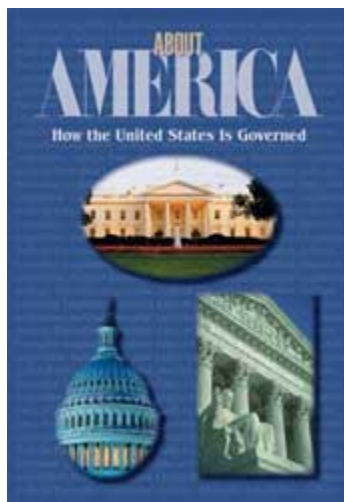


## 美国政体的结构与运作



封面: PictureQuest RF-Garry Black /Masterfile; Catherine Gehm

(2005 年 10 月发刊)

# 目录

## 美国联邦、州和地方政府概述

- 美国政府如何运作
- 美国宪法的作用
- 美国联邦、州、地方政府的相互关系

## 美国政体与其他民主政体的异同

### 联邦政府

- 立法分支
  - 立法程序
  - 参议院
  - 众议院
- 行政分支
  - 行政部门和机构

- 司法分支

### 附录 三权分立

### 州政府

- 州政府结构
  - 州政府的权力与职责

### 地方政府

- 地方政府结构

### 选举与选举程序

### 非政府组织及对公共政策有影响力的机构

- 媒体
- 特殊利益团体/非政府机构
- 公共政策研究机构
- 商贸组织
- 工会
- 个体和私营企业
- 州和地方政府协会
- 政党
- 外国政府和多边组织

### 附录 美国政府资金来源

### 词汇及网站资料

## 鸣谢

本刊承蒙 BP America Inc.公司协助完成制作，发行人特此致谢。对下列各位人士提供的信息协助也在此一并鸣谢：

Douglas K. Barry, Ed.D., 美国商业部商务处(U.S. Commercial Service, U.S. Department of Commerce)

Carol A. Bonosaro, 高级行政人员协会(Senior Executives Association)

< Sheman, A.> 总统教室计划(Presidential Classroom)

Donald A. Ritchie, 美国参议院史料办公室(U.S. Senate Historical Office)

Paul Rundquist, 原国会图书馆国会研究处(formerly Congressional Research Service, Library of Congress)

Vincent T. Tizzio, 美国国际集团(American International Group)

Dr. Andrew R. Uscher, 高级行政人员协会(Senior Executives Association)

David K. Voight, 美国小企业管理局(U.S. Small Business Administration)

## 美国联邦、州和地方政府概述

美国政府体制始于 1776 年，最初只是一个基于自由和民主理念的试验。但是，历史证明，它是一种相当富有活力和适应性的体制。

附录

印第安部落主权

美国常被称作是一个民主政体，但更确切地说，美国实行的是宪政联邦共和制(constitutional federal republic)。“宪政”(“constitutional”)是指美国政府是建立在宪法基础上，这部《宪法》是国家的最高法律——不仅确定联邦和州政府的结构，而且确立了政府的权限。“联邦”(“federal”)体现在美国的体制是由一个全国政府和 50 个州政府组成。“共和制”(“republic”)则是指一个由人民掌权、但由人民选出的代表执政的政体。

### 美国政体如何运作

在一个访问者初看起来，美国政府体制似乎简单明了：国会制定法律，总统实施法律。但仔细观察可以发现，其实这是一个复杂得多的充满互动和制衡的体制。

作为一个共和国，美国政府的根本权力掌握在人民手中。人民通过定期举行的总统、国会议员以及州和地方政府官员的选举行使权力。民选官员及其工作班子制定政策和法律，并负责政府的日常运作。

*“就我所知，社会最高权力的最可靠掌管人只能是人民自己。”*

—托马斯·杰弗逊(Thomas Jefferson), 1820 年

### 宪法的作用

《合众国宪法》(The U.S. Constitution)诞生于 1788 年，是美国政体的蓝图。它规定政府由三个分支组成(立法、行政、司法)，并且确定了它们的权力和任职方式。



在位于美国首都华盛顿的国家档案馆，两名参观者在仔细审视 1787 年《合众国宪法》原件。这部宪法通过法院的解释至今仍在指导着美国的生活。



《宪法》的最重要特征之一，是创立了三权分立的制衡体制，使政府的任一分支都对其他两个分支具有某种约束力。例如，司法分支的最高法院大法官要由行政分支的总统任命，随后还必须得到立法分支的参议院批准。同样，最高法院大法官能够推翻由国会制定和总统签署的法律。这种制衡关系使政府的任何一个部门都无法独揽大权。

《宪法》原件中的两页(右)与众议院一份写有文注的共同提案稿印件(左)。这份于 1789 年 8 月 24 日提出的法案要求修改《宪法》并提出包含 17 项修正案的权利法案。

由于政府只能行使《宪法》具体规定的权力，因此《宪法》为人民的权利和权力提供了重要保护。统称为《权利法案》(Bill of Rights)的《宪法》前十条修正案，保障所有美国人的自由权利，其中包括言论自由、新闻自由、宗教自由、不受无端搜查以及由陪审团审判的权利等。

《宪法》作为国家根本大法，也对各级政府的立法和行政权具有约束力。无论任何法律或法律条文，只要被法院裁决违背《宪法》，都将无效。最高法院在这方面具有最终决定权。

对《宪法》的修正案必须是经国会参、众两院三分之二议员提出、并得到全国四分之三以上州的批准才能成立。这个程序难度很大，自《宪法》诞生以来，一共只通过 27 个修正案，1800 年至今仅通过的 16 个修正案也包括在内。

## 联邦、州、地方政府的相互关系

《宪法》不仅确定了联邦政府的结构和权力，而且也对州政府有基本规定。同时，各个州也都有州宪法；州宪法包含针对州内地方政府的条文。地方政府是指市、县、镇或学区以及特别选区的政府。地方政府负责管理当地的自然资源或交通系统。

联邦政府的权力和职责范围由《合众国宪法》限定。属于联邦政府的权力包括：州际贸易、国防、造币、移民及入籍、以及与外国签定条约等。

但是，随着时间的发展，《宪法》得到合乎时代变化的解释和修正，联邦政府的权力也随之有所改变。联邦政府通过与州政府合作，制定出一些由联邦提供经费、州政府实施的法律和项目。这种合作领域主要包括：教育、社会福利、住房补贴及营养、国土安全、交通和紧急行动等。这些项目须按联邦规定运作。

这种合作使联邦政府具有影响州政府的能力。例如，在 1970 年代，联邦政府希望通过降低高速公路的最高行驶时速减少能源消耗。但是，联邦政府不是通过直接立法达到这一目标，而是宣布，凡不自动降低州内时速的州，将不能得到联邦提供的公路项目经费。另外，在很多情况下，州政府为获得联邦资助，自身也必须为公路项目提供部份资金。

地方政府的结构和权力由州宪法确立。如同州政府的规定不得与联邦法律相悖一样，地方政府受到州宪法和法律的制约。

## 美国政体与其他民主政体的异同



阿拉伯裔美国选民在密歇根州迪尔伯恩一所学校参加 2004 年总统大选投票。

美国的宪政民主共和制并不独特。有很多民主国家采用宪政共和制，并与美国一样有着悠久的民主代表制、法治和宪法保护传统。

但是，就选举制度和政府首脑职能而言，美国与一些主要民主国家有很大不同。在议会制民主国家，总理(或首相)为政府首脑，经议会选举产生，并通常也是多数党或多数派联盟领导人。总理负责组阁，内阁成员经常也是议会成员。国家元首则另外由一位君主、民选总统或类似职能的官员担任。

在美国，总统既是政府首脑也是国家元首。总统选举和议会选举分别举行，总统不一定属于议会中的多数党。根据宪法规定，总统的内阁成员不得同时担任国会议员。

美国的政体基本是两党制。这与在议会中可能有十多个政党并存的议会制国家非常不同。两党制使美国的政治界线分明，政党不需像在议会制中那样为形成执政多数而结盟。导致美国两党制的一个原因是，每个国会议员选区只能选出一名代表。相比之下，一些议会制国家采用比例代表制，从而使很多党派都可以在议会中有代表。

另外一个重要区别是，在美国，民选官员的任期固定，只有期满后才需要重新竞选。但在很多议会制国家，执政党可以突然宣布举行选举，也可以因政府被投以不信任票而不得不举行选举。在有些议会制国家，国家元首有权解散议会和宣布重新举行议会选举。



在得克萨斯州一个民事案中，律师在向陪审团作陈述。这是很多法庭上的常见场景。民

在司法体制方面，美国基本沿袭英国习惯法，因此与其他民主体制的差异较小。刑事案被告有权得到陪审团公赔 d 审判，有权得到律师。但是，美国与其他很多国家在司法体制上有一点重大不同，即美国最高法院有权力宣布法律违宪，进而予以推翻。世界上很少有国家赋予其司法机构如此之大的权威。

民事案与刑事案的一个不同之处是，它着重断定不法行为所造成的损害，因此经常以经济赔偿告终。

最后，以国内生产总值比例衡量，美国政府的税收和开支大大低于其他大多数工业化民主国家。其主要根源在于，其他国家由政府负责社会服务和福利(如医疗保健和退休金)。在美国，这类服务由私营行业提供，即使政府资助，程度也相对有限；因此不被计入政府开支。

# 联邦政府



位于首都华盛顿的国会大厦长期以来一直是美国代表制政府的象征。国会由参议院和众议院组成，任何新法律都需经两院一致同意才可生效。

美国联邦政府由三部份组成：立法分支、行政分支、司法分支。《宪法》对每一分支的职权给予明确规定。

## 立法分支 (The Legislative Branch)

美国联邦政府的立法分支指国会两院，即参议院和众议院。所有立法都须经参、众两院通过，并由总统签字才可生效。

## 立法程序

国会每年的立法提案数以千计，但真正立法只数百项。一项法案从起草到最后由总统签字成为法律需要经过以下程序：

- 1) 起草法案。法案可以是由一位参议员或众议员起草提出，也可以是基于某个行业代表机构或者个体公民提出的要求——他们甚至可以协助起草法案。但是，只有参议员或众议员能够正式提出立法议案。提案起草完毕后，起草人会在议员同事中寻找共同提案人，以增加提案的份量。
- 2) 立法草案在参议院或众议院提出后被编号，提案名称及提案人的名字被公布在《国会议事录》(Congressional Record)上。
- 3) 参议院或众议院的程序官员将提案分配到负责相关事务的委员会。委员会主席可以进一步将其分到最相关的小组委员会。值得指出的是，委员会主席和小组委员会主席对如何处理交给他们的提案拥有很大决定权。如果主席本人不赞同这项提案，他/她可以将其束之高阁。
- 4) 小组委员会可以针对提案举行听证会，邀请政府和民间人士作证。证人可以是政府行政部门官员、专家、与该项立法有关的行业代表、工会代表、学术界人士、公共利益团体、商界代表等等。个人也可以通过出席作证、提供书面证词、或让有关的利益团体代表自己来表述观点。
- 5) 听证结束后，小组委员会可能举行审定会，对提案草案提出意见或修改。然后，由小组委员会投票决定是否将提案

## 附录

最高法院与民权

三权分立

美国政府资金来源



提交全体委员会考虑。提案如果未能通过小组委员会的投票，则就此腰折。

6) 全体委员会可以重复小组委员会所采取的各种步骤或部份步骤，即听证、审定、投票。如果委员会投票通过提案，那么，这项提案将被送交全体参议员或全体众议员审批(取决于提案最初发起于参议院还是众议院)。

7) 参议院或众议院的全体议员可以就提案展开辩论。提案可被进一步修改，也可被送回委员会，或付诸表决。

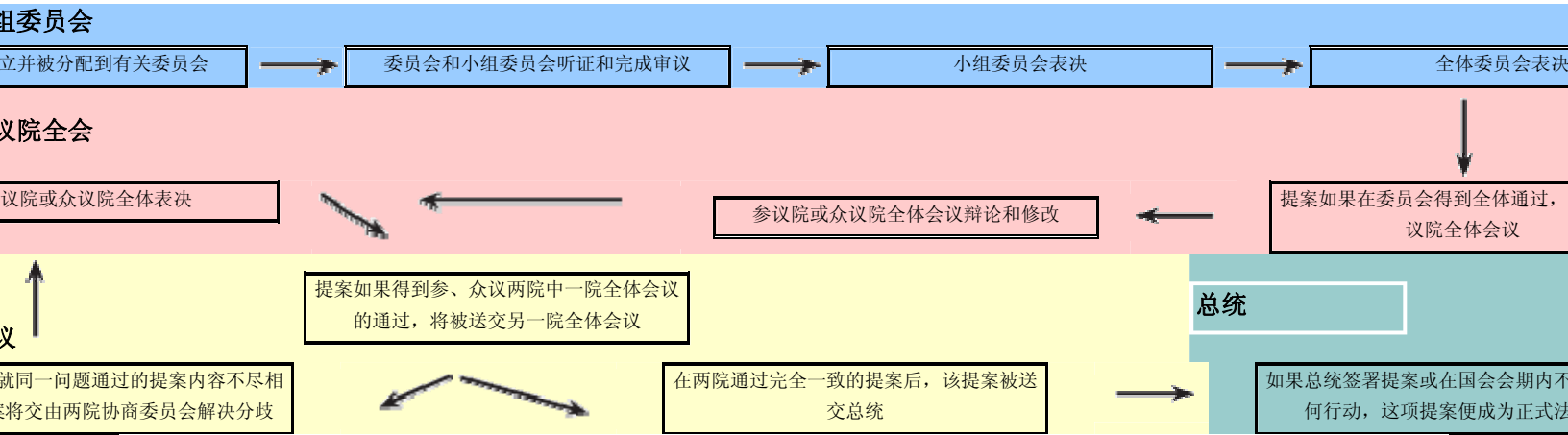
8) 提案在参、众两院中的一院获得通过后，将被送交另一院。经众议院通过的提案可直接被列入参议院议事日程，而无需经过委员会和小组委员会的审议。但两院的有关委员会和小组委员会均有机会就提案举行听证和作出修改。相关或相同的提案往往在参、众两院同时被通过。

9) 如果参、众两院通过的提案内容完全一致，提案将被送交总统。如果两院提案存在差异，参议院主席和众议院议长将任命一个两院协商委员会(Conference Committee)。在协商委员会仍无法就提案达成一致意见的情况下，提案将作废。如果协商委员会取得一致意见，那么提案将被送回参、众两院接受投票表决，但不得作再度修改。

协商委员会修改后的提案在经参、众两院通过后，被送交总统签字。总统有四种选择：(1) 在提案上签字使之成为法律；(2) 在国会会议期间不采取任何行动，从而使提案在 10 天之后自动生效成为法律；(3) 在国会最后休会期间不采取任何行动，从而使提案自动作废；(4) 否决提案。

当总统对提案行使否决权时，国会可予以推翻，但这必须得到参、众两院各三分之二议员的支持。如果任何一院达不到三分之二多数，提案就将作废。如果两院均有三分之二议员支持，提案便成为法律。

除立法以外，国会最重要的功能之一是监督行政部门。国会可以通过举行听证会调查行政机构的运作和行动，确保行政机构依法行事。



- 基于选举需要，参议院中一向有在任年度不等的三组议员，从而每两年有三分之一的议员任期届满，需卸任或经选举连任。这种机制可以确保参议院中始终有一定比例的资深议员。
- 参议院出现某州议席空缺时，一般由该州州长任命替补议员。
- 美国副总统担任参议院主席，但只有在投票结果出现僵局时，投决定性一票。不过，在实际中，很少出现投票僵局，因此副总统很少介入参议院的日常运作。副总统不在时，由参议员推选出的一位主席主持日常事务。
- 参议院同众议院有着很多相同的立法权力，但它同时具有一些特殊权力：
- 参议院负责批准总统提名的最高法院大法官、下级联邦法院法官以及行政机构重要职位的人选。总统提名人必须通过参议院批准才能就任。
- 参议院负责批准或否决总统达成的国际条约。
- 在发生弹劾总统或最高法院大法官的情况时，由参议院主持审判，全体参议员担任陪审员。

## 众议院 (The House of Representatives)

- 众议院被视为"民众之议院"("House of the People")
- 有 435 名议员，各州议员人数按人口比例确定。美国的五个特区或属地——哥伦比亚特区、美属萨摩亚、关岛、波多黎各、美属维尔京群岛——在众议院也有代表，但这些代表没有投票权。
- 所有众议员的任期均为两年，但无连任限制。所有众议员的选举在同时举行。
- 众议员是从各个州内按地理区域划分的所谓国会选区 (Congressional District) 中选出。
- 众议员补缺要通过专门选举或随大选进行。
- 众议院议长由众议院议员选举产生，故来自多数党。



1989 年 1 月众议员在国会山众议院会议厅举行就职宣誓。

众议院具有的与参议院不同的职权包括：

- 有权对总统和最高法院大法官提出弹劾指控。
- 所有涉及增加岁收的提案必须从众议院产生。

- 如果在总统大选中没有任何一位候选人赢得选举人多数票，众议院负责决定总统当选人，一州一票。

## 行政分支 (The Executive Branch)

行政分支的规模远远超过联邦政府的其他两个分支。总统是行政分支的最高领导，任期 4 年。副总统与总统同时当选。一旦总统去世、丧失工作能力或被弹劾定罪而遭到罢免，副总统继任总统。



2004 年 11 月布什总统在主持内阁会议。

虽然行政分支与政府其他两个分支的权力相等，但总统在政府中享有最大的个人权力。总统的权力和职务包括：

- 任命最高法院大法官和下级联邦法院法官——所有任命必须得到参议院确认批准；
- 任命政府各部部长和直属机构负责人——所有任命必须得到参议院确认批准；
- 担任武装部队总司令；
- 担任名义国家元首；
- 谈判签署国际条约以及同美国印第安部落的条约——条约必须经参议院通过批准；
- 否决国会通过的立法提案；
- 赦免或缓期执行联邦罪处罚(弹劾定罪除外)。

除了以上由《宪法》规定的权力以外，总统在实际中还享有《宪法》中没有正式或明文规定的其他权力，其中最重要的一项是，总统可以发布行政命令 (Executive Order)。总统行政令具有法律效力，其通常作用包括：

- 为推动和贯彻总统的政治议事日程而创立新的项目、办公室或委员会；
- 确立国会通过的法律将得到如何贯彻执行的方针政策；
- 宣布联邦节假日。

行政命令可以成为总统实现政策目标的有力手段，这一总统权力得到最高法院的肯定。国会可以通过立法推翻或修改某项行政命令，但任何立法都需有总统签字才能生效，除非国会能够推翻总统的否决。总统行政命令若被视为违宪或与现行法律相悖，可被诉诸法庭。

总统也是其所属政党的领袖，可以运用自己的地位和知名度，向公众和本党国会议员宣传政见，推进政治目标。

## 行政部门和机构

总统和副总统领导的行政分支设有 15 个部和多个专门机构，它们构成日常所说的"政府部门"。这些部门负责贯彻执行法律，提供各种政府服务。政府的作用具有深远影响，也关系着所有美国人的生活。

这 15 个部门是：

- 农业部 (Department of Agriculture)
- 商务部 (Department of Commerce)
- 国防部 (Department of Defense)
- 教育部 (Department of Education)
- 能源部 (Department of Energy)
- 卫生与公众服务部 (Department of Health and Human Services)
- 国土安全部 (Department of Homeland Security)
- 住房与城市发展部 (Department of Housing and Urban Development)
- 内政部 (Department of the Interior)
- 司法部 (Department of Justice)
- 劳工部 (Department of Labor)
- 国务院 (Department of State)
- 运输部 (Department of Transportation)
- 财政部 (Department of the Treasury)
- 退伍军人事务部 (Department of Veterans Affairs)

### 总统接班程序

国土安全部是联邦政府中最新的内阁级部。政府部门的成立日期具有重要意义，原因是，当总统身亡或丧失工作能力时，由副总统继任，而当副总统无法继任时，接任总统职权的顺序如下：

- 众议院议长；
- 参议院临时主席；
- 各部部长——基本依各部成立日期顺序排列，国务卿居首。

上述各部部长由总统任命，并经参议院批准。根据法律，部长为总统内阁成员，是总统在相关领域的顾问。总统也可以让某些高级行政官员享有内阁地位，其中通常包括副总统、总统办公厅主任(the President's Chief of Staff)、管理及预算办公室主任(director of the Office of Management and Budget)、美国贸易代表(U.S. Trade Representative)。其他目前或曾经具有内阁地位的职务包括：环境保护署署长(director of the Environmental Protection Agency)、中央情报局局长(director of

Central Intelligence Agency)、以及总统国家安全顾问(President's national security advisor)。

除总统内阁以外，行政分支中设有很多独立的机构和委员会，其中有些颇具规模。例如，美国邮政管理局(U.S. Postal Service)、环境保护署、国家航空和航天局(National Aeronautics and Space Administration)等。

权力很大的一类行政机构是联邦管理机构。这些机构由国会授权，负责制定和执行管理某一经济领域的规章，通常涉及复杂的技术环节。主要的联邦管理机构有：

- 证券交易委员会 (Securities and Exchange Commission)
- 联邦贸易委员会 (Federal Trade Commission)
- 核管理委员会 (Nuclear Regulatory Commission)
- 食品和药物管理局 (Food and Drug Administration, 属卫生与公众服务部)
- 联邦电讯委员会 (Federal Communications Commission)
- 环境保护署 (Environmental Protection Agency)
- 平等就业机会委员会 (Equal Employment Opportunity Commission)
- 职业安全与健康管理局(Occupational Safety and Health Administration, 属劳工部) (OSHA).

由上述机构和其他相关管理机构确立的规章制度关系到全国几乎各行各业和所有的消费者。这些管理委员会或局署的负责人也由总统任命和经参议院批准。这些机构制定的规章具有法律效力，但可以在法庭上受到挑战或被国会推翻。

在所有独立的联邦机构中，独立性最大的机构莫过于联邦储蓄系统(Federal Reserve System)，也就是国家中央银行(简称美联储)。联邦储蓄系统管理委员会负责制定国家货币政策、确定利率以及货币供应量。美联储的决定能够对国家经济、利率、通货膨胀、就业机会以及国际贸易产生深远影响。很多人甚至认为，美联储主席是仅次于总统的联邦政府中的第二大权力人物。



这是坐落在首都华盛顿的美国最高法院。九名大法官在这里对如何解释事关全国的法律和宪法问题作出决定性裁决。

## 司法分支 (The Judicial Branch)

司法分支的职责是，对向国会的立法提出异议或要求予以解释的司法案件作出裁决，以及审理涉及触犯联邦法的刑事案。在涉及宪法的诉案中，联邦法院具有超越州法的上诉管辖权。联邦法院还负责审理涉及一个州以上的或关系到一个州以上公民的案件，以及涉外案件。

司法分支由最高法院(The Supreme Court)和下级联邦法院组成，其中包括上诉法院(亦称巡回法院: Courts of Appeal, or Circuit Courts, or Appellate Courts)、联邦地区法院(federal district courts), 破产法院(bankruptcy courts), 以及联邦索赔法院(courts of federal claims)。联邦法庭受理来自州法庭的民事和刑事上诉。联邦法庭的初审管辖权包括有关专利、商标、联邦索赔、破产、金融证券、海事法，以及国际诉讼等

司法分支是独立于联邦政府其他两个分支的三个分支之一。它受到的唯一制约是宪法确立的相互制衡。独立的联邦司法体制被视为确保法律对所有公民公正与平等的关键。《宪法》中有两项有利于司法独立的重要规定。第一，联邦法官任职终身，即除非受到国会弹劾并被定犯下"叛国、贿赂或其他重罪和轻罪"，否则法官不得被免职。第二，宪法规定，联邦法官的薪资"在其任职期间不得减少"。换言之，无论总统还是国会都无权减少联邦法官的工薪收入。这两条规定有助于使法官免受公众情绪或政治势力的影响，办案独立。

虽然《宪法》起草人使司法体系避免受到政治和公众舆论的压力，但是，遴选法官的程序如今变得相当政治化。最高法院大法官和联邦下级法院法官均由总统提名，并且必须经过参议院批准才能就任。

根据法律规定，最高法院由 9 名法官组成。联邦下级法院，包括其司法辖区、法官人数和经费均由国会确定。所有联邦法官必须经参议院批准才能得到终身任职。但是，总统有权在国会休会期间任命非终身任期的法官。主要负责交保、签发逮捕或搜查等司法令和一般违规听证的联邦地方行政法官则由联邦地区法院任命，任期为 8 年。



## 州政府



这是加利福尼亚州旧金山的州最高法院所在地。这座建筑内还设有地区法院以及一个联邦上诉法院。联邦法院机构分布在全国各地，形成了除州法和州法院以外的国家司法结构。

作为联邦制国家，美国政府具有多层结构：联邦政府、州政府以及地方政府。《合众国宪法》对国家和州政府都有明文规定。

根据《宪法》，国会拥有批准新州加入联邦的权力。自从最早的 13 个州批准《宪法》以来，美国现已有人口不等的大小 50 个州。除此以外，美国还有一个联邦特区——哥伦比亚特区(District of Columbia)，它是美国首都，不属于任何州。哥伦比亚特区有自己的市政府，其经费由国会控制，行政受国会监督。

州政府不是联邦政府的下属；各州享有自主权，没有服从联邦政府的宪法责任。但是，当联邦宪法或联邦法律与州宪法或州法律相抵触时，州宪法和州法律服从联邦宪法和联邦法律。

### 州政府结构

美国联邦宪法保障各州实行共和制政府，既由民选代表组成的政府。州政府一般具有与联邦政府相同的结构：每州有一名经选举产生的行政首脑(州长)，有一个独立的司法体系，以及一个由民选产生的立法机构。

### 行政

州行政分支负责政府的日常运作，提供服务，维护法律。州长经全州投票选举产生，根据州法律，一般任期 2 至 4 年。其他可由选举而不是任命产生的州政府高级官员包括：副州长、州务卿、州司法部长、州审计官以及一些管理委员会和专门委员会的成员。非民选职务往往由州长任命。

### 立法

几乎各州的立法机构都是经选举产生和由两院组成；内布拉斯加州是唯一的单院制议会。州议员从"单一代表制"选区(single-member district)中产生，任期通常 2 至 4 年。各州使用的议会名称不尽相同；大多数州称上院为参议院，但下院在有些州被称为众议院(House of Representatives)，在另一些州被称为代表院(House of Delegates)，还有些州则称之为州立法大会(State Assembly)。

州议会的主要职责是制定法律，批准州预算，确定州司法部门负责人，以及监督州政府的运作。在很多小州，州议员为兼职性工作，议员只领取象征性的薪酬。他们一年可能只进行几个星期或几个月的立法议事，其余时间从事各自的专职工作。在规模较大的州，议员是一项全年全职工作，议员领取正式的薪金和福利。

## 司法

州司法机构负责联邦法律管辖外的司法事宜，包括州内的大部份民事案、触犯州或地方法律或违反家庭法的刑事案，以及涉及州宪法的案子。

各州的最高级法院是州最高法院(state supreme court)或称上诉法院(court of appeals)。州法官通常有很长任期，但不是终身制。州最高法院一般只负责受理上诉，即复审下级法院的裁决，而州最高法院的裁决仍可能被进一步上诉到联邦最高法院。各州的下级法院结构差异很大：有些州将民事与刑事法庭分开；所有州都设有某种形式的县市地方法庭，处理普通违章和索赔案件。

## 州政府的职权

作为美国联邦体制中的主权实体，各州有自己的宪法、民选官员和政府机构。各州有立法和执法权、税收权、以及在基本不受联邦政府或其他州干涉的情况下主宰本州事务的权力。

州政府的主要职责是为州内居民提供与日常生活相关的多种重要服务，其中包括：

- 确定教育标准和公共教育的资金来源；
- 建立和维护交通运输网；
- 创建州立大专院校；
- 颁发商业和职业执照及规章；
- 建立并监督非联邦法庭和刑事司法系统；
- 总体负责公共安全；
- 签发结婚和离婚证书；
- 签发登记出生和死亡证书；
- 管理针对低收入和残障人的州立保健、住房和



马萨诸塞州议会能源委员会成员 2003 年就一项在近海建造风涡轮电站的提案听取专家意见。



州立法机构与州长的行政机构也呈权力制衡关系。在这张 2003 年的照片中，得克萨斯州议会一位参议员正在通过州参议院电脑查阅资料。



营养项目；

- 管理州立公园和其他娱乐及环保用地；
- 主持和核实选举，包括联邦官员选举；
- 指挥州国民警卫队(执行国家使命时除外)。

很多州将上述部份职责下放给地方政府或者与地方政府共同承担。例如，在大多数州，结婚证书是由县或市政府签发。

## 州宪法的功能

相对于宏观的联邦宪法而言，州宪法有时非常详尽具体。例如，在有些州的宪法中，关于发放债券的规则或者对州各个法院辖区的定义长达数页之多。导致州宪法如此细腻的原因之一是，修改州宪法比修改联邦宪法容易得多；在大多数州，只要在全州选举中得到大多数选民的同意便可修改宪法。

另一个原因是，相对联邦政府而言，州政府几乎可以行使一切没有给予明文限制的权力。因此，为了能够有效控制州政府的权力，必须将所有限制规定一一写入州宪法。

最后，由于州宪法要求州政府必须平衡预算，因此，必须将一些例外情况由宪法明确规定出来，如为资助交通运输项目或建筑项目借款等。



2005 年，得克萨斯州议会一名众议员在全体会议对一项学校金融税务改革提案进行表决时表示投赞成票。在由两院组成的得克萨斯州议会，这项提案随后将被送交州参议院讨论。

## 地方政府

### 地方政府结构

各州宪法都包含对地方行政实体的规定。每个州都设有县<sup>1</sup>和市政府，大部份州还有其他形式的更小的行政实体，例如：行政小区、学区、保护区、镇区以及交通管理局等。基于各州宪法或法律的不同规定，地方政府的职权可包括管理、行政或税务。

美国的民选官员有 50 万人以上。其中联邦和州政府官员不到 8500 人，其余是地方官员——市议会议员、地方教育委员会委员、市长、地方治安官以及负责其他职责的官员。



2004 年选举义务工作人员在加利福尼亚州的一个救世军救济所帮助无家可归的人进行选民投票登记。县和城镇政府承担着各种与人们日常生活相关的职责，政府有时得到公民的义务协助。

## 县政府

县是州内的基本地理分区，面积可从不到 100 平方公里到超过 20 万平方公里。在 48 个州，县政府是州政府之下的主要行政实体。(康涅狄格州和罗德岛州例外，这两州的县不具政府功能)。

县政府的主要职责包括：登记注册(生死，地产过户等)、主持选举(包括选民登记)、修筑地方和乡村道路、用地区域规划、落实建筑规章、以及保障治安(尤其在乡村地区)，等等。有些县政府也与州政府共同承担一些职责，例如：为低收入居民提供社会福利、监督落实环保规定和建筑规章、管理儿童福利以及发挥司法职能等。在有些州，公立学校的学区以县为单位划分，但学校通常有自身的行政结构。

县政府由民选官员组成，决策和行政往往由行政管理委员会(board of supervisors or county commission)负责。除委员会成员外，其他民选县级官员一般包括：治安官、法官、治安法官、法医、审计官、估税员、检察官等。除民选官员以外，很多县还聘请一名专业行政主管，负责县政府的总体运作。

## 自治行政体政府

自治行政体(municipality)是指在县内或独立于县的、拥有自身行政和税收权的市、镇、村。自治行政体规模不一，小的可能居民不过百人，大的可以跨几个县(例如纽约市)。

自治行政体政府的职能包括各种基本服务，例如：公共安全、街道维修、公园和娱乐设施管理、污水处理、清理垃圾、用地规划及落实建筑规章、救火救急服务、动物管理、公共交通等。较大城市的政府可能还提供住房补贴、经办公立医院、管理由市、州或联邦政府资助的社会福利项目。很多城市还拥有或者负责管理公用事业公司，如水、电、天然气、电信通讯等。



在美国各地，类似位于加利福尼亚州纳帕谷的这个小镇是依靠地方政府管理本地或社区的运作。

城市乡镇政府官员均由民选产生，其中包括负责决策的市长和市议会议员。市长为政府首脑，担负日常行政职责，但不一定是市议会成员。有些城市采用经理式政府，由市议会聘用一名专业主管负责市政运作。这名主管是城市的首席行政官，虽不由选举产生，但必须对民选在市议会或市长直接负责。

## 特区政府

根据美国人口普查局的统计，美国三分之一以上的政府是所谓"特区政府"(special district government)。特区政府不属于任何地方政府，一般是基于一个地理区域内的某一具体需要而建立。例如：

- 水及自然资源保护；
- 防火；
- 供水；
- 急救；
- 交通运输。

特区政府领导人可由选举或任命产生。特区政府的权力大小不一，但多具有很大的管理权和税收权。特区政府的经费来源一般是所在特区的特别销售税或财产税，有些也来自向用户征收的服务税。

## 公立教育

所有学龄居民均可享受直至高中的 **12 年<sup>2</sup>**免费公立教育。各州宪法或州法都对如何实行和资助公立教育有明文规定。在大多数地方，学区设有民选产生的教育委员会或教育理事会，其职能包括提出预算，制定方针，聘请校长。尽管学区往往是针对一个具体的县或市，但学区范围不一定等同于政治行政区。在大多数州，公立教育经费来自政府征收的个人和商业财产税，另外还可能得到来自州政府从州的总岁收中的拨款以及确定在州彩票收入中的专款。州政府负责制定本州教育标准和总体教育政策，但如何落实这些标准和政策是地方校委会的责任。

---

(<sup>1</sup>) 行政县区在路易斯安那州被称为堂区(parish)，在阿拉斯加州被称为行政区(borough)。

(<sup>2</sup>) 中学毕业生年龄大约在 17-18 岁。

## 选举与选举程序

联邦选举在偶数年的 **11 月**举行。如同总统、参议员、众议员的选区相互重合一样，他们的任期也相互交错。

- 众议员任期两年，由各众议员选区的选民选出。
- 参议员任期六年，每两年有三分之一参议员任期届满，由选民重新选举。参议员是州选民的代表，因此参议员选举在全州举行。
- 总统和副总统选举每四年在全国范围举行一次。

竞选活动通常随着候选人宣布参选而远在实际投票日期到来之前就拉开序幕。如果一个政党有一个以上的候选人参选，需要首先举行预选，以便决定出一名代表该党参加大选的候选人。

总统大选的预选程序与国会议员的选举程序不甚相同。从大选年的 **1 月**到 **6 月**，各州首先举行预选投票或预选会议。预选结果决定了各候选人将得到多少名出席政党全国提名大会的代表。政党提名大会通常在 **7 月**或 **8 月**举行，政党的总统候选人在这次会议上正式产生。

在 11 月的大选中，参议员和众议员选举是由简单多数原则决定胜负，即赢得票数最多的人当选——无论其是否赢得绝对多数票。但总统选举结果取决于选举人票数。每个州拥有相当于该州参、众议员人数总和的选举人票。首都哥伦比亚特区有三张选举人票。

在总统选举中，赢得一个州多数普通选民选票的候选人往往囊括该州的选举人票。在各州选举结果得到确认后，需要对各候选人赢得的选举人票作出统计。赢得多数选举人票(即 538 票中的至少 270 票)的候选当选总统。如果没有任何一位候选人赢得至少 270 张选举人票，那么将由众议院以一州一票的方式选出总统。鉴于总统选举不是直接由选民票数决定，因此有可能出现一位候选人赢得多数选民的选票而未能当选的情况。

## 非政府组织及对公共政策有影响力的机构

美国实行审议性政府体制，即政府对民众公开，并且听取代表各种观点和利益的声音。因此，如同政府在逐渐发展变化一样，那些希望对政府决策产生影响的组织机构也在不断发展变化。

### 媒体

在美国，媒体掌握在私人手中，不受政府审查。独立的报纸、杂志、电视、广播以及其他形式的媒体在美国有着深厚的传统，它们公开发表各种批评和拥护政府政策的观点。

媒体对公共政策至少有三个重要影响作用。第一，决策人始终处在广泛的新闻媒体的监督下。政府官员懂得，他们的几乎一言一行——哪怕是在私下——都可能被媒体公开，因此，他们不太愿采取不宜被公开的决定或行动。

第二，媒体通过报导事实和独立地对公共政策作出分析让社会大众知情。

第三，媒体为出版和广播界(包括读者和听众)提供了发表评论、进而可以影响他人的论坛，例如许多大型报纸刊登的支持某一竞选公职的候选人的社论或褒贬某项政策的特约文章。

媒体的上述三种作用——将政府官员的行为曝光、让公众知情、着力支持某一竞选人或政策——既可以对公共决策产生直接影响，也可以基于所造的公众舆论对决策产生间接影响。

#### 民间机构组织如何对公共决策施加影响

民间机构组织以多种方式影响公共政策和舆论，其中包括：

- 让政府官员及其手下工作人员了解新政策方案的有利或不利效应；
- 开展公关和舆论活动，宣传自己的立

## 特殊利益团体/非政府组织

特殊利益团体是指由有共同利益或对某些公共政策持共同立场的人组成的民间组织，旨在通过汇集起来的力量在政策辩论中发出更有力的声音。美国有着成千上万这样的团体，代表着想象力可及的几乎各种主张。有些团体历史悠久，长期致力于一个总目标；有些团体则是为了支持或反对某一具体政策提案而在某一时期存在的组织。

场：

- 调动专家意见，宣传支持自己立场的实例、数据和民意调查结果；
- 安排有关人员到国会委员会听证会作证；
- 调动自身会员的支持力量，鼓励他们参加投票、向各自选区的议员代表反映意见、给媒体写信等；
- 组成政治行动委员会，向支持自己立场的候选人捐助竞选资金。

最显著的一些特殊利益团体包括环境保护组织、老年公民福利组织、保护少数族裔组织以及自由贸易政策组织等。

## 公共政策研究机构

公共政策研究机构有时也被称为"智囊机构"，其功能是开发研究课题、撰文出书、佐助与公共政策问题有关的论证。这些研究机构的专家经常受邀出席国会听证会，他们发表的著作文章也常被引为支持某一立场观点的论据。

虽然有些公共政策研究机构带有明显的自由派或保守派色彩，但很多机构都被尊视为公共政策问题的权威。一些长期在公共政策辩论中发挥作用的著名智囊机构包括：布鲁金斯学会(Brookings Institution)、传统基金会(Heritage Foundation)、加图研究所(Cato Institute)、美国企业研究所(American Enterprise Institute)、国际战略研究中心(Center for Strategic and International Studies)、竞争企业协会(Competitive Enterprise Institute)，等等。

## 贸易协会

贸易协会是代表某一行业或职业利益的会员组织，旨在将其成员所关心的问题反映给立法和行政部门的决策人。这些组织同时也负责将新政策、规章、提案等转达给会员，使会员了解他们需要遵守的新规定。

## 工会

虽然工会的主要职能是代表工会成员与雇主谈判，但工会也在影响公共决策方面具有重要角色。在任何涉及贸易、环境、工作场所安全、医疗保健等重大问题的辩论中，代表劳工声音的工会意见都会得到考虑。

工会的影响力来源于工会能够调动会员参加投票和形成声势。工会不同于代表公司利益、会员数目相对有限的贸易协会；工会是千百万劳工会员的代表，而会员是具有投票权的选民。



## 个体公民和私营业

公民个人和私营工商企业为使政府决策人听到自己的声音经常结成联盟或利益团体，但有时候人们也单独采取力争影响政府决策的行动——例如，公民针对某些具体政策问题写信给自己选区的议员或地方报纸的编辑，或者出席有关某项政策的听证会、公共辩论会。



2004年在纽约市，一位工会官员在声援加州食品超市职工罢工活动的工会集会上讲话。

由于商务活动在很大程度上会受到政府政策的影响，因此很多公司都设有政府关系办公室，以便在华盛顿有自己利益的代表。公司代表的主要作用是让决策者了解新的立法提案会对公司产生哪些影响，但他们同时也扮演以下角色：

- 让自己的公司了解即将实行的相关法律和政策，从而使公司得以照章行事。
- 针对立法提案可能产生的后果提供专业、实质性意见，从而帮助立法人员制定出更为合理的法律，减少不意结果。

*那些为自己的公司和行业整体利益服务的能干而有原则性的公司代表，能够帮助政府作出更合情理的决策。*

——布赖斯·哈洛(Bryce Harlow)，1984年

## 州和地方政府协会

由于联邦政府的政策对州和地方政府能够产生重大影响，因此，州政府和地方政府各有自己的协会，反映州、市、县等各级政府的声音。这类主要组织有：

这类主要组织有：

- 全国州长协会(National Governors Association)；
- 全国城市联盟(National League of Cities)；
- 全国州议会会议(National Conference of State Legislatures)；
- 全国县级协会(National Association of Counties)；
- 国际市政经理协会(International City Managers Association)；
- 美国市长会议(U.S. Conference of Mayors)。

这些组织在联邦交通、税务、环境、教育以及社会政策领域尤其具有响亮的声音。在诸如住房、营养、医疗健康等由联邦资助但由地方执行的项目上，联邦决策人经常就如何最有效地设置和落实这些项目征询州和地方政府的意见。

## 政党

美国有两个主要政党，即民主党和共和党。这两个政党以及一些小党派是美国政体的重要组成部份。政党提出竞选公职的候选人并帮助筹集竞选资金。政党的其他活动包括：

- 选民教育；
- 了解问题，调查民意；
- 提供有关政府官员及政府活动的信息。

小政党也构成当政者需要面对的有组织的反对派，从而增加了对政府的制衡。

## 外国政府和多边组织

美国政府是一个主权国家的行政权力机构，从理论上讲，它只对美国人民负责。但是，外国政府有可能对美国政策施加影响。例如，经批准的条约成为美国的法律，而在条约谈判过程中，外国政府可对美国的这一未来法律施加影响。

外国政府和国际机构还可以通过其他直接或间接的方式对美国产生影响。贸易纠纷便是一个明显的例子。在出现贸易纠纷时，外国政府能够对来自美国的进口产品徵税。外国政府可以有意向来自具有政治影响力的某些产业或某些州的产品徵税，进而希望导致这些受影响的产业或州要求美国政府改变政策。

外国政府能够通过其驻美国的使馆展开公关或游说活动，但是外国政府不得向任何联邦职位候选人的竞选活动提供资金。



(上)一名工人在纽约麦迪逊广场花园悬挂 2004 年共和党全国代表大会条幅；(下)挂在波士顿弗利特中心 2004 年民主党代表大会会址的横幅

## 词汇及网站资料

**上诉法院(appellate):** 审理来自下级法院上诉案的法院。有些上诉法院同时具有初审司法权和上诉司法权。

**法案(bill):** 由众议院或参议院提出的立法议案。

**民权法案(Bill of Rights):** 对美国《宪法》前十条修正案的统称，这十条修正案对个人权利给予具体保护。

**内阁(cabinet):** 美国总统最直接的顾问班子，由副总统和法律规定的 15 个行政部门的部长组成。总统或国会也可让其他高级官员享有内阁级地位。

**预选会议/核心小组会议(caucus):** 在美国总统大选中，这个词指一些州为挑选代表出席本州和全国政党提名大会而举行的政党基层预选会议。地方党员在这个会议上讨论本党候选人人选及选举问题，并进行党内投票表决。在国会，这个词指由同一政党或关注同一问题的议员组成的核心小组会。

**议院(chamber):** 指立法机构。美国国会由两个议院组成，即参议院和众议院。"chamber"一词也可指参议院或众议院举行全体会议的会议厅。

**权力制衡(checks and balances):** 由美国宪法确立的政府行政分支、立法分支、司法分支三权分立体制。每一分支都对另两个分支具有某些制约，从而形成在政府众多官员及机构之间的权力平衡。

**两院协商委员会(Conference Committee):** 美国参、众两院在分别通过一项类似的法案以后，为消除两个法案文本中的歧异点而举行的协商会议。任何提交总统的议案必须首先在参、众两院达成完全一致。

**确认批准(confirmation):** 美国参议院对总统提名的行政职务人选或联邦司法职务人选的审批。

**《国会议事录》(Congressional Record):** 美国国会会议的正式文字记录。

**宪法(constitution):** 一个国家确定政府职权和人民权力的基本法律和原则。美国具有成文宪法，有些国家没有成文宪法。

**部(department):** 美国联邦政府中的最高行政部门，与议会制政体国家中的部(ministry)相等。美国政府各部是根据法律规定设置，除司法部长外，各部部长均称"secretary"；司法部长被称为"Attorney General"。

**选举团(Electoral College):** 在美国选举体制中，选举团是一组"选举人"的总称，总统实际是由这些选举人投票产生。在大选日，选民把选票投给所在州的"选举人"。哪位总统候选人赢得的选民票数最多，支持这位候选人的"选举人"就将作为这个州的代表出席在各州州府举行的选举总统的选举团投票。总统候选人必须在全国获得至少 270 张选举人票方可当选。



**消费税(excise tax):**针对具体产品的生产或销售而施行的税收。在美国, 联邦、州、地方政府通常对酒和烟草类产品征收这类税。

**最后审议(markup):**国会委员会或小组委员会逐条审议、讨论、修改、补充立法草案的一种程序。

**立法程序官(parliamentarian):**美国国会中熟悉参议院或众议院规则及程序的官员。程序官协助立法程序, 包括将提案恰当地分配给有关委员会。

**预选/初选(primary):**政党从党内数名候选人中决定出一名候选人代表该党参加总统竞选的选举。

**比例代表制(proportional representation):**基于各政党得选票数目而确定议会代表比例构成的政体。

**共和制(republic):**由民选代表负责决策和执法、进而使政府最高权力掌握在人民手中的政体。

**单一席位选区(single-member district):**按照地理区域划分的有一个国会议员代表名额的选区, 议员由绝对多数或简单多数方式选出。

**否决(veto):**总统拒绝批准由国会通过的法案、从而使之无法成为法律生效。国会两院随后可在各有三分之二多数议员投票支持的情况下推翻总统的否决。

## 其他资料(除标明, 均为英文)

### 联邦政府

#### The White House (白宫)

<http://www.whitehouse.gov>

点击 "Your Government", 可了解联邦政府的整体结构, 并看到与各部、署以及其他政府机构网页的链接。

#### USInfo (美国参考)(中、英文)

<http://usinfo.state.gov>

### Thomas

<http://thomas.loc.gov/>

"Thomas"是美国国会图书馆提供的立法信息的正式网上来源。网站内容包括国会日程链接、投票记录、立法提案和已通过的立法法案, 以及其他各种立法信息。

### FirstGov.gov

<http://www.firstgov.gov>

FirstGov是美国联邦政府福利、服务等信息的正式入口网站, 并且提供与州、地方及部落政府的链接。

### 州和地方政府

#### National Conference of State Legislatures (全国州议会联合会)

<http://www.ncsl.org/>

提供有关州议会结构和公务的最新信息。通过点击"Legislatures" and "Websites"可进入各州议会网站并了解各州宪法和立法资讯。

### **National Association of Counties (全国县级协会)**

<http://www.naco.org/>

介绍县政府结构和职责并提供有关各县人口和经济的详细数据。

### **公共政策研究机构**

民间“智囊”机构往往是公共政策新设想和新思维的摇篮。智囊机构的学者针对公共政策可能带来的观念、经济、社会、文化和政治影响开展第一手调查和研究分析。以下是代表不同政治色彩的一些有影响力的智囊机构的网站：

### **Brookings Institution (布鲁金斯学会)**

<http://www.brookings.org>

### **The Heritage Foundation (传统基金会)**

<http://www.heritage.org>

### **American Enterprise Institute (美国企业研究所)**

<http://www.aei.org>

### **The Cato Institute (加图研究所)**

<http://www.cato.org>

### **The Urban Institute (城市研究所)**

<http://www.urbaninstitute.org>

### **C-SPAN**

<http://www.c-span.org/>

C-SPAN是美国一家有线电视台，向公众提供美国众议院、参议院会议以及其他公共政策辩论讨论会的实况转播。C-SPAN网站提供有关政治、公共政策和政府动态的最新资讯及档案资料。