的部分期待经常凸现出来。我们在人权领域的各种努力——食品救济，对国际红十字会和联合国的财政援助，和平

队以及其他人道主义的奉献——提供了某些证据。美国可能不是这个世界的唯一希望，但它却是希望之一。

对美国梦的挑战

几年前，亚历山大·索尔仁尼琴曾在哈佛大学的毕业典礼上作过一次演说，对美国梦提出了一些尖锐的挑战。这位著名的苏联流亡者直率地批评美国不受限制的实利主义、软弱的领导、不负责任的新闻报导和面对精神与道德真空时的墨守成规。此外，他说美国人过分自由，这导致随心所欲，从而鼓励犯罪、暴力、淫秽以及一种庸俗的三流文化。他简直认为我们已经迷失了方向，需要某种道德复兴和更为集中的指导来克服我们的软弱、腐败和放任自流。⁽⁷⁾

索尔仁尼琴不是唯一一位对美国意识形态的健康与活力提出疑问的人。来自四面八方的批评者都抨击美国的信仰是不协调的、矛盾的，或者纯粹就是虚幻。最基本的争执在于我们最强烈坚持的价值观，即在《独立宣言》中提出的**自由与平等**的原则。

这两项曾在我国立国时基本上是相辅相成的原则在今天却经常处于冲突之中。在18世纪晚期，法律面前人人平等和个人自由被当作革命战斗的孪生口号，政府则被看作是对这些价值的首要威胁，对政府的制约被用来扩大这两项权利。但是随着大量财富集中于少数人手中，尤其是在1990年左右，个人或大公司也同样成为对自由的威胁；当个人在美国社会中取得成功所必需的教育、政治权力、经济保障受到否定的时候，机会均等便成了空洞的许诺。

在诸如自由这样的最高价值同平等这样的最高价值发生冲突时，我们该怎样选择呢？部分解答是我们的自问：**谁**的自由或平等？如何对之定义？是在什么条件下的自由和平等？在诸如新政这样的改革期间我们可能会希望赋予平等（或至少是机会均等）以优先权。在一场战争期间，我们可能会希望把安全（“摆脱恐惧的自由”）置于首位。在一个保守的时代，我们可能会希望将自由

(摆脱政府控制的自由) 放到最优先的地位。

但是, 靠说“视情况而定”是不能充分解答此类价值优先问题的。富有思想的公民最终必须做出这样一种选择。在各种价值之间存在着冲突, 一种价值不得不屈从于另一种价值。本书作者主张作为政府研究者的你们挑选出你们自己的价值, 并在它们之间确定孰先孰后。

当然, 我们必须实践我们所宣扬的东西。本书三位作者同意就特殊而言的言论自由和就一般而言的权利法案处于我们价值阶梯的最高点。我们因此要捍卫自由的原则, 反对所有的“来者”——反对可能会威胁我们全体自由的来自国外的侵略势力, 反对国内那些以检查官自居而想要剥夺我们阅读、言论甚至思考自由的人, 反对想要阻挠我们的公民同胞(即便是纳粹分子或斯大林主义者) 有权站在肥皂箱上宣讲他们所持的那些可憎教条的人。

所以, 如果我们不得不在自由与平等之间进行选择, 那么我们会同大多数美国人一道首先选择自由。但这很大程度上取决于我们怎样为这些价值观下定义。如果我们把平等定义为**条件平等**, 就像一切人的收入与生活条件相同的思想所设想的那样, 那么平等便可能意味着从一些人手里拿走个人财产 (personal property) 而重新分配给需要它们的另外一些人, 这种方式会危及前者个人自由。但是如果我们把平等定义为**机会均等**, 那就意味着向年轻人提供诸如住房、家居生活、医疗、就学之类他们藉以扩大其实际自由的条件, 因而也就赋予他们一个真正平等的开端。没有人比囿禁在被漠视的贫穷、疾病、缺少自尊和其他痛楚中的人更多地失去**所有的自由**。

由于变革会使人吃惊, 未知的变革则使人受到震惊, 所以具有某种固定价值观或意识形态的人往往顽固地墨守关于现实的简单定义, 从而确定了他们对美国梦的看法和他们要加以鼓励的那种政治。例如, 今天的自由论批评家认为, 民主制, 特别是多数人的统治, 仅仅由于他们人数较多, 在把一个群体的价值观强加

于另一个群体的价值观方面走得过远。他们争辩说，这个福利的国家已经走得太远了，它已破坏了美国梦和个人的基本自由。

左翼批评家则提出了不同的指责，他们说富人越来越富，穷人越来越穷。富人比起穷人来在法律面前得到较好的待遇。此外，我国的税收制度基本上是累退制，大多数联邦法律和规章实际上有利于这个国家中较富裕的人。^{〔8〕}富人利益在政治决策机构中，如立法机构或法庭中，也得到更好的体现。他们说，单单金钱不可能收买选举，然而用它几乎可以买到一切政治资源，去获取信息、影响选民和公共政策的结局。如同金钱一样，表达的自由适用于所有的人，但在量上却有很大的差别。富人拥有时间、组织技能，并有能力雇佣专家（游说活动家、演讲撰稿人、公关公司），这一切使他们更多地参与，有更多的发言权，因而有更大的影响。富人较穷人得到更多的代表。这赋予“他们”在这块假定政治平等的土地上有“更大的声音”。某些这类批评家说，一个真正的民主政体必须更为平等地分配为真正参与和有效代表所需的那些基本资源。

其他通常较为折衷的意见则警告说，美国的治理能力当前受到威胁，因为过多地信奉民主和平等思想。譬如他们说我国政治体系的有效运作要求某种漠然和不介入的措施。他们指出政府需要用一种保密、蒙骗、甚至操纵的措施来操作，因为在危机期间政府必须拥有政治权威，以把某些必要的牺牲强加于它的人民。他们援引约翰·亚当斯的说法，即一个民主政体永远不能长时间地维持，“它很快会消耗殆尽，自尽身亡。永远不可能有一种不会自杀的民主制。”简言之，我们必须谨防民主的过度，就如同我们已经认识到经济增长有潜在的、合乎情理的限度一样，我们必须认识到“政治民主的无限扩大，也有措在的、合乎情理的限度”。^{〔9〕}

无论如何，我们必须承认某些现实。数以百万计的人仍然因为他们的种族、民族背景和性别而失去机会。存在着以贫困不堪的家庭、营养不良和缺乏教育的儿童及街头流浪者为表现形式的

下层社会。^[10]许多城市事实上是“两个城市”，在那里数千人生活奢侈，而数万人却居住在贫民窟内。富人和穷人之间的差别近些年在扩大。富足的农场和边远地区的农场之间的鸿沟在加深。白人和黑人收入间的尖锐差距仍严重存在。一个人的成功机会远非我们所愿意承认的那样，仍然取决于他成长时的邻里环境。

到此为止，我们未能实现我们的原则和美国梦，我们能找出它的原因吗？某些人可能认为问题是价值本身，它们模糊不清，表面化，缺乏大众的支持。其他人可能会谴责我们的政治制度——它固有的分散和摩擦，“富人”的代表性要大于“穷人”，它受到纷争不已的政客而非富有远见的领导人的支配。还有一些人可能指出我国的领导对实实在在地落实我们的原则方面缺乏必要的关心、技能和奉献精神。

所有这一切对于各种价值观作另一种验证具有重要意义：它们能变成政客们的明确指南并转化为他们的政策和表现吗？我们越多思考我们的价值观、赋予它们定义和对它们分类，这种转变也就越发有效。但即便我们的价值观是明晰可辨的，我们的政治家是否会驾轻就熟地把它们用于实践呢？我们的领袖是否有足够的勇气和创造力呢？我国的政治制度有足够的效率吗？

对附加权利永无休止的追求

我们的政治价值和意识形态明显受到历史发展以及经济、技术进步的影响。因此我们作为一国之民的首要信念便是自由和宪法秩序。财产权、个人权利和定期选举代表大会的权利是美国革命的基本原因。^[11]在早期年代我们强调分权、制衡、各州的权利，当然还有权利法案。

我国的“意识形态”在开始认真采纳民主管理的思想、扩大选举权以及进行竞争性提名与选举以前又用了一两代人的时间。政治平等和有效参与的观念在杰克逊任总统期间及总的来说在

19世纪中叶为许多人所关注。稍后的人民党人和主张扩大参政权的人接受了这些思想，为实现更为民主的参政形式和更为负责的管理形式而组织了大规模的运动。

到19世纪晚期，当农业社会开始逐步为工商业资本主义及大公司的兴起所取代时，美国的意识形态开始了不可逆的转型。我们主要通过鼓励私人拥有的公司来推动经济的发展。我国经济秩序的这种变革对我们的政治价值观具有深刻的影响，我们该怎样看待政府的作用，我们彼此该有怎样的关系，没有人比政治学家罗伯特·达尔更准确地抓住了这一现实：

当时（世纪之交），正在出现的新秩序对大多数美国人而言，无疑看上去不过是在重申那个毕竟包含一种对私人财产几乎是普遍信仰的最初历史信念。然而，虽然在其后面的批评不断，但这一信念最后还是等于在事实上认可了极大的、甚至巨型的私有联合企业的发展。其中最大的企业一天的总收入便超过世界上大多数国家的总收入。按照所有先前世纪的标准，他们本身在目前就是拥有巨大财富和权力的政治体系。

达尔特别关心的正是对平等的影响，他的观点对于认识意识形态具有重要意义。

新秩序的后果之一是在财富和收入分配方面高度的不平等——远远超出诸如杰斐逊和麦迪逊这样的民主共和党人可能想象或期望的在一个农业社会秩序下的那种不平等，也远远超出了自亚里士多德到洛克、孟德斯鸠、卢梭在有关这个题目的历史性著作中曾考虑到的那种与民主或共和制政府相适应的不平等。从前的理论家和拥护者如同我们自己的许多宪法制订者一样坚持认为，一个共和国只有在公民集体持续保持既不富也不穷的状态下才有存在的可能。公民们据认为

必须享有一种条件上的大体平等。^[12]

因此, 尽管立宪主义或有限政府以及后来的民主思想在最初 125 年里体现了美国人的政治价值观, 但对资本主义和自由企业的信奉在 20 世纪初期成为一种附加的、有些人说是竞争性或据统治地位的政治意识形态。

随美国经济的崛起和成功而来的是巨大的财富集中于某些工业家和巨头手中。他们中的许多人甘冒巨大风险, 通过发明和大规模提高效率, 挣得了财产。当收入差别扩大的时候, 政治资源方而的差距也拉大了。正像美国的一句老格言所说: “权力跟随着财富”。经济资源能够转化为政治资源, 因而“经济优势增加了一个人获得教育、得到较高地位、拥有更多从政时间等条件的机会。”达尔写道, “经济优势也有助于提供诸如信心和乐观之类心理上的应变能力, 这既加强了参与政治的激情, 又强化了获得政治技能的意愿。”^[13]

然后接踵而来的是大萧条和资本主义制度的濒于崩溃。不受限制的资本主义和不受调控的市场作为危机的原因之一而受到许多人的指责。无论如何, 当危机来临时, 这个国家被它推到了灾难的边缘。没有失业救济金, 没有银行储蓄的保障, 没有关于证券交易的联邦条例, 没有养老保险。各地的美国人变得既关注拯救经济体系又试图改善成百上千万失业者、无家可归者和受伤害者的状况。正是在那时, 在富兰克林·德拉诺·罗斯福新政期间, 这一思想——政府为了保障实行机会均等和社会正义的某些措施, 应该以积极的方式断然使用它的权力和资源——才在广大公众中站住了脚跟。

在一定意义上, 18 世纪 80 年代和 90 年代的权利革命始终没有结束。保护财产权免受过于强大的政府的危害伴随着对政治权利、选举权、黑人解放的追求。在 19 世纪中叶则伴随着争取经济权利的运动。在更后的当代, 我们目睹了争取性别权、儿童权、同

性恋权、动物权、树木权、濒危的物种权等权利的斗争。

富兰克林·罗斯福总统于1944年发表的那篇引起轰动效应的“第二权利法案”演说是这种新意识形态的象征。罗斯福提醒美国人注意共和国在确定无疑、不可剥夺的政治权利（这些权利我们在前几章已考察过了）的护卫下而有了它的开端，并成长为强国。罗斯福说，这些权利就是我们的生存权和自由权。但是，当我国有了成熟的规模以及工业主义出现时，这些政治权利在保障追求幸福的平等方面证明是不充分的。富兰克林·德拉诺·罗斯福承认资本主义和民主政体之间存在的紧张关系，这就是资本主义的效果是集中财富，如果权利出自财富，那么便只有少数人享有政治权力。这种政治权力的集中与寻求分权的民主政治是背道而驰的。

罗斯福在历届美国总统所做的最大胆的声明之一中宣告，我们需要为一系列全新的权利表示同样坚定的信念。

我们已经清楚认识到这样一个事实，即没有经济保障和经济独立便不可能存在真正的个人自由。“贫困的人不是自由人”。饥饿和失业的人是专制之源。在我们这个时代，这些经济事实已变得不言自明。可以这样说，我们已接受了第二权利法案；按照这个权利法案，一个安全和繁荣的新基础将能为大家——无论地位、种族或信仰——建立起来。

这些权利中包括：

在这个国家的工业、商店、农场或矿场中从事实用和有报酬工作的权利；

挣得足以维持衣食和娱乐需要的收入的权利；

每个农民种植和出售产品并以收入获得个人及其家庭体面生活的权利；

每个商人，无论其经营规模大小，在摆脱国内外垄断造成的不公平竞争和支配的氛围中进行贸易的权利；
每一家庭拥有像样住宅的权利；
充分的医护并实现和享有健康机会的权利；
充分避免对老年、疾病、事故和失业恐惧的权利；
获得良好教育的权利。^[14]

罗斯福的宣告和后来在 20 世纪 60 年代为通过里程碑式的民权和选举权立法以及向贫困开战所做的种种努力，很大程度上决定了 20 世纪后半叶的各种政治思想斗争。现代自由主义和保守主义之别大体上取决于一个人对如下问题的认识：罗斯福的“第二权利法案”和政府援助在多大程度上有利于少数民族、妇女及其他蒙受歧视之苦的或被 20 世纪的工业和技术革命抛在后面的人。

自由主义、保守主义与公共政策

政治标签在不同的国家和不同的时代具有不同的含义。在某些欧洲国家，一个自由派是右派；而在 20 世纪 90 年代的美国，自由派则是政治上的左派。许多美国自由派把乔治·布什看作是保守派，但有些保守派又把布什视为过分的温和派。在当代美国，左派把机会均等当做重要的价值；而一个保守派则把自由的价值观作为首要的目标。然而，我们几乎所有的人都是两者皆信，即使我们可能更多地强调其中的一个。简言之，正像我们将要谈论的，有形形色色的自由派和保守派，也有相当数量的美国人仅仅把他们自己看作是“中间派”。显而易见，必须审慎地运用各种标签。

我们对政治家和公共政策所持的态度并非具有高度系统的形式。一位选民可能要求增加防务开支，但选票却投给了赞成缩减

国防开支的政党，因为他或她始终投那个政党的票。或者一个人可能支持接受平等权利修正案和政府资助堕胎，但仍旧投乔治·布什的票。各种态度和意见之间的连贯性通常是比较差的。许多人经常将政治问题看作是孤立的事物，在评估政党和候选人的表现时并不采用一般的标准。的确，许多公民很难把在一种政策条件下发生的事同在另一种政策形势中发生的事联系起来。当政府越来越多地介入政策领域的时候，这一问题就变得更复杂了。所以毫不奇怪，大多数人很难找到反映他们对一系列问题认识的候选人。

在美国，缺乏广泛流行的、坚实的意识形态，造成与许多欧洲或第三世界的国家明显不同的各种政治和政策的制定过程。我们制定政策的特点与其说是依靠以一套斗争的意识形态反对另一套意识形态从而形成固定的同盟，不如说更多地通过权宜的“联合”。我们的政治主要是一种中庸和调和的政治，而非两种、三种或更多种有关政府的竞争性哲学之间长期而紧张的斗争。在其他地方——如在具有强大的共产党或基督教民主党的国家中——情况则不同。

然而，这决不意味着在我国的政治中不考虑政策或思想。由于更为优良和充分的教育以及关于政治活动的信息来源，我们已看到人们在意识形态的思考和针对问题进行投票方面多少有所进步。诸如肯定行动、福利援助计划、最高法院的堕胎裁决以及战略防御计划（星球大战计划）之类的问题已经激起了人们的注意，而他们先前在涉及政治和政治思想问题时则相对被动。某种经过修正的意识形态正在我国的制度中起着重要作用。

两种主要的、但却相当广泛模糊的政治思想流派支配着美国的政治：自由主义和保守主义。正像表 7-3 和表 7-4 所显示的，大多数美国成年人愿意说他们或是自由派或是保守派。两个次要的、但却更明确的思想流派——社会主义和自由意志主义也有助于确定美国意识形态的系列。

表 7-3 自由派、温和派或保守派?

问题: 你如何描述你关于大多数政治事物的观点? 一般地说, 你认为自己是自由派、温和派还是保守派?

	自由派	温和派	保守派
1981 年	20%	40%	34%
1985 年	19%	42%	33%
1989 年	23%	37%	34%

材料来源: 《纽约时报》与哥伦比亚广播公司所做的全国调查, 《纽约时报》在这些年间的报导。

表 7-4 公众认为作为一个自由派或保守派意味着什么?

问题: 当某人说他或她是自由派, 这对你来说意味着什么?

欢迎变化或灵活性	17%
支持增加开支的计划	17%
某人思想开放	13%
赞成社会计划	9%
相信一切人的权利	8%
其他	37%
不知道	18%

问题: 某人说他或她是保守派, 这对你来说意味着什么?

反对变化	21%
节约	17%
传统或老派作风	8%
合情理或务实	8%
思想狭隘或有偏见	6%
走中间道路	5%
其他	38%
不知道	15%

材料来源: 收在诺曼·奥恩斯坦与他人合著的《人民, 新闻出版和政治》一书(艾迪生-韦斯利出版公司, 1988 年版)第 125 页上的盖洛普组织的调查——对美国选民的时代反映研究。调查了 4244 名成年人, 1987 年春。

自由主义

在 17 和 18 世纪，古典自由派为缩小政府的作用而斗争。他们强调个人的权利，把政府看作是对这些权利和自由的威胁。因此，他们拥护一个小型的政府，为避免政府的束缚而寻求充分的保证。

对个人主义的重视经久未变，但是对政府的认识已发生变化。今天，自由主义 (liberalism) 的支持者将政府视为个人免受各种非政府力量 (市场难以预测的变化、商业决定等) 危害的保障。

在现代美语的用法中，自由主义也涉及对政府在维护正义和机会均等中所起积极作用的信任。现代自由派希望保留个人权利和拥有私人财产的权利，但他们也非常愿意政府干预经济，医治资本主义和市场经济的弊病。当代美国自由主义根源于富兰克林·罗斯福的新政计划，该计划旨在援助穷人和保护人民，消除失业、缺乏医疗帮助、住房和教育的可能。自由派相信肯定行动计划，笃信累进税的措施和致力于制定有助于保护一般工人健康和安全的规章制度。美国自由派也支持组织工会及拥护罢工的权利。

在较为哲学的层面上，自由派一般相信进步的可能性。他们相信事情能够解决，未来会变得更好，障碍能够消除。这套明确的信仰可以用来解释他们所以相信政府行动具有潜在好处的某些原因，解释他们为什么愿意修改、甚至否定杰斐逊主义的老观念——“政府管得越少，管得就越好。”自由派争辩说，现代技术的特点和工业化的副作用呼唤至少是有限的政府计划，以便补偿贫者和弱者在其自由方面蒙受的损失。自由派不断强调需要一种同情的政治，一种积极的政府政治。

自由派认为保守派将始终以他们自己的利益为准则，按照“让政府关心富人和富人再接着关心穷人”的格言行事。另一方面，自由派更愿意相信政府应当关心弱者，因为强者几乎永远能够关照他们自己。亨利·杜鲁门总统说：“我们拒绝那种荒唐的理论，

即这个国家的命运应该握在少数特权者手中。相反，我们相信我国的经济制度应当依靠民主的基础，财富应为所有人的福利而创造出来……我国人口中的每一部分和每一个人都有权期待从他的政府那里得到一份公平的待遇。”

依照自由派的观点，人人平等。机会均等是基本的平等，达到这一目标，必须废除各种歧视做法。某些自由派人士赞同缩小使得机会均等无法实现的巨大的财产不平等。但大多数人相信，为了保障机会均等，拥有某种最低限度的财产还是必要的。他们想要一块放在穷人脚下的地板，而不是给财产戴一顶帽子。简而言之，自由派一直在寻求“减少经济生活中寡头统治的不良影响，在工业技术进程内部引进一定的民主措施或予以民主控制，保证在经济领域就像在政治领域一样摆脱专横的支配。”⁽¹⁵⁾他们问道：如果公民依附并且必然屈从于有权势者，他们怎么可能有平等和自由？

下面是由坚定不移、毫不掩饰的自由派人士——一位是作曲家兼指挥家，另一位是著名的历史学家和作家——为自由主义所做的辩护。

是谁为解放奴隶而斗争？是自由派。是谁成功地废除了人头税？是自由派。是谁为了女权、民权和公共免费教育而奋斗？是自由派。是谁曾经为并仍然在为反对血汗工厂、童工、种族主义、偏执而放哨站岗？是自由的爱好者和暴君的敌人——自由派。⁽¹⁶⁾

我们最为敬仰和大加赞美的总统——杰斐逊、杰克逊、林肯、西奥多·罗斯福、威尔逊、富兰克林·德拉诺·罗斯福、亨利·杜鲁门和约翰·菲茨杰拉德·肯尼迪——在他们所处的时代条件下全都是生气勃勃、问心无愧的自由派。他们都是新边疆的先驱，寻求通向未来的道路，用新的方法解决新

的问题，在一个无止无休变化的世界中携带着建设性变革的信息。从共和国建立时起，自由主义便开辟着通向未来的道路。而保守主义却始终在动用一切讽刺、污蔑的武器，并不隐瞒那个历史上有名的保守主义的目标，即由已经拥有远比他们应该正当分享的要多得多的国家财富的那些人，来进行不受限制的统治。^[17]

应该强调指出，自由派也是多种多样的。有些自由派重视民权和女权，主张提高公共教育的质量。另一部分自由派则强调政府需要采取进一步的累进税制度，更多地帮助无家可归者、残疾人和社会上的“穷人”。还有的自由派首先关注军备竞赛和为了可以带来一个没有恐怖主义和战争的更安全世界而缔结条约和同盟的运动。但其他自由派则专注于环境和消费者问题。还有一些自由派致力于所有这些问题，对它们等量齐观。

在一定意义上，某些强调经济问题的自由派可以被称作新政自由派，其他人则是社会自由派或和平自由派等等。如果说这还不够混乱的话，那还有自称为新自由派（neoliberals）的人。新自由派也相信自由、正义和人人都有公平的机会。他们认为真正垮了的人必需有政府的帮助。但他们并不自觉赞成工会和大政府，也不主动批评大企业或军队。新自由派最好被看作是对许多福利计划已失去信任并对庞大的以华盛顿为基地的官僚机构持怀疑态度的自由派。他们诊断旧自由派的弊病要比指出应该做什么这一点高明。但他们一般支持参议员比尔·布莱德雷（新泽西州民主党人）提出的公平税收改革，拥护参议员山姆·南恩（佐治亚州民主党人）的军事改革动议，赞同由弗吉尼亚州参议员查克·罗伯（弗吉尼亚州民主党人）支持的全国性般务倡议。新自由派思想的一个典型例证体现在《华盛顿月刊》这一刊物之中。^[18]

参议员保罗·西蒙（伊利诺斯州民主党人）在1988年为赢得党内的总统提名所做的简短讲话中宣称：“我不是什么革新者，我

是一位民主党人。”^[19]他是在试图确认他是一位富兰克林·德拉诺·罗斯福和亨利·杜鲁门式的自由派。但西蒙却在令人精疲力尽的初选和该年度党员会议中经常被杰西·杰克逊、有时也被迈克尔·杜卡基斯州长称作“非自由派”。

但是，决不是每个人都相信自由主义对 20 世纪 90 年代的问题全都有答案。自由主义的批评者，无论是老牌的还是新生的，都认为自由派过多依赖政府解决问题，依赖高税收和官僚分子。自由主义的反对者们说，走这条路线的自由派忘记了政府要为我们最大的利益服务就不能不受到限制。他们还说，权力趋于腐败，过多依赖或依附于政府会腐蚀精神，破坏自立自强和使我们忘掉那些值得珍视的个人自由和财产权，我们的共和国正是为保护它们才建立起来的。当我们由政府那里获得太多时，政府就会开始对我们指手划脚，然后我们的权利和自由便处在危险之中。此外，政府的过多控制或过多的规章条例和税收会破坏“使得美国伟大”的自助伦理。批评者们争辩说，总之，由自由派推动的福利和规章国家最终会摧毁个人主动性、创业精神和可以导致经济机会真正均等的经济成长的发动机。

有些自由派人士承认罗纳德·里根和乔治·布什在 20 世纪 80 年代和 90 年代初是以这样一种方式来解释这些问题的，即自由主义听起来即使完全无害、也已经没有必要与不合时宜了。保守主义者用民族主义和爱国主义的符号包装自己，坚决对与大多数选民有关的流行问题——工商业、死刑和在学校里祈祷持肯定态度。另一方面，自由派则用关怀、同情、平等、社会正义之类大众关心的问题装扮自己，但这恐怕更多地与国会的竞选而不是争取入主白宫的竞选有关。

一位自由派人士伤感地说，我们也拥护自由企业制度，我们也认为罪犯是坏人，共产主义不好，“但我们并没充分谈论它们。我认为发生的事情是我们让里根（和布什）来解释这些问题。”^[20]

自由派在近年的总统选举中遭受失败（明显的是在 1972、1984 和 1988 年），但在许多州和国会的选举中却赢得了胜利。这部分原因在于自由派在众多问题——环境、社会保障、女权、失业救助、军事开支、武器控制和为无家可归者制定新计划问题上所持的看法被人们广泛接受（在稍后各章中，我们将讨论总统选举和国会选举以及二者的区别）。

正像各种全国性调查清晰显示的那样，美国人要从政府那里得到的东西是降低税收、减少政府调控、减少对官僚机构的依赖、强大的国防、更有力的反犯罪措施、减少自由放任、在学校中进行祈祷，在这些问题上，一些据说是自由派的立场不再受欢迎。这一切使得我们需要讨论美国的保守主义。

保守主义

在美国，保守主义（conservatism）根植于约翰·亚当斯、亚历山大·汉密尔顿以及他们的许多同代人的思想。他们相信有限的政府，鼓励个人出人头地和取得成就。私有财产权和信仰自由企业制度是当代保守主义的基本特征。与自由派相反，保守主义者要维持一个小政府，国防领域除外。然而，由于保守主义人士较自由派对人性抱有更悲观的观点，所以他们坚持认为大多数人需要强有力的领导体制、严格的法律和道德规范，以使他们的欲望受到控制。保守派还认为那些在生活中失败的人某种程度上是他们自己不幸的制造者，因而对解决他们自己的问题必须承担主要的责任。

大多数保守派反对新政和 20 世纪 60 年代的向贫困开战的计划。他们很少支持激进的民权和肯定行动纲领。他们说，这些计划的大部分能够通过慈善活动或鼓励公民更多地忍受来加以解决。保守派充分相信私人部门，他们认为社会正义基本上是一个经济问题。保守派不喜欢为了解决社会问题而求助全国政府的倾向。他们说政府的社会行动是高通胀和反生产的。保守派还赞成稳定——美元的稳定、国际事务的稳定和政治、经济事务的稳定。

传统保守派承认政府必须存在，但他们坚持认为政府应当在它的行为方面受到限制，而在它适当的活动领域内则应当是果断有力的。“政府的目的是维持秩序结构，使其它私有机构在其中有效运作。”^[21]传统保守派欢呼在富兰克林·罗斯福第二权利法案中体现的真挚同情心，但认为必须禁止政府超越它的界限，破坏社会应起的作用。

保守派更愿意支持教会、家庭、志愿组织、基金会、大大小小的工商业活动和地方政府去带头实现富兰克林·德拉诺·罗斯福制定的崇高目标。保守派说，把解决这些问题的责任全部推给联邦政府，势必造成一个过分强大、干预过多和代价昂贵的政府。而且，税收会增高，多数人的自由会大大缩小。刺激发明家、资本投资者和精明的工商业领袖们发挥主观能动性和冒险精神的创业动力也因此会无可挽回地衰减。^[22]为了把政治权力控制在适当的范围内，要求保持最大限度的警惕和谨慎。

巴里·戈德华特的《一位保守派的良知》一书谴责“政府的福利主义”是20世纪最大的邪恶之一。他特别害怕把福利援助的责任转交于政府。

要让福利成为私人关心的事。让个人和家庭、教会、私人医院、宗教服务组织、社区慈善单位和为了这个目的成立起来的其他机构来促进这件事。如果反对意见说私人机构缺乏充足的资金，那就让我们记住，每一个并非由联邦政府福利拨款而来的美分都有可能供私人使用，而且可以节省因这笔钱经过联邦官僚机构之手时所需的管理费用。^[23]

除了同福利国家斗争之外，传统保守派还以自由的名义特别钟情于企业界。他们因而反对对利润征收更重的税（在某些场合也反对法人税）和反对任何（除最必需的反托拉斯商业和环境条例外）对公司的调控。政府的功能应该是：保护我们免受共产主

义和犯罪的威胁，维护法律和秩序，强制实施各种私人合同，培育竞争的市场，鼓励自由和公平的贸易。

传统保守派习惯于支持在整个政治和社会体系内分权，以避免权力在国家一级过分集中。他们支持由市场分配产品的要求，而非通过政府计划。

传统的以及自由的保守主义理论家把经济和社会平等看作是远不如自由那样受人尊重的价值。允许穷人从富人那里取得好处最终将伤害这两个集团，一位赞成小政府的保守派人士写道：

小政府把我们当作不可冒犯的个人，不可能被他人作为手段、工具或资源而以某些方式加以利用。它把我们看作是拥有个人权利并因而具有尊严的人。它通过尊重我们的权利而对我们持尊重态度，允许我们单个或与我们挑选的人一道，在我们力所能及的范围内，在拥有同样尊严的其他个人自愿合作的帮助下，选择我们的生活，实现我们的目标和我们对自己的看法。任何一个政府、集团或个人怎敢不照此行事。^[24]

另外有一种牌号的保守主义——有时被称作新右派、极端保守主义甚或激进右派——出现于过去的一代。它同样具有传统保守派表现出的那种对自由的爱，但它要求一个更强大的中央政府，以便同国际共产主义进行斗争。它还制订出一种类似国会和白宫中的保守派所实行的行动主义的公共政策议程（an activist public policy agenda）。新右派赞成在公立学校中重新进行有组织的祈祷和支持中央情报局从事秘密活动，反对堕胎合法以及诸如工作限额、校车接送学生和容忍色情作品的政策。总之，新右派的一个明确特征就是他们强烈希望推行各种社会控制，他们实际上正在要求政府干预，帮助实现一度指望教会和家庭扮演的角色。

新右派最有影响的领袖之一是参议员杰西·赫尔姆斯（北卡

罗来纳州的共和党人)。赫尔姆斯在南方以及其他地方成立了一个给人以深刻印象的同盟，把担心“世俗人道主义”和拥护在学校实行法定祈祷的基要主义基督徒，反对堕胎的保守天主教人士，反对毒品、色情和强制搭乘校车的白人父母，憎恶政府干预的小业主，以及拥护减少政府调控和增加国防开支的制造商们团结在一起。

对于参议员赫尔姆斯和一度由杰里·福尔威尔牧师领导的“道德多数派”而言，解决美国各种问题的答案不是政治纲领，而是精神再觉醒。赫尔姆斯写道：“作为基督徒，我们需要以传教士般的激情来努力恢复基督在我们这个悲惨的民主化国家的统治。”^[25] 赫尔姆斯是基要主义者，信仰《圣经》的完美无缺。他也是非同寻常的基金募集人和国会中最优秀的议会策略家之一。此外，他还是天才的电视演出人。所有这些技能同他对基督教、自由企业和自成一体的“爱国主义”原则不懈的献身精神结合在一起，使他在20世纪80年代赢得了大批追随者。^[26]

但是这类行动主义的保守主义也存在一些问题。前参议员巴里·戈德华特是位有名的富有激情的保守派，他忧心忡忡地指出新右派的名气和影响已经过大了，特别是对那些他称之为“道德多数派”和“支票本牧师”类型的人而言。戈德华特说，我国的宪法追求的自由是给所有人的，不仅给那些自称对终极权利——自由——持有某些道德或宗教观念的。戈德华特以北爱尔兰血腥的分裂、黎巴嫩的圣战和伊朗有害的宗教正义性为例，说明教会政治化的难于控制。“道德多数派并不比其他政治或宗教集团有更多的权利把自己的道德和政治信仰强加于这个国家，”戈德华特说，“拥护堕胎选择权的人或其他集团也同样如此。他们有说服我们的自由，因为这块土地有幸拥有自由。但他们没有规定绝对的宗教或政治——完全正确或完全错误的自由。”^[27] 戈德华特害怕新右派运动的巨大危险，这就是与扩大其基础相反，它将会使它本身及他所热爱的共和党分裂。人们推测，他也反对道德多数派

热衷的那种道德绝对化。

过去的一代还目睹了自称新保守派 (neoconservatives) 的兴起。新保守派中的许多人先前是拥戴富兰克林·德拉诺·罗斯福和亨利·杜鲁门的民主党人,因在越南战争、校车接送学生以及关于自由派(依照他们的观点是过分自由)厄尔·沃伦主持的最高法院的判决之类问题上的分歧脱离了民主党。他们特别鄙视1972年度民主党提名的总统候选人乔治·麦戈文,他们认为他对犯罪软弱,对共产主义软弱,对主流的价值观是一种威胁。

自称新保守派的人通常更喜欢称自己是实用主义的保守派。他们说他们想要维持或制定一些能够运作或真正必要的计划,摒弃其余的计划。新保守派已放弃新政和大社会的自由主义方案,他们认为这些方案会导致一个家长制的国家。新保守派尽管愿意为压倒一切的社会目的而干预市场,但他们宁愿通过“操纵”市场或者甚至用创造新的市场来这样做,而不是通过增加官僚机构或中央政府的控制。

新保守派较民主党人更多地支持增加军事开支,因为他们较之自由派更加怀疑苏联和华沙条约国家的意图。他们也认为我国的领导人应当支持死刑惩罚;比起关心无家可归者来说,要更关心犯罪问题。他们说法庭在保护罪犯的权益方面走得过远,而对罪行受害者的安全却几乎漠不关心。

新保守派相信各种有关社会政策、供应派经济学、教育以及在外交事务中的国家利益法则问题的新颖著述。他们轻视把联合国、“国际法”、甚至北约作为解决美国对外政策问题的可行手段。新保守派人士欧文·克里斯托尔写道:“正是有关我们的‘国家利益’的观念决定了我们关于外交政策的全部辩论所用的术语,尤其是,辩论问题的焦点是通过使用美国武力积极塑造未来世界秩序,还是为了推动其他国家效仿我们的榜样而创造一个作为人类卓越典范的美国,何者符合我国利益时,情况更是如此。”⁽²⁸⁾克里斯托尔和新保守派的回答是美国不得不使用它的武力来处理各种

事件, 它不能退回到孤立主义来对待世界的发展。因此, 新保守派衷心拥护里根入侵格林纳达、轰炸利比亚、美国干预中美洲事务的政策。^[29]

作为原因与结果的意识形态 认识到意识形态既会引起各种事件也会受事件的影响这一点是重要的。正像大萧条在意识形态领域引起潮水般的变化一样, 我们卷入第二次世界大战、朝鲜和越南战争也以它们各自的方式引起了同样的结果。第二次世界大战的总后果是对政府为捍卫自由该怎样行事提供了一个范例。它导致肯定全国政府作用的观点的发展。越南战争则多半有相反的效果——对政府作用的幻灭。在最近的总统选举中发现的反政府思想无疑与我们在越南的经验有关。

里根时代的经验可能被夸大了, 但 8 年的里根主义有助于保守主义的事业却是毫无疑问的, 正像他的选举部分是由于接受保守主义哲学的人有所增加才形成了气候。到 1988 年选举时, “自由派” 这个在罗斯福时代广受欢迎的词成为大多数政治家力求避开的词。乔治·布什发现这有助于在他的竞选运动中指责杜卡基斯和国会的民主党人是“自由派”, 他把这一称呼同高税收、对犯罪手软以及政府过分干预经济相提并论。

现在我们对社会主义和自由意志主义再作一个简略的评论。

社会主义

社会主义 (socialism) 是一种建筑在生产资料和交换公有制基础上的经济和政府制度。卡尔·马克思一度把社会主义看作是资本主义和共产主义之间的一种过渡阶段的社会。在资本主义制度中, 生产资料和大部分财产为私人所有, 而在共产主义或社会主义制度中, 财产则由一般为着全体人民利益的国家“所有”。在终极的社会主义国家中, 正义是通过参与者确定他们自己的需求和从社会的共同产品中取得适当的份额。马克思的名言是: “各尽所能, 按需分配。”

美国的社会主义者——大概只有 100 万或 200 万人——赞成广为加大政府的作用。他们希望使某些工业国有化。他们愿意确定一项大众就业计划，以便一切想要工作的人都有工作。他们想改变税收体系，把难以承受的税收负担置于富人身上，取消所有对富人有利的税收制度。简而言之，美国社会主义者支持通过政府进行重新分配的计划来帮助失意者和平民百姓。他们也拥护经济的公正，努力促进更为平等的财产权利。美国社会主义者还要求大幅度削减国防开支。^[30] 西欧大多数民主政体远比我们美国更多地受到社会主义思想的影响。

社会主义的批评者认为，我们需要做的最后一件事才是政府对经济的更多干预。我们难道想要更多的像美国邮政总局那样的机构吗？他们抱怨说，在我国的官僚体制中几乎没有什么激励效率的因素。此外，社会主义过多地信赖国家，代价是牺牲了个人权利和个人自由。他们一般还补充道，私有财产权和对中央集权的政府的怀疑是造成美国伟大的关键因素，而在社会主义计划安排中这些因素却可能远非那么重要。

自由意志主义

自由意志主义 (libertarianism) 是一种珍视个人自由和坚持一个极为有限的国家和政府主张的意识形态。它带有某些无政府主义、过去英国的自由主义以及 1930 年风格的保守主义的味道。自由意志党在近些年已有了一些追随者，尤其是在那些认为自由派和保守派对全国政府权力的态度都缺乏一致性的人们中间。它是目前美国的第三大政党。自由意志派宣称反对政府及其全部计划。他们支持大规模削减政府开支，终止联邦调查局、中央情报局和大多数调控委员会，最小限度的国防部门（一个在我们直接遭受进攻的情况下仅仅保卫美国的部门），以及使美国军队彻底摆脱海外的各项任务。在他们最近一次全国大会的标语上可以读到：“美国离开拉丁美洲，离开北美洲！”自由意志派不仅支持废除福利计划，而且支持取消对企业、农民和

富人的补贴。他们反对由政府担保的对克莱斯勒公司的贷款，并要求把邮政总局移交私人公司。与大多数保守派不同，自由意志派要求废除调控人们道德的法律，例如废除反卖淫法或反大麻法。

一位自由意志党的总统候选人于最近的总统选举中在 50 个州均有得票，尽管获得的选票数始终没有超过 1%。一些论自由意志主义的书籍已成为畅销书。^[31] 1988 年的自由意志党总统候选人、前得克萨斯州众议员罗恩·保罗提出过一份政纲，强调取消总计 5000 亿美元用于各种补贴、社会福利、对外军事优惠的费用，不再视毒品为犯罪，撤消联邦储备局和恢复金本位制，从日本、朝鲜、菲律宾、德国及其他地区撤回海外驻军，废除国内税收法规和所得税。自由意志派的立场很少胆怯和掩饰，他们至少已经挑起引人注目的政治争论。

批评者批驳自由意志主义为绝望的天真，对市场的缺陷无知，忽视哪怕是对某些公众利益和服务的偶然需求。左翼的批评说自由意志主义的拥护者的确想使我们回到美好的往日中去，但那更像是农奴制的时代。

总之，在许多方面，过去关于新政和一个人是否站在共产主义立场上的争论已日渐过时，并大概逐步与美国政治无关了。在 20 世纪 90 年代，几乎没人再害怕美国将变成共产主义国家。但各种意识形态的人确实担心美国是否过于软弱，在全球经济事务中会失去立足之地。今天我们可能更多地争论怎样使我们变得具有竞争力，以便能够取胜，或至少能同“那些来自日本的资本家们”及其他太平洋沿岸国家进行竞争。意识形态的争论越来越多地集中于我们该怎样改进我们的学校，激励一种更有力度的工作伦理，制止毒品流入这个国家，培养出更多的领袖、科学家和发明家，如何最适当地灌输宗教价值观，构建品格，鼓励紧密结合的、持久的家庭关系等等问题上。我们的社会计划和就业培训计划使事情在变好还是变糟？是市场还是对政府计划者的依赖乃是制定国家长期政策的较好途径？平衡预算和抑制通货膨胀的最好

方式是什么？比起对美国公司的担心来，我们更对那些在美国生意日增并影响我们生活及我国经济政策决策的外国投资者和国际大联合企业忧心忡忡。意识形态的争论和分歧始终和我们如影随形，但问题的性质在变化。在我们接近这个世纪的终点时，这种情况可能会更多地发生。

意识形态的主要紧张之点—— 政治平等对资本主义

如同我们已经看到的那样，在美国政治生活中几乎每个人都拥护自由、平等以及民主政治和自由企业制度。我们有许多共同之处。没有一个重要人物经常赞成废除选举、一党制、政府控制舆论或禁止异议。然而，自由派和保守派在政治和社会平等应当是政府优先目标的分寸把握上存在明显分歧。

更为突出之处是，美国人在国家（政府）应优先促进个人主义还是推动政治和社会平等问题上出现了分裂。

大多数美国人在赞成一种使大多数有进取心和勤奋的个人能获得最多收入的竞争性私人经济的同时，他们也要求一个民主的社会，在这个社会中每个人都能挣得一份像样的生活收入，拥有平等的机会来认识他或她身上所具备的人的充分潜力。因为这两套价值观在实践中往往是互相冲突的，所以这个国家的情绪可能从一个阶段转移到另外一个阶段，一种或另外一种传统价值观就会占优势地位。在一个时期里，这个国家为没有落实向穷人、失业者和其他处在不利状态的群体许下的有关美国生活民主的诺言而感到震惊，于是便可能加倍努力来改正这种失败。然而，在下一个时期，许多人可能抱怨说这个国家在追逐这些目标方面走得过远，于是又可能转到较为保守、自由放任和偏资本主义的路线上来。^[32]

大多数美国人认为，半调控或混合型的自由企业制度是美国的伟大贡献之一。我们的制度并不是一种放任不管的自由企业制度。我们确有某些政府规章条例，诸如反托拉斯法、职业安全条例、环境标准、最低工资标准等等。我们认为这种混合型体制赋予几乎每个人以公平的机会，它对于自由政府的生存是必需的，我们的自由有赖于它。我们拒绝共产主义，甚至拒绝修正了的社会主义形式。我们为这样一个事实而感到骄傲，即不仅整个世界的共产主义都无法运作，而且一些马克思主义的国家，如中国和苏联，在 20 世纪 90 年代看上去正在越来越认真地对待自由企业的刺激体制。

美国人普遍告诉民意调查者，他们不相信我们有什么东西需要向苏联的制度学习，他们不同意关于“社会主义的某种形式肯定比我们目前拥有的制度要好”。再者，私人财产的思想极受大众的欢迎。美国人认为财产私有权对一个良好社会来说如同自由一样重要，它是经济发展的基本要素。此外，人民一般都相信，拥有自己财产的个人有权决定怎样使用这些财产。

我们支持资本主义的基本原因是相信能力较强的人和工作极端刻苦的人应当走在前面，应当挣得较多，应当享受经济的报偿。我们也相信那些挣得大量金钱的人应该能够把他们所得的大部分传给他们的家庭。美国人，即使那些生活在最起码的经济条件下的美国人，也反对苛刻的继承税或对个人能挣多少的限制。^[33]

在美国政治传统的成形年代里，美国独立的小规模的企业主、手工业者、农民的经济占支配地位，他们在自己的土地上躬亲力作，经营活动限于他们个人的家宅或店铺。但是这种情况业已发生变化。在过去 100 多年时间里自由市场体制的运动产生了新的阶级划分、新的特权形式和新的不平等，它们与政治和社会机会有重大关联。一言以蔽之，某些人的巨大成功已在富人和穷人之间产生日渐增大的差别。在美国人主要把他们自己划分为“中产

阶级”或“工人阶级”的成员的同时，已有大量证据表明在近几十年里富人和穷人之间的鸿沟加大了。

各公司获得了大量财富，并在多数情况下发挥着巨大的政治影响。政治经济学家查尔斯·林德伯隆概述了这个问题：

不能大胆面对在表里不一的民主体制内作为一个特殊组织的私人公司，是民主思想的一个令人惊异的特点。极端庞大和财力物力充足的大公司……比大多数政府部门支配的资源都多。它们还能在广泛的领域内坚请政府满足他们的要求，即便这些要求与公司通过他们多元的（即民主的）管理部门表达出的要求背道而驰。此外，它们无法取消其本身所扮演的一个公民成员的角色——因为一个公司在法律上是一个人。它们整体上无可比拟的强大……大型私人公司很怪诞地与民主理论和观点结合在一起，实际上它并不适合于后者。⁽³⁴⁾

美国政治中的大公司的兴起与个人财富的膨胀不能不造成分裂，滋生出一定的忿怨情绪。毫不奇怪，意识形态的紧张状态随之而来。越来越多的美国人认为，这个政治制度经常有利于富人而不利于穷人。人们普遍认为在涉及税收的时候，公司和富人并不交纳他们应交的适当份额。此外，公众的态度（见表 7-5）表明，有关不平等的感觉是当今美国政治生活的重要特点。

但无论我们有何分歧，美国人既赞成政治平等（每个人在选举和政治讨论中有平等的一票和平等的选择），也支持自由市场体制。这两种意识形态在我们共和国的整个历史中多少有些不易共存。这两者我们都要，但在这些价值之间存在着紧张和不协调。资本主义不可避免地导致不平等的经济报偿，因为它基于冒险和努力工作应该得到酬劳的允诺。那些能够创造产品、就业机会和利润的人在我国经济制度中也同时挣得了丰富报偿的权利。这些报

偿通常是经济的，但正像早些时候提到的，许多经济财富资源会转变为政治资源，因而在政治参与、政治影响和促成公共政策的机会上造成了区别。

表 7-5 美国人对商业与公正的态度

	同意	不同意	不知道
如今确实是富的越富，穷的越穷	60%	31%	2%
少数几家大公司手中集中的权力太大	67%	20%	3%
商业公司的利润太多	61%	53%	5%
商业公司通常在获利与为公众利益服务上保持适当的平衡	42%	53%	5%
我们的社会应该做必要的工作，确保每个人有成功的同等机会	94%	7%	1%
政府应保证每个公民有足够的东西吃，有地方住	66%	31%	3%

材料来源：1988年10月盖洛普组织为时代镜报公司对数千名成人所作的调查。

指望我们所有的价值观或思想观点以完美的和谐形式共存是不现实的。“虽然大多数社会渴望一个统一的价值体系，但信仰的充分统一在经历着迅速变化和包含着能自由表达不同观点的各个集团的庞大复杂的社会中是不可能持久的。”麦克洛斯基和札勒写道，“为了始终维持生存，一个自由的社会不要求信仰的一致，而要求互相制约的集团和机构，它们能够彼此监督，防止它们中的任何一个获得垄断这个国家的各个机构和思想的权力。”⁽³⁵⁾

我们还需要懂得，在我们想要多少平等和多少不受约束的自由企业制度上，意见是不同的。我们中的许多人在这两个问题上持妥协的立场。的确，我国的政治体系及其领导人经常与这种紧

张进行斗争。正如我们已指出的，我们实际上拥有一种混合型的自由企业制度，它把资本主义与修正了的福利国家结合在一起。我们也拥有企业必须遵守的一批范围广泛的规章条例。尽管我们可以向往政治平等，但我们知道它是一种不可能彻底实现的理想。不平等的确存在，我们显然愿意与一定程度的不平等和不公正生活在一起。即使如此，我们今天以及在 21 世纪大部分时间的政治和意识形态争论无疑将集中于这类基本的紧张点和两难问题。

意识形态和容忍

在意识形态上对公民自由的支持与自由主义、保守主义意识形态之间的联系是十分明显的。一些政治学家断言，保守派在容忍上一般较自由派要差。造成这些区别的原因“可以在很大程度上追溯到每一种意识形态体现的希望、恐惧和价值观。在过去两个多世纪里”，麦克洛斯基和布里尔论述道，“保守派反复表明他们对政治和社会的不稳定感到恐惧。除了很少的例外，保守派是一个传统、稳定、尽职尽责和对权威——首先是凌驾于一切互相竞争的价值之上的‘法律和秩序’表示尊敬的党。”^[36]

如我们所指出的，保守派尊重传统、纪律和既定的制度。他们认为自由高于平等，私人部门高于公共部门。他们将人类的失败、过失、犯罪看作是性格的缺陷。自由派同意许多这类观点，但他们在解释上有不同的强调。自由派更多地信赖政府，愿意求诸政府来帮助实现更大的机会均等。自由派通常更能容忍不同政见和非正统意见的表达。然而，自由派也不能容忍反堕胎力量、全国步枪协会或法官罗伯特·博克的观点及三 K 党。

大多数自由派强烈反对犯罪和违法乱纪。但他们像关心惩罚罪犯一样关心犯罪的根源或原因。大概因为这个缘故，自由派较保守派更多地表现出对被告的同情，更愿意尊重法律的正当手续。保守派通常采取较为强硬的路线，近些年来他们在敦促更多地关

心犯罪的牺牲品而不是被告的权利方面赢得了群众普遍的支持。

表 7-6 自由派与保守派对权利的不可剥夺性或条件性的认识分歧

	自由派 左翼	自由派	保守派	保守派 右翼
一份报纸有权发表它的意见——无论它的意见是多么虚假和歪曲事实	49%	38%	21%	12%
中学教师有权在班级里就宗教、道德和政治问题表达他们的意见——即便他们反对那个社区的价值标准	81%	68%	16%	14%
如果少数民族在就业或住房上没有受到公平的待遇，政府应该干预，直至看到他们得到与其他人同样的待遇	94%	92%	29%	31%
未经审判便关押人永远是错误的	62%	56%	26%	16%
任何一个表现出不尊重国旗的美国人有权从心所欲	91%	78%	29%	18%

资料来源：选自赫伯特·麦克洛斯基与阿利达·布里尔：《容忍的范围》（罗素·塞奇基金会，1983），第 278~279 页（N-2131）。

这类分歧最清晰地表现在自由派和保守派对一系列有关民权和公民自由问题的解答上。表 7-6 分列出自由派左翼、自由派、保守派、保守派右翼在意识形态方面的依次反应。收入这份调查中的人是一些公认的成年领袖，他们或活跃于从极左到极右的意识形态组织之中，或与这些组织有所关联。这些调查结果证明，虽然我们有着共同的政治文化并广泛赞同立宪主义和权利法案，但许多美国人在相当基本的政治问题上有尖锐的分歧。

正像表 7-6 所显示的那样，自由派一般比保守派更愿意捍卫

少数民族、可能是犯了错误的人以及站在非正统立场或不受欢迎的立场上的人们的权利。例如，即便我们的权利法案中第五条修正案毫不含糊地保护人们不致被迫在我国法庭上作不利于自己的证明，但至少超过强硬自由派 4 倍之多的强硬保守派否定这一对被控犯有残忍罪行的人宝贵的权利。

在问及诸如公民的出版自由、言论自由、隐私权和生活方式之类问题时，各意识形态阵营之间也存在同样的分歧。自由派或“进步派”比保守派更加拥护公民自由。参见表 7-7。

今天的保守派认为美国已变得过分宽容。许多保守派，特别是新右派或宗教右派，激烈批评同性恋、嬉皮士、吸毒、色情和卖淫。他们担心他们所指出的这些东西是一种道德准则的衰落，十分有趣的是他们呼吁政府出面改变这些倾向。

另一方面，自由派一般接受作为自由不可避免的副产品的反常行为和意见。“像约翰·斯塔特·穆勒（英国哲学家）那样，当代自由派倾向于把不同观点的自由交流与社会实验的企图看作是社会改善和进步的潜在先兆。他们认为非正统信仰和行为对社会造成的危险与它们潜在的好处相比不过是九牛一毛——是为社会进步付出的很小代价。”^[37]

正是这些政治思想上的尖锐分歧促使矛盾的利益集团组织起来并展开行动。像道德多数派、美国公民自由同盟、大赦国际、反对酒后驾驶母亲协会以及无数其他集团便应运而生，在公民权利和公民自由方面明确推出他们政治上所希望的观点。也正是这些政治意识形态方面的分歧增强了党的忠诚，在选举时分裂了我们。在国会当中，在国会和白宫之间，以及在司法听证期间的政策斗争也源于我们那些不易相处的意识形态价值观。

总括言之，意识形态有各种后果。尽管美国人有许多共同的思想，作为一国之民的我们也有许多矛盾的思想。我们辛苦获得的权利和自由始终没有万无一失。它们对这个时代的政治、经济和社会气候是脆弱和敏感的。在以下几章中我们将考察压力集团、

政治运动和政党，它们的出现是为了传播它们的价值观和在这个始终运动着的美国政治文化中进行竞争。

表 7-7 在公民自由权问题上自由派与保守派的分歧

	自由派 左翼	自由派	保守派	保守派 右翼
当涉及言论自由时，极端主义分子——应有同其他人一样的权利	94%	92%	69%	51%
检查淫秽书籍——是不明智的老观念	82%	73%	17%	7%
对屏幕上使用脏话或作裸体与色情表演的电影，你觉得怎样？——它们有同其他电影一样的放映权	82%	74%	25%	11%
一个社区是否应该让美国纳粹党利用市镇礼堂召开公众集会？——是的	57%	56%	30%	19%
对参加抗议示威的人，政府保存一个名单，这是好主意还是坏主意？——坏主意	92%	83%	17%	15%
没有搜查令去搜查一个人的住宅或汽车——是绝对不允许的	81%	77%	45%	44%
成年人之间的性行为自由应该——留给个人	96%	95%	66%	45%

材料来源：摘自赫伯特·麦克洛斯基与阿列达·布里尔：《容忍的范围》（罗素·塞奇基金会，1983），第 302~305 页（N-2141）。

小 结

1. 美国，像其他国家或社会一样，拥有独特的政治文化，

套普遍承认的基本政治价值观, 以及用以处理冲突、解决问题的公认的程序与机构。例如, 在美国至少在抽象概念上普遍尊重宪法、权利法案、两党制以及在多数裁决原则基础上选举官员的权利。

2. 每个国家还拥有独特的意识形态, 即公民们对政治权力、政府怎样工作、应该怎样工作、为什么应该这样等等所持的信念集合。

3. 虽然常常说美国是缺少传统意识形态的国家, 主要以现代实用主义为指导思想; 但仔细观察就会发现, 美国人在各个不同历史时期持有若干不同的思想信念。我们首要的信念始终是个人自由, 然而, 我们也产生了对民主权利与程序、自由企业或资本主义市场体系、机会均等以及某种程度社会公正的信念。

4. 在美国政治文化中最显著的矛盾也许是, 我们同时相信资本主义和政治平等。我们希望经济相对地不受政府控制, 主张主要的经济决定由市场来形成; 但是我们也希望在形成法律和政策时, 每个美国人享有发表意见的同等机会。这两种信念在某些情况下是不相容的, 而我们越来越指望政府来尽量缩小这种政治制度造成的某些不平等, 常常无济于事。

5. 我们的意识形态方针同我们怎样容忍别人的观点与行为有关。自由派倾向于比较宽容, 而保守派通常赞成传统、稳定、较高水平的“法律和秩序”。这些分歧, 在我们的政治体制下, 对竞选、司法解释和政策制定具有重大影响。

建议读物

Leon P. Baradat. *Political Ideologies: Their Origins and Impact*, 2d ed. (Prentice Hall, 1984).

James MacGregor Burns. *Uncommon Sense* (Harper & Row, 1972).

Kenneth M. Dolbeare and Patricia Dolbeare. *American Ideologies*

(Markham, 1971).

Russell G. Fryer, ed. *Recent Conservative Political Thought: American Perspectives* (University Press of America, 1979).

Louis Hartz. *The Liberal Tradition in America* (Harcourt, Brace & Co., 1955).

Kenneth R. Hoover. *Ideology and Political Life* (Brooks/Cole Publishing Company, 1987).

Samuel Huntington. *American Politics: The Promise of Disharmony* (Belknap, 1981).

George Lodge. *The New American Ideology* (Knopf, 1975).

Herbert McCloskey and Alida Brill. *Dimensions of Tolerance: What Americans Believe about Civil Liberties* (Russell Sage Foundation, 1983).

Herbert McCloskey and John Zaller. *The American Ethos: Public Attitudes Toward Capitalism and Democracy* (Harvard University Press, 1984).

注 释

[1] 丹尼尔·J. 布尔斯廷:《美国政治的本质》(芝加哥大学出版社, 1953年版),第8页。

[2] 罗伯特·S. 麦克埃尔文:《马里奥·库摩传》(斯克里布纳斯出版公司, 1988年版),第389页。

[3] 克林顿·罗西特:《美国的保守主义》(文泰支出版公司, 1962年版),第72页。

[4] 埃弗雷特·卡尔·莱德:《作为意识形态的美国宪法》,《基督教科学箴言报》(1987年2月2日)第16页;一般情况另见桑福德·莱文森:《宪法信仰》(普林斯顿大学出版社),1988年版。

[5] 见例如由加布里埃尔·A. 阿尔蒙德和希德尼·维巴所作的经典研究:《公民文化:五个国家的政治态度和民主制》(普林斯顿大学出版社, 1963年版)。

[6] 见托马斯·E. 克罗宁:《直接民主制:创议、全民公决和罢免权》(哈佛大学出版社, 1989年版),第6、7章。

[7] 亚历山大·索尔仁尼琴:《西方失去了勇气》,载《华盛顿邮报》

(1978年6月11日),第C1页。

[8] 见本杰明·佩奇:《谁从政府得到了什么》(加利福尼亚大学出版社,1983年版)。

[9] 萨缪尔·亨廷顿的论述,载米切尔·J. 克罗泽尔、萨缪尔·P. 亨廷顿、乔吉·万塔努基合著的《民主的危机》(纽约大学出版社,1975年版),第115页。

[10] 对这方面的分析见保罗·M. 斯尼德尔曼和迈克尔·哈金:《种族与不平等:对美国价值观的研究》(查塔姆出版社,1985年版)。

[11] 一般情况参见伯纳德·贝林:《美国革命的意识形态起源》(哈佛大学出版社,1967年版)。

[12] 罗伯特·A. 达尔:《美国的自由民主制》,收于威廉·利文斯顿主编:《自由民主制展望》(得克萨斯大学出版社,1979年版),第64页。

[13] 同上书,第59~60页。

[14] 富兰克林·罗斯福:《1944年国情咨文》,载萨缪尔·I. 罗斯曼编:《富兰克林·D. 罗斯福的公共事务论文和演说(1944~1945年)》(哈珀与布拉泽斯出版公司,1950年版),第41页。

[15] 戴维·施皮茨:《自由派对于自由主义和保守主义的看法》,载罗伯特·戈尔德温编:《左派、右派和中间派》(兰德·麦克纳利公司,1965年版),第31页。

[16] 伦纳德·伯恩斯坦:《我是自由派并为之骄傲》,载《纽约时报》(1988年10月30日),第E23页。

[17] 小阿瑟·M. 斯莱辛格:《争取‘L’词的赫瑞》,载《华尔街日报》(1988年10月21日),第A10页。

[18] 又见查尔斯·彼得与菲利普·凯瑟琳编:《美国的一条新路:新自由派运动》(美国大学出版社,1984年版);兰德尔·罗森堡:《新自由派:开创新的美国政治》(西蒙与舒斯特出版公司,1984年版)。

[19] 西蒙的陈述出自他自己的书:《赢家和输家:1988年对总统一职的争逐——一位候选人的看法》(康提努姆出版公司,1989年版)。

[20] 小E.J. 迪翁:《一位自由派的自由派人士谈错在何处》,载《纽约时报》1988年12月22日,第C21页,援引众议员巴尼·弗兰克的话。论及此点并持同样观点的书,可参见罗伯特·库特纳:《党的生活:1988年及之后民主党的前景》(维京出版社,1987年版)。

[21] 肯尼思·R. 胡佛:《意识形态和政治生活》(布鲁克斯与科尔出版公司,1987年版),第34页。

[22] 参见米尔顿·弗里德曼作品:《资本主义和自由》(芝加哥大学出版社,1962年版),也参见弗里德里克·A. 哈耶克:《通向农奴制之路》(芝加哥大学出版社,1967年版,初版于1944年)。

[23] 巴里·戈德华特:《一个保守派的良知》(维克托出版公司,1960年版),第76页。

[24] 罗伯特·诺兹克:《无政府、国家和乌托邦》(基础图书公司,1974年版),第333~334页。

[25] 杰西·赫尔姆斯:《当自由人将站起来的时候》(宗德文出版社,1976年版),第17~18页。

[26] 参见欧内斯特·B. 弗格森:《坚强的右派:杰西·杰克逊的崛起》(诺顿出版公司,1987年版);伽莱特·伊普斯:《一位蛊惑家圆滑的魅力》,载《纽约图书评论》(1987年5月7日),第31~35页。

[27] 巴里·戈德华特与杰克·卡瑟利:《戈德华特》(道布尔戴出版公司,1988年版),第387页。

[28] 参见欧文·克里斯托尔:《别把保守主义当回事》,载《纽约时报杂志》(1987年6月14日),第53页。

[29] 关于这种意识形态的一般讨论可参见彼得·斯坦菲尔斯:《新保守派》(西蒙与舒斯特出版公司,1979年版)。这方面的一般文献见理查德·T. 塞格:《美国政府与政治:新保守派的处理方法》(斯科特与福尔斯曼出版公司,1982年版)。

[30] 欧文·豪:《社会主义与美国》(哈科特出版公司,1985年版);迈克尔·哈林顿:《社会主义:过去和未来》(阿卡德出版公司,1989年版)。

[31] 见,例如,罗伯特·林格:《复兴美国梦》(QED, 1979年版);克拉克编:《新开端》(卡罗琳出版社,1980年版)。

[32] 赫伯特·麦克洛斯基与约翰·札勒:《美国社会的精神气质:公众对资本主义和民主的态度》(哈佛大学出版社,1984年版),第292页。

[33] 见罗伯特·E. 莱恩:《政治意识形态:美国平民为什么相信他干的事》(自由出版社,1962年版)。

[34] 查尔斯·林德伯隆:《政治与市场》(基础图书公司,1977年版),第356页。

〔35〕 麦克洛斯基与札勒:《美国社会的精神气质》,第 187 页。

〔36〕 赫伯特·麦克洛斯基与阿利达·布里尔:《容忍的范围:美国人心目中的公民自由》(罗素·塞奇基金会,1983 年版),第 274~275 页。

〔37〕 同上书,第 313 页。

第八章

利益集团：派别政治

在上几章中我们已集中讨论了个人自由、人们的权利和价值观。我们提到权利法案中的各项自由——“头十条”——在两个世纪里如何得到了扩展，其间伴随着许多斗争、成功和失败。如第七章所示，追求自由、平等和其他权利仅是美国经验的一部分。我们在第一章中已指出，美国人也追求秩序，无论他们给它冠以统一、稳定还是安全之类的不同名目。

在200年前，没有人比詹姆斯·麦迪逊更多地意识到既需要自由也需要秩序以及二者的危险。当他帮助起草宪法以及在后来撰写被收入《联邦主义者文集》的报纸专栏文章时，这位年轻的弗吉尼亚人已对谢司起义引起的动乱具有鲜明的印象。他也目睹了弗吉尼亚政治中的各派——尤其是宗教派别——的力量与狂暴。他大概还记得他的朋友约翰·亚当斯对一个波士顿集团的抱怨。该集团的成员集会于汤姆·道夫家的一间满是烟雾的屋子里，喝得“酩酊大醉”，挑选镇行政管委会成员和顾问，以便他们能在这个镇当选。

对于麦迪逊和其他制宪者来说，当务之急是怎样构建一个尊重自由公民自由权的稳定有序的宪政体制，简言之就是如何摆平自由和秩序这两个伟大的理想。麦迪逊用一支鹅毛笔、以细小工整的字体撰写他的报纸专栏文章，警告说人民大众政府有导向派别“弊端”的趋势，有引起“不稳定、不公正和混乱”的趋向。

然而，他不愿意牺牲导致派别的自由。这种两难的状况该怎样加以解决呢？

麦迪逊是优秀的政治实践家和天才的理论家，他既做出判断又开出解决的办法。这已不是什么秘密。他在一篇报纸专栏文章中概括了这个诊断，这篇文章后来被列为《联邦主义者文集》中的第 10 篇。而解决的方法在新的宪法中已形成具体的形式。麦迪逊坚信这将会控制派性的后果。麦迪逊还在《联邦主义者文集》的第 57 篇文章中总结了这一办法。

麦迪逊于《联邦主义者文集》的第 10 篇文章中清晰地分析了这个问题，本书作者敦促你阅读全文，但在这里列举它的概要可能是有用的：

1. 人民大众政府的主要问题是激烈的派别活动。
2. 这种派别活动已经引起了许多人民大众政府的垮台。
3. 人民已在抱怨“我们的政府”太不稳定和分崩离析。
4. 通过的法律仅仅反映最强大的派系的实力。
5. 可选择的基本解决方法：

(A) 消除派系的各种原因。

(1) 废除引起“一点即燃的派别斗争”的自由。但废除自由吗？永远不。

(2) 使全体公民拥有相同的意见、情感和兴趣。这是不可能的，毫无可能！人类总会有分歧，总会形成派别。

(B) 控制它的后果。建立一个政府，其宪法体系中纳入如此众多的制衡内容，以至派别的力量将受到化解和抑制，但无需牺牲任何自由。

麦迪逊在《联邦主义者文集》一书的第 51 篇文章中提出了解决方法。它的应用已在本书第二、三两章讨论关于州与全国政府的分权、全国政府内部的权力分立——我国的制衡制——问题时考察过了。

《联邦主义者文集》第 10 篇文章的天才之处在于麦迪逊在描

述该时代派系时所用的方式。没有人比麦迪逊本人对此刻画得更出色了。请注意他是如何从一个基本见解开始的：“派别的潜在原因如此根植于人性……”还应注意他并不对派别活动持简单处理方法。派别不只是宗教的、经济的或政治的，而是这些东西的结合。派别能够再分为一些亚派别，因而财产所有者可以分为土地所有者、制造业所有者、商业所有者、金融业所有者以及许多范围更小的利益集团。麦迪逊阐明了美国人生活在集团利益的迷宫之中。

集团利益的迷宫

各种利益集团的迷宫在今天甚至更庞大。作为一名学生，你可能属于不同的集团——某个体育队、大学妇女联谊会、辩论俱乐部、摇滚乐队或青年共和党人。你在这些集团活动——这些集团的结盟以及它们内部或它们之间的争斗——中获得的经验将为你从事“真正的”政治活动提供良好的训练。

这听起来离奇吗？一些年前，一位大学一年级的学生进入位于圣马科斯的西南得克萨斯州立师范学院，对教职员和学生估量了一番（“何人得到何物、在什么时间以及如何得到的”），决定推翻负责管理校园的运动员精英集团。他组建了一个团体并向其他团体——“基督教青年会、城里人、辩论社团、音乐和艺术团体”寻求支持。⁽¹⁾他通过承诺更公平地分配学生活动经费争取到穷大学生们的支持。在进行广泛的校园政治活动之后，他和他的集团击败了精英运动员。据说他的这种竞选与结盟活动大体上预示了他后来的政治生涯。他的名字是林登·B. 约翰逊。

在 18 世纪后期，麦迪逊关注的是宗教、政治和经济派别。今天，主要的集团和关键的论题是什么呢？各集团实力和弱点的根源又是什么呢？它们是如何影响政府的？它们现在是否如麦迪逊当时所担心的那样对公共利益造成威胁？如果是这样，我们对此

做了什么以及还能做些什么呢?

当前的集团利益

美国被人称作由喜欢参加各种组织的人组成的国家。欧洲人有时因我们成立各种组织而开我们的玩笑，我们自身也常常以我们的结社行为来取乐：嘈杂的退伍军人协会大会、庞大的联谊会组织的庄严仪式、爱国社团的演讲。但这些集团的目标是严肃的，它们在政治中发挥着巨大的作用。

美国有多少集团？无法确切得知。家庭是所有集团中最基本、最重要的集团。美国大约有 6000 多万个家庭。我们有 25 万个宗教团体、多种多样的农业集团、工会以及 2000 个以上的商业协会。就集团这个术语最广泛的意义而言，所有这些都是集团，即它们的成员持有某种共同的想法或态度，以某种方式彼此联系在一起。

利益集团，即旨在影响公共政策的集团，也为数众多，并且数量在不断增加。它们有时被称为“特殊利益集团”，在许多人看来是自私自利、只关心发展其自身实利的组织。的确，对于许多人来说，关于利益集团的讨论会勾勒出有势力的强者或有金钱利害关系的人向立法者施加压力以保留税收漏洞的情景，或是诸如全国步枪协会、进行反对控制手枪或自动武器的游说活动之类的集团的形象。但甚至此类“特殊利益集团”也会自称他们的活动促进了国民共同的利益。

有组织的集团所代表的利益和它们运用的方法是多种多样的。各种利益集团从企业组织到公共利益集团大不相同。它们的类型也五花八门。有些是正式的协会或组织，有些则完全没有正式组织。有些组织首先是为了游说活动；有些则有其他目的，诸如保证增加工资，从事研究工作，或通过发表报道和开展向群众邮寄活动广泛影响公众意见。

最近 20 年里，人们已看到利益集团的巨大发展及其活动范围

的重大变化。20世纪60年代对政府和大企业日益增加的不信任感导致许许多多“公共利益集团”（并非代表特殊的经济利益）的兴起，例如由拉尔夫·纳德开其先河的集团。但是，如果说20世纪60年代是环境和消费者集团的10年，那么20世纪80年代则是所有这些利益在华盛顿重新表现它们自身的10年。对于这些利益而言，基层游说活动成了重要的立法新策略。政党忠诚的衰落，通过国会改革造成的各委员会主席权力的削弱，权力扩散到国会资历较浅的议员身上，这到了70年代中期引起游说活动战略的重大变化。^[2]1973年的竞选筹款改革法使得大公司以及工会组建政治行动委员会成为合法，这就使它们能够向竞选运动捐款。新技术也增加了利益集团所能触及的范围和效用。

这类新技术之一是计算机化和有目标的大量邮寄活动。在几十年时间里，利益集团一直是根据从电话号码簿和其他来源那里得到的名单发送大批信件。这些邮寄大多是“盲目的”，不加区别便付邮了事。今天的技术则能够稳定且连续地印制个人化的信件，投往特定的集团，内含为那些集团所需的特殊信息。因此可以把数以千计的信件寄给住在南加州、年龄在50岁以上的白人男子，这些人在最近12个月里曾写信给他们的参议员，订阅着一份狩猎杂志，而且是全国步枪协会的成员。这样有目标的信件也能寄给关心相同问题的公共利益集团，如环境保护集团。

有组织的利益集团引起的问题与本书论及的中心问题密切相关。这样的集团果真能公正地代表美国范围广阔和多种多样的利益吗？特定社团的领袖——例如工会领袖——能公平地代表他们自己集团成员的不同利益吗？有些人认为利益集团使他们自己通过组织被人了解，如果所有的利益集团都被组织起来，那么就实现了一种平衡。这种观点的问题在于：在我们的社会中，并不是所有相关的利益集团都同样得到良好的组织；而且如我们将要看到的，我们社会中还有一些成员在政治角逐场上是推行自己利益的行家里手。

集团理论

美国人为什么要组织起来? 传统集团理论断言, 各种组织的形成是为了促进各集团共同的利益。理性的人为获取他们通常在没有集体行动的条件下所不能实现的各种好处而结合。然而, 集团结构背后的逻辑却远比这些理论所认为的要复杂。尽管加入集团有各种好处, 但也有各种代价。人们必须经常牺牲时间、金钱或舍弃对其他利益的推崇, 以便参与一个有组织的集团的活动。再者, 如果所有的人都是理性的以及集团活动有助于促进他们的利益, 那为什么公民或消费者集团却要比人数较少的集团虚弱? 虽然参与美国政治的利益集团数量惊人, 但不是所有美国人都从属于这类集团中的一个, 也不是所有集团在筹措资金或影响政府官员方面都取得了同样的成功。决定一个集团的人们是否能成功地组织起来的重要因素, 是集团的规模和集团集体行动所提供的刺激。

尽管一个集团的全体成员在获取集团行动的共同好处上具有相同利益, 但他们在为共同好处支付的代价上, 无论是牺牲时间还是交纳诸如工会会费这样的成员费用以资助集团的活动, 却没有相同利益。如果我们用单一的经济因素解答这个问题, 那么很清楚, 人们将不参加集团, 除非参加得到的好处超过付出的代价。这种看法有助于解释小集团相对大集团而言要更为成功的原因。大集团的成员可能在理智上不愿对代表他们的组织做出贡献, 因为他们个人的贡献微不足道, 多半“不会造成什么区别”。但在一个小集团中, 每个成员都从总获得中得到实在的一份, 于是促进共同利益的组织便有可能通过集团成员的自愿和切身利益的行动而获得成功。⁽³⁾

例如, 如果你的邻居组建了一个邻里清洁委员会, 要求你参加, 你愿意参加吗? 如果你的街区有相当范围, 你对这项清洁事业做出的任何个人奉献都不可能对你周围的环境造成意义重大的差异, 而你又正在从这个委员会现有成员已做的工作中得到好处,

由于你多半不能注意到有你帮助或没你帮助打扫卫生的区别, 这就不值得你花时间和精力参与其中了。你或许仍然是一个“自由的搭车人”, 不做奉献却受益于那个委员会的工作。另一方面, 你也可能帮忙, 仅“干你那一丁点儿”工作。

又如, 假设你是美国极少数的“幼幼”^{*}制造公司之一的总裁, 并被邀请参加由该行业其他 5 家公司组成的美国“幼幼”制造者协会组织, 在华盛顿进行反对限制“幼幼”的游说活动。你被告知一般每家公司需向协会的政治行动委员会赞助 50 万美元, 也希望你赞助这个数额。你还被告知这个协会目前拥有 250 万美元用于游说活动的支出。由于你的贡献, 资金来源将增加 25%, 使它更加有效地进行游说活动, 并且实际上保证了一项有关“幼幼”关税法案的通过。那么, 加入这个集团明显会给你通常得不到的实惠。因为在这个案例中的集团非常之小, 你的贡献是充分可见的, 组织的益处(其中有一项是关税)超出了贡献的代价。

较大的集团如何解决诸如我们的邻里清洁委员会遇到的刺激问题呢? 当我们把某些像工会或美国退休人员协会这样的庞大组织的成功与消费者和其他大型集团的软弱对比时, 答案便十分清楚了。个人并非始终为了集体行动的好处才加入一个组织。各个组织必须提供一些有选择的、物质的或其他形式的刺激, 这些刺激要有足够的激发兴趣的力量, 吸引那些潜在的自由搭车人。⁽⁴⁾ 工会组织的目的不只是为游说, 而且也是为其成员提供其他重要的服务。工会从与公司进行谈判的地位上得到很大力量, 它们利用这种力量来促成工资的增加或安全标准的改善。同样, 美国退休人员协会除了从事游说活动、反对削减社会保障和呼吁其他有关老年公民的问题之外, 还提供诸如免费赠阅其杂志《现代成年人》以及会员在某些饭店享受折扣优惠之类刺激。这种规模和实力的结合把这些集团与其他大集团在效果上区别开来, 因为其成

* yo-yo, 一种玩具。——译者注

员从参加组织一事上得到大量可感知的好处。

最近一些年在推动企业界利益方面取得了成功，这主要是因为大多数工业集团的成员很少。但另一个重要因素则是在逐日变幻的立法和选举结果当中，这个国家的公司和商会有着持续的经济利益。^[6]另一方面，目前的大公司却受到范围较广的一系列特定政策的影响。^[6]较大的集团通常只有在一个重要问题激起公众注意或卓有成效的领导能够指导舆论的时候才开始组织起来。

美国人常常对这些“特殊利益集团”的势力感到恼火。在富兰克林·德拉诺·罗斯福和杜鲁门的时代，工会往往被视为贪得无厌和追求权力的组织。今天，联合大企业则更为经常地受到攻击。偶尔在一个强大的公司与一个强大的工会发生冲突的时候，如在交通运输业中发生的情况那样，公众便可能不分青红皂白地发出对“你们两者的诅咒”。

主要利益集团：规模和范围

绝大多数有收入的美国雇员至少是一个大的职业联合会的成员，这些联合会为雇员和从业人员以及农民和工会职工的收入和工作条件说话。典型的大联合会是由地方和州的各社团拼合而成的，是历经几十年缓慢而痛苦发展过程的产物。

主要经济利益集团

美国最年深日久的“联盟”大概是农场主的组织。最早的农业集团——南卡罗来纳农业协会——甚至是在宪法起草之前建立的。在19世纪后期，全国格兰其(National Grange)即保护农业社领导了反对农产品低价格、铁路垄断和经纪人的农民暴乱。格兰其协会这个成员一度超过百万的战斗组织在今天则较其他大型农业集团要小且更保守。目前最大的农业集团是美国农业社联盟，它在“谷物带”特别强大。联盟起初是在农业县帮助农民的政府人员周围组织起来的，目前几乎是一

个半政府性质的部门，但保留着为诸如保持价格和扩大信用便利之类目标而斗争的自由。还有一些农业组织基于特定商品生产者的利益，如美国大豆协会。

工人也是长期有组织的社会成员。最早的工会地方分会创立于华盛顿首次执政期间。在整个 19 世纪，工人组建了政党和地方工会。他们在创建全国性组织方面最雄心勃勃的尝试是建立“劳动骑士团”组织，号称有 70 万会员。至本世纪初，美国劳工联合会是占主导地位的组织，这是一个强大的、具有独立思想的全国工会联盟，代表行业工人。在 20 世纪 30 年代的骚乱期间，对产业工人更为关心的工会脱离美国劳工联盟，形成一个竞争性的全国组织——产业工会联合会。后来，美国劳工联合会和产业工会联合会重新合并为今天仍存在的组织，* 但某些产业工会领袖认为劳联—产联已变得过分保守，有些大工会，包括汽车工人联合会，仍旧处于劳联—产联之外。

企业界的联合会最为纷繁众多。数千全国性行业协会和地方团体如同其出售的产品和劳务一样多种多样。企业界的总机构是于 1912 年成立的美国商会。商会是各个联盟的联盟，由数千个代表几万个商业公司的地方商会所组成。在大多数问题上与商会结成松散同盟关系的组织是全国制造商协会。该协会自从于 1893 年经济萧条之后建立以来，一直倾向于为较为保守的美国企业界成员讲话。

然而，有些规模较小、知名度也较差的企业集团也有相当大的影响。创立于 1916 年的协商委员会从事实际问题的研究，力求使公众了解企业在经济中的作用。它对问题并不采取公平的立场，而强调由一大批研究人员进行的经济政策分析。它还经常举行大会、情况介绍会和研讨会。企业界圆桌会议成立于 1972 年，是主要公司、银行和公用事业的首脑们的联合会。圆桌会议之所以建

* 即下文所说的劳联—产联。——译者注

立是因为相信企业最高行政管理人员需要在诸如税收、政府调解、能源之类问题上采取统一共同立场，力求确保在公共政策辩论中听到大企业的观点。据报道，它在击败由劳联—产联极力支持的一项 1977 年提出的设置纠察线法案起了主要作用。

全国范围的大企业联合会时常注意解决有关众多产业的问题，如反对 1988 年通过的预先通知工人关于工厂关闭的法案。但是，个别产业拥有自己的利益集团，由于其规模较小和目标集中，经常能成功地实现它们的目标。一个此类集团是美国航空和航天工业协会，它代表一系列重要的防务承包商。他们在 20 世纪 80 年代后期发动了密集的说教，同公众对国防工业的不信任进行斗争。⁽⁷⁾另一个在 80 年代后期积极活动的产业集团是含酒精饮料工业集团，代表像美国蒸馏烈性酒委员会和啤酒与葡萄酒协会之类的组织。由于各种其他利益集团和全国制造商协会的支持，这个集团在阻挠对含酒精饮料提高征收消费税的议案上一直颇为成功。⁽⁸⁾然而，在无止无休的派别斗争中，这类利益集团的影响是有限的。不然，含酒精饮料就不会是各种商品中征税最重的了。

专业人员在这个国家中组织起了一些最强大的“联合会”。有些为大家所熟知，如美国医学协会和美国律师协会。其他专业人员则分散在许多次一级的集团里：教师在全国教育协会、美国教师联盟、美国大学教授协会以及诸如现代语言协会之类特殊的学科团体之中。许多职业与政府、特别是州一级的政府密切相关。例如，律师是由各州颁发执照，各州已确立了允许进入该州律师界的确切标准，这通常是律师本身施加压力的结果。

错综复杂的 利益集团

与建立在经济利益或职业基础上的社团交叉的是基于性别或民族起源、宗教、种族、思想意识、娱乐和其他关系的集团。美国人成为一个以上职业团体成员的情况并不多见，但因为他们的非职业方面的利益，因而他们常常在感情上和财务方面介入其他各种集团，如美国军团、对外战争

退伍军人协会或美国第二次世界大战退伍军人协会；介入诸如爱尔兰人、日尔曼人、波兰人、斯堪的纳维亚人、西班牙人和其他民族组织的各民族集团或参与像哥伦布骑士团那样的宗教组织。这类组织以名目繁多而著称于世，仅仅基于民族血统的全国性组织就有 150 多个。

和经济集团和种族集团交叉的是专注于各种争论问题和意识形态的利益集团。实际上所有的利益集团都自信它们致力于公共福利事业，而不只是追求它们自身的私利。按争论问题和意识形态形成的集团往往根据他们对“公共利益”的评价提出它们的论辩问题。例如，“争取民主行动的美国人”组织开展自由派候选人及争论问题的运动，而“争取自由的青年美国人”组织则为保守派的候选人和争论问题而展开活动。争取自由的青年美国人组织在大学和学院的校园内很活跃，在近年的选举运动中支持罗纳德·里根和乔治·布什。争取民主行动的美国人组织则支持参议员爱德华·M. 肯尼迪争取 1980 年民主党总统候选人的提名。有无数的集团是围绕如公民自由、节制生育、堕胎、反对巴拿马运河条约、环境保护、核能以及核武器之类特定的问题组织起来的。一些意识形态性极强的集团在 90 年代其他名目的实用化和多元化的政治中生机勃勃，但极右翼的约翰·伯奇协会以仅数万坚定的核心成员幸存下来。自由意志党，与其说是一个政党，不如说更像一个集团，也吸引了人数不多但很好斗的右翼追随者。另一方面，“道德多数派”对大批公民具有吸引力，在最近的选举中明显有着重大影响。

大社团本身通常是由众多小社团联合而成。正像托克维尔很久以前所看到的，美国人为每一种可以想象的目的和职能而组成和改组各种社团。由于政府已成为美国人生活的比较重要的因素，这些团体已把它们的注意力转向政府。在今日的华盛顿，这些团体在数量、规模、复杂性和实力上可与联邦官僚机构相提并论。

近些年来，一个由 20 世纪 60 年代的政治动乱中脱颖而出的

“公共利益”集团有特别重要的意义。独立的共和党人约翰·W·加德纳创立于1970年、后来由著名的水门事件公诉人阿奇博尔德·考克斯领导的“同道会”组织，为选举改革和使政治程序更加公开化开展了卓有成效的活动。它在华盛顿的工作人员通过直接的邮件运动筹集到资金，监督各州的分支机构，发表关于目前问题的大量研究报告和新闻稿件，以及在国会山和政府各主要部门进行游说活动。拉尔夫·纳德发起成立了一个消费者组织联合集团，对政府和公司有关消费者利益的行动或无行动进行调查和提出报告。这些集团已对立法产生了直接的影响，全国交通和机动车辆安全法的通过便是一例。公共利益研究集团也是拉尔夫·纳德创立的，目前在人数上已跻身这个国家最大的利益集团之列，自称在全国范围内有40万以上的成员，成为国会山的主要表演者。这些集团的分支机构分布在众多大学的校园里，并在推动环境保护、安全能源、保障消费者和好政府问题上十分活跃。

关于国内政策的争论问题不是各利益集团唯一关注的问题。各集团越来越有组织地促进或反对某些外交政策。设在纽约的对外关系协会处于最权威的（尽管不是无可争议的）外交事务社团之列。这个委员会被批评者长期斥为保守和公司势力的中心，实际上它是一些主要是资深的政府官员类型的人的集会场所，这些人在这聚会，聆听讲演，还可以利用一个独具特色的有关国际事务的图书馆。其他致力于更为狭窄的美国外交政策领域的团体，为特定的政策向议员施加压力。在这些团体当中有涉及阿以冲突和南非种族隔离制度的利益集团。为以色列和阿拉伯国家进行正式游说活动的集团分别是美国以色列公共事务委员会和阿拉伯—美国全国协会，它们在影响华盛顿的政策制订者方面展开竞争。这两个组织在美国国家利益基础上进行活动。这些游说特别关注围绕拟议中的向以色列或阿拉伯国家出售武器的辩论。利益集团的压力也影响到美国对南非的政策。各个集团，从学生组织到诸如美国非洲问题委员会这样的全国性游说集团，都在敦促实行剥夺、

制裁或其他政策措施，力求从外部推动南非的变化。

尽管政治派别不是什么新的现象，但近些年来在利益集团和社团的数量与纷繁多样方面却实际出现了膨胀，这尤其表现在各“单一目标”集团的例子上（这也不是新现象。19世纪90年代的禁酒同盟就是专门着眼于禁止含酒精饮料的销售和制造的，据说一位议员只要投票赞成禁酒，这个联盟就不在乎他是否嗜酒）。目前，单一目标集团不知疲倦地开展运动，支持或反对高度专门化但却是政治上“热点”的问题，如全国步枪协会反对管制火器销售问题，冻结核武器运动献身于和平事业。

这些单一目标集团的数量、强度和专门性对我国的“民治政府”提出了一个基本的问题：它在对杂乱无章的狭隘和特殊的利益做出反应的同时，能代表某些一般或多数人的利益吗？

集团势力的武器

某些美国人对有组织的集团，特别是他们反对的那些集团，趋于做出过分的反应。他们把这类集团看作是规模庞大、组织良好、财源充足、几乎在政治活动中无可抗拒的组织。然而，他们应当记住，庞大且相对组织良好的组织既有强处也有弱点。这样的集团越大，各种错综复杂利益对其统一、精力、金钱和目标单一性的损耗的可能性就越大。

长处和弱点

显而易见，规模大小仍然是政治实力大小的主要检验标准。一个代表500万选民的组织比一个代表5万人讲话的组织要有更大的影响。成员的团结显然也是一个关键因素。但是在一个小的集团里比较容易实现团结，因为小集团专注于一个相对特殊和具体的问题，并不明显影响其他集团，比如钢针税率问题。但我们需要更周密地考察集团力量的这些以及其他的基础。

集团影响力的基本因素是其成员的态度和构成。许多人参加一个组织的原因很少与这个组织的政治目标有关。他们可能是为了获得集团的安全保险、旅游优惠的好处、参加专业会议或得到工作才参加集团。如果一个组织的领导人能够依靠他们追随者的政治支持,那么这个组织便能将它的全部力量投入到对其目标的追求当中,并在政治角逐场上具有巨大的优势。如果这些领导人得不到追随者的支持,这个组织便几乎没有效力。

大多数美国人是许多集团的成员,因而他们同时忠于不同的集团。正是这种成员关系重迭的事实大体上决定了一个集团的凝聚能力。组织的领导人会一再遇到这个问题。比如,假定一位工会负责人员要求 12 名会员出席一个会议。有几人可能说他们会参加会议。但有两人可能在当晚必须去他们的保龄球俱乐部,另外两人可能不得不同他们的家人呆在家里,另一人则可能参加教会的晚餐。即便是最终出席会议的人也可能不是百分之百的支持者。或许他们被要求在即将到来的选举中投票支持某个特定的候选人,有些人会这样做。但也有人可能决定为其他候选人投票,因为他们是邻居,或者因为他们都是意大利裔美国人,或共和党人,或退伍军人协会会员。或许有人不知该如何办,根本就不去投票。

一个成员众多的组织通常由三类成员构成。^[9]第一类是数量相对很少的正式领导人,他们可能担任专职的、有薪给的职务,或至少付出大部分额外时间、精力和金钱用于集团的活动。第二类是在组织上和心理上参与集团的坚定核心成员。他们认同该集团的目标,出席各种会议,心甘情愿交纳会费,做许多跑腿儿的事。第三类包括那些仅在名义上是成员的人,他们不积极参加活动,不把自己视为卡车司机联合会或扶轮国际或退伍军人协会的成员。人们不能指望他们会像领导人所希望的那样在选举中投票或在其他行动中有所做为。在一个典型的组织当中,每个高级领导人可能有几百个作为坚定核心的积极分子,以及上万个多少不那么积

极的成员。

集团凝聚力的第二个因素是它的组织结构。有些集团没有正式组织。其他集团则由以某种松散的州际或全国性的联盟形式结合在一起的地方组织构成。地方组织保留一定的单独权力和独立，正像各州在加入联邦时出现的情况一样。在这里，同样可以看到一种分权状态。一个组织的全国代表大会制订或至少批准政策。执行委员会更为经常地开会。主席或理事长被选出来担任领袖并代表这个集团讲话。常设有薪给的官员组成该组织的官僚机构。权力可能进一步分散在该组织的各主要总部和设在华盛顿的办事处之间。一个这种类型的组织比起诸如军队或某些工会之类集中的、有纪律的组织的凝聚力要小得多。

与凝聚力密切相关的第三个因素是集团领导的性质。一个包括许多看法和利益的集团领导人既可以将各种成分团结在一起，也可以加剧他们的不和。例如，一位全国性工商业联合会的领导人必须在大企业和小企业之间、出口商和进口商之间、连锁商店与街头巷尾的杂货店之间、竞争性产品的制造商和销售商之间小心谨慎地行事。但领导人绝不仅是不同利益的摆布对象，由于他们首要的事是必须领导。他们必须表明如何才能达到一致赞同的各种目标。集团的领导人处在和总统或国会议员同样的地位，他或她必须懂得何时该领导追随者，何时该遵从他们。

我们一直在谈论集团的特征，但一个集团的势力也受到它活动于其中的政治和政府制度的性质的影响。由于我国的联邦体制，一个由 300 万支持者组成的、并集中于几个州的集团比之另一个由同样人数组成但分布在大多数州的集团来说，影响通常要小一些。一个目标与广泛接受的价值观相左的集团较之另一个能用大家可以接受的意识形态包装自身要求的集团会遇到更多的困难。而且，如同我们在后几章将看到的，政府结构意义重大，因为它们允许某些集团更多地接近决策者，而其他集团只有较少的接近机会。

各种技能

处于活动中的利益集团的典型形象，就是那些精明强干、善于利用知识、劝说、个人影响、诱惑力及金钱之类综合手段影响议员和官僚的游说活动分子的形象。致力于施加影响的利益集团代表经常可以选择各种各样的政治武器和目标。这包括劝说、诉讼、制订法规、选举活动和游说活动。

劝说 所有利益集团都利用传播媒介——电视、广播、报纸、传单、宣传牌、直接邮件、口头交谈——在选举期间影响选民，在非选举期间促使选民与他们的代表保持接触。企业界在这方面享有特殊的有利条件。企业经营者拥有利用宣传机器的金钱。他们由于大量登载广告，因而懂得怎样有效地传达他们的信息。最重要的是，他们一般容易利用报刊之类宣传手段。当一个企业界的组织把整版的信息刊登在全国发行的报纸上时，工会不得不筹措资金以便买下同样大的版面来刊登答复。尽管劳工的宣传技巧还比不上企业界，但它正在把大量的金钱和注意力用于这种技巧。

其他集团也已开始意识到利用宣传手段。最近在由录制工业协会就日本电气公司开发的新型 DAT 带录音机问题发起的反对家内录制权同盟的一场斗争中，录制工业协会指控家内录制同盟是日本商业利益的傀儡，双方都在媒体上开展支持自己的观点的宣传运动。

集团宣传的效果如何？要精确衡量宣传运动的影响是不可能的，因为还涉及为数众多的其他因素。但我们充分了解应该对宣传运动提出的某些过分要求持怀疑态度。例如，有组织的劳工在塔夫托—哈特利法 (Taft—Hartley Act) (该法禁止关闭商店，多少限制罢工权利，并以其他方式限制工会活动) 获得通过之后多年来强烈谴责这项法案，但调查表明，大多数公众和工会会员要么希望保留这项新法案，要么对它并没有什么意见。而且，一个集团越是宣传它的主张，它就越要冒激起反对者并刺激他们宣传潜力的危险。

诉讼 当集团发现正常的政治渠道对它们关闭的时候, 它们便可能寻求其他途径去影响公共政策。^[10] 法庭逐渐成了这类努力的中心。例如, 全国有色人种协进会在致力于改进对黑人的法律保护方面提出并赢得了许多诉讼。当然, 这种技巧并不是新的, 但在最近几十年里, 城市利益集团和环境保护团体感到在州和国家的立法机构中没有足够的代表, 于是转而求助于法庭。妇女集团, 如“全国妇女组织”和“美国公民自由联合会女权规划”组织, 也使用法院作为追逐其目标的一个活动场所。^[11] 拉尔夫·纳德也利用了这种策略。

集团可以通过寻求批准以提出“法庭之友辩护状”〔amicus curiae (friend of the court) briefs〕的方法来获得表达其观点的讲坛, 甚至在它们不是直接当事人的情况下也这样做。比如美国公民自由联合会曾就引起宪法问题的一些诉讼案向最高法院提出许多这类辩护状。

制订法规 集团具有迅速接近法规制订过程(行政部门和调控机构起草实施法律的各项规则)的能力。各部门在《联邦文档》上发表拟议中的规章条例并在该规章最终定稿之前欢迎所有关心的人做出回答和反应。《联邦文档》在工作日每日出刊, 人员干练的团体和公司仔细阅读这份《联邦文档》, 始终对那些将影响其利益的拟议中的政府部门行动保持警惕。人们可以在学校或公共图书馆中看到这份刊物。

选举活动 虽然几乎所有大型组织都说它们是非政治的, 但几乎所有有组织的集团都以某种方式参与政治。集团领袖们在说他们是非政治组织的时候, 通常指的是他们是非党派性的。有组织的利益集团的一个显著特点就是他们试图通过一个或两个政党来进行活动。通常这意味着为两党中的任何一方的候选人个人工作。劳工们已遵从多年的这一政策——帮助朋友和打击敌人——是几乎所有利益集团的政策。

这一政策以不同方式加以实施。偶尔一个组织公开赞同一位

候选人,并为这个人当选积极工作,例如在1924年,许多工会支持“好斗的鲍勃”拉福莱特竞选总统;1944年,产联正式支持罗斯福;劳联—产联支持汉弗莱、卡特、蒙代尔与杜卡基斯。有些劳工组织形式上保持中立,但某些著名的官员却采取党派立场。因为存在会员资格重迭交叉这样一些因素,所以一个组织可以建立一个第一线组织从事其政治活动。劳联—产联的政治教育委员会便是恰当的例证。

拥有多少属于同一类成员的各工会有时能够采取相当坚定的立场。其他组织则因其成分复杂多样而受到妨碍。比如,一个地方的零售商集团可能同时由共和党人和民主党人构成。它的许多成员由于害怕失去生意而拒绝对一位候选人采取公开的立场。在这种情况下,更微妙的手段同样可以奏效。会上可能流传这样的话:从组织的观点来看,候选人××是合适的;或许还为此进行募捐活动。

另一方面,意识形态类型的集团可能以候选人为“目标”,力求改变候选人的立场或影响选民。例如,基督教选民胜利基金会公布国会议员候选人关于堕胎、性教育、校车接送学生、学校祈祷以及平等权利修正案的“记录”,依据是他们的唱名投票。美国人争取民主行动组织和美国人维护宪法行动组织则分别公布在任议员对一系列有关自由或保守问题的评定。

利益集团争取选票的努力成效如何呢?对此不可能一概而论,因为一切取决于我们一直在讨论的各种因素:集团的规模、团结、目标、政治能力、领导和集团活动所处的政治条件。然而一般而论,成员众多的组织在选举中动员其全部力量的能力被新闻界夸大了。在美国多元的政治中,有很多相互交叉的压力在起作用,使任何一个集团不可能担任真正凌驾一切的角色。一些集团仅仅依靠与两个主要政党之一紧密结盟才发挥了它们的最大影响。它们把自己的成员安插在党的地方、州以及全国的委员会之中,并帮助他们作为代表参加党的代表大会。但是这意味他们会失去某些

独立性和目标的单一性。

利益集团的另一种战略是组建政党，意向不在于赢得选举而在于宣传一项事业。自由土地党成立于1848年，旨在从事反对传播奴隶制的宣传。20年之后组织起来的禁酒党则为了禁止出售酒类。农场主也组建了各式各样的此类政党。

政治行动委员会：斗争中的利益集团

近些年来，政治行动委员会（political action committees, PACs）的数量和影响急剧膨胀。从技术上讲，政治行动委员会仅是企业界集团、劳工集团、专业人员集团或其他利益集团的一个政治部门，在法律上有权在自愿基础上从其成员、股东或雇员手里募集资金，以便资助他们拥戴的候选人或政党。^[12]因为政治行动委员会结合运用两个极其重要的施加影响的技巧——赋予政治家金钱和其他政治帮助，劝说在职官员以“正确的方式”就各个问题行事或投票，所以我们在更广泛的意义上将政治行动委员会看作是一种手段，利益集团藉此手段试图通过选举和游说活动控制“何人、在何时并以何种方式获得何物。”

我们来考察某些特定的范例。1987年1月到1988年10月，纽约市众议员查尔斯·兰热尔募集到一笔将近500000美元的竞选资金，其中301400美元出自各政治行动委员会。密歇根州众议员约翰·丁格尔筹措到500000多一点美元，其中379852美元来自各政治行动委员会。得克萨斯州的众议员马丁·弗罗斯特筹集了524000美元，其中约一半来自各政治行动委员会。这并非什么新鲜事，兰热尔已在1985年头6个月便筹到政治行动委员会的款项计74150美元。在整个20世纪80年代期间，政治行动委员会的捐助在逐步增加。但这种捐助最具意义的方面还是在于上述众议员中没有一个是1988年遇到反对。各个政治行动委员会于1988年对59位众议员总计赞助了几近1500万美元，这些议员或

者只遇到象征性的反对，或者完全未遇到反对意见。为什么对这些人如此感兴趣？因为有些人是税收法案的起草人或其他财务委员会的成员。参议院财务委员会主席鲍勃·帕克伍德是政治行动委员会捐赠的最大受益者，一人从“同道会”组织（也代表“一种特殊利益集团”）主席谓之为“意在保留他们的减税优惠而向国会税收法案起草人提供政治行动委员会大量美元的特殊利益集团”^{〔13〕}那里独得 691015 美元。随着 1989 至 1990 年在国会（即与布什总统对抗的、由民主党人控制的参众两院）中不断出现关于严重财政问题的争论，政治行动委员会的金钱可以预期会有更大的影响。

具有讽刺意味的是，尽管政治行动委员会的膨胀主要是在企业界，但正是有组织的劳工发明了这一方法。在 20 世纪 30 年代，矿工联合会主席约翰·L·刘易斯建立起非党派政治联盟，作为新组建的产联的政治部门。当产联和劳联合并时，这个新的劳工集团设立了政治教育委员会。这个机构便成了大多数政治行动委员会的楷模。“从一开始，政治教育委员会属下的全国的、州的和地方的单位就不仅筹集和分配资金，而且还在选举过程中作为一个机构为有组织的、广泛开展的工会活动服务，例如进行选民登记、政治教育和动员选民参加投票。”^{〔14〕}几年之后，制造商们成立了工商界政治行动委员会，但这个委员会以及 60 年代其他少量的政治行动委员会仅起着有限的作用。

20 世纪 70 年代在政治行动委员会的作用和影响方面发生了近乎革命的变化。政治行动委员会的数量戏剧性地增加了，从大约 150 个发展到目前的 4000 多个。公司和商贸联合会这一发展起了最大作用，目前它们的政治行动委员会构成整个政治行动委员会的大多数。另一方面，劳工界的政治行动委员会在数量上增长甚微，只占全部政治行动委员会总数的不足 10%。但是，政治行动委员会的数量增长，与近来政治行动委员会频繁参与选举和游说活动相比而言，还是小事一桩。

政治行动委员会 的金钱在选举中

“与政治家交谈是件好事，但要是花一些钱他们会更愿意听你说。”达特工业组织主席贾斯廷·达特这样评论道。^[15]政治行动委员会参与选举的全过程，但它们主要的影响在于它们对候选人捐款的能力。今天的候选人需要大量金钱发起他的竞选或竞选连任运动。对于众议院候选人而言，花费 100 多万美元已不再是什么希罕的事，而许多参议员或想当参议员的人可能要花 10 倍于这个数的钱。^[16]

随着公司和工业界的政治行动委员会的数量骤增，它们的影响也相应变大。重要的不是它们给了多少钱，而是它们把钱给了谁——给了更有影响的在职议员。自 1987 年到 1988 年头一个季度的上次选举周期中，众议院议员获得政治行动委员会的捐资数额最多，其中包括预算委员会主席威廉·格雷三世（宾夕法尼亚州民主党人）、众议员南希·佩洛西（加利福尼亚州民主党人）、众议员玛丽·罗斯·奥克尔（俄亥俄州民主党人）。^[17]

虽然有大公司随心所欲花钱的一些耸人听闻的报导，但大多数企业界的政治行动委员会还是相当谨慎地行事。^[18]在决定资助哪位候选人和资助多少钱的问题上，政治行动委员会首先考虑的是候选人的经历以及他或她按照政治行动委员会所希望的那样投票的可能性。但是也必须考虑其他因素：候选人获胜的可能性，在该竞选运动中金钱会造成多大的区别，该候选人是否是在任议员（从情理上讲这会有更多的获胜机会），以及如果他当选的话，政治行动委员会能否接近他。政党对于同公司有关的政治行动委员会来说并不是主要的选择标准，虽然它们赞助给共和党候选人的钱确实比给民主党候选人的钱要稍多一些。另一方面，劳工界的政治行动委员会则把绝大部分捐款给了民主党人。

政治行动委员会的金钱，尤其是公司政治行动委员会的金钱，对选举的结果及立法和代表活动有多大影响？一位批评者写道：“国会议员越来越依赖政治行动委员会的金钱，对他们选民的需要

则越来越少有反应的自由。”一个称作“公民反对政治行动委员会”的组织公开抨击那些在它看来是过多接受州外政治行动委员会捐款的议员。显而易见，在这个领域，如同在其他领域一样：“钱在说话”。但是这种影响容易被人夸大。虽然候选人可以收取政治行动委员会相当数额的金钱，但这笔款项的总数中仅有一部分出自任何一个单独的利益集团。法律限定政治行动委员会对一个候选人的捐助为5 000美元。公司发现从不同的股东集团和/或行政人员那里募集政治资金是件不值得的冒险。事实上，公司因惧怕新闻界抨击它们利用“巨额贿金”，通常并不愿意筹集大量的政治资金。此外竞选运动的捐助对选举结果有多大影响，获胜的候选人是否愿意和能够“记得”他们的资助天使，或这些钱是否最终会在立法活动中产生真正的报偿，这一切都是未知数。所以，甚至大公司的政治行动委员会也学会了要耐心。工商界政治行动委员会政治教育主任伯纳德特·A·巴德宣称：“你知道你头一次跳不出10码，所以你试图一次跳2码或3码或4码。”⁽¹⁹⁾

然而，捐助的效果很大程度上取决于给予和收取时所处的条件。⁽²⁰⁾许多竞选运动——特别是国会、州和地方的选举——是缺少激情的运动，数量可观的金钱似乎在其中起到了一定作用。在整个扑朔迷离的竞选活动中，一位候选人可能会对像金钱这样如此实在和可以交换的一笔捐助抱有感激之情。但在很大程度上，捐助的效果还要看政治行动委员会能否在政府内部施加影响以保障它们的投资，也就是说它们是否能够有效地进行游说活动。

游说活动：过去与现在

游说活动(lobbying)是集团施加影响的最有名的武器之一，多半也是一件最年深日久的武器，无疑也是遭受批评最多的武器之一。对“影子政府”的历次披露使几代美国人为之震惊。从190年前的亚左土地诈骗案(当时整个州议会收受贿赂，邮政总局局

长成为私人付薪的游说活动人士)到最近的国会中相互捧场的丑闻,美国人已享受到贬斥游说活动分子的乐趣。有些确实强大的游说活动集团在上个世纪繁盛一时。其中之一是禁酒联盟,它在多年反对“邪恶的酒”之后真的成功地设法通过了一条宪法修正案——美国政治中最高也是最困难的成就。这些所谓的“禁酒者”包括著名的女士诸如弗朗西丝·威拉德和卡里·纳辛,以及基督教妇女禁酒联合会。一个同样强有力的“反禁酒派”游说活动集团——除了波琳·莫顿·萨宾和她的全国禁酒改革妇女组织之外,全都是男子——成功地废除了禁酒修正案,当然这还要求有另一项宪法修正案。^[21]

当前,游说活动更为广泛和老练,虽然未必更为有效。数千游说活动人员在华盛顿活动,但他们中极少有人像新闻界所说的那样富有魅力或厚颜无耻,他们也不一定很有影响。大部分游说活动是为诸如全国肥料协会、退休官员协会或奶油食用油协会这样的组织效力的代言人所从事的例行事务。这类协会的游说活动人员往往是华盛顿的律师,他们在政府机构和国会山有长期的经验,受聘密切关注少数议案,与一些行政官员和国会议员保持联系。由于目前制定法律是高度技术性的工作,这类游说活动人员——或法律顾问,他们更喜欢人们这样称呼他们——在现代政府中起着重大作用。忙碌的行政人员或立法人员经常乐于从多如山积的文件堆和互相冲突的各种利益中抽出身来,转向他们,了解他们的观点和信息。

所有这一切都是政府传统的要素,但随着大政府的兴起和企业界及其他组织在政府决策中所下的巨大赌注,游说活动已变得极为重要。游说活动分子懂得,在华盛顿的影响取决于在周围地区的影响,他们必须使用公众劝说的技巧,以便为他们所向往的政府行动营造适宜的政治“气候”。所以,他们还必须知道如何回过身去动员自己的组织,以便使雪片般的信件、电报和请愿书飞往华盛顿。游说活动人员在参与起草法律、在委员会上作证、促

进某些法案通过并同时阻滞其他法案的活动中必须是政治影响艺术和立法技术的专家。

税收改革是 20 世纪 80 年代意义最为重大的立法活动之一，游说活动人员在其中起了至关重要的作用。税收问题始终是企业界和其他利益集团十分关切的问题，每逢有人提出任何税收改革时，它们都要积极从事游说活动。在税收立法中，一个简单句或寥寥几行字都可能深刻影响有重要利害关系者的利益。1986 年的税收改革法案是对税法的一次广泛修订，跟预想的一样，在具有不同利益的院外游说活动分子中间发生了一场艰苦的争斗。虽然有来自某些强大游说集团的反对，但该法案仍然进行了改革。自从 1986 年改革以来，国会对这项税法很少进行修正。布什总统在他当选之后，开始向国会的关键人物施加压力，以便削减资本获得税。这是一项得到大企业有力支持的动议。对游说人员的需求越来越大，许多前国会与财政部的助理都干了这一行。随着前政府雇员更多地从事游说活动，出现指控这些前政府官员丑闻的事也就不足为奇了。

法律技巧和政治手腕，连同专业知识，在行政和立法政策的制定过程中是如此重要，以至于它们本身成了一种权力。当选的众议员越来越依靠他们班子里的人员为其出谋划策。这些人员又同行政部门和利益集团社团的工作人员有联系。有关问题的专家比往往是通才的政治和行政领导人更了解第 504 条或第 9 号法案或 1972 年修正案，以及谁起草和为什么起草那项修正案。正是在制定政策这个暖昧的领域，当人们自由地从国会或机构工作人员转向社团工作人员，或重新返回的时候，许多利益集团起着极为重要的作用。

政治行动委员会在近些年来的发展大大推广了这些传统活动，并使它们在利益集团斗争中的合法地位问题尖锐化。利益集团通过政治行动委员会，比以往任何时候都能更多地组织起“三重威胁”攻势：通过大规模的、资金充裕的公关运动，巧妙地动

员舆论；以金钱、竞选宣传、用邮件和广告等对选民进行“教育”等形式直接帮助候选人；通过游说活动直接影响在职官员。全国步枪协会是最有实力的中型利益集团之一，会员达100多万，工作人员有300人，它“已成了动员支持其事业的公民的能手……全国步枪协会夸口说它实际上能在一夜之间用50万份反对任何枪支管制提案的邮件淹没国会”。^[22]

劳工的政治“机器”

一些年来，劳工的政治教育委员会是我国最受人尊重也最令人生畏的政治组织之一。^[23]在肯尼迪和约翰逊当政的年代，它博得了最强有力的全国性政治“机器”的声誉——这是已故劳联—产联主席乔治·米尼常常用来形容他的这个政治部门的话语。政治教育委员会在许多方面可以夸耀自己的政治效率：它鼓励并监督作为劳联—产联基础的数万个地方工会组织开展基层政治活动。这个全国性组织采纳了一个细密明晰的“政纲”，长达五六十页，清楚地说明了劳工对有关争论问题的立场。劳工捐资给候选人，组织选民登记和投票活动，利用散发传单、举办野餐、汽车游行、电视和广播节目来支持他们喜欢的人。政治教育委员会则对候选人给予支持或不予支持。最后，在华盛顿和许多州的首府，有组织的劳工组织了所有利益集团中规模最大、最有经验、最长见识的游说活动。

但这部政治“机器”也常常运转不灵和出现故障。因为劳联—产联是各个强有力的、独立的全国性工会的联盟，所以各州和地方的集团或工会的联合会通常在政治上是分裂的。再者，劳联—产联年迈的全国领导人在任时间如此之长，以致它缺少活力和新鲜的办法。当乔治·米尼在1979年退休之时，他已担任这个全国性组织的主席达27年之久。在米尼之前，威廉·格林领导该组织28年。而格林之前的塞缪尔·冈珀斯则时断时续控制该组织达38年。此外，劳联—产联决不代表所有的劳工。参加工会的劳工约占这个国家劳动力的60%，劳联—产联的会员又约占整个有

组织工人的60%。^[24]1982年,政治教育委员会支持的美国众议员候选人计有64%当选——这只是一个适中的记录。1984年,在兰恩·柯克兰德主席的领导下,劳联—产联采取了非同寻常的步骤,甚至在初选开始之前便支持一位民主党总统候选人沃尔特·F·蒙代尔。当蒙代尔赢得总统提名却在 대선中失败之后,许多权威评论家得出结论说劳工的支持成了一种义务。然而,柯克兰德却坚称劳联—产联在1988年总统选举中将再次予以提前的支持。但他们并没有这样做。

劳工的政治和游说活动的能力显然是有局限的,其在未来扩大影响的前景也是暗淡的。劳工组织的成员,随着全国劳动力数量的增多相对地正在减少。它未能使南部和阳光地带工业界的大部分工人加入到工会中来。在劳工的政治行动委员会的数目几乎未变的同时,公司的政治行动委员会数目却大为增多。劳工由于懂得它必须寻找新的同盟者,所以它日益同民主党紧密合作。不过,劳工唯恐失掉自己的独立性,在参加一个有着自己问题和弱点的党上犹豫不决。对劳工来说,再一个可能性是同其他与自己利益有一定程度相似之处的集团结成暂时同盟。劳工时常遵循这一策略,与消费者、公共利益集团、自由派、有时——尤其是在对外国进口问题时——甚至与工业界集团进行密切合作。但是劳工为这样的合作也付出了代价:淡化乃至放弃了自己的某些目标。一位高级劳工游说活动人士说:“我们在成为联盟的一方时尽力而为,但是单纯一个问题上的联盟是没有的。”^[25]

合作的游说活动

除劳工集团外,其他集团也需要与利益相类似的集团一道活动,但不牺牲自己的目标。企业界集团组成暂时的、非正式的、灵活的联合,这些联合中的某一些已发展为凭自己力量开展活动的组织。食品集团是一个在华盛顿业已成立了30年的非正式协商集团,代表着60多个工商业团体。此外,它成立了一个联邦食品条例信息委员会,同“包装符实”的

立法进行斗争。尽管食品集团很有成效，但它却陷入在目标和孰为优先问题上发生分歧这个习见的难题之中，因而它发现自己很难对国会和政府机构施加强大而统一的压力。

其他想法类似的集团也作出合作的安排。“民权领导大会”把黑人及该领域中的其他利益集团联合到一起。不同类型的环境保护主义者一道工作，就像消费者团体和左翼、右翼的意识形态团体一道工作一样。妇女继续被大批形形色色反映不同利益的集团所代表。许多这样的集团结合在一起，如为通过平等权利修正案而形成的美国平等权利修正案组织。但是联合的规模越大，妇女集团，与其他集团一样，在堕胎与平等权利之类问题上产生分歧的可能性也越大。

考虑到美国的政治程序，暂时与灵活的联合常常被人们视为比较没有成效的。然而，最近关于妇女组织的研究对这个观点提出了挑战。在这个实例中，围绕问题而形成的联合似乎是把各种不同的利益集团组织起来的最现实、最一般的方法。合作游说活动允许“合作集团之间存在大量分歧，但同时仍然把游说活动的各种力量结合在一起。对于有着各不相同利益的美国妇女而言，这是非常重要的。各集团只需要在一个问题上取得一致便可加入一个特定问题的联盟。”^[26]当然，对其他共同的集团利益进行研究的分析家可能会得出不同的结论。

控制派别——二百年之后

假如詹姆斯·麦迪逊在他写作《联邦主义者文集》200多年后的今天转而复生，他或许不会对利益集团的存在感到意外，也不会对利益集团的多样性感到吃惊。但是，他也许会惊异于派别主义强烈的现代表现——发挥集团影响的各种武器，利益集团深深卷入选举过程，以及在华盛顿、州首府的大量游说活动人员。无疑，假如麦迪逊活到今天，他或许会比以往任何时候更担心派别

的权力，特别是它的不稳定和不公正的倾向。

今日美国人必定对派别权力感到忧虑，而且原因多少有些相同。他们特别畏惧的是：

1. 派别之间的斗争不是公平的斗争；范围较小、组织化程度较高和资金较充足的“单一问题”或“单一目标”集团比一般集团占有决定性的优势。

2. 利益集团的斗争导致巨大的不平等，因为低收入的人同较富裕、组织化程度较高的人相比，总的说来在利益集团中缺少充分的代表，而后者中的许多人却有大批组织和游说活动人士为其利益代表。

3. 数百个单一目标集团组织造成权力更加分散，政府碎化，这正是我国奠基人所渴求的。结果却是不连贯的政策，浪费和缺乏效率，无穷无尽的拖延，不能预先计划和预见各种危机。

单一问题集团是为拥护或反对特定的政策，如堕胎、枪支管制、烟草补贴、动物权利，而热情组织起来的，它们在近些年引起人们的很大关切。西尔维亚·特希指出：“据说为推动单一问题的解决，公民集团以前所未有的数量组建起来，摧毁对它们那感情用事的问题持异议的正派政治家的仕途，使政府传统的妥协进程瘫痪，以其自私的固执己见而忽略公共的利益。”^[27]但哪一类单一问题反映狭隘的私利呢？女权——甚至像平等权利修正案这样的特定问题——很难说是“自私的”，妇女领袖们争辩说，因为她们在帮助占人口一半以上的人。和平集团也认为它们正代表着整个人类，而那些支持在学校祈祷的集团也持同样的理由。这些问题似乎与像对牛奶场主补贴这样的问题风马牛不相及。但有些人却怀疑区分一个问题所涉及的利益是狭隘的还是广泛的可行性。

如果有可能的话该怎么办？几十年来，美国人一直在试图寻找控制利益集团的途径。他们同意詹姆斯·麦迪逊的看法：抑制派系的“治疗法”比疾病更糟糕，仅仅因为自由滋生派系就废除

自由是荒谬可笑的。今天，利益集团和游说活动的存在与活动受到宪法的牢固保障。为了维护自由的价值观，美国人允许利益集团威胁我国遗产中的第二个伟大的价值观——平等。所以，给我们留下来的问题是：如何能够以这样一种方式管制利益集团，即：(1) 不威胁利益集团的宪法自由；(2) 抑制它们导向不平等的趋势？

对利益集团游说活动的调控

从总体上说，美国人对这个问题的回答是力求一般地调控游说活动和特别地调控政治资金。人们对利用金钱——尤其是利用公司资金——影响政治家的关注可以回溯到一个多世纪以前的信贷公司丑闻。1877年，佐治亚州直接把游说活动是一种罪行写入它的宪法条款。但该条款违反了联邦宪法。到了19世纪和20世纪之交，自由派的新闻界指控各公司将数百万美金投入本杰明·哈里森和威廉·麦金利这样的总统候选人的竞选运动之中。在本世纪“进步”的头10年间，国会通过了在联邦选举中公司捐助为非法和要求公布钱款用途的立法。1925年，国会通过反腐败行为法，要求参众两院的候选人以及在一个以上的州致力于影响联邦选举的政治委员会，需在选举前和选举后对自己的收入和支出提出公开的报告。注意，这些都是适用于联邦选举的联邦法律。对各州的游说活动和选举的调控则留交各州处理，但各州往往不能或完全不能采取有效行动。

包括1946年联邦调控游说活动法的联邦立法，也不是非常有效的。事实上，它大多没有能够实施。许多候选人提出了不完整的报告或根本就不报告。20世纪60年代的改革气氛带来了根本的变化。这些变化是由“如下一些事实孕育成的：竞选成本不断增加，百万富翁候选人的出现，不同的候选人和政党之间竞选开支的巨大差异，巨额捐款人和特殊利益集团对决策过程予以空前影响的某些明显事例，在大众传播媒介不断集中注意官员生活与活动的时代对在职官员的明显不利。”^[28]结果是1971年的联邦竞

选运动法取代了较早的立法。

因为近年一些法律的主要意义在于对选举的影响，所以我们将后面的第十三章中专门讨论。在这里，我们必须提示 1971 年的那项法案对利益集团本身、尤其是对它们的政治机构的重大影响。具有讽刺意味的是，这种影响并不是缩小或限制了利益集团，而是增加了它们的数目和重要性。其主要原因在于 1971 年法案的新战略，即准许劳工组织和公司组织均直接和公开地参与选举和游说活动，希望利益集团的活动起一种适当的作用，在光天化日下进行并具有成效。根据第一条修正案，这一批准是符合宪法的，在政治实践领域也是行之有效的。1971 年的法案允许工会和公司把有关政治情况传达给它们的会员或股东，组织选民登记和参加投票，以及用工会和公司的资金建立“单独专用基金”，用于政治目的。

公司最终能够确信，它们公开和受到调控的政治行动完全是合法的，而且它们也在竭力利用这一点。于是，公司政治行动委员会的激增也就接踵而来。但先前享有组建其政治行动委员会权利的有组织的劳工，却并不怎么需要这项法案（除了证明他们已经做的事情合法之外）。所以劳工政治行动委员会的数量几乎没有增加。劳工领袖们认为，结果是相对数目较少的公司行政人员及股东的政治行动与组织同会员众多及潜在会员广泛的工会组织之间比以往任何时候都更加不平衡。

1976 年，最高法院裁定对个人或候选人竞选活动开支的所有限制为违宪（“巴克利诉瓦莱奥案”）。在 1985 年，它扩大了这一裁决，适用于政治行动委员会。在由希望阻止强有力的右翼政治行动委员会避开联邦竞选法的民主党人提出的一系列诉讼中，最高法院否决了对独立政治行动委员会开销的调控。1984 年，在独立政治行动委员会开支的 1670 万美元当中，有 1500 多万用于罗纳德·里根的再度竞选。但最高法院却判决：国会不能根据宪法对独立政治行动委员会为公共资助的总统候选人花钱予以限制。

这项基于第一修正案的判决保证了言论自由，并不影响对政治行动委员会向候选人直接捐款数额加以限制的其他国会法案条款。^[29]从此，削减政治行动委员会的开支，即每个政治行动委员会给每个议员候选人的花费从目前的最高限额 5 000 美元降为 3000 美元的各项法案一直在国会中辩论不休。这些企图虽然没有成功，但较共和党人更依赖政治行动委员会捐助的民主党人，正面临着来自争取“清廉国会”的共和党人和选民们日益增强的压力。1988 年，肯塔基州的共和党参议员米奇·麦康奈尔和俄勒冈州共和党参议员鲍勃·帕克伍德在关于竞选资金改革的参院辩论中提出了一个严厉的解决办法——完全废除政治行动委员会。^[30]俄克拉何马州民主党参议员戴维·博伦提议，一位候选人的资金中来自政治行动委员会的捐助不得超过总数的 20%。

国会将会全面改革政治行动委员会和竞选的财力来源吗？正像我们在整个本章中所强调的，不仅改革本身是复杂而困难的事，而且国会是否真的想要进行改革？许多国会议员都热衷于目前的安排，两党的领导人和党员其实都在为争取政治行动委员会的美元而竞争。当全国家园建造者协会——一个资金充足的游说活动集团——开始把越来越多的钱给共和党候选人时，众院的民主党领袖便警告这个游说活动集团说，实际上该集团最好也资助民主党人；否则，该游说活动集团和民主党人之间已有的“良好关系”可能会遭到“破坏”。国会议员之所以能占据他们的席位，一个原因是他们日益依靠政治行动委员会的资助。他们中的某些人会思考：“为什么要舍弃这种密切的关系？”真正的问题可能不是国会是否能够改革利益集团的游说活动集团，而是国会是否能够改革它自身。^[31]

**游说活动人士：
辩护与抨击**

为游说活动人士 (lobbyist) 辩解的人说他们为国会提供了“第三院”，参众两院是根据地域基础设立的，游说活动人员却代表以其主要利益为基础的人民。这些利

益包括：他们的职业或其他经济利益、他们对问题的立场、他们的意识形态倾向。诸如各专业人员团体那样规模不大却很重要的集团，有时能在“第三院”中得到代表，而在其他两院当中则可能得不到。在一个存在庞大和重要的利益集团的国度里，这种职能代表制如果没有被滥用，那么，作为地域代表制的补充，它就是最实用的。是否应该用前一种代表制取代后一种代表制呢？大多数分析家说不应该，因为人民需要立法机构从他们生活和需求的总体上来代表他们。

也有其他一些“不干涉游说活动人员”的论点。政治行动委员会既支持民主党候选人，也支持共和党候选人，因此并非仅支持一个党。意识形态集团，尤其是具有保守色彩的意识形态集团，往往较企业界或劳工集团捐助更多的金钱，而这些钱并不像许多局外人所设想的那样，直接或显著地影响了实际政策的制定。^[32]还有一种论点是公司政治行动委员会花费的增加并不像看上去那样多。其实，很多政治行动委员会的钱可能是“新瓶子里的陈酒”，即那是企业头头们早些时候以合法或非法的个人竞选费助形式给的钱。^[33]是后，有人提醒我们，根据权利法案的精神，无论有什么罪恶，也不应该采取哪怕是稍微威胁到公司或利益集团总体上的自由和自治的行动。

对这个问题通常的反应取决于一个人从属的利益集团。工会领导人认为企业界的政治行动委员会被容许拥有过多的财力，而企业界领袖却认为允许劳工拥有选举力量过多了。既得利益并不充分的集团——按种族和性别划分的那些集团——则认为，一个如此根植于经济实利的制度歧视那些难以获得经济实力的人。是否可能有一种较为客观的立场呢？

分析政治行动委员会和竞选资金的学者已得出这样的结论：平心而论，虽然情况并非绝望，但却是严重的。哈佛大学的一个研究小组对此的结论正像一位参加者所概括的那样：“政治行动委员会的金钱是‘有利害关系的金钱’，也就是说它与一项就立法问

题进行的游说活动的计划安排有关。对政治行动委员会资金的依赖已造成可供候选人使用的金钱来源全国化，即从一位候选人所在的州或地区之外（特别是华盛顿）得到资金。政治行动委员会日益增大的作用已导致政治资金变成以官僚形式加以组织的资金。这即是说，政治资金与它们的来源相分离，而且以一种使它们无法解释的方式集聚起来”。⁽³⁴⁾另有人认为，政治行动委员会的金钱帮助候选人向在位者挑战，致使国会得到非常需要的“新鲜血液”，尽管在事实上，政治行动委员会几乎是一面倒地支持在位者。⁽³⁵⁾

改革还是不改革？

某些观察家赞成对政治资金和公开资助国会议员的竞选实行广泛的调控。另一些人则呼吁对利益集团的政治部门放松调控 (deregulation)，认为各集团会找到自然而然的适当平衡。还有些人认为，必须在公司政治行动委员会目前进行的广泛深入的行动与消费者集团、妇女集团、环境保护集团以及民权集团政治行动委员会远不足道的影响之间恢复平衡。⁽³⁶⁾

一个有很多不同看法的思想流派则认为，这些“解决办法”没有一个行得通。与其说问题在于各利益集团和政治行动委员会的内部或之间，不如说处于它们的外部。这个学派认为詹姆斯·麦迪逊树立了一个良好的榜样，他得出的结论是派系的原因不可能被消除，而派系的结果却可以加以控制，但这只有通过整个政治制度的根本变革才能实现。他的解决办法（扩大政府的范围以容纳更广泛多样的政党和利益集团；创建联帮一州一地方的不同政府层次；分散政府的权力，使无论多数还是少数都不能控制它）在某种程度上有所成就，但也使问题恶化了。目前，通过改造外部政治制度来控制利益集团的主要建议正是更强大的政党的支持者的主张。（见第十章）

最后，有人还认为，主要问题不在于利益集团，而在于制造、

处理和操纵舆论的方式，这主要是由于在一个政治信息传播的新时代，电子新闻媒体巨头的崛起。这些观察家敦促国会限制商业电视台对政治广告的要价，并阻止在政治广告中以候选人为所谓“反面的目标”。我们将在第十二章中讨论这个题目。

小 结

1. 主要的利益集团是经济性的或职业性的集团，但还有其他各种集团——宗教的、种族的、意识形态的、民族的集团——其成员兼属各大经济集团，因而减弱和稳定了经济利益集团的影响。

2. 集团力量的泉源来自规模大小、团结、目标单一、组织和领导，但是，利益集团的实际力量取决于这些因素适应于该利益集团活动所处政治与政府环境的状况。

3. 几十年来，利益集团一直在从事游说活动。由于集团深深卷入选举过程，特别是通过广泛利用政治行动委员会，其力量更加无孔不入，举足轻重。

4. 对政治行动委员会的担心，主要在他们为所支持的候选人进行竞选捐款与花钱的能力上。

5. 当今“控制派系”的关键问题是，究竟是让各集团自己来找到某种平衡，还是试图调控这些集团，还是通过各政党或其他方面建立平衡的力量，从集团之外谋求改革。

建议读物

Jeffrey Berry. *The Interest Group Society*, 2nd ed. (Little, Brown and Company, 1989).

Allan J. Cigler and Burdett A. Loomis, eds. *Interest Group Politics*, 2ed. (Congressional Quarterly Press, 1986).

Carol S. Greenwald. *Group Power: Lobbying and Public Policy* (Praeger, 1977).

Milda K. Hedblom. *Women and American Politics: A Perspective on Organizations and Institutions*, test ed. (American Political Science Association, 1983).

Allen D. Hertzke. *Representing God in Washington: The Role of Religious Lobbies in the American Polity* (University of Tennessee Press, 1988).

Michael J. Malbin, ed. *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws* (American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980).

Andrew S. McFarland. *Common Cause: Lobbying in the Public Interest* (Chatbam House, 1984).

Mancur Olson. *The Logic of Collective Action* (Harvard University Press, 1965).

Norman J. Ornstein and Shirley Elder. *Interest Groups, Lobbying and Policymaking* (Congressional Quarterly Press, 1978).

Larry J. Sabato. *PAC Power: Inside the World of Political Action Committees* (Norton, 1984).

Kay Lehman Schlozman and John T. Tierney. *Organized Interests and American Democracy* (Harper & Row, 1986).

Phillip M. Stern. *The Best Congress Money Can Buy* (Pantheon, 1988).

注 释

[1] 多丽丝·基恩斯:《林登·约翰逊和美国的梦》(哈珀与罗出版公司, 1976年版)第2章;罗伯特·A. 卡罗:《林登·约翰逊的年代:通向权力之路》(诺夫出版公司, 1982年版), 第2部分。

[2] 托马斯·伯恩·埃德索尔:《不平等的新政治》(W. W. 诺顿出版公司, 1984年版), 第114页。

[3] 曼科·奥尔森:《集体行动的逻辑》(哈佛大学出版社, 1965年版), 第34页。

[4] 罗伯特·萨利斯伯里:《利益代表:社团的支配地位》, 载《美国政治学评论》(1984年3月), 第66页。

- [5] 埃德索尔:《不平等的新政治》,第110页。
- [6] 萨利斯伯里:《利益代表:社团的支配地位》,第69页。
- [7] 柯克·维克托:《朝后射击》,载《国民杂志》(1988年5月21日)第1345~1349页。
- [8] 维韦卡·诺瓦克:《影响之下》,载《共同目标》(1988年5/6月号)第19~23页。
- [9] 小V. O. 基:《民意与美国民主制》(诺夫出版公司,1961年版),第504~507页。
- [10] 卢修斯·J. 巴克:《诉讼中的第三方:对司法职能的系统考察》(《政治学季刊》,1967年2月),第41~69页;杰思罗·K. 利伯曼:《诉讼的社会》修订版(基础出版公司,1983年版)。
- [11] 卡伦·奥康纳:《妇女组织对法庭的利用》(列克星敦图书公司,1980年版)。
- [12] 赫伯特·E. 亚历山大:《政治行动委员会:它们为何物,它们正在怎样改变政治竞选运动的资助方式》(基层指南出版社,1979年版),第3页。
- [13] 《国会季刊周报》(1985年9月14日),第1806页。
- [14] 埃德温·M. 爱泼斯坦:《1971年联邦竞选运动法中的企业界和劳工界》,载迈克尔·J. 马尔宾编:《党派、利益集团和竞选资助法》(美国企业公共政策研究所,1980年),第112页;也参见加里·雅各布森:《国会选举中的金钱》(耶鲁大学出版社,1980年版)。
- [15] 引自《华尔街日报》(1978年8月15日),第1页。
- [16] 参议员查尔斯·C. 马赛厄斯:《纽约时报》(1986年2月27日)第A31页。
- [17] 《国会季刊周报》(1988年5月7日),第1205页。
- [18] 加里·J. 安德烈斯:《企业界卷入竞选财务:影响成立公司政治行动委员会的决定的诸因素》,载《政治学季刊》(1985年春季),第213页。
- [19] 引自《国民杂志》(1979年11月24日),第1983页。
- [20] 桑德拉·戴维斯:《美国政治制度中的政治行动委员会》(未发表的手稿)。
- [21] 见鲁思·博丁:《妇女与禁酒:追求权力和自由,1873~1900年》(坦普尔大学出版社,1981年版);戴维·E. 凯维格:《废除全国禁酒》(芝加哥大学出版社,1979年版);卡罗尔·S. 格林沃尔德:《集团权力:游说活动和

公共政策》(普莱格出版公司,1977年版);诺曼·J. 奥恩斯坦和雪莱·埃尔德:《利益集团、游说活动和政策制订》(国会季刊出版社,1978年)。

[22] 丹尼斯·S. 伊波利托与托马斯·G. 沃克:《政党、利益集团与公共政策:美国政治中的集团影响》(普伦蒂斯-霍尔出版公司,1980年版),第335页。

[23] 哈里·霍洛韦:《后党派时期的利益集团:劳联-产联的政治机器》,载《政治学季刊》(1979年春季),第117~133页。

[24] 同上引,第120页。

[25] 《国会季刊周报》(1975年7月19日),第1533页。

[26] 安妮·N. 科斯坦:《争取成立全国妇女游说活动集团的斗争:组织一个分布各处的利益集团》,《西部政治季刊》(1980年12月),第490页。

[27] 西尔维亚·特希:《支持“单一利益”政治》,载《政治学季刊》(1984年春季),第27~44页。

[28] 亚历山大:《政治行动委员会:它们为何物》,第5页。

[29] 《国会季刊周报》(1985年3月23日),第532页。

[30] 理查德·E. 科恩:《政治行动委员会与额外津贴》,载《国民杂志》(1988年6月11日)第1582页。

[31] 见布鲁克斯·杰克逊:《诚实的移植:庞大的金钱和美国政治进程》(诺夫出版公司,1989年版);也参见罗伯特·库特纳:《非法买卖的保护》,载《新共和国》(1989年3月16日),第40~42页,对杰克逊这部书的一个评论。

[32] 这些论点中的一些在爱泼斯坦的论文《企业界和劳工界》中有概括性介绍,该文载马尔宾编:《政党、利益集团与竞选资助法》一书,第107~151页。

[33] 迈克尔·J. 马尔宾:《竞选捐款与特殊利益集团》,载《公共利益》(1979年夏季),第21~42页。关于不同观点可参见戴维·科恩和温迪·沃尔夫:《使国会摆脱特殊利益状态:80年代的公共利益议程》,载《哈佛大学法制期刊》,第17卷,第2号(1980年),第253~293页。

[34] 哈佛大学约翰·F. 肯尼迪政治学院的政治研究所:《对联邦选举法影响的分析(1972~1978年):由竞选财力研究小组向美国众议院管理委员会提交的一份报告》,1979年5月,部分基于由桑德拉·凯登所做的分析;爱泼斯坦对此有概述,载马尔宾编:《党派、利益集团与竞选资助法》,

第 142 页。

〔35〕 加里·C. 雅各布森和萨缪尔·克奈尔:《国会选举中的战略和选择》(耶鲁大学出版社,1983年版)。

〔36〕 见戴维·杰索普:《政治影响能够民主化吗?劳工的看法》,见马尔宾编:《政党、利益集团与竞选资助法》,第 26~55 页。

第九章

运动：冲突的政治

1917年1月的那一天，白宫门前的景象异乎寻常。一群妇女——来自华盛顿地区的上流社会妇女、著名专业人员、年轻大学生、来自兵工厂的工人——举着横幅旗帜往返游行，旗帜上的口号是：“总统先生！你将为妇女选举权做些什么？”“妇女还要等待多久才能获得自由？”过了几天，口号变得更富有战斗性了。男性流氓和自称为爱国者的人开始向示威者侵扰，提问题刁难，撕毁她们的旗帜。接着，警察开始逮捕这些妇女。200多人被拘留；近百人被关进监狱。示威者举行绝食来显示她们的忠诚；监狱当局则用粗暴的手段强迫她们进食。到这时候全国都知道这些妇女受到的折磨。一小批先行者唤起了一国的觉悟。

很明显，主张妇女有选举权者构成了上一章所述的“利益集团”。然而她们远远不只是一个集团；事实上最好把她们称为一个政治运动。她们非常政治化，盼望把政治运动作为达到自己目标的主要手段。她们还感到她们由于性别而被法律和社会拒诸全面参与政治的大门之外。更严重的是，她们觉察到自己从属于一个更强大的集团——男人，而被关在家庭的“私人领域”之内，并遭到“公众领域”的排斥。^[1]

在争取实现平等权利的斗争中，妇女运动还发现由第十四条和第十九条修正案扩大的权利法案所规定的基本自由权既不可缺少又不充分。说不可缺少，是因为妇女甚至比男人更依赖于第

一条修正案规定的言论自由、出版自由、集会自由、宗教自由等等。说不充分，是因为这些自由权（防止政府侵犯的自由权）并不总是有助于妇女对付她们所面临的在经济、教育、政治、宗教和职业上无所不在的男性统治。为对付这样的“男性统治”，妇女不仅需要“十大”自由权、同等保护条款和选举权，而且还需要教育、职业、技能、尊敬和自尊。此外，她们还需要政治团结、组织、思想、理想和领袖——简言之，她们需要一个运动。⁽²⁾

面对中年白人盎格鲁—撒克逊新教徒(WASP)统治的其他大量美国人，不论右翼还是左翼，都有着同样的情况。

运动：原理与方法

运动是具有不同程度的集中领导和组织起来的成员身份的一大群人，围绕一个有持久意义的中心思想的联合。利益集团政治和运动政治可以彼此重迭或相似。例如，工会可以有时像一个运动，但另一些时候更像一个压力集团，那么，怎样区别这两者呢？这种区别有什么意义呢？

利益集团，从我们所用这个词的意义上说，是在日常交流思想的政治制度范围内活动的。它们通常具有相对集中的或特殊的关心问题，如反对枪支管理或为退伍军人争取较高退休金。他们所施加的压力、所达成的协议、同政府官员和政府机构建立的交易性的关系，通常服务于他们的目的。运动则不然，往往不愿意或不可能从事正常的政治活动。他们会感到当权者疏远他们，忽视他们，剥夺了他们的公民权利。此外，运动往往带有更多的道德或伦理色彩，而不是政治色彩，因此他们更不愿意妥协。他们的目标，不同于利益集团的目标，有时是**改革性的**，也就是说，他们谋求改变态度和制度，而不仅仅是改变政策。运动还谋求影响政治议程，他们经常绕过常规的游说渠道，偏爱街道活动与无线电广播。

运动和利益集团之间的区别似乎模糊不清, 因为当一运动获得稳固的政治地位并开始实现它的目标时, 往往就成为一个利益集团。这种目标将与运动之外人们的政治思想交织在一起, 成为被社会主流内部所承认的一种利益。绿色和平组织就是这样一种情况。它开始是一个生态运动, 但是一旦引起政府与企业对待环境的方式上的真正变化, 绿色和平组织就成为在政治上有生存能力的一个利益集团。

志趣相投的人可以同属于一个利益集团和一个运动。虽然绿色和平组织已成为被社会承认的集团, 它仍然可能采用非常规的手段来实现其目的。因此, 绿色和平组织活动分子已经到现场去阻拦杀戮鲸鱼和海獭。与此类似, 新右翼现在仍保留着运动和利益集团的双重特性。新右翼运动虽然已在华盛顿特区有了巩固的基础, 并可以利用游说以及竞选捐款来宣传自己, 但该组织仍感到自己被摒弃于政府之外, 必须在政府圈子之外发起运动, 动员公众对它的支持。

另一个运动, 母亲反对酒后驾驶 (MADD) 在 80 年代很快获得了社会承认, 它也已具有利益集团的特性。该运动的创始人坎迪·莱特纳在 1980 年因女儿被酒醉的驾车者压死而求助于政治。起初, 无法通过普通的政府渠道开展活动, 她就依靠公开性和坚持来获得让加利福尼亚州州长, 后来是总统里根听取意见的机会。该运动成功地达到了对酒后开车加重惩罚的目的, 并说服联邦政府对各州施加压力, 将法定饮酒年龄提高到 21 岁。今天, 在全国各地已有数百个办事机构的 MADD, 作为一个利益集团, 仍在进行游说活动, 为争取反对酒后开车的立法而斗争。

某些政治运动的历史可以表明各种团体通过组织和行动使政治制度发生重大变革。而另一些类型的团体则是为了反对或恢复某种超越种族、性别和经济界线的基本价值标准——哲学的, 道德的或物质的价值标准而组织起来的。典型的例子是和平运动。某些宗教团体长期以来拒绝接受这样的观念: 一个国家为了它的建

立或存在，拥有使用暴力的最后决定权。另一些和平主义者，即某些人称为“积极的非暴力”的实行者，幻想有一个以个人和集体良心为导向的和平社会。在涉及使用暴力的良心问题上，他们拒绝同国家合作；甚至拒绝因不顺从而缴纳罚金。相反地，他们从事非暴力反抗活动，因而遭到逮捕，经常被关进监狱。

只要美国征召武装力量并从事战争，即使是防御性战争，有组织的团体——宗教的和世俗的——就抵制这种政府行动。这些团体包括妇女和平党、妇女争取和平和自由国际联盟、妇女争取和平组织、和解联谊会、反战者同盟、美国友好服务委员会、拒纳战争税组织、结束越南战争新动员委员会以及其他组织。⁽³⁾今天，和平运动还在抗议核武器竞赛和反对星球大战中显示自己。和平主义者和信奉积极非暴力者还把他们的著作和策略——群众性非暴力反抗、游行、示威——带到废除死刑运动、民权运动和妇女运动中来。

反 税 者

反税运动（不要同拒纳战争税相混淆）试图制定一个现代美国保守主义原则：“最好的政府是管得最少——并征税最少的政府。”加利福尼亚州反税运动者为了减少“不必要的”政府部门和官僚机构浪费，促使第 13 号提案——减少财产税一半以上——在加州付诸投票表决。该提案在加州获得 65% 的投票者赞成，从而引起了全国媒体的注意。随后有另外 12 个州仿效加州的榜样，采取了类似的行动。第 13 号提案一直被看作是“里根革命”的开始，而且，正如 1988 年选举所表明的，反税运动精神在今天仍然生气勃勃，方兴未艾。

反税运动的兴起，部分由于人们普遍感到对政治决策的无能为力和对政治领导的不信任。⁽⁴⁾里根总统和保守派参议员、众议员降低联邦预算中非军事部分的联邦开支和削减所得税之努力，是反税运动的组成部分，这一运动即使在保守派领袖本人担任政府领导之后还在继续下去。在削减全部所得税率之后，里根政府继

续前进，进行税收改革，力图使税收法规更简单、更公平。值得纪念的乔治·布什竞选诺言：“理解我的话……不征收新税”，证明对税收的担忧仍然是十分现实的，毫无疑问这是促成他竞选胜利的原因。

联邦政府以及确实还有许多州政府如今面临着庞大的预算赤字。由于重要的社会项目受到减少赤字计划的威胁，领袖们已经在压力下开始增加税收。对于某些人来说，由于政府部门减少开支而获得降低税收的好处。但是，对于大量并不拥有财产的人，或挣不到那么多钱足以从降低税收中得到好处的人来说，又是什么情况呢？他们会不会转向选举政治或党派政治，来阻止压缩政府部门的浪潮呢？或者，难道他们不能找到一个反对反税运动的政党或候选人吗？运动引起反运动——但不一定具有同等的实力。

美国印第安人：最古老的运动

几百年以前，殖民者扬帆向西航行，寻找另一个印度。他们往往持有本国政府授予的土地证书，认为新大陆的土地“属于”他们。然而，这块土地由于长期使用而属于“印第安人”，这些部落的人民很早就定居在这块土地的山陵、河谷、草地和平原。当殖民者向西推进时，殖民领袖同印第安人代表打交道，为殖民者取得土地，给印第安人保留一些土地，并让印第安猎人进入他们已让出的地区打猎。大量问题是用谈判和协议解决的；在北美，英国人同克里克联盟，彻罗基部落，怀恩多特人，易洛魁联盟以及塞讷卡部落订立了条约。^[5]但是，随着殖民者肆无忌惮地挤入印第安人土地，冲突就发生了。于是，土著美国人通过暴力与非暴力手段予以抵抗，来复枪也成了“谈判”的重要工具。

运动的背景

印第安人早期的抵抗运动，反映了两种文化之间的深刻分歧。本世纪初，国会委员会的一位主席反映了白人文化的偏

见：“作为一个种族，印第安人不太愿意持续干活：他们没有太大的雄心壮志；他们特别喜欢捕鱼、打猎、赛马和其他体育活动，而不喜欢任何艰苦的劳动；在政治管理上，他们是天生的部落制拥护者；他们更喜欢部落制而不喜欢个人主义……”⁽⁶⁾白人领袖考虑到他们自己的男性统治社会，以为印第安人部落也是男性统治，因此只跟印第安男人打交道。但是，在某些部落，勇士缺乏足够的权威。⁽⁷⁾于是，欧洲人的政治文化和土著美洲人的政治文化发生了冲突，特别在男性统治、私有财产、个人主义、资本主义还是公社主义、部落制、非私有土地和非赢利经济方面。

在历史上，联邦政府对土著美国人遵循两手政策。一方面，国会并不打算管理这些部落，而只是调控同他们的贸易。事实上，白人殖民者不断推进到部落土地中去，往往得到地方政府和州政府的支持——而无视在华盛顿签订的条约。按照首席大法官约翰·马歇尔的说法，印第安人是“国内的独立民族”。“他们占有着领地，而我们则不管他们的意愿如何，明确宣称享有对该土地的所有权。这种所有权必须在他们的所有权终止时生效。同时，他们正处在未开化阶段。他们同美国的关系类似被监护人同监护人的关系。”⁽⁸⁾不过，大多数土著美国人还是喜欢他们自己的文化。

1944年，一些印第安人领袖成立了美国印第安人全国大会(NCAI)，鲁思·马斯克拉特·布朗森担任该会的第一任督导，在某些方面，NCAI像典型的利益集团那样活动，如致力于影响印第安部落的立法，从事争取印第安人选举权、福利和公民权利的诉讼。但是，NCAI在保卫印第安文化方面也是富有战斗性的。按照两位权威人士的说法，“部落制并不是一种利益结合，而是一种意识形态”，它是与生俱来，“融入家庭、领地、精神世界的一种感情……按照对他们固有关系的共同想象，在世界上一切事物中一种亲切、深刻而持久的社区联结”的“内心体验”。⁽⁹⁾

这种“运动战斗性”意识爆发力谴责美国政府在1790年到1915年的印第安战争——开始于老西北领地对印第安部落的战

争，结束于科罗拉多对派尤特族的战争中——实行了种族灭绝政策。印第安人领袖还谴责美国政府毁弃了认为由条约得到保证的权利，诸如捕鱼和打猎，以及伐木和利用其他自然资源的权利。这种谴责同 60 年代世界各地，特别是亚洲和非洲第三世界各国出现的民族解放运动相吻合。美国印第安人领袖甚至自认为处于某种第四世界的地位，是“国内的殖民地”。

近来的运动战斗性

1961 年夏，十位受过高等教育的年轻印第安人，五男五女——派尤特族、莫霍克族、犹他族、肖肖尼—班诺克族、蓬加族、波塔瓦托米族、塔斯卡洛拉族各一人，纳瓦霍族二人，克劳族一人——在新墨西哥州盖洛普印第安人社区活动中心聚会。他们是要决定怎样执行早在夏季全国印第安部落领袖的一次集会上通过的《印第安人目标宣言》。他们成立了全国印第安青年联合会 (NIYC)。他们“以印第安人方式”互相选举为委员，并推选派尤特族的梅尔·汤姆为第一任主席。在以后几年里会员发展很快。用梅尔·汤姆的话说：“这个运动是以印第安人的方式发展起来。我们已经决定，我们需要的是一个运动。不是一个组织，而是一个运动。组织重整历史，运动创造历史…很久以前，印第安人就知道怎样采取直接行动。你可以说这是印第安人办事的传统。我们对直接行动感兴趣，也就是，印第安人走出来，干些事。”⁽¹⁰⁾

NIYC 的首次大胆行动是指责华盛顿州声称的剥夺印第安部落的捕鱼权。从 1964 年开始，NIYC 和其他西北部的印第安部落在奎拉尤特河、皮阿拉普河、亚基马德、尼斯阔利河、哥伦比亚河和格林河进行“捕鱼示威”。有男人、妇女和小孩参加，许多人接警察逮捕并关进监狱。NIYC 的行动掀起了印第安人激进主义浪潮。首先在圣弗朗西斯科湾组织起来的全体部落印第安人组织夺回了阿尔卡特拉斯岛。印第安人运动 (AIM) 在 1973 年占领翁迪德尼河一事，动员了许多部落的印第安人，并把注意力集中在

恢复印第安人领土主权问题上。

虽然传统的印第安部落领袖同更具有战斗性的印第安人权利拥护者,诸如 AIM 的拉塞尔·米恩斯之间确实存在着差别,但是部落看来仍旧是关心的焦点。只要土著印第安人珍爱他们的文化,可以预期他们的运动——战斗性的但非暴力的——会继续下去。

黑人：如今的自由

没有人，上帝，能使我回心转意，
使我回心转意，
使我回心转意。

没有人能使我回心转意，
我将继续行路，
继续谈笑，
迈向自由天地。^[11]

.....

非洲裔美国人从奴隶地位上升到全面参与美国社会生活的斗争，贯穿了我国整个历史。非洲裔美国人的运动经历了若干发展阶段，从奴隶暴动和秘密逃亡到后来的自由乘车、静坐示威、游行和联合抵制。像其他运动一样，集团内部在目标和策略上的分歧总是存在的。究竟应在当前联邦制度的内部还是外部来进行争取机会均等的斗争，一直是黑人社区的中心问题。

在独立战争以前，在北部殖民地生活、工作并参加选举的自由黑人男女为数很少，在南部殖民地则更少。大多数非洲黑人以及非洲裔美国人的后代，主要在南部农庄和种植园，在奴隶制下生活。欧洲人从西非复杂而世故的社会——加纳、马里、豪萨——把这些非洲人掠夺过来，驱赶到西非海岸奴隶贸易站，在他们身

上烙上标记。塞进轮船底舱，作为期六到十周横渡大西洋的危险航行。这种以人为商品的贸易为白人提供了发展南部主要经济作物（烟草和棉花），以及北部和英国的纺织工业所需的劳动力和劳动力的“繁殖者”。^[12]

反 抗 史

非洲人来自公社社会，在这种社会里，男人和女人同样发挥公认的重要作用；因此，他们拥有自己一套发展完善的有关生命、自由和财产的概念。在新大陆，非洲人及其后代开始重新建立自己的文化和联系。^[13] 奴隶为击败对他们的压迫所采用的策略，包括从他们主人所认为的驯服和愚昧到公然造反。很多时候造反是个别的，自发的；另一些时候，小群奴隶公开违抗他们的主人；还有一些奴隶逃跑了，有时通过“地下铁道”，诸如由哈里特·塔布曼和弗雷德里克·道格拉斯这种人策划的逃跑。在逃跑线的北端，当他们趁天黑从南部森林中逃出来时，有警戒委员会向他们祝贺，这个委员会是帮助逃亡者开始过新生活的自由黑人团体。

一系列的奴隶起义——失望、孤立和流产的起义——在18世纪和19世纪初爆发。最有名的是1800年加布里埃尔·普罗泽在里士满领导的起义，1822年登马克·维齐在查尔斯顿领导的起义，和1831年纳特·特纳在弗吉尼亚领导的起义。这些起义暴露了通信联络网和能够计算时机并组织人力物力的领袖。^[14] 白人当局严酷地扑灭了所有这些起义。然而，起义的消息给黑人公民提供了为击败继续存在的歧视所需的勇气和历史前景。

当南部黑人继续反抗压迫之际，他们北部的兄弟姐妹与深信奴隶制不管怎样总得结束的白人男女联合起来。起初，反对奴隶制的激进分子旨在解放奴隶，把他们送出国外去开辟殖民地——如同建立美国殖民地社会显示的那样。但是这个运动不久就衰落了。后来，威廉·劳埃德·加里森提出了新的方向和目标：解放奴隶并赋予黑人与美国公民同等的权利，从而重新恢复了运动的

活力。加里森的《解放者》报，莉迪亚·玛丽亚·蔡尔德的《为被称为非洲人的这类美国人呼吁》，诸如此类的出版物，以及地方和州反对奴隶制协会的各种集会，最终导致1833年美国反对奴隶制协会的成立。到1838年，有25万人、1350个协会属于这个全国性组织。

加里森的激进观点使这个组织内部产生了意见分歧。他不仅申斥不支持废奴运动的教会牧师，而且鼓吹妇女有当众发表讲话的“权利”。具有讽刺意义的是，加里森和他的一群人坚信，非奴隶制的州脱离联邦势在必行。他们声称，继续同南部结成联邦就是支持一个使奴隶制合法化的宪法。^[15]反对加里森的人成立了美国和外国反对奴隶制协会，寻求比较渐进地结束奴隶制的方法。废奴运动持续到内战，并促进了自由党和自由土壤党的诞生。废奴主义的激情是建立共和党的主要因素，这个党是在奴隶制问题上从辉格党分裂出来的。最后是赞成奴隶制的州，而不是反对奴隶制的州脱离了联邦；内战则部分完成了废奴主义者开创的事业。

现代黑人自由运动悄然肇始于第一次世界大战期间，在纽约市由全国有色人种协进会（NAACP）发起的一次抗议种族隔离的静默游行。随着一个个组织相继成立，以及这些组织的领袖受到来自印度甘地非暴力游行和其他行动消息的鼓舞，黑人运动慢慢地发展起来了。到50年代，反对种族隔离运动越来越深人民心。为反对公共交通工具的种族隔离，争取种族平等大会（CORE）以及后来的学生非暴力协调委员会（SNCC）进行了“自由乘坐”格雷豪恩德和特雷尔韦长途公共汽车经过南部的示威。在亚拉巴马州蒙哥马利市，罗莎·帕克斯夫人在市内公共汽车上拒绝让位给白人。她的被捕激发了E. D. 尼克松、拉尔夫·艾伯纳西和小马丁·路德·金等牧师成立南方基督教领袖联合会（SCLC）。黑人学生及其家长以注册在小石城中学、密西西比大学、亚拉巴马大学以及其他学校入学，来向实行种族隔离的大、中学挑战。以至不

得不把联邦军队召来保障黑人学生的安全（关于争取平等权利的斗争，更详细的情节参见第五章）。

黑人运动在 60 年代加速发展。黑人大学生在南部便餐馆静坐示威，抗议公共设施实行种族隔离。随着越来越多的人静坐示威或自由乘车，因非暴力拒绝遵守法令而被逮捕、被监禁的人数日益增多。SNCC 提倡“宁坐监狱，不作奴隶”，而这些狱中示威又使许多人接触到很多南部监狱中的种族隔离和恶劣状况。激进分子通过选民教育计划（VEP）指责白人选举程序，这项计划是由 NAACP、CORE、SCLC 和 SNCC 发起的。在极南部，黑人选民登记是一个革命行动，从而引起白人暴徒和警察的无数暴力反应。^{〔16〕}全国各地还有其他的暴力反应，包括暗杀公开赞成这一运动思想的领袖人物：1963 年 6 月暗杀梅特加·埃弗斯；1965 年 2 月暗杀马尔科姆·艾克斯；1968 年 4 月暗杀小马丁·路德·金。约翰·F·肯尼迪总统在 1963 年 11 月被暗杀，刚巧是他变得更坦率地讲公民权利的时候。在小马丁·路德·金被暗杀后不久，罗伯特·肯尼迪又被枪杀（1968 年 6 月），那时他刚离开加利福尼亚州总统预选庆祝胜利晚会。

在约翰·肯尼迪去世后 20 年中，随着民权斗争转移到北部城市（那里的种族歧视与南部相比有过之而无不及），黑人运动扩大了。1964 年和 1965 年林登·约翰逊的民权措施为南部重大改革铺平了道路，但是对北部主要城市地区没有多大影响。如今，战斗性更强的领袖——例如斯托克利·卡迈克尔和一群妇女、学生和街道激进分子——在黑人运动中担负着领导任务。不过，在已有的温和组织诸如 NAACP 和新成立的旨在反对具体弊端的好战组织之间，黑人领导更加分裂。杰西·杰克逊脱颖而出成为全国性领袖，给黑人运动造成某些团结，但是提出了一个棘手的问题：黑人领袖是继续主要同民主党合作，继承它的弱点和长处呢，还是应该在政治舞台上打开自己的局面？

三 K 党：逆向运动

内战以后出现了许多支持改革或反对改革的运动、有两个运动特别直接关注新“解放的”黑人：一个是三 K 党 (Ku Klux Klan)，他们采用私刑并焚烧房屋要黑人守“本分”；另一个是反私刑运动，由黑人妇女艾达·贝尔·韦尔斯—巴尼特领导，还有其他一些人参加，组成反私刑团体。

三 K 党谋求保存他们那种样式的南部白人生活方式。一方面，三 K 党领袖要维护廉价黑人劳动力的来源而不让黑人拥有财产；另一方面，他们要保护纯种白人妇女的形象，如果白人妇女同黑人男子通过任何方式接触面“被玷污”，她们的价值就会大大下降。他们并不尊重黑人妇女，这些黑人妇女事实上经常被她们的白人业主或主人所玷污；^[17]他们也不尊重可能不愿意被如此利用和保护、成为禁锢于“神座”上的白人妇女。^[18]很难找到比这更为错综复杂地交织在一起的种族、性别和阶级问题。黑人学者和激进主义者 W. E. B. 杜波依斯一针见血地指出了三 K 党恐惧的人性根源：“隐藏在秘密状态中的暴力手段像人性一样古老。这类事情男人是害怕或羞于在白天公开干的，于是，他们在黑夜，戴着假面具秘密地干了。”^[19]如今，经常使用暴力的三 K 党小集团仍在活动。

艾达·贝尔·韦尔斯—巴尼特在孟菲斯自办的周刊上写了反私刑社论之后，继续发动全国性的，甚至国际性的反私刑运动。她对私刑事件的深入调查，使她认识到禁忌面迷糊的性别与种族关系核心。她发现，虽然一般认为强奸白人妇女是处以私刑的原因，但她所研究的十年期间报导的 700 多起私刑事件中只有三分之一确实被指控为强奸。她在《自由言论》杂志上写的最后一篇社论提示了一点真相，对此，她后来在题名为《血染的记录》的研究报告中作了详细阐述：^[20]以“强奸”为由被处私刑的黑人男子往往涉及同白人妇女之间的相互痴情而必定是偷偷摸摸的关系。

私刑事件的继续发生，促使了其他反私刑团体和 NAACP 反

私刑委员会的建立。玛丽·B. 塔尔伯特领导的“反私刑运动斗士”成立于1922年,是吸引妇女参加NAACP的全国性努力。1930年,白人妇女组成了南部妇女制止私刑协会,把她们“对骑士的反抗”带回了家乡。^[21]这个团体致力于争取制定反私刑的州法律。虽然杜鲁门总统的1947年民权委员会要求制定联邦反私刑立法——这是反私刑运动的目标,但一直没有通过。

目前的黑人运动

通过自发的和有组织的直接运动,工会领袖、工人、牧师、学生、黑人与白人,以及无数其他人士使美国法律出视了全面的改革。但是,法律并不是在真空中执行的。法律的贯彻执行一般是缓慢的,并由于官僚政治变得复杂起来。到60年代,许多大城市的黑人仍然生活在穷困之中,没有经济上和社会上的资源来利用法律提供的机会。在洛杉矶、底特律和纽瓦克,黑人居民区发生的警察事件引起了骚乱——或者是很多人认为的反对继续实行种族歧视的造反。^[22]

非洲裔美国人运动的遗产是持续的激进主义,即使(或说很可能因为)种族歧视和严重的社会经济障碍依然存在。虽然三K党仍在活动,根据大多数人的估计,在80年代中期三K党核心成员不到12000人,而且数量正在减少。不过,种族歧视仍是美国政治中的一个问题。1989年,前三K党超级术士戴维·杜克当选为路易斯安那州州议院共和党议员。其他种族歧视团体,新法西斯白人优越主义组织在80年代仍有活动,并招收年轻“光头仔”参加他们的暴力事业。

黑人的事业将继续开展,虽然已取得巨大成功。80年代黑人经理、专业人员、技术人员和政府官员人数增长了52%。^[23]1989年罗纳德·H. 布朗成为担任民主党全国委员会主席的第一个黑人。越来越多的黑人已组织起来并赢得选举,担任公职。非洲裔美国人选举实力得益于杰西·杰克逊在1984年和1988年的总统竞选中所激发的不断加强的动员和选民登记。他的1988年竞选,

在给黑人政治希望带来新生命方面特别成功。它还表明一位黑人候选人可以在黑人，同样也在白人中间获得支持，至少在全国水平上是这样（黑人候选人在1989年4月芝加哥市长选举中几乎没有得到白人的支持）。

黑人运动中的分歧是明显地继续存在的。不过，现在新的问题正在超越旧的裂痕；例如南非反对种族隔离的斗争，在很多方面类似60年代的黑人自由运动，正在把各种力量汇集在一起，并提高许多今日黑人青年的觉悟。另一个对黑人青年特别有意义的问题是与吸毒有关的打群架造成的威胁。近年来街头杀害事件的增多促使人们重新号召青年中黑人的团结。

妇女：持续的斗争

美国妇女运动的历史就是一个群体——一个数量很大而缺乏政治力量的群体的历史，她们发展了一种群体意识，尽管遭到无数挫折和失败，仍然投入政治，经过长期斗争，实现了某些主要政治目标。

18世纪70年代美国的独立并没有带来妇女的独立，她们——像西欧的姐妹一样——仍然是父亲和丈夫的附属品。妇女不能订立法律协议或合同，不能与丈夫挣的钱分开单独挣钱，也没有选举权。只要一结婚，她们就把法律上监护自己的权利，以及监护一切财产和子女的权利交给了丈夫。^[24]“妻子在法律上无效”是一条一般都接受的原则。因为没有选举权，妇女无法求助于选举政治来克服这种歧视。相反，用艾比盖尔·亚当斯的话来说，她们“决心煽动一次造反”，因为“我们不会用其中没有我们发言权和代表权的任何法律来束缚自己。”^[25]

妇女需要意识到自己是一个群体，需要了解自己的权利。在独立战争时期，后来在1812年战争时期，许多妻子不得不顶替丈夫的工作。后来，几万妇女成群地到新英格兰和其他纺织工业区

的工厂里干活。^[26]这种经历，以及她们在农场里和在开发西部边疆中取得的经验，使妇女更加意识到。自己的能力和资源，无论作为个人还是一个群体都是如此。这些经验还使她们更加觉得自己在法律上和政治上处于无权地位。

起初，妇女的政治活动主要局限于三个方面：争取识字，反对奴隶制和禁酒。妇女的正规教育仅限于女子专科学校，有钱人家的女儿在其中学习社交风度以及其他“妇道技艺”。早期的改革家鼓励男女同样受教育。虽然妇女也参加了早期的反对奴隶制运动，即使是志同道合的男性也要和“女鼓动家”保持距离。“酗酒”对家庭的影响进一步鼓励妇女成立禁酒协会。

这种政治领域里的涉足，有助于为未来的妇女运动打下基础，而且涌现了大量妇女领袖，把姐妹们组织起来，1845年，洛威尔工厂的年轻女工萨拉·巴格利把马萨诸塞和新罕布什尔纺织厂的女工组织起来，成立了女工改革协会。该会与其他工会团体一起，向马萨诸塞州议会递交了一份有一万名工人签名的请愿书，要求实行十小时工作制。费城贵格会教徒卢克丽霞·莫特到各地参加教友集会，发表有关禁酒、和平、反对奴隶制和妇女权利的演说。伊丽莎白·卡迪·斯坦顿，小时候在她父亲的律师事务所就听到妇女有关受歧视和压迫之苦的倾诉，便一辈子致力于谴责对妇女的歧视。1821年，埃玛·威拉德创立了洛伊女子书院，该校设有高等数学以及比较传统的艺术课程。所有妇女领袖中最有争议的是弗朗西丝·赖特，她主张更自由的离婚法，生育节制，平等权利和免费学校教育。范妮*因为坚信不分性别、肤色和阶级一律平等而受到谴责。甚至有流言说她赞成“性爱自由”。

1840年在伦敦召开的反对奴隶制国际会议上，卢克丽霞·莫特和伊丽莎白·卡迪·斯坦顿两位代表被拒绝在代表席上入座，并打发到旁听席上观看。受此屈辱，她们当时就在那里决定回国

* 对弗朗西丝的昵称。——译者注

后召开妇女权利大会。八年后，在纽约州塞尼卡福尔召开了这样的大会，讨论“社会、民权和宗教状况与妇女权利”。这次大会是离奇古怪的“女性温顺与女权主义者好斗精神的混合物”。^[27]因为没有妇女愿意主持大会，卢克丽霞的丈夫被邀请当主席。在那时，妇女的要求是激进的。大会通过决议，要求在婚姻、财产、契约、行业、职业和上大学方面的平等权利。更为激进的是获取妇女选举权的决议，在伊丽莎白·卡迪·斯坦顿的推动和弗雷德里克·道格拉斯的支持下勉强通过。^[28]接着在东部和远至西部的俄亥俄州阿克伦等地也召开了这类大会。妇女在前进。

百年斗争

从19世纪50年代到20世纪50年代期间，妇女运动领袖在许多战线进行过政治斗争。她们参加反对奴隶制运动，组织妇女争取选举权的协会，在西部若干州赢得了选举权，配合禁酒运动和其他改革运动，协助全国有色人种妇女协会在1896年成立，逐州进行反对性别歧视的斗争，终于在1920年8月，经过争取制定第十九条修正案的斗争，赢得了全国性的选举权。

许多人认为，在这次胜利后妇女运动便消亡了。但事实上，各妇女组织继续在“妇女问题”上进行活动，这些问题直接影响到作为女人的妇女地位；同时还在诸如选民教育、监狱改革、反私刑措施、儿童福利和和平等其他有关问题上继续活动。特别是，有两个妇女组织，全国妇女党（NWP）和全国企业与职业妇女联合会（NFBPW），在妇女问题上继续进行斗争。艾丽斯·保罗创立的NWP认为，光靠选举不能消除工作场所的经济不平等，而坚持只有通过宪法修正案才能确立男女平等原则。NWP负责在1923年向国会提出平等权利修正案，并使之一届接着一届地列入国会议程，直到在60年代妇女运动的“第二次浪潮”中被接受。在此期间，NFBPW支持平等权利修正案，并为改善妇女的教育和就业机会广泛地开展活动。^[29]

相反地，劳工部妇女局在此期间却反对平等权利修正案。鉴于许多与妇女职业相连的工作条件恶劣而不卫生，妇女局便支持制定保护就业妇女的立法。⁽³⁰⁾

百年斗争引出了若干有关目的与手段、战略与策略的问题——这些也是其他一些主要集团面临的问题。妇女运动的目标是什么？仅仅为妇女争到权利，还是也为其他处于不利地位的集团，诸如黑人、低工资劳工、移民和土著美国人赢得权利？如果妇女权利是目标，又是哪一种权利呢？——选举权？受良好教育权？享受法律保护权？有像样的职业权？还是得到同等报酬权？在何种程度上，妇女应不惜可能削弱自身力量的代价同其他集团合作？妇女是应该成立自己的党，在现存的两党制内部活动，强调非党派活动（诸如教育和游说活动），还是应该组织群众抗议运动、游行和示威，争取实现妇女的要求？这种运动是应该致力于影响联邦政府、州的行动，还是应该强调当地日常事务，诸如教育或居民区的改善？

像其他团体一样，妇女往往改变策略以适应新目标和新情况。在究竟单单为选举还是为更广大的计划而斗争，是否应该让男性参加妇女运动，在什么基础上参加，以及应采取什么特殊策略这些问题上，全国的妇女领袖们意见分歧。

今天，全国妇女组织（NOW）常常被人们视为妇女运动的主要团体，该团体因争取白人中产阶级妇女的利益而不去注意穷苦妇女和少数民族妇女的法律与政治改革而有时受到批评。而且，许多女权主义者认为，政治与法律改革不是以改变对妇女经济和教育机会的限制和束缚男女两者生活的性别统治。⁽³¹⁾ 妇女团体在动员妇女参加集体行动时已经遇到过一些问题，尽管在过去几十年中，妇女在政治上更加自觉，但作为一个群体，在某些方面还比不上黑人；黑人的群体意识已经培养出争取社会改革的集体行动。此外，随着目标与方法的改变，妇女运动内部思想上的分歧日益增长。妇女在美国是人口中的多数，但是在诸如同工同酬、淫秽、

民权和平等权利修正案之类问题上意见很不一致。

最后,妇女们通过运用各种政治策略并在各级政府进行活动,赢得了选举权。由于无权参加选举就无法进行常规的政治活动,逮捕示威者和强迫监狱里的妇女组织成员进食使问题扩大化。事实上,许多妇女组织起来进行全国性和州的政治活动,她们迫使参众两院通过选举法修正案,然后有四分之三的州议会通过,即可获得成功。在1920年,参议院刚好以所需的三分之二票数通过该修正案,而最后一个州议会(田纳西州)仅以一票的多数批准了该修正案!

**新意识: 平等
权利修正案**

用选举权武装起来的妇女,以增强了的自信心和政治影响进入20世纪20年代。国会在产妇与婴儿立法、消费者法案,以及其他同妇女有关的特殊问题上采取了肯定行动。到1921年底,20个州给予妇女担任陪审员的权利。少数州通过了同等报酬和平等权利的法律。不久就有了第一位女州长、女参议员、女内阁成员,其他女官员随之出现。新成立的妇女选民联盟在各种问题上对其成员进行教育,并促使她们行使来之不易的选举权。

但是,如果说妇女已经拥有新的政治力量,那么她们也面临新的障碍。对女权运动成功的反动出现了。童工宪法修正案没有取得任何进展,保守集团取缔女权运动团体,镇压妇女领袖,说她们是共产党、家庭反对者和变态的女同性恋者。有些一向积极参加妇女运动或受运动影响的妇女转移到其他方向去了。大多数人追求“生活方式男女平等”,利用妇女运动开创的机会追求个人自我发展,而把造成这种机会的集体努力抛弃不管。虽然有少数人继续追求政治方面的男女平等,她们只是使火种保留下来,直到60年代再度爆发。^[32]

在二战中,妇女担负了重任,包括在军队服务;大战后,妇女的目标有很大扩展。50年代末60年代初,争取黑人权利的斗争

把数百名妇女领袖卷了进去,预示着一番更有战斗性的政治努力。在争取“现在就自由”的斗争过程中,越来越多的黑人和白人妇女认识到,性别和种族是压迫的根源。在反对越南战争和拒绝征兵运动中,妇女认识到在这些努力中她们被置于非决策的地位。无论是黑人、社会主义者还是激进的女权主义者,许多人脱离了原来的运动,投入妇女运动中来。^[33] 劳工运动中的妇女也同样认识到运动中和工作场所中都有性别歧视,从而成立了工会妇女联盟(CLUW)。对许多妇女——特别是中产阶级家庭妇女以及注定要担任这种角色妇女——来说,贝蒂·弗里丹和其他女权主义作家的呼吁,不啻夜里传来的救火车警报声。^[34]

在扩大妇女真实需要和向往意识的同时,文学界和政界领袖也扩大了妇女的政治目标和立法目标。在50年代,妇女赢得了在政府中的行政任命,但没有具体收获。但是,肯尼迪政府遇到的妇女问题比杜鲁门和艾森豪威尔遇到的更为直接。肯尼迪的倡议,诸如关于妇女地位总统委员会,导致了波澜壮阔的女权运动的涌现。^[35] 妇女不再满足于为制定少量立法而活动;而是表明态度,进行游说、游行示威,或者“联合抵制”损害她们所关心的一切事务——同等报酬、就业歧视、法律平等、离婚与照顾儿童、福利权、保健、防止暴行与强奸、信贷机会均等和教育平等——的议案。这一系列的利益要求妇女建立诸如NOW之类新的普遍性的组织,以及大量支持具体建议或提供特殊服务的妇女解放团体。^[36]

70年代后期的妇女运动日益意识到自身的多样性;它不只是白人中产阶级的一种现象。许多人开始从事于在运动内部建立联盟,以及与其他团体——消费者、工会、黑人、宗教和教育团体——建立联盟,以促使在国会和州议会通过议案。像任何运动一样,妇女内部是分裂的;有些妇女脱离NOW,因为它太激进,有些妇女则因为它太保守。

正如我们在第二章中了解的,许多团体在70年代开始集中力

量为争取通过平等权利修正案 (ERA) 而战斗。赞成 ERA 的领袖们不仅使这场斗争明确了道德要求, 提高了觉悟, 而且还带来了潜在的大量选民和各种组织的大联合。到 70 年代中期, 新近建立的组织 (诸如 NOW) 和较老的团体 (诸如妇女选民联盟和全国企业和职业妇女联合会) 联合起来, 建立了全国性的游说集团 ER-America (美国平等权利修正案组织), 总部在华盛顿。然而, 争取通过平等权利修正案的战斗, 像一百年以前争取选举权一样, 进展迟缓。尽管妇女仍就是美国人口的多数, 她们遭到组织良好的少数人的反对。许多妇女直截了当反对 ERA, 她们成立了自己的组织 STOP ERA (阻止平等权利修正案)。其他一些人虽然赞成 ERA, 但担心在这一般性问题上集中这么大力量会转移在更为具体和现实目标上的努力。而且, 虽然有许多男人支持 ERA, 还是有一些人攻击它。而数以百万计的美国男人和女人对此漠不关心。

到 80 年代中期, ERA 的支持者仍然未能赢得通过该修正案所需的 38 个州议会两院的多数票。^[37] 1984 年出现了一次引人注目的象征性胜利, 当时民主党人选纽约州的国会议员杰拉尔 J·A·费拉罗为该党副总统候选人, 但并没有取得其他更多的胜利。的确, 80 年代对女权主义的反动与 20 年代有惊人的相同之处。一位保守的共和党人入主白宫, 许多保守派把妇女运动视为激进和反对家庭。然而, 当我们进入 90 年代, 参加运动的妇女更具有政治意识, 能够围绕有争议的问题组织起来, 而且她们有更多的政治、经济手段和经验可供利用。妇女已经在州一级赢得许多立法, 甚至赢得了州长的竞选。

与此同时, 妇女运动, 像黑人运动一样, 当它着手处理大量不同性质的个人和公众问题时就容易分裂。妇女已开始建立工会, 诸如 1973 年在波士顿成立的, 把机关工作妇女组织起来的“九到五”工会。在宗教和职业机构, 妇女已担任了更多的领导职务; 例如在美国政治学协会年会上, 一个积极活动的妇女小组提出了一

批使女学者和女教师感到头痛的问题。

然而，随着妇女运动的扩大，也遇到了黑人运动遇到过的问题——怎样使其成员保持战斗性和对理想的追求，同时参加可能赢得选举而又不会分裂运动、耗尽精力和放弃纲领原则的活动。对某些妇女来说，这就提出了几种具体选择：继续同全国民主党紧密合作，成立第三党，采用传统的压力集团策略，或寻找另外的选择。在三届民主党总统竞选接连败北之后的 90 年代初期，这些问题变得更为紧迫了。

新右翼的兴起

70 年代和 80 年代在极右翼出现了一个强大的运动。大量美国人因他们见到的美国社会道德日趋堕落而不抱幻想，谴责联邦政府禁止在学校祈祷、法院同意堕胎、采取校车接送政策以及肯定行动。他们谴责社会传播色情作品、性爱自由、传统家庭的崩溃以及接受同性恋。对于许多人来说，这些社会动乱的加剧，是与美国在越南和伊朗遭受政治失败之后似乎从西方世界领袖地位后撤之际，美国声誉与力量的严重衰落相呼应的。而且，战后的经济繁荣已经结束，发展缓慢，通货膨胀达两位数。这些危机促成了新右翼的兴起。这个新右翼是基要主义者和旧时保守派的联盟，他们谋求通过强调犹太—基督教的价值标准（按他们的解释）、保守的经济政策和强硬路线的军事姿态来复兴美国。

到 70 年代后期，基要主义已重新显示为美国政治中的强大力量。新基督教右翼对美国“从内部腐烂”发出了愤怒和失望的声音。电视福音传道者杰里·法韦尔、帕特·罗伯逊和吉米·斯瓦加特把美国的道德堕落归罪于“世俗人道主义者”，或无神论者，他们的鬼迷心窍包括“性、色情、大麻、自我放纵以及对美国不负责任、灰心丧气的权利”。^[38]他们建立了大有利可图的电视王国，有数百万美国观众。到 1986 年，帕特·罗伯逊的基督教广播网是这类广播网中的第四大网。^[39]电视福音传道者坚持认为，他

们的信念要求卷入世俗问题，因此在传道中超越了纯粹的圣经主题，号召公众支持，反对“缺德的”政府政策。

在同一时期，持强硬路线的保守派理查德·A·维格里和其他一些人帮助建立了政治新右翼。亲企业组织以及赞成“法律与秩序”和扩大国防计划的联合团体的增多，促使新右翼把问题摆到更广大的公众面前。维格里开创了计算机直邮的大规模熟练应用。到1980年选举时，他收集到450万保守派的姓名。维格里在两大政党组织之外活动，既帮助民主党人，也帮助共和党人——只要他们是坚定的保守派。为了进一步扩大影响，维格里及其同事转面利用电视台牧师，包括杰里·法韦尔、帕特·罗伯逊和吉姆·巴克。1979年他们建立了道德多数派，从而巩固了新右翼和新基督教右翼的联盟。在法韦尔的领导下，道德多数派谋求把天主教徒、摩门教徒、基要主义者和正统派犹太教徒集合起来，进行反对自由主义的斗争。

右翼运动吸引了关心诸如堕胎、在课堂里祈祷、校车接送和性自由问题的“社会”保守派和“道德”保守派的有力支持。在“维护家庭”运动中最有实力的团体之一是菲里斯·施拉弗利领导的STOP ERA。在平等权利修正案看来几乎肯定要被批准时，施拉弗利参加了反对平等权利修正案的战斗。在《正派女人的力量》一书中，她力劝妇女“拒绝社会主义”、保卫“我们的犹太—基督教文明”。她的在全国拥有5万成员的反对ERA运动对平等权利修正案的看法：“从最坏方面讲，是共产党煽动的；从最好方面讲，是不必要的”，在击败该修正案中起了主要作用。蒂姆·拉海和保罗·韦里奇成立了美国传统价值联盟，这是包括道德多数派在内的保守组织，负责执行新右翼的日常工作。除了社会问题外，新右翼还支持降低税收、削减社会计划以及大规模增加军事开支。

新右翼运动同总统竞选政治、党派政治有什么样的关系呢？法韦尔支持里根和布什当总统，不过新右翼的其他领袖，诸如维格

里·不认为对支持里根和布什的竞选运动负有责任。通过巧妙地将共和党推向右翼，里根为保守派运动所作的贡献也许比保守派运动对他的帮助还多。虽然里根、布什和新右翼运动在校车接送和学校祈祷诸如此类问题上意见一致，但彼此都持怀疑态度。共和党已开始认识到新右翼对选举的重要性，但也认识到光靠极右派的支持不能取胜。在1988年竞选运动中，布什不再把维格里及其支持者作为右翼的装饰品，因为不需要取得他们的支持。⁽⁴⁰⁾在另一方面，布什在竞选总统期间赞扬了法韦尔牧师。自从布什就职以来，这两种信号一直都含糊不清。右翼攻击布什任命刘易斯·沙利文为卫生和公众服务部部长。沙利文是中间派，在堕胎问题上他的态度还不清楚。另一方面，布什政府对1973年最高法院关于堕胎问题的裁决提出责难，从而受到新右翼的赞扬。

近年来，有迹象表明新右翼运动可能衰落。自由派的攻击已经成功地削弱了对右翼的支持。拥有约25万成员的自由派组织“人民赞成美国方式”采取主动，在电视和广播的插播中攻击新基督教右翼，使许多美国人相信该组织持极端立场。反对派团体抨击法韦尔支持菲律宾的马科斯政权和实行种族隔离的南非政府。1986年，法韦尔被迫将道德多数派的名称改为自由联盟，因为他注意到，原来的名称意味着：一切非成员都是不道德的。80年代中，法韦尔也修改了他的某些基本立场，在堕胎问题和同性恋者权利上采取较温和的姿态。⁽⁴¹⁾后来在1987年，他辞去自由联盟主席的职务，表示部分退出全国性政治活动。最后，涉及“赞美上帝”广播网头头吉姆·巴克同一位秘书暧昧关系的丑闻，使1988年成了宗教右翼特别倒霉的一年。巴克被迫辞职，牧师之职也完了。

尽管有这些挫折，新右翼难道不是已经在美国政治生活中锻造出一种新的保守的一致意见方面取得了成功吗？很明显，堕胎和家庭这样一些社会问题越来越受到重视，正如1988年竞选表明的那样。帕特·罗伯逊竞选总统虽然没有成功，但在某些州得到

强有力的支持。布什表达了一种回到传统价值和强调家庭重要性的需要。他还清楚地表示决心保持强大的国防力量，并加强反犯罪、反吸毒努力，以及答应不征新税。然而，有些人争辩说，除了里根和布什当选以外，没有什么迹象表明向右翼作重大转移。有证据说明，在80年代，美国人在堕胎和肯定行动问题上越来越成为自由派。^[42]然而，布什的当选总统仍可证明是新右翼的一个胜利，因为布什有机会更换最高法院中年迈的自由派大法官。

和平的政治

和平运动——或者至少是反战运动——在美国历史上由来已久。内战和其他主要冲突曾引起地方规模，有时是全国规模的强烈反对。第一次世界大战期间，在美国成立了妇女和平党和和解联谊会。那次大战的血腥屠杀带来了对于军国主义、干涉主义以及军火商（据说他们在由他们帮助促成的战争中大获其利）的强烈反感。30年代，以诸如人民英雄查尔斯·A·林德伯格和社会主义者诺曼·托马斯等各种人物为首的反战运动，使富兰克林·罗斯福总统小心翼翼地走向反对法西斯力量的集聚。

随着核武器的出现和朝鲜战争、越南战争的开始，对和平的关心达到了新的高潮。学生和其他激进主义分子走上街头，停止上课，占领办公大楼，参加反政府当局的非暴力行动。随着超级大国加强他们的核武器库，出现了新的组织——最著名的是自由派的“明智核政策委员会”（SANE）和更激进的“非暴力行动委员会”（CNVA），以及后来成立的一批宗教团体和职业组织，诸如“医生对社会负责”。^[43]1980年，一些和平运动领袖与环境保护主义者联合起来，成立公民党并提名著名的生物学家巴里·康莫纳为主席，但像历史上若干其他党一样，这个第三党的努力失败了^[44]。

那一年罗纳德·里根的当选，也许更重要的是1984年他再度

当选，使和平运动分裂和失望。“禁止核武器”和确保可相互检验的核“冻结”运动继续开展，但和平运动缺乏统一的领导、一致的政策纲领和现实的政治战略。关于正确的行动路线的争议爆发了，而和平运动领袖有时看来在他们之间不能保持和平。不管怎样，个人献身精神仍然强烈。1986年的一次横跨美国的和平进军在华盛顿特区胜利结束。通过对全国人民进行核问题的教育，有助于为和平发展基金会和1987年在苏联举行的国际和平进军筹集资助。

困扰美国一切运动的老问题明显地摆在这些领袖面前：和平运动的激进分子是否应与两大党或与主要第三党集团之一更紧密地联合起来，在什么情况下较小的党可能被较大的党并吞？或者，他们是否应与现存的一个大党，譬如说正在寻求同盟者的民主党联合起来？或者，他们是否应满足于在国会的多党联盟中充当小伙伴，而不去希望赢得总统职位？

自从布什政府就职以来，和平运动领袖一直在寻求扩大队伍，塑造一个更有或效的运动。罗纳德·里根，不是在激发和平运动，而是看来已经在冲淡它——特别是同苏联领袖米哈尔·戈尔巴乔夫的裁军谈判。里根总统断言，中程核武器条约是在欧洲部署潘兴Ⅱ型导弹和巡航导弹，使美国得以从实力地位进行谈判的结果。然而，有些人认为，罗纳德·里根在1987年同苏联签订中程核武器条约，部分是对呼声很高的和平运动作出的反应。从那时起，布什政府和苏联政府的谈判人员一直在就裁减洲际弹道导弹和驻欧常规部队的条约进行工作。虽然谈判的进展会削弱和平运动，但是，仍然应该把裁减军备看作是通过和平运动努力取得的胜利。

如今，和平运动的最新焦点是共同安全概念，基本前提是：没有一国能以牺牲另一国为代价来确保本国的安全。^[45]这一概念的支持者要求通过逐步核裁军并转向非挑衅性常规防御，改组各方的军队。这一新的安全日程表也包括国际环境保护和经济的挑战，

因此在解决全球性问题时，需要加强世界大国之间的合作。

和平运动领袖在战略和策略上仍然有分歧。争取和平的努力是否仍应是针对具体目标（诸如核冻结）进行的一串松散联系的和平竞赛，还是应成为能够直接影响政党和候选人——或两者之间的某些东西——的强大运动，这个问题并没有解决。有些和平领袖怀疑，是否必需有一起戏剧性、甚至悲剧性事件才能激发和平运动，并普遍地激发美国人——但是，在超级大国核对抗时代，有谁愿意赞成这种事件呢？

运动与宪法

运动面临着许多障碍，包括宪法上的和其他方面的障碍。因此，宪法禁止国会在 1808 年以前阻止奴隶交易，并允许对每一进口奴隶征税 10 美元。宪法不仅禁止对这一条款作任何修改，而且规定“服劳役或劳动”的逃亡者——奴隶——应归还其主人。事实上，直到批准第十三条修正案，宪法使反对奴隶制的任何重大运动看来都是违宪的。

虽然宪法并未忽视土著印第安人（宪法承认印第安部落的存在），但他们几乎没有在立宪体制内进行政治活动的希望。他们居民分散，意见分歧，而外来殖民者具有压倒优势的军事力量，实际上使他们不可能在选举中施加重大影响。

宪法几乎没有提到妇女，宪法说到“我们合众国人民”和“人”，但也说“总统……他”。第十四条修正案专门提到男性选举权。因此，这个国家的基本法，在批准第十九条修正案以前，一直把妇女排斥在公众治理领域之外。⁽⁴⁶⁾

然而，为宪法辩护的人说，虽然立宪体制在 18 和 19 世纪把黑人、土著美国人以及妇女排斥在政治过程之外，这些“局外”群体在本世纪已努力设法进入了宪法体制。他们断言，黑人和土著美国人通过诉讼和游说活动赢得的东西比通过运动政治所获得的

多。不可否认，宪法不是为妇女写的，但是作为 18 世纪的宪章，可以说是相当先进的。宪法可能延迟——但不能永远阻止——妇女达到她们的目标，如果大多数选民支持这些目标的话。

当老的需要已经满足，而人们又发现了新的需要时，各种新的运动经常会组建起来。例如，最近有一个运动呼声越来越高，越来越有战斗性，这就是保护动物权利运动。一个汽车公司发表了车主的“权利法案”。也许有朝一日百万富翁会要求“富人权利”。这还有完了的时候吗？我们 200 多年前制定的古老的立宪体制能否应付未来更大的、更激进的、每个运动都宣称为某种神圣事业的运动浪潮？或者，运动会不会淹没和危及我国行动迟缓、往往僵化的政府体制呢？

运动使舆论两极分化，但也能说服许多人对政府可能忽视的一些社会问题改变态度，提高公众觉悟。许多国家把运动视为对政府的威胁。的确，运动可能对南非那样的政府造成威胁，这些政府看来不善于和平地处理他们视为的威胁。我们宪法将继续在引人注目的程度上保护运动的自由权和独立性。权利法案保护运动——不论受欢迎还是不受欢迎的运动，保护自由集会、自由言论和正当程序。因此，富有战斗性的人在美国不必从事恐怖主义活动或其他极端活动，他们不必担心因示威而被起诉。在当权者的权力受到限制的民主政体中，运动在立宪体制内有相当大的活动余地。

小 结

1. 在美国，一直会遇到有大量对政府政策失望的人参加的运动。黑人、妇女、土著美国人以及经济上的失意者在各个不同时期都会组织起来成为运动。所谓“新右翼”和“宗教右翼”是运动和传统利益集团政治的混合物。

2. 运动的主要成分是：对政治体制的否定观念；群体受虐待

的意识、组织和领导；以及有大量团体成员和支持者参加的直接行动。

3. 个人通过运动获得群体意识。他们可能有直接行动的体验，或有参加运动举办的学校教育的经历，也可能受到宗教或运动领袖的鼓励。

4. 运动政治涉及政治体制之外的群体，这些群体以旨在实现全面改革的公开的直接行动，同这个体制发生冲突和对抗。与此相反，利益集团政治涉及的是政治体制之内的群体，这些群体在认同的框架内私下讨价还价，以求逐步实现改革。

5. 美国印第安人运动的焦点是恢复部落主权，这种主权最初是由条约确立的，后来随着殖民者违反条约而逐渐丧失。

6. 黑人运动的焦点是改变非洲黑人原来的奴隶地位，获得作为人的自由，成为正式的美国公民。

7. 妇女运动的焦点是超越公私两个领域内人为制造的对立。

8. “最新的运动”是电视福音传道者杰里·法韦尔为首的新右翼，这个运动受到罗纳德·里根的支持。

9. 在团结成为最关键性策略的时刻，和平运动破裂了。不同的目标，不协调的方法，矛盾的优先次序有抵消和平运动激进分子潜在强大影响的危险。

建议读物

Russel Lawrence Barsh and James Youngblood Henderson. *The Road: Indian Tribes and Political Liberty* (University of California Press, 1980).

David H. Bennett. *The Party of Fear* (University of North Carolina Press, 1988).

Rufus P. Browning, Dale Rogers Marshall, and David H. Tabb. *Protest Is Not Enough: The Struggle of Blacks and Hispanics in Urban Politics* (University of California Press, 1984).

Steve Bruce. *The Rise and Fall of the New Christian Right* (Oxford Uni-

versity Press, 1988).

Clayborne Carson. *In Struggle: SNCC and the Black Awakening of the 1960s* (Harvard University Press, 1981).

Jean L. Cohen, ed. "Social Movements," *Social Research* (Winter 1985).

Robert Cooney and Helen Michalowski. *The Power of the People: Active Nonviolence in the United States* (Peace Press, 1977).

Sara H. Evans. *Born for Liberty: A History of Women in America* (Free Press, 1989).

Cynthia Harrison. *On Account of Sex: The Politics of Women's Issues, 1945-1968* (University of California Press, 1988).

Stephen Cornell. *The Return of the Native: American Indian Political Resurgence* (Oxford University Press, 1988).

Gloria T. Hull, Patricia Bell Scott, and Barrara Smith, eds. *All the Women Are White, all the Blacks Are Men, but Some of Us Are Brave: Black Women's Studies* (Feminist Press, 1982).

Howard Jarvis. *I'm Mad as Hell!* (Times Books, 1979).

Aldon D. Morris. *The Origins of the Civil Rights Movement: Black Communities Organizing for Change* (Free Press /Macmillan, 1985).

Barbara Deckard Sinclair. *The Women's Movement* (Harper & Row, 1983).

U. S. Commission on Civil Rights. *Indian Tribes: A Continuing Quest for Survival* (U. S. Government Printing Office, 1981).

Richard Viguerie. *The New Right* (Carolina House, 1981).

注 释

[1] 关于妇女作为一种性别类别的讨论,参见齐拉·艾森斯坦:《自由派女权主义的激进前景》(朗曼出版公司,1981年版)。关于主张妇女有选举权者,参见埃伦·卡罗尔·杜波依斯:《女权主义与选举权:一个独立的妇女运动在美国出现,1848~1869》(康奈尔大学出版社,1978年版)。

[2] 黛安·L·福尔克斯:《女权主义理论——重建关于美国政治和政府的研究与教学》,《政治学教师新闻》(1987年冬),第6~9页。参见安德烈

亚·德沃金,《右翼妇女》(普特曼出版公司,1983年版);齐拉·R.艾森斯坦编,《女权主义与男女平等:自由美国的危机》(每月评论出版社,1981年版);坎塞尔·克莱因,《性别政治》(哈佛大学出版社,1984年版);丽贝卡·E.克拉克,《新右翼妇女》(坦普尔大学出版社,1987年版)。

[3] 参见海伦·米哈洛夫斯基,《美国非暴力主义的根源,1650~1915》,载于罗伯特·库尼和海伦·米哈洛夫斯基编,《人民的力量:美国的积极非暴力主义》(和平出版社,1977年版),第14~37页。

[4] 戴维·洛厄里和李·西格尔曼,《对反税运动的理解:八种解释》,《美国政治科学评论》(1981年12月),第965~971页。关于第13号提案的新看法,参见道格拉斯·杰夫和谢里·B.杰夫,《第13号提案十年后》,《公众舆论》(1988年5/6月)。

[5] 多罗西·V.琼斯,《建立帝国的特许证:美洲早期通过条约实行的殖民主义》(芝加哥大学出版社,1982年版)。

[6] 引自拉塞尔·劳伦斯·巴什和詹姆斯·扬布拉德·亨德森,《道路:印第安部落与政治自由权》(加利福尼亚大学出版社,1980年版)。

[7] 关于美国印第安妇女的作用,参见雷纳·格林,《土著美国妇女》,《征兆:妇女文化社会杂志》(1980年冬),第248~267页。

[8] “毕罗基部落诉佐治亚州案”,《合众国最高法院判例汇编》,彼得斯第5卷,第25页,第17页(1831年)。

[9] 巴什和亨德森,《道路》,第VII~VIII页。

[10] 斯坦·斯坦纳,《新的印第安人》(哈泼·罗图书公司,1968年版),第40页。

[11] 由奥尔巴尼运动(1961~1962)成员改编的传统歌曲,当时奥尔巴尼州立大学学生伯尼斯·里根称该运动为“歌唱运动”。参见克莱伯恩·卡森,《在斗争中:学生非暴力行动协调委员会与20世纪60年代黑人的觉醒》(哈佛大学出版社,1981年版),特别是第56~65页。这首歌已录入《为自由歌唱:以免遗忘》第3卷,由田纳西州纽马基特高地人中心盖伊和坎迪·卡拉旺出版,为民风唱片公司1980年录制。载于盖伊和坎迪·卡拉旺编,《我们将会战胜:南部自由运动歌集》(奥克出版公司,1963版)。

[12] 参见奥古斯特·迈耶和埃利奥特·M.拉德威克,《从种植园到黑人居民区》(希尔-王出版公司,1966年版);以及小利奥罗恩·贝内特,《面对五月花公约:美国黑人史 1619~1964年》修订版(企鹅出版社,1966

年版)。

[13] 赫伯特·G. 古特曼:《在奴隶制下和获得自由的黑人家族, 1750~1925》(文佳图书公司, 1977年版)。

[14] 尤金·D. 吉诺维斯:《从起义到革命: 在新大陆发展中的非洲裔美国奴隶的造反》(文佳图书公司, 1980年版), 第4、27页。

[15] 路易斯·鲁森姆斯:《废奴主义者著作选集》(摩羯里图书公司, 1964年版), 第13~24页。

[16] 卡森:《在斗争中》。又见库尼和米哈洛夫斯基:《人民的力量》。

[17] 格尔达·勒纳编:《白人美国的黑人妇女: 文献史》(文佳图书公司, 1973年版), 特别是第150~193页。

[18] 安妮·菲罗尔·斯科特:《南方女士: 从偶像地位到政治生活, 1850~1930年》(芝加哥大学出版社, 1970年版)。

[19] W. E. B. 杜波依斯:《美国的黑人重建, 1860~1880年》(中大图书公司, 1964年版, 哈考特-布富斯出版公司, 1935年初版), 第677~678页。

[20] 艾达·B. 韦尔斯:《血染的记录》(多诺霍-亨内贝里出版公司, 未注明出版年代; 阿诺出版社重印, 1969年版)。

[21] 杰奎琳·D. 霍尔:《对骑士的反抗: 杰西·丹尼尔·艾姆斯与妇女反私刑运动》(哥伦比亚大学出版社, 1979年版)。

[22] 《全国民事动乱顾问委员会报告》(克纳委员会)(班坦姆出版公司, 1968年版)。

[23] 理查德·拉凯约:《两个世界之间》,《时代》(1989年3月13日), 第58页。

[24] 埃莉诺·弗莱克斯纳:《斗争的世纪》(哈佛大学出版社, 1975年版), 第7~8, 63~65页。

[25] 艾比盖尔·亚当斯致约翰·亚当斯的信, 1776年3月31日, 载于米里亚姆·施奈尔:《女权主义: 重要的历史文件》(文佳图书公司, 1972年版), 第3页。

[26] 米尔顿·坎托和布鲁斯·劳里编:《阶级、性别和女工》(格林伍德出版社, 1977年版)。

[27] 杜波依斯:《女权主义与选举权》, 第23页。

[28] 同上, 第40~41页。

[29] 克莱因:《性别政治》;以及苏珊·J·卡罗尔,《在美国政治生活中作为候选人的妇女》(印第安纳大学出版社,1985年版)。

[30] 朱迪思·霍尔和埃伦·莱文:《女权主义的复活》(四方—纽约时报图书公司,1971年版),特别是第77~81页。

[31] 艾森斯坦:《自由派女权主义的激进前景》。

[32] 雷纳·拉普和埃伦·罗斯:《我们的态度和言论看来早已如此:20世纪20年代的智者之言》,载《女士》杂志(1983年4月),第54~56页。

[33] 萨拉·埃文斯:《个人政治:民权运动和新左派运动中妇女解放的根源》(文佳图书公司,1980年版)。

[34] 贝蒂·弗里丹:《女性的奥秘》(诺顿出版公司,1963年版)。

[35] 辛西娅·哈里森:《因为性别:妇女问题的政治,1945~1968年》(加利福尼亚大学出版社,1988年版)。

[36] 乔·弗里曼:《妇女解放的政治》(戴维·麦凯出版公司,1975年版)。

[37] 珍妮特·K·博尔斯:《平等权利修正案的政治关系》(朗曼出版公司,1979年版)。一般参见詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯:《自由的侧面来风》(诺夫出版公司,1989年版),第10章。

[38] 蒂姆·拉海:《为理智而战》,引自戴维·H·贝内特:《恐惧的政党》(北卡罗来纳大学出版社,1988年版),第378页。

[39] 贝内特:《恐惧的政党》,第379页。

[40] 杰拉尔德·M·博伊德:《布什说,他已经得到右翼的支持》,《纽约时报》(1988年6月2日),第A1页。

[41] 肖恩·威伦茨:《上帝与人在私刑堡》《新共和》(1988年4月25日),第30~36页。

[42] 史蒂夫·布鲁斯:《新基督教右翼的兴衰》(牛津大学出版社,1988年版),第166页。

[43] 乌尔里克·C·沃斯穆特:《美国和平运动的社会学考察》,《选择》第9卷(1984年春),第581~591页。

[44] 艾伦·沃尔夫:《美国为什么没有绿党?》,《世界政治杂志》(1983年秋),第172页。

[45] 《行动的号召:共同安全和我们的共同未来》(争取和平与国际安全学会,1989年6月)。

〔46〕 引自黛安·L·福尔克斯:《性别政治怎样重建美国政府与政治》(美国政治学协会,1983年)。又见萨拉·斯莱文:《妇女与宪法原则的政治》(美国政治学协会,1983年)。

第十章

政党：处在变化中的机构

在本书的前面篇章中，我们已提到美国的宪法如何通过立法、行政和司法部门的相互制约来分散政府的权力。1787年的制宪者用使总统、两院甚至是法院系统（间接地）对不同的选民负责来达到这一点（见第二章）。可以想见，当时的目的是限制政府的权力及影响，使之不得“联手”对抗人民的自由权。权利法案就是一个有力的附加安全保障，当时大多数美国人主张这些保护措施；就像现今的大多数人期望把政府（尤其是联邦政府）“从背上卸下来”一样。

但是，对于这个观念也有另外的一面。当时的美国人与我们在今天一样，需要一个足以胜任的、有秩序、有效率的政府。他们需要政府内部的通力合作：一伙可以一起工作，并对他们的成绩或失误集体承担责任的官员。因此，美国人实际上创造了可称之为“第二宪法”的办法——由政党来治理政府。可由两个或更多的政党竞争公职，获胜的政党或政党联盟可为它们自己的领袖安排立法和行政职务。这些领袖将形成一支足以团结政府来实现其政党宗旨的队伍。落选的政党将作为忠诚（而又有力量）的对立面为之效力。可能有人认为把政党制度称为宪法失之荒谬，但从根本意义上来说，政党组织起力量，授与并掌握权力，并努力使掌权人物克尽厥责，就像宪法所做的那样。

请注意1787年的“第一宪法”与“第二（政党）宪法”之间

的差异。最早的宪法是由当时的精英们，即由“教养优越、学问渊博、营养充足、婚姻美满的人们”，只用一个夏天来完成的。而“第二宪法”则是通过百年之期，由众多男女人等（通常是“平民百姓”）在酒店和市政厅里碰头，在所有议论政治的场合召开会议而形成的。第一个宪法在由必需数目的州批准后立即生效。“政党宪法”则用了数十年时间才扎根于人民思想和行动之中。而且当它成为包括政党领袖、督导、积极分子和支持者的完整体系时，发生过许多变化。1787年的宪法是这个国家的杰出人物（如华盛顿、富兰克林和麦迪逊等）设计的。而对于“政党宪法”的需求，则是这批从第一个宪法中获得了经验的人们中某些人所提出的。但它的设计者却是地方领袖和一些全国性人物，值得注意的是19世纪30年代的马丁·范布伦，一个出身微贱的青年，他在其父亲所开的小酒店里聆听健谈者的讲话而被政治斗争所吸引，继而成为民主党的领袖和总统。第一个宪法是个综合性的计划；第二个则是通过尝试和错误缓慢地发展起来的。

但是，这两个宪法之间的最大差异集中体现为它们对政府的影响。政党宪法是一个基于“民治”的多数统治的工具；与之相反，1787年的宪法则保护少数或少数人联盟的统治。由于让总统、参议员及众议员对不同的选民作出反应，1787年宪法阻碍了政府内部的协调一致；而政党宪法则让总统及两院议员向同一个有组织的多数政党负责，从而鼓励了协同工作。1787年宪法很早就被认可，但政党这个观念却一开始就被华盛顿及其他一些人抨击为制造分裂、难以驾驭、骚乱不安以及过度民主。1787年宪法仰仗制约与平衡来保护人民的自由，而政党宪法靠的是定期、公开的民主选举。

你可能料想纸上的宪法（1787年制宪者们的宪法）将会变得过时而无力，而政党的那个生动的“人民的宪法”会持久不衰。但情况并非如此。正式宪法上的权力分配保持下来了，就像你随时可见到的，参众两院意见相左，或一项已由两院通过的议案遭到

总统的否决。宪法的发展适应了变化中的社会，但它所依据的哲学依然如故。与此同时，政党体制也面临严重的挑战。提出了这样的问题：“政党宪法”是否仍然履行为它规定的组织力量和使掌权人物克尽厥责的职责。那些问题将留在以后去讨论。但是，仅仅是问题的提出，就给人带来了一个最迫切的疑问：要是整个制度的健全仅仅依靠于一个划分领袖权力的宪法与一个联合领袖的政党制度之间的平衡的话，一旦其中之一不能充分履行职责，将发生什么情况？

当前美国的政党处于什么状态？我们将在本章稍后详细讨论这个问题。也许部分问题可以由你——读者本人来回答。你是哪个政党的支持者？你的父母、朋友和邻居又是支持哪个党的？你的学校里要是有一个青年民主党或青年共和党抑或别的什么党派的俱乐部，你是不是它的成员？从统计上看，也许你并不是强有力的支持者，你所认识的大多数人也同样不是。

与美国政党的“光辉昔日”相比，一个世纪前，你与你的许多朋友可能曾是热忱的党的支持者。政党就像家庭和宗教一样，是你的生活方式的一部分，是事物永恒秩序的一部分。它是你所继承的遗产的一部分。属于“另一个”政党是很让人看不起的。你属于哪个政党往往是地域性的事。如果你是白人并在南方长大，共和党人就是反对你全部主张的异己人物。如果你是在南方长大的黑人，共和党人就是解放你的人（除非他们过早地撤走了他们的联邦部队，而使你丧失了投票和出任公职的权利）。如果你是在堪萨斯得到提升的民主党人，就会是频繁涉足酒吧，依靠华盛顿的恩赐职位悠闲度日的人。

如今的情况有所不同。在最近四分之一世纪的大部分时间里，民众对政党的支持日益衰减。自认为是“坚定的”共和党人及“坚定的”民主党人的公民减少了大约 1/3。不支持任何政党的人数以相同数额增长。居于支配地位的州或地方党组织已属罕见。政党势力强盛的地方通常由一小批“老资格”来掌握政党，而他们的

力量是否能达到影响重大决策的程度，是值得怀疑的。美国人对政党的兴趣正在丧失。⁽¹⁾

作为一个组织，政党不再对全国性的政治问题——**总统提名人的选择**作出最重要的决定。虽然说两名获胜的候选人是由民主党和共和党的全国代表大会正式选出的，但那些大会代表在三十多年里从未真正作过这种选择。政党的提名人**实际上**是由贯串整个总统选举年冬春季的一连串地方党员会议和州的总统预选产生的。在某些州，无党派与党派人士都在投票站为选择他们的候选人投票。尽管那些政党领袖不断努力发挥其影响，由于正式党组织不能扮演活跃的角色，领袖影响的程度也是有限的。1976年，吉米·卡特尽管在全国的民主党和大多数地区的州和地方政党领袖中影响甚微，他还是赢得了民主党的提名。而在同一年，罗纳德·里根，当时被认为是代表共和党内部极端分子的加利福尼亚州前任州长，几乎从长期担任老大党（即共和党）全国领袖的吉拉尔特·福特总统那里夺取了他所在政党的提名。1988年，杰西·杰克逊牧师在民主党全国代表大会上发挥了巨大影响，因为原来的政党领袖们看到他在相当大一部分的民主党选民中深孚众望，尽管这种声望使该党领袖们为之不安。

政党衰弱的最具有戏剧性（而且是悲剧意味）的例证，也许要数水门事件（Watergate）。尼克松总统在他1972年争取连任的竞选中，绕过了共和党组织，而去依靠他的私人组织“争取连任总统委员会”。该委员会浑名CREEP，声名狼藉。CREEP的独立出现，起因于竞选资金法规的变化，它要求分离的竞选委员会；也来自于尼克松总统的私愿，他想把自己的竞选活动与其他看来无望获胜的共和党人分离开来。因而，水门事件——一桩发生在民主党全国委员会总部的盗窃案，以及由竞选运动特工人员搞的其它各种肮脏诡计和非法的或不道德的行动；还有不让总统知道这些活动的企图——的出现，某种程度上是由于CREEP的秘密状态、资金筹集以及对尼克松总统过分的个人忠诚。与之相反，政

党组织与超越对某一位候选人忠诚的我国选举制度有利害关系。

在1980年和1984年，领导共和党囊括了全国胜利的罗纳德·里根利用全国性政党组织作为他自己竞选活动的延伸。但是里根总统认识到他的共和党人伙伴对他的获胜的重要性，帮助政党组织为其他共和党候选人筹集竞选资金；并孜孜不倦地致力于重建他的政党。两党的全国领袖都已看到了为他所在政党的全部提名人的竞选进行工作的重要性。他们认识到，必须把州和地方领导人拉回党的队伍。民主党已经通过授予许多领导人所谓高级代表的职务资格参加全国提名代表大会做到了这一点。但是再现获选官员对政党所作承诺的努力只有部分的成功。许多州长和市长，无论是共和党的还是民主党的，对政党组织的重要性仅仅看成是影响自己的选举。

与此相类似，许多美国人对政党怀有复杂的感情。批评者指责政党回避重大问题；不能实践诺言；没有新思想；是混乱和管理不善的根源，沦为舆论的尾巴而不去引导舆论；或者说他们是更为特殊的利益集团。另一些人支持政党制度并参与其中。大多数美国人相信为候选人个人投票，而不去注意政党标记，但是，即使是这群人也希望在选票上保持政党标记。²²

由此可见，我们的政党现状是不明确的，它们已没有往昔的强盛。但政党领袖们已经认识到了改革的必要性。改革刚刚起步，虽然有许多人参与政治生活，但许多缺少活力的公民似乎对此漠不关心。这有没有关系？当我国遵循成文宪法进入第三个世纪之际，政党对“民治政府”是否有关系？如果是有的话，向他们注入新生命的努力能否获得成功？

政党的兴起与他们的任务

在开始论述之前，我们必须对前面各章讨论过的派系与现在所要考虑的政党予以严格区别。如果你发现这个问题有些费解，那

就是所见略同。它同样地使我们的开国元勋们大伤脑筋。事实上，是他们搞乱了这个问题；我们必须努力再作澄清。

美国政党的 历史简况

开国元勋们确实很了解派系的本质；在《联邦主义者文集》第十篇中麦迪逊给它下的定义，至今仍是最好不过的。麦迪逊等人把他们所反对的派系称作“小集团”或“秘密政治团体”，甚至称之为“政党”（他们以之来表示派系）。为了担心经济的、社会的以及其他方面具有高度组织的集团的过分行爲，他们设计了一部可以用来节制派系力量的联邦宪法，就像我们在本书第一编里所看到的那样。而由于他们不想去压制激发出派系的那种自由，他们又规定了在本书第四、五、六、章中已经考察过的基本自由权。

对年轻的共和国领袖们来说，政党通常是意味着较庞大、组织较完善、较激烈的派系——而他们并不需要这种派系。本杰明·富兰克林对于这种“政党之间争吵不休，最优秀人士各行其是”的现象忧心忡忡。乔治·华盛顿在其告别演说中告诫人们警惕“政党精神的不良影响”，托马斯·杰斐逊也说：“如果说不参加政党就不能进入天国，我宁可根本不去天国。”⁽³⁾

那么，政党是如何开始出现的呢？主要是出于实际需要，这些早期的领袖人物在频繁论述他们对政党的反对意见的同时，也认识到把与他们观点相同的官员组织起来，使分权的政府得以运作的必要性。为了使议案得以在国会通过，华盛顿政府不得不形成一个各派系之间的联合体，那就是一个处于萌芽状态的政党。这项工作落在财政部长亚历山大·汉密尔顿身上，他建立了一个非正式的联邦主义者“小组”，而华盛顿则居于“超政治”的地位。国务卿杰斐逊和其他许多官员憎恨汉密尔顿和他的贵族作风，并同样强烈地反对他所奉行的政策方针，但对于如何对待这些政见分歧心中无数。对大多数人来说，压倒一切的因素是新政府的成功；对华盛顿的个人忠诚紧随其次。因而，在华盛顿的第一个任

期的大部分时间里,杰斐逊尽管对政府的政策方针持反对态度,仍然留在内阁里。当他 1793 年底离开内阁时,许多与他一起反对政府经济政策的人仍然留在国会里。他们形成了一个对联邦的财政政策以及随后的“在英国问题上过于软弱”的外交政策持反对立场的议员党派集团。

约翰·亚当斯继华盛顿之后担任总统职务,成为反对联邦主义者的人们醒目的攻击目标,这对华盛顿来说是未曾有过的。1800 年,杰斐逊重启政治战端,联合起一个足以击败亚当斯的强大联盟,并使自己入主新建的白宫。艾伦·伯尔在曼哈顿协助杰斐逊,他起草了一份反联邦主义者候选人的“政党名单”。组织各种集会,在各个选区建立起动员选民投票的委员会。(反联邦主义者后来称为共和党人,其后称为民主共和党人,再后来称为民主党人)杰斐逊派获得了成功,因为他们懂得把对联邦主义者政策的反对意见带回给选民的必要性。这些选民中有些人是他们从革命时期以来的老朋友,这个接触选民的的努力,即使发生在选举权受到限制、只有众议员由人民直接选举的时代,也标志了从派系转向政党的重要一步。⁴³

不久,托马斯·杰斐逊总统,这位曾经谴责过政党的人物,一时成为这个国家所知最成功的政党领袖之一。这又是一件出于实际需要的事情。杰斐逊想让国会通过有关购买路易斯安那等重要提案和拨款。他需要进行反对联邦主义者的辩论。他还希望赢得连任以使共和党人继续执政。因此他必须维持一个各种集团利益的联盟——南方人和北方人,农民,劳工以及其他经济利益集团和宗教团体,并必须确保那些支持自己观点的人当选任职。实际上,他创建了现代的政党,一种对国家政策应采取的方针持有深思熟虑观点的、投合人民心意的、联系政府决策者与全体选民的组织。他的政党由中心向外扩建,从供职于政府的获选官员返回到全体选民。

但是杰斐逊作为政党领袖可谓瞬息即逝。他似乎对他的政党

的任务不很清楚，也不理解少数党作为忠诚的反对者的作用。作为强大的全国性力量，他的党并未比他本人存在更久。他的继任者詹姆斯·麦迪逊致力于充当各派系之间的中间人，而不注意发挥他全国性政党领袖的作用。这种作法导致了总统职权的衰弱。在此期间，联邦主义者也未能在全体选民中吸引任何追随者；政党的衰退时期随之出现。

随着 1824 年的选举，政党斗争再次活跃起来，在此次竞争中，投票中深得人心的领袖——民主党的安德鲁·杰克逊，这位新奥尔良战役中的英雄，没能达到选举人团的必要多数，并在众议院的相同票数决胜选举中被约翰·昆西·亚当斯击败。其后，杰克逊在一位纽约州老练的党的建设者马丁·范布伦的出色协助下，建立起一个紧密结合各地区、各利益集团和各种政治主张的取胜的联合体。辉格党人继联邦主义者之后成为反对党。到 1837 年范布伦接替杰克逊入主白宫时，民主党人已经成为一个掌握全国的和州的领导权，具有明确的政治主张和基层组织的大规模的全国性运动。辉格党人几乎同样强大，他们在 1840 年将他们自己的人威廉·亨利·哈里森将军——“老蒂珀卡努”^{*}送入白宫。两党制度就此产生了。

从那时起，我们就一直有着这种极为罕见的两党制——大多数民主政体都采用多党制。19 世纪 30 年代和 40 年代，联邦的几乎每个州里都有辉格党和民主党的激烈较量，但这种制度与杰克逊时代的政党相比，在一些重要方面有所不同。杰克逊时代的政党体制是分散的，是在基层组织上建立起来的。如今的政党组织已变得缜密而复杂。他们努力争取党的支持者，通过逐步取消对选举权的财产限制，帮助扩大了参政权。由于许多市民喜爱热火朝天的竞选宣传活动，政治参与更加普及了。政党的选举情况与

^{*} 哈里森因在 1811 年 11 月 7 日蒂珀卡努战役中击败肖尼印第安人，故有此名。——译者注

党的政策情况相比，其重要性有过之而无不及。以政府职位和政府合同来奖赏胜利支持者的分肥制 (spoils system) 对政治参与提供了重要的刺激。在此期间产生了全国代表大会和党的政纲。政党促进了总统与国会中其他党员的合作，强有力的政党领导在参众两院发展起来。但辉格党人从未达到过像民主党人那样广泛而持久的联盟。不过，当 19 世纪 50 年代临近结束时，还没有哪个政党强大到足以与奴隶制度相抗衡的地步。

共和党的兴起

在这场危机中，逐渐形成了一个新的政党：第二个共和党——后来被称为“老大党”(GOP)。^[5]在此起彼伏的政党体制竞争中，亚伯拉罕·林肯在 1860 年当选了。^[6]作为联邦的政党，共和党赢得了不仅是金融家、工业家和商人，还有大批白人和新近获得自由的男性黑人工农的支持。许多共和党候选人为唤醒北方人士的忠诚和怀念甚至“挥舞起血染的衬衫”。在 1860 年以后的 50 年里，除了格罗弗·克利夫兰于 1884 年和 1892 年两次获胜外，共和党赢得了每一届总统竞选。民主党因其有南方白种男性的稳而基础而得以存在下来。在此期间，许多次总统选举都是势均力敌的，但在大多数州里，或是民主党人或是共和党人控制着政治局面。

在本世纪早些时候所有那些喧闹不已的争斗中，两党都恪守着一条准则：在两党制度下，任何一方都承担不起极端主义的后果。尽管如此，两党都包容有自由主义分子和保守分子，都向包括企业家和劳工在内的主要经济利益集团寻求支持。但民主党在建立广泛的联盟方面比共和党稍逊。他们只是在 1912 年和 1916 年（以伍德罗·威尔逊为候选人）获得胜利，当时以西奥多·罗斯福为首的雄赳党提竿而起反对共和党的统治。

进步党时代给政治游戏带来了新的规则。文官制度的改革动摇了某些出自政党官员之手的恩赐。直接预选监督着政党领袖的提名权并把它授予普通百姓。许多城市成立了无党派的政府，完

全取消了政党的作用。随着宪法第十七条修正案的通过，合众国的参议员由民众选出。1920年第十九条修正案被批准生效，妇女获得了选举权。在短短的时期内，改变了选民，改变了选举规则，甚至连政治游戏的赌注也发生了变化。

在此期间，民主党未能建立起一个持久的获胜的联盟。事实上，直到30年代初胡佛政府被大萧条所倾覆时为止，他们一直处于少数党地位。富兰克林·罗斯福巩固了伍德罗·威尔逊创建的农民—劳工—南方人的联盟，还增加了失业的中产阶级人士、少数民族和少数种族，结成一个“大联盟”。这个联盟带来了罗斯福的三次当选连任，以及在他去世以后的民主党人在总统竞选中的胜利（艾森豪威尔竞选时除外）。

虽然说罗斯福（或新政）联盟支配美国政治生活达三十年以上，但也并非所向无敌。德怀特·D. 艾森豪威尔的个人声望带来了共和党1952年和1956年总统选举的胜利。4年之后，约翰·肯尼迪勉强获胜当选。1968年，民主党因越南战争而分裂，不仅让尼克松领先组织了一个获胜的联盟，而且，政党控制联盟的能力是否依然存在也成了问题。尼克松建立了一个以担心“福利国家”的中产阶级白人选民、响应爱国主义呼吁的持保守观点的工人、反对民主党各项有关公民权利政策的南部保守派以及想要政府减少干预的企业界人士为主的联盟。这个联盟在1972年选举中得到巩固，当时民主党人提名乔治·麦戈文，此人被描绘为主张“大赦、吸毒和堕胎”的一个超级自由的候选人。

但是共和党尽管赢得了总统选举，却没能在民主党所控制的国会中有所进展。选民们作出响应的只是总统级选举的重大问题，而在国会竞选中则对其它因素作出响应。⁽⁷⁾1976年，吉米·卡特在总统级选举中重组原来的新政联盟，以微弱多数从杰拉尔德·福特手中夺取了总统职位。后者由于原谅尼克松在水门事件中的罪责而受挫。但人们认为卡特作为总统是无能的。

1980年，罗纳德·里根获得共和党提名，并带来了保守分子

对老大党的控制。他的反卡特的竞选活动强调了他在经济和社会问题上的保守观点。虽然里根随着他的巨大胜利为他的右翼议程赢得了授权，但其他人觉得，这次选举与其说是针对里根的议程不如说是对失败的卡特政策的公民投票。共和党人在1980年选举期间控制了参议院，并在掌握众议院问题上有重大进展。在第九十七届国会（1981~1982年）内，里根的经济纲领在许多方面已付诸实施。但是国会中的民主党人在1982年有力地复苏了，尽管里根取得了第二次巨大胜利，他们在1984年坚持了下来，并在1988年选举中重新掌握了参议院，巩固了对众议院的控制。为以上的选举胜利所鼓舞，民主党人抵御住了“里根革命”。

里根总统在他就任的头两年里缺乏立法上的成就。他所追求的目标，即改变美国人对党派的忠诚，使共和党有可能在众参两院和选举人团里成为多数，也陷于失败。他在协助其选定的继任者乔治·布什夺取1988年总统职位一事上是成功的，但是，在他离任之时，与他就任时相比，国会更加巩固地民主党化了。美国人似乎对另辟蹊径不感兴趣，宁可满足于一个宪法所勾勒的、第二宪法或政党宪法的实际工作所反映的权力分立的政府。

当今政党的 主要方面

两个大党现在都已进入中年。共和党已经庆祝了它的一百周年，若干年后，民主党人也将纪念他们的二百周年（他们声称现在的民主党直接脱胎于第一个共和党，是在1793年杰斐逊退出华盛顿内阁时诞生的）。考虑到他们经历大萧条、战争、社会变革和政治危机而能生存下来，他们的长命是显而易见的。但是尽管名称和标记一如既往，它们的所代表的却明显地改变了。两个大党的立场，它们的社会基础、选民支持、组织结构以及（可能是最重要的）在美国政府体制中的任务都发生了很大的变化。

两党在政策上和领导上都是温和的，虽然共和党在20世纪80年代转向保守。⁽⁶⁾成功的政党领袖必须是集团的外交家，为赢

得总统选举和国会的多数地位，他们必须在多少有些敌对的集团之间寻找中间立场，以便能在总的原则上达成一致。每个党都或多或少地把极端主义的支持者视为理所当然，并在中间派中寻求投票人。这就是那些极左或极右的大学生们对两个主要政党领导感到不满的一个原因。对这些大学生来说，两党似乎都在中间活动——事实也正是如此。（有些政党分析家认为，两党已经变得如此虚弱涣散，以致无力推行任何战略——无论是左的、右的还是中间的）

当今两大政党的主要特征是它们的分散。还有，作为它们的规模和重要程度的反映，在它们成员之间形成了一个复杂的关系和忠诚的网络。与政府一样，它们也有全国、州和地方的组织机构，而且每一级都由行政、立法和其它部分组成。各党都包括有：（1）一个由全国、州和地方组织构成的金字塔；（2）担任或寻求公职的领袖们的内层圈子；（3）经常照管组织机器的领袖们（过去叫做“党魁”，现在偶而仍如此称呼他们）的网络；（4）向政党候选人献出金钱、时间和热忱的党的积极分子；（5）坚定地与党保持一致，几乎总是支持党所提名的候选人的选民，他们只是由于不得人心的战争、水门事件那样的丑闻或者70年代后期严重的通货膨胀和失业等等灾祸带来的后果才背弃政党。

有意思的是，政党尽管有悠久的历史，人们仍然害怕它——至少对强大的政党是这样的。人们担心一个声望卓著的多数党——就像由杰斐逊或杰克逊或富兰克林、罗斯福所领导的那样——很可能是激进的或是极端的，并会因此而威胁使美国人获得自由的基本自由权。但这种担心大都是不现实的，政党以它自己的方式去制约极端分子，获得政府权力。今天，为获得政党提名，候选人必须迎合广泛范围的党的支持者。罗纳德·里根似乎已把他的政党右转，但他也从许多共和党中间派和保守的民主党人那里获得选票。乔治·布什，这位里根的继承人，是共和党候选人之中的稳健派，他接受了共和党的先驱巴里·戈德华特把党

转向右边的教训，此人在 1964 年选举中一败涂地。还有乔治·麦戈文，所谓的民主党内超级自由主义分子的教训，他在 1972 年同样地被人唾弃。

对于大多数人来说，政党是一个用以在政府中获得势力的有力工具。19 世纪的农民、上个世纪的工人、最近几十年中的妇女和非洲裔美国人、80 年代的阳光地带的保守派——诸如此类的各种运动和集团都曾通过主要政党努力活动，并得到不同程度的成功。但是，在任何情况下，他们都必须与主要政党内的其它一些集团合作共事，这就增强了政党作为一种平衡、调节、稳定力量的任务。⁽⁹⁾

政党的职能：当时和现在

人们期望主要政党承担许多重任，在历史上，有些时候它们极好地完成了任务，而有些时候则未能尽如人意。两党制的主要职能之一曾经是**统一全体选民**，联合各种集团、地区和意识形态，缓和内部冲突。在 1860 年，政党未能把各个地区联合起来，其结果不仅使各政党四分五裂，而且连这个国家也由于奴隶制问题上南北双方的严重对立而陷于分裂。但是自那次大分裂以来的一个多世纪里，各政党都在设法取悦各种势力集团。共和党和民主党继续运转，他们已在可以接受的限度内控制住了国内的冲突。政党领袖和公职候选人谋求博得说西班牙语美国人、黑人、犹太人以及白人新教徒的好感，即使只是因为他们代表着数量巨大的选票。这些集团也把政党看成是他们在争取社会正义和平等斗争中的联盟；他们的信心通常也得到提高。两党如在有争议的社会问题（如近年来的民权问题、平等权利法案或堕胎问题）上意见分歧，其冲突仍然停留在可以承受的范围之内。

政党为选民简化了选择。对政党来说，这是一种获取选票的方法。对政府体系来说，它有利于向选民提供有意义的选择，并

激发他们的政治兴趣。通常是政党给选民提供两个相对不同的选择对象。一场生气勃勃、目标明确的选举是激动人心的。它使政治看起来像一场庞大的职业拳击赛或年度冠军棒球联赛，吸引千百万人投入论战。公民们选定自己属于何队并参与其中。

政党所履行的另一职能是提供一个忠实的反对派。这一角色最早是由杰克逊派在华盛顿政府期间扮演的。选举之后有一段平静的间隙，随着政府职位安排就绪和政策业已提出，反对党就开始对控制白宫的政党提出批评。这些批评是反对党控制国会中某一个或是两个议院的必然结果。不过，当反对党在政府的另一个部门有其自己的实力基础时，批评也会呈现不同的特色。^[10]这种批评在某些时候是卓有成效的，例如参议院多数党领袖林登·约翰逊批评艾森豪威尔政府对苏联空间计划缺少反响。国家航空和宇航局以及自己的空间计划就被提到日程上来了。而在另几次中，反对党没有能有效地履行职责。在1975年能源危机中，国会的民主党人很快就对福特总统提出了批评；但是他们内部分裂为对立的派别，因而没能提出可行的办法去解决全国面临的问题。在其他一些情况下，反对党认为，由于某些问题（如对外政策、宗教、教育等等）应该超越政治，以保持沉默、不予批评为宜。

在以往，政党是从国外移居来的美国人的重要社交环境。在他们的漫长历史里，城市的党魁是公众福利的重要来源。为争取选票并博得持久的忠诚，地方政党向穷人提供贷款、免费用煤、野餐以及娱乐场所，帮助那些在领取抚恤金、缴纳税款和申领执照等事务中遇到麻烦的人。费城共和党组织的党魁夸口说，他领导着“美国最大的福利机构之一，……没有繁琐的手续，没有阶级、宗教和肤色的差别。”在新政时期，福利事业由联邦政府接管了下来。近30年来，由国会机构提供的选民服务大量增加。以上这些改变了大部分城市党组织提供公共福利和与政府官僚机构打交道的职能，但某些城市党组织仍在较为有限的程度上继续扮演这一角色。

对有些美国人来说，地方党组织不仅是个福利机构，还是他的另一个家。政党俱乐部提供了会面谈论社会和政治事务，举行社交宴饮，一起办理选民登记以及享受一种归属感的场所。部分地由于大城市的党魁们维持了这种地方性的社团（还有他们的合唱队和运动队），“党魁制度”才得以在这样长的时间里享有盛名。

在过去，政党还是那些美国公众生活的“旁观者”（如爱尔兰裔、意大利裔和非洲裔美国人）**重要的进身渠道**。许多移民的最初工作是地方党组织为其提供的市政服务工作。这些工作往往导致他在组织内承担任务，并最终获得委任的或由选举产生的职务。在上一个世纪，有些非洲裔美国人上升到共和党的领导岗位。本世纪，随着南方黑人向北方移动，他们中很多人循着移民们走过的途径跻身于上层。更多的非洲裔美国人（男女均有）获得要职（通常是在民主党内）。由于政党也是全国性的组织，地方社团在当地社区和全国性政府之间协助建立起了个人的和政治的纽带。^[11]

政党，尤其是地方政党，在为许多美国人提供最初工作的同时，还通过对授职权（patronage）的控制，起着一种**政府的职业介绍所**的作用。领袖们很久以来就利用他们在政府官员中的影响为自己的朋友和党的工作人员谋取职务。从安德鲁·杰克逊政府起就以这种理由来为这项惯例作辩护：一个政党在选举获胜时，应该能够把自己的支持者安排任职，以实现选民的委托。近几十年来，由于文官制度的兴起，授职权已大为衰落。况且政府的薪金还未与私人单位的薪金完全持平。据估计，在300万个联邦职位中只有几千个是通过授职权授予的。在州、县和市一级，授职权也已下降到相似的比例。

授职权在1980年遭到沉重的打击。当时，最高法院裁决，政府雇员通常不能仅仅由于政党关系而遭解雇。^[12]大法官约翰·保罗·史蒂文代表最高法院宣判：“问题不在于‘政策制定者’和‘亲信’的标记是否适用于特定的职位，而在于用人当局能否证明

政党是有效履行有关公职的必要条件。”路易斯·鲍威尔大法官代表三人的少数意见指出，在许多人看来，授职权有益于建立强大的政党，有益于让政府关心选民；再说，无论如何，授职权与文官制度的关系是一个应由立法部门而不应由司法部门来决定的问题。

以上所讨论的职能，对于政党及我国政治制度固然重要，但尤为具有决定性意义的政党工作应为**征召和遴选公职候选人**。从一开始起，政党就是选择公职候选人的机器。最早采用的方式是“党员会议（caucus）”，一种地方政党领袖的秘密会议。该办法在“五月花号”抵达美洲仅仅数年之后就在马萨诸塞州开始采用，并在革命前的政治生活中起过重要作用。联邦建立后的几十年里，国会和州议会中的政党组织就起着党员会议的作用。各政党的议员直接了当地分别集会提名该党候选人。我国最初的总统候选人就是由以政党代表身份集会的两院议员们挑选出来的。

但是，议会的党员会议带来了“秘密交易”和“烟雾腾腾的房间”的指责。而且，它不能代表那些党处于少数地位，或不存在党组织的地区的人们，因为只有任职者才是会议成员。人们作出努力使党员会议更具有代表性。于是出现了包括无当选议员地区代表的“混合党员会议。”接着，在19世纪的30年代和40年代，建立了党代表大会（party conventions）制度，由那些通常由乡镇或城市党员直接选出的代表来选择政党领导人、辩论并通过政党纲领、提供振奋政党精神的机会，或许还要稍示庆祝。但党代表大会的办法很快就遭到非议。人们指责说，代表大会为党魁及他们的机器所控制，代表们被任意收买或出卖，普通党员的建议无人理睬，会议完全陷于失控状态。

为削弱“党魁”挑选政党候选人提名的权力，并让更多的选民参与其事，1903年，威斯康星州在全州范围内推广了直接预选（direct primary）。在直接预选中，在特定地区里有权参加一个党竞选投票的公民，通过直接投票来选择政党的公职候选人。预选继

威斯康星州之后迅速推广开来。在北部成为进步党时代改革的一部分；在南部，成为一种给自南北战争后重建时期结束以来由于民主党一党统治而使选举似乎已没有意义的地区带来民主的手段。1920年，随着伍德罗·威尔逊第二任政府的结束，直接预选已被几乎所有州的至少某个官职选举所采用。有些州还利用直接预选作为遴选全国总统候选人提名代表大会代表的手段。

如今，直接预选已是几乎所有州选好政党候选人的主要方法。但是州与州之间的预选有着重大的差异。其不同之处在于：（1）在预选中什么人可以参加竞选，怎样才能具备竞选资格；（2）政党组织在预选之前是否可以认可还是必须要认可候选人；（3）谁可以在政党预选中投票，就是说，为了投票，他是否必须表明对该党某种程度的忠诚；（4）需要多少选票才能达到提名——是超过对方个人的票数，还是多于对方全体的票数，或是其他某些由党规或州法决定的票数。预选中的各种差别并非小事，它对于政党机构所扮演的角色以及候选人的竞争策略具有重大影响。⁽¹³⁾直接预选作为克服政党腐败现象的主要方法和对民主生活的重大贡献而得以推广，但它并未消除所有的弊病；实际上还带来了某些新问题。最值得注意的问题是政党领袖对选择政党候选人影响力的衰减——因此也是政党责任感的衰减。

预选的兴起并不意味着党员会议或代表大会的死亡。事实上，在相当数量的州里，作为提名总统和其他候选人的一个步骤，党员会议已经复活，不过是采取了更加开放、更加民主、更加广泛参与的形式。在这些以党员会议作为选择全国代表大会代表的第一步骤的州里，党员会议向所有符合预选投票要求的人开放，当高一级的党的集会挑选代表；后者接着再选出州和全国的代表大会代表。当今的党员会议是党组织中最活跃的因素之一。近几次大选中，衣阿华的党员会议已成为潜在的总统提名人的头等重要的考验。成千上万的衣阿华人——农民、工人、医生、公务员、年长者、大学生、家庭妇女、教师、富人和失业者——都感到他们

可以参加党员会议以表达他们的呼声。他们的选票与当地的重要人物同等地计数。他们不仅博得了全国传媒的注意，还为自己的党拉到了选票。^[14]

代表大会也大抵如此。虽然参与者较少，而且没有在每个州里出现。在有些州里，代表大会在某些官职的提名程序中仍然起作用。例如在康涅狄格州，代表大会的选择即成为政党的提名人，除非他们的资格受到怀疑。在代表大会里的任何人，只要他拥有一定程度的支持者，都自动具有对资格怀疑的权利。但这种权利不常被使用。在其他一些州的代表大会里，提名人的选定就像在预选投票中一样，他们不一定能得到党组织的帮助。还有一些州的代表大会被用来作为鼓励对党的信任的手段，使那些为政党提名人出力的人得到有关他们领袖的信息。代表大会是一个庞大的“党的宴会”。每个人都感到愉快，每个人都以成为民主党人或共和党人而高兴，而且每个人都准备在竞选运动中出力。

当然，总统和副总统的提名人由全国提名代表大会正式选定。曾有一度它在决定提名人中起着决定作用，但现今的总统候选人提名代表大会几乎总是批准早些时候预选的结果，作为政党的集会，作为联合各分裂派系的机会，作为脱颖而出的领导人在全国听众面前经受考验的论坛，作为制订未来方针的场合，党的代表大会仍然是重要的。^[15]通过将近一个世纪的实践演变，在州和全国政党中出现了一个带普遍性的论调：政党领导人不再控制政党的提名。他们可能参与这一程序之中，就像他们在党员会议里甚至作为全国提名代表大会主要代表所做的那样。他们可能会影响其他人；但不再支配提名程序。直接预选的创造和传播使这项最重要的政党职能摆脱了政党组织的掌握。

政党成为人民意愿与政府最终采取行动之间的纽带。通过以公开和民主的方式选择候选人，政党促进了当选的政策制订人的合法化。它们帮助组织政府机器，并向它们曾帮助任官职的那些人们施加影响。总统作为政党领袖供职；国会按照党的路线组织

起来；甚至官僚机构也应该向新的政党领导负责。州长和州议会中的多数党也以同样方式履行职责。就这样，政党部分地沟通了权力的分立，并防止宪法的制约和平衡使政府分裂。

但是，政党在这个角色里仅仅获得有限的成功，与传统的强有力的欧洲政党相比，尤其如此。^[16]政党政府的欧洲模式表现为政党控制它们的成员。它们控制提名和竞选活动，代表是作为政党的成员当选的。一旦任职，就得按照党的意图行事。反过来，政党以非常具体的政纲进行竞选，一旦当政，就可望具有实现那些政纲的能力。

这种政党负责制的概述代表着某种理想主义的观点，但它与美国的政党模式显然有别。后者的政党领袖并不控制提名（因而不能否定不恰当的成员重新提名），在那里，代表的当选主要基于他们自身的资格和个人的魅力，而不是根据党员身份；在那里，不能强制议会里的党员投票支持党的路线。其结果是，在美国的政治体制里，政党领袖不能保证通过他们的政纲，即使他们处于多数地位；因此，选民意见与他们在政府中的代表的行动之间的联系是脆弱的。

第三政党： 坚持和挫折

虽然我们一直在集中注意两个主要政党，但对美国历史上所有异乎寻常的第三党不应略而不谈。他们有：废奴主义者、平民党、禁酒党、西奥多·罗斯福的雄赳党、共产党及其意识形态上的分支、乔治·华莱士的美国独立党、约翰·安德逊的国家联合党，诸如此类，不一而足。某些学者把第三党描述为“对主要政党失败的反应”，而关键问题是它们怎样屡屡闯进全国政党的竞技场，而又为什么从未取胜过。^[17]的确，它们曾经有过重要的间接影响，他们引起人们对两大政党企图回避的有争议问题的注意，并组织了诸如反奴隶制运动和反民权运动那样具有特殊利益或目的的集团。他们自己夸称（当然有时也是对的）他们不是已告失败的奋斗目标的拥护者，而是尚待取胜的目

标的拥护者。但是除非把 1860 年的共和党算作第三政党，他们从未赢得过总统职位或较多一点的国会议席。他们从未在政府中形成过全国性的政策。而且他们对一般的国家政策和两大党纲的影响都是有限的。^[18]

第三党有三种类型。第一类是**主义型政党**，如左翼的**小的劳工和社会主义的政党**，以及右翼的那些甚至更小的**保守主义运动**。其中的大多数，如**社会主义工人党**，曾经存在过几十年。他们阐扬自己的观点，但并不想赢得选举。第二类是**问题型政党**，他们为了某一特定问题而兴起（或由某个大党中分裂出来），并随着问题的解决或消失而消亡。有些问题型政党，如**自由土壤党**，兴衰于内战之前；本世纪多次重新出现的**进步党**曾经反对大企业的政治势力；1948 年，针对杜鲁门总统的**民权政策**，从民主党中分裂出来了一个**州权党**。第三党的最后一类是**问题型政党的变型**，它围绕**特定的政治人物**而产生。西奥多·罗斯福的**雄赳党**是这一类第三党的范例，它在大多数州里已被正式命名为**进步党**。更晚些时候，**乔治·华莱士**的**美国独立党（AIP）**，它在取消种族隔离及一些保守的社会问题上与民主党决裂之后，在 1968 年大选中赢得了 1300 万张选票及 46 张选举人票。**约翰·安德森**在许多经济政策上赞成共和党的立场，但在社会问题上持自由主义立场，他从共和党内分裂出来，在 1980 年大选中获得全国投票总数的 6.6%，但没有获得选举人票。

你是否注意过，我们一直在谈论“两党”制而却存在过相当数量的“第三”党？事实上，在 1948 年，有两个“第三”党各自认真地参加全国性竞选活动：**进步党**，其总统候选人是**华莱士**，以及以**斯特朗·瑟蒙德**为首的**州权党**。这两个政党进行竞选的不同之处，以及各自的失败原因，充分说明了在美国选举制度里第三党屡屡败北的原因。**进步党**进行全国性的竞选活动，在每个州里从左面抨击杜鲁门总统。**华莱士**获得了将近 100 万张普选票，但没有赢得选举人票。在美国的选举制度里，一个州里的普选票获

胜者可以得到该州全部选举人票，这就是**胜者得全票**。^[19]而华莱士的选票分散于全国，未能在任何一个州里达到多于对方个人的票数。州权党是一个从南方众议员中脱颖而出的地区性政党，他们由于政纲中一项有关民权的条文从民主党全国委员会中退出。瑟蒙德只在南方各州进行竞选活动。尽管由于他的实力集中在地区范围内，所得选票并不比亨利·华莱士从全国所得的多，而且在几个州内只有一个超过票数，但他毕竟设法夺得了39张选举人票。但是，即使他有39张选举人票，以及因进步党人在其他地区竞选而分掉了正常的民主党选票，他还是没能阻止杜鲁门总统在总统选举人团中获得多数。从而，在1948年大选中，两个“第三”党出于不同的原因都成为在全国范围内影响甚微的失败者。

我们的选举规则显然有利于维护两党制。^[20]总统职位是最大的奖赏。屈居其次的政党则一无所得。美国的制度里只有一位总统，成为亚军的政党得不到安慰奖，除非可能在国会里有些好处。由于胜者得全票制度，目前的两个大党在对白宫的角逐中具有明显的有利条件。美国的州长选举也同样地支持两个主要政党。大多数州众议员选区只有唯一的选任职务，得票最多——一个超过对方个人的票数——的候选人获胜，此外再无第二个奖赏给予与他得票数接近的人。即使第三党候选人能够阻止每个大党候选人获得50%以上的选票——一个多于对方全体的票数，得票最多的候选人仍能获胜。我们体验到美国的政党政治存在着一个“不可逾越的障碍”：第三党由于没有受到重视，所以很难筹集到资金；可是由于他筹集不到充足的资金，也就得不到人们的重视。

一个不同的制度又将如何呢？世界上其他民主政体国家大多采用多党制。在典型的多党制里，议会是政府中最重要的部门，而政府中最重要的人物（通常叫做总理或首相）则是议会中主要政党之一的领袖。通常，一个选区要选出一个以上的议会成员，各政党为那些职位提出候选人名单。这些政党所能得到的议员数目比率相当于他们得票的比率；那就是说，尽管一个政党在某选区

内并未能列于榜首，它仍能得到与它在选民中的实力成比例的“奖赏”。这种制度对第三、第四甚或更多的政党参加竞选具有鼓励作用。它们完全可以在议会里赢得若干席位。而且，如果没有一个政党赢议会里的过半数席位（在意大利、以色列等某些国家里经常遇见这种情况），必须由那些主要政党组成联盟实施管理。较小的党可以得到一些好处——内阁里的位置或某些他们要求执行的特定政策——作为它们参与联盟的回报。主要政党需要小党，因而愿意与之订约。就这样，这种制度通过鼓励小党的努力坚持来支持它们的存在。

表 10-1 第三党在总统选举中的得票情况

年份	政党名称	总统候选人	得票百分比	选举人票
1832	反共济会党	威廉·沃特	7.8	7
1856	美国党(无所知党)	米勒德·菲尔莫尔	21.5	8
1860	民主党(脱离联邦派)	J. C. 布雷肯里奇	18.1	72
1860	宪法联盟	约翰·贝尔	12.6	39
1892	人民党(平民党)	詹姆斯·B. 韦弗	8.5	22
1912	进步党	西奥多·罗斯福	27.4	88
1912	社会党	尤金·V. 德布斯	6.0	0
1924	进步党	罗伯特·M. 拉福莱特	16.6	13
1948	州权党	斯特朗·瑟蒙德	2.4	39
1948	进步党	亨利·A. 华莱士	2.4	0
1968	美国独立党	乔治·C. 华莱士	13.5	46
1980	美国团结候选人	约翰·B. 安德森	6.6	0

如果美国采用一套与目前不同的选举规则,即:既鼓励较强的政党,又更加支持第三政党的规则,将会有些什么不一样呢?两党制与多党制似乎有两点区别。在多党制里,表现极端的党较多。它意味着更准确地反映更多人的观点,但又意味着那些政党比较倾向于空谈理论而对广大人民并无吸引力。两党制情况则不同,政党倾向于稳健,吸引温和分子,而不去贴近反映持较强硬立场者的观点。其次,在多党制里,由于联盟组成与垮台,政府多少有些不稳定;再说,当政党控制发生变化时,政策可以出现令人瞩目的摇摆。两党制带来的是过半数者的政府,它们倾向于稳定和稳健。因而,除非是在极罕见的情况下,政策的改变一般是比较渐进性的。

哪种制度更为优越呢?主要应该依政党制度所存在的社会、经济和政治环境而定。许多人认为美国的政党制度完全适合自己的国情。因为美国的历史在许多问题上已充分成熟,它使人民大众只在唯一主要问题上,而不是在一大堆问题之间有所分歧。其他一些有着封建历史和较大阶级分歧的国家则产生了反映它们历史的政党制度。如何来评价我国政党制度,要看它能否很好履行它最重要的职能——征召和遴选公职候选人,并提供选择机会,使公民们在判断他们政府将奉行的政策时能有一个有效的最后决定权。美国的两党制并未妨碍以上职能的实现。事实上,在它有效地发挥作用的时候,曾经很好地为美国人服务。

政党的组成

美国的政党为何如此松散?主要原因是政府的**联邦**基础。宪法塑造了美国的政治制度,就像政治制度塑造了政府结构一样。政党是这个循环关系的最佳例证。它们似乎是围绕选举和官员组织起来的,联邦制度把选举和官职建立在全国一州一地方基础之上,因而政党也在相同的基础上组织起来。

**全国性政党
领导机构**

两大政党的最高权力机构都是**全国总统候选人提名大会**。该会每四年举行一次，任务是提名总统和副总统候选人，批准党的纲领，选举党务工作人员，通过党的规则。但实际上代表大会权力有限。代表们只有三、四天时间去履行他们的职责，许多重大决定在此之前已经作出。前面已经讲过，代表大会通常只是批准在前几个月的总统预选和党员会议中业已选定的总统职位角逐者。即使如此，全国总统候选人提名大会仍然是两大政党的最高合法权力机关。

更为直接地掌管全国党务的——至少在名义上是如此——是**全国委员会**。在过去，全国委员会给予大州的代表名额只比给小州的稍多一些。委员会成员通常只在本人所在的州里有影响，在全国范围内没有多少地位；委员会也很少召开。近年来，共和党人使他们的全国委员会具有较多的代表性。而民主党人，很大程度上是1968年改革浪潮的结果，扩大了他们的全国委员会，使它更加关心那些人口较多、较倾向于民主党的地区以及那些历来支持民主党候选人的集团。但是，这些变化未必能带来更强有力的领导。

两个全国性政党的主要掌权者是**全国委员会主席**。传统上，这位党的最高官员是在全国总统候选人提名大会闭幕时或闭幕后不久，经被提名人推荐，由全国委员会选出的。传统上，这位官员在全国性竞选中也同样担负主要任务。全国性政党这些历史上沿袭下来的惯例主要是作为进行总统竞选的工具；候选人提名主席，主席为候选人竞选服务。选举结束后，获胜政党的全国委员会主席的权力趋于减弱。虽然他成了全国委员会和白宫之间的联系人，实际上，他与全国委员会一起根据总统的意愿并遵照总统的命令行事。失败的总统候选人通常控制不了全国委员会主席；事实上，竞选失败之后，全国委员会通常要另选新的负责人。例如在1988年选举之后，民主党推出罗恩·布朗作为全国委员会主席。

共和党领袖通常比民主党的较为独立于白宫，但也必须善与白宫相处。^[21]当理查德·理查兹在里根的第一个任期内从全国委员会主席职位上告退时，他总结了处理该党组织与共和党政府打交道的种种问题：“当你的政党占有着白宫时，作为全国委员会主席真是难上加难……无论你是民主党人还是共和党人，总会面临一种异乎寻常的情况，白宫里的每一个办事员和秘书都认为他能够担负你的工作，并做得比你还好；虽然他甚至不了解你做了什么事……你知道他们去年为什么要用我？很简单，在我手里有4000万块钱，而且我们可以随心所欲地花掉它。”^[22]自然是，白宫想要控制那笔费用，而共和党全国委员会有它们（稍有）不同的想法。

全国委员会已经承担了新的任务，众议院和参议院的竞选委员会同样如此。如今两党的参议院竞选委员会都是由参议院里的党员所选出的参议员组成的，任期两年。两党的众议院竞选委员会也以同样方式选出。但是这些委员会的主席是最重要的职业选手，尤其在竞选资金分配方面。他们都由国会里的政党领袖委派。虽然这些委员会一度只是象征性地为参议员和众议员候选人捐款。现在每个委员会都在议员竞选中扮演主要角色。又是共和党人比民主党人早一些认识到这些委员会的潜力。70年代后期，它们与共和党全国委员会合作，制定了广泛筹集资金的名单，并筹得足够款项帮助大多数竞选参众两院议员的共和党候选人。^[23]两院的民主党人也已弥补了他们在筹集资金方面的缺陷，并使他们的竞选委员会更能发挥作用。这些委员会很可以利用联邦竞选法中的漏洞为他们党内众多公职候选人的竞选活动作出重大贡献。^[24]

这些力量较强的全国性政党组织是否企图影响政党的提名？极为少见。政客们仍然要建立私人的竞选组织，自己开展活动，政党则保持“中立”。在80年代后期，共和党的全国性组织试图劝说一些有资格的共和党人取代民主党官员，许诺他们将在竞选中

得到帮助和支持。这个物色新人的努力很快就放弃了。全国性组织可以帮助业已由地区选定的提名人，但不能介入政党预选或仲裁地区的竞争。激烈的预选竞争可能是民主的，但政党预选中的对手们常常不能消弭他们之间之分歧，在大选中，甚至难以呈现一个团结的政党。而作为全国性的政党，对于制止这些在政党团结上的磕磕碰碰也是无能为力的。^[25]

基层的政党

国家一级以下的政党组织在结构上与国家机构相对应。每个州有**州委员会**，由**州委员会主席**领导。州委员会的组成以及管理它们的规则由州法决定。州委员会成员通常由地区选出，但有时也代表了政党的附属团体，如青年民主党或共和党妇女联合会。在许多州里，这些委员会为州长、参议员或当地官员、企业界和少数民族领袖的联盟所控制。州委员会主席通常由州委员会选出，但将近 1/4 是在各州的代表大会上产生的。如果州长职位由自己的政党所控制，州委员会主席通常是州长的代理人；反之，则是完全独立的。^[26]近年来，那些有势力而又独立的州委员会主席把他们的任务扩展到有如全国委员会主席。尽管各州之间有许多不同之处，总的趋势是发展为一个较为强有力的州组织。但两党之间有着重大的差别。共和党州委员会的年度预算平均数至少三倍于民主党的州委员会。具有如此经济来源的委员会正在州一级里谋求一种类似全国委员会在过去十年中所扮演的那种新角色。^[27]

在政党的等级组织里，州委员会以下是**县委员会**。它们的职能和权力极不相同，但都趋向于几十年前的那种较为活跃、较多参与机会的委员会。这些委员会的一项主要任务是为诸如县的督察员、行政司法长官和出纳员等等职位物色人选，但这项工作通常只有寻找公职候选人的意思，而不是在竞争对手中作仲裁。而且，如果这项工作确实受到谋职者的重视，通常还要由预选来决定获胜者，而不是依靠县委员会主席的权力。

县的委员会主席很少有已故芝加哥市长和库克县民主党委员会主席理查德·J·戴利为代表的、支配政党机器的、有势力的那种党魁。^[29]* 但是许多县一级组织确实在不断从事意义重大的活动,如分发竞选宣传品、组织电话竞选活动、分发标语招贴等等,并挨家挨户地游说动员。以上这种由某些县组织作出的活动描述绝非谎言;但事实上,在许多地区里,县委员会完全不起作用,许多政党领袖形同虚设。

近年来,县级组织的工作已得到来自全国委员会的财政支持。这些委员会已拨给县级委员会数百万美元“软款”,根据联邦选举法这笔款项不需要作出报告。它必须用于全部候选人,而不是只给予某个特定的两院议员候选人或总统候选人。

只有在金字塔的最底层——市、镇、选区和投票区一级——才能充分看到政党基层组织的丰富多采和千差万别。在有些地方,党的政治活动长年累月运作不休。如在阿肯色州,当地选区和投票区领导人为支持选民作了难以计数的工作,从贴违章停车罚款传票到组织爵士音乐演奏会,直至竞赛达到目的为止。但是这种强有力的地方组织是很少见的。大多数地方委员会财力不足,除了选举日之前的几个星期外没有什么活动。^[30]

我们的政党制度是复杂的,就像他们所填补的那个满是裂痕的宪法结构一样。例如,一个州的政党组织可能包括州委员会、若干个国会议员选区委员会、县委员会、州参议员选区委员会、州法官选区委员会、选区委员会和投票区委员会。现代的政党政治不管那些组织上的复杂性,趋向于个人主义化和私人化;事实上,近年来,说我们实行的是**候选人政治**或**官员政治**,要比称之为**政党政治**更接近正确。在竞选大城市市长、州长、国会内席位或合众国参议员等主要职位中,候选人组织已经十分普遍。

* 原书缺注释号 [28]。——译者注

分散依然是美国政党最为重要的特色。原因之一是，政党的主要活动——选举实际上是由各州而不是由中央政府来管理和进行的。有些州在全国选举以外的年份举行自己的州和地方选举（主要是想让州的政治活动与全国的分离开来）。如纽约州每四年一次在两次总统选举之间的偶数年份选举州长；而纽约市则每四年一次在奇数年份选举市长。大多数城镇的选举是“无党派的”，政党通常并不介入。因而，州和地方的政治活动是与全国性政治活动相分离的。

由于竞选金融法规的错综复杂以及全国性政党筹集资金本领高超，在最近几次选举里，全国委员会已经更多地介入了州和地方的竞选活动。其结果，是一个反映美国联邦政府的复杂而分散的政党制度：地方单位是独立的，而在各部分之间则是相互依赖的。

政党面临考验

政党把彼此冲突的集团联合在一起，从而增强了国家的统一。它们缓和位于政治光谱两端的极端主义者的影响。它们激发并引导公众的讨论。它们为选民寻找候选人，同时又为候选人寻找选民。它们协助竞选。它们既激起冲突，又缓和冲突。简而言之，政党注定要做大量艰苦的，日复一日的民主政治工作。但实际上政党并未很好履行以上任务。在很多情况下，候选人的私人组织在最重要的竞选工作的进行上已经代替了政党组织。

美国的政党制度面临三条主要的指责：（1）各党在各种问题，尤其 90 年代的一些问题上，没有采取意义重大且相互对立的立场；（2）从本质上说，党员身份毫无意义，以致政党既不能严谨地确定问题，也难以达到组织上的繁荣；（3）政党过于关心那些在意识形态上持中庸之道的好说话的人们，因而难以成为社会进步的阶梯。这些指责的正确性究竟如何？

**政纲：难以区
分的两类人吗？**

据说，一个典型的政纲的制定，似乎只是为了争取每一张犹豫不决的选票，而不是对当时极端重要的问题发表令人信服的意见。政党纲领往往笼而统之，候选人的陈述往往模棱两可，以致选民在进行选择时常常无所依凭。这一指责在过去可能是有确凿根据的，但近来的学术研究认为，就当前情况而论，它有些夸大其辞。至少到 60 年代，许多选民看出了自己的党和对立面的党在某些问题上是有主张的。从而，大多数企业界人士和专业技术人员认为共和党能最好地为他们服务，而工人们则倾向于民主党，认为该党对他们最有帮助。到了里根时期，分清两党重要区别的选民比例急剧增长，当时政党似乎变得更加两极化了。

有位学者在研究近来的两党纲领、观察它们有何类似之处之后，得出如下结论：“民主党人和共和党人并非是‘两类难以区分的人。’”^[32]在最近几次大选中，两党之间的区别比以往任何情况更为明显。两党在许多事务上表示意见一致，但究其政策很难说完全相同，只要读一下 1988 年民主党和共和党的政纲就可以清楚了。^[32]例如，两党的政纲都强调经济繁荣的必要性。但又各执一辞。民主党的政纲认为政府没有公平对待所有的美国人民，并要求提出确保对所有人经济公正的新方案：“一个第一流的有充分就业机会的经济，包括：有助于提高生活水准，使家庭摆脱贫困的随生活指数调整的最低工资；有助于人民从依赖福利转为找到工作的培训和就业方案——包括儿童保育和保健；有助于确保一个舒适而丰足的晚年可以转移关系的养老金和适当的社会保障制度……”。

而另一方面，共和党的政治纲领则断言，经济繁荣来自减少政府干预。该纲领引用了里根政府时期的方案，并声称：“能够创造经济奇迹者不是政府，而是人民。共和党人让政府靠边，从家庭和企业家背上下来，使人民能自负其责”。纲领强调“自由的企

业、自由的市场和有限的政府，该传统把人民看成是资源而不是问题”。⁽³³⁾以上这些区别是引人注目而且清楚不过的。

党员身份含糊不清吗？

某些政党分析家认为，要是有一个对党保持高度忠诚的普通党员队伍作为党的坚强核心——他们对政党的忠诚程度确实超过对任何特定的问题、利益集团或地域，政党就能采取较强硬的立场，并且更加有效地进行工作。他们注意到，任何 18 岁以上的人都可“参加”某个政党，而“参加”可能仅仅意味着在预选中投票或参加一次党员会议。这种“党员”不缴纳党费，不为党工作，很少参与政治活动，甚至很少参加讨论。他们对党承担的义务极少。

有些地方党组织确实拥有积极的党员队伍。这些积极分子的动机何在？参与其中的工作人员可能主要是出于个人的或物质上的原因：职业，特殊照顾或接近政府官员。也有人主要由于社会原因：可以有在地方俱乐部与他人会面的机会。这些积极分子被认为是职业党员或是忠诚党员；他们忠贞不渝地跟着党，支持该党所有的候选人，使政党在两次大选的间隔期间保持运作。其他一些人参加政党活动是为了推进某些公共政策或支持他们自己的候选人。他们可能是“问题的热心讨论者”或“候选人的忠诚支持者”，但并不把政党活动本身当作目的，只把它看成是谋求更大利益（如新的社会方案）的手段，这些人通常被描述为业余党员或志愿党员。⁽³⁴⁾批评家们对他们能否长期地为政党活动承担义务，以及不能承担这种义务的党的效率如何表示怀疑。

60 年代末 70 年代初，在那个社会骚乱激烈、国内政策尤其是在越南战争问题上出现危机的时期，分析政党积极分子的人强调说，紧张和敌视标志着这两类积极分子之间的关系。党内的老资格来自中等收入阶层；而志愿党员则往往接受过较好的教育，有较多的意识形态色彩。起初的担心是，志愿党员可能会在党内斗争中“获胜”，随后在一次选举之后背离这个政党。后来，政党的

批评家们担心, 经过一段时期, 志愿者可能会逐渐接受职业党员的政治风格和动机榜样, 从而可能出现政党变得不大关心意识形态和政党纲领的后果。

然而, 现实经验提供了另一种变型。职业党员和志愿党员各自呈现出不同的力量和弱点。但是, 注意重大问题的积极分子现在所关心的已不仅仅是政治主张和在意识形态方面应尽的义务, 而且还要强调选举成功这个目标。与职业党员相比, 他们似乎并不特别反对妥协和建立联盟。虽则, 在理论上, 他们可能更加强调意识形态的纯洁而不是为了选举成功而作的妥协; 但在实践中, 他们选择候选人时, 却更多地依据“谁能击败其他政党的候选人”, 而不是依据“谁是当前在重大问题上最纯洁的人”。^[35] 因此, 虽然积极分子可能达不到某些批评家所主张的承担义务的水准, 他们却确实提供了比许多人所担心的更多实力和持久性。

**政党与进步
是否对立?**

有人指责说, 美国的政党不是社会改革的工具。两个主要政党都必须是如此兼容并蓄而又温和稳健的组织, 这就意味着谁都不能为下层阶级的、低收入的、政治上脆弱的广大人民群众采取大胆的行动。有人认为, 在整个美国历史进程中, 这种“政党的消极性”可能有助于政党履行调停或和解的职能, 从而产生良好的效果。但是如果处在一个来势迅猛、波澜壮阔的社会变革时期, 这种消极性可能导致政治制度的衰弱。^[36] 最近, 发展迅速的社会变革似乎连续不断, 因此, 可能有人会说, 政党只在过去有用, 现已过时, 应该予以废弃。

按照他们的观点, 衰弱的政党仅仅只能是巩固现状而已。富人和有权势的人拥有大量属于他们自己的政治武器, 如游说活动者、金钱以及对传媒的影响。政党可以是集合人民行动的工具; 按理说, 它可成为“人民的游说活动集团”。如果政党的宗旨毫无生气, 无论在执政时还是在野时都无效果可言, 从上到下组织涣散, 那就是破灭了人民的希望, 而不是去实现它。另有些人抗辩说, 政

党的效果要比批评家们所说的——多元化的、分散的政党适合于多元化的、个人主义的社会——好得多。他们进而强调，政党在帮助居于少数地位者和无权势者方面一向有作用，即使它是缓慢的；而且，在美国政府中，再无其他机构能够取得类似的成功。^[37]是民主党内的杰西·杰克逊，而不是第三党的候选人，孜孜不倦地追求美国社会改革的美好前景，这一事实证明了，当前能为我们社会里缺少特权者说话的最雄辩的代言人分担了政党作为社会进步的义务的工具的义务。

民主党人与共和党人究竟有无区别？

也许由于没有像他们的父母和老师那样经历过大的政党斗争，学生们经常要问：“两党究竟有什么区别？”这是个重要的问题。答案是复杂的，就像纷乱的美国制度里的诸多其它方面一样。主要应依据对我们所看到的政党的某个方面——它们的历史、政策、纲领、领导层、普通党员——以及对政府某个层次——全国的、州的或地方一级的——的分析而定。而且主要应依据我们的自身感受——从自己所处的角度上看到的问题而定。

在新政时期，民主党党员和共和党党员之间的区别是尽人皆知的。公民们根据他们对罗斯福总统针对大萧条所作的工作感觉如何来决定自己忠诚于这一个或另外一个政党。最简单的队伍划分是：得到好处的人支持民主党，并把罗斯福看成为英雄；那些受到损害的人就是共和党人，并把罗斯福以及他的沉重的经费开支和“社会工程”看得很坏。但是由于“新政”宗旨逐渐为两党所接受——也许可用以下事实来代表：1952年共和党总统艾森豪威尔入主白宫时，甚至不打算废止大部分新政政策，在许多公民眼里，两党界线已变得模糊难辨了。例如，那些在20世纪50年代逐渐积极起来的人并不懂得那样一种形势：那时他们认为，如果民主党作为共和党的对立面当政，政府的所作所为将会截然不同。

对那些在 60 年代和 70 年代进入政治上成熟期的人来说, 区别甚至更不明显。诚然, 两党在黑人公民权利问题上有着明显区别。但是越南战争这个当时最大的对外政策问题, 是在约翰·肯尼迪领导的民主党政府期间发动, 在林登·约翰逊领导的民主党政府期间逐步升级, 并在理查德·尼克松的共和党政府期间继续进行的。区别在哪里呢? 这次战争的批评者大部分是民主党人, 如尤金·麦卡锡和罗伯特·肯尼迪; 但是有些最有说服力的批评者是共和党人, 如纽约州的雅各布·杰维兹和奥尔良的马克·哈德菲特。1964 年, 共和党提名一位“真正的保守派”候选人巴里·戈德华特, 他不仅没有为一般选民所接受, 还被他自己所在的党否定了, 因为他的政党在其后的年代里寻求的是比较稳健的候选人。可以说, 随着 1972 年麦戈文的受挫, 民主党人也同样如此。但是, 在 80 年代里, 区别又变得明显了。现在的区别究竟如何呢?

在公众论坛上, 两党对未来的观察出现了对比。民主党 1984 年的纲领宣称: “美国面临一个根本性的选择, 就是在两种未来之间的选择, 它是: 在解决问题还是对问题视而不见之间, 在社区精神还是自私腐蚀之间, 在全民公正还是为某些人谋利益之间的选择……”。1988 年, 共和党政纲提出了同样明确的路线: “一次选举关系到未来, 关系到改革。但它又关系到我们在通向明天的旅途中坚持的价值标准, 关系到从过去得来的最好的东西的延续……问题是, 它将随共和党人来改革和进步, 还是随民主党人而改革和混乱?”

民主党人和共和党人之间同样保持着鲜明对照的形象。进入 90 年代之际, 民主党人把共和党看作一个约翰·韦恩/兰博式的硬汉党的政党, 它采取强硬路线, 在对外事务中反对共产主义者和恐怖主义分子, 在国内反对犯罪、福利骗子和逃避服兵役者。共和党人则把民主党看作是“失业者, 无能者和懒人”的党——这样的党与自己国家在“世界竞技场”中所承担的责任不相适应; 这样的党对国外的共产主义分子过于软弱, 对国内的极端主义集

团——女权运动者、反战运动分子、同性恋者及诸如此类的“麻烦制造者”过于容忍。里根在其任职后期趋向于对莫斯科采取较友好的姿态的转变和布什的调和观点也难以改变这些截然不同的形象。

两党之中都有些人看不到所谓的“分歧”。多年来，保守的共和党人攻击艾森豪威尔和纳尔逊·洛克菲勒那样的老大党上层领袖是拥护民主党原则和政策“仿效政敌的共和党人”。这些批评者在里根和布什领导下已经心满意足了。今天，一大批民主党人攻击他们的全国性政党和议会领导过于稳健——至少是对党内的保守派和党内的“异端”过于关心。吉米·海特华尔这位选举产生的得克萨斯州农业特派员在代表这许多批评者指责那些强调“得过且过”策略和“小心谨慎的中间道路”的民主党同伴时引用了他的一位农民朋友的话：“嗨，海特华尔，道路中间除了黄色分隔线和死狃狃之外没有什么东西。”⁽³⁸⁾

这些观点倾向于掩盖两党领导的真正区别。罗纳德·里根的主要遗赠完全可能是，作为政党领袖，他完成了60年代初巴里·戈德华特开始的意识形态上的右转。罗斯福政府之后的许多年里，共和党目睹了在托马斯·E·戴维和纳尔逊·洛克菲勒那样的中间派或温和自由派共和党领袖与俄亥俄州参议员罗伯特·A·塔夫脱和戈德华特那样忠诚的保守派之间几乎公开的论战。在1980年赢得总统职位的行动中，罗纳德·里根吸引了数百万虔诚的基要主义者和社会上的保守派——在反对堕胎、支持祈祷和主张加强国防问题上的积极分子；在取消种族隔离、用校车接送学童、雇员按种族分配名额和同性恋权利问题上的反对者——进入老大党。虽然里根未能把他的许多保守观念转化为法律，但他确实在数年（如果不能说数十年的话）之中朝向保守主义改组了他的政党。该党领导由右翼信念所支配已到了如此程度；里根总统忠诚的副总统和指定继任者乔治·布什被认为是1988年共和党预选中比较温和的候选人之一，在社会问题上由帕特·

罗伯逊，在经济问题上由杰克·肯帕和彼得·都帕特，在国防问题上由亚历山大·海奇从右翼实行包抄。

民主党的领导又是如何？情况稍有不同。不管对自由主义怎么定义，没有人怀疑：民主党领袖比共和党领袖更为自由主义。但也提出了一个严重的问题：未来的忠诚的民主党领袖将会自由主义到什么程度。只要看看联邦参议院，在那里，民主党是自由派的基地，其中包括：爱德华·肯尼迪、艾伦·克兰斯顿和霍华德·梅岑鲍姆那样的自由主义者；乔治·米切尔和查尔斯·罗勃那样的温和派；萨姆·纳恩那样的对国防的强烈拥护者；甚至还有参议员理查德·谢尔比和约翰·布劳克斯那样很少一些遗留下来的南部保守派——虽然越来越多的南部保守派正在寻求共和党作为他们的基地，如得克萨斯州的菲尔·格拉姆就是从民主党转到共和党的最恰当例证。许多民主党的领袖是人民党党员（如杰西·杰克逊）和进步党党员（如迈克尔·杜卡基斯和马里奥·库莫）。其他一些人更难鉴别，如新泽西州的比尔·布雷德利和众议院议长汤姆·弗利。民主党这顶大伞包容了意识形态中各种派别的领导集团，如：保守的民主党多数派联盟，由一大批南部州长和参议员控制的温和的民主党领导人会议，以及自由主义的争取民主行动美国人组织。这个民主党的联盟还拥有在第九章中叙述过的民权运动和其他左翼自由主义运动的积极分子。这个集团众态纷呈，它仍在寻求定义，仍在争论可以离开中心多远而不丧失任何选举胜利的机会。

两党在历史上、政策上和领导上的区别是否在普通党员中有所反映呢？答案不很肯定。谁是民主党人？谁是共和党人？人们怎样来界定这两个集团？最好的答案似乎是：让他们自己来界定自己。可以采用两种界定的办法。多年来，政治学家和专业民意调查者曾向被调查者询问他们自认为属于民主党还是共和党，抑或什么都不是。⁽³⁹⁾ 分析家可以依据某人对党所承担的义务的程度和一些不同的统计及态度标志来鉴别党的成员。另一种办法是通

过投票来界定党的成员，通常是通过总统选举来界定。分析家们在选民离开投票站时利用巧妙的投票站出口进行民意调查，同样可以确定每个政党的选民构成以及这些选民对某些重大问题的感受如何。

1988年《泰晤士镜报》在盖洛普民意测验机构指导下所作的选民调查发现，对选民来说，政党仍然是重要的参照群体，但是那些政党追随者站到某个政党一边，往往有很不相同的理由。共和党人大体上由两个集团组成。最大的共和党集团可归类为“企业家”，对他们来说，支持企业、反对政府干预的立场是最最重要的。这些共和党人希望缩减赤字，但不提高税收；希望政府限制卫生保健、无家可归者、老人以及与防治艾滋病有关的方案，并加强国防势态。共和党联盟中第二个最大的组成部分是“道德主义者”。他们反对堕胎，但主张在学校里祈祷，反对死刑，反对对艾滋病病人进行检疫，并持反共、支持防务的立场。选民中还有两个集团倾向共和党，但不像企业家和道德主义者那样强烈。一个是“乐观者”，即年轻、中等收入、未受过大学教育的选民，对他们来说经济的关注是头等大事，还有一个是“不满者”，即中年的、中等收入的选民，他们反政府、反企业，但支持军事，对他们来说，最最关心的是失业和预算赤字。

有四个集团坚决倾向民主党，最强有力的民主党集团是“忠于党的穷人”，一个低收入的、教育程度低下的城市选民集团，其中许多人是少数民族成员，失业问题和社会公正是他们最重要的问题。民主党的第二个部分由“消极的穷人”构成，这是一个主张社会公正但又持反共立场的组成较早的集团。当代民主党联盟的另外两个组成部分是在更早时候加入党内的。“新政民主党人”是上年纪的东部和中西部选民，其中许多人是天主教徒；他们是兰领工人，通常是工会会员，他们支持各种社会福利方案，但往往不能容忍个人自由和尤其是针对少数民族的方案。同样地被吸引到民主党内来的是支持和平运动、民权运动、环保运动的“60

年代民主党人”与重视这些运动的民主党领袖；这些人是民主党联盟中最自由化并受过最好教育的成员。还有两个倾向于民主党的集团：“世俗主义者”，自称没有宗教信仰，但强烈主张个人自由，并反对禁止堕胎法、学校祈祷以及诸如此类的事；而“追随者”在几乎所有问题上持中间立场，倾向于民主党候选人，但没有多大热心。^[4]

与1988年进行的投票站出口民意调查相比，这种选民的观点似乎提供了更加明确的画面。例如：那些认为赤字是选民面临的最重要问题的人，有57%投乔治·布什的票，只有43%支持迈克尔·杜卡基斯；那些认为有必要增加税收的人——想想布什著名的对口形录音讲话：“不增加新税！”——有58%支持杜卡基斯；只有42%支持布什而不管他有何诺言。认为控制非法吸毒最为重要的人平均分配他们的选票；认为在下一个总统议事日程里必须重视对环境保护的人也是如此。但是在某些重大问题上选民清楚地看到党人的各种区别，并据此进行投票。主张削减国防开支的人投杜卡基斯的票者大约为3:1，持反对观点者同样强烈地支持布什。认为犯罪是主要问题者全力以赴地支持共和党候选人。另一方面，那些希望有一个有利于中产阶级的连续性纲领的人绝大多数投民主党的票。

投票站出口民意调查也表明了两党之间某些统计上的区别。最明显的对照是，86%的非洲裔美国人和69%的说西班牙语美国人支持迈克尔·杜卡基斯，59%的白种美国人投乔治·布什的票。布什在白人新教徒中赢得2:1的票，在白人基要主义者和福音派信徒中赢得4:1的票；杜卡基斯在犹太裔选民中赢得2:1的票，而天主教徒几乎是同等地投他们的票。杜卡基斯从家庭收入在12500美元以下的人中获得62%的票数，而布什则从收入超过5万美元者那里得到类似水准的支持。受过大学教育者大多选择布什；没受过高等教育者选择杜卡基斯；而且，有意思的是，中学毕业生和具有学位者的投票分配几乎是一样均匀。^[41]

总的说来,吸引两党的追随者的是多种因素的综合:在特定问题上的立场;个人的和政党的历史;宗教上、种族上或社会上同等地位者的集团;候选人的吸引力。以上各种因素之间的重点随时发生变化,但它们与那些将近30年之前政治学家所鉴定的情况显然是一致的。^[42]

政党是否正在走向死亡?

某些政党专家觉得政党极其虚弱,已病入膏肓——至少是处在长期的衰退之中。他们首先指出本世纪初进步党的改革的长远影响——这种改革允许大量独立人士和“不知情”的选民参加预选并把票投向无望当选为政党领袖的候选人,从而剥夺了政党组织对提名程序的控制。他们还提到一长串的“改革”——在城镇中进行的超党派的选举以及全国州和地方选举的交错进行——这些改革使政党难以对选举程序施加影响。

对政党持悲观态度的人士说,这已经够糟了,但是当今政党的病症还远不止于此。电视和录像竞选的兴起以及与之相适应的传播媒介和直接邮递征求意见者在竞选活动中的兴起,否定了政党教育、动员和沟通选民的历史作用。加之,部分地由于传媒的影响,当前最有势力的选举力量已经是谋官职者和当权者的组织而不是政党的组织。由金钱和传媒支持着的谋官职者组织他们的个人追随者去赢得提名(而人们却要求政党领袖保持中立);这些人一旦赢得官职,他们对自己的个人追随者所作的回报将远远超过对政党领袖的回报。这意味着政党对政客和政策缺乏影响。

按照这个观点,恰恰是政党的基础正在受蚀瓦解。在过去的四分之一世纪里,地方党组织事实上已经崩溃。基层的党员队伍更加衰弱萧条。选民很少与他们的政党取得一致,而较多地谈论“投个人的票胜过投政党的票”。哈里·杜鲁门现在似乎代表着一个较早的时代,他说,杜鲁门“总是投最优秀人物的票,而且那个人总是民主党”。而今天,电视里大肆渲染的是重要人物、知名

人士以及那些能够买到媒介的注意和通过巨额花销做广告的候选人。⁽⁴³⁾

政党的乐观主义者勉强承认某些判断——地方一级政党机器的消亡，牢固的党人亲密关系的削弱和基层党员队伍的衰弱；但却着眼于他们认为悲观论者忽视了的那些政党复苏的标志。与以往相比，全国性的政党组织——全国委员会和众、参两院的竞选委员会——正在有效地筹集更多的资金。它们甚至在华盛顿特区拥有自己常设的、现代化的总部。况且，由于它们日益增长的财力基础，也由于它们已经确定了给那些需要而无法获得的地区提供专门知识技能的任务，政党已更有可能向候选人、州和地方政党组织提供帮助。乐观论者希望上述进展将使全国性政党对谋官职者和当权者在党的重大问题上所采取的态度起到某些影响。⁽⁴⁴⁾

“政党医生”对“患者”健康状况的诊断为什么会有如此大的差异？政党的悲观论者把注意力集中在民主党，该党就全国范围而言要比共和党衰弱得多；他们还主要着眼于总统选举，在那里，民主党人尤其衰弱，而不是着眼于他们在议会或州长选举中的成绩。作为一个有生存能力的全国性组织，民主党只是在最近几年里显出了一些复苏的迹象。乐观论者看到了共和党人近年来已有所作为，并且正确地推断民主党人定会起而效之。

这些相互对立的解释来自于对“靠什么来构成一个强有力而持久的政党”的不同看法。政党悲观论者倾向于一种“旧式”的观念：政党应是一个地方、县、州委员会的金字塔，以全国性领导为其顶点；在底层，应有一个成员广泛的基层组织；应是一个既民主又有纪律的组织，它能够拿出意义重大的政治纲领，能提名并选出致力于该政纲的政治家，并对它在政府里的当选成员的立法和行政作用施加相当大的影响。大多数政党乐观论者认为以上这些是理想化的看法，认为根据美国的政治体制，美国从未存在过，也不可能存在那样的政党。他们认定政党的主要职能是帮助候选人当选任职。乐观论者期望政党组织这一角色为选民简化

意义重大的选择，并在选民意愿和政府行动之间建立联系。全国性政党已经开始相当有效地扮演了这个角色。况且，它们已经成功地把影响范围下伸到州和地方组织以及候选人。因而，两位乐观论者得出结论说，“尽管这种说法仍是正确的，即没有哪个政党能完全掌握它自己的命运，而且两党对他们总统候选人的提名影响极小；但是，作为选举活动中位于竞选组织以外唯一最有效的参与者，他们已经初露锋芒。”^[45]这个结论将会同样适用于今天的民主党人，就像它适用于共和党人一样。^[46]

一旦候选人当选任职，政党观点的一致性如何，这是围绕政党效能的一项严格的测定。在这点上，观察政党复苏者的根据再一次给人以深刻的印象。里根政府成立的第一年里，共和党在国会里显示出非凡的能力，足以在重大问题上为总统的方案投一致票。这可由“政党一致得分”来衡量，即由政党议员在议会表决中投一致票的党员百分比来确定，在那里，一个政党的多数成员投票反对另一个政党的多数成员。1981年，共和党议员以76%的得分震惊了观察者，这是20多年来的最高得分记录。尽管共和党人再未达到过这样的顶峰，他们在里根政府期间的平均得分仍超过73%，从未有哪个年度低于70%。民主党的记录甚至更加令人难忘。在近年的国会里，民主党的一致性浮动在76%~80%之间。在当代的议会史上从未达到过这样一种得分比率。^[47]由此可见，虽然普通选民似乎并不在意恢复坚强的党人联系，但是，政党组织和政府中的党确实显示了不同寻常而又意义重大的生机。

拯救政党：改革、更新、重组

从一开始，政党这个观念就使某些美国人心烦意乱。乔治·华盛顿在其告别演说中对政党的指责，就他这个相当稳健的人来说，是极其明白而激烈的。他说，政党的幽灵“总是在涣散各级人民议会，并削弱政府的管理。它用根据不足的猜疑和虚假的警

报来骚扰社会，煽起一部分人对另一部分人的敌意，有时还引起骚乱和暴动。……通过政党狂热这个渠道，为外来的影响和腐败敞开了门户。”^[48] 华盛顿时代的大多数其他政治领袖强烈赞同这种观点。

这些批评者实际上是在抨击人多势众的派系，因为现代意义上的政党还没有诞生。但是当富有经验的政党在杰克逊时代发展起来时，它们同样地引起争议。批评者攻击它们向政党亲信授以公职的分肥，对出版界施加过多的影响（当时大多数报纸具有强烈的党派意识），把立法者和其他公职人员转变为遵从党的路线的机器人。但是，在这些批评背后隐藏着一个更深的担忧，即：政党可能会变成大多数人民接管政府并使之依从人民自己的意愿的工具。这就是对多数人统治亦即多数专制的担忧。辉格党人指责安德鲁·杰克逊和马丁·范布伦领导下的民主党迎合愚昧无知和地位卑下的群氓。简而言之，19世纪30年代的“第二个”或“人民的”宪法甚至比1787年的宪法更多地引起争论。

这种不信任感大部分延续到现在。一位政治家如果有强烈的党派意识，就要遭到怀疑。政府官员也经常受到社论作家的敦促，要他们超脱于政治之上。而另一方面，大多数美国人自认为是民主党人或共和党人。他们向政党捐赠为数不少的钱财，在选票上寻找“R”或“D”的标记。至少，迄今为止，他们对那些试图以党外独立人士身份参加总统竞选的候选人，还没有给予太大的支持。他们认为——至少是模糊地认为，你没有政党，不能去管理一个庞大的民主国家。

简而言之，美国人对政党持有有一种爱恨交织的态度。它的实际后果是很奇妙的。一方面，我们希望保留我们的政党——甚至通过纳税去资助它们；另一方面，我们不断地试图去改变或改善它们。最初我们试图改革我们的政党，随后我们又试图去改组或更新它们，现在我们正在努力于重组它们。让我们依次去考察这几种努力。

政党的改革

到 1900 年,政党组织已在无数美国城市里加紧了它们的控制。但它们还没有被称作组织,只能算是由“党魁”所控制的“机器”。纽约市的党魁特威德早已下台并进了监狱,但其形象依然存在——这是一个处于庞大权势网中心的诡密势力的支配者,他成批地收买并出卖联邦、州、和市、镇议员,向党的亲信分肥,对他不能完全控制的官员行贿,与企业界利益集团进行肮脏交易,靠收取合同商的回扣为生,并掌握着一群追随于他的“无赖”和打手。“党魁”势力的实质在于他对提名的控制,他在委员会里安插自己人藉以实现其控制。到 20 世纪初,正如我们所见到的那样,中产阶级的改革者对之愤慨日增,他们通过政党预选这一手段把提名程序“交还给了人民”。但是许多政党专家认为预选不仅导致“党魁”的衰落,而且还导致作为负责任并有效率的组织的政党的衰落。因为代表大会不只是遴选候选人的工具,还是政党的基层领导班子。在大多数城市和某些州里,代表大会——随同大多数领导班子——已完全消失了。

全国性的党代表大会在经受猛烈攻击之后保留了下来,虽然有许多改革者更加属意于通过全国范围的直接预选来选择总统候选人。到 20 世纪 60 年代,掀起了又一次巨大的改革浪潮,它以引人注目的努力改变了召开代表大会、遴选与会代表和处理其他党务的方式。这是民主党特有的情况,但共和党也受到 60 年代和 70 年代政治改革的影响。

关键的年份是 1968 年——那是一个什么样的年份!在随着越南战争而高涨起来的动乱中,明尼苏达州的参议员尤金·麦卡锡向约翰逊总统的连任提名发起挑战,纽约州的参议员罗伯特·肯尼迪也立即投入这场争夺战中。在新罕布什尔州的民主党预选中,约翰逊的形象(虽然不是选举中)受挫,其后他突然声明他不再竞选,这时国民情绪越来越激化,马丁·路德·金遭人暗杀,罗伯特·肯尼迪在他加利福尼亚州竞选获胜后不久也被暗害了。

1968年民主党代表大会在芝加哥的会场几乎陷入一片混乱。在会场外，易比派成员*组织友爱大集会，反对越战的抗议者游行示威，数千激愤的民众包围了芝加哥的旅馆，而警察则回敬以警棍和催泪瓦斯。在会议大厅里面，反党分子与忠诚支持者在提名问题上激战不已，而这场提名，由于千百万电视观众看到民主党这般惨象，几乎已经毫无意义了。

在所有这些骚动中鲜为人知的一件事，就是任命了两个委员会来研究并改善政党的结构以及代表大会代表的选举方式——这是多年来民主党代表大会上争吵的原因。政党结构和代表遴选委员会以南达科他州参议员乔治·麦戈文为主席，提出了一系列改革建议。⁽⁴⁹⁾州的政党组织要确保党的会议有适当的预先通知，并在公共场合和规定的时间进行。委托投票要予以禁止。另一个委员会由密歇根州众议员詹姆斯·奥哈拉任主席，通过投票废止了单位投票规则（unit rule），即一个代表团的全部选票按该团多数表决的意见投票。这些改革尽管似乎相当初步，但它们实际上是一种对经常违反公平游戏规则的反应。

其它一些准则更具有实质性，并包含有扩大参与的努力。⁽⁵⁰⁾就像世纪之交的政党预选支持者指责党魁限制党员参与代表大会一样，60年代的改革者认为无数民主党人被排除在党的作用和决策之外。麦戈文—弗雷泽委员会就此提出三条改革建议：⁽⁵¹⁾第一条是没有争议的：它保证政党规则禁止基于种族、肤色、信仰、性别或民族出身的歧视。另一条建议稍有争议；它允许并鼓励所有年满18岁及18岁以上的人参与政党事务（当时宪法第二十六条修正案尚未被批准）。第三条建议则有很大争议；它建议必须采取具体步骤保证青年、妇女和少数民族在党的事务方面（尤其在决定提名问题上）有“与他们在各州人口中的存在合理地相称”的

* 易比较派源于 YIP, 即青年国际党 (Youth International Party), 为反对侵越战争组织。——译者注

代表权；就是说，它主张推行特定选民集团的比例代表制。

乔治·麦戈文就是由按如上规则选出的代表组成的民主党全国代表大会提名为总统候选人的。这次代表大会中，女性、非白人和青年代表数量之多超过以往。但他们提名了一位被共和党对手和报界描述为极端自由化的候选人，此人遭受了迄至当时为止民主党总统候选人所曾经历过的最最惨重的失败。该委员会的建议在付诸实施时曾遭到有些民主党人，尤其是那些不是因为预选中或党员会议中受挫、就是因为没有遵守新的准则而被宣布为非法当选（芝加哥市长理查德·戴利——现任芝加哥市长的父亲——就属于此种情况），从而未能参加代表大会的民主党人的强烈反对。

尽管某些批评委员会的人主张扩大党的队伍，“中间派”却担心，过分的努力将形成引进青年和妇女的状况，而不能充分吸收工人阶级、劳工会员、年长者和其他人。他们宣称，强调吸引普通党员参与的党实际上是不民主的。那些乐意参加公开的基层党员会议的人都是受过较多教育并比较富裕的，他们有时间、精力和兴趣进行通宵的辩论。劳动人民和穷人没有空闲、精力，也缺乏在会议上表述自己利益的自信心，甚至无法参加会议。批评者尤其反对定额分配制度——“人口统计得来的民主”，认为它是主观武断而且基本上没有代表性的。

对定额分配制的反对极其强烈，以致它实际上已被取消。^[52] 尽管如此，大多数基本的改革显然站住了脚。政党规则要求不得因“性别、种族、年龄、宗教、经济地位、性生活倾向、种族身份、民族出身或肤色”等缘故而受到歧视。^[53] 但是，不管在所谓的定额分配问题上辩论如何激烈，麦戈文—弗雷泽委员会最持久的效果要算是支配着当今代表选举程序的政党预选。各州政党组织对采用哪一种程序获得一定的选择权。由于新准则的党员会议程序难以理解，还由于许多人觉得它们阻碍了某些传统的民主党人的参与，许多曾经在原来规则下通过党员会议选择代表的州政党

组织赞成在新制度之下的预选。自改革以来，每届民主党全国代表大会的代表至少有 60% 是通过预选产生的。

民主党人在每次总统选举之后继续召集“改革”委员会，每届委员会都试图改善提名总统候选人的程序。1980 年大选之后组成的、由前北卡罗来纳州长詹姆斯·亨特领导的委员会废止了某些麦戈文—弗雷泽委员会的“改革”，试图设立“高级代表”（那些靠他们的职位而自动具备代表资格的人），使职业党员回到提名程序中去。尽管如此，参加党的代表大会的大多数人是候选人或热心于重大问题的人，而不是党的积极分子。^[54]

在 1986 年，公平委员会这个民主党最近设立的“改革”委员会不赞成对政党规则作任何重大改革，但却对杰西·杰克逊有关党的民主化规则的主要不满作出了响应。杰克逊的不满意是：参加总统提名的候选人应是根据他们在预选中或是在党员会议中所得到的投票的比例来决定的选举人代表。但，各州被准许设置一个门槛，要求候选人得票多于某个投票百分比才能取得代表资格。1984 年，杰克逊曾在他所参与的预选中得到超过 18% 的选民的支持，而他从那些州里只得到 10% 的代表资格。他声称，在许多预选中，20% 这个门槛排斥了他的候选人资格。公平委员会通过投票把这个门槛从 20% 降低到了 15%。

民主党的另一项改革是要把提名程序的期限限制为三个月。有些州被授权免于在三个月的“窗口”期间开始他们的提名程序，表面上是由于历史原因，而实际上是因为全国性政党没有政治决心去要求遵守规定。当时衣阿华州举行 1988 年最早的党员会议，而新罕布什尔州举行了最早的预选，他们各自得到了许多公开赞扬。^[55] 在 1988 年，民主党实行了各种所谓的地域性预选，虽然这些改革并不是党的规则规定的。相当数量的由民主党领导人会议领导的南部民主党人觉得，如果他们及早在可以允许的期限内举行预选并在一天之中结束，南部在提名程序上的影响可能会增大，甚至也许会抵消衣阿华州和新罕布什尔州的影响。遍及南方的州

议会被说服采用了这个策略；终于，有 20 个州（其中 14 个位于南部或较边远地区）决定在“超级星期三”进行他们的 1988 年预选。

在政党改革问题上，共和党人一直要比民主党人来得缓和。其一，在共和党内少数民族成员要求得到承认的压力没有像民主党内那样强烈。再者，共和党持开明态度，不认为全国性政党必须对州和地方政党拥有过多的管辖权。再进一步说，共和党的全国代表大会无论在实际上还是在理论上都是唯一可以改变政党规则的实体。因而，没有任何委员会可以在两次大会之间实施程序上的改革。由于提名之战中的候选人以及有关他们的长处和弱点很难在四年之前预先断定，只有四年一次的代表大会可以改变规则的事实，消除了在许多问题上的政治论战。

不过，共和党的规则也禁止歧视行为，并敦促——虽然不是命令——各州委员会采取积极行动，鼓励青年、妇女、少数民族和种族集团以及年老的选民广泛参与代表选举过程。⁽⁵⁶⁾更重要的是，共和党的选举程序已参照民主党的改革成果作了修改。许多民主党人所要求的改革已经通过州法得到实施，并从而作用于其他政党。因此，现在的共和党人与 20 年前相比，进行了更多次的预选，选出了更多的代表。麦戈文—弗雷泽委员会的改革间接导致了这一变化。与此相类似，再一次出于由民主党引起的州法的变化，1988 年共和党人在南部所有地方也早早举行了预选，而且几乎都是在一天之中完成的。

政党的更新

有些政治学家和学者，其中有共和党人也有民主党人，对政党更新的兴趣远远胜过对政党的改革。他们的看法——至少是“政党悲观论者”的看法——是，政党制度需要挽救和加强，而不是改革。他们可能会采纳某些提议中的变化——特别是把党作为一个组织来加强它，但在教会这头象或驴如何改进它的作风之前，需要小心照料它，让它恢复健康和

活力。

因而，一方面，有些民主党人在 1968 年和 1972 年的党代表大会上强调更多的参与、适当的程序和更合理的代表制度的必要性，而另外一些民主党人却在集中注意把党转变为一个组织得更好、更加活跃、更为有效，并更能奉行其政策的组织的必要性。这种看法在 1972 年党代表大会上已趋成熟，大会引发了一场要求进行党章讨论的成功的运动——这种有关党章讨论的会议可能刷新民主党，就像一次州的宪法会议可能重组一个州的政府体制一样。两年之后，两千多名代表聚集在堪萨斯城，就拟议的党章作了长时间的辩论。在改革论者和更新论者之间再一次爆发了论战，但大多数代表相信恢复党的活力是极其重要的。在制订这个美国大党历史上第一个成文的“宪法”中，党章大会采取了以下步骤：

1. 承认全国代表大会是党的最高管理机构，要求各州政党修改它们的规则和惯例，使之符合全国性政党的标准。

2. 扩大民主党全国委员会，使它更坚强有力并且更具有代表性。

3. 巩固党的全国性机构和财务机构。

4. 授权中期的全国党代表会议在总统任期中途讨论国家的公共政策。

其中最重要的——也是最短暂的——变化是中期党代表会议 (midterm party conference) 的设立。⁽⁵⁷⁾ 1978 年和 1982 年，民主党举行了中期的或微型的党代表大会，虽然政党领袖们认为这些会议只能引起分裂并且耗费钱财物。⁽⁵⁸⁾

其后，在 1985 年，民主党全国委员会迅速地而且悄悄地淘汰了中期代表会议。由于担心中期会议可能酿成分裂，并破坏夺得 1986 年对参议院的控制和夺取 1988 年总统职位所必需的团结 (还有，节约 100 万美元)，新当选的主席保罗·G. 柯克取消了这个某些民主党人心目中的塑造美妙景象的工具和争取民主党胜利的策略。

关心自己政党健康的共和党人在此期间并未虚度时光。委员会建议在总统竞选问题上给予全国委员会更多的控制，以努力避免水门事件式的越轨行为，并敦促各州政党鼓励所有团体（包括妇女、少数民族、青年和穷人）的广泛参与。在进入 80 年代时，共和党的政党组织远远胜过民主党。它们强调基层组织建设和吸收党员。它们召开研讨会向共和党候选人讲授如何发表演说和举行记者招待会，组织周末讨论会训练年轻的专职党员。它们还指导候选人如何“制订竞选计划，编写和购买广告，筹集款项，设立电话联络中心，吸收志愿者，并订立他自己的时间表。”^[59]

可能还有许多其它因素正在加强两党的领导。在当前，复杂的竞选法规和财政立法，尖端而费钱的竞选技术，使得州和地方一级的政党以及各层次的候选人越来越多地转向全国性政党寻求技术上的指点和帮助。虽然从理论上说，全国性的共和党可能仍然是一个州政党的联盟，实际上，其全国总部由于扩大了服务可能会继续得到更大的知名度和影响力。在民主党内，这些相同的因素也有助于党的集中。一位分析家预言，两个全国性政党都“将成为有等级、有分工的全国性官僚机构”，并有其专业化的专家。^[60]

改革或更新是否必须二者择一？它们之间有无冲突？有些政党专家相信政党可以是开放的、有代表性的、广泛参与的、有公平合理的程序的；同时又是组织完善、领导称职、具有政治效率和高度竞争能力的。他们认为，实现这种融合的关键可能有赖于党的基础，即地方党员会议。如有适当的管理，党员会议可向当地的所有党员开放。所有与会者有同样的投票权和发言权。根据多数表决作出决定，但少数人可能仍有某些代表权利，例如选举代表参加高一级党的会议的权利。党员会议可以主动吸收和接纳新党员；可以通过党费的汇集为党的部分活动提供资金；可以培养人民注意党的重大问题和党的管理；可以成为社区里一种活跃的政党存在；可以发现人才并向上一级机构输送领导人。简而言

之，党员会议可以是参与和组织两方面的基石。这种在阿华州和明尼苏达州的以党员会议为基础的模式可能已为其他州的政党所采用。例如，马萨诸塞州民主党人通过了一份党章，要求地方选区和市镇委员会每当投票决定候选人或公共问题时都要举行公开的党员会议。

重新结盟的政治

作为行政首脑，罗纳德·里根可算是毁誉参半。但他将会以美国较有力量、较有影响的政党领袖之一的身份名列史册。就像我们提到过的那样，里根在他的两届总统任期内把共和党从一个比较稳健、倒退的老大党转变成为一个富有特色的、活跃的右翼政党。他在20世纪80年代完成了巴里·戈德华特在60年代没能做到的事：收缩了党的纲领，但没有去谴责老大党长久以来的少数地位。而民主党又如何呢？就在里根整顿并扩大他的政党的同时，民主党正在为继续维持这个劳工、失业者、少数民族、中产阶级、小企业、知识分子、大城市和南方的“大联合”而奋斗，这个五十年来的大联合已成为这个政党的定义，并带给它一贯的胜利。由于里根这样强有力的政党领袖，老大党的事业得到很大的成功，胜过了民主党在继续保持它早在50年前罗斯福时代已形成的联盟和意识形态方面所作的努力。

里根总统与他的大多数支持者、许多民主党反对派有着共同的信念，那就是，政党衰落的问题既不能靠改革也不能靠更新来解决。他们转而寻求改变政党的第三个“R”——重新结盟（realignment）一个政党不仅仅是一种意识形态；它还是一大串的行动、一个被一位领袖或一种政党哲学所吸引的联盟。重新结盟的最简单方式是重新配置政党内部的联盟。那些联盟可以随着支配他们注意力的新问题、政党或政党领袖采取的新立场，或选民自身政治关系的改变而自行重新组合——或由某位政党领袖予以重组。再加上对政党和候选人的选举得失预测这一因素，你就具备了详细探索选举斗争中最吸引人也是最复杂的形势之一——重新结盟——

的基本条件。^[6.]

20 世纪 30 年代,美国面临一次毁灭性的经济衰退。继一个世纪的零星政府行动之后,新政执行者介入并从根本上改变了政府和社会的关系。在对由大萧条、政治僵化、社会混乱、城市生活恶劣影响以及其他 20 世纪的烦恼组合而成的前所未有的危机所作出的前所未有的反应中,富兰克林·罗斯福对公民的福利承担着广泛的权力和责任。为做到这一点,他领导他的政党转而成为富有智谋并通向胜利的多数党——应该为下一代着想的党。重组了的联盟结构和意识形态起到安全阀的作用,使党得以随着选举的成功,积极地对付危机。而 20 年里共和党作为反对党除了观望和反对之外什么也不做。

在众望所归的德怀特·艾森豪威尔将军领导下,共和党人重新入主白宫,但这只是塑造政治美景的罗斯福和杜鲁门的遗赠。^[62]1964 年,亚利桑那州参议员巴里·戈德华特向“公平新政”承担者发起挑战,他彻底失败了。甚至在理查德·M. 尼克松担任总统职务期间,共和党人在国会里以及在选民的鉴定和记录里,也难以突破温和的反对派或少数党这个模型。其变化似乎有待于罗纳德·里根的领导。有些人认为里根已把共和党提到了多数党位置上,然而并非如此。

而民主党人又在哪里呢? 尽管新政的价值和目标依旧鞭策着人们,它最初的联盟已不可能保留。北方和南方一度曾在罗斯福的尝试中为治愈国家创伤而联合,到 30 年代当自由主义适用于穷人和失业者时已分道扬镳;到了 50 年代和 60 年代,又把注意力扩展到民权法案上。今天,至少是在国家一级,共和党正生机勃勃而且在许多原先只有一个党的南部地区处境也很好。南部的民主党人有成为稳健者的倾向,如北卡罗来纳州的特里·桑福德和佐治亚州的威奇·福勒。那些在竞赛中获胜的越来越保守的南方人士大多是共和党人,如北卡罗来纳州的杰西·赫尔姆斯和密西西比州的特伦特·洛特。尽管民主党人在南方的州和地方竞争中

维持其支配地位，这个罗斯福联盟的核心部分已陷于消失。

罗斯福联盟变得不大管用的其他因素，部分地出于立法成就的冲击。在工会大家庭里、在移居美国的工人之间成熟起来，并经历过萧条苦恼的这一代人，现在加入了其他新政受益者的行列，而那些人需要维护他们的既得经济利益——哪怕是通过共和党！社会保障、医疗补贴计划、军人法案和学生贷款有助于中产以上阶级的发展，但这些方案的受益者对于带来那些能提高其经济社会地位的方案的政党并不完全保持忠诚。那些使民主党获得胜利和管理能力的原有选民，那些可能从进步方案中受益的人们，随着这些方案带来的收益，已经在减少了。

那些想要通过一个造成两极分化的重新结盟来更新民主党的空谈家和政党问题专家在敌对阵营里、在他们的共和党反对派的行动中找到灵感。“重新结盟”将会迅速而确实地把民主党人引向进步态势，就像共和党曾把党人引向保守一样。并不担心未来的两极分化的提议者，主张民主党人必须采纳这一意见并抵制“中间派精神分裂症”。其后，他们也许可以鼓励那些现在离心离德的、麻木不仁的、无权的和无公民权的人帮助民主党恢复青春，他们声称，只要像里根和共和党人那样勇敢，就必定能胜利。但是，重新结盟不止是政党意识形态的改变或选民和选票的交易。为了其它更多的因素，为了得到当代重新结盟的根据，我们必须详细研究选举的结果以及人民群众对政党的优先选择。

现在的选民自认为比他在20年前更加保守。尽管他们喜欢里根的税收削减和强硬的国防政策，在1984年，据说只有4%的选民因为里根是保守派才投他的票。对里根总统来说那是一次明显的选票和声望的压倒性胜利。然而，共和党在参议院丢失了两个席位，在众议院仅仅得到了18个席位。^[63]1988年大选重复了这种情况。乔治·布什赢得了决定性的声望和选举的胜利，但这更多地是为了“一个人而不是一个中心思想……反映了在选民中间对新总统必须采取的方针缺乏明确的一致意见……实际上，选民们

对于为什么他们这样投票这个问题提不出明确的基本理由。”^[64] 选民们仍然认为自己比 20 年前更加保守,但这种保守并没有转化为把票投向除布什以外的其他共和党人。

重新结盟为什么进展如此缓慢?为什么现在所有真正的保守派不是愉快地把自己放到共和党位置上,所有坚定的自由主义者不是高兴地立足于民主党?部分原因是美国人并不轻率地穿越党的界线。如果你在一个保守的新罕布什尔州家庭里长大,一个世纪来祖祖辈辈投共和党的票,你就有充分条件与共和党站在一起。即使那个党采取了你不喜欢的方针,你也会继续登记为共和党人,但悄悄地投民主党的票,以免发生家庭摩擦。或者,如果你来自一个得克萨斯州的民主党“黄狗”家庭(意指这个家庭会给只要是民主党的任何人或任何事投票),你可能继续投当地民主党人的票,即使你不喜欢任何一位民主党总统候选人。许多证据表明,这类人在南方比比皆是。

重新结盟缓慢的另一个原因是党的联邦性质。几十年来,南方保守的民主党人一直在投共和党总统候选人的票,不仅投向布什和里根,还投向在他们之前的尼克松甚至艾森豪威尔。但是他们这样做并不是“穿越通道”从民主党走到共和党。为什么呢?部分是由于上面提到过的家庭的态度,但还由于这些选民知道共和党在南方组织薄弱。如果候选人和选民要在地方政治生活中产生影响,而在大多数情况下,那里仅有的意义重大的选举就是民主党的预选,那么他们必须坚持登记为民主党党员。所以说,南方的民主党对当选联邦官职来说是温和的,对当选地方官职来说却是保守的;共和党对当选联邦官职来说是保守的,而对当选地方官职来说基本上不存在。

那么,90 年代政党重新结盟的前景如何?要是一个仍然“里根化的”共和党阵容与一个支持明确的自由主义者—劳工—左翼纲领的民主党相对抗,人们会有什么希望或担心?

既然共和党人与他们经过重新结盟的政党一直处于胜利者地

位，他们就不想改变他们现有的战略。他们已经成功地实现了自我重新结盟。显然，随着民主党在 1988 年的连续第三次总统选举失败——也是他们在最近六次总统选举中的第五次失败，重新结盟的球在民主党的场地一边。布什政府已度过了它的第一个年头，民主党人正在重新评估他们的战略，就像一支足球队在一个战绩不佳的季度之后开会研究它的训练方案一样。正在辩论中的几个战略是：

战略之一：占领共和党放弃的中心阵地。在南部的温和派和保守派以及北部的自由派和劳工之间重建已往的中—左联盟。在这个可以采用的方针里，政党不宜大胆承担新的冒险行动；但要像一位杰出的民主党人所敦促的那样，重新评估它过时的政策，要强调犯罪和国防那样的重大问题，要吸引各式各样的民主党人：“保守派和自由派，鹰派和鸽派，吝啬的和挥金如土的。”按照这个观点，民主党人必须尽可能地与布什白宫在国防和对外政策等许多问题上一起工作，藉以恢复两党合作。^[65]

战略之二：朝自由主义—左翼或进步方向大力开展活动。寻求唤起数千万非选民的支持，那些人可能会被民主党的诸如大量补助儿童的福利计划那样的“人道和同情”的福利政策所吸引。政党应该更有力地为黑人、妇女和其他“运动民主党人”说话，同样地要为说西班牙语者及其他成长中的选民集团说话。为鼓吹这一战略，马萨诸塞州参议员爱德华·M. 肯尼迪早在 1989 年就号召这种“把政府看作是建设性机构”的积极精神。他还敦促民主党“越过新政和新边疆、大社会计划范围进行活动”，积极主动地解决社会问题。^[66]有些自由派民主党人主张由南方出钱在东部和西部原先“进步”的州和西中部农业—工业州作较大的努力。其他人反对这个他们认为是“故意输掉南部各州”的战略。

战略之三：不采取任何战略，期望守旧派减弱，稳守不动，等待共和党人迷路或失球，在他们的狂热爱好者中引起对抗。最终，政党中的动摇分子将会回到民主党来，就像他们过去常做的那样。于是，民主党人可以取得职位，而无需作出难以兑现的承诺和承担。对这种战略来说，重新结盟可能还不如取消联盟；那是一种减少政党冲突的作法。在政党处于衰退的时期，这种作法可能是合适的。^[67]

每一种战略都会受到严厉批评。第一个战略——占据中心——可能会丢掉民主党几十年来在政府中的进步政见。况且，“仿效政敌”的民主党人难以向共和党提出富有战斗性的反对意见。第二个战略已经受到指责，它可能只是让民主党人蒙受更多次的总统选举失败。至于说吸引新的选民，在1988年，即使黑人，说西班牙语者和穷人的投票大量增加，也不会给杜卡基斯带来胜利。^[68]守旧派的力量减弱？没有哪个具有良好改革和创新传统的政党会松劲休息，坐待当权的政党犯错误。而党内的动摇分子也不可能像一只时钟那样可以预料地摆动回去。

因此，有计划的政党重新结盟似乎前景暗淡。假如历史重复，重新结盟活动可能仍然以无计划的方式出现。在过去，发生大的冲突或危机期间，大规模的重新结盟曾经被决定性的选举所触发。就像在国内战争之前或20世纪30年代那样。严峻的经济衰退，环境灾难，世界人口增长和移民问题的压力，中东战争，都是危机和冲突的潜在的导火索。

大部分美国人会不会赞成总是发生政党重新结盟？许多选民似乎宁愿要一个不尚空谈的政党和有分歧的政党规则，就像1988年选举产生民主党大会和共和党总统那样。一个当权的团结的左翼或右翼政党可能会招致早先美国人担忧的那种“多数党暴政”。诚然，英国提供了一个政党政府的例子，在那里，多数党——目前是保守党——垄断了立法和行政权，却没有危及基本的自由

权。^[69]但许多美国人可能还要担心,一个地位巩固的多数党,不仅会藐视少数党的反对,也会藐视他们极其珍爱的已经在权利法案中载明了的自由权。

小 结

1. 美国的政党,自从它们被描绘成强有力的政治力量以来,在组织力量上以及在许多美国人的心目中都已经衰落了。近年来,两党在国家一级和在政府中都显出了生机勃勃的更新迹象。

2. 在过去,两大政党把各种派系和利益集团结合成足以赢得总统职位和国会选举的广泛的联盟,从而保持了它们的优势。

3. 当今,许多人认为政党已被确定和认可;但从根本上说,它们是衰弱的,甚至已停滞不前。另一些人则认为,我们正处在政党复活的起点上,政党还有另一个刚刚冒出地平线的“黄金时代”。还有人坚持,政党正处在一个转变时期,它们将来能承担什么任务,取决于各级领袖的质量。

4. 一百多年来,第三党——无论是信奉主义的还是围绕当时的重大问题或著名人物组织起来的——从未取得过显著的成功。

5. 政党具有许多在不同适当程度上履行的职能:物色和提名候选人;为竞选和扩展活动范围筹集资金;阐明重大问题;动员选民;为支持者提供官职并为政府提供雇员;联合各种各样的利益集团;以及充当选民和他们在政府中的代表之间的纽带。

6. 两大政党一直被批评为过于相似,但要是察看一下它们所偏重的政策,它们的领导骨干,以及它们当权时的各项行动,这种批评就显得太过分了。还有人说它们组织不善,财务状况不妙,要是在十年前作这样的批评,其根据要比现在充分得多。

7. 两大政党——或任何政党——是否能够生存下去,取决于该党所有层次上的领袖有效地贯彻改革、更新或重新结盟战略的能力。

建议读物

John F. Biby. *Politics, Parties and Elections in American* (Nelson Hall, 1987).

John E. Chubb and Paul E. Peterson, eds. *The New Direction in American Politics* (Brookings Institution, 1985),

Thomas B. Edsall. *The New Politics of Inequality* (Norton, 1984).

Samuel J. Eldersveld. *Political Parties in American Society* (Basic Books, 1982).

Leon Epstein. *Political Parties in the American Mold* (University of Wisconsin Press, 1986).

Xandra Kayden and Eddie Mahe, Jr. *The Party Goes On* (Basic Books, 1985).

William J. Keefe. *Parties, Politics, and Public Policy in America, 5th ed.* (Congressional Quarterly Press, 1985).

L. Sandy Maisel. *Parties and Elections in America: The Electoral Process* (Random House, 1987).

David Mayhew. *Placing the Parties in American Politics* (Princeton University Press, 1986).

Nelson W. Polsby. *Consequences of Party Reform* (Oxford University Press, 1983).

Gerald M. Pomper, ed. *Party Renewal in America* (Praeger, 1980).

David E. Price. *Bringing Back the Parties* (Congressional Quarterly Press, 1984).

Steven J. Rosenstone, Roy L. Behr, and Edward H. Lazarus. *Third Parties in America: Citizen Response to Major Party Failure* (Princeton University Press, 1984).

Larry J. Sabato. *The Party's Just Begun: Shaping Political Parties in America's Future* (Scott, Foresman, 1988).

Frank Smallwood. *The Other Candidates: Third Parties in Presidential*

Elections (University Press of New England, 1983).

James Sundquist. *Dynamics of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*, rev. ed. (Brookings Institution, 1983).

注 释

〔1〕 关于政党衰落和政党其他情况,见杰拉尔德·M. 庞珀编:《美国的政党更新》(普雷格出版公司,1980年版);关于人民对政党是否已变得不偏不倚或怀有敌意,见马 J·P. 华坦博格:《美国政党的衰落发 1952~1980 年》(哈佛大学出版社,1984 年出版)。

〔2〕 这些对政党的复杂态度在奥斯汀·兰尼:《消除派系的危害》(加利福尼亚大学出版社,1975 年版)第 53~63 页中已作概述。

〔3〕 华盛顿、富兰克林和杰斐逊语,转引自理查德·霍夫斯塔特:《对政党制度的意见》(加利福尼亚大学出版社,1969 年版)第 2,123 页。

〔4〕 对于第一个美国政党之发展的进一步讨论,见 L. 桑迪·梅塞尔:《美国的政党和选举》(兰登豪斯出版社,1987 年版),第 2 章。

〔5〕 见威廉·E. 吉那普:《共和党的起源,1852~1856》(牛津出版社,1987 年版)。

〔6〕 见詹姆斯·L. 森德奎斯特:《政党制度的动力:美国政党的联盟和重新结盟》修订版(布鲁金斯出版社出版,1983 年)。

〔7〕 见诺曼·H. 尼、西德尼·维巴、约翰·R. 佩特罗西克增补编写的《美国选民的变化》(哈佛大学出版社,1979 年版)。

〔8〕 见约翰·E. 查布和保罗·E. 彼得森合编:《美国政治的新方向》(布鲁金斯出版社,1985 年版)。

〔9〕 詹姆斯·麦格雷戈·博恩斯,见庞珀编:《美国的政党更新》,第 194~196 页。

〔10〕 查尔斯·O. 琼斯:《总统职位的委托:吉米·卡特和美国国会》(路易斯安那大学出版社,1988 年版);又见查尔斯·O. 琼斯:《罗纳德·里根和美国国会:明显操纵的政治》,保罗·E. 彼得森和马克·罗姆:《低税收、高消费和预算赤字》,见查尔斯·O. 琼斯所编的《里根的遗赠》(查塔姆·豪斯出版社,1988 年版)中有关最后两届美国政府期间国会中政党任务问题的

讨论。

〔11〕 见威尔逊·凯里·麦克威廉斯:《作为市民社团的政党》,载庞珀编:《美国的政党更新》,第51~68页。关于爱尔兰党魁对非爱尔兰选民的工作不够慷慨大方的“修正主义”观点,见史蒂文·P. 埃里:《彩虹的尽头:美国的爱尔兰人与城市政治机器的左右为难,1840~1945》(加利福尼亚大学出版社,1989年版)。

〔12〕 “布兰蒂诉芬克尔案”,《合众国最高法院判例汇编》,第445卷,第507页(1980年)。

〔13〕 见梅塞尔:《美国的政党和选举》,第5章。

〔14〕 以举行预选的州与举行党员会议的明尼苏达州相比较,在关键性的选举标准上的评价,见托马斯·R. 马歇尔:《投票人数和代表性,党员会议与预选的对立》,载于《美国政治学杂志》(1978年2月),第169~182页。

〔15〕 见拜伦·E. 谢佛:《分叉的政治》(哈佛大学出版社,1988年版)。

〔16〕 例如,见戴维·W. 布雷迪和查尔斯·B. 布洛克第四:《州议会中的政党和派系》,载于G. 洛温伯格·S. 帕特逊和M. 朱厄尔合编:《立法研究手册》(哈佛大学出版社,1985年版)第4章。

〔17〕 史蒂文·J. 罗森斯通,罗伊·L. 贝尔和爱德华·H. 拉扎勒斯:《美国的第三党:公民对大党失败的反应》(普林斯顿大学出版社,1984年版)。

〔18〕 关于第三党的影响,见霍华德·R. 彭尼曼:《总统竞选中的第三党与现代美国两党制》,载于威廉·克罗蒂编:《政党的标记》(W.H. 弗里曼出版公司,1980年版),第101~117页。又见弗兰克·斯莫尔伍德:《另一位候选人:第三党在总统选举中》(新英格兰大学出版社,1983年版)。

〔19〕 “胜者得全票”这一选票分配制度为除缅因州之外的各州所采用。缅因州采用区域制。

〔20〕 威廉·H. 赖克:《两党制与杜维杰定律:关于政治学史的一篇论文》,载于《美国政治学评论》(1982年12月),第753~766页。关于阶级分析,见E. E. 沙特施奈德:《政党政府》(莱因哈特出版社,1942年版)。

〔21〕 詹姆斯·赖克利:《全国性政党的兴起》,载于查布和彼得森合编:《美国政治的新方向》,第7章。

〔22〕 理查德·理查兹访问记,载于《党的路线》杂志(1983年2月),引文见第7页。

〔23〕 早期共和党的成就和其超过民主党的优势在托马斯·B. 埃德索尔:《不平等的新政治》(诺顿出版公司,1984年出版)和加里·C. 雅各布森:《共和党在竞选资金上的优势》(载于查布和彼得森合编的《美国政治的新方向》,第6章)中曾详细提及。

〔24〕 见保罗·S. 赫恩森:《20世纪80年代的政党竞选》(哈佛大学出版社,1988年版)。对这些努力的更为挑剔的看法,见布鲁克斯·杰克逊:《忠诚的礼物:巨额资金与美国政治历程》(艾尔弗雷德·A. 诺夫出版公司,1988年版)。

〔25〕 见L. 桑迪·梅塞尔:《从朦胧到淹没:国会预选中的竞选活动》修订版(田纳西大学出版社,1986年版)。

〔26〕 见约翰·F. 毕比:《美国的政治,政党和选举》(纳尔逊—霍尔出版社,1987年版)。进一步的资料见科尼利厄斯·P. 科特、詹姆斯·L. 吉布森、约翰·F. 毕比和罗伯特·J. 赫克斯霍恩:《美国政治中的政党组织》(普莱格出版社1984年出版)。

〔27〕 见詹姆斯·L. 吉布森、科尼利厄斯·P. 科特、约翰·F. 毕比和罗伯特·J. 赫克斯霍恩:《政党组织力量评估》,载于《美国政治学杂志》(1983年5月)和科特等人:《美国政治中的政党组织》。

〔28〕 见詹姆斯·L. 吉布森、科尼利厄斯·P. 科特、约翰·F. 毕比和罗伯特·J. 赫克斯霍恩:《地方政党在何处?对政党组织力量的横向和纵向的分析》,载于《美国政治学杂志》(1985年2月),第139~159页。科特等人:《美国政治中的政党组织》。

〔29〕 关于霍利担任委员会主席的生动记述,见米尔顿·雷科弗的《不要风平浪静,不要只有胜者》(印第纳大学出版社,1975年版)。

〔30〕 关于地方政党的影响,见赞德拉·凯登和小伊迪·马赫:《政党往前走》(基础图书公司出版,1985年版)。

〔31〕 杰拉尔德·M. 庞珀:《美国的选举》修订版(朗曼出版公司,1980年版);艾伦·D. 门罗:《美国政党纲领与民意》,载于《美国政治学杂志》(1983年2月),第27~42页。

〔32〕 参阅唐纳德·布鲁斯·约翰逊编:《全国性政党纲领汇编》(伊利诺斯大学出版社,1978年版)卷1,1840~1956年;卷2,1960~1976年。

〔33〕 全国性政党纲领全文许多地方都可找到,有关民主党的可见《国会季刊周报》,1988年7月16日,第1967~1970页;有关共和党的可见该刊

物,1988年8月20日,第2369~2399页。

[34] 关于志愿党员与职业党员的进一步区别,见詹姆斯·威尔逊:《业余的民主党人》(芝加哥大学出版社,1962年版);珍妮·柯克帕特里克:《新的总统精英》(拉塞尔·塞奇基金会—20世纪基金会,1976年);罗伯特·T.中村:《超越纯粹主义和职业特性:追随大会代表的风格种种》,载《美国政治学杂志》(1980年5月),第207~232页。

[35] 见罗纳德·B.拉波波特,艾伦·I.阿布拉莫维茨和约翰·麦格伦农:《政党的生命》(肯塔基大学出版社,1986年版);道格拉斯·I.霍奇金:《总统预选、党员会议以及1984年州代表大会代表的补充》,1986年4月5日在康涅狄格州哈特福德召开的新英格兰政治学协会年会发表的论文。

[36] 小埃弗雷特·卡尔·莱德:《美国的政党:社会变革与政治反应》(诺顿出版公司,1970年版),第307~308页。关于有大量成员的组织是阻碍而不是促进穷人的政治行动的观点,见弗朗西丝·福克斯·皮文、理查德·A.克洛沃德:《穷人的运动》(万圣殿出版公司,1977年版)。

[37] 见沃尔特·迪安·伯纳姆:《严格的选举与美国政治斗争的主要动机》(诺顿出版公司,1970年版)。

[38] 吉姆·海托华在全国新闻俱乐部的演说:《什么苦恼着美国政党?得克萨斯人的处方》,《波士顿环球报》(1985年7月5日)。

[39] 这方面的经典著作见安格斯·坎贝尔、菲利浦·E.康弗斯、沃伦·E.米勒和唐纳德·斯托克斯:《美国选民》(威利出版公司,1960年版)。他们的著作是根据密歇根大学调查研究中心的全国选举研究计划指导下进行的一次调查。

[40] 这项总结摘自诺曼·奥恩斯坦、安德鲁·科特和拉雷·麦卡锡:《人民、报纸和政治运动:泰晤士镜报对美国选民的研究》(艾迪生·韦斯利出版公司,1988年版),第1、3章。

[41] 本段资料摘自《纽约时报》/哥伦比亚广播公司、《华盛顿邮报》/美国广播公司和《华尔街日报》/全国广播公司的民意调查。又见《事关重要的问题》,《时代》杂志(1988年12月21日)第37页。

[42] 见坎贝尔、康弗斯、米勒和斯托克斯:《美国选民》和诺曼·尼、西德尼·维伯和约翰·佩特罗西克:《美国选民在变化中》(哈佛大学出版社,1976年版)。

[43] 关于政党状况的悲观主义观点,见沃坦伯格:《美国政党的衰落》

和艾伦·韦尔:《民主党组织的崩溃,1940~1980年》(克拉伦登出版社,1985年版)。

[44] 关于政党状况的乐观主义观点,见戈德曼:《寻求共识》,第366~373页;凯登和马赫:《政党在前进》;拉里·萨巴托:《政党刚刚开始》(斯科特-福尔斯曼出版公司,1988年版);约瑟夫·A.施莱辛格:《新的美国政党》,载于《美国政治学评论》(1985年12月),第1152~1169页;以及戴维·E.普赖斯:《政党的恢复》(国会季刊出版社,1984年)。

[45] 凯登和马赫:《政党在前进》,第11页。

[46] 见杰克逊的《忠诚的礼物》。

[47] 见《国会季刊周报》(1988年12月19日),第3334~3342页。

[48] 约翰·C.菲茨帕特里克编:《华盛顿著作集》,第35卷(美国纪念乔治·华盛顿200周年委员会,1940年),第227页。

[49] 这些建议主要摘自麦戈文委员会的报告:《改革的任务:党组织机构和代表遴选专门委员会给民主党全国委员会的报告》(民主党全国委员会党组织机构和代表遴选专门委员会,1970年)。

[50] 威廉·J.克罗蒂:《政治改革与美国的试验》(克罗韦尔出版公司,1977年版),第241~247页详尽列举了民主党党章会议的决议;又见克罗蒂:《政党改革》(朗曼出版公司,1983年版),兰尼:《消除派系的危害》(加利福尼亚大学出版社,1975年版)。对政党改革及其后果的一般性辩论,见布里翁·E.谢弗:《悄悄的革命》(拉塞尔·塞奇基金会,1983年);以及纳尔逊·W.波尔斯比:《政党改革的后果》(牛津大学出版社,1983年版)。

[51] 参议员麦戈文在该委员会完成工作之前放弃了总统职位竞选,由明尼苏达州国会议员唐纳德·弗雷泽接替。弗雷泽的名字与委员会最后的报告联系在一起了。

[52] 民主党多数联盟、民主党规则和组织部特别工作组:《为1976年走向公平和统一》油印件(1974年)。

[53] 《民主党1984年全国代表大会代表遴选规则》(民主党全国委员会,1982年),第6页;关于民主党全国代表大会上多数派和少数派妇女的历史,见《女民主党人是好样的:民主党全国代表大会上的妇女史》(全国妇女政治联合会,1980年)。

[54] 见斯蒂芬·J.韦恩:《通向白宫的道路》,第3版(圣马丁出版社,1988年版)及约翰·H.凯塞尔:《总统的竞选政策》,第3版(多尔西出版社,

1988年版)。

〔55〕 贝加里·奥伦和纳尔逊·W. 波尔斯比:《媒介和契机》(查塔姆·豪斯出版公司,1987年)。

〔56〕 代表和组织委员会情况见《共和党代表选举秩序》中代表和组织委员会进展情况报告的第二部分(共和党全国委员会,1971年);关于共和党全国代表大会上多数派和少数派妇女的历史,见《女共和党人是好样的:共和党全国代表大会上的妇女史》(全国妇女政治联合会,1980年)。

〔57〕 肯·博德:《微型党代表大会》,载于《新共和》杂志(1978年12月23日和30日)。

〔58〕 《民主党人集会给陈旧的思想灌注生命力》,载于《国会季刊周报》,1982年6月19日,第1467~1469页。《民主党人发展策略:为1984年打基础》,载于《国会季刊周报》,1982年7月3日,第1591~1595页。

〔59〕 莫顿·康德拉克:《共和党使它的行动一致》,载于《纽约时报杂志》,1980年7月13日,第44页。

〔60〕 赞德拉·凯登:《政党体制的全国统一》,载于迈克尔·J. 马尔宾编:《政党、利益集团与竞选财务法规》(美国企业公共政策研究所,1980年),第257~282页。引文见第276页。

〔61〕 关于重新结盟的理论性探讨,见森德奎斯特《政党体制的动力:美国政党的联盟与重新结盟》。

〔62〕 威廉·E. 勒希坦伯格:《在罗斯福的影子下:从杜鲁门到里根》(康奈尔大学出版社,1982年版)。

〔63〕 纳尔逊·W. 波尔斯比:《1984年选举是大党重新结盟的信号吗?》,《大记者》(1985年)。

〔64〕 里奇·贾罗斯洛夫斯基和约翰·E. 扬:《民意调查对于新任总统应采取什么方针,选民中没有一致意见》,《华尔街日报》(1988年12月9日)第A24页。该文分析了《华尔街日报》/全国广播公司新闻的投票站出口民意调查。

〔65〕 约瑟夫·A. 加利法诺:《对民主党人不客气的谈话》,载于《纽约时报》(1989年1月8日),第28~29页,第38~34页。

〔66〕 《纽约时报》(1989年3月7日),第14页。

〔67〕 见沃坦伯格:《美国政党的衰落》;小埃弗雷特·卡尔·莱德:《关于授权、重新结盟与1984年总统选举》,《政治学季刊》(1985年春季)。

第 1 页。

〔68〕 鲁伊·A·泰克塞拉:《彩虹的尽头》,载于《新共和》杂志(1989年4月3日),第11~12页。

〔69〕 见詹姆斯·阿特拉斯:《撒切尔下令取缔:英国的检查制度》,载于《纽约时报杂志》(1989年3月5日),第36页以下。

第十一章

公众舆论与投票

在前面几章里，我们研究了利益集团、群众运动和政党——各式各样的美国人的团体或组织，那里面全是对某些问题有强烈感受，想同心协力推广自己观点的人。现在我们转到美国政治最基本的层面上，研究居于我们民主核心，同时又是共识和冲突的泉源的个别观点。

政治活动中，最变幻莫测的方面在于人们持有的政治见解以及他们怎样在选举日把这见解转化成选票。公众舆论研究就是对引起公众反应——不管是以个人还是集体方式——的问题的研究，我们大家都谈论过政治，都和家人、朋友或者同学争辩过。报章杂志经常作民意调查，我们中间有些人就可能被测问过政治问题。在最近这次大选里，我们中间有些人投了票，有些则没有。

本章探讨我们的政治信念是如何学到的，影响我们形成看法的因素，以及这些看法到选举日怎样转化成选票。

我们的政治信念是怎样学到的

没有人生来具备政治观点。我们从许多老师那里学到政治观点。政治态度与价值观的形成过程，我们称为政治社会化 (political socialization)。这个过程始于何时？现在答案弄清楚了：在童年。多少世纪以来，一些哲学家坚持说童年是对家庭以外的政治大世界

懵懵懂懂甚至一无所知的时期，但现在我们知道——至少就美国人而言——对政治的学习就是在家中开始的，孩子并不是与世隔绝的，我们很小就开始形成自己的见解了。

著名儿童心理学家罗伯特·科尔斯对在美国家庭里和在其他地方的少年儿童作了研究，“孩子并不是空桶，可以把文化灌进去，”科尔斯总结道，“他们不仅是接受者，而且也是创造者。”⁽¹⁾美国孩子通常在10岁甚至更早一些就表现出对政治的兴趣，十三四岁时他们的兴趣可能会相当大。学习经历逐渐塑造出我们童年的价值观和信念。在孩童和少年时，我们已经开始影响别人的态度，而不仅仅是受人影响。

政治信念往往源于宗教、民族、性别、种族以及经济等方面的态度。在美国多元的政治文化中，这些以及其他方面观点的缘由无疑千奇百怪，不过我们可以满有把握地做这样一个概括：我们在集团中形成自己的态度——这里的集团不仅指第八章所说的主要集团，而且更指那些紧密结合在一起的集团。当我们与某一个特定集团态度和利益一致时，我们就倾向于通过这个集团的“眼睛”看待政治。⁽²⁾

这是否意味着在坚强的集团——譬如家庭——中，积极的成员成了该集团的俘虏甚至“奴隶”呢？并不一定，集团里的每一个成员——即使是像前而提到过的，一个孩子——都影响着集团，也被集团所影响。更重要的是，集团成员往往把自己的情绪、感觉、记忆以及反抗心理等带给集团。人们在多大程度上受集团制约——是不同科学学者之间争论不休的问题。社会学家倾向于强调集团对其成员无所不在的影响。心理学的某些学派更关注保存个体独立和个性的个体内部发展影响。政治学家传统上倾向于赞同社会学的说法。⁽³⁾政治心理学家则设法把两种说法融合起来。

影响我们政治信念的因素多种多样，因而社会上人们的态度千差万别。当然我们年幼的孩子们也接受美国社会共同的价值观念，这保证了与既往时代的连续性，使政治制度合法化。孩子们

知道自己生活在什么国家里，对民族的忠诚早早地萌发了。尽管对我们政治制度的细节可能还摸不着头脑，可是绝大多数年少的美国人已经对宪法和分享民主制观念怀有崇敬之情，同样，他们也对我们的民主政体中最引人注目的人物——总统——怀有敬意。

在繁复的社会化过程中，家庭和学校的最大影响，在培养“优良公民”时也完全一样。

家庭的影响

想想你自己的政治社会化过程。你头脑里关于这个世界的图像很可能就形成于早餐时听到的父母间的交谈，或者吸收了哥哥姐姐们从学校带回来的故事。你大概从爷爷奶奶、叔叔阿姨那儿听到过家里从前的事。渐渐地你转过来影响家里了，虽然你只不过是把你自己的希望和问题从学校带回了家。我们最先从家里学到的，与其说是具体的政治见解，倒不如说是形成我们意见的基本态度——对邻居的态度，对其他阶层或类型人们的态度，以及总体上对社会的态度。有些人会反叛自己所在的亲密小集团的处世方式，但大多数人都接受并奉行之。家庭是联结过去和现在的纽带。它把世界介绍给我们，不过用的是它自己的方式。我们的家庭可能是扩大型的或核心型的，双人型的，女性单人型的，男性单人型的，或者群体型的，因而，家庭介绍世界的方式也就多种多样，各不相同。

对中学生的研究揭示出在对政党的支持上，父母与子女之间有极密切的关系，而且这种较高程度的对应性终生存在。这一发现提出了几个有趣的问题：这种对应性是由父母亲的**直接影响**造成的吗？或者是，父母与子女生活在同样社会环境之中，因而受到了同样的影响？答案是二者兼而有之——而且一种影响往往会加强另一种影响。父母都是民主党、从小在有强烈民主党倾向的南方小镇长大的女孩，会受朋友、其他成年人甚至主日学校团体中年轻伙伴的影响，这些人都可能加强她父母的态度。^[4]

母亲（或者父亲）会对孩子的政治见解产生更大一些的影响

吗？以前，人们都觉得父亲有着压倒性的影响，这大概是因为大家都接受了“政治是男人的事”的说法。但令人惊奇的是，父母双方的影响其实几乎是同样的，甚至，天平向母亲方倾斜得更多一点。父母之间如果出现政治分歧会造成什么情况呢？孩子很可能会站到他们与之有更亲密关系的那一边去。

话说回来，年岁大一些的孩子有时候也跟父母想不到一块儿去。父辈对子女选择政党的影响力一直在减弱。还有什么别的力量在起作用呢？

学校的政治影响

学校同样塑造年轻公民的价值观和态度。学校里的孩子很早就开始无师自通地学到一些具体的政治价值观念，形成对我们政府体制的基本态度。教育与家庭一样，使美国人做好在社会中生存的准备。在美国，教育是一项庞大的事业。这里的学校注册人数在世界上是居前列的。

教育促进政治价值观的发展，而这又强化了人们的公民意识，使政治制度更具合法性。在对美国历史的学习中，学生们了解了美国的杰出人物、过去的重大事件以及我们社会的很多理想。学生生活的另一方面，比如每天的忠诚宣誓，有着重要的政治意义。当然，教育也培养作为公民所不可缺少的技能，使之能自行判断，自主做出政治选择。

学校影响会加深年轻人对政治机构的依赖吗？既会又不会。有一项经典性研究考察了波士顿三个社区——一个属中上阶层，一个中下阶层，一个劳动阶层——社区领导人态度、公民读本和学生态度之间的关系。所有社区课本都突出强调了公民有权尽力对政府施加影响。但只有中上阶层社区的课本强调了政治是满足不同集团需要的折冲过程。而且，只有上层社区的领导人强调了政治之为折冲过程，以此增强了课本的教导意义。埃德加·利特总结道，较低阶层学生在经教育之后，便把政府视为由各种机构代表他们利益运作的过程，而较高阶层的学生则学习按实际情况去

理解政治过程，并为着自己的利益投身到这个过程里去。^[5]

另一项研究没有找到证据证明公民课程对绝大多数美国中学生的政治倾向有什么重大影响。当然，学生对政治的兴趣各不相同，但这不是由于上了（或没上）公民课或政治课，而是由于学生的背景和人生设计各不相同。

大学是怎样影响政治见解的？有一项研究表明，有意上大学的学生更愿意了解政治知识，更赞成即兴演讲，更喜欢谈论政治和阅读有关书籍。80年代，校园里保守主义和对共和党的支持有所增长，这大概反映出了全国的趋势。^[6]这是教授、课程的影响，还是学生的影响？很难用几句话概括。做父母的有时候担心教授们对孩子们的影响太大了，教授们则对这种担心怀疑不置。

可是，既然正在阅读本书的你能够做出自己的判断，为什么还要泛泛而论呢？对你影响最大的是什么——某位老师？一本书（甚至可能是一本教科书）？“兰博”或者“野战排”之类的电影？某一门功课？布什和杜卡基斯的辩论？与其他学生的探讨？电视播映的中国“天安门事件”？你又是怎样被影响的？

意识影态

美国人对基本民主价值观念有极大的共识。家庭和学校都有助于实现与往昔时代的连续性，同时也有助于把经验教训传给一代又一代的后来人。美国宪法至今仍维持着原貌，只做过一些小改动。到1988年，美国的自由选举恰好举行了200年。没有多少人会对我们用凝炼的语言表述的民主理想提出疑问，或者怀疑被权利法案所卫护着的个人自由的重要性。不过，美国人形形色色，多种多样，冲突、分歧就像协调、共识一样是我们国民性的重要方面。例如，大家都说美国记者写的是人们感兴趣的东西，而记者们就觉得美国人“对任何形式的分歧对抗都感兴趣”。^[7]

美国人通过与兴趣相投者结成集团来展示自己的基本个性，这些集团代表着特定的态度或政治利益。正如我们所知道的，集

团往往高度针对着某一问题，或者代表着宗教、种族以及其他背景。按政治见解宽泛地划分一下，现今社会中最大的两个政治集团——它们又包含着许多别的小一些的集团，大概就是那些自称为自由主义者和保守主义者的人了。（参见第七章）

自由主义者和保守主义者不是我们在前面几章里见过的那类正式集团或者运动。自由主义和保守主义这两种意识形态都关注社会上自由与平等的功能，关注政府适当的地位。这两个术语所描述的是在社会、政治、经济等广泛领域里截然相反的态度。

种族经常是比财产更重要的区分保守派与自由派的因素，在社会问题上尤其如此。学者们也对性别在其中的作用兴趣甚浓，比如，女性是否比男性自由化倾向更强呢？不过，我们发现，尽管在有些问题上有所不同，但财产仍然是一项重要的变量，影响到一个人究竟是自由主义者还是保守主义者。

其他影响

家庭和学校并不是对孩子和青年人唯一的影响源。大众传播媒介也是社会化中重要的环节，它为个人提供了接受别人的价值观和行为的联系纽带。例如，大众传播媒介提供了有关我们社会的信息，当我们看、听、读时，我们便知道了什么样的价值观和角色模型为人所看重。现在举个具体的例子，停下来想想电视是怎样推出美国的母亲形象的。电视上的母亲总是美丽动人，和蔼可亲，快乐而且健康。想想赫克斯特波夫人（《比尔·科斯基》），坎宁安夫人（《快乐时光》）和安·罗马诺（《从前的日子》）。这种良好的母亲形象只是用来说明社会价值观和行为模式怎样通过“管线”传达给个人的一个实例。^[6]如今，人们打落生起就处在由电视转播的政治和社会环境中，一辈子都与各种媒体相伴。

宗教和民族态度也参与形成见解，二者在家庭内外均可发生作用。一般而言，新教家庭在经济和福利问题上比天主教信徒更趋保守，而犹太教家庭不论在经济问题或非经济问题上都比天主

教或新教家庭更自由化。不过新教信徒在一些社会问题上颇具灵活性，其态度取决于所受的交叉压力。福音主义者——包括一小部分天主教徒，但主要是新教徒，其中不少是强烈的基要主义者——在社会问题上比非福音主义者更具保守倾向（参见表 11-1）。少数民族家庭的孩子学习的是别国的文化和习俗，他们也可能非常生动地学习到历史上或现实中的斗争，从而影响到他们对美国现行外交政策的态度。

表 11-1 重大社会问题上福音主义者与非福音主义者态度对比

问 题	福音主义者	非福音主义者
赞成禁止任何情况下的堕胎	43%	31%
反对平等权利修正案	44%	30%
反对学校聘用同性恋老师	84%	67%
赞成在校祈祷	84%	56%

资料来源：盖洛普组织 1980 年 8 月的调查。载《公众舆论》（1981 年 4—5 月号）第 25 页。

对一个年轻人来说，当父母与朋友之间发生意见分歧时，会出现什么情况呢？研究表明，中学生在受到这种交叉压力时，在党派关系方面倾向于随父母；在给予 18 岁者选举权问题上则倾向于随朋友；在总统大选中，他们的实际倾向还会介于二者之间。^[9]

成年人并不就是所有这些早年经历的简单集合。研究者越来越对成年人结束中学或大学生活之后不断修正自己观点的方式感兴趣。主要的改变因素可能是一次严酷的经历，譬如战争或者萧条，受此震撼后人们脱离了原有的态度。不过，绝大多数人在进入新的社会环境，接触到新的报纸、电视节目和政治领袖之后，仍

然继续其成长。举例来说，民主党或共和党党员到成年后，很可能就是因为“他们家庭以及先祖的党”不再关心他们的态度和利益而改变自己的政党关系。^[10]

公众舆论的构成

1983年，电视上播放了一个有史以来宣传得最具戏剧性、收视面也最宽的节目——《翌日》。这部片子设想并表现了一场虚构的美苏核战争所造成的恐怖和毁灭。观众会长久地记住那些令人目瞪口呆的场面：一名大学生漫不经心地听着收音机里有关海外争端的报道；迅速增长的敌对和危机；充满安宁气氛的堪萨斯天空上美国核导弹划出的尾波；苏联进攻后升腾的蘑菇烟云；在已不复为家的一片瓦砾之中，遭受幅射的人们奄奄待毙。

这个节目引发了大量的争论，也造成了很高的期望。里根总统防卫计划的支持者指责它有意破坏人们对政府的信任，有些人称之为鼓动和平主义者活动的“哗众取宠的政治宣传”。另一方面，一些主张冻结核武器的人希望这个节目促使人们担心核战争后幸存的可能性，激发普通群众对反战运动的参与，使选民对里根置身核战争之外的能力保持怀疑和警惕。他们大概还希望，它会使人们增添一些自己在制止战争方面“政治上有用”的感觉。往最小里说，这些观察者希望该节目引发一波反战信件大潮，直接冲击白宫和国会山。

结果怎么样？这些担心或希望没有一个成为现实。对里根总统的信任实际上增长了，反映出一种“向大旗聚拢”的现象。节目没有增加爆发核战争或者人们在核战争中幸存下来的可能性，没有激发民众的和平运动，没有使人们感觉其在政治上有用，没有带来涌向华盛顿的信函洪流。乔治·华盛顿大学一组研究者得出结论遭，在经历了多年的探讨和争论之后，美国人对核问题以及有关政策的政治见解已经非常鲜明和确定，单单一个电视节

目——不管它多么形象生动，无法使之发生显著的变化。⁽¹¹⁾

表面之下

这个故事提醒我们，要想弄清公众舆论，我们必须观察表面特征之下——比较明显的波浪和漩涡的下面——的东西，研究时刻不停地塑造着人们态度和意见的暗流。记者和民意测验家平日往往只注意表面上的喧哗，因而他们的分析和预测经常出错。他们总是把例如“公众舆论”挂在嘴边，然而实际上存在着**很多公众**，因而有着各种不同的舆论。

假设你们学校里一帮学生请来一个臭名昭著的罪犯谈罪行与惩罚，想想看这会带来什么样的公众舆论。“公众”实际上包括许多公众——别的学生（这可以分出很多小范围的公众）、校方、教员、本地居民、家长以及纳税人，他们会以不同的方式做出反应。有的根本无动于衷；有的摇摇头，然后很快就把它给忘了；还有的给州长或者州议员写信。不少人赞同这个邀请，但其理由彼此对立。

把这学生插曲移到国家事情上来。譬如总统关于劳动立法的讲话分别传到了工会领导人和会员、商人、农场主、民主党人和共和党人的耳朵里。又譬如要是有参议员主张停止政府的“免费派送”，很多商人会拍手叫好，因为他们希望少交税，但是，受到津贴的商人则持批评态度，他们大概会叫嚷“美国公众”要求有一支强大的（也就是说，受政府津贴的）商船队。在特定的人群里，我们必须从舆论的多样性出发来考虑问题，而不能以为公众舆论只有一个。对一个问题，我们必须问：有多少人站在这边，多少人站在那边？谁更强烈一些？谁弱一些？简而言之，公众舆论的构成如何？

公众舆论的特点

透过表面现象，我们已经看到公众舆论代表着一个复杂的世界，它包含着态度、意见各不相同的众多公众集团。作为个体的人对自己的意见能坚持到什么样的程

度？他们一直是这种意见吗，如果是，又能保持多久。公众舆论这些特性有多种表现，接下来我们就此作一些探讨。

强度 在公众舆论的构成中，以这个因素色彩最为浓重。人们对自己信念的热情差别很大，比如，有些人在枪械控制立法问题上持温和的赞同立场，另一些人则温和地反对；但是，有些人是强烈地赞成或反对。有的人可能对此毫无兴趣，还有人甚至连听都没听过这件事。

潜在性 政治见解可能只是一种潜在的倾向，根本不成其形。但它仍旧是重要的，因为它可以接人唤起，变成行动。潜在的意见有着大体上的限度，领导者懂得，自己一旦采取某些行动，就会引发万千群众的反对或支持。举例来说，围绕堕胎问题的争论就包括多个紧张时期，每当政府有关政策表现出变动迹象时，反对堕胎与支持自由选择的人就举行示威游行。1989年4月，当最高法院准备重新考虑其1973年关于堕胎的裁决时，成千上万的自由选择论者在华盛顿游行，而“生者权利”论者则在全国各地举行集会。

但是潜在意见对领导者而言也是极好的机会，如果他们对群众的真实向往、需要以及希望有所了解，他们就知道了如何去动员和推动一群一组的群众，知道到选举日怎样把人们拖去投票站。

突出性 是什么使意见固定或者易变，强烈或者潜在？主要因素是突出性。突出性，我们指人们感觉问题与自己及自己的生活相关的程度。你隔壁的邻居可能对堕胎或者枪械控制问题反应强烈，而你也许关心的是诸如毒品泛滥或者失业问题。大多数人更关心的是个人问题——比如健康、工作和家庭——而不是国家大事。但是，个人关心的问题一经与国家大事挂起钩来，问题的突出性马上就增强了。

突出性会随时间而变化。30年代萧条时期，美国人主要关心的是工作、工资和经济保障。到40年代，外国问题成为中心。60年代，种族问题与贫困引人注目。越南战争和此后的水门事件吸

引了人们的注意力。到 90 年代, 毒品、街头犯罪、学校教育质量、外国竞争的危险、令人不安的通货膨胀、环境所面临的危害等成了我们最担心的问题。

表 11-2 有关堕胎问题的人群划分

	认为堕胎……者百分比			认识堕过胎的人	认为在那种情况下这么做是对的*
	合 法	只在特定情况下合法	绝 不 允 许		
成年人	49	39	9	51	57
年龄					
18~29 岁	56	35	8	66	58
30~44 岁	49	40	9	64	53
45~64 岁	45	39	12	36	63
65 岁及以上	39	45	9	26	52
性别与婚姻状况					
男性	51	38	8	48	60
未婚	60	31	7	55	65
已婚	46	41	8	45	57
女性	47	40	11	54	54
未婚	54	37	7	60	60
已婚	42	42	14	50	50
受教育情况					
低于中学	37	41	16	39	56
中学毕业	47	41	9	47	54
大学未毕业	56	35	7	60	58

续表

	认为堕胎……者百分比			认识堕过胎的人	认为在那种情况下这么做是对的*
	合法	只在特定情况下合法	绝不允许		
大学毕业	58	35	5	67	61
种族					
白人	49	39	9	51	58
黑人	45	42	13	54	51
宗教信仰					
新教教徒	44	44	9	51	53
虔诚的	34	49	13	46	42
不那么虔诚的	61	36	1	59	69
天主教教徒	48	36	13	45	55
虔诚的	28	49	22	41	32
不那么虔诚的	72	22	4	50	76
政治倾向					
自由派	65	28	5	61	66
温和派	54	38	6	54	61
保守派	38	46	13	46	46
表白					
承认自己堕过胎的妇女	79	12	9	95	81
认识堕过胎的妇女的人	58	34	7	100	57
不认识堕过胎的妇女的人	39	44	12	0	—

* 占认识堕过胎的人百分比。

根据对全国 1412 名成年人的调查而作, 1989 年 4 月 13~16 日电话采集。

材料来源:《纽约时报》/哥伦比亚广播网新闻调查,《纽约时报》1989 年 4 月 26 日,第 A25 页。

一致性与多样性 把选举当作一个整体来看待，我们可以看到，有些问题是大多数人赞成或大多数人反对的。在某一问题——譬如，学校应该是无种族界限的——上，如果有至少75%的人持赞同立场，那么对这个问题就具有了一致性。不过在绝大多数问题上，人们的意见划分会更平均一些，比例有大有小。如果每一方都有很大比例的人对问题态度强烈，那么，在这一问题上，选民就多样化了。多年前的越南战争和今天的堕胎问题就属于多样化问题。

稳定性与易变性

有些见解基本上不发生什么变化，它们是我们个性的组成，我们毕生都坚守着。另一些见解会缓慢地发生变化，即使这世界变得很快。在谈到我们对自己所在集团的忠诚和对别的竞争性集团的敌视方面，情形尤其如此。一般说来，那种一辈子都生活在同一地方，做同样工作，挣同样数目钱的人对问题的见解就比别人稳定。但是人们会把态度带走的。那些从城里迁到郊区的人往往在搬家后好长时间都还保持着大城市的派头。

除此以外，还有不少公众舆论会剧烈变动，有的甚至一夜之间就起了变化。例如，1941年，日本袭击珍珠港后，对罗斯福对外政策的反对之声一下就完全消失了。变化往往出自事件——萧条，犯罪率骤升，像东南部长期干旱这样的自然事件，伊朗扣压人质，或者像1989年阿拉斯加原油泄漏的那种灾难。

有时候，即便是最强烈、最稳定的意见也会发生变化。25年前，不承认中华人民共和国是美国政治的一头“圣牛”，不得“冒犯”。两大党的头面人物结成了强有力的游说集团，展开了强大攻势，反对让大陆中国加入联合国。后来，当年反对承认共产党中国的尼克松总统出人意料地对人民共和国作了访问。随后他便对北京采取了缓和政策。在尼克松的带领下，很多美国人转变立场，赞成与中国保持比较友好的关系。再后来，1989年6月天安门广

场事件之后，美国人对中国政府的态度重又强硬起来。

同样，近年来，随着米哈伊尔·戈尔巴乔夫的改革努力，几次引人瞩目的首脑会谈的举行，以及中导条约的签定，人们对苏联的态度发生了显著变化。美国人虽然对苏联仍然抱有警惕，但很多人看到了实现和解、建立比较健康关系的机会——除非苏联出人意料地回复到斯大林主义的某种状态之中。

公众舆论和公众观念如何度量？最基本的手段是公众舆论测验或者调查，我们的政治学家和政界人士都藉此来估量美国民众的思想。

把握人民的脉搏

亚伯拉罕·林肯曾经说，“我所想的，是做好人民希望完成的事。对我来说，问题在于怎样才能准确地把它找出来。”所有政客，不论在朝在野，都面临着这个问题。另一位总统，伍德罗·威尔逊，有一次对报纸抱怨说，它们无权宣称所有民众都在异想天开地这么想那么想：“你们不知道他们在想什么，而最糟——因为那是我的职责——的是，我也不知道。我用来了解人们思想的方法是最不确切的，可我还得装作成竹在胸……”

政客是怎样体察人们的思想的？通常的方式自然是去看选举结果。假定简·布朗战胜了詹姆斯·史密斯，那么人们想要的大概正是简·布朗所代表的。假如布朗支持枪械管制，而史密斯百分之百地反对任何形式的控制，那么显然，民众的大部分支持对枪械的某种管制。但是，我们知道，实际情况并不是这么回事。选举中很少是就单独一个问题发生论争的，候选人之间也难得界限清楚，立场鲜明。而且，把问题与候选人分开是不可能的。1988年布什的获胜是因为经济形势？他的经历？反对杜卡基斯？还是党派支持的转移？答案是，他的胜利跟这些原因有关，而很多别的原因也起了作用。这就把我们带回到老问题上：人们想要些什么？

民意测验就是因此而产生的。民意测验在我们国家有一个多世纪的历史了，不过其主要发展是在过去的 40 年里。如今，测验机构多达数百个。它们不断地估量和报告总统的支持率，我们一般由此而对它们有所了解。

当政客或者社会学家想精确地度量舆论时，首要的事是定下总体 (universe)，整个群体内所有的意见都要收集：每一位成人，校园里所有学生，美国的所有学生，某座城市的所有投票人。假如总体内只有 30 个单位，要了解他们对某个问题的想法，最精确的办法就是对其逐个测验。不过，对于绝大多数有政治意义的问题而言，这是不可能的。因此，民意测验家对他们感兴趣的总体进行取样。有一种抽取代表样本的方法是完全随机取样，但对绝大多数政治调查而言，这种随机取样 (random sampling) 不可行。故我们舍此而利用人口调查簿 (只要搞得到)，那上面载有居民人数和住址。我们把人口调查簿打乱顺序，随机地抽取需要的数目，然后每 5 家、10 家或 20 家派一个访谈人，这样我们就完成了随机取样。另一种方法是随机数码拨号，这是用计算机选择电话号码，然后随机地拨号。

有一种非或然性取样 (nonprobability sampling) 方法，其可靠性较差。报纸专栏作家或电视台要求公众写信或打电话表达意见，最常用这种方法。其准确性的降低是显而易见的——这里的样本只包括那些知道该项服务而且愿意主动响应的人。

结果的准确性很大程度上取决于保证取得代表总体的样本。如果抽取得当，一定总体内的每个单位都有相同机会被包括，那么相对较少的样本就能给出准确的结果。在过了某一点之后，样本规模的扩大只会稍稍减少一些取样误差 (sampling error)——样本与总体的差异。人们往往对看上去规模较小的样本带来的结论心怀疑虑。在几千次访谈之后就对 2.5 亿人的想法进行概括，这真的可能吗？回答是肯定的。在规范的研究中，以人口调查结果为基础和以精心抽取的样本为基础所得出的人口统计要点，其差

异非常小。调查显示,人口中 18.8% 年龄介于 21 岁和 29 岁之间, 23.5% 介于 30 岁和 39 岁之间, 20.9% 介于 40 岁和 49 岁之间。而样本统计的结论则分别是 18.4%、23.8% 和 21.5%。⁽¹²⁾ 社会学家认为,既然用现代技术择出的样本能如此精确地再现出人口特征,那么它就能同样圆满地再现所有人的态度和意见。

**用恰当的方式
问恰当的问题**

民意测验家在安排问题时出错的可能性极大。普通人所关心的问题民意测验家和政治领导者可能知之甚少或者无从解释。另一个重要问题在于组织提问。如果你用一定的方式提问题,你就可以得到自己想要的回答。问问大家,他们是否赞成工会? 他们回答说“不”。可是问他们是否赞成工人为改善福利待遇团结起来共同努力,回答“是”的可能性更大。同样,问题的选择性也会造成麻烦。显然,问人“你是否赞成美国加入某个世界政府,或者你是否主张保持我们在处理自己的事情时那种传统的独立性?”,就是在掷骰子。民意测验机构花了大气力使其问题不偏不倚,有的还用措辞不同的问题来作试验。⁽¹³⁾

有一种避免这种困难的办法是问多项选择的问题。比如,有一项盖洛普测验问:“你——你本人——认为,在要求雇主不分种族、宗教信仰、肤色或民族进行雇佣方面,联邦政府应该走多远?”被试者可以回答:从头到尾都管,不必理会,取决于是什么样的工作,应该留给州政府决定,以及不知道。这种类型——无限制的问题——的变种允许被测验者作出自己的回答。测验人会这样简单地发问:“你认为,我们应该怎样对付汽车造成的空气污染?”当然,这一类问题的答案很难精确地列成表。

访谈是一种精细的工作。今天,多数访谈是通过电话进行的,在这里,入声的诚恳至关重要。如果是面对面的访谈,采访者的外表、服饰、语言以及提问题的方式都会对回答产生影响。不确切的结论很可能是访谈者的倾向所造成的,不然就是工作做得不

够充分和细致。差错也可能出自被采访者，被测验者对采访者动机的疑虑可能导致错误的或者矛盾的回答。他们可能记性不太好，为了掩饰疏漏，他们回答得模棱两可，或者显得还没打定主意。甚至，他们可能会作出他们觉得访谈者想要的回答。

民意测验在舆论的坚定性和强烈性方面容易造成错误的印象，正如我们已经看到的那样，舆论流动易变。而且，民意测验并不作区分，它们对普通随大流的人和终将影响其他投票人的意见倡导者一视同仁。研究表明，公众舆论不像冰山，其显露部分的移动并不必定表示庞大的隐藏部分的移动。领导者和活跃分子以及那些心直口快的人的想法明白清楚，它很可能会与普通大众不那么明确的想法背道而驰——实在地说，甚至有可能风马牛不相及。简而言之，对公众舆论的表层进行估量，远比估测其深度和强烈程度容易得多。

解释结果

美国大众对选举预测颇有兴趣，谁都想提前知道选举的结果。在竞选阶段，民意测验家散发标准的“回收表”，估测候选人的地位。总的来说，最主要的几家预测机构在“临选前”的民意测验效果是好的，参见表 11-3。

最具轰动性的误测发生在 1948 年的那次在任总统杜鲁门与州长杜威之间的总统宝座争夺战中。大多数民意测验显示，杜鲁门落后很多。可是，除总统斥责民意测验不可信外，有一个对明尼苏达州赶集人的测验显示，杜鲁门总统会赢得此州。在这次测验中，杜鲁门总统以 11423 票对杜威州长的 11104 票。⁽¹⁴⁾其他民意测验机构一般都坚持自己的预测，认为杜威州长会赢。9 月初，它们中就有宣称竞赛已经结束了的。盖洛普在其最后一次预测中把 44.5% 的支持选票归到总统名下，罗珀则是 37.1%。实际上，杜鲁门赢得了 49.4% 的选票，民意测验家陷于一片嘲讽之声中。他们的错误在于，没有在有关的总体内选出一个具有代表性的样本，反倒依靠非或然性取样来作结论。从那以后，他们在方法上

更细致，在预测时更小心了。^[15]

表 11-3 民意测验机构对总统选举的预测 (%)

年 度	民主党 实际得票	罗 珀 预 测	盖洛普 预 测	哈里斯 预 测
1944	53.8	53.6	53.3	—
1948	49.4	37.1	44.5	—
1952	45.1	43.0	46.0	—
1956	42.0	40.0	40.5	—
1960	49.4	47.0	49.0	—
1964	61.4	—	61.0	—
1968	42.7	—	40.0	43.0
1972	37.7	—	35.0	34.8
1976	51.0	51.0	46.0*	46.0*
1980	41.0	—	44.0	41.0
1984	41.0	45.0	41.0	44.0
1988	46.0	—	44.5	48

* 1976年，盖洛普和哈里斯预测机构都认为那场大选是一次“撞大运”，因而拒绝做出预测。它们并报告说，有比通常情况更多的人还没有打定主意。1988年，《华盛顿邮报》和美国广播公司民意测验预测，布什以54%对44%得票率获胜；《今日美国》和有线新闻广播网在其最后一次民意测验中预测，布什以55%对44%获胜。

政治性民意测验在我们的政治体系里具有越来越重要的作用。候选人通过它来决定开展竞选活动的适当地点、方式甚至究竟要不要开展活动。在召开党全国大会进行提名之前，政客们通过民意测验来观察在所有有希望的人里面谁具有政治吸引力。

当然，民意测验代替不了选举。面对选票，选民必须把对个人和政党的选择转化成具体的决定。他们必须作出决断，什么是重要的，什么不重要。民主不仅仅是观点的表达，不仅仅是舆论的简单反映，它还是挑选那些在具体问题上持有具体立场的领袖，选择由此可能导致的政府的行动。民主就是人民有思考地参与政治过程，它意味着既要清点人头，同时还要动动脑子。选举尽管有自身的缺陷，但至少它把“我们人民”的呼声与领袖的决断联系起来。所以，让我们转向最大、最公平和最具决定性的“公众舆论测验”——选举。

我们怎样投票：选举类型

有时候，美国人被称作不专一的选民，因为他们在党和党之间变来变去。实际上，美国人的大多数还是常年支持某一个党的，他们的儿子或者孙女多年以后还投同一个党的票。从政治上说，这些选民“行为固定”。当然，还有数以百万计的所谓独立选民。这些人使我们的选举无法预测，就像经常发生的那样。话说回来，虽然年年岁岁都有变化，这里面还是存在着一些持久的因素：

1. 地区性投票型。南方是最著名的例子。当年组建南部邦联的各州在总统选举中连续 80 年团结一致，支持民主党。在州和地方选举中，这种团结一致一直延续至今。共和党的地区主义行为不那么明显，不过新英格兰和中西部一些州通常是老大党的可能领地。佛蒙特州选举人团所投的票自内战以来只有一次归了民主党，缅因州 1912 年以来只有 2 次。最近一些年来，南方在总统选举中投共和党票的人多起来了，但在国会和州长的选举中变化不那么大，而东北部投民主党票的多起来了。1984 年罗纳德·里根赢得了所有南方各州的选票，1988 年布什也一样。今天，共和党“稳固的西部”可与当年民主党“稳固的南方”相提并论——至少

在总统选举上是这样。⁽¹⁶⁾地区性类型越来越模糊和短暂。近来,很多人在谈论阳光地带——从东南部诸州到加利福尼亚,它被看作是正在兴起的美国式保守主义的根据地。但在近年的多次选举中,地域界线似乎存在于东部与西部之间,而即使是这样的类型区分也不会维持长久。地区性类型往往反映出各州选举结果非常接近,这些类型很容易受别种因素的影响而发生变化。

2. 全国性投票型。传统的地区性合作同样抵不过全国性潮流。例如,富兰克林·罗斯福政府开始了拥护民主党的新时代,即便是共和党最根深蒂固的地区也受到了影响,而艾森豪威尔的深得人心加速了稳固的南方的解体。州和地区都受到大量地方性因素的影响,但它们无法抗拒席卷全国的政治大潮。

3. 对不同职位报以同样投票型。在同一次选举中,地区性和全国性因素影响着人们对不同候选人及职位的投票。有相当数量的选民常常直截了当地投票,就是说,支持他们党的每一个候选人。如果某个候选人特别能吸引选票,他的党提名的全部候选人就都赚了。这就是著名的攀附效应 (coattail effect),其确切性质在政治行为研究里是一个富于挑战性的课题。显然,受到人们欢迎的总统候选人,如罗斯福和里根,有着很大的提携能力,能帮助他们党获得选票,使很多别的候选人获选。当然,国会与州的候选人也有着有益的提携能力。很难说哪一个候选人借了谁的提携之力,对这种关系究竟如何重要也不好估量。⁽¹⁷⁾乔治·布什1988年包揽42个州的选票时,民主党照旧控制着国会和大多数州的议会大厦。

4. 超越时间投票型。政治大潮往复冲刷着一代代人。大多数总统选举是保持现状的选举 (maintaining election),上述党员及党的追随者的支持性投票在这里面长期存在着。长时期的保持现状的选举偶尔被逸出正轨的选举 (deviating election) 所打断,后者指“在野”党由于拥有特别有号召力的总统候选人或者由于现任政府丧失了国民的信任而赢得选举。在这种选举里,选民固有的

对政党的支持倾向不会被长期扰乱，下一次选举结果就会回到老路上去。不过，在极少情况下，一次重新结盟的选举（realigning election）会从根本上长期地改变人们的党派忠诚，这就像本世纪30年代那样，出现全新的政党竞争局面。^[18]有人曾经预言，我们正处在另一系列重新结盟的选举和历史性的党派重新结盟的前夜。（参见第十章）另外一些人主要看见的是杂乱局面和消失了的党派忠诚。

关于政治大潮，传统的解释是，它们反映了经济形势。商业活动一旦低落，随之而来的往往就是执政党丧失国会席位和在总统选举中失利。但我们对商业周期导致政治周期的说法没有把握。心理的、政治的、传统的、地区的、国际的以及其他各种力量都可能掺和进来，把经济因素的影响弄成一笔糊涂帐。^[19]19世纪50年代，引发民主党一辉格党体制崩溃的主要不是经济问题，而是急剧增长的对奴隶制的关注。另一方面，本世纪30年代的大萧条倒确实是老大党多年高高在上而终被搬倒的主要原因。民主党1974年和1976年选举的取胜，部分是由于公众对水门事件——非经济问题的反应。不过，1980年总统选举，老大党胜在高通货膨胀和高利率上，1984年它胜在实现了“受到控制的通货膨胀”和复兴了经济上。1988年，乔治·布什很可能赢在他不增税的誓言上。

美国政治中任何型式都是粗略的，往往受到突如其来的变化的干扰。事实上，各种型式可能存在数年，然后消失。1948年那次大选前，非大选年份的选举里，政党对国会的控制情况一旦发生变化，随之而来的往往就是下次总统选举里政党取胜情况的变化。可是，1946年丧失对国会控制的民主党，1948年在两院均取得胜利，而且还赢得了总统职位——大家都对此感到惊奇，特别是托马斯·杜威，另外大概还有哈里·杜鲁门。1954年民主党虽然在国会里取胜，但老大党赢得了1956年总统选举。1988年，共和党人在1986年国会选举受挫之后，重新入主白宫。

投票的群体因素

尽管投票倾向具有模糊性，对大量投票资料的分析仍然揭示出一些基本的类型。

1. 与家庭群体成员保持一致的投票。

很多美国人投的票跟他们的家人、朋友或者同事投的票一样。虽说在选举日他们各自单独写选票，但是选举主要还是一种集团经历。所有集团中，在对党派的认定和最终的投票行动方面，最具相似性的就是家庭。家庭成员彼此（通常是无意地）塑造着倾向，同一家庭的成员很自然地受着同样的经济、宗教、阶级、地理等影响。^[20]

年轻人成年后离开家庭，成为各种不同集团的成员。他们的某些集团成员身份会共同加强投票决定。一位年轻的工程师从小在有民主党倾向的家庭长大，她可能和一个保守得多的男子结婚，在工作上与共和党人经办人员打交道，主要和乡村俱乐部的成员交往，并且加入某个纳税人组织。这个工程师很可能会成为共和党人，尽管她会因多年的家庭生活而长期感受到民主党方面的牵引。不过，集团成员身份对人们投票也可能产生彼此矛盾的影响。例如，工厂工人会因其所在工会而与民主党有联系，又因其社会集团或者族裔组织而与共和党有关系。这种人被称为在政治上受到交叉压力，有时候他们采取最简单的办法来摆脱困境，那就是根本就不投票。

集团对投票的影响会随时间变化而改变。20世纪30年代，蓝领工人、黑人和一些城区的族裔集团倾向于聚拢在富兰克林·德·罗斯福和新政的周围，这部分是由于他们感到共和党遗忘了他们，部分由于那些鼓吹新政的民主党人认识到了他们，给他们以实实在在的社会利益和经济利益。六七十年代，更新的问题——越南、种族平等、法律和秩序、水门事件——割裂了集团的一致，造就了拥护共和党候选人的新的集团，并且在民主党阵营造成严重的分裂。现在，20世纪90年代，经济的、军事的以及诸如性别

平等、人工流产、同性恋男女的权利等社会问题引人瞩目，它们对集团有着种种影响。

2. 与政党成员保持一致的投票。本世纪，绝大多数选民不是归属于这个就是归属于那个大党，有些人几乎是自动地支持他们的党——不管候选人是谁、问题究竟是什么。⁽²¹⁾近几十年，正如下面所讨论的，按政党投票的情况一直在减少，但在最近的几次选举里仍然还有人这么做。

3. 按阶层、职业和收入投票。近几十年，这三个因素之间存在着强有力的联系。不论我们怎样给社会阶层下定义——按职业、收入或者社会地位，选民所属的阶层越高，其支持共和党的倾向性就越强。

4. 按宗教投票。20世纪60年代，“宗教一直是美国政治纷争的一个潜在泉源……是政党身份四项判断指标中最重要的一项，堪与教育、职业以及收入等因素的共同影响相提并论——如果不说是比它们更重要的话。”⁽²²⁾约翰·肯尼迪竞选总统的运动把天主教徒更多地与民主党联系起来，新教徒则与老大党联系在一起。1984年，宗教问题以另一种形式复活，对诸如人工流产和课堂祈祷这类问题的重视导致天主教徒大量投票支持共和党，这结果对里根非常有利，虽然站在对立面的是牧师的儿子沃尔特·蒙代尔和天主教徒杰拉尔丁·费拉罗。1988年，帕特·罗伯逊，一个用电视传播福音的基督教徒，在共和党党内预选上与乔治·布什和罗伯特·多尔唱起了对台戏。

5. 按种族投票。种族性投票是一支能造成两极分化的力量。19世纪后期，北方的黑人多投共和党的票，南方白人则几乎无一例外地投民主党——内战的残存。在罗斯福新政和杜鲁门公平施政时期，黑人开始转向民主党，转向该党所支持的公民权利政策。由于同样理由，南方白人开始转向共和党。如今，黑人大概是各种集团中最倾向于民主党的。他们对卡特1976年的胜利至关重要。这也部分地影响到杰西·杰克逊1984年和1988年竞选民主

党党内提名的决定。杰克逊所获得的支持使美国黑人在民主党领导方面赢得了更有力的发言权，与此同时，南方白人继续转而支持共和党。

6. 按性别投票。^[23] 20世纪80年代，作为整体的妇女与作为整体的男子投票略有不同，妇女更原意投票支持卡特，男子则支持里根和布什。不过，就绝对数目而论，投票支持里根的妇女和男子更多。这种“性别之沟”上一次是在20世纪50年代出现的，那时，投票支持艾克的妇女比率比男子高。就价值观而言，在战争与和平问题上，妇女比男子对里根总统更多地持否定态度，这些否定看法与妇女更大的倾向即反对共和党、支持民主党有关。^[24]

“性别之沟”表明，人们的政治行为可以怎样有别于他们的政治态度。1984年，多种民意测验报告说，赞成里根在经济、社会以及防务问题上所持立场的人中，妇女比男子要少。特别是由子民主党候选人名单上有副总统职位的首次妇女提名，人们估计，妇女在选举中会大量倒向蒙代尔。可是，在投票中，里根获得了妇女选票的56%——比1980年增长了7个百分点。^[25] 这些结果表明，一个党不会仅仅因为全国候选人名单上有一名女性就赢得妇女的选票。^[26]

7. 按年龄投票。从1936年起，直到最近，你越年轻就越少可能投共和党的票。大萧条和新政后成年的年轻选民认同的是民主党。但年纪轻不像种族或者宗教，它是流动的，因而在指示投票方面可靠性较弱。1980年以前，新成长起来的选民倾向子民主党，但在1984年，他们又是支持罗纳德·里根的最坚决的年龄组。^[27] 年轻选民到1988年还继续向乔治·布什提供极有价值的支持。

**政党支持者
与独立人士**

一般而言，人们参加政党的状况对其如何投票是关键的因素，但投票也大量受人们对重大问题的看法、对候选人的评价以及国内外多种事件的后果等的影响。当

然，党性越强，人们就越通过“党的眼睛”看待问题和候选人，这就是说，调整上述那些因素，使之服从于党的因素。不过，那些担心政党影响的人只管放心，因为这种影响看来正在减退。更重要的是，政党并不完全反映社会、经济、地理或者宗教方面的差异，因而，“穷人党”根本就不存在。

这种“政党模糊”是否可取？有人主张这样一种情形，即哪一个政党也没法宣称其垄断了某个集团的支持，因为这就使各党免于强化和夸大彼此的差异。^[28]有些党务活动家表示反对——如果党在选举中得到比较明确的集团性支持，那么这就可能给全国领袖们提供其所需的授权，使之据以为美国人民树立更坚定的方向感。

普遍说来，尽管政党支持者仍有其重要性，独立人士正逐渐增多。两大集团都值得作更深入的研究。

谁是政党支持者？我们用提问来估量人们的政党状况：“一般而言，你通常自认为是共和党人、民主党人、独立人士还是别的什么？”对那些回答为两大党中某一个的人接下来问：“你自以为是强烈的共和党人/民主党人，还是不十分强烈的共和党人/民主党人？”1988年，强烈的和微弱的民主党人占成年人口的不到40%，自认为共和党人的约占35%，独立人士占28%。^[29]

谁是独立人士？大概有1/3的选民可归为逍遥派或独立人士，但“独立”是一个颇具欺骗性的字眼。有些人因其摇摆于两党之间而被称为独立，在一次次选举中，他们在政党之间变来变去。有些人分割候选人名单，在同一次选举里他们投票支持不同党的候选人。^[30]有些人因为自己感到独立而成了独立人士。有些人因为觉得那会更受社会尊敬而自称为独立人士，而实际上他们只投一个党的票。有一项研究显示，收入在平均水平以上，受过大学教育的比较年轻的选民比其他选民投票的独立性更强，但在其他方面，这种独立选票在人口中的分布相当平均。

自承为独立人士的人中有很多是打定主意独立于两党的，他

们并不仅仅就是冷漠。这类人从 1964 年的将近 21% 上升到 1976 年顶尖的 29%，到 1980 年回落到大约 24%。1988 年，这一比例增长到近 28%。另一方面，有些独立人士并不优先支持党员，尽管他们理解政党制度，但单个的候选人更合他们的胃口。在选民中，这些无党派人士所占比例已经从 2% 增长到近 10%。^[31]

这种独立的选民是不是知道得比别人更多呢？就这个问题一直有激烈的争论，只是没有多少结果。回答取决于我们谈论的是哪一种独立人士。如果独立人士指的是那些对所有政党均无优先表示的人，那么，这种独立选民可能所知无多，不愿意去投票。但如果我们指的是那些各次选举所支持的对象都不一样，在各党之间转来转去，无一定之规的人，那我们就算找到了一批熟知情况、认真投票遴选的人。独立人士其实与政党中人并没有太大的区别。他们并不比政党支持者对“体制”抱有更多或更少的怀疑。绝大多数独立人士与那些认同于某一政党的人一样，往往会经常地投票支持这个或那个党。话又说回来。在一个各党看来都正丧失其传统支持者的国度里，候选人都希望吸引住“独立”选民，不管这“独立”指的究竟是什么。

不参加投票：谁不投票？为什么？

1988 年总统大选时，只有 50.16% 的合格选民投了票，这是 1924 年以来选民出席投票率最低的。1960 年，选民出席投票率最高，达 62.8%，从那以后，它几乎一直在下降，直到近年的低水平。^[32] 虽然竞选运动充斥电视和其他媒体长达数月之久，将近 9000 万美国人没在近几次总统选举中投票，不参加投票的人在国会、州、县以及地方选举里数目更大。

美国人视自己的国家为民主典范，但在所有工业化的民主国家里，他们的选民出席投票率记录属于最低的之一。^[33] 几年前，有人把 100 个国家的出席投票率依次排列，结果美国位居倒数第 12

名。从历史上看，美国的选民出席投票率从没有接近过许多别的民主国家的水平（奥地利和瑞典常常超过 90%）。

为什么对近年的情况这么关注？这是因为，随着 1960 年以来立法方面所发生的重大变化，出席投票率其实本应该上升而不是下降 10% 强。在 1965 年选举权法案通过之后，州和地方上排斥黑人和其他少数集团参与选举的选民登记方面的障碍已经去除了，从那时起，黑人选民登记数大量增加，妇女以及其他历史上从来没有代表的集团也积极参加选举，结果，到 1988 年，妇女出席投票率实际上超过了男子出席投票率。最后一条原因是这一时期的教育和实际收入水平增长了，而这两点都被证明对投票有积极的影响。

如果合格选民中将近半数投有参加选举，那么他们也就是在以此表达某种意见，对此我们必须给予重视。谁没有投票？为什么？民主国家里选民出席投票率低算严重问题吗？如果算，对它能做些什么？

**出席投票率
为什么这么低？**

关于低选民出席投票率，最简单的解释就是纯属漠不关心。指责人们“只不过懒得去投票”很容易。要是人们不想去投票，一个专栏作家写道，“让他们见鬼去——他们活该！”问题不那么简单。当然有些人就是不关心选举的事儿，假如金刚正在追赶白雪公主，他们当然决不愿意上投票站去。可是绝大多数美国人并非如此。奇怪的是，我们比别的国家政治兴趣和政治意识都强，^[34]但就是没有把这些品质转到投票上去，这里面，有着大量制度和政治的原因。

关于我们的低选民出席投票率，有一种解释是，在美国，投票花费比其他工业化民主国家的要高，而预期收益比其他国家的低。^[35]在我们的制度下，个人在投票时面临着强大的制度上的障碍，他必须从有限的几项政治选择里挑出一个或者几个加以认可，而这选择并不一定符合他的利益。在美国，两大党在许多问题上

越来越靠近,对很多人而言,它们并没有提供足够的选择,无法促使他们去投票。

制度上主要的障碍是对选民资格登记的要求,再加上缺席者投票的繁琐过程。在其他绝大多数民主国度,国家以及各政党承担登记其公民之责。美国尽管在1965年宣布人头税、文化水平测试以及其他诸如此类的障碍不合法,选民资格登记依然复杂难缠。在有些州,登记的截止日期早,有时候是选举前的50~60天。几乎没有州允许在选举日进行登记,选民于是被迫提前作好准备。在有些州,登记只在县法院或者其他某处进行,弄得选民多方打探,常常要走很远的路才能登记。领取和代投缺席者的票同样是一场磨难,而且一般只允许代那些不在本州的人投票,这样,那些年迈的或者别的无法亲赴投票点的人就被排除了投票的可能。

另外两个重要的解释是出于政治和心理因素。在别的大工业化民主国家,政党承担了大量劝导人们去投票的责任。美国的政党太弱了,无法承担这个任务,特别是民主党——虽然非常倚重低收入美国人的高出席投票率,但它仍然说得多而做得极少。另一个因素是许多选举竞争缺乏真正的竞赛。美国人,就像他们在体育运动中一样,喜欢精采的近距离交锋,但在一党控制的地区,选举结果早就知道了。

最后,还有一个很强的心理因素。有些美国人相信,谁取胜都不会有什么差别。他们觉得,对候选人或政党不存在真正的挑选,获胜的候选人和政党不会履行其诺言,而不论是谁取胜,控制政府的都是同样一批人。

在1988年竞选活动中,有批评家指出,没有哪个党为地位比较低的各阶层人们的利益说话。美国的政治争论在阶层问题上一直保持最大限度的缄默,而民主党一直在担心经济方面显得过于自由化。^[36]很多人并不是对政治无动于衷,正相反,他们认定美国政治和政府对他们无动于衷。^[37]

本世纪60年代以来投票人不断减少的最后一个因素是1971

年批准了宪法第 26 条修正案，修正案把投票年龄从 21 岁降低到了 18 岁。最年轻的那些 18~24 岁的选民比别的年龄组的人投票记录差。1972 年，出席投票率从 1968 年的 60.9% 跌到了 55.2%。^[38]

谁没去投票

假如投票的那些人是不投票的人的代表，那么不投票大概就算不上是严重问题了。但实际情况并非如此。从人口统计来看，不投票的人有别于投票者。参加投票的程度在不同类型的选民里差别很大。人种和族裔的不同会产生不同水平的投票率。一般而论，黑人出席投票的比率比白人要低。穷人和受教育较少的人到选举日也更情愿避开投票站。如果不考虑人种和族裔问题，受教育程度大概是对投票有最重要影响因素。“教育提高人们理解复杂和抽象事物——比如政治——的能力，”据研究，“同时增进有关公民责任的道德观念。而且，学校提供了与各种行政事务，例如应付各种规定、填表格以及赶最后期限等，打交道的经历。”^[39]资料可以说明问题：学完小学的人比没学完的更愿意参加投票，中学毕业的人出席投票的比上完小学的人更多，大学毕业的出席投票比中学毕业的更多。唯有黑人和受教育少于 8 年的妇女对此似乎是例外。

收入和年龄同样是重要因素。家庭收入较高的人比收入低的更愿意去投票。收入当然又与职业类型有关，那些从事社会地位较高的事业的人比从事社会地位较低的工作的人更愿意参加投票。年龄越大（除非你非常老而且可能体弱），你就越有可能去参加投票。18 岁到 24 岁的人投票记录不佳，70 岁以上者亦然。妇女出席投票率的普遍提高归功于较高水平的教育和就业，黑人妇女则特别受到其政党身份和女权主义的影响。^[40]

但是，最要紧的事实依然如故：穷人、未接受教育的人以及无家可归者在投票站依然严重缺乏代表。更具体地说，根据取样广泛的一项研究的结论，“没受过多少教育的人，极端贫困的人，

波多黎各人，墨西哥裔美国人，以及 1974 年大选以前移来的人，大约 1/3~1/2 缺乏代表。而且，没有中学毕业文凭或者收入低于中等水平的人，住在南方的人，青年，上年纪的人，失业者，未婚者以及黑人，其投票力减少了至少 15%。另一方面，大学毕业生的代表超出其比例将近 1/3，那些收入在 25000 美元以上的人亦然。”^[41] 研究还说，政府工作人员在投票中的力量比他们的人数所应该具有的力量大 24%。

为什么低收入者比富人参加投票的人数少，尤其在穷人看来是如此有赖于政府的情况下？这有几个缘故：他们参与和信赖感较弱，他们较少感到能把握周围的政治环境，他们在社会接触中感觉处境不利，而且他们的社会规范有蔑视政治的倾向。这样，不参加投票就不是偶然的了，它属于更大的政治和心理环境的一部分，这种环境并不鼓励政治活动。^[42]

黑人——特别在南方——投票型式显示出投票或不投票问题的另一面。1965 年以来，黑人选民出席投票的比率一直逐年提高，但他们仍然达不到白人的出席投票率。漠不关心只能解释一小部分的不投票行为。事实上，强有力的黑人政治组织和黑人的选举成就感促进了出席投票率。^[43] 但在南方，最主要的问题在于黑人政治组织的弱小。在别处，费城的威尔逊·古德和洛杉矶的汤姆·布莱德利的选举看来可以作为样本，二者显示了组织的作用和黑人选民出席投票率的利害。

**不投票——其
严重性如何？**

有些政治学家坚信，不投票不是什么重要问题。“不投票并不是一种社会病。”一位著名政治学者争辩道。他指出，在法律上或者从法律之外否定黑人、妇女、西语裔、够 18 岁的人以及其他集团的人的选举权如今已算违法了，因此不投票是自愿行为。^[44] 他援引已故的参议员萨姆·欧文的话说：“我绝不相信把事情弄简单些，那些漠不关心、懒惰的人就会去投票。”

那些主张不投票是一个重要问题的人首先举出了参加投票的人的“阶级倾向”，换句话说，不投票者的社会构成和态度与投票的那些人的有重大差别，从而极大地扭曲了代表制度。不投票的人，正如前面所说，往往是低收入人、蓝领、受教育少、“不那么白”的美国人。“极端贫困，年收入在 5000 美元以下的人，其代表数大约只占其应有数目的 2/3”。这样，最需要政府帮助的人不能充分把握自己应有的选举力量，从而难以得到政府的帮助。有人指出，这种情况越来越严重。^[45]

有些人反对阶级倾向的观点。他们承认不投票者在人口学上自有其特点，但他们引用民意调查结果证明，不投票者的态度与投票者之间没有大的区别。有一项研究比较了投票者与全体美国人的政党倾向，发现其中民主党所占的比例几乎完全一样——在全体公民中占 51.4%，在投票者中占 51.3%，而共和党略有超出——全体公民中为 36%，投票者中为 39.7%。^[46]所有其他政治上的差别都比这 3.7% 的差距小得多。而且，并没有发现投票者对社会福利政策怀有“不相称的敌意”。另一项研究断言，典型的不投票者不再仅仅是由于贫穷或者被中学剔了下来，而是出于社会经济以及其他各种各样的原因。1960 年，不投票者之中，72% 受教育程度低于中学，60% 是穷人。到 1980 年，数字分别是 39% 和 44%。^[47]

看出了阶级倾向的人坚持自己的看法。这种民意调查，他们说，反映了“政治态度的落后，历史上对低收入集团参与选举活动的排斥乃是这种落后的根源。”^[48]简言之，低收入、少教育者的问题，部分在于其对自己的真正利益没有清晰的认识。富有活力的领导或强有力的政党组织，或者两者，将不仅是把穷人吸引到投票站去，而且还清楚了解其“阶级苦难和期望”。

在全国性选举里，选民出席投票率提高会带来什么样的后果呢？结果会有所不同，因为不同的人口集团在对政党的支持上各有所好。谢茨施奈德尽管承认没有哪一种政治体制能实现 100%

的参与,但他指出,如果为数巨大的不投票者决定投票,那么现有政治体制里整个的力量对比就有可能颠倒过来。⁽⁴⁹⁾不过,另外一些人争辩说,变动也许不会像有些人所声称的那么大。研究表明,选民登记法的修改带来了出席投票率9%的增长,但其中只有0.3%是支持民主党的。⁽⁵⁰⁾

克服投票障碍

主要目标是登记障碍。来自诸如妇女选民联盟和全国有色人种协进会等组织的代表共同向“老古董”登记法和登记程序发起了挑战。他们已经提出,利用政府办公室来作登记处。他们也赞成用明信片登记。政府办公室既然可以用作年轻人的征兵登记,他们问,那么为什么不可以用作大家的投票登记呢?

不过,主张简化登记的人遇到了难以计数的障碍。即便是一些民主党的官员和掌握着办公室的人,尽管扩大投票看来对他们极为有利,也一直表示反对。据说,有些温和的民主党人害怕涌进来的贫穷选民可能会把党变得“激进起来”。⁽⁵¹⁾另一方面,共和党看来并不担心“右翼的涌人”。老大党与道德多数派、上帝大会(the Assemblies of God)以及成千的教会团体同心协力,帮助人们进行登记,送选民去投票站。1984年,这帮助罗纳德·里根夺得了总统宝座。乔治·布什也向右翼寻求支持,虽然做起来比他前任更谨慎一些。

从看法到选票

那些确实投票了的人又是怎么样的呢?公众舆论怎样转成个人的投票,转成当选的坐办公室的人?让我们先来看看投票选总统。即便那些最复杂的研究,得到的结论也是:看法里最直接关系到作出那一决定的就是**选民最喜欢哪一个候选人**,问题的复杂在于解释选民怎么会渐渐地偏向这个而不是那个候选人。正如我们提到过的,这主要受三方面影响:政党倾向,对问题的态度,以及对候选人完美程度、能力和既往

表现的感受。

一个人的政党倾向同他对候选人的评价关系极大——除非这受青睐党的候选人在行为举止或者个人品质方面声名狼藉。不过当选民没有政党倾向或者他们确实看到了各候选人之间的差别时，他们往往投票支持在个人品质和处理问题方面自己评价最高的候选人。^[52]80年代，几位民主党总统候选人所碰到的就是这种情况。

早就有研究发现，“在野”党对国会议席的收获（“在朝”党的丧失）与经济状况有关系，^[53]但只是在最近，政治学家才有可能把这一后果溯源到选民个别决断上来。选民倾向于反对“在朝”党的候选人甚至在职者，只要他们感到自己的经济状况在走下坡路或者停滞不前。^[54]不过更新的研究发现，这种关系以选民的社会经济地位为基础。地位较低的选民倾向于根据个人经济状况决定对候选人的取舍。地位较高的选民在经济衰退时个人遭受的痛苦较少，他们就更喜欢通过报纸来观察国家经济形势，据此对候选人作出判断。^[55]

投票行为分析家就问题与看法在选民的判断上起的作用展开了热烈讨论。尽管其部分支持者赞成麦克·杜卡基斯解决问题的立场，乔治·布什照旧当选了。布什的当选是来自多方面的支持——对其经济、防务主张、以及再次得到证明的人格——所共同促成的。从一定程度上说，这也是一次对杜卡基斯和全国的民主党的不信任投票。

90年代，新问题走上了前台，美国人对未来需要的构想发生了变化。对未来更悲观的看法促使人们更加支持解决例如教育和环境等社会问题。^[56]通货膨胀和社会保障不再被视为美国所面临的首要挑战。

一个问题什么时候才变成投票问题？尽管竞选活动中，民意调查可以显示公众把什么问题看得最重，但只有在人们相信各候选人之间在解决问题的方法或者能力上有重大差别时，问题才变

成投票问题。⁽⁵⁷⁾1980年,通货膨胀这个最大的关注焦点,不但是人们所感受到的最大威胁,而且在美国人概无例外地赞成政府采取新举措的情况下,也是一个投票问题。而到了1988年时,没有一个问题看上去比别的问题明显重要得多。

小 结

1. 公众舆论不是一个统一的整体,而是各种观点和态度的松散而复杂的集合,这些观点和态度,是人们从小到大受到各种各样影响而养成的。公众舆论具有稳定性、易变性、强度、潜在性、一致性或多样性等多种性质——所有这些,都受人们自己体会到的舆论的突出性的密切影响。

2. 受到较好教育、中年、与政党或集团关系更密切的人往往更多地参加投票,穷人通常参加投票最少。

3. 全国性选举一般比州和地方选举出席投票率高,行政官员选举比立法者选举投票率高。

4. 地区性的、循环的、政党的、经济的以及其他型式的投票行为在美国的选举中都可以看到,但它们界限模糊,经常处于变动之中。

5. 我们拥有相当可靠的方法,只要采取验证过的程序和保证措施细致负责地调查,就可以在指定时间对人们的看法作出大体上的估量。

6. 人们在决定如何投票时,依据的是复杂的考虑——包括其政党倾向,在具体问题上对候选人的比较,候选人既往的表现,以及他们的个人品质等。

建议读物

Herbert Asher. *Polling and the Public* (Congressional Quarterly Press, 452

1988).

Sandra Baxter and Marjorie Lansing. *Women and Politics: The Invisible Majority* (University of Michigan Press, 1983).

Doris Craber. *Processing the News: How People Tame the Information Tide* (Longman, 1984).

Harry Halloway and John George. *Public Opinion: Coalitions, Elites and Masses* (St. Martin's Press, 1979).

V. O. Key, Jr. *Public Opinion and American Democracy* (Alfred A. Knopf, 1961).

W. Russell Neuman. *The Paradox of Mass Politics* (Harvard University Press, 1986).

Michael B. Preston, Lenneal J. Henderson Jr., and Paul Puryear, eds. *The New Black Politics: The Search for Political Power* (Longman, 1982).

Jerry L. Yeric and John R. Todd. *Public Opinion: The Visible Politics*, 2nd ed. (Peacock, 1989).

See also *Public Opinion Quarterly*; *The Journal of Politics*; *The American Political Science Review*.

注 释

〔1〕 罗伯特·科尔斯:《儿童的精神生活》(大西洋月刊出版社,1986年版);罗伯特·科尔斯:《儿童的政治生活》(大西洋月刊出版社,1986年版)。

〔2〕 帕梅拉·约翰逊·康诺弗:《集团认同对政治感知与政治评价的影响》,载于《政治学杂志》(1984年8月),第760~785页;亨利·E.布雷迪和保罗·M.斯奈德曼:《态度归属:政治推断的集团基础》,载于《美国政治学评论》(1985年12月),第1061~1078页。

〔3〕 肖恩·W.罗森堡:《社会学、心理学与政治行为研究:对政治社会化的研究情况》,载于《政治学杂志》(1985年5月),第715~713页。

〔4〕 参见拉塞尔·J.多尔顿:《对父母亲社会化的再评价:指示者不可靠还是代际传递?》,载于《美国政治学评论》(1980年6月),第421~431页。

〔5〕 伊丽莎白·利奥尼·辛普森:《民主的继子》(乔西—巴斯,1971年版);M.肯特·詹宁斯和理查德·G.尼米:《青春期政治特点》(普林斯顿大学出版社,1974年版);斯坦利·艾伦·伦肖恩:《政治社会化过程中的个人和家庭推动力》,载于《美国政治学杂志》(1975年2月),第63~80页;弗兰西斯·菲茨杰拉德:《更新后的美国》(亚特兰提克—里特尔—布朗出版公司,1979年版)。

〔6〕 亚历山大·W.阿斯廷等:《美国的新生:对1984年秋季的全国性规范》(UCLA教育研究生院,1984年),第3~4页。

〔7〕 《洛杉矶时报》华盛顿分部主任杰克·纳尔逊的评论。《洛杉矶时报》和《时镜报》1988年1月19日主办的“人民、新闻界和政治学——对传媒的讨论”。

〔8〕 约瑟夫·R.多米尼克:《大众传播的动力学》(兰登书屋,1987年版),第41页。

〔9〕 苏珊娜·科普林斯·西伯特,M.肯特·詹宁斯和理查德·G.尼米:《同类群体的政治组织》,载于詹宁斯和尼米:《青春期政治特点》,第246页。

〔10〕 查尔斯·H.富兰克林:《问题优先、社会化和政党认同的演进》,载于《美国政治学杂志》(1984年8月),第459~478页。

〔11〕 威廉·C.亚当斯等:《〈翌日〉前后:对一部电影的政治影响的全国性调查》,在国际传播协会年会上提交的论文,旧金山,1984年5月27日,斯坦利·费尔德曼和李·西格曼:《黄金时间电视节目的政治影响:〈翌日〉》,载于《政治学杂志》(1985年5月),第556~578页。

〔12〕 萨缪尔·A.斯托弗:《共产主义,一致点和个人自由》(道布尔戴出版公司,1955年版),第238页。

〔13〕 参见唐纳德·J.迪瓦因:《提问表在描述公众舆论上的问题》,载于《政治组织》(1980年春),第522~534页。

〔14〕 《纽约时报》(1948年9月10日),第17页。

〔15〕 参见哈罗德·门德尔松和欧文·克雷斯匹:《民意测验、电视和新政治学》(钱德勒出版公司,1970年版),第2章。

〔16〕 关于南方政治的重要著作有厄尔·布莱克和默尔·布莱克:《南方的政治和社会》(哈佛大学出版社,1987年版);刘易斯·西格尔:《南方共和主义》(威利出版公司,1975年版)。柯克帕特里克·赛尔的著作里含有

一个引人感兴趣的主体, 见他的《权力转移: 南方地带的兴起与对东部权势集团的挑战》(文佳图书公司, 1976年版)。

[17] 关于一些起作用的复杂因素的例子, 参见巴巴拉·欣克利: 《在参议院选举中的在职条件与总统选票: 总统以下职位选举投票的限制参数》, 载于《美国政治学评论》(1970年9月), 第36~42页。又见加里·C. 雅可布森: 《1972年总统的提携能力》, 载于《公众舆论季刊》(1976年夏), 第194~200页; 弗兰克·B. 费格特: 《同时给不同政党的候选人投票的假象》, 载于《美国政治学季刊》(1979年10月), 第470~488页; 雷蒙德·E. 沃尔芬格, 斯蒂芬·J. 罗森斯通和理查德·A. 麦金托什: 《总统的和国会的选民比较》, 载于《美国政治学季刊》(1981年4月), 第245~256页。

[18] 这三类选举在下列著作中有阐述和讨论: 安格斯·坎贝尔, 菲利普·E. F. 康弗斯, 华沃伦·E. 米勒和唐纳德·E. 斯托克斯: 《选举和政治秩序》(威利出版公司, 1966年版)。又见沃尔特·迪安·伯纳姆: 《关键的选举和美国政治的主要动力》(诺顿出版公司, 1970年版)。

[19] 关于总统选举的非经济周期理论, 参见詹姆斯·戴维巴伯: 《政治的脉搏》(诺顿出版公司, 1980年版)。

[20] 参见理查德·E. 道森和肯尼恩·普鲁伊特: 《政治社会化》(里特尔布朗公司, 1969年版)。关于家庭内部关系的具体例子, 见M. 肯特·詹宁斯和理查德·G. 尼米: 《父母亲之间的政治分工》, 载于《美国政治学评论》(1971年3月), 第69~82页。

[21] 密歇根大学政治研究中心定期衡量政党支持的范围, 又见菲利普·E. 康弗斯: 《政党支持的动态: 按追随者群对政党属性的分析》(塞奇社会研究丛书, 1976年)。

[22] 戴维·诺克: 《宗教、阶层与政治, 20世纪60年代的美国》, 载于《美国政治学杂志》(1974年5月), 第344页。

[23] 关于性别差异, 贝瑞莎·M. 沃特尔: 《评论: 心理学》, 载《标志: 文化与社会妇女杂志》(1976年秋), 第122~123页注14。

[24] 凯思林·A. 弗兰科维克: 《性别与政治——新组合, 老问题》, 载《政治学》(1982年夏), 第439~448页。

[25] 简·J. 曼斯布里吉: 《神话与现实: 1980年选举中的平等权利修正案与性别之沟》, 载于《公众舆论季刊》(1985年春), 第164~178页。

[26] 埃塞尔·克莱因: 《性别沟: 不同的问题, 不同的回答》, 载于

《布鲁金斯评论》(1985年冬),第33~37页。

[27] 《纽约时报》(1984年10月16日),第1页。

[28] S.M. 利普塞特:《政治人》(道布尔戴出版公司,1960年版),第31页。

[29] 根据下述著作并补充最新资料改编:沃伦·E. 米勒,阿瑟·H. 米勒和爱德华·J. 施奈德:《美国全国选举研究资料集(1952~1978)》(哈佛大学出版社,1980年版),第81页。又见埃利斯·桑多兹和小塞西尔·V. 克雷布编:《1984年选举》(门特出版公司,1985年版);《纽约时报》(1988年11月10日),第B6页。

[30] 沃尔特·德弗里斯和V. 兰斯·塔兰斯:《同时给不同政党候选人投票者:美国政治中的一支新力量》(厄尔德曼斯出版公司,1972年版)。

[31] 参见阿瑟·H. 米勒和马丁·P. 沃腾伯格:《测量党派身份:独立还是没有党派倾向?》,载于《美国政治学杂志》(1983年2月号),第106~121页。

[32] 《纽约时报》(1988年11月9日),第A24页。

[33] 小G. 宾厄姆·鲍威尔:《美国选民出席投票率的比较前景》,载于《美国政治学评论》(1986年3月),第17~43页。

[34] 同上书,第18~22页。

[35] 鲁伊·泰克扎拉:《真正不投票的人会喜欢站起来吗?》,《公众舆论》(1988年7/8月),第41~44和59页。

[36] 斯坦利·K. 谢鲍姆:《想一想》,《新前景季刊》(1988年夏),第64页。

[37] 参见保罗·R. 艾布拉姆森和约翰·H. 奥尔德里奇:《美国选举参与的减退》,载于《美国政治学评论》(1982年9月),第502~521页;诺曼·R. 勒特贝:《出席投票率衰减的态度因素:有些州的选民到哪里去了?》,载于《社会学季刊》(1985年6月),第435~443页。

[38] 《纽约时报》(1988年11月9日),第A24页。

[39] 雷蒙德·E. 沃尔芬厄和史蒂文·J. 罗森斯通:《谁投票?》(耶鲁大学出版社,1980年版),第102页。又见桑德拉·巴克斯特和马乔里·兰辛:《妇女与政治:无形的多数》(密歇根大学出版社,1980年版),第35~37页。

[40] 见巴克斯特和兰辛:《妇女与政治》。又见克莱·科诺奇·富伦怀

德:《美国政治中的女权主义:对意识形态影响的研究》(普拉格出版公司,1980年版)。关于与高出席投票率密切相关的年龄,参见李·西格曼、菲利普·W.罗德、马尔科姆·E.朱厄尔和迈克尔·A.贝尔:《投票和不投票:一种多项选举的前景》,载于《美国政治学杂志》(1985年11月),第749~765页。

[41] 沃尔芬厄和罗森斯通:《谁投票?》。

[42] 参见安格斯·坎贝尔、菲利普·E.康弗斯、沃伦·E.米勒和唐纳德·E.斯托克斯:《美国选民》(威利出版公司,1960年版)。尽管出现了许多新论据和新解释,这本书仍然是有关现代投票分析的基础。又见诺曼·H.尼、西德尼·维巴和约翰·R.佩特罗斯科:《变化中的美国选民》(哈佛大学出版社,1976年版);鲁伊·A.泰克扎拉:《为什么美国人不投票:美国的出席投票率减退 1960~1984》(格林伍德出版公司,1987年版)。

[43] 道格拉斯·圣·安吉格和保罗·普里尔:《黑人投票中的恐惧、冷漠以及其他方面》,收录于迈克尔·B.普雷斯顿、小勒尼尔·J.亨德森和保罗·普里尔编:《新黑人政治:寻求政治权利》(朗曼出版公司,1982年版),第109~130页;菲利普·L.米勒:《有组织的行动对黑人政治参与的影响》,载于《社会学季刊》(1982年3月),第83~98页。

[44] 奥斯汀·兰尼:《不投票并非社会病》,载于《公众舆论》(1983年10/11月),第16~19页。

[45] 托马斯·伯恩·埃德索尔:《不平等的新政治学》(W.W.诺顿出版公司,1984年版),第181页。

[46] 沃尔芬厄和罗森斯通:《谁投票?》第109页。

[47] 泰克扎拉:《真正不投票的人会喜欢站起来吗?》,第43页。

[48] 弗朗西斯·富克斯·皮文和理查德·A.克劳沃德:《选民登记改革的前景:有关服务运动经验的报告》,载《政治学季刊》(1985年夏),第582~592页。

[49] E.E.沙茨施奈德:《半自主的人》(德莱顿出版社,1975年版),第96页。

[50] 沃尔芬格和罗森斯通:《谁投票?》,第73、109~111页。

[51] 理查德·A.克劳沃德和弗朗西斯·富克斯·皮文:《尝试打破障碍》,载于《国家》(1985年11月2日),第433~436页。

[52] 参见塞缪尔·普波金、约翰·W.戈尔曼、查尔斯·菲利普和杰

弗里·A·史密斯:《评论:你最近为我做了些什么?关于投票的一种投资理论》载于《美国政治学评论》(1976年9月),第779~849页。同样有趣的是格雷戈里·B·马库斯,《选举年里的政治态度:关于1980年NES专题小组研究的报告》,载于《美国政治学评论》(1982年9月),第538~560页。

[53] 参见例如杰拉尔德·H·克雷默:《美国投票行为的短期波动1896~1964》,载于《美国政治学评论》(1971年3月),第131~143页,修订之后由鲍勃斯-梅里尔出版公司再版(《政治学季刊》第498页)。又见爱德华·R·塔夫特:《国会中期选举结果的决定者》,载于《美国政治学评论》(1975年9月),第812~826页。

[54] 约翰·R·希宾和约翰·R·奥尔福德:《经济状况对教育的影响:该谁负责?》,载于《美国政治学杂志》(1981年8月),第423~439页;莫里斯·P·非奥里纳:《该谁负责?关于希宾-奥尔福德论文的进一步论据》,载于《美国政治学杂志》(1983年2月),第158~164页。

[55] M·斯蒂芬·韦瑟福德:《经济性投票和‘符号政治学’观点:重新解释和综合》,载于《美国政治学评论》(1983年3月),第158~174页。

[56] 塞缪尔·普波金:《乐观主义,悲观主义与政策》,载于《公众舆论》(1988年11/12月),第51~55页。

[57] 《是难题还是投票问题?》,舆论综述,载于《公众舆论》(1988年7/8月),第33页。

第十二章

传播媒介政治：是现实还是梦幻？

当总统候选人乔治·布什和他的政治顾问们为选出 1988 年共和党副总统候选人而聚会新奥尔良时，党内竞逐第二把交椅的要员名字依次是：众议员杰克·肯普，参议员鲍勃·多尔，前内阁成员伊丽莎白·多尔以及参议员艾伦·辛普森。

一些政治顾问将这次挑选形容为布什想寻找“无冠军相的冠军”的一次行动，也就是说，合适的人选应是一位年轻、保守的共和党人，他必须坦诚有余，以便为本党右翼所欣赏，另一方面，他又必须表现出足够的谦恭，以便其不致于凌驾于总统之上。这样，参议员丹·奎尔的名字出现在名单上。虽然在竞选伊始几乎没有人认真看待过奎尔，但布什的民意测验人和传播媒介顾问对最后的决定施加了重大影响。这两人——民意测验人罗伯特·蒂特和传播媒介顾问罗杰·艾尔斯过去都曾指导过奎尔的竞选活动，他们很欣赏奎尔。艾尔斯认为奎尔的个人形象能带来选票：他将奎尔外表在电视上的吸引力视为共和党人在竞选中取胜的决定性优势。具体负责共和党副总统候选人竞选工作的斯图亚特·斯潘塞评论奎尔说：“他是罗伯特·雷德福。”* 在蒂特看来，有 41 岁的奎尔充当候选人，既能号召生育高峰时期出生的一代人，也能保持共和党传统的保守形象。

* 罗伯特·雷德福是美国著名影星。——译者注

在布什的一名助手和华盛顿的一帮律师弄清楚奎尔的背景材料后，奎尔接受了一项计有 77 个问题的问询。这些问题大多是关于财政和个人隐私的，包括婚姻关系和可能的婚外情。一个漫无边际的问题是：“你过去做过令我们难堪的事吗？”据报道，正是在这次背景调查中奎尔被问及有关他在国民警卫队服役一事。“你在背地里托过什么关系吗？”奎尔的回答据说是“没有”。

然而，就在布什宣布了他那出人意料的选择奎尔的决定仅两天，作为奎尔家族的报纸出版帝国一部分的《印第安那波利斯新闻》就刊登了这样一个故事：一位已退役的国民警卫队将军，曾经利用自己的影响，在警卫队中给奎尔安排了一份十分令人向往的差事。为履行军人义务，奎尔以公共关系助手的身份为警卫队工作了 6 年，此期间，他或是周末值班，或为夏令营活动服务。

为什么揭露文章惹起的争议最终为布什总统在共和党大会上所作的那篇受到热烈欢呼的接受提名演讲蒙上了一层阴影？奎尔在参议院的声誉在很大程度上是基于其所持的右翼保守的政治立场，他为五角大楼军费开销所作的辩解，以及他对越南战争的畅言无忌的拥护。而据该文透露，报载的许多有关奎尔的传闻都将他描述成一个伪君子 and 一名利用家族关系逃避服兵役之人，而他所逃避的越南战争正是他过去在政治上所积极支持的。在奎尔家乡——印第安纳州亨廷顿城的一次记者招待会上，奎尔曾说记者们所提问题旨在表明他在警卫队的经历并非爱国。“不，先生，《华尔街日报》记者艾伦·休姆回答道：“它们表明的是人们正在死去……而你在为报刊写作。”周围的人们冲休姆吼叫着，让他不要打断奎尔的讲话。

作为政治问题的这起风波的结果又如何呢？那些报刊传闻最终对奎尔造成伤害或影响了共和党的选票了吗？新闻媒介出现这次闹剧一周之后，有关的争议就逐渐失去了为媒体所追踪的意义。然而，在接下来的日子里，新闻媒介继续挖掘和制造其它指责：在一次周末打高尔夫球时，奎尔曾对一女说客提出过下流要求；在

大学期间奎尔曾买过毒品；上大学时奎尔的学习成绩不佳。事实上，上述责难中唯第三项有据可查。但在此期间，布什的竞选班子为即将到来的大选开始辅导奎尔，布什也开始为支持奎尔而采取攻势。

正如 1988 年大选结果所表明的那样，选择奎尔作副总统候选人并没有成为布什竞选的严重障碍。奎尔从他的形象塑造人那里学到了不少东西，紧张的局势得以大大缓解。没过几天，民意测验表明，奎尔由于国民警卫队入伍事件而遭受新闻媒介打击一事反而赢得了不少同情者，有的同情者甚至来自共和党之外。奎尔向人们表明，由于他已学会如何对付老辣的新闻界，他能够在全国水平上展开竞选活动。另外，从这一事件中他又一次认清了传播媒介往往是美国政治的日程安排者这一事实。总之，丹·奎尔得到提名后没几天，他就同真正的“新闻媒介力量”展开了较量。^[1]

大众传播媒介的力量

无论你的父辈和祖辈是通过民主党还是共和党这种“党的透镜”来观察政治，今天我们却是通过一种不同以往的、非常真实的透镜——即电视摄像机镜头来观察政治。不仅美国政治深受大众传媒的影响，而且我们的文化和社会生活方式也受到大众传播业的驱动。

我们使用“大众传播媒介”一词，并没有进一步区分“大众”一词所代表的各种不同的传播媒介所隐含的意义。它们不仅仅指报纸、杂志、电台以及电视（包括有线电视），而且包括电影、录音录像和图书出版业。^[2]传播媒介，特别是印刷形式的传播媒介已被称为“另一个政府”、“第四产业”以及“政府的第四部门”——也具有与这些“产业”或“部门”同样多的烦恼与喜悦。^[3]自然，大众传播媒介是规模庞大的企业。它们仰仗高收视率和巨额广告业

务而生存, 后者对于它们赚取“最低限度”的巨额利润是不可或缺的。

新传播媒介 与旧传播媒介

近年来技术的进步在广告收入方面创造了巨大竞争力, 并促进了新闻传播与接受方式的快速转变。卫星、有线电视、激光、计算机以及盒式磁带录像机已使人们在一天 24 小时随时可以得到大量的政治信息。例如, 卫星消除了时间和空间上的阻碍; 计算机增加了信息容量, 并能将信息储存或检索; 有线电视和盒式磁带录像机使电视机成为更趋流行的传播媒体。

光导纤维通信是其它新发明之一。这是一种通过超透明玻璃束输送数字光波信号以传递声音、图像和其它数据的新发明。交互式可视图文 (Videotex) 也是一种新发明。它是一种视频计算机服务, 可将包括从日常的报纸到《大英百科全书》在内的任何电子出版物传输到家庭中的视频监视器上。用户电视电报 (Teletext) 则是一项单向技术, 它在接受了来自卫星、电台的数据或电视信号后, 即将文字和图表等信息转输到电视荧光屏或计算机监视器上。

传播技术的进步是如此的迅猛, 以致对任何新媒体的新闻报道在形诸文字之时即已成明日黄花。但是, 我们确已知晓那些传统的传播媒介 (电台、电视、报纸和杂志) 现已主要依靠诸多新技术。因此大多数传统传播媒介和许多新技术, 尤其是有线电视, 现在都在使用通讯卫星。⁽⁴⁾

有线电视网络由于改进了农村和山区的电视接收系统而有重大发展, 可以提供包括非盈利性质的有线卫星公共事务网 (C-SPAN) 在内的专用网络, 该网络专门报导国会及公共事务。有线新闻广播网 (CNN) 的新闻专用频道在提供政治新闻的同时, 也提供娱乐节目。

“新”传播媒介并没有取代“旧”传播媒介。但它们为得到广

告美元而在传播媒介之间掀起了激烈竞争。那些新闻性周刊（《时代》、《新闻周刊》以及《美国新闻与世界报道》）业已面临来自报纸的“一周概览”栏目、电视谈话节目、杂志漫谈节目以及各类周末“知情人”节目的有力竞争。过去，新闻性杂志一度是公众获取特殊领域如法律、医药、环境问题有关消息的主要来源。今天，所有发行量大的日报也同样雇用精通这些领域的撰稿人。过去新闻性杂志曾经成为小城镇居民获取国内和国际情况的唯一来源，现在几乎全国的人都可以在家里读到送上门来的《纽约时报》和《华尔街日报》，或者收听某个大广播网的无线广播，或者收看从多个专门的有线频道中选出的电视节目——通常用私人所有的抛物面卫星天线接收。

**大众传播媒介：
大众文化？**

大众传播媒介的力量到底有多大呢？看上去传媒的力量确实强大得很。它们将我们包围于信息、音乐、符号和图像之中，为我们提供有助于社会化的替代性经验，为我们充当代理伴侣。在我们的生活中，大众传播媒介的影响越来越大，业已创造出一种大众化通俗文化，我们中间的传奇人物就是由这种文化筛选出来的。这种大众文化对于我们的政治和民主进程意味着什么呢？在过去的10年里，大众传播媒介和技术创新已改变了公民参与政府的途径，改变了我们从事竞选运动的方法，改变了制定公共政策的方式。一个人不可能将其政治观点和意见同由电子和出版媒介所传播的新闻相分离，就如同他不可能阻止其家乡庆祝当地大学篮球队获得全国性比赛胜利一样。事实上，尽管我们借助传播媒介获得的信息并没有明确的政治属性，但在内容上，它们或多或少地带有关于社会秩序和政治的含蓄意味。^[5]例如，布鲁斯·斯普林斯廷的唱片《生在美国》卖了1100万张，^[6]我们能在歌词和大约同时的爱国主义精神的复兴之间作一比较吗？同样，我们能由于一个电视节目、一次有线电视广播、一场电影或一次电视谈话中涉及到了一个主题或一个形象，就转而

与具体某个参议员或问题相挂钩吗？

谁控制传播媒介？

这些“传播媒介庞然大物”使竞选费用暴涨，并且加强了某个候选人通过电视和广播进行交流的能力。正如我们曾指明的那样，传播媒介可视为“政府的第四部门”，但它在政府的一般机构内部，在政治上是不负责任的。谁控制这些“庞然大物”呢？包括它们的记者、编辑、制作人、靠山或股份所有人？电视台和印刷形式传播媒介对各政党又产生了什么样的影响呢？

过去，政党是政治领袖与支持他们的选民之间进行交流的媒介，今天，这一角色则由大众传播媒介充任。但是，三大网络（过去被冠以“美国三大政党”的绰号）已不再像以前那样能控制整个传播媒介业了。有线网络中联合管理的节目、独立的广播电台和电视台以及家庭录像夺走了网络的一部分观众。过去传播媒介政治的重心是报纸的社论，今天人们更强调报纸是否登有故事性趣闻或某广播网络是否选择了在晚间新闻中插播 30 秒钟小节目，如果这样做了，其播出方式和安排又是怎样的。^[7]

如果一种政治制度被认为是民主的，那么，这个制度就必须有思想和言论自由，即有观念和符号的竞争。在美国，个人自由是受第一条宪法修正案保护的。为数不多的几家传播媒介联合大企业怎么能够支持思想观念的竞争呢？^[8]但是，如果没有它们，分散在全国各地的居民仅仅依靠当地的传播媒介公司，又怎么能够了解首都正在发生的事情呢？^[9]为什么政府拥有的传播媒介不像英国和法国那样在教育、信息和娱乐方面发挥作用呢？或者说，难道是美国人对政府满腹疑虑，面对个人权利格外珍视，以致于不愿接受政府的传播媒介吗？大多数观察家相信，尽管传播媒介和它们的所做所为常常招致批评，但它们并不愿意改弦易张。

大众传播媒介大约包括 1700 种日报，7000 种以上的其它报纸，大约 1.9 万家广播电台和电视台，9000 多种杂志或定期出版

物, 4300 多家电影制片厂和发行公司, 1 万多家电影院和大约 1300 家图书出版公司。^[10] 110 家商业和金融联合企业控制了三大电视和无线电广播网, 34 家附属电视和广播电台, 201 家有线电视系统, 62 家无线电台, 20 家唱片公司, 59 家杂志——其中包括《新闻周刊》和《时代》杂志, 58 家报纸——其中包括《纽约时报》、《华盛顿邮报》、《华尔街日报》以及《洛杉矶时报》, 41 家图书出版公司以及各种电影公司, 如哥伦比亚公司和 20 世纪福克斯公司等。此外, 美国广播公司、哥伦比亚广播公司和全国广播公司的 75% 的股票持有者是银行, 如大通曼哈顿银行、摩根保证信托公司、城市银行以及美国银行^[11]

过去几十年间为传播媒介观察家所日益关切的另一问题, 是外国企业对美国传播业财产的吞并。近几年来, 日本人(索尼公司) 购买了哥伦比亚唱片公司; 以图书出版闻名的西德贝特尔斯曼公司获得了 RCA 唱片公司。澳大利亚的鲁珀特·默多克拥有两家得克萨斯报纸, 20 多家杂志, 其中包括《电视导报》和《十七岁》、20 世纪福克斯公司以及构成福克斯广播公司核心的 7 家电视台。澳大利亚的泌泰克斯集团已制定了购买由查理·卓别林创建的联艺电影制片厂的计划。^[12]

与上述发展趋势相伴随的是地方传播业主的减少和一个统一的全国性传播媒介网络的发展, 后者被描述成能够对美国新闻界和电视界产生一种稀释、均匀和中和性的影响。《今日美国》、《华尔街日报》、《纽约时报》、三大电视广播网以及有线卫星公共事务网已取代了许多地方性传播媒介网络, 并将美国读者和观众吸引到全国新闻网络中来。它们最重要的作用之一, 就是能够导引公众对问题、事件和政治活动家的洞察力。^[13]

据估计, 每天约有 6000 万美国人收看三大电视网络或有线电视网络中当天晚间新闻的某些部分。美国人每天购买约 6300 万份报纸, 这里面包括无数的外文报纸, 数以千计的各种周刊周报, 以及多种任意流通的报刊。著名记者沃尔特·李普曼把报纸称为

“民主的《圣经》，一本人们赖以决定其行为举止的书”。无线电广播继续传送到数千万人。

电视也扩展了公众对政治事务的讨论。近些年来，每星期天早晨的公众事务电视节目盛行一时并成为著名记者们评述新闻和采访当事人的主要方式。由菲尔·多纳休和杰拉尔多·里韦拉主持的为大众所喜闻乐道的电视谈话常常重点突出所讨论问题中的矛盾冲突。右翼宗教领袖们也利用从数量巨大的电视观众那里获得的权力和洞察力将其追随者投入政治竞争，这在他们对罗纳德·里根的支持中表露无遗。

那么，传播媒介对社会舆论的影响到底有多大？这种影响是有益还是无益？

传播媒介和公众舆论

长期以来，分析家们往往低估新闻媒介对美国政治所产生的影响。相比之下，他们认为政治领袖利用传播媒介所形成的影响要大得多。看来，富兰克林·D. 罗斯福用无线电广播进行“炉边谈话”，就是政治家权力对抗新闻编辑权力的象征。罗斯福以他自己选择的方式与时间通过无线电广播直接向听众讲话，广播网的任何官员都不能阻挡或影响这种直接联系。肯尼迪总统运用电视转播记者招待会同样与公众建立了直接联系。里根总统能够通过电视直接与公众讨论问题并从中获得对其政策的支持。由于具备这一能力，里根享有“伟大的交流使者”的称号。

所有这一切已经改变了由选举产生的官员的统治和决策方式，从而国会议员可以直接将提案提交给人民大众。总统职务也由于其与传播媒介的关系而发生改变。⁽¹⁴⁾现在，与总统有关的事件和“曝光机会”事前都需与晚间新闻以及设计中的播出计划相协调。甚至连最高法院也在考虑利用电子方式使它的意见广为人知。⁽¹⁵⁾反过来，传播媒介也乐意接受这种摆布。白宫的新闻发布会

就常常被安排为直接面向全国观众。新闻界如何利用政府官员,政府官员如何利用新闻界,以及在何种程度上新闻和电视可能和必须受政府调控,都是亟需研究的问题。

早先对传播媒介的研究大多得出结论说,传播媒介的作用充其量仅具第二位的重要性,并由此得出两个重要结论。首先,人们不是任意装填大量电视讲话和新闻出版物的空心容器。相反,他们往往注重那些迎合他们的兴趣或者适合其思想倾向的讲话和新闻;他们购买那些倾向于支持其成见的报章杂志。新闻媒介可能提供“新事实”,但是我们具有过滤这些“事实”的巨大能力,只看我们想看的東西。这种曝光与效果的差异,主要是由人类的“选择性知觉”造成的。^[16]

第二种制造公众舆论的强大力量,即对新闻媒介的直接影响起抑制作用的力量,是集团依附关系。集团中的权威人士扮演公众舆论领袖的角色,为集团中的其他成员选择和解释传播媒介的内容,^[17]实际上抵消了传播媒介的作用。对正处于成长阶段的孩子们有重大影响的家庭和其它初级集团也以上述方式阻止成年人接受传播媒介的直接影响。对于人类来说,面对面的直接接触所产生的影响远胜于接触那些非人化的电视机或报纸,对某一政党的归属也起强大的过滤作用。^[18]一位保守的支持布什的共和党人可以夜复一夜、年复一年地收看“东部自由派电视网”的节目并始终坚持自己的立场——甚至会加强这种立场。

然而,最近的研究表明,从总体上看,新闻媒介对公众舆论还是有较大程度的影响。同时,分析家们也开始着手研究人们利用传播媒介的不同动机。对电视观众的一些研究发现,人们利用传播媒介是为了获取信息,松弛神经以使身心舒适,消除烦恼、疲劳以及社会生活的其它方面所带来的不满,逃避问题,获取谈话的资料,以及作为与家人相处的一种方式。^[19]但是,政治领袖们直接深入民间能够极大地迎合民众的需求和态度,于是,他们就避免利用传播媒介。

政治方面的信息可以从各种类型的节目中得到。每一次体育比赛都以高奏国歌开始，它能激发人们对祖国的自豪感。许多娱乐节目中夹杂着有关政治人物的笑话。传播媒介的大部分内容，包括反复出现的广告，仍然以描述白人男女为主。作为象征而予以描述的黑人和西班牙裔男女，往往按性别和种族扮演恒定不变的古老角色，从而微妙地加强了性别和种族不平等的文化价值观。^[20]

大众传播媒介影响的一个重要方面是其安排日程的功能，这是因为传播媒介最终将事件传播出去才会使其成为“新闻”。至少，大众传播媒介播发的新闻决定了在一定时期里人们所要讨论的问题。^[21]

报纸：什么样的影响？

当理查德·尼克松被水门事件的绳索紧紧缠绕的时候，他说：“从根本上说，他们是极端的自由派，我是保守主义者……他们对总统采取这种态度的原因可以追溯到许多年以前。但是这些原因基本上属于意识形态，对此我是尊重的。如果我迎合他们的自由主义观点，我就会受到我朋友中一些人的广泛欢迎，他们对我施加的许多压力就会从水门远遁。”长期以来尼克松一直在同新闻界较量，在入主白宫一年之后，他发动了一场对抗电视网的运动。现在，他竭力将水门事件的责任推卸给新闻媒介。

政治家攻击新闻媒介，或者至少试图使新闻媒介能为其所用，这无论如何不是第一次。过去，杰斐逊对联邦派报纸的影响极为不安，为此创办了一份共和党人报纸。19世纪，大多数报纸都曾自豪和公开地表示自己忠于某一政党。近几十年来，自由主义者争辩说，报纸普遍地偏袒保守派的政策和候选人。正因为相信新闻界主要倾向于共和党人或保守派，富兰克林·罗斯福选择了无线电广播，约翰·F. 肯尼迪选择了电视。

确实，今天的报纸依然倾向于——有时甚至是压倒性地——

支持共和党总统候选人击败民主党候选人。1960年，尼克松得到了83%的日报的支持，1968年这一比例为78%；1980年和1984年，罗纳德·里根得到了相同比例的报刊的支持。1988年，布什几乎赢得了超过杜卡基斯一倍的报纸的支持。但今天的问题不在于报纸的党报属性（像这样完全支持一个政党的报纸实为罕见），而在于其意识形态或总的看法。林登·B. 约翰逊总统认为，东北部的一小撮人控制了“大”传播媒介，他们不喜欢他这个身为得克萨斯人的外来者。像欧文·克里斯托尔和凯文·菲利普斯这类保守派，担心大的报纸、电视网、通讯社以及多种杂志会被“自由派统治集团”的成员所控制。丹尼尔·P. 莫伊尼汉在成为来自纽约的参议员之前很早就发现，从对美国中产阶级抱有敌意的大学毕业生中招收记者这种趋势在日益增长。^[22]另一些人争辩说，尽管记者倾向于自由主义，出版商采取保守主义立场，但正如其他商人一样，他们也担心销售量和利润。据最近的一份研究报告称，尽管记者作为一个集团是自由主义的并支持民主党人意见，但他们作为新闻记者的职业行为并不反映他们的个人意见和党派归属。^[23]（参见后文表 12-4）

某些报纸如《纽约时报》、《华盛顿邮报》和《华尔街日报》，由于能接触国内外的领袖人物而具有特殊的影响力。它们甚至为领袖人物充当联络纽带。这些报纸的读者往往比国内其他人更为富有，也更为自由主义化。莫伊尼汉坚持认为，我国最具影响力的报纸最终都倾向于“对联邦政府的工作表现定下一种普遍不满的调子，不论在职的总统是谁，也不管其政策的实质是什么。”^[24]

对报纸提出的批评已趋于泛滥，但切实可行的补救办法却难以找寻。有人建议用反垄断立法来打破各报纸间结成的锁链。也有人建议由政府来资助有竞争力的报纸。但是，这些建议几乎没有得到支持，因为许多美国人反对采取任何在他们看来也许会威胁到新闻自由的行动。对他们来说，一份有倾向性的商业性报纸

胜过一份由政府控制的报纸。结果，新闻界被允许“管理”自己的事务。

在印刷形式的传播媒介和广播形式的传播媒介之间长期存在着调控上的不均衡问题。在美国，报纸本身不受政府调控，经营起来就如同任何商业企业一样。然而广播形式的传播媒介却要接受对技术、资金以及传播内容的监督。

电视新闻：电子王国的宝座？

人们看来最易受电视的影响。他们从电视屏幕上所见到的事情的信任远胜于他们从报纸上读到的。令人惊奇的是，不同年龄组别、不同教育水平、不同社会阶层以及来自不同种族的人们，都能直接受到电视新闻画面的影响。此外，与订阅报纸的人相比，电视观众常常处于被动地位，因为前者在阅读时更具选择性。不过，电视图像具体、生动、富有戏剧性，它在情感上给予人的影响是出版物所不能比拟的。⁽²⁵⁾

有些观察家一直认为电视对代议制政府是一种威胁。电视网对白宫消息的直接传播，绕过了传统上担负传递信息和化解政治冲突的那些政府机构。今天，公众更喜欢收听一场美国广播公司“夜线”广播中的辩论节目。同样，现在的电视节目也往往被商讨、交易和折中处理问题的各种国会委员会会议所充斥。这些“经纪行为”是如何在电视上表演的呢？观众们是否期望那些委员会成员们的原则性更强以及品格更高尚呢？以及假如那些经纪人听到这类反映，他们是否会不愿再从事作为立法过程中枢的讨价还价和交易程序呢？

有人担心“大电视业”将会与“大政府”达成联合。实际上，总统们能够在黄金时间里随意支配电视网。他们可以直接向全国发表讲话却无需回答任何问题，他们也可以将记者招待会次数压缩到最低程度，正如里根所做的那样（见表 12-1）。在里根当政期间，他对电子传播媒介运用的娴熟程度远远超过了所有前任，而其顾问们也对他的总统形象和风度进行精雕细琢，使之更适合电

视的作用。因此，电视一直被称为“电子王国的宝座”。前副总统·沃尔特·蒙代尔曾说：“要是我不得不放弃……上晚间新闻的机会或者放弃否决的权力……我会选择抛掉否决的权力。（电视新闻）是总统最不可或缺的权力。”^[26]

与白宫记者招待会同时举行的总统新闻发布会

表 12-1

(1922~1988)

总 统	每月平均举行次数	总计
胡佛 (1929~1933)	5.6	268
罗斯福 (1933~1945)	6.9	998
杜鲁门 (1945~1953)	3.4	334
艾森豪威尔 (1953~1961)	2.0	193
肯尼迪 (1961~1963)	1.9	64
约翰逊 (1963~1969)	2.2	135
尼克松 (1969~1974)	0.5	37
福特 (1974~1977)	1.3	39
卡特 (1977~1981)	0.8	59
里根 (1981~1988)	0.5	44

资料来源：塞缪尔·克奈尔：《走向公众》（国会季刊出版社，1986年版），第69页；以及“新闻发布会”，载《总统文件每周汇编》21：1（1985年1月7日）~22：53（1987年1月5日），第1~1685页和23：1（1987年1月12日）~24：52（1989年1月2日），第1~1671页。

其他观察家不这么夸大电视的作用，但依然倍加关注。对一个颇有争议的特别新闻节目——“出售五角大楼”的一项深入研究表明，这个节目使观众相信美国军方已经参与了国家政治，并

在越南问题上对公众进行了误导。这项研究的结论是，电视新闻具有一种特别的重要性，因为它远比其它任何新闻渠道能更广泛地传播新闻和消息，将政治信息传播给社会上一些人，这些人在电视问世前从不想劳神去获取这些信息，而且如果不是为了看电视新闻，也许依然不想费力去获取这些信息。这项研究从更广阔的角度指出，对电视新闻的依赖业已助长了人们在政治上的玩世不恭，不信任以及怀疑主义^[27]。(不过，这种玩世不恭的态度，也许缘自调查报告人时常揭露的令人不快的现实)。

表 12-2 传播媒介的可信度

18~29 岁	30~49 岁	50 岁以上
1. 《华尔街日报》	1. 麦克尼尔—莱热	1. 麦克尼尔—莱热
2. 哥伦比亚广播公司	2. 《华尔街日报》	2. 《华尔街日报》
3. 《时代》	3. 有线新闻广播网	3. 《读者文摘》
4. 美国广播公司	4. 《时代》	4. 地方电视台
5. 有线新闻广播网 地方电视台	5. 哥伦比亚广播公司 地方电视台《新闻周刊》	5. 有线新闻广播网

资料来源：迈克尔·J·罗宾逊：《不存介蒂：青年人和新闻出版界》，载《公众舆论》(11/12月，1986年)，第45页。

另一项有关哥伦比亚广播公司、全国广播公司晚间新闻以及《时代》和《新闻周刊》的研究，致力于考察何人在操纵新闻媒介问题。根据该项研究，全国性新闻机构均由具有特权背景和显赫地位的人所操纵。新闻节目制作人信奉个人主义、温和政治、社会秩序以及坚强的国家领导，其主张往往通过新闻的采编表现出来。从长期来看，新闻媒介更适合“精英人物和精英机构的需

要”，并成为其行动后盾。这份研究报告的作者下结论说，新闻具有一种维护现状的阶级偏向。^[28]这种观点业已受到广泛的驳斥，特别是受到传播媒介方面的驳斥。

人们提出各种各样的建议来解决新闻媒介中存在的诸如以危言耸听的手法营造气氛，过分强调“戏剧性”效果和壮观场景，迷恋暴力，新闻媒介内部缺乏自我批评，缺少客观性，报道内容肤浅等种种现象。人们迫切要求新闻媒介发表和出版更具说明性、解疑性和分析性的东西，关注自己怎样更好地去报道政府活动，减少对由政府官僚交来的“一揽子”新闻的依赖，对报导白宫消息显示出更多的进取心，对国会里真正发生的事有更清楚的了解。^[29]

批评家对提出用苦口或治本良药来补救报刊、电视和无线电广播的错误的建议犹豫不决，因为他们担心这会危及第一条宪法修正案中所赋予的自由。不过，他们也同样对问题的实际严重性以及如何去最好地改进它们无从把握。^[30]此外，问题的严重性亦随着情况的不同而发生很大的变化。例如，在实力极为接近的竞选中，传播媒介的影响或倾向足以以一种或多种方式左右最终结果。在这种场合下，那些主要的新闻广播机构和网络的舆论也许是举足轻重的。不过，正如前面第八和第九章曾提及的那样，在我们这样一个充满大量形形色色集团与运动的多元文化的国度里，美国人拥有许多“过滤器”以观察各类事件，要真正影响公众舆论是相当困难的——正如许多宣传家所发现的那样。

我们的非中央集权的政府体制也成为抑制传播媒介过分影响的部分因素。国会议员对于地方新闻广播员有关他们的报道的关心远甚于关注全国广播公司的汤姆·布罗考是否在全国新闻节目中提到了他们。大多数国会议员候选人主要依靠地方报纸的报道，而不是依靠电视，因为即便是地方电视频道，由于其覆盖大约6个国会议员选区，不可能过多地关注某一处竞选。因此，尽管传播媒介综合起来的总体影响非常巨大，但它是如何在总统和数百名

国会议员自己的政治地盘上影响他们,尚是一个有待分析的问题,不能泛泛而论。

塑造形象运动：大众传播媒介操纵的选举

1988年的选举是一场塑造形象的选举,然而这些塑造出来的形象常常与实际情况不符。7月份乔治·布什还落于迈克尔·杜卡基斯17个百分点,而到选举日那天,布什却反比杜卡基斯多得了7个百分点的选票,4个月里逆转了24点。发生了什么事?实际上,当新闻报道全力追踪他们俩谁将领先以及领先多少之时,迈克尔·杜卡基斯和乔治·布什的公众形象在7月到11月之间已发生了急剧变化。

在共和党总统候选人提名大会召开之前,布什被公众认为是一个竞争力较弱的候选人。他已经担任了8年不怎么抛头露面的副总统,他的声音并不特别悦耳动听,他被描述为“生于富贵之门而不善言辞”,他极少就问题发表自己真正的见解。相反,杜卡基斯却是一个注重节俭的、极有竞争力的人物,一位成就突出的州政府的头儿。他声称这次竞选并非思想意识之争,而是能力之争。他因此面轻松地保持着领先。

然而,到11月,乔治·布什却变成这场艰巨战斗的英雄,他成了里根忠实的仆人,一个热爱家庭的人,一位谦恭而有教养的保守派人士。迈克尔·杜卡基斯则属于知识阶层中的精英——那些哈佛自由派分子,他们曾让谋杀者走出牢狱去休假,还曾否决过一项有关让在学儿童背诵宣誓词的议案。在电视摄像机镜头前,杜卡基斯给人的感觉是漠然和呆板。在第二次辩论期间,伯纳德·肖曾问杜卡基斯,如果一个人强奸了他妻子他会怎样做,杜卡基斯毫无感情的反应使人确认了他的个人形象:一个冷酷无情的职业官僚。正是传播媒介对个人形象的这种塑造与再塑造,成为布什扭转24个百分点的部分原因。^[91]

将当代的总统竞选只描述为一场谋略战，就好比将肯塔基赛马大会只描绘成一群骑手沿着一条跑道赛跑。这两个场合均被那些社会名流、广大观众、大笔金钱以及电视、广播和各类出版物的无休无止的宣传所支配。^[32]大众传播媒介运动的目的是候选人塑造的某种形象。这一运动包含两个方面：其一是大众传播媒介有意和无意地对选民施加影响，特别是在预选阶段；其二是候选人努力利用传播媒介为自己利益服务。

**新闻媒介：对
选举的影响**

很久以前，人们大多注意候选人如何利用传播媒介，而不太注意电子媒介和印刷形式的媒介自身。但近几十年来，电视广播网、发行量极大的报刊以及大型无线电广播网均已发展成为巨大的产业，它们具有自己的特点、利益、内政以及政治倾向。一些批评家说，即使传播媒介试图保持中立，它们也会影响选举的最后结果。它们的方式是：将公众的注意力引向某些候选人或某些论争，而无视其他候选人或论争；极力渲染某些问题而忽视或贬低另一些问题；公开发表有关候选人和竞选问题的评论。对传播媒介——尤其对电视——的一个最重要的批评是它们往往将竞选看作比赛，而不是将其视为就各种问题的严肃交锋。它们往往将总统的预选当成“赛马”，把公众注意力奖励给那种最上镜和最善吊人胃口的候选人，而不愿奖励给像 1988 年的迈克尔·杜卡基斯那样缓慢积累选票的候选人。^[33]

一位分析家说道：“许多报道将注意力集中于讨论谁领先，谁落后，哪个可能获胜，哪个可能失败，而不是论证竞选怎么以及为什么形成了这种局面”。^[34]报界“把选民视为极易受别人谋略摆布的人”，“因而就极力夸大‘势头’这种看上去能起巨大鼓舞作用的力量。”^[35]新闻媒介的态度似乎变化无常，对于它们心目中的时代英雄，它们往往“纵情欢呼”，而对于某个候选人的一时失言或某句妙语则紧抓不放，甚至连续几天就此大作文章。像它们利用 1976 年吉米·卡特接受《花花公子》杂志采访时所作的有关自

已怀有肉欲的谈论, 1980年乔治·布什对罗纳德·里根“巫术经济学”的攻击, 或者1988年劳埃德·本特森参议员在辩论中反驳丹·奎尔时说的“你不是杰克·肯尼迪”等, 就是其中几例。

新闻媒介在竞选运动中制造耸人听闻或浅薄无聊的报道, 这种现象已经十分严重了, 但更为严重的是它们竟贬低竞选的实质, 特别是有关争论的问题。一位传播媒介广告专家说, 新闻界在报道下列事情上花的时间太多了: 为什么一位候选人选择某日某地发表演说, 该候选人的竞选班子在写这篇演说稿时争论了什么问题, 等等, 而“报道中容易造漏的正是他所说的东西”。^[36]

对8次全国大选的研究所作结论如下:

第一, 现有资料证实了这样一种观念, 即电视在越来越带有个性色彩美国总统竞选中已起一定作用……第二, 影响选举的短期因素, 尤其是选民对于候选人的反应, 已日渐重要起来, 这种重要是以牺牲影响选举的长期因素, 如政党认同和一般公众对于政党的态度为代价的……第三, 公众对政党所持态度的分量——这种分量可根据通常向候选人提出的无休止的问询估测出来——过去这曾经是有关投票结果的最准确的预测依据之一, 但是通过对这8次选举的调查发现, 现在它与选举结果已几乎不再相关……^[37]

近来其它几次总统竞选成为我们了解传播媒介和选举的转折点。按照迈克尔·J·鲁宾逊的说法, 虽然传播媒介“控制着候选人的竞选日程和竞选决策”,^[38] 但却不像人们通常认为的那样会大大影响选举结果。或者至少可以说, 传播媒介——尤其是新闻报道——可能对属于不同集团的选民产生不同的影响。鲁宾逊的报告指出, 正当新闻记者和评论员采访和报道“赛马”之时, 选民却把注意力集中在候选人对经济形势和国防问题所持的明显不同的立场上。

国会议员选举中的付费竞选广告可能比总统选举中的广告更具影响力。但是另一方面，是否能取得最大效果仍然取决于具体条件。例如，广告，尤其是旨在起消极作用的广告，要想发挥出最大宣传效果，就必须做到使对方无言以对。“旧式政治”中一条简单的经验就是对反对者的指责充耳不闻，以此表示其政敌无足轻重，但是现在这种做法似乎正处于改变之中。

那些公众形象较为模糊的候选人，以及那些担任现职而在竞选期间在选民感到突出的问题上被认为站在“错误”一边的人，对于他们来说，广告更具特殊效果。^[39]然而，即使付费政治广告（有时被称为“polispots”）从总体上看不能对广大选民产生较大影响，它也在相当大程度上影响了潜在的竞选工作人员、捐款人以及采访选举活动的记者和评论员。^[40]

电视对总统选举更为主动的影响是有关选举的晚间新闻报道。全国所有的新闻来源都依赖于东部，因那里的时差比西海岸要早3个小时。在过去的选举中，那些大的新闻广播公司总是早早赶在西部各州选民投票结束前将总统选举的获胜者公布出来。由于新闻媒介业已告诉西部选民谁是最后的胜利者，致使他们参与投票的兴致大为降低。结果，在国会和地方选举中，在那些当地竞选结果尚未揭晓而又必须通过统计每一张选票才能决出胜负的地区，选民中实际参与投票的人数已颇受影响。

**塑造候选人
形象：竞选技术**

谋求公职的人力图利用广告和宣传的种种技巧来提高自己的在选民中的声望，这已不是新鲜事。新鲜的是迅速发展起来的塑造形象的技术以及从事这种工作不断上涨的费用。这种技术非常复杂，以致候选人常常为此专门雇佣传播媒介顾问和竞选咨询人员。这些顾问和咨询人员都是各领域中典型的专家，曾长期从事于诸如大众信函宣传，“30秒钟广告节目”和其它电视广告的设计制作，熟悉筹集资金的办法，与新闻界保持着密切的关系，能“瞄准”特殊观众开展竞选活动，为最

大限度地发挥传播媒介的影响而精心策划竞选事宜，他们对其它许多方面也都在行。^[41]

这种复杂技术带来了一支基于选举进程的新兴力量：即付费的政治和传播媒介顾问。1980年以来，每一位主要的总统候选人至少拥有一名传播媒介顾问，参与参议员和州长竞选的人大部分也是如此。几乎所有的参众两院议员候选人都向其所在选区的电视台和电台购买了长短不一的播放时间。某些国会议员还公开将他们在竞选中的胜利归功于付费政治广告。^[42]

传播媒介顾问生意兴隆是因为他们所运用的技巧十分成功。他们不仅负责制定整个竞选策略，而且还将一些特殊信息指定由某个特定媒体播出，以使最终结果发挥出最大效力。例如，当候选人准备向其对手发起最猛烈攻击时，他可能被劝说通过无线电广播来从事这一行动。“无线电广播是一种游击战术，”来自纽约的一位传播媒介顾问乔·斯莱德·怀特这样说，“这是一种地下战术，事前不易发觉。如果你上电视，任何人都可能将此事报道出去。但你可以在无线电广播中干完这一切而不为人所知。它会蹑手蹑脚地扑向你。”^[43]对于候选人来说，在电台上做广告也比较经济。竞选顾问们可以用在一个商业电视台做一份广告的钱到广播电台做5份相同意义的广告，也能以相当便宜的价格从电台购买到广播时间。

传播媒介顾问可以向候选人建议何时和提前多少时间在电视中播出付费政治广告，以及怎样去获得免费使用传播媒介的机会——在电视晚间新闻中露面或报刊报道在陈述事实时提及有关候选人的新闻消息。主要传播媒介播出宣传广告的时间，对于确定竞选主题以及塑造候选人个人形象是至关重要的。参议员爱德华·肯尼迪总结说：“竞选本身的重要性要比当今被普通称为竞选操纵 (spin control) —— 在哪次竞选中哪些人能够解释为什么有些事不像它们看上去那样——的重要性为小。”^[44]

为进一步接近选民，候选人在运用技术和点子方面更需要竞

选顾问的帮助。1988年,当迈克尔·杜卡基斯打算利用电视向衣阿华州选民发出一次充满诚意的呼吁时,他的讲话竟不能按原计划通过全国电视网转播,当地也没有覆盖全州的电视网络。于是,杜卡基斯只好向当地有线电视频道购买了播出时间,租来适用于电视播放的抛物面天线,并设法使用一颗位于赤道上空22300英里轨道上的通讯卫星,将自己的电视广播台联成一个网络。杜卡基斯的形象被位于戴斯·莫瓦内的小电视台传送上卫星,接着被向下反射到经选定的几个有线电视频道的接收天线上,然后经由同轴有线电视网将画面传送至选民家中。然后杜卡基斯才能通过电视节目与观众建立现场电话联系。这个节目被传送到衣阿华及其邻近各州的大约150万个家庭,总费用为1.5万美元——只相当于直接函寄或电话联系花费的一小部分。^[45]在1988年选举中,C—SPAN,即非盈利的“有线卫星公共事务广播网”,和“泰德·特纳有线新闻广播网”,在衣阿华一州的预租线路用户就超过86万家。该数字充分表明:这些有线新闻广播网对于那些有政治头脑的信息收集者来说是深具影响力的。^[46]

竞选技术的改进也同样降低了宣传费用并缩短了制作加工政治性广告的时间。一份广告可以在纽约写就,它的复印件可通过传真机或计算机调制解调器发送到加利福尼亚并在那里播出。计算机也同样可用于“追踪民意测验”(即通过民意测验来确定竞选后期的民意动向)。

使用新技术的人甚至可以做到使竞选工作人员去专门“报道”他们自己的候选人。这些工作人员可以紧跟候选人左右,身携盒式录音机和小型照相机,随时将有关该候选人的类似新闻的东西录制下来。然后,这些录音带就会被他们亲手或用电话,甚或通过卫星,送至电台、电视台以及有线电视网。速度加低成本使这些电子化的实况材料能随时供传播媒介采用。在那里,这些报道常常被不加删减甚至不加任何评论地播送出去。这些作为新闻加以报道的表演化的活动包括制造某些带有爱国主义色彩的群

众集会（如前总统里根过去所经常干的）以及总统候选人迈克尔·杜卡基斯乘坐一辆坦克的场面。^[47]

一些批评家指责说，竞选顾问和咨询人员业已取代了过去政党领袖的地位。以前，这些领袖总是根据他们的判断来决定可能的候选人。他们长期观察候选人受到抨击后的表现，决断力，信心，政治技巧以及作为“总统”所应具备的其它品质（还包括他们是否有获胜的机会）。现在，批评家说，竞选顾问和咨询人员更多地从候选人的形象、电视技巧、灵活性、“可推销性”以及类似方面去考虑问题。某些批评家声称，竞选顾问和咨询人员业已成为一个新的“政治精英”集团，他们预先确定什么样的男人和女人具有良好形象，或至少其形象可被重加雕饰以广受欢迎，由此选定实际上的候选人。^[48]

竞选顾问和咨询人员说他们只是在使选举技巧现代化，并使之适应于电子时代。他们也警告说不要夸大电视广告的影响。1984年，参议员约翰·格伦以重金大做电视广告，以此作为其竞选活动的中心，结果在总统预选中远远落后于其他候选人。然而，共和党人小霍华德·H. 贝克的广告顾问却对此有不同看法，他说：“电视已越来越成为政治生活中的一个主导因素。”^[49]令电视广告批评家担心的是，90年代这种趋势将会进一步加强。

**传播媒介
效力如何？**

在美国，有关新闻媒介的力量的争论已持续了几个世纪，因为美国人对于民主制度中新闻媒介的自由及其作用总是抱有特殊的关心。近几十年来，随着人类社会通讯技术的日益发展，有关传播媒介对我们生活的政治影响的争论也在发展。这一争论就包括本章中我们所提出的中心问题：我们民主制度中传播媒介的作用如何？我们指的是哪一种传播媒介？是联网电视，报刊，还是美国有线新闻广播公司？假如它们存在政治偏向，它们偏向于谁？它们属于自由派还是保守派，甚或压根儿是其他派别？哪种人的政治偏向最为重要——记者？编辑？甚

或传播媒介的拥有者?传播媒介更乐意与何种政治观点打交道?谁是它们所关注和施以最大影响的目标——观众?选民?候选人?传播媒介所追求的目的是什么?它们究竟给人民的政治生活带来了多少实际影响?最后,上述问题是影响着最终由电视和报刊所展示出来的新闻消息,还是影响着观众和读者的政治见解,有些评论家认为,在政治讨论中报纸的权力被过分强调了。他们说,政党、利益集团和知名政治家实际上要重要的多。他们强调,市、州和联邦政府对个人政治的影响远甚于电视和报纸。宗教、友人、家庭、教师、战争、经济萧条和暗杀都比传播媒介更为重要,传播媒介只能反映国家的需求,满足它的国民的娱乐需要,甚或粉饰它的困顿和炫耀它的成就。政治学家曾要人们罗列出影响其日常生活的各种机构;那些被列为拥有“大量权力”的机构如表12-3所示:⁽⁵⁰⁾

表 12-3 被认为拥有大量权力的各种机构

联邦政府	68%
州政府	55%
市政府	44%
大公司	43%
工会组织	43%
银行	41%
地方报纸	21%
地方教会组织	19%
地方电视台	18%

也有一些评论家认为传播媒介的力量要远比上述普遍看法强大。在他们看来,传播媒介是“政府日常运转的一个不可或缺的部门”。^[51]他们说,每天有67%的成年人收看某些电视新闻并至少阅读一份报纸^[52]。他们还争辩说,传播媒介为我们确定了所要讨论的问题,为政治性争论划定了界限,在政治竞赛中既是运动员又是裁判员,而且还影响着国会议员、内阁部长甚至白宫本身的想法和决定。^[53]罗纳德·里根的前任助手和白宫新闻联络官迈克尔·K·迪弗曾坦率地谈到他是如何对新闻进行剪辑以适应传播媒介所需的。他说:“大多数人是从电视里获得新闻消息的,这使你不得不重视它们。你可以想见,我们是如何把新闻事件和照片按设计要求的30秒到1分钟播出时间进行加工和制作的,这样做是为了符合晚间新闻所规定的‘长度’。如果我们不那么考虑,那我们就是发疯了。”^[54]

一位对传播媒介的力量持批评态度的评论家说:“自60年代以来,与其它精英机构一样,新闻媒介也显露出相同的外在特征:高薪、丰厚的额外津贴、社会地位以及在开销方面名列社会调查专栏前茅。”^[55]当被问及传播媒介是否确有权势时,连传播媒介自己也承认,它们是位于实业界之后和联邦政府之前的美国第2号最有权力的政治机构。^[56]

并不是所有认为传播媒介拥有强大权力的人都认为这种权力只能带来坏处。他们论证说,就人们所关心的问题而论,毕竟有45%的信息要靠电视供给,30%由报纸提供——可见,传播媒介也发挥着十分重要的教育功能。^[57]他们进一步强调说,几乎70%的公众认为新闻媒介可以成为政府监督人,能阻止领袖们干坏事。^[58]

然而,那些最易受电视和出版媒介影响的人,同样也是那种最少可能以批评和怀疑的眼光看待传播来的信息的人。有人坚持认为,传播媒介,尤其是电视,在处理政治问题时“总企图压制人们对比各候选人之间巨大差异的能力”,这样做的结果是减低了

受其影响的公民，参与选举的兴趣和出席投票率。^[59]

总统候选人依然不能令人信服。每隔4年，他们就像履行公事一样将其预算的至少一半用于电视广告。^[60]在国会，来自西弗吉尼亚的民主党人罗伯特·C·伯德的参议院领袖地位曾在1985年和1987年两度受到同事们的挑战，这并非由于他是一名不景气政党的领导人，而是因为很大程度上人们觉得他不上镜。就传播媒介而言，从最小处看，它的权力足以决定人们某一天的工作日程，从最大处看，用已故的西奥多·怀特的话，它“有权决定人们说些什么、想些什么——在其它国家，这项权力是专由暴君、牧师、政党以及达官贵人享用的。”^[61]

传播媒介候选人

“电视联播网是指那些大型传播公司，它们的第一要义就是赚取利润。”^[62]对于许多传播媒介的批评者来说，这一断言明确了新闻媒介的独特性质。一方面，它在毫无偏见地、真正地致力于“客观事实”的报道，另一方面，它也在全力以赴地试图取悦节目效果分析人、报刊发行经理、广告商、广告出资人以及股票持有人。有人说，什么地方传播媒介遵循了这一方针，它也丢掉了对真实性的追求。^[63]

尽管新闻机构常常为自己的客观性感到自豪，但现在事实上已越来越难以分清哪些是新闻，哪些是舆论，哪些是娱乐。深夜播放的喜剧小品中充满了政治笑话，我们也可以从漫画、黄金时间电视节目以及好莱坞电影中得到鲜明的政治信息。演员成了政治家，政治家也变成了演员。政论性文章已悄然占据了大部分报刊的头几页版面，许多人担心社论里的政治会对我们从头几页中读到的新闻报道产生影响。当我们看到萨姆·唐纳森作为美国广播公司的政治评论员在星期日早晨的电视节目里阐述他自己观点，又同样看到萨姆·唐纳森作为新闻记者报道晚间新闻时，我们会全心全意地相信他吗？

《华盛顿邮报》的戴维·布罗德也表达了相同的观点，他担心

新闻界的声誉正被服务于政府的同行所玷污。有关的部分人员名单上列有威廉·萨菲尔、帕特·布坎南、黛安娜·索耶、肯·博德、比尔·莫耶斯、皮埃尔·塞林杰、乔治·威尔以及霍丁·卡特。在布罗德看来，必须用一条神圣的界线将客观的新闻界与政党政治分隔开来，但是，在报刊和电视媒介中，不少人早已越过了这条界线。也有人论证说，正是由于具有政府工作背景，这些人才给予我们许多有价值的可供深入了解政府的东西，而且，他们在这样做的同时，并未失去作为专业人士应具有的中立性。

对于某些观察家来说，令其同样感到困惑的是据说传播媒介带有政治倾向，不论是自由主义还是保守倾向。然而，批评家指责的是什么人？是记者、作者、编辑、节目制作人，还是电台和报纸的拥有者？批评家是否认为记者常常把个人观点带人倾向性明显的报道中？一般公众是否这样想？

尽管编辑比记者保守，传播媒介的股票持有人又更为保守一些，但总的来说，记者要比一般公众更倾向于自由派。23%的公众将自己归为自由派，相比之下，38%受过大学教育的专业人士认为自己属于自由派，新闻记者大多数出自后者。然而，即使在专业人士中，新闻记者的自由主义倾向也是十分突出的，他们中有55%的人认为自己属于自由派（见表12-4）。更能说明问题的是新闻记者的投票模式。最明显的事实是，1972年70%的新闻记者都投了乔治·麦戈文的票，尽管在这次一面倒的竞选中他只获得了全部选票的37%。^[64]1964年，新闻记者将92%的票投给了约翰逊，1968年，选票的87%投给了汉弗莱，1976年，81%的票投给了卡特。^[65]然而，有人认为，自由派倾向的新闻记者在掉转了方向，处理保守派问题上证明他们的报道不存在偏向——事实上这是一种相反的偏向；也有人甚至认为业已存在“经过重组的传播媒介”，在这种媒介中，新闻记者的自由色彩已经变得越来越淡。^[66]

表 12-4

新闻媒介政治

	公 众	新闻记者	受过大学教育 的专业人员
认为自己是			
自由派	23%	55%	38%
保守派	29%	17%	30%
政府对商业的调控			
赞成	22%	49%	26%
反对	50%	41%	57%
推行可以核查的核冻结计划			
赞成	66%	84%	79%
反对	22%	13%	17%
增加国防预算			
赞成	38%	18%	32%
反对	51%	80%	63%
允许妇女人工流产			
赞成	49%	82%	68%
反对	44%	14%	28%
允许公立学校祷告			
赞成	74%	25%	58%
反对	19%	67%	36%
对杀人者处死刑			
赞成	75%	47%	67%
反对	17%	47%	26%

材料来源: 选编自《公众舆论》(8月/9月号, 1985年), 第7页。

对新闻媒介的偏向的另一方面批评来自极左翼人士。他们认为新闻媒介从主流上看纯粹是统治阶级用以宣传的工具。这种宣传为可以接受的思想划出了界线,左翼观点被摒弃于外。他们认为,传播媒介与资本主义大企业一样,决不会宣扬反资本主义的情感。在他们看来,传播媒介不仅是资产阶级的工具,而且也是政府进行旨在歪曲事实宣传的工具。另有人将左翼人士的这种“阴谋理论”看作是他们为发泄不满而作的合理化,因为他们的观点没有能在美国人民中生根。

无论偏向与否,新闻和电子传播媒介在我们的政治和文化体制中始终具有影响的力量。传播媒介的巨大力量能与政府三大部门分庭抗礼,不过,政府至今尚未对传播媒介的活动予以真正调控。传播媒介采取咄咄逼人的攻势,将政府内部的运作方式与普通民众更紧密地联系起来,在这一点上,它们甚至超过了开国元勋们曾想要做的。它们对利润的追逐之心远远高于其它动机。对它们来说,新闻由谁来报道以及如何去报道往往比报道了什么重要得多。传播媒介有本事把信息传达给美国公众,但是,它也同样有本事去制造或歪曲我们看到的形象。我们对政策问题和政治家的观察途径通常并非依靠个人交往或凭借对某个主题的熟知,而是通过传播媒介这而起过滤作用的透镜。

小 结

1. 新通讯技术的崛起使传播媒介对整个美国社会的影响进一步增大。

2. 大众传播媒介的力量对公众舆论的影响是重大的,但还不是压倒一切的。人们可以不太注意传播媒介,也可以不相信自己的所阅、所见、所闻。他们可能对传播媒介持批评和怀疑的态度,从而予以抵制。他们生活在群体、家庭甚或邻里之中,这些因素会对经过传播媒介传播来的社会舆论产生“过滤”作用。

3. 大众传播媒介新闻的一个主要作用是确定议程,也就是说,对公众来说,它可以决定哪些问题将为人们所瞩目,以便人们发表意见和开展讨论。

4. 大众传播媒介是大型企业,但它们的产品是信息,信息是受第一条宪法修正案保护的。

5. 传播媒介正在遭到下列攻击,说它们以耸人听闻的方式传播信息、制造虚假报道、从事带有偏见的报道以及过分强调“戏剧性效果”。然而,任何全局性的改革举措都遭到了挫败,其原因至少有两点:改革者尚未就改革之路达成共识;他们,以及实际上所有的美国人,都担心所采取的行动会危及新闻界的自由。

6. 在全国大选开始前和开始后的阶段,有关总统的竞选活动均被传媒报道所控制。传播媒介的影响之一是,公众大多数的兴趣似乎更在于把竞选看成是一场“比赛”或“赛马”,而不是把它看成是对问题和候选人进行的一场严肃讨论。

建议读物

Dean E. Alger. *The Media and Politics* (Prentice Hall, 1989).

W. Lance Bennett. *The Politics of Illusion* (Longman, 1988).

Ronald Berkman and Laura W. Kitch. *Politics in the Media Age* (Mcgraw Hill, 1986).

David S. Broder. *Behind the Front Page: A Candid Look at How the News is Made* (Simon & Schuster, 1987).

James W. Carey, ed. *Media, Myths, and Narratives: Television and the Press* (Sage Publications, 1988).

James Deakin. *Straight Stuff: the Reporters, the White House, and the Truth* (William Morrow, 1984).

Edward S. Herman and Noam Chomsky. *Manufacturing Consent* (Pantheon Books, 1988).

Mark Hertsgaard. *On Bended Knee* (Farrar, Stralls and Giroux, 1988).

Stephen Hess. *The Ultimate Insiders: V. S. Senators in the National Media* (Brookings Institution, 1986).

John H. Kessel. *Presidential Campaign Politics: Coalition Strategies and Citizen Response* (The Dorsey Press, 1988).

Dorothy D. Nesbit. *Videostyle in Senate Campaigns* (University of Tennessee Press, 1988).

W. Russell Newman. *The Paradox of Mass Politics: knowledge and Opinion in the American Electorate* (Harvard University Press, 1986).

Charles Press and Kenneth Verburg. *American Politicians and Journalists* (Scott, Foresman, 1988).

William Rusher. *The Coming Battl for the Media* (William Morrow, 1988).

注 释

[1] 《新闻周刊》(1988年8月15日),第21页;《新闻周刊》(1988年8月29日),第16~20页,第22~26页;《华盛顿邮报》(1988年9月4日),第A1和A8页;罗伊·L.贝尔和尚托·伊延加尔:《电视新闻、事实真相提示以及公众日程的变化》,载《公众舆论季刊》(1985年春季),第38~57页;以及拉里·萨巴托:《政治影响,新闻媒介和竞选顾问》,载《政治学》(1989年3月),第15~17页。

[2] 莱斯利·G.莫勒:《四巨头:大众传播媒介的现实与期望》,载理查德·W.巴德和布伦特·D.鲁宾编:《传播媒介之外:大众通讯的新途径》(时务图书公司,1988年版)第15页。

[3] 威廉·里弗斯:《另一个政府》(环球图书公司,1982年版);道格拉斯·凯特:《政府的第四部门》(霍顿·米夫林出版公司,1959年版);多姆·博纳菲德:《华盛顿新闻界——政策制定的解释者还是参与者?》,载《国民新闻报》(1982年4月24日),第716~721页;以及迈克尔·莱丁:《学会对新闻界说“不”》,载《公共利益》杂志(1983年秋季),第113页。

[4] 杰弗里·B.艾布拉姆森,F.克里斯托弗·阿特顿,以及加里·R.奥伦:《电子共同体:新传播媒介技术对民主政治的影响》(基础图书公司,1988年版)。

〔5〕 多丽丝·A·格雷伯:《大众传播媒介与美国政治》(国会季刊出版社,1989年版),第153~183页;以及戴维·L·帕勒茨和罗伯特·M·恩特曼:《传播媒介权力政治》(自由出版社,1981年版),第149~167页。

〔6〕 R·多米尼克:《大众传播的动力》(兰登出版社,1987年版),第260页。

〔7〕 赫德里克·史密斯:《权力游戏》(兰登出版社,1988年版)。

〔8〕 本·H·巴格迪基安:《传播媒介的垄断》(灯塔出版社,1983年版)

〔9〕 见格雷伯:《大众传播媒介与美国政治》;以及吉纳·M·加拉门和查尔斯·K·阿特金:《大众传播和政治社会化:影响的说明》,载《公众舆论季刊》(1986年春季),第76~86页。

〔10〕 本杰明·M·康佩因编:《谁拥有传播媒介?大众传播业所有权的集中》(知识产业出版公司,1979年版),第1页;以及多米尼克:《大众传播的动力》,第189、242、282页。

〔11〕 迈克尔·帕伦蒂:《虚构事实:大众传播媒介政治》(圣马丁出版社,1986年版),第27页。欲进一步讨论传播媒介产业的企业构造特征,见格雷伯:《大众传播媒介和美国政治》,第41~50页。

〔12〕 《新闻周刊》(1988年8月22日),第42~47页;《纽约时报》(1989年3月19日),第E7页;《纽约时报》(1989年4月16日),第1F页和第8F页。

〔13〕 尚托·伊延加尔和唐纳德·R·金德:《至关重要的新闻》(芝加哥大学出版社,1987年版)。

〔14〕 哈维·G·登斯坦:《新闻媒介对白宫新闻管理的观察》,载《总统研究季刊》(1984年夏季)。

〔15〕 乔治·加努:《最高法院也要电子化》,载《编辑与出版》(1988年10月15日),第20~21页。

〔16〕 见经典名著:保罗·拉扎斯菲尔德、伯纳德·贝雷尔森和黑兹尔·高德特:《人民的选择:选举人在总统竞选中是如何打定主意的》,第三版(哥伦比亚大学出版社,1968年版);以及伯纳德·贝雷尔森、保罗·拉扎斯菲尔德和威廉·麦克菲:《投票:对总统竞选中舆论形成的研究》(芝加哥大学出版社,1954年版)。

〔17〕 伊莱休·卡茨和保罗·拉扎斯菲尔德:《个人影响:人们在大众

传播流程中所起的作用》(自由出版社, 1955年版)。

〔18〕 见另一经典之作: 安格斯·坎贝尔等:《美国选民》(威利出版公司, 1960年版)。

〔19〕 斯图亚特·奥斯卡姆普编:《作为一个社会问题的电视》(塞奇出版公司, 1988年版); 以及詹姆斯·W. 凯里编:《传播媒介、神话以及叙事诗: 电视与出版》(塞奇出版公司, 1988年版)。

〔20〕 卡里尔·里弗斯:《妇女、神话与传播媒介》, 载伯纳德·鲁宾编:《何时信息灵通: 为传播媒介打分》(列克星敦图书公司, 1985年版), 第3~11页。另见S. 罗伯特·利希特, 林达·S. 利希特, 斯坦莱·鲁宾逊, 以及丹尼尔·阿蒙森:《黄金时间的歧视: 黑人和西班牙裔人的电视形象》, 载《公众舆论》(7/8月, 1987年), 第13~16页。

〔21〕 尚托·伊廷加尔, 马克·D. 彼得斯以及唐纳德·R. 金德:《“并非微不足道的”电视新闻节目后果的实验证明》, 载《美国政治学评论》(1982年12月), 第848~858页。

〔22〕 丹尼尔·P. 莫伊尼汉:《总统职位与新闻界》, 载《评论》(1971年3月), 第43页。

〔23〕 迈克尔·J. 鲁宾逊:《新闻究竟带有多大的自由主义色彩? ——1980年回顾》, 载《公众舆论》(2/3月, 1983年), 第55~60页; 赫伯特·J. 甘斯:《美国新闻记者是危险的自由派吗?》载《哥伦比亚报刊评论》(11/12月, 1985年), 第29~33页; 以及阿伦·怀尔达夫斯基:《传播媒介的“美国式平等”》, 载《公众利益》(1987年夏季), 第94~104页。

〔24〕 莫伊尼汉, 第44页。

〔25〕 其它有关本专题研究, 见多丽丝·格雷伯:《按图说话: 视听新闻对公众舆论形成的影响》, 在中西部政治学学会年会上提交的论文, 1987年4月, 芝加哥; 以及本杰明·I. 佩奇, 罗伯特·Y. 夏皮罗和格伦·R. 登普西:《什么因素能启动公众舆论?》, 载《美国政治学评论》(1987年3月), 第23~43页。

〔26〕 迈克尔·J. 鲁宾逊和玛格丽特·A. 希恩:《电报与电视: 80年代选举运动中的哥伦比亚广播公司与合众国际社》(拉塞尔·塞奇基金会, 1983年)。

〔27〕 迈克尔·J. 鲁宾逊:《公共事务电视与政治病的产生: “出售五角大楼”事例》, 载《美国政治学评论》(1976年6月), 第403~432页, 引

文见第 430 页。

〔28〕 赫伯特·J. 甘斯:《决定何为新闻:对哥伦比亚广播公司晚间新闻、全国广播公司晚间新闻、〈新闻周刊〉和〈时代〉杂志的研究》(万圣殿出版公司,1979年版),第61页。

〔29〕 对其中一部分建议,见路易斯·W. 福尔森:《新闻界的潜在权力》(普雷格出版公司,1985年版)。

〔30〕 诺曼·E. 伊萨克:《被忽略的门户:管理混乱的新闻界》(哥伦比亚大学出版社,1985年版)。

〔31〕 史蒂夫·利连索尔:《1988年选举中的传播媒介顾问》,载《公众舆论》(1989年1/2月),第20页和第53~55页;以及拉里·萨巴托:《政治顾问的兴起》(基础图书公司,1981年版),第111~174页。

〔32〕 理查德·斯托特:《争先恐后的竞选》,载《公众舆论》(1982年12月至1983年1月),第17~20页、第60页。

〔33〕 托马斯·R. 马歇尔:《问题、人格以及总统初选阶段的选民》,载《社会科学季刊》(1984年9月),第750页;以及凯瑟琳·C. 鲁扎:《传播媒介对1988年总统选举的报道:采访与重点》,在中西部政治学学会年会上提交的论文,芝加哥,1989年4月13~15日。

〔34〕 见约翰·H. 奥尔德里奇:《政党全国代表大会前夕》(芝加哥大学出版社,1980年版),第65页,有关候选人选择和策略的研究。并见托马斯·E. 帕特森:《大众传播媒介支配的选举》(普雷格出版公司,1980年版)。

〔35〕 约翰·弗利等:《总统的提名:过程与新闻界》(普雷格出版公司,1980年版),第39页。新闻界对待在职者的态度见詹姆斯·格伦·斯托瓦尔:《在职者与对1980年总统选举的新闻报道》,载《西部政治季刊》(1984年12月),第621页。

〔36〕 同上书,第78页,所加强调部分。

〔37〕 斯科特·基特:《亲密的幻觉:电视与候选人个人品质在选民选择中的作用》,载《公众舆论季刊》(1987年秋季),第344~358页。

〔38〕 迈克尔·J. 鲁宾逊:《1980年的传播媒介:消息就是启示?》载奥斯汀·兰尼编:《1980年的美国选举》(美国企业公共政策研究所,1981年),第178页。

〔39〕 鲁宾逊:《1980年的传播媒介》。

[40] 埃德温·戴蒙德和斯蒂芬·贝茨:《电视广告:电视政治广告的兴起》(MIT出版社,1984年版)。从历史角度看政治广告,见凯瑟琳·霍尔·贾米森:《对总统职位的包装》(牛津大学出版社,1984年版)。

[41] 见萨巴托:《政治顾问的兴起》。

[42] 弗兰克·I. 伦茨:《候选人、政治顾问和竞选:美国人拉选票的方式和实质》(巴塞尔·布莱克威尔出版公司,1988年版),第72~73页。

[43] 理查德·伯克:《要听最尖刻的攻击性广告,请打开收音机》,载《纽约时报》(1988年11月6日),第Y17页。

[44] 《洛杉矶时报》(1987年12月1日),转载于伦茨:《候选人、顾问和竞选》,第46页。

[45] 《对选民定向播送》,载《时代》(1988年2月15日),第78~79页。

[46] 丹·亨特:《有线电视的新神通》,载《哥伦比亚报刊评论》(1988年1日/2月),第36页。

[47] 理查德·阿姆斯特朗:《下一次欢呼:美国政治进程面貌的变化》(山毛榉树图书公司,1988年版),第19~21页。

[48] 关于一般情况,见萨巴托:《政治顾问的兴起》;以及詹姆斯·戴维·巴伯:《政治的脉搏:传播媒介时代的总统选举》(诺顿出版公司,1980年版)。又见弗雷德·巴恩斯:《政治顾问的神话》,载《新共和》(1986年6月16日),第16页。

[49] 道格拉斯·贝利语,摘自威廉·J. 拉诺艾特:《你不能仅靠电视当选,但你不靠电视也不行》,载《国民杂志》(1980年3月1日),第344~348页。

[50] 利奥·博加特:《公众对报纸的利用与观察》,载《公众舆论季刊》(1984年冬季),第711页。

[51] 迈克尔·A. 莱J:《学会对新闻界说“不”》,载《公众利益》(1983年秋季),第117页。

[52] 博加特:《公众对报纸的利用与观察》,第710页。

[53] 马丁·林斯基:《冲击:新闻界是如何影响联邦政策制订的》(W.W. 诺顿出版公司,1986年版)。

[54] 《迈克尔·迪弗评价总统新闻发布会》,载《华盛顿报刊评论》(1984年4月),第25页。

- [55] 莱丁:《学会对新闻界说“不”》,第114页。
- [56] 同上,第116页。
- [57] 博加特:《公众对报纸的利用与观察》,第712页。
- [58] 《大众与新闻界》(时代镜报出版公司,1986年版)。
- [59] 约瑟夫·瓦格纳:《传播媒介的确与众不同》,载《美国政治学杂志》(1983年8月)。
- [60] C. 唐·利文斯顿:《电视化的总统职位》,载《总统研究季刊》(1986年冬季),第22页。
- [61] 同上,第25页。
- [62] 弗雷德·斯莫勒:《六点钟总统事务:有关总统新闻的新闻联播类型》,载《总统研究季刊》(1986年冬季),第34页。
- [63] 见尼尔森·波尔斯比:《新闻媒介的亚文化》,载《党派改革的后果》(牛津大学,1983年版),第142~146页。又见:《传播媒介与企业精英:两个冲突的阶层》,载《公众利益》(1982年冬季)。
- [64] 《华盛顿邮报》(1976年9月29日)第A1和A10页。
- [65] S. 罗伯特·利希特和斯坦利·罗思曼:《传播媒介中的企业精英》,载《公众舆论》(1981年10日/11月),第42~46和第59~60页。
- [66] 弗雷德·巴恩斯:《传播媒介的重组》,载《新共和》(1985年5月6日),第12页。

第十三章

选举：民主斗争

在1787年，制宪者所关心的莫过于在新共和国进行选举的方式了。18世纪的英国公民无权决定由谁来统治他们。众议院议员的选举受到严密控制。在选举中，贵族和拥有土地的绅士将“腐败选区”^{*}和选区作为交易品。尽管殖民者选出了他们自己的议员，但美洲殖民地却是由英国国王任命的总督统治的。

因此，制宪者给予选举制度那么多的关注就不足为奇了。他们代表了许多利益各异的州，因而不得不采取多种妥协步骤。制宪者们清楚地认识到，许多共和国之所以衰亡，是由于它们的领导人操纵选举制度，篡改任期或者干脆废除选举。

如果你翻阅宪法文本，你就会注意到制宪者们详尽地规定了选举的一些基本方面，在长长的第一条（“立法条”）中尤其如此。这些条文仍然是我们现今选举的基础。它们详述了哪些联邦官员将通过选举产生，选民如何选举他们，何时进行选举，每个州有权选举多少参议员和众议员，等等。然而，新的宪法规定各州有权给选举权提出条件，并有权规定“举行选举的时间、地点和方式”（但国会可改变这些决定）。这实际上为将黑人、美洲土著人、妇女和无土地者排除在选举进程之外铺平了道路。

不久以后——仅隔16年——人民就开始选举总统。又过了不

^{*} 指选民很少，但仍由少数人控制席位的选区。——译者注

久，男性白人的选举权开始扩大了。但是，整整 100 年之后，黑人和妇女才被卷入国家政治生活之中。尽管有这种无可辩白的拖延，现在的选举已经成为“民治政府”的核心。

最初，在新共和国里谋求职位一般是相当彬彬有礼的。得到当地知名人士“合作”的有希望的候选人，或骑马，或坐车，以友好的方式竞选职位。但到了 18 世纪 90 年代，特别是在城市里，选举已在发生变化。到 18 世纪末，纽约市的一位杰斐逊派共和党人阿隆·布尔按选区来组织他的竞选助手，用索引卡片将投票人的姓名和态度登记下来，建立了逐户募集资金的工作队，还在选举日为投票人安排交通工具。

两个世纪以来，选举斗争的性质当然发生了巨大变化。正如前一章所述，这些变化主要是现代传播媒介和新技术影响的结果。但是，选举斗争仍然是民主政治的核心。在本章中，我们将更加严密地考察当代的国会竞选和总统竞选。我们将特别指出我国选举制度中根深蒂固的三个问题：某些职位竞选中的缺乏竞争，选举人团所固有的危险和歪曲作用，以及金钱的影响。

竞 选 职 位

候选人怎样竞选职位，显然主要取决于他们所在地区或州的性质。我们往往会集中地关注总统选举，因为它受到了传播媒介太多的注意。但是，美国人还要选举美国国会的 100 名参议员和 435 名众议员，50 名州长，州议会的 2000 余名参议员和近 6000 名众议员，以及州和地方各种机构中的 50 余万名其他人员。^[1]每个辖区中的每个职位都要求进行不同类型的竞选。竞选的性质还取决于竞选者的身份：是任满一届而竞选连任的参议员或众议员，是拥有强大个人组织的老手，还是以前从未竞选过职位的新人。然而，我们可以指出众议院和参议院选举的某些相似之处。

首先，我们发现在许多选举中相对地缺乏竞争性。这种现象

早在 20 多年前就受到了国会选举研究人员的注意,而且他们已就在职众议员的优势地位问题作了深入探讨。^[2]最近几年,学者们已开始提出应如何衡量选举竞争性的问题——根据两党得票数的接近程度;根据受到严重挑战的在职议员数目;根据受到挑战的所有人员数目;根据竞选失败的在职议员数目;还是根据其他一些标准。^[3]他们进一步指出,国会选举中缺乏竞争性的现象在其他一些职位的选举中也是明显的。^[4]

当竞争的低水平导致较多席位变得安全时,这些选举就不能圆满完成它们所被赋予的任务,因为它们不能给民众一个对当前的问题和候选人发表看法的机会。民主理论家发现这是一个最令人不安的倾向,竞争更有可能发生在较高的职位和在某一特定辖区内被视为重要的职位上。因此,在州长选举和联邦参议院选举中,就比在众议院选举中竞争得更厉害。国会选举一般比大多数州议会选举更富于竞争性,但市长选举常常竞争激烈,因为政治家们认为在那里能得到更多的好处。

总统的行为也影响众参两院的选举。许多年来,政治学家一直在谈论国会选举中对总统的“攀附”问题,也就是说,众望所归的总统候选人帮助他党内的其他竞选者取得职位。虽然近几年来这种攀附效应(coattail effect)已经不那么明显,但总统的功绩还是对国会选举有间接的影响。就是在中期选举中,选民的投票情况也在很大程度上反映了他们对总统政绩,尤其是他管理经济的成效,所作的一种评判。^[5]

技术越来越强烈地影响着各种职位的竞选,但对于不同的竞选,影响的方式也不同。州长和国会参众两院议员的候选人很快就认识到有必要设置竞选机构,进行民意测验,筹集直接邮寄基金以及聘用计算机、传播媒介等方面的专家和其他各种顾问。竞选已被“包装”和管理得无以复加,以致许多人都担心候选人的个人品格和外表已变得比大事和与竞的关系更为重要。尽管技术是新的,人性却依然如故。消极竞选——即集中攻击竞选对手据

传而未经证实的种种缺点，而不是阐述本党候选人应该当选的理由——从开始时就一直存在。但近几年来，竞选战略家们已把消极竞选的卑鄙齷齪发展到了登峰造极的程度。

众议院竞选

大多数在职国会议员谋求重新当选，而且他们通常能够成功。⁽⁶⁾在职议员做出再次竞选的决定，是为自己的事业前途着想的。现在是竞选其他职位的适当时机吗？

就任众议员的时间是否已长到足以退休了呢？再次，竞选有没有什么值得担心之处，足以导致他或她退出竞选？但是，在职议员一旦做出竞选的决定，就会成为最有希望当选的人。在过去20年里，平均有93%以上的在职众议员谋求重新当选获得成功。在最近的两次（1986年和1988年）选举中，在职众议员再次竞选的成功率达到98%以上，仅有6人落选。

非在职人员在考虑竞选众议员时，所想到的第一个问题就是时机问题。今年的情况对候选人和党有利吗？在职人员是在争取连任呢，还是会把席位空出来？有没有某种日益高涨的，反对在职议员的情绪？如果今年是总统选举年，那么在党的候选人名单上，为首的是一位在全国有吸引力的候选人吗？如果是中期选举，那么在党的候选人名单上，为首的是一位在全州能得票的候选人吗？如果上两个问题的答案都是肯定的，那么这位未来的众议员能够牢牢地攀附在他们身上吗？这位候选人是否应该再等2~4年以扩大自己的交往范围？或者，2~4年后会不会太晚了呢？总之，现在是不是竞选的适当时机？候选人绞尽脑汁思考这些问题，但是到头来他们还是必须在不完全知道答案的情况下作出他们的决定。

大多数潜在候选人所面临的结局是不能竞选。然而，每隔两年就会有多达1000名的候选人——包括约400名在职议员——决定参加国会竞选。候选人做出这一决定之后，必须首先筹划一次预选，除非他们在争取党的提名时没有遇到对手。在职议员争

取本党再次提名时很少遇到挑战；即使有挑战，也很少是严重的。例如在 1988 年，只有一位在职议员未能得到再次提名。在预选中遇到对手最少的挑战者是那样一些人，他们所竞争的席位是由被认为实力最强的在职议员所占据的。⁽⁷⁾

进行预选竞争的**未来挑战者**或谋求空缺席位的人，他们要走的第一步就是建立个人组织，因为在提名未确定时，党的组织通常保持中立。候选人可在充任较低职位（如州议员）时就建立组织，还可以通过有意识地结识人、在城市公益事业中服务、帮助其他候选人以及既炫耀自己又不引起矛盾等手法来达到这一目的。

下一步就是筹集资金以雇用竞选管理人员和技术人员，购买电视节目和其他宣传方式，进行民意测验，以及支付各种其他活动的费用。但是，在预选中能够有效地做到这一点的候选人为数甚少。大多数预选的活动经费都是很有限的。

候选人面临的主要难点是提高知名度。他们想方设法争取传播媒介提到自己。但在有许多竞选同时进行的大都市地区，国会候选人常常会消失在传播媒介的“噪音”之中。在乡村地区，报纸又往往不重视政治新闻。候选人依靠个人接触、握手、逐户游说、认出可能的支持者并争取他们的帮助等等——这些都是他们在竞选较低的职位时用过的手法。除了那些花费大量金钱作了宣传的预选外，在预选中投票的人数一般是很少的。

在大选期间，竞选国会议员变得越来越复杂了。大选中的竞选可分为四种类型：在职竞选、严重挑战者竞选、微弱挑战者竞选、空缺席位竞选。一个突出的特点是竞选花费的金钱数量及其对选民的影响。

在职议员往往会再次当选，因为他们的挑战者大抵竞选能力很弱。⁽⁸⁾平均来说，在职议员在竞选中花费的钱为其挑战者的 3 倍。然而，平均数掩盖了重要的差异。大多数挑战者经费拮据，搞的竞选并不比预选显眼多少，他们还很少接触选民，因面失败得

很惨。在每次选举中都有一些挑战者发起严重挑战，这或是由于在职议员有明显的弱点，或是由于挑战者财力雄厚，或是由于党的或政治行动委员会的努力，或是由于多种因素的结合。常常有这样的情况：挑战者的竞选经费可与在职议员相匹敌，可是他们中间的大多数仍然失败了。在1988年，只有6名挑战者击败了在职议员；在11月选举中只有另外40名挑战者获得了40%以上的选票。

为什么保持众议院席位与取得它相比显得如此容易？这是因为在职众议员的许多特权帮助他们连任成功。这些特权包括：免费向选区邮信；免费使用录音、录像室制作音像磁带，供当地电台或电视台播出；最重要的是，有一个大班子来帮无数的忙，并以班子成员名义向选区发回一连串新闻报道和邮件。所有这些不仅使众议员的姓名为人所知，而且还为他树立了积极的形象。^[9]众议员们还设法在与其选区的需要有特殊关系的委员会中任职，即使这些委员会相对来说是次要的。^[10]

在国会中，事业的成功建立在各种类型的个人接触之上：握手，家庭游说，强调地方问题，回忆起某人的姓名，做好事，等等。^[11]如果一位在职议员善于运用这些接触方式，他或她会一再地连任。但如果在职议员在地方政治事务上遇到麻烦，或没有在职议员竞选，那么其他因素就会介入。这些因素主要包括全国政治，和候选人在进行现代竞选和建立长期事业所需的基层支持等方面的能力差异。

既然在职议员如此频繁地在选举中获胜，怎样才能使众议院进行重要的人员更替呢？人员更替的机会来自在职议员死亡、决定退休或另谋高就之时。潜在的众议员候选人以及政治行动委员会和政党委员会，都在密切注视着空缺席位竞选的情况。因此，空缺席位的竞争往往是激烈的；在1988年26个空缺席位的角逐中，有16个获胜者的得票数少于总票数的60%。

参议院竞选

由于各州的人口状况差别很大，对参议院的竞选加以概括是困难的。但竞选参议员是一本万利的政治。6年的任期和在全国亮相使参议院的席位成为金光闪闪的奖牌，因而竞争通常很激烈。在正常情况下，一次竞选耗资数百万美元。1984年，有两位候选人各耗资1000万美元以上。在1986年的参议院竞选中，平均每位竞选人耗资257.8万美元，其中获胜者平均耗资350万美元。^[12]

表 13-1 1988 年众参两院选举中的“巨额开销者”及其竞选结果

众议院	简·G. 艾斯金 (田纳西州民主党人)	\$ 2558003	落选
	菲力普·诺曼·布莱德森 (田纳西州民主党人)	\$ 1883727	落选
	罗伯特·肯尼思·多南 (加利福尼亚共和党人)	\$ 1755892	当选
	约瑟夫·J. 狄奥加蒂 (纽约州共和党人)	\$ 1567129	落选
	加利·K. 哈特 (加利福尼亚民主党人)	\$ 1548193	落选
参议院	佩特·B. 威尔逊 (加利福尼亚共和党人)	\$ 12969294	当选
	劳埃德·本特森 (得克萨斯州民主党人)	\$ 8829361	当选
	豪沃德·M. 梅森勃姆 (俄亥俄州民主党人)	\$ 8547545	当选
	乔治·V. 沃纳维什 (俄亥俄州共和党人)	\$ 8233859	落选
	佩特·米勒·道金斯 (新泽西州共和党人)	\$ 7616249	落选

材料来源：联邦选举委员会。

参议院候选人比众议院候选人显眼得多。他们发现对全国性问题表明立场极为重要，而且他们不能轻易地回避难解决的问题。在其他方面，参议院竞选则和众议院非常相似。基本的战术是把别人牵扯进来，尽可能多地使用个人接触的手法（尤其是在人口

较少的州), 避免为对手做任何积极的宣传, 以及竞选主题要简单等。参议院候选人像任何其他职位的候选人一样, 为了说服人民, 都必须采取以下方法: (1) 强化他们现有的情绪; (2) 激活他们潜在的态度; (3) 改变他们相反的观点以取得他们的支持。事实本身并不会说话, 候选人必须提供一个理智的和心理的框架。

在职也是参议员的一种优势, 虽然不如众议员的在职优势大。在职参议员闻名遐迩是出于传播媒介的宣传, 而不仅仅是由于他们自己接触选区的群众。虽然公民们很少听到关于在职众议员的任何消极情况——因为他们所听到的关于在职众议员的一切消息基本上都来自这些众议员自己的办公室, 但是参议员的生涯却受着传播媒介较为客观的检验。还有, 参议员一般都面临着强劲的竞争——挑战者常常是由于担任其他职务而已经出名的人, 或是有能力花费大量金钱的人。^[13] 在参议院的竞选中, 双方候选人一般都采用最新的竞选技术。

在最近的选举中, 谋求连任的在职参议员有 76% 获得成功, 不过他们遇到的挑战却不像众议院那样容易对付。^[14] 例如在 1980 年, 26 名谋求连任的参议员中有 10 人失败了, 共和党人在将近 30 年的时间里首次得以控制参议院。虽然 1982 年和 1984 年在职参议员失败的很少, 1986 年的选举却再次出现重大转折, 民主党人恢复了对国会的控制。1980 年首次当选参议员的共和党人鲍拉·霍金斯, 1986 年在党的全国候选人名单上没有罗纳德·里根名字的情况下谋求连任, 结果败于得人心的佛罗里达州州长鲍勃·格雷厄姆。1988 年, 康涅狄格州闹独立性的共和党人洛威尔·魏克被该州首席检察官约瑟夫·利伯曼击败。然而总的看来, 1988 年对于在职议员来说又是一个好年头, 只有 3 人落选。

在上述所有事件中, 还有进行合理计划的余地吗? 大多数政治家把胜利看做是九分汗水, 一分灵感。但细心的谋划也会大有裨益, 在选择竞选的好年头、选择好的总统候选人作为依靠或反对的对象等棘手的问题上尤其如此。1974 年, 大多数选区的共和

党候选人都尽最大努力使自己不和尼克松总统、水门事件以及通货膨胀沾边。1980年,当许多共和党候选人看见罗纳德·里根这颗上升的明星时,他们就设法攀附其上。但这种努力的影响并不总是可以预测的,候选人在巩固他认为对自己有帮助的各种关系上也并不总是能够成功的。大多数选举结果还受到了候选人所不能控制的各种因素的影响。这些因素包括投票的形式(可能把总统候选人和国会候选人放在一起,也可能把他们分开)、全国的趋势、党派登记和当地候选人的影响等。

我们可能正在迈进这样一个时代,即竞选效果将对选举结果起更大的决定作用,特别在联邦参议员和州长这两个突出职位的选举上更是如此。这种情况的发生不仅是由于新的政治技巧效率更高,而且也是由于年轻选民数目的增加,他们并不忠于任何政党,他们参与竞选活动是准备受人劝说的。今后虽然对党的忠诚不会完全消失,但仅靠对党的忠诚就能吸引来的选民很可能会变得为数更少。

现代竞选技术,如果有充足的钱加以运用的话,可以成为给候选人增添新的魅力的工具。例如在1988年竞选中,新泽西州共和党人提名皮特·道金斯将军——毕业于西点军校,足球明星,曾获海斯曼杯,罗兹学者,曾获勋章的越战老兵——同尚在第一次任期中的参议员弗兰克·洛顿伯格竞选。道金斯不断进攻,而洛顿伯格则报以“最卑鄙齷齪和邪恶的竞选活动”(一位政治学家语)。^[15]在选举之前两周,双方近于持平。道金斯虽然发誓要制止消极宣传,但也无能为力,因为他已花掉数百万美元,囊空如洗了。洛顿伯格以一系列强调他在新泽西州政绩的积极宣传结束了他的竞选活动。洛顿伯格以近70万美元雇用了传播媒介专家卡特·埃斯丘和罗伯特·斯奎尔,以18万余美元雇用了民意调查人保罗·马斯林。在竞选的最后一周半时间里,洛顿伯格花了3倍于道金斯的钱,终于以8个百分点之差获胜。在这次和其他许多竞选中,竞选班子对选民的期望进行了深刻的分析,并具有不惜

采用有问题的宣传技巧也要取胜的决心。仅此两点就能决定选举的结果。

竞选总统

总统竞选实际上有两场。一场是“大众传播媒介选举”，^[16]我们已在第十二章里考察过了。另一场是正式的选举过程，包括寻求主要政党的提名，然后聚集足够的选票，以便在11月第一个星期一之后的第一个星期二赢得选举人团的多数。这场“正式的”竞选有三个阶段：争取代表、赢得大会和秋季竞选。

第一阶段： 争取代表

有希望成为总统的人都必须做出一系列策略决定，其中任何一项都可能是至关重要的。第一项决定就是何时开始竞选。有的候选人几乎上次大选一结束就开始活动了，如几位准备参加1988年总统竞选的人开始活动于1985年。竞选开始于宣布候选人身份的很久以前，因为候选人要邀集支持者以便在主要各州的党员会议或预选中取胜，还要筹款以备争取提名之用。总统提名竞选现在都开始得很早，以至于一些分析家认为甚至在首场预选举行之前提名即已定下了。

对于候选人及其战略家来说，最困难的事情是策划应付构成代表选择制度的一整套五花八门的总统预选和党员会议的办法。这个复杂的制度各州互不相同，在同一州内两党之间也往往不同。尽管联邦的筹措竞选资金法规和政党的全国规章对预选程序多少有些影响，但在宽广的范围内，各州可以建立它们比较喜欢的制度。结果是一个大杂烩。

总统预选 举行州总统预选 (presidential primary) 以选定政党的全国代表大会代表 (本世纪以前无此先例)，已成为挑选这种代表的主要方法。现在约有30个州——包括多数大州，因而也包括了大多数选民——采用了总统预选。其余的州采用党员会议或

代表会（见后）。总统预选有两大特点：一是“选美竞赛”，即选民表明他要选谁做总统——通常是从一份名单上选出；二是实际选出出席政党的全国代表大会的代表。这两个特点的不同组合产生了下述制度：

1. 比例代表制：即根据候选人在“选美竞赛”中所得票数来分配出席政党全国代表大会的代表。大多数州已采用这种制度，包括几个最大的州。^[17]

2. 胜者全得制：选择总统候选人的投票结果对所有代表都有约束力。因此，谁在“得人心竞赛”中获胜，谁就能赢得那个州或选区的全部代表。当然，赢得像加利福尼亚那样的州的全部代表，对于候选人来说是件大好事（乔治·布什在1988年赢得了加利福尼亚的全部代表）。只有共和党人在州一级采用这种制度。民主党在1976年取消了这种制度，但在州内的某些选区仍然采用。

3. 胜者多得制：系由胜者全得制演变而来。在选区的“得人心竞赛”中获胜的候选人可分得一批额外的代表。这些代表分下去之后，其余代表再按比例进行分配。

4. 挑选代表：有几个州（其中有大有小），选民挑选代表候选人，这些候选人可以表明也可以不表明他们在总统候选人提名大会上将如何投票。有希望成为总统的人的姓名并不单独出现在选票上；也不举行选择总统候选人的投票或者说“选美竞赛”。在这种安排下，选出的代表，似乎更能感到在代表大会上有独立判断的自由，这种制度只在共和党使用。

5. 挑选代表并分别进行总统候选人投票：有几个州，包括新罕布什尔州（近几年来首场预选一直在该州举行），选民要做出两次选择：一次是表明他们对总统候选人的选择，一次是选择代表，选票上已说明各代表保证投票支持或至少是赞成某一位候选人。这是最古老的总统预选形式之一。^[18]

党员会议和代表大会 约有20个州采用党员会议和代表大会制度来挑选代表。这是最古老的挑选代表方法，它与预选制根

本不同，因为它以**政党组织**为中心。大体上，党员会议和代表大会制比预选方式要简单得多。出席全国代表大会的代表由州或选区代表大会的代表选出，出席州或选区代表大会的代表则于早些时候在县、分区或镇的党员会议上选出。党员会议（caucus）不过是党员的集会。选举过程以对全体党员开放的投票区会议为起点，党员们就候选人和各种问题进行讨论和表态，并选出反映他们观点的代表去出席上一级会议。这个过程一再进行，直到全选区或州的所有代表会议都选出了出席总统提名大会的代表为止。

由于各州政党和州议会的规定不同，党员会议和代表大会制就有了多种不同的形式。最重要而且最有影响的也许是衣阿华州的形式，因为在最近的多次总统提名竞争中，衣阿华州一直最早举行党员会议。1988年2月初的一个星期一晚上，衣阿华州举行了数百场民主党和共和党的分区会议。大量选民出现在这些小型“政党市镇会议”上。如果有预选的话，无疑会有更多的衣阿华人来投票。几千人参加了党员会议，他们除了在选票上画“×”之外，还得到相聚一堂、就各种问题与候选人交换意见的机会。衣阿华州党员会议的一个突出特点，是大学生可以随意出席大学内部或家乡的地方党员会议，很少引起争执。

战略考虑 这些年来，通过预选和党员会议来争取出席全国代表大会代表的战略发生了变化。1972年和1976年，候选人们还常常认为避开某些早期的争夺和首先进入自己拥有实力的地区是明智的。而吉米·卡特采用“无处不去”的战略赢得1976年民主党提名一事，使上述战略寿终正寝了。但是，重点地区问题和资源分配问题仍然存在。最近有许多候选人强调衣阿华和新罕布什尔两州的重要性，期望早期在那里的亮相会引起公众的极大注意，并为以后的努力打下基础。然而1988年在上述两州活动的结果，却不能清楚地预示最后提名的成败。同年，田纳西州参议员艾伯特·戈尔尝试实行“南方战略”，即减少在衣阿华和新罕布什尔的活动，以期在美国南部他的家乡争取民主党代表。由于其他一些

候选人也在“超级星期二”那天在一些州的预选中取得了胜利，戈尔的战略失败了。

候选人所不能控制的种种事件部分地决定着竞选战略。例如，某些州在党员会议和预选开始的很久以前要进行旨在估计候选人实力的非正式投票，传播媒介也要对此进行评说。这对于不太出名的候选人是很有利的。因此，参加所有这类事件就变得重要了——传播媒介认为是重要的。与此相类似的还有经常受到电视转播的候选人辩论，它已成为提名过程的一个重要特点。1980年只举行了几次这种辩论，而到1988年，候选人们好像至少每周都要辩论一次。及早举行辩论对于不太出名的候选人是重要的。

候选人根据相沿成习的看法制定战略。但最近的历史表明，常规的看法往往是错误的。候选人的成败，决定于他们调整自己的力量以适应变化着的环境的能力。诸如候选人的数目、候选人之间的意识形态分歧、事件的日程、可用于竞选的各个方面的资源数量、传播媒介报道某一特定的州的方式、打乱计划的事件等，都是这个环境中变化着的因素。

第二阶段：赢得 全国代表大会

总统候选人提名大会把此前六七个月政治生活中人们所有的激情，都压缩在这三四天之内了。第一次代表大会大概是1808年举行的。当时少数联邦党领导人在纽约秘密集会提名总统和副总统候选人。19世纪30年代初，在民主党人安德鲁·杰克逊和马丁·范布伦的领导下，一个主要政党举行了第一次真正“开放”的代表大会。今天，全国代表大会已成为一种声名显赫又独具特色的政治制度。在四年一度的四天左右时间里，每个政党都受到世界的注意；通过众多播影机的拍摄和大批新闻记者的采访，会议大厅里发生的事经过滤筛选之后传给国内外千百万人。这几乎成了一次党的庆典；虽然说提名总统候选人是主要的活动，这个党毕竟有机会作为一个全国性组织聚集到一起，标榜该党的领导人，通过一份政纲，尽情演说，大吹

大播，寻欢作乐。

从前，代表们与会时对总统候选人承担的义务各不相同，有的承担部分义务，有的不承担义务。有的代表根本没有保证支持任何候选人；另一些代表保证在一次或两次投票中支持某一位候选人；还有一些代表则保证支持他们所拥护的候选人“直到地狱结上了冰”。近来的代表大会已经发生了两个变化。由于（民主党）所实行的“改革”要求代表们保证支持确定的某位有望成为总统的人，由于像里根或布什、卡特或杜卡基斯那样的候选人已能事先征集必要数量的代表支持，近来的多数代表大会都只是批准预选和党员会议已经做出的决定。又由于“改革”鼓励代表只选他们保证支持的人，在大会上策动操纵的余地更少了。

代表们在大会上对他们保证支持的总统候选人应该承担多大义务？这个问题在1980年民主党代表大会第一天的议程中占主导地位。卡特总统已在大多数预选中获胜。支持他的代表们说，如果代表们可以违背他们的“保证”，预选就是一场滑稽戏，代表大会就是不民主的，无代表性的。支持爱德华·肯尼迪参议员的代表们则坚决认为，这样一条规则会使代表们成为“卒子”，使代表大会成为“橡皮图章”。他们问道，如果代表们不能从审议的地位（而不仅仅是以代理人的资格）采取行动，又何必举行代表大会，尤其是因为许多代表被选出后已经过去了几个月，形势也发生了变化。大会上多数代表支持卡特的立场，党的规则看来也要求“被选到全国代表大会并保证支持一位总统候选人的代表，一定要问心无愧地反映那些把他们选出来的人的意见。”⁽¹⁹⁾

以上辩论与其说是哲学理论的探讨，倒不如说是过分实际的政治权术。保证支持吉米·卡特的代表不是一般的卡特支持者；他们是卡特的热心支持者，许多人从1976年起就忠于卡特。卡特的竞选必须能够证实这些代表们的代表候选人资格。因此他们才卖力为卡特竞选。同样，肯尼迪的支持者也不仅仅是在反对“机器人”代表；他们是在支持参议员肯尼迪。他们深知如果代表们都

维持他们作过保证的立场，卡特就会获胜，因此他们就设法改变规则。这件事不仅反映了关于代表作用的辩论这个民主问题和党的理论问题，也反映了关于规则的辩论和各位候选人立场之间的相互影响。

政党的全国代表大会都有自己的规则、惯例和程序。通常第一天主要用于发表基调演说及其他吹捧本党和谴责对手的讲话；第二天用于全国委员会报告；第三天投票选举总统候选人；第四天确定副总统候选人。^[20]投票选举总统候选人自然是大会活动的高潮，但是，如果有一名或更多候选人看到对大会规则或党的政纲提出异议有好处的话，在通过规则和政纲的问题上就会发生激烈的斗争。前不久，在代表证书——即当事情尚在争论时哪些代表应该占有席位——问题上就发生了尖锐的冲突，但近来这些冲突已经减少，因为在选代表方面已制定了更多近于确定的程序。

代表大会往往用很多时间辩论政纲。原因何在？评论者们早就指出，党的政纲约束不了任何人。人们把它比作火车站台——某种据以当选而并不去坚持的东西。但竞选总统的政治家对政治纲领是认真的。政纲明确地表明了一个党要采取的总方针，并向竞争的候选人提供一项检验他们的代表大会实力的标准。大多数总统还作出相当大的努力来执行他们党的政纲。^[21]

挑选副总统候选人越来越重要。多年以来是由刚刚被选出的总统候选人指定竞选伙伴；这种做法现在被视为当然。几乎没有人实际“竞选”副总统候选人，因为只有一票算数。但为了夺得那一票却要玩弄许多花招。

传统上，总统候选人都是选择一位可以“摆平候选人名单”的竞选伙伴。1984年，沃尔特·蒙代尔把这个传统提到令人注目的新高度，他选择了一位妇女——众议员杰拉尔丁·费拉罗——和他一起竞选。蒙代尔的大胆决定是为了加强他对妇女选民的吸引力。1988年，州长杜卡基斯采取了较为传统的方针，挑选温和派的得克萨斯州参议员劳埃德·本特森以弥补他的北方自由派形

象，而副总统布什则选择不太出名的印第安纳州参议员丹·奎尔以取悦于年轻选民。

既然人们事先就能知道谁将被提名为总统候选人，而且副总统候选人的提名决定于一个人的选择，那么政党为什么还要继续召开代表大会呢？在我们的制度中，代表大会起什么作用？对于政党来说，它能提供一段时间，以便“聚在一起”，批准党的纲领，增强团结和对秋季竞选的热情。治愈竞选造成的创伤并以团结的面貌投入大选，这种潜在的可能性是存在的。当然，这种可能性并不总是能够实现。

第三阶段： 秋季竞选

总统和副总统候选人对代表们和全国电视观众发表接受提名演说后，代表大会立即闭幕。传统上，从代表大会结束到劳动节这一段时间是用来休息，弥合会后的创伤，开动党的机器和制定竞选战略的。然而在最近的选举中，代表大会以后，竞选活动几乎不停。候选人迈克尔·杜卡基斯频繁重复的马拉松印象，表明他对竞选是有一定诚意的。^[22]

竞选战略每次选举时都不相同，但政治家、民意测验员和政治学家们在最近几十年里搜集到的大量材料足以使他们在影响选举结果的一些基本因素上达成广泛的一致。大多数选民是按党派·候选人的吸引力和竞选中的争论问题进行投票的。很多事情都取决于选民出席投票率和党的倾向。在全国范围内，民主党在政党登记方面占有微弱优势（见第七章）。但共和党也有一种优势，因为他们的党员参加投票的人数多，他们更容易搞到钱，新闻界（至少从社论的支持来说）也通常或多或少更赞成他们。政策和纲领上的诺言并不能唤起广大选民，但确实有助于使利益集团和政党组织活跃起来，而这就有助于弄到有利的选票。

总统竞选的步骤已经随着时间的推移而为人们所熟知。在第一阶段，紧接着代表大会之后，候选人和他们的班子定下战略。^[23]他们必须决定如何分配财政资源和“人力”资源，必须决定怎样

把信息传达给特定的集团，必须建立集团的支持。每个候选人都要建立退伍军人、农民和其他人的竞选小组，通过美国军团、劳联—产联和美国医学协会这类利益集团进行活动。

采取进攻型战略还是防守型战略的问题使谋士们大伤脑筋：美国人会对候选人投赞成票还是反对票？应该攻击对手还是置之不理？候选人应该放手竞选吗？应该怎样修饰候选人的形象？1968年尼克松的竞选班子就在帮助他摆脱分裂竞选运动和实际上是失败的竞选者这种旧形象方面做出了很大努力，并且显然大获成效。^[24]在1988年布什的竞选中，罗杰·艾尔斯和其他顾问也很注意改造布什的“懦夫”形象并把州长杜卡基斯描绘成北方自由派。

阿德莱·E. 史蒂文森是1952年和1956年未获成功的民主党总统候选人，没有人比他更了解总统竞选的甘苦：

每天早上8点，你就得生气勃勃、精力充沛、体魄健壮地出场，准时发表一篇动听而深刻的早餐谈话，同成百上千的人握手，一天之内发表几篇激动人心、“有新闻价值”的演说，随时与政治领导人交换意见并不断与你的工作班子磋商，有空就写，有可能就思考，阅读信件和报纸，打电话，与人交谈，口述指示，接见代表团，进餐，——这些行为都要既得体又谨慎！乘坐敞篷汽车经过一个又一个城市，面带微笑直到风吹得嘴角发干，挥手致意直到胳膊酸软。然后，轻松愉快、充满信心、动作熟练地匆匆走进充满喊叫声的大厅；为了上电视要剃须修面，穿上颜色合适的衬衣，打好领带——我老是忘记；演说稿涂得乱七八糟，潦草难认的字迹和最后一分钟的改动，使你无法照着稿子讲话，即使聚光灯并不眩目，即使摄影师并不总是在你看着他们时对准你的眼睛拍照。（我常常纳闷，所有这些照片怎么样了！）然后，你必须去做的全部事情就是发表一篇伟大的、不朽的演说，随手留下一些签名，从恳求签名的拥挤人群中逃脱。你的衣服没有扯破，

而手却碰伤了,于是回到旅馆——正好去会见几位重要人物。

但是,真正要做的事才刚刚开头——竭尽全力用两三个有时四个小时,编写第二天要讲的堂皇大话,这样才能给速记员提供一些他们可以油印的材料,给记者散发点东西,记者又能在稿件截止时间以前给他们的报纸提供材料。(而我很快断定,一切截止时间已是昨日!)终于可以入睡了,如果没有劳神操心之事,你会进入梦乡,酣然物外——可我就是劳神操心……〔25〕

以上描述中的许多地方至今仍然是准确的。不过,施乐复印机取代了速记员,许多候选人的“堂皇大话”也通常由讲演撰稿人代为起草。1963年11月在达拉斯发生的悲剧结束了敞篷汽车后跟摩托车队的做法。尽管如此,任何一个在1988年10月末听说过迈克尔·杜卡基斯沙哑的声音和看见过乔治·布什疲惫的身影的人,都会意识到进行总统竞选的艰苦。

选举人团制度: 构成美国人去投票站所选的不是总统,而是**选举人**。然后再由选举人去选举总统。每个州都把若干份保证支持某些总统候选人的选举人名单展示给选民。每张名单都包括一些用各州自定的方式选出来担当此项重要而又光荣的任务的人(一个州有多少参议员和众议员,就有多少张选举人票)。全州得票最多的名单上的选举人,就代表该州在选举人团(electoral college)投出所有的选举人票。要想赢得总统职位,候选人必须获得能够使他或她在选举人团中占有绝对多数的一组选举人票。

选举人作为一个单位被称为选举人团。这一独特的机构从不聚会,而只履行选举总统这一有限的职责。然而它也有自己的重要性。制宪者们设计了选举人团制度,是因为他们想免除人民选择总统的权利,而把它授予一群能作出独立判断的人。按照最初的安排,每个选举人可投两张票,其中至少必须有一张投给别的州的一位居民;这一限制是为了防止州本位主义。设想是选举人

会将一张票投给一个“宠儿”，而将另一张票投给他适合当总统的最佳人选，开国元勋想建立一个能保证乔治·华盛顿当选第一任总统的制度。他们为以后的挑选担心。

1990年重新分配的各州选举人票数

表 13-2 (含哥伦比亚特区)

州名	票数	州名	票数	州名	票数
加利福尼亚	52	明尼苏达	10	内布拉斯加	5
纽约	33	路易斯安那	10	犹他	5
得克萨斯	33	威斯康星	10	新墨西哥	5
佛罗里达	24	华盛顿	10	新罕布什尔	4
宾夕法尼亚	22	肯塔基	9	缅因	4
伊利诺斯	22	亚拉巴马	9	罗得岛	4
俄亥俄	21	亚利桑那	9	爱达荷	4
密歇根	18	康涅狄格	8	内华达	4
新泽西	16	南卡罗来纳	8	夏威夷	4
佐治亚	14	科罗拉多	8	佛蒙特	3
北卡罗来纳	14	俄克拉何马	8	特拉华	3
弗吉尼亚	13	密西西比	7	北达科他	3
马萨诸塞	12	衣阿华	7	南达科他	3
印第安纳	12	俄勒冈	7	蒙大拿	3
密苏里	11	阿肯色	6	怀俄明	3
田纳西	11	堪萨斯	6	阿拉斯加	3
马里兰	10	西弗吉尼亚	5	哥伦比亚特区	3

这些开国元勋没有预见到我国最初几十年间政党制度的发展（见第十章）。1800年的选举表明原来的制度是不够的；由于认识到选举人所支持的是政党的候选人而不仅仅是功勋卓著的个人，第十二条宪法修正案（1804年通过）要求将选举总统的投票和选举副总统的投票分开。

这一修正案以及以后各州对选民资格的重新解释，把选举人改造成了始终忠于政党的代表，他们在正常情况下，只能表达选民的决定。获胜的选举人名单上的选举人在12月第二个星期三以后的第一个星期一起来到他们州的首府；在那里他们完成为他们党的候选人投票的整个仪式，可能还听几次演说，然后就回家去。所投的票被从州首府送往华盛顿，在那里，众、参两院组成联席会议，于1月初正式进行计票。当在职的副总统以参议院议长的身分宣布谁是赢家时，选举就正式结束了。1989年，乔治·布什成为马丁·范布伦之后获得自己宣布自己当选总统这一特权的第一位副总统。

当所有总统候选人都不能获得过半数选举人票时，众议院有权采取主动。只要有二个认真竞争的党，这种情况是不大可能发生的。尽管如此，在我国历史上众议院已有两次不得不采取行动：一次是在1800年通过第十二条宪法修正案之前，另一次是在1824年。在其他一些场合下，由于第三个政党的竞争者都获得一些选票，以致所有候选人均未获过半数票的可能性决不是微乎其微的。当无人获得过半数选举人票时，众议院就从得票最多的3位候选人中挑选总统。每个州的议员团有一票投票权，在此选举中需要过半数票才可当选，一个州议员团若赞成不同候选人的两方人数相等便无投票权。

如果无人在副总统选举中获得过半数选举人票，则由参议院在得票最多的两位候选人中进行选择。每位参议员有一票投票权，同样要求获得过半数票者当选。在我国历史上，这种情况仅发生过一次——1837年，理查德·M·约翰逊被选出充任此职。

虽然选举人团制度的构成看来已经定型，但这一制度的实际运行偶尔也会出现无法预料的情况。1988年，一位选自西弗吉尼亚州民主党选举人名单的选举人投票选劳埃德·本特森为总统，以显示潜在着“背信弃义的选举人”的问题。这种脱离常规的情况是很少见的，并且从未影响过选举结果。但许多人认为，如果制度允许个别选举人不顾他所在的州的选举结果而任意投某人的票，那是很危险的。他们担心这种有缺点的制度会导致选举人的危机，甚至宪法危机。

选举人团制度：政治 选举人团的作用及其全国范围的选举人的名单，明显地影响着总统职位和总统政治。为了赢得总统选举，候选人必须在加利福尼亚、得克萨斯、俄亥俄和伊利诺斯等大州赢得城市和市郊集团的支持。⁽²⁸⁾我们已经知道，在选举人团制度下，一位候选人要么获得一个州的全部选举人票，要么就一票也得不到。所以，总统候选人通常不会浪费时间到某个州去竞选，除非至少有夺得这个州的成功机会；他们也不会浪费时间在他们的党稳操胜券的州竞选。竞选通常是在这些政党势均力敌的中等州和大州内进行。

人口较少的州在选举人团中拥有极大分量这一事实，使得这种情况成为可能：一个人得到过半数的普选票，却得不到过半数的选举人票。这种情况曾在1824年发生过，安德鲁·杰克逊比约翰·昆西·亚当斯（美国第六任总统）多得12%的普选票；1876年，塞缪尔·蒂尔登得到的普选票比卢瑟福·海斯还多；此外1888年，格罗弗·克利夫兰虽然得到了大量普选票，得到的选举人票却比本杰明·哈里逊少。在晚近的历史中这种情况也差一点发生。特别是在1960年和1976年的两次双方得票很接近的选举中，只要改动几个关键的州的少数选票就可能选出普选票不占多数的总统。

总统竞选辩论 最近几年，电视转播的总统候选人辩论使竞选活跃起来——或者至少使竞选受人注意。1960年以前，各大电

视网都不愿意转播主要政党的总统候选人之间的辩论, 因为“同等时间条款”规定, 如果电视网给一位候选人播出时间, 它就得把时间给予所有候选人。这些电视网担心, 大党候选人之间的辩论会必然导致给予所有小党候选人免费的播出时间。1960年, 约翰·肯尼迪和理查德·尼克松为进行一系列辩论而互相挑战。国会为了使辩论得以进行, 就中止执行同等时间条款。肯尼迪在第一次辩论中的明显“胜利”极大地加强了他的竞选。^[27]

1964年和1972年, 在职的约翰逊总统和尼克松总统不愿屈尊在辩论中给予他们的对手以平等的排名地位, 因此就没有举行任何辩论。但在1976年, 福特总统有勇气这样做。辩论由无党派的妇女选民联盟来主办, 避免了法律上的麻烦。^[28]

1980年, 谁应该辩论的问题重新冒了出来。对于既上镜头又口齿伶俐的第三党候选人约翰·安德森来说, 参加辩论特别重要。主办单位妇女选民联盟明确提出, 如果他在公众意见调查中看来可以获得15%以上的支持, 就同意他参加辩论。卡特总统的谋士们不愿把安德森包括进去, 因为这样会给安德森的竞选以合法地位——而且还会夺走卡特的选票。这样, 第一次辩论就在共和党候选人罗纳德·里根和一个小党的总统职位觊觎者安德森之间进行。安德森不止和对方打了平手, 在辩论中双方还联合起来, 向缺席的共同对手发难, 于是卡特的战略改变了。1980年最动感情的一场辩论是卡特和里根在竞选的最后一周进行的辩论。卡特总统深信由于他的智力优势, 他有“赢得”这场辩论的能力, 但他低估了罗纳德·里根的交流技巧。在辩论中, 里根极巧妙地运用他的竞选主题“你比四年前过得好吗?”来加强自己的有利地位。在1984年和1988年, 总统候选人之间和副总统候选人之间的辩论成为大选竞选的一部分。总统辩论委员会也取代妇女选民联盟作为这些辩论的主办机构。

虽然这些辩论并不总能显著地影响选举结果, 但它们提供了重要的机会, 使候选人能够显示自己, 使公众能够衡量他们是否符

合候选人资格。大多数观察家感到,州长杜卡基斯在1988年没有利用这一机会,未能对布什阵营所发动的、针对他的消极竞选作出反应,也未能摆脱他过去具有的那种缺乏感情的技术专家的形象。

然而,更重要的是人们对辩论的安排方式普遍感到不满。总统候选人十分关心在这些广为人知的竞选事件中避免出错的问题,以致辩论变得不过是“肩并肩”的记者招待会而已。候选人对预先提出的问题作老一套的回答。他们不回答记者的提问,更不用说互相提问了。似乎他们对灯光、讲台的高度、回答问题时间过长时的提示灯和提问小组的人员构成等的关心,胜过了对实质问题的关心。

竞选中的其他考虑 总统竞选中出现的一些不可避免的错误——以及全国报刊和电视对它们的大肆渲染——使得竞选气氛愈加活跃。吉米·卡特在一次同《花花公子》杂志的谈话中为“完全彻底的政教分离”辩护时,告诫他们不要骄横傲慢。为了阐明他的观点,他接着说:“我曾色迷迷地看过许多女人。我曾多次在心里与人私通。”这次谈话在竞选高潮中成为轰动一时的“九天奇迹”。福特总统同样出过可与之相比的错误。在为他就东欧问题与俄国谈判的成果作辩护时,他说东欧国家每一个都是“独立自主、领土完整的,没有一个是在苏联统治之下的。”民主党人把这个错误利用了整整一个星期之久。^[29]共和党人在1988年把波士顿港口污染的严重性吹过了头,民主党人在鼓吹布什的“懦夫”形象时也是这样夸大其辞的。但这类事件对最终投票结果可能只有些微的影响。对选举结果发生重大影响的还是党派关系、利益集团的成员身份、在争论问题上的态度、候选人的个性,以及候选人如何利用这种种因素。

这是挑选总统的方法吗?

对于我们如何选举总统的关心点,现在集中在两个主要问题

上：(1) 总统预选的州数增加、时机选择和影响力，预选现在支配着挑选总统的全过程；(2) 选举人团的作用，包括把总统选举推到国会的微弱可能性，因而可能带来严重的后果。虽然近几年来美国人民在选举人团的赌博中一直“逢凶化吉”，但威胁犹在。^[30]

**总统预选：赞成
意见与反对意见**

赞成总统预选的主要论点，是说预选把候选人提名过程向比先前更多的选民开放。现在，传播媒介大肆渲染每一个重要的州的预选，选民则关注本州和别州的竞选。在关注竞选的过程中，他们便可以判断候选人的政治素质，即他们在以下这些方面的能力：组织竞选，通过传播媒介进行交流，顶住压力站稳脚跟，避免犯错误（或者犯了错误就改正），使自己的讲话和号召适应变化着的情况和国内不同的地区，掌握好工作人员同时又放手使用他们，办事果断，口齿清晰，心情开朗，了解情况，并最终成功地赢选票。简言之，有人说预选可以检验候选人是否具备担任总统所必须表现出的那些素质。^[31]

最后，还有人说，预选是一种不仅能提供最多的参与机会，而且最富于代表性的选择总统方法。由于千百万选民参加 30 多个州的预选，^[32]公众对人民支持各个候选人的情况便有一个清晰的印象。随着预选的举行，某些角逐者退出。随着参加竞争人数的减少，公众也可了解剩下的候选人中谁最得人心。这样，1984 年只经过几场预选，民主党方面的候选人便减为沃尔特·蒙代尔、加利·哈特和杰西·杰克逊了；1988 年相当早的时候，民主党的“七个小矮人”也只剩下迈克尔·杜卡基斯和杰西·杰克逊两人。于是，预选结果转化为总统候选人提名大会上代表们的选票，这些选票比以往更能代表广大党员的意见。

批评预选的人反驳了这些论点，并且提出了他们自己的一些批评意见。他们承认，参加预选的选民要比参加党员会议和代表大会这类挑选代表方式的多，但是，他们对参与的质量提出疑问。

首先，不同候选人的支持者没有机会公开地一起商量。因此，选民在预选中必须主要依赖新闻媒介和广告来了解情况，并根据这些情况做出判断。在预选中，选民们对候选人的个性和运用新闻工具的技巧，往往比对他们在重大问题上的立场更感兴趣，更易受其影响。^[33]

另外，预选的投票机制——每个公民只能为一位候选人投一张票，而往往有五花八门的候选人参加预选——不允许选民表达他们的偏爱程度。例如在 1976 年，一些自由派色彩比较浓的民主党候选人参加了新罕布什尔州的预选。吉米·卡特是唯一的一位被看作温和派或保守派的角逐者。自由派候选人分享了自由派选民的选票；卡特得到了温和派和保守派的选票。自由派选民没有机会表明，他们对哪一位自由派候选人的偏爱超过了卡特。一项选民只能把选票投给许多候选人中的一位的选举制度，不允许作出反映选民真实意愿的那种等级安排。^[34]

第三种批评意见认为预选安排混乱，持续太久。^[35]而且正如我们曾经指出的，传播媒介不适当地给予第一次预选太多的注意，^[36]南方大多数州在 1988 年 3 月的同一天里举行预选；总共有 20 个州在那个“超级星期二”选出各州选举总统候选人的代表。但是某些较大的州——如宾夕法尼亚、伊利诺斯、纽约和加利福尼亚——传统上在春季晚些时候才举行预选。在最近几年里，这些预选常常是在两大政党内竞争实际上已出现定局的情况下才举行的，因此，某些人口最多的州的选民对谁将成为总统候选人没有影响。

再者，漫长的据名竞选使候选人精疲力尽，并且考验着选民的耐心。“预选季节”长达 3 个多月——民主党宣布开辟的 3 个月预选“窗口”加上在“窗口”之前额外给予新罕布什尔州的时间。在这段时间里，预选至少每月举行两次，有时每周举行一次。候选人实际上在新罕布什尔州预选和衣阿华州党员会议之前数年就开始竞选了。（从候选人对它的注意和传播媒介对它的报道来说，

衣阿华州党员会议在功能上已相当于预选) 甚至有人说, 胜利可能属于有更强的体格, 而不是有更强的头脑的候选人。^[37]

针对预选的主要批评意见是说, 预选并不考验候选人担任总统所需要的素质。预选所考验的, 是他们进行“宣传比赛”的能力。“比赛”中的选手们必须表现出机智灵活、随机应变、富有魅力、口齿伶俐。难道这些就是要求一位总统具备的主要素质吗? 批评者们说, 托马斯·杰斐逊、亚伯拉罕·林肯和哈里·杜鲁门都是很有能力的总统, 但是, 倘若他们必须通过“宣传号召力”的测验, 恐怕他们就得不到也保不住他们的职位了。批评者还举出吉米·卡特, 说他是不太闻名的候选人, 他一般来说能够有效地用意想不到的成功博得传播媒介的注意, 但在治理国家方面就不那么有效了。

总之, 进行预选竞争所需要的素质与在组织政府、在各种问题上争取支持和同国会领导人、州长和市长打交道等方面所需要的素质之间存在的差距, 困扰着预选制度的批评者。

改革提名程序的建议

批评者们将用什么来代替州的总统预选呢? 有人极力主张实行**全国总统预选**。这也许会采取单一的全国性选举的形式, 可在5月或9月举行; 或者采取所有的州在同一天分别举行各州预选的形式。赞成这种主张的人争辩说, 一次完成的全国总统预选(虽然也许有必要多举行一次决定胜负的选举)简单、直接并有代表性; 可使候选人不至疲于奔命, 并且由于有集中的新闻报道, 会吸引大批选民参加投票。反对的人则辩驳说, 这种“改革”将会使现行制度更糟糕, 它会增长传播媒介的哗众取宠和候选人小动作的作用, 而且耗资巨大, 有损于缺少强大财政支持的候选人的机会。^[38]

一个比较适中的建议——民主党人在1988年曾稍加改变地试行过这个建议——是举行**区域性预选**, 可能以每隔两、三周的间隔在全国分批举行。1988年, 南方一些州的国会议员组织了这

样一次预选，但与此同时，其他区域的一些州也举行了挑选代表的竞赛。区域性预选制度可能使预选过程更加连贯，鼓励人们更加注意地区所关心的问题，并且减少劳累和消耗。但是这个方案会保留现行制度的大多数缺点——尤其是在看重金钱和宣传工具方面。这个方案显然会使首先举行预选的区域的候选人获得优势；它还会鼓励地方性的候选人，并可能加深国家各区域之间的分化。

一个完全不同的建议是大幅度减少总统预选的数目，更多地采用党员会议制度。在最近几次选举中，衣阿华州党员会议吸引了大量选民，表明这种会议的参与率可以是很高的；参加者不得不花了好几个小时来讨论候选人和有关问题，这一事实说明这种参与可以是经过了深思熟虑和了解情况的。这种投票机制要求在获得支持很少的几位候选人之间重新分配选票，以便淘汰获得支持更少的候选人，这就有可能更接近于准确地反映参加预选者的偏爱。在举行党员会议的州里，候选人不大依靠传播媒介，而更多地依靠他们联系政治活动分子的能力。党员会议制度把代表选举集中在党的会议上，也会加强政党的作用。^[39]

此外，还有一个主张。这个主张自1910年以来就在科罗拉多州的提名中采用，它会完全改变预选的进程。各州从5月份开始举行地方党员会议，然后是州代表大会。它们派出代表——其中有一定比例的代表不必保证支持任何总统候选人——参加全国代表大会（可能在夏季举行）。经过全国代表大会的审议，选出2~3名候选人去参加9月份举行的全国预选的竞争。按照这个科罗拉多方案（或称“**预选前全国代表大会**”方案）可以让经过政党登记的选民选出在9月预选中他们党提名的总统候选人。^[40]

挑选政党提名的总统候选人的过程是由各党的规章和各州的法律共同决定的。改革者一致认为现行程序是有缺点的，但在究竟哪些方面需要改革这一点上还没有取得共识。他们显然一直未能就如何改变这一制度——或者甚至就该制度是否应进行全国性的改革这个问题——成功地取得共识。民主党人对现行制度一直

最为不满，因为它已使该党产生了一连串在大选中表现不好的总统候选人。然而民主党全国主席罗纳德·布朗却怀疑那种认为改变党的规章就会产生更为成功的候选人的说法。他的观点反映了两种人之间的分歧：一种是认为现行程序不符合一个民主政体选择领导人应有的规范，因而关心这一程序的改革的人，另一种是不喜欢现行程序所产生的候选人的人。

改革选举人团

美国人长期以来关心选举人团的性质和作用。批评者认为：(1) 小州和“左右选举结果”的大州代表权过大；(2) 胜者全得的方式使全体选民有同等代表权的原则走了样，因而可能将一位所得选民票比对手少的候选人选为总统；(3) 选举人可以撇开他们保证要选的候选人而另选他人（而且有人真的这样做了）；(4) 如果没有候选人获得过半数票，事情就被推到众议院，那里各州的议员团无论大小都只有一票，这就使代表的作用更加走样了。有人曾把选举人团比做人的阑尾——没有用处，难以预料，而且可能有危险。

维护这种制度的人说，反对者们夸大了可能发生的危险；这个制度迄今并未失败，大概永远也不会失败。即使选举人团是违背人民、违背多数的，又有什么要紧呢？小马科尔姆·S·福布斯说，“选举人团可以在双方所得选民票数极其接近的时候（如在1960、1968和1976等年份）避免发生难以预料的情况，并阻止号召力不强的候选人入主白宫。”^[41]

最有争议的改革方案是**直接民选总统**方案。总统和州长一样由全民直接选出，取消选举人团和选举人。这类方案通常规定，如果没有候选人获得至少占总票数40%的选民票，就要在得票最多的两位候选人之间进行决胜选举（runoff election）。赞成这一方案的人说，此方案将根据一人一票的原则，使每个选民在投票选举总统上有同等的份量。胜者因为在普选中明确获胜而具有更大的可信性或“合法性”。这样现行选举人团制度的危险和混乱自然也

就由一种简单、清晰、明确的方法取代了。反对这种方案的人争辩说，这个方案要求实行一种全国性的选举制度，这会进一步损害联邦制，还会鼓励赤裸裸的、无限制的多数统治，从而鼓励政治上的极端主义；较小的州会被埋没而失去它们现有的一些影响。有的人还担心，这种方案会使总统竞选更疏远选民；候选人可能着重利用电视而放弃他们现在在购物中心和城市街道进行的竞选活动。^[42]

国会偶尔也在审议一些关于直接选举总统的修正案的议案。然而由于各种利益集团的强烈反对，这些议案的寿命都不长。这些利益集团认为变革选举制度可能会损害他们的利益，如黑人、农民等“少数集团”担心他们会失去“影响选举”的投票力量。

一批学者和政治家已经制订了一个主张实行“全国补票计划”的巧妙方案。根据这个计划，选举人团将被保留下来，但要为普选获胜者大大加权。这个计划将如此运作：把总共 102 张补贴的选举人票（每个州及哥伦比亚特区各 2 张）自动地给予获选民票最多的候选人，再把这些补贴的选举人票同这位候选人在选举中所得的选举人票加在一起。如果这些票数合起来达到选举人团的过半数，这位候选人就算当选。如未过半数，则在两位获选民票最多的候选人之间进行决胜选举。选举人的立场也就消除了。赞成者争辩说，这个方案将保证普选的获胜者也就是选举人选举的获胜者；将鼓励选民多多出来投票，鼓励两党在一党控制的州展开竞争；还将消除选举人违反本州的决定投票的现象。^[43]但反对者说，这样的制度会使小党和独立候选人灰心丧气。

以上这些方案都没有得到公众的多大支持。选举制度改革的失败——如同提名程序改革企图的失败一样——证明了一个关于程序改革的重要结论。美国人通常是不注重程序的。只有一场重大的选举人团危机才会带来某种重要的改革。到那时，公民们才会集中关注选举人制度的问题——不是政治学家和民主理论家们所谈论的假设性问题，而是他们面临的真实问题，但是，难道非

要等待一场危机来逼迫我们进行改革吗？

竞选的资金

不论改革是否成功，其进程都可以通过考察我们如何资助我们的各种竞选来加以说明。大规模、长时间的竞选——尤其是总统竞选——在一段时间内需要巨额资金。曾经作为州议会委员会委员、州议会委员会主席、全国委员会委员、国会议员并最终作为联邦选举委员会委员，观察政治生活达半个世纪以上的尼尔·O. 斯特布勒评论道：“贪污钱财在政治生活中已存在了一百七八十年之久。从特迪·罗斯福总统*执政的1907年起，我们就积极设法对付它。但60年来我们实际上没有任何作为。政治确实是一种挖空心思逃脱罪责的艺术。”^[44]

竞选资金的管理

为了防止滥用资金，改革者试过三种基本策略：（1）限制政治资金的捐赠、接受和开支；（2）要求公布政治资金的来源和用途；（3）由政府补贴竞选，包括一些鼓励性安排。最近的一些竞选筹款法有助于运用所有这三项策略，来处理一个有时看来不可能解决的问题。

限制竞选开支是比较老的办法之一。根据1925年反腐败行为法，一个竞选联邦众议员的候选人开支的金额不得超过某种规定数目。该法完全不现实并且很容易规避。报告不充分，而且往往是在选举结束后才去报告。监督几乎不存在。而且关于腐败行为立法的大部分内容甚至没有涉及预选。这部1925年反腐败行为法“漏洞多于法律”。

肯尼迪总统对有人指控他用父亲的钱“买”下了1960年大选非常敏感，他任命了一个两党的竞选费用委员会。但在委员会的

* 即西奥多·罗斯福。——译者注

报告发表后，却未见有什么动静。然而在 60 年代后期和 70 年代初期，当富有的候选人，如纽约的纳尔逊·洛克菲勒等，在自己的竞选中花费数以百万计的美元和另一些候选人从关注政府行动的捐赠人那里获得数额极大的捐款时，要求进行竞选筹款制度改革的气氛又浓起来了。公众开始担心我们将得到一个“金钱所能买到的最好的政府”；政治家们对这种担心做出了反应。

表 13-3 国会议员竞选的一份典型预算 (单位: 美元)

招待会	7500
旅行	18000
旅馆	2500
竞选总部设备、家具	10000
租金	13000
传播媒介顾问	45000
印刷	46000
调查	1500
广播电视广告	200000
邮票	6000
电话费	14000
宴会餐券等	3000
工作人员工资	80000
直接邮件运动	55000
民意测验	17000
选民调查	20000
电子计算机编制各种表册	12000
录像机	2000

1971年，国会通过了两项重要立法。联邦选举竞选法，通过限制竞选联邦职位的候选人所能花在新闻宣传方面的金额来处理富有候选人“买”他们自己的当选和通往政坛的“麦迪逊大街”^{*}等问题。该法还要求公开竞选资金的来源。所有的政治委员会凡预期在任何一年代表联邦候选人接受或开支1000美元以上者，都要到政府部门进行登记；必须定期提交包括所有重要捐款和开支的详细数据的报告；任何人不得以他人名义捐款。

此外，国会还通过了1971年岁入法，它采取了一种不同的策略：以税收奖励措施补贴竞选费用。其目的在于把更多不附带条件的资金引入政治活动。该法规定，政治捐款人可以要求将其部分捐款从他所应缴的联邦所得税额中扣除。较新的税法废止了这种扣除。1971年岁入法还有一种预扣税款的规定，即允许纳税人从他们的总税款中预先扣除1美元作为补贴总统竞选的基金。

然而，1972年选举中经历的事件进一步加剧了人们对我国竞选筹款方式的担心。在那次选举中，尼克松的竞选活动花费了6000多万美元，是他1968年竞选开支的两倍，这些钱都是在境外银行的秘密帐户里“洗”过的。水门事件引起了全国的注意。因此，水门事件的发生和尼克松对其竞选委员会活动的掩盖，已成为我国政治生活中腐败现象的象征。这种腐败现象之所以会产生，部分原因就是来路不明的巨款的存在。公众的关心导致国会在改革上做出了新的努力——推出一项新的竞选筹款管理制度。

1974年年底，经过长时间的辩论，国会通过并由福特总统签署了美国历史上最彻底的竞选改革法。此项新法对捐款和开支规定了比较实际的限制，更严格地要求公布、报告和说明情况。但是，使此项新法有所突破的是一整套关于公众资助总统竞选的新规定。例如在1976年，每一位总统候选人在大选中的开支被限制

^{*} 麦迪逊大街位于纽约曼哈顿，是广告公司的集中地。此语是指为了达到政治目的而进行蛊惑人心的宣传。——译者注

在 2180 万美元，比 1972 年任何一党的开支都低了许多。这些钱是由一项政府补助金提供的，该补助金同消费物价指数的涨落挂钩。其他的规定还有：

(1) 建立由总统任命并经参议院同意的联邦选举委员会，以管理总统、参议员和众议员候选人的竞选资金筹集；

(2) 要求所有候选人都指定一个主要的竞选委员会报告捐款和开支的全部情况；

(3) 总统大选中的竞选可从代扣税款中得到政府资助，总统提名竞选也可得到部分政府资助；

(4) 两个全国性大党均可得到补贴，以用于其全国代表大会的开支；

(5) 任何小党如在上届总统选举中获得选票总数的 5%，就有资格得到补贴；

(6) 限制争取提名的总统候选人的开支（各州分计和全国总计）；限制在总统大选中接受政府资助的候选人的开支；^[45]

(7) 限制全国性政党在竞选总统和单独竞选众议员、参议员中的开支数额；

(8) 任何个人在预选中对一位竞选美国参议员或众议员候选人的捐款不得超过 1000 美元；在大选中对每位候选人的捐款不得超过 1000 美元；对多候选人组织（政治行动委员会）中每位候选人每次选举的捐款不得超过 5000 美元；

(9) 任何个人在一个选举周期内对所有竞选联邦职位的候选人的捐款总额，不得超过 25000 美元（此类限制不适用于政治行动委员会）；

(10) 任何个人和组织在单独活动（即与候选人的竞选不发生联系的活动）中，花钱不受限制。^[46]

在 1976 年最高法院对巴克利诉瓦莱奥案的裁决推翻了 1974 年竞选改革法的几条具体规定之后，该法经历了广泛的修订。然而该法的基本轮廓，包括强调限制捐款、完全公开参众两院议员

候选人的活动和对总统竞选实行政府资助等，却依然如故。同样，后来的修订调整了对报告的要求并鼓励志愿者的活动，但没有改变管理竞选资金的理论基础。

对竞选资金制度改革的评价

所有这些监督、管理和补贴究竟是怎样发挥作用的？1974年竞选改革法对以后的所有选举都产生了显著的影响。一次总统竞选所需的经费，有一半以上都是靠政府补贴来弥补的。投入全国性选举的私人资金数量1972年为1.27亿美元，1976年就降到以上数目的一半以下。^{〔47〕}还有，总统竞选的一个标准特点——拼命找钱——在1976年几乎消失了。哈里·杜鲁门总统在1948年手头拮据到不得不天天筹款以维持竞选的地步。总统候选人已经发现筹款是一件有失身份的事，还有一个摆脱不开的烦恼就是捐款人总想换得特殊的影响力，或者至少想接近自己。自1976年以来，所有的总统竞选都同意在大选期间放弃向私人筹集资金。把总统竞选的筹款竞赛场地整平，把大捐款人的影响逐出总统选举过程，这两项目标已经达到。另外，在所有联邦选举中候选人必须提出报告的要求已使竞选筹款问题走出阴影而暴露在完全公开的“无情之光”底下。

以上并不是竞选筹款制度改革所作努力的全部结果。有一个目标是降低全国竞选的总开支。这个目标没有达到。虽然无法得到1974年以前那个时期的准确数据（联邦选举委员会于1974年开始工作，并负责报告所有竞选联邦职位候选人筹集资金的活动），但是从那时起，所有联邦选举的开支总额已增加了3倍以上。1988年，联邦职位的竞选开支已达20亿美元以上。

这些都是大数目，但必须正确看待它们。花在全国竞选上的20亿美元不过相当于政府开支总额的极小一部分。举例来说，建造一艘“三叉戟”潜艇的费用就数以亿计。你还要考虑一下商业广告的费用：普罗克特和甘布尔公司或通用汽车公司，他们每一家在两年选举周期中用于宣传自己产品的钱，比所有全国职位选

举的开支加在一起还要多。美国每位选民的政治开支也低于其他民主国家的政治开支。在一个典型的选举年里，美国平均每人花费 1 美元多一点，而以色列则花费 21 美元。

一直有人以竞选改革法不利于第三党为由，对竞选改革提出批评。该法毫不掩饰地立足于这样的假设：只有共和、民主两党才有可能进行认真的总统竞选。这就使第三党的希望破灭。然而，对 1974 年法的大部分批评意见都不谈总统竞选的筹款问题，而谈论有关政府资助的条款不适用于国会竞选这一事实。对于国会议员和政府来说，如何筹集竞选资金已成为一个经常性的问题，尤其在当前政治行动委员会的资金已成为国会竞选关键因素的情况下更是如此。这种捐赠的数额已直线上升。虽然卡特总统呼吁国会把政府资助的范围扩大到众议院和参议院的竞选，但国会一直拒绝“补助”它自己。^[48]

很明显，1974 年的立法已促使私人资金从总统竞选向国会竞选转移，这一情况转而促进地方一级的巨大花费。自改革法通过以来，竞选众议员和参议员的花费肯定在逐步升级。

虽然大笔捐款被消除了，但政治行动委员会的捐款却越来越多。在众议院的竞选中，各政治行动委员会把它们大部分的钱给了在职众议员。这样，这种竞选资金制度就帮助巩固了在职议员的有利地位。在 1986 年选举周期中，各政治行动委员会把总数达 1.4 亿美元的钱给了国会候选人，其中 1.05 亿美元给了在职议员，只有 0.15 亿美元给了向在职议员挑战的人。在这个选举周期里，在职议员从政治行动委员会那里筹集到他们约 40% 的竞选资金，而他们的挑战者却只筹集到不足 5%。^[49]

此外，许多人还对政治行动委员会捐款人的动机提出质问。人们付出政治钱是有许多原因的。大多数给钱的人都想得到某种特定的东西。商业界、劳工和其他集团企望通过或撤销某种法律，拨付某项资金，或让某种行政决定付诸实施。许多人只是想接近某个职位占有者。他们既不期望，也得不到政府对他们的“现金”的

特别奖赏；他们所确实期望而通常又能得到的，是在选举后有机会见到执掌职位的人并陈述自己的境况。改革者声称，这一点正是其他人所不具备的一种优势。

这种付出值得吗？有没有报偿？这个问题无法回答，因为（举例来说）在给钱和使某一法案通过之间，关系是很不清楚的。其他因素牵扯了进来（包括争论问题另一方的人也给钱）。但大多数政治家和捐款人都认为，给钱是会带来结果的。因此，各政治行动委员会都将继续成为对国会竞选的主要资金捐助者——也将继续引起争议。

关心竞选筹款问题的同道会组织在对政治行动委员会的“宣战书”中宣称，“如果我们不尽早行动，改革我们的国会议员竞选筹款制度，我国的代议制政体就将完蛋。给我们留下的将是一个政治行动委员会所有、所治、所享的政府。”同道会希望看到对政治行动委员会的捐款实行严格的限制。莫比尔公司用期刊广告对此做出反应，称政治行动委员会“其正是人民的代言人——人民联合起来，集中资金支持一个或多个候选人，使竞选抉择更加有力。”莫比尔公司说，政府资助竞选可能是一种替代办法，但它会造成偏私，它还征了选民的税又不给他们机会提出他们打算出钱支持的候选人的名字。^[50]

联邦选举竞选法也因其未能做到的事而受到尖锐的批评。正如当前文章中的流行说法，有关竞选筹款的立法并不限制富有候选人——如洛克菲勒、海因兹、肯尼迪等家族——把大笔资金投入自己的竞选。批评者声称，巨款会造成巨大差别，富有的候选人花得起为获得决定性的领先地位所必需的巨额金钱。在总统选举中，这种优势在预选开始以前的阶段里最有意义。同样，该立法也不限制集团或个人的开支，只要这些开支是同候选人的开支分开的。这个漏洞已由最高法院根据言论自由的原则加以合法化。这样，同情但又独立于候选人的集团就可以筹集和花费资金来帮助他们当选，或击败他们的对手。

一些人还认为,该法的失败之处在于它为总统竞选规定的资金额大,而为全国性政党规定的资金额却比较小——主要供代表大会之用。有人说,以牺牲政党来帮助候选人,加强了向更加有个性、不连贯和个人主义的政治发展的倾向。有人宁肯赞成给政党提供更多补贴,直到它们能够自立和自给。但是法律也给政党留下了一个漏洞,而且两党很快就利用了它。各党已为准备用于建党活动和除资助联邦职务候选人以外的其他各种事务的钱建立了非联邦帐户。只要这些钱是(同竞选经费)分开的,它就不受管理,因为政党没有义务公开捐款来源,捐款人也不受限制。这些资金已被称为“软钱”。1988年,每个政党都筹集了4000万美元以上的“软钱”,以帮助竞选。

展望进一步改革

在目前的竞选筹款制度遭到广泛批评的情况下,进一步改革的前景如何?密切观察这一问题的人士说,最需要改革的领域有两个:政治行动委员会对国会选举的影响和“软钱”的出现——这种钱被用作避开公布资金来源规定的一种手段,而该规定对公众接受1974年的改革起了关键作用。

人们怀疑国会在这—领域对自身进行改革的可能性。即使国会议员有此倾向,改革家也难以就最佳的改革路线达成共识。控制政治行动委员会的立法往往同政府资助国会竞选和限制开支总额等问题纠缠在一起,该立法在国会的议事日程上已经呆了15年了。

一方面,某些国会议员担心政府补贴会鼓励对手同他们竞争,从而使在职者和挑战者之间的战斗变得势均力敌。另一方面,也有人担心限制竞选开支会进一步约束挑战者;击败在职国会议员几乎是不可能的,除非挑战者能花费大量金钱来抵消在职者的优势。⁽⁵⁾反对政府资助的人还担心公民会对他们投票赞成补贴他们自己的竞选做出反应。一些支持政府资助国会竞选的人已发出呼吁,要求在这方面的法律出台后,通过党的组织将政府的钱拨给

候选人,以加强政党的作用。布什总统在其入主白宫的第一年,为了“把我们的选举制度从特殊利益集团的掌握下解放出来”、提出了一个一揽子改革建议。他试图取消大部分政治行动委员会,加强政党的作用,并减少将竞选资金用于非竞选用途或私人用途的现象。国会中的民主党人反应冷淡。由于民主党在职议员得到了政治行动委员会捐款的绝大部分,他们指责总统要消灭的是民主党人,而不是缺点错误。

一九八八年选举阐释

乔治·布什以 54%对 46%普选票之比,更为引人注目的是以 426 张对 111 张选举人票之比(包括“背信弃义的选举人”投给劳埃德·本特森的一票),轻易地赢得了 1988 年的选举。他的胜利是共和党在 6 次总统竞选中的第 5 次胜利,也标志着共和党自 1928 年以来首次在一连三届选举中获胜。但布什未能给自己带来一个共和党的国会。事实上,民主党在国会中增加了几个席位,又夺得了—个州长职位,使两党州行政长官之比为民主党 28 名,共和党 22 名。当布什开始行使总统职权时,他面对着一个牢牢地掌握在反对党手中的众议院和参议院。

1988 年选举中的关键因素 布什等共和党人在 1988 年选举中是怎样取胜的?这意味着什么?布什的胜利反映了选民们的何种意愿(如果有的话)?1988 年的全国选举提出了什么重要问题?

布什从人们觉得 1988 年经济状况良好这一心态中得到的好处最多。大多数选民在大部分时间里会在如何投票的问题上受到他们对经济运行状况认识的影响。1988 年,选民们认为里根和布什的政策是值得赞扬的,因为失业率相对地低,经济状况总体上良好。许多人无疑看到了国债增长、预算赤字和在贸易上输给其他国家等情况,但总的说来,他们认为 80 年代的经济还是有所改善的。布什以继续执行里根的政策和改善美国人的经济机遇为主

题进行竞选。他还保证不增税。他的对手，马萨诸塞州州长迈克尔·杜卡基斯，则把人们的注意力引向国内经济不繁荣的地区和千百万为维持生计而挣扎的美国人。但是，一般来说，他不能使中、上层阶层中的大多数人相信布什应该由于赤字或美国经济中的任何不公平现象而受到指责，也不能使他们相信美国经济，作为里根的遗赠，会反过来加害于他们。⁽⁵²⁾因此，至少对于大多数选民来说，繁荣是布什获胜的一个决定性因素。

第二个关键因素是和平。不仅美国处于和平状态，而且里根政府最近同苏联缔结了一个广泛受到欢迎的削减军备条约。另外，里根还同苏联领导人戈尔巴乔夫举行了几次最高级会议。在选举期间，苏联人正从阿富汗撤军。伊朗和伊拉克正在结束它们之间的战争，使人们对波斯湾战争的忧虑得以缓解。乍得、安哥拉和其他国家也正在非洲不同地区分别结束它们的小规模战争。总的说来，里根—布什外交政策的业绩看来还是积极的，尤其是自从里根和布什不再重视他们以前关于向尼加拉瓜反政府武装提供军援的不得人心的立场之后。

如果说“繁荣”和“和平”还不够的话，布什还由于他同当时得人心的罗纳德·里根总统的关系和“替补者”的身份而增强了实力。1987年，在里根政府通过伊朗向尼加拉瓜反政府武装运送军火的丑闻曝光并受到调查后，里根的声望降低了。但到1988年下半年，他的声望又上升到60%的美国人都赞同他在总统任内处理问题方式的程度。里根积极为布什竞选，并在竞选的最后几周去加利福尼亚、伊利诺斯、俄亥俄和得克萨斯等几个关系密切的州作了几次重要的竞选旅行。

第四个有助于布什在1988年竞选成功的因素，是他和他的竞选运动有能力把迈克尔·杜卡基斯描绘成一个非主流的自由派。1988年的民意测验一致表明，只有17%~18%的选民认为自己是自由派，而比这约多一倍（34%）的选民认为自己是保守派。其他的人（可能约占49%）则称自己为温和派。因此，把杜卡基斯

描绘成自由派（他在许多方面的确是自由派）就成为一项有效的策略。布什的工作人员发动了几次打得非常狠的负面宣传——有的甚至是低级庸俗的。这些宣传全都立足于对杜卡基斯的资格和领导能力提出质疑。最初，杜卡基斯不理睬这些攻击。他说他不是“一个标签”。他宁愿谈论实质问题和他成为总统后将做什么。但是这些宣传起了作用。越来越多的选民对杜卡基斯产生了怀疑。在积极的一面，布什提醒选民们他有在联邦政府、国会、外交岗位、内阁中担任高级职务和就任副总统的多年经验。他的经验是一种财富。他把这些财富转变为自己优势，是可以理解和令人信服的。另外，他还把自己描绘成一个富于同情心的领导人，一个看重家庭的人，他将把他的家庭和关于家庭的价值观念都带到白宫来。

与此同时，杜卡基斯的竞选活动却单调乏味，不吸引人。正如一位作家恰如其分地说的，他任凭布什把攻击他的言辞向他泼去，任凭这些言辞像胶一样粘在他的身上。他看来是软弱的，并且时常是愚蠢的——正像一则商业广告把他画成开着一辆坦克那样。他把竞选中最有力的宣传对准共和党副总统候选人，而选民的票是投向总统候选人的，不管他们觉得他的竞选伙伴多么不顺眼。竞选结束后，杜卡基斯承认他本来应该更有力、更迅速地对针对他在犯罪、环境等领域的政绩和他的爱国主义进行的往往是不公正的攻击作出反应。他和他的助手们也承认他常常表现得太僵硬和机械。《时代》杂志则说他一度好像在竞选总会计师，而不是竞选总司令。

杜卡基斯说，针对他的负面宣传充分发挥了作用，还说他没有用同样方式回敬，因为他从根本上说是一个正派的人，一生都试图进行正面领导。杜卡基斯的竞选班子也对杜卡基斯糟糕的竞选负有责任；在核心圈子内部有相当多的倾轧和争吵，这显然损害了杜卡基斯。^[53]

最后，自由派和民主党人继续支持杜卡基斯，曾被称为里根

的民主党人的那部分人约有半数又回到民主党候选人这一边，但高收入集团、南方人、男性白人和白人新教徒等则继续向共和党飘移。自称为民主党人的人有 18% 未投杜卡基斯的票。独立人士有 55% 投票选举布什和奎尔；只有 43% 选举杜卡基斯和本特森。

由各大电视网络和主要报纸进行的退场民意测验表明，具体问题对选民的决断不起什么作用。许多布什的支持者都批评布什攻击杜卡基斯而不着重说明自己在解决赤字、贸易失衡和环境污染等主要问题上将有什么作为。但美国人还是选举了布什，因为选举布什就是选举现状，就是选举延续。

许多观察家认为，布什无内容的竞选意味着尽管他以引人注目的 8 个百分点的优势取得了胜利，但胜利之中并没有清楚地反映出选民的任何意愿和要求。人们搞不清 1988 年竞选的意义和选民的意愿，主要是因为美国人民对任何一个候选人、任何一个党的呼吁都没有特别热烈的响应。将来在很大程度上要看布什在其 4 年任期内是否有能力提出关键问题，同国会中的民主党领导人建立联盟，并团结美国人民为实现一个切合实际的政治日程而努力。

国会选举结果 布什的困难之一就是在 1988 年 11 月选举中，全国选民都表现出一种人格的分裂——他们选举了布什，但同时又使民主党议员在国会中占据优势。民主党在参议院的优势上升到 55 位民主党人对 45 位共和党人。在众议院，在职议员也取得了压倒性的胜利，只有 6 名落选。

选民们是不是在说，他们不希望任何一个党完全控制局面？选民们把一个共和党人送进白宫，同时又使布什总统几乎不可能恒定不变地驾驭国会。也许选民们是不想让任何一个党在制订国家政策上拥有不受约束的权力。他们喜欢我国宪法所规定的制约和平衡，然而在一个部门真的出现权力过大的倾向时，他们又创造了新的制约或限制方式——这次是通过投票站创造的。

90年代将会怎样?

1988年总统选举再一次证实,民主党人的“巩固的南方”现在在总统选举中一般投共和党的票,而且在最近的将来很可能继续如此。但1988年选举还表明,如果说共和党掌握了选举人团的话,那么民主党就更有力度地控制了美国国会。两种趋势都不是不可逆转的,然而它们肯定都形成了格局。

共和党人相信他们会定期赢得白宫,因为他们依靠家庭、爱国主义、加强国防、对犯罪采取强硬态度等保守的价值观念,这是他们优于民主党人之处。共和党人认为,家庭是社会秩序的基础,我们反思和仔细考虑政府对家庭生活的影响是重要的。布什和共和党人努力删除过多的规章条例,下放国内项目,并将酌定政策等权力归还给州和地方。对布什1988年竞选持批评态度的人同意布什依靠的是“传统的”美国价值观念——然而却认为这些观念是偏见、嫉妒、贪婪、沙文主义和恐惧。他们还认为,从布什所说“不增税”的话来看,他即使不是完全错误的,也是不现实的。

正如先前指出的,许多人都觉得1988年的选举是人们最近的记忆中最坏的一次——诽谤和中伤太多了,认真讨论国家大事的时候太少了。然而另一些人则说,这是一次人们完全可以接受的选举:互相攻击的宣传已成为现代选举的一个标准特点。他们还说,候选人之间的的确确谈论过重大问题,但是,传播媒介强调一些偶尔出现的负面宣传和人身攻击,把它们夸大得太过分了。

不管属于何种情况,在今后数年内,国会与总统之间的关系都可能带有党派色彩。互相敌视的情绪依然存在。民主党人正在进行关于他们党的前途和在90年代夺回白宫的机会的长期辩论。杰西·杰克逊和自由派民主党人说,民主党人已经失败了,因为他们失去了灵魂,而且一直不愿意成为受人重视的有纲领的党。温和派民主党人,如萨姆·南恩、查尔斯·罗布和劳埃德·本特森

等参议员，坚持认为民主党人必须抛开 30 年代和 60 年代的问题和计划，集中精力处理 90 年代的问题。他们还说，民主党人必须更加向中间立场靠近，并且指出，过去 25 年来入主白宫的仅有的两位民主党人，林登·约翰逊和吉米·卡特，都是南方人和温和派民主党人。民主党的这种辩论并非新事，而在这些日子里更显得尖锐。

一些民主党人不是正在覬覦白宫，就是有人支持他们参加 1992 年的竞选。自由派民主党人，如杰西·杰克逊、纽约州州长马里奥·科莫和参议院多数党领袖乔治·米切尔等，都是经常被提到的。温和派如参议员南恩、罗布、戈尔和众议员理查德·格普哈特，以及难以归类的人如参议员比尔·布莱德利等，也是人们频繁猜测的对象。在 1988 年副总统竞选中受到两党广泛尊敬的参议员劳埃德·本特森无疑仍将是一位重要人物，尽管年龄可能成为阻碍他竞选总统的一个因素。

共和党人可望在 1992 年团结在布什总统周围，除非他在 90 年代初期遭受重大政治挫折。还有另外一些共和党人，如前国会议员杰克·肯普和参议院少数党领袖罗伯特·多尔等，在布什表现出迟疑和畏缩的情况下也会重新加入总统角逐。

国会选举有可能按人们熟悉的模式进行。在众议院，大多数在职议员将获胜，民主党人将保持其控制权。共和党人期待着 1992 年的选举，希望 1990 年人口调查后重新划分选区时能给他们占有优势的州增添席位——初步迹象表明这是会发生的。他们还希望重新划定的选区界线会削弱一些在职议员的地位，会使一些民主党在职议员互相争斗，并且一般地说可能改善他们的机遇。但是，共和党早日接管众议院的希望仍然是渺茫的。

参议院的竞选比较不易预测。在 1990 年将要竞选的 34 个席位中，目前有 16 席为民主党人、18 席为共和党人所占据。因此，共和党人需要有大的好转才能夺回多数控制权。然而，共和党人已在期待 1992 年，那时将要竞选的席位民主党有 20 个，共和党

只有 14 个。在今后的两次选举中，他们竞选活动的目标是在布什总统第二个任期开始时，给他准备一个共和党人占优势的参议院。当然，民主党人防止产生这种结果的愿望也是同样强烈。他们希望在 1990 年加强对参议院的控制，并在 1992 年启用他们的有力候选人来帮助一位民主党人竞选总统。

同时，无论共和党的布什总统还是民主党的国会，都面临着赤字、国债、贸易、吸毒、艾滋病、环境污染、教育和基础研究的质量以及继续同苏联谈判等重大问题。这些问题的解决主要依靠两个机构、两个党消弭它们之间的分歧，为美国人民广大而长远的利益共同工作的意愿。美国人民需要超越党派纷争的、富有革新精神的领导；他们希望问题得以解决，国家的创造性能量得以迸发。也许 90 年代的选民在评价我们的国家领导人时，将不看他们推卸责任、指责对手的能力，而看他们的政绩。

小 结

1. 参议员和众议员的候选人往往更多地依靠他们个人的组织和利用传播媒介来进行竞选，而较少依靠党的关系。

2. 众议院、州和地方的许多竞选都没有经过认真的竞争。在竞选中，竞争的激烈程度随着职位的重要性和挑战者获胜机会的大小而变化。

3. 总统竞选实际上包括三场竞选——在总统预选和党员会议中赢得代表的支持；在总统候选人提名大会上获得党的正式提名（通常是由第一次竞选来预先确定）；赢得选举人团的过半数。

4. 现行总统选举制度遭到了人们的批评，原因是选举费时太久，耗资巨大，而且所考验候选人的是白宫不大需要的那些素质，而不是治理能力，包括同各种不同的利益集团建立联盟和做出可能引起这些利益集团反感的决策的能力。

5. 现在总统候选人提名通常在党的代表大会前数周甚至数

月即已决定。即使如此,代表大会在确定党的方针、团结党的队伍和唤起热情等方面,仍然起着重要作用。它们还保持着决定某些未来竞选中的提名的潜力。

6. 选举人团一直受到批评,因为它没有代表性,而且它的内部还包含着引起灾难的可能性。改革的尝试迄今均未成功,因为这项制度在最近的几次选举中一直起着作用;因此,适于改革的气候一直没有出现。

7. 由于人们怀疑大笔竞选资金的捐款人对政府官员有不正当的影响,国会长期以来谋求管制政治资金。70年代初发生水门事件丑闻后,竞选筹款改革得以有力地推进和贯彻。改革的主要办法是:(1)限制资金的接受和使用;(2)要求公布政治资金的来源和用途;(3)向总统候选人、竞选活动和政党提供政府补贴。现行的规章包括所有这三项办法。

建议读物

Larry M. Bartels. *Presidential Primaries and the Dynamics of Public Choice* (Princeton University Press, 1988).

Linda L. Fowler and Robert D. McClure. *Political Ambition; Who Decides to Run for Congress* (Yale University Press, 1989).

John G. Geer. *Nominating Presidents; An Evaluation of Voters and Primaries* (Greenwood Press, 1989).

Gary C. Jacobson. *The Politics of Congressional Elections, 2ded.* (Little, Brown, 1987).

Malcolm Jewell and David Olsen. *American State Political Parties and Elections, 3d ed.* (Dorsey Press, 1988).

John Kessel. *Presidential Campaign Politics, 3d ed.* (Dorsey, 1988).

L. Sandy Maisel. *From Obscurity to Oblivion; Running in the Congressional Primary, Rev. ed.* (University of Tennessee Press, 1986).

Michael Nelson, ed. *The Elections of 1988* (Congressional Quarterly

Press, 1989).

Neal R. Peirce and Lawrence Longley. *The People's President: The Electoral College in American History and the Direct Vote Alternative*, 2d ed. (Yale University Press, 1981).

Gerald Pomper, et al, *The Election of 1988* (Chatham House 1989).

A. James Reichley, ed. *Elections American Style* (The Brookings Institution, 1987).

Frank J. Sorauf. *Money in American Elections* (Scott, foresman, 1988).

Stephen J. Wayne. *The Road to the White House: The Politics of Presidential Elections*, 3ded (St. Martin's, 1988).

注 释

[1] 《统计数字: 选举产生的官员数目超过银行出纳员》, 载《波上顿环球报》(1989年1月25日), 第9页。

[2] 见例如戴维·梅休:《国会: 选举的关系网》, (耶鲁大学出版社1974年版); 小理查德·F. 芬诺:《家庭作风: 众议员在他们的选区》(利特尔和布朗公司1978年版); 和詹姆斯·E. 坎贝尔:《在职者卷土重来: 在职优势的性质》, 载《西方政治季刊》(1983年9月), 第434~444页。

[3] L. 桑迪·梅塞尔:《从默默无闻到被人遗忘》(修订版, 田纳西大学出版社1986年版); 和加里·C. 雅各布森:《1946~1986年众议院选举中的战略性政治权术和动力》, 1988年9月作为论文提交给美国政治学协会年会。

[4] 马尔科姆·E. 朱厄尔和戴维·布鲁:《在职人员对州议会选举的影响》, 载《立法研究季刊》(1988年11月), 第495~514页。

[5] 见加里·C. 雅各布森:《国会选举中的政治权术》第2版(利特尔和布朗出版公司1987年版); 和阿兰·I. 阿布拉莫维茨:《中期国会选举中的经济条件、总统声望和投票行为》, 载《政治学杂志》(1985年2月), 第31~43页。

[6] 基思·德莱比埃尔和约翰·R. 赖特:《国会选举中的在职效应: 对两种解释的检验》, 载《美国政治学杂志》(1983年2月), 第140页。

[7] 见琳达·L. 福勒和罗伯特·C. 麦克卢尔:《政治野心: 谁决定进

行国会竞选》(耶鲁大学出版社1989年版);和戴维·T. 卡农:《1972年~1984年国会竞选中的政治条件和有经验的挑战者》,1985年9月作为论文提交给美国政治学协会年会。

[8] 见例如阿兰·阿布拉莫维茨:《党和个人在1978年国会选举中的责任》,载L. 桑迪·梅塞尔和约瑟夫·库珀合编的《国会选举》(塞奇公司1981年版);以及托马斯·E. 曼和雷蒙德·E. 沃尔芬格:《国会选举中的候选人和党》,载《美国政治学评论》(1980年9月),第617~632页。

[9] 见例如艾伯特·D. 科弗:《干好一届就可连任:在职议员在国会选举中的优势》;莫里斯·P. 菲奥里纳:《国会:华盛顿统治集团的基础》(耶鲁大学出版社1978年版);R. 梅休:《国会:选举的关系网》。

[10] 见梅休:《国会:选举的关系网》;小理查德·F. 芬诺:《委员会中的国会议员》(利特尔和布朗公司1973年版);斯蒂芬·S. 史密斯和克利斯托弗·迪林:《国会中的委员会》(国会季刊出版社1984年版)。

[11] 见芬诺:《家庭作风:众议员在他们的选区》。

[12] 坎迪斯·J. 纳尔逊:《总统和国会选举中的竞选筹款》,载《政治学教师》杂志(1988年夏)第6页。

[13] 阿兰·I. 阿布拉莫维茨:《参议院选举结果说明》,载《美国政治学评论》(1988年6月),第385~403页。

[14] 彼得·塔克尔:《任命的和选出的美国参议员初次重新当选的机会》,载《体制》(Polity)杂志(1983年秋),第138页。

[15] 引自《新泽西的诽谤和中伤》,载《华盛顿邮报》全国周刊版(1989年2月13~19日),第8页。

[16] 托马斯·E. 帕特森:《大众传播媒介的选举:美国人怎样选举总统》(普雷格出版公司1980年版)。

[17] 保罗·T. 戴维和詹姆斯·W. 席泽:《总统提名政治活动中的比例代表制》,(弗吉尼亚大学出版社1980年版),书中估计了比例代表制对支持候选人和代表大会投票的影响。

[18] 这些类型引自詹姆斯·W. 戴维:《总统预选》修订版第3章(格林伍德出版社1984年版)。关于各州及波多黎各的详情,见该书第56~63页。使用这一材料已得到出版商的允许。

[19] 《1984年民主党全国代表大会挑选代表规章》(民主党全国委员会1982年),第13页。

〔20〕 斯蒂芬·J. 韦恩:《通向白宫之路》第3版(圣马丁出版社1988年版)。

〔21〕 杰夫·菲谢尔:《总统和诺言》(国会季刊出版社1984年版)。

〔22〕 事实上朱尔斯·威特科弗在其所著《马拉松:1972~1976年总统职位的角逐》(瓦伊金出版社1977年版)一书中用同样的形象描述了1976年总统竞选。

〔23〕 见例如约翰·H. 凯塞尔:《总统竞选中的政治:联盟战略和公民的反应》第3版(多尔西出版社1988年版)。

〔24〕 关于个人品质这一总统竞选中的关键因素,见戴维·P. 格拉斯:《评价总统候选人:谁专注于他们的个人品质?》,载《舆论季刊》(1985年冬),第517~534页;另见赫伯特·B. 阿舍:《总统选举和美国政治》第4版(多尔西出版社1988年版)。

〔25〕 阿德莱·E. 史蒂文森:《1952年主要竞选演说》(兰登书屋1953年版),第X~XI页,1953年版权归兰登书屋所有。

〔26〕 乔治·拉比诺维茨和斯图尔特·伊莱恩·麦克唐纳:《美国各州在总统选举中的实力》,载《美国政治学评论》(1986年3月),第65~87页。

〔27〕 西尼·克劳斯:《1960年大辩论:肯尼迪对尼克松》,(印第安纳大学出版社1962年版);另见迈尔斯·马特尔:《政治竞选辩论》(朗曼出版公司1983年版)。

〔28〕 一般情况见奥斯汀·兰尼所编:《总统竞选辩论的过去与未来》,(美国企业公共政策研究所,1979年)。又见乔尔·I. 斯维尔德罗夫:《辩论之外:关于电视转播的总统竞选辩论的论文》(20世纪基金会论文,1984年)。

〔29〕 杰拉尔德·庞珀等:《1976年的选举》,(戴维·麦凯出版公司1977年版),讲述卡特—福特竞争中对未来有影响的各个方面。另见威特科弗:《马拉松》。

〔30〕 见罗伯特·亨特所编的《选举总统:改革计划——全国选举委员会的最后报告》(战略和国际研究中心,1986年);詹姆斯·I. 森奎斯特:《宪法改革》(布鲁金斯研究所,1986年);和爱德华·N. 卡尼:《总统提名和代议制民主:改革的建议》,载《总统研究季刊》(1984年夏),第348~356页。

〔31〕 巴巴拉·诺兰德和格雷格·W. 史密斯:《总统预选竞争的类型》,

候选人策略和投票人数》，载《美国政治学季刊》（1985年1月），第28页。

〔32〕 对沃尔特·夏皮罗的评价见《时代》杂志（1988年6月20日），第19页。

〔33〕 见约翰·G·吉尔：《总统预选中的投票》，为美国政治学协会1984年9月在华盛顿召开的年会而作的论文。又见艾伯特·R·亨特：《传播媒介与总统竞选》，载詹姆斯·赖克利所编《美国式选举》一书（布鲁金斯研究所，1987年），第52~74页。

〔34〕 见史蒂文·布拉姆斯和彼得·菲什伯恩：《赞成票》，（伯克豪塞出版公司1983年版）。

〔35〕 乔治·S·麦戈文：《关于我国政治程序的考虑》，载《总统研究季刊》（1984年夏季），第341~347页。

〔36〕 加里·R·奥伦和纳尔逊·W·波尔斯比编：《传播媒介和势头：新罕布什尔预选和提名中的政治斗争》（查塔姆出版公司1987年版）。

〔37〕 美国企业研究所备忘录（1986年春）第10页。

〔38〕 比较《80年代国家日程》，见《关于80年代国家日程的总统委员会报告》（美国政府出版局1980年版），第97页。该报告建议只举行4次总统预选，每次之间相隔约1个月。

〔39〕 纳尔逊·波尔斯比：《党的改革的后果》（牛津大学出版社1983年版），第118页。

〔40〕 托马斯·E·克罗宁和罗伯特·洛维：《赞成全国预选大会计划的论据》，载《舆论》杂志（1983年12月/1984年1月），第50~53页。

〔41〕 M·S·小福布斯：《有益、有用的古董》，载《福布斯》杂志（1989年2月4日），第27页。

〔42〕 尼尔·R·皮尔斯和劳伦斯朗利：《人民的总统》第2版（耶鲁大学出版社，1981年版）描述并赞同直接选举总统的办法。纳尔逊·W·波尔斯比和阿隆·B·威尔达夫斯基：《总统选举》第7版（自由出版社1988年版）则赞同现行制度。

〔43〕 关于该计划和该问题的更广泛讨论，见托马斯·E·克罗宁：《选择总统》，载《中心杂志》（1978年9~10月），第5~15页；《胜者全得：20世纪基金会关于总统选举改革的特别工作组的报告》（霍姆斯和米埃尔出版公司1978年版）。

〔44〕 引自赫伯特·E·亚历山大和布雷恩·人·哈格蒂：《联邦选举竞

选法：十年政治改革之后》，（公民研究基金会，1981年版），第13页。

[45] 改革者曾打算限制所有联邦竞选——竞选总统、众议员和参议员——的开支，但在“巴克利诉瓦莱奥案中，这些规定被裁决为违宪地剥夺言论自由。

[46] 对最近的立法的广泛讨论见赫伯特·E. 亚历山大：《筹款政治：金钱、选举和政治改革》第2版，（国会季刊出版社1980年）；或弗兰克·J. 索劳夫：《美国选举中的金钱》（斯考特和福尔斯曼出版公司，1988年版）。

[47] 1977年6月4日联邦选举委员会报告，载《纽约时报》（1977年6月5日），第25页。

[48] 布鲁斯·本德：《对国会就限制国会竞选开支的立法表决情况的分析》，载《政治经济学杂志》（1988年10月），第1005~1021页。

[49] 见L. 桑迪·梅塞尔：《选举竞争和众议院中在职议员的优势》。该文系在布莱德利民主和公共价值研究所1989年召开的关于竞选筹款改革和代议制民主的会议上提交的论文。

[50] 见赫伯特·E. 亚历山大：《政府资助国会竞选》，载《条例》(Regulation) 杂志（1980年1~2月），第27~32页。关于政治行动委员会的争议，见《竞选实践报告》（1983年2月28日），第5~6页；莫比尔公司的广告《政治行动委员会——考虑替代方案》，载《时代》周刊（1983年5月9日），第4页；特别请参看弗兰克·J. 索劳夫：《美国政治中的政治行动委员会概观》和20世纪基金会的一般性辩论《政治行动委员会有什么价值？》（20世纪基金会1984年。）

[51] 见加里·C. 雅各布森：《国会选举中的金钱》（耶鲁大学出版社1980年出版）。

[52] 见查尔斯·O. 琼斯编：《里根的遗赠》（查塔姆出版公司1988年版）。

[53] 见《布什是怎样取胜的》，载《新闻周刊》（1988年11月21日），第112~115页。

第 四 编

政 策 制 定 者

第十四章

国会：人民的部门？

1789年1月，詹姆斯·麦迪逊开始参加一个尚不存在的国会的议员竞选。这位两年前曾带头促成在费城草签了一个新宪法的“宪法之父”期望在新的众议院内代表弗吉尼亚州他所在的选区。对于这位年轻的弗吉尼亚人来说，这不是一次容易的竞选活动。一来这里天气很冷，在户外雪地里参加一次集会后，麦迪逊还得骑马跑12英里地去找地方过夜，而且在旅途中还要忍受严重的冻伤折磨。二来他的对手是詹姆斯·门罗，另一位受欢迎的年轻的弗吉尼亚人。但是，他真正的敌手却是著名的帕特里克·亨利。亨利担心根据新宪法，全国政府会有太多权力。他利用自己在弗吉尼亚州议会的影响操纵国会选区的划分，以使麦迪逊与门罗进行竞选。

事态发展对麦迪逊有利。他与门罗个人之间是友好的。他们一致同意一县一县地旅行，并举行一系列友好辩论。当然，麦迪逊支持新宪法而门罗反对。麦迪逊明确表示他赞成增加一项权利法案。这位年轻的候选人已经发现他的选民强烈支持增加一项权利法案。麦迪逊以他的好友乔治·华盛顿所谓的“相当大的多数”⁽¹⁾而取胜。

麦迪逊访问了弗农山，然后急忙赶赴纽约，第一届国会预定于3月4日在那里召开。因受冬雪、洪水以及道路不通等的阻碍，他一直到了月底才抵达曼哈顿。但是不要紧——其他当选的立法人

员也迟到了。差不多过了一个月，这个新式的两院制（bicameral）国会的两个议院才有了足够的议员（法定人数）开始议事。

麦迪逊和他的政治家同伴们就要在这个老城里建立一个新政府。很早以前，这位年轻的弗吉尼亚人就对下曼哈顿的各种景观很熟悉——母牛在百老汇游荡，猪在满是垃圾的沟里到处拱食，把牛奶桶挂在车轭上的送奶妇们，以及扫烟囱的人喊叫着“扫哇！扫哇！”——与磨刀工、收破烂者以及修灯人的各种各样的吆喝声融在一起。这些熟悉的景象为新议员重建的宽敞的市政厅房间形成鲜明的对比。

1789年3月3日日落时分，根据邦联条款建立起来的，经过斗争而现在又被否定了的政府结束了。从在费城签订宪法到新国会第一个议事日之间共过去了18个月。11个州批准了宪法，而新当选或挑选的国会议员们（那时参议员由州议会任命）开始涌入新共和国的临时首都纽约市（人口30 000）。

许多极重要的问题有待国会议决，但这第一个政府部门却不知何时才能开始议事。差不多一个月后，每个议院才达到法定人数。1789年4月1日，众议院设法取得了法定人数。参议院直到4月6日才达到法定人数。

国会立刻转入选举其领导人，并根据宪法条款着手建立其他政府部门。依据宪法，国会将要计算第一任选举人团的票数，还要安排第一任总统和副总统的就职宣誓。虽然好几个星期以后才实际举行了总统就职典礼，但国会毕竟开始执行了这项任务。国会为通过成立司法部门的立法所花的时间甚至更多，推迟的时间更长。

这第一届国会与20世纪90年代的国会没有什么不同，由那些有才能的、经验丰富的，以及一般来说又是富有的杰出人物组成。18名参议员和36名众议员曾任依照邦联条款成立的前几届国会议员。11名参议员和9名众议员曾作为代表参加在费城召开的制宪会议，其他很多议员曾服役于独立战争时期的军队和在他

们本州议会任职。还有其他一些议员曾参加过制宪会议以及担任当地的法官。虽然其中有些人不是宪法的热情支持者，但它一旦通过，他们愿意尽力使之生效。

詹姆斯·麦迪逊到达纽约，决心实践自己曾表示要增加权利法案的诺言。他负责起草并提出必要的修正案。然而，他在参加新国会会议时发现，很多众议院同事更为关心的是诸如税收和关税之类的问题。麦迪逊反复要求众议院把议题转向讨论权利法案，但结果只是人们对他说，必须首先讨论国家岁入。（有钱给国会议员发薪俸该有多好！）最后，在1789年6月初，麦迪逊总算赢得了有足够时间的会议，把构成前十条修正案的提议提交讨论。他把那年夏天所有剩余时间都用来整理出一套已经国会通过的修正案，准备送给各州议会。

等待讨论的其他许多问题中，最紧迫的问题是需要筹集年税以支付国家帐单。听起来很熟悉吧？这似乎是国会老是要讨论的问题。大陆议会缺乏筹集所需资金的权力，但新宪法改变了这一切。仅一周之后，国会就辩论怎样最有效地征收各种进口税和关税。麦迪逊参加了辩论。从某种意义上说，这届新国会准确地找出了邦联国会表现得最无能的那些地方。^[2]

国会：全貌

200年后，国会是一个规模大得多的机构，和以前相比大不一样，它处于散布在华盛顿特区的联邦政府之中，然而，它的主要职能大多没变。我们仍然看到国会制定法律、筹集税收、代表公民、确认高级行政和司法部门官员的任命、调查滥用权力以及监督行政部门。国会仍然是两院制组织，它的两个议院，正如我们即将探讨的，相互制约，就像它们一道与政府的另外两个大部门相互制约一样。

早期的国会一年开会几个月。现今，国会经常全年开会。参

议员（因第十七条修正案）现在由人民直接选举。众议院议员代表的选民为早先的 20 倍。大多数议员都从事竞选活动以便留任。如在 18 世纪 90 年代，很多议员为赢得再次当选的愿望所驱使，其愿望之迫切致使国会中发生的许多事情——诸如在什么委员会工作就说什么话——看上去都是为促进再次当选而做的。这些努力取得了效果。大多数在职议员大多数时候都在两院赢得了再次当选。但这些努力加上缺乏强有力的党的纪律，也使内部分裂和权力扩散。在那些年代，越来越多的工作都是在委员会或小组委员会内完成的。多变的、相继提出的决议条款使它不是更便于通过立法，而是更便于阻止通过立法。

这样一个国会怎么能取得进步？在这样一个大多数成员都以类似独立的企业家身份行动，并且总考虑自己当领导人的组织机构中，提供制度性的领导是项重大的任务。在美国参议院中更是如此。它以广泛的辩论和审慎的审议而自傲。国会的资源有限，仅能偶而得到总统的帮助，而人们却要求国会领袖把这样一个分散的、非等级的组织团结起来。国会体制需要多数行动，只有取得多数票才能采取行动。国会只有在两党和两院产生领袖时，才能作为一个有效的集体机构发挥其职能。制宪者很值得骄傲，他们建立一个不仓促行动的国会的初衷，许多年来已得到相当良好的实现。

大多数美国人都了解，国会不是一个完美的组织机构。我们常常把它描绘成一个争吵不休的、缺乏自信的、愚昧无知的、自私自利的或者眼光短浅的机体。然而，我们也还常常赞美我们所认识的那些国会议员的精力和公民责任心。在职的国会议员总是获得再次当选——一部分原因是因为人们喜欢他们和他们的工作。

国会议员深孚众望，但国会却不是。这是因为我们希望国会解决我们国家大部分弊端。但在判断每个国会议员时，则主要根据他们对所在州和选区的利益服务得怎样以及他们的个人魅力。

对国会的批评大部分是不公正的。批评者通常忘记了我们国家的立法机构是特别公平的。首先，国会几乎所有工作都在众目睽睽下进行。一些不幸的事情——争吵、骂人、含糊其辞、不准确的发言以及有失检点——这些在行政或司法部门会被密藏起来，但在国会则几乎总会被新闻记者看到。其次，国会的性质就是辩论和争论。人们发现在每一项重要问题上，国会的 535 位议员都能分成两派，有时候甚至分成五六派。坚持某一种观点的普通平民很可能不能容忍持其他见解者，也不会容忍持这种见解的立法者。何况，坚持一种观点与起草法律之间是有巨大差别的。

对国会的主要抱怨是说它效率低、无代表性和不够负责。再有，批评者们说，国会因个人争吵和偏袒利益集团而陷于瘫痪。有些人争论说，许多国会议员因受惠于特殊利益集团而对其感恩戴德。立法者被描绘为迷恋职位——当其惟独集中于赢得再当选时确实如此——而且往往以牺牲国家的重大紧急问题，诸如赤字、滥用毒品、外交政策和贸易等为代价。前众议院共和党领袖约翰·罗兹的批评特别尖锐。他说：“国会的大部分行动，其目的不是为美国人民造福，而是为了那些竞选国会议员的人的长期任职和舒适生活。”⁽³⁾

国会某些行动不灵是由小组委员会的数量增加和职责重叠，以及国会工作人员的大量增加引起的。复杂的预算程序（最近搞的甚至更复杂），也引起很多问题。受过良好教育，更善于独立思考的人进入国会，他们与政党的联系往往不紧密或比较微弱。⁽⁴⁾这使党的领袖们难以建立联合阵线和形成有效的国会议事议程。

许多人断言，特殊利益集团和单独问题集团比以往任何时候都更强大了。而且，他们还能打破并经常延误和阻拦国会的议事进程。资助国会选举的现行体制已被人们称为一种丑恶的行径。它迫使国会议员向那些以华盛顿为基地的特殊利益集团的政治行动委员会伸手要钱。而这些政治行动委员会的基本目的是为他们所钟爱的法律寻找支持。

另外一些人怀疑国会的问题（特别是鼓励国会和总统间的合作问题）之所以产生是否是由于我们某些宪法安排已经过时所致。例如，一些学者和律师建议说，众议员任期改为4年和让一些国会议员同时在总统内阁内任职的办法可能更好一些。少数学者甚至建议说，我们可在一张集体选票上选举总统和国会议员。就是说，选出一个党派小组到华盛顿任职，防止投几个党的票。这些改革家还寻求加强党派纽带和共同致力改善国会两院与行政部门间的联系的办法。简言之，这些观察家们说，国会的许多缺点是由于过分尊重宪法而不愿考虑宪法改革的结果。⁽⁵⁾

但是，“领导”作用更大一些的国会是人人所希望的事吗？我们也必须自问一下，如果国会“领导”作用更大一些的话，那么总统和法院又该怎么样呢？已经有很多保守的批评家们抱怨说，国会权力太大、干涉行政机构的事务太多，还在经济和国家安全领域内篡夺了宪法的和实际的职能，而这些领域，按其性质来说，很明显是属于行政的。⁽⁶⁾

对国会的评论——它的所谓不胜任、过分敏感以及无能——不是在政策优先选择次序和民主程序以外所能讨论的问题。有时，批评告诉我们更多的是批评者本人的无知，而不是国会的效率。不应把民主视为效率。国会从不打算行动“迅速”；国会不是作为总统的一枚橡皮图章或者甚至是总统的合作伙伴而建立的。国会应该反映地区的和特殊的利益——以表现美国的多样性。真正的问题是国会是否能在大部分时间里，有效地处理那些普通民众认为需要全国性行动的广泛的全国性问题。

有些人认为国会要具有这样一种分裂的人格，即至少是两个国会。第一个国会是立法机构，它要起草法律和制定全国性政策。从这一身份来说，人们希望所有议员都把他们的个人的抱负或甚至把对自己选民们的关心都置于一旁。但是，国会也是一个代议机构，由535名获选的官员们组成，他们担当着选民和全国政府之间的联系纽带作用。制宪者在设计由各州和地区性的选区选举立

法机构时,心中就牢记着**制定法律和反映选民要求**的双重任务。自从第一届国会组建以来,这两项任务一直迫使议员在国家问题与对选民的个人关心问题之间寻找平衡点。

事实上,要求国会议员帮助选民与日益复杂的政府打交道的压力不断增加。的确,议员必须花费很多时间和精力去帮助选民,特别是如果他们希望继续当选的话。“两个国会”的见解对国会如何工作和如何组织有重要意义——这个课题我们还将后面研讨。

国会的权力

宪法授予国会的权力是很多的。就在第一条里,制宪者们即概述了国会的组织、权力和职责,给它“本宪法所授予的全部立法权”。这些权力中有“提供合众国共同防御与公共福利”的开支和征税权,举债权,管理对外贸易和州际贸易权,宣战权,招募和供养陆军权,装备和供养海军权,建设邮政局和开辟邮路权,以及设立低于最高法院的各级法院之权。作为最后归总,宪法给予国会“制定为执行以上各项权力所必要的和恰当的法律”之权。此外,宪法还授予国会几项非立法的职权,如参与宪法修正程序和弹劾(此权授予众议院),以及审讯被弹劾的联邦政府官员(授予参议院)。

宪法还授予参议院其他附加的特殊任务。参议院有权确认总统的提名——有时一年有多达 500 名关键的行政和司法官员提名(在第十六章里,我们将讨论参议院怎样实践这些任务)。在参议院以出席议员的 2/3 多数票赞成一项条约后,总统才能批准该条约。这使得参议院在外交政策方面起着特殊作用。

众议院也有一些特殊职责,但实践证明这些职责不如授予参议院的重要。例如,全部税收法案都必须由众议院草拟,但事实上,这没有什么实际作用,因为参议院可随便修改众议院草拟的

法案，有时除标题外改得面目皆非。

制宪者们并不想使国会成为全权的组织。他们保留了一定的权限给各州和人民，并给全国政府的行政和司法部门一些其他权力，随着时间的推移，国会在某些方面获得了权力而在另一些方面又失去了权力。国会的权力也随着时间和总统的变化而变化。由于全国政府的任务和职权扩大，国会制定政策和监督的责任也随之加重。然而，国会仍不能与其强大的对手总统并驾齐驱。当今，总统在很多方面掌握着我们全国政府的职权。而这些职权显然是许多开国元勋本欲交给国会的。近几十年来，总统的国家安全职责、草拟预算、在新闻媒体中频频露面、和在安排议事日程上的影响都提高了总统的地位。这可能是世界趋势的一部分，立法机构几乎到处都成了各级政府行政机构的下属。

尽管近几十年来国会有时只担任次要角色，但它至少仍在六个方面执行重要任务：**代表、立法、促成意见一致、监督、政策澄清和批准合法**。代表就是表达构成合众国的区域的、经济的、社会的、种族的、宗教的，以及其他利益集团的多样性和各种互相冲突的观点。立法就是通过有助于解决实质性问题的法案。促成意见一致就是通过讨价还价过程，使各利益集团达到协调一致。监督官僚机构是指查看国会批准的法律和政策是否得到忠实地执行并取得预想的效果。政策澄清，有时也称“政策孵化”，就是鉴别和公布政策问题。批准合法就是通过适当途径正式批准各项政策。在本章后面，我们将研讨这些职能。

国会两院

关于国会，唯一重要的事实就是权力分属于它的两个议院。参众两院彼此都有对另一方立法的绝对否决权。各院管理自己的事务，建立自己的规则，进行自己的调查。然而，共同承担制定法律的任务。即使两院都反映了多少有点相似的政治势力而且有共

同的组织构成模式，亦必须把各院视为各自独立的机构。

制宪者有意把国家立法机关分成两院以便履行不同的职能。正如麦迪逊在《联邦主义者文集》第 51 篇中说的那样，为避免给立法机构太多权力“就要把立法机关分成不同的部门；让它们有不同的选举方式和不同的行动的准则，使它们在性质或共同职能和它们共同依赖于社会所允许的范围内彼此互不联系。”众议院应反映一般公民的普遍意愿，而参议院则应提供稳定性、连续性以及对政策的深思熟虑。事实上，很多制宪者都希望参议院能顶住另一议院中激进的人民主义的冲击。

虽然第十七条宪法修正案规定美国参议院需进行直接选举，从而改变了参议院议员的性质，但两院仍是组织不同、处理问题方式不同、行动结构不同。200 年后，国会两院仍是两个不同的机构，用麦迪逊的话说，它们有着“不同的行动准则”。但是，坦白地说，当今两院在它们的成员和活动方面相近似的程度要比 200 年前或者甚至 100 年前的情况更甚。无疑，这种界限不明的情况在今后 100 年内还将持续下去。⁽⁷⁾

众 议 院

众议院的组织和议事程序与参议院有些不同，这不只是因为众议院比参议院大四倍多，还因为，事情怎样办通常影响办成什么事。众议院把不同类别的议案列入不同的议事日程表，例如，财政议案——征税或拨款的议案——列入特别议事日程表以便尽快审议。众议院制定了加速立法的其他办法，包括电子投票机。普通的规则经 2/3 的多数票即可暂停实施，或经出席议员一致通过也可立即采取行动。众议院以**全院委员会**方式开会就能比按常规更随便更迅速一些。该委员会的法定人数仅 100 名议员，不是全院议员的多数，因而表决比较快速简单。议员发言时间的长短是受限制的。与参议院不同，只需多数表决即可停止辩论。

众议院议长 议长 (speaker) 是众议院的会议主持人。宪法

规定众议院应选出他们的议长，但却未言及任何关于这一官职的责任和权力。议长形式上由众议院选出，但实际上是由多数党选定，他通常是某位资深人物。在本世纪大部分时间内，众议院议员都不愿将权力交给他们党的领袖们。1910年普通议员中进步主义分子造反剥夺了议长的大部分权力，包括对什么人能在国会委员会任职的控制权。然而，20世纪70年代中期，几项变革又加强了议长的权力。削减议长权力的1910年的变革是做为进步改革提出来的；60年后，进步改革又把一些权力还给议长。

议长的例行权力包括认可议员发言、裁定议会程序问题、指派议员参加特别委员会和协商会议委员会，即临时委员会而不是常设委员会。一般来说，议长指导众议院会议上的发言权事宜。当然，更重要的是议长的政治影响和幕后影响。（民主党占多数时，议长即担任有权势的民主党指导与政策委员会的主席。这个委员会由约24名委员组成：议长的几名助手，议长指定的另外4人以及由众议院内民主党的地区党员会议选出的12人。该委员会制定和指导党的战略）议长有把立法交给相应的委员会的权力，还有选任众议院议事规则委员会的大部分委员和主席的权力。

作为国会最高级官员，议长在礼仪场合代表立法部门。作为继任总统职位系列的第三位成员（如果总统死亡、辞职或被弹劾），议长必须随时将其在何处的情况通报白宫。

曾在1977年至1987年担任众议院议长的议员托马斯·P. “尖子”奥尼尔强调说，他不仅要代表国会内的多数党和继续代表他自己的选民（他来自马萨诸塞州的剑桥选区），而且还必须是，用他的话说，“既支持发展立法又设法赢得足够票数使之通过的指导力量”。进而，奥尼尔强调说，“最重要的权力是决定议事日程”。如果议长真的不想让一项议案提供表决，那么它一般总不会被提出来。^[B]议长还有认可议员在议会席上发言的重要权力。

议长由一位多数党议院领袖（majority floor leader）协助工作，后者帮助制定党的战略、与其他党的领袖协商以及尽力使该

党议员保持一致。少数党选出一位少数党议院领袖 (minority floor leader)。此人在他或她的党获得众议院的多数时, 通常便升为议长。协助各党议院领袖工作的是政党督导 (whip) (这个名称来源于帮猎人赶猎狗的人, 他在猎狐时, 把猎犬赶在一起)。政党督导担任各党众议院领袖和普通议员之间的联络人。当有重要议案要提交表决时, 他们便通知议员并准备好议案的内容提要; 为领导人清点人数; 对议员施以适当压力以使之支持领导; 尽力保证最多的人出席会议, 参加重要的表决。

众议院一个会期开始时 (偶而在此稍后一些日子, 各党都要召开一次该党全体议员参加的党员会议 (共和党称为协商会议), 选举党的官员, 批准委派到各委员会的人选, 选举委员会的领导人, 讨论重要的立法或许还试图就党的政策统一意见。

众议院议事规则委员会 众议院与参议院不同的一个方面是在议事进行的程序上。在众议院, 这项权力授予议事规则委员会, 它是正规的众议院常设委员会之一。在正常情况下, 一项议案未经议事规则委员会的裁定, 就不得提交全体会议审议。该委员会以不采取行动或拒绝裁定, 即可扣压一项议案。裁定规定了议案将在何种条件下进行讨论。这些条件可能严重影响议案通过的机会。议事规则委员会可以作出一种规定, 使一项议案很容易在议会上被修正得名存实亡。一项特殊的裁定可以完全禁止修正或者规定只有报告该议案的委员会委员才可提议修改。裁定还规定辩论时间的长短以及可以和不可以修改什么的详细说明。

直到 60 年代中期, 议事规则委员会是共和党人和保守的民主党人联合掌管的。自由派谴责它没有代表性、不公正, 而且专横傲慢。现今, 该委员会很少阻挠立法, 除非众议院领袖愿意把议案压下不议。同时, 议事规则委员会的委员——由于死亡和新的任命——已开始反映多数党全体成员的观点。因议长可以控制该委员会的成员, 议事规则委员会当前通常已成为领导的一支膀臂。议事规则委员会宁愿为那些竭力试图通过一些新议案的人提供一

个“彩排”的机会而不去阻挠立法。

参 议 院

参议院在很多方面与众议院相似。它有同样的委员会的基本结构、推选出来的领袖以及分权。但是，因为参议院机构较小，它的议事程序便不很正规，而且有较多时间用于辩论。电视的影响力和新传播手段的出现使得参议院更为大众所瞩目，成为重要的政治论坛。它变得越来越公开和形象外露。而且，今日参议员们的影响力比过去更公平了。参议院现在所处理的问题比过去更加广泛了。^[9]

参议院议长（美国副总统）没有多大影响。他只有在赞成票与反对票票数相等时才能投票。而且在作出重要决议时，也极少与他商量。参议院也从多数党中选出一名临时议长（president pro tempore），他是副总统缺席时的法定议长。然而，主持参议院是件吃力不讨好的杂活，通常由资历较浅的议员轮流担任。

参议院的政党机构与众议院的有些相似，有政党的会议（党员会议）、多数党和少数党的议院领袖以及政党的督导。每个政党都有一个**政策委员会**，由政党的领导人组成。该委员会从理论上讲是负责党的全盘立法计划的（在参议院，政党的指导委员会只处理委员会人选的委派工作）。与众议院的政党指导委员会不同，参议院的政党政策委员会是由法律正式规定的，各个委员会都有正规的工作班子和预算。虽然参议院政策委员会对立法有些影响，但他们并不要求强有力的立法领导或协调政策。

但是，参议院多数党领袖（Senate majority leader）通常是参议院有影响的人物，有时在全国也是有影响的人物。作为参议院主要权力的代理人，参议院多数党领袖有权在全体会议上位居首席。经与少数党领袖协商后，多数党领袖决定参议院的议事日程，对于委任多数党议员担任各委员会工作方面，也有很大的发言权。不过，这个职位与众议院议长职位比起来，权力多少小一点。他的影响视个人政治的和议会的技巧以及国家的政治形势而定。^[10]

政治环境

参议员所受的教养与大多数众议员多少有些不同，有些人认为参议员有完全属于自己的特殊气质。参议员比众议员有较多的政治上自由行动的机会，这不仅仅是因为他们有6年的任期，同时也由于参议员大多是他们州党内的实力人物。第一任参议员事业上较早引人注目并有重大政治影响，这部分是由于参议院比较小，在新闻媒体中露脸机会多，同时无疑地部分还由于参议员有较大的工作班子。⁽¹¹⁾

从一定程度上说，参议院是个官官相护的团体，议员们总倾向于保护其他参议员的权利和特权，这样他们自己的权利和优惠待遇也会受到保护。如同许多结合紧密的社团或专业团体一样，参议院也逐步形成一套非正式的礼节——新议员要遵循的一种行为准则。例如，在辩论时，礼貌是个重要原则，而且辩论是以第三人称进行。显然，最重要的惯用礼节是互惠。一位参议员要求和收到同僚的很多赞美和礼貌，总有这样的谅解，即他或她也要付出善意的报偿。参议员可以离开首都并要求推迟某一特定议案的表决。或者，参议员也可向委员会主席询问某项特定的议案对选民影响如何，并且信赖同僚的判断。互惠可包括平常的玩笑话——直到数百万美元公共工程拨款上的投票交易。

在过去的一些年代里，自由派参议员和新参议员常常抱怨保守的“幕后权力集团”或“俱乐部”凭借这些习俗和对主要委员会和程序的控制来统治参议院。但是，参议院已发生变化。一位积极、主动、经常露面的参议员有时不要几年就变成一名全国性的政治人物，而且不久人们就会议论他可能成为总统候选人。确实，参议院内想当总统的雄心也导致了参议院幕后权力集团的衰落。今天，值得注意的是参议院的权力分散于各政党领袖、16位委员会主席、几十位小组委员会主席、各大州参议员以及问题专定或积极分子之手，诸如国防问题上的佐治亚州民主党参议员萨姆·努恩或预算问题上的得克萨斯州共和党参议员菲尔·格雷

姆。当代的参议院有个人主义倾向。委员会领导人比普通参议员有更大的权力，但由于小组委员会主席的作用不断扩大，加之工作班子扩大，委员会领导人的权势业已缩小。越来越多的决定都在参议院全体会议上作出。现在的参议院比上一代或两代时更加开放、更加不固定和不集中。确实，常常听到这样的说法，参议院有 100 个独立的权力中心，而且分散得叫政党领导人很难安排逐日的日程表。参议员罗伯特·多尔说：“安排这里的议事日程表相当困难”，又说“领导人是无权的，除非参议员们愿意给他们权力”。〔12〕

以冗长发言阻挠议事的规则 参议院与众议院有很大不同的是参议院内辩论几乎是无限制的。一位参议员若得到发言权，他就有权一直讲下去，直到他自动放弃或讲得精疲力竭为止。这种无限制辩论权可以被一小批参议员利用来以冗长的发言阻挠议事（filibuster）——即拖延参议院的议事进程以阻止表决。

有一个时期，这种阻挠议事成了南方参议员阻挠民权立法最爱用的武器。近年来这种手段已不常用。但是，在任何一届参议院会期结束之际，一旦有了确定的休会日期，以冗长发言阻挠议事的威胁对有争议的立法便成了真正的危险。有关一项议案可能遭到冗长发言阻挠的消息，往往足以促使达成令反对者满意的妥协。当然，如果有足够的选票，这种反对是可以克服的——只要有足够时间。但在会期结束之际，参议员急于回家竞选。有时，领导人当知道某项阻挠议事的发言会缠住参议院以至使之不能通过其他必要的立法时，就不找麻烦去把这个议案提到会议上来了。

能击败以冗长发言阻挠议事吗？大多数议员坚持使参议院继续开会，就能使企图以冗长发言阻挠议事的参议员不得不放弃发言。但是，如果有两个或更多的参议员合作，他们就能几乎无止境地讲下去。他们只要相互询问一些冗长的问题，就可使他们的伙伴有较长时间休息。

直到 1917 年以前，参议院只能在得到每位议员的同意后，才

能停止辩论或者制止阻挠议事者的冗长发言。可是就在同一年里，参议院正式通过了它的第一个结束辩论或称限期结束辩论（cloture）的规则。现在，只要正在发言的参议员继续站着不走，便只能以通过限期结束辩论的表决终止辩论。限期结束辩论规则规定，凡有 16 名参议员签名申请，两天后，结束辩论问题便交付表决。如全体当选参议员中的 3/5（100 名议员中的 60 人）投票赞成限期结束辩论，则任何议员的发言不得超过一小时。今天，辩论达 30 小时后也必须进行最后表决，这 30 小时中包括拖延战术——如法定人数的点名，程序上的唱名表决等——所用时间。30 小时辩论后，提交给参议院的动议必须付诸表决。

以冗长发言阻挠议事是很少的。但以此或威胁以此阻挠议事仍然是参议院少数党用以迫使多数党作出妥协的削弱其优先权的拖延手段。毫不奇怪，限期结束辩论相对来说也是很少使用的。但是这种投票表决现在比早些年更平常了。在两年的会期中进行 20 次限期结束辩论的表决，是近年来的典型数量，其中至少一半次数是成功的。提案人有时也促使进行限期结束会议的表决，目的是希望在激烈的辩论展开之前，加速会议进程。

谁是立法者？

所有国会议员都是成功的政客。大多数年龄在 35 岁至 70 岁之间，他们是通过家乡的社区和州的政治历程晋升到国家级职位的。众议院议员（435 人）每两年全部改选。任期 6 年的参议员选举是交叉进行的，因此每两年参议院的 100 名参议员要改选 1/3。宪法对于担任议员除规定年龄和公民资格外没有其他重要限制。众议院议员必须年满 25 岁和 7 年的美国公民资格。参议员必须至少年满 30 岁和 9 年的美国公民资格。然而，国会的构成不反映全体人民社会经济的构成。国家立法官员的绝大多数是男性（95%），受过良好教育、中年、中上等或上等收入家庭出身。直至最近，议

员还主要是盎格鲁—撒克逊裔白人新教徒。近几届国会中罗马天主教和犹太教教徒的议员增多——约有 140 名天主教徒和 38 名犹太教徒——使现在国会内宗教构成与总人口的宗教构成相一致。但国会中的黑人和妇女远比他们在总人口中的比重少（见表 14-1）⁽¹³⁾。国会内还有少数亚裔议员和十几名西班牙血统的议员。

表 14-1 第 101 届国会（1989~1991）简介

	众议院	参议院
政党	民主党 260 人 共和党 175 人	55 人 45 人
平均年龄	52 岁	55 岁
性别	男 439 人 女 26 人	98 人 2 人
宗教 (近几届国会)	新教徒 59% 天主教徒 29% 其他 12%	69% 20% 11%
黑人	23 人	0
律师 (所占百分比)	32%	60%

国家立法官员约 40% 是律师。国会还有一名兽医、两名前法官、一名退休的海军上将、两名牧师、二十几名农民和很多教师、教授和企业界人士。显然，国会从职业角度没有反映全国情况。国会议员极少来自工会或所谓的蓝领职业的，虽然 80 年代初，众议院中十几名议员曾短暂地组织过一个由有劳动阶级背景的议员组成的“蓝领议会团体”，其中一名前码头装卸工人、一名管道安装工人、一名仓库工人和一名前内河船只的船长。这种“失准的代

表性”的重要性如何？批评者说，这恰好是说明政府乃精英所有、精英所治、精英所享的又一例证。维护者说，我们不会指望在国会内找出反映中学生退学的全国百分比数的。无论国会的构成如何，重要的问题是，一个由全国有限部分选出的议员组成的国会是否会偏向于支持某些观点。国会目前的构成无疑意味着妇女权利和反贫困议案这类特殊问题所得到的支持肯定会比如果国会确实有代表性时所得到的支持多少要差一些。另外，也不能仅仅因为大部分议员是中产阶级和上层家庭出身，就说他们只关心改善他们这一部分人口的境遇。

进入国会和留在国会

被选入国会取决于多种因素，如第十三章所述：所在地区政党的实力、个人的名望和魅力，是第一任议员还是在职议员、偶发性的全国潮流（如1964年、1974年或1980年大选时）以及竞选策略和资金筹措能力等。但高于一切的因素是候选人竞选所在区或州的类型。是一个有把握的议席——一个政党或另一政党稳操胜券的一席——还是一个竞争十分激烈的议席？国会把划分国会选区的控制权交州议会。当然，参议员代表全州，但众议院议席是按人口分配给各州的。每州至少有一席。

在许多州内，控制州议会的政党公开从事不公正地划分选区（gerrymandering）的勾当，即竭力设法按一种能为其政党拿到尽可能多的代表数的方法划分选区。这就是为什么国会选区划分成稀奇古怪的样式。曾由农村把持的议会在划分选区上一贯要使代表农村的议员占多数。但这种情况已因人口转移到城市和郊区以及1964年最高法院的一项裁决而改变了。最高法院裁定，宪法要求各州所有国会选区应有同等人数（尽可能接近），以使一个人的选票与其他每个人的选票等值。最高法院这一次及随后的裁决有多大影响呢？人口不均问题已经解决。郊区人口的发言权日益加

强。但是，一定数量的不公正划分选区的现象依然存在：州的政客们仍在划界线——通常是保护在职议员。

**在职议员的
有利条件**

国会在职议员有极好机遇留在国会：大约有 80% 的参议院在职议员和至少 95% 参加竞选的众议院议员再次当选。在职议员以这样大的多数取胜，以致使挑战者击败他们的机遇极少。就这个意义来讲，大多数众议院的议席是“保险的”。然而正如大多数众议院议员所知，他们每两年可遇到两次挑战，一次在某一政党的预选期，另一次则在大选时。而当某一强有力的对手把大量资金投入他们自己的政党预选中或是下一次大选中，失败可能就会来临。

只要议员能使“家乡的人民和利益集团”高兴，他们就可以保持相当独立而少受总统和他们政党领袖的约束。当然，一位在职议员也可经投票表决而失掉职务，特别是如果他脱离了选民或国家的需要。但是，投票人怎么会知道是这种情况呢？很少人知道他们的众议员的姓名，参议员比较知名，但仍有 2/3~1/2 的公众不知道他们的名字。按照议员对各种议案所表现的立场和投票情况来评估他们的公民就更少了。不幸的是（或有幸，这取决于你的观点），人们评估国会议员，是根据他们对选民的服务、他们与选区的沟通、出席议会的记录，“多年来做过一些好事”以及其他非立法事务的情况做出的。

不足为奇，大部分国会议员追求的政策、职务和分配他们的时间与精力都着眼于能增加再次当选的机会。因为一个稳固席位可使议员成为国家领袖而不必经常过多担心会离职返乡。例如，参议员萨姆·努恩——只要他对佐治亚州人关心的敏感性国内问题不表异议——即可指望依靠这个使其成为有关国防和外交政策观点的国家发言人的基地。另一方面，来自竞争性强的州或选区的众议员发现，不理睬当地人所关心的事是不行的。他们倾向于把时间和精力集中放在涉及面狭窄的问题上。无疑，稳固的席位日

见增加，其大部分原因在于国会议员巧妙地组织了他们的工作班子和安排好他们自己为选民利益服务的日程表。⁽¹⁴⁾

议员的工作

国会议员过着紧张忙碌的生活。如今，国会一年到头开会，而200年前，甚至100年前，国会每年常常只开几个月的会。它根本没有足够时间去消化那不断送进的消息、信件、申诉、报告和建议。留任是主要优先考虑的事。有些议员似乎没有什么其他兴趣。但大多数议员坚持尽力履行他们的委员会职责，与家乡重要领袖和积极分子保持联系，并努力了解全国性问题。大部分议员工作非常辛苦。他们使得自己以远比典型的专业人员或企业家办事的步伐还要紧张地去工作。他们承担的旅行任务就像要求民航驾驶员或越野卡车司机的一样。一般议员留在国会任职约12年。国会议员根据选区类型、议员的个性和当时的问题，可把工作重点分别放在代表性、立法和委员会工作、选民要求的个别调查、与利益集团或白宫的外部关系，或者再次当选事务上。

作为代表的议员

代表为谁讲话？为地方选区和它的眼前利益？为政党？为国家？为某些特殊的委托人？凭他或她自己的良心？议员如何确定他们的代表职责一直是政治学的一个大问题——这有很充分的理由。本来，建立国会就是打算把它作为一个反映国家利益和价值的构成的讲坛。从来没有人打算让立法部门表达与行政部门完全一致的观点。但是，议员个人听谁的？

虽然某些形式是显而易见的，但其含意却很不明确。首先，国会议员对像们的任务理解不同。有的议员认为，他们应作为他们选区的代表(delegate)，他们应当了解“乡亲们”需要或缺少什么，并尽可能有效地为这些需要服务。从某种意义上说，他们基本上是转述那些把他们送到华盛顿来的选民们的观点。人们研究发现，

共和党人、非领袖人物、非南方人或资历较浅的议员常具有这种倾向。

但是,大部分议员把他们的职务看成是受托人 (trustee)。他们争辩说,他们的选民把他们送到国会不是只充当代理人或机器人的。他们是以自己比较全面的信息和比较丰富的经验为基础,为整个国家的利益而独立投票的。正如一位议员曾经说过的:“这就意味着,如果我们要充分运用我们所以获选的判断力,我们就必须时时引导、通报、纠正,有时甚至于不顾选民的意见。”这一观点与著名的英国议员埃德蒙·伯克爵士曾经提倡的立场吻合。他说过,不应为他人的意见而放弃自己的判断和良心。以他的观点来看,议会是一个审议和学习的场所,而不只是一个地方使节的聚集地。几年前,对众议院议员的访问说明,这种受托人或国家观点在民主党人、众院领袖、南方人,和资深的议员中比较普遍。

虽然代表与受托人之争是个老问题,但它使人多少有些误解。代表不可能遵循选民的详细指示,因为这种指示几乎不存在。在许多重要的政策问题上,议员从选民那里听不到任何意见。他们经常听到的主要是与他们一致的人的意见。另一方面,期望一名议员能明确国家利益——如果这是指理解千百万人民的需要和愿望,那是很不现实的。大多数议员是依据他们对公众利益的感觉、选举生活以及现实的压力,反复改变他们自己扮演的角色。然而,总起来说,国会的大多数议员宁愿把自己视为一个自由的而不是在选民控制下的代理人。

作为立法者的议员

国会议员的主要任务是立法。在这方面,他们要受以下几方面的影响:如何理解国家的关键问题以及能采取什么措施;怎样对选民的利益作出反应;以及怎样听取同僚、工作班子、白宫和院外游说集团的建议。

国会议员根据问题和决策处境来下决心。多数时间,议员投票并不取决于单一因素。在一届会议期间,议员就要对各种广泛

而又复杂的问题投票 1200 多次。有些问题是有争论的，并直接影响议员的选区和州。在这种时刻，作为全国性的议员通常更注意而不是不顾家乡的乡亲们利益。对那些对家乡选区关系不大的复杂问题，多数议员都倾向于依靠他们自己的信念以及同事和朋友的劝告。有时候总统会提出一个对行政当局成败攸关的问题，再加上党派的考虑，可能会使其分量更加重。显而易见，议员决定如何投票，要依靠许多因素和事情的来龙去脉。^[15]

议员的政策和哲学信念的影响 思想倾向或实际问题上的倾向是预测议员在各种不同问题上如何投票的最好依据。大多数议员在大多数时候都按自己的思想信仰投票，因为他们知道选民在政策或实际上会给他们相当多的自由余地，而不会在选举时惩罚他们。^[16] 社会问题上的自由派，很可能也是税收和国家安全问题上的自由派。参议员比尔·布雷德利（新泽西州民主党人）的政策信仰与众议员纽特·金里奇（佐治亚州共和党人）的一样坚定。这样，在某些有争议的问题上，如国民健康保险，煤气和石油解除管制，或国防开支和战略防御倡议（星球大战）等方面，了解每个议员总的哲学倾向对预测议员如何下决心和怎样投票会提供有益的指导。一项研究发现，一种日益加强和连续不断的思想分歧在国会内发展：一个社会和经济正义联盟与一个成长中的自由市场经济保守派联盟相抗衡。^[17] 从不充分的意义上说，这是迈克尔·杜卡基斯与乔治·布什的分歧；从经济学术语上说，则是约翰·肯尼斯·加尔布雷斯的“进步者”联盟与米尔顿·弗里德曼的“自由市场”联盟的分歧。另外一些学者发觉，目前大多数议员是易变的，新一代议员的特点是有雄心、追求名声、强调能力而非意识形态，这种情况正日益加强，众议员理查德·格法特和汤姆·道尼或参议员阿尔伯特·高尔、蒂姆·沃斯和理查德·卢加等就属于这类人。^[18]

选民的影响 大多数时间里，影响议员的是他们自己对选民感党的洞察力。政党和行政部门的压力也起作用。但是，说一千

道一万，议员的政治前程还是依赖于大多数选民对他们的表现感觉如何。很少有人坚持并故意地投票反对家乡人的愿望。

这种常识得到许多研究结果的支持。在社会福利和民权等国内问题上，议员和他们的选区之间通常意见非常一致。特别是来自竞争激烈选区的资历较浅的议员，常常按他们觉察到的选民态度投票。即使是以巨大多数获选的议员，也未必能随意忽略选民关心的事。事实上，他们之能轻易获选，恰恰是因为人们知道在对选民关系重大的问题上，他们会遵照选民的意愿行事。^[19]当然，议员对选民的观念反应到什么程度也取决于审议中的议案。议员对选民在涉及社会和经济问题上的态度要比对大众不甚了解的问题上的态度更加注意。

这里显然存在着矛盾。有时，国会议员认为他们个人的立法行动可能会给选民很大影响。然而，选民对他们的代表怎样投票的普遍的不了解意味着影响可能是很小的。当选民实际上很少了解国会正在干什么的时候，议员们却可能认为他们的选民喜欢（或不喜欢）他们正在干的事。这种情况部分原因是由于议员倾向于过高估计自己的知名度；而大部分公民甚至不知道参议员和众议员的名字。再者，议员还要经常考虑他们如何解释他们的投票问题。某些议员还担心选举日投票时出现的少许变化，因为，那怕是只有少数几个选民了解他们在某项特定议案上的立场，这群人很可能就会造成他们是成功还是被击败的不同结局。

同僚的影响 投票的决定也受从其他议员那里得来的建议的影响。严格的时间限制——有时在通知后几小时就要做出决定，迫使议员不得不依赖他人。大部分议员与和自己有相同想法的人建立了友谊。他们常常相互询问有关某件悬而未决的立法议案的看法，尤其注意那些正在审查议案的委员会中受人尊敬的委员们的态度。

另外一些议员与家乡大多数选民不同，他们通常对提交国会的许多问题了解甚详。他们的观点往往是公开的。他们在前届会

议上或在委员会中已就这些问题投过票，他们的公开声明可能已经记入《国会记录》中。有时议员受他人影响投的票，仅仅是因为他们知道有一位同僚站在议案的另一边。近几年，议员有时说，当他们在办公室工作时，因收看其它议员在有线—卫星公共事务广播网上的发言而印象深刻。更经常的是议员们要弄清自己的朋友对某一议案持何种立场，听取政党领袖的劝告和考虑各委员会的报告。如果他们仍拿不定主意，便与更多的朋友和工作人员商量。经常被同僚求教的那些议员是那些代表类似选区或同一地区或州的人，或者是同一政党或派别中思想相似的人——特别是那些在提出该项立法的委员会里工作的人。

一位议员可能站在某同僚一边并投票，目的是希望他以后会对该议员特别关心的议案投赞成票。这样，一些投票交易产生并建立了联合体。这样，议员就能将“成功”带给选民。这种在国会关系中互惠的情况与听从同僚的优质情报或专门知识的情况一样普遍。

国会工作班子的影响 今天，国会有个庞大的工作班子。几年来，政治学家敦促国会应加强它的工作班子。他们说，不增加助手，众议员和参议员在与行政部门交往时就处于不利地位，过分依赖白宫和院外游说者提供的情报，有些人说国会的反应过分了。现在，每个委员会和小组委员会都已精挑细选地充实了工作人员。此外，国会议员也都扩充了他们个人在华盛顿和在家乡选区的办公室里为他们工作的人员。近年来，国会在已有的国会图书馆和总审计署两个部门外又增设了一个国会预算署和一个技术评估处。

国会是世界上惟一拥有庞大工作班子的立法机构。这是它的权力的主要来源之一；如果没有工作班子，国会无疑更会成为行政部门和利益集团的俘虏。议案的复杂性和不断增加要求的议事日程已使国会工作人员激增。工作人员、研究员、预算分析员以及其他现在为国会工作的人员（包括美国政府出版局的人员，该

局名义上属立法部门)共 38000 人。这个数字在过去 25 年中,至少增长了 4 倍。但是数字只能部分说明工作班子的影响。国会议员不得不把各种各样的工作都委托给他们的工作人员。现在,一些议员发问,到底是他们还是他们的工作人员在当家。

越来越多的国会工作人员如今是在议员的家乡选区或州办事处工作。大约众议院全部工作人员的 1/3 和参议院的 1/4 在家乡工作。部分原因是由于议员把注意力集中在选民事务和个别调查工作上。这有助于议员与家乡的投票人保持密切的交往。这些在选区办公处里完成的工作,大部分与接连不断的竞选努力有密切关系——进行有利的宣传、安排在当地露面和会晤新闻记者、排定日程表和广泛接触该地区的重要市民和企业界的领袖人物。^[20]

国会工作人员不断增加,对国会议员的要求不断增多,其结果就使得议员变得有时依赖起工作人员来。参议员更是如此,因为参议员有比众议员更为广泛的专业性课题。在国会听证会上,往往是工作人员告诉议员该问什么问题。国会的工作人员精通某些特殊政策领域的事务,而且天天要与行政部门和利益集团的手打交道。的确,有些观察家说,华盛顿某些最有权势的人就是所谓的国会的“工作人员”。他们草拟议案,调查研究,还常常做许多有关议会协商和建立联盟的工作。没有人会对这样的观点提出怀疑;职业工作人员或“国会山人”常常有机会影响立法决策。以下观点无疑含有真理,即工作人员越多,他们寻求去做的事也越多。诸如,准备更多的立法议案,提出更多的调查研究,以及普遍的为他们自己干工作。而且,最新的研究表明,当国会的助手参与促进某项特定政策目标时,他们通常,如果不是经常,是应他们在其中工作的委员会主席或是他们为之服务的议员的要求去做的。^[21]

但是,我们不应夸大这个独立的、工作人员的权力基础。雇用他们的议员一时心血来潮便可随时解雇他们。国会工作人员虽然不能因种族、性别或民族血统而被免职,但他们不受文官制度

的保护。他们知道，如果他们离开那位既能雇用又可解雇他们的人的见解太远，他们就会很快被叫回队伍。

政党的影响 影响立法行为的另一来源就是**政党**。党内注重发展友谊。当然，在党内同僚之间，本来就有相当多的自然一致。在某些问题上，要求与党的立场保持一致的压力直率又直接，即使党员不相信党的言场时，也要强制跟党走。

政党压力的结果造成在重大议案上**大多数**民主党人一致反对**大多数**共和党人的倾向。典型情况是，众议院议员至少有 2/3 时间与该党大多数投一样的票。例如，近年来，普通的民主党人在 79% 的时间内同党的大多数人一起投票。典型的共和党人则以 73% 的时间与该党主力一起投票。然而，参议员比众议员稍许独立些。政党的影响也随时代的变化而有所不同。19 世纪比本世纪影响大一些，近些年又多少比第二次世界大战后的年代大些。政党影响也因问题的不同而有所区别。政党的分歧，在国内的、调控性的以及福利的议案上要比在外交政策和公民自由问题上大一些。

过去几年里，两院和两党的政党领袖一直想方设法鼓励更有凝聚力和更忠于党的投票。赞成增强党的凝聚力（党拧成一股绳并更加团结地投票）的人们说，这是在国会内实现集体负责的唯一现实的道路。他们说，增强党在投票中的统一会帮助国会解决问题，而为了自己利益不择手段地搞特殊的、多变的、联盟的做法就会减少。虽然在国会议员“走自己的路”或“站在政党之上”的倾向方面，美国议员仍然远比欧洲议员更具有此种特性，但国会内增强党在投票中统一的总面貌已持续了大约 10 年。^[22]

总统和其他的影响 很多势力——地区的、地方的、友谊纽带——可以超过政党的影响。议员有时要受非正式团体影响（州代表团、意识形态团体、种族团体、地区性集团，甚至同年当选的同僚，例如，“1986 年集团”）。此外，他们还受更重要的利益集团和院外游说者的影响——特别是那些能为他们支付过去和未来

副选债务者。⁽²⁾

参议院就修改宪法、增加一项平衡预算的唱名投票*

赞成修正案—66

表 14-2

民主党人—23

本特森 (得克萨斯)	戈尔 (田纳西)	佩尔 (罗得岛)
宾加曼 (新墨西哥)	哈金 (衣阿华)	普罗克斯迈尔 (威斯康星)
博伦 (俄克拉何马)	赫夫林 (亚拉巴马)	普赖尔 (阿肯色)
奇尔斯 (佛罗里达)	霍林斯 (南卡罗来纳)	萨塞 (田纳西)
德康奇尼 (亚利桑那)	约翰斯顿 (路易斯安那)	西蒙 (伊利诺斯)
狄克逊 (伊利诺斯)	朗 (路易斯安那)	斯坦尼斯 (密西西比)
埃克森 (内布拉斯加)	梅尔彻 (蒙大拿)	佐林斯基 (内布拉斯加)
福特 (肯塔基)	纳恩 (佐治亚)	

共和党人—43

阿布杜诺尔 (南达科他)	格拉斯利 (衣阿华)	普雷斯勒 (南达科他)
安德鲁斯 (北达科地)	哈奇 (犹他)	奎尔 (印第安纳)
阿姆斯特朗 (科罗拉多)	霍金斯 (佛罗里达)	罗思 (特拉华)
博施维茨 (明尼苏达)	赫克特 (内华达)	拉德曼 (新罕布什尔)
科克兰 (密西西比)	赫尔姆斯 (北卡罗来纳)	辛普森 (怀俄明)
德阿马多 (纽约)	汉弗莱 (新罕布什尔)	斯佩克特 (宾夕法尼亚)
丹福思 (密苏里)	卡斯頓 (威斯康星)	史蒂文斯 (阿拉斯加)
登顿 (亚拉巴马)	拉克萨尔特 (内华达)	西姆斯 (爱达荷)
多尔 (堪萨斯)	卢加尔 (印第安纳)	瑟蒙德 (南卡罗来纳)
多梅尼亚 (新墨西哥)	马丁莱利 (佐治亚)	特里布尔 (弗吉尼亚)
杜伦伯格 (明尼苏达)	麦克卢尔 (爱达荷)	沃罗普 (怀俄明)

续表

伊斯特 (北卡罗来纳)	麦康内尔 (肯塔基)	沃纳 (弗吉尼亚)
加恩 (犹他)	默科夫斯基 (阿拉斯加)	威尔逊 (加利福尼亚)
戈德华特 (亚利桑那)	尼克尔斯 (俄克拉何马)	
格拉姆 (得克萨斯)	帕克伍德 (俄勒冈)	

反对修正案—34

民主党人—24

鲍卡斯 (蒙大拿)	伊格尔顿 (密苏里)	莱文 (密歇根)
比顿登 (特拉华)	格伦 (俄亥俄)	松永 (夏威夷)
布雷德利 (新泽西)	哈特 (科罗拉多)	梅岑鲍姆 (俄亥俄)
邦珀斯 (阿肯色)	井上 (夏威夷)	米切尔 (缅因)
伯迪克 (北达科他)	肯尼迪 (马萨诸塞)	莫伊尼汉 (纽约)
伯德 (西弗吉尼亚)	克里 (马萨诸塞)	里格尔 (密歇根)
克兰斯顿 (加利福尼亚)	劳登伯格 (新泽西)	洛克菲勒 (西弗吉尼亚)
多德 (康涅狄格)	莱希 (佛蒙特)	萨班斯 (马里兰)

共和党人—10

查菲 (罗得岛)	哈特菲尔德 (俄勒冈)	马赛厄斯 (马里兰)
科恩 (缅因)	海因茨 (宾夕法尼亚)	斯塔福德 (佛蒙特)
埃文斯 (华盛顿)	卡塞鲍姆 (堪萨斯)	魏克 (康涅狄格)
戈顿 (华盛顿)		

* 修改宪法需 2/3 多数票, 此修正案在参议院仅以一票之差失败。此修正案是里根总统一再鼓吹的。投票往往不是纯粹按党派分野, 但各党议员倾向于和同伴们投一样的票。自由派和温和派共和党人叛变了保守派和南方民主党人则与自由派民主党人不同而投赞成票。

材料来源: 1985 年 3 月 25 日《国会记录》。

国会中的一种投票模式反映了共和党人和南方民主党人的保守联盟。50年代和60年代,在大约1/4的重要唱名表决中,南方民主党人的大多数和共和党人的大多数一起投票反对北方民主党人的大多数。虽然在70年代,这种情况减少了,但近年来又以不太强烈的方式再度出现。这种保守联盟最可能在国内问题,特别是社会福利的立法议案上出现。但是,保守联盟在国会内的势力不能仅以投票结果来衡量,因为许多委员会的领导人就是这个联盟的成员,他们往往能阻止他们所反对的法案付诸表决。

总统和行政部门官员也可影响议员如何投票。一些批评者说,国会把广泛的政策创制权和预算制定权交给了行政机构。他们说,无论国会对某项议案如何奋力斗争,结果还是被总统的强大势力所压倒。甚至今日,还有相当多的议员抱怨(正如在我们整个历史过程中,他们总是抱怨)说,像现在这样组织和人员配备,国会不能真正解决制定国家政策所涉及的极其复杂的诸多问题。

即使国会组织得更好一些,或是国会议员更有专长,日趋重要的外交政策和复杂的经济问题仍将使总统的角色显得重要。总统手中掌握着外交政策的工具,即使国会有与之共同负责的那些部分诸如缔约权。但在重要性上也比不上总统的全面谈判和确定日程的权力。有些总统,像林登·约翰逊和乔治·布什,通过充分运用宪法的和政治的权力,已经成为立法上重要和专任的伙伴;然而,国会议员却不太愿意承认他们为白宫压力所左右。此外,还有些研究认为,总统对国会投票结果的影响可能不像人们通常认为的那样重要^[24]。虽然总统对国家安全政策方面表决的影响比其他方面的影响大一些,但就是在这些问题上,权力在很大程度上也是与其他人共同承担的^[25]。在重要的国内问题上,议员更可能受选民要求(或者他们认为是选民的要求)和他们自己政策信念的影响而不太受白宫要求的影响。

立法过程的障碍

国会从建立起就是一个具有多重否决权的体制。从某一方面来说,这是制宪者的本意,他们要分散权力,使之不为任何可能的暴君所垄断。此外,国会还逐步形成了一套完善的惯例,即把政治影响力以不同方式分给不同的人。了解一项议案是怎样从国会通过的,即可了解这种分权。两院的议事程序和规则多少有些区别。但是基本权力的分配,就其对形成立法的影响来说,大体上是一样的。^[26]

每项议案,包括在行政部门草拟的议案,必须由两院中任何一院的成员把议案提交给该院。每两年呈送的议案约有 10 000 份,议案中绝大部分(超过 95%)由于缺乏支持而在小组委员会内夭折。对于有强大力量支持的重要议案,委员会或其所属某一小组委员会便举行听证会听取意见。然后开会“加以修饰”(讨论和修改)并投票表决。如果小组委员会,然后其上级委员会都投票赞成该议案,即将议案报告——或送交——全院进行辩论和投票表决。如果获得通过,则将议案送至另一议院,在此院内,整个程序重复一遍。如果众议院与参议院通过的议案之间有争议——常有的事——则两个修正案必须送交给两院共同组成的协商会议委员会进行协调。

1789~1790 年间,共向众议院提交 142 项议案,而委员会仅提交 85 份报告。当今,向每届国会提出 10000 至 15000 项议案;其中不到 1000 项议案通过,成为法律。这些数字比前一二十年低,因为在 80 年代和 90 年代国会必须更关注于预算、税收和赤字问题,而较少关心新的计划。

拖延议案的各种机会

国会体制的复杂性为反对任何议案的人提供了极好的内在有利条件。提出议案的人必须步步获胜,而反对者只需一次获胜。多次否决的机会之所以存在,是因为权力分散,也因为在委员会或众议院或参议院内存在十多个不同

环节，一项议案在一个环节上即可被扼杀或使之夭折。无论一项议案是好是坏，都可以为下列任何一个环节所拖延：(1) 众议院具体的委员会主席；(2) 众议院具体的委员会；(3) 众议院议事规则委员会；(4) 众议院；(5) 参议院小组委员会主席；(6) 参议院委员会；(7) 参议院多数议员；(8) 两院中的政党领袖；(9) 参议院内几名以冗长发言阻挠议事的议员；(10) 两院意见分歧时，众议院参议院的协商会议委员会；(11) 总统。如果还需要其他委员会的同意——如拨款，可能遭到否决的环节就更多了。

第 83 与第 98 两届国会中，众议院与参议院
表 14-3 的活动和工作量的比较对照表

类 目	83 届国会 (1953~1954)		98 届国会 (1983~1984)	
	参议院	众议院	参议院	众议院
常设委员会	15	19	16	22
小组委员会	63	81	102	139
听证会	—	—	2471	5661
开会天数	294	240	281	266
总统发来咨文	—	5	235	179
各行政部门发来咨文	—	1855	3642	4164
通过的决议案数	321	519	380	397
通过的法案数	2231	2129	936	978

资料来源：罗杰·H. 戴维森和托马斯·凯发特著，《参议院活动和工作量指标》和《众议院活动和工作量指标》，国会图书馆国会研究处（1985年6月）。

显然，一项易引起争论的议案没有经验丰富的立法领导和适当的妥协是不能获得通过的。开始阶段，有一个策略问题，就是

究竟在参议院还是在众议院采取初次行动。例如，一项议案预计在参议院很难通过，议案的提出者可以在众议院求得通过并希望这场大胜会促使参议院采取行动。另一个问题是关于议案该送交哪个委员会。一般情况下，议案交到某委员会是不能变通的。但是，有时候一项议案涉及多个管辖部门，这时拟稿的就可以下点功夫，使之发到某个委员会而非另一委员会。

要使一项议案在国会获得通过，就需要在任何时间、任何地点，都有多数票。必须一次又一次地动员多数——在小组委员会、委员会以及议院由。这些多数是变化不定的，而且在不同的情况、不同的时间内，包含不同的议员。因此，必须一次又一次地建立新的联盟。

如今，国会通过立法要做的每一件事几乎都需要钱，所以即使通过一项议案，也必须再通过程序，获得拨款。国会可能通过了批准一项计划的全过程，尔后却未能获得拨款使之实施；或者拨款很少致使批准了的事情也无法实行。

委员会：小立法机构

有时，有这样的说法：国会是个委员会的集合体，一个院的各委员会经常到一起开会以相互批准各自的行动。这一说法道出了许多真情。几乎从初建开始，国会就一直依靠委员会去完成它的许多工作。^[27]争取立法的主要工作是在委员会、特别是小组委员会内进行的，因为这里是完成国会基本工作的场所。^[28]众议院有 22 个常设委员会，每个委员会平均有委员约 35 名。这些委员会共有小组委员会约 140 个。委员会是众议院的“眼、耳、手，而且更经常地是它的脑子”。

常设委员会有很大权力，因为在众议院提出的所有议案都要交给他们去办。他们可以废弃议案，把议案搁置几周不办，把议案修改得面目全非或加速议案审议进程。委员会表示赞同并送出

的议案只是送来议案中的一小部分。虽然通过由多数议员签名的调出申请 (discharge petition), 可强行把一项议案调到众议院全会讨论, 但议员一般不愿绕过委员会行事。他们认为委员会的委员是他们那个领域的专家。有时, 他们也不愿冒险触怒委员会的领导人。而且, 有一种互惠的强烈意识——“你尊重本委员会的管辖权, 我也尊重你的。”极少有调出申请得到必要的签名数。

参议院有 16 个常设委员会, 每个委员会有 12 至 29 名委员, 而且至少有 85 个小组委员会。众议院议员担任委员会职务较少。而每个参议员, 在正常情况下, 可在 3 个委员会和平均 7 个小组委员会内任职。重要的参议院委员会中有外交关系委员会、预算委员会、财政委员会和拨款委员会。参议院各委员会在制定立法上与众议院各委员会有相同的权力。但他们在扣压议案, 不送给全会方而的权力则要少一些。

挑选委员会委员

党派关系体现在对常设委员会的控制和人员配备上。委员会主席和多数委员是由多数党选出的。代表少数党的委员人数大致与该党在整个议院中的议员人数比例

相称。进到一个政治上有利的委员会对国会议员来说是很重要的。例如, 来自堪萨斯州的议员宁愿服务于农业委员会而不愿在海运和渔业委员会工作。委员从一届国会到下一届国会, 通常都是留任在同一个委员会内, 虽然有些较年轻的议员由于原职位不称心, 因此一当有了较好的委员会职位出缺时, 便常常要求跳槽。

委员会委员如何挑选呢? 在众议院里, 共和党议员委员会事务委员会负责给新的共和党议员分配职位。这个委员会由每个在众议院内具有共和党代表的州。各派一位议员组成, 他们几乎总是各州代表团里的资深议员。因为该委员会中各成员掌握的票数与该州共和党议员数相等, 所以, 这个委员会由大州代表团的资深议员控制。在民主党一方, 分配委员的工作是由民主党议院党员会议的指导委员会与各州代表团中资深民主党议员协商解决。在

参议院，老资格议员也掌握委派程序；每个政党为此都设有一个小型指导委员会。在制定分配方案时，领导人依照各种不同的考虑进行安排，如该议员才干如何、是否善于与人合作；他或她所在的行政区是否在某委员会内已有充分的代表；分配是否有助于该议员再次当选等。

国会之所以能应付其庞杂的工作负担，原因之一就在于它的委员会和小组委员会是围绕问题的专业性质组建的。这一点可使议员在专业领域内发挥技术专长以及吸收熟练的工作人员，因此国会往往能批评官僚机构中的专家并向其挑战。利益集团和院外游说者很了解某一特定委员会在某些领域有很大权力，把注意力集中在该委员会的委员身上。与此相似，行政部门的成员也小心翼翼地力求与委员会和小组委员会的主席以及“他们的”委员会成员交往。一位很有权威的参议院委员会主席提醒他的选民注意花在他们州的联邦税款的数额，在竞选小册子里说：“这不是偶然发生的，它需要在国会里有权有势。”

**委员会的多样
性和持久性**

大多数委员会是独立的小权力中心，有他们自己的规则、活动方式和内部程序。国会的研究者在分析众议院拨款委员会时发现，该委员会独具的特征是，他们的成员在关键问题上和在委员会应担当的任务上观点明显一致。领导是巩固的，委员趋向于长期留任。他们规划出一种强调协调一致、平等交换和努力工作的生活方式。众议院拨款委员会的各小组委员会主席成了他们管辖范围内的机构的预算和计划方面的专家，而且对行政政策的影响超过任何其他单个代表。例如，对外援助拨款小组委员会主席对外援计划的影响就比众议院外交事务委员会主席的影响大。各种各样的拨款小组委员会相互听从彼此的建议，并支持上级委员会的决定。

不过，委员会各不相同。有些委员会有很大权力，而另一些则不太重要。例如，因为参议院在外交政策方面的特殊作用，参

议院外交委员会通常就比众议院外交委员会更有影响。但是，就两个拨款委员会来说，却正相反，众议院拨款委员会有时比参议院拨款委员会担任更重要的角色。不过，现在这些差别比以前小了。我们还应注意的是委员会的不同不仅是因为结构问题，而且还由于委员会委员的目标和能力所致。^[39]

国会如何使用委员会，对国会参与制定全国政策至关重要。近些年来，在向公众开放听证会和提高委员会工作人员的素质方面取得了进展。但是，要使管辖范围适合现代需要却很困难。管辖范围的重迭司空见惯。例如，有十几个不同性质的委员会都涉足于能源、教育和国家的扫毒战。提高委员会体制效率的努力往往被认为是对议院内微妙的权力平衡的一种威胁。

委员会和小组委员会主席的重要性

委员会和小组委员会的领导人对他们的委员会的运作和国会的最后成果都有影响。30年前，委员会主席决定着委员会的全部工作负担，雇用和解雇工作人员，组建小组委员会和分派管辖范围、成员和助手。主席还处理分配给他们委员会的最重要的议案。然而，近年来，年轻议员坚决要求给予他们更多的权力。小组委员会也趋向于更独立于上级委员会。如今，仅任一两届国会议员就当上一个重要的小组委员会主席的并不少见。而且实际上，这是参议院的传统。

一般来说，主席的职位仍是论资排辈的。在委员会连续任职最长的多数党议员按常规就成为该委员会的首脑。主席可能与其他党员不和，可能反对党的全国计划，甚至可能不胜任；但他或她通常仍能因资深面赢得主席职位。^[40]

改变论资历的习惯

委员会主席和委员的委任是两院党员会议的责任。论资历的习惯仍占上风，但这不是成文的规则，而且其他因素开始受到重视。例如，1971年，众议院共和党人会议决定，委员会的首席共和党委员今后需经党的会议秘密投票

选举产生。此后不久，民主党也决定，如果议院党员会议有 20% 的人要求秘密投票决定主席职位的话，就这样做。1975 年，普通的众议院民主党议员因 75 名大多是自由派的新议员的到来而壮大了队伍和坚定了决心，他们撤销了三位年老的委员会主席的委员资格。1985 年初，威斯康星州的莱斯·阿斯平由年轻的和年老的议员联手选为众议院军事委员会主席。他们推崇他为最佳人选，并认为虽然按资历轮不上他，但他在一些重大议案上的主张是正确的。

当共和党人控制参议院时，主票委员会的共和党委员挑选每个委员会的主席。当该党在参议院失势时，这些人就成了少数党的首席委员。按常规，共和党议员几乎总是选举资深的议员担任他们的委员会的领导人。

参议院民主党每当其议员中有 20% 的人要求秘密投票选举时，就召开民主党党员会议，以秘密投票选出他们的委员会领导人。参议院民主党也几乎总是选举参议院委员会资深的民主党委员担任委员会首席委员。但是，民主党党员会议也能以秘密投票选出别的人，迫使资深的委员做出让步以保证他们再次当选。

资历体制倾向于把国会的最大影响力交给那些政治上稳定甚至停滞的选区。这些选区里党争低落，特定的利益集团或核心小集团权倾一方。这种体制无形中使得那些两党势均力敌，政治兴趣高涨和竞争激烈的地区处于不利地位。

为论资排辈辩护的理由是提拔最有经验的委员到领导岗位是自然而然的、与个人好恶无关的、且能防止争论。资历也是国会两院实行的减少冲突的一个重要准则。它有利于国会的组织和协调。

有关资历的争论大部分是在政策和政治影响方面。农村利益集团向来赞成这种体制，而历来反对它的是劳工组织、民权拥护者团体以及其他以城市为基地的利益集团。他们觉得，给农村利益集团以及他们保守的代表的国会权力太多了。自由派集团也可

能从这种体制中得利。随着时间的推移，重资历习惯可能使得以效区和城市为基地的北方利益集团的影响力增加。时光的流逝使得更多的妇女以及少数民族获选进入国会，他们也很可能在重资历习惯下获得主席职位，而在自由选举的规则下他们是无缘问津的。

资历体制得以保留的原因是它支持了国会领袖的利益。许多议员得出结论说：“我在这儿呆得越久，就越喜欢这种体制。”另外，最急于改变这种体制的人正是最没有力量来实现这种变化的人。但是，由于权力变得分散，且小组委员会日渐重要，资历问题的重要性已经减弱。小组委员会主席倾向于由资历不深的委员担任，他们可能比委员会主席更温和些。在参议院，多数党议员除少数外全都担任各自的小组委员会主席。在众议院，有100多名民主党议员担任小组委员会主席。近年来，已有动议加强政党领袖和议会党员会议的权力——又是以牺牲委员会主席为代价。

委员会的调查

国会中争论性最大的活动之一是调查，特别是广为宣传的公开听证会，如越战期间的参议院对外关系委员会的听证会，或是1987年调查伊朗门事件举行的各种委员会的听证会。国会为什么要调查？由常设委员会、他们的小组委员会或特别委员会举行的听证会是信息和意见的重要来源。听证会为专家提供一个摆出自己的观点和发表演说的论坛，而且还可以把统计数字记录在案。⁽³¹⁾

公开的听证会是交换信息和制造影响的重要途径。例如，田纳西州参议员艾伯特·戈尔前几年召开调查唱片工业的听证会并断言，很多无线电台是根据桌底下塞钱的交易，而不是根据唱片的价值播放音乐的。戈尔说，一种“新的送红包活动出现并流行起来，而且比以前更坏。”他敦促公众关注这些贪污腐败和非法行贿的行为。一个委员会或委员会主席可以利用听证会向国会提出报告。委员会的听证会还可用以与一般公众交换情况。例如，参

议院水门事件委员会对 1973 年选举作弊和滥用竞选资金的电视调查会，本意并不在获得新信息，而是希望唤起民众，推进公众支持选举改革。常设委员会的某些调查牵涉到对当时的行政部门的监督。委员会可传唤行政官员到听证会上作证。有些官员害怕这种质询；他们害怕怀有敌意的议员提出别有用意的问题，担心他们机构的某些行政上的失误会被揭发和宣扬出去。

立法质询是一把两刃的剑。它可以鼓励国会和公众支持必要的法律和正确的法案，但它也能贬低宪法第一条修正案的原则，侵犯公民隐私权以及为那些哗众取宠的蛊惑人心的政客提供讲台。国会的调查也可能削弱行政部门的锐气。1987 年，一个参众两院联合委员会调查国家安全工作人员在伊朗门事件中的活动以及把卖给伊朗武器所得资金转移给尼加拉瓜反叛分子的情况。作为一个调查委员会，他们的目的是为了提出一些重要问题，鼓励加强行政部门对公众的责任感以及强调共同分担制定外交政策，其中包括国会领导的重要性。这样的听证会对提醒美国人关注立宪政体的基本原则是极其重要的。听证会也可帮助确定政治的议事日程和把有关人员和政策的优先选择等信息送给行政部门。⁽³²⁾

求同：协商委员会与参众两院的协调

制宪者们在建立两院制国家立法机构时，就预见到两院将代表截然不同的利益集团。参议院原定是由人民间接选举的人组成的一个小议院，他们任期长，而且部分重选。它握有确认提名的独占权力。草签的条约需经参议院 2/3 多数票批准。参议院原定是一个审查议院，集合了一批贤达之士，他们给总统提供建议和认可总统的行动——不管总统是否愿意。

众议院每两年全部改选，原定是人民的一个更直接的工具。参议院是对众议院的一种保守性的制约，特别在 19 世纪末和 20 世纪初时期更是如此，那时参议院非常保守，像是富人俱乐部一类

的组织。但某些因素——主要是政治的——已改变了众议院和参议院的特性。现在，众议院有时也成为对参议院的一种保守性的制约。政府各部局有时又把参议院看作重新裁决已被众议院砍掉的拨款的上诉法院。

表 14-4 **国会委员会的种类**

常设委员会：是一种实体委员会，有关提出的议案都要经它们审议。送交委员会的 1000 多件议案不到 10% 由委员会送出呈报议院。因此，它的主要任务是确定优先次序。之所以称其为“常设”，是因为它们由一届国会延续到下一届国会，因为，它们通常被视为国会制定法律的永久性的机构。

特别委员会：建立这类委员会是为了进行特别的调查和研究，并向建立它的议院作报告。它并不一般地草拟和报告法案。但有些特别委员会历经几届国会一直存在。

联合委员会：由两院议员组成，部分是为了协调调查和特别研究。实际上，它们是研究委员会，目的在于加速两院间的工作，并帮助公众集中注意力于重大事项，如经济、税收或丑闻等。

协商委员会：是联合委员会的一种。其功能是当参众两院在同一法案上通过了不同的文本时，协调分歧使之一致。因为只有当两院通过的法案是同一文本时，才能送交总统签署。许多重要法案都需经协商委员会磋商，在送交白宫前送回两院分别批准。

表 14-5 **国会委员会做些什么**

- 研究法律提案
- 审议来自行政部门的通知
- 确认或拒绝联邦官员的任命
- 举行听证会和调查会
- 检查执行中的行动
- 准备报告和调查，以及为修改后的法案作推荐
- 检查报告、文件，研究有关委员会的政策
- 就委员会范围内的事务非正式会见各界领袖进行现场视察和检查
- 举行听证会，并提供有关更可取的政策、优先次序和人员提名等方面的消息

明确了众议院和参议院的区别之后, 出现一个议院通过的议案文本与另一议院通过的文本有很大不同的情况就不足为奇了。只有当两院通过完全相同的议案后, 它才能成为法律。按一般法律, 一院应接受另一院的措词, 但在被通过的全部议案中至少有15% (通常是重大议案) 必须交到协商委员会 (conference committee)。

表 14-6

众议院常设委员会

农业委员会
拨款委员会
军事委员会
银行、财政和城市事务委员会
预算委员会
哥伦比亚特区委员会
教育和劳工委员会
能源和商业委员会
对外关系委员会
政府行动委员会
众议院行政委员会
内政和岛屿事务委员会
司法委员会
海运和渔业委员会
邮局和文职人员委员会
公共工程和运输委员会
议事规则委员会
科学与技术委员会
小企业委员会
官员行为标准委员会
退伍军人事务委员会
筹款委员会

表 14-7

参议院常设委员会

农业、营养和森林委员会
拨款委员会
军事委员会
银行、住房和城市事务委员会
预算委员会
商业、科学和运输委员会
能源和自然资源委员会
环境和公共工程委员会
财政委员会
对外关系委员会
政府事务委员会
司法委员会
劳工和人力资源委员会
规则和行政委员会
小企业委员会
退伍军人事务委员会

如果两院互不接受对方的议案，则要由协商委员会——一个由两院各派议员组成的特别委员会——来解决分歧。委员会有两党的代表，但多数党有较多委员。该委员会的程序通常是一种精细的讨价还价的过程。当修改的议案送回两院时，协商报告可能被接受或拒绝（常常要安排进一步的协商），但不能修改议案。各院的协商委员必须使其同僚相信，对另一院所做的让步都是在无关宏旨的问题上，没有放弃他们自己议案文本中的任何基本点。

协商委员会有多少活动余地？人们通常盼望委员们能在不同文本间进行折衷。但在没有明显的调和余地的那些问题上，委员们常常被指责超越了指示和制定出新的议案。协商委员会甚至被称为国会的“第三议院”——一个独断专行修订政策的委员会。协商委员会还受到缺乏代表性的批评，说他们甚至连批准议案的委

员会也代表不了,他们只是不成比例地代表资深的委员会领导人。批评者们还抱怨说,委员会对偷偷放进议案中的偏见无所作为,因为两院通常面对的是要么接受要么拒绝的局面。尽管有这样一些批评,但某些种类的协商委员会对两院制的立法机构能正常运转还是有必要的。协商委员会使两院统一,帮助解决争端并达成妥协。

哪一个议院——是众议院还是参议院——更经常地在协商委员会内取胜呢?从表面上看,似乎参议院的文本更经常获胜。但是,这部分是因为参议院更经常的是在众议院之后才进行其立法行动。“然而,这样的结局并不意味着参议院对最后的立法比众议院具有更大的影响。相反,由于众议院草拟原始议案和安排辩论问题的日程,因此它对经过协商的最后法案比参议院具有更实际的影响。”⁽³³⁾实际上,众议院担任着创制立法的主要角色,而参议院只是修改议案的重要代表。

国会有效率吗?——国会的改革

这里是几条对国会比较经常的批评:

1. **国会无效率。**众议院和参议院简直不适合一个工业国家的需要。议案通过复杂的立法程序,花时间太多。议案经常因程序问题而被埋葬或失败。议员们信息不灵。权力分散造成行动迟缓。

这些批评中有一些是夸大的。评价程序和结构很难与评价政策分开。关于政策却各人有各人的偏爱。例如,从对白宫有利的观点出发,当国会没有迅速处理总统的议案时,就算是无效率。

国会要处理大量复杂的议案。两院的许多议事程序能加速处理议案,委员会和小组委员会体制对听取争论和搜集资料是个合理的工具。然而,效率问题仍然存在。很多议员自感在这种体制下难以获得成功。国会内外的研究小组敦促两院削减委员会的人数,建立更完善的信息系统、稍稍集中国会领导的权力以及加强

多数裁决。这类事情国会已做了许多，但尚未能大踏步前进。

2. **国会无代表性。**人们常抱怨说，国会代表地区的或选民的利益超过国家利益。还有人说，委员会体制常常对有组织的特殊利益集团太迁就了。重资历体制，即使有所改变，仍使两院偏向于保守。国会的维护者主张，应当有一种强有力的制度保证少数人权利并成为缺乏头脑的多数裁决的一种制约。批评者答辩说，少数人应有权公布和推迟多数人主张该办的事，但不能废弃它。

批评者坚持说，两院过分代表组织良好的经济权力结构而牺牲普通公民。绝大多数出身于上层或中上层阶层的国会议员，能真正为低收入群体讲话吗？仅有5%的妇女议员和4%的黑人议员的国会能真正代表我国的女性和少数民族人口吗？

事实上，我们有个双重代表的体制，在此体制内，国会和总统双方都能够为人民讲话，而且他们确实也宣称要为人民讲话。但是，因为“人民”极少（即使不是从未）用一个声音讲话。这种双重体制的结构和性质常常给我们的是代表此一多数讲话的国会和代表彼一多数讲话的总统。在两者之间有时能得到平衡——而有时却处于僵局。

3. **国会无道德。**它是一个金钱统治的政府而不是人民统治的政府——或许很多人这样认为。批评者抱怨说，国会的某些议员太受要他们调控的经济利益集团的约束。他们对为他们竞选不断提供资金的政治行动委员会感恩戴德。另一些人责备说，国会议员的个人特权太多，而且，频繁发生滥用所谓额外收入。1989年，众议院议长吉姆·赖特和多数党督导托尼·科埃略霍因违背道德的获利而被迫离任，近年来一小部分其他国会议员被告发和定罪加强了这一印象。

为对这些偶而出现的丑闻做出反应，两院都通过了相当强硬的道德规则并建立了道德委员会。这些改革要求公布议员、主要助手和配偶所拥有的收入和财产，还禁止议员、工作人员或议员家庭成员从注册的院外游说者、设有政治行动委员会的组织、外

国政府、或者与国会审议的立法有利害关系的企业那里接受价值超过 100 美元的礼物。但是这些行动并没怎么改善国会的形象，国会仍然被看成是一个权力常常导致其众多成员腐败的场所。

4. **国会缺乏集体负责。**国会的主要问题是权力分散于委员会和小组委员会的领导人、当选的政党官员、派别领导人、非正式的议会党员领导人以及其他议员手里。这是个“无人负责”的体制。这种权力分散意味着，要办成事，国会领导人必须进行讨价还价和协商。这种“经纪人式”体制造成法律被淡化、放弃、拖延或写得含糊其词。另外，按某些批评者说的，它给各种各样不知名的官僚政客许多活动余地。责任混乱、职责受到沾污，而且那些知道如何利用这一体制的良好组织起来的特别利益集团从中得到了不公正的利益。

批评者们担心，如果国会反应的是如此众多的单一利益集团，它就不能替大多数人或整个国家讲话。它不能预见问题、计划在先和联合各种政治阵线共同处理重大紧急问题。那些担心国会不负责任的人并不责备少数保守的利益集团或精英人士。他们认为，经纪人式体制主要是立宪体制的结果，这种体制要求分权、以权制权和分散政治领导权。另外一些使国会难以像一个统一的部门行动的因素是缘起于两个议院可能由不同政党控制这一事实。此外，我们现在还选出了更有活力和更具独立思考的人物，他们较少倾向于与政党领袖们同道而行。

5. **国会委托给行政部门的职权太多。**另外的责难是国会未能尽职，而总把太多的职权委托给行政部门。由于现代问题的复杂性和未能达成联合和妥协，国会便出现一种倾向，它对行政部门说：毒品问题“你们去干”，艾滋病和酸雨问题“你们去干”。如果国会把事情交给一个行政机构，那其结果可能就是由行政长官发布的规则和条例实际成了法律。

这些批评者经常表示不同意上述政策创制。这种不满还是有确切根据的。因为我们希望由我们选举出来的官员制定公众政策。

国会知道这类批评，但有时，主要考虑的是逃避责任。如果国会通过特定的法律，受影响的个人或群体就可能责备国会而不责备行政机构——或者，责怪某些特指的国会议员，从而使他们可能失去席位。

6. **国会太随声附和那些通过其政治行动委员会提供大笔竞选捐款的有组织的利益集团。**这最后一点指责表明，尽管很少有国会议员被竞选资助收买，但国会处事的方法——还有那些出席国会听证会和国会走廊里的人——在很大程度上，受那些能筹集和支付大笔金钱的人影响。前参议员 S. I. 早川这样说：“我不是说我的同僚由于这种体制而变得腐败，但是对于接受，姑且说，乳制品工业的慷慨捐助的人来说，要使自己相信，凡是乳制品工业利益所在，实在也就是公众利益所在道理是并不困难的。”^[34]近些年来，国会竞选费用猛增；竞选众议院的标准竞选费超过 500 000 美元，而竞选参议院经常要用掉几百万美元。因此人们说，钱乃进身之阶。1979 年假装的阿拉伯酋长行贿丑闻给这种批评提供了证明。在这个事件中，联邦调查局的特工乔装成阿拉伯酋长，从几个国会议员那里成功地买得几项施加影响和帮忙的许诺。这些议员随后由联邦法院提出起诉和判刑，这多少给人一点安慰。前众议员、参议员以及里根内阁成员理查德·S. 施韦克说：“我们已走到这一点，一名议员不得不要么成为百万富翁，要么成为永不停歇的筹款人。这是对我们前途可悲的评论。”^[35]

国会的维护者坚持说这些责难是言过其实的。他们说，金钱几乎影响不了参议院里那三四十个百万富翁，也影响不了一百多名富裕的众议员。国会维护者们还指出，国会的某些议员常常拒绝接受某类竞选资助。由于有各种各样的竞选改革法。国会议员候选人现在必须把主要的竞选捐款报告给联邦竞选委员会。这样一来，谁给谁什么至少部分列入公开记录。然而，批评者仍然是有根据的。而且很多美国人对似乎与竞选捐款，特别是与政治行动委员会有关的这种影响的程度，感到困惑或焦虑。

在《联邦主义者文集》第 57 篇中，詹姆斯·麦迪逊写道：“谁是联邦众议院议员的选举人？不是富人多于穷人；不是有知识的多于无知识的；不是显赫族姓的高贵继承人多于出身微贱和命途多舛的人的子孙。”然而，因为竞选费用的增加，还因为当选官员主要来自上层和中上层阶级，人们就必须质问我们的体制是否是开放的、有代表性的、反应敏锐的和负责任的立法体制，使得我们可以骄傲地把它作为一种楷模向世界其他部分的那些很想寻找更民主的社会的人推广。

当国会开始它的第三个世纪时，下列问题必须提出来：国会能创建多数吗？能有长远的观点，保持坚强有力，开阔的注意力和为整个国家制定合理法律的能力吗？虽然答案不会一致，但所有的人都会同意，如果我们要有一个起作用的民治的政府，就必须要有个充满活力的、反应敏锐的和有效率的国会。

小 结

1. 参议员和众议员主要出身于上层和中层阶级，他们远比作为整体的美国人所受的教育要好得多。典型的国会议员是中年、白种人、男性律师。

2. 国会的大部分工作是在委员会和小组委员会内完成的。近几年，国会一直设法简化委员会体制并改革选举委员会主席的方法。重资历的习惯，依然普遍遵循。但是，去职的威胁迫使委员会主席不得不与多数党年轻议员进行磋商。现在，小组委员会在日益分权的国会里更加重要。

3. 国会履行这些职责：代表、立法、统一意见、监督、政策澄清和批准合法。国会作为一个集体机构必须设法履行这些职责，即使大多数议员是在充当他们选民的代言人或为他们再次当选而工作。

4. 国会的工作负担沉重。要使这个全国性的立法机构能更有

效地履行其职能还要做很多工作。近些年已取得了某些进展：重划选区和重新分配议员名额，形成一个在某种程度上更确切地反映全体居民的国会。参议院内以冗长发言阻挠议事和众议院的议事规则委员会所造成的障碍比过去少了。众议院议长和党的指导委员会的作用增强了。国会的工作班子改善了。

5. 国会作为笨重和呆滞机构的消极形象仍是众所周知的。国会的最大优点——多样性和审议性——也削弱了与更集中的行政部门打交道时的地位。国会议员们的1070只脚很难步调一致。535名议员分为两院、两党、几十个委员会和几百个小组委员会。他们总是很难有机会达成共同战略以与决心把行政权力用到顶点的总统相抗衡。国会如何有效地重申其权力，特别是相对总统而言？它又如何处理预算赤字和国家安全问题？待我们对现代总统制及其职责进行研究之后，再在第十六章里返回来讨论这些问题。

建议读物

Robert A. Bernstein. *Elections, Representation, and Congressional Voting Behavior* (Prentice Hall, 1989).

William S. Cohen and George J. Mitchell. *Men of Zeal: A Candid Inside Story of the Iran-Contra Hearings* (Viking, 1988).

Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek. *Congress and its Members*, 2d ed. (Congressional Quarterly Press, 1985).

Christopher J. Deering, ed. *Congressional Politics* (Dorsey, 1989).

Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, eds. *Congress Reconsidered*, 4th ed. (Congressional Quarterly Press, 1989).

Richard F. Fenno, Jr. *Home Style: House Members in their Districts* (Little, Brown, 1978).

Richard F. Fenno, Jr. *The Making of a Senator—Dan Quayle* (Congressional Quarterly Press, 1989).

Morris Fiorina. *Congress: Keystone of the American Establishment* (Yale

University Press, 1977).

Willam J. Keefe. *Congress and the American People* (Prentice Hall, 1988).

John Kingdon. *Congressional Voting Decisions*, 3rd ed. (University of Michigan Press, 1989).

Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson, and Malcolm Jewell, eds. *Handbook of Legislative Research* (Harvard University Press, 1985).

Burdett Loomis. *The New American Politician* (Basic Books, 1988).

David R. Mayhew. *Congress: The Electoral Connection* (Yale University press, 1974).

Walter J. Oleszek. *Congressional Procedures and the policy process*, 3d ed. (Congressional Quarterly Press, 1989).

Glenn R. Parker. *Characteristics of Congress; patterns in Congressional Behavior* (Prentice Hall, 1989).

Barbara Sinclair. *The Transformation of the U. S. Senate* (The Johns Hopkins University Press, 1989).

Steven S. Smith. *Call to Order; Floor Politics in the House and Senate* (Brookings Institution, 1989).

David J. Vogler. *The Politics of Congress*, 5th ed. (Allyn and Bacon, 1988).

Darrell M. West. *Congress and Economic Policymaking* (University of Pittsburgh, 1987).

注 释

[1] 1789年2月16日,乔治·华盛顿致詹姆斯·麦迪逊信。见罗伯特·A.拉特兰和查尔斯·F.霍布森编:《詹姆斯·麦迪逊文集》(弗吉尼亚大学出版社,1977年版),第11卷446页。

[2] 关于国会的初期历史,见小阿尔文·M.约瑟菲的《论国会:1789年直至现代的美国国会历史》(塔奇斯通出版公司,1980年版),第1章。

[3] 约翰·罗兹:《无用的制度》(EPM出版社,1976年版)第15页,又见格雷格·伊斯特布鲁克:《国会怎么啦?》,《大西洋月刊》(1984年12

月)第57~84页。

[4] 见伯德特·卢米斯:《现代美国政客》(基础图书公司,1988年版)。

[5] 见詹姆斯·L.森德金斯特:《国会改革和有效的政府》(布鲁金斯学会,1986年版);詹姆斯·麦克格雷戈·伯恩斯:《领导力》(西蒙与舒施特出版公司,1984年版);唐纳德·L.鲁宾逊编:《改革中的美国政府》(西方观点出版社,1985年版)。

[6] 见戈登·琼斯和约翰·马里尼编《帝王化的国会》中的文章(传统基金会/克莱尔蒙特研究所,1989年);和L.戈登·克劳韦兹和杰里米·拉宾编:《被禁锢的总统职权:对行政部门的法律约束》(美国企业研究所,1989年)。

[7] 见戴维·C.科扎克:《众议院参议院的区别:一次采访资料的检查》,载戴维·C.科扎克和约翰·D.马卡特尼编:《国会与公众政策》第二版(多尔西出版社,1987年版)第3章。

[8] 托马斯·P.奥尼尔与威廉·诺瓦克:《众议院人:众议院议长顶尖人物奥尼尔的生活和政治传略》,兰登豪斯出版公司,1987年版)第273页。

[9] 见巴巴拉·辛克莱:《美国参议院的变革》(约翰斯·霍普金斯大学出版社,1989年版)。

[10] 介绍20世纪80年代早中期的多数党领袖霍华德·贝克和参议院生活的概况,见詹姆斯·A.米勒:《竞选连任:参议院内幕》(西蒙和舒施特出版公司,1986年版)。

[11] 见斯蒂芬·赫斯:《最后的知情者:美国参议员和新闻媒介》(布鲁金斯学会1986年)。

[12] 史蒂文·V.罗伯茨:《有权人士编织参议院规则》《纽约时报》(1986年2月26日)第8页。

[13] 对国会女议员的研究,见欧文·N.格特索古:《国会女议员:她们的征召、待遇和行为》(普雷格出版公司,1984年版),又见罗伯特·A.伯恩斯坦:《为什么众议院内女议员很少?》,《西方政治季刊》(1986年3月1日)第155~164页。

[14] 见约翰·R.约翰内斯:《为人民服务:国会和为选民服务》(内布拉斯加大学出版社,1984年版);莫里斯·菲奥里纳:《国会——华盛顿权

力机构的拱顶石》(耶鲁大学出版社, 1977年版); 小理查德·F. 芬诺: 《家风: 选区里的众议院议员》(利特尔布朗出版公司, 1978年版)。

[15] 见戴维·C. 科扎克: 《国会决策行为的来龙去脉》(美国大学出版社, 1984年版)。

[16] 见罗伯特·A. 伯恩斯坦: 《选举、代表性和国会的投票行为》(普伦蒂斯霍尔出版公司, 1989年版)。

[17] 杰罗尔德·E. 施奈德: 《国会的意识形态联盟》(格林伍德出版社, 1979年版)。

[18] 见卢米斯: 《现代美国政客》; 及小理查德·F. 芬诺《一位参议员——丹·奎尔成功的原因》(国会季刊出版社, 1988年版)。

[19] 约翰·W. 金登: 《国会的投票决定》第3版(密歇根大学出版社, 1989年版)。

[20] 关于议员如何为其选区需要服务不同点的比较。见约翰·约翰内斯: 《为人民服务》。又见史蒂夫·H·希夫和史蒂文·B·史密斯: “国会工作人员的世代变迁和分配”, 《法律研究季刊》(1985年8月)第457—467页。

[21] 克里斯蒂娜·德雷戈里奥: 《美国国会的专业人员: 工作作风的分析》, 载于《法律研究季刊》(1988年11月); 正如其书名所指出的, 更多的批评意见见迈克尔·J. 马尔宾: 《未经选举的众议员》(基础图书公司, 1980年版)。

[22] 见帕特里夏·赫尔利: 《国会中的政党与联盟》, 载克里斯托弗·J. 迪林编: 《国会的政治策略》(多尔西出版社, 1989年版)第113~134页; 又见约翰·R·克劳福德, 《1988年党的统一记录下滑, 但总的格局是上升的》, 《国会季刊》(1988年11月19日版)第3334~3342页。

[23] 见凯·莱曼·施洛兹曼和约翰·T. 蒂尔尼: 《有组织的利益集团和美国民主》(哈珀-罗出版公司, 1986年版)特别是第10~12章。

[24] 乔治·G. 爱德华兹第三: 《总统在国会中的影响》(弗里曼出版公司, 1980年版)第5、6、7章。

[25] 见小塞西尔·V. 克雷布和帕特·M. 霍尔特: 《竞争的约请》第三版(国会季刊出版社, 1988年版)。

[26] 两份探究立法全过程的研究佳作, 见杰里米·H. 伯恩鲍姆和阿兰·S. 默里: 《GUCCI 峡谷的摊牌: 院外游说者和未必取胜的税收改革》(兰登·豪斯, 出版公司, 1988年版); 和 T. R. 里德: 《国会的奥德赛: 一项

参议院议案的传奇》(弗里曼出版公司, 1980年版)。

[27] 例如见, 托马斯·W·斯科拉多尼:《众议院开始工作: 1789年至1828年的美国众议院特别和常设委员会》,《国会与总统职权》(1985年秋)第166~187页。

[28] 介绍国会的委员会和它的工作人员及其影响作用的最好书籍是史蒂文·S·史密斯和克里斯托弗·J·迪林,《国会中的委员会》(国会季刊出版社, 1984年版), 和约瑟夫·安奈吉斯和勒罗瓦·N·里塞尔巴赫:《国会委员会的政治策略》(普雷格出版社, 1984年版)。

[29] 小理查德·F·芬诺:《委员会中的国会议员》(利特尔·布朗出版公司, 1972年版)。

[30] 调查参议院小组委员会主席任务的好文章。见芬诺:《一位参议员成功的原因》第2、3章。

[31] 对国会调查作用的一些研究。见詹姆斯·汉密尔顿:《调查权: 对国会调查的研究》(文佳图书公司, 1976年版); 又见莫里斯·S·奥克尔:《国会监督官僚机构》(匹兹堡大学出版社, 1976年版); 和洛克·约翰逊:《查询的季节: 参议院情报调查》(肯塔基大学出版社, 1985年版)。

[32] 约翰·W·金登:《议事日程、决择和公共政策》(利特尔·布朗出版公司, 1984年版)。

[33] 戴维·J·沃格勒:《国会的政治策略》第5版(艾林和培根出版公司, 1988年版)。

[34] 引自《美国新闻与世界报道》(1982年12月20日)第24页。又见20世纪基金会关于政治行动委员会的特别任务组:《政治行动委员会有什么价值呢?》(20世纪基金会, 1984年)。

[35] 戴维·S·布罗德德尔:《谁在国会以外得到乐趣?》,《华盛顿邮报》全国版(1986.2.17)第10页。又见菲利浦·斯特恩:《国会的钱能买到的最好东西》(万圣殿出版公司, 1988年版)。

第十五章

总统：领导部门？

1787年的制宪者以乔治·华盛顿这位他们期望最先得到总统职位的人物作为总统形象。美国的行政首脑应是像华盛顿那样聪明、稳健、高贵的非党派的“全民的总统”。但是，未来的总统职位究竟应该是“超政治”的，还是应该具有坦率的政治倾向？总统应该去领导人民，还是仅仅为了达成共同一致的意见？总统从实质上讲究竟是一位“共和政体的君主”还是一位民主的政治家，一位属于人民的人？

在1789年，没有一个人能像华盛顿那样博得人们的信任和尊敬。他曾以多种方式为他的国家服务，最引人注目的是曾经担任大陆军总司令达8年之久，并且是1787年制宪会议的发起人和其后的会议主持人。1789年初，他无可争议地当选为新的共和国的首届总统。

1789年4月30日，即第一届国会召开会议数周之后，乔治·华盛顿在纽约商业中心金融区的联邦大厦宣誓就职。站在他身旁的是副总统约翰·亚当斯以及几位独立战争时期的将领。当纽约法院的首席法官让华盛顿宣读就职誓词时，一群技匠和社会名流、商界人物屏息注视。华盛顿结束誓词后，阳台旗杆上升起美国国旗，礼炮齐鸣，人群高呼：“合众国总统华盛顿万岁！”在这个短暂仪式之后，华盛顿步入参议院议事厅，发表了第一个总统就职演说。1989年4月30日，布什总统重返联邦大厦，纪念华盛顿就

职典礼 200 周年。

华盛顿懂得，这个国家需要依靠羽翼未丰的政府来更好地保持连续性，制订对外政策，和实施紧急情况下的领导。但是，当他 1789 年 4 月动身前往纽约（政府临时所在地）时，他对于担任美国社会的总统职务的心情是复杂的。如果说他对担负新职位的资格心存疑虑的话，在他沿东海岸而上，从弗农山到纽约作缓慢旅行的时候，这种疑虑势必更加扩大了。在途中，一连串的游行队伍和焰火向他致敬。他的整个旅程是一次长长的群众欢迎，一次对领袖的祝贺和渴望。就像他们在其他危机时期或重要转变时期会表现出来的那样，美国人民要求有一位足以使国家统一并能代表国内最优秀人士的强有力的人物。

华盛顿及其同胞们有充分理由对行政权力心存疑虑。在今天，我们可以把这种态度称作为对权力的矛盾心理。简单地说，制宪者和他们的支持者既赞美领导，又害怕领导。他们理解国家需要更有效、更集中的政府机构，但又对可能发生的滥用权力，尤其是滥用授予单独一个人的重大权力疑虑难消。对于亲身经历过 18 世纪 60~70 年代风雨的人来说，他们的这些担心是很有道理的。而且，像华盛顿那样的人很不愿意让他们在最近的革命中经过艰苦奋斗而赢得的权利和自由有丢失之虞。

虽然制宪会议代表詹姆斯·威尔逊和格佛尼尔·莫里斯得到了起草许多有关总统的宪法条款的殊荣，但乔治·华盛顿也在美国总统一职的塑造上起了重要作用。至少从 1780 年开始，他就提出新政府领导权的强化问题。他的经验以及某些职能（如总司令）已被吸收到总统的新任务中去。这个新创举的其他重要方面是纽约和马萨诸塞总督职务的变更，即由英王行使之权的变化，以及从大陆会议充当特定行政领导的无效尝试中得出的教训。但是同样重要的是，在费城进行的关于我们需要哪种类型的总统的争议，也就是代表们愿意授予乔治·华盛顿以什么样的权力的争议，因为在那里的大多数代表希望他成为第一届国家行政首脑。

华盛顿对自己资格和总统权力范围的担心随着他树立了先例以及满足了人民的愿望而渐渐消失。^[1]他对于提供更强有力的领导和对人民个人权利和自由的侵犯之间的精确界限很敏感。就像在他之后的每一位总统所了解到或亲身体会到的那样,他懂得,在美国存在着强大的反政府倾向,甚至是反权威情绪。当时代要求强有力的领导,或者这种强有力的领导服务于我们所拥护的事业之时,我们需要它;但是我们又坚决主张,没有哪个选出的官方或政府机构敢于侵犯我们的权利。

对现实存在的强有力的政府和像总统职位那样集中的领导机构,我们从未完全地满意过,不过,今天大多数美国人把这些看成是在我们这个复杂而又高度发展的现代世界里必不可少的东西而接受了。我们仍然为权力的滥用、权利和自由的减少以及权力集中于华盛顿特区而烦恼;但,自相矛盾的是,我们也崇敬我们成功的总统,并且往往渴望出现有号召力、有创造性、生气勃勃的领导。布什总统在传播媒介的沉重压力下到任,在任职的第一年显示了英明、坦率的领导能力。

精明强干的总统?

要成为一名精明强干的总统需要些什么条件?总统的宪法权力是否足以履行现代总统的职责?现代总统一职能否满足我们对他的高度期望?它能否在国外危机和国内人民要求的重压下存在下去?

我们的宪法对总统职位只规定了三项资格限制:总统必须至少年满 35 岁,在美国居住满 14 年,并且是本国出生的公民。我们“不成文的总统任务说明”——这个萦回于我们脑际的印象——说道:总统必须满足许多人的许多要求。美国人每隔四年为得到一颗超级明星寻遍全国,希望他兼有华盛顿的识见、杰斐逊的意志、林肯的坚定、艾森豪威尔的沉着以及约翰·F. 肯尼迪的魅力。

尽管在 1787 年美国总统一职可能没有被设计成领导机构(肯定不是作为政党的、立法的、或经济的领导职位),但情况无疑发生了变化。

近年来的调查表明,选民们在判断总统候选人时会衡量他们完成任务的能力,他们对**各种问题的立场**以及他们的**性格**。人们期望总统能提供坚强、有力而且合乎民心的领导。美国人需要那种能够把握住美国人民的真实需求及更高的愿望的领袖,那种能使我们庞大、分散的政府体制服务于这些需求及愿望的领袖。在危机时期,我们所谓的三权分立制度似乎以总统制,即总统居于支配地位的制度最为行之有效。只有强有力的总统才有能力去克服一个被制衡和分权严重困扰着的国家所固有的惰性倾向。

但是,美国人民要求于总统的究竟是些什么?他们需要领导,但需要什么样的领导?——一种与国会一起工作,解决经济问题,维持和平,获得人民的信任,办好事情的能力。他们还需要一个能够提供目标感的人,这个人应该能够唤起我们,作为一个民主、大度的国家,作为一个有创造力和实验精神的民族的基本愿望。

选民们有时对候选人的性格和品德比对他们的**政策选择**更为强调。这并不是误入歧途。总统拥有极大的权力,尤其在紧急时期。他们对官员任命也起着重要作用,这反过来又反映了他们对坚持政府工作道德标准的关心。因此,对候选人性格的评价是很重要的。他们在处理危机或与国会、报界、顾问及批评者打交道中会不会变得死板或独断专行?他们能不能表现出洞察力、判断力,对历史的了解、辨别轻重缓急能力以及幽默感?人们固然更喜欢在一些问题上与自己观点一致的候选人,但是如果他们喜欢某个人的为人,就会相信此人的政策思想是可以接受的。因此,一位候选人的性格和政策选择有时候在选民的头脑里弄得模糊不清——即使不是完全相反的话。

此外,公众也希望总统能够坚强、果断、胜任其职。选民们认识到,即使在民主国家里也需要强有力的领导。他们渴望一位

具有远见卓识及个人力量的领袖。而且，人民需要这样一个人，他会精简政治，象征国家的保护角色，而看起来还算关心他们。我们需要精明强干，但还需要公正。我们的要求是否失之过高？小说家约翰·斯坦贝克是这样认为的：“我们给予总统的工作超过了一个人所能做到的，给予他的责任超过了一个人所能担当的；给予他的压力超过了一个人所能承受的。我们常常责难他，而很少赞扬他。我们拖垮他，耗尽他，吞噬他……他属于我们，而我们却利用权利去摧毁他。”^[2]

表 15-1 对总统候选人的品质要求

诚实	94% (测验百分比)
聪明	87%
交流信息能力	74%
从政经验	52%
政治哲学	33%
政治交往能力	23%

资料来源：《美国新闻与世界报道》和有线新闻广播网 1986 年对 1000 名成年人所作的调查报告。

美国人在事情进展顺利时赞扬总统，在出现差错时责怪总统。灾祸和胜利都归于总统——威尔逊的国际联盟，胡佛的大萧条，罗斯福的新政，约翰逊的越南战争，尼克松的水门事件，卡特的伊朗人质危机，里根的赤字问题。一种对总统智慧和权力夸大了的观念导致我们忘记了总统所能成就的事业是有限度的。尽管美国人卷入越南战争以及总统卷入水门丑闻的悲剧使总统一职黯然失色，我们民主的活力仍然在很大程度上有赖于创造性的总统领导。

表 15-2

谁是最好的总统?

一、向历史学家作调查(包括1983年对970名历史学家所作的调查)所获的稳定的结果:

- | | |
|--------------|---------|
| 1. 林肯 | 4. 杰克逊 |
| 2. 华盛顿 | 杰斐逊 |
| 3. F. D. 罗斯福 | 西奥多·罗斯福 |
| | 威尔逊 |

二、向公众调查所得结果与此不同。1975年盖洛普民意测验向美国人民作调查:“你认为哪三位总统最伟大?”结果是:

- | | |
|------------------|--------------|
| 1. 肯尼迪 52% | 4. 杜鲁门 37% |
| 2. 林肯 49% | 5. 华盛顿 25% |
| 3. F. D. 罗斯福 45% | 6. 艾森豪威尔 24% |

三、1983年盖洛普民意测验向美国人民调查:“在所有历任总统中,你希望让谁来当现在的总统?”结果是:

- | | |
|------------------|-------------|
| 1. 肯尼迪 30% | 5. 林肯 5% |
| 2. F. D. 罗斯福 10% | 6. 卡特 5% |
| 3. 杜鲁门 9% | 7. 艾森豪威尔 4% |
| 4. 里根 8% | |
-

总统职权是过大了还是不够大?

某些批评家认为总统职权很快变得与民主理想发生了矛盾。他们把总统一职看成是一个往往是高高在上的专制机构,是维持现状的大本营,是工业界——军界——政界复合体的中心——而且是“权势集团”的心脏。他们指责说,当今的总统所负责任比以往任何时候都少,而且他们有权力绕过制宪者所设计的正规的制约和平衡。批评者还抱怨说,总统现在凭借保密、紧急状态权和电视的“电子王权”操纵着公众对现实的思考。

许多公众较多地注意总统权威的目的，而较少注意权威的范围或它们的运用。只有当总统似乎是在代表他们所赞同的利益时，他们才说这种权力应当不受制约。另一些批评家则更多地关心程序问题。如果总统的行动在大多数时候反映了大部分人的愿望，便认为程序运行正常。

另一方面，两党的积极份子把总统看作是普通百姓有力的代言人。纵观 20 世纪，积极进取的总统往往带来使进步力量满意的变革。新政以及肯尼迪—约翰逊在民权问题上的创议即是例子。当然，不能保证一位积极行动的总统一定能使进步人士满意。越南战争提供了一个反面的例子。里根的削减税收和预算则是另一个例子。

伟大的总统历来都是强有力的总统，他们撇开精英人士的权势集团去接近群众并为群众服务。杰斐逊和杰克逊就是这样战胜他们那个时代地位稳固的精英的；两位罗斯福也是这样战胜当时的“经济巨头”的。虽然总统常常有必要向已经存在的精英人士让步，但有时候他也拥有与“权势集团”对抗的权力。总统们喜欢引用富兰克林·罗斯福的话，他在某些企业家因他实施“激进的”新政而咒骂他时，在 1936 年再次竞选的高潮中大声叫喊：“我愿意人们这样说起我的第一届政府：在那里，自私和贪图权力的势力遇到了对手。我愿意让人们这样说起我的第二届政府：在那里，这些势力遇到了他们的主宰者！”

在尼克松政府的水门丑闻发生之后，许多人很有说服力地主张，我们的制约和平衡制度必须加强。但是一经水门事件烟消云散成为过去，而国家又面临通货膨胀、失业、庞大的联邦政府赤字、严重的贸易不平衡、以及其他难以计数的、看来无人能够解决——包括福特总统和卡特总统——的问题时，公众似乎又要求比较强有力的国家领导。

罗纳德·里根在两任短暂的、有人会说是失败的总统之后来到任上。他依靠“中产阶级”及保守的利益集团与国会的势力集

团相抗衡，并在其第一任期内获得了某些成功。但他的第二任期出现了猛增的预算赤字，一些立法的失败以及若干著名的丑闻——包括他的一些白宫助手和顾问的被控和定罪。国会阻挠了某些任命，并且运用它的调查力量去反对里根某些价值不大的创议。

1989年，乔治·布什以一次令人难忘的总统选举团的胜利来到任上，但与此同时，给他的授权又是暧昧的。他是本世纪第一位在不仅由别的党控制着国会两院，而且两院席位实际上由别的党占优势的情况下入主白宫的总统。因此，与其前任们相比，布什面临着一个意见分歧更为严重的政府。

宪法的制约和平衡原则看来一直在起作用，但是，在最近数十年间一个党控制国会、另一党控制白宫的情况下，这个原则似乎运作得更好。关于伊朗反政府武装的听证会和对总统提名的详细调查报告（包括参议院1987年不批准罗伯特·博克进入最高法院以及1989年不批准约翰·托尔出任国防部长），都足以说明问题。然而一位临时的观察家至今还在建议，如果我们有这样一种议会制度，即总统和国会经常处于同一个党的控制之下，情况可能要好一些。^[3]这将有助于减少由于党派争议而引起的瘫痪。它也可能防止推诿责任，这是我们政府混乱——关于谁应负责任的混乱——状况的原因之一。

这也许是事实，但是我们并不喜爱这样一种议会制度。这就是各位总统，譬如布什，经常在主要的外交和经济政策问题上寻求一种获得两党支持的处理办法的缘故。但是两党支持并不意味着两个部门必须经常意见一致。在处理办法上以及问题实质上，存在着而且经常会出现不一致。可以肯定，两党支持也不仅仅意味着国会总是同意总统的意愿。反对派的责任就是反对，尤其在反对派控制着同样重要的政府部门而且相信总统的政策可以有所改进的时候。^[4]一般来说，这就是我们的制度的运作方式。^[5]

公众的态度以及研究总统的专家们的态度是难以压制的，而

且经常在起变化。看来每个人都偏爱强有力的领导；但这并不一定是指强有力的行政领导。显然，我们需要强有力的总统，如果他能遵照我们的希望行事的话。否则，我们就希望他们受到制约与平衡的限制。确实，我们全部的制衡之举给积极行动的总统领导造成了困难的前景。

总统的任务

开国元勋设置了一个权力有限的总统职位。他们希望总统一职能够摆脱政党和派别影响，推行国会通过的法律，与外国政府交往，并协助各州平息骚乱。他们希望总统坚强有力，足以与国会抗衡，但又不致强大到压倒国会。他们似乎设想，总统应该是一位选举产生的君主，他有牢固的个人权威，他为公众利益服务，并减少最坏的派别的恶劣影响。宪法制定者反对多元的或集体的行政首脑；不能有与施政者分离的礼仪上的元首。总统任期为四年，可以无限期地改选连任。总统虽然独立于立法机构之外，仍然可以与国会分享相当大的权力。这种安排的实质就是与国会之间权力的混合或分享。为了实现变革，分立的各部门必须合作共事，彼此协商。总统的重要任命必须经过参议院批准；国会可以由任何一院 2/3 多数票的表决推翻行政首脑的否决；总统只有经过 2/3 参议员的咨询和同意才能签订条约。当然，一切拨款（钱袋权）均由国会而不是由总统立法规定。

即使是一个权力如此有限、为制约与平衡制度所束缚的总统，在 1787 年也曾使一些美国人担心。制宪者审慎地给予总统泛泛不清的权力。他们考虑到，总统必须有自由决断的权力，以便在其他政府部门不能履行其职责或未能对紧急状态作出反应的时候，可以由他采取行动。但是乔治·华盛顿成为第一任政府首脑这一事实使他们安心了。他们还认识到，至少在书面上，国会是真的第一部门。一个相对一致的国会可以使总统日子很不好过，例

如，它可以拒绝认可总统的重要任命，拒绝通过总统提议的立法，拒绝对关键性计划的拨款，并拒绝批准条约。它还可以推翻 (override) 行政首脑的否决。但是历史记录表明，大多数总统所享有的国会合作远比这里所指的大得多。现代的总统比那些上世纪的总统更有权力，尽管他们的宪法权力没有改变。

回顾过去的将近两个世纪，我国总统的“成绩记录”是良好的。或许没有任何别的国家有掌握着这样权力的人如此小心地遵循由一部成文宪法为他们规定的限制。但是，以此来描述总统的权力是不充分的。在任何特定时刻，行政权力大小的确切范围，在一定程度上是任职者性格和能力，加上当时的需要和我们国家生存的要求的结果。^[6]总的说来，总统权力的历史是一部稳定而发展不平衡的历史。在 41 位曾担任总统职务的人中，约有 1/3 扩大了总统的权力。例如，杰克逊、林肯以及两位罗斯福，通过对危机的反应以及对事情轻重缓急的安排，强化了总统机构及其权力。

在这种行政权力扩张中，国会以及法院经常成为自愿的合作者。在紧急状态时，国会经常匆匆忙忙地将自行决断权委托给行政部门；而且立法部门有时似乎没有能力对付高技术的、要求持续管理或始终一贯的判断的事务。有些人认为国会最欠缺的是运用它已有权力的决心。这种解释似乎很难令人满意，因为国会的情况在众多立法机构中并不是独一无二的。在过去两个世纪中，所有民主国家以及各级政府的权力都已从立法者转移到行政官员手中。英国的首相，法国的总统，我国的各州的州长和各市市长，普遍地担当着比他们在 100 年前更具支配地位的角色。

战争的威胁明显地增加了总统在国家事务中的影响力。冷战破灭了大部分对孤立主义 (isolationism) 的残留怀恋。庞大的常备军、核武器和冷战结合起来，导致了总统在国家安全事务中的支配地位。电视也促成了总统影响力的增长。由于能利用黄金时间露面，总统可以直接向人民说明他们的主张。这种情况导致总统绕过并有时无视国会、华盛顿的新闻界甚至政党领袖，削弱了曾

经强加于总统的制约。

联邦在国内事务及经济事务中作用的大幅度增长也扩大了总统的职责，并且促成了总统机构的膨胀。不便交给任何一个部门处理的问题经常推到白宫中来。如果新的计划涉及几个联邦机构，就得要求接近总统的人制定一项协调政策并调停冲突。白宫的助手们不无道理地声称，总统是政府中唯一有可能确定和协调国家优先事项的地方。总统还经常设置一些中央检查和协调单位。这些机构协助制定新的政策，处理各部门之间的权限纠纷，并且为那些希望其观点在决策中受到重视的、组织良好的利益集团提供接触的途径。

总统职权的膨胀也曾受到公众期望的怂恿。尽管我们可能不喜欢或指责某些个别的总统，民众对总统制度的态度仍然是肯定的。我们非常需要对我们总统的相信和信赖。这也许因为我们没有皇室家族，没有国教，没有脱离行政职务的一般礼仪性元首。为了努力达到不切实际的期望，有些总统使他们自己承担过重。对总统名望的维护鼓舞他们频频去投广大公众所好。这样做可能帮助总统暂时增进他们的公众形象，甚至在国会中偶尔获胜，但他们可能在利用公众支持作为筹码，去获得对他们有好处的交易方面进行过多的投机。他们还可能破坏与国会的关系，并且使得政党在提出政策意见以及让总统和其他选举产生的官员对工作负责方面不起重要作用。^[7]

今天人们要求总统担任无数未经宪法详细载明的任务。我们希望行政首脑成为国际和平缔造者、国民精神建设者、首席政治家，以及全民的统一代表。我们希望每一位新总统在事实上具备我们所有伟大总统的一切。不管正确与否，我们相信我们那些最伟大的总统是才干、坚韧、乐观的典范，是能够阐明当前重大问题并动员国民起来行动的人。我们喜欢想象我们伟大的总统是那样一种领袖，他们不仅仅代表国家的精粹，推动事业的前进，而且能够唤起美国人民最崇高的道德责任心。我们伟大总统的这些

传说形象往往使现代总统在履行任务时感到为难。

总统任务概述

表 15-3

政策职责举例

领导职能	对外政策	经济	国内政策
危机处理	处理伊朗危机, 美国在黎巴嫩的部队	罗斯福对 30 年代大萧条的处理	控制移民和毒品流入
作为象征的和精神建设的领袖	布什为裕仁天皇葬礼而作的东京之行	对美国生产能力作乐观估计	慰问洪水和灾区的受害者, 帮助阿拉斯加清理石油溢出
高级官员的任命	遴选参谋长联席会议主席	雇用明智的经济顾问	任命首席法官
优先事项的确定及疑难问题的说明	确定美国与苏联的关系——中程核武器条约	提出减税或增加岁入计划纲要	确定环境保护的优先项目
建立立法和政治的联合	为援助萨尔瓦多及反政府分子作斗争	布什对最低工资议案的否决	在国内开支上作斗争
计划的贯彻和管理	使中东和平协议起作用	帮助压缩联邦赤字	检查法律是否得到忠实执行
监督政府工作并及早发现可能发生的问题	评价美国同日本与墨西哥的关系	监督国内税务局的工作	评估联邦社会福利计划的影响

除了在对外政策、经济以及国内政策等方面显而易见的领导职责之外, 人们还期望总统担负 7 种主要的职能领导。综合考察这些政策领域和职能, 我们可以得出有关美国总统的任务的轮廓。

(参见表 15-3)

作为危机处理者的总统

宪法第二条第二款载明,“总统为合众国陆海军总司令”。虽然这是宪法所列举的第一项总统权力,制宪者却打算使这项军事职责成为有限的职责——远远不如一位国王所拥有的军权。也就是说,总统可能类似第一陆军上将和第一海军上将,但结果是,这项军事职责变得极其重要:总统掌握着核武器的按钮,而且似乎对有限战争也大权独揽。

在发生危机和全国性紧急事件的时刻,美国人民本能地转向总统这位行政首脑,期望于他的不仅是要提供行政上和政治上的领导,而且要有自信、负责、能够坚定掌舵的领袖风度。公众的需要迫使总统如同林肯和富兰克林·罗斯福在当年国家紧急状态中所做过的那样来行事:保卫联邦,维护美国人民生死攸关的利益。

近两个世纪来国家的发展和一再发生的危机使得总统权力的增长超过了宪法规定的范围。国会制定决策的复杂程序,它的众多的议员以及它的宪法任务使它成为一个比总统更加公开、更加慎重、更为意见分歧的机构。当重大危机发生时,国会照例要举行辩论,但是可以断定的结果是授权于总统,责成他去采取任何必要的行动。

总统作为总司令的职能的转变,其主要因素是美国在世界上,尤其是自第二次世界大战以来的作用的变化。战后年代,每一位总统都竭力论证这种观点,即军事实力尤其军事优势超过苏联,是保障国家安全的主要途径,他们的观点赢得了广泛的支持。有些国家逐渐地滋长了对我们援助的依赖,这些援助很快地转化为许多条约、公约和行政协定(executive agreement)。从那时起,几乎每一个对我国广泛的同盟网络的政治稳定的威胁,都成了对我们

是否忠实承担自己义务的考验。这些义务，加上对核战争的恐惧以及威慑力量的重要性，促使国会在这个领域给予总统以很大的灵活处置权。

人们期望总统在本国范围内同样成为危机处理者。每当形势恶化时，我们要求由总统一级来制定计划、解决问题。当纽约市和克莱斯勒汽车公司濒临破产时，人们转向白宫寻求帮助。当恐怖分子袭击美国公民时，人们设想他们的总统将会给予反击。当一次像 1989 年在阿拉斯加海岸发生过的那样的悲惨的原油溢出事故发生时，人们期望白宫插手解决并给予援助。无论如何，在许多次危机中，总统往往不比突发事件以及环境压力的受害者好过些。有的时候，总统感到出乎意料，被失去控制的事态发展所击垮，而陷于被动招架的境地。

作为精神建设的领袖的总统

总统是国家的头号知名人士，他们所做的每件事几乎都是新闻。仅仅是去一下教堂或是观看一次体育比赛，都会引起人们的注意。他们的行动可以引起希望或失落感，荣誉感或耻辱感。

宪法制定者们并没有充分预料到总统必须履行象征的以及精神建设的职能。宪法授予总统某些权威性的职能，诸如接见大使及准予赦免，但是随着时间的推移，总统已获得巨大的象征意义。不管我们自认为多么开明或富有理性，我们都以某种方式对象征物和仪式作出反应。总统往往影响我们对于权威、合法性以及对我们政治制度的信心的印象。

尽管美国人喜欢把自己视为精明的实用主义者，他们——像任何地方的人一样——并不能而对过多的现实。人不能总是单凭理智来生活。神话和幻想是古老的逃避方式。而人民求助于国家领袖，就像部落人求助于巫师——作出解释、治疗疾病、获得授权和保证，以及某种目标感。

美国人对总统要求很多：公正，可靠，危机领导，议程安排以及管理才能，同时还要具有某些部落首领或祭司的职能。许多人在一个过于简单化了的总统形象中寻找安慰，把他看成是在国家巨舟中掌舵的勇士和船长，看成解放者，先知，自由和民主的捍卫者，以及美国式理想的代言人。

乔治·华盛顿和他的顾问们在1789年一开始就认识到，总统这项职务需要象征化的领导。他们明白，干练有力的领导必须象征社会的精粹，我们的传统、价值和目的的精粹。干练有力的领导应该向国家伟业注入想象力和目的感。

民众需要领导

总统的个人行为影响到千百万美国人民如何看待他们的政治忠诚和公民责任心。当然，总统的象征影响并不总是用于支持有意义的事业，有时候总统并没有达到我们对道德领导的期望。“总统是最强烈、最持久的情感焦点。……总统是……集中人民对政治前途的希望和忧虑的唯一人物。除了完成他所有的例行职责之外，他必须坚持做到这一点——否则就是失败。”⁽⁸⁾

有些人说，如果我们的总统是首相，只要求他以一种尽可能有效和可行的办法管理政府事务，而并不同时作为我们国家的元首，对每个人来说将要容易得多。但是情况并非如此。美国人打算创造一个与总统分离的国家元首职位。况且，这样做将会削弱一个早已脆弱了的制度。

总统的国家元首职责似乎往往是琐碎而无足轻重的。例如，在全球比赛季节投掷第一个球，购买圣诞节或复活节的纪念票*，按下启动大型电力工程的按钮，慰问遭受恐怖分子袭击的美国受害者中的幸存者。做这些事并不需要多少行政才干。但是，我们也不断要求总统维护我们的共同传统，促进国家统一，并且创造一

* 慈善机关印发的，贴在信封上的装饰小票。——译者注

种更好的，可以让全国形形色色的利益集团共同工作的气氛。

总统的困窘

在通常的情况下总统自称要成为“全民的领袖”或国家的象征，这是与他作为政党领袖的事实相冲突的。对总统的某些期望基本上是相互矛盾的。一方面，总统是政党领袖，是大体上与一个特定政党相联系的一部分人的代言人和代表。从这一点来讲，这位行政首脑不仅要指导政党的全国性组织，作为主要立法者，还要在支持或反对某些团体的问题上采取特殊的立场。另一方面，作为礼仪性领袖和国家元首，总统试图为全民工作。一位行政首脑必须忠实执行法律，无论这项法律在国会内是由民主党多数还是由共和党多数通过的。但在选择部属以及运用法律方面，总统往往首先考虑选举他的那些人的利益，这是可以理解。

总统角色之间的这些关系是不好处理的。例如，总统可能希望就某一问题向全国发表演说——通常行政首脑可以免费使用电视和广播时间。但是如果选举迫近，反对党往往指责总统实际上是在以政党领袖身份行事，并认为该政党必须为使用广播或电视时间付款。在总统的视察旅行上也发生与此相同的问题，尤其是当它们被用来作为政治性谈话和广泛的竞选活动机会的时候。

在大多数时间里总统可以不很困难地设法把国家首脑和政党领袖两个职位结合在一起。多数人能够理解，总统担任两项职务，并在情况需要时从一项转到另一项。这与随着总统任务而来的象征性权力并无不相宜之处。只有在它们使公众相信象征等于成就时，或者当礼仪性职责妨碍总统履行其他重要职责时，这些象征性权力才成为问题。

精神建设任务的含义比仅仅是礼仪上的、啦啦队的、或类似随军牧师的职责要丰富得多。总统领导最卓越之处是表现出自信，使人民能全力以赴，为全国的普遍利益发挥巨大的能量。我们最优秀的领袖们已经可以提供这种特殊的面且往往触摸不到的因

素。尽管可能不大容易对它下定义，我们却以它来判断一位总统的成功和名望。我们非常清楚地知道，这并不是什么宪法授予的东西，也不是方便地储藏在白宫里面供每一位新任者使用的东西。

作为用人者的总统

仅仅一项任命所获得的成就往往可以超过几十次总统政策倡议。艾森豪威尔提名厄尔·沃伦为合众国首席大法官一事可能是他在国内政策领域里所作的唯一一项最有重大意义的决定。沃伦在这个位置上服务15年以上，主持实施了在民权和公民自由问题上的巨大变革。里根总统对于最高法院成员的任命，威廉·伦奎斯特，桑德拉·奥康纳，安东宁·斯卡利亚和安东尼奥·肯尼迪，也将产生长远的影响。以类似方式作出的对国务卿、高级经济顾问、内政部长或白宫高级助理的选择也可以对长远的国家政策产生巨大影响。

有才干的总统精明地运用他们的任命权——总统握有5000多项任命，包括几百名联邦法官以及军事和外交部门的高级职位——不仅是为了报答竞选支持者和加强与国会的联系，也是为了传达优先事项和政策指示。（但应注意，许多任命必须经由参议院批准后作出，因而在某种程度上限制了总统的任命权）因为总统任命的高级官员也是白宫与在专业的联邦机构和军事部门任职的几百万人之间的主要联系环节，在这些关键性位置上，行政首脑需要最优秀的管理人员和鼓动家。除了识别和任用他们以外，总统还要努力争取这些官员尽可能久地留在政府里面。⁽⁹⁾

人事变动问题是尖锐的，许多有才干的人升至高级职位——比如进入内阁或总统的私人顾问班子——在那里呆上18个月或2年，供职3年以上的人不到三分之一。这些高级联邦职位的薪金并没有私人机构中相应职位那么多，而且住在华盛顿花费

很大。

由于1978年“政府中道德法”对总统任命官员要求各种各样的经济公开以及公务与私利的矛盾之规定，使得某些潜在的任命对象打消了从政的念头。他们必须填写许多表报，而且必须在复杂的、耗费时间而又令人难堪的国会听证会上作证（如同前参议员约翰·托尔所揭露的那样）。评论家们说这些法令造成了使个人陷于困窘的风险，并使任命对象的隐私受到更多的考察。^[10]媒体对这些应聘担任政府职务的市民领袖的考察也变得更加严厉。为当代总统物色人才者报告说，他们在找到一名愿意接受任命的人员前往往已选了两次或三次。“没有别的国家如此严重地依靠非专业人员来担任政府管理工作……如果能干的美国人拒绝担任公职的机会，如果他们只肯担任一个短暂时期，或者如果他们对公职机关面临的挑战缺乏准备，那么，这个制度将不能实现它的承诺。”^[11]这个制度给了总统又一沉重的负担。

总统必须对在官僚机构内工作的最有才干的人员加强控制，还要经常把他们提拔到行政部门高层次的较高职位上。简而言之，总统的人事管理职责比任何人（包括总统）所料想的要大得多，而且需要花费更多的时间。

总统作为优先事项确定者

按照常规，总统负有就对外政策、经济增长和稳定以及提高美国生活质量等方面提出创议的责任。事实上并非总是如此。但是从伍德罗·威尔逊时起，尤其是“新政”以来，人们期望总统促进和平，防止经济萧条，并能对保证国内进步提出改革建议。在国家政策制定上，持续已久的趋势是朝向更大的集中：联邦计划的设想是由探求竞选问题或立法计划资料的总统捕捉住的，并由总统办事机构的工作人员或总统的专门工作组和委员会以及国会加以推敲完善。

国家安全政策

一般说来，总统在处理对外政策和军事事务方面比在国内事务方面更有回旋余地。制宪者预计到了与别国交往中行动迅速与意见统一的特殊需要。宪法授权总统掌握两件重要的外交政策工具——外交使团和武装部队。它还给予行政首脑与其它国家谈判条约和协定的职责，尽管这些事务必定要提交国会表决。

在对外政策的倡议方面国会给予总统广泛的自由决断权，因为外交常常需要行动迅速。总统可以迅速行事，而国会则通常不能做到这一点。最高法院曾经在这个领域里支持强有力的总统权威。在1936年柯蒂斯-赖特一案中，法院讲到“总统作为联邦在国际关系领域内的唯一机关的独有权力——这项权力的行使无需以国会法令为依据，但是，当然，如同任何其它政府权力一样，它必须在宪法适当条款的规定之下才能行使。”^[12]这是笼统的词句。^[13]但是一个会办事而且能够统一意见的有决心的国会，在对外关系方面不缺乏权力。国会必须批准并拨付支持对外政策的款项。国会是一个辩论和批评的讲坛。而且，正像它至少在越南战争之后想做的那样，它可以规定发动战争的条件。（详见第十六章）

经济政策

自“新政”以来，人们一直期望总统采取行动来防止失业，抑制通货膨胀，削减税收，保证经济增长和繁荣，并且去做他们认为必要的和适当的事情以避免经济萧条。宪法并未给予白宫这些责任，但总统们知道，如果他们行动不力，他们将会遭到赫伯特·胡佛那样的命运，他因被认为在大萧条期间无所作为而多年来一直受到民主党的指责。近来的选举也在很大程度上取决于经济状况。

总统在经济政策方面的主要顾问是财政部长、经济顾问委员会的三位委员、以及管理和预算局局长。间接地，联邦储备州长委员会主席也常常是白宫在经济方面的重要顾问。尽管总统有时

也从别处获得有关经济问题的建议，然而关于采取何种措施的建议通常来自以上人员。经济问题的增多及其复杂性使总统掌握了更多的主动权。为保持现代经济运作所需要的细致的平衡工作，意味着总统必须定期作出关键性的财政预算政策决定。

国内政策

作为一名领袖，他会知道哪里有他的追随者。林肯并没有开创反奴隶制运动。肯尼迪和约翰逊并没有发起民权运动。乔治·布什并没有倡议“反毒品战”运动。但是他们都在各自的时代里卷入了这些争论，因为总统不可能长期无视分裂或鼓舞一个国家的问题。

现代总统一职的精髓在于他解决社会矛盾的潜在能力，诚然，在许多时候总统会尽可能地避免冲突，采取拖延、委托他人代为处理或其他方法对有争议事项延缓作出决定。然而，一位干练有力的总统将会去阐明当前的主要问题，说明什么是可能做到的，并且把政府机构组织起来，使重要目标得以实现。

一位总统——加上国会的合作——可以确定国家目标和提出立法建议，然而，仔细的考察表明，在大多数情况下，总统在国内政策上的“新倡议”就是国会以前的会议已经考虑过的议案。就像赫赫有名的“新政”立法，回溯到被富兰克林·罗斯福采用的若干年前就已有了相当明确的来历。里根和布什的许多倡议也是国会活动家和特殊利益集团长期活动的结果。

作为立法和政治联合的建立者的总统

宪法规定“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。”从一开始起，强有力的总统就利用了这项权力。华盛顿和亚当斯亲自来到国会陈述报告和议案。杰斐逊及在他之后的许多总统则递送书而咨文，但是威尔逊恢复了亲自而且往往是引人注目地陈述咨文的惯例。富兰克

林·罗斯福利用亲自露面（像其后许多总统那样）去吸引全国对他的计划的注意。布什在他当选之后立即访问国会——并且在其他一些时候又去国会与议员们混在一起或向国家提交重要报告。

不很明显，但或许同样重要的，是从白宫急速递送到国会大厦的频繁的书函咨文。这些咨文涉及种类繁多的公众问题，它们可能没有引起更多的轰动，但是在阐明行政当局的立场以及对友好的议员加以引导方面却是很重要的。此外，这些咨文往往附有详细的立法草案；国会议员可以几乎不作更动地据此提出议案。这些白宫提案，总统私人班子里或行政部门、行政机关里的草案起草专家的作品，可能被国会所强调或淡化，但许多原始条款将会仍然保留下去。

一位有才干的总统也是一位有才干的政客或政治家*，是在美国权力体系中最明显、也可能最有强大影响的动员者。对许多美国人来说，“政客”是个贬义词，它指的是那种一心图谋私利、诡计多端、不可捉摸的人物。难怪许多从政者自称为“超然于政治之外”。但是，“政治家”就有另外一种比较建设性的含义，他帮助处理冲突，懂得如何进行谈判，讨价还价，并且协助调和不同观点，使得难办的事情和人们希望得到的东西能够成为现实。总统无法逃避建立政治联合的工作。⁽⁴⁾ 在作为候选人时，他们向人民作过承诺。为了办好事情和改选连任，总统必须与许多人以及无数具有不同程度的忠诚和责任感的利益集团合作。总统不可避免地卷入了立法的、官僚机构的以及游说的政治活动之中。

总统对他所承诺的事情的履行程度比通常公众所意识到的要多些。大部分总统在竞选中或进入白宫以后不久提出的倡议大多获得了至少是部分的成功。⁽⁵⁾ 虽说总统控制着大多数他决定推荐给国会的东西，但是其他机构，尤其是国会，控制着总统实现目标的可能性。总统至少在合理范围内可以控制他提出什么，如何

* 原文为 Politician，兼有政客、政治家两种含义，由下文可知。——译者注

提出倡议；但是其他政治领袖决定着总统倡议的命运、它将如何实施以及资金的获得。

尽管拥有可以运用的正式权力，总统却很少去发号施令；他们把大部分时间用于说服人们。就可能性而言。总统拥有极大的说服力量，但是，从长远来看，人们往往考虑一己的私利，而不去注意总统的愿望。在一个由分享权力的分立机构组成的政府里，某些国会的、官僚机构的，甚至军界的领导人是超越于总论的政治影响之外的。他们有自己的支持者，例如，众议院的一个委员会，或一个强大的利益集团。总统不能像一名上士那样仅仅发号施令。在德怀特·艾森豪威尔就任总统之前，哈里·杜鲁门这样说他：“他将坐在这里，说：‘做这个，做那个！’但什么事也办不成。可怜的艾克，这里一点也不像军队，他会感到非常沮丧的。”^[16]所有的总统都为此而感到沮丧。

许多研究总统的学者认为，说服的权力是总统的主要手段，而这种权力是通过讨价还价得来的。反过来，讨价还价首先要使别人感到与政府合作符合他们的个人利益。因此，总统与他人交往并把他人争取过来的手腕是促使联邦政府机构行动的必要激励因素。这个思想流派还认为，总统不能羞怯畏缩，超然于斗争之外，或超然于政治之外。相反，总统必须把这种国会与总统之间、政党之间以及白宫与新闻界之间的互惠关系视为乐事。建立有效的总统政治联合的典型例子有：富兰克林·罗斯福所建立的围绕他的新政计划的公众支持，林登·约翰逊有关“大社会”立法的顺利通过，以及罗纳德·里根的动员公众和国会支持他的计划。

黄金时间的总统

没有别的政界人士（也很少有影视明星）能够取得比总统更密切的与人民的联系。一般说来，总统曾经当过著名的参议员、副总统或州长，并已集结了大批追随者。大多数总统在赢得提名和当选时，已经在公众面前出现多年。但是白宫是所有讲坛之中最出色的一个。一间可以用来直接向人

民讲话的电视演播室就设在白宫里面。总统可以在他所愿意的时候召集新闻界人士，安排炉边谈话或听众热线电话广播节目，选择怀有好感的听众或者作一次“非政治性”的演说旅行，而且可以为这些活动选择时机，以取得最佳效果。^[17]

记者招待会是总统有计划地使用通讯手段的例子。多年以前，记者招待会还是偶而出现的事。富兰克林·罗斯福非正式地主持他的聚会，并且是既隐瞒消息又提供消息的能手。杜鲁门时期，记者招待会变成总统通讯工具中制度化的一部分。肯尼迪批准了定期的记者招待会实况转播电视节目，并且频繁利用它与人民直接交流思想。罗纳德·里根定期地、有效地利用星期六下午五分钟电视谈话来传播他的观点，寻求支持，并且赢得了星期日早晨的媒介报道。

总统委托私人民意测验所探测民意，他们希望能够分辨公众的微小闪念，估计这些民意的强烈程度及其趋向，并且对民众的急躁情绪有所反应——而且必须预料它的潜在影响。总统不仅应该了解什么，而且应该懂得何时去做。民意可能是不稳定和不可预测的。公众通常反对用民意来治理政府；他们不要一个成为民意测验俘虏的总统。约翰逊总统认识到，60年代中期人们对他的广泛支持到1968年已经丧失殆尽，这时他便决定不再参加竞选。水门丑闻使得尼克松总统在民意测验中的支持率急剧下降将近45个百分点，这个情况迫使他提出辞职。多数任职较久的总统都失去支持。（艾森豪威尔和里根不在此例）不满出现了，利益集团滋长了不耐烦情绪，未履行的承诺必须说明原因，许多事情出了差错总统都得遭受责难。

政党领袖

总统影响的另一个潜在来源是政党。自杰斐逊以来，大多数总统都是政党领袖。而且一般说来，越是干练有力的总统，运用政党的支持就越多。威尔逊，两位罗斯福，以及里根都是调动他们党内的支持来加强他们的

行政和立法影响的。但是没有哪一位总统曾经完全领导过一个党。

总统在政党组织中没有正式职务，但是这位行政首脑对国家政策的影响和对几千项任命的影响，博得了政党领袖的尊敬。总统和政党彼此需要。总统需要政党的支持，以便制定立法计划。政党需要总统的指导和威望，以及从白宫中流出的政治“油水”。

政党全国组织完全控制在总统手中。形式上，政党全国委员会选定全国委员会主席；实际上，总统授意委员会他所希望的候选人，然后由委员们选举此人。如今的总统可以雇用或解雇政党全国委员会主席，就像他们更换部长甚或他们自己的工作人员一样。总统关于政党的全国性政策的声明比任何政党委员会的声明或该党纲领本身更具权威性。总统可以给予一位候选人很多的好评，并使他在华盛顿名声大振。他可以给予或拒绝给予竞选支持，甚至于财政资助。

政党领袖的 有限权力

然而，总统控制政党的权力是有限的，而且往往最需要这种权力的时候却趋于终结。总统对国会、州以及地方官职的本党候选人的选择很少有影响。总统有时也难以得到国会中本党议员个人的关键性投票。这部分是因为总统对州和地方组织的控制有限。还因为，政党组织本身也控制不了他们在职的候选人：大多数候选人很少通过有组织的政党的努力，而是凭借自己个人的竞选赢得职位。当然，各地情况有所不同，但在大多数情况下，注重候选人的个人化政治比注重政党和问题的纲领性政治更有成效。

总统必须与国会和各州的政党领导人讨价还价和谈判，就像他们与其他独立的权力中心打交道一样。由于缺少全党的充分支持，总统通常退而依靠那些早先使他获得提名的私人组织。⁽¹⁸⁾

作为行政官员的总统

宪法责成总统“监督一切法律的切实执行”。但是总统必须把大量的行政权力托付给其他人，因为他永远日理万机，其他职责要耗费他许多注意力。所以他们只能依靠部属。至少从理论上说，命令是按行政系统下达的，从总统到部长，到司局处主管人员，再到较低级的官员。如同所有的高级行政人员一样，总统有一个工作班子协助工作，并向他提出建议。这种系统及工作班子组织存在于任何庞大的行政实体之中，无论是军队、通用汽车公司还是联合国。

总统已变得深深依赖他的私人班子了。无论是在国会、内阁、或者政党里，总统都找不到那种通常出现在最密切的助手之间的忠诚和专注。^[19]况且，总统已经把大多数内阁部长视为提出对同他们有部特殊关系的朋友和利益集团有利的主张的鼓吹者。总统显然认为，他自己的助手会向他提供较为公正和客观的意见。但是，单单听取最密切助手的意见会付出巨大的代价。白宫通常被想象为一座宫廷，在那里，强有力的总统造成了这样一种环境：任何坚持陈述令人不快思想的助手将被清除出去。“幸存下来的宫廷卫士早已学会用战舰那样的灰色涂料来掩饰自己。……宠臣和谏官之间的斗争，必然是宠臣获胜。这是总统接触现实的最大障碍。……^[20]一位敏锐的作家还写道：“……如果说总统需要得到他的白宫工作班子的保护以防范各部门，那么，他也需要各部门保持警惕，来防范他的白宫工作班子，这种工作班子很容易产生这种思想，认为只有他们了解总统的目的、需要和心思，直到总统成为他们的工具，并且相信他的利益因有了他们才能安全可靠。”^[21]

从19世纪初以来，总统身边的工作人员人数持续增长。在当时，只有数十人为总统服务，每年费用不到几十万美元。现在，白

宫班子的人员已超过 500 人，每年的费用达到数百万美元。这个 1939 年由国会批准设立的总统办事机构是富兰克林·罗斯福的行政管理委员会建议成立的。总统办事机构向总统提供为履行不断增加的职责而显然需要的帮助。这些不断增加的职责是随着经济大萧条以及政府任务的扩大而加在总统身上的。

体制化的总统办事机构

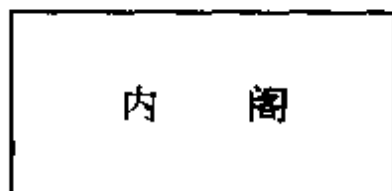
总统办事机构 (executive office of the president) 由行政管理和预算局、经济顾问委员会以及其他几个参谋单位组成。最重要而且最有争议的当然是白宫办公厅。这是最接近总统的班子，工作范围超出白宫本身，没有固定的编制。事实上，它的部分价值在于其灵活性和适应性。无论如何，大多数总统都有一名约会秘书，一名新闻秘书，一名通信秘书，一名法律顾问，一名国家安全顾问，几名军事助理以及另外几名立法、行政和政治助理。白宫办公厅的工作班子可按职责分为：(1) 国内政策；(2) 经济政策；(3) 国家安全或外交政策；(4) 行政与人事工作（包括私人文书档案工作以及为总统安排工作日程）；(5) 国会关系；(6) 公共关系。

总统的助手有时坚称自己只是总统的耳目，因为他们很少制定重要决策，而且从不跻身于总统和各部部长之间。但是，白宫班子的急速扩展以及出现强有力的班子负责人的必然性已经使这种传统景象近乎消失。有些白宫助手对官僚主义和国会的梗塞乃至政治怠工很不耐烦，以至于认为只有总统才是整个政府。分权对他们毫无意义，他们忽视了他们在更大的宪政体系中的位置。请听一位尼克松的助手的话：“奉行总统政策不应有很多的回旋余地。应该是像一家公司，在那里，副总经理们（内阁官员）与总经理紧密联系在一起，换一个极端的说法，总经理说跳，他们只问该跳多高。”^[22]一位卡特的助手告诉本书的一位作者说，给内阁成员这么多的权力“大概是卡特总统的最大错误”。

行政管理和预算局仍然是总统参谋机构的中枢。该局局长向

总统提供数百个政府机构的详细情况——在预算里应向他们提供多少钱，他们在做什么工作。行政管理和预算局寻求改进各机构的计划、管理和统计工作。它力图使各个机构与国会打交道时遵循总统的改革行事；各个机构向国会陈述改革建议必须首先经过该局审核。

预算不仅仅是一个财政计划，它反映着权力斗争，指明政策方向（及意图）。⁽²³⁾对总统来说，预算是一种对那些试图与政客和利益集团联手阻挠总统优先事项的行政官员的控制手段。通过漫长的预算编制过程，总统利用行政管理和预算局作为保持和加强自己影响的手段。



很难找到一个比内阁更为特殊的机构。宪法没有专门提到内阁字样。但是自乔治·华盛顿政府以来，每一位总统都有内阁。华盛顿的内阁由国务卿、财政部长、陆军部长加上司法部长组成。现在，内阁成员的选定已成为总统选举的头等大事。内阁包括总统、副总统、领导 14 个行政部门的部长，以及其他一些成员。内阁始终是一个笼统指称的机构，谁属于内阁并不总是很清楚的。例如，近年来，某些行政部门的主管官员和白官顾问已被列入内阁一级。

在议会制国家里所实行的那种内阁制政体，在美国根本不存在。事实上，法律并未要求总统组织内阁或举行定期的会议。肯尼迪、约翰逊和尼克松都宁肯与专门涉及某个问题的阁员开小会。肯尼迪认为与农业部长和劳工部长讨论国防部的事是毫无道理的，他觉得内阁会议对已经很忙的人来说只是浪费宝贵的时间。在他执政期间，重大决策往往是在总统与两三个主要部的部长以及白宫班子高级人员的非正式会议上作出的。卡特和里根都曾试图恢复内阁，他们两人在任职的头两年经常召开内阁会议，但是他们在任的时间越长，就越少召开内阁的全体会议。一位里根的高级助理竟然承认，里根在内阁会议上经常打瞌睡。

表 15-4

内阁成员 (1990 年)

副总统	卫生和公众服务部长
国务卿	住房和城市发展部长
财政部长	运输部长
国防部长	能源部长
司法部长	教育部长
内政部长	退伍军人事务部长
农业部长	中央情报局长
商务部长	行政管理和预算局长
劳工部长	白宫首席助理

总统私人顾问以及设在白宫的各种内阁委员会或审查单位(例如国家安全委员会和行政管理和预算局)已经获得了高于许多部长和内阁部长的地位。出现这种情况的部分原因是这些人很自然地身处白宫之内或临近白宫。还因为,总统认为他的部长们采取狭隘的“鼓吹者”观点:管农业的内阁官员成为一个代表农场主的刺耳的鼓吹者;住房与城市发展部内阁官员似乎是住房建筑业的代表,在某种程度上也是市长的代表;其他许多阁员也是如此——特别是那些专心致志于国内政策事务的人。由于总统与内阁成员之间良好关系的削弱,总统在挫折中经常要倚重白宫班子的高级助手去处理纠纷,协调政策。其结果,几乎总是形成白宫高级助手与他们的内阁对手之间的紧张关系。私人班子近在总统耳边,毕竟更有影响。

有些总统成立各种各样的内阁委员会,试图使关键部门的和

白宫的顾问围绕主要政策问题结合起来。福特总统喜欢这种制度。以癖好分授职责著称的里根总统同样地倚重这些内阁委员会。他通常让一位内阁成员或者白宫高级助手主管委员会。这些委员会以1947年建立的国家安全委员会作为模式。以上这些尝试旨在分散政策问题的讨论并且做到努力合作。与此同时,还使内阁成员真正感到,重大改革的制定是跟他们商量过的,而且是让他们参与了的。^[24]为了表明充分重视内阁成员的意见,委员会通常要集中由白宫或“核心内阁”特别小组所作的其他决议来做最后的决定。^[25]

就个人而言,内阁成员往往是重要的顾问和行政官员。但是内阁作为一个决策机构,则没有新闻报道让我们相信的那样重要。在目前,要把内阁会议当成共同研究制定广泛的政策大纲或者决定根本性战略的地方,还需要有一次想象力的飞跃。

现代总统是否应付得了现代传播媒介?

罗纳德·里根曾经离开记者招待会,向一名助手“破口大骂”他的新闻界对手,却没有料到扩音器把他的那些话传了出去。约翰·F.肯尼迪有一次取消了白宫订阅的五十余份《纽约先驱论坛报》,因为该报对待他制定决策的态度使他感到恼怒。林登·约翰逊习惯于向出席总统记者招待会的友好记者布置一些“全球问题”(他容易回答的问题)。所有近期的总统都抱怨:现代传播媒介歪曲了他们;传播媒介只报道坏消息。

在美国,新闻记者享有宪法修正案第一条赋予的很大的权利,他们通常兴致勃勃地从事他们分析和批评总统的职业。几十名新闻界代表常在白宫,总统走到哪里他们跟到哪里,报道总统的一举一动。总统的讲话,哪怕是讲最不重要的事情,都被送回到新闻编辑室,并且通常都被刊载或播出。主要的讲话和政策创议都予以报道,并附以解释性分析。白宫的以及任何其他地方的传播

媒介还促使那些早些时候从来不公开讨论的，而且在其它许多国家从来不准讨论的问题成为国内注目的热点问题。当然，总统希望他的所有创议尽可能地刊载出来，并且受到赞扬。

但是，新闻界和传播媒介认为，他们必须提供一个使总统讲话可以被理解的背景。因此，他们除了告诉人们总统说了些什么之外，往往还要试图阐述这些讲话的意义。这些事主要由专栏作家、社论撰写人和评论家完成。人们期望这些人赞同或批评总统，并且提出他们赞同或批评的理由，而且，这个国家的大多数报纸、广播电台和电视台的主管人员需要平衡他们的报道，总统说了些什么（尤其是在总统演说中），也得给反对党发言人，或者至少是持不同意见者安排一个等量的时间。因此，当里根总统发表谈话支持援助尼加拉瓜反对分子或者偏袒他的战略防御倡议（星球大战）时，传播媒介经常给予反对他这些观点的参议员几乎等量的注意。

近年来，这一类敌对的媒介报道往往给人留下这种印象，总统的影响是不和多于统一，除了总统出席垒球比赛或者欢迎某些著名的体育健将或艺术家访问白宫以外，媒介报道通常似乎是持一种毁誉交加的态度——这就算是最好的了。没有一名记者因为写了有利于行政当局的报道而获得过普利策奖或任何其他有关媒介的奖赏。新闻写作这个行业向来推崇揭露坏事的人。

总统针对这些情况做了些什么呢？一般说来，他们容忍下来，并且尊重这种在民主制度中如此重要的批评性的对话。但是，总统和他的助手也在从事广泛的公共关系努力，旨在赢得对总统和白宫政策的赞扬和支持。⁽²⁶⁾例如布什屡次邀请友好的新闻记者进行广泛的采访，邀请市区以外的编辑参加专门的情况介绍会；尽力使总统走出华盛顿，与地方的或地区的媒介代表会面，一般认为那些人不像华盛顿当地的媒介那样爱挑剔。专门配备的白宫宣传专家经常聚会献计献策，使总统的观点为公众所了解，使总统在电视黄金时间露面，或者安排给总统捧场的摄影。

布什的做法并不新奇，近来每一位总统都试行过类似的公关策略。总统及其助手们常常断言，在一个鼓励如此苛求甚至是愤世嫉俗的传播媒介的国家里，统一的全国性领导几乎是不可能实现的。有些白宫助手甚至说传播媒介正在严重地损害这个国家。“他们毁掉每一位英雄”，一位里根的助手说，“我们再也没有英雄了，我们不能使人相信英雄，因为传播媒介剥得他们赤身露体。”^[27]

现代传播媒介也许是现代总统的主要对手。有人抱怨，由于传播媒介的过度非难，美国总统职位受到了残酷的损害，它的领导能力逐渐削弱——即使不是瘫痪的话。尽管传播媒介偶尔承认新闻界滥用权利，他们仍然集中力量来维护“出版自由”的传统。新闻界的捍卫者还喜欢引用托马斯·杰斐逊的话，杰斐逊尽管在任职总统期间曾经为报界所激怒，还是说：“如果让我来决定，我们应该有一个没有报纸的政府，还是应该有一个没有政府的报纸，我会毫不犹豫地选择后者。”媒介的捍卫者说，总统常常说谎或操纵公众对问题的理解。他们坚持认为，媒介负有站出来讲话的责任——尤其是当他们认为总统错了的时候。捍卫者们还说，即使报纸编辑可能具有政治同情心，他们更加珍视他们的独立精神，因而很少有政治忠诚。“他们的过失可能正相反：因为对政客和其代理人了解得很清楚，所以对他们之中任何人都没有信心，从而成为普遍失望情绪的传播者和记录者。”^[28]

无论由谁入主白宫，总统和传播媒介都常常会发生冲突。这种持续不断的斗争是一个民主政体所固有的。水门丑闻加强了媒介的独立性，许多人赞扬媒介在使这些丑闻引起人们注意方面扮演了重要的角色，此外，由于传播媒介（尤其是电视）被视为比美国大多数其他机构更为确实可信，大多数美国人在大多数时候相信他们从电视里听到的与总统所讲的同样真实。总统的目标与传播媒介的目标往往是冲突的，只要这种情况不变，总统和传媒仍然将是敌手。但是，白宫的资源，尤其是像约翰·肯尼迪和罗

纳德·里根那样的对话者手中所掌握的资源，在与所谓的政府第四部门作较量中，似乎是很有价值的斗士。

副 总 统

虽然副总统一职现在是总统行政机构的一部分，但长期以来并非如此。——大多数副总统主要担任参议院议长职务。在大多数政府中，副总统充其量只是虚设的“第五只轮子”，最坏的情况则是一名有时候共谋反对总统的竞争者。这个职位往往因其没有实质性价值而被忽视。副总统之所以持局外人的态度，其主要原因是总统候选人经常选择在地区上、思想上及其他方面可能“平衡选票”的候选人作为其竞选伙伴。

但是，近几十年间，总统候选人总是选择较为志趣相投的人作为竞选伙伴，并且较多地使用他们，乔治·布什尽最大努力避免抢里根的戏，副总统丹·奎尔看来也照此办理。现在，副总统职位给一位渴望成为总统的副总统恢复了效能和责任。这项工作确实提供了揭露问题和向职务挑战的机会，但是在它没有对总统不忠或抢总统的戏的时候，它很难显出“支配地位”。⁽²⁹⁾

从理论上讲，副总统除了作为参议院议长主要担任礼仪性职能之外，还担负若干角色。如果参议院投票不分胜负，副总统可以投打破平衡的一票——但是此种情况通常每年难得发生一次。作为总统死亡、辞职或丧失工作能力时的继承人，副总统像临时替角一样承担总统的某些政党的和礼仪性的职责，以此来减轻总统的某些负担。副总统也可以执行专门指定的任务，诸如主持顾问委员会、内阁一级的委员会或白宫会议，或者担负去国外的友好使命。

在总统高级助手和副总统及其工作班子之间经常出现紧张局面。问题的产生，部分是由于总统不愿放弃任何可以为自己赢得声誉的礼仪性职责。内阁成员们也不喜欢副总统分担他们的职责。

这使得副总统很难获得行政管理经验。而且，总统还经常将令人不快的临时性差使交给副总统。

八位总统死在任内——四人遇刺，四人自然死亡；一位总统辞职。以上事实使得我们强调选择和使用副总统的方式的重要性。我们的总统有三分之一曾经当过副总统，其中包括最近九位总统中的五人。设计一个更好的方式来选择副总统候选人，并使副总统一职成为更有影响的职位，这件事情已经得到支持。两大政党都曾考虑过使副总统的选举程序较为民主的切实可行的办法。在现行制度下，总统候选人可以自由选择其竞选伙伴。虽然现行制度有某些明显的优点——尤其是候选人名单在思想上相容的可能性——但缺点也是明显的。现行方法的缺点为时间紧迫，缺乏党内的正式协商，全国代表大会的代表充当橡皮图章角色，以及在提名前对可能的副总统候选人缺乏公开的考察。

第二次世界大战后的两条宪法修正案对副总统职位有重要的影响。1951年批准的第22条修正案将总统任期限制为两届，这样，副总统就较有机会升迁到椭圆形办公室。1967年批准的第25条修正案确认了以前的惯例，在总统亡故时，副总统不作为代理总统而成为总统。具有更重大意义的是，该修正案规定了决定一位在任总统是否不能履行权力和职责的程序，还规定了填补副总统空缺的程序。在1985年当里根总统动一个癌症小手术的几个小时里，首次实施了这些规定，乔治·布什成为第一位“代理总统”。该修正案还规定，当副总统职位出现空缺时，由总统任命一位副总统，经国会两院都以多数票批准后就职。这一程序通常保证所任命的副总统是总统信得过的人。这样做，人们可以期望必须继任总统职位的副总统能反映其前任的大部分政策。就像尼克松总统指定杰拉尔德·福特代替辞职的斯皮罗·T. 阿格纽，而福特随后又选择纳尔逊·洛克菲勒那样。

副总统职位对那些胸怀大志的政治家仍然具有吸引力，即使仅仅因为它是通向总统职位的重要途径之一也罢。副总统作为政

策顾问的作用在卡特和里根时期也已有所增强。注意观察布什是否会给奎尔提供一个获得领导权的机会，就像里根至少是偶然地提供给布什的那样，将是一件有趣的事。尽管如此，总统和副总统之间的紧张关系是很自然的（毕竟总统可以解雇任何一个与他密切共事的人）。几乎可以肯定，副总统仍将继续承担不明确的，更多地由总统的善意和情绪支配，而不是依据任何固定职责规定的任务。^[30]

使总统职位安全而有效

水门丑闻和伊朗—反政府武装丑闻这一系列惊人事件使这个老问题更加尖锐：一个民主国家可以经受起多大的行政权力？也提出了一些新问题：总统职权是否一定越大越好？总统权力的增长是总统攫取的还是国会授与的？每届总统任期6年对我们是否更好一些？议会制政府的某些形式是否比我们三权分立的“总统制”更好一些？

在以往的20多年中，人们曾指责总统扣压了数十亿美元国会批准的专款，阻挠司法工作，滥用行政特权原则，在越南战争的举措上说谎，并且行事过于保密。人们先后对约翰逊式和尼克松式的领导丧失信任，之后，由于种种原因，对福特、卡特、里根同样丧失信心。总统职位本身的可靠性（即使不说合法性）常常受到考验。

一位总统究竟有多少并且应该有多少合法的权力？宪法授予了没有明确界限的广泛的行政权力。在某些紧急情况下，总统有权保护公众利益，并在国会有可能这样做之前采取行动。总统职位似乎有一种固有的权力，权力很大，但是界限不明。敢作敢为的总统可以在危机时刻利用它。不幸的是，危机现在已经成为一种常规而不是例外了。

富兰克林·罗斯福对他权力的概念，按照杰斐逊和林肯的传

统——有时被称为“**特权理论**”——是，在面临紧急情况时，总统应有与一位君主所拥有的同等的权力，即：为了公众利益按照自行决定原则行事，而无需法律规定，有时甚至违反法律规定。例如在二战期间的驱逐舰—基地协定（罗斯福自作主张向英国出售海军驱逐舰，交换若干海军基地）即与几项法律相抵触，从而开创了一个有人认为危险的先例，而另一些人（像尼克松）似乎曾经仿效过。

总统的性格

对总统的个性应该怎样看？如果总统为国家（和世界）的安全拥有非常多的权力，但又不足以解决国家某些最棘手的问题，那么我们需要什么样的人来担任这个职务呢？政治学家詹姆斯·戴维·巴伯写道，由于问题经常发生变化，我们应该较少注意候选人所持的立场，而更多地去注意他的**性格**。巴伯声称，性格将会在很大程度上保持不变^[31]。

巴伯声称，我们可以把总统和未来的总统按照**主动性**（主动和积极进取程度）和对政治和公众服务的**喜好程度**两个方面加以分类。他坚持认为，用这两项尺度，我们可以准确地预测总统的行为。表 15-5 表明巴伯的分类方法以及他如何评价大多数 20 世纪的总统。

巴伯认为，最适合担任总统职务的，是那种能够创造性地塑造环境并且喜爱政治生活中的互惠交易的政治家。他把他们称作“**主动—自信**”型。他告诉我们，应该注意的是**主动—自馁**型。他们是受人驱使的人物，随大流地投入狂热的活动，但又因工作方法僵化和自我气馁而注定失败。威尔逊、胡佛、约翰逊以及尼克松都是足以说明问题的例子。巴伯认为福特是**主动—自信**型，但另一些人则认为福特多少更像**被动—自信**型。有些观察家认为卡特比起**自信**型来更多地像是**自馁**型。还有其他一些人认为，总统归类上的矛盾的结论只能表明这种方法徒然给人增加混乱而不会对我们有所裨益——它似乎是在告诉我们分类者的看法而不是被

分类者的实情。巴伯认为里根是被动——自信型。他担心里根可能经不起诱惑而让事情放任自流,还担心他对朋友过于言听计从。巴伯对灵活的乔治·布什寄望更殷。

表 15-5

巴伯对美国总统的分类

在总统政治任务上的能量水平		
对政治和总统任务的情感态度	主动的	被动的
自信的	F. 罗斯福 H. 杜鲁门 J. F. 肯尼迪 G. 福特 J. 卡特 G. 布什	W. H. 塔夫脱 W. 哈定 R. 里根
自馁的	R. 尼克松 L. 约翰逊 H. 胡佛 W. 威尔逊	D. 艾森豪威尔 C. 柯立芝

但是我们对个性和性格的了解程度还没有发展到足以对适当的总统候选人作出准确预测的地步。此外,有些评论家怀疑巴伯的推断是否有足够的根据。^[32]而且,许多人断定里根是一个“主动”的而不是“被动”的人。还有一些至少是部分地信服巴伯的分析的人,对于我们在大多数选举期间是否真能使用这种方法产生怀疑。譬如说,如果大多数候选人都属于“主动—自信型”,将

会出现什么情况？再说，要是以严格的性格审查标准来筛选候选人，那么，喜怒无常而且经常消沉抑郁的亚伯拉罕·林肯可能就当不成总统。我们也不能肯定一位总统的性格在整个任期之内甚或在某个问题的存在过程中会一成不变。除了总统候选人的性格，选民们还希望了解并且应当了解候选人在某个争议问题上的立场。这样做也会有助于了解候选人挑选哪种人担任顾问。

也许我们对总统的个性和性格强调得太多了些。当然，心理学家倾向于强调个人方面甚于强调规章制度方面。但是总统的个性毕竟只是因素之一，而且巴伯的分类太欠精确以至很难言中。如果像我们设想的那样，规章制度和政治安排事关重要，那么，设想改变总统个性将对总统效力产生重要影响，可能是一个错误。总统无能的原因通常更多地是由于我们政治体制的形式而不是由于总统的个性。这并不是说总统的性格、品德以及领导或管理作风不重要。但这些考虑仅仅是事情的一个方面，它们的重要性与我们的制度结构和工作程序相比可能要差一些。政治学家从不同的角度讨论这些问题，我们也鼓励你这样去做。

新的制约与平衡

今天，总统的权力可能比以往任何时候都要大。然而，从总统有能力发动一场核战争去推断他有相同的权力在政策制定领域内带来积极的改革和解决办法，则是一种误解。在给社会带来根本性变化方面，总统是很少不受拘束的。作为一名优先事项的确定者、政治家和行政官员，总统与国会成员、官僚和利益集团精英分享权力。确定优先事项的能力与治当地行使法律和处理这些事项的能力并不等同。希望有效地实行政策改革的总统必须知道他想要实现些什么，以及为此目的应该怎样去发动和强化官僚机构。

最近，有些作者提醒注意，任何一位希望治理国家的总统面临着国际约束或障碍条件数量的增长。关于美国到了极限时期，甚

至到了衰退时期的警告萦绕于即使是白宫的乐观主义者的脑际。历史学家保罗·肯尼迪直接了当地写道，往后几十年里美国领袖们面临的任务是，必须认清大趋势正在全球规模上发展，“因而有必要去‘处理’各种事务，使美国地位的相对衰落过程可以缓慢而平稳地发生，而不致被那种仅仅带来短期利益而从长期来讲有所不利的政策所加速”。^[33]实际上，他和其他一些人指的是，我们的总统和领袖们必须学会与同盟者合作并且说服他们，同时还必须具备与世界各地的领袖一起工作的能力。

很少有美国单边的行动，这一点已成为现实。

传统的总统不参与国际体系，而现代的总统能够支配它，后现代的总统除了合作和竞争别无选择，因为经济问题和国家安全问题并不是存在于国界范围之内的。在这项挑战中没有新奇的东西。其他民主国家的领袖早已熟悉生活的基本事实：想要在一个互相依存的世界里获得成功，就要像注视他自己的国家一样注视世界上的其他地方。^[34]

我们可能仍然是最重要的世界强国，但是由于我们经济影响范围的衰退，总统必须凭借更有创造性和更为巧妙的外交领导来弥补。

对于一个很大程度上由妥协和矛盾的目标结合起来的政治制度来说，这是一项棘手的任务。总统不仅必须与重要的国会领袖、内阁成员、主要的行政官员、副总统、本党领袖、甚至反对党的领袖打交道，而且还必须应付那些围绕白宫进行活动的政治力量：公众舆论，来自有组织的利益集团的压力，自己政党提出的要求。他们必须没完没了地在不同的个人之间、在相互抵触的美国价值标准（见第七章）之间以及在竞争中的跨国利益集团之间进行谈判。他们将持续不断地与爱好调查研究的记者及专门报道丑事的人作斗争。而且他们必须在教育公众的同时，就公众的情绪作出

反应。被报界和电子媒介所夸大的舆论的炽烈光芒，逼得白宫眼花缭乱。

**一种对待总统
职位的新态度？**

对总统职位的不切实际的期望导致了它的削弱。总统之所以求助于保密，并使实质从属于形式，其部分原因是我们对他的职位期望过高，使之负担加重。我们选出一位政治家，随即硬要他做出超人的功绩。按照目前的设计，总统职位是这样一种制度：它操纵着它的任职者，既加重他们的缺点又加重他们的优点。^[35]

从某种意义上讲，对总统权力的最佳保障和限制取决于美国人民的态度。公民拥有比他们通常意识到大得多的权力。当公民“发出信息”时，总统一般总是听到的。公民也能在两次选举之间以数不清的方式去“表示态度”——如更换政党、组织抗议、在中期选举中投反对党的票，或者在州的公民表决中投票赞成或反对某些问题。

对待总统的决策，我们需要有一种健康的怀疑态度。从水门事件期间得出的教训，并不是总统的权力应该削弱，而是其它一些机构——如政党、国会和法院的地位应该加强。除非我们能找到办法使政党恢复生气，对选民和政党控制公共政策获得某种程度的快速反应，我们很可能注定要朝着美国式的戴高乐领导模式——过于依靠一位具有超凡魅力领袖的高度个人化和集中化的制度——继续走下去。^[36]

有些总统顾问和学者认为，我们需要对我们的宪政体制和分权原则进行反思。佳们担心我们熟悉的宪法上的限制过于严厉地束缚了总统的领导，尤其是限制了一位总统使计划得以通过的能力。为使总统一职更有效力，这些“改革者”想要修改宪法，以使国会和总统同时选出，也许选民宁可选择一揽子的或统一的政党候选人名单，而不是从一个政党中选择众议员和参议员，从另一个政党中选择总统。还有人提议总统只任一届，任期六年，他

们可以请一位国会议员到内阁供职——像在议会制国家里所做的那样。其他改革者想要废止第 22 条修正案所强加的任期两届的限制。更大胆的建议是：授权总统在他的计划得不到国会支持时解散国会，并要求举行新的选举，作为对实力的检验，也作为一种对他的计划的公民表决或信任票。^[37] 这是一些激进的步子，不太可能获得通过。

美国总统职位的持续的矛盾之一是：一方面它往往过于强大；另一方面又过于软弱。说它往往过于强大，是因为它在许多方面与我们民治政府的观念和分权原则相对立；但是这个职位看起来还没有充分的权力，因为总统很少能履行他们所作的承诺。当然，当我不喜欢现任的总统时，总是认为总统一职过于强大。而当我们认为总统正在像我们要求他的那样努力为公众利益服务时，就总是认为总统一职受限制过多。

总统职位无疑地仍然将是我们国家创造性政策改革的最好源泉之一。美国人民期望总统在将来做得更多些，而不是更少些。总统职位仍然将是一个压力沉重的职位，承受着各种相互矛盾的期望累积起来的重负。美国人对总统任务的混杂的观点往往把我们的总统置于“取胜无望”的境地。^[38] 例如，我们要求总统：

1. 温和而仁爱，同时还要坚强、老练和果断。
2. 是一位能够做出不平凡业绩的普通人。
3. 超然于政治之外，然而又是一位手段高明的政治联合的建立者。
4. 是一位鼓舞人心的领袖，但对实现不了解的事从不作出承诺。
5. 是一位办事有计划而又注重实效并具有灵活性的领袖。
6. 具有革新和创造精神，走在时代前而，而又始终关心大多数民众。
7. 是一位精神领袖，但又并不过于唠叨或喜欢说教。
8. 是一位属于全体人民的两党支持的领袖，但又是某一政党

的领袖。

历史表明，没有一个显而易见的办法可以保证我们的总统兼有适当的职务能力和工作所要求的道德品质。总的说来，选民们已经作了非常充分的选择。詹姆斯·麦迪逊的忠告仍然有用：“依靠人民，无疑是对政府的首要的控制办法；但是经验也教给人类辅助性的预防措施的必要性。”⁽³⁹⁾如果我们想要确保一个适当平衡的而且合乎宪法的总统职位，我们必须保持这些“性的预防措施”——国会、政党、法院、新闻界以及关心政治的公民团体——的效能。

小 结

1. 总统必须成为危机处理、精神建设、任用人员、确定优先事项、建立联合以及进行管理等方面的领袖。没有哪位总统能够把任务划分得清清楚楚。最终，所有的职责便相互重叠起来了。

2. 总统职位是庞大的总统机构，总统的个性和品格以及对这位行政首脑的大量的要求和期望的联合体。随着那些带有自己的观念和作风的新总统入主白宫，总统职位仍在重新塑造之中。

3. 在过去数十年间，总统权力的扩张持续不断。外交危机和经济危机扩大了总统的权力。当需要作出果断行动时，人们要求总统拿出行动来。当然，从惯例上讲，人们期望国会参与制定国家政策。然而国会往往如此分裂，以致它在不断地对总统势力所及设定界限的同时，在总统职权增长中，心甘情愿地充当伙伴。每一位总统必须重新了解与国会议员密切合作并在作出重大政策改革之前取得他们支持的必要性。

4. 美国公民的压倒一切的任务是，用多数人的意愿约束总统，但又不束缚他的手脚。对我们的总统期望过高可能会在我们

需要他完成的领导任务中削弱他们。要求直接负责也许会使总统职位瘫痪。严格地说, 总统领导权应当不仅仅限于说服权, 但又决不是压制权: 它应该是一种用民主的方法取得可以为人民所接受的结果的权力。

建议读物

Bruce Buchanan. *The Citizen's Presidency* (Congressional Quarterly Press, 1986).

James MacGregor Burns. *The Power to Lead: The Crisis of the American Presidency* (Simon & Schuster, 1984).

Thomas E. Cronin, ed. *Inventing the American Presidency* (University Press of Kansas, 1989).

Thomas E. Cronin. *The State of the Presidency, 2d ed.* (Little, Brown, 1980).

Robert E. Diclerico, ed. *Analyzing the Presidency* (Dushkin, 1985).

Charles O. Jones, ed. *The Reagan Legacy* (Chatham House, 1988).

Samuel Kernell. *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership* (Congressional Quarterly Press, 1986).

Michael Nelson, ed. *Guide to the American Presidency* (Congressional Quarterly Press, 1989).

Bradley Patterson. *The Ring of power: The White House Staff and Its Expanding Role* (Basic Books, 1988).

Sidney Milk and Michael Nelson. *The American Presidency: Origins and Development, 1776—1990* (Congressional Quarterly Press, 1990).

Richard Rose. *The Postmodern Presidency: The White House Meets the World* (Chatham House, 1988).

Lester G. Seligman and Cary R. Covington. *The Coalitional Presidency* (Dorsey Press, 1989).

Hedrick Smith. *The Power Game: How Washington Works* (Random House, 1988).

注 释

[1] 格伦·A. 费尔普斯:《乔治·华盛顿:设置先例者》,载于托马斯·E. 克罗宁编:《美国总统制的创造》(堪萨斯大学出版社,1989年版),第10章。

[2] 约翰·斯坦贝克:《美国与美国人》(博南扎图书公司,1966年版),第46页。

[3] 例如见J. 威廉·富布赖特及塞思·蒂尔曼:《帝国的代价》(万圣殿出版公司,1989年版)。

[4] 见迈克尔·金斯利所写论文,载《时代》杂志(1989年4月17日)第84页。

[5] 见伯特·A. 罗克曼:《领导问题》(普雷格出版公司,1984年版)及詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯:《领导权力》(西蒙-舒斯特出版公司,1984年版)。

[6] 不同观点见本杰明·I. 佩奇及马克·P. 斐特拉加:《美国的总统制》(麦格劳-希尔出版公司,1983年版),第一章。

[7] 见西奥多·J. 劳维:《作为个人的总统》(康奈尔大学出版社,1985年版)。

[8] 詹姆斯·戴维·巴伯:《总统的性格》第3版(普伦蒂斯-霍尔出版公司,1985年版);又见乔治·爱德华兹:《公众面前的总统职位》(圣马丁出版社,1983年版)。

[9] 见G. 卡尔文·麦肯齐:《总统任用官员的政治策略》(自由出版社,1981年版)。

[10] 见G. 卡尔文·麦肯齐编:《任免问题:总统任命官员以及华盛顿的短暂政府问题》(约翰·霍普金斯出版社,1987年版),第1章。

[11] 《领导危机:有关总统任命制度的争吵》,载《国立政府管理研究院报告》(1985年11月)第3页。

[12] 合众国诉柯蒂斯·赖特出口公司案,见《合众国最高法院判例汇编》,第299卷,第304页(1936年)。

[13] 有关总统战争权及“特权”的煽动性辩论,见戴维·格雷·艾德勒的《总统发动战争的权力》及罗伯特·西格里亚诺的《总统特权》,载于克

罗宁的《美国总统制的创造》。

〔14〕 莱斯特·塞利格曼及卡里·科文顿:《联合的总统制》(多尔西出版社, 1989年版)。

〔15〕 杰夫·费煦:《总统与承诺》(国会季刊出版社, 1984年版)。

〔16〕 理查德·E. 诺伊斯塔特:《总统的权力》(威利出版公司, 1980年版), 第9页。

〔17〕 塞缪尔·柯奈尔:《走向公众》(国会季刊出版社, 1986年版); 及爱德华兹:《公众面前的总统》。

〔18〕 更详细的论述见托马斯·E. 克罗宁的《总统与政党》, 载于托马斯·E. 克罗宁编:《对总统制的反思》(利特尔—布朗出版公司, 1982年版), 第21章; 罗伯特·哈默尔编:《作为政党领袖的总统》(普雷格出版公司, 1984年版)。

〔19〕 这里并不是提倡白宫所有的助手和顾问必须相互类似或经常显示团体精神。有关里根时期白宫之内的混乱和相互攻讦见戴维·斯托克曼的《政治的胜利》(哈珀—罗出版公司, 1986年版)。

〔20〕 乔治·里迪:《总统职权的衰落时期》(世界出版公司, 1970年版), 第98页。另一种观点见布雷德利·帕特森:《权力的圈子》(基础图书公司, 1988年版)。

〔21〕 亨利·费尔利:《肯尼迪的诺言》(双日出版公司, 1973年版), 第167~168页。又见斯蒂芬·赫斯:《组织总统体制》(布鲁金斯学会, 1976年), 爱德华·韦斯班德、托马斯·M. 弗兰克:《辞职以示抗议》(企鹅出版公司, 1975年版)。

〔22〕 约翰·埃利希曼的访问记, 载于《华盛顿邮报》1972年8月24日, 并见杰布·斯图尔特·马格鲁德关于尼克松时期白宫生活的记述:《一种美国生活: 一个人通向水门事件之路》(雅典娜出版公司, 1974年版); 唐纳德·里甘关于里根时期白宫的记述:《立此存照》(哈考特·布雷斯·乔瓦诺维奇出版公司, 1988年版)。

〔23〕 见斯托克曼:《政治的胜利》及霍华德·E. 舒曼:《政治与预算》第二版(普伦蒂斯·霍尔出版公司, 1988年版)。

〔24〕 弗雷德·I. 格林斯坦编:《现代总统的领导》(哈佛大学出版社, 1988年版)。

〔25〕 “核心内阁”的概念在托马斯·E. 克罗宁的《总统职位现状》第

二版(利特尔·布朗出版公司1980年版)中有所发展。

[26] 见马克·赫菲加德:《苦苦哀求:新闻界与里根总统》(法勒—斯特劳斯—吉罗出版公司,1988年版)。

[27] 胡安·威廉斯:《总统制造新闻:里根的工作人员怎样传播他的信息》,载《华盛顿邮报》(1983年2月13日)第18页。关于考察华盛顿记者和白宫新闻署的两本书是斯蒂芬·赫斯的《华盛顿的记者们》(布鲁金斯学会,1981年);迈克尔·B.格罗斯曼和马撒·J.库玛的《描绘总统》(约翰·霍普金斯大学出版社,1981年版)。

[28] 托马斯·格里菲恩:《统统再见》,载于《时代》杂志(1988年4月18日)第47页。

[29] 关于副总统担任总统潜在顾问任务的新近发展的分析,见托马斯·E.克罗宁的《对副总统职位的反思》,载于克罗宁编:《对总统制的反思》;以及20世纪基金会特别工作组关于副总统职务的报告:《不在其位的动力》(优先出版社,1988年版)。

[30] 关于副总统职位的三本有用的书是:保罗·莱特:《副总统的权力》(约翰·霍普金斯大学出版社,1984年版);乔尔·戈尔茨坦:《现代副总统职位》(普林斯顿大学出版社,1982年版)以及玛丽·纳托利:《美国贵族,美国贫民》(格林伍德出版公司,1985年版)。

[31] 巴伯:《总统的性格》。对这项研究的评价,见亚历山大·L.乔治:《评定总统的性格》,载《世界政治》(1947年1月),第234~282页;又见艾伦·C.埃尔姆斯:《政治生活中的个性》(哈考特·布雷斯·乔瓦诺维奇出版公司,1976年版),第4章。并见迈克尔·纳尔逊:《詹姆斯·戴维·巴伯与从心理上看的总统职位》,载《弗吉尼亚评论季刊》(1980年秋季)。

[32] 见弗雷德·L.格林斯坦:《幕后操纵的总统》(基础图书公司,1982年版),它认为巴伯对艾森豪威尔的评价有误;见贝蒂·格拉德:《吉米·卡特寻找伟大的白宫》(诺顿出版公司,1980年版),对卡特有些不同的看法。关于现代总统的不同分析还可参看赫德利·多诺万的《从罗斯福到里根》(哈珀—罗出版公司,1985年版)。

[33] 保罗·肯尼迪:《大国的兴衰》(兰登·豪斯出版公司,1987年版),第534页。

[34] 理查德·罗斯:《后现代的总统:白宫面向世界》(查塔姆·豪斯出版公司,1988年版),第28页。

〔35〕 见布鲁斯·布坎南:《总统职位的历程》(普伦蒂斯—霍尔出版公司,1978年版)。

〔36〕 见劳维:《作为个人的总统》一文的分析。

〔37〕 见劳埃德·卡特勒:《组织政府—论三权分立的缺点》,载克罗宁:《对总统制的反思》。又见伯恩斯:《领导权力》;唐纳德·罗宾逊编:《美国政府的改革》(韦斯特维出版公司,1985年版);詹姆斯·L.桑德奎斯特:《宪法的改革》(布鲁金斯学会,1986年)。

〔38〕 克罗宁的《总统职位现状》第2版第1章论述了这些观点以及与之相关的矛盾。又见戈弗雷·霍奇森:《为一切人做一切事》(西蒙—舒斯特出版公司,1980年版)。

〔39〕 詹姆斯·麦迪逊:《联邦主义者文集》(现代文库,1937年版),第51篇,第337页。

第十六章

国会和总统：分权的政治

制宪者预计到，在总统和国会之间，在政策上有时会产生分歧；因而，他们给予总统对立法的否决权，同时又给国会以推翻总统否决的权力。制宪者使得这种分歧不可避免是因为总统、参议院和众议院是由不同的选民经由不同的选举机构产生出来。确实，制宪者希望有这种分歧，因为政府内的制约和平衡将阻止总统和国会“伙同一起”来反对人民的自由。

但是，令人惊奇的是，在 1789 年，在新政府成立的头几个星期和几个月里（这个政府就是由许多制宪者自己经管的），由于某些原因，在政府的两大部门之间出现出奇的和谐。虽然国会在华盛顿（革命战争中一位伟大的将领）宣誓就职前的几个星期就已开始立法，但由于议员中的大多数都是华盛顿的拥护者，因此当然不会向他挑战。而华盛顿反过来也很尊重国会领袖们，特别是他的老朋友，弗吉尼亚的詹姆斯·麦迪逊。他也无意经常（不是完全不）使用否决权，或者在国家立法中施展过份的影响。

今天，这种 1789 年时的两大部门间的高度合作真是令人神往，而且确实非常特别。应华盛顿的要求，麦迪逊为他“代笔”起草了他的就职演说。接着，麦迪逊又起草了众议院的正式答辞。接着，华盛顿总统又要求麦迪逊为其草拟对众议院的答辞以及给参议院的答辞。这样，在一个星期内，麦迪逊成为一个“自己和自

已对话的人”。^[1]

早期的和谐是短命的，不久国会和总统就转入在立法和其他事务中的历史性的不同的位置。起主要作用的权势人物在白宫和国会山之间来回变更。一个世纪后，冲突似乎是一种正常现象。西奥多·罗斯福总统说过这么一句话：“如果我既是总统又是国会，哪怕只有十分钟，该多好！”虽然大多数总统都有同感，但我们的宪法却不予采纳，这是有充分理由的。

美利坚合众国在世界大国中是独特的，因为它既不是议会民主，也不完全是行政首脑起主导作用的政府。我们的宪法要求国会和总统共同来制定政策和治理国家。在 20 世纪的大多数时间内，国会的主要作用在于对行政部门的领导地位作出反应。总统是政策的推进者，国会则是政策的调节者。但情况并非总是这样，近些年来，国会经常强烈要求成为在国家政策制定中的平等伙伴。

宪法第一条赋予国会以“全部立法权”，但又将其限于“本宪法赋予”的范围内。宪法详尽地阐述了赋予国会的权力。相反，第二条赋予总统以“行政权”，仅以一般性的词句来作说明。这种差异有重要意义吗？一些学者和大多数总统争辩说，总统应有更多的不作明确规定的权力，以便推进美国的利益。因此，他们极力主张，总统不能如同国会那样，只能限于宪法所规定的权力。另外一些学者和大多数国会议员则极力主张总统没有这种固有的权力。

不论宪法的言辞如何，总统已经经常行使它未作明确规定的那些权力。这些权力名目繁多：不言而喻或固有权力，道德、剩余、和紧急状态权力等等。通常认为不言而喻权力在范围上要比固有权力或紧急状态权力应有更多的限定，但是明确的区分很难建立。^[2]

制宪者确实希望总统在对外政策上发挥主要作用。虽然对外事务在 18 世纪通常被认为是一种行政事务，但我们的制宪者并不希望总统成为唯一的或者是支配的角色。在宪法中某些赋予国会

的专门权力就是为了使国会能参与对外政策。确实，宪法中载明的某些部分就是为了排除行政权力控制对外政策和对外关系。在英国的政体下，这种权力是属于国王的。制宪者们倾向于参议院应作为制定对外政策的伙伴发挥更多的作用。他们给予国会作为一个整体以宣战权。“制宪者最多表示，总统应是对外事务领域的共同参与者，但不是对等的一方。”⁽³⁾

制宪者也从来不想使总统成为制定国内政策的支配角色。但是，在 20 世纪大多数时间内，学者们坚持认为，我们需要一个坚强的、充满活力的总统，以便克服美国这种权力极为分散的局面。他们争辩说，只有给予总统适当的支持和权威，才能使这个吱嘎作响的政府机器运转起来。美国人民一般都赞成扩大总统的权力，特别是由于广播和电视的发展，对总统的能见度增加了。确实，由于总统经常露面，公民们寄希望于他们来解决国家的问题就不足为奇了。

由于国会和总统所扮演的角色有了变化，两大部门间的紧张局面就难以避免。正如前面已提到的，这种局面不仅是可预料的，而且是有意安排的。两大部门设计得具有不同选民，不同的任期，以及不同的责任。它们组织各异，又都珍惜自己的权力。两大部门的成员们还经常怀疑对方。

虽然宪法分散了权力，并引起两大部门之间持续的争斗，但它又要求两个部门把这个系统中分散的各个部件装配成一个能运转的政府。而且一般来说，两部门确是一起工作的。即使是在相互“提防或敌对的关系下，议案仍然获得通过并经签署成为法律。总统的任命提名得到参议院批准。预算获得通过，保持了政府的经济来源。即使当白宫和国会山由不同政党控制，这种必要的合作还是在进行。”⁽⁴⁾

两大部门间这种既冲突又合作的根源何在？在讨论这个中心问题时，让我们首先观察一下总统在立法中的作用，以及国会在实现其宪法职责中所作的努力。

总统在国会中的影响

近些年来，总统与国会打交道的纪录是成败参半。在大多数提名获得参议院通过方面，总统获得了极大的成功。同时，相对来说，几乎没有总统的否决被国会推翻过，总统提出的庞大的预算要求最终都获得批准。但在另一方面，通常情况下，总统的重大政策倡议只有 50% 获得通过。^[5]即使是里根总统，他比他三位相邻的前任在重大立法斗争中获得了更多的成功；但也与其几位前任一样，随着在位时间延长与国会的关系日渐变坏，许多他想采取的行动，如削弱清洁空气法案，或取消能源部和教育部等，由于缺乏支持，或被否决或被搁置。

为什么总统与国会间的冲突这样频繁？这部分是由于整个程序的设计就是要最大限度地制约、平衡和审慎，而不是合作和仓促行动。而且，就整个来说，美国人希望这种方式。他们不希望总统独断政策和法律。（见表 16-1）

另一理由是总统和国会代表着不同的选民。不但由于国会议员是代表着州和地区的公民——因此他们较之总统更反映不同地区的利益——而且我们前后错开的选举制度，使得参议院每两年改选三分之一议席，这就意味着有三分之二的参议员当选的时间和总统不一样，这无疑使得他们关注某种多少不同的情绪和观点。此外，许多国会议员已在任十年或二十年，他们还想再干十年。但是总统则主要考虑目前的事情。

当然，另外一些因素也在起作用。国会中的反对党经常试图提出自己的计划。只要有可能，它将击败总统的政策倡议而代之以自己的计划。某些时候则纯粹是为了挫败白宫的议案。这成为一位面对反对党控制国会多数的总统的特殊困难。尼克松、福特、以及里根总统两次任期内的一些时间都是这种情况。布什总统也是如此。

表 16-1 国会和总统在政策制定中作用的公众期望

问：请教有关总统和国会的一些问题。有些人认为总统应在政策制定中负主要责任，另一些人认为国会应负主要责任。一般说，你认为在确定政策中谁应担起主要责任？

谁应负主要责任	经济政策	外交政策	一般责任
国会	40%	27%	36%
同等	20	18	22
总统	34	49	37
不知道	$\frac{6}{100}$	$\frac{6}{100}$	$\frac{5}{100}$

资料来源：盖洛普民意测验所，由费城—威尔明顿 WHYI 有限公司从全国范围的 1500 名成人调查所得（1979 年秋季）。

在与国会共同工作中，总统做些什么，能做些什么？主要影响源泉是什么？总统与国会共事中最大的资产是他自己的政党能控制国会两院。总统经常试图在中期选举中扩大他自己党的代表议席，但这种努力很少成功。确实，他们经常在中期选举后失去一些支持票。今天，大多数国会议员宁愿独立竞选而不与总统牵扯上。甚至当他寻求总统的帮助时也难以确定此举是否有效。一度被认为获得总统的提携是总统所属政党成员被选入国会的重要因素，在近些年已很少见效。国会成员重新当选通常是由于对选民的良好服务和利用在任的有利条件。

从总统的利益观点出发，惩罚党内异见分子是很少有益的。由于权力分散以及国会中缺乏中心，总统要挑出少数不忠分子来惩罚恰恰是很有风险的。白宫的国会关系助理们遵循这样的箴言：“没有永久的盟友，也没有永久的敌人。”今天失去的某些人的票，可能在下星期某些其他议案中成为决定性的支持票。

一个在全国——也在各州和各国会选区——得到广泛支持的

总统，可以使用这种声望来影响某些国会议员。此外，现在人们期望总统与一些主要的利益集团建立联合。在这方面，林登·约翰逊和罗纳德·里根颇有成就。今天，人们也希望总统不仅经常会见国会领袖，而且还要会见关键的委员会和小组委员的成员。

总统与国会打交道另一个有利方面是，他较之甚至是国会的领袖有多得多的公开露面的机会。可以通过全国性的竞选活动，总统选举辩论，就职演说，各种各样的演说和电视记者招待会，以及有能力集合全国力量来支持最为优先的事务等等来扩大他们的影响。国会议员们尊重这种影响，而且经常寻求白宫支持他们自己的立法议案。因为他们知道，有了总统的帮助，他们的议案就有更多的机会获得通过，并经总统签署成为法律。

总统还有庞大的官僚机构，几百个顾问和顾问团体，来帮助他们准备预算和重要的政策倡议。在 14 章中已提到，近几十年，国会也已建立起自己庞大的网络，但与行政部门比起来还是小巫见大巫。整个 20 世纪，国会已经正式或非正式地给予总统以更多的权力，以便准备预算和进行日常的外交政策活动。

总统与国会议员在投票问题上的讨价还价，同国会议员可以在相互之间讨价还价相比来说，议员们经常处于更为优越的地位。除了在争取联任的竞选中得到总统帮助外，议员们还希望为他们的选区争得联邦工程项目，为他们的支持者争得庇护，为他们自己得意的立法议案取得帮助，为他们的州争得国防合同，以及为他们的选区和州的主要工业和农业利益集团取得全国政府的帮助。这样，“在总统交易系统中的货币是一种消根制裁——对不合作的议员以不给赞助相威胁。”^[6]

但是，总统与国会交往中的地位仍然是相对脆弱的。尼克松总统误用和滥用了许多总统权力，但他并不比其他总统能更多地影响国会。事实上，他所获得通过的的关键的政策倡议，比近年来的其他总统获得的都少。关于总统在与国会交往中处于较弱地位，

是说白宫没有大量足以影响大多数国会议员的资源。总统可以发表激动人心的演说，号召党内团结——假如他们的党是国会中的多数党。他们也可试图教育和团结公众致力于其重要计划。

但是，总统必须花很多时间和国会打交道，而国会是按照他们自己步调行事的，他们反映的各种各样的利益高于和超出来自白宫的利益。正如我们已提及的，国会议员们自己的哲学和意识形态信念，他们在国会中的同僚，以及他们家乡选区的利益对他们的影响，比来自白宫的指示或请求对他们的影响要大得多。这些现实情况仍然是总统与国会关系中的中心因素。

水门事件导致我国历史上第一次总统辞职，它引起了公众对国会作用的关心。大多数人民希望国会成为政府中更为对等的部门，更有自信心和警惕性，以便运用它自己的权力。公众态度的这种转变在越南战争和水门事件前后进行的民意测验中得到了验证。对国会的支持在70年代中期急剧上升，虽然到1980年，公众对两大部门的支持又趋于更加平衡。但是，80年代后期的伊朗门插曲又重新点燃和增强了这种观点，即白宫破坏了共同决策精神。国会再次受到美国人们的关注并维护了自己的地位。

国会明确地要恢复其在70年代中后期的地位，一整套新的制约和平衡机制是否会削弱总统的职权和降低其创造性的领导潜力？国会对越南战争和水门事件的反应过份了吗？国会正在制造如某些保守的批评家所指责的那种“帝王化的国会”吗？这些问题都将在本章内予以讨论。我们将研究国会是如何地要求归还其制定政策权力，以及它对总统职权的影响。我们也要研究里根和布什是如何保卫其总统权力和总统声望的？

帝王化总统职权的争论

回顾70年代，许多批评者认为，由于总统滥用权力，特别是战争权和保密权，总统的职位变成了一种帝王化的机构。历史学

家，前总统约翰·肯尼迪的顾问小阿瑟·M. 施莱辛格在其所著《帝王化总统职权》一书中争辩说，到 1972 年，总统的权力如此地扩张和误用，以致威胁到了我们的立宪法政体。⁽⁷⁾施莱辛格宣称，帝王化总统职权的产生是美国战时经验的产物，特别是越南战争。

赞成“帝王化总统职权”观点的理论家主张，困难的产生，部分是由有关总统作为总司令的含糊不清的权力而来。这是一个定义不明的**职位**，而不是**职责**。施莱辛格和其他人都承认，尼克松和约翰逊并没有首创帝王化总统职权，他们仅仅是在他们前任的那些很有疑问的实践基础上把它构筑起来。但是，观察家们主张，权力的**滥用**和**抓取**是有区别的。亚伯拉罕·林肯、富兰克林·D. 罗斯福和哈里·杜鲁门在战时都曾暂时抓取过权力。约翰逊和尼克松则通过宣称绝对权力是他们职位的组成部分而滥用权力，甚至在和平时期也如此。

保密被经常用于保护和保留总统的国家安全权力。值得争论的是尼克松把这个原则推广到可接受的限度之外。在艾森豪威尔以前，国会可以得到它要求行政部门提供的情报。保密和行政特权的事例是很少发生的。到了 70 年代初期则变成司空见惯了。一个国会仅仅了解总统要他们了解的事情，则不可能是一个独立的实体。

政治学家西奥多·洛威主张，由于美国国家的开发和在这一开发中行政部门重大职责之间的关系，使得总统只得成为帝王而别无选择。他认为，施莱辛格的说法夸大了尼克松或其他人个人滥用权力的事例，而且低估了这样的事实，就是现代的总统职权很大程度上是由国会在联邦法院合作下建立起来的。他认为，总统权力的巨大扩张开始于新政的国内计划，不能单独地或主要地与总统的外交政策权力的扩展相联系。虽然“可能有许多现代总统抓权的特殊事例，这些是追逐权力和责任中的极端行为。而这些权力和责任在很大程度上正是由国会自愿和自动授予总

统的。”⁽⁸⁾

然而，施莱辛格的书仍是讨论据称总统职权过大问题的有用的出发点。主要的抱怨包括总统的开战权，紧急状态权，以行政协定处理外交，以及以否决权进行治理等。

总统的开战权

宪法授予国会宣布法律上的战争状态的权力（经总统同意）。但在实际中，往往由总司令决定投入或发动战争（或导致战争的行动）。行政首脑一次又一次地使用这一权力。1846年，波尔克下令美国部队开进有争议的地区，当墨西哥抵抗时，波尔克通知国会说，由于墨西哥的行动，战争已经存在，于是接着才正式宣战。麦金莱派遣战舰到哈瓦那，战舰在那里被炸，于是开始了1898年的与西班牙的战争。直至1941年晚些时候，美国与德国并未正式处于战争状态，但在珍珠港事件前，罗斯福已命令海军为开往英国的运输船队护航，并向威胁船队的潜艇开火。自第二次世界大战以来，总统未经国会特别授权，就把武装部队派往朝鲜、柏林、越南、黎巴嫩、格林纳达、古巴、利比亚——实际上是遍及世界各地。

这样，自华盛顿时代以来，总统往往通过命令部队进入战斗来决定美国人何时打仗，何时不打仗。

当动机有了政治支持，总统运用这种权力便得到了认可。亚伯拉罕·林肯在征召部队、花费钱财、设置封锁线并开始内战几个月后甚至还未召开过国会会议。近些年来，越发变得明显，总统需要这种权力，以便对突然袭击作出反应，以保护美国公民的权利和财产。国务院对这种扩大授权作了如下的说明：

在20世纪，世界变得更小了。在离一个国家海岸线很远的地方就可对它发起袭击，并能直接损害该国的安全……宪法让总统作出判断，以确定这种特定的武装进攻的形势是否如此紧急，其潜在后果是否威胁美国的安全，以致不经与国

会正式磋商就应采取行动。^[9]

但是，当国会获悉（在事情发生多年以后），1964年约翰逊总统基于错误情报而发动越南战争，并获得批准之事后，变得十分不安。1969和1970年，又在柬埔寨进行了一次未曾通知国会并获授权的秘密空战。在老挝采取的军事行动也未正式告知国会。制宪者把宣战权授予国会正是要制止这种行为。许多国会议员认为，在印度支那发生的事情，正是白宫绕过宪法规定所造成的后果。但他们也同意，总统越权行动之所以产生，正是由于国会或表示赞同，或不加制止。

约翰逊和尼克松的战争经历还表明，在敌对行动开始时，整个国家和国会都支持总统。当伤亡增加和战争延续时，支持通常就下降。在朝鲜和越南，总统未能终止使用美国的地面部队，导致日益增多的政治麻烦。艾森豪威尔1952年当选执政，正是由于他说“我将去朝鲜”，这引起了选民的希望，认为他将结束朝鲜战争。1968年，当约翰逊因越南战争被迫退出竞选后，尼克松就获得胜利。但是尽管国会可能在越南战争中被导入歧途，它还是热烈支持总统并与他一致行动。还未等到战争变得使人沮丧时，参议员和众议员就已开始控诉谎报军情，那么他们为何如此轻易地被说服而批准战争经费呢？他们还为此继续通过拨款，直到1975年4月。较为普遍的教训是，国家和国会（还有法院）倾向于在海外军事行动中与总统的判断相一致。

还有更多的理由说明自1941年以来就没有过正式的国会宣战。在战争状态下，总统拥有某些合法的特权，这些并不是国会愿意经常授予的。另外，正式宣战还会带来国际法律后果，如外国资产、中立国权利等等，而对这些，我们的盟国不是总能愿意承认，因而很难坚持下去。此外，宣战还有心理后果，而且还会由于下列事实而倍增，联合国宪章第二条第二款规定，除非自卫，战争是非法的。

紧急状态权力

从 30 年代早期到 70 年代中期，国会通过了约 500 条联邦法规。归结起来给了总统一系列特别权力。例如，一旦宣布紧急状态，总统可以没收财产，组织和控制生产资料，扣押货物，向国外派遣武装部队，宣布戒严法，控制所有的运输和通信系统。事实上，总统可以控制公民生活的一切方面。在紧急状态法下滥用总统权力的有，第二次世界大战期间拘禁日裔美国公民，掩饰轰炸柬埔寨，指示联邦调查局进行非法的国内监视和情报活动。^[10]

行政协定的外交

如表 16-2 所示，使用行政协定 (executive agreements) 的不断增多表明它在近几届总统中非常流行。在总统批准一个条约 (treaty) 前，必须得到参议院三分之二多数票的同意。但是，总统可以以行政协定与外国达成正式协定而无需参议院的批准。自华盛顿那时以来，认为协定与条约是有明显区别的，行政部门对它的使用一直得到法院的支持。但近几十年来，使得国会议员们恼怒的是，请求参议院批准的国际协议往往都是些无关紧要的事情。至关重要的互助和军事协定一直由白宫安排，对国会甚至连告知一声也没有。

例如，当参议院正在批准保护墨西哥古代文物条约和在红海维持某些灯塔条约时，总统却使用行政协定做出了重大决定，让美国介入越南、老挝、朝鲜和泰国。许多参议员和其他人认为，这种做法破坏了宪法有关国会应共享对外政策制定权的意愿。因此，国会议员开始寻求限制总统行政协定权的方法，对此我们将在下面加以讨论。

有讽刺意义的是，在 40 年代和 50 年代，保守的国会议员试图制止总统制定行政协定的权力。1953 年，俄亥俄州共和党参议员约翰·布里克提出一个宪法修正案，要求由国会来批准所有的行政协定。他遭到自由派，特别是自由派政治学家和历史学家们

的反对。他们害怕布里克修正案将重新引起愚蠢的孤立主义 (isolationism)。布里克也遭到艾森豪威尔的国务卿的反对, 他宣称该修正案危及我们的和平和安全。随着越南战争发生, 特别是在尼克松政府期间, 情况变了样, 害怕干涉主义对外政策的自由派们, 希望限制行政协定。^[11]

表 16-2 条约和行政协定 (1789~1986 年)

时 期	条 约	行政协定	总 计
1789~1839	60	27	87
1840~1889	215	238	453
1890~1939	524	917	1441
1940~1973	364	6395	6759
1974~1979	102	2233	2335
1980~1989	<u>101</u> 1366	<u>1940</u> 11750	<u>2041</u> 13116

材料来源: 国会图书馆国会研究所。

**以总统否决
权进行治理**

总统可以否决一项法案, 并附上明确的反对理由将其退回给发出该项法案的议院。国会则可以以两院各自的三分之二的多数票来推翻总统的否决。另一种变通的否决被称为搁置否决 (pocket veto)。在通常的程序下, 如果总统在收到法案后十天内既不签署也不否决, 则该法案不需经总统签署就自动成为法律。但是, 如果国会在十天内休会, 则总统无需任何行动即可扼杀该项法案。

表 16-3 总统否决 (1789~1989 年)

年 代	总 统	常规否决	被推翻	搁置否决	总否决数
1789~1797	乔治·华盛顿	2	0	0	2
1797~1801	约翰·亚当斯	0	0	0	0
1801~1809	托马斯·杰斐逊	0	0	0	0
1809~1817	詹姆斯·麦迪逊	5	0	2	7
1817~1825	詹姆斯·门罗	1	0	0	1
1825~1829	约翰·昆西·亚当斯	0	0	0	0
1829~1837	安德鲁·杰克逊	5	0	7	12
1837~1841	马丁·范布伦	0	0	1	1
1841~1841	威廉·亨利·哈里森	0	0	0	0
1841~1845	约翰·泰勒	6	1	4	10
1845~1849	詹姆斯·K. 波尔克	2	0	1	3
1849~1850	扎卡里·泰勒	0	0	0	0
1850~1853	米勒德·菲尔莫尔	0	0	0	0
1853~1857	富兰克林·皮尔斯	9	5	0	9
1857~1861	詹姆斯·布坎南	4	0	3	7
1861~1865	亚伯拉罕·林肯	2	0	5	7
1865~1869	安德鲁·约翰逊	21	15	8	29
1869~1877	尤利塞斯·格兰特	45	4	48	93
1877~1881	拉瑟福德·B. 海斯	12	1	1	13
1881~1881	詹姆斯·加菲尔德	0	0	0	0
1881~1885	切斯特·A. 阿瑟	4	1	8	12
1885~1889	格罗弗·克利夫兰	304	2	110	414

续表

年 代	总 统	常规否决	被推翻	搁置否决	总否决数
1889~1893	本杰明·哈里森	19	1	25	44
1893~1897	格罗弗·克利夫兰	42	5	128	170
1897~1901	威廉·麦金莱	6	0	36	42
1901~1909	西奥多·罗斯福	42	1	40	82
1909~1913	威廉·H. 塔夫脱	30	1	9	39
1913~1921	伍德罗·威尔逊	33	6	11	44
1921~1923	沃伦·G. 哈定	5	0	1	6
1923~1929	卡尔文·柯立芝	20	4	30	50
1929~1933	赫伯特·胡佛	21	3	16	37
1933~1945	富兰克林·D. 罗斯福	372	9	263	635
1945~1953	哈里·S. 杜鲁门	180	12	70	250
1953~1961	德怀特·D. 艾森豪威尔	73	2	108	181
1961~1963	约翰·F. 肯尼迪	12	0	9	21
1963~1969	林登·B. 约翰逊	16	0	14	30
1969~1974	理查德·M. 尼克松*	26	7	17	43
1974~1977	杰拉尔德·R. 福特	48	12	18	66
1977~1981	吉米·卡特	13	2	18	31
1981~1989	罗纳德·里根	39	9	39	78
1989~	乔治·布什	1	0	0	1
	共计	1, 420	103	1, 050	2, 470

* 两次“搁置否决”被法院宣布无效，统计在常规否决项内。

材料来源：《国会季刊》1989年1月7日第7页；路易斯·费希尔：《分权政治》（国会季刊出版社，1981年版）。此引用已经国会季刊有限公司同意。

总统否决的生效，通常是由于国会得不到两院同时的三分之二多数票。有史以来，国会推翻总统否决还不到 5%。但是，当国会能屡次以这种多数来反对总统，则国会就几乎可以掌握政府的指挥权了。这就是在 19 世纪 60 年代后期，安德鲁·约翰逊总统的结局。

在平时，国会可以操纵立法以减少总统否决的机会。它可以在总统认为重要的法案上附上不相干但是有争议的条款，称为**附加条款**。总统必须接受或拒绝整个法案，因为他无权删除个别条款，也就是说总统没有项目否决权 (item veto)。以拨款法案为例，立法者可将急需的武装部队款项与大笔政治分肥的项目结合在一起。对此，总统要么整个接受，要么整个反对。

对于总统来说，他也能以主动方式来使用否决权。他可以声明，正在国会内讨论的某些法案，如不作一定的修改，将被打回。他可以将对国会急切希望的某些法案使用否决权相威胁，以交换他自己需要的其他法案。总统否决权也能保护少数民族，避免在辩论激烈时刻通过仓促的，不公正的立法。但是对于一个积极进取的总统来说，否决权基本上是一种用途有限的消极武器，因为需要迫切行动的正是总统自己。

总统否决权没有引起什么争议，卡特仅否决 31 项法案，尼克松否决 43 项，福特 66 项，里根 78 项。但是间或使用搁置否决权却引起了一些批评。有些国会议员说，我们的开国元勋们预想的是比较节制地使用否决权。参议员爱德华·肯尼迪带头反对尼克松在国会短期休假期间使用搁置否决权。法院支持肯尼迪的论点，认为搁置否决不适用于国会休假，只适用于休会。

事实上，国会在面临总统否决时，很难有什么作为。它必须或者汇集足够的多数票以推翻否决，或者修改立法再求一试。正如表 16-3 所示，大多数总统能使其绝大多数的常规否决大棒获得成功。但是，国会推翻了里根 23% 的常规否决。⁽¹²⁾

国会自己重新崛起？

越南战争的结束，1974年的弹劾听证以及尼克松总统的辞职，使得国会得到新生。^[13]国会着手恢复失去的权力，并寻求更加充分参与国家政策制定新途径。国会使自己重新崛起的一些更加引人注目的努力，将在下面研究。

战争权的斗争

1973年，国会推翻了尼克松的总统否决，使得战争权力决议案成为法律。国会宣布，自此以后，总统使用武装部队必须：
(1) 在国会宣战之后；(2) 特别法律授权；
(3) 对美国或其武装部队的进攻造成国家紧急状态。由于第三种情况而使用武装部队后，总统必须在48小时内向国会报告。除非国会已经宣战，军队的行动要在60天内结束。如果行政首脑提出由于美国武装部队的安全，需要继续使用它的要求，则可允许总统再有30天的时间。根据此决议，总统在派遣部队进入战斗前，有义务在“每个可能方面”与国会磋商。再者，依据不受总统否决的两院共同决议，国会可随时指示总统使部队脱离战斗。由于1983年法院的一项裁决，国会能否以共同决议或立法否决来撤离部队，现尚属疑问。（关于立法否决的讨论见本章后面部分）

1973年战争权力决议的通过并不是每个人都喜欢^[14]。尼克松认为它侵犯了总统的权力因而动用了否决权。但是，国会中和其他地方的纯粹主义者，以与尼克松完全不同的理由，也认为它明显地违宪。他们说，它把明显属于国会的宪法权力——即进行战争或宣战权——放弃多达90天。

还有另外一些观察家，虽然他们可能认为这个决议是有缺点的，但是仍然相信战争权力决议具有象征性或制度性方面的重大意义，因为它反映了国会当时的新决心。总统将被提醒，使用美国武装力量必须要得到国会的批准。根据此决议，总统必须说服

国会和全国人民，由于最严重的国家紧急状态，他的行动是正确的。

即使如此，所有近几届总统一致反对战争权力决议，认为它是不明智和过份的限制。他们认为，决议给了国会权力来迫使他们去做那些宪法认为他们并不必须去做的事情——在任意武断的时刻撤退美国部队。战争权力决议一直没有提交法院审议，而且很可能不会这样做因为法官一般要避开对政治问题的判决。

决议实行得怎样？并不好。总统们通常不予理睬，虽然间或有按照决议部分地进行报告和磋商。甚至国会领袖现在也对它的有效性表示疑问，并认为需要修改。但是他们没有必需的票数来实现调整。这些领袖认识到，当美国部队进入战斗，特别是当公众舆论坚定地倒向总统一边时，国会要成功地为宪法问题争辩，将明显地面临困难。

福特总统在派出海军陆战队去解救被柬埔寨人劫持的商业货船时，部分地遵守了刚通过的此项决议。在事件发生几天后，他向国会送去一个报告。1982年，里根总统根据决议，在他派遣部队去黎巴嫩后，报告了国会。国会安排了一个有利于白宫的折中处理，并送给里根签署。里根在一项书面声明中明确表示，他这样做并不是“放弃宪法赋予我作为总统和总司令的任何权力……我的签署也不在任何意义上承认总统的宪法权力可以允许被法律侵犯。”^[15]

在另外一些场合，当他使用军队于海外作战时，里根不去触犯战争权力决议。通常，他使他的行动仿佛不需要任何批准。国会的反应如何呢？他们从未有反应。一些议员经常牢骚满腹，众议院外交事务委员会主席、国会议员丹特·法塞尔（佛罗里达民主党人）抱怨说，里根是绕着战争权力决议跳华尔兹舞，而且还开辟出“一条完全绕过宪法而进入战争的路径。而宪法规定，只有国会才能宣战。”^[16]里根的反应是说他在为反对恐怖主义而进行自卫。他的国务院发言人说：“部署反恐怖部队……似乎完全在

战争权力决议范围之外。”⁽¹⁷⁾

那么，1973年战争权力决议的教训是什么？一方面，国会重申自己的权力并试图对总统单方面的战争权采取强硬态度。另一方面，总统们则表现得不予理睬，并认为它纯系令人讨厌之物。面许多国会议员现在也认为这种方法是无效的，可能是不明智的。

那些希望加强决议，并迫使总统按照其条文行事的人，没有足够的票数使得他们的同僚能与白宫对抗。多数共和党人（无疑，部分是由于近些年来入主白宫的主要是共和党人）则倾向于完全废除此决议。他们说它无法执行，而且，对于国会来说捆住总统的手是不适当的，不管宪法在此事上是如何表示的，在现代军事紧急状态下总统必须迅速行动。

国会中另一大批人则希望对战争权力决议作某些修改，以使其能实行。这个自称改革者群体包括参议员萨姆·纳恩（佐治亚民主党人）和参议员罗伯特·伯德（西弗吉尼亚民主党人）。他们想使国会建立一个由约18位国会领袖组成的特别协商组，在决定派遣美国部队到可能出现敌对形势的地区之前与总统会晤。这些改革者相信，为完成军事行动规定一个截止日期是部署美国军队或在军事形势下强迫总司令行动的错误方法。面此，应从战争权力决议中删去60天和90天的条款。纳恩和其他一些人说，这种自动撤军条款明显地给予外国和恐怖集团以更多的影响美国政策选择的把柄。他们宁可依靠国会掌握钱袋的权力，如果总统拒绝听取国会劝告的话。

但是近几年来，没有出现什么事情足以提供国家集中于修改战争权力决议的机会。总统或许仍将继续漠视决议，面决议不被使用将会逐渐消失。⁽¹⁸⁾ 布什总统以及他的顾问继续倾向于与国会领袖进行非正式磋商，就如在1989年巴拿马骚乱时做的那样。布什反对任何重新调整战争权力决议，并坚持认为通气和和解是恰当的方法。大多数国会议员倾向于赞同。不过一些怀疑论议员则

反驳说，通气不是磋商。他们还说，事后磋商根本就不是磋商。

限制紧急状态权力

1976年的国家紧急状态法案，到1978年才终止了由于30年代中期以来国家连续处于紧急状态而造成总统掌握着的广泛的权力。它还建立了未来宣布紧急状态的授权，即明确规定了总统的权限，和授权国会进行定期审查。法案还要求总统宣布紧急状态时，要事先通知国会，并且明确他准备引用哪些法律。如此宣布的紧急状态，6个月后将自动终止。但国会至少每6个月必须要审查一次宣布紧急状态权。

国会希望，这一法律将保证紧急状态权力只有在确实存在真实的紧急状态时才能使用，而且还必须以立法机构的审查加以监督。正如一位参议员在致国会的报告中说的：“使用于危机情况下的紧急状态权力，在非危机情况时不能使用。在世界上不少政府正以日益增加的绝望情绪而转向全面行政控制的情况下，本法律目的在于保证美国走一条以审慎的法律监督为标志的道路。”^[19]

国会与情报机构

总统们还被指责滥用情报和间谍机构。中央情报局(CIA)组建于1947年，由于“世界共产主义”的威胁，导致大规模的国家安全的努力。在中央情报局建立时，国会认识到这种秘密组织所固有的对自由社会造成的危险。因此规定中央情报局不得在美国国内从事任何警察工作或采取行动。

从1947年到70年代中期，在制定政策领域中，没有哪一个如中央情报局的行动那样地远离国会。在许多场合，国会表现得似乎它确实不想知道中央情报局究竟在干什么。一位参议员说：“问题不在于中央情报局官员不愿意告诉我们什么，而是，如果你愿意的话，在于我们自己不愿意寻求关于某些事情的信息和知识。这些信息和知识，就我个人来说，作为一个国会议员和一个公民，

宁愿置身其外。”^[20]许多迹象表明，无论国会和白宫对情报活动都疏于监督。到1973年，中央情报局被指责阴谋进行暗杀，试验换脑筋药物，从事越来越多的对外准军事行动；而且更为重要的，在水门事件日子里对美国公民进行间谍活动。

国会试图重申对中央情报局的控制。它要求中央情报局将任何秘密行动计划向参众两院的监督委员会作报告。1976年，在—项没有先例的行使权力中，国会修改了国防拨款法案，以终止美国秘密干涉安哥拉。

总统批评国会削弱了中央情报局——国会走得太远了，造成秘密行动十分困难。卡特总统在1980年的伊朗和阿富汗危机时期，特别敦促注意这一问题。里根政府造成了中央情报局声名显赫和权力扩大的时期。在美国援助尼加拉瓜反对派中，中央情报局担任了协调角色可能是最惊人的例子。

前中央情报局局长斯坦斯菲尔德·特纳争辩说，国会的监督还是有作用的。他坚决主张这将迫使情报官员办事更加审慎，并维持一种健康的崇高的国家意识。他还相信，国会的监督增强了中央情报局局长对这个已经众所周知独立机构的控制。^[21]从总的来说，许多观察家得出结论，在增强国会控制的所有高谈阔论下，中央情报局和总统在完成他们认为需要做的事情上没有受到什么严重阻碍。^[22]

在伊朗门丑闻之后，国会考虑了各种各样的增强对中央情报局控制的提案，但没有—项成为法律。布什总统（他是前中央情报局局长）是不会赞同扩大国会对该局的控制的，但是他已答应与国会领袖合作，并在有关中央情报局的秘密活动方面使国会保持了解，因为他必须在现存法律下行动。正如—位参议员说的，他希望布什会正常地遵循法律的精神行事，那样就是好样的。参议院所不希望的，这位参议员补充道：“就是回到那些日子去。那时，行政当局说的‘及时通知’就是总统说什么就是什么。”^[23]

**1974 年国会预算
和扣留拨款控制法**

在尼克松政府时期，一些国会议员常打趣说，我们的制度是支票*和平衡：国会签支票，白宫保平衡。他们是指尼克松总统经常扣留国会的拨款。

扣留拨款就是总统禁止行政部门的某一单位使用款项，虽然它已经由国会拨发。扣留 (impoundment) 可以采取多种方式。它对于适应事件的变化 (如战争结束) 或变更管理方法 (使更有效地实现某一工程项目) 可能是必要的。在尼克松之前，扣留不是经常发生的，通常是临时性的，一般只包含数量不多的钱。尼克松把扣留扩大到新的规模。他声称被民主党控制的国会花钱太多，引起了巨大的赤字。国会的反应是尼克松利用扣留来制定政策，他破坏了宪法，因为宪法载明“不能从财政部提取钱，必须经过法律拨款。”国会提及此，意思是国会拥有财政政策制定的最后决定权。国会不但抱怨了，而且还采取了行动：它通过了 1974 年国会预算和扣留拨款控制法。

依据此法，国会试图阻止总统的扣留。同时这也反映了这样的事实，就是自富兰克林·德·罗斯福时代以来，国会在联邦开支方面的影响削弱了。而总统办事机构中的行政管理和预算局的影响则在扩大。由于国会自己没有预算系统——仅有一些分散的行动和决定——它变得依赖总统的预算提案。国会议员们日益欣赏，如果不是尊敬，这样的古训：谁控制钱袋谁就有权。

1974 年法案创建了国会两院的永久性的预算委员会，以及国会预算署 (CBO)。该署提供预算和财政专家以及计算机服务，在国会研究总统的预算提案时，给予技术支援。有些国会议员希望国会预算署提供成文的实用资料，以指导财政开支法律的起草。另一些议员认为它是一个潜在的“思想库”，它可能为开支和国家优先次序提供标准。事实上，国会预算署经常做的是对开支和税收

* 英语“制约”和“支票”是同一个字 (check)。——译者注

法案的各种经费作出评估, 并对整个预算水平保持了解。

一些乐观者希望, 这个预算改革法案将会促使国会在预算立法上采取更加系统化的和及时的行动。他们也希望, 它能将各别的开支决定与财政政策目标联系起来。法案中的预算时间表给予国会额外的三个月来考虑总统的建议。每年5月15日, 国会通过一个临时预算, 确定开支和税收的总额目标, 这些目标用于指导各委员会考虑详细的拨款议案。9月15日前, 国会应该通过第二个决议, 对早先的目标予以确定或修改。如需要符合最终的预算总额, 这个决议还应在开支和税收上作出一些变更。^[24]

“改革后”的预算程序运转得如何? 国会预算署提供的高质量的信息使得国会对预算的审议大为改进。两院新的预算委员会工作得相当好, 预算决议案为在关键的经济问题上展开有益辩论提供了一种工具。但是, 从总体上来说, 新预算程序并未削弱总统的预算权。事实上, 里根总统引人注目地使用程序的“调和”的一面, 努力通过了巨大的预算削减。虽然这完全是合法的, 但总统这样地使用该法案是起草法案者始料未及的。由于得到国会两院多数的支持, 其效应使得里根在预算程序上的影响力超过所有前任总统。这就走到了法案起草人愿望的反面; 确实, 国会想要限制的正是这种总统的独断专行, 但是在这一显著的第一年经历之后, 里根对预算的控制就少有成就了。预算程序政治在国会两院中变得党派偏见十足, 立法与行政间的预算关系经常变得紧张。

70年代的预算改革并未完成任务。虽然取得了一些进展, 但改革者最为企求的目的肯定没有实现。国会对不可冒犯的“圣牛”如福利、补贴、以及防务等项开支的理智的削减仍然未能成功。过多的混乱仍围绕着预算过程。新预算程序的整个要点正是在于促使国会作出选择, 将支出要求和年收入放到一块来权衡, 并决定需要什么。许多人相信问题是结构性的, 并不是国会议员的个人过失。国会反映地方的压力, 总统则反映全国的压力。这些都在预算过程中反映出来。国会可能要作出自我调整以加强某些

能够取得完全一致的领域。但是这将意味着削弱小组委员会和妨碍近来分散权力的倾向——这些正是国会不愿做的。如果国会不能做到这一点，那它很可能不得不按总统的选择和确定的优先次序来行事。⁽²⁵⁾

1974年新法律中的扣留拨款控制条款在实行中仅比预算程序条款稍好一点。1974年国会预算和扣留拨款法案否定了1921年的一种论点，它被尼克松用来证明他的扣留是正当的。它还规定了两项新的程序——**撤销和推迟**——据此，总统至少可暂时推翻拨款决定，或推迟开支。总统可以建议取消或撤回已通过的拨款，或将较大的拨款议案分段进行。但是，除非国会（两院的多数票）在45天内同意撤销，否则该款项必须由行政部门花费。

所有近几任总统都使用了这个条款，从预算中削减了数十亿的款项。国会也常常同意总统撤销的建议。但是，有些人抱怨这一条款造成了文牍泛滥，甚至由于简单的管理和效率的目的而不去花千把块钱，也得向国会做出报告。另一些人则抱怨该法含糊不清。不过这一法律还是使得国会收回了一些被削弱了的钱袋权。

第二项条款允许推迟行政开支，引起了相当的混乱。依照法律，总统可建议将已拨发的款项推迟一年来使用。法律仅要求行政当局将这些推迟通知国会，通知提交国会后就可延期到下一年。法律允许参众两院中的任一个院推翻推迟。但在1983年，最高法院宣布“立法否决”无效。这实际上是说——虽然是在一个更广泛的裁决中，反对总统推迟使用款项的道路只有一条，就是通过这样做的法律。

在1986年以前，里根是1983年最高法院裁决影响的唯一总统，那时他还能在推迟一些开支时与国会达成非正式协议，使得这项制度在合理的可接受的状态下运行。但是，此时里根和他的新任预算局长开始越来越频繁使用推迟，而且还用到较大的开支计划上。国会和联邦法院对此提出抗议，认为违法。当一个联邦地区法院裁决白宫在阻止一项50多亿美元的住房和其他事项的

开支上是错误的时候，实际上肯定了国会在形成联邦开支方面的权威。同时，一些国会议员提出取消整个推迟条款，认为推迟程序是“一团糟”。但是看来不会有什么改变。

到了 90 年代，国民的关心从害怕总统不能很好地使用国会拨出的款项，转变成害怕国会拨出太多的钱。要想国会提议一种项目否决权 (item veto)，以加强总统否决国会拨款的权力似乎少有可能。同时，一个民主党控制的国会不可能扩展布什的权力。然而，现今的问题更可能是如何加强总统控制开支，而不是如何去限制这种权力。

**新预算改革：
格拉姆—拉德
曼—霍林斯**

数年内，实际上已无人相信预算程序能良好运行。之后，国会在白宫支持下投票批准了 1985 年平衡预算和紧急赤字削减法案 (即众所周知的以格拉姆，拉德曼，霍林斯三位发起人命名的法案)。在多年未能制止赤字开支之后，国会选择了许多人称之为彻底的外科手术措施。新法律建立了从 1986 至 1991 年逐步降低的最高限额赤字水平，一直到赤字为零。后来，国会确立 1993 年为零赤字年。降低赤字的成功将依靠取消预算授权和实际开支。法案的最初文本规定，由总审计署的总审计长发出最终通知，命令总统调整开支和削减赤字。但是，1986 年最高法院裁定 (“鲍谢尔诉辛纳尔案”，《合众国最高法院判例汇编》第 478 卷第 714 页) 这违背了分权原则，因为总审计长实际上是国会的官员 (因为国会的投票就可终止或取消该职位)。于是国会退回到原来的位置，即需在两院通过决议并送交总统以命令削减开支。某些开支，如社会保险和国债利息不在此列，但几乎全部国内和军事开支均属可削减项目。

甚至这个预算平衡议案的发起人也称此是一个“死期来临的坏主意”。但是他们坚持说，必须要有一个现实的药方，就是要在国内开支，军事开支和税收上作出过硬的选择。提议者争辩说，它

比前此十年中的程序要好得多。在那时，没有作出任何选择，致使年赤字升高到 2000 亿美元以上，国债超过 10000 亿美元。

格拉姆—拉德曼—霍林斯法案的批评者将它称为国会装出的最坏的姿态，并担心它将导致一个由立法部门向行政部门的史无前例的权力大转移。参议员比尔·布雷德利（新泽西民主党人）撰文说，一个总统“如果不择手段，他可凭借这种额外的权力将预算中的非国防部分取消，从而给美国穷人带来浩劫。”^[26]另一些人注意到此议案向行政部门转移权力的另一些方面，例如，提案要求总统削减甚至取消最低生活费津贴以及类似的自动增加的补贴等在过去已通过的权力提案中规定的款项，以使将来的联邦预算按降低赤字时间表来安排。但是，允许总统终止这种自动增加的补贴，或者卡住其他已拨出的款项，就是授予白宫以单方面的权力来限制甚或废除受援者获得这些自动增加补贴的合法权利。

从长远的观点来看，格拉姆—拉德曼—霍林斯处理预算的方法将会限制国会在完成其关键性政策澄清功能的能力。这一类型的方式将再一次迫使国会将其某些权力转让给行政，以图解决我们的赤字问题。其结果，国会和白宫无疑将不得不进一步削减开支并增加新的岁入（以前称税收）。

确认政治

制宪者将参议院的确认程序，以及它的建议和认可视为对行政权力的一种制约。亚历山大·汉密尔顿认为它是国会制止任命“不合适人物”的一种手段。即使今天，参议院和总统经常在控制行政和司法部门的最高人员方面展开斗争。宪法在这个问题上多少有些不明确：“总统应提出入选，并在咨询参议院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。”但是总统从未独揽过行政部门的雇用和解职的大权。参议院谨慎地守护着确认或拒绝重要任命的权力。在内战后的国会政府时期，总统为保持其任免权必须进行斗争。但

是，在 20 世纪大部分时间内，总统获得了相当可观的任命高级官员的控制权。所以会这样，部分是由于公共行政管理专家警告说，不这样就不能要行政首脑负责。

但是，近些年来，参议院对总统的任命采取了多么较强硬的立场。参议员们特别关心潜在的利益冲突。用于评估和审查总统提名的时间增加了。“我们对于庸碌无能和对经济利益集团缺少独立性的容忍很快就要到头了。”某一参议员如是说。另一参议员则如此地总括：“当然，我们已经认识到，政府缺乏的一种东西就是可信性。”审查已变得严格了，所有近几任总统都有若干高级任命被否决。布什和里根都有若干潜在的提名人选由于利益冲突问题而失去，还有其他几位，由于他们的政策观点而遭否决。

也许最引人注目的最近提名的被否决发生在 1989 年。当时布什总统对约翰·托尔任国防部长的选择，以 53 票对 47 票被否决。托尔这位著名的前参议员，被指责有酗酒问题，以及与一些国防承包商有过于密切的联系。托尔否认这种指责，并答应如果得到确认将不再饮任何酒，但结果仍然是未获确认。他是自 1959 年以来被否决的第一位内阁级被提名者。

参议院在确认程序中的作用从来不是为了消灭政治，而是使用政治作为一种保障手段。近些年，一些保守派对此表示反对，理由是参议院因政治信仰原因否决了几起提名，认为这是干涉了总统的行政权。在这种情况下就有人抱怨说，参议院的决定反映的并不是被提名人是否适合，而是总统的政治实力。

虽然这一宪法权力十分重要，但参议院对审查总统提名从未建立起明确的准则。在过去的 25 年内，参议院的参与变得更为彻底，更为独立，甚至在某种程度上更为一贯。根据近年的研究，“不幸的是，对提名人来说这一程序也变得更为冗长乏味，更为浪费时间，更为令人困扰，对某些人代价是高昂的，特别是联系到政府道德准则法案。对另外一些人，这个程序是令人厌烦和懊恼的，但又不足以阻挡他们继续前进。”^[27]

在任命某人担任某一州的联邦职位（例如检察长）时，总统需要征得来自该州参议员的同意。特别是当这些参议员与总统是同属一党而且该党控制着参议院时。需要这种同意是由于一种惯例，即所谓参议员的礼貌（senatorial courtesy）：只要他们并非“本身令人反感”——即在政治上不为来自该州的参议员反对——参议院是乐于确认总统任命的。因此，对于几乎所有地区法院法官，许多上诉法院法官，以及各种各样的其他官职，参议员们实际上能行使否决权。要推翻这种否决十分困难。另外，它通常是秘密进行的，因而不负什么责任。但是这种特权对于参议员是如此的重要，因此，参议员的礼貌还会继续下去。

宪法中的确认条款实现了开国元勋们的意愿。参议院能使用它的权力否决不合格的被提名人。某些时候也能阻止那些有利害冲突的人任职。另外，参议员们可以使用确认程序使企求联邦官职的人知道他们的观点。确实，确认程序的存在能阻止总统任命能力不强、有问题的或者“不合适的人物”。但是总的说来，总统们还是能将他们希望的人物任命到重要岗位上。在今日的一次国会会期中，总统通常要提出多达 5000 位文职和 10000 位军职的提名交参议院确认。

立法否决

作为另一种在与总统斗争中加强自己的手段，自 70 年代到 80 年代早期国会常常转向立法否决（legislative veto）。在使用这个工具时，国会要起草一个内容广泛的法律，包含有允许国会对行政部门执行此法的情况进行审查的条款。立法否决可以通过一院、两院、有时甚至是一个单一的委员会的（视法律如何规定而定）的多数票生效。

不管什么形式，立法否决使得国会在授予广泛的权力后，接着又不需获得总统的同意把它夺走。立法否决实际上使得国会在立法上不受到总统的否决，而后者是制宪者期望的。宪法规定，任何法案、决议或需经参众两院协议投票者均应送交总统进行批准

或否决。两院联合决议通常要送交总统，共同决议则不需如此。在过去这没有什么差别，因为共同决议或者单一一院的决议主要用于表达国会的意愿，不具有法律效力。

但立法否决还用来制约总统。武器销售必须送交国会审查。总统在国外使用军队必须报告国会，而且还要服从于国会单方面召回军队的行动。总之，由于对总统的欺骗和不理睬感到不快，一个重申自身权力的立法机构，企图以立法否决来夺回某些它的权力。

1932年，国会通过决议，授予赫伯特·胡佛总统有限的权力，以重组行政部门的一些机构。决议规定，总统的提议在90天内不能实施，在此期间，国会的任何一院，只要是简单多数，即可否决总统的提议。此后的51年，立法否决成为一种标准的行动。^[28]国会通常需要60~90天来考虑提出的某一条例。在此期间，国会的任何一院可通过一个决议来否决这个条例。但是，有时国会只要求一项条例在生效以前经立法同意而已。

在自1932至1983年这一期间，至少有210项立法附有某些形式的立法否决。其中一半是在1973~1983年期间通过的。采用这种手段是为了保证官僚机构的条例符合国会的意愿。由于这种条例大量增加，而且常常具有与法律相同或相近的效力，国会的立法否决是很重要的。在70年代晚期或80年代早期的任何一年里，国会通过的公法不过百件，但是行政部门约70个机构的主管人员要对多达此数20倍的条例负责。

后来在1983年6月，首席大法官沃伦·伯格代表最高法院七票对二票的多数对“海军研究学院诉查德哈案”做出判决时发表讲话说，为了保持分权制度，仔细划定的每一部门的权限不得侵蚀。立法否决被认为违宪。伯格说：“尽管有这一切明显的缺陷……但是我们仍未能找到比按照宪法精确制定的范围来行使权力更好地保护自由的办法。”^[29]事实上，这是最高法院告诉国会，如要对某个行政机构或总统施加更多的影响，国会必须通过一项法律去

直接完成。持异议的大法官拜伦·怀特则说，最高法院的判决“一下子推翻了国会通过的法律条款，比有史以来最高法院宣布无效法律条款的总和还多。”

这一历史性的判决中，最高法院试图约束国会在恐吓行政部门官员时行之有效的武器。显然，立法否决的存在促成了行政官员和立法官员之间的和解和妥协。一些观察家认为，这一判决是一系列最高法院裁决之一，这些裁决总的来说赞同和鼓励一种独断和不断加强的总统权力。

这一判决的长远效应如何还不清楚。国会已经在政策方向上采取了更加直接的方式。它也行使了某种选择，明白告诉行政各部门，如果这些部门官员的行为惹恼了国会的委员会，那么很可能以削减拨款的方式予以惩罚。国会找到了一种与立法否决具有同等效力的方法。^[30] 一项估计表明，自 1983 以来，有近 150 项的立法否决经签署成为法律。此外，还有两大部门间的几十种非正式协议，诸如布什和国会在援助尼加拉瓜叛军方面的协议。

尽管有最高法院的裁决，这些立法否决以及与此类似的协议依然存在。因为它们给予行政部门以他们所希望的灵活性，而这种灵活性在其他情况下国会是不肯给的。它也使国会保有相当数量进行中的控制权。国会图书馆的路易斯·费希尔说：“立法否决程序代表着一种古典的物物交换。它企图协调两大部门间的利益：即行政各机构期望的更多的自由决定权，和国会所需要的不需通过另外的公法即可保持控制权。”^[31] 因此，立法否决权以及与之很相似的协议，在最近的将来，将很可能继续存在下去。

其他行动

国会也变得更多地介入一般的外交政策。摆脱惰性的年代后，国会强行削减了对越南的援助，以及阻止了轰炸柬埔寨。国会要求在 1972 年前，国务卿要向国会递交行政协议的最后文本。国会还禁止了福特政府介入安哥拉。这是国会把自己的目标强加给行政当局的一个十分明显的事例。国会

还要求, 并且还确实做到了在对外武器销售方面, 和决定美国介入黎巴嫩、中美洲和加勒比等方面发挥更大的作用。

此外, 国会议员个人还环游世界, 到国际麻烦地点进行他们自己的考察, 有时甚至还进行他们自己的谈判。福特、卡特、里根和布什等总统被国会这种干涉总统外交政策制定权的马后炮和企图搅得烦恼不堪。^[32]以上这些以及其他行动都是国会力图争回它所失去的权力, 也反映了公众的一种愿望, 就是在权力分配上, 国会应处于比约翰逊和尼克松总统时代更为平等的地位。

国会, 特别是参议院, 与总统之间在外交政策制定权上的斗争, 甚至扩展到参议院企图限制总统对条约的解释权。虽然我们可以期望参议院和总统都希望为美国在与其他国家打交道时提供最大的灵活性, 但是, 近些年来, 参议院更有兴趣于压倒白宫。当里根总统解释与苏联签订的 1972 反弹道导弹条约并不禁止战略防御倡议中反导弹防御系统的试验时, 一些参议员在条约批准过程中, 试图在中程核导弹条约上加上保留条件, 即美国对于该条约任何新的解释都必须经参议院批准。

并不是国会的每一项努力都获得成功, 也不是每一项努力都保证国会获得较好的或更具创造性的地位。的确, 许多目的在于为全国立法机构争回权力的改革仅仅是国会阻止或禁止总统实行他们自己政策的胜利。70 年代的改革很少有使得国会能形成自己较好的政策选择, 更典型的是, 它仅仅意味着国会能推迟或修改总统想要获得的东西。有时, 则纯粹是形成僵局和僵持。

给予总统项目否决权?

乔治·布什和另几位总统要求进行一项宪法修改, 允许总统有项目否决权 (item veto) —— 即对国会通过的拨款法案中特定的分项或条款进行否决的权力。当然, 总统可以否决整个法案, 但是他们抱怨说这并不实际可行, 特别是当一个财政年度开始之前, 政府需要款项以维持工作时更是如此。

项目否决将如此进行: 当审阅国会送来进行签署的拨款法案

后，总统可以批准 94% 的开支，但拒绝其余的 6%，由于它们是浪费的、不必要的，或是引起通货膨胀的，或者是总统仅对这类开支表示不同意。无论在何种情况下，白宫只要将那些拒签的项目送回国会两院。国会则依据建议中的项目否决修正案，有权以三分之二的多数票推翻总统对这些项目的否决，如同推翻一般的总统否决一样。

支持项目否决权的主要理由是，虽然总统对预算和预算赤字负责，但他们却没有适当的权力来与赤字开支作斗争。支持者说，如果总统有项目否决权，他就能取消浪费，以及其主要目的在于帮助国会议员重新当选的“政治分肥”的开支。政治分肥项目常常是在最后一分钟才加到拨款法案上，这样，使得其他国会议员很难阻止突如其来塞进主要拨款法案的那些议案。如果总统能否决这些项目，则提出者不可能得到国会两院的三分之二的支持。这样，浪费就能减少。

近年来，总统们也说他们所以需要项目否决权是因为国会常常在会期将近结束时才通过关键性的拨款议案。如果否决整个法案，就会使得政府关门，而这是不可能的。同时，聪明的议员往往把他们地区利益的议案加到白宫急需得到法律上，这就使得总统不大敢于全盘否决。

支持者还提醒，有 43 个州长有项目否决权，而且在各州进行得很好。他们还正确地指出，美国人民在几乎每次有关这一提议的调查中都赞成授予总统这一新权力。

但是，支持项目否决权最重要的理由是人们日益关心急剧上升的联邦债务和似乎永无止境的年度赤字。国会对钱袋的掌握有最后权力，但它从未能控制充分的开支，征集足够的税收，或实现适当的收支平衡，以使我们的经济领域井井有条。如果国会不负责任，而总统由于种种原因不能使用整体否决权，那么为什么不能给予总统这个新权力呢？不论是某人、某地、某种理由都必须要有猛砍赤字的领导。

毫不奇怪，国会对此持不信任态度。大多数国会议员认为项目否决权是总统企图削弱国会权力而增强总统的额外权力之举。许多反对项目否决权的人说，这样一来，即使国会看起来像是一个平等的部门，实际已宣告完结。他们说，事实上，把这种权力给予白宫，就是允许总统及其负责预算的助理们来“编制”整个预算，以及逐行地改写拨款立法。

给予总统项目否决权可能导致令人不愉快的压力战术和政治惩罚。可以想象，当一位总统在非常珍视的空间防御系统或向贫穷开战等方向尚需少数几票，而这些支持票也存在着。那么白宫就很容易审核这些议员所在地区现在或悬而未决的工程计划，并建议他们投票赞成总统的提案，以保证他们自己的工程计划免遭可能的项目否决。国会的资深议员曾目睹过这种高压战术，这就是林登·约翰逊和罗纳德·里根企图“倒扭他们的胳膊”或威胁要使用全面的否决权。他们说，不难想象，这种要求如果以否决他们的州和地区的某些工程计划为支持，总统会有多大的影响。

此外，项目否决权的批评者说，总统已经拥有许多促成平衡预算和与赤字作斗争的权力。由于准备预算的就是总统，如果他真的希望一个平衡预算他就应首先提出来。同时，总统还有权整个否决某些拨款法案（应该使用得更经常些）。他们还有各种选择以把议案退还国会使之撤消和延迟。最后，他们有“独霸圣坛”的许多权力，当国会变得浪费开支时，它可使他们变得老实。

反对者反对项目否决权还因为他们认为这将使得选出的官员轻易逃脱困难的政治选择，而这是他们必须做的。项目否决权造成的问题可能更多的是政治性和实际性的，而较少是结构性或宪法问题。国会和总统都应该有控制不必要的开支，征收税款和平衡预算的愿望。他们应对其失职行为负责。项目否决权可能使得国会更加不负责，比目前存在的鼓励他们更经常地推卸责任给白宫更加严重。同时，许多人相信，项目否决权所提供的权力，比一个能干的总统所需的，比一个帝王般的或进入歧途的总统所必

须要的权力还要多。⁽³³⁾

虽然在这个辩论中双方都有激烈的观点，而且我们还可能听到未来总统们对这个权力的渴望，我们预计由于我们刚刚引用的许多理由，国会不会从其现在的立场上挪动一小步。

总统和国会：持续不断的斗争

许多消息灵通的观察家现在相信，国会并没有真正收回许多所谓失去的权力，他们怀疑国会在确定国家长期政策方向上与总统竞争的能力。至少在里根的第一个任期时，表明了一个深受拥护的总统很明白，他所希望做的不但对国家政策的议事日程有巨大的影响，而且能从国会得到广泛的合作。

甚至在里根赢得 1980 年总统选举之前，公众对重新加强总统职权的支持已在上升。有些人认为国会（还有新闻界）对越南战争和尼克松丑闻和滥用权力反应过度。另一些人则认为国会试图争回某些自己的权力是正确的，但又感到走得远了一点。一些人则认为国会所做的一切是可以理解的，但是又认为，我们的制度，只有在一位坚强，积极进取的总统愿意在立法倡议和预算建议中扮演关键角色时，才能发挥最佳功能。

美国公众可能已对他们的领袖失去信心，但是并没有对坚强的、有追求的领导的功效失去希望。不论人们是否相信罗纳德·里根的政策优先次序的安排，许多人支持他这样的观点：国家需要一个坚强的总统，他能加强总统职位，并使之成为国家政策的最主要的中心；而不能像水门丑闻后那些年的那样。

当代的中心问题是，在总统职权多少被削弱后，国会是否能提供治理国家的领导作用。许多人，包括许多国会议员，认为国会不可能扮演这个角色。现在普通的回答是：如果我们要解决贸易、赤字、生产、和其他我们现在所而临的经济和国家安全问题，那么美国就必须要有有一个拥有实权的总统职位。我们生活在一个

持续不断的紧急状态中，突发的恐怖主义，特别是核战争将毁灭我们的国家。此外，全球范围的遍及各种重要领域的竞争需要快速而可靠的领导，以及我们政府的效率和团结。许多人也明白削弱总统职位往往只能加强庞大的联邦官僚机构，而不是国会。

今天较十年前看得更清楚，70年代的国会重新夺回权力的努力与其说是力图削弱总统的职权，不如说是国会的一个探索性和无系统的（可能是好意的）的企图。对于一个严谨的观察家来说，不要很长时间就会明白，如果一位总统不能行使其职权和领导权，没有任何另外一个人能提供与之相当的决心和主创性。不但是我们重新肯定了水门事件前的一种观点，就是历史已经证明总统职位是推进改革，进行实验，和取得进展的最有效的工具；而且绝大多数美国人赞同这种看法，即就美国整个国家得以治理而言，这种治理来自白宫，由总统及其高级顾问与国会合作下进行。

里根给总统职位注入了更多的能量和有效性。他以自信、乐观和赞美允诺美国成功和成就的个人风格进入工作。他完全意识到现代总统的象征和道德缔造的功能。他也明了理想和理论的力量。他聪明地将他自己的力量和全国的注意力集中到四五个全新的政策倡议（如减税，税制改革，增加军事开支以及削减他称之为不必要的联邦条例）上。他还凭借着压倒优势胜利的资本，宣布他得到了改变国家优先顺序的授权。他也明智地使用任命权。

帝王化的国会的争论

罗纳德·里根和乔治·布什的朋友有时争辩说，我们应忧虑的不是一个帝王化的总统，而是一个帝王化的国会。他们说因为总统是这个国家中唯一的由全国选举出来的官员。只有总统有资格代表整个国家来推行外交政策。那些关心一个过份强大的国会的人引伸制宪者实际说过的话说，开国元勋把外交政策的责任给予行政首脑之事视为是一种智慧，因为国会极不适宜于**细致管理**

美国外交政策。(细致管理是持这种观点的人们爱用的词,是指处理行政或外交具体细节而不是一般性政策的能力。)他们说,因为国会的 535 个议员与地方利益集团联系太多,当国会试图执行行政功能时,它太慢,太不好用,而且太容易受地区利益集团或各种政治行动委员会的影响。批评者还说,国会更像代表特定当事人的律师,而不像衡量整个国家更广泛图景和长期利益的法官。^[34]

一些支持帝王化国会观点的人争论说,国会不必要在伊朗门事件上举行扩大的听证会来骚扰里根总统和奥利弗·诺斯。他们谴责国会通过立法给外交政策和武器销售施过分的限制。他们也认为像布什那样的总统应有权选择提名人,如选择托尔任国防部长。总之,他们认为赢得全国选举的总统应有任命和提名权。国会拒绝提名只能是因为他们不适此任,而不是因为不同的政策和思想观点。

这一思想学派也认为不需要独立的,律师或专门的检察官。让历史来评判总统——或者由下一次选举时的投票人来评判。如果总统干了某些违宪的事,国会有权对总统弹劾和定罪。如果不是这样,国会不应干扰总统进行的领导,治理和代表国家进行谈判。总之,国会应寻求帮助总统而不是去妨碍他。他们说,跟随总统的坚定领导要比跟随国会变化不定的幻想要好得多。

有关这个争辩还有许多话可说,它是大量的有关帝王化的总统争论的对立点。但是,帝王化国会的论据的偏颇在于,过份强大的总统职权也会给我们所需要的那种社会和政府带来危险。当一个偶然出现的总统,如理查德·尼克松说“总统所做的就意味着不是非法的。”对这我们是有理由讨厌的。我们也关心那些为总统服务的人所采取的绕过我们宪法体制所规定的制约和平衡而抄近路,以及滥用保密等手法,从长远来看是不能加强总统职权的。这种逃避一般只能削弱总统职位和政府的立宪体制,因为如果没有美国人民的支持就没有什么外交政策大棒,而如果国会不支持

一种政策，那么美国人民通常也不会支持它。

当年制宪者所面临的挑战——如何使行政能力的需要与共和国的自由协调起来——今天不但仍然存在，而且由于出现了福利、战争和有调控权的州而更加复杂了。立宪政体的历史常常是寻求对绝对权力的限制和分享权力的技巧。我们美国式的立宪政体和分权体制，往往（特别在没有出现重大危机时）意味着一种行动缓慢和低效做出决定的体制，意味着一种给鲁莽的领导经常造成制约而不是方便的制度。这是一种公开欢迎竞争、分歧、争论拖延和政治冲突的制度。

有的时候听到说制宪者的愿望——甚至宪法的各重要部分——现已过时，不应再成为我们的指南。但是制宪者痛苦地明了战争后果的可怕和破坏性，这就是为什么他们决定在把国家命运进行冒险之前，应进行辩论、深思熟虑和讨论。正如在国会伊朗门事件听证会中产生的代表多数的报告所述：“宪法理论是，通过协商和民主程序形成的政策要比不通过这些而产生的政策更好，更明智。”^[35] 宪法把外交政策的制订分属国会和总统。这种分属和分享的必要性是体制的基础。一个有力的总统要在**听取国会意见并得到它的允许情况下形成政策**。一个有力的总统不应欺骗国会，不应执行未经宣布的外交政策。一个有力的总统应保证白宫的工作班子服从法律和了解宪法。

这些是过去多少代的教训。制宪者在 1787 年清楚地知道，当他们发明总统这个职位时，他们创造了一个独特、必要的，然而经常潜藏着危险的制度。这在今天仍然正确。当然，我们既需要一个坚强的总统，同时也需要一个坚强的国会。

未 来？

虽然许多公众都希望国会成为总统的主要伙伴和制约，但这种公众对国会的支持会常常变得恶化，这是由于国会中权力分散，国会的审议和辩论是公开的。因此，不久后公众开始把国会看成是一种“争吵不体的部门”，特别当白

官有一个有影响力的活动家时就更会如此。

但是，民意测验表明，人们还是认为国会要比总统更注意公众观点。国会是一个出色的讲坛，代表和显示了美国的多样性。但是，正是这个长处，使得国会难以提供领导，以及有效地向总统挑战和与之讨价还价。毫不奇怪，审慎的公众对不能运作的计划和不符合紧急情况的政策的不满，会使他们将眼光转向别处，往往是转向总统或一个有抱负的总统候选人。

对国会和总统权力之争的各种看法，同哪个政党控制这些不同部门有关，这并不是巧合。近些年，共和党控制着白宫，民主党控制着国会。毫不奇怪，共和党现在对总统职权的观点和它在杜鲁门、肯尼迪、或林登·约翰逊任总统时的观点就不一样了。反过来，民主党当尼克松、福特、里根或布什任总统时就比他们党入主宾州大道 1600 号时更起劲地寻求一个坚强的国会。

此外，总统与国会间存在一种轮回关系的理论长期来就很时髦。它认为，在总统占上风时期后接着的是国会占上风时期。这些时期通常延续十年或稍长，有时则长达一代。分析表明，在紧接水门事件后的若干年中，确实出现了一种平等程度而且真实的国会的复兴。但是在同样的这些日子里，总统的职责由于外交和经济政策的复杂性而倍增，总统的职权也就不能允许有任何真正的削弱。国会重新取得了它一些失去的权力，而且试图阻止误用和滥用权力。但是这并未真正地削弱总统职权，国会也并没有帝王化。

由于复杂的问题不断地集中于全国政府和行政部门的手中，许多人对未来的帝王化的总统和人民可能疏远其领导人表示忧虑。那些关心这些事情的人不会满足，也不应满足现有防止未来滥用总统职权的保护措施。但是，要设计出一套方案，既能制止总统滥用权力，又不损害总统应用这些权力于有目标的和符合民主的事务上，确实是一件不容易的事。

詹姆斯·麦迪逊警告说，我们的国家切不可依靠“羊皮纸做

的栅栏”来阻挡侵吞权力的欲念。在这方面，宪法得以实行，就是要靠它们的精神和价值观念得以贯彻实行，以及人民的深刻的公民意识。沃尔特·惠特曼提醒我们，如果人民失去高尚的自信心，失去抗暴精神，独裁是随时可能的。独裁会随时闯入，没有围栏或符咒能阻挡它。唯一能阻挡它的是大量具有坚毅性格的公民。

总统和国会都必须认识到，他们不是设想中“争胜”的双方，而是同一政府中的两个部分，都是被选出来共同一致地追求美国人民利益的。有太多的总统和太多的学者在那个古老但确含部份真理的题目上作了太多的文章，即只有总统才是全体人民的代表。国会议员不能如同总统那样完全代表人民；但是，以国会两院整体而言，可以以总统不能和做不到的方式来代表全体人民。

最后，是总统应强于国会，还是国会应强于总统的问题不是主要问题。真正的问题是国会和总统都必须加强，以便去解决有关美国人民幸福生活的迫切问题。

小 结

1. 国会和总统的关系不纯粹是宪法问题；也是争取公众舆论的支持，以及企图影响公共政策的政治斗争。人民的注意力投向总统比投向国会的工作可能要多得多。但是大多数美国人都认为国会在公共政策制订中也应起重要作用。

2. 在 20 世纪 70 年代，国会在重申自己作为制定政策中平等的部门上做了引人注目的努力。当国会改变了自己的一些行为方式，以及重新定义了某些总统的行为时，国会的自信心增强了。20 世纪 80 年代里根总统任内，在其重申原有的总统职权并得到了更多总统职权方面同样作出了显著努力而显现其特性。

3. 分权和分享决策（特别是外交政策）权的需要，在白宫和国会之间产生了创造性的紧张。总统和国会双方，近些年来，都

曾不时越出职责范围之外, 这种过程从来不是有条不紊的, 完全的一致仅有几次实现。

4. 我们具有一种制约和平衡的制度, 它的强而有力足以实现有效的领导, 但在其中, 权力是分散的, 又足以保证自由。这种微妙的平衡需要经常加以调整。

5. 国会重申其权力发生在紧接水门事件之后的年代里。但是今天总统职位所担负的责任由于外交和经济政策的复杂性而成倍增加, 实在不允许有任何严重的削弱。国会将自身安排得更加强和有组织, 以便能坚持参与国家政策的制定。而总统则经常把他们的工作安排得使得他们认为最有利于国家的优先次序和政策能在国会和全国赢得影响。

建议读物

Cecil V. Crabb, Jr., and Pat M. Holt. *Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign Policy*, 3d ed. (Congressional Quarterly Press, 1989).

L. Gordon Crovitz and Jeremy A. Rabkin, eds. *The Fettered Presidency: Legal Constraints on the Executive Branch* (American Enterprise Institute, 1989).

George Edwards III. *At the Margins: Presidential Leadership of Congress* (Yale University Press, 1989).

Nigel Bowles. *The White House and Capitol Hill*. (Oxford University Press, 1987).

Louis Fisher. *Constitutional Conflicts between Congress and the President* (Princeton University Press, 1985).

Louis Fisher. *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*, rev. ed. (Congressional Quarterly Press, 1987).

Charles O. Jones. *The Trusteeship Presidency: Jimmy Carter and the United States Congress* (Louisiana State University Press, 1988).

Lawrence Margolis. *Executive Agreements and Presidential Power in For-*

ign Policy (Praeger, 1986).

Michael L. Mezey. *Congress, the President and Public Policy* (Westview, 1989).

Arthur M. Schlesinger, Jr. *The Imperial Presidency* (Houghton Mifflin, 1973).

David A. Stockman. *The Triumph of Politics* (Harper & Row, 1986).

James Sundquist. *The Decline and Resurgence of Congress* (Brookings Institution, 1981).

See also *Congress and the Presidency*, published twice a year at American University and *Congressional Quarterly's* weekly reports.

注 释

[1] 查尔斯·F. 霍布森和罗伯特·A. 路特兰编:《詹姆斯·麦迪逊论文集》,第12卷(弗吉尼亚大学出版社,1979年版),第120~121页。

[2] 路易斯·费希尔:《国会和总统之间的宪法冲突》(普林斯顿大学出版社,1985年版)。

[3] 伦纳德·W. 利维:《本意与制宪者的宪法》(麦克米伦出版公司,1988年版),第30页。

[4] 罗杰·H. 戴维森和沃尔特·J. 奥利泽克:《国会及其议员》(国会季刊出版社,1981年版),第282页。

[5] 见乔治·C. 爱德华兹第三:《总统在国会中的影响》(W. H. 弗里曼出版公司,1980年版)。又见其所著《衡量总统在国会中的成就:可供选择的方法》,《政治学杂志》(1985年夏季),第667~685页。

[6] 威廉·J. 基夫:《国会与美国人民》第3版(普伦蒂斯·霍尔出版公司,1988年版),第151页。

[7] 小阿瑟·M. 施莱辛格:《帝王化的总统职权》(霍顿·米夫林出版公司,1973年版)。

[8] 西奥多·洛威:《个人总统》(康奈尔大学出版社,1985年版),第179页。

[9] 伦纳德·C. 米克:《美国参与保卫越南的合法性》,载《国务院公报》(1966年3月28日),第484页~485页。

〔10〕 关于冷战年代美国情报机构滥用权力的讨论, 见莫顿·H. 霍尔珀林、杰里·J. 伯曼、罗伯特·L. 博罗塞奇、克里斯廷·M. 马威克:《法纪荡然的国家》(企鹅出版公司, 1976年版); 戴维·怀斯:《美利坚警察国家: 反对人民的政府》(兰登豪斯出版公司, 1976年版)。

〔11〕 论行政协定和条约, 见劳伦斯·马哥利斯:《行政协定和总统的外交政策权》(普雷格出版公司, 1986年版); 威廉·L. 弗朗、玛格丽特·E. 斯克兰顿:《外交政策制定的原动力: 总统, 国会和巴拿马运河条约》(西方观点出版社, 1984年版)。

〔12〕 《论否决权》, 见罗伯特·施皮策:《总统否决权》(SUNY 出版公司, 1988年版)。

〔13〕 见詹姆斯·森德奎斯特:《国会的衰落与复兴》(布鲁金斯学会, 1981年版)。

〔14〕 安·范怀南·托马斯、小 A. J. 托马斯:《总统的从事战争权》(南卫理公会大学出版社, 1982年版)。

〔15〕 引自克里斯托弗·麦迪逊语:“虽然他发出了抱怨, 里根仍然遵守了战争权力法的精神。”见《国民杂志》(1984年5月19日), 第990页。

〔16〕 引自《利比亚事件带来的超越战争权力法的小冲突》,《国会季刊》(1986年5月10日), 第1021页。

〔17〕 亚伯拉罕·D. 索费尔:《战争权力决议和反恐怖行动》。在众议院外交事务委员会武器控制、国际安全和科学小组委员会上的声明, 1986年4月29日。

〔18〕 见南希·N. 哈恩斯塔德:《波斯湾事件后的战争权力决议: 死亡还是再生?》在犹他州盐湖城召开的西方政治科学协会1989年年会上发表的论文, 1989年4月1日。

〔19〕 亚伯拉罕·里比科夫, 引自《国家紧急状态法案》, 美国参议院政府行动委员会的报告。(美国政府印刷局, 1976年), 第2页。

〔20〕 参议员莱弗里特·索尔顿斯托尔(马萨诸塞共和党人)的声明。引自亨利·豪·兰塞姆:《情报机构》(哈佛大学出版社, 1970年版), 第169页。

〔21〕 斯坦斯菲尔德·特纳:《保密与民主: 变迁中的中央情报局》(霍顿·米弗林出版公司, 1985年版); 又见约翰·奥塞思:《调整美国情报行动》(肯塔基大学出版社, 1987年版); 和斯蒂芬·J. 辛巴拉编:《一个民主

社会中的情报和情报政策》(跨国出版公司, 1987年版)。

[22] 例如见鲍勃·伍德沃德:《面纱:中央情报局的秘密战争》(西蒙—舒斯特出版公司, 1987年版)。

[23] 参议员威廉·科恩,引自约翰·费尔顿:《赖特·谢尔弗斯 隐蔽行动通知法案》,《国会季刊》(1989年2月4日),第224页。

[24] 三本描述1974年国会预算和扣留拨款控制法案的缘由和早期情况的书是:兰斯·T.勒卢普:《财政国会:预算的法律控制》(格林伍德出版社,1980年版);艾伦·希克:《国会与金钱:预算、开支和征税》(城市研究所,1980年版);霍华德·舒曼:《政治和预算》第2版(普伦蒂斯·霍尔出版公司,1988年版)。

[25] 见费希尔:《国会和总统的宪法冲突》;艾伦·希克:《预算程序的危机》(美国企业研究所,1986年版);戴维·A.斯托克曼:《政治的胜利》(哈珀及罗出版公司,1986年版)。

[26] 比尔·布莱德利:《处境最坏时的国会》,《华盛顿邮报》全国周刊版(1985年10月28日),第29页。

[27] 克里斯托弗·J.迪林语:“做了挨骂,不做也挨骂:参议院在任命程序中的角色。”见G.卡尔文·麦肯西编:《进进出出者:总统任命者和华盛顿瞬变政府的问题》(约翰·霍普金斯出版社,1987年版),第5章。

[28] 约瑟夫·库珀和帕特里夏·赫尔利:《立法否决:一种政策分析》,载《国会和总统》(1983年春季),第25~46页。又见巴巴拉·欣克森·克雷格:《立法否决》,(西方观点出版社,1983年版)。

[29] 法学家版《合众国最高法院判例汇编》第2版,第77卷,第317页(1983年)。

[30] 丹尼尔·P.富兰克林:《为什么立法否决并未死亡》,载《总统研究季刊》,(1986年夏季),第499页。

[31] 引自马丁·托尔钦:《立法否决,反复使用的方便工具》,载《纽约时报》1989年3月31日,第A8页;又见路易斯·费希尔:《宪法对话:作为政治程序的解释权》(普林斯顿大学出版社,1988年版)。

[32] 见戈登·琼斯和约翰·马里尼编:《帝王化的国会》(传统基金会/克莱尔蒙特研究所,1989年)中,多位作家对他们抱怨的详尽阐释。

[33] 详见托马斯·E.克罗宁和杰弗里·韦尔:《给予总统项目否决权?》,载《国会和总统》(1985年秋季),第127~151页。

〔34〕 这些观点详情见 L. 戈登·克罗维茨和杰里米·拉布金编:《被捆绑的总统职权》(美国企业研究所, 1989 年版); 戈登·琼斯和约翰·马里尼编:《帝王化的总统》(传统基金会/克莱尔蒙特研究所, 1989 年)。

〔35〕 《国会伊朗门事件调查委员会的报告》(政府印刷局, 1987 年)。

第十七章

法院：起平衡作用的部门

场面并不壮观。出席的人寥寥无几。他们并没有意识到 1790 年 2 月 2 日开始的这次会议是世界上最重要的法院即美国最高法院的首届会议。来自纽约州的首席大法官约翰·杰伊、来自宾夕法尼亚州的大法官詹姆斯·威尔逊和来自马萨诸塞州的大法官威廉·库欣三人通过泥泞的道路及时到达纽约市。由华盛顿总统任命的六名大法官中，只有他们三人到会。成立大会在皇家交易所大厦举行。那是一个露天肉市，也是新成立的联邦政府所在地。会议开了十天，既无案件听审，也不到法定人数，时间全用在认可律师的出庭资格上。^[1]

四年以后，首席大法官约翰·杰伊辞职，部分是由于联邦法院系统缺乏“能量、权力和威望”，部分也是由于要就任纽约州州长。但是到了约翰·马歇尔（1801～1835 年）担任首席大法官的时期，最高法院已成为联邦政府中地位平等的第三部门。实际上，外国人对于美国人给予法官尤其是联邦法官那么大的权力常感吃惊。1834 年，法国贵族亚历克西斯·德·托克维尔访问美国之后写道，“如果人们问我美国贵族在什么地方，我会毫不犹豫地回答，……贵族就在法院和律师界……，在美国发生的未曾解决的政治问题，或早或晚，很少不会变成司法问题的。”^[2]一个世纪以后，英国工党人士哈罗德·拉斯基也说，“联邦法院尤其是最高法

院受到的尊敬远远超过它们对美国生活施加的影响。”⁽³⁾

表 17-1

法律的种类

制定法 (statutory law)

主要由立法机关制定,但也包括条约和行政命令;是来源于权威的、专门制定法律的部门的法律。

普通法 (common law)

法官制定的法律,起源于 12 世纪的英国。当时皇家法官巡游全国,按照通行的习惯,就地解决争端。普通法根据遵守先例的原则继续发展,该原则意在“让判例继续生效”。这就是先例规则,意即法院确立的规则应为一切类似案件所遵循。

衡平法 (equity)

当普通法无济于事时就用衡平法。例如,如果对财产造成的损坏将是无法弥补的,不是金钱赔偿所能弥补的,按照衡平法,个人可以请求法官发布禁令,命令肇事者不得采取威胁行动。如果肇事者坚持采取威胁行动,可以蔑视法庭罪论处。

宪法性法律 (constitutional law)

经最高法院认可的,解释合众国宪法的陈述。

海事海运法 (admiralty and maritime law)

适用于涉及公海和合众国通航水域的航运和水路贸易案件的法律。

行政法 (administrative law)

关于行政官员和涉及行政当局的法官的规则和决定。

刑法 (criminal law)

确定违反公共秩序的罪行并规定处罚。政府负责实施刑法,其中大部分由州制定,并由州法院官员实施;不过,联邦法官承办的刑事案件日益增多。

民法 (civil law)

管理个人之间关系并规定他们的合法权利。不过,政府也可以成为民事诉讼的一方。例如,根据谢尔曼反托拉斯法,联邦政府可以提出民事和刑事诉讼,以防止违反该法。

我国法官在我们的政治生活中能起这么重大的影响吗?回答这个问题之前,先要了解他们的作用为什么会这么大。如我们在第二章叙述的,原因之一是在“马伯里诉麦迪逊案”中,马歇尔

成功地确立了法院拥有司法审查权 (judicial review), 即对宪法的权威性解释权。只有宪法修正案或以后的最高法院才能修改最高法院的原则大法官。弗兰克福特就曾一语道破天机: “最高法院就是宪法。”

除了行使司法审查权以外, 法官还解决涉及数达几百万美元的争端, 裁决利益集团之间的冲突, 监督刑事审判制度, 并制定涉及千百万人民生活的法规。他们不仅充当法律争端的调解人, 通过他们的衡平法权力 (见表 17-1), 实际上又是学校、监狱、精神病院和大工商业的管理人。有的时候, 这些机构管理中的细微末节也要由他们来裁决。

纵然如此, 我国法官仍然受到司法权力在范围和性质方面的限制。

司法权力的范围

美国司法程序的基础是**辩论式诉讼制度**。法院是中立场所, 诉讼双方在这里当着公正的仲裁人各自陈述己见, 展开辩论。不论这种“抗辩理论”是否分清是非辩明曲直的恰当办法, 事实上它已成为我国司法制度的基础。**辩论式诉讼制度**的逻辑对司法权力的范围施加了形式上的限制, 其用词也使我们从一种极为独特的方式去理解法官在诉讼中的作用。

司法权力在实质上是**被动的**。法官不能出去包揽词讼。也不是所有的争端都在司法权力的范围之内。法官仅仅裁决可以由司法裁决的争端 (justiciable disputes) —— 即从实际案件形成并可由法律方法解决的争端。同样, 并非一切宪法争端都可由司法裁决。有的成了政治问题 (political question)。那要具备非法律性的知识或用与法院不相适宜的方法, 或由宪法明确规定交给国会或总统来解决。例如, 两个并立的州政府谁合法? 宪法关于全国政府应保证每个州政府的共和制形式的规定究竟何所指? 美国政府承认

哪些外国官员为该国政府?⁽⁴⁾这些都属政治问题。

若不是真有争端或讼事,法官就不得动用他们的权力。“从来没有人认为在立法中的败方可用友好诉讼的方法要求法院审查该立法是否合乎宪法。”⁽⁵⁾(当然,在非友好诉讼时正是这么干的。然而在这类案件中,诉讼双方都注意把一切事实呈告法庭)此外,诉讼当事人必须具有起诉身份。也就是说,他们必须已经受到直接的和重大的伤害,或正处于即将遭受此种伤害的危险之中。仅仅对某个问题有一般的利害关系或认为某项法律违宪是不够的。⁽⁶⁾

近年来,集团行动诉讼(class action suit)的重要性日渐增长。所谓集团行动诉讼是指让少数人代表处境相同的所有其他人进行诉讼。例如,代表某大学全体学生,或某医院的全体病人,或购买某型号汽车的人们的诉讼案件。“想成为集团行动诉讼的当事人,应具有他们为之诉讼的那一群体的合适的代表性,他们所提出的问题类型应属该集团所共有,并应提出满足该集团需要的补偿办法。”⁽⁷⁾

法官制定法律吗?

新罕布什尔州最高法院法官杰里迈亚·史密斯说过,“法官制定法律吗?当然制定,我本人就制定过。”⁽⁸⁾即使在今天,大多数法官并不那么坦率。法官显然是制定法律的。然而承认这一点却多少令人难堪。这种说法与我们心目中法官应做什么事的概念不符。

为什么我们认为法官不该制定法律呢?许多人将法官与拳击大赛里的裁判相提并论。人们期望裁判公正无私,不偏不倚。人们希望他们执行规则而不是制定规则。

然而法律并不像体育运动规则那样制定出来的,这就是人们提出的问题的答复。法官不仅确实制定法律,而且必须制定法律。立法机构通过法规制定法律,法官则将法规应用于具体情况。在某些场合,一般用语就足以说明问题,“如果说某物是交通工具,汽车就是其中的一种。”⁽⁹⁾可是法规中的交通工具一词是否包括自

行车、飞机和滑冰鞋在内呢？法官经常碰到只具有某些共性而缺乏其他特性的情况，法规是用概括性的词语写成的：司机开车“应相当谨慎”，医院近旁任何人不得造成“过度的噪音”，雇主必须提供“安全的工作条件”。之所以必须使用诸如此类的概括性措词，是因为立法者不可能预知以后会发生什么样的具体情况。

当要求美国的法官应用两百年前写成的宪法时，这类问题就激化了。宪法的措词笼统得很，诸如“正当法律程序”、“同等法律保护”、“无理搜查与扣押”和“各州之间的贸易”等等。追溯制宪者的原意，不大可能对法官在处理涉及电子窃听、追用汽车公司或追孕药片之类的案件时有所帮助。

然而，正因为法官制定政策并不意味着他们可以随心所欲，他们所作的判决要受种种限制——有些限制来自他们作为组成部分的政治制度，有些限制则来自他们自己作为法律界人士的职业责任。这些限制当中的一条是遵守先例（*stare decisis*）。

遵守先例

遵守先例原则遍及于我国司法系统。法官应遵守他们所在法院的一切已有判决以及上级法院的所有裁决。虽然按常规来说应该遵守先例，但又并不像一些人想象的那样具有约束性。^[10]

比方说，父亲走进教堂时脱下帽子并对儿子说，“学我的样，在这种场合应该如此举止。”^[11]儿子就像遵守先例行事的法官那样，在他的面前有广阔的选择余地。该模仿父辈的举止到什么程度呢？帽子脱的快慢有何关系？帽子脱下以后是否放到座位下面去？走进教堂以后就不再戴帽了吗？法官满可以说由于情况有别，前案不能照搬到后案。此外，法律在许多方面都有互相矛盾的前例，法官满可以从中挑选其一作出有利于任何一方的判决。

遵守先例原则用到宪法条文上更不合适。因为对宪法的解释不具约束力；只有宪法本身才具约束力。因此法院才能无数次地撤销它已经不再愿意遵守的先前的判决。正因如此，最高法院并

不严格受遵守先例原则的限制。正如第一位大法官哈伦对一群法学院学生说的,“我想对你们这些年轻的先生们说,要是我们不喜欢国会的某一项法案的话,不费吹灰之力就能找到宣布它违宪的理由。”⁽¹²⁾

联邦司法部门

宪法第三条规定,“合众国的司法权属于最高法院及国会随时规定设置的下级法院。”为了行使这种司法权而设立的法院称为**宪法第三条法院**或**宪法法院**。国会也可设立**宪法第一条法院**或**立法法院**以行使宪法赋予国会的立法权。两者的主要区别是:立法法院的法官其任命不需要实行“行为良好得继续任职”的原则,而且可以担任纯司法职务以外的工作。

宪法规定设立最高法院。如果全国政府要想拥有制定和实施高于各州法律的权力,就要设立这样一个最高法院。没有这样一个机构来维持国家的最高权威,保证对国家法律的统一解释并解决各州之间的冲突,是按照邦联条款组成的中央政府的一大缺陷。

至于在宪法规定的最高法院之外是否还设立国家法院,就要取决于国会了。(宪法还允许国会决定最高法院的规模。)第一届国会将全国分为若干个地区,并为每个地区设立一个下级国家法院。这项规定虽经多次补充,迄今未遭严重的质疑。

拥有一般管辖权的联邦法院

今天,拥有一般管辖权的国家法院的等级系统含有若干地区法院、若干上诉法院和一个最高法院。虽然最高法院及其大法官最受人们瞩目,但联邦司法部门的基层是各州、哥伦比亚特区以及各领地内的地区法院。每个州至少有一个地区法院。较大的州依其司法事务的需要和政治压力的要求设立若干个地区法院(但没有一个州超过四个的)。

每个地区法院至少有一名法官,但也可多至 27 名。地区法官

一般分别单独开庭审案。50 个州共有 89 名地区法官,加上哥伦比亚特区的一名和玻多黎各自治联邦的一名。所有地区法官均由总统经参议院同意任命。地区法官和宪法第三条联邦法官一样也是终身任职。

地区法院是**初审管辖法院**,也是唯一经常使用大 (grand) 陪审团 (起诉) 和小 (petit) 陪审团 (审判) 的联邦法院。有许多由地区法官审理的案件涉及了几个州的公民,法官就要应用相关各州的法律。至于除此之外的别的案件,地区法官就应用联邦法律。例如,他们审理与判决有关危害合众国罪的案件——根据国家税收法、邮政法、专利法、版权法、商标法、破产法及民权法起诉的案件。

协助地区法官工作的人员有书记员、法警、速记员、法律办事员、判决发布员、缓刑犯监督官和合众国执行官,他们都由法官任命。287 名专职和 168 名**兼职联邦执行官**已变得越来越重要。他们经该司法辖区居民组成的小组审查之后由地区法官任命,任期八年。执行官签发逮捕令;听取证词以决定被捕者是否应由大陪审团起诉,如果决定由大陪审团起诉,就要确定保释金额。他们审查提交给地区法官复审的各种申请。经双方诉讼当事人同意,不论有无陪审团,执行官主持民事审判。而且,只要被告一方同意,可由执行官主持轻罪的无陪审团审判。^[13]

合众国执行官由总统任命,在司法部长领导下,被派到各地区法院工作。

虽然他们的突出功绩令人想起巴特·马斯特森、怀亚特·厄普和戴维·尼格尔,或者想起本世纪 60 年代里的执行民权立法事件,合众国执行官对于联邦司法的主要贡献是在维护审判工作方面,包括法庭本身和由法官签发的命令。^[14]

除少数判决可以直接上诉到最高法院以外,地区法院的终审

判决由上诉法院审查。美国全国被分成 12 个司法巡回区, 其中包含一个哥伦比亚特区。每个巡回区有一个上诉法院, 各由 6~28 名终身巡回法官组成。联邦巡回区的上诉法院拥有全国管辖权。每个上诉法院通常由三人小组听审案件。但是对于特别重要且有重大意见分歧的案件, 全体法官都出席。

上诉法院只有上诉管辖权 (appellate jurisdiction)。他们审查其巡回区内地区法院的判决以及诸如联邦贸易委员会之类的独立调控机构的诉讼。这些法院是权力很大的政策制定者。这些上诉法院判决的案件只有不到 1% 需转给最高法院认真审理。由于联邦法院的这种政策制定者的作用已成为美国政治的一个突出问题, 这些法院和在其中供职的法官已成为更加瞩目的对象。

州法院和联邦法院

在联邦法院的复杂机构以外, 每个州又各有其完整的司法系统 (许多大城市和州一样也有其复杂的司法系统)。州法院单独拥有审判不属于宪法赋予合众国的司法权力范围的所有案件的权力。

这种双重的法院系统并不常见——即使在实行联邦制政府的国家, 也少见这种相互关联但并非上下隶从关系的两套司法系统。除了联邦法院的有限人身保护管辖权 (habeas corpus) 以外——法官在认为拘押某人非法时将其释放之权——最高法院是唯一有权重审州法院判决的联邦法院, 而且只能在特殊条件下它才可以这样做。

除了宪法直接授予最高法院的初审管辖权以外, 联邦法院只有在国会法案授权之下才能行使此权。国会还决定合众国的司法权由联邦法院单独行使还是由联邦法院和州法院两家共同行使。

起诉与辩护：联邦律师

法官裁决案件, 但并不对个人起诉。在联邦一级, 由司法部

承办起诉,即由司法部长也就是总检察官、91位合众国检察官以及1200名助理检察官出面起诉。总统在得到参议院同意后为每个地区法院任命一名合众国检察官,任期四年,但可随时被总统撤职。参议员对这些任命极其关注,凭藉所谓参议院礼貌(senatorial courtesy),他们可对遴选过程施加影响。因为合众国检察官差不多均属总统同党,当反对党入主白宫时,他们按惯例都应辞职。

司法部长在和各个地区的合众国检察官协商后任命助理检察官。有的地区仅设一名,纽约州南部地区最多,竟达65名。这些助理检察官和合众国检察官共同执行职务,他们在联邦调查局及其他联邦执法机构的协助下对被认为违犯联邦法律的人起诉。此外他们也在民事案件中代表合众国。

**检察官与副
总检察长**

检察官决定是否对某一项罪行提出起诉和对哪些罪行提出起诉。他们有很大的决定权,“只要检察官据有大致可靠的诉因使他相信被诉人犯了法律界定的罪行,则决定是否起诉以及提出,或向大陪审团提出,什么样的指控,通常完全取决于他的决断。”⁽¹⁵⁾

检察官与被告(defendant)(通常经由被告的律师)谈判,并达成认罪协议(plea bargain)。被告在协议中往往承认某项罪行,从而避免必须为别的更重的罪行受审。检察官向法官提出量刑的意见。

司法部和其他联邦机构的检察官参与最高法院审理的过半数案件。其中,到最高法院出庭代表政府的副**总检察长**尤为重要。倘若副**总检察长**请求最高法院审查下级法院的某项判决,法院一般会照办。而且,没有副**总检察长**的批准,合众国政府就不得向任何上诉法院提出上诉。⁽¹⁶⁾虽然副**总检察长**隶属于总**检察长**,但是有时这位被称作“第十名大法官”按惯例却对白宫保有相当程度的独立性。例如,里根政府就曾利用副**总检察长**向最高法院提出它的社会政策议程,想要促使大法官采取有限的肯定行动并限制

妇女的堕胎权。^[17]

州检察长在最高法院面前也扮演特殊的角色。和副总检察长一样，他们的诉讼事实摘要不经诉讼双方同意即可入档。虽然并不像副总检察长那样都能如愿，州检察长在最高法院的辩论当中已成为更加主动的参与者。^[18]

联邦辩护律师

联邦政府也为贫穷的被告提供辩护律师。根据1970年刑事审判法的规定，各个地区法院有权酌情决定如何提供此种帮助。大多数地区按照传统做法委派一名私人律师。有40多个地区采用公共辩护人（public defender）制度。这些领取薪金的辩护人在合众国法院管理局的总监督之下开展业务。

国会也设立了一个非赢利性的私营机构——法律服务公司——向为穷人提供法律服务的机构提供财政资助。这个公司一直是以下两种人争论不休的中心：一种人要把它所提供的资助限于在传统的法律争端上控告地主、雇主、丈夫或妻子的案件，另一种人则主张用于集团诉讼以改变现状。

联邦法官是怎样遴选出来的？

宪法授权总统遴选联邦法官，经过听取参议院的意见并取得同意之后任命。政治现实对总统的选择有所限制。遴选联邦法官实际上是一个复杂的讨价还价过程，涉及的主要人物有候选人、总统、以及包括司法部主要成员、美国参议员、美国律师协会联邦司法常设委员会和政党领袖在内的“司法遴选的总统僚属。”^[19]

白宫在把候选人名单送往参议院之前，总统必须遵守参议员礼貌的惯例。如果某参议员与总统属于同一政党，参议员礼貌使得他对本州法官的任命拥有否决权。即使该参议员是总统的反对党人士也必须跟他商量。当参议院由总统的反对党控制时，总统

也必须与法官所在州的两名参议员协商而不论其党派关系如何。如果两名参议员之间或参议员与司法部之间的协商陷入僵局，一个法官的席位就有空缺多年的可能。^[20]

参议员礼貌的规则不适用于最高法院的任命，也不常应用到上诉法院法官的遴选。因为这些法官不是在哪一个参议员的所在地区内供职。遴选策略方面的差别意味着地区法院法官经常反映出与任命到上诉法院或最高法院去的人选的不同价值。^[21]

在任命过程中，美国律师协会的司法委员会起着特别重要的作用。虽然它做出的评价并不能阻止总统或参议院，但是任何总统都不愿意把被美国律师协会评为“不合格”的候选人提交参议院批准的。在早些时候，人们认为美国律师协会将保守的“公司律师”倾向引进遴选过程，但晚近若干年以来，保守集团已对美国律师协会的作用发起了攻击，认为它反映了一种自由派倾向并作出贬低的评价以“打击保守派候选人”。^[22]

参议院及其 司法委员会

通常，人们总以为总统在遴选联邦法官人选上应具有相当大的自主权。但设想归设想，参议院却紧紧抓牢它对总统提名的批准权不放，近年来，在控制参议院的政党与总统所在政党不同的情况下尤其如此。

提名经参议院司法委员会审查。这个委员会，有时是参议院全体，共否决或不照批总统提名的 138 名最高法院法官中的 29 人，其中包括本世纪的 7 人。^[23]虽然参议院通常批准司法委员会的建议，但因司法提名发生的议会辩论并不罕见，关于最高法院人选的提名尤其如此。^[24]

政党、种族和 性别的作用

总统很少从反对党方面提名法官。党派关系虽然跟以往一样重要，却已视为当然，因此很少提及。如今新闻界对于其他方面，如种族和性别已给予更多的注意。

卡特总统一直没有机会任命最高法院任何人选。在他给下级

联邦法院的提名中，总共遴选了 40 名妇女、38 名黑人和 16 名西班牙裔，比他以前历任总统任命的少数民族人士和妇女的总数还多。里根总统虽然是第一位任命女性去最高法院供职的总统，但他比卡特总统任命的少数民族人士或妇女的人数要少得多，这也许部分地是由于这些人能通过里根政府的意识形态审查的人数不多的缘故（参阅下一段）。

表 17-2 从 F. D. 罗斯福到里根历任总统所任命大法官的政党关系

总 统	党 派	本党被任命者比例
罗斯福	民主党	97%
杜鲁门	民主党	92%
艾森豪威尔	共和党	95%
肯尼迪	民主党	92%
约翰逊	民主党	94%
尼克松	共和党	93%
福特	共和党	81%
卡特	民主党	90%
里根	共和党	95%

意识形态的作用

仅仅物色到一名同党的党员是不够的。总统还得挑选出“合适”的共和党人或“自己”一类的民主党人。一般而言，总统是能够达到这个目的的。共和党总统挑选出来的共和党法官倾向于司法保守派，而由民主党总统物色的的大多数民主党法官则倾向于自由派。由于法官必须通过参议院批准的审查，而近几十年来里参议院审查一直同来自白宫的意见

对立，这一事实使两种倾向趋于调和。⁽²⁵⁾

如果任命的是最高法院大法官，被任命者的政治倾向就成了总统优先考虑的问题。正如亚伯拉罕·林肯总统在任命萨蒙·P·蔡斯去最高法院任职时对国会议员鲍特韦尔说的，“我们希望能有一位支持我们在解放黑奴和法定货币方面已有成就的首席大法官。”⁽²⁶⁾西奥多·罗斯福在写给参议员洛奇的信中谈到他要任命马萨诸塞州最高法院法官奥利弗·温德尔·霍姆斯为最高法院大法官时表达了这种想任命“适当”人选的心情：“现在我想知道霍姆斯法官是否完全赞同我们的看法，即赞同你我的看法。如果我竟然任命了一位对于我们在社会生活中所主张的重大国策并不绝对清醒可靠的人，我就会认为自己对国家犯下一个无可挽回的错误。”⁽²⁷⁾

罗纳德·里根总统的两届任期使得他有可能和弗兰克林·D·罗斯福及德怀特·D·艾森豪威尔一样成为任命多数联邦法官的当代少有的几位总统。人们都知道，里根任命了346位终身法官。跟他的几位前任一样，他也考虑他所任命法官的意识形态，他的政府仔细而有步骤地只任命那些对法院的作用和宪法问题持有与里根相同观点的人。⁽²⁸⁾他不仅任命了大批司法保守派，而且由于这些人相对地比较年轻，他们中间的多数人对于制订司法政策的长远影响将会延续到下一个世纪。

由于布什总统对保守主义的承诺比里根差些，保守派人士和他们的组织，如传统基金会、太平洋法律基金会和联邦主义者协会就把注意力集中到布什的司法任命上去。他们热衷于抓下一个四年任期，使布什政府不放过把最高法院进一步向右推的任何机会，不肯弃里根总统将保守派任命到联邦法院的传统。⁽²⁹⁾

司法哲学：克制与能动主义

候选人的司法哲学是什么？这些未来的候选人是信奉司法克制（judicial restraint）还是司法能动主义（judicial activism）？这些候选人究竟认为法官应该按

照制宪者的原意行事并且逐字逐句地解释宪法呢，还是认为宪法不能也不该逐字逐句地解释，而应使它反映当前的情势和哲学观点？

司法哲学和政治思想密切相关。在我国历史上多数联邦法院比国会、白宫或州议会更为保守。1937年以前，司法自我克制是自由派的战斗口号。他们反对法官们竟然否决掉那么多已经通过的保护劳工与妇女或者调整经济的法案。

到理查德·尼克松、罗纳德·里根和乔治·布什时期，司法这只鞋子穿到了另一只脚上去了。如今，至少是目前，保守派成了司法自我克制的鼓吹者。他们争辩说，他们所要的是法官们应该让国会、总统和州议会随心所欲地行事，除非他们明显违反了宪法的明确规定；比如控制或禁止堕胎、允许公立学校祈祷、恢复死刑、授权警察窃听等等。

如果认为司法哲学不过是关于政治思想辩论的另一种方式，那就错了。比如，有些保守派主张司法能动主义，是因为他们要在任的法官推翻最近半个世纪以来的先例，并积极设法保护财产权，不受政府控制。而某些自由派主张司法克制，是因为他们相信只要法官置身于政策争论之外，民主就会繁荣。虽然如此，全国大多数人对于法官在认识以下争论当中所起的政策作用有足够的了解，即关于法院应有作用和怎么样解释宪法的争论反映了对于什么政策后果符合公共利益的不同信念。今天关于最高法院所起作用的争论已经不大涉及能动主义与克制之争，而较多地侧重于政府权威与个人权利之间恰当平衡的概念之争。

司法寿命与 总统任期

意识形态和司法哲学不但影响总统对联邦法院法官的任命，也影响现任法官该在何时退休。因为联邦法官是终身任职，他们因此就能安排好自己的退休时间以便由一位他们赞同其观点的总统任命继任的法官。首席大法官坦尼就是这样，直到身体衰颓不堪依然恋栈不去，为的是防止林肯任命

一名共和党人来继任。1929年，首席大法官塔夫脱写道，“我已年迈体衰，思绪不清，但是只要局势依然如此，只要我还能在我的岗位上负责，我就要留在法院，以防布尔什维克（指共和党人胡佛，当时在白宫）掌权。”^[30]

表 17-3 自 F. D. 罗斯福总统至里根总统任命的黑人法官人数

法 院	法官人数	发出任命的总统
最高法院	1	约翰逊
上诉法院	1	杜鲁门
	1	肯尼迪
	2	约翰逊
	9	卡特
	1	里根
地区法院	3	肯尼迪
	5	约翰逊
	6	尼克松
	3	福特
	28	卡特
	6	里根
特别法院	1	约翰逊
	1	艾森豪威尔
总计	68	

* 这些黑人法官中，9名是女性。其中一名由约翰逊任命，7名由卡特任命，一名由里根任命。

表 17-4 被任命为联邦法院法官的女性人数

法 院	法官人数	发出任命的总统
最高法院	1	里根
上诉法院	1	罗斯福
	1	约翰逊
	11	卡特
	6	里根*
地区法院	1	杜鲁门
	1	肯尼迪
	2	约翰逊
	1	尼克松
	1	福特
	29	卡特
	24	里根*
特别法院	1	柯立芝
	1	艾森豪威尔
	1	卡特
	1	里根
总计	83	

* 里根任命了两名女法官到地区法院，随后她们被选入上诉法院。本表均将之计入上诉法院。

资料来源：谢尔登·戈德曼：《里根的司法遗产：完成难题，作出总结》，《司法》杂志第 72 卷（1989 年 4—5 月），第 318~330 页。

虽然前任首席大法官伯格否认他在 1986 年退休是为了让里

根总统任用一名宪法保守派来取代他，但他的退休的确给了里根总统一个机会，使他得以恢复法院的保守派势力。里根提升了 61 岁的威廉·伦奎斯特（一位表达能力很出色的宪法保守派）取代年已 78 岁的伯格。里根后来又任命了另一位宪法保守派，哥伦比亚特区上诉法院 50 岁的安东宁·斯卡利亚取代伦奎斯特空下来的位置。^[31]

博克战役

在肯定行动的范围和州在控制堕胎方面的权力到什么程度等尖锐的问题上拥有决定性一票的最高法院大法官鲍威尔于 1987 年 7 月宣布退休，使得法院观察家们大吃一惊。这一来他就使里根有可能选用一名在许多问题上拥有决定性一票的大法官了。

情况变得如此严峻，全国上下把注意力集中到法官的任命上来。里根很快提名罗伯特·博克，他是哥伦比亚特区上诉法院的法官，而且是几十年来一直抨击沃伦和伯格领导的最高法院的司法能动主义的一位著名法学家和法学学者。虽然博克关于当代宪法问题的著作有争议，虽然参议院是在民主党的控制之下，他的很有特色的资格最初似乎使得人们都认为他会被批准。但是他的提名得罪了如此之多的集团，尤其是妇女和黑人组织，他们发动了一场阻止任命博克的运动。

经过大约四个月的全国性争论之后，经过参议院司法委员会成员们 12 天的广泛质询，以及参议院 23 个小时的辩论，终以 58 票对 42 票否决了对博克的任命。愤怒的里根总统当即向参议院提名道格拉斯·H. 金斯伯格。这位哥伦比亚上诉法院的另一位法官据称是司法保守派，他在司法方面的主张相对地比较少，此外也写得很少，而且他在重大的宪法问题方面的投票状况也无人知晓。虽然参议院司法委员会里的民主党人明白声称他们将审慎地评估金斯伯格法官的资格，人们预期金斯伯格法官会被批准，这部分地是由于那些害怕里根任命的人们在政治上的疲乏，部分地也是

由于缺少攻击此人的根据。但是，在金斯伯格法官承认他过去曾经吸用过大麻之后，就引发了公众抗议的风暴，保守派内部抗议尤烈。他只得放弃他的候选人资格。第三回，里根提名一个更为主流派的保守派，第九巡回区上诉法院法官安东尼·M. 肯尼迪。经过参议院司法委员会对此人的司法档案详细审查之后，参院一致批准对肯尼迪的任命。他在鲍威尔法官退休六个月之后才就职。

选择司法人选的政治也许会使那些认为法官的遴选是严格以法律为根据而与党派、种族、性别或意识形态无关的人们大吃一惊。但是，正如前司法部官员所说，“当法院不再成为政治改革工具的时候，或许法官的遴选才不从政治着眼。”^[52]

改革法官人数

政党政治也影响着关于联邦法官人数的决策。某个政党控制了白宫和国会之后，它的第一批行动当中就有增加联邦法官人数的问题。然而如果国会在某政党手中而白宫却掌握在另一个政党手里的话，就有可能出现对峙局面，于是新增的司法职位就相对地比较少。安德鲁·约翰逊政府期间，国会甚至压缩最高法院的规模以阻止总统填补两名法官的缺额。约翰逊离开白宫之后，国会就将最高法院恢复原状以使格兰特总统能够补充两名空缺。

1937年，罗斯福总统提议增加最高法院法官的人数，主张每有一名年逾七十岁的法官就增设一名法官，直至法官人数达15名为止。表面上看，这项建议的目的是使得最高法院更有效率，实际上，因为最高法院曾宣称许多新政法令违宪，罗斯福及其追随者屡受阻挠。尽管罗斯福声望正隆，这项“法院改组计划”依然激起了强烈反对。在国会辩论当中，早先曾与最高法院的保守分子站在一起投票反对新政的大法官欧文·罗伯特开始和一些较为自由派的大法官们一道投票支持某些重大新政立法。既然最高法院从此不再是个障碍，罗斯福的改变最高法院人数的建议也就归

于失败。这个战役他打输了，但他却打赢了这场战争。

改变管辖权

议会对联邦法院的组织机构和管辖权的控制一直被用来影响司法政策的制订进程。当年，杰斐逊主义者虽然未能通过弹劾除掉联邦主义者的法官，却取消了联邦主义者国会在其即将卸任换届之前建立的巡回法院。1869年，国会里的激进共和党人改变了最高法院的上诉管辖权，以便从最高法院手中把它即将复审的、有关某些重建立法的合宪性案件夺过来（麦卡德尔单方诉案）。^[33]

在里根政府初期，国会提出的议案激增。这些议案，或是要取消最高法院的一切有关堕胎、学校祈祷和校车接送的案件的管辖权。这些提案触发起一场大辩论，即宪法是否给了国会采取这些行动的权力以及国会是否理当这样做。到目前为止，被一系列异乎寻常的决定激怒起来的人们尚未促成国会中的多数使国会与最高法院之间关系的性质发生根本性的转变。

最高法院是怎样工作的

最高法院大法官自10月的第一个星期一至翌年6月底开庭。他们用两个星期听取口头辩论，然后休庭两个星期审理案件，并写出他们的判决意见。每次审理判决必须有六名大法官参加。案件由多数判决。倘若票数相等，则维持下级法院的原判，虽然此案还可重新辩论。

最高法院开庭的这一天，上午十时八名大法官和首席大法官身着长袍依次步入法庭。入座后——座位次序按年资排列，首席大法官居中——法庭书记员即致词介绍，称他们为“尊敬的合众国最高法院首席大法官和大法官。”然后出席法庭的人们就座，律师席在法官席前面的长桌边。司法部检察官穿着正式晨礼服坐在右席。其他几位检察官衣着端肃，当然运动服是不妥的。这就是

最高法院的全部礼仪程式:

法庭的端庄严肃; 大法官的黑色长袍; 法庭的口头辩论和判决日的程序仪式; 判决会议时的保密及与外界隔离; 正式意见中的援引宪法条文、先例和宪法保卫者, 都和别的官场形式不同。^[34]

什么样的案件可
到最高法院审理?

公民们发誓说, 即使花光最后一文钱也要把官司打到最高法院去。他们这样说的时候, 实在低估了案件要得到最高法院复审有多么难, 也过高估计了费用 (虽然要花掉许多的钱), 还反映了人们对于最高法院任务的根本误解。上诉案件至最高法院的规则是由国会法令规定的。如今, 所有的上诉案件是根据一项无条件调审令 (writ of certiorari) 送交最高法院的 (直至 1988 年, 只有少数几种案件最高法院按法律有责任复审)。此外, 宪法规定最高法院在少数特殊情况下有初审管辖权。可是事实上是由最高法院掌握审议项目并决定它想要审理的案件。在每年交到最高法院的几千件案件当中, 经大法官仔细复审的约 200 件。

比如说, 琼斯认为他跟史密斯打的一场官司一定要赢。这是不够的。此案或许至少已经一场上诉复审, 可能在联邦上诉法院, 也可能在州最高法院。但是只有当琼斯的案件对于公众具有广泛的重要意义的情况下最高法院才会审理此案。比方说, 两个上诉法院的裁决可能相互冲突, 那么通过判决琼斯诉讼案最高法院可以明确司法系统应当遵循的规则; 或者, 琼斯的案件提出了一个宪法问题, 州最高法院就此提出一种解释而最高法院不同意。因此决定最高法院是否受理某一项案件的最重要因素不是该案对琼斯如何重要, 而是它对整个政府系统的运行有多少重要意义。

最高法院按照“四人同意”的规则受理案件。如果有四名大法官对于发出调审令的请求感兴趣,即可同意,并将该案调来复审。但拒不发出复审令并不意味着大法官同意下级法院的判决,也不一定成为先例。拒不同意发出这种复审令有多种可能:可能是大法官不想插手某一桩政治“棘手问题”,也可能是最高法院在某个问题上意见分歧,还没有决定采取什么样的立场。^[35]

案护状和口头辩论

案件公开开庭审理前,大法官收到印制的辩护状,它也许长达几百页,在状词里各方列举法律根据、历史资料和有关的先例。此外,最高法院还会收到法院之友(amici curiae)的辩护状。这些法院之友可能是个人、或团体、或政府机构。他们与该案有相关的利害并声称持有对法院有价值的信息。如果私人诉讼双方对国会某项法令的合宪性提出疑问时,这种程序保证了司法部有代表出庭。

最高法院同意发出调审令之前,常有团体递交法院之友辩护状以游说最高法院复审此案。他们这样做,大大加强了最高法院复审此案的可能性。^[36]总统也常常用法院之友辩护状通过司法部去说服最高法院在已经形成的宪法主张上改变主意。^[37]由私人或利益集团递交的辩护状可能会提出诉讼双方原先未曾提出的某项论据或法律论点,从而有助于大法官。这些辩护状常常作为向最高法院“施加压力”的手段,以影响法院作出某种判决。在“巴基诉讼案”中,最高法院在实践中首次遇到肯定行动问题。37份法院之友的辩护状站在大学一边,16份在巴基一边,另5份不偏不倚不向任何一方。在1989年春天的争论“韦伯斯特诉生育保健署案”所涉及的密苏里州关于限制堕胎的法律以及该州和副检察长请求最高法院撤销“罗诉韦德案”,交来了78份法院之友辩护状。

可能持续数日之久的最高法院法庭上的正式口头辩论已经成为过去的事。通常,双方律师的辩论时间限为30分钟,有时多些,

有时少些。律师的小讲台上装有两盏灯，到限定时间前五分钟时白灯闪光，限定时间迄则红灯长亮，这时即使一句话还没说完律师也得停止发言。

整个程序形式上是不正规的。有时，使律师们深感气恼的是当他们正在作口头陈述之时，大法官们竟然交头接耳或翻看辩护状与法律书籍。也有的时候，如果大法官们觉得某一陈述很蹩脚，就经常装腔作势地看手表。

大法官还随意打断律师的发言，提出问题或要他补充情况。可是如果律师看上去处境不妙时，大法官甚至会帮他出主意代他提出理由。有时大法官会把一个处境尴尬的律师撇开一边而由他们自己互相争辩。比如在取消学校种族隔离案的口头辩论中，大法官弗兰克福特厉声盘问全国有色人种协进会的律师道，“你是说我们可以认为‘隔离而同等’不是一个与小学教育相关的原则吗？这就是你说的吗？”

道格拉斯意在帮那个律师摆脱困境，他冒昧地插话：“我想你是说，在市内电车、火车或餐馆里隔离也许能做到，但是……教育与这些是两码事。”

那律师觉得道格拉斯代他说出了他想说的话，回答道：“是的，先生。”道格拉斯又说，“这就是你的论点，是吗？”于是又从律师口里冒出了“是的。”

然而，弗兰克福特一点也没有受感动，大声说“这怎么能是你的论点……？”于是该律师只好靠自己来回答。^[38]

大法官斯卡利亚是一个非常严厉的质问者。“斯卡利亚在提一个问题的时候，不像别人那样调整好自己在椅上的坐姿将身律往话筒靠近，而像一只兀鹰，嗖地向猎物扑上来。他绷紧身体，皱紧眉头，抛出问题，比如‘你是要我们相信……’”。^[39]史蒂文斯和斯卡利亚两人虽然观点不一致，却常常坐在一起，在庭上辩论过程中常互相交谈。大法官马歇尔则“当他把嘴离开话筒说悄悄话的时候，那模样简直可怕极了。”^[40]

幕后——讨论会

每个星期三下午和星期五全天，大法官在一起开会。他们已经聆听过口头辩论，阅读并研究过辩护状，还审查过上诉状。每次开会前，每一位大法官都收到一份待议案表。每一位出席者都携有一个红皮本，本子里有案件和大法官的投票状况。讨论会是秘密举行的，但近年来会议的秘密已被泄露。这些讨论以不拘形式和生动活泼的交换意见为特征。首席大法官主持会议。他通常在开始发言时陈述事实、概述法律问题并提出处理该案的建议。然后按资历次序请各位法官发表意见和结论。近几年来法官已不再为正式投票操心了，因为在讨论时已经表明了各自的观点。^[41]

1976年3月5日星期五最高法院讨论“全国城市同盟诉尤塞里案”的会议是讨论会活动情况的很好说明。^[42]（此案于9年之后于“加西亚诉圣·安东尼奥·米特罗案”时撤销^[43]）。当时讨论的问题是：联邦最低工资法是否应该应用到市政警察、消防队员及其他工人。1968年在“马里兰州诉沃茨案”中，最高法院曾支持该项法律应用于州立医院工人和学校雇员。这看来是个具有约束力的先例。

首席大法官伯格在会议开始时致词说，他暂不发表意见。虽然他的弟兄们（在任命奥康纳大法官一年以前，大法官之间习惯于这样相互称呼）都清楚他内心是想看到“沃茨案”被推翻。资历在其次的布伦南大法官认为最高法院应受沃茨案先例的约束。波特·斯图尔特大法官则对同事们说，虽然他曾经对沃茨案持不同意见，如果没有其他五名法官也持这种态度，他是不会投票推翻这个先例的。换句话说，他不想当推翻先例的人。怀特大法官和马歇尔大法官同意沃茨案有先例约束力。会议进行中，有三票赞成联邦工资法可适用于城市工人；斯图尔特大法官倾向于赞同，首席大法官则持观望态度。

布莱克门大法官“很想知道有无办法将此案与沃茨案区别开，

以避免已有的先例。”⁽⁴⁴⁾大法官鲍威尔和伦奎斯特同意布莱克门的看法，认为有办法把这两类雇员区别开来。他们很想推翻沃兹案，并主张如果其他几位大法官也同意的话，联邦最低工资法不该应用到州立医院工人、城市警察和消防队员。史蒂文斯大法官资历浅，他认为沃茨案应该有效。这样一来，就有五票赞同此项法律适用于别的州和城市雇员并支持沃茨案的判决。

但是讨论并未结束。怀特大法官责备斯图尔特大法官不肯投下第五票来推翻这个他们两人都认为是错误的以前判决。斯图亚特法官回答道，“我认为你是对的，我要以另一种方式投票。”但又说他不投票赞成不很光明磊落的方式，他要的是一个推翻沃茨判决的明确的判决。于是首席大法官宣布他要投票推翻该判决，表决的结果就变成五票对四票决定推翻沃茨案。他指定由伦奎斯特大法官负责起草最高法院意见书。

意 见 书

通常最高法院意见书说明事实、提出问题、宣布判决，而最重要的则是解释最高法院的理由。意见书是最高法院向世界表明其观点的主要方法。或许，意见书的最主要功能是指示美国各州法院和联邦法院的法官们今后如何判决类似的案件。

司法意见书可能是针对国会或总统的。如果最高法院不无遗憾地声称“在国会未能采取行动的情况下，本法院别无选择，只有……”或者强调说，“关于申请人所要求的此类减免只能由政府政治部门作出”，这些措词就是明确不过的要国会行动起来。⁽⁴⁵⁾大法官还利用意见书把信息传播给公众。一份巧妙处理的意见书可能增加特定的公众——尤其是律师和法官——与一般大众对于最高法院所强调的某项政策的支持。因此缘故，直到能获得大法官的一致同意，最高法院一直拖延宣布学校的种族隔离违宪。大法官深知在这样一个重大的社会问题面前，哪怕一点法院意见分歧的迹象都会导致人们回避法院的裁决。

指派撰写意见书

大法官都希望撰写处理重大问题的意见书。因为被指派撰写意见书的大法官知道自己必定会影响其结果，这是因为在会议中的投票不是最后结果。如果被撰写的意见书说服大法官可以改变初衷。首席大法官投票若在多数一边，由他决定谁来撰写意见书。首席大法官若在少数一边，就由多数中资深的大法官指派，这时他（或她）往往指派自己。如果愿意的话，大法官可以自由写出不同意的意见。如果某位大法官同意多数如何处理此案的意见，但他论证的理由不一样，他可以写出基本同意意见。

传阅意见书稿

撰写最高法院意见书是一桩艰巨的任务。写出的文件必须赢得至少四位——可能的话越多越好——才智敏捷、意志坚强的大法官的支持，这些人可能都投了相同的票但却根据大不相同的原因。受指派的法官在法律书记员的协助下写出意见书稿，并送交同事们审阅。如果这位大法官运气好，多数大法官会表示同意，或许只要作小的改动。如果意见稿得不到其他大法官的同意，就要重写并重新传阅，直到取得多数大法官同意。

如果初稿不为多数大法官接受，就要经历一个繁苦的反复磋商过程。最终发表出来的意见书不一定出自作者的本意。它就像一份委员会报告书，陈述的是共同看法。霍姆斯法官对拉斯基苦恼地抱怨说，他撰写过一份意见书，“写法要符合多数弟兄们的心意，尽管这些意见并不合我的意。几年前，为了了结一桩公案，我也曾干过相同的事。我让同道们写进我认为不妥的理由，同时全部删掉我认为好的部分。此后我一直局促不安并且发誓再也不干这种事了——然而我却再度屈服，现在来了复申请求书，它引起了恰恰是我的本意不想说的意见而发生的一切恐惧。”^[46]

大法官可以用来反对同事的主要武器是他们的投票和他们可

能在意见书上附上单独意见的意向。这种意见是抨击多数大法官希望通过的原则的。有的时候大法官写出不同意的意见交同事传阅，其目的显然是为了说服多数。如果撰写意见书的大法官被持不同意见的大法官所说服，这个不同意的意见就可能永远不见诸文字。即使没有，而且很少有上述情况，撰写多数意见的大法官也可能被迫屈从于站在他这一边的一位同事的要求以便保持多数的一致。尤其在最高法院意见分歧的双方人数接近时，某一位大法官就有可能要求把某项论点包括进意见书里去，或者从其中删掉，以此作为换取其投票的代价。有的时候，即使最高法院意见分歧双方的人数并不接近，也会发生这种情况。撰写意见书的大法官因为预料到判决会引起公众的抨击，他就可能非常想使意见书表现为最高法院的一致意见，也就愿意妥协以谋得全体一致。（见表 17-5，各届最高法院的不同意见率。）

表 17-5 不同意意见率比较

大法官	不同意意见书的次数	每届平均次数
“伟大的不同意见者”		
W. 约翰逊 1804~1834	30	1.0
J. 卡特伦 1837~1865	26	0.9
N. 克利福德 1858~1881	60	2.6
J. 哈伦 1877~1911	119	3.5
O. 霍姆斯 1902~1932	72	2.4
L. 布兰代斯 1916~1939	65	2.9
H. 斯通 1925~1946	93	4.6
H. 布莱克 1937~1971	310	9.1
F. 弗兰克福特 1939~1962	251	10.9

续表

大法官	不同意意见书的次数	每届平均次数
J. 哈伦 1955~1971	242	15.5
伯格和伦奎斯特最高法院		
W. 道格拉斯 1969~1974	231	38.5
J. 史蒂文斯 1975~1987	281	23.4
W. 小布伦南 1969~1987	339	17.8
T. 马歇尔 1969~1987	289	15.2
W. 伦奎斯特 1971~1987	243	14.2
P. 斯图尔特 1969~1980	130	10.8
B. 怀特 1969~1987	207	10.8
H. 布莱克门 1971~1987	176	10.3
A. 斯卡利亚 1986~1987	19	9.5
L. 小鲍威尔 1971~1987	144	9.0
S. 奥康纳 1981~1987	54	7.7
W. 伯格 1969~1986	111	6.5
A. 肯尼迪 1987	3	3.0

资料来源: 戴维·M. 奥布赖恩, 《风景中心: 美国政治中的最高法院》(诺顿出版公司, 1990年版)。

在“全国城市同盟诉尤塞里案”意见书上发生的内部斗争, 是众多案件的内部斗争中最具典型性的。第一轮投票过后, 似乎要由布伦南大法官指派写意见书的人了, 因为他是多数一方资历最深的大法官。可是这时斯图尔特大法官改变他的投票。首席大法

官是在多数一边，于是这时就该由他来指派写意见书的人。他指定的是伦奎斯特大法官。伦奎斯特大法官将他写好的意见书交大法官们传阅时，史蒂文斯大法官和布伦南大法官都提出了措词强烈的不同意见。斯图尔特大法官的书记员们想说服他改变主意，于是向他提出了他们对伦奎斯特意见书稿的批评性分析。尽管如此，斯图尔特大法官在压力下仍然坚定地站在伦奎斯特一边。布莱克门大法官犹豫不决，他的态度将决定投票的结果。伦奎斯特大法官为了把布莱克门的意见包容进意见书稿，不惜重新修改，以此来确保布莱克门这一票。布伦南大法官也在给布莱克门做工作。他在他的不同意的意见中写道，“在最高法院的历史上，我简直记不起有另外的例子，如此粗暴地把应用了这么久、这么多判决的论据加以废弃的事。”⁽⁴⁷⁾在传送给布莱克门大法官的意见书稿子上他写了一张私人便笺，“询问布莱克门为了获得他的一票还有什么要由他去做的事。”⁽⁴⁸⁾

虽然布莱克门大法官被布伦南大法官的讽刺口气搅得困扰不堪，他依然没有拿定主意站到伦奎斯特一边。如果他“只是轻率地评估投票赞同会得到的结果，”⁽⁴⁹⁾那就意味着伦奎斯特得不到赞同他的意见书的第五张选票，而这是使得意见书成为有约束力先例所必需的。后来他决定只写一段基本同意意见，说明在不同的、较此案更多涉及联邦政府利益的情况下，联邦政府干预州和地方政府的事务就可能是正当的。但是由于他的基本同意就是赞同伦奎斯特意见书，于是这份意见书就成为最高法院的意见书并成为具有约束力的先例。（九年以后，就是这位布莱克门大法官在审理“加西亚诉圣·安东尼奥·米特罗案”中撰写了推翻“全国城市同盟诉尤塞里案”的最高法院意见书）

首席大法官的权力

首席大法官影响最高法院的能力各异。⁽⁵⁰⁾首席大法官休斯就像一位严厉的校长主持会议，使讨论切题，推进讨论并极力作出妥协。他总想得到全体一

致的投票结果，使判决有更大的份量。首席大法官斯通则是另一种情况，他鼓励大法官表明自己的看法，听任讨论漫无边际地进行。首席大法官伯格把他的主要时间用到司法改革上，向律师业和非专业团体发表演说，力图为司法现代化寻求政治上的支持。首席大法官伦奎斯特在任命首席大法官之前已任最高法院大法官 15 年之久，表现得很讲私谊。至于他今后将成为哪一种首席大法官还有待观察。⁽⁵¹⁾ 正好像一位学者提醒我们的，“仅仅首席大法官的职位本身并不能保证他的领导有方。职位只给任职者一个实施领导的机会。最佳的领导在于职位与能干、有说服力和有个人风度的法官这两方面条件的结合。”⁽⁵²⁾

法律书记员的崛起

从本世纪 30 年代起，联邦法院法官们开始雇用刚从法律学校毕业的学生担任职员一年或两年。随着司法工作负荷的增加，也就任命了越来越多的法律书记员。如今每一位最高法院大法官配有四名书记员（巡回法官有三名，每一个上诉法院有“律师工作员”）。这些书记员撰写意见书稿并审查调审令，这些材料决定将由最高法院复审的案件。大法官经常和法律书记员商谈他们的案件。

法律书记员既年轻又精力充沛，他们懂得怎样用计算机进行研究并撰写意见书稿。由于法律书记员和计算机的数量已经增多，于是法官们的赞同和不同意最高法院意见书的数字也增多了。而且，意见书写得更长，附注的份量越来越大，引用的案例与法律评论文章也越来越繁复。正如哈里·A. 布莱克门大法官评论他的同事，约翰·保罗·斯蒂文斯大法官所说的，“他用了几百个注解，有时使我想，他所做的不过是提出他的意见书大纲，把这交给他的书记员并嘱咐他们，‘你们加上注解’，当然，这些书记员就乘机极力表现自己，自我欣赏，于是就有了五花八门的注解。”⁽⁵³⁾

诉讼过后

在最高法院诉讼获胜，并不一定意味着胜方就会得到他们想要得到的东西。通常最高法院并不执行它自己作出的判决，而是将该案“发回”下级法院要它按照最高法院的意见办理。下级法院在解释最高法院的命令时常有相当大的灵活性。

虽然有时国会或总统“不理”或“误解”了某项最高法院的裁决而不受它的影响，但是只需要中央政府的某一机构付诸于行动即可实施的判决都会立即生效。因此，当最高法院裁定杜鲁门总统在朝鲜战争期间暂时接管钢铁公司以防停工的做法不具宪法权力，总统只得立即遵照执行。当然，以后的总统拥有很大的酌情处理权来决定某项先例应该怎么样应用到自己的行为上去。

最高法院所宣布的某项裁决，对于非诉讼直接当事人的影响更不确定。许多较为重要的判决还需行政官员和选任官员采取行动才能成为这个国家的生效法律。有的时候，最高法院的判决简直不受理睬。例如，尽管最高法院裁定地方教育委员会规定的在校内祈祷违宪，许多地方教育委员会仍然继续早先的做法。^[54]最高法院裁定公立学校实行种族隔离违宪，其后多年许多学区仍然保持种族隔离。^[55]

最难执行的最高法院判决是要有大量官员协同办理的案件。例如，宣布最高法院关于警察无逮捕证搜查新准则的判决，在一段时间里不大可能对警察执行逮捕的方式发生什么影响，因为订简《合众国最高法院判例汇编》的警察为数并不多。况且程序也更复杂了，地方检察官、州首席司法官、警察局长、州和联邦审判法庭法官都必须参加才能使得最高法院的判决具有“实际意义”。

宪法可以是最高法院所说的那个样子，但是最高法院的意见书，至少暂时是审判法官、警官、检察官或地方教育委员会这些人所解释的那个样子。

民主政治中的司法权

司法独立是自由社会的特点之一。作为依法平等审判的公正执法人，法官不应依附于行政部门、立法部门、诉讼当事人、选民或法庭外的暴民。但是这种独立性，固然对于保护法官行使其法律裁决者的身份是不可少的，却也提出了一些基本问题，因为一个民主社会——就像我们这个社会——同时也决定了要使这些法官成为重要的政策制定者。或许没有哪个社会像美国那样，各个利益集团与个人大多通过诉讼作为制订其公共政策的手段。

我国法院的卷人政治，尤其是最高法院，在相互竞争的价值观念当中作出的选择，一贯使得司法界受到政治批评。我们的最高法院历来就受到从事“司法立法”的抨击。这已经屡见不鲜，不是什么新鲜事了。然而近年来许多联邦法院在代表自由派诉讼上所起的更加主动的作用以及里根和布什政府对这种作用的正面攻击，又使这些问题成为公众争论中的热门话题。

第二次世界大战结束以来，在最高法院领导下联邦法院取消了政府对于商业调控的大部分宪法限制。与此同时，增加了更多的限制以保护公民自由和公民权利，尤其是对穷人和黑人。从1943年以来，被最高法院宣布为违宪的国会立法条款达50多条，州议会立法和市议会立法也有400多件。（最高法院总共取消了135件国会法和将近1000件州法规和州宪法条款。在1983年对“海军研究学院诉查德哈案”的裁决中，最高法院认为有200项联邦法律条款成问题）。

早些时候法官有时告诉公职官员他们不得做什么事，而现在法官却常常告诉他们必须做些什么。例如，常常受理集体诉讼案的联邦法院的法官就曾对国会、州议会和地方官员发话，要他们为穷人提供律师、确保对精神病患者的适当治疗、使监狱现代化，甚至要他们拆散电话公司（上述最后一项是司法部首先采取行动

的)。法官在主持由他们发布的判决书的执行时常常保留其管辖权达数年之久。^[56]和这种对宪法性法律条文扩大解释的需要密切相关的,是民事侵权行为责任的增大,这就使法院的大门向一切认为自己受到他人行为、包括公职官员行为侵害的人们大大开放了。^[57]法官一直是政策的制定者;这不是个选择的问题,而是他们的任务。而如今他们也参与治理了。

关于法院正当作用的大辩论

很自然,那些欣赏法官所作所为的人们倾向于为法官如此行为的正当性辩护。法官应该做得正确,而且常常假定正确和宪法所要求的是一回事,即使这些行为在政治上并不受人欢迎。他们坚决主张,法院有责任保护宪法所界定的公众长远利益,即使违反了选民的眼前利益也在所不惜。(然而究竟哪些是、哪些又不是由宪法所界定的却又成了问题)为这种司法作用辩护的人们认为,既然国会、白宫和州议会无力应付许多迫在眉睫的问题,而一些人又得不到司法公正和他们的宪法权利,那么就该由法院来这样做。他们主张最高法院应当成为“引导美国人民表达价值观的全国重大讨论会中的领袖。”^[58]

另一方面,对司法能动主义的批评者则认为,近年来,联邦法院在他们保护人民尤其是穷人的热情鼓舞下,已经对他们的政治与宪法制度的政治信仰发生动摇。他们认为,1937年以前保守的大法官取消与宪法条文并不冲突的法律是错误的,今天更为自由主义的大法官这样做也不对。这些批评者认为,即使法院作出了“正确”的判决,法院取代民选代表的立法职责也不对。

另一些人认为,赞成司法克制的人们和赞成司法能动主义的人们之间的辩论把选择过份简单化了。他们认为,法官应在某些方面充当领袖角色而在另外的方面充当克制的角色。他们赞同哈伦·斯通大法官的立场。斯通大法官在他对“卡罗林产品公司案”意见中著名的第四条脚注里认为,法院有特殊的责任对以下情况进行干预:(1)当立法限制了作出判决的政治程序时,或

(2) 当立法限制了“分散隔绝的少数”的权利时。在其他各个方面应使政治程序起作用，法官不得只是由于喜欢某些别的政策或者由于对宪法的某种其他解释而抛开立法或干预行政机构。^[59]

由于里根总统能够任命如此之多的保守派法官，而布什总统也至少有四年光景掌握着提名权，因此或许在90年代里会比以前几十年时间出现一条更为保守的司法判决路线。如果对司法权力出现更加传统的保守派支持和自由派的怀疑主义的一场逆转现象的话，那将是很为有趣的事。一旦保守派看来觉得联邦法官更合他们的口味，他们就可能对司法能动主义不那么持怀疑态度，而自由派也有可能再次或为司法克制的鼓吹者。

人民和最高法院

我们不再接受这样的解释：因为持独立见解的法官其本人的政策观点和他所作出的判决无关，因此把司法审查的权力交给这些人就是合适的。认为他们只不过是执行宪法的明确命令，此种设想的荒谬无稽，从法官们对于宪法的含义经常发生分歧的事实已经得到证明。比较令人容易接受的解释是：虽然法官的确是在相互对抗的价值观之间作选择，但他们并不能随意采取他们所想要的政策。他们受到多方面的限制，其中最重要的一条是政治制度的限制，而法官正是这种政治制度的一部分。

不论法官属自由派还是保守派，与立法机构是否有分歧，想按照制宪者的原意应用宪法或是将宪法作符合当代价值观的解释，在法官所做的和人民想要做到的之间存在着联系。这种联系不是直接的，人民也决不会用一种思想说话，但是这些联系却是问题的核心。^[60]首先，总统和参议院很可能任命其判决反映当代价值观的那些人来担任大法官。人民选出了卡特，他们得到反映卡特观点的法官。人民选出了里根，他们就得到反映里根价值观的法官而不是反映蒙代尔观点的法官。布什的法官反映布什的观点而不是杜卡基斯的。虽然布什关于最高法院的观点可能对他

1988年竞选的获胜没有多少关系,但在竞选中他已明确表示,如果当选他就要任命比杜卡基斯可能遴选的更具保守倾向的法官。杜卡基斯也警告选民不要选布什,因为下一任总统将有机会遴选好几位最高法院大法官并将在诸如肯定行动、堕胎以及被控犯罪人权利等涉及重大宪法问题上使天平倾斜。

即使没有更换司法人员,公众舆论的变化潮流也影响着法官的判决。公众和最高法院之间的这种联系并非来自杜利先生的著名指责“最高法院跟着选举结果走”。⁽⁶¹⁾相反,在一场重大的重新改组的选举以后,新的政治联盟接管白宫和/或国会之时,旧政权仍然留在联邦法院里。或者正如一位无名才子所说的,“总统做的好事跟他一起走了,总统做的坏事仍然留在最高法院里。”可是,尽管最初有些冲突,新的选举联盟最终也会“接管”联邦法院。而且不要多久,对于宪法的新解释就会反映占主导地位的政治意识形态。

法官既没有军队又没有警察去执行他们的判决。虽然国会不能取消最高法院涉及对宪法作出解释的判决,而且也仅仅有四起判决由正式宪法修正案所取消,政治制度能改变涉及其他方面的制订司法政策的方向,只是采取略为微妙的方式而已。判决对特定案件各方当事人有约束力,然而涉及政策的司法裁决只有在得到相当大部分选民支持的限度内才能有效和持久。赢得一项有利的最高法院判决就是赢得了某种相当大的政治价值,可是判决所反映的政策也许会也许不会改变人民的行为方式。如果最高法院的政策同这个国家的价值观太不一致,最高法院就可能被“推翻掉”。

制定政策的过程是复杂的。国会、白宫、州议会和警官的所作所为对于最高法院的行事都有影响。而最高法院的所作所为也对国会、白宫、州议会和警察的作为起作用。最重要的是,所有这些机构所做的与“人民”的各个部分所希望做的有关。例如,考虑一下使宪法更能反映依法享有平等权利的价值观的连续发展纽

带。变化着的经济与社会条件导致了黑人领袖人物的成长，这反过来又造成了黑人的政治力量，这股力量使得总统去关心黑人的要求，总统的这种关心的结果是他们所任命的法官反映了民权鼓吹者们的价值观。而这个行动又导致市议会、地方教育委员会和州议会的行动和反应。在全国性的“人权”舆论的发展中，法官的确扮演着领袖的角色，他们带向哪里，人民就跟到哪里。今天我们处在一场关于宪法对肯定行动的“意义”究竟何所指的持续辩论之中。其结论只能部分由法官的指向来决定。

“人民”用多种方式和多种声音说话。最高法院——以及其他法院——代表并反映其中某些人的价值观。虽然最高法院不是某些评论者所说的那样是个无自卫能力的机构，虽然它的判决既是公众舆论的塑造者又是公众舆论的反映，然而归根结底，最高法院的力量还是在于它在大部分时间里得到大多数人的支持。迄今为止还没有发现测定一个政府机构合法性的更好标准。

表 17-6

合众国最高法院宣布联邦法规全部或部分违宪

时 期	首席法官	宣布违宪 数	注
1798~1801 年	杰伊	0	软弱而温和的法院
	J. 拉特里	0	
	奇 埃 尔 斯 沃 思	0	
1801~1835 年	马歇尔	1	1803 年：马伯里诉麦迪逊案
1836~1864 年	坦尼	1	1857 年：德雷德·斯科特诉桑福德案
1864~1873 年	蔡斯	10	1870 年：法定货币案
1874~1888 年	韦特	9	1833 年：民权案

续表

时 期	首席法官	宣布违宪 数	注
1888~1910 年	富勒	14 (15)	1895 年: 所得税案
1910~1921 年	怀特	12	1918 年: 童工案
1921~1930 年	塔夫脱	12	1923 年: 最低工资案
1930~1936 年	休斯	14	其中 13 件在 1934~1936 年
1936~1941 年	休斯	0	1937 年, 保全了九人的“及时转变”后, 新政法院出现
1941~1946 年	斯通	2	新自由主义居显著地位
1946~1953 年	文森	1	有节制的法院
1953~1969 年	沃伦	25	自由行动主义的高潮
1969~1986 年	伯格	34	注重第一条修正案, 平等保护和分权
1986~迄今	伦奎斯特	4	保守主义的, 反对革命的
总计		138	

资料来源: 摘自亨利·J. 亚伯拉罕: 《司法程序》第 5 版 (牛津大学出版社, 1986 年), 第 294 页。

小 结

1. 与其他民主国家相比, 法官在美国的政治生活中扮演着更积极的角色。联邦法院直接从国会获得司法管辖权。国会应该决定联邦法院和州法院的宪法职责划分。

2. 联邦法官实施制定法、普通法、衡平法、海商海事法、行

政法。他们还实施联邦法、刑法和民法。虽然受程序性规定的限制，包括遵照先例，他们也必须行使自由裁决权。

3. 党派和意识形态是遴选各级联邦法官的重要因素，而这两个因素也确保了法院与政治体制的其他部门之间的联系。

4. 最高法院几乎全部控制了从州法院、上诉法院和地区法院送来审理的案件，它是我国政府中的一个受尊敬的又有几分神秘的部门。它的九位大法官每年处理的案件数以千计，但是他们每年的大部分时间集中用在大约 200 件案件上，由此为下级法院和国家确立指导方针。

5. 一个仍然有着重大意义的问题是法官——尤其是最高法院大法官——作为诉讼当事人的独立公正的执法者并负有作为宪法解释者的重要任务。这是美国民主政治中的一个特别复杂的问题，原因在于司法审查权，以及法院在制定公共政策上起着重要作用。

6. 法官该怎样解释宪法的辩论几乎与这个共和国一样久远。创立宪法之后 200 年的今天，主张法官应按照词句本意解释宪法的人们和认为法官们不能也不该那么做的人们之间的辩论又成了头条新闻。

建议读物

Henry J. Abraham. *The Judiciary: The Supreme Court in the Governmental Process*, 7th ed. (Allyn and Bacon, 1987).

Henry J. Abraham. *Justices and Presidents: A Political History of Appointments to the Supreme Court*, 2d ed. (Oxford University Press, 1985).

Mark W. Cannon and David O' Brien, eds. *Views from the Bench: The Judiciary and Constitutional Politics* (Chatham House, 1985).

Benjamin N. Cardozo. *The Nature of the Judicial Process* (Yale University Press, 1921).

John Hart Ely. *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*

(Harvard University Press, 1980).

Jesse H. Choper. *The Supreme Court and Its Justices: The Best of the ABA Journal* (The American Bar Association, 1987).

Louis Fisher. *Constitutional Dialogues: Interpretation as Political Process* (Princeton University Press, 1988).

Stephen C. Halpern and Charles M. Lamb, eds. *Supreme Court Activism and Restraint* (Heath, 1982).

William Lasser. *The Limits of Judicial Power: The Supreme Court in American Politics* (University of North Carolina Press, 1989).

Leonard W. Levy. *Original Intent and the Framers' Constitution* (Macmillan, 1988).

Walter F. Murphy and C. Herman Prichett. *Courts, Judges and Politics: An Introduction to the Judicial Process*, 4th ed. (Random House, 1986).

David M. O'Brien. *Storm Center: The Supreme Court in American Politics*, 2nd ed. (W. W. Norton, 1990).

J. W. Peltason. *Federal Courts in the Political Process* (Doubleday, 1955).

Richard A. Posner. *The Federal Courts* (Harvard University Press, 1985).

Bernard Schwartz. *Super Chief: Earl Warren and His Supreme Court—A Judicial Biography* (New York University Press, 1983).

Laurence H. Tribe. *God Save This Honorable Court: How the Choices of Supreme Court Justices Shape Our History* (Random House, 1985).

Stephen L. Wasby. *The Supreme Court in the Federal Judicial System*, 3d ed. (Nelson-Hall, 1988).

注 释

[1] 亨利·J. 亚伯拉罕:《司法程序》,第5版(牛津大学出版社,1986年版),第197页。

[2] 菲利普斯·布雷德利编:《美国的民主》,第1卷(诺夫出版公司,1944年版),第278~280页。

[3] 哈罗德·J. 拉斯基:《美国式民主》(瓦伊金出版公司,1948年

版), 第 110 页。

[4] “卢瑟诉博登案”,《合众国判例汇编》,霍华德第 7 卷第 1 页(1849 年)。

[5] “芝加哥大干线铁路公司诉韦尔曼案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 143 卷,第 339 页(1892 年)。

[6] 卡伦·奥伦:《起诉的身份,联邦法院中利益集团的冲突》,《美国政治学评论》(1976 年 9 月),第 723~741 页。

[7] 菲利普·J.库珀:《艰难的司法选择:联邦地区法院法官和州与地方官员》(牛津大学出版社,1988 年版),第 15 页。

[8] 引自保罗·E.弗罗因德:《论理解最高法院》(利特尔—布朗出版公司,1949 年版),第 3 页。

[9] 此段论述根据 H. L. A. 哈特:《法的概念》(牛津大学出版社,1961 年版),第 7 章。

[10] 伟大的经典著作之一,见本杰明·卡多佐:《司法程序的性质》(耶鲁大学出版社,1921 年版)。

[11] 哈特:《法的概念》,第 121、122 页。

[12] 引自 E. S. 科温:《宪法的变革》(克莱蒙特联合学院,1941 年版),第 38 页。

[13] 史蒂文·普罗和罗杰·戈德曼:《合众国地区执行官:初级联邦司法官员范围的变化》,载菲利普·L. 杜波依斯编:《司法改革的政治》(希斯出版公司,1982 年版)。又见卡罗尔·塞龙:《地方执行官与联邦法院的工作:新的分工》,《司法》杂志(1986 年 4-5 月),第 353~359 页。以及克里斯托弗·E. 史密斯:《谁是美国地方执行官?》,《司法》杂志(1987 年 10-11 月),第 143~150 页。

[14] 大法官史蒂文斯不同意“宾夕法尼亚劳改局诉合众国执行官服务处案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 474 卷,第 348 页(1985 年)。

[15] “博登柯切尔诉海斯案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 434 卷,第 357 页(1978 年)。又见詹姆斯·艾森斯坦:《合众国的辩护人:政治法律制度中的合众国检察官》(约翰·霍普金斯大学出版社,1978 年版)。以及“韦特诉合众国案”,《合众国最高法院判例汇编》,第 470 卷,第 598 页(1985 年)。

[16] 卡伦·奥康纳:《最高法院诉讼中合众国司法部副总检察长的法

院之友角色》，《司法》杂志，（1982年12月·1983年1月），第256—264页；以及杰弗里·A.西格尔：《在沃伦和伯格的最高法院时期副总检察长所作法院之友辩护状》，《西方政治季刊》，第41期（1988年3月），第134~144页。

〔17〕 见林肯·卡普兰：《第十位大法官：副总检察长与法律规则》（诺夫出版公司，1987年版）的批评性分析。

〔18〕 托马斯·R.莫里斯：《在合众国最高法院面前的州：作为法院之友的州检察长》，《司法》杂志，第70卷（1987年2—3月），第301页。

〔19〕 尼尔·D.麦克菲利：《法官的任命：约翰逊总统任内》（得克萨斯大学出版社，1987年版），第1页。

〔20〕 哈罗德·W.蔡斯：《联邦法官：任命程序》（明尼苏达大学出版社，1972年版），第3~47页；保罗·西蒙：《参议院在司法任命中的作用》，《司法》（1986年6--7月），第55~58页；以及埃利奥特·E.斯洛特尼克：《联邦司法招聘与遴选研究：一篇评论》，《司法》杂志（1988年4--5月），第317~324页。

〔21〕 莱蒂·麦克斯帕登·温纳和李·F.达特：《对最高法院裁决结果的交织影响》，《西方政治季刊》，第41卷（1988年3月），第115~134页；以及罗纳德·斯蒂罕和罗伯特·A.卡普：《考察联邦地区法院的地方主义》，《普布利乌斯》杂志，第18卷（1988年秋），第113~125页。

〔22〕 《对美国律师协会的怀疑》，《华尔街日报》社论，1989年4月11日；戈登·汉弗莱：《结束美国律师协会生杀予夺的作用》，《华尔街日报》（1989年3月22日），第A14页；“公职公民诉司法部案”，法学家版《合众国最高法院判例汇编》，第2版，第105卷，第377页（1989年）。

〔23〕 谢尔登·戈特曼：《造就一个好法官的司法选择和质量》，《编年史》（1982年7月），第117~118页。又见埃利奥特·E.斯洛特尼克：《美国律师协会联邦司法常设委员会：当代的评价》，《司法》杂志（1983年3--4月），第348页和385页以下的论述。

〔24〕 乔治·沃森和约翰·斯图基：《最高法院批准听证会：参议院的想法》，《司法》杂志（1987年12月·1988年1月），第193页。

〔25〕 罗伯特·A.卡普和C.K.罗兰：《联邦地区法院的决策与政治》（田纳西大学出版社，1983年版），第82页。

〔26〕 林肯的话引自J.W.佩尔塔森：《政治进程中的联邦法院》（道布尔戴出版公司，1955年版）；以及劳伦斯·H.特赖布：《上帝拯救尊敬的最高

法院：最高法院大法官的选择怎样塑造我国的历史》（兰登豪斯出版公司，1985年版）。又见亨利·J. 亚伯拉罕：《大法官和总统：任命到最高法院的政治史》，第2版（牛津大学出版社，1985年版）。

〔27〕 亨利·卡伯特·洛奇：《西奥多·罗斯福与亨利·卡伯特·洛奇通信选集》卷1（斯克里纳出版公司，1925年版），第518~519页。

〔28〕 谢尔登·戈德曼：《里根的司法遗产：完成难题，作出总结》，《司法》杂志，第72卷，第6期（1989年4—5月），第318~330页。

〔29〕 吉尔·艾布拉姆森：《保守的法学集团计划力图使布什政府步里根司法道路的后尘》，《华尔街日报》（1988年11月21日），第A16页。

〔30〕 给霍勒斯·塔夫特的信，1929年11月14日引自H. 普林格尔：《威廉·霍华德·塔夫特的生活与时代》，第2卷（法勒出版公司，1939年版），第967页。

〔31〕 休·戴维斯：《联邦制与财产权：对大法官伦奎斯特法律实证主义的检验》，《西方政治季刊》（1986年5月），第250~264页。

〔32〕 唐纳德·桑塔雷利的話，引自杰里·兰多尔：《塑造法官》，《华尔街日报》（1970年12月10日），第1页。又见佩尔塔森：《政治进程中的联邦法院》，第32页。

〔33〕 《合众国判例汇编》华莱士，第506页（1869年）。

〔34〕 理查德·约翰逊：《遵从的动力》（威利出版公司，1967年版），第33~41页。约翰逊评述的这段摘要引自戴维·阿达马尼：《合法性，重新组合的选举与最高法院》，《威斯康星法学评论》（1973年），第792页。

〔35〕 西德尼·厄尔默：《最高法院的调审决定：冲突是预见的变量》，《美国政治学评论》（1984年12月），第901~911页。

〔36〕 格雷戈里·A. 卡尔迪拉和约翰·R. 赖特：《有组织的利益集团和美国最高法院的议程安排》，《美国政治学评论》，第82卷（1988年12月），第1110页。

〔37〕 埃尔德·威特：《里报讨伐最高法院的十字军空前增强》，《国会季刊》（1986年3月15日），第616页。

〔38〕 丹尼尔·M. 伯曼：《如此命令：最高法院关于学校种族隔离的判决》（诺顿出版公司，1986年版），第227页。关于在最高法院辩论的讨论以及对主要案件自始至终一切争议的分析，见巴伯拉·欣森·克雷格：《Chadha: 史诗般的宪法斗争故事》（牛津大学出版社，1988年版），第203~214页。

[39] 乔伊斯·奥康纳:《在最高法院一位实习生所作的笔记选,1988年秋季》,《法律、法院与司法程序》(珀杜大学政治学系出版的班级简讯),第6卷(1989年春),第44页。

[40] 同上书,第46页。

[41] 威廉·伦奎斯特:《最高法院的过去与现在》(威廉·莫罗出版公司,1987年版),第289~290页。

[42] 鲍勃·伍德沃德和斯科特·阿姆斯特朗:《法官弟兄们》(西蒙—舒斯特出版公司,1979年版),第406~410页。

[43] “加西亚诉圣安东尼奥市搬迁当局案”,《合众国最高法院判例汇编》,第469卷,第528页(1985年)。

[44] 伍德沃德和阿姆斯特朗:《法官弟兄们》,第407页。

[45] 伯曼:《如此命令》,第114页;沃尔特·F.墨菲:《司法审判战略原理》(芝加哥大学出版社,1964年版),第66页;以及奥布赖恩:《风暴中心》,第262~272页。

[46] 马克·德沃尔夫·豪编:《霍尔姆斯与拉斯基通信集》,第2卷(雅典娜出版公司,1963年版),第124~125页。

[47] 《合众国最高法院判例汇编》,第426卷,第833页(1976年)。

[48] 伍德沃德和阿姆斯特朗:《法官弟兄们》,第409页。

[49] 同上书,第410页。

[50] 罗伯特·J.斯蒂默:《大法官:领袖地位与最高法院》(南卡罗来纳大学出版社,1986年版)。又见怀特·伯克特·米勒公共事务中心:《首席大法官的职位》(弗吉尼亚大学,1984年)。

[51] 戴维·W.罗德和哈罗德·J.斯佩思:《意识形态,战略与最高法院判决:任大法官的伦奎斯特》,《司法》杂志,第72卷(1988年12月—1989年1月),第247~250页。

[52] 戴维·丹内斯基:《首席大法官在最高法院判决过程中的影响》,载托马斯·P.贾尼格和谢尔登·戈德曼编:《联邦司法制度:过程与行为读物》(霍尔特,莱因哈特·温斯顿出版公司,1968年版),第148页。

[53] 小斯图尔特·泰勒:《最高法院会议一结束,书记工作就忙起来》,《纽约时报》(1988年9月23日),第227页。

[54] 斯蒂芬·L.沃斯基:《合众国最高法院的影响》(多尔西出版社,1970年版)。

〔55〕 J. W. 佩尔塔森:《五十八个孤独的人:南部联邦法官与学校种族隔离》(伊利诺斯大学出版社),第19页。

〔56〕 菲利普·J. 库珀:《艰难的司法选择:联邦地区法院法官和州与地方官员》(牛津大学出版社,1988年版),第347~350页。

〔57〕 彼得·W. 休伯:《倾向性:法律革命及其后果》(基本图书公司,1988年版)。

〔58〕 阿瑟·S. 米勒:《保卫司法能动主义》,载斯蒂芬·C. 哈尔彭和查尔斯·M. 拉姆编:《最高法院的能动主义与克制》(希思出版公司,1982年版),第177页。又见西弗吉尼亚最高法院大法官理查德·尼利:《法院怎样统治美国》(耶鲁大学出版社,1981年版)。

〔59〕 “合众国诉卡罗莱纳产品公司案”,《合众国最高法院判例汇编》,第304卷,第144页(1938年)。这一基本见解的变化说法已在几十种新书中复述。斯蒂芬·C. 哈尔彭和查尔斯·M. 拉姆编:《最高法院的能动主义与克制》(希思出版公司,1982年版),以及马克·塔希内特:《红、白、兰:宪法法律的批评性分析》(哈佛大学出版社,1988年版),从各个角度作了公允的分析。关于这场大辩论的另一些分析,又见利夫·H. 卡特:《当代宪法法律的制订》(珀格蒙出版社,1985年版)。最近新书的样品,见戴维·J. 理查德:《容忍与宪法》(牛津大学出版社,1986年版);以及斯蒂芬·马塞多:《新右翼与宪法》(卡托出版公司,1986年版)。莱斯利·F. 戈德斯坦:《司法审查与民主理论:监护制民主与代议制民主》,《西方政治季刊》,第40卷(1987年9月),第391~412页,也有参考书目。

〔60〕 马克·西尔弗斯坦和本杰明·金斯伯格:《最高法院与新的司法权力政治》,《政治学季刊》(1987年秋),第371~388页。

〔61〕 芬利·彼得·邓恩:《杜利先生的意见》,载《巴特利名人引语录》第14版,(利特尔—布朗出版公司,1968年版),第890页。

第十八章

官僚：真正的权力？

宪法制定者不可能预想到当今存在着的庞大而名目繁多的国家官僚机构。现时的联邦雇员人数（包括文职和军职）比 1789 年 13 个州的人数总和还要大得多。制宪者对美国政治体制中联邦官僚机构的应有地位也没有作出明确的导向性规定。我们政治体制的设计使得总统难以有效控制那些配备于行政部门的人员并与他们合作共事。

1989 年就职的乔治·布什总统真实地感受到，在联邦官僚的影响问题上，他与国会以及难以计数的利益集团之间面临着反复不休的争执。和他的某些前任不同，布什明确提到联邦官僚的重要性，并主张增加官员薪金。他也明白，他能够很好地与官僚机构合作的本领，很大部分在于给组成官僚机构的各行政部门和机构委派忠诚而有经验的内阁、次内阁*官员。

前任总统里根来到华盛顿时，深信许多以华盛顿为基地的联邦官僚对“新政”及“大社会”计划的忠诚胜过对他紧缩联邦政府（尤其在国计划方面）意见的忠诚。他把自己的宗旨公诸于众：我们必须把官僚主义从我们的背上卸下来，从我们的钱袋中赶出去。早在第一任期之初，里根就削减了联邦工作人员的附加福利。他对官员们很少赞扬，相反地，却使劲鼓吹联邦计划的私

* 由若干行政部门官员组成的非正式顾问团。——译者注。

营化 (privatization)。私有化这个每个人都认为愚蠢而棘手的字样，意味着更多地依靠私人机构而较少依靠政府去达到国家的目标。私有化的例子是，从修理海军舰只到给老年人上门送福利饭，一系列服务都由私人的公司或非营利性组织——承包。还曾有人建议，甚至我们的监狱和学校也可由在市场刺激引导下的私营公司来作更为有效的管理。里根坚决主张，如果我们大大减少对联邦官僚机构的依赖，就可以既压缩开支，又得到更好的服务。并不是人人都同意这种观点。批评者们抓住武器系统的承包作为一个例子，在那里，从理论上说提高了效率，但实际上据说存在着浪费、成本超支以及政府对整个防务采购过程令人痛心地的昂贵的、也许是无效的监督制度。^[1]

里根以他更新了某些有主要特点的联邦政府管理工作而为人称道；但是也因其过于经常地抓住对官僚机构的控制，而把数百名专业公务员撇在一边而遭受批评。现在，研究官僚机构的学者认为，很少甚至没有任何根据足以支持里根的顽固看法，即：联邦官僚机构是实现他的政策议程的严重障碍。简而言之，“里根政府的主要失误，在于它明显地不愿意放弃它自己的管理战略，去认真观察一下长期以来削弱联邦工作机构能力的问题……”这也是布什政府在它接任的最初几年必须倾尽全力处理的遗留问题。^[2]

里根的抱怨及其所用策略是人们熟悉的。抨击官僚主义就像亲吻婴儿和在7月4日独立纪念日参加游行一样，已成为一种惯例。竞选公职的候选人通常以联邦官僚机构作为目标，讲起它时就像谈到一种异己的力量或一个外国。吉米·卡特说：“我们的政府……是一个可怕的官僚主义的大杂烩。”“它组织混乱，浪费惊人，没有目标，它的政策叫人难以理解，或者是由特殊利益集团所策划，几乎不顾及一般公民的福利。”

国会议员们喜欢开玩笑说，我国的首都在玩一种室内游戏，“它叫‘官僚主义’，而且只有一项规则：先动者输。”

一般公众也不喜欢或者畏惧官僚。自由派说，官僚是过于热心的现状维护者，而对创新和试验则过于疏懒，或缺乏想象力。保守派担心，一个势力很大的国家官僚机构会过于自由化，并可能导致一场社会革命。他们还认为联邦官僚机构过于庞大；力量太强，而且太不负责任。中间派的人则往往担心官僚机构根本不做工作。几乎每个人都觉得可疑，在政府里有那么多的浪费和油水，尤其是在听到 400 美元的锤子，国防部采购经费超支，福利事业的骗局，以及普遍的缺乏效率之时。这种一成不变的看法可能跟这个国家同样古老（也许更古老一些，因为官僚政治从来没有过好名声），但是，对于政府的官僚主义的怀疑态度和敌对情绪似乎是今胜于昔。

联邦官僚机构是个招引人的靶子。在与国内收入署，邮政总局、陆军部、卫生与公众服务部或数十个国家调控机构之一（如食品与药物管理局或职业保健安全局）——打交道时，差不多没有一个公民未曾非此即彼地被它们激怒过、受过挫折或者伤过感情。职业的公务员没有新闻秘书为他们说话。但是，正如美国政治生活中许多过于简单化的竞选演说那样，“官僚是混饭吃的”之类言辞往往引起人们的误会。当然，在我们政府的行政管理程序中有许多官样文章和相互重叠之处——实在太多了。要问官僚及其工作方法是否在某些方面窒息了生产力也是十分恰当的。真正的问题不在于官僚的人数多少或它的存在与否，而在于官僚是否能对国家的真正需要和最高利益迅速作出反应。我们需要知道官僚机构是否对总统、对国会以及最终对公民负责。最后，我们怀疑各种各样的官僚实体是否能有效地履行分配给它们的职责。

哪些人是官僚？

在本章里，我们主要关心构成联邦政府行政部门的那 500 万人（300 万文职人员，大约 210 万军职人员）。关于这些人的某些

事实需要着重说明:

1. 只有大约 36 万 (约占 12%) 专业文职雇员在华盛顿地区工作。绝大多数受雇于分布在全国及世界各地的管辖区、现场或地方办事处。仅加利福尼亚一州就有近 30 万名联邦雇员。

2. 大约 37% 的文职雇员为陆、海、空军或其他一些防务机构工作。

3. 福利国家也许耗费了我国预算的相当大一部分, 但是主管福利的联邦官员人数较少。仅有大约 15% 的官员为福利机构 (诸如社会保障总署或农村电气化管理局) 工作, 而其中约有半数在退伍军人事务部工作。

4. 联邦雇员不只是一种类型。实际上, 从社会出身、教育程度、宗教以及其他背景因素来看, 官僚比议员或政治性任命的行政官员更广泛地代表了个国家。⁽³⁾

5. 在过去三十年中, 美国人口每千人中联邦雇员人数持续不断地在减少。

6. 官僚们干着无数种工作。在联邦政府中有 105 万种以上不同的个人技术。然而, 不像作为总体的美国人, 大多数联邦雇员是白领工作人员: 秘书、办事员、律师和检查员。

大多数的官僚是诚实正派、精通业务的专家。官僚们经常受到批评, 但是总统和国会如果忽视他们的忠告就要冒很大的风险。一个很有说服力的例子就是由中央情况局提供的很有见地的备忘录 (其中有许多后来发表在著名的《五角大楼文件》中)。备忘录认为约翰逊总统想要发动的越南战争将会是一场惨重的失败, 这是个出自专门的官僚机构的好意见, 而约翰逊简直不予理睬。里根的白宫班子 1985 年至 1986 年在援助 (尼加拉瓜) 反政府分子及向伊朗出售武器问题上同样地对国务院与中央情报局高级官员及国会通过的法令选择了回避和忽视的态度。里根及其助手们后来对此深为悔恨。

官僚 (bureaucrat) 即职业政府雇员在行政部门工作, 他们在

14 个内阁级的部和 50 多个独立机构所辖的将近 2 000 个局、处、司、室、署及其他下属单位工作。从规模上看，五大机构——陆军部、海军部、空军部、退伍军人事务部以及邮政总局——超过了所有其他机构。大部分机构向总统负责，但有的机构有部分独立性。事实上所有机构都是根据国会的法令成立的；议员们可以用通过一项新法律或者不予拨款的办法来取消它们。

正式机构

行政部门的各个部由被称为部长 (secretary) 的内阁成员领导 (司法部除外，该部由 attorney general——司法部长领导)。部长们直接向总统负责。虽然各个部的规模大不相同，仍具有某些共同之点：一位副部长分担部长的部分行政工作，几名部长助理管理主要的规划。跟总统一样，部长们也有各种助理人员帮助他处理计划、预算、人事、法律事务、公共关系以及其他业务工作。各部下面当然分成司、局和更小的单位，但它们划分的依据可能不同。最普通的依据是职能。例如，商务部划分为统计局、专利和商标局等等。也可以依据保护关系划分 (例如内政部的印第安人事务局)，或依据工作程序 (如农业部的经济研究所)、地域分布 (如空军部的阿拉斯加空军司令部) 来划分。

二十多个政府企业 (government corporation)，如田纳西河流域管理局和联邦储蓄保险公司，可以说是介于工商企业和正规政府机构之间的企业。对政府企业，原来的设想是使在正规机构中不常见的行动自由和灵活性成为可能。这些企业不受行政管理和预算局及总审计长某些条例的约束，在随意使用自己的盈利方面也有较大的活动余地。但是它们仍归政府所有，这就意味着政府对这些企业的活动保持着基本的控制。

独立机构 (independent agency) 包括许多种独立程度各不相同的组织。广义地说，凡不属政府企业而又不归各部所管的机构，都可称为独立机构。但是，许多这类机构对总统和国会的独立程

度，并不比各部自身更大些。例如，庞大的总服务局在内阁里没有代表，但其首脑直接向白宫负责，其行动也为国会所密切注视。⁽⁴⁾

另一类型的独立机构是独立的调控委员会 (regulatory board or commission)——像证券和交易委员会、国家劳工关系委员会和联邦储备委员会。国会特意设立这些委员会，使它们在某种程度上摆脱白宫的影响，行使半立法、半司法 (quasilegislative and quasi-judicial) 的职能。国会从几个方面保护它们的独立性：委员会由三名或三名以上任期交错的委员领导；委员会成员必须来自两党；委员的任期固定，有的只有 3 年，有的则长达 14 年。

各部、政府企业和独立机构内有许多下属单位。最大下属单位的标准名称是局 (bureau)，虽然有时也称之为办公室、管理局或署。局是联政府的工作机构。与那些往往掌握着一批不同机构的大部相较，局通常有相当明确和范围清楚的职责，如它的名称所表明：商务部的统计局、财政部的铸币局、内政部的印第安人事务局、司法部的监狱管理局。需要说明的是，农业部的美国林业管理局，卫生与公众服务部的社会保障总署，司法部的毒品管理局，内政部的国家公园管理局也是我们在这里称为“局”的例子。

所有这些精细复杂的组织使行政管理事务井然有序。它把一定的职责指派给一定的单位，派官员去主持各个单位，让这些官员各自履行职责，既有专业分工又有共同协作，并能够迅速地互通消息，从总体上来讲，使得我们范围辽阔的政务多少是可以控制、可以管理的。但是这种正式机构多少也会引错路。非正式的约束有时也同样重要。

非正式组织

和所有人一样，官僚在态度、动机、能力、经验以及政治影响方面各不相同。他们的这些差异引出各种复杂的情况。一个机构中官员之间的关系，可能取决于影响

而不是取决于正式的权力，专门知识，或选区利益集团的政治势力。领导权可能不在最高官员那里，而在许多种不同的地方。某一群官员可以有相当大的影响力，而另一群具有同样正式地位的官员，影响可能小得多。此外，有些官员的忠诚可能与机构的正式宗旨大相径庭。

非正式组织对行政管理可以有重大影响。机构里的下属官员跟主管人员特别接近，可能仅仅因为他们上过同一所大学，一起打过扑克，或则因为这个属员知道如何去巴结上司。一位官员有巨大的影响，可能不是因为他拥有正式的权力，而是由于他经验丰富，办事公正，平易近人，品格高尚，使得人们乐意请他（或她）提供意见。在一个由软弱或缺乏想象力的主管人员主持的机构里，可能出现一种领导真空，以至鼓励他人试图予以接管。这种绕过正规渠道的非正式的组织或交往，在任何组织中——政府的或民间的，文职的或军事的组织——都是不可避免的。

合众国文官简史

19世纪中叶以前，联邦文官制度主要以分肥制为基础。人们认为，为了保证政府反应灵敏，新总统应该有任命他自己的追随者担任官职的自由。著名的美国政治词汇“战利品属于战胜者”概括了这个观点。此外，人们认为政府不应该那样复杂——应该是差不多每一个人都能担任这项工作。然而，到19世纪后期，出现了反对这种制度的剧烈反应。国会为了对一系列事件（其中包括1881年詹姆斯·加菲尔德总统被一个失望的求职者暗杀的事件）作出反应，通过了彭德尔顿法。根据此法建立文官考绩制度，由定名为文官委员会的两党支持的三人委员会领导实施。（该委员会从1893年至1978年一直履行职责）⁽⁵⁾

1978年的文官制度改革取消了文官委员会，将它的职责分属于两个新的机构。人事管理局掌管实施文官法律、规则和条例的

职责。另设独立的文官考绩制度保护委员会及其工作班子，来保护联邦考绩制度的完整性以及联邦雇员的权利。后者对考绩制度进行专门的研究，听取并裁决对不法行为的指控，审议雇员对机构损害其利益的行为的申诉，并在适当时候指令对某一行政机构或雇员实施纠正或纪律处分。考绩制度保护委员会内独立的特别顾问调查人事工作中不能允许的做法，并检举违反文官规则和条例的官员。

政府高级行政官员在给自己的机构配备人员时与人事管理局一道工作。人事管理局是招收、考核和委派政府工作人员的交流中心，它登广告招收新雇员，准备和管理全国的口试和笔试，登记考试合格者的姓名。人事管理局有一项政策，即把雇用新人员的职责交给各机构，但须合乎该局的标准。各个机构可以从自己内部提升人员或调用已在政府中工作的公务员。但是如果它们想要考虑一个“外人”，就得请求人事管理局从它的申请人名册中荐举可能的候选人。人事管理局通常从曾公开申请要去该部门或机构的申请人中荐举最佳的三人。正常情况下，用人机构便从中挑选一人。但如果这个机构认为三人中无一合格，就可以决定不予任用，或者要求提出其他申请者。这些程序意在保护量才录用的原则和满足各机构对合格人员的需要。但实际上这两个目的并不一致。必须作出权衡；特别是要在人事管理局的中心控制与授予各机构的自主权之间权衡取舍。此外，这两个目的的贯彻，又会因为插入了附带的而且往往是互不相容的目的而遭到削弱——例如退伍军人优先制度。

哈奇法

1939年，国会通过了一项防止有害政治活动的法案，通常因其主要提案人，新墨西哥州参议员卡尔·哈奇而被称为哈奇法(Hatch Act)。这项法律实质上是要禁止联邦文职雇员过多地参与选举活动。由于国家劳动力中领取政府薪金的人数日益增多，在20世纪30年代后期，有些人看到一种

危险，即文职公务员即使不是能够支配的话，也是能够影响总统和国会议员的选举的。哈奇法的意图是使联邦文官保持中立。联邦雇员可以投票，但不能积极参加政党的政治活动。最高法院裁决这种限制符合宪法。哈奇法还规定，因政党原因而将非决策联邦官员（内阁级及总统非正式顾问团级以下者）免职属于非法。

表 18-1 哈奇法规定：联邦官员可以做什么和不可以做什么

允许做的	被禁止的
<ol style="list-style-type: none"> 1. 可以根据自己的选择进行登记或投票 2. 可以协助选民登记活动 3. 可以对候选人及政治问题发表意见 4. 可以参加候选人不代表政党的竞选活动 5. 可以向政治组织提供捐款或参加政治性的筹集基金集会 6. 可以佩带政治性徽章或张贴宣传标语 7. 可以参加政治性的集会和会议 8. 可以参加政治性俱乐部或宴会 9. 可以在提名申请书上签名 10. 可以参加支持或反对某项公民表决问题、宪法修正案和内政条例的活动。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 不得成为政党选举中的公职候选人 2. 不得在政党选举中为支持或反对某个候选人或候选人名单而参加竞选活动 3. 不得发表竞选演说或从事选举政党候选人的其他竞选活动 4. 不得募集捐款或为政治性筹集基金集会出售门票 5. 不得在政党选举中分发竞选材料 6. 不得组织或管理政治性集会或会议 7. 不得在政治性俱乐部或宴会中任职 8. 不得传播提名申请书 9. 不得单只为一个政党作登记选民工作

附注：以上规定适用于绝大部分联邦文职公务员，对军职人员的规定更为严格。如果一名公职候选人作为一个政党的代表参加竞选，而该党候选人曾在最近一次总统选举中得到过选票，就是政党选举。

材料来源：摘自美国考绩制度保护委员会的出版物。

批评者说哈奇法是过时的禁令，它使几百万联邦雇员不能享有其他一切美国人所享有的政治权利，阻碍这类人的政治参与。不然的话，他们将会是政党和选举机能中富有活力的积极分子。哈奇法的支持者则引用托马斯·杰斐逊的话说：实现一个公正的政府和保护所有联邦工作人员权利的最好办法，就是通过一种政治上中立的文官制度。杰斐逊认为，一个政府雇员试图影响他人的投票，是与宪法精神背道而驰的。支持者们说，哈奇法的通过是为了确保公正和诚实，以及保护联邦工作人员免受上司的胁迫。另一些支持者担心政府雇员工会影响日益增大，认为，哈奇法的削弱可能鼓励这些工会向国会强求罢工的权利和更多的加薪及附加津贴。^[6]近来的要求修改哈奇法案的努力都已失败了。

行动中的官僚：传统的或教科书上的模式

本世纪初，几位学者建立了一个行政管理的正式模式，并从中引申出了一些原则：

1. 指挥统一。每位官员必须有一位上级，并向他报告工作，从他那里获取指示。

2. 指挥链。必须有一个稳定的系列，在其中，权威的运行自上而下，责任的运行则从下而上。

3. 系列和工作人员。工作人员向行政当局提出建议但不下命令，而指挥系列有实施职能。

4. 控制幅度。必须建立一个等级结构，从而使任何个人无须直接管理在他所能有效掌握之外的机构。

5. 分权。在可能时，行政官员必须将一些决定权和责任授予下级。

伍德罗·威尔逊在他还是一个教授的时候就接受了许多这样的观点。他自己也主张应该把政治和政策的执行仔细地分开。把政治交给国会，而把管理交给遵守国会通过的法律的行政官员。著

名的德国社会学家马克斯·韦伯的追随者认为，一个管理得当的官僚机构可以成为效率的典范。与韦伯的观点一样，各种各样关于政府管理的教科书原则都认为应该提倡合理而公正的管理。

按照教科书模式，官僚在作出独立判断方面不应有多大的自由。他们应该接受既定条例和规则的严格控制。虽然在实行中并不一定正确，但这已成为惯例，即：行政官员不能自由制定他们想要的任何规则，划是按照他们喜欢的方式裁决冲突。对他们来说有以下几种限制：

1. 国会的基本立法权力迫使行政机构服从国会的意志，并按照国会的意愿解释和运用法律。国会可以修改一项法律使自己的意图更清楚，可以举行监督听证会和调查会，或者限制拨款。

2. 国会严密规定了调控机构所要遵守的程序。根据 1946 年的行政程序法，政府机构必须公布它们的机构和组织，必须向有关人员事先提供拟议的规章的信息，必须允许这些人提出情况和论据，并且必须允许到机构来的当事人有律师陪同并诘问证人。

3. 在一定条件下，可将机构的最后决定向法院上诉。

4. 另一些联邦机构也对行政官员的活动施加限制，例如行政管理和预算局和总审计局。除了每年一次以总统名义审核机构的预算要求之外，行政管理和预算局还设有一个管理处，断断续续地审查机构和管理、组织和行政实施情况。总审计局则对机构的开支进行审核，它还要对为类似目标所拟订的可供选择的计划的效率进行调查。

5. 行政官员还为非正式的政治制约所包围。他们必须牢记职业道德的要求，专家们的建议和批评，以及国会的、总统的、利益集团的、政党的、个人的态度，等等。从长远来说，这些方面的保护是最为重要的。

教科书上的或称传统的模式（有时也称之为“理性人的”方法），对于那些从事政府行政管理的人来说，仍然是一种有影响的典范。它描绘了官僚政治的部分现实——但仅仅是一部分。然而，

在这里我们需要强调：国会通过的法律不仅是重要的，而且居于中心的地位。大多数学者和实际工作者都同意，他们对官僚政治了解得越多，就越能体会到：政府机构和职业公务员真正是一种使法律得以实现的工具，而他们自己则是依据法律进行工作的。因此，在某种程度上，这种教科书的模式也是一种现实。

作为行政人员的官僚——一些现实情况

现在我们知道，我们不可能将政策的执行与关于政策应该是什么样的政治冲突分离开来。国会不可能对在每种情况下需要做什么研究清楚，我们的政治体制，像我们在前面几章中提到过的那样，是以相当多的妥协和模棱两可为特征的。换言之，往往只有我们让事情含糊一点，才能在某些方面取得一致。情况常常如此，因而往往给执行联邦计划和实施政府法规的几千名高级官员留下了相当大的自由。

官僚们深深卷入国家政策的政治中去。在制定政策的过程中，需要征询政府雇员的意见，并让他们对政策作出评价。假如说国会通过一项规定汽车安全的联邦标准的法律，并且指定由运输部来执行这项计划，在标准问题上的冲突——或者说是政治——并不会因该项法律的通过而告结束。或者，假如说一位总统宣布我们准备发动一场反毒品战，国会也指定了实施某项计划的机构并拨出了款项。当此项政策应用于变化着的条件时，仍然需要考虑到政治，即：在何人将得到何物以及何人将做何事上的冲突。因此，某些政治决定不过是从立法者那里转移给或授予官僚而已。

压力和问题

联邦行政官员必须预料到他们的上级、与他们共事的专业人员、国会、法院及良心的驱使对他们的要求。职业的行政官员在知道一项计划什么时候出了毛病以及需要采取什么行动方面处于有利地位。但是，对官僚的主要抱

怨之一是他们没有做到不怕麻烦地把事情办得更好一些。问题是，许多官员往往从痛苦的经验中得到教训，如果想对计划作些增益或改动，可能比什么也不做要招来更多麻烦。行政动脉的硬化比行政上敢作敢为更合适。

在那些行政官员确实敢作敢为的事例中，他们通常是在谋求扩大自己机构的规模和范围。在华盛顿，最激烈的斗争往往不在于原则或计划，而在于管辖范围、人员裁减和附加津贴之争：职业雇员们必然认为，他们自己组织的昌盛对于公众利益是至关重要的。有时候，行政官员们更擅长于建立保护自己组织利益的政治联盟，而不是去建立为确保自己组织准备实行的计划有效实施所必需的联盟。

像所有在错综复杂的组织中工作的人一样，专职的政府工作者往往把他们掌握的资源用在华而不实的计划上，并且优先考虑那些使公众集中注意他们的活动的问题。例如，几年前，我们听说过许多有关国防部试图“卖掉五角大楼”的说法，但是除了它作出巨大的努力之外，五角大楼并没有什么异常之处。所有政府的或民间的组织，都在努力创立一个招人喜爱的形象。

任何组织，不论是政府的还是民间的，都倾向于抗拒改革，并厌恶“外来的”指示，无论这些指示来自总统还是来自其他外部监督人员或委员会。一个政府中、大企业中或大学中的部门头头，都可能把总统看成外人，这个外人在影响他或她的部门的事务上的权威总是受到怀疑的。

行政官员——政治联盟的建立者

在实际的官僚政治中，职业行政官员往往要错综复杂地卷入政治中去。他们在讨价还价和建立联盟上的本领，有时候胜过那些需要他们向其汇报的选任或任命的官员。从某种意义上说，行政机构的领导人处于华盛顿的行动中心。经过一段时间，许多行政机构在不断地活动，以增进他们自身利益方面变得像集结牢固的压力集团。

大多数职业官僚对加在他们机构上的政治压力有着很大的敏感性。对他们来讲，不卷入问题专家和权谋政客——他们在华盛顿构成无数个制定政策的小政府——之网是不可能的。随着联邦计划的增多，国会山上的政策助理人员，华盛顿的专门帮助对政策发展有兴趣的委托人的法律事务所，以及为增进各种经济的和行业的利益而对国会和联邦官僚机构做工作的院外游说活动者（有人估计至少有3万人），都数量激增。⁽⁷⁾觉察到对他们利益有真实的或潜在的危害的集团力图与和他们的计划有关的司局长和机关工作人员搞好关系。他们也和那些批准、给予拨款及监督这些由重要官僚机构所管理的计划的特定的国会委员会或小组委员会密切合作。一位前内阁成员在一个国会委员会上作证时曾对这个过程作过如下的描述：

这是不为一般公众所知的事实，有些国会成员和特殊利益集团游说者从不真正希望部长们（内阁成员）坚强有力。就像在这间会议室里人人皆知而在华盛顿以外方鲜为人知的那样，名义上交给部长的公共政策问题，往往是由远在部长所及范围之外的三位一体来决定的——这完全不是一个神圣的三位一体，它由以下三种人组成：（1）院外游说活动集团的代表；（2）中层官僚；（3）经过选择的国会议员，特别是与拨款有关的议员。

这些人也许已在特定的领域里合作多年。他们可能已经建立了深厚的个人和家庭友谊。他们已经交换过无数的好处。他们目睹了部长们的更迭交替……他们有一个持久的联盟，来为他们的特殊利益弄到立法和拨款。⁽⁸⁾

有些官员与这些外部联盟的牵连比别的官员更深。司局长们尤其成为有关利益集团努力争取的必然目标。另一方面，司局长们往往认识到利益集团的力量，常常招收他们作为同盟者，以实

现共同的目标。有的时候，司局长们试图在利益集团中笼络潜在的反对者，办法是使他们被任命进入政府的咨询委员会，或者是为那个特殊利益集团安排某些合同。主要之点是司局长们很少忽视有势力的利益集团，他们通常寻求并建立有实效的联盟。

华盛顿并不公平地代表所有利益集团。甚至罗纳德·里根的首任预算局长戴维·斯托克曼也注意到，当里根时期削减预算时，这个国家的穷人利益集团比其他利益集团过得要差得多。防务承包人，规模巨大的农场利益集团以及那些能够雇用华盛顿的“超级律师”来照应他们税收利益的人，通常与高级官僚和国会委员会及其工作人员一起享有更大的权势。

所有这些的后果是什么呢？首先，它再一次表明政治体制是由广泛而多样的权力中心组成的。尤其是，它表明行政部门是一个四分五裂的政府部门。内阁成员和白宫都有适合他们的工作要做，因为上述联盟导致官僚机构抵制来自任命或选任的政治“上级”的改革和指示。有些人把这些外部关系视为是行政管理上的游击战争——也视为在履行选举的或政党的义务，或使当选领导人承担责任的严重路障。另一些人则仅仅认为是在一种制度中对于各种价值的不可避免的冲突，而这个制度为上述冲突提供了充分的机会。毕竟，这些司局本身仅仅只是表达集中人民意愿的许许多多要求的又一个论坛而已。

就像特殊利益集团要与国会和司局头头建立密切联系一样，国会议员对司局官员也是又压又拉。国会控制着行政机构的预算，并且有权批准或否决对所需立法的要求。司局方面特别注意与处理它的立法和拨款的国会委员会和小组委员会成员发展良好关系。以下的听证会上的对话可以表明这一点：

鱼类和野生动物局官员：在去年的听证会上……你对那里（该参议员的州）的水族馆很感兴趣，特别是鉴于建州 100 周年纪念就要到来……

参议员：是的。

官员：请放心，我们一定尽力为 100 周年纪念的开幕作好准备。

小组委员会主席：我曾就这件事向先生们写过一封彬彬有礼的信……但未见采取什么行动……现在，萨凡纳地区对气象局也许并不重要，但它对我很重要……

气象局官员：我可以保证，一定使萨凡纳地区的气象预报发布到美国东北部（赴该小组委员会主席的地区的旅游者来源地。）^[9]

行动中的行政官员：案例研究

我们已经探讨了围绕着官僚们工作的种种压力和忠诚。我们已经知道官僚们如何建立联盟；他们有时候大权在握，敢于违抗总统和国会，俨然自成小小的王国。

已故的联邦调查局局长 J. 埃德加·胡佛名义上服从美国司法部长和总统的指示。而事实上，他在国会和公众里深得人心，因而实际上不受控制。这种不受控制有时对国家不利，比如说胡佛可以去窃听马丁·路德·金博士或他所不喜欢的其他人；而当他能挫败尼克松总统及其助手的某种暗中损害政治对手的非法意图时，又是对国家有利的了。但是，如果一名重要机构的行政首脑甚至可以违抗一位民选总统的话，民主政治还有多少保障呢？

当然，官僚们情况不一，才干各异，有着各种各样的政治影响和联盟。让我们看看两项案例研究。一项是真实的；另一项虽是虚构的，但具有现实的意义。

海军的里科弗

已故海军上将海曼·G. 里科弗的经历表明，总统及内阁成员对某些官员的权力显然是有限度的。里科弗作为军官任职 63 年，比美国历史上任何一位海军军官都

要长。为了监督核动力潜艇的生产，他发出阵阵的咒骂，常常是不去理睬文牍主义，对部属盛气凌人，对上级威逼恫吓，并且总是攻击海军的官僚主义作风。海军上将里科弗为建立一支核动力海军与有权势的国会议员共事 30 多年，经常完全公然地违抗海军作战部长、国防部长和总统。事实上，他历经了 14 位国防部长，14 位海军部长和至少 10 位海军作战部长。有很多次，国会宁可听取里科弗的意见而不去听从里科弗的上级官员，即使他们曾得到过几任总统的支持。但是里科弗在美国海军中只是一位上将，以这种身分，他是应该服从于他所违抗的许多人的权力的。

从表面上看，一位实质上是核推进器专家的工程师在防务政策上起着这样重大的作用是有些不平常的。里科弗从未掌握过主要的海军统率权，却在从事与他现在所做的同样工作的 20 年间，从海军上校晋升到四星海军上将。在名义上，他是一位只有两项职务的行政官员，这些职位默默无闻，在政府编制表上都难以找到。作为海军海上系统司令部的核动力指挥所副指挥和能源研究与发展署的海军核反应堆研究部主任，里科弗在华盛顿只有大约 250 名下属，此外在现场还有 100 人左右。

通过这两项职务，在一批忠诚的有权势的国会议员的支持下，里科弗使我们的海军力量发生了惊人的变化。自从《舰船》杂志发出了它的具有历史意义的通讯（《在核动力道路上前进》）以来……国会已交给里科弗 270 亿美元、用以建立有些参议员喜欢称为的“里科弗的海军”。^[10]

里科弗获得成功的原因之一，是他的舰船工作良好，超过预期目标。而另一原因就是他从参众两院军队委员会成员和原子能联合委员会成员那里得到了坚定不移的支持。“里科弗与国会交往的手腕——他像任何一位为了某一目标而从事游说的院外活动者

一样辛勤地在国会办公大楼门厅里活动——使他在国会山的支持者们有这种感觉：他们也在创立核舰队中起了重要作用。”^[1]他在国会听证会上是一位频繁露面的专家证人，而对他的下属们来说则是一位恶名远扬的粗暴的管理人。

乔治·布朗局长

下而是个虚构的案例，但它以一个典型官员的实际经验为根据。（应注意，不仅我们的主人公乔治·布朗是虚构的，自然资源保护部和土壤侵蚀防治局也是虚构的。文中提到的其他机构则是实际存在的）它说明了官僚们必须作出的某些困难的选择，不论这些官僚是在华盛顿或是在外地。

乔治·布朗是自然资源保护部土壤侵蚀防治局的局长。他40多岁，被任命担任此职既靠能力也靠运气。当老局长退休时，总统想从伊利诺斯州带来一位土壤侵蚀专家，但有影响的国会议员们坚持要选任一位来自农业州的众议员前议员。在停滞和拖延之后，作为一种妥协，就把当时土壤侵蚀防治局的一名处长布朗提升为局长。布朗这个中西部一座农学院的毕业生现在是联邦文官中的一名职业官员，并且是高级行政官员中的一员。

布朗担任新职第二年的三月初，他的上司，自然资源保护部部长，召集布朗和其他局长参加一个重要会议。部长告知与会者们，他刚刚参加一次内阁会议，会上总统号召各部在下一个财政年度至少削减开支10%。部长说，总统相信广大的公众要求限制联邦财政。

布朗很快就算出这种削减对他的机构意味着什么。几年来，土壤侵蚀防治局为帮助农场主保护农田，每年花费大约8亿美元。靠大约7亿美元能过得去吗？哪里还能节省出一些呢？回到局里以后，布朗召集他的人事、预算和管理官员以及四位处长开会。经过几小时的讨论，大家一致认为，要想做到节约，只有缩小计划的规模——这就涉及到终止该局雇员中大约1500人的工作。布朗要求下属准备一份对该局来说用处最小的雇员的名单。他将在与

那些受影响的国会议员商榷以后决定裁减哪些人。

数周之后,布朗向琼斯部长提出了一份7.1亿美元的预算,部长批准了预算并把它转送到了白宫。然后总统在与行政管理及预算局局长会商时又将数字审查了一遍。几星期后,白宫将整个行政部门的预算,其中包括土壤侵蚀防治局的7.1亿美元,送交国会。

在此同时,布朗遇到了麻烦。拟议中的削减预算的消息很快泄漏到这个局驻在外地的人员中去。没有人知道,如果削减得以通过,谁将会被解雇。士气低落下来。驻在华盛顿的农场主代理人得知削减预算的消息就通知了全国各地的地方农业组织。不久,布朗就收到要求保留某些服务项目的信件。国会中农业集团的成员也变得坐卧不宁起来。

总统的预算送到国会之后不久,堪萨斯州众议员史密斯邀请布朗与他会晤。史密斯是众议院拨款委员会农业小组委员会以及有关机构的主席,因而在国会处理预算方面是一位举足轻重的人物。布朗立即前往国会山。史密斯以急切的语气开始他的谈话。他说,他已经同他的小组委员会的同事们(有民主党人也有共和党人)商量过,他们都认为一定不能通过土壤侵蚀防治局的预算削减。农场主们需要往常的8亿美元,由于国内某些地区的严重干旱条件,甚至还应多加一些。如果计划被压缩,他们几乎要发动武装反抗。史密斯接着说,从农业地区来的国会议员们受到很大的压力,在华盛顿的农业团体的领导人正在动员各地的农场主。史密斯说,除此之外,总统压低农业计划的作法是不公平的;他不懂农业问题,也不明白谋求增加农业产量的计划就是减轻贸易不平衡的最好办法。联邦计划的削减应该放在别的地方去。

随后,史密斯讲到了关键之处。他说,必须极力反对这次预算削减。有关拨款的听证会几天之内就要开始,作为局长,布朗当然要参加作证。那时,他必须陈说削减预算将会损害该局,并且严重影响它的整个计划。史密斯说,布朗不需要自动作此陈说,

他可以只回答委员会成员提出的诱导性问题。史密斯认为布朗的作证将有助于确证反对削减的论据，因为委员会尊重与问题最密切相关的行政官员的判断。

史密斯告知布朗，其他官员们也正在努力争取保住他们的拨款。史密斯说，很明显，他们都指望靠公众的反应来使自己免除这10%的预算削减。布朗如不照此行事是愚蠢的。

布朗的处境很尴尬。他已经向自然资源保护部部长和总统递交了他的预算，因而有责任支持它。再说，按照规矩，政府机构的头头应该支持送交国会的财政预算，而不论他个人的感觉如何。总统任命了他担任此职，就有权期望他的忠诚。另一方面，他又站在自己机构的立场上，雇员们全都希望他们的局长照顾他们。布朗和这些一线工作人员之间已经建立起良好的关系，一想到要让1000多雇员离职，他就于心不安。他们听到他支持削减预算将会怎样想呢？更重要的是，他需要与农场主、农业组织以及国会里的农业集团维持友好的关系。最后，布朗已经承担了他的计划。他了解到计划的真正的重要性，而总统的预算顾问们则很少可能理解它。他还知道，他心爱的项目——援助阿巴拉契亚贫困农业地区——很可能要牺牲掉，因为它缺少有力赞助者的支持。

布朗转而求教于一位在行政管理和预算局工作的老朋友。这位朋友劝告他支持总统的预算。他尽力打动布朗作为行政官员和职业文官的职业自尊心。他提醒布朗，行政首脑必须控制预算，而机构的领导人必须使自己的利益服从行政计划。他说，平衡预算的唯一途径就是所有机构都削减计划。至于解雇雇员——的确，这是一个问题。他们中的许多人会在防务机构里找到工作；文官制度会保护他的地位。不管怎样说，他们会理解布朗的处境。作为临别之言，他提到总统有意对布朗委以重任。

第二天，布朗与一位参议员共进午餐。此人在华盛顿官场上洞察事理，阅历丰富，曾经帮助布朗进入仕途。这位参议员对布朗表示同情。他说，布朗应该怎样做是没有疑义的。他应该按照

史密斯的计划行事，当然，要尽可能做得策略一些。这样的话，他可以与那些从长远来讲最为重要的人一起保护他的职位。

这位参议员说：“毕竟，总统有来有去，政党时盛时衰，而史密斯及其他那些国会议员将会长久地留在这里，这些农业组织也是如此。他们可以在将来的年代里为你做许多事情。还有一件事情要记住：这些人是人民选出来的代表。从宪法上讲，国会有权在它认为合适的情况下花钱。如果他们想要多花掉七八千万美元，你为什么反对呢？”

布朗离开参议院办公大楼，认识到他的处境比以前更糟。两方面的论点都有说服力。他无可奈何地感到他的忠诚和责任使他左右为难。总统期望他这样做，而国会（他确信史密斯反映了国会山上普遍的看法）期望于他的是另一回事。作为一名职业文官和专业行政官员，他得跟总统站在一起；然而，作为机构的领导人，他需要维护他的队伍的计划项目。至于他的前途呢？无论他作出什么样的决定，他必然要得罪一些重要人物和利益集团。

经过多次心灵的探索，布朗断定，事情不仅仅涉及忠诚、抱负和计划。最终可归结为两个问题：第一，在法律上和行政上，他应该对谁负责？当然，正式地说，应该对任命他的并且为政府的行动对人民负有责任的总统负责。第二，他究竟认为，哪种行动对全体人民的福利更好一些？这样看待这个问题，他就认为总统要求节制财政是正确的。作为一名纳税人和消费者，布朗了解人们要求对联邦预算赤字采取一些措施的强烈情绪。固然，国会应该作出最后的决定。但是，布朗细想，国会要作出决定，必须了解政府的态度，而政府应该统一口径为大多数人民说话，或则它根本不应该讲话。布朗决定支持总统。不过，作为一名老练的联盟建立者，他有点两方下赌注。他强烈支持总统的预算，但同时又向友好的国会议员送去在未来的听证会上要问到的他的一些问题，使他有可能对预算削减的影响作出一些提示。他还向这些国会议员中的几个人分送了一篇关于人员和基金的削减对他们州和

地区的影响的分析。

这个案例研究可以引出三项重要的原则：

1. 官僚们是人，不是机器人；作为一个人，他们就要受到多方面的影响。

2. 官僚们不仅仅响应上峰的命令，而且也对各种不同的动机作出反应。这些动机起源于他们自己的个性，正式的或非正式的组织 and 交往，他们的政治态度、教育和职业前景，以及他们活动所在的政治环境。

3. 官僚们在政府中是重要的。他们中的某些人有相当大的自行决定权，并能作出意义重大的决定。他们的一切政策行动对我们日常生活的累积影响是巨大的。

公众对官僚的看法

玩世不恭的公民认为“政府雇员造成了官僚政治，他们也了解官僚政治”。一般说来，美国人民认为联邦官僚薪金过高，干事太少，列入政府薪金簿的人太多。大约 2/3 的人认为政府浪费了他们大量的税金。此外，对普通公民的调查表明，大多数美国人认为联邦雇员不像非政府机构里担任同类职务的人那样努力工作。（见表 18-2）

这些调查结果并不让人惊奇。抽象的大政府——特别是它位于目不能及的相当遥远的首都——是不得人心的；它从事这样多的活动，多数人都觉得它做的某些事情令人不快（如向他们征税，监督他们，征召他们入伍等）。大的官僚机构被划为政府中人民不喜欢的那个部分。你如果不是多多少少直接地关心某项计划，就容易认为联邦政府应该呆在华盛顿只管他自己的事！

“这实在是一项既招人爱又让人恨的工作。政府身兼问题和解决两个方面。就个人而言，公务员是受到赞赏的；但是，作为一个社会等级，他们却不被尊重。”^[12]公众对他所接触到的大多数联

邦雇员的一般行为通常是满意的。与政府有过交往的公众里，有70%的人对他实际遇到的或面对面打过交道的联邦雇员的工作表示满意或非常满意。较少的人说在与联邦工作人员接触中感到不满意。⁽¹³⁾这说明，与公众藐视抽象的官僚和官僚机构相对照，典型的美国人实际上是赞赏和满意这些人的行为的，如邮局投通员，在野营途中遇到的森林管理员，帮助生病的叔叔的退伍军人事务部官员，或帮助当地4H计划*的美国农业部驻在县里的工作人员。他们也钦佩宇航员、海军陆战队士兵、联邦调查局特工人员以及海岸警卫队官员，所有这些人也都是联邦雇员。

表 18-2 对联邦工作人员对比鲜明的批评

官僚是摆弄文件的办事员	官僚是华盛顿真正有权的人
1. 谨小慎微，优柔寡断	1. 自命为我国首都的精英
2. 松松垮垮，报酬过高而又懒惰成性	2. 一种压制的外部力量
3. 受惰性支配	3. 政府的第四部门
4. 缺乏想象力	4. 难以忍受地爱管闲事
5. 热衷于刻板的工作程序	5. 一个需求无已的庞然大物
6. 接受新观念迟缓	6. 常设的政府
7. 不能迅速抛弃不成功的政策	7. 高级官僚握有巨大的权力
8. 无人情味，缺乏个性	8. 有造成巨大损害的极大权力
9. 文牍主义的能手	9. 侵略性的、傲慢的板权建立者
10. “长时间的喝咖啡休息”	

* 美国农业部资助的青年组织4H俱乐部倡议的农业计划，旨在教育农村青年采用现代耕作技术。4H指改善头脑(Head)、心(Heart)、双手(Hands)和健康(Health)四个目标。——译者注

公众对官僚的态度自相矛盾的一点是，有时候我们批评联邦雇员干得太少、懒惰或缺乏主动性——即不大遵守所谓的职业道德；但就在同时，又认为联邦工作人员权力太大，怪他们对我们的生活干涉太多，管得太死。

在实际中，官僚们是否可能既是谨小慎微又是独立王国的建立者？事实上，有不少官僚在完成着各种对比鲜明的例行公事。因此也许可能对他们同时持两种看法，尽管表面上看起来有矛盾。

连联邦雇员们自己也抱怨这种制度。虽然联邦高级雇员们说他们喜欢执行艰巨的任务，参与制定和执行重要政策的机会，以及和他们一道工作的人员的素质，但就像下面表中所表示的那样，这些工作人员不喜欢僵化、官样文章以及与利益集团和政客们打交道中所受的许多挫折。

从1962年以来，联邦雇员有权组织工会或协会来代表他们寻求改进政府的人事政策，大约1/3的联邦雇员加入了工会。现在，代表联邦雇员的一些比较重要的工会有：美国政府雇员联合会，全国财政雇员工会，全国政府雇员协会以及全国联邦雇员协会。与私人部门的工会不同，这些团体没有罢工的权利，也不能为薪金和福利进行激烈的讨价还价。它们能做些什么呢？它们试图为联邦工作人员协商取得较好的人事政策和做法，也在表示不满和纪律处分事件中代表联邦官员。此外，还就影响人事变动的议案到国会作证。

联邦官僚也觉察到公众并不喜欢他们。然而，如果更多的人拿出时间来了解联邦官僚所做的事，如果更多的政治家不发表“官僚是无用之辈”那种哗众取宠的谈话，公众的态度可能会有所改变。不过，公众还是可能为了增税，为了他们从报纸上看到的所有一切浪费或荒唐的规定而继续指责官僚机构。

美国人从1789年以来就对大政府持怀疑态度。他们仍然喜欢认为自己是一个粗犷朴实的个人主义者的国家，而且喜欢一个小的政府。官僚——特别是华盛顿的官僚——是那个梦想失落的象

征。想到官僚机构就想到自己从属于他人，无力解决哪怕是邻里之间的问题，以及为力图解决当今如此之多的问题而用的无人情味的方式。

结果是，官僚已经成为国会议员和新闻记者喜欢使用的拳击沙袋，一只用起来很方便的替罪羊，这些记者当政府里一些事情出了毛病时必然要把责任放到某个人身上。首都一家倨傲不恭而又颇有影响的期刊《华盛顿月刊》每期都要谴责蠢笨的官僚机构。《幸福》杂志和《华尔街日报》也常常详细刊载对联邦官僚机构的批评。

很明显，“组织里的人”或“官僚机构里的人”在美国从来就不是英雄。对我们大部分人来说，独来独往的牛仔，粗犷的个人主义者，或者甘冒风险的企业家，仍然是文化上的英雄。

反对大官僚机构及其浪费的理由

美国人通常把大政府视为坏事。把大与疏远、不公正、无能和反应迟钝等同起来。人们还认为政府越大，浪费越多。

联邦官僚机构受到批评的也许是在这个方面，即职业政府雇员似乎享有最接近于终身任期的待遇，他们的工作几乎与最高法院的法官一样稳固可靠。批评者说，事实上，对联邦工作人员既不能加以适当的惩罚，也不能因其工作出色而给予奖赏。因此，他们中的大多数人对工作只是敷衍了事。

很少有人被解雇过。据说政府对不称职者的解雇率低于1/700。而且在这1/700的人数中有相当多的人在上诉联邦法院之后又恢复了职务。即使是在里根年代偶尔发生的强迫裁减，也只牵涉到很少一些人：他们多半是被动员略为提前退休的人。

杰斐逊任总统时，联邦政府雇佣了2120人。印第安人管理局官员、邮政局长、海关人员、税务人员、城市警察局长、灯塔管理人和办事员。今天，如前所述，总统领导着一个大约300万文

职人员和 200 万以上军职雇员的行政部门,这些人在至少 2000 个联邦行政单位里工作。批评者们说,联邦官僚机构正在以惊人的速率增长着,到 2000 年,它将支配我们生活的几乎每一个方面。可以提出一些数字来表明联邦机构看起来像个急剧膨胀的庞然大物,例如:

1. 1929 年联邦开支总额约占国民生产总值的 2.5%,今天联邦开支已超过国民生产总值的 24%。

2. 联邦办理的文书档案工作每年费用估计至少为 400 亿美元。

3. 在最近的 20 年左右,出现了将近 250 个新的联邦机构,面解散的不到 24 个。其中一个例子是新近设立的与国内的非法毒品作斗争的机构。

4. 全国政府占有国家土地的 1/3——科罗拉多州丹佛市以西将近 50% 的土地归全国政府所有。仅仅是国防部拥有的土地面积就相当于一个弗吉尼亚州。政府拥有 40 多万栋房屋的有所权,价值达 1000 亿以上。它每年还为另外 5.4 万栋房屋支付 8 亿美元的租金。

5. 在 1961 年,肯尼迪总统第一次使预算超过 1000 亿美元。现在联邦预算已超过 1 万亿美元。

6. 现今的几项研究表明,联邦工作人员薪金名册上每有一个工作人员,就可能有三四个工作人员间接地靠联邦政府谋生(充当顾问或承包人)。换句话说,可能存在着大约 800 万至 1000 万名“看不见的联邦雇员”,因为政府把更多的工作承包了出去,以保持雇员人数的稳定。

7. 联邦政府用以掩饰它的增长的另一个办法是把它的工作转移给各州和地方政府。联邦政府把总开支的 1/4 提供给州和地方政府一级。虽然没有人确切知道它给那些层次造成了多少工作职位,估计高达 500 万个。(州和地方政府共有 1200 万个工作职位。)

无怪乎人们认为,政府正在企图办太多的事情,作太多的决

定，搞太多的细节，涉及太多的问题，为着太多的不同目的。有些人甚至主张对官僚机构和联邦计划实施“节制生育”。有一个人甚至建议，国会在制定一项新的法律之前，必须废止两项现行的法律。批评者们补充说，官僚机构的中心问题，不是它的存在，而是我们没能使它受到据称在私营部门行之有效的管理和纪律的约束。在私营企业里，“自利的经营活动是由市场规律（诸如竞争和消费者选择）与政府限制（如反托拉斯法）所调节和引导的。”^[14]一位曾担任过财政部长职务的公司经理说，他在政府工作期间获得的教训之一是：“作为企业基本标准的对效率和成本—效益的检验，在政府中并不是唯一的——而且往往甚至不是主要的——准则。”^[15]福特总统这样说：“这个国家首都的历久不变的真理之一就是官僚的**依然存在**。一些机构在完成任务之后并不拆除帐篷，悄然离去。它们寻找新的事情来做。而新的事情涉及到更多的人，更多的权力和更多的文书档案——而这一切又涉及到更多的费用。”^[16]

批评家们还说，国家官僚机构中的鼓励制度似乎助长了机构增大和效率低下。机构增大又增多了晋升和高薪的机会。渐渐地，官僚机构把最重要时间用于自身的扩展。简而言之，人们最普遍的怨言之一，是我们国家的公务员很少有让纳税人省钱的动机，相反地，一切都似乎诱导他们朝向相反的方向。

另一种针对官僚的指责是：官僚们超出国会的意图延申了授与他们的权力。但他们之所以经常这样做，并不是由于他们“渴求权力”，而是因为一旦计划上马，被指定从事这项工作的人往往积极承担这项“事业”。例如：在教育部的民权局，任命通常落到那些关心保护妇女和少数民族权利的人身上。保护那些人的权利就是指定给他们的任务，他们在热心做好工作的同时，也尽可能多地增强了自己的权力。那些被分配到麻醉剂管理局的人很可能认为，反对麻醉剂的联邦法律的执行是具有重大意义的，他们在履行职责中有些时候超过了为他们规定的权力。另外，也许是最

关键的一点，那些政府之外的集团，希望看到法律得以实施，自己的计划有所进展，会对有关机构施加很大的压力。妇女团体和鼓吹少数民族权利的团体便密切注视着民权局，如此等等。

赫伯特·考夫曼，一位官僚机构研究者，在若干年前就开始研究老的政府机构是否有过确实消亡的。他开始对存在于 1923 年的全国政府中选定范围的 175 个机构进行考察，然后对它们 50 年以后的情况作了追踪调查。除去 27 个以外都完好存在。在此期间，在相同范围内又设立了许多新的机构，并开展工作。官僚机构的消亡是例外而不是规律。无论是民主党人还是共和党人占据白宫，新的机构都不断地诞生。经济形势的突然变化，国际形势的紧张，或者是“……帮助组织作更好的分工的固有主张”，似乎都在促进新的官僚机构的建立。^[7]现有机构的工作负担过重，那些认为一个新机构将会比较同情他们观点的集团的压力，以及各种社会变革的因素，都对创设更多的政府机构发生着作用。

格雷斯委员会与 官僚机构的浪费

联邦政府的浪费究竟有多大？里根任命的一个主要由公司领导人组成的委员会断言，仅仅三年之内就可能节约 4000 亿美元。为了做好这件事，格雷斯委员会（正式名称是总统关于费用控制的私营企业调查组）提出将近 2500 条建议，除别的以外，还号召加强总统的否决权，以削减计划，把常识性的私营企业经营和理财经验介绍到联邦采购与管理程序中去，并终止无数会导致耗费津贴和奖金的计划和政策。该委员会准备关闭军内日用物资供销社，卖掉华盛顿特区的国家机场和杜勒斯机场，让退伍军人事务部退出医院建筑业，对海岸警卫队和国家公园的服务向使用者收更高的费用，并且大力压缩大部分的津贴，安排政府雇员提前退休。

该委员会说，联邦政府是国家最大的借款者，贷款者，雇主，承保人，土地拥有者，租借人和地主。他们说，政府有责任每年接受大约 4700 万名病人，并每天提供 9500 万美元的伙食补贴。为

了努力唤醒国内 8200 万纳税人——“政府浪费的真正受害者”，他们的报告断言联邦政府既庞大又管理不善，浪费和低效率充斥于各种各样的政府计划之中。

除此之外，格雷斯委员会声称，退伍军人事务部在每张医院床位上花费的钱两倍于私人企业；政府部门的计算机有一半是过时的了；总服务局雇用来管理该局设施的人员是相应的私营公司的 17 倍；军职与文职退休人员所能得到的终身养老金是相应私营部门的 3 至 6 倍。

委员会主席 J. 彼得·格雷斯是美国一家大公司的行政主管人员，他说，委员会没有提出容易做到的解决办法，“但是对问题置之不理，不会使问题解决起来更容易些。”他尤其责怪国会的许多浪费现象。委员会报告的总建议有两个内容：加强总统对官僚机构的控制，并把现在政府所做的大量工作归还给私营部门。“要记住，国会的本能是花费，而不是节约。我们必须对我们那些被选出的代表采用休克疗法，让他们明白，在财政上继续这样不负责任，将再也不能被人容忍。就像电影《网络》中的人物一样，我们要求你与我们一起，告诉他们：‘我们简直是在发疯，我们再也不能忍受下去了！’”^[18]

格雷斯委员会受到里根总统的赞赏，他继续利用委员会的影响作为 1984 年选举年的工具。但是里根很少实施委员会的建议，他确是通过征收各种各样的使用费在私营化问题上鼓起了勇气。他还继续呼吁公众支持总统在国会提案的部份项目否决权。

格雷斯委员会对浪费和超支的陈述没有受到国会、官僚和各种各样政府研究人士的热烈欢迎。总会计局和国会预算局认为这些令人生厌的事故夸大了联邦政府的问题。况且，许多建议从政治上讲是不能实行的。

几乎每个人都认为政府必须为它所发出的电力、它所提供的农作物灌溉、它所开辟的内陆航道以及它基本上已放弃的放牧权

利和木柴索取一个公平的（意谓较高的）价格。“一次要求国会抵制政治分肥*的压力及其他浪费倾向的市民运动可能很起作用——如果它基于既节约又有效果的现实期望的话，”一位《华盛顿邮报》的社论撰稿人作这样的评论，“但是如果运动以错误概念为依据——认为比较好的政府管理可以在解决赤字问题上有很大的进展——那就只会挫伤国会和行政机关着手抓住这个问题的真诚的努力。”⁽¹⁹⁾

一位批评者指责委员会显然夸大事实并荒唐地把公众引向歧途。哈佛大学约翰·F.肯尼迪学院的斯蒂文·凯尔曼承认，政府确实在生产特定产品时比私营企业效率低下，但是：“如果一定要我作冒险的猜测，我会说，政府通常用于生产特定产品的资源，可能并不是私营企业的4倍或17倍，或许只是1—2倍。”⁽²⁰⁾格尔曼补充说，负责所述活动的那些人，通常是注意到费用和降低费用的办法的。他说，格雷斯那样的批评者，当他们认为计划没有价值时，就过早地断言政策和计划的浪费。在这种情况下，真正的分歧是在政策上，而不是在行政管理上。⁽²¹⁾

甚至格雷斯委员会里的批评者也承认，通过改善核算方法，增加使用费，以及把非核心的政府职责继续承包给私营组织（如果这样做可以使同类产品降低成本的话），是可以实现相当数量的节约的。

类似格雷斯调查结果那样的报告，它的长远影响究竟是什么？通过采用增加控制规则和增加控制层次所作的“反浪费”努力，似乎会妨碍良好的工作运行，而且，如采购制度所表明的那样，甚至没有压缩什么费用。但可以肯定，像格雷斯委员会所专门研究的这种占据通栏标题的讨厌故事，无可比拟地引导着常新的规则和结算观点的发展。在这个意义上，格雷斯委员会可能已经背叛了它开始时所进行的“反浪费之战”。⁽²²⁾

* 此处指为讨好选民向地方拨款——译者注

支持官僚机构的理由

也许我们往往对我们的政府要求得过多；也许我们要它解决那些不可能解决的问题。我们的期望很高，甚至在我们知道政府正在作它的工作无法承担的巨大许诺的时候。大政府的中心问题是以为它可以解决一切问题和对付一切挑战的神话。这个问题随着几乎每一个利益集团放在它身上的膨胀起来的要求而变得更加恶化了。

官僚机构的职能不只是政府有，在公司、大学里同样有之。生活的事实就是如此。至少往过去的三十年里，联邦官僚机构的规模保持相当的稳定，尽管人口增长了，联邦的计划增多了。

对文牍主义 (red tape) 该怎样看呢？这个人的文牍主义是另一个人的正当程序。文牍主义可以被视为规则和条例的无法摆脱的纠缠，它使公务员除了签名盖章和摆弄文件之外做不成任何事情。也可以说，这些同样的规则和条例是为了确保公务员办事公正。一位学生，她的系主任告诉她不能在学了 8 个星期之后又放弃一门课程而不受处分，这位学生也许要抱怨“文牍主义”和无情的官僚。然而，采用这项规则，是要对所有的学生一视同仁，所以，这位系主任不能只容许他或她所喜欢的学生放弃这门课程。换句话说，文牍主义在很大程度上是基于我们不想给公务员太大的自行决定权而又要他们负责的愿望而产生的。毕竟他们花的是别人的钱。

把我们的官僚机构和世界上大多数官僚机构相比较，我们应该对从我们公职雇员处得到的服务表示感激。美国邮政总局提供了一个好的例子，虽然人们批评它是最后的恐龙。它几乎比世界上任何可与相比的服务都更快，更有效率，而且费用更少。另一个例子是美国的税收系统：它是世界上这一类系统中效率最高的。

再说，并不是所有机构都在继续增大。有些变大了，有些保

持稳定，而另一些实际上缩小了。出现机构增大往往是由于人口或工作量的激增，而不是建立官僚“王国”的帕金森氏定律。没有根据可以支持这样的论点：机构大必然产生低效率和僵化。某些研究甚至得出了相反的结论。无疑，私营部门中的国际商用机器公司和通用电力公司以及政府部门中的加利福尼亚大学和密歇根大学的成功表明了机构大的某些价值。

与大多数其他国家相比，美国政府雇员数目增长并不很多。在瑞典，过去30年中政府雇员增加了20%以上；同时期意大利和德国增加了11%以上。美国政府雇员在最近12年内增加很少。况且，美国政府雇员在雇员总数中的比率，比西欧民主国家要低20%~50%。40年前，每千名美国人约有19名联邦文职公务员；而现在则少于12人。维护联邦政府规模的人士也讲到，在过去60年里，全国政府所消耗或分配的经济产品的比率只有少量的增长。

最后，数百名联邦职业公务员曾在政府的运作中帮助实现显著的节约，并受到最近几届政府总统给予的各种奖励。1989年，国会在布什总统的鼓励下（里根曾经否决类似的提案）通过立法，以确保进一步保护揭发者（whistle blower）——政府雇员公开揭露他们机构内部的浪费现象和管理失当。在过去，偶而有联邦雇员因揭露秘密而受到过惩罚或被调任极其不受欢迎的工作。尼克松政府时期，一位五角大楼的高级雇员在国会作证有关C-5A军用运输机的巨额费用超支——这一行动如此地触怒尼克松总统，以致他命令国防部官员“除掉那个……”。上述1989年立法使那些能证明揭发问题是对他们降级或解雇的促成因素的官员们得到宽慰。它也允许揭发问题的文职公务员向联邦法院提出申诉。在每个人都关注消弭政府的（尤其是它的征购方法的）浪费之时，国会和乔治·布什采取行动进一步加强对官僚的鼓励，使他们为公众利益服务。

不过，这个或许是世界上装备最好、训练有素，而且可能是

最有效率、管理着技术最为发达的社会之一的国家机构，却仍然是公众批评的靶子。而也许怀疑主义是健康有益的。从某方面来说，这也是我国对行使政府权力的人们加以约束的制度中的另一种制约与平衡。

大官僚机构——它的反应灵敏度如何？

有关政府官僚机构的最复杂的问题之一，是它们对公民的反应是否充分灵敏。所谓反应灵敏指的是同情地对待某人，负责而迅速地作出反应。一个机构的反应灵敏度取决于有关人员的感知能力。如果一个人在邮局或福利机构门前必须排长队，他往往要抱怨官僚反应迟钝。或者，如果某人有一个新的或异常的问题，而联邦官僚却“照章办事”而不提供有人情味的服务，也会产生批评意见。

官僚机构必然要建立各种例行手续和标准的办事程序。他们这样做，是为了提高效率和多出工作成果，也是为了力求实现公平和不偏不倚。但有时这种“官样文章”会减少灵活性。几乎每个人都曾经因为邮寄的包裹太大、太小或容器的质地不当而一次又一次地被地方邮局打发回来。在这种时候是难以抑制我们的愤怒的。他们为什么不能灵活一些呢？为什么不能通情达理呢？为什么不能以一种有人情味的方式来对待我呢？

这种能让邮局、军队、国内收入署有效地为广大人员办事的程序有时候降低了这些机构对某些人的个人需要作出反应的能力。例行手续有助于防止混乱，并能使政府的行为首尾一贯，规格一致，公正无私。大官僚机构的不可避免和必然产生的后果往往是权衡取舍：灵敏的反应——指迅速、人情味、适合个人需要而且有同情心的服务——往往因为有条不紊和不受个人情感影响的例行手续而必须作出牺牲。

一个与此有关的问题是，某些问题是否应该由官僚机构以外

的机构来处理。现在所有派别的政治领袖都认识到,有时我们把问题交付给政府官僚机构,而其实也许有一个更有效的解决办法。例如,政府能不能够通过官僚机构有效地管理医疗卫生费用?是不是我们应该让市场经济机制来处理这类政策性问题的呢?也许官僚政治程序中某些固有的东西使得政府官僚机构不适宜从事某种类型的活动。也许某些计划或政策最好是留给私营部门,或者交给州和地方政府,或者交给市场系统。对国际贸易政策、政府在高技术产业上的作用以及多种能源政策来说,也许尤应如此。但是,政府计划的私营化有时可能仅仅意味着从一个官僚机构(政府的)搬到另一个官僚机构(私人的)。

归根结底,官僚政治的反应灵敏度问题是很难与官僚政治的责任问题区分开来的。在确定海军或联邦调查局的反应灵敏度时,我们还必须问问它们最应该对谁作出反应——这 and 谁应该监督和控制它们的问题很相似。现在让我们来考察一下,谁在控制、谁应该控制联邦官僚。

控制官僚:谁在控制?如何控制?

官僚们(有时又叫做“实权派”)应该对谁负责——对他们自己,对有组织的利益集团,对选举总统的多数人,还是对国会所反映的多数人负责?很明显,大多数美国人希望官僚机构关心公众利益。但是界定公众利益是个很困难的问题。总统和国会都声称是在代表公众利益说话。况且,官僚们应该对谁负责,是个固有的政治问题。某种形式的责任制要更多地照顾某些团体和利益集团。例如,对白宫的官僚政治责任的支持很大程度上取决于支持者们对总统的党派关系。当共和党人占据白宫时,毫不奇怪,该党人士主张对官僚机构实施强有力的总统控制。以下是一些现实情况以及近年来提出的一些使官僚反应更迅速和更负责任的建议。

总统与官僚

有一种思想流派断言，总统显然应该负责，因为行政首脑应该对广大选民作出反应。这一派主张，总统务必使公众的需求和期望转化为政府行动。当国民选举了一位如同罗纳德·里根那样的保守派总统（此人主张大规模削减联邦计划并限制政府对经济的干预）时，他的这些政策只有在得到官僚机构响应时才能贯彻实施。只有官僚们支持总统的政策，多数人的愿望才能转化为行动。

然而，如同我们所看到的那样，在美国的制衡制度下，单是赢得总统选举的政治多数并不能取得对全国政府的控制，甚至连行政部门本身也控制不了。根据我们的宪法，总统并不是行政机构的无可争辩的主人。国会设置机构，大体上确定它们的编制，提供经费，并且制定它们据以行动的一套基本规则，国会通过拨款听证会、特别调查或非正式询问，持续不断地审查官僚们的活动。而且，如同我们也看到了的，大部分重要的内阁级领导人的任命必须经参议院批准。事实上，总统走进了一种不断发展的制度，对这种制度，他们的控制权较小——或者说，他们影响官僚机构，使之响应他们对公共利益的看法的余地较小。不过，**通过任命、改组以及制订预算的权力**，总统仍然可以对官僚机构行使某些控制。尤其重要的是，总统可以试图通过以下各种办法来控制官僚机构：任命或提升自己称心的人员；动员公众舆论及国会压力以培植责任感；从结构上改变行政组织；控制预算；运用广泛的个人说服劝导；而且，如果上述作法无效，还可以把分配给某个机构的任务改派到其他部门或机构（虽然这种作法通常要经过国会批准）。

总统在行政部门内部可以任命大约 5000 名高级官员。不过，其中有许多人是内阁官员的心腹助手或高度专业化的助理。而且，有许多人需要经由参议院的批准，因而并不单纯是总统的选择。有些改革者建议，如果行政首脑能够作两三倍于此数的官员政治任命，总统的权力就可以得到加强。

部长助理——薄弱环节 但是,总统除了任命更多人员以外,还有更多的人需要加以控制。问题是,那些被任命的人一旦就职,能有多大发言权?尽管总统可以经常延聘著名的、有影响的人士入阁,但他们发现,要雇请卓越人士担任部长助理一级职务却困难得多。总统部分地依靠部长助理把白宫的看法和评价灌输给官僚机构,并期望这些公民—领导人成为选出总统的人民与公务员之间的纽带。但是许多人不愿意放弃或中断他们的专业或商业经历去当部长助理。最近若干年,这个职位已变成为一个收入较低、在华盛顿并不显赫、任期短暂而且对他家庭来说开销很高的职位。其结果是,总统往往让相对年轻的人员来充实这些职务。那些人一到华盛顿就物色他们的下一步工作,其结果是,这些部长助理或类似职位的被任命人员不得不戴上“羔皮手套”,灌通地同那些他们应该管理的人打交道。因为对他们来说,下一项职业很可能就是那些人介绍的。其他一些倾向于担任部长助理的人具有很强的意识形态信念,但是缺乏行政管理和国会政治方面的经验。还有一些人则利用这个职位当作退休的过渡。

一旦来到华盛顿,这些总统任命的人员必须与文职公务员们打交道,那些公务员知道他们的“上司”不会在此久呆下去。大多数文职公务员实际上有着牢靠的职位,他们藐视总统选定的部长助理的全部作法是等待那些人在一、两年之后走开。况且,在华盛顿的里里外外,政府工作人员组成了一个颇有权势的政治集团;那些部长助理试图对可能在他们监督之下的政治方向作重大改变,可以说是在政治上和法律上冒相当大的风险。

卡特总统在高级文官范围里成功地作了一些改进。1978年的文官制度改革法带来的变化之一,是设立了高级行政官员局。这个局,或者说大约7000名职业的(加上某些非职业的)官员的人才库,可以不经参议院批准而得以任职,而且其中各个成员可以依据行政当局的意愿从一个机构调到另一个机构。这个高级行政官员局的设立,是想要缓解总统的这种感觉,即认为高级职业官

僚——特别是与铁三角网络有牵连的官僚——并不关心白宫的目标和政策选择。有了这个新的机构，总统及其政治任命者在选择、任命和用奖金奖励那些办事效率高、反应敏捷的高级职业官员方面可以有较大的灵活性。从理论上讲，一个机构里有半数高级职业官员每年可以得到相当于他们基本薪金的 20% 的奖金。还有其他的金钱奖励，例如，属于该局的 5% 的在职官员可被提名列入特别等级，这样他们就可以因在某一年内工作出色而得到每人 1 万美元的奖金。另一方面，办事不力的官员可以转回到普通文官等级中去，薪金和职责也随之大为减少。

1978 年文官制度改革法刚开始执行时，人们对它抱怀疑态度，甚至还有一些恐惧感。^[23] 观察家们担心，它将创立一个用于政治目的的行政官员局。另一些人担心，没有白宫的强有力支持，这个法案的崇高目的就不能实现。卡特总统对这项新的计划很热心，但里根总统显然对此兴趣不大。里根更专心致志于削减预算，而且，哪里有可能就削减哪里的人员。由于种种原因，高级行政官员局没有实现它的创立者的期望。现在许多分析家说，该局对它应该帮助的联邦工作人员没有重大的影响。由于联邦预算上的问题，大多数奖金和有关的奖励暂时停发。联邦官僚机构高级官员的士气与法案通过之前基本相同，甚至更差。但无论如何，白宫在任命上的灵活性得到了增强，里根和布什从自身利益考虑，精明地利用了这一点，借以影响和整饬行政部门的上层官员。

总统对官僚机构的控制

自从富兰克林·罗斯福强化总统班子以来，总统的预算局，现称行政管理和预算局，已成为帮助管理行政部门的关键手段。行政管理和预算局的主要任务是编制总统的年度预算。而预算通常成为形成总统政策重点的主要工具。就是这个机构（以及这个过程）决定着哪些计划将得到更多的拨款，哪些将被削减，哪些将维持原状。遍布华盛顿的部门和机构都竭力争取总统预算规划中的较大份额。行政管理和预算局主管

预算的编制，因此非常直接地帮助总统制定政策。行政管理和预算局是总统用来根据不受利益集团左右观点权衡和评价源源不断地涌入白宫的无数建议和请求的优劣的最为密切的机构。

行政管理和预算局中有 96% 的工作人员是专职官员，他们受过评价开工项目和新开支请求的训练。行政管理和预算局的高级官员当然是经由总统任命的，而且他们往往跻身于总统最重要的顾问之列。同时，行政管理和预算局官员不仅在有关预算方面，还在有关管理办法，促进政府机构之间的合作以及立法计划等方面帮助总统作出重大决定。行政管理和预算局及其前身（原预算局）一直积极从事确保将总统优先考虑的立法向各部和国会通报的工作。^[24]总的说来，该局在为总统扩展政策和行政管理的选择范围方面起着重要作用。^[25]

有些作者要求对文官制度进行更为激进的彻底检修。例如，一位观察家主张结束联邦职位的终身职业，可以根据一个人的专长，允许任职不超过 6 至 12 年。他们说，铁饭碗会造成无用之人，而对一个人的合格程度作定期的重新考核将会大大提高工作效率和反应灵敏度。尽管专业化对现代组织至关重要，轮换（无论是来自政府外部还是政府内部）可以活动僵硬的关节，给机构带来新鲜血液，鼓励一种恢弘的意识而不是墨守成规。它甚至可以打破“铁三角”——即高级文官、国会议员以及靠政府得到好处的外部利益集团的联盟。

一项有关的建议触及民主程序的核心。它所关心的不在于使官僚更有效率，而是要确保官僚对选举总统的选民作出迅速的反应。这里强调的是要大量增加恩赐职位的数量，而少去依靠所谓的考绩制度。华盛顿官场一位老资格的观察家曾经抱怨，改革文官制度的最大障碍是，大多数人认为按考绩雇用的制度比按政治分肥授官的制度为好。“但事实上获得政府职位与考绩只有很有限的关系。”他接着说，“退伍军人可以在他们的文官考试成绩册上加 5 分照顾分；残废退伍军人另加 10 分。至于非退伍军人，他们

的诀窍是，让机构通过人事管理局点名要他担任某项工作。而做到这一点的途径是结识机构里面的人。已经在这个系统里的人是最先知道职位空缺的，并且既了解申请人又了解这个职位。他们可以将任职条件的说明予以剪裁，使它适合于他们想要雇用的人。所以，文职官员是一个并非基于政治而是基于友谊的分肥集团。”^[26]因此，他把现行制度叫做伙伴制度，并且大力强调这种非正统的但却令人感兴趣的建议：

人们自作聪明地以为，分肥制会导致政府由不合格的人管理。让我们仔细看看这个设想。为什么按政治雇用的人员就一定不合格呢？可以要求一名按政治考虑任命的打字员每分钟打出与文职打字员同样多的字数。要记住，按考绩任命和提升并非现时文官的实情，而只是一种构想。交情和服兵役背景对受雇和升迁有很大的关系。

政府工作也许最好由这样的政界人士来充任，这些人注意把一个行政机关结合成整体，以便更好地进行工作，使他们得以重新获选，难道这不是可能的吗？同样原理也适用于政府雇员所作出的大多数决定。如果这些决定背后的动机是把工作做得相当好以便重新获选，为什么不应该根据党派之见来作出决定呢？^[27]

毫不奇怪，国会和大多数职业官僚对这个建议都没有好感。由于记忆犹新的水门丑闻，以及大多数人对我们的政党即使不是轻蔑也是普遍不感兴趣，大多数美国人也可能反对这项建议。然而，对那些必须直接为总统的利益服务的人来说，它显然具有相当大的吸引力。

总统作为行政首脑，也有权改组行政部门。晚近的总统都想使用这些权力。但他们很少达到目的。尼克松总统试图撤销六个部（劳工部，商务部，运输部，农业部，住房和城市发展部以及

卫生、教育和福利部)，而代之以按更广的范围组成的四个新部，如自然资源部，人力资源部和经济发展部。尼克松说，这种重新组建的国家官僚机构可以提供协调一致的计划，解决部门之间的冲突，并能更有效地提供服务。国会和多数利益集团不予同意，现有各部的部长和职业官员们也不同意。国会各委员会的领导人对这一点总是敏感的：如果改组联邦行政机构，他们可能不得不改组他们自己的委员会体制。这将打乱国会内部的权力平衡。简言之，改变行政机构的构成不单是一个效率和经济的问题，它还牵涉到**政策后果**：何人得到何物？如何得到？又为何得到？

卡特总统了解上述这些实情。他的雄心勃勃的重建和改组联邦官僚机构的计划未见成效。他的大部分大刀阔斧的组织变革想法，包括设立内阁级的自然资源部的想法，也都成为曾经给予尼克松的改组努力以毁灭性打击的同样的政治力量的牺牲品。

罗纳德·里根来到白宫时决心要取消教育部和能源部，但他没能做到这一点。代替它的是，他最后增加了一个退伍军人事务部。他还曾建议把商务部改为贸易部。里根发现了他的大多数前任了解到的东西：尽管人人都赞成明智的改组，而当你具体做的时候，困难和争论就出现了，因为这些具体做法可能打乱华盛顿权力体制中已经确立的权力平衡。

国会对官僚机构的控制

国会有许多对官僚机构实施控制的手段：参与预算制订，拨款，人事的批准，批准新的计划或新的指导方针，进行调查与召开听证会，改组政府机构，以及在特定

机构内公开谴责官员。

官僚政治权力的基础当然是官僚的知识和专门技能。一般说来，官僚们对于他们的计划以及他们所从事的工作的后果比其他任何人了解得更多。有鉴于此，国会可能请机构头头制定原始提案，并对费用和价格提出估算。对于提供错误导向的资料，国会曾让其负担很高的罚款——以此作为一种克服官僚政治的欺诈的

手段。

至少在某些方面，国会仍然受到攻击，说它鼓励了官僚机构的增大，说它故意让官僚机构仍旧在某种程度上不受控制。人们由此推论说，国会议员从官僚机构的增大和复杂化中得到好处。大多数选民，尤其是实业家，在与联邦的官样文章和繁杂手续较量时，都是向本州和本地区的国会议员寻求帮助的。因此，随着联邦官僚机构及其计划的增长，国会议员的影响也随之增大。事实上，代表他们的选民向联邦机构说情，使国会议员获得了很大的政治利益。

令人不快的事实是，在我们 535 名国会议员中，只有极少数人愿意把现行的官僚结构换成一个有效率、有力量的公共利益经理者——后者的政治报酬比前者的低。国会里有关效率低下、不负责任以及官僚机构不受控制的谈论通常就是那么一回事——空谈，如果不是空谈的话，往往也只是谈到别的议员所在委员会管辖之下的机构。为什么改革者一直忽视这个事实，即国会有一切必要的权力可以对官僚机构实施“人民的意愿”？国会可以撤销或重组一个机构。国会可以限制或扩展一个机构的管辖范围或让它的权力完全消失。国会可以砍掉一个机构的经费。国会可以进行调查。国会可以做所有这些事情，但是作为国会议员个人总是有理由不去这样做。⁽²⁸⁾

这种看法的基本点是抱怨国会没有充分注意它所制定的法律的执行情况，抱怨国会授予官僚们太多的权力。人们指责说，一个尽可能避免冲突的国会，通过如此广泛的立法，并授予官僚机构这样多的权力，使得官僚们实际上已成为这个国家的法律制定者。

但是国会所通过的法律是否可以一直保持用词精确呢？这将

使它过于陷入不可避免的细节之中而难以完成工作。例如，设想国会关心要有足够的货车运输线路运行，以保证为发货人提供迅速的运输服务，而又不致多到引起毁灭性的竞争。如果它试图说清楚一条新的货车运输线路应予许可的确切情况，则法规必须这样来表述：

依阿华州的基奥卡克，除非是他们谈了10年之久的新高速公路修筑完工，将需要4条货车运输线路。当然，除非查利大叔的捷运公司取消它的T型车而使用双引擎拖拉机和篷货车，则需要5条线路。而只要每天有列车在那里停车，他们就只需要3条线路。

另一方面，田纳西州的史密斯维尔需要8条货车运输线路，除非……。⁽²⁹⁾

当然，国会很少起草这样的法律。相反地，它以一般性的措词宣布它的政策，而授权州际商务委员会去批准新的货车运输线路，如果这项行动有“公众的便利和需要”作为理由依据的话。然后，调控委员会成员就去评定基奥卡克和史密斯维尔的情况，并制定具体的规章。

但是我们怎样才能取消浪费的和过时的计划呢？许多人认为，不管它们是否在起其应有的作用，而任其无限期地继续存在的联邦计划实在太多了。如果国家的需要和重点有改变，计划也应作相应的调整或取消。一项已为大多数州政府采用的试行性改革就是日落程序（sunset process）。日落法律对政府机构或计划规定了有限的生存周期，迫使他们每隔六至七年提出它们的存在理由。日落审查程序已在大多数州之中建立起来。其主要目的是要消除无效的计划，并给新的计划腾出位置。这种办法得名于科罗拉多州一个团体的建议，该建议认为，对于已经失去其原有意义的计划，或者其好处已为其他考虑所超过的计划，“太阳应该落下来”。这

项负担将压得官僚们好好工作，以便他们在六七年里可以证明自己值得留下来坚持这项事业。

日落法规遇到了一些人的反对，他们说这种法规对于需要完成的复杂而细致的评价工作来说是过于简单了。还有一些人认为日落法律要求官僚们每隔几年就要为自己的存在提供根据，花费了他们大量的时间，并要去做大量的文牍工作。关于日落程序的州的经验一般地说是令人失望的。

应该记住，并不是整个国会与总统共同负责对官僚机构的管理。更确切地说，那只是由国会授权的议员个人。这些人主要是委员会和小组委员会的主席，通常专管某一特定类别机构的拨款和政策，而这些机构往往是为他们自己选区的选民服务的。有些议员坚持要求过问较为一般的政策。国会议员们，目睹总统们上台又下台，就认为他们对这些机构了解得比总统更深（有时候情况确实如此）。虽然，作为一个机构，国会宁愿让总统来管理行政部门，以便它可以要求总统对行政部门的工作负责，但有些国会领导人更喜欢封锁“自己的”机构使其不受总统控制，以便保持他们自己对公共政策的影响。有时候这是制度规定的了——例如，陆军工兵局长经法律授权规划公共工程并向国会报告，而无需通过总统。

另一个因素起着有利于国会的作用。每天有成千上万名官员参与作出成千上万个决定；而一位总统的时间有限，才智有限，对这么多的机构的政治影响也有限。总统及其工作人员只能专注于有重大政治利害关系的事务。然而，拥有 3 万多名工作人员的国会议员们，可以在远离总统视听的领域里活动。^[30]

这样说来，究竟谁在控制官僚呢？总统和国会议员各以自己的方式力求这样做。利益集团也在影响官僚机构的工作方式。职业官僚们认为，对他们来说，他们要对他们工作所依据的法律和法规作出反应，也要对他们自己的职业特性和责任感作出反应。很明显，对于是谁或是什么在控制官僚这个问题，没有唯一的答案。

正因为如此，对于确保官僚应负的责任的更好方法的探索也就永无止境。这种探索，以及用无数的手段——诸如改组，文官制度改革，实行日落法，预算安排和监督性听证会——进行的试验，将永远和我们在一起，它们也应当如此。

小 结

1. 我们经常指责我们的官僚机构和官僚，但又继续要求他们解决我们最棘手的问题，提供更多更好的服务。因此，对我们的官僚机构的考察，也是对于我们政治体制如何力图确定许多我们最重要的国家目标的考察。

2. 美国的官僚机构不是严格按照课本上的管理组织模式组建的。这是因为美国的官僚机构并不完全隶属于任何政府部门。它至少有两个直接的上司——国会和总统。它还必须充分注意法院和它们的裁决，当然还有组织良好的利益集团和公众舆论。在许多方面，官僚机构是美国政界的一支半独立势力——政府的第四部门。

3. 有关大政府、大官僚机构以及怎样去改组它们、怎样消除它们的浪费的辩论和争议将会继续下去。与此同时，大多数专家一致认为，官僚机构的范围和重要性在往后的年月中还会扩大。然而，与其他许多国家和它们的集权的官僚机构相比，官僚机构对美国人民的支配，可能比对其他国家人民较为温和，较少压制。

4. 政府雇用什么人，怎样雇用，政府给予雇员们什么样的自由处理权或权力，将经常成为争论的题目。近年来士气有些低落。政府人事官员认为，政府官员的反面形象对于吸引新人从事联邦重要工作是一个障碍。不过，从事职业公职工作，便经常有机会为人民服务，解决问题，尽力造成一个更美好的社会。使官僚机构反应更灵敏和更加负责的努力是持久的斗争，也是每次总统选举都要提出的问题。但是始终没有任何最终的答案，也不会短

时间内得到解决。

建议读物

Lawrence Dodd and Richard Schott. *Congress and the Administrative State* (Wiley, 1979).

Anthony Downs. *Inside Bureaucracy* (Little, Brown, 1967).

James Eccles. *The Hatch Act and the American Bureaucracy* (Vantage Press, 1981).

Charles T. Goodsell. *The Case for Bureaucracy*, 2d ed. (Chatham House, 1985).

J. Peter Grace. *War on Waste: President's Private Sector Survey on Cost Control* (Macmillan, 1984).

Philip B. Heymann. *The Politics of Public Management* (Yale University Press, 1988).

Herbert Kaufman. *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs* (Brookings Institution, 1981).

Jack H. Knott and Gary J. Miller. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice* (Prentice Hall, 1987).

Charles H. Levine, ed. *The Unfinished Agenda for Civil Service Reform* (Brookings Institution, 1985).

Dennis D. Riley. *Controlling the Federal Bureaucracy* (Temple University Press, 1987).

Francis E. Rourke. *Bureaucracy, Politics and Public Policy* (Little, Brown, 1983).

Harold Seidman and Robert Gilmour. *Politics, Position, and Power*, 4th ed. (Oxford University Press, 1986).

Stephen Skowronek. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877—1920* (Cambridge University Press, 1982).

Bruce Smith and James Carroll, eds. *Improving the Accountability and*

Performance of Government (Brookings Institution, 1982).

Richard J. Stillman. *The American Bureaucracy* (Nelson Hall, 1987).

John T. Tierney. *The U. S. Postal Service* (Auburn House, 1988).

Douglas Yates. *Bureaucratic Democracy* (Harvard University Press, 1982).

Three useful journals are *Journal of Policy Analysis and Management*; *the Public Administration Review*, and *Government Executive*.

注 释

〔1〕 有关的争论观点见 E. S. 萨瓦斯的《政府部门的私有化》(查塔姆·豪斯出版公司 1987 年版), 以及罗伯特·库特纳的《虚假的利益》, 见《新共和报》(1989 年 2 月 6 日), 第 21~23 页。

〔2〕 彼得·M. 本达和查尔斯·H. 莱汶的《里根与官僚机构: 遗赠、诺言及遗产》, 载于查尔斯·O. 琼斯编:《里根的遗产》(查塔姆·豪斯出版公司 1988 年版), 第 139 页。

〔3〕 有关联邦官僚代表性特点的讨论, 见塞缪尔·克里斯洛弗及戴维·H. 罗森布卢姆的《有代表性的官僚与美国政治制度》(普雷格出版公司, 1981 年)。

〔4〕 有关上述及整个行政机构的论述, 见哈罗德·塞德曼和罗伯特·吉尔摩:《政治、地位和权力: 从自信状态到调控状态》第 4 版(牛津大学出版社, 1986 年), 第 11 章。有关政府下属公司, 见约翰·T. 蒂尔尼:《政府下属公司及政府企业的管理》, 载《政治学季刊》(1984 年春季), 第 73~94 页。

〔5〕 有关 20 世纪初文官制度的效用与弊端的分析, 见斯蒂芬·斯科罗纳克:《建立一个新的美国》(剑桥大学出版社, 1982 年版)。

〔6〕 有关联邦薪金的一般问题, 见罗伯特·W. 哈特曼及阿诺德·R. 韦伯编:《公职人员的报酬: 对联邦高级官员的补偿》(布鲁金斯学会, 1980 年)。又见罗伯特·哈特曼:《联邦工作人员的薪金和补贴》(布鲁金斯学会, 1983 年)。

〔7〕 这方面的有益的论述见雨果·赫克洛:《问题研究网与行政机构》, 载安东尼·金所编的《新的美国政治系统》(美国企业研究所 1978 年版), 第

87~124 页。

[8] 约翰·W. 加德纳在合众国参议院政府工作委员会上的证词:《行政改组建议, 听证会》(美国政府出版局 1971 年版), 第 57~58 页。又见 R. 道格拉斯·阿诺德:《国会与官僚机构》(耶鲁大学出版社, 1979 年版)。

[9] 引自艾伦·怀尔达夫斯基:《预算过程中的政治》第 4 版(利特尔-布朗出版公司 1984 年版), 第 80~81 页。并见劳伦斯·多德和理查德·肖特:《国会与行政管理状况》(威利出版公司, 1979 年版)。

[10] 胡安·卡梅伦:《海军上将里科弗的最后一战》, 载《幸福》杂志(1976 年 12 月) 第 193 页。时代出版公司 1976 年版权所有。关于里科弗无视上级及其与地位显要的国会议员们关系密切的批评意见, 见小埃尔默·R. 朱姆沃尔特:《在岗位上: 回忆录》(四方出版社 1976 年版), 第 5 章。

[11] 卡梅伦:《海军上将里科弗的最后一战》, 第 200 页。

[12] 卡伦·H. 基恩和埃弗雷特·C. 莱德:《公众如何说》, 载《政府行政》(1988 年 1 月), 第 11 页。

[13] 见《华盛顿邮报》(1983 年 7 月 16 日) 第 A—8 页。古德塞尔的《支持官僚机构的理由》第 2 章论述了类似的正面调查结果。

[14] 汤姆·亚历山大:《官僚机构何以不断增长?》, 载《幸福》杂志(1979 年 5 月 7 日), 第 164 页。并见弗里德里克·V. 马利克:《华盛顿隐秘的悲剧: 无力使政府运转》(自由出版社, 1978 年版)。

[15] W. 迈克尔·布卢门撒尔:《一个企业家对华盛顿的坦率看法》, 载《幸福》杂志(1979 年 1 月 29 日), 第 41 页。

[16] 杰拉尔德·R. 福特:《弥合创伤的年代: 杰拉尔德·R. 福特自传》(哈泼-罗和读者文摘出版社, 1979 年版), 第 272 页。

[17] 赫伯特·考夫曼:《政府的各种机构是永存的吗?》(布鲁金斯学会, 1976 年版), 第 67 页。并见理查德·斯蒂尔曼:《美国的官僚机构》(纳尔逊-霍尔出版公司 1987 年版), 第 1~3 章。

[18] J. 彼得·格雷斯:《焚烧钱财: 你的税金的浪费》(麦克米伦出版公司, 1984 年版), 第 172 页; 同一作者:《大政府的问题》, 《最初》杂志(1988 年 1 月), 第 1~7 页。

[19] 乔狄·T. 艾伦:《格雷斯之书》, 《华盛顿邮报国内问题每周社论》(1985 年 1 月 7 日), 第 28 页。

[20] 斯蒂文·凯尔曼:《格雷斯委员会: 政府中有多少浪费?》, 《公众

利益》(1985年冬季刊),第78页。

[21] 同上书,第78页。

[22] 同上书,第82页。

[23] 马克·赫德尔斯顿:《卡特的文官制度改革:对政治理论和行政管理的一些影响》,载《政治学季刊》(1981—1982年冬季),第607~621页;布鲁斯·布坎南:《高级行政官员局:我们怎么能知道它是否起作用?》载《公共行政管理评论》(1981年5—6月),第349~358页。

[24] 关于行政管理和预算局的这些职能的有用的研究,见拉里·伯曼:《行政管理和预算局与总统,1921年—1979年》(普林斯顿大学出版社,1979年版);霍华德·舒曼:《政治和预算》(普伦蒂斯—霍尔出版公司1984年版)。

[25] 当然,行政管理和预算局并非总是胜利的,它也不是总是正确的。见戴维·斯托克曼:《政治的胜利》(哈泼—罗出版公司,1986年版)。

[26] 查尔斯·彼得斯:《华盛顿实际上是怎样工作的》(艾迪生—韦斯利出版公司,1980年版),第47~48页。

[27] 同上书,第48~49页。

[28] 莫里斯·P.非奥里纳:《对联邦官僚政治的鞭挞》,载《社会》杂志(1983年3—4月),第73页。

[29] 马丁·夏皮罗:《最高法院与行政机构》(自由出版社,1968年版),第4页。

[30] 见理查德·科恩:《监督的帝王》,载《政府行政》(1988年9月)第16~18页;以及唐·李:《大胆的剥夺:金羊毛奖十三年》,载《政府行政》(1988年4月),第28~30页。

第五编

国家政策的政治

第十九章

公共政策的制定

英国剧作家肖伯纳认为,进步来自不切实际的人们。他说,讲求实际的人应付环境的办法是使自己适应现实;而不切实际的人却梦想一个与现实不同的、更美好的环境,并试图改造世界去适合这种理想。这种不满足或不切实际常常是一个人获得发展的第一步。对一个国家来说也是如此。18世纪70年代的乔治·华盛顿和他的朋友们在英国人眼里看来绝对是不切实际的;同样,1989年中国几百万学生和他们的盟友们在北京政府最高领导人看来也是不切实际的。主张妇女选举权的人,民权鼓吹者、和社会问题活动家们往往也被视为不切实际的人——捣乱派或者是不可救药的理想主义者。

美国政策的许多重大变化都开端于那些没有耐心去按老方法办事的人。通常是由这些人去推动善于建立同盟的政治家和讲求实际的政策从业人员经由法律或法院裁决来改变政策。

不过也有许多政策的改变来自基层而不是来自华盛顿。意识形态学家、企业领导人、工会工作者,州和地方官员、农场主、少数民族权利的鼓吹者、消费者组织发言人、宗教领袖、学者、外国代表、空谈家、还有普通百姓有时要求政府改变政策,有时希望不要改变。政府成员——选举的领袖、任命的官僚、和公仆——也可看作同公共政策的改变有着利害关系。这样,这个国家的首都就既是政策变动的起点也是它的终点。

公共政策是政府工作的主要内容。更确切地说，它是我们选出的官员为满足人们的需要、解决社会内部冲突而宣布的一组目标及所采取的相应行动。不过政府决定不理什么或不做什么也可以属于公共政策之列。本章将考察联邦政策制定过程的几种不同途径。下面四章将考察联邦政府最重要的几个政策职能——外交政策、国防政策、国内政策和调控政策。

公共政策的界限

为弄清政策的制定过程，我们必须先明白，在美国进行政策辩论是有明确界限的。我们容易形成一种印象，以为在美国要推行任何一种关于政策的想法至少是有其可能性的。其实美国同任何政治制度一样，其政策制定体系要服从一定的限制，不妨称之为“政策选择范围”。这一套选择范围最全面地规定了政治和政策可能性的参数。一个社会的信念、思想、创造性和想象力总有一些明确的界限，它们规定着政策的形成。在美国，某些选择是在可容许的政策讨论界限之内的，某些则否。某些在理论上存在于这一界限之外的选择虽然也是一种可能性，但对美国政治制度来说则完全是异物。举例来说，取消私有财产，或者广泛实行国家计划经济，就不是美国政治体制历来界限之内的选择^[1]。除了政治上能否被接受（这是由我们的政治文化和意识形态所决定的，见第7章）这一界限以外，还有美国制定政策的体系结构所带来的限制。“美国公共政策的历史在很大程度上是政策制定者极力在精心设计的富有弹性而又互不统一的政府结构之内形成与推行各种有效计划的过程”。^[2]

当然，认识到存在着这样的界限是一回事，精确地判定这些界限在哪里又完全是另外一回事。由于政治情况的演变，这些界限的构成也在变化，使它们更难判定。就美国制度而言，有一种界限可以称之为洛克式个人主义的自由主义传统。^[3]这种自由主

义传统坚信人身自由、个人权利，有限政府和私有财产。美国的经济制度，或者简单地说市场经济制度，也是一种界限，它包容某些选择而排斥另外一些选择。著名政治经济学家查尔斯·E. 林德布鲁姆把市场称为监狱，因为它限制了美国制订政策的活动天地。^[4]由于美国经济的健康发展控制在企业手中，所以当选的官员们力求使政策对繁荣企业的气候有利。这不仅意味着企业在影响公共政策上属于特殊地位，同时也意味着有某些政策是不会被政府官员认真考虑的。

在我们阐述美国政策形成的具体过程和估计今后政策的变化时，应当时时想到这种界限的存在。

谁在华盛顿把事办成

如果按照电视或报纸的报道去认识联邦政策的制定，我们能够看到的就只有法案签署仪式、记者招待会或满篇官样文章的演说。我们听到的主要是部门之间的冲突或部门内部的斗争。我们可能被告知，国会在某个援外一揽子计划上拒绝同总统合作，或者最高法院宣布 1986 年格拉姆—拉德曼—霍林斯平衡预算法的某一条款无效，或者总统否决国会通过的最低工资法案。虽然这些斗争像体育比赛那样引起我们的兴趣，但它们都只是引人注目的表面现象。

华盛顿的新闻界就靠这样一些争斗吃饭，因为比起为制定政策而进行的无数细小的合作与协同来说，这些争斗更能增加报刊的趣味性。不过，记录总统有多少项立法议案获得国会通过的成绩表所掩盖的东西，常与它所揭示的一样多。这些记录实际上既没有告诉我们一位总统成功或失败的原因，也没有告诉我们那些被揭出、被通过和被否决的法案各属何等质量。比如说，一个眼睛只盯着成绩表的总统可以避免签署不大可能获得通过的法案，而且成功率之所以较高也许更多地是由于联邦收入迅速增加，而

不是总统领导有方。反之，成功率较低也许更多地是属于当行政和立法部门分别由不同政党控制时分权政府固有的问题，而不是总统领导失策。

在“统治阶级”的手下和背后，有成千上万的人参与华盛顿的政策制定过程。他们帮助整理问题，解决冲突，促进机构之间的合作。只有了解这些人，我们才能看清联邦政策制定过程的各种模式。诚然，有的时候一个人只因为恰巧在适当的时间处在适当的地点就参与了决策过程，然而真有影响的人物通常都有正式的职位，或有必需的知识，或能接近掌权者，或者几项兼而有之。在制定政策的早期阶段，政策制定者要在各种争着引起重视的问题中分出轻重缓急来，这时他们常向各种专业团体的专家寻求建议。当然这些专家还必须熟悉华盛顿决策过程的各种规则。换句话说，不是每一个想对决策过程施加影响的人都一定具备所需的能力、经验及其它条件的。

以前，国会委员会的高级助手职位是给竞选助手的报酬，现在已日益由条件要求很高的政策从业人员来担任。这些专业助手有能力为国会的听证和立法分析情况，因此可对政策的制定施加影响。他们常常成为联系国会、行政部门、各利益集团和全国不同选区的某种“影子政府”。举例来说，联邦的生物学政策就常常是由一小群医学研究人员、慈善家和国会成员在国会和白宫助手人员的帮助下制定的。

接下来当然就该轮到院外游说者了，他们在华盛顿的历史同议院一样长，不过他们的人数从来没有像现在这样多。尽管正式在国会登记的只有 5000 人，但普遍认为随时都有 3 万至 4 万人长驻（或定期来到）华盛顿从事某种游说活动。《国民杂志》说：“各种团体充斥着华盛顿，它们的领导人出人决策人的大门，得到认真的重视，这不是因为他们本人，而是因为他们所代表的那些人或那些有地位的团体。”⁽⁵⁾某些被认为在华盛顿最有影响的游说或鼓吹某种主张的团体如表 19-1：

表 19-1

有影响的团体

美国广播公司新闻节目	全国制造商协会
劳联—产联	全国房地产商协会
美国银行家协会	全国教育协会
美国民权同盟	全国独立企业联合会
美国农场主联合会	全国房地产经纪人协会
全国教育协会	全国独立商业联合会
全国州长协会	美国政府雇员联合会
全国城市联盟	美国州、县、市政府雇员联合会
全国步枪协会	全国野生动物联合会
美国医院协会	全国广播公司新闻节目
美国医药协会	纽约时报
美国石油研究所	新闻周刊
美国安全理事会	峰峦俱乐部
美联社	时代周刊
商业圆桌会议	烟草研究所
哥伦比亚广播公司新闻节目	科学家关注同盟
汽车工人联合会	美国商会
联合食品和商业工人国际工会	美国独立银行家协会
美国独立石油协会	美国市长会议
国际卡车司机兄弟会	华尔街日报
妇女投票者联盟	华盛顿邮报
全国有色人种协进会	野生动物保护协会
全国房屋建筑商协会	全国制造商协会

州和地方政府的代表越来越多地出现在华盛顿，以争取召开听证会来讨论他们的观点。州和地方政府通常派出一名官员或聘请顾问来代表他们的利益，以确保与他们关系重大的问题不被忽视。代表各州州长或州议会的驻华盛顿办事处已发展到好几十个。此外，还有为全国州长协会和全国州议员联合会服务的游说人员。全国城市联盟是为各市政府特殊利益游说的非常有效的机构。现

在甚至到单个城市都有自己驻华盛顿的游说代表。

新加入这一行列的还有大批专业政治顾问。他们在选举过程中来到华盛顿，如果他们的候选人获胜成为了新当选的官员，他们就留下来继续当顾问。这些人竞选手段高明，又能接近大众媒体，因此政治家以及其它寻求游说者的人都把他们视为一支重要的力量。

华盛顿还充斥着大量非民选的，政策政治家。他们曾长期服务于某个特定的政策领域，担任过各种政府内外的职务。这些专家的事业阶梯无常规可言，而且变幻莫测。一位任职于行政管理和预算局的经济学家可以到非官方的布鲁金斯学会去工作，几年后又回到政府内出任国会预算处长。某参议员的一名助手可以去住房和城市发展部任职，然后又回到选任的州政府职位上，可能后来又返回住房和城市发展部或者国防部或者司法部担任内阁部长，随后成为驻英国大使，接着又变成一名内阁部长，然后又再次成为大使。一位青年律师可能先在国防部的部长办公室工作，然后任白宫国家安全委员会工作人员，再离职成为参议院军事委员会的法律顾问，三年后又是在华盛顿哥伦比亚特区私人开业当律师，再过三年又成为海军部副部长。然后又回去私人开业。这些人就这样在政府公职与私人开业这间的“转门”里进进出出。

这些例子绝非罕见。在华盛顿人们职务的变动十分普遍，成功的阶梯各不相同。因此，错综复杂的友谊、权势和忠诚关系网，便成为政策制定过程的特点。^[6]

华盛顿的政治生活中更令人目眩的现象，是政府各部门内的或与各种非官方组织（诸如研究所、基金会、院外活动组织或传播媒介）有联系的政策活动家设法建立联盟的方式。他们围绕着一组彼此相关的问题组成了政策子系统——这既是问题本身的需要，同样也是为推动解决问题的需要。在这里，信息、想象力、精力和毅力比年龄和正式职位更为重要。政策活动家知道如何取得国会议员和白宫高级助手的支持。有时这易如反掌，因为某些国

会议员和白宫助手经常在寻求可用以争取前程的新主意。以上这些政策从业人员在制定政策过程中的关键作用是怎么强调也不会过分的。^[7]

几种互相竞争的政策制定模型

在研究公共政策制定问题上，方法有许多种，哪一种最恰当则取决于所研究的是什么政策、选用过程中的哪一阶段来进行分析以及分析者自己的政治价值。不过人们也有大体一致的看法，那就是，政策的制定过程可分为若干个明确的阶段：

1. 问题的鉴定。问题的内容是什么？问题是如何定义的，由谁定义的？该问题属于哪一类现行政策范围和哪一级目标？政府有没有必要出面帮助、干预、调控或作出某种决定？该问题是否应当列入政府的议事日程？例如，倘若某地的空气污染正在导致人们生病，这是需要政府加以注意的问题吗？将有哪些力量来决定此问题是否会引起政府官员的注意？

2. 政策的制定。应当采取什么措施？我们怎样才能最好地评估各种可供选择的方案，包括它们带来的利益、成本和公平问题？谁应当参与规划和设计这一政策？例如，如果空气污染需要政府采取行动，那么什么样的行动更为可取？政策分析人员需要考虑所有可供选择的方案，但他们必须记住，方案必须是在我国切实可行的。

3. 政策的采纳。需要由谁采取行动？政府的哪个部门应该介入？必须满足哪些宪法、法律和政治上的要求？决定必须具体或笼统到什么程度？例如，应由国会通过一项清洁空气法案，还是应请环境保护署之类的调控机构就此问题举行听证会并提出建议？或者需由总统出面领导，发布一项行政命令并对公众发表重要演说？

4. 政策的执行。政策一旦被采纳之后，应当如何实施？它在

哪一级政府可以得到最有效的执行？要花多少钱、花在哪里、怎样花？执行过程会对政策的有效性产生什么影响？例如，哪一级政府会最大限度地遵守新的空气清洁标准？应当如何定义并且由谁来定义“政策成功地得到了实施”？

5. 政策的评价。这项政策有效吗？对该政策的有效性或其影响应如何衡量？谁来评价这项政策？政策评价和国会监督有什么后果？例如，反污染法是否真的在改善空气的质量？布什的反滥用麻醉品措施是否在取得进展？

政策制定可以发生在任一政府部门，可由一系列政治参与者来实施，不仅限于立法者们。还要注意：政策的制定不能完全脱离行政机关。我们在第十八章里已经看到，任命的公共官员常与民选的官员一样有影响。每个政策制定阶段参加者的政治、经济和社会价值观对政策的制定都有影响。此外，显然有影响的还有各种利益集团，尤其是组织严密、资金充足、能够在华盛顿派出常驻院外游说者的各种团体和协会。

在研究美国政策制定过程的各种方法中，有**理性人物模型**、**权力精英模型**、“**利益集团**”或**麦迪逊式模型**、**政策系统模型**和**渐进主义模型**。人们对美国体制如何运转可作的各种说明还不止这些，不过对它们加以考察可以提供各种有用的认识，深入地了解美国政策是如何形成的。

理性人物模型

理性人物模型虽然基本上是教科书上的一种抽象，但仍不失为分析公共政策的一种有益模型。理性人物模型有时又称公共选择论、推理论、理性选择论、甚至被称为决策的经济方法。理性的政策制定者试图维护个人利益或使其个人利益（或他们认为为了公众或集体的利益）达到最大限度。集团也可以使自己的行为合乎理性，他们力图保护自己的利益，提出那些他们认为对自己或对社会有利的政策。理性选择方法提出了一种精打细算的策略；参与者总是在问政府的行动或不行动使

他们或他们的价值标准有得还是有失，同时在计算他们应当花多少精力和时间进行游说或设法组织一个支持者集团。

他们的做法是“就解决公共问题的各种不同办法孰为有利进行理性的选择”。⁽⁸⁾选择的根据是这样一条原则：“如果某一政策的成本（广义言之）大于收益，就不应被采用。假如其它方面都相当，那么能使“收益成本比”最大化的政策应被采纳。

面对一个问题，理性的政策制定参与者首先要明确自己的目标或者目的并加以排列。然后列出所有重要的可能解决问题的办法，研究每种办法可能产生的后果。考虑了每一种可能的成本与收益之后，他们就选择其结果与自己的目标最接近的那一种政策。⁽⁹⁾

理性决策遇到的障碍有：人们对究竟应当使哪方面的价值或目标最大化缺乏共识；成本与收益互相矛盾却无法比较；社会目标与个人或小团体的收益有矛盾；信息不全这种不可避免的情况；以及各种政策后果固有的不确定性。

但是，即便这些障碍都已排除或有所减弱，对理性决策模型持批评态度的人仍指责它实际上无理性可言。因为同人们预期的相反，理性选择并没有把政治从决策过程中排除出去，它并没有使决策变为寻求目标最大化和效率的一种严格的科学。相反，理性决策模型只能把进行理性范畴分析过程中固有的政治加以掩盖。“理性分析”必然是政治的：“理性分析背后的各种思想范畴本身就是政治斗争中形成的……”⁽¹⁰⁾尽管理性决策模型从符合事实自诩并且在分析上确实有用，但它始终未能使我们摆脱现实——决策的本质是关于思想与价值观的斗争。⁽¹¹⁾

权力精英模型

权力精英模型把政策角斗场里发生的事情总的解释为强大的经济利益集团发挥政治影响的结果。由此他们指责说，我们拥有的的是一个为富人所有、由富人之友所治、为富人所享的政府。如果说5%的美国家庭控制了30%的财

富，这是因为我们的公共政策有利于富人。如果在人们普遍认为贫穷、教育、保健和无家可归是我们需要最优先解决的问题时，国防预算却在扩大，那是因为扩军比扩大社会福利计划对军事—工业集团更有利。

权力精英模型派认为，我们应该像研究政府采取的运动一样研究政府何以不采取行动，因为强大的企业利益集团常能使某些问题上不了政府的议事日程。这些强大的利益集团通常不愿意政府以任何形式干预经济，除非他们能从中得到好处。总之，权力精英模型认为美国有一个“统治阶级”，其影响和权力建立在国家的企业经济和这种经济所维持的国家机构（例如国防联机构）上，国会、总统和调控机构都被视为是为有钱有势阶级的利益服务的。^[12]

权力精英模型虽然常被说成是一种把控制经济的人设想为有权势者的模型，实际上它同许多保守分子对在美国如何办成事情的观点却有某些相容之处。他们有时把权力精英模看成是大工会、大传播媒介、大官僚机构等等，它们同“东部权势集团”结成联盟，把违背大多数人意愿的计划和目标强加给普通人民。这或许可以称之为“民粹—保守”学派。弗吉尼亚州通过电视布道的帕特·罗伯逊牧师、主张减税的保罗·甘恩和已故的加利福尼亚州霍华德·贾维斯，还有其他也相信有一个决定如何制定与执行政策的“统治阶级”的人，部分地反映了这种观点。

权力精英模型的一个重要变种认为企业在美国政治中享有“特权地位”。^[13]依照这种观点，企业之所以有权力，并不是由于大量资助竞选（尽管企业确实在提供这种资助），不是由于广告（尽管企业确实在使用这种手段），也不是由于传统的压力集团政治（尽管企业确实在进行游说）。相反，企业之所以享有特权地位，是来源于以下事实：美国经济的繁荣，以及当选政治家随之而享有的好日子，要求政府能够随时响应甚至预测企业的需要并依此采取行动。这一理论的前提是美国的选民是根据他们对以往经济的

评价来投票的。政治家们既然想保住自己的职位，他们就有一种强大的推动力要尽一切办法保持经济健康地发展。而企业活动决定了经济是否健康；因此，政治家们一般愿意满足企业对政府的要求，而且，照这种理论的说法，常常无需企业明确提出这种要求。这样，选举制度把政治家的利益同他们各自支持者的要求与利益联系在一起，这就创造出的一系列推动力，使企业的利益主宰了决策过程。

另一种常同权力精英论相混的方法是马克思主义模型。马克思主义者坚持认为，政策的形成和结果（尤其是对贫穷的劳动阶级来说）仅仅是一种安抚工具，其目的在于减少骚乱的可能性，并保持一个基本上是不公正的社会制度的稳定。⁽¹⁴⁾按照这种观点，民主决策体制的正式规定已被现代资本主义发展的需要所破坏。⁽¹⁵⁾

对较为一般的权力精英论持批评态度的人认为，如果研究者从政策的变化或缺乏变化取决于精英的假定出发，他们多半能找到证明这种假定的证据。但是如果他们从政策制定的过程比这更复杂这一假定出发，他们也能找到证据证明存在着的一组更加复杂、更加微妙的势力。⁽¹⁶⁾因此对权力精英的研究成果是可疑的，理由是他们经常只是假定而不是用经验来证明存在着精英。

**利益集团（或多
元论或麦迪
逊式）模型**

关于美国政治最老的也是最为人广泛接受的理论认为，我们的政治和公共政策是彼此竞争的利益集团互相斗争的产物。这就是詹姆斯·麦迪逊在著名的《联邦主义者文集》第10篇中所阐述的观点，你们应当仔细阅读。麦迪逊模型是本书大部分论述的基础。麦迪逊讲得已经很好，无需我们在这里更多地细说，但是你会注意到在下面将要介绍的“渐进主义”模型里包含着麦迪逊式模型。

近来某些学者认为麦迪逊式理论夸大了利益集团的作用，而低估了政府官僚机构的作用；说它基本上无视国家的作用，无视

国家组成部分力图在政策制订过程中肯定自己利益的独立性。^[17]他们认为需要研究华盛顿庞大的政府官僚机构的比较力量与政治策略。这种观点认为官僚机构都希望扩大预算和扩大计划,还有一种强大的压力要抢在别的机构之前在某个方面先有所作为。这些因素规定了官僚机构在政策形成过程中同总统和国会之间的关系,同时也影响政策的实施。

坚持这一观点的人认为,研究公共政策的人应当更加密切地注意官僚机构如何发挥作用,又如何参与政策制定过程的各个阶段。对这一观点持批评态度的人认为官僚看来固然对决策过程有重大影响,但是实际上他们只是代表了同他们天天保持接触的当事人集团和其他有组织的利益集团。

政策系统模型

更为雄心勃勃但也更为笼统的研究方法是把所有因素和过程的所有阶段都纳入一个系统框架之内。持这种观点的人声称:凡事都是互相关联的,只有全面地看这些关系,才能充分看清政策是如何制定或改变的。这些研究人员借用工程和生物学上的模型,考察了这一政策系统的输入因素,强调这一过程如何将输入转化为输出,然后又如何把输出的东西——法律——转化为政策结果,或人民生活的改善。通过对这些决策过程的注意,它们揭示了“决策方式影响着公共政策的内容。”^[18]下图大体上说明了什么是政策系统模型。注意连接政策结果与系统其它部分的反馈回路意味着政策结果以及公众对这些结果的反应又会影晌其它政策。系统模型的价值主要在于研究和分析政策时用以说明组织体系和明确概念。在预言这一系统将产生或不产生哪些政策方面,它就不那么有价值了。

持批评态度的人说,这种方法无视公共政策的内容,从而降低了它在分析实际政治问题上的价值。此外,批评者还认为这种方法还假定过程的改变一定会带来公共政策内容的改变,事实上,对政策过程的形式作小修小补不一定足以产生显著不同的政策,

其它因素例如经济发展的要求或者官僚的利益也许比结构形式更能决定政策后果。

渐进主义模型

渐进主义来源于麦迪逊模型，恐怕是阐述公众政策制定过程的最为人们普遍接受的方法。渐进主义认为解决问题的唯一或最好的办法是通过微小的改变或调整。

那么渐进主义是否是说对一个问题不存在唯一正确而且全面的解决办法呢？不是，渐进主义体系有时容许有唯一的解决办法，但它要求通过渐进来实现这一解决办法。

渐进主义模型与理性人物模型不同，它认为事实上只有某些选择办法得到了考察，人们更多的注意力是用于寻求就可以采取什么样的微小步骤达成协议，而不是去寻求一个全面的解决办法。政策制订者致力于渐进地决策是有其道理的，因为现有的时间、金钱和信息不足以容许考虑所有各种替代现有政策的办法。政策制定者宁可厮守着已知政策而不愿冒新计划后果不确定的风险。现有计划已形成的习惯和已投入的资金都强烈要求不要每年作根本性的改动。最后，渐进主义使决策人员容易达成协议。^[16]除了这些个人因素外，美国的分权制也鼓励零敲碎打地改变政策。我们这种体制是与联盟政治、一时的多数和不断地妥协紧密联系在一起的，在这种体制下要作全面的规划是很难的。

尽管如此，进行全面的思考在我们这个体制下还不是不可能的。只是为了要做成某件事必须要有许多不同的、而且往往是意见相左的人达成共识，就需要许多妥协和讨价还价。我们必须绕过许多可能引起否决的环节和团体。所以最后提出的政策建议总是和提出者的原来愿望大不相同。

政策制定者在设计方案时想方设法使之能争取到利益集团的支持，使可能的反对者保持中立，结果自然就使目标打了折扣，定出的法体也十分笼统和含糊。当然，法律往往本来就既复杂又繁琐，不过它们是故意写得让人可作各种不同的解释。正是因为它

们的含糊，才得以建立必要的政治联盟以使这样的公共政策得以通过。

主张渐进主义模型的人认为，从较为渐进的角度去认识决策过程，我们就应当“不仅重视那些引起风波、迫使决策者采取行动的人和事，还要重视那些深入思考问题、寻求与发明各种选择方案并使多种选择的门始终对决策者敞开的人”。^[20]就是说，除了那些急躁不耐有时不切实际的人在呼吁有必要改革以外，正是这些政策掮客、调节人、策划人和“问题从业人员”的精力和才能，为民选官员打好基础去实现必要的政策上的改变。

近年来人们对政府直接用指挥控制的手段进行干预进行了尖锐的抨击，指出这不总是解决重要问题的唯一或最好办法。他们鼓吹代之以能更有效解决这些困难的市场手段。例如，为了控制污染，可以由环境保护署对几十万个不同的企业执行某种条例，也可以对税则进行调整来给企业以避免污染的经济动力。在里根总统的任期内，已采取了一些措施使许多社会计划（例如住房、就业训练、监狱和医院）私人化，以及建立私人与政府之间更有效的合作关系。^[21]

权力向州和地方转移也鼓励了渐进主义。华盛顿的官员们采取这种策略，实际上是在说：“让地方精英去决定在他们那个地方什么是适当的政策。我们别去干预。”有些人争辩说，效率和精减联邦官僚机构应是首要问题，但是分散权力和“化整为零”（把政策制定过程分解为零碎的功能单元）也是一种办法，可以使国会和联邦官员放松对联邦资金的控制。这样，地方政策的制订就成了华盛顿的官员讨好人们的又一种手段，但这足以损害全国性目标和全面规划与迅速行动的能力为代价的。在历史上，由州负责社会计划，例如教育和福利，常导致各州之间在资金与提供服务上出现显著差别。

即使中央政策观点一致，各地方仍常能通过地方行政手段使联邦政策受到延宕与篡改。联邦制带来的种种错综纷杂的情况使

全国政府难以通过州和地方当局有效地贯彻公共政策。各州的组织结构并不一致，例如它们划分下级组织的办法就不一样。各州并不都有能干的政策制订者和政策从业人员。同样，经济实力的大小，以及对各项具体计划是否抱认真负责态度，更是各州大不相同。^[22]

反对应按渐进主义来制定政策的人认为它对问题总是保留现有的解决办法，而不顾已经出现的更好办法。用渐进主义来说明现有政策是如何制定的，也引起了人们的批评，特别是在财政预算政策领域。有些研究报告从机构整体来分析，声称其支出呈非渐进式；但若把其预算分解为单项计划，就显出并非渐进的模式了。而且只有某些领域的政策制定可以概括为渐进主义的，较新的或较小的计划制订过程可以根本不适合渐进主义。最后，渐进主义未能有效地说明一般公共政策是如何制定的，因为它未能说明各项计划的预算和方向何时并以何种方式发生重大变化——或造成重大损失。^[23]

上述各种模型大多拥有某些证据作支持，但看来显然没有一种方法能解释一切。总的来说，政策是由一系列事件、现有资源，以往经验和有关政府官员与公民活动分子的思想综合形成的。选举、公众舆论和集团与官僚机构之间的竞争，还有政府各部门之间的争斗，加上现代工业资本主义的具体要求，都对政策的定义与形成有影响。现在我们来更具体地考察在政策制定的各个重要阶段究竟发生了什么事。

全国政策的形成

建立议程

你有没有想过，为什么一个主题会连续几个星期出现在报纸头条上？或者，为什么人们议论了几十年的一件事突然有一天被制订成了法律？为什么有时看来全国

只有一两件事占据了议论的中心，而后又在一夜之间消失得无影无踪？有的时候答案是显而易见的。一场灾难，例如造成7名宇航员死亡的“挑战者号”航天飞机悲剧，带来了国会听证会，总统委员会会议，调查结果的报导，以及讨论我们宇航计划的书。与此类似，埃克森石油公司在阿拉斯加沿岸漏油事件带来了有关航运条例环境保护标准和赔偿要求的新思考。但是除此以外，还有许多其它公共政策经过了许许多年才变成法律，例如全国老年人健康保险问题列入全国政治议程达20年之后，才在1965年形成医疗保健法。还有，1964年的民权法案为什么用了这么久才制定出来？为什么经过了多年的讨论才终于在1986年实现了税制改革？这类问题要求我们考虑：政治问题要经历什么样的过程才能得到政府官员的认真注意。这一过程通常被称为全国议程的建立。^[24]

如果我们仔细考察，就会发现建立议程的过程涉及许多因素和人，包括事件、危机、专家意见的改变、群众意见的改变、利益集团的煽动、还有民选官员及其助手更广泛的参与。对全国议程有影响的还有别的因素：如对政治问题的定义与再定义、公共政策执行缺陷的明确、认识上的改变（特别是技术上的改变）、占统治地位的思想或标准的改变、政府计划的失败，或政府提出的新问题。^[25]有时公共政策确可自己成为自己的原因，政策会引起政策。“政策互为因果。政策越多，就会产生新的情况，对别的政策发生影响，还会出现预料以外的后果；为了应付所有这些，就需要有更多的政策。”^[26]因此，可以把全国政府的扩大不仅看作是解决许多社会弊病的办法，而且也是要求更多政策和导致更多机会的原因。近年来政治学家们已对政策制定过程中“建立议程”或“产生思想”这一阶段给予了更多的注意。

前而说过，一场“危机”或“灾难性事件”在使某个问题引起政府官员认真注意并使其列入全国议程方面可以发挥重要作用。如果还具备另外一些条件，一场危机——原油泄漏、艾滋病传播的新情况、城市暴乱等等——就更容易引起政府政策制订者

的注意。这些条件是：危机必须不是一次性，而是从长远来看会反复出现的；这一事件必须直接接触及个人生活的重要方面。此外，要想使问题更有可能形成政策议程，还要求对危机原因有广泛的共识。影响集体或公众福利（例如国防、空气质量、或运输）的危机，列入议程的机会更大。最后，必须使公众和政府官员们相信，对这一危机可以采取行动。如果人们认为对之无能为力，那么媒体可以对问题广泛报导，但不会使之列入全国议程。

那么议程是由谁规定的？按照经典的代表制理论，我们民选的代表在制定法律和政策上发挥的影响应当最大。不错，民选的官员显然在提出问题、进行辩论、对问题采取措施以解决问题、改善国家方面发挥着主要的作用。但是政治家和媒体要干的事太多，根据定义他们理当是多面手。所以在实际上建立议程的职能常常是由政策制定过程中的其它一些人来承担的。

大众媒体对建立议程的影响

人们常常断言，大众媒体对制造或建立公众议程（即公众最关心的那些问题）方面有深刻的影响。由于普遍认为媒体对我们想什么和如何去想有极大的影响力，所以上面这种说法使人本能地容易接受。但是仔细加以研究，便发现媒体的影响并不像我们有时所想的那么大，受媒体影响最大的只是那消息不灵通、朋友很少，和极端贫困的阶层。（见第十二章）

这一发现即使入害怕，也使人乐观。受媒体影响最大的是那些在日益信息化的社会里最孤立无援的人。另一方面，作为好消息则是媒体看来对消息灵通的公民们并没有那么大的影响（至少照目前的理解）。最后，当我们按照问题的特点分类考察媒体对建立议程的影响时，我们发现，当问题得到广泛共识，只对个人有间接影响、是全国性的并且不引起私人敏感问题的时候，媒体的影响最明显。而当问题深刻地影响了个人的时候，媒体对突出问题引人注目等方面的影响是最小的。^[27]但是尽管媒体的影响受到

这许多具体条件的限制，毕竟在全国新闻里广泛报导的问题对读者来说会变得更加重要，而不予报导的问题则会失去可信性。这意味着像吸毒、赤字、能源短缺和无家可归等问题只有在得到新闻媒体相当大的注意之后，才能成为公众优先注意的问题。⁽²⁸⁾

政策从业人员的 作用

除了政治家和媒体外，还有另外一些人也在明确重要问题并呼吁政府注意上起着重要作用。他们指出问题，也许写文章，组织人们要求变革。这问题可能是有一名科学家发现了一种防治心脏病或癌症或艾滋病的更好办法；可能是一位发明家有了对武器或运输系统更好的设想；也可能是有一位教授，提出了鼓励竞争，放宽政府调控的更好办法。仔细考察建立议程的过程便可以看出，往往要做大量的事才能最后使民选的官员卷入某个政策问题。因此必须首先要有某人明确问题，提出各种可能选择，至少首先要把问题作为问题引起注意。

政策从业人员在为政府政策制定者明确要求和问题方面起着关键作用。这些人可以从外部设法把问题挤进政治系统的人，也可以是从内部设法动员人们支持某一政策的人。外部的典型例子是厄普顿·辛克莱与食品加工问题、迈克尔·哈林顿与贫穷问题、拉尔夫·纳德尔与汽车安全问题、以及雷切尔·卡森与环境保护问题。国会成员也起从业人员的作用，把某些问题提到全国议程上去；参议员埃斯蒂斯·凯弗维尔就曾用委员会听证会来宣传麻醉品安全管理问题；参议员埃德蒙·马斯基帮助了污染控制问题；女议员利昂诺尔·沙利文则推动了食品标签问题。

政策从业人员在政策形成过程中影响很大，因为他们愿意投入他们的资源——时间、精力、专长、声誉、和金钱——为了某个问题奔走呼号。他们向政治官员提供政治问题，并在以下方面发挥重要作用：明确问题、帮助动员公众并创设必要的政治联盟、按轻重缓急列出各种政治需要并突出其中的重点，把已明确的问题同可能的解决办法联系起来，从而使新问题更容易被纳入政治

议程。^[29]

**从问题到引起
注意的周期**

一个问题能否引起政府官员在制订政策上的有效反应，还取决于公众对这个问题的反响。但公众的注意总是短暂的。时时转移的公众情绪使需要宣传自己的民选官员们宁愿采用新的政策而不是改造旧政策。为一个新计划征集支持者比削减正在进行的计划容易得多。只要企图对已记录在案的计划稍加修改，就会有一大堆原来的受益者——包括从该计划得到钱的和经管该计划的人——出来反对。所以若要对老计划重新改造，甚至重作考虑，都只能遵循在政策制定中可称为“添加”的方法。换句话说，“每一个这种新的问题忽然突现出来，短暂地保持其突出地位，然后一般就悄悄地从公众注意的中心消失了，尽管问题多半仍未得到解决”。^[30]当广大群众认识到为解决某个问题需要付出很高代价的时候，公众就对它厌烦了。（厌烦恐怕是历史上最被人低估了的一个力量）。

政策制定者，尤其是在民主制度下，总是尽量不愿得罪人。他们宁愿把国民经济这个蛋糕做得大些好有资金给予新的集团，也不愿将原有的重新分配。^[31]就像父母和大学行政当局那样，凡负责分配短缺资源的人宁愿让所有的人皆大欢喜，而不愿把这个小孩原有的一份拿过来给那个小孩，或者，把钱从一个系抽回来重新分配给另外一个系。假如一个目前吃了亏的集团没有政治权势，那么以后它很可能也同样得不到社会经济利益中它应有的一份。

**不采取行动
也是政治**

政策当然不是在真空中形成的。代表不同观点的利益集团都在提出各种要求和反要求。某些集团某些人显然比别人享有更多的机会使当局倾听他们的意见，也有更多的可能去否决对他们不利的方案。但是我们仍无法有把握地解释：何以某些问题变成了全国关心的议题而另外一些问题则不然。

据某些批评家认为,比谁在作决定更重要的,是有多少重要的事情没有得到理当得到的重视。^[32]某些人认为极为重要的事情有些时候竟然连公众议程也上不去。实际上真有许多办法可以阻止一个问题列入全国政治议程。这种所谓“未能作出决定”的情况在政策制定过程的许多环节都可发生。可以不让一个人发现可以提出申诉的理由;即使发现了,申诉也未必能形成一个正式要求;即使形成了正式要求,也未必能有效地传达到政府官员耳中。当然,前面我们已经看到,即使充分传达到了,也不能保证政府官员会认真予以考虑。即使一个正式要求已经列入了议程,它仍然可能面对有“未能作出决定”的问题。可能由于政府机构里关键人物的偏见面得到否定的决定,^[33]甚至即使表面上成功的决议也不一定完全合乎预期,因为对一个问题的决议可以有多种多样,从可以行之有效的政策直到完全徒有其名的措施。而且,即使决定了一种有利的也是理当有效的政策,它还是有可能得不到有效的贯彻。

有许多问题政府并未对之作出反应,我们对此不应感到奇怪。一方面这可能说明政府没有可能作出有效的反应,另一方面也可能是由于各种各样政治原因才没有作出有效的反应。但是,政府在某个领域没有采取行动并不意味着政府在这个领域没有政策——不采取行动仍然是一种政策。对一个问题置之不理本身就可以如同决定采取行动一样有重要意义,例如对种族歧视或性别歧视漠不关心就显然是一种政策——对受歧视者来说是影响极为重大的政策。白宫的一位前内政顾问(现在是代表纽约州的参议员)丹尼尔·莫伊尼汉曾经呼吁对少数民族问题抱一种“有益的无视”政策,据说其原因并非他对种族歧视漠不关心,而是他认为政府少一些专断是处理歧视问题的更好办法。简言之,每一件事,包括不做什么事,都有政治后果。某些政策制定者不采取行动的结果往往是把问题推给政治体系中的另外一个部分。全国政治的一切部门——以及官僚机构,大众媒体和利益集团——似乎

在轮流政策上的变动。最高法院在 1954 年就“布朗诉教育局委员会案”的裁决就是里程碑式的一个有关民权的政策决定，它对政治体系内其它一些成员具有影响。这一法院裁决本身是国内一系列经济、社会和政治变动的结果，反过来又触发了一系列作用和反作用，最后又反弹回最高法院来。

共同的领导

分权制度通常可以保证当事件在系统的某一部分受阻的时候，可以在其它地方找到一个安全阀，有时在法院，有时在总统，有时在调控机构。要求政策变动的集团总是在他们认为最有可能成功的地方施加影响。拥有大量金钱可以资助政治竞选的人一般对国会和总统比对法院有更大的影响。缺乏大量资金和政治背景的人可能认为提起诉讼更为有效。例如全国有色人种协进会的法律辩护与教育基金会公司在其争取改善非洲裔美国人法律保护的长期努力中就曾打赢过无数官司。在消费者和致力于改革的社区团体所拥有的武库里，诉讼也是一种武器，不过它也需要花钱。

国会将广泛的立法权力交给了总统，同样，总统把制定政策的权力交给了行政官员。国务卿显然对政策有突出的影响，其它部、局、处、科的首脑也一样。在某种意义上，没有一级行政组织不具备自作主张的权力。^[34]任何时候最普通的事情都可以由一名报纸专栏作家或国会成员来引起公众的注意，然后这事将由某个部、局领导甚至也许是白宫的首脑加以考虑。简言之，政府里成千上万个人（以及政府外更多的人如编辑，院外游说人员和公民积极分子）都在对议员、立法活动和政策直接施加压力。

历任总统能在多大程度上运用其立法权力，这不仅取决于宪法赋予他们正式权力，还取决于他们的政治权力。他们是否善于抓住时机，他们的助手——内阁成员和关键部、局的领导是否活跃而有条不紊，他们同国会领袖的关系是否密切，他们能否动员公众舆论，他们的影响能否达到全国每一个州和地区，他们所在

的党是否控制了国会，等等。总统的工作是否有效力还取决于他们作为政治家的职业声望如何，他们的一言一行都有人密切注视。他们对帮助过他们的人是否给予报答？对没有帮助他们的人是否给予惩罚？他们同其他权力中心讨价还价的本领如何？他们对权力斗争处于君临一切的地位，还是陷于其中，还是抱远离是非的态度？等等。总统的政治技巧和政治权力有密切关系，他们对别人的影响有多大，取决于别人对他们和他们的权力作如何想。^[35]

政治、政策制定和预算

要实施公共政策，就需要钱。最能清楚地反映美国公共政策的膨胀和大政府的兴起者，莫过于联邦政府花钱数额与花钱办法的变迁。晚至 1933 年，联邦政府开支还只有 40 亿美元，大约人均 30 美元。到 1990 年相应的数字已远远超过 13,000 亿美元和大约 4500 美元，花钱的机制也变了。以前花钱的管理较松，例如共和国初期的档案显示，在马萨诸塞州新贝里港的一位海军代表尼古拉·约翰逊收到了 7000 美元以便“提供给布朗海军上校用以招募船员”。^[36]今天约翰逊先生就必须制出详细的表格，还要等待审核批准才行。

钱用到哪里去了？大部分当然是用于国防。在 1990 年，26% 用于国家安全，15% 用以偿付国债利息，11% 用于补贴各州和地方，43% 用于个人的直接福利（如社会保险、教育、及其它重大的社会计划），5% 用于联邦的全部其它活动。要了解钱是怎么花的，另外一种办法是考虑联邦开支在整个国家国民生产总值中所占的比例。从 1981 财年到 1987 财年，用于福利的开支稳定在 10.8% 左右，国防开支从 1981 年的 5.3% 增加到 1987 年的 6.4%，用于偿付利息的开支从 1981 年占国民生产总值的 2.3% 增加到 1987 年的 3.1%，国防以外的各类开支则从 1981 年的 5.7% 降到了 1987 年 3.7%。^[37]

以前联邦收支数额很小，所以国家税收与开支对整个经济没有什么影响。今天联邦政府若想从经济的某个领域抽出几十亿美元转而用于其它领域，就不可能不对全国乃至全世界的经济带来深刻的影响。从政治上来说，在大部分领域里，任何重大的政策变动都已经几乎不可能了。从这个意义上说，大部分联邦预算已是“无法控制”的了。有人估计这部分预算约占74%。^[38]预算里最重要的一块无法控制的部分是庞大的社会福利计划，如社会保险、医疗保健、失业补助、待付款的合同和其它财政支出。预算里最可控制的是国防开支。但是我们前面已经看到，国防开支所占国民生产总值的份额在里根时期不断增加。由于预算的大部分开支不可控制，同时政府又致力于增加国防开支，结果能用于联邦新计划的钱就大为减少了。乔治·布什已发现从他的前任手中继承的财政状况是一套十足的紧身衣，使他无法制定新的政策，使他成为“环境与教育总统”的诺言难以兑现。

制定预算

我们前面已经看到，花钱须由国会授权拨款，但现在提出拨款要求的是总统。所以制订联邦预算的第一步是各部、局对各自所需款项作出预算。^[39]这一过程须早早开始。当国会就即将到来的财政年度预算进行辩论的时候，各部、局就已在为下一年度作预算了。这一任务主要由在部、局领导直接指导下的官员来完成。他们不仅要照自己想到的需要来作预算，还要考虑到总统的整个计划和国会可能作出的反应。各部、局的预算都很详细具体，包括人员、器材、办公室等等各方面的需要。

下一阶段则由总统的助手机构行政管理和预算局来处理，该局的预算检查员检查每一个部、局的预算；看是否符合总统的计划，然后举行听证会，让各部、局有一个机会为它们的预算作说明和辩护。最后作决定的是行政管理和预算局的局长及其助手，他们有时会对部、局预算作比较大的削减。

最后行政管理和预算局长把一份统一的收支预算交给白宫，这可能是辛苦了一年的结果。总统再用几天加以审查。行政管理和预算局长还要帮助总统拟就一份预算报告，着重指出预算的几个重要方面，把它同国家的全面计划联系起来。到了一月份，国会开会后不久，预算连同报告已准备就绪，等待提交国会和公众了。

处理预算建议

按照宪法，只有国会有权拨款。但是今天在决定全国预算上，国会基本上跟着总统走。1974年国会通过了预算改革法（对此我们已在第16章进行过讨论），目的是使国会在制订预算过程中发挥更大的作用。预算改革法规定总统在提出建议时，必须包含税法方面变动的建议、估计通过现行的优待税则要损失多少税收、以及现有的和新提出的联邦计划在5年内需要多少支出。法案还规定总统必须在要求国会为某项计划拨款以前一年，就先寻求国会通过立法对该计划进行授权。

草拟预算建议还只是第一步，我们前面讨论过，新的格拉姆—拉德曼—霍林斯预算程序要求国会对其参与预算制订过程的方式作出重大变革。按照这一立法，联邦赤字必须每年缩减几十亿美元，直到在1993年降低到零。假如赤字没有满足这一要求，联邦计划开支就将自动遭到削减。但是在社会保险、偿付国债利息、以及对低收入者的补助如医疗补助、对有孩子家庭的补助、对复员军人的补助和养老金等，则不容许作自动削减。

另外一些计划，如失业救助和学生贷款，要受到一些，但不是全面的削减。但是国防以外的大部分联邦开支计划都将遭到全国的削减，而且国防计划也要作等量的削减。这些自动削减将在每年三月份实施，削减数视预算赤字同前一年十月预定要达到的目标距离有多大而定。但是如果经济陷入了萧条，国会有权暂停执行平衡预算的要求。

检查开支

国会拨款之后，保留检查钱是怎样花法的权力，总审计署署长为审计长，由总统任命，经参议院批准，任期15年。总审计署雇员超过5400人，目前采取现场抽查发票的办法在现场而不是在华盛顿查帐。审计长虽然有权禁止某项开支，但拨款的花钱已不再需要批准。在过去20年里，总审计署在调查甚至评估计划方面已承担了更大的责任，它现在越来越多地检查各种计划的执行是否充分与有效，以及是否诚实。^[40]

政策的实施

一项政策被采纳之后，应当如何加以贯彻？总统签署了法案使之变成了法律，或者某个调控机构制订了规章这后，政府必须采取行动^[41]。立法和行政决定不会自行实施。为了有效地加以实施，需要有策略。

政策制订过程的其它部分都已相当地公诸于世，但实施阶段却常常隐藏在官僚政治的背后。到一个计划进入了它的实施阶段的时候，公众往往满足于让官僚们去履行职务，政策从业人们也往往已经转向其它问题上去，结果实施过程往往不受公众注意，因而缺乏政治监督。有一些联邦计算之所以未能实现预定的目标，就是因为是在实施阶段出现了新的问题。肯尼迪总统在拉丁美洲进行经济改革的计划、约翰逊总统的模范城市计划、尼克松总统和福特总统的控制犯罪计划、卡特总统的人权外交政策以及里根总统本来想有朝一日平衡预算的减税计划，都是在执行许久之后才发现原来未曾看到的问题。当这种失败出现的时候，归罪于当初的立法是容易的，而考察法案变成法律之后发生了什么事却比较难。当然，起草得不好的立法和制订不当的政策会带来不好的结果，但是政策分析家已开始认识到，即使是最好的立法也会由于实施过程中遇到的问题而失败。^[42]。有时这些困难会导致计划的

直接破产,但更多地是带来时间上的大量延宕、目标上的削减、或者使成本远超过原先的预计。

联邦政策在实施中的困难

实施政策过程中遇到的风险远比把目标变成实践在字面上的含义要多得多。在这一阶段从事政策实施的人和机构要作出许多重大决定。为支持某个法案在国会得到通过而形成的联盟在法案一旦通过之后常常就解体了。再者,国会通过的立法往往含糊其辞,把严重的政策分歧掩盖了起来。国会往往不把目标规定得十分明确,而只是提出一般的或者是模糊的目标——这是该项政策支持者本身分歧的反映——随后把解释政策的责任推给了官僚。议员往往更关心一项立法的象征性权力而不关心它的实际内容,这就使负责实施政策的机构在把象征性的要求变成具体指令的时候有相当大的余地。⁽⁴³⁾有时人们责怪官僚举措混乱,其实他们只是在试图执行别人故意使之不甚明确的政策,而且他们还不得不在各个集团互相冲突互相竞争的政治氛围下工作。

比如说,我们来考虑一下民权立法。往往,妇女团体、黑人团体、西班牙裔团体,雇主团体或者工会之间的分歧得到了暂时的解决,于是一个法案变成了法律。接着,联盟瓦解了,压力就落在了要实施这项政策的机构身上。譬如说,雇主们坚持认为该机构制订的条例不现实,妨碍了他们的权利;妇女团体指责该机构贯彻法律不力,黑人团体声称该机构过多地照顾了妇女团体而无视黑人的愿望,如此等等。问题引起的争论越多,拖延实施的可能性越大,因为强有力的利益集团围绕着该项计划彼此争斗,使负责实施计划的官僚们不得不谨慎行事。⁽⁴⁴⁾

一项计划要得到成功的贯彻,必须在实施阶段渡过一长串决策环节,在每一环节都有一个政府官员或社区领导人有权推进——或者延搁计划的实施。这样的环节越多,计划失败和耽搁的可能性越大。⁽⁴⁵⁾如果一项全国性计划能够实施成功要取决

于各州和地方官员的合作，那就更会带来特殊问题，因为这个州或社区可能比较积极，而那个则可能反对或甚至设法阻止其实施。

政策的实施

同政治的其它方面一样，政策实施的成功并没有什么保证。在制订政策的这一阶段，成功取决于能否创设一套稳定的能适应环境变化的实施办法，取决于各级实施者相互关系的好坏，取决于政策引起的冲突多大，以及公众对该项计划的支持程度。政治学家丹尼尔·马兹梅尼安和萨巴蒂埃在对政策实施过程的研究文章中列举了为有效实施而必须具备的若干条件。他们提出，“一项寻求对现状作实质性变革的法案或政策要达到原定目标”必须有以下条件：

1. 法律授权或其它法律性的指令对政策目标的规定是明确的、一贯的，至少能为解决目标上的分歧提出一些实质性的准则。
2. 法律授权包含一套健全的理论，规定了影响政策目标的主要因素和因果联系，给负责实施的官员以足够的权力或办法可以制约受影响的集团，而使政策有可能达到预定的目标。
3. 法律授权妥善设计了实施过程，使负责实施的官员和受影响的集团能按预期的那样行动。这包括给予抱同情态度的机构以足够的等级、支持性的裁定、充足的财力和接近支持者的机会。
4. 负责实施的机构领导人拥有相当的管理与政治技巧，并一心致力于实现法定的目标。
5. 计划在整个实施过程中始终得到有组织的支持者集团和若干主要议员（或一名行政首脑）的支持，并且法院抱中立或支持的态度。
6. 法案所根据的理论或政治支持不因有关的社会经济状况变动而遭到削弱，更不因出现这种情况或出现与之相矛盾的公共政策而使其法定目标的优先地位遭到破坏。⁽⁴⁶⁾

政策评估

某项政策是否在起作用？前面提到过，一项政策得到通过还只是整个过程的开端。国会通过法律，总统加以签署之后，实施阶段就开始了。接下来是什么？谁去决定政策是否在起作用？答案是一一至少常常看来是一一每一个人，同时又没有人。

支持和管理某项计划的人往往夸大他们心爱的计划所取得的成功，这样来证明把钱分配给他们是有道理的。各部局提出看法时往往是为了劝说别人而不是作客观的评估。很久以来，人们对官僚们交给白宫或国会的计划“评估”报告就一直抱怀疑态度。从这个意义上来说，评估从来就没有完全摆脱政治。它是政党之间、政府各部门之间互相攻讦的工具。^[47]同样，某个机构为了要掩盖它在工作中付出的真实代价，也可能造成评估工作中的拖延和缺陷。不过话说回来，要形成一套用以测量成果与影响的尺度，确实既困难又费钱。就算某个社会变革既明白可见也能够测度，也很难确定是哪些开支取得了这些成果，更难以精确地说出是什么造成了社会变革。我们没有现成的方法能判断政府行为带来的价值。

政治和社会科学家已把他们的注意力转向了公共政策所带来的后果，他们不是只关注什么影响了政府，在政府内部发生了什么，而是注意政府的行为带来了什么社会与经济变革。对一项计划的检验不在于其输入而在于其输出。“知道在某个地区或城市里有多少钱用于学校固然是很有意思的，有时是很重要的，但是关键的问题在于孩子们究竟学到了多少。制订计划是为了人民而不是为了那些官僚”。^[48]不过为了使一项计划能为人民发挥作用，政治家、行政管理人员，和专业政策分析家必须认真注意官僚们在做什么而且做得怎样。有一位学者曾这样说：评估研究有三个方面或称三个目的——尽管它们彼此之间并不总是互相协调的：

“1. 弄清该项计划的运行与效果；2. 控制负责实施者的行为；3. 对局外人的反应施加影响”。⁽⁴⁹⁾

国会与白宫为什么不坚持要有更系统的规划与评估？短期的政治动力看来正在把他们的精力推向相反的方向：现在先通过，以后再规划。总统尤其急功近利，他们说他们当选不是为了研究政策而是要办事，要实现其想法。在政策形成的领域里国会的权力已日益受到行政系统的侵蚀，于是出现了一个运动，要加强国会作为监督计划的中心。于是国会举行听证会和讨论会，议员和行政官员对计划的执行进行了实地考察，收集甚至分析政策输出的参数。但是即便那最热心的鼓吹者也只好承认国会在履行这一职责方面成效不大。

1946年的立法改组法案赋予国会各常设委员会以新的职责——“持续不断地监督”各行政机构如何执行法律，但是“立法监督”仍既不持续也不系统。要对全部联邦计划进行全面的监督，需要国会全体议员与工作人员全力以赴。现在国会议员只在他们对行政部门官员特别不满或者可以直接为其竞选支持者服务的场合才履行监督职能。有一些常设委员会还设立了专事监督的小组委员会。

政策评估的另一种方式是通过总统委员会。内阁级的委员会是很常见的，各种各样的问题如宇航局“挑战者”号爆炸事件、色情作品、教育水准、贸易失衡、社会保险、政府的浪费、“和平保卫者”导弹、以及五角大楼的采购方式等等，都曾在近年成为全国委员会的主题。较为出名的评估小组有关航天飞机“挑战者”号事故调查的总统委员会、关于政府浪费情况的格雷斯委员会（正式名称是总统对成本控制的民间企业调查委员会），还有调查高级政府官员薪津的委员会等。⁽⁵⁰⁾此外，行政系统的行政管理和预算局每年制订预算的过程，和总审计署每年进行的审计工作，都要向国会报告，这些也是进行计划评估的机会。

当然，计划评估工作并不限于政府。全国性主要报刊和学术

刊物经常发表文章对各种计划进行评估。电视记者通过专门报导或指控使全国的注意力集中到各种各样的政策问题,例如滥用毒品、环境污染、贫穷、移民以及住房和城市发展部里的财务违法事件等等。像拉尔夫·纳德这样的一些个人以及和劳联—产联、美国商会和全国有色人种协进会这样的一些利益集团也在从事计划评估工作,而且其结果对政府决策可以产生很大的影响。

但是计划评估工作既是技术性的同时也是政治性的一种挑战。诚然,如果购买一种武器系统的钱远远超过了国会的预计,这种时候人人都会同意说国防部的采购工作有了问题。但是有许多评估涉及在不同的成本和不同的收益之间进行选择,而这类问题是没有专家能给予回答的。比如说,值得不值得为福利计划花这么多钱?我们是否应该取消对农场主的补贴?控制汽车排放计划对国家的影响是好还是坏?是否值得为医学院的学生发这么多助学金?没有一位专家能告诉我们这些计划究竟是否“成功”,因为答案部分地取决于其政治价值。我们别无他法只能依靠民主制度,依靠民选的政治家来解决这样的问题。这就是何以政策制订和实施如此复杂,重要但又容易令人灰心的缘故。

小 结

1. 公共政策就是政府做什么和决定不做什么。公共政策的制定不是固定不变的也不是一劳永逸的,而是一直在进行中的。公共政策往往只是部分地表现为一条法律,因为接着还有解释该法的法院裁决,还有修改法院裁决的法律,还有行政部门为实施该法而订的条例,还有总统行政命令,然后又是国会的另外一个法律,等等,等等。但是在美国什么样的政策才能形成,乃是有界限的,这些界限来源于传统、政治文化、意识形态和国家制度。

2. 在美国,政策的制订过程既不简单也不一致。在美国不存在着一个“尖儿朝下”的权力结构,所以政策不是“在高层”制

定的。相反，政策是逐渐形成的，许许多多的人参与对某个公众问题形成一个回答。政策通常变动缓慢，这反映了公众舆论的逐渐变动。群众舆论的变动往往是由于政治界、专业界、和科学界的精英们努力改变人们定义问题和政策选择方式的结果。我们如何来定义政策问题可以影响这些问题是否为政府官员所认真对待，以及他们采用法律、行政命令、行政法规或法院裁决来解决的方法。

3. 政策的结果是它对社会所发生的影响，是政府的行为及其对公民们的影响的最后归结。政策制订可从6个阶段进行研究：明确问题、为机构采取行动建立议程、形成解决办法、采纳或通过立法制订一项新的政策、政策的实施、和政策的评估。

4. 我们的政策制订过程容许各种各样的集团和个人努力来保护他们自己的利益同时也提高公众的利益。我们的政治系统和其它大型系统一样，倾向于保持现状而不利于作迅速彻底的变革。但是有一些人知道办事窍门又愿意参与制订政策的艰苦过程，他们就能改变现状。能够改变公众政策的前提是拥有必要的知识、掌握政治技巧，能够把有相似想法的支持者们联合起来，并且吸引报纸来报导。

5. 抽象地描述政策制定不是件容易事。政策的变动取决于讨论的是哪一类政策、它影响多少人、影响什么人，以下4章将分别描述和分析外交、军事、经济和社会，以及调控等方面的政策。

建议读物

Steven Kelman. *Making Public Policy: A Hopeful View of American Government* (Basic Books, 1987).

John W. Kingdon. *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Little, Brown, 1984).

Laurence E. Lynn, Jr. *Managing Public Policy* (Little, Brown, 1987).

Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier. *Implementation and Public Policy* (Scott, Foresman, 1983).

Robert T. Nakamura and Frank Smallwood. *The politics of policy Implementation* (St. Martin's press, 1980).

Richard E. Neustadt and Ernest R. May. *Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers* (Free Press, 1986).

Dennis J. Palumbo. *Public policy in America* (Harcourt Brace Jovanovich, 1988).

Guy Peters. *American Public Policy, 2d ed.* (Chatham House, 1986).

Nelson W. Polsby. *Political Innovation in America* (Yale University Press, 1984).

David B. Robertson and Dennis R. Judd. *The Development of American Public Policy* (Scott, Foresman/Little Brown, 1989).

Randall B. Ripley. *Policy Analysis in Political Science* (Nelson Hall, Inc, 1985).

Deborah A. Stone. *Policy Paradox and Political Reason* (Scott, Foresman/Little Brown, 1988).

Aaron Wildavsky. *The New Politics of the Budgetary Process* (Scott, Foresman, 1988).

注 释

〔1〕 艾拉·卡兹纳尔逊的《对社会与经济政策禁区的再思考》对这一观点提出了令人信服的不同看法,见《政治科学季刊》第101卷第二期(1986年),第307~325页。

〔2〕 戴维·罗伯逊和丹尼斯·贾德:《美国公共政策的形成》(斯科特·福尔斯曼出版公司1989年版),第VIII页。

〔3〕 这一思想来自路易斯·哈茨的开创性研究著作《美国的自由主义传统》(哈考特,布雷斯出版公司,1955年版)。

〔4〕 见查尔斯·E.林德布洛姆:《作为监狱的市场》,《政治学报》(1982年5月),第44卷第324-336页。

〔5〕 伯特·所罗门:《华盛顿是怎样工作的》,《国民日报》1986年6月

6 日第 1428 页。

[6] 见休·希克洛:《问题网络和行政机构》,载安东尼·金编:《新的美国政治体系》(美国企业研究所 1978 年)第 3 章,及爱德华·O. 劳曼和戴维·诺克:《组织严密的国家》(威斯康辛大学出版社 1987 年版)。

[7] 见纳尔逊·W. 玻尔斯基:《美国的政治革新:政策主动的政治》(耶鲁大学出版社,1984 年版)。

[8] 威廉·N. 邓恩:《公共政策分析引论》(普伦蒂斯·霍尔出版公司,1981 年版)。

[9] 彼得·H·阿兰逊:《美国政府:策略与选择》(温思罗普出版公司,1981 年版)提供了一个一般的入门介绍。要想了解对理性选择论更高深的论述,可见布赖恩·巴里和拉塞尔·哈丁编:《理性的人和无理性的社会?》(塞奇出版公司,1982 年版)和乔恩·埃尔斯特编:《理性的选择》(纽约大学出版社,1986 年版)。又见《公共选择》杂志。

[10] 见德博拉·A. 斯通:《政策悖论与政治理性》(斯科特,福尔斯特曼/利特尔·布朗出版公司 1988 年版),第 306 页。

[11] 见罗伯特·B·赖克编:《公共思想的力量》(巴林杰出版公司 1988 年版)和史蒂文·凯尔曼:《政策制定,对美国政府抱有希望的看法》(基础图书公司,1987 年版)。

[12] C·赖特·米尔斯在《权力精英》(牛津大学出版社 1956 年版)一书中给出了这一观点的经典陈述,想再了解精英的影响,可参见托马斯·R·戴伊《谁掌管美国?——保守年代》(普伦蒂斯·霍尔出版公司,1986 年版)。又见约翰·曼利:“新多元论:‘对多元论 I 和多元论 II 的阶级分析’”《美国政治学评论》(1983 年 6 月)第 368~383 页)。

[13] 这一主题的经典论述是查尔斯·E·林德布洛姆:《政治与市场》(基础图书公司 1977 年版)。

[14] 对这一主题最有力的论述仍是佛朗西丝·福克斯·皮文和理查德·克洛沃德:《管理穷人——公共福利政策的功能》(文泰奇图书公司)1971 年版),也可以考虑爱德华·S·格林伯格:《美国政治制度:一种激进的观点》(利特尔·布朗出版公司,1986 年版)第 4 版中的阐述,以及罗伯特·海尔布伦纳:《马克思主义:赞成与反对的观点》(诺顿出版公司,1980 年版)。

[15] 要了解这一观点对美国政策所作的总的论述,见艾拉·卡兹纳尔

逊和马克·凯塞尔曼:《权力的政治》第3版(哈考特·布雷斯·乔瓦诺维奇出版公司,1987年版)

[16] 约翰·加文塔:《权力和无权》(伊利诺斯大学出版社,1980年版)巧妙地考察了关于权力相互关系的一系列复杂问题。批驳精英和新精英理论而捍卫多元论的文章,见纳尔逊·W·波尔斯比:《社团权力和政治理论:进一步考察证据与推理上的问题》第2版(耶鲁大学出版社,1980版)。

[17] 西达·斯科克波尔:“重提国家:当前研究的分析策略”(载P.埃文斯、D.鲁施迈尔和T.斯科克波尔编:《重提国家》,剑桥大学出版社,1985年版,第3~27页,)一文仔细研究了国家的作用,对美国政策制订过程作了令人信服的叙述。关于官僚政治的传统论述,见格雷厄姆·T.阿林森:《决策之要素》(里特尔布朗出版公司,1971年版)和莫顿·H.霍尔伯林《官僚政治和对外政策》(布鲁金斯研究所1974年)。

[18] 见托马斯·R.戴伊:《认识公共政策》第6版(普伦蒂斯·霍尔出版公司1987年版)第25页。

[19] 同上,第36~37页。

[20] 波尔斯比:《美国的政治革新:政策创议的政治》,第174页。

[21] 见E.S.萨瓦斯:《私有化:改善政府的关键》(查塔姆·豪斯出版公司,1987年版)。

[22] 关于美国政治中地方主义的局限性,见E.W.凯利所著《美国的政策和政治》(坦普尔大学出版社,1987年版)。

[23] 见B.盖伊·彼得斯:《美国公共政策:许诺与兑现》第2版(查塔姆·豪斯出版公司1986年)第120—122页。

[24] 关于全国议程建立问题最重要的调查研究报告是约翰·W.金登《议程、选择与公共政策》(利特尔·布朗出版公司,1984年版)。

[25] 马克·P.皮特拉卡对这些影响建立议程的因素作了分析。见他在1986年芝加哥大学的博士论文《议程的建立与全国政策的形成》。又见约翰·札勒1984年加利福尼亚大学博士论文《精英在形成公众舆论中的作用》。

[26] 见艾伦·怀尔达夫斯基:《向权力说真话:政策分析的艺术与技巧》(利特尔·布朗出版公司,1979年版),第82页。

[27] 皮特拉卡在《议程的建立与全国政策的形成》一书的第4章中对这些结论作了评论。

〔28〕 见山多·艾文加与唐纳德·R. 金德:《起作用的新闻》(芝加哥大学出版社 1987 年版)。

〔29〕 见金登:《议程、选择与公共政策》,波尔斯比:《美国的政治革新:政策创议的政治》,及保尔·莱特:《总统的议程》(约翰斯·霍普金斯大学出版社,1982 年版)。

〔30〕 见安东尼·唐斯《生态学的沉浮——从问题到引起注意的周期》载《公众利益》(1972 年夏季),第 38 页。但同时也可见 B. 盖伊·彼得斯和布赖恩·W. 霍格伍德:《寻找问题到引起注意的周期》,载《政治月刊》(1985 年 2 月),第 238~253 页。该文对唐斯的经典论文作了阐释并作了扩充。还可见克里斯托弗·J. 博索:《杀虫剂和政治:一个政治问题的生命周期》(匹兹堡大学出版社,1987 年版)

〔31〕 曼科尔·奥尔森《国家的兴亡》(耶鲁大学出版社 1982 年版)讨论了利益集团和它们在某些问题上的合作所产生的影响。

〔32〕 见罗伯特·保尔·沃尔夫:《自由主义的贫困》(信校出版社,1968 年版),彼得·巴克拉克和莫顿·巴拉茨:《权力与贫困》(牛津大学出版社,1970 年版),M. A. 克伦森:《空气污染问题的非政治方面》(约翰·霍普金斯出版社 1971 年版),以及查尔斯·E. 林德布洛姆:“另一种心理状态”,《美国政治科学译论》第 76 卷(1982 年 3 月),第 9~21 页。

〔33〕 见 E. E. 沙特施奈德:《半主权的人民》(德赖登出版社,1975 年版)

〔34〕 见西奥多·J. 洛韦:《自由主义的结束》第 2 版(W. W. 诺顿出版公司 1979 年版)

〔35〕 见理查德·E. 诺伊施塔特:《总统的权力》修订版(威利出版公司 1980 年版),第 3 章。又见伯特·罗克曼:《领导问题》(布雷格出版公司,1984 年版)和塞穆尔·克内尔《走向公众》(国会季刊出版社,1986 年版)。

〔36〕 见 L. D. 怀特:《联邦主义者》(麦克米伦出版公司 1948 年版),第 341 页。

〔37〕 见戴维·拉普:《赤字束缚了里根 1989 年预算的手脚》,载《国会季刊周报》(1988 年 2 月 20 日),第 327~331 页。

〔38〕 见彼得斯:《美国公共政策》,第 113 页。

〔39〕 艾伦·怀尔达夫斯基:《预算过程中的新政治活动》(斯科特,福尔斯曼出版公司 1988 年版)讨论了预算周期过程。又见霍华德·舒曼:《政

治与预算》第2版(普伦蒂斯·霍尔出版公司, 1988年版)。

[40] 华莱士·厄尔·沃克:《组织文化的变动:美国总审计署的策略、结构和专业化》一书对总审计署及其运作中的变革作了研究。

[41] 见尤金·巴尔达赫:《实施中的游戏:法案变成法律后的遭遇》。关于实施问题的其它著作有丹尼尔·A.马兹梅尼安和保尔·A.萨巴蒂埃:《实施与公共政策》(斯科特·福尔斯曼出版公司1983年版);乔治·C.爱德华第三:《实施公共政策》(国会季刊出版社1980年版);以及罗伯特·T.中村和弗兰克·斯莫尔伍德:《政策实施中的政治》(圣马丁出版社,1980年版)。

[42] 许多研究政策实施问题的政治学家和经济学家在下列季刊上发表了他们的研究结果,这些季刊是《政治科学》、《政策分析与管理学报》、以及《政策研究学报》。位于华盛顿的非官方非营利研究机构布鲁金斯研究所和美国企业公共政策研究所也就政策问题出版有多种书籍和报告。

[43] 见默里·埃得尔曼:《政治语言》和《作为象征性行为的政治》(学术出版社,1971年版)。

[44] 丹尼斯·J.帕隆博:《美国的公众政策》一书内对这些问题有详细论述。(哈考特·布雷斯·乔瓦诺维奇出版公司1988年版,第102~106页)。

[45] 见杰弗里·鲁雷斯曼和阿伦·怀尔达夫斯基:《实施问题》(加利福尼亚大学出版社,1973年版)。

[46] 见丹尼尔·A.马兹梅尼安和保尔·A.萨巴蒂埃:《实施与公共政策》,第41~42页;又见兰德尔·P.里普利和格雷丝·A.富兰克林:《政策实施与官僚政治》(多尔西出版社1986年版)。

[47] 见怀尔达夫斯基:《向权力说真话》一书第9章。

[48] 丹尼尔·P.莫伊尼汉:《70年代政策与计划之争》,《公共利益》(1970年夏季)第100页。

[49] 伊迪·N.戈德堡:《评估的三个方面》,《政策分析与管理季刊》第2卷(1983年夏季),第516页。

[50] 见小R.W.阿鲁尔:《别让热土豆到政治厨房里来》,《纽约时报》(1989年2月)第A13页。

第二十章

对外政策的制定

进入 20 世纪 90 年代以来，全世界的人们和政府似乎都在经历重大的变革。几百万中国学生，常常在工人的支持之下，在北京和其它城市上街游行，要求更多的自由权利。在莫斯科，一个部分成员是民主选出的“人民代表”大会当面批评了国家领导人，而且苏联的学者和新闻记者批评的不仅是斯大林，他们还在向苏维埃共产主义的保护神列宁本人的地位公开提出疑问。在拉丁美洲，再次出现了争取民主的运动，已有几名独裁者下台或被推翻。在波兰，共产党政府被迫承认工人特别是工人组织“团结工会”的权利，这使波兰成为东欧其他国家争取民主的榜样。北约在庆祝其第 14 个生日的同时，正面临着新的挑战 and 机遇。美国和苏联的领袖竞相提出裁军建议，所有这些都要求对美国的对外政策重作考虑。

这些看来比较重大的变动何以会发生？它们在多大程度上带有根本性质？它们会持续多久？美国共和党的某些领袖声称里根—布什时期的强硬路线政策已迫使苏联收缩其强硬的对外政策，缓和其国内政策和外交政策。尽管布什政府行事依然谨慎，美国的和平运动领袖却相信苏联领导人正在逐渐承认：在美、苏两国，人们普遍支持裁军。

至于这些变革在多大程度上是带根本性质的，它们会持续多久，这些是布什政府面临的紧迫问题。他在上任最初几个月里举

止谨慎,然后在1989年春天似乎准备同莫斯科就裁军及其它问题达成协议。但是白宫和国务院遇到了一些实际障碍,例如美苏缓和与美国在东西两半球的盟国都会有很大冲击。美国一些长期注视着莫斯科的人也担心苏联的民主潮流未必能持久。他们说历史上俄国就曾交替地出现严厉的独裁时期和无政府时期。他们指出,在苏联自由化运动走过了头就有可能产生强烈的反作用,使莫斯科在国际事务中又回到强硬路线上去。但是另一方面,美国和平运动的领袖又担心美国对在苏联出现的转变未能作出充分的反应,他们认为这是苏联发生的一个重大的不可逆转的转变,走向大大缓和对外政策而减少共产主义好斗宣传的转变。

连接国外所有这些演变的最重要、最激动人心的环节,大概是人们对自由与民主的追求。对从1989年春天开始纪念权利法案起草200周年的美国人来说,这恐怕是与美国对外政策关系最重大的演变。尽管美国人已经发现在试图把我们的价值观加于别国人民(如在越南)时必须十分谨慎小心,但我们清楚地知道,权利法案和我们的民权运动对别的许多国家的人民(包括在独裁统治下的人民)来说,一直是一种象征。

假如美国权利法案和美国持续的权利革命一直是全世界革命和抗议运动的榜样,那么它也提醒美国对外政策的制订者:美国人在自由领域里做的事远比美国人在国外说的话要重要得多。美国人还已发现,在国外走向民主的道路是坎坷的,有时还是带悲剧色彩的,就像在内战之前和内战期间的美国一样。

定义与捍卫我们的重大利益

自从第二次世界大战以来,美国一直以我们历史上未曾有过的方式和程度卷入世界事务,不管我们喜欢与否,我们的卷入越来越深,主要是因为我们不得不在一个互相紧密相关的“全球性”世界上寻求我们的安全与利益。作为世界的主要经济贸易国

家，我们需要为我们的产品寻找市场，同时我们也依赖于进口的原料。

我们的政治价值观和利益也是一个因素：我们要和平，我们主张人权，我们同那些与我们分享代表制民主信念，或起码是分享我们共同的西方自由平等传统的国家，有一种特殊关系。

我们的对外政策领导人，不管是民主党人还是共和党人，都认为美国的实力是必不可少的手段，可以用来形成一个不仅更为适于居住的而且也更为安全的世界。我们的国家安全政策的核心是承认苏联实力的现实，承认苏联人看待世界的方法至少在过去一直和我们不同。这一点可能正在改变，因为我们同中国、日本、新的欧洲以及第三世界（超级大国传统影响以外的发展中国家，例如在非洲和拉丁美洲）的关系越来越多地占据着我们对外政策议程的中心位置。

美国对外政策的主要目标一直是保持和推进美国的国家安全的经济繁荣，但是推进我们的重大利益这句话作为指导方针，对负责制订日常对外政策的人来说过于模糊。而且美国人对于哪些东西构成了我们的国家利益，看法也不一致（参见表 20-1）。

必须捍卫我们的国家，要生存、要保卫我们的制度和价值，对此不会有人提出疑问。但是用什么手段来达到这些目的，可就意见纷纭了。例如，我们为了维持国际局势的稳定，为了保证资源能够源源不断地供应我们的经济，我们应当干预别国事务到什么程度？我们对国外人权状况和民主制度的关心也增加了我们的对外政策制订者所面临的挑战和复杂的局面。

在 19 世纪初期，门罗主义把西半球界定为对我国重大利益攸关的地区，我们已多次使用武力以防止在这个半球出现对我国安全的威胁。^[1]从美西战争开始，我们逐渐卷入其他地区。伍德罗·威尔逊总统要求美国为了支持自由事业并鼓励民主国家的出现而在世界上发挥更积极的作用。从那以后，威尔逊的“国际主义”——有时也称理想主义、世界主义或道德主义——已成为我国对外政

策中反复出现的一种强烈倾向。吉米·卡特的人权倡议就是这一传统的体现。^[2]哈里·杜鲁门总统的杜鲁门主义更多地是理想主义与现实主义的混合，但它也明确地要求卷入国际事务，许诺要对所有面临极权主义侵略的自由人民给予支持。杜鲁门脑子里想的无疑是欧洲，但他的这一国际主义者的对外政策的某些支持者，为了创造一个符合美国价值观的国际秩序，是愿意到世界上几乎任何一个地方去干预的。

表 20-1

美国对外政策目标调查

	认为“非常重要”的百分比	
	公众	领导人
1. 保护美国工人的就业	78	43
2. 确保充足的能源供应	69	72
3. 世界范围的裁军	69	83
4. 向世界上的饥饿开战	63	60
5. 减少美国同外国的贸易赤字	60	未问及
6. 遏制共产主义	57	43
7. 保卫美国盟国的安全	56	78
8. 与苏联军事力量相匹敌	53	59
9. 加强联合国	46	22
10. 保护境外美国企业的利益	43	32
11. 推进和保卫其他国家内的人权	42	44
12. 帮助改善欠发达国家的生活水平	37	46
13. 保护较弱国家对付外国侵略	32	29
14. 帮助把某种民主政府带给其他国家	30	29

材料来源：数据来自盖洛普民意测验，表根据约翰·E·赖利所编：《1987年美国公众舆论和美国外交政策》（芝加哥对外关系委员会，1987年）改编。

表 20-2 美国对外政策目标——来自国务院的观点

-
1. 坚持自由、法治、尊重基本人权的原则
 2. 推进国内繁荣
 3. 保卫我们及盟友的安全
 4. 同苏联达成对等的、可校验的裁军协议，以为一个更安全的世界作出贡献
 5. 帮助较穷国家的经济发展
 6. 根据我们的人道主义本能来行事
-

材料来源：美国国务院《美国对外政策的基本原则》（1988年9月），第1页。

实用主义者认为，正是因为对我们的重大利益下了如此广阔的无所不包的定义，才使我们把手伸得过长，卷入了像朝鲜、越南和黎巴嫩这些地方的冲突之中。他们认为政策制订者应当抛开意识形态而把我们的对外政策的基础建立在理性的、“现实主义”的思考上。例如，什么是我们的国家利益？我们有没有能力保卫它们？现实主义者说，只有当危及我们生死攸关的重大利益的时候，只有当别的国家成了公开的外来侵略而不只是内部叛乱的牺牲品时，我们才应当干预世界事务。而且，现实主义者一般愿意美国同任何盟国合作，不问该国的内部政策，而理想主义者则主张我们只同“好”的政府合作。⁽³⁾

美国在改造世界保卫自由反对侵略上单方面发挥作用的限度是显而易见的：单个国家只能或只应做这么多。但是老问题没有解决，新的问题又出现了。例如波斯湾对我们的国家利益是不是生死攸关呢？假如是，我们能不能有效地通过干预确保其稳定呢？在巴拿马、墨西哥、朝鲜或哥伦比亚的政治局势对美国是否有影响？假如有影响，影响到什么程度？是否应当运用门罗主义来反

对国外对西半球国家内部事务进行干预？冷战对我们的选择有没有影响？我们的外交策略是什么？在美国影响对外政策制订的政治和选择是什么？

冷战及其遗产

必须认识冷战造成的影响，这是理解我国当前对外和国防政策的基础。在 70 年代，美国和苏联实现缓和 (detente) 的政策——即松弛国家之间的紧张关系——一度被认为是开始美苏关系新时代的号角。但是事实上冷战留下的遗产，继续成为我国对外政策制订中的一个主要因素，^[4]即使在戈尔巴乔夫采取了主动行动之后和 1988 年削减中程核武器条约签订之后，仍是如此。

虽然有许多人认为冷战是第二次世界大战之后开始的，但有一些学者认为它的根子在于 1917 年俄国革命之后美苏两国关系走过的崎岖路程。美国人认为布尔什维克是不讲道德的革命党人，共产主义威胁着民主和伍德罗·威尔逊所设想的世界秩序。英国和法国同美国一起，公然敌视新的苏维埃领导人，他们甚至曾短暂地干涉了该国的事务。(革命发生后不久，美国在 1918 年派遣了 5000 人的部队进入俄国——这件事大多数美国人遗忘了，但苏联官员们永远不会忘记)直到 1933 年以前，美国领导人对苏维埃政府一直遵循外交上不予承认的政策。

尽管东西方关系在 30 年代稍为转暖，苏联仍认为自己是被孤立的。苏联人特别担心德国。他们忘不了第一次世界大战中死伤的 2000 万人。西方领导人对莫斯科关于希特勒德国的警告基本上置若罔闻。某些西方国家的无所作为，甚至绥靖态度的政策，进一步孤立了苏联，使它再一次感到有被德国进攻的危险。绥靖 (appeasement) 这个词表示为避免侵略而对潜在的敌人作出让步，其中一例就是英国 1938 年同阿道夫·希特勒签订慕尼黑协定，接受捷克的瓜分以换取一纸空洞的和平保证。苏联领导人约瑟夫·

斯大林一方面担心他的国家无力抵抗纳粹进攻，一方面知道他不会从西方得到多少援助，他又不在乎别的国家的命运，便在 1939 年 8 月同希特勒签订了一个互不侵犯条约。但是纳粹不久就进攻了波兰，第二次世界大战便全面爆发了。

西方对苏联的这一背叛行为理所当然地感到愤慨，但不到两年之后，希特勒把他的战争机器同样也用之于苏联，于是西方和苏联面前有了希特勒这一共同敌人。美国同苏联的战时同盟关系并不顺畅。尽管斯大林呼吁盟国在 1941 年入侵欧洲，这一第二战线直到 1944 年才开辟，那时俄国入已经遭受了巨大的损失，对西方已经十分不满。为了了解冷战的起源，我们必须弄清美国和苏联在第二次世界大战之后涌现为超级大国的时候各自所抱的目标是什么。欧洲的经济已经垮了，一个权力真空需要填补。富兰克林·罗斯福总统预见到世界将由这两个大国所主宰，因而认识到必须维持同斯大林哪怕并不顺畅的同盟关系。斯大林的战后优先目标是沿着边界建立若干亲苏国家，同时使德国保持分裂与弱小。

二战之后

1945 年初，希特勒的败局已定，罗斯福、斯大林和温斯顿·丘吉尔在雅尔塔（在黑海沿岸克里米亚南部的一个港口城市）会晤以决定欧洲的未来。从这些会议中产生的协议至今一直引起争执。表面上看来似乎三个大国都同意一套使欧洲复兴的民主原则，但是许多分析家现在认为，雅尔塔协定只是容忍了苏联在东欧的势力范围，来换取苏联的合作以进行对日战争并推进罗斯福对战后世界的设想。雅尔塔会议之后两个月，罗斯福的逝世标志了美苏友好关系的死亡。其继任者哈里·杜鲁门不久就走上了了一条不同的道路，他和他的顾问不信任苏联，越来越认为美苏竞争是两种截然相反的生活方式之间的冲突。合作的前景黯淡了下来。

苏联对东欧、伊朗和土耳其的干涉加强了美国的观点。杜鲁

门及其顾问形成了前面提到的杜鲁门主义。以国务卿乔治·C. 马歇尔的名字命名的马歇尔计划企图以美国的经济援助在 40 年代末 50 年代初重建欧洲经济。1949 年成立了北大西洋条约组织,它是美国和西欧之间的军事同盟。这就是遏制 (containment) 策略,目的在于保持国际现状,防止苏联进一步的领土扩张。有人曾批评杜鲁门的某些政策,说他把美苏关系简单地看作善与恶之间的斗争而不是传统的超级大国之间的竞争,因而把美国的手伸得过长。另一方面,在政策制订者的头脑里,对希特勒采取绥靖政策的后果记忆犹新——流行的说法是“决不让慕尼黑重演”——他们不希望再在斯大林身上犯同样的错误。杜鲁门的政策带来了军备扩充,随时准备战争,配合以在几乎世界任何地方使用美国武装力量的承诺。这明显地背离了先前的对外政策。

到 1950 年中,美国卷入了朝鲜战争。这件事确定了其后 20 年我们的整个对外政策。我们认为我们别无选择,只有作出反应;假如不在朝鲜作出反应,就会意味着我们的意志和承诺可被怀疑,我们就会在任何地方受到挑战——至少我们的主要政策制订者是这样想的。50 年代艾森豪威尔入主白宫之后,我们的对外政策有了某种变化,但遏制这一基本思想未变。艾森豪威尔广泛依靠经济和军事援助,依靠加强了中央情报局进行隐蔽行动去帮助推翻我们不想要的政府,如在危地马拉。⁽⁵⁾我们用来定义世界秩序的仍是保持现状和多米诺骨牌理论,即假如我们的盟国有一个倒了台,其他一系列盟国也将迅速倒台。

1960 年底当选的约翰·肯尼迪总统为国家带来了一种清新和年轻的精神。他援助新独立国家,公开地谈论一个新的与现状不同的世界。但他又是极端反共的,因此他增加了核武器和军队人数。他公开对抗苏联及其在古巴 (1961 年)、柏林 (1961 年) 和越南的扩张。⁽⁶⁾在 1962 年 10 月的古巴导弹危机中,他果断地抗击俄国人。他仅在任期的第三年即最后一年里才暗示过可能缓和同苏联的关系。

越 南

林登·约翰逊的外交政策中心是越南战争。这场冲突应当视为冷战遏制政策合乎逻辑的产物。许多美国政策制订者认为越南是一场苏联控制的共产主义侵略。批评者则认为它首先是一场深深植根于越南历史的革命战争。⁽⁷⁾在越南，民主制度基本上没有什么根基，而我们却仍然为了防止侵略和使民主制度在该国得到安全而逐渐卷入了一场战争。根据多米诺骨牌理论，假如越南垮了，印度支那的其余部分和泰国都会垮，接着恐怕会是菲律宾等等。因此美国为了避免在更接近本土的地方同共产主义作战，就不得不坚守越南。约翰逊总统继承了杜鲁门的传统，在1965年说道，假如我们不去援助越南，我们就是在告诉全世界：我们“并不恪守我们的条约，也不支持我们的朋友”；不管南越的领导人是否腐败，他们总归是我们的盟友。这样就开始了我们对一场战争日益升级的卷入，尽管我们对这场战争毫不理解。

这里不是重述越南战争史的地方，只需说越南这场未经宣布的战争，同时也是我们最长的一次而且除了那场内战以外也是引起争论最多的一次战争。随着战争花费越来越大而胜利的机会越来越渺茫，美国人民开始对随战争而来的通货膨胀、征兵和美国死亡人数的增加表示越来越强烈的不满。我们战斗部队的平均年龄是19岁，死亡美国人超过了58000人，另有30万人重伤。对北越进行大规模轰炸也未能遏制敌人。战争分裂了政府、分裂了民主党和整个国家。它成了1968年大选的中心问题，当时尼克松许诺要结束战争——但拒绝说出怎样结束。

尼克松和缓和

尼克松就职之后，继续大体上按其前任们的假定来行事。他和他的国家安全顾问亨利·基辛格相信，结束战争的办法在于加大苏联人和中国人为继续战争而不得不付出的代价。但他们同时也认识到美国人不会继续支持战争的

进一步升级,于是就产生了尼克松—基辛格对外政策的两个原则:越南化,亦即使南越人逐渐更多地承担战斗,同时撤出美军;以及对苏缓和,即逐渐降低使用武力的威胁,同时重新强调合作、贸易和限制双方军备。第一项原则(让别人去为防止共产主义蔓延而战斗)后来被称为尼克松主义。

尼克松主义特别强调美国将遵守条约诺言,而且假如一个核大国威胁我们某个盟国(或者我们认为其生存对我国及该地区整体的安全是至关重要的国家)的自由,我们将提供一个盾牌。最后,假如涉及其它类型的侵略,美国将应要求并视情况提供军事和经济援助。但直接受到威胁的国家应承担主要的责任,为基本国的国防提供人力。⁽⁸⁾

尼克松主持了我国从越南的撤出。不久之后,我们在那里的盟国便相应陷人敌人之手。尽管我国对越南的承诺有了变化,70年代我国的对外政策制订者仍认为我们在国际体系内的作用应当主要从美苏竞赛的大背景来考虑。第三世界内发生的民族主义运动仍被贬为是苏联人所主使的革命。

里根主义

里根是作为鹰派、反苏十字军勇士来到白宫的。十余年来他一直鼓吹要反击苏联大规模的扩军,要在对苏谈判中采取远为强硬的路线。他对肯尼迪、福特和卡特的禁止核试验与裁军会议谈判和限制战略武器会谈的协议都曾表示过反对。他相信——而且经常利用白宫这个讲坛试图使人相信,美国永远不应信任苏联领导人,说他们为达其目的是不择手段的,包括使用欺南、大规模间谍活动、侵略和大量扩充核武库和常规军备。他指责苏联领导人未能遵守70年代后期的第二阶段限制战略武器谈判协议。他把苏联称作世上恶的中心,是“恶的帝国”。批评者指出,里根实际上是在说苏联领导人(甚至苏联人民)是恶魔一样的人,这无助于创造一个引向谈判的气氛。

但是里根对这种批评毫不在意,甚至在他已同苏联领导人米

哈依尔·戈尔巴乔夫举行过几次首脑会晤之后,他显然依旧相信,同苏联人打交道的最好办法莫过于公开谴责他们同时又偶而发出信号表示愿意谈判。不过里根对苏联领导人及其目标的一贯看法后来也有改变,尤其是在戈尔巴乔夫上任一个时期以后。里根作为政治家,尽管已在1984年的选举中轻易获胜,无疑也感觉到了美国人民和世界各国人民都渴望裁减核武器。美苏关系已跌落到1962年古巴导弹危机以来的最低点。^[9]民主党人尽管在1984年遭到惨败,他们仍能把罗纳德·里根描绘成一个对制止核军备竞赛漠不关心的人。对此,里根从两方面作了回答:一方面加紧推行他的战略防御倡议(即下一章将予以讨论的星球大战计划),一方面告诉朋友们他确实想在离开白宫之前干出点实事来平息人们对世界可能爆炸的担心。其结果便是1988年他同戈尔巴乔夫的首脑会晤和中程核武器条约的签署。

里根自己避免谈及里根主义,但他的对外政策大多是基于这样一个信条——同共产主义作斗争以保护我们的价值。里根的助手把他的哲学展开如下:只要出现真正的民族解放运动在努力把他们的国家从外部强加的共产主义暴君统治下解放出来,美国就保留权利,甚至有义务去支持这些人民。^[10]里根政府在格林纳达(1983年),尼加拉瓜和安哥拉的行为就是这种干涉的实例。里根对阿富汗的“自由战士”的支持,也是遵循这同一个逻辑。

里根政府对外政策的另一方面是支持起义者或反对派运动去推翻独裁主义政府,有时是向这样的政府要求恢复政治权利。例如为了使其对外政策适应变动中的世界,里根政府尽管有时迟疑不决,终于还是支持了海地和菲律宾推翻其领导人的运动,并对智利、南朝鲜和南非的政府施加了一点压力。批评者常说这些行动压力太小、来得太迟,但是里根的对外政策小组常能以出乎一般人意料的灵活作出反应。最后里根对右派的和左派的政府一样施加压力要它们实行民主,把推进民主作为人权最好的最终的保证面不是去攻击具体的违反人权的行爲,这也是里根主义的一个

特点。

实际上没有一个里根主义,恐怕这对每个人来说都是件好事。主义不仅使复杂问题简单化了,还常被用来动员公众,或给政府带来麻烦。事实是,里根时代的公众舆论常常同里根的愿望相反,里根不得不就在这样的气候下制订与推行其对外政策。实际上公共舆论和国会限制了他的许多更为强硬的对外政策观点。

虽然受到了这许多限制,里根在他的第二个任期内仍是一个颇得人心的总统,尽管一般在第二任期内多数总统的声望都会降低。每次他采取强有力的行动如入侵格林纳达或为反对恐怖主义而空袭利比亚,都得到了公众的支持。

布什时期的 对外政策

布什是在充满变动和不寻常机遇的时期来到白宫的。甚至在布什就任之前,戈尔巴乔夫就向这位新总统提出了挑战,要进一步削减核武器,实现新的缓和。同时,更加统一而更少依靠美国的欧洲,还有日本及其他环太平洋国家的经济成功,也在从根本上改变美国的贸易安排。

虽然美苏关系是布什政府最优先的课题,但是一种新的力量平衡正在涌现。有三个国家—美国、苏联和中国已经取得了军事大国的地位。有三个地区—美国、日本和西欧—的经济实力在世界上举足轻重。这些就是布什不得不面对的现实。

美、苏关系比第二次世界大战以来任何时候都更加缓和,于是有些观察家就宣称冷战已经过去。伊朗和伊拉克之间通过谈判实现了和平,世界上其他几个地区也正在逐渐出现和平前景,同时,要求民主权利之风吹遍了世界,从中国到智利到匈牙利,甚至于到莫斯科。几个欧洲国家领导人渴望出现欧洲无核化。

冷战之下的旧秩序一直是紧张的,但又是相对稳定的,可以预料的。布什迎来了新时期,但他的反应常常比较迟缓,至少在他上任的头一年光景,他常被戈尔巴乔夫积极的主动倡议抢走了戏。渐渐地,布什和他的对外政策顾问使美国对外政策开始带上

了他们这些人自己的印记。布什的风格一直是小心的，有时审慎得令人不耐烦。他多次强调在对苏关系和对中美洲关系问题上要采取两党一致的立场，强调提出和执行对外政策固然一般说来是行政部门的责任，但立法部门也可以支持、修改甚至否决某种行动路线。他在公布决定之前，总是小心翼翼地寻求国会两党领袖的支持。1989年增派作好战斗准备的部队去巴拿马的时候就是一例。

布什上任的时候也正值世界资源问题、全球气候变暖问题、以及人口大量增加问题影响对外政策的时期。⁽¹¹⁾ 共同利益和问题已迫使某些传统的冲突和对立让路，资源匮乏已在东西方之间和南北方之间建立了新的纽带和新的联盟。

曾经担任过多种对外政策职务的布什，在上任之初的一个月里行动谨慎，但已比较明白地开始脱离里根的调子，寻求同苏联建立较为积极的关系。他在北约会议上的提议和对东欧的访问使他的对外政策更多地带上了他自己的印记。现在几乎人人都同意出现了不寻常的机遇，可以缓和国际紧张局势。

对外政策的策略

对外政策的目标究竟如何实现？美国作为一个大国有许多选择余地，但通常采用以下6种手段之一或多种手段的组合：

传统外交

我们日常的对外政策大多由外交系统和大使来付诸实行，他们在华盛顿及其它国家的首都、在联合国、在日内瓦（裁军会议上）以及世界其它地方（地区性或国际性组织及世界性会议上）面对面地讨论问题。虽然在这个远程电信与喷气飞机旅行的时代，传统外交的形象已不像从前那样光彩夺目，但它仍是一个至关重要的，尽管是缓慢的途径。各国通过谈判可以获得信息，讨论彼此的利益，试图解决双边和多边的

争端。

耐心与渐进是外交的秘密武器。里根的国务卿乔治·舒尔兹喜欢称自己的工作为外交“园丁”，在耐心地耕作国家间关系的土地，希望将来能得到一些收获或实现突破。“在某种程度上你每天所做的就是对付。细小的工作日积月累会带来大量的政策结果……”⁽¹²⁾

我们的国务院及其 18 亿美元预算（1990 年）所进行的传统外交大部分未必能取得什么突破，但是外交活动的价值是很难衡量的。比如说，同外国官员建立密切的私人交情值多少钱？为推进我们在世界各地的利益而收集的信息与进行的辩论又值多少钱？诚然，关闭一个大使馆或减少我们对一个甚或几个国际机构的参与大概不会给我们的共和国造成重大损失。“但是，减少积极的外交活动可能意味着降低对外政策的效果或者‘失去’一个友好国家。”来自马里兰的共和党参议员小查尔斯·麦克马赛厄斯警告说，“其原因可能全都是由于一份对这个国家危机作正确分析的电报，或者是由于没有及时举行会晤以便同那个国家的未来领导人建立联系。”⁽¹³⁾首脑会议也是传统外交的一种形式。

对外援助

美国对外国经常提供经济和军事援助——部分出于人道主义，部分为了促进同其他国家的友好关系。我们直接提供援助的国家超过 100 个，通过联合国各种发展基金向另一些国家提供了援助。1945 年以来我们仅对外国的经济援助就已超过 2000 亿美元——这是一个看起来听起来都给人以很深印象的数字。但是现在美国国民生产总值中用于外国援助与发展的份额比任何其它工业化民主国家都低。大部分对外援助都是给少数几个我们认为有战略意义的国家——例如以色列、埃及、土耳其、巴基斯坦和萨尔瓦多。在这每年 200 亿美元的支出中，约 80% 实际上是在美国花的，因为规定必须用来购买美国的产品和服务，因此它是为美国公司及其雇员提供的一大笔补贴。

自从二次大战之后我们开始给外国大量援助以来,许多美国人、许多国会议员对此都曾激烈地表示反对。除了那个支持援助以色列的集团以外,没有一个强大的利益集团或支持团体对援外倡议表示过支持。尽管如此,不管是共和党还是民主党的总统都没有停止过要求国会增拨援外资金。不管他们在意识形态和国内目标的优先次序上如何不同,历任总统都希望在同若干关键国家的关系上继续拥有由经援和军援所提供的杠杆。国会无例外地对总统的这些要求作 15%~30%的削减,说其中的浪费太大,说他们讨厌用借来的钱去援助外国。作为答复,布什的国务卿詹姆斯·贝克肯定地说,援外款项不到联邦预算的 2%,接着又补充说:“我们所要求的是为确保我们国家的重大利益及和平的未来而进行投资。”^[14]

经济制裁

美国已经多次对一个不愿遵守我们所说的国际法或保持正当关系的国家施展从经济上加压的艺术。美国在苏联入侵阿富汗之后所实行的对苏粮食禁运就是运用经济制裁的一个典型例子。里根政府曾对尼加拉瓜发动经济战,还曾在国会和公众舆论的压力下同意对南非在实施某些制裁。在 80 年代后期对巴拿马施加过经济压力。关税和保护主义也是另外一种经济制裁形式。

多少年来,人们对各种经济制裁的态度时有变化,但至今它们仍是外交和对外关系策略武库中一个潜力根大的重要武器。“当需要在过软与过硬的行动之间寻求平衡的时候,经济制裁常成为人们注意的中心。在这种场合,人们往往不把制裁视为‘理想的’武器而是看作‘比较起来缺点最少’的一种选择。”^[15]为服从政府的制裁或管制某些农场主和企业不得不牺牲一部分海外市场,在这些人当中,这种制裁显然是不得人心的。尽管如此,从第一次世界大战以来,美国已经使用这一策略至少达 70 次之多。

政治压力

有时我们的对外政策官员认为对某个敌性国家中断外交关系，或用其它方式加以孤立，是适宜的。在50年代和60年代，我们对中华人民共和国的策略就是如此。

近年来我们同伊朗和利比亚的关系也属此类。我们对1980年莫斯科奥运会的抵制也是这种策略的一个例子。

但是这种办法只能是倒数第二种手段，（最后一种手段是武力）因为完全断绝了外交关系自然就形成了敌对的气氛，使我们失去了对那个国家理喻或用其它外交手段解决争端的能力。

秘密行动

艾森豪威尔总统常常使用中央情报局从事秘密的准军事冒险行动，这既可以避免动用军队，又可以推进我国对外政策的利益。近年来每一位总统都曾使用秘密行动来争取支持和鼓励我们的海外朋友。所有秘密行动在计划与实施中都不暴露后台指使人的身分。

许多美国人厌恶秘密行动，认为它同我们民主的基本原则不相容。在越南战争以后的年月里，国会曾坚持要了解这类行动的实情，并争取对中央情报局各种秘密行动的目标与方式保持监督的权力。^[16]

军事干涉

人们常说战争是外交的延伸。自从1789年以来，美国平均每年将近一次用军事行动干涉别的国家，不过通常都是一些较小的或短时期的事件，例如里根在格林纳达使用军队以及在利比亚使用海、空军作战飞机。（当然，遭到干涉的国家未必认为这些是小事件）

使用武力干涉显然是企图解决争端的最后手段，其成败取决于多种因素。有两位观察家曾经写道：“军事干涉对某些小国甚成中等大小的国家（如格林纳达和阿根廷）可能奏效，但在潜伏着大国对抗的危险时（如波兰和阿富汗）常常显得过于冒险。在民

族内战的背景下（如美国在越南，以色列在黎巴嫩），则军事干涉常常是无效的。”⁽¹⁷⁾

以上 6 种都是可供选择的手段，但是它们的使用要受两方面的制约：对外政策制订中的政治，以及国家安全决策和实施的过程。

对外政策制订中的政治

对外政策同国内政策一样，要经过相同的政府和宪法机构。公众舆论、利益集团、国会议员、选举、分权以及联邦制都对对外政策的制订有影响，但是它们运作的方式同在国内事务上有所不同。同时，外国政府和国际组织当然也有重要的作用。

公众舆论和 对外政策

不同的对外政策问题会引起公众不同程度的兴趣和不同程度的卷入。在危机情况下——例如古巴导弹危机或 1986 年美国空袭利比亚——决定常由一小群人作出。但就是在这种情况下，总统和他的顾问也知道他们的决定最终还是需要公众和国会的支持。

在非危机的情况下，公众似乎由三个范畴的人组成：最大的部分，包含成人人口的 75%，是普通大众（mass public）。这些人对国际事务知之甚少，不管问题有多重要。他们基本上只在发生争端的情况下才关心国际事务，特别是对那些已经或可能在国外使用美国军队的场合。第二个部分是专注的公众（attentive public），包括人口的 15~20%，这些人对我国的对外政策有持久的积极的兴趣。制造舆论者（opinion maker）是第三个也是最小的部分。他们就国际问题发表意见、传递信息，并在另外两部分人中动员支持者。

为什么有这么多人漠不关心或者了解不多呢？首先，国际事务通常比国内问题离人们更远些。人们对失业或通货膨胀比对津

巴布韦的土地改革或土耳其的政治问题有更多的第一手消息。工厂里的工人和第一线办公室里的头儿们懂得劳资关系是怎么回事，而且对此有强烈的主张。他们对枪支管制、死刑与堕胎问题可能也有强烈的主张。但他们对埃塞俄比亚国内争夺权力的斗争，或我们对柬埔寨的政策，大概就不会那么关心，而且多半觉得反正他们也无能为力。只有当美国士兵，尤其是应征服兵役的士兵遭到杀害的时候，普通大众才直接关心国际事务。

表 20-3

美国公众对美国与外国关系的意见

问：美国已经与世界上各种国家之间结成了不同程度的关系。对于下列各国，你认为从我们长远利益而言应该加强与它们的联系？维持现状？还是减弱？

	加强 (%)	维持现状 (%)	减弱 (%)	不知道 (%)
加拿大	54	37	1	8
俄国	47	20	23	11
英国	45	43	3	8
西德	42	39	6	13
中国大陆	39	32	12	17
日本	36	37	17	10
以色列	34	35	18	13
新西兰	31	38	6	25
南非	28	22	34	17
越南	21	26	35	18
利比亚	11	14	58	17

材料来源：罗珀机构（1986年2月）。

人们对对外政策的政治方面缺乏普遍的关注、知识和参与不应被误认为是对国际局势缺乏强烈的感情。自从第二次世界大战以来,我国同外国的关系问题在公众关心的问题中一直位居前列。当像越南冲突或萨尔瓦多和尼加拉瓜的问题国内化了之后——即当它们明显地直接而迅速地影响到了美国人民的时候——围绕这些问题的争端引发了许多示威、辩论和听证会:一句话,就和普遍的政治过程一样,应有尽有。

公众情绪: 一个不稳定的基础?

时而毫无兴趣,时而感情强烈,公众对我国对外政策的反应有时就是随情绪而定。有人说,普通大众往往把国际政治问题过于简单化,把所有问题归纳为当前最紧迫的那一个问题,把有关各方按不是英雄就是强盗来划分。他们喜欢立竿见影的措施,如把国务卿免职、或者提高贸易壁垒,认为这一来一切问题就都会得到解决。尽管也有人不赞成上述这种“公众以情绪为基础”的理论,但是大家都承认,美国人对我国在国际问题上的对外政策制订者是极为纵容的。不过就专注的公众和舆论制造者*这两部分人来说,他们虽然也受情绪影响,也有过于简单化的倾向,但他们对问题的反应往往要老练得多。

美国人民对国内问题比较了解,相反,对国际政策比较无知,这是事实,但对此不应过分夸大。公众情绪的不稳定虽然也是事实,但恐怕对政策制订者的影响没有大到那种程度。国际问题通常由政策制订者来明确,公众一般只是对他们明确的问题作出反应。议程是由政策制订者(还有事件本身)来规定的。当然,公众舆论为决策者划定了决策界限的大框框。

国务院总是努力把它认为应该公开谈论的那部分政策让人们了解,同时努力使自己了解公众舆论。可是我国政府在其中扮演主要角色的谈判几乎全都是秘密进行的,不管对公众还是对国会,

* 原文为政策制订者。——译者注

都不让他们知道。

特殊利益集团 和对外政策

社会各界的利益集团和舆论领袖组成了专注的公众，官方政策制订者总是努力寻求他们的支持。他们对我国对外政策的形成常有很大影响。对决策者来说，他们

相当于全国的脉搏。

有时大众媒介对公众舆论的形成有强大影响。媒体常和政府发生争执，就反应了这一点。新闻界同国务院之间的紧张关系由来已久。新闻界对政府用保密来掩盖错误特别不满。如果没有新闻界关于菲律宾、南非和中国的报导给白宫和国会施加了压力，恐怕他们在这些问题上采取的行动就未必是现在这样的。

专注的公众还包含另外一部分人，他们是致力于使公众更多了解对外政策的一些公民团体。例如对外政策协会设计了社区集会和媒体的节日以鼓励公民在研究与讨论重大的争端。对外关系理事会，有时被称为东部集团的基石，出版发行了《外交季刊》，每年还出几本书，为企业界领导人和政府精英一起讨论对外政策新方向提供了一个讲坛。世界联邦主义者集团呼吁建立世界政府。有时国防承包商也力图推进某种对外政策、宗教和种族团体则对我国对外政策的某些方面特别关心。近年来反对核战争积极分子和反对我们卷入中美洲事态的人都很活跃。

很难概括各种利益集团对美国对外政策究竟有多大影响。在国际危机出现的关头，总统往往能动员起足够多的公众支持，这时特殊利益集团就不容易起多大作用。调查表明，除了危机地区以外，对象贸易这种方面的对外政策，特殊利益集团也难得有决定性的影响。当然，决策者预料这些集团作出的反应，会在多大程度上影响自己的决策，那就难说了。

种族利益集团有时在对外政策的决策中也起作用。举例来说，希腊有时比土耳其更得到优待，其部分原因就是希腊裔美国人的数量众多而且一些特别同他们意气相投的议员占据了国会的重要

位置——当然也因为希腊本国的战略位置。以色列和犹太裔美国人的情况也是如此。

外国和外国公司

外国不论大小，大多在华盛顿驻有大使馆，为各自的利益进行游说，这是久已如此的。但是今天某些国家，例如日本的公司和同业公会，还有日本政府，请了大批的律师、国会游说人员和以华盛顿为基地的公共关系人员，组成了一个强有力的网络来保卫他们在美国广泛的经济利益。代表几个新近工业化的国家和地区（如南韩、台湾、香港、新加坡、巴西和墨西哥）的游说人员也已增强了他们在华盛顿的代表力量，以便同美国保护主义者和对纺织品、鞋类及他们的其它出口品的进口限额作斗争。这些国家已经学会“网罗大批前美国政府高级贸易官员作他们的法律顾问和游说人员。在动员那些从同第三世界的贸易中获利的美国公司和投资商来在关键的国会选区内为他们的利益工作方面，他们的本领也越来越精了”。⁹⁰这些还有其它国家也已经学会雇用前国会工作人员和前白宫工作人员来帮助他们在国会委员会和政府决策人中游说。

党派和对外政策

政党在形成对外政策上通常不起重要作用。原因有二：首先，许多美国人仍主张对外政策不应涉及党派政治。其次，各政党在对外政策上通常不像在国内政策上那样明白而坦率地表明态度。本书第十章讨论过的政党的弱点在对外政策上表现得最充分。各政党的纲领往往对问题含糊其辞而不是加以突出。许多国会议员甚至连党的非常一般的路线也不遵守。

那么党派是否应当参与对外决策？在第二次世界大战结束的时候，主张对外政策要采取两党一致立场的情绪高涨起来。所谓两党一致（bipartisanship），是一个含糊的词，似乎是指：（1）两党在政府和国会对外政策领导人之间的合作；（2）两党在国会内

对总统对外政策的支持；以及（3）在全国性选举特别是总统竞选中不把对外政策问题作为重点。总的来说，两党一致就是努力把对外政策从党派政治中剔除。

两党一致有其吸引人之处。在这个经常发生危机而政府经常分裂（即国会和白宫分属两党控制）的时代，两党一致似乎象征着人们团结一致地面对一个不稳定的潜伏着敌意的世界。它使政策更具连续性，保证在制订政策过程中征求更多领导人和利益集团的意见。从心理上说，它更能满足人们互相求助的本能。它的口号——党派政治止于水边——对许多担心分裂的美国人来说是一种安慰。

但是两党一致的观点有时也遭到尖锐的抨击。有人认为两党一致只是总统垄断对外政策的一种烟幕弹。他们说两党一致掩盖了这样一个事实，即对外政策是由一群人数不多而长期任职的国家安全管理人员之精英制订的，这些人不是民选的和基本上是党派性的。另外一些批评者指责两党一致违背了民主的基本原则：即人们在不同行动路线中有进行选择的权利。按照这一观点，在自由社会里应当容许甚至鼓励人们持不同意见。在民主制度下不应当窒息或无视分歧，相反，有必要使分歧能得到有益的表达，找到多数人的意愿，允许政府采取行动的同时允许反对派进行反对。

国会和对外政策

把我们的全国性立法机构视作专注的公众之一部分而不视为正式的对外政策机构，可能看来有些古怪。但事实是，尽管对外政策很重要，尽管国会可以阻止总统推行他的政策甚至可以否决这位行政首脑的决定，国会作为一个机构极少直接制订对外政策。国会的权力基本上是咨询性的，虽然国会也曾在某些容易和对外经济与军事援助问题上采取主动。我们在第十六章里讨论过，国会曾试图削减总统开战的权力。它还是决策者与公众之间的一个桥梁。国会希望有一种有意义的关

系——特别是就对外关系问题同总统建立一种“有意义的咨询”关系。⁽¹⁹⁾

表 20-4

谁制定美国的对外政策?

问: 你认为下列人物在决定美国对外政策方面重要性如何——非常重要? 比较重要? 根本就不重要?

	回答“非常重要”的比例	
	公众 (%)	领导人 (%)
总统	70	91
国务卿	64	83
国务院	47	38
国会	46	34
国家安全顾问	35	46
商界	35	22
军方	40	36
联合国	29	2
中央情报局	28	20
公众舆论	23	15
工会	17	3

资料来源: 约翰·E. 雷利编: 《美国公众舆论与美国对外政策 1983》(芝加哥对外关系委员会, 1983), 第 33 页。

国会的个别成员有时也被包括在决策圈内。举例来说, 参议院外交委员会的领导人有时就曾参加决策, 不过他们的主要作用通常是为了宣传群众, 或是告诉总统什么东西将会或什么东西将

不会遭到国会的反对。有些重要的参议员在同总统的政策意见相左时往往利用这个委员会来宣传他们之间的分歧。

表 20-5 **应该由谁制定美国的对外政策？**

问：你认为下列人物在制定对外政策方面所起的作用应该比现在更大？更小？还是维持现状？

	回答“更大”的比例	
	公众 (%)	领导人 (%)
总统	39	17
国务卿	33	22
国务院	34	34
国会	44	34
国家安全顾问	31	13
商界	23	22
军方	26	3
联合国	37	33
中央情报局	16	9
公众舆论	54	36
工会	17	14

材料来源：约翰·E. 雷利编，《美国公众舆论与美国对外政策 1983》（芝加哥对外关系委员会，1983），第 34 页。

在 30 年代和第二次世界大战之后，学术界和那些专注的公众几乎一致主张在对外政策领域里加强总统的权力而限制国会的作用。大家普遍认为，只有总统才具有为形成一贯的对外政策所需

要的知识、政治基础和广阔的着眼于全球的眼光。人们认为国会过于受制于眼光短小而知识不多的公众情绪。当保守的领导人企图改变宪法的安排以限制总统签署行政协定与履行条约的权力时，他们遭到了知识界和学术界精英的强烈反对。1964年国会通过东京湾决议，事实上把在越南进行战争的决定权交给了总统。

这种情绪在70年代遇到了挑战，当时对约翰逊总统和尼克松总统的越南政策出现了强烈的反对，使国会尤其是参议院态度强硬起来：1973年表决削减用于轰炸柬埔寨的款项、1973年的战争权力决议案，以及70年代后限制出售武器和经援与军援的无数修正案，都反映了国会对总统至高无上的地位越来越不服了。今天公众既希望有总统强有力的领导，但同时也要求咨询国会甚至要求咨询公众的意见。⁽²⁰⁾（参见表20-4，表20-5）

**能否有民主的
对外政策？**

在现代民主制度下主持对外关系，要遇到一个两难处境。上一世纪的托尔克维尔曾写道，对外关系“几乎不要求具有民主制度特有的各种性质；相反，它要求充分运用民主制度所缺乏的东西”。⁽²¹⁾一位有名的学者更直接了当地指出，在我们的民主制度下，决策者“要么……不得不把他们认为是好的政策牺牲在公众舆论的祭坛上，要么必须采取滑头的办法，一方面向公众隐瞒政策的实质，一方面又取得公众对这些政策的支持”。⁽²²⁾批评者指责我们的领导人误导了民众，专家们误导了我们的领导人，而意识形态则束缚了我们所有的人，特别是在越南。

那么我们的界限应当划在哪里？我们的决策人应当如何把公众的权利同政治现实统一起来？所谓民主的对外政策是指这样的政策，其决策人是公开的，在民众面前是负责的，这对任何政策都是很难做到的，而在对外政策上更有其特殊的不利之处：例如保密、需要迅速行动、普通大众对情况了解较少，以及当然还有

问题与各种选择办法本身的复杂性。尽管如此，美国公众还是要求同他们商量，告诉他们实情——最后还要求领导人向他们负责。

在越南，我们的政策在表面上是制止共产主义扩张。我们的领导人曾估计逐步增加军事压力将会吓住北越人。他们估计错了。他们对战争的性质和反对西贡政府的人的献身精神都估计错了。⁽²³⁾最后他们企图以某种保全面子的姿态解脱出来。由于他们认识到了自己的错误，或者是由于他们认为美国民众和国会对他们认为必须采取的行动不一定会支持，他们就设法把困难掩盖起来。

我们在越南问题上最大的失望大概是我们的政府未能弥补上述这些过失或者至少更早地向我们发出警告。研究政府的学者应当问问自己：我们应当如何组织我们的政府及其运作才能避免上述这些人类难免的过失造成如此重大的损失？

如果我们说一直没有让我们了解情况，那我们是无视了这样一个事实，即美国民众对越南战争所了解的情况比历史上任何一群公民对任何一场战争所了解的情况还要多。我们的确不知道全部情况，而且我们还得到了一些错误情况；但是由于有一个自由的新国界和独立的司法系统，关于越南战争所透露的、写的、和说的，比任何其它战争都多。

政策机制

制订我国对外政策的人们有责任判明哪些是对国家利益关系重大的目标，并设计方案来实现这些目标。这些人应当尽量利用他们的能力和资源，决定如何使用（或不使用）手头所有的各种手段，包括讨价还价或进行谈判、劝说或宣传、经济援助或施加压力、以及威胁或实际使用军队。

宪法规定，对外政策是国家级的责任。但是掌握对外关系的

权力却分得不明确也不均匀。过去，在英国，对外关系的控制权是交给国王和他的部长们的。我国的制宪者试图对这一平衡关系稍加改变。宪法赋予国会的许多权力反映了这种把权力从行政部门挖出来的决心。制宪者想要把过去是行政部门的特权变为同立法部门的分权。国会被赋予了宣战权、拨款权以及为武器部队制订规则的权力。但总统仍是武装部队总司令，负责同外国谈判条约，接待与派出使节，也就是承认或不承认别国政府。法院有权解释条约，但总的说来，他们裁决我国同外国的关系是应由行政部门去谈判的事。由行政部门主管对外政策是所有国家政治生活的现实，包括民主国家在内。为了看清这一现象，让我们来看一看那些在政府部门里构成对外政策机构的人们。

总统决策和 对外政策

按照总统的说法和正式的法律，总统主要的对外政策顾问应当是国务卿。但在某几届政府里，**国务卿**常常不得不同总统的**国家安全顾问**相竞争。国务卿究竟能有多大影响主要取决于总统个人的意愿。哈定、柯立芒、胡佛、艾森豪威尔、福特和里根都给他们的国务卿赋予了相当大的重要决定权。另外一些总统例如威尔逊、两位罗斯福、肯尼迪、尼克松、卡特和布什则自己发挥着更为积极的作用，有时甚至可以说他们就是他们自己的国务卿。不过即使如此，对外政策方面的重要决策太多，所以总统和国务卿都起了重要作用。

国务卿掌管国务院，还扮演着多重角色：他们接待外国使节的来访，出席国际会议，通常是我国出席联合国大会代表团的团长，还力求成为所有涉及与外国关系的政府行动的主要协调人。本世纪以来已有两位国务卿因同总统的政策分歧而辞职，他们是威廉·詹宁斯·布赖恩，他辞去了在威尔逊政府中的职位，以及赛勒斯·万斯在 70 年代末因同吉米·卡特有分歧而辞职。

过去当总统在形成和实施对外政策上需要顾问的时候只找国

务卿。现在由于外交、经济和国内政策之间的相互依赖关系，总统找的文职经济顾问人数越来越多起来，现在进行日常对外事务的有好几个大的政府部门，它们是国务院、国防部、财政部、农业部、商业部、劳工部、能源部、中央情报局、军备控制与裁军署，等等。由于需要随时准备立即采取行动，现在已把更多的责任直接交给了总统——在很大程度上是交给了帮助协调信息工作与顾问工作的白宫高级助手。

近年来，总统的国家安全顾问已成为关键的——往往是最重要的——一位顾问。约翰·肯尼迪总统有麦乔治·邦迪，理查德·尼克松有亨利·基辛格，吉米·卡特有兹比格纽·布热津斯基，乔治·布什有退休的空军上将布伦特·斯考克罗夫特。总统之所以越来越多地依靠这些白宫助手是因为他们就近，也因为——至少总统这样认为——这些助手只应效忠于总统而不是任何其它一个部门或计划。

现在的国际通信已使总统及其国家安全顾问有可能直接同世界上任何国家的外交部长和政府首脑通信。他们已不再有必要通过外交部来进行外交或者依赖驻外大使。这一实际情况已经改变了实施对外政策的方式，削减了有时甚至威胁到了国务院的主要地位和任务。

总统的对外 政策班子

各部局的首长和他们的高级助手是总统选来支持与执行其决定的。但同时他们又保持一定程度的独立。他们自然要反映他们主管部局的观点并为之而辩护。结果我们的总统就发现有必要任命一些私人的顾问，他们仅仅效忠于这位行政首脑。由于总统是从私人的角度看他们的职责的，所以关于特别顾问的职责只有很模糊的规定。

总统最重要的协调机构是国家安全委员会。它由国会创立，原意是为了帮助总统统一处理影响国家安全的对外、军事和经济政策。

国家安全委员会

创立于 1947 年的国家安全委员会是白宫协调对外政策的主要班子。它直属总统，按照法律由总统、副总统、国务卿和国防部长组成。近几任总统有时把中央情报局局长、白宫办公厅主任和司法部长也包括进来。

由总统任命的国家安全顾问已渐渐成为最有权势的对外政策制订人之一。有时在影响大小上成了国务卿的劲敌。每个总统都按自己的喜好规定了国家安全委员会的构成并调整了它的办事程序。但经过这些年的发展，本来只是为了向总统提供信息的安全委员会已同时成为制订和实施对外政策的主要角色。

情报与中央情报局

决策人必须在一定程度上了解别的国家打算向哪一方向行动，才能对这些行动作出评估，必要时作出反应。换言之，他们需要高层对外政策的情报。因此，收集和分析情况的人属于决策人最重要的助手。他们往往自己就成为决策人。

萨尔瓦多或尼加拉瓜政府同叛乱部队之间的力量对比如何？捷克斯洛伐克有多少经过训练的步兵？北朝鲜的武器和空军力量如何？决策人在就重大问题采取行动之前必须了解外国的许多情况，例如它们对某一政策大概会作何等反应，它们的力量和弱点何在，等等，如果可能的话，还要了解它们的战略计划和意图。

虽然大部分信息来自公开来源，但是情报工作这个词总使人想到间谍和特务。秘密情报有时确实提供关键性的材料。情报工作包括三方面的工作：报告、研究和传递。报告以对全球事态的发展作密切而且系统的观察为基础。研究则力图“从过去的观察结果提炼出有意义的模式，并从当前发生的事情中提取其意义。”^[25]* 传递则是在恰当的时机把恰当的信息送达恰当的人。

* 原书缺注释号 [24]。——译者注

有许多部门在从事情报工作,其中有国务院的情报与研究局、国防情报局、超级保密的国家安全局(以密码破译和电子通信系统为工作对象)、联邦调查局和中央情报局。这些机构组成了美国情报委员会,该委员会就世界上大多数国家提出情报调查报告。

中央情报局创建于1947年,目的是协调从世界各地流向我国政府各部门的信息的收集与分析工作。但是成立了机构并不能就保证我们的决策人得到他们需要制造的东西。一位情报工作的专家曾经指出:

不管是在珍珠港事件还是古巴危机期间,我们都有大量的信息。但是不管那些事后诸葛亮们怎么说,这些材料是模棱两可而且不完整的。从来没有一个确切的信号说:“各就各位——预备——跑!”相反,只为一些信号加起来有助于形成怀疑。而且真实的信号总是被掩埋在假信号的噪音里的。⁽²⁶⁾

中央情报局雇有16 000人,每年耗资超过30亿美元。中央情报局局长作为我国外国情报界的领导人,还负责监督研究、军事情报活动、间谍卫星、U-2和SR-71的飞行,这些每年又要多花90亿美元(此外,国防部为满足其情报需求还要另花120亿美元)。批评者不无道理地指责说,中央情报局的活动只产生了一个结果,那就是一个不受公众控制和检查的秘密对外政策。在某几个国家里,当地的中央情报局站长所拥有的办事人员、代理人、预算和影响力比美国大使还多、还大。

从1947年创建以来,中央情报局成功地进行了几次秘密活动,推翻了一些政府,例如1953年在伊朗、1954年在危地马拉。倒霉的1961年入侵古巴猪湾的行动就是中央情报局指挥的。后来中央情报局又组织并训练了老挝的反共部队、对智利的反阿连德部队给予了可观的支持。由于它的这些历史纪录,也由于当我国不能公开出面干预的时候必须由它采取行动,所以人们越来越把

所有的政变、清洗和叛乱通通归功（或归罪）于中央情报局，不管它是否真的曾经卷入其中。

在 1967 年人们发现有若干个中央情报局的“前沿小组”在支持各种研究与政治行动计划，其中有国内的也有国外的。在 70 年代中期，揭露出中央情报局非法保存着美国国内一万名持不同政见者的档案。在 80 年代美国卷入了中美洲国家事务，中央情报局也起了重要的作用。某些观察家认为这些活动是我国外交和战备工作的一个有机部分。另外一些人则谴责说它们危害了我们致力于捍卫的那些价值观。

中央情报局的政治杠杆作用、它的信息、它的秘密性、它的快速通信能力、它采取行动的能力、以及它的巨大规模已使它成为一支强大的力量。⁽²⁷⁾国会已通过决议，规定这支力量只能由向公众负责的决策人使用。参院和众院都建有委员会，它们的主要目的就是要使中央情报局对国会负责。不过这些委员会在早期有时并未充分地完成它们的使命。

美国新闻署

美国新闻署建立于 1953 年，统一负责管理国外信息与文化交流计划。它管理富布赖特学者交换计划、美国之音、自由欧洲电台及其它类似计划。它操作一个全球性的卫星电视网，叫做“世界网”，使美国新闻署可以“把美国民主的启示告诉全世界”。运用电视会议技术可以使外国新闻记者同美国内阁成员、国会领导人、学者和科学家们会晤并讨论问题。

美国新闻署有时被誉为世界上技术最先进的宣传机器。两党的官员都曾称赞其卓有成效的民众外交工作和把美国的故事告诉外国人的工作。美国之音电台的新闻和特别节目在全世界都有听众，在许多地方赢得了重视。如在中国，那里许多人收听它的英文和中文节目，不仅是为了了解世界事态，而且是为了了解他们自己国内所发生的事件（也还为了提高他们的英语水平）。在 80 年代政府的大部分计划解削减了经费，而美国新闻署的预算却在

1990 年翻了一番。

国务院的作用

国务院有许多绰号，例如“空话制造厂”、“老出故障的机器”，还有“一碗果冻”。国务院的主要任务一直是保证国家的安全。我国最后的一道防线是武装部队，第一道防线就是国务院。它在全世界范围内一天 24 小时地致力于使我们的军队和武器没有必要投入使用，除非是在真正紧急的情况下。它也是日常管理对外事务的中心部门。这一政府部门有 6 项责任：

1. 同其他国家和国际组织进行谈判；
2. 保护在国外的美国公民和美国利益；
3. 促进美国商业利益和企业的发展；
4. 收集和解释情报；
5. 在国外代表美国的“存在”；
6. 促进和平与人权。

作为一个超级大国的外交方面军，国务院不断地为适应我们新的全球性需要而进行改组。但某些批评者说它改动得越多，就越是保持原状。在内阁各部门中，国务院的预算是最低的——还不到国防部预算的 2%。考虑到国务院的作用和威望，它在全世界范围内的 25 000 人是很少的，尤其是同国防部近 300 万文职人员和军人相比，更是如此。IBM 公司在海外的雇员人数就同国务院在海外的人数差不多。

驻外人员的作用

美国驻外人员是美国在外国的耳目。他们虽然是国务院的一部分，但是代表着整个政府，担负着许多其它部门的工作。其主要职责是按国务卿的指令执行对外政策，为美国的决策人收集材料、保护在外国的美国人和美国利益，培育同驻在国政府和人民的友好关系。外交人员们实实在在地是我们的第一道防线。只是在外交人员和外交活动失败时才求助于

军事力量。

驻外人员包括驻外官员、驻外预备官员和驻外办事官员。其中的核心是驻外官员，相当于正规军队里的军官。^[28]他们是精选的、经过特别训练的人员，可以随时派往世界任何地方。其人数约有 4 500 名。近年来每年新任的下级官员不到 250 名。

驻外人员是全国政府里地位最高、受的批评最多的一种事业。近年来对驻外人员的批评既有来自内部的也有来自外部的。大部分批评是说驻外人员：(1) 窒息创造性；(2) 吸引那些本来就是或至少将要成为更关心自己是或将成为一个人物而不关心做成什么事的人；还有 (3) 要求新来的人要等 15 到 20 年才能被考虑担任负责的工作。华盛顿认识到了这些问题，也在不断地加以改进。近年来招募了较多的妇女和少数民族，还尝试了某些管理上的革新，但是驻外人员的事业特点——从最底层进来、按人而不是按职务分级、不允许从旁插入、根据上级官员的评语而晋级、以及自己管理自己的倾向——使它不欢迎变动。

说驻外人员在社会阶层上过于单一的批评大概有些言过其实。可能是国务院的结构特点阻碍了独立上报和创造性。在驻外人员中有句老话说：有老的驻外官员，也有敢说话的驻外官员，但是没有老的敢说话的驻外官员。如此看来，对驻外人员的揭露和批评还会不断地有。它的人浮于事、虚职过多、漫长的见习期实际上是大多数官僚机构的通病。^[29]

国际组织和联合国

美国参加了大部分重要的世界性组织。其代表出席大部分重要的国际会议。这些组织和会议是美国外交的讲坛。除了联合国及其有关机构外，美国还是 200 多个各类国际组织的成员。例如在自己的半球，美国是美洲国家组织的一个成员，那是一个由西半球共和国组成的地区性组织。我们还参加了由 16 国组成的北大

西洋公约组织。

联合国是紧接着第二次世界大战之后由获胜的 11 个超级大国建立的，旨在规划战后的世界并促进和平。可是当这些超级大国（其中当然包括美国也包括苏联）不再相互友好的时候，联合国就注定在政治上陷于无能为力的状态。本来自由主义或理想主义的国际关系学派曾认为联合国一定可以使各国互相接近，保持国际和平与安全，在解决世界性问题上实现国际合作，以及促进和鼓励尊重人权。

联合国在建立之初曾呼吁规定一些条件以维护正义并遵守条约及其它国际法所规定的义务。在其后头 40 年里，同联合国宪章第一条的规定直接相反，在全世界发生了 300 多起地区性战争或国内战争，死亡人数高达 2 000 万。现在在非洲、中美洲和东南亚，战争还在进行，而联合国在旁边站着，几乎总是束手无策，只是偶尔在促进停火或维持和平任务上（如在阿拉伯—以色列战后、或者在印度—巴基斯坦冲突期间，以及在塞浦路斯）起了建设性的作用。

联合国在美国公众心目中的声望近年来一直很低，在 1988 年联合国被授予诺贝尔奖金之后稍有回升，但总的来说，人们认为联合国正被淹没在空话的海洋里，被窒息于僵硬的国际文官体系之下。尽管联合国的组成国家现已三倍于 1945 建立之初，但它的特点是软弱和官僚主义。即使是善意的批评家也说它已经成了一条生产线，专门大批生产同所讨论的问题实际上不相干的各种决议。⁽³⁰⁾

现实是，世界分裂为不同的国家，它们各自按自己规定的自我利益而行动。联合国的命运同任何其它国际政治组织一样，是受这一现实所决定的。美国同其他国家一样，在联合国宪章符合自己的短期利益时就引用它，在不符合时就不理它。对于因我们卷入越南而招来的反美宣传，对联合国多次谴责我们卷入格林纳达和哥斯达黎加，我们已经越来越不耐烦。而且今天苏联比以往

更能拉拢不结盟国家的投票。看来美国对联合国之所以越来越失去信心，关键原因只在于联合国已不再能像 50 年代和 60 年代那样随时为美国对外政策服务了。

美国对此作出的反应之一是削减我们对联合国的财政贡献。由代表堪萨斯州的共和党参议员南希·卡塞鲍姆提出而由里根总统签署成为法律的立法议案在 1987 年把我们给联合国的款项削减了 1/5。该项立法还要求联合国在预算问题上改变一国一票的原则。对美国最理想的是，这一世界性组织采用加权投票制，即按照各国对联合国的财政贡献大小来给予各国不同大小的投票权。美国官员把现行的制度叫作“纳税而无代表权”，因为它使 159 个国家在决定预算时都有同等的投票权而不问其贡献大小。最近几年我们已同意增加我们在联合国基金内的份额。曾任美国派驻联合国大使的布什总统似乎比他的前任更愿意支持联合国。

一些保守派人士一直反对我们参与联合国。他们担心我们掉进共产主义国家或第三世界国家的陷阱，或被它们的多数票压倒。持各种各样政治见解的人都批评说，在联合国大会里给每一个成员国同等的投票权而不问其大小、人口或对联合国预算贡献的多少，到底有没有道理？（英国、中国、法国、苏联和美国在联合国内一度起重要作用的安全理事会里拥有永久席位。该理事会共有 15 个席位。）对于联合国大会的反美论调、对于联合国造成巨在浪费的官僚主义，对于联合国未能保持和平，美国显然也十分恼怒。⁽³¹⁾

美国对外政策官员一般认为联合国既体现了世界对和平的企望，同时也是某些阻挠和平的情绪得以表现的舞台。“经验告诉我们，当国家之间需要某种渠道，当它们就程序问题达成协议，当它们对大部分实质问题取得一致意见的时候，联合国为取得进展提供了一个宝贵的讲坛。”国务卿詹姆斯·A. 贝克说，“我们对此表示支持，所以我们支持联合国。但是分析到最后，联合国既不能代替美国的领导作用，也不能当作不去尝试的借口。”⁽³²⁾

理想主义者认为联合国失败的原因在于我们一直对它没有多少信心。他们劝我们要对它抱更多的信心，坚持保留它，设法使它起作用，使它成为世界的交换台，其任务是及早向全世界警告我们共同的问题而不要让它们发展到失去控制的程序，用它的维持和平部队及其讲坛来减少冲突，使世界成为更加安全的场所。

假如联合国未曾存在，无疑为了减少独立主权国家之间的争执，人们也会设计出别的类似的东西来。尽管认为联合国干得不错的人在美国公众里不到半数，但约 80% 的人认为我们还是应当留在联合国里——因为他们相信，对我们来说，有它比没有它好。

小 结

1. 在过去 50 年或更长的日子里，美国的对外政策在很大程度上受我们同苏联关系的影响，有的时候甚至完全由美、苏关系所决定。要了解我们的对外政策，必须先了解这两个主要大国之间的持续竞争。此外，过去 20 年里涌现了别经济大国和核大国，这就把形成明智而有效的对外政策这一挑战进一步复杂化了。

2. 对外政策的制订没有固定的公式，而是反映了各种传统、有组织的利益集团和宪法规定的程序。如果不是宪法规定，那么惯例也已把制订对外政策的主要责任赋予了行政首脑。但是总统反过来又取决于历史的偶发事件，取决于顾问班子、长远来说，取决于国会和美国人民。当某些国际问题没有明显的解决办法时，我们的决策人只能预测、行动，然后等待——有时成功，有时则带来不可预见的灾难性后果。

3. 为推进我们的对外政策利益，我们使用下列几种策略或手段中的一种或其某种组合；它们是外交、对外援助、经济制裁、政治压力（包括断绝外交关系）、秘密行动、以及军事干涉。

4. 总统有能力迅速而果断地采取行动。他居于有利的他位，可以超越官僚主义和特殊利益集团的争夺而看清国家的长远利益。

他在选举中必须面向民众,但也不应奴隶般地屈从于公众舆论。为使总统在两次选举之间向民众负责,民众就必须愿意使自己了解情况并且要向自己的领导人索取答复、说明和诚实的报告。

5. 战争只不过是外交的延伸。也许后代人能完全取消这一选择办法,但在我们这个时代,领导人必须对付现实而不是对付梦境,对付他们所看到的世界而不是他们所希望的世界。如果对我们的决策人束缚过多,就可能危及我们的安全;如果束缚过少,又可能危及我们的自由。最后,我们必须认清我们对受极权体制威胁的国家给予援助的能力是有限的,同时还要认清有必要调整国家机构之间的权力平衡。

建议读物

Stephen E. Ambrose. *Rise to Globalism: American Foreign Policy, 1938-1986*, 5th ed. (Penguin, 1987).

David A. Baldwin. *Economic Statecraft* (Princeton University Press, 1985).

Cecil V. Crabb, Jr. *The Doctrines of American Foreign Policy* (Louisiana State University Press, 1982).

Gordon A. Craig and Alexander L. George. *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time* (Oxford University Press, 1983).

I. M. Destler. *Making Foreign Economic Policy* (Brookings Institution, 1980).

Alexander L. George. *Presidential Decision Making in Foreign Policy; The Effective Use of Information and Advice* (Westview, 1980).

Lee H. Hamilton and Daniel K. Inouye, et al. *Iran-contra Affair*, Report of the Congressional Committees Investigating the Iran-contra Affair, H. Rpt 100--433 (U. S. Government Printing Office, 1987).

Walter Isaacson and Evan Thomas. *The Wise Men* (Simon & Schuster, 1986).

Daniel J. Kaufman and Jeffrey S. McKittrick, eds. *U.S. National Security: A Framework for Analysis* (Lexington Books, 1985).

Carnes Lord. *The Presidency and the Management of National Security* (Free Press, 1988).

John Steinbruner, ed. *Restructuring American Foreign Policy* (Brookings Institution, 1989).

See also *Foreign Affairs*, *Foreign Policy*, and *The National Interest*, journals published quarterly.

注 释

[1] 小塞西尔·V. 克雷布:《美国对外政策的原則》(路易斯安納州立大学出版社, 1982年版)。

[2] 加迪斯·史密斯:《道德, 理性和力量: 卡特年代的美国外交》(希尔·王出版公司, 1986年版)。

[3] 约翰·斯托辛格:《十字军骑士与实用主义者》第2版(诺顿出版公司1985年)一书对十字军骑士(理想主义者)和实用主义者(现实主义者)作了讨论。

[4] 对冷战及其遗产作了有用的论述者有丹尼尔·耶金:《被粉碎的和平: 冷战的起源和国家安全状态》(霍顿·米夫林出版公司, 1978年版)、罗伯特·达里克:《美国对外政策的风格》(阿尔弗雷德·A. 诺波夫出版公司, 1983年版)、以及约翰·刘易斯·加迪斯所著《长期的和平: 对冷战历史的调查》(牛津大学出版社, 1987年版)。

[5] 他还曾批准中央情报局用 U-2 飞机在苏联领土上空飞行以收集情报——直到这样的一架飞机被击落, 给美、苏关系带来严重后果。见迈克尔·R. 贝施洛斯:《五一节: 艾森豪威尔、赫鲁晓夫和 U-2 事件》(哈珀—罗出版公司, 1986年版)。

[6] 见 R. B. 史密斯:《越南战争的国际史: 肯尼迪的策略》(圣马丁出版社, 1986年版)和乔治·MCT. 卡欣《干涉》(诺夫出版公司, 1986年版)。

[7] 尤见弗朗西丝—菲兹杰拉德:《湖中之火》(大西洋、里特尔·布朗出版公司, 1972年版)和加布里埃尔·科尔科:《战争的解剖: 越南、美

国、和近代的历史经验》(万圣殿出版公司, 1986年版)。

〔8〕 关于尼克松与基辛格本人所持的观点, 可见理查德·尼克松:《理查德·尼克松回忆录》(格罗塞特和邓拉普出版公司, 1978年版), 和亨利·基辛格:《白宫的岁月》(利特尔—布朗出版公司, 1979年版), 第223~225页。又见西摩·M. 赫什:《权力的代价: 基辛格在尼克松的白宫》(顶峰图书公司, 1983年版)。

〔9〕 见理查德·W. 史蒂文森:《缓和的兴衰》(伊里诺伊大学出版社, 1985年版); 桑福德·J. 昂加尔编:《美国同世界疏远》(牛津大学出版社, 1985年版); 以及雷蒙德·L. 加特霍夫:《缓和与对抗: 从尼克松到里根时代的美苏关系》(布鲁金斯研究所, 1985年版)。

〔10〕 例如, 见珍妮·柯克帕特里克:《里根主义》(传统基金会, 1984年)。同时见罗伯特·W. 塔克在《干涉与里根主义》(宗教与对外事务理事会, 1985年)一书中的批评。

〔11〕 例如, 见杰西卡·塔奇曼·马修斯:《改进安全》, 《外交季刊》(1989年春季), 第162~177页。

〔12〕 唐·奥伯多弗:《乔治·舒尔茨在想什么》, 载《华盛顿邮报》全国周刊版(1986年2月7日), 第6页。

〔13〕 见小查尔斯·麦克·马赛厄斯:《不要束缚美国外交》, 载《纽约时报》(1986年6月26日), 第23页。

〔14〕 见国务卿詹姆斯·A. 贝克1989年2月21日在众议院外交委员会的证词(美国国务院第1147号文件第4页)。

〔15〕 加里·克莱德·赫夫鲍尔和杰弗里·S. 肖特:《经济制裁和对外政策》, 载《政治学季刊》(1985年秋季), 第727页。又见他们的另一篇更长些的研究报告:《关于经济制裁的再思考: 历史与当前的政策》(国际经济研究所, 1985年)。

〔16〕 约翰·普拉多斯:《总统的秘密战争: 中央情报局和五角大楼自第二次世界大战以来的秘密行动》(莫罗出版公司, 1986年版)。

〔17〕 赫夫鲍尔和肖特:《经济制裁和对外政策》, 第728页。

〔18〕 布鲁斯·斯托克斯:《发展中国家加入了华盛顿贸易游说的大联盟》, 载《国民日报》(1986年1月25日), 第202页。

〔19〕 见小塞西尔·V. 克雷布和帕特·M. 霍文特:《邀请参加斗争: 国会、总统和对外政策》第三版(国会季刊出版社, 1989年版)。

[20] 见托马斯·E. 克罗宁:《总统、国会和对外政策》,载查尔斯·凯格利和尤金·威特科普夫编:《关于美国对外政策的国内根源》(圣·马丁出版社,1988年版)第149~165页。

[21] 亚历克西斯·德·托尔克维尔:《美国的民主》卷I(诺夫出版公司,1945年版)第224~235页。

[22] 汉斯·摩根索:《美国对外政策的处理方法》,载《议会事务》(1949年冬季),第147页。

[23] 菲利普·卡普托:《战争的流言》(霍尔特·莱茵哈特和温斯顿出版公司,1977年版)叙述了一位在那里打过仗的年轻海军陆战队军官对这一错误估计所作的现场精采描述。又见莱斯利·盖尔布和理查德·K. 贝茨:《越南的讽刺:这体系起了作用》(布鲁金斯研究所1979年版),和小哈里·G. 萨默斯:《论策略,对越南战争的批评》(普莱西迪奥出版公司,1983年版)。

[24] 卡恩斯·洛德:《总统和管理国家安全》(自由出版社,1988年版)。

[25] 谢尔曼·肯特:《美国政策需要的战略情报》(普林斯顿大学出版社,1949年版),尤见第4页。关于情报活动的局限性,可见理查德·K. 贝茨:《分析、战争、和决定:情报失误何以不可避免》,载《世界政治》(1978年10月)。

[26] 罗伯特·沃尔斯泰特:《古巴和珍珠港:回顾和展望》(兰德出版公司,1965年版),第36页。

[27] 关于对中央情报局的影响和力量的不同说法,见约翰·拉尼拉夫:《中央情报局》(西蒙和舒斯特出版公司,1986年版),彼得·马斯:《追捕人》(兰登·豪斯出版公司,1986年版),以及罗德里·杰弗里斯—琼斯:《中央情报局与美国民主》(耶鲁大学出版社,1989年版)。

[28] 为驻外人员说好话的,有安德鲁·L. 斯泰格曼:《美国的驻外人员》(西方观点出版社,1985年版)。

[29] 见约翰·M. 戈什科的评论:《晋升或者脱离驻外人员》,载《华盛顿邮报》(1986年3月20日)第A13页,及克里斯托弗·麦迪逊:《在雾谷的道德危机》,载《政府行政》(1988年2月),第10~15页。

[30] 见彼得·R. 贝尔和利昂·戈登克尔:《联合国:现实与理想》(普雷格出版公司,1984年版),和雪莉·哈泽德:《理想的失败:对联合国

自毁过程的研究》(利特尔—布朗出版公司, 1973年版)。

(31) 见查尔斯·克劳特哈默:《让它沉没》,载《新共和》(1987年8月24日),第18~23页。

(32) 见詹姆斯·贝尔1989年1月在美国参议院的讲话,载美国国务院公众事务局:《现行政策》,第1146号第6页。

第二十一章

满足共同防务的需要

1787年宪法之所以起草、批准和实施，在很大程度上是因为制宪者和他们的朋友担心国家的安全与生存。他们知道将来出现紧急军事情况时将需要行动、团结统一以及有把握的领导。今天，总统、国会和公众也都在企望、祷祝和努力寻求一个不再需要动用武器和军队的世界，但是我们的决策人必须按照世界的现实来同它打交道。

国会和总统都对共同防务负责，为履行这一职责双方都拥有宪法赋予的权力。国会有权拨款、决定军队的规模、结构和组织体系。总统是这些部队的总司令，由他首先决定如何部署军事力量。总统和国会共同负责确定我们的国防目标，确保我们的威慑力量和总的国防战略能够同敌性国家的挑战相匹敌。在国防问题上同在对外政策上一样，发生紧急状态时总统往往是关键的决策人。

同历史上任何时期一样，近年来就什么才能构成有效的国防，特别是关于有争议的战略防御倡议（常称为“星球大战”）和应当如何对戈尔巴乔夫大胆的倡议作出反应，展开了激烈的争论。国防政策制订者正在争论的问题还有：

国防部和参谋长联席会议的组织形式是否恰当，足以提供能使长远决策与军力相联系的战略指导？

应当如何改进采购工作中的缺陷,例如超支、研制与交货期限一再推迟、武器性能不能令人满意,等等?

在越南冲突、援救伊朗人质、及其他军事行动中暴露出来的各军种间的缺乏协调,应当如何改进?

怎样才能最好地防止核战争:通过继续推行现行的威慑理论,依靠战略防御倡议,增强常规部队,添置航空母舰和潜艇,采用像巡航导弹和隐形飞机这样的新技术,通过裁军、谈判和外交?

人们不断地争论:我们国家安全的目标是什么,为了提供一个有效的国防系统需要多少钱、多少人和武器?可惜,大多数美国人把这些争论只留给少数了解情况的官员、科学家、学者和军方人士。但是国防政策的基本问题对我们每一个人都是极为重要的,它们是:

1. 我们的国防目标是什么?
2. 我们应当在国防上花多少钱? 这些钱应如何分配?
3. 我们怎样才能把核战争爆发的可能性压缩到最低限度?
4. 我们应当去威胁其他国家来最大限度地确保我国的安全,还是应以共同安全的原则为基础来建立我国的安全?

国 防 目 标

美国国防计划的首要任务是遏止对美国发动的核进攻。我们寻求和平的世界。为了保护我们生死攸关的重大利益,我们承担了保卫西欧、日本和其他几个国家的义务。美国人期望总统、国会和军方竭尽全力防止战争、保护美国及其盟国免遭进攻。

我们的国防计划同时还使我们能够推行我们日常的外交活动,使我们能在全世界保持我们的存在。正因为我们是军事大国,所以人们都注意我们的态度和利益。

我们的军事与国防政策同我们的对外政策目标是交织在一起的。共和国建立 200 年之后的今天, 这些目标包括下列几方面:

1. 使美国保持独立国家的地位;
2. 保卫我们的制度和价值;
3. 保持我们遏止侵略的能力;
4. 减少爆发核战争的机会;
5. 尽量保护我们战略资源、能源和粮食的供应;
6. 帮助解决地区争端, 防止威胁世界和平的恐怖主义活动;
7. 保卫那些同我们订有共同防御条约的盟国;
8. 同那些与我们分享传统、价值和利益的盟国加强紧密的联系;
9. 同潜在的对手建立更合乎理性的关系。

到现在为止, 美国已经卷入过 180 次这样或那样的军事干涉, 尽管其中只有 5 次是公开宣过战的。我们最后一次宣战是在 1941 年。有的时候, 美国领导人使用军队并不是为了进行战争。自从第二次世界大战以来, 我们已经不止 200 次使军队进入戒备或部署, 以达到某些具体的目标, 因为我们认为这些目标是重要的, 值得为之显示一下军事力量。

美国国防系统和关于战略问题的辩论

自从第二次世界大战之后出现了核武器以来, 美国对苏联来犯的主要防御一直是以大规模报复的威胁为基础的威慑战略。威慑是否有效, 通常是以能够生存下来可供使用的第二次打击力量的兵力多少来衡量的。这意味着美国要有足够大的、多样化的、保护良好的国防系统, 使苏联的第一次打击不能使我们失去作出决定性报复的能力。我们寻求防止战争的办法是, 保持一支军事力量, 显示我们有决心在必要时使用这支力量, 使敌人相信: 如果进犯我们的利益, 则他们要付出的代价将比他们得到的利益要大。

这一相互确保毁灭的战略是美国政策的核心, 几十年来一直

如此。五角大楼的官员声称这一战略相当奏效。他们说它起码已经成功地为美国及其盟国在主要敌人面前赢得了 40 多年的和平——比第一次和第二次世界大战之间的间隙长一倍。

为使威慑有效，它必须满足 4 个要求：

1. 顽存性。我们的部队必须能够经受一场先发制人的打击而保存足够的报复力量可使敌人的损失大于所得。

2. 可信性。我们扬言要对一场进攻作出的反应必须取这样一种形式，使潜在的侵略者相信我们能够而且会实现这种反应。

3. 明确性。我们必须明确我们要遏止的是什么行为，使潜在的侵略者知道什么是做不得的。

4. 安全性。由于意外事件、未经授权而使用，或估计错误而发生事故的危險必须缩小到最低限度。⁽¹⁾

相互确保毁灭的战略意味着我们为使敌人不敢对我使用核武器，我们所拥有的唯一威慑力量就是我们的许诺——要杀死他们，比他们杀我们的人数还要多。显然，这从来不是一条使人高兴的战略。许多美国人，包括近几任总统的大多数，一直对这一防御战略从根本上不满意。许多团体如天主教的主教和其他宗教性和平积极分子都曾谴责这种姿态，说依靠核武器来威慑是不道德的，更不要说去进行一场核战争。鼓吹冻结核武器的人，包括许多国会议员和几百万在 80 年代初民意测验中主张冻结的人，一直在呼吁美、苏两国停止生产、试验和部署核武器。

对这一传统的威慑战略提出最严重挑战的，是前总统里根。他在 1983 年的一次讲话中呼吁美国科学家创设一种全而防止弹道导弹袭击的防御办法。它同以往的防御办法在性质上有重大的不同，因而可以导致我国防御体系的重大改变。核战略将不再以进攻而是以防御为基础，不再依靠确保毁灭，而是依靠确保生存。他是这样说的：

迄今为止，我们的威慑战略越来越多地以报复的威胁为

基础。但是若能这样岂不更好——自由的人民能安全地生活，因为他们知道他们的安全并不是依靠美国将对苏联的进攻立即给予报复这种威胁，而是因为他们知道在战略弹道导弹抵达我国或盟国的国土之前就将被我们拦截并击败。我知道这不是容易完成的任务……但是使世界免于核战争的威胁，不是很值得我们为之而花每一笔必需的投资吗？^[2]

正式的说法叫作战略防御倡议，通俗的叫法是“星球大战”计划，它已被设计成为美国有史以来最大的研究计划，一个历时多年、耗资 300 亿美元的大计划。其长远目标是建立一个空间“盾”，把敌人的弹头在发射之后在空间飞行期间或在重入大气层的时候加以击毁。这“盾”不是真正的盾，而是一个复杂的网络，它包括激光束、粒子束、电磁弹弓式轨道炮、以及各种传感器、跟踪器和瞄准器，它们都需要高度复杂的计算机与卫星在不同阶段不同层次的协同动作。

里根说的基本上是这个意思：用相互确保毁灭的威胁来实现的威慑不应成为持久和平的基础。因为少数政府领导人的错误行为而威胁要杀死上亿平民作为惩罚，是错误的。他不是第一位这样想的总统。自从哈里·杜鲁门以来每一位总统都曾想要找到另外一种国防基本战略，但是一直没有找到可行的替代办法。

人们对战略防御倡议的反应如何？它尽管并非是一个全新的主张，但其大胆与规模唤醒了整个国家，触发了一场关于防御战略的全国性辩论，到布什当政的年代里仍在继续。

支持里根的保守派人士欢呼这一倡议，说它可以利用美国的科学与经济优势使苏联的核武器成为过时的东西。批评者则说“星球大战”计划可能使苏联为战胜这一防御而加强其进攻力量、为打败它而设计反措施、或把先发制人视为最好的行动路线。批评者还说战略防御倡议所需要的技术发明极不可能实现，花费也太大。他们认为像挑战者号和切尔诺贝里这样的灾难事件应当提

醒我们不要耽迷于一厢情愿，不要过于依赖技术。

下面是支持与反对战略防御倡议的双方主要观点的概述：

支持者说：

1. 美国应当从以威胁进行核报复为基础的威慑转向依靠全面全国性的防御作保护手段，

2. 即使不能做到全面防御核武器，部分防御是可行的，可以用来加强以报复为基础的威慑，

3. 美国在技术和经济上对苏联拥有优势，应当利用这些强项，

4. 至少在战略防御倡议的研究阶段，美国绝对不要受军备控制协议的约束，它们可能限制我们关于开发与利用战略防御的研究。

5. 主要的新型的以空间为基地的防御技术看来是可能实现的，因此即使没有别的理由，只因为苏联有可能先于我们加以开发，我们就应该去研究。即使某些技术可能最后行不通，在研究它们的过程中也能发现其他一些能行得通的技术。现在战略防御倡议只是一项研究计划，是否加以开发制作，可以在以后——在这些技术及其有效性得到证明之后，再作决定。

反对者说：

1. 以万无一失的防御为目标只是一种不可能实现的幻想，因为任务过于艰巨、要求过多的技术突破、而且成本高而不上算，特别是如果要求近似完美的系统的话。此外，苏联人也会设计出反措施来使我们的部署失效；

2. 虽然有限的防御，特别是对加面的军事目标的防御是可能做到的，但它们耗资巨大。还有别的办法可以保护这些目标，例如机动和重复配置，它们并不否定依赖以第二次核报复为基础的威慑；

3. 苏联人可以用许多成本较低的措施来回答美国针对其核武器面设的防御盾，这些措施如缩短导弹发射所需的时间、增加导

弹数量、增加弹头、增加假弹头和其他入侵辅助物的数量；

4. 一个多层空间盾系统的成本将是惊人的：第一个十年里仅研究就要 600 亿美元，最后整个系统的最后部署估计约需几千到一万亿美元；

5. 开发战略防御倡议的巨大计划要能成功，只有大大削减和限制进攻部队才有可能，尽管如此，假如单方面推行此项计划，可能预先就关上了共同削减核武器的谈判之门；

6. 计划中的战略防御倡议是在企图用军事技术手段来解决美、苏之间基本上是政治性质的问题；^[3]

7. 战略防御倡议可能鼓励拥有“星球大战”能力的国家去进行第一次打击，或者使敌国这样去设想。

星球大战计划的现状如何？它现在仍是一个像星星那样的远景而不是一个实际的防御系统。国会支持里根，并已为头几年的研究工作拨了款，虽然将里根的要求作了一定的削减。苏联人过去告诉里根，现在告诉布什说，他们希望看到美国放弃以空间为基地建立防御系统的目标。虽然美国官员否认把战略防御倡议当作讨价还价的筹码，他们仍利用它从苏联人手中争得了一些让步。

里根着手星球大战以把苏联弹道导弹变成“无用和过时”的努力开始了若干年、花了 150 亿美元之后，布什政府同国会一起大大削减了它的规模。其原因常常被说成是技术和经费上的困难。五角大楼的专家现在不主张再搞一张保护美国各主要城市的大规模空间保护盾，而主张改用一种所谓“发光的石子”的想法，就是在空间部署大批成千上万个“灵巧”的火箭拦截器以发现和击毁飞来的苏联导弹。国防部长切尼说，有了这一新方法，再加上预算上的限制，现在有必要推迟就战略防御倡议作出重大决定；如果以后证明“发光石子”的想法不成功，那么现在继续进行的星球大战研究能使国会和总统在 90 年代末决定是否要部署一个大型的以空间为基地的反导弹防御系统。

国防开支多少才够？

持各种政治观点的美国人无不主张要有强有力的有效的国防，但是在国防部的开销是否过大、其武器系统是否靠得住等问题上，意见就很不一样了。最近左翼的和右翼的批评家都在说五角大楼是一个失去了控制的官僚机构，它在花钱上没有做到应有的明智与有效。⁽⁴⁾国防部则指责好几家全国最大的武器承包商，说他们设计不佳、质量控制较差、成本过高。在一年之内，最大的100家国防承包商中有45家正在受到刑事调查。⁽⁵⁾

控制国防预算

在越南战争最高峰，几乎有一半美国人认为我们在国防上花钱过多。到1980年，许多人又认为我们花得太少了（见表21-1）。

表 21-1 公众舆论与国防开支

问：美国在国防上的开支是过多、大体合适、还是过少？				
年份	过多 (%)	大体合适 (%)	过少 (%)	无意见 (%)
1989	49	37	11	3
1987	44	36	14	6
1986	47	36	13	4
1980	14	24	49	13
1976	36	32	22	10
1974	44	32	12	12
1971	49	31	11	9
1969	52	31	8	9

材料来源：盖洛普民意调查。

越战之后，用于保健、福利和教育的开支大为提高，而用于国防的开支——至少是在预算中的比例——则下降。到 80 年代，这一趋势倒了过来。从 1981 年到 1986 年，国防开支翻了一番，而其他方面的联邦开支则大体保持在原来的水平上。

于是人们又一次开始认为我们在国防上花的钱过多了。公众对国防部采购工作中的浪费和马虎表示关切的呼声激增。批评者指出我们的投资必须谨慎地用于那些对国防最重要的方面，特别是在加强常规部队、改善部队战备状态、提高军事人员的征集与训练水平上。

对军费增加持批评态度的人怀疑，对五角大楼采购单上的每一种新系统都要拨款是否明智。他们指出，在历史上，在战争中致胜的最重要因素是人，其次是战略和战术，费钱的装备常常只占第三位。

进入 90 年代以来，国防开支不仅没有增加，而且还有削减。有些武器系统被取消或推迟了。海军有些舰只退出了现役，原先设想建立一个拥有 600 艘舰只的海军，现在也放弃了。陆军的规模也受到削减，有几个小一些的基地已经关闭。这些调整没有一件是容易下手的，但是预算的现实情况，加上苏联在后退，民众又不支持增加军费开支，这些都迫使布什和五角大楼作出艰难的选择。有讽刺意味然而也是在预料之中的是，某些其家乡有大型国防设施或国防承包商的国会议员激烈地反对某些削减，使国防部长切尔尼指出：这些国会议员又要他削减军事预算，又不要他减少对他们所爱的武器系统的拨款，“他们不能两头都要”，这位部长说。他自己也曾是一位议员。

**主张增加国防
开支的压力**

总统和国会在控制国防预算上所以这么困难，主要原因之一是有许多人反对关闭军事基地和合并军事活动的计划。关闭基地会激怒政治家，影响当地选区和经济利益。国防部每次要关闭一个基地之前都必须举行广泛的听证会。

此外，武器工业是美国的一大产业。这一产业的人和代表这些地区的国会议员拼命要推销它们的产品。来自造船厂地区的议员鼓吹增加潜艇的数量，来自得克萨斯州、圣路易或西雅图的则鼓吹买新飞机。于是，就像在别的分肥方面一样，相互交易的现象就出现了：你让我的地区肥起来，我也让你的地区得到好处。即使是在国会里最激烈反战的鸽派，当有人提出要在他那个地区或州里关闭一个基地或终止一项合同的时候也可以叫喊得最响。

通常，大部分军用硬件只有政府这唯一的买主。国防武器的高技术水平带来了很高的研制成本，有时连续几年或十年，造成很高的初始资本投资额。军火产业在表面上是在商业市场上进行的私人产业，实际上不然，“大多数大型承包商是垄断企业，五角大楼则是唯一的买主。竞争常常只是装装样子，并没有推动质量、效率或降低成本。举例来说，海军要买 F-18 就只能向麦道公司买——要么威胁说（它有一次就曾这样威胁）——要从另外一个公司买另外一种飞机。”^[6]五角大楼的官员说，有时候他们发现自己根本没有回旋余地。

紧张局势的造成也还有另一个原因：军事承包商要同时为两个互相对立的主人服务：一个是五角大楼和纳税人，他们要求以尽可能低的成本制造有效的武器；另一个是企业持股人，他们当然是想赢利。批评家指出，当这些相反的利益发生冲突的时候，总是利润占先，于是武器的质量只好受点损失。结果就有了一批人数越来越多的政府视察员来试图对制造商的效率和武器的有效性进行审计和检验。

多少国防开支算够了？任何一个国家永远也不可能知道它的国防开支是否充分，除非开支已经不够了，但这时也已经晚了。所以，在怀疑的时候，人们一般是宁可多花一点。再者，国家有些最杰出的科技专家已被吸引到国防研究开发工作中来，而杰出的专家几乎总是能弄出更好、更花钱的东西来。国防计划的承包结构也使成本更加提高：过去国防合同采用的是成本提成制：即把

成本的某个百分比规定为利润，这就直接刺激降低成本。今天（有时，但并不总是这样）合同里包括成本加上一笔固定的费用，这对降低成本就没有多少推动力了。

国防部每年约花 3 000 亿美元。联邦政府所雇用的人员里有半数以上在国防部工作。联邦采购的商品和服务有 3/4 源自国防预算。此外约有 4000 个国防设施分布于全国。超过 1 000 亿美元的合同使与国防有关的政府外平民就业人数超过 200 万。领取退休金及其他福利的国防部退休人员数量超过 150 万。显然，国防部的规模及其对我国社会的影响带来了一个问题：如何控制它？

按照尊敬的对外政策专家乔治·凯南的说法，这样大量的“军事开支已经使那些参与其中并得到好处的人形成了一个既得利益集团”。其利益同保持高额国防开支息息相关的人数量巨大，他们的政治实力通常十分可观。“这些人不仅是得到钱的实业家和得到产品和服务的五角大楼采购人”，凯南说，“还包括所有以其他方式从中得益的人，其中不仅是武装部队里穿制服的人，还包括直接为五角大楼服务的文职工作人员，还有许许多多国防工厂里工作的工人，以及其他从这一大笔开支的副产品里受益的人。”⁽⁷⁾

军事—产业综合体

国防产业从性质上说就同美国大多数其他产业不相同。国防是一种经济学家称为“公众商品”的东西。没有办法不让公民们去“消费”国防，不管他们是否愿意花这个钱。所以政府只好用向公民收税来满足国防的需要。假如它不这样做，大部分人就不肯付钱了，因为他们会想：即使他们不付钱，他们也照样能得到这个好处。由于政府实际上是唯一的买主，所以国防产业——飞机、电子、造船等等——的买卖——大部分就靠政府合同。因此，这些产业所在的地区，特别是阳光地带（例如查尔斯顿、圣安东尼奥、科罗拉多、斯普林斯以及圣地亚哥）的经济发展与稳定就大大依赖于国防开支。国防产业在美

国经济中盘根错节，但是它依靠的是与其它产业不同的另外一套需求，同私人消费和投资的趋势基本上不相干。

批评者有时指责军方同国防承包商及其它战略专家串通一气来保持一个巨大的遍布全球的基地与舰队网，他们指出，军事—产业综合体（military-industrial complex）有自己的生活，庞大到无法管理或控制的程度，花费了过大的一份国民财富，并且一心一意要夸大“苏联的威胁”。

军方领导人及许多其它人一般都否认军事—产业综合体的存在。他们指出，军队的规模已有所削减，从1968年的战时高峰350万人降到了约220万人。他们还说，现在穿制服的人已经比1950年以来任何时候都少，美国在国外的军队人数已比1940年以来任何时候都少，而且我们的现役舰队也已缩小。

尽管关于军事—产业综合体我们听得很多，它毕竟不是全能的，它也不是在我国的民主制度下运转的唯一精英集团。除它以外还有科学知识、农业、政府雇员、工会以及其它一些利益集团的联盟，它们都想规定公众利益之所在。

美国的常规部队是否强大得 足以在战争中取胜？

关于国防开支的争论大部分围绕着人与武器的关系问题。这一问题的核心则是军事人员及其战备程度。我们不得不问一下：如果我国由志愿人员组成的军队不得不去作战的话，它能战而胜之，还是会寡不敌众打败仗呢？

**全由志愿人员
组成的部队**

如何维持我们的军队，是一个从建国以来一直就在争论的问题。早在1814年，丹尼尔·韦伯斯特就在国会里问他的同伴们：“宪法里哪一处写明……你们可以把孩

子从父母身边拉走，把父母从孩子身边拉走，强迫他们在政府因愚蠢或邪恶才卷入的战争中去作战？”宪法授权国会做一切“必要和恰当”的事以“招募陆军并供应给养”，“装备海军并供应给养”，以及“规定民兵的组织、装备和纪律”。问题是自 1789 年以来，美国在世界上的地位已经有了巨大的改变，我们的军事需要也同样如此。过去，我们的疆界规定了我们的国家利益，现在我们的利益遍及全球。

征兵制是在 1862 年内战期间制定的。第二次使用它是在第一次世界大战期间，当时国会通过了义务兵役法，该法案要求征召年龄在 21 岁至 30 岁之间的男性，不过同时也容许某些公职人员和教士免征。以上两次都是战争结束，征兵也就结束了。第一次和平时期的征兵是在 1940 年，当时通过了义务兵役与军训法。到 1941 年底珍珠港事变时，从 18 岁到 35 岁的男子都有义务服兵役。但是第二次世界大战结束后，征兵以各种形式继续了将近 30 年。越战之后不久，国会建立了全由志愿人员组成的部队。这支部队将满足我国在和平时期对军事人员的需要，在战时则仍将实行征兵制。征兵登记在 1975 年结束，大多数年轻男子都很高兴，也使美国成为第一个也是唯一的一个能不用某种征兵制而维持大规模军队的世界大国。

从一开始，这支全由志愿人员组成的部队就是争论的中心。某些专家认为，这个办法表现不错，人员的质量和数量同实行征兵制的时候一样好，甚至还更好些，而付出的社会代价则要少得多。另外一些专家则认为数量和质量都有下降，部队的成分里少数民族和贫民阶层的人比例越来越大，这支由志愿人员组成的部队基本上不能在海外保卫我们的重大利益。

十年前，军方在吸引需要的新兵入数方面遇到了困难。所有 4 个军种都上报有严重的缺额。第一预备役只有 80% 的兵力。而且在军队的某些领域里，有经验的人员、医生、技师甚至飞机驾驶员都缺。近年来国家缺少年龄为 18 岁的人，因为第二次世界大

战后的生育高潮已经过去，于是适龄新兵在总人口中的比例空前的少。

在各军、兵种里专职服现役的人数总共有 220 万。少数民族的比例比在总人口中的比例大。特别是在陆军里，黑人占了士兵的 30% 以上（这有时引起了一种说法，即这支全由志愿人员组成的部队正在变成一支雇佣军）。^[8] 妇女的比例比在总人口中的比例小，但在军队中妇女与男子的比例在加大。

可以理解，这支部队的战备水平是一个有争议的问题。战备水平可以部分地用新兵的教育水准来衡量。现在所有新招募来的新兵中有 80% 是中学毕业生，其比例大于适龄人员中的比例。为了保持这一水平，需要大范围的招募工作、更高的薪金和福利。部队质量的另一项指标——再次入伍的比例近年也相当不错。当然，这些都常常受到经济形势的影响。高失业率使服兵役比平民就业更有吸引力，对许多人来说可能是在经济上唯一可行的选择。要确保这支部队的总兵力和质量，必须有长期的改善，如提高薪金、增加教育福利等等。

关于这支部队的各种担心中，最严重的也许是担心它究竟是否作好了作战的准备；假如出现一场战争需要征召预备役和征兵，我们是否能够及时拿出一支作好战备的部队。尽管有些人认为在像苏联入侵欧洲这种大规模的战争里，常规部队将是过时的东西，但是大多数人坚持认为，我们需要一支常规部队作出威慑力量。危险在于，假如我们一味依赖“大规模报复”和导弹，我们会不得不被迫使用核武器。^[9]

征兵登记中的政治

这支全由志愿人员组成的部队是一个和平时期的措施。如果紧急情况发生，征兵制也将恢复。但是吉米·卡特总统赢得了批准恢复征兵登记。卡特原先的计划要求男人和女人在满 18 岁生日之后 30 天之内去登记，但是国会拒绝为妇女的登记工作拨款。后来最高法院裁定，国会有权要求男

子登记而不要求女子登记。(现在就是这样实行的)

卡特要求登记有两条理由,首先,当时苏联刚刚入侵阿富汗,登记可以向苏联表示我们抵抗苏联侵略的决心。其次,这一新程序可使我们得以在战时紧急状态下更快地动员起来,把从开始征兵到充分动员的时间缩短 90 天之多。

某些美国人反对征兵登记,因为他们认为其结果必定会导致征兵。他们还认为这在和平时期是毫无必要的,卡特只是在玩政治游戏而已。兵役局说在需要动员时因登记而节省的时间不到两周。一位政治人物公开反对卡特的征兵登记,他说登记“恰恰破坏了我们的社会决意要保卫的那个价值——那就是我们的自由。”^[10]这位批评者,罗纳德·里甘,后来一进入白宫就改变了主意,所以我们至今仍在实行征兵登记制。最高法院也支持国会通过的一项法律,规定大学生若未进行征兵登记就不能得到联邦助学金。

我们是否应当恢复征兵?

某些美国人认为应当用征兵制来代替现行的志愿兵役与征兵登记混合的制度。支持征兵制的人通常包括某些保守派人士,军方的某些人士,还有重视国防的民主党参议员如萨姆·纳恩和欧内斯特·霍林斯等人。他们认为军队一直未能吸引足够多的新兵,而入伍者的素质不高,不足以掌握今天军队里现代高度复杂的武器系统。支持者还说,征兵制将比现行制度更公平,可以纠正少数民族比例过大的情况。某些征兵制的鼓吹者认为既然享有作为一个美国人的特权,就应当强迫他为国家服务。

回到征兵制的另一个理由是降低国防开支,因为国防开支中最大的一项是人员费。此外,前面已经提到,当前适龄男子中十几岁人数的逐渐减少也是一个因素。但是许多美国人——尤其是最有可能被征召的年轻人——认为没有必要实行征兵制。反对征兵制的人认为全由志愿人员组成的办法干得不坏。它不仅填满了

名额，而且总的智力水平比征召的义务兵要高。同时，反对征兵的人也认为和平时期征兵违反了美国立国之本——自由原则。

军队中的女性

今天更引起争端的问题是，妇女是否应当同男子一起参加战斗。妇女现在在军队总兵力的 11%。她们从军事学院毕业后，一般都进入许多以往只由男子担任的岗位。随着军队越来越机械化和技术化，妇女的作用还会进一步增加。正如国会内一位女议员所说，发射一枚洲际弹道导弹并不需要多少肌肉。

但是妇女在军队中的增长并不是没有问题的。有一些男子曾拒绝接受女军官的命令。有些人拒绝分配妇女担任某些危险任务。而且，随便哪个时间，军队中的妇女总有 5% 是孕妇。妇女还广泛地抱怨有性骚扰。不过对许多人来说，最大的问题是妇女在作战中应起什么作用。目前在海军和空军里有法律规定不让妇女参加战斗。陆军和海军陆战队有既定方针，禁止在战斗中使用妇女。困难在于如何定义什么是战斗什么不是战斗。尽管有法律和传统的障碍不让妇女用于战斗，某些分析家说由于妇女人数的增加以及她们越来越多地担负重要职位，在未来用到我国军队的战争中她们肯定要参加作战。

妇女肯定将继续是我国国防中的一个组成部分。虽然现在 4 个军种都有女将军，但一般不让妇女担任择优晋升的关键职务。这里的变化是太慢了。只要军队继续依靠志愿人员来满足它对人员的需要，它就没有办法无视这么一个人数众多——应该说是占多数——的人群。妇女可能将参加作战，不为别的，只因为在战时这将是无法避免的。但是要在战斗环境下经常地使用妇女，这个国家在态度上还要经历重大的变化才行。眼下，一位前国防部长曾写道，解决妇女在军队中地位问题的关键，“在于逐步扩大妇女在自愿基础上能够从事的工作，同时坚持妇女要进入这样的职位就必须和担任这些职位的男子一样，达到同一标准。”^[11]

改组以提高战斗力

近年来另一个重大问题是如何组织国防部以保证既具有战略眼光又能在各军种之间进行切实的协调，目的是最大限度地提高战斗力。近年来围绕着这一问题举行了多次国会听证会，组织了专门的总统委员会，写了一大排书。结果是实行了一次改组、换了新的干部配置，特别是在参谋长联席会议里。

为了了解现在的安排，我们先来看一看国防决策机构的组成状况。总统、国会、国家安全委员会和国务院制订总的政策，并致力统一所有的国家安全计划。但是日常组织防务的任务属于国防部。其总部五角大楼内的走廊长达数英里，有 25000 名高级军职和文职人员，有几百位陆海军将领的办公室，还有象征着文职控制军队的国防部长办公室。

1947 年以前有两个不同的军事部门：陆军部和海军部。第二次世界大战中发现协调它们比较困难，因而出现了要求统一的呼声。到 1947 年，本来在陆军部里就是一个自治单位的空军，成立了独立的部。这三个部被置于国防部长总的管理之下。陆军本来主张组织一个紧密的一体化的部，海军则要求松散的联邦性质的结构。1947 年的统一法实际上是它们之间一系列妥协的结果。国会里有一些人认为军种之间的不团结和竞争已在破坏我们的国防力量，而另一些人则担心统一的国防部会不服从文职的控制并且窒息不同意见，统一法也反映了他们之间的妥协。可惜，它实际上做到了的仅仅是把不同军种放到了同一张组织序列表里而已。

艾森豪威尔总统强烈主张有必要加强国防部的集中统一，由于他曾是在第二次世界大战中获胜了的盟军总司令，利用他的威望，他从国会得到了一个国防部改组法，给了国防部长和参谋长联席会议（特别是它的主席）以更多的权力。但是国会仍坚持（至今仍然如此）直接向各具体的军种拨款，只是通过一下国防部

长办公室。国会还要求国防部长在打算对作战职能作重大改变时必须通知参众两院的军事委员会。此外还有一个条款，准许各军种的部长或参谋长联席会议成员就国防部的事直接向国会提出建议，哪怕同国防部的政策相反也不要紧。艾森豪威尔说这一条款是在使不服从上级的行为合法化，但是国会拒绝废除这一条款。

采购中的诈骗丑闻

80年代里国防开支的巨大增长在某些国防承包商和咨询人员中培育出一种“取巧致富”的风气。1988年政府举行了一次调查，中心内容是“国防承包商盗窃五角大楼的、其它国防承包商的、乃至其它国家的机密事件。据说他们收买咨询人员为他们获取有关计划目标、合同规格以及竞争对手秘密投标的机密。调查者说这些咨询人员往往是前五角大楼官员，谁出价最高他们就把信息卖给谁。”⁽¹²⁾

五角大楼对国防承包商同五角大楼高级官员之间亲密关系的调查很快得到了“五角门”的外号。批评者说随着军事合同越来越有利可图，有些承包商为赢得合同就开始不择手段。国防部每年的合同金额至少达1500亿美元。据说国防部管理无方，而司法部对国防采购舞弊行为的斗争也同样管理无方。

这一丑闻成了1988年大选中的题目之一。各种各样关于改组五角大楼及其采购程序的建议至今仍在国会内辩论，并由布什的国防部长切尼参加辩论。一些国会议员主张创设一个“采购沙皇”负责五角大楼所有的采购事宜。另外一些则要求加重罚金、延长刑期、以及取消政府合同资格来严惩通过贿赂及不正当手段进行投标的人。

国防官僚机构的邦联性质

我们常听到人们批评“五角大楼这架机器”、“全国军事集团”、成者“军方的头脑”。但是国防官僚机构就像其它任何官僚机构一样，并不是集中统一的。实际上它是由4大部分组成：(1) 国防部长办公室和国防部里的文职人员；

(2) 参谋长联席会议组织; (3) 各军种 (陆军、海军、空军、海军陆战队); 以及 (4) 情报界 (国防情报局和国家安全局)。

国防政策就是通过国防部内上述组成部分之间, 以及同国务院、中央情报局、以及白宫国家安全委员会的官员每日反复讨价还价而制订出来的。这反映了整个美国政治体系的分散性。圈内人常常强调指出, 这种决策结构更像一个邦联或是讨价还价的市场, 而不是紧密的上下分明的等级体制。近年来一个大问题是, 是否应当使我国的国防官僚机构有一个更为集中的领导与指导。

**参谋长联席会
议: 重大改革还
是过分集中?**

几十年来一直有人担心, 参谋长联席会议并未把军事计划工作集中起来, 而是成了一个让各军种的头头为本军种争利益的机构, 因为它的主席太弱、不能发挥什么真正的领导作用。

参谋长联席会议是总统、国家安全委员会和国防部长的主要军事顾问。它由三个军种的军事首脑、海军陆战队司令、一位主席和一位副主席组成。各军种领导人由总统任命, 经参议院同意, 任期 4 年, 不得连任。参谋长联席会议主席由总统任命, 经参议院同意, 任期 2 年, 可以连任一次。

参谋长联席会议制订战略计划和供应计划, 审核重大的供应与人事需求, 制订训练计划, 就在战略要地建立联合司令部事宜向国防部长提出建议, 并在联合国、北大西洋公约组织、及美洲国家组织的军事委员会里代表美国。

参谋长联席会议主席的地位高于任何其它军官。他主持联席会议, 制订议程。整个参谋长联席会议的机构约有 2 000 人, 其中包括约 400 名军官, 都由他指挥。如果联席会议未能达成协议, 便由主席把问题向国防部长和总统汇报。^[13]

各军种之间的争吵并不仅仅是出于职业的嫉妒。战争中的技术革命已经使关于军事任务的现有概念过时。过去把指挥权按陆、海、空军划分是有道理的。在今天的技术条件下这种划分就可笑

了。国防研究与开发的结果不断在改变原来既定的作用与任务。可是各军种不愿意放弃传统的职能，也不愿意为别人的紧急需要服务。例如海军就对进行海战感兴趣而不愿意为陆军干运输的工作。每一个军种都支持那种给它带来声望的武器，这样各军种便经常争吵。例如陆军和空军争吵谁应为地面部队提供空中支援，空军和海军争吵陆基导弹与海基导弹哪个好，等等。

有时军种间的争吵闹到国会里和报纸上。像美国陆军协会、海军联合会和空军协会这些组织公开为各自的军种游说。在幕后，各军种自己也很活跃。总统总是力求把军种间的争执限制在政府内部，但是军种的指挥官认为政府的方针威胁到了国家的安全。他们提出了这样的问题：他们历来受到教育要尊重文职最高领导的原则、要服从上级文职的命令，但是，是哪一个上级文职？是作为总司令的总统？还是应当向国会报告，因为国会也是上级文职？有一些军官为了解决难以同时效忠双方的困境，便辞职以取得向公众表达意见的自由。有时军人想要把自己不同于官方政策的观点让国会知道，就求助于在华盛顿常用的伎俩——向报界“泄露”消息。军官在出席国会委员会作证的时候往往可以很容易地得到发表自己意见的机会，特别是当他们陈述了正式的官方观点之后再受到国会议员们提问的时候。

在1982年，前参谋长联席会议主席戴维·琼斯将军呼吁加强联席会议主席的作用，增加该机构的参谋人数，相应地在联合行动中减少各军种的介入。他还主张对任命到联席会议的军官扩大培训、增加各方面的经验与奖励。他说各军种的领导人既要当政治家又要当发言人，就是说人们既要求他凡事采取全国性的观点，又要求他们代表各自的军种，他们这种两难处境使他们难有作为。琼斯认为各军种的领导人太拘泥于本军种的传统、条令和纪律，以致不能客观地看待创新性的建议和军队方面需要的改革。

战略防御的政策，同其它任何领域的政策大体一样，与其说是理性调查的整体结果，不如说是相互讨价还价的结果。无论战

略政策是在国防部、是在白宫、还是在国会里制订的，最后的决定总是一个政治过程的结果，其中必须有某种程度的一致意见。在成员间出现一些冲突并不一定是坏事。参谋长联席会议的各军种领导人之间也存在国会里常见的交易。在预算问题上他们往往对各军种提出来的计划通通表示支持。在不得不选择某种方针的时候，这些领导人便在各军种的立场之间寻求妥协而不是试图形成一个以统一的军事观点为基础来形成的立场。

改组参谋长 联席会议

到1986年以前，参谋长联席会议作为一个整体还是有力量的。他们一直担任总统和国防部长的顾问。由于他们是作为一个委员会来发挥作用，因而只有达成一致协议才能行动，所以他们提出的决议常常过于空泛。批评者认为他们的工作大部分是浪费、无用、甚至是危险的。

以参议员巴里·戈德华特为首提出的1986年国防部改组法，其目的就是改变这一切。这一在1986年通过并签署成为法律的法案把相当大的权力移交给了参谋长联席会议主席。他通过国防部长进行报告，对总统就军事问题提供咨询、对派往战场的部队实行指挥，并负责总体军事计划。在理论上，即使其它军种的领导人反对，主席也能作出军事决定。至少在纸面上，各军种领导人只是主席的顾问，连副主席的级别都比他们高。1986年的改组法还加强了在世界各地实际指挥部队的战区指挥官的权力，它还授权主席去鼓励“军事教育及其它领域的跨军种性质，以便把各军种包括在内，目的是最大限度地提高战斗力。”

这就使80年代末期担任参谋长联席会议主席的海军上将小威廉·J.克劳成为美国历史上和平时期权力最大的军官。⁽¹⁴⁾他的继任科林·鲍威尔将军面临的挑战将是如何作出并且贯彻各项决定，既方便有益的协调又不妨碍军种间有益的竞争。目标很明确，就是要克服浪费，并为有效的跨军种联合行动提供必需的合作，上自参谋长联席会议，下至紧急情况下的战地指挥官。

扩充军备与武器控制

好几个世纪以来，人们一直梦想世界上的冲突都可以不用武力来解决。但是只要美国存在于一个由独立的主权国家组成的世界里，它就将关心自己的国防。很少有美国人认真注意苏联关于销毁全部核武器的建议，尽管许多美国人但愿能够做到这一步。

看来在可以预见的将来就同过去的几年一样，依靠威慑（相互确保毁灭）的政策尽管有不讨人喜欢的一面，仍将是美国将采取的政策。战略防御倡议如果能形成有效的民众防御的话，也至少需要 10 或 15 年。布什和他的主要顾问不像里根总统那样着重“星球大战”。一个规模较小，用来保护我们的报复性部队的导弹防御系统似乎得到了更多的支持。无论引起争议的“星球大战”计划会有什么样的进展，看来现在的威慑计划仍将是将来的政策。

近年来美国武器库的扩充一直给人以深刻印象。事实上里根政府主持了美国有史以来和平时期最大的一次扩充军备，不过没有办法知道这一行动是否已使美国更为安全。而且这一行动能否继续下去也不清楚，因为看来在布什总统的第一任期内国防开支根本不会有所增加。现在陆军已有 5000 辆 M-1 坦克、一种大型的新型装甲运兵车 M-2 布雷德利步兵用车、一种新型火箭炮系统、新的直升机、还有防空导弹。空军经过好几年时断时续的政治较量，终于有了 100 架 B-1 型轰炸机、300 多架新型 F-15 型战斗机、还有 1000 架 F-16 飞机。现在它又有了期待已久的隐形飞机，专家们说它将使我们的 B-1 和俄国的导弹防御统统过时。隐形轰炸机形如鲉鱼，没有通常的管状机身，而是像一个飞翼，以尽量减少搜索雷达的反射面。海军有 65 艘以上新型作战水面舰只，约 25 艘新型攻击潜艇，还有更多的在制造中。

MX 导弹的历史可以作为例子来说明今天关于武器的政策是如何制订的。除了国家安全的需要以外，国内的、政治的和技术

上的考虑常常也一样重要。

MX 导弹是一种大型、多弹头、极为准确的核武器。关于这种类型的洲际弹道导弹的想法始于 60 年代。当时美国缺少一种陆基的、能在苏联的打击下顽强生存下来的导弹系统。MX 最初的目的就是填补这项空白，同时还要使美国第一次得到一种能够威胁苏联大批陆基导弹的能力。据估计两个因素结合起来将使苏联不敢发动核打击。

卡特总统的 MX 计划要求把导弹部署在犹他州和内华达州的“跑道”上。每一枚导弹都有 23 个不同的发射点，用水泥制作。连接这 23 个发射点的轨道圈全长 15 英里。导弹不时地从这个发射点移往另一个发射点，使苏联猜不着它们去哪里。这项计划由于犹他州和内华达州内广泛的政治反对，也由于其它原因，不得不放弃了（有人打趣地说，索性把 MX 放在客运火车上，这样不管是苏联人还是美国人都不会知道 MX 导弹到了哪里了）。

里根总统曾提出把 100 枚导弹 2 个一排 3 个一排地摆成一条长 14 英里的纵队。这种“紧密排列”所根据的理论是，在一枚导弹发射井上空爆炸的苏联武器会把其它正在飞来的武器在尚未到达各自的目标之前就引爆，然后美国就能把剩下来的 MX 导弹用于报复，这种“紧密排列”的方案后来为国会所拒绝。

于是里根任命了一个精选的小组设法打破由于国会反对各种 MX 计划而形成的僵局。它摆出了一些建议，其中一条是暂时将 100 枚 MX 导弹部署在现有的民兵式导弹的发射井里。另外一条是研制一批数量不指明的小型单弹头导弹作为美国长期陆基防御的根基。

这些建议有许多是影响深远的。举例来说，美、苏军备控制谈判的整个局而都要改变，因为目前这两个国家用导弹和导弹发射架的数量来判断双方力量对比，进行军备控制。这种办法鼓励双方制造多弹头导弹。里根的顾问还建议美国最终放弃大型多弹头武器，改用小弹头武器。这将要求新的军备控制协议来谈判重

新规定双方可以接受的核部队实力。

如所预料,新的 MX 计划引起了人们的反对。几位参议员,2 位前中央情报局局长说它将意味着军备竞赛的升级。前中央情报局局长威廉·科尔比还说 MX 将被苏联人视为可用于第一次打击的进攻性武器,因此它的含义是很危险的;另外一些人则认为把 MX 放在已有的民兵导弹发射井里太易受到攻击。

MX 最后得到了国会的批准,但只靠微弱的多数。而且 MX 的反对派已迫使里根许诺要调整他的军备控制谈判策略,还要部署一个单弹头导弹系统。

在 1984 年拨款的过程中,反对昂贵的 MX 计划之声又起。1984 年民主党的竞选纲领明确要求停止它的生产。但最里根获得了胜利,把 MX 导弹置入发射井的工作随即开始。国会授权了 50 枚。

一直到 1990 年,总统和国防政策专家还在辩论到底要造多少枚什么样的 MX 导弹,以及把它们放在哪里的问题。有些人说我们需要更大的多弹头导弹,另一些人说它太费钱,又有一些人担心这些系统都不会像以前声称的那样稳定和机动,而且越来越不能得到国会广泛的支持。退休的空军中将、现任布什的国家安全顾问布伦特·斯考克罗夫特在 1986 年抱怨说 MX 已被种种妥协和削减预算而变得支离破碎了。他说我们已经花了不少钱,可是至今拿不出什么像样的东西。五角大楼的领导现在主张把 MX 导弹从发射井里取出来,放到火车车厢上去。如果国会被他们说服的话,可能在 1992 年实行。

美苏武器谈判

主张军备控制谈判的人说军备竞赛本身就是国际紧张局势的一个基本原因。他们指出,威慑系统有极大的危险,如人的失误,警报系统的故障,而且先发制人以打击对方兵力的危险更大,防止核扩散的保障体系更有可能崩溃。但是他们说,若没有军备控制,前景会更可怕:研制破坏力更大

的核弹头和更精确的远程运载工具将加剧紧张局势,将出现生物、化学和中子幅射武器的威胁,间谍卫星不断在进行监视,国防预算不断增加,更多的资源用于武器研制。

目前在世界主要大国之间已有了一些实质性的军备控制协议。下面将把已经谈成的条约作一简述,其中有些是美、苏之间的,有些有多国参加。所谓裁军是指实际减少武器,军备控制是指监督,双方都不研制某些武器,要求预先通知对方,规定双方遵守的限额但不要求削减已有的武器,以及其它类似的协议。军备控制力求减少发生战争的危险,削减国防开支,如果战争发生也要减少破坏。

简单地回顾一下以往的谈判可以提示将来有可能进行什么样的军备控制谈判。在1963年,联合王国、苏联和美国签署了一项条约,禁止在大气层或其它有可能产生放射性尘埃的场所进行核爆炸。条约允许各国进行地下试验,还附有例外条款,允许签字国在预先通知之后三个月退出。条约为美、苏两国批准之后,有100多个国家加入。这被认为是走向核裁军的第一步。

接下来是1967年的和平利用外层空间国际条约。它禁止把卫星用作发射核武器的运载工具或平台。1968年核不扩散条约问世,要求核国家在至少25年内不把核装置分发给非核国家,要求非核国家不寻求获得这种装置。

第一个限制战略武器条约是1972年5月由尼克松总统和列昂尼德·勃列日涅夫签署的。美国希望通过这一条约把苏联冻结5年,以使用研制三叉戟潜艇、MX导弹、巡航导弹和B-1轰炸机来赶上苏联。有些人批评说这条约在数量和重量上给了苏联相当大的优势,但亨利·基辛格辩护说条约冻结了我们从前人那里继承下来的不平等,使我们赢得了逆转这种态势的时间。

1974年10月,杰拉尔德·福特总统在海参崴与勃列日涅夫会晤以原则决定第二阶段限制战略武器条约谈判协议的大体轮廓。这些协议将规定进攻性运载工具的最高限额(2400),其中包

括对配备有多弹头分导重返大气层运载工具的战略导弹发射架的限额, 对其它如巡航导弹、逆火式战斗机和战略空间防御系统等武器则不加限制。但是不久双方都认为第二阶段限制战略武器条约谈判应当进一步对对方的新武器规定限制, 同时不限制自己新武器的研制。这场争论的中心是美国的巡航导弹和苏联的逆火式战斗机。

卡特政府建议第二阶段限制战略武器条约谈判还应对“投掷重量”(即一枚导弹的有效载荷的重量)和多弹头分导重返大气层运载工具规定限额, 但是遭到了苏联的强烈反对, 最后成形的第二阶段限制战略武器条约谈判已显然只能对削减军备竞赛起很小的作用。卡特未能得到参议院对条约的批准。在1980年, 辩论因苏联干涉阿富汗而突然中断。第二阶段限制战略武器条约从未得到批准, 但是美、苏双方都同意只要对方不超过条约规定的限额, 自己也就不超过。大体上说来双方确实就这样做了。

**美、苏中程核武器
条约——1988年**

1988年, 罗纳德·里根和米哈尔·戈尔巴乔夫在三年内第4次会晤, 签署一个专为削减某些中程核力量的协定。这一有名的中程核力量条约只销毁了世界核武库中的很小一部分, 但向全世界发出了一个重要的信号, 也许引来了两个超级大国“现实地打交道”的新时期。两个超级大国第一次同意销毁武器而不仅是限制武器的增加。

中程核力量条约规定两个军事对手可以现场视察。两国同意拆毁许多中程和短程导弹。里根、布什及其它政府官员把它称为美、苏关系中的一个突破, 说是他们在80年代中期的扩充军备使向裁军方向前进的这一小步得以实现:

对中程核力量条约持批评态度的人担心只削减美国在欧洲的中程和短程导弹而不大大增强我们在那里的常规部队会降低北大西洋公约组织作为威慑力量的可信性。在德国的批评者也担心我们可能会使他们遭到在他们那个地区进行的战争:

道理很简单,也很说明问题:一场战争如果仅限于欧洲,它就有可能发生;如果是全球性的,它就不可能发生,因为它会把两个超级大国同欧洲一起毁灭。所以安全从来都寓于休戚与共,而中程核力量条约则使欧洲——特别是德国——可能有自己单独的命运。⁽¹⁵⁾

尽管在美国参议院里出现了大规模的争论,美国还是批准了中程核力量条约。新的接触已经开始。由于这一外交上的成就,戈尔巴乔夫和里根都赢得了广泛的赞誉。两国之间的削减战略武器谈判在继续,但在如何限制海基巡航导弹上存在着尖锐的分歧。这是一个美国享有绝对优势而不愿放弃的领域。看来这些谈判在一段时间内将继续进行下去。

安全与自由:不单靠武力

在民主社会里,军队的作用应当是什么?美国人虽然对军队有相当大的信心,但在美国的传统里,根深蒂固地存在着一种担心,担心军队会被滥用。不得人心的越南战争,加上人们认为庞大的军费开支使军方及其在产业界的盟友得到了不应有的势力,引起了一种关注:如何确保文职对所谓军事—产业综合体的控制。

1787年的制宪者认识到军事独裁与自由政府是不相容的,便在宪法中融入了几处预防措施:总统作为民选官员是武装部队总司令;政府首脑在参议院的同意下任命所有的军官。在军事和民事活动之间没有明显的区分。在许多场合是军方来决定哪些信息属于绝密,因此国会议员和一般公众有时居于不利地位。随庞大的常备军和复杂的情报与武器系统俱来的必定是权力和责任更多地集中于行政部门。一个国家如果一心一意思着国防,就很容易压制不同意见而把批判者贴上不爱国或颠覆分子的标签。

许多国会议员曾试图在防御政策问题上发挥独立思考的作

用。有代表性的是国会军事改革核心小组，这是一个两党的讨论会，参众两院都有人参加，目的是重新考虑军事预算、计划和优先顺序问题。不久前有人半挖苦地说多数议员不能不关心武器系统，但他们只从自己地区的产业和分肥的角度去看国防预算。今天这种说法已不那么符合事实了。国会里的军事改革派已在强调变革防御计划及其优先次序，要用更全面的观点来管理国防。

这一群人支持上面提到的对参谋长联席会议的改革。他们要求改革军官教育、重新审订军事条令、战术和部队的结构。其中许多人主张海军改以潜艇而不以航空母舰为中心来建设。他们主张空军的主要目的应从一心想以空中兵力取胜转为更多地支持地面部队。

在美国政治中，关于军事预算、威慑战略、导弹防御系统、武器系统、军备控制、采购程序和军力水平的全国性辩论是常有的事，也应当如此。指导这些辩论的是这样一个目标：实现更有战斗力而又更有效率的战备。但是每个人同时也认识到，真正的国家安全远不只在军队和武器。尽管如此，几乎每个人都认识到，必须首先满足国防的需要，这个国家才能从事其它方面的活动。

小 结

1. 满足国防的需要是全国政府基本职能之一，同时它又是最花钱、引起争端最多的一项职能。军队所做的每一件事几乎都涉及政治——也应当如此。

2. 美国人常常被复杂的武器系统弄糊涂了，也听不懂关于美国防御战略和军事拨款的辩论。美国人对国防开支和军方的态度一般是有保留的支持，但是我们要求防止战争。我们希望有军事实力来实现我们对外政策的目标。同时我们也对武器高昂的成本和爆发一场核战争，或者核扩散有朝一日导致战争的可能性十分关切。

3. 我们的制度规定文职控制军队。这一直是一个挑战。总统、国会和国防部长一定要把国家安全和各种争先提出的要求相比较以衡量其轻重缓急。在任何社会里军队都有很大的潜力直接干预政治,但这种情况在美国迄未出现。

4. 美国人今天很关心战备和实力,但也同样关心军备控制和减少核战争的威胁。尽管单靠军事力量不足以保证国际稳定,但一般认为它是一个必要条件。美国人现在乐观地认为布什政府在美、苏和欧洲都在使第三次世界大战减少可能的情况下,将能继续减少国防开支。

建议读物

James Fallows. *National Defense* (Random House, 1981).

Jacques Gamsler. *Affording Defense* (MIT Press 1989).

Arthur T. Hadley. *The Straw Giant, Triumph and Failure: America's Armed Services* (Random House, 1986).

Robert Jervis. *The Illogic of American Nuclear Strategy* (Cornell University Press, 1984).

William W. Kaufman. *A Reasonable Defense* (Brookings Institution, 1986).

Paul Kennedy. *The Rise and Fall of Great Powers* (Random House, 1987).

Nick Kotz. *Wild Blue Yonder: Money, Politics and the B-1 Bomber* (Pantheon, 1988).

Edward N. Luttwak. *The Pentagon and the Art of War* (Simon & Schuster, 1985).

Robert S. McNamara. *Out of the Cold* (Simon & Schuster, 1989).

Allan R. Millett, et al. *The Reorganization of the Joint Chiefs of Staff* (Pergamon-Brassey, 1986).

Charles C. Moscos. *A Call to Civic Service* (Free Press, 1989).

John Muller. *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War*

(Basic Books, 1989).

Jeffrey Record. *Revising U. S. Military Strategy: Tailoring Means to Ends* (Pergamon, 1984).

注 释

[1] 见卡斯珀·W. 温伯格:《美国的防御战略》,载《外交季刊》(1986年春季),第677页。

[2] 见罗纳德·里根1983年3月23日讲话。

[3] 这几条编自杰弗里·鲍特韦尔和F. A. 朗:《战略防御倡议和美国的安全》,载富兰克林·A. 朗等编:《空间武器》(诺顿出版公司,1986年版),第297~299页。对战略防御倡议即星球大战的其它评论可见基恩·B. 佩恩:《战略防御:正确理解“星球大战”》(汉密尔顿出版社,1986年版);加里·L. 古厄特纳与唐纳德·M. 斯诺:《最后的边疆:对战略防御倡议的分析》(列克星敦图书公司,1986年版);以及科学家关注同盟的《星球大战的失误》(文泰奇图书公司,1984年版)。

[4] 例如见爱德华·N. 勒特韦克:《五角大楼和战争的艺术》(西蒙和舒斯特出版公司,1985年版);加里·哈特与威廉·林德所著《美国能赢》(艾德勒与艾德勒出版公司,1986年版)以及阿瑟·T. 哈德利:《草扎的巨人》(兰登·豪斯出版公司,1986年版)。

[5] 理查德·哈洛伦:《使军备制造商好好工作》,载《纽约时报》(1986年6月15日),第F4页。

[6] 同上。

[7] 乔治·F. 凯南:《危险的云》(阿特兰蒂克—利特尔布朗出版公司,1977年版),第13页。又见亚当·亚莫林斯基:《军方集团》(哈泼—罗出版公司,1971年版)。

[8] 但同时见查尔斯·C. 莫斯科斯:《成功的故事:军队里的黑人》,载《大西洋月刊》(1986年5月),第64~72页。

[9] 威廉·鲍曼等编:《实行十年后的全志愿兵部队》(珀加蒙出版社,1986年版)。

[10] 罗纳德·里根,引自小斯图尔特·泰勒:《征兵登记:检举中现出了危险》,载《纽约时报》(1982年12月8日),第10页。

〔11〕 哈罗德·布朗:《关于国家安全的思考》(西方观点出版社,1983年版),第253页。又见《关于军中妇女的激烈争论》(《今日美国》,1988年1月6日意见版,第10A页)。

〔12〕 见《我们把这样的人当场抓住了》,载《商业周刊》(1988年7月4日),第31页。

〔13〕 劳伦斯·J.科布:《参谋长联席会议的第一个25年》(印地安纳大学出版社,1976年版)是一本分析参谋长联席会议运转情况的虽旧些但仍有用的书。

〔14〕 见阿瑟·T.哈德利:《负责指挥》,载《纽约时报杂志》(1988年8月7日),第19~22页。又见阿伦·R.米利特等:《参谋长联席会议的改组:一个批评性的分析》(珀加蒙—布拉西出版公司,1986年版)。

〔15〕 罗伯特·W.塔克:《关于中程核武器的争论:反对者胜利了》,载《国家利益》(1987/88年冬季),第116页。又见理查德·贝茨:《北大西洋公约组织的中年危机》,载《外交》季刊(1989年春季),第37~52页。

第二十二章

经济和社会政策的制订

我国经济的基本原则是，企业、农场和个人比政府更有资格决定如何增加收入以及如何加以使用。但是大量各种各样的政府补贴、税收优惠和调控条例（如下一章将讨论的）证明政府是作为经济与福利政策的制订者参与其事的。

有各种各样的人和企业从政府补贴（subsidy）中受益。在各种政府补助中宣传最多的大概是给穷人的福利计划。但是“大概可以有把握地说，许多计划的最大部分好处都被在全国收入分配中居上半层的企业与个人得到了。”^[1]

如何使用公共资金去达到公共目的，是一个争执颇多的问题。保守派说我们要政府去花钱时寻找更经济的办法，而不要政府干预经济。他们说联邦社会福利计划是一种“送礼计划”，它破坏了使我国成为伟大的那些价值——工作精神、家庭责任以及节约观念，他们主张削减联邦开支以避免通货膨胀，保证预算平衡。自由派则回敬他们：联邦计划起了作用，说联邦计划无效是以意识形态的神话而不是以有分析的事实为根据的。他们还进一步指出：正是里根政府的保守主义经济政策给了我们巨额联邦赤字。^[2]

税收与支出中的政治

大型政府是很费钱的。今天联邦、州和地方政府所花的钱约

相当于所有美国人收入的三分之一。花钱最多的是联邦政府。近年来联邦政府花的钱比所有州和地方政府加在一起还要多。1990年，联邦税收总额为10600亿美元，预算远超过11000亿，说明我们联邦政府的开支达到国民生产总值的23%，将近四分之一。现在我们的国债已超过10000亿美元，仅利息就要付1700亿美元。

这些钱都从哪里来？联邦政府的钱大部分来自税收。其它部分来自贷款、特殊收费与罚款、赠款、以及行政与商业收入。尽管有这些另外的收入，但联邦岁入的大部分还是来自个人和企业所得税以及社会保险或工资税。本杰明·富兰克林曾经说，“在这个世界上，什么都是不确定的，只有死和税例外。”收税是政府最在考的行为之一。把收税权交给人民是发展自治方面的一大成就。“没有代表权就不纳税”已成为全世界各处人民的战斗口号。

宪法明确规定，国会“有权规定和征收直接税、间接税、进口税与货物税”，但间接税和货物税应当全国统一；直接税应按各州人口数量分摊，对各州出口的货物不得征税。除了内战时期以外，有100年的时间联邦政府的收入主要依靠关税。这一隐蔽的税收随贸易额和关税率情况而起落不定，许多人误以为是向外国人征收的税。后来国会又增补了对某些商品制造与销售征收的货物税。到1894年，制订了所得税法。（在此之前，内战期间曾用过这样的税但战后很快就放弃了）1894年的税率很低，只对所有收入超过4000美元的课以2%的所得税。该法案的一位反对者在参议院会上斥之为“试图使富人反对穷人，使穷人反对富人……这是社会主义、共产主义、**魔鬼主义**。”次年最高法院宣布该法不合宪法，理由是，它是一种直接税，应按人口分摊到各州。⁽³⁾

约20年后，在1913年，第十六修正案得到通过，它授权国会“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。”⁽⁴⁾

筹款只是税收的重要目的之一；其它目的是调控经济增长和后来才有的促进经济增长（我们将在以后讨论作为促进经济增长手段的税收）。广义地说，所有的税收都在调控人们的行为。例如分级所得税制有使收入平均的效应，进口税则影响对外贸易。国会已用收税权来防止或调控过某些行为，例如几年以前国会对州银行票据流通课以 10% 的税，立即就终止了这种票据的发行。在 1990 财年的预算里，联邦税收包括以下各项：

1. 个人所得税。约占联邦税收的 41%。由于国会要满足各种不同的减免要求，税则已越来越复杂。但是这种税的灵活性有一大好处：可以提高或降低税率来刺激或约束经济活动。所得税率是缓慢累进的，收入高的人一般付出的比例比收入低的人大，不过许多富人从税则的漏洞中得到了好处。^[5]据国会预算署一份研究报告说，尽管近年努力改革税制，但只有人口中最上层的 10% 在 1977 年到 1988 年期间其税额得到了明显的净减，其余 90% 的人大部分付给华盛顿的税在其收入中的比例反而更高了。在两头，最富有的 1% 减少了 25% 的税额，而最穷的 10% 却发现其收入中消失在税收中的部分又多了 20%。^[6]

2. 企业所得税。约占联邦政府税收的 10%。一直到 1942 年，企业所得税的总额比个人所得税高，但在第二次世界大战期间后者的赢利增加得很快。尽管最近改革了税法，许多全国最大的企业仍有可能一年根本不交税而逍遥法外。

3. 社会保险金或工资税。这是联邦收入中第二个最大而且增长迅速的项目，约占联邦税收的 34%。它在 1950 年还只有 40 亿美元，到 1990 财年已高达 3600 亿美元。这些钱是从工资中扣除用于社会保障及其它保险计划的，经济学家指出，这种税是迅速递减的（见下一节）。低收入者的税额占其收入的比例一般要比高收入者大。

4. 货物税。占联邦税收的 3%。1990 年联邦对酒类、烟草、汽油、电话、乘坐飞机及其它奢侈品所得的税额总计有 320 亿美元。

5. 关税：它已不再是联邦收入的主要来源，但在近年里它每年达到 170 亿美元以上。

税收的政治

人们大多抱怨自己的税负过重而别人没有承担公平的一份。高收入因而税额最高的人自然要抱怨；低收入者指出即使低税收也会剥夺他们的生活必需品；中等收入者则认为他们的处境最糟——收入不高，而税额却高。

最好的税种是什么？有些人说是**分级所得税**。它比较容易征收，打击最重的是最能付得起钱的那些人，而对收入在最底层的人则几乎没有影响。另外一些人说**货物税 (excise tax)** 最公平，因为纳这种税的人是为奢侈品而花钱的人，所以他们显然是有余钱的，再者，货物税不鼓励人们去购奢侈品，因而在物价上涨的时候有减少通货膨胀的效果。但另外一方面，征收货物税比征收所得税较为费钱，而且有时，像烟草税，可能打击最大的是穷人。受到影响的行业如烟草、酒类、航空业对货物税的反抗也很凶。

最引起争议的是**普遍的销售税 (sales tax)**，它们征收对象是所有销售的商品。工会和自由主义团体说这种税是**递减的 (regressive)**，因为低收入者所纳税额占其收入的比例比高收入者高。赞成销售税的人则强调其反通货膨胀效应，并指出在若干州里已得到了成功的运用。

1986 年的 税制改革

由于人们抱怨（通常是有道理的）我们的税制不公平而且混乱，没有起到应起的作用，所以每过几年就要谈论改革税制。有一次是在 1986 年，国会经过重大的政治较量之后，通过了一个新的税收制度，对税法作了 70 年以来最大的修改。总统随即签署使之成为法律。

理想的情况是，税法应当决定谁应当为政府的开支交纳多少钱。但在实践中，多年以来我们的税法还力图推动各类经济增长，鼓励某些行为，如拥有住房，为慈善事业捐款，或向风险高但

(从国家的观点看来)是有益的能源或住房建筑等产业投资。愤世嫉俗者说,从国会议员的观点来看,税法还有一个重要的作用,就是为竞选提供资金。只要国会讨论税收立法,大批游说者出席竞选晚宴和为竞选金库捐资都是十分积极的。^[7]

包括参议员比尔·布雷德利(民主党,新泽西州)和里根总统在内的许多人鼓励国会讨论税法和1987年以前的税收制度中的漏洞与优惠使大批人获利的情况。布雷德利在80年代初就开始在国会和全国各地征集支持者,要修改税则,包括降低税率、取消大部分烦琐的减税规定。布雷德利知道越来越多的美国人感到不满,因为他们无法弄懂美国的税收过程,对之也缺乏信心。例如大部分中等收入者认为他们交的税比隔壁的富人交的多。他知道老百姓讨厌那每年税收时节送来的一大厚本难读的税则。布雷德利写道:“它不公平,过于复杂,它在把投资决心引入歧途,因为它鼓励人们把钱用于减少自己的税单而不是用于能够创造就业机会和能够帮助经济发展的企业。”^[8]

布雷德利和其他支持税制改革的人极力主张把税率的种类从15种减为2或3种。尽管总的税率有所下降,应纳税的而却会扩大,只要把现在的大部分减税规定(正式的叫法是税收开支)取消就行。所谓税收开支(Tax expenditure)是指因联邦税法关于对某些个人或企业在税收上给予优待而给政府收入带来的损失。这些优待持在80年代中期总计超过5500亿美元,它们来自特别豁免、免税、毛收入的扣除、特别欠税、优惠税率或推迟收税;规定这些开支是因为它也是联邦政府实现公共政策目标的一个手段,许多时候可以用它们来代替直接开支计划。举例来说,为了鼓励投资于研究开发工作,就允许在公司税款中扣除这部分成本。直接由联邦拨款也可以达到同样的目的。

批评者常说富人就是通过这些税则上的漏洞或叫税收开支来获利的,还说这些规定之所以比较容易被国会议员纳入税法,是因为它们不是正式的开支。不管它们所鼓励的目标多么高尚,其

效果总是政府的损失，因为减少了收入，而且还是为本来比较富有的人提供利益。在许多情况下，它们还使投资者把资源浪费在低产出但是能带来税收方面巨大利益的地方；高产出而没有这些利益的地方就得不到投资，“其结果是国家产出减少，生产率降低，经济增长减慢。”^[9]

主张税制改革的人要求降低税率或者要求简化税法，是出于各种各样的政治考虑。他们认为现行的税法不再是累进的，因为有钱人能够而且确实是（在他们的会计师与税务律师的帮助下）在利用各种税收开支或税收庇护所而大大降低自己的税收等级。税制改革派大多还认为税率就是太高，故而正在鼓励普遍的欺骗行为。即使根据国内收入署的材料，对合法收入应课的税也有 19% 未能收上来。

1986 年的税制改革一揽子方案虽然是由布雷德利的长期呼吁所推动，也是里根总的来说表示支持的，但在国会两院里渐渐成了两党一致的努力。税制“改革者”最后就以下原则取得了一致意见：简化税收程序；使之更加公平；降低个人的最低税率；稍许增加企业的税负；鼓励经济中的生产性投资而不鼓励浪费性投资。结果国会把税收等级的划分从 15 等减为 2 等，略微增加了个人的标准减税额、取消了好几种原先的减税办法，限制了某些欠税办法。举例来说，在过去，一位商人请顾客用餐，整个费用都是可以减税的。在改革之后，只有 80% 可以减。过去可以减的医疗费用以及州和地方的销售税，按现在的税法也只能减去一部分。

许多企业集团极力反对改变他们在原有税法下习情于享有的企业减税办法，特别是投资欠税办法。他们成功地打消了某些拟议中的改革，但在许多原先的税收开支上还是被击败了。他们还能聊以自慰的是，个人所得税率也降低了。

新的税收制度到底有多大意义？大部分观察家欢呼它是对旧制度的一大改进。大部分纳税人现在交的所得税有所减少。几百万低收入的纳税人现在完全从税收名单上除名了。相反，大部分

中、上等收入水平的人则要交更多的税。大部分企业要交的税也多了，因为它们的最低税率提高了 25%。但是某些密切注视着税收政治的人警告说，这种改进可能只是暂时的。产生原先那个税收制度的政治过程完全可能卷土重来，因为什么也没有改变来防止这一点。米尔顿·弗里德曼写道：“游说者投入行动的时候，国会议员努力积聚竞选基金的时候，老的漏洞又会被引进，新的漏洞会被创造出来，税率又会开始慢慢提高以弥补失去的国库收入。”^[10]

赤字中的政治

一个人突然遇到紧急开支，用正常的收入不足以应付，往往不得不借债。政府也是如此。联邦政府在军事与经济危机时期都曾大量举债。不过近年来我们在和平时期经济健康发展的情况下也借了大量的债。在第一次世界大战期间我们借了 230 亿美元，在 30 年代又借了 130 亿美元，到第二次世界大战期间又借了 2000 亿美元。到 1991 年，联邦债务的总值大约将达 30000 亿美元。借债的成本是很高的，联邦政府借债的利率尽管比较低，每年的利息仍达 1700 亿美元左右。债务与利息之多使许多美国人感到惊恐。这样的债务增长速度，我们还能维持多久？有两点必须记住：政府的债务大部分是欠自己的人民而不是欠外国政府或人民的（不过这一情况正在改变），同时，我国的经济实力与资源比公共债务的数量要大，不过我们所付的利息之多确实值得引起关注。

政府是如何借钱的？宪法说国会有权“以合众国的名义借贷款项”，而且没有限定债务的大小和借债的手段。在国会授权下，财政部向银行、企业与个人出售国债，通常取长期公债券或短期国库券的形式。有些可以随时兑现，有些则定期兑付。由于这些债券都有美国政府作担保，所以很多人愿意买，尤其是银行和投资公司。

我们为什么会有这么高的赤字？这些赤字不是经济疲软的结果

果，所以显然不能单靠经济增长来解决。实际情况是，美国的经济尽管接近全速运行，美国政府用于国防和国内各项计划的钱比目前的赋税收入要多。由于近年来里根政府让赤字达到了前所未有的数量，它已经“造成了一种严峻的政治气候，在讨论联邦国内计划的时候人们只考虑如何削减而不考虑增补。”^[11]

表 22-1

谁是联邦债务的债主

美国政府户头（如信托基金）	17%
外国债主	11
联邦储备银行	9
商业银行	11
州和地方政府	10
个人，包括储蓄公债持有者	9
金融市场资金	2
保险公司	5
企业	3
其它（包括信用合作社、养老基金、经纪人、及非赢利团体）	24

材料来源：美国财政部，1985年。

预算上的这种束缚显然留给了新的一届政府。乔治·布什在竞选中曾许诺要增加用于教育、无家可归者、执行反毒品法和环境的资金。但是如此庞大的赤字足以阻止甚至瓦解社会福利政策的实施。1988年的大选明白显示，美国人对赤字是关切的，但他们之所以选上乔治·布什并不是因为他许诺要对赤字有所作为。在选举时美国人对赤字表现了一种出人意料的容忍。

但是这也造成了一种危险的政治与经济形势。一旦我们再次面临衰退，国家就将陷于危境。有很多理由说明高额赤字是不利的。高额赤字和利息妨碍经济增长，其中的关系是这样的：美国的资本积累现在每年有30%被赤字所吸收。山姆大叔每借一块

钱,就有一块钱不能被大小企业或住房购买者用作生产性资金。由于利率人为地保持在高水平上,许多公司和本来打算投资的人就不再愿意借钱来更新工厂、创造就业机会和购买住房。⁽¹²⁾

我们在经济相对繁荣的时期保持了高额赤字,那么万一国家再次陷入衰退时,我们依靠传统的经济手段来使经济复苏的能力就遭到了削弱。以往的典型情况是,在经济走下坡路的时候,政府就设法增加对我国有能力生产的商品和服务的需求,办法是减税、加快政府开支、加大预算赤字。这一处方曾帮助我们走出 30 年代的大萧条。至今许多经济学家仍认为它是使失调的经济恢复活力的可行办法。经济学家伦纳德·西尔克写道:“高额赤字和利息,加上世界经济彼此息息相关,对外贸易的分量加大,汇率经常波动,在这种情况下美国要想单纯依靠公私债务的增加来扩大需求就能躲开沉重的负担,是困难甚至是危险的,也许是根本不可能的。其结果多半将是通货膨胀加剧,国际竞争能力减弱,失业人数增加,保护主义抬头,从而给世界经济和政治带来危险的后果。”⁽¹³⁾

管 理 经 济

政府能否像对军事或国有森林那样对全国的经济加以直接控制呢?不,我们不能像那样管理经济,除非我们有一个从华盛顿进行管理的社会化了的经济。在我们的经济中,大部分权力是留给私人企业和个人的,但是政府仍保有对许多手段的控制以掌握经济的总方向和运转速度。这些手段就是税收、开支和信贷。

大萧条的教训

萧条是一个严厉的教员,30年代的教训极大地影响了美国人关于政府在经济上应发挥什么作用的想法。在大萧条之前,如在 19 世纪 70 年代和 90 年代,我们也曾有过长期的严重的萧条,但是 1929 年的大萧条造成了广大群众的苦

难。一位观察家写道：“那黑暗的日子里，一个清晰的可怕景象我们永远不会忘记：我们看到一群约几个男人，争抢一个餐馆后门外的一桶丢弃的食物。美国公民竟像野兽一样地争抢残羹剩饭！”^[14]

尽管罗斯福总统努力对付大萧条，它还是持续了很久。到 30 年代中期出现了微弱的复苏迹象，但 1937 年到 1938 年的衰退说明我们还远没有走出困境。1939 年有八九百万人失业，接着发生了战争，失业问题似乎解决了。几百万人收入有了增加，有了更多的安全感，生活水平也有了提高。英国贝弗里奇爵士曾提出一个问题使许多喜欢思考的美国人感到困惑，他的问题是：“在我们大多数人的一生中，失业问题有两次得到了解决——一次是在上一场世界大战，一次是在这一场世界大战。为什么战争解决了和平时期那么难解决的失业问题？”^[15]许许多多的人由于担心战后经济可能崩溃，提出了许多保证普遍就业的方案。

有些人认为是联邦储备系统 (Federal Reserve System) 管理通货供应不善造成了大萧条。他们说，假如联邦储备系统在 30 年代初扩大通货供应而不是保持不变甚至减少供应的话，许多银行破产的事以及大萧条的许多苦难本来都是可以避免的。

另一些人认为大萧条之所以持续了这么久，是因为罗斯福的新政是敌视企业的。政府过多过久地闯入了国家的经济生活。主张这种理论的人要求政府减少开支，降低税率，约束劳工权力，总的来说不要管企业和经济的事。还有一大部分人认为新政的缺点不是做得太多而是做得太少。这群人的想法主要受英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯著作的影响。^[16]凯恩斯在 30 年代访问美国期间警告说：如果人们消费不够多或投资不够多，国民收入将减少。增加国民收入的办法是把钱花在消费物品（例如衣着、食品或汽车）上，或花在投资物品上（如电子芯片和码头设施）上，或二者都要。最后，如果在衰退时期私人企业不愿或无力花钱的话，政府应该来做这个花钱或投资的工作。国会采纳了凯恩斯的

观点，通过了1946年的就业法。

1946年的就业法

要通过这样一个法律明确规定政府的主要任务是保持充分就业，肯定不是一件容易事，⁽¹⁷⁾各大企业集团强烈反对，但是1946年法律通过了，它宣布：

联邦政府持续的政策和责任是，在符合其需要和职责以及制订全国性政策时的其它主要考虑的情况下，在工业界、农业界、劳工界、和州与地方政府的合作下，使用一切可行的手段来协调与利用其所有的计划、职能与资源，来达到这样一个目的，即以一种保证能促进企业自由竞争和普遍福利的方式，创造与保持各种条件，为那些有能力、愿意并寻求工作的人提供有用的就业机会，并促进最大限度的就业、生产与购买力。

听来这法案含糊不清，那是因为它本是许多妥协的大杂烩。总起来说，该法案规定政府要负责保持高就业率。同样重要的是，它规定了履行这一职责的机构。

1. 经济顾问委员会。由总统在参议院同意下任命的三个人组成，属于总统办事机构。它负责研究并预测经济动向，评估各项联邦计划对保证最大限度就业的作用，向总统提出“全国经济政策方面的建议，以促进自由竞争，避免或减少经济波动的影响，保持就业、生产和购买力。”

2. 总统的经济报告。每年一月，总统要根据该委员会提供的材料和预测，向国会提交一份经济报告，它必须含有一个计划来实施法案所规定的政策，也可以包含立法建议。

3. 联合经济委员会。这一由参议员和众议员联合组成的委员会要根据总统每年提出的建议，报告其调查结果和建议。除了发表各种报告外，它还要使国会对经济有全面的了解。在这个意义

上，它是在一个一般只注意短期现实问题的立法机构里成立的一个搞计划与理论的小组。参议院和众议院的预算委员会也是为了提供这种总的看法。

就业法实际上起了什么作用？经济顾问委员会已成为总统的高级顾问团体，其主席既是总统的顾问又是总统在国会和公众面前的发言人。每年的经济报告和预算报告是总统关于政府财经政策在经济上的作用的主要文件。联合经济委员会在就重大经济问题提供信息方面起了有用的作用。^[18]法案所规定的各种机构工作得还算不错，但是近几任总统出于对贸易失衡与预算赤字的关注，在经济顾问委员会之外建立了一个经济政策内阁级委员会。这一内阁级的协调机构要向总统提供政策选择，并对经济决策所带来的行动进行协调。^[19]但是好的程序本身并不能保证它们产生的政策能有效，更不用说产生很好的效果。

财政政策：补救办法

现在联邦政府无疑拥有巨大的经济力量，但是政府开支和赤字猛增，使人怀疑政府是否在有效地完成这一任务。政府通过二类政策——货币政策（控制货币供应）和财政政策（税收与开支）来管理经济的升降，减少它们的波动幅度，同时使经济得以稳定增长。这一管理权是本世纪上半叶随着联邦储备系统、所得税及政府开支的加大而形成的。

政府对经济的管理仍主要以约翰·梅纳德·凯恩斯的理论为基础：在经济衰退时用政府开支来增加总需求，在繁荣时削减开支。但是在政治上有一个问题：增加开支和政府计划比削减它们要容易得多。结果赤字开支就成为普遍现象。为了刺激需要，政府花的钱比它能收到的多。许多年来这一政策被认为对经济有好处，在政治上也大家方便。但是近年来赤字猛增，即使在经济增长时期也没有赢余。事实上在 25 年里只有 1 年出现过赢余。

经济学家发现,这种政策伴以联邦储备系统放松银根的政策,导致了一个不易看到的代价——通货膨胀。尽管纳税人没有支付全国计划所需要的全部款项,但消费者却付了,因为被吹起来的经济活动中有过多的钱在追逐过少的货。政府开支不是通货膨胀的唯一原因,但它是一个主要因素。于是越来越多的人开始寻求新的经济补救办法。

供应学派经济学

罗纳德·里根是鼓吹着用另一种办法代替凯恩斯经济学而来到白宫的(不过实际上他比别的哪一位总统都更依赖赤字开支来启动经济)。他保证要通过同时减税和减少政府开支来平衡预算,这就是所谓的供应学派经济学。简单说来,供应学派经济学主张大量减税会刺激生产性投资,因而初期损失的联邦收入会被私人经济活动的扩大而带来的税收所弥补。里根认为只要为企业创造了有利条件,投资就会增加,企业就会扩大活动,更多的就业机会就会被创造出来。

一旦就职之后,里根总统就发现减税比削减联邦开支更容易。1981年他使国会通过了有史以来最大一次减税。对供应学派经济学持批评态度的人,包括大部分经济学家,怀疑单靠减税是否就能带来为增加赋税收入所需要的经济扩展。

供应学派经济学家在80年代初预言的赋税收入增长的情况根本没有出现。按供应学派的说法,减税将使美国人能储蓄更多,就业人数更多,并将鼓励经济扩展,接着便有更多的税收流入财政部。但是没有出现储蓄增长的情况,也没有带来税收的明显增长。相反,全国的储蓄率仍然很低,企业则利用减税来掀起兼并的狂热,结果没有造成多少新的就业机会和新的投资,经济也只有少量的增长。经济学家莱斯特·瑟罗写道:“尽管从未公开承认,里根政府实际上已经成为再生的凯恩斯主义者,转向放松银根、大量减税、增加政府开支和巨额赤字。在他第一个任期过去一半的时候,里根总统就已经采用了他一辈子谴责的那些政策。”^[20]

货币学派

在里根年代里比供应学派更重要的是货币学派的理论。货币学派的核心是认为物价、收入和经济稳定基本上都随货币供应的增长而变动。他们认为货币供应是影响经济表现的关键因素。他们进而认为货币供应应当有节制但要稳定增加,足以鼓励经济扎实地增长,又不导致通货膨胀。

在80年代初,在里根政府的鼓励下,联邦储备委员会诱发了第二次世界大战后最长最严重的一次衰退^[21],看来这至少暂时地降低了通货膨胀的压力。但是失业率不久就达到了10%~11%的水平。货币学派的政策所造成的问题同它解决的一样多。许多货币学派的人在许多重大问题上意见也不一致,例如从高通货膨胀的情况到物价合理稳定的局面应该用多长时间,“他似乎没有说应当用一年、三年还是五年,也没有说应当稳步进行还是应当起初快些或是慢些。”^[22]

平衡预算修正案

由于联邦政府显然没有能力平衡预算,许多政治家和经济学家已建议,要求在宪法上采取措施。拟议中的平衡预算修正案要求国会只批准其开支不大于税收的预算,还规定任何财年内税收(以及开支)的增长率不得超过前一日历年国民生产总值的增长率。这一修正案有两条例外条款:国会在两院有2/3投票赞成的条件下可以放宽要求;在宣战的年头不适用修正案的规定。

平衡预算修正案的鼓吹者(其中包括罗纳德·里根和乔治·布什)声称,为了纠正现在政府决策中偏重开支的倾向,必须有这样一个修正案。像奥林·哈希(共和党、犹他州)、斯特罗姆·瑟蒙德(共和党,南卡罗莱纳州),以及丹尼斯·德孔奇尼(民主党,亚利桑那州)这样一些参议员,声称在我们的政治制度里有一个结构上的缺陷,使开支大于民众的意愿。组织良好的、强有力的、资金充足的特殊利益集团有时能压倒较弱的纳税人游说集

团，在国会里一般总能在开支议案上取胜。⁽²³⁾

反对平衡预算修正案的人说这样的修正案将限制经济决策者的灵活性，它将实际上取消作为管理经济工具的财政政策。像艾伦·克兰斯顿（民主党，加利福尼亚州）和丹尼尔·帕特里克·莫伊尼汉（民主党，纽约州）这样的政治领袖人物说联邦预算赤字常是推动经济的有效手段，他们说在经济走下坡路的时候，政府开支大于收入可以增加就业，产生投资，刺激需求，防止衰退变成萧条。

反对者还说把一种经济理论写入宪法是不明智的。他们说宪法应当是关于政府行为基本原则的大宪章，不应当是具体经济管理理论的文件，而且平衡预算是一个立法的、政治的而不是宪法的问题。

许多反对者说平衡预算修正案不是“欺骗”就是“灾难”。说它是欺骗，因为有无数因素在决定联邦政府运转时需要多少钱，又能收入多少钱。像南方发生旱灾或者加利福尼亚州发生洪水都会影响预算的这两个方面，因此只能大体猜度联邦收入将有多少。假如通过了平衡预算修正案，国会很可能不得不采用一些花招来“假装”已经平衡了预算。

假如上述的说法不准确，而修正案果真被用来削减联邦开支到保证收支相抵的程度，那么它将迫使政府作出一些改变，它们本身又会带来重大的社会动荡：例如社会保障福利、军人薪金、复员军人的福利，和其它一系列联邦补助与教育福利将不得不削减。

恐怕更有可能的是，平衡预算修正案将改变“游戏规则”，使社会与经济保守派赢得更多的立法斗争，因为要通过新的计划将需要更多的票数，其中有些将需要 2/3 的多数才能拨款。

政府补贴的方式和原因

政府补贴就是对某些生产者或消费者提供经济援助而牺牲另

外一些人。例如书刊出版商享有邮费优待，理由是这可以提高公众的知识水平，促进民主讨论，石油公司享有某种减税优待，理由是我们非常需要更多的石油以避免对进口外国石油的依赖，农场主和牧场主被许多人当作老式粗犷的个人主义在当代的代表，也得到一系列令人眩目的联邦补助计划的保护。克莱斯勒公司和美国邮局也得到特别优待，因为我们对它们的继续存在与服务特别予以重视。大学生是许多直接和间接补贴的受益者，因为普遍相信我们都能从他们受教育这件事得到好处。

政府支持或者补贴并不是新创造。乔治·华盛顿在他给国会的头一个年度报告里就曾要求征收进口税以保护本国企业。华盛顿的财政部长亚历山大·汉密尔顿曾建议政府对新办企业给予财政补助。到18世纪90年代，新政府有一系列支持商业的办法，如建立货币体系和邮递系统、颁发特许证、由法院强制执行合同、补贴道路和水道等等，取得了显著的效果，如节约和开发能源，保护重要的民间团体如私人医院、大学和慈善机构、鼓励小企业等等。

某些补贴超过了需要，现在已使纳税人和消费者付出了不必要的代价。它们只有利于狭小而组织良好的利益集团，把成本由广大的无组织的纳税人来分担。许多补贴是不容易看出来的，因为它们取税率优惠、贷款或保护性条例的形式。由于有效的游说，受益者在大选时出了些战略性的竞选捐款，用各种方式千方百计进行无情的斗争以保持他们所享有的优惠，所以超过了需要的补贴仍常常得以继续下去。

要算出各种补贴计划总共花了多少钱是很难的，因为许多联邦补贴计划取了别的名称，例如可以叫作补助赠款、价格补助、税收优惠、进口限额、稳定计划、贷款保证等等。政府的补贴计划有：

1. 现金补贴。政府付钱给甜菜与甘蔗种植者以保护本国糖业，

付钱给养羊人以改善美国羊毛的质量，为了支持艺术家和私有商船业，政府也给他们以帮助。

2. 税收优惠。受到这种补贴的人得不到现金，但获准只付比平常少的税。对开采与生产石油的企业给予的税收优惠就是一例。对拥有自己住房者的优惠也是如此。政府虽然没有开支，但损失了收入。

3. 信贷补贴。即政府以低于当时市场的利率给予贷款，受益者从贷款资助学生读完大学、对重大公共工程的低利贷款、一直到对纽约市的财政支援。

4. 慈善补贴。受益者得到某种商品或服务而由政府付款。给穷人的食品补助券和给老年人的医疗照顾就是例子。

政府直接影响经济的方式还有多种。政府有时对进口商品课以进口税以使国内的生产者能够得到比自由市场更高的利润。事实上，几乎每一个集团都在某个时候得到过政府的帮助。许多企业的官员都曾向政府寻求帮助，例如抢救无数的信用合作社、抢救克莱斯勒公司、支持政府保证的铁路贷款、补贴商船业，等等。类此，穷人的代言人则要求政府在提供保健服务上，在规定最低收入限额上，在补助改善住房与就业机会上发挥更大的作用。总之，可以用政府的支持来帮助任何集团，但是谁应当得到帮助、以何种方式、后果如何，这些都是重要的问题。

帮 助 企 业

政府对合同的保护与强制行使企业主得以在稳定的环境下运作。政府支持经济的繁荣可使企业享有大量的销售与利润。政府规定的货币政策——例如放松还是收紧银根——对企业有直接影响。但是政府同时还提供一些具体的服务，对企业界的个别部分给予帮助。

商业部

商业部有时被称为国家对企业的服务中心。其部长几乎总是一位有广泛企业背景的人，实际上是企业利益的代言人。商业部从历史上就是政府推动经济增长、鼓励企业研究开发工作的中心。它的社会与经济统计署就国内和全世界企业的活动和前景提出报告。它的人口调查局被称为世界上最大的调查与统计机构。宪法要求每十年进行一次人口调查，其结果能就企业与农业活动、收入、职业、就业、住房状况和住房拥有率以及政府财政等方面提供极有价值的信息。

它的国家标准局对诸如通用电气、杜邦和国际商用机械这样的公司提供非常有价值的技术帮助。它曾帮助各企业研究各种酶的结构，发现喷气发动机涡轮叶片上用普通显微镜看不出来的瑕疵，探索用于生物技术、电子、光纤和其它领域的各种材料的结构与性质。^[24]

专利与商标局管理国会建立的专利制度以执行宪法第一条规定的“促进实用技艺的发展”。它每年颁发 82000 多个专利给新的有用的发明，使其所有者在 14 到 17 年内享有专有的权利。它还发放商标以保护商业活动所需要的专用名称。商业部还从事海洋科学与工程、气象学和气象预报等方面的基础研究。它的国家海洋与大气署正在研究飓风预报、酸雨、海上捕捞及许许多多海底研究活动。

内政部

内政部很久以来一直在帮助采矿与放牧业及其它活动。它的地质勘测局研究国家资源的多少、分布及性质，研究影响国家土地开发利用的各种地质过程、构造和危害。它对新的采矿技术和能源开发技术作评估。

矿务局对基础与应用研究给予补助以帮助提高对采矿的认识，减少采矿中的危险。这些服务促进了国家利益如提高生产率、避免采矿事故，同时也是对私人企业的帮助。

帮助农场主

美国农业的成功和竞争力给人以深刻印象，其原因来自肥沃的土壤、辛勤工作、以及技术革命，同样也来自联邦政府及其补贴。农业是我国最大的产业，比计算机、汽车、电影和照片业都大。我国私人企业每 5 个就业机会中的 1 个、国民生产总值的近 20%、出口总值的 15%，是农业和与食品有关的企业所创造。它还是劳动生产率最高的产业。在过去的 50 年里，农业生产率以每年约 6% 的速度增长，这主要依靠政府拨给土地的研究机构的研究成果。联邦政府对这些研究工作也给予了支持。

我国农业的高产是许多国家造成的，但也反映了政府与私人企业成功的合作。无论是农业基础与应用研究还是把研究成果应用到我们的农场上去，政府都作了大量的投资，其中大部分工作是通过所谓由政府拨给土地的州立大学来进行的。实验室的结果在实验农场上检验，然后主要通过这些学校的农业扩大服务部将新的技术和产品向农场主推广。地方县的机构也是农业扩大服务的一部分。联邦、州和地方为之提供资金。

30 年代的大萧条几乎使每一个农场主遭了殃。新政用贷款和价格支持帮助农场主站了起来。联邦主办的灌溉和农业电气化大大提高了生产率，建立了无数的贷款计划帮助农场主购买所需的装备。这些计划都是由公款建立起来的，有的后来自给了。联邦政府还通过价格支持和耕种面积控制来稳定收入和产量。

对农场主的补贴目前仍在继续。近来农业部一年花了 300 亿美元用来补贴农场主。单是加利福尼亚州的一项农场计划就得到了 2000 万美元。有一些联邦计划是为了降低产量而付给农场主的钱。有一项计划购买了 5 年内所有的牛奶生产活动，另有一项谷物减产计划使产量不高的土地十年内不投入使用。这些自愿参加的计划目的是减少食品的过剩。据估计近年来约有 3000 至 4500 英

亩土地因这类计划而停止了生产。

农场补贴计划包含了生产或不生产各色各样的东西，从烟草到山羊毛都有，但主要是用于谷物。政府花了几十亿美元以有保证的最低价格收购所有已生产出来的剩余谷物。其负担大部以超级市场上提高价格的形式落在消费者头上。1985年国会削减了大部分价格补贴，但又为农场主支付现金以弥补其收入上的损失。这些支付计划本来是为了使农民的生活得以过得去，但是支付是按产量的，这样就使富的更富。许多联邦补贴计划的农场主不种谷物而付给他们钱。最大的农场主有能力不生产最大量的粮食，而最多的土地不进行生产，所以他们得到了这些福利中的最大部分，也就没有什么可奇怪的了。

近年来美国的农场主们遇到了极大的困难。几十万农场主倒闭了，或者是由于破产，或者是由于被取消了抵押品赎回权。与此同时，农场主付出的价格越来越高，而收入的价格却越来越低，因为越来越大的赤字扭曲了世界美元的价值。农场的状况越惨，农场主要求帮助的呼声越高，例如要求延期偿付贷款、要求为抢救濒临破产的农场发放贷款、要求更多的补贴或直接补助等等。

显然，各种各样的补贴、贷款、信贷与有关的研究与投资已帮助成功的美国农场主提高了生产率。但是不少经济学家指出，不仅是联邦计划的大部分被大农场主得去了，而且各种将联邦政府的收入转给农场主的做法往往伤害穷人，因为它提高了食品价格。这样就一而帮助农场主鼓励提高生产率，一而又使穷人更加贫困。那么我们为什么这样做呢？因为农场主投票人数多。他们不仅组织良好，而且同老年人、工会和信用合作社及其朋友们一样，知道如何向国会陈述他们的要求。⁽²⁵⁾

**保护主义：有
利还是有害？**

美国曾是最重要的出口国家，但在70年代和80年代，我们的竞争能力削弱了。今天美国为了要与他国相匹敌必须作很大努力。美国而临的最大挑战来自环太平洋

国家和地区如日本、韩国、台湾和新加坡。这是如何发生的？我们的工资越来越高，其他国家的生产率在提高。我们的产品是为广阔的国内市场设计的，然后又试图把按同一标准生产的同一产品向国外出口。别的国家则专门为我国的市场设计产品。我国管理人员的工资三四倍于竞争国家。我们的企业主管大多是律师、广告或会计专家。日本的主管人员大多是科学家和工程师。许多外国政府同产业界密切合作来规划有竞争能力的产品、帮助尽量扩大出口的可能性。

有两个领域我们历来拥有竞争力，但是现在也遇到了打击。我们在科技研究上的领导地位和我们庞大的农业产业现在遭到了许多国家的威胁。他们正在迅速赶上来，以更低的成本做我们在做的事，而且信心十足。

美国人为此付出了惨重的代价。成千上万个工厂关闭了。钢铁厂、机床厂、纺织和服装制造厂、以及计算机、电子与通信产业里的工人被辞退者达几十万。产业界和工会异口同声地把问题的直接原因归罪于进口。近年来进口数量翻了一番。在某些服装方面，外国竞争者已经占领了我国一半以上的市场。

问题部分在于我们现在出口太少，而不是进口太多。德国汽车、日本收音机、印尼纺织品都是好产品，只要我们的生产率足够高，能够付得起钱。既然外国能以更低的价格生产更好的汽车与鞋，那么我们就应该把我们的劳力和资金用在我们能做得更好的那些方面。问题在于，还有没有什么我们能做而又有竞争力的东西。

100年前，美国的决策者担心有朝一日我们会无以刺激人们留在农场上，可是现在大部分美国人不是农民，我们照样过得很好。会不会在50或100年后，关于人们留在工厂的制造业里的问题说同样这些话呢？

1971年美国出现了百余年来第一次贸易赤字。到1990年，我们的外贸赤字增加到每年近2000亿美元。在80年代中期，美元

坚挺，对美国购买者来说外国货比较便宜，造成了进口大增，而美国货在外国市场上的价格则令人却步。另外一个许多美国人不大愿意承认的事实是，美国产品的质量还有许多需要改进之处，尤其是同现有的较便宜的进口货相比。

产业界、工会和地区政治领导人联合起来不断地给国会和总统施加压力，要他们把我国的就业机会、公司和团体从外国竞争中拯救出来。施加压力的不仅有纺织业和汽车业，还有玻璃、钢铁、制鞋、木材、电子、出版、制铝、农业、酿酒和许多其它行业。保护主义者鼓吹报复。他们说美国的贸易赤字就是实行进口税和其它贸易制裁的理由。产业界和工会总是一方面敦促美国人“买卖国货”，一方面蜂涌华盛顿去敦促国会实行进口关税和限额。

保护主义听来容易，似乎是解决贸易赤字的可行办法，但是贸易的不平衡只是更深刻的经济问题造成的许多症状之一。大部分经济学家都支持自由贸易，不喜欢保护主义，他们说保护主义妨碍对资源的有效利用，只能推迟真正的解决办法如提高生产率和增加对工厂的投资，而且无可避免地会招致外国的报复。^[26]保护主义只会使美国贸易中的问题更加严重。

多年来，每当我们的企业遇到威胁的时候，雇主和雇员往往都能成功地使国会同意减少竞争性的进口。联邦政府通过征收进口税，通过同其它国家谈判达成贸易协议来限制进口汽车、鞋类或摩托车的数量，从而使这些产品保持了高价，这就有利于（至少暂时地有利于）国内企业及其工人。但美国消费者为此付出的代价会相当大。近年来在某些产业里为了创造一个就业机会就要付出25 000~1 000 000万美元。

美国人以往通常倾向于自由贸易。200年前，托马斯·杰斐逊专程到法国去要求法国取消对美国难以负担的鲸油、烟草和鱼类进口税。多年以来美国人已发现对外贸易是双向的：如果我要外国市场买我们的货，我们就得愿意买他们的。

在30年代，许多国家经历了高失业率、低生产水平和普遍的

经济不景气，美国也不例外。为了帮助困境中的美国产业界，国会通过了斯穆特-霍利关税法，规定了美国有史以来最高的进口税。支持者本来希望对进口商品征收高额进口税可以增加对国产商品的需求，从而帮助国家度过大萧条。结果恰恰相反。其他国家用对美国货征收高额关税来实行报复。需求更加低落，使萧条更为严重。1934年国会授权总统同其他国家谈判相互降低关税，但要服从一定的限制，到70年代初，工业品关税已大为减少，但在农产品上的限制依旧，还有各种非关税限制如进口份额、最低进口价、禁止某些产品的销售等。

人们在支持美国产业界和工会反“倾销”的立场上态度是普遍一致的。某些国家曾在我国市场上“倾销”（意思是以低于制造成本的价格出售）他们的产品，目的显然是为了把我们的产品逐出市场，然后在垄断了市场之后再把他们的价格提高到有利可图的水平。有些国家也曾对向世界到处出口的钢材给予补贴。日本保护其某些产业——从汽车到棒球棒——的办法是把进口标准提高到我们实际上达不到的程度。别的国家也曾建立各种非关税贸易壁垒，如对进口货规定漫长的检查制度。

美国当然常常也针锋相对。近年来我们对日本汽车和欧洲钢材进口规定了“自愿”限额。前面提到过，联邦政府长期来一直以价格支持和低利贷款的形式补贴农业出口。

反对保护政策的人说，长远来看这些政策只会使我们丧失就业机会而不是挽救机会，而且会导致高物价。受保护的美国企业由于减少了外国企业的竞争，就可以自由提高他们的价格。需求减少了，美国制造商卖出的东西少了，就不得不解雇工人。对我国工业精心保护的结果是使它们耽于自满，而不是鼓励投资、更新和重新装备，而为了改进质量保持竞争力，这些是必不可少的，人为的保护还会掩盖我们需要更新教育体制的事实，使我们更晚认识到美国经济正越来越失去竞争力。

总之，保护主义措施常常只是另一种形式的补贴——而且是

在补贴这一个产业的同时牺牲另一个产业。保护主义的代价比纳税人认识到的要多。保护主义不是解决问题的办法。相反，美国必须继续通过同贸易伙伴艰苦的谈判来消除不公平的做法，鼓励在我国的传统优势项目如科学、技术、医药、和农业研究等方面投资、通过教育提高工人的熟练水平、提高管理人员的领导能力，鼓励恰当处理劳资关系以尽量提高生产率，同时注重生产国外市场看重的高质量产品。美国的决策人已设法使美元贬值从而使我国的产品在外国市场上更为人买得起。^[27]

帮助退休者和残疾人

我国为退休者、老年丧偶者和残疾人设置的社会保障是世界上最大的“保险”计划，保护着 90% 的美国劳动大军，在 1991 年耗资 3500 亿美元。它每月给 3600 万美国人付钱，又有 11500 万人为它作出贡献。近年来社会保障平均每月为一名无子女的退休者大约支付 500 美元以上。年龄在 65 至 70 岁，工资收入不够某一标准者享有完全的福利。70 岁以上的人不问工资收入都可享有退休福利。自从 1935 年通过社会保障法以来，社会保障计划一直稳定增加，其目的是补助美国社会中的老年人，后来逐渐扩大到包括残疾人补助和医疗照顾计划，其资金来源是以工资税的方式强制工人和雇主为之作出的“贡献”。

第一张社会保障支票是在 1940 年支付给佛蒙特州布拉特尔伯勒的艾达·富勒。她从该制度初建的 1937 年初到她退休时的 1939 年底，以工资税的形式贡献了 22 美元。富勒小姐的第一张每月支票就是 22.54 美元。她一直领了 34 年，直到 1974 年岁尾去世（时值其 100 岁生日后不久）。加在一起，艾达共得到 21000 美元。

不管是对赞成者还是反对者来说，艾达·富勒的故事确

实抓住了社会保障制度的核心。反对者指出,艾达参加得晚、几乎没有付出什么,却得了几乎千倍于其所付税款的福利。赞成者则骄傲地指出这个制度为一位有幸活得像艾达那样长的人提供了可靠的不间断的福利,使她的心情得到宽慰和平静。他们还指出,尽管她所得到的比她贡献的要大,但实际上对她只是微小的帮助。关于她从其它来源得到的收入,历史没有记载,但她是不可能单靠社会保险支票活了34年的。^[28]

一直到70年代,社会保障的增长引起的争议不多,主要因为“为此付出的代价让人以为很低”,而福利则稳步增加,所以在政治上没有引起痛苦。^[29]50年代和60年代经济稳步增长,使慷慨地给予而且还不断增加福利成为可能。“这一计划的性质在短期看来掩盖了其真实代价、代价与福利之间的关系、以及分摊代价与福利的真正原则。决策的性质非但没有纠正,这种情况反而促使那些对计划认识不佳又以为天下太平的人去接受这项计划。”^[30]

在30年代这一制度初建的时候,美国人的平均寿命约59岁,现在已升至74岁。大多数美国人活得更长因而得到了更多的社会保障福利。同时大多数美国人在退休多年之后遇到了高昂的医疗费用。由于出生率稳定下降,承担社会保障重负的工作者越来越少。现在每3个受益者有10个在职者在作贡献。但到2030年左右,这10个人就要负担约5个受益者。

到80年代初,这种照章付款的办法使这一计划在财政上陷入了不稳定的状态。福利和每年的生活开支迅速用完了储备。两党的政治家由于害怕得罪3600多万受益者,总是回避对计划进行削减或修改的问题。同时老年美国人也越来越关注这一计划。

到1983年,据说整个体系每分钟要亏空2万美元,估计短缺总额达15000亿美元,即将到来的危机迫使里根总统和国会采取行动。里根建立了一个改革社会保障制度的两党全国委员会,给这由15名成员组成的团体的任务是提出建议,解决和改善这一制

度的财政问题。委员会提出后由国会批准的改革非常成功，社会保障信托基金已由赤字状态转为有所节余。这种节余现在又引起了新的政治争论。有的保守派要求把节余还给私人企业，另外一些人要调整福利的结构，还有一些人则建议削减工资税，又有一些人要回到照章付款的办法去。政治现实使社会保障制度的改变非常困难，看来几年之内不会有变动，但是节余多起来后，就会有越来越多的人关注它。^[31]

帮 助 穷 人

大萧条以前，联邦政府没有照顾穷人的责任，只有复员军人和少数几种特殊情况例外。美国被认为是一个充满无限机会的土地，如果有人未能获得成功，人们说这是他们自己的过错。至于那些“可尊敬的穷人”，如寡妇和孤儿，则由私人或地方救济机关照顾。20世纪初，州政府开始向穷苦的老人、盲人和孤儿发放救济，但数量有限。不工作就不得食，仍是普遍的道德观。然后来了大萧条。在30年代初约1500万人失业。发给面包和汤的施舍站、私人慈善机关、和微不足道的州和地方救济计划只是杯水车薪，做做姿态而已。罗斯福政府创立了一系列精心设计的紧急救济计划。但是起初是应付暂时情况的紧急措施，后来却变成了我国制度中的一个永久性的特点。在过去50年里，联邦政府已越来越深地卷入了福利事业。许多计划虽由州和地方政府普理，但出钱的是联邦政府故而由华盛顿控制。错综复杂的计划已形成了一个管理上的迷宫。

今天，联邦福利计划（entitlement program）——即所有符合某些法定条件的人有权领取某些福利的计划——已成为几百万美国人，也许多达1/3家庭的重要收入来源。近来在一年里，“以老年和丧偶者的名份领取保险的超过3200万人，领取失业补助的人一周超过300万，领取食品券的人有2160万人。在保健方面，参

加医疗照顾计划的人有 3 千万，参加医疗补助计划的人有 2150 万人，还有更多的美国人在他们一生中的某一阶段领取更多的福利，主要是社会保障计划和医疗照顾计划。^[32]

虽然大多数人都认为联邦政府应当为穷人做点事，但是对政府应当做些什么，则言人之殊。连问题有多大都意见不一，如有多少穷人，他们是谁，他们为什么穷等等。但是很清楚，有相当数量的美国人，也许有 4000 万人，未能享有“舒适”的生活。这些常常是那些隐蔽的穷人，大多数美国人看不到他们，因为他们呆在城市贫民窟里和高山深谷里。

有 1/3 的穷人属于其挣钱养家者已长期失业的家庭。（在 1990 年有 800 万人失业）。有些家庭中作为家长的父亲或母亲没有什么技术因而不足以养家。一大部分穷人属于其一家之长已超过 65 岁或没有受过多少教育的家庭，黑人由于受到歧视没有受教育的机会。黑人中穷人的比例比白人中的比例大；不过穷人中仍有 70% 是白人。

几乎所有的人都对目前的联邦福利政策不满意，尤其是对其中最大的一类救济计划——对有未成年子女的家庭的补助。（对给老年人、盲人和残疾人补助的计划很少有批评的），保守派认为纳税人的负担已经不能忍受了，福利造成了持久的依赖性。^[33]自由派则争辩说，一个富有的国家在国防上花几十亿美元，给有钱的农场主补贴，给企业以帮助，同时却有几百万人在贫困之中，是不道德的。^[34]他们还说福利一般可以为穷人改善机会，弥补社会造成的不利条件。激进派则说穷人之所以穷，是有权势者刻意造成的或者是资本主义的自然结果。

F. 斯科特·菲茨杰拉德同欧内斯特·海明威之间的著名对话至今仍是我们就福利政策进行争论的基本框架。据说菲茨杰拉德说：“富人同穷人就是不一样。”海明威回答说：“对，他们的钱多。”站在菲茨杰拉德一边的有一些社会科学家，他们认为我们必须把穷人和没有钱的人区分开来。例如一位中产阶级家庭的大学

生,或者一位失业的空间科学家,他们可以没有多少钱,但不穷。穷人是指属于“贫困文化”的人。这一亚文化有它自己的价值体系和行为体系,使生活在贫困中的人能够生存但很难在更大的这个社会里取得成功。“存在着一种穷人的语言、穷人的心理、穷人的世界观。穷人是国内的外国人,在一个同社会主体完全不同的文化中长大的人。”^[35]现代的非茨杰拉德们虽然政治观点不同,但他们都强调贫困不大可能减少,除非给人们提供所需的教育、训练和技能,使他们能够脱离贫困的文化。他们也赞成采取措施增加穷人的政治力量,使他们得以获得它们的那份社会资源。采取海明或立场的人则说,穷人最需要的是钱,有了钱他们就能为孩子们提供像样的住房和教育,以后就会能够自立。

在过去几十年里,我国已经有了几次福利改革。笼统地说来,这些改革的目的是:

1. 设法以工代赈。罗斯福总统在 1934 年写道:“我所追求的是彻底消灭救济。现在我还不能公开这样说,不过我希望能以工代赈。”他希望随着经济恢复和充分就业,人们会由救济走向就业——许多人确实就是这样做的。但是过了 5 届总统后,理查德·尼克松仍宣布:“美国现在需要的不是更多的福利而是更多的工作。”^[36]其后的几届政府也这样试过。更多的就业机会能使暂时失业者受益。但问题在于有许多领取救济的人是没有技术或无法就业的。

2. 以社会服务代替救济。在 60 年代初改革的主要目标是为领取救济者提供职业帮助。措认为有了这种帮助,穷人就会学会自立。这样,如果问题是有病,那么社会工作者将使之得到足够的医疗照顾。如果由于婚姻纠纷一个家庭将失去其挣面包的人,那么就会有一个社会工作者派去设法弥合这个家庭。困难在于没有那么多社会工作者去照顾所有的领取救济者。不管怎么说,实践表明,得到服务的一群人同单纯领取救济的一群人相比,前一群人并没有比后一群人少依赖于福利计划。

3. 增加穷人的政治影响。约翰逊总统向贫困开战的目标之中包括动员穷人来参加政治活动，参加社区组织的活动计划，使穷人在正常的渠道之外还有新的办法来寻求更充分的服务。

4. 增加最穷者的现金收入。这些最新实行的改革包含某种收入维持计划，如家庭补贴、“负”所得税率、或者保证最低年收入，它强调的是给穷人更多一些钱。

5. 创造更多的就业机会，给低收入者负税。罗纳德·里根，乔治·布什及他们在国会里的支持者说，水涨则所有的船都高，所以他们刺激私人企业的政策实行一段时期之后，对穷人的帮助将比自由派或民主党人所主张的大部分社会战略计划还要多。所以里根的计划是削减食品券等计划而强调减税。他们希望这能刺激投资和扩大企业，这些又会造成一个健全的经济，降低通货膨胀，降低利率，提供更多的就业机会。在这些计划未能解决贫困问题之后，里根政府在国会同意之下改而使几百万低收入的人负于交税，这在实际上是一种补贴办法。⁽³⁷⁾

有许多福利计划使中等收入的人得益。这些人在政治上是活跃的，有组织的。现在有越来越多的不同政治观点的分析家在担心联邦预算“失去了控制”。国会已难以削减福利计划。联邦赤字还在增长。围绕向穷人提供帮助的争论也越来越激烈。

小 结

1. 在过去几年里用了很大努力去改革税法（降低税率，简化税制），设计经济政策（包括财政的和货币的）以鼓励经济增长而避免通货膨胀、高利率和失业。政策成功的很少，但经济学家和政治领导人继续在探索正确经济策略的结合。与此同时，几乎每个人都同意每年的预算赤字和迅速增长的国债是头等重要的大问题。

2. 在民主社会里，最大的挑战是如何动员政府使之能对变动

中的经济形势作出反应,同时又能使政府保持向人民负责。这一问题部分地说来就是像我们这样的制度能否在需要行动时有效地行动。同时问题也在于如何采取行动与何时采取行动。而且我们现在的国内经济已不再是独立于国际经济之外的了。

3. 政府发挥支持者的作用并不是新现象。它的历史同共和国本身和我们的邮政系统一样长。我们也看到政府对开发能源、支持克莱斯勒这样的企业和储蓄与贷款银行及人力资源帮助计划等等所表示的极大关切。

4. 不少人不同意联邦政府为改善生活的质量,为把资源与注意力集中于贫困问题,为改善城市而作的努力。他们对这样的计划所需要的官僚政治抱有反感,认为如果由地方一级管理就会省许多钱,认为这些计划会造成依赖性,破坏我们传统的道德——自立。另外一方面,这些问题已经越来越严重,因为地方的、私人的和志愿的机构已被它们所压倒,不能作出有力的反应了。

5. 通常压力是向着要联邦政府更多面不是更少参与的方向。一旦一种补贴或福利计划建立之后,就很难废除。我国人口的每一个部分几乎都在以这种或那种方式得到政府的补贴。哪些计划有道理,哪些计划没有道理,属于美国政治的中心内容。对这个人的补贴常被看作是另一个人的浪费。

建议读物

Jeffrey H. Birnbaum and Alan S. Murray. *Showdown at Gucci Gulch: Lawmakers, Lobbyists, and the Unlikely Triumph of Tax Reform* (Vintage, 1988).

Paul Blumberg. *Inequality in an Age of Decline* (Oxford University Press, 1980).

Forrest Chisman and Alan Pifer. *Government for the People-The Federal Social Role* (W. W. Norton, 1988).

William Greider. *Secrets of the Temple: How the Federal Reserve Runs the*

Country (Simon & Schuster, 1987).

Herman B. Leonard. *Checks Unbalanced: The Quiet Side of Public Spending* (Basic Books, 1986).

Daniel Levin. *Poverty and Society: The Growth of the American Welfare State in International Comparison* (Rutgers University Press, 1988).

Paul Light. *Artful Work: The Politics of Social Security Reform* (Random House, 1985).

Theodore R. Marmor and Jerry Mashaw, eds. *Social Security: Beyond the Phetoric of Crises*. (Princeton University Press, 1988).

Charles Murray. *Losing Ground: American Social Policy, 1950—1980* (Basic Books, 1984).

Benjamin Page. *Who Gets What From Government* (University of California Press, 1983).

Howard Shuman. *Politics and the Budget*, 2d ed. (Prentice Hall, 1988).

Lester Thurow. *The Zero-Sum Solution: Building a World Class American Economy* (Simon & Schuster, 1985).

Margaret Weir, Ann Shola Orloff, and Theda Skocpol, eds. *The Politics of Social Policy in the United States* (Princeton University Press, 1988).

William Julius Wilson. *The Truly Disadvantaged* (University of Chicago Press, 1987).

John F. Witte. *The Politics and Development of the Federal Income Tax* (University of Wisconsin Press, 1985).

注 释

[1] 罗伯特·D. 顿肖尔:《联邦预算:对富人的补助》,载迈克尔·J. 博斯金与艾伦·怀尔达夫斯基编:《联邦预算:经济和政治》(当代研究所,1982年),第236页。

[2] 关于联邦政府在社会政策方面的作用至今仍在辩论中,有关保守派的观点,见乔治·吉尔德:《财富与贫困》(班塔姆出版公司,1981年版)和查尔斯·默里:《失去根据》(基础图书公司,1984年版)。有关自由派和左派的评论,见约翰·E. 施瓦茨:《美国隐蔽的成功》(诺顿出版公司,1984

年版), 福雷斯特·奇斯曼和艾伦·派弗:《为了人民的政府——联邦的社会作用》(诺顿出版公司, 1987年版), 以及弗朗西丝·福克斯·派文与理查德·A. 克洛沃德:《管理穷人》(文泰奇图书公司, 1971年版)。

〔3〕 “波洛克诉农家贷款和信托公司案”, 《合众国最高法院判例汇编》, 第158卷, 第601页(1895年)。

〔4〕 关于所得税的起源, 见约翰·F. 威德:《联邦所得税的政治与形成》(威斯康辛大学出版社, 1985年版)和杰罗德·L. 沃尔特曼:《美国所得税的政治起源》(密西西比大学出版社, 1985年版)。

〔5〕 见约瑟夫·A. 佩奇曼:《谁纳了税, 1965~1985》(布鲁金斯研究所, 1985年)。

〔6〕 乔治·J. 丘奇:《你的日子好过吗》, 载《时代周刊》(1988年10月10日), 第29页。

〔7〕 杰弗里·H. 伯恩鲍姆和艾伦·S. 默里:《摊牌在古奇谷:立法者、院外游说者、多半不会胜利的税制改革》(文泰奇出版公司, 1988年版), 生动地讲述了税制改革的故事。

〔8〕 比尔·布雷德利:《公平税收》(袖珍图书公司, 1984年版), 第11页。

〔9〕 亨利·J. 艾伦和哈维·加尔珀:《对税制改革的评估》(布鲁金斯研究所, 1985年), 第2页。

〔10〕 《税制改革允许政治家寻找新的施主》, 《华尔街日报》(1986年7月7日)社论版。

〔11〕 引自保尔·E. 彼得森:《赤字中的新政治》, 载约翰·查布与保尔·E. 彼得森编:《美国政治的新动向》(布鲁金斯研究所, 1985年), 第365页。布科普·朗曼:《政府是如何编造假预算的》, 载《华盛顿月刊》(1987年7/8月), 第47~52页, 认为赤字实际上要大得多。罗伯特·艾斯纳:《联邦赤字真有这么大吗?》(自由出版社, 1986年版)则持另一种观点。

〔12〕 见艾伦和加尔珀:《对税制改革的评估》, 第8页。

〔13〕 引自伦纳德·西尔克:《失调的经济:债台高筑是其原因》, 载《纽约时报》(1986年7月29日), 第34页。

〔14〕 转引自F.L. 艾伦:《从昨天以来》(哈珀出版公司, 1940年版), 第64页。

〔15〕 引自W.H. 贝弗里奇:《安全的支柱》(麦克米伦出版公司, 1943

年版), 第 51 页。

[16] 至今在美国围绕着凯恩斯及其理论仍在争论, 如见《经济学家》(美国企业研究所, 1983 年 6 月) 的凯恩斯问题专辑以及罗伯特·艾斯纳:《联邦赤字真有这么大吗?》(自由出版社, 1986 年版)。

[17] 关于该法案完整的历史, 见斯蒂芬·K. 贝利:《国会制造了一条法律》(哥伦比亚大学出版社, 1950 年版); 关于 30 年代以来国家致力于经济计划的历史, 见奥蒂斯·L. 格雷厄姆:《走向一个有计划的社会》(牛津大学出版社, 1976 年版)。

[18] 赫伯特·斯坦:《总统的经济学》(西蒙和舒斯特出版公司, 1985 年版)。

[19] 见罗杰·B. 波特:《总统的决策: 经济政策委员会》(剑桥大学出版社, 1980 年版), 又见罗纳德·布朗斯坦和迪克·柯希登:《内阁权力》, 载《国民日报》(1986 年 6 月 28 日), 第 1582~1589 页)。

[20] 莱斯特·瑟罗:《结果为零的解决办法: 建立一个世界级的美国经济》(西蒙与舒尔斯特出版公司, 1985 年版), 第 30 页。又见赫伯特·斯坦:《总统的经济学》(西蒙与舒尔斯特出版公司, 1985 年版)。

[21] 关于联邦储备委员会, 见威廉·格莱德:《圣庙的秘密》(西蒙与舒尔斯特出版公司, 1987 年版), 以及唐纳德·F. 凯尔:《联邦储备委员会的领导》(耶鲁大学出版社, 1986 年版)。

[22] 斯坦:《总统的经济学》, 第 305 页。

[23] 见《国会文摘》(1982 年 10 月), 关于围绕修正案进行辩论的报导。

[24] 内尔·亨德森:《准确地说, 它不是补助, 它是技术援助》, 载《华盛顿邮报全国周刊》(1986 年 7 月 7 日), 第 33 页。

[25] 研究对农业的支持及其中的政治利益关系的重要结果见威廉·P. 布朗:《私人利益、公共政策和美国农业》(肯萨斯大学出版社, 1988 年版)。

[26] 最近反对保护主义的情况, 例如见瑟罗:《结果为零的解决办法: 建立一个世界级的美国经济》。

[27] 戴维·B. 约菲:《美国贸易政策: 一种过时的交易?》, 载约翰·E. 查布和保尔·E. 彼得森编:《政府能治理吗?》(布鲁金斯研究所, 1989 年版) 对目前的贸易政策作了探索性的分析。

[28] 引自赫尔曼·B. 伦纳德:《不平衡的支票: 公众开支中说得不多的一面》(基础图书公司, 1986年版), 第51页。

[29] 马撒·德西克:《社会保险不再容易得票了》, 载《布鲁金斯公报》(1979年秋季), 第2页。

[30] 引自马撒·德西克:《社会保险的决策过程》(布鲁金斯研究所, 1979年版), 第413页。

[31] 保尔·莱特:《微妙的工作: 社会保障制度改革中的政治》(兰登·豪斯出版公司, 1985年版), 又见苏珊·李和玛丽·贝恩·格罗弗:《社会保障提出了600亿美元的问题》, 载《纽约时报》(1989年7月23日), 第F5页。

[32] R. 肯特·韦弗:《控制福利开支》, 载约翰·查布与保尔·彼得森编:《美国政治的新方向》(布鲁金斯研究所, 1985年版), 第307页。

[33] 默里:《失去福据》。

[34] 迈克尔·哈林顿:《另一个美国》(企鹅出版公司, 1963年版), 第23~24页。

[35] 例如见迈克尔·哈林顿:《站在哪一边》(霍尔特、莱因哈特、温斯顿出版公司, 1985年版), 和肯尼恩·多比尔:《民主在危险中》(查塔姆·豪斯出版公司, 1984年版)。

[36] 转引自丹尼尔·P. 莫伊尼汉:《有保证的收入中的政治: 尼克松政府和家庭补助计划》(兰登·豪斯出版公司, 1973年版), 第225页。

[37] 见格里高利·A. 福西达尔:《里根反对贫困的战争》, 载《纽约时报》(1986年2月28日), 第A23页。

第二十三章

调 控 的 政 治

割草机、汽车、电话、烟雾报警器、谷物广告、色情作品、银行、天然气公司、核电站和工人工资有何共同之处呢？它们全都要受联邦政府某种方式的调控。^{*} 由于在美国每项活动都受到这种或那种方式的监督，如今调控已成为一门庞大的事业。像这样无所不在的活动，当然会引起争论。

我国的调控安排不是任意建立的，制宪者在宪法中明确授权国会调控州际贸易和对外贸易。进行调控是为了清除诸如在厄普顿·辛克莱《屠场》中暴露的肉类工业恶劣状况，防止在雷切尔·卡森《寂静的春天》中描写的那种农药污染，并对在拉尔夫·纳德《任何车速都不安全》一书中证明的汽车缺乏安全感作出反应。进行调控既鼓励竞争，又要实现重大的社会目标。最近，已经制定了各种条例来保护我们免受河流中未经处理的污水，油漆和汽油中的铝，空气中的有毒废物，住宅中的氡气以及玩具和家具中的石棉、棉尘和有害物质之害。

某些条例已经引起强烈的不满。我们能忍受得住所有这些条例吗？这些条例是不是不让人们做生意？成本是不是超过了收益？20世纪70年代和80年代，政界和企业界领袖经常说，美国的调

^{*} Regulation 一词是指根据政府命令进行的控制或指导，又指进行控制或指导的政府命令。我们将前者译为调控，后者译为条例——译者注。

控过分了。劳工、消费者和环保主义者不同意这种说法,认为在某些领域还需要更多——不是更少——的调控。

布什在里根政府任副总统期间,充当了废除某些传统调控的领导者,然而,当布什担任总统后,而面临着公众对国家调控不力的日益担心。人们抱怨机场上飞机误点,责难为航空公司制定的联邦安全条例,批评关于有害废物的联邦标准,以及对在储蓄机构存款的安全性表示怀疑。使企业和联邦官僚机构从繁文缛节中解放出来是里根总统任期的优先任务,而布什总统被迫在许多战线上重新调控,加强现行条例,甚至增加新条例。^[1]

究竟谁正确?到底需要加强还是减少调控?本章将回答这些问题。我们将解释什么是调控,分析调控活动的不同目的,讨论它的某些代价及其后果,并考察在调控努力成绩方面的辩论。

什么是调控?

调控是指政府插手和改变开放市场的自然程序以达到所期望的某种目的。政府调控的主要任务是,当市场没有或不能有效地发挥作用时就改善之或取代之。在这个意义上,调控是介乎社会主义或政府所有制和“自由放任”或“不干涉”政策之间的一种中间立场。开放市场的特点是自我调节,或自然调控。政府调控则把政治目标与价值以指导市场行为的规则形式注入经济。

一切经济制度都是各种规则和条例的集合;根本不存在不受调控的经济。美国采用的是竞争性的市场经济:工资、物价、商品与服务的分配,以及资源的利用,一般都由供求规律来调节。换句话说,我国依靠私营企业和市场激励来进行大部分的生产与分配。

政府调控对个人或组织的自决权加以限制,并以政府使用警察权力为后盾,它意味着对人们或群体予以限制,直接强迫他们采取或不采取某种行动。

调控的类型

通常把调控分为两大类或类型：**经济调控**或**传统调控**以及**社会调控**或**新式调控**。**经济调控**一般指控制个别厂商进入特定的贸易行列，并规定特定工业的厂商提出的价格。有时也指具体规定厂商所能提供的服务标准。这种调控肇始于19世纪，那时成立了州际贸易委员会；继之有联邦通信委员会和商品期货贸易委员会。改善效能不佳的市场，限制一个或几个有可能利用其市场能力阻碍竞争的厂商，通常是合理的。但近年来若干这些调控机构以及一般地说这种类型的调控受到了批评，经济研究结果表明，由于经济调控有时人为地助长高价，并且阻碍了它所调控工业的进口，对消费者和整个经济造成的损失是巨大的。

社会调控一般指政府对纠正某种经济活动带来的各种各样、通常是不自觉的副作用所作的努力。健康、安全和环境危害常常是社会调控的目标。这类调控超越了工业界线，旨在提供诸如较清洁空气一类的货物，以及改善工人和消费者的安全保障。用经济术语说，受到社会调控的生产者现在必须付出过去没有的“外加成本”，诸如利用大气压力处理废物。然而，这些成本往往转嫁于消费者，而产品的实际成本则更确切地反映在价格中。因此有些商品太贵，需求下降。另一些商品更受欢迎（例如，安全玩具）。归根结蒂，这种调控更有利于社会上的资源分配。环保局（EPA）、消费者产品安全委员会和职业安全与保健管理局（OSHA）都从事于社会调控。社会调控也一直受到广泛的批评，本章在后面将讨论到。

联邦政府的调控努力，基本上是20世纪的新发展，虽然某些努力，诸如1837年的轮船检查处，在一般意义上算得上是一种调控尝试。到1900年约有5个调控机构；到1933年约有12个。今天，看怎么算法，在联邦一级就有80多个调控组织，雇用了近10万名联邦公务员。国会建立了行政部门和独立调控机构。行政部

门各机构成员按总统的意愿行事。独立调控机构成员由总统任命，参议院认可，只能以某种具体“原因”免职。行政部门的调控机构包括食品与药物管理局，露天采矿处，国家公路交通安全管理局和货币审计官。独立调控机构，通常由7名成员组成的小组领导，包括联邦通讯委员会，核管理委员会和联邦储备委员会。

表 23-1 某些调控机构及其使命

组 织	成立年份	主要职能
联邦贸易委员会 (FTC)	1914	执行某些有关广告、标签和包装的反托拉斯法，保护消费者免受不公正商业活动之害。
食品与药物管理局	1931	制定有关某些食品与药物纯度、安全和精确标记的条例；发放生产和销售许可证。
联邦通讯委员会 (FCC)	1934	发放民用广播与电视通讯许可证；批准和制定州际和国际通讯价格。
动植物卫生检查处	1953	制定各种标准；检查与执行有关肉类、家禽和植物安全的法律。
环保局 (EPA)	1970	制定环境质量标准；批准州的环保计划。
职业安全与保健管理局 (OSHA)	1970	制定与执行工人安全和保健条例。
酒、烟和火器局	1972	执行法律，对此类物资的合法流动进行调控。
消费品安全委员会 (CPSC)	1972	制定强制性产品安全标准并禁止销售不符合要求的产品。

这些机构是近80个具有重要的全国性调控职能的处、委员会、局或管理局的举例。注意其中有些机构，诸如联邦通讯委员会，是较老的，传统型的，而有些机构，诸如职业安全与保健管理局和消费品安全委员会，是较新的社会型的。

赞成调控的论据

调控的道理很简单：市场经常不能为达到某些重要目标，诸如个人安全和环境卫生，提供必要的保护。通过政府对潜在危险或滥用资源情况的监督或干预，整个社会可以受益。

根据某些观察家的意见，调控的代价被夸大了。国民生产总值只能衡量商品和服务的增长，而无法衡量更为清洁的环境之价值，即较慢速率的自然资源根耗或不断增长的娱乐机会。我们还往往忽视清洁空气，即清晰景观的好处，如此等等。

调控的支持者还认为，保护特定群体同保护整个社会一样必不可少。例如，消费者往往缺乏足够的力量对企业进行制约，少数民族在消除歧视活动方面时常需要帮助。为了防止环境污染，不公正行为，歧视或过分提价，就需要政府调控。对无辜的第三方也必须提供同样的保护。调控的支持者认为，举例来说，住在工业废料场附近地区的居民需要政府帮助，以确保其周围适当的安全。

了解这一点也是很重要的：很多条例的制定是因为，某些企业想给新的竞争对手同他们的竞争造成困难。例如，从前各种航空公司条例、卡车运输条例和开设银行条例，显然设法使现有的商业集团便于继续保持他们的特权地位。当然，所有的公司当调控对他们有利时就欢迎，当调控要他们出钱时就反感。调控的拥护者并不反对自由企业制度。相反地，许多人认为，为了纠正滥用自由企业制度，从而保证其经久不衰，调控是可以选择的最佳手段。有些人认为，调控的基本目的是确保竞争气氛的继续存在。如果政府能防止垄断的弊端，或弥补市场的不足，经济竞争将进而使所有人受益。

反对调控的论据

对政府广泛调控的反对者认为，在多数情况下政府调控是不必要的；市场力量迫使企业为消费者的利益而工作。反对者说，基本目的是相同的：清洁、安全的环

境和公正、有效率的经济。但分歧在于怎样最好地达到这些目的。调控的批评者认为,达到经济与社会双重目的的最好机制是自由市场和竞争力量。通过有意义的竞争,消费者以最合理的价格获得最多的商品,从而使整个制度的产品与效率达到最大限度。

调控的批评者还认为,调控的效率不佳。他们说,错综复杂的联邦规则抑制了生产力,助长了通货膨胀,并削弱了我国在国外的竞争能力。此外,他们还争辩说,公职官员对具体经济事业的复杂性并不像天天从事企业活动的人知道得那样多。这种知识上的缺陷导致各种条例不适当地妨碍生产,并使成本大超过调控提供的好处。

批评者说,政府调控还经常起反作用。他们声称,很多时候政府条例伤害了它想帮助的人们,反之亦然。有些人认为政府行动往往保护了垄断企业和卡特尔。去掉限制会使市场更加公平,对消费者有利。此外,调控的反对者说,某些联邦条例惩罚了消费者,因为调控的代价通常转嫁到他们身上。例如,汽车的安全装置的排气装置(常常高达2000美元)成为购车者付款的一部分。另一种对调控的批评,从严格的经济观点出发,认为调控使资源不能吸引潜在的生产积极性。

调控的辩论并不像看起来那样界线分明。很少有人要求政府无限制地干预经济和社会活动。同样,也很少有人主张绝对取消政府对市场的介入。总之,调控的多样性使得难以笼统地作出结论。

日益增多的调控

差不多在30年以前,全国政府的主要调控责任仅仅存在于屈指可数的若干政策领域——反托拉斯,金融机构,运输系统和通讯系统。而如今有几十个委员会、局、处和管理局限制或控制着我们所生产的东西,或所做的事。其中约有20个独立调控机构。其余调控机构,如以前讲过的,设在行政政府部门之内。

在美国历史上曾有过四次重大的调控立法浪潮：在上世纪到本世纪交替时期，在 20 世纪最初 10 年，在 30 年代，在 60 年代后期直到 1980 年。在某个时期，变化着的政治意图和政治力量促成了立法。调控的主要原因包括：控制垄断和少数制造商独占市场，弥补市场的缺陷，以及保护经济上的弱者。

控制垄断和少数制造商独占市场 为达到多种经济目的，包括资源的最佳分配，政府必须鼓励竞争。在垄断或少数制造商独占市场（后面将讨论到）的情况下，权力集中在一个或几个厂商手里，就不存在竞争。政府通过反托拉斯条例来确保竞争。当存在垄断和少数制造商独占市场时，例如电力公司的垄断，政府调控就能防止这些企业占消费者的便宜。在某些市场，政府调控价格并规定行为准则。

另一市场缺陷涉及自然垄断 (natural monopoly)。当某一具体企业因竞争在总体上效率反而差时，就存在自然垄断。如果电力公用事业存在竞争，对公众来说，电费会高于只由一个公司供应全部电力：由于电力公司的经营规模以及所需的巨大投资，独家公司比许多公司更有效率，更为经济。当存在这处自然垄断时，政府就予以调控。

弥补市场缺陷 市场并非总能解决一切问题，特别是外在的问题，或副作用。想一想污染问题。长时期以来，企业利用空气和水来存储或排放有毒废物，不需要付出代价。因此，市场力量并不考虑其空气和水被污染对社会付出的代价。或以驾车上下班者为例。这种人越多，他们上下班越困难。（这就是为什么驾车上下班者经常赞成发展公用交通——以便其他人使用公共交通工具，从而给他们让路）然而，目前市场力量并不鼓励用公共汽车代替小轿车上班。

当市场不能作出适当的价格和效益时，压力使得政府插手。例如，政府可以通过条例对空气污染征收费用。

保护经济上的弱者 政府本身已直接参与经济活动以保护那

些缺乏经济力量的人们。例如，政府已设法规定最低工资，并禁止诸如滥用童工的弊端。政府还寻求控制劳资冲突，并保护工人组织起来的权利。在作为弱者保护人的角色上，政府谋求保证机会均等（这将在第五章讨论），并保护投资者或消费者免受伪劣和不安全产品之害。

**政府调控就是
到处染指吗？**

虽然传统上一直用为保证对社会取得更有益的成果而进行干预，来为调控辩护，人们时常批评调控使社会付出的代价比它所保证的利益还大。即使我们有许多美好的目标——经济的、社会的和政治的目标，但资源是有限的。现代民主政府的关键任务是在各种行动方针和各种竞争目标之间作出明智、稳妥的选择。调控越来越与其他经济目标发生冲突，批评者非难调控正在助长通货膨胀的提高，生产力的降低和经济萧条。⁽²⁾支持者力辩说，政府调控，尽管不是十全十美，已经对环境质量、工人安全和保护消费者领域作了改善。⁽³⁾

应该指出，经济学家通常把调控看作不太考虑成本分配的总体。相反地，政治学家全神贯注于谁得、谁失以及对在整个交易中有利害关系的企业、消费者以及其他人的影响。拥有相当清洁的空气或相当安全的工作场所究竟有多大价值？虽然消除大量空气污染相对地说花费不多，因此对社会是合算的，但是要消除一切或即使近乎一切污染就越来越昂贵。这样做就需要占用资源，从纳税人的观点看来，本来可以更好地用于其他方面——不论新型火箭还是学校——的资源。控制污染或工人安全，从社会来说是否有一个最佳点，超出了这个最佳点，就太昂贵而不值得做了？确定这个最佳点在哪里，是对决策者的挑战。在我国政治制度下，有着许多互相竞争的利益集团，在这个问题上的意见就有很大差别。

遇到这种问题，国会常常通过立法为调控机构确定一些大目标，然后由他们制定具体规则来达到这些目标。机构制定的各种条例大都采用具体规则的形式，厂商违反这些规则就要受惩罚。这

种通常是“命令—控制”式的条例一直被批评为一意孤行，代价昂贵，死板僵化。近来的总统及其政府已经砍掉了某些这样的条例。例如，职业安全与保健管理局消减了1000多种“鸡毛蒜皮”条例，这些条例只管抽水马桶盖形状等诸如此类的东西。

有些经济学家提出了使企业在满足要求方面花费较少的调控程序建议。在执行标准或排放费这类意见背后的中心思想是，政府应制定控制污染或工人安全的必要条件，但达到这些目标的手段应让厂商去选择。例如，工厂不一定需要安装昂贵的噪音控制设施，只要工人配戴听力保护器就行。

新的调控方法可以分为四类：（1）市场手段——依靠自由市场的经济刺激，推动企业面向公众利益；（2）执行标准——用允许企业选择手段的一般说明，代替精确规定企业应怎样达到具体目标的条例；（3）信息手段——要求制造商公布有关产品的全部资料，其理论根据是，便于消费者作出明智的选择；以及（4）自我调控——政府的决定只是帮助企业制定其自愿执行的标准。^{〔4〕}

对企业的调控

企业从来没有不受法律约束的，但在19世纪后半期大部分时间里（如第七章讨论的），我国的政策对企业非常放手。有了相当大的自由，企业领袖就着手开发（并利用）一个自然资源极其丰富的国家。19世纪70年代和80年代的英雄不是政治家，而是企业巨头——洛克菲勒家族、摩根家族、卡内基家族和弗里克家族。“穷光蛋变成款爷”成了这个国家的格言。

在19世纪后期，许多商人不光光获得自由；他们还常常获得重要的地段以便发展铁路系统，有关税来保护新建的工业，以及有默契的——如果不是明显的——警察帮助来防止迅速发展的工会组织。政府确实帮助了许多这种企业的发展。

到19世纪末，严重的萧条动摇了经济，使人们陷于失业。几

百万人为了挣得微薄的工资，长时间在工厂和田野里劳动。腐败现象的揭发者透露，某些鼎鼎大名的企业领袖醉心于弄虚作假，搞肮脏交易。要求政府调控的主张勃然而起，于是通过了一系列国家和州的法律，试图纠正极坏的弊病。通过这种法律是基于实用主义的设想：每个问题可以在产生后予以处理。然而，总的说来这些法律仍反映了对竞争市场的承认。政府仅仅为了弥补市场的缺陷才进行干预。

反托拉斯政策

在 19 世纪后期，社会批评家和人民党改革派认为消费者受骗了，特别在垄断组织控制商品和服务的石油、糖、威士忌酒和钢铁企业。与此同时，人们对大企业开始怀有复杂的感情。美国人一贯好大——最高的摩天大楼、最大的足球场、最大的炼钢厂——以及随之而来的效率，但对巨大企业的权力和副作用也发生了怀疑。我们相信，我国的经济体制在许多企业之间公平竞争的情况下可以发挥最佳作用。我们也愿意相信，有进取心的个人实际上能立足于任何企业。这些混杂的观点，长期以来反映在我们企图通过反托拉斯政策（antitrust policy）来防止垄断和对竞争的限制上（“托拉斯”是削弱竞争的勾结和安排）。

1890 年，国会迎合这种新的心态，通过了舒曼反托拉斯法。该法旨在培育竞争和阻止私人垄断的发展，明确其意图是“保护贸易和商业，反对非法限制和垄断”。于是，订立合同、联合或密谋限制州际贸易和对外贸易的人将受到起诉，要求赔偿损失，要求停止非法活动，并受刑事处罚。舒曼反托拉斯法没有产生多大影响。总统并不想执行该法，最高法院早期对该法的解释也限制了它的适用范围。⁽⁷⁾*

在伍德罗·威尔逊政府时期，国会的反托拉斯武器库中增加

* 原书缺注释号 (5)、(6)。——译者注

了克莱顿法。该法将诸如对不同买主要不同价格，以摧毁较弱的竞争者；给予回扣；对竞争者及其产品作虚假声明；囤积供应物资，以抑制竞争；向竞争者的雇员进行贿赂等具体弊端宣布为非法。此外，禁止兼任多家董事会职务（即一个公司的官员或董事在竞争者的董事会供职），并禁止公司从竞争的公司获得股票（1950年修改后还包括获得资产），如果这种获得会大大削弱州际竞争的话。国会还在1914年成立了联邦贸易委员会（FTC），由五人委员会负责执行克莱顿法，以防止不公正竞争活动。联邦贸易委员会将成为维护竞争的“交通警察”。⁽⁸⁾

然而，反托拉斯活动在20世纪20年代仍然软弱无力。当时处于繁荣时期：各届共和党政府都积极支持企业界。联邦委员会由反对政府对企业进行调控的人们组成。负责执行舒曼法的司法部对此很少过问。在大萧条时期，各种弊端暴露无遗，公众对大企业的不满情绪随之高涨。最初，罗斯福政府试图取消反托拉斯法来对付大萧条。只是到了30年代后期，才进入认真实行反托拉斯法的时期。从那时起，最高法院对舒曼法的宗旨表现了更为赞同的态度，联邦贸易委员会时常以更加有力的措施进行工作。

但是，所有这一切活动效果如何？反托拉斯诉讼，联邦贸易委员会的诉讼，以及对这种赔偿的恐惧是否使我国的制度保持了竞争性？这就不好说了。有些人认为反托拉斯法过时了，部分因为制定这些法律的时候在所有企业中主要经济竞争对手都来自本国。这种情况近年来有了显著的变化。

美国人容易认为，国内经济政策完全属于本国政府管辖权限之内。但是，近年来发现，这个国家及其企业的经济命运是同任何地方发生的事情息息相关的。多少年来，我们认为美国的汽车市场是由三大公司（通用、福特和克莱斯勒汽车公司）占领的，这些公司可以控制市场，确定价格。但是，在他们定价“过高”时，我们发现日本、西德和其他地方的厂商也能制造和销售汽车。由此看来，三大公司并不大。事实上，外国公司占领我国市场的比

重越来越大，而我国的公司已把更多的生产设施迁往海外。因此更多公司已经成为在国家调控管辖权互相覆盖下谋利的多国公司。

我国制造能力大约三分之一由 50 家公司所控制，大约三分之二的制造业资产为 500 家公司所有。但这种垄断实际上已在经济舞台上消失。代替垄断而出现的对竞争的两种新威胁是：少数人控制市场（oligopoly）和不同企业组成集团（conglomerate）。前者是少数厂商控制市场，诸如汽车工业或食品加工企业；后者是一家公司拥有许多互不相关的企业。

几十年前制定的国家反托拉斯法律对今天的经济是否仍然行之有效？对这个问题有不同的回答。有些国会议员，前调控委员会委员和司法部官员认为，需要制定更严厉的惩罚，提出更多的调控原则，扩大反托拉斯的实施范围。但这些显然是少数人的观点，而且在里根和布什政府期间并不存在。在司法部反托拉斯司，约有 300 名律师企图影响各种案件，使之纳入保护自由企业制度的总目标。通过竞争者、顾客或供应厂商的申诉，使他们注意到可能非法的法人行为。

有些局外观察家说，近年来反托拉斯司干得很漂亮。多数人认为该司人手不足，并认为与其职责相比，该司的预算太少。里根和布什但愿如此。也因受里根政府影响，大大削减预算的联邦贸易委员会毫无作为。联邦贸易委员会的许多重大案件都是通过协商解决的。协议判决（consent decree）是制止反竞争行为的法令（虽然除反竞争行为以外的其他事情有时也用协议判决规定）。⁽⁹⁾

近年来出现了法人兼并浪潮，包括一家公司买进另一家或两家公司的全部联营资产，组成一家更大的独营公司。通用汽车公司买了休斯飞机制造公司。R. J. 雷诺兹公司吞并了全国食品公司。通用电气公司与美国无线电公司合并。美国广播公司成为首府通讯公司的一部分。菲利普·莫里斯公司与通用食品公司合并，沃纳通讯公司与时代杂志合并。几家航空公司也已合并。在许多

情况下, 这些兼并是发生在互相竞争的公司之间。在最近的一个五年期间, 发生了 1 万次以上兼并。这些兼并毫无例外都提出了这样的问题: 某一具体的兼并是否加强或削弱了竞争。

里根和布什政府对兼并一般采取容许的政策, 几乎没有制止过兼并。其理由是, 认为多数兼并本身是好的——不像在 60 年代一般常识认为这种兼并是令人怀疑的。^[10]

控制大企业

政府对大企业应当执行什么政策? 决策者几乎没有一致的答案。有的说我们做得太过分了——即使那些认为做得不够的人对解决办法也没有一致意见。例如, 有些经济学家认为, 没有必要采取新的举措。他们认为所谓大企业造成的损失是绝对估计过高的, 甚至在集中程度上也是夸大其词。他们驳斥美国已经成为公司国家的观点, 认为纯属无稽之说。他们把企业规模的不断扩大看作是经济规模增长的标志。虽然市场仍就是竞争性的, 公司扩大了。而我们, 作为消费者, 能从现代化大公司提供的技术得到好处。

经济学家肯尼思·加尔布雷思, 同其他人一样, 认为“大”能提高效率, 提供技术革新所需的资金, 并促进经济增长。但他也承认, 经济权力集中在少数公司经理手中, 会产生各种弊端。加尔布雷思建议政府负有三项新任务:

1. 对我国经济中认为仍然存在竞争的部分, 例如街头巷尾的食品和日杂用品商店或独立的电视机修理商店, 提供援助。

2. 在大公司和大工会统治的一切企业中, 通过实施工资与价格控制, 直接管理经济。

3. 通过限制早已过度开发地区的资源利用; 规定使用技术的范围; 制定工业副产品(例如污染)的严格标准, 而且一旦制定标准就付诸执行等措施, 控制大企业的发展方向。^[11]

“这就成了社会主义!”许多经济学家和决策者惊呼说。加尔布雷思说, 不对, 政府在个别公司的发展上, 在不同企业之间经济报

酬的分配上早已扮演了主要角色,加尔布雷斯所号召的,或者说他所主张的全部内容**是重新制定政府援助的方针**。他回答批评者说,“如果这些建议是社会主义的话,那么社会主义早就存在。”

还有一些其他的改革者要求解散大公司,而不仅仅是予以调控。这些人相信市场能发挥作用;所需要的只是机会而已。他们反对“大”,非难“大”导致不负责任和经营不善。^[12]

反托拉斯的 实施和电话公司

1975年,美国电话电报公司被指控垄断着电话业务和电话设备工业。司法部声称,美国电话电报公司利用其对所属22家地方电话公司的控制,在长途业务和电话设备销售市场上排斥竞争。在这种情况下,反托拉斯法被其他商业公司用来拆散美国电话电报公司。压力主要并不是保护消费者,而是要给其他企业一个销售电话和提供长途业务的机会。

这桩反托拉斯重大案件,在美国电话电报公司用了七年多时间,花费36000多万美元的诉讼费之后,于1983年获得解决。根据协议规定,美国电话电报公司所属22家地方电话公司改组为7家独立的公司。准予美国电话电报公司保留长途业务,设备制造与销售分支机构以及研究设施。而其他电话业务分给地方公司。

此事对电话业务和电话费的深远影响为何尚不得而知。有此分析家(包括美国电话电报公司董事在内)认为地方电话费将会涨价,因为较小的电话公司不得不把增加的成本转嫁于消费者。对“拆散”美国电话电报公司的批评者认为,这是政府调控最糟糕的一例。他们说,改变和削弱世界上最好的电话业务是毫无道理的。他们还说,唯一得到好处的人们是律师、银行家、股票经纪人,以及那些印制票证券的人。另一些人认为;在长途电话市场加强竞争将导致节约资金,所节约的资金比地方电话费上涨的费用还大。初步进展表明,在长途业务上事实已取得较多竞争和较低收费之效。然而,对消费者的代价是:地方电话收费提高,安装与拆卸的费用增加,如此等等。

调控劳资关系

政府对企业的调控本质上是限制性的。政府的绝大多数法律和规则约束了某些企业活动，并将私营企业引向有利于社会的渠道。但是调控有两种含义。对美国工人来说，最近几十年制定的法律一直倾向于不是限制，而是授予权利与机会。事实上，许多劳工法并不直接接触及劳工，而是调控劳工与雇主的关系。

劳工与政府

在本世纪上半期，政府的保护与鼓励逐步推广到整个劳工活动和劳工组织。这是由两个主要进展造成的：劳工政治力量的日益成长和千百万美国人认识到，一个强大和稳定的国家在很大程度上取决于一支强大和稳定的劳工力量。

劳工斗争的主要目标是争取组织起来的权利。几十年来，各州议会通过的法律一直承认工会合法，但法院却通过使某些反工会的诡计合法化的手段，破坏工会的地位。尤为臭名昭彰的是黄狗合同 (yellow-dog contract)，雇主利用该合同要新工人保证不参加劳工组织。如果劳工组织者以后试图让这些工人参加工会，雇主根据黄狗合同可以申请法院命令予以阻拦。1932年劳工促使国会通过了诺里斯—拉瓜迪亚法，使黄狗合同不能执行，并给劳工以组织起来的权利。到1932年，工会还获得联邦政府在其他方面的保护，特别是在改善劳动条件方面。然而进展是缓慢的。只是在实施“新政”后，国会才开始制定一系列保护工人及其组织工会的权利的法律。

保护工人

旨在保护工人的联邦调控，其较为重要的几个方面如下：

1. 政府合同。修订后的1936年沃尔什—希利法规定，与全国政府签订1万美

元以上的合同者雇佣工人，其报酬不得少于一般工资；并规定每天超过 8 小时，或每周超过 40 小时的一切工作均应付加班费。今天有争论的两个问题是：怎样确定一般工资，以及在 30 年代中期制定的这一规定是否应保留下来。熟练技工和工会官员坚持认为，众所周知的戴维斯—培根条款，对保护他们的生活水平和保证政府工程项目的工作质量都是必不可少的。另一些人争辩说，在目前情况下，一般工资的规定使公用工程费用不合理地提高，而这项规定仅仅是用牺牲纳税人的利益来给予技术工人的特权而已。

2. 工资与工时。1938 年的公平劳动法为从事州际商业，或为州际商业生产商品的一切雇主规定了每周工作 40 小时的最高时限（有某些例外），超过这个时限的工作，必须付给正常工资 1.5 倍的报酬。最低工资，最早规定每小时 25 美分，后来逐步提高，1981 到 1989 年期间最低工资为每小时 3.35 美元。

3. 童工。联邦劳动标准法禁止在从事州际商业或为州际商业生产商品的企业中使用童工（年龄在 16 岁以下，从事危险性职业的年龄在 18 岁以下）。

4. 工业安全和职业保健。1970 年的职业安全与保健法制定了第一个联邦工业安全全面规划。该法授予劳工部长广泛权力，为从事州际商业的公司工人制定安全与保健标准。

保护工会

工会是否需要联邦法律来保护他们组织起来的权利？1933 年以前的工会活动历史表明，没有联邦保护是很难组织起来的。的确，工会会员人数和力量曾很快消失，直到新政时期的法令给予工人组织起来和集体谈判的权利，情况才有变化。1935 年的全国劳工关系法（通常称为瓦格纳法）把这些保证固定下来。该法在前言中宣布，在影响州际商业的企业（有某些例外）中的工人应享受组织起来的集体谈判的权利，而雇主与工人之间谈判力量不平等会导致企业罢工和经济不稳定。该法

确定雇主的五种行为为不公平行为：(1) 干涉工人组织工会或集体谈判；(2) 支持公司工会（由雇主建立与控制的工会）；(3) 歧视工会会员；(4) 开除或用其他方式迫害按该法采取行动的雇员；以及(5) 拒绝同工会代表谈判。该法的用意是防止雇主采用暴力、侦探、宣传的社区压力来阻挠工人联合。

为执行该法，成立了一个三人（现为五人）委员会，每人任期五年，逐年轮换。根据该法，全国劳工关系委员会（NLRB）这一调控委员会负有确定适当谈判单位的棘手任务，即雇员究竟按工厂、按行业、还是按其他标准组成谈判单位。该委员会主要通过地区官员和审判检察官进行工作。地方官员负责调查对劳工不公平行为的指控并提出正式申诉；审判检察官举行听证，并将报告呈送华盛顿该委员会。

不偏不倚

对瓦格纳法一开始就有争议。该法加强了工会，使其掌握了很大的经济和政治权力。1936年，由著名律师组成的一个委员会宣布该法违宪。但在1937年，最高法院以5比4的票数裁决该法合乎宪法。此后斗争转向国会，在国会内参议员和众议员通过谴责、调查以及砍掉拨款等方式来攻击全国劳工关系委员会。

为什么会引起这场轩然大波？首先，该委员会一开始就大力利用该法中有利劳工的条款。其次，该委员会陷入了劳联（AFL）和产联（CIO）之间的争斗。对某些案件，不管它怎样裁决，总会引起这一派或那一派劳工的怨恨。第三，该法的宗旨被广泛地误解了。雇主和社论作家非难该法太偏护劳工的利益，大大超出了仅仅为了改善工人谈判权力的范围。

绝大多数工会处事公正，反应迅速。然而，二次大战后，公众舆论看来转向反对劳工。劳工的过剩和整个企业的大要工浪潮都促使需求国会均衡劳资双方的义务。1946年共和党人赢得参众两院的多数席位。为修改瓦格纳法铺平了道路。

塔夫脱—哈特莱法

由此而产生的 1947 年劳资关系法,通常称为塔夫脱—哈特莱法。此法适用于(有某些例外)涉及州际商业的企业。该法规定:

1. 取缔封闭工厂 (closed shop), 并仅在某种条件下准许工联工厂 (union shop) 的存在。(封闭工厂要求雇主仅雇佣和保留遵守工会章程并交纳会费的工会会员。工联工厂的新雇员必须在规定时间内参加工会)

2. 取缔管辖权罢工 (工会之间在谁的会员应承担某项特定任务上发生纠纷引起的罢工); 取缔辅助性抵制 (secondary boycott) (与雇主发生纠纷的工会极力鼓励其他工会抵制第三方——通常是某些雇主, 而作为对这种压力的反应, 第三方可能对有过错的原雇主施加压力); 取缔工会乱收费; 取缔联邦雇员罢工。

3. 工会拒绝与雇主谈判是劳工的不公正行为。

4. 准许雇主和工会在联邦法院对违反合同相互起诉。

5. 允许在有限范围内使用劳工禁令 (labor injunction, 这种禁令是法院命令, 用来禁止法院认为危害某雇主或社区权利或财产的特定个人或群体的所作所为)。

6. 准许各州取缔工联工厂。各州因此通过的工作权利法 (right-to-work law) 对包含封闭工厂、工联工厂、优先雇佣工会会员或任何其他要求强制参加工会条款的集体谈判 (collective bargaining) 协定均宣布为非法。

塔夫脱—哈特莱法还建立了处理影响整个企业或企业主要部分争端的机制, 如果这种企业罢工停产就会威胁国家的繁荣与安全。一旦爆发这种罢工, 将授权采取下列步骤:

1. 总统指定一特别委员会, 调查和报告事实真相。

2. 总统可随即指令司法部长请求联邦法院发出为期 80 天的停止罢工禁令。

3. 如果联邦法院确认国家繁荣或安全受到危害, 就发出这种

禁令。

4. 如果有关方面未能在 80 天内解决罢工问题, 该特别委员会就向总统报告雇主提出的最后解决办法。

5. 全国劳工关系委员会在雇员中进行秘密投票, 了解他们是否接受雇主提出的最后建议。

6. 如果未能解决争端, 禁令到期, 总统就向国会报告他作为行政首脑要想作出的建议。

塔夫脱—哈特莱法一直被用来对付重要经济部门, 诸如原子能、煤矿、船运、钢铁和电话业务部门的罢工。总统和劳工部长有时试图不用该法来调解罢工。该法的实际效果很难估计, 因为立法仅仅是实现企业安宁的许多因素之一。而且, 基本问题并没有得到解决。罢工是我们赞同集体谈判制度所付出代价的一部分。但是在什么情况下这种代价高得使联邦政府应该予以干涉, 制止罢工, 并强制地加以解决?

集体谈判政策是更广泛的一系列问题的组成部分。劳工深切地关心传统工作条件, 诸如工时、工资和退休金。但还必须对付就业保障问题, 而就业保障现已受到技术改革和自动化的威胁。企业界不仅面临成本的提高, 而且还有激烈的国外竞争。所有这些意味着, 劳工领袖们不得不尽可能妥善地处理诸如影响工人工资、利益、甚至就业保障的问题。

几十年来, 工会力量一直在削弱。在 80 年代, 由于各方面的原因, 工会在政治上和政策上蒙受某些明显的损失。例如, 里根总统挫败了职业空中交通管制人员组织发起的罢工, 并进而取消了该工会。他还任命强烈批评工会的人参加全国劳工关系委员会(该委员会法律上受命保护工人组织工会的权利)。里根政府虽然对曾经支持它的蒂姆斯特领导的工会友善, 但对 1984 年大选中积极支持蒙代尔竞选总统的其他工会的一些官员进行了调查。⁽¹³⁾

某些领域里的劳工正在用协助资方提高生产力来换取终身就业和工会的组织安全。全国劳工关系委员会已批准了通用汽车公

司同美国汽车、飞机和农业机械工人联合会 (UAW) 之间的这种安排。UAW 帮助通用汽车公司为生产萨特恩 (Saturn) 汽车采用新技术的设计工作, 这种汽车能与进口车竞争。作为报答, 通用汽车公司保证从其他工厂雇佣 UAW 会员充实新厂, 从而保证 UAW 将成为谈判的一方。在这种特定情况下, 通用汽车公司和 UAW 雇员联合设计工作制度, 在工作中工人有较大的发言权; 某些传统工作规则和职业分类从而放宽。来自右翼诸如全国工作权利委员会和来自左翼诸如守旧的劳工领袖的批评, 都反对这种合作努力。但是, 这种旨在使公司获得更强竞争能力的革新是一种新趋势。此外, 近年来“联邦法官避免对为处理敌对关系而制定的几十年前的劳工法作字面上的解释, 如果这意味着把劳资合作企业视为非法的话。”^[14]

调控环境保护

污染问题生动地说明了调控的左右为难。批评严格控制空气、水和噪音污染的人说, 追求洁净环境已经损害了我国经济, 并将继续导致失业。例如, 他们提请注意, 关闭一个企业 (或仅仅一家大公司) 的灾难性后果。支持制定强硬反污染法的人们争辩说, 我们现在必须对几十年来的环境破坏付出代价, 并进一步声称, 耽误的时间越长, 社会付出的代价——包括美元和生命——越大。

私营公司和个人倾向于无视污染。只要污染空气或弄脏溪水不需增加成本, 工厂从经济利益出发就会这么干。既然人人都从清除污染得到好处, 不管我们是否为此付钱, 因此负担费用并不是为了单方面的利益。于是, 政府必须插手控制对环境的破坏。虽然人们通常同意政府对污染应有所作为, 但在应该做些什么, 应该做多大事, 应该对谁提出要求, 以及谁应负担费用问题上远远没有达到一致的意见。由于污染问题的特殊性质, 这些问题变得日益重要。今天, 控制污染的直接费用一般落在污染者的头上, 因

此预期会有企业界的反对。另一方面,受益的是每个人。所以,这种争议引起集中的反对,而得到分散和微弱的支持。

在历史上,环境问题是地方州政府来讨论的。一位政治学家在研究污染问题的报告中认为,市政府对全国社区的空气污染一直无所作为:“联邦政府在减少污染方面承担新的责任,主要并不是因为地方官员要求它这样做,而是因为这些政府的下级官员自己常常没有采取行动。”⁽¹⁵⁾

联邦政府行使其作为倡导者的权力,为研究控制办法提供经费,并协助各州保持本州的控制污染计划和建造处理废物设施。主管环境的联邦机构是环境质量委员会和环保局(EPA)。其他联邦机构也负责调控环境问题,这些机构包括内政部、食品和药物管理局、能源部和运输部。总统办事机构的环境质量委员会拟定并向总统和国会建议有关政策选择。环保局负责实施联邦环境规则和条例。

目前,联邦政府实施的规则和条例包括控制各种形式的污染——空气、水和噪音——以及有害化学药品对环境威胁。对污染控制的争议很少涉及是否要采取行动;而是要问我们愿意与可能为清净的环境付出什么代价,以及怎样最好地达到此目的。⁽¹⁶⁾已经载明的法律要求普通户主每月电费要多付15至20美元。有些私人利益集团,包括汽车工业和化学工业,已经蒙受污染控制法律的严重打击。⁽¹⁷⁾

污染控制的代价是否过于昂贵?环境保护主义者指出污染本身的巨大代价。污浊的空气与水以及危险的化学药品影响到保健费用和工人生产力。据估计,例如在石棉工业中,五个工人中有一个可能得癌症;某些其他职业环境也有类似危险。

在环境控制方面的立法活动是很广泛的。1969年的全国环境政策法规定了有争议的环境影响报告(environmental impact statement)的要求。该法要求提高评估联邦活动对环境可能造成影响的报告。这已解释为要求利用联邦拨款的大部分项目提高此种报

告。从 1970 年以来已经提交了几千份报告。批评者声称,环境影响报告仅仅说明政府对私营企业更多的干预。支持者坚信该报告指出了项目中的主要缺点,并已导致节省费用和提高环境保护意识。

洁净空气法

最重要的一项环境立法是 1970 年通过的对 1967 年空气质量法的修正案。1970 年洁净空气法为各州规定了全国质量标准,严格控制汽车污染的准则,以及有关固定污染源的条例。该法一直受到工商界的严厉批评,他们认为需要作实质性的修改,以减轻他们经济上和调控上的负担。环境保护主义者则声称该法虽然有其明显的缺点,已大大改善了空气质量。此外,美国公众都支持这种严厉的法律,最近民意测验表明,压倒多数的美国人反对修改反污染法,因为修改后会变得不严格了。

有毒废品的处理

环保局的一件“阴沟门”丑闻,使美国人注意力集中到现代特有的问题上:有毒废品的处理。美国每年要产生 28000 多万吨有害废物。这些废品大部分作为填埋洼地的垃圾存放,由此渗入并污染地下水。有毒废物还造成其他形式对健康的威胁:“爱神运河”和“时代河滩”现在已经同三哩岛一起列为在美国最不受欢迎的地名。

爱神运河是纽约州尼亚加拉瀑布附近的居民区,当卫生官员认为当地异乎寻常的死亡率和疾病与一座年代已久的工业垃圾堆泄漏出的化学物质有关时,当地居民就撤离了。密苏里州时代河滩也遭受类似的命运。官员们发现,那里没有铺砌的道路喷洒了二恶英(Dioxin),这不仅是最毒的人工合成物质,而且也是可疑的致癌因素。遭到围攻的环保局采取了前所未有的行动,买下了时代河滩镇。该局付了 3670 万美元,将该社区的居民撤离。

有毒废物处理正在很快地替代核能,成为主要的环境问题。停

建核动力工厂的明显迹象——以及公众的环境意识日益增强——会有助于解决个别的核废料处理问题。若干州的公民表决，对建立核废料场已作出更为严格的限制。核调控委员会（NRC）对监督核动力工厂可能造成的危险也逐步变得更为主动了。

对酸雨的辩论

目前人工合成的化学物质有 5 万种以上，每年还增加 1000 种新品种。虽然其中多数有良好的作用，但已知有些对人类会引起疾病和死亡。另外有些也可能具有这种作用。多少年来，人们一直在利用这些物质而未予以更多控制，未能关心它对人类的影响，未能关心在几天或几星期之后可能发生的作用——当渗透到大气和河流之后。

几年之前，对“酸雨”的辩论还集中在它究竟是不是一个问题。如今，科学的共识是，二氧化硫和其他空气污染物来自中西部燃煤公用事业的锅炉和其他工业设施，正在危害东北部和加拿大的湖泊和水的供应，并可能对南美和其他地方的森林造成危害。

对决策者的挑战是做什么和怎样做。国会中提出的若干措施将下令主要动力工厂安装“除尘器”，这种复杂设备能在烟囱中去除二氧化硫。这些措施通常指令各州制定本州符合规定减少二氧化硫量的策略。工业和公用事业可以选择改用含硫量低的煤，使用煤以前先予以精炼，或采用这些除尘设备。然而，购买除尘设备是昂贵的。而改用含硫量低的煤意味着在东部取消数千种采矿工作。因此，每种选择都包含相当大的费用和政治风险。而且还涉及地区政治，如最近一项报告所述：

……减少酸雨的自然受益者主要在东北部，而亿万美元的费用将落在中西部身上——由于失去含硫量高的煤矿工作和控制污染所需的大量财政投资。西部有点同情控制污染，因为可以对它的含硫量低的煤矿工业有利；但不支持国家补贴

计划，因为这要求除中西部以外地区分担费用。^[18]

在解决酸雨问题方法上的政治斗争，使矿业工会，公用事业，民主党和共和党，煤业协会和各州州长产生分歧。美国和加拿大在观点上也有尖锐的分歧。这个问题不容易解决：因为代价昂贵，需要长期进行，并且要求在州、全国和国际层次上加以严格执行和调控。科学上和经济上的考虑仍然是重要的，而政治因素仍将影响在这一问题上苦心制定的立法与调控政策。

里根对环境 调控的影响

在里根担任总统以前，环境保护并不特别成为一个党派争端。民主党和共和党都积极支持美国人民对引起疾病、危害和死亡的污染、致癌物质和危险废品的深切忧虑。然而，里根却任命了许多反对环保主义议程的管理人员。虽然他们几乎没有修订或改变主要环保法令，但是不同的看法，加上大大缩减预算，造成了在此仍运用和执行环保法规定方面的明显变化。里根政府试图砍掉处理有毒物质计划，收缩致命空气污染条例，并制定审慎的政策以便放慢清除危险废品的步子。他们砍掉了改善空气质量和水质计划，并开始反对一切控制酸雨的努力。“在里根政府领导下，人员不足，经费短缺”成为那些关心环保工作人们的哀叹。^[19]

毫无疑问，里根的作法反映了那些人，特别是商界人士的意见，他们认为，在过去 15 年中，美国政府在保护环境的劲头上做得过火了。里根提出一系列保证，废除不必要的调控，减少联邦政府对私营企业的干预。他的政策是同他早先的立场一致的。里根在这方面着手做的事情显然已取得了很大成功，正像他要保证去做的大大增加军事开支和减少联邦所得税方面的成功一样。但他在这方而取得的成功不太可能加强作为全国领袖的声望；美国人民对里根在环境忧虑上的漠不关心提出了批评。

乔治·布什在 1988 年大选中是作为“环境保护主义者”参加竞选的,但他没有赢得大多数政治上活跃的环保主义集团的支持。但许多环境保护领袖对他任命保守的活动家威廉·赖利当重要的环保局长一事表示赞赏,布什对内政部的任命远没有获得赞赏。而且,布什政府的初步决定说明布什比里根更愿意倾听环保主义者的观点。看来他感到,不管是被污染的波士顿港,埃克森石油公司在阿拉斯加海岸外漏油,还是陆军工程兵要求筑更多的堤坝,公众对危害环境日益增长的担心,要求在 90 年代更多采用西奥多·罗斯福的方法,而不是罗纳德·里根的方法。

刚才讨论的每一个争议都代表环保调控核心的基本问题:优先权问题。在我国制度下,即渴望保证自由企业的制度,政府力图在经济和环保担心方面保持平衡。政府试图保证公民的健康与安全,并为下几代人保存美国的自然美。与此同时,政府试图不去影响改善全体美国人民生活水平至关重大的发展。

调控职业安全与保健: 案例研究

劳工部之内的职业安全与保健管理局(OSHA)是人们批评最多的联邦调控机构之一。如果你曾经读过报纸上有关 OSHA 的文章,就会看到有关它无数的规章制度,或是它对企业主的被称为傲慢或恩赐的警告的报告。在联邦条例汇编中可以找到 OSHA 制定的数千条法规。它雇约 2 千名人员,其中大概半数是安全与保健视察员。

OSHA 的建立是因为公众看到许多人因工伤事件成为残废或死亡。到 1970 年止,每年因工业事故造成的死亡超过 14000 人,每年因工伤而终身致残的估计有 10 万人。OSHA 的任务无非是保护约在 500 万工作场所 6000 多万工人的健康与安全。人们要求该局发布强制性安全与保健标准并监督其实施。为完成这些任务,OSHA 有权监督企业并发布有关违章和罚款的公告。

对职业安全与保健管理局的批评

在企业界 OSHA 很快成为“四个字母的单词”。许多企业负责人批评 OSHA 制定的标准毫无价值，尽找麻烦。他们还认为，视察员不太熟悉业务。没有资格吹毛求疵。此外，他们认为 OSHA 的许多条例并非保护工人利益。还认为 OSHA 所作的许多成本上的改变已经影响到物价上涨。例如，通用汽车公司声称，为了达到 OSHA 的标准，花掉了一亿多美元。

OSHA 成立后的最初几年里，小企业（55%的工业死亡事故发生 在 25 人以下的企业中）抱怨 OSHA 定的规则太多，太复杂，而且技术性太强。何况，遵照实行这些规则所需的费用，据说是小企业主负担不起的，而且会把生产成本提高到无法接受的程度。有些企业甚至说，只能关门；另一些企业说，由于 OSHA 和类似的政府条例，可能不得不关门。

在最初几年，劳工集团是 OSHA 的主要支持者。但劳工官员常常批评 OSHA 是“掉了牙的看门狗”，而且执法不够严。过分重视细小的违法，罚款也太小。然而，劳工集团仍然相信，工人可利用 OSHA 迫使雇主改善不安全状况。

可是，来自企业利益集团的反对很强烈。国会提出议案，要使小企业免受 OSHA 规定的约束。福特总统屡次指责 OSHA，说有一阶段他想把 OSHA “扔进大海”。卡特总统的一些经济顾问曾建议撤销该机构。里根总统在竞选总统时说，他要制止 OSHA 打扰企业的倾向——他果真这样做了。他要 OSHA 更和解些，并把注意力放在大企业和大工厂的公害上。在里根政府时期，OSHA 的调子整个改变了。它简化了限制性规定，修改了强制性政策，裁减了视察员数量，并几乎减少了罚款总数的一半。劳工和环境保护运动方面的批评家说，里根实际上废除了职业安全与保健局。即

* 指成为挨骂的单位——译者注。

使最高法院也在努力限制 OSHA, 裁定 OSHA 未经通知视察一切企业违章的做法, 即使由国会授权, 也是违反宪法的。

OSHA 并不像批评者说的那样坏, 但也不像应该做到的那样有成效。该局为防止聚氯乙烯以及其他严重危害工人健康的物质所采取的行动是值得赞赏的。工伤事故和疾病从 1972 年所占 1/11, 降低到 80 年代后期的约占 1/8, OSHA 也有一定功劳, 该局与试图集中有限的力量放在对健康严重危害上, 并更多地使用应急权力来限制危险物质的使用, 该局已削减了许多无足轻重的安全规划, 集中在特别有危险的四大企业 (建筑业、重型机器制造业、运输业和石油化学工业)。对若干认为潜在危险较大的企业, 诸如汽车修理业, 干洗业, 建筑材料业, 也保持经常的压力。如今, 该局采用了较简明的书面指导原则和简化的文书档案。

在里根政府后期, OSHA 似乎变得有点强硬。该局打击了若干企业巨擘, 诸如克里斯勒、福特、联合碳化物、通用动力和履带拖拉机等公司, 罚款在六位数以上。但批评家说, 许多 OSHA 罚款背后的支持者是法院裁决, 内部紧急报告, 国会调查, 或工会对 OSHA 视察员调查敷衍塞责的控诉。

显然, 只有在某一公司的问题相当严重时, OSHA 才采取行动。例如, OSHA 要坎贝尔硝化甘油公司所属多花紫树农场罚款 1400 万美元, 理由是该农场在宾夕法尼亚的工厂使工人受害。该公司认为罚款没道理, 但该厂 50 个工人得了腕管综合症, 手指、腕、肩神经末梢周围的鞘发炎。其中 26 人必需做手术治疗。据报告, 受伤的原因是在不安全操作程序中连续不断将夹心饼干归拢在一起。所有这些是 OSHA 对一个 1500 人的工厂, 经过大约半年调查, 记录了 389 次违反操作规定和安全标准之后得出的结论。OSHA 主管人员说, 资方“置专家和工人于不顾, 以致越来越多的工人深受残疾之苦”。^[20]

当 OSHA 进行深入检查时, 更多的争议必然会产生。当政府勇于面对复杂的技术领域内工业保健的某些棘手问题时, 这种争

论是无法回避的。工人接触到许多对人体健康的影响尚未完全弄清的物质。即使已知某些东西有毒，但确切的危险程度——或可以接触的量——难以计算，而采取充分保护所需的代价可能十分昂贵。再者，许多物质（诸如石棉和棉尘）的危害性要在若干年后才能暴露出来，这使得证明致病原因更为困难、制定条例的根据更不充分。

OSHA 的问题部分来源于这样一种事实：政府企图采用命令和控制的方式来干预私营企业，而不是采用经济刺激的方法。现今，自由主义和保守主义人士都认为，即使企业采用安全标准应付出昂贵的代价，但具体实施计划应该由企业自己而不是由某个政府机构来制定。

调控效果与问题

调控的积极成果常被忽视。我们在控制空气污染方面已取得重大进展。由于采取了新的调控措施，含铅涂料中毒和意外的阿斯匹林中毒事件已明显减少。防止小孩开启的瓶盖，汽车座位安全带，以及联邦担保的银行存款，都是联邦调控的副产品。正像禁止许多致癌农药一样，防止畸形儿出生应归功于调控工作。

当然，积极成果在一定程度上被付出的代价所抵销。因此，自1962年通过食品与药物法修正案以来，新药物的研制和引进速度放慢了。同样毫无疑问，加强对污染的调控，使许多产品提高了成本。其他研究报告声称，州际贸易委员会实际上扼杀了铁路企业，而联邦通信委员会条例使电视节目千篇一律，索然无味。

对调控的批评和主要问题如下：

1. 调控歪曲、阻挠了市场活动。有时，政府干预搅乱了正常的市场调节过程，从而刺激物价上涨，资源分配不当，效率低下。
2. 调控会妨碍竞争。某些调控方式（常常是企业所需求的那种方式）实际上效果适得其反。当政府颁发营业执照和特许证，以

求在市场上保持一定水平的质量和稳定性时，尤其如此。（这种情况通常存在于卡车运输和航空旅行业，在那里，联邦政府曾对进入市场予以控制）。调控的文牍主义也被指责为阻挠参与企业和排斥小企业。

3. 调控会阻碍技术发展。据说，如果人们看到对一项革新的奖励仅仅是一套新的规则和批准使用新产品的一场斗争，他们会感到不值得去革新了。

4. 调控机构常常被为其调控的企业所“俘虏”。

据说，特别是政治上的左派人士认为，某些调控机构受他们所要调控的大企业所控制。这种观点，在那些认为大企业是我国社会的强大力量的人们中间颇为流行。虽然这种观点可以用来描述极少数较老的调控机构，但若干学者对此不屑一顾。^[21]

较新的调控机构也许不易“被俘虏”，因为他们同许多企业打交道，而且有意设置得较难被俘。此外，公共利益集团越来越注意到被提名在调控委员会任职人员中存在的潜在利益冲突。由于这种性质的反对意见，若干由总统提名到调控机构任职的人员已被击败，或被取消其名字。衡量这些被提名入的一般标准已经提出，包括下列三条：

1. 被提名人应为人正直，有过去的档案材料证明其办事诚实，忠于法纪。

2. 被提名人应受行政部门负有责任的基本原则的约束，诸如，有严重利益冲突的条例，经济公开，会议公开，以及抵制被调控利益集团对机构政策施加不正常的影响。

3. 被提名人应对负责调控的企业心中有数。

然而，被俘虏论点的某些证据在“旋转门”式情况下的确存在，即联邦调控人员辞去职务后在他们原先调控的企业中担任高薪职位。也有证据说明，某些人把调控机构的职务视为在私营企业中谋得肥缺的垫脚石——而企业雇佣某些比较能干的调控人员，在某些方面显然有好处。

调控增加了企业和消费者的负担 联邦调控,如前所述,是代价昂贵的。亲企业人士估计,联邦调控的全部费用,对每个美国男人、女人和小孩要花费 500 美元以上。支持劳工和消费者的许多人驳斥这个数字说,提高健康和安全水平是我们所能做的最好投资。挽救每条生命、每个肢体、预防每种疾病,不仅代表人类的成就,而且也削减了国家巨大的医药开支。忽视健康和安全需要付出的代价,可以用工人丧失劳动力和赔偿工人的保险费来计算。此外,调控为企业提供了新的工作机会——仅在最近几年,可能就提供了多达百万的工作机会。不过,说实话,在有关联邦调控代价昂贵的辩论中,你赞成哪一边,取决于你所处的地位——即取决于究竟支持劳方还是资方,生产者还是消费者,能源开发者还是生态学家。

实行调控常常未经成本—效益分析 许多批评家说,对具体的调控措施究竟其效益是否是以超过成本的问题,很少予以注意。一种新药,即使对其副作用还不了解,如果不用这种药,有些人会死亡,那么是否需要禁用呢?如果净化汽车排放物 95% 的成本,要比净化 85% 高出许多倍,那么是否需要净化 95% 呢?回答也许是不需要的,但国会和调控机构之所以受到批评,是因为没有提出这类问题,更不用说答复了。⁽²²⁾

调控机构缺乏合格人员 对调控和调控机构某些领导的批评者说,调控人员缺乏胜任本职工作的专门知识。调控机构叫苦说,需要更多的预算才能把工作做好;需要更多的预算才能吸引比较合格的工作人员。批评者还主张,政府不应干预他们知之甚少的复杂的化学工业或技术工业。

关于放宽调控的辩论

过去 30 年来,每位总统都曾提出调控改革的计划。经济学家们,从保守的“芝加哥大学学派”一方到最自由主义的亲特德·

肯尼迪和亲马里奥·库穆学派另一方,几乎一致同意这样的观点:过多的调控没有必要,而且有些调控采用了错误策略。虽然放宽调控(deregulation)和调控改革对不同的人有不同的含义,两者一般都用来描述联邦政府企图削减调控的数量。虽然各方都同意需要改革,但在采取什么具体行动上较难取得一致意见。

放宽对运输业的调控

没有哪个行业像运输业那样广泛实行放宽调控。航空、卡车运输和铁路最近都得到了经营自己业务的更多自由。现在,已经过去不少时间,可以对放宽运输调控的原因,对每个放宽调控法律的主要规定,及其对每个具体企业的影响进行分析。

放宽对航空公司的调控 联邦政府在1938年建立了民用航空委员会(CAB),通过控制运费,使航空公司不受不合理竞争的影响。CAB调控的批评者指责说,航空公司只能在班机的次数和便利程度以及机上提供的服务方面进行竞争。由于在价格上没有竞争,消费者被迫为他们可能并不满意的服务付出高价。另一些人认为,CAB对运费的调控,可能使价格比在富于竞争的条件下更高。还有人非难,在CAB监督下,开辟新航线的工作进展极其缓慢。

由于这些和其他一些考虑,国会在1978年秋通过了放宽对航空公司调控法。⁽²³⁾该法企图逐步撤销CAB(于1985年正式撤销),放宽对航运收费与路线的限制,并对服务于非赢利市场的航空公司予以联邦补贴。

在放宽调控的头几年,航空企业面临经济上的困难。而且放宽调控的第一个后果是,许多中等城市的航线停业,因为较大的航空公司发现,把他们的飞机投入其他市场更为有利可图。然而,不久这些城市有些由较小的航空公司用较小的飞机恢复了业务。但与此同时,这种转变在大机场产生了调度问题——这些问题因1981年联邦空中交通管制人员的罢工和解雇而变得复杂了。此

外，航空公司为了在竞争比较激烈的线路上补贴低额运费，而在已经垄断的线路上提高运费。最后，航空公司放宽调控的批评者指责说，由于残酷的竞争以及新的航空公司能任意进入市场，安全防范措施和维修工作大受影响。

尽管在放宽调控过程中存在某些暂时性问题，总的说来，一般降低了运费，在多数市场上扩大了航线和运费的选择，航空企业资产的利用更为有效。^[24]当然，对许多中小城市也造成了服务欠佳和运费偏高的情况。放宽调控也不幸地造成了标价不公道的迷宫。

航空公司和研究航空业的人员都认为，总的说来对航空公司放宽调控还是一大成功。经济调控总会给特定集团带来好处，然而同时也要付出代价。对其他企业有什么教训呢？从长远看来，放宽调控会有很多好处；但在短期内，某些集团会受到严重损失。未来调控者的最大任务是，在放宽调控的帐单上估计一下收益和亏损。从事这个领域研究的三位人员写道，“任何改革总有赢者和输者，不论在社会、政治和经济方面，或三者兼而有之。对于航空企业，总的说来，放宽调控看来收益大于成本。”^[25]

对航空公司放宽调控的长期效益看来是好的。分析家希望，市场最终将取决于服务水平。如果一家航空公司在一条线路上对乘客收费过高，竞争者最终会通过提供更好的或价格更便宜的服务把旅客挖走。从长期来看，放宽调控将迫使各家航空公司为了在竞争市场上获得生存而实行工作现代化，从而加强航空企业。

对卡车运输和铁路放宽调控 紧接对航空公司放宽调控之后，对卡车运输和铁路企业也放宽了调控。1980年，铁路企业处于不佳状态——几十年来一直是这样，特别在东部。许多铁路财政严重困难；两条铁路已经破产。另外，许多观察家认为，从1887年以来一直调控铁路的州际贸易委员会（ICC）在解释与执行联邦条例方面过于死板。而且越来越多的一批经济资料证明，调控使效率极大降低，而市场力量可以用低廉的价格为货主和旅客提供

更好的服务。

卡车运输业的情况要好得多。事实上，许多观察家说，卡车运输业太兴旺了。ICC 条例限制新的竞争者进入该业，从而保持了高价。竞争一般很少，使卡车运输公司对运送货物收取比较高的运费。卡车运输业本身和卡车司机工会都反对放宽调控，担心放宽调控会改变这种对双方都有利的局面。放宽调控的呼声主要来自被迫付高价运输货物的企业领导人。

1980 年，国会通过放宽铁路调控的斯塔杰斯铁路法和放宽对卡车运输监督的机动运载工具法。这两项法令放宽了进入这两种行业的限制，使铁路和卡车运输公司比较容易放弃无利可图的业务活动，并让各该行业有规定价格的更大自由。

这两个行业放宽调控取得了大致相同的效果，并且根据多数报导，效果是好的。在卡车运输业方面，放宽调控的主要好处是更加有利可图。而且，新的公司正在进入该行业。对铁路放宽调控导致运费降低，竞争加强，服务改善与革新。

对运输业放宽调控说明了抽象经济理论的具体应用。这种形式的放宽调控标志着回归到首先依靠市场来实现调控想达到的目的。最近对运输业放宽调控的立法，通过迫使运输公司更有效地经营，加强了竞争，降低了价格。虽然政府在某种情况下还不能尽快行动，提供额外的安全措施，来适应航空和卡车运输业变化的需要，放宽调控已经取得了最积极的效果。⁽²⁶⁾

放宽对银行的调控

对航空公司、铁路和卡车运输放宽调控取得的相当成功，也鼓励了联邦政府放宽对其他行业的监督。其中之一就是银行。银行业长期以来一直受联邦政府的保护。在大萧条期间，许多银行破产所造成的创伤，导致制定各种调控条例的目的在于确保此种震荡永不重现。此外，许多经济学家指出，银行业在经济生活中扮演着特殊角色，因此应予特殊对待。由于银行和其他金融机构控制货币流动这个经济命脉，有些观察

家认为，联邦政府必须监督银行业，以保证金融流通不间断进行。^[27]

对银行业的调控主要是保护性措施。联邦政府建立了联邦储蓄保险公司 (FDIC)，以保证银行储蓄达到规定的数额。(FDIC 在近几年对数百家倒闭或需要大力支援的银行给予了帮助。)对储蓄和贷款机构发挥类似作用的联邦储蓄和贷款保险公司 (FSLIC) 一向问题更多，它那松懈的条例导致一起丑闻。此外，不准金融机构从事某些金融业务。禁止银行和储蓄与贷款机构提供投机性投资业务，因为害怕它们用无辜的第三者顾客的储蓄来进行不良投资。

随着放宽调控活动的实施，FDIC 和 FSLIC 理事已将保证银行和储蓄与贷款储蓄的责任移交给私营公司。而且，金融机构和保险公司的区别开始消失。投资公司，诸如梅里尔·林奇公司目前也提供某些银行业务。甚至零售商，诸如西尔斯公司目前也与银行竞争开展储蓄。银行官员说，需要放宽调控，以便使银行能与这些新对手竞争。现在它们被准许在许多领域进行竞争。

80 年代后期和 90 年代初期出现的大规模储蓄和贷款危机提出了严峻的问题：联邦政府是否未能对这个行业进行充分的调控。成百家银行倒闭，以致在乔治·布什领导下的联邦政府不得不采取大规模应急计划，而这一计划使银行业和纳税人在今后若干年内拿出几千亿美元。银行业失败对整个经济的影响是，政府将必须在这一领域比其他领域扮演更重要的角色。铁路或像东方航空公司那样的公司破产是一回事，几百家大金融机构的倒闭则是另一回事。因此，在储蓄和贷款业恢复调控，而不是放宽调控可能是现实的。

对放宽调控的估价

放宽调控在某些领域比其他领域看来搞得较好。在对药物放宽调控方面，后果是复杂的。食品与药物管理局特别自 1981 年以来，对引进新药放宽了限制。药物业

人士对此大加赞赏。他们力称，放宽调控之后，公众能较快地得到物美价廉的药品，然而，反对者驳斥说并有越来越多的证据表明：加速批准手续以后，由于草率同意危险性药品进入市场，正在危害公众健康。^[28]

支持放宽调控的人说，消费者得以据此作出明智的选择，并从放宽调控带来的廉价与扩大服务中受益。反对者坚持说，放宽调控给市场带来如此大的混乱，致使消费者无法作出合理的选择。他们说，在航空业，即使有经验的旅行社也常常不能确定“从这到那”最便宜的航线。

还有一种观点：在我国联邦制度下，实际情况是，全国政府对某一行业停止调控并不意味着该行业就此不受调控。相反，当全国政府停止调控时，有时 50 个州的各种调控就会取而代之，使该行业更难进行大规模经营。^[29]（这就是为什么企业界人士本身有时要求加强，而不是削弱全国性调控。他们往往喜欢一套全国汽车安全条例，而不要 50 个州的不同条例。）

在关于放宽调控的辩论中，最好把涉及从调控过度到放宽调控的问题区分开。采行新方法总会有各种问题，每一改革总会使一些人受害，另一些人得利。问题在于从长远看来，放宽调控是否比保持调控使更多人受益，以及哪些人受益，哪些人受害。

一般来说，放宽调控趋势的总的影晌是积极的，特别在影响传统的经济调控方面。放宽调控迫使一些企业变得效率更高。消费者以较低价格获得了较佳服务。何况，并非无足轻重的是，在我国这种民主政体下，放宽调控已使财富的转移明朗化而不是隐蔽化。在政府调控下，财富（即由已有规定和受到保护的某种安排所获得的利益或利润）的转移，常常是隐蔽补贴造成的。受调控物品的价格人为地提高，是为了弥补由于政府控制而人为地保持低价的物品在经济上造成的损失。放宽调控后，价格更加符合价值。任何补贴必需经国会认可，从而也受到公众

监督。

小 结

1. 在美国，调控既不是社会主义，也不是放任自由，而是对建立在市场经济基础上的私营企业的普遍干预。虽然我们通常把政治视为追求私人权力和私人利益，但实际上政治也致力于确定公众利益。设立调控机构就是为了解释公众利益并实现各种目标。

2. 虽然独立调控机构成员由总统任命，权力由立法机构授予，裁决受法院审查，但它们在美国经济上的职责范围，有时超过政府的三个正式部门。

3. 尽管很少人对调控说好话，将来毫无疑问还需要有更多的调控。调控是既要避免政府所有制和过分集中的危险，又要控制或消灭私营经济产生的弊病和问题的一种手段。加强调控是高技术、工业化复杂社会不可避免的产物。

4. 旨在使政府放弃对某些行业的调控的放宽调控运动，发生在70年代末80年代初。自由主义者有时赞成放宽调控，如果他们认为它能扶植更多的竞争。保守主义者一般赞成放宽调控，因为它免除了联邦调控人员在诸如提供机会均等，安全与保健，以及环境保护和消费者标准方面跟他们找麻烦。企业界愿意职业安全与保健委员会和环保局进一步放宽调控，但这会受到劳工和环保利益集团的强烈反对。几家大广播网希望对有线电视业加强调控，因为后者近年来夺走了它们许多生意。可以预见，有线电视公司赞成放宽调控。有一点可以肯定：调控政治方面的争议将永远与我们共存。

建议读物

Paul Asch. *Consumer Safety Regulation* (Oxford, 1988).

Anthony E. Brown. *The Politics of Airline Deregulation* (University of Tennessee Press, 1987).

Martha Derthick and Paul J. Quirk. *The Politics of Deregulation* (Brookings Institution, 1985).

Marshall Goodman and Margaret Wrightson. *Mangaging Regulatory Reform: The Reagan strategy and Its Impact* (Praeger, 1987.)

Richard A. Harris and Sidney M. Milkis. *The Politics of Regulatory Altered Kahn. The Economics of Regulation* (MIT Press, 1988).

Robert A. Katzmann. *Regulatory Bureaucracy: The Federal Trade Commission and Antitrust Policy* (MIT Press, 1980).

Robert A. Leone. *Who Profits: Winners, Losers, and Government Regulation* (Basic Books, 1986).

Robert E. Litan and William D. Nordhaus. *Reforming Federal Regulation* (Yale University press, 1983).

Kenneth J. Meier. *Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics* (St Martin's Press 1985).

Steven Morrison and Clifford Winston. *The Economic Effects of Airline Deregulation* (Brookings Institution, 1986).

Alan Stone. *Regulation and Its Alternatives* (Congressional Quarterly press, 1982).

Martin Tolchin and Susan J. Tolchin. *Dismantling America: The Rush to Deregulate* (Houghton Mifflin, 1983).

Isaac Turiel. *Indoor Air Quality and Human Health* (Stanford University Press, 1985).

Norman J. Vieg and Michael E. Knott, eds *Environmental Policy in the 1980s: Reagan's New Agenda* (Congressional Quarterly Press, 1984).

注 释

(1) 理查德·L·伯克:《许多人告诉新政府,放宽调控走得太远了》,《纽约时报》(1988年12月11日),第1和23页。

(2) 例如,见密尔顿·弗里德曼和罗斯·弗里德曼:《自由选择》(哈

考特·布雷斯·乔范诺维奇出版公司, 1980年版), 默里·L. 韦登鲍姆; 《企业界, 政府与公众》(普论蒂斯·霍尔出版公司, 1977年版); 默里·L. 韦登鲍姆和罗伯特·德菲纳; 《联邦调控经济活动的代价》(美国企业研究所重印, 1978年5月)。

[3] 例如, 见《环境、卫生和安全调控的效益》(美国参议院政府事务委员会, 1980年); 史蒂文·凯尔曼: 《有效的调控》《新共和》(1978年11月25日), 第16~19页; 蒂莫西·B. 克拉克: 《调控的得失》, 载《国民新闻报》(1979年12月1日), 第2023~2027页。

[4] 蒂莫西·克拉克: 《调控改革的新途径——让市场调节》, 载《国民新闻报》(1979年8月11日), 第1316页。

[5] 参见阿瑟·安德森公司: 《政府调控代价之研究》(企业界圆桌会议, 1979年); 默里·L. 韦登鲍姆: 《企业调控的前途》(AMACON, 1979年)。

[6] 参见罗伯特·E. 利坦和威廉·D. 诺德豪斯: 《改革联邦调控》(耶鲁大学出版社, 1983年版)。

[7] 关于反托拉斯的历史发展、目的和基本依据, 参见乔治·汤姆森和杰拉尔德·布雷迪: 《反托拉斯基本原理》(韦斯特出版公司, 1979年版)。

[8] 关于联邦贸易委员会的起源和路易斯·B. 布兰代斯的作用, 参见托马斯·K. 麦克劳: 《调控的预言家》(贝尔纳普出版公司, 1984年版), 第3章。

[9] 罗伯特·J. 麦凯, 詹姆斯·C. 米勒第三, 和布鲁斯·杨德尔编: 《公众选择与调控: 联邦贸易委员会内部意见》(胡佛基金会出版社, 1987年版)。

[10] 见马克·克莱顿: 《批评者说, 司法部对反托拉斯太不经心》, 《基督教科学箴言报》(1987年7月8日)。

[11] 约翰·肯尼思·加尔布雷思: 《经济学和公共目标》(霍顿·米夫林出版公司, 1973年版), 第221~222页。又见沃尔特·亚当斯和詹姆斯·V. 布罗克: 《大企业综合症》(潘西翁出版公司, 1986年版)。

[12] 参见, 例如拉尔夫·纳德等: 《制服大公司》(诺顿出版公司, 1976年版)。

[13] 迈克尔·戈德菲尔德: 《美国有组织劳工的衰落》(芝加哥大学出版社, 1987年版), 第6页。

〔14〕 《全国劳工关系委员会对劳工参与的打击》，载《商业周刊》（1986年6月16日），第36页。

〔15〕 马修·A. 克伦森：《空气污染的非政治问题》（约翰斯·霍普金斯大学出版社，1971年版），第10页。

〔15〕 参见约翰·C. 惠特克：《衡量得失》（美国企业研究所/胡佛研究所，1976年）；沃尔特·A. 罗森鲍姆：《环境政治与环境政策》（国会季刊出版社，1985年版）。

〔17〕 参见，例如罗伯特·克兰多尔等：《调控汽车工业》（布鲁金斯研究所，1986年），第3至5章。

〔18〕 罗奇尔·L. 斯坦菲尔德：《酸雨制造者》，载《国民新闻报》（1986年6月14日），第1500~1503页。

〔19〕 迈克尔·E. 克拉夫特和诺曼·J. 维克：《里根总统时期的环境政策》，载《政治科学季刊》（1984年秋季），第415~439页。

〔20〕 《佩珀里奇农场面临因工人损伤而罚款》，载《纽约时报》（1988年11月15日），第A11页。

〔21〕 詹姆斯·Q. 威尔逊：《过去调控对现今的影响》，载《公共利益》（1971年秋季），第47页；保罗·奎克：《联邦调控机构中的工业势力》（普林斯顿大学出版社，1981年版）。

〔22〕 关于这方面若干有用的书籍，参见罗伯特·A. 莱昂：《谁获利：赢家、输家和政府调控》（基础图书出版公司，1986年版），托马斯·C. 谢林编：《环境保护的动机》（麻省理工学出版社，1983年版）。

〔23〕 参见促进通过本法的公开文件：《民用航空委员会的工作与程序，美国参议院司法制度委员会行政工作与程序小组委员会报告》（美国政府出版局，1975年版）。

〔24〕 史蒂文·莫里森和克利福德·温斯顿：《对航空公司放宽调控的经济效益》（布鲁克林斯研究所，1986年）。

〔25〕 拉里·N. 格斯頓，辛西娅·弗雷利和罗伯特·施瓦布：《“友好的天空”究竟发生了什么事情？：航空工业放宽调控》。1987年3月在加利福尼亚州阿纳海姆召开的1987年西方政治科学协会会议上发表的论文。第42页。

〔26〕 马撒·V. 戈特罗恩编：《调控：过程与策略》（国会季刊出版社，1982年版）。又见利昂·N. 摩西和伊恩·萨维奇编：《放宽调控时代的运输

安全》(牛津大学出版社, 1989年版)。

[27] 艾伦·斯通:《调控及其替代措施》(国会季刊出版社, 1982年版)。

[28] 见马丁·托尔钦和苏珊·J. 托尔钦:《拆散美国:放宽调控的浪潮》(霍顿·米夫林出版公司, 1983年版)。

[29] 例如, 见肯尼思·J. 迈耶:《保护消费者的政治》, 1985年3月28日至30日在内华达州拉斯韦加斯召开的西方政治科学协会会议上发表的论文; 马撒·M. 汉密尔顿:《会融化的不一定是乳酪》, 载《华盛顿邮报》(周刊版)(1986年4月21日), 第6~7页。

第 六 编

州和地方政府

第二十四章

州和地方的政治：由谁治理？

在东海岸，在美国宪法颁布以前很久，州和地方政府就处于兴盛时期。正由于此，美国宪法的制定者基本上依据其对过去州、村、镇和社区政府自治的实际经验，来建构联邦政府。今天这种情况仍旧存在。83 000 个州和地方政府中所发生的一切，都仍旧影响着联邦政府的形式和政策。当然，相反的情况也同样存在：联邦政府对地方和州的政治也经常存在着重大的影响。

联邦政府行为——戏剧般的外交策略、联邦最高法院的关键性裁决、国会的重大争论——大多数得到了公开宣传，由此我们可以经常视察政府内阁新近影响我们生活的各个方面：我们所吸入空气的质量，我们饮用水的纯洁度，我们院校的声誉，法律实施的效力，以及关于我们怎样为这些事情付出代价的决策——这些只是由州和社区政府决策的一些例子。

“谁真正管理这一地带的的事情？”“谁神通广大？”“谁举足轻重？”尤其是对于梦想自治和民治的一些人来说，这些是重要的问题。

1924 年，来自哥伦比亚大学的两位社会学家罗伯特·林德和海伦·林德，就像人类学家调查非洲的一个部落那样，研究了一个典型的美国城市。他们在印第安纳的曼西——当时是个 38 000 人口的城市——生活了两年，提出问题并观察人们如何谋生，如何养育儿童，如何利用闲暇时间，以及如何参与公民和社会团体

的活动。林德夫妇报告说, 尽管可以看到一些民主统治的作法, 但实际上是某个社会名流和经济显贵管理着各种事务。^[1] 这份报告促使社会科学家和新闻界人士对各种社区进行一系列研究, 以便弄清楚政府如何运作, 以及权力是集中在少数人手中, 还是分散在许多人手中, 或是在某种程度上存在于两者之间。

要研究 20 世纪 80 年代早期美国州和地方政府, 弄清楚它们如何运作、由谁治理, 我们就会面临一些重大问题。研究庞大而复杂的联邦体制是一回事, 分别研究五十个州政府又是一回事, 每一个州政府都有着自己的立法、行政和司法机构——每一个州都有着自己的复杂的政治关系和司法传统。而且, 每个州的政府只不过是一幅比之更大的画面的一部分。论述密西西比州的政府或底特律市的政府而不提及那里白人和黑人的关系, 研究得克萨斯州的政府而不论及牛群和石油, 这样就会忽视政治过程的推动力。正像对待联邦政府一样, 对州政府也不能作为组织结构图来加以分析和评价。各州政府是由政治关系和人民构成的系统。各州之间在人口、经济资源、环境诸方面存在着的世大差异, 使得我们的比较和概括困难起来。

任何一个政治系统都是一个更大的社会系统的组成部分。政府是解决冲突的手段。或者至少是控制冲突的手段。此外, 政府对那些有价值之物进行分配、调控, 有时还实施再分配。政府还是实现统治者和被统治者都向往的某种目标并提供他们都要求的服务的手段, 许多外部因素往往比政治系统本身的结构, 甚至比参与该系统的政党的本质更为重要。在决定某个州或市所采取的政策方面, 经济体制、阶级结构、生活方式这类因素有时比这个州或市所沿用的政府结构更为重要。^[2] 显然, 一个城市的经济状况和目标影响着所讨论的内容, 并且经常影响着所决定的事情。^[3] 无论如何, 经济、社会和政治系统之间的关系是如此复杂, 以至往往难以理清这些关系并判定谁是因, 谁是果。

在 50 个州里, 共有 83 000 多个市、县、镇、村、学区、水管

理区以及其他各种政府单位，它们相互重叠，使这幅本来就很复杂的画面变得更加复杂。假如所有的州、市、镇都相同划一，要理清这幅画面也许是很容易做到的。但事实上，它们各不相同。每个市，如同每个州一样，都是自成系统的。在我们能够开始理解这些政府如何运作，以及谁对这种运作和政策产生主要影响之前，既要求认识到对我国的州、市、县不宜简单地加以分类，同时又必须发现各种模式并找出全部多样性所掩盖的一致性。

权力的配置

那么，我们怎样才能理解州和地方政府的运转而不陷入无穷无尽的细枝末节呢？要做到这一点，我们需要把注意力集中在民主管理的方式——公民参与，自由，立宪主义、代议制和责任领导核心问题上。更进一步，我们可以着重强调一个有助于阐明所有这些问题的问题——即由谁治理的问题。州和地方上的政治权力有落到相对少数的人手里的趋势吗？假定如此，这些人是谁？他们是密切合作、行动一致，还是意见分歧、各行其是？是同样一些人或派别确定公开争论的议事日程，并支配所有的决策，还是几伙领导人决定某些问题而把其他问题交给另一些领导人去决定，或者只是任其自然？

权力模式分析

社会科学家运用综合的研究方法对许多社区的权力模式进行了研究，获得了各种各样的研究成果。弗洛伊都·亨特是一位社会学家，他分析了亚特兰大，发现一个最高决策集团，人数不多，相对稳定，大部分人来自工商界。这些精英通过一批批更换的二流领导人发挥影响，这些二流领导人有时也修改政策，但精英的权力几乎无时不在。^[4]另一方面，耶鲁大学的政治学家罗伯特·达尔研究了他自己所在的纽黑文市，他断言，尽管有些人拥有很大权势而其他大多数人没有什么权力，但

是并不存在一个永久的中坚精英集团。领导人的联盟变动不定,他们有时意见分歧,并且总是不得不在制定政策时考虑公众的承受能力。^[5]

亚特兰大和纽黑文这两个城市,哪一个更典型地说明美国各种社区的权力分配呢?亨特和达尔的研究结果不同,是由于他们所提出的问题不同吗?显然,调查者的假设和他们所采用的手段,使他们产生了不同的调查结果。^[6]

少数人统治还是许多人统治?

有一批调查者,其中主要是像亨特这样的社会学家,他们所关心的主要是政治系统中的社会分层(Social Stratification);换句话说,在任何社区里,人们被分成许多社会经济集团,调查者们关心的是政治是如何被这一事实所影响的。上层阶级就是统治阶级吗?这些社会学家认为,政治影响是社区社会经济结构的一种功能。他们通过向不同的公民提问、确定社区中最有影响的人物,试图查明谁统治某个特定的社区。然后,对这些有影响的人物进行研究,弄清他们的社会属性、他们在决策中的作用、他们的相互关系以及他们与其他公民之间的相互关系。那些使用这种技术的人报告说,上层社会经济集团组成了权力精英集团(Power elite),当选的政治领导人从属于这个精英集团,而社区内的重大冲突就是在上层社会经济阶级与下层社会经济阶级之间展开的。

另一批调查者对这些调查结果心存疑虑,对所采用的调查技术提出了异议。他们争论说,那些证据(甚至包含于社会分层研究本身中的证据)并不能证实社区是受权力精英统治的结论。更确切地说,权力精英的概念只不过是社会分层理论家所用方法和所作假定的一种反映。调查者应该研究公共政策,弄清楚政策实际上是怎样被制定的,而不是研究那些被想象为权势人物的活动。那些以这种方式进行社区研究的人,通常发现存在一个比较开放的多元权力结构(Pluralistic Power Structure)。有些人确实比另一

些人更有权势，但权势在为数相当多的人中间分享，并趋于限定在某些特定的问题和领域内。一些人在如何管理公立学校问题上有较大发言权，而在经济政策方面则可能没有什么影响。而且在许多社区和许多问题上，并不存在可证明是同一的权势人物集团。政策不是产生于一个小集团的行动，而是产生于无法预期、未加筹划的由相当多的人的行为所造成的结果，特别是产生于无数相互竞争的形成和参与重大决策的团体的存在。按照这些理论家的看法，社区的社会结构当然是一种因素，但在商品和劳务如何分配上并不是决定性的因素。

这里有一个有关提问是怎样影响调查结论的例子。如果我们向知名度高并且积极参与有关活动的公民征询意见，了解谁有权势，我们就会发现他们提名的真正的掌权者的人数并不多。如果我们研究数十起地方上的事件和决定，就会发现卷入事件的人是各种各样的——不同的人介入不同的政策领域。如果我们坚持对另一些研究地方政治的学者提出质疑，我们便会发现：他们会提出地方上的价值标准、传统和政府体制的结构形式决定着哪些问题将列入地方的议事日程。⁽⁷⁾于是，按他们的说法，在某些地方，烟草、采矿和钢铁行业的利益集团占据了主导地位。为了避免触犯这些所谓的权力阶层，税务、调控以及职业保障这些在别处常见的政策，在这些区域却被排除在议程之外。这些利益集团也确实为阻止那些他们认为不利政策的出台而煞费苦心。学者们极力主张我们要着重考虑下述可能性：维护现状的人可能采取使“不做决定”比实际决定更为重要的方式来调动权力资源——不仅研究哪些人统治，而且研究实施阻止提出问题的游戏程序和规则。要确定从政治决策中受益的是哪些集团或势力，受到妨碍的又是哪些集团或势力。⁽⁸⁾尽管研究不做决定或无事件是极其复杂的任务，这还是一个有价值的建议。⁽⁹⁾

对社区和州的研究已取得了足够的成果。因而我们可以着手考察正式的政府制度、社会结构、经济因素以及其他可变因素如

何相互作用，从而造成一个运转着的政治系统。

政治斗争的利害关系

种种事件使联邦政府对美国人民的命运产生了巨大的影响。核武器的出现把亿万人民未来的生杀之权置于总统一人手中。保障公民权利、抑制通货膨胀、调控诸如航空公司、保险公司这样巨大的经济势力集团，以及在经济上补贴比较薄弱的经济部门，承担上述这些责任使联邦政府成了全国经济力量和经济保障的监管者。自然，州和地方政府不可能要求发挥这样集中的作用。但是，在国内政策问题上，州和地方的作用正在逐渐增大，不仅是在绝对的意义上增大，而且相对于联邦政府来说也在增大。第二次世界大战以来，州和地方政府的活动比联邦政府的非防务活动增加得快得多。现在，用于国内职能的开支有三分之二是由州和州以下的单位掌握使用的。由于在过去的十年中，联邦政府削减了各州和地方机构的联邦资金，最近还试图提出一种“新联邦主义”计划，各州可能必须对提高税率、调节经济和社会福利承担比以往更大的责任。

况且，总的来说，由于美国人的邻里关系和家务问题直接受州和地方政府管理，所以，州和地方政府与普通人的关系要比联邦政府与普通人的关系更为密切。我们与政府机构和官员打交道最频繁的地方是在学校、公路、娱乐场、大火灾现场、医院和法庭。（不过，即使在这样的领域，很多时候，联邦、州和地方政府的规划和责任也是彼此混杂，往往难以区分哪一级政府在为哪些人做哪些事。而且，联邦政府与个人的某些联系，如邮政服务和联邦税收，完全绕过了州和地方政府）

有些事情可能看起来与任何政府都没有关系，例如，养一只狗或猫以供玩赏。然而，狗需要执照和颈圈，并且必须限制活动，必须接种疫苗，如果任何人认为猫可以超出法律的管辖范围之外，

他就应该记住艾德莱·E. 史蒂文森在任伊利诺斯州长时对“猫议案”的著名否决。如果该案成为法律，就会对那些放任其爱猫在外乱跑的主人课以罚金，并允许厌恶猫的人随意捕捉。这位州长说：

有人宣称一只猫光临了邻居的庭院，或者穿越了公路，就是对公众的妨害，并要把这宣布为伊利诺斯州的公共政策，对此我不能苟同。无人照看时就四处乱跑，这是猫的天性。……我担心这个议案只会造成混乱、反诉和仇恨。……我们大家都对保护某些鸟类感兴趣。……护猫与护鸟的问题与时间一样古老。如果我们试图通过立法来解决这个问题，谁能说不会有人要求我们在狗与猫、鸟与鸟，甚至鸟与虫这个古老问题上也表明立场呢？⁽¹⁰⁾

这样一来，这个州长就袒护了爱猫者而忽视了爱鸟者，同时又在爱鸟者与灭虫者之间保持了中立。这样一些小事件说明，现代社会的运转是多么复杂，它又如何导致政府对我们生活的干预和过分的管理。

利益的交织

特殊的利益集团形形色色，遍及各州。像工业州罗得岛就有农业组织，而农亚州怀俄明也有工会。有势力的经济压力集团和（组织起来筹集竞选基金并分赠给公职候选人的）政治行动委员会在各州的活动，如同它们在联邦的活动一样活跃。他们努力发展组织成员；他们在州议会大厦和市政厅游说；他们教育和组织选民；他们还支持任职的政治朋友而反对他们的敌人。他们也面临着所有集团都面临的内部问题：维护集团内部的团结，对付适应特殊需要而分出去的亚集团，既保证民主又维持纪律。

然而，一个重大的区别在于，集团的利益可能集中在州和地

方，而他们的力量在联邦政府则有待加强。大企业并不像华尔街、天主教会和美国军团那样，追求的目标在于华盛顿。但在某些州和地方，由于他们代表了社会和经济的大部分领域，某些集团占有明显的优势。在威斯康星，几乎没有政治家去责难牛奶场主；在佛罗里达，公职候选人不可能去反对有权有势的人的利益；而在波士顿，很少有黑人官员能坚强地支持共和党的主张。

正由于一系列形形色色的地方集团的存在，才使得美国的政治生活别具风趣，激动人心。这类集团包括密歇根的汽车工会和汽车制造商，衣阿华的玉米农场主和养猪场主，新英格兰北部法裔美国人，得克萨斯的天然气和石油商人，新罕布什尔和爱达荷的枪支持有者，北卡罗来纳州的烟草农场主，南加利福尼亚州的航空公司雇员，南方的棉花种植业主，西弗吉尼亚的煤矿工人，以及怀俄明的牧场主。不过，也不应夸大这些集团的力量。

不同的集团有着不同的需要和抱负。要把所有的劳工、商人、教师、奇卡诺 (Chicanos)* 和黑人团结在一起，我们不得不谨慎行事。工会有时严重分裂，卡车司机、建筑工人、机械工人、汽车工人等各成一统；企业界也经常分成两股力量，一方是大工业、大银行和大商业公司，另一方则是小商人。

在新英格兰、爱尔兰裔和意大利裔的兄弟会长期以来在各种公共问题上各执己见；其他的集团则要求为法裔加拿大人和波兰裔人说话。新英格兰的政治家害怕这些集团的势力影响选举，特别是影响初选。然而，“扬基们”(Yankees)**在种族集团成员密集的地区获胜的例子也不少。同影响选民作出选择的其他需要考虑的因素相比，种族因素也许是微不足道的（尽管过程中的一个小小的百分比，仍然可能决定一次选举的胜负）。在很大程度上，候选人的品德及其号召力具有决定作用。^[11]任何集团，不管它多么

* 指墨西哥裔美国人。——译者注

** 此指新英格兰人。——译者注

强大，都必须应付来自四面八方的各种压力，其中包括全面理解竞选规则，这些规则要求选民不要仅仅因为某些人是“自己人”就投他们的票。

现在，让我们进一步考察那些专业性较强并与地方政府联系较密切的利益集团。许多企业家向州出售商品或为州提供劳务，例如，牛奶商、印刷商、承包商、停车计时器制造商、游艺设备制造商和教科书出版商等。这些人经常正式或非正式地组织起来，改善和稳定与采购官员的关系。在地方一级，开发者和住宅建筑商同他们的律师一起敦促城市规划委员会采取行动。拿成百上千万美元冒险的事时有发生，无论最终是否付诸实施，其结果都决定着一个社区的经济增长和环境质量的状况。

另一类密切关注公共政策的集团是职业协会，理发师、美容师、建筑师、律师、医生、教师、会计师、牙科医生及许多别的集团，均由州发给执照。代表这类集团的协会关心的是调控性法规的性质和执行调控任务的委员会的组成。他们尤其关心允许开业的规则和确定职业过失的方式。例如，律师协会密切注视法官和法庭官员的任命。

每个州都有自己的一批游说活动人士，然而，某些更典型和更重要的利益集团可能在州首府有他们的协会作代表，这些利益集团是制造业、银行与保险业、公立学校教师、化学品公司、牛奶场主、养牛场主、高速公路承包商、公共雇员协会、石油、天然气和矿业生产者、环境和消费者利益集团，以及公会等。今天，其他市民集团都可能组织起来，并派遣游说活动人士前往本州首府游说。这些公民或者崇尚生命，或者支持选择权，或者要求对诸如酒后开车者和持枪抢劫犯从严发落。如今，那些更为专业化的利益集团是绝不会对首府发生的事情听之任之的。因此，你在州议会可以看到来自各界的代表，如美容师协会、葬礼和防腐指导协会、干洗协会、还有私人司机培训学校联合会等。

许多行业，尤其是大公司，为了扩大影响，除了有自己的游

说活动的人士之外，通常还借助某商会或行业协会的力量。他们的游说活动人士则被称为公共关系政治顾问。另外，他们也可以聘请一个律师事务所作为行业代表。当今政坛上日趋红火的行业之一就是咨询业。受聘的专业律师会努力使议会通过其雇主想要的法案，或是竭力阻止其不想要的法案的通过。

许多律师事务所和日趋增多的政治顾问为那些能够且愿意付钱的雇主提供一系列服务——从单纯提供时事信息，到在全国范围组织各类民意测验，乃至监督游说工作以及就某事发起与社会名流和公众交换意见的运动。这就又一次提出了谁在统治这个问题。显然，那些有能力雇佣有经验的游说活动家和其他专家安排公共议程的人能比那些只是偶而过问州和地方政府决策的公民施加更大的影响。事实通常也是如此，

州议会的游 说活动家

人们普遍相信，游说活动家在州议会中的放纵行为比在合众国中的行为更为严重，而且，游说活动家对州议员进行贿赂更加明目张胆、司空见惯。这可能是因为州对游说活动的限制通常比在联邦一级更为松弛，也可能是因为在州一级被新闻界曝光的可能性更小——至少在几个州是这样。1974年，斯波罗·阿格纽被迫辞去副总统职务，就是由于他在任马里兰州州长时接受了贿赂性的酬金。在过去的三十年中，佛罗里达、伊利诺斯、路易斯安那、纽约和俄克拉何马州都有州官员受到控告而被判罪。

当然，议员和州政府官员的腐败行为是难以查清的。知情者有时指控议员接受因报答他们在议会的投票而赠送给他们的礼品。这种丑闻在几个州被揭露后，尤其是在水门事件后的时期，促使许多州议会纷纷制止选举中的种种弊端，并通过了道德准则法规，其中包括更加严格的关于违背公众利益的行为的条款。有几个州议会制定了全面的财务公开法规，与过去相比，现在大多数州政府都更加公开化了，官员更加专业化，责任也更大了。⁽¹²⁾

在华盛顿，游说活动家通常花费较多的时间与同情他们观点的议员接触。而在州议会，更多的似乎是说服。立法者了解他们所持立场的利害得失。前总统吉米·卡特曾经担任过数年佐治亚州议会参议员，后又担任州长，他回忆说，佐治亚州议会的 259 名议员中，只有“极少数人”是不诚实或不好的人。但是，卡特发现：那些具有特殊利益的人紧紧抱成一团，公共利益很难使他们屈从让步，如果决定是在密室里做出的，情况就更是如此。……当不存在明显而全面的重大议题时，简直就不可能考虑到一般公众利益。在这种情况下，议员们往往屈从于游说活动分子，这些说客施加压力时不动声色，驾轻就熟。”^[13]

在几个州，一家独立公司或团体就拥有很大的势力；而在另一些州，可能是由“三巨头”或“四巨头”控制着政治生活。但在大多数州，各团体之间公开竞争，没有任何团体或团体联盟单独高出一等。没有哪一个州是由任何一个组织操纵议会政治的。^[14]虽然强大的安纳康达公司一度几乎控制了蒙大拿州的立法。游说活动家出现在每个州的首府，他们在那里通过议会促使少数议案按其团体的需要而通过或否决。议员除了代表选民做个别调查工作并顾及政党、地区和同僚的要求外，还要关心成百甚至成千的议案。州长呢？“州长来的来，走的走，但游说活动家（或立法代表）却永远坚守留驻！”^[15]精明的游说活动家通常都有一次——或几次——机会影响他们所关心的几个议案的命运。

前几年，在阿肯色州首府注册的游说活动人士大约有 400 名。其中，有 125 名是代表公共事业公司的，200 多名是代表个体企业、工业或行业的，9 名代表劳工利益，8 名则代表老年人利益，还有 3 名是为环境问题工作的。由于阿肯色州的政党势力不强，因此各个利益集团及其说客就被看成是对政府最有影响的信息资源。根据在该州所作调查表明，阿肯色电力与电灯公司、铁路、家禽饲养及蔬菜种植业、教师和州商会是影响力最大的说客。“通常，那些拥有强大的经济来源，雄厚的资金和高地位的人远比那些缺

乏此类优势的人有影响得多，而且这种情况依旧存在。……”政治家迪恩·布莱尔这样写到：“然而，日趋复杂的经济在政治舞台上造就了越来越多的演员，尤其是当经济巨头之间产生分歧时，有些微弱的声音也可能传入大家的耳朵。”⁽¹⁶⁾

有些集团起着特殊的作用，这既由于他们与政府的关系，也由于他们所从事工作的范围和意义。以公立学校的教师为例，他们既是地方政府的雇员，又是一个对地方政府施加压力的利益集团。他们必须与和教育有关的其他许多集团打交道。譬如，地方和州的家长、教师协会中的家长；往往有着自己团体的校长和学监；还有在私立学校和教区学校上学的孩子们的家长。全国各地的教师日益在政治上组织起来，他们现在经常会见并赞同各级政府的公职候选人。在地方竞选中，他们还往往是一支难以对付的政治力量。有时，他们也以罢教或以威胁罢教作为武器，来争取提高工资和改善工作条件。

中小城市的参与模式

相对联邦政府而言，公民普遍对地方政府的兴趣较小，投票热情较低、了解的情况也较少。这种情况也许会使人觉得不可思议，因为人们更接近的是市政大厅和县政府大楼，而不会是远在华盛顿特区的政府官员和官僚机构。然而，人们相对较少地介入地方政治是有原因的。在大部分时间里，大多数地方政府都专心于相对没有争执的日常公务——诸如护路、消防、治安、吸引能够创造较多就业机会的企业、申请州和联邦政府的财政援助。大多数地方的居民都希望降低税率，并设法使他们的城市成为生活、工作和养家的“理想之地”。

市长和城市官员一般都尽量避免争执，保持不偏不倚的态度，以免在社区造成不和。虽然并不总能成功，但他们竭尽全力以表现得通情达理，显得是在为社区的利益而工作。市政当局很少有

人积极试图改变现状。通常，市政府不会试图促进向富人征税而把各种财产再分配给穷人的这种平等。城市官员认为这是联邦或州政府当局的事情，哪怕他们也认为完全应该这么做。典型情况是，他们会声称他们的城市就是没有那种计划的资金。他们也许还会说：“去找州长讲吧”或者“去找你们的国会议员吧”。实际上这可能是个好主意，因为州和联邦的各种项目（卫生、保健、教育贷款、失业补助、伤残救助等等）是专门用来帮助那些不幸的人们的。他们也许没有这样做，然而，这往往是他们的初衷。

地方政府较少地介入有关再分配政策（redistributive policy）的政治所造成的结果之一是：在地方政治中，利益集团不如在州和联邦政治中发展得那样充分，他们的游说活动也比在州和联邦政治中零散。^[17]显然，地方官员必须关注他所作出的政治决策的后果，尽管由于各种有组织的利益集团干预得较少，他不必为此太过费神。当然，许多市长和县级的官员能够根据他们认为是最有利于本区选民利益的原则做出一系列英明的决策，这要依据那些协助市政管理的城市管理人员，规划人员，以及其他市政雇员的专业性或技术性建议。

这是一般情况，当然也有例外。街区居民团体有时也会积极参与保护并请求改善他们街区的活动。但是，这种参与活动通常每隔几年才发生一两次，而且局限于城市预算的很小部分。有的时候，地方上的某个学区打算关闭一所社区小学，这几乎总是要引发一场争论。由于受到入学人数减少的压力，学区管理委员会的官员往往陷入争吵不休的社区会议中。尽管如此，出席地方政府会议的人数通常是不多的。

那些在某个社区有重大经济利益的人积极参与地方竞选活动，并且坚持与地方官员保持密切的联系。在大多数城市里，地方开发者和不动产集团通常对城市官员具有支配力。同样，地方商会也往往与市、县政府的许多官员有长期的交往。经济发展、财产税率、营业税以及旅游宣传是地方企业界领袖与地方官员共同

关心的问题。

地方报纸的情况又如何呢？大多数城镇只有一家报纸，较小的城镇往往只有一家周报。某些报纸和地方电台、电视台在报道市县政治生活方面做了某些有益的工作。但这种情况只是一种例外，并非常规。大部分报纸都意识到，大多数读者比较喜欢看全国新闻尤其是体育新闻，而不是市规划会议或县专员委员会会议上发生的事情。相对来说，地方政治中发生的大多数事情是枯燥乏味的，这些事情对有的人来说也许重要，但对打动普通人而言，其趣味显然比不上白宫发生的事情，或者国会是否真正解决了社会保障问题，或者头天晚上取胜的是达拉斯的考博伊队、路易斯安那的道杰斯队还是波士顿的凯尔特队。*

进一步说，在城镇和中小城市，许多报纸与当地的选任官员建立了一种相当融洽的关系。有的时候，报纸的老板或编辑就是地方官员在社交方面的朋友，甚至也是高尔夫球场上的伙伴。友谊和共同兴趣确实得到了发展，而对市政厅发生的事情进行准确和详细的报道却被置于脑后。实际上，“报纸宣传其所在城市的原因，是因为它们知道城市的繁荣与发展对它们有利。面大谈当地的缺陷，调查肮脏政治情况的内幕，揭露声名狼藉的丑闻并强调政府的无能，只会为参与竞争的城市提供可以引用的实证性材料……”⁽¹⁸⁾

最后，对城镇的政府进行恰当的报道要花很多钱。大多数报纸只能负担一名兼职记者报道市政府的情况，而这位记者往往对报道政治和政府比较生疏。在多数情况下，记者还会受到选任官员的恐吓，而这些官员往往是那些很有名气的工商界巨头或专职的领袖，他们相当老练，在地方上权势很大。有时，有些过于傲慢的年轻记者会突然被解职，这也许就是市政府的某些官员对本地报社老板施加影响的结果。另外，我们还应当记住，许多报纸

* 三队分别是美国著名的橄榄球队、棒球队和篮球队。——译者注

的命脉就在于他们刊登当地工商业的广告,一旦广告来源枯竭,报纸就要停办。因此,一些相当基本的经济现实便部分地说明了报纸、电台、电视台为什么报道或者不报道当地政府情况的原因。

基层群众的冷漠

一位政治学家发现,即使在纽黑文这个政治比较活跃的城市,“许多公民对政治表现出冷漠的情绪,这种情绪就像无法穿透的装甲板一样,他们很难成为接受宣传的对象。”^[19]他以修改市宪章运动为例。市里的政治家为此事辩论得沸沸扬扬;各家报纸也态度鲜明,直言不讳,一个市民宪章委员会进行了大规模的广告宣传,其结果如何呢?就宪章问题投票的选民只占平时参加选举投票人数的45%(而且大多数人投票反对)。

甚至在新英格兰地区,要使人们参加镇民大会也是困难重重——即使大会即将做出的决定对本地税率和学校质量,对警察组织以及公园和娱乐场所非常重要。托马斯·杰斐逊曾经公开称赞镇民大会是迄今为止用来处理公共事务的最高明,最巧妙的工具。然而,人们发现,在大多数城镇里,乐意参加大会的大约只占居民人数的百分之二、三。

所有这些都是造成对政治漠不关心的因素,但最重要的事实就是常人对政治并不迷恋;大多数人把政治活动和政治责任留给了为数不多的积极分子来承担。对大多数人来说,与个人有关的事情——诸如治疗关节炎、种植沙果草、他们的保龄球队、他们孩子的棒球联赛或足球比赛、帮助儿女申请上大学等——肯定要比参加城市的人事委员会或城市计划和分区规划委员会重要得多。当然,许多人对地方政府发挥的作用是满意的,因此他们留在局外,让有兴趣并乐意承担责任的人去担负市政责任,这似乎也是合情合理的。

出于对地方政治效率的不满,人们有时也举行政治抗议——群众示威,联合经济抵制,甚至市民骚乱——作为对政府提要求

的一种方式。当某些争端变得日趋尖锐时，政治活动往往会重新活跃起来。内城区的黑人、拉丁美洲人、同性恋者和其他人纷纷建立各种政治团体，以便倾诉他们的不满和更有效地组织投票。街道邻里成立了各种团体，旨在争取更好的住宅，加强政府检验法令的执行，反对犯罪和吸毒。尽管社区团体开展活动十分艰难，屡遭挫折，但这些努力已经使一些穷人积极参与了城市的政治生活。

州政党：多样性研究

两个大党——民主党和共和党——如同他们控制着整个国家的政治生活一样，也控制着州和地方的政治生活。但是，各州政党并不是全国性政党的缩影；各自有着自己的特色。每个州不同的社会，经济结构造成了现今各州政党的差异。此外，各州对美国历史的发展有着不同的影响，政党也反映了这种影响。例如，南北战争使南方成了民主党的地盘，而北方的许多州由共和党控制。大萧条的惨痛经历，加上随之而来的“新政”，使民主党力量在大城市得到迅速发展，至今影响着政治生活。60年代，民主党的肯定行动、用公共汽车送孩子们上学和向贫困开战运动的失败，使得共和党在80年代和90年代坐享渔翁之利，登上了执政党的宝座。

要概括出各政党在全国范围所起的作用是多难啊！想一想最近的一些选举结果。在弗吉尼亚，一个黑人议员当选为这个保守州的副州长。1989年，他又作为民主党候选人参加弗吉尼亚州州长的竞选。在休斯顿、达拉斯和圣安东尼奥，女性候选人都以明显优势当选为市长。亚特兰大、巴尔的摩、里士满、洛杉矶的市长之职都由有影响的黑人政治领袖担任。与此同时，一些共和党人和民主党中的温和人士也赢得了伊利诺斯州、印第安纳州和爱达荷州的州长竞选。这些候选人的主张大同小异，其基本内容可以概括如下：“不论在黑人教堂、工会礼堂、还是商会会议席上，我

们唯一的原則就是个人机遇、发展经济和机会均等。”获胜者在演说中基本价值观通常是含糊不清的，正如前面的那段声明，但它又正是多数的美国人所希望听到的。这些中性的主张使我们难以区分各政党的影响特色，慢慢地，连种族、民族上的区别也难以辨清了——在以前，这些区别对选民是很有影响的。

全国政治与州政治的相互作用

全国性政党组织的结构本来就是由各州政党构成的。全国性政党与各州政党不仅在组织上相互依赖，而且它们的命运在某种程度上也相互依存（尽管我们的联邦制和分权制力量强大，任何政党要获得控制全国政府的所有部门，以及所有州和地方政府的所有部门或者即使是一部分都是困难的）。譬如，每当民主党在全国范围内取得总统和国会竞选的压倒性胜利时，民主党人出任州长、州议会议员、市长以及地方委员会委员的人数就会增加——尽管这种情况在最近的数十年中已有减弱的趋势。一般来说，政党在全国获得的胜利越大，地方政党的胜利也就越大。

许多州曾经采取措施避免受到全国形势的影响。例如，新泽西州和弗吉尼亚州把选举周期完全“错开”，州长和所有州议员的选举安排在没有总统或国会选举的年份进行。有三分之二多的州把州长和部分州议会议员的选举放在非总统选举年进行。通常，把州的选举错开是为了把选民的注意力集中到州的问题上来。然而，这往往是政党斗争的一种策略和手段，一个党派的地方政客常以此来防止其对立党利用在全国的威望在地方捞取利益。

几年前，选民进入投票站以后，按照支持一党的原则，可以直接投自己所属的那个政党的票。现在，虽然许多州仍保持了业经改革但仍鼓励选民直接按政党投票的秘密投票办法，大趋势则是按职位罗列候选人——这是分别投票(ticket splitting)兴起的原因之一，或者由选民按个人意愿挑选候选人，而不考虑其所属党派。选民越来越多地观看有关候选人的电视广告和新闻，这也同

时削弱了他们对所属党派的归属感，鼓励选民投票支持那些有魅力、招人喜欢的候选人，而不是支持某一特定政党。

当总统选举和州选举同时进行的时候，投票的办法会影响全国竞选的冲击。例如，如果共和党人拥有一个像里根这样富有竞选魅力的人来当总统候选人，那么采取印第安纳式选票（Indiana ballot），即按党派排列（party column）候选人名单，形势就必然对共和党人有利。在这种形势下，为了减弱共和党总统候选人的冲击，民主党人就情愿采用马萨诸塞式选票（Massachusetts ballot），即按职位（office group）排列候选人名单。然而，尽管政客们心计算尽，州和地方的选举最起码在某种程度上还是会受到全国政治气候的影响。

党派均势与非均势

各州政党制度的最重要区别在于两党竞争的程度。州政党可以根据各党分占公职的情况分类如下：**两党竞争型**，即两党多年来相当均等地分占公职并且轮流赢得多数；**有限一党控制型**，即一个党多年来赢得全部或几乎全部公职，而另一个党通常只获得一个比较稳定的比率的选票（但有时会取胜，使大家——包括该党本身——大吃一惊）；**一党控制型**，即一个党赢得全部或者近乎全部的公职，而另一党通常只获得很小部分的普选票。由民主党支配的有限一党控制型的州主要是边境州*，以及马萨诸塞、佛罗里达、内华达等另外几个州。除了夏威夷和马萨诸塞外，一党控制型的州全部在南方。因为从前坚决支持共和党的州，如佛蒙特和堪萨斯，在最近的几次选举中选出了一些民主党人担任州政府的官员，所以由共和党支配的一党控制型的州已不再存在。

第二次世界大战结束以来，两党政治的趋势一直在加强。在南方，共和党人开始在大选中争夺。迄今为止，共和党势力在南

* 这些州在南北战争时期处于南北分界线，故称边境州。——译者注

方的加强主要表现在总统和国会选举中，但共和党人现在也经常入选南方各州的州议会。阿肯色、田纳西、南卡罗来纳和北卡罗来纳以及路易斯安那就选出过共和党的州长，虽然在最近的几次选举中这些州大多数又重新落到民主党人之手。因此，共和党人只有在州和地方选举中取得更大的胜利，我们才能把南方的大多数州和边境州称为两党竞争的州。然而，固定的南方已经不再固定了，尤其是在大城市及周围或山区。^[20]在南部以外的地方，随着民主党势力在衣阿华、缅因和新罕布什尔等从前由共和党牢固控制的州的发展，两党竞争的格局一直在逐渐扩展。随着越来越多的南方白人转到共和党一边，民主党在南部已经失去了支持者。然而，民主党在中西部和东北部得到了额外的党的忠诚者的支持。在落基山脉以西的一些地方，民主党已丧失了力量。

完全对等的党派均势的后果会如何呢？当政党及其候选人在对等的基础上竞争时，每一方对公众舆论的细微变化都会做出非常灵敏的反应，因为，即使是失去一小批选民也可能使天平在下次向另一边倾斜。党派竞争有助于促使党内的领导人更加密切地协作，至少在选举临近时会这样。疏忽大意便会把胜利让给对手，因此，竞争可以促使政府更好地团结配合、提高效率。毫无疑问，它也会促使议员做更多的选民工作。

党派的非均势在一党控制的州中可能给占绝对优势地位的政党造成严重后果。由于胜利几乎唾手可得，多数党不管业绩如何不佳，也不会保持临战状态。本来会发生在两个大党之间的竞争往往会变成多数党内部的竞争。在南方的一些州及马萨诸塞州，竞争往往不是在民主党人与共和党人之间展开，而是民主党人——有时是他们中的少数人——相互在预选中竞争。在这些党内斗争中，争论的问题是理不清楚的。竞选中可能充满了个人之间的相互攻击。选民的参与往往不如在两党竞争中那样踊跃。而且，人们在决定如何投票时必须慎重，因为在重大问题上居民内部没有发生分裂的情况也许事实上造成了一党控制的局面。

然而,如果说党派的非均势可以瓦解占统治地位的政党的话,那么,对居于少数的党来说则是使之毁灭。由于居于少数的党的领导人几乎没有获胜的希望,因而不会积极进行斗争。他们发现筹集竞选资金或劝人充当少数党的候选人都很困难。他们无法在州和地方上封官授职。党的工作人员和志愿人员拖拖拉拉,行动迟缓。那些希望在政治上获得成就的年轻人往往会转向占统治地位的政党。因为占统治地位的党牢牢地控制着管理州和地方事务的机构,因而另一个政党可能仅仅关心全国政治和该党入主白宫时可能容易搞到的联邦的官职。^[21]

我们一直在论述州的党派的非均势,然而,非均势力在城市和乡镇则以极端的形势出现。共和党人在竞选中几乎从未在芝加哥、波士顿、华盛顿、巴尔的摩、奥尔巴尼、哈德福特、匹兹堡,以及遍及北部工业区的其他城市获胜。民主党人则通常在落基山脉各州的农业城镇失利。这种非均势力的一个结果,就是本世纪头五十年里超党派倾向在地方选举中的迅速发展。竞选者不能以两大党的名义竞选,至少,不能正式地以两党的名义竞选。两大党实际上丧失了公开左右地方政治生活的力量。按照健全政党的观点,超党派倾向对两大党的影响可能会削弱它们继续作为政治组织的地位,而超党派的选举有时又有利于共和党的候选人,尤其是在5万人口以上的城市。

政党弱点

在许多州和地方,一个重要的情况是两大党在组织上都不很强大。正如全国性政党往往分裂成各种派别,围着国会和白宫的个别领袖打转一样,州和地方的政党也往往分裂成追随个别候选人和官员的集团。大多数更有实力的领袖都有个人组织,党组织则往往被搁置在一边。党的正式委员会在竞争的预选中被期望保持中立,而且它们通常也是这样做的——结果,候选人一旦赢得职位,就不愿意履行对党组织应尽的义务。同一政党的各位候选人往往靠自己的实力竞选。每一位

候选人都各自设立竞选指挥部, 张贴标语, 印刷宣传品并筹集资金。有时, 有的候选人会有意地避开同一政党的其他候选人, 甚至还包括政党的旗号。选举的职务越多, 候选人就越多, 所以, 党派分裂就越严重, 分票——即让选民把选票同时投给两个党中的多个候选人的情况就越多。由于大多数州都有长条选票 (long ballot) (列有大批待选官员的选票), 这些州的政党便会四分五裂。

后果怎么样呢? 已故的著名学者, 州政治家——小 V. O. 基表述过他对州一级政党组织的关注。他得出如下结论:

1. 州的政纲以及宪法的规定往往使各州步履艰难, 特别是州政府权力分散, 更容易使权力集中到联邦政府。

2. 州的职责迅速增长使得各州内部政治力量的组织现代化更为重要, 而目前各州内部政治力量的组织却变化不定, 不能统一。

3. 由于广泛的民众授权无法表现, 政治体制会在建立民众拥护的政府的道路上设置严重的障碍。

4. 在过去的半个世纪里, 政党组织已严重衰败, 而这种衰败与直接预选的兴起有着直接的关系。⁽²²⁾

60年代以前, 由于基本提供了观察报告, 因此州和地方政党被较好地组织起来, 然而, 州一级政党的弱点所造成的问题与国家一级的问题相同, 所不同的只是: 全国性大党处于均势状态, 至少在总统竞选中如此, 而州和地方政党则是在有竞争的地方竞争, 况且, 这些地方的竞争可能性也很少。批评家曾经建议改革州的宪政体制和立法、行政组织, 而且许多改革已经付诸实施。然而, 州政党推进改革的步伐一直十分缓慢, 大多数州的政党多年来依然如故。一个原因可能是真正改革政党结构并改变党派力量对比是极端困难的。堪萨斯的大多数人是共和党, 芝加哥的大多数人是民主党, 这种情况不管政党结构有多大的修补都不可能有多大改变。只要党内存在以个人为目的的强大派别, 鼓吹党派需要复兴和团结就不会收到大的成效。观念和政治行为的改变是缓慢的,

而且这种改变取决于基本的社会的、经济的以及心理的条件，但这些条件并非改革者所能改变的。^[23]

然而，承认政治力量相对稳定并不是说他们不会发生变化。假如长条选票这种制度的力量有助于州和地方政党保持现有的状况，那么短条选票的变化也会对政党产生影响；同样，议会代表产生和候选人提名程序方面的变革也会对政党产生影响。

关于小党：尽管民主党人和共和党人存在着其他分歧，但他们却控制着州政府和地方政府，在阻止小党发展方面意见一致，虽然最高法院以违反平等保护条款为由驳回了使小党候选人特别难以列入选票的要求，但大多数州的法律仍然使小党难以确立并发挥作用。不过，在一些地方，如明尼苏达州、阿拉斯加州、缅因州和纽约市，第三党或小党联盟也偶然获得过成功。

选举：争夺官职

宪法制定者把选举和其他政治事务主要留给州政府去处理。他们认为，这是防止联邦权力过分集中的一个保证措施。尽管最高法院已经裁定，国会可以废除州制定的总统选举人和国会议员的选举规则，并且联邦越来越严格地监督州和地方选举以保证符合宪法第十四、十五条修正案的规定，以及最高法院近些年来倾向于强调政党自主管理其内部事物，但是州对选举的控制仍然非常普遍。^[24]每一个州都规定了本州管理选举、提名候选人、管理竞选捐款、防止舞弊行为、决定允许哪些人投票和参与党务的办法（这些办法总是维持在联邦宪法限定的范围内）。各州还管理总统选举人和国会参、众两院议员的选举。

候选人的提名

除了总统的候选人提名之外，几乎所有的政党候选人都是在政党预选中挑出来的。不过，这种情况具有不同的类型：关门预选、开门预选和决定性预选等。政党

预选是美国的独特创造，它对州和地方政治生活产生了很大的影响。

选举候选人的方法并非一直是预选。当我国的政党在 19 世纪 30 年代和 40 年代充分发展时，大多数职位的候选人都是通过代表大会 (convention) 来挑选的。(这些代表大会就好比我们现在实行的全国代表大会，不过规模比较小) 代表们被召集到地方会堂或旅馆开会，提名候选人。像州长这样州一级官员的候选人是在这些秘密大会上选出一样，地方检查官、州议会议员、县专员以及市长一类的城市官员的候选人也是由地方代表大会选出的。不管这些代表大会有什么缺点，但它们在基层却带来了某些观察家发现当今所缺少的活力。

然而，这些代表大会也是滋生腐败政治的条件。19 世纪后期，大城市的兴起使政客掌握了大量的承包合同和特许状，于是，地方和州政党日益沦入利用代表大会作为操纵工具的党魁的控制之中。党的领袖或者“党魁”经常精心挑选代表，有时甚至采用强暴手段来对付那些他们不能控制的人。当然，反对党是防止这种腐败政治行为的最大障碍，他们可以呼吁人民来反对党魁控制。但是，国内战争和 1896 年布赖恩—麦金莱竞选的结果形成了一党控制的州和地区，这给美国的许多州和地方留下了一党制，特别是在南方和东北部。这样一来，防止腐败政治的巨大障碍就不复存在了。

直接预选 (direct primary) 主要是因为这种情况而形成。在本世纪的第一个十年中，当改革者抨击党魁专制、政治腐败和其他不良倾向时，代表大会提名制度也遭到了批评。改革家们希望把候选人的提名从党魁控制的秘密代表大会中转到人民的手里，直接预选始于美国南部，它使提名方式变得民主化。威斯康里州在 1901 年制定出第一部全州范围预选的法律，其他一些州也开始效仿。在以后的十五年里，除了少数几个州外，其他各州的大多数候选人提名都采用直接预选的方法。今天，大多数州的法律都要

求各政党用直接预选方式来产生全州性的候选人名单，而南方的少数州内的党派却采用预选与代表大会相折中的方式。

实行直接预选的结果如何呢？像大多数制度的改革一样，直接预选的效果是好坏参半。直接预选在一定程度上削弱了政党领袖的权势。对党魁来说，要影响数千选民前去投票比较难，而说动少数代表参加代表大会就很容易。因而，区别只是程度上的不同，况且各地的差别还是非常大的，有些党魁在预选后势力不减。参加预选的人数通常很少，因此一些政党的工作人员仍能够通过提出选票目标或有选择地泄露候选人的票数来操纵预选。不过，预选的确给人们提供了机会，而且还鼓动人们向党魁挑战。

但是，有些人开始认真思考预选对政党组织的影响。从过去来看，党魁毕竟也有好坏之分。预选还有其他的缺陷：预选中的竞争往往混乱一片，令人手足无措，而且地方问题的因素影响很大。预选使得各种政党难以平衡候选人数量。例如，马萨诸塞州的民主党成员中爱尔兰血统的人占很大比例，因此，民主党有时就很难平衡其候选人数量，因为候选名单是在预选中做出决定的，而波士顿爱尔兰人的势力又非常强盛。对居于少数的政党来讲，它们在预选中的处境是非常艰难的。雄心勃勃的政客们自然要在主要政党的预选中竞争，根本就没有人愿意让位居少数的政党把自己提名为候选人。总之，竞选有时是要违背两党政治的公平竞争——励精图治——锐意进取精神的。

尽管有这些弊病，现在几乎每一个州都还是采用了对全州官员提名的预选制。有几个州，如康涅狄格州和科罗拉多州，虽然曾经试图保留原来的代表大会提名制度的某些特征，现在也采用了预选制。一个能够在地方选举候选人和秘密会议中获胜和控制州代表大会提名的候选人，就不必再通过预选竞争，除非有另一位得到 25% 或更多的代表赞成的候选人希望在全州的预选中挑战。采用这种有限预选制似乎加强了这些州的政党制度。

候选人的提名方式与政党的组织状况密切相关，而政党的组织状况也影响着提名方式。政党越强大，越表明其领导有方，生机勃勃，竞争有力，团结密切，通过代表大会进行提名竞选的机会就越好。而政党越弱小，投票人就越可能愿意将提名摆脱政党领袖的控制，让人民在预选中做出决定。

有人认为在候选人提名过程中，政党应当发挥更大的作用，以便挑选出最能代表其宗旨的候选人，而不是那些只有在其力量薄弱时才可能获提名的候选人。事实上，政党的作用正日趋增强，表现之一就是在大约 1/3 的州，政党领导人正试图通过支持某些候选人来影响预选的结果：例如，他们可以在党的州会议上这样做。这样做的目的是要打消那些未获支持的候选人参加竞选的念头，如果不成，也可以帮助那些得到支持的候选人赢得更多选民的支持，过去 30 年的纪录表明，党的支持对政党本身及其支持的候选人都有积极影响，一旦确定了支持哪位候选人，竞争提名的人就会大大减少。即使仍有竞争，获得支持的候选人也可赢得大约 3/4 的选票。支持这一作法的人称它为党的统一、为挑选最有实力的候选人提供了理想的手段。

我们仍需保持各行业利益对政府的影响并恢复政党对这些利益所起的统一协调作用。也许这些最能证明我们的确有必要拥有更活跃、更强大的政党。在协调过程中，政党可以在强大的利益集团和政府官员、各州州长、议员之间起缓冲作用。政党在提名过程中应发挥更大的作用，其原因就在于必须挑选出有能力、有经验的候选人来代表该党的宗旨而不是比它狭隘得多的各种利益的代言人。^[25]

那些想要加强各州党的势力的人甚至不时提议应鼓励封闭式预选方法，并颁布竞选财政法，允许各政党在预选会上投入党的经费，甚至是代表其支持的候选人使用这些经费，以保证该党州

会议所支持的候选人获得预选会的多数票。但改革派人士对这种观点的许多说法仍持反对意见。

选举：一个案例研究

美国政治的最显著特征也许就是选举的多次性和多样性。在西欧，人们习惯于对全国和地方一级的一至二名候选人投票，而且每隔两三年才投一次，当他们看到美国人几乎是连续不断地忙于选举时就要目瞪口呆。在美国，冬季的晚些时候人们进行市镇和地方官员的选举，接着便是选举出席各种代表大会代表的预选，随后是挑选政党候选人的预选，然而又是大选，其间还穿插着各种专门选举。市镇或州就特别议案举行公民投票，有些州即使是解除一位官员的职务也要进行罢免投票。更使人迷惑不解的是，在一次特定的选举中要投票表决的官职五花八门：从总统到遗嘱检验法官、从国会参议员到县行政司法长官，从州长到图书馆委员会委员。这就是长条选票。然而，欧洲人却更习惯于对少数主要官员的选举，然后再让他们去任命各种专职官员。

要概括地说明所有这些选举是极为困难的，然而，有经验的政治家仍然可以根据实际经验作出以下粗略的评论：

1. 总的来说，越是地方性选举，选民的热情就越低，兴趣越小，投票率也越低。

2. 除了存在强大的政治组织的地区外，候选人往往靠自己的力量竞选，他们依靠其个人的组织而不是依靠党的力量获胜（其部分原因是候选人很多，竞选的职位也很多，党不可能为每个候选人提供更多的帮助）。

3. 在地方选举中，相比之下更重要的是投票人是否熟悉候选人的姓名，而不是是否了解所争论的问题。

4. 候选人的大部分资金来自赞助人和利益集团，而不是来自其所属的政党。

5. 虽然没有任何东西可以取代候选人和选民之间的个人联系，地方竞选中尤其如此，但是越来越多的州、市选举取决于直邮、广播、电视广告等活动。高科技竞选策略过去只是在总统选举和大规模、全州关注的州选举中称得上是主要手段，现在则到处可见它的影子，除去一些特别小范围的竞选。

市政厅选举—— 芝加哥

对于那些经常注意地方政坛上纷争的人来说，芝加哥简直是独一无二的。近些年来，这个城市的几届市长中有黑人，狂热的宗教女信徒，还有两位姓戴利的——理查德·J. 戴利是一位传奇式的市长，任期从1955年开始直到1976年他去世为止；另一位理查德·M. 戴利是他的儿子，1989年当选为市长。⁽²⁶⁾

芝加哥的政治与美国地方政治的一般特征大相径庭。当然在某些方面，它也带有与别处的政党和集团政治相同的色彩。在过去的十年中，有两位候选人出人意料地在市议会上获选。1979年，简·伯恩击败了该市的领导核心及原市长迈克尔·比兰迪克。比兰迪克是在理查德·J. 戴利市长任上去世后接任市长一职的。伯恩的胜利让人们大吃一惊。他们原指望维持了近50年之久的著名的芝加哥民主政治核心还可继续下去。而简·伯恩却打碎了这一领导核心，并想将碎片重新组合成新的核心。总的来说，她是成功的。对于她的四年任期有着很多争议。批评家说她的情绪常常很不稳定，而且她还经常疏远少数民族，尽管他们的人数在该市正不断地增长。然而她也是一位强悍的政治家。不管怎样，简·伯恩了解芝加哥的领导核心，她在其中还工作了许多年，并崭露锋芒，成为继戴利之后的最高行政官。

1982年下半年，伯恩市长宣布争取连任，当时大多数观察家预料她会轻易获胜。因为，她实际上控制着封官授职的权力，面在一个由市政府“控制着”数百个职务的城市里，这意味着拥有巨大优势。事实证明，她还是一位令人敬畏的资金筹集人。她最

后筹集了 1 000 万美元以期连任。

这时，理查德·M. 戴利这位重要的竞选对手冒出来了，成为她的主要威胁。理查德·M. 戴利是库克县（芝加哥是该县的主要城市）的州检察官，他于 1982 年 11 月宣布参加市长竞选。年轻的戴利是前任市长之子，对州及地方的政治经验相当丰富，被看成是一个必须加以认真对待的候选人和挑战者。

不久，第三位候选人出现。他是众议员哈罗德·华盛顿，以前担任过州议会的议员，后来在联邦众议院中代表芝加哥第一选区。华盛顿出生于芝加哥市，是位黑人律师。有些观察家认为华盛顿作候选人前途渺茫。几乎没有人相信他能战胜伯恩的选举集团。戴利的一些竞选顾问确信，伯恩市长实际上是鼓励哈罗德·华盛顿做候选人，甚至一开始就给他提供财政支持，因为她相信这样可以使自己稳操胜券。这些顾问还指责说，伯恩推测年轻的戴利可以赢得大多数的黑人选票和拉丁美洲人的选票，这样戴利就会成为一个强有力的竞争对手。但是，由于华盛顿加入战团，反对伯恩的人就会分化，华盛顿会把黑人处在增长中的选票争取过去。

当竞选进程进入 1983 年的冬天，伯恩在所有的入心目中都是“必然的赢家”。她资金雄厚，声名显赫，而且还掌握着官职授予权，市政府控制芝加哥企业界的权势全在她一人之手。情况是非常严峻的，老戴利的民主党选举集团正面临着考验。

三位候选人都在竞争中大现身手。现任市长的政绩同样也遭到了攻击与批评。这几位候选人在竞争最后阶段进行了四场激烈的辩论，在这几场辩论中，哈罗德·华盛顿竞脱颖而出，表现出强大的实力。专业观察家认为他在这几场辩论中“大获全胜”。黑人们空前地团结起来支持华盛顿。同样，一些自由派人士也倾向他这一边。

随着 1983 年 3 月预选的临近，专家们预言这将是一场势均力敌的竞争，但伯恩仍然可能是这场竞争的赢家。不料，哈罗德·

华盛顿在这场三人竞争中竟后来居上，成为胜者已是无疑了。

有人曾经抱怨，民主党人是否应该支持他们的黑人候选人竞选市长。伯恩考虑过作为民主党候选人名单以外的候选人参加竞选。其他一些人曾提议共和党的候选人或许该退出竞选，让伯恩来充当其候选人。民主党顿时四分五裂，不知所措，也不知应当拥护何人当候选人。

哈罗德·华盛顿在芝加哥市的黑人居住区长。他曾经是位高才生，学习刻苦，自己付学费，后来逐步走向社会，踏上仕途。华盛顿是民主党一个投票区头目的儿子，曾经在该党的下层机构担任过一些职务。以后，从西北法学院毕业，开业当律师。后来，他在戴利的选举集团担任过各种职务，曾经和难以数计的芝加哥黑人一样，在他们的投票区和选区为民主党人拉选票，一干就是四十多年。华盛顿说，现在该“轮到他们了”，他要求他和他那个种族的人多年来曾给予白人民主党的那种支持。

然而，白人民主党的支持却姗姗来迟。老资格的民主党人还批评华盛顿逃税（他过去曾因此被判为逃税，并遭短期监禁），并强调说由他参加竞选，实际上是要搞种族分裂。大批白人加入了伯纳德·埃普顿的竞选队伍。埃普顿是前州议会成员，本届共和党提名候选人，而且是一位很有成就的芝加哥保险业的企业家。在民主党预选结果揭晓之前，他实际上没有什么声望，根本没有获胜的机会。由于其结果出人预料，他的加入，突然成了取代一位黑人市长候选人的唯一选择。埃普顿的新闻顾问们在宣传这位候选人时，使用了这样一个口号：“选择埃普顿，为时未晚。”这个口号既激怒了黑人，也伤害了自由派人士。因为这个口号暗示，如果不让埃普顿当选，黑人就接管市政厅、芝加哥以及民主党所掌管的官职。

随后的竞选成了这个国家分裂最为严重的一次竞选——起码在一代人的时间这么说没错。种族主义盛行，人们情绪激昂。全

国性的电视和报刊为此进行了重点报道。最后，在1983年4月，在一次选民积极参与的选举中，哈罗德·华盛顿以51%左右的选票获胜。他得到了黑人、拉丁美洲裔人的大力支持，还得到了少数白人的支持，这些白人主要是自由派人士以及受过高等教育的专业人员。共和党的埃普顿则获得了白人选票的82%。

无论如何，芝加哥经受了这一切——隐藏着种族主义和别的东西。然而那著名的民主党政治核心还是被打碎了。华盛顿市长试图让这一民主党组织重新活跃起来，他失败了。事情永远不会恢复到以前那样的。有些人怀疑芝加哥是否还会像五六十年代那样好治理了。所有的人都认为市长和议会的民主党人之间会有摩擦，这些议员都是代表那些以白人为主的选区的。但很少有人会意识到局面的严重程度。一个由五十位议员组成的多数派在很多问题上反对华盛顿，还拒绝接受他于任期的头三年在一些委员会和理事会上所作的五十多个任命。

但是哈罗德·华盛顿还是轻而易举地于1987年再次当选。他被誉为向那些被忽视被排斥的芝加哥市民打开了市政府的大门。1983年华盛顿获胜的那次竞选把这个城市分成了好几派，接下来他便着手安抚工作。但第二任期没多久，他便去世了。市议员尤金·索耶也是一位黑人，他被白人垄断的长老会推选为代理市长。

1989年初，一次新的选举开始了。芝加哥要选出一位市长以代替哈罗德·华盛顿任满四年任期的最后两年。1989年2月，库克县检察官理查德·M. 戴利在一次较下层的预选中击败了索耶。在这次运动中，双方都一再号召要达成种族之间的和谐。然而这座城市被称为是全美国种族分居最严重的城市，种族矛盾不曾有过稍稍的平息。在竞选的最后几周里，双方都不断指责对方的种族主义。⁽²⁷⁾戴利赢得了92%的白人选票，黑人选票却只有5%；索耶赢得了94%的黑人选票，白人选票却只有8%。

在4月的大选中，戴利最终击败了民主党对手和别的独立人士对手。他的主要对手提摩西·埃文斯虽然得到了杰西·杰克逊

的大力支持,却只获得了不足5%的白人选票,在西班牙裔美国人中的选票也大败给戴利。芝加哥的人口之多位于全国各城市的第五名。白人和黑人数量较为平均,但选民中白人却比黑人多了大约150 000人。

戴利为了竞选这一令人垂涎的市长宝座筹集了600万美元。他聪明地发起了一场口号为“法律与纪律”的宣传攻势,遍布无数种族和居住区,其中包括许多黑人居住区。他竭力避免以白人候选人的形象出现,但他的主要对手在竞选中警告选民说戴利想“重开他父亲的种植园”,并将因其专制的风格而忽视穷人尤其是黑人的需要。戴利只赢得了37%的黑人选票。

当选后,戴利许诺将使市政府工作公开化,并向全体市民伸出援助之手。同时他还保证要改善该市困难重重的教育体系,减少犯罪,与社会各界真诚合作。与其父不同的是,新市长只能控制40 000个市政职位中的1 000个左右。法院废除了他的许多特权,而这些在其父执政时是核心政治的操纵力。人们希望理查德·M.戴利市长在执政期间比其父更具有同情心,事实上,他已经比其父任命了更多的黑人、西班牙裔美国人和女性担任主要的行政职务。

芝加哥的这几次竞选说明了几个特征。在芝加哥政坛,成功的关键是要先赢得民主党预选的胜利。钱仍是关键的因素。在这样一个种族分裂的城市,黑人候选人要想获选,只有联合他们代表的黑人和西班牙裔美国人,并团结一部分自由派白人团体。哈罗德·华盛顿就是这样做的。尤金·索耶和提摩西·埃文斯没有这样做,失败了。继黑人执政后,芝加哥选出了一位白人市长。这说明一些城市虽然有大量的黑人,但黑人并不见得每次都能赢,永远掌握市府。(同样的事情也发生在克利夫兰和北卡罗莱纳州的沙罗特)虽然芝加哥的竞选运动从许多方面典型地反映出美国的政党政治的特点,但十年来的许多事件又说明了在政治上没有任何东西是可以想当然的——在芝加哥尤其如此。

小 结

1. 美国的州和地方政治势力与其说是集中的,不如说是分散的。许多职位是通过竞选获得的,这就对许多不同的官员产生了影响。同时,又对政党产生了分裂作用。从积极方面来看,这为我们了解体制脉络提供了更多的窗口或“裂缝”。而从消极方面来看,这给改革带来了困难,不利于创造性的治理。

2. 提名候选人的预选制度进一步分散了党内的权力。一位报纸发行商也许拥有实际的新闻垄断,但他或她还常常要面对来自其他传媒的竞争,如电视、广播。提名制度总的来说为候选人提供了通向势力中心的渠道。

3. 大多数的州和政府都拥有适度开放的多渠道体制,这种体制远不是一个权势集团或一个党所能控制的。这种体制不会使每一个投票人对政治决策都发挥大致相同的影响,因为权力往往集中到大大小小而又相互独立的决策者手里,所以,大多数民众没有什么权力。在美国的政治体制下,这些人本来应该发挥比较积极的作用,但由于愚昧无知、缺乏教育以及其他因素,许多人不能发挥更大的作用。

4. 研究人员应该对自己的州和社区进行观察,并提出尖锐的问题。什么人拥有权势以及什么人没有权势?什么人被排斥在这种体制之外?这种权势游戏的规则是什么?在什么样的条件下权势才能发挥作用?权势是如何发挥作用的——通过权威、友情、宣传、交易、操纵、还是强制?并且它又代表着谁的利益呢?在什么样的情形下,权势才会集聚或消耗呢?政治领袖们为了实现自己的愿望又会牺牲什么样的权势呢?总之,假如这些政治体制具有了交易、谈判及交换等色彩,那么,什么人会得到些什么而又要失去些什么呢?权力分散是否妨碍领袖人物共同努力来谋求广大民众的利益呢?最后,在两次大选期间,是否有办法可以使政

府官员（包括民选官员和任命官员）恪尽职守，发挥作用呢？

建议读物

Dlane D. Blair. *Arkansas Politics and Government* (University of Nebraska Press, 1988).

John Gaventa. *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley* (University of Illinois Press, 1980).

Virginia Gray, Herbert Jacobs, and Kenneth Vives, eds. *Politics in the American States*, 5th ed. (Scott, Foresman, 1990).

Malcolm E. Jewell. *Parties and Primaries: Nominating State Governors* (Praeger, 1984).

Malcolm E. Jewell and David N. Olson. *American State Political Parties and Elections*, rev. ed. (Dorsey Press, 1982).

Dennis R. Judd. *The Politics of American Cities: Private Power and Public Policy*, 3d ed. (Scott, FORESMAN, 1988).

V. O. Key, Jr. *American State Politics* (Knopf, 1956).

Neal R. Peirce and Jerry Hagstrom. *The Book of America: Inside Fifty States Today* (Norton, 1983).

Alan Rosenthal and Maureen Moakley, eds. *The Political Life of the American States* (Praeger, 1984).

Robert A. Slayton. *Back of the Yards: The Making of Local Democracy* (University of Chicago Press, 1986).

James D. Thomas and Willuam H. Stewart. *Alabama Government and Politics* (University of Nebraska Press, 1988).

Jack M. Treadway. *Public Policymaking in the American States* (Praeger, 1985).

注 释

[1] 罗伯特·S.林德、海伦·M.林德：《中等城市》（哈考特出版公司，

1929年出版)。另见他们十年后关于曼西的论述:《转变中的中等城市》(哈考特出版公司,1937年版)。

〔2〕 托马斯·R.戴伊:《州和社区政治》,第5版(普伦蒂斯-霍尔出版公司,1985年版);理查德·I.霍尔伯特:《公共政策研究》(鲍布斯梅里尔出版公司,1974年版)。

〔3〕 见保罗·F.彼得森:《城市的限制》(芝加哥大学出版社,1981年版)。

〔4〕 弗洛伊德·亨特:《社区的权力结构》(北卡罗莱纳大学出版社,1953年版)。关于亨特研究成果的佐证,可见M.肯特·詹宁斯:《社区权势人物:亚特兰大的精英》(自由出版社,1964年版)。

〔5〕 罗伯特·A.达尔:《谁治理?一个美国城市的民主和权力》(耶鲁大学出版社,1961年版)。作为适用于纽黑文的权力精英或社会分层研究的一个例子,见G.威廉·多姆霍夫:《谁在真正统治?纽黑文与社区权力的再考察》(古德伊尔出版公司,1978年版)。

〔6〕 见纳尔逊·W.波尔斯比:《社区权力与政治理论》,第2版(耶鲁大学出版社,1980年版),这是一位批评社会分层理论者的看法。参见史蒂文·卢克斯:《权力:激进派的观点》(麦克米伦出版公司,1974年版),这是阶级斗争理论家的看法,与波尔斯比和达尔的分析截然不同。

〔7〕 见对加利福尼亚州圣何塞在这方面有意义的研究,菲利普·J.特劳斯廷、特里·克里斯坦森:《鼓动者与动摇者,社区权力研究》(圣马丁出版社,1982年版)。

〔8〕 例如,见彼得·巴克拉克,莫顿·S.巴拉兹:《权力与贫困:理论与实践》(牛津大学出版社,1970年版);马修·A.克伦森:《空气污染的非政治活动:两个城市的非政策制定研究》(约翰·霍普金斯大学出版社,1971年版)。以及约翰·加文塔:《有权和无权:阿巴拉契亚山谷的寂静与叛乱》(伊利诺斯大学出版社,1980年版)。

〔9〕 杰弗里·德布纳姆:《不决定与权力:巴克拉克和巴拉兹的阿张面孔》,载《美国政治学评论》(1975年9月),第889~899页。

〔10〕 艾德莱·史蒂文森州长致州参议员的否决咨文,伊利诺斯州,斯普林菲尔德,1949年。

〔11〕 迈克尔·K.利维、迈克尔·S.克雷默:《种族因素:美国少数种族如何影响选举》(塔奇斯通出版公司,1973年版)。

[12] 例如, 见坎迪斯·罗米格:《给政治行动委员会的划定界限》,《州议会》(1984年1月),第19~22页,另见《州加强竞选资金法律》,《州政府新闻》(1984年11月),第7~31页。

[13] 吉米·卡特:《为什么不是最好的?》(班坦姆图书公司,1976年版),第101页。

[14] 见L.哈蒙·齐格勒:《各州的利益集团》,载弗吉尼亚·格雷、伯特·雅各布和肯尼思·N.瓦因斯编:《美国各州的政治》,第4版,(利特尔—布朗公司,1983年版),第97~131页。

[15] 杰西·昂鲁:《一个改革了的议会》,载《公共法律杂志》,第16卷(1967年)第13页。另见克里·德雷杰:《萨克拉门托游说活动家的新类型》,《加利福尼亚杂志》(1980年10月,第393~397页)。

[16] 黛安娜·D.布莱尔:《阿肯色政治和政府》(内布拉斯加州大学出版社,1988年),第118页。

[17] 保罗·E.彼得森:《城市的限制》(芝加哥大学出版社,1981年版)。这一部分的论述吸收了这部有益著作中发挥的某些见解。

[18] 同上。

[19] 达尔:《谁治理》,第264页;另见雷蒙德·沃尔芬格:《进步的政治》(普伦蒂斯—霍尔出版公司1974年版),尤其是第11章。

[20] 关于南方正在变化的政治力量,见亚历山大·P.拉米斯:《两党竞争的南方》(牛津大学出版社,1984年版)。

[21] 关于这种形势的最严重情况,小V.O.基在《州和全国的南方政治》(诺夫出版公司,1949年版)中做了经典的描述。

[22] 小V.O.基:《美国的州政治》(诺夫出版公司,1956年版),第266~267页。

[23] 见杰拉尔德·庞珀编:《美国的政党更新:理论与实践》(普雷格出版公司,1980年版),科尼利厄斯·P.科特、詹姆斯·吉布森、约翰·毕比和罗伯特·赫克肖恩:《美国政治中的政党组织》(普雷格出版公司,1984年版),和威廉·J.克罗蒂:《衰落中的美国政党》(利特尔—布朗公司,1985年版)。

[24] 利昂·爱泼斯坦:《美国政党将私有化吗?》,《法律和政治杂志》(1989年冬季),第239~274页。

[25] 马尔科姆·E.朱厄尔已讨论了这些缺点中的某些部分:《政党和

预选制；提名州长》（普雷格出版社，1984年）。

〔26〕 关于对理查德·J. 戴利市长及其集团的不同见解，见迈克·罗伊科、博斯：《芝加哥的理查德·J. 戴利》（达顿出版公司，1971年出版）；米尔顿·L. 雷克夫：《不劳而无功，不助失败者，知情人对戴利集团的分析》（印第安纳大学出版社，1975年出版）；托马斯·M. 古托伯克：《转变中的集团政治：芝加哥的政党和社区》（芝加哥大学出版社，1980年版）。

〔27〕 德克·约翰逊：《戴利在芝加哥的预选中获胜》，《纽约时报》（1984年3月1日），

第二十五章

州宪法：是宪章还是桎梏？

当你庆祝我们国家的权利法案诞生 200 周年的时候，你可能多少也会想起你那个州的宪法。过不了几年，“州庆日”将不复存在，尽管州宪法的周年纪念日通常都没有极为隆重的庆祝活动，然而事实上这样的纪念日倒是非常值得好好庆祝一下的，因为有一些州的宪法甚至比我们的联邦宪法产生得更早。弗吉尼亚州早在 1776 年就在其宪法中增加了自己的权利法案，比国会做出相同的决定还早了 13 年。马萨诸塞州和新罕布什尔州的宪法也都比联邦宪法产生得要早。其他一些州——例如佐治亚州和蒙大拿州，颁布宪法也许就是你出生以后之事了。

州宪法与联邦宪法一样，既是政府的工具又是对政府的**限制**。然而，州宪法又与联邦宪法不同，它不是州的团结统一的象征。如果你去所在州的首府，你会发现联邦宪法被“陈列在一座类似日本神道教的神龛里展览”，而州宪法却不享有如此殊荣。^[1]

最早的州宪法出自殖民地时期的宪章。在 1787 年，联邦宪法的制定者从这些州的宪章和宪法中获取了丰富的经验。后来，各州宪法又在很大程度上得益于联邦宪法制订者的经验。随着人们向西部迁移，新州的建立，他们仍采用老州的宪法。联邦宪法和州宪法都是在专门召集的制宪会议上被采纳的，然后，这些制宪会议将新的宪法提交人民批准。

各州人民只受联邦宪法的制约，可以自由地建立他们所希望

的那种共和政府。但是，各州宪法的总纲是相同的。没有任何州建立了议会体制，也没有任何州剥夺了法官的司法审查权。各州的宪法通常由下列内容构成：序言，权利法案，权力分立条款，两院制立法机关，行政机关，可以独立行使司法审查权的法院系统，地方政府的形式和权力，宪法修改程序的条款，以及各种有关公司、铁路、财政及其具体问题的条文。

对州宪法的研究使我们在很大程度上明确地了解到在各州内部的权力是如何分配的。同样，通过对州宪法的研究，我们可以发现州政府结构的最基本的相似之处。然而，成文宪法的相似并不意味着政府实际治理程序的相似。正如我们在前一章所指出的，在决定由谁来治理我们的州时，我们必须考虑到更多的因素。而宪法仅仅是考虑这些因素的起点。

宪法的僵化与规避

同联邦宪法相比，州宪法更为详细，篇幅更长，灵活性更小，要求更频繁地进行正式的修改。而且，各州频繁地更换它们的宪法。（路易斯安那州已有 11 部宪法，佐治亚州已有 10 部，南卡罗来纳州已有 7 部，亚拉巴马州、佛罗里达州和弗吉尼亚州各有 6 部宪法）各州宪法的篇幅长短不尽相同，其中佛蒙特州的宪法篇幅最短，只有 6 600 个单词，这是唯一的一部字数少于修改过的联合国宪章的州宪法。而亚拉巴马州的宪法最长，有 174 000 单词。^[2]

联邦宪法以概括和笼统的条款授予权力，允许每一代人根据新出现情况详细注释政府的基本宪章。与此相反，大多数州宪法都具体规定了可以做些什么以及怎样才能做好。例如，我们可以比较一下在征税和使用公款方面联邦宪法与州宪法所做的不同规定。联邦宪法只用了一条条款授权由国会来支配公款的使用，而州宪法却用了几十页的篇幅具体规定了使用公款的目的、数量及

方式。这些细节上的规定有时会阻碍其实施过程。

尽管大多数州宪法条款涉及重要事务，然而仍有一些州宪法涉及细小问题。例如：经过大量修改的加利福尼亚州的宪法（自1879年实施以来，通过了475条修正案）对诸如渔业税和若干重要部门的内部组织一类的问题做出了十分详尽的规定。俄克拉何马州的宪法规定：“在未经州议会修改之前，各种照明用煤油的燃烧试验必须在华氏115°进行，有该类煤油的具体比重测试应在华氏40°进行。”而南达科他州的宪法则规定允许在州立监狱里成立制造各种绳索的工厂。

成为障碍的宪法

一部成文宪法，除了其他条文外，还载有公职人员被授权代表选民利益行动的条文。宪法越是详细，公职人员享有的自行裁决权就越少。最早的州宪法对于州议会应当怎样行使权力这一问题没有规定很多限制。但在州议会给予铁路、运河开凿者和其他利益集团以种种特权后，就通过了宪法修正案，以防止诸如此类滥用权力的发生。由于不信任州议会，改革集团开始坚持必须把它们提案载人宪法。州宪法终于变得迭层架屋，详细繁琐了。此外，国家的宪法一般主要是给出一套形成公共政策的制度、过程和程序，而不试图阐述具体政策。州宪法则通常规定了许多领域中的具体政策。

这对于民主政府意味着什么呢？从最简单的意义上说，它意味着州宪法——打算作为自治政府的宪章——往往更像过去的死人强加在今天的活人身上的桎梏。详尽地列出权力分配将使一个宪法很快被时代抛弃。当然，一些过时的法律条款并不会造成危害，但是它们在更多情况下成了政府有效行使其权力的障碍。例如，固定不变的工资不能反映不断变化的经济状况；一种组织上僵化的行政管理结构不能适应不断变化的需要。更为严重的是，面面俱到、有约束力的州宪法会增强那些希望维持现状的人的地位。

在这些情况下，人民的代表（州议会）对许多问题就无法作出决断，因此，他们就定期地要求选民通过某些宪法问题的修正案，尽管选民们对这些问题一无所知。路易斯安那州过去频繁地就宪法修改进行投票就是最好的例证。从1921年到1974年，一部近乎全新的宪法刚刚采用，另一部新宪法就又产生了，选民们对大约750条提案投票表决，其中三分之二获准通过。

规避宪法

这一切是否表明州宪法将永远阻止多数人的愿望使之无法实现呢？当然不是这样。像联邦政府的宪法体系一样，我们各州宪法体系的内容远远超出了正式的文字条款。不成文的法规、各种惯例、各种政党和利益集团对各种事件都有重大影响。如果大批的人要求官方采取措施，官员们通常要寻求某种途径来排除各种形式的障碍。他们所采用的办法之一是依赖司法部门的解释，法官通过对法律条文定义的泛泛解释来消除其法律约束力。州宪法中的某些章节由于受联邦法律的影响已经失效，尤其在选民和选举权方面更是这样。尽管如此，僵化的州宪法可以形成一种“宪法专制”，抑制新产生的多数派实现其目的。

面面俱到的州宪法还提高了法官的威信。宪法体系越庞杂，法官就越容易对立法行使否决。某些宪法篇幅逐渐增大的原因之一，就是由于修改宪法可以改变司法部门所做的解释的缘故。

认真对待州宪法⁽³⁾

最近几十年来，州最高法院使用自己州宪法的权利法案来检察州和地方官员的行为，这引起了人们的极大关注。尤其是在最近，整个宪法（包括各州宪法的权利法案）越来越为州法院的诉讼案件所引用。

一些州的法官引用州宪法，要求本州议会为贫民区的儿童提供较好的学校，为低薪阶层建造更多的房屋，以及保护环境。鉴于新激发起的这种对州宪法法律的兴趣，全国检察官协会出版了

一份关于州宪法法律的月报，并主办了一年一度的研讨会，政府间关系咨询委员会（ACIR）出版了第一部有关当代州宪法法律案例的书籍。⁽⁴⁾

州宪法的修正

宪法修正案必须首先经过提议（创议），然后提交批准。提出修正案有三种方法：（1）通过州议会的一项法案；（2）通过制宪会议；（3）通过创议请愿。

各州都允许其议会提出修正案，实际上这是最常用的方法。虽然条文不尽相同，但是最普遍的作法是修正案的提出必须经议会两院当选议员三分之二票数的同意。然而，在某些州则需要连续两届议会的简单多数票通过才行。

一项修正案提出后还必须得到批准。除特拉华州外（该州议会既可提出修正案，也可批准修正案），其他各州的修正案都要得到选民的赞同。在大多数州里，一项修正案经多数票赞同后，该修正案便成为宪法的一部分。但是，在少数几个州则需要所有投票人的多数通过，这样一来就很难得到批准，因为有些投票虽然是在选举候选人时进行，但在对修正案进行表决时根本就不投票。请况虽然如此，州议会提交选民表决的修正案中约 60% 获准通过。

制宪会议

由于修正案需要对宪法一点一点地进行修正，所以许多州的许多人认为与其修改现行宪法，不如重新写一部宪法。美国人热衷于举行制宪会议；建国以来，我们已经举行了 230 多次这样的会议了，最近一次是 1986 年在罗德岛召开的。我们一直坚持成文宪法，并且把宪法视为公众意志的反映和制约全体公职官员的根本大法。正因为如此，宪法只能按照规定的办法进行修改。我们选择了一个更了解人们意愿和需求的

代理机构来制定宪法,而不愿意让议会来制定宪法。迄今为止,制宪会议一直是最能使人接受的制定新宪法的主要方法。

41个州的宪法都授权自己的议会把召开制宪会议的问题提交选民表决,而其他的州议会则有权召开制宪会议。14个州的宪法要求议会将此问题在固定的期限内提交选民表决。如果选民通过,紧接着便是选举代表。有些州宪法中规定出周密的程序来规范代表的名额、选举方式、以及制宪会议的时间和地点。另外一些州则由议会来确定各种细节。

制宪会议代表的选举方法似乎会影响到制宪会议提出什么样的宪法草案,无党派人士居多地区的选举方法比那些政党起重要作用的地区的选举方法更容易产生一个力主“改革”的制宪会议。^[6]

专门从事起草新宪法这一特定工作的代表被选拔出来后,他们通常在州的首府集中。制宪会议完成了起草新宪法工作之后,就把新宪法草案提交给选民。但制宪会议的代表会首先面临一个困难的选择:要求选民全盘接受或拒绝新宪法呢,还是给予选民就新宪法的每个部分进行投票表决的机会,就像投票表决旧宪法的修正案那样?

第一种方法的优点是宪法中的条文是彼此连结的,为确保新宪法的所有优点,宪法必须整体上获准通过;它的缺陷是,那些反对某一条文的人为了挫败有争议的条文,有可能会投票反对整个宪法。当制宪会议的代表得知某一条文有争议后,他们最起码要把此条文单独提交选民表决。不论采用哪种方案,支持改宪的人必须团结奋斗使得他们的努力获得通过。

制宪会议:政治方面 宪法并非一套超越日常政治世界的中立的规则;相反,它对什么人想从政府获得什么有着巨大影响。宪法的改变方式可以促进或阻止不同的集团,因此,修宪的过程是非常艰巨的。“如果修宪文本过于激进,那些在选举和制宪过程中失败的保守派和利益集团就会反对并挫败这一文件;如果这一文

件不具有革新精神，那些一开始就游说召开制宪会议的改革派集团也要起来反对并挫败这一文件。”⁽⁶⁾

对此许多人并不关心。除了那些感情冲动的人以外，争取修改州宪法的运动很难激发人们的热情，人们很可能持反对的态度而不是支持通过。那些主张维持现状的人具有一种内在的优势，这种优势加上宪法本身在修宪程序方面的障碍，有助于说明缺乏措施的原因。

修改委员会 议会可以任命一个由少数人组成的委员会先提出建议，而不是召开一次制宪会议。这种委员会耗资较少，不需要预先征得选民的同意，而且还可以使州议会能够掌握最终提交给选民的宪章草案。佛罗里达州、弗吉尼亚州和路易斯安那州都已运用委员会这一程序，对宪法进行了重大修改。密西西比州一直在借用这一办法寻求更多的支持，以修改其 1890 年的宪法，那部宪法当初制定时目的就是为了把黑人排除在政治活动之外。州长敦促委员会“提出修改意见，以便使这个州迈进下一个世纪。”⁽⁷⁾

在另一些州，宪法修改委员会工作进展得不够顺利，这也许是由于它们对政坛风云反应不够敏锐，或者是由于没有代表足够的利益集团。虽然宪法修改委员会比议会或选民更能提出客观的修改意见，然而如果他们的意见不能反映政治实际，议会或选民仍然可以否决他们的意见。不管怎样，宪法修改委员会还是为越来越多的人所接受。

罗德岛修改宪法 1986 年，罗德岛制宪会议提出了 14 项独立的建议，修改该州的 1983 年的宪法。1986 年 11 月 4 日，选民通过了其中 8 项条款，否决了增加议员薪金和评选功勋法官的条款，以及一项关于“无论年龄、健康状况或依附情况，而给予所有的人以无上的生命的权利”的条款。如果该条款得以通过的话，可能会导致禁止堕胎或取消为堕胎所提供的公共基金。选民所通过的条款包括：强调言论自由，正当法律程序和平等享受

被保护的权利, 以及扩大捕渔和使用海滩的权利, 另外还通过了一项声明, 即罗德岛州宪法所规定的权利“不受合众国宪法的影响”。

得克萨斯州试图修改州宪法 得克萨斯州的宪法相当冗长, 所补充的修正案已超过 280 条。1972 年发生的政治丑闻使该州出现了一位新州长多尔夫·布里斯科和一个倾向改革的州议会。修改宪法的时机现在已经成熟。新的领导从多方面进行改革, 例如: 官员的道德标准、竞选活动的实施办法与登记。州议会也召开了制宪会议来修改 1876 年宪法。不过, 有别于绝大多数州的情况的是, 得克萨斯制宪会议的成员就是州议会成员, 而不是特别选举产生的人员。

代表们(即议员)工作了 17 个月, 经过大量修改, 提出了一部短小精悍的宪法草案, 以图革新该州仍在沿用的许多陈腐的政府情例。由于制宪会议在是否将州的工作权利法载入宪法问题上陷入僵局(该州工作权利法禁止在劳动合同上规定要以工会会员身份作为雇佣条件), 这一问题被提交给选民解决。尽管如此, 得克萨斯州的劳联—产联以及州长布里斯科都不愿意全部支持制宪会议提出的建议。州长尤其反对每年举行议会全体会议的建议, 因为他认为这样会导致政府提高税收。宪法修改者试图将新宪法中的实质性部分作为现行宪法的修正案提交选民表决, 以此摆脱修改工作的困境。保守主义者对旧宪法赞不绝口, 声称这部宪法为得克萨斯州服务了 100 年。进步人士则抱怨说, 旧宪法是一部贯穿精英统治论的宪法, 它只有利于最狭隘的政治目的, 而使真正的变革几乎无法实行。1975 年 11 月, 得克萨斯州的选民以 2:1 的选票否决了新的修正案。⁽⁸⁾

路易斯安那州修改宪法 路易斯安那州宪法修改委员会在 1973 年和 1974 年期间开始制订了一部简明的“人民宪法”, 一部普通人能明白的宪法。⁽⁹⁾ 劳联—产联、全国有色人种协会、妇女选举联盟、路易斯安那改革委员会、全国市政联盟、还有许多其

他院外活动集团都参与了新宪法的修改工作。宪法的起草工作足足花费了一年的时间，耗资近 400 万美元。最后，一部可读性强的 26 000 字宪法文本终于取代了现存的长达 265 000 字的宪法（其中包括详细的立法条文以及约 536 条修正案）。1974 年 4 月，路易斯安那州选民以较大的差额选票通过了新宪法。从此，路易斯安那州宪法被人们用作不切实用的州宪法的主要例证的时代彻底结束了。

修改夏威夷州宪法（1978）以及对修宪的否决（1986） 夏威夷人对宪法的制订和修改非常慎重，夏威夷州宪法允许选民每隔十年举行一次制宪会议。1978 年举行的制宪会议收到 800 多条宪法修正案。妇女选民联盟以及其他团体广泛搜集信息及举办讨论会；制宪会议本身也就一些重大问题举行公众听证会。1978 年夏天，102 位制宪会议代表开了将近三个月的会。经过广泛的辩论，制宪会议把所有提案浓缩为 34 个问题，提交选民在秋季进行表决。关于宪法修改的传统的和新潮的思想在这 34 个问题上得到了充分的反映。制宪会议代表们拒绝了有关创制权、复决权和罢免权的提案，拒绝了建立一院制议会的提案，还拒绝了选举产生（而非任命）检察长的提案。

然而，代表们并未反对政府的所有“改革”，因为他们赞成州长和副州长的两届期限的任期制。通过允许选民在投票时不必宣布其党派倾向，授权州议会提供竞选所用的部分基金和限定该项费用金额的方法，夏威夷政党的预选逐步“开放化”了。本次制宪会议反映出人们对州政府开支的普遍关注，为之制定了严格的债务及支出限额。该制宪会议还加强了环境保护，并从财政和宪法上进一步保障土著夏威夷人的特殊地位。

1978 年 11 月 7 日，当这些提案以及其他一些提案以夏威夷宪法修正案的形式提交选民表决时，34 项修正案全部通过。74% 的选民到投票站参加投票，在这些投票者中，除约 20% 的人反对外，其他人都赞成以整体形式提出所有提案，或多数选票分别支

持单项提案。然而，当代表们庆祝自己的制宪工作反应良好后不久，对选举结果的非议便见诸法庭。反对者们声称，本次选票有一种投“赞成”票的内在倾向，原因是投“反对票”比投“赞成票”要难得多。夏威夷最高法院驳回了这一非议。

十年之后，在1986年11月，夏威夷人以139 236票赞成和173 977票反对的投票结果否定了定期出现的是否要召开会议的问题。夏威夷州1978年和1986年两次修改宪法的经验有力地提醒我们，制定宪法不可能与政治分开。

阿肯色州第八次修宪会议 阿肯色州第八次修宪会议持续了很长时间。1978年当选的100名代表于当年冬天举行组织会议，而到了1979年的春天才开始正式工作。接着，在1980年6月重新开始修改最后的草案，当年11月将拟定的宪法提交选民表决。

后来，针对新宪法中一次条款的反对意见出现了，该条款允许州议会以三分之二的选票来规定利率，而不是像现行宪法那样去限制利率。另外一些人则反对扩大地方政府征税权的新条款。尽管新宪法得到了州长、民主党、以及阿肯色州律师协会的支持，但劳联—产联和阿肯色州教育协会对此却竭力反对。选民以半数的差额选票否决了新宪法。

为“新哥伦比亚”制定的宪法 哥伦比亚特区制宪会议的制宪工作也是饶有趣味的。1982年11月，45位代表提出了一部宪法，并获得特区选民通过。接着，宪法呈交国会并附上了一份请愿书，要求将哥伦比亚特区吸收为一个新州，并命名为新哥伦比亚州。经过听证会和公众讨论，哥伦比亚特区的议会在1987年通过了一个修改过的宪法并提交国会。

提议的宪法要求成立由个人选举和普选区选举相结合而产生的一院制议会；一个比较强有力的州长；一个双层司法机构，其法官将为功勋法官，任期为15年；还有一个类似合众国权利法案的权利法案，其差别仅在于此权利法案以平等条款代替了宪法的第十条修正案。

由人民倡议 修改宪法

19世纪末期，州政府的威望再度低落。出于对州政府希望的破灭，各种改革便应运而生，其中之一就有倡议请愿 (initiative petition) 式修改宪法，它允许选民迫使某一宪法修正案付诸投票表决。有17个州允许以这种倡议方法来提出修正案。它要求签名的人数占选民总人数的4~16%，或者是上届选举中投票选民的4%到16%。修正案一经州政府有关官员（检察长或州务卿）批准后，就可在下一届选举中直接付诸表决。最近几年，尽管州议会提出的修正案约有6%多一点得到了选民的批准，但是，由公民倡议程序提出的修正案只有30%得到了选民的通过。

实在说来，倡议程序提出的议案的通过率之所以如此之低，其中有许多因素。例如，由倡议程序提出的问题，不是被州议会已经否决了的有争议的问题，就是倡议支持者认为是没有通过希望的问题。再则，倡议的提出者往往是代表少数人利益的集团，以及那些力图改革但其观点得不到广泛支持的改革精英。有时，他们提出议案的目的只是为了掀起一个教育运动，而不是为了谋求通过。

有些批评家指责说，这种倡议方式迫使选民对那些考虑不成熟的问题做出太多的抉择。但另一些人则争辩说，倡议请愿会制约选民代表行使正当权力。还有一些人主张，宪法应当是一张蓝图，其目的不在于规定出适用于当前的法规，而是要制定出适合未来发展需要的绝对原则，他们坚持对政府机关处理日常事务的准则不应做过于具体的规定。

这些批评家还指责说，近来某些州的倡议程序已经沦为一些组织严密、利益狭隘的集团的工具，他们在复杂的税收问题上只给选民提供过于简单的“是”或“否”的选择。1978年，加利福尼亚选民通过的著名的十三号决议就是以倡议的形式产生的。十三号决议使地方政府收入的主要来源——财产税急剧下降。

为创议请愿辩护的人认为，这是对付反应迟缓的州议会的一种有效方式。他们争辩说，当州议会和特殊利益集团密切勾结时，大多数公民的真正需要和要求就会被置若罔闻，而创议程序可以用来纠正这种弊端。这些人还进一步争辩说，选民比批评家精明，实际上，当要求选民决定宪法问题时，他们的选择绝大多数是非常谨慎的。^[10]

因此，从某种意义上说，修宪会议特别是创议修宪程序，是权力分散的又一实证，而权力分散则是我们联邦政治制度和州政治制度的特色。

小 结

1. 所有的州宪法都试图详尽地阐释各州的基本法。尽管其详细程度千差万别，每部宪法都勾勒出了该州的组织机构、立法机关和其他部门拥有的权力。每部宪法都提出了一个权利法案，规定了选举程序和地方政府，包括了有关该州财政、教育以及其他问题的诸多条款。

2. 一部典型的宪法几乎不能提示该州的政治，但是，要研究一个州宪法的演变就要研究它的政治传统、各利益集团之间的斗争、以及为适应不断变化的状况而进行的奋斗。

3. 大多数州宪法都是冗长庞杂的文件，其内容比联邦宪法细得多，把大多数宪法学家认为应当归为法令和法规的东西也都写入了“根本法”。根本法和普通法的界限模糊不清。

4. 半个世纪以来，尽管使用修正案对宪法做了大量的修正，选民们通常不同意对宪法进行彻底的修正。

建议读物

Elmer E. Cornwell, Jr., Jay S. Goodman, and Wayne R. Swanson. *State*
1010

Constitutional Conventions: The Politics of the Revision Process in Seven States (Praeger, 1975).

John Kincaid. "State Constitutions in the Federal System," *The Annals* (March 1988).

Bernard Reams, Jr. *The Constitutions of the States* (Oceana Publications, 1988).

Albert L. Sturm and Janice C. May. "State Constitutions 1986—1987," *The Book of the States, 1988—1989* (The Council of State Governments, 1988), and equivalent articles in each edition of *The Book of the States*.

Alang Tarr. *State Constitutions of the United States* (Greenwood Press). Fifty-two volumes are in publication, to be completed by 1995. Each volume will provide a comprehensive commentary on state constitutions.

注 释

〔1〕 杰拉尔德·本杰明:《州宪法在联邦制度中的功能》,美国政治科学协会圆桌会议,华盛顿,哥伦比亚特区,1984年。

〔2〕 艾伯特·L.斯特姆和贾尼斯·C.梅:《州宪法和州宪法的修改:1986~1987年》,载《州志,1986~1987年》(州政府协商会议,1988年版)。约翰·金凯德:《联邦系统中的州宪法》,载《年报》(1988年3月),第14页。

〔3〕 本标题采用罗伯特·韦尔什和罗纳德·K.L.柯林斯合写的同名文章,载《中心杂志》(1981年9~10月),第6页。

〔4〕 埃尔德·威特:《州最高法院:平衡向变化倾斜》,载《统治》1988年8月,第33页。

〔5〕 同上书。

〔6〕 小埃尔默·E.康韦尔、杰伊·S.古德曼和韦恩·R.斯旺森:《州制宪会议:代表、唱名表决和争论》,《中西部政治学杂志》(1970年2月)。

〔7〕 《密西西比州开始分析其1890年的种族主义宪法》,《纽约时报》(1985年12月12日),第132页。

〔8〕 贝贝里尔·E.皮得斯和兰德尔·W.布兰德:《今天的得克萨斯州政府》(多尔西出版社,1979年版),第34~36页。另见贾尼斯·梅:《得克

萨斯州宪法的修改: 教训和痛苦》,《全国公民评论》(1977年2月),第64~69页。

〔9〕 赛西尔·摩根:《路易斯安那州的新宪法》,《全国公民评论》(1974年7月),第343~356页。

〔10〕 见托马斯·E. 克罗宁:《直接民主二创制复决权和罢免权》(哈佛大学出版社,1989年版)对这些问题的全面讨论。另见戴维·B. 马格林比:《采取创制权:20世纪80年代的直接立法和直接民主》,《政治学》(1988年夏季),第600~611页。

第二十六章

州 议 会

州议会是我们政府最古老的一个部门；例如，马塞诸塞州的议会已经有 400 年的历史。各州议会在合众国宪法出现前就已经存在，而且在独立战争期间，曾经是最强有力的政治机构。事实上，合众国宪法出现的部分原因就是各州议会的权力过大。

合众国宪法起了作用。它果真减少了州议会的影响力。在宪法实施 200 年以后，州议会已经不如在 1787 年时那样有权力了，至少与其他的政府机构相比是这样。

然而，州议会仍然是重要的，而且非常重要。州议会过去一直是公众最中意的出气筒。喜剧家、记者以及州长只要嘲弄一些轻浮的或愚蠢的立法举动，便能轻易地赢来阵阵笑声。不过，现在这样的开玩笑方式已经不被认为是正当的了。因为州议会在各州的政治及政策制定中起着至关重要的作用。州议员关注着选民的态度，致力于解决更多的问题，并且提供更多更好的服务——而同时又减少税收和官僚机构。如今州议员还试图使州议会成为与州长特别是各州官僚机构相抗衡的力量。

州议会有时会由于坚强有力且富有活力的州长而显得黯然失色。这是很可以理解的，因为州议会的许多议员通常要同时处理几十种不同的问题。在这样的情况下，很难让一个内部互异且有分歧的实体提供统一、快捷、有效的政策领导。有些州议会在政策制定方面缺乏影响力，这是由于它们缺少工作人员及时间去与

州长、官僚以及利益集团的领导者较量，而后几种人中大多数见多识广。许多州议员（尤其在一些较小的州）仍然是兼职的，他们在议会工作的时间不长，也不会在这里工作很久（一般来说约为三至四届）。即使报酬最丰厚、工作人员最出色的州议会通常也不是制定州政策的主要部门。

然而，州议会的**政治职能**现在可以与它们的制定法律或者制定政策的职能同等重要。州议会总是在调解来自相互竞争的利益集团之间的压力。它们代表各州的地方的观点，把各种争论问题加以整理后公布于众。事实上，州议会的作用如同避雷针，而整个美国社会的相互冲突的压力就通过它在很大程度上得到消释。“它的首要任务就是消除、化解这些压力，以便整个政治体系能够完好无损地发挥作用而不至于分崩离析。”^[1]

你或你的家人就很可能认识一位已经是或者正试图成为州议员的人，因为每隔两年就有大约 12 000 至 15 000 人谋求这一职位。这一职位有时无真枪实弹的竞争，有能力的在职议员往往没有对手。通常近 80% 的在职者会参加再一次的竞选，他们有 90% 的机会获得再次提名和再次当选。一个希望再次当选的在职者相对于他们的挑战者来说有许多优势。其中包括：名声已经被人们承认，有更好的途径得到竞选资金，有参加竞选的经验，以及有更多机会为选民提供服务。尽管如此，他们中仍然很少有人觉得自己在政治上一帆风顺，即使在上一次竞选中并没有遭到反对。“他们对于潜在的强硬对手总是小心提防，为了使这些人丧失勇气以致不参加竞选，他们努力工作以便在民意测验和工作中能有一个好的记录。”^[2]

与 25 年前相比，如今的州议员受过更好的教育，有更多的专业工人人员，得到更多的报酬，并且有着更好的委员会体系和更高的领导才能。他们在工作中所付出的时间，也比 25 年前他们的前辈所花费的要多。^[3]总的来说，他们也正在考虑比他们的前辈多工作一届或两届。

为什么有这么多人谋求这一职位呢？其原因很多——“渴望刺激，权力和尊重，个人收益，获得自我展示的机会，满足自尊的需要，接受制定有效的公共政策的挑战，或者出于对所属政党的忠诚。”⁽⁴⁾这个原因通常就是由上述诸因素混合而成的，此外还在于渴望哪儿热闹就往哪儿跑。一经当选，州议员就把公众的各种要求和愿望变成切实可行的法律和规章条例。

大多数州议员在他们州的首府聚会时，都一心当好法律制定者。然而，当他们回到各自的议会选区时，他们还要当好代表——倾听、琢磨、弄清人们喜欢什么和不喜欢什么。并且毫无例外地，州议员最终都做了许多好事——为某个商人申请彩票出售许可证；说服州有关机构检查当地医院的安全标准；努力争取更多的资金以修整乡间道路；把某个竞选支持者推荐到州劳工委员会任职，如此等等。

州议员总是很容易接近的。市民和学生几乎总是可以通过电话或当面与其联系，同他们讨论问题。

立 法 部 门

除内布拉斯加州以外，所有的州都设有两院制议会(bicameral legislature)。较大的一个院通常叫做众议院。众议院议员人数少至阿拉斯加州和内华达州的40人，多至新罕布什尔州的400人；一般的议员人数在100人左右。除了四个州外，其余各州众议员的任期为两年。较小的一个院叫做参议院，由大约40名议员组成。大多数州参议员任期为四年。

大多数州议会每年集会一次，时间从1月到5月或6月底。十多个最小的或人口最少的州的议会每两年仅集会一次。有些州的宪法规定了州议会举行例会的天数，通常为60天或90天。为了规避这种限制，采用了若干方法，诸如举行特别会议”，这种限制反映了过去人们对政府的不信任感和“应付过去越快越好”的想

法。州长有权召开州议会特别会议（在某些州有权决定可能在特别会议上讨论的问题）——由于宪法作了上述限制，州长经常运用这种权力。

州议会的组织和程序与合众国国会的组织和程序相似。众议院院长通常由多数党挑选，主持众议院会议。在许多州，议长控制议程的权力比国会众议院院长还大。例如，大多数众议院院长有权任命各种委员会，因此在决定政策方面起着关键性作用。在近半数的州中，副州长主持参议院，尽管通常只是挂名议长。在另外一些州，参议院院长由参议院中的多数党选出。像国会一样，盛行委员会制。在若干州，诸如马萨诸塞州，采用联合委员会（joint committee）来加快立法行动。然而，州议会的委员会在讨论议案上很少拥有像国会委员会那样的权力；州议会委员会往往在专业上缺乏足够的帮助，不像国会那样实行严格的资深制，而且补缺的比例比较高。

虽然各州议会的正式结构和程序是相同的，但是它们的实际作用却不尽相同。有些州，像纽约州和俄亥俄州，都有强大的政党积极参与政策制定，在这些州中，议会党团会议是立法机构的一个重要组成部分。在另外一些州，党对其议会中的议员的行动几乎或完全不承担责任。在有些州，州长决定着政策方面，而在另一些州，州长相对来说不很重要。

在各州议会之间存在着明显的差异。这种差异往往是由历史传统或种族传统造成的。有时，这种差异是由于城乡之间或东西部之间派别引起的，有时是由于明显的地区——如密西西比州的“山区人”与“三角洲人”之间的差别所引起的。下面是一位研究州政治的专家对形成美国州政治的某些比较明显的特点的看法：

在纽约，职业政治活动、政治上独断专横、一意孤行和疯狂的活动是最具特色的。在弗吉尼亚，人们感受到的是传统、保守主义和温文尔雅……。路易斯安那的政治不切实际

而虚饰浮夸。相形之下，稳健和审慎是依阿华的特点。调和折衷、妥协让步强烈地弥漫着俄勒冈，那里的政治家们喜好充当掮客的角色，凡事从实际出发，而不机械从事。埋头苦干，尊重权威，精打细算，普遍保守，抵制迅速的社会变革是堪萨斯州的普遍特点。印第安纳有着强烈的党派倾向；怀俄明主要崇尚个人主义；俄亥俄保守主义根深蒂固。较近时期在夏威夷政治中居支配地位的日本裔人，次之的华裔以及夏威夷土著，夏威夷人和豪斯人（白人），这五者一起造成了紧张的种族政治关系。扬基共和党人过去一直是马萨诸塞州的统治者，现在已让位于爱尔兰裔人。他们具有个性的风格再加上喜好社交活动和政治上的忠诚，导致了一种氏族政治。毫无疑义，摩门教主宰着犹他州。^{〔5〕}

尽管如此，州议会仍有许多共同之处，重要的是要了解：（1）议会该做的事情；（2）议员的背景；（3）影响议员行为和投票的因素。

州议会能做什么 和不能做什么

7461 位州议员做些什么事情呢？除了其他许多工作，他们制定了建州立公园，规定州官员工资的法律，制定管理州选举的规则，确定州的税率，决定心理矫正保健机构和教育机构的数量和质量，等等。大多数州的议员越来越多地开始监督公共政策的实施。尽管议员并不直接管理那些计划，他们可以并能够通过听证会、调查、审计以及越来越多地参与制定预算，来决定这些计划是否依照立法企图加以执行。^{〔6〕}

州议会在更大的联邦体系中有多种职能，比如批准提议的合众国宪法修正案，行使要求国会召开修宪会议以提出对于国家宪法的修正案的权力，以及通过能影响各州政策及其实施的有关事项的州际协定。

州议会拥有未授予其他机构的一切权力。联邦宪法第十条修

正案明确规定, 凡未授予全国政府也未禁止各州行使的权力, 分别由各州或人民保留。州宪法又将所保留的某些权力完全授予非立法机构并专门规定某些权力不属于州议会。留给州议会的是州议会所固有的权力。

尽管有上述种种限制, 州议会在决定本州的重要政治问题时仍然拥有影响很大的发言权。例如, 州议会负责课征州的税收、拨款、建立执行政府工作的各种机构, 并且检查这些机构以保证执行法律制定者要他们执行的任务。同国会议员一样, 州议员也参与修正州宪法, 有权弹劾和审判州政府官员, 并行使某些任命权。

州宪法通常规定了州议员在制定法律时必须遵循的程序。此外, 税率限额、税收种类、征税对象和征税目的, 宪法中往往都有详细的说明。

随着州的职能的扩大, 州议院花在案例调查或选民服务上的时间也越来越多。州际合同条约和选民关系通常是一位议员工作中最费时的部分。跟选民有关的事务通常在竞选期间产生。地方城市和学校的官员总是需要议员的帮助, 成打的来自老家的利益集团也常常试图把他们的观点强加给议员, 议员常常努力工作, 重视选民案例调查并认识到案例调查的政治价值。他们认为给予所在地市民及商业的帮助越多, 他们就越有可能受到尊敬并再次当选。

州议员是什 么样的人

美国典型的州议员是 43 岁, 白人男性, 盎格鲁—撒克逊裔的新教徒商人或律师, 他们具有先前从政的经验——通常担任过市或县一级选举产生的职务。大约 40% 是共和党人。在大多数州的议会中, 律师仍然是最大的职业团体。实际上, 许多年轻的律师进入州议会为公众服务, 以取得一定的声望, 并积累实际经验。但是, 近几年在州议会的成员中, 律师的人数略有减少, 而教师增多了。

在州议会中, 房地产和保险业经营者、推销员和农场主的人

数也是十分可观的。然而，由于重新分配代表名额，由于农场主总人数的下降和州议会会期较长等原因，州议会中的农场主的人数正在减少。过去，州议会一直在冬季开会数月，这样农场主就能使农活的安排适合于州议会会议的周期。

越来越多的妇女和黑人通过竞选进入了州议会，但是这两种人仍然明显地只占少数。在 7 461 名州议员中，有 1 250 名妇女，占 17%；400 多名黑人；大约 1 250 人为西班牙裔美国人。一些妇女政治团体指出，妇女花了 144 年时间才取得了投票权。同时她们也看到，越来越多的资深的妇女在全州范围内竞选州的政治职位。显然，妇女决心在政府中拥有平等的发言权。^[7]

由于议员必须有灵活的时间安排，所以这一职位往往吸引着刚从大学毕业的年轻人、退休人员以及那些事业一帆风顺而能腾出时间的实业家和律师。在人口比较稠密和富裕的州，现在有一种趋势，即对参与一年一度州议会工作的议员付给合理的工资。纽约州的议员年收入为 57 500 美元，加上每天 75 美元开支。宾夕法尼亚州的议员年收入为 47 000 美元加上每天 85 美元开支。在加利福尼亚州和其他少数几个州，议员的年收入至少为 40 000 美元。另有少数一些州，如马里兰、俄亥俄和威斯康星，也提供维持生活所需要的工资。但是，大多数州的议员只能得到不多的工资。这样，得克萨斯州付给他们 7 200 美元，佐治亚州付给他们近 10 000 美元。在一些州，议员仅在一年中的很少几个月去州首府，他们得到的报酬很低，因此除非他们自己比较有钱，或者他们能依赖父母或配偶生活，或者有现成的与立法方面的服务相关的其他工作，否则他们就根本不可能担任这一工作。新罕布什尔众议院的 400 名成员个人的年收入仅为 100 美元。

州议员普遍受过良好教育，有着比普通人更好的工作。同时，他们更多地来自中等收入和高收入的阶层。他们通常工作勤奋，具有为公众献身的精神，他们认为在州议会服务是为公众服务的良好机会。

州议员的声望不像国会议员那样显赫，在议会议员人数较多的州尤其如此。不太高的工薪和漫长的工作时间，使许多议员感到沮丧，他们任职几届后便自动离去，或寻找更高的职位。在所有议员中，大约有 20% 是新当选的，但最近有证据表明，谋求重新当选议员的人数在逐渐增加。有些州议员由于对听取他们实在不感兴趣的问题而感到厌烦，也许任职仅一、二届后就离职而去。正如一位任过一届的议员所说的那样：“总之，政治过程的大量问题都没有——请恕我重复一遍，都没有——涉及到引人入胜的政策问题。大量的工作纯粹是例行公事，很难叫人打起精神来。”⁽⁸⁾ 同时，州议会也充当通往更高职位重要的中转站。

说客与州议会

有些人不喜欢的法律被通过了，而他们喜欢的法律反倒没有通过，这些人往往声称造成这种错误的原因在于议员的品德。州议会中确实有一些不诚实的人，然而，这样的人大概并不比企业界、体育界或娱乐界多。那些可能会受到决定所影响的人们，试图使这些决定服从于他们自己的利益。凡是阅读各州较大报纸的人都知道，某些银行家、保险公司、道路建筑商、开发者和大地产所有者都使用非法手段来承揽合同或谋求特别的裁决。

美国的代议制政府是否完善，这是一个长期置疑的更大问题。戴维·布罗德写道，“如果说美国政治有什么始终不变的原则的话，那就是我们的议员从那些与他们将要通过的立法有着最大利益的人手中接受竞选基金。”布罗德对这个问题作了很好的描述：

这种安排是不明智的。在议会例会期间举行筹款宴会，而且竞选赠款往往就是由正在同议员商谈某些具体提案条款的那些说客亲自分配的。佛罗里达州的一位说客曾经“应邀”参加某重要议员为自己举行的一次中期立法会议“答谢宴会”，

他略带嘲讽的口吻说道：“你不得不感谢某些人过去提供的服务——或者他们将来提供的服务。”至此，捐赠和贿赂之间的区别已是如此模糊，已致于几乎消失了。⁽⁹⁾

游说就是从事旨在影响政府官员，特别是影响议会议员，以及他们所制定的政策的活动。当然，进行游说活动的权利是以宪法第一条修正案为根据的，该修正案规定人民有向政府诉冤请愿的权利。这一条款经过法院对第十四条修正案的解释而适用于各州。现在，一些州的宪法中都有类似的条文。

游说活动技巧的非法使用，主要是行贿，在一些州仍能发现。然而，公开进行的非法行贿并不是一个主要问题。大多数对州游说活动作过研究的人解释说，说客公开使用的种种技巧并不像公众认为的那样无孔不入或奏效。弗兰克·斯莫尔伍德撰文回忆他在佛蒙特州参议院的经历时写道，总的来说，大多数说客“伶牙利齿，能说会道，工作勤勉，对他们所擅长的特定领域的信息极其灵通。这后一个特点——信息——是他们的主要武器和真正法宝。据我所知，说客并不向议员提供金钱，或以其他方式直接引诱，至少他们没有给过我任何东西，哪怕是请我喝酒应酬。相反地，他们依靠的是信息。”⁽¹⁰⁾

卓有成效的游说活动家既是精通某一专门问题的专家，又是谙熟立法程序的行家里手。那些为有组织的利益集团服务的游说活动家对公众听证会的日程、委员会会议、议会辩论和社会事件都了如指掌。对于议员、议员取得选民支持的情况、议员的价值观和个人爱好及他们谁有“耳目”，游说活动家也尽可能地加以了解。在大多数强有力和有实绩的游说活动家中，有一些是先前的议员。当他们的利益受到影响时，他们就会到场准备活动。总之，老资格的游说活动家知道怎样赢得朋友并施加影响。他们的原则之一是：“扼杀一条提案比通过一条提案容易得多”。“如果一条提案引起了（参议院或众议院）的热烈讨论，除非你做了大量的艰

苦卓绝的工作，否则你就完全无法知道投票表决会产生什么结果……否决一个提案，你所需要的只是一个委员会的大多数委员做支持；然而通过一条提案，你却需要得到众议院的多数人的赞同。”^[11]

利益集团和州政治行动委员会作为对州议会施加影响的策源地，它们具有多重要的作用呢？各种教师团体、同业公会、劳工团体以及保险业、矿业、房地产业和银行利益集团，通常是最显眼的特殊利益集团——当然各州的情况也不尽相同。在有一个明显的主要经济利益集团的州里，议员对这个集团的需要常给予密切的关注，而不管这种集团是否雇有游说活动人员。“衣阿华州的农业利益集团、俄克拉何马州的石油公司、密歇根州的汽车工业或俄勒冈州的木材工业都不需要对州议会进行大量的游说活动”^[12]。这些州的议会是不大可能通过对本州主要经济势力怀有敌意的立法的。

数百名游说活动分子公开地在州议会大厦各委员会的办公室和走廊里忙于他们的交易。较大的州注册有数千个游说活动者。1990年时，甚至小的佛蒙特州也有近650名游说活动者向州的办公室秘书登记。最有效的游说活动非常需要同基层取得通讯联系，并且面对面地说服选民。“奥秘在于能够暗中发现和鼓动一些人，这些人反过来既愿意又善于按照所需求的方向劝服议员。这些人可能是地方上的银行家、地方上的工会领袖、县民主党执行委员会主席、地方上的商会会长、教士——这个人或这些人对议员暗中产生的影响不仅随问题而异，而且也视议员面别。”^[13]

总的说来，游说活动所造成的消极面也许是太多了。然而，即使是偶然的贿赂行动也已严重地损害了美国人对州政府的信任。大多数州议员都希望改善州议会的形象。在近些年里，大多数州都曾经试图解决利益冲突、游说同道会活动分子的管理以及政治竞选活动的捐款问题。同道会、妇女选民联盟和其他团体在公开财务帐目、召开公开会议和改革竞选筹款方面，都起到了促进作用。

所有这些改革并不都是轻而易举地付诸实施的，也并不都是按照最初的意图进行的。许多州都曾经试图控制游说活动和规定人们对选举或立法程序施加影响时所需资金的限额。但是，这些法律都很难加以实施。而且有时还不清楚这些法律是否违反宪法规定的人们向政府进行请愿或为了政治目的而花费资金的权利。这些问题将不容易解决。纽约州政府及完整性委员会主席约翰·D. 弗雷克说：“为拥有一个良好的关于竞选基金的法律而进行的斗争是错综复杂而且可能令人灰心丧气的。但是，这种斗争是正当的、重要的，对于我们民主的健康发展是不可缺少的。”^[14]

州议会中的政党

除了内布拉斯加州的议员是通过超党派投票选举产生的外（唯一没有打上党派印记的投票选举），其他各州议会的所有候选人都是由各政党在预选中提名和作为该党成员而选举产生的。在对康涅狄格州的调查中发现，尽管官方的党派组织机构在招收州议员候选人时并不是一种专横的力量，然而，候选人仍然必须通过官方党派以得到提名。竞选者感到各个党派已经不如以前那样有力。尽管竞选者都非常乐意接受从自己的党派所能得到的一切帮助，实际上他们从那里只能得到很少的钱，很明显，他们必须成立自己个人的与当地党派的组织相分离的机构，以便赢得竞选的最后胜利。^[15]

政党在立法机构的管理和政策制定中的作用因各个州的不同而大有差别。在将近半数的州里——尤其是那些城市化、工业化以及东北部的州——党派在政治决策中是一个最为重要的因素。在其他州——如西南部的州——党派似乎并不那么非常重要。而且，乡村与城市的分裂，保守派与自由派的联盟或地方集团，成为冲突的根源。

几乎在每一个有两个主要政党的州，政党是挑选立法机关的领导人以及指派委员会成员的机构。许多州的党派领导人分配竞相角逐的特权，从任命委员一直到停车场上的车位。立法机关的

党员会议有时也把竞选基金分给他们的成员，以及专门选定的选域。

政党对决策的控制常常存在于有两个竞争甚为激烈的党的州。在这种情况下，党员会议就很容易成为提高党的地位的地方，并且党的成员应该在他们的立法团体内支持该党的政策。事实上，一些州的党员会议上有约束力的投票的要求确实促使其成员只能作为一个统一集团的一分子投票。然而这种对投票有约束力的党员会议只是在较少的一些问题上被采用。

在近半数的州，包括科罗拉多州、特拉华州、爱达荷州、蒙大拿州、犹他州，党员会议是做出立法决定的主要手段。在少数几个州，如伊利诺斯州、纽约州、新泽西州、宾夕法尼亚州及明尼苏达州，政党所起的作用甚至比他们在国会中所起的作用还要大。

在一些州，某个政党非常强大以致控制了议会。在这种情况下，党员会议通常不在政策制定中发挥中心作用。当然，要从总体上概括政党在议会中所起的具体作用是很困难的。在一些既存在两个激烈竞争的党，又不是由一个党控制的一统天下，而是介于两者之间的州来说，这样做更为困难。在这样的州，你可能发现两个政党都是高度组织化的，并且它们在影响州议会内部立法程序的同时，也影响着实际的结果。但是在另一些州，只有主要的政党起着这样的作用。在其他州，政党在决定议会应该做什么时则可能是无足轻重的。

在议会中，如果一个党拥有长期的支配地位，或者具有绝对的控制权，例如像一些南方的州那样，那么在处理和决定立法事宜时，党派的作用通常并不重要。然而，由于共和党的势力在南部及西南部的扩大，在佛罗里达州、得克萨斯州及北卡罗来纳州，政党和党派行为正逐渐加强。这些州党派行为的死灰复燃和人们对于议员选举给予的越来越多的关注，显然使这些党变得更为重要，其重要性远远超过了半数以上的其他州的党。对于议员来说，

属于多数党并且经常在选举时投自己党的票，则能够有助于议员为自己的选区获得不固定的资助。⁽¹⁶⁾

州议会中的委员会

州议会中的委员会的推荐同样会影响立法决策。委员会的权力和影响力因州而异。然而，总的来说，它们的影响力已经在过去的一二十年中有所增加。它们与国会中的委员会相比通常显得微不足道。在一些人口稀少的州，由于会议期短，工作人员少，工作人员和议员更换频繁，委员会的地位仍不重要。

尽管如此，议会委员会仍然审查并通过了数以百计甚至数以千计的议案和决议。一个典型的州议会通常在一个会议期间必须处理几百到几千个议案。一个常务委员会，或者小一点的在停会期间为提名工作而设立的临时委员会，通常有以下几种职能。

- (1) 仔细研究即将形成的法律条文；
- (2) 举行有关已提出的提案和决议的公开听证会；
- (3) 讨论和修改原始提案；
- (4) 审查、取消或隐去不合理的立法；
- (5) 按照人们对这些法律条文的满意程度分类整理；
- (6) 批准重要的行政人员的任命；
- (7) 检查、监督行政惯例和规章条例。

最重要的是委员会制度能够使其成员把精力集中到政府机构运行的几个特定的方面。经过一段时间后，议会委员会及其成员对这些方面的活动就能有一个全面的了解，并且能够为他们的同事提供有价值的信息。如今，不可能有任何人成为有关州政府机构各个方面的专家。与单独个别的议员相比，一个拥有优秀的工作人员并且运作良好的议会委员会将能够更有效地对某一议案的优缺点作出评价。

密歇根州的一位州议员说：“如果你得不到议会委员会支持的话，你的立法计划就很难实现了”。“有一种不成文的规则，就是

你必须接受议会委员会的建议。你可以就委员会的建议进行辩论，也可以力图去改变其中的一些建议，但一般来说，你会接受这些建议，除非你完全反对这一见解。”^[17]

简言之，议会委员会做着议会的准备工作。劳动分工是绝对重要的。委员会排除最差的法案，为市民和利益集团提供一个在听证会前求证的机会，并且使好一些的法案通过一个又一个的立法程序。

少数几个州指定市民在立法决策中担任一种特殊的角色。例如，威斯康星州就是其中之一。这些州的议会指定公民加入临时委员会。在威斯康星州，被选中加入休会期的立法委员会的市民是由于他们对于正在研究讨论的问题有专门的知识或对此极有兴趣。通常有 250 名之多的市民在这样的休会期议会委员会中服务。于是，在某些特定时期，他们的人数等于甚至大于议员的人数。这些成员为下一届会议起草报告或准备提交批准的立法提案。他们不收取任何报酬，但他们的开支可以报销。“就通常情况而言，常设委员会研究讨论过的措施方案比其他方案更容易被通过。例如，1983 年和 1984 年威斯康星州的议会常设委员会的法案有 70% 被议会通过，而通常只有 1/4 的法案能够通过。”^[18]

影响州议员的 的其他因素

显而易见，决定州议员如何投他们的票的重要影响因素因具体情况而不同。政党领袖在某些问题上颇有影响力，如立法上的重新分区，挑选议会的领导人，以及其他关系到机构利益的问题。在一些涉及诸如银行利息一类的问题上，州的储蓄和借贷联合会这样的利益集团更有影响力。而在纳税这一类问题上，选民更有影响力。然而，我们在试图概括五十个不同州的政治时，则必须小心谨慎。^[19]

尽管州议员的当选是为了在州议会代表人民及其观点，然而少数立法者认为他们应该只是反映和再现 (re-present) 选民的观点。大多数议员把自己视作选民的受托人，声称要依靠他们自己

的良知或依靠他们经过深思熟虑的对眼前事务的判断力。另一方面那些把自己作为代表的议员则往往更多地遵从他们所在地区的选民的指导。毫不奇怪的是,受托人这一角色不仅是最受人欢迎的,而且做起来也是最方便和最现实的。假使政府机构很复杂,要找出公众在众多问题上的立场很困难,那么,在议会会议期间的议员日常决策中,受托的作用便更为实际。

在会议期间提出的大多数问题上,立法上的地区的明显需求并不是最主要的影响因素。对于那些对地区很重要的问题,议员通常依照一些隐含的指示去做。这样一来,州议员事实上就在一些问题上成为受托人,而在另一些问题上则成了代表,然而“良知”只有在极少数情况下才是唯一的甚至是最重要的因素。同僚,委员会的推荐,党派领导人的建议,工作人员的咨询,受影响的利益集团的游说及其他许多类似的因素往往才是行动的指导。

新任职的议员很快就知道需要依靠同僚,告诉他们委员会所负责的问题。“会议一开始,你便竭力在别的委员会里寻找政治观点与你一致的代表。”据宾夕法尼亚州的一位议员说,“当一个法案需要投票表决时,你必须看那个人如何做,你也就跟着做,你必须信任他。”^[20]从某种意义上说,你必须听从这样的建议,除非你对所要讨论的问题有了十分清楚的了解,足以形成了自己的真知灼见。

州政治的另一个经常给议会带来动力的方面是其他州采取的行动。议员经常询问他们的工作人员,“佛罗里达州或亚利桑纳州或俄勒冈州在这个问题上是怎么做的呢?”有时,另一个州的政策也会影响这个议员所在的州,如在柴油税率方面或大学收费方面。议员也非常关注其他州实行的新税制、教育或监狱方面的新政策。议员也热切地对他们的州在一些特定领域,如销售税、中学生失学率、清洁空气等的名次排列抱有兴趣。新闻界常常在他们的标题或对立法机构的评价中使用这种排名。当然联邦政府所采取的行动也影响州的法律和规章条例。里根的削减支出政策和布什的

反毒品计划就是两个例子。

总之，大多数州的议员受他们的同僚和议会领袖的影响，受议会本身以外的各种势力的影响。这种势力可能包括回到本议会选区的领袖和舆论制造者，州长，州和地方党的领袖，利益集团的发言人和官僚机构里的专家，以及在其他地方已经付诸实施的新思想。

议会中的惯例

议会惯例或者**议会规范**这两个词是指成员个人行为的共同标准，尤其是指那些被认为是恰当的行为，以及人们所期待的处于特定议会中的某个成员应有的行为。这些规范大多数并不只是存在于议会之中，而且也存在于商业和其他专业团体之中。政治学家并不确切地知道为什么这些规范在某些州比在另一些州里显得更重要，然而，我们确实知道这里所列出的规范几乎在每一个州议会里都被尊重为职业作风的组成部分。⁽²¹⁾偶尔有一些标新立异的人会违反这些“游戏规则”，但大多数新来议会工作的人会发现这些以及其他类似的规范并遵循它们。

(1) 尊重你的同事，切勿对他们进行人身攻击或打扰他们。

(2) 当一名学徒；花点时间做些必要的准备工作，完或一个学习过程，在这之前切勿像一个“百事通”那样指手划脚。

(3) 不要抛头露面，好出风头。除非言之有物，切不要接近麦克风。

(4) 不要为了确保议案的通过而隐瞒其真实意图，或有意忽略其中的某个部分。

(5) 不愿承担义务，就不要对表决作出承诺；一经作出，必须言而有信。

(6) 一旦当选，就得辛辛苦苦地做委员会的工作。成效卓著的州议员应当非常精通本行，能够对自己的同事，特别是非本委

员会的同事提供建议。

(7) 能酬答他人时就要酬答；无论何时都尽可能支持你的朋友和同事，这样，他们一有可能就会给你以支持。

(8) 一旦议会遭到报界、州长或其他批评家的抨击，你就要挺身而出，奋力保卫——爱护本机构的荣誉必将受到同事们的大力赞扬。

(9) 不要自断退路；要学会与他人相处。要记住今天的敌人可能是明天就某一新问题进行关键性投票表决时的盟友。“没有永久的敌人”通常是最好的策略。

州议会的现代化

对某些州议会的批评，尽管没有像它们在三十年前那样被证明为正当的，然而与对国会的批评极为相似，州议会办事效率不高，委员会工作计划不周，档案保管不善，专业资料搜集不系统。另一些批评是，提出特别议案和私案过于随便，议会的一些规则妨碍采取行动，使那些墨守陈规、维护现状的人有机可乘。所说的其余弱点是专指某些州的：例会的期限受到不必要的限制；许多州议员的工资偏低；议长的权力过大；许多州缺乏在当今复杂社会中制定政策所必需的工作人员资源。

事实上，这种不完善的结构或程序已经降低了州议会的工作效率。举例来说，低工资和短会期很难保证在重大问题上做到深思熟虑，缺乏专业工作人员导致产生一个由外行组成的委员会系统或对游说活动家的过分依赖。州议会不能有效地行使其职能，如果：(1) 州议会受到过时的宪法的束缚；(2) 州议会结构僵化、脆弱、松散；(3) 州议会无力吸引杰出的公民来竞选议员；(4) 州议会没有被赋予与其责任相称的权力；(5) 州议会各种派别所操纵，这些派别不能对他们的行动负责；(6) 州议会中领袖人物和追随者一样多；(7) 州议会为州长推推动动，不推不动；(8) 总

之，州议会不能控制其权力，使选区中大多数优先考虑的问题在议会开会期间转化成议会的公共政策。

改进州议会

下面是一个专家小组在三十年前提出的旨在改进各州立法程序的某些具体建议：

1. 州宪法应当尽可能使州议会少受牵制，鼓励它们发扬自己依靠自己的精神。对州议会划拨公共基金和就公共问题发表讲话的权力的限制必须予以废除。

2. 必须把私案、影响少数人的议案，地方上的议案和专门性议案的分布，减少到最低限度。

3. 必须把议会的规模缩小到一定程度，以便提高和突出议员的地位。

4. 为了进一步加强立法工作的责任和独立性，州议会应该是每年例会的连续性机构，不受时间或议题的限制。州议会本身应当有权召开全体会议。

5. 必须配备称职的专业人员，包括为议会领导人（包括多数党和少数党领导人）配备工作人员。

6. 州议会必须利用强有力的常设委员会制度，数目要少，权限要广泛而明确。

7. 对于州政府各部门的官员，无论是职业官员，还是任命官员和选任官员，都应制定道德准则。^[22]

70年代初，一个当时叫做州议会公民联合会的团体运用上述建议的某些标准对五十个州议会进行了排队评估。例如，他们把每个州议会同其他四十九个州议会就以下几个问题作了评估：对自己的行动负责和信息灵通的程度、独立性和代表性。基于这些尺度，加利福尼亚州议会名列第一，其次为纽约州和伊利诺斯州。批评家认为，该团体把加利福尼亚州作为样板，从而使整个排队评比带上了倾向性。专家们还说，这种等级评定不出几年就会过时。况且这种评估方法只能用来评价结构和程序。

其他各种团体都曾力图对州议会作出评价。根据某种已经公布的标准从程序和过程方面来评估州议会是比较容易的，然而把政治方面除外，就州议会通过的议案和提供的资金进行评估是不可能的。对州议会的大多数评估，就像对州议员的评估一样，我们所了解到的更多的是评估者的价值观，而不是被评估者的表现。当然，决定哪些政策是“最佳”政策的客观标准是不存在的，这就是我们为什么原先采用民主方法选举产生州议会的原因。

在过去的三十年中人们提出了许多改进办法，大多数州采纳了这些办法。现在许多州议会延长了会期，配备了专业人员，还制定了有利于提高效率的规则和程序，减少了委员会的数目，加重了委员会的责任，提高了议员的工资。现在大约有半数的州采用了议会联合委员会。通过全国州议会联合会实现了州际合作以及更好的研究和培训。州议会在控制联邦基金方面所作的努力、对行政当局制订的规章条例的审查，以及在计划评估和日落过程（sunset process，机构期满后自行撤销的酝酿过程）方面所做的努力，这一切都是为了提高州议会的效率。⁽²³⁾总之，三十年前主要由兼职的外行组成的州议会现在正在实现专业化。这反映了州议员——特别是议会领袖——成为本议院主人的日益增加的决心。

两院制还是一院制？

尽管两院制州议会在我国历史的早期就被确立为合众国的固定模式，然而佐治亚、宾夕法尼亚和佛蒙特三个州还是曾经试行过一院制议会。在殖民地时期，两院代表着截然不同的利益；上议院代表王室权威，下议院代表殖民地的事业。使贵族和平民的利益形成均势的意愿，以及对制约平衡政体的信念，导致两院制议会在独立后得以保留下来。在我们共和国的第一个十年期间，投票选举参议员的条件和在参议院工作的资格比在下议院更为严格。不过，到了19世纪中期，两院的议员都同样由全体选民选举。今天，两院代表同样的人民（但选区大小不同）。为什么我们要保留两院制议会呢？

维护两院制的人坚持说，两院制可以防止匆忙草率和考虑不周的立法。然而，即使在实行两院制的某些州中，立法通过得也很仓促，在临近会议闭幕的那几天更是如此。有时，后一个议院发现前一个议院通过的法案有错误，便提出必要的修正案。一个议院提出的某些法案被另一个议院所否决，但是制定客观的标准来确定被否决的立法是否粗劣到不能付诸实施则是不可能的。批评两院制的人深信，州长的否决权、法院和选民是更为有效的制约。

下而是深信一院制议会 (unicameral legislature) 的人所提出的理由：

1. 一院制议会的效率可能更高，可以避免不必要的延误和重复，并可提供更高的工资。

2. 一院制议会可以使选民更详细地了解议员的是非功过，从而增强责任感。

3. 一个坚强有力、人员素质好的一院制议会往往是同州长进行更有效抗衡的力量。

4. 一院制议会的这种格局曾经在内布拉斯加、在我国所有的城市以及在加拿大各省都是行之有效的。此外，这种格局在我国各州的制宪会议上也取得了良好的成效，1787年的联邦制宪会议也正是这样。

提倡两院制议会是以传统作为根据的，同时也提出了下述理由：

1. 两院制议会可以更详细地审查所有的新法律，使轻率的、专横的或感情用事的法律更难以通过。

2. 两院制议会提供更多的渠道，展开更多的辩论，更广泛地表达各种不同的观点。

3. 两院制议会使任何个人或利益集团更难以操纵州的决策；其中一院有良好的机会进行有效的抵制。

尽管上述两种论点都各有优点，然而，实行一院制议会仍然

被看作是一种激进的步骤。而且可以完全断定，把大多数议员赶出议会的提案是吸引不了几个议员的。以内布拉斯加州为例，在一院制计划通过投票表决批准之前，该州有 33 名参议员和 100 名众议员。此后，只剩下了 49 名参议员。

重新分配代表名额的政治

州议会对如何重新划分 (reapportionment) 其本身和州的美国众议院的立法区界线起着决定性作用。一些议会授权给重新分配代表名额委员会或小组，然而，多数议会认为这些十年一次（每次在人口普查后进行的）的责任是极端重要而且通常是政治性很强的事件。一位前加利福尼亚州众议院议长认为，议会重新分配代表名额“简直是……任何议员参加的最有政治性的、最愚蠢、最自私的活动”。⁽²⁴⁾

重新分配代表名额和重新划分选区界线的战斗在一些州是于 1980 年人口普查之后开始的，预计到 1990 年人口普查之后还会再次开始。最痛苦的事件发生在加利福尼亚州。议会被人们指控不公正地帮助在职官员，尤其是民主党成员。议会的努力引起了一次全民公决活动、数次自发请愿活动和至少两项加利福尼亚州高级法院的决议。这种痛苦状态一直延续到了 20 世纪 90 年代。

争取州议会代表名额的斗争一直是过去三十年中存在的重大问题之一，大多数州议会给予农村和小镇的选民在议会中的投票权超过了他们按人口比例应得到的权利。城市官员愤愤不平地抱怨说，小镇和农场占优势的议员不同情城市的问题，把农村的那种是非观念强加给他们。

然而，争取重新分配代表名额的斗争不仅仅是农村与城市之争，它是一种更加复杂的斗争。首先，随着一个世纪的发展，许多州的城市郊区——不是城市中心——逐渐成为代表名额最不足的地方。说得更明白一些，许多人在该城市居住和从事工商业，或

在该市郊区居住，但他们感到在政治上更接近的是那些住在农场或小镇的人，而不是城市的其他居民。因此，城市中的许多工商业利益集团对农村控制州议会表示赞赏，因为他们认为，“农村牛仔议员”更关心他们的要求，而不甚关心许多城市议员所支持的社会福利计划。

来自联邦法院的救援

无论州议会中那些未被充分代表的人一直怎样表示不满，他们的状况并没有得到太多的好转。来自小城镇或农村地区的议员很自然不希望重新分配代表名额而使自己失去这份工作。他们的选民同样也不希望失去他们的影响力。尽管州议会不进行重新分配代表名额常常触犯州宪法的明文条款，并且引起联邦宪法上的严重问题，然而州和联邦法官所持立场是这些与立法区域有关的问题是“政治性的”，是在司法权限范围之外的。

最终，美国最高法院介入了。在1962年，在著名的“贝克诉卡尔案”中，最高法院判决选民确有资格对议会重新分配代表名额提出质疑，并且判决这些问题应该由联邦法院来管理。剥夺宪法赋予人民的权利的任意划分区域的案件可以由联邦法官来审理。^[25]“贝克诉卡尔案”激起了第一个小小的波浪。

一人一票

1964年（“威斯伯里诉桑德斯案”）美国最高法院宣布，就国会代表名额而言，“一个入在一次国会选举中所投的票应与另一个人所投的票具有同等效力，这大致上是切实可行的”。^[26]就在这同一次开庭期间，最高法院把这一代表名额的原则推广到各个州议会，尽管随后它又对这一判决做了细小的修改。

在1964年“雷诺兹诉西姆斯案”中，最高法院裁定，“对于这个国家的代议制政府来说，是根本的原则是同等的代表名额代表同样数量的人民，而不管其种族、性别、经济状况和在州的什

么地方居住。”在最高法院看来，这一原则不仅适用于人数众多、以人口为基础的州议会的众议院，而且也适用于州参议院，而参议院的代表常常是以地区（如县或其他行政单位）为基础选出来的。那些坚持参议院应以地区划分为基础选举的人认为，只要众议院或人数较多的一院代表了人口，那么参议院就可以代表地理上划分的区域。他们说，看一看美国宪法中所体现的联邦制度吧，美国参议院不就是以地区划分为基础的吗？尽管有许多人认为这是一个无可辩驳的论点，但是高法院的大多数成员不这样看。首席大法官厄尔·沃伦解释说：“议员代表的是人民，而不是树木、土地。议员是由选民选出来的，而不是由农场、城市或经济利益集团……选举产生的。以一种自由的不受妨害的方式选举议员的权力是我们整个政治制度的基石。”^[27]总之，用联邦制进行类比是不能成立的；政治区划不是而且也从来不是主权实体。

最高法院在州划分国会选区的问题上一直是特别严格的。州议会必须证明国会选区间代表比例在用精确的数字等式计算时所出现的任何差异是合理的，以此表明它作出了令人信服的努力来尽可能接近达到规定的标准。然而，在划分州议会选区的问题上，最高法院似乎就不那么坚持一定要绝对相等。因此，在1983年，最高法院支持了怀俄明州的一项建议，即每个县至少分配到一个州议会席位。最高法院宣称，对于人口稀少而分散的州的特殊需求来说，这样的政策是合理的、适当的。“不过，这个做法实际上是州议会选区之间只允许有最多10%差异的规定的特例。”^[28]但是，要求根据一人一票的原则划分选区的规定仍然保留了下来。

20世纪90年代 需要解决的问题

尽管一人一票的原则已经牢固地确立了下来，然而影响州议会代表性质的其他许多问题仍悬而未决。例如，在北方大都市地区，最普遍的格局是中心城市由民主党控制，其周围的郊区由共和党控制。如果议会选区分界线按轮辐状从城市中心向郊区划分，而不是按同心圆划分，共和党人当

选的人数就较少。尽管允许政党可以为了自己的利益划分选区,由于“戴维斯诉班迪墨案”,^[29]这种行为仍然在宪法上受到限制。

对于多成员选区制度中少数民族代表问题的攻击越来越激烈,攻击的理由不是因为违反宪法,而是因为削弱了选举或违反了1965年的选举法。

划分议会选区时能否考虑种族或宗教呢?考虑种族不一定就违反宪法。如果议会选区分界线的划定是为了保护黑人的投票力量,并且不把白人排斥在投票过程之外或者不公正地削弱白人的投票力量,那么,这种做法便不存在违反宪法的问题。然而,宪法确实禁止在划定选区界线时蓄意“实行种族诽谤或种族侮辱,或者削弱某一种族或宗教的投票力量。”^[30]

“贝克诉卡尔案”的后果

在人口较多的北方的一些州,诸如新泽西、密歇根、伊利诺斯和纽约,城郊的社区由于法院强行重新分配代表名额而获得了议会代表名额。农村地区承受了这种变化带来的冲击,大城市也付出了一定的代价。然而,郊区和农村地区结成联盟反对大城市的传统看来并没有什么改变。

在南方,佐治亚、佛罗里达和田纳西这些州(亚特兰大、迈阿密和孟菲斯等市的代表名额都十分不足)重新分配代表名额产生了引人注目的影响。在佐治亚州,它使亚特兰大公民在州议会有了更多的发言权,并且提供了把黑人选人州议会的机会。在亚拉巴马州,伯明翰和莫比尔获得了新的政治影响,这两个城市结成的联盟可能对该州的政治产生深远的影响。在佛罗里达州,城市中心区成为州议会中有决定性作用的声音。在西部,代表名额的重新分配似乎没有产生多大的影响,尽管它可能成为像加利福尼亚州这样一些人口较多的州中建立竞争比较激烈的两党制的一种因素。“在华盛顿,代表名额的重新分配为变革创造了机会,并且政治活动家已经利用了这种机会。”^[31]全面地看,民主党人似乎从代表名额的重新分配中获益不多。城市郊区的共和党人和城市

的民主党人往往都靠牺牲北方农村的共和党人和南方城市的民主党人的利益而得到好处，所引起的结果是党派竞争在州议会中更为激烈。^[32]

重新分配代表名额在政策上有着怎样的结果呢？许多赞成重新分配代表名额的人曾经希望，这一政策可能导致议会更加同情大城市的人民和更加慷慨地支持大城市的福利、交通、教育和财政等问题。人们也希望州的资助和税收方案的修改会使州对资金的分配更有利于城市。反对重新分配代表名额的人担心，重新分配代表名额将会导致议员素质的下降，税收和支出的增加，以及州对农村地区支持的减少。迄今为止，无论是希望者还是反对者的忧虑都没有成为现实。

今日的重新分配代表名额和党派为谋私利而改划选区

重新划分议会选区的政治在 20 世纪 90 年代已不如 60 年代那样激动人心了。但对于官员来说，它仍然是一种使政治生涯亨通或者断送的因素。正如已经指出的，在大多数州，州议会本身每隔十年就要根据新的人口调查重新划分议会选区。

对现行的由现任州议员划定选区的制度持批评态度的人说，当执政党出于该党利益而篡改选区界线时，一人一票和公正原则往往遭到破坏。一位同道会发言人说：“现行的制度糟糕透了……那些为本选区划定界线的州议员都有基本的利益冲突……（这是）一种东拼西凑的低劣的制度。”^[33]因此，同道会、妇女选民联盟和其他一些团体要求建立一个独立的超党派委员会来划分选区界线。这种委员会将不准利用有关现任州议员、已登记选民的政治属性或以往选举结果的资料来划分有利于任何集团或个人，或者削弱种族利益或少数民族利益的选区界线。少数州，其中包括俄亥俄、蒙大拿和夏威夷，目前都实行了这种制度。不足为怪的是，州议员普遍反对这种做法，声称这样做等于试图把政治驱逐出政治之外。他们说，州议会代表一个州中的所有利益集团，对

公众正式负责，因此，州议会是解决重新划分选区问题唯一最合适的机构。^[34]

当然，任何民主制度的一个根本问题是人民在政府的立法部门中将怎样被代表。按照这个词的最深刻的含义，这是一个无法回避的政治问题。人们曾经反复尝试以求建立一个由“专家”组成的机构，这些专家比人民更清楚如何通过政治过程做这些事情。有人也许会争辩说，像执政党可能制定税收立法或经费支出计划以报偿其支持者，而惩罚其反对者，然而专家组成的机构无疑可以设计一种更加“合理的”和“公正的”税收制度。但是，信仰民主政治的人可能对此表示怀疑。独立的超党派委员会可能反映中产阶级和上层阶级的价值观，而且事实上可能是在超党派的伪装下仅仅强调这些价值观。

在 20 世纪 90 年代初期，一些州正在严肃地注视着重新划分选区的方法。独立委员会所作的言过其实的许诺也许将证明是难以实现的。而且无人怀疑，政治论战将继续围绕重新划分选区而进行下去，而不管这种格局采取何种形式。对于多数现任州议员通过重新划分选区“操纵”选举的能力也无人表示怀疑。用旧时政客的话来说：“如果你告诉我你要的结果，我就能绘制出你所需要的选区区划图。”

直接立法：由人民制定政策

宪法中所说“我们人民”是指人民应当自己直接管理吗？在世纪之交，平民党和进步运动曾经运用创制权、复决权和罢免权为“还政于民”而斗争。他们宣称，把制定法律、否定法律和罢免官员的权力交给选民，政治核心组织必将被摧毁，特殊利益集团必将被击败。事实上，一些州已经赋予人民以制定自己的法律的权力。

在 1890 年到 1912 年期间，平民党人 (Populist) 和进步党人

(Progressive) 想要绕过议会是有充分理由的, 因为当时有些议会确实不能胜任其职, 而且被置于政治核心组织的控制之下。(多年来, 加利福尼亚州南太平洋铁路公司的政治核心组织就控制了州议员、州长和合众国参议员的选举。) 进步党人对于个人的聪明才智给予巨大的信任, 深信选民会了解各种问题, 并就向他们提出的各种政策性问题作出认真负责的决定。

最近, 美国人开始有机会对任何州和地区的需要投票表决的问题进行投票。在 80 年代, 约有 250 个由公民提出的问题被交给州进行投票。另有 1 000 个问题由州议员征求选民的意见, 市民转向用创制权方式(请愿方式)来管理加利福尼亚州的手枪问题, 保护缅因州的麋鹿, 鼓励支持马萨诸塞州的死刑, 支持科罗拉多州当地蔬菜店出售葡萄酒, 取消北达科他州的夏令时间, 要求全国政府采取某种核冻结的方式, 使英语成为官方语言和禁止核动力。

批评家对越来越多的被他们称为“靠: 清点汽车保险杆上的标记来制定公共政策”的状态颇为悲哀。但是, 议员本身对于要求投票的许多问题都要在各方面负责。

州议员与投票措施在某种程度上形成了一种“多重人格”关系。一方面, 许多州议员和工作人员认识到创制措施是对代议制民主的一种抵制方式, 同时也是对州议会的一种很微妙的不信任表决。另一方面, 许多州议会将会将一些棘手的政策性问题“提交”公众投票表决。在许多情况下, 一位谴责在投票问题上花费太多金钱的人, 如果他或她的提案在议会中未得到解决, 同样也会发起请愿活动的。^[35]

创制权

创议请愿(initiative petition)程序允许选民在达到最低限度的规定人数时提出一项法律, 该项法律如果在随后举行的选举中经大多数选民通过, 即可付诸实施。23

个主要在西部的州授权通过创议请愿方式来制定法律。在加利福尼亚州、俄勒冈州、华盛顿州、北达科他州、亚利桑那州及科罗拉多州，创制权几乎已经成为立法程序中的一个常规步骤。

在一些州，直接创制权应用于宪法修正案和立法；在另外一些州，它只能应用于上述两种情况中的一种。在允许行使直接创制权的州中，任何个人或利益集团都可以起草一项法律，然后提交给一名指定的官员（通常是州务卿）。支持者只要保证得到一定数量的签名（占上届选举中投票人数的5~15%），就能保证这一议案安排在下一次选举投票中来决定是否被通过。

间接创制权只在少数几个州实行。在征集到一定人数的请愿签名后，州议会就获得了不加修改的就议案采取行动的权力；如果他们同意，这一法律条款即行生效；如果他们不同意，便将拟定的立法提交选民在选举中投票表决。但在某些州，要求追加一定人数的签名后才能将该提案交付选民投票表决。

全民公决

全民公决 (referendum) 允许占多数的选民否决一项法案或者拒绝宪法修正案。例如，1988年，马萨诸塞州的选民通过全民公决否决了一项决议，撤销了他们的议会新近通过的增长工资的议案。全民公决只不过是给予人民一个否决刚通过的法律或提议的州宪法修正案的机会。除了特拉华州外，其余各州都要求进行全民公决以批准宪法修正案。对立法既可以实行强制性全民公决，也可以实行非强制性全民公决。强制性全民公决要求在议案生效前有一个等待期，通常为60至90天。在此期间，如果达到规定人数的选民在全民公决请愿书上签名要求将该法案提交给选民，那么，该法案应在下次选举中得到选民多数通过后方能生效。非强制性全民公决允许州议会根据其自行判断规定某议案经公民在选举中通过后成为法律。这第二种全民公决是最常使用的一种。

尽管在若干州，全民公决通常在全州范围内进行，然而在地

区一级这种公决的民主方式却非常盛行。每年提交给学区、市和县的选民进行公决的议案数量可达数千件，其中有许多议案都是相当重要而有争议的问题，如发行学校建筑债券，用水的氟化物处理、禁酒、限制核动力设施、同意还是否决会议设施或圆顶体育馆。

罢 免 权

罢免权 (recall) 是公民用来罢免经选举产生但任期未满的公职官员的手段。有十五个主要在西部的州规定可以罢免州的官员，但其他许多州允许罢免地方官员。罢免也要求提出请愿书，但它需要比运用创制权和公民公决权更多的签名人数（一般要罢免一位州的官员，需要上届选举中的 25% 选民的签名）。罢免投票是各种各样的。在某些情况下，官员们必须接受对其政绩的审查；在其他情况下，则允许候选人提出申请与现任官员进行竞争。

事实上，罢免就像由公众进行的弹劾，但它与弹劾又有不同，在罢免中不需要对在任者的错误行为进行正式的指责。它允许仅仅由于政见不同就把人解除公职。为了罢免某一官员，选民只需要交流请愿要求并征集到规定的签名人数。在州一级很少使用罢免权，尽管也已有有一个州长和两三个州的议员（包括 80 年代的两任密歇根州参议员和一位俄勒冈议员）已被罢免。在亚利桑那州，1987 年反对州长伊凡·米盖姆的罢免运动征集到的签名远远超过了需要的数量，这引起了对米盖姆的详细审查，并导致了亚利桑那州议会对他的弹劾，并且推翻了他。

自从 1903 年洛杉矶成为第一个采用罢免权的地方政府以来，全国大约有多达 2 000 个县和市的官员已被免职。从西雅图到亚特兰大市，十多个城市的市长已被罢免。例如，奥马哈市长迈克·博尔在 1987 年的罢免选举中被免职。这次得到了参加投票选民的 56% 的有效票数，创下了该市罢免选举史上的记录。1985 年，火奴鲁鲁的三位市议会成员被罢免，六位科罗拉多州大章克申市

的官员在 1986 年被罢免。

罢免制度的批评家认为这种方式很难加以控制，阻碍了好市民参加竞选，并且使领导者不敢采取某些决定性的行动。尽管如此，罢免还是有助于减少在职者玩忽职守。虽然罢免权有些过分，它仍然是一个很有用的安全阀，允许“市民罢免那些辜负公众信任的官员。不管从哪一方面来说，它都不会减少有着良好意图的官员的独立性。”⁽³⁶⁾

关于直接民主的辩论

政治学家对于直接立法的合理性有不同的看法。早期反对直接立法的人争辩说，这种措施只会破坏代议制政府的合法性，并为通过激进的或有利于特殊利益集团的立法开辟道路。批评创制权和全民公决权的则认为，那些提倡直接立法的进步党人过于理想化了，这种机制与其说是公民的武器，倒不如说是特殊利益集团的工具。按照这些批评家的看法，只有组织良好的利益集团才能征集到必需的签名人数，并发动必要的传播媒介运动去争取胜利。

这些平民主义的民主制度的结果是什么呢？在历史上，通过自发请愿的直接立法主要效果是，在消费者及许多经济问题上进步主义的胜利，和在社会问题上保守主义的判决。直接民主并没有削弱我们的立法制度。州议会中的席位仍然很受重视，有能力的市民仍然努力竞争以得到它。并且依照一般规律，没有制定不明智的立法。总的记录表明，选民拒绝了要求投票表决的大多数确实不够理智的想法。调查指出，许多选民希望在投票表决的一些问题上能了解更多情况，尽管如此，研究表明参加投票的人作出决定都是极为小心的。从另一个角度来看，许多被认为是平民主义民主程序的缺陷实际上也是民主制度的缺陷。我们常常希望自己能对参选人有更多的了解——尤其对那些竞选州和县职务的人。制定会议或全国党代表大会的代表常常在他们被迫在一些复杂问题上作出赞成或反对的投票时也怀有同样的担心。州议会成

员也是这样，尤其在会议即将结束时那些焦急不安的日子里更是如此。他们需要更多的情况，对于后果的更多的澄清，更多的讨论及协商，但时间却不允许他们做到所有这些。

批评直接立法的人还担心，立法过程和代议制政府的结构本身受到威胁。诚然，对议会缺乏信任促成了直接立法手段的运用。但是他们说，以为选民确切地了解情况，知道如何就复杂的技术性问题作出决定，那是一种幻想。^[37]批评家还指出，恢复对议会信任的最好方法不是绕开议会，而是把优秀的人选到议会中去。

一个新出现的问题是要求投票表决的问题的数量。如1988年，加利福尼亚州的选民要决定至少29个问题，其中约有12个是由利益集团提呈的，其余由州议会提出。许多人在《洛杉矶时报》的一个调查中说这个数量太大了，以致“程序都失控了”。

然而，同时，加利福尼亚州和整个国家的选民都坚持市民应该时不时地有权力直接对一些问题进行投票表决，尤其是当他们的代表害怕触犯一些利益集团时。更进一步，每一个关于直接民主的调查都发现选民和非选民同样认为，如果在投票表决中一些问题能和竞选者一起出现，他们会更乐意投票，并更有可能对政治产生兴趣。

加利福尼亚州还出现了另一个严重的问题。政治咨询公司为了获得某种利润，将征集签名，并几乎为你准备好投票表决所需要的一切。他们为了得到足够的请愿签名，不惜采用欺骗手段。这样做需要花一小笔钱财，所以只有那些组织良好、财政充足的单一利益集团才能负担得起。然而，平民主义民主的支持者说，他们并没有放弃立法过程。相反地，他们只是在州议会不能作出反应的情况下才希望使用直接立法。他们说，如果我们的州议会不采取行动，就让我们有机会在公开的选举政治舞台上辩论我们提出的建议吧。支持者进一步争辩说，人民能够就复杂而有争议的问题作出决定。

批评投票表决或民主的人经常认为，州议员是近乎神话般的，

他们智慧高超，知识渊博，像一位善良、明智、慎重的政治家一样富有理性，像一位公司经理一样拥有管理才能，像一位专家教授那样有真知灼见。但是，这些批评家倾向把人民视为“群氓”，是不值得信任的。而人民又是选举议员的选民。经验表明，在大多数问题上，特别是在那些尽人皆知的问题上，选民确实明白他们要投票解决什么样的问题，于是他们投出了明智的一票。大多数研究表明，那些就候选人名单投票方法进行投票的选民所做的远比我们所想象的理智和富有责任感。

立法程序从来就不是完美无缺的。即使有大量的工作人员、听证会、两院制以及代议制民主的其他显著特征，错误仍会发生，一些有缺陷的法案仍会被议会通过。国家最高法院已经以违宪为由推翻了数百件州的举措，州议会常常花费许多时间在下一届会议期间修改或完善上一年通过的没有多大效果的措施。有实际意义的是，立法和直接投票表决程序的合理性和机能可以经受改进的考验。然而，对于在少量摆在选民面前的问题上认为选民没有足够能力作出决定的指责，通常是夸张的。⁽³⁸⁾

经验表明，进步主义者最良好的愿望和他们批评中最担心的事都没有成为现实。然而，不管创制权，全民公决权和罢免权具有什么样的优点，这些机制存在着的严重的局限性也是确实的；它们无论在哪方面都不能取代州议会。

小 结

1. 虽然美国人高度评价州议会，把它看作是美国立宪政体形式中的一个重要机构，但我们张口就能说出它的缺点。也许，我们对反应敏感的代议制州议会的潜在能力作了过高的估计。当缺点和人们的不满意真正成为问题的核心时，我们就把议会当成了抱怨的对象。

2. 全国 7 461 名州议员是代表我们各种各样的观点、帮助制

定州的公共政策、监督州法律的实施、并调解州内出现的政治冲突。

3. 影响州议员作出投票决定的主要原因是什么？同事、委员会建议、区域考虑、政党领导人、工作人员报告、州长的催促、游说活动者、选民来函、拜访和电话；根据问题类型的不同，上述原因都可能产生影响。

4. 要求州议员在有组织的利益集团频繁地进行紧张的游说活动的两院中代表全州人民。游说活动人士和利益集团的代表往往是重要的消息灵通人士，但是当选的州议员往往是未组织起来的公民唯一有效的代表和发言人。

5. 大多数州正在使州议会实现现代化，使州议会在某种程度上成为更富有责任心，随时准备为公众办事的机构。现在大多数州都建立了道德委员会，制定了公开举行会议的法律，并有工作人员随时帮助委员会进行工作。许多州制定了健全合理的利益冲突法和财政公开法。

6. 直接立法程序，特别是创制请愿权，是立法过程的重要组成部分，在西部尤为如此。其他的直接机制，如全民公决和罢免权，许多州的公民也可以运用。

建议读物

Diane D. Blair. *Arkansas Politics and Government: Do the People Rule?* (University of Nebraska Press, 1988).

Bruce E. Cain. *The Reapportionment Puzzle* (University of California Press, 1984).

Thomas E. Cronin. *Direct Democracy—The Politics of the Initiative, Referendum, and Recall* (Harvard University Press, 1989).

Virginia Gray, Herbert Jacib, and Kenneth N. Vnies. *Politics in the American States, 5th ed* (Scott, Foresman, 1990).

Malcolm Jewell. *Representation in State Legislatures* (University of Ken-

tucky Press, 1982).

Malcolm Jewell and Samuel C. Patterson. *The Legislative Process in the United States* (Random House, 1986).

William J. Keefe and Morris S. Ogul. *The American Legislative Process*, 6th ed. (Prentice Hall, 1985).

David Magleby. *Direct Legislation* (Johns Hopkins University Press, 1984).

William K. Muir, Jr. *Legislature* (University of Chicago Press, 1983).

Alan Rosenthal. *Legislative Life* (Harper & Row, 1981).

Frank Smallwood. *Free and Independent: The Initiation of a College Professor into State Politics* (The Stephen Greene Press, 1976).

See the journal *State Legislatures*, published ten times a year by the National Conference of State Legislatures. *Legislative Studies Quarterly* often has articles on state legislatures; this is published by the Legislative Studies Section of the American Political Science Association. Also, *Governing*, published monthly by Congressional Quarterly, Inc., regularly covers state politics and state legislative issues.

注 释

[1] 弗兰克·斯莫尔伍德:《自由和独立:一位大学教授参与州政治活动》(斯蒂芬·格林出版社,1976年版),第218页。

[2] 马尔科姆·朱厄尔:《州议会的代表》(肯塔基大学出版社,1982年版),第47页。另见基思·E.哈曼和戴维·M.奥尔森:《州议会选举中现职的价值》,美国政治科学协会年会上提交的论文,1987年9月。另见马尔科姆·朱厄尔和戴维·布鲁:《州议会选举的现职效果》,《立法研究季刊》(1988年11月),第495~514页。

[3] 艾伦·罗森塔尔:《变化中的州议员的特征》,《公共事务评论》(1985年),第80~93页。

[4] 塞缪尔·C.帕特森:《美国各州的议员和议会》,载弗吉尼亚·格雷等编《美国各州的政治》第4版(利特尔-布朗出版社,1983年版),第174页。另见艾伦·罗森塔尔:《议会生活:各州的人民、过程和行为》(哈

泼·罗出版公司, 1981年版), 第2章。

[5] 艾伦·罗森塔尔:《议会生活》, 第112~113页。

[6] 见艾伦·罗森塔尔:《议会监管和州政府中的权力平衡》,《州政府》第3号(1983年), 第90~98页。另见约翰·万纳蒂、卡雷·伯克和玛里琳·斯诺迪拉:《作为预算倡议者和游说活动家的议员》,《美国政治季刊》(1984年4月), 第389~408页;詹姆斯·J. 戈斯林:《威斯康星预算过程的选择和影响方式》,《议会研究季刊》(1985年11月), 第457页。

[7] 关于妇女在竞选中的情况, 见苏珊·J. 卡罗尔:《美国政治中的妇女竞选人》(印第安纳大学出版社, 1985年版)以及罗纳·罗姆尼和贝皮·哈里森:《动力: 当今美国政治中的妇女》(克朗出版公司, 1988年版)。

[8] 斯莫尔伍德:《自由和独立》, 第223页。另见艾伦·罗森塔尔:《州议会议员的变动》,《美国政治学杂志》(1978年8月), 第609~616页。

[9] 戴维·布罗德语, 引自赫伯特·E. 亚历山大编:《竞争基金: 各州的改革与现实》(自由出版社, 1976年版), 第313页。另见迈克尔·约翰斯顿:《美国的政治腐败与公共政策》(布鲁克斯·科尔出版公司, 1982年版)。

[10] 斯莫尔伍德:《自由和独立》, 第165页。

[11] 游说活动家, 引自斯莫尔伍德著:《自由和独立》, 第164页。

[12] 帕森斯:《美国各州的议员和议会》, 第170页。

[13] 克利夫顿·表克莱斯基、阿伦·K. 布彻、丹尼尔·E. 法洛和J. 帕特·斯蒂劳斯:《得克萨斯州的政府和政治》(利特尔—布朗出版公司, 1982年版), 第163页。对四个州中高级市民游说的有益比较研究, 参见威廉·P. 布朗:《州游说人和利益集团行为与风格的变化》,《政治学杂志》(1985年5月), 第450~468页。

[14] 约翰·D. 费里克:《有效的竞选财务法: 一条三行道》,《治理》杂志(1989年1月), 第82页。另见卡伦·汉森:《走道德钢丝》,《州议会》(1988年7月)第14~17页。

[15] 加里·L. 罗斯:《在1986年康涅狄格州议会竞选期间的政党组织活动: 获胜候选人的见解》,《党的路线: 政党更新委员会通讯》(1988年夏), 第5~13页。

[16] 贝乔尔·A. 汤普森和加里·F. 蒙克里夫:《在州议会中寻求联邦拨款》,《议会研究季刊》(1988年8月), 第393~401页。

〔17〕 引自杰拉尔德·斯托尔曼:《歌根:州议员和他们的工作》(美利坚大学出版社,1979年版),第56页。

〔18〕 露辛达·西蒙:《威斯康星州议会动员市民投入》,《州议会》(1985年4月),第35页。

〔19〕 唐纳德·R.桑杰、桑加·G.狄龙、达拉·W.凯特、帕特里夏·E.詹姆森、詹姆斯·M.安德伍德和威廉·D.安德伍德:《对州议会中所用投票暗示选择问题的影响》,《西方政治季刊》(1986年3月),第118页。

〔20〕 引自戴维·雷:《三个州议会中投票暗示的来源》,《政治学杂志》,1982年11月,第1081页。

〔21〕 E.利·伯尼克和查尔斯·W.威金斯:《十一个州的议会准则》,《议会研究季刊》(1983年5月),第191~200页。

〔22〕 根据亚历山大·赫德编:《美国政治体制中的州议会》改写(普伦蒂斯-霍尔出版公司,1966年版)。另见唐纳德·G.赫兹伯格、艾伦·罗森塔尔编:《加强各州:议会改革论文集》(道布尔戴·安克尔出版公司,1972年版)。

〔23〕 关于对这些努力所作的许诺和受到的局限,见贝里克·琼斯:《州议会对规章的审查:规章执行得有多好?》,《州议会》杂志,1982年9月,第7~9页;威廉·莱昂和帕特里夏·弗里曼:《日落立法与田纳西州的立法过程》,《议会研究季刊》,第9卷(1984年2月),第151页。

〔24〕 引自布鲁斯·E.凯恩:《重新分配代表名额的困惑》(加利福尼亚大学出版社,1984年版),第1页。

〔25〕 《合众国最高法院判例汇编》,第369卷,第186页。

〔26〕 《合众国最高法院判例汇编》,第376卷,第1页。

〔27〕 《合众国最高法院判例汇编》,第377卷,第533页。

〔28〕 杰弗里·M.威西:《划线》,《州议会》(1988年7月),第31页。

〔29〕 《合众国最高法院判例汇编》,第478卷,第109页(1986年)。

〔30〕 《威廉斯堡犹太人联合组织诉休·L.凯里案》,《合众国最高法院判例汇编》,第430卷,第144页(1977年)。

〔31〕 詹姆斯·J.贝斯特:《重新分配代表名额对华盛顿众议院的影响》,引自詹姆斯·A.鲁宾逊编:《州的立法革新》(普雷格出版公司,1973年版),第180页。

[32] 见蒂莫西·G. 奥罗克:《重新分配代表名额的影响》(特兰萨克申图书公司, 1980年版)。认为重新分配代表名额没有或几乎没有影响的分析, 见弗兰克·M. 布赖恩:《农业州的政治: 人民、政党和过程》(韦斯特维尤出版公司, 1981年版), 第223, 259页。

[33] 布鲁斯·亚当斯引自珍妮特·西蒙斯:《这里再次进行的代表名额再分配》,《州议会》(1979年11~12月), 第15页。

[34] 这一立场见布鲁斯·E. 凯恩:《代表名额再分配的困惑》(加利福尼亚大学出版社, 1984年版)。相关的研究见纳德·格罗夫曼编:《20世纪80年代的代表与选区再划分问题》(D. C. 希恩出版公司, 1982年版)。

[35] M. 格伦·纽柯克:《创制权和公民复决权: 选民说了些什么?》,《州议会》(1983年1月), 第16页。

[36] 托马斯·E. 克罗宁:《直接民主: 创制权、公决权和罢免权的政治》(哈佛大学出版社, 1989年版), 第156页。

[37] 见戴维·马格利比:《直接立法》(约翰·霍普金斯大学出版社, 1984年版)。

[38] 克罗宁:《直接民主》, 第4、8章。

第二十七章

州 长

美国独立革命之前，受命于英国国王并对其负责的总督对由选民选举产生的殖民地议会的行动拥有包括否决权在内的广泛权力。随着反英情绪的增长，殖民地总督越来越不得人心。

在独立宣言发表后，州长的职务就是在这样一种不信任的气氛下诞生的。起初，大多数州议会选举了他们的州长，这样就保证了州长将一直处在人民代表的控制之下。早期的州宪法给州长的权力很小，任期不过一、二年。

然而，渐渐地州长职位变得越来越重要了；在纽约，最高行政长官的地位到 1787 年变得足以令人敬畏，以致成了所提议的美国总统的主要样板之一。于是，尽管在我们的共和国，州长产生于一种不信作的气氛之下，对于行政领导的要求最终导致这一职位的作用和权力的增强，我们同时也在州长中寻找总统候选人，尽管到了第二次世界大战后，总统候选人大多数出自美国参议院和副总统。

近年来，州长的职务在社会地位责任方面变得更加重要，从而吸引了许多出色的男人和女人。这一职务在社会地位上的上升，部分原因就是有了这样一些有能力的人出任该职。近些年，大多数州的州长已经取得了权威和法律给予的正式权力，这也使政策及管理上的领导表现有了很大的改善。

显然，如今州长的职务是美国经济生活中最重要最严厉的挑

战。里根和布什政府成功地把许多曾经被认为是由国家优先考虑的责任分散到了各个州。州长不仅仅是有效率的管理者，同时也必须是领导者，能够正确地提出问题，考虑政策的长期意义及副作用，并且拥有大量合格的、有能力的顾问和专家，给他们指出正确的方向。

表 27-1 20 世纪州长中的佼佼者*

任 期	州 长	州 名
1901~1906	罗伯特·拉福莱特	威斯康星
1911~1913	伍德罗·威尔逊	新泽西
1919~1921	艾尔弗雷德·史密斯	纽约
1923~1928	艾尔弗雷德·史密斯	纽约
1928~1932	休伊·朗	路易斯安那
1943~1954	厄尔·沃伦	加利福尼亚
1943~1954	托马斯·杜威	纽约
1959~1973	纳尔逊·洛克菲勒	纽约
1961~1965	特里·桑福德	北卡罗来纳
1965~1977	丹尼尔·埃文斯	华盛顿
1971~1979	鲁宾·艾斯丘	佛罗里达

资料来源：乔治·威克斯，《州首府的佼佼者》，《州政府》，第 55 卷，第 2 册（1982），第 67~73 页。

* 此表由密歇根米利肯州长的老助手编制。为此他征求过许多这方面的专家的意见和提名。其他人可能会提出纽约州的富兰克林·德拉诺·罗斯福、伊利诺斯州的艾德莱·史蒂文森、加利福尼亚州的埃德蒙·G. 布朗、得克萨斯州的约翰·康纳利、宾夕法尼亚州的威廉·斯克兰顿、新泽西州的理查德·休斯、衣阿华州的哈罗德·休斯和罗伯特·雷、俄勒冈州的汤姆·麦考尔、田纳西州的拉玛·亚历山大、或者佛罗里达州的罗伯特·格雷厄姆。毫无疑问，在任过职的 1 000 多位州长中还有别的人值得考虑提名。

今天，人们期待州长是州的主要政策制定人、州预算的计划者、有见识的政党领导人、可能得到的最佳顾问和管理人员的主要召集人，以及对州的计划重新树立信心的鼓动者。他们同时也必须捍卫州的利益，防止联邦政府（或地方政府）的侵犯，他们必须热心支持本州旅游事业，吸引更多的游客，卓有成效的州长如今也必须有自己的对外政策——去外国旅行以鼓励国外对他们州的投资，并向国外推销本地的产品。不管他们自己是否愿意，州长同样必须为教育及经济发展计划向议会和选民提交“投资税”。20世纪90年代的州长，还要作为州际关系以及地方政府和全国政府间的重要纽带，起日益重要的微妙作用。

州长一直就是国家领导力量的主要来源。事实上，在许多方面，州长之职是重要的国家政治职能的训练基地。仅在本世纪，就有15位州长成长为总统——包括：威廉·麦金利，伍德罗·威尔逊，卡尔文·柯立芝，富兰克林·罗斯福，吉米·卡特，罗纳得·里根。马萨诸塞州州长迈克尔·杜卡基斯是1988年民主党总统候选人。1900年以来，约有125位州长成为美国参议员。前新罕布什尔州州长约翰·苏奴奴成为布什总统的白宫办公厅主任。

我们应该如何评价州长呢？跟我们评价总统差不多，尽管宪法上规定的州长权力因州的不同而不同，而且他们拥有的正式权力并不是持续存在的。^[1]州长必须是领导者，能提出新的创议，增加储蓄存款额，提高效率，能鼓励人民，信任他们及其计划。一位工作有效率的州长，同样也必须履行许多象征性的礼仪上的职能，来赢得人民及议会的尊敬，从而充分发挥这一职务的行政职能。

我们期待州长成为出色的人民法官并能作出困难的决定，担负起责任（尤其是在危机形势下）。我们要求他们在必要时，能有战斗热情，能有鼓舞信心的全面能力，他们同时也必须能经受得住不公平的批评。他们应有均衡感、同情心及幽默感。我们还要问：他们的任命正确吗？他们制定的政策有效吗？他们明白本州

的预算及经济发展要求的重要现实吗？他们表达自己的观点有说服力吗？他们能计划在州议会得以通过吗？他们的政府工作诚实而有效率吗？他们能对付诸如州监狱暴动一类的危机吗？他们的领导方式如何？他们与人民的联系如何？他们知道该做什么并把它做好吗？简而言之，他们的工作有成效吗？⁽²⁾

在 1950 年，近半数州的州长任期为两年；而现在，除了新罕布什尔州、罗得岛州和佛蒙特州以外，其他各州州长任期均为四年，直到最近，许多州还禁止州长连选连任。今天，只有三个州坚持这样做。近半数的州实行副州长和州长联袂竞选来加强州长的职权，使州长不大可能面对一个政见不和的副州长。最重要的是，几乎所有的州都由州长向州议会提出财政预算，并在预算批准后由州长支配。这就意味着州的官员不仅仰仗州议会，而且仰仗州长来获取资金。

权力增大后，问题也就多了。这种情形随着近年来州承担的责任的增大而变得尤为明显。有一个时期，州长所要做的事情只是平衡预算，发表颂扬本州的讲演，批评联邦政府官员。州长要想避免做出——或至少推迟做出棘手的决定是比较容易的。现在情况就不同了。人民期待州长解决问题，提供领导，对州的各种机构实行有效的管理，推动本州旅游事业发展，积极活跃地致力于经济发展计划。州长再也不能只是主持会议，他们必须进行治理。

州长的当选与连任

各州宪法和法律对州长的当选条件、任期和薪俸都作了明文规定。在大多数州，竞选州长的人必须是年满 30 岁的美国公民，在选举前至少在该州居住了五年。典型的州宪法规定：“州长应在每隔一个奇数年的选举中由人民直接选举产生，任期四年，从当选年的次年 1 月 1 日开始任职。凡年满 30 岁的该州合格选民均有

被选为州长的资格。”

然而，实际上有一些职业是顺利通向州长职务的途径。上一代的多数州长都是男性白人律师，并且先在市或州议会的竞选中取胜过。还有许多州长增经是州议员或担任着州里选举中产生的职务。举例来说，在最近一年中，有 31 位州长是律师，两位是农场主，一位是牙科医生，其他大多数是商人。最常见的途径是先进入州议会，继而当选州的职务，诸如，检察长、副州长或州务卿。马萨诸塞州州长迈克尔·杜卡基斯、佛蒙特州长麦迪雷·库宁、新泽西州长托马斯·基最初都是以州议员跻身于显赫地位。得克萨斯州州长怀特、亚利桑那前州长巴比特和弗吉尼亚前州长巴里莱斯最初都是本州的检察长。纽约州州长马里奥·库莫最初被任命为州务卿，后被选为副州长。有些州长是作为众议院议员取得竞选胜利的，其中包括路易斯安那州、密歇根州和南北卡罗来纳州新近的州长，俄勒冈州的内尔·哥兹斯密特在成为商业执行长官继而成为州长前，曾是波特兰德市长和卡特政府时的内阁成员之一。

有时，一位从未担任任职务的人会一跃成为州长，不过这样的人通常都是非常活跃地参与政治生活的。尽管罗纳德·里根早年是演员和影视界名人出名的，他却成为工会领导、共和党活跃分子，继而又成功地竞选成了加利福尼亚州长。得克萨斯州长威廉·克莱门茨在竞选州长成功之前是一位活跃的石油百万富翁以及美国国防部副部长。有时，一位与州的经济发展规划有密切关系的显赫的商业界首领能够把他的领导力量运用到作为州长的职位上。

处境困难的州长

州长一旦当选，他们在各自州内就普遍享有盛名。州长的年薪因州而异，纽约州、密歇根州，北卡罗来纳州高达 10 万美元，缅因州和阿肯色这样的州只有 3.5 万美元；州长们的平均年薪在 7.5 万美元左右。而且，大多数的州

长都享有津贴；除四个州外，所有其他各州的州长配有州长官邸。

但是，近年来正是由于州长的职位变得日愈重要，他们也因此要致力于两大问题的解决：需求的增长与资源的匮乏。人们希望建设较好的学校，修建公路而不占用耕地，不污染环境，完善的福利计划，资助地方学区，保障民权与市区安全，洁净的空气和水源，但人们不希望提高税收。近年由于财政紧张，州长的处境时常左右为难。州长们经常讲：“我们做梦都在为钱犯难，如果我们没有支付能力，我们的新计划就难以实施。巧妇难为无米之炊，创新更是困难重重。”

许多州长时常强烈地抱怨联邦的资助拨款计划，联邦的方针以及联邦的条条框框对他们的活动限定过死，使得州长在公共政策的许多领域中几乎没有决策的余地。州长们希望联邦政府向各州增加拨款，并且不附带任何条件。另外，州长们希望联邦的拨款走向他们所控制的机构，而不是直接拨归市长、市议会，学区教育委员会或福利机构。总而言之，大多数州长抱怨，他们的难题成山，人们期望把这些难题全部解决掉，但这些问题大多数超出了他们的权限。人们期望州长全面出击，大获全胜；既要稳定税收、降低失业率，又要振兴全州经济。

再度当选与 增加税收

当今，做州长的一大好处是可能再度当选，近几年来，至少有三分之二的州长在再度竞选中获胜，即便他们面临着严重的经济问题。大多数州长的选举安排在美国总统选举年（如1990年、1991年）。改革者卓有见识地争辩说，总统选举和州长选举应当分开进行，以免州长受全国政治浪潮的冲击。

但是，并不是每一位州长都能再度当选的。在任的州长时常认为，四年来所做的艰难而常有争议的决策必然招致某些人的反对，再度参加竞选是毫无优势可言的。在极少情况下，未能再次当选州长的人把失败归咎于增加了州的税收。有些时候，他们又

把失败与州的经济衰退联系起来,或者如同 1987 年路易斯安那州前任州长爱德温·爱德华的情况那样,把失败同经济问题和对他们品行不良的指责两者联系起来,有少数几位州长,如阿肯色州的克林顿或马萨诸塞州的杜卡基斯,都由于过于自信而未能连任。两人均在一届之后再次当选。

尽管多数的政治家认为,提出新税的州长将面对下一次选举的失败,但是,政治学家的研究使人们对这一说法有些怀疑。由于选民确实比较喜欢节俭,并且有时也的确惩罚那些提高税收的官员,因此多数州长会努力避免增加税收,尽管如此,州长究竟可以做什么、不可以做什么,通常都是由具体情况决定的,在决定一个州长必须做什么的众多因素中,州经济的健康状况,以及人们对于增加新计划和新税收的需求之态度是非常关键的。一位不能提出倡议改善州交通状况或教育系统的州长可能会在下次竞选中输给对方,对方所以能赢,恰恰因为州长没能在这些领域里起到领导作用。如果州长能把新的税收及投资作为必须要做的事,那么通常选民以及议会都能和州长相处很好。

对前十年中州长的考察表明;总的来说,州长要求增加税收是不会成功的。但是如果州长为了一个特定的值得的原因(如改善学校)而要求增加税收,选民一般会支持他们。如果“政治领导人明确表示他们为什么需要钱,对于他们准备如何花这笔钱很明智,而且勇于作出努力取得成功的话,他们通常都能成功。”⁽³⁾印第安纳、弗吉尼亚、田纳西和阿肯色州的州长都曾提议“投资税”并为此努力。通常,他们由于努力而更受人民欢迎。“美国人在税收方面并不自私小气,也不鼠目寸光,他们只是需要弄明白并确信他们的钱花的是地方。”⁽⁴⁾

州长的正式权力与影响

宪法中规定:“行政权属于美利坚合众国总统。”我们可以把

这条规定与州宪法中典型的相应规定进行比较,“行政机关包括州长、副州长、州务卿、司库和检察长”。或许还有其他官员。与总统不同,州长与其他当选官员分享行政权。大多数的州宪法还进一步规定:“最高行政权属于州长,州长保证州宪法的忠实执行。”因此,公众期望州长去实施法律,并管理庞杂的官僚机构。

塞缪尔·W. 彭尼帕克州长从1903年至1907年担任宾夕法尼亚的行政长官,他曾经谈到自己在职时是如何渴望保证该州法律的忠实执行。当他环顾四周,寻求帮助他履行这一职责的助手时,他发现可以帮助他的人只有他的秘书,看门人和司机。检察官和警察由地方选举产生,并由地方领导,他们很少或根本不受州长制约。检察长由选民单独选举产生,他不对州长负责。当然,州长可以调用国民警卫队,不过这是实施法律的笨方法。彭尼帕克州长说:“于是,我创建了州警察。”今天,所有的州均有警察组织。某些州还授权州长监督地方监察官的工作。即使如此,大多数州长仍必须依赖各种正式或非正式权力,以及某些特别权力来保障“州法律的忠实执行”。

由于各州州长权力迥然不同,很难确切说明一个典型的州长的权力(参见表27-2)。在大多数州,宪法上的修改使得宪法上更多的权力集中在州长身上。然而,州长的实际权力和影响取决于他说服别人的能力。反过来,这种说服力往往又取决于他的威信和声望,取决于他们对当务之事的了解,当然也取决于他们的交际能力。如果他们要成为领导者,他们就必须同时具备政治技巧和宪法赋予的权力。为了补充他们的正式权力,大多数州长常在州内到处召开镇的会议,每个月都要上广播或电视谈话节目。他们邀请州议员及其他有影响力的党派和政治领导人来办公楼,进行游说同时聆听他们的意见。

但是,要记住并非所有的州都有强有力的州长,并且州长权力并不总是持续存在着,权力是有削成可能的。事实上有些

候, 他们的权力是被有能力的州议会所削减的。

表 27-2 按州长正式权力对各州的排名

强	中		弱
阿拉斯加	亚拉巴马	内布拉斯加	佛罗里达
加利福尼亚	亚利桑那	内华达	密西西比
夏威夷	阿肯色	新墨西哥	新罕布什尔
爱达荷	科罗拉多	北达科他	北卡罗来纳
伊利诺斯	康涅狄格	俄克拉何马	南卡罗来纳
衣阿华	特拉华	俄勒冈	得克萨斯
马里兰	佐治亚	罗德岛	
马萨诸塞	印第安那	南达科他	
密歇根	堪萨斯	佛蒙特	
明尼苏达	肯塔基	弗吉尼亚	
密苏里	路易斯安那	西弗吉尼亚	
新泽西	缅因	威斯康星	
纽约			
俄亥俄	蒙大拿		
宾夕法尼亚			
田纳西			
犹他			
华盛顿			
怀俄明			

资料来源: 节录自塞德·L·贝尔的《州长》, 载弗吉尼亚·格雷等人编:《美国各州的政治》(斯科特、福斯曼公司, 1983), 第 202 页。

注: 排名所据是预算权、任命和组织权、潜在的控制力、以及否决权。

大多数州长拥有下列权力:

- (1) 任命权,
- (2) 拟定州预算权,
- (3) 协助制定议会议事日程权,
- (4) 法令制定权和行政命令权,
- (5) 对州警卫队的指挥权,
- (6) 赦免或宽恕权,
- (7) 否决立法权和否决下面, 我们将对这些权力进行简要探讨。

任 命 权

也许, 州长最重要的工作就是招集有才干的领导人物和管理人才来管理州的各种部门、各种委员会和机构。州长现在都有一个由顾问和高级行政官员组成的内阁。通过向这些部门指派精英人才并审慎地授以权柄, 州长便可以领导州政府的工作。某些州长可以任命数以百计的主要官员, 而另外一些州, 州长的任命权限却十分有限, 如密西西比州、南卡罗来纳州和得克萨斯州。在大多数州中, 州长只是行政官员中的一员, 对选任官员的权力十分有限, 既无权任命, 也无权罢免。假如这些官员是州长的政敌, 他们便不会接受州长的领导。州长虽然拥有较大的权力, 但是, 对这些选任的行政官员来说, 他的权限就十分有限了。

另外, 在大多数州中, 州长必须与州参议院分享任命权, 只有某人违法或不履行法定职责时, 州长才可以免除其职务。由于州行政官员的计划在很大程度上依赖联邦基金的支持, 而且其专业性越来越高, 因此, 这些行政官员在一定程度上独立于州长, 因为他们要忠实于联邦的对口单位, 而不是州内的其他官员。

而且, 州长还面临着其他问题。首先, 许多州官员的薪水非常低, 尤其是某些小州, 很难让人们放弃在私人企业中待

遇优厚的工作。如果州府位于比较偏远的地带或是农村地区，情况就会更为艰难。其次，某些州议会的领导人经常要求州长任命他们的朋友担任州行政部门的要职。如果州长不任用他们所“暗示”的人选，他们就会用不合作相要挟。最后，由于许多州的官员频繁更替，州长执行计划的努力时常受阻。

财政预算权

财政预算权通常是州长使其计划得以通过的重要武器。现在，在大多数州，州长几乎全面负责预算的拟定并提交议会通过。制定预算的艺术包括评估各部门和机构提出的种种要求，根据不足或有限的财力来平衡这些要求。州长及其他工作人员必须估算现行的以及新提出的计划费用，并根据州预计的收入来考虑这些费用。最后的预算文件要提交议会批准。成为拨款法案。没有州议会的拨款法案，州内的款项就不能动用。

州议员可以对州长提出的预算做大量改动，而且他们经常这么做。从理论上讲，州议会监督全州的活动以及整个过程。因为它对州预算拥有最终的批准权。然而，在实际工作中，大多数州议会根本不审查预算的具体项目，经常是对预算的限额作些调整和补充。因此，预算通常反映出负责制定预算的人——州长及其预算局的政策观点。

显而易见，拥有预算控制权并能有效地运用这一权力的州长就等于握有一笔非常重要的财产。在州长拥有预算项目否决权 (item veto) 的州，其情况尤为明显，这一规定允许州长否决拨款法案中的某些具体项目，只签署法案中的其余项目并使之成为法律。⁽⁵⁾ 这样一来，州长便可以掌握分拨给行政部门的资金流向，进而左右各部的工作。然而，由选任官员领导的机构，情况便与此大不相同。采购、财政和人事事务往往全由州长来处理。如果州长有一个强有力的办事班子，并且得到强大

的政治力量的支持。那么，他的这种财政权力就极其重要了。

州长使预算建议：“维持现状”的政治权力因州而异，因时不同。在 20 世纪 80 年代初，美国大多数州纳税人的抗税举动日益强烈，在某些州几乎是暴动。纳税人明确表示，他们不想多纳税，也不想削减州内的公共事业，州长在面临纳税人反抗的同时，又面临联邦资金的削减。

大多数州至少有 40% 的预算是在教育上的。社会救济、交通运输、监狱及罪犯公正待遇计划，在人民健康及经济复兴方面的努力，以及州立公园和娱乐中心占了预算的另一个很大的部分。半数州的财政收入主要来自税收；另有 20~25% 来自联邦政府；对商品和服务的收税或对用户收费约占财政收入的 15%。州长必须在这之间寻找某种平衡。

纽约州州长马利奥·库莫相信，为了使整个程序能正常运行，你必须要有选择地征税和有选择地削减税收。库莫说他常常遇到一些人要求他增加支出。例如，有人会去对他说她女儿在一个州立学院上学实在是一件很糟糕的事。“她们一天只换两次床单。您就不能做些什么吗？您就不能让他们一天至少换三次床单吗？”库莫默说，当然，他可以让他们一天换三次床单，但是接着他就会看着这些人的眼睛说：“现在你们打算给我什么让我支付这笔费用呢？你们愿意在续办你们的驾驶执照时在机动车办公室多等候一些时间吗？我们可以不必再修整你家门前的道路吗？如果我决定不再那样经常地清扫积雪，你会介意吗？”当然，一般情况下，那些要求增加支出的人并不愿意上面那些事情发生。于是州长就会愉快地说：“好吗，那我就不明白了，我该从什么地方得到钱来做你们希望我去做的事情呢？”他的观点很明确，在有限的财政来源前提下，当选的官员必须作出一些取舍。他们没有足够的钱去做每个人希望州政府所做的事。政治家就必须对不能同时兼顾的因素进行权衡，你必须“付出才能得到”。^[6]

否 决 权

除北卡罗来纳州外，其他各州的州长都有较大的否决权。只有议会两院均有2/3的票数，才能推翻州长的否决权。除七个州外，所有州长除通常具有整个法案的否决权外，还具有在拨款议案方面的项目否决权。在少数几个州内，州长甚至可以削减特定的拨款。像其他所有的否决一样，州长的项目否决权和削减否决权(reduction veto)是可以被州议会推翻的(前者需要有两院2/3或3/5的票数，后者需要多数票即可)。然而，在许多州，大多数的新法律以及拨款议案是在州议会休会以后让予州长的。

为了加强自己对州长的作用，许多州议会已经通过法案来准许议会召集特别会议，重新考虑州长的否决。而且，许多州议会已经采取了某种对行政部门的行政与调控决定的“立法否决权”。许多州甚至建立了一种否决会议制度，这是议会休会后的一种短期会议，经它，议会可以重新考虑被州长否决的所有议案。

修正权或称条件否决权，已经在大约17个州得到确立，它准许州长将法案附带修改的建议或修正的意见退回议会。州议员必须决定是接受州长的修正建议，还是努力推翻州长对原法案的否决。

行 政 命 令

州长的一种传统权力，是发布具有法律效力的行政命令。尽管这些行政命令与议会通过的法规或正式法案不同，但是，它们却具有几乎相同的约束力。

由于一些特定的宪法条款、州议会通过的法律或者由于州长作为州最高行政长官本身所隐含的权力，使得州长能够发布行政命令。州长之所以有这种准立法权，是因为州议会通过的法律往往十分笼统，有些甚至可以说是含糊的。作为立法律的补充，行政命令有时比包含着总方针的立法更为详尽，更为重要。最近，在

诸如自然灾害或能源危机这样的紧急状态下，州长发布了与联邦政府规则与案例一致的行政命令，或者组织成立了咨询或协调委员会。⁽⁷⁾

但是，正如国会近年来变得强硬起来一样，州议会对行政机构所颁布的规则与条例的监督也在加强。州议会想确保按他们的意图行事。

国民警卫队总司令

紧急情况要求断然的决策，由此行政长官的权力得到了加强，作为未被征调为联邦服役的州国民警卫队的总司令，当地方当局遇到难以解决的问题，如发生暴乱、洪水及其他灾难时，州长可以调动州国民警卫队。国民警卫队几乎每年都有任务。在大多数州，州警察也用于应付紧急情况。

赦免权

在半数的州内，州长可以赦免违犯法律的人；但在另外的州里，这一职权由州长和赦免委员会共同行使。除了某些特定的犯罪或弹劾案件外，州长可以赦免罪犯、减刑或给予缓期执行。通常，州长要得到赦免检察官或赦免委员会的协助，由他召集听证会核查证据，以确定是否有理由赦免。1979年初，田纳西州的州长在即将离任时赦免了或者说是假释了数十名罪犯，由此引起了强烈的争议，而且还招致了联邦的调查。批评人士指责说，肯定有人“收买”才导致了获释。赦免权引起如此大的争议确实罕见，但是，这大概是人们行使这种权力时总是特别慎重的缘故吧。

决策影响

州长的决策影响到底有多大呢？尽管州长的宪法权力因州而异，但是他们对立法的实际影响要比州宪法所能说明的差别要大得多。

显而易见，州长可以向议会递送咨文，以此来为他们的计划辩护。在一些州里，州长可以用职务任命来换取议会方面的支持。

州长还可以用否决权来换取选票。州长要比个别的议员更能吸引更多的公众注意他们的观点。但是，作为政策的发言人，州长并不能保证获胜。获胜的主要原因取决于州长的能力、政治基础、个人声望以及他或她所处的政治环境。长期以来，一些州具有行政领导强而有力的传统，州长一旦拥有强有力的政治组织的支持，他们就可以左右政策。例如，密歇根州和伊利诺斯州的州长在宪法上地位都很强，但他们仍然愿意让党派组织密切追随，还跟各自州议会里的议员关系紧密。

但是，即使在那些州长似乎不是全国性人物的州，州长仍可以由于广大公众的追随或强大政党组织的支持而得到权力。密西西比州州长与伊利诺斯州州长相比，前者的正式权力要少得多，并且在全国政治舞台上也无足轻重，然而在本州的范围内，前者对不显眼的职务、各种合同以及授予官职的控制而使他成了重要人物。纽约州州长由于该州情况复杂，存在着许多能与州长地位相匹敌的权力中心，所以在做事时必须严格通过比较正式的机构来进行管理。纽约州几乎没有一个州长能像形式上虚弱而政治上强大的一些南部州长那样来控制州议会。

要与所有这些正式权力保持平衡则会困难重重。这些困难可能有：敌对的立法机关、联邦基金的减少、州经济的萧条、腐败的政党及行政官员、州内地方的紧张状态（南北地区的对立或城乡的分裂）、特殊利益集团和院外活动集团、冷嘲式的新闻界、漠不关心或无动于衷的公众、批评家所谓的“由过去继承下来的庞大而又不可改变的政府官僚组织”的惰性，过时的文官制度和多数公民所持的冷漠态度。

一些州长声称，由于反对党控制了议会，他们处于极为不利的地位，他们的计划也不谈实施。另一些州长则对那些被他们称为心胸狭窄的州的说客或新闻界的不公正提出责难，一位西部的州长抱怨说，他的州许多问题——以及许多西部州关于自然资源和社会的问题——都是由于不在州内的地主企业或全国政府引起

的，他们联合在一起控制了西部的大量土地。联邦政府拥有至少一半的西部土地，其面积事实上比整个西欧都大。这些土地由 40 来个联邦代理机构来管理、调控和监督，如国家公园管理局、森林管理局、土地管理局、鱼类和野生动物管理局以及国防部等。

不管怎样，州长仍然是州的最重要的政策领导人，但观察家对州长实际上能有多大作为却各持己见。有人断言，社会和经济状况实际上决定着可以获得多少资金和如何这用这些资金。他们说，州长实际上在确定预算和政策方面几乎没有什么回旋的余地。尽管州长就任时往往希望推行新的计划。可是他们实际上能做的也许只是把大多数时间都花在筹措资金上以使现状能维持下去。因此，观察家认为，州长只不过是努力保持预算平衡的人，而不是公众政策的领导人或州的前途的创造者。但是，一些重要的学者却不同意这一看法。他们的研究表明，州长提供政治领导的能力确实会影响公共政策的质量和实施。身为政党领袖的州长对政策也有重大影响。州长在其政党内形成的联盟有助于州长实施他们所希望的政策。⁽⁸⁾在两党竞争的州里，州长的作用就增大。在这样一个州，州长所属政党的议员通常和州长合作更密切，从而创造出成功的立法记录。

近些年来，我们看到新一代州长正陆续登场，他们受过良好的教育，精明干练，已经在有效增大州长的决策地位。他们现在能够任命更多更好的州一级官员。现在，多数州已经实行某种类型的内阁制。当代许多州长往往具有丰富的立法经验和行政管理经验。他们更有可能成为政府中真正的行政首脑，而不是有名无实的首脑。总面言之，机构体制方面的许多障碍已经清除。新一代州长已经可以施展卓越的个人才华，致力于重新安排本州公共政策应优先考虑的事项。⁽⁹⁾由于在计划与管理一大批社会经济项目中，各州将发挥较大的作用，每个州长的管理与计划才能显然是十分重要的。

州 的 管 理

有些州长就任时并没有广博的管理知识。他们中许多人不是律师，就是前州或国家议会的议员，因此，他们习惯于根据是非曲直来裁定并处理每个提出的问题，然后把行政管理的责任委托给工作人员或部门首脑。州长及其高级工作人员必须一起行使下列职责。

- (1) 改变或创议政策；
- (2) 顶住压力，维护一项政策或立场；
- (3) 平息机构之间或机构内部各派别间的争端；
- (4) 促进州的发展（吸引旅游者、出口及投资）；
- (5) 征聘州一级的高级管理人员及法官；
- (6) 提出预算中的优先考虑的项目；
- (7) 改善对纳税人的服务质量；
- (8) 解决本州与联邦政府或各州之间的争执。

许多州长，虽然把管理职责看作是最不具魅力的工作，但作为州的行政首脑却丝毫不敢懈怠职守。选民们期望州长能更有效地实施计划，使政府机构现代化、并对全园 350 万州雇员中的本州雇员负责。当然，州长与州长之间、州与州之间行政领导的作风与水平各不相同，机构之间在领导管理方面也存在着巨大的差别；因此，不同的计划也需要不同的管理方法。

按照州长管理不同机构的方法，马萨诸塞州州长办公室的一份研究报告把该州的机构分成以下四种：⁽¹⁰⁾

- (1) 需要经常性检查的机构，如教养改造以及公共福利部门。
- (2) 由于州长个人喜好而经常受到检查的机构，如精神疗养部门。
- (3) 出于紧急危机而引起州政府注意的机构，像社区事务处。
- (4) 州长不管的机构，诸如住房和金融机构。

表 27-3 州长关于他们如何利用时间的说法*

活 动	所用时间 (%)**
管理州政府	29
跟议会打交道	16
会见公众	14
礼仪活动	14
同根界及媒体打交道	9
同联邦政府打交道	7
同地方政府打交道	7
政治活动***	6
征聘和委任	6
其他活动 (与职员交往、州际交往、阅读、打电话)	16

资料来源:塞德·L. 贝尔:《作为首要立法者的州长》,《州政府》(州政府委员会, 1978年冬),第3页。

- * 总数不是百分之百,而是州长们对花在该项活动上的估计时间的平均数。
- ** 百分比基于40个州对州长时间安排的回答。
- *** 显然,有些州长对花在此次竞选上的时间打了折扣。

另外,州长还必须较多地涉猎获得援助拨款工作,而且还要有计划地协助联邦拨款方案的工作。联邦政府通过了许多立法,这些立法确立了州长为各州的首席计划和管理官员。这种新职责一方面使州长具有了较多的灵活性,另一方面也使州长更加为难。一则,州长在能够得到联邦的援助的前提下,可以有一种施予恩惠的方式,即为有影响的专业人员和地方社区提供服务和计划项目;再则,处理政府间的这种新关系,需要更多的时间,更多的工作人员,而且还要不断地与“联邦政府人员”以及争夺资金和有关

公共服务事业方面地方领袖和集团的领导进行“交涉”。

一位州长发现在他的最初几次内阁会议上,如果他说:“为什么我们不做某件事呢?”每个人就都会表示赞同。但是一个月之后,这件事仍然没有做成。他说他的惨痛教训是知道:“每个人都不做任何事”。所以他创建了一种新的工作程序,用比喻的方法使责任集中。前田纳西州州长拉马尔·亚历山大解释了这一程序。

如果出现了一件重要的事,某一个人就要“举起旗杆”。比如,我记得曾经说过“我们需要得到 51 票以通过一个法案,重新组织所有的技术学院、社区大学及职业学校,并把它们置于董事会管理之下。这样我们就可以使成人接受更好的职业训练。格兰维尔·欣顿,你来主管这件事。”人们都大笑起来,但是每一个人,尤其是格兰维尔明白,如果最后缺了哪怕是仅仅一票也将是他的过错。当然,我们所有的人都必须努力投入工作帮他。但是我们知道在这件事上格兰维尔是真正的负责人⁽¹¹⁾。

对州机构的影响

通常,州一级的高级公务员注重州长对他们机构的重大管理和决策制定的看法,这是可以理解的。然而,州议会和利益集团也拥有巨大的权力(见表 27-4 和表 27-5)。

老实说,有些机构对州长的响应并不积极。公共机构存在于政治氛围之中,因而有时他们更积极响应利益集团、议会的要求,或者依然照他们自己对公共利益的理解办事。有些改革人士早就相信,所有的州机构在任何时候都要对州长负责;另一些改革人士则认为,应当检查各种机构对既定任务的执行情况,并要提出以下问题:“一个机构对公众舆论的反应,和对州长对公众舆论的体察的反应应有多大差距?什么问题应交付州长来解决?什么问

题又应交付给不对政治体系的任何部分负直接责任的专业人员去解决?”^[12]

表 27-4 州长同议会对于州机构的影响之比较

	州 长	议 会	相 等
谁更多地控制你所在的机构?	46%	26%	26%
谁审查机构预算更详细?	34	31	31
谁更有可能削减你们的预算?	30	41	23

注: 被调查询问人数: 1581 人。

材料来源: 摘自戴尔·赖特、戴维·科夫诺克等合著的《五十个州总岁入分享的影响评估: 行政官员概览》(查珀尔·希尔: 北卡罗来纳大学社会科学研究所, 1975 年版)。亦见格伦·阿布尼和托马斯·劳恩: 《作为行政首脑的州长》, 《公共行政管理评论》(1983 年 1~2 月) 第 40~49 页。

表 27-5 机构决策方面各种不同影响的比较

	州 长	议 会	利益集团
大	50%	32%	9%
一般	29	43	41
小	12	18	37
无	6	5	10

注: 被调查询问的人数: 1581 人。

材料来源: 摘自戴尔·赖特、戴维·科夫诺克等合著的《五十个州总岁入分享的影响评估: 行政官员概览》(查珀尔·希尔: 北卡罗来纳大学社会科学研究所, 1975 年)。

州政府管理的现代化

州长更好地控制州政府的另一个重要进展,是把现代管理技术用于州的管理,例如,计划方法、系统分析、复杂的电脑技术与预算编制系统。实际上,现代化的专业管理体系正在逐步取代旧式的相互利用关系或朋党制度。^[13]

一直存在着加强州长参与和控制管理和精简行政部门的趋势。在存在着党派竞争机制的城市性的州内,如纽约、伊利诺斯、新泽西、宾夕法尼亚、华盛顿和加利福尼亚,州长拥有非常大的正式权力组建行政组织,只要他们认为合理就行。即使在具有较多农村特点的地方,如南达科他州,由于州长发布了行政命令,数以百计的机构现已合并成几个综合性单位。

第一次世界大战后,州政府机构出现改组浪潮,第二次世界大战后,这种浪潮继续发展。但是,改组政府的企图并没有受到普遍的赞赏。有些州,改组委员会提交的报告被束诸高阁而被遗忘。例如,从现行的政府机构获益的集团,那些受州政府宠爱和影响的人,可以料想是要抵制改组的。那些担心会丢掉职务或失去特权的官员也会抵制改组。同样,议员们也不情愿批准让州长有太大权力的建议。

其他批评人士与其说是反对改革的思想,倒不如说是在反对行政权力和行政责任的基本原则。这一原则支配着政府的改组运动。在过去的几十年里,改革人士极力主张让州长成为行政部门的管理者。人们还提出了下列改组原则:

(1) 应将机构合并成尽可能少的部门,归口职能相同的单位,使州长行使控制权;

(2) 责任界线必须明确、固定;

(3) 首长负责制优于委员会制;

(4) 州长应有权任命和罢免下级官员,包括现今的当选官员,但审计官有例外的可能;

(5) 州长应有权控制编制预算、审计、报告、采购、人事和

计划，并配备必要的工作人员做这些工作。

批评家坚持认为集中编制预算、集中采购之类的作法是好的举措，但反过来他们又讲，各州的情况不同，任何一种模式都不可能适应所有的情况。他们声称，往往几乎没有任何迹象表明人们支持这种改革，我们有什么证据能证明人们赞成让州长负责，又怎么能证明州长会集中时间和精力致力于管理工作呢？大多数州长最感兴趣的问题是立法问题和公共关系，而且人们判断州长的能力不是依据他们的行政能力。真正的危险是主张改革的人在注重资金节约时，都忽略了这样做所付出的基本代价。一些批评家声称：改革人士在设计保证提高州的工作效率和资金节约的方案时，经常忽视了对当事人提出警告，在那些没有行之有效的政党和议会反对派存在的州，设立一个权力很大的行政首脑则是具有冒险性的。

改组派人士同意，不顾当地的情况和问题而进行改革是非常荒谬的。然而，下面的基本思想——集中权力、集中领导、精简机构，是稳妥合理的，不会有导致独裁的危险。实际上，当行政机构过于臃肿、混乱和分散时，一些对选民不负责任的人或特殊利益集团将有可能夺权。州长控制下的行政机关要比职责分散的行政机关更有利于议会行使有效的监督。

改组的效果

一些观察家说，半个世纪的加强州长职权并没有给我们建立起更有效的政府或更为民主的政府。而另一些观察家则说，这样的政府已经建立了。还有另一些观察家说：根本没有什么证据能表明哪一种办法更有效。改组往往只是改变政府编制结构蓝图，而对政府的实际运行则影响不大。尽管集中采购和采用现代金融管理方法节省了大量资金，然而，部门合并、建立州长内阁、设立调查政府官员侵犯公民权益案件的巡视官，以及加强州长对行政部门控制等方面的效果如何，却很难加以检测。同时，治理效果最好的州似乎已经肯定就是那些将行

政管理机构高度集中在州长领导下的州。

从效率和资金节省的角度来看，州行政程序的改组几乎全都是正确的。资金节省的重要性几乎没有人再否认了。但是，不减少政府的职能反倒可以削减州政府管理的费用，这确实是令人怀疑的。因此，我们就要提出这样的问题：我们为什么要进行改组？

从形式上进行全面的改组并不是各州改进政府结构使其现代化的唯一途径。各州经常在不同阶段出现变革，而且也会仿效别的州的革新方法。有些州实际上充当着革新输出者的角色，联邦政府也是如此。联邦政府建立住房和城市发展部时，各州便随后建立社区服务部；一旦联邦政府建立运输部，许多州又设立相应的部门；当联邦政府设立属于总统办事机构的专门贸易办公室时，很快便会有许多州长要建立起自己的负责贸易和出口的机构。^[14]

全州普选产生的其他官员

在许多州，人民选举产生的其他官员包括副州长、州务卿、检察长、司库和审计官（见表 27-6）。

副州长的工作像副总统的工作一样，在很大程度上取决于州长的情绪，（得克萨斯州除外，该州的副州长在政治上有时同州长一样强大）。副州长要主管州参议院并作为州长内阁的一名成员，甚至还要担任若干部门和机构间的协调人。^[15]在州长殉职、致残或缺席的情况下，副州长就会成为州长或代理州长。毋庸置疑，从此职位上升为州长的人要比从其他职位上升为州长的人数要多。

由于副州长在个别情况下可能是反对党的成员，有时他领导的是一个不属于州长的另一个派别，这样，副州长便有可能成为州长的眼中钉。因此，和全国性的总统和副总统的竞选候选人一样，现在有 23 个州规定要州长和副州长联袂竞选。“合作选举的出现，再加上对副州长委以重大的管理工作、较高的年薪以及预算权力，这就使常常有害的副州长的职务具有了强大的吸引

力。”^[16]然而，仍然有许多副州长没有法定的职责。在几个较小的州，副州长只是一种兼职职务。例如，内华达州一位新近任职的副州长几乎全部时间都在拉斯维加斯做开业律师，每年付给他8 000美元的薪金。他开玩笑说：“这鬼事情（州参议员开会时主持一下），就是我所干的唯一事情——还有查看一下讣告，看看我不是该来卡森城（该州首府）。”

表 27-6

选举产生的州行政官员

州长	50
检察长	43
副州长	42*
州司库	38
州务卿	36
州审计长	25
学监	16
农业专员	12
公共事业专员	12
审计官	10
保险专员	8

资料来源：《各州纪事 1988~1989》（州政府委员会，1988）。

* 在犹他州，由一名当选的官员担任副州长兼州务卿。

副州长是真正必要的吗？8个州没有设副州长。他们所做的最好的工作就是在州长逝世、辞职或被弹劾时接任州长。然而，批评家认为，如果这些就是副州长所做的一切的话，副州长的工作就没有必要了。况且，在许多州，由于不需要设立副州长而省下

的薪金、附带福利以及为其配备的工作人员将是为数不少的。继任或替代的工作可以由州的检察长、州务卿或州议会中州长所在党的地位最高的成员来完成。有些人认为,接替州长的事情很重要,应该举行特别选举,让全州人民真正参与选择他们的州长。显然,很少有人会在投一位州长的票时,会考虑他的竞选伙伴。在特别选举开始前的 60 或 90 天里,可以由州议会指定一名临时州长。

尽管在某些州副州长的工作做得很成功,有一种观点主张有必要探讨一下副州长职责规定以及使他们显得重要的任务分配。现在,州长身边的工作人员和内阁日益强大,这就使得州长的办公厅主任比大多数副州长更像副州长。许多副州长的候选人只不过是为了在他们的履历上加上一个副州长的名称作为政治资本,以备下一次选举之用。副州长的职位如此不能令人满意,以致在过去几年中,伊利诺斯州和纽约州的副州长都在任期中就自动辞职了。概括地说,副州长这一个不起眼的职务对于州的价值实在是值得探讨的。

检察长——即州的律师——向州官员提供咨询意见,代表州出庭,并监督地方检查官。有些检察长拥有控制地方检查官的实权,他们可以主动地提出诉讼。现今,越来越多的检察长通过调查州行政当局或以偏袒消费者诉讼的手段来捞取政治资本。这个职位往往是登上州长宝座的台阶。

州务卿负责颁布法律,监督选举,以及签发公司的营业执照。在一些州中,州务卿还负责为汽车签发驾驶执照,并注册公司的证券。相当一部分的州务卿对于州的文化机构及文化活动有司法权。州务卿的职位往往成了垃圾场,因为那些似乎不属于其他职位的工作,以及由于无关紧要而无需新建机构来处理的事情全落到这个职位上来。但是,有些州务卿近年来开始进行选民登记程序现代化,或主管竞选财政并使之公开化的改革。

司库掌管州的资金。尽管有些州中,司库这一工作在很大程度上是辅助性的,然而,司库的责任却至关重要,他通常负责保

证筹集到足够的资金以履行州的责任，并保证所有的可用投资都能回收到最大限度的效益。

审计长有两大项工作：批准州金库的支付款项；定期审查使用州资金的官员的账目。在资金动用之前，审计长必须签署支付凭证，证明该项拨款是依法使用并且金库中有钱支付，才可以开支。这就是**预先审计**。许多观察家认为这一工作应交给州长任命的并对州长负责的一名主审长来担任。然而，在资金使用后的审计，大多数观察家则认为应交给一位对州议会负责的官员去做。即使是那些极力主张集中行政管理的人也认为，审地长不应对州长负责。

作为集中行政管理趋势的组成部分，当选官员的职能通常限定在宪法规定之内，而一些比较重要的职能则归属州长任命的官员。在许多州里，州长领导下的预算局长和机关首脑的作用比州司库或州务卿更为重要。因此，当选官员常常利用官职任命权来吸引追随者，拓展自己的政治基地，以此来向州长的计划和管理工作挑战。

检察长和州长之间的纷争可能是党派性的（不同党派之争或志向之争），不过，有些争执也会发生在一些有争议的问题上。因此，许多州的州长都有自己的律师班子，或是聘用、律师人员来与检察长周旋。

有些时候，州政府中的变革以及有争议的倡议出自一些全州选出的官员。得克萨斯州的一位检察长帮助设计并通过了得克萨斯公开记录法案，这是我国实施的最广泛也是最严格的信息自由法规之一。马萨诸塞州的一位州务卿帮助制定竞选的财政法规，以此来使选举现代化，另外，他还支持在利益冲突问题上的改革。一位科罗拉多州的司库的斗争方式是，把全州的部分年收入从丹佛市几家大银行转入到全州各地的一些小银行，并采取鼓励措施，刺激这些小银行向学生、小企业、低收入者的住房、以及家庭农场提供贷款。

作为州长的报酬

一个人成为州长就一定能成功吗？并不都如此，但确有一些，如衣阿华州的罗伯特·雷、佛罗里达州的鲍勃·格雷厄姆，新泽西州的托马斯·基恩、华盛顿州的丹·埃文思、阿肯色州的比尔·克林顿和南卡罗来纳州的理查德·赖利就非常受人欢迎，尽管当时的政治局面紧张，需要作出一些困难的决定。从某种意义上说，州长没有成绩，成绩是人民的。前田纳西州州长拉马尔·亚历山大说：“州长通过建立起他的威信与推选他出来为他们服务的人民经常联系，而达到一种最好的人格。”^[17]前新泽西州州长托马斯·基恩，也有类似的想法。“如果开发了我们共同的价值，把他们的能量释放出来，我们就能做任何事。”基恩接着又说：“在我的政治生涯中，尤其是在我作为州长的几年中，我一直试图表明一个负责的政府能够满足人民的要求，把他们组织起来，政府能够使我们的生活方式发生改变。”^[18]

谁是最好的州长呢？一位很受欢迎的前任犹他州州长斯科特·马西森坚持认为只有兼备下列品质的人才是好州长，这些品质包括：“有坚持信念的勇气（即使处于少数地位），追求高质量服务的正直，出于本性的同情心，具有洞察力的领导才能以及能承认错误的性格。甚至在必要时能接受失败。”^[19]

总的来说，在比我们所设想的更大程度上，州长办事的成效取决于他或她所得到的公众支持。尽管我们必须在他们犯错误，走错路或滥用公众信任时批评他们，我们同样有责任在他们正确时给予掌声和鼓励。当他们为艰难然而人民所期待的目标而努力时，我们应该作为他们的同盟军。当他们需要给议会更大的压力或战胜一些特殊利益集团的否决力量时，我应该成为公众游说者。在一种极真实的意义上说，只有当我们选择了合格的州长，坚持让他们独立作主，并且当他作出正确决定时给予积极支持，我们

的州长才能取得成绩。

小 结

1. 联邦制的优势之一是各州可以发挥民主实验室的作用，以此来验证各种构想，如果这些构想可行，便可以在全国范围内推行。各州还是许多国家领导人的实验场所。

2. 州长的职业是美国政治中最困难的工作之一。州长通常都是男性，干过律师，年龄在 40 到 50 之间，他们通常有再次当选的机会。但是，包括州长自己在内，人们对他们计划实施的工作的可能性估计过高。

3. 今天，人们期望州长成为州政策的最高决策者、州预算的设计师、州行政的最高管理者、以及州的政治领袖和象征。总之，人们要求州长在这个资源锐减但需求激增的时代创造奇迹。

4. 州长拥有许多正式权力，其中最重要的就是预算和任命权。然而，要是州长不具备交际家的说服力和判断力，以及清晰的思维能力，那么，他（或她）的正式权力便毫无意义。

建议读物

Glenn Abney and Thomas P. Lauth. *The Politics of State and City Administration* (State University of New York Press, 1986).

Lamar Alexander. *Steps Along The Way: A Governor's Scrapbook* (Thomas Nelson Publishers, 1986).

Thad L. Beyle and Lynn R. Muchmore, eds. *Being Governor: Views from the Office* (Duke University Press, 1983).

Malcolm E. Jewell. *Parties and Primaries. Nominating State Governors* (Praeger, 1984).

Thomas H. Kean. *The Politics of Inclusion* (Free Press, 1988).

Charles Kenney and Robert L. Turner, *Dukakis: An American Odyssey*

(Houghton Mifflin Co, 1988).

Robert S. McElvaine. *Mario Cuomo: A Biography* (Scribner's, 1988).

David Osborne. *Laboratories of Democracy* (Harvard Business School Press, 1988).

Alan Rosenthal. *The Governor and the Legislature* (Eagleton Institute of Politics, 1988).

Larry Sabato. *Goodbye to Good-Time Charlie, The American Governor Transformed*, 2d ed. (Congressional Quarterly Press, 1983).

Jack M. Treadway. *Public Policymaking in the States* (Praeger, 1985).

Roger Vaughan et al. *The Wealth of States: Policies for A Dynamic Economy* (Council of State Planning Advisers, 1984).

See also various special issues of the quarterly *State Government*. The National Governors' Association publishes a variety of surveys, reports, and studies including a weekly *Governors' Bulletin* and the *Proceedings of the National Governors' Association* annual meetings. These and related documents can be purchased by writing to the National Governors' Association, 444N. Capitol Street, NW, Washington, D.C. 20001.

注 释

[1] 见基思·J. 米勒:《州长权力的变形和变化解释:(1960—1982年)》,载《西方政治季刊》(1985年12月),第424~431页。

[2] 三个最佳的概述州长的文献是:萨德·贝尔和林恩·马奇莫尔编的《作为州长:来自办公室的观察》,杜克大学出版社,1983年版;小科尔曼·兰森:《美国州长》(格林伍德出版公司1982年版);拉里·萨巴托:《再见了,乐天派:美国州长变了样》第2版(国会季刊出版社,1983年版)。

[3] 弗雷德·布兰夫曼和南希·斯蒂芬尼亚:《谁说提高税收是政治自杀?》,《华盛顿邮报全国周刊版》(1989年2月13~19日),第24页。

[4] 同上,第24页。另见戴维·奥斯本对20世纪80年代密歇根、马萨诸塞、宾夕法尼亚、亚利桑那和别的地方推动经济发展计划的州长的杰出案例研究:《民主实验室:新型州长为国家发展创造样板》(哈佛商学院出版社,1988年版)。

[5] 参见 G. 阿布尼和 T. P. 劳恩《各州的行项目否决权: 财务约束的工具, 还是党派倾向的工具?》,《公共行政管理课论》(1985年5~6月)第372~377页。又见戴维·C. 奈斯:《项目否决权与开支约束》,《政治学杂志》(1988年5月),第487~499页。

[6] 这个故事来自罗伯特·S. 麦克尔文:《马里奥·库莫传》(斯克里布纳出版公司,1988年版),第337~338页。

[7] E. 利·伯尼克:《发现州长的权力: 行政命令》,《州政府》(1984年夏),第97~101页。

[8] 萨拉·麦卡利·莫尔豪斯:《州的政治、政党和政策》(霍尔特-莱因哈特-温斯顿出版公司,1981年版),第252页;戴维·奥斯本:《民主实验室》。

[9] 萨巴托:《别了,乐天派》;麦克尔文:《马里奥·库莫》。

[10] 马撒·W. 温伯格:《州的管理》(麻省理工学院出版社,1977年版),第24页。

[11] 拉马尔·亚历山大:《一路走下去: 一位州长的剪贴簿》(托马斯·纳尔逊出版公司,1986年),第108页。

[12] 温伯格:《州的管理》,第227页。关于对纽约州一位具有超凡魅力、既明显独立于州议会又独立于几位州长的官僚的研究,请见罗伯特·A. 卡罗的《权力经纪人: 罗伯特·摩西与纽约的衰落》(诺夫出版公司,1974年版)。又见《美国各州的治理: 新州长手册》(全国州长协会,1978年版)。

[13] 见例如林恩·马奇莫尔和哈利·邓肯:《堪萨斯州平衡基数预算制度》,《州政府》(1982年夏),第106~109页。

[14] 关于州的改组模式的一般考察,见詹姆斯·L. 加尼特:《改组州政府: 行政部门》(韦斯特维尤出版社,1980年版);又见唐纳德·C. 斯通,《协调州长的行政管理》,《州政府》(1985年春),第33~39页,看一下州长工作班子的扩大。

[15] 盖尔·B. 曼宁和爱德华·F. 费根鲍姆编:《副州长: 职位及其权力》(州政府议会1987年)。另见凯瑟林·西维尔斯特:《副州长: 为了真正的机会放弃真正的权力》,《治理》(1989年2月),第44~50页。

[16] 萨巴托:《别了,乐天派》,第74页。另见尤金·德克勒克和约翰·卡米尼斯基:《对副州长职务的新看法》,《公共行政管理评论》(1978年5~6月),第256~261页。

- 〔17〕 拉马尔·亚历山大:《州长的剪贴簿》,第141页。
- 〔18〕 托马斯·H.基恩:《包含的政治》(自由出版社,1988年版),第248页。
- 〔19〕 斯科特·马西森与詹姆斯·基:《失去平衡》(佩里格林·史密斯图书公司,1986年版),第186页。

第二十八章

各州的法官和司法

你知道你们州最高法院首席法官的名字吗？你应当知道。尽管你所听到的消息中关于联邦法官活动的消息要多于有关州法官的消息。28000个州和市的法官处理着大部分的司法事务，他们主持大多数刑事审讯，调解大多数个人之间的诉讼案，以及管理大多数的房地产。此外，他们也解释州的法律，在决定什么人在什么时间、地点如何得到什么东西方面起着至关重要的作用。因此他们在制定公共政策上也起着非常关键的作用。

州法官具有最终决定权——大多数时间如此。通过申请人身保护状，刑事被告有时可以让联邦地区法官检查州法院的行为。如果在处理案件时，州法官必须对美国宪法，国家法律或国家条约的涵意作出解释——也就是说，如果案件牵涉到**联邦问题**——输了的一方可以要求合众国最高法院重审州最高级法院可能是依据州法律作出的判决。但是，在每年成千上万个由州法官作出的判决中，仅有极少部分被提交给合众国最高法院。

近几十年来，州法院的作用在州的政治生活中变得更为突出。在新的司法联邦制（new judicial federalism）下，州法官开始更加严格地使用他们本州宪法中的人权法案。除此之外，州的民事侵权行为法（tort law）也出现了一些变革。这一变革使州法院向更多的人开放，允许人们出于更多的缘由作更多的起诉。譬如，那些认为由于产品的缺陷而使自己受到伤害的人们对产品责任提出

了起诉。随着州法院变得越来越活跃，州法官们被卷入明显有争议的问题中去，并且触犯了许多利益集团。由于公众对于作为政策制定者的法官的重要性越来越习以为常，司法政治已经成为我国政治画面上的一個重要的特征。

州法院的类型

每州都有其独特的法院系统。由此产生的五十个法院系统各不相同，这就很难将其加以概括。⁽¹⁾为简便起见，权且将其分类如下：初级法院（享有限管辖权）、承审法院（享普通管辖权）和上诉法院。

初级法院

初级法院审理轻罪、轻微违反地方和州法律的行为、交通案件以及涉及金钱数额很小的民事诉讼。有些地方，此级法院还负责预审和对更严重的控诉规定保释金。对初级法院的判决能够提起上诉，而且大多数情况下可以复审，也就是说，可以重新审判而不必理会初级法院的判决情况。大多数地方，此级法院由各级地方政府（镇、市或县）拨款和管理。

在城市中，初级法院统称市级法院，经常被分作：交通法院、家事纠纷法庭、小额索赔法院和警察法院。这些法院大多由领取工资的经过法律培训的治安法官主持。

在某些州，尤其是在农村地区，治安法官制度仍然存在。治安法官由选举产生，任期一般不长。他们不需要法律方面的培训，并且通常服务二至六年不等。他们的权力限于办理结婚手续，办理公证文件，处理交通违章事故和审理轻罪——通常为罚款 200 美元以下的轻罪。他们也同样审理小的民事纠纷。由于原告往往可以在县城的若干个治安法官中进行选择，因此他们可能挑选一个最可能作出于己有利的判决的治安法官。由于这个缘故，人们都说治安法官是“为原告面判决”的候选人。

现在, 大多数初级法院的法官有薪水, 并受过法律方面的专业培训。大多数被指控有罪的人能得到法律上的帮助。但是法院的工作日程表常常安排得很紧, 所以案件很快就被处理, 没有时间给予特别人以特别注意, 尽管有许多法律制度的批评家认为法官太宽厚了, 以致那些罪犯很快又“返回大街上”。另一些批评家指责说, 贫穷或无辜的被告往往要在他们的案件开庭前在监狱中等待许多天。

建立“法庭监察”团是一项新颖有效的改革措施。有些城市中, 这种监察团由某些诸如美国民权同盟的组织发起, 用来保证法院公平地审判那些被控有罪的人。在其它一些城市中, 则由那些担心法官会对被告过于宽容的组织所发起。据说, 如果很少受到或根本不受公众的监督, 公诉人、政府提供的辩护人和法官就往往成了舒适自在的“工作组”。法庭监察员则使上述专业人员更敏感地听取公众的意见。

承审法院

享有完全的初审管辖权的法院被称作县法院、巡回法院、高级法院、地区法院和中级法院。此类法院负责执行衡平法、刑法、习惯法和成文法。有些州设有独立的法院来审理刑事和民事案件。一般来说, 各州还设有专门的遗嘱检验法院, 专门管理遗产和处理有关的问题。虽然上诉法院可以复审承审法院的判决, 但多数由承审法院作出的判决, 无需复审而成为终审判决。

上诉法院

在某些州, 如密西西比州、蒙大拿州、内布拉斯加州、内华达州、北达科他州、罗德岛州、西弗吉尼亚州和佛蒙特州, 普通承审法院可以将起诉书直接送交最高法院审理, 但是大多数州都建立了中间级的上诉法院, 它们在许多方面同合众国上诉法院与联邦的体制相适应一样, 也与州的体系相适应。

最高上诉法院通常称做最高法院。(在缅因州被称为最高审判法院; 在马里兰州和纽约州叫做上诉法院。如果这还不足以引起混淆的话, 在纽约州普通承审法院叫做最高法院。在得克萨斯和俄克拉何马州有两种最终上诉法院——每个州各有一个处理民事案件的最高法院和一个刑事上诉法院)如果不牵涉到联邦问题, 上述州最高法院就是一个案件可以上诉到的最终法庭。州最高上诉法院通常有三到九名法官, 最普遍的是七名。

所有各州的法官都拥有司法审查权, 并且能够以与州宪法或联邦宪法相抵触为理由拒绝实施州法律或禁止州的官员实施州法律。各州法官都曾宣誓维护联邦宪法至高无上的地位, 而且可以宣布联邦法律违宪, 并听命于合众国最高法院的终审。

州法院和州政治

州法院的作用与国家法院的作用有所不同, 主要区别如下:

(1) 与最高法院相比, 州法院往往更多地深入政府中并列机构的事务。^[2]

(2) 州法官不受联邦制原则限制。

(3) 州法官在纳税人诉讼案件上, 很少受到起诉权的起诉规定与期限的限制。实际上, 有九个州的高级法院能够把案件或有争议的规定放在一边, 而给出一个咨询性的意见。

(4) 与联邦法官相比, 州法官觉得不是非常需要行使司法限制或者争辩自己正在这样做。与联邦法官不同, 大多数州法官服从直接的政治义务。在多数州, 法官有限定的任期, 并且可以参加竞选。他们同样也可以宣称自己是人民的代表。“作为选出来的代表, 同议员一样, 他们比指定任命的法官更能直率地发表自己的政治观点。”^[3]此外, 如果人们对州最高法院的判决不满, 可以很轻易地把这一判决置于一边, 远比国家最高法院的判决容易得多。大多数州的宪法比合众国宪法容易修改。^[4]

所有这些加在一起, 表明了“州最高法院很少决定州的法律。人民总是有权把法官抛开, 通过新的法律或修改州宪法, 来改正

司法上的错误举动”。^[5]“一位加利福尼亚州的法官曾经说过,他从来不会忘记‘我们的浴缸里藏着一条鳄鱼’,因为在大多数州,人民可以投票罢免法官。”^[6]

怎样挑选法官

法官的选择基本上有下列四种不同的方法:

1. 现在将近一半的州都实行**普选**,其中有些州(大部分位于西部和上中西部)举行超党派预选提名候选人,并举行超党派投票选举。超党派投票选举并不一定意味着政党是无足轻重的。实行超党派选举的州中至少有一半的州各党为其候选人积极进行竞选。^[7]有些州把法官的选举日期与其他选举错开,竭力使法官选举与党派相分离。

直到最近,人们对司法选举的兴趣仍然不大,而且选民投票率比较低。这种对司法政治漠不关心的状况正在发生变化,司法选举也逐步变得富于竞争性”。现在,美国半数以上的州法官都面临某种选举形式,或者是赢得一个席位,或者是保留一个席位。”^[8]然而,情况依旧,很少有选民对司法选举抱有太大的兴趣。只有当法官处在与总统、州长、参议员同一个党派名单上,并且是激烈竞选的组成部分时,选民的兴趣才会增高起来。

然而,有一个有趣的现象值得提出:“事实上,大多数服务于使用司法选举制度的州的法官……起初都是由州长任命的,以便填补中期的空缺职位,这种空缺常常是由于在任的法官退休或逝世而造成的……,并且这些法官通常在被任命后的第一次选举中得到选民的普遍喜爱”。^[9]

2. **州长任命法官**。在特拉华、缅因和新泽西州,还须经州参议院批准;在马萨诸塞和新罕布什尔州,也须经一个委员会的批准。(在特拉华和马萨诸塞州,州长只限于从法官提名委员会提交的名单中进行选择和任命)

3. **议会选举**。在康涅狄格、罗得岛、南卡罗来纳和弗吉尼亚,法官(由州长从优秀的陪审团名单中提名)由州议会按宪法规定选举产生。

4. 在许多州,有些法院实行一种经过修改的任命计划,即**密苏里计划**。^[10]

密苏里计划

密苏里计划规定,每当采用该计划的法院出现空缺时,则由特别提名委员会(由律师界选出的三名律师,州长提名的三位公民和首席法官组成)提名三名候选人,由州长从中择定一人,作为法官,任期不少于一年。在下届普选中;先请选民回答这样一个问题:“某某法官可否留任?”如果大多数选民认可,该法官可再任满一届;否则,还要按同一程序选择另一法官。现任法官任期届满时,无需再经提名和任命,只要该法官提出书面申请,表示希望自己的名字能列入候选人名单,则由选民决定他是否应该留任。

在加利福尼亚州,可由州长挑选,然后经某委员会批准生效,而并非从特别提名委员会提交的名单中进行挑选。法官任期满后,在下届普选中根据其政绩进行竞选。由于对密苏里计划作了这种修改(或者说密苏里计划是对加利福尼亚计划作了修改,因为加利福尼亚首先采用了这种作法),因此有些观察家将加利福尼亚计划列为一个单独的实体。

留任选举通常引起不了多少兴趣,选民投票率也不高。^[11]在一些州,市民团体开始提供有关司法工作情况的资料。1988年,科罗拉多州首先建立了“评价司法工作情况的制度”,向参加投票决定留任法官的人们提供有关司法工作情况的公正、负责和建设性资料。^[12]总的来说,留任选举的结果,在2000名法官中只有不到40名法官被撤换。但是有时州最高法院的法官也会在留任选举中受到指责,尤其是当他们的意见和公众意见的主流大相径庭,他们的判决激起了重要的特殊利益集团的敌意时,更是如此,正如

一位观察家所评价的,“你可以将对方的候选人赶出竞选,但是你不能使竞选从政治舞台上消失。”^[13]

近几年来,一次比较著名的激烈的留任选举是关于俄勒冈最高法院法官汉斯·林德的。林德主张州最高法院在应用自己州宪法保障公民自由方面应发挥积极作用。1985年,他反击“他对犯罪行为过于宽大”的责难,留住了他在州最高法院的席位。

1986年对加利福尼亚州最高法院首席法官罗斯·伊利莎白·伯德和她的两名助手进行的留任选举,在公众兴趣和钱财花费方面都可以与州长选举相匹敌。实际上,这次选举在更大程度上是共和党人乔治·杜克麦金与民主党人汤姆·布莱德雷之间的州长之争。有人指称在伯德的领导下,加州最高法院没有执行加州宪法中的死刑条款,说她让自己的个人价值观超过了她作为法官的职责。她的维护者分辩说,对她的攻击削弱了法院的完整性,危害了司法的独立性,并且使得法官对于公众意见过于敏感。她和她的两名助手最终被击败。^[14]其结果是州长任命了一些更加保守的法官,使加州最高法院采取了更为保守的姿态。

任命制与选举制之争

200年来,观察家一直在就选择法官的任命制和选举制的优劣进行辩论。那些赞成任命制的人争论说,选民不了解候选人的情况,无力对候选人的法律知识和司法裁决能力作出评价。他们断言,普选重视的是个人品德,要求把品德高尚的法官推上政治舞台,而使许多有才干的律师不能进行竞选。鉴于整个制度的不合理,一位参加过法官竞选的候选人写道:“人们说之所以要选我当法官是因为‘你样子像个当法官的’,我听得多了。”他又说道,“在法官竞选中,对于人们到底该采取何种立场很少有争论,当然闪烁着聪明才智的争论就更见其少了……。”在各类别的社区中,“法官候选人根本无法与选民进行恰当的交流。仅此一项就足以证明法官是由普选产生的这一说法是骗人的!‘盲目的选举’代替了‘普遍的选举’。”^[15]由于在一

些州缺少问题，人们所关心的就是一个受欢迎的名字。例如，在俄亥俄州，“布朗与布朗竞争（在一次最高法院竞选中，共有三位布朗参加），奥尼尔与奥尼尔竞争。”^[16]

推崇任命制的人们还争辩道，竞选其实掩盖了事实的真相。他们讲，大多数选民对候选人的情况知之甚少，法官实际上是由政党中人指派的。事实上，许多空缺只出现在现任法官退休或死亡的时候，这时就由州长临时任命一位法官续职，直到下届选举为止，并且此人几乎总是下届选举中的优胜者。

那些反对任命制而支持选举制的人的主张是什么呢？他们争辩说，法官应当直接对人民负责。任命的法官容易脱离选民主流。而且，任命过程赋予了州长过多的控制法官的权力。

对司法改革的兴趣再次升温。改革是于1988年得克萨斯州选举最高法院法官时提出来的，那项选举引发了关于司法候选人从如此少的人那里得到如此多的钱财的特权问题的持续辩论。司法候选人为了得到州最高法院里九个位置中的六个，花去了700万以上的美元，这笔钱绝大部分是由一小群律师捐助的。^[17]在宾夕法尼亚州，对于通过司法候选人的竞选捐款收买人心的特殊利益集团的责难，也给政府施加了压力，要求其采用密苏里计划。^[18]

一般来说，律师协会、联合的律师公司以及法官似乎都倾向于某种政绩评选制度，而原告律师，少数民族组织的领导人，妇女协会、少数民族、妇女和劳工团体，对此则持怀疑和否定的态度。在许多依然要选举产生法官的州，有一种情况变得越来越明显，那就是司法候选人要依靠少数法律公司或特殊利益集团给他们提供竞选资金。这一现实继续给那些州施加压力要求司法选举“改革”。

我们知道些什么？

哪种制度能够产生较好的法官呢？^[19]首要的问题是界定“优秀法官”的含义。大多数人运用这个词是指能作出投其所好判决的法官。即使我们比较准确地描绘出理

想的特征——在两党之间保持中立、精通法律、有写作能力、为人正直、身心健康、能理智地运用裁决权——我们所列举的这些因素也是难以度量的。^[20]

以某种方法选出的法官是否比用其他方法选出的法官更能作出某种判决呢?对此难以作出确切的回答。我们确实作过研究,但大部分仅仅是对几个州进行的短期研究。尽管如此,仍然可以得到若干不成熟的结论:^[21]

1. “法官的选举制和任命制效果的差别并不像……辩论文献使我们相信的那么大……。”^[22]

2. 一项调查发现:“法官竞选……具有一种固有的对男人的偏爱……非常明显,妇女、黑人、西班牙裔人或亚洲裔人几乎不具有政治背景、财政来源和现代化尖端竞选工具,他们无力打破这种年深日久的陈规:被蒙住双眼的女人手持审判的天平,而白种男人却坐在法官席上实施。”^[23]另一项研究结果表明,“通过州任命和以政绩评定的方式会有更多的女性当选,但黑人在司法选举和立法选举中受到较为低的待遇。”还有一项调查发现:“考绩制度似乎产生出了更多的新教徒法官”而不是天主教徒或犹太教徒法官。^[24]但是,不同制度之间的差别是极其微小的,“并且这些差异在数字上是否有意义仍然是一个问题。”^[25]

3. 密苏里计划并没有消除选择法官方面的党派政治,但是它改变了这种政治的性质。密苏里计划已“把法官选择中的党派方面……排除在地方(政治)……之外,而把它推行到州最高公职官员的政治领域。”^[26]

4. 根据密苏里计划挑选出来的法官,似乎与选举产生的法官所作出的判决毫无差别。

5. 民主党法官作出的判决往往比共和党法官的判决更富于自由主义色彩。^[27]

6. 在超党派基础上提名并选举产生的法官所在的法院中,党派纷争现象远不及由党代会提名后经过党派选举产生的法官所在

的法院那样严重。

7. 与联邦最高法院的法官相比, 州法院法官一般都能达成一致的裁决。这一现象似乎与对法官的选择无关。

怎样评价法官?

与只要“品行端正”就可持续任职的联邦法官不同, 大多数州法官是有固定任期的, 大体上为 6~12 年。(在马萨诸塞、新罕布什尔和波多黎各, 法官任职到 70 岁; 在罗得岛则是终身制) 但正是州——而不是联邦政府——率先建立了法官评估程序。

因为弹劾制已证明并非行之有效的罢免不称职法官的手段, 所以, 今天所有 50 个州都建立了各种委员会或会议法庭来处理法官的渎职行为。尽管许多法官反对, 在大多数情况下, 这些委员会会有一些非律师人员参加。这种委员会调查申诉, 并审理那些被控失职或有不道德及不公正行为的法官。这些委员会的建立有助于恢复公众对司法系统的信任。^[28]

司法改革运动

1906 年于明尼苏达州圣保罗举行的一次美国律师协会大会上, 律师界的杰出人物罗斯科·庞德发表了一篇至今仍享有盛名的演说, 题为《美国公众对司法体制不满的原因》。他在演说中揭露了浪费、拖延及一系列陈规陋习, 从而发起了持续将近一个世纪之久的司法改革运动。

庞德提出的许多司法改革建议, 如法院统一、集中管理、州提供经费、按业绩挑选都被采纳了, 但是他指出的许多问题, 如浪费和拖延, 仍然在我们的法院中盛行。侵权行为“革命”使我们更多地倾向于互相起诉或起诉政府。许多人指控我们是一个“好打官司的社会”。备审案件仍然大量积压, 司法补救费用仍然很高, 过分拖拉现象仍然非常普遍。(也许你在电视上已经看到了

更斯的《荒凉山庄》，看到了“延迟的公正就是否认的公正”的多么可怕的例子。我们这里也同样存在着这样的“衡平法院”）

尽管在学术上仍然存在着对于司法改革是否有效这一问题的分歧，^[29]那些希望改进司法行政管理的入所不断推动的司法改革通常包括下述内容：

1. 选择法官应当遵循一定的制度，诸如密苏里计划，以便根据法官应具的条件对候选人加以筛选。

2. 法官应当享有足够的报酬，使其能在经济上独立，从而全力投入到工作中，而且也使更多有成就的律师愿意担任法官职务。除工资外，法官不应获取任何外快，他们对于投资必须慎而又慎，以免发生利益摩擦。在大多数州中，法官的工资大大低于具有同样年龄和经验的开业辩护律师的平均工资。

3. 法官的任期应当延长。所据理由大体上与大学教授任期延长的理由相仿：法官在作判决时应能不必担心会丢掉工作。虽然宪法在延长法官任期方面只做了些微小的修改，但法官的实际任期往往比宪法规定的要长。在职法官通常都会再次当选。有些州的法律已作了修改，在职法官可根据个人政绩进行竞选，这实际上等于延长了他们的任期。

4. 必须采取一些解决纠纷的替代办法——如建立街区裁判中心和仲裁、调解法庭等。国会在1979年一致通过了纠纷解决法案，以鼓励州和地方发展替代性的纠纷解决机构。一些州已经这样做了。

5. 应当给予州最高法院及其首席法官制定规则的权力。越来越多的州正在这样做。它允许法官实施与程序问题有关的规则和职业道德规范。有些规则甚至要求律师继续深造，进修新的课程。

6. 尽管不应该有任何人由于种族、性别或民族的背景因素而被任命或被选举到法院任职，但我们的法院还是应该更充分地代表它所服务的社区。^[30]

司法改革运动是成功的，但就像大多数改革一样，它也受到

了批评和怀疑。有些观察家认为，法院的拖延现象已不像过去所指责的那样严重了，而采取的补救方案反倒可能破坏我们制衡制度的基础。^[31]不管人们怎样看待拟议中的改革，它显然不只是程序方面的改革。例如，拖延往往会对被告及其辩护律师有利，因为他们希望推迟审判。在另一些情况下，起诉人希望推延，以迫使被告承认犯罪事实。律师们也可能设法拖延审判，这样他们可以承接更多的辩护委托而赚取更多的钱财。此外，无论法庭管理如何现代化，法律事务仍在源源不断地增加，这就导致另一种更有争议的改革建议的出现。

有人建议，交通违章、汽车肇事案件和无伤害对象的犯罪行为都应按一定程序进行处理而不是交法院审判。纽约州已率先取消了由法院审理非严重违反交通规则轻微交通案件的做法，其他州也正在仿效。无故障保险计划能够降低大量的因汽车事故而引发的案件。当我们认识到被监禁的人连同审理的案件有一半是属于无伤害对象的犯罪行为，那么我们会明白“免于刑事诉讼”将会大大减少法院的负担。例如，6个州已经撤销了公共场所酗酒法，把酒精中毒视为一种疾病，而不是犯罪。

对州的法院制度进行改革经常会陷于党派，思想意识和是非争论等政治问题之中，而且，法官只不过是整个司法审判制度的一个组成部分，因此，最好的办法是把其运作放在整个司法审判制度的背景下加以研究。

司法审判制度

陪 审 团

虽然我们中的大多数人永远不会成为法官或司法界的专业人员，但是所有成年公民都有机会，甚至有义务去充任陪审员。现在，由陪审团处理民事纠纷的现象已不多见，因为民事纠纷或者已在审理前得到解决，或者已由法官单

独裁决，或者已提交给了调解员或仲裁人。而且，实际上，刑事案件中也只有一小部分是由陪审团审理的。尽管如此，陪审团审理案件及其威慑力仍然是我国司法审判制度的一个重要特点。^[32]

我们的陪审制度已从只准拥有财产的男性白人充任陪审员转变到充任陪审员是所有成年公民的职责。今天，更多的时间和精力是用来设法说服（或强制要求）人们充任陪审员，而不是用来把人们排除在陪审团之外。充当陪审员耗时费力，许多中产阶级的专业人员和其他工作繁忙的人都极力避免这一责任。医生、护士、教师、行政官员以及其他高技术人才恳求说，陪审团密室以外更需要他们；法官们也乐意放过他们。结果，陪审团往往主要是从由这样一些人所构成的陪审员名单中挑选的：上了年纪的老人，失业者或从事低工资工作的人，还有单身汉以及其他一些无法推脱陪审员工作的人。有些州已对此做出反应，采取措施令人们更难推辞充当陪审员。

陪审员审判比法庭审判（法官审判）更费时间，也更费钱。于是，有些州在很多案件的审判中采用了少于12人组成的陪审团；有些州允许做出裁决时不必全体一致。联邦最高法院已批准了州的这些做法，但要求陪审团至少由6人组成。^[33]

检 察 官

正如我们在上面指出的，被指控犯罪的人中只有很少一部分真正站到法庭上接受审判，并且通过一个正式的、由法官或陪审团进行的审判而最终被判为有罪的人仅占受指控人数的10~15%。大多数被送进监狱或不得不缴纳刑事罚金的人之所以被宣判有罪，是因为他们已经服罪。检察官的作用就是“主管”这些法庭之外的程序。

美国的18000名检察官通常是县的官员，他们在当地由选举产生，并由州当局实行微不足道的监督——如果受到任何监督的话。在康涅狄格州，检察官由法官指定；在维尔京群岛则由检

长任命；在新泽西州由州长任命，并须经州参议院同意。检察官“对生命、自由、声誉负有更大的控制权”。^[34]（顺便说一句，检察官主要是一种美国的创造，是没有因袭英国传统的少数政府职位之一。直至今天，英国仍然以对罪犯实行由私人起诉的理论为依据对刑事审判进行管理）

警察当局提交案件后，检察官首先必须决定是否提出正式控告。他或她可以：（1）将问题脱离刑事审判系统而转交给社会福利机构；（2）拒绝起诉；（3）将问题提交给几乎总是听从其建议的大陪审团；（4）在许多司法裁判中，提出一份起诉书（information affidavit），它的作用等同于一份大陪审团起诉书。

对于起诉还是不起诉的决定“在理论上几乎是无法检查的，而在实践中更少进行检查。”^[35]当然，这可能在政治上造成种种后果。一位检察官如果决定不起诉一位被指控犯有众人皆知的罪行的人，那么他就很可能遭到公众的批评，并受到政治上的压力。但是，对于一些常见的罪行，一位检察官要比警官更有撤销起诉的政治优势。警方似乎应该总是在执行每一条法律。当然，他们不可能做到这一点，并且他们必须做得很小心。但是，如果警官没有把涉嫌犯有罪行的人逮捕归案，他们就可能受到失职的控告，而检察官则有更多的活动余地。事实上，如果由于证据不足放弃一个案件，检察官也不大会受到指责。但是如果在起诉后而不能证明有罪，检察官就将招致批评了。

**辩护律师、公设
辩护人和其他人**

许多被告无力聘请律师，而聘请律师是宪法赋予他们的权利。向这种被告提供律师的最古老的制度，是指定律师制度（assigned counsel system），这种制度规定由法官指定律师来帮助无力聘请律师的被告。这种律师的报酬有时由政府提供，有时则是无偿的。人们指望他们能为了公益（Pro bono）而辩护。他们很少能获得对当事人进行调查所需的资金。法官往往挑选那些刚刚开始工作的年轻律师和即将退休的律师。有

些敷衍塞责的律师以充当指定辩护人为生，很快就会使其当事人服罪。他们被轻蔑地称为“溜之大吉的律师”。^[36]一位作家对指定律师制度作了考察后得出结论说，“它使得不合格的辩护人肆意泛滥，而非个别事例。”^[37]

对指定律师制度的不满导致了公设辩护人 (Public defender) 制度的创立。这种制度于 1914 年始创于洛杉矶，现已被大多数城市所采用。在这种制度下，政府提供一些律师，他们的工作就是替那些无钱者辩护。这种制度提供有经验的辩护人，并减轻律师繁重的工作。批评者 (包括某些被告) 强调说，由于公设辩护人是领取工资的雇员，当他们被指派时，不可能竭尽所能为当事人辩护。但是大多数观察家认为，公设辩护人制度比指定律师的办法好。目前正采取措施来提高公设辩护人的报酬，保护他们的独立性，并设法取得他们所代表的当事人的信任。华盛顿特区、华盛顿州的西雅图，以及加利福尼亚州的康德拉科斯塔县都制定了非常健全的公设辩护人计划。

受害者和被告

有时，在谈论我国的刑事审判制度时，我们常常因抽象的议论而弄得忘乎所以，以致忘记了在任何刑事案件中两个最重要的当事人既不是检察官，也非辩护律师，而是受害者和被控犯罪的人。

一般地讲，被告多为“比较年轻，多是男性，黑人，受教育程度不高，经常为未婚。到量刑结束时，年轻而没有文化的男性黑人在被关进监狱的人中所占比例就更见其高了。”^[38]

受害者——与其他人口相比——大都也是年轻人、黑人或其它少数民族，未受过教育。大量的受害者不是由于不知道怎么做，就是不敢这样做，从不向警方和检察官报告。

我们的制度将刑事起诉的责任交给了政府。大多数情况下，受害者或许只能充当证人，此外不起任何作用。既不与他们磋商应当提出什么控告，也不就量刑是否适当向他们征求意见。事情严

格地在州与被告之间进行，由检察官代表州，由一律师代表被告。

在1980年前后，开始兴起了“罪行受害者”运动。起初这是由自由党人、主要是女权主义者发起的，因为他们非常清楚打赢强奸案官司的困难以及对于女性证人的苛刻态度。这一运动很快得到了保守党人的支持，保守党人认为现今的制度对于受害者很不公平。在1984年的受害者法里，国会授权由联邦拨款支持州帮助受害者的计划，同时也拨款给一些联邦罪行的受害者。

越来越多的州正在采纳“受害者权利法案”，这些权利法案使受害者比较容易领回由警察保管的被盗财物。他们同时也设立了一些程序，以便通知受害人，使受害者有机会在检察官提出正式控告、法官决定保释金和判刑、以及假释委员会考虑假释犯人时发表意见。然而，这些受害人权利法案并非不存在宪法上的问题。美国最高法院认为，在重大杀人案的审判阶段由州向陪审团提供受害人的发言，叙述这一罪行对于受害人及其家庭成员的影响，或者提供受害人及其家属的意见，这种做法是违反联邦宪法的。最高法院认为，“这样的证据可能会使陪审团随意作出判处死刑的决定，而这样的潜在危险是宪法不能允许的”。^[39]

现在几乎所有的州都对受害者给予赔偿，或者（并且）加强了允许受害者及其家属就所受的民事损害提出起诉的法律。^[40]在这种诉讼中胜诉比争取定罪容易。在民事诉讼案中，一个人只需证明被告“很可能而不是没有”实施这种行为，而不是像在刑事审判中所要求的那样证明他或她“毋庸置疑”地实施了这种行为。问题在于被告很少有财产，即使受害者赢得了从被告那里获取赔偿的权利，他们仍然得不到什么。结果是在联邦补足基金的鼓励下，大多数州现在制定了给予受害者赔偿的计划。30个州和国会已经通过了“萨姆之子法”（因杀人惯犯戴维·贝科威茨而得名），这一法案规定把出售罪犯传奇故事的权利所可能得到的任何经济收入作为对受害者的赔偿。

认罪求情协议

通常的做法是,假如被告自愿认罪,原告和他的律师便主张请求减轻其罪行。在许多地方,“95~99%的重罪都是通过认罪求情定罪的”。^[41]有一个时期,这种作法曾遭到过普遍的指责。许多人至今仍然认为这种做法有点“肮脏”,就像拿审判做交易,它必然导致“不经审断而定罪”。^[42]

批评者认为,认罪求情协议强迫人们放弃他们的权利,而且,认罪是要减轻罪行,被告往往并不能因为认罪而得到比经受法庭审判更宽大的判决。^[43]支持者则坚持认为,这种作法是可行的。它能达成“一种比较接近的结果,不过是非正式的,而且比较迅速。”他们辩论道,“这就是经审判应该得到的那种结果,同时又避免了这种审判的大部分不合理的折磨。”^[44]许多(但并非全部)最近研究了认罪求情协议的专家和观察家委员会赞成这种做法。

认罪求情协议可给所有相关人员提供好处。检察官能够更快地处理案件,避免长期拖延审判,避免败诉的风险,并创立一份更好的“在选举中有价值的”使罪犯服罪的记录。被告可以由于认罪请求减轻罪行而避免受到更严重的控告而判刑的危险。辩护律师则不致于陷入“因败诉而承担诉讼费用或显得没有为当事人提供任何服务的困境”。^[45]因为可以接受更多的委托人,辩护律师还能挣到更多的收入。法官也可更容易地处理掉在审案件。

检察官和辩护律师之间一旦达成协议,便将案件提交法官。法官向被告提出一系列询问:“你认罪是因为你知罪吗?你清楚你承认的罪行的最高处罚吗?你是被强迫认罪或因此得到什么回报的吗?你满意你的辩护律师所做的陈述吗?必须给出确切的回答,……然后便可以接受此项认罪求情协议。”^[46]只要被告明白他们正在做什么,并且是理智地达成协议,通过认罪他们就可以放弃宪法所规定的须经审判定罪的权利,但不可事后反悔。检察官一方同样也须履行协议。^[47]

判 决

由于警方和检察官甄别出了一大部分可疑案件，提交法院处理的大部分是那些对被告有罪还是无罪没有严重争论的案件。这一事实为诉讼过程定下了基调……。

相关的所有人——辩护律师、检察官、法官和缓刑犯监督官——都了解其在诉讼过程中的主要焦点是决定如何处罚确实有罪的人。^[48]

在我国历史早期，惩罚、威慑和保护社会是判刑的主要目的。此后，改恶从善成为主要目标，许多人认为这是比较人道的做法。不确定判决曾流行一时，导致这种做法的想法是，每个犯人都应被看作是遭受“疾病”之苦的个人。每个罪犯都应被诊断；还应开出治疗方案；如果某种“治疗方法”被心理学家和社会工作者这样的专家所确定，就应将犯人释放。

最近，多数政治领袖和许多学者对我们有效治疗的能力已经失望。（另一些人也不再相信监督能够杜绝犯罪现象）^[49]有人对监狱内改恶从善所作的各种努力作了全面的研究，虽然否定了“毫无效果”的结论，却认为：“我们没有听说过有什么改恶从善的计划或者能保证降低释放犯人的犯罪活动。”^[50]

对改恶从善计划的绝望以及对“街头犯罪”的日益关注和对宽大处理的猛烈批评，促使采取立法行动来实施强制性最低判刑要求和限制法官自由裁处权。^[51]越来越多的州对于越来越多的罪行采取了强制的刑期成文法。

然而，司法酌处权仍然是十分广泛的。刑事法典没有设立十分详细的处罚条款。不同的法官可能对犯了同一罪行的不同被告判以不同的处罚。^[52]为了减少这种判刑不一致的现象，已经提出了几项改革方案：规定更精确的立法标准，建立量刑咨询委员会或者采纳英国人允许上诉法院修正判决的做法。

公开法庭审判必须遵守正当程序。犯人必须到场，并且由一

位律师作为其代表。在许多地方，社会工作者被指定帮助法官作出恰当的判决。法官也同样收到检察官的建议（在有些地方甚至会有来自受害者的建议），听取被告辩护词，然后在州明文规定的范围内作出判决。

缓刑和监狱

如今，284 000 名看守人员，缓刑犯监督官和假释监督官负责着 100 多万缓刑犯和 580 000 名囚禁在 800 个监狱中的犯人。虽然美国犯人的人数在 60 年代实际上减少了，但由于公众的从严判决的要求，1967 年后犯人的数量再次回升。自 1970 年开始，犯人的数量增加了一倍，并且继续以每年 7% 的比率递增。建造每间单人牢房需要 75 000 到 100 000 美元，看守和养活每个犯人平均每年要花费 23 000 美元。^[53]

囚禁犯人的增加导致许多监狱人满为患，有 40 个州的情况非常糟糕，联邦法官不得不发出命令，要求其要么立即改善条件，要么释放那些被关在违反禁止残酷和非常刑罚的第八条修正案的情况中的犯人。

犯人几乎没有什么政治保护。尽管如此，由于监狱里的犯人过于拥挤，犯人数量增长过快，大多数州对于司法干预所承担的责任是花费百万美元来建造新的监狱，并扩建旧的监狱。联邦“在押犯人权法”（1980 年）授权司法部代表那些由于触犯了宪法而被捕的人起诉，司法部已经这样做了。

我们社会里，大多数暴力罪行是由少数人犯下的。释放出狱的每三人中就有一个在三年后重新入狱。如果我们能识别出这些“职业罪犯”，(recidivist)，并将其囚禁在狱，同时把那些不会再犯罪的犯人释放，我们就可以减轻监狱的拥挤现象，更好地保护公众”。将职业罪犯长期监禁”理论所遇的麻烦，在于很难预先确定哪些是，哪些不是惯犯。因此有人认为，如果把所有第二次犯罪的罪犯监禁五年，那就可以将犯罪率降低 16%，但这样做却会使

当前犯人增加两倍，要耗费几百亿美元来建造新的监狱，同时每年花掉 120 多亿美元来收容新增加的罪犯。^[54]

事实上，管教工作的昂贵代价已经使一些州开始重新考虑不加区别的强制性最低判罪成文法是否明智，重新考虑是否有必要给不存在暴力行为的犯法者一些其它选择和折衷办法。诸如，出狱前教习所，强化缓刑白天离狱工作及其他依靠社区力量的管教设施。^[55]

法院陷入危机中

在 1988 年总统竞选中，布什总统对杜卡基斯州长“对犯罪过于宽大”的指控非常有效这一点充分显示了许多美国人所关切的一个问题，即“美国的刑事审判制度一直运转失调”。一位美国参议员和一位前联邦检察官响应了这一观点。他们的指责是，因为法院被“大量的案件所淹没”，“职业罪犯设法绕过司法系统”，辩护律师到处“物色”以判决宽大著称的法官，检察官受到“讹诈”而接受宽大的认罪求情协议以及许多惯犯”仅仅受几个月的惩罚”。^[56]

批评家承认法院系统处于危机之中，但不同意这种危机的内涵。我们思考刑事审判系统至少有两种一般模式。^[57]罪犯控制模式把罪犯看作是该系统的“输入”。如果这个系统运转正常，它将“处理”这些输入并产出结果。使那些使用这种模式的人感到心烦的是，他们发现刑事审判系统的几个部分相互没有联系地运作——这是名不符实的系统。他们惊呼该系统已经“堵塞不通”。另一方面，正当程序模式则把警察、检察官、辩护律师、法官和教养官员看作对手。那些采用这种模式的人越来越担心无辜的人会被定罪，担心穷人和少数民族受到不公正的待遇，而不担心这种系统不能有效地工作。他们更多地关心花费长时间来处理案件，而不在乎这种系统是否正当。

小 结

1. 州和地方法官、检察官、陪审团、教养官员以及警察局是执法的关键力量。

2. 州和地方法院也是制订和执行公共政策的主要场所。

3. 许多年来, 公众对州和地方法院的注意很少, 关心也不多。如今, 既是公共政策制定机构又是执法工具的州和地方法院已成为众人研究的对象, 并吸收了大笔资金, 但是解决问题是困难的, 特别是因为人们对存在什么问题没有达成一致意见。就像其他所有部门一样, 采取行动就会产生重大影响, 看来改革是逐步进行的, 而且是在种种政治压力推动下产生的。

4. 法官连同陪审员, 检察官和教养官员一起构成一个松散地联系着的司法系统。许多人认为, 这个系统没有公平地对待个别原告, 或未能保护公众免遭惯犯的伤害。

建议读物

The American Judicature Society. *Judicature*, the journal of the American Judicature Society, published monthly (Chicago, Illinois).

Philip L. Dubois. *From Bench to Ballot* (University of Texas Press, 1980).

Susan P. Fino. *The Role of State Supreme Courts in the New Judicial Federalism* (Greenwood Press, 1987).

Henry R. Glick, *Courts, Politics, and Justice* (McGraw-Hill, 1988).

John Guinther, *The Jury in America* (Facts on File Publications, 1988).

Herbert Jacob. *Justice in America*, 4th ed. (Little, Brown, 1984).

Maey Cornelia Porter and G. Alan Tarr, eds. *State Supreme-Courts: Policymakers in the Federal System* (Greenwood Press, 1982).

Michael Sherman and Gordon Hawkins. *Imprisonment in America* (University of Chicago Press, 1981).

Charles E. Silberman. *Criminal Violence, Criminal Justice* (Random House, 1978).

G. Alan Tarr and Mary Cornelia Aldis Porter. *State Supreme Courts In State and Nation* (Yale University, 1988).

注 释

[1] 托马斯·A.亨德森,兰德尔·盖恩斯,卡尔·巴尔和尼尔·米勒:《州司法系统的结构和特点》(弗吉尼亚州亚历山大里亚:经济和政策研究所,1981年)。

[2] 罗伯特·F.威廉斯:《最高法院中的影子:最高法院否定州合法性的原因和结果》,《南卡罗莱纳法律评论》(1984年春),第353页。

[3] 汉斯·A.林达:《一位州法院法官的观察》,载罗伯特·A.卡茨曼编:《法官和议员:走向制度化的礼仪》(布鲁金斯研究所),1988年,第118页。

[4] 彼特·J.加利:《另一个最高法院:州最高法院中的司法能动主义》,《锡拉丘兹法律评论》,第33卷,(1982年),第731~793页。

[5] 埃尔德·怀特:《州最高法院:平衡向变化倾斜》,《治理》(1988年8月),第38页。

[6] 同上。

[7] 赫伯特·雅各布:《美国的司法:法院、律师和审判程序》,第4版(利特尔—布朗出版公司,1984年版)。

[8] 埃德温·陈:《当法官的赌注在增加》,《洛杉矶时报》(1988年3月4日),第1页。

[9] 菲利浦·L.杜波依斯:《州法院的任命:州长会造成区别吗?》,《司法》(1985年6~7月),第20~21页。

[10] J.W.佩尔塔森:《选择法官的密苏里计划》(密苏里大学研究,1945年)。

[11] 威廉姆·K.霍尔和拉里·T.阿斯平:《司法保留选举的20年告诉了我们什么》,《司法》第70卷,第6号(1987年4~5月),第340~347页;苏珊·B.卡伦和拉里·C.伯克森:《美国的司法保留选举》(美国司法协会,1980年)。

[12] 安妮·兰金·马奥尼:《司法工作的公民评价:科罗拉多州的经验》,《司法》第72卷(1988年12月~1989年1月),第212页。

[13] 罗伯特·D.雷文:《律师界有义务保证司法独立吗?》,《司法》(1985年8~9月),第67页。

[14] 约翰·T.沃尔德和约翰·H.卡尔弗:《加利福尼亚州司法的失败:竞选、选民和司法责任问题》,《司法》,第70卷,第7号(1987年4~5月),第324~329页。

[15] 乔恩·R.华尔兹:《对法官选举的一些直接观察》,《司法》,1979年10月,第186~187页。

[16] G.艾伦·塔尔和玛丽·科妮莉亚·奥尔迪斯·波特:《州和国家中的州最高法院》(耶鲁大学出版社,1988年),第170页。

[17] 彼特·阿波尔鲍姆:《橡皮图章在得克萨斯州司法选举中休矣》,《纽约时报》(1988年10月21日),第B112页;安东尼·坎佩因:《得克萨斯州的司法改革》,《司法》第72卷(1988年10~11月),第146~168页。

[18] 保罗·M.巴雷特:《宾夕法尼亚州选举推动按业绩任命运动》,《华尔街日报》(1988年12月9日),第A16页。

[19] 菲利普·L.杜波依斯:《从选票到法官职位:法官选举与责任问题》(得克萨斯大学出版社,1980年版),第27~28页。

[20] 谢尔登·戈德曼:《法官的选择和“好法官”的品德》,《年鉴》,(1982年7月),第113~114页)。

[21] 玛丽·L.沃尔坎塞克:《法官选举改革的效果:我们了解和我们不了解的》,见菲利普·L.杜波依斯编:《对司法改革的分析》(列克星敦图书公司,1982年版),第78~79页。

[22] 斯图尔特·S.纳吉尔:《法官民选举制和任命制的比较》(塞奇出

版公司, 1973年版), 第36页; 苏珊·P. 菲诺: 《在新司法联邦制中州最高法院的任务》(格林伍德出版公司, 1987年版), 第114页。

[23] 约翰·H. 卡尔弗: 《挑选上诉法院法官的加利福尼亚计划与政治》, 载《司法》(1982年9~10月), 第158页; 亨利·R. 格利克和克雷格·F. 埃默特: 《选择制度与司法特征: 州最高法院法官的招聘》, 载《司法》, 第70卷, 第4期(1986年12月~1987年1月), 第235页。

[24] 格利克和埃默特: 《选择制度》, 第235页。

[25] 格利克和埃默特上引书第230页, 概述亨利等编: 《妇女和少数民族成员在谋得法官职位上的成功: 选择过程》(纽约: 现代法院基金会, 1985年)。

[26] 理查德·A. 沃森和龙达尔·G. 唐宁: 《法官和律师的政治: 在密苏里州非党派法院计划下的法官选举》(威利出版公司), 1969年版), 第353页。

[27] 关于党派和法官行为的关系的评论, 见谢尔登·戈德曼: 《美国上诉法院表决行为的再分类》, 《美国政治学评论》, 1975年6月, 第491~506页。

[28] 约兰格·尤斯基维茨·佩里斯坦和内森·戈德曼: 《司法纪律委员会: 整肃纪律和免除州法官的新途径》, 载杜波依斯编: 《对司法改革的分析》, 第93~106页。

[29] 塔尔和波特: 《州最高法院》, 第61页。

[30] 贝弗利·布莱尔·库克: 《女法官在机会结构中》, 载劳拉·I. 克赖兹和温弗雷德·I. 赫佩尔: 《妇女、法院与公平》(圣塞奇哲出版公司, 1987年版), 第143~171页。

[31] 基奥夫·加拉斯: 《法院改革: 它建立在可靠的基础上吗?》, 《司法》(1979年6~7月), 第29~30页; 雷蒙德·T. 尼默: 《制度变革的实质: 刑事法院中改革的影响力》(美国律师基金会, 1978年版)。

[32] 约翰·金瑟: 《美国陪审团》(实录出版社, 1988年版)。

[33] “伯奇诉路易斯安那州案”, 《合众国最高法院判例汇编》, 第441卷, 第130页(1979年); “巴刘诉佐治亚州案”, 《合众国最高法院判例汇编》, 第435卷, 第223页, (1978年)。见里德·黑斯蒂、史蒂文·D. 彭罗德和南希·彭宁顿: 《陪审团内幕》(哈佛大学出版社, 1983年版), 该次研究表明, 非全体一致的裁定比要求全体一致的裁定更容易定罪。(联邦法院在

民事案件中常用少于 12 人的陪审团,但在刑事案件中合众国最高法院仍要求有 12 人的普通法陪审团以及全体一致的裁定)。

[34] 罗伯特·H. 杰克逊:《美国司法协会杂志》(1940 年),第 28 页,引用于杰克·M·克雷斯:《进步与检察当局》,载于《年鉴》(1976 年 1 月),第 100 页。

[35] 克雷斯:《进步与检察当局》,第 109 页。

[36] 查尔斯·E. 西尔伯曼:《刑事犯罪、刑事审判》(兰登出版社,1978 年版),第 303 页。

[37] 同上。

[38] 同上,第 218 页。

[39] “博思诉马里兰州”,《合众国最高法院判例汇编》,第 482 卷,第 496 页(1987 年)。

[40] 罗伯特·伊莱西斯:《制度的受害者:美国政治和刑事审判中的罪行受害和赔偿》(和解丛书,1983 年);约翰·R. 安迪生和波利·L. 伍德沃德:《受害者与见证人的帮助:新的州法和制度的反应》,《司法》(1984 年 12 月~1985 年 1 月),第 221 页;彼特·芬思:《法官与受害者见证人之间合作的援助计划》,《司法》(1985 年 12 月~1986 年 1 月),第 192 页。

[41] 约翰·H. 朗贝因:《严刑与认罪求情协议》(《公共利益》季刊,1980 年冬),第 48 页;另见马尔科姆·M. 菲利:《诉讼就是惩处》(拉塞尔·塞奇出版公司,1979 年)。

[42] 朗贝因:《严刑与认罪求情协议》,第 51 页。

[43] 托马斯·M. 乌尔曼和·N. 达利思·沃克:《求情不是交易:案情处理对判刑的影响》(《社会科学季刊》,1979 年 9 月),第 218~234 页。

[44] 小托马斯·丘奇:《认罪求情协议,让步和法院:对一种准试验的分析》,《法律与社会评论》(1976 年春),第 400 页。相反的观点,见全国刑事审判标准和目标咨询委员会:《工作组报告》(美国政府印刷局,1979 年)。

[45] 丘奇:《认罪求情协议,让步和法院:对一种准试验的分析》,第 400 页。

[46] 乔纳森·D. 卡斯珀:《美国的刑事审判:被告的前景》(普伦蒂斯-霍尔出版公司,1972 年),第 52~53 页;阿伯拉罕·S. 戈尔茨坦:《被动的法官:原告及其律师的自由决定权与认罪》(路易斯安那大学出版社,

1981年)是对法官没有比较积极地监督认罪求情协议书的批评。

[47] “桑托贝洛诉纽约案”,《合众国最高法院判例汇编》,第404卷,第257页(1971年)。

[48] 爱德华·巴雷特:《辩论式的诉讼程序与审判程序》(对全国州出庭法官学院所作的讲演),引自林恩·M.马瑟:《案件处理方法的某些决定因素:洛杉矶公设辩护人的决策》,《法律与社会评论》(1974年冬),第187~188页。

[49] 亨利·N.庞特:《惩罚能力》(印第安纳大学出版社,1985年版)。

[50] 李·西克雷斯特,苏珊·O.怀特和伊丽莎白·D.布朗:《刑事犯的改造:问题与前景》,国家研究委员会改造技术研究小组(华盛顿特区,国家科学院,1979年),第3~6页。

[51] 威廉·B.埃尔布里奇,《对判刑作用的不同看法》,《年鉴》(1982年7月),第104~111页。

[52] 约翰·哈根和克里斯汀·布米勒:《使判决合情合理:判决研究的评论与批评》,载于A.伯恩斯坦,J.科恩,S.马丁和M.汤里编:《判决研究》,第2卷(国家科学院出版社,1983年版);苏珊·韦尔什,迈克尔·库姆斯,约翰·格鲁尔:《黑人法官不一样吗?》,《美国政治学杂志》(1988年2月),第126~135页。

[53] 盖尔·S.芬克:《各州能提供多少法官?》,《州议会》(1984年7月),第26~27页。

[54] 埃德娜·麦康内尔·克拉克基金会:《何时建造?监狱建造的现实》(纽约,1985年)。

[55] 巴巴拉·芬克:《打开社区管教之门》,《州议会》(1984年9月),第249页。

[56] 阿兰·斯贝克特和保罗·R.米歇尔:《刑事审判需要新联邦主义》,《年鉴》(1982年7月),第67~69页。

[57] 赫伯特·帕克:《刑事诉讼的两种模式》,《宾夕法尼亚大学法学评论》(1964年11月),第1~60页。

第二十九章

基层政府

美国的地方政府有 83 000 多个(有些人认为约有 82 000 个)。仅伊利诺斯州就有 6 400 多个,宾夕法尼亚州有 5 300 多个,得克萨斯州有将近 4 200 个,罗得岛有 125 个,而夏威夷仅有 19 个。平均每个州约有 1 600 个地方政府(见表 29-1)。市、县、学区、水利管理区、公园区——所有这些地方行政机构互相重叠。仅芝加哥大都会地区就有约 1 000 个地方政府。普通公民生活在五六层政府的管辖之下。他们向所有这些政府——联邦政府、州政府、县政府、市政府和其他政府——纳税,并帮助挑选所有这些政府的领导人。

我们怎样会搞出这样一个七拼八凑的东西来呢?就像我们那众多的政府形式一样,我国政府的基本运行模式也是从英国引进的。随着岁月的推移,现有的政府单位要么太小、要么已不能适应其职能需要,于是人们便创建了新的政府以承担新的工作。同时,人们不断迁人大城市或至少迁到大城市附近,于是开始形成城市化。相互冲突的各个集团经过几十年的斗争和妥协给我们造成了现行的体制:这种体制一受重压便会嘎嘎作响,痛苦呻吟。它耗费大量资金,却并非十分有效。然而它就是这样。

地方政府的结构、规模、权力以及相互间的关系各不相同。但就宪法的意义来讲,它们又都是相同的,因为它们全都依赖于州。

表 29-1 美国政府的数目

政府类型	1987	1982	1977	1972
总计	83217	81831	79913	78269
联邦政府	1	1	1	1
州政府	50	50	50	50
地方政府	83166	81780	79862	78218
县	3042	3041	3042	3044
市	19205	19075	18862	18517
镇	16691	16734	16822	16991
学区	14741	14851	15174	15781
特别区	29487	25078	25962	23885

“小联邦制”：州和地方的关系

州与地方关系的单一制性质同联邦与州关系的联邦制性质形成怎样的一种对照呢？各种不同的地方单位与州政府之间在权力上的分割常常导致产生许多我们在谈联邦制那章里所谈到的相同的问题。集团与集团之间也存在着同样的冲突，有的集团希望州有所作为，有的集团则害怕州侵犯地方的权力。随着经济和社会状况的变化，对不同政府部门的功能进行经常性的调整会产生同样的困难。是按地方上的多数派还是按全州范围的多数派的意愿行事也存在着同样的争论，当然这里面存在着重大的区别。

根据宪法，起初州议会对地方政府几乎拥有无限的权力，想

怎样管理就怎样管理。州议会有权批准、修正和废除城市的特许状，有权设置县，并决定市和县的结构，有权规定负债限额和通过对地方政府的法律。但到了 19 世纪末，许多州的宪法都作了修正，禁止州议会通过针对特定地方政府的法律。宪法以条文取代州议会所制定的法律，对地方政府的结构——有时甚至对其程序——做出了规定。

由于地方政府是由州议会设立的，并不根据宪法享有自身的权利，因此州对地方事务的干预比之联邦对州事务的干预，其障碍要少得多。州政府官员参与地方管理的程度比联邦政府官员参与州政治的程度要大得多。对地方政府的权力产生疑问时，法院的判决一般都不利于地方政府。

如同在许多政治领域一样，州与地方的关系和联邦与州的关系是一种程度上的差别，而不是一种性质上的差别。此外，在过去的几十年中，约有一半的州宪法都加进了地方自治修正案。这些修正案授权许多市和一些县管理各自的事务，并且限制了州政府官员的干预权力。这样，宪法性地方自治（constitutional home rule）在较小的程度上将联邦的原则引进了州宪法。

对州议会权力的限制并未结束州影响地方政府的局面。就在州议会权力削弱的同时，州行政官员的权力却增大了。以前曾被认为是地方性的问题开始被看作是全州性的。许多地方政府缺乏行使基本职责的资金。他们无力聘请专家，行政管理水平低下，尽人皆知。有时，州干脆接管以前由当地人民处理的工作；有时州向地方政府提供一点财政援助，但总要附加一些限制条件。渐渐地，州官员对地方官员的监督权越来越大。这种趋势明显地表现在执法、财政、卫生、公路、福利和选举程序方面。

州对地方政府的控制程度因州而异，而且在每个州内部，不同的地方政府之间也各不相同。控制最小的情况是地方官员只需向特定的州官员提交报告，控制最大的情况是有些官员对地方官员拥有任免权——从而广泛地控制了地方事务。

现在我们正在经历着越来越多的州把一般性权力下放到县和市的的变化,这又称为立法的地方自治 (legislative home rule)。在阿拉斯加、蒙大拿和宾夕法尼亚州,权力几乎下放到了每一个地方管辖区。

可以把过去 20 年里影响州和地方关系的因素总结如下:

(1) 州减少了对县、市政府的限制,并扩大了其权力。

(2) 尤其是县得到了更多的权力。

(3) 州鼓励州和地方的财政制度改革,许多州允许地方政府有更多的收税权。

(4) 州在学校财政方面的改革减少了州内各学区的财政差异。

(5) 地方政府越来越依赖州和联邦的资助。

(6) 大多数州设立了社区事务部门或州和地方关系委员会,以便加强州和地方政府之间的协商。^[1]

最重要的是,州官员普遍表现出仿佛对地方的问题有了真知灼见,并且对县、市政府更加负责了。这种加强了的联系为诸如城市管理这样的地方官员所承认,他们必须经常同州和联邦的官员一起工作。正如我们在对联邦制的讨论中所指出的那样,近几年国家和地方官员,特别是与大城市官员之间的直接联系——这种联系常常把他们联合起来反对州的官员——由于联邦援助的严重削减而削弱了许多,许多或者说绝大多数城市管理人员现在都说,他们与州官员之间的工作关系要比与联邦官员之间的工作关系要更好。^[2]

民治政府——县的风格

县通常是一个州内的最大的管辖区,然而它们常常被人们所忽视遗忘或视而不见。只有少量的县比组成它们的大城市或地区市更出名。例如,纽约州的威斯切斯特县、马里兰州的蒙哥马利县、宾夕法尼亚州的巴克斯县、北加利福尼亚州的马林县,以及

南加利福尼亚州的奥兰治县,都是全国闻名的、突出的管辖区。当然,佛罗里达州的戴得县(包括迈阿密),伊利诺斯州的库克县(包括芝加哥市),它们也同样享有盛名。有些城市,如丹佛、费城、旧金山等同时是市和县,对此有许多人并不太了解。

直到最近,许多州的县几乎无一例外地扮演着州政府职能的角色,为市、镇以及它们境内的居民履行州授权的各种职责。县是一种很方便的层次划分,它们大部分时间做的仅仅是执行别的地方制定好了的政策。

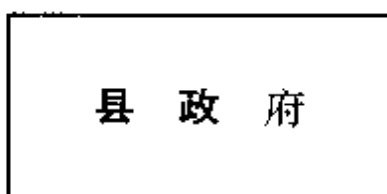
对于那些住在市以外的人来说,县和镇区(在路易斯安那州是教区,在新英格兰是镇)就是地方政府的重要单位。尽管市并不是县政府的替代物,而是另一个层次,但市的居民仍然倾向于把市政厅作为管理社区事务的场所。在没有市政厅的地方,县政府大楼往往是政治中心。

州被划分为若干个县,但在路易斯安那州管县叫做教区,在阿拉斯加州叫做自治镇。除少数特殊情况外(如在康涅狄格州和罗得岛州,县已丧失政府的职能),美国各地都设有县政府。全国共有3 000多个县。县的规模、人口和职能各不相同,例如,得克萨斯州拉温县的居民还不到200人,而加利福尼亚州洛杉矶县的居民则多达850万左右。

县分为两大类:大都市县,如洛杉矶县、库克县(伊利诺斯州)和戴得县(佛罗里达州),以及2 400多个农村县。大都市县在结构上许多方面与农村县是一样的,只是它们更为都市中心的复杂问题所困扰。下面我们主要谈谈位于大都市中心以外的县政府。

新英格兰各州的县政府最不活跃,那里的县差不多只是一个司法管辖区。县的官员们除了管点儿修筑公路的事外就再无什么可做了。在其他地方,县的传统职能是执行法律、修路养路、课征税收和确定纳税财产的价值、登记保存法律文件、兴办福利事业。

尽管县看起来是正在走向消亡的政府，但近年来县承担的职
责却多于已经丧失的职责。某些州的一些县已放弃了某些职能，但
许多其他的州，特别是南方许多州正在把交通运输、给水排水、土
地使用规划这样一些城市职能移交给县。其他地方一些市则正与
县签订合同来共同提供如人员培训、执行法律和改造罪犯一类的
服务。尽管美国人在继续迁往城市以外的郊区和农村，但他们仍
希望得到他们业已习惯了的种种服务。他们越来越希望都市县和
市郊县担负起都市的职能，分享联邦基金以支持这种职能的行使。



县是怎样组织起来行使其职能的呢？
为执行州的法律，作为州政府的行政单位
而设立的是县而不是市。一般说来，多数
县拥有的立法权很小。典型的县拥有一批

官员，他们的工作方式在某些方面很像中央管理机构。这种机构
的名称不一，最常见的是专员委员会或监督委员会。委员会规模
大小不等，少则 1 人，多至 50 多人，但多数委员会有 3~7 名委
员。他们以县的名义实施州的法律、征税、拨款、发行债券、签
订合同，并行使州法律和宪法给他们规定的一切职责。然而近年
来，许多州开始意识到诸如废弃物处理、交通等许多问题只能在
地区基础上解决，舍此别无出路。因此，州开始赋予县一级机构
以制定政策的重任。

这种机构我们称之为**县委员会**，它有两种类型：较大的委员
会通常由镇长或镇的其他官员组成；较小的委员会通常但不全由
全县选举产生。全县选举正在受到越来越多的攻击，因为这使少
数民族很难当选为政府官员。少数民族，尤其当他们在一个是
的某一两个地区聚居时，常常能在地区选举中赢得较多的席位，而
在全县选举中他们就无能为力了。县委员会委员往往是重要的政
治领导人，在某些州，县委员会委员通过他们对州的职务分配权
来控制当地的事务。他们的权力比单单列出来的正式权力要大得
多。解决公路问题和同公路承包商签订合同，往往是委员会会议

上的重要议题。

县委员会与许多其他官员一起行使权力，最常见的有行政司法长官、检察官或区检察官、县委书记官、验尸官和审计官。这些官员一般经选举产生。有时，县司库、卫生官、测地官也由选举产生。总之，县政府是一个由相对独立的机构组合而成的庞大集合体。直至最近，还很少有一名单一的行政管理官员或执行官员来负责协调各项活动。然而，今天已有 500 多个县任命一名首席行政官员遵照县委员会委员们的意愿工作。现在约有 60 个较大的县选举产生一名县长，并授予他高于大多数行政职务的权力。

县官员做些什么工作

行政司法长官 除罗得岛的行政司法长官由州长任命外，其他各县的行政司法长官均由本县人民选举产生，任命通常为四年。他们负责执行法律和管理县监狱。此外他们还是行政委员会的官员。在北部的某些都市县和南部的农村县，行政司法长官作为执行法律的官员积极行事，但是在大多数县，他们让城市警察局负责在市内执行法律，而让州警察局负责在乡村地区执行法律。不过，在某些乡村地区，唯有行政司法长官及某些副手才是维护法律和秩序的官员。如果行政司法长官遇到严重麻烦，他们可以召集当地公民予以协助。

检查官 检查官——有时又称为县检查官、州检查官或地区检查官——通常由县的选民选举产生。如上一章所述，检查官帮助大陪审团起草诉状，在某些州，他们根据已掌握的“资料”将人犯交付法庭审判。他们对违犯州法律的人提出公诉，并在民事诉讼中代表州和县。他们拥有广泛的自由裁决权，通常对某一特定案件是否提出公诉可单独作出决定。这一职务对年轻的律师特别具有吸引力，因为它往往是通向更高政治职位的阶石。

县委书记官 在约一半左右的州中都设有县委书记官这一职务。在另一些州，通常由法庭书记员行使该项职能。县委书记官是县委员会的秘书，他的职责五花八门：监督选举、签发狩猎证、捕鱼

许可证和结婚证书，发放在城市之外建立娱乐设施的许可证。

谁在县一级上进行管理？看上去县政府似乎无人领导，其实并不总是这样。正如在所有地方管辖区那样，有一层政治上极其活跃的县雇员，他们担任选举产生的职务，他们经常游说或者与县官员交往。在某些农村地区，人们仍然能够找到“县政府团伙”，这也许是一种不正规的团体，它的成员不时会聚在一起共进早餐或午餐，它的成员可能是当地扶轮社或基瓦尼斯俱乐部的成员，他们定期地参加并主持商品交易会或牛仔比武大会、美国国庆日和阵亡将士纪念日活动等等。这种网络系统的组成因县的不同而不同，但它的成员中通常都有几位县专员、县行政官、当地出版商、当地从事刑事或假释工作的律师、筑路承包商、一些开发商、居民住宅建造者和房地产利益集团的代表，以及那些知道这个体系如何工作和工作如何被做好的政党官员和政治官员。

一些城市和乡村的县（现在这样的县越来越多）仍然拥有政治机器，通常由一个政党控制。例如，民主党仍然控制着库克县、芝加哥以及纽约州范围极大的昆士区；共和党控制着纽约州郊区的拿骚县、长岛。这些地区对那些赢得政府职务的人给予很大的资助。实际上，正如对纽约州地区调查所表明的，给与党派和当选的官员以非法回扣是常见之事。

县同时也是选区。州议会的成员通常都曾经在县政府任过职。有实权的县政治家常常试图取得更高的职务。纽约州的联邦参议员阿方斯·德阿玛托在赢得参议员席位之前就是拿骚县县行政官。新泽西州、纽约州和密歇根州的县行政官最近都竞选州长。此外，地方的民主党或共和党的县级政治机构的主席可能对县和州的政治有很大影响。

前些年，县政府精英群中的成员常被认定为县的头头或者干脆就是县职中的头头。现在，这种情况已有所改变，但仍然存在一些能在某些问题上影响县的决策的人物。例如，当地报纸和电视台的编辑或所有者，商会会长或经济发展委员会主席，当地银

行总裁，农业局局长，工会或公民组织的领导人。偶尔，县的某些官员——有时是县委员会的负责官员——被认为对一些还在讨论的问题有相当大的政治影响力。

然而，总的来说，与组织起来影响州议会和市政厅的利益集团和公民团体类似的团体，同样可以在县政府里或县政府周围找到。也许在县这一级别上，政治活动比较不公开，但是如果突然出现了诸如核废料掩埋地点或社区学校争议等问题时，我们就会突然看清到底是谁处于权力地位并控制着我国的县。尽管县是我们政府中最不引人注目的一层机构，它们仍然是至关重要的。说到底，正是县政府卷入了高度政治性的决策之中，决定什么人在什么时候以什么代价得到什么东西。

县的工作

县如何把工作做好？这是一个错综复杂的画面。首先，县太多了。一个拥有 50 万人口的县周围，却有着只有 5 万甚至 2 万人口的县，这种情况并不少见。当初建县的时候，设想住在该县的每个人在一天的行程内都能到达县城。农民可以将全家塞进四轮马车驶向县府大楼。当他们处理事情的时候，家人可以逛逛商店，聊聊天，了解点当地传闻。他们赶回家中还来得及在晚上干点零星的杂务。当然，今天的农民可驾着汽车在一天之内穿越他们所在的整个州。

其次，许多县面积小，人口少，这必然使县的效率不高。一次次的研究表明，把一些县合并既可节约资金，又可改善服务。虽然对这种设想谈得很多，但实行合并的县却寥寥无几。生活在美国农村县的居民都以自己的县而骄傲，因此他们不喜欢自己的县失去应有的地位。官员及其家庭和朋友都不愿他们失掉在县里的职位。在县城办事有赖于县的官员、雇员和到城市求得官职的人。

最后，尽管县常常像一个州的养子一样被遗忘，然而它们的管辖区的范围却使它们有潜力解决许多在市一级水平上不可能解决的复杂问题。越来越多的州意识到了这一点。人们一度认为县

不再作为政府机构的一级而存在，而现在则认为它对政策和行政管理的领导非常适合。¹³

美国的城市

尽管在美国宪法成形的时候已经有好几个城市存在，然而1787年时的美国绝大部分地区仍然是农村。70%的人在农场里劳作。即使人们聚居在一起，他们也主要是在散布在十三个州及其邻近地区的村里或小镇里。所有这一切都已不复存在了。我国现在有19000多个城市。虽然一些城市只有几百人口，而另一些城市却有几百万人口。我们的三个超级大城市的人口比18世纪80年代整个国家的人口还要多。

18世纪六七十年代的乡村和城市是不可缺少的民主试验场所，在那里，民主技巧得到了发展，许多重大问题得到了讨论，更重要的是那里的人民决心实现打败英国、维护我们基本权利的誓言。

城市这个词使你联想到什么呢？灿烂的灯光、拥挤的街道、博物馆、贫民窟、摩天大楼和摩肩接踵的人群。对我们有些人来说，城市可能意味着大街、政府大楼广场、港湾或河岸旁的古炮以及星期六农民举家出动，边购物边谈笑的情景。城市不只是设备完善的建筑物，城市里还有人：生活和工作在一起的男男女女，亚里士多德曾经观察到，人们开始是为了寻求安全而聚集在城市，后来却为了追求“美好的生活”而留居那里。对于“美好的生活”，不同的人有不同的理解，但它通常包含以下几个引人的方面：

- (1) 就业机会；
- (2) 文化中心、博物馆、表演艺术中心、剧院；
- (3) 形形色色的教育机构；
- (4) 娱乐和夜生活；
- (5) 各种职业运动队；

(6) 舒适的饭馆；

(7) 具有各种不同特点的人及生活方式。

每个城市都有两大职能。第一职能是在市界内进行治理，使该市公民可以维护法律和秩序，保持街道的整洁，教育儿童，净化用水，建造公园以及通过其他方法把这个地区建成生活居住的美好地方。但城市还有第二个职能——作为州的工具，它发挥着州的职能。市与县的区别在于地方官官员具有较大的自由裁处权，在于更强调地方的职能，而县的主要职能则是作为州的行政管理单位。当然，这种区别在于重点的不同。

每个城市都有自己的**宪章**。宪章之于城市就如宪法之于全国政府或州政府。宪章并不一定就是一份单一的文件，它勾划出政府的结构，规定官员的权力和选举法。

地方自治

欧洲的城市可以做未被明文禁止的任何事情，而美国的城市只拥有明文授予它们的权力。州议会仍然在很大程度上控制着城市的事务。除制定城市宪章外，州议会还规定地方官员的职责。每当州法律与地方法律产生冲突时，几乎总是执行州的法律。

约有 40 个州为市、镇制定了某种形式的地方自治条款。某些州由立法规定地方自治，即州议会授权城市主管某些问题，这样城市无需呈报核批即可直接处理这些问题。但是在一半左右的州中，不是由州议会而是由州宪法授权给达到某种规模的城市的公民可以不顾州议会的意愿而行使权力（少数州已把这种权力扩大到所有的市）。这就是实行地方自治的州。城市的人民可以选举一批公民来起草一个宪章。宪章经当地选民通过后（在某些州，宪章还必须经州议会或州长批准，或经州议会和州长同时批准以免与州宪法发生冲突）便成为城市管理的基本契约，并可由当地公民进行修正。此外，实行地方自治的城市有不经州议会特别批准而处理本地关切的问题的全权。大多数人口超过 20 万的城市以及

40%人口在 5000 以上的城市都具有程度不同的地方自治权。

但是，地方自治城市从州议会所获得的独立性，特别是较小城市和中等规模城市所获得的独立性，并不应该加以夸大。⁽⁴⁾这些城市在决定各自政府的总体结构方面拥有某些自主权，但是地方自治给它们所增加的实质性权力往往是微乎其微的。因为不管何时说了什么或做了什么，州议会或州长仍然总是控制着大多数财产和政治权力。尽管如此，有些城市，如密歇根，俄亥俄和科罗拉多州的城市，根据地方自治条款还是获得了一些重大的实质性权力。

值得为地方自治而斗争吗？尽管地方自治权增加不多，尽管宪法性地方自治给州和地方之间的关系带来一种僵化的因素，并加强了州法官的权力（通常由州法官来判定哪些法律有效），但大多数改革集团仍然主张实行地方自治。地方自治可以使州议会摆脱某些地方性的问题，地方自治也可使行政管理具有灵活性（视灵活性运用的方式及所持的立场是否合理而定）。也许，地方自治的重要性主要是其象征性，但这种象征作用可以阻止州议会对地方事务的干预，同时提高各级基层政府的责任感。它还可必使某一城市的选民自行决定其市政府的总体结构。⁽⁵⁾

城市宪章的形式

尽管正式的宪章是了解我国 19000 个城市的人们怎样治理和被治理这一信息的可靠来源，但是仅仅查阅城市宪章可能让人产生误解。实际上的政体——按各城市据以治理的章程而言，并与城市的法定宪章相对照——却有少数人实行最狭隘的治理和许多人进行最广泛的参与之别。必须指出，不同的结构所产生的影响决不是无关宏旨的。不同的形式鼓励不同类型的参与和反应。简而言之，权力和影响以及何人于何处以何种方式获得何物，肯定可以部分地由城市结构的布局来决定。

市长一议会宪章 市长一议会宪章 (mayor - council charter) 是最古老，也是最小乃至最大城市都广泛采用的宪章。根据这种

宪章,市议会通常是一院制。市议会的组成人数不一:有的只有2人,有的多达50人。一般人口在5000以上的城市,其议会规模为7人。市会议员的选举方法很多——超党派选举和党派选举、小选区制和大选区制选举或全市性选举。特殊的地方性政党——例如公民党、纳税人党,等等——参加地方性竞选是很普遍的。怎样选出市会议员是决定一个城市权力如何分配的重要因素。实行党派选举的大城市一般都按小选区或城镇选区,而不是在全市范围内选举议员。这种党派选举与小选区选举的结合通常对力量强大的政党组织有利。超党派全市性选举则使政党组织困难重重。选举区越大,在选举市会议员时就越要从全市的角度来进行考虑,因而像地方报纸这样的全市性机构的影响就越大。

全市性选举或大选区选举同单一代表小选区制的差异,对于一个城市希望什么样的种族集团或少数民族集团的代表当选其会议员具有重要的意义。是希望本市的精英(白人或黑人)当选市会议员呢,还是希望贫穷的黑人、棕色人或下层阶级和中产阶级的人当选市会议员?从穷人和毫无继承的人的角度来看,全市性选举和小规模市议会是没有多大作用的。单一代表、小选区制对大多数少数民族代表来说有较多的当选机会。⁽⁶⁾

根据1965年的选举权法,如果全市性选举制削弱了黑人的选举力量,联邦司法部长可以在选举权法许可的范围内阻止一个南方城市实行这种选举制度。可对于长期采用这种制度的城市或县,情况又会怎样呢?可以因这种制度使黑人从未当选就迫使这些城市放弃这种制度吗?仅仅黑人未能当选这一事实本身并不构成对第十四条或第十五条宪法修正案的违背。宪法只是禁止蓄意实行或保持歧视。

1982年,国会就选举权法的延伸问题展开了辩论,民权运动倡导者敦促国会在这—法案有效的区域内全部废除全市性选举制度。他们说,表现出蓄意歧视是不可能的。城市的许多官员毕竟还不至愚蠢到承认实行全市性选举是为了不让黑人当选。另外—

些人争辩说，城市应当有权采用它们所希望的任何选举制度，毕竟宪法保证的是任何人不得因种族原因而被剥夺选举权——而不是保证某民族的人能在选举中获胜。但国会在着重表明选举权法并不要求按比例分配代表名额后宣称：在判断选举程序——其中包括全市性选举制度——是否违反民权法时，联邦法官应当调查整个情况，包括选举结果。

此外，最高法院使得全市性选举制能比较容易地被确定为既违反宪法又违反选举权法。蓄意歧视无需提出直接的证据，这种意图可以从下列事实推知：（1）一个城市或县有过阻止黑人参加选举的歧视史；（2）黑人占人口的大多数；（3）黑人从未曾在全市性选举中当选某个职务。^[7]

市长的权力随宪章而异（甚至因不同的城市和不同的市长而有更大的差别）。然而有两种基本不同的市长—议会形式：强市长—议会体制和弱市长—议会体制。在强市长—议会体制下，市长直接由民众选出，并拥有相当广泛的任命权。市长往往在他或她的部属帮助下制定和执行预算，享有几乎全部行政管理权，并有权任命和罢免各部门的长官。虽然，这种体制要求市长既是优秀的政治领导人，又是有工作效率的行政管理官员。但一个人并不总是能集这两种品质于一身的。

在属于弱市长—议会体制的城市，市长不是由选民直接选举产生的，他们通常从当选的议员中选举产生，但第一次选入议会的议员除外。市长的任命权通常受到限制，一般由市议会作为一个整体掌握立法权和行政权。弱市长—议会体制的市长作出的一切重大行政决定都必须取得市议会的同意。但是实行弱市长—议会体制的城市往往允许其选民直接选出许多部门的领导人——如警察局长或主计管。在实行弱市长—议会体制的城市中不存在单一的行政长官，权力相当分散。弱市长方案显然是为上个时代设计的，那时的城市比较小，行政管理比较简单。今天看来，它特别不适合政治和行政领导显得十分重要的大城市。19世纪的政党

核心小集团就是在这种弱市长体制下慢慢发展起来,因为集中行政管理的缺乏正是对外部指导的公开招请。^[8]

通过追溯多年来市长之职及各种宪章,我们发现一个总的趋势,即市长的权力在不断增大。像总统和州长的职位一样,市长一职的重要性提高了。许多城市对宪章作了修正,授权市长任免各部门负责人、调查他们的活动、向市议会提交立法咨文、以及制定预算和否决议会通过的法令。换句话说,市长已在政策制定方面承担一份责任,城市的行政管理已集中由市长领导。

许多人认为,强市长一议会体制是管理大城市的最好形式,因为它使城市拥有一位强有力的政治领导人,并使得有效地进行行政管理成为可能。此外,由于把权力集中在少数几个人手中,就不大可能形成一个拥有权力、却不就权力的行使对公众负责的“无形政府”。

委员会宪章 1900年,风暴挟带着汹涌澎湃的海潮吞没了得克萨斯州加尔维斯顿市。6000多人丧生,价值数百万美元的财产被毁。市长和市政委员会的委员们对此束手无策。在这种紧急情况下,权力落到了一些当时一直在讨论改进港口方法的商人手中。他们研究了几座城市的宪章后来到市议会,建议制定一个新宪章,这在当时看来实在是独出心裁。他们要求将城市的管理权赋予五位委员。议会批准了这一要求。

政府一切权力归于五人的思想公开违背了传统的分权学说。许多人认为,让一小批人同时控制行政和立法这两个部门太危险。因此,另一种宪章体制——得梅英方案——增加了创制权、全民公决权、罢免权以及在预选和选举中实行超党派投票。这一方案风靡一时,到1917年采用这种管理方法的城市达到500多个。此后,数目有所下降。但波特兰、塔尔萨和莫比尔以及至少有100个人口在10000以上的城市至今仍然采用这种体制。

委员通常为5人,集体组成市议会。他们分别担任市各行政管理部门的负责人。大多数委员把全部时间投入工作,积极地管

理其主管部门的事务。其中一名委员由委员会选为市长，但在多数城市中，市长的权力并不比其他委员大多少。

委员会宪章 (commission charter) 一度受到广泛称赞，被人们视为管理城市事务的稳妥而明智的办法。但是不久，这一风靡一时的构想就黯然失色。党魁们表示怀疑，城市改革家们感到失望。某些批评家说，委员会方案是一场上层阶级从下层阶级手里夺取对市政厅控制权的斗争。非常明显，这次改革得到了企业利益集团的积极支持。尽管委员会制在提供一体化管理方面胜过旧式的市长—议会制，但它使城市缺少一个负责的单一行政首长。实际上，实行委员会制的城市有五个市长。而且，由于委员是由于代表城市主要利益集团才当选出的，这就不免让人觉得他们只不过是某个部门的市长而已。

由于上述原因，许多城市已经放弃了委员会制，转而采用能够提供一位强有力的市长的制度，或者采用市议会—经理制。“该方案如今已经慢慢消失，仅有 185 个城市仍然使用它。”^[9]较大的一些城市通常转面采用强市长—议会体制，例如，盐湖城在 1980 年初改行强市长—议会制，马萨诸塞州的苏伦斯在 1986 年也采取了同样的做法。^[10]

市议会—经理宪章 市议会经理制 (council-manager plan) 又叫市经理制。它在本世纪初被人们齐声欢呼为“市政改革的最新口号。”它确实是我国意义重大的政治革新之一。1908 年，弗吉尼亚州的一个小城市斯汤顿市任命了一位总经理来指导该市的工作，这一举措当时几乎没有引起人们的注意。但是一位短票选举运动的积极鼓吹者理查德·蔡尔兹对这个方案产生了兴趣。

蔡尔兹曾热衷于委员制方案，因为该方案可将两种基本设想应用于城市事务：权力和短票选举的统一。但是委员会制不足以完全实现这种设想。他论证道，如果在委员会方案中增加一位行政管理长官，结果就会更好。^[11]不久，市经理制便成为改革家和企业界精英的宠物。他们对于这个构想格外青睐，因为从企业制定

一般政策的意义上来说,市议会将起到“董事会”的作用,而一名专业的行政长官将设法使这些政策得以按企业界那样的效率执行。

今天,大约有 2500 个城市实行议会—经理制,遍及除印第安纳和夏威夷以外的每一个州。它已成为 10000 人以上社区最普遍的地方政府形式。在加利福尼亚尤其普及,那里约 98% 的城市都采用了这一体制。实行市经理管理的城市最大的有达拉斯和圣安东尼奥;其他城市包括圣迭戈、菲尼克斯、堪萨斯、辛辛那提、奥克兰、罗切斯和沃思堡,也采用了这种体制。

根据市议会—经理宪章的规定,市议会通常经超党派预选和选举产生,这些选举或是全市性的,或是按选区(比实行市长—议会制城市的选区大得多)举行。市议会任命一位城市经理并且监督其活动。市议会还制定法律,批准预算,并且通过经理来监督市政府——虽然并不要它干预行政管理工作。市长通常是主持会议,并且在礼仪场合代表该市,然而许多市长在实际中做得比这些要多。与某些教科书暗示的正相反,市议会—经理制下的市长有时能够成为非常有力的政策领导人和政治领导人,同时在政治权力行使中起决定性的作用。^[12]

市经理向市议会提供有关政策方面的意见,并监督全市的行政管理工作。^[13]由于实行市议会—经理制的城市努力吸引最合适的人才,这些城市的宪章很少要求任命一位当地公民来作经理——甚至没有规定详细的资格。虽然城市—经理制宪章似乎要求任命一位无党派的城市经理来一心执行市议会通过的政策,并要求市会议员不要干预城市事务的行政管理,但是在实践中往往很难在政策的制定和执行之间划出一条明确的界线,^[14]

大多数经理是政策和计划的主要来源,在城市中尤其如此。城市经理参与他们社区的政治活动,他们也许扮演积极的角色,创制政策;也许不够活跃,仅仅提醒市议会注意正在出现的问题;或者就是站在中间立场,拒绝对一些有争议的问题公开发表他们的

意见。

尽管城市经理往往是重要的领导人物和政策革新者，他们却很少以政治家这种唯一的身份进行活动。他们通常在政治和专业这两极的中间地点踩行。当然，城市经理们对他们的职责的看法是不尽相同的。有的经理把自己看作是应该研究、提出和尽力推行政策的政治领导人；有的经理则把自己视为应当集中精力当好管家、保证市议会通过的政策得到贯彻执行的专业人员。在实践中，大多数市经理程度不等地介乎这两极之间。

经理不可避免地要卷入该地区的政治，因此，当市议会的控制权变更时有时可能被解职。经理是按市议会的意愿工作的，简单多数表决即可将他解职。解职一名经理的理由通常使用政治术语以外的措词来解释——缺乏足够的管理能力、个性的冲突，等等。经理也可能因市议会插手行政管理而辞职。但是，这种解释一望可知，只不过是掩盖该地区激烈政治斗争的借口而已。

城市经理制的效果如何呢？在社会对城市目标的想法求大同存小异的城市中，市议会—经理制取得了相当大的成功。在这种城市中，公共就业水平普遍得到改善，费用普遍降低，服务质量普遍提高。但有些观察家说，它同时削弱了这些城市的政治领导，公民搞不清究竟谁在真正进行政策的领导。

结构改革有没有影响呢？或者说，实行全市性超党派选举的市议会—经理制的城市是不是因结构安排的不同而产生不同的政策？一位研究城市政治的专家得出结论说，政治结构确实会对政策产生影响：“经过改革的城市对于要求减少开支的压力所作出的反应较为明确，而没有改革的城市（即实行市长—议会制或委员会制的城市）则对要求增加开支的压力反应比较迅速。如果改革者希望迫使市政府接受中产阶级那种讲求效率的特点，他们是成功的。”^[15]这种政策上的差异究竟是怎样和是何原因产生的，至今尚不完全清楚。高收入与实行市议会—经理制和超党派选举相联系或许是一个因素。

但是，美国的各个城市差别太大，要对各个城市及其形态作出分类或预测政策效果是不可能的。学者们愈是对政治态度或倾向与市政府结构之间的关系进行研究，就愈是觉得这二者之间不存在必然的因果联系。^[16]

特 别 区

特别区通常是地方上某一地区提供一种或一种以上的特别服务（如污水处理、防火或控制污染）而建立的有组织的行政单位。在过去三十年中，特别区的数目增加了两倍。建立特别区通常是出于财政上的原因，是为使某个现行的政府单位得以逃避确定的税收额和负债额，或把税收负担扩散到比现行的单一市或县更大的地区。为了得到城市的服务而又不必建立一个市政府或实行合并，就在郊区建立了许多较小的特别区。许多特别区的建立是为了响应诸如控制污染、保护土壤和城市更新等联邦援助计划。

虽然特别区的组织和结构没有固定模式，但通常都建有一个由其他各级政府官员任命的或经公众选出的管理委员会。特别区在处理跨越现行政府单位权限的迫切问题方面很起作用。^[17]但对特别区的急剧增加持批评态度的人声称，特别区的存在妨碍综合规划。此外，特别区管理委员会往往缺乏政治透明度，一般公民对管理委员会的决策一无所知。尽管许多特别区只有很少雇员（还有许多特别区根本没有雇员而且并不重要），其他一些特别区是强大的桥梁、高速公路、隧道运输当局，它们能够变得远离公众，不用负责。这些批评意见提出了一个疑问：特别区应当怎样对它的选民负责。

尽管存在这样或那样的抱怨，但特别区是不可能消失的。大量问题超出了市县的界线，而区域性的特别区能够提供一种规模经济方式，这种方式将继续为基层官员提供一种有吸引力的替代选择。

市政厅的民主

在俄亥俄河以北、密西西比河以东（有少数例外）和新英格兰以外的地区，普遍把县划分成镇区。镇区的许多职能渐渐消失，转给县或市。俄克拉何马州将镇区的职能削弱殆尽后又将其完全撤销。在衣阿华，镇区依然正式存在，但它的许多职能已经消失，以致统计局已经停止对它们的统计。凡是设有镇区的地方，镇区往往负责道路的修建和养护；有时镇区起着学区的作用。在某些州，全镇区选民有权参加一年一度的会议，选举官员，决定征税和拨款。但参加这种会议的人为数通常极少。

新英格兰镇 会议的民主

新英格兰早期的定居者为了在陌生的土地上生存下去这一共同目标，于17世纪60年代采取了一种社区会议的参与形式。毋庸置疑，他们借鉴了当时在美国普遍流行的社区会议。镇是新英格兰农村或非城市政府的主要形式。对于一个局外人来说，有时会对镇是新英格兰政府组织形式之一、管辖着周围的村庄和旷野感到不好理解。在美国除非有市政机构，否则镇行使别处县所行使的大部分职能。康涅狄格州除保留行政司法长官外，实际上已全面废除了县。缅因州有22个城市和约400个镇仍沿用镇会议民主制；佛蒙特州有8个城市和200多个镇采用镇会议程序。^[18]许多这样的镇（特别是人口在2000以下的镇）仍然一年一度地举行“自己的事情自己管”的镇议会，所有的选民都可以参加。

镇会议大会通常选举出镇管理委员会，在历史上他们称为“被选出的人”（Selectmen）。委员会由3—5人组成。他们的职责是在镇会议休会期间管理镇上事务，管理镇的财产，发放特许证，监督镇的其他官员，或召开镇特别会议。镇的书记、会计、估税员、警察、学校董事会及许多其他工作人员由选举产生，或由镇

管理委员会任命。

新英格兰的镇会议久已闻名。富有主见的市民聚在一起谈论公众大事，阐述自己的见解，这样的场面很令人振奋。人们有时把新英格兰镇看作一个没有精英，而真正存在着参与制民主的美国地方。镇会议是直接民主最鲜明的范例。选举人直接参与制定规章条例，通过新的法律、征税和拨款。当然，一些有经验的政治家经常担当政治和决策的领导角色。

很多新英格兰州或地方的官员说镇会议制正在衰落。例如新罕布什尔州的德里于 1985 年召开了最后一次镇议会，转而采用了市长—市议会制。镇会议在德里已有 158 年的历史，在大部分时间里发挥了很好的作用。但是它现在跟不上人口的迅速增长和流动，人们通常要走很远的路上班。在其全盛时期，新罕布什尔的镇会议通常持续一整天，既处理社区事务，还是邻里间社交的场所。

镇会议在三月份第二个星期二举行。一般是先选举官员，再讨论道路和楼房的修理。正午时分，大家纷纷到附近教堂会议室或农场主协会礼堂饱餐一顿，然后回镇大厅解决剩余的难题。

当人们工作方式变了，不再有时间请一天的假来讨论镇上事务的时候，事情就发生了变化。镇会议不得不在星期二晚上或星期六举行，以便有更多的人参与。^[19]

新英格兰社区越来越大，让所有的人都参与镇会议已不可能。人们略作改动，改为代表制的镇会议。人们从不同的镇辖区中选出 200 或更多的镇会议成员，任期错开，为期三年。换句话说，每年选举 1/3 的成员。马萨诸塞州的布鲁克林和米尔顿就实行这种制度。一些修改后的镇会议民主制也转成镇经理制，另一些依旧保留镇管理委员会的秘书及镇书记官管理该地区日常事务。

谁影响城市政策的制定？

我们都愿意相信在处理地方政府事务时每个美国公民至少在发言权上是潜在地平等的。但是我们知道，诸如市长或重要的地方商界领导之类的人物常常较其他人更有影响力，而疗养院的病号、失业者、流动工人、流浪汉和土著之类的人则很少能产生什么影响。事实上，也许不论最富的人或最穷的人都极少能左右在市政大厅内作出的种种决定。社区事务在极大程度上是由中产阶级或中产阶级上层参与的活动。

我们中大部分人、大部分时间都把管理市和县的权利交给地方官或那些有意也有能力在几十个社区委员会或地方市民组织中服务的几百个人手中。传统上，市政府中的重要人物仍然是市长、选出的其他代表、各级公共行政长官、地区律师、地方法官以及州和联邦的议员。但是，如果人们不愿意在其社区内担任领导，并不意味着他们对税率、生活质量、城市服务水平毫不在意。一旦当地市政厅的官员处事不当或作出不得人心的决策，当地数以百计的市民马上就会动员起来。

事实上，积极参与市政的人越来越多，现在人们已经组织起来保护本社区不受废渣填埋、有毒垃圾场、商业街区 and 高速公路的危害。中产阶级的抗议团体虽然经费有限，却往往以顽强的努力控制市政厅或者为本地区赢得胜利。以下是在地方政府事务中非常活跃的利益团体的典型：

居民区协会

商会

地方贸易与制造协会

本地大企业领导人（如银行家、百货公司所有者、出版商、当地高技术公司或钢铁公司经理）

小商人协会（城区商人团体、主要街道联合会、商业街区的

所有者)

纳税人协会

市民协会委员会

公用事业 (能源、电力及燃料公司)

房地产和住房营造商协会

地方承包商

地方工会

妇女选举联盟

公共雇员团体 (教师、警察和消防队员)

民权和人权团体 (城市联盟、全国有色人种协进会、西班牙裔和亚裔美国人团体)

家长团体 (家长教师协会、反对酒后开车的母亲组织)

环境保护团体 (希拉俱乐部)

农场主团体 (农场局、农场主联盟)

宗教组织

种族和亲属的组织

单一利益团体 (NIMBY——别进我家后院, PLKE——为干净的环境联合起来, CARE, WATCHDOG, TRIM, SWAT)⁽²⁰⁾

并非所有这些团体都是同等重要的, 如果考虑到城市的特有问题以及种族的、阶级的及商业的利益集团, 在任何一个特定社区里的利益集团名单当然会更长。想想你自己所在的社区情况如何? 哪些集团或个人看来能接近市政大厅并对它有特殊的影响? 集体能否和市政厅抗争并取得胜利, 使决定得以修改或被否决? 近几年有哪些团体做到了这些? 少数民族或处于劣势的人是否必须默认城市精英作出的不公正、不合理的决定? 或者, 在你所在地区有没有相当充分的政治的平等?

使人们参与到市政事务中来的一个可靠方法是提出一个新的威胁到中产阶级及中产阶级上层纳税人的价值观及家庭安全的政策。在他们的居住区建一个管教所、一条高速公路、一个新的垃

圾站或有毒物质处理场——这种提议很快就会使那里的市民行动起来，而在此之前，他们是乐于当国家基层的消极观察家的。与此类似，解雇一位受人欢迎的学校校长，关闭一所居民区学校或对财产税大幅度提高将会引起市民召开抗议大会，这样的大会能够改变市政大厅里的政策制度程序。

当然，选民和活跃的或关心的市民有助于他们社区的政府定下基调。选任的或任命的官员一般总是体察民意，试图找到当地居民真正的想法。他们希望能避免在市政大厅前的示威游行，撤销选举以及市民的不满情绪的出现。他们希望在下一届选举中能再次当选，因此他们总是相当负责的。

这并不意味着我们能对地方政府的服务质量妄加评论。盖洛普民意测验表明，尽管我们一般对所得到的市政府和地方公共交通运输机构的服务比较满意，但仍比不上我们对为消费者服务的行业如商业机构的满意程度。

尽管在市政府听证会、镇会议及地方选举中参加的人数不多，尽管人们对于市政大厅里作出的决定漠不关心，但现在比以前任何时候都有更多的人参与更多的地方政府活动。总的来说，中产阶级和中年以及户主们更有兴趣参与那些活动。同时，当人民组成团体时，就比他们个人更有影响力，而多个团体的联合体常常在市的政策制定过程中起到重大的作用。

基层的自助运动

与市或社区政府结构中的政治参与情况正相反，我们还看到全国无数人民在自己的居民区聚集起来，商讨共同关心的问题，或组成居民区的合作组织。有时这不过是讨论婴儿集体人托，或组织慈善募捐演出，或高尔夫球比赛，但它也常常用以监督居民区防止犯罪的值守与采取防寒措施，或建立自行车道和少年棒球场。纽约当地的非营利性团体在市中心烧毁的住宅区建造了供配给的

公寓大楼。另一些团体则动员创建农贸市场、街心公园和花园，以实现店面更新、街道整洁和美化环境的计划。

现代基层自助团体的基础是在美国的早期年代奠定的。每当邻居家发生火灾，本社区的人就都会来救火，志愿消防队就是在这种传统下诞生的。本地格兰其和消费合作运动也反映了这种规律。但我们的国家已经变成一个高度流动、越来越非个人化的社会，因而显然正脱离早先的传统，今天，这个国家的人们是在购物中心而不是缅因大街或者老村庄或市区里买东西。人们承认那些本来是为他们服务的公共机构现在已是遥不可及，而且恐怕太过专业化。于是，全国人民就联合起来，以那种非正式而且分散的方式来做从前大家庭或小村落常做的事。他们就这么聚集起来，改善社区的面貌。

正如美国的绝大多数商业革新都发生在小公司里一样，绝大多数社会试验和革新肇始于小的邻里或社区组织中——而不是在大的、充满障碍而且习惯势力极强的政府机构中。从某种意义上来说，这些努力是“小的就是好的”趋势的一部分。但这里面也有正式的地方政府有的时候脱离人民、谨小慎微有关。很多向市府或官员们寻求帮助的地区小团体，在栽进那些房间号、分区指示、数不清的规章条例的密林之后终于放弃了努力，地方政府的这些障碍抑制了革新。要想干，还得自己来。目前美国基层所发生的情况就是这样。市政府的职员们正仔细地关注着更成功的试验，有些成功的“革新”会被在职或潜在的官员们采纳。这些潜在的官员里有一些就是前面所说的邻里团体中人，有了那些革新的基础，他们终将赢得选举。

小 结

1. 美国基层政府的形式和结构千差万别，其职能也各不相同。但是，它们有一个共同点，即宪法上的权力归各州所有，县、

市和镇是州的代理机构。

2. 县一级最常见的政府形式是委员会,虽然在较大的都市县,这种形式正在向县议会—行政长官制或县议会—选任行政长官制转变。

3. 市一级最常见的政府形式是市长—议会制或市议会—经理(城市经理)制。实行市长—议会制的政府一般都有一位强市长,并实行党派性城市选举。选举分选区进行,任期短而合理,与议会任期相同。在实行城市经理制的城市中,市长一般从议会中挑选产生,并实行超党派性全市选举,市议会议员的任期是交错的。一般来讲,实行城市经理制的是中等城市和大城市,多见于西部,尤其是“阳光地带”的城市。

4. 谁影响基层政府?这包括由选举产生和任命的城市官员,以及那些其生活直接受地方政府的所做所为影响的人——市和县的雇员、商业领导人,还有那些已经或者希望与地方政府订了合同的人,如此等等。大多数人没有兴趣和时间来观察市政厅的举动,更不用说参与其间的争斗,除非他们已有的或想要有的某些东西(例如学校或安静的邻居)受到了直接的威胁。

5. 大多数地方政府具有相当的稳定性和延续性。除了学区为利用规模经济的优势而合并外,地方政府的合并很少发生。另一方面,在过去几十年里,为某一地区的若干社会提供专项服务的特别区在数量上有了极大的发展。这种发展势头如今已经放慢。我们还看到街区邻里的自助集团也有了发展。

建议读物

Barbara Ackerman. *You the Mayor? The Education of a City Politician* (Auburn House, 1989).

James M. Banovetz, ed. *Small Cities and Counties: A Guide to Managing Services* (International City Manager Association, 1985).

Richard D. Bingham. *State and Local Government in an Urban Society* (Random House, 1986).

George S. Blair. *Government at the Grass Roots* (Palisades Publishers, 1981).

Michael Engel. *State and Local Politics: Fundamental Perspectives* (St. Martin's, 1985).

Gerald L. Houseman. *State and Local Government: The New Battlefield* (Prentice Hall, 1986).

Bryan D. Tones. *Governing Urban America* (Litte, Brown, 1983).

Darid R. Morgan. *Managing Urbam America, 2ded.* (Duxbury Press, 1984).

James H. Svara. *Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation* (Oxford University Press, 1989).

Bruce Stokes. *Helping Ourselves: Local Solutions to Global Problems* (Norton, 1981).

Harmon Zeigler, Ellen Kehoe, and Jane Reisman. *City Managers and School Superintendents* (Praegar, 1984).

See also *National Civic Review: The Journal of Community Problem—Solving*, Published six times a year; and *The Municipal Yearbook*, published annually by the International City Management Association.

注 释

[1] 这种相互联系的趋势在第十四章中用文件详细地作了说明, 美国联邦、州与地方政府关系咨询委员会报告: 《州政府的能力问题》(美国政府印刷局, 1985年版)。另见约瑟夫·F. 齐默尔曼: 《州与地方关系: 合伙之道》(普雷格出版公司, 1983年版)。

〔2〕 见托马斯·J.凯恩:《市经理看政府间的关系》,《帕布利乌斯》杂志(1984年夏),第121~133页。

〔3〕 见马修·考夫曼:《对县的评价》,《新泽西报道》(1984年9月),第25~30页。

〔4〕 詹姆斯·M.班纳维兹和托马斯·W.凯尔梯:《伊利诺斯州自治:想象与现实》,载《伊利诺斯问题》(桑加蒙州立大学,1987年版)。

〔5〕 见多伊尔·M.巴克瓦特:《州与市关系:改进联邦制的拱门》,《州和地方政府评论》(1984年冬),第27~33页。

〔6〕 佩吉·海利希和罗伯特·J.蒙特:《代表平等的变化:采用选区的影响》,《社会科学季刊》(1983年6月),第393~397页。又见西奥多·罗宾逊和托马斯·R.戴伊:《市议会的改良主义和黑人代表》,《社会科学季刊》(1978年6月),第133~141页。

〔7〕 “罗杰斯诉洛奇案”,《合众国最高法院判例汇编》,第458卷,第613页(1982年);“索恩伯格诉金格尔斯”,《合众国最高法院判例汇编》,第478卷,第30页(1986年)。

〔8〕 戴维·R.摩根:《美国城市的管理》,第2版(达克斯伯里出版社,1984年版)。

〔9〕 查尔斯·R.阿德里安:《美国历史上的市政府形式》,《1988年市政年鉴》(国际城市管理协会,1988年),第9页。

〔10〕 艾格尼丝·S.贝恩:《转变中的劳伦斯》,向新英格兰政治科学协会提供的论文,康涅狄格州哈特福德,1986年4月。

〔11〕 关于蔡尔兹在这方面的贡献,见约翰·波特·伊斯特:《议会一经理制政府:该体制开创者的政治思想》(北卡罗来纳大学出版社,1965年版)。

〔12〕 纳尔逊·威克斯特罗姆:《市议会经理政府形式中作为政策领导者的市长:来自现场的看法》,《公共行政管理评论》(1979年5~6月),第270~276页。另见詹姆斯·斯瓦拉:《对在市议会一经理制城市中市长职位的理解》,《平民政府》(1985年秋),第6~11页。

〔13〕 莱恩·伍德:《建立市议会和市经理的关系》,《西部城市》,第63卷(1987年7月)。

〔14〕 哈蒙·齐格勒、埃伦·基欧和简·赖斯曼:《市经理和督学》(普雷格,1984年)。早期研究成果见罗纳德·洛夫里奇:《议会政治中的市经

理》(鲍勃斯·梅里尔, 1970年); 以及理查德·J. 斯蒂尔曼: 《市经理的兴起》(新墨西哥大学出版社, 1974年)。又见《议会一经理制下的市议员手册》第4版(国家市民同盟出版社, 1989年)。

[15] 威廉·莱昂斯: 《美国城市中的改革和反应: 重新评价结构和政策》, 《社会科学季刊》1978年7月, 第130页。

[16] 布赖恩·D. 琼斯: 《治理都市美国》(利特尔·布朗, 1983年)。

[17] 见小罗伯特·B. 霍利: 《地方自治政府: 神话与现实》(斯坦福大学胡佛研究所出版社, 1976年版)。

[18] 威廉姆·多伊尔和约瑟芬·F. 米尔本: 《新英格兰政治中的市民参与: 镇会议、政党和利益集团》, 载约瑟芬·F. 米尔本和维多利亚·舒克编: 《新英格兰政治》(申克曼出版公司, 1981年版), 第37页。

[19] 编辑研究报告: 《新英格兰镇会议走上穷途末路》, 《今日》(1986年3月28日), 第12页。另见约瑟芬·齐默尔曼: 《新英格兰镇会议: 纯粹民主在行动》, 载《市政年鉴》第51卷(1984年)。

[20] 某些见解见于格伦·阿布尼和托马斯·P. 劳恩: 《城市政策制定中利益集团的影响: 行政管理人员的看法》, 《西方政治季刊》(1985年), 第148~161页。其余阐述见于朱迪斯·费尔德斯坦: 《更多的市民大战市政厅》, 《时代》(新泽西州特伦顿)(1985年4月7日), 第1~10页。

第三十章

超级城市的治理

楼房、街道和居民都不能确切表明城市的含义，城市首先是文化中心。对于城市，人们密切关注的紧迫问题是：它们怎样发展，怎样影响我们。在政治上怎样发挥自身的功能，我们怎样注入活力，把它们建成健康、安全、在经济上繁荣的中心。

现代美国大城市，不再像过去事实上存在的或虚构描述的那样，是充满田园风光的小镇或农场。如今我们绝大多数人居住在大城市。近 75% 的美国人生活在约 5% 的国土上。其中，至少有 70% 居住在各大城市区域。在我们中间，有 55% 居住在离海岸线 60 英里以内（大西洋、太平洋、墨西哥湾，或五大湖，或圣·劳伦斯河沿岸）。

很明显，大城市地区的政治、经济和法律问题是互相关联的。政府中各级行政机构的政策制定者，始终致力于寻找管理大城市的更好办法，以期取得显著的经济增长和平等，在环境治理上，要保证大城市区域免遭污染的威胁，而做到这一点是十分不易的。

本章着重观察，在中心城市和大都市地区权力受到约束情况下，政治领导人——特别是新型的市长们——为了尝试治理和复兴主要市区，努力扩大政治权力的方式方法。我们也观察大都市郊区和大都市地区相互协作的模式。

有些观察家把城市管辖权的混乱看作是对遍布于美国的大城市进行有效治理的主要障碍。他们说，权力的巨大分散导致各自

为政，阻碍了制定前后一贯的政策。然而，那些想要控制地方学校并决定如何使用在他们周围土地的人却认为，分散权力可以防止市政府独断专行，正像州政府和全国政府之间的分权和分界，可以控制较大管辖当局的权力一样。

毫无疑问，现在的各大城市都面临很多问题：拥塞、贫民区、烟雾、紧张、游移不定、社区的消失、不安全的街道、无限制的延伸和显而易见的污染。从托马斯·杰斐逊时起，很多作家和评论家都把城市描述成一种充满冷酷、失去人性、常常到处充斥罪恶、人们丧失尊严的残酷无情社会环境。

与此同时，大城市也与“有益于身心健康”的小城镇作了对照。经历较少的评论家似乎想把大城市与小城镇作一番比较。他们描述的小城镇的居民都是些讲话带新英格兰或中西部各州口音的盎格鲁·撒克逊人，他们坐在杂货铺的炉子四周，闲聊本地政治新闻以消磨时间。

在另一方面，支持大城市的人辩解说，尽管大城市是个烟雾多、布局散乱的地方，但这种说法也未必全面。大城市是革新、振奋人心和充满活力的中心。社会生活丰富多采，需要遵循的社区习俗压力较少。城市中大的社区是全国或全世界人才的荟萃之处，如舞蹈家、音乐家、作家、演员和商界巨子等。根据传统，大城市直接给人们提供各种职业和机会。例如，纽约市被叫作“大苹果”，意即充满机会的地方。喜欢住在大城市的人指出，在大城市中，常常存在着同一种族并保留某些特色的较小社区。最有名的有位于曼哈顿西部低处的格林威治村和索霍、华盛顿的乔治敦和克利夫兰公园、旧金山的俄罗斯山和唐人街，以及波士顿的北端和南波士顿。

有些人不断地对城市危机的看法提出异议。他们争辩说，大多数城市居民比以前任何时候都生活得舒服、方便，住房宽敞、设备齐全。孩子上学、交通情况在日益改善。以可想象的福利标准衡量现在一代的美国城市居民，总的看来，境况比任何地方大部

分人的生活要好得多。的确, 存在有拥挤现象, 但是很多人都会发现城市的优点和不足^[1]。很多城市, 特别在西部和南部, 现在都处于令人满意的状况, 波士顿、匹兹堡、巴尔的摩和印第安纳波利斯现在都被看作充满活力而不是趋于衰退的城市。

表 30-1 最穷和最富的城市社区

最 富	人均收入 (美元)
布里奇波特, 康涅狄格州	26 316
旧金山, 加利福尼亚州	24 593
贝尔根-帕塞伊克, 新泽西州	23 040
米德尔塞克斯, 新泽西州	22 783
拿骚-萨福克, 纽约州	22 001
华盛顿, 哥伦比亚特区	21 539
圣何塞, 加利福尼亚州	21 510
阿纳海姆-圣安娜, 加利福尼亚州	21 444
莱克县, 路易斯安那州	21 432
西棕榈滩, 佛罗里达州	21 246
最 穷	人均收入 (美元)
麦卡伦, 得克萨斯州	7 001
拉雷多, 得克萨斯州	7 035
布朗斯维尔, 得克萨斯州	7 409
普罗沃, 犹他州	8 870
埃尔帕索, 得克萨斯州	9 484
拉斯克鲁塞斯, 新墨西哥州	9 578
帕斯卡古拉, 密西西比州	10 231
霍马-蒂博多, 路易斯安那州	10 582
杰克逊维尔, 北卡罗来纳州	10 668
布赖恩, 得克萨斯州	10 688

资料来源: 数据根据《华尔街日报》(1989年5月5日), 第C10页。

在整个历史时期, 城市曾一直遭受政治和环境灾难的威胁, 但很多城市还是保存了下来。以不同种形式出现的城市衰退一直伴

随着我们，那些能继续繁荣的城市所以能取得成功，完全是因为它们能对危机作出有效反应，这正像我们现在所经历的一样。现在和过去的差异在于规模、结果以及变化的速度⁽²⁾。怎样使城市完整地保存下来和用什么把人民结合在一起，将取决于国民经济的发展趋势、组织我们地区的方式、制定政策的方式、以及个别城市能动员力量建设其未来的想象力和领导能力。

城市中的利益集团民主

大城市政治活动的风险和好处都相当大，如城市官员的任命，税收的照顾，对商业、职业以及其他活动的调控，还有城市合同，提供诸如教育和卫生之类的城市服务。这些——加上对公正、有效和协调一致的都市政府的普遍关心——促使利益集团在与市政府交往中，尽其所能，施加影响。利益集团在规模上、团结上和效果上差别很大。在工业社会中，城市政治家必须与各行各业的利益集团打交道，如有组织的工人、商界领袖、居民协会、专业协会、好政府协会、住宅建造者和开发者、消费者、纳税人、环境保护主义者以及各种各样的种族集团。一般地说，这些利益集团更接近市的官员而不是州长或总统。一个大城市的市长经常在政治风暴的中心行使职权。与州长或总统相比，市长必须在更大的程度上与高度专门化的利益集团打交道。

在大部分大城市中，最强大的利益集团是具有代表性的各种商业集团。把城市利益与提供税收和就业经济基础的雇主利益等同起来，只能是一种权宜的、十分简单的处理方法。市长意识到这一点，而且知道他们在怎样促进本地经济的政绩上将受到评价。但是，现在的商业集团也不得不与其他人分享权力和影响，在大多数问题上，如果没有同盟者，他们就不能支配政治。

大城市中还有一种所谓“问题集团”。集团成员的经济利益各不相同，然而他们对城市中某一特殊问题都共同表示关心。关心

停止公路修筑、限制大办公楼房规模、力争清除有毒垃圾或者发展公园以及可供散步的小道等问题的集团，都能对市政厅施加相当压力，特别是，当他们得到当地新闻媒体的支持后，压力随之增加。但是，当问题一旦解决或不知道什么原因自行消失时，这种集团也随之不复存在。

另一种特别的利益集团是政绩良好的政府集团或改革集团。在某些城市，这些集团享有强大的领导地位并得到广泛的支持，以致它们所起的作用几乎像政党一样。但是在大多数大城市里，对市政厅来说，改革集团仅仅是多点压力而已，而且，他们本身也常常分化。他们的活动范围，大到试图提高整个城市区的使用价值像明尼阿波利斯、圣保罗和巴尔的摩市民联盟所做的那样，小到仅限于收集资料及数据。^[3]

城市雇员工会也很重要。警察、消防队员、街道清洁工人、教师和其他公务员都已组成工会，其中有很多工会附属于劳联—产联。这些集团声称，他们关心整个城市，但是实际上他们对工资、工作条件和职业保障等事特别感兴趣。虽然大多数州都明文禁止在重要机构中服务的雇员举行罢工，但是很难实施。教师、市政工作人员利用罢工或威胁要举行罢工，以迫使城市当局为他们增加工资或提供更多的津贴。在较大城市中，这样的工会常常具有很大的影响，不论自由主义还是保守主义的市长都抱怨说，公务员工会的力量有时如此强大，它们能使市政府这座老式政治机器只有乖乖听话的份儿。

利益集团的策略

通常，大城市的集团，像任何地方的压力集团一样从事活动。他们向记者发布新闻，举行会议，向市长和市议会写信，尽其所能以形成巨大的压力。有时，本地的利益集团运用压力策略特别有效。几年前，凯洛格公司威胁说，如果巴特尔克里克市（人口 35724）不与巴特尔克里克镇区（人口 20615）合并，它将停建耗资巨大的公司总部大楼，甚至还要把公

司内 700 名行政人员搬迁到其他城市。这个著名的谷物公司在这个地区已经深深扎根，它把合并看作是清除破坏这个地区经济成果的政治分歧最好方法。这个公司的大胆计划见效了。这两个地区撇开政治上的分歧，批准了市对镇区的吞并。居住在这两个地区的居民害怕凯洛格谷物公司的撤出将给他们已经不景气的经济带来更加萧条的后果。⁽⁴⁾

社区组织有时使用**创议权、复决权和罢免权**（第 26 章谈及的平民主义工具）。虽然西部各州，如俄勒冈、科罗拉多和加利福尼亚，通常只是偶而使用罢免权，但是仍有一些值得注意的被罢免职务的例证，在 1985 年，奥马哈市市长和亚特兰大市长以及火奴鲁鲁的三名市议员被罢免。在过去 10 年中，旧金山、西雅图和克利夫兰三座大城市的市长，曾面临罢免职务的威胁，可是他们都击败了罢免要求。在城市政治生活中，虽然罢免公职并不常见，创议权和复决权如今已被看成例行公事。

在全国范围内社区数量日益增多情况下，有时，划分地区和使用土地的规章条例不是在市政厅制定，而是由关心居民们在地区、生活质量的基层市民运动写成的。“不发展”或“慢发展”的鼓吹者，是许多这类创议运动的后盾。但是“投票箱计划”也包含有大幅度削减财产税和努力挫败发行教育和公路债券的运动。偶而，开发者或基本工会，甚至迂回绕过正常的法律途径，在投票上玩弄手法。郊区居民在停车场、高密度住房、交通安全栅以及其他倒霉的问题上保持高度警惕，这些问题有可能使他们离开所在城市逃往别处。

一个利益集团要和不同的权力中心和决策中心打交道。在利益集团之间、在利益集团和城市领导之间、在利益集团和官僚机构之间，都存在讨价还价以达成协议的情况。中心城市利益集团的格局，大都像全国选举区的格局一样。在很多中心城市，选民是由外国出生的美国人、黑人、西班牙或葡萄牙裔人以及蓝领工人构成的。在全国选举中，这些集团一般都支持民主党。通常情

况下，在本地政治活动中，也保持相同的党派关系。但是，为了取得中心城市的控制权，政治家们也必须求助于“外界”的中产阶级，这个阶级的利益与住在郊区的居民利益几乎一致。此外，还要求助于高收入的公寓居民或城镇居民。

“作为发展机器的城市”⁽⁵⁾

直到最近，所有的人，或者至少说几乎每个生活在大城市的人，都想看到他们的城市越来越大，每个人都是城市的促进者。地方报纸、电视台、无线电台、商会、工会领导人、实业界、房地产投资开发者、教师和感到自豪的市民，大家共同努力吸引新型工业。他们希望，这样的工业将给他们带来新的工作、更多的公共设施、增加了的土地价值和为年轻人提供更多的机会。人们一致认为，一个人口日渐增多的城市应是一个健康的城市；而人口日益减少的城市则是一个病态城市。

关于新机场应该建在什么地方、新高速公路应该穿过哪家的后院问题，总之众说纷纭，争论不休。但是，争论点从来不是是否应该有个新机场或新高速公路，或一座新的会议中心和一所新社区院校。地方上的政治家互相竞争以使所在的城市发展。各个城市想方设法向联邦政府寻求资金，以便有可能修建很多的运输系统和新下水道系统。各城市都竞相吸引新工业。

地方政治家过去发现、现在还在发现很难对抗这种“发展机器”。有时，那些想要反对的人发现，很难搞到竞选活动的基金。然而，80年代初，一种反发展运动已经形成。在中心城市的周围，主要集中在富人居住的郊区，总之会有反发展运动。实际上，建立很多上流社会人士居住的郊区，就是为了让他们能避开中心城市发展带来的不便。他们通过了建造、划分地区的法规和土地使用条例，尽可能给要在他们郊区建立新工业设置障碍，而且规定，只有那些能买得起在大块地皮上建大房子的人才能入内居住。他

们仔细设计新郊区，以免拥挤。这些划分地区的条例在法庭上受到抨击，因为条例的目的在于不让穷人和黑人进入该地区，但是，只要他们表面上对种族问题保持中立，法庭就不再干预。

到 80 年代，从少数郊区发展到绝大部分郊区，特别是阳光地带*，环境问题越来越引起人们的关心。在这些城市周围和正在开发的地区已开始形成反对发展的联盟。那是被噪音、污染和交通阻塞闹得不安宁的人们，以及那些害怕房地产开发者造太多的房子、房子造得太密、住进太多人，以致社区的道路基础设施和污水处理不胜负担的人们就联合起来。纽约州拉夫运河有毒污水的渗入，密苏里州泰晤士河滩沾染有毒物质的土壤，丹佛附近罗基弗拉茨核动力工厂危险的废弃物，使全国对工业工厂的危害敏感起来。如今环境保护主义成为反对发展的主要政治力量。

发展、慢发展或不发展的争议突出起来，从而产生了新的联盟和新的争议。现在，对环境影响报告很可能引起一场激烈的论战。1969 年，联邦政府规定，受联邦拨款资助的大工程项目必须提出一份“环境影响报告”，经批准后才能上马，从那时起，就产生了这类报告。这些报告必须表明工程的效益和成本费用，以便记录和听取公众的评论。

现在，很多州已采纳“环境影响报告”规定的条件。这些报告通常由所在地方的咨询事务所准备好。在 60 年代到 70 年代，这些报告，既不像反对者声称的那样麻烦和耗资巨大，也不像支持者希望的那样有用。但是，这种报告已成为地方政治舞台一个新的组成部分，而且越来越多地被用作合法文件，攻击那些未能为居住在拟建工程周围的居民提供健康和充分保护的工程。房地产开发者被要求提出“减缓”措施，这一过程主要集中在对工程正反两方面的辩论上，因此，不经过辩论，就被认为不符合公共利益而不接受。

* 指美国南部和西南部各州。——译者注

中心城市的特殊问题

大部分中心城市面临的持久性问题是很多提供重要工作和财源的企业退出城市，在另一方面，城市中只剩下低收入群体。与此同时，对城市服务的需求已经大大扩大。在上个世纪，大批的欧洲移民来到美国。在这个世纪，很多农村地区的人民迁居到城市，这些移民大多来自南方各州。最近，我们还欢迎来自波多黎各、古巴、朝鲜、越南、菲律宾、尼加拉瓜、海地和墨西哥新来者的人潮。来自拉丁美洲其他国家的移民也与日俱增。大多数移民选住在内城，通常是最贫困、最落后的地区。这些新移民的到达，常常引起学校、社会治安一系列的紧张问题。这些地区过于拥挤的人口和低于标准的住房，使疾病流行、火灾频繁。尽管一再更新修缮，但与中环和外环郊区对比，中心城市具有以下问题：

1. 老人多；
2. 低于标准的住房多；
3. 母语非英语的学生多；
4. 失业者多；
5. 房屋陈旧；
6. 犯罪比率高；
7. 入口密度高；
8. 黑人和其他大多数少数民族百分比高；
9. 每个城市居民的公共设施费用高。

为什么中心城市问题成堆呢？自动化的复杂经济体系需要具有专业特长，而不具备特长的移民对福利机构形成沉重负担。被隔离地区的稠密人口加速了城市衰退和贫民区的出现。为了满足付不起昂贵房租、日渐增多的缺房产的人的需要，城市制定了住房计划。但是，这样做又在被迫搬出建房区的人和被迫搬进新建房的人中造成了压力。居住在拥挤地区的人要求更多的警察保护，

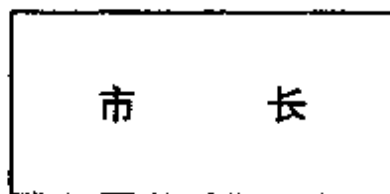
可是，当贫民区住满了不同种族的人群时，又产生了警察配备问题。而且，成千上万的人在早晨拥进中心城市，晚上下班又蜂拥回到郊区，道路拥挤，大气污染，问题层出不穷。面临如此多的问题，大城市需要有钱才能解决，而这通常正是大城市所短缺的。

仅仅由挤成一团、衣食不周和无家可归的失业人群构成的中心城市的任何画面，会使人产生误解。说中心城市问题成堆、郊区资源丰富，也不恰当。中心城市的确有较多“高消费的市民”（真正贫困的、行动不方便的老年市民）。很多老城的居民正在减少。然而，人口减少不是老的中心城市较高个人花费的主要原因。在少数纳税人中，分摊费用也不是内城财政紧张的唯一原因。更恰当说，城市中较高的管理费“就像一台老化的机器产生一样，减少了中产阶级户主的比例，增加了要求政府提供服务的居民比例”。⁽⁶⁾由于郊区的土地、租金、公用事业和收税不太昂贵，因此，容易搬迁的服务公司正在向郊区转移，以降低管理费用。当这些公司涌向大城市郊区花费较低的地方时，内城留下的是很多工人。

中心城市的市长发现很难增加岁入或者迫使住在郊区的人对他们使用的公共设施付出较大份额的费用。根据某一市长的看法，政治上可利用的税收资源短缺，在任何时候都是客观存在的现实。这是个经济问题。法律问题是各州从未答应城市以地方收人税耐人寻味的方式得到钱财。结果是越来越多的城市组织，为了得到财政上补贴，在州首府，特别是在华盛顿特区进行游说。为了重新夺回在晚上被郊区占领的部分税收基地，有些城市强征工资税或其他类型的月季票税，想方设法从那些在中心城市上班并使用城市交通设施而住在郊区的人身上刮些税款。有些城市官员说，工资税或月季票税是把某些负担推给那些从中心城市得益，但居住在城界之外人的一种行之有效的方法。但是，另外的人说，这种方法不可能使岁入有明显的、长期的增长，他们认为，这样做还会促使更多的企业离开城市。

中心城市的治理——市长、 老板和政治机构

200年前,并不存在具有卓越领导能力市长的概念。在19世纪后期的100年前,需要有一个强有力市长的领导的概念才逐渐形成。人们看到,这是处理由于城市化引起的社会革命、移民的大浪潮和日益发展大城市所带来的日渐增多经济问题的有效方法。在较大的城市,市长办公室,逐渐地,常常是勉强地,变成政治领导中枢。1899年,具有改革思想的全国城市联盟,试图把城市从市政府的“黑暗时代”领出来,通过了“强有力的市长法”,并把它看作这个组织的第一流模式城市章程中的组成部分。随着时间的推移,对市长法的信心也忽高忽低,各个城市对市长法的采用,在很大程度上取决于党派和思想因素。⁽⁷⁾



典型的市长是大学毕业生,有经验的基层政治家,通常有商业或律师业的背景,年龄在40到50岁之间。虽然大多数市长是男性,但是有几个最大的城市,现在是女市长,如匹兹堡、休斯顿、达拉斯、圣迭戈和圣安东尼奥。事实上,在美国19000多个市政府中,有1000多个市是妇女当市长,而且这数字还在继续增大。这些妇女中很多人是从教育委员会、市议会和妇女选民联盟逐步晋升上来的。黑人当市长的人数也在增加。现时有大约300个市的市长是黑人,这些城市包括亚特兰大、巴尔的摩、洛杉矶、费城、底特律、奥克兰、纽瓦克、里士满和华盛顿特区⁽⁸⁾。迈阿密和丹佛的市长是美籍西班牙人。

现在的市长领导着庞大的城市官僚机构。大部分人要长时间工作,而且要每周上6天班。他们往往忙于处理公务员罢工、征税辩论和城区郊区冲突,脱不了身。他们要“手中拿着帽子”,连

续不断地往返于州和国家立法机关。最大城市中，中心城市市长的薪金在 70000 到 120000 美元之间，中等城市在 40000 到 80000 美元之间。城市中的经理、主要的城市行政管理人員和被任命的高级职员，有时候比市长挣的钱还多。

正像任何主要行政人員一样，大城市的市长都具有基本相同的职责。作为城市的最高官员，他们要发布布告、接待重要宾客、出席不断的早、中、晚宴、发起社区活动和为慈善事业筹款活动。作为主要的管理人員，他们要任命各机构的头头、制定预算、检查施政情况、处理突发事件、调停部门头头中争端和淘汰不胜任或不适合职务的人。虽然党派政治不是市政府的特色，但是，作为当地党派领导人的市长，通常仍控制该党的组织。市长要帮助补充公职候补人員、处理党内的反叛者和反对派、以及代表党出席在华盛顿或州首府的会议。作为主要的立法者，市长要起草拟议中的法律，而且还要制定很多的特殊政策。作为主要筹款人，市长要到州和国家立法机关交涉，力争为城市得到更多的拨款。实实在在地说，在市一级水平上大城市市长，只是没有总司令和对外关系主要负责人的总统权力。然而，很多市长，如纽约、旧金山、亚特兰大和迈阿密，在出国寻求外资、推销本地出口商品时，常常有他们自己的“外交政策”。

市长与市议会分享立法权。一般地说，市长有广泛的权力建议立法并参加立法过程。例如，大部分市长对政策措施和拨款有广泛的否决权。但是，各个城市的权力平衡是不一样的，在很大程度上，取决于市议会选举基础，例如，被选在市议员是不是属于支持市长的同一党派，或者政见相左的组织。市长与立法部门的关系基本上是政治关系，正像总统和州长与立法部门的关系一样。有时，市长必须依靠党组织的控制，以确保议会中的支持率，如芝加哥的市议会（在该市称为 Board of Aldermen）是由相对小的选举区选出的 50 名議員组成。其他城市可能在立法和行政关系上更为畅通无阻，但是，如果他或她的政治影响和个人影响不足

以促进人数众多的市议会的合作，这位市长十之八九会成为一个软弱无能的官员。⁽⁸⁾

**作为城市复兴
总领导的市长**

大城市市长的任务之一是帮助复兴经济和吸引新的投资、运动队、各种会议和旅游者。有时，几乎需要有像传教士的孜孜不倦热情去克服困扰美国内陆城市的悲观和失望。近来，印第安纳波利斯、圣安东尼奥和巴尔的摩市长的领导能力和复兴政绩已获得高度评价。他们已成为复兴者的样板。

人们常说，印第安纳波利斯是驾车、乘机过往客商不愿稍作逗留的城市。但是，印第安纳波利斯已变成荒废的霜冻地带的美丽城市。耗资十多亿美元扩建的商业区改变了内陆城的市容。建造了有 61000 座位的圆顶体育馆；巴尔的摩的小伙子们被吸引到这里来，数不清的大饭馆到处林立；位于商业区西部、占地 260 英亩州立公园的世界级动物园，开始接待游客；联邦车站被整修一新。

印第安纳波利斯市长威廉·H·赫德纳特以压倒多数两次当选连任。他说，“城市是实验美国民主的实验室。”有点像布道似地，他说道，“城市是文化的训练场，如果我们在那里得不到成功，在其他地方也不能获胜。如果我们不能使城市有效运转，我们也不能使国家、或者全世界运转，可是我们能做到。”赫德纳特做了什么呢？关于印第安纳波利斯要发展成什么样城市的问题，他向人们灌输能够做到的企业家看法。他反对只向郊区投资不向城区投资的倾向，他强调指出，你不能成为没有城市的郊区人。他说服银行、地方基金会、大学以及州和联邦的官员都来参加他的商业区复兴计划。鉴于印第安纳波利斯需要多样化的经济，他努力工作，吸引高科技、中科技、低科技以及非科技的公司，只要能提供就业机会，他都来者不拒。

赫德纳特市长声称，他通常运用五项原则来帮助领导印第安

纳波利斯增加人口和复兴经济。

1. 企业家性质的城市要与私方形成伙伴关系。公私两方合资经营是关键。“私方营利和非营利的部门与政府合作以促使事业成为现实。有时一方主动，有时另一方主动，但是他们都处于相互创造性的杠杆作用的支配之下，他们要合作，要取得意见一致并持续向前。”⁽¹⁰⁾

2. 企业性质的城市要冒风险。赫德纳特直截了当解释说，真正好的地方官不怕同私方分享权力、风险和赢利。他说，城市也是投资者，作为对真正支持规划的回报，城市在岁入、租金和货币周转方面都分享到一份利益。

3. 企业性质的城市要寻找更好的经营管理方法。当觉得做法合理时，城市可把某些工作承包出去，例如收集垃圾、清除积雪、甚至城市运输系统的某些部门都可这样做。虽然城市并不完全像企业，它还有明显的社会、道德和公民的职责。赫德纳特市长说，“我们在做的一切基础工作，是使城市更像一家企业那样运转……降低城市费用、改进城市服务、增强在本市投资者的信心和磨快我们竞争中使用的刀剑。”⁽¹¹⁾

4. 企业性质的城市把娱乐设施看作经济财源。赫德纳特暗示，在对文化、艺术和保护计划的责任和提供就业和经济发展机会之间存在着一种有利可图的联系。他声称，很多企业进入印第安纳波利斯是由于这个城市对艺术以及对艺术主题的适合性作了保证。这些提高生活素质的规划，使得这个城市核心更具吸引力，并且促进了企业发展和帮助纠正对日渐衰败工业基础的否定倾向。

5. 企业性质的城市要为反对城市衰退和吸引对城市再投资而斗争，解决的办法不是到华盛顿要求更多的拨款，而是要创造性地利用本地尚未开发的资源。赫德纳特现在不仅是印第安纳波利斯市的市长，而且是全国城市联盟主席。他注意到，商业冒险投资基金会在全国各大城市正在建立新、老公司的企业孵化器项目正在制定、地方的经济发展计划正在涌现和取得成效，这些都促

进了投资、创造了就业机会和增大了内陆城市的岁入。

赫德纳特是长老会牧师，他热爱自己的工作，他说，市长的职务是“牧师职务的另一种形式”。根据他的看法，当市长就像乐队指挥。他为印第安纳波利斯的继续繁荣，指出了方向，赋予了威力。^[12]

全国第 10 大城圣安东尼奥市 4 任市长亨利·西斯内罗于 1989 年辞去职务，这位政绩卓著复兴领导人，出生在圣安东尼奥市铁路线以西的西班牙裔居民区。他曾获得得克萨斯农业与机械大学、哈佛和乔治·华盛顿大学学位。在市议会工作几年后，于 1981 年以微弱多数当选为市长。在连任竞选中，他以压倒多数获胜。尽管圣安东尼奥还有很多要解决的问题，西斯内罗在任期间还是吸引了几十家新公司，部分地负起创建重要的生物工艺研究场的责任，与此同时，还投资 15000 万元建立了一座世界级的娱乐区和一座圆顶体育馆。

西斯内罗说，成功的市长每天要工作 12 到 14 小时，他自己每天都身体力行。在圣安东尼奥从政过程中，他把工厂厂长和公司经理都吸引和卷进他的周围，并与他们保持私人交往。他评述道，没有出现要对抗、制造障碍或拒绝会面的局面，确切说，只有合作并共建与双方有利害关系的未来。

他运用什么样领导策略呢？他说，“我采用的是两手策略。一手是提供更好的服务，在财政问题上更负责，比任何其他入更倾斜、更坚定和更通情达理；另一手是以相同的强度努力工作，使这个机构为处于经济主流之外的人服务。”^[13]

巴尔的摩市长威服·艾弗是另一位新上任、企业家类型的现代派市长，他的市长工作如此出色，以致又被选为马里兰州州长。他与商业界、社会界、建筑界领袖一起利用巴尔的摩的天然良港，把一个日渐衰颓、荒废寒冷的货场改建成零售、居住、文化、滨水区活动欣欣向荣的中心。虽然他被称为美国最佳市长，并冠以“天才市长”或类似称号，但是，在这个被美国人口调查与列为全

国第8个最穷困的城市，艾费不过是分担了他们的责任。他（和巴尔的摩）在足球比赛中，输给了印第安纳波利斯。

这位几任市长毫不气馁地促进改革。他重建市政厅、筑建五条连接各州的公路、牢固的地下铁道系统四通八达、帮助建造全国第一流的水族馆并开办世界贸易中心。他卓有成效地建设市民引以为荣的海港区并使之日渐繁荣。他领导了新的交响乐音乐厅和现代化体育馆的建设，新体育馆的建设，使美国棒球联合会在巴尔的摩的主要球队在该市留下来了。他的政绩不胜枚举。他也许不是风度翩翩、适合上电视镜头的克林特·伊斯特伍德，但他是一个坚定、严谨、灵巧的圆滑商人。⁽¹⁴⁾

**作为行政首
长的市长**

按市长这个词最广义的意思说，市长的工作就是行政管理。市长管理着各大“行业”机构——警察、消防、公安、交通、卫生保健、公共卫生以及许多专门机构，如各种选举委员会、城市规划局和调控特殊职业和专业的委员会。大城市的市长通常都配有工作人员来切实履行行政办公室职责，如人事、管理、预算、安排日程和公共关系。在这一方面，市长像行政人员一样，要面对许多同样的任务：协调各种各样的活动、分配任务、检查执行的计划、发现能负责的最合适人选和通过对预算控制进行拨款。⁽¹⁵⁾

正如上述，这个国家中比较出色的市长都善于与法人团体和私方领导人建立日渐深入的伙伴关系。他们在一起发起某些有意义的复兴工程项目，如波士顿郊区的昆西贸易市场的凡纳尔大厅、明尼阿波利斯商业区的尼克莱克特商业街、匹兹堡控制烟雾和金三角工程项目，以及数不尽的同样的事业例证。这些事业都是具有开拓精神的市长和城市企业家（常常是银行家、建筑师和法人团体官员）同心协力美化城市的结果。

通常，在帮助扩大经济活动和经济机遇的努力中，市长须与私方商谈。市长们努力想得到更多的就业名额、增加特定的税收

基地、使城市对某种企业更具吸引力，或者与私方的要求和计划的实施互相配合，发展未来的公共设施。私方也参与城市发展规划，因为私方的经济效果取决于具有适当技术、牢固的劳动基地、经久的消费人群、以住房和学校作为指标来衡量的稳定的社区以及防止私方资产遭受损失的固定或不断有所增长的财产价值。^[16]

市长还得与公用事业机构或特殊机构打交道，主要是像田纳西流域管理局那样的机构，这种机构都设在城市，并承担重要而特定任务（例如南加利福尼亚的大城市供水区和纽约的港务局）。这些机构负责监督位于城市内外的特定任务。州政府（或几个州政府）以法授权委托它们征收、筹集款项、聘任专家和接管某些城市的服务设施，如交通运输、供水和住房。为什么要有这样的公共事业机构？部分原因是由于州议会有时与市长对立，宁愿把重要的职权置于市长和政治“机器”管理范围之外的做法；另一部分原因是因为这些机构在财政上可有伸缩性（例如，可在州政府规定的范围之外负债）。但是，最重要的原因是，有很多问题太庞大或涉及地区范围太广，而城市本身简直无法治当处理。

公共事业机构给中心城市市长带来一个特殊问题。大城市政府的很多重要职权，不仅被置于市长直接控制范围之外，而且更糟的是，特定机构和特别区不断与城市中处理同样问题的“行业”机构接触并发生冲突。在城市管理范围内的各机构之间，市长要花大力气进行协调，更加难办和棘手的是还得和独立机构打交道。但是，如果说公共事业机构是市长管理中难办的问题，这种看法未必全面，因为它们的存在也是一种诱惑。通过帮助这些独立机构的活动，有时，市长能减轻直接的行政负担。这样，市长就能利用其他方固的资金来源，使地方税低于原来的水平。如果出现问題，市长就能推诿说这不属于他们的职权范围，因此不应承担责任。然而也有不利之处，因为这可能影响城市的福

利事业，从整体看，还会影响城市居民有效地自我管理的能力。⁽¹⁷⁾

城市机器

在上世纪末本世纪初，党魁控制了很多大城市和一些小城市。一位著名的平民党时代揭发官吏贪污行为的人在周游美国之后报道说：“圣路易斯贪污，明尼阿波利斯警察受贿，匹兹堡受控于政治和工业集团，费城市政全面腐败。”⁽¹⁸⁾为什么党魁能在这些美国大城市横行不法呢？理由很多：公众缺乏兴趣，有影响的市民不愿意参政、议政；有些选区的领导和投票区的政党头头是移民的朋友，诱入的移民利用他们的地位，作为向上爬的社会和经济阶梯；市政府机构软弱无力使某个政治领导人趁机占据了重要职位；最后，隐身于党魁背后的企业利益集团，利用他们来确保选举权、合同和不受政府的调控。

现在，在大城市中，强有力的政治机器为数甚少，城市的党魁的人数和权力已经在本世纪初开始衰退，部分原因是改革派不断声讨和反对，使得他们走向下坡路；另一部分原因是公职任命权缩小，愈来愈多的城市工作归属于民用服务部门。除此以外，如今州和联邦政府对地方支出的严格监督和生活日渐富裕，都使得城市居民较少依赖政府部门的救济。而且，日益增多的国家福利项目也提供了社会治安、失业保险、医疗补助和救济款。这种做法在日渐改善的客观现实中，特别是在两极分化种族政治的东北各地是有意义的。

在某种程度上，市长本人亲自领导的组织、握有实权的城市其他官员、或者已组建成的公共官僚机构，已代替了城市政治机器的位置。洛杉矶的汤姆·布雷德利、波士顿的雷蒙德·弗林和纽约的爱德华·科克都成立了自己的联盟。但是，城市政治机器，更经常在更少集权的体系中取得成功。政治势力可能会落到很多互相竞争、大权在握者手里、或者落到该地区的州和联邦官员手

里，或者落到非官方的报纸发行人、工会主席、银行家和种族集团的首领手里。

虽然各个城市的权力模式差别很大，但是我们仍会碰到在本书中使我们念念不忘的问题。肯定地说，头头控制带来很多问题。然而，一个没有中心集权领导的大城市——在政治上不过是一个内讧不断的宗派的或种族的集团——怎么能变得更好呢？头头至少还是想为人民做事的，他们至少掌握通过政府各部门发挥作用的权力。一个权力分散的政府，有可能更加诚实和坦率，可是一般说来效果较差，特别在为改善低收入群体和城市发展长期规划的制定和管理上效果较差。

与此同时，党派的缺点日渐加重，因为大部分中心城市对一个政党，特别是对民主党有所偏袒。正如对南方已产生的结果一样，在某种程度上，缺少真正的两党政治，对大城市也会产生类似后果。一个党是如此强大，几乎不需要花费力气即可获胜，这就导致这个党不能保持持续战斗状态，从而蜕化成宗派。小党太弱小，几乎没有希望取得胜利，也无法使自己形成一个强大的反对党或者提出有意义的选择。

市长能领导吗？案例研究

在大城市，市长通常是最重要的、引人注目的政治人物。人们认为市长像总统一样，能清楚地说明城市的目标，在促使人民接受和市政府执行既定任务时，市长能起领导作用。然而，市长又像总统一样，在很多方面受到制约。大城市的政治千变万化，市长的权力也有所不同。让我们以纽约市长为例，研究一下市长领导的问题。有人认为，这种领导工作，在复杂性上仅次于国家总统的工作，因为纽约不仅是全国的最大城市和全世界的一个金融、文化、智力和贸易中心，而且纽约市区还跨越三个州的州界，因此，会不断碰到很多市—州—联邦的关系问题。

**市长是行政
首长吗?**

纽约市市长被看作(在某些方面是)这个城市政府的行政首长。市长任命大部分部门的头头,如警察局长或消防队长,任命市的委员会的成员,如假释委员、市行政官和法官。纽约市的市长又不像总统和大多数州长,他们并不与立法机构分享任命权,他们在罢免冗员,撇开无数清规戒律方面,也是大权独揽的。简而言之,具有任命和罢免权力的纽约市市长,正如该市宪章所说,真正是“纽约市最高行政官”。

对该市的独立机构,市长也有有限的管理权。有些权力机构的头头已经取得广泛的认可,以致凭他们的头衔,在政治上已成为有影响的人物。罗伯特·摩西是这些人中的最著名人士,他是一个慈善团体的顾问和人们称为“权威先生”的管理人。摩西担任过的多种工作使人想到这个声名显赫、积极进取和常常有争议的多面人物。从30年代到60年代,他是特赖勒大桥和隧道工程董事长、公园管理局专员、城市规划委员会委员、市长直接领导的清除贫民区委员会主席、纽约青年会委员、琼斯海滨州立公园大路管理局局长,以及很多其他方面的职位。^[19]

他身居很多重要职位,因此吸引了官方和民间很多的朋友(以及敌人)。显然,市长在与摩西打交道时,要对付的是一个有他自己选区的独立领导人。他们之间的关系常常比较紧张,因为摩西是个终身共和党员,而大多数纽约市长是民主党党员。

**市长是立法
领导人吗?**

像其他市长一样,纽约的各任市长上任伊始,即发现制定政策权处于四分五裂状态。他们是在一个由国家、州和地方政府分权的体系中工作,而且还得与众多各级官员协商政务。实际上,市长必须或者说至少要与纽约州长、本州的两个联邦参议员、几个众议员、本市选出的州议员,以及其他的官员如州检查长、与纽约接壤的新泽西州和康涅狄格州国会

议员、甚至总统和一到两个内阁成员，进行协调或阐明主要政策。这样，在市政府中，市长的权力进一步被削弱。

纽约市政府组织结构现在正在作重大修改。一个章程修改委员会正在起草纽约市的新章程。由于美国最高法院通过决议，裁定预算委员会（下面会讲到）违反了一人一票的宪法原则，城市章程委员会的工作正在加快。该委员会的五个选区主席只能一人一票，虽然他们实际上代表的居民人数差别很大。

不管新规定的组织结构是什么式样，正如过去一样，在将来，市长对制定和提出本市的立法程序，仍负有合法的责任。市长一向要多次正式或非正式地将立法程序送给市议会、州长、州议会、以及其他官方机构。正式制定法律的权力一直属于由 35 名成员组成的市议会；25 名议员由选区选出，10 名由市的五个行政区选出，每个行政区选两名。从文件上看，市议会实际上像个小国会。事实上，它只是一个相当被动的角色，由市长或其他官员来领导。一般说，市议会一般不行使历史赋予立法机构反对行政机构的武器——拨款权。

几十年来，城市的财政既不仅由市长也不由市议会控制，而是受一个相当稀奇古怪的机构，预算委员会控制的。1989 年，当高等法院认为，这个委员会的选举方法违反了一人一票同等保护的必要条款时，这个委员会凌驾一切的作用才受到质疑。⁽²⁰⁾看起来，它的作用不大可能恢复。作为替代，城市章程委员会正认真考虑扩大市议会作用，使之与五个行政区主席的作用合为一体。⁽²¹⁾直到被宣布为违宪为止，这个委员会的 8 名委员的投票权不同（市长、市议会议长和监查官每人两票；五个行政区区长每人一票）。

市长从市议会议员处获得的合作与支持程度，取决于市长对这些议员怎样有效地使用政治压力。在通常情况下，取决于市长组建政治联盟的努力，或者偶而直接向人民呼吁。

市长是党的领导人吗?

纽约的民主党市长，通常是这座城市最有权力的，唯一的党的领导人。但是，市长必须与其他官员和党的领导人共同使用党权。市内根本没有全市范围的单个党组织。在五个行政区组成县委员会基础上组织成民主党，依次监督投票区、选区和州议会选区庞大的党的各级组织。市长并不同统一的党组织打交道，而是同五个县领导人，出席美国国会约由 20 名成员组成的纽约代表团、行政区长和一些不担任重要公职资深的党魁打交道，有时，纽约市长从缺乏统一中得利，因为他们能对五个县的领导人“分而治之”。然而，党的分歧有可能对推行新程序形成障碍。

强有力的市长必须做的事是在正规的政党内组织他自己的竞选班子。这是一项艰难的工作。即使市长有相当大的官职任命权，分配工作通常不足以建立一个政治机器。市长必须与党委员会的官员打交道。这些人也许对其他候选人和其他当权者的兴趣比对他的兴趣强。在通常情况下，市长会发现，他必须通过与其他官员和个人组织的头头结盟，以扩大和补充自己的组织。

目前，纽约和其他大城市的种族集团，在战略性的政治权利和影响方面已可与党相匹敌。很多城市的模式是由黑人、西班牙裔人和移民集团组成的，他们在政治上具有日益扩大的影响。可是，当这些影响日渐增大时，他们常常发现，这个城市的财政资源日渐枯竭，社会和经济问题日渐增多。种族集团政治尽管很好，而且具有活力，但是治理问题尚待解决。当我们在 32 章讨论大城市税收和支出问题时，对这个问题还要深入研究。

市长是领导人还是首席谈判代表?

很明显，无论能力怎样强，纽约市长在很多方面受到限制。他们必须花很多时间来拼凑由各种政客和不同势力组成的联盟。他们不太可能是抽出宝剑、指出方向和集合部队的领导人，而往往是善子讨价、交换、劝说和妥协的

马贩子。他们的政府角色倾向于防守而不是肯定。他们要不断置身于建立行政管理和立法或政党的联盟过程，而这种联盟的代价是被削弱的计划和政策。他们位于政治市场中，如果他们不同意，几乎任何重要的事都无法完成。

表 30-2 纽约人对城市政治的评价

1. 问题：你对市政府雇员会拒绝接受贿赂这件事有多少信任感——很多、有些或者不信任？	
不信任	38%
有些	44%
很多	10%
不知道，未作答	8%
2. 问题：你认为纽约市政腐败是常见的事吗？腐败范围很广？仅限于一些孤立事件？	
广泛	61%
孤立事件	29%
两者之间	3%
不知道，未作答	6%
3. 问题：埃德·科克市长说，他对市政府中严重的腐败一无所知，你信还是不信？	
不信	53%
信	38%
不知道，未作答	9%

资料来源：《纽约时报》/WCBS-TV 民意测验。

80 年代有一段时间，纽约市市长埃德·科克似乎正确地提供了纽约所需要的那种市长领导的方式。他勇气十足，热情洋溢，斗志旺盛，洋洋得意，直言无讳，看起来一心一意要恢复纽约的信心。在他的主管下，纽约的经济恢复生气，旅游业收入大幅度增

加,各种会议经常在这里举行。更重要的是,在科克的领导下,这个城市能使账簿上收支保持平衡。科克也写了几本政治书(有一本成为百老汇一部音乐片的脚本)。^[22]他声称,他想永远当市长。在他第三任期,他的领导地位受到重大打击。他的几个政治同盟者和任命的高级官员,因卷入一项与该市交易中收取回扣和贪污受贿的涉及面很广的案件而受到起诉。此外,城市中民族倾轧的事件层出不穷。表 30-2 表明,纽约人对这个城市的管理方式失去了信心,科克在那次预选中被击败。

郊区繁荣和政治复杂性

最近几年,郊区,即城市周围地区,已经变成美国发展最快的地方。我们中间大约有 45% 的人现在都住在这些地区。郊区的发展起因于多种因素:土地便宜,税金较低,空气较好,户外娱乐活动的空间较大,服务设施较好,犯罪较少,公路较好,以及内城的特性正在改变。在第二次世界大战期间,大量穷苦和失去财产的黑人和白人,从农村流入到中心城市,东北部和北方中部地区尤其如此。现在,美国黑人中,有 3/5 居住在主要大城市地区的中心城市。中等、中上等收入的白人,纷纷从这些大城市地区逃往郊区,以寻求与他们身份更为一致的社区。

为了寻找更舒适愉快的生活环境,有能力搬迁的年轻人家庭离开拥挤而又不景气的商业地区,从中心城市迁出去。为了寻找更便宜的地皮和更低的征税,避开城市建筑和健康法规定的限制,很多工业也搬离了中心城市。商业紧随居民和工业之后,在城市外围地区,无数购物中心也蓬勃发展起来。在很大程度上,一项或多项有关用公共汽车接送儿童上学和公众住房建筑等问题的联邦政策,对这种大量迁移之风起了助长作用。^[23]

现在,约有 12500 万美国人是郊区居民。这就是说,他们住在人口调查局称为标准大城市统计区的 280 个地区之外。人口学

家预测,到2000年,郊区人口会增加10%,美国大部分新工作地点将在郊区。简言之,在过去30年中,郊区很明显是这个国家最具经济活力的部分。有几十个、在某种情况下有几百个政府机构负责管理这些大城市地区、城市和郊区。例如匹兹堡大城市地区有四个县,包含有704个地方政府,其中有441个有权征收财产税。有一个县(阿勒格尼县)有84个市区、42个镇区、62个学区和至少129个学校管理委员会。位于这个大城市地区的怀特霍尔居民,在他们与州政府之间有16个层次。

图 30-1 宾夕法尼亚州怀特霍尔的管理层次

17. 美利坚合众国

16. 宾夕法尼亚州

15. 大气质量控制区

14. 西南宾夕法尼亚地区规划委员会

13. 西宾夕法尼亚自来水公司

12. 阿勒格尼县

11. 阿勒格尼县港务局

10. 阿勒格尼县刑事审判委员会

9. 阿勒格尼县水土保持区

8. 阿勒格尼县卫生局

7. 匹兹堡市

6. 南希尔斯地区政府协议会

5. 南希尔斯地区规划委员会

4. 普莱森特希尔斯卫生局

3. 鲍德温-怀特霍尔学校管理局

2. 鲍德温-怀特霍尔学区

1. 瓦特霍尔镇

表 30-3

15 个最富的郊区

郊 区	人均收入 (美元)
第三凯尼尔沃斯 (芝加哥)	61 950
布鲁姆菲尔德希尔斯 (底特律)	59 830
休利特-伍德巴勒 (纽约)	59 300
拉迪莫 (圣路易斯)	55 962
米申希尔斯 (堪萨斯市)	55 136
桑兹角, 纽约 (长岛)	54 393
北希尔斯-劳罗斯林庄园 (纽约)	52 150
哈丁镇区, 新泽西 (纽约)	52 067
奥伊斯特贝科夫-密尔内克 (纽约)	51 650
切里希尔斯 (丹佛)	50 016
富兰克林 (底特律)	49 961
弗兰特纳克 (圣路易斯)	49 615
亨特克里克 (休斯敦)	48 727
巴尔港 (迈阿密)	48 725
金斯波因特 (纽约)	47 480

资料来源: 合众社, 1989 年 6 月, 引自城市学家皮埃尔·德维塞对人口调查材料的分析。

**城市对郊区:
有多少差异?**

我们中间很多年轻人想象中的郊区就是所有的房屋都是一样的地方, 丈夫到市内上班, 家中的生活方式以孩子为基础, 草坪整洁、单门独院。这些传统模式都有现实基础, 但是这些虚构的想法在很大程度上歪曲了郊区飞速变化的特性。事实上, 郊区的房屋样式各种各样, 日渐增多的大量男

女居民在本社区或附近的其他郊区工作，很多的郊区提供了以前只有中心城市才有的公共服务设施和经济机会。老的郊区面临人口增加和老龄化问题。虽然中心城市税收水平和税收率一般较高，但是郊区的税收和花费已经增加到与中心城市不相上下。况且，如以上所述，并非所有郊区都是一个模式，居住在中心城市的很多人在生活方式上也像郊区那些居民一样，但是，很多中心城市发现，它们在州议会和国会中的主要对手不是乡村而是郊区。城市和郊区的长期不合，在很多大城市地区始终是政治生活的一个主要特征。

可是，在郊区和中心城市之间，我们不可作出过度强烈的对比。很多郊区人已经发现，土地价格较低和税收较低都是骗局。他们常常要付出较高的火灾保险费；他们要付出更多的垃圾收集费；而且，他们常常要建造和维修自己的化粪池。此外，随着郊区状况的改善和范围的扩大，就需要很多新设施。同样，郊区也开始遭受犯罪、交通拥挤阻塞、污染、学校骚乱和种族敌视等多种问题的困扰。美国地方政府的资深观察员尼尔·阿·皮尔斯写道，“既没有长期计划严肃认真的选区，又几乎没有什么地区认真地向选区提供美元，郊区人往往不信任本地的议会——这也不是没有道理，因为开发者在竞选运动中捐助了最多的美元。”⁽²⁴⁾

不仅如此，飞快发展的郊区对于穷人住房，甚至对大公司重新安置在那里的雇员住房问题，几乎毫不关心。要求一般郊区政府官员，对低收入人群或少数民族的住房问题给予足够重视或同情，简直是不现实的。不论有意还是无意（肯定有些是有意的），很多划分区域以及有关法规都具有排斥低收入和中等收入人们的效果，其后果常常是美国的再一次隔离。

回到大城市？

一方面由于老郊区的问题，另一方面由于很多老化城市卓有成效的复兴，现在，很少有人离开中心城市；有些人甚至从郊区搬回到城市。⁽²⁵⁾波士顿、芝加哥、巴尔的

摩、底特律和费城的商业区引人注目的复兴导致很多人再次把城市看作充满活力和振奋人心的地方。在萨凡纳、查尔斯顿、波士顿、旧金山和华盛顿特区,老式的“成排房屋”已改造成时新的“城镇住房”。遭到破坏的居民区已经重建。年轻的双职工、退休的老夫妇和有能力送子女到私立学校的家庭,已迁居到时新的、现在花费很大的居民区。购物中心、商业区的商业街、小商品市场和艺术画廊都呈现出欣欣向荣景象。但是,穷人,常常是黑人,不断从这些绅士化的居民区搬出,通常他们会涌向城市的其他地区或邻近城市郊区。

我们能有效地治理大城市地区吗?

中心城市和郊区的区别、各自为政的行政当局的存在、分散的立法权、四分五裂和没有竞争能力的政党、对整个大城市地区缺少坚强的集中政府领导以及市长及其他市府官员必须同如此众多的国家官员、州和地方官员谈判和交涉——所有这些因素似乎表明,大城市地区只是个无人负责的无形巨人。

本世纪初,改革者害怕头头的控制。但是,在现代化的城市中,中心城市的市长甚至对城内的机构都无权管理。政治机器无法使中心城市运转,更不用说整个大城市地区了。城市官僚机构可对少数地区行使很多的权力,但是它们不能提供对大城市的领导。“特殊利益集团”很少真正控制大城市,“商业界精英”或“他们”的任何其他类型通常也不能控制。即使“他们”的确控制了政治,那也与治理不同。那么,谁在治理大城市呢?有人能提供连贯一致的领导吗?

大城市的改革策略

在大城市地区中,互不关联的政府日渐增多,已经引起各种各样的大城市改革运动和目的在于提高效能和减少腐败的结构革新。政治学家和公共行政管理专家,对

拟议中的修补方法一直是非常大胆的。现在，我们考虑一下比较有名的某些想法，所有这些想法都已在某些地方试行过，但是没有一个是全国范围内普遍采用。

兼并 在南部、西部和西南部的发展中城市中，大的中心城市已兼并了附近的地带。例如，俄克拉何马城增加了几乎 600 平方英里。休斯顿、菲尼克斯、密苏里州的堪萨斯城、圣安东尼奥、埃尔帕索和科罗拉多—斯普林斯也都扩大了边界。在这些和其他几个城市中，现已扩大的城市几乎起了事实上的地方政府作用。然而，对于多数东北部和中西部城市来说，兼并并未证明有益，因为城市周围是不想被兼并的郊区社区，而且中心城市要违反郊区的意愿进行兼并，为州法律所不容。甚至像休斯顿这样的大城市地区，法律上的障碍、政治上的妒忌和其他方面的复杂性，也使兼并的选择困难重重。^[26]

提供服务的协议 对于管辖权部分或全部重复问题的最普通解决办法是由政府各单位订立合同。这种“改革”方法受到经济学家的赞扬。他们说，这种方法接近于提供一个根据供求规律进行活动的市场。大部分合同仅涉及一些城市和个别的活动。例如，一个城市可向邻区提供医疗设施，或者为了法律的实施，与县订立合同。这种做法在洛杉矶特别受到欢迎，在全国其他地区，这种合同制也被采用。^[27]

地区协调与规划委员会 几乎所有的大城市地区都设有某种政府协议会 (DOG)。这样的协议会开始出现于 50 年代，在 60 和 70 年代受到联邦政府的支持。事实上，美国国会明确授权这种机构可以重新审查某些联邦拨款。实质上，市镇议会是为本地当选的官员聚集在一起面设立的论坛。他们把大部分的时间和精力投入到具体计划和无争辩的活动，不触及城市的种族问题和贫困问题。而且，以这种方式建立的市议会，可使郊区对任何会威胁到他们自治的计划，行使否决权。有些地区，市议会确实能承担某些地区性活动的实施责任，如垃圾收集、交通和供水。但是，很

少规定全部地区的创造性治理措施。

市县合并 解决城市地区分散的传统方法是把中心城市与较大的县合并。这是商业界精英，妇女选民联合会和商会所喜爱的改革方法。人们把这种方法看作一种既合理又有效，可用来简化行政管理、降低纳税人费用和消除机构重叠的好方法。

至少已有 25 起市—县合并。在一般情况下，只要经过该地区市民同意的一次公众投票，既可完成合并。有时，为了市县合并尽管作出努力，但往往事与愿违，如波士顿、纽约、费城。除了圣路易斯、纳什维尔、杰克逊维尔和印第安纳波利斯以外，只有为数不多的较小城市地区实现了合并。印第安纳波利斯在这些市县合并中具有代表性，这些市县合并大部分出现在南部和西部。1970 年，印第安纳波利斯与马里恩县合并以建立单一政府。这样做要得到州议会的特别许可。单一政府提供很多服务，但是，教育系统仍保持各自独立，警察局和治安部门也是这样。

虽然有些学者主张，政府的所有小单位可全部合并成一个通常是县的地区性的系统，但是，在实际上，这样的完全合并从未进行过。为了产生适度的合并，有必要作出妥协，对于临时性观察者“似乎是完全的合并”，如果再作更加细心的调查，就可证实这是一个“多层结构……上层是县，下层是市或特别服务区。”^[28]

联合政府 试图重视政治现实的一项策略是，主张在现有的政府基础上建立联合政府。支持这项策略的人断言，在大地区创建一个单一的、规模巨大的市政府既不理想，又不可能。这样做将把“我们”大家的政府淘汰，代之以一个与我们疏远的“他们的”政府。相反地，他们主张，除了给整个地区市政府规定某些重要职能外，与人民打成一片的单位要保留下来。

在为数甚少的尝试中，有一项试图创建联合政府，即由明尼阿波利斯和圣保罗地区联合组成双城市委员会。这个 1967 年由州议会建立的地区性组织，由 17 名委员组成，其中 16 名由州长任

命,分别代表人口数量相等的地区,第17名是按州长意图行事的专职行政主席。全体工作人员进行研究、计划和为这个地区中140个市、7个县和大约36个特别区做协调工作。对于确定为地区性的事务,该委员会对地方行动有否决权,而且有权制止由市政府采取的行动。1967年以前,这个双城市地区一直受到各自为政的政府所带来的折磨和烦恼,如不平等的征税和不一致的服务措施。由于中心城市处于已建成的郊区包围之中,市县合并的思想就不适用。现在的双城市委员会,本质上是加在现存单位顶上的新层次,起了一种大城市规划、政策制定、政策协调和代理机构的作用。它对来自这个地区的联合基金各种申请进行审查,对地区规划和发展进行指导并反对危害本地区整个福利的地方行为。^[29]这个双城市模式看起来像一个准备调到其他地方的候选人。然而,这种事情从未出现过。

改组大城市的政治

现在,差不多每个大城市地区都有或想有能统一或调整政府结构混乱状态的地区性机构。在某种程度上,已经有了互相合作,尽管这种合作在很大程度上是非正式的、自愿的或契约的。设计大地区、多功能和一体化的大城市管理机构进展工作一直很为缓慢,今后仍将如此。为什么?部分原因是城市不同和管辖范围不同导致政治需要上的差异。主要视出现的特殊需要,以及物质和政治情况的变化而定。按照对锡拉丘兹市合适,也一定对圣安东尼奥或萨克拉门托最为恰当,这种假设的改革家是不可能取得成功的。例如,对纳什维尔来说,市县合并一直是一种有效的解决办法,但是,在匹兹堡只能处于计划阶段,在孟菲斯没有得到选民的支持。在菲尼克斯和俄克拉何马城,兼并已取得成效,但是四周郊区已成为法人团体的城市,如波士顿、丹佛或迈阿密,兼并却没有什麼好处。同样,尽管设立城市县的办法在洛杉矶地区相当合理,但在新英格兰那样传统上的贫困县,这种办法收效不大。

在大多数大城市地区，城市和郊区结合会使政治权力转移到郊区。在大部分北方中心区，这将使共和党人获得对城市事务更大的控制权。在另一些情况下，这将会使民主党人威胁郊区中共和党人的一统天下。在这些情况下，中心城市的民主党领导人和控制郊区的共和党人，对于大城市的规划都热情不高。黑人通常反对地区合并或类似的改革建议，因为这些做法会削弱他们的政治权力，而且经常是很严重的削弱。^[30]在杰克逊维尔和杜瓦尔县联合成一体时，黑人人口在整个人口中所占的比例减少了一半。但是，现在很多大城市市长是黑人。在这些黑人当市长的城市和很快要选黑人当市长的城市中，大部分黑人居民害怕大城市政治上的改组会：(1) 使黑人失去刚到手的政治机会，而且(2) 造成的组织结构不会关心穷人社会和经济问题。

一般说，虽然大城市居民想要较好的服务，但是他们希望通过协商和其他传统或革新手段得到它们。虽然并不存在对现行组织结构的反抗，但是地方面和地区性的合作已显著增加。这种合作一般是在逐个问题基础上进行的，反映了渐进的一种演变模式。^[31]通过修修补补、拼拼凑凑和务实的安排，公众得到了需要的服务，而且愿意为此付出代价。

**非大城市本身
能解决的办法**

有人认为，大城市自身并不具备解决大城市问题的能力。有些人赞成以特别强调保证“公平”或直接按需服务为目的，加强政府的作用。^[32]有些人主张重新规定联邦岁人分担，只有在地方政府使整个大城市的政府机器实现合理化时，可退回岁人。其他人认为，应该由州负责此项工作，因为州掌握基本的宪政权。还有些人提出大胆设想，建议建立地区性政府，以便治理包括许多大城市地区在内的广大地区。

大城市的市长已经清楚地阐明，根据他们的判断，大城市的情况十分严重，我们必须重新安排国家优先项目，给大城市调拨数十亿美元的大量援助。大城市本身并不具备这种财力和解决城

市病基本原因的所需管辖权。有些市长一直在说（实际上是说给华盛顿听的），“我们投降了，把我们当作一个被征服和被占领的国家那样来对待吧。向我们提供像在二战后给德国和日本那样的援助吧。”最近担任全国城市联盟主席的菲尼克斯市长特里·戈达德，同意这种观点。他指出，“我们给州与地方的紧急财政援助，处理核废料的紧急财政援助已达 1000 亿美元，而且财政部长（布什任期内的）正在谈及勾销外国的债务问题。我们（作为市长）认为我国的城市或者与州和地方合并，或者成为外国，情况将会好转。这样，从预算看来，我们的境况会大大改善，再也没有人会谈到赤字问题（作为不帮助我们的借口）了。”^[33]

然而，在联邦援助问题上，里根政府很少对大城市市长表示同情，布什政府几乎从未显示要给予优先考虑的迹象，财政上的束缚限制了联邦计划。进入 90 年代，大部分城市只好削减服务和提高征税。州政府也难于处理大城市延伸过州界的问题。建立新的地区性政府如何？这是一个大胆的设想，但是要想不破坏我们基本宪法结构并威胁地方自治价值观，那是无法实施的，因为它超出了美国人民的设计能力。

尽管如此，但对这个问题的争论比所有这些考虑都更加深入。人们把这个问题追溯到民治政府的问题的核心来考虑。通过像拉瓜迪亚或理查德·J·戴利市长那样强有力的行政领导——他们在建立政治权力之后，尽力把原来权力分散的政府统一起来，支持他们的计划——能否最好地实现受公众欢迎的政府呢？很多人说能。他们争辩说，只有通过选举产生的官员坚强的个人领导，才能取得进步，尽管这样的领导应心甘情愿对特殊集团和地区要求作出某些让步。正如这个国家需要杰克逊、林肯和罗斯福当总统一样，大城市也需要孚众望的、接近群众的、目的明确的领导。另外一些人不同意上述看法。他们认为，大城市和大城市地区的发展只能来自循序渐进的努力、来自同各种类型领导人的磋商、来自全体居民的行动、来自到处施加压力和来自在不同集团之间努

力订立协议或“条约”。

当然，在这些极端看法之间还是有伸缩余地的，但是这些极端看法再次带来事关重大的问题：要求我们在集中政治控制和更开放的分权管理方式之间作出抉择。

小 结

1. 我们居住在一个大城市林立的国家，我们大部分人住在中心城市或名之为郊区的外国社区。在大城市地区内，有相当多分散的政府单位，在大城市的众多问题中，这种分散倾向往往会削弱市民对大城市问题的参予。

2. 美国中心城市的生活标准比 50 年前高得多，但是在许多中心城市和富裕的中外环郊区之间的不平等正日渐严重。中心城市常常面临经济困难。在大城市地区，甚至中心城市本身的政治权力机构各自为政，常常造成大城市治理上的困难。

3. 大城市市长的作用对城市的成功治理至关重要。近几年来，有几位市长在重建和复兴商业区、使内城市容更具吸引力方面，已经获得引人注目的成就。

4. 在大多数大城市地区中的各行其事政治管辖权，使大城市地区应由谁治理和谁在实际治理的政治问题复杂化。势力强大的公务员工会的存在和中心城市政治头头、政党机器的声誉下降更增添了困难。正如很多中心城市的问题日渐成堆一样，权力也已日见分散。

5. 具有代表性的郊区是没有的。虽然很多郊区看起来类似，但是，郊区美国极不相同的。郊区正面临城市的各种问题，年代较久的郊区内环区，看起来很像中心城市。

6. 30 多年以来，改革者认为，解决大市政府问题的办法是选举一个坚强的中心城市市长，或者建立一个治理整个地区的地区性政府。这两种解决办法既难以达到预期目的又有某些不足之

处。我们很多的大城市，如纽约，其城市结构似乎设计得有碍于有效和诚实的治理。归根结底，反对地区性政府的力量在继续增大。

建议读物

David Ammons and Charldean Newell. *City Executives: Leadership Roles, Work Characteristics and Time Management* (Suny, 1989).

Janet K. Boles, ed. *The Egalitarian City: Rights, Distribution, Access and Power* (Praeger, 1986).

Matthew Crenson. *Neighborhood Politics* (Harvard University Press, 1983).

Barbara Ferman. *Governing the Ungovernable City* (Temple University Press, 1985).

Harlan Hahn and Charles Levine, eds. *Urban Politics: Past, Present and Future* 2d ed. (Longman, 1984).

John J. Harrigan. *Political Change in the Metropolis*, 3d ed. (Little, Brown, 1985).

Kenneth T. Jackson. *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States* (Oxford University Press, 1985).

Dennis R. Judd. *The Politics of American Cities*, 3d ed. (Scott Foresman, 1988).

Charles R. Morris. *The Cost of Good Intentions: New York City and the Liberal Experiment* (Norton, 1980).

Paul Peterson, ed. *The New Urban Reality* (The Brookings Institution 1985).

注 释

[1] 例如，见爱德华·班菲尔德：《不是城市天堂》（利特尔—布朗出版公司，1968年版），第3、5、12页。关于不同观点，见H.M.霍查姆编：

《城市经济》(诺顿出版公司,1976年版),以及杰拉尔德·L.豪斯曼:《州和地方政府:新战场》(普伦蒂斯-霍尔出版公司,1986年版)。

[2] 见《城市:塑造它们的力量》(库珀-休伊特博物馆-史密森基金会,1982年)。

[3] 见R.斯科特·福斯勒和雷尼·A.伯杰编:《美国城市中的公私合伙关系》(希斯出版公司,1982年版)一书中的案例研究。

[4] 尼尔·R.皮尔斯:《从凯洛格到巴特尔克里克:政府合并或者我们离开小镇》,载《今日》(1982年11月16日)第5页。

[5] 约翰·R.洛根和哈维·L.莫洛契:《城市的命运:地段的政治经济》(加利福尼亚大学出版社,1987年版),第50~98页。引用该书第3章标题。

[6] 托马斯·R.戴伊:《衰退的中心城市政府财政》,载《普布利乌斯》(1984年春),第29页。关于更一般的讨论,见鲍尔·彼得森编:《新城市的现状》(布鲁金斯基金会,1985年)一书中的有关文章。

[7] 见拉塞·D.墨菲的《市长职位和民主信条:一种思想和一种制度的逐步形成》,载《城市事务季刊》(1986年9月)。

[8] 见威廉·E.纳尔逊和菲利普·梅兰多:《选举黑人市长:在黑人社区中的政治行动》(俄亥俄州立大学出版社,1977年版)。

[9] 见约翰·P.科特和保罗·R.劳伦斯:《市长们在行动》(威利出版公司,1974年版);道格拉斯·耶茨:《无法治理的城市》(麻省理工学院出版社,1978年版)。

[10] 希廉·H.赫德纳特市长,威尔逊奖演说辞,普林斯顿大学,1986年2月。

[11] 同上。

[12] 《荒废地带遗迹的新光辉》,根据《新闻周刊》(1985年9月)第26页缩写。1985年版权。

[13] 引自《美国新闻与世界报道》(1986年4月7日)。

[14] 见理查德·本·克拉默:《最好的市长能获胜吗?》,载《绅士》(1984年10月),第57~72页。

[15] 见杰弗里·L.普雷斯曼:《市长领导能力的先决条件》,载《美国政治学评论》(1972年6月),第511~524页。

[16] 帕斯托拉·圣胡安·卡弗蒂和威廉·C.麦考里迪:《芝加哥公私

合伙经验》，此文收集在福斯勒和伯杰的《美国城市中的公私合伙关系》中，第130页。

〔17〕 关于某些独立机构如何滥用自治权和对中心城市经济问题的影响的研究，见罗伯特·A.卡罗：《权力经纪人：罗伯特·摩西和纽约的衰落》（诺夫出版公司，1974年版）——书中对罗伯特·摩西多种角色的分析。又见安玛丽·豪克·沃尔什：《公共事业：政府公司的政治和实践》（麻省理工学院出版社，1978年版），以及黛安娜·B.亨里克的《贪婪的机构：公用事业机构的弊病和处理办法》（列克星敦图书公司，1986年版）。

〔18〕 林肯·斯蒂芬斯：《城市的耻辱》（1904年）（彼得·史密斯出版公司，1948年版），第16页。关于历史上有名的民主党塔玛尼会堂小集团，见马丁·谢夫特：《政治小集团的出现：一种可供抉择的看法》，此文收集在威利斯·D.霍利等人的《城市政治的理论剖析》（普伦蒂斯—霍尔出版公司，1976年版），第14~44页。

〔19〕 见卡罗：《权力经纪人》。

〔20〕 “纽约市预算委员会诉莫里斯案”，法学家版《合众国最高法院判例汇编》第2辑，第103卷，第717页（1989年）。

〔21〕 托德·S.珀德姆：《争取挽救纽约市预算委员会的企图被否决》，载《纽约时报》1989年5月3日，第14页。

〔22〕 科克市长和威廉·劳赫合著：《政治学》（西蒙—舒斯特出版公司，1985年版）。他的处女作《市长》（西蒙—舒斯特出版公司，1984年版）也是和劳赫合作写成的。

〔23〕 肯尼恩·T.杰克逊：《荒废的边疆：美国的郊区化》（牛津大学出版社，1985年版）。

〔24〕 尼尔·R.皮尔斯《新郊区居民正在把空地变成城市农村居民区》，载《今日报》（1985年9月6日），第6~7页。又见约翰·J.哈里根：《大城市的政治变化》第3版（科特尔—布朗出版公司，1985年版），第10章。

〔25〕 例如见迈克尔·H.兰：《城市衰败中的贵族化：治理美国老城市的战略》（巴林杰出版公司，1982年版）。

〔26〕 罗伯特·D.托马斯：《大城市结构的发展：土地的需要》，载《普布利乌斯》（1984年春），第83~115页。

〔27〕 加里·J.米勒：《签订合同城市：市政合作的政治》（麻省理工学院出版社，1981年版）；又见C.J.海因：《按合同提供的市政服务：费用真的

较少吗?》，载《全国公民评论》，（1983年6月）第321～326页。

〔28〕 文森特·L. 玛兰达：《市县合并：改革、地方主义、公民表决和挽歌》，载《西部政治学季刊》，（1979年12月）第416页。

〔29〕 见威廉·约翰逊和约翰·J. 哈里根，《增值革新：作为大城市改革案例研究的双城市》，载《西部政治季刊》（1978年6月），第206～218页。关于早期双城市委员会的分析，见考斯坦利·鲍丁格：《大城市的规划和治理：双城市经验》（普雷格出版公司，1971年版）。

〔30〕 约翰·C. 蒂福德：《城市和郊区：美国大城市的政治分裂1850～1970》（约翰—霍普金斯大学出版社，1979年版），第181～182页。

〔31〕 载维·B. 沃克：《白雪公主和17个矮人：从大城市合作到治理》，载《全国公民评论》（1984年1～2月），第14～28页。

〔32〕 例如见迈克尔·帕加诺和理查德·穆尔：《城市和财政选择》（杜克大学出版社，1985年版），威廉·泰伯和拉里·索尔斯编：《马克思主义和大城市》，第二版（牛津大学出版社，1984年）。

〔33〕 引自《今日美国》（1989年3月14日），第11页。

第三十一章

州和地方的政策制订

自 1789 年新生的共和国真正运作以来,全国政府已极大扩展了它对整个公共政策问题的权力范围。然而,这并不意味着州和地方政府减少了它们所执行的任务。相反,它们扩大了自己的作用。随着全国政府的扩大,特别是在过去 50 年中,联合管理的计划或联邦政府出资、地方政府管理的计划增大了州和地方政府的规模。80 年代里根政府对国内支出的削减迫使州和地方政府承担起维护已为各自选民所习惯的某些服务的费用。

州和地方的政策制订者面对着经常的挑战:犯罪、毒品、艾滋病、人满为患的监狱、教师罢教、过多的有害的垃圾场地、烟雾、木材加工业和农业区的不景气、石油和煤气价格下跌、桥梁和公路老化以及西南部缺水,等等,等等。夏季,南部和西南部的热浪杀死数十人;冬季,中西部北方和新英格兰的暴风雪有时使城市陷于瘫痪。汽车厂的关闭将成千上万的工人从装配线投入领福利金的队伍。混乱、异议和公共需求的无情洪流涌入州议会大厦和市政厅。

如果你听取州议会的辩论,参加市议会的会议,或看望州和
地方候选人,你就会面对这样一些人,他们恳求有更好的学校,他们坚持更有效的防止犯罪计划,他们要求真正的穷人能得到更好的照顾,他们因我们公路和街道的坑洼和残坏而恼怒,他们因附近居民区有危险的垃圾堆而愤恨。市政当局应关闭另一所学校吗?

在哪儿？选民会同意为修建一所新医院而发行债券吗？应该授权州的督学来制订教师的最低标准或奖励津贴吗？州或市里应采纳一项比较有价值的政策吗？西部各州怎样能最好地分配他们的水源？对缅因大街上的交通堵塞能做些什么？对于商业增长，是因其带来就业机会而加以鼓励呢，还是因其产生交通问题和污染而加以抑制？数以百计的人——市长、议员、法官、选区党魁、市民委员会、工会、房地产和营造商协会、商会——参与决定政府官员应于些什么的过程。

因为不可能探究每个州、市、县、学区和区镇的每项活动，我们将考察一些最重要的方面。在本章中，我们检查各级政府的基本政策作用。下面的数字显示在一个有代表性的州中政府对州一级支出的优先顺序：

表 31-1 1988 年科罗拉多州按职能分配的支出

教 育	44.3%	社会援助	21.1%
交通运输	10.4%	司 法	5.1%
保健与康复	4.6%	其 他	14.5%

教 育

在古希腊，柏拉图和亚里士多德坚持认为，教育是政府的一项重要任务。对他们来说，政府本身就是一个教育机构。托马斯·杰斐逊也确信，对于民主制政府来说，受过教育的公民是必不可少的。但只是在上一个世纪中，政府应提供由税款支持的学校这个观点才为人们所广泛接受。

在长时期内，很多团体反对“免费”教育。他们说，这将引

起社会动乱，破坏家庭，使政府控制青年的思想，它需要庞大的官僚机构，会导致教育与政治不可避免的混合。他们还问，向有能力让自己的孩子在私立学校受教育的人征税以教育其他儿童，这是否公平？

今天的义务公共教育是一项既定事实（尽管家长当然可以将自己的子女送入得到批准的私立学校）。一个强大的运动已得到发展，它要求扩展公共教育，下至幼儿园、托儿所、日托班，上至大学和成人教育，其范围包括更多的学科，并更深入地涉及这些学科。所有州和地方政府的开支中有约 36% 用于教育——多于其他任何部门的开支。今天，我们的公立学校每年平均为每个学生花费 3 752 美元以上，用于小学和中学教育。平均计算，约 50% 的费用由州政府承担，约 45% 由地方政府承担——然而在各州，如何资助教育方面有很大不同。尽管贫穷的州在税收上做的努力更大，但富裕的州在学校上的花费占其预算的比例比贫穷的州更大。（因为穷州可供征税的财富较少，所以他们不得不以更高的税率向自己征税）

教育的管理

市、县、镇区或学区主要负责提供初等和中等公共教育。美国有约 15000 个学区，它们是基本单位。每个学区都有一个由选民选出的教育委员会。这个委员会确定学校税率——这在大多数情况下是独立于市里或县里的——委派督学和其他人员，聘用教师，并管理从幼儿园或 1 年级起到 12 年级的所有学校。

每州都有一位公共教育督学或教育专员。在大约 1/3 的州中，这些官员是公众选举产生的，几乎在所有州中，他们与州教育委员会共同行使某些权力。虽然公立学校的实际运作由地方社区负责，但州的官员有重大的监督权并将财政援助分配给社区。州里的钱花出去要根据许多准则，但趋势是将钱给较穷的社区。有些批评家指责说，在大多数州里，资助公立学校的方法既混乱又不

公正，改革者正在施加压力以得到更好的准则。

关于测试和评估在职教师的问题，在一些州，特别是阿肯色州和得克萨斯州，最近已出现了争论。有 30 多个州对未来的教师在授与证书之前进行测试，但只有几个州对已取得资格的教师进行测试。阿肯色州于 1985 年开始此类测试（有时被称为“不及格不准上课”规则），结果有 10% 的教师不合格。佐治亚州根据教师特定的专业进行测验。1986 年得克萨斯州要求 20 多万名教师和学校行政人员参加一次基本技能问答。大约 3% 的得州教师未能一次通过考试。这次进行 3 小时的多项选择测试包括 85 个关于语法、与职业有关的词汇以及其他事项的问题。州长和州议会下令进行评估以恢复对公共教育的信心。在这一问题上受到许多教师和教师团体强烈反对的得克萨斯州州长马克·怀特宣称，这次考试对确保优质教育来说是有必要的。他说他对结果表示满意。

一些教育家和教育改革者说，到 90 年代，教师测验将成为无法改变的事实。在要求进行这些测验的州中，州议员在发现有太多教师授课训练不足后，决定实施这些新条例。许多教师和教育观察家认为这种职业中的能力测验令人讨厌。他们指出，好的教学是一种艺术，更多地基于教师个人的个性、性格和关怀而不是知识。那些与众不同的值得注意的教师是那些表示出他们的关怀并能鼓励学生的人。不用纸笔的测试就能够衡量这些品质。匆忙进行教师测验也许会使注意力从创造性地监督和评价教师工作这一更重要的需要上转移。教师测验处主任指出：“判断一位教师的效率的最好方法，是看他或她在教室中的表现。”^[1]

其他人提出，只测验教师的读写技能不是十分公平的手段。“有意义的测验应包括对课堂表现的评估和对专业问题的掌握。”《纽约时报》的一篇社论说，“这最好在由受尊敬的教师和行政人员参加的评议会上通过同行评议来完成。用这种方法，教师可能会认为‘能力’测验不那么令人讨厌，公众也会对他们的表现有更准确的了解。”^[2]其他州很可能采用阿肯色、佐治亚和得克萨斯

方案的变体，然而，只要我们还有学校和教师，如何评价有效的教学工作的争论就会持续下去。

关于教师能力测验的争论还涉及一些批评者的指责，说这类测验对少数民族有偏见。捍卫者否认这些指责。少数民族总体上在测验中做得不那么好，然而人们说这不反映测验有偏见，而是反映出平均说来少数民族教师受训练的机会较少。

地方当局有时要咨询州里的官员，以保证新的学校大楼符合州制定的起码规格。有些州一级官员有权确定教学课程，决定必须教什么，可以不教什么。在南部和西南部，州政府还经常决定使用哪些书。

直到 50 年代，大多数地方学区只提供初级和中级教育，尽管有些大城市也资助二年制学院和大学。自从第二次世界大战以来，社区大学有了重大发展。学生在自己的社区内就可以参加大学的头两个年级的学习或接受技术教育。创立独立的大学区，由自己的委员会管理并为地方社区大学筹募资金，已成为趋势；但在少数地区，专科学校仍是通常的公立学校体系的一部分。

各州资助多种大学和学院，包括根据 1862 年莫里尔法案政府赠与土地创建的大学。这些学院和大学在一些州由州长指派的委员会管理，在另一些州由选民选出的委员会管理。设立这些委员会的意图是给予公立高等教育机构一些独立性，尽管他们的资金要靠州议会和州长提供。有几个州甚至走得更远，它们已将保证某些大学独立性的条款写进州宪法。

鉴于 1300 万大学生中的 80% 以上现在在由公共资助的机构中学习，对高等教育的控制和支持已成为重大的政治问题。各州相继建立起上级委员会以接管所有公立大学的管理，或是建立起协调委员会在不同程度上对管理和预算加以控制。此外，州长们正试图对大学和学院施加学校行政人员坚持认为不恰当的控制。在决定教学负担、实施内部工作程序、资金支用和结算等方面，公立大学不再享有它们曾经拥有过的那种程度的独立。

全国政府又怎么样呢？在很长时期内，美国把向教育提供资金和进行控制的任务留给州和地方政府单位，但这种情况在过去30年中多少有了变化。在对地方教育提供的资金中，国家的份额从1940年的2%上升到80年代初的8%，但现在正再次下降。通过国家教育部及其他机构，联邦政府在初等、中等、高等教育各层上对设施、装备、奖学金、贷款、研究工作以及一般资助提供拨款。随着联邦钞票而来的是联邦对钱可能怎么花的控制。现在的联邦条例包括学校午餐计划、就业实习、录取新生、成绩的保存、试验动物的照管等等。的确，学校当局发现，规章条例通常比钱多。虽然联邦政府可能给了地方学校7%的资金，但它却强行实施或占有了在我们的地方学校能找到的规章条例中的20%。

教育问题

教育政策早已成为我们政策制订过程的一部分。应该教什么？应由谁来教？这些往往是激烈争论的问题。对于热切地想让孩子学到“正确的”东西的团体来说，学校是最受宠爱的目标。爱国主义团体担心的是悄悄渗入教材、教室和学校图书馆的“非美学说”。工会领导人希望学生能得到关于工会及其在社会中所起作用的正确概念。少数民族和妇女团体希望教材能避开令人不快的老框框，并从他们认为是正确的角度介绍他们所关心的问题。而职业教育家和公民自由论者却试图将学校与外界集团的压力隔离开。他们说，关于应确定什么教材、学校图书馆应摆放什么书以及如何安排课程的决定，最好留给专业人员。⁽³⁾

近年来，许多城市都展开了关于如何取消公立学校的种族隔离以保证种族平衡，特别是关于应否用校车从一个居民区到另一个居民区接送学生的斗争。宪法没有要求公立学校保持种族平衡。但如果种族隔离是当局的蓄意活动所造成的，那么官员就有义务为排除这些违宪行为采取适当行动，包括用校车跨区接送学生。此

外，拥护用校车的人们争辩说，将少数民族学生从不景气地区送到较优越家庭的子女念书的学校，加强了来自不景气地区的学生们的成功感而又不损害其他儿童的成就感。反对用校车的人则强调居民区学校的愿望和用校车接送学生带来的消极后果，如鼓励白人迁往郊区。^[4]

公众不断增长的对我们学校质量特别是对中学质量的关心提出了一系列重要问题。全国教育质量委员会 1983 年的报告《处于危险中的国家》一度成为全国争论的焦点。^[5]这份适时而且出自德高望重的人之手的报告得到广泛的公众注意并使公众更加坚信，我们的教育制度并非一切都好。委员会以刻板的要求真正提高学生与教师的水准、安排基础课程、更多注重科学和教学、多留作业、缩短假期、建立按教师功绩付酬的制度。该委员会的调查得到了其他有声望的委员会的证实。

最大的教师工会全国教育协会对按功绩付酬的建议提出挑战。他们说，教学功绩如果不是无法衡量的，也是很难衡量的，而且在多数按功绩付酬方案中会出现偏袒。此外，民主党领袖对里根总统关于课税额扣除学费的建议以及乔治·布什认为政府在教育中的作用有限的观点另有看法。他们倡议增加教师工资，建立实质性的全国计划，以加强科学、数学和外语训练。他们在按功绩付酬问题上的立场一直不那么明确。

1986 年，另一个全国的委员会号召建立第一个全国范围的系统，向小学和中学教师提供鉴定。人们对这一拟议中的“全国专业教学标准委员会”毁誉参半。各州不愿放弃在教育政策上的自主权，而我们这个高度机动的社会的主要问题是目前还没有可以通行的标准。

几乎所有的州都对这些不同的报告作出了反应，逐步努力提高对自己的中学毕业资格的要求，提倡更长的上课期，更小的分班，更多的学生测验以及对优秀教学给予更好的物质奖励。坦率地说，这些报告带来了变化。但现在的教育改革与 60 年代和 70 年

代的改革相比还是有重大区别的。现在的焦点更多是在优质上而不是在生活水平较低的人的平等权利上。^[7]*

教育与政府

曾经有过精心安排的尝试要将教育机构与其他政府机关分离开来。这种分离得到一些组织严密的团体的支持：家长—教会协会，全国教育协会、美国教师联合会、美国大学教授协会、美国教育联合会，还有其他的大学和教育团体。大多数市民也支持这种分离，他们坚信，教育应处于政治家的掌握之外。然而，教育引起如此多的人们的关心，对应如何管理学校又有如此多的不同观点，因此它不可能与政治制度相脱离。教育政策就像农业、法律或其他任何政策一样，是通过人民可行使的和可进入的政治过程来确定的。^[8]

社会服务

福利

靠福利生活的美国人人数已从 1950 年的约 200 万人猛增到今天的大大超过 1100 万人。为何有这样的增长？有的人说这是因为全国和州这两级政府最终认识到他们有义务关心确实贫困的人。另一些人指出，福利制度束缚了参与者：政府的“施舍”剥夺了一些接受者参加工作并获得成功所需的自信。他们说，在这种意义上，对福利的依赖已成为祸根。

福利计划在美国是最引起人们激情和最有争议的公共政策之一。接受福利救济的基础是接受者的资格和特殊需要，他们差不多都要证明他们没有收入或人不敷出。福利政策是一张由联邦、州和地方计划组成的复杂的网，它常常包括共同承担的或相互配合的经济责任。但大部分的行政负担要由州和地方政府承担。

* 原书缺注释号 [6]。——译者注

全国政府担起了援助老人、盲人和残疾人的开支。全国政府还支付医疗和食品券计划的费用。联邦和州联合努力为“帮助有需抚养儿童的家庭”(广泛宣传的 AFDC 计划)、公共住房和医疗帮助计划(这是一项由联邦发起的计划, 按此计划, 各州可以得到向穷人提供医疗照护的费用的 80%) 付款。

表 31-2 各州不均等的福利救济金

1989 年以一位无其他收入的母亲为首的 3 口之家每月福利款

业拉巴马	118 美元	路易斯安那	190 美元	俄克拉何马	325 美元
阿拉斯加	740	缅因	416	俄勒冈	420
亚利桑那	293	马里兰	377	宾夕法尼亚	384
阿肯色	204	马萨诸塞	579	罗得岛	517
加利福尼亚	633	密歇根	459	南卡罗来纳	206
科罗拉多	356	明尼苏达	532	南达科他	366
康涅狄格	534	密西西比	120	田纳西	173
特拉华	333	密苏里	282	得克萨斯	184
哥伦比亚特区	393	蒙大拿	359	犹他	376
佛罗里达	275	内布拉斯加	364	佛蒙特	629
佐治亚	270	内华达	330	弗吉尼亚	291
夏威夷	557	新罕布什尔	486	华盛顿	492
爱达荷	304	新泽西	424	西弗吉尼亚	249
伊利诺斯	342	新墨西哥	264	威斯康星	517
印第安那	288	纽约	539	怀俄明	360
衣阿华	394	北卡罗来纳	266	关岛	165
堪萨斯	401	北达科他	371	波多黎各	80
肯塔基	218	俄亥俄	309	维尔京群岛	171

资料来源: 健康与人类服务部家庭支援处。《纽约时报》(1989 年 3 月 15 日) 第 C19 页。

失业补助, 补充联邦对老人、伤残人和穷人援助所需的帮助, 供病人、残疾人和穷人使用的专门医院和慈善机构, 以及对那些由于某种原因没有资格加入其他福利计划的穷人的一般援助计划, 这些都由各州自己提供并管理。

各州通常承担 25% 或更多的福利以及有关的社会服务费用, 这使福利成为大部分州第二大的支出。每个州都设有一个人道服务部门或福利部门, 或是直接管理福利计划, 或是监督管理救济金的地方官员。县福利部门决定谁有资格接受帮助并直接与接受者打交道。

在联邦的指导方针的限度内, 各州在决定自己的福利计划的规模和细节方面多少有点儿自由。各州的计划差别很显著, 较富裕州支付的救济金较高(见表 31-2)。联邦近年的政策寻求缩小各州之间的差别, 但仍存在很大悬殊。⁽⁹⁾ 靠福利生活的人承认, 一些州, 如威斯康星州的较高救济金促使他们迁居到那里去。这已导致威斯康星州考虑一项对新居民实行较低救济金的方案, 以努力阻遏“福利移民”。

近年来的一些争论集中在全部福利系统联邦化或全国化的可能性上, 但这还尚未实现。所以各州继续履行某种相当重要的政策和在此政策领域内的管理职能。各州继续严厉制裁福利诈骗, 州和地方当局还处于持续的压力之下, 这种压力鼓励身体健全的福利接受者要么找工作, 要么从事各种公共服务。

大约有一半的州, 包括马萨诸塞、纽约和加利福尼亚, 已试行所谓的工作福利计划, 该计划用意是提供一个过渡期, 帮助福利接受者发展正常工作所需的自信、技能和习惯。尽管有批评, 特别是来自公共雇员工会的批评, 许多州都通过了强制或自愿工作福利计划。(强制性的计划成为大多数批评的目标) 这些计划向身体健全、没有学龄前子女的成年人提供学习可促成就业的工作技能的机会。另一项计划受到住房与城市发展部部长杰克·肯普这样的保守派和纽约州州长马里奥·科莫这样的自由派的拥护, 它

是要通过税收刺激工厂投资和为失业人员提供工作训练，以在我们的大城市中建立“富有机会的地区”。

公共卫生

在 18 世纪 80 年代的一个炎热的夏季，一场流行性黄热病袭击了费城。大街上一片荒凉，所有花得起费用的人都带着家小涌向农村。每天夜里，运尸车的声音在空中回响。几乎没有未失去孩子、父亲或母亲的家庭。直到天气凉爽时，这座城市才恢复了正常活动。

黄热病、痢疾、疟疾和其他疾病定期横扫美国城市。近至 1879 年，黄热病袭击了南部，孟菲斯几乎成了空城。在路易斯安那州和马萨诸塞州的带领下，各州相继建立了卫生委员会。在巴斯德和其他科学家的医学发现鼓舞下，当局开始实行保护公共卫生的计划。露天的阴沟加了盖，还制定了其他卫生措施。

今天，成千上万的地方政府——县、市、镇区以及特别卫生区——都有某种公共卫生计划。每个州都有一个机构，通常称为卫生部，它管理州的计划并监督地方官员。美国公共卫生署指导研究工作，协助州和地方当局并管理联邦拨款以鼓励这些机构扩展他们的计划。每个州还管理着针对穷人的医疗补助计划，如医疗帮助。但是，与联邦一贯的鼓励相反，较富裕的州照例比较贫穷的州更慷慨地利用或配合这些计划。⁽¹⁰⁾

预防和控制疾病仍是公共卫生活动的主要内容。医生被要求报告传染病的病例。卫生部的官员随后要加以调查以找到感染源，隔离病人，并采取任何必要的行动。大多数州的卫生部向医生免费提供疫苗和血清，许多地方部门为那些无钱看私人医生的人免费接种疫苗。因为公众对具体的计划比对一般的疾病控制更热情，所以某些疾病，如结核、性病和艾滋病得到了特别的注意。流动 X 射线机为学生、教师和一般公众做免费透视。公共卫生官员尽力保护水的供应并确保对废物、废水的安全处置。他们视察旅馆、饭

店和食品市场以保护社区的食品供应。

各州和地方政府在几个州的带领下已逐渐移到了环境卫生的前沿。加利福尼亚、纽约和宾夕法尼亚在联邦政府采取行动之前就已开始净化空气计划。国会各州之后逐步通过了更严格的联邦条例，然而建立设施、执行条例的基本责任仍属于各州。各州还建立起控制污染大气和水源的机构。尽管污染的控制在全州的全部开支中仅占一小部分，但这些拨款近年来已有增加。^[11]

不安全的街道与执法

早在 1835 年，著名的得克萨斯骑警就已作为一支小的边境巡逻队组建起来了。1865 年，马萨诸塞州指派了几位州警去执行地方警察不愿干或干不了的禁赌任务。但直到 1905 年，随着宾夕法尼亚州警察队的组建，才产生了真正的州警察制度。它得到如此大的成功，以致各州纷纷仿效宾夕法尼亚的做法。

州 警 察

由于各种原因，州警察成为我们执法体系的一部分。对乡村执法的破坏，汽车的出现（以及随之产生的对公路上更多保护措施的要求和对建立机动力量以抓获逃窜罪犯的要求），还有为在罢工、失火、洪水和其他紧急情况下维持秩序成立训练有素的队伍的需要，所有这些都导致建立州警察。

宾夕法尼亚州警察队的建立标志着对传统警察手段的明显突破。这是一支在军事化的基础上组织起来的骑马穿制服的队伍。由直接向州长负责的警察队长对它进行集中控制。这种模式为其他州所仿效，这些队伍现在已跻身于世界上最受尊重的警察组织之列。他们装备精良，保持着高标准的行为和纪律。

州警察队的军事化组织使他们免受诱惑，提高风纪，并有助于警官产生与某些城市警察的玩世不恭态度形成鲜明对照的自豪感。由于他们的机动性和职业特性，州警察更少受“城市和乡村

政治的小人物”的影响。此外，他们还保持着严格的征募和训练制度。

州的其他警察系统是从几十年前相当温和的公路巡逻队发展出来的。在30年代，农村地区的交通管理成为一项急切的问题，各州相继组织起巡逻队，一般是作为公路部门或机动车辆部门的下属单位。他们的职权逐渐从执行道路规则扩展到行使通常的警察权力。一般说来，从公路巡逻队发展起来的州警察，他们的水准都不如按宾夕法尼亚方式训练出来的州警察那样高。

其他警察队

州警察不是州政府保持的唯一执法机构，还有执行关于禁酒法的官员、渔猎监督官、消防队长、独立侦查处和机动车辆特种警察。这种职能的分散受到广泛的批评，但每个部门都坚持说，它需要自己的执法机构以处理特殊的问题。

在地方一级，几乎每个市都有自己的警察队，县里有一位行政司法长官和几位副长官，有些镇区还有自己的警察官员。事实上，有不止50万名男人和女人组成了4万多个单独的执法机构。

联邦与州的联合行动

尽管地方执法的主要费用仍由地方政府承担，全国政府还是逐步进入了这个过去为州和地方政府保留的领域。例如，今天，跨越州界运送被绑架的个人或偷窃的物品就触犯了联邦法律。为了非法的目的携带火器、炸药甚至只是信息，也触犯联邦法律。

尽管全国和州里的开支增加，犯罪率仍居高不下。在对如何最好地花费联邦基金进行激烈的争吵、对过去的开支是否带来任何变化进行大量辩论之后，国会从1981年预算中几乎全部砍去了用于州和地方执法机构的一揽子拨款援助款项。联邦预算的削减幅度占花费在州和地方一级基金的约5%，它带来的直接影响是：实际上将执法的财政和行政责任都放在州和地方一级。部分因为

反通货膨胀的预算削减，部分因为犯罪的原因和消除犯罪问题仍困扰着各级政府的专家，联邦在使街头变得安全方面的努力已付诸东流。^[12]

美国的犯罪研究人员现在承认，联邦和州的拨款并未显著减少犯罪活动。一位专家写道，也许还可以顺理成章地断定：“通常的地方政策不可能有效地对付犯罪。我认为犯罪率的变化是全国性现象，是超出地方政府政策控制的宏观社会力量的产物。如果我的断言是正确的话，地方计划注定要失败。”^[13]

简言之，被我们中的大多数人视为地方问题的那些东西绝不会仅仅靠地方的积极性——不论其多么大胆、多么有新意或资金多么充足——就得到解决。布什总统提出过一项在 90 年代初期有限防止犯罪的计划，这项计划的目标大部分是雇佣更多的联邦执法官、建设更多的联邦监狱以及各种反毒品计划。尽管布什总统的首创不会给地方同犯罪作斗争的势力带来太多的影响，但地方执法官员仍对它表示赞同。

规划城市社区

我们的城市是居住和工作的好地方吗？犯罪、污染、垃圾、拥挤的商业区、撞瘪的挡泥板、被损坏的神经、贫民窟和衰落的地区、为数不多的公园、无法忍受的交通方式——所有这些都是必需的吗？

数十年间，美国的城市被允许不加限制地增长。工业家被准许在他们希望的任何地方建立工厂，开发商被准许盖起挡住下面街道上的阳光的高楼大厦。交通状况将司机变成恶毒的疯子，把行人变成精神受损的伤员。学校被夹在地价低廉的地方或出售土地对政治组织有利的地方。

保证有秩序地增长最通常的方式是划分区域——建立特定的区域并限制每个区域内对地产的可能的利用。社区可以被分为几

个区，有用于单人家庭、双人家庭或多人家庭居住的，有用于商业目的的，还有用于轻、重工业的。其他还有条例限制建筑物的高度，或要求建筑物之间相距一定距离，或距这片区域的边界一定距离。

分区的条例试图防止垃圾场地紧邻居住区，稳定地产价值，并使市或县政府能够协调服务和土地的使用。然而，划分区域的法令还要靠执行。这通常是建筑检查员的责任，他要在发给建筑许可证之前确保计划中的建筑物符合建筑、分区、防火和环境卫生条例。在大多数情况下，分区委员会或规划委员会或市议会可以修改法令，批准条例的例外情况。这些官员经常处在要求批准例外情况的巨大压力下，但如果他们在批准特殊情况方面干得太过分，划分区域的全部目的就失败了。分区还可以被当成一种手段使用，以阻挡“不受欢迎的人”进入一个社区，通常是高收入白人居住的近郊区。只需操纵分区的要求就能做到这点，例如，可以命令所有的新房子建在一英亩大小的地块上，禁止建造多人家庭的房子或公寓。^{C14}

但分区只是社区规划的一种。直至最近，规划者关心的主要是街道和建筑物。今天，许多城市规划者关心的是生活质量，其规划涉及到广泛的行动，其中有避免空气污染的方法和改善水质。规划者收集他们能收集到的关于城市的所有资料，然后准备长远规划。可以把比较小的社区安置在市中心吗？商业区能恢复生机吗？如果能，又怎么做呢？应在何处修建公路干线或大规模运输线以适应未来的需要？水的供应对今后10年、20年或50年的人口来说是否充足？是否需要一个更大的或新的地区性机场？医院和公园对所有人都开放吗？公共建筑的设计会促进犯罪或浪费能源吗？

许多社区试图从随意发展的混乱中造出一些秩序，大多数有某类规划机构。联邦法律支持州里精心进行长远规划的条例，并要求在对道路或土地的使用进行重大更改之前有环境影响陈述。

这些条例提供了使所有受这些发展影响的人发表意见的机会，使人们留意确保制定适当条款以减轻对环境的不可避免的不利影响。

在控制人口增长的消极影响方面，各州都有既得利益。佛罗里达州是个恰当的好例子。它的经济在很大程度上依赖其美景、旅游及其吸引公司来此安置的能力。每天有成千上万的人迁入佛罗里达这样的阳光地带。“确实，人们爱佛罗里达爱得要死。”^[15]

佛罗里达人相信，发展引起了一些亟须州里规划的问题。2/3强的人说，州人口增长对犯罪增加、空气污染、水质下降和天然区域的损失起了推波助澜的作用。同一份调查（见表 31-3）发现，佛罗里达公众中约有 50%（这一数字在城市地区上升，在乡村的县中下降）认为政府应对人口增长采取行动。但当问及应采取什么行动时，市民根据规划方案对其个人利益可能含有的意义面表示出不同程度的支持。

表 31-3 人口控制及其利弊

	同意	不同意
建造的公寓数和合住公寓数应严加限制。你同意或不同意？	71%	25%
应该禁止在洪水泛滥的平原、沙滩、风景区或沼泽一类的不坚固的自然区域建筑房屋。	81	15
控制人口增长很重要，即使它会导致你的社区就业机会的减少。	45	47
控制人口增长很重要，即使实施此种条例的结果使你必须付出更高的税款或费用。	46	47

材料来源：根据詹姆斯·E. 弗兰克和查尔斯·E. 康纳利：《佛罗里达的发展问题：公众的感觉和州的政策反应》，《佛罗里达舆论》（1985年冬），第6页改编。

城市和州规划的批评者怀疑州长、市长或州议员、市议员是否有能力防止他们有时所称的美国的“洛杉矶化”。不受调控的市场力量会对居民带来损害，而政治照例——由于政府机构根据占优势的政治压力不断地进行调整——未必能保证明智的发展模式和对大多数州和社区的空气、水和美景的保护。最理想的规划只不过是对于一个或几个私人利益集团的反映。

近年来，西雅图和旧金山已就限制闹市区建筑物的高度和体积进行了投票。控制城市发展规模和速度的这些步骤是防止西雅图这样的城市过快发展的一种努力。在西雅图的竞选中，许多社区和邻里团体与闹市区的商业利益集团和大多数选举出来的市府官员展开了斗争。在“放慢发展”公民投票中，反对者的人数以10比1的比率超过赞成者，他们预言了世界末日的情景，诸如办公室租金上涨、财产税增加、投资下降、地方收入减少，但有62%的当地选民显然对生活质量的下降有所警觉。当地一位选民说：“这个地区有的东西是用钱买不到的。你买不到较缓慢的速度……许多人认为这是最后一个村落。他们逃离已被毁灭的其他城市，如果他们让西雅图毁灭，就不会再留下什么地方可去了。”^[16]对于审批建筑物，除了“先来先办”的原则，西雅图的措施对此问题尚不能完全解决。在旧金山，由建筑专家组成的设计考察委员会挑选项目。其他城市可能要考虑西雅图和旧金山的先例，尽管那些经济萧条的城市是最无希望的候选者。

显然，规划和理智的发展必须建立在公众支持的基础上。如果规划不能反映社区中大多数群体的利益和价值，它将毫无效用。规划工作明显是政治活动。不同的群体不同地看待规划的结局和手段，通常很难在强硬的政策选择上达成协议。此外，成功规划的障碍之一是对政府权力的普遍畏惧。因此，总是很难实现有成效的规划。成功的时候，在规划者和必须承担实施规划责任的民选官员之间需要有极大的合作。^[17]

交 通 运 输

州和地方政府修建公路、公共建筑、机场、公园和娱乐设施。因为全国各地的公路和桥梁正在老化，所以对汽油征收联邦税以帮助重建这些公共设施。事实上，除了教育和福利，州和地方政府在交通运输上花的钱比在其他任何东西上花的钱都多。它们的主要规划是建造和修复道路。

直到汽车出现以前，运河和铁路一直是长途旅行的主要手段。市、镇区和县里官员主持建造和维修道路。身体健全的男性市民都要为公共道路劳动一定的天数或者为此支付税款。

到 19 世纪 90 年代，自行车俱乐部开始强烈要求修造硬面道路，但直到 20 世纪第一个 10 年和汽车的发明，筑路才成为重要的工业。职能逐步从镇区转移到政府较大的单位。但县和镇区仍有重要的修路和养路问题。

从 1916 年起，国家一直支持州的公路修筑，并通过过去 40 年各种联邦公路法增加了联邦的援助。虽然有联邦的援助，各州还是要自己进行规划、估算成本、完成修筑工程。为了得到支援，各州必须将规划提交给联邦运输部，接受其对工程的监督。所有得到联邦支持的公路必须符合一定的标准，这些标准涵盖路基工程、建筑工人的工作环境、卡车的重量和载重状况等。

根据 1956 年的联邦公路法，各州规划并修筑了全国州际和国防公路系统。州际公路包括 43000 英里的高速公路，它们把几乎所有人口在 50000 以上的城市都联起来了。联邦政府支付了 90% 的费用，其绝大部分来自用户的缴费（对汽油、轮胎和卡车征收的税），这些款项被存入一个指定用于此目的的信托基金。

政府很少像在公路修筑中那样更深地陷入恩赐性政治之中。花费大笔钱财和需要劳动大军为贪污和徇私提供了大量的机会。^[18] 诸如美国汽车协会这样强有力的利益集团支持发展公路。

汽车和轮胎制造商、石油公司、汽车旅馆和餐馆协会、汽车和旅游俱乐部、卡车运输协会、还有其他团体携手保卫他们共同事业。在大多数州里，他们已强大得足以说服州议会分摊汽油税、汽车驾驶执照费、卡车运输费以及用于道路的用户税。但对应如何花钱的问题总是有争论。农民愿意发展二级公路，卡车司机和旅游者赞成改善干线公路，商人更喜欢道路从他们那里通过。

现在，不是每个人都对把公共基金大量投入公路表示满意。他们说，这些道路实际上是对汽车使用者和制造者的大量补贴，没有公路，汽车不会如此普及或如此广泛地使用。他们指出，有些人使用公路比其他人多得多，然而在很大程度上，每个人都缴纳有助于公路建设开支的普通税。为什么不根据人们对公路的实际使用按比例向他们收税？在每辆车中，可以按联邦命令以不超过20美元的成本安装一种仪表，就像安全带一样。这种观点的拥护者说，这项政策会鼓励保护能源、公平地分摊建造费用并促进汽车、卡车的合伙经营和发展公共交通，不过这些人目前尚为数不多。其他人对管理公路用户税的实用性及其政治上的可行性表示怀疑。无疑，这个观点超越了它所在的时代，然而，作为公路修造和维护费用上升的结果，它会有更多的表达机会。

近来，一些人敦促联邦政府从公路信托基金里拿一大笔钱花在发展大型公共运输工具方面。国会不同时期，通过不同计划，允许使用一些公路信托基金购买公共汽车，资助大型运输工具。但是，尽管人们对大型运输工具、公共汽车和除汽车以外的运输方式给予了更大的关注，那种认为汽车时代已经结束的想法还是应该抛开。近年来，特别是里根政府大幅度削减城市大型运输基金以后，城市大型运输计划普遍遇到了困难。⁽¹⁹⁾

“对汽车的奉承，加上普遍认为大型运输工具是给穷人和老人的恩施这种蔑视态度，是极为根深蒂固的……然而，单是对于净空气和保存能源的需要就足以让我们不断努力——

不管在华盛顿的现政府是否关心。”^[20]

基层的调控

调控是政府以某种方式对个人、群体或公司活动的限制。州和地方通过的各种调控条例是根据这样一种假设（有时是错误的），即对公共利益的好处超过受到调控的个人和群体付出的代价。一个压倒性的公共目标一般被看成是对个人或企业实施调控的理由。因此，要求拥有驾驶执照、强迫驾车者在红灯时停车、强制使用安全带、对抓获的酒后或吸毒后驾车的人处以重罚的法律是要保护无辜的行人和其他机动车辆使用人的安全和自由。大部分这类法律被认为既是必需的，又是合理的。各州已提高了饮酒年龄并更严厉地对待酒后驾车。大多数州采取行动的原因是联邦政府强迫它们这样干，如果不这样，它们就会失去联邦基金。

在所有州和地方调控条例的讨论中都提出了下列问题：人们如何确定何时需要调控？需要什么程度的调控？调控的代价在什么情况下超过好处？调控条例是否会有超过预计益处的副作用？我们如何能知道调控条例何时已过时，不适应其目的和需要予以终止（或说什么时候让一套调控条例失效或自动作废）？

由于联邦政府已从其作为标准的主要制定者和执行者的角色中退出，这些问题对各州就有了比以前更大的重要性：“因为去除了联邦的压力，各州之间在政策方面的差别增加了。在环境保护、职业健康和安全的方面，州一级调控的政治后果将在极大程度上决定大多数美国人的经济福利和身体健康。”^[21]

公司从州里获得执照。银行、保险公司、证券商、医生、律师、教师、理发师和其他各行各业从州的官员那里经许可领取执照，他们的活动受州官员的监督。对核废料、“酸雨”和各种危险废弃物的恐惧还引发了各州的调控努力，引发了与相邻各州就当代能源开发产生的有害副产品出口问题的法庭之战。农场主和工

人——特别是工会会员——都接受调控。但在所有的行业中，公用事业受到最密切的监控。

公用事业

列举出公用事业比给它们下定义更容易。它们包括水厂、电力公司、电话公司、铁路、公共汽车（还有其他）。公用事业与其他行业不同，因为政府给予它们某些特权，例如对产业的征用权、公共街道的使用权和免遭竞争的保护。反过来，公用事业也要以合理的收费向公众提供足够的服务。公用事业在那些不适合竞争的领域提供基本服务。

在美国，提供基本服务的一般方法是受到政府调控的私人企业而不是公有企业。然而，有 2/3 以上的城市拥有自己的供水系统，约有 100 个城市经营自己的煤气公司，越来越多的城市正在接管它们的运输系统的经营。但是其他服务——城市间运输、飞机、电话和电报——差不多在各地都是由服从政府调控的私人企业提供的。

因为公用事业不受竞争的制约，所以调控它们的方式就很重要。每个州都有一个公用事业委员会（通常称为公用事业委员会或称 PUC）以保证公用事业的运营符合它们应为之服务的公众利益。在大约 35 个州，委员会的专员经州参议院同意由州长任命。在两个州里，他们由州议会挑选，在大约十几个州里，他们由选民选举产生。

以前，专员的职位被视为政治资本，专员将其当成通向更高级选任官职的阶梯。这在现在不那么普遍了。PUC 的专员负责提高或降低公用事业收费率——这也许是他们的工作中明显的部分，但他们也卷入这样一类问题，如有毒废料、核动力和卡车规章，以及电话、有线电视和其他与能源有关的纠纷。平均每位专员能干上 3 年半，这个统计量暗示着其中的体力耗尽和劳累。

公用事业专员根据一种假设工作，即他们的决定不是“政治性的”，然而几乎他们作出的每项决定都处于政治攻击之下或掀起

政治风波。一些州已通过法律，禁止违背公众利益的行为，限制专员附属于他们所调控的公用事业，并禁止他们在从 PUC 离任后起码一年内受雇于被他们调控过的任何公司。其他州已设立另外一个消费者欢迎的州办事处，以便加强对消费者需求的更大关心。

调控政治，特别是对公用事业的调控，引起越来越多的公民和消费者日益增长的注意。在许多领域，组成了公民团体以作出他们自己的描述，监控或“看管”公用事业部门或委员会的工作。一位观察者写道：“从压在这些委员会上的巨大的工作负担可以发现，专员们经常在走钢丝，一端是帮助受调控的行业从投资中获得象样的利润，一端是保证消费者以公平的价格得到良好的服务。”⁽²²⁾

雇主和雇员

尽管全国政府的作用扩大了，但州和地方政府对工作条件仍有很大的发言权。

卫生和安全立法 各州要求在工作区域有适当的供暖、照明、通风、火警和卫生安全出口设施。机器必须装有安全防护装置。另外也建立了一些标准以减少职业病。卫生、建筑和劳动督察员巡视工厂，确保依法行事。

工人赔偿费 现在，所有的州都已设立工人补偿计划，其所依据的是这样一种信念：雇员不应承担事故的费用。就像机器折旧和其他项目一样，事故的费用由雇主承担，最终成为由消费者支付的价格的一部分。雇员不再需要证明雇主的错误。如果雇员在工作的正常过程中受伤或染病，他们有权得到事先安排的计划所规定的赔偿。

童工 所有的州都禁止童工，但法律涵盖的范围和对童工的定义有极大不同。许多州将最低年龄定为 14 岁。在上学期工作 and 从事危险职业通常年龄要求更高。现在这些条例中的大部分在大多数行业中被联邦法律所取代。

可比价值 可比价值的概念受到这样一些人拥护，他们认为，

传统上妇女占主流的工作——如护士、秘书和小学教师——比起男子占主流的工作——如管子工、电工和门房，工资较低，原因是歧视和角色的陈规旧俗。不要将可比价值的概念与同工同酬混淆。

工会和集体谈判的调控 关于集体谈判的全国性条例只适用于州际贸易或对其有影响的行业。虽然国家法律高于州的法规，但各州在劳资关系的许多重要方面可以实施自己的条例。

环境保护 许多州的公民对环境破坏越来越不满，这些破坏是由工业水污染和空气污染、倾倒化学物质、露天采矿和有害的废弃物引起的。通常，他们的抱怨转化成对各州设立某种调控、监督机构并对违法行为处以重罚的要求。

消费者保护 消费者团体同样是调控工作的不懈的，有时是毫不容情的支持者。看看汽车修理业的例子，这是令处理消费者申诉的人最头痛的事。许多消费者的辩护者认为，汽车修理工应由州里发给执照，以控制不胜任和欺诈行为。但这就能保证有足够的力量并诚实地进行修理工作吗？调控差不多总是要引起争议，并且总是由政治力量来塑造的。

我们能解释政策差别吗？

政治学家一直试图了解各州采用或不采用各种政策的原因。调查者想象每个州生产某些政策“产品”，如福利开支、公共住房计划或一项民权法。他们试图弄清政治过程的动力学并领会为什么一个州这么做而另一个州干别的事情。研究者把城市化和工业化的水平、教育水平、经济资源水平和住房拥有水平视为变量。他们已经研究了政党体制的类型和州政府的创新一类的结构性变量，以及州政治中公民参与和选民兴趣一类的政治性变量。^[23]

较早时的研究结果往往表明，像城市化、州的财富和地理区域这样的因素比党派体系或政府结构更能说明公共政策差别的原因。

因。例如，一个州的城市化和富裕程度越高，它对人力资源的投资就可能越多，至于它是一党控制的州还是有党派竞争的州，看来并没有关系。不过，最近的研究表明，政治因素和结构因素的确应予考虑。一项研究的结论是，一个州的政策产品部分地取决于积极参与州政治的那些人的态度和行为。^[24]

别的学者发现，创造性的领导会带来不同。一位想要促进经济发展的州长可以带着贸易任务出国，开办海外办事机构，并在宣传和开发上花费时间。通过坚定的领导和对可用资源的熟练使用，州长或州领导人能克服在传统上抑制变化的约束：“譬如，在休伊·朗在路易斯安那当州长半个世界以后，那一时期仍被称为休伊·朗的路易斯安那，其特征是对选矿课以重税和对社会服务大量开支的结合。同样，拉福莱特在威斯康星、洛克菲勒在纽约都刻下了他们印记。”^[25]

政策产品是开支和法律。政策后果是开支和法律在市民生活——政治的“底线”——中造成的实际变化。如今，政治学家正在询问，如何通过改变某些我们能加以控制的条件来改变政策的后果。我们中的大多数拒绝或想要拒绝这一说法：社会和经济力量决定政府所要做的任何事情。我们愿意相信，我们高质量的宪法、领导人和政治参与能够带来并确实带来变化。

小 结

1. 我们要求州和地方政府为我们做无数的事情。我们在教育、公共福利、医疗卫生、公共安全和交通方面所要求的都是最昂贵的，它们占州支出的 3/4 以上，占地方政府开支的约 2/3。

2. 我们还要求各州和社区保持街道安全、保护自然资源、提供公园和娱乐、增加就业机会、保护消费者。当然，在这些方面如何确定重点，各州和社区会有很大不同。例如，有的社区如此关心环境质量，以至于不惜以就业机会为代价寻求有选择的发展。

其他社区赞同吸引就业和工业, 而不顾污染和环境的代价。

3. 政治学家常常对各州和各城市之间以及政策产品和政策后果之间的区别进行研究。他们的兴趣在于, 譬如说, 为什么有的州在一种政策功能上的投资多于其他的, 为什么以现在这种方式分配救济金。市是如何评估政府提供并管理公共服务的方式的, 对这个问题的兴趣也在日益增长。

建议读物

Blanche Bernstein. *The Politics of Welfare: The New York City Experience* (Abt Books, 1982).

Thad L. Beyle, ed. *State Government: CQ's Guide to Current Issues and Activities* (Congressional Quarterly Press, 1989).

Thomas Dye. *Understanding Public Policy*, 5th ed. (Prentice Hall, 1987).

Virginia Gray, Herbert Jacob, and Kenneth Vines, eds. *Politics in the American States*, 4th ed. (Harper Row, 1983).

Bryan D. Jones. *Governing Urban America: A Policy Focus* (Little, Brown, 1983).

National Commission on Excellence in Education. *A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform* (U. S. Government Printing Office, 1983).

David Osborne. *Laboratories of Democracy* (Harvard Business School Press, 1988).

Paul Peterson, ed. *The New Urban Reality* (Brookings Institution, 1985).

Richard C. Rich, ed. *The Politics of Urban Public Services* (Heath, 1982).

Mark S. Rosentraub, ed. *Urban Policy Analysis: Problems, Theory and Prescription* (Praeger, 1986).

Jack Treadway. *Public Policymaking in the American States* (Praeger, 1985).

注 释

〔1〕 格雷戈里·安里格:《测验不能解决所有问题》,载《美国新闻和世界报道》(1986年5月19日),第84页。

〔2〕 《测验教师的正确方式》,载《纽约时报》(1986年3月19日),第A26页。

〔3〕 哈孟·齐格勒和M.肯特·詹宁斯:《管理美国学校:地方学区中政治的相互作用》(达克斯伯里出版社,1974年版)。又见乔治·卡普兰:《谁管理我们的学校?教育领导变化的面孔》(教育领导学院,1989年)。

〔4〕 在波士顿用校车跨学区接送学生的后果及其对不同家庭的影响,见安东尼·卢卡斯:《共同的话题》(诺夫出版公司,1989年版)。

〔5〕 全国教育质量委员会:《处于危险的国家:教育改革的迫切性,致美国人民的公开信》(美国政府印刷局,1983年)。

〔6〕 欧内斯特·L.博耶:《中学:美国中等教育报告》(哈泼·罗出版公司,1983年版),以对中学的观察为根据,包括一系列详尽的建议。又见全国科学委员会大学前数学、科学和技术教育专门委员会:《为21世纪教育美国人》(美国政府印刷局,1983年),以及摘自卡内基教育和经济论坛的报告:《作好准备的国家:21世纪的教师》(1986年)。

〔7〕 《学校改革运动需要州的更多支持》,《州议会》(1985年1月),第6页;佩吉·M.西格尔:《学校改革势头持续不断》,《州议会》(1985年3月),第11~15页。

〔8〕 见弗雷德里克·沃特和迈克尔·柯尔斯特:《美国教育的政治网》(利特尔·布朗出版公司,1972年版),以及齐格勒和詹宁斯:《管理美国学校》。

〔9〕 罗伯特·B.奥尔布里顿:《补贴:福利和运输》,见弗吉尼亚·格雷、赫伯特·雅各布、肯尼思·瓦因斯编:《美国各州的政治》(利特尔·布朗出版公司,1983年版),第378页。

〔10〕 拉塞尔·L.汉森:《医疗帮助和再分配的政治》,载《美国政治学杂志》(1984年5月),第336页。

〔11〕 关于全国对此问题的讨论,见罗切尔·J.斯坦菲尔德:《淹没在浪费中》,《国民杂志》(1986年5月10日),第1106~1110页。

〔12〕 对于70年代国家使我们的街道更安全的步步为营而又令人沮丧

的努力的评论,见詹姆斯·Q. 威尔逊:《对犯罪的思考》(基本图书公司,1975年版)以及托马斯·E. 克罗宁、坦尼亚·克罗宁、迈克尔·E. 米拉科维奇:《美国对街头犯罪的斗争》(印第安纳大学出版社,1981年版)。

[13] 赫伯特·雅各布:《对犯罪的政策反应》,见保罗·E. 彼得森编:《新城市现实》(布鲁金斯研究所,1985年),第251页。

[14] 见迈克尔·N. 丹尼尔森:《市郊排斥性分区的政治》,载《政治学季刊》(1976年春),第1~18页。

[15] 见简·卡罗尔:《失控增长中的佛罗里达激情》,载《州议会》(1985年11~12月),第21~23页。

[16] 引自简·格罗斯:《西雅图决定限制建筑工程》,见《纽约时报》(1989年5月18日),第A10页。

[17] 见艾伦·阿尔特休勒:《城市规划过程》(康奈尔大学出版社,1965年版);戴维·R. 摩根:《管理城市化的美国》,第2版(达克斯伯里出版社,1983年版)以及迈克尔·尤苏:《政治与规划》(北卡罗来纳大学出版社,1979年版)。

[18] 见奥尔布里顿:《补贴:福利和运输》。

[19] 见格伦·亚果:《运输的衰落》(坎布里奇大学出版社,1983年版)、美国总审计长:《城市系统基金为何极少用于大型运输工具》(美国政府印刷局,1977年版)以及维多利亚·欧文:《大城市大型运输工具面临减少的联邦基金》,《基督教科学箴言报》(1986年4月2日),第6页。

[20] 尼尔·皮尔斯:《多伦多运输系统行之有效》,《费城探询者》(1982年1月25日),社论版意见栏。

[21] 布鲁斯·A. 威廉斯:《有限制力的行为:美国各州的经济调控》,载于格雷、雅各布、瓦因斯编:《美国各州的政治》,第370页。

[22] 南希·M. 戴维斯:《政治与公用事业专员》,《州议会》(1985年5月),第20页。又见小威廉·T. 戈姆利:《政策、政治和公用事业调控》,《美国政治学杂志》(1983年2月),第86~105页。

[23] 例如见戴维·克林曼和威廉·W. 拉默斯:《美国各州政治中的“全国政策自由主义”因素》,载《美国政治学杂志》(1984年8月),第598~610页,托马斯·R. 戴伊和弗吉尼亚·格雷:《公共政策的决定因素》(D. C. 希思出版公司,1980年版)以及约翰·C. 金凯德:《政治文化、公共政策和美国各州》(人类问题研究所,1982年)。

[24] M. 肯特·詹宁斯和哈蒙·齐格勒:《美国州政治的特色》,《美国政治学评论》(1970年6月),第535页。

[25] 赫伯特·雅各布:《美国各州的公共政策》,格雷·雅各布、瓦因斯编:《美国各诸州的政治》,第282~283页。又见戴维·奥斯本恩:《民主实验室:新一代州长创出全国增长的模型》(哈佛商学院出版社,1988年)。

第三十二章

州和地方政府的人事与财政

几年前，在俄亥俄州曼斯菲尔德市大街上，唯一的一辆警车几天来一直由理查德·A. 波特驾驶着。波特是这个城市的市长。他兜里揣着徽章，身边坐着一名助手，替正在举行罢工的警察执行公务。该市的 85 名警官认为应当给他们大幅度增加工资。“这是在美国城市中变得极为普遍的对峙。政府雇员在努力改善他们的命运，而市政府却努力以日益减少的收入来解决日趋增多的问题。”^[1]

政府在很大程度上是入与钱的问题。人要挑选，录用。工资必须商定、支付，材料需购买。在美国，大约有 1350 万人在州和地方政府工作。政府的开销和质量部分地取决于这些入的能力，而他们的能力则又取决于支付给他们的工资和充足的公共基金。我们公职官员的成功还取决于他们招募、激发和奖励能干의 公务员的能力。从某种意义上讲，人事权或许是那些治理者的最大权力。

人员从何而来？

当我们谈及州、市、县时，不过是用速记符号代表不同类别的人群。我们说政府修路或办学，实际是指一群公职官员或公职雇员在履行这些职责。从某种意义上讲，为我们州和地方政府工

作的人即是州和地方政府。这些人是如何挑选的呢?

他们当中仅有几个是选举产生的。其他人一般都是通过某种量才录用的文职人员制度任命的,该制度对人员的挑选和晋升均取决于实际表现(功绩)而不是靠政治恩赐。恩赐制并没有消亡。在许多管辖区,它仍有助于了解合适的人选并属于合适的政党。但是这些做法已不再盛行。现在,许多管辖区在雇用和晋升可能的人选和雇员之前实行能力或“知识”测试。另外,最高法院宣布,对大多数政府雇员来说,如果由于政治原因而被解雇,那么这种解雇是违宪的。肯定行动的规定要求通过公开的途径招募人员,而且工会也在发挥作用。^[2]

州与地方的 量才录用制

现在几乎所有州都采用量才录用制来挑选公务员。这一制度一般由文官委员会执行,该委员会一般由州长任命的三名成员组成,经参议院批准,任期六年,每两年更换一名。委员会准备和主持考试,为不同的职位提供很可能被任命的“合格”人选名册,确定职务分工,制作工资表。该委员会同时也是被解雇人员上诉的机构。委员会现在对在职培训,集体谈判、实行肯定行动方案和填补高级行政官员职位空缺等的事宜日趋关注。

委员会对其职责履行得如何?许多评论家抱怨委员会工作迟缓,过于受繁文缛节和死板条例的束缚。由于合格人选的名单不及时,空缺职位往往要过好几个星期方能填补上。但是对文官委员会的一项更为严重的指控是认为委员会剥夺了有责任心的官员对下属所拥有的权威。有人争辩说,太强调公职人员应杜绝采用政治强制手段了,结果是雇员享有太大的职业保障,行政官员不能解雇不称职者。人们都已经知道要解雇不会打字的秘书或是不识字的图书馆员要经过几个月时间和若干次细致的听证会。尽管量才录用制享有强调能力、减少政治上的徇私的良好声誉,但有时却阻碍人们去找公营部门的工作。

公职雇员工会

公职雇员工会在过去三十年中发展迅速。事实上，工会在要求改善工资待遇、工时、工作条件和抚恤金方面已变得具有战斗力。它们在许多州和城市发挥着相当大的政治影响。的确，在像纽约市这些地方，工会被视为政治生活中两个或三个最强大力量之一。处于雇主地位的州和地方政府发现他们已卷入集体谈判和自愿的或被迫的仲裁过程。

州和地方一半以上的公职雇员都组织了起来。美国州、县、市雇员联合会（AFSCME）一向是全国发展最为迅速的工会，它代表 110 万会员。其他工会如国际消防员协会，代表 17.5 万消防人员；全国教育协会代表大约 160 万教师；美国教师联合会代表另外的 58 万名教师。在公职雇员工会中被视为最具有政治影响力的组织之一——消防员工会有时挨门挨户或通过电话选举市政官员。工会为候选人筹集基金并发起写信活动来影响市政官员。近几十年中公职雇员的平均工资比那些在私营企业中的雇员的工资增长速度快大约 25%。这其中工会施加的压力是一个重要因素。今天全国许多地区的公职雇员享受着优厚的待遇。按有些纳税人的说法，他们的待遇太过优厚了。

由于文官制度不能满足公职雇员的许多要求，故而促进了公营部门工会的发展。私营部门中工会和集体谈判所取得的成功又使公营部门工会受到鼓舞。然而公职雇员工会所取得的大部分成功，其原因在于政府工作人员懂得如何在该市、州里形成一股政治力量。大多数公职雇员是受过教育，有理智的人。他们能够向处于压力之下的候选人提供调查和通信帮助，以及竞选活动中往往最急需的捐助。公职雇员工会之所以成功，其部分原因就在于它们能够提供竞选中两个最宝贵的东西——钱与人力。（且不谈会员本人以及他的亲朋好友的选票）

然而随着成功而来的还有以公众批评为形式的激烈反应。调查表明，广大公众认为公职人员不仅工作更有保障，而且享有与

私营部门工作人员同样的或甚至比他们更丰厚的薪金和福利。一方面公职雇员受到文官制度的工作保护，另一方面他们也已得到了工会的大部分谈判权力。此外，在有些城市，他们作为特殊利益集团很好地组织了起来，甚至还可以帮助选举那些必须与他们谈判的官员。尽管集体谈判和工会化早已被私营部门所接受，但这些权利在公营部门却没有被广泛接受。原因之一是政府在它所提供的服务方面，通常像垄断企业那样行事：

在劳工问题上，私营部门和公营部门仍然有所不同。公营部门可以多少回避私营部门中甚至主要的劳工争端。如果一个小机械厂罢工，或者和解的代价将小型机械的价格提得过高，消费者通常可以在别处购买其所需之物，或由另一种产品取而代之。来自市场选择的竞争，迫使劳资双方做到通情达理。^[3]

由于公营部门提供每个人需要的服务，这种需求就“无弹性”，并且相对稳定。因此当公职雇员工会组织起来，形成一股有影响力的政治力量时，它们就能够对有关征税水准和收入分配的关键决议产生影响。有些人认为这会导致不公正影响，使收入再分配，而受益者则是那些属于公职雇员工会的人。一些市、州官员在认识到这种扭曲效果和工会日趋扩大的影响后，态度变得更为强硬。纽约、亚特兰大和新奥尔良市的市长们与工会抗衡，并赢得了纳税人、企业界的支持，他们认为工会已超越了正当的界限。而以上情形在今天已并非罕见。

**公职人员是
否有权罢工？**

一种深深扎根于我们市民道德规范的观点认为，公职人员，特别是像警察和消防队员这些公众靠其执行重要公务的公职人员，不应当罢工。许多在州和地方任职的官员，当然还有许多普通市民，都认为警察、消防员、医务入

员罢工既错误又危险。1919年，马萨诸塞市市长卡尔文·库利奇在反对波士顿警察罢工时讲道：“无论何人都无权在任何地点、任何时间举行危及公共安全的罢工。”他因此而名噪一时。在国家一级，罗纳德·里根解雇了所有曾参加非法罢工的空中交通调度员，这一做法得到了公众的支持。

在许多州，公营部门工会罢工是非法的。即使在允许其罢工的州，也禁止那些提供“关键性和重要服务”的人员参加罢工。然而罢工的确免不了。在大多数情况下，地方和州官员更关心的是使人们复工而不是因其违反法律而将他们投入监狱。对罢工者实行赦免是一贯的做法。工会的组织者否认他们的罢工违法，相反他们将罢工作为劳资争端中的合法和有利的武器。现在罢工仍被普遍视为最后的王牌，只用于无法容忍的情形下。

另外，罢工对公职人员工会还有政治风险。有时会产生公众的敌对反应。在有些城市如旧金山、西雅图，罢工后引起的公众激烈反应使市长们的手腕强硬起来，赢得了罢免投票权和复决投票权，于是便能迫使工会放弃所提出的要求。芝加哥和纽约的罢工同样遇到了来自公众和市政厅方面的强大阻力。现在许多工会领导人都表示他们赞同强制性（compulsory arbitration）仲裁。二十多个州颁发了允许某种仲裁形式的法律。这些工会领导人希望通过仲裁得到某些他们在谈判桌上无法得到的东西，而又不会引起罢工时常带来的公众的激烈反应。有几个州实行约束性仲裁（binding arbitration），特别是在治安、防火这些涉及公众安全的领域。一个中立的、第三方或调解委员会倾听双方的意见，然后制订出委员会认为公正的解决争端的方案。这种裁决是最后裁决。

替代约束性仲裁的另一种做法，**最后最佳条件仲裁**，即要求仲裁人考虑双方最后的条件后选择其一。据称该方法的好处是鼓励双方提出现实的条件并自愿和解。由于担心对方提出的条件被采纳，双方都会使自己的条件更为现实。尽管约束性仲裁不能保证公职雇员不再罢工，但是在实行这一办法的州，这类罢工的次

数已经减少。

通过约束性仲裁达成的和解往往代价高昂。每一个约束性仲裁案件的决议都会给该市或该州政府带来连锁反应。为一部分人增加工资等于为其他公职人员规定了工资标准。例如在有些城市,警察和消防员往往是赢得增加工资的政治活动中的带步人。美国市长联合会负责劳资关系的理事抱怨约束性仲裁“就好像把市长和市议会领进一个大议事室,锁上门后把钥匙交给一个陌生人。让这个陌生人到市里解决某个部门的人事问题,并制订解决财政混乱的计划。”^[4]

**公职雇员工会:
未来的发展**

下面是在不久的将来一些可能的发展:

1. 公职雇员将继续加入工会,例如,教师协会就发展迅速,特别是在那些生源减少而教师又要保住工作的地区。

2. 工会将继续要求采取强制性、约束性仲裁来解决争端。

3. 关于公职雇员是否有权罢工的争议将继续下去,而且可能不会有结果。

4. 州和地方官员在集体谈判和仲裁方面将变得日趋老练。

5. 州与地方政客在竞选中仍会继续向公职雇员工会献殷勤。但是当他们与工会摊牌时,特别是当政府面临严重财政困难时,他们将求助于公众的支持。

6. 公职雇员工会将继续在州和地方有关或超出工资、工作条件问题的政治活动中发挥重要作用。他们会影响何人当选,并肯定还会在整个公共政策问题的领域,特别是在公用事业是否应当承包给私营企业的问题上,享有发言权。

**公用事业是否
应获得利润?**

为了使政府工作更有效,或许也为了限制公职雇员工会日益扩大的影响,许多社区已把一些公用事业承包给能以较低代价保证公用事业的运行而依然可盈利的私

营部门。今天，实际上每项城市服务都在承包给美国的某个地方，而这种趋势预期将继续下去。

加里·詹森的美国紧急服务公司就是一例。这一机构雇用非工会工人扑灭了伊利诺斯州埃尔克格罗夫镇区的火灾，而且还有所盈利。如果该镇区用自己的消防部门灭火，就要花费约 20 万美元，比它付给詹森紧急服务公司的钱还多。

詹森公司的主要收入来自低廉的劳动力成本。尽管国内其他城市和州也正在做类似的尝试。但救火、救护工作，甚至市和州的监狱管理的私营化却是相当新鲜的。佛罗里达州巴拿马市的贝县监狱就是全国为数不多的几个私营监狱之一，并处在其他公职官员的严密监视之中。

由于市与州都现金紧缺，于是便努力鼓励企业家为公用事业提供服务以获利。然而，把紧急处置权和治安权交给盈利的公司却产生了对个人权益承担的责任和保证的问题，同时也引起了人们的忧虑：私人承包商会以低报酬雇用临时帮手，而这将会破坏量才录用制度和公职雇员的士气。

市和州官员关于各种公用事业私营化的哲理上的分歧一直争论激烈。赞同派，包括投标者中的许多人，一些学术研究人员，一些市政管理人员和市与州选任官员，认为私营化减少了税收，提高了公用事业的生产力。而包括公职雇员工会、另外一些学术研究人员和其他市与州官员的反对派则争辩说，私营化会带来像责任、质量，灵活性和完整性这些严重问题。像美国州、县和城市雇员联合会这样一些公职雇员的组织认为，私营化：

掩盖了政府的隐蔽费用，包括准备订合同和监控承包商表现的费用；

强调创利动机，使被承包出去的服务既不比公益部门提供的服务便宜，质量也无法与之相提并论；

把公职官员封锁在死板的合同中，妨碍他们对难以预见

的情况作出反应；

增加腐败的机会；

减少了政府对公民负有的责任。^[5]

80年代出现的银根紧缩曾迫使公职雇员工会做出牺牲，与当选的官员合作共同改进工作效率，甚至削减职工人数。在80年代初期和中期出现的经济衰退期间，密歇根州州长詹姆斯·J·布兰查德把该州的职工人数逐渐缩减了20%，并冻结招工，直至该州经济回升。俄亥俄州戴顿市当选的官员说服市工会同意压缩职工，包括将四人一组收集垃圾变为一人单干。但是戴顿市市长反过来又保证不会执行暂时解雇和大规模承包出去的政策。

资金从何而来？

州与地方政府的大部分资金来源于税收。然而与全国政府不同的是，州与地方政府并不控制金融机构，而且在征税之前往往不得不通过公民投票征得选民的同意。尽管如此，州与地方领导人一般能做到精打细算，提高岁入。我国州与地方的岁入体系现在比过去多样化：减少了对财产税的依赖，更多地依靠州的所得税，六七十年代大幅度增加的联邦资助，到90年代按不变美元价值计算已缩减了25%。^[6]

美国人民赖以调整自己生活的政府层次重叠，使税收情况复杂化。税收政策经常相互矛盾。当全国政府在减少税收鼓励消费时，各州或许正在提高税收。^[7]的确，当联邦政府削减税收，削减对州和地方单位的联邦拨款时，州及地方政府可能除提高税收外别无出路。目前就是这么一种状况。国会削减了联邦税收。由于税收减少，联邦资助也随之减少。由于联邦减少了对各州及地方政府的资助，许多州不得不提高税收，为不可缺少的服务提供资金。纳税人需缴纳的联邦税虽略有减少，用于地方服务的州和地

方税却提高了。

直至最近,每一级政府对其他各级政府的税收政策很少关心。余下的税收当局也使税收成为一项很大的开销。例如:联邦、州还有一些地方官员都征收汽油税。有时联邦和许多州政府同时提高汽油税,致使税收混乱,而且其造成的巨大影响为联邦和州政府始料所不及。

每一级政府都有自己的税收机构。纳税人被允许从联邦而不是从州所得税中减去一定的营业费用和州税。因此,对州法律的变动会影响个人缴纳联邦税的金额。例如:如果一个州增加税收,联邦政府的收入便减少。

然而无论谁收税,所有的钱都来自单一的国民经济。虽然每一级政府有不同的课税基础,每一项税都针对特定的群体,但全部税收还是取决于美国人民的生产力。而生产力又是通过政府的许多活动提高的。人民用所缴纳的税买来警方的保护、公园和教育规划、公路以及其他他们认为值得的东西。

谁应当纳税?

好的税或许可以解释为别人必须缴的税,而不好的税则是你必须缴纳的税。在美国,何人需承担州及地方的服务费用是由政治决定的。只要符合联邦宪法,任何一州的人民可以按他们意愿(在该州)从任何人提取任何税。

宪法 禁止州未经国会同意,对进出口货物征税,或征收船舶吨税;禁止州利用征税权干扰联邦活动;禁止歧视州际贸易,或使州际贸易负担过重,或直接对州际贸易征税,或到用征税权剥夺个人受到法律平等保护的权力,或未经正当程序剥夺他们的财产。执行宪法的律师和法官把大部分时间用于将这些原则付诸具体情况。根据成百上千起纠纷,法院已作出决定——除其他以外——各州可从州际销售中征收销售税,向本州的个人和公司征收所得税——即使这些收入是从州际商业中赚取的,但是各州不得向州际贸易中享有的优惠征税,或是向州际交易中不分派的总

收入征税。

各州宪法也限制州的征税权力。某些财产，如用于教育、慈善事业和宗教的财产，可以免税。州宪法常常列出要征收的税种，未提到的不得征税。州宪法常常还规定从各个渠道征收上来的税金的总额。

市、县或其他地方单位的人民向自己征税的能力受到更加严格的限制。他们的官员只能根据州宪法或州议会的授权，按照程序收这些税。他们都征收哪种税呢？让我们更仔细看一下主要的几种。

一般财产税

被普遍批评为“文明世界最糟的税之一”的一般财产税 (general property tax) 仍然是地方政府的主要岁入来源。它过去也是主要的州税。但是现在，在大部分州里已不那么重要了。财产税难以管理，易导致营私舞弊，它很少顾及付税能力。⁸

100年前，财富主要是指不动产——土地和房屋——这相对容易估价。估税员可估算出个人拥有财产的价值，这对他或她帮助政府分担费用的能力是个很好的检验。然而，今天，财富的形式多种多样。人们拥有大量的个人财产——包括有形财产（如家具、珠宝、洗衣机、地毯、画）和无形财产（如股票、债券和银行存款）。一个人可将一大笔难以估价却易于隐藏的财产集中在一个租来的小房间里。不动产也发生了变化。它不再主要指谷仓、房屋、土地，而是指大规模工业厂矿、大型零售商店、办公楼，它们的价值难以估测。另外，财产所有权如今已与纳税能力不太协调。一对拥有一幢价值20万美元房产的老年夫妇或许是靠社会保险金和子女供给的一小笔赡养费为生。他们要比住在租来公寓中的一对双职工年轻夫妇付更高的地方税。

尽管许多社区规定所有财产都必须缴纳一般财产税，然而实际情况并非如此。城市中20%以上的不动产是免税的。例如：在

波士顿大约一半的实际财产免税；在纽约市大约是 35%；在巴尔的摩是 25%。个人无形财产很少纳税。有些社区为了使拥有者承认其拥有权而减少了无形财产税。此外，像手表、戒指等个人有形财产经常逃税或估价过低。在大部分城市，对于诚实的纳税者应当申报何种财产有着不成文的理解。本分的公民试图按法律办事，却经常被估税员善意劝告说没有必要。

一般财产税几乎是固定不变的。物价上涨期间，被估价值比一般物价水平上升缓慢得多。因而，当各级政府需要更多的资金时，滞后的课税基础便无能为力了。物价下降时，对财产的估价并非以同样的速度下降。当人们没有能力纳税时，财产就要因为欠付税款而被抛向市场。例如在 30 年代，一般财产税不过是为许多私宅拥有者增加痛苦而已。在有些地区，财产税之高以至于再提高就会使企业和中等收入家庭无法承受。社区与社区之间的一般财产税率很难比较。财产由其所在城市或市的估税员或估税员委员会对其估价（确定纳税的确切金额）。资产拥有者通常只缴纳一份税，尽管该税或许应向诸如市、县，或教育委员会和特别区等三四个或更多的机构缴纳。一个城市的税率可能是 10%，而在另一个城市则是 40%。但是后者可能仅仅对“真正”财产的十分之一估价。地方政治家声称他们始终保持低税收率，对此必须认真审核。

近几年，地方严重依靠财产税来资助公立学校的做法引起了激烈的论争，结果实际用于资助教育的金额在各个地区大相径庭。那些每个学生的资产估价很高的富裕郊区比最需要钱的贫穷地区，诸如中心城市，资助教育的钱多得多。改革者敦促由各州负责资助公众教育或分担更多份额以平衡社区与社区之间的差异。尽管这种观点并未普遍接受，但大多数州确实向地方各区分摊基金，试图确保教育开支更公平合理。

那些希望州给学校更多资助的人常常求助于法庭，他们认为依赖资产税的结果是否定个人享受平等保护的权力，从而违反了

宪法。有几个州法院裁定，不同学区之间学生人均花费上的巨大差异不符合宪法第十四修正案的享受平等保护的条款。例如加利福尼亚州最高法院表示赞同（“塞拉诺诉普里斯特案”，1971）；而联邦最高法院（“圣安东尼奥独立学区诉罗德里格兹案”，1973）裁定，联邦宪法并没有要求每个地区、每个学生的教育开支必须一样。^[9]

最高法院 1973 年的裁定暂时降低了要求州内学校经费开支平衡的呼声，然而由此而起的争议和问题依然存在。其他几个州现在也已宣布了与塞拉诺裁定相似的裁决。例如纽约和怀俄明认为州宪法应要求各州对教育的资助应能避免由于地方学区的贫富不均而造成的经费差别。

地方财产税与对公立学校平等资助之间的关系将仍是有争议的问题，然而已经采取了步骤向妥协靠拢。尽管一般资产税有其缺陷，但它仍将是地方政府岁入的重要来源。拥护者说，该税既实际又适宜，并说毕竟是不动产而不是动产是许多当地服务——诸如防火灾——的主要受益者。而其他种类的税又为数不多，且各自都有其自身的缺陷。另外，一般财产税的一些缺陷能够并正在通过改进财产估价和管理方法而得以纠正。

最近人们做了一番努力，改革一般财产税，这就是所谓的断路器免税法（有时称为负所得税）。大部分州和一些城市据此对低收入家庭和老年人减免税。断路器是财产税的信用卡，其价值视财产拥有者的财产税单和收入而定，其目的则是保证财产税不会使家庭收入负担过重——正如断路器保证家庭用电不会过量一样。“也就是说，当财产税对个人造成的负担超过了原定个人收入的百分比时，断路器就要发挥作用，减除过大的财政压力。”^[10]断路器负税法似乎在五大湖和平原各州最为普及，而在财产税略低的东南部则不太普及。经济学家和税务当局曾争论过这种改革所带来的利弊。在制订出一个综合的负所得税或其他某种维持收入计划之前，断路器免税法仍会是许多州税收结构的一部分。

于是产生了加利福尼亚州非常著名的第十三条提案。正如首席大法官伦奎斯特所描述的：这一提案“是建立在这一信念之上，即应该根据最初购买财产的花费来确定税额，而不应根据资产价值尚未兑现的纸面盈利〔征税〕。”这就是说，任何在近几年购买了资产的人必须交纳比以前买下与现在同等价值资产的人高得多的税。虽然最高法院特别强调尚未裁决像第十三条提案那样的州宪法修正案是否合乎宪法，但它已宣布西弗吉尼亚县所采纳的类似条款与平等保护条款相抵触（“阿勒格尼·皮特诉韦伯斯特县案”，《合众国最高法院判例汇编》法学家版第2版，第102卷，第688页，1989年）。

即使税收管理有所改进，一般财产税也无法向政府的地方单位提供他们为满足公民所需的服务而需要的资金。而且，各州已趋向于将财产税留给地方单位，于是他们就需要其他资金来源。那么各州、市还征收什么税呢？

其他税

销售税 在经济大萧条时期应运而生的销售税，现在对许多州来说都是最重要的资金来源之一。几乎所有的州都征收某种形式的一般销售税，通常是向零售业征税。直到二次大战以后，地方的销售税才普及，但是现在许多较大的社区也征收一般销售税。市销售税不受地方商人的欢迎，因为他们担心会赶跑他们的生意。

销售税，特别是由州征收的销售税易于管理，而且能大量创收。尽管它有使低收入阶层负担最重的趋势，然而它却日益受到欢迎。许多消费者认为缴纳销售税的痛苦相对小一些，因为他们可因此而不必一次付一大笔税单。但是劳动阶层和低收入消费者仍然反对销售税，而赞成扩大使用累进所得税。这些阶层的人分辩说，收入低的人在购买食品和衣物上的预算百分比高于收入高的人，因此销售税大部分落在了最无能力付税的人身上。许多州对食品和药品免征销售税。

有几个州不仅对商品征税，而且对各种服务也征税。但是一项具有广泛基础的服务税最近却在佛罗里达州引起不良后果。在通过向服务征销售税的几个个月后，州议会垂头丧气地向神气活现的反对派屈服，取消了该税，改成在商品销售税中增加一分钱。电视、电台和广告机构率先对佛罗里达州的服务税表示反对。“媒体反对该税的活动表现为多种形式，其中不仅包括社论，还有电视与电台做的大量反对该税的广告。一些电台播出的热线节目用几个小时来讨论纳税问题，其中大部分是反面意见，而且经常用不真实的消息和歪曲问题性质。”⁽¹¹⁾佛罗里达人曾被诱导而相信他们将在看病、理发和去美容店的帐单上附缴服务税，尽管后来证明这是误传。“许多退休者认为该税对他们造成的伤害要大于年轻人，因为上年岁的人要雇帮手干家务，而年轻人则自己动手干。”⁽¹²⁾退休者听说每户付的服务税平均约 75 美元，比现有销售税中增加的钱还少。但是他们对此并不相信。佛罗里达州对该项新税的取消，向那些以为佛罗里达州发现了一个扩大收入来源的州发出了警告信号。

州及地方一直希望能从另一个容易被忽略的渠道——日益扩大的目录邮购业征税。由于几乎无法向外州邮购商人征税，据估计州及地方的岁入损失可能有 30 亿美元。⁽¹³⁾因此，国会正受到压力，要它通过立法强迫目录邮购商缴纳销售税，然后将其归还适当的州和社区。各州显然需要这笔钱。但这里也有一个是否公平的问题，因为当地商人必须缴纳销售税，同时还要与那些有纳税的庞大的邮购公司竞争。此外，我们许多人越来越依赖通过商品目录购物，而且，将来通过电话、计算机，和其他能使我们摆脱传统购物方式的高科技设施采购将日益扩大。邮购商及其直销协会的说客声称，征收并偿付所有的销售税将是一场行政管理的恶梦，并且毫无道理地说，他们没有义务为一个他们并没有在那里存在的州收税。然而迟早有一天，销售税会逮住他们。规模较大的邮购公司中已有几家开始依法纳税，或者是出于自愿，或者是

被法院命令所迫不得已而为之。

所得税 对大多数州来说，所得税是增长最快的主要收入来源（仅次于一般销售税）。除个别几个州之外，几乎所有的州都征收个人所得税。在近 20 个州中，所得税的收入高于一般销售税。所得税一般是累进税，即税率随着收入的增长而增长。然而州的所得税税率却不像联邦税那样急剧上涨，而且很少超过 10%。有些州慷慨地免征。公司所得税经常按统一收费率征收。由于联邦所得税之重要和造成的负担，许多市民认为各州应当对该税加以限制。

各州通常不允许地方政府征收所得税。但是一些城市效仿费城和托莱多，现在也征收薪金税。费城对所有个人的薪金和未组成公司的企业及行业的纯利润征收较少的统一税，托莱多对公司的利润也征税。市政所得税使压力大的城市可以向那些住在郊区却使用市内设施的“日间”市民收钱。这种税在俄亥俄和宾夕法尼亚的城市中尤其普遍。不过纽约市、底特律和路易斯维尔也在征收此税。

特殊消费税 几乎所有的州都向汽油、酒和烟纳税。由于许多市也对以上物品征税，地方、州和联邦的税往往使消费者购买这些“奢侈”品时得多花一倍的钱。对这类商品征收的税叫做消费税。汽油税有时和向车辆、司机的驾驶执照征收的税合并在一起，用于公路建设。酒税往往包括允许生产和销售含酒精饮料的执照税和酒精饮料的销售和消费税，这笔钱用于政府的一般开销。一些州有自己的配酒部门，利润上缴州金库。对酒类实行高额税收的理由是降低酒的消耗量，它不属于生活必需品，并可减轻执法部门的工作。有些州如北卡罗来纳，拨出一些酒税用于心理健康计划和使酗酒者恢复健康。但是，如果征税过高，酒就会转移到非法渠道，从而使税收的岁入下降。明尼苏达州的香烟消费税最高——每包烟 38 美分。新泽西、康涅狄格和烟因这些烟草税高的州与像南、北卡罗来纳那样烟草税低的州之间的税差，导致了

往返于东海岸各州之间的烟草走私。

开采税 在若干州，开采税 (severance tax) 一向是收入的重要来源。开采税是对陆地上煤、石油、木材和天然气等自然资源的“开采”特权征收的税。近几年，开采税在以下 8 个州占税收的 20% 以上：阿拉斯加、路易斯安那、蒙大拿、新墨西哥、北达科他、俄克拉何马、得克萨斯、怀俄明。虽然三十多个州都依靠某种形式的开采税，但它却高度集中，大部分州都无法从中获利。加利福尼亚是唯一的主要产油而开采税不高的州。

80 年代中期，当石油价格从每桶 28 美元下跌到不到 14 美元时，大部分产石油和天然气的州都蒙受了经济损失。像得克萨斯、俄克拉何马、路易斯安那这些依靠开采税和销售税收益的州不得不削减教育、图书馆和人力服务的开销。它们还不得不因此而推迟各种公共建设工程，直至石油价格回升。

这里列举的并没有包括州和地方政府征收的全部税项。入场税、股票转让税、遗产税、赛马赌博税、公司特许税、执照税和其他种类的税都很普遍。

非税收收入

除了税收，各州的收入还来自其他收费和特殊服务的收费。事实上，各州与地方政府至少有 10% 的收入来自这些渠道。检查建筑物、登记所有权、法院的诉讼、开营业执照、垃圾的处理以及其他特殊服务都要收费。在有些城市，停车计费器也成为一项重要的收入来源。市政府经常经营供水和地方运输系统。在阿拉斯加、明尼苏达、北卡罗来那、南达科他州的一些城市里，酒店由市经营，并为该市创利润。一些州和市开办其他商业企业，以此赚钱（有时也赔钱）。例如北达科他就开设了一家州银行。市属天然气和照明公司常常为市金库带来收入。在有些情况下，公用事业的利润之大使该市不必再征收其他税。

大约三十个州和哥伦比亚特区靠发行彩票 (lottery) 赚取更大的收入而不必提高税收。彩票并非完全是新生事物。独立战争时

期的大陆会议就是靠发行彩票来资助革命战争的。在 18 世纪 80 年代, 30 个殖民地都曾以彩票作为自愿纳税的一种形式。彩票还曾用来帮助建立一些全国最早的大学, 其中著名的有普林斯顿、哈佛、耶鲁。1964 年, 新罕布什尔成为第一个恢复发行彩票来平衡预算的州。

彩票受到大部分政治家的青睐, 因为它能增加收入而不增加税收。然而, 由于彩票是从许多人身上取来钱, 而仅仅返还给少数人, 许多经济学家说彩票也是一种税, 是一种不公平的税。另外, 批评家认为, 通过彩票政府使穷人更穷。“被闪电击毙的可能性是在州发行的彩票中中奖 100 万元的 7 倍。”⁽¹⁴⁾ 也有人批评彩票的发行是低效收入; 奖品和管理的费用有时占总集资的 60%。

美国人现在每年从州政府处购买彩票的费用大大高于 120 亿美元。由于联邦资助急剧缩减, 发行彩票就显然成为一个受欢迎的收入来源。各州将这笔资金用于各种用途。马萨诸塞州将这笔钱返还地方政府; 加利福尼亚州将这笔意外收入的大部分送给地方教育委员会用于教育; 宾夕法尼亚州将它用于解决老年人问题; 科罗拉多州将这笔款的大部分用于基本建设工程。其他一些州也把这笔钱拨给教育, 还有一些州(如俄勒冈、衣阿华)则将其汇入他们用于任何用途的一般基金。彩票在州税收体制中或许是一个真实的、有错误导向的革新。然而它却扩大到更多的州, 因为当选的官员把每人会得到一罐金子的梦想变成该州急需的现钞。

彩票的反对者往往来自教会团体。他们认为州彩票是不道德的, 因为这是一种合法化的偷窃。支持者反驳说教会自己还经常通过抽彩销售、赌博游戏和其他碰运气的游戏筹款。反对者说彩票是一笔不良投资, 因为它利润不大。但支持者回答说购买彩票主要是为了娱乐而不是作为一项投资。在这场每个人都有发言权的争论中, “当该说的都说了, 该做的也都做了时, 有两个事实是州发行的彩票所无法回避的: (1) 彩票能带来数量可观的绝对收入, 并将其用于公共事业。(2) 彩票对于愿意玩的公众具有

吸引力。”^[15]

用 户 费

近几年，州和地方征收的用户费（user charge）——由个人直接交付的使用某种公共服务的费用——增长迅速。我们对交付某些用户费十分熟悉：如马萨诸塞关卡的通行费，旧金山金门大桥的使用费。然而并非每项扩大这类收费的建议都能取得成功。比如，想一想那些提供公共网球场的市和县。由于仅仅是打网球的人使用这些设施，用户费的支持者便问：为什么不由打网球的人付这项费用？也许他们打两个小时的球应往硬币箱里塞入 50 美分（这时球网才会升到可以打球的高度）。这样人们就要为其所享用的设施付费，而那些不打网球的人则不必为当地这一特殊设施纳税。

要区分个人与社区之间的利益往往并非易事。公立学校显然使使用它的家庭比不使用它的家庭受益。而人们普遍认为教育给社会整体带来很大的益处，因此要用征税而不是收使用费来支持教育。同样，我们不会仅仅要求那些住房或公司失过火的人向消防部门付费。也有反对意见认为，用户费是一种剥夺个人享受有限的服务设施的手段。

拨 款

在过去几十年中，一级政府向另一级政府拨款变得越来越重要。正如我们已经注意到的：直到最近，全国政府还通过资助性拨款给州和市分配大量款额。仅在 1989 年一年里，各州就向地方政府拨款 1400 亿美元。在后一种情况下，州官员将某些来自税收的收入区还给地方政府时，往往不规定其用途。

若把所有的税收和收费加在一起，州和地方政府的收入数目相当可观。但是这些基金往往不足以支付清理，或向老年人提供社会帮助，或资助选民要求的其他职能所需的费用。因此政府常常不得不借款。

表 32-1

各州的税收来源, 1985

	一般销售税 (%)	选择销售税、 消费税与执 照税 (%)	个人所得税 (%)	公司所得税 (%)
亚拉巴马	28	35	24	7
阿拉斯加	—	9	—	11
亚利桑那	16	22	21	7
阿肯色	40	24	27	8
加利福尼亚	33	12	37	13
科罗拉多	33	20	40	4
康涅狄格	44	29	8	14
特拉华	—	41	45	9
佛罗里达	54	30	—	6
佐治亚	34	18	38	9
夏威夷	50	13	31	4
爱达荷	33	26	35	6
伊利诺斯	34	27	28	8
印第安纳	49	16	30	4
衣阿华	33	22	36	7
堪萨斯	29	23	33	8
肯塔基	27	23	26	27
路易斯安那	31	28	14	8
缅因	35	28	30	5
马里兰	25	24	41	6
马萨诸塞	22	15	48	13
密歇根	29	16	35	16
明尼苏达	26	22	43	7
密西西比	52	23	14	6
密苏里	42	23	31	5

续表

	一般销售税 (%)	选择销售税 消费税与 执照税 (%)	个人所得税 (%)	公司所得税 (%)
蒙大拿	-	31	28	10
内布拉斯加	33	31	31	5
内华达	19	48	-	-
新罕布什尔	-	61	6	22
新泽西	20	30	25	12
新墨西哥	42	20	6	4
纽约	20	17	30	9
北卡罗来纳	22	26	19	0
北达科他	27	26	11	12
俄亥俄	33	29	32	5
俄克拉何马	21	76	24	4
俄勒冈	-	21	66	8
宾夕法尼亚	30	30	26	9
罗得岛	32	25	31	7
南卡罗来纳	37	23	31	7
南达科他	52	39	-	5
田纳西	58	29	2	9
得克萨斯	37	43	-	-
犹他	42	18	32	4
佛蒙特	19	40	32	8
弗吉尼亚	21	26	44	6
华盛顿	58	22	-	-
西弗吉尼亚	43	23	27	5
威斯康星	29	19	46	8
怀俄明	22	14	-	-

资料来源: 美国人口普查局: 《州政府 1985 年度财政状况》(1986 年版), 第 6 页。

借 款

19 世纪初, 各州、市经常资助道路和运河建造者。用于这方面的资金和改进其他公用设施的资金来自由市和州发行并由投资者购买的公债, 因此行贿受贿、营私舞弊司空见惯, 而对债务的偿还往往力下从心。有时在改善的公共设施早已丧失其价值之后, 公民依然背负着旧债。结果拖欠债务之事时有发生, 市和州的信誉受损。

州议会滥用职权唤醒了选民, 选民坚持要修正宪法来限制议会随意借款。多年来, 州宪法对州和地方议会借款或发行信用债券的权力做了详尽的限制。最近, 1986 年国家税收改革法又对州和地方发行免税债务的能力增加了限制。长期贷款的权力已从州议会和市议会移交到选民手中, 作为对借款的附加检查。

为保证及时筹款以支持必要的工作开销, 有关财政计划已经减少了短期贷款的金額。即便如此, 官员们有时还得短期贷款。这种流动债务由当年收入支付, 它包括银行贷款、税收预期凭单和其它票据。

州和市有时需长期借款——15 或 20 年。建立学校、建设道路、清理贫民窟的费用如此巨大, 从当年收入中支付这笔费用是不可能的。另外, 这些改善工作具有很长的生命力, 为社会增加了财富, 因此采用分摊费用的方法来支付是明智之举。正是出于此目的, 政府才发行债券。

政府发行的债券和私人向政府贷款是一样的。私人以固定价格购买政府债券。一段时期后, 债券“到期”, 发行债券的政府偿还购买者当时购买时所支付的金额。在债券到期之前, 债券持有者得到通常事先确定的利息。最好的一种做法 (现在许多州的宪法要求这样做) 是发行分期偿还的债券, 即债券中的一部分每年依次到期, 并由当年收入付清。当政府将其发行的债券买回时, 该

债券即已付清。

州和地方债券对富裕的投资者极具吸引力，因为该债券所得利息不必缴纳联邦所得税。基于这一原因，州和地方政府才能以比私人企业低的利息借款。虽然根据管辖权和经济现状，信用评级确实差异悬殊，但大多数市和州的信誉很好，所以它们很容易找到自己债券的买主。普通责任债券 (general obligation bonds) 有发行政府信誉的支持。收益债券 (revenue bonds) 靠的仅是向某一特定项目投资而带来的收益。由于政府往往被允许在超出其负债总额限制之外发行收益债券，它们便尽其所能地利用它。

纳税人的反抗 及其后果

继第十三条提案在加利福尼亚州成功地通过 (1978 年 6 月) 之后，一般纳税人抗议的浪潮席卷全国，最终导致 45 个州的税率受到影响。第十三条提案是由霍华德·贾维斯带头在加利福尼亚州发起提出的请愿书，专门涉及削减并在将来限制加州的地方财产税。该提案本身并未对政府的开销做任何限制，但它却是有以下几点主要作用：(1) 它将财产价值压回 1975—1976 年的水平；(2) 它将财产税的增长率限制为财产估价的 1%；(3) 它规定每年财产估价的增长率上限为 2%。如果从正式的意义讲，第十三条提案确切地说并非是对开销的限制，但它却起到了减少加州政府用于办学校、提供服务和支付公职雇员薪金的作用。该提案并没有立即产生严重的作用，但毫无疑问其影响在近几年越来越被人们感觉到。加州从财产税中获得的岁入下降了 20%。公园不经常刈草了，图书馆开放的时间缩短了，学校增设的一些课程和夏季学期又都砍掉了，街道也不经常修整了。

几年后，加州人对第十三条提案所产生的结果褒贬不一。支持者说它迫使城市运转得更有效并在加州创造了一个更有利的商业气候。他们还说该提案使加州的房屋拥有者人均每年节省 1000 美元。该建议的反对者则指责削减的服务机构和每况愈下的市政

工程。

70年代末和80年代初,当纳税人表示反对州政府的浪费而要求更多的责任制和效率时,各州一般都响应“抗税”。限制征税和开销有时被作为对州宪法的修正案而采用,这种做法在80年代很普遍。大约二十个州制定了某种对征税或开销的限制,尽管这些限制就各自的意图和影响而言大相径庭。有几个州从此便取消了它们。亚利桑那、科罗拉多、夏威夷、新泽西、田纳西和得克萨斯就是那些对州的开销予以法律或宪法限制的州中的几个。支持限制州政府开销的人认为这是个反对通货膨胀,取消不必要的公共工程,和使以惊人速度增长数量的公职雇员得以控制的好办法。将赏金退还给那些能更好、更有效地使用基金的个人与企业能刺激经济。拥护者以新泽西、马萨诸塞和加利福尼亚等州普遍发展的经济来支持他们的观点。批评者反驳说,公共事业的开销和发展并非天生就是糟糕的。政府生产了基本商品,建立了服务机构,而且我们现在所面临的问题比以前要复杂。批评者还指出,州开销并不是导致通货膨胀的主要因素,他们说,我们所需要的是有责任感的州议员而不是对州官员僵硬的限制。如果人们对州官员缺乏信心,可以通过使他们落选来表达这一点。

为了对纳税人的不满做出反应,36个州削减了实际所得税率;22个州减少了州销售税;还有其他几个州采用了所得税指数,这样由通货膨胀而引起的“等级徐进”就不会造成税收的自动增长。还有其他一些州用法律和宪法条款要求公民投票,或者以立法机构的压倒多数的票数通过新税或增加债务。

最近几年,州和地方出于种种原因不得不提高了这种或那种形式的税。这类税更多的是用来维持州里现有的服务,而不是像第十三条提案实施以前的“活跃”时期那样。用来扩大州的服务。大部分州提高或采用了新用户费。许多州提高了汽油或燃料税,还有一些州提高了销售税、所得税或有关的税以解除90年代的财政压力。

然而如果得出结论，认为抗税是完全无效的，那就错了。公众对一个过于积极的政府幻想的破灭，使整整一代政府官员受到了教育。1989年当“税收改革”的一整套方案在路易斯安那、宾夕法尼亚和威斯康星州遭到它们的全体选民的反对而失效时，这些州的官员再次受到了这种教育。

抗税的影响历久犹存。如今，州和地方政府的官员在批准新税时，几乎没有几个不是勉强从事——往往会惶惶不安。然而，纳税人有时却愿意纳高税，如果能使他们相信他们会享有改善的服务的话。但是这说服工作对当选的官员来说是一项持续的挑战。

节省开支

就业和经济实力从东北部和北中西部到阳光地带的转移一度被认为是持久的，但目前看来至少暂时出现了逆转。南部、西南部产油和天然气的各州和落基山脉各州像十年前纽约、密歇根、马萨诸塞州一样，正在勒紧腰带，重新检查他们的税收和开支过程。与此同时，有些州如马萨诸塞和新泽西在享受经济的复苏。而另一些州像路易斯安那和俄克拉何马却或是由于石油跌价，或是由于农场经济衰退，亦或两者兼而有之的原因，跌入了经济低谷。当然即使在这些州，情形也各不相同。例如最近新泽西州的纽瓦克、马萨诸塞州的新贝德福德就没有像它们的邻近郊区一样享受着经济的繁荣。

而且，近几年来最重要的发展是联邦政府正在撤销越来越多的对州和地方的联邦资助方案。每个州必须自谋出路使收支相抵，并靠自己的收入规划生存。以下是有的州试图使他们的经济保持井然有序的几种做法：

1. 有几个州冻结了州的新工作，有些州甚至暂时解雇公职雇员以缩减开支。
2. 各州都在寻找改进税收的方法，并使用复杂的计算机体系。它们正在设计不给逃税者发放州和地方执照及签合同的方案。

3. 有几个州成功地把握住与当地图书馆的滞还图书赦免周相似的“税务赦免”时期，即在宣布的宽限期内逃税者可补交税款而不计其利息罚金。但当赦免期一过立即加重并强制执行对逃税的起诉、罚款和处罚。

4. 有的州在向公司利润征税时采取了一种引起争议的新形式：一元税（unitary tax）。州一元税根据公司在世界范围内的收入，对其可能在本州获利的部分征税。但是往往很难确定究竟在哪个州获利多少。不管它是否叫一元税，大部分州都用公式来确定一个公司该纳税的利润是多少。普遍的做法是：“求出三个因素的平均数：本州发放工资总额的百分比，本州总资产的百分比和本州销售总额的百分比。然后用总利润乘以平均数，便得出本州利润应纳税的金额。”¹⁵ 公司不欢迎这种税，有几个州议会已经取消了该税，为的是将公司，包括外国投资商在内，吸引到他们的州来。可与此同时，另外一些州则正在利用或正在考虑利用这一收入的补充来源。

大多数州在设法使预算平衡时仍然依靠传统的收入来源。除了依靠上述策略外，各州都可能试图稍微增加动产税、公司税、销售税和消费税，并更多地依赖彩票。而且只要公众一抵抗增税，我们就会看到服务的进一步削减。的确，无论如何我们都会看到服务的削减。每位州长和州议员都很清楚，政府所面临的最大矛盾之一就是老百姓在要求更完善、更多服务的同时也要求低税收。80年代末联邦开支的骤减，加上石油和农田跌价，将使许多州在今后几年中，比过去30年里任何时期都更要面对并权衡这些严酷的经济与政治现实。

纽约市的资金问题：案例研究

1975年年底，纽约市市长亚伯拉罕·比姆承认该市已到了不得不拖欠债务的边缘。纽约的财政预算几年来一直出现赤字，并

一直靠短期借款填补赤字。另外,纽约和大多数其他城市一样,一直得靠借款来完成基本建设项目。一旦纽约真的无法兑现其财政债务时,在借款市场上就将信誉扫地。没有人会向一个行将破产的城市投资。

是什么造成的纽约财政危机?大多数专家说,造成财政危机的主要原因是纽约昂贵的社会服务和福利制度,以及全国最高的公职雇员薪金和津贴。而且,纽约市每八个人中就有一人靠福利过活。正如第30章曾谈到的,纽约市领导通过妥协和广泛谈判形成决议。市长几乎总是必须形成一个临时同盟以便对有关政策事宜施加影响。此外,市长是在这样一个政府中工作:这个政府试图代表城市和郊区的利益,代表穷人、中产阶级和公司经理的需要。因此,冲突就是一种生活方式。

许多人认为,分裂的政府结构导致了纽约市开支的急剧上升。他们以市政工作人员工会政治力量壮大为例。1903年纽约市雇佣3.3万人,1953年人数增加到22.5万人以上。到了60年代,城市雇员人数超过35万的界限。1972年人数已达到大约40万的高峰。由于公职人员工会的人数日益增多,他们使纽约市服从他们要求的力量也就越大,因此他们获得了主要经济收益。庞大的市政工会因分裂的政治结构无力与联合起来的雇员抗衡而达到了自己的目的。从20世纪60年代末到进入70年代,纽约面临着由教师、环卫工人、公共交通人员和其他人员举行的使城市陷于瘫痪的罢工和工作诉讼。许多人认为由此产生的解决办法使纽约市破了产,并迫使该市以丰厚的养老金的形式承担将来的义务。

借款成为使收支相抵的唯一办法。纽约开始大举借款以支付眼前的开销。该市出售高利率、短期偿还的短期债券。当这些债券到期时,便以发行更多的债券来偿还。1975年初,纽约的大银行不再愿意将该市每月开销所需的几亿美元借给市政府,于是出现了危机。^[17]到1975年6月30日,纽约市欠了57亿多的短期

借款。

当一些工会帮助纽约市渡过了几个兑现债券危机中的第一个危机之后，纽约州州长休·凯里制订了一个计划。纽约州向纽约市增加了 2 亿美元的税收。市政官员同意要求为市雇员养老金计划增加特别税。官员们还保证他们将继续削减市财政预算，甚至裁减更多的政府职位。(市长已经命令削减 22% 的市劳动力) 州向市居民的财产征收附加税，并将收入归还该市。工会官员同意购买 25 亿美元的市证券。他们还同意推迟兑付马上就要到期的 12 亿美元债券。几家银行表示暂不把即将到期的 16 亿美元票据出手，并同意降低利率。此外，还要求持有市债券的投资者将 16 亿美元即将到期的债券换成为期十年的市政援助公司债券。

联邦政府对以上保证和纽约市将在三年内平衡预算的紧缩开支计划的反应是，同意连续三年提供每年高达 23 亿美元的短期贷款，更确切地说，联邦政府每年将贷给纽约州 23 亿美元，使其能够满足到 1978 年中期纽约市短期现金的需求。这些贷款必须在每一财政年度的年底偿还，其利率要使国家金库小有可图。

这项计划奏效吗？是的。在纽约州、联邦政府的大力资助下，经过市政官员的不懈努力，纽约市避免了财政崩溃。该市甚至夸口 1981 年达到预算平衡。但对纽约市来说这是一个艰难时期。服务削减了，大街和便道明显地更加脏乱。市工会不得不解决显然落在通货膨胀后面的涨工资问题。1977 年当选、并在 1981 和 1985 年连续当选的爱德华·科克市长是纽约市复苏的一个因素。然而该市的服务仍然有限，这显然是同科克在 1989 年企图连任第四届市长时在民主党的初选中落选有关的。

纽约和全国发生的这些事件表明了以下趋势：纳税人会继续赞成减税，但同时又反对对任何服务的大幅度削减；在今后的几年中，联邦对各州和地方的资助将继续缩减；各州将增加个人所得税和销售税，州和地方政府都将更加依赖征收选择性用户费。

小 结

1. 在过去 20 年中,州和地方政府是联邦政府中发展最快的部分。税收对于中等收入家庭所造成的负担,虽然也增加了,但相对而言并不像 25 年前那么重,而且州和地方政府还提供了比以往更多的服务。

2. 近年来对州和地方政府争议最大的问题之一是,州和地方一级的公职雇员 50%以上加入工会的问题。工会一直成功地吸收新会员,并帮助他们为改善工资、工时和工作条件及养老金而谈判。不过工会取得的成功也引起一些公众的强烈反应。

3. 许多老工业城市仍存在严重问题。而州和地方政府在过去几年中取得了长足的进步。几个州和社区更新了宪法或宪章,改进了人事制度,使立法过程专业化了,改组并加强了它们的行政部门,通过了道德规范,建立了改进的预算程序,并向城市再发展或称为“城市复兴”计划投资。一种充满希望的心理正在为我们的大部分城市和州带来新的投资和信心。

建议读物

Advisory Commission on Intergovernmental Relations. *Significant Features of Fiscal Federalism*, 1989 ed. (U. S. Govt. Printing Office; 1989).

Terry N. Clark and Lorna C. Ferguson. *City Money: Political Processes, Fiscal Strain and Retrenchment* (Columbia University Press, 1983).

Charles T. Goodsell. *The Case for Bureaucracy*, 2d ed. (Chatham House, 1985).

Charles H. Levine, ed. *Managing Fiscal Stress; The Crisis in the Public Sector* (Chatham House, 1980).

Michael Lipsky. *Street-Level Bureaucracy* (Russell Sage, 1980).

James A. Maxwell and J. Richard Aronson. *Financing State and Local*

Governments, 4th ed. (Brookings Institution, 1986).

Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave. *Public Finance in Theory and Practice*, 4th ed. (McGraw-Hill, 1984).

National Conference on State Legislatures. *Legislative Budget Procedures in the 50 States* (NCSL, 1988).

Michael Pagano and Richard Moore. *Cities and Fiscal Choices* (Duke University Press, 1985).

Paul E. Peterson, ed. *The New Urban Reality* (Brookings Institution, 1985).

E. S. Savas. *Privatizing the Public Sector*, 2d ed. (Chatham House, 1987).

Alberta M. Sbragia. *Municipal Money Chase: The Politics of Local Government Finance* (Westview Press, 1983).

Richard Schick and Jean C. Couturier. *The Public Interest in Government Labor Relations* (Ballinger, 1977).

David O. Sears and Jack Citrin. *Tax Revolt: Something for Nothing in California* (Harvard University Press, 1982).

Martin Shefter. *Political Crisis/Fiscal Crisis: The Collapse and Revival of New York City* (Basic Books, 1985).

Grover Sterling. *Managing the Public Sector*, 3d ed. (Dorsey Press, 1986).

Also, the U. S. Bureau of the Census regularly publishes reports on state and municipal finances.

注 释

[1] 罗杰·M. 威廉斯:《关于城市工会的争吵》,《星期六评论》(1977年3月5日),第12页。

[2] “埃尔罗德诉伯恩斯案”,《合众国最高法院判例汇编》,第427卷,第347页(1976年)。

[3] 詹姆斯·林·亚当斯:《新的劳工垄断》,《新共和》(1980年5月10日),第20页。另见肯尼恩·M. 詹宁斯等:《公共服务业中的劳工关系:

公共交通中的工会，资方和公共利益》(普雷格出版公司，1978年版)。

[4] 《强制性约束仲裁》，《州议会》(1977年4~5月)，第15页。另外的观点见诺兰·J.阿格利《集体谈判对公立学校管理的影响》，《公共政策》(1980年冬)，第115~141页；以及罗伯特·E.坎贝尔，《集体谈判：一种经验》，《公共管理》(1980年3月)，第9~11页。

[5] 托马斯·B.达尔：《考虑私营化或许对你的政府有益》，《治理》(1987年11月)，第47页。另一本引起不同反响和争议的拥护这一选择的书是E.S.萨瓦斯的《公营部门私营化》第二版(查塔姆—豪斯出版公司，1987年版)。

[6] 史蒂文·D.戈尔德与马克·塞克莱斯基合著：《联邦预算：其中给各州有(没有)些什么?》，《州议会》(1986年4月)，第18~20页。另见史蒂文·D.戈尔德：《州税收改革未完成之议事日程》(全国州议会会议，1988年)。

[7] 诺曼·沃尔泽和格伦·W.费希尔：《城市、郊区和财产税》(奥尔杰施拉格—冈恩—海恩公司，1981年版)，另见C.洛维尔·哈里斯编：《财产税与地方财政》(政治科学院，1983年)。

[8] 要了解财产税的简史，见丹尼斯·黑尔：《财产税的演变：对公共财政与政治理论之间关系的研究》，《政治学刊》(1981年5月)，第382~404页。另见哈里斯编：《财产税与地方财政》。

[9] 《合众国最高法院判例汇编》，第411卷，第1页(1973年)。

[10] 詹姆斯·A.马克斯韦尔和J.理查德·阿伦森：《为州和地方政府提供资金》第3版(布鲁金斯学会，1977年版)，第158页。又见美国政府间关系顾问委员会发表的《财产税断路器：现状与政策问题》(美国政府印刷局，1975年)和史蒂文·D.戈尔德：《断路器和其他减免措施》，载于哈里斯编：《财产税与地方财政》。

[11] 史蒂文·D.戈尔德：《佛罗里达的服务销售税》，《州议会》(1988年1月)，第12~13页。

[12] 玛里琳·马克斯：《佛罗里达取消服务税，提高销售税》，《治理》(1988年1月)，第57页。

[13] 迪克·基尔申：《邮购税征收的分配》，《国民杂志》(1989年5月13日)，第1195页。

[14] 柯特·萨普利：《胡扯的落托牌游戏》，《哈珀》杂志(1983年7

月), 第 15 页; 另见埃尔德·威特:《各州把赌注压在减少利润率的招术上》,《治理》(1987 年 11 月), 第 52~57 页。

[15] 马西娅·L. 惠克等:《彩票是州政府的一个收入来源》,《公共事务公报》,政府研究与服务局,南卡罗来纳大学,第 29 期(1985 年 7 月)。

[16] 史蒂文·戈尔德:《一元税:未来的浪潮?》,《州议会》(1984 年 1 月),第 14 页。又见马丁·托尔金:《游说呼声强烈:加利福尼亚辩论废除跨国税》,《纽约时报》(1986 年 2 月 18 日),第二部分,第 12 页。

[17] 要了解纽约市财政局势何以恶化与大银行和银行家在导致部分问题的产生而后予以解决中所发挥的作用,见杰克·纽菲尔德和保罗·德布鲁:《滥用权力:永久的政府与纽约的衰败》(瓦伊金出版公司,1977 年版)。若要以更广阔的历史背景研究纽约的财政危机,见马丁·谢夫特尔:《政治危机与财政危机:纽约市的崩溃与复苏》(基本图书公司,1985 年版)。

第三十三章

民主信念

开国的一代人进行了八年革命战争使他们获得了权利和自由。然后他们首先在制宪会议上,后来又在第一届国会中奋斗,为保障他们自己和后来者生存、自由和自治的权利,写出了一部宪法和起草了权利法案。正如我们所知道的,他们也认识到对于这些信念和权利的忠诚是远远不够的。每一代人都必须认识到自己有责任用更新和再建他们生活于其中的社区和国家的积极行动来培育这些理想。

制宪者都很熟悉雅典的故事。他们熟知伯里克利和他著名的悼词,他说,不参加公众事务的人是没有用的人,是废物。正如伯里克利和许多雅典人认识到的那样,城市的事就是每一个人的事。雅典人辉煌的业绩使他们差不多成为文明城市的灯塔,但是一段时间之后,他们开始贪婪,以自我为中心,自鸣得意。随着时间的推移,雅典人希望得到安全,更甚于希望得到自由权和自由,他们渴望舒适的生活。最后他们失去了所有的一切:安全、舒适和自由。当他们不再想给社会,而只希望社会给他们时,当他们最希望的自由是摆脱对城市的义务的自由时,雅典人就不再是自由的了。“责任是每一个人必须为自由付出的代价,这是无条件的。”⁽¹⁾

如果你要成为一个真实意义上的美国公民,你的梦想必须超

越个人野心和在物质财富上的积蓄。我们国家要求公民理解他们的安康是与他们的邻居、社区和国家的安康息息相关的。真正的公民都置身于他们社会的社会和政治结构不断再造与更新之中。

最后这一章的主题是简单的：**领导是重要的，但是能够承担自己领导责任的活跃而负责的公民则更为重要。**自由和责任是相反相成的。对于我国的问题，答案并不在于产生一个完美无缺的宪法或高于生活的领导，答案在于教育一批公民领袖，不管他们的职业志向和个人雄心如何，一开始就要把关心共和国和人类作为他们的本职。

我们并非完人，正像雅典人提醒我们的那样，除非通过政治来影响和表达我们自己。我们参与公众事务，并不完全是出于对社会或公民的责任或是期望获得特殊的回报。我们参与政治是为了自我完善，为了我们的成长和自我定义与他人的关系，以及表达对他人的关心，对这些，我们都必须做得有政治风度。^[2]

无论怎么说，最重要的是，已经写入我们宪法的这种民主政体比其他任何政体更需要某种信念——和某种怀疑。它需要关心人类共同事业的信念，即相信人民一旦了解情况，关心大事，就可以把自治政府交给他们，同时抱乐观主义态度，即有些事情做错了，相信人民能够将其纠正。

健康的怀疑也是需要的。民主要求我们能够对**领导者**提出问题，切勿把过大的权力交给任何集团。虽然我们珍视多数裁定原则，但我们也对多数人是否总是正确保持足够的怀疑。民主要求我们经常关心其他人的权利和意见是否真正得到容忍和受到保护，关心民主程序是否确实服务于自由、平等、公正的原则。简言之，民主信念是建立在对人民信任又对人民怀疑这一奇特混合体之上的。

最著名的捍卫民主信念的战士托马斯·杰斐逊相信人类的常识和人类精神的充分发展。杰斐逊深信一个只委托给统治者的政府必然堕落。他写道，人民自身才是政府唯一安全的看管人。他

坚信民众管理、代议制程序和负责任的领导。但是他并不相信古希腊或法国革命式的简单参与的民主体制，人民也必须使他们的权力受到制约和平衡。

人类的政府通常一向是独裁的或专制的。从古至今大多数人都生活在由最上层小集团把自己意志强加于他人的社会中。今天的一些独裁政府为自己的行为辩解说，对于管理自己来讲，人民太软弱了，因而需要被统治。而另一些则声称自己是全体人民的真正代表。但是不论在卡斯特罗的古巴和北朝鲜的军事区，还是在南非，普通老百姓都不像美国人通常能够做到的那样，在作出决定对谁该上学，谁该务农，谁该参军，有多少经费将花费于学校、隐形战斗机，或环境保护等问题拥有发言权。

只有经过深入思考，巨大奉献，无数牺牲和始终不渝的民主信念，自由和平等才能在美国盛行——至少达到目前这样的程度。过去为建立这个民主共和国所需的广为传颂的努力与信念，在我们这个时代完全需要保持下来。

民治政府问题

我们宪法的精髓是既授予全国政府以权力，同时又限制全国政府的权力这两个方面。由于担心国家衰弱和民众骚乱，制宪者授予政府足够的权力来履行她的基本职责，诸如：保持国防和财政稳定。另一方面，出于对个人自由原则的珍视，把它看得高于一切，制宪者也希望保护人民不受政府太多的管理。他们希望一个被限制而又能起作用的政府。解决的办法是使政府能响应人民的要求，但又不太过分。

第一步是把政府的权力分成三个部分：立法、行政和司法（分权）。第二步是给予州和地方政府广泛的权力（联邦制）。然后制宪者作出他们最高明和最成功的第三步：政府官员要使不同和互相竞争的选民满意（制约和平衡）。制宪者也设想到选民本身会

分裂(多元化): 北方人和南方人, 富人和穷人, 城里人和乡下人。最后, 作为对人民自由的最后保护, 1791年开国元勋们在国会和州议会中把权利法案增加到美国宪法中。

当然, 这不是一个非常有效率的系统。而效率也不是主要目的, 制宪者想要的是一个可靠的政府。数十年过去了, 美国政府受到越来越大的压力: 要她办事有效率。特别是在20世纪, 美国遇到大规模的全球战争, 经济萧条与来自欧洲、拉丁美洲和亚洲的大量移民。还有黑人和其他农村人口拥入北方城市, 工业化以及在运输、通讯、医药和教育方面的技术变革。要把权力分散的政府结合为一体总有困难, 但是美国的试验甚至有更多的困难。领导人要“推卸责任”太容易了。某些安排也扩大了政治上少数派的权力。例如在参议院中发表冗长演说妨碍议事的议员, 或最高法院宣布国家或州的法律违宪的权力。有组织的少数派进行阻挠的权力, 使代议制共和国的全部问题更加尖锐。假如代表人民多数的领导人不能采取行动——例如, 不能通过枪支管理法, 或是不能获得保护妇女权利的宪法修正案——这样的政府是真正的民治政府吗?

今天大多数的美国人希望有一个有效率和有效果的政府——能够把事情办好的政府。我们要维持对自由权和自由的信念。我们希望政府代表多数人, 同时又保护少数人。我们希望在充满变动和暴力的世界上捍卫我们的国家。我们生活在一个对资源需求不断上升而资源供给不断下降的时代, 一个对穷人、老人和其他人的权利概念不断扩大的时代。我们对政府的期望太高了吗? 我们当然要有很多期望。

民主是一个制约和平衡的系统。她在价值观和互相对立的梦想之间不断维持平衡。我们不得不在所有个人自由权和集体安全与社会需要之间维持平衡; 我们也必须在某些个人自由权与另一些个人自由权之间维持平衡。问题始终是用什么手段和以什么代价来保护哪些人的哪些权利。

参与制和代表制

对于民主前途的挑战实质上是我们能否使我们的代表制程序发挥作用。没有什么政治问题比它更复杂的了。首先,从字面意义上来讲,严格的代表制是不可能的。每一个男人和女人都有许多相互矛盾的心愿、忧虑、希望和期待,没有一个政府能代表所有的人。其次,即使能代表千百万选民的亿万种利益,仍然存在如何代表他们的问题。是采用新英格兰市镇会议的直接代表制还是采用像工会或政治行动委员会这类经济或专业委员会?是通过少数民族团体的联盟还是通过直接的大众多数?所有这些及其他的一些选择都可以说成是一个多元民主中代表制的适当形式。

有些人提议用大量增加大众直接参与决策的方式来绕过代表制这个棘手问题。许多人认为民主的最完善的形式是在特定群体内的每一个人享有充分和平等的机会参与一切决定,以及参与同决定有关的影响、劝导和讨论的全过程。直接参与决策的鼓吹者宣称用这形式可以达到两个目的:由于使直接参与者对影响他们生活的决定负有责任,将会增强个人的尊严、自尊和理解。其次,这将起到防止反民主和非民主政府形式的出现,从而防止独裁和专制取代民主的作用。这一思想以自我保护为依据,认为直接与利益有关的人最能代表、增进和保护这些利益。

然而许多参与民主制的经验表明,这作为一种决策形式有其局限性。在人口不断增加,经济制度和社会制度日益复杂,政府决策单位范围越来越大的今天,直接参与只能在较小的社区和居民区这种层次上发挥作用。实际上人们不可能花费无穷无尽的时间参与每一个影响他们生活的决策。(有一个老笑话说,社会主义的问题就是花费太多夜晚的问题)

在管理大学、社区、济贫组织、地方的政党委员会等小单位中,参与民主制还是有很大作用的,而且也许参与的思想应当大

大加以推广,如让工人在管理工厂中有更大的发言权。但是我们必须把作为参与制的民主政体和参与在民主政体中的较大作用二者加以区分。解决问题的一种做法是扩大参与在代表制中的作用,亦即扩大所有人在地方决策中和在较大的政府单位中选择他们代表的权力,这样我们又回到间接代表制的难题上来了。

假如我们必须有代表,那么谁将代表谁?虽然这个问题的答案有无数种,但实际上组织代表制只有两种基本方法。在大量的地方选区选出代表,就有可能建立为代表机构——例如美国国会,全国大部分少数派的利益和态度就可以得到体现。另一种方法是强调多数代表制的选举制度。可以通过建立一个全国范围的选区选举一名代表(例如美国总统),或者通过发展强有力的两党制把所有地方选区组织成为一个联盟,从而实现选举和支持全国的多数派。一个国家并非一定要在这二者之间选择其一,可以兼而有之,就像今天的美国那样。

是代表少数派联盟的政府好,还是代表相对明确多数而对少数没有责任的政府更好?答案依赖于一个人对政府的期望是什么。代表少数派联盟的制度通常反映了各个集团之间为了达成协议而必须形成的交易、竞争和妥协,这样一个政府一直被称为**经纪人统治**,实质上政府是各种具有明确政治目标的有组织集团之间的中间人、调解人。在经纪人统治之下,领导人不能离各类集团太远,必须对来自不断变化的各种集团压力做出灵活的反应,往复周旋。政府不是代表有明确计划的联合起来的自由派或保守派,而是试图通过给予发言权,有时是否决权,让所有少数派的利益得到满足。在各政治集团的争夺之中,政府保持微妙的平衡作用。

有些批评者相信少数派集团充分代表制——经纪人统治,但同时指出在美国制度中公正的代表制尚未实现。他们指的是:不参加投票和其他形式的不参与政治的程度;在组成集团方面低收入者远逊于高收入者的事实;较强的有组织集团对保持现状的倾向;在大部分新闻和民意媒体中缺少竞争,加上少数公司控制了

电视和新闻界；两个大党事实上垄断了政党政治，因此并非总是给选民提供有意义的选择。对于政府制度本身，批评者指出了，在国会中阻挠多数派意志和某些少数派代表过多的安排，在选举人团中所表现的对代表制的歪曲，最高法院有权废除由多数人通过立法、行政部门而建立的法律。

这些指责可能言过其实，但正如本书所表明的那样，它们无法否认。然而那些相信较公正代表制的人可以指出近年来相当稳定的进步。例如，对选举法的简化和扩大投票，实行一人一票制，控制竞选费用，在国会中加强多数裁定原则的某些进展。

根据本书的这些观点，你可以毫不怀疑地坚信民主制的意义远远超出了大众政府和不受制约的多数人统治。民主制需要对公众利益有竞争概念，有竞争力的政治家、有活力的民主制，不断生存着，成长着，把信念建立在选民身上，相信选民不仅仅会选举能反映他们观点的人，而且还会选举能作出最佳判断的领导人——“相信人民不会责怪那些由于坚持原则而领导他们走不受大众欢迎的道路的领导人，反而会予以鼓励、尊以荣誉，并最后承认他们是正确的”。^[3]

政治家的角色

美国人对于他们所选举出的官员抱有一种混合的观点。我们了解他们在妥协、调解、磋商、“经纪”方面有技巧，并且了解进行治理常常需要这些品质。但这在多大程度上是一件好事？美国人怀疑政治家怀有野心，相互勾结，不讲原则，投机取巧，甚至腐败堕落——“投身政界就是为了牟取私利”。不久前有人发明了一种类似于垄断的游戏板，并且以《谎言、欺诈和偷盗：政治权力游戏》的挖苦名称上市。

然而我们常常遇到个别机敏、磊落、勤奋和友好的官员（尽管我们可以怀疑他们是为了捞取选票）。这一类政治家离职或去世

之后，我们对他们的喜欢往往转变成为尊敬。华盛顿、林肯、艾森豪威尔和约翰·F. 肯尼迪今天确实为人称道。哈里·杜鲁门喜欢说政治家不过是去世十年左右的政客。

当然，我们应当正确地看待这些问题。在所有的民主国家中，公众可能对政治家抱有太高的期望。另外，人们自然不喜欢拥有大权的人。不管怎么说，政府官员向我们征税，管束我们，征召我们服兵役。我们不喜欢政治上的妥协者，交易者，野心勃勃的投机者——尽管我们需要一些人做这种事情。

近几年来，本书作者之一一直在做关于“典型的美国政治家”的民意调查工作。80%的答案是否定的。这些答案认为典型的美国政客是：“男性，中年，通常是律师”，他们独断专行，渴求权力，自我奋斗，精明圆滑，两面派，会交际，能说会道，浅薄肤浅，难以捉摸，自私自利，投机取巧，纵控自如，一心想当选，“每当了解到选民的不满有可能使其去职时就去倾听选民的意見”和到处许愿。

对于“理想的美国政治家”的问题，答案非常不同。一般的回答如下：理想的美国政治家是诚实、谦虚、爱国、富于同情心、敏锐觉察其他人的需要、见多识广、精明能干、光明正大、实事求是、英明睿智、善于倾听意见、襟怀坦白、善于排难解纷、充分自信、鼓舞人心、“是人民的候选人，而不是金钱的奴隶”、有勇气顶得住特殊利益集团——“他们不要权，而要领导，因为人们要求他们发挥才能为公众谋福”、“尽心尽职，功成身退”。

为什么典型的政治家和理想的政治家之间差别会如此之大？存在这种差别的部分原因是我们的期望值太高了。我们希望政治家是完美的，一切都知道，一切观点都正确（我们认为的）。对于任何人来说，都不可能达到这种理想境界。政治家像所有人一样，生活在现实世界中，完美是一个目标，但是妥协、野心、筹款和自我宣传仍然是不可缺少的。我们“理想的领导人”通常是已去世的人。时间编造神话，解决问题。我们要政治家解决最难办的

问题，还要他们当成我们对政府一切不满——征税，调控和对自由的任何限制——的替罪羊。

民主制度的运转绝对需要政治家——权力分裂的美国需要政治家在各派之间进行调解，建立联盟，并在各部门之间妥协以便产生政策。但是这样的政治家就合格吗？我们是否还要求领导人超越日常的“纵横捭阖”，引导这个国家渡过大危机，或者更好地，事先计划避免这种危机？

哪种类型的政治领导？

我们能够概括今天被选举出来的人的领导能力吗？尽管像其他政治学中许多概念一样，领导的概念是广泛和模糊的，我们还是可以将其划分为**鼓动者**，**联盟建立者**和**当官者**。

领导者的类型

鼓动者或发动运动的人，唤起人们对自身需要和问题的意识，激起他们的希望和期待，组织或领导政治和社会运动，动员基层的力量并从外部对政府施加压力。

运动领导者常常被认为是改革运动者或者甚至是先知，无论他们是废奴主义者，还是妇女选举权运动领导者；是反对奴隶制领导人，诸如威廉·劳埃德·加里森，还是保守主义者，诸如在加利福尼亚发动减税改革运动的已故的霍华德·贾维斯。^[4]

联盟者通常热衷于赢得选举，而鼓动者则侧重于发动那些不一定都参加选举活动的群众团体。为了建立一个可能获胜的多数，联盟建立者必须将各种团体组织到过程和运动中，从而建立一个进行竞选的多数派。因此这种领导者容易变成权力经纪人，他们把政治呼吁做得尽可能广泛，而不至于过于单薄或软弱；对单一利益集团或目标单一的团体或运动表示特别关心，并制定折衷的党纲。

当官者以一种混合的态势实施领导：他们具有来自于官职的

权威，但是为了下一次当选，他们必须试图尽可能不疏远选民多数中的各种成分。他们不敢在他们的时代前面走得太远。在这种情况下，他们的行为深刻地受到政治制度的影响。例如直到任期的最后一两年之前，总统可能不想为争取选民中的多数面烦恼，但他们不得不考虑参众两院的中期选举。由于众议员不得不考虑今后一两年内赢得下一次选举，所以他们几乎经常为了保住家乡的选举基地而工作。参议员任期六年，所以多少可能从长考虑。

约翰·F. 肯尼迪——当官者——与小马丁·路德·金——运动领导者之间的关系可以用来解释两种领导类型之间的差别。肯尼迪虽然在1960年竞选总统时提出过民权问题，但他并没有将其放在政纲的首位。直到他的经济纲领在国会中通过，肯尼迪才提出较为重大的民权议案。与此同时，金和其他黑人领导人则提出抗议，组织示威，遭受暴力，向北方和南方的公众舆论呼吁，为保护他们的公民权利、特别是要求通过立法保护他们的选举权，向肯尼迪和其他联邦官员施加强大压力。作为运动压力的结果，1963年肯尼迪要求国会对民权立法。通过他担任司法部长的兄弟罗伯特·肯尼迪，与金和其他民权运动领导人紧密合作，与此同时，他力图维持北方与南方白人之间旧的民主党联盟。像金这样的运动领导人从外部向政府施加压力，同时也与司法部长罗伯特·肯尼迪和其他人在政府内部工作。肯尼迪总统遇刺之后，林登·B. 约翰逊总统这类当官者和国会领导人一起，建立了黑人、自由派、温和派白人的联盟，使1964年民权法和1965年选举法成为法律。^[5]

作为经纪人的政界人士

大多数美国政界人士几乎不希望成为运动发起人或联盟建立者这种形象高大的领导者。他们在基层工作，担任市议员、县治安官、州议员、地方检察官和县专员。像这样一些人，他们成了漫画家和其他人的讽刺对象，被描绘为滑稽、混乱和愚蠢的人——特别无知和无能。这些画像，尤其是后

两点，多数是夸张的。通常在职的政界人士有一个精明、敏捷、精打细算的头脑。

关于领导的思考

完善的民主理论承认民主不会自动生效。民主需要这样的领导者：他们对过去有清楚的认识，又愿意接受各种不断变化的有关公众利益的观念。

虽然当代最普遍的愿望之一就是渴望具有创造性和强有力的领导，但是具有创造力的领导本身就很难定义。只有在领导者和追随者的背景上，领导才能够被理解——没有追随者的领导者在词义上就有矛盾。领导也与情况和背景有关。一个人只是在一定情况之下卓有成效。领导不一定要适合所有情况。例如詹姆斯·麦迪逊是一个杰出的政治和宪法理论家，同时也是一位卓越的开国政治家。但是他担任总统时并没有表现出什么特殊的才能。领导海军陆战队一个排攻克山头所需的领导才能，不同于在市政府或社区政府中改变种族和性别歧视所需的领导能力。竞选组织者所需要的领导能力，不同于候选人所需要具备的领导能力。思想领袖也不像行动领袖那样总是行之有效。

虽然领导者通常是出色的管理者，但是只具备管理才能远远不够。对管理者来讲是用**正确的方法**来做事，而领导者则更关心或者说致力于做**正确的事情**，亦即他们更关心较为长远的进程，更关心一个社会或一个组织的目标和宗旨。换言之，管理者关心的是效率，是保持事情运转，特别是日常工作和标准的操作程序。而对领导者来讲，除了有某种管理才能之外，同时还必须是发明家、冒险家和企业家。此外，领导者还是道德建设者，能够把价值观和目标灌注于他们的社区或国家的使命之中。

领导者必须具备以下品质：有感染力的自信，充分的乐观主义和不可救药的但却能吸引他人的理想主义，这种理想主义可以

动员群众承担他们做梦也想不到能够完成的任务。简言之，卓越的或改革型的领导（transforming leaders）赋予追随者的权力，能够使其中许多人凭自己的能力成为领导者。在我们的国家（和社区）中的重大突破都是由这样一些人来完成（或塑造）的，尽管他们预见到面临错综复杂和艰难险阻的情况，但却坚信自己和自己的奋斗目标，因而不会由于缺乏自信而手足无措、软弱无力。他们喜欢孤注一掷，甘冒风险，从新的角度来看待事物，并常常发明新的规则。^[6]

领导者必须认识到潜在追随者基本的——包括未表示出来的——要求和需要，通过使追随者充分意识到自身的需要，促使由此产生的希望和向往转变为对其他领导人（尤其是政府中领导人）的实际要求。领导者必须清楚地意识到群众在何时将采取行动。在教育追随者和试图更新一个组织的奋斗目标时，在民主政体中的领导者表现出善于与他们商议和倾听他们的意见。

领导者还必须精确地区分**权力**和**权威**。权力是控制或强迫某些人做某些事时所行使的实力或赤裸裸的力量。权威是被下属或追随者所接受的合法权力。整个领导问题涉及到上、下级之间，领导者与被领导者之间有关参与权力和认可权力的无数问题。领导者的权威在多大程度上得到和保持道义上和社会上的承认？美国人通常珍惜在各种组织中的参与，尤其是在公众和政治生活中的参与。但是我们中的一部分人渴望有英明果断、充满魅力、超凡入圣的领袖，这种领袖能使问题简化，使我们不再为领导担心。然而具有讽刺意义的是，救世主式和超凡入圣的领导人常常——实际上总是——疏远群众，而不是扩大参与。

归根到底，存在两种类型的政治领导：事务型领导和改革型领导。事务型领导者（transactional leader）搞交易，通常是短期交易：“你投我一票，我也投你一票。”或者是“你赞助我竞选，我当选后在州里帮你女儿谋个职位。”大多数政治官员出于实用的需要，以事务型领导的方式处世。这是做生意所采用的方法。正像

我们早先论述过的，改革型领导者尽量与他们的追随者接触，提高他们的政治意识和活动能力，并在这一过程中使其中许多人凭自身的能力成为领导者。^[7]

改革型领导者往往有较为长期的考虑，并且通常更多地注重社区或社会的进步，而较少关心个人利益。改革型领导者在许多方面也是教育者或导师，向人民指出可能实现的希望和梦想。大多数当选的政治官员能否实行改革型领导？改革型领导是否需要有一套特定的环境、特定的个人品质、或者也许是某种宪法上或组织结构上的安排？

作为领导者 的政治家

我们常常怀疑甚至嘲笑从政者，原因之一是我们不了解政治的重要性和从政者在工作中的各种限制和约束。担任官员的从政者在许多方面是第三幕戏领导者 (Act III leader)。绝大多数的剧本都有三幕戏。在政治中，不同的任务或不同的阶段，似乎常需要不同类型的政治领导者。

第一幕戏的领导者是**聚众者或鼓动家**。他们挑起事端，因而常常被视为狂人或肇事者。例如帕特里克·亨利，萨姆·亚当斯和汤姆·潘恩。类似的还有约翰·布朗（在国内战争之前的日子里），拉普·布朗（60年代早期民权抗议运动中），索尔·阿林斯基（在城市抗议运动中）和爱德华·艾比以及当今激进的环境保护主义者。

第二幕戏的领导者是**联盟建立者**。他们往往不是当选者或者甚至不可能当选，但他们发起运动，组织联盟，使从政者注意到他们的意见。例如小马丁·路德·金，苏珊·B. 安东尼和当代预算平衡修正案及核冻结运动的领导者。

第三幕戏的典型领导者是**当选的官员**。有些人具有很高的知名度，有时甚至具有引人注目的履历，但他们也常常具有极为艰苦、冒极大风险和回报极少的经历。他们必须雄心勃勃，甘愿过疯狂的生活。他们还必须是经纪人，时刻注意多数和大多数人的

政策观点。作为一个当选的代表，他们不能太革新。他们通常不得不以平衡者和调解人的身份来调和各种声称符合“公众利益”的事项之间的争议。第三幕戏必须顺从民意，同时也塑造和形成民意。与其他类型的政治领导人相比，他们往往受到更大的约束。他们依赖第一幕戏和第二幕戏的领导者提供解决公众问题的新主意和新手段。

如果说获选的从政者在处理有争议问题的混乱时期似乎显得手足无措，那么我们其他的人也会如此。假如当选官员有时出现失误，那么我们其他人也会如此。假如他们有时拖延事情并且不敢正视现实，那么我们也会这样。伊利诺斯州已故参议员埃弗雷特·德克森提出了一种对了解从政者有帮助的看法：

政治不是你可以留给“其他人”的东西。因为政治是人们通过政府发布命令而进行工作的艺术，所以它应当是共和国内最优秀者的职业和所有人的副业。

一直有许多人似乎把政治恶劣、腐化堕落、道德败坏等同起来。我从历史上发现这些污蔑大多数出自那些不敢通过竞选得到职位的人之口。

蔑视所有政治家并且贬低他们的行为，就是蔑视选举和支持政治家的人——即选民。^[8]

美国人民永远不会完全满意他们的政治家，他们也不应当这样。理想的政治家其实是虚构的人物，因为他要能使每一个人完全满意并使冲突消失。这种人只可能存在于一个所有人都具有相同的思想、理想和利益的极小的社区里。但是美国的自由权，要求多样性，因而也就有了冲突。和他们的代表的人民一样，政治家在什么对国家最有利的问题上同样持有不同的观点。毕竟没有一个人能说出什么东西对任何人都是好的——更不用说对每一个人都是好的东西。这就是为什么我们会有政治家和政治的原因。理

解了这一点，就能较好地懂得我们选出的第三幕戏的从政者所担负的微妙而又艰难的职责。^{〔9〕}

民主的领导

协调民主与领导，对于我们来讲是一场挑战，它部分是出于定义，部分是出于态度。过去我们对领导者总是持有一种观点，认为领导者应当是一个有统治权的男性，受着追随者过分的依靠。这种观点与我们的民主愿望正好相反。一批顺从的追随者绝不可能是民主的追随者，民主国家需要受过教育、持怀疑态度、谨慎小心、受约束和耿直的公众领袖。

这样的公众领袖应当认识到，今天公正地掌握的权力，明天可能成为贪污腐化的权力。当发现一项政策有错误或其他公民的权利受到伤害时，就促使公众领袖提出抗议。这种领导者认识到对官方错误的批评并非对国家的批评。公众领袖也认识到民主牢固地植根于对人性所持的混杂观点之中。正如莱因霍尔德·尼布尔观察到的，我们接受公正的能力使民主成为可能，而我们对不公正的倾向使民主成为必要。

民主政治是一个关于美德和责任的论坛或舞台，在那里——通过一起行动——人民才是自由的。在这个意义上，政治不一定是邪恶，而是现实的好事。它是自由人民的首要问题，它的存在是对自由的检验。

这样，民主的领导就有了可能，就变得容易实现。把领导看作作为地位平等的人之间的保证，同僚权力的合作就能够授权予人民，使人民获得自由，扩大他们的选择和自由。解决我国的问题不在于出现少数伟大的、有魅力的拉什莫尔山领袖*，而在于教育

* 该山石上雕有四伟人头像，即华盛顿、杰斐逊、林肯和西奥多·罗斯福。——译者注

公民，他们可以自豪地说：我们不再需要伟大的领袖，因为我们已成为一批公民，相信一个人就可以发挥重要作用，因而每个人应该经常努力做到这一点。

民主的信念

对一个民主制度的根本检验是**被官方承认的反对派的合法存在**。民主的本质是不仅承认持有相反观点的自由组织存在的必要，而且还积极鼓励这种组织。政治表达和不同政见是民主的根本，为了使还未被承认的真知灼见有表达的机会，甚至有胡说八道的自由。

民主信念的关键是相信民主制度鼓励思想的自由发表。只有在公众讨论有了安全阀和几乎任何政策都受到不断质疑和非议的地方，多数派和少数派的权利才可能都得到尊重。害怕公众辩论就是害怕自治。

“统治者总是认为或者将会发现，对于统治者来讲，允许人民思考、信仰、谈论、写作和集会，特别是任意批评政府，是危及他们的安全的。”最高法院的法官威廉·J.布伦南说，“但是第一条修正案的用辞表明，制宪者衡量了包含在这种自由中的危险，并且为了保护讨论公众事务的自由完整无缺和不受政府的触犯，慎重地选择了冒政府安全和生命的风险。”^[10]

我们赞成杰斐逊的观点：在这个国家中，没有一种事情能够发展到极端错误而不能被优秀的报纸和可靠的教师所纠正的程度。使公民了解情况并且教育他们，主要困难也就克服了。杰斐逊无限信任教育的作用。他相信人们先天就赋有正义感，因而只要告诉普通老百姓明智行事。杰斐逊说，从长远来看，只有植根于教育和文明的民主才有希望经久不衰。

我们是不停止、不满足和有所追求的人民。我们是自己最严厉的批评者。我们的政治制度远非完美，但仍然是-一个开放系统。

人们可以与市政厅斗争,对国家政策有意见的人可以联合起来,使他们的意见得以重视。我们非常清楚地知道美国梦从来不是完全实现的,肯定也不是继承下来的,但它总是能够达到的。重要的是我们人民将决定是否能够使一个民治政府行之有效。这需要巨大的持久的努力和对民主的信念。

我们的未来将由关心创造和维护我们政治权利和自由的人们来塑造。除非有人愿意为全社会的进步承担重大的个人责任,有人愿意实现他们的决心和民主信念,我们个人自由权不可能得到保证。在哈佛大学某建筑物的一条长廊中,美国诗人阿奇博尔德·麦克利什的话刻在一块花岗岩上:“怎样保卫自由?受到武器的威胁时用武器保卫,受到谎言攻击时用真理保卫,受到独裁主义教条攻击时用民主信念保卫。归根到底,总是用决心和信念来捍卫自由。”

每年有几百万美国人游览我国首都的一些巨大纪念馆。他们对华盛顿纪念塔、杰斐逊纪念馆、林肯纪念堂、越战死难者纪念碑、国会大厦、最高法院和白宫之美,总是赞不绝口,并且留下难以忘怀的印象。但是国家的力量并不在这些官方的建筑物之中,而在公民的心中、在思想和行为中。如果我们失去了信念,停止关心、停止参与和停止相信自治的可能性,这些纪念碑“便是一堆毫无意义的石头,由独立宣言开创的事业,人所熟知称为美国的事业,将如同石头一样没有生命。”⁽¹¹⁾

在关于宪法和权利法案的意义和应该意味着什么的一切争论中,有一件事是肯定的:与其他国土上所谓的“国家”相比,“民治政府”的欢庆和创伤,进步和失败,程序和制度都是与25000万美国人的日常生活、希望和需要息息相关的。没有人能比沃尔特·惠特曼在他的“蓝色安大略湖滨”中将这一论点更雄辩地表达出来:

哦,我突然理解这个美国只有你和我,

它的力量、武器、见证就是你和我，
它的罪恶、谎言、盗窃、缺陷就是你和我，
它的国会就是你和我；官员、州议会、军队、舰船就是
你和我。

它不断孕育的新州就是你和我，
那战争（如此血腥和残忍的战争，今后我将忘却的战
争）曾是你和我，
自由、语言、诗歌、就业就是你和我，
过去、现在、将来就是你和我，
我不敢忽视我自己的任何责任，
也不敢忽视美国任何好的或坏的成分……

注 释

[1] 伊迪丝·汉密尔顿：《希腊的回声》（W. W. 诺顿出版公司，1957年版），第47页。

[2] 根据肯尼斯·M. 多比尔和帕特里夏·多比尔：《美国观念》（马卡姆出版社，1971年版）。

[3] 约翰·F. 肯尼迪：《勇敢的形象》（袖珍图书出版公司，1956年版），第108页。

[4] 例如，见查尔斯·麦迪逊：《批评家与社会改革家》（霍尔特出版公司，1947年版）；索尔·阿林斯基：《激进派规则》（兰登出版社，1972年版）和哈维·戈德堡编：《美国激进派：一些问题与人物》（每月评论出版社，1957年版）。关于霍华德·贾维斯，见贾维斯：《疯狂之极》（时代图书公司，1979年版）。并见爱德华·N. 卡尼：《美国政治中的异教徒》（MIMIR出版社，1976年版）。

[5] 见赫伯特·S. 帕梅特：《约翰·F. 肯尼迪总统》（戴尔出版社，1983年版），又见斯蒂芬·B. 奥茨：《让号角吹响！小马丁·路德·金传》（哈珀-罗出版公司，1982年版）以及哈里斯·沃福德：《肯尼迪们与金路德们》（法勒-斯特劳斯-吉鲁克斯出版社，1980年版）。

[6] 见托马斯·E. 克罗宁：《关于领导的思考和学习》，载《总统研究

季刊》(温特出版社, 1984年版), 第22~34页。

[7] 詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯:《领导》(哈珀-罗出版公司, 1978年版), 第1、2章中对这种区别有详细的概述。

[8] 摘自康拉德·乔伊纳:《美国政治家》(亚利桑那大学出版社, 1971年版)。又见保罗·蒂利特编:《政治使命》(基础图书公司, 1965年版)中的许多论文。

[9] 见伯纳德·克里克:《政治的辩护》修订版(佩利坎图书公司, 1983年版)和斯廷森·布利特:《成为政治家》修订版(耶鲁大学出版社, 1977年版)。

[10] 威廉·J. 布伦南在布兰迪斯大学毕业典礼上的讲话(1986年5月18日)。

[11] 约翰·W. 加德纳:《自我更新》(诺顿出版公司, 1981年版), 序言, 第14页。

附录

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，确保国内安宁，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州居民者，不得为众议院议员。

〔众议院人数和直接税税额^①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。〕^②人口的实际统计应于合众国国会第一次会

① 已由第十六条修正案中有关所得税部分代替。——原注

② 已由第十四条修正案废止。——原注

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〔州议会〕^①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。〕^②

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

① 已由第十七条修正案第一款修正。——原注

② 已由第十七条修正案修正。——原注

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^①。

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

① 已由第二十条修正案第二款修正。——原注

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内的专利权，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，公共治安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。^①

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：

① 已由第十六条修正案修正。——原注

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。〕^①

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

^① 本段已于 1804 年为第十二条修正案修正。——原注

统选出为止。^①

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。

① 已由第二十五条修正案修正。——原注

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；〕^①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。〕^②

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。

①②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。〕^①

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，并应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，

^① 本段已由第十三条修正案修正。——原注

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^①

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

^① 第一至第十条修正案 1791 年批准生效。——原注

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^①

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^②

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

① 1798年批准生效。——原注

② 1804年批准生效。——原注

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。）^① 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^②

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^③

第一款 在合众国出生或归化于合众国并受合众国管辖的

① 已由第二十条修正案第三款代替。

② 1865 年批准生效。——原注

③ 1868 年批准生效。——原注

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；无论何州未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^①

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。

① 1870 年批准生效。——原注

宪法修正案第十六条^①

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^②

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^③

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土内酿造、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

① 1913年批准生效。——原注

② 同上。

③ 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

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^①

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^②

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

① 1920年批准生效。——原注

② 1933年批准生效。——原注

作出决定。

第五款 第一与第二两款应在本条批准后之 10 日 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^①

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^②

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。

① 1933 年批准生效。——原注

② 1951 年批准生效。——原注

宪法修正案第二十三条^①

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^②

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^③

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

① 1961年批准生效。——原注

② 1964年批准生效。——原注

③ 1967年批准生效。——原注

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^①

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。

^① 1971 年批准生效。——原注