



美国是如何治理的

〔美〕希尔斯曼 著

商 务 印 书 馆

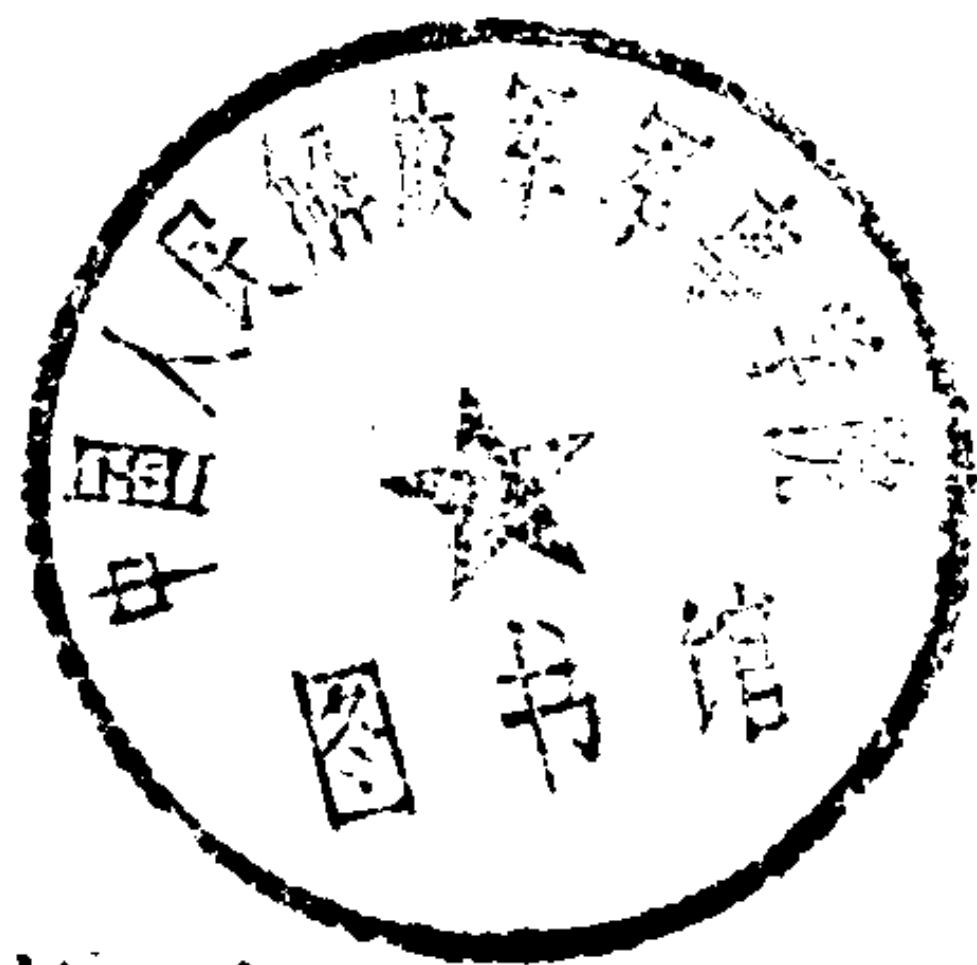
人民教育出版社



美国是如何治理的

〔美〕希尔斯曼 著

曹大鹏 译



商务印书馆

1986年·北京

TO GOVERN AMERICA

Roger Hilsman

Columbia University

Harper & Row, Publishers

New York Hagerstown San Francisco London

1979

根据哈泼斯·劳公司 1979 年版本译出

MĚIGUÓ SHÌ RÚHÉ ZHĪLǐ DE

美国是如何治理的

〔美〕希尔斯曼 著

曹大鵬 译

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街 36 号)

新华书店北京发行所发行

北京新华印刷厂印刷

统一书号：3017·383

1986 年 4 月第 1 版

开本 850 × 1168 1/32

1986 年 4 月北京第 1 次印刷

字数 502 千

印数 8,800 册

印张 21

定价：3.40 元

出版说明

本书是一部研究美国政府功能和社会力量对政府决策影响的著作。作者罗杰·希尔斯曼(Roger Hilsman)，是哥伦比亚大学教授，肯尼迪总统任内的助理国务卿。

本书的主旨在于探讨美国国会通过的法律、各级法院的裁决、行政系统的规章制度和各种政策等，是如何产生，又是怎样付诸实施的。为此，必需研究法律、判决、规章、政策和有关措施的产生过程。

作者认为，美国政策的制定分为直接制定者和“第二圈”社会力量这两个方面。前者包括总统和行政系统中同国家安全有关的机构(如国务院、国防部、中央情报局等)的首脑、国会议员和司法部门，后者包括政党和利益集团。此外，舆论、选民、民意测验等，对政策制定也有影响。他论述了立法、司法和行政这三个系统各自如何起作用，又是如何互相制约；指出了有决策权的是哪些人，他们又是如何取得这种职位的；关于政党和利益集团的组织形式与活动情况，尤其是它们对政策制定施加影响的技巧，也作了剖析。此外，对新闻界、民意测验和选民等方面的力量对决策的影响也作了探讨。通过这些，为读者提供一幅美国政体当前实际运转的图画。

本书的中心思想是：在美国，一切政策的制定都是一个过程，是各种权力中心之间的一场斗争，也是相互妥协和让步的结果，从宪法的制定起都是这样。合众国宪法就是在不同利益的冲突和协调中产生的。宪法的修改既有按照规定程序进行的修改，也有

27A76109

与程序无关的实际上的修改，如最高法院以宪法解释者自居，出尔反尔，对宪法造成事实上的修改。再者，如政党的地位在宪法上并无任何记载，但是政党（主要是民主党和共和党）的全国代表大会推选总统和副总统候选人，自1832年起已成为不可改变的惯例，并由此正式确立了两党制在国家体制中的地位。作者认为，美国国会的立法权分散在参众两院的各种委员会里，而委员会下属的小组委员会往往对立法问题起决定性作用。一项法案的通过，就是不同利益集团达成交易的结果。美国的司法系统的特点，除上述最高法院有解释宪法的特权以外，在处理案件时多以判例为准。法官作出有约束力的判决，只要不为成文法代替或为上级法院推翻，本身也起法律作用。作者也承认，这种法律是控制社会的工具，对穷人和少数民族来说，都是不公正的。

本书认为，美国决策的最直接的几个方面中，总统是首要方面。他既能制定政策，又能否决国会的立法。因此，作者着重分析了总统选举的过程和总统的“六种作用”。众所周知，美国总统是由选民选出选举人，再由选举人组成的选举团选出的。本书明确指出，这种制度是不民主的，它对第三党或第四党竞选总统是不利的，因为任何一党的候选人要想得到选举团的选票，必须在一个州里得到多数票才行。而选举团制度却是两党制的一种保证。作者认为总统的六种作用是：国家元首、党的领袖、最高立法者、最高行政官、外交和国防政策的最高负责人、调停各种利益和权力之争的政治掮客。但是，美国的内阁在宪法上并无地位，虽然由各部部长组成，但作为集体组织，却毫无权力，很少举行会议，或作出决策，而每个内阁成员都有相当的权力和影响，与集体决策、集体负责的英国内阁明显不同。

本书认为，在国会、司法和行政系统这些直接决策部门以外，对决策影响最大的是利益集团。从性质上分，它们当中有经济的

(大财团和大公司)、专业的(如工会、律师、医生)、种族的、维护某种社会主张的(如枪支协会),以及退伍军人等,五花八门。以经济利益集团为例,七十年代后期,全国五百家最大的康采恩控制了四分之三的工业和百分之五十的全国销售额。由此可见,任何部门在决策问题上要无视它们的利益是不可想象的。在作者看来,在美国这样复杂的社会里,单靠国会议员解决实际利益问题是行不通的,而利益集团能起到“地区性代表的补充作用”。因此,它们在政治、经济、社会等各个领域里无所不在。

本书资料充实,附有多种系统化的图表,附录中关于合众国宪法修正案提出的背景和实际作用的说明,是有关著作中所少见的。书中提出的问题以及这些资料,对我们研究美国的治理状况都是有参考价值的。

原书中的个别词句的译文有所删节。

1985年1月

目 次

序 言	1
第一部分 政府、政治和宪法	4
第一章 政治、制定政策和民主	5
第二章 宪法	41
第二部分 最直接的政策制定者	70
第三章 总统	71
第四章 国会	118
第五章 司法	166
第六章 官僚	201
第七章 国家安全机构：外交机构、中央情报局 和军队	234
第八章 政治任命官员	261
第三部分 第二圈的政策制定者	290
第九章 利益集团	292
第十章 政党	327
第四部分 选民	360
第十一章 公共舆论和报刊	362
第十二章 选举行为	393

第五部分 权力的功能	428
第十三章 自由权利和其它权利.....	430
第十四章 为争取平等而斗争	461
第十五章 政府与经济	497
第十六章 增进一般福利	528
第十七章 外交与国防	565
第六部分 美国民主的未来	599
第十八章 权力精英是否存在?	600
第十九章 何去何从?	634
附 录	656

序 言

有关美国国家治理的著作，有些侧重论述美国政府的结构，如行政、国会、司法以及政党的组织情况。另一些着重介绍美国的民主理想，并估价美国政府实现这些理想方面的政绩优劣。这类著作中还有一些则集中讨论美国当前遇到的各种问题，如城市危机、种族间的紧张关系、污染、能源和其他资源的匮乏、通货膨胀、失业、犯罪、吸毒、核时代带来的各种威胁等等。于是这类著作就提出了一个问题：美国政府有无能力接受这些挑战。本书的着眼点稍有不同，侧重的是政府的功能。

我们注意美国政府的两个重要方面。主旨是弄清政府的产品，即法律、法院的判决、总统的政策、行政系统的规章，以及作出决定之后所采取的行动。我们探讨为什么会出现这样的“产品”。为了弄清这些问题，我们必须着重研究法律、判决、政策、规章以及政府行动产生的过程。

用宪法中的用语来说，政府的作用之一就是“保障国内的安宁”，也就是维持和平。但是，通过什么手段来维持和平呢？这就需要作出各种决定：是通过说服、妥协还是使用武力？政府要做的事很多，每项任务都要求作出某种决定。这些决定涉及经济管理、公众福利、保健、教育、环境保护、公民自由权利、国防和外交，实质上，也就是战争与和平问题。那么，决策者是谁呢？总统、国会议员、最高法院法官、内阁成员、行政系统的高级官员都是决策者，这是毫无疑问的。但是，他们又是什么样的人呢？他们又是怎样占据了这些位置的？他们要应付哪些来自外部的压

力？在制定法律、作出判决、制定政策、采取政府行动等方面，他们当中究竟谁握有实权？掌握的又是什么样的权力？大多数决策是否都由总统作出？国会、内阁成员、法官或下面的官员在决策中又起什么作用？新闻界对决策有何影响？利益集团或院外集团、选民和一般公众是否对决策也起作用？如果上述诸方面中有几个方面或全部都对决策具有影响，那么，他们之间相互作用的过程又是怎样的呢？

本书把美国政府看成是一种决策和制定政策的过程，而这又是一种极其特殊的决策和政策制定过程，这是一种政治过程。从这个角度看问题，会使有关政府组织和结构的讨论更有意义。这种观点，对于我们判断美国的政治制度在不折不扣地实现民主理想方面能做到什么程度，估价美国政治制度在对付面临的挑战中长处和弱点，都应该是有帮助的。最后，如果我们把政府放到一个更为广泛的范围里，把它看成一种决策过程，一种政治过程，那么，过去的一些混乱而又令人困惑的问题，例如美国社会和政府中的不协调现象，对少数民族的虐待，有关民主本质的各种相互矛盾的解释，是否存在“权力精英”之谜，等等，也就变得容易理解了。

由于我们倾向于把政府视为政治性质的决策过程，本书内容的编排和其他讨论美国政府的著作也有所不同。许多关于美国政府的著作多从民众讲起，接着是所谓的中间集团，如新闻界和利益集团，然后讲到总统、国会、司法部门，最后才论及经济管理、公民自由权利、外交和国防等政策领域。由于我们要探讨的基本问题是政府如何决策，决策权控制在谁手中，同时还因为我们首先假定决策过程是政治性的，因此，我们在某种程度上把次序颠倒了一下。我们首先探讨政治的本质，民主以及宪法规定的美国“比赛规则”，接着是讨论第一圈制定政策的人物和机构，即最直

接地作出实际决定的总统、国会议员、法院、政府机构和那些政治任命官员^①。然后才是第二圈政策制定者和那些本身并非官员却又设法影响政府决策的人物。接着我们再来看一看广大选民和舆论对决策和政府行动有无影响？选民是否通过投票方式来施加影响？然后我们再来讨论政府的“产品”。我们将研究政府作出决策和采取行动的一些主要领域，如公民自由权利，争取平等权利的斗争，经济管理，改善一般福利，处理外交与国防事务。最后我们将试图回答两个问题：美国的政治制度在实现民主理想方面，无论成败，将会达到什么程度？美国政治制度在解决自身面临的各种问题方面，无论成败，又可能做到什么程度？

罗杰·希尔斯曼

^① 政治任命官员系指那些不通过选举获得职位的政府官员，行政系统各机构的主要官员均为政治任命官员。——译者

第一部分

政府、政治和宪法

亚里士多德曾经说过，政治是人类最崇高的创造，而大多数美国人，当他们想到水门事件、某些被揭露出来的中央情报局的活动，以及华盛顿一系列的丑闻时，可能会得出这样一个结论：说这种话的人一定是神经有点不正常。不过，如果他们考察一下一种政治制度所起的作用，也许就会赞同亚里士多德的意见了。

在第一章里，我们将观察一下政府和政治在人类事务中的作用。我们将仔细地探讨政府制定法律、作出决议和制定政策和采取行动的过程。我们会看到这是一种政治性的过程。然后我们再来看看不同的思想家是如何给政治和政治制度下定义的。我们还会看到研究政治有什么意义。最后，我们将专门研究一种特殊的政体：民主制度。

在第二章里，我们将考察人们有时称作社会的“根本法”、有时又称之为“比赛规则”的东西，在美国，则称之为宪法。

第一章 政治、制定政策和民主

“内阁成员是总统的天然敌人。”这是在柯立芝手下任副总统的查尔斯·道斯说的。怎么会是“天然敌人”呢？内阁成员不都是由总统任命、听取参议院的意见并获得其同意并且“根据总统的意志工作的”吗？

大多数美国人会认为，政府的政策是通过有条不紊、尊严而又合理的程序制定出来的。但是实际上我们发现其中存在着冲突和混乱。其实，政府决策不是一种严肃的过程，而是一条曲折的道路；不是井然有序，而是杂乱无章。在本章中，我们会看到政府的决定、政策、法律和行动所经历的过程，在本质上是政治性的。既然权力从根本上说是一种政治，我们也将探讨政治权力的性质及其来源。

最后，我们要问：民主究竟是什么？我们要研究一下有关民主的三派不同的学说，即“理想派”，“古典派”和“务实派”。

一位副总统竟然说内阁成员是总统的天然敌人，似乎令人费解。但这只是开始。1952年选举之后杜鲁门总统准备向艾森豪威尔将军交权时说：“他将坐在这里发号施令，让别人‘干这、干那！’结果下面是纹丝不动。可怜的艾克。这里和军队完全是两回事。”

肯尼迪总统同样遇到了这个令人困惑的问题。在1962年古巴导弹危机期间，苏联说，他们决定在古巴部署导弹，因为美国前些年在土耳其部署的朱庇特式中程导弹依然存在。对此，肯尼迪深感惊讶。肯尼迪清楚地记得，1961年他曾指示国务院与土耳其达成协议，将这些导弹撤出土耳其。他记得他曾告诉腊斯克国务

卿，让他在1962年初举行的北大西洋公约组织的一次会议上向土耳其提出这个问题。他还记得，他和国家安全委员会曾经下过最正式的命令——国家安全委员会行动备忘录，指示将这些导弹撤走，他还亲自命令国务院首长执行此项命令。但是，导弹依然存在。正如总统的兄弟罗伯特·肯尼迪后来写道：“总统认为他是总统，只要说清楚他想做什么，人家就会遵命将导弹撤走。因此，他就把这件事抛到九霄云外了。现在，他才知道，由于他没有落实这件事，在土耳其部署的那些过时的导弹成了苏联在古巴部署导弹的口实。”

约翰逊总统早就感到，如果劳工部和商务部合并为一个机构，会提高工作效率。而且他还认为，如果这件事事先秘而不宣，然后戏剧性地在他的国情咨文中予以披露，那将会取得最大的效果。在他发表国情咨文的前几分钟，通过电话匆匆征得了劳工部长和商务部长的同意。总统此举确实成了头条新闻，但是合并一事却始终没有实现。工会领袖们竭力反对，因为劳工部被认为是劳动者的代表，他们为建立劳工部而奋斗了多年。企业界同样极力反对，因为他们担心，在一个对立面占统治地位的机构中，他们的利益会受到侵犯。总统是有权的，而且约翰逊总统是一个善于用权的总统。但是，在劳动者和企业界联合起来进行斗争的情况下，他就显得无能为力了。

尼克松总统受到了类似的挫折。这种挫折不是来自强大的利益集团，而是一个将要成为他的下级的人。他曾经指示胡佛让联邦调查局进行某些秘密活动，胡佛断然拒绝。具有讽刺意味的是，尼克松为了要办成这件事，竟然不得不在白宫设立一个特别秘密小组，即所谓的管子工。这些管子工后来被卷进在水门大厦的民主党总部安装窃听器的案件中去了。尼克松竟然为此下了台。

卡特就任总统六个月时宣布，决定不再生产超音速 B-1 轰炸

机，以此来实现他在竞选中许下的一个诺言。在许多国会议员、空军的将军、飞机工业中的强大利益集团，以及其他许多人许多组织看来，这个决定只是促使他们为 B-1 轰炸机投产而进行大力斗争的信号。在这场斗争中，是卡特还是他的对手们获胜，可能要在几年以后才见分晓。

这些令人困惑不解的事件，使一个研究总统职务的权威这样写道：“胯下骑着‘决策’大马的总统的威严形象后面，隐约可见一个牵马执镫的总统，他正引诱着一些特殊部门的首脑，或众参两院的议员爬上马背来。”

决策过程 上述一系列的轶闻告诉我们，想象中的政府作出决定、制定政策和法律的过程，实际上也许不是那么回事。美国人具有鉴别真伪的眼光，讲究效率，而这些特点又与清教徒的传统揉合在一起。因此，我们总愿意相信政府的决定和行动是主动的，深思熟虑的，是分析问题和慎重研究各种方案的结果。我们也愿意认为，政府的决策是为了实现高尚的伟大目标而作出的。我们前面描述的那种令人费解的现象使人感到不安。这种现象说明，在追求的目标上存在着混乱，而且某些目标本身就是水火不相容的。

作为美国人，我们认为，制定政策的过程是井然有序，职责分明，这应该是天经地义的事。我们设想，所谓的政府“决策”实际上是一些具有公认的开始和明显而果断的结尾的互不关连的行动。我们愿意把政策看成是——用经济学家的话来说——合理的，每走一步都合乎逻辑而且经济合算。我们要求明确，由谁来制定政策。我们要求保证，政策制定者都是一些适当的、官方的和被授予权力的人。我们要求了解，真正的重大决策是由最高层作出的，也就是说，总统和他主要的顾问们召开内阁或国家安全委员会的正式会议、并在国会充分行使其应有权力的情况下作出

的。我们认为，整个决策过程应该是严肃的、甚至是崇高的；每个参与决策者的作用和权力规定得如此明确，以致他们的上级和选民可以确信他们对自己的行为是负责任的。

制定政策的实际情况 当然，实际情况完全与此不同，几乎没有一项政府决策是最终的决定。政策经常只是一系列互不相干或不太相干的行动的总和。有时，政策是各种互相矛盾的目标在很不顺利、内部并未取得一致的情况下达成妥协的结果，或者是为了达到某个目标各种可供采取的手段的混合物。对于各种可供选择的手段究竟意味着什么，并不进行系统而全面的研究，而且也不可能进行这种研究。一个国家的政府并不作出一个开创原子时代的决定，它只是决定要先于它的敌人造出原子弹来。它也不是正式决定要成为一个福利国家，它只是决定采取个别的步骤，比如，试行征收百分之三这样低的所得税，在经济萧条时期为了减轻失业者的困难，发放几个星期的失业救济金，采取一些临时性的社会保险措施使老年工人感到愉快等。看来，政策的变化并非在各种重大供选择方案的基础上作出重大决策，而是对现行政策作些小修小改。新政策通常是通过试验性的小步骤走走停停，缓慢地产生出来的。这是一个不断试验、不断犯错误的过程，政策是在曲折的、反反复复的过程中逐步形成的。

有时，政策制定出来了，获得了批准，但执行政策的人却将它引向完全不同的方向，达到完全不同的目的。有些政策则根本没有得到执行。有时，一些问题总是争论不决，直到其他事件不断增加，以致这争论的问题连同那些争论者全都消失得无影无踪。

那种所谓的“半隐半现的现实”指的是，政府的决策是在一个复杂的过程中作出的，其中充满冲突和分歧。甚至总统好象也把大部分时间用于耍手腕，进行说服，企图施加压力，使用任何可

用的手段、权力和影响来说服有关的人。有时，总统实际做的事却是他从来没有真正想做的事。在尼克松政府时期，国会通过了一项法律，授权总统控制工资和物价，但当时多数党并不真正需要这种控制。他们只是想借此机会把这件事记录在案，据此他们就可以指责共和党政府应对持续不断的通货膨胀负责，而不是民主党的国会。尼克松发誓说，控制工资和物价违背了他对“自由企业”的哲学思想信仰，他永远不会这样做。可是一年之后，他却实行了这种控制。

在某种场合，即使总统无法按照他们自己的愿望作出明确的决定，但是他们的确是不断地在作决定。在另一些场合，决定显然是国会作出的。但是，在一个接一个的行动之后，谁对决定负责，却象水银泻地，到处滚动，好像是既没有一个人也没有一个机构应对此负责。有时，一项决策的论点越过层层官僚似乎逃进了政府机构的迷宫。有时又似乎从来没有进入政府，一直停留在新闻界制造的公众舆论这个广阔天地中或者由特殊利益集团操纵的狭小领域之内。

动荡与混乱 正如我们想知道谁制定政策的愿望破灭一样，我们也希望制定政策是一个严肃而有秩序的过程，而这种希望也成了泡影。实际上，一项决策只不过是一群反对它的人掀起一场喧嚣的开始，在防务政策上尤其如此；陆军、海军和空军之间有时似乎把对方看做比外国还危险的敌人，各军种联合作战中经常使用的武器一直是泄露机密的漏洞。

仅仅说它是泄密还不够，而且泄露出去的还是被歪曲了的机密，为的是提出一种往往是完全虚构的论点。从华盛顿不断传出种种谣言、有关争吵的传闻、无根据的揣测、自私自利的故事，以及指控和反指控等等。从事制定政策的政府机构之间成为冤家对头。甚至在同一机构中，各派之间也会进行争斗，为此他们就

各自在其他机构中，在议员中，在利益集团中以及新闻界寻求同盟者。在官场上，无论是文职或是军方，几乎都不是中立的。他们都要讲话，一讲话就不可避免地表示他们的倾向性，陆军为地面部队而争，空军为轰炸机而争，海军则为舰只而争；劳工部争的是工人的权利，商务部要照顾的是商界的利益；农业部为保持农产品高价格而奋斗。朝中无人的消费者只好对国会议员施加压力，或者组织抵制运动，就象1974年在肉类问题上进行抵制那样。许多利益集团、组织以及政府内外的机构都卷入了一场斗争，对象就是政府政策的目标以及达到这些目标的手段，这里不是团结而是纷争，不是顺利的进展而是反复和曲折，不是明确和坚定而是纷扰和纠缠，不是秩序而是混乱。

混乱的根源 这种混乱的原因部分来自宪法的性质。正如学者们所指出的，1787年的制宪会议并未创立一个三权分立的政府，所建立的只不过是一个各个系统分享权力的政府。行政是立法过程的一部分，司法也是如此。国会也起执行法律的作用，法院也是一样。

造成混乱的另一方面的原因是参与者成分复杂。总统、白宫人员、内阁成员，以及其他政治任命官员组成了我们所说的行政机构。下边是一批文官。另外，还有国会和各级法院。由于美国采用联邦制，许多决策是由州和地方政府作出的。除了担任公职的人员外，还有更多的人参与其事。新闻界被称之为“政府的第四组成部分”，这绝不是偶然的。院外集团、利益集团、政党、“关心政治的公众”以及广大选民，有时都能在决策过程中起作用。

对政策的信仰 混乱还有其它原因。英国政府任命了一个委员会来研究部长的权力，一项主要研究成果是，大多数人觉得人们违背自己的经济利益较易，而违背对政策的虔诚信仰则难。在政府这一“行业”中，赌注高，要处理重大问题。在这种情况下，

情绪当然容易激动，人们有时甚至对有些事进行操纵，向国会或新闻界泄露机密材料，为的是迫使政府采取他们坚信的拯救国家的唯一正确道路，这也是不奇怪的。例如，在五十年代情报官员把情报泄露给和他们意见相同的参议员和报人，这项机密预示即将出现“导弹差距”^①这并非因为这些人不忠诚。他们曾力图说服艾森豪威尔政府中的高级领导人增加导弹生产，但是失败了。他们认为越过总统求助于国会、新闻界和公众是完全正当的行为。毫无疑问，正是这种虔诚的信仰导致丹尼尔·埃尔斯伯格泄露了五角大楼一批绝密文件，从而透露了美国是怎样卷入越南战争的。

不了解情况 决策过程中的骚动和混乱还有一个原因，那就是问题复杂而对于人类社会中各种事物的来龙去脉又缺乏了解。了解得多些、深入些虽不见得总能使我们有把握解决错综复杂的问题，但是至少常常能够使我们做到这些。举例来说，如果我们在二十年代对于现代工业经济的规律更了解一些，那次大萧条可能不致发展到如此严重的地步。如果缺乏知识，问题又复杂，特别是新问题向我们提出了挑战，而我们又缺乏经验，那么发生分歧，冲突和骚乱的机会就更多了。

决策即政治 上面讲的是政府制定政策的一些方面，这些都能说明，骚乱的根源何在。有人对政府冷嘲热讽，或者为政府工作过程中那使人烦恼甚至厌恶的吵吵闹闹感到不快。上述种种可能会使他们清醒一些。不过，上面讲到的各方面并不能把问题讲清楚，甚至连政府工作程序中一些表面现象也没有完全说明白。而且所作的解释也不能完全令人满意。我们希望能有一个合理的政府体制和一个合理的政策制定过程。这是指一个国家能够遵循

^① 指美苏军备竞赛中，美国在导弹方面将落后于苏联。——译者

一系列简单明确、一致同意的目标，如同企业组织以追求利润为目标那样。而这是否实际呢？在一个极为复杂的社会里，制定政策只是把决策的各个步骤都同一些单纯的目标联系起来就行了吗？或者确切地说，决策过程不是抽象的，而是在事态不断发展、缺乏情报、知识和了解、权力又不够大的情况下一种选择目标的过程？是否还可以说，决策不仅是在同来自外部特殊集团或组织的反对派而且也同本集团或本组织内部的反对派进行斗争的情况下一种选择目标的过程？如果确实如此，那么制定国家政策就不是精于效率者所能解决的问题了，也不象组装汽车，只要按逻辑就可以把一项决策的各种零件组装起来。政策既对外，也对内。它要使相互对立的目标一致起来，要使愿望与可采用的手段相适应，要在抱有不同目标和愿望的人们中间进行调停，要做到这一点，内部矛盾的重要性不亚于外部矛盾。我们说，政府和政策主要是一个政治过程，其实质就在于此。

政治的实质 如果政府制定政策的过程实质上是政治性的，那么政治又是什么呢？古希腊哲学家亚里士多德在公元前三百年的一部著作中预言：人是政治动物。他说，人的本性决定了他们是群居的。政治就与这些群体的管理有关。政治团体与人的社会团体（如家庭）不同，因为政治团体“在所有问题上是有最高权力的”。研究政治主要是为了确定哪一种管理形式最好。亚里士多德认为，关键问题是由谁来“掌权”，由谁来“统治”。此后，大多数政治思想家也都认为政治与权威或统治权力相关联。

十八世纪以后，马基雅维利在意大利城邦时期的著作中给政治下的定义是：谋求权力、维护权力和使用权力。此后，大多数政治思想家也认为，在他们给政治下定义时，需要给权力一席之地。以后的几代政治思想家如洛克（1632—1704），孟德斯鸠（1689—1775），卢梭（1712—1778）和马克思（1818—1883）等，都

注重人类如何才能创造一种最佳政体。甚至霍布斯(1588—1679)也持同样观点。他和马基雅维利一样，把权力看成主要因素。他们力图了解人类和社会的本质，从中推演出一种真正的好社会和好政体。

二十世纪的概念 现代关于政治的定义经常引用二十世纪初的德国学者韦伯的著作。韦伯认为，国家是一个“人类社会团体。只有这个团体可以在一定的领土范围内有权合法地使用物质力量(并且做到了这一点)”。他的政治概念就是根据他的国家定义。由于只有国家才有使用暴力的“权利”，在韦伯看来，政治“就是在国与国之间或国内各集团之间力争权力分享，或力争对权力分配施加影响”。由此可见，韦伯和马基雅维利一样，是以权力为中心的。“一个热衷于政治的人，总是力图取得权力。以此作为手段来达到理想主义的或自私自利的目的，不然就是‘为权力而权力’，也就是说，争夺权力是为了满足只有权力能给他带来树立威望的欲望。”

于是，有些是“治人者”，有些是“治于人者”。韦伯论证说，懂得人为什么服从，是重要的。韦伯的这一见解又可追溯到亚里士多德的说法：“权威”或“统治”就是人们承认的合法权力。韦伯认为这种统治的合法性有三：首先是“永恒的去”留传下来的权威，也可以说是古老传统或习惯带来的权威。“我的父亲是国王(或凯撒、哈里发、可汗、土邦主或酋长)。因此我现在就是国王，你们必须服从我。”“第二是超人的感人魅力所产生的权威”。“上帝(或‘历史’，或‘民族精神’)的旨意让我成为你们的领袖，因此你们必须服从我。”最后是权威和合法性。“我是根据合法的、符合宪法的程序当选为总统的，因此，你们必须服从我(至少你们必须服从合法的、符合宪法的命令)”。虽然韦伯强调权力，但是他摒弃犬儒主义。在韦伯看来，政治仅仅是为权力而追求权力，它不具有任何“内在的力量”，因此也不会长久。“服务某种事业是不可缺少

的，……因此，某种信念总是存在的。”

离现在更近的一些政治分析家，着重讨论了上述各种主题的各个方面。梅里亚姆说，政治集团有一个领土基地，在行使权力时具有较广的范围，据此将政治集团和其他集团加以区别。拉斯韦尔也重视权力，他认为政治学是“研究权力的形成与分享的学问”，但是他强调使用权力的目的。他说，所谓政治就是谁得到什么，何时得到，怎样得到。其他分析家把政治局限于行政管理过程中获取权力和使用权力。例如，小V.O.基写道：“政治处理上等人与下等人，统治者与被统治者，治人者与治于人者之间的关系。研究政治就是研究政治权力中的各种关系。实际从事政治活动的政客们所关心的是获得和保持政治权力。”伊斯顿也提出了与此相似的定义。在他看来，政治就是建立权威和运用权威，即社会中有法律约束力的决定。

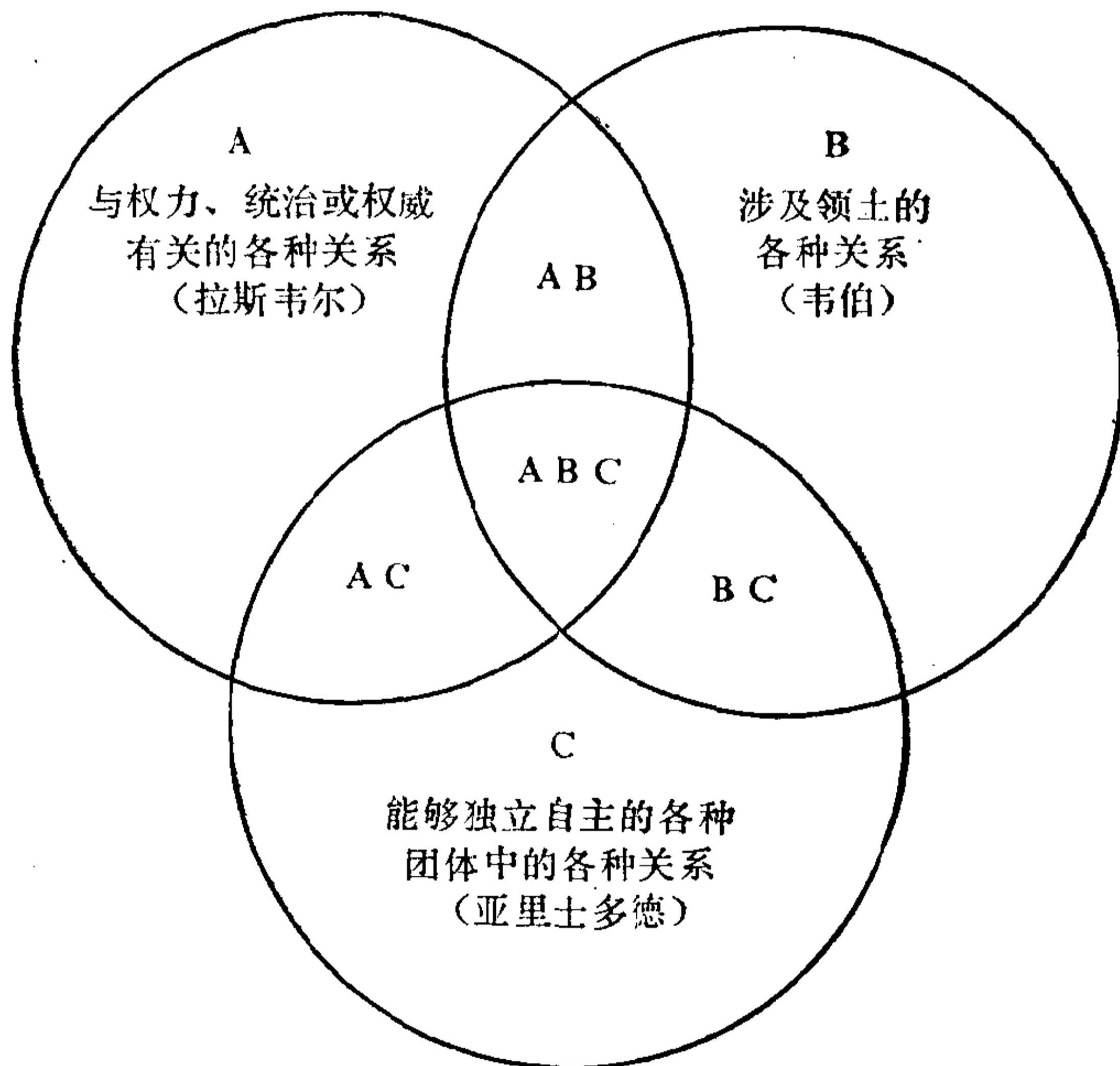
达尔论政治制度 生活的时代离我们最近的一位试图透彻阐述政治定义是达尔。他阐述了亚里士多德关于权威和统治的思想，韦伯的合法论以及在特定的领土内通过暴力或暴力威胁使命令得以执行的论点，拉斯韦尔关于政治是权力的形成和分享的概念，然后他用一个图表来表示这几个观点的一致和不一致之处。（见图1—1）他指出，“亚里士多德，韦伯，拉斯韦尔以及几乎所有的政治学家都同意，在圆A的某处可以发现一系列的涉及权力，统治和权威等政治关系。”正如达尔所说，拉斯韦尔会把图A中一切都称之为政治性的，而亚里士多德和韦伯还要求加上一个或几个其他的特性。韦伯会坚持说政治涉及领土，亚里士多德会说其中应包括“在一切领域都拥有最高权力”的人类团体。（按照达尔的解释，这是一些能够做到独立自主的团体）达尔的结论是这样的：

显然，亚里士多德和韦伯称之为任何政治性的东西，拉斯韦尔都会同意。但是拉斯韦尔认为是政治性的东西，韦伯和亚里士多德

则可能不同意。比如说，一家商业公司或一个工会组织会含有政治性的因素。当代研究政治的学者实际上确实在研究商业公司、工会以及其他民间组织的政治性因素。至于什么是政治性，当代的政治分析家倾向于接受一种比亚里士多德的定义更为广泛的定义。因此让我们姑且大胆地给政治制度下如下定义：“一个政治制度是人类相互关系中一种持久不变的形式，这种形式在很大程度上涉及权力或权威。”

图1—1 政治的实质：亚里士多德、韦伯、拉斯韦尔

拉斯韦尔认为，圆A中的一切都是政治性的。韦伯关于政治的定义包括统治和领土，因此在圆A和圆B重叠的AB和ABC中，一切都是政治性的，亚里士多德的定义更为狭窄，他所谓的政治仅存在于ABC这一狭小的范围中。



材料来源：罗伯特·A·达尔：《现代政治分析》，第2版（新泽西州恩格尔伍德克利夫：普伦蒂斯·豪尔出版公司，1970年）第5页。

作为集团决策形式的政治 对我们来说，说明以下几点是极为有益的：

(1)政治与权力有关；(2)在较大范围的政治体制中，政治与国家治理有关；(3)最重大的政治决策关系到社会自身的调节和管理。政治与组成社会的人群的活动及其相互关系有关。因而我们可以把政治性的过程看作作出集体决定的手段。这是一整套和平的、多少是有秩序的程序，通过这一程序，一群人可以决定他们作为一个集体应该做些什么，他们追求的目标是什么，达到这些目标的手段是什么，或者他们应该如何在他们之间分配既得利益。政治关系到与此有关的各种决策，也关系到争夺能够影响此类决策的权势而进行的活动。

政治体制的特征 当然，除了政治体制以外，各种团体还有其它决策手段。市场便是一例。生活在市场经济中的人们购买某些产品而不买另一些产品，他们就可以通过这种方式来决定社会的资源如何分配，经济利益如何分配。集团的决策的政治过程与其它手段之间的区别有以下四个方面：存在分歧和冲突；具有共同的价值观（尤其是维护这种体制本身）；存在互相竞争的团体；存在权力问题。

1. 分歧与冲突 政治意味着在作出决策之前必须协调各种对立的目标和价值观。那么，美国作为一个国家应追求哪些目标？对某些人来说，目标就是高消费，比如彩色电视机，新式汽车，假期旅行等。另一些人则主张控制业已增长的消费，以便增加基础工业的投资，目的是为国家建立一个更强大的经济基础，比如生产更多的钢，建立更多的工厂来生产重型机器，更多的电子工业等。另外还有一些人则希望上述两者都能得到控制，甚至削减，为的是保护环境和生态平衡，为了新鲜的空气和洁净的水，为了保护野生生物和大自然的美，他们可以作出牺牲。所有这些目标都是需要耗费财力的。

另一些目标与较抽象的价值观有关。美国要成为哪一种社

会？是否应以从政府的控制下获得更大的自由作为争取的目标，哪怕达到这一目标会削弱法律和秩序？我们是否要政府采取积极行动保证少数民族在就业、教育和住房等方面享有平等权利？我们是否宁可放任自流，让人们自己去想办法，即使这样做会使某些不平等状况长期存在。

一个政治过程中可能有分歧和冲突，这不仅在于目标和价值方面，而且也存在于实现这些目标和价值观的手段方面。达到一个特定的目标有多种途径。不同的政策方案会产生何种结果，常常引起争论。缺乏知识常常是作出政策抉择时产生混乱和冲突的原因。

利益分配也会导致分歧。高等公民是否应该得到养老金？退伍军人又如何呢？残废者呢？这些福利所需款项是否应从营业税中提取？（这部分税款是收入不丰的人的沉重负担。）或者应当从所得税中提取？（这一部分较多地是由高薪者负担的。）

一个社会有一套规则来处理社会上不同的人或不同人群之间的关系。这块经济馅饼便可间接地根据这些规则来进行分配。这些利益竞争规则的性质就常常是政治辩论的题目。但是政治并非完全发源于竞争。比如说，假定一致认为社会的物质利益应该由不受约束的经济企业来负责分配，那么，竞争就不会以政治形式出现。但是如果在经济竞争的规则方面发生了分歧，那就成为政治性的了。

出现分歧时，就出现政治，这些分歧是：（1）关于作为社会集团的人群所追求的目标；（2）关于价值观以及社会集团希望有一个什么样的社会；（3）关于为达到社会所追求的目标和价值观而采取的政策方案可能产生的效果；（4）关于社会不同成分需要作出某种牺牲；（5）关于社会各种成分之间的利益分配；（6）关于处理社会内部的个人或集团相互竞争的规则。

2. 力求取得一致和共同的价值观 政治过程的第二个特点是，在存在分歧、斗争和冲突的同时，还会有一种“趋于一致”的倾向。也就是说，尽量取得一致意见，互相调和、妥协，在制定政策上取得某种一致。在这一过程中，有一些独立的参与者也许能对一项政策进行抵制和破坏，至少可以从旁进行阻挠。一项政策如果要行得通，需要得到另一部分人积极主动的支持，争取他坚定不移地为贯彻政策而尽力，为了争取别人自觉自愿的合作，就可能需要在自身利益方面作出让步。最后，所有参与这个行之有效的政治制度的人必须直觉地感到，如果在一些紧迫的、带有根本性的问题上长期犹豫不决、僵持不下，议而不决，可能会使人难以容忍，以致对国家管理制度本身的形式和结构造成威胁。因此，一个成功的或行之有效的政治制度应有这样一个特点，即大家一致认为维护这个制度还是值得的。大多数公民认为，与他们苦苦追求而未能达到的某个特定目标相比，整个政治制度或社会具有更大的重要性，或者，他们都相信政治制度是可以改造的，因而他们的目标迟早可以通过政治制度本身来实现（不是通过摧毁这个政治制度来实现）。

上述这个特点，即政治制度的成员希望能维护这一制度，也意味着他们同样具有其它的价值观。在稳定的、正常运转的社会中，社会成员显然在是非、正义以及其他无数的价值观和目标上有着共同的观念。因此，即便在解决社会问题时会导致深刻的社会变革，但这和传统的目标、传统的合法权威观念是并行不悖的。例如，毛泽东领导的中国可称当今经历过最激烈的革命的一个国家了，而人们常常认为共产党中国既是共产主义哲学家马克思的继承者，也是中国古代哲学家孔子的后代。

3. 相互对抗的集团 政治过程的第三个特点是，在主要集团或社会内部存在互相对抗的集团，各有自己的目标 and 政策。人

们会立即想到传统的政党。不过，在全国范围内还有许多其它的团体：农民组织、工会、制造业和商业组织、自由派、保守派，还有各种各样的利益集团，如全国枪支协会，这是个反对枪支控制法的组织。在制定政策这个范围内，不仅有各种主管部门和机构，如财政部、商务部、劳工部、卫生教育和福利部、司法部、国防部和国务院，还有整个行政系统的下属组织，甚至在一个部下面还有附属机构。各部门、各机构通过一些完全是非正式的联合相互沟通，如行政和国会之间。以贸易法案为例，外国通过向我国出售货物赚取了美元，才能购买我国的东西，否则美国就不能向外国出售货物。关心小麦生产者的农业部的有关部门主张国际贸易，但是关心养牛业的部门，对此并不热心，他们要保护牛肉加工业不受阿根廷的大量竞争。在某一个重大政策的争论中，无论是内政还是外交，我们都可以看到同样类型的下属机构和非正式的联合。有时明显，有时隐蔽，但几乎总是有的。

4. 权力 政治过程最后一个特点是权。政治过程的结果如何，与此有关的人和团体所掌握的权力起着突出的作用，其作用毫不逊于他们为之呼吁的目标，也不亚于他们所持的明智而有说服力的论点。有关工人权利、过得去的工资、安全的工作条件、失业福利、退休等等主张在十九世纪末起作用，在今天也同样有效。可是，直到劳工运动把工人组织起来成为政治权力中心，情况才发生了急剧的重大变化，确实与过去不能同日而语了。多少世代以来，中西部、西南部和西部的农民都抱怨他们深受东部银行家、农业设备制造商和铁路剥削之苦，可是一直到他们的抱怨能通过政治权力的手段表达出来时，情况才真正起了变化。

权力很大的人，有时也不得不向反对力量低头。当林登·约翰逊在参议院任多数党领袖时，他是美国权力最大的人物之一。但他是得克萨斯州的参议员，他就不敢投票反对实行石油枯竭津

贴。有一次约翰逊对一位参议员的伪善发言感到腻烦，他说：“参议员道格拉斯所需要的不过是在伊利诺斯的几口油井罢了。”约翰逊认为，只有这样，道格拉斯才能真正懂得应该谦恭一点。不过当时约翰逊忘了一条：如果约翰逊本人在得克萨斯有一批开采石油的人，而道格拉斯在伊利诺斯有一批种植玉米的人，那又该是怎样的一种情形呢？马萨诸塞州的纺织业会教给来自该州的约翰·肯尼迪如何自谦。不管事实多么有说服力，来自爱达荷州的自由派丘奇永远也不会投票赞成枪支控制法。在政治生活中，什么应当支持，什么应当反对，固然重要，但是谁反对、谁支持的重要性，并不亚于这件事本身。

政治权力的性质 根据上述四个特点来看，政府制定政策是一个政治过程。这说明国家政策为之服务的目标既形形色色，又变幻莫测，同时也使人们看到，互相抵触的目标如何通过一种强大的，有时是隐藏的力量协调起来。这也会帮助我们懂得，为什么各种逆流所造成的阻力有时会遭到抑制或黯然失色，而有时却又喧嚣一时。讨价还价之类的“不合理的”程序所起的作用也就可以看得更清楚了。权力的特殊地位在政治制度中也就显而易见了。

什么是政治权力呢？所有杰出的社会思想家都注意研究这个问题。正如罗伯特·达尔所指出的，关于政治权力的众多阐述引起了两个疑问。第一个疑问是：凡是浓烟弥漫之处必有火在，也必定有一种人们称之为权力的“东西”存在；第二个疑问是：有一件“东西”，人们根据不同的文化和时代，给它贴上各种各样的标签，含义有时截然不同，有时稍有区别，那么，这也许就完全不是一件“东西”而是很多“东西”了。如果达尔说得对，那么权力就不一定是政治的动力，也不是政治的根源，甚至也不是政治的必要条件。它很可能是政治的一种工具，一种最富渗透性，也许还

是具有决定性的工具。但它并不如说服、妥协、讨价还价等手段更能说明政治的特点。毫无疑问，许多观察家已经发现，追求权力可能是参与政治者的动机之一，但肯定不是唯一的动机，有时则根本不是一种动机。

权力的来源 但是，权力显然是政治的一个组成部分。比如在某时某地，军事力量可能在国内事务中处于极端重要的地位。最明显的例子就是内战。毛泽东说，枪杆子里面出政权。不过，在国内事务中，把军事力量说成权力的来源，其手法还算不得怎么粗野。在裁减军备和越南战争之类的外交政策上，艾森豪威尔总统在离职演说中所说的“军事—工业联合体”是举足轻重的，他们提出了他们的政策观点和立场。在国防预算和武器种类这类问题上，他们也有很大的发言权。不过，即使在这类问题上，这个“军事—工业联合体”在组织上也是松散的。与其说它是有形的力量，还不如说它是一种潜在的力量。除了国防预算、购买武器以及多少与安全直接相关的外交政策问题以外，“军事—工业联合体”在其它问题上如何使用他们的权力，就更显得不可捉摸了。从福利到公民自由权这一广阔范围内的各种问题上，他们好象完全不是作为一个团体在运用明显的权力。

继承下来的万贯家产也是权力的源泉，就象洛克菲勒、哈里曼、杜邦、摩根和范德尔比特。通用汽车公司、美国电话电报公司、美国钢铁公司等大公司的最高职位也是权力的来源之一。社会地位同样也是权力的来源，如卡伯特、洛奇、洛厄尔、亚当斯等家族仅因其社会地位就能在波士顿市，在马萨诸塞州，而且在某种程度上还在全国运用他们的权势。除了武力和暴力或财富和社会地位之外，在美国的政治制度中，权力显然还有各种不同的微妙来源。权力并不象毛泽东说的那样仅仅出自枪杆子，或如马克思所说的来自对经济的控制。权力还来自法统、法定权威、

专门知识，以及被认为合法的为特定利益说话的权利，如在制定农业政策时农民的利益，制定金融政策时银行家的利益等。确实，权力的来源是如此多种多样，如此微妙，以致有时人们会怀疑“权力”一词是否能表达它的意思。

几个有关权力的例子 如果国会的某一重要观点遭到忽视，国会手中的权力就会成为一个刁难总统的消极权力。如果国会的一个委员会主席多年来利用手中的权力拒绝考虑一项议案，以此阻挠整个国会通过这项法案，这种权力也会使总统的日子很不好过。权力是一种法律上和宪法规定的正式作出决定的权利。在有些问题上，这种权力有时属于总统，在另一些问题上则属于国会或法院。权力还可能是一种影响，也就是说，不必通过正式程序就可以让总统或国会领袖听从某些人的意见。杰克逊有一个所谓“厨房内阁”，杜鲁门有一些保守政治家好友，艾森豪威尔有企业界的高尔夫球朋友，肯尼迪有他的兄弟们和所谓的爱尔兰黑手党，约翰逊有他的参议员和得克萨斯州的朋友，尼克松有“小”雷沃索，^①福特有众议院中的伙伴，而卡特则有“亚特兰大帮”，所有这些人都是有权的。

一个人的见解有分量，全世界都认为他的言论代表了广泛的公众意见，如不重视他的意见，将会产生政治后果。这种才干也可以变成权力。拉尔夫·纳德便是一例。纳德写了一本书，叫做《任何速度都不安全》。这本书指控美国的汽车制造商对他们生产的汽车是否安全可靠漠不关心。这本书引起了人们的重视，此后他扩大了范围，开始调查其它问题，如食品和药品的标准、生态的破坏，特别是一些关系到一般消费者的问题。不久，纳德在安全、生态和消费者的利益等领域里的权力就相当可观了。

^① 尼克松助手的名字，尼克松对他言听计从。——编者

新闻界显然也是有权力的。一位重要的报业主或编辑决定要促成某件事，他或她就把注意力集中在这个问题上，于是政府也不得不注意这件事。林肯·斯蒂芬在他的自传中写道，他的报纸把所有能够搜索到的，甚至那些人们经常不注意的轻微犯罪行为都刊登在报上，仅仅通过这种方法他就制造了一个“犯罪浪潮”。这就是权力。

总统的权力 任何个人、任何团体或附属团体，都不是什么权力都有，甚至总统也不例外。总统有时仅仅起主持者的作用。但是如果有人提出另外的主张，或者其结果会影响他的地位和权力时，总统就不得不置身于决策政治之中。总统为了制定政策也必须使各种权力中心意见一致。他们必须在国会中聚集各派力量，以防止骚乱。他们必须为争取更多的选民、以及报界、利益集团和关心政局的公众等各方面的支持。即使在行政系统，总统制定政策也不能仅仅依靠他们自己发号施令就能使政策得以贯彻执行。他们必须取得他人的合作和支持，获得某些人的赞同，另一些人的默许，还有一些人的热心帮助。当道斯副总统说内阁部长都是总统的天然敌人时，他指的就是这种实际情况。杜鲁门在说艾森豪威尔会发现总统的职位和军队截然不同并由此而幸灾乐祸时，也是由于这种实际情况。也正是由于这种情况使肯尼迪总统发现导弹仍然设在土耳其，约翰逊总统合并劳工部和商务部的行动受阻，这就是“跨下高头大马，驾驭决策的总统形象后面隐约可见的”现实，也就是“牵马执辔，引诱有关的部长、众议员、或参议员跨上这匹决策之马”的现实。

为什么要研究政治？ 我们已经说过，政府的“产品”——它的决定、政策和行动——是通过政治过程产生的。我们说过，政治过程就是各种团体作出决定的程序。各种团体作出决定的特定方法是与维护社会秩序和管理社会相联系的。分歧与冲突，力

争一致，共同的价值观，互相对立团体的存在，权力的存在，这些就是政治的特征。

这里就提出一个问题：为什么要研究这些问题？即使我们同意亚里士多德的说法，说政治是人类最崇高的发明，难道就足以说明我们研究政治的理由吗？

我们给政治下的定义是，“政治是各种团体作出决定的程序”，看来，这个问题的答案就是从这里引伸出来的。设法理解政治过程，便于我们对和我们生活息息相关的政治决定施加影响。正如达尔所说，“一个人必须提高其政治分析能力，最重要的原因是因为政治分析有助于他了解他所生活的世界，在他面临的各种可供选择的方案中作出更为明智的抉择，对大大小小的变革施加影响，而这种变革是一切政治制度的必然产物。”为了说明这一点，达尔指出，人类是否会“毁灭，或者能否达成政治协议使我们能够生存下来，都正处于政治和政客作出决定的过程之中”。

显然，有些与我们生死攸关的重大决定，并非通过政治过程作出的。父母作出的决定会影响我们的一生，教师也同样有此作用，人们工作单位的负责人也是如此。那么是否有某种决定必须通过政治过程才能作出呢？

回答这个问题，最好还是回到政治过程的性质和作用上来。有时政治思想家从这里着手的：为什么人们一定要有一个政府（或政治制度）呢？大多数政治思想家会说，答案是“为了维护和平”或说宪法就是要“保证国内安定”。国与国之间大规模有组织的暴力行为（战争）比国内大规模有组织的暴力行为（内战）更为频繁，这已是常识性的问题了。比如，美国自建国以来只打过一次内战，但是几乎每一代人都要同外国打一场战争，近年来则更为频繁。战争的定义是什么，其中尚有可议之处，（能否把一次有人死亡的边界冲突称为战争呢？）；内战的定义也存在问题（一次

有人死亡的暴乱可否称为内战呢?)。至于什么才是一个“定型的国家”，其定义也有待研究。(孟加拉的分离和后来发生的政治动乱以前，巴基斯坦是否属于这类国家?)；姑且不论定义问题，但是一个健全稳定的政府或政治制度看来确实是维持和平的。

为什么？为什么一个定型的国家(政权)能够在其领土之内长期避免大规模有组织的暴力行为，而国际社会却难以幸免国与国之间大规模有组织的暴力行为呢？为什么有的国家能在自己的国境之内长期不发生大规模有组织的暴力行为而有些国家却办不到呢？

霍布斯的回答：政府 第一个问题的答案是：国家是由政府统治的，政府通过它所控制的警察和军队来执行国家的意志。这是英国政治哲学家霍布斯的回答。在他1651年写的《利维坦》一书中，认为人都是自私的，只有攫取权力的欲望或者危及自身的恐惧感才能触动他们的心灵。没有一个强有力的统治者来治理，要想避免有组织的暴力，维持一个稳定的社会是不可能的。他认为，没有政府，人的生活将是穷困、卑贱、野蛮和短暂。

另一个回答：共同的价值观 另一些政治哲学家不同意这种见解，即稳定的社会之所以能建立只是因为惧怕霍布斯式的铁拳。一个国家的警察部队和全体人民比起来是微小的，已形成的社会之所以能和平地存在，至少一部分原因是，除少数人以外，绝大多数人都是守法的和诚实的。这个稳定社会的成员在权利、公正以及其它许许多多的价值观上具有共同的观念。

国际战争有增无已，是否由于没有一个独揽立法权力的世界政府呢？或者是由于全体人类不能象一个固定的社会那样，其成员都具有共同的价值观念呢？虽然联合国大会和安全理事会具有某种有限的立法职能，国际法庭也有某种有限的司法职能，但它们并不能构成一个真正的世界政府。联合国没有必要的手段使其

决议具有约束力。这个国际组织既没有军队，也没有警察。同样，人类作为一个整体，无疑是具有一些共同的价值观念和共同目标的，但这也仅仅是一个定型国家的公民共同的价值观念的一部分而已。

战争的历史根源 历史记载表明，政治领袖利用战争来实现或防止政治的和社会的变革。从封建诸侯国或王朝帝国中创造出单一民族国家，战争起了重要作用，正如第一次世界大战就从奥匈帝国中创造出新的国家。战争还是传播宗教的手段。战争一直是传播意识形态（即系统的信仰，如资本主义、共产主义）的工具。在扩大西方文明的影响，传播对西方文明现代化的高度评价，传播西方技术及其生活方式等方面，战争也是一种重要媒介。战争也是牺牲别国增强本国力量的手段。希特勒和日本军国主义者曾利用战争企图达到这类目的，利用战争创建一个新的帝国，一种新的政治和思想的统治，并且重新分配权力。同盟国用战争来阻止他们得逞。战争和内战曾以议会和总统来取代国王和皇帝，也曾以冲锋队和独裁者来取代议会和总统，战争和内战曾在一个社会内部或几个社会之间改变权力中心。总之，战争是变革——无论是好是坏——的产婆，人类迟迟找不到其它不那么残酷，不那么流血的途径来解决他们之间在政治和社会改革方面的争端，这确实是个悲剧。

如果在没有其它抉择和比较和平的手段的情况下，一直使用大规模有组织的暴力来进行变革，我们就找到一条线索，来解释为什么在一国之内避免大规模有组织的暴力的可能性比国际间要大些。我们也开始发现，一国的中央政府为什么有时会倒台，并发生内战。

战争以外的办法：政治 在某种意义上来说，在一个稳定的国家中经常可以避免战争，其原因也许就是运用了“霍布斯铁

拳”来维护某些价值观。从某种意义上说，这是因为存在着共同的价值观。看来还有一个原因，那就是，凡是稳定的国家总是有大致令人满意的程序来完成价值观方面的政治和社会变革，而不是通过有组织的暴力。这些多少令人满意的进行变革的程序加在一起，就是我们已经说过的政治制度。政府和政治制度的主要作用之一可能就是“保证国内安宁”。它之所以能起到这样的作用并不是因为使用“霍布斯铁拳”，更多地是由于它提供了一种完成社会与政治变革的手段，这种手段至少可使暴力减少到最低程度，如果行之有效的的话，则可以避免任何战争或内战这类大规模、有组织的暴力行为。

一切牢固稳定的国家，都有政治制度。无论是专制主义的政治制度还是民主的政治制度，它都可以被大多数有能力组织，暴力行动的社会集团用作战争以外的另一种可供选择的手段。一种政治制度提供某种手段，一个集团或另一集团在分歧中可以借此随心所欲地获得权力，或者达到它的部分目的，而无需凭借有组织的武力。某个国家的政治制度可能包含选举，另一个国家则可能正在准备政变，进行各种幕后活动，为在秘密警察或军队这类权力中心当中争取盟友。无论是举行选举还是准备政变，两者的社会作用是相同的。无论选举或政变都可能导致暴力。例如，暴乱，上街闹事，在王宫的走廊上暗杀国王，但这些都不是战争的大规模、有组织的暴力行动。

不过，如果一个国家的政治制度长期不能满足在全国人民中一个有影响的集团的重要而迫切的愿望，就可能发生暴力行为，甚至可能是大规模有组织的暴力行为。

因此，我们研究政治和政治制度，就是因为只有政治制度才能作出有关重大的社会和政治变革的决策，这种变革不仅关系到我们这代人的生活，而且会影响到我们后代的生活。正如有人曾

经说过的那样，如果一个人不参加自己这个时代的重大决策，那就几乎是虚度此生。

什么是民主？ 我们的论点是：政府的政策决定是政治过程的产物。那么是否就意味着这个过程是民主的呢？

民主就是人民管理国家或者说多数人管理国家。大概最理想的就是每个有能力的成年人都能参与政府的一切决策。经常被引用的历史先例是古代雅典的人民大会和新英格兰的市镇会议，不过当时妇女和奴隶都不能投票。姑且不论一个奴隶和妇女不能享有投票权的社会究竟有多少民主，只要一个社会具备了一定的规模，它就不能再用雅典式的人民大会或新英格兰的市镇会议这类方式来进行管理了。在一个规模很大的社会团体中，民主只能是代表制。人民通过选举就政策问题进行投票，并选举出官员代表他们组成委员会(立法机关)，由这个委员会来决定有关日常各种问题的政策。按照议会民主制，这个委员会再任命一个较小的委员会(内阁)和一个领导人(总理)来执行已制定的政策。在实行国会制的民主国家，这个领导人是通过另一次选举产生的，然后再任命一个执行委员会。这个委员会的任命要听取立法委员会的意见，并得到它的认可。

以上不仅讲了几几乎所有大的社会的代表制民主，而且还讲了国家管理情况。很多无法称之为民主国家的国家大致也采取上述的程序和组织机构。

十八世纪末，各种民主形式的政府再度出现，此后，曾就民主的性质进行过很多争论，大量的有关文献随着问世。经过辩论产生三个基本的思想派别。一是理想派，或称意识形态派，从意识形态含义来讲，它经常与自由主义相重迭。这一派强调公正、平等、自由等问题，以及人民群众是否真正参与治理国家的决策。第二是结构派或称“古典派”。这一派并不否认民主应该争取

实现这些思想原则，所不同的是这一派认为理想应该是某些组织机构和程序必然的产物或结果。这一派还认为，民主指的是一个政府，这个政府能够创造条件，使人民参与管理国家的决策，这种意识形态方面所必需具备的各种特征自然就形成了。第三是经验主义派或务实派。这一派主张，在现实世界上，大多数人承认的国家都是“民主国家”，实际上在理想派和结构派的范围内，从这一端直到那一端，都是民主国家。这一派还认为，只有“不涉及价值观”的、为经验所证明的定义才能说明什么是民主国家，这样的定义在现实世界上才有实际用处。

作为意识形态的民主 用意识形态的语汇来解释民主，是从这种概念出发的：国家的存在是为个人服务而不是个人为国家服务。政府的权力和合法性不是“上帝恩赐”，而是来自人民。《独立宣言》宣称，“政府的正当权力来自经被统治者的同意”。由此推论，人民应当有权参加国家管理并有权选择他们的统治者，唯有这样，才能确保政府能够继续得到被统治者的认可，并为被统治者的利益服务。

用意识形态的语汇来解释民主，民主还有另一个特征，那就是平等思想。最初，平等的主要含义是，封建社会的不平等现象应予废除。在封建社会里，人们出生于某个特定的社会阶层，由此而拥有永远固定不变的社会地位。奴隶与土地是永远不可分离的，按照封建的信条，这是大自然和神的意志。平等的另一含义是，在法律面前人人平等，因此，正义也是民主的一部分。后来平等成为经济、社会、政治等在生活一切方面的机会均等。没有一个民主问题的理论家认为，人的潜力和才能生来是一样的，但他们确实主张，在一个民主国家里，每个人都应该有施展其才能的平等机会。

用意识形态的语汇给民主下定义，民主最基本的特征是自由。

所谓自由，理论家们主要是指个人自由，是不受土地或其它职业约束的自由，是不受任意逮捕和拘留的自由。另外，他们还指宗教自由，言论自由，批评政府和政府代表的自由，集会自由，以及参加政治活动的自由。

有关民主的理论还含有这样的概念：生活是有意义的，人类是可以掌握自己命运的，他们能获得幸福，能使个人的才能得到充分发挥，达到这些目标的途径是结成社会——结果，就有一种共同的利益。简单说来，民主的思想就是这样一个设想：对个人有好处的，对社会也有好处，反过来，有利于社会的也有利于个人。

每逢讨论到理想的民主，总不免要产生两个问题。老百姓和政治理论家都从他们亲身经历中体会到，在一个较大的群体中，取得完全一致的意见是极为罕见的，解决这个问题，靠多数人的统治。许多民主问题的理论家都有一个几乎是无法解释的信念，即多数人的意见经常是正确的。而且说服了那些对多数人的智慧持怀疑态度的人，使他们相信在实际社会中需要利用多数人统治的办法。不管怎样，总是需要作出决定，而且作出决定的方法必须能使这些决定具有权威性，以及使这些决定得以贯彻执行所需要的权力。

第二个问题是由第一个问题派生出来的。如果实行多数人的统治，那么，怎样才能防止多数人的统治变成专制呢？如果多数人能够通过投票剥夺少数人的权力，那么民主也就不复存在了。黑人喜剧家戈弗雷·坎布里奇说他做了一个恶梦，梦里接到一个电话，有人在电话里告诉他：“我们就加利福尼亚州的奴隶制问题举行了公民投票，多数人投了赞成票。请于四小时后向拍卖台报告。”民主问题理论家于是得出结论说：民主制度必须提供保证不让多数人剥夺少数人的权利和自由。

古典派 古典派的政治理论家也是从代议制政府的各种机构出发的，即举行选举，有一个立法机构、一个内阁和一个行政首脑。按照这个定义，要检验一个国家是否真正民主，要看选举实际上是如何完成的，立法机构是如何工作的。谁来担任公职，代表们在制定法律时遵循何种全面的政策，这些都应由人民来决定。在某些情况下，政策性决定可以通过公民投票制定，在另一些情况下，也可由各政党提出各种政策选择方案，然后在各政党之间进行选择。因此，根据这个定义，人们检验民主国家，就不仅限于是否存在选举，投票是否普遍，而且还要看是否存在提出各种政策选择方案的政党。代表一旦当选，就该实现他们在竞选中许下的诺言。立法机构必须有权就重大问题进行表决，能够采纳或拒绝行政首脑提出的建议。

根据古典派的定义，如果人民不能通过某些机制来选举他们的代表，决定代表们当奉行哪些最重要政策，社会应追求何种目标，以及通过什么手段来达到这些目标，那么，就谈不上什么民主国家。这种见解断言，这种机制一旦建立起来，那么，与按照意识形态确定的与民主国家有关的大部分价值观也就应运而生了。

对于理想派的批评 这两种民主的定义都受到了严厉的批评。甚至最好的民主国家也远远不能达到理想派定义规定的境界。例如，在美国，一个中年白人，男性，衣冠楚楚，显然是上等收入，受过高等教育，开着一辆帝国型克勒斯勒牌轿车，在州际公路上行驶，因超速而被拦阻，很可能受到一次警告而被放行。如果是一个蓄长发，着紧身裤、开一辆破旧的双座小车的年轻人，可能就不是这样了。如果这个青年是一个黑人或墨西哥人，他只是受到警告就被放行的可能性就更小了。还是那个高收入、受过高等教育的中年白人男子，假如他是某个公司的副总

裁，如果他盗用了该公司主顾的钱财而受到控告，那么，他可能有钱出高价聘请律师，并使此案得以上诉到上级法院。他很可能因此逍遥法外。换一种情况，如果某个白人收入低，没有读完高中，是个住在阿巴拉契亚山区的盎格鲁—萨克逊后裔（或者是居住在城里贫民窟里的意大利、爱尔兰或波兰后裔），闯入一个汽车修理站，偷了汽车轮胎而受到控告，他几乎不可能逃脱处罚。同样，如果这是一个黑人或墨西哥人，逃避处罚的可能性就更小了。

机会也远远不是平等的。落后的农村和城市少数民族集居区的学校就不如富有的、高等人居住的郊区学校。在高等教育、医疗保健、就业机会等方面也存在着类似的不平等待遇。这样的例子不胜枚举，确实是令人沮丧的。

特殊利益也经常得到特殊的待遇，以致与平等原则背道而驰。百万富翁有钱雇用律师为他们找到漏税的可乘之隙，他们的雄厚资本使他们能够钻这些空子。这样，他们缴纳的所得税就比普通工人少，而且往往比那些靠中等工资收入的人还要少。其它各种利益集团也能设法运用相当大的政治影响，以此谋求特殊利益。石油枯竭补贴就是一个人所共知的例证。这次补贴使石油生产者在赋税上得到了好处。钢铁、化工、电器等大工业公司，以及军工联合企业和华尔街的金融巨头们能够对影响其业务的政府政策制定工作施加压力。一些更为直言不讳的批评者认为，大公司的影响不仅在于为他们自己获得一些特殊利益，而且具有更广泛和更危险的目标。有人指责某些大公司实际上在操纵整个经济，以期获得他们的特殊利益，结果，就是这些人在制定美国的外交政策。

在参与政治活动问题上也是如此。许多人由于对政治无知或漠不关心，而不能行使他们的政治权利。另一些人则是被故意地、

有计划地排除于政治过程之外。内战后的一百年当中，美国南方向黑人征收人头税并明目张胆地威吓黑人便是最明显的例证。世界上一切自称民主国家的国家，没有不以这种或那种理由侵犯少数人的权利的。尤其是，没有一个自称民主国家的国家，能始终如一地贯彻多数人统治的原则。这些所谓的民主国家的立法机构，年复一年地通过几十项有利于特殊利益集团的法律，特许免税，强制别人作出不平等的牺牲，给予少数人补贴和特权（大多数人都不赞成这种做法，但许多人对此也许毫无所知，因此，也无法表达他们的意见）。

实际情况是这样的：总统、法官、总理和国家的立法者所通过的大多数立法，所采取的大多数政府行动，都是在对大多数人的想法并不确切了解的情况下进行的，而大多数人不管他们是否想参与，实际上根本没有机会来参与制定政策。

1977年，卡特总统把他的能源计划送交国会。当时他也许相当肯定大多数美国人对“能源危机”是很关切的。但是，他的确没有确切的根据可以使他相信多数人会同他这一套建议。当国会通过那项已经改头换面的能源计划时，他们对于多数人的真正要求同样也是不甚了了（不过，他们对于大多数人不喜欢再有一种汽油税这一点也许有相当把握）。同样，如果大多数人可以通过某种途径表达他们的意见，他们很可能作出完全不同的选择，这也是实际情况。在外交事务中，这样的例子可能更富有戏剧性。艾森豪威尔总统派兵在黎巴嫩登陆；肯尼迪总统批准了猪湾军事行动；约翰逊总统下令轰炸北越，而且把五十万地面部队派往南越作战；尼克松总统侵略了柬埔寨——这些行动是否符合大多数人的意志，他们当中没有一个人有真正说服力的根据。

对于古典派的批评 真正由大多数人来决定政策性问题的情况是罕见的。这是反对古典派的民主定义的主要论据。公民投票

并不经常举行。每当举行公民投票时，也往往难以激起投票人的兴趣以形成某种多数。在选举过程中，敌对的政党都提出自己的纲领，其中包含政策纲领。但是他们的政策纲领很少有重要区别。各政党的纲领之间没有鲜明的区别，它们许下的诺言往往含糊不清，只是重点和措词不同而已。历史学家早就一致认为，从美国建国以来，在所有的选举中只有五次是美国历史上的转折点，即1800年，1828年，1860年，1896年和1932年。更加令人瞩目的是，在这几次选举中，投票支持获胜者的多数人在投票时，是否每次都是有意识地、自觉地对他们的将来作出抉择，也没有证据可以明确地表明这一点。

必须有对立的政党存在，这是对古典派的民主定义的另一令人怀疑的问题。大多数研究“民主国家”的学者认为，墨西哥应该包括在当代民主国家之列，但是实际上这个国家只有一个起作用的政党。

舒姆彼得在《资本主义、社会主义和民主国家》一书中对古典派的民主定义的攻击，也许是最激烈的了。他坚持认为，“公众利益”这一概念是古典派定义的最重要的设想。这一点使他最为恼火。公众利益应该是制定政策的指路明灯，这对任何具有理解力的人来说，都会一眼可以判明的，也就是说，不必具有专门知识或受过专门训练就能做到。公众利益这个概念还意味着它为一切政策问题提供答案：每一项措施非好即坏。这个概念是古典派关于民主定义的精髓，因为只有在公众利益的前提下，人民处理问题、决定政策才是既合理又可行的。舒姆彼得提出了一个带有嘲弄性的问题：所谓公众利益究竟是谁的利益？

舒姆彼得认为，政治的作用无非就是来准确地判断谁的利益算是公众利益；在一个社会中，各种集团各有不同的利益，那么，应以谁的利益为主？政治斗争就是说服某些集团，使他们相信他们

表1—2 有关民主的三个定义

	理想派 (意识形态)	古典派 (结构派)	务实派 (经验主义派)
人道主义	必须具备	可能的结果	会产生的结果
平等思想	必须具备	可能的结果	会产生的结果
自由 (个人自由权利)	必须具备	可能的结果	
宗教自由	必须具备	可能的结果	会产生的结果
集会和政治活动的自由	必须具备	可能的结果	会产生的结果
言论、出版和批评政府的自由	必须具备	可能的结果	可能的结果
向公众利益迈进	必须具备	可能的结果	对此表示怀疑
少数人的权利保障	必须具备	可能的结果	会产生的结果
就问题和政策作出决定的权力	人民；必须具备	人民；可能产生的结果	选任官员，行政官员，有时是人民
立法机构具有对抗行政部门的实权	必须具备	必须具备	能够产生或可能产生的结果
两个或更多的独立政党	可取但不必须具备	必须具备	可能的结果
自由地、公正地定期选举官员	必须具备	必须具备	必须具备

所认为的利益并不真正比其它利益重要。也可以说，政治斗争多少可以看成是粗暴地使用权力来压服一个集团，使它的利益服从另一集团的利益。不言而喻，政治还包含着讨价还价，搞妥协。不过，这并不真是未受过专门训练的普通人在那里动脑筋，企图从某一纠缠不清的社会政策问题的杂乱价值观中推论出一个真正的“公众”利益来。

务实派 理想派和古典派关于民主国家的定义之所以都不能自圆其说，是因为几乎没有一个为大多数人实际承认的民主国家符合他们的定义。不过，大多数人所说的民主国家、极权国家和独裁国家之间，确实有重大的实质区别。批评这两种定义的人，要求有一种从实际经验出发、承认这种差别的定义。

要为民主国家找到一个说得通又符合实际的定义，那就要完全避免使用“民主国家”这个词。持这种主张的人是说，实际上我们必须承认，一切政治制度都达不到以人民的同意和平等为基础并由人民统治的那种理想境界；但是，我们也不要忘记，某些政治制度确实比另一些比较接近这些目标。我们还得承认，即使是一种最好的政治制度，其政治领袖和其它方面的领袖总要比普通人拥有更大的权力，起更大的作用。不过，我们也得承认，在一种最好的政治制度中，领袖人物固然比平民拥有更大的权力，但他们究竟不像专制独裁政权那样，形成某种铁板一块的统治精英集团。有人提议，这种精英人物统治和民主相结合的政治制度，可以称之为多头政体。

提议使用多头政治一词，避免用一些实用语汇给民主国家下定义的是达尔。达尔认为，多头政体的权力也来自人民。为保证人民享有了解情况的自由，选举的权利，竞选公职的权利以及建立和参加组织(包括政党)的自由，就需要建立机构和程序。还需要确立一些程序以确保政府的政策是人民通过投票或其它赞成的方式决定的。最后还需要通过诸如宪法保证之类的方式把某些政策问题置于政府的合法权力之外，以此对多数人的统治加以限制(如宗教和少数民族的权利与自由等这类政策问题)。

一个政府是否真是达尔心目中的多头政治，关键在于是否允许对立的政党通过向人民许愿来进行自由竞选。正如达尔所说：“即使有些政权把为反动派设置的其它障碍减少到多头政治的水平，一般也不愿跨越达到多头政治这条最后的危险界限。一旦跨越了这条界限，精英集团的统治能力几乎肯定要遭到严重的破坏，因为最懂得确保自己在选举中不被他人所取代的莫过于在进行统治的精英集团了。”

理想派关于民主国家的定义给我们出了个难题，那就是，在

我们确定一个国家是否真是民主国家之前，必须判断这个国家能为社会提供何种程度的平等和自由。一个社会能否在选举和对立政党等方面达到古典派定义的要求，对此作出判断还比较容易。但古典派的定义还要求我们作一些棘手的判断，来确定选民实际上是否经常就重大政策作出决定，足以使这个国家称得上一个民主国家。达尔有关多头政治的概念避开这些反对意见，办法是不用“民主国家”这个词汇。但是这个词已经是一个日常用语，很难用一个艰涩难懂的“多头政治”来代替它。

舒姆彼得有关民主国家的定义 比较简单而漂亮的解决办法是保留民主国家这个词，但根据实际经验加以解释。其中最实际的解决办法是那位对古典派定义批评最激烈的舒姆彼得提出的。他否定古典派定义中提出的所谓“公众利益”和人民是否真正决定重大问题这种检验方法，而提出一种很实际的代替方案。他写道：“民主国家是为了作出政治决策而采取的组织形式。在这种形式中，个人通过竞争来争取人民的选票，以此来获得权力。”这样，人民的作用就不在于直接决定重大问题，而是从互相竞争、毛遂自荐充当人民领袖的个人当中选出一个政府来。一旦这些人被推选出来，这就是作出决策的政府了。（还可以对舒姆彼得的定义作一点补充：这种竞争性的斗争应该定期举行，否则原来用民主手段选举出来的政府可能很快就不成为其民主国家而是些什么别的东西了。）

舒姆彼得认为，这个定义有一些优点。首先，它提供一个很实际的检验方法，这个方法是在实际生活中应用的。政府是否真正通过争取人民选票的竞争而产生？这个问题可以根据实际来回答。其次，舒姆彼得的定义承认领导的作用（古典派忽视这一点），承认官员和其他领袖人物在影响政策方面比老百姓有更大的权力。第三，在集团的“利益”或“意志”存在的条件下，如少

数民族集团、工人、天主教徒、南方人、失业者等，舒姆彼得的定义使我们可以充分地了解集团在什么时候或用什么方式根据他们的集体利益采取行动。人民作为一个整体是难以看到他们的“共同利益”的，但是一个少数民族集团就可以投票选举一批特定的领导人，其根据便是这些领导人是否为这个集团提出了解决问题的办法。

舒姆彼得的定义承认，选民实际上确实行使他们的权力，虽然这是一种间接的权力。这一定义也说明，为什么确切地说明选民权力是如此困难。人民在建立政府过程中的重要作用，就含有能把政府赶下台的意思。由此可见，当一个政府执政时，人民并不掌握政策的制定，但是在特定场合及某种情况下，他们对于政府的政绩不满时，就把它赶下台。因此，在一届政府的任期内，人民对政策的影响在于，当政府的政绩不佳时，就把它赶跑，以此对政府形成一种威胁。这就使政府不必过于关心选民对某些政策是否赞成，重要的是，要知道选民对这些政策实施的结果是否满意。

最后，舒姆彼得认为，他关于民主国家的定义能较好地说明民主国家和它的理想目标之间的关系。一方面，民主国家一般来说比其它形式的政府更为平等和自由；另一方面，民主国家不仅不能坚持这个理想，有时反倒比其它形式的政府在一个长时期内对少数人的压迫更为严重，美国对待黑人和印第安人便是证明。

关于自由问题，舒姆彼得认为他的定义更有助于说明民主和自由的关系。他指出，任何社会都不能容忍绝对自由，但是也没有毫无自由的社会。他主张，与其它形式的政治制度相比，民主国家并不一定给予个人更多的自由，有时反而可能更少。民主与自由的关系是很简单的。至少从原则上讲，如果每个人都可以自由地争取政治领导权，那么，在大多数情况下，这意味着在这个社

会里有相当大的自由讨论权，一般来说，也就意味着有相当大的出版自由。但这不一定意味着有宗教自由，集会自由，传播激进思想的自由或者组织激进政党的自由。

亚里士多德说政治是人类最崇高的发明，这点我们难以苟同。但我们不能回避这一事实，即政治对深刻影响我们和我们子孙生活的决策和行动是非常重要的。

我们愿意把治理国家和制定国家政策的过程想象成一个井然有序的、庄严的甚至是崇高的过程。但是事实并非如此。制定政策实际上是一种战斗故事。有时，我们面临的问题极端重要，例如在古巴导弹危机时期，这一危机的结果可能“使北半球化为灰烬”。由于作出抉择是个极为复杂的问题，参加这场决策战斗的人各有自己的判断，这是不可避免的，甚至是好事。因为赌注是如此之大，参与者恶战一场是完全必要的，如果不是这样，倒会令人惊讶。但是这类的事从来也不是黑白分明的，双方都有具有说服力的论据，最后的判断总是很接近的。在大多数情况下，参与论战的双方都是诚实、聪明、理智、爱国的男女，正是这些人就一些麻烦、复杂而又极为重要的问题在互相进行搏斗。

那么，治理国家、制定政策实质上就是政治。有人说，他们想参与国家的治理，但不想介入政治。第一任国防部长詹姆士·福雷斯特曾经讥笑过这种人。他说，“政府和政治是不可分割的，就象性欲和生育不可分割一样。”

如果把政府看成一个政治过程，那么，一些难以理解的事情也就可以解释了，政策固有的不一致性和曲折性也就可以理解了。政策是在政治交易中产生的，而不是理性的深思熟虑的产物。

我们心目中的政府是庄严的。但这种乱哄哄的无秩序状态和我们珍视的信仰是背道而驰的。正是这种混乱局面使人们感到不

安，于是就不去理采它，或者把它抛在一边。高级官员在写回忆录时，感到这与他们的形象不符，就避而不提他们怎样玩弄花招，怎样向他们的对手让步，怎样违背理想搞妥协。历史学家或其他学者有时也由于其它原因而采取同样的做法。只有一件事是无法回避的，那就是无论是回忆录还是历史文件，出于同样的原因，确实都略去了政治手腕方面的材料。政治手腕缺乏普遍性和一致性，为进行历史概括所不取，也不甚体面，因此在提出社会和政治理论时也弃之不用。

在肯定了制定政策是一个政治过程之后，我们推敲了各种有关政治的定义，最后确定一个定义，即政治与权力有关。在大的政治体系中，政治与管理国家有关。在最重大时刻所作出的政治决定，涉及整个社会的整顿和调整。换句话说，政治就是一整套和平的、多少有点秩序的程序，一个群体可以根据这套程序来决定他们作为一个群体应该做些什么。各种群体还可以通过其它方法来作出决定，但是政治过程一般具有四个特点：在目标上或达到目标的方法上存在着分歧或冲突；“极力取得一致”，存在着共同的价值观念，在进行说服、讨价还价、结盟、互相让步妥协时，克制自己；存在着相互竞争的集团和派别；与权力相关联。

我们认为，关于民主国家定义的三个“学派”是把政治理论家之间进行的复杂争论简化了。一派根据理想或意识形态下定义；另一派根据“古典”说法下定义，强调人们决定重大决策问题的程序；第三派是根据“务实”的思想下定义，把民主国家说成是政府的一种形式，在这种形式下，一些个人通过定期的争取人民选票的竞争性斗争，来获得决策的权力。

矛盾和斗争，取得一致意见，讨价还价，结盟，互相妥协。决策的政治也许不是人类最崇高的发明，但是它很可能是人类发明的最有吸引力的游戏之一。

第二章 宪法

本章将讨论美国政治制度借以运转的基本“比赛规则”——宪法。

我们将研究引起十三个前殖民地要求完善《邦联条款》的动机以及参加制宪会议的代表们的社会和经济背景。我们将试图判断这些人是不是全体美国人民的代表。

然后就是费城制宪会议和与会代表们所面临的政治问题，其中有奴隶制、赋税、航运以及建立一个什么样的政府等问题。立法机构是由一院还是两院组成？中央政府和各州的关系如何？立法者如何产生？应该设立一个什么样的行政首长？这个行政官又如何产生？应该制定哪些有关弹劾的条文？

费城会议上提出了两个主要方案：“大州方案”或称弗吉尼亚方案和“小州方案”或称新泽西方案。我们会看到如何达成了妥协——即“大妥协”或“康涅狄格妥协”。我们还会看到宪法制定者为什么搞出了一个选举团，而这些宪法制定者本人和后代都把选举团看成一个“政治怪物”。

我们还将把这次制宪会议的最后成果作一归纳，同时对联邦主义，即中央政府和各州的分权问题作一比较充分的说明。

我们还要研究一下两种修改宪法的程序，其中之一为什么出于政治原因从来没有实行过。最后我们研究一下，除通过宪法修正案以外，还有哪些修改宪法的办法。

十三个前殖民地的革命者在草拟《邦联条款》时，并不想再建

立一个新的实行遥控的中央政府，因为他们正在为摆脱一个老的实行遥控的政府而斗争。因此，条款规定只建立一个国会。在国会中投票时以州为单位，小小的罗得岛和庞大的弗吉尼亚享有完全平等的权利。国会也没有征税权，只能要求各州提供经费（各州有时同意，有时拒绝，答应和拒绝的次数往往参半）。国会完全依赖这十三个州的各自立法机构，而这些州都极力保持各自的独立和主权。

需要一个强大的政府 这些殖民地在十八世纪形成了一种共同文化，并开始意识到他们具有美国人的个性和特点，已经不再是英国人了。但是今天人们一般理解的民族主义概念，在1876年人们几乎不知其为何物。今天，民族主义指的是一个民族具有一种共同的特性，这种特性是上帝所赐，或者说，这是以主权民族国家形式表现出来的“天然权利”。在美国革命时期，马萨诸塞、宾夕法尼亚或弗吉尼亚的公民关于“美国人”这个词汇的概念和今天西班牙人或德国人关于“欧洲人”一词的概念相差无几。例如，直到1760年，古沃纳·莫利斯（参加制宪会议的代表之一）的父亲在他的遗嘱中还规定莫利斯“永远不得去康涅狄格，以免受到那个地方普遍存在的诡诈狡猾的影响”。研究民族主义的历史学家和研究美国革命的历史学家一致认为，民族主义在美国争取独立的斗争没有起什么作用。但是到了1786年，许多人开始认为，这些前殖民地必须建立一个拥有实权的中央政府。有些人，比如亚历山大·汉密尔顿、詹姆斯·麦迪逊和本杰明·富兰克林，则梦想建立一个独立于世界之林的统一的美国。大多数人是出于比较实际的动机，比如说，争取生存就是动机之一。这十三个州除了一个“骗取钱财的乞丐”一般的国会以外，根本不存在什么政府，而这个国会却在维持对英战争中赢得了胜利，另一方面，英国却很少精神涣散，意志却更加坚强。

另一种动机是，只顾眼前不顾将来。经过八年战乱之后，当时的经济稍有起色，但仍困难重重。在《邦联条款》下，政府的政绩表明，它未能发挥其主要潜力来恢复经济。经济中令人最为烦恼的弊病就是硬币(金币和银币)匮乏和七个州滥发纸币。缺乏硬币压得小农和西部边区居民透不过气来，他们只能在抵押和债务中进行挣扎。

希望和焦虑交织在一起，造成一种对《邦联条款》不满的气氛，于是，要求召开一次象 1765 和 1774 年大陆会议那样的各州特别会议的议论日愈增多。倡议者对国会施加压力，要求召开这样一次会议，不过，如果不是谢司起义，这一倡议也许就此烟消云散了。1786年，麻萨诸塞州西部的小农由于硬币短缺受到极大的压力，他们越来越不安定，骚动随之而起。他们拒不缴纳赋税，有些人冲击法院，迫使审判中断，终于一支庞大的队伍在前大陆军军官丹厄尔·谢司上尉的领导下攻打了斯普林菲尔德兵工厂。谢司起义被轻易地镇压下去了，但这次起义在这块前殖民地上却普遍引起了恐惧。1787年2月21日，国会投票通过了一项决议，宣布在费城召开代表大会，大会“唯一的紧急议程就是修改《邦联条款》”，“使这部联合的宪法足以处理国家治理方面的紧急事件，使合众国得以维持下去。”

代表：要人 各州立法机构指定参加费城会议的代表，都是当今新兴国家称之为“名流”的人物，在当地都是受到尊敬和有影响的公民。他们都享有较高的声望，这是大多数代表的一个共同点。在整个前殖民地，只有华盛顿和富兰克林两人享有国际声望，他们两人都是代表。实际参加会议的五十五名代表中，至少有十二名，也许是二十四名，在所有十三个州里都是众望所归的人物。参加会议的全部五十五名代表，除两、三人以外，至少也都是他们本地区的重要公民。

至于他们的社会地位，华盛顿、古沃纳·莫利斯、布莱尔、卡罗尔、默塞尔、平克尼兄弟、拉特利奇、梅森、伦道夫，另外还有十二名代表出身于“上等家庭”，或接近上等家庭，只有很少几个出身于下层社会。除上述外，其余也都有“体面的”家庭背景。

从经济状况看，有十来个人是豪富，另外十来个也相当富有，其余的在某种程度上都称得上有钱人。只有少数几个可以算是穷人。富有者大多拥有土地或奴隶，还有十几人拥有城市地产，其他十几个人在西部拥有土地，可以从事投机买卖。二十几人拥有农田，不到十人拥有证券，六人拥有船只，三人在制造业中有投资。

有十来个人主要是种植园主或大农场主，另外十二人主要从事律师业，还有十二个州政府官员依靠薪金为生。有两人是医生，一人是印刷工人富林克林，虽然有几年他主要从事科学研究，而且还担任过殖民地驻伦敦的外交官。

代表中几乎有一半受过大学教育。当时高等教育很不普遍，这个数字确实惊人。所有代表在名义上几乎都属于一个教派；好像没有一个人是狂热的宗教徒。他们都是一些讲究实际的人，对他们来说，宗教虽占有一定地位，但不占主要地位。

最年轻的一名代表名叫乔纳森·戴顿，当时他仅二十六岁。他有相当出色的资历：十六岁毕业于普林斯顿大学，此后即参加大陆军，十九岁晋升为上尉，一直随军服役。最年长的代表是富兰克林，八十一岁。代表的平均年龄为四十三岁。

五十五名代表中一半以上在革命时期在军队中服过役，几乎所有的代表都曾以这种或那种方式参加过革命。更为突出的是曾参与乡村发展的人占很大比例，不仅在宪法制定者中如此，而且在赞成批准宪法的人当中也是如此。正如一份权威性的研究报告指出的那样：“如果说有什么特点使拥护宪法的领袖后来团结一致，那就是他们在革命时期在大陆军中有过共同的经历。”

因此可以说，参加费城制宪会议的代表比普通公民具有较优越的社会背景：他们受过较好的教育，他们比较富有，他们在各自的地区有较大的影响。在一个为生存而斗争的新兴国家中，推选代表参加一次为治理这个国家提出方案的会议，选出这样一些重要公民担任代表是理所当然的。但是，除此以外，推举社会名流还有其实际的政治原因。支持召开费城会议并负责指定代表的各州立法机构成员一致认为，指定一些在本地区举足轻重的人物为代表具有重大意义。否则，他们的工作成果得到批准的可能性将会很小。

代表：具有代表性的人物 对于十三州的三百五十万居民来说，这些代表的代表性如何呢？有些历史学家认为，他们没有什么代表性，因为他们都是些名流，而且是由州的立法机构推举而不是由人民直接选举产生的。不过，由立法机构指定代表这样一个程序是当时的一种习惯做法。1913年以前，美国的参议员一直是通过这种程序产生的。我们应当记住，指定代表的那些立法机构当时是通过世界上最“民主”的选举产生的。这里，“民主”是指拥有选举权的人所占的百分比而言的。奴隶和妇女是没有选举权的，一般说来，选举权也仅限于有产者所有。当时在欧洲也是这样，但是在美洲，获得土地要容易得多。新近的研究表明，在美国，选举权实际上是很广泛的。据估计，麻萨诸塞州的白人成年男子中百分之八十享有选举权。新泽西州显然也超过半数，弗吉尼亚州则稍低于百分之五十。

代表们常说，他们是代表“合众国人民”的，这么说也许是正确的。他们当然不可能代表忠于英国国王的保守派，也不会有人指望一批革命者会邀请支持他们过去的统治者的人来参与起草政府的新章程。（其实很大一部分亲英分子早已逃往英国和加拿大了。）我们一想到法国革命，总认为这场革命比美国革命流血更多，更

富于报复性。但在法国革命期间，每千人当中只有五人移居国外，而在美国革命期间移居外国的人数达到千分之二十四。而且美国的逃亡者再也不回来对革命后的政治施加保守的影响，这一点也和法国革命不同。

还有两部分人在费城会议上也没有多少代表：一是像帕特里克·亨利这样的反对建立任何强大的中央政府的人；另一部分是西部边远地区的人，他们不如东部各州那样有声望。那些反对强大中央政府的革命者没有什么代表，是咎由自取。包括帕特里克·亨利在内，这样的代表实际上有七人，但只有三人参加了会议，而且其中两人又中途退出了会议。西部边远地区的人忙于疆域问题，无心介入，因此也不愿长途跋涉到费城来。而且，他们对东部的权势人物极不信任，对政府一般也极不信任，因此他们不想同费城会议发生任何联系。

代表：政客 几乎所有代表都是实际从政的政客。无论在军队还是地方，所有代表都曾在革命中发挥过作用，每个人都参与了整个革命过程中以及革命以前十年中的政治辩论。他们了解各种相互对立的思潮。不过，他们卷入政治的深度远不止于此。代表中有三人是贫民食品补助法代表大会的成员，七人是第一次大陆会议的成员，八人在《独立宣言》上签过名，四十二人在《邦联条款》时期的国会中工作过。除了两、三人以外，所有代表都在某个时期在州政府或殖民地政府中担任过官员。这样，他们就更深地卷入了政治。历史学家发现，十三州中有三十个稳定的政治派别。令人吃惊的是，所有三十个政治派别中除了六个以外都有代表参加费城会议，有的代表甚至还是这些派别的领袖，如新罕布什尔的约翰·兰登和宾夕法尼亚的罗伯特·诺里斯，但更多的是派一名受到领袖信任又能为本派争利益的人物作代表，而该派的领袖则留在家“坐镇”。这十三个州的三十个政治派别中，有

五分之四有代表参加会议，代表比例确实很高了，何况十三州中，罗得岛还没有派代表参加费城会议。

几乎所有的代表都是实际从政的政客，这意味着他们都有一批拥护者与他们保持着联系。政客受到这批人的压力，这对政客来说是司空见惯的，不过他们也设法领导他们，说服他们，这对政客来说，也是驾轻就熟的事。他们在费城的一言一行都表明，他们在费城必须维护本地区人民的利益，对此他们是非常敏感的。

费城制宪会议 代表们身临费城，同时也把政治带进了费城。政治在那里是以各种冠冕堂皇的问题出现的：什么人类理想的治理方式、治理国家的理论和哲学、治理国家的合法权利、人民的权利、权力的源泉、治理国家的最佳结构和形式等。在那里，政治也以特殊利益、权衡利害、互相交易的形式出现。南方人要保护他们在奴隶身上的投资；西部土地投机者要求保证不干预他们那套赚钱的打算；航运业集团则要求不要限制贸易。政治还表现在人与人之间的冲突上。有人问帕特里克为什么拒不出席会议，他回答说：“我嗅到了老鼠的气味。”（我们有根据认为，他既反对制宪会议，也反对宪法，在很大程度上是由于他认为这一切都是杰斐逊在背后操纵的。）政治还表现为玩权术，耍手腕，施展阴谋诡计，身处“烟雾弥漫之室”的政客们对这一切都是非常熟悉的，以后一个世纪中许多政治交易也就是在这些“烟雾弥漫之室”中成交的。

各种政治性问题 十八世纪末，一部分同人民利益有关的重大问题已经通过革命解决了。无论在代表中还是在全国范围内，没有一个人（也许不包括尚未移居国外的亲英分子）想重新建立一个君主或贵族统治。但另一方面又确实有些人提出了十分类似的治政体制，这是由于他们迫切希望有一个强大的中央政府，或者是因为他们对现代政治理论所说的“多数人的专制”或象麻萨诸塞州州长埃尔布里奇所说的“过分的民主”感到恐惧。汉密尔顿不止

一次地表示希望能有一个通过选举产生的终身制总统和一个按财富和教育程度组成的贵族阶层。关于后者，有几个害怕暴民的人也附和他（其中最著名的是古沃纳·莫利斯）。弗吉尼亚的埃德蒙·伦道夫则是另一极端。他非常害怕行政权力过大，以致他认为行政权力由三个人分担才比较稳妥。其他人由于担心参议院会成为新贵族阶层的核心（有些代表确实想把它变成那样的东西），提议立法系统采取两院制。前大陆军军官成立了辛辛那提协会，使这种恐惧增强了。在许多人看来，成立这个协会的目的远远不止只把它当成一个退伍军人院外集团。不过，大多数代表认为，这一特定的政治问题已经解决了。他们主张采取折中的解决办法，即建立一个平衡的政府，既制约少数人的权力，也制约多数人的权力。

另一个问题涉及中央政府究竟应该拥有多大权力。在政治生活中经常出现这种情况：在许多主要目标上能很快取得一致，但在达到这些目标的手段方面，却长期存在分歧。大多数代表一致认为，这个政府应是一个保持平衡的政府，但在如何保持平衡问题上，进行了长时间的激烈争论。他们无法决定行政、立法和司法各自应该拥有哪些权力。

另一个重大问题是代表制。“小州”希望立法机构由一院组成，每州各有一票。“大州”则要求由两院组成，各州的代表按人口比例选出。小州很快作出让步，同意建立一个上院和一个下院，但除此以外，双方都寸步不让。

还有一个与此有关的问题是立法机构和总统如何产生。关于立法机构，制宪会议最后决定，参议员的人数各州相等，不因人口多少而异，由州的立法机构选出。由于州的立法机构似乎集中反映了州的利益，代表们认为这种产生参议员的办法是合乎逻辑的。但是制宪会议的代表们始终未能确定下院议员的产生办法。有一些州里已掀起一场要求扩大选举权的运动，因此制宪会议无

论作出何种决定总会得罪一些人。他们既不敢把选举权扩大到较保守的州所不能容忍的程度，也不敢缩小比较开明的州的选举权。最后他们确定，下院议员应由各州具有同等资格的有选举权的人选举产生，这种资格与各州选举自己的立法机构的人应具备的资格相同。

总统如何产生这个问题却不能如此轻易地避开。只有少数几个代表同意总统由人民直接选举产生，大多数代表既害怕有人煽动暴乱，也害怕暴民。有人主张总统由国会选举。但是，如果任期很短，就不得不再次选举，这样总统可能成为国会的傀儡。如果不允许重新选举，总统任期就会太长，这也是危险的。有人提议总统由州议会选举产生，但鉴于过去国会与州立法机构打交道时的恶劣先例，这种意见很快就遭到否定。还有人建议总统由州长选举，但仅由十三个人来做这件事，而这些人只忠于地方，维护地方利益，这种选举办法似乎是在为贪污腐化和结党营私创造条件，而且还会产生一种经过选举的君主制，这将是“最专制的一种君主制”。

奴隶制问题 人民的代表问题和代表如何产生由于奴隶制问题而复杂化了。有些人，甚至有些南方人，是反对奴隶制的。另一些人至少主张不再贩进奴隶（马里兰州和弗吉尼亚州发现蓄养奴隶并转卖给其它州就可发财致富而不用再经营种植园）。缺乏奴隶的佐治亚州和南卡罗来纳州明确声称，如果制宪会议坚持立即废止奴隶买卖，他们就退出会议，同时也退出合众国。妥协的结果是宪法中加进一个条款，规定国会无权在1808年以前废除奴隶买卖（这条规定看来是巧妙地示意国会，1808年后就可以立即废除奴隶买卖）。

南方要求自己在国会中的代表权应将奴隶计算在内，其目的不是为了直接税。北方要求把奴隶全部排除在外。争论有时极为

激烈。格里州长说，既然南方把黑人视为财产，北方为什么不能把牛马都计算在内呢？北卡罗来纳的威廉·戴维声称，“如果北方各州在代表权问题上把黑人排除在外，“交易就算结束”。所有的人一直非常明白，妥协是不可避免的。无论是代表权问题还是直接税问题，黑人都应计算在内，但不能作为一个整人。1783年国会武断地规定，每个奴隶只作五分之三人计算，这次制宪会议也作出了同样的决定。（见表2—1）

表2—1 1787年时美国奴隶的地位

奴隶属于动产，他们可以用作抵押，还债，出售和继承；如果奴隶被他人雇用，工资归他们的主人所有。
可以让奴隶从事任何劳动，甚至使他们劳累致死。
奴隶没有任何公民权利。如白人犯罪受到审判，奴隶的证词不得作为证据。
奴隶不得合法地结婚和组织家庭；女奴隶生的孩子必然还是奴隶。
法律不承认强奸女奴隶为犯罪行为。
奴隶遭到白人殴打和伤害，不能诉诸法律，但其主人可以损坏他的财产为由提出控告。
奴隶殴打白人，法官可以随意判罚，再犯即被判处死罪。
奴隶无权受教育；在南方各州，教奴隶读书写字是一种犯罪行为。
有些州的法律把任何黑人都认定为奴隶，直到此人证明他不是奴隶为止；黑人进入实行奴隶制的州，和奴隶结婚或帮助奴隶逃跑，这个黑人就可以被当成奴隶。
独立革命时期，康涅狄格共有奴隶 5,700 人；在新英格兰大部分地区，最初伐木腾地的劳动都由黑人来干。
1790 年，奴隶占全美国人口的五分之一，占南方人口的三分之一。
在赋税和国会的代表权问题上，联邦政府把一名奴隶算作五分之三人（但是奴隶并无投票权。）
在合众国的南方，我无意中遇到一位老人，他曾和他的一个黑女奴私通，生了几个孩子，这些孩子生下来就是他们父亲的奴隶。他经常想使他们获得自由，这也算是他给他们的一点遗产。但是，多年过去了，他仍然未能冲破给予他们自由的各种障碍。这时他已年迈，行将离世。他想象他的孩子被拉到市场上出卖，脱离父

亲遭到陌生人的鞭笞的情景。这种可怕的对孩子前途的想象，终于使老人神经错乱，当我遇见他时，他已经是一个高度绝望的牺牲品了。此时我才明白，那些破坏大自然法则的人，要受到大自然的严厉惩罚。

托克维尔

次要问题 在自身利益、地方主义、对本地的荣誉感和忠诚等次要问题上，有一个比较重要的问题已得到解决，即西部的土地问题。在《邦联条款》时期，国会成就极少，其中一项值得称道的就是将俄亥俄以北荒芜地区划入国家版图。康涅狄格、麻萨诸塞、纽约、弗吉尼亚、北卡罗来纳、南卡罗来纳和佐治亚曾要求将领土扩展到密西西比河和该河以西的地区。新罕布什尔、罗德岛、新泽西、宾夕法尼亚、特拉华和马里兰等州没有提出这类要求。一桩政治买卖拍板成交：国会对这些地区拥有所有权。如果没有这笔交易，这次制宪会议也许根本无法召开。的确，如果纽约州和弗吉尼亚州在 1780 至 1781 年间没有作出承诺，马里兰州甚至不会同意《邦联条款》。

有些州在他们已确立的疆界内拥有荒地，有些州则没有，他们之间存在着一个严重问题。麻萨诸塞、宾夕法尼亚、弗吉尼亚、北卡罗来纳、南卡罗来纳和佐治亚等州都有荒地，而新罕布什尔、康涅狄格、纽约、新泽西、特拉华以及马里兰州等州却没有。有一个方案提出授权国会在这类荒地上建立新州。但很快就证明这个计划夭折了。此时，那些无地的州要求明确规定，把解决土地所有权争端的权力授予政府中最能保障他们利益的那一部分。

运输行业是另一个问题，主要涉及麻萨诸塞和宾夕法尼亚的运输业主和船主的利益。南方各州对于航运法心怀疑惧，因为这些法律会使他们屈从于为他们运输棉花和其它产品的北方航运业主，于是表示反对。另外还有一个特殊利益集团，即拥有政府公

债和北美银行证券的债权人，国会都向他们颁发了许可证。8月大部分时间用于解决自身利益和地方主义问题，因而8月被称为“自身利益月”。虽然有时相当困难，但在每个问题上都达成了某种妥协。

作为策略的政治 有一个实例可以说明在制宪会议上政治的策略性质。在批准宪法时，富兰克林作了一次最能缓和气氛的讲演，他以深谋远虑的长者姿态请求大家对这个文件的不完善处表示宽容（这样做，如果宪法得不到批准，也可以维持他自己的荣誉）。接着就开始玩弄花招了。富兰克林建议，即使那些对宪法的不完善处有所挑剔的代表，也应该在宪法上签字，但这只是说明他们是参加会议的各州在会上取得了一致的见证人，并不说明他们个人是否赞同宪法。有多少人上了富兰克林的当，我们不得而知，但可以肯定地说，弗吉尼亚的伦道夫、麻萨诺基的格里和弗吉尼亚的梅森没有上当。这三个人都拒绝在宪法上签字。

会议开幕 如果有人认为1787年的费城会议并不存在什么政治的话，那么，只要看一看代表们采取的第一个行动，就会放弃他的观点了。代表们决定，会议内容要保密，而且是绝对保密，因为这些政客都明白，如果会议公开进行，他们的任何言论都可能被本州的反对派用来攻击他们。改变观点，甚至作些探索性的思考，都是危险的。更为严重的是，一旦某个代表团把立场公之于众，那么再作让步就几乎是不可能的了，而政客们都懂得，这次会议最后要拟定出一部宪法来，非得互相让步不可。空想主义者可能主张“通过公开方式达成公开的协议”，但政客们要求以极端秘密的方式达成公开的协议。

“大州方案”或称弗吉尼亚方案 会议守则通过后，弗吉尼亚州州长伦道夫站起来提出一个“大州”方案或称弗吉尼亚方案。这一方案是麦迪逊起草的。根据这一方案，《邦联条款》下的政府结

构要进行巨大的改革，但在权力从各州转移到中央政府这个问题上，迈出的步子并不大。弗吉尼亚方案的重要性在于它提出这次会议不单是修改《邦联条款》，而且是拟定一部全新的宪法。这违反了关于会议权限的决议，对此麦迪逊是了解的，但在他看来，这恰恰是弗吉尼亚方案中最重要的一点。这个方案包含十五项决议，但首先付诸表决的却不是第一项决议，而是古沃纳·莫利斯提出的一个替代性决议。这一决议说：“应该建立一个全国性的政府，由最高立法机构、行政机构和司法机构三部分组成。”关键在于是否要建立一个凌驾于各州之上的中央政府。投票结果是以六票赞成一票反对通过，纽约州的两名代表（汉密尔顿和耶茨）发生分歧，一个投了赞成票，一个投反对票。康涅狄格州投票反对，但是他们反对的原因并非因为这一方案要求成立一个中央政府，而是不赞成建立两院制（国会），而且这两院都是按人口比例由各州选举产生。正如罗西特所说，如果这次表决晚几天进行，等到各代表团都积极行动起来时，票数就会接近得多。此后，关于建立一个中央政府的主张再也没有提出表决，但是这个政府拥有多大权力，制宪会议能否就宪法取得一致意见，还存在很大的疑问。

“小州方案”或称新泽西方案 经过两周辩论之后，新泽西州的佩特森提出了“小州方案”或称新泽西方案。佩特森方案和弗吉尼亚方案一样，要求建立立法、行政、司法三个部门。不过立法部门只有一个院，而且每州都有一票的权利。但这并不是唯一的不同之处。新泽西方案把一系列权力由州转移到中央政府，国会通过的法案不仅高于各州立法机关通过的法案，而且对于个人也有约束力。表决时，新泽西方案以六票对四票遭到否决，而弗吉尼亚方案经过修改后获得通过。

以后的辩论进行了一个月之久，花费时间最长久的是行政机

构及其产生办法。没有取得任何进展。

在立法机关问题上，很快就取得了一致意见，同意成立两院，下院的代表按人口比例产生。至于按人口产生上院代表的问题，表决情况是六票赞成，五票反对。有些投反对票的人没有退出会议的唯一原因，至少是他们相信在代表问题上迟早要对小州作出让步。

“大妥协”或称康涅狄格妥协 负责拟定妥协方案的委员会提议大州接受大小州在上院享有同等代表权，来交换小州同意财政法案由下院提出。这个“大妥协方案”或称康涅狄格妥协案没有引起热烈反响，但是制宪会议和宪法的命运不能再依靠表决，主要就靠这个妥协方案了。投票结果是五票赞成，四票反对，一个州意见分歧。妥协方案以微弱多数通过。

行政系统 关于行政首脑的产生办法，制宪会议曾达成一项没有人真正欢迎的初步协议——总统由国会选举产生，任期七年，不得重新当选。在“特别利益月”以后，代表们又回头重新讨论总统的产生办法。有些代表看出，让国会选举总统，会产生总统讨好国会的危险。另一些代表看到，如果总统任期七年会产生另一种危险——总统会拥有过大的权力，独立性也太大。还有一些代表看到，总统不得再次当选会使总统过于软弱。以新泽西的布雷尔利为首的一个委员会提出了“选举团”这个概念。由人民或由州的立法机关（这可由州的立法机关自行决定）选出与州的众议员和参议员人数相等的选举人，这些选举人将在同一天在本州集会，每人可投票选举两人，其中之一必须是非本州人。得票最多者当选为总统，得票数居第二位者为副总统。麦克唐纳写道：“这个方案是很笨拙的，其不合理几乎达到荒谬的程度，绝大多数代表也这样认为，但是，正如他们为之辩解时所说，这样一个制度可以消除对其它各种办法的反对意见，是越来越清楚了。”另一位

作者则把它称之为“杰出的政治”即兴演出。……对于一批实际从政的政客来说，布雷尔利的建议的优点是显而易见的，那就是“每人分得一口羹”。

弹劾 不谈弹劾问题，只是探讨美国宪法或“政治比赛规则”是不全面的，在水门事件之后尤其如此。迄今为止，只有一名总统安德鲁·约翰逊受过弹劾，虽然参议院未能判他有罪（仅一票之差）。另一名总统尼克松已相当肯定要受到弹劾并且非常可能被判有罪，但是他以辞职逃脱了这些可能出现的后果。

弹劾程序 严格说来，弹劾就是“控告”或“起诉”，相当于一个普通刑事案件中大陪审团的起诉。只有众议院具有弹劾的权力，而且只要有出席议员的简单多数即可决定是否弹劾。

参议院起刑事案件中的陪审团作用。只有参议院有权对被控官员进行审判，宣布他们有罪或无罪。如果被控官员是总统，审判由美利坚合众国首席法官主持。有关程序问题和某一证据是否可以接受之类问题，由首席法官裁决，如果出席的参议员的多数投票反对，也能被否决。参议院听取众议院指定的此案负责人提出的证据，和代表被告的律师的辩护。当总统受到控告，如果他们愿意，可亲自出庭，如提出请求，也可以不出庭。参议院听取双方的证据后投票表决。根据《弹劾条款》的任何一条定罪，都需要达到三分之二的多数。

按照宪法规定，弹劾案的判决，“不得超过撤职及取消其担任合众国任何享有荣誉、负有责任或领取报酬的职位之资格”。但是，如果这位官员犯了刑事罪，就可以由州法院或联邦普通法院进行审理、判决、处以监禁、罚款或其它惩罚。最后，凡是弹劾案，总统均无权发布“缓刑和赦免”命令。

宪法制定者的意图 在我国历史上，弹劾实际上大多是用来免除那些“犯有卑鄙的渎职罪”的“无能的小法官”的职务。但是宪

法制定者在草拟弹劾的条文时，他们显然想到的不是法官而是总统，因为他们在可以弹劾的官员单子中加上了另一些官员，而这些官员只是在不得已时才对他们进行弹劾。

宪法制定者拟定弹劾条文，为了在总统虽未犯有刑事罪也能将他免职，其用意也是显而易见的。宪法规定所有文官可因“叛国、贿赂或其它重罪和轻罪”而受到弹劾。“叛国”和“贿赂”是十分明确的，但什么是其它“重罪”和“轻罪”呢？从麦迪逊的笔记的一段话里可见端倪。这份笔记是我们掌握的有关费城辩论的主要材料来源。麦迪逊写道：

这一条文指的是，总统因叛国和贿赂而受到弹劾时，由参议院审问。

梅森上校：为什么条文规定仅限于叛国和贿赂？按宪法中的定义，许多危险的、重大的罪行都不能称为叛国罪。黑斯廷斯（前驻印度总督，在制宪会议期间遭到弹劾而被审）并未犯叛国罪。企图破坏宪法，按上述宪法的定义，也不能构成叛国罪。既然不准采用挽救了英国宪法的褫夺公权法案，这就更加需要加上弹劾的权力这一条。他提议在“贿赂”后面加上“弊政”。格里先生附议——

麦迪逊先生：任期长短含糊不清等于说，只要参议院高兴，就可以终身任职。

古沃纳·莫利斯先生：这不会实行的，因此也不会有什么坏处——每四年举行一次选举会防止弊政。

梅森上校撤回“弊政”这个提法，代以其它（反对国家的）重罪和轻罪。

从英国的弹劾史中也可看出宪法制定者想法的蛛丝马迹。宪法制定者对这部分历史是很熟悉的。“重罪和轻罪”这个语汇是从英国借用过来的。这一语汇只出现于英国宪法的实施过程中，在其它地方是找不到的（这就是说，在英国刑法中，是不使用这一语汇的）。这一点，宪法制定者是知道的。他们知道这种说法的含义有“局限性”，也带有“技术性”，他们懂得这个说法不仅含有

“刑事罪”的意思(“罪”——也许就已经把刑事罪包括在内了)，也包括某些政治罪，“重罪”一词即包含政治罪，这种罪实际上不象刑事罪那样，一定要判为有罪的。

弹劾首次出现在十四世纪的《叛国法》中。“重罪和轻罪”这个用语出现得更早一些。1376年，对明显地犯有刑事罪的拉蒂默的弹劾案，以及1386年对犯有政治罪但未犯刑事罪的萨福克的弹劾案中就已经使用这个用语了。弹劾是用来惩治那些叛国或贪污的官员的。但是，十七世纪时，弹劾最为风行，那时议会用弹劾把充当皇家镇压工具的大臣们拉下马来，逐渐使代议制发生根本的变化，即大臣对议会负责而不是对国王负责。

弹劾的根据 叛国、受贿以及一般由大陪审团起诉的罪行，无疑都是提出弹劾的根据。总统可能成为君主或暴君，破坏宪法而不犯任何可以受到起诉的罪行。宪法制定者对此提心吊胆。富兰克林直言不讳地提出这样一个问题：“总统变成一个令人厌恶的人，这种情况过去是如何处理的呢？只能用暗杀的手段，那么就不仅夺去他的生命，而且也剥夺了他为自己人格进行辩护的机会。”弹劾可能不是什么令人愉快的事，甚至是一种危险的做法，但这总比暗杀要好些。

宪法制定者显然是想对犯有政治罪或刑事罪的官员，尤其是总统，进行弹劾成为可能。在弗吉尼亚批准宪法会议上，麦迪逊举例说明总统如何会破坏宪法而不是真正犯罪，他说：“假如总统做了只召集少数几个州这样的卑劣事情”(即召集少数议员来讨论一个条约)，他就会因轻罪受到弹劾。南卡罗来纳的拉特利奇说，总统滥用对他的信任，就可以对他进行弹劾。一位现代评论家举了一个虽然荒唐却能说明问题的例子。他说，假定一位总统移居一个穆斯林国家，娶了四个妻子，通过邮件或电报来行使总统职权，他的行为不能算是犯罪，但是肯定会因此而受到弹劾。

另一方面，宪法制定者不愿让总统由于轻微的犯法行为而受到弹劾，即使严格地根据法律说这些犯法行为是罪行。例如查尔斯·平克尼担心，议会在“激烈的派系斗争”中会“把总统撵走”。于是他强调只是在犯有严重而危险的罪行时才进行弹劾。

按照目前的实际情况，即使一个总统有违犯法律的行为，也不一定由于这种轻罪受到弹劾。林顿·约翰逊总统驾驶一辆奶油色的林肯牌大陆型轿车，车上带了四名女记者，在最高时速规定为七十英里的地区，行车时速达九十英里。报纸对此大肆宣传。他一手扶方向盘，一手拿着一瓶啤酒，这样，在超速行车和开车不得喝酒这两方面都违犯了法律。但是，即使对他批评最为激烈的人，也没有提出要对他进行弹劾。

福特任国会议员时，他提出要对道格拉斯法官进行弹劾，有一百零九名共和党人和南方民主党人附议。这个提议的动机并非由于道格拉斯法官犯了什么罪，而是因为他支持了一些“开明”事业，投票赞成一些“开明”决定，福特对这些是不同意的。当时，按照福特的解释，只要众议院在参议院的同意下，“认定”某一犯法行为可作为弹劾根据，就可以进行弹劾。根据上述说法及其它证据，人们普遍认为，福特和道格拉斯的分歧，以及提议对道格拉斯进行弹劾，都是出于“政治动机”。当时使有些美国人感到不安的是，弹劾可能有政治背景。宪法制定者对此是不会感到不安的。

最后成果 宪法就这样制定出来了。这部宪法不是一些素昧平生的半神式的人物制定出来的，参与制定宪法的人，才华超群，受过良好教育，博览群书，是一些当时的“名流”。他们是一批需要满足支持者要求的政治家，他们不得不经受各种政治压力。他们有理想，从很多方面来说，他们是理想主义者。他们中间有些人也是有见识的。不过，他们终究是人，有人的欲望，器量狭窄

而热衷于自己的利益。他们是一些讲究实际的人，了解各自地区的舆论倾向，了解他们的理想是什么，利益何在。他们也了解什么样的东西可能被接受，他们就以此来采取相应的行动。总的来说，宪法不是在学究式的讨论中产生的，而是在讨论中充满冲突和协调，既进行思想上的交锋，也有幕后交易，一面是崇高的理想主义，同时也搞阴险狡诈的勾当。总之，宪法是在政治纠葛之中产生的。

新政府 这次会议的最后成果就是一部宪法，根据这部宪法成立了一个政府，它有各种名称：中央政府，大陆政府或全国政府。这个政府和《邦联条款》时期的政府不同，它的法律既适用于个人，也适用于各州。中央政府在其权力范围以内通过的立法是国家的最高法律，各州通过的法律都不得同它抵触。统治国家的权力不是世袭的（如君主专制或贵族统治的国家），而是授予通过选举产生的代表。在这个含义上，这是一种共和体制。统治的权力由于来自直接选举，而且可能从一批人手中转到另一批人手中，按照“务实派”的定义，这是一个民主国家。按照“理想派”的定义，至少部分地也可称为一个民主国家。虽然人民并不对日常问题作出决定，但他们确实可以通过各种方式来对决策施加影响。虽然选举权还不普及，但在当时来说，已经够广泛的了。因此新政府既可算作代议制政府，也可称为有限的民主政体。虽然实行的是多数人统治的原则，但是少数人（奴隶、印第安人和另一些被认为“外来户”除外）的权力还是受到保护的，从这—个意义上说，新政府也称得上一个有限的民主政体。

新政府还是一个实行制约与平衡的政府。政府各系统被授予不同的权力，但每个系统又有权力介入其它系统的主要职责。行政系统通过否决权参与立法过程（而且正如我们将要看到的，它已经更深入地卷入立法过程）。法院有权对立法进行司法审查，即

有权宣布一项法律违宪而无效，并且通过解释宪法和其它法律而取得立法权。法院和议会通过某些监督作用，介入法律的贯彻执行。如上所述，分权原则并不完全是权力分散，主要还是由几个独立的机构分享权力的问题。政府各部门是通过不同方式产生的，因此可以保持平衡，以免因公众情绪和“多数人专制”而动摇不定。总统是由人民通过选举团间接选出的，任期四年。众议员由人民直接选举，任期两年。参议员则由州的立法机构选出，任期六年。^①但是每两年改选三分之一。最高法院的法官由总统委任，实行终身制，但必须听取参议院的意见并征得其同意。因此，无论在任何时期、任何问题上，无论情绪如何强烈，无论政府的哪个系统的权力一时多么强大，这种体制也能确保有足够的时间使激动的情绪平静下来，并在某一集团完全控制政府之前，各个敌对派别都有足够的时间来集结各自的力量。

我们大家对于在费城创建的政府结构已经很熟悉了。这就是：有一名总统，一个两院制的立法机关和一个最高法院，同时规定，在国会认为适当时可以建立下级法院，后来也确实这样做了。国会有权建立陆、海军。没有提到政府其它部门，但是规定了国会有权征税，管理商业，铸造货币，建立邮局，提供公共福利，这一切都意味着国会有权建立政府各部和各种机构，来执行与上述事项有关的法律。

联邦主义 宪法创建了一个联邦制的政府。联邦主义是一种政体，在这种政体下，政府的权力和职能根据宪法分别属于中央政府和各下属机构——就美国来说，就是十三个州。宪法制定者采取了这种体制是因为他们别无选择。如前所述，民族主义（或国家观念）当时在美国还没有形成。大多数人在政治上都忠于他

^① 1913年批准生效的宪法第十七条修正案规定，对参议员的选举要求同众议员。——编者

们自己的州。大多数人认为他们是佐治亚人，弗吉尼亚人，或纽约人，而不是美国人。例如，杰斐逊是坚决主张建立一个比《邦联条款》时期更强大的中央政府的，但他却说：“先生，我的国家是弗吉尼亚”。他这样说完全出于至诚。即使已经树立了比较牢固的国家观念，恐怕也不会采取一种中央集权制。当时美国已经是一个幅员辽阔的国家了，但是还很不发达，道路和其他形式的交通尚处于初创阶段。就当时情况来说，某种形式的权力分散可能是建立一个高效能政府的唯一可行办法。

合众国的联邦主义一直被称为“双重联邦主义”，因为其中包括国家高于一切、同时各州享有主权这样一种双重含义，宪法明确授予中央政府明确的或屈指可数的权力，例如，唯有中央政府有权管理州际贸易和掌管外交事务。其它一切权力保留给各州。不过，宪法还授予中央政府某些不明确的权力，比如，为了行使授予它的明确权力，国会可以制定“必要而适当”的法律；国会有权建立一个全国银行体系即是一例。中央政府权力的增长，主要是由于宪法有这种“弹性条款”。由于美国的经济技术先进，各方面相互联系密切，无论哪一方面都涉及州际贸易，因此，商业条款便成了扩大联邦权力的特别强大的武器，并且常常超出纯经济生活的范围。在外交事务方面，中央政府拥有某些固有的权力，这是因为美国是单一民族国家。可举一例说明这种固有的权力：一个总统在即使没有宣战的时候，也有权向外国派遣军队来保护美国人的生命、财产和国家利益。这种权力在越南战争以前，一直没有遇到严重的挑战。有权通过发现和占领而取得领土，也是这种固有权力的一例。

中央政府和各州之间有分工(见表 2—2)，各自履行某些职能。另外，中央政府和各州有某些共同职能，例如，两者都可以征收烈性酒税和汽油税。各自都可以通过法律来规定水和空气的

净度标准。

宪法规定各州不得行使某些权力，各州不得缔结任何条约，不得结盟或成立邦联组织，不得颁发掠夺敌船的特许证，不得铸造货币。宪法还禁止各州和联邦政府行使某些权力，州和联邦政府都不得通过追溯既往的法律，不得授予爵位，或通过褫夺公权的法案（所谓褫夺公权法案是指立法机关通过的，不经审判即剥夺公民财产和公民权力的法案）。宪法规定联邦政府对各州承担某些义务。例如，必须保证各州建立一个“共和体制的政府”，保障它们不受外来侵犯，并平定其内部的暴乱。宪法还就州与州的关系作出了规定，例如，一州对其它各州的法律和法院判决必须给予“完全的信赖和尊重”。（在执行这项规定时，问题很多，特别是离婚案件。）

总的来说，与各州相比，从合众国成立以来，联邦政府的职权已经扩大了，但有起伏。对于合众国是否应采取联邦形式的政府，曾进行过激烈的争论。有赞成的，也有反对的。这种形式的政府当然造成了另一批权力中心。这意味着联邦主义加强了美国社会权力分散的状况，很难说这是值得庆幸还是应予诅咒。赞成者认为，州和地方政府为美国社会决策程序提供了另一条途径。反对者认为，联邦主义又增添了一批在决策前需要加以说服的人和机构。这些人会延误决策过程，他们还会阻挠决定的执行。

在联邦主义前提下的革新 另一个激烈争论的问题是，联邦主义对社会、政治和经济革新究竟是起促进作用还是起阻挠作用？有些州试图在控制空气和水的污染，建立公路安全标准，给年满十八岁者以选举权等方面比联邦政府先走一步。当然，个别州首先采取的一些措施是优是劣，取决于人们的观点。有些州在最高法院还没有提出死刑问题以前就废除了死刑；在最高法院尚未考虑堕胎问题时，另外几个州就通过了允许堕胎的法律。在这两个

宪法规定关于联邦政府和州政府的权力(表2—2)

联邦政府		
授予的权力		不得行使的权力
宪法中明确规定的权力	明确规定的权力中含有其它权力和由此引伸出来的权力	
<ul style="list-style-type: none"> · 建立共同的国防, 募集和维持军队, 宣布战争 · 颁发掠夺敌船的特许证 · 制定关于在陆地和海面上虏获战利品的规则 · 铸造货币 · 控制与国际、州际以及对印第安部落的贸易 · 制定国内统一的归化规则 · 对伪造罪的惩罚 · 建立邮局 · 制定专利权和版权 · 设置最高法院以下的各级法院 · 规定和惩罚公海上的海盗罪和违反国际公法罪 · 规定民兵的召集 · 专门制定哥伦比亚特区的立法 · 征收所得税(宪法第十六条修正案) 	<ul style="list-style-type: none"> · 在行使上述各项权力时, 和在行使本宪法赋予合众国政府的各种权力时, 制定一切必须的和适当的法律(第一条第八项) 固有的权力(即宪法中没有明文规定也没有明确示意但作为一个主权国家所必需的权力) · 承认其它国家 · 驱逐外国人出境 	<ul style="list-style-type: none"> · 各州输出的货物, 不得课收捐税。 · 不得违反人权法案(即宪法第一至第十条修正案)

联邦和州政府

授予的权力	不得行使的权力
<p>共同行使的权力</p> <ul style="list-style-type: none"> · 为公共福利(教育、道路等)征收赋税和开销 · 国家对一切产业的征用权 	<ul style="list-style-type: none"> · 通过具有追溯既往的法律 · 通过褫夺公民权力的法案 · 不经法律程序剥夺个人的生命、自由和财产 · 停止人身保护状所保障的特权(叛乱或遭侵袭时除外)

- 颁发爵位
- 允许奴隶制的存在（宪法第十三条修正案）
- 因种族、肤色或以往的奴隶身分而剥夺公民的选举权（宪法第十五条修正案）
- 因性别剥夺公民的选举权（宪法第十九条修正案）

州 政 府

授予的权力	不得行使的权力
<p>保留的或“剩余的”权力（即宪法未赋予合众国的这些权力，但宪法也不禁止将此权力授予各州或人民）：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 政府内部的一般权力，如控制选举，建立地方政府，采取有关公共保健、安全或道德等方面的措施 • 建立地方警察力量 	<ul style="list-style-type: none"> • 缔结条约，结盟或成立邦联组织 • 颁发掠夺敌船特许证 • 铸造货币 • 发行纸币 • 损害契约义务 • 允许奴隶制的存在（宪法第十三条修正案） • 剥夺公民的特权或豁免（宪法第十四条修正案）

问题上，全国一直存在着尖锐的意见分歧。

另一方面，联邦政府有能力发起一系列的革新计划，而这在各州是不可能的。比如，制定统一的污染标准，只有联邦政府才能办到。如果某一个州自行通过的污染标准过于严格，其结果只能是把工业挤到其它州去。在汽车安全问题上，各州也有上述的局限性。因此，坚决维护联邦主义的人就兴高采烈地指出，联邦主义为联邦和州都提供了最好的抉择：当州不能进行革新时，可由联邦政府来办；联邦政府办不到的，就让州来办。

赞成在美国这样一个庞大而复杂的社会建立联邦式政府的一个更为有力的论据是，联邦制政府允许各地根据当地的文化和具体条件采取适应本地的解决办法。纽约有一个严格的枪枝管理

法，而俄勒冈和其它西部州则没有。有关堕胎的立法由各州自行处理，国会不予过问（联邦政府中只有最高法院涉及这个问题）。关于使用酒精饮料的立法情况，按当地的习惯，各地区，各州甚至各市都不相同。这样，国会就可以避开现代社会加给政府的一些棘手问题，乐得让给州的立法机关去玩弄花招。

宪法修正 随着时间的推移，宪法需要修改，这一点是预见到了。制宪会议为提出修正案和批准修正案分别提出两种方法。（宪法禁止对两点进行修改：即1808年以前不得修改关于贩卖奴隶的条文，不得剥夺各州在参议院享有同等表决权。）提出宪法修正案的第一个方法，也是唯一曾经使用的方法是，必须得到国会三分之二多数的同意才能提出。第二个方法是四分之三的州立法机关提出要求，国会根据这一要求召开宪法会议。

第一种批准方法是由四分之三的州立法机关批准。第二种方法是各州为此召开特别会议，得有四分之三的州的特别会议批准。国会有权决定使用哪一种方法。第二种方法只是在通过第二十一条修正案时使用过（取消关于禁酒的第十八条修正案）。

大家一眼就能看出，通过一条宪法修正案是很困难的。前十条修正案即人权法案，实际上本身就是有关批准手续的政治背景的一部分。除此以外，只有十六条修正案克服了种种障碍得到了批准。这十条修正案全部都是经国会三分之二多数同意提出的。通过召开制宪会议提出修正案的办，不仅困难而且危险。我们知道，1787年的制宪会议的原定宗旨仅仅是修改《邦联条款》，但会议未加理睬，而是写出了一部新宪法。第二个办法从来没有使用的原因，主要是害怕召开制宪会议又会发生同样的情况。不过，不久以前确实几乎采用了这个方法。六十年代，最高法院裁决，某些州的立法机关必须根据所谓的一人一票原则重新分配席位，伊利诺斯州的德克森参议员要各州的立法机关请求国会召开制宪

会议来推翻上述裁决。维护州的权利的人，对这项提议异常热心。那些席位受到威胁的州立法人员同样热心。在意外短暂的时间里，竟有三十二个州的立法机关赞同这项提议，离所需的四分之三多数只差两个州。但是，越来越多的人感到，召开一次新的制宪会议可能要修改那些宪法中已被认为是神圣不可侵犯的内容，如人权法案、制衡原则以及其它条款，于是也更确信第二个修正宪法的方法可能打开了潘朵拉盒子^①，而不是对宪法作出必要的修改。就在此时，州立法机关中的席位进行了适当的调整，于是修改宪法的兴趣也就消失了。（到现在为止，已经通过的二十六条修正案的详情见附录）

修改宪法的其它途径 上面我们已经谈到了修改宪法的正式途径。同时我们也提到了几种不那么正式的途径。实际上，经常对宪法进行根本性修改，还是通过这些不太正式的方法进行的。

司法部门对宪法的解释 这些不太正式的修正宪法的方法中，最为明显的也许就是司法部门采取的行动了。下面我们还用一整章来讨论司法系统，这里只提一下法院“修改”宪法的两种途径。第一，如首席法官休斯所说，法官愿意把宪法说成什么样，宪法就是什么样。曾经发生这样的事：最高法院先前对宪法这样解释，尔后又那样解释，而且与以前的解释恰恰相反。比如，有一次最高法院说，为黑人设立“隔离但平等”的学校以及其它公共设施是符合宪法的。过了多年以后，还是这个最高法院却又说，既然“隔离”是事实，就永远不可能是平等的。第二，最高法院有权裁决国会通过的立法是否符合宪法。最高法院有时自己推翻自己的裁

^① 潘朵拉盒子——希腊神话。宙斯命女神潘朵拉带一个盒子下凡，潘朵拉私自打开盒子，于是盒子里的疾病、罪恶等灾害就跑出来散布到人世上。——译者

决，它这样做，就是“修改”宪法。

立法部门对宪法的解释 国会也修改宪法，即所谓的“立法部门对宪法进行解释”。宪法授权国会通过“必要的、适当的”法律来行使宪法明确授予国会的各种权力，这就使国会有机会对宪法进行范围极为广泛的更改。最早的一项就是建立国家银行。宪法没有提到国家银行这件事，但国会认为，如果联邦政府要管理财政，建立一个国家银行就是“必要的、适当的”。

行政对宪法的解释 总统和行政系统也通过他们对宪法的解释修改宪法。第一个修改宪法的总统也许就是华盛顿。有一次他到国会作证，他认为这件事使他丢了脸。于是他坚持国会无权把总统召到国会或国会的任何委员会作证。

总统通过他对宪法的解释改动宪法的事例，是不胜枚举的。内阁向华盛顿负责，是华盛顿开了这个先例。哈里森在就职一个月后去世，泰勒作为副总统未经代理总统阶段就完全接替了总统职务。没有一个人能有力地向他这一举动提出异议。这种做法终于在1967年通过的第二十五条修正案中确定下来。威尔逊、富兰克林·罗斯福、杜鲁门、肯尼迪、林顿·约翰逊、尼克松、福特以及卡特，都声称有权提出广泛的计划，进行大规模的经济和社会改革，尽管难以预料宪法制定者当时会想到行政部门的这种作用。在宪法制定者看来，行政部门的主要职责只是实施国会提出的立法。

最后，沿用既成事实也是对宪法作根本性的修正。我们已经提到政党的兴起。宪法上关于政党并无明文规定，宪法制定者实际还想避免出现政党。他们所以提出成立选举团的主张，部分原因就是为了防止产生政党。另一个例子是，人们早已不遵守禁酒法，以致第十八条修正案已无任何约束力。废止禁酒法的修正案仅仅是承认了这一事实而已。国会中设立委员会的制度，按资历

任命委员会主席的规定^①，国会议员必须是他所代表地区的居民等，这些只是沿用了既成事实。

本章中，我们讨论了宪法以及宪法规定的基本“比赛规则”。我们看到，召开制宪会议主要出自政治性动机。正如我们所知，在1787年民族主义尚未形成一股力量前，殖民地的人们把自己看成是弗吉尼亚人或纽约人而不是美国人。但其中许多人感到需要一个比较强大的中央政府来对付外来的威胁，避免经济上发生灾难。

我们发现，参加制宪会议的代表和一般公民相比，都受过较高的教育，比较富有，社会地位也比较高。总之，他们是一些社会要人。这些代表，从社会意义上来讲，显然不能代表全体人民，他们也不代表那些效忠英国国王的人。他们也不代表西部边远地区的人，那里的居民对东部沿海地区的那些“掌权人物”是没有关系的。不过，除了下面提到的两部分人以外，由于代表们本身都是一些职业政客，也许他们确实代表了他们自己地区的人民。这意味着他们对家乡的舆论趋势是了解的，同时也意味着他们知道，回去之后必须维护自己在费城的作为。

在制宪会议上，政治问题中包括航运和奴隶制这样的特殊利益问题。但主要的争论是关于中央政府的性质，应该建立一个强大的还是软弱的政府等问题。我们看到，康涅狄格妥协案如何使小州在参议院里同大州享有同等的表决权，在众议院里，各州是按人口比例取得不同等的表决权。另一个重要问题是行政机构如何产生？这个问题通过成立选举团得到了解决。此外，我们还讨论了弹劾问题。

^① 指国会把某委员会内任职最久的多数党议员任命为该委员会主席的规定。——译者

最后的结果是产生了一个中央政府，一个共和政体，一个民主国家，一个实行制衡原则的政府，一个由总统、参议院、众议院和高级法院组成的政府，同时还规定可以建立下级法院。最后结果中还包括联邦制，对联邦制的含义我们也进行了讨论。

我们还谈到修改宪法的程序，并且看到修改宪法是困难的。我们也看到可以通过另一些途径对宪法进行修改，即最高法院对宪法的解释，国会或总统对宪法的解释以及沿用既成事实等，都能起修改宪法的作用。

第二部分

最直接的政策制定者

政府的决策是哪些人作出的？最接近政府决策的人，或称为直接的政策制定者，就是那些政府官员，即总统、国会、司法、政府机构、国家安全机构（国务院的外交机构、中央情报局和军方）和从政治上任命的官员（内阁成员、总统顾问以及其他总统任命的人员）。

我们需要了解这些人是什么人，来自何处，可能具有何种背景。我们需要了解他们向谁负责，受哪些因素的影响。我们还需要了解他们是如何进行工作的，他们所隶属的组织情况如何。最重要的一条是，我们必须了解他们在政府决策中拥有多大的权力，这种权力又如何受到限制——这种权力是否仅限于做出某种决策，是否同别人分享。

第三章 总统

美国的政治神话的一个组成部分便是任何人都可以成为总统，可以从山区一间小木屋来到哥伦比亚特区华盛顿宾夕法尼亚大街的白色大厦。一种带有较大偏见的看法认为，美国的总统是大公司、华尔街、工会或政治大亨们炮制出来的。本章将研究总统提名和选举的过程，特别侧重于提名和选举中的权力掌握在何人手里。

我们将考察美国历史上三十八位总统的背景和经历，了解他们来自何处，具有什么共同点。过去，州长的位置经常是总统的进门阶，近来这个进门阶则常常是参议院的席位。我们将分析这种变化的原因，进而探讨最近一位总统卡特是不是这个新趋势中的一个例外。然后我们就可以对提名中权力真正掌握在谁手里这个问题找出一些答案。

关于选举本身，我们将研究选举战略，以及选举团这种组织是如何制定选举战略的。我们将看到既费工夫又耗尽精力的美国竞选运动的功用。——在活跃政党和运动选民中所起的作用。我们还将探讨在这一艰难的选举运动过程中，候选人长了什么见识，而人民又从中获得哪些教益。

在美国，对于物色和选举总统的制度，曾提出了各种改进建议。是否应该增加初选（这是最近以来的趋势）。近来每次总统选举后总要提出一个问题：是否应取消选举团，对此，我们也将加以探讨。

我们将研究总统的实际工作，他们的职权以及他们所起的作

用。我们还将考察总统行使自身职能的那些工具：总统的工作人员，总统领导下的行政机构，内阁和国家安全委员会。此外，我们还要研究副总统的情况。

最后，我们将研究总统的权力。他们能够无视政府其它部门和各种社会力量就作出决策吗？总统受到限制吗？如果受到限制，又是哪些限制呢？

一个人怎样成为总统？总统的工作是艰巨的，负担着令人望而生畏的责任。尽管如此，具备当总统所必需的才干和经验的男男女女，又何止成千上万。但是真正在选举年有机会出来竞选的，也不过一、二十人，原因何在？

三十八位总统 担任过美国总统的三十八人中，没有一个是妇女或黑人，也没有一个是医师、画家、小说家、音乐家、科学家、警官、消防队员、木匠或任何手工业工人。由于这些人从事的工作和总统的工作相比差异很大，这本来是不足为怪的。不过，大公司的老板也没有一个成为总统的，不论他是银行、铁路、制造业康采恩的老板还是任何其他能使人掌握“管理”或“行政”经验的大经济企业的老板。卡特固然经营自家的花生农场和货栈业，赚了很多钱。不过他还是当过十年海军军官而且担任过佐治亚州的州长。

唯一的具有广博企业管理经验的总统是胡佛。他是一个工程师，是一家从事采矿和其它工程的国际商业企业的主要负责人。胡佛之所以能全国闻名并有机会成为总统，并非由于他从商的经历，而是因为担任过美国救济委员会的主席（这个委员会的任务是向第一次世界大战以后的欧洲运送救济食物和药品）和哈定政府中的商务部长。有三位总统是职业军人，他们是泰勒、格兰特和艾森豪威尔，其他总统也曾经是战争英雄，但是只有这三位是

行伍出身。另外三位总统——华盛顿、杰斐逊和杰克逊——自称为农场主。他们是经营种植园致富的，但他们三人中没有一个人在这个行业中干过多长时间。加菲尔德和威尔逊这两位总统多年任教授和大学校长。安德鲁·约翰逊曾短期当过裁缝，杜鲁门也短时期当过小店主。三十八位总统中，有二十四人（包括种植园主杰斐逊和店主杜鲁门在内）都是律师。在这二十四人中，西奥多·罗斯福和富兰克林·罗斯福两人既没有当过律师，也没有担任过法官。

纵观三十八位总统的经历，其中最能说明问题的一点是，有三十四人一生中大部分时间都是以职业政客进行活动的。仅有的例外是三位将军——泰勒、格兰特和艾森豪威尔，外加胡佛这位工程师。美国有史以来，只有三条途径通向白宫。第一条是拯救人民于水火，然后作为政府的一个部长为帮助企业四处奔走，而且卓有成效，从而在全世界获得了声誉（如胡佛）；第二条是在一次胜利的战争中成为一个深受爱戴的高级将领（如泰勒、格兰特和艾森豪威尔）；第三条，以律师（或其它类似的行业）成名，因而在政治动荡的年代也能有丰裕的收入，然后再沿着选举或任命的政治阶梯往上爬。

州长道路和参议员道路 1900至1945年期间的八位总统当中，有六人曾担任过州长或副州长。胡佛是一位例外，另一例外是塔夫脱。塔夫脱曾在地方政府部门任职，后来又当选为俄亥俄州高级法院法官，并被任命为菲律宾总督和陆军部长。从担任过州长的人物中遴选总统是顺理成章的。任务相似，州长也要处理许多同样的问题；他们至少要通过一次选举才能担任州长；他们领导过一个由政府各部门组成的行政机构；他们必须同至少由两个对立政党组成的立法机关打交道；他们在州的司法工作方面也有经验；而且他们也习惯于同新闻界和形形色色的利益集团周

旋。但是在第二次世界大战后的一段时间内，六位总统中（福特除外，因为他原为副总统，尼克松辞职后才成为总统），除了卡特曾任州长或副州长、艾森豪威尔是一位将军外，其他四个总统都曾作过美国的参议员。

参议院作为总统竞选的讲坛，与州议会进行竞争，原因有二。1945年以来，外交事务一直引人瞩目，结果，总统候选人在外交事务方面是否能干而富有经验，看来是个重要条件。可是一个州长怎么能取得外交政策方面的经验呢？州长必须处理的问题均属国内事务，而一个参议员，却要经常就外交问题参与表决。担任参议院外交委员会或军事委员会成员的参议员，很容易为自己树立外交政策方面的“形象”。卡特就是由于有十年海军军官生涯而部分地弥补了他的先天不足。1976年，可能同时也产生了这样一种感觉：外交方面的经验并不十分重要。越南战争结束了，与苏联的关系日趋缓和，与中国的关系正常化取得了进展。近年来里根这种当过州长而不是参议员的人崛起而成为总统的竞争者，也许可以作为上述观点的例证。

第二，作为竞选的起点，参议院与州政府相比至少毫不逊色，由于全国传播体系的发展，如全国性的新闻杂志、广播电台等，而其中最重要的则是电视。如果某人在竞选运动开始之前已广为全国各阶层人民所知，那么他当选的条件要比那些从零开始的人要有利得多。州长的活动仅出现于一州的电视中，他们几乎没有机会干出引起全国注意的事来，而一个参议员却可以提出议案、发表讲演、主持听证会以及进行其它许多活动，构成有关国内外各种问题的新闻，这对全国五十个州的人民来说，都会感到兴趣的。

1974年秋，卡特开始积极竞选总统。1974年12月举行的一次民意测验表明，虽然他担任过佐治亚州州长并开始竞选，但知

其名者还不到百分之一。经过六个月艰苦的竞选活动，才使他的“知名”率上升到百分之二十三。而在当时，同一次民意测验查明，参议员肯尼迪、汉弗莱、马斯基和杰克逊四人的“知名”率分别达到百分之九十，百分之八十七，百分之七十七和百分之五十六。卡特花费了两年时间，全力以赴地进行竞选活动，才使他的名字广为人知，如果不是初选数目增加并引起新闻媒介的注意，他可能还无法做到这一点。

由此可见，进入白宫最保险的一条道路是一个人的政治生涯，即他能在参议院得到一个席位或者当上一个大州或一个能影响整个地区的州（如佐治亚把整个南方动员起来支持卡特）的州长。

党代表大会制 自从1832年以来，总统一一直是由党的代表大会提名。受政治“巨头”主宰的一些州，代表通常是由这位巨头指定的。不过，他一般都要注意各派系都有代表。在由代表大会选出代表的各州里，各派之间讨价还价来决定由谁出任代表，各派的领袖当然有最大的发言权。不过，现在采用初选制的州越来越多，根据这种制度，代表通过专门的选举产生。这种方法同样混乱。宾夕法尼亚州多年来一直举行初选，在初选中，凡是登记的党员都可以表示他希望何人当选总统，但代表不是由巨头指定，就是通过代表大会选举的。

获得提名：一种典型方式 肯尼迪1960年获得提名是相当典型的。肯尼迪是代表麻萨诸塞州的参议员，一年多来，他在全国为民主党筹措基金而发表演说，还为一些地方政治领袖做了些好事。他几乎在每个州都建立了个人的组织。他在1956年的代表大会上曾试图获得副总统的位置，这使他闻名全国。此后的三年中，他为了名扬全国什么都干。

1960年，十五个州和哥伦比亚特区进行初选。他参加了不少，为的是向职业政客们证明，他有能力得到选票。最重要的是，他

必须向他们表明，虽然他是天主教徒，但这不会成为他的致命弱点（在此以前，从来没有天主教徒当选总统的）。他没有介入加利福尼亚州的初选，因为该州州长布朗在代表大会上力争“宠儿”地位。他参与了俄勒冈州的初选，因为该州法律规定，凡是竞选总统的人，无论他们是否愿意，都是当然候选人。至于其它各州，他加以慎重地选择，结果在十六个初选中他参加了七个，其中威斯康星和西弗吉尼亚两州具有特殊重要性。前者表明，他在中西部具有号召力，甚至可以同休伯特·汉弗莱这个受欢迎的中西部人抗衡。后者则表明，甚至在西弗吉尼亚这个地处“圣经地带”的新教州，他的天主教信仰也不是什么了不起的缺陷。取得了这些胜利，无论在实行核心会议制的州还是实行代表大会制的州，他都能够说服足够数量的职业政客登上了赢得提名的“乐队车”。^①

1964年戈德华特获得了共和党提名，主要是由于他几年来建立起一个组织，这个组织能够把共和党人安插到西部和山区大多数州的行政区和选区的领导岗位上，他成功地在一些实行核心会议制和代表大会制的州里培植了足够的势力，结果推选出的代表如此之多，使他以后无须在许多初选中获胜就能得到提名。

提名过程的新近变化 第二次世界大战后的二十年中，获得提名既要在经过慎重选择的初选中获胜，也要说服那些采用核心会议制或代表大会制产生代表的各州的地方“党魁”，这两件事要巧妙地结合起来。1972年，获得提名的程式发生了重大变化。

实行初选的已不是十五个州而是二十二个州（再加上哥伦比亚特区）。这些改革中有两点值得注意。其一，各州的党组织采取“坚决行动”，使少数民族、妇女和青年的代表同他们在该州的人口成比例。其二，州的民主党组织充分地、名副其实地、及时地

^① 引导游行队伍的乐队车，此处指肯尼迪处于领先地位。——译者

为民主党的选民提供条件，使他们能够参与代表的选举。这就是说，职业政客无法在代表大会前的一两年中就把代表物色好。同时还意味着“业余政客”如果愿意的话，也可以发挥较大的影响。

一九七六年的卡特“奇迹” 1976年有一个人获得了民主党的提名，此人在开始竞选时还是个默默无闻的人，其原因是提名方式在两个关键方面发生了进一步的变化。1976年，三十个州和哥伦比亚特区举行了初选。卡特参加了所有各州的初选。他并未在所有初选中获胜。但是旧时的“胜者全得”原则^①已被废止，卡特继续获得代表的支持。初选使他出了名，而他所取得的胜利，足以使采用核心会议制或代表大会制的各州党魁们相信，要击败他是不可能的。他的实力日益增长，迫使那些在他初选失利的州的代表转而投他的票。

提名方式的第二个变化是通过了新的竞选基金法。1976年的总统大选费用全部由联邦国库负担，这笔钱的来源是从每个人缴纳的所得税中扣除一美元。大选中每个候选人得到二千二百万美元，并规定他们的花费不得超过此数。在筹集到五千美元（捐献不超过二百五十美元）而取得资格后也可以得到相应数量的联邦经费补助（有一定的限度）。个人向某一候选人的捐献不得超过一千元，各种委员会的捐献不得超过五千元。这些新的限制无疑地大大有助于卡特这样一个不知名的人物获得提名。卡特的竞选司库也是这样说的。利普舒茨说：“这些限制对我们的候选人极为有利。我们的好几个对手有能力筹集巨款，比我们要多，但是这些限制使这场竞争旗鼓相当了。”

提名权力在谁手里 那么，提名总统候选人的权力在谁手里呢？在本世纪中，国会从未垄断过这个权力，社会上强大的非

^① 指获得多数票的获胜党取得所有的选票。——译者

政府机构(如大公司、金融界、教会、大学、工会)也未能独占这一权力。下面我们看一看1960年提名中获胜者约翰·肯尼迪参议员和失败者林顿·约翰逊参议员之间的斗争。

1960年约翰逊的战略 1960年,约翰逊是美国参议院的多数党领袖,是政府中第二号最有实力的人物。当总统是共和党人时,民主党所控制的参议院领袖约翰逊就处于主宰地位了。加上他熟悉参议院的一套方式方法,他算得上美国历史上最了不起的多数党领袖之一了。他迷恋于他的手段和地位给他带来的权力。他也热衷于使用这一权力来为他所想象的国家利益和本人前程服务。他成功地使参议院通过了近代第一个重要的民权法案,他指导参议院就经济、就业、贫穷、教育以及其它许多问题进行立法工作。几乎所有社会上的重要团体和机构都曾在某种程度上受惠于他,比如黑人、工会、农人、教育机构,甚至通常属于共和党的工商业公司和金融机构也得过他的好处。

由于他主持下的立法工作对全国和社会各阶层的人都有好处,用他的一个顾问的话来说,约翰逊本来应该获得“普遍的赞扬,登上总统宝座所需的支持是唾手可得的”。这看来是顺理成章的。由于约翰逊处于可以奖惩民主党参议员的地位,他请他们协助征集一批代表似乎也是合情合理的。参议员在他们本州都是些重要的政治人物,所以能够提供一批获得提名所需的代表,这看来也是合乎逻辑的。约翰逊这个老练的政客,正是把他在1960年的竞选运动建立在上述前提之上的。

约翰逊的战略为何失败 约翰逊的战略有致命的缺陷。在公众看来,总统不一定必须掌握立法的技巧。公众的看法也许是有道理的。更糟糕的是,让国会通过一项法案需要暗中策划,讨价还价,搞交易,而这些正是公众希望总统能加以制约的。在这一点上公众可能是错的,不过这就是他们的看法;善于策划对于一

个竞选总统的人是不利的条件。

约翰逊战略的第二个缺陷使人回想起这样一段历史：1787年费城制宪会议决定让小州在参议院享有同等的表决权，南北战争把南方各州变成一党制的州（这种状况直到最近才改变）。参议院要通过一项法案，农业小州内华达两名参议员的两票和城市大州纽约州两名参议员的两票具有同等的重要性。要参议院通过有关采矿和其它问题的立法，力争内华达两名参议员的支持，同争取纽约州两名参议员的支持并无轻重之分。但是无论在党代表大会上还是大选日，内华达都是微不足道的，而纽约州却是举足轻重的。对他更不利的是，争取内华达和其它农业的或山区的小州参议员，会给他带来风险，这就放过了那些对大多数美国人具有重大意义的问题，而这些人居住在城市——郊区地区。两位选举专家斯卡蒙和沃顿伯格指出，如果从麻萨诸塞和哥伦比亚特区的华盛顿出发，经伊利诺斯、威斯康星画一个四边形，此外再加上一个加利福尼亚，就能把大多数美国人都包括进去了。他们把这个四边形称为国中之国。这个四边形“国家”包括了波士顿、纽约、费城、巴尔的摩、匹兹堡、克利夫兰、芝加哥和底特律，其中还有一大批较小的城市如哈特福德和密尔沃基。而加利福尼亚州则包括了旧金山、洛杉矶和圣迭戈。不过，民主党这个多数党的领袖们，无疑必须花时间来争取南方人，因为在约翰逊那个时期，参议院的十五个委员会中，有九个是南方人任主席。不幸的是，如果在一个重要问题上向一个主张种族隔离的南方参议员妥协，可能会在由芝加哥或底特律指定或选出的代表面前损害自己的形象，至于选民的看法，那就更不用说了。

约翰逊战略的第三个缺陷是，他设想，既然是参议员，他们就可能对推选参加代表大会的代表施加影响。显然，有些国会议员确实如此。约翰逊在代表大会第一次投票时争取到四百零九名

代表，这证明他在议会中的朋友和那些曾受惠于他的各种权力中心可以为他提供代表大会的代表。但这并不够。肯尼迪赢得了八百零六票，这是个相当可观的多数。

地方上“职业政客”和“业余政客” 第二次世界大战以来，提名总统候选人的权力进一步转移到州和地方一级的活动分子手中。一些有关竞选的新法律削弱了富有的个人、公司、各种委员会以及工会之类组织的影响。初选的增加，使电视和新闻性周刊的力量加强了，至少在最初阶段是如此。新闻媒介以介绍“新人物”来引起观众和读者的兴趣，他们对初选的报道方式能使一些相对来说默默无闻的人(如卡特)很快为人所知。同时，初选的增加把权力从“大亨”们和党的领袖手中转移到地方一级的各种活动分子手中。其中包括那些“业余政客”，这些人开始参加竞选运动，是因为他们效忠于某个人或某种事业。珍妮·科克帕特里克和她的合作者对1972年的代表会议进行了一次研究，访问了一千三百三十六名代表，有二千四百四十九人填写并寄回了调查表。她们获得的材料证实了不少这些观点。正如她所说，过去代表大会的作用(由此可推断挑选代表的动机)有三：首先是物色一个能在选举中获胜的候选人；其次是使党内在一些问题上取得一致意见(起统一作用)；第三是寻求阐明党在一些问题上的立场的方式，目的是缓和分歧而不是使其尖锐化。民主党进行改革的目的就在于把职业政客和各种“业余”活动分子分离开来，使这些“业余政客”比较容易地当上代表。代表中有许多人更多地是献身于某种事业，而不是出于对党的忠诚，甚至也不是为了在选举中获胜！要证实1972年的选举代表一种趋势而不是一个例外，还有待我们对1976年的选举作一次类似的研究。卡特在1976年的民主党代表大会上获胜和里根在共和党代表大会上的强有力的挑战表明，我们看到的确实是一种趋势。

在选举中获胜 为了在选举中获胜，获得提名的候选人必须做哪些事呢？在1976年以前，候选人最重要的一项活动是筹措经费。但从1976年开始，大部分的经费改由联邦国库支付。在初选中，争取获得提名的十二名民主党人花费了四千零四十万美元，两名共和党人花费了二千九百三十万美元，其中政府补助二千四百万。在大选中，两名候选人的花费全部都来自政府。因此，筹款能力对于当选已不再具有非常重大的意义了。

选举团：“胜者全得”原则 竞选策略中起重大决定作用的因素历来是选举团，以及对选举团起支配作用的“胜者全得”原则，甚至在新的有关竞选法颁布以前也是如此。在加利福尼亚州，普选中勉强获得多数就能为候选人争得当选所需的二百七十张选举人选票的四十五张票。而在阿拉斯加、怀俄明、弗蒙特这样的小州，即使获得百分之百的普选票，也只能获得三个选举人选票。结果，大多数总统候选人的策略是，集中力量争取人口多的州，这就是说，集中力量争取拥有大城市和市郊的那些工业化的州。候选人在竞选中的大部分时间就花在这些州里。但候选人也并非仅仅注意大州，他们也注意那些看上去意见分歧的州。举例来说，麻萨诸塞是个大州，但在1960年选举时，尼克松同肯尼迪两人都没有为它花费多少时间，因为对肯尼迪来说，这是他的家乡，不费什么力气就能取胜，而尼克松则相反，无论他用多大力量，也不能获胜。

调动党务工作者 要在选举活动中获胜，另一个问题是党组织及其在拉选票方面起的作用。州长、参议员、众议员、州参议员、州众议员、以及某些市长也将为此而奔忙。动员党内那些经常投票的人出来投票，但必须首先说服他们，而在进行说服工作时，最有效的方法莫过于候选人亲自登门拜访。此外，还有其它的工作：设法让党内中坚分子出来投票，确保可能的支持者都能

登记投票，散发宣传品，召集人们参加群众性集会以便电视和报纸记者写报道，游说选民，在大选日那一天，要确保党内的支持者到投票站去投票。所有这些工作要靠党务工作者来做，而大家都指望总统候选人通过在全国积极竞选来动员党务工作者。

动员选民 到处发表竞选演说也可以起到动员选民的作用。候选人在竞选过程中会见党务工作者，在选民能够见到他们的地方露面，在群众集会上发表演说，在工厂门前同群众握手。这些活动都可以使党务工作者有事可做，也可以让选民们有机会满足自己的好奇心。

竞选要调动党务工作者，要动员选民，这就是美国的竞选活动旷日持久的原因。美国地大人多，竞选耗费时日是不可避免的。尽管竞选运动拖得很长，新的交通工具又如此快速有效，但要见到所有的选民，哪怕只见到一大部分选民，也是根本不可能的。这里，竞选运动还有另一个作用。无论在全国或地方竞选都会使电视、广播电台和报纸有事可以报道。候选人和他们的讲话得以广泛传播，任何人都花不起这么多钱，即使联邦慷慨解囊，也是办不到的。

后面还有一章专门讲选举行为，这里只谈各种有争议的问题和候选人的形象对于选民行为的重要性。在美国，要在选举中获胜，候选人必须获得各地和各类人的选票——工人、中等社会经济地位的人、少数民族、农业劳动者、郊区农民，等等。没有一种立场可以立即使形形色色的人都满意，候选人如果投黑人之所好，就得付出失去南方白人支持的代价，讨好城市居民就可能丧失农民。一般来说，诀窍就在于对各种问题采取的立场既能吸引这一类选民又不疏远另一类选民。如采取争取工人的策略，讲话的调门必须慎重斟酌，以免疏远了白领阶级和企业界。因此，总统候选人在政策问题上的立场往往含糊不清，闪烁其词，终于

只能说一些赞美父母和国旗的空话。

权力在谁手里？ 以上介绍了个人获得总统提名然后当选总统的过程分为两个阶段进行。介绍虽然简短，但是这已经为我们探讨提名总统候选人时权力在谁手里提供了基础。以1976年为例，权力在于：（1）州和地方忠于某候选人的党员和那些沿着“正常”阶梯爬上来的现任国会议员的手里；（2）“业余政客”的权力越来越大。这些人新近也因忠于某个人或某种事业而投入竞选运动中来。部分权力仍然掌握在公司、工会、农业利益集团以及诸如此类的地方组织手中。在那些某种特定的工业或者某种类型的经济活动占统治地位的小州，尤其如此。但这类组织在提名方面的权力正在不断削弱。

选举过程 总统候选人为竞选要花上两年时间，向群众挥手致意，与成千上万人握手，对着数不清的闪光灯和电视摄像灯微笑，吃不完的有烤鸡和豌豆的午餐和晚餐。所有这些对他们将来当选总统有所裨益的活动对他有何教益？人们对候选人又了解些什么？候选人在各种有争议的问题上采取什么立场（这将有助于他们作出明智的抉择）？为改进现行的选举过程是否有些改革？

候选人受到的教益 提名为候选人，在选举中候选人可以利用这个机会学会如何同城市大亨、政治领袖以及形形色色的特殊利益集团（工会领袖、工业界院外集团、农业领袖人物）共事，下面我们就会看到这些都是总统不可避免地要同他们打交道的人。

更为重要的是，美国竞选运动至少可以迫使总统候选人了解一些存在的问题。如能避免，他们就不过多地议论这些问题。对他们具有诱惑力的，倒是怎样使他们的立场能做到左右逢源，以免在争取一些人的同时疏远了另一些人。即使仅仅使其立场左右逢源，也必须对存在的问题加以思考才行。候选人考虑各种问题时

也许没有什么根据，他们也可能做到不让公众了解他们的观点，但他们终归必须全力以赴地解决这些问题。

最后，既费时又费力的竞选使候选人有机会深入了解美国社会各个角落里的情形。他们要会见人民，看到他们是怎样生活的，工作条件怎样，以及不竞选总统就可能永远看不到的其它许多方面的情况。通过会见群众，访问工厂、矿区、商业中心、村庄、贫民窟和少数民族集居地，他们会看到和听到人们真正的想法，了解他们的生活状况以及他们的需要的种类。候选人也许并不想利用这个机会，他们也可能放过这个机会。如果他们抓住了这个机会，他们就会受到一次教育，这种教育是如此生动，范围如此广泛，意义如此深远，可以说千金难买。这种教育会使这些候选人看到并了解美国需要什么，而这会使他们真正成为伟大的总统。富兰克林·罗斯福对美国广大群众的同情大部分来自竞选活动，这一点是可信的。肯尼迪1960年初选时在西弗吉尼亚州的所见所闻，对他产生了深远的影响。事实表明，卡特和福特在1976年竞选中所看到的一切也震动了他们，他们在这番经历中都受益匪浅。

人民学到些什么？ 尽管竞选运动大张旗鼓，能见到候选人的终归是极少数人，能和他们握手的人就更少了。至于真正能够同候选人交谈一言半语的，那就更加微乎其微了。大多数人只能通过读候选人的公开言论，通过电视看到他们、听他们讲话、通过报纸和电视台记者的有关报道接触他们。既然如此，人民又能从中受到哪些教益呢？

美国人选举一位总统是个旷日持久的过程，这就积累起大量有关候选人的人品、性格、履历、担任过的职务及其政绩等方面的情况，选民们在电视上看到他们，看到他们如何回答问题，如何待人接物，他们的嗓子和风度是否具有魅力。一个人一辈子都

要同别人打交道，我们每个人同别人交往的经验与前人的经验同样具有重大意义。

选举程序的改革 为了改革选举程序，曾经提出过各种建议。有些对我们并不陌生，有些则起源于1976年的选举经验和水门丑闻。人们都关心竞选经费问题。大多数人认为，通过新的法律来限制捐献，由联邦提供补助，限制花费，是好事情。但是对于这一法律的做法也有所批评，并因此提出了一些议案。其中最严厉的批评涉及言论自由问题。对于某一个特殊利益集团如工会花多少钱支持某一候选人，强行加以限制，这也许可以做到。但是，如果一个利益集团发起一场运动，不指名地反对在某个问题上的某种观点，而这一观点谁都知道是某个候选人强烈支持的，那么这该如何处理呢？让我们假定爱德华·肯尼迪竞选总统，全国枪支协会花了大笔的钱发动一场强大的运动来反对控制枪支的立法，但并不点肯尼迪的名。谁都知道肯尼迪是赞成控制枪支法的，因为他的两个兄弟都遭到了暗杀。假定全国枪支协会在这个运动中的花费算入肯尼迪的对手的经费中，而在补助中加以扣除的话，那么肯尼迪的竞争对手就无法控制竞选运动的方向，而这是不公平的。如果全国枪支协会可以随意花钱而不加扣除，那么对这位竞争敌手的限制就会大大地放松了。如果不准全国枪支协会花钱，那么又侵犯了他们的言论自由。一个利益集团应享有宣传观点的权利，看来这种主张是站得住的。也许可以采取这样的办法来解决这个问题：对于持有反对意见而又缺少经费和组织来宣传自己观点的人，给予补贴。

初选的数目 另一种批评是竞选运动太长，而初选越来越多，使竞选运动的时间拖得更长了。还有一种批评是，初选引不起人们的兴趣，以致实际投票的人数很少。于是初选仅对那些具有激烈思想观点的候选人有利，他们可以使那些有坚定信仰的少

数人出来参加初选投票，引起中间派选民的反感，其实决定选举结果的就是这些中间选民。最后一种批评说，通过初选确定候选人的制度会造成分裂，而代表大会制度会导致团结。1976年总统初选中的复杂纷纭的情况，图表3—1已作了概述。

支持由代表大会产生候选人的人们争辩说，这种制度实际上比看起来更民主。由城市的首脑人物、州和地方的党组织领袖和党务工作者来推选候选人，他们总是强烈希望推选能够当选的人选。选举获胜对他们来说意味着可以得到好处，掌握权力，并使立法和政策适合他们的口味。由于他们获胜心切，他们就要花费心机地盘算，看选举人当中究竟谁在大选中最有号召力。他们从正反两面来估计对各种特殊利益集团和各地区人民具有什么影响。这些人还坚持说，代表大会制可能比任何制度都更加注意人口中各种成分的不同态度。大多数人并不热衷于参加推选候选人的活动。（让那些合格选民参加登记，然后让那些已登记的人出来投票，在这方面要达到很高的百分比是很困难的。）城市首脑人物、政治领袖、党务工作者具有争取获胜的强大鼓动力，因此他们花费很多时间来进行非正式的但有效的民意抽样调查。他们在家乡的社区里，从教堂聚会到邻里酒吧，到处同人谈话。近来职业政客已经广泛使用专业的民意测验机构来进行此项工作了。

人们对初选不感兴趣，就是对初选最严厉的反对。在大部分各级初选中，参加实际投票的合格选民人数只占合格选民的百分之十五至百分之三十。在1948到1968年间，竞争最激烈的初选中，一般投票率是百分之三十九。而同期的总统大选投票人数却达到了百分之六十九。正如麦戈文1972年竞争总统所表明的情况，一批具有坚定信仰的少数派可能在初选中获胜，但为争取这批信仰坚定的少数派所需采取的政策立场可能因为思想过于激进而不受大多数人的欢迎。虽然显得不协调，但是有些评论家

仍然认为，与其主要依靠初选推选候选人（像民主党1972年提名该党候选人那样），不如采取历史悠久的代表大会制度外加一些初选反而更为民主，因为这种做法既可考虑到全党的意见又可照顾到全体选民的意见。

1972年以前，大多数代表不是由坚决支持某些特定候选人或某些政策观点的人直接选举出来的，他们更可能是由于具备忠于党的美德、工作出色、个人勤奋而获得代表资格的。正是因为他们是通过这种方式推选出来的，无论从法律上还是从信仰上来说，他们一般不受代表大会前决策过程的结果的约束。这些代表不十分关心3月或4月间党内如何投票，他们更为关注的是11月的全国的选举人如何投票。不过，1972年时的大多数代表是团结一致的，负责任的，坚定的；要想通过传统的程序取得全国性的一致几乎没有可能。

全国性的初选 一些政治分析家和一些重要的政治人物主张举行一次单一的全国初选。不过，对各州初选所作的抨击一般也适用于全国性初选。再者，如果开始时有许多候选人，可能谁也不会以多数票当选。那就必须接着举行决定性竞选，这会造成难以名状的复杂局面。

经过改良的代表大会制度 另一个办法是进一步改革现有的代表大会制度。布鲁金斯学会对此作了研究，他们通过对可靠资料的研究，得出这样一个结论：“经过改革的代表大会制度”是最理想的制度。有人建议把初选制和代表大会制结合起来，先举行地区性初选，然后召开代表大会。他们主张举行七个地区性初选。第一个在新英格兰各州举行，时间在年初，比如说3月1日。中大西洋各州于3月15日举行初选，原南方各州于4月1日举行，中西部各州于4月15日举行，西南部各州于5月1日举行，山区各州于5月15日举行，远西部各州于6月1日举行。第二条规定是，代表不得从整个地区选出，甚至也不得从各州选出，而是按众议员选区来推选代表。结果应该是在大多数情况下，代表大会

还必须从三、四个候选人中进行选择，以此来保持它原来的职能。另一方面，地区性的初选可以使广大群众参加。人们希望这种制度既能保持两种制度的长处，又能使其短处减少到最低限度。

选举团 长期以来对选举团有所批评，有些批评并不重要，而且易于解决。主要的意见是，在某种情况下，获胜者所得的选民的票数实际上少于失败者。在三次总统选举中确实发生过这种情况，他们是亚当斯，海斯和哈里森。本来在1976年也可能发生这种情况，当时卡特赢得了百分之五十一的选民票，福特得了百分之四十八，麦卡锡赢得了百分之一。如果当时卡特把纽约州输给了福特，那么，尽管福特比卡特少得一百五十万张选民选票，他就会当选为总统。如果在俄亥俄和威斯康星仅仅有二万个选民改投福特的票，那么福特也会当选总统，即使他的选民选票和卡特的选民票相比仍为百分之四十八比百分之五十一。在俄亥俄州和特拉华州，只要有几千张选票的改变，那就会使这场竞争成为平局，只能由众议院作出最后决定。从总统选举应反映民意这点来说，这种情况看来很难说是“民主”的。

这种情况之所以可能发生，是由于“胜者全得”原则，这就是说，某个候选人得票多于他的对手，那么该州的全部选举团选票就都归他了。这个“胜者全得”原则还有其它“不民主”的后果。假定加利福尼亚州有百分之五十一的选民投共和党的票，百分之四十九投民主党的票。在选举团投票时，民主党所得的百分之四十九的选票就都归共和党了！另外，象阿拉斯加这样的小州，那里的个人选票数抵不上加利福尼亚这样的大州的选民选票数字，于是加利福尼亚州选举团的选票就比阿拉斯加多得多，只要能赢得比对手多的选票，这些选举团的票就全为他所得了。从这个意义上讲，选举团的办法也是“不民主的”。其结果就使候选人把他

们大部分精力、时间和金钱都用在在大州上，他们在各种问题上所采取的立场就偏向大州选民的喜好。再者，大州中组织严密的少数民族和利益集团所起的影响超过他们的实际人数，这是因为他们可能在候选人在大州获得多数选票方面起影响作用，从而使他赢得选举团的全部选票。从这个意义上讲，选举团制度也是“不民主的”。

废除选举团制度 在各种可能代替选举团的方案中，最重要的一个就是根据民众直接投票的简单多数来选举总统。1977年3月，卡特总统提议依此修改宪法。这种意见看来比现行制度更为“民主”，但也有反对意见。尽管选举团有缺陷，但是仍然有人赞成这种方式。正如我们了解的那样，最初，选举团只是参加费城制宪会议的政客们用以调和大州和小州、支持中央政府的人和州权支持者，以及民众选举派和“反民主派”之间的不同意见的唯一办法。后来，它具有三方面的作用：第一，所有的州，无论大小，在参议院中都同样有两票表决权，选举团算是对这种情况的一种补偿办法。这就使通常以农业为主的小州在决定全国性政策方向可以比单独以人口为标准时有更大的影响。选举团在某种程度上也偏向于小州。小州最低限度可以有三票，也就是说，在阿拉斯加，十万人人口的影响相当于加利福尼亚州四十四万四千人的影响。选举团“胜者全得”原则却更偏向于通常以城市为主的大州，理由是小州在参议院中占了便宜，那么大州就应该在白宫中得点好处，以此作为补偿。

选举团的第二个特点（很难说这是不是一个优点），在于它积极而有力地促进了两党制。选举团在第三党和第四党的道路上设置了不可逾越的障碍，以致几乎不可能产生多党制“胜者全得”原则意味着第三党或第四党可能获得相当多的选民票，但根本得不到选举团的选票。候选人要想得到选举团的选票，他必须在一个

表 3—1 1976 年的总统初选

州以及第一次实行初选的年份	谁把候选人名字写在选票上	选民是否必须经过党员登记	是否可选非原候选人	在党代表大会上代表是否必须中的获胜者	1976年的投票数	达到选举年龄人口实际投票者的百分比
阿拉巴马(1924)	官员	否	是	否	665,855	26.6
阿肯色(1976)	候选人	否	是	是	534,341	35.5
加利福尼亚(1912)	官员	是	是	是	5,709,853	37.3
佛罗里达(1904)	官员	是	否	是	1,910,149	30.2
佐治亚(1976)	官员	否	否	是	690,843	30.5
爱达荷(1976)	官员	否	是	是	164,960	29.1
伊利诺斯(1912)	候选人	否	是	否	2,087,807	27.0
印第安纳(1912)	候选人	否	否	是	1,245,715	34.2
肯塔基(1976)	候选人	是	否	是	439,534	18.5
马里兰(1972)	官员	是	否	是 ^a	757,717	26.5
麻萨诸塞(1912)	官员	是	是	是	941,950	22.6
密执安(1972)	官员	否	是	是	1,771,480	28.3
蒙大拿(1976)	候选人	否	是	是 ^b	196,620	37.9
内布拉斯加(1912)	官员	是	是	否	395,390	36.6
内华达(1976)	官员	是	否	是	122,991	29.0
新罕布什尔(1916)	候选人	是	是	否	187,312	32.6
新泽西(1912)	候选人	否	是	否	602,961	11.7
纽约(1912)	官员	是	是	否	1,260,569	16.1
北卡罗来纳(1972)	候选人	是	否	是	798,559	20.7
俄亥俄(1916)	候选人	否	是	否	2,083,207	27.9
俄勒冈(1912)	官员	是	是	是	730,167	44.2
宾夕法尼亚(1912)	候选人	是	是	是 ^b	2,182,122	25.9
罗得岛(1972)	官员	否	否	是	74,700	11.5
南达科他(1912)	候选人	是	否	是	142,748	30.4
田纳西(1972)	官员	否	是	是	574,359	19.4
得克萨斯(1976)	候选人	否	否	否	1,979,001	23.3
佛蒙特(1976)	候选人	否	是	否	72,270	22.1
西弗吉尼亚(1916)	候选人	是	否	否	528,269	41.2
威斯康星(1908)	官员	否	是	是	1,333,373	44.5
哥伦比亚特区(1956)	候选人	是	否	是	24,674 ^b	48.0

资料来源：奥斯丁·兰尼：《参加1976年美国总统候选人提名的情况》（华盛顿，哥伦比亚特区：美国公共政策研究所，1976年）；《国会季刊》1976年1月31日，第227页。

^a 表示：共和党为“是”，民主党为“否”。^b 表示：民主党为“是”，共和党为“否”。

州里得到多数票才行。

选举团强有力地支持两党制是否是一优点，可以商榷。实行多党制、一党制或两者相结合的国家，也都治理得很好。多党制行之有效的国家几乎总是需要形成某种联合才能成立政府，不可否认，在这种情况下要维持一个稳定而强有力的政府是比较困难的。两党制的拥护者认为，这种制度的长处是有利于政府保持稳定，效率高而且坚强有力。而多党制一般不具备这种长处。选举团的拥护者认为，两党制可以使一批具有革命新思想的人来掌握一个受到人民支持的政府，这并不亚于成立一个终将成为大党的第三党。他们争辩说，两党制把党内斗争限于两党内部，而不是在老党和一个新党之间。

选举团的第三个优点恰恰是人们所担心的选举团可能使获得普选选票较少的人当选为总统。实际上，在大多数情况下选举团在选举中起决定性作用，使重计选票和选举前的一切纷争都变得毫无意义了。例如，在1960年的选举中，肯尼迪仅以十一万八千五百七十四票（总票数为六千八百七十七万五千一百八十六票）的优势击败了尼克松。有人怀疑伊利诺斯州投肯尼迪的选票多达二十万张，这里面有鬼。但尼克松并不想为此提出抗议。即使证实其中有欺骗行为，伊利诺斯州真的转到尼克松这一边来，肯尼迪仍然会当选，这就是因为选举团在起作用。1974年，新罕布什尔州在竞选参议员时，票数也非常接近，但是没有选举团。计票，重计选票，打官司，几乎进行了两年，最后才选出了该州的参议员，而这是另行选举才选出来的！有了选举团，尽管新总统并不总是普选中的获胜者，但是美国几乎总是可以立即选出一位总统的。

总统的职务和权力 总统究竟做些什么？有哪些工作人员和组织机构作为工具直接为他服务？最重要的，他们到底能够行

使多大的权力？

现代最早研究总统制的分析家爱德华·科温认为，宪法和惯例规定了总统的五种身份：国家元首、最高外交官、武装部队总司令、最高立法者和最高行政官。另一位权威克灵顿·罗西特又补充了五种身份：党的首脑、民众的喉舌、世界领袖、和平的保卫者、国家繁荣的当家人。还有一位权威用“总统管辖范围”这个词来描绘总统的作用，即负责外交政策、“总管经济”，制定国内政策，以及象征性的和精神上的领袖。其他一些观察家在谈到总统的作用时还用过“应付危机者”、“最大的改革家”、“最高决策人”这类字眼。曾任杜鲁门总统助手的政治学教授理查德·诺伊斯塔特写过一本有争论的书，他在该书中又补充了一条总统的作用。1960年11月总统大选之后，1961年1月就职以前，当时肯尼迪在棕榈滩休息，正在筹划就任后究竟要做什么，有一个人把诺伊斯塔特的这本书给他读，并要求他仔细地读，说这是一本“总统须知”。肯尼迪确实读了，读得着了迷。他请诺伊斯塔特来看他，并把监督艾森豪威尔政府向他的政府交权这个重要任务交给了他。后来他还继续起用诺伊斯塔特作他后半生的顾问。

诺伊斯塔特的书引起争论，是因为他所提出的总统作用令人极为震惊。他说，把总统称为这个首脑，那个领袖，实际上并不说明问题。他说，“凡是总统在形式上都是领袖，至少在目前是如此。但实际上，他们仅仅是办事员，目前一个总统还是一个不值钱的办事员。整个华盛顿都需要他提供服务。而他的影响有多大完全是另一回事。关于领导问题，法律和习惯实际上没有向我们说明什么。”

诺伊斯塔特建议，增加的总统的作用是：总统应该自觉地、有意识地力求增加个人的权力和影响。“追求个人的影响是总统工作的核心。”

作为政治掮客的总统 总统有那么些作用都是有充分根据的，但是最后还有一条需要说明。这一条我们以上没有提到，但是，上述这些作者几乎都把这一条视为理所当然。他们似乎认为这对总统来说是关键的一条，因为这一条如此显要，以致可以略而不提了。这就是我们在第一章所讲的政治过程的功能。大家还记得，所谓政治过程，就是社会作为决策的手段，以此确定应当做些什么。政治过程关系到社会所追求的目标以及达到这些目标的手段，它关系到社会成员应如何在他们自己中间分配已经到手的利益，它关系到经济竞争和其它竞争的规划以及支配社会各种成员之间关系的规划，如各少数民族集团之间，各地区之间，男人和妇女之间，未成年人和成年人之间等关系。政治关系到就诸如此类的问题作出政策性决定，关系到为取得权势来影响这些政策决定而进行的各种活动。

政治家从事三类活动，这三者之间是纵横交错、互相重叠的。第一是力求获得官职或不怎么正式的地位，有了这种非正式地位，他们就能拥有政治影响和权力（如总统的非正式顾问、某个有组织的利益集团的公认发言人，等等）。第二，政治过程的核心就是做中间人的工作，即进行调解，促成妥协，进行讨价还价和磋商，施加压力，进行威胁，眩示钓饵和奖赏，使用胡萝卜加大棒。所有这一切都是为了作出某种决策，能为国会中各种权力中心、内阁成员、手握大权的官僚、陆海军将领、利益集团的领袖、州长和地方领导人等组成的美国各种权力中心所接受。只有当政客们在争取权位和充当掮客的活动中有所成就，他们才能有本钱偶尔进行第三种活动，这就是为了自己的目的行使权力，使政策符合他们个人的愿望并在某种程度上有利于他们自己，按照他们的口味改造世界，采取主动措施在世界上建立起某种全新的东西，以此为自己赢得名声。

总统不可避免地要参与政治过程中第二种最为关键的活动，即在有权有势的个人、集团、组织和地区之间充当掎角以调和他们的不同要求。总统不可避免地要置身其中。如果我们一定要给这种角色取个名字并把它列入那一长串“首脑”的单子上去，那么我们不妨称之为首席政治掎角。

总统的六种作用 我们如果把有关总统作用和职能的许多不同看法压缩一下，把重复的除去，也不理睬那些神话多于现实的作用，那么，我们实际上可以把它归成六种明确的身份。

国家元首 国家元首的作用包括礼仪性的职能、象征性的和精神上的领袖作用以及类似活动。

党的领袖 在党的领袖身份方面，民主党总统必然是民主党的领袖，共和党总统必然是共和党的领袖。总统和自己的党协同工作，为的是使自己再次当选或帮助本党党员当选和再度当选。

最高立法者 首要立法者的作用，包括提出新政策。（总统是否真是首要立法者的，这一点我们在探讨总统的实际权力时将要加以分析。）

最高行政官 最高行政官的作用包括“采取行动”和“处理危机”这两个概念。但这并不是说一切行动都包括在内，也不是处理一切危机。在某种情况下，比如，什么地方出了毛病，总统可能介入，或发生了某种总统特别关心的局势，或者出现某些成为公众注意中心的局势，以致必须由总统来处理，否则就要付出过于高昂的政治代价。

我们选择“行政官”这个词而不用“管理人”，是因为我们认为，说总统进行许多管理工作纯属虚构。经常有人说，我们需要一个有丰富管理经验的总统，说什么管理政府就象管理一个企业公司、一个工厂一样。因此，有些政治观察家对近来总统候选人来自参议院的趋势感到遗憾。特格威尔和克罗宁写道：“参议员并不负有

组织、管理和指导大企业的责任。总统职务需要一个高度熟练的行政官员来担任，他要善于给专业上比最高行政官本人更高明的人布置任务。”

一个组织或一批组织拥有二百八十万文职人员、二百万军人，要处理同国家生活的各个方面有关的问题，如卫生、教育、经济、农业、能源、民权、国防、外交，等等。如果说某个人有能力管理这样一个机构，大概是没有人相信的。即使某人手下拥有二千名才干卓越的工作人员，也不能指望他象中小型工商企业的经理那样来“管理”一个联邦政府。中小型企业的经理能注意到一切细节。他们精细地注意雇用了什么人，他们的工作干得怎样，他们可以过问购进了多少原料，他们可以视察生产过程，发现哪个环节效率不高或浪费太大，他们可以监督货运部门，使他们及时发货。他们可以经常检查销售情况，检验他们的工作是否具有高效率 and 创造性。他们可以密切注意本公司产品的销售市场，调查什么时候需要新品种，什么时候应该增产，什么时候应该削减产量。

美国总统是无法对庞大的联邦政府机构的活动进行监督的。如果说工商企业界有些人的工作与总统的工作相似的话，那就是大型联合企业董事长或总裁，就象通用动力公司，通用汽车公司或活动广泛而互不相关的大型跨国公司的董事长或总裁。这种组织的董事长也会发现，要让他们来“管理”这样一个组织，将是徒劳的。他们也只能做到监督全面政策的制定，遴选执行政策的各分支机构负责人，并考察其成效，如发现效益不佳，他们就介入此事，撤换高级领导人，改变政策。

外交国防政策的最高负责人 总统的第五个作用就是外交和国防政策的最高负责人。最高外交官，总司令和世界领袖都是说明同一作用的。有人可能争辩说，总统在外交国防政策方面所起

的作用和他们在国内政策方面的作用是相同的。但是，下面我们将会看到，总统在外交和国防政策方面的权力要比他们在国内事务方面的权力大得多。

最大的政治掮客 总统作为一个最大的政治掮客的作用，是总统的核心任务。诺伊斯塔特敦促总统们去追求个人权力，在某种意义上讲的就是政治掮客问题。它既是总统能起的一种作用，也是一种策略，同时也是使总统能比一个办事人员起到更大作用的途径。办事人员的任务只是把他人的愿望付诸实施，使政策符合他们自己以及支持他们的人的愿望。政治掮客的作用则是在国会（领袖、各种委员会的主席、有权势的参议员和众议员）、各部部长、各种机构的首脑、本身实力雄厚的高级官员、陆海军将领、报刊大王、各种利益集团、工会、工业、银行家、州长以及州、地方和地区的领袖等互相竞争的权力中间调停利益冲突。不言而喻，政治掮客的作用还包括调解由各种利益和权力中心发生冲突而造成的危机，如罢工、学校和公共汽车上的种族隔离引起的暴乱，以及象纽约州发生财政崩溃那种危机。政治掮客的作用是整个政治过程的核心。这是总统工作的本质所在，他们要花费大量的时间才能起到这样的作用。

对总统的心理分析 总统在美国政府中据有显赫的重要地位，这就使一些观察家对总统的品格进行研究，其实就是分析总统的心理。现代心理学之父西格蒙德·弗洛伊德本人就曾和别人合著过一本分析伍德罗·威尔逊的书。弗洛伊德认为，由于父亲专制，威尔逊从小养成了一种神经质性格，后来的一些观察家倾向于同意这一分析。林顿·约翰逊表面看来似乎是消极被动的，但实际上是个性很强的人，人们认为，如果别人当选美国总统，美国可能不会派战斗部队到越南去。这种看法更加促进了从心理学观点进行对总统研究。水门事件和尼克松的反应也推动了这种研

究。

最近有一本书试图把心理学分析的概念应用于对总统的研究，这本书引起了大家的注意。詹姆斯·巴伯把总统分为四种基本类型：主动—肯定型，积极—否定性，被动—肯定型和被动—否定型。主动型的总统想要改造世界；被动性的总统则满足于维持世界现状。肯定型的总统热情而乐观，否定型的总统则多疑而悲观。主动—肯定型的总统是积极的，觉得总统工作是一种乐趣，当他们遇到反对时，他们就绕开它，等待它的消失。巴伯举富兰克林·罗斯福、杜鲁门和肯尼迪为例。主动—否定型的总统是积极的，但他们的活动带有一种被迫的性质，似乎他们“企图弥补什么或者为了逃避某种忧虑而进行工作”。主动—否定型的总统的政治生涯常以悲剧而告终。他们往往“刻板地遵循某一灾难性的政策。”巴伯所举的例子是威尔逊，胡佛和林顿·约翰逊。由于此书写于水门事件之前，巴伯对尼克松是否也属于这一类型没有把握，最后确定他是这一类型的一种“特殊的变异。”

至于尼克松，其主动—否定型的主要表现方式是“我必须如何”，具体说，就是“我做事必须随心所欲”。只是当他被危机所困而又无法通过转嫁而摆脱危机，并感到落入陷阱时，他才可能发展到经典式的僵化状态。

被动—肯定型就象被动—否定型那样，只能对事件做出反应而不会去制造事件。他们性格坦率、顺从而又脆弱。巴伯指出哈定和塔夫脱是此种类型的例子。对于他们来说，“只是当他们的亲密朋友遭到坚决、激烈的反对时，总统的爱民之心才得以维持”。他们经受不住友谊的压力。被动—否定型的危险不在于悲剧的结局而是动摇不定；这种类型会错过时机。在某种历史条件下，被动—否定型在一段紧张时间之后会给人们带来一个受欢迎的“喘息机会”。巴伯举了柯立芝和艾森豪威尔为例。

研究心理类型并研究具有不同类型的人是否适合于担任总统或其它政治职务，从学术上看是非常有趣的；在指导选民和其他人（如参加党代表大会提名总统候选人的代表）方面也是大有可为的。我们至今还只能说这种研究可能会作出贡献，在目前阶段就必须提醒注意。这一研究领域中的一位重要学者埃德温·哈格罗夫指出，个性理论还没有发展到可以用来对有希望成为总统的人进行测试的阶段，用这种方法可以查出性格上的缺陷会损害他担任总统能力的人。精神分析检查会发现精神病，而有成就的政治家是没有患精神病的。哈格罗夫认为这种研究应该继续下去，但他认为实际应用应当慎重。

总统的工具：助手班子和各种机构 谁协助总统工作？目前总统主管的行政部门拥有二千名工作人员，总统本人就有五百名工作人员（见表3—2）。卡特总统建议将这两类工作人员分别裁减到一千五百名和三百五十名。富兰克林·罗斯福是第一位拥有庞大工作班子的总统。但是他不建立正式的组织机构，也不正式委任某人。他喜欢组织松散和职权重叠。一个工作人员今天可能负责国内事务，明天也许转向外交政策。杜鲁门则倾向于使他的工作人员的任务比较固定，职权方面分工明确。

艾森豪威尔主持下的白宫是个军事司令部。由于负责指挥的将军必须经常身临战场，因此高级司令部总是围着经常在家“坐镇”的参谋长转。在艾森豪威尔执政初期，参谋长就是谢尔曼·亚当斯，当时一切事情都必须通过他。唯一的例外是外交政策，这一方面由国务卿杜勒斯严加控制。肯尼迪的白宫是采用罗斯福的模式。约翰逊总统没有参谋长，但是他手下的工作人员在管辖权方面的分工比肯尼迪政府更为明确。尼克松时期，政府组织更接近艾森豪威尔政府，由霍尔德曼充当参谋长的角色。福特总统的白宫更象约翰逊的组织方式，职责分明，没有一个人充当霍尔德

曼或亚当斯这样的角色。

卡特执政的第一年，白宫的工作班子看来好象是杜鲁门和肯尼迪那种模式。工作人员看来都有固定的任务和具体的职责，虽然汉密尔顿·乔丹似乎起着较大的作用，但并未出现一个参谋长。另有三点不同值得注意。第一，总统本人看来不愿把责任交给他的工作人员或各部和各机构，因此受到批评；第二，行政管理和预算局局长伯特·兰斯由于他以前领导的佐治亚银行的业务有不正当行为而被迫辞职以前，看来比以往的局长作用更大些；第三，副总统蒙代尔似乎比过去的副总统起着更大的作用（这点我们在后面还要提到）。

无论总统采取这种或那种工作人员体制，或某种混合体制，他们总有二十几个最亲近的助手，其中包括一名机要秘书，一名行政秘书，两、三名演讲撰稿人和一名新闻秘书。近来有些总统感到有一名特别经济助手还是可取的，有些则认为需要有一名不管经济问题的国内事务助手，诸如民权问题和少数民族关系等。

总统身边有一些私人的助手，他们起着亲信的作用。伍德罗·威尔逊一度感到他需要把爱德华·豪斯上校放在可以充当他的替身的地位。富兰克林·罗斯福则重用哈利·霍普金斯，他就起着类似的作用，而且一度竟然住在白宫。他在重要内政和外交问题上充当总统的耳目，在很多场合作为总统特别代表会见斯大林和邱吉尔。罗伯特·肯尼迪在他哥哥约翰·肯尼迪总统手下也起着类似的作用，他还同时担任司法部长。

国家安全顾问 自从1947年通过国家安全法以来，总统一直有一个国家安全顾问。在杜鲁门政府中，这个职位只不过稍重于国家安全委员会的秘书，主管议事日程，根据总统的指示办事。在艾森豪威尔执政期间，罗伯特·卡特勒担任这个职务，此后是戈登·格雷，从此国家安全顾问越来越多地承担起协调涉及外交和

图3—2 联邦政府的行政部门 行政部门：2,782,000官员和雇员



材料来源：根据1977年5月9日《美国新闻与世界报道》第45页表改编。

国防政策的部门的工作(国务院、国防部、中央情报局、财政部、商务部)。肯尼迪时期，麦克乔治·邦迪担任这一职务，约翰逊时期，惠特曼·罗斯托担任此职，这个时期，国家安全顾问成了协调和制定外交和国防政策的主要人物。在尼克松执政早期，亨利·基辛格担任此职时，国家安全顾问深深地介入了外交政策的执行，基辛格多次出国与外国领导人谈判。他是参与缓和美中关系谈判的主要人物，即使不是唯一的人物。谈判结果导致尼克松于1972年访问北京。在尼克松执政的后期以及福特政府的一段时间里，基辛格同时担任国家安全顾问和国务卿。卡特总统任命哥伦比亚大学政治学教授布热津斯基担任安全顾问。基辛格和布热津斯基二人手下都有一大帮外交和国防问题专家为他们工作。

行政管理与预算局 除了总统的私人工作人员外，就是总统的办事机构，其中主要是行政管理与预算局，局长由总统任命，其工作人员由职业文官、专业人员和各种专家组成。行政管理与预算局的主要任务是为整个政府制定预算，这个极为复杂的文件要用两年时间才能完成。预算制定过程并不是单纯的计算和账面平衡，它本身就是一个充满讨价还价、磋商、幕后操纵、玩弄花招、扯皮的政治过程。这个局的第二个任务是对政府各部和各机构的拨款申请提出意见。在拨款以前，它要求各部门提出详细的人员和物资的计划、方案。该局还是一切立法的必经之途。各部门向国会提出的议案，即使并不要求拨款，也必须经过它。国会自己提出并通过的法案也必须经过它，以便该局向总统提出应予签署或否决的建议。最后，这个局还起某种“总督察员”的作用，这就需要不断地督察各部和各机构的管理与组织情况，就提高效率和节省开支提出改进意见，防止一个部或一个机构的工作和其它工作重叠。

总统办事机构的其它部门 总统办事机构大约还有三十多个

办公室、委员会之类的其它部门。有的按建制组成永久性机构，有的则是某个总统建立起来的临时性机构。在这些机构中，比较重要的是根据1946年的就业法案建立的经济顾问委员会和1976年建立的科学技术政策办公室。一般说来，每当某个问题造成危机局面时，总统们就在总统办事机构中增添一些专门的办公室、委员会或顾问委员会。

内阁 严格说来，内阁不属于总统办事机构的一部分。在宪法中和1907年以前通过的法律中，都没有提到内阁。尽管如此，内阁仍是历史最悠久的总统顾问组织。内阁最初由华盛顿总统创建，多年来至少在公众心目中已享有一定的地位。内阁由主要部的部长组成，如国务院、财政部、国防部、司法部、内政部、农业部、商务部、劳工部、卫生教育和福利部；住房和城市发展部、运输部。美国驻联合国大使也享有内阁成员衔。每个成员都有权力和影响，但内阁作为一个集体组织却毫无权力可言。

美国的内阁和英国那样的议会制内阁是根本不同的。在英国，内阁成员也是各主要部的部长，除此以外就没有任何共同点了。英国内阁成员同时也是议会的议员，更大的不同之处在于，英国的内阁成员经常也是他们所属的党某一派的领袖。英国的宪法传统规定，政府重大的决策是由内阁作为一个集体组织作出的。内阁成员实际上是要就各种问题进行表决的，而且内阁是集体负责的。但英国的首相权力很大，足以保证他或他的决定很少遭到否决。这两点区别的实际政治结果是，如果在某个重大问题上首相遭到否决，那么他或她就可能下台，否则内阁成员可能让议会通过“不信任”案。这就必然导致一次大选。

美国的内阁没有这种权力。林肯总统曾就一个问题请内阁表决，结果是除他本人以外，所有内阁成员都投了反对票。林肯眨眨眼说道：“多数赞成。”总统为了通过内阁讨论听取有益的意见而

召开内阁会议，不过，即便是这种会议也很少举行，因为主要各部的部长们宁可就同自己的部有重大关系的事和总统单独交谈，通常不愿在他人面前反对某件牵涉其它部的事。总统们召集内阁会议，一般是为了使自已有机会来解释他们采取的某项政策，为的是在国会和报界面前能采取一致行动，或者是为了通过这种途径在公众面前造成该项政策已得到内阁同意的印象，从而使某项政策具有尊严和威信。如果说内阁作为一个集体机构还有点权力的话，那就是来自宪法第二十五条修正案，不过这仅仅是在总统失去领导能力的非常特殊的情况下才会发生。第二十五条修正案规定：

当副总统和政府各部或国会依法规定的其他部门的主要官员的多数，向现任参议院议长和众议院议长递交书面声明，称总统丧失其职权和责任能力时，副总统立即作为代理总统而担任总统职权和责任。

即便这一点内阁权力也不是明确的，因为修正案并未说明“政府各部的的主要官员”就是内阁成员。

国家安全委员会 另一个顾问机构同内阁在很多方面是相似的，那就是国家安全委员会。它是根据1947年《国家安全法》建立的。那时第二次世界大战刚结束不久。这一法律规定该委员会成员应包括总统、副总统、国务卿、国防部长、应急计划局局长以及总统希望参加的其他人士。实际情况是，大多数总统都希望其中包括财政部长、中央情报局局长和参谋长联席会议主席。他们还希望，国家安全顾问即使不作为正式成员，至少也应该列席会议。肯尼迪总统还“希望”他那担任司法部长的兄弟也成为这个委员会的成员。

我们谈到的内阁缺乏权力的各种情况，也适用于国家安全委员会。总统可以通过各种方法使这个委员会的成员感到工作非常

困难，但他们却不能在某一具体问题上使总统下台，让另一个人来当总统，也不能制造一次特殊总统选举。在这点上它同内阁一样。

国家安全委员会和内阁有两点不同，这些区别在某种意义上讲使该委员会作为一个组织具有较大的作用。国家安全委员会与内阁不同，它所关注的是一个单一的、范围较窄的问题，即国家安全问题，也就是外交和国防政策问题。凡是部长参加国家安全委员会的部，都负有执行国家安全政策的责任。有关外交的决策由国务院执行；在需要时，国防部必须从军事方面予以支持；财政部必须提供经费；中央情报局必须搜集必要的情报。由于问题比较狭窄，而且又都参与执行，国家安全委员会成员和内阁成员相比，在某种程度上更不愿意在大庭广众中讨论问题。由于所有的成员都参与最终决定的执行工作，总统也因事关利害，必须得到他们的赞同，取得一致意见，因为这意味着他们将自觉地予以合作。因此，总统召集国家安全委员会会议的次数多于内阁会议，对委员会成员的意见也更为重视。

副总统 副总统由谁来担任是直到最后一刹那才决定的，而这也只是作为打开总统选举僵局的一种手段。如上所述，选举团是避免反对使用其它方法选举总统的一种手段。想出这种办法的人懂得，担负选举自己国家领导人责任的选举团身上的压力是巨大的。为了克服地方主义，规定每个选举人在不与他人商量的情况下，可以选举两个他们认为最适于担任总统的人，“其中至少有一个不是本州人”。这样，每个选举人的第二选择就是一个在全国享有最高声望的人。（想出选举团这一主意的一名委员会成员在制宪会议上说，副总统的职位并不需要，“实行这种办法仅仅是为了确立一种可贵的选举方式，它要求同时选出两人。”）显然，授予副总统主持参议院的权力是因为想不出他们可做的工作。

副总统因为无事可做而去主持参议院——这不能说是繁重的任务。于是他们就用五花八门的方法来消磨时间，有的平庸无奇，有的则是地道的足智多谋，真是无所不包。马丁·范布伦的副总统理查德·约翰逊开了个小酒馆。有时副总统们却又试图提出一些政策方案，如道斯提出的法案，最后连总统柯立芝也投了反对票。杰斐逊和卡尔霍恩把他们任副总统的时间大部分用在攻击联邦政府的权力方面了。一方面为了不让副总统们恶作剧，另一方面也由于副总统无事可做的不正常局面，曾多次设法给他们增加点责任。总统们曾让他们担任礼仪性的任务，一般认为这种工作没有什么政治意义，比如到外国去参加就职典礼和葬仪等。他们还无休止地去参加那些淡而无味的党内筹款宴会。

近年来只有三位总统想给他们的副总统一些真正重要的任务，他们是罗斯福、福特和卡特。

富兰克林·罗斯福任命他的副总统华莱士为经济战委员会主任，这确实是一项非常重要的工作。就象所有工作认真的领导人都会遇到的那样，华莱士和其他机构的首脑发生了冲突，其中同商务部长琼斯的斗争最为激烈。内阁成员之间的斗争，对任何政府来说都会感到难堪，而副总统和内阁成员的斗争就更是如此了。如果需要，总统可以解除内阁成员的职务，但总统不能解除一个选举出来的副总统的职务。当华莱士公开指责琼斯阻挠建立重要战争物资仓库时，罗斯福大发雷霆。如果办得到的话，他真想把华莱士免职。结果他解散了经济战委员会，把该委员会的职能移交给战争动员办公室主任伯恩斯坦了。

福特答应将有实权的内政任务授予他的新任副总统洛克菲勒。但到了1975年夏天，洛克菲勒已显然无法获得他指望的权力了。几个星期以后，洛克菲勒在公众场合失言，以致副总统这个职务变得很不是滋味了。洛克菲勒在一次共和党州长会议上说，共

和党不能尽指责民主党的国会花钱太多，造成预算上的赤字，共和党也必须回答一个问题，“如果我们当权，我们将怎么办呢？”这时，他忽然想起，共和党本身就是当权的，至少白宫是在共和党手中，他把自己绕在里头了。于是他就不能自圆其说地补充道：“不过，总统是有权的，因此我相信总统会站出来解决问题。”

尽管过去发生过华莱士和洛克菲勒的事情，卡特仍然想委重任于副总统蒙代尔。用一个新闻界人士的话来说，他的工作是“高级顾问”，用另一位记者的话讲则是“总顾问、解决难题的行家和无任所巡回大使”。这一试验也许确实起作用。如果确实如此，那是因为蒙代尔是个安分守己的人，卡特不必象别人那样担心有一个人“在他的周围转”，并且“提醒他还有多少日子可活。”更重要的是，这类任务没有连续性，这就不会使蒙代尔经常和这个或那个内阁成员或白宫助手发生冲突。华莱士担任的经济战委员会主席就不同。洛克菲勒的工作也是有连续性的，以致被人称为国内事务的“沙皇”。蒙代尔接受的任务是不断地从这个问题转到那个问题，而且更多地是个人性质的，就象豪斯上校为威尔逊总统工作，或霍普金斯为罗斯福总统工作那样。

迄今为止，历届总统从未贸然地委重任于副总统，但是在他们意识到可能发生麻烦时也没有收回成命。这不是偶然的。由于副总统是总统的法定继承人，也不能将他们免职，他们就可能利用他们手中的权力设法在下次选举中把总统拉下马来。

那么，为什么还会有人图这个职位呢？最近发现，这是因为副总统的地位是竞选总统的好职位。这并不因为他可以在这个岗位上得到锻炼。即使象蒙代尔担任的那种试验性工作，也无法使他获得那种经验。但是，副总统的地位能使他有机会扬名，并且由于参与筹措基金的机会从地方的“职业政客”那里“预约筹款”。

总统的权力 总统究竟有哪些权力？在决策中，在强使政

策符合他们口味方面又到底有多大权力？他们屈从别人意志的情况多不多？所谓“别人”又是哪些人？在实施他们所作出的决策时，总统有哪些权力？研究了总统职务和身份赋予他们的职能后，我们也许就可以通过总统以各种身份行使的权力来全面地估计一下总统的权力了。

国家元首 大多数政治分析家都会说，国家元首的身份谈不上什么权力。这一身份就如同一个君主立宪国家的国王或女王一样，为某建筑物奠基啦，为棒球赛投掷第一个球啦，在各种典礼上发表振奋精神的演讲啦，等等。所有这一切似乎都同权力没有什么关系。

党的领袖 总统担任本党领袖和国家元首身份一样，并没有给他们带来更多的权力。如果总统希望在下次代表大会上再次获得提名，他需要争取代表对他的支持，他们也需要地方党务工作者帮他们拉选票。更重要的是，他们需要地方官员协助在地方一级实施联邦的计划。那么作为党的领袖，总统就不能强迫命令，而必须做做交易，进行协商，玩点花招。

最高立法者 作为最高立法者，总统的权力比所有参与政策制定工作的人的权力加在一起还要大。这是一致公认的看法。总统握有否决权。要使总统的否决权无效，需要参、众两院超过三分之二的多数票，因此，总统的否决遭到两院的否决的比例是很小的。各部和各机构每年向行政管理和预算局提交立法议案，然后纳入总统的“工作计划”。因为总统是行政部门的首脑，按理说，他们有权不通过立法程序就可以作出决策，或者根据过去通过的法律所授予的广泛权力来作出决策。

但是，许多政治分析家对于总统作为最高立法者究竟有多少实权并不明确。许多总统和总统身边的工作人员经常因为受挫而诉苦。许多总统都因为难以推动各种行政机构而抱怨。许多总统

都因为难以对付权势很大的利益集团而叫苦，比如约翰逊就未能将劳工部和商务部合并。许多总统发现他们的计划在征得国会甚至一个国会委员会的认可时，就已遭到失败或歪曲。许多总统为报纸和电视对待他们的态度而火冒三丈。

第二次世界大战结束不久，曾对1880至1940年间国会通过的九十项重大立法作了认真的学术研究，发现其中七十七项法律不是由行政部门拟定提交国会的。此后的研究也证实，国会并没有真正把立法权都交给总统。

一项主张的提出，发展，直到写成法律条文，是一个极为复杂的过程。最初的想法往往只是最后成文法律的一个胚胎，其来源可能无法追溯，但它可能来自学术界、某个利益集团的院外集团成员、一名新闻界人士、一位国会中的助手、一名国会议员、一名行政部门的官员，总之，可能来自任何人。这种想法可能多次反复出现，不断发展并趋于成熟。国会议员及其工作人员、行政机关、报纸和电台都就此进行讨论。最重要的阶段经常是某一国会委员会主席及其工作人员和一旦法律通过，负责执行的部或者行政机构之间进行一系列的私下协商和讨论，也许还要同一些与该项法律关系最密切、最直接的利益集团进行协商和讨论。经常是在这一阶段结束后，白宫才介入此事。当然，总统的作用也许仍然是决定性的，总统把它列入行政系统立法计划中，这会使这项法案为人所知并取得势头，而这对于法案得以通过是必要的。

法案列入总统的立法计划之中也许是重要的，但这根本不足以说明总统为什么是最高立法者。我们谈到卡特的能源计划、约翰逊的消除贫困计划和肯尼迪的宇航计划。我们提到这些，并非因为这几位总统最初提出这些想法或使它通过法律而有什么功劳。在大多数情况下，在某项重要法律上加上总统的名字仅仅是

贴上某种标记而已。我们谈到维多利亚时代的建筑和安妮女王的家具，但是维多利亚和安妮女王同建筑的设计和家具的制作根本没有任何关系。有一次，在讨论一个复杂的外交政策问题的会议结束时，肯尼迪开玩笑说：“我希望这项计划能成功。如果成功，那是白宫的又一成就，如果不成功，那就是国务院的另一次失败。”

立法很少由总统提出，立法的想法常常不是来自白宫而是来自国会、行政机关或来自政府以外。不过，把一项立法列入总统的计划会起很大的宣传作用。这说明总统在立法过程中确实有很大的权力。不过，也必须说明，许多重大的立法（如医疗照顾法），经常由于多年来对总统形成很大的压力，以至总统被迫把一些主张列入他的计划内。总统很少能使立法符合自己的心愿，这也是实际情况。他们不得不作出妥协，他们也许还不得不接受一项他们不甚称心的立法，有时甚至他们反对的立法也不顾他们的否决而被通过。正如一位观察家所说，“美国总统有许多头衔，最高立法者便是其一，不过，这是有名无实的。”

行政首脑 行政首脑的工作使总统必须同许多机构打交道。上面我们曾提到总统在同这些机构打交道时受到的挫折。制定全局性政策，遴选执行政策的人，有时因为改变政策和人员出了问题而不得不亲自处理等等，这些权力并不都在总统一人手中。他不得不同国会各委员会的主席和主要人员、利益集团以及有关各部的官员共同行使权力。总统有权解除农业部长的职务，但是部长以下的高级官员按行政机构规定，都有任职期限。此外，由于他们长期同国会委员会和农业利益集团有密切联系，他们的地位相当巩固。因此，当我们说，企业公司的总经理的作用与总统这个行政首脑的作用相似时，主要是指总经理本人原来就是各种权力中心的政治掮客这一点与总统相似，而不是指总统和总经理在

等级制度上享有的权威有什么共同之处。

最大的政治掮客 我们把总统充当政治掮客的作用放在政治过程的核心地位，并认为这是总统职务的本质所在。作为政治掮客，讨价还价，争取一致，建立联合，处理冲突和党派斗争，搞妥协，耍手腕，幕后操纵，以及制定政策的政治过程中的扯皮，凡此种种，总统都是主要参与人。

政治掮客的作用使总统有权参与解决作为政治斗争目标的各种重大问题，政治掮客的作用使他们介入各种重大问题具有合法性，正是政治掮客的作用才是一切政客权力的源泉（这与利益集团、工会或公司的领导的权力来源是不同的）。来自政客的政治掮客身份的权力，非同小可。即使他们不象一个利益集团的首脑那样代表某个权力中心，掮客还允许他们参加辩论，并使他们成为各敌对权力中心之间的调停人。因此他们在各种压力下首当其冲，他们同时也是那些施加压力者寻求妥协和进行讨价还价的对象。

国防和外交政策的首脑 在上述五种作用中，总统的作用不过是对某个政策领域中往往与总统具有同样权力的人进行说服或施加压力。总统的有利之处在于，他们可以涉及所有领域，有时可以对某一方面作出让步以此来换取另一方面的妥协。不过，在国防外交政策领域里，总统是大权独揽的。

在日本偷袭珍珠港和美国对日、德两国正式宣战之前，罗斯福已使美国明确地站在同盟国一方，但有时并未得到国会的正式同意。有些人的论点确实颇有说服力，他们说罗斯福的行动使美国站在盟国一边违反了法律条文。他向英国出售驱逐舰，以此换取英国的军事基地，这种安排看来是违反中立法。杜鲁门总统未经国会宣战就派军队参加朝鲜战争。艾森豪威尔未经国会授权就向黎巴嫩派遣军队。

肯尼迪总统未经国会授权，即允许中央情报局训练古巴旅以便在猪湾登陆。他还增加向南越提供的军援，并增派顾问，在导弹危机中他下令对古巴进行封锁。肯尼迪还通过谈判使老挝保持中立并同共产党组成联合政府，这也是未经国会授权的。他倡议与苏联谈判，最后签订了《部分禁止核试验条约》，这一条约导致与苏联关系的缓和。

约翰逊总统未经国会授权，下令轰炸北越并派遣五十五万美国地面部队赴南越作战。他还派遣美国军队进入多米尼加共和国。尼克松总统未经国会授权，下令在海防区布雷，并侵略柬埔寨。在未经国会授权的情况下，他还下令就从越南撤军问题以及同中国实现关系正常化问题进行谈判。福特总统在与苏联实现缓和、限制战略武器谈判、对华关系、阿拉伯国家与以色列实行停火等问题上采取了一系列政策，所有这一切都没有同国会商议。卡特总统采取步骤与古巴实现关系正常化，攻击苏联在人权问题上的政策，这些也未与国会磋商。

总统之所以在国防和外交政策方面的权力比他们在国内事务方面的权力大，是以宪法为根据的，宪法把处理外交事务的权力授予了总统。美国派驻外国的大使不代表美国，也不代表美国人民，他们是总统本人的代表。宪法起草人所以把这些权力授予总统是因为他们认识到，在国防和外交方面，能否采取迅速、果断的行动，事关国家存亡，这种事情不能依靠立法机构惯常采用的耗费时日的辩论来解决。

总统行使的宪法权力由于当前的政治上的考虑而得到加强，这种考虑也是以上述完全相同的论点为依据的。根据上面所举的历史事件，从国会议员到记者，大家一致认为总统在外交事务上的权力太大了。国会议员是有这种权力的，但真正行使这种权力时却又犹豫不决。其他的观察家也不敢贸然提议实行改革以

限制总统有关战争问题的权力。国会议员同意宪法制定者的意见，即在危急时刻，总统可能不得不迅速行动，往往还是秘密行动，没有时间也没有机会让国会和公众通过公开而冗长的程序参与其事。他们以古巴导弹危机作为一例。1962年10月14日，发现苏联正在古巴设置导弹发射场，为了有效地阻止此事，必须在导弹发射场建成投入使用前立即采取行动，就是说，中程导弹大概在10月26日可以启用，中程导弹则在11月间可以使用。^①这意味着肯尼迪只有一个星期左右的时间来研究各种对策并采取行动，而这一切都必须秘密行事。国会议员没有什么切实可行的办法可使国会参与这次决策工作。

因此，总统在国防和外交事务方面拥有极大的权力，既是宪法的规定，也是国际政治现实决定的。他们在外交事务上的权力要比在国内事务上的权力大，实际上随着战争与和平问题日益重要，总统在这方面的权力更大了。国会参与有关外援、禁止核试验条约，或者同苏联签订贸易协定等决策，这不会被指责为危及美国的生存。国会经常削减外援或否决援外要求。国会在某些总统极为关注的问题上违背总统的意愿。比如，在1974年国会通过了华盛顿州的参议员亨利·杰克逊提出的美苏贸易协定修正案，要求苏联放宽犹太人移居国外的政策，以此作为美苏贸易的条件，苏联认为这是不能接受的，从而取消了这一协定。但是一旦涉及战争问题，如向朝鲜、黎巴嫩、越南或柬埔寨派遣军队，国会就不愿行使它已经掌握的权力，更谈不上要求拥有更多的权力了。

国内政治是对国会行使外交权力的另一限制。外交事务中不存在各种利益冲突，因而毋需象国内的政策那样进行辩论。外交

^① 原文中用了两个不同的词：medium-range missiles 和 intermediate-range missile，都应译为“中程导弹”，两者可能有所不同。——译者

问题很容易变成单纯的爱国主义问题，反对总统的行为，就会背上不忠于国家的罪名。宪法的制定者指望金钱成为在许多领域里限制总统权力的手段，但在战时，这种手段就行不通了，即使一场未经宣战的有限战争也是如此。议员们会被指控为从敌人枪口下的士兵手中夺走武器弹药，这种指责是议员们经受不起的。批评者会说：“你尽管可以说这场特定的战争是错误的，但你通过投票来剥夺战场上的士兵保卫自己的武器总是不对的。”所以在林肯任议员时，虽然他反对墨西哥战争，但他答应不投票反对为这次战争拨款，由此足见其谨慎。这也说明，虽然当时已有几十名参议员公开反对越南战争，但是只有阿拉斯加的格里宁参议员和俄勒冈的莫尔斯参议员两人投票反对为这场战争拨款。在他们投票反对拨款之后，反战情绪愈加强烈，但是值得注意的是，他们在1968年的初选中还是落选了。

1973年的战争权力决议 越南战争受挫，约翰逊总统未经与国会磋商就决定轰炸北越，并派遣五十多万美国人赴南越作战，导致国会于1973年不顾尼克松的否决通过了《战争权力决议》。这一法律规定，只有在正式宣战、依法授权或美国本土或美国领地受到攻击而造成全国紧急状态的情况下，总统才能把美国的武装力量投入敌对行动。法律要求总统在调动军队前四十八小时内向国会报告。该项法律还要求，除国会同意继续使用武装部队外，军队必须在六十天内撤出，但准许总统在军事需要的情况下延长使用军队三十天。这一法律还授权国会，两院共同作出的决定可以终止军队的使用。该项法律还要求，“在任何情况下”总统向国外派遣军队都必须与国会磋商。

对总统战争权力的政治限制 看来必然得出如下结论：尽管有了1973年的战争权力法，国会和公众仍不能象他们处理国内事务时那样有效地参与外交事务。结果总统在外交事务中的权力

就比他们在国内事务中的权力大。这并不是说总统在外交事务中拥有无限的权力。在重大国防和外交决策中，他们必须得到行政系统大多数重要官员、有时是所有的重要官员以及国会的主要委员会主席和主要领导人、新闻界、工商界和学术界相当一部分舆论领袖的支持，至少也要获得他们消极的默认。

让我们再次回顾一下最近的一些历史记载。在艾森豪威尔政府时期，1954年法国在奠边府遭到失败，当时大多数高级官员主张美国对越南进行干预，就象约翰逊在1965年所做的那样。但是有一名政府官员强烈反对，他的地位实际上使他在政治上具有否决权。此人就是陆军参谋长李奇微将军，李奇微将军深信美国干预越南将是一个错误。他派了一个专家组到越南去了解情况，然后给总统准备了一份报告，认为轰炸越南不能解决问题，如果美国决定轰炸越南，美国随后将不得不派出至少六个陆军师入侵，而且由于越南具有理想的游击战地形，美国武装力量可能遭受重大伤亡。言下之意，即使派去六个师也不一定能够奏效。

艾森豪威尔发现，他的决定权受到很大的限制。如果一位总统的军事顾问是“鹰派”，文官是“鸽派”，那么他就能放手作出这样的决定。但是任何一个总统，即使他从前是一名五星上将，如果他的陆军参谋长坚持说，一场军事干预将是一场军事灾难，那么要决定进行军事干预也是颇费踌躇的。如果这场冒险失败了，大家都会知道陆军参谋长是反对这样做，这对总统本人，对他的政府，对他的党，以及对他的历史地位都将产生承担不起的政治后果。

在本章中，我们首先谈到了美国如何选择总统。大多数总统的主要经历是职业政客。我们看到主要有两条途径通向白宫：一是大州的州长，二是参议员。二次世界大战以来，大多数总统都

是参议员出身，只有卡特一人是明显的例外。原因看来有二：第一，三十年来，外交事务日益重要，而州长难以在外交事务中为自己树立名声；第二是全国性的传播媒介的出现，如电视，无线电，州长处理的问题一般都是地方性的，而参议员则有更多的机会就全国性的问题表态。

本章还谈到党代表大会选举代表的方法以及初选的兴起。国会议员、大公司的业主、工会或其他的重要的社会机构的领导人没有提名总统候选人的权力，虽然在某些州，尤其是由一种工业占主导地位的州，这些人可能在选举代表问题上有很大权力。当前，选举代表的大权（因此也是提名的大权）是在地方职业政客和业余政治活动家的手里。

至于在选举中获胜的问题，竞选策略是根据选举团的作用以及“胜者全得”原则，即在每个州里胜者赢得所有选票这一原则来决定的。

我们还谈到那种旷日持久、有时是令人厌烦的竞选活动所起的作用。它的作用是动员党务工作者和选民。候选人在竞选活动中学会如何同职业政客和新闻界打交道。虽然候选人可能在存在争议的问题上信口雌黄，但他们不得不学会怎么应付这些问题。同时选举活动也使他们有机会看到每个角落里的美国生活，了解到美国人的思想感情。

至于人民能了解候选人哪些情况，我们认为，除了了解他们在各种问题上的立场外（这一点我们后面还要谈到），人们确实可以从中找到借以判断候选人人品的迹象，而在人品问题上，人们自己也都是有经验的。

我们还谈到改革选举程序的各种建议，并断言最受欢迎的一种制度是地区性的初选与传统的代表大会制相结合。

接着我们讨论了关于废除选举团的建议。不赞成选举团的主

要理由是因为，一个候选人在普选中得票较其他候选人少却能当选为总统（虽然这种情况在现代还没有发生过）。选举团制度也有其优点。无论两党制是否理想，选举团制度是对两党制的支持而不鼓励多党制。更重要的是，选举团投票的结果几乎总是决定性的，如果通过选民直接选举产生总统，在选票数字相当时，也许会在国会和法院里争论数月甚至几年而得不到解决。

本章还讲到总统实际做些什么工作。我们通过总统的不同首脑身份来说明总统的作用，至少有一位观察家诺伊斯塔特说过，如果总统不想只是当一个办事人员，他们一定力求尽量扩大自己的个人权力。我们还确定，总统最重要的作用之一是政治掮客的作用。不过这仅仅是一种假设。

我们认为，总统有六个方面的作用：国家元首、党的领袖、最高立法者、行政首脑、国防和外交的主要决策者和最大的政治掮客。

我们还考察了试图对总统进行心理分析的想法。这种想法虽然很有发展前途，但是这种方法还没有发展为一种可靠的试验方法。

我们还研究了总统执行其职能的各种手段，总统工作人员的地位、总统的办事机构、内阁和国家安全委员会。我们还对副总统进行了分析，归纳了副总统过去始终没有起过多大作用的各种原因。我们承认，让蒙代尔副总统起高级顾问和排难能手作用的试验，可能是行得通的。

最后，我们又回到总统根据六种不同身份所能行使的权力。总统的权力不能用一个简单的公式来说明。他们在某一时期在某些情况下和在某些问题上权力很大，在另一时期，另一种情况下和另一些问题上权力又很小。甚至在一些争议较少的国内问题上总统一般也必须同重要的国会议员、高级行政官员、法官、利益

集团的首领以及其他我们称之为权力中心中的人物共同行使权力。总统偶尔也可以根据本人的意愿行事，特别是在国家处于严重危机的时刻。在某种意义上说，三十年代大萧条时期发生的情况就是如此。当时人民和权力中心的领袖不但乐意总统采取果断措施，而且他们还要求这样做。罗斯福总统提出立法时，他可以立即获得国会的批准，而往常则要经过几年才能得到通过。但这种情况在国内事务上是罕见的。

在外交事务方面，有时在某些特定的问题上，其他人也拥有否决权，如在1954年干预越南的问题遭到了李奇微将军的否决。不过总统在外交事务上的权力大于他在国内事务上的权力。当贸易、援助等问题转向战争与和平问题时，总统的权力就加强了。1973年通过的《战争权力法》可能削弱了总统在这方面的权力，但是否如此，尚未经过检验。

第四章 国会

国会是众矢之的。民意测验表明，国会作为一个机构在公众心目中威望不高。但是，尽管国会的工作程序复杂而神秘，尽管它玩弄政治权术、互投赞成票、独断专行，它仍然是就我们生活密切相关的重大问题作出决策的中心。

本章中我们将看到竞选国会议员的人如何获得提名，他们如何进行竞选。我们还将看到国会的构成，即议员的年龄、财产、教育程度和社会经济背景以及他们的经历等。

我们将考察国会的组织：国会的委员会制度、国会的领导及其职责、国会议员如何成为领袖、以及国会的资历制度^①。我们还将叙述一件议案成为法律的过程。

我们还将研究议员在投票中如何作出抉择，他们通过哪些渠道来了解有关某项立法的情况，立法可能产生的效果以及他们在投票中受到哪些压力。既然议员是选民的“代表”，那么，如果他们本人认为选民的抉择是错误的，他们是否仍必须根据选民的意志去投票？议员又是受选民委托的人，那么，他们投票的原则是否以他们认为对他的选民和整个社会有好处为根据呢？

我们还将探讨国会内部的权力分配，以及国会涉及行政机构、总统和最高法院时拥有哪些权力。我们将分析权力与立法的关系，美国社会制定法律时各种权力中心相互影响的各种情况。

然后，我们将研究国会的教育作用和立法作用。国会在美国

^① 资历制度：按规定国会各种委员会的主席由任职最久的多数党议员担任。
——译者

政治制度运转过程中所起的作用，实际上就在这两方面。

最后，我们将考察几种国会改革方案，其中包括将众议院议员的任期改为四年的建议。

众议院议员每两年全部改选；参议院议员任期六年，每两年改选三分之一，改选时间与众议员选举时间相同。凡年满二十五岁，为七年以上的公民才可竞选众议员；竞选参议员则必须年满三十岁，要有九年的公民资格。候选人必须在他们居住的州或地区进行竞选。宪法规定的资格就是这些。

五十个州的每个州都选出两名参议员，无论大州或小州，每州都享有同等的代表权。自1917年以来，众议院议员的人数一直限制为四百三十五名，众议院的席位是按照各州人口数分配的（以每十年举行一次的全国人口普查数字为准）。近年来最高法院的“一人一票”裁决，坚持人为地使各选区的人口尽可能地保持大体相等，不过，这些裁决迄今未能改变这种古老的不公正的选区划分法。州的立法机构可以自行划定国会选举区，以有利于保护那些得到重用的政府官员的地位，或保证本党有尽可能多的党员当选。他们经常就是这样做的。

获得提名 无论是竞选众议员还是参议员，在大部分州里，要想获得提名，目前基本上是“靠自己”。一个人是否广为人知是决定性的条件，因此，通向国会的捷径在于本人的职业能否使他党务工作者和选民当中出名。这通常是指州或地方的选举办公室，不过，任何能使人出名的职业都会起作用。做到罗斯福在纽约州或肯尼迪在麻萨诸塞州那样享有盛名，就是十分出色的资本了。

个人有钱也是一个极为有利的条件。个人有钱就可以聘请干练的工作人员，得到民意测验机构和其他专家的帮助，还可以出巨资用于电视台广播、电台、报纸广告、张贴宣传品和散发小册

子等。个人拥有财产就可以全力以赴地竞选而不用为工资发愁。1976年，海因茨“五十七家”的继承人约翰·海因茨自掏腰包，花了二百九十三万美元，在宾夕法尼亚州当选为共和党参议员。1974年的选举改革法限制候选人在竞选中的花费，但是最高法院以侵犯言论自由为理由否决了法案中的这一部分。法院只准许对领取联邦政府竞选补贴的总统候选人加以限制。一项与此类似的有关国会议员选举经费的立法，在1977年遭到否决，因为实行补贴制会削弱政府在职人员的有利地位。显然，将来还会设法从联邦经费中对国会选举实行财政补贴。

一个人能否将全部时间用于竞选，既取决于他的职业，也要看他是否有充足的经济来源。某些行业的人竞选政府职务，常比其它行业的人为多。世界上所有的民主国家中，在立法机构中任职最多的莫过于法律行业了。当然，律师在专业上更适合于担任立法工作，但是更为重要的原因可能是他们没有固定的上班时间。美国的律师和律师事务所，在1977年最高法院作出裁决以前，是不准做广告的，而竞选却是一种非常有效的宣传。参加竞选活动给他们的业务带来的好处，往往超过他们为竞选而牺牲工作所造成的损失。

当选 一旦获得提名，候选人就须力争当选。在联邦对国会选举给以补贴之前，候选人必须继续花费很多时间来筹款。在最近的选举中，长期在政府任职者花费甚微。1976年选举时，众议员候选人中每人只花费不到一万五千美元的占百分之四十三。威斯康星州的威廉·普罗克斯迈尔参议员只花了六百九十七美元。而在激烈争夺某一空缺席位或在一个不牢靠的地区（两党实力旗鼓相当，席位经常易手的地区）争夺一个席位时，就是花上十五万美元也是司空见惯。1976年，加利福尼亚州的加里·法米连为竞选众议员花了六十三万七千零八十美元（结果当选）。海因

茨为竞选参议员花了二百九十三万美元，全部花费都是他自己的钱，这是罕见的。在一个大州中激烈竞选参议员，可能会花费三百到四百万美元。

党派和靠山 另外还有四个因素对选举结果影响较大。其中之一便是党派。两个知名程度旗鼓相当的候选人争夺一个空缺席位，一般来说，不管是参议院还是众议院，对于人们影响最大的是看这两个候选人属于哪个党。

第二个因素就是所谓的“靠山”了。在总统选举年，一位受人欢迎的候选人以很大的优势当选为总统，他常常会带进一批以他为“靠山”的众议员或参议员。富兰克林·罗斯福惯常这样做。不是大选的年份，当一位深孚众望的州长获票遥遥领先时，也会发生这样情况。不过，在选票上平分秋色的情况越来越屡见不鲜了。

现任议员和出头露面 第三个因素是看此人是否为现任议员。现任议员，哪怕是第一次任职，也是很难被撵出国会的。第二次世界大战以来的各次选举中，再次竞选的参议员中有百分之九十重新当选。众议员的变化较大。1969年，初次当选者占全部众议员的百分之十稍弱。1974年超过百分之二十。近年来其比例大约在百分之十二至十八之间。1976年，有百分之九十三的现任众议员重新当选。

现任议员重新当选的力量源泉可能是一种心理因素。虽然国会作为一个机构在公众心目中声望不高，但是，人们显然不愿投票反对某个参议员或众议员。更为重要的是，众议员或参议员这个职务为这些议员提供了无数赢得名声的机会，也使他们有机会为其选民做些好事，以此来获得对他们的感激之情，不仅是选民本人，还包括他们的配偶，他们那些正值选举年龄的子女，用吉尔伯特和沙利文的话来说，“他们的三亲六故都感激这些议员。”

第四个因素是出头露面，这也许是最重要的了。“如果两个候选人中同样知名，那么这可能会削弱现任议员的有利条件。由于在特别选举中某人是否经常出头露面可能是关键的因素，争取出头露面的各种竞选手段，也具有相当大的重要性。”

树立名望 为自己树立名望的一个重要手段，就是享受免费投邮特权，这一特权允许国会议员免费投寄公函。（最近已对为了选举目的而使用这种特权作了一些限制，但是对于“公函”的解释是很不严格的。）一位退休的议员对他当选为议员的儿子所出的主意，成了国会山的一句名言，“孩子，如果你想继续留在国会，我有三条建议。第一条，利用免费投邮特权。第二利用免费投邮特权。第三条还是利用免费投邮特权”。议员免费向农场主赠送农业书刊，向小业主赠送有关小企业的书刊。他们的工作人员密切注意报纸上的出生通告，并且发出贺信，通常附寄普遍受欢迎的政府出版物《婴儿护理》（一本卫生教育和福利部出版的小册子，多少年一直是政府出版局出版的头号畅销书）。另一种手段是向本区的高中毕业班发贺信。几乎每个议员都刊印一份新闻信札，定期地邮寄给本区的居民，内容有最近的立法消息，通常则是有关这位议员或他（她）的家庭和访问华盛顿的选民的家常闲话以及其它“人之常情”的内容。

大多数国会办事机构都发布各种新闻公报，发给地方的报社、电视台和广播电台。问题是要提供发表后会足以引起人们兴趣的材料。一种方法就是就某些问题发表公开声明。窍门在于要找到一些意见分歧的问题来引起人们的注意而又不开罪本人所在地区的某个特殊利益集团。

另一种宣传方式是提出与该议员选区利益有关的议案，即使几乎没有一件能够通过，也要这样做。每年要提出上万件议案，获得通过的只不过七百件左右。

国会议员利用一切机会对本区的听众发表演说。商会、各种联谊会、妇女选民联合会、童子军这类组织的集会都为现任议员提供可以用来加强其有利条件的良好时机。国会还为议员经常回到家乡提供方便。每年组织相当多的旅行，来回路费由政府负担。在可以任意封官的时代，封官许愿是争取支持的重要手段，不过这种做法已经过时了。近年来，国会议员封官权力（不包括他们在华盛顿和选区的办事机构中的职务）仅限于邮政局长、乡村邮递员、服务业等职务。另外，还有每十年一次任命人口普查工作人员。一方面因为文职人员的增多，另一方面也由于授予一人官职结果是“树立九个敌人加上一个忘恩负义的人”，所以封官权已没有什么重要性。现在大多数议员让服务业在竞争的基础上自行选择。国会投票赞成建立一个独立的美国邮政局，主要就是因为授官特权存在许多问题。

最后，在扬名这个问题上，正如有些研究结果所表明的那样，现任议员由于在本选区知名而有实力，和政策几乎毫无关系，这就是说，和这个议员对当今存在的各种问题有何看法没有关系。但这么说可能会引起误解。其实，议员在显然有利于本区或本州的立法问题上投反对票，下次选举中必然会遭到选民的报复。

国会的组织 国会议员象制宪会议的代表一样，都是些“知名人士”，他们在很多方面都不是典型的普通百姓。

年龄：第九十五届国会的众议院议员（1977年1月就职）的平均年龄是四十六点八岁，参议员是五十四点六岁。

政治资历：近年来，每届国会的议员中有百分之九十左右都担任过公职，一般都担任过好几年公职。

教育：在全国人口中，百分之七十四点八没有受过大学教育，百分之十一点九受过一些高等教育，百分之十三点三获得过较低的学士学位或其它较高的学位。而在国会中，只有不到百分之十

的人没有大学学位，四分之一有大学学位，但不是高级学位，三分之二的人有高等学位，绝大多数是法学学位。

财产：很难获得议员财产情况的准确统计数字。议员和一般人一样，不愿公布他们的财产情况。不过，从最近的一些统计中还是可以看出议员和普通百姓之间的区别。这些统计表明，第九十四届国会中，至少有百分之二十二参议员（1975年1月就职）是百万富翁。十分有趣的是，众议员中百万富翁的人数与参议员完全相同。更多的议员可称“相当富有”。也许应当补充说，少数议员承认他们负有债务，主要是他们为了竞选而借了钱。

职业：国会议员中当过律师的多于其它任何行业。近年来，两院议员中几乎有一半当过律师。三分之一来自企业界和银行界，百分之十来自教育界，还有百分之十来自农业方面。大约有百分之五、六来自新闻界，来自其它行业的大约占百分之四。

社会-经济背景：美国和欧洲不同，要确定某人的社会地位不象在欧洲那样容易。如果根据他们的父亲的教育程度和职业来划分，那么国会议员大都出身于中等和中上社会-经济地位的家庭。他们的父亲通常是大学毕业生，他们是律师、银行家、商人、教育工作者、农场主而不是体力劳动者和农场的雇佣工人。

宗教、种族和性别：全国人口中，百分之七十二是新教徒，百分之二十一天主教徒，百分之三是犹太教徒，百分之六信仰其它宗教或其宗教信仰不明。众议员中有十六名黑人，四人有西班牙人的姓氏，有两名东方人。因此，众议员中有百分之五为少数民族，而少数民族占全国人口的百分之十二点五。参议员中有一名黑人，三名东方人后裔。众议院中有十七名妇女，参议院中除了穆利尔·汉弗莱被指定任完她丈夫的未满足任期之外，没有女性。

地区背景：大多数国会议员是在他们当选的区或州出生、成

长的，不过，美国人口的流动性增强也影响到国会议员。在最近几届国会中，大约有四分之一的议员不是他们当选地区或州的本地人。

城市、农村和郊区的代表权：多年来，自由党人一直提出这样的观点（其他人也都同意这种看法）：州立法机关规定的选区在国会里过多地代表农村地区，大约超过百分之十五，这个百分比正好使自由党人拥护的立法不能获得通过。就在最高法院要求国会的选举区人口应该大致相等之前，曾进行过一次周密而彻底的研究。这一研究表明，代表过少的是郊区而不是城市。由于郊区一般较为保守，所以这意味着没有被充分代表的是保守派的意见而不是自由派的意见。最高法院的裁决，提高了郊区的代表比例，但是至少有一位国会问题权威认为，最高法院的裁决并未从根本上影响众议员们的基本状况和众议院作出的决定。众议院在裁决前和裁决后的根本特点是，众议员来自较小的选区，而这些选区都是大同小异的。

议员如何消磨时间 新议员很快就明白他们面临的最紧迫的问题是两年后就要举行下一次选举！他们不断地被提醒，“一个议员的任期仅仅是短促的两年时间”，如果议员想最大限度地利用现任议员这一有利条件，他们必须马不停蹄地为再次当选而奔忙。

一位政治学家大卫·梅休认为，议员需要再次当选这一点，对于了解国会的行事方式是很重要的。梅休发现大多数议员都是“一心追求再次当选的人。”他断言：实质性的立法工作对于选举无计于事，因为这种工作不会为议员换来选票。因此，那些席位稳固的议员就得到维持这家“立法工厂”开工生产的领导地位，他们这样做的动力在于树立威信，扬名全国。

一位议员曾经这样说过：“我觉得我快成为一个丹尼尔·韦伯

斯特^①式的人物了。我发现我的主要工作是为选民服务”。选民确实需要有人为他们服务。哪怕为选民做一件微不足道的好事也会赢得他们的感激之情，也许还会得到他们的选票。如果做一件大好事，比如，冲破官僚主义的繁文缛节，为他们的企业争得政府的帮助，解决一个社会治安方面的问题或者为一个退伍军人争得福利。可能使议员不仅能够得到选民本人的选票，而且还可以得到他们亲戚朋友的选票。

国会的组织：委员会制度 众、参两院都是围绕着各种委员会组织起来的。有一位众议员曾经说过：“国会无非就是一些委员定期来到一个议事厅，为的是相互批准各自采取的行动。”每年立法工作量大得无边，靠某个议员是无法完成的，即使众议员或参议员作为一个整体组织来完成，也是无能为力的。于是，只好由各种委员会分摊来完成这些工作。1977年参议院改组以后，参议院拥有二十一个常设委员会，下设一百一十二个小组委员会，众议院有二十九个常设委员会，下设一百五十二个小组委员会。另外，还有五个两院联合委员会，下设五个小组委员会。（见图表4—1）

每个党也设有委员会。参议院有民主党竞选委员会，民主党立法审查委员会、民主党政策委员会以及民主党筹划指导委员会。共和党则有竞选委员会、委员会事务委员会、人事委员会和政策委员会。在众议院里，民主党有全国国会委员会、人事委员会、筹划指导和政策委员会。共和党有国会委员会、委员会事务委员会、政策委员会和一个研究委员会。

特别委员会 特别委员会不同于常设委员会和联合委员会，它是为调查某个特定问题而设立的，无权提出议案，它存在的期

① 丹尼尔·韦伯斯特(1782—1852)，美国政治家和演说家。——译者

表 4-1 联邦政府的立法机构——国会

(38,000名国会和辅助机构工作人员)

参 议 院	众 议 院
100名参议员	435名众议员
18个常设委员会	22个常设委员会
航空和空间科学委员会	农业委员会
农林委员会	拨款委员会
拨款委员会	军事委员会
军事委员会	银行、通货和住房委员会
银行、住房和城市事务委员会	预算委员会
预算委员会	哥伦比亚特区委员会
商务委员会	教育和劳工委员会
哥伦比亚特区委员会	政府工作委员会
财政委员会	房屋管理委员会
外交委员会	内政和岛屿事务委员会
政府工作委员会	外交委员会
内政和岛屿事务委员会	州际和对外贸易委员会
司法委员会	司法委员会
劳工和公共福利委员会	商船和渔业委员会
邮政和文官委员会	邮政和文官委员会
公共工程委员会	公共工程和运输委员会
规则和行政委员会	规则委员会
退伍军人事务委员会	科学技术委员会
112个其它委员会和小组委员会	小企业委员会
	官方行动准则委员会
	退伍军人事务委员会
	筹款委员会
	189个其它委员会和小组委员会

14个联合委员会或专门委员会

国会服务机构: 总审计局
 政府印刷局
 国会预算局
 国会图书馆及其它

材料来源: 摘自《美国新闻
 与世界报道》,1977年5月
 9日第44页图表。

限以问题的解决为限，或仅存在于为解决某一问题而成立该委员会的这届国会期间。这些特别委员会中有参议院老年问题特别委员会，营养和人类需要特别委员会。另一个是弗兰克·丘奇参议员的情报工作特别委员会，后者是为调查中央情报局和联邦调查局是否进行非法活动而设立的。在国会历史中，最不重要或最无用的一个委员会，也许就是众议院的美容院特别委员会了。

联合委员会 联合委员会是为研究具体问题而建立的。其中有两院联合经济委员会。它研究总统向国会提出的年度经济报告中的建议措施，并向众议院和参议院报告其研究结果。联合委员会的成员中参、众两院议员各占一半，由众议员和参议员轮流担任主席。

小组委员会 常设委员会和联合委员会下设许多小组委员会，其重要性不亚于它们的上级委员会。许多工作是由小组委员会来做的，它们可能拥有极大的权力。例如两院的拨款委员会下属的小组委员会，在其工作范围内通常是说了算数的，上级委员会很少驳回它们的意见。

小组委员会是分摊工作量的一种手段，同时也是议员之间分散权力的一种手段。许多议员可以通过小组委员会获得处理一个特定问题的权力，用国会中的行话说，叫做“权力地盘”。由于现在已有六七十名议员的资历长达二十年或二十年以上，委员会主席的数目已不够分配，小组委员会提供了一个解决的办法。

协商委员会 经常发生这样的事：同一个法案，众议院和参议院通过的文本却各不相同。一旦发生这种情况，就要成立一个协商委员会来统一两个不同文本。这时要进行费力的讨价还价，因为两院都想自己获胜。委员会的某个成员可能反对该法案而不是赞成这个法案，他（或她）在协商时就可能删去某些他（或她）所不喜欢的条文。不过，每个代表团只有一票表决权，代表团以少

数服从多数来作决定。由于一个代表团只有一票表决权，他们必须达成妥协，坚持某些条文，而在其它条文上，用他们的话来说，可以“退让一步”。

国会的组织：领导问题 国会议员和国会观察家经常谈到国会的“领导”，但是准确说出谁是领导并非易事。

众议院 毫无疑问，众议院的领导包括议长、多数党领袖、多数党的督导员^①。党的秘密会议^②主席也应包括在内，经常还包括一些重要委员会的主席或个人威望高、资格老的议员以及其他领袖人物在其任期内被吸收参与有关计划和战略问题的议员。少数党领导必定包括少数党领袖、少数党的督导员以及党的秘密会议主席(民主党)或协商委员会主席(共和党)。对共和党人来说，还要包括该党的政策委员会主席。少数党的领导很可能还包括重要的委员会中少数党的高级成员，以及一些领导经常有求于他的个人。

议长的职责是主持众议院的会议，如议长和总统同属一党，那么，议长还是与总统联系的渠道。同时，他还是他的党在众议院的正式领袖。议长作为会议主持人，履行同任何国会机构的职务有关的所有职责——主持表决，宣布表决结果，等等。议长在一位专职国会工作人员的协助下，有权解释规则，把各种议案交付各委员会，委任特别委员会和协商委员会的成员。虽然众议院可以以多数票否决议长在这些问题上作出的决定，但实际上却很少这样做。

多数党领袖们为众议院安排日程，负责本党在众议院的行动。

① 督导员，一词系借自英国议会，指政党的组织秘书有维持纪律和要求该党议员出席会议参加讨论和表决之权。——译者

② 党的秘密会议亦称干部会议，系指美国政党选举候选人或决定政策的领导核心会议。——译者

在一批助手的协助下，多数党的督导员在一次关键性表决临近时，负责组织本党党员，并说服那些难于驾驭的党员在投票时与党保持一致。

参议院 参议院领导的组成情况与众议院有所不同。参议院会议由副总统主持，他只是在双方票数相等时才参加表决。副总统缺席时，由参议院临时议长主持。临时议长一般都由执政党的元老担任。这些人虽然资格老，但一般没有什么势力，而临时议长的头衔更是有职无权。不管参议员是否欢迎，宪法为参议院安插了这样一位主持人，于是参议院就通过其规则，使担任这一职务的人没有任何权力（如果此人原来就有权有势，那就另作别论）。因此，这个不令人羡慕的职务可以由次要人物来担任。一旦政策出了问题，这些人就不会受到信任。

参议院的真正领袖是多数党领袖。即便多数党领袖并不主持会议，他们的职责却与众议院的议长相同。仅次于多数党领袖的是多数党的督导员。少数党一般由少数党领袖和督导员领导。就民主党而言，该党的政策委员会成员也握有一定的领导权。或者说，领袖们是在政策委员会成员的协助下工作的，这种说法也许更准确一些。

1947年通过的改组国会的立法规定，两党都要建立政策委员会，本来的想法是由政策委员会来拟定类似英国议会那样的统一党纲和党的纪律。第二次世界大战以来，参议院多半由民主党控制，在民主党控制参议院时，民主党政策委员会的成员一般都是多数党领袖提名的重要委员会的主席。应提出哪些议案，哪些议案在什么时机应被搁置起来，都由他们参与决定。到目前为止，共和党的政策委员会不过是攻击民主党的讲坛而已。二次大战以来，共和党大都处于少数党地位，因此他们的政策主要就是起反对作用。于是，共和党政委员会经常是先在一次轻松的午餐会

上碰头，然后委员会主席就站起来谴责“最近民主党又是如何大量花钱。”如果将来共和党在一定时期内控制了参议院，那么政策委员会的作用很可能变成民主党政策委员会那样。不过，目前它可能还是一个午餐俱乐部。

如何成为领袖 成为众议院议长或参议院的多数党领袖，其常见方式是通过督导员这个阶梯爬到众议院议长的位置，或由督导员成为参议院的多数党领袖。竞争有时很激烈。一旦成为议长或参议院多数党领袖，就很少被撵下台，但是偶尔也会发生这类情况。党的秘密会议或协商会议举行选举之后，众议院和参议院举行会议，多数党一致选举他们提出的人选。在众议院和参议院的组织问题上，没有一个人在投票时背离党的路线。因为在这个问题上和党不一致，就可能使众议院或参议院置于反对党控制之下。如果有人背离党的决策，就会立即被撵出去。根据委员会主席由党的秘密会议或协商选举产生的新规定，1975年三个被赶下台的委员会主席之一威胁说，他要求公开辩论，取得两党的支持以求恢复其职务。当有人警告他，这样做他可能会失去秘密会议成员资格，于是他就屈服了。

资历制度 直到不久以前，不论在众议院还是参议院，要成为委员会的主席，唯一的途径是靠资历。一旦议员进入一个委员会。要成为这个委员会的主席，只要他的资历比其他人长就行。结果，委员会的主席经常是由那些来自安定的、只有一个党的、通常为农村地区的成员担任。在民主党控制国会时期，委员会主席中南方人所占的比例大得出奇。1970年，众议院的二十一个常设委员会中有十四个由南方成员担任。在共和党控制国会时期，委员会的主席主要是由中西部和新英格兰北部的人担任。

挑选掌握这样大权力的人，却采取这种制度，这也许是国会遭到抨击最多的一个方面了，资历制的长处是水到渠成，没有人

为的因素起作用，在国会里，这确实是十分重要的。有一位成员这样说过：“这并非因为国会偏爱资历最长的人，而是没有什么更好的办法。”多年来一直提议改变资历制度，实行新的办法，但国会议员对此抱有戒心。他们认为，这些提议会导致拉选票，互投赞成票，进行人身攻击，为了议员自身的利益而不顾选民的利益大搞投机取巧的活动，甚至还会导致最严重的分裂性的宗派主义。他们争辩说，资历制最严重的缺点也总是可以避免的。如果一个委员会主席年老体衰，或没有工作能力，那么仅次于他们的那些人可以出来视事。如果他或她专横跋扈，专断独行，而且思想意识不正确，随着时间的推移，问题就可以解决。许多国会议员（和外界资历制的批评者看法不同）认为，资历制可以纠正其它原因造成的过失。“资历制不过是一个指定谁为主席的问题。他们的权力和职责取决于他所工作的那个委员会通过的程序规则。委员会的软弱无力，可能会产生一个过于强干的主席，不过，补救的办法显然在于委员会本身。”

近年来，资历制这个铁拳虽然还不能说已完全失去作用，但已经握得不那么紧了。1975年12月，第九十四届国会第一次会议临近结束时，两院都确立了一套程序，根据这些程序，委员会的主席应由党的秘密会议或党的协商会议来选举产生。那一年的年初，在组成第九十四届国会时发生了戏剧性的事件。当时，民主党的秘密会议增添了七十五名新成员，这些新成员大部分比他们的前辈年轻，也更开明一些，那一届的民主党新秘密会议企图迫使好几个以专横闻名的年长主席下台。结果他们使其中的三个下了台。（第四个是筹款委员会主席韦布·米尔斯，他因酗酒、与脱衣舞女有暧昧关系闹出一场丑闻，他没有接受这次挑战就自动下台了。）

一些国会观察家从这些事态发展中预见到资历制即将寿终正

寝，还有一些人则持怀疑态度。由于资历制具有长处，或者说得更准确一些，由于其它制度存在缺点，看来党的秘密会议或党的协商会议可能继续推举任职时间长的成员为委员会主席，除非他的年龄，品格或其它因素使他不能担任此职。委员会主席可能由于党的秘密会议或党的协商会议对他不满而将其解职，也可能进一步改革制度。上述的可能性无疑将使委员会主席更加重视一般成员的意见。

如何进入委员会 委派谁参加委员会，两院和两党的程序稍有不同。自从1975年实行改革以来，民主党委任众议院各委员会成员的权力属于党的指导和政策委员会。这个委员会共有二十四名成员，包括议长、多数党领袖、秘密会议主席、十四名地方选举产生的成员以及九名议长指定的成员。共和党把委派委员会成员的权力交给一个特殊的委员会事务委员会，这个委员会是由每个有共和党代表的州各产生一名委员组成。在参议院，民主党有一个由党的领袖指定的指导委员会，主要由各委员会主席组成。自从林顿·约翰逊任多数党领袖以来，一直保持这样一个传统，即每一个民主党参议员至少可以选择一个职务，然后再让已担任职务的参议员选择第二个职务。共和党参议员建立了一个委员会事务委员会，这个委员会是以资历制传统为指导的，不过另有一条限制，那就是，在所有其他共和党参议员都有任职机会以前，任何一个共和党参议员在四个最吸引人的委员会中，只能担任其中一个委员会的成员。两党在国会两院的领袖，在指派委员会委员方面的影响比他们的正式权力大得多。

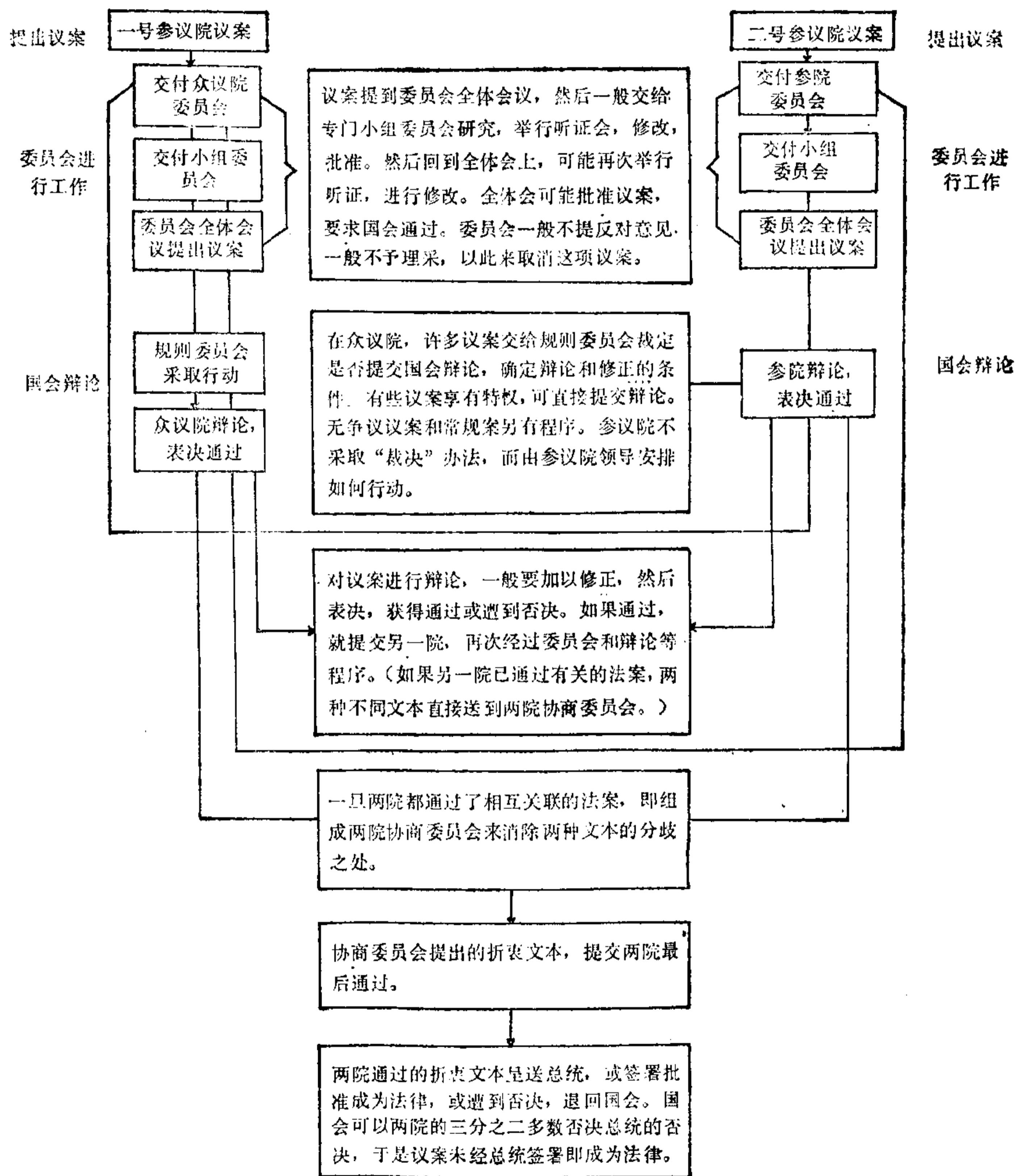
党的领袖非常关注派谁去最重要的具有“控制力”的委员会中任职，它们是拨款委员会、筹款委员会（涉及税收）、规则委员会（决定议程）。这些党的领袖利用委任委员会成员来和各委员会的主席以及各派领袖进行讨价还价。

立法程序 新任的国会议员很快就明白，一项法案成为法律要经过多么复杂的程序。（见图表 4—1）最初的两个步骤（最容易的）是向众议院和参议院提出议案。提出议案的众议员只要将议案投入设于议员办公桌上的议案箱中就可以了。参议员提出议案必须获得会议主持人的认可，并宣布他们有意提出议案，然后将议案交给参议院的秘书。（不过，应该强调说明，大多数提案在提出前，利益集团、行政部门、议员的非正式团体或其它什么组织已做了大量的工作。）

在众议院，由议长将议案交给某个委员会，在参议院中，则由会议主持人交给某个委员会。根据规则和先例来决定哪个委员会有权来处理这些内容不同的议案。不过，在众议院中，议长有一定的发言权。在参议院，在有关哪个委员会有权处理某个议案上发生争论时，用投票方法解决。参议院中（近来众议院也采用此法）往往将一个议案同时交给几个委员会，以此来避免争端。新议员很快也明白，制定法律最重要的窍门，是在议案的起草工作上下功夫，使这项议案能够由友好的委员会来处理，如果是在众议院，最好能够让议长来说话。比如，1963年拟定民权法案的依据是宪法的州际贸易条款。这样，这个议案在参议院就交到了商务委员会，这个委员会的主席是华盛顿州的沃伦·马格纳森，他是支持这个法案的。这个法案没有交到由密西西比州的詹姆士·伊斯特兰任主席的司法委员会，因为他是不赞成这一法案的。可是在众议院，同一法案却交给了司法委员会，因为该委员会的主席——纽约州的伊曼纽尔·赛勒是支持这一法案的，没有交给州际和对外贸易委员会，是因为这个委员会的主席——阿肯色州的奥伦·哈里斯是不赞成这项法案的。

委员会决定考虑这个议案还是把它搁置起来，这也许是最重要的决定性时刻。1973年以前，众议院和各委员会主席竟可以利

图4-1 议案怎样成为法律



材料来源: 《当代美国政府》1976年秋季号(华盛顿哥伦比亚特区, 《国会季刊》, 1976年)第143页。

用其职权擅自搁置一项议案。那一年通过的《小组委员会权利法案》，要求委员会主席必须在法案通过后两周内将议案交给小组委员会。尽管如此，大部分议案仍然在这一阶段就销声匿迹了。只有十分之一稍强的议案成为正式法律。

如果两院的有关委员会都决定考虑这项法案，而且这又是一项重大的立法，那么，参、众两院都要举行听证会，听取行政机关、利益集团和公民的证词。下一步，委员会或小组委员会审议议案，对议案进行讨论修改，就其中各项条款进行表决。

再往后就是两院委员会举行全体会议，就该议案是否提交国会讨论进行表决，如果主管委员会拒绝将议案提交国会讨论，两院都有办法使议案提到国会来，不过他们很少这样做，而且即使他们这么办，也极少能够获得通过。

众参两院的议事日程 如果议案由委员会提交国会，就被列入议事日程。在众议院，征税议案，拨款议案都列入联合议程，不涉及钱的公议案列入众议院的议程，涉及个人的议案列入私议案议程（这些议案通常是由政府赔偿对个人造成的损失，移民法的例外处理等等）。如果一项联合提出的议案或提交众议院的议案遇到下列情况，如，款数在一百万美元以下的，不改变国家或国际政策，只适用于少数议员的地区的，已由预算局或相应的行政机关清偿，等等，或者应某个议员的请求，这个议案可以列入无争执的议事日程中。

私议案的议程和无争议议案的议程是处理大量的小议案，时间短，效率高。这些议程在几天内就予以考虑。一般说来，列入这种议程的议案都以一致同意获得通过，毋须履行法定人数或唱名表决等手续。私议案如有两名议员反对，则可退回主管委员会；有争议的议案议程中的议案，如果有一人反对，则留待下轮再议。如有三人反对，就退回主管委员会。有争议议案议程中的

议案，如果有一人反对，则留待下轮再议，如有三人反对，就退回主管委员会。退回的议案很少再次提出。

由此可见，许多议案都是列入私议案和无争议议案的议程中的，大多数议员对它们没有什么兴趣。因此，为了防止滥提议案，两党都成立了所谓“反对者特别委员会”，其任务是仔细审查这两种议程，对那些不值得通过的议案提出反对意见。

参议院只有两种议事日程，一种是商业议案或一般议案，一种是行政机构提出的议案。后一种是关于任命和条约的提案，其它议案则一律列入前一种议程。每逢星期一，不讨论私议案和无争议议案，而是讨论享有特殊权利的商业议案，这就是说，只讨论不引起争论的议案。由于意见一致，在辩论中每个参议员发言时间限制在五分钟内。除非提出并通过一项动议，决定此案即使遭到反对也须再议，否则只要有一人反对，这项议案即遭否决。再次讨论时，发言五分钟的限制就不再适用了。这种程序可以使一些无争议议案，以一致同意而很快获得通过。

众议院也有一些处理无争议议案的办法。所有其它议案，必须具有全国性重大意义的议案和遭到相当强烈反对的议案，都必须通过规划委员会。这个委员会规定该议案是否提交国会辩论，同时还规定辩论的时间限制，是否允许在辩论中提出修正案，是否可能在议事程序上有无不利于该议案之处。许多议案都在规则委员会这一关就被卡住了。（但是另有程序规定，可以提出请求，即使规则委员会和主管委员反对将某议案提交国会讨论，众议院还可以根据这一申请程序投票，不让上述两个常设委员会审议此议案而把议案提交国会。）

在民主党控制参议院时，参院何时讨论某一议案是由民主党的政策委员会决定的。该委员会的主席由多数党领袖担任。由于共和党近年来从未控制过参议院，它如何处理就不清楚了。民主

党政策委员会很少专横独断，它总是同少数党领袖磋商，并且也同个别议员商量行事。

国会辩论 众议院的下一步行动是就议案进行辩论，先以祷告开始这一天的工作，接着将议案列入记录，处理一些次要问题，然后规则委员会一名委员以决议的形式提出当天的工作规则，辩论不超过一小时，其中一半时间分配给议案的反对者。很少用否定议事规则的办法来取消一项议案。在1937年至1960年间，平均每年只发生一起这样的事件。参议院不采取类似做法。

假定是采用公开裁决，下一步就是辩论和修改。众议院往往通过投票将此事转到众议院全体委员会，简称全体委员会。在这个委员会中，会议工作规则松得多（比如说，众议院全体委员会的法定人数为一百人而不是二百一十八人）。在辩论中，起主要作用的是议案辩论主持人的技巧。在开始辩论后，反对派会提出一系列的修正案，以图改变议案的性质或全盘取消这一议案。主持人可能会接受一条修正案以避免引起争论，或者也可以强行付表决。这全靠主持人作出迅速的判断，以确定这一修正案是否无害，是否能够得到足够的支持而获得通过，或者是否会因为进一步修改而改变方向或干脆被取消。反对派则可以通过巧妙地利用议事规则使议案拖延时日。在起草一项新修正案时，他们可能需要拖延时间以便进行战略磋商，或用电话紧急通知缺席议员，催促他们前来参加会议。如果议事规则已确实最后表决的日期或时间，就不可能拖得很久，而这种情况是经常发生的。如果最后表决时刻已到，而尚未就修正案进行表决，修正案就自动失效。反对派也可以要求达到法定人数。辩论时每个议员虽然只许发言五分钟，但是每提一个新的修正案，议员又能得到五分钟的发言时间，还可能仅仅为了争取更多的辩论时间而提出最后一个修正案。当一项修正案被呼声表决所否决时，二十名议员可以要求分

成赞成和反对两派再次表决，如果这次遭到否决，反对派还可以要求有计票员在场进行表决。如果提出动议要求按简单多数通过议案，辩论也可能到此结束。换句话说，一旦议案提到众议院辩论，它还可以被拖延下来，但是，即使一次表决是为了把它搁起来，那也没有其它办法可以阻止它以某种方式进行表决。

然后全体委员会就可以休会，并向全院提出报告。在全体委员会上遭到否决的修正案也许就不再进行表决了。但在全体委员会上通过的修正案还可能在全院再次进行表决。那么，辩论可能持续一段时间，再进行最后表决。

阻挠议事 参议院不采用全体委员会这种形式。但是，众议院使用的操纵议事规则的一切议会花招，在参议院也同样可以使用。1917年通过了第二十二条规则，从此参议员们获得了一种众议员们所没有的手段，那就是以发表冗长的演说来阻挠议事。根据参议院第二十二条规则，只有两种方法可以结束辩论：其一是一致同意，这种办法不常见。另一种方法是十六个议员联名提出结束辩论的申请，两天之后，就结束辩论问题举行表决，——这一表决需要三分之二的多数。在1975年改变这种做法之前，第二十二条规则被用过八十五次，其中只有十七次成功（大多数是最近几年的事）。采用冗长的演说来阻止议案通过的办**法**从传统上来看，是南方人用来阻挠民权法案的武器。民权法案通过后，1957至1965年间，就很少使用这种办法了。1975年，将这条规定改为只要五分之三**的多数即可通过**；目前看来，马拉松演说已不再象过去那样是一个受人攻击的目标了。

参议院的一致同意 近年来，参议院的一大部分议案都是在一致同意的情况下通过的。这不单是那些无足轻重的议案或地方性的议案，甚至一些极端重要的议案也都是这样通过的。这是因为，在就议案进行讨论之前已经进行了讨价还价，直至达到各方

都能接受的程度。或者，讨价还价后达成协议，即一致同意在某日某时就这些有争议的问题在会议上进行表决，以免再拖延下去。

一项议案在两院都获通过后，就提交给协商委员会。经过修正的议案再回到两院分别进行表决，来决定是否接受协商委员会提出的文本。最后完成的议案提交总统签署。如果总统否决了这项议案，它又回到两院。如要否决总统的否决，两院均需要三分之二的多数票。应该看到，批准一笔支出需要通过一个议案，实际拨款时又须通过另一项议案。因此，通过一项议案，比如说，授权以三十亿美元援助某些国家，但是还必须通过另一项法案来拨付这笔款项。拨款法案永远不会超过授权花费的数目，往往达不到这个数目。这两个议案都要经过上述的程序才能生效。

如何投票 议员们必须忙里偷闲来考虑如何就那些提到他们面前的问题进行表决。所有的议员几乎都必须了解要进行哪些立法，特别要了解直接关系到他们选区的立法或影响全国的立法。有的情况来自其他议员，有的来自他们的工作人员，有的来自他们的选民，有的则来自报纸。有的情况来自国会记录，即每天国会会议辩论发言的记录，内容包括文章、演讲以及国会议员提出的其它材料(未经在会议中宣读的)。有的情况还来自各委员会的报告和听证会，国会图书馆研究部的研究报告。有些较为重要的情况(就其详尽和准确性而言)是由院外活动分子提供的。通过这些情况，议员们力图从中了解有关自己必须投票的那些立法的情况；力图了解这些立法的目的究竟是什么，能否达到预期的目的；力图了解这些立法通过的可能性如何——谁支持，谁反对，以及他们各有哪些议会花招和手法。

有关各种问题的材料是大量的，议员们自然无法全部消化和理解。于是他们在投票时就求助于一些简单的提示。如果是一个组织健全的党，党的领导就可以为他们提供这样的提示。议员们

也可以求助于本州代表团中的一位资历较深的议员或邻区的议员或委员会中一位志同道合的同事，听听他们的意见，得到他们的关照。他们还可以在国会之外找人商量，例如，推心置腹的朋友、本人选区的顾问、民意测验的结果报告等。在议员们必须投票表决的许多问题上，他们不得不寻找一些现成的答案，来代替对这些问题作详细的实质性的了解。修改1975年减少税收的议案时，拉塞尔·朗使一次参议院财政委员会的会议一直开到深夜，以便在复活节休会前提交国会讨论。当一些委员会的委员抱怨说这过于仓促时，他的回答是：“如果每个委员都一定要详细了解他们所表决的问题，那么我们就无法赶在星期一之前提出这个议案了。”

投票行为 议员们要受到各种压力。这种压力来自有组织的利益集团、家乡的各种团体、竞选时的捐款人、行政机构以及其它方面。因而，无论是他们所了解的情况、他们的思想、他们得到的提示，还是他们受到的压力，都不能充分说明他们为何这样投票。议员们的投票行为一直是一个广泛研究的课题。对议员的投票行为进行分析后，一般来说，可把影响他们的各种力量分为八类：议员的选民、国会中的同事、党派、各委员会的领导和一般成员、利益集团、行政机构、国会工作人员、宣传媒介和其它阅读材料。约翰·金登在研究这些影响时发现，选民在直接关系到该选区的问题上影响极大，但是想不到在那些并不影响本选区的问题上的影响也很重大。国会中的同事也具有特别巨大的影响，部分原因是由于有些问题对某个议员举足轻重而对另一个则无关紧要，他们在投票时就可以做交易；部分原因则是因为他们需要听取内行的意见；另外则单纯因为议员们要物色与他们观点相同的议员。假如有一位议员，他是你的朋友，过去曾在投票上助你一臂之力，现在走过你的办公室对你说：“我现在需要你帮忙，请你为我的议案投赞成票。”这时大多数议员都会感到难于拒绝。

至于政党，议员们完全明白，党的全国委员会或国会中的党组织与他们再次被提名和当选几乎毫不相干。党的全国委员会或国会里的党组织可能为他们的竞选活动提供一些钱，但数目不大。即使是议员本州的党组织，也不能对他们竞选起什么重大作用。党的招牌可能有助于赢得选票，但是党作为一个组织，可能既不给钱也不提供工作人员，议员们不得不亲自筹款和物色工作人员。因此，这样一个党组织是无法对国会议员施加什么压力的，但是它又确实可以施加压力。不过更多的是心理上的作用而不是胡萝卜加大棒的真正的政治活动。议员是属于党派的，是一党的党员，这就产生了强大的心理作用，不过还没有大到具有压倒一切之势。两院中每次表决都表明，一党之内总有少数人反对该党的多数。有时，议员出于良心或因为他们本选区的利益或其它多种原因，不得不成为他们自己党的对立面。党的压力虽然不甚明确，但确实存在。

金登指出，至于领导，过去的研究发现国会的领导在表决时一般同意提出议案的委员会的高级成员的立场。他本人的研究结果也与此相同。他的结论是，委员会中地位较高的委员并不如一般认为的那样，具有很大的影响。金登认为，一般说来，议员按照党的路线投票，实际上是因为他们的党员身份而不是由于党的领袖和委员会中高级委员挥舞胡萝卜和大棒的结果。不过，这些结论尚可商榷。对于那些与某些议员选区的利益具有直接关联的问题，党在国会中的领导并不想对他们施加影响，使他们投反对票。这种压力也不见得有效，即使有效，党的领导也不想让本党党员在下一次选举中落选。党、委员会中的高级成员以及国会中党的领导之间是相互影响的。党影响国会领导，但是国会领导又通过党来间接地施加其本身的影响，这比直接对议员施加影响更为常见。

大多数观察家对于利益集团在议员投票问题上的影响常有先入为主的想法。议员极为关注那些与本地区有直接关系的利益集团，对于那些为某些突出问题进行游说的集团也予以极大的注意，这些都是国会内外，在新闻界，以及全国引起注意的问题。但是，议员不一定按照利益集团的意图来投票。（我们将在第九章讨论利益集团的活动和影响问题。）

行政机构对于议员的投票行为看来没有很大的影响。可以想象，和总统同属一党的议员，与反对党的议员相比，当然更为注意行政部门。工作人员对议员如何投票看来影响甚微。最后，宣传媒介影响议员们投票的情况是罕见的，不过，阅读有关非常突出的问题的材料看来影响较大。阅读材料能间接地产生很大的影响，这倒是可能的。

代表性与责任感 当某些问题明显地直接关系到议员们本区的利害时，他们几乎总是按选民们的愿望投票的。如果他们不这样做，他们的选民在下次选举中肯定会采取报复行动。在影响全国的比较一般性的问题上，作为一个民主国家的立法者，即使发现他们所代表的选民是错的，是否也要按照他们的意志投票，这是一个长期以来一直使立法者感到困惑的问题。立法者不论在什么情况下都应该作为选民的代表呢，还是应该作为一个担负重任的人，从良知出发，根据对选民和整个社会都有好处这个原则来投票呢？

最有名的职责论者，也许就是十八世纪英国的一位议员埃德蒙·伯克了。他曾反对乔治三世强行通过法律来保护美洲殖民地。伯克坚决主张，立法者的职责是运用他自己最佳判断力而不只是反映选民的意见。他认为，选民可能不了解情况，持有偏见，并受到狭隘地方主义的限制。在伯克看来，立法机构对问题进行深思熟虑的研究和辩论，就会提出比较明智和成熟的见解。

(历史无法证明伯克对代表性的看法就是他提出这一主张后在第一次选举时落选的原因。) 研究表明, 凡是来自两党力量相当或“摇摆性”大的地区的议员, 一般是按代表的身份行事的。

选民记忆力不强最使国会议员们左右为难。有的选民对法律漠不关心, 有的选民关心法律, 但他们的意见结果并不正确。不过, 当法律不符合他们的利益时, 这两种人都会毫不犹豫地在下一次选举中采取报复行动。因此, 国会议员必须确定是否大多数选民对某个问题反应强烈。因为, 如果议员违背了这些人的意愿, 这些选民一有机会就会立即让他们自食恶果。另一方面, 议员必须准确地判断这项立法的后果如何, 选民对这项法律的后果是否欢迎, 因为长远看来, 选民也会采取报复行为的。有一名议员曾经这样说过: “议员‘瞻前’, 选民‘顾后’。所以必须前后都顾到。”也就是说, 议员看前景的能力应不亚于选民看后果的能力。

国会的权力和职能 同其它权力源泉一样, 合法性是权力的源泉。这既是总统权力的源泉之一, 也是国会领导的源泉之一。地位带来的威望、机构本身具有的合法权力所带来的权威性、通过公认的程序获得职位所具有的合法性, 所有这一切都会带来某种权力。领导人员为新闻媒介所重视, 以及他们倾向于为公众更好地了解, 使这种权力得到了加强。

众议院的领导 除了声望和威信外, 众议院的领导实际上行使哪些权力呢? 约瑟夫·坎农议长在1910年遭到攻击之前这段时间, 是议长的全盛时代, 那时他们拥有提名委员会主席和委员的正式权力, 不管他们属于多数党还是少数党(当然, 资历制仍是他们必须考虑的因素之一)。议长都兼任规则委员会主席。由于任何议案非经规则委员会的批准就不能提交国会讨论, 议长拥有绝对权力来阻止他们不喜欢的立法获得通过, 不过, 他们也没有绝对的权力来保证他们所赞成的立法都获得通过。

1910年，共和党和民主党在乔治·诺里斯和罗伯特·拉福莱特的领导下联合一起造反。他们大大削弱了议长的权力。议长失去了不让议员发言的权利，他们完全被排除于规则委员会之外，他们也丧失了提名委员会主席的权力，他们还被剥夺了他们独有的任命常设委员会成员的权力。

此后，议长的权力时增时减。目前，议长的权力看来也许一般，但实际上可能相当强大。议长和国会领导的其他成员一起协调本党在国会辩论中的策略，这样就使他们成为各委员会主席和有权势的议员的联络中心，如果总统和他们同属一个党，那么白宫也应包括在内。议长在大大小小的事情上都可以为议员们做很多事，他们也可以在议员们想达到某种目的时，为他们设置路障。虽然指派令人垂涎的委员会主席的权力已不复为议长所专有，但他们仍可对委派施加巨大的影响。议长可以通过多种方法向议员们施以恩惠，指望他们有一天会报答他们。议员们对议长们的恩典是感恩戴德的，同时还想将来再从他们那里获得好处。

1973至1975年的改革，实际上是加强了议长的权力。1974年民主党的秘密会议授予议长提名民主党规则委员会成员的人选只要经过民主党秘密会议同意即可，从这个意义上说，现在议长又控制了规则委员会。秘密会议把指派民主党议员参加常设委员会的权力授予党的指导和政策委员会，由议长担任该委员会的主席，他有权任命二十四名成员中的九名。由于民主党的国会领袖和秘密会议的主席都是该委员会的成员（只有十二名是由选举产生的），民主党的议长实际上控制了指导和政策委员会。

近年来，议长们认识到，如果他们过分扩充自己的权力，可能会引起造反。多年来，民主党议长萨姆·雷伯恩和他的对手共和党约瑟夫·马丁一直使用的警句是“你的选区至上。”“议长”雷伯恩经常说，他“从来不让一个人投票时违背他的良知或者断送

他的政治前程。”正如上面引用的这些话所表明的，在雷伯恩和马丁那个时期，众议院领导的分量已不那么重，今天可能更轻了。但是雷伯恩议长更常用的警句是“混下去的办法就是走着瞧”。近年来的议长们说他们剩下的唯一的权力，就是说服别人的权力。这也许是符合实际的。但是上述胡萝卜加大棒式的其它权力，确保议长在进行说服议员时议员们会听他的，而且是心甘情愿地听他的。

今天众议院的权力和雷伯恩议长时代相比已更加分散了。至少在民主党，以秘密会议的形式出现的集体领导又重新握有权力。尽管如此，机灵而果断的议长还是可能取得足以同雷伯恩议长的权力高峰时期相匹敌的地位。

参议院的领导 大卫·杜鲁门曾经说过，多数党领袖必须把“零零碎碎的权力”集中起来。参议院的多数党领袖虽然不象众议院议长那样主持参议院会议，但是，如果他们愿意，也有权发言。安排立法议程就是多数党领袖更为重要的权力之一，至少对民主党的多数党领袖来说是这样。这项权力是由民主党的政策委员会行使的，而这个委员会的主席就是多数党民主党的领袖。多数党民主党的领袖作为指导委员会的主席，对于委任各委员会成员具有相当大的影响，其中包括有权任命指导委员会的委员。迄今为止，共和党在参议院中始终是少数党，很难预料共和党成为多数党时会作出何种安排。

多数党领袖的其它零星权力，和众议院议长的权力相似：它在各个权力很大的委员会主席之间、议员之间、参众两院领导之间、国会与白宫以及政府以外的权力中心之间，起着联络中心作用；可以施加一些小恩小惠，还能使议员们偏爱的议案得以通过。林顿·约翰逊1960年曾经说过：“没有任意授予官职的权力，没有对人进行纪律约束的权力，没有象总统可以解除内阁成员职务那样的权力来开除参议员。他拥有的唯一实际权力不过是说服

权而已。”

同参议院的基本活动内容相比，这些零星的权力好象都不那么令人称羨。参议员们除了自己的选民以外，任何人无权迫使他们去做任何事情。如果说众议员基本上独立于党，独立于委员会主席、众院领导和总统之外，那么参议员的独立性就更大了。参议员任期为六年，要知道，一名参议员是通过一项立法所需的五十一票中的一票，如果参议院领导逼得一个参议员决心起来反抗的话，那么这六年的时间可就够长的了。而且，参议员们也不情愿帮助领导去惩罚一位不顺从的参议员。有时他们自己也可能想与领导分道扬镳的。

多数党领袖还是有权的。他们手中之所以拥有一部分权力，是因为他们把那些零散的权力集中起来了。更为重要的是，参议院必须有一位领袖。在众议院，需要严格控制程序，这是显而易见的，因为众议院有四百三十五名议员，如果控制不严，什么事也办不成。对于只有一百名议员的参议院来说，这种需要可能不那么突出，但是对程序仍然需要控制。正如拉尔夫·休伊特指出的，“这种需要将来会更为迫切而不是相反。”

在处理大量工作时，越来越多地使用一致同意的办法，尤其是西弗吉尼亚州的参议员罗伯特·伯德证实了休伊特的预见。这种办法使立法问题在交付讨论之前就进行协商，在这种讨价还价中，起中心作用的人物就是多数党领袖。

各委员会主席的权力 各委员会主席的权力比参议院各委员会的权力范围狭小，权力源泉也各有不同。委员会主席和委员会中高级成员，只是在他们管辖范围内的某些问题上拥有权力。权力主要来自他们本人就是某一些特定问题的专门家。曾经担任拨款委员会主席多年的得克萨斯州参议员乔治·马洪，同时也是国防拨款小组委员会主席，这个职务他担任了很多年。国防部长变换

无定，陆军上将、海军上将、参谋长联席会议成员也无不如此，但马洪却年复一年地听取他们的证词，向他们质询，亲眼看到他们的主张成功或失败。华盛顿也许没有第二个人比马洪更为广泛而详尽地了解军事武器的情况了。众议院领导或议员都不会轻率地反对他那经过深思熟虑的判断。当涉及各委员会专门管辖的问题时，其他委员会主席大都也是如此。

除了来自专门知识的权力之外，委员会主席们还有什么权力呢？在1973至1975年实行改革之前，在交给他们主管的委员会处理的立法问题的狭窄范围以内，委员会主席几乎是大权独揽的。他们就可以把他们的影响转化为更为广泛的权力。管辖“分肥”立法的委员会的主席权力尤其大。所谓“分肥”立法是指那些在某个议员的选区设立一个邮局，在另一个议员的选区建筑一个堤坝、在另一个议员的选区建造一幢联邦大楼，以及在另一个议员选区设立一项军事设施之类的立法。当门德尔·里弗斯担任众议院军事委员会主席时就干过这种事。他不仅对五角大楼施加影响，让他们在他的选区设置军事设施，而且，在这一设施建在得克萨斯州还是梅因州实际上没有什么区别的情况下，他还颠来倒去想方设法使这一立法有利于加强他本人的权力。

在1973至1975年改革前，不管事情大小，当一个委员会主席和其他委员会的主席或国会的领导打交道时，都可以作交易。委员会主席可以利用这种“借约”来影响众议员全体议员的投票。或者站在国会领导一边，或者助其他委员会主席一臂之力。这些获得好处的委员会主席反过来又助他们一臂之力。让我们看一看筹款委员会主席威尔伯·米尔斯以及他对保健立法的影响。约翰逊政府提出一个老年人医疗照顾方案，费用由雇员税收中支付（就象社会保险那样），用于住院费用，但其它医疗费用几乎都不管。该委员会的高级共和党委员提出了一项与此相对立的议案，根据

这项议案，将提供更多的利益，不过规定自愿参加，经费由联邦总收入中开支。（一般都认为，一项自愿计划规模很小，而且花钱不多，因为相对来说，年轻人现在很少会自愿为到年老才能享受的利益而掏钱）米尔斯巧妙地操纵了两个不同议案的支持者之间的辩论，然后提出一个折衷方案，把共和党更为慷慨的方案同民主党的从雇员税金中付款办法结合起来。双方都可以自称取得某种程度的胜利，而任何一方顽固地反对，就必然会引起政治上的不良反应。

在1973至1975年的改革之前，在和总统打交道时委员会主席几乎也有这样的权力。约翰逊总统曾竭力要求通过一项增加额外所得税的立法，以解决通货膨胀问题。威尔伯·米尔斯傲慢地通知总统，如果总统不大幅度地削减预算，筹款委员会就不会把这项议案提交众议员讨论。约翰逊这位美利坚合众国的总统、西方世界最强有力的人物终于屈服，按照米尔斯的要求办了。弗吉尼亚州的霍华德·史密斯，多年来担任众议院规则委员会主席，结果这个委员会总是推迟考虑那些他不喜欢的立法，直到会议行将结束。这时他就干脆躲进弗吉尼亚州他那个农场的粮仓和苹果园里，深居简出直到会议结束。由于只有委员会主席才能召集会议来考虑一项立法并提到国会进行表决，这项立法就既不能得到考虑，也不能提出辩论和进行表决。

在1973至1975年的改革以前，委员会主席可以通过各种办法来影响本委员会的成员。委员会的委员们想在委员会讨论某项立法时对法案作某些修改，委员会主席可以接受他们的修改意见，也可以根本不加理睬。他们可以指示工作人员从各方面帮助委员会成员，比如，替他们写演讲稿。他们还可以使一项议案提交讨论或让议员在其它活动中承担工作；以此来帮助委员们提高威望。最重要的是，委员会主席有权任命小组委员会的主席。掌

管一个小组委员会，可以为委员们增加工作人员，使他们各有自己的一块领域，以此获得专门知识，并利用这一阵地在全国赢得声望。

1973—1975年改革的结果 1973年，民主党干部会议通过了“小组委员会权利法案”，根据这一法案民主党在各委员会中建立了干部会议。此后，委员会主席再也不能任命小组委员会主席，也不能再反对成立小组委员会了。小组委员会由委员会的干部会议建立，小组委员会的主席由委员会的干部会议选举产生。委员会主席以“搁置”方式取消一项立法的权利被剥夺了。现在委员会主席必须在两周内将立法交给一个小组委员会，拥有二十名委员的委员会，必须至少成立四个小组委员会。新的规定保证委员会所有成员都能在一个重要的小组委员会中任职，并公平地分配经费和工作人员。正如我们看到的那样，在1974和1975年，民主党干部会议规定，所有的主席都由干部会议进行无记名投票选举产生。主席再也不能独断专行，在委员会中，他们再也不拥有增删立法条文的绝对权力了。

乍一看，1973至1975年的改革好象把主席的一切权利剥夺殆尽。不过，作出这种判断也许为时过早。主席仍然有充分的时间来增长他们的专门知识(专长)。他们手下的工作人员仍然比其他委员多。他们仍是同其它委员会、国会领导、行政部门、白宫，以及政府以外的利益集团进行联络的中心。他们在委员会内外仍然可以向委员们挥舞胡萝卜和大棒。所以，委员会主席还将保持他们过去拥有的某些权力，不过他们不再拥有米尔斯、史密斯以及其他拥有过的那种绝对的权力了。现在委员会内部权力由小组委员会分享，委员会的成员作为一个集体行事，不过有一个前提，那就是委员会成员之间必须团结一致。

成员个人的权力 每一个成员个人的权力，实际上就是两

院领导和各委员会主席权力的一面“镜子”。多数党的高级成员将来可能在一个或几个小组委员会里担任主席，这样他们就拥有常设委员会主席的部分权力。高级成员也可能同委员会主席和国会领导建立起某种“借约”关系。他们可能很快就当上常设委员会的主席，这就会使他们在国会两院领导、其他委员会主席、利益集团以及行政系统的机关心目中有了分量。

另一方面，新当选的国会议员在华盛顿的权力结构中地位确实很低，特别使他们恼火的，并不在于在国会重大的立法问题上，他们几乎没有什么发言权，而是他们对行政机构的影响也是微乎其微。如果说，他们要想对国会和立法具有影响，唯一的办法就是积累资历，那么他们就必须确保在下一次选举中再次当选。为此，他们必须为选民做好事，努力作好宣传工作使他们自己出名。可是，选民有求于他们的事大部分都是由行政机构处理的。国会议员“无可奈何地变成了城里的请愿者，这种角色给他们在失意之中又增添了羞辱。”

不过，即便是新当选的议员，他们也并非毫无权力。谁都知道，他们再度当选的可能性是很大的。迟早他们会成为资历很深的议员。一旦他们成为老资格的议员，他们会记起过去的那些恩怨。而且，他们有表决权，他们可以自由地使用这一权力。他们明白，他们各自都有一种家乡根据地，国会领导和各委员会主席对此都是鞭长莫及的，这一点使他们有一种安全感。如果威逼他们过甚，他们就会裹足不前，如果这样的人太多了，他们就会联合起来造反，与国会领导和委员会主席们对抗。领导和主席们对此都是心中有数，因此他们只能见机而行。他们会施加各种压力，同时也承认，说服工作最终还是最实际、最有效的一种压力。

参议院俱乐部和保守派联盟 在我们结束讨论众参两院内部的权力分配以前，我们还应该看到两种现象，即所谓的参议院俱

乐部和共和党与南方民主党的“保守派联盟”。新闻界和学术界的文章和著作都指出，参议院有一个内部俱乐部，其成员是一些资历很深的保守派议员，主要是南方的民主党人和中西部、新英格兰北部的共和党人。另一种观点同意有一个参议院俱乐部，但是他们认为，参议院容许异端行为，参议员们可以采取其他个人战略，成为一种专业化的局外人。威斯康星州的威廉·普罗克斯迈尔多年来一直是个离经叛道者，经常投反对本党的票，就象整个参议院的一只牛虻一样。第三种观点认为，这种俱乐部在四十年代和五十年代大概是有过的，但是到六十年代中期已不复存在了，其权力和影响虽然颇为广泛，但分布并不均衡。

共和党和南方民主党保守派联盟在过去六十年到九十年中，在参、众两院里显然都有强大的影响。结果，保守的共和党人和南方的民主党人联合起来，在国会表决中击败开明的立法，在委员会里就使它处于无可奈何境地，或者用修正案的办法改变立法的性质。这一联盟的权势至今犹存，但在全国各地已逐步为两党制的趋势所代替，这种趋势减少了保险席位的数目，在南方尤为明显。

国会与行政机关 上面已探讨了国会内部的权力分配问题，那么，当国会同外界打交道，与政府中的其它权力中心打交道时，它有什么权力呢？

首先是国会同行政机构打交道时，国会有何权力。国会作为一个整体，决定大多数计划的成败，当然也决定主管这些计划的机构的兴衰。例如，在第一轮限制战略武器谈判以后，十一名与谈判有关的高级人物被撤换了，这主要是那些对协议中某些条款不满的保守的议员强烈要求撤换他们。他们显然是以拒绝拨款相威胁，同时也以反对批准第二轮限制战略武器协议相威胁，这就造成行政系统默许撤换这些官员。

监督和立法否决权 监督是国会影响和控制行政机关的一种手段。国会通过委员会的工作人员、听证会和行政官员作证来监督一个机构的日常工作。国会拥有不只是通过传统的听证会和作证，而且还通过雇用私人调查人员对行政机关进行调查的合法权力。新近的事例就包括国会对中央情报局和联邦调查局进行的调查。

国会另一个控制行政机构的手段就是**立法否决权**。每一项立法都必须写上这样一些话：行政系统或者行政系统某一机构在采取行动之前得到国会的同意。不久以前，尼克松以不准动用国会已经批准的经费（扣押拨款数）的手段企图改变国会制定的政策，国会与总统之间发生了冲突。当时国会就使用过否决权。立法否决权对国会与总统的相对权力来说，具有重大作用，同时也是国会用来影响行政机构的一种重要手段。立法否决权的一个专门名词叫做“委员会批准”，也就是说，一个行政机构在采取行动前必须得到主管委员会的批准。委员会和委员会主席实际上（如果不是正式的话）占有众议院和参议院的否决权，这种倾向是难以抗拒的。“委员会批准”这一条已使委员会成了准国会了。

其它的手段还有：坚持设置某些职务，或由坚持同情国会观点的人来担任这些职务。当住房和城市发展部初建时，国会规定五个部长助理之一的职务必须由联邦住房局长担任。国会在坚持这种安排时还对要求拥有自己的住房的中等社会经济地位的家庭应继续提供帮助一事表示关切。

限制国会对行政机构的权力 国会不能在任何时候都可以行使权力控制所有行政各部或机构，或控制某一行政部门或机关所主管的一切工作项目。当总统的一项计划关系到总统的地位和声誉时，国会就不仅要同行政机构斗争，而且还要同总统和白宫一起斗争了。当卡特总统把石油和汽油的价格作为他的能源计划的

关键问题时，国会在价格问题上的主张的主要反对者，就不只是行政机构了。

有时，行政部门本身权力很大，足以在实际上不受国内权力的箝制。埃德加·胡佛主持下的联邦调查局就是一例。胡佛有效地赢得了公众的尊敬和忠诚，并获得了新闻媒介的欢心，他逐渐获得了州和地方的警方、退伍军人组织以及各国会选区有组织的选民的支持。他还巴结一大批国会议员（同时又委婉地暗示他会揭露一些议员的隐私，并以此相威胁）。在这种情况下，国会就不敢象对待其它行政机构那样，企图在某种程度上控制联邦调查局了。

小政府和默契的三角关系 白宫或一个利益集团涉足国会与行政机构之间是罕见的。在实际生活中，白宫只能对少数几个行政机构的计划予以特殊的关注。实际上，白宫并不真正关心行政机构主管的大量工作。至于利益集团，他们的愿望可能也是国会主管委员会的愿望。当国会议员对某一具体问题发生兴趣，这可能是因为这个问题关系到他们的选民，而他们的选民也许又是利益集团的成员。的确，行政官员们的要求往往就是国会委员会和利益集团的要求。行政官员的责任就是代表某些人的利益，他们之间是一致的，这也是正常的。因此，农业部的官员和农场主是一致的，某些国会议员的选区有大量的农场主，他们和农场主自然也是一致的。结果就产生了所谓的“小政府”。以糖业为例，糖业是国家主办的卡特尔经营的，这个卡特尔决定在美国种植多少糖料作物，进口多少糖，从哪些国家进口，决策者就是国会众议院农业委员会的小组委员会，食糖生产者院外集团的代表和美国农业部糖业司司长；在大多数情况下，所有这些人的意见是相当一致的。

糖业小政府是由国会的小组委员会和利益集团控制的，行政

机构是从中起决定性的协调作用。这种局面被称为“默契的三角关系”，在这种关系中，国会小组委员会、利益集团和行政机构各有足够的权力不为任何一方完全控制，但又不能置任何一方的愿愿于不顾。以林业局为例，国会在同林业局打交道时，拥有上述所有权力。它可以将林业局的政策原则写入法律，也可以削减给林业局的拨款。但是林业局本身并非毫无权力。林业局有两部分组织严密的支持者：木材、养牛和采矿利益集团，他们想利用国家的森林地区、森林资源保护者、猎人和渔民。林业局想同这两部分支持者都保持一致（即使这两者之间经常发生利害冲突），为两者都提供服务。如果国会（或者白宫！）反对林业局，它可以指望这两个利益集团联合起来保卫它。同时，如果需要，林业局也可以在利益集团面前保持独立，其手法便是利用这个反对那个。

所以，在大多数情况下，国会和行政机构分享权力，两者都参与决策工作。虽然行政官员在同国会打交道时总是按照传统尊重国会，有时甚至达到谄媚的程度。实际上，权力是由国会议员、行政机构和政府以外的利益集团以上述的小政府或“默契的三角关系”的形式和睦地分享的。

国会与总统 国会与总统之间互有关联的权力，因问题不同、情况不同而各异。在外交事务方面，总统的权力比国会大。尽管如此，“战争权力决议案”在某种程度上削弱了总统在这方面的权力。越南战争的惨痛经验促使国会更积极地行使其外交事务上的权力。国内普遍存在的情绪在限制总统外交权力方面也起了作用。

在一些国内政策上，总统的权力就小得多了。国会1977年改变了卡特的能源计划时就表明了这一点。尽管如此，总统如果愿意大干一场，他们也可能遏制国会。总统对立法可行使否决权，而国会想要在两院都以三分之二的多数来否决总统的否决，也非

易事。另一方面，总统要说服或强迫国会按照他们的希望采取积极措施的权力也是有限的。总统可以通过各种办法操纵国会。他们可以向公众呼吁，利用他们的威信和地位来控制大众媒介。但国会有权制定权威性规则，——有使根本性的社会改革合法化。这就是说，如果相当多的议员要阻挠总统采取行动的话，国会反过来也可以为总统设置障碍。国会与总统不同，它无权指挥或操纵总统去接受它所要求的某项改革，但是在为总统设置障碍、修正或改变其计划等方面，国会的权力是很大的。

国会与司法 法院的权力将在下一章详细论述。这里只说明一点：国会与总统分享权力，国会同样也和法院分享权力。法院可以宣布某项法律违宪而使其无效。法院还有权解释国会通过的法律。在解释法律时，法院有时可以使该项法律变成与国会的本意完全不同的东西，当然，国会还可以通过补充法律来说明其意图。国会还可以提出宪法修正案，以此绕过法院宣布的关于违宪立法的裁决。在有关所得税问题上就发生过这样的事情。法院宣布该项立法违宪，国会就提出一项宪法修正案，明确地予以确认。可是法院还有解释任何新的宪法修正案的权力！

权力的相互作用与立法 在众参两院内部、各委员会主席之间、国会领导和委员会主席之间、议员之间、国会与行政机构之间、国会与总统之间、国会与司法部门之间，权力是如此分散，以致立法能够获得通过，有时似乎是个奇迹。一项议案在成为法律之前要经过如此繁复的过程，各种权力中心有如此多的机会来阻挠立法的通过或歪曲它的本意，想到这些，这一奇迹能够出现就更加不可思议了。一项重要的立法提案——一项影响到很多人、改变我们生活的准则或完成某项重大社会改革的立法提案，要成为法律，必须具备特殊的有利条件。这类议案要成为法律必须具备以下三个条件之一。

妥协 第一个条件是某项立法的支持者与反对者之间达成妥协。妥协的结果一般不能使双方都感到满意。基于“有半个面包总比没有好”这种想法，双方也就凑合了。威尔伯·米尔斯提出的医疗照顾法案就是这种妥协的一例。这一法律采纳了共和党提出的较为优惠的待遇，同时又采取了民主党提出的由雇员税收中开支经费的办法。

互投赞成票 第二个条件是在某项立法上作出让步以换取对另一项立法的默认。这叫做“互投赞成票”。1964年，把有关穷人食品券（北方民主党人支持）、烟草（南方民主党人支持）和小麦-棉花（中西部共和党人支持小麦立法、南方民主党人支持棉花立法）等立法揉合在一起，为此进行了各种活动，就是其中的一例。1964年初，众议院农业委员会投票通过一项决议，搁置行政部门提出的把穷人食品券永久化的议案。北方民主党人需要有人支持，他们就说服了规则委员会中的加利福尼亚州民主党人，让他们把一些南方民主党人为研究烟草与保健要求拨款的议案搁置起来，于是就进行了一次交易：农业委员会同意提出食品券议案，作为交换条件，同时将烟草议案也列入议事日程。与此同时，参议院又在众议院早些时候通过的棉花议案中加上小麦计划。于是又达成了一项交易：北方民主党人投票赞成棉花-小麦议案，南方民主党人投票赞成食品券议案。烟草、棉花、小麦或食品券这几项议案没有一个能获得足够的支持而单独通过。可是利用“互投赞成票”的办法，这些议案都通过了。

全国一致 一项重要立法成为法律的第三个条件，是需要形成某种全国一致的意见。可以认为，这是对公众进行教育，使之对某个问题及其解决办法加深认识，直到公众普遍感到“立法已是势在必行”。十九世纪时，产业工人由于工资低，劳动条件不安全并有损健康而开始起来进行斗争。他们逐渐改变了公众和国

会的态度，到1935年“华格纳法案”，给予他们组织起来集体进行谈判的权利。二十世纪六十年代，黑人才看到标志走向真正平等的第一步的民权立法，而这一过程历时一百年之久。杜鲁门提出了一个保健计划，但是老年人的“医疗照顾法”在十七年后才获得通过。类似的情况还有社会治安的立法、失业救济立法、争取充分就业的立法、为避免繁荣与萧条循环出现的经济管理立法、食品和药物的立法、反污染的法律，以及其它许多法律。

由于越来越多的一般公众和国会议员已开始认识到存在某种问题或不公平的情况，并且试图就某一个至少是值得进行试验的议案达成一致意见，作为改进现存问题的办法，阻力因而减少。立法获得通过不是一朝一夕之功，而是在好几年中采取一系列行动的结果。不同种族都能受到公正待遇这个问题远未圆满解决，例如，为争取全民的卫生保健待遇的斗争方兴未艾。这就是为通过重大立法争取全国意见一致的途径。一项立法要真正能从根本上变革那些决定社会现状的成规，或者说完成真正从根本上改革社会，一般来说，这是唯一的途径。

改变环境与改革社会现状 有时形势或社会状况突然变化，使长期争论中的某项措施成为必须采取的紧急措施，这时重大议案就会成为法律。这可称为第三种条件下的特殊情况。1948年，共产党在政变中夺取了捷克斯洛伐克政权时，援助战后欧洲经济复兴的马歇尔计划没有什么进展。这一情况突变使马歇尔计划很快得到通过。在阿拉斯加铺设输油管道的立法，因“环境保护法”而陷入泥沼之中。后来发生了阿拉伯国家采取的石油抵制行动，于是国会通过一项法律，使铺设石油管道问题实际上免于通过环境保护这一程序，并平息了一切反对之举。

国会的教育和立法作用 国会议员不懈地为自己求名，通过和他们的选民建立联系来提高声望，使自己在全国闻名，以求

在下次选举中再次当选。在这一过程中，他们在教育人民和代表政府方面起着重要作用。议员们不断向选民解释目前政府面临哪些问题，为什么需要办这些事，为什么政府实际做的和选民们指望他做的不完全一样。通过这种做法，议员们也起了进一步改革美国社会的作用。他们不是提出新思想的重要源泉，但他们发现新的思想，并引起政府和公众的注意，在这一方面，他们比我们这个社会任何一个机构的成员都做得更多一些。詹姆斯·森德奎斯特认为，肯尼迪和约翰逊时期的“新边疆计划”和“伟大的社会计划”实际上都是艾森豪威尔时期的国会议员提出并经他们加工的。

国会作为一个整体的作用比个别议员的某些作用更大些，特别是在代表和教育这两个方面。此外，国会还履行调查、统一思想 and 解决冲突的职能，以及制定或改变社会规则的立法职能。

调查职能 一部分调查任务是由总审计局执行的。总审计局直接向国会负责，是国会的正式监督机构，负责监督行政系统的各部门的活动。国会通过召集行政部门的官员来到国会，就拨款和有关立法实施进展情况到国会作证，以此来履行其监督职能。一般认为，只是在出了问题时国会才进行调查。实际上，国会每时每刻，年复一年地监督着立法的执行情况和行政机关的工作情况。

统一思想和解决矛盾 统一思想和解决矛盾的职能同教育和立法作用是相互关联的。一项议案成为法律所经过的听证、辩论和其它程序不只是使关心某个问题的人受到教育。这一过程还要缩小分歧，最后取得一致意见。这一过程还会使支持者和反对者都了解这一立法对其他人的利害关系，通过这种办法来使他们之间达成妥协。妥协反过来消除分歧，缓和冲突，最后导致冲突的解决。正如我们在第一章所述那样，政治过程是不通过大规模的、

有组织的暴力行为来进行社会变革的一种手段，对国会来说，这一作用是极为重要的。政治观察家经常说，高度的统一意志是一个民主国家所必不可少的。可是，至少有一位观察家坚持认为情况正好相反，意见一致是民主政治过程的结果而不是原因。如果就是这样，国会对其受到的赞誉是当之无愧的。

立法作用 国会负责立法，这看来是毋庸置疑的。但是这里面的涵义并非一眼即能看清的。在独裁政府的国家里（很多国家的政府确实是独裁的），立法机构并不立法。他们只是执政党的官员和领袖的橡皮图章。虽然很多议案是行政部门向国会提出的，但是很少议案成为法律时还能保持本来面目。多数议案说是行政机构草拟的，其实是行政机构、国会工作班子和议员共同的产物，这些人成年累月地共同进行起草工作。国会在为通过无关紧要的议案所做的工作中起着好几种作用。有时这些小议案起着纠正政府对个人的不公正行为的督察官作用。有时小议案则通过分配税收负担或给予补贴等办法来调整社会各集团间的收支状况。至于重大的立法，国会就是制定我们称之为权威性社会规则的重要机构。所谓权威性社会规则，就是指导我们的生活和人与人之间关系的基本法律。在外交事务方面，国会的权力不如行政系统（虽然国会的作用也不算小）。但是在内政方面，国会具有重大作用，作为主管制定权威性规则的机构，其作用尤其重大。

国会的改革 正如我们在本章的导言中所说的那样，国会是众矢之的。对国会的批评之一就是它过于保守。一位评论家说道：“国会里是由十九世纪的人组成的，而他们却要解决二十世纪的问题。”长期以来，人们认为国会的问题在于农业地区的代表过多。当最高法院纠正了这一缺点时，批评又集中在修改资历制度上，集中在改变参议院第二十二条规定，以防止议员用冗长的发言阻挠议案通过，集中在削弱委员会主席的权力，削弱众议院规

则委员会的权力，和规定强制性退休年龄等方面。新近进行的改革，至少改变了资历规定，减少了马拉松演讲的作用，削弱了委员会主席的权力，加强了众议院领导对规则委员会的权力。继续进行这种改革也许是可取的。

我们也看到了另一方面的论点。资历制度有许多缺点，但大多数取代资历制度的方案看来都会导致更为严重的玩弄政治手腕，派别活动，互投赞成票和独断专横，可能还不如不受制约的、不偏不倚的资历制度。马拉松演讲和规则委员会已不象过去那样是一种权力了。不过，有趣的是，每个人对它们的态度如何，取决于他站在哪一边。1925年，道斯副总统抨击过冗长的发言（当时就用这种手段来阻挠多数党通过反劳工法），而美国劳联则予以赞扬，说美国参议院“是世界上唯一的不受时间限制的辩论场所，参议员们能够阻止通过一项反动立法。”但是到了四十年代，冗长发言被保守派用来阻挠开明的立法时，美国劳联又加入了要求废除冗长发言的行列之中。

在委员会主席和规则委员会的权力方面，最近的一些改革看来是不错的。但是如果议长和多数党领袖重新获得更大权力，以专横独裁来取代委员会主席，这种趋势则可能是不好的。

更多的工作人员和更多的计算机 另一种批评说国会缺乏效率，其原因是工作人员不足，信息技术陈旧。阿瑟·D. 利特尔的管理咨询公司在—项国会研究中得出结论说：“国会的工作人员和设备远远不能胜任其担负的任务，以致在二十世纪中，它无法有效地发挥作用。”他们提出的解决办法是增加工作人员，利用计算机储存和再现信息。但是，美国国会已经是世界上工作人员最多的立法机构了。大约自1960年以来，在联邦政府中，国会是工作人员增加最快的一个机构。仅仅为了管理行政机构已有的资料而雇用更多的工作人员纯属浪费，特别是来自国会山上的信息，

什么时候需要，哪些地方需要，并不清楚。另外还有两种反对国会增加人员的意见。工作人员势必需要收集更多、更重大的提案，这些提案需要工作人员研究，这就使他们的工作名正言顺，而且可以长期保持他们的职务。当一个议员的工作人员增加到叫他无法认识和监督的程度时，议员就容易被这些以议员的名义为自己谋私利的工作人员所利用。众议院议长约翰·麦克马克的助手曾经在议长不知情的情况下自己做买卖，就是典型的一例。

众议员任期四年的问题 还有一种批评说，众议员为操心下次选举花费太多时间。又有一种批评说，国会与总统相比，除外交事务外，权力过大。提出这种批评的人往往是那些小阿瑟·施莱辛格称之为“野心勃勃的总统式的人物”（这个词来自爱德华·科温，是他杜撰了“野心勃勃的特权人物”这个词。）这两个词都是指那些主张有一个坚强而有创造性的行政机构的人，他们认为一个高效率的国会勿须进行过多的质询，就能迅速通过总统提出的立法计划。纠正这两种缺点的办法，都是将众议员的任期延长为四年。如果议员们四年才竞选一次，他们就不会为此操心过甚。由于众议员与总统同时竞选，如果他们与总统同属一个政党，将更加依赖总统，结果在选举之后，他们对总统的意愿也将作出更为积极的反应。

与此相应的意见是，众议员任期四年会减轻他们因争取再次当选而经受的压力。但同时也可能使他们对公众舆论的变化不那么敏感。不过，在选票分化的可能性增强的情况下，很难说四年任期就会使议员对总统作出更积极的反应。那么，我们真想让议员都成为总统的忠实奴才吗？越南战争结束后，施莱辛格本人就承认，虽然他曾经认为，和国会相比总统在外交事务上太软弱了，可是后来他又走向了反面。对于那些“野心勃勃的总统式的人物”来说，国会领导强大到足以控制各委员会和议员，是很理想

的。但对那些雄心勃勃的自由派来说，如果保守而专断的国会领导利用其权力来遏制一个开明总统，他们就不主张国会权力过于强大。同样，雄心勃勃的保守派可能不愿看到有一个权力很大的自由派国会领导来同一位保守派总统作梗。

本章我们探讨了国会候选人获得提名、继而争取当选的过程。我们断定：要获得提名或当选，财富、党员登记、私人关系、现任议员以及深孚众望等都是重要因素，其中现任议员这一条最为重要，这主要因为现任议员可以为选民做事。

在谈到国会的社会构成时，我们看到国会议员都是些知名人士。他们年岁较大，具有更多的政治经验，受过较好的教育，比较富有，因而不同于一般百姓。他们都有专业，特别是法律专业，属于中等或中上上层社会—经济阶层，他们都是白人而且都是男性。

在国会的组织方面，我们看到国会是由各种委员会组成的。这些委员会定期集中互相批准各自采取的行动。我们讨论了国会的领导，职能以及上升到领导地位的途径。我们比较详尽地讨论了资历制度。虽然这个制度受到了不少非议，而且也确实存在问题。我们也看到其它的制度同样有缺点，而且可能同样严重。

接下来谈到议案如何成为法律。我们看到议案如何提出，如何提交某个委员会，举行听证会，权衡主次，列入议事日程，大会辩论，经过协商委员会，经总统签署或遭总统否决，以及否决总统否决的程序。

我们还研究了议员如何确定表决立场，并发现他们在投票时需要获得简明的提示。议员们要受到各种压力，其中我们研究了来自选民的压力和来自其他议员、党派、国会领导、国会工作人员、行政部门各机构以及各种利益集团的压力，大众媒介和阅读

各种资料对他们也有相当大的影响。我们还考察了议员们久已遇到的当“代表”还是当“受托人”这个进退维谷的难题。

我们还考察了国会内部的权力关系。1973至1975年进行的改革至少使议长有扩大权力的可能。参议院的多数党领袖确实有权有势，但是他们也许没有议长拥有那样多的取得权力的巨大潜力。

在委员会和小组委员会主席问题上，我们发现他们的权力因改革而遭到明显的削弱。但是，在委员会或小组委员会管辖的狭窄业务范围内，委员会和小组委员会主席还是有可能取得实权的，由于互相关照，也可能在较大范围内获得权力。议员个人具有很大的独立性。

在通过议案问题上，我们注意到，过去所谓的参议院俱乐部和“保守派联盟”有很大的权力，但是随着南方各州及其它州实行两党制，这种情况即将消逝。

我们还考察了国会和各行政机构间的权力关系。我们发现国会委员会和小组委员会、行政官员和利益集团之间存在着一个小政府和“默契的小三角”关系。我们确定，国会各委员会和小组委员会在这些三角关系中起着主导作用。在他们不起主导作用时，他们至少也同其它两个方面分享权力。

在考察国会同总统之间的权力关系时，我们确定，他们之间的权力因问题不同而异。国会仍然是美国制定政策的核心。我们还考察了国会与法院之间权力关系的一个方面。

在权力和立法的相互关系方面，我们确定，重要的立法通常是这三因素之一的产物，即妥协、互投赞成票或全国舆论发生变化。

我们还研究了国会的教育和立法作用。除了监督政府官员，充当选民代表、充当受委托人和政治掮客等作用以外，我们还发现国会还起着革新、监督和调查、统一思想 and 解决纠纷等作用，

当然还有立法作用。我们称立法作用是制定权威性的社会法规。

我们还讨论了对国会的各种批评。我们认为，新近的改革已经在满足批评者的要求方面取得了长足的进展。最后我们讨论了两项改革建议。一项要求增加议员的工作人员，更广泛地使用电子计算机。另一项是要求将众议员的任期改为四年。总的来说，我们对这些建议是否会带来新的面貌是持怀疑态度的。

第五章 司法

司法系统是当今美国社会的重要权力中心之一。但是起初并非如此。本章将叙述最高法院今天所行使的巨大权力是如何获得的。

为了了解法如何行使权力，我们将对各种法律作一考察，如习惯法、衡平法、宪法性法律和成文法。我们将研究法院系统和司法部的组织情况，因为司法部也是司法系统的一个组成部分。我们还要研究一些司法制度中的基本原则，如“对抗”、“诉讼依据”、“司法争端”（与政治争端相对而言）以及“对司法权力的限制”。

我们将考察司法部门处理案件的过程，自审判法院、上诉法院直至最高法院。

然后，我们就可以探讨法官如何制定政策，最高法院内部的权力分配，以及涉及国会和总统时法院拥有何种权力。

我们还将试图探讨法官作出判决时受到的各种影响和压力：政治压力、舆论压力、利益集团施加的影响，思想意识产生的影响，以及法官的判决具有的社会-经济含义。我们还将窥探最高法院为判决而举行的密商会议。我们将讨论法院的辩论策略，如何决定由谁来起草意见书。

接着，我们将探讨法官遴选的过程。法官是如何获得这个职位的，在遴选制度中政治所起的作用，为什么总统对于由他们遴选的法官时常表示极大的不满。

我们还将讨论美国司法制度的改革问题。最后，我们还要研

究一下美国和西方世界中司法制度的不公正之处。

美国的法院拥有很大的权力，但他们的权力并不是宪法授予的。可以说，法院主要的权力是窃取的。这个窃贼既肆无忌惮而又狡猾奸诈。

马伯里诉麦迪逊案 在1800年的选举中，托马斯·杰斐逊和民主共和党人使当时的在职总统约翰·亚当斯和联邦党人遭到惨败。亚当斯决定不把整个政府都交给杰斐逊和民主共和党人，就让任期即将届满的国会设置几十个联邦法官的职位，让优秀的联邦党人来担任这些法官，并且及时地得到参议院的认可。即将卸任的联邦党人一直紧张地工作到杰斐逊就职的前一天夜晚，他们在新法官的委任状上签字盖章，除了哥伦比亚特区的几个治安法官的委任状签署完毕尚未发出以外，其余的委任状全都发了出去。这样就使如此众多的联邦党人充斥法院，担任终身职务。杰斐逊就职后，他和他的国务卿詹姆斯·麦迪逊对这一诡计极为愤怒，他们决定不再发出最后这几份委任状。

威廉·马伯里就是未能接到委任状的一个。他发现“1789年的联邦司法法”第十三款授权最高法院颁布法院强制执行令（法院指令一名官员采取任意行动或行政性行动的命令）。不过，只有那些原来就由最高法院审理的案件才能采取这种做法，这就是说，这些案件不是上诉到最高法院的，而是最初就由最高法院审理的。这一法律还授权最高法院审理马伯里这类案件。马伯里请求法院发布强制执行令，命令国务卿麦迪逊发出委任状。

此事使最高法院首席法官约翰·马歇尔进退维谷。马歇尔本人就是一位地位显赫的联邦党人，他在亚当斯政府中担任过国务卿，是亚当斯任命他为最高法院首席法官的。他完全同意联邦党人建立一个强大法院的主张，对杰斐逊派共和党人的法院无权过

问行政的论点深恶痛绝。但是当时有人扬言，如果他颁布强制执行令，杰斐逊派将对他进行弹劾。这种可能性的确很大，他们至少可以对强制令置之不理，从而破坏了最高法院仅有的一点威信，并为法院永远不能在政府中起重要作用开创先例。另一方面，如果马歇尔不颁布强制执行令，杰斐逊派关于法院无权过问行政的主张就更有分量了。这对希望法院在政府中起重要作用，也是一个致命的打击。

马歇尔巧妙地通过法律策略摆脱了这种进退两难的处境。马歇尔在他的意见书中首先教训了麦迪逊。马伯里有权利接受任命，因此麦迪逊应当向他颁发委任状。马伯里有权起诉，即使是象国务卿这样的高级官员，适当的法院也有权向他颁发强制执行令，其含义是：法院确实有权过问行政系统。

在申述了法院的权力以后，马歇尔使出了他那出色的手法。他说，宪法对于最高法院直接审理案件的范围，已有明确规定，这就是只审理涉及大使或其他外交公使的案件和以州为一方的案件。由于马伯里既不是一州，也不是一位大使，最高法院对此案无权审理，因而也不能发布强制执行令。再者，由于“1789年的联邦司法法”企图扩大最高法院的最初审判权，因而是违宪的。

马歇尔的意见书还提出了两个关键性的论点。第一，宪法是最高法，高于任何国会通过的法令。因此，法院不能执行任何国会通过的不符合宪法的法律（即所谓“违宪”）。第二，法院享有解释宪法的最高权威，国会和总统当然也可以解释。当国会通过一项法律时，国会大概会根据它对宪法的解释来说明该项法律是符合宪法的。当总统签署一项法律并予以执行时，也会这样做。那么，为什么最高法院的裁决是最后的和权威的解释而且宣布国会和总统的解释无效呢？马歇尔引用亚历山大·汉密尔顿在《联邦党人文集》（第七十八篇）中的论点来回答这个问题，宪法是法

律，法官的职责就是执法。因此法官在解释法律和宪法方面有最后发言权。

杰斐逊和麦迪逊对此异常恼怒，却又无可奈何。强制执行令并没有发布，因此，他们毋需拒绝执行什么命令。“1789年的司法法”第十三款被宣布为违宪，但是政府机构中唯一受到限制的就是最高法院，他们也不能使最高法院拒绝服从！不过，最高法院的判决是记录在案的，判决说法院既享有复查权（有权裁定国会通过的法律是否符合宪法），又有颁布强制执行令以干涉行政系统的权利。除此以外，马歇尔再也没有宣布其它国会通过的法律违宪，马歇尔这种做法正说明他政治上的精明之处。这样他就避免了使最高法院的对手有机会向他争取到的地位挑战。实际上，最高法院虽然不时宣布一些州的法律违宪，但它在此后一直没有宣布任何一项国会通过的法律违宪，直到五十四年之后才产生了德雷德·斯科特案的判决。^①

马歇尔的判决并没有最终确立最高法院的司法复审权，这种观点是不无道理的。但是这是迈出了一大步。随着时间的推移，法院、国会和一般公众已经把司法复审权视为美国政治制度的一个基本组成部分了。^②

法官如何制定政策 美国政府经常被说成是一种分工，国

^① 1856年，最高法院在德雷德·斯科特诉桑福德案的判决中第二次宣布联邦法律“密苏里妥协法案”是违宪的。——译者

^② 司法审查虽说是美国的一大创造，却并不完全始于马歇尔。在殖民地时期，英国枢密院对殖民地立法机构通过的法案是要进行审查的。汉密尔顿在《联邦党人文集》的一篇论文里，示意审查应由司法部门负责。有证据表明，虽然宪法没有对此作出明确规定，但宪法制定者的意图是想把这一权力赋予司法系统。州的立法机构通过的法案无疑需经审查，而国会通过的法案也可能要经过司法系统的审查。在合众国成立之初，这一设想已在酝酿之中，这一点也是明确无误的。最能说明问题的是，在1803年马伯里诉麦迪逊案判决以前，已经有十个州的法院在行使司法审查这一权力了。而且早在1796年，最高法院的一名法官就已经提出法院应该审查各种成文法是否符合宪法原则（1796年海顿诉合众国案）。

会负责制定法律，总统和行政部门负责执行法律，而司法则是解决有关法律的纠纷。包括在具体案件中法律的含义、执法是否正确等方面的纠纷。正如我们在评论总统和国会时所见，行政系统会集中执行法律，而国会主要负责制定法律，但总统同样也制定法律，国会却也深深地卷入法律的实施之中。上述情况对于司法系统来说也不例外。司法主要负责解决有关法律的纠纷，但有时它也制定法律，而且在某种程度上，也参与法律的执行。

那么，法官是制定政策的，而且制定很重要的政策。我们上面已经谈到司法系统如何通过对宪法的解释(如司法复审)来作出裁决。为了了解法官制定政策的其它方式和法官如何介入政策的执行，我们还需要进一步了解法官借以解决争端的各种规则。这就是说，我们需要更多地了解法官们在行使解决纠纷这一主要职能时所依据的各种法。

习惯法 习惯法是除路易斯安那州以外其余各州的法律主体。它来源于英国的习惯和做法。在十二世纪以前，英国各地区各有不同的习惯。到十二世纪，英王亨利一世曾试图统一司法管理。国王的法官巡回审理案件。国王指示他们在各处都要以同样的方式行事。一代又一代的法官通过判例总结出来的原则就成为习惯法了。从这个意义上说，美国的四十九个州各自根据英国的习惯法建立了自己的习惯法。路易斯安那州的根本法则来源于法国的罗法法。这种法更重视法典而不强调判例。

衡平法。衡平法也来源于英国。它弥补了习惯法的不足。习惯法对于造成的损失只要求予以赔偿。衡平则禁止有害行为。

宪法法。美国法院遵循的第三种法律为宪法法。其中包括宪法本身以及最高法院解释宪法时作出的大量裁决。

成文法。大多数法院在多数情况下，应用最多的不是习惯法和衡平法，也不是宪法，而是制定法。制定法是国会、州的立法机

关、市政会议或其它立法机构制定的各种规章的总称。

特别法：在成文法和宪法中可以发现一些特别法。海洋法是处理与公海航行有关的各种案件，根据最高法院的一项裁决，也处理与合众国通航水域中的航行案件。行政法是立法机关根据成文法授权行政官员制定的各种规章制度。刑法大都是州立法机关制定的，刑法规定哪些是侵害公众的犯罪行为，并规定惩处办法。谋杀、绑架、强奸、抢劫、拦路行劫、伪造文件货币，以及行贿等都是违反公共秩序的罪行。民法涉及个人和他们的合法权利。破坏合同，侵犯版权和专利权，破坏公正的劳动标准和侵犯公民权利等，均按民法处理。

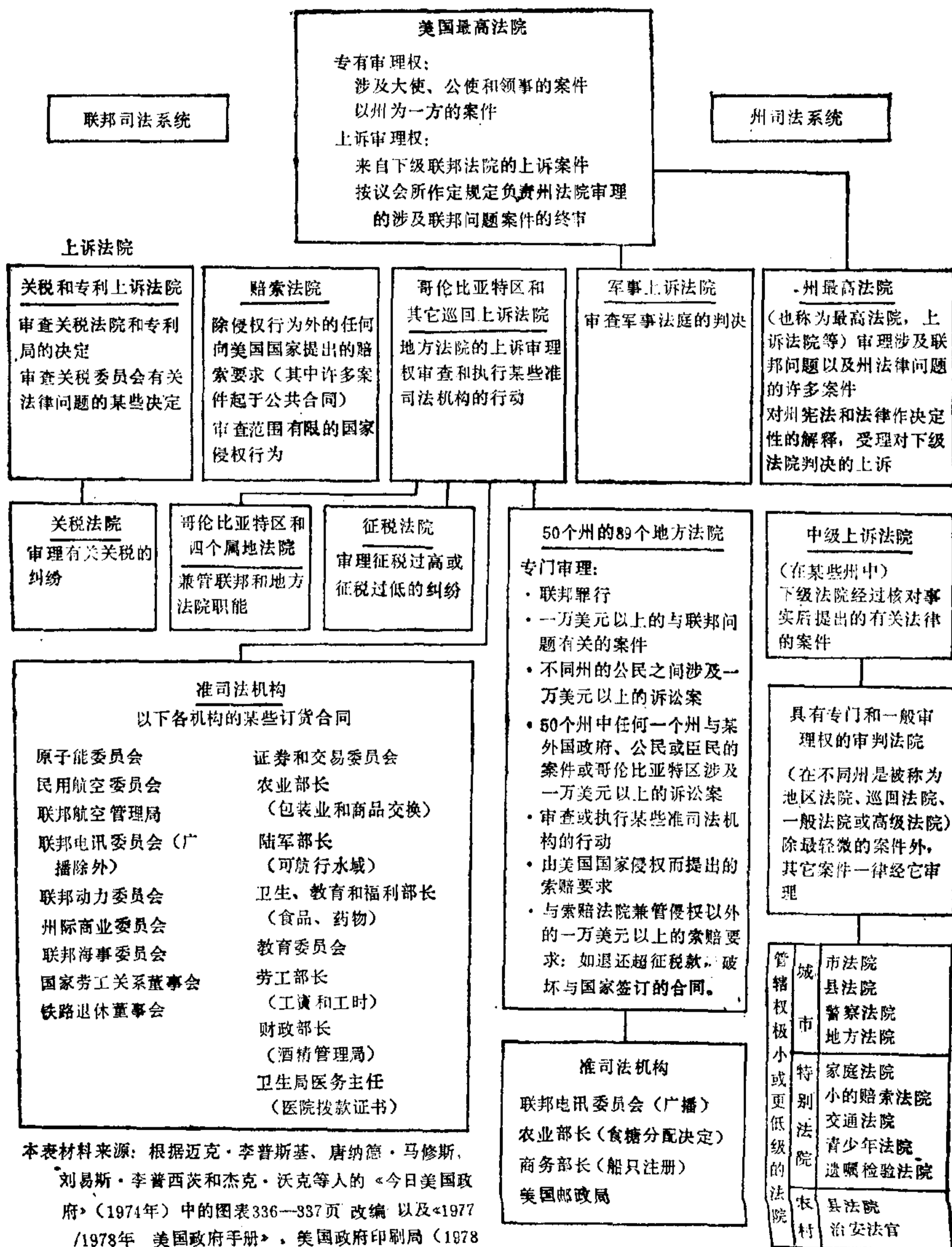
司法系统的组织 宪法规定建立最高法院，但并未具体规定由几名法官组成。虽然宪法规定要建立下级法院，但也没有明确规定建立什么样的下级法院。结果，司法系统有许多年没有固定的组织结构。

法院 美国在两个既有区别又相互重叠的法院系统，即联邦法院和州法院。

地方法院。联邦司法系统的基层组织是地区法院。五十个州中共有八十九个地区法院，其中一个在哥伦比亚特区，一个在波多黎哥。小州至少有一个地方法院，大州可多达四个。所有这些地方法院共有四百零三名法官。地方法院审理大多数联邦案件，既实行大陪审团制（大陪审团有权起诉）也实行小陪审团制（小陪审团有审判权）。当涉及跨州案件时，地方法院的法官可以引用适当的州法。在审理一个危害合众国的罪行或处理与联邦法有关的纠纷时，可运用联邦法。

上诉法院。联邦司法组织的上一级是合众国上诉法院，全国共有十一个巡回上诉法院，每个上诉法院由三至十五名法官组成，巡回法院的法官总数为九十七名。

图 5—1 美国司法系统



本表材料来源：根据迈克·李普斯基、唐纳德·马修斯、刘易斯·李普西茨和杰克·沃克等人的《今日美国政府》（1974年）中的图表336—337页 改编 以及《1977/1978年 美国政府手册》，美国政府印刷局（1978年版）73—86页。

最高法院。联邦司法组织最高一级是最高法院，由合众国首席法官和八名法官组成。

宪法法院。宪法规定建立最高法院，宪法第三条规定国会可以建立其它法院。国会根据这一权力建立了地方法院和上诉法院。根据上述权力，国会还建立了一些其它法院，其中之一便是合众国赔索法院，负责管辖一切破坏财产和合同而控告美国政府的案件。另一个是合众国关税法院，受理有关解释关税和征收关税等案件。

立法法院。根据宪法第一条，国会还建立了一批所谓立法法院。立法法院的法官不是终身制，他们除了司法职能外还有其它职能。1970年，国会建立一系列的立法法院来处理哥伦比亚特区的地方事务。另一个立法法院是军事上诉法院。

州法院。上述均为联邦法院。每个州都有自己的司法系统，包括下级法院、上诉法院和类似的最高法院。州法院对某些案件具有专有的审理权，一般是那些有关州法律的案件，联邦法院则专门受理有关联邦法律的案件。国会也授权州法院审理某些涉及联邦法律的案件。州法院判决后，只能上诉到联邦法院系统的最高法院。而且只是在特殊情况下最高法院才能接受上诉。

司法系统的雇员 每一个联邦法院都有一定数量的雇员，法官下面有法律办事员，一般都是第一流法学院的高材生，为法官做研究工作。法院还有速记员、法院报导员、见习官员、法警和书记官，所有这些雇员均由法官任命。每个地方法院都由总统指派一名执法官。执法官不再有象约翰·韦恩在西部电影中描写的那种一般警察的职责，但他们在法院中维持秩序，看守犯人，负责传讯以及其它类似的杂务。

司法部 司法部是美国司法系统中不可分割的一个组成部分。司法部的三名最高官员是司法部长、司法部副部长和副检察

长。司法部下面还有联邦执法官和上百名联邦检察官和助理检察官被派往全国的地方法院工作。

司法部长、司法部副部长、副检察长和联邦检察官在司法系统中的作用远远超过一般人的看法。法官审理案件，作出判决，但在刑事案件中，这些官员却决定就某一犯罪行为来说，是否要起诉，决定是否根据诸如反托拉斯法、民权法或违税法起诉。司法部律师和合众国检察官向大陪审团提出证据，在主持审讯的法官面前代表政府为案件进行辩论。为案件副检察长在最高法院进行辩论，未经副检察长同意，政府的案件不得向最高法院上诉，所以人们戏称他为“最高法院的第十名法官”。司法部长是内阁成员，是政府的最高执行法律的官员。司法部的最高官员由总统任命，但需要征求参议院的意见，并得到参议院同意。

对抗制 习惯、传统和古老的先例，使美国的司法制度具有其独特性，对法官施加一些限制，规定了法官的作用。美国司法程序的基本概念是对抗关系。所谓对抗就是假定这是一场纠纷，其理论是弄清所有事实和论点的最好方法是让对抗的双方尽可能有力地陈述各自的情况。不必客观地证明真理属于哪一方面，只需各自尽可能地说明自己这一方的情况。法官是中立的，客观的，不偏袒任何一方。

这一基本概念的后果，我们已经看到了。法官不走出去调查他们审理的案情，而是要别人把案情提交他们面前。每个公民都可以起诉。司法部长、合众国检察官以及州政府中相应的官员，在大陪审团同意起诉的情况下，可以控告某人犯了刑事罪，他们也可以根据反托拉斯法或民权法之类的法律提出诉讼，法院总是被动的。

起诉 在对抗制度下，并不是每个人都可以提出诉讼，他必须具有诉讼依据。要获得诉讼根据就必须是这个人受到伤害，或者

有立即遭到直接伤害的危险。“如果他仅仅有每个公民都会遇到的利害问题，那是不够的。”近年来，性质上能够构成起诉依据的范围扩大了，但还是有限制的。威廉·道格拉斯法官关于起诉依据曾以树作比喻说，“这些树木即将被人掠夺、受到毁坏或遭到道路和推土机的威胁时，才有起诉依据。”但是其他的法官并不同意这个说法。

对抗制的另一个后果是，必须确实发生了纠纷，而不是两个人想否定某项法律任意制造出来的纠纷。如果准许这种“友好”的案件提出起诉，案件一方的案情必然无法得到有力的陈述，整个对抗概念就不能成立了。

应受法院审判的纠纷 根据传统，法院只判决应由法院审判的纠纷。只有一种真正由案件引起的纠纷并需要通过法律解决才算是应由法院审判的纠纷。按照这一条规则，即使总统提出要求，法院也不会提出处理意见，因为这一请求不是出自一件真正的纠纷。

有一个问题不应通过法律程序解决，那就是承认外国政府的问题。宪法把这一权力授予总统，外交政策问题由总统作出决定，这不属于法律问题。法院不得干预外交政策方面的问题。

法院也受理政治性的纠纷。一件这类纠纷发生在十九世纪四十年代，当时两派都说自己是罗得岛的合法政府。宪法规定，联邦政府应该保证每一个州都实行共和政体，但最高法院认为这是个政治问题，应该由国会作出决定。在很长时期内，最高法院一直认为州的立法机关决定的选区分配是“政治性”问题，弗蒙特州的斯特拉顿只有二十四票，伯灵顿市则有三万五千票，而它们在州立法机关中的代表权是同等的。即使出现了这样明显的不公正现象，也因属于“政治性”问题，法院不得过问。但是1964年最高法院关于“每人一票”的裁决规定，代表比例应尽可能使它接近

相等。

司法限制 对抗制的最后一个后果是，从传统上看，法院在尽可能狭窄的范围内处理手头的案件。这就是说，除非在解决某一案件时有特殊需要，法院不应该判决与宪法有关的案件。这就是说，除非案情提出了正当的理由，法院不应就与宪法有关的法律作出裁决。另一层意思是，除非还有另外的根据证明这个案件可以处理，否则法院不应就与宪法有关的问题作出判决。它包含这样的意思：法院应该首先弄明确成文法是否得到公正的解释，这样就可以避开与宪法有关的问题。不过有些法官并不同意对司法严加限制这个主张，根据这些限制，法院只能判决最狭小范围内的案件，而有些案件是直接与此概念相对抗的。其中的一例就是“米兰达”判决，在这一判决中，最高法院制定了关于控制警察超出案件具体事实的行为规则。

诉讼程序 让我们以上述的对抗制为背景，依次说明从地区法院到最高法院的诉讼过程。

民事案件 民事案件占联邦法院受理案件的二分之一。有些诉讼是政府根据“合理劳动条件法”和“食品药物法”等联邦法律而提出的。在其它诉讼中，政府可能是被告，如税收案和要求赔偿个人损失案等。民事案件也可能涉及联邦法律。如专利法、劳动法等等。当一个公民对另一州的公民提出诉讼时，即使案件并不涉及联邦法律，也可能由联邦法院审理。

个人之间的诉讼毋需取得政府或其他人的准许。双方各自聘请律师。如果这一诉讼需要有陪审团，将根据另外的程序进行。双方律师陈述案情，召集证人，提出证据。法官指示陪审团审查证据，决定适用的法律。陪审团退席，作出判决后，将结果报告法官，然后法官根据陪审团的判决提出判决书。

刑事案件 联邦法院处理的刑事案件大多涉及州际运输汽车

盗窃案、偷税漏税、伪造文件钞票、贩卖麻醉品等。在建立志愿军以前，还包括违反征兵法。由于法院是被动的，因此，在刑事案件中，警察、其它执法机构、司法部、联邦检察官、州和地方的总检察官和区检察官起着主要作用。成文法有千万部，但由于种种原因，警方并不实施这些法律，例如，可能仅仅因为人手不够。他们也可能发现，由于法律刁钻古怪，他们无法依此定罪，于是也就干脆不去运用这些法律了。不幸的是，在某些案例中是由于警方的腐败。

司法部长和联邦检察官的作用之所以重要，是因为下一步该怎么办是由他们决定的。他们可能决定不进行起诉。在案件证据不足时，时常发生这类情况，不过也可能因为定罪所付出的代价可能会超出了罪行本身。当他们决定起诉时，他们要得到大陪审团的起诉书。如果大陪审团拒绝起诉，这个案件就到此为止了。

一旦获得了起诉书，司法部长或联邦检察官还可以另作处理，动机是多种多样的：也许是为了维护法律，也可能是为了获得一个良好的定罪记录——这不仅对于罪犯具有威慑作用，同时也能提高他们自己的声望。他们也可能起诉，因为这个案件可以引起大量而有利的宣传。有些人说，决定对帕蒂·赫斯特抢劫银行起诉，可能是受到宣传的巨大影响，以致不得不进行审判。考虑到这次审判要花费纳税人的钱和赫斯特已经成了绑架的受难者，此案本来完全可以不进行审判，或者通过审前协商加以解决。不过，话又说回来，如果这个案件不了了之，或通过审前协商获得解决，那么，这一决定就会受到指责，说这是因为赫斯特是个有钱有势的人而不予起诉的。另外，巨大的宣传力量会使人怀疑司法系统并不是对任何人都是一律公正和不偏不倚的。

审前协商 在审前协商中，被告同意认罪，一般只是承认犯了较轻的罪行，结果以从轻判处结果。当被告认罪时，他或她被

带到法官面前，法官按适用的法律条款进行判决。也许由于实行了审前协商这种办法，在被控犯有联邦罪行的案件中，实际进行审判的，还不到百分之二十五。那么多受到控告的人愿意认罪，当然是因为这样做可以获得从轻判处。对于政府的检察官来说，动机就各有不同了。其中最重要的一个原因大概是法院的负担太重，如果不实行这种办法，他们现在可能还在审理三十年前的案子。再说，政府检察官需要一个良好的记录，对于那些棘手的案件，即使他们深信被告有罪，他们也可能寻求审前协商这种办法。（如果对案件没有太大把握，可能根本不予受理，用法律术语来说，叫做“免于起诉”。）可能还有其它原因，例如，副总统斯皮罗·阿格纽被控受贿。司法部长艾利奥特·理查森却认为，最重要的是尽快地免除阿格纽的副总统职务，以避免万一总统出点什么事，而接替他的新总统却因刑事案件而受审的局面，即使这种可能性非常小。因此，理查森搞了一个审前协议：阿格纽辞职，承认犯有漏税这一较轻的罪行，同时，政府向法官建议，对阿格纽的惩处不应包括监禁，即使不对阿格纽起诉，政府也有权将原来控告阿格纽的长达四十页的罪证说明列入记录。

当被告拒绝审前协商，而且声称无罪时，那么就按民事案件程序进行审判。如果陪审团作了无罪宣判，案件即告了结。但判决书宣告被告有罪，法官就按法律条款处罪。

受到起诉的被告有权向上级法院上诉，州法院受理的案件可以上诉到州的高级法院或最高法院，但不能向联邦上诉法院上诉。

最高法院 宪法规定最高法院对于涉及大使或其他外交官员的案件和以州为一方的一切案件有专门的审理权。最高法院受理上诉案件的权力是由国会授予的。凡是下级法院判决国会有违宪行为的上诉案件，最高法院必须受理。如果州最高法院的判决与

联邦法和条约相抵触，或者州法院要维护被认为违反联邦法或宪法的某种州法的有效性，这类上诉案件，最高法院也必须受理。只有一个不经常出现的例外，那就是最高法院可以“因缺乏充分理由证明案件涉及联邦”而拒绝受理这些上诉案件。

尽管最高法院必须听取上诉，但最高法院本身可以决定大多数由它受理的案件是否需要重新审理。案件通过最高法院的调阅案件记录令而列入最高法院的审理案目。每年大约有四千件上诉和调阅案件记录的申请提到最高法院。在这许多案件中，全部经过审理并作出判决书的，不超过百分之十。其它都以裁决的方式处理，并不说明理由，一般采用的形式是“调阅案件记录的申请不予批准”，“不接受上诉”，“同意判决”，以及“复审要求不予批准”等。任何联邦案件只要有四个或四个以上的法官认为案情重要，应当重视，最高法院就应审理并作出判决，不过这是一种非正式的做法。

一个案子一旦被最高法院审理，此案双方的律师就提出能为他们主管的案子提出法律论据、判例和研究结论的大量诉讼要点摘录。同时，最高法院还可能接受一些“法院的朋友们”提供的情况（任何对案件中涉及的问题怀有兴趣的人都可以提供情况）。在这些陈述中也提出法律论据和研究结果。他们还可能提到某一具体利益集团对此不满或提出的特殊请求。他们也可能通过动员舆论来对法院施加压力。当政府不属于案件的一方时，特别是涉及宪法问题时，这些出自“友善、关心”提供的情况，往往还包括司法部提供的。

过了一些时日，法官和法院职员充分研究这些情况，此时法院本身还可能作些研究，然后确定审讯日期。审讯时，要进行长达数小时的充分辩论。现在，每方辩论时间通常严格地限制在一小时以内（涉及多方面的大案时间经常延长一些）。法官不断地向

律师提出问题，打断他们的发言。实际上他们可能通过向律师提出问题的方法同案件的双方进行辩论。

退庭商议 法官听取各种论点后，开始秘密商议。会议室内不准有助手在场，法院职员也不准在场，甚至速记员也不得出场，资历浅的法官——大多数是刚刚任命的法官——在门口守卫，为法官接受消息。商议时，首席法官应第一个发言，陈述案情，提出问题，并提出他本人的意见。每个法官按资历深浅依次发言。在伯格担任首席法官以前，表决的顺序正好相反，即由资历最浅的法官在先，首席法官最后。不过在伯格主持最高法院期间，表决的顺序也同发言一样，由首席法官先投票，然后再按资历顺序投票。

起草判决意见 下一步工作是起草判决意见。当首席法官属于多数时，他就有权决定由谁来担任这一工作。如果首席法官属于少数，那么指定起草判决意见的权利就属于多数票的法官中资历最老的法官。有权决定起草人的法官，可以决定由他们自己来起草意见书，以保证判决符合他们的意愿。有时，他们可以把起草任务交给持中间态度的法官，以争取这位法官的支持；有时则由于他们希望所选择的某位法官的威信将对其他法官产生影响。另一种理由可能同某法官在这一特定领域内是公认的专家有关，如税收法、民权法等。任何一个法官都可以草拟一份持不同意见的意见书。同样，法官也可以草拟意见相同的意见书，这往往因为他们同意多数法官所作的结论，但并不同意他们作出这一结论的理由。

草拟法院意见书，对执笔法官来说，是个很棘手的任务。他们能以雄辩和支持判决意见的论据说服的同僚越多，就越好。但是他们至少必须争取到四个法官的同意。他们在法院职员的协助下，拟出草稿，在其他法官中传阅。如果他们运气好，其他法官

只提出一些小的修改意见就能同意；否则，起草判决意见书的法官就不得不一稿再稿地草拟。这一过程，偶尔也会在实际上完全改变最高法院的意见。这里有一个有名的例子，当哈伦·费斯克·斯通法官初到法院任职时，他在一个案子的处理中属于少数。首席法官威廉·霍华德·塔夫脱指定他起草意见书，但是斯通用《法律评论》上的文章和备忘录向这位首席法官提出一连串问题，结果塔夫脱最后写出的判决意见书和法院原来表决通过的意见完全相反。而法院其余的法官竟然一致同意！

任何法官都明白，他的意见，无论是多数意见、赞同意见或反对意见，都是一种传达信息的途径。一致的、有说服力的意见会争取到大众媒介、知识界和各种团体的头面人物、国会议员，以及一般公众的支持，而公众支持与否关系到判决得以顺利执行或者遭到强烈的反对。判决意见也是一种与下级法院和执法机关沟通的手段，使他们明白为什么要执行和如何执行这一判决。这还会吸引利益集团向法院提出其它案件。它还能要求国会纠正某项不好的立法或提出新的立法以弥补其不足。

最高法院内部的权力分配 最高法院只有九名法官，因此，法院内部的权力分配并不复杂。如同总统、众议院议长、参议院多数党领袖一样，美国的首席法官这个头衔本身就给他们带来权力，他所获得人们尊重的程度，一般来说，因人而异。此外，在决定哪些案件由最高法院受理时，首席法官起主要作用，而且能经常行使否决权。不过，如果有四名或五名法官要求审理某一案件，此案就得受理。在就判决进行商议的会议上，首席法官有权首先发言，这使他能够在判决中起定调子作用。在伯格法官改变这种做法之前，首席法官是最后一个投票。如果法院分为两种不同意见而又势均力敌时，最后投票就使首席法官处于决定性的地位。（因此，伯格的继任者很可能会恢复原先的做法。）最后，当

首席法官属于多数一方时，因他有权决定由谁起草意见书，他就具有相当大的影响。但是，就象总统、议长、多数党领袖的权力一样，首席法官的大部分权力是对他人进行说服的权力。

法官个人的权力来自三个方面：享有表决权，有权提出书面不同意见；他们本人在同事中、乃至在世界范围内具有威望和地位。在有争执的问题上，多数法官认为尽可能取得一致意见极为重要，这时，个别法官就可以提出要求：必须对他作出让步，他才投赞成票。如果他们愿意写出书面不同意见，而且写得很巧妙，他们还可以要求作出更多的让步。最高法院中名声高、受尊重的法官能够迫使他的同事们作出更接近他本人意见的判决，置多数法官的意见于不顾！

法院判决的执行 最高法院宣布判决后的情况如何呢？如果判定某人或某机构必须做或不能做某种事情，那就要立即采取行动。1974年7月，最高法院命令尼克松总统交出他私人谈话的录音带，他照办了。立即服从判决往往是政治上的原因。法院享有很高的威望。总统、州长和其他的官员知道，藐视最高法院会付出沉重的政治代价。但是，如果最高法院的判决不得人心，总统，州长或其他官员也可以拖延执行，或阳奉阴违，或逃避执行判决。阿肯色州长罗斯·巴尼特和阿拉巴马州长乔治·华莱士接到了最高法院关于不得在学校实行种族隔离的命令，但两人都有办法不执行法院的命令。

当最高法院的裁决命令许多人不能按他们的常规行事时，执行裁决的行动自然是缓慢的。1966年的“米兰达”裁定，任何被警方拘留审问的个人都有权聘请律师出场，并应告知被拘留者他享有这一权利和其它权利。但是，为了使警方官员在全国执行这些指令，就花费了很长时间来教育他们。二十世纪六十年代，最高法院认为，公立学校不得把祷告列为学校必修课程之一，但许多

学校的董事会都没有照办。执行法院的判决需借助行政机构的力量、州和地方政府官员的力量,其中包括执法官员和地区检察官,还必须借助利益集团和其它有关方面的力量,包括个别公民在内。个别公民通过谁不服从判决就再次提出控告来协助监督判决的执行。

最高法院本身无权使其判决得以执行(美国联邦法院法官执行判决的权力是很有限的)。它只能把案件“发回”下级法院,指示他们检查最高法院的判决是否得到执行。下级法院根据当地情况来解释判决,同时要求助于地方政府官员,使判决得以执行。

法官可以制定政策 法官也制定政策,不过,人们不时提出法官不应制定政策。最高法院的一名法官欧文·罗伯茨曾经持这样的观点:

宪法是人民制定的并得到承认的国家最高法律。一切立法必须遵循宪法规定的原则。当国会的某项行动在法院中被认为不符合宪法的规定而用适当的方法提出异议时,政府的司法部门只有一个任务,那就是把有关的宪法条文拿出来,和遭到挑战的成文法进行对照,就该项法律是否符合宪法作出裁决。

一些研究法院的观察家可能坚持这样一种看法:这只是法院应当遵守的行动准则,但是几乎无人认为他们的行动是遵循这一准则的,即使想做到这点也不可能。大多数观察家会同意新罕布什尔州最高法院法官杰里迈亚·史密斯的说法:“法官制定法律吗?当然制定。我本人就制定过一些。”

美国法官制定法律的最重要方法,就是对立法进行司法复审,就象我们在马伯里诉麦迪逊一案中看到的那种情况。另一种方法就是我们在讨论习惯法和衡平法时所说的援用“判例”。判例规则用法律术语来说,就是永久性判决。习惯法起源于英国习惯。遵

循这一习惯，美国法官应该使自己的判决和他们先前的判例相一致，和其他法官在类似案件中已经作出的判决相一致，和上级法院所作的判决相一致。在成文法不准确，含混不清，或缺乏成文法的领域里，法官可以通过判决制定法律，这种判决对其他法官有约束作用。只要这些判决不被上级法院否定或被新的成文法所替代，它们就可以作为法律而存在。

因为判例原则对其他法官有约束力，它就使法官可以制定法律。但判例原则的约束力并不如人们想象的那样大。法官可以对判例重新作出解释，从而违背判例。法院改变自己的判决或改变前任法官的判决，都属于这种情况。法官制定政策的作用，不仅在于他们宣布判决，还在于他们可以向陪审团下达指令。在处理一个案件时，决定援用哪一项法律，向陪审团作指示时如何解释这项法律，法官拥有相当大的权力。我们已经了解，最高法院在选择哪些案件由它受理方面的自由权限，这里我们看到，最高法院在选择哪些美国政治和社会生活中的问题来行使他们的决策权方面，也有相当大的自主权。在二十世纪五十年代，厄尔·华伦任首席法官时，最高法院受理的案件是有关公民权利的案件，刑事审判中被告权利的案件，警方如何对待被告以及其它有关“正当程序”的案件。以华伦·伯格首席法官为首的“尼克松法院”，看来对于受理公民权利案件兴趣不大，而对于那些加强“法律和秩序”的威力的案件则兴趣较大。部分原因是因为“自由派”希望能获得“华伦法院”对他们同情，因而提出许多诉讼案件，以期推进他们的事业，但在“伯格法院”时期，“保守派”更指望从这个法院获得同情，可以提出更多的诉讼案件。尽管如此，法院仍然拥有一定的决策权力，因为他们有权在提到他们面前的各种要求中按他们的意愿进行选择，同时也通过他们作出的判决来行使他们的决策权力。

对成文法和宪法的解释 即使没有判例原则，法官也起制定法律的作用，因为法官不可避免地需要对成文法和宪法作出解释。立法不得不采取笼统的语汇，如“对贸易不适当的限制”、“为了公众的利益”、“不公平的劳动条件”等等。在具体案件中，法官必须断定什么是不适当的贸易限制，什么是为了公众利益，什么又是不公平的劳动条件。宪法中这类笼统的语汇，也是比比皆是，如“无故搜查或逮捕”，“平等的法律保护”和“正当的法律程序”等。此外，成文法往往不能具体规定如果不遵守这些法律将如何处理。谁可以就成文法的执行提出诉讼，不遵守成文法将给予什么处罚，某人由于他人破坏成文法而受到损失时将如何得到赔偿，有关这些问题，法院常常“制定法律”。

这样看来，法官是制定政策的。判例规则的存在，法官不可避免地要对法律进行解释，法院还拥有司法复审的特殊权力，所有这些都使法官就一些管理社会方面的权威性规则、社会成员的权利和权力，以及社会本身应具备何种功能等问题作出决定。

只要承认现今的司法决定已不再象以往那样仅起机械作用，那么，法官们显然在一切案件中都在不同程度上制定政策，而法院只要对立法进行司法复审，它就在某种程度上用某种方式起着这个国家的决策机构的作用。

对法官作出判决的影响和压力 当法官作出判决时，什么影响在起作用？人们会认为，法官判决的唯一依据当然是法律原则。但是学术研究或常识都表明，实际情况并非如此。法律原则就象其它公正的原则一样，确实有很大的影响，但是，其中还有其它更多的凡尘俗世的压力。

影响法官作决定的是公众舆论的压力——法律界的、国会的、新闻界的以及大专院校等方面的舆论压力。这种压力从本质上讲

是政治性的。以最高法院多次予以否决的童工法为例。公众对于童工在工厂中的劳动条件感到愤慨，对法院不准通过补救性立法异常愤怒，结果引起一场要求通过一项宪法修正案的运动。此时，法官面临宪法修正案可能否定他们的裁决的危险，这才使他们改变了态度。

最高法院在压力下改变态度的另一例子，发生在富兰克林·罗斯福时期。当时，最高法院的九位法官多次否决罗斯福早期的新政立法，此后总统和他称为“九个寿星老”的最高法院之间发生了冲突。他要求国会将最高法院的法官名额增加到十五名，这样，他就可以任命比较支持他的人来担任法官，以此来威胁最高法院。公众舆论一般是反对罗斯福的“法院整顿”计划的，但是真正挫败这一计划的原因，是最高法院改变了态度。法官罗伯茨转变了立场，最高法院以五票对四票支持一些新政的措施。威利斯·范·德凡特经参议院威廉·波拉劝说，宣布退休。这使罗斯福能够任命一名对新政府比较同情的法官。至此，最高法院能以六比三的票数作出支持新政立法的裁决了。

五十年代，厄尔·华伦任首席法官，最高法院作出了一些里程碑式的判决，诸如废除学校中的种族隔离，禁止在公立学校中设立祷告课，明确刑事案件中被告应享有的权利，对任意判处死刑加以限制，等等。由此，乡村、国会和新闻界出现一股“保守”观点抬头的浪潮，全国出现了大量“弹劾厄尔·华伦”的标语，国会中提出好几项弹劾议案。很难估计这些举动对最高法院究竟产生多大的压力。在罗斯福“整顿法院”计划这个事件中，舆论对新政立法是赞成的，但是反对改组最高法院；至于对华伦法官的攻击，反对他的几乎全是保守派。尼克松担任总统后，他能够立即任命四名最高法院法官。他遵照他在竞选中许下的诺言，任命的法官都持“严格解释法律”观点。这就改变了最高法官的

成份。

另一种压力主要来自特殊的利益集团。法院在处理要案时，“法院的朋友”提出的意见越来越多，从中可看到这种压力。表5—2所列的仅是最高法院部分“朋友”的名单。通过研究“法院的朋友”提出的意见，可以得出一个结论，即他们“从中立变成伙伴，从友谊变为辩护。”早在二十年代，重要的利益集团曾利用

表5—2 最高法院一次典型开庭中提出申辩状的“法院朋友”

美国人争取生存联合会	西部海湾海员协会
密苏里州医生争取生存组织	全国装卸工协会
简·多伊	国际码头装卸工协会(劳联—产联)
纽约州门罗县	全国法律援助和辩护人协会
关岛律师协会	得克萨斯商人协会
全国教育协会	墨西哥—美国维护法律和教育基金会
弗吉尼亚州海味理事会	美国卫生协会
美国出版家联合会	美国犹太人代表大会
公民依法争取体面生活联合会	美国自由权利联盟
洛克希德飞机公司	德尔塔航空公司
美国人争取法律实施联合会	纽约州
加利福尼亚州	住房提倡者协会
美国计划生育联合会	俄亥俄谢克海茨市
纽约州社团服务协会	宾夕法尼亚州最高法院
纽约市法律援助协会	密执安州精神受刺激儿童保护协会
波多黎哥家庭协会	美国律师协会
全国犹太人法律和公共安全委员会	新泽西州提倡精神保健处
克莱斯勒公司	密执安保护精神受刺激儿童协会
纽约州人权处	美国精神病学协会
美国犹太人教师中心会议	美国行为精神病学协会
世界上帝教会	狄福罗基金会
第七天耶稣降临大会	全国法律中心
依法争取民权律师委员会	

材料来源：1975年4月22日至1975年6月17日提出的意见，见《美国报导》第431—432卷

“友好的”申辩书作为向司法单位陈述自己的情况的一种方式（在此以前，他们已经向立法和行政部门提出过了）。

还有一种压力更为普遍。幽默作家芬莱·彼得·邓恩塑造的一个人物——杜利先生说过：“最高法院跟着选举转。”最高法院对舆论界气候的反应既不象杜利先生说的那样露骨，也没有那样迅速，但他说的确有一定的道理。虽然最高法院落后了一大步，但是当国会和一般公众改变了对劳工组织的态度时，最高法院也确实跟着改变了态度。毫无疑问，最高法院在童工法问题上态度的转变，不只是因为受到宪法修正案的威胁，同时受到一般公众舆论的影响。

另一个影响法官的政策性裁决的因素，简单地说，就是他们所遵循的思想意识。年长的法官约翰·马歇尔·哈伦曾向攻读法律的学生直率地讲到这一点：“我要对你们这些年轻人说的是，如果我们对国会的立法不满，要找到根据来宣布这项立法违宪是不用费什么力气的。”思想影响的例子是不难找到的。在1883年的民权案中，国会通过了一个法案，废除饭馆和火车厢这类场所的种族隔离，最高法院否决了这一法案。由此产生了吉姆·克罗^①立法。1896年，最高法院在臭名昭著的“普勒西诉弗格逊案”的判决中维护所谓“隔离但是平等”的理论，为学校中实行种族隔离提供了法律基础。在本世纪五十年代和六十年代，最高法院却又成了为种族平等而斗争的先驱。

最高法院在民权问题上的思想意识，经过半个世纪才转变过来，这一转变多少是同公众看法的变化步伐相一致的。但是，如果任命一名具有不同思想信仰的法官，这种转变可能会异常迅速。华伦法院开明立场的转变和尼克松总统任命四名“严格解释法律”

^① 吉姆·克罗(Jim Crow)是对黑人的蔑称，引申为对黑人的种族隔离。——译者

的法官而改变了法院的成分，都属于这种情形。

其它对司法决定的影响 在各种影响司法决定的因素中，决定本身可能带来的经济和社会后果也是其中之一。无论作出决定的法律论据多么振振有词，但这一裁决可能使汽车制造、钢铁、石油等主要工业停摆时，大多数法官是会踌躇的。社会科学研究成果也会对法官产生影响。在布朗诉托佩克教育管理委员会一案中，法院裁决废除学校中的种族隔离，我们有理由认为，这不仅是由于其社会政治含义影响法官，同时法律以外的研究工作也影响了法律原则。社会学、社会心理学以及其它社会科学的研究成果表明，既然实行隔离就不可能是平等的，这样一条脚注也会起作用的。

密商会议中的政治 我们现在怀着比较轻松的心情回头看一看最高法院法官为作出判决而进行密商时的情况。我们说过，这种会议是秘密进行的，除了九个法官以外，不准有其他人在场。读者还会回想起，1787年制宪会议开会期间，也不准助手、职员和速记员参加。两者保密的原因都是同样的。正如制宪会议的决定一样，最高法院的决定也是通过主要是一种政治过程作出的。在会议上反复讨论，辩论，尽力说服对方，诉诸道德、哲学和法律原则，当说服和运用各种原则都无效时，就讨价还价，互相让步，进行交易。法官在最初提出的论据中就为后来的讨价还价留有退步。和宪法制定者一样，最高法院的法官们都懂得，如果公开进行商讨，互相妥协，讨价还价这类取得一致意见的重要政治过程就会陷于瘫痪。公开进行讨论不可避免地会遭到支持某种立场的人的指责，引起激烈的派性攻击，这样，最高法院的有效性也就荡然无存了。

这并不是说，法律、哲学、道德、正义的原则在最高法院作出裁决时不起重要作用。但这些原则并不是绝对的，也不可能是

绝对的，在作出对社会和政治具有根本性意义的决定时，它们也不是唯一的基础。最高法院作出裁决既是政治过程也是法律过程，理想主义者可能对此寻根究底，但这样做就象探索地心吸力一样，因为地心吸力会使人摔倒的。只要判例（不可避免地需要解释）和司法复审原则使法院有权在社会和政治问题上作出政策性的决定，那么，他们作出这种决定的过程就不可避免地既是法律过程也是政治过程。对于这一点法官们是心中有数，这表现在他们就那些可能具有深远社会和政治后果的问题作出决定时，很重视取得完全一致，或者尽可能取得一致。例如，在学校中实行种族隔离这个问题上，厄尔·华伦首席法官领导下的最高法院里经过的周折之多，和多数党领袖林顿·约翰逊领导下的参议院在民权法案问题上遇到的周折显然不相上下。由于了解这一危险，属于多数的法官们迟迟不作出裁决，而是讨价还价，互相妥协，一直到在裁决上取得一致意见。水门事件中曾要求尼克松交出录音磁带，在对这个问题作出裁决时，看来也发生了同样情况。决定是在完全一致的情况下作出的，其中包括尼克松本人任命的四名法官。

由此可见，法官们作出决定，要受到政治压力、利益集团的压力和公众舆论气候的压力的影响；他们自己的思想和哲学信念，他们关于自己的裁决对社会和后代的含义的估计，以及法律界以外的领域里的知识和研究成果等，对他们也有影响。法官们不仅制定政策，由于他们拥有在司法复审和宣布某项法案违宪的权力，他们的权力比任何人都要大。有一句古老的格言说：“法官的话就是金科玉律”，不幸的是，这句格言还是接近事实的。如果最高法院宣布某项法案为违宪，过后又可以推翻，这是任何别人都办不到的。要想使最高法院关于某法案违宪的裁决无效，唯一的途径就是耗时费力搞出一个宪法修正案。而最高法院又拥有解

释这项修正案的权力。

不过，应当了解，司法裁决往往不是最后决定。实际上，有关宪法的重要社会-经济、种族、宗教和政治方面的问题，法院、立法机关、行政、政府部门、甚至于一些纯属私人性质的社会权力中心之间，总是争执不休。结果，最高法院的裁决并不一定有效。法院和我们已经探讨过的其它权力中心一样，是一个更大、更有连续性的过程的一部分，这一过程既包括制定政策，也包括执行政策。

法官的遴选 既然已经知道法官能制定具有重大政治和社会后果的政策，也已了解到一些对他们决策的各种影响，现在我们就能够更好地了解为什么法官是通过现在这种办法产生的。吉米·卡特在1976年竞选总统时，提出的口号之一是“公正”。卡特许诺说，如果他当选，他将只按道德标准来遴选法官。但实际上遴选法官的过程具有很强的政治性。卡特总统在任命法官时也不可能例外。一位前司法部官员说：“只有法院不再是政治变革的工具时，法官的选择才会不带政治性。”

所有的联邦法官都有法学学位。在遴选时，是否做过实际法律工作，对于任命并不是一个重要因素。许多被任命为法官的人，从来也没有从事过实际的法律工作，但他们是用与政治有牵连的。通过“封官”授予某一重要职务，这种情况已不多见，而法官的职位就是其中之一。用“封官”办法来酬谢那些为党的竞选做过重要贡献的人，典型的一例就是托马斯·麦斯基尔法官。由康涅狄格州的共和党参议员小罗韦尔·维克提名，1975年4月杰拉德·福特总统任命他为美国第二上诉法院的法官。麦斯基尔曾获得法学学位，但他一生从事政治。他是康涅狄格州新不列颠市市长，国会议员，1971至1975年任康涅狄格州州长，1975年选民们选举州长时，麦斯基尔显然不能再次当选。这是由于水门事

件使共和党失去了人们的信任，另外也是因为麦斯基尔在选民中不得人心。麦斯基尔远未达到退休年龄，需要有个职务。由于康涅狄格州的一位参议员是共和党人，而总统也是共和党人，于是就任命他为联邦法官解决了这个问题。

党派关系 封官并不说明党派是任命法官的一个重要因素。隶属于哪个党派表明某人的思想哲学观点，至少有时体现他们的观点。如果法官制定政策，上至早期的约翰·亚当斯，下至最近几任总统，都愿意在司法系统安插与自己观点相同的人。富兰克林·罗斯福是民主党人，就任命了二百零三名民主党人和八名共和党人为联邦法官。共和党总统艾森豪威尔任命了一百七十六名共和党人法官、十一名民主党人法官。民主党总统肯尼迪任命了一百六十九名民主党人，一名纽约州自由党人，十一名共和党人。共和党总统尼克松任命了一百九十八名共和党人，十五名民主党人，一名独立派，一名无党派人士。共和党的福特总统任命了五十二名共和党人，十二名民主党人。

在任命法官时，总统并不能一手包办。参议院的惯常手续规定，在任命一个州法官时，要有一名该州的参议员（与总统同属一个党）同意，否则，参议院就予以批准。结果，与总统同属一党的参议员经常为本州法院提名联邦法官。至少他们可以否决他们所不喜欢的人的任命。总统在提名巡回法院的法官时，有较大的自主权而不受参议员否决的制约，因为巡回法院法官管辖范围不只是一个州；总统在任命最高法院法官时则不受个别参议员的制约。

不过，参议院作为一个整体，在任命最高法院法官时确实起着重要作用。开明的共和党首席法官厄尔·华伦于1968年下台，开明的民主党总统林顿·约翰逊可以任命他的继任者，约翰逊提名阿布·福塔斯法官。但参议院拒绝批准这一任命，理由是，首

先，福塔斯在最高法院任职时曾担任约翰逊总统的顾问，因此是不适当的；其次，对华伦法院的一些开明裁决不满，担心怕福塔斯在政策上会步其后尘；第三，也许认为将于1969年就职的新总统才有权任命这一职务。尼克松于1969年就任总统，他提名华伦·伯格任首席法官，伯格立即获得批准。

尼克松接着提名第四巡回区上诉法院的首席法官小克利门特·海恩斯沃思接替已辞职的福塔斯。海恩斯沃思在劳工和民权问题上名声不好，从而引起坚决的反对，参议院没有批准对他的任命。接着尼克松提名哈罗德·卡斯威尔为佛罗里达州地方法院法官。这次又因卡斯威尔作为法官的能力和他在政治生涯中曾经一度支持种族隔离而遭到反对。参议院再次拒绝对于他的任命。参议院无权提名法官，但它能够而且也确实拒绝批准一位法官的任命。

司法部在任命法官过程中也起一定的作用。在法官所作的较重大决策中，有许多问题关系到行政系统的利害。司法部的律师们就成为争执中的一方，为行政部门或政府的观点进行辩护。结果是，白宫在考虑法官的任命时，司法部长和司法部的官员尽其所能和白宫站在一边。

谁来担任法官，对各种利益集团来说显然也是利害相关的，他们也力图对法官的判决施加影响。对于那些业务上经常成为诉讼问题的利益集团尤其如此。因此，与农场主相比，有组织的劳工集团对推选法官施加影响的可能性更大。最为活跃的利益集团之一是美国律师协会。他们要求在推选法官问题上有更大的发言权，冠冕堂皇的理由是，他们希望由最合格的人来担任法官。其它的动机就是与律师的利益有关了。美国律师协会已确立了一种习惯做法，即联邦司法官员的任命应送交该协会的联邦司法委员会进行评议。共和党的艾森豪威尔总统和尼克松总统都同意，如

果这个委员会认为某人不合格，就绝对不提名此人为法官。但民主党的肯尼迪和约翰逊总统则担心美国律师协会的保守倾向太大，不能保持客观立场。他们同意该协会可以发表意见，但没有否决权。

利益集团进行活动的结果之一，就是形成这样的传统：某些利益集团有权在最高法院中占有一席之地。总统需任命一个犹太人或天主教徒在最高法院中担任法官无疑是受到压力的结果。林顿·约翰逊任命了第一名黑人法官瑟古德·马歇尔。当马歇尔退休时，不同的黑人利益集团（如全国有色人种协进会）肯定会强烈要求任命另一名黑人接替他。不久就同样会为妇女“保留”一名法官的席位，这一趋势看来已相当明显了。

那些争当联邦法官的人，经常为获得法官地位发起强大的“运动”，他们力图说服有影响的政客，替他们干预法官的任命，他们还企图让现任法官和利益集团助他们一臂之力，如果他们能够接触总统的话，他们也会要求总统帮忙。例如，阿方索·塔夫脱就曾在致合众国最高法院首席法官的信中说：“如斯韦恩法官退休，是否能考虑由本人接替其职务，我对此抱有深切期望。”他并请首席法官在总统面前提及此事。

总统希望落空 党派只是部分地体现某个人的思想意识和哲学观点，同时，法官确实要作出重要的政策性裁决，因此总统总是殷切地指望自己任命的法官在那些可能提到最高法院的重大问题上，能同自己的观点保持一致。但他们费尽心机挑选思想上同情他们的法官，而结果却是一无所获，这使他们十分懊丧。富兰克林·罗斯福任命弗里克斯·弗兰克福特为最高法院法官，指望他作出的裁决能符合罗斯福本人的开明哲学。弗兰克福特1962年退休，当时，为之无限惋惜的并非“自由派”，而是“保守派”。艾森豪威尔总统任命厄尔·华伦为首席法官，后来他对华伦法院

所作的开明裁决的记录仔细考虑后却又说，任命华伦为首席法官是他所“犯的一个最愚蠢的错误”。尼克松也是如此。最高法院——其中包括四名他任命的法官——在录音带问题上一致反对他，这时他当然对此感到失望。西奥多·罗斯福最生动地表示他的失望。罗斯福任命奥利弗·温德尔·霍尔姆斯为最高法院法官。在重大的反托拉斯一案中，霍尔姆斯未能按照罗斯福希望的那样投票，于是罗斯福在给一位朋友的信中写道：“霍尔姆斯比巧克力奶油蛋糕更没有骨头。”

尽管总统们有某些失误，但是他们任命的法官投票的情况经常使其他总统更加谨慎，在这方面，总统的判断还是正确的。法官们自己也同总统一样，对他们继任者的思想意识和哲学信仰十分关切。首席法官罗杰·坦尼从年龄和健康状况来看，留任的期间过长，这是不明智的，而这仅仅是为了不让林肯总统有机会任命这位法官的继任人。威廉·道格拉斯法官身体十分虚弱，坐着轮椅出庭，但他竭力保持他的职务，直到1976年的大选。他是希望那时可能会有一位开明的民主党人进入白宫，由这位总统来提名他的继任者。不过，道格拉斯由于健康状况不得不于1975年放弃他原来的打算，而由共和党的杰拉德·福特总统任命了一名新的法官。

司法制度的改革 关于美国司法制度的改革，曾提出过一些方案。有些改革方案提出精简司法制度的方法，并减少案件积压的惊人状况。

另一改革方案提出，高级法院的法官只能从曾经担任过低级法院法官当中挑选，目的是防止那些主要从事政治的人来充当法官。根据这一改革方案，我们前面提到的康涅狄格州前州长麦斯基尔就不能担任巡回法院的法官。担任过加利福尼亚州州长、一生主要从事政治的厄尔·华伦也不能被任命为最高法院首席法

官。一个首席行政官需要处理广泛的社会问题，因此，从事政治也许是一种最有用的经验，至少有些法官是需要这种经验的。正如一位权威人士所说，“最近有人主张只能挑选有司法经历的人担任法官，并为此施加压力，这仅仅反映了有人希望通过特殊的方法来挑选法官，以此达到用意识形态控制法院的目的。”

对司法复审的批评 对于美国司法制度（具体说就是最高法院）的批评之一与法院拥有制定政策的最终权力，即司法复审权有关。这种批评直截了当地提出质疑说：最高法院是谁选出来的？是谁使它拥有这种权力？在大多数民主社会里，法院都没有这种令人望而生畏的司法复审权力。虽然其它国家的法官被授予解释法律的权力，但是如果国会不同意这种解释，可以很快地通过另一项法律。批评司法复审的论点是，政府的一个系统具有这样大的权力而不直接向人民负责，是不符合民主制度原则的。最高法院的法官不是由选举产生的，而是任命的，而且还是终身制。除了通过宪法修正案这种繁复无比的方法外，一般公众或公众的代表无法表示他们对最高法院的作为是赞成还是反对。可是，法院就是这样，它们决定着对我们所有的人都是极端重要的社会和政治问题。特别令人头痛的是法官在作出裁决时经常发生分歧，有时六票对三票，常常是五票对四票。在华伦法院时期，批评司法复审和最高法院的是保守分子。他们对于最高法院就正当的法律程序、法律和规则、公民自由和学校废除种族隔离等重大社会和政治问题作出裁决，感到愤怒。保守分子认为，最高法院的裁决使社会急速地向左转，走向更加自由化的目标，而这并不是大多数人真正的希望。不过，在我国历史上，批评最高法院更多的是自由派。他们的论点是法官实行终身制，好象寿命还特别长，结果是，他们比普通人民更为保守。例如，在罗伯特·杰克逊任最高法院法官以前，作为罗斯福政府的副检察长为新政辩护时，宣

布这“九个老寿星”都是落在国会后面的一代人。他认为，他们那种保守的法律哲学对于进取的人民是一种束缚，而且几乎总是起着“一个被唾弃的政权对现有政权进行限制的作用。”有人打趣说：“总统做的好事常常随政府更迭而夭折，而坏事却象最高法院法官那样继续存在下去。”

从全国来说，最高法院更倾向于保守而不是更开明，这可能是确实的。司法复审给了法院巨大的权力，而使法官向人民负责的唯一正式程序，就是修改宪法的繁复过程，这也是事实。常常提出的相反论据是，真正的民主超出了听从多数人的意愿。真正的民主还要保护少数人的权利以反对多数人的专横独断。这一论点不仅把司法复审看成达到这一目的的手段，同时也是抑制人民当中多数人的有时过于多变的欲望。说到底，这种论点认为，最高法院不仅有助于达到“更高程度的公正”，而且能保持政治上的稳定，这作用不仅表现在它六十年代与国会相对抗，站在为黑人争取平等而斗争的前列，而且也表现在内战后的一个时期内，国会为黑人争取平等时，法官牵制了这个进程。这种论点认为，“更高程度的公正”指的是，争取平等的进程过于缓慢，对于黑人这个少数来说是不公正的，这是一个方面；另一个方面，争取黑人平等的进展过快，对于南方的白人也是不公正的。

对于这种相当极端的论点，看法是不同的，就象对于司法复审原则一样，有的论点认为，这一原则在大多数情况下起着保护少数和防止国会的立场和公众舆论大幅度摇摆的作用。还有一个论点是中肯的。这个论点既不赞成司法复审制，也反对有人对它的指责，说最高法院几乎总是起着“一个被唾弃的政权对现政权进行制约”的作用。罗伯特·达尔对最高法院的研究表明，每隔二十二个月就要任命一名新法官，这就是说，新总统在他首任任期内，通常要任命两名法官。鉴于最高法院只有九名法官，最高

法院的思想和哲学态度很快就可能和行政当局一致起来，至少能做到使新任命的法官可以按总统预期的那样采取行动。富兰克林·罗斯福在担任总统四年之后才任命第一名法官，如果不是这样，改革法院的危机也许根本不会发生。当最高法院的态度转变慢于通常的速度时，法官们就会受到公众、新闻界、国会、总统等方面的压力，使他们的立场有某种程度的改变。如果最高法院毫无变化的可能，那么，国会和总统很可能联合起来，扩大最高法院，把同情他们观点的法官安插进来。罗斯福总统以此威胁过最高法院，在某种意义上，达到了使最高法院对于他的新政立法采取宽容态度的目的。有这么一句妙语道出了其中三味：“见风使舵，九人脱险。”规定退休年龄可能也是一种值得一试的改革，但可能不会有什么了不起的成效。达尔得出这样的结论：“作为一个实际问题，在法院中占主导地位的政策观点，永远不会长期违背美国多数法律制定者中占主导地位的政策观点。”

法律、司法和社会控制 更重要的批评涉及整个西方世界的法律，即法律对于穷人、对于没有受过良好教育的人、对于少数民族以及其它一切不享有特权的社会成员都是不公正的，也就是说，法律不是实行正义的工具而是控制社会的工具。用阿纳托尔·弗朗斯的话来说，“法律庄严而平等，它既禁止富人也禁止穷人在桥下过夜，在街上行乞，在商店里偷窃面包。”

法国社会学家马克斯·韦伯的说法不同。一个家长制的政府，同一个仁慈的君主一样，会因人们各自的特点及所处的特殊环境而留有余地。一个人因为全家挨饿而偷了面包，家长制政府宽容这种罪行的可能性较大，而对于专制和暴虐也同样留有余地。而一个“合理的”法律制度则确立若干抽象而超然的定义，并规定惩罚方式。偷面包是盗窃行为，法律规定给予某种处罚，而不管这个人有什么具体情况。因此，韦伯得出结论说：

尤其是无产群众，他们不会从形式上的“法律面前人人平等”和“可靠的”判决和管理中得到什么好处。……在他们眼里，在有产者面前，正义和管理自然应该为补偿他们的经济机会和社会生存机会服务。只是当正义和管理具有高度的、家长式的特点时，才能够起到这样的作用。

韦伯还指出，在西方世界，合理的法律产生于推翻封建统治和资产阶级掌握政权。其基本前提反映了资产阶级的价值观，例如保护财产，这是不足为怪的。在以后的年代里所通过的法律，反映了某个社会和经济阶层的价值观，这一阶层拥有政治权力，或者说，拥有足够的制定法律的权力，这也是不足为怪的。抢劫和盗窃这样的罪行与欺诈或贪污这类罪行相比，所受的处罚更为严厉，前者更可能是穷人和无特权的人易犯的罪行，而后者则更多的是富人和拥有特权的人易犯的罪行。如果立法机构通过的法律目的是为了那些“社会中坚”的价值观，那么，法官以同样的原则来解释法律也就不足为奇了。例如，无论在南方或北方，黑人和白人在同一法律管辖范围内犯了同样罪行，黑人被判处的徒刑较白人长，这是属于法官处理案件的权力范围。美国和西欧一些国家的刑罚学家、法官以及其他政府官员举行的一次会议证实，几乎在所有的国家里，包括那些没有美国那种种族歧视的国家，在判刑上都有类似的情况。

我们在本章开头就讲了马伯利诉麦迪逊案，在这一案件中，首席法官马歇尔“窃取”了司法复审权。然后讲了各种法律、习惯法、衡平法、宪法性法律、成文法，概述了司法系统的组织，包括低级的联邦法院、司法部以及它们的职能。

我们还概述了在某些问题上法官制定政策的法律原则：对抗原则、起诉根据、审判辩论以及对司法的限制。

我们还讲了法院审理案件的程序，最高法院如何决定受理哪

些案件，法官的密商会议以及如何决定谁来拟定判决意见书。

我们讨论了最高法院内部的权力分配，最高法院、国会、总统和其它权力中心之间的权力关系，讲了如何执行最高法院的裁决，结论是：可以逃避执行它的裁决。

我们讨论了法官制定政策的几种途径，其中司法复审最为重要，他们还通过解释宪法和成文法来制定政策。我们还分析了影响法官作出裁决的各种影响和压力。

接着我们谈到了法官的遴选，发现这不可避免的是个政治过程，我们还看到总统如何对他们自己任命的法官感到失望。

我们还提到各种司法改革建议，讨论了对于司法复审和九名不经选举产生的法官拥有过大权力的批评。我们发现，尽管法官是终身制，但是他们中的变化却异常之快。新任总统通常有机会来使最高法院组成情况发生变化。

最后我们探讨了西方世界法律制度的某些不公正之处，我们援引了阿纳托尔·弗朗斯的话：“法律庄严而平等，它既禁止富人也禁止穷人在桥下过夜，在街上行乞，在商店里偷窃面包。”

第六章 官僚

有一个关于官僚机构的的笑话说，一个职员去见他的上司，问他是否可以把一箱废纸销毁。这位阅历较深的官僚回答说：“可以。不过在销毁前先把每张纸复制三份微缩胶卷。”

关于官僚和官僚机构的笑话成千上万，而且也不限于在美国。苏联的幽默杂志《鳄鱼》每期至少有一张讽刺官僚主义的漫画。中国一连好几年在全国发起反官僚主义运动。西欧的民主国家有过之无不及。丹麦的一个闹独立的政党攻击官僚，说他们是一批“文牍主义的笨蛋”，从而赢得了百分之十五的选票。（这个党的另一条纲领主张裁减丹麦军队，只需留下一个会说俄语的人，他的唯一任务就是当战争发生时把国防部长从睡梦中唤醒，宣布全国投降。）

1976年美国总统选举中，几乎是两党的每个主要候选人，包括在职总统福特在内，都抨击了联邦的官僚机构。卡特在竞选讲话中把联邦的官僚机关作为一个攻击目标。乔治·华莱士对官僚使用了也许是最为轻蔑的语言，他一再称他们为“华盛顿那批削尖了脑袋的官僚主义者”。

包括美国在内的一切国家中，官僚机构确实是个不招人喜爱的东西。不过，每个庞大的现代社会又都少不了这样的机构，这也是事实。这一章的开头，我们要对官僚机构下个定义，说明为什么官僚们不得人心。然后考察联邦政府中官僚机构的组织、规模和形式、文官制度的来历和性质。我们还将考察一下联邦官僚机构成员们的社会背景以及他们的官场生涯的一些特征。

本章还将讨论官僚机构的职能，即官僚们究竟做些什么，并估价他们行使的权力。

接着我们将探讨一般所说的公共管理科学以及对它的各种议论。我们还将简略地叙述一下企图改组联邦政府的历史，特别是胡佛委员会的各种改革。另外，也叙述一下其它的改革方案。

最后看看我们经过一番分析之后能得出一些么什结论，改革可能获得什么结果。

韦伯关于官僚机构的概念 近年来，对于官僚机构和公共管理的研究，是以二十世纪初德国的社会学家马克斯·韦伯的著作作为依据的。美国研究政治和官僚机构的学者直到二次世界大战以后才知道这个人。韦伯认为，一切官僚机构的基础就是规章制度规定的分工。这些规章就是法律和行政规章。商务部处理商业问题；劳工部负责有关工人的问题；农业部处理有关农民的问题；联邦调查局负责对某种犯罪的调查，而州和地方的警察则处理另一些类型的犯罪。在私营企业中，官僚机构的一个部门与产品有关，另一个部门管理人事，还有一个部门是管理销售。

美国政府的分工，有时以为谁服务为根据，有时则以专门问题作根据。当某些问题互有关联时，人们的看法随时间不同而异。至于和谁有关联，全凭你怎样看了。于是，气象局在以农民为主要服务对象时，可能就是农业部的一部分，而当航空公司需要更为有效的气象服务时，它就可能属于商务部了。商务部和农业部各有自己的特殊主顾。退伍军人管理局，卫生教育和福利部的老年人管理局，印第安人事务管理局也都如此。至于国会图书馆的国会研究部、政府印刷局、农业部的统计报告局，都是按其工作程序的性质来组织的。有时是按地理状况进行分工，如阿巴拉契亚地区委员会或内政部的阿拉斯加电力管理局就是如此。任何一个大的组织机构，都拥有以下述标准为根据的不同级别的单位：即

专门问题、程序或专业技术、地区、服务对象等标准，有时甚至一天内按不同的时间进行分工，如将警察部队分为三队。

官僚机构的另一主要特征是等级结构。每个官僚机构都象一座金字塔，下层机构向上级负责并受其监督。下级官员作决定可以求助于上级官员。

第三个特征是，官僚机构的管辖权和职责，是根据严格的规章慎重地确定的。规章明确规定各局，各处和某个官员能够处理哪些事务，怎样处理，各局和官员们可以采取哪些措施以确保他们的决定得以执行。

一个局（在私人企业中韦伯称为“处”）是根据书面文件和“案卷”进行管理的。无论是政府的或私人企业的官僚机构，案卷、办公设备、筹集和付出的款项都要同有关人员的私人财产分开。“头头”们，无论是政府的一个局长还是一个私人企业的董事长，都必须遵守这一规定。

一个局或一个处的工作不能违反总的规章（法律、规定或工作方针），这些规章相对来说是“稳定，详细而且容易掌握的”。韦伯指出，了解这些规章表示官员们掌握了特殊专业知识。这种知识包括法学，行政管理或者企业管理。此外，实施这些规章应该一视同仁，不带个人感情色彩，公平，诚实，也就是说，“既无所畏惧也不偏袒”。

最后，录用官员是根据他们的能力、专业教育、专业特长和经验。虽然，这一原则实行起来不可能象人们所希望的那样不折不扣，但是，不论在政府里还是在企业中，官僚们的录用和晋级都不应该看他们是不是头头的三亲六故，而是由于他们在专业上、技术上、知识上和经验上都是担任这项工作所能物色到的最佳人选。

不得人心的官僚 从韦伯的分析中可以推断出官僚和官僚机

构为什么很少为人称道。分工意味着不熟悉繁琐规章的普通老百姓可能从这个办公室被推到另一个办公室，才能找到一个有权回答或处理他们的问题的单位。如果这时没有受到阻挠，他们可能发现，对个别官僚权限的严格限制，意味着在等级制度中的低级官员（这种人普通百姓大概是见过的）在对自己的权限有所怀疑时，是不愿作出决定的。所以，在官僚得到上级或另一单位的批准以前，公民们只得耐心等待。

如今，老百姓受官僚机构的挫折，足以使他们编出讽刺官僚主义的笑话，但事情到此并没有结束。由于官僚机构是按书面文件办事的，他们就要求公民们最少要填写一份乃至几份表格。这些表格对官僚们来说也许有用，但是老百姓就会把它看成象《木偶奇遇记》里的那种怪事。（任何人如不相信这一点，请看一看经过政府诚心诚意地尽可能予以简化的联邦所得税“简表”吧。）

老百姓很可能认为他们的特殊情况，不同于问题相似的其他人的情况，而且应该得到照顾，或者应该作为例外处理。但是在执行规章时是要求一视同仁的，“既无所畏惧也不偏袒”，就是说，除规章上允许外，不允许有任何例外。自然这又引起公民们更大的反感。

结果，老百姓就会觉得官僚们的态度不好。本来官僚们是靠自己的处理问题的专门知识、专长、能力和经历而被录用的，这就使官僚们感到，有时在行动上表现出来，他们和打交道的老百姓相比似乎高明一些。

各种组织机构为何有生命力 对韦伯关于官僚机构的描述也许还应补充一点：各种组织机构各有自身的利益，这种利益有时超过这些机构成员的个人利益的总和。例如，美国的骑兵是用马作战的组织，十九世纪末、二十世纪初，机关枪日臻完善，战场上已不再使用马匹，但是骑兵一直存在到1941年！

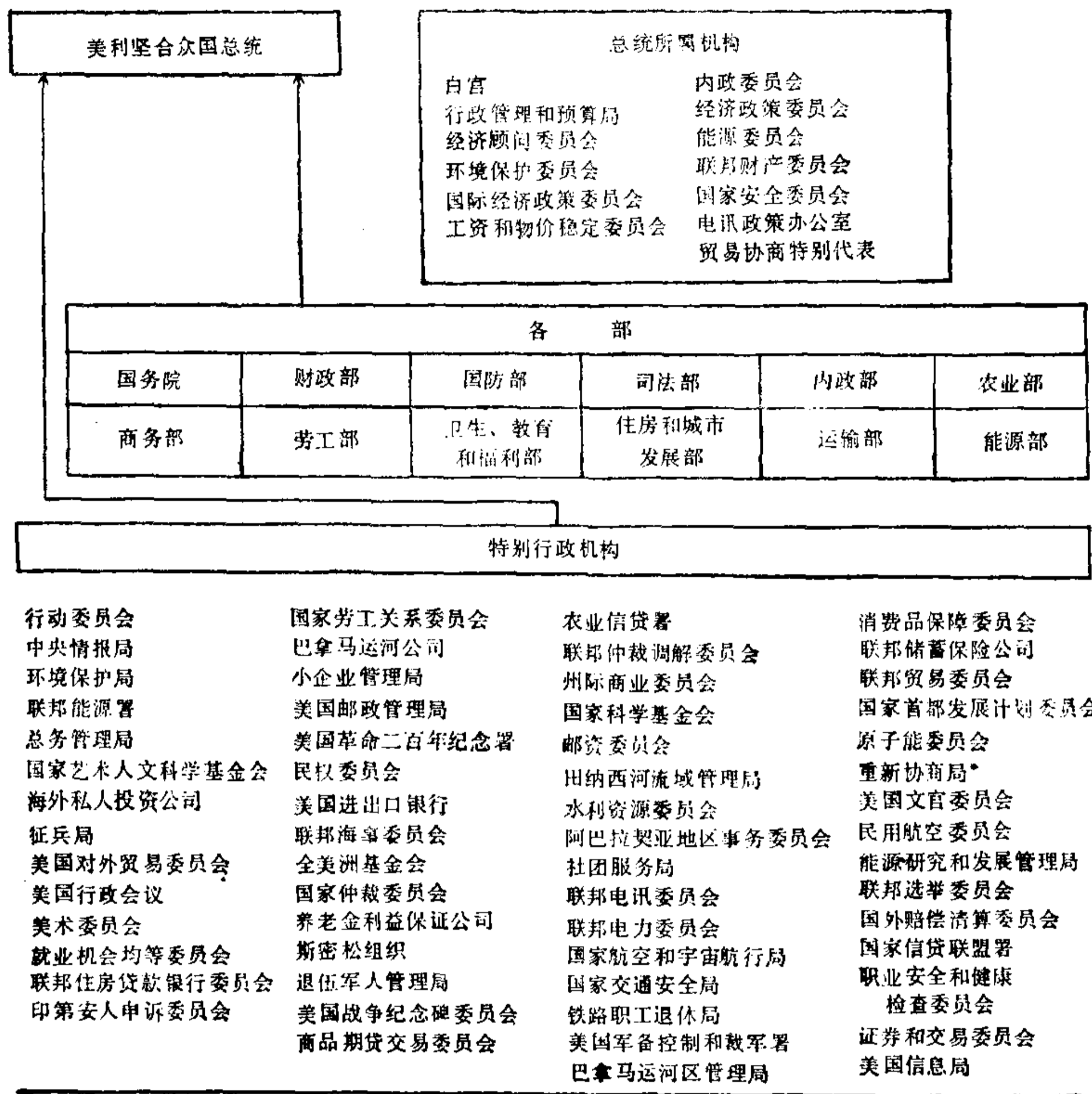
我们并不想说，各种组织各自有某种神秘莫测的思想和意志。骑兵司令和其他骑兵军官的任务是战争的一个特殊方面。即使目前对于马在未来战争中的作用可能已经产生疑问，他们的任务还是为战争潜在的一个方面服务。哪怕稍稍削弱骑兵，也会意味着怀疑对他们是否适合于完成自己的任务。无论文职或是军事的官僚机构，其本质是职能的专业化。专业化保证隶属于这些机构的官员个人的行为表现为对组织的利益和政策的信仰超出构成这个组织的一般男女的利益和信仰。

联邦官僚机构的组织 图6—1所列为联邦政府比较重要的部和其它机构。主要的部由部长领导（司法部的首脑又称总检察长）。部的首脑为总统的内阁成员（陆军部长、海军部长和空军部长除外，他们由国防部长代表）。各部内部又划分为局，司，处，“服务局”和“管理局”。图6—2以卫生教育和福利部为例来说明一个部的组织情况。下属机构一律由部长领导，至少在名义上归他领导。（粮食和药物管理局、国立卫生研究所和社会保障总署具有相当大的独立性。）

独立行政机构是另一种形式的官僚机构。这种机构通常是为了某一特殊任务而建立的。它们之所以成为独立机构，是由于这些机构或其首脑地位重要，可以直接向总统报告工作，但是又达不到内阁等级，如退伍军人管理局和中央情报局。一些不重要的独立机构如美国战事纪念碑委员会等未列入图6—1之内。

管理委员会 另一类型的行政官僚机构叫做管理委员会，建立这种机构是为了监督和管理某些特定的活动，通常是经济活动。如联邦电讯委员会，其任务是管理广播电台和电视。证券和交易委员会的任务是管理证券交易所、证券经纪人和其他与证券有关的人；联邦贸易委员会的任务是检查并制止不公平的贸易，弄虚作假和造成误解的广告；州际商业委员会原来是管理铁路的，现

图 6 1 行政系统各局

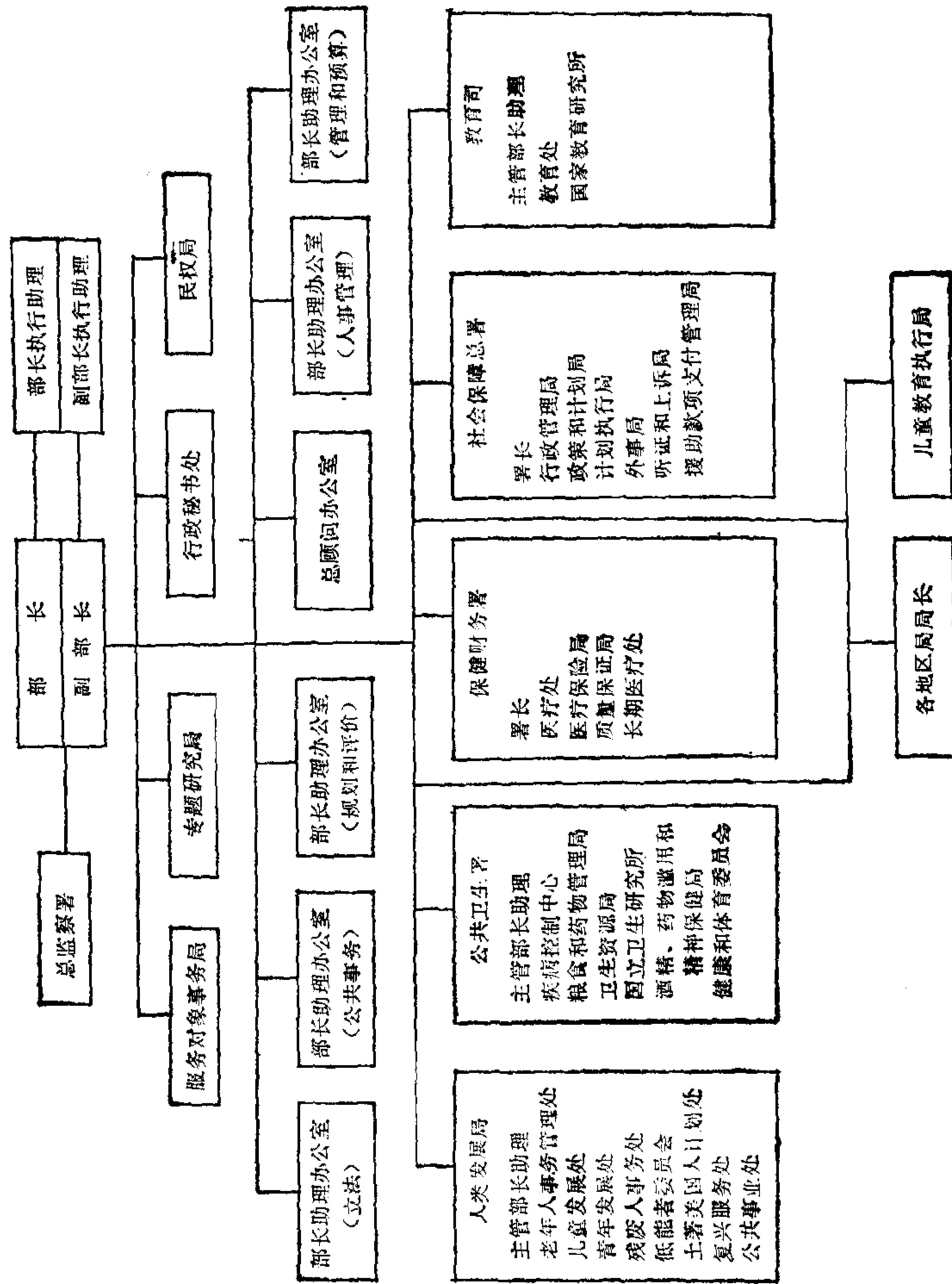


* 指有关取消或恢复超额利润的重新协商。 ——译者

材料来源：总统所属机构；行政管理和预算局

在还管理卡车运输，这些委员会都是一些准司法和准立法机构。它们可以提出控告，进行审讯，施以处罚。证券和交易委员会可以控告证券经纪人，或公共基金经理人，还能以罚款形式予以惩处。联邦电讯委员会可以停止向一个电台或电视台继续颁发许可证。就其准立法职能来说，这些委员会可以颁布规章，就属于它们管辖的企业如何开展业务活动作出规定。这些规定通过某种方式限制竞争，一般既给它们管辖的企业增加一些负担，同时也给

图 6-2 卫生、教育和福利部



资料来源：《美国政府手册 1976/1977年》（华盛顿哥伦比亚特区，政府出版局，1977年）第250页。

予一些好处。

当国会建立管理委员会时，它有意让它们在一些方面具有独立性，目的是使它们“不介入政治”。它们不必向总统报告工作。这些机构有三个首长，属于某党派的人数是有限制的。他们由总统任命，任期是固定的和相互交叉的（通常是五至七年），总统不得随意将他们免职。和内阁成员、副部长、部长助理以及其他由总统任命经参议院批准的官员不同，他们并不在新总统上台时辞职。但是如果总统连任两任，他们就会把自己的人安插到这些岗位上，这样一来，委员会就不象国会要求的那样独立于白宫之外了。独立于其它部门就更难保证了。管理人员由于缺乏强有力的保障，往往成为他们所管理的行业的俘虏。过去的州际商业委员会就是一例。这个委员会成立于1887年，任务是保护商业、制造商、农民和其他人，使他们免受铁路运输定价和其它带有掠夺性的做法之害。但是到了本世纪二十年代，州际商业委员会成为铁路的保护者而不再保护铁路使用者了。它适应前者而不是后者和其它交通运输形式竞争的需要。

另一类型的联邦官僚机构是政府公司。田纳西河流域管理局、进出口银行、联邦储蓄保险公司等，都是政府经营的公司。1970年，美国邮政管理局改组为公司，称为美国邮政服务公司。同年还成立了全国铁路客运公司。原来，这类公司不象政府各正规部和其它机构那样受到行政管理和预算局和总审计长的控制。他们在支配自己的盈利方面也有较大的自主权。由于这种机构的特殊性质，赚钱的数量比大多数政府各部和其它机构多。不过，1946年通过的“政府公司与控制法”剥夺了他们的一部分自主权。该项法律要求，成立这类公司、这类公司的行政管理经费拨款、资本支出和贷款限制，都要有专门的立法。

联邦官僚机构的规模 美国政府以各种形式雇用的工作人

员，将近一千七百万。其中，八百六十万人在地方政府中工作，三百二十万在州政府中工作，其余的五百一十万人在联邦政府中任职。在这五百一十万人中，大约有二百二十万在武装部队中服役，大约二百九十万是联邦政府文官。（一百万左右的文职雇员为军队工作。）如果把穿军服的人都算在内，国防部的工作人员超过其它所有联邦政府雇员的总和。如果只算文职人员，国防部不仅是政府中雇员最多的部门，而且还是美国任何政府机构或私营机构中雇员最多的部门。（雇员最多的通用汽车公司1970年大约雇有八十万人，美国邮政管理局大约有七十万雇员。）

在社会保障管理局这样的社会福利机构中，工作的雇员大约只有百分之十同社会福利有关，其中半数以上为退伍军人管理局工作。

联邦政府的许多工作不是由政府雇员来办，而是通过合同形式由私营公司来完成。轰炸机、导弹、坦克、战舰和潜艇都是由私营工业制造的。美国陆军工兵部队负责修建堤坝、渠道和桥梁，而设计工作大都是通过合同由私营公司承担的。国立卫生研究所拨款给大学和医院，请他们承担许多研究工作，甚至医疗照顾项目的许多管理工作都是由卫生教育和福利部与私人银行签订合同，由这些银行完成的。由此看来，以上列举的政府雇员的数字很武断的。许多工作可以很轻易地由公务人员转到私人雇员（从名义上说）身上（反过来亦如此）。要准确地说出到底有多少人“为政府工作”，几乎是不可能的。

将近三百万联邦文职雇员究竟在哪里工作，这是个很有意思的问题（见表6—3），如果只听总统候选人讲，似乎这些人都在华盛顿工作，其实在华盛顿工作的大约只有百分之十二，其余都在“现场”工作，这就是说在城市、城镇、村庄以及全美国的乡村地区和许多外国工作。例如，退伍军人管理局和社会保障管理局都

有雇员在外国生活和工作，处理那些已回到祖国的美籍外国人创办的企业。如果我们还是只听总统候选人讲，我们可能会认为这将近三百万雇员都是官员——官僚主义的“文牍主义者”。实际上，这样的人只有五十万左右。大多数人是在做其它工作，如森林看守官，联邦调查局的特工，土壤专家，医生，气象学家，宇航技术员等等。七十年代中期，八万五千名联邦“官僚”是科学家，十五万以上为工程师，四万八千人为律师，四万五千人为调查人员，一万九千人是各种视察员，二万四千人竟是兽医！

文官制度的产生 宪法制定者想避免产生政党，但是到1800年托马斯·杰斐逊击败约翰·亚当斯时，政党就已经存在了。分别以杰斐逊和亚当斯为首的政党在一些问题上反映了真正的、深刻的不同思想和哲学。主要问题是，联邦党人主张建立一个强有力的中央政府而杰斐逊的共和党人却反对。当时对立情绪十分强烈。亚当斯自然要通过整顿司法系统来削弱杰斐逊派。反过来，杰斐逊自然也要把联邦党人从政府要职上清除出去，任用一些在政府的作用和其它问题上与他观点相同的人来取代他们。由于当时政府中没有什么职务需要由受过高级训练的专家来担任，任命几名新官员好象对政府工作效率并无明显影响，而且变动也不象人们有时渲染的那样大。许多历史著作提到，当时联邦官员总共只有千人左右，而杰斐逊一天就把“几百名”官员免职，给人的印象是这种变动简直是“大换班”。

考虑到当时政治情绪的激烈，杰斐逊还是表现出极大的克制的。国务院的两名主要官员被留任，而这两个人曾为亚当斯任命法官提供过名单，并且在杰斐逊就职前夕为了在委任状上盖大印一直工作到夜深。虽然杰斐逊把哥伦比亚特区的法官人数减至三十名，但他仅提名七人，其余都是从亚当斯提名的四十二人中任命的。但是“政党分赃制”（即赃物一律归获胜的政党）继续发展。

表6-3 1976年初联邦文职雇员状况

1976年初，美国文官总数为二百八十万；此外，还有一百六十万武装部队驻扎在美国本土及其属地，驻在国外的大约为五十万。

缅因州	12,061	弗吉尼亚州	142,992	威斯康星州	26,757	得克萨斯州	149,637	
马萨诸塞州	58,445	北卡罗来纳州	42,258	伊利诺斯州	106,589	蒙大拿州	12,166	
康涅狄格州	20,961	南卡罗来纳州	30,729	密西西比州	23,972	怀俄明州	6,037	
新泽西州	71,017	佐治亚州	74,961	路易斯安那州	30,551	科罗拉多州	48,702	
新罕布什尔州	10,238	佛罗里达州	78,440	明尼苏达州	30,322	新墨西哥州	26,891	
弗蒙特州	4,366	西弗吉尼亚州	15,588	衣阿华州	19,179	爱达荷州	9,816	
纽约州	172,269	俄亥俄州	93,560	密苏里州	66,423	犹他州	35,260	
宾夕法尼亚州	132,291	肯塔基州	34,372	阿肯色州	18,693	亚利桑那州	33,564	
罗德岛	10,064	田纳西州	35,885	北达科他州	9,115	华盛顿州	57,778	
特拉华州	5,215	亚拉巴马州	50,581	南达科他州	10,799	俄勒冈州	25,646	
马里兰州	131,290	密执安州	54,602	内布拉斯加州	16,134	内华达州	8,934	
哥伦比亚特区	202,379	印第安纳州	40,758	堪萨斯州	23,153	加利福尼亚州	297,837	
				俄克拉何马州	47,713	阿拉斯加州	15,067	
						夏威夷州	25,299	
美国属地的文职人员人数								
(巴拿马)运河区①	18,055							
波多黎哥	9,788							
关岛	4,304							
维尔京群岛	422							
其它	423							
美国驻海外人员人数								
							菲律宾	16,763
							西德	16,412
							南朝鲜	15,406
							日本	4,953
							意大利	4,524
							其它国家	40,706

① 应为巴拿马领土，根据1977年美巴条约，将于1999年完全归还巴拿马。——译者
 材料来源：根据1977年5月9日《美国新闻与世界报道》第59页图表，国防部美国文官委员会资料。

1829年安德鲁·杰克逊就任总统时，一批求官的暴徒几乎使白宫陷于瘫痪。不过，由此引起的变动也是被夸大了。杰克逊撤换了政府六百名官员中的三分之一，地位较低的一万名官员中，只变动了大约十分之一。

随着时代的发展，政府需要越来越多的专家，而政党分赃制无疑地妨碍政府的效率。到了十九世纪七十年代，舆论开始反对这种制度，掀起了一场改革运动。1881年，新总统詹姆士·加菲尔德被一名绝望的求官者暗杀，改革运动达到了高潮。1883年，“彭德尔顿法案”建立了以功绩为基础的文官制度。

目前，联邦雇员中，百分之八十五是根据文官制选任的。政府各部各机构必须从通过文官考试，或符合教育程度、专业训练和经验等要求的人员中挑选新雇员。雇员必须按其工作的实际情况公正地取得报酬，并按统一的功绩标准晋升。二次世界大战后，由于文官委员会工作量过大，文官制度现在大都由各部各机构自行管理。各种标准一般都由文官委员会规定。委员会由三名委员组成，任期六年（同属一党者不得超过两人），委员会雇用七千人。

联邦雇员中约有百分之十五不是根据文官制度选任的。有些雇员，如田纳西河流域管理局，也是按照类似的功绩制度选任的。政治性的任命仅限于高级政策制定者的职务以及他们的私人助手和秘书，这些人组成一个“管理机关”。普遍认为，总统为了使其竞选纲领得以贯彻，必须任命同自己观点相同并且受到信任的人担任这些职务。

最高层究竟由多少职务构成是有争论的。根据文官制度，列入A项的某些终身职务可以不通过竞争性的考试，但须具备某些教育、专业和经验等方面的条件。原来，A项中的职务主要是检察官和驻外国雇员，只有海关和邮局中有少数封赏的职务。1938

年，罗斯福把一些决策工作者列入A项，让当时的任职者终身担任职务；1940年，他又增添了一些。杜鲁门又从A项中取消了一些职务，但是共和党人和艾森豪威尔一起上台后，对可以提供他们的支持者的职务如此之少，大吃一惊。艾森豪威尔又增加了一个新的C项，在这一项里，他包括了一千一百个政府的高级决策职务。现在，C项列有二千个职务：各主要部的部长、各机构的首脑、副部长和部长助理，管理委员会成员，白宫班子成员，即构成“管理系统”的那些职务。

哈奇法案 国会担心联邦官僚机构会变成全国性的坦慕尼厅^①那样的政治工具。不想使联邦雇员受到因政治背景而被任命的女上司的压力。1939年至1940年间，通过了哈奇法案，禁止这类雇员“积极参与政治管理或政治运动”。不属于C项所列职务的联邦雇员，都应受哈奇法案约束。全部或部分薪金由联邦经费开支的各州雇员也包括在内。文官可以投票，可以发表个人意见，工余可以佩戴政治运动标记，汽车上可以插大标语牌，可以自愿提供政治性捐款，还可以担任某些地方上的职务。但是他们不能竞选全国的和州的职务，不能请求别人使自己成为这类职务的候选人，不得竞选，不得向联邦机构提供政治性捐款，也不准接受捐款。

1947和1973年，最高法院两次确认哈奇法案。这一立法使几百万美国公民不能充分行使自己的权力，因此人们对它是否正确抱有怀疑。最高法院法官雨果·布莱克就是其中之一。布莱克对1947年的裁决提出了不同意见，他写道：

这一法案使几百万联邦、州和市的各级雇员在维系包括他们自身在

^① 坦慕尼厅(Tammany Hall)指坦慕尼协会。该协会为纽约市有实力的民主党组织，可以控制纽约市的市政。——译者

内的全体人民的安全和福利的各种事件中，仅仅成为旁观者。它使相当大一部分选民不能完全投身于关系国家昌盛的大事之中，把诚实地参与政治活动变成一种罪行，并为此而受到剥夺担任公职权利的处罚。

1976年，参、众两院再次通过立法废除哈奇法案，但福特总统予以否决，而国会未能以必要的多数来宣布总统的否决无效。于是1977年又提出了一个废除此法案的议案。

官员的薪金等级 美国文官的级别分为十八级（普通级别从GS1—GS18）。每级文官都定期提薪。在达到一级中的最高限度时，必须通过晋级才能提薪（或者因政府官员普遍调整薪金而增薪）。内阁中的部长和其他一些高级任命官员，比国会议员的薪金高。巡回上诉法院法官的薪金也如此。不过，国会一直坚持文官的薪金不得超过国会议员。（见表6—4）

二次世界大战后有一个时期，政府部门的工资级别与工商业中相应的职务相比偏低。不过，1967至1968年间，约翰逊总统批准了一个永久性立法，规定每四年由一个委员会就国会议员，司法系统官员和普通级的GS 16, 17, 18等高级官员工资待遇提出建议。级别较低官员的提薪根据生活费用指数。当总统接受并向国会提出委员会的建议后，国会在三十天内可以否决。否则，提薪方案就自动生效。用这种办法来立法的目的，是使国会议员同意并接受提薪而不冒投票表决所带来的政治风险。

1969年，每个人的薪金都大有提高。但是，1973年国会否决了提薪方案。到1976年时，通货膨胀使实际收入大大减少，以致四十四名联邦法官对政府提出控告。宪法规定，法官的报酬“在其任职期间不得降低”。法官们声称，通货膨胀实际上降低了他们的薪金。1977年初，尽管反对的人在国会进行活动，但国会还是决定不表决提薪方案，于是薪金又自动大幅度提高了。

表 6-4 普通级文官工资级别(1977年10月10日起有效)^a(单位:美元)

等 级	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	等差
1	6,219	6,426	6,633	6,840	7,047	7,254	7,461	7,668	7,878	8,082	207
2	7,035	7,270	7,505	7,740	7,975	8,210	8,445	8,680	8,915	9,150	235
3	7,930	8,194	8,458	8,722	8,986	9,250	9,514	9,778	10,042	10,306	264
4	8,902	9,199	9,496	9,793	10,090	10,387	10,684	10,981	11,278	11,575	297
5	9,959	10,291	10,623	10,955	11,287	11,619	11,951	12,283	12,605	12,949	332
6	11,101	11,471	11,841	12,211	12,581	12,951	13,321	13,691	14,061	14,431	370
7	12,336	12,747	13,158	13,569	13,980	14,391	14,802	15,213	15,624	16,035	411
8	13,662	14,117	14,572	15,027	15,482	15,937	16,392	16,847	17,302	17,757	455
9	15,090	15,593	16,096	16,599	17,102	17,605	18,108	18,611	19,114	19,617	503
10	16,618	17,172	17,726	18,280	18,834	19,388	19,942	20,496	21,050	21,604	554
11	18,258	18,867	19,476	20,085	20,694	21,303	21,912	22,521	23,130	23,739	609
12	21,883	22,612	23,341	24,070	24,799	25,528	26,257	26,986	27,715	28,444	729
13	26,022	26,889	27,756	28,623	27,490	30,357	31,224	32,091	32,958	33,825	867
14	30,750	31,775	32,800	33,825	34,850	35,875	36,900	37,925	38,950	39,975	1025
15	36,171	37,377	38,583	39,780	40,995	42,201	43,407	44,613	45,819	47,025	1206
16	42,423	43,837	45,251	46,665	48,079 ^b	49,493 ^b	50,907 ^b	52,321 ^b	53,735 ^b		1414
17	49,696 ^b	51,353 ^b	53,010 ^b	54,667 ^b	56,324 ^b						1657
18	58,245 ^b										

a) 文官等级工资率被印制成钱包大小的卡片, 政府机关将卡片发给雇员, 以供随时查阅。

b) 这几级雇员的基本工资率按《美国法典》的规定, 被限于行政级五级的工资率(按这次工资调整的有效日期, 这一级为47,500美元)。

政府雇员和工联主义 政府雇员越来越倾向于建立自己的工会组织。城市和城镇的政府雇员工会几乎都建立起来了，在州和联邦一级，工会也逐渐发展。新近甚至出现了武装部队人员的工会！如果联邦雇员组织工会的趋势继续发展，就会产生集体的讨价还价，而且讨价还价可能转移到国会委员会之外去进行，这对于官僚机构的职能和权力都会产生影响。

文官的社会构成 根据现有的文官制度以及联邦雇员所担任的工作，联邦雇员所受的教育应高于一般居民的水平，这是顺理成章的。在经济和社会背景方面，当今的文官有构成美国社会一个独立阶层的倾向。但妇女和黑人是例外。现在联邦雇员中有三分之一是妇女，但是在七十年代中期，九千个高级职务中，妇女只占有大约二百名。黑人仅占百分之二，但是他们却占全国人口的百分之十二。不过下级文官中，黑人大约占百分之二十。

文官的经历 联邦官僚的官场生涯可分成各种不同类型。在办事人员这一级，一般从较低级别开始，取得经验后，晋升到中级，这一级要求他们监督那些他们自己当年担任过的办事人员了。一名政府雇员常常终身在一个部或一个机构里工作。在所谓的专业性领域里，如法律、经济、工程、人事管理和公共管理以及其它各种技术领域，一般也是从较低级开始，逐步上升到高级管理和专业地位。直接从非政府机构如工商界和学术界招募中高级官员是不常见的。国内税务局、司法部、证券和交易委员会这类机构雇用人员时常采用这种方式：招募一些年轻的律师或经济学家，先在政府部门工作几年，积累经验，然后让他们到和税收、司法部事务、证券和交易委员会事务有关的私人律师事务所或企业中去工作。由于潜在的利害矛盾，在这种情况下离开政府的雇员，根据他们所处理的问题，是有时间限制的。通常是一至两年。

官僚机构的职能 官僚机构的职能是什么？官僚们究竟做些什么？在关于韦伯对官僚机构的论述中，以及有关总统、国会、法院的几章里，已对这些问题作了一些回答。本节中，我们将更准确、更系统地研讨官僚机构和官僚工作的情况。

在联邦政府三百万文职官员中，许多人的工作和私营工商企业中的工作是不同的。许许多多联邦雇员的工作是答复那些索取诸如农场管理、小企业会计之类资料的公众询问。但官僚机构的中心工作是在具体事务中贯彻一般的法律、规章和政策。例如，在社会保障总署，官员的工作涉及确认珍妮·多伊是否有权获得社会保障金，金额多少。在卫生、教育和福利部的其它部门，则可能是确定某一种学校制度是否可以为供应学生免费午餐获得联邦经费，或者某一药品公司出产的感冒药是否符合政府规定的食品和药物标准。在司法部，在具体实施法律时可能涉及化学工业系统新近采取的措施是否符合反托拉斯法的条文，工会的一些做法是否符合民权立法。农业部可能涉及牛奶价格或者某个农场是否有资格获得抵押借款等问题。商务部，可能涉及某一国内工业因美国政府给外国进口商品特许权而受到损害因而应予特殊照顾。内政部可能是决定是否应在阿拉斯加州优先发展水力发电，犹他州的某一矿业是否符合联邦安全标准等问题。在财政部的国内收入署，则可能是审查所得税报单，以确定是否同意某一纳税人提出的减税要求。

官僚是政策制定者 在具体工作中贯彻法律属于最低的一级工作，即使在这一级，我们也能看出，一个官僚也承担一定的政策制定工作。国内收入署的一名官员可以决定某人赴佛罗里达州之行可以不交汽油费，因为此行是因公出差（即使他趁机去海滨休息几天）。这一决定是对法律的解释，因而属于制定政策的范围。这和法官解释法律并作出决定毫无区别。

官僚作出的这类决定，对公民来说是事关重大的。一个老年人是否可以享受社会保险，金额多少，对他来说，可能是天下最重大问题了。一个收支勉强相符的农场主能否获得抵押借款，一个企业家能否获得一笔贷款，一家工厂是否被认为违反了反托拉斯法，对于这些人来说，一个官僚所作决定的重要性毫不亚于总统、国会和最高法院。

官僚们作出的决定对整个社会也可能是关系重大的。1976年初，运输部长小威廉·柯勒曼准许英国和法国的协和式超音速飞机在杜勒斯机场和肯尼迪机场试行降落，期限为十八个月。柯勒曼和该部的高级官员是根据立法规定自行作出这一决定的。柯勒曼告诉记者说，他甚至没有同总统商量此事。根据确定方针的立法，他们本来既可同意也可以不同意。英法两国花费了三十亿美元制造了这种飞机，如果美方不同意，那么这笔钱就白白花费了（协和式飞机的利润完全仰仗它能否开辟横跨大西洋的航线）。这个决定的后果对美国人可能更为有害。一些科学家认为，协和式飞机排出的废气可能影响高空大气中的臭氧层，而臭氧层能挡住有害的紫外线辐射。这可能会对环境和人的健康产生灾难性的后果，它可能使皮肤癌发病率剧增。虽然另一些科学家并未因此而惊恐，但这件事情仍然表明，一些高级官僚和一个政治任命官员作了一个政策性的决定，其重要性也不亚于总统、国会和最高法院的决定。

如果说，官僚同法官一样，可以在具体问题上通过解释法律来制定政策，那么，他们在解决个人和组织之间的纠纷方面，也同法官一样，起着制定政策的作用。特别是管理机构，它们可以举行听证会，听取对立双方的律师辩护，向证人取证，并作出有利于这一方或另一方的决定。1946年，对于官僚机构行使过大的司法权而又没有法院系统那种上诉程序，有人表示不满，从而使

国会通过了行政程序法。这一法律确立了一些强制性的程序，诸如举行正式意见听取会。更重要的是，这项立法授权法院可根据事实或法律否决官僚机构作出的决定。当一个行政机构以法官的身份对某一个人或某一组织作出裁决时，如果这个人或这个组织，对该机构关于法律的解释不服，或因为该机构没有重视或根本忽视某些事实，就可以向法院上诉。

官僚是立法者 官僚机构制定政策的职能不仅在于它能解释法律和 在争论中起法官的作用。官僚机构还颁布大量的规章、条例和对政策的阐述，所有这一切在管理公民、商业、工业、工会，甚至州和地方政府的活动具有法律作用。官僚机构通过这种方式起立法作用。当然，他们的立法，是在同样限制下作出司法性的决定，这就是说，是在法律确立的原则范围内作决定。尽管如此，他们还是可以立法。国会本身没有时间通过详尽具体的法律来管理各种各样行动，因此，国会经常授予官僚机构以立法权。有时，如果真相大白，国会交出立法权是因为它认为，由它来作出决定政治风险太大。于是，国会就把这个棘手的问题交给官僚机构，从政治上说，这种问题确实碰不得！

这并不是说，官僚机构可以免受各种对立的利益集团、地区、选民以及其它国会受到的压力。有时，这种压力对官僚机构同样起作用，就象议员们担心在下次选举中不能当选一样。但是，有时候，官僚机构对压力的感受不象议员那样强烈，这一点使那些认为政府应对人民负责的观察家感到担心。官僚机构在某些问题上相对地拥有自主权，这有时是好事，有时则是坏事。说它好，因为它能使官僚机构坚持并维护更广大的公众利益来反对狭隘的、自私的要求。但是，当一些僵死的程序规定给那些无能为力的人造成困难时，而官僚对此却熟视无睹，这就成为坏事了。

官僚是改革者 官僚机构根据国会确立的原则制定法律性的

条例和规章，同时也提出并起草上述国会确定的原则。许多总统纲领中提出的立法方案，实际上是官僚机构提出并草拟出来的。许多国会议员个人提出的立法也是来自官僚机构。最后，在国会举行听证会期间，在国会人员和有关的行政机构官员举行非正式会议上，或者在更为正式的说明中，官僚机构提出的观点、修改意见、补充或更动，在立法进展时能改变并形成立法。

官僚机构的权力 这样看来，官僚机构和总统、国会、法院一样，也是制定政策者。在具体问题上应用法律时，官僚机构可以决定某项法律是否予以贯彻执行，并对法律的含义作出解释。他们制定管理人民的行政规章和政策。他们在提出和草拟总统提出的立法方案并最后由国会通过为法律这一整个过程中，起着相当重大的作用。由此可见，官僚机构是拥有权力的。

令人担忧的是官僚不是由选举产生的。既然选民无法使官僚直接对他们的行为负责，那么，我们怎么能肯定官僚们不会滥用权力或对老百姓的需求漠不关心呢？滥用权力和漠不关心的态度的例子，是不胜枚举的。最近揭露出来，联邦调查局曾认为亚利桑那州的一个中学教师是共产党，根据埃德加·胡佛的指示给这位教师的上司一连写了好几封匿名信，结果使这个教师失去了工作。联邦调查局显然是为了恫吓黑人民权运动领袖小马丁·路德·金，并且破坏他的婚姻，就给他的妻子送去一些录音带，据说是他在一个汽车旅馆的一间房间里谈话的片断。中央情报局承认他们非法检查美国公民寄往苏联的信件。水门事件的听证会上提出的证据说明，白宫利用国内收入署审查个人所得税申报单，用从中发现的机密情况来折磨那些被认为是白宫的“敌人”。

获得情况自由法修改后，某些滥用权力的情况将来可能会减少。那时，那些在这个或那个机构中“有记录在案”的公民可以获知他们的档案里写了些什么。新闻界可以接触过去不能看到的文

件。但是，也可能产生意想不到的后果，例如，在作出政策性决定之前进行的辩论和艰巨的讨价还价可能“并不记录在案”，如同参议院利用“一致同意”的手段，使真正的决策过程由公开转入秘密进行。威廉·麦克切斯内·马丁担任联邦储备系统委员会主席时，得克萨斯州的赖特·帕特曼极力要求他向国会公布公开市场委员的记录。马丁回答说，如果他同意帕特曼的请求，委员会的成员就会修订记录，这样他们可以无顾忌地辩论，或者把他们的讨论进行一番修订，这样记录就可以随便散发。但帕特曼只能选择其一，不能二者得兼。宪法制定者对他们的讨论保密。马丁这样做的理由和宪法制定者的理由是一样的。

歧视还是代表 对于官僚机构滥用权力的另一指责是，这些机构偏袒他们的基本支持者或他们当中最有势力的人。例如农业部可能利用职权牺牲小农，尤其是黑人或其他少数民族以及消费者的利益而为大型联合农业生产者的利益服务。有人指责商务部偏袒企业界特别是大企业；劳工部偏袒强大的工会组织而不顾非工会成员工人的利益。据说，运输部为了强大的建筑业联盟、建筑工人工会、汽车运输业、汽车制造业和石油工业的利益而赞成修筑大型的州际公路，而置纳税人的利益于不顾，也不管是否真正需要这些公路，也不顾与之竞争的诸如铁路、大规模的城市交通运输业的利益，以及对环境的影响。同样，环境保护局偏袒制定污染标准的自然资源和环境保护者的要求，这些标准使一些企业不能生产，工人失业。据说，内政部本应关心矿工的生产安全，环境保护和消费者的利益，但它却支持矿业主。几乎所有的部和机构都受到类似的批评。

人们特别担心的是，各种管理委员会会变成它们所应予以管理的行业的俘虏。例如，州际商业委员会，由铁路的管理所变成了铁路的保护者。它偏袒铁路，而不照顾农场主、工商企业和旅客

等铁路主顾。在某种意义上说，这种变化也是可以理解的。有人甚至接受了这样的观点：管理委员会应该代表它管理的行业。经纪人和银行家希望财政部长、证券交易委员会的委员由他们圈里的人或者是学术界的金融问题专家来担任。企业界希望商务部长是他们的人，工人希望劳工部长是工会领导人或者是一个精通劳工问题并对工会的要求和困难持同情态度的人。一切有关的人都希望中选的人能为他们自己的利益说话。

福特总统选择哈佛大学一位精通劳工问题的约翰·邓洛普教授担任劳工部长。工会多年来一直争取通过一项立法，允许一个行业单独成立工会(如电工工会)，迫使转包人把整个建筑工地划出来，不允许那些为其他转包人工作的工会参与其事。邓洛普敦促福特总统批准这样的立法时，没有人对此感到惊讶和不妥。邓洛普显然认为福特会同意这项立法，结果福特却否决了这个法案。邓洛普为此辞职以示抗议，也没有人认为这种做法是不正常的。

公共行政管理和对它的批评 美国对于公共行政管理的研究集中在提高效率、节约开支和合理化(经济学家对这个词的解释是：讲究分工以及其它各种程序，以便两个步骤之间合乎逻辑地、经济地互相衔接)。提出了一些可以达到提高效率，节约开支和合理化的行政管理原则。有一条原则主张通过专业化和合理的、合乎逻辑的分工来提高行政管理效率。防止重叠，要通过区别领导系统和工作人员的职能来提高效率，领导系统起指挥作用，工作人员起咨询和支撑作用。提高效率，要把一个组织的成员按照“明确的权力等级”组织起来。这就是说，首先要有统一领导，使一个组织中的每个人有一个而且只有一个上级领导，他或她就从这个领导那里得到指示，并向他汇报工作；其次，要有一个层次分明的领导系统，从最高领导到第二层，第三层，等等。尽可能减少处理问题过程的组织层次，也能提高效率，因而就产生了委权决策

原则。最后，限制直接向上级行政官员报告工作的下级人员数目，也是提高行政管理效率的一种手段，这叫做控制范围原则。

但是，人们对于上述这些公共行政管理原则的实际作用以及这些原则的理论基础日愈表示怀疑，有一种批评意见认为，这些原则在实际建立一个组织时，只是一些众所周知的准则，或者在实际应用中适得其反。

要的是行动而不是效率 第二种对于有关行政管理的经典性的批评说，提出这种观点是忽视了下述情况：固然，效率、节约和合理化总的来说对大多数人是重要的目标，但它们并不是最重要的目标。对于制定各种方案的国会议员、进行全面政策领导和其他行政官员和各种组织的官僚们来说，首要的目标已包含在方案之中。社会保障管理局的雇员们最关心的是如何使退休者拿到钱，国家航空和宇宙航行局的工作人员关心的是如何把宇航员安全地送上月球并回到地面。

我们已经看到，约翰逊总统企图把商务部和劳工部合并在一起，结果只是使企业界和工会联合起来，推翻了他的建议。把两个部合并也许能提高效率，节约开支，但是商务界和工会都不愿意仅仅为了提高效率而造成在政府的领导层中没有自己的代表。有时公众的要求比那些抽象的“指挥体系”和“控制范围”原则更为重要。几年前，国立卫生研究所的国家微生物研究所换了个名称。这个研究所在要求国会拨款委员会拨给经费时处于不利地位，这个所的负责人坦率地说明，这是因为“没有人死于微生物”，这个研究所现在叫做国立过敏和传染病研究所。

有时，与其说组织是个公共行政管理的原则问题，还不如说是个权力问题。1977年，本想让一个人来统管政府所有的情报机构（前几届政府也曾提出过这样的建议）。许多情报机构强烈反对，许多国会议员也极力反对。他们担心，这样做会使某人大权独

揽，风险如此之大，提高效率和节约开支与之相比就可能是微不足道的了。这个问题有时是个权力问题；有时，提倡者并不懂得这对他们的最大利益会产生什么后果。多年来，海洋工会一直争取成立一个管理海洋事务的独立机构，他们不懂在运输部之外，另行成立一个运输机构会因为缺乏政治权力而无所作为。

各种批评中最重要的论点是，在分权和利益多元化的制度中，各种政府计划的管辖权分配状况和集权程度永远是暂时的、并且为对抗利益之间的紧张程度所左右。自十九世纪八十年代以来，多次以进行改革、节约开支和提高效率等名义，定期地对行政系统进行改组，结果越改情况越复杂。为了说明改革的正确性，援引了一些新的概念，这些概念时常出自军事学说和企业的组织原则，可想而知，这是由于军队和企业界的目标明确而一致的缘故。在具体应用中，领导系统和工作人员、统一指挥、控制范围等概念都不是中性的。象司法复审应用的宪法原理那样，一个概念可以用来否定或推翻另一个概念。因此，在每次改组尝试中，经济和效率原则经常和其它重要目标发生冲突。改组中涉及以完成任务为目标的官僚和他们的服务对象，这些人只关心计划的实施与完成及提供服务，至于代价如何是不考虑的。其中还有领导人和党派人物，他们的目标是使在职者连任，现行的预算分配方案能维持下去。

联邦官僚机构的改组 老百姓对官僚和官僚机构灰心失望。1976年的大选中，总统候选人极力利用老百姓的这种情绪。产生这种情况并非由于官僚机构具有韦伯笔下的那种本质。这种反应的一个更为重要的根源，也许是因为人们希望官僚机构不要仅仅为追求节约开支和提高效率而放弃其它目标。近代美国历史上充满了改组联邦官僚机构的斗争，而且随着时间的推移，这种斗争越来越尖锐了。几次重大改组包括十九世纪末本世纪初伊莱

休·鲁特按总参谋部原则对军队的改组；1921年成立预算局；1937年建立总统行政管理委员会，这个委员会在路易斯·布朗洛领导下创建了总统所属机构，并进行了其它一些改革。1947年通过了“国家安全法”，根据此法，“统一”了陆海空三军，建立了中央情报局和国家安全委员会；胡佛委员会于1949年开始进行一系列改组；国防部长罗伯特·麦克纳马拉的“成本—效果”原则以及计划—设计—预算系统(简称PPBS)，约翰逊总统于1965年将它推广到政府的所有部门。这些只是几次“战争”和“重大战役”，其它小的“战斗”不胜枚举。实际上，1949至1973年间，就有九十二项改组计划提交国会。

卡特的改组计划 1978年3月，卡特提出的改组计划分为两部分：第一部分是1978年的文官制度的改革法。卡特认为，现行文官条例不足以调动积极性，“因为对于工作出色者奖励太少，而对工作不好的却又很少惩罚。”他企图简化解雇不称职雇员的手续，对于工作优秀者多予奖励。他说，他要把私人企业中那种高效率移植到政府中来。有些观察家认为他的计划太天真，并且指出，在私人企业中，工会在保护工作效率低的下级雇员方面十分有效，这和文官制度一样；而“老朋友”俱乐部在保护高级行政官员方面也很起作用。卡特计划的第二部分是把文官委员会分成两部分：一是功绩制保护局，处理联邦雇员的不满和申诉；二是人事管理局，制定和执行联邦人事政策。最后，卡特根据国家劳工关系局的形成建议成立一个新的联邦劳工关系局，联邦雇员工会自然对这个建议十分赞成，因为这个局的建立有利于把他们组织起来，进行集体的讨价还价，但是美国商会却强烈反对。

罗斯福的改组 大多数改组计划都是真心实意地想提高效率和节约开支。即使新的改组建议另有所图，提倡者一般也认为他们的建议必须以这两个公共行政管理的口号为外衣。但是罗斯福

却是一个引人注目的例外——至少在私下是这样。他曾对路易斯·布朗洛说：“我们必须抛弃改组是为节约这样一个观念。我在纽约曾对艾尔·史密斯讲得很清楚。……改组为了使管理完善。”这些话，几乎同效率和节约一样，听上去同样令人敬畏，理查德·诺伊施塔特写道：

布朗洛欣然承认，他领导的小组实际上只是白宫手中的一个“工具”。这个委员会按罗斯福的旨意办事。他们写作，罗斯福当编辑。1936年的大选中，他给他们一个非政治性的任务，叫“行政管理”。在罗斯福再次当选后，他们用适当的用语来表达他们对总统用意的反应……“行政”这个词就是为了和“政策”、“政治”有所区别。罗斯福认为，他们必须这样做，是出于政治原因，但是他设法使他们提出的建议能符合他的意图。这些建议从性质上说具有强烈的政治性，他追求的目标是加强他的统治权力。

1947年的国家安全法提出的改组，与布朗洛报告相比，目标更为繁多，拥护者也更多。而且，其中几乎没有人把节约开支和提高效率放在首位。海军部长詹姆士·福雷斯特尔企图以改组为手段来控制总统，使他们在没有征求军方意见以前，不能作出外交政策上的承诺。陆军的空军部队企图以“统一”武装力量为手段来达到相反的目的，即把他们改为独立的（而且享有同等地位的）美国空军。还有些人则企图把战时的战略情报局改组为和平时期的永久性的情报机关中央情报局。一切有关的人都奢谈什么“统一”和其它改革将会节约开支和提高效率，有些人可能真的认为会产生这样的结果。不过所有的人的心目中都有真心追求的更高目标。

1947年的国家安全法 所有上面讲到的改组计划中，最直接来自经典的公共行政管理原则的可能是两个胡佛委员会提出的计划了。一位当代权威哈罗德·赛德曼是这样描述委员会的工作的：

第一个胡佛委员会制定的组织上的清规戒律构成了原教旨主义教义的核心。应当驱逐的魔鬼是机构交叉重叠，领导体系职责混乱而且残缺不全，进入节约和效率这个天堂的途径只能是恪守合理的行政系统组织原则。

胡佛委员会的改革 改革的意图是要把各种互相关联的职能密切结合起来，消除重叠现象，建立一个从总统开始自上而下的明确的指挥系统。根据赛德曼的说法，胡佛委员会和为该委员会工作的理论家认为公共行政管理应该是这样的：

公共行政管理只同“负责国家管理工作”的行政系统有关，在行政管理过程中，只承认立法和司法系统有限的作用。重视行政系统必然意味着对政治和政客明显地不信任，把他们看成效率的天然敌人。政治和行政管理被认为是两种迥然不同的职能。“如果在行政管理结构内部把这两者结合起来，就不可避免地产生效率不高的现象。”

这种观点可以无视“政治性”问题，而实际上这些问题却是人类迫切的需要。虽然有时这种需要是悲剧性的。第一个胡佛委员会发现农家信贷管理局同农业信贷署和农业发展局在职能上是交叉重叠的。他们提出农家信贷管理局应予撤销，其任务分别纳入后两个机构。但是建立该管理局是为了帮助那些勉强能维持的小农场主，没有什么政治作用；农业信贷署和农业发展局是美国农业联盟制造出来的，曾取代了农家信贷管理局的两个前身机构。至于农家信贷管理局，那是一个做好事的机构。胡佛委员会的三个成员了解农家信贷管理局的这一段政治历史，写出了自己的不同看法。他们写道：“农家信贷管理局的宗旨是帮助贫穷的自耕农上升为富裕的自耕农，并不是为了限制向那些可能从其它来源贷款的富裕自耕农发放贷款而设立的。”即使是持不同意见的人，可能也只看到了冰山之巅，可谓管窥蠡测。正如赛德曼所说，有些人提出疑问，农家信贷管理局或农业部的任何一个部门是否能充

分满足南方农村中以黑人为主的穷人的需要？据 1968 年国会听证会上公民调查饥饿和营养不良委员会提出的看法，“农业部和国会的农业委员会最关心的是最大限度的农业收入，特别是大生产的农业收入，其它目标总是服从这个目标的。……我们的农业政策几乎从来没有直接关心过消费者的利益。”

进一步改革官僚机构 官僚机构的批评者担心这些机构权力太大，又且有过多的独立性。他们认为官僚机构应该更关心人民的利益，效率更高，效果更好。

在研究各种具体的改革方案之前，我们不妨先看一看目前实施的各种控制和制约。在有关总统、国会和司法这几章里，我们已经谈到了一些。我们强调，尽管总统可以控制，但官僚机构仍然会有独立性。有些官僚机构则完全依附于总统，完全屈从于白宫的旨意（只要总统愿意并决定表达他们的意图）。问题在于，这些局通常与当前政治对抗有关的问题毫不相干。多萝西·巴克顿·詹姆士写道：

一个局只有成为一个政治上的“孤儿”，才完全依赖于那个美国人认为总管整个官僚机构的人。卫生、教育和福利部的儿童局就是一例。这个局没有政治上的朋友，也得不到任何有组织的团体的支持，而且按照惯例，这个局的局长总是一个老处女。这样一个局对于总统的依赖大概很难被总统视为一种政治资本。

儿童局自然是一个极端的例子。埃德加·胡佛领导下的联邦调查局可以认为是另一极端。但是还可能有上千个不受总统控制、也不引人注目的小局，负责食糖指标的办公室，它免不了要受糖业院外集团和国会的农业委员会的控制，但是它几乎完全不受白宫的控制，这是毫无疑问的。

大部分局是处于两个极端之间。它们与总统是分享权力，而总统和官僚机构又同各种利益集团、国会各委员会以及其它权力

中心分享权力。总统可以全面行使权力，而一个官僚机构只能在其管辖的狭窄的政策范围内行使其权力。一般说来，介乎两个极端之间的官僚机构在其狭窄的职权范围内有相当大的自主权。如果总统们想要管一管，如果他们的牌打得不错，如果某一特定问题的政治情况对他们不形成过大的压力，总统对某一个局可以行使相当大的控制权。

官僚机构还受到法院的制约。当官僚机构颁布的规章制度或它们所作的裁决对老百姓产生不利影响时，老百姓可以向法院申诉。在实际生活中，法院仅仅在一些极端的问题上才对官僚机构行使控制权。法院不可能每日每时对官僚机构处理的大量工作都能进行有效的控制。

官僚机构还受到国会及其各委员会以及那些利害相关、有求于他们的选民的控制和制约。前面提到，处理某特殊问题的国会小组委员会主席及其成员、与这一问题有关的局的高级官员和有关利益集团或“顾主”组成了“舒适的小三角”。从某种角度看，“小三角”是一种手段，可以促使官僚机构为公民中关心其工作的那一部分人服务。当然，反过来也可以认为：“小三角”是把其他人排斥于制定某一领域政策之外的一种手段，其中包括把白宫、其它官僚机构和其它国会组织。如果这些被排斥的机构了解其中三昧，他们会不会介意呢？白宫、国会和公众一般都忙于其它问题，以致不能照顾由这个“小三角”处理的许多问题，例如，他们之中，谁也不关心由谁来管食糖指标问题，谁从中得到什么好处。

因此，把“小三角”看成是分享权力的一种手段是完全合乎逻辑的。它是国会和人民中关心官僚机构工作的那一部分人（即“顾主”集团）控制官僚机构的一种手段。全国人民中的各部分也可以通过“小三角”这一渠道来向政府主管部门反映他们的愿望和需

要。

官僚机构正在不断地扩充工作人员和管辖权。但是当某个机构认为这个计划不值得执行或者想把款项用于另一项目，它有时也希望取消这一计划。有时，利益集团和它们在国会的代言人却阻止他们这样做。例如，一个机构想削减某些计划，但是怕砍掉全部不必要的项目会激怒它的主顾及其在国会的盟友，使这些人自己的同伙提供新的项目，以期获得选票来保护他们的宠儿。这个机构企图说服预算局（这是当时的名称）保留两个项目，目的是使其“顾主”集团出现分裂和保持沉默。预算局表示不同意，于是这个机构只好搞了九个不必要的项目而不是两个。

上面说过，“小三角”可以开辟一条新的渠道，使全部人口中各部分人都可以通过它向负责满足其愿望和需要的政府部门反映自己的愿望和需要。这种观点又引申出另一种有关官僚机构权力的论点：官僚机构拥有某种自主权，好处相当大。政府机构庞大。各种政府行动经常不断地需要钱，国防部需要枪炮、坦克、飞机、潜艇和导弹。国立卫生研究所需要研究经费。农业部执行农业计划也需要钱。运输部需要钱来建设公路。如果各个局自己没有什么权力，有些本来很有价值的事情就会失去机会。比如说，人们会想，如果负责造林和维护娱乐性公园的官僚机构自己没有什么权力，这项工作就无法取得进展。有时，只有官僚机构才是整个社会长期利益的倡导者。一些组织不完善因而不能施加政治影响的社会成分，也依靠官僚机构来维护他们的利益。例如，农业季节工人最近才开始组织起来，在民意测验中，集体协商中和法院里显示出他们的存在，成为一种利益集团。在此以前，只有劳工部的一部分机构为改善他们的生活而呼吁。让一个拥有独立权力的官僚机构替你说话，保护你的利益，这也许还不如自己组织起来，由自己来施加政治影响，但是有官僚机构替他们说

话，总比什么也没有要好得多。

结论 在结束本章时，关于官僚机构比较普遍存在的问题我们能说些什么呢？例如，使所有的联邦官僚机构具有更高的工作效率，如何控制官僚机构，如何使它们更为关注人民的利益，使它们对人民更负责任？政府机构庞大就是一个问题。现在一般居民中的大多数人和广泛的政治派系，越来越相信的庞大政府是个问题。这么多观点不同的总统候选人在 1976 年的大选中抨击华盛顿的官僚机构，其原因就是广大人民群众对它感到不安、烦恼。原来政府庞大一直是保守派所反对的一个问题，但是近几年来，自由派越来越不相信仅靠联邦官僚机构就能解决贫困、种族隔离、城市凋敝、污染等问题。尽管如此，政府却日益扩大。

什么统一指挥、领导系统、控制范围以及行政管理原则，看来都不能解决这个问题。各种改组计划看来也无法解决。总统竞选中提出的口号，如权力分散、基层管理、脱离政治等大的改革方案以及“一个地区的居民最大限度地参加‘向贫穷开战这一类的’社区行动计划”，更是无法解决官僚机构庞大的问题。这一类的改组方案结果证明，都是一个集团玩弄政治权术，以图从另一个集团手中争夺政策、计划、经费的控制权。有时则是某一集团受到攻击时，用来保持上述各种权力的手段。例如，有人说，改组时提出“公民参与”的口号实际上是一个官僚机构企图提出一种思想，使他们采取的行动“比较容易地得到有关公众的拥护”。

要使官僚机构更有效率，受到更严格的控制，对人民更为关心，更负责任，一个解决办法就是那些被人忽视的人组织起来行使更大的政治权力。不过这往往不是那么容易的。人们是冷漠的，在认识自己的利益方面是迟钝的；他们不愿意花费时间把自己组织起来，发挥自己的政治影响。但是，他们只有组织起来才能和其他人一样对官僚机构施加政治影响。与此同时，官僚机构

的权力越来越大，如弗朗西斯·鲁尔克指出的，这部分地是由于现代政策极为复杂，专门知识确实起着重大作用，同时官僚机构已成为“调动政治力量和争取支持的重要核心了”。鲁尔克的结论是，“在现代国家里，主要的决策场所已不是党派政治而是官僚政治了”。“随着官僚机构权力的不断加强，将来的任务将是不断地探索控制官僚机构的办法。”鲁尔克论述道，过去，民主社会在这方面表现出很大的创造性。但将来要调整民主社会以适应官僚机构日益增强的权力，就需要这个社会充分发挥其丰富的创造力了。这里指的是任何一项改革方案都不能解决问题。

本章开始时援引了马克斯·韦伯提出的官僚机构的六大特征，它们是：分工、等级结构、管辖权有明确的规定、由书面文件(档案)作为机构的记录、指导工作的一般条例，以及根据能力和专长雇佣工作人员。这些特征说明了为什么官僚机构很少受人爱戴，为什么各种组织有他们自己的生命。

我们讨论了联邦官僚机构的组织，规模和人数，人员分布状况，文官制度的产生，C项(制定政策)所列职务的发展史，哈奇法，文官的社会背景以及他们的职业生涯。

我们还讲到官僚机构的职能。我们看到，官僚不仅执行政策而且也制定政策；他们立法，而且还是政府政策的发起人。我们探讨了他们行使的权力，并得出了以下结论：虽然权力受到限制，但是仍然是相当可观的。

我们还研究了所谓公共行政管理学及对它的各种批评。以往，公共行政管理与某些原则有关：专业化，分工，领导体系和工作人员之间的界限，统一指挥，委派工作和控制范围。批评者认为，这些原则只不过是一些格言而已。近代研究行政管理的学者认为，与行政管理有关的人员关心的是自己这个组织的目标，

而不是效率和节俭。因此，他们认为，要分析官僚机构实际上是如何行动的，最好是从官僚政治着手。

然后，我们回顾了过去联邦政府的几次改组，特别是胡佛委员会的那几次改组。我们还讨论了对于改组的批评意见。最后我们得出结论，官僚机构存在的问题不是通过一次改革所能解决的。

第七章 国家安全机构：外交机构、中央情报局和军队

官僚不是由选举产生的，他们手中有权，有时还滥用权力。有时，官僚机构偏袒社会中某一部分人，忽视另一些社会成分，甚至无视整个社会的利益。如果说，这些都使人对于整个官僚机构怀有某种担心和忧虑，那么外交机构、中央情报局和军队这些特殊机构的情况是否更加令人关注呢？

本章将依次讨论这些特殊的关系国家安全的机构，我们将谈到这些机构如何招募工作人员和它们的特殊职能。我们还试图对它们拥有的权力作出估计，考察它们在美国社会的各种权力中心是否有天然的盟友。最后，我们将看看在控制国家安全机构方面做了些什么，还可能做哪些工作。

国务院的外交机构、中央情报局和陆海空三军都是官僚机构。它们是有关国家安全的高度专业化机构。正因为如此，它们给社会带来了一些特殊问题。

外交机构 外交机构和军事机构一样，也是职业性机构。外交官员都是一开始工作就进入外交部门的，而且可望终身做外交工作。他们逐步晋升，轮流在华盛顿和外国任职。进入外交界要经过严格的笔试和口试，一年中只有有限的几个空缺。二次世界大战刚结束的那个时期，有一批中级和高级外交官员进入外交部门。1954年，根据所谓的里斯顿报告，在华盛顿国务院工作的文官并入外交部门，当时又有一批中、高级官员进入外交部门。在通常情况下，高级官员中“半路出家”是罕见的。

大使是从政治上任命官员，传统上是上次大选中通过捐款或其它方式支持过总统的人。与总统同属一党的落选参议员、众议员，都可能被任命为大使。不过近年来，职业外交官被遴选为大使的越来越多了。外交部门强烈要求今后更多地通过这种途径来任命大使。

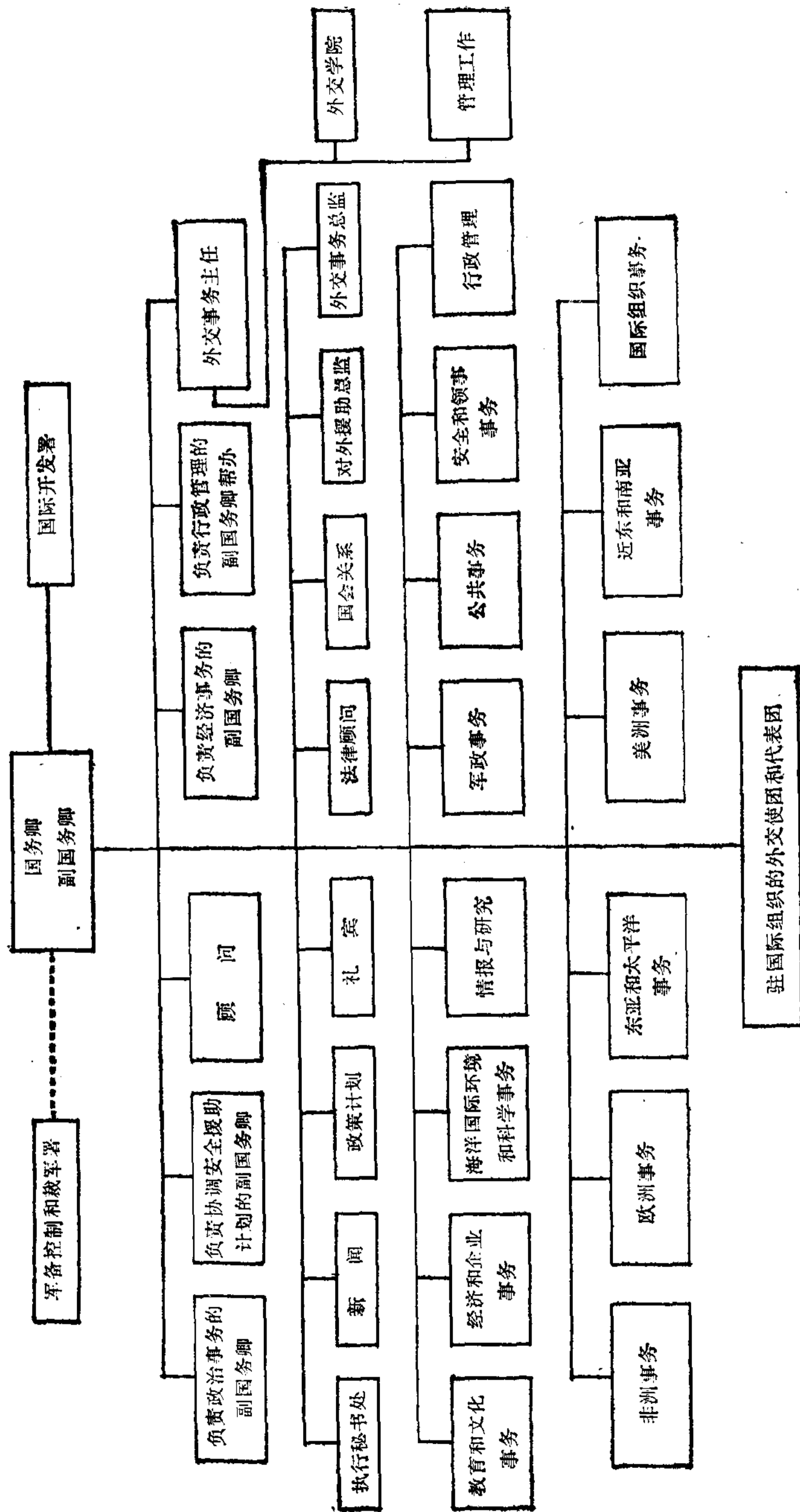
国会议员经常抨击外交部门，说职业外交官不是地道的美国人，而是一些没落的纨绔子弟，是一些出身于东海岸衰落的上乘社会经济地位的人。批评者认为，除了上述社会背景之外，外交官长期生活在外国，使他们过于国际化，以致不能有效地代表美国。这种忧虑具有很强的说服力，以致国会在立法条文中要求外交官必须在美国国内任职一个时期，每隔两年应奉召回国工作一段时间。

有人批评外交官员主要出身于享有社会-经济特权的社会阶层，第二次世界大战以前情况确实如此，这种说法是有相当根据的。当时外交使团接受外语培训的机会也很少，薪金和津贴又很菲薄。在这种情况下，愿意参加外交工作的自然就是那些受过专门训练，或从小居住国外、自己另有收入以弥补其菲薄薪金的人。

二次世界大战以后，外交部门发生了根本性的变化。里斯顿计划使大量不同社会背景的人进入了外交界。录用外交人员的范围比过去扩大了许多。薪金和津贴也和其他行业的官员不相上下。外交学院开设语言和其它课程，各种在职训练也有经费。由于工作性质不同，外交官的教育程度要高于一般美国人，但是和其它职业一样，外交界也是美国社会的一个切面。

确实，一个人在某个国家长期生活，会对该国的问题有较深的了解，对该国的人民产生感情。外交部门本身把这种情况戏称为“地方病”。对某国的问题比较了解，对其人民产生感情，就代

图 7-1-1 国务院



资料来源：《美国政府手册，1976/1977》（华盛顿哥伦比亚特区政府印刷局，1977年）。

表美国的人员而言，这不见得是一种不利条件，往往是一种长处。不管怎么说，规定外交官定期在美国国内任职，每两年回国休假一次，这种做法无疑是消除最严重的“地方病”的良方。

软糖厂还是浆糊盆？ 白宫和新闻界一直批评国务院和外交机构。这种批评和对一般官僚机构的批评相似，不过更突出一些，它把国务院称为一家“软糖厂”，它只提出一些甜丝丝、软绵绵的建议，很少实行领导。它行动迟缓，在作出决定前无休止地要求各司、局“澄清”问题，真正采取行动时优柔寡断，很少对各部和各机构实行强有力的、必要的坚强领导。肯尼迪对于所有这些缺点感到恼怒，曾把国务院称为“一盆浆糊”。不幸的是，把国务院称为“软糖厂”和“浆糊盆”并没有冤枉它。不过这也不能完全归罪于外交机构。国务院和外交机构工作的性质及其所处的地位，使它们先天就存在这种问题。国务院和外交机构在公众当中没有天然的支持者，在工业界和各种权力中心也缺乏天然盟友，而军事部门在军火工业中就可以找到天然盟友，军方和中央情报局一样，作为打击敌人的工具，具有一种爱国主义的号召力。但是国务院的任务不是打击敌人而是同敌人谈判。国务院是同外国人打交道，而外国人不参加美国选举的。军方几十亿地花钱，而国务院的预算仅够支付工作人员的薪金和工作费用。国务院没有军方那种爱国主义号召力，在工业界缺乏天然盟友，在选民中没有支持者，因此，外交机构也就几乎没有力量与其它官僚机构抗衡，从而也无力行使坚强有效的领导。外交工作的性质本身就进一步削弱了外交部门。它必须同一百三十五个国家和无数的国际组织打交道。所有这些国家和组织都有各自的敌手和互相冲突的利益。这种利益上的冲突不可避免地反映到国务院来。同某些特定的国家或问题打交道的男女工作人员，自然希望美国采取某些政策来改善他们与之交往的国家和组织的关系。问题在于，有利于

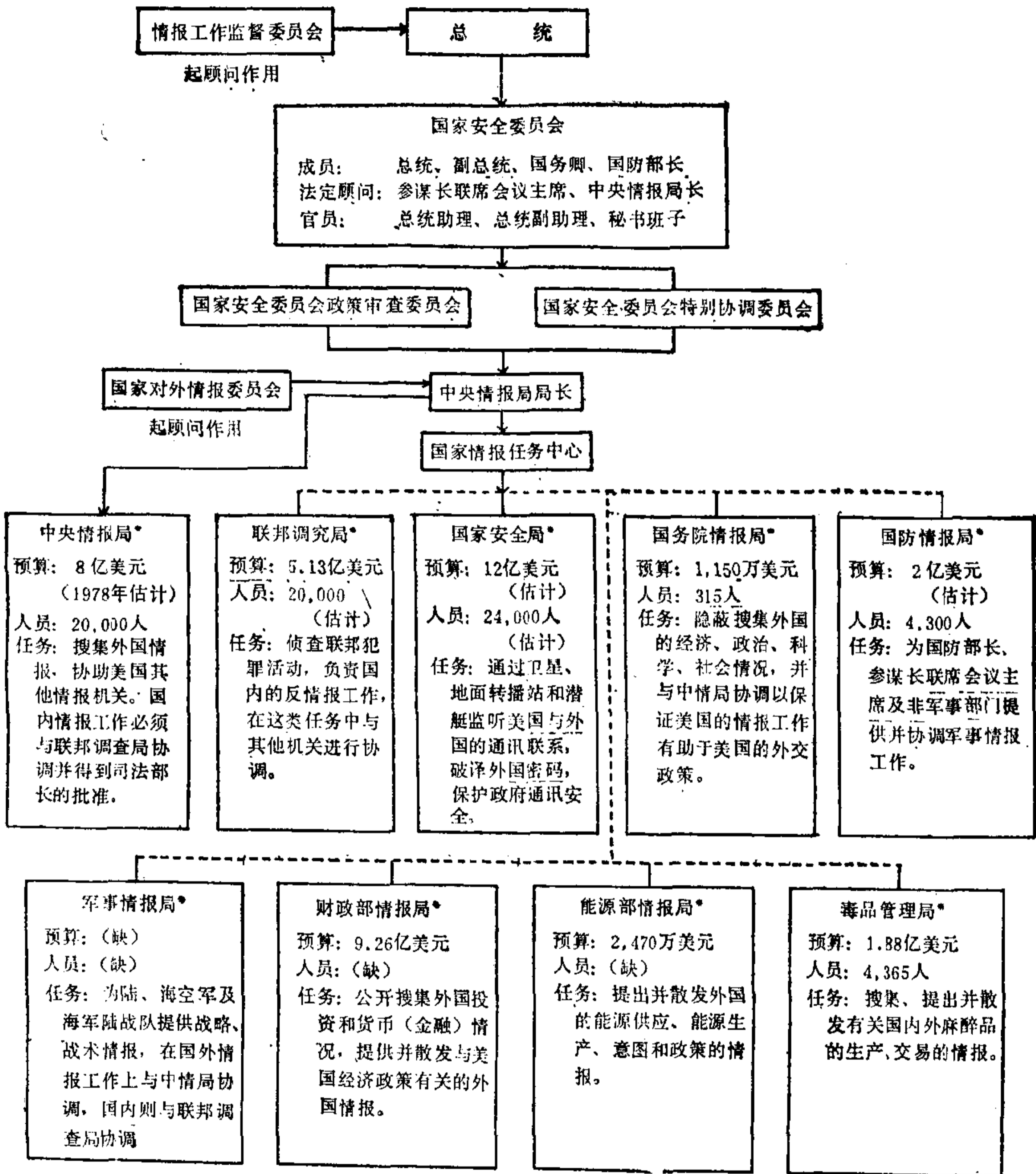
某一国家的政策可能损害同其它国家的关系。例如，二次世界大战后，国务院在非洲事务中就分为两派，一派叫做新非洲派，主张采取改善美国与非洲新独立国家关系的政策；另一派叫做老欧洲派，反对采取上述政策，因为这种政策会损害美国与那些企图在前殖民地保持影响的欧洲国家之间的关系。由此可见，外交工作的性质必然使国务院难于在政府其它部门面前形成一个统一而坚强的阵线。

总统们也许会因国务院和外交机构的弱点而感到高兴，因为这样一来，他们就能较容易地控制外交机构。但是总统在外交事务中已拥有过大的权力，这种情况只能使这个微妙的问题更加尖锐。但问题的实质不是总统对外交机构权力的增长，而是在国会与总统的关系中国会权力的增长。

中央情报局 中央情报局仅是美国政府情报系统的一部分。整个情报系统包括五角大楼的国防情报局、陆军的 G—2、空军的 A—2、海军的海军情报局、国务院的情报与研究局和国家安全局(该局负责密码破译和电子技术情报工作)。中央情报局合法地垄断了间谍活动和“隐蔽的政治行动”，即在外国支持亲美政党，策动政变，维持“秘密军队”(如该局在老挝的行动)，策划叛乱(如古巴的难民旅曾企图推翻菲德尔·卡斯特罗，最后导致猪湾事件)。国家安全局利用电子技术搜集情报。除中央情报局外，其它情报机构实际上只是使用情报而不是搜集情报，就是说，这些情报机构对中央情报局和国家安全局搜集的情报、政府通过驻外使馆外交官的报告和国外报刊等正统途径搜集到的情况进行研究和分析。既然中央情报局是美国情报系统中的行动机构，于是它就成了人们关注的焦点。

中央情报局的分析研究部由专门研究某一特定国家的专家组成。这部分人员的招募方式和这些人员的工作经历和政府其它部

图 7—2 1978 年 1 月行政命令规定的美国情报机构的管理和指挥系统



注：大多数总统都邀请财政部长和三军首脑列席国家安全委员会。当讨论某特定地区的问题时，主管该地区的助理国务卿也经常应邀参加会议，还邀请负责国际安全事务的国防部长助理参加。军备监督和裁军署的首脑和美国驻联合国大使必要时也应邀列席。肯尼迪总统则定期邀请他任司法部长的弟弟参加会议。

本表中所用标记：1) ——> 表示直接控制 2) —— 在任务和协调方面的控制
3) * 表示中央情报局长控制其预算

本图表材料来源：《美国政府手册 1977/1978》附件（华盛顿哥伦比亚特区，美国政府印刷局）第 26 页；
《外交和军事情报：关于情报活动的政府行动特别调查委员会（丘奇委员会）的最后报告》；第 94 届国会参议院第二次会议（华盛顿哥伦比亚特区，政府印刷局）以及其他证明文件和报告。

门相似。在该局的行动部门中，招募人员的方式则更接近于外交机构的方式。官员们进入中央情报局时都很年轻，预期他们将终身在该局任职，轮流在不同的国家工作，在华盛顿总部工作的也不断变换工作岗位。

中央情报局是根据1947年通过的国家安全法建立的，任务是搜集外国情报。在冷战高峰时期，中央情报局和联邦调查局一样，都受到公众的高度尊敬和爱戴，普遍认为中央情报局和军队情报机构“在保卫国家安全方面作出了贡献，忠诚而出色地完成了任务。”但是，近年来，中央情报局被严厉地指责为滥用职权，进行非法的或违背道德准则的活动，执行未经总统或其他上级机关授权的行动，受抨击最为严厉的是策动政变、谋害外国领导人。经常被人们援引的事例就是1961年的猪湾入侵行动。当时，由中央情报局训练的古巴流亡者组成一个旅在古巴登陆，但很快就遭到失败。在艾森豪威尔执政时期，也发生过类似情况。中央情报局援助印度尼西亚的叛乱，一名受中央情报局雇佣的飞行员被俘。中央情报局的其它活动包括：越南战争时期在老挝建立秘密军队，所谓暗杀越共间谍和同情者的“凤凰行动”计划，1973年推翻智利的阿连德总统，检查从美国寄给驻苏记者的信件以及所谓的暗杀外国领导人的阴谋。

对这些事件感到不安的背后，还隐藏着对中央情报局的官僚主义的一些主要忧虑。除了指责中央情报局犯了错误、工作效率不高之外，还有四点严重的指责：第一，情报活动的保密性使该局可以置政府其它部门于不顾而执行自己的政策。第二，当情报机关把行动、政策和搜集情报三者融合起来时，它就可能把搜集到的情报为自己的政策服务。第三，阴谋策划和秘密活动的气氛不可避免地会弥漫于全国各个领域，以致威胁到情报机关应予保卫的社会本身。第四，中央情报局是一个国中之国。有两名记者

指责说，“当今美国存在着两个政府”，一个是有形的，另一个是无形的。他们认为“这个无形的政府已经获得了准独立地位和自己独有的权力”，以致人们不禁怀疑“美国的外交政策在公开的一面遵循的是一个方向，而通过这个无形政府执行的政策却走向相反的方向”。作者还暗示，“无形政府”甚至可以违抗总统的旨意。

中国情报局的权力 如前所述，凡是官僚机构都拥有权力。在多数人看来，中央情报局比其它机构具有更大的权力，而受到的控制和承担的责任都比较少。

中央情报局有一个庞大的工作人员队伍。国务院的老挝科一度仅有三人，而中央情报局的老挝科则有六人。这意味着，中央情报局经常可以派代表参加部际会议，还有可能腾出人力来准备报告，有时竟在这种会议上起主导作用。它能搜集各种情况和各种观点，使其工作人员在这些会议上成为权威人士。

中央情报局的人员都很干练，这本身就是该局权力的源泉。该局坚决地保护其工作人员免遭参议员麦卡锡的反共政治迫害，是当时政府中能够坚持自己的新看法并被准许按自己的意图办事的少数机构之一。这些优越的条件吸引了更多的人才，而且在中央情报局工作，晋级是很快的。

中央情报局经费充足。它的预算是保密的。据近来国会听证会上泄露出来的数字估计，美国政府预算中用于情报活动的费用为六十二亿美元，其中中央情报局占三十七点五亿美元。

中央情报局掌握情报，也是它的权力来源之一。不管它所掌握的情报能否支持某一观点，但是在华盛顿，首先拿到这些情报的人，可以最先对情报的含义作出分析。他们还是第一批能根据这些情报就决策问题进行讨论的人。情报就是一种资本。掌握情报的部门有权决定提供这些情报或者扣留不发。比如说，它可以把情报提供国会或新闻界。

在那些搞阴谋活动已成为一种生活方式的国家里，秘密情报机构可以将其威信转化为权力。某些行动和情报来源是需要保密的，而有些人则因为“工作关系”需要了解这些秘密，这就使他们能了解某些事情发生的原委并能在对此作出判断时掌握更多的背景材料。这也是一种权力。例如，在艾森豪威尔政府时期，了解对苏联空军防御力量进行空中侦察、U-2飞机飞临苏联上空的人，对于苏联人的一些言行自然要比不知情者了解得多。中央情报局的权力还来自它本身的职能，和联邦调查局一样，其任务是打击敌人，因而具有爱国主义的感召力。在战后的几十年里，它是南方民主党人和保守派共和党人联盟的核心。这些因素使熟谙政治的中央情报局局长用来对国会施加很大的影响。肯尼迪不得不留任联邦调查局的埃德加·胡佛和中央情报局的艾伦·杜勒斯，这绝不是偶然的。

在艾森豪威尔时期，中央情报局的权力大概达到了登峰造极的地步。当时正值冷战高潮，美国受到了威胁。这种气氛势必加强军方和中央情报局的权力和影响。当时还没有揭露中央情报局滥用职权的内幕，它还享有很高的威望。

削弱中央情报局 艾森豪威尔政府以后，中央情报局的权力实际上有所削弱。不过，对它过去的活动所作的揭露给人的印象是，中央情报局依然不可一世。猪湾事件的失败，中央情报局的问题就摆到了肯尼迪总统的面前。在那次灾难性的事件后，肯尼迪说：“通过这种方式使我了解，情况的确是糟糕透顶。不过，通过这件事我确实明白了一件事：我们不得不解决中央情报局的问题。”肯尼迪指派马克斯韦尔·泰勒将军调查猪湾事件。泰勒就此事提出报告后，中央情报局执行这类行动的权力遭到很大的削弱。肯尼迪组成了总统国外情报顾问委员会来监督中央情报局的工作。国务院中与中央情报局打交道的部门进行了改组，扩大了

权力。在肯尼迪政府的其余时间里，中央情报局秘密活动的数量和规模都大大减少和缩小。

约翰逊政府继续执行压缩中央情报局秘密活动的数量和规模的政策。可用的证据表明，在尼克松和福特政府时期，中央情报局未能恢复在艾森豪威尔政府以后失去的任何权力。相反，水门事件听证会上揭露的事实表明，中央情报局应白宫的要求参与了白宫管子工的非法活动。这件事进一步降低了中央情报局的名声和信誉。由此组成的以丘奇为首的参院调查委员会和众院中以派克为首的委员会进行的调查，把它过去滥用权力的情况公之于众，这也起到了削弱中央情报局权力的作用。

艾森豪威尔政府以后，中央情报局的权力虽然减少了，但是美国外交政策中的间谍活动也许在实际上得到了加强。例如，在尼克松执政时期，中央情报局就深深地卷入了推翻智利阿连德总统的政变。在福特政府时期，中央情报局同样深入地卷入了非洲安哥拉的政治斗争之中。不同之处，看来仅仅是这两次行动不是在未经总统和国务院授权的情况下进行的，相反，这种干涉是由总统和国务卿提出的，中央情报局仅仅是执行了他们的命令而已。

中央情报局的成就 有些事情上，也应该为中央情报局辩护几句。在一个由享有主权的民族国家组成的世界上，秘密情报活动也许是无法避免的，而在这种行动中，中央情报局胜过大多数情报组织。虽然中央情报局的男女工作人员也犯过错误，但是他们都是品格高尚、具有爱国主义思想的忠诚官员。中央情报局远不只是一个反对共产主义侵略的堡垒，同政府其它部门相比，它还集中反映了它在外交事务上是有见识的，见解是高明的。同华盛顿其它许多机构的大多数工作人员相比，它的工作人员更为干练。中央情报局更多地是依靠学术研究和技术设备(如卫星摄影)

而不是“伪装加匕首”式的间谍活动来搜集情报。为使美国政府成为世界上消息最灵通的国家，中央情报局起了重大作用。

中央情报局通过中心协调作用，防止了一些荒唐而危险的情况发生。如果互相竞争的军事情报组织相互拆台，这种情况确实可能发生。国家情报机关对形势作出估计需要一个漫长的过程。中央情报局在这一过程中煞费苦心进行了耐心的宣传教育工作，通过这种教育，中央情报局使美国政府对国外事态的分析客观而具有高水平。这种分析远远超过了各部门情报机关的狭隘观点。如果观点不是日趋一致而是另一种情况，特别是在对苏联的导弹和核力量、中苏争论、共产党的意图和可能的反应等重大问题上，会产生各种相互对立的估计，最后导致政策上的分裂。例如，空军的柯蒂斯·李梅将军，他是个勇敢的军人，一个伟大的战斗指挥员。但是他对微妙的国际政治的理解在他的抱怨中有所表现，他曾说：“我们在越南拍苍蝇，而我们应该做的是要消灭北越这个粪堆。”他追求的是“轰炸北越，让它倒退到石器时代去”。如果美国政府不得不在这类情报估计上争论不休，其结果是不堪设想的。

现存的忧虑 从冷战的高峰时期到现在，中央情报局的权力虽然削弱了，但中央情报局的各种问题、在一个自由社会里进行秘密情报活动所带来的固有的紧张关系，依然存在。秘密情报机关必然会扩大其独立的权力，以此影响外交政策，有时甚至自行其是地执行外交政策，这就是存在的问题之一。另外还有一个问题：在一个自由社会里，秘密和欺骗总会造成麻烦。猪湾事件就是问题的一个侧面。坚持保密，会把那些既了解情况又能作出更为明智判断的人物排斥在外，保密的另一个微妙作用，就是它危害政府、公众和新闻界之间的相互信任，甚至会导致这部分官员同另一部分官员的互不信任。1958年，印度尼西亚政府指责美

国支持苏门答腊的叛乱活动。《纽约时报》的一篇长篇社论愤慨地谴责印度尼西亚提出这种显然纯属伪造的指控。但是这却是千真万确的事实。《纽约时报》为此感到难堪，但是，真正的危害作用在于，新闻界对于本国政府的官方言论的真实性越来越采取嘲弄和怀疑的态度了。

最为紧张的大概就是秘密政治行动和国家声誉之间的矛盾了。秘密机关的阴谋诡计和真诚坦荡、尊重别人，以及理想主义是背道而驰的。从理论上说，一个国家为了自己的生存，一切可以采用的手段都应该说是正当的。在面对一个残酷而邪恶的敌人（如希特勒纳粹德国）时，尤其如此。艾伦·杜勒斯就是根据国家生存的理论，证明秘密情报活动、间谍活动、使用 U-2 飞机对苏进行侦察等都是正当的。他争辩说：共产党人要“埋葬”我们，他们秘密地大肆扩充军备。杜勒斯认为，我们采取任何必要的手段来揭露他们的军事准备都是正当的。只要共产主义者用颠覆手段来推翻非共产党政府，反共者将不得不准备对付他们的威胁，这种准备可以包括使用中央情报局自己的秘密政治行动。“隐蔽”这个词经常是指那些并不完全秘密，但是可以用各种口实加以否认的行动。由于美国日愈依赖这种手段，它的名声也就每况愈下。用花言巧语否认一次行动是可能办到的，但几百次这样的行动就不行了。因此，过于依赖秘密情报技术，损害了我们在政治上的价值——对美国的意图和品格的信任，其结果是，隐蔽活动可能得到的收获被抵消了。

限制某一官僚机构的权力，使它对由选举产生并向人民负责的官员负责，这个问题由于中央情报局的某些特点而变得更加迫切了：中央情报局与其它官僚机构相比，拥有更多的独立权力的来源；它的工作是保密的，当它作为自由社会的一个机构从事秘密情报和隐蔽政治活动时，会产生道德和伦理方面的问题。过去，

中央情报局经常利用“保密”这个合法手段介入它不该插手的事务，采取非法或不恰当的行动，不经总统或国会授权就执行它自己的对外政策，有时和政府公开宣称的政策发生分歧。

中央情报局的权力遭到严重的削弱，部分原因是总统采取行动的结果，另外，宣传和揭露其过去的活动也是削弱其权力的原因。在尼克松政府时期，中央情报局干涉智利事务，在福特政府时期，干预安哥拉事务，在这些事件中，中央情报局显然没有采取主动，而是受命于白宫和国务卿。

福特总统的改革 此后，又进一步采取措施来削弱中央情报局的权力。福特总统预料到，以弗兰克·丘奇为首的参议院情报委员会和以奥梯斯·派克为首的众议院委员会提出激进的改革方案，因此，早在1976年，福特总统就发布了行政指令，限制中央情报局和美国其它国外情报组织的活动。

此外，福特总统还提出一项立法案，其内容包括（1）凡泄露美国情报机关活动情况者以刑事罪或民事罪论处；（2）禁止情报机关从事或策划政治性暗杀活动；（3）制定有关电子仪器监视和邮检的规章制度；（4）建立一个国会两院情报工作联合监督委员会。

丘奇委员会的建议 1976年4月，丘奇委员会发表了报告。这份报告有九十六条具体建议，其中一些涉及联邦调查局和中央情报局以及其它情报机关。较重要的有：今后，隐蔽行动要经过更为严格的批准手续；禁止暗杀活动；由一个参议院委员会来监督一切情报活动；使用窃听和邮件检查之类的技术侦察，需经法院批准。

对于改革的批评 如果这些建议被采纳，将有助于限制中央情报局的活动，但是一个引起大家关切的主要问题在于这种改革几乎根本无法限制总统和白宫不正当地利用中央情报局。真实的

情况是，对于中央情报局那些令人感到不安的问题，应该受到指责的是白宫、国务院和国防部的高级决策人员。

中央情报局成立后的年代里，美国面临一个战后复杂的世界局势和共产主义威胁。我们通过建立联盟和扩充军事力量来对待这种直接的挑战。但是美国遇到的问题，仅仅依靠权力是不能解决的。例如，政府效率不高、贪污受贿、人民对政治漠不关心、领导人无所用心以及颠覆活动、恐怖主义和游击战争。我们面临一些问题，作为一个大国，我们如果以一个大国所具有的巨大权力来对付这些问题，在政治上将产生灾难性的后果，因为这种办法会被全世界认为是美国在欺凌别人，美国派遣军队侵略小小的古巴时引起的强烈反应便是一例。

当决策者遇到这种进退两难的外交政策问题时，对他们来说，隐蔽行动看来是个理想的解决办法。我们是以毒攻毒。既然是秘密行动，它可以绕过许多障碍，如进行干涉这类道德上的问题，霸主形象之类的政治问题。隐蔽行动还有一种神奇的力量，就如詹姆士·邦德^①那样，它会创造奇迹。中央情报局为其隐蔽行动进行院外活动，利用它具有的独立权力来争取总统的批准。而且，决策者本来就非常愿意接受中央情报局的建议；当它没有提出建议时，决策人物甚至还会敦促他们提出意见。艾森豪威尔政府时期中央情报局在支持印度尼西亚叛乱中扮演的角色，肯尼迪政府时期的猪湾入侵事件，约翰逊政府时期在老挝建立秘密军队，尼克松政府时期推翻智利的阿连德总统以及许多其它的行动，都是在美国总统授权下进行的。确实，由于中央情报局拥有独立权力，在许多事情上，总统受到沉重的政治压力。尽管如此，他们总还是有办法表示反对的。问题在于，在有些事情上，主张搞隐蔽活

^① 美国侦探小说中的英雄人物，任何复杂案件到他手中即迎刃而解。——译者

动的就是总统、白宫和国务卿。在国会听证会上提出的证据表明，尼克松总统和基辛格国务卿促使中央情报局在智利采取隐蔽行动，就是其中最生动的一例。因此，任何限制秘密活动的措施都无法限制总统、国务卿及其他决策者，结果也无法限制中央情报局。

问题的核心是权力。总统的权力是这样的：凡是不能限制总统利用中央情报局及其秘密行动的立法，几乎是不起什么作用的。中央情报局的权力是这样的：中央情报局具有许多“国中之国”的特点。尽管猪湾事件之后，根据马克斯威尔·泰勒的报告，对中央情报局施加了一些限制，但中央情报局的行动部照样有权建立秘密的陆、海、空军。在这一方面，武装力量的规模虽小，却使中央情报局具有国防部的性质；中央情报局通过分析情报、作出估计而拥有分析和计划能力，因此有能力制定外交政策，在这一方面，它又具有国务院的性质。如果说，立法的目的是为了削减中央情报局的独立权力，它就应该把建立陆、海、空军——哪怕是规模很小的陆、海、空军的权力，交给国防部。同样，如果立法是为了削弱中央情报局的权力，也许应该依照英国的模式，把中央情报局的研究分析部门和行动部门分开，使其成为两个完全独立的机构。

军事部门 军官和外交人员一样，都是从年轻时招募的，而且可望终身任职。军事部门从来不招募中级或高级人员。（二次世界大战后的一个时期内，一些预备役军官被委予正式任务，许多文职人员在这个“非常时期”也在各级担任职务）。高中毕业生被招进西点军事学院、安那波利斯海军学院和科罗拉多空军学院，毕业后成为军官，授予少尉军衔。

军事学院毕业生几乎占陆军和空军正式军官的一半，在海军军官中的比例更大一些，其余部分都来自预备役军官训练团或从士兵中招募，然后派他们到后补军官学校受训。

同中央情报局一样，军事机关之所以成为一个特殊问题，也是

由于它握有大权。军事机关的权力范围广泛，而且十分稳固。五角大楼得到退伍军人组织、预备役军官和国民警卫队组织以及美国革命女儿这类爱国团体的支持。除了上述这些广泛而普遍的支持以外，五角大楼还有一些天然的盟友，他们都有极大的权力。近年来，五角大楼的预算接近一千亿美元，其中大约有一半用于购买硬件——枪炮、战舰、潜艇、坦克、卡车、火箭、电子装备等等。因此，军方在工业界实力最雄厚的部分以及代表这些工业所在地的国会议员当中，都有同情者和天然盟友。由于军方手中握有社会上最强大的暴力工具，他们的权力在理论上可以说是无限的。正因为如此，军方一贯遭到怀疑和不信任，在民主国家中尤其如此。

每一个民主社会都面临着遭到自己创建的军事力量反对的危险。两党之一，或某一政府派别都可能控制军队，利用它来攫取政治权力或防止权力落入通过合乎宪法的方法而掌权的对手手中。一个久经沙场的著名将领，可能利用手中的军队控制整个国家。军方作为一种有组织的力量，可能成为一个国中之国，否定或决定一个国家的政策。历史上这种事例是不胜枚举的。一个国中之国就是普鲁士的军队。这支军队里有一个独立的军官团，他们对正统的政治权力简直是不屑一顾，把自己看成民族精神的代表。只要他们认为符合他们所代表的“更高的”国家利益，他们就毫不犹豫地决定政策。

对于军方的第二种批评是，军方在军事开支方面权力过大。军方看来要求拥有更多的武器、更多昂贵的尖端武器，批评者则认为这是不必要的。由于军方在工业界和国会里有天然盟友，对公众又有号召力，所以军方从国家预算中所得的份额才如此之大。

对军方的第三种批评，或许可以说是恐惧，则更为微妙。有些批评家看到军方在制定美国外交政策方面起着太大的作用。我们知道，第二次大战后国际局势长期紧张，在这期间，美国几乎

图7-3 国防部

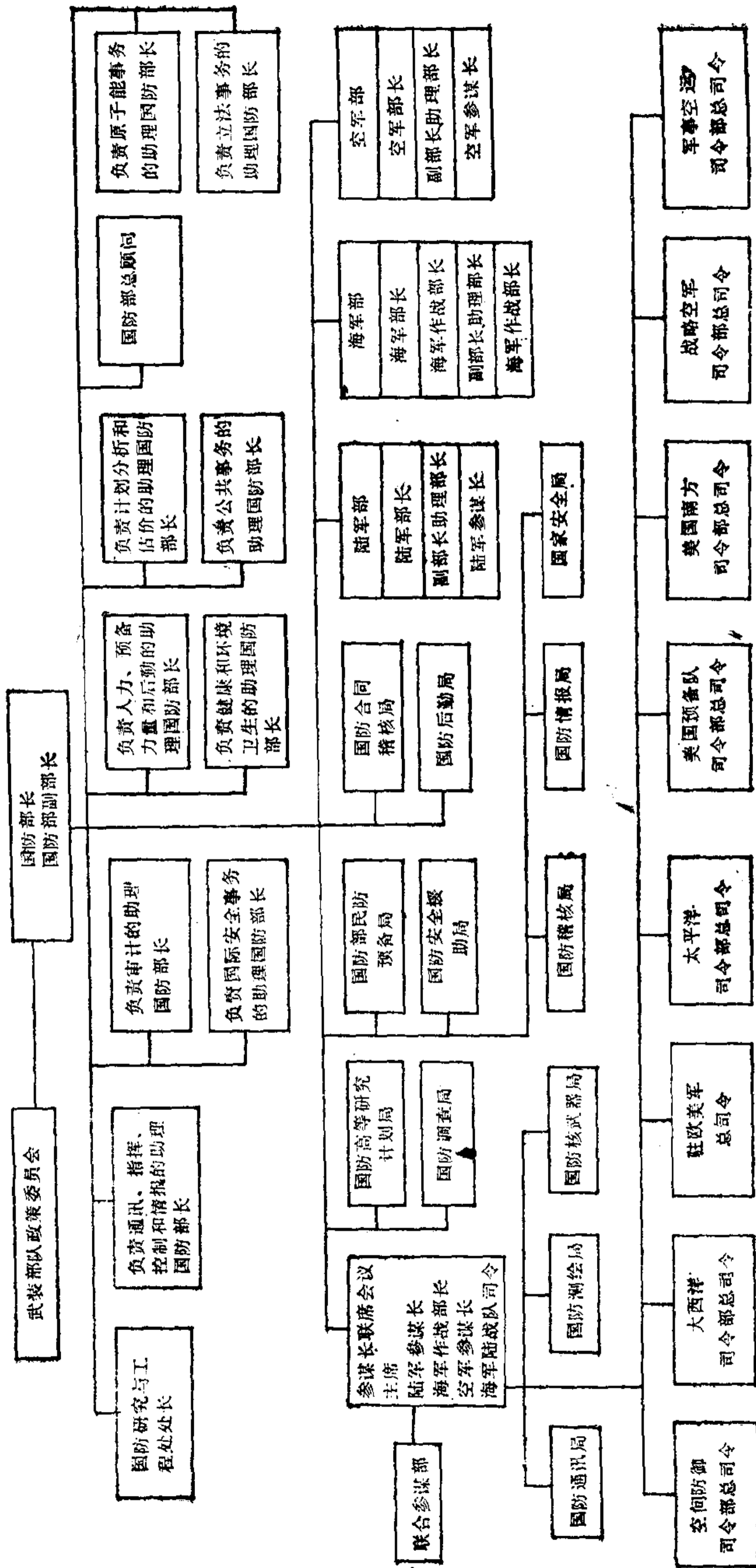
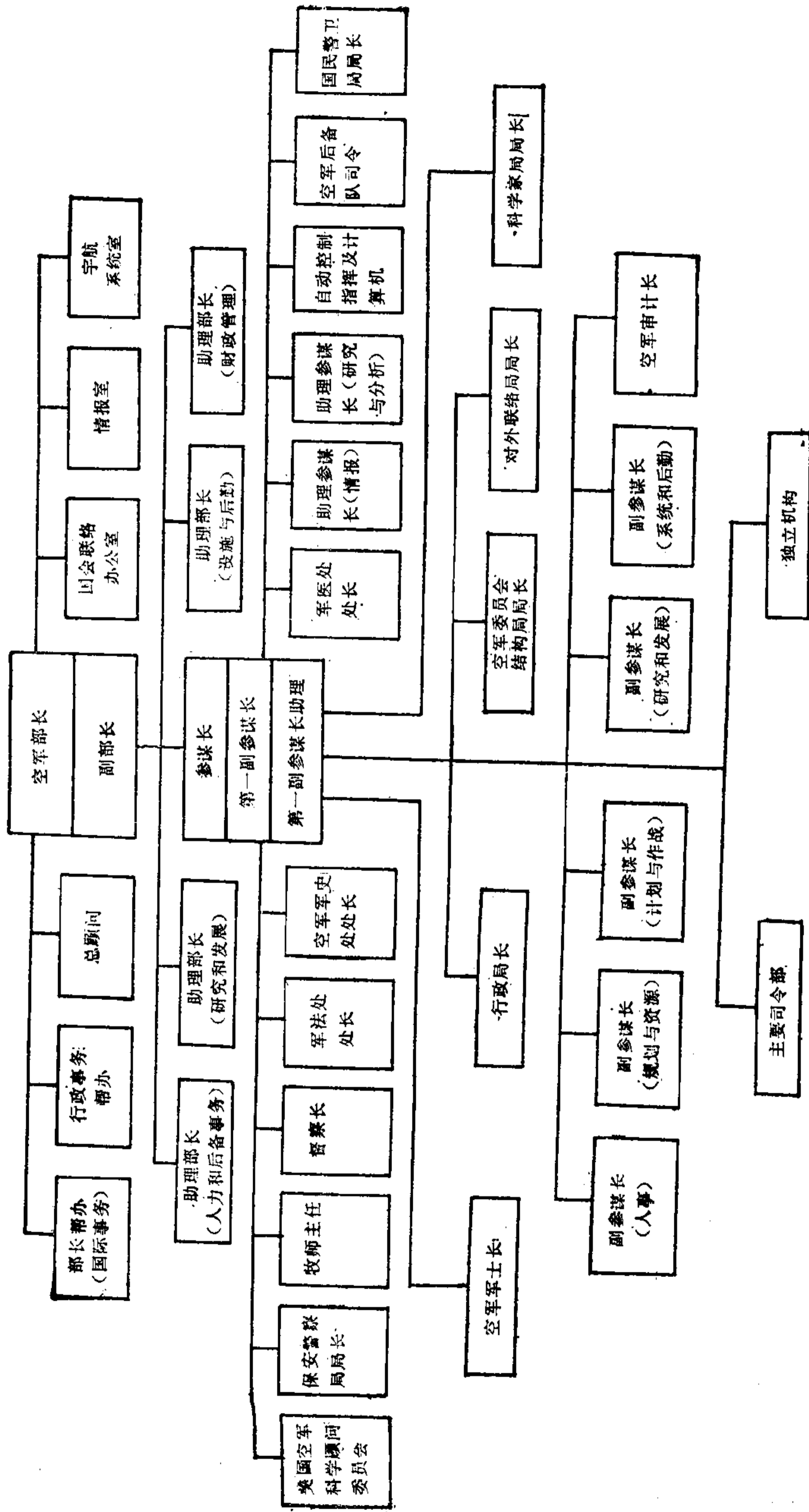


图7-4 空军部



材料来源:《美国政府手册, 1976/1977》(华盛顿哥伦比亚特区, 政府印刷局, 1977年), 第182页。

卷入了世界上一切问题之中，我们给外国军事援助，在许多国家拥有军事基地。所有这一切，影响着我国同世界上几乎每一个国家的关系。因此，军方不仅权力很大，而且他们几乎还合法地影响我国外交政策的各个方面。同时，这些批评者再次指责军方的极端保守主义，国家主义和借故去端，加上权欲熏心，思想简单，在处理复杂的外交问题时常常乞怜于赤裸裸的武力行动。由此可见，这种批评含有双重意义：军方在制定外交政策中作用太大，而军事头脑是难以制定微妙的外交政策的。

平民至上原则 军方会产生一位驰骋疆场的英雄，他们容易受到政治派别的左右，他们把自己变成一个国中之国。对于上述这种忧虑，传统上是用提倡平民至上原则来解决的。这个原则的含意是，动用国家的武装力量必须通过宪法规定的程序。如果遵守宪法程序，军方领袖就不能篡夺权力，也没有一个政治派别可以左右军队，军队就不能作为一个集团从他们那种狭隘的观点来操纵政策的制定。

一个国家能否成功地建立并维护平民至上的原则取决于多种因素，首先取决于平民。如果要坚持平民至上原则，那么老百姓就应该尊重他们的宪法，坚决反对任何个人和党派违反宪法，即使有充分的理由也不能允许。到目前为止，美国在对待平民的态度上还是比较幸运的。在朝鲜战争时期，道格拉斯·麦克阿瑟不同意杜鲁门总统采取严格限制战争规模的政策。他数次违背杜鲁门的指示公开谈论这个问题，杜鲁门最后忍无可忍，解除了麦克阿瑟的司令职务。从民意测验看，麦克阿瑟比杜鲁门更得人心，在扩大战争这一点上，公众是同意麦克阿瑟的意见的。但是，对于总统有权将麦克阿瑟免职这一点，也没有人有很大的怀疑，或者建议国会否决杜鲁门的决定，或者通过弹劾将他解职。

是否能确立平民至上原则，也取决于军方，看他们是不是忠

诚的人民公仆，最重要的是看他们是置身于国民生活之中，还是置身于国民生活之外。军方同其它社会成分一样，对平民至上原则极为尊重，看来这是毫无疑问的。对于任何了解美国军队的人来说，象《五月里的七天》之类的书里提出的发生政变的忧虑，完全是无稽之谈。美国产生过柯蒂斯·李梅、乔治·巴顿、道格拉斯·麦克阿瑟这些光彩夺目、受人爱戴的军事领袖，他们的形象总是萦系于那些批评军方的人们的心中。但是美国还有几位这样的将领：西点军校出身的李奇微，使我们在1954年没有介入越南战争，詹姆士·加文在本世纪六十年代领导过反越示威；担任过国务卿和国防部长的乔治·马歇尔有政治家的远大眼光，他不仅提出了帮助重建欧洲的马歇尔计划，还使我们免于陷入中国这个最大的泥淖之中。李梅、巴顿和麦克阿瑟都是伟大的军事领袖，但是他们那种持强凌弱的作风，对平民至上原则那种敷衍塞责的态度，和军方自己心目中的理想军事领袖的形象是不相称的。如果这样的将领企图发动政变，首先报警的将是军方自己。

美国军官队伍之所以一直模范地服从文官控制，是因为军官主要来自中等社会阶层或中下阶层，这些人本身就是反军国主义分子，反对任何导致战争行动的。军官应征入伍担任新的工作时，并不需要具备一种新的基本哲学思想，他们带来的是他们原有的哲学观念。贵族继续作出有效的努力来垄断军官队伍的现象，在美国是从未有过的，这是美国的一笔宝贵财产。

武装部队的管理方法也有助于避免军队同特定的社会经济阶层或地区保持特殊关系。西点学校的学员，安纳波利斯海军学院的学员和空军学院的学员，都由议员和总统指定，这种做法保证了地区上的广泛性。虽然许多议员提出的人选都要经过军事学院竞争性很强的考试，但是，这种办法至少可以避免招生工作由军方一手包办。再者，只有海军的军官半数以上是军事学院的毕业

生。

毫无疑问，职业军官尊重平民至上原则的最主要的原因，是军官有不关心政治的悠久传统。举个例子来说，艾森豪威尔的第一次投票，就是在他本人竞选总统时的选举中投的，这是有理由可以相信的。在军官中这种传统的形成既通过正规途径加以培养，也通过潜移默化的影响。在年轻军官受训时就向他们灌输这种传统。同时，对于军官自己、他们的上级和先驱者的行为不断作出评价，判断哪些对，哪些不对，这对他们都起着潜移默化的作用。这样，在年轻军官中就确立了一些标准，来判断在不同情况下，什么样的行为是恰当的。这些标准和整个社会的标准是一致的。在这点上美国军方是应当受到表扬的。

军队的思想状况 军事生活仍不可避免地总要比老百姓更为闭塞，更为狭隘，尽管军方尽量避免这种情况，也无济于事。军事人员必须拚命保持他们的过硬本领，在武器高度复杂的时代尤其突出。这种全神贯注的情况，必然导致军队与外界隔绝，而工程师、科学家、医生这类职业也会使自己的工作与外界隔绝。过去三、四十年中，联邦保健立法是个中心问题。让我们来看看当时美国医学协会的立场。说得好听一点，当时美国医学协会的观点还停留在维多利亚时代（不过，应当说从那时以来，该组织已发生了相当大的变化）。军队的任务常使军人身处边远地区，仅仅这一点就使他们比其它行业更为闭塞。他们驻在国外的基地上，在国内则主要驻扎在南部和西部的军事地区，那里非常偏僻，为的是让他们有足够的空间来进行军事行动训练。

如果说美国的军方倾向于保守，这可能是因为他们出身于中等或中下社会经济阶层，而这个阶层是保守的。鉴于中等和中下阶层占美国人口的大多数，有人也许会反驳说，美国军方的思想不见得象中等阶层美国人那样保守。如果把一个范围狭隘的阶级

(从马克思主义的含义上说)和武装部队的职业融合起来,就象普鲁士的容克那样,那么,两者的共同目标在儿童教育中就会反映出来。有人可能会说,军队的保守主义是不可避免的。但是,一个社会广泛地从成人中招募军人,总不能说一个人穿上了军装,就会比别人更同情某一种政治哲学吧。

至于说到思想上的严格——过于强调纪律,个人的品德服从于军事——军事训练总是促使一个人养成果断、精力旺盛、忠实执行上级的决定、有纪律的集体行动以及其他个人品格,对于一些执行政策多于制定新政策的庞大组织来说,这种品格是必要的。士兵出于高度集中这种本性,一般不具备思想家和作家的品质。思想家和作家一般都是含蓄、有保留、惯于在生活目标和生活方式的背后去探索未明确表达出来的设想。

在和平时期,武装力量大部分时间都是在有备无患中度过的,而文官机构却不同(消防队员除外)。在等待时期,要做各种准备。有条不紊地工作,总比松散要好。因此大部分时间都用于作记载,细致入微地注意程序和外表,当然,还不可避免地要作些毫不相干的准备,诸如密集队形训练。在一个与世隔绝的环境中,很容易过于重视形式和程序,而这种形式和程序会使那些以任务为己任的人思想僵化,说得难听一点就是官僚主义了。

在这些方面,士兵和工程师、工商业家,究竟有多大不同?现代战争要求范围广泛的各种专门职能象交响乐队那样和谐。男男女女都必须受严格训练,必须提供给养、军火和装备,并把这些按照极为复杂的计划长途运输出去。战争就是一个大企业,就象一切大型企业一样,它也官僚机构化了。军官们的技巧,也就是公私管理机构的技巧,庞大的公私官僚机构中行政官员的技巧,也就是计划和协调各种专家小组工作的技巧。这么说,如果军官具有行政官员的技巧,他们也就会产生官僚主义式的僵化。毫无

疑问，商业管理机构也同样具有这种官僚主义式的僵化。不管怎样，当之无愧的“组织者”还是一个企业界的人士，而不是一名军人。

1954年，否决美国干预越南计划的就是一个军人——李奇微将军，重提此事也许不无裨益。1956年，决定美国在越南打仗的不是军方；一般来说，军方反对在亚洲大陆进行任何有限的地面战争。一旦美国卷入了战争，军方迫切要求制定一项赢得胜利的政策。实际上，最初使我们卷入这场战争的就是一批身穿便服的军国主义者。

极端僵化和保守的黠武主义，在美国军事上是不适用的。所谓军队思想这一概念，非但无益，反而造成更大混乱。任何担负国家安全重任的人，无论是文职还是军人，一心想的都会是政策问题中的权力方面。从这个意义上说，如果文职的国防部长尽其职守，他们也会很快发展军方思想的。

军方在资源分配上的影响 在美国社会中，军方权力在性质上还有两个方面引起人们的关注。一是军方的政治影响如此之大，以致实际上并不真正需要的武器，他们也可以获得购买拨款，从而占用过多的国家预算。二是军方在制定外交政策方面影响太大，而在外交事务中他们在思想上总是倾向于使用武力。

没有任何妙方可以解决军事机关对拨款的影响。1947年，我们曾试图由国防部来“统一”各军种，但毫无作用。其后，历任国防部长曾试图用管理手段把总统任命的官员手中的权力集中起来，但这些药方也同样未能奏效。

美国实行的是权力高度分散的政治制度。但是就个人而言，权力并不那么分散，所谓分散是指由个人组成的团体之间权力分散，如国会、国会的各委员会、政府各部和机构、利益集团、作为委托人的选民团体、州和地方政府、各种工会和工业联合会。

由于军队可以运用他们的政治影响，目前在联邦税收中占用了过于庞大的份额。但是作为一个实际政治问题，只有两条途径可以削减军方在预算中所占份额。首先，就要看那些认为尚未作为团体组织起来，以施加政治影响为自己争取较大份额的人了。如果同国防费用相比，老年人所得显得过于微薄的话，那么，老年人最好就是自己组织起来。第二种方法，对于新闻界、学术界、国会议员、以及诸如妇女选民和共同事业联盟这类压力集团来说，就是要能够精通军事和战略问题，这样，他们就可以提出站得住的异议，施加其政治压力。

一个有胆略的总统在有胆略的国会、新闻界、公共利益集团以及公众的支持下，可以起关键作用。1977年夏，卡特总统决定不再生产 B—1 轰炸机，许多政治分析家认为，做出这样的决定，没有一个总统能够侥幸成功。各种压力可能迫使总统作出相反的决定，但是反压力也能够使这项决定坚持下来。

军方对外交政策的影响 任何对国家的生存负有责任的人，无论他是文是武，都会特别关心外交事务中的实力，这不仅是不可避免的，也许是合乎需要的。在一个主权国家的世界里，我们必须重视自己的安全，这就需要有人经常密切注意国际事务中的实力问题。这就是军方应尽的责任。我们不愿让军方成为战争贩子，或者认为武力是处理国际事务的唯一手段。如果说，所谓军事头脑就是特别关注实力问题，那么大多数人正是希望他们具有这种头脑。

解决军方对外交政策影响过大这个问题，不能用把军方排除于制定外交政策之外的办法。对于当今大多数外交政策问题，听取一些军方的意见是绝不可少的。虽然冷战的紧张局势已有所缓和，但是冷战并未结束。世界上仍然存在着各种潜在的危险。潜在的威胁与技术革命(火箭、电子设备和核弹头等)同时增强，这

就使得对付这种威胁成为一个极其微妙而复杂的问题，技术革命的意义是如此重大以致使整个战略思想的结构陷于一片混乱。随着这种革命继续下去，而且步子越来越快，国际政治中一切因素之间会产生一种新的关系。总统或国务卿不经常听取军事专家的意见就无法制定出有效的外交政策。军方不可避免地涉及实力问题，从而使国家的政策过分强调武力，这种危险确实存在。但是，为了防止这种现象而让军方囿于军事技术问题的狭窄范围之中，实行军事“检疫隔离”，使他们无法影响外交政策问题，这种做法既无效又危险。

削弱军方的影响 设法使军方除军事以外更好地了解政治和经济问题，以克服他们在外交政策上过于强调武力的倾向，这也许是个比较好的办法。这一方面的工作，一部分是在军事学校里受大学教育时进行的（如西点军校、安纳波利斯海军学院、空军学院），毕业后则在指挥和参谋院校以及各种军事院校中进行。对他们进行这种教育，并不是为了使军官能作出政治、经济方面的判断，这是文官的任务，这样做的目的是使他们了解他们提出的有关军事方面的意见对全局具有的含义。具备这方面的知识，军方就能够更有效地使军事手段适应上级领导政治上的需要。

克服军方过于强调武力这种倾向，还有一个更重要的方法，这就是确保他们不能垄断军事领域。如果政策性问题涉及军事方面，只能根据政治局势来考虑（这本来是应该的），那么，总统、白宫、国务院、国会、新闻界以及政府以外的利益集团了解军事和战略问题，就是十分必要的了。尤其重要的是，白宫和国务院的人，必须是一些强干的人物，名副其实的具有政治影响的人物，他们能够为这种政治上的考虑充当强有力的发言人。

结论 讨论选举产生的和政治任命的高级人员的重要作用，必然要得出一个结论。上一章，我们主要论述了文职官僚机构的

改革建议和主张，这一章我们集中讨论了与国家安全事务有关的一些专门机构，在谈到官僚机构的问题时，不管它是一般机构还是专门机构。有一点必须补充说明。著名的政治学家小V. O. 基曾认为，官僚机构的问题实际上根本不是一个官僚机构问题。他写道：

这个问题，实际上是吸引一批足够数量的干练人才来为党派服务，让他们充当各部、各机构中负责的首脑，来管理和控制官僚机构。……正是通过这批由于某个获胜党而获得职位的人，民众对政府的控制才得以维持。

乍一看，人们会觉得小V. O. 基是主张恢复党派分赃制的，其实他并非如此。人们还会认为他主张采用英国式的议会制，这种制度以党派为核心，而党的纪律则是这架机器运转的润滑油，但这也不是他的主张。他谈的是组成“行政机构”的人，如部长、副部长、助理部长、各机构的领导人以及其他人员。他谈的是C项的各种职务，有些观察家把这些男女工作人员称为“总统的人”，有人则称他们为“进进出出的人”或政府中的“出面人物”。这些人在总统和各官僚机构之间起着重要的桥梁作用，从某种意义上说，也是官僚机构和公众之间、官僚机构与新闻界之间的重要桥梁；至少可以说，这些人和高级官员共同起着官僚机构和国会之间的桥梁作用。小V. O. 基说的是，在提高官僚机构的效率、严格控制官僚机构，使之更加关心人民的愿望，更加负责等方面，这些人起着关键作用，而且他们在这方面还大有可为。他在这一点上是完全正确的。这些被任命的官员是如此重要，应该专门专有一章加以论述。

本章论述了三个国家安全机构：外交机构、中央情报局和军

事机构。

外交机构已不再为上层社会人物所独占，人员是在广泛的基础上招募的。我们已知国务院在美国公众中没有天然的支持者，它要同一百三十五个不同国家打交道，这些国家互相对立，这就必然会在国务院内部引起意见分歧。我们的结论是，姑且不论这是好事还是坏事，这种状况的结果是使总统控制国务院不象他控制其它部那么困难。

在论及中央情报局时，我们看到，近年来中央情报局遇到的困难主要是“隐蔽的”政治行动造成的，如猪湾事件、企图策动政变之类。我们看到，中央情报局的独立权力来自多方面：工作的秘密性质、经费充足、人员干练、手中掌握情况等。中央情报局的成就在于它使政府信息灵通，而且有助于防止计划为某一领域的特殊利益服务而带有很大倾向性的情报。我们还提到一些对中央情报局进行改革的建议。结论是：许多麻烦不是中央情报局造成的，罪魁祸首恰恰是总统们和高级决策者。

最后，我们讨论了军队的问题，提到了人们对于“从事戎马生涯的人物”的忧虑，担心军队会受到政治派别的左右，害怕军队成为国中之国。结论是：就美国的军队而言，这种担心是没有根据的。

我们还提到其它种种忧虑，如军队对国家预算和外交政策影响太大，他们受到军事头脑的毒害。我们的结论是：这些危险可以从两方面来防止：一是教育军方懂得他们的建议对政治的含义；二是一定要政府的文职领导人了解军事，有能力领导并控制一切官僚机构。至于文职领导人，即政治任命官员的重要性，我们将在下章论述。

第八章 政治任命官员

小V.O.基说过，控制官僚机构，使政府关心民众的愿望，关键是那些政治任命官员，也就是那些随总统而来的各部和各机构的首脑。他认为，民众正是通过这些因某个政党在选举中获胜而做官的人才能控制政府。基所指的这些人物，被某些观察家称为“总统的人”，另一些人则称他们为“来往过客”或政府的“出面人物”。这些人加在一起，就是整个行政部门。

那么，担任C项中各种职务的男男女女都是些什么人呢？他们的职能是什么？他们真的是“总统的人”吗？他们能行使哪些权力？他们是怎样谋得这些职务的？他们完全按总统的旨意办事，还是各种利益集团和权力中心把他们强加于总统的？

本章将首先讨论总统希望他们的政治任命官员发挥的职能，这里所指的理想的职能不仅是整个社会的看法，而是总统心目中的理想的职能。本章还将论及总统在任命履行这种职能的官员时有多大的自由。然后我们才能说到政治任命官员真正的职能是什么。了解了这些情况，我们就可以对政治任命官员的经历以及他们的社会、经济和教育背景作一分析。

我们还要分析政治官员行使的权力，他们对政府的决策有多大影响。

最后，我们才能判断基的观察是否正确，同时再研究一下遴选政治任命官员的制度还可能有哪些改进。

“卡特行政当局决心使政府更加关心民众。”“尼克松行政当局在内政上是保守的，但在缓和国际紧张局势方面建树颇多。”“罗

斯福行政当局不仅打了一场美国历史上最大的战争，而且还领导美国进行了一场最伟大的社会和经济革命。”象这样评价行政当局工作的说明，随时都有。但是，所谓行政当局到底是什么呢？

我们在论官僚机构一章中曾提到，大体上说，行政机构是由担任C项中所列职务的人构成的。当尼克松总统组织他的政府时，《纽约时报》曾给行政当局下过这样的定义：“一名总统、一名副总统、十二名内阁成员、三百名次内阁官员和各机构领导人、一百二十四名大使，以及一千七百名助手、助理和机要秘书”。关于行政机构的定义，还可以参考《美国政策和论据》一书。这是参议院的一个委员会每逢总统选举年为公众服务而出版的。文件不仅列举组成行政机构的各种职务，而且还包括了所有C项中的职务以及新行政机构可能“恩赐”的官职。这一文件有各种名称，或叫绿皮书，或称购货单，也被人称为美缺手册，因为他列举了可能获得的“政治美缺”。不过，《纽约时报》和“美缺手册”的介绍都是很粗略的，因此还有几点应着重予以说明。

总统大约要任命二千人，其中决策性职务不超过五百个，按照我们的解释，这些职务就是行政机构的一部分（见表8-1）。总统任命的大多数高级领导人都需经国会同意。内阁成员、副部长、负责某一具体部门的副部长、助理部长、各机构的负责人，管理局或管理委员会成员都需要得到国会同意。总统办事机构的某些成员，如管理和预算局局长、经济顾问委员会成员、科技办公室主任，也都如此。白宫的助手们毋须经国会同意，这也许因为他们按理都是总统私人助手吧。陆军、海军、空军、海军陆战队、海岸卫队的现役军官、外交人员以及其他一些官员需经参议院同意，但一般并不把这些人看作行政机构的组成人员。

总统理想的政治任命官员 有些总统想要推行他们信仰的

图表 8—1 1976 年 6 月行政系统专职政治任命官员状况

	总统任命并 经参院批准	总统任命, 不经参院 批准	C 项职务	非专业性 行政职务	其它 a
行政项					
I (各部部长)	12	—	—	—	—
II (副部长, 某些机构长 官, 某些白宫工作人员)	61	10	—	—	—
III (某些机构长官, 副部 长, 白宫工作人员, 等)	109	4	1	—	1
IV (助理部长, 各机构 副长官, 白宫工作人 员, 等)	311	12	27	—	3
V (某些助理部长, 特别 助理, 白宫工作人员, 等)	113	3	66	—	12
普通项(高级)					
18 (局长、专家特别助 理, 等)	30	13	6	178	20
17 (局长、副局长, 专 家, 特别助理, 等)	36	1	6	184	19
16 (同上)	49	4	14	171	38
(16—18)b	—	18	—	—	24
普通项(中级)					
15 (各种专家, 特别助 理, 各管理局, 管理 委员会成员, 等,	10	2	232	—	15
14 以下各级	36	—	98	—	16
13 以下各级	54	—	63	—	20
12 以下各级	2	—	575	—	140
总数c	823	67	1,138	533	308

a 此项包括注册的白宫人员, 某些退伍军人管理局人员及其他。

b 行政级别属于这个范围, 在少数情况下, 可以包括行政V级在内。

c 一批未经过文官考试的职务 (虽然内部关于这些人是否是政治官员尚有争议, 不包括在内)。因此本表不包括A项和B项或 162 个属于外援法范围内的非职业性职务。

材料来源: 休·海克罗,《陌生人组成的政府》(华盛顿哥伦比亚特区, 布鲁金斯学会, 1977年), 第85页。

政策，并且在各种政策和计划上留下他们执政的痕迹。对于这样的总统来说，理想的政治任命官员确实会是“总统的人”。作为总统在官僚机构安插的人，政治任命官员就会代表总统的观点。对于白宫的工作人员来说，总统大概只希望他们起代表总统观点的作用。总统让他们去推动各官僚机构的工作。他们的任务是监督各官僚机构，为总统决策汇集资料，作出分析，提出建议。他们的任务还包括了解决策的执行情况。一旦作出决策，他们就要督促各官僚机构采取及时而有效的行动，使决策得以贯彻执行。

总统还要那些负责各部、各机构和各局负责某项任务的政治任命官员做更多的工作。总统们要这些人按照他们的需要去组织各官僚机构。这些政治任命官员，应该体现政治管理，代表行政机构的最高领导，这是理想的情况。在真正明智的总统看来，这些官员代表总统只是他们的一半任务。英明的总统不仅会让政治任命官员在职业官员面前代表总统，而且在总统面前他们还是这些职业官员的代表。政治任命官员必须对专家们的意见是否值得提到政府最高层去作出判断。一旦他们决定应该听取某个专家的意见，他们就应该坚定地支持这个专家的意见。英明的总统应该许可各部、各机构和各局的负责人以及他们手下的政治任命官员维护他们的单位和单位里的职业官员。否则，能够提出意见的人就会仅限于那些从职务上拥有政治权力的人了。

总统一般还要求他所任命的政治官员起到另外三种作用，其一是在国会里代表总统。按照有关行政权利的传统，白宫助手是无权在国会各委员会中作证的。但这不适用于各部和各机构的政治任命官员。他们必须作证，总统希望他们能强烈地、雄辩地代表他的观点而不是代表他们个人或他们部门的观点。其二，政治任命官员应接触报界和公众。在这一方面，同样，总统希望他们代表总统而不是他们个人或自己的单位。最后，政治任命官还应

同各种特殊利益集团和委托人团体打交道，听取他们的意见，在他们的会议上发言，并同他们磋商。在这一点上，总统同样希望他们任命的政治官员坚定地代表他说话。

遴选政治任命官员 总统在任命各部部长、副部长和一些重要的独立机构的领导人时，一般是从他个人的兴趣出发的。但是，在选择助理部长时，表现出并不是所有的总统都有同样的兴趣。艾森豪威尔总统似乎在很大程度上把助理部长的选择交给了各部部长自己去处理，而肯尼迪、约翰逊和尼克松总统却积极参与助理部长这一级的人事遴选工作。

卡特总统则亲自挑选各部部长和象中央情报局那样比较重要的机构的首脑。但他把助理部长这一级的人选交给内阁成员去办。在很多情况下，内阁成员又把这项责任委托给别人，有时委托给由尼克松或福特任命而且还在任职的人们去办。卡特由于没有对此采取更为积极的态度，在本党党内和政府内部受到严厉的批评。实际上，民主党全国委员会还通过了一项决议，批评总统对于封赐职务的态度。《华盛顿邮报》的一名记者写道：

一些和新总统有关系的政治活动家认为，总统允许内阁成员把那些在卡特竞选运动中出过力而又想做官的人搁在一边不予理睬，是犯了一个严重错误。他们认为，他伤害了那些为他作过很大牺牲的人，这种消息一传开，对总统再度当选是不利的，也损害了其它政治上的关系。

助理部长的重要性 许多支持卡特的人，甚至那些得到美缺的人，对卡特这样对待政治任命官员的人选问题都感到不快。他们懂得，对于一个想治理国家而不是统治国家的总统来说，助理部长这一级的政治任命官员是极端重要的。总统们能在整个政府政策范围内进行广泛的领导。他们能够处理某个危机，如肯尼迪解决了古巴导弹危机，约翰逊解决了1964年的铁路大罢工。但是

各主要部的部长在某种意义上说，要狭窄得多。在该部管辖范围之内，他们可以对政策进行广泛的领导。他们也能够处理一个特定的危机。不过，那只是需要他们的专门知识才能解决的危机。例如，基辛格国务卿接受解决中东危机的任务时，只是把它看作个人的责任。运输部长柯勒曼把处理超音速协和式飞机的降落问题也当成他个人关切的问题。但是，整个政府关心的问题范围很广，个人是不能胜任的。即使一个拥有白宫工作人员那样规模的工作班子，也无能为力。实际上，应该承担责任的不仅是总统，而且也包括各部部长。

出于政治原因，承担责任在级别上是有一条界线的。许多政策问题是不能由低于内阁成员的各级来处理的。总统任命的官员的地位，至少能使他们在政策中体现总统在政治上的多方面考虑，其中要考虑政策将对社会的各部分人和各利益集团有何影响，哪种政策能被国会、新闻界和人民接受，要花多大的力气才能取得制定政策所需要的一致意见和公众的支持，等等。最终只有总统才能作出这种范围如此广泛的政治判断，但是助理部长们也是重要的，这是因为，作为总统任命的官员，他们是一项政策的各个组成部分汇集的枢纽。他们在政府中是对政策进行多方面考虑（主要是总统的考虑）的最低一级。

政府任命官员的实际情况 在实际生活中，政治任命官员目前或将来终究会有些原因使他们不想只是充当总统的忠实奴仆。政治任命官员在他们任职的部或机构中同职业官员打交道中，对职业官员逐渐熟悉，开始尊重他们，了解他们的特殊问题，他们追求的目标，以及他们的动力和忠诚。为了替总统做好管理一个部或某个机构的工作（做好工作对他们自己的身价是很重要的），政治任命官员必须争取职业官员心甘情愿、积极热情地同他们合作。于是，政治任命官员常常把自己当成自己领导的

单位中的男女工作人员中的一员。强烈而坚定地维护这个单位的观点，就是人们经常议论的总统和内阁成员之间关系紧张的原因之一。这也是总统必须在行政系统中以至在更广泛的政策圈子里统一思想的另一原因。

个人动机 政治任命官员有他们自己的目标、志向、道德原则和需要。有些官员希望能竞选州长，想在众议院或参议院谋得一个席位，或者在本职工作或专业上得到擢升。要做到总统要求的那样没有私心，不为自己捞一点名声，对他们来说是困难的。他们需要获得政府中职业官员和他们本地区人民的好评，因此，总统要求他们那样强烈地支持上述这些人所不喜欢的事情，是不可能的。

政治任命官员以什么方式行事，取决于他们自身的利益。政治任命官员可能喜爱他们为之工作的总统，还可能是总统的朋友，这并不罕见。他们也可能赞成总统的政纲和行政机构的一般目标。他们工作的部或机构采取的一般政策，也可能为他们所赞赏。但是也许在某个时候，他们根本不同意某项政策。一旦发生这种情况，他们会设法改变这项政策。如果他们改变不了，他们会怎么办呢？他们可以辞职和公开抨击这项政策。即使他们这样做了，也不一定能改变这种政策，反而可能得罪总统或整个行政当局。那些因此而辞职的人，将来肯定不可能再对总统或行政当局有什么影响。另一种办法是忍气吞声，不表示反对，为的是保住自己在政府中的职务，希望在其它政策上能做点好事。他们也可以悄然引退，这样他们也就可以保持他们的自尊，避免同他们不赞成的政策发生任何瓜葛，同时也可能在其它问题上保持他们对政府的影响。

政治任命官员本人的拥护者 总统最初物色具体人选的方式，是总统和政治任命官员之间产生分歧的另一原因。总统在这

方面并不能任意行事。有关各方，都指望由有关的利益集团、服务对象和有关领域中的人来担任某些最高领导职务。农业部长最好是一个农场主，或来自某个农业大学，或来自与农业有关的某一工业系统。财政部长最好来自华尔街，或另一城市的金融团体，或银行界。劳工部长最好来自工会，或是某大学研究劳动问题的经济学家，或政府中某个有关部门的官员，如联邦仲裁与调解局，如果总统某项政策不利于支持政治任命官员的集团，政治任命官员就会起来反对这项政策。

反对任命的压力 有时，总统任命某些支持者，与其说由于他受到压力，不如说由于他在压力下拒绝任命某些支持者不能接受的人担任职务。卡特总统任命西奥多·索伦森（原来是肯尼迪总统的工作人员）为中央情报局局长。但是，当参议院、新闻界和其它方面的保守分子得知他在二次大战中曾拒不服役，还利用政府的秘密材料写了一本关于肯尼迪政府的书，于是他们就强制总统撤销了对他的任命。上述这部分人当中，有不少反对任命保罗·沃恩克为军备控制和裁军署署长和新一轮限制战略武器谈判的首席代表。结果，卡特总统任命斯坦斯菲尔德·特纳，代替了索伦森。特纳是卡特在安纳波利斯海军学院的同学，同索伦森一样，其观点与总统十分接近。但是那些反对索伦森的人却又认为特纳更倾向于他们的观点。至于沃恩克的任命问题，反对派阻挠对他的提名并未成功，但是这样一来却在军备控制问题上束缚了沃恩克和总统的手脚。

有一些由总统任命的职务是留给职业官员的。例如退伍军人管理局的副局长按惯例是由一名职业官员担任的。国务院负责政治事务的副国务卿帮办也是如此。担任这些职务的职业官员，不大可能象政府以外的支持者那样反对总统的政策。但是当总统采取的政策看来不利于有关机构的利益时，职业官员也有反对的时

候。

卡特总统的任命 总统们在任命国防和外交官员方面有相当大的自主权。卡特不可能选择一个没有适当的教育程度和阅历的人担任国务卿，也很难让参议院批准任命一个大多数议员认为观点过于“激进”的人。（提名沃恩克时出现的情况主要就是因为这一点，虽然最后还是批准了。）这些限制和条件意味着能被卡特总统选为国务卿的人，是比较少的，充其量也不过二、三十人。他选中了华尔街一家有名望的律师事务所的律师赛勒斯·万斯。万斯曾在肯尼迪政府中任国防部法律总顾问，在约翰逊政府中担任过国防部副部长。1968年，他和艾夫里尔·哈里曼都是美国在巴黎与越南举行和谈的主要谈判代表。

挑选国防部长的情况与此类似。卡特不得不挑选一个“保守派”和“自由派”都能接受的人物。有一个时期，谣传卡特考虑任命詹姆士·施莱辛格（最后卡特任命他为“能源之王”，后来他成为新成立的能源部部长）。施莱辛格曾一度在尼克松总统和福特总统执政时担任国防部长，以主张庞大国防开支而闻名。参议院中、新闻界以及其它方面的“自由派”群起反对。卡特最后挑选了哈罗德·布朗。布朗曾获得物理学哲学博士，专门研究核武器。1958至1961年，他是总统科学顾问委员会的成员，是日内瓦禁止核试验条约谈判的美国代表团成员，在肯尼迪执政时期，曾在五角大楼担任非正式顾问。1965年，他在约翰逊政府里被提名为空军部长。此后他担任加利福尼亚理工学院院长。政治任命官员的人选，因受到教育、经历等方面条件的限制，还必须为“保守派”和“自由派”都能接受，这样，人选就减少到不超过二、三十人。卡特总统在人选方面还是享有相当大的自由。

卡特任命布热津斯基为国家安全顾问。布热津斯基原为哥伦比亚大学教授，苏联问题专家。在此以前，他至少有八年时间为民

主党可能参加竞选的总统候选人撰写讲演稿，并且充当他们外交政策方面的顾问。卡特经常向布热津斯基请教。1976年大选中只要民主党获胜，无论谁当选为总统，布热津斯基必然会担任要职。可以说，布热津斯基花了八年时间求职，终于做了官。

卡特在任命其他外交官员时受到上述种种考虑和压力的影响，如教育、经历、国会、新闻界等各种权力中心是否能够接受，等等。偶尔还有一些其它影响。尼克松总统选择基辛格为国家安全顾问便是一例。基辛格的资历是：国际政治哲学博士，长期执教于哈佛大学。基辛格曾是共和党总统候选人，尼克松的主要对手之一，纽约州州长纳尔逊·洛克菲勒的私人顾问。基辛格的任命通过了，这也是向共和党内洛克菲勒派表示和解的一种姿态。

卡特在国内事务上的任命事项 卡特任命国内事务高级官员的情况，反映了来自不同地区、各种利益集团、商界、劳工界对总统的影响，也反映了总统在任命这些官员时所受的约束较大。卡特任命迈克尔·布卢门撒尔为财政部部长。布卢门撒尔曾获普林斯顿大学经济学哲学博士学位，毕业后，在克朗·科克国际公司工作，一直做到副总裁。在肯尼迪政府中，他担任过国务院负责经济事务的副国务卿帮办。他还是本迪克斯国际公司的总裁，后来又任董事长和总经理。显然，布卢门撒尔的经历使他能被企业界和学术界所接受。

卡特任命雷·马歇尔为劳工部长。马歇尔是得克萨斯大学教授，专门研究低生活水平工人问题。他“在卡特的主要盟友，即工会、民权团体和南方，有很大的号召力”。一位劳工组织的发言人说：“显然，他是一位第一流的劳工问题经济学家……，而且是一个头脑清醒、通情达理的人。”

至于商务部长，卡特选中了胡安尼塔·莫里斯·克雷普斯。

她是劳工经济学家，“和企业界有着密切的联系”。她对少数民族和妇女的地位这类社会问题一直很关心，这一点能得到“自由派”的欢心。她还是J. C. 彭尼公司、西部电气公司、伊斯特曼·柯达公司和北卡罗莱纳国家银行的董事，这使她能为企业界所接受。卡特任命鲍勃·伯格兰为农业部长。伯格兰是明尼苏达州的一个农场主，1971年以来，一直是国会议员，在众议院的住房、农业和小型企业等委员会任职。

在任命塞西尔·安德勒斯为内政部长问题上，卡特在地域性利益集团的压力下屈服了。安德勒斯是爱荷达州州长，这个州在采矿、伐木、放牧和自然资源保护等行业中有着强大的利益集团。作为这个州的前州长，他自然拥有有助于维护其政策的政治力量。

政策的倡导者 大概多数政治任命官员都曾设法使自己掌管的机构适应总统的政策，解释这些政策，并力图说服和推动各自的机构按总统的旨意办事。但是政治任命官员既对白宫和政府内部负责，同时也对国会、服务对象、特殊利益集团以及关注政治的公众负责。因此，政治任命官员仅仅代表总统的情况是罕见的。他们的职能是提出政策，他们的作用是为解决某个问题作出决定，提醒政府注意正在出现的问题。他们的任务是提出各种可供选择的政策方案，并且坚决维护这些政策。他们是“出面人物”，是一些领路人。如果他们目前还不是知名人物的话，他们很快就会成为知名的人物。

出面人物倒不必是某方面的专门家，但是那些站稳脚跟的政治任命官员应该会使用专家，了解哪种情况下专家们是正确的，应该予以支持，自己又在哪些方面存在着局限性。他们会成为这方面的专家。在政府内外的各种场合，在高级和下级官员中间，在各部和各种机构中，在国会的听证会上，在介绍背景对记者招

待会上，在对公众发表的演说中，在无数的笔墨官司中，推行政策的不是别人，正是这些出面人物。他们是各种主顾的领头人，是政策的倡导者，也是统一思想的重要角色。他们手下的男女职业官员可能以坚持不懈的热情来推行一项政策，他们可能都是些衷心的拥护者，但是起倡导作用的是那些出面人物，这就是所谓的倡导作用。他们的任务的实质就是进行干预，从事激烈紧张的政治活动。

各种类型的经历 一个人如何才能成为行政机构中的高级决策人物呢？青年男女如想担当起这类的工作应该如何为自己创造条件呢？在某些国家里，担任高级决策职务的官员在经历类型上是很明确的。在美国，什么样的人能担任这些责任重大的工作，是既不明确而又混乱的，简直是一个“迷魂阵”。近年来，通向决策地位最常见的途径是专攻某一领域，以此在全国树立声望。

第一步，先成为华尔街的名律师、有所建树的著名银行家、工会领袖或劳工运动的律师、农业界的领袖、闻名全国的经济学家、城市问题或国际事务教授，某一重要工业企业如通用汽车公司和福特汽车公司的董事长、一所大学的校长或一个慈善事业基金会的主席、或者是与政府各部、各机构的工作有关的数十个其它领域中的知名人物。

第二步，在本行业或其它领域中独立地参与公共事务活动，参加各种集会和会议，自愿主办各种受到公众广泛支持和赞成的事业（但必须避免从事那些激进的、不受欢迎的事业！）。为有威望的刊物撰写言之有物的论文。巧妙地让别人约你就自己的专长撰写短文，发表在《纽约时报》社论版背后的那一版上。作为客座专家出现在电视的讲演节目中，并作出一种睿智而公正的姿态，写一些有内容、起作用的信件给潜在的总统候选人、参议员、州

长、各部部长和各机构首长和众议员。

然后，总统选举年来到时，努力为本党的提名人效劳，成为一个出主意的人，为各种问题和演讲准备观点，也许甚至应该草拟两份讲演稿。如果你有才干，又有门路，你就能为筹款助一臂之力。你还可以为候选人讲演。你可以根据自己的专行组织人马：为汉弗莱(或尼克松)组织律师，为尼克松(或肯尼迪)组织教授。如果你极孚众望，有才干，有门路，又有时间和精力，你还可能成为一次大规模竞选活动的联合主席之一，比如“公民支持艾森豪威尔”运动。

一旦在你的地盘内真正取得了重要地位，并且通过参加各种会议、写论文、主办各种得人心的事业、给参议员或其他人写信等活动，表现出对公共事务的关心，那时，总统候选人就会把你请出来，征求你的意见，争取你的支持。如果你确实获得了举足轻重的地位，你在提名确定之前也许不应该再抱住某个候选人不放。如果你还善于运用策略，长于外交手腕，即使你采取这种态度时也不至于得罪某一个候选人。但是对于一个仅仅稍有名气，也不擅长外交手腕的人来说，这么干是会有点风险的。

总统对于那些最先支持他们的人，会予以青睐。罗斯福对于“芝加哥大会以前”(芝加哥是召开总统提名大会的地方)就支持他的人人是偏爱的。对艾森豪威尔来说，同样是以提名大会为时间作为是否支持他的分界线的。而肯尼迪的符咒却是“威斯康星之前”，这是因为在这个州的初选中，肯尼迪第一次显示出取胜的迹象。尼克松对那些在他担任副总统时支持过他，在1960年戈德华特控制共和党和他被击败的黑暗日子里，以及1980年他在竞选中获胜一直站在他这一边的人，是另眼相看的。卡特偏爱的是他当州长时支持过他的人，但在此后的时期里，似乎没有明确的分界线。他获得提名的过程是漫长的，对于谁在一个特定的事件之前

或之后为他摇旗呐喊，他似乎没有加以区别。

如果你渴望得到一个高级职位，最微妙的时刻就是在你支持的候选人从当选到就职这段时间里你必须用一种委婉而巧妙的方法提醒新总统：你曾经在竞选中为他出过力，至于暗示他你想得到一个什么职位，那办法就要更加婉转而巧妙了。如果还有别人也想争得这个职位，你就必须设法争取在新政府中有影响的人和那些为总统决策出主意的人支持你。

如果你在某一个专门领域中很有名气，就可以采取一种不同的战略。你可以设法使当选总统三顾于你，根本不用去运动一个职位。但是很少有人有这样大的名气：对于已经当选并且有四年时间来建立重新当选基地的某人来说已成了必不可少的人物。非常杰出的人物要想在新政府中得到一个决策地位的职务，往往只是在危机时期才可以运用这一战略。在危机时期，总统总是想竭力为自己塑造一个全国团结的形象。

当一位总统以微弱之差当选时，成为反对党的一员，可能是个有利条件。1940年，第二次世界大战的阴云密布，罗斯福感到需要任命两名共和党人亨利·史汀生和弗兰克·诺克斯分别担任国防部长和海军部长。肯尼迪总统也处于某种相似的地位。他在选举中以微弱多数获胜，当时正处冷战高潮，美元在国际上受到巨大压力，于是他觉得有必要任命两名共和党人为内阁成员。他任命罗伯特·麦克纳马拉为国防部长、道格拉斯·狄龙为财政部长，此外还任命麦克乔治·邦迪担任他的国家安全顾问。麦克纳马拉根本没有想在肯尼迪政府中谋职，他被列入内阁人选，完全出乎他的意料。

值得注意的是，民主党更倾向于认为有必要任命共和党担任高级官员，而共和党却不甚重视任命民主党人。（而且就登记的选民来看，民主党是多数党！）这可能因为金融界、银行界、工商

企业界的领袖倾向共和党，在危机时期，需要他们合作。

争取在行政机构中得到职务的另一条重要战略就是在选举政治中为自己扎下根基。各部部长、各机构主任、副部长，和助理部长中，相当大一部分曾经是参议员、州长和众议员。在美国立国之初，几乎所有的政治任命官员都曾担任过选举职务，一般都在州里。当前已不如过去那样普遍。罗斯福总统的国务卿科德尔·赫尔就曾经是田纳西州的众议员和参议员。另一名美国参议员詹姆士·伯恩斯，就是杜鲁门的国务卿之一。艾森豪威尔政府的白宫参谋长谢尔曼·亚当斯就是新罕布什尔州的前州长。在肯尼迪政府中，前众议员斯图尔特·尤德尔任内政部长，康涅狄格州前州长阿伯拉罕·利比柯夫任卫生教育和福利部长。尼克松政府中的国防部长梅尔文·莱尔德曾是国会议员。福特总统任命另一名国会议员唐纳德·拉姆斯菲尔德为国防部长。卡特内阁中的好几名成员都曾担任过选举职务，其中最引人注目的是佐治亚州的国会议员安德鲁·扬，此人成了美国驻联合国大使。

通向政治任命职务的阶梯 刚从大学、法学院或研究生院毕业的男女毕业生，年龄都是二、三十岁，尚未在全国赢得声誉，这些人另有一条途径来担任任命职务。他们所能得到的职务当然不会是各主要部的部长、副部长，甚至助理部长也不大可能。但是很可能是白宫助手，或者部长、副部长或助理部长的什么特别助手。凡是被任命担任高级职务的，都曾担任过C项职务中的低级官员。的确，充当低级助手的经历往往是后来被选中担任高级职务的重要因素。

决定走这一条路的青年人，第一步是参加一个党。许多白宫助手和后来担任高级任命官员的人，是从地方党部扫地和煮咖啡起家的。安门铃，装封套，接电话，以及其它一切枯燥而又必要的工作，都可以成为发迹的起点。不久，此人就可以主持一个地

方竞选总部，或者为竞选市长、州议员、众议员、参议员或州长的候选人鸣锣开道。

1976年大专院校的在校生和刚毕业的学生，参加了每个候选人的竞选班子。开始时其中许多人是义务性的，有才华又勤奋肯干的就开始领取报酬了。但是，只有一个候选人能当选。当他们支持的候选人落选时，许多年轻人就转入与他们观点相同的那个党的另一候选人的竞选班子，这经常是由他们原来为之工作的候选人推荐的。

在不是总统选举年的年头里，还有另一种求职的战略。国会山上至少有两、三千名青年男女，一般是学法律和其他专业的毕业生，他们为参议员或众议员当助手或在国会各个委员会或小组委员会中充当工作人员。他们做立法工作，起草讲演稿，担任研究或宣传工作，在某个州或选区干些政治上的亡羊补牢的差事，帮助选民们解决问题以及为国会的某个机构做许多零星工作。许多人来这里工作，都希望他们的上司会竞选总统，有许多人则是来领略政治内情的。在大选年，他们就来为某个人工作，这个人与他们观点相同，他们希望他有一天能当选总统。另一些人则是来取经的，因为他们自己将来也可能当选个什么角色。林顿·约翰逊最初是为一名众议员当助手，后来自己竞选众议员，再往后就竞选参议员，后来又当上了副总统，最后当选为总统。从表8—2可以看出国会的工作人员数目不断增长的趋势。

本章中曾提到另一条获得任命职务的途径，在某种意义上就是上述第一种战略的演化。一个职业官员晋升到他或她的专业领域中的最高位置；比如助理部长、副部长或者某一位独立机构的首长，这种情况并非罕见。但是职业官员成为一个主要部的部长，几乎从未有过，但是职业官员成为人口普查局或森林管理局这类专业机构的长官确实是常见的。在一些独立机构中，也有这

表 8—2 1947—1978 年国会工作人员增长表

年 份	参 议 院		众 议 院		总数
	个人工作人员	委员会 工作人员	个人工作人员	委员会 工作人员	
1947	590	222	1,449	182	2,443
1957	1,115	371	2,441	348	4,275
1967	1,749	448a	4,055	506a	6,758
1972	2,426	814	5,280	727	9,247
1975	2,600	1,120	6,114	952	10,786
1978(估计数)	5,000	2,250	7,000	1,750	16,000

a 系 1968 年的数字。

材料来源：根据哈里森·福克斯和苏珊·哈蒙德的《国会工作人员的增长》改编，原文见哈维·曼斯弗尔德所编《国会与总统之争》（纽约普雷杰公司出版，1975年）第115页。1978年的估计数采用米尔顿·格威兹曼《臃肿的机构》（《纽约时报杂志》，1974年11月10日）以及本书作者的采访所得的数字。

种情形。中央情报局曾有两任局长是职业官员，一任是理查德·赫尔姆斯，另一任是威廉·科尔比。

布鲁金斯学会的研究 从 1933 年罗斯福政府算起至 1976 年底，任命为决策官员（内阁成员、副部长、助理部长、独立机构的首长等等）的总数为四千人。对于所有的政治任命官员，甚至内阁一级的官员，从未进行过确切的研究。但是设在华盛顿的专门研究公众感兴趣问题的非营利性私人研究机构布鲁金斯学会，却组织了两项有关政治任命官员的研究，写出两部著作：一是狄恩·曼和詹姆森·多伊格合著的《助理部长》和休·海克罗著的《陌生人组成的政府》。曼和多伊格的著作侧重研究罗斯福、杜鲁门、艾森豪威尔和肯尼迪几届政府中的二级政治行政官员，研究对象达八百人。

海克罗的著作一开始就说，“官僚自然而然地就成为美国行政系统政治领导的一个重要组成部分”。该书的其它部分，集中研究政治任命官员能使用哪些战略来对他们领导的官僚机构施加

最大的影响，并使该机构的官员最充分地发挥其作用。

美国的政治任命官员有时被称为“进进出出的人”，这是由于他们一般都不是职业官员，他们随着新总统进入政府，而在一任政府届满时也随之离去（有些离开得更早些）。不过，任期说明政治任命官员上升到高级领导岗位有某种众所周知的阶梯，也就是说，年轻人作为C项中的特别助理或助手进入政府，一届政府期满时离去，在一段时间内从事自由职业，然后回到政府中任较高级的职务，比如助理部长或副部长，然后又有一个时期从事自由职业，等到再次回政府任职时，就担任一个主要部的部长或某个独立机构的长官了。看来在美国成为决策者有一个过程，在晋升过程中，他们能够逐步学会政府的一套工作，取得从低级到高级所需要的各种经验和知识。

从某种意义上说，确实如此。布鲁金斯学会分析研究的八百人中，有五分之四的高级和中级政治任命官员曾在中央政府中供职。对于那些在专业工作之外曾在政府供职的人来说，普遍的形式是先在下属行政机构中任职，而后担任总统任命的职务。“这往往是指从部长的助手晋升为助理部长，或者从某政治任命机构的负责人晋升为部长一级的官员而言。”少数事先未担任过专职政府职务的人，也曾在顾问委员会工作过，或担任过政府的咨询顾问。

上述八百人中，大约有三分之一的政治任命官员一生中大部分时期都是公务人员。（鉴于在多届政府中政治任命官员常在本届政府届满前一两年就离职，他们未满的任期常常暂时由职业官员来补充，因此这个数字可能会使人产生误解）。

任命官员的社会经济背景 经布鲁金斯学会调查过背景的八百名任命官员中，许多人在进入政府之前已经在本行业和各自的社会圈子里获得相当的成就和威望，因此他们一般比自由职业中

相应的人物年龄要大些。他们的平均年龄大约是四十八岁（在私人机构中首次担任高级职务的年龄是四十二至四十七岁）。各届政府中政治任命官员的年龄没有太大的差别，只是在罗斯福政府中平均年龄稍小，而在艾森豪威尔政府中的平均年龄则稍大。肯尼迪政府之所以出色，并不在于任命官员平均年龄小，而是由于有几个年龄已超过五十五岁的任命官员。

每届政府都任命一些妇女担任高级职务，但是不多。至于黑人和其他有色人种，就更少了。

地区代表性反映了不同地区的利益。例如，内政部门来自西部地区的政治任命官员比例较大。任命情况同样反映了各地区党派的实力。民主党当权时，中西部在政府中的代表性就不如共和党当权时那么强。共和党执政时，南方就无法享受充分的代表权。政治任命官员的出生地反映出他们出生年代的人口情况。但是从总体来看，他们的流动性是很大的，一般是从乡村流向城市。

政治任命官员的教育程度比一般人高。四分之三具有大学文化水平（一般人当中是二十分之一），而且政府中受大学教育的官员的百分比一届比一届高。罗斯福政府中的任命官员有二分之一是受过大学教育的，到肯尼迪执政时，达到十分之九。八百名政治行政官员中，一半以上得过某种学位，大多数是法律专业。地理上分布广泛，保证各教育机构都能享有代表权。政治任命官员就读于私立学校的，占很大的比例，具体说，占五分之一，而一般人进私立学校的比例是十比一。出身于名牌大学比一般大学的就更多一些。

关于政治任命官员的宗教信仰的统计，不甚可靠，许多任命官员不说他们信仰什么宗教。与众议员相比，政治任命官员中天主教较多，犹太人也比较多。民主党政府中的天主教徒比共和党

政府中的天主教徒多。

政治任命官员在职业方面流动性很大。许多人曾从事多种职业。在私人机构中从事的职业，最常见的不是法律而是企业，这和国会议员的职业类型正好相反。最常见的是从事制造业，从事法律的仅次于企业，居第二位。教育、新闻、工程、科学等方面的职业，就远远不及上述这两种了。

严格来说，在政治任命官员的社会背景方面，布鲁金斯学会的研究没有提供确切材料。所有的人在自己的领域里都曾取得一定的成就，但这并不说明他们的社会背景。他们比一般人受到更良好的教育，也并不能说明他们有较高的社会地位，当然，这点倒能说明他们的经济状况超过一般水平。唯一能真正证明政治任命官员的社会地位高于一般人的，是他们当中有相当大一部分人毕业于名牌大学。政治行政官员中，有四分之一曾就读于耶鲁大学、哈佛大学或普林斯顿大学。过去这些大学的学生与州立大学或其它私立大学的学生相比，出身名门望族者更多一些。

政治任命官员的权力 这些“出面人物”手中有什么权力呢？部长、独立机构的首长、助理部长或任何总统任命的局长手中都有权力，至少有权草拟报告，搜集情况，提出建议。如果这些政治任命官员能够控制他们领导的机构，他们的权力就大了。一个官僚机构的领导有权提出见解和建议，写成意见书。在有各种组织机构参加的会议上，携有此类意见书的人可以为讨论定调子，在很多情况下还能够对最后决定本身起决定性作用。只是当这个问题深深触及其它组织的利益时，这些组织才动手草拟自己的意见书。各机构首脑在其主管机构的支持下，通过指导这个机构的日常工作而拥有权力。他们的权力不仅在于研究问题、提出政策，而且在于他们对于执行政策的态度，他们可以漠然处之，也可以积极执行。

部长和助理部长由于在他们主管的机构中具有权威性而拥有一定的权力，即使他们是由总统任命而且只是按“总统的旨意”行事。如果总统反对他们的看法，政治任命官员至少有陈述意见和说服总统的权力。如果总统不听从主管某一事务的官员的意见，总统会因此而自食其果。在一些需要根据专门知识解决的问题上，即使总统持不同意见，政治任命官员的权力之大也足以使总统按他们的意图办事。假设一位总统想要准许英法两国的协和式超音速飞机定期飞往美国，科学顾问也会以这样会危害人民的健康和环境为理由而公开反对。大多数总统要采取行动反对这类意见时，都会有所踌躇的，如果政府以外的其他科学家不站出来反对这种看法，那就更是这样了。1954年，李奇微将军反对把美国战斗部队派往越南，当时就发生过这种情况。李奇微是职业军官，他是陆军参谋长，他的地位相当于一名科学顾问。担任这一职务需要军事方面的专门知识。艾森豪威尔本人就是一名将军，但他不敢贸然反对一名负责提出有关军事问题建议的人提出的劝告。在一些不如科学和军事方面专业性那么强的问题上，得到本部门、重要的国会委员会主席、有关的利益集团和顾主集团，以及新闻界有影响的部门等不同方面支持的政治任命官员，无论总统想怎么干，这些人通常总是占上风的。

因此，一种极端是，如果总统直截了当地反对政治任命官员的意见或不让他们发表意见，政治任命官员往往暗示以公开宣布辞职相威胁。但是这种牌只能打出一次。另一极端是，如果掌管一个部门的政治任命官员受到本机构、重要的国会议员、利益集团、有影响的新闻界的支持而且又得到总统的信任时，这些人的权力就非常之大。

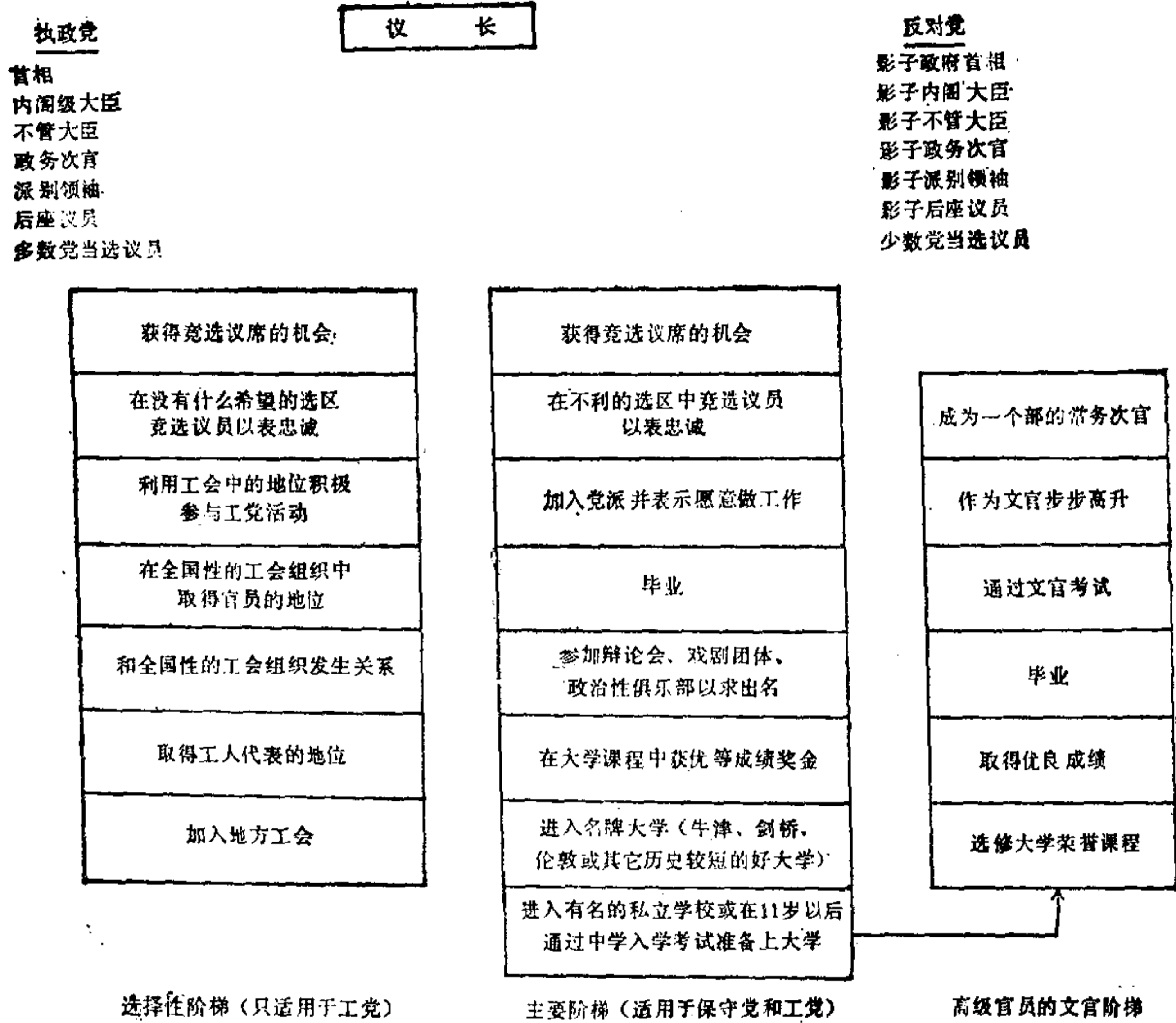
民众控制的工具 新任总统如果不随身带来一班人马，他们可能无法控制一些大的官僚机构来实施他们竞选时制定的政治纲

领。如果他们的当选是由于以一套新政策作纲领而不是仅仅许诺对前总统已经做过的事稍加改进，那就更需要有一套自己的人马了。V. O. 基提出“民众控制政府是通过那些依靠获胜党而做官的人”时，就是指的这个意思。一般官员、利益集团的人物、国会议员、新闻界人士，以及象拉尔夫·纳德这类具有鼓动性的局外人物，都可以起倡导者的作用，推动政府承认存在某种问题，促使政府作出政策抉择。他们当中任何人都可以提出供选择的方案，争取对提出的方案的支持，为它们争论，进行推销，说服别人，采取一系列行动来统一思想。不过，即使事情是别人干的，负责此事的仍是政治任命官员。能否作出决策，决策能否得到积极的贯彻，他们的领导——或缺乏这些人的领导——都具有决定性意义。如果对某一官员，某一国会议员或其他个人是否能发挥这些职能不予重视，那么，总统或行政当局的纲领就无法贯彻始终。这一点至关重要，这也正是 V. O. 基想要说明的一点。正是因为有一批政治任命官员，总统的纲领才具有生命力，民众才能对政策实行控制，才能避免由官僚、委托人集团和代表特殊利益的国会议员组成的“亲密的三角关系”，对某些政策实行支离破碎的民众控制。

改革建议 民众控制可以通过“亲密的三角关系”来实行（关于利益集团的作用将在以后几章详述）。民众控制也能通过一般选民来实现。（这一点也将在以后几章中加以探讨。）但是，假定基的说法是正确的，即民众控制在某种程度上取决于政治任命官员，那么提高政府效率的途径之一，就是设法提高这些“进进出出的人”的素质、专业能力和经验。国家应该对政治官员进行精心的挑选、培养、关怀和哺育。

有时人们说，美国借鉴了英国的制度。英国制度在培训、提拔和晋升过程方面有着一座明确的阶梯，在美国人看来，这种制

图 8—3 英国高级政治官员的阶梯制



度是培养“出面人物”极好的制度。(见图 8—3)。但是，对于英国人来说，这种制度并不总是那么美妙。对他们来说，这种制度就是不让输入新鲜血液。决策责任不外乎落在两个稔熟的小集团身上，程序十分严格，反对新人、新思想出现的任何可能性。几个英国政治观察家都评论说，一届新的美国政府要象肯尼迪政府那样，集中一大批充满活力和新鲜思想的年轻而有朝气的新人来担任有影响的高级职务，是多么艰难。他们还抱怨说，现任内阁被影子所取代，还是原来的那些人，进进退退，就象跳一种死气沉沉的小步舞一样。偶而也会出现一位新人，不过，这必须强迫某议员辞职，再举行程序繁琐的补缺选举；或者授予某人以贵族爵

位才能给他在上院谋得一个议席。美国想改进培训和遴选政治任命官员的制度，看来从英国人那里是没有什么值得借鉴的。

布鲁金斯学会研究报告中提出的建议 布鲁金斯学会的研究报告是试图研究政治任命官员选拔过程的唯一一份重要报告。对于“选择、培养、关心和哺育”政治任命官员的方式，这份报告只提出了一些平常的建议。他们研究的官员都是在“行政和立法、企业和专业人员、公共和私人等不同利益的交叉压力下“任命的”，这一过程，用布鲁金斯研究报告的话来说，是“杂乱无章的”。报告的作者们认为，政府“在很大很大程度上是依靠一些没有经过训练的人来担任决策职务的”。在他们对之进行过深入研究的政治任命官员中，有五分之一在联邦不止一次担任过政治性职务。另外的五分之三担任过某种非政治性的政府职务。即便说，“从职业官员提拔起来的人员在治理国家方面比那些来自私人企业的人员确实内行一些，他们却经常有着一种不同的倾向，在某些招募人员的眼中，这种倾向在政治决策中无疑是一种弊端。”另一方面，报告的作者们认为，虽然这种杂乱无章的程序带来一些不称职的政治执行官员，但是，它造就的确实非常干练的人才毕竟更多。

布鲁金斯学会的研究报告得出的主要结论是，不赞成对于目前这种“杂乱无章的”遴选官员的办法作任何根本的、戏剧性的改革。

改革官员任命制度往往同整个政治制度纠缠在一起，因而是一件冒风险的事。现行的政治行政官员任命程序是数十年来实践的结果，反映了关系联邦政府运转的利益结构。再者，现行制度随各种压力而变化，在相互对立的参与者中间分配利益，同时也照顾了一般公众的利益，而这些长处可能因为考虑不当的改革而丧失。

布鲁金斯学会的报告不同意 V. O. 基的解释，因认为他主张

实行某种英国议会制的制度，根据这种制度，政治任命官员几乎一律是在政党组织中发迹的人，这就是说，几乎全是政客。这个研究报告认为，政党并不十分关心政府管理得如何，也不十分关心政府纲领中那些实质问题，政党更为关心的是在选举中获胜。凡是政客都擅长于竞选、从事党务活动、向公众解释政策，证明政策的正确性，而不擅长于在制定政策和执行政策中做分析和管理工作。“政党组织和政治行政管理的遴选制度建立在两种根本不同的美国社会结构的基础之上。”肯尼迪在组织其行政机构过程中曾怒气冲冲地说：“人民！人民！人民！我不了解什么人民，我只知有选民。我怎么为这一千二百个职务物色人？”不错，肯尼迪是了解选民的。但是他也了解几乎所有五十个州和哥伦比亚特区的每个民主党政客！

布鲁金斯学会研究报告中提出了一条建议，即总统应特别注意选择他的政府中的二级官员（助理部长）。报告的作者们认为，所有的总统，尤其是艾森豪威尔，都过于依赖内阁成员，而内阁成员又过于依赖他们的助手。

布鲁金斯学会报告建议，应该更有步骤地花更大的力气来吸收年轻人担任 C 项中的职务。这些人能够积累经验，为将来的总统物色担任高级职务的人才提供更大的余地。

第三，布鲁金斯学会的研究报告还建议，司法部应该向即将就任的任命官员提出告诫，要他们注意各种利益冲突，以便在参议院委员会批准对他们的任命时使自己免受困境。对于许多政治任命官员来说，这不算什么问题，但在从雇主集团当中选择人物或五角大楼向他们定购物品的工业界物色（国防部的）人物时，这却经常是一个令人特别烦恼的方面。这些人在同他们即将任职的部门做买卖的公司里拥有股票，而参议院则坚持要他们放弃自己在这些公司里的股票，这时经常发生极难解决的问题。卡特总统

就曾说过，他在说服某些人来华盛顿担任政治任命官员时遇到困难，有些人竟断然拒绝任职。

有些人在本行业中精通专业，交际广阔，颇有影响，而又愿意无私地为行政当局的事业效力。如何把他们召来担任政治任命官员，确实是一个令人进退两难的问题。我们且为政治任命官员设身处地地考虑一下（摆在他们面前有哪些选择：是清醒过来，留任，悄然引退还是闹得满城风雨以后才辞职）。我们也应该为总统设身处地地考虑一下，他们为每一项任命都要付出代价。他们可能不知不觉地被出卖了，或为此遭到难堪或挫折。在保罗·瓦恩克身上就可能发生这种情况。在瓦恩克一事中，参议院的听证会集中在他在武器政策上众所周知的观点。对其他人，则可能因揭露出钱财方面的隐私而成了问题，披露某些问题可能妨碍任命。但是，对于某些在一些公司中有经济利益而将来又要以官员身份与之打交道的人来说，在政府任职无疑是有吸引力的，而参议院正想避免有这种吸引力。

最后，布鲁金斯学会的研究报告敦促有步骤地对非政府人员进行教育，使他们了解政治任命官员在履行其政府职务时究竟做些什么，他们的工作如何重要。报告的作者们特别强调应努力说服政治任命官员原来任职的企业公司、大学和其它机构，允许那些接受任命的人在较长时间内离职，对他们在原机构中的提升晋级不要采取歧视态度。比如说，哈佛大学和其它几所大学（这些学校应该更懂得这一点）只允许他们离职两年，如果这些政治任命官员任期超过期限，就会失去他们的职务。

最后的步骤 希克罗看到，“在实际生活中，高级职业官员很快变为政治任命官员。”希克罗在他的著作中提出的唯一重要改革，就是根据这一观察提出来的。这不是什么新的见解。希克罗提出的改革意见是，按各种职务分类建立一个由高级行政文官组成

的联邦行政官员局，这些高级官员不要象现在那样拥有什么头衔。而某人被任命在一个新的联邦机构任职，是根据他具备适于担任政府高级职务的条件，而不是根据他属于哪个党派，并且根据各人工作表现授予头衔，付给不同的薪金（如美国军队和外交部门那样）。这样，他们就可以在不同单位之间调动，从而他们可以更好地为整个政府的全局利益服务，而不是仅为他们本单位的局部利益服务。（卡特总统改组文官制度的建议中，有一项就是要建立一个“高级行政官员局”，与这一想法十分类似。）

希克罗的改革建议 人们还可以想出一些改进意见，其中最重要的是使年轻人积极参与公共事务，使他们认识到担任政治任命官员并非高不可攀，他们应当让将来可能成为总统的人（以及他周围的人）了解自己。这并不是说他们应该成为政客，在有选择的政治中谋求个人名利。上面说的意思只是积极参与涉及自己领域的公共政策辩论，例如，农业、医药、交通运输或其它领域，或者意味着本人能以任何方式参与总统的选举活动。

另一个改进措施是使那些早年曾参与政府工作、后来离职的人继续了解情况。可以列出一个国家人员储备名单，意思是储备一批人，这些人曾在政府中担任过政治任命官员或愿意将来担任这种职务。这样就可以为他们制定业余培训计划，就象国民警卫队、陆军、海军和空军预备役为军事人员制定培训计划那样。

另一个措施就是，制定某种更系统的程序，以便在行政机构变动时，可以为那些在政府中担任过政治行政官员的人安排适当的工作。英国的制度中就为此保留一些和政府决策没有关系的荣誉职位，这在政府里或工业界都有。在这一方面，美国可以借鉴英国的做法。

所有这些建议都不算过分。加强政治任命官员对职业官员的吸引力，会减弱没有退路的危险性，这些都是可能的。还可以努

力使年轻人尽早地取得经验，还可以采取其它措施使离任者具备东山再起的能力。对“出面人物”的招聘、培训和“工作条件”等方面进行根本性的改革，是困难的。因此，不可避免地得出一个悲观的结论：在改革方面找不到什么诀窍，也没有什么立杆见影的道路可走。

本章首先给行政当局下了定义。行政当局由二千个C项非终生职务构成，担任这些职务的官员随总统的更换而变化，其中与决策有关的职务大约只有五百个。

总统希望政治任命官员在职业官员中、在国会、在报界、在利益集团中，以及公众面前充当他们的代表，同时总统也希望政治任命官员在他面前能够代表那些职业官僚。

我们还讨论了如何遴选政治任命官员，和总统在任命官员时受到各方面的压力。

我们看到为什么总统慎重挑选政治官员是如此重要。我们研究了政治任命官员往往不能达到总统的理想境界的种种原因：他们可能代表某一利益集团或某些选民；他们可能逐渐地熟悉并了解职业官僚，因而开始替他们说话；他们还可能抱有自己的目标和要求。

我们还通过卡特政府任命主要政治任命官员的具体例子看到压力和反压力是如何起作用的。

然后我们谈到了政治任命官员进身道路的各种类型。其一是在某一领域内成名；另一种是先担任当选职务，然后转入政治任命职务；第三条道路是，给国会议员或任命官员当助手，然后通过自己的努力逐步晋升到政治任命官员。

我们还谈到布鲁金斯学会对任命官员的研究。他们的研究发现许多政治任命官员先前曾在政府任职；政治任命官员都受过良

好的教育，但是他们发现政治任命官员在社会——经济背景、地区代表性和其它特点中不存在特殊的模式。

我们还讨论了政治任命官员的权力，结论是权力的大小很不相同。V. O. 基认为，政治任命官员至少是实现民众控制政府的一个关键因素。我们认为，他的意见是对的。

最后，我们讨论了改进“提拔、培养、关心和哺育”政治任命官员的各种办法。总的经验是，提高政治任命官员的素质不是一件轻而易举的事，不过，正如布鲁金斯学会研究报告所说的那样，现行制度在这方面的成绩还不算坏。

第三部分

第二圈的政策制定者

在最直接的决策者和选民之间还有参与制定政策的第二圈人物，他们是利益集团和院外集团，这批人当中，有代表经济利益的人物、少数民族工作者、净化用水和空气之类的公共事务工作者，以及致力于“自由主义”或“保守主义”等理想的人物。

第二圈人物中至少还有另外两股力量试图对政策施加直接影响。其一是州和地方政府。在宪法一章中，我们谈到联邦制和联邦政府与州政府之间的分工问题。但是州、市和地方的政府日益起着另外一种作用，即类似利益集团的作用。

最后，当然还有政党。在美国，政党不起直接决策者的作用。但是政党确实力图向政府反映全国人民中某些成份的利益。

戴维·杜鲁门是研究第二圈各种制定政策组织的一位老前辈。他把这些组织视为政府的一部分，是一种“中间结构”。

简言之，这种结构，至少包括一大批利益集团，公司，工会，教会以及各种专业性团体，主要的宣传工具，政党，在某种意义上还包括一些重要的州政府和地方政府。这种多元化的结构是社会权力分配的重要表现。它介于中央政府和普通百姓之间，说它处于两者之间，是因为它既不处于从属地位也不处于统治地位。

第三部分的头一章将比较详尽地论及构成这一中间结构的各

种团体。我们将研究它们的成员、组织及其内部的管理，明确它们在向政府反映各种利益、影响政府行动方面所起的作用。我们还要研究它同直接决策者之间的关系，它们影响政策的方式方法，以及它们拥有何种权力。在下一章中我们将对政党作同样的研究。

第九章 利益集团

利益集团也称压力集团或院外集团。几乎所有这类集团都以某种形式施加压力，因此，尽管“压力集团”这个词含有贬义，人们仍然这样称呼它。至于院外集团这个词，不仅含有贬义，而且还不太说明问题。我们想到的许多集团确实雇用一批说客，而且也确实在国会外边对议员进行疏通活动。有些则不是这样。院外活动更多是指许多利益集团所采取的战术，而没有说明这些集团本身的情况。看来，利益集团这个词最为贴切了。

本章讨论的是利益集团，包括企业公司，工会组织以及州政府和地方政府在与联邦政府打交道时的某些方面。我们将讨论这些利益集团都是些什么人；它们如何管理自己，它们在美国社会中起何种作用，以及它们有什么权力。

据估计，美国人分别属于十万个协会、俱乐部和私人组织。一本叫《美国的全国性组织》的著作，用一千页的篇幅罗列了这些组织的名称和地址。不是所有这些组织都是我们所说的利益集团。按“1946年联邦院外活动管理法”进行注册登记的各种组织名单中，并没有把所有这些组织都包括在内。凡是想了解利益集团的人，一般都以这一份单子为准。许多组织都不进行登记，理由是院外活动不是他们的“主要目的”。其中之一就是全国制造商协会，这个组织显然是我们所说的利益集团。《协会百科全书》中搜罗了几乎所有有组织的利益集团。但是其中也列上了许多我们不认为是利益集团的各种组织。令人更加懊丧的是，该书并未列入一些

没有正式组织的利益集团，而其中有些在实际上是实力最强的利益集团。其中之一是“公路院外集团”，该组织十分松散，但它是一个集中了公路建筑公司、建筑工会、汽车业、卡车运输业、石油工业以及五十个州的公路局的强大联盟！

利益集团的各种类型 所有这千万个有组织的利益集团，势必分为几种不同的类型。最普通的是那些为本集团成员谋求更强大的经济地位的集团。这一类集团大多数都致力于提倡某一种商品、产品或某类企业。随便举几个例：核桃种植者协会、全国肥料协会、烟草协会、国际冰淇淋制造者协会、全国罐头协会、美国棉制品制造商协会、全国药品零售商协会、牛奶场主联合会就是这类利益集团。

另一类经济利益集团，是一些代表更大经济利益的集团。其中有：美国农业社联和农场主联合会，这两个组织所代表的范围远远超过了核桃或甜菜种植者；美国商会不只代表冰淇淋厂商和药品零售商，还试图代表整个商业；全国制造商协会不仅代表钢铁或汽车制造业，还试图代表各种类型的制造商。

又一类经济利益集团是专业性协会，包括美国医药协会、美国律师协会、美国大学教授联合会、电影演员公会、美国建筑师协会，和美国作家同盟会等。

还有一类利益集团是为某一类人谋求利益的集团。比如，“共和国大军”（代表内战时期北方退伍军人），第一次世界大战后的“美国军团”等退伍军人组织，它们为退伍军人争取养老金和奖金。美国退休人员协会也属于这一类。

另外一类是为少数民族或社会上特权较少的人争取权利和特权的利益集团。全国有色人种协会、种族平等全国大会、南方基督教领导会议，所有这些组织都试图为黑人争取种族平等和权利。美国印第安人运动、美国印第安人全国大会，则是为印第安人争

取上述权利的。全国妇女组织为妇女争取权利。反诽谤同盟是对付反对亲犹太主义的。许多种族协会现今主要是一些社交和文化俱乐部，如古代希伯莱人团体、美籍波兰人团体、美籍意大利人团体以及类似的组织等等。其中有许多仍然具有某种宗旨，使它们带有利益集团的性质。

有些利益集团起初仅仅是一些业余爱好者的联谊会。如全国步枪协会，开始时仅是爱好射击者的组织，但后来成为一个反对枪枝控制立法的利益集团。野鸭无限公司原来也是业余爱好者组织，后来却成为争取通过保护饲养场地和候鸟立法的组织，为的是保证有足够的野鸭可以猎取。

另一种集团则追求某种目标，其成员认为这一目标合乎道德或在某种意义上对公众有好处。美国反对虐待动物协会、美国反对活物解剖联合会、美国反对死刑同盟、反酒吧联合会等，都属于这种性质。海军同盟会、空军协会和美国陆军协会，则致力于使自己能够对国防作出更大的贡献，这些组织也属于这一类。类似的还有美国安全理事会，它致力于加强总的国防力量（这些组织在很大程度上由那些同政府签订大宗武器合同的公司捐款资助）。

关心保护环境、野生动物和荒野地区的组织，如塞拉俱乐部、大地之友环境保护基金会等，都是属于这一类。类似的还有美国公民权利联盟，它在法院、州和联邦立法机构中为公民争取权利；全国争取修改大麻法协会则企图取消禁止吸食和拥有少量大麻制品的法律。

另一种类型是以道德问题为目标的公共利益集团，但并不追求某一狭隘的目标，其目标甚为广泛。其中妇女选民联盟历史悠久，工作出色，成绩显著。最近还有在拉尔夫·纳德领导下为消费者和安全而进行的斗争，此外，还有约翰·加德纳建立的“共

同事”这类组织。

教会和教会联合组织进行的活动，在某种程度上也具有利益集团的性质，它们追求一两个目标。它们和第一类公共利益集团相似，认为这些目标有益于公众。许多教会团体在其历史上多少都进行过维护宗教信仰自由、为自己争取免税地位、有关离婚、节育、人工流产、资助教区学校，以及禁止纸牌赌博立法等方面的院外活动。

最后，有些利益集团提倡一种思想。“美国人争取民主行动组织”致力于自由主义事业，“美国人维护宪法行动组织”则效忠于保守主义。约翰·伯奇协会是个彻底的右翼组织。民主学生协会尽管蔑视利益集团的正统做法，仍然是一个激进左派组织。

有组织的利益集团的内部管理体制 如果我们要了解有组织的利益集团在制定政策和管理国家方面的作用，我们必须了解他们内部是如何管理的。它们从什么人那里争取合法性和权力？什么人决定他们的目标和策略？乍一看，要把这些名目繁多、令人眼花缭乱的组织的内部管理作一归纳，似乎是不可能的。其实，还是有点眉目的。

要研究这些非官方的自发性组织，需从欧洲的社会学家罗伯特·米歇尔说起。他在1913年发表的著作中得出的结论是：人类的本性使其倾向于民主管理，这一结论至今仍不能使人信服。米歇尔重点研究西欧的社会民主党，这是因为这些党对民主具有最深切的信仰。不过他重点研究的对象是那些成员众多的组织。他的结论是这些组织都处于少数寡头的铁的纪律控制之下。他发现，这些组织的成员都过于为自己的营生奔忙，而无暇顾及组织内部事务和有关目标与策略的争论。结果，少数活动分子成为组织的领袖，由他们作出决策，其成员的作用只不过批准一下而已。领袖之间和一些成员之间自然会有分歧，但是普通成员感到

不满时,充其量也不过是发发牢骚而已。真正感到愤懑的那些人,往往就脱离组织了。只是偶尔有那么一批心怀不满的成员企图改变其政策或组织一个对立的政策派别,来取代该组织原来的领导。但是,由于领袖们了解组织内情,控制档案材料和成员名单,财务以及领取工资的官员情况,对立派很少能够得逞。如果他们真的成了事,他们自己也就成为一批少数寡头,政策也许不同,但寡头统治却依然如故。

米歇尔的结论是夸大其词的(在人类社会事务中从来没有“铁”的规律),例外总是有的。不过,米歇尔的结论自有其正确的一面。

企业公司 当前,没有一个美国人会异想天开地否认大企业在社会上有着令人生畏的巨大权力,在政府决策中起着重大的作用。请看以下实例。美国有四十多万个从事制造业的康采恩,其中规模最大的五百个控制着全国四分之三的工业资财。七十年代后期,这五百家康采恩一直保持着全国经济销售额的百分之五十以上。显然,这些大公司的内部管理情况如何,比如,它们如何选择领导人,谁来制定政策等等,了解这些情况是很重要的。

这些公司是按民主原则进行管理的,不同的是它们不是“每人一票”而是“每个股份一票”。国会和州的立法机构通过成千上万个法律,管理机构颁布成千上万个规章和条例,这些法律不仅基于一种指导思想而且其目的就是,通过法律制裁而把指导思想变成强制性行动。立法是试图使公司遵循一种观念,根据这一观念,选择领导人和决定政策的最高权力应由股东掌握,只要有一份股票,就有一票的投票权,股东会议至少应每年举行一次,凡是股东都可以参加,或本人在会议上投票,或采取邮寄投票方式来选举董事会,然后由董事会来推选公司的官员。

法律规定，某些类型的公司董事会必须有一些“非专职”董事，这就是说，这些董事不是公司的官员，不参与公司的管理工作。法律进一步规定，董事会的某些政策只能由全部股票持有者的多数票来决定，另一些较次要的董事会政策只能由董事会投票决定；另外还有一些政策则由经理部门制定，经董事会或股东们批准；其余的决定，包括日常业务的决定，经理部门就可以作出，毋需通过董事会或股东。建立董事会，举行会议进行准备，印刷，邮寄选票，以及完成所有其它的必要程序，既费钱又费时。但是，整个程序实际上是毫无实际意义的。

现实情况却是寡头统治。其它利益集团也是如此。大多数大公司的股东何止成千上万。1975年，美国钢铁公司有五千四百万股，分别属于二十六万名个人股票持有人、养老金基金会、各种基金会、互助基金会，以及其它各种法人团体。最多的拥有全部股票的百分之十二点八，这部分股票为美国钢铁公司雇员储蓄会所有。个人拥有部分不超过普通股票的百分之二。绝大多数股票持有者关心的只有两件事：一是红利多少，是否定期发放，二是纽约股票交易所股票价格的涨落。只有少数人关心公司由哪些人来经营，产品设计，生产率，价格政策，人事问题，提升晋级，退休政策以及有关公司与政府之间关系的政策，等等问题。

关心上述这些问题的少数人，作为股票持有者，对局势是无能为力的，因为股票持有者太多，而且又都要忙于自己的生计。作为公民，他们可以加入拉尔夫·纳德的组织或者另一个与公司某一政策相对抗的集团。他们也可以求助于他们选出的国会议员。根据他们所反对的政策性质，他们还可以到法院提出诉状，对某个管理委员会提出抗议，或者引起新闻界对这个问题的关注。但是，作为一个股票持有者，除了把股票卖掉之外，别无他法。只有在极少数情况下，他们可以约集足够数量的股票持有者

表 9—1 1977 年 25 个最大的工业公司(按销售额为序)

名次	公司	销售额		资产		纯收入		雇员	
		(美元)	名次	(美元)	名次	(美元)	名次	人数	名次
1	通用汽车公司(底特律)	54,691,300	2	26,658,300	2	3,337,500	1	797,000	1
2	艾克森(纽约)	54,216,219 ^a	1	38,453,336	1	2,422,964	3	127,000	14
3	福特汽车公司(密执安州迪尔本)	37,841,500	4	19,241,300	4	1,672,800	4	479,300	2
4	莫比尔公司(纽约)	32,125,828 ^a	3	20,575,967	3	1,004,670	8	200,700	7
5	德士古石油公司(纽约州怀特普莱恩斯)	27,920,499	6	18,926,026	6	930,789	9	70,646	37
6	加里福尼亚美孚石油公司(旧金山)	20,719,331	7	14,822,347	7	1,016,360	6	38,283	105
7	国际商业机械公司(纽约州阿尔蒙克)	18,133,184	5	18,978,445	5	2,719,414	2	310,155	5
8	海湾石油公司(匹兹堡)	17,840,000 ^a	8	14,225,000	8	752,000	10	59,400	51
9	通用汽车公司(康涅狄格州费尔菲尔德)	17,518,600	9	13,696,800	9	1,088,200	5	384,000 ^b	3
10	克莱斯勒公司(密执安州海兰派克)	16,708,300	18	7,668,200	18	163,200 ^c	66	250,833 ^b	6
11	国际电报电话公司(纽约)	13,145,664	11	12,285,522	11	550,667	15	375,000	4
12	美孚石油公司(印第安纳)(芝加哥)	13,019,939 ^a	10	12,884,286	10	1,011,575	7	46,667	79

13	15	大西洋里奇菲尔德公司(洛杉矶)	10,969,091	11,119,012	12	701,515	12	51,666	66
14	13	壳牌石油公司(休斯顿)	10,112,062 ^a	8,876,754	14	735,094	11	33,548	124
15	14	美国钢铁公司(匹兹堡)	9,909,900	9,914,400	13	137,900	84	165,845 ^b	8
16	16	E.I.杜邦公司(特拉华州威尔明顿)	9,434,800	7,430,600	19	545,100	16	131,317	13
17	17	大陆石油公司(康涅狄格州、斯坦福德)	8,700,317	6,625,229	21	380,626	26	43,141	90
18	18	西方电气公司(纽约)	8,134,604	5,875,543	23	490,076	18	162,000	9
19	20	坦尼科石油公司(休斯顿)	7,440,300	8,278,300	15	426,900	21	93,000	25
20	19	普洛克特-甘布尔公司(辛辛那提)	7,284,255	4,487,186	31	461,463	19	53,700	58
21	21	联合碳化物公司(纽约)	7,036,100	7,423,200	20	385,100	25	113,669	19
22	23	固特异轮胎橡胶公司(俄亥俄州阿克伦)	6,627,818	4,677,908	30	205,781	46	152,890 ^b	10
23	29	太阳公司(巴拿马州拉德诺)	6,418,117	5,180,958	26	361,940	27	32,364	130
24	24	菲利普石油公司 (俄克拉荷马州巴特尔斯维尔)	6,284,185	5,836,503	24	516,902	17	28,353	149
25	25	道化学公司(密执安州米德兰)	6,234,255	7,675,231	17	555,703	14	53,105	60

a) 不包括国内货物税。

b) 当年平均数。

c) 反映了至少高达百分之十的信用贷款。

资料来源：美国《幸福》杂志(1978年5月8日)第240—241页。

选出一个对立面的经理候选人名单或在一次股东会议上在某项政策投票中压倒他们，以此向经理部门提出挑战。即使对于很大的股东来说，情况也是如此。追其原因，就是米歇尔提出的“寡头统治的铁的规律”：大多数人忙于自己的生计，无暇顾及这种事情。

不只是小股东对于公司如何经营漠不关心，一般来说，这些大公司的经理们并不是这些公司创始人的子孙，经理都是一些顺着这个公司或其它工业阶梯爬上来的职业官员。美孚石油公司并非由洛克菲勒家族的成员在那里经营，联合太平洋公司也不是哈里曼家族成员经营的。（福特汽车公司只是少数例外之一。）在大多数情况下，即使创始人的后代拥有大部分股票，他们也象大多数股东一样，对公司经理部门的人事问题或公司的决策问题也不感兴趣。以斯图尔特·莫特为例，他继承了通用汽车公司的巨额股份，但他对公司如何经营，对于公司如何运用它所掌管的权力从来不关心。亨廷顿·哈特福德（大西洋及太平洋茶叶公司的继承人）以及其他十来个大公司创始人的继承人也不例外。

实际情况是：选择何人为继承人，由谁来担任董事，向董事和股东提出何种政策，这一切都是由最高管理部门自行决定。米歇尔提出的寡头统治规律，在大公司里比在较小的利益集团中表现得更为明显。

工会 本章论述的所有组织中，在内部管理方面思想上最忠于民主原则的是工会。不过，除少数例外，工会组织同样遵循着米歇尔的“规律”。（最与众不同的是国际印刷工会。该工会长期以来确立了一种有效的政党制度。）其原因与上述相同。工会会员也都过于为生活的其它事情奔波。活动分子成为工会领袖，也就是这些领袖人物决定继任者和政策。领袖们不费吹灰之力就可以通过操纵会议和选举让会员批准他们挑选出来的继任者和他们作出的决定。而且，领袖们谙悉工会内部事务，控制档案材料、机

构和经费，以致他们几乎总是可以击败任何反抗性的挑战。上述论点的最新证据就发生在1970年，约瑟夫·雅布隆斯基企图争夺矿工联合会主席的职务，于是他的妻子和女儿在家中被人击毙。接着W·A·博伊尔被人指控犯了谋杀罪，同时被控的还有其他工会官员和组织人员，就是这些人雇用了凶手暗杀雅布隆斯基一家。就象大公司一样，工会组织也是由领袖们控制的。

州和地方政府 有些著作专门论述美国的州政府和地方政府如何运转的问题。这是因为美国有五十个州政府，三万八千多个县、市和镇政府。关于美国的联邦制度，也有著作论述它的产生、演变、长处和缺点，在技术、经济、政治以及社会变革改变了它所赖以起作用的条件时所不断引起的各种棘手的问题等等。本书只就州和地方政府的治理作为第二圈决策者的一些方面作些探讨，因为在某种程度上利益集团、公司和工会组织在制定国家政策的过程中是通过州和地方政府来起作用的，当然，它们的作用不止于此。

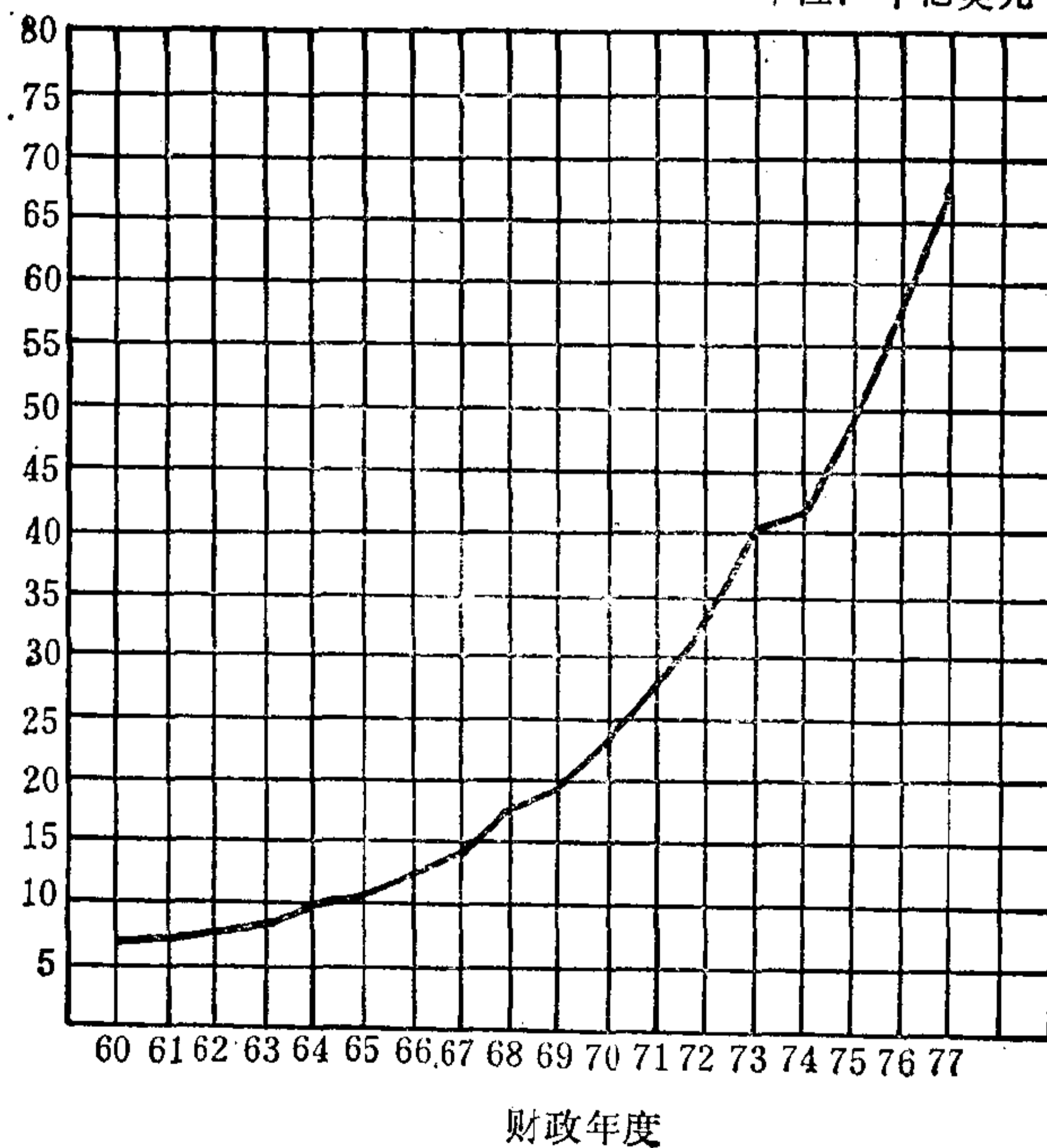
联邦财政资助计划 我们在论述宪法的那一章中，讨论过的联邦制度历来存在的大多数问题目前依然存在。此外又产生了一个崭新的因素，即联邦政府和州与地方政府之间的关系问题。这个新的因素就是联邦资助拨款问题。我国有史以来，联邦政府一直向州和地方政府提供资助，联邦帮助建设邮路（这既是国防需要也是通讯和商业的需要），联邦拨给地皮兴建学校。目前这种大规模的财政资助计划始于大萧条时期。当时联邦制定了各种计划，如学校供应午餐、兴建公共住房、某些公共和儿童保健计划、福利服务、失业救济等，后来联邦又制定了城市重建、兴建医院和机场等计划。大部分这类计划都要求各州也拨出相应的经费，确定一些规格和条件，联邦政府要对此进行检查。

在约翰·肯尼迪和林顿·约翰逊执政时期，联邦资助计划扩

大了。为了防止内地城市的衰落，开始执行城市重建计划；低收入者住房计划也开始执行。另外还制定了防止犯罪和加强街道安全等方案。同时开始更新城市交通体系，培训失业工人和没有技术的工人。此外还有消灭贫困、儿童保护、老年人保健以及消除污染等方案。开始时主要关心城市，后来，乡村地区也开始得到它的一份。如1965年通过的阿巴拉契亚地区发展法案。大约有二十多个联邦政府的部和机构负责管理资助计划工作。据政府间关系顾问委员会估计，1976年共有各种计划三百七十九个。有一名国会议员则宣称，实际上此类计划超过一千个。

表 9—1 联邦对州和地方政府资助社会保障和福利服务的增长情况

单位：十亿美元



资料来源：《1977年美国统计摘要》

至1973年，联邦制度的内容已超过合众国成立之初宪法规定的范围，联邦政府的权力已扩大到经济和公民权利以及其它方面，这种权力曾一度被认为是各州特有的权力。这意味着联邦政府将其百分之十七的联邦税收和托管费（如公路托管费）拨给了州和地方政府，花费在州和地方的各种活动上。

作为利益集团的州和地方政府 我们发现州和地方政府作为第二圈政策制定者在影响联邦政府的国家政策或请求联邦政府给予资助时，它们并不作为实体采取行动。州的公路局就公路问题与联邦政府打交道，州的卫生局谈的是保健问题，教育局讲的是教育事务，等等。与公路问题有关的人员并不是那一批搞城市重建的人，以此类推。至于地方政府，情况也类似：参与其事的只是地方政府中某些部门，还有有关的利益集团和公民中的一批活动分子。整个地方政府或大批当地公民，都参与其事的情况是极为罕见的。参与其事都是因项目不同而各异。罗伯特·达尔对纽黑文制定的政策情况作了详尽的研究后得出了相同的结论。达尔研究三个领域或三个范畴里的决策情况，即城市重建，公共教育和在职人员的提名。他发现每个领域的决策都是由一些完全不同的人作出的，只有市长参与所有这三方面的决策，不过他只是参与而不是贯彻他的旨意。这种情况和“默契的小三角”是很相似的。

罗伯特·阿加尔、丹尼尔·戈德里奇和伯特·斯旺森三人作了类似的研究，他们研究了四个地域上相距甚远的社团。虽然他们的结论与达尔有所不同，但可以说，阿加尔和他的同事们的研究结果，同我们推测的作为利益集团的地方社团对联邦政府采取行动时的情况是一致的。

那么，对联邦制度进行研究的结果说明什么问题呢？关于州和地方政府起第二圈政策制定者作用这一点，有两位政治家作了最重要的说明。他们写道：“联邦制度并不涉及全国和州之间的斗

争，而是涉及不同利益集团之间的斗争，因为有些利益集团从联邦政府那里得到好处，而另一些却从州政府那里得到好处。”

利益集团施加影响的手段 当我们讲到利益集团影响政府的手段时，首先想到的便是“院外活动”。（这个语汇最初是十九世纪初期在纽约州的奥尔巴尼开始使用的。那时当地一些代理人等候在州的立法机构外边的走廊上，盯住议员，要同他们谈话。）在大多数美国人心目中，院外活动意味着贿赂。不过，最近对华盛顿院外活动的研究认为，行贿是不多见的，因为行贿有风险，因而可能产生不利的反作用，经常以丢官弃职、罚款、甚至坐牢而告终。尽管如此，最近发生的事情却证明贿赂行为并不罕见。尼克松的副总统阿格纽辞职就是因为可能因受贿和不交所得税而受到控告。据报道，为韩国政府进行院外活动的人，向一批国会议员行了贿。此外还有接受报酬和礼物，这也许不能正式称之为受贿，但和受贿也相去不远了。海湾石油公司承认它曾为竞选活动大量非法捐款（虽然许多参加竞选的国会议员在接受这些捐款时并不知道这是非法的）。公司在和政府谈交易前给某些官员一些好处，以便他们借此大捞一把。1977年，众议员、军事建设小组委员会主席赛克斯就因这种行为而被解职。赛克斯曾经为国防承包商费尔柴尔德工业体系出过力。费尔柴尔德公司在赛克斯的家乡建立了一个工厂，提供就业机会、吸收人员、提高地产价格。同时，赛克斯和费尔柴尔德公司的董事长一起经营地产，买卖金额达几十万美元。另一种做法是，建立游艇和狩猎设施招待官员。公司为国会议员提供喷气飞机，供他们旅游之用。如果一名政府官员或他的家庭成员经营商业或者是律师事务所的成员，他们的业务就可以按他们的方式行事。这种做法如此普遍，以致1977年国会又制定了新的国会议员道德准则，而且因为受到压力，这些准则比过去更严格了。

曲线影响 上述种种都是一些公然违法或违反道德的丑恶的院外活动，那么，如何利用个人的影响呢？请看下面的例子。某一工业的院外集团想要通过一个税收法修正案。他们试图说服管辖此事的参院财政委员会的好几个成员和工作人员，但都无效。于是他们决定采取另一种做法，他们就去求助于一家律师事务所，这家事务所的负责人是一位前任参议员，又是这个委员会主席的密友。这个事务所里还有一名年轻、精明、精通税务问题和财政问题的专家。律师事务所要价五万美元，不管是成功、失败还是撤销，这份报酬照付不误。这位前参议员请委员会主席吃一顿饭，让他同意给这名院外活动家和年轻税务专家半个小时来陈述此事。税务专家巧妙地说服了委员会主席和工作人员，使他们相信如不修正税收法，会对工业造成破坏性结果。委员会全体考虑了这件事，其中包括院外集团提出的修正案。这个院外集团的代表在此事终了时说，鉴于不修正税法工业会受到损失，因此付出一笔合法费用是合算的。他还诚心诚意地补充说：“当然，这不是什么院外活动，我们只是诚实地尽我们所能来争取通过一项好的法律。”

竞选捐款 1976年以前，国会通过了一项立法，允许总统选举经费可由联邦财政开支，条件是一旦接受津贴就不得再接受私人的捐款。但是国会并没有批准向竞选参议员或众议员的人提供津贴，其理由是显而易见的：现任议员筹集竞选经费享有无比的有利条件。1976年选举中，参议院十四个主要委员会的主席接受了企业和工会方面的特殊利益集团竞选捐赠中的百分之二十。众议院财政委员会和赋税委员会的主席则为其竞选接受了这些利益集团捐款的百分之六十。（见表9—2）

大规模的宣传运动 通过大规模的宣传活动对政府施加压力，又是另一种手段，虽然这种手段只有那些特别有钱的利益集

表 9—2 特殊利益集团为国会竞选提供的政治性捐款

(单位: 美元)

利益集团	1974年选举	1976年选举
工会	6,315,438	8,206,578
企业	2,506,946	7,091,375
卫生	1,936,487	2,694,910
农业	361,040	1,534,447
思想派别 ^①	723,410	1,503,394
律师	—	241,280
其它	682,215	1,299,928
共 计	12,525,586	22,571,912

① 这里指的是主要致力于某些保守或开明事业的集团。

资料来源: 据 1977 年 7 月 25 日《美国新闻与世界报导》第 31 页的图表改编。

团才能使用。1968年和1969年, 美国汽车协会花费了大量的钱财发起了一场宣传运动, 争取通过一个允许更重更大的卡车在公路上行驶的法案。当时有一幅漫画, 画的是一辆带着三辆拖车的大卡车, 车头是一头贪得无厌的野猪, 奔驰在公路上, 而普通司机却只好在交通阻塞的路上坐在车里。美国医药协会也曾使用大规模的宣传来争取通过保健立法。据报道, 1962年一年之中, 美国医药协会仅在公共关系一项开支中就花费了一百三十万美元, 为通过这项法案却花费了七百万乃至一千二百万美元。

通过民意测验进行报复 还有一种手段就是在民意测验中进行报复。不过, 要有效地使用这种手段, 这个利益集团必须人数众多, 集团成员感到涉及的问题与其切身利益相关, 问题本身必须极为重要。美国汽车协会的保守派成员认为戈德华特是个英雄, 而该集团的开明派成员则把麦戈文当成英雄, 即使两个人都投票赞成有关卡车的法案, 两派都不可能投票反对他们各自心目中的英雄。如果某人投票反对公民权利法案, 即使他们的观点与

黑人相同，黑人还是很可能投票反对他。同样，如果一个人投票反对工会会员认为极其重要的劳工立法，即使观点相同，工会会员也会投票反对他。

通过宣传施加压力 另一种手段是由拉尔夫·纳德推广的。纳德先是利用写文章、演讲、作证以及其它办法，在汽车安全问题上使自己变成了一根棘手的刺。最为重要的是他写了一本书，叫做《任何速度均不安全》，此书引起了轩然大波。在一批年轻人的帮助下（其中有律师和大学生）。他着手提醒公众注意各种弊病、各种不公正的立法和特权。他和他的助手们被人们誉为对汽车安全和各种关系到安全问题的立法和消费者利益作出了重大贡献。

抗议示威和暴力 自从美国建国以来，抗议示威和暴力行为一直被各种利益集团用来作为一种“压力”。麻萨诸塞州的谢司暴动便是一例，十九世纪后期的劳工问题中既有和平示威，也有暴力行为。反酒吧同盟用斧子砸烂了酒吧间的家什。妇女争取选举权运动把抗议示威当成一种武器。在大萧条时期，退伍军人进军华盛顿要求发给退役费。在五十年代和六十年代争取公民权利的斗争中，发生过马丁·路德·金的抵制乘坐公共汽车的运动，他的支持者静坐示威，以及1963年那次著名的完全和平性质的向华盛顿进军。其中也有暴力行为，特别是洛杉矶瓦茨暴动以及1968年马丁·路德·金被暗杀后全国各大城市爆发的一系列暴动。越南战争也引起了和平的和暴力的示威行动。

利益集团日常使用的手段 利益集团通常使用的手段是什么呢？加利福尼亚州的众议员列举了两件事为例，一次成功，一次失败。

第一件有关核桃种植者。种植核桃的人相对来说是很少的。但是他们几乎都集中在加利福尼亚州的几个国会选区中。他们有严密的组织，不过他们觉得并不需要在华盛顿维持一个常设机

构。实际上他们还为自己没有得到过价格支持也没有向政府请求“施舍”而感到骄傲。但是，有一年他们获得丰收，接着又一年丰收，核桃销售就成了问题。他们要求政府购买核桃作为学校免费午餐计划之用，以此改善核桃销售情况。他们没有消极等待，他们决定把能争取的国会议员都争取过来后就去找农业部。第一步，他们给每个加州议员写一封长达五页的理由充分的信。接着又写了一封短信。然后又发出电报，提醒议员们注意已发出的两封信，最后又打了电话征求对这两封信的意见。众议员米勒苦笑着说：“这时，我们才恍然大悟了。”

这个利益集团通过集中生产核桃的选区议员办公室进行活动。这些议员和他们的工作人员给其他议员打电话，使他们了解情况，使他们念念不忘这件事，并回答各种问题。只是在做了这一切初步的准备之后，核桃种植者的代表才奔赴华盛顿。他在一家便于活动的旅馆里设了一个总部，拜访所有加利福尼亚州的议员，同时还带着一个核桃罐头厂和包装业的代表一同前去。然后他把所有加州议员都请来吃午饭，在午餐会上向他们介绍核桃业的困难以及解决这一困难的建议。接着同农业部长会晤，会晤时一定要让核桃种植地区的议员在场。协会陈述他们的难处，这要做得很巧妙，理由要充分。农业部不作任何允诺。核桃种植区的议员讲他们的看法。共和党议员（当时是共和党执政）对农业部的冷漠态度多少有点生气，在会议进行中，他们在某种程度上对核桃种植者的支持更为强烈了。会议没有得到任何承诺就结束了，但是过了两个星期，农业部长决定帮忙了。核桃业于是兴高采烈了。

米勒另外举出家禽饲养者与上述事件进行对照。养鸡和鸡蛋生产业为数不少，但是他们既不集中在少数几个地区，他们也没有严密的组织。这个行业发生了困难。米勒作了一些调查，发现他们没有进行任何协调一致的努力去说服农业部养鸡业需要帮

助，他们也没有准备任何法案向国会提出，结果当然也不会安排听证会。最后举行了一次听证会。两百名家禽饲养者一齐挤进了一个只能容纳七十五人的房间里，诉说他们自己的城镇甚至全国在经济上遭受的灾难。那么，该怎么办呢？这批家禽饲养者没有提出任何方案。农业部发言人说没有办法，只有解决好供求关系才行。议员们再次询问家禽饲养者有何建议？他们是否想和农业部举行会晤？不行，他们得回去照顾他们的家禽。他们只想到国会也许会通过一项立法，国会议员则指出，凡是需要的立法都已颁布了。农业部长有全权处理此事；进一步提出立法，只会遭到否决。这些家禽饲养者觉得他们还是必须回去。最后一事无成。

职业院外活动家的工作 许多利益集团在华盛顿拥有专职的院外活动家。这些院外活动家是如何消磨他们的时间的呢？院外活动家密切注视的是：国会讨论哪些立法问题，法院审理哪些案件，行政系统的各管理委员会、各部和各机构在研究哪些规章条例。他们紧跟法律和规章条例的制定过程，研究已经提出的修改建议。只要他们发现有机会提出任何对他们的组织或他们的利益集团有利的内容，他们就立即提出来。为此，他们可以向国会的有关委员会或其它主管机构提交正式报告，也可以非正式地向那些与他们保持良好关系的国会议员、委员会的工作人员或行政部门的工作人员提出建议。

不过，利益集团的院外活动家们主要是采取防御性行动，他们密切注视拟议中的立法和条例，提醒注意哪些条款对他们所代表的人和组织不利。他们密切注意国会或行政部门机构举行公开听证会的日程并准备在听证会上提出备忘录和意见摘要，他们还亲自作证或让自己集团的成员进行作证。

他们还密切注意法院的情况。在司法这一章中，我们已看到利益集团经常提出对法律的解释，论证法院的判决如何损害他们

集团的利益，提出对他们有利的判例和论点，他们还经常提出社会、经济、政治和心理方面具有有说服力的研究成果来说明法院的判决会有损于整个国家和人民当中各种不同部分的利益。

利益集团还寻找机会提出诉案，关于学校中不得实行种族隔离的布朗诉托比卡教育局案的判决就是其中一例。布朗必须乘坐大轿车上学，而这辆车子在学校开门之前半小时就到达了，她不得不经常在严寒中在外边等候半小时。回家时她则不得不步行，路上要跨过铁道和一个危险的交叉点。她的家长想送她到一所离她家只有七个街区的学校去上学。但这所学校是为白人儿童开办的。全国有色人种协进会抓住这件事，一直把这一案件告到最高法院。

由于利益集团紧跟国会立法和行政系统某机构制定规章条例的进程，他们可以让他们的成员写信、打电话或打电报给他们选出的众议员或参议员或有关机构。如果人们出于真诚的关心大量地写信，这种来自基层的反应可能很起作用。如果这些信件和电报明显地带有制造出来的痕迹，信件内容又空洞，电报用词则如出一辙，那么，一般就没有什么效果，甚至适得其反。

立法在国会里进行表决时，利益集团所能做的只是敦促他们的同情者尽可能在投票时出席。对于人所共知的反对派，他们基本上不和他们接触，因为他们知道这些人胸有成竹，不管利益集团做什么，说什么，都不会使他们有丝毫改变。一般说来，来自在人口中占重要部分的地区的国会议员，对这些利益集团和他们的事业是同情的，这些国会议员是这些利益集团的天然盟友。对于这些议员，他们总是尽其所能予以帮助，如果他们能为他们的竞选提供捐款，他们就慷慨解囊。至少他们可以购买一两个竞选经费筹集人的票券。但是，他们主要的工作是为他们提供情况。国会议员缺乏足够的工作人员，利益集团可以为他们所关心的问

题做研究工作，为同情他们的国会议员提供材料。他们还可以为议员就某个问题起草演讲稿。为争取通过一项于他们有利的立法的斗争中，更多的是国会议员求助于利益集团，而不是利益集团求助于议员。

由此可见，院外活动总是伴随着利益集团所关心的问题的事态发展而进行的。院外活动包括在听证会上提出问题，有时既向国会也向行政系统提出；在法院提出对法律的解释和诉案；让集团的成员了解情况，还不时在基层发动一场声援运动；就集团感兴趣的问题进行研究工作，国会议员和其他公职人员可以利用这些研究资料；最后，院外活动可尽其所能来动员同情者参加立法的最后表决。

州和地方政府的策略和手段 州和地方政府影响国家政策的策略和手段和民间的利益集团、私人企业公司和工会组织有所不同。不言而喻，州和地方政府是不能使用贿赂和暴力行为的；它们也不能为某人的竞选活动提供政治性的捐款。另一方面，州和地方政府却可以不时地鼓动人民为某些地方性问题投某个候选人的票。1976年选举时，纽约遇到了深重的财政困难，阿伯拉罕·比姆市长发动了一场强大的宣传运动，以求得到联邦政府的帮助。在危机中，《纽约每日新闻》在报道总统拒绝给予援助时用了一条耸人听闻的大标题：“福特来到纽约暴亡”。这条标题又引起了其它的宣传活动，把问题如此尖锐地提到民主党人面前，毫无疑问这场宣传对总统选举的后果是有影响的。

州和地方政府很少在华盛顿雇用专职的院外活动分子，但州长、市长以及州和地方各种官员，经常到华盛顿去向国会或行政各部为他们自己的问题呼吁。而且他们还拥有自己的深入内部的院外活动分子。每个州的两名参议员和该州选出的众议员并不象许多人想象的那样熟悉州和地方政府及其特有的问题。国会议

员一般认为自己是该州和国会选区的代表。但参议员和众议员对他们自己的那个州和地方政府的要求是敏感的，其敏感程度至少不亚于他们对于该州和该选区的大组织的敏感，甚至可能还更深一些。

第二圈政策制定者的权力 利益集团、公司、工会以及州和地方政府利用各种手段影响国家政策究竟有多大作用？各种组织行使何种权力？

州和地方政府的权力 州和地方政府对国家政策的影响与其潜在能力相比似乎不算很大。一些重要的州、市的州长和市长可以紧紧控制全国党代表大会代表的选举，这样，他们就可以利用在提名过程中的关键时刻支持总统，以此换取总统对他们作出重大让步。已故的芝加哥市长理查德·戴利就是重要的一例。在多次总统选举中，他总是能够让库克县的代表在恰如其分的时机转而支持某个候选人，这样在选举后总是可以为芝加哥谋得利益。肯尼迪在1960年获得提名并当选为总统就是一例。戴利的支持改变了形势，对这一点，肯尼迪行政当局是不会忘恩负义的。1972年，戴利的人马实际上被排除于代表大会之外，毫无疑问，这是麦戈文遭到惨败的原因。

除了范围狭窄的问题外，州和地方政府在一些地方性问题和全国性政策上的影响可能很小。在实际生活中的各个方面，州和地方政府都没有全国性影响。以得克萨斯州为例，这个州地位显要，因为这是石油和煤气的重要产地，但其它的州也产石油和煤气。纽约市之所以重要，是因为除了其它因素外，它还是财政和金融中心。但其它城市同样也从事此类活动。即使一个州或一个社区可能由于它是重要的石油产地或金融中心而具有潜在的政治影响，但州和地方政府对这些行业方面的影响也很有限，这就更加降低了州和地方政府的影响。得克萨斯州州长对石油工业施加

影响，使石油工业可以成为在石油之外的问题上反对政府的武器，但这种情况却极为罕见。纽约市长利用金融事业来影响与银行业无关的问题，这种可能性就更小了。

州和地方政府权力的第二种局限性，在于他们对于政党结构、政党对联邦官员的提名以及本州的选民等所能施加的影响是有限的。州长和州的党主席可以通过授予特权和其它利益在提名过程中对地方党组织施加影响。在有些地方（如戴利当市长的芝加哥），这种权力可能非常大。就全国而言，即使这一点点权力，也已经大大削弱了。在康涅狄格州长期担任民主党主席的约翰·贝利，曾经一度拥有同三、四个人磋商一下就可以决定提名哪些人为众议员的大权。他能够把提名当礼物奉送给某人，他至少曾在康涅狄格州的一个国会选区中这样干过两次，一次在1956年，一次在1958年。但是到了1974年，埃拉·格拉索获得提名，并且凭她自己的权利将被选为第一名女州长。贝利当时的最好作用就是充当一名中间人，试图说服不同的地方党组织以维持党的团结为重达成妥协，因为党的团结是赢得这次选举所必不可少的。1976年，即使是戴利市长被提名为众议员的候选人，但在初选中就被反对派所击败。

州长、市长和党主席如果在提名过程中丧失了权力，他们就更加无力在大选中动员选民了。当州和地方党的机构是唯一可以封官许愿或给予其它好处的福利来源时，他们就可以为候选人拉选票了。但是随着社会保险、失业救济以及“福利国家”的其它因素制度化，党组织就失去了对选民的影响。

最后，由于州和地方政府都不是铁板一块，这些政府的权力也受到限制。有时，一个深切的影响某一地区所有各州的问题在国会议程中占据首要地位。比如，在南方，过去一直是种族隔离问题；在新英格兰，过去一直是纺织品问题；近来则是依赖进口

石油的问题。当问题的范围狭小，受冲击的仅是一个地区的几个州，这些州就能采取一致行动。在这种情况下，他们可以共同施加有效的政治影响。但是，他们面临的问题影响到该地区所有各州以致压倒了他们之间的分歧，这种情况是罕见的。存在的问题如此深刻地影响到全国五十个州和各州的社区，使他们一致行动来和联邦政府打交道，迄今在美国历史上还没有出现过。如果五十个州一致行动，其力量是无比强大的，但为此所需的团结一致却几乎等于乌有。

工会的权力 在某些人看来，工会是美国社会中重要的权力中心之一。他们认为，七十年代初发生危及美国经济的通货膨胀，其起因就是工会组织利用自己的权力要求提高工资，提高的幅度超过了生产率的增长。还是这些评论家认为，另一次通货膨胀是1976年卡车运输工人以罢工相要挟提高了工资引起的。有人说，纽约的教师工会负责人艾伯特·香克是该市十个势力最大的人物之一，与纽约市市长，大通曼哈顿银行总裁洛克菲勒、埃克森公司以及其它大公司的老板们不相上下。确实有人认为，纽约市1975年的财政危机的起因主要是当时没有人能够站出来抵制警察、救火队、环境卫生以及其它市级工会提高工资、提早退休以及其它该市无力负担的福利的要求。在这次危机中，拖欠债券问题只是由于联邦政府的干预才得到解决。从全国范围来说，许多工业界领袖人物都认为，工会才是全国经济政策的炮制者。

以上各种说法所描绘的图景可能有点过分，但是劳工运动强大有力则是毫无疑问的。小V.O.基说道：“在（民族）国家的权力斗争中，由于工业化而解放出来的工人的力量最为强大，至少可以说具有潜在的最强大的力量。一个大工会举行罢工可以使整个国家的经济最终陷于瘫痪。由于担心钢铁工人罢工会使整个武器生产停顿，杜鲁门总统不得不在朝鲜战争时期接管了整个钢铁

表 9—3

工 会	会 员 单 位：(千人)			
	1964	1968	1972	1974
卡车运输工人 (独立的)	1,507	1,755	1,855	1,973
汽车工人 (独立的)	1,168	1,473	1,394	1,545
钢铁工人 (劳联—产联)	1,250	1,352	1,400	1,300
电气工人(美加国际电气工人兄弟会)	806	897	957	991
机械工人 (劳联—产联)	808	903	758	943
木工 (劳联—产联)	760	793	820	820
零售职工(零售职工国际协会)	428	552	633	651
劳动者 (IUNA)	432	553	600	650
州和县(美国州、县、市雇员联合会)	235	364	529	648
服务业雇员(服务业雇员国际协会)	320	389	484	550
切肉工 (劳联—产联)①	486	500	529	525
通信人员 (劳联—产联)	294	357	443	499
旅馆饭店 (劳联—产联)	445	459	458	452
教师 (美国教师联合会)	100	165	249	444
工程人员 (劳联—产联)	311	350	402	415
妇女服装(国际妇女服装工人联合会)	442	455	428	405
服装工会 (劳联—产联)	377	386	365	350
音乐家 (劳联—产联)	275	283	315	330
造纸工人 (劳联—产联)①	309	328	389	301
政府(美国政府雇员联合会)	139	295	293	300

① 早年的数字也代表合并后的组织情况。

资料来源：人口普查局的《美国统计要览》，1976年；劳工统计局的《全国性工会和雇员联合会指南》，1975年。

工业。卡车司机的罢工，使1974年至1975年间的经济复苏陷入瘫痪，以致许多人在1976年初对此深感不安。工会潜在的势力是令人震惊的，至少在钢铁、交通运输等关系到经济命脉的行业中那些有高度组织的工会如此。

工会的兴起标志着美国一场社会和政治革命的深刻程度不亚于1789年的法国革命，俄国的布尔什维克革命和毛泽东领导的中国革命。十九世纪后期，美国产业工人的工资之低使他们濒于饥饿。工作条件极其恶劣，健康和安受到威胁，而且工作毫无保证。但是到了二十世纪后半期，工会组织已经毋庸置疑地成为美国社会的权力中心之一了。

劳工运动与州和地方政府相似，它的巨大努力并未充分发挥其潜力。事实上它还经常受到挫折。塔夫脱—哈特莱法废止“关门商店”（即只能雇佣工会会员的商店），禁止某些罢工，并且要求工会和雇主举行谈判。兰德鲁姆—格里芬法案要求工会提交全面的财务报告书，强制举行无记名选举，在某些情况下禁止在管辖范围内使用纠察，工会会员认为在工会控制下受到不公正待遇时有权起诉。另外，除了直接涉及工资和福利问题，工会还得在其它问题上拉选票；即使是与工资和福利直接有关的问题，也并非都能这样做。工会会员人数实际上已从第二次大战期间达到的高峰跌落下来。

为什么工会在争取权力方面未能充分发挥其潜力？原因之一是社会上存在着互相竞争的权力中心。大公司和大企业就是其中之一。小店主也是其中之一。另一个权力中心是专业工作者。还有就是独立劳动者，例如管子工、电工、油漆工、木工等工匠。这些人组成的工会更类似行会组织而不是产业工人的工会。农场工人也拥有富于竞争力的组织。许多白领工人则不属于任何组织。

更为重要的原因可能是，工会和州和地方政府一样，都不是铁板一块，同一行业中不同工会利益是互相对立的。例如，美国的钟表工业工会赞成实行高关税来对付外国的竞争，但是工具制造业的工人却依赖大宗出口，他们主张实行低关税，这样，其它国家就可以赚到美元来购买美国的工具。V.O.基这样写道：

劳联—产联同其前身一样，是一个全国性和国际性的联合体，而这种联合组织是极其脆弱的。……简言之，全国性的劳工组织——矿工工会和铁路兄弟会等几个独立性工会除外——有着共同利益，这使他们能够联合起来，但不足以使他们建立一个强有力的机构来管理自己。

但是，劳工组织运动之所以不能充分发挥其潜在的权力，其根本原因是因为美国的工会会员不象英国工人那样具有阶级觉悟。他们组织起来只是为了工作这个有限的眼前目标，他们不是把自己看成马克思主义所说的工人阶级而是中产阶级（或称之为潜在的中产阶级）的成员。结果，工会会员只是在直接关系到工会问题时才作为一个集体采取行动或投票。在其它一切问题上，他们只是作为个人或其他类型集团的成员，假如保守派的、自由派的、宗教性的、种族的或地区性的集团等等。

公司的势力 我们在讨论大公司问题的开始就认为，我们可以假设它们拥有强大的势力，因为五百家大公司控制着全国工业资产的四分之三，在经济生活中占销售总额的百分之五十。以上数字表明这些公司不仅具有工会和其它利益集团那样的势力，而且也说明它们的势力完全属于另一种类型。这种势力的一种形式通常被称为“市场势力”，这种势力来自公司自身的行动或与另外两、三个大公司一致行动，来决定商品购销的价格。这种势力的另一种形式一般叫做“经济势力”，即全面控制经济活动的势力。他们的决策具有决定整个国家经济走向繁荣或萧条的能力。再有

一种势力就是麦康纳尔所说的“广泛的社会势力”。他问道：“大公司是否对美国生活的性质具有巨大的影响以致它们可以通过多种方式来制造社会和政治气候呢？最后一个问题是米尔斯所说的“经济、军事和政治精英组成的“连锁董事会”。^①显然，如果大公司能够运用上述四种权力，他们当然能够对政府施加压力。我们将在第十八章中讨论权力精英问题以及他们是否运用其“广泛的社会势力”，这里我们只论及大公司能否运用市场势力、经济势力，以及其它利益集团所能运用的势力。

市场势力 市场价格是由供求规律决定的，在商业界这历来只是一个神话而已。早期大家都已认识到垄断组织可以随心所欲地规定价格，这就是反托拉斯法的起源。但是，即使反托拉斯法已能有效地防止出现垄断，它仍不能防止两、三个大公司控制某一行业。当今，在美国一些经济命脉的工业中，这种局面仍普遍存在，例如，钢铁、石油和汽车制造业。要防止少数大公司联合起来控制其购销价格，即使有可能，也是十分困难的。即使它们之间实际上存在着竞争，这也不是由于“供求规律”所致。经济学家小伯利写道：“由两、三个大单位控制的产业中的竞争和千万个小单位之间的竞争是不同的。……要知道，鲑鱼和鲸鱼是斗不起来的。这是无可否认的事实。”

“鲸鱼”可以也确实在左右价格，政府有时也可以制止它们这样做，1962年肯尼迪总统和美国钢铁公司的头子布劳之间发生冲突就说明这一点。肯尼迪政府帮助钢铁工业和钢铁工人工会通过谈判达成一项协议。这件事是由劳工部长戈德伯格出面帮助处理的，他曾经担任过钢铁工人工会的总律师。签定这项协议是为了

^① 原指美国各企业中好几个公司的董事是由某些人兼任的，以便协调和控制其经济活动。——译者

同时降低价格和削减工资，使已遭到困难的经济免受另一次严重的通货膨胀压力。仅仅过了四天，布劳来到白宫报告说，钢铁价格每吨上涨了六美元。听到这一消息，肯尼迪和整个政府都十分沮丧。肯尼迪被这一欺骗行为气得说不出话来。他到底还说出来几句：“我的父亲（一位拥有亿万财富的金融家）一再告诫我说，一切商人都是些婊子养的，我一直不相信，今天我才知道这是千真万确的。”这段话很快就见报了。（第二天白宫更正肯尼迪这段话，说他说的或指的不是一切商人，而是钢铁商。）接着在第二天早晨，第二家最大的钢铁公司伯利恒钢铁公司也提高了价格。

此后，肯尼迪开始使用一切政府可以使用的压力。他指责钢铁公司“不正当地不负责任地侵害了人民的利益”，企图以此制造舆论。他指令购买钢铁的五角大楼和政府其它各部改向没有提价的“鲱鱼”们订货。他向小公司中规模较大者施加压力，不让它们动摇。他还让司法部进行调查，看是否能根据反托拉斯法提出一项诉讼。在七十二小时之内，美国钢铁业投降了，撤销了提高价格的决定。一周以后，布劳再次来到白宫。那天晚上，小施莱辛格向肯尼迪打听谈话情况如何。总统引用了格兰特将军在阿波马托克斯法院小村里对李将军说的话：“我告诉他，他手下的人可以把马匹留着春耕使用。”^①

大多数经济学家似乎都认为上述情况确实很普遍。这就是说，他们认为供求决定价格只适用于“鲱鱼”，而不适用于“鲸鱼”。当事关“鲸鱼”时，决定价格的是“鲸鱼”，不过这是有限度的。超过了限度，政府就要根据当时的政治和经济情况采取有效行动进行干预了。

^① 美南北战争期间，北方陆军总司令格兰特将军与南方的李将军激战，1865年4月，李战败，在阿波马托克斯法院小村里向格兰特投降。格兰特将军亲手写下的投降条件中有这样一句话。——译者

经济势力 就广义的经济势力而言，一般来说，情况类似州和地方政府，也就是说，大公司也不是铁板一块。实际上公司缺乏坚如磐石的团结，这才使得“反压力”这一经济理论站得住脚。造船业向铁路工业施加压力，联号商店能够大量购进商品来对厂商施加反压力。汽车制造厂商用购买大量钢铁对钢铁公司施加反压力，用购买大量油漆来对化学工业施加反压力。工会有足够的力量来施加这种压力，有时工会同公司向同一个对象施加压力。

工会有时并不反对公司，反而同它们采取一致行动，这也提醒我们，利益相互冲突的公司也可以一致行动来对付消费者。造船业可以和铁路工业只需一致同意提高价格就可以压买主。由此可见，反压力体系并不总是那么单一而是错综复杂的，也不都是那么有效的。但是，就象加尔布雷斯指出的，反压力体系确实起到互相制约的作用，这种作用和政府的限制是毫无关联的。

大公司完全可以在一定限度内发挥其市场势力，但不能在整个经济领域内运用其经济势力。另一方面，大公司有时控制了某些经济部门，以及政府中有关的部门。我们看到铁路公司如何控制了州际商业委员会，我们还发现有些管理委员会反而成为他们管理对象的保护者。我们也曾发现，在“默契的小三角”中，行政机关、具有管辖权的国会委员会主席和利益集团，一起控制着某一特殊领域的决策大权。毫无疑问，在某些“小三角”中，利益集团据有主导地位，同样，在某些“小三角”中的利益集团只是某个大公司或者两、三个大公司组成的集团。（见图4—2）

其它利益集团的势力 估计其它利益集团有多大势力，要比估计州和地方政府、工会和公司的势力困难得多。当有人向国会和行政系统中受到利益集团压力的人了解利益集团到底有多大力量时，这些人往往把利益集团的势力贬低到最低限度。例如，米尔布雷斯研究了华盛顿的院外活动。他访问了一百零一名院外活

动者和三十八名国会议员之后写道：“令人惊奇的是，院外活动的人和院外活动的对象都认为，院外活动在制定公共政策方面的作用是微不足道的。”可是，另一方面，我们却看到大公司和工会之外的其它一些利益集团实际上确实拥有相当大的势力。最有力的证据就是“默契的小三角”。正如我们说过的那样，有些“小三角”显然处于利益集团控制之下，而这个利益集团并不总是一家公司。这种情况经常发生在农业地区，例如，向花生种植者提供大量的补贴，或者由糖业“三角”作出食糖指标的决定。我们已经提到过，由于美国医药协会的影响，保健立法被拖延十七年之久；全国枪枝协会使枪枝立法无法通过。

上述美国医药协会和全国枪枝协会都是规模小而组织严密的利益集团，他们在各种涉及面较窄的问题上具有很大的影响。“公路院外集团”是一个松散的利益联合组织，它在州际公路计划这样的狭窄问题上施加其影响。其它松散的利益集团在涉及面狭窄的问题上施加影响的事例比比皆是。但是，组织严密或松散的利益集团在涉及面广泛的公共政策上能够施加影响的倒是不多见的。涉及范围广泛的各种利益（不管是有组织还是没有组织），有什么要求，如何让政府注意它们的需要，关心这些问题，我们将在研究选民和舆论时加以探讨。这里我们只能得出这样一个结论：有些利益集团（公司和工会除外）能够运用他们的权势，但往往只限于范围狭窄的问题上，没有或很少有反压力，他们的利益又恰巧和有影响的国会议员或联邦行政机构主管单位的利益一致，至少在某些方面一致，只是在这种情况下，这些利益集团才能施加影响，发挥其巨大的力量。

对第二圈决策势力的控制 多年来，美国人民一直关心如何控制第二圈决策的势力，尤其是公司、工会和利益集团。在控制企业方面，制定了谢尔曼反托拉斯法、克莱顿法，建立了管理委

员会。就工会来说，经过长期艰苦斗争才取得建立工会的权利，但紧跟着通过了塔夫脱—哈特莱法、兰特勒姆—格里芬法。在普遍控制利益集团方面主要是 1946 年通过的联邦院外活动管理法（规定行贿有罪的各种法律自从共和国成立之时起已相继颁布），要求那些被雇用来影响立法的人——且不论是起促成还是阻挠立法的作用——一律进行登记，报告其雇主的姓名，报酬多少，由谁付给报酬等。

为了防止第二圈决策者滥用其权势，是否还需要其它的控制手段呢？宪法第一条修正案保证人民享有“向政府请愿权”和言论自由权。完全禁止院外活动无疑是违宪的，因为这侵犯了向政府请愿的权利。即使是限制院外活动的立法也是违宪的。同样，制定立法以限制利益集团。公司或工会在支持或反对某项立法进行院外活动或宣传活动上花费多少钱，也是对言论自由的一种侵犯。联邦竞选运动法案中有一条是限制个人在独立地支持某一候选人的花费，1976年初，最高法院否决了这一条款。如果对影响立法的院外活动和宣传活动上的开支加以限制，最高法院可能也会采取同样的态度。

利益集团的作用 任何有关改革或控制利益集团活动的建议，都必须考虑到利益集团的活动所起的作用对于社会和政府管理具有重大的意义。国会议员们指出，对于他们来说，院外活动者和利益集团起着重要的工作人员的作用；对行政部门来说，也具有这种作用。利益集团为它们进行深入而精辟的研究工作。它们搜集情况，并从社会、经济、政治和法律各方面提出论点来支持国会或行政部门的观点。它们还经常提醒行政和立法机构，某项立法中的条款纯属无知或基于错误的情况，或者这一立法条款既草率又是粗制滥造。国会议员们说，如果他们要把这类工作做得象利益集团那样有价值，有用处，他们需要有一批更精通专业、

数量上要比现在多好几倍的工作人员才行。行政部门的官员对利益集团的工作依赖性较小，但是他们仍然觉得这部分工作对他们也是有用的。

利益集团还起着重要监察员的作用。利益集团的个别成员可以请求该集团设在华盛顿的总部帮他们陈述困难，同政府主管部门取得联系，从填写表格到根据现行法律得到好处，一切无不听从设在华盛顿总部的意见。利益集团敦促行政机构采取行动，当他过于急迫地要求解决问题时，还可以提出抗议。

集中各种利益 利益集团更为重要的是起着代表和集中各种利益的作用。所谓利益集团就是这样一批人，他们对一定范围内的活动、问题和困难持有共同的态度。给利益集团下这样一个定义可能更为准确、更能说明问题。虽然利益集团在内部管理方面实行寡头统治，但是他们都持有共同的观点和看法。反对人工流产的“生存权利组织”、妇女解放组织、和全国枪支协会，同核桃种植者协会、糖业协会以及全国制造商协会等一样，都属于利益集团。由于利益集团态度一致，它们起着集中各种利益的作用。许多利益集团通过不同的手段在其成员中又起着统一观点的作用，由此形成共同的目标、确定哪些是主要目标，打算如何实现这些目标。所谓集中各种利益，从另一方面说，是在各个利害相冲突的利益集团之间进行讨价还价，相互妥协以求取得一致意见。例如，企业和工会之间经常举行谈判，以求达成协议；这类协议，一旦由立法机构通过，就成为法律。

代表性的补充 整个利益集团（当公司和工会起利益集团作用时，也包括在内）的结构，是当代庞大复杂的社会得以有效地进行管理的一个重要组成部分。V.O.基指出，“这一体系成为社会各特殊组成部分的喉舌，其部分原因是由于在一个极为错综复杂的社会里，仅仅依靠地域上的代表性是不够的。”在一个不那么复

杂的社会里，某一个地域在利益方面多少是一致的，代表性的问题可以比较容易地通过地区代表的方式予以解决。但是在一个错综复杂的社会中，比如，一个大陆洲那样大的社会里，要照顾各个地区的各种利益，仅仅依靠立法者是不可能办到的。“有组织的集团对于地域代表制度起了补充的作用。”

V.O.基认为，政治并不仅仅是选举（做官的政治），选举仅是迈向政治的真正本质，即政策政治和就政府和社会作为作出决定的政治的第一步。“在两次选举之间的决策政治，才是政治的基本实质，才是个人和集团所争夺的财富和荣誉。”要对政治过程形成一个站得住的概念，就必须考虑到各集团、各种利益和决策的政府各机构之间的相互关系。“此外，一个站得住的有关政治过程的概念，还必须给有组织的利益集团留有一席之地，它们不仅试图施加影响，而且它们本身就是政治制度的一部分。”

利益集团的弊病 这样看来，利益集团是治理国家的一个重要部分，它们对社会颇有用处，没有人会真想取消它们。即使人们想要取消它们，怕也办不到。但这并不是说利益集团以及严重依赖于它们的政治制度就无可指责了。利益集团及其院外活动方式会诱使人们贪污受贿。一个过于依赖利益集团的政治制度必然导致政府的分裂，至少在范围狭窄、较为特殊的问题上是如此。由利益集团控制的“默契的小三角”，就是一些自我管理的政府。它们所处理的问题，可能是单一的，但是在这种情况下，无论选举出来的官员还是任命的官员，都不可能控制这些问题并达到保护更为广泛的社会利益的目的。实际上“默契的小三角”有时把他们自己的问题与广大社会隔离开来，甚至也不让反压力集团插手。

政治制度如此依赖于有组织的利益集团，人们对此最严厉的一种批评是人民中没有组织的部分不能享受应有的代表性。黑人

和其他少数民族确实存在这种情况。农业季节工人、城市贫民、乡村和山区人也都有这个问题。妇女和消费者作为社会成分来说同样如此。人们不能把自己组织起来，可能是因为无知和缺乏教育，也可能因为没有机会，出于成见或文化习俗和传统等原因（妇女就是这种情况）。也可能是对组织起来采取漠不关心的态度，因为他们认为有许多更多重要的事可做（看来消费者经常是出于这个原因）。对于这些人来说，政治制度中的中心一部分，如总统、联邦行政机构、法院以及政党，就更为重要了。没有组织的、默默无闻的社会成分作为关怀的对象来说，关心他们的是那些更为集中的组织机构，不过，在我国历史上，对于这部分人的关心，相比之下，一直是相形见绌的。

本章讨论了各种利益集团。有些利益集团关心的是经济利益，有些是代表少数人的利益（如全国有色人种协进会和各种妇女解放组织），有些进行院外活动和特殊活动（如全国枪支协会），有些是“公共利益”集团，关心的是环境保护等问题，有些集团则致力于传播某些特殊的信仰。

我们考察了这些集团的“内部管理”，发现大多数是实行米歇尔所说的“铁的寡头统治法则”，即由领袖和活动分子来统治。我们还考察了起着利益集团作用的企业和工会，我们发现其内部管理也实行寡头统治。

我们还考察了州和地方政府作为利益集团所进行的活动。州和地方政府不象利益集团那样作为一个统一实体同联邦政府打交道。州的公路局找的是联邦政府主管公路的部门，卫生局则找主管卫生的部门。我们的结论是，联邦制度“并不涉及国家与州之间的斗争，涉及的是同这两级政府有较密切关系的不同利益之间的斗争。”

我们考察了利益集团用以影响联邦政府决策的各种手段。比较富于“戏剧性”的手段是赤裸裸的行贿，给予各种不光彩的好处，曲线影响，竞选捐款，大规模的宣传运动，民意测验中的报复行动，示威游行以及使用暴力。一般日常使用的手段中，包括提供情况，起草演讲稿，发布新闻，进行游说，密切注意动向提醒朋友注意，再者就是州和地方政府所特有的手段。

我们研究了利益集团的各种势力。我们的结论是，每个集团在特殊的、范围狭小的问题上都能运用它的权势，但是对广阔范围内的美国生活则很少能施加影响（关于权力精英问题留待第十八章再论）。

我们还讨论了利益集团的各种作用：提供研究成果，提出内行的建议并为其成员起督察员的作用，就是其中两种作用。他们还起代表和集中各种利益的作用，这就是说，使不同的观点取得妥协。我们的结论是，小V.O.基的说法是对的：利益集团是庞大的现代化工业社会的政府的一个组成部分。小的、农村型的不发达国家（就象美国早期那样）的人民可以通过地理区域代表性来反映他们的要求。但是，对于一个庞大的现代化工业国来说，仅仅依靠地域代表性就不足反映各不相同的、涉及范围广泛的各种利益了。

最后，我们讨论了对利益集团和依靠利益集团行使某些职能的政府所作的批评。一种批评说，这种制度会导致政府的分裂，特别在一些范围狭窄、比较专门的问题上。正如“默契的小三角”表明的那样，有些问题是由一些独立的亚政府来处理的。更重要的一种批评是人民中无组织的部分不能享有应有的代表权，对于穷人和未受教育者尤其如此。这些人只好把希望寄托在那些政治制度中比较集权的机构（如总统、联邦政府机构、法院和政党）身上。

第十章 政党

美国宪法中没有一处提到政党问题。宪法制定者根据罗马和英国的历史得出这样一个结论：党派是不好的。麦迪逊明确声称，他们必须设法防止派别带来的危害。但是大多数历史学家都认为，美国是首先形成固定的政党制的国家。许多美国政治理论家进一步认为，要对一个国家进行有效的民主治理，他们所谓的“负责任政党制”是极为重要的。在美国政治学协会的政党委员会的1950年报告中，就明确声称，“政党是治理国家不可缺少的工具。这就是说，对一个拥有一亿五千万人口的国家进行民众治理，需要有政党为他们提供范围广泛的各种选择，我们的论据就是从这里引伸出来的”。

当时就有一些理论家对这种论点持有异议，争论一直延续至今。近年来，维护这一论点和反对这一论点的人一致认为，目前政党已陷入困境，民主党和共和党两大党使选民没有多少选择的余地。最近有好几份研究报告都得出一个结论：国家、州和地方各级党组织陷入了混乱状态，软弱无力，内部分崩离析，自相矛盾。一份研究报告指出，1972年无党派人士占百分之三十四，如果把他们同投共和党票的民主党人算在一起，那么，全体选民中就有百分之五十一不按政党归属行事了。

政党的维护者有根有据地证明，政党至少可以起到一部分传统的政党作用。另一方面，政党的批评者则说，政党的作用已和以往大不相同。在本章中，我们将理出各种互相对立的论据和观点。我们将简单地回顾美国政党制度的历史及其目前的组织和结

构。我们将和理想的政党制度的理论相比较来考察当前政党所起的作用，并试图估价政党对美国政府体制具有的影响。最后，我还将论及近几年来进行的改革以及将来进一步改革的各种建议。

美国政党最初出现于华盛顿的首届政府时期。当时汉密尔顿和亚当斯为一方，杰斐逊和麦迪逊为另一方发生分歧。反对汉密尔顿及其政策的国会议员，开始举行定期的秘密会议或称之为“核心干部会议”。汉密尔顿派或称为“联邦党人”也召开秘密会议与其分庭抗礼。

在华盛顿的第二届政府届满之前，双方在政府内部都拥有广泛的组织，其中心是他们在国会中的核心干部会议。公元1800年时，每个核心提出总统候选人和副总统候选人各一名，保证在选举团中的党员都投他们的票。杰斐逊和他的一派竞选获胜，但是他们很快就发现一个仅由政府官员组成的党组织是不够的，他们要设法保证自己的人当选。于是他们开始在地方社会中形成组织，以此来选出并支持众议员候选人（参议员当时是由州的立法机关推选的）。州和地方的核心干部会议不久就开始对于选举州长、州议员以及州和地方的其他官员发生了兴趣。

在全国性选举之后，民主共和党人在选举中继续获胜。于是联邦党解体，政党制就自行衰落了。在1824年的选举中，四名候选人中没有一个是党的身份竞选的。那年发生了一件大事，这就是对“太上皇式的核心干部会议”造反，反对通过国会中共和党议员核心来推选总统候选人的制度。这次造反成功了。据政治学家兰尼的看法，这次造反具有深远的影响。兰尼写道：“从那以后，再也没有一个总统候选人是由党的国会的政党核心干部会议提名的，这个国家再也没有任何机会来建立某种议会形式或内阁形式的政府了。”1832年以后，候选人提名都是通过党的代表大

会。这样一来，权力就从政府中的党派集团转到了州和地方的党组织，由此党扩大了范围，也扩大了参与党派提名的人数。党的权力也就分散了。

安德鲁·杰克逊当选 安德鲁·杰克逊于1828年当选总统。他赢得人们狂热的效忠，同时也造成了激烈的反对派。杰克逊派自称为“民主共和党”，以亨利·克莱为首的反对派自称为国家共和党。但是，不久这两个党各自分裂为若干完全互不相干的党。杰克逊把他的党重新命名为民主党，他的反对派则改名为“辉格党”。（这是个从革命时期继承下来的名称，表示他们反对“君主安德鲁”及其专制行为。）

辉格党曾在两次选举中获胜，一次在1840年，另一次在1848年，这两次当选都是由于他们是战争中的英雄。他们再次一致行动争取1852年选举的胜利，但他们被民主党人富兰克林·皮尔斯所击败。奴隶制问题日愈突出，促使辉格党在南方的成员倒向民主党。北方的成员则分裂为激进派和保守派，这个党完全解体了。

关于西部地区奴隶制问题争论日益激烈，争论中出现了两个新党。一个叫做美国党。由于他们的秘密仪式，其中包括“我不知道”这个口令，不久就使它获得了“无所知者”党的名称。另一个是新共和党，这个党带有明显的地方性，最初起源于老西北部，然后迅速地扩展到新英格兰。在1854年的选举中“无所知者”党在国会中赢得了四十席，共和党获得一百多席，民主党的席位稍低于此数。

在1860年的总统选举中，民主党在奴隶制地区扩展问题上发生分裂。此派的首领为道格拉斯，南部则为布雷肯里奇。林肯在这次选举中当选为总统。

共和党与民主党相对抗 自内战以来，共和和民主两党一

直占统治地位。出现了一些第三、第四党，它们也曾企图取代这两个大党，但后来都销声匿迹了。最近成立的第三党是1968年由阿拉巴马州州长乔治·华莱士建立的美囯独立党。许多第三、第四党对两大党的政策具有相当大的影响，能够在某个问题上迫使他们遵循某个方向。但是其中没有一个能够达到取代两大党的地步。

党内派别 两大党内部明显地分成固定的派别。例如在内战刚结束后的一个时期里，激进民主党是很有名望的。这个党主张在重建南方的问题上采取强硬政策。党内的这些派别通常对该党的政策具有重大影响，这种影响可能比第三党、第四党的影响还要大。

尽管党内有派，还有个第三党，共和党和民主党仍居统治地位。有时，两大党之一的力量远远超过另一党，以致两党制似乎就要崩溃。但是在内战后很长一段时间内，除了克利夫兰担任两届总统外，白宫几乎一直属于共和党，即便如此，两党的竞争能力还是异常接近的。在国会山上多数党属谁一直在不断变化。例如，自1876到1896年，共和党似乎统治这个国家达二十年之久，但它同时控制国会和白宫的时间仅为一两年。

党内结盟 两大党在其党内组成各种联盟，这种联盟把经济的、派别的和信念上的不同利益结合起来。共和党的联盟是以忠于信念和派系为基础的。这种信念和派系是内战中形成的，或者因内战而得到加强。站在联邦军一边参加战斗的各州人民绝大多数是共和党。任何相悖的利益集团开始破坏这种忠诚，他们就会毫不迟疑地用最直率的言词回忆当时的流血斗争。有一回，麻萨诸塞州的一位众议员把一个去南方经商的北方人的一件血衣带到国会来，这个商人在密西西比州遭到了恐怖分子的毒打，他们就利用这种办法来提醒北方的选民不要忘记战争，后来这种方式被称

之为“血衣”战术。共和党人也确实这样挥动过血衣。“凡是想扯下这面大旗的都是民主党人，暗杀林肯的就是一个民主党人。战士们，你们躯体上的每一道伤疤都是民主党人给你们留下的。”这一套已成为共和党的典型论调。战争的经历使北方各州忠于共和党，而这种忠诚又因地方主义而得到加强。例如，只要属于新英格兰的一部分，就会使人们从信念上更加忠于共和党。

经济利益和特殊利益 反过来，经济利益和特殊利益又加强了信念上的忠诚。内战中大约有三百万人在北方军队中服役。这些人连同他们的家属形成了一大批选民，虽然这是妇女获得选举权之前的情况。他们的代表是北方退伍军人组织“共和大军”。他们在信念上都忠于共和党。同时，他们也关心养老金问题。共和党的政客们推动有关养老金的立法，不仅为了保证东北部的退伍军人继续忠于该党，而且，这类立法再加上和党的移民耕地政策，也能争取移居西部的退伍军人效忠于该党。由此可见，“多年来，东部的金融业和西部的农业这两种背道而驰的利益能够在共和党内结合起来，这两种政策所起的作用是不容忽视的。”

在信念和派别利益（即退伍军人养老金和移民耕地政策）这个基础上，共和党人又增添了金融、工业、商业和铁路等各种利益集团。他们是一个致力于企业和开发的党。这不是以阶级为基础的联盟。工业化和经济发展这个前提，对劳资两方同样都有吸引力，他们都同样追求工业和商业方面的利益。比如说，工人就认为，是共和党的高关税政策抵制了外国廉价劳动力生产的商品进入美国市场的。

在西部兴起的过程中，铁路和农业之间存在着固有的利益冲突，特别是由于铁路通过歧视性的运费来剥削自耕农。共和党人能够利用养老金、移民耕地政策以及其它措施来缓和这种利益冲突。对于工业化的发达国家美国来说，这可不仅仅是一种梦想或

幻想。

民主党的根据地 民主党的根据地是南方。尽管共和党靠退伍军人养老金和移民耕地政策在西部得到退伍军人的支持，从事农业的西部仍然是民主党的另一块根据地。杰斐逊和杰克逊的民主党是代表农村的党。内战结束后的选举中，两党力量是接近的，这是因为美国当时虽然已不再象战前那样基本上是一个农业国，但是它还仅仅刚开始缓慢地朝工业化国家发展。由于共和党在农村有一支力量，他们还保持着优势，不过这种优势极为有限。克利夫兰连任两届总统是因为他牢靠地掌握着民主党在南方和西部农村根据地，同时利用他那接近共和党的亲商业立场争取了部分北方选民。

大萧条的后果 三十年代，共和党由于大萧条而受到责难，这是民主党在信仰和利益上重振旗鼓的好机会。经过这次大萧条，罗斯福建立了他的新政联盟。这一联盟是由坚定追随民主党的南方、穷人、黑人、城市中通过工会组织起来的信仰天主教的其他种族蓝领工人以及自由主义知识分子组成的。所有这些人有一个中心论点，即认为联邦政府应根据实际需要办事。此后的三十年中，共和党所代表的是工商界，部分中西部农业地区和一些北新英格兰历史上就坚决支持共和党的州。1929年的灾难以后，民主党人就祭起胡佛的名字和大萧条的幽灵，就象共和党人当年曾经挥舞着内战时期的血衣一样，而且同样地多年获得胜利。

南方工业化的后果 本世纪六十年代后期和七十年代初期，南方开始工业化。当南方实现工业化时，民主党开始对原来属于南方同盟各州失去控制。现在南方正在从一党地区成为两党地区。共和党在北方和西部正在兴起的市郊区继续保持相当的实力。情况表明，意大利裔美国人这样的种族集团在城市或郊区都在转而支持共和党。根据上述迹象，一些观察家预言，某种新的联盟正

在形成。在他们看来，卡特赢得选举胜利充其量也只是暂时回到原来那种联盟状况。其原因有二：水门事件使共和党遭到破坏；同时，卡特作为南方人，能够在南方赢得选票，而其他民主党人则办不到。另一些观察家坚持认为，是否会产生新的联盟取决于政党自己在组成联盟的选民中是否有号召力。图表 10—1 即说明了近年来党派联盟的变化。

为什么会产生两党制？美国的政党制为什么会形成如此牢固的两党制呢？其原因之一是选举团的作用。这在前面的一章中已有论述。第二个原因是众议院实行每选举区只选一名议员的制度，大多数其它政府机构也是如此。只有一个人能当选，这就使两党以外的人不愿竞选，也使人们不愿投票选举两大党以外的候选人。一个第三党或第四党可能存在好几十年，不过它必须有一个地区作为基地才行。

党的组织 如果用一张组织系统表来说明，那么，目前共和党和民主党看来整齐划一，都是牢牢地扎根于地方这一级。在这个金字塔的底层，是行政区、选区、各种城镇俱乐部和委员会。有些这类组织，凡是登记过的（正式）党员都可自愿参加或参加会议。实际上，这些组织只不过是在行政区、选区或城镇里登过记的党员的干部会议。其它委员会是该党正式党员的执行委员会。一般地来说，这类委员会的委员在党的核心会议上选举产生，这种会议每年举行一次，一切正式党员都可以参加。委员也可以通过与初选相同的选举程序选出。选区、行政区或城镇委员会、俱乐部都有一名领袖或主席，一名副手，一名秘书，一名司库，均由委员会委员选举产生。

市、县、区的委员会 上一级党组织是市或县的委员会，或者是区的委员会，这个区类似州参议员选举区。其成员一般由行政区或选举区的委员会选举产生（当选的经常是行政区的领导

表10—1 美国的政党联盟

<p>民主共和党(十九世纪初)</p> <p>地区: 南部和中部诸州</p> <p>信念: 强大的立法机构, 软弱的行政系统。“小州对抗大州的政府, 人民对抗新保守主义的政府”</p> <p>特殊利益: 小农场主, 城镇劳动者, 奴隶主, 债务人, 开拓边疆的移民</p>	<p>联邦党(十九世纪初)</p> <p>地区: 北方和中部诸州</p> <p>信念: 强大的中央政府, 新重商主义</p> <p>特殊利益: 银行家, 商人, 企业界, 大土地所有者, 制造商</p>
<p>民主党(1865—1932)</p> <p>地区: 南方, 中西部和西部农业区</p> <p>信念: 人民党主义: 反对东部银行家和铁路、农业机械制造商</p> <p>特殊利益: 农场主, 城市工人, 天主教徒, 各种族集团</p>	<p>共和党(1865—1932)</p> <p>地区: 东北部、中大西洋各州、中西部</p> <p>信念: 工团主义、反奴隶制以及其它内战遗留下来的各种感情; 对经济实行不干涉主义, 发展经济</p> <p>特殊利益: 退伍军人联合会, 获得耕地的移民, 金融界, 工业界, 商业界, 铁路, 盎格鲁—萨克逊白人新教徒, 黑人, 害怕外国廉价劳力的工人</p>
<p>民主党(1932年以来)</p> <p>地区: 南方, 东北部的城市郊区, 中大西洋, 中西部和西部</p> <p>信念: 联邦政府负责管理社会、经济及其它问题; “福利国家”</p> <p>特殊利益: 工会, 穷人、黑人和其它少数民族, 天主教徒, 种族集团, 蓝领产业工人, 自由主义知识分子, 城市居民</p>	<p>共和党(1932年以来)</p> <p>地区: 原新英格兰, 中西部</p> <p>信念: 不干涉主义、反对“大”政府</p> <p>特殊利益: “大”企业, 金融界, 工业界, 商界, 中等社会经济地位的城市郊区居民, 南方和蓝领工人阶级中的保守分子</p>

人)。但有时也可以通过选举产生, 其程序也和初选程序相同。市或县的委员会还要选举一名主席或领导人, 一名副手, 通常也要选出一名秘书和一名司库。

州的中央委员会 再上一级是州的中央委员会, 委员会成员通常代表一个县或一个区和州的参议员选举区。他们很可能是由

这个区内的市或县委员会来选举。州的中央委员会有一名主席。大多数州的中央委员会主席表面上是由中央委员会委员选举产生，有的州里则可能由州长委任。不过，即使在那些主席由中央委员会选举产生的州里，委员会通常也是根据州长的意图来选出主席的。

全国委员会 再上面是全国委员会。过去，不管大州还是小州，它们在全国委员会中的成员数目都是一样的，但是近年来，首先是民主党，然后是共和党，都试图使全国委员会在各州的人口、性别、种族背景、宗教和年龄等方面都具有更大的代表性。全国委员会也有一名主席，名义上是由委员会选举产生，实际上是由总统（如果该党入主白宫的话）或该党提名的候选人选定的。

全国代表大会 党组织的顶巅是全国选举总统候选人代表大会，每四年举行一次，根据党的章程，代表大会具有最高权力。代表大会不仅提名总统和副总统候选人，还就一切其它重要问题作出决定。代表大会通过该党的竞选纲领，决定在全国性的问题上采取什么立场。代表大会还制定该党一直到基层的管理规定。

党的官员的工作 我们已经讲过按组织章程规定各级党组织和党的官员应做哪些工作。那么，他们实际上到底做些什么呢？

全国代表大会 根据章程，全国代表大会是具有最高权力的机构，它应该选出总统和副总统的候选人，制定总统候选人及其国会议员都必须执行的政纲，制定管理党及其为数众多的下属组织的规章。

直到最近，参加全国代表大会的代表都是地方上的党魁和党的领导人、官员以及党的领导人为了酬谢他们而提名为代表的党的活动分子。不过，1968年的民主党代表大会是一个突破。这次大会在外部受到反对越南战争的活动分子的围攻，会议内部和全

党则谴责这次代表大会没有反映普通党员的观点，无视妇女、青年、黑人和少数民族在党内的作用。于是民主党改变了规章。参加1972年和1976年代表大会的代表中党魁减少了，妇女、黑人和青年增加了，更广泛地反映了党员的意见。后来共和党也效法民主党的做法。

目前代表大会与往昔不同的直接原因是，规章的改革和普遍以初选作为选举代表的方法。报纸和电视评论员们现在还在谈论什么党的“机器”和“党魁”，这只不过是因为他们非有戏剧性效果不行，是不得已而为之的。实际情况是，大多数所谓党的机器只不过是行政区、县和市的委员会组成的松散联盟，它们本身就分成好些派别，所谓的“党魁”中真正起领袖作用的只是少数。实际上，大多数领袖不过是政治掮客，他们试图说服地方党的主席和活动分子同他们的要求保持一致，在对立的派别之间进行调解。少数几个大城市也许还存在所谓的党的机器和党魁，就象在戴利市长控制下的芝加哥市那样。

尽管作了这些改革，选举总统候选人的全国代表大会并没有起到应有的最高权威性领导机构的作用。代表大会确实提名总统候选人，这一权力也确实相当大，按照习惯和实际的办法，被提名人就选择副总统候选人，不过这要经代表大会批准。

代表大会制定规章，这可能也是重要的。近来规章的改革使两党都比过去有更多的人参与其事。现在，凡是不怕麻烦、愿意花时间参与党的事务的人，都可参加。新参加进来的人很快就发现新的规章还可以被用来把将要进来的人排斥在外，或者把老资格的人也一同排斥在外，这就使得有关规章的斗争还会继续下去。不过，重要的是，由于最近的改革，代表大会确实可以对个别州选举代表的办法加以控制了。

至于党的纲领，过去，其要点都是陈词滥调，大多数是老一

套的吹捧什么旗帜和父母伟大之类，和其它政党的纲领如出一辙。只是偶尔有那么一个野心勃勃的派别可能在某个有争论的问题上提出不同的主张。即使在这种情况下，纲领要点一般也不是通过公开的辩论制定的，而是在密室中经过谈判、讨价还价炮制出笼的。在用词上字斟句酌，为的是尽可能少冒犯人，然后由全体代表大会批准。至于被提名的总统候选人和国会中的党员是否实实在在地执行党的纲领，那自然是另一回事了。

代表大会工作的变迁 近来，制定政党纲领的程序发生了变化，民主党内的变化更大。纲领委员会更加广泛地反映党内普通党员的意见。要举行听证会听取证词，进行公开辩论，就党的纲领要点发表不同意见。在代表大会的发言中有辩论和争议。政治学家庞帕曾经注意到的那种倾向加强了，即两党的纲领内容中的歧异之处显然不断增加，虽然有些参议员和众议员几乎在每次投票中都和他们的党分道扬镳，但在纲领决定要做的事情上，党的路线一般还是得到执行的。

持批评态度的人仍然认为，由于代表大会只举行三至四天，却要完成提名总统候选人、制定纲领、研究规章的改革，因此代表们几乎没有时间来认真思考问题。他们还指出，由于进行竞选活动的是候选人，大多数代表只是根据自己在某个意见分歧的问题上的意愿来决定提名谁来当候选人。候选人一旦选出，他们完全可以把他们所厌恶的事置之不顾。没有什么有效的办法迫使议员中的党员根据纲领的许诺来投票。事实上，在代表大会上，“现实主义者”同代表和候选人就应该避免有分歧的政纲问题会进行争论。为什么非要坚持分裂投票人并使党在选举中失利的政纲呢？他们的论点是，在某个问题上反应强烈的代表，根据空泛的政纲倒可以干得出色一些，他们可以集中力量来使该党的候选人和党的国会议员们当选。然后，他们就可以努力在立法和行政部门

的政策中贯彻他们的意图。

全国委员会 党的全国委员会在两次总统选举之间有时是举行会议的，目的是研究对规章进行势在必行的修改。如果是另一党执政的话，那么，就发表一些空论，抨击行政当局的政策，指责行政当局缺乏效率。如果本党已提名的候选人去世，或无力竞选而又没有时间召开另一次党代表大会，那么，党的全国委员会会议的另一个重要的作用就是提名一名新的候选人。全国委员会确实也花费时间讨论问题，但很少能取得一致意见。

全国委员会主席 全国委员会主席的作用被描绘成进行管理，筹集资金，树立形象，制造声势和开展竞选活动。如果这个党入主白宫，全国委员会主席就管理党的总部工作人员，其主要任务是监督向党员发出信件，请他们以缴纳党费的形式捐献少量的款项。主席也是争取小的官职和其它好处的一条渠道，他还同五十个州的党官员保持联系，试图和不太重要的利益集团或种族集团以及其它无足轻重的组织保持友好关系。他有时也被推出来回敬一些总统或内阁成员不值得注意的对总统和行政当局的派性攻击。

过去执政党的全国委员会主席最重要的任务是筹划和操持总统再度当选的竞选活动。近来，这一任务也落入他人之手，共和党尤其如此。由于共和党的登记投票人数比民主党要少得多，为了争取入主白宫，他们不得不招徕大批独立分子和民主党的异己分子。因此有必要建立一个独立于党外的组织来进行竞选活动，以免带有党派色彩。结果，尼克松的1972年第二次竞选活动不是由共和党全国委员会主席和全国委员会总部来指挥，而是由一个特别的“总统连任委员会”来组织的。不过，由于水门事件以及总统连任委员会的其它不轨行为，民主、共和两党将来可能会再度利用全国委员会主席和全国委员会总部来进行竞选活动。因为共和

党登记的投票人数较少，这对他们会造成很大的困难。1976年，共和党总统福特更多地是依赖“福特总统委员会”而不是党的全国委员会总部，不过他要求这个委员会尽可能保持低姿态。至于全国委员会主席的其它任务，如果该党是执政党，那就完全按总统的旨意行事了。

如另一党执政，全国委员会主席继续监督通过邮件征求捐款事宜。不过也许要加劲争取捐助数量较大的捐款人，还要发表大量空洞的言论来攻击执政党的总统和政策。同时，他或她还要花费大量时间来预测谁将是本党下一届总统候选人，以便决定在党内站在哪一边。

国会竞选委员会 参议院和众议院的国会竞选委员会完全按章办事；为本党候选人竞选参、众两院议席筹款。捐款人可以指定该项捐款是捐赠给某个候选人的。如果他们不指明给谁，就由委员会成员（他们在参议院和众议院中都有稳固席位）来决定谁得多少。不言而喻，参、众两院的国会竞选委员会在非总统选举年中发挥的作用最大。

迄今为止，国会一直拒绝通过一项立法来规定参、众两院的竞选活动经费由联邦财政支出（1976年的总统竞选活动就是由联邦提供经费的）。理由是这种做法会使现任议员在筹款方面处于有利地位。但目前的趋势是强烈地朝着联邦补贴经费方向发展，而一旦国会竞选也由联邦提供经费，国会竞选委员会可能会很快解体。

州的中央委员会 州的中央委员会的职能和全国委员会的职能基本相同。它们提议建立某些规章，在规章范围内解决争端，他们也发表一些夸夸其谈的言论，不过也许不如全国委员会那么多。与全国委员会不同，州中央委员会的委员作为个人，更多地是谋求官职、得到照顾和提出不满意见的渠道，这仍然是一种听

取意见、提出批评的作用。另一点与全国委员会不同之处是州中央委员会很少透彻地就某些问题进行辩论。这样做非但失策而且危险，进行严肃的辩论会损害党的团结，这是毫无疑问的。

目前，在一些州里，州中央委员会主席不单是起着礼仪性作用，在这些州里，他或她通常是各派之间的中间人。如本党控制了州政府和州众议院，那么，州中央委员会主席就成了州一级听取批评和搜集意见的人。有时，州的中央委员会主席也进行州长竞选活动；他或她主要地是在各对立派别之间就州政府官员提名问题进行游说，其中包括州长、副州长、总检察官、州政府秘书长以及某些州里通过选举产生的其他州政府官员。他或她还可能就州的公共政策问题在各对立派之间充当中间人，不过这并不常见。至于全国性问题，担任最高职务的候选人必须提出一项能够吸引各种类型选民的纲领。或者，这位候选人必须在一些有分量的问题上抹稀泥，以避免开罪选民中任何真正重要的部分。

县、区、镇和选区委员会 县、市或区的委员会和行政管辖区、选举区的委员会的大多数职能和州的委员会或全国委员会相同：它们提出有关规章的建议、根据规章解决纠纷，发表空洞无物的言论，偶尔也讨论全国性的或本州的各种问题，它们和州的中央委员会一样，也起着听取批评和搜集意见的作用，但不同的是它们在这方面做得更多些，与它们自身的利害关系更为直接一些。

由于党的机器和赠予的官职是不断转移的，在地方一级充当党的积极分子吸引力很小。因此，地方党的积极分子经常都是从事法律、地产、商业保险或建设方面的人士。当他们以地方政客的身份帮助别人时，他们指望接受帮助的人对他们的事业有好处。举例来说，假如珍妮餐厅的老板需要地皮来扩大她的停车场，她就到地方党的委员会委员那里去请他帮忙，她如愿以偿。

但是，这位委员恰恰是经营一个地方商业保险公司的。由于饭馆反正要保险的，那么珍妮就把自己饭馆的保险业务委托曾帮助她扩大停车场的人，这看来是公平合理的。这就是地方政治。

地方党组织把大量的时间花费在野餐、舞会、晚宴和其它的社交活动上，表面上是为了筹集资金。一家地方酒店以优待价格提供啤酒或酒精度较高的饮料，甚至还馈赠一些。党的活动分子家里则带来菜肴，馅饼和蛋糕。根据组织的大小，提供的东西可以从一瓶酒直到一辆凯迪拉克牌高级轿车。人们借机聚会，寻欢作乐。由于大多数人都热衷于政治，他们甚至可借此机会议论可能的候选人和各种问题。但是大多数地方一级党派政治中的活动分子的动机主要是社交，而党也为他们提供会见各种人物和寻欢作乐的机会。

政党的作用 政党在美国政治生活中的理想作用是什么，这个问题，一直有争议。近年来，争论的范围缩小到“负责任的政党制”这个问题上。在一个理想的制度里，各党应通过内部辩论，在党员中进行讨论来制定政策和纲领。通过这种办法，政党的作用就在于集中来自不同地区和不同社会阶层的党员的利益，清除一些次要的思想分歧。（在“负责任的政党制”中，主要的分歧存在于政党之间而不是在党的内部。）（见表10—2）。

按照负责任的政党制，政党的第二个作用是选出官员候选人。政党有纲领，而候选人又忠于党的纲领，那么，各党就可以为投票人提供明确的选择对象。在竞选活动中，党和候选人都要解释和澄清某些问题。在选举的那一天，党组织应动员其支持者，让他们“出来投票”。当投票人作出了抉择，获胜党就接管政府。于是党的政策纲领就通过立法、行政指令和任命党员担任各级行政部门的首脑（借此保证行政机构忠于投票人的委托）而变成政府的行动。党的纪律保证国会议员投票赞成党的纲领，政治任命官

表10—2 政党的作用

作用	理想的负责的政党	党的机器和党魁时期的政党	今天的共和党和民主党
提出有关治理国家和公共政策的一贯思想	必须具备	毋庸具备；经常是含混的	毋庸具备；两党均有自由派和保守派，但在思想上有分歧
集中反映各种利益	必须具备	一般在某种程度上起到这种作用	一般在某种程度上起到这种作用
在政府面前代表人民的利益	必须具备	通常在某种程度上起到这种作用	通常在某种程度上起到这种作用
在人民面前代表政府意愿	必须具备	同上	同上
提出一贯的政策纲领	必须具备	不固定地提出；很少提得具体	偶尔提出；内容含混
必要的程序以保证所提候选人忠于党的思想和纲领	必须具备	候选人不一定忠于党的思想和纲领	候选人不一定忠于党的思想和纲领
组织党务工作者为党筹集经费	在政府提供经费之前需起这一作用	在政府提供经费之前需起这一作用	在政府提供经费之前需起这一作用
组织党务工作者在选举人中宣传党的政策	必须具备	必须具备	随着公众的媒介和政府资助的发展，变得不那么重要了

在选举日组织党务工作者动员选民投票	必须具备	必须具备	必须具备	随着公众的媒介的发展变得不那么重要了
任命忠于党的思想和纲领的官员和法官	必须具备	必须具备	赠予官职，授予小恩小惠，重于对党的思想和纲领的忠诚	任命官员的能力和威望重于对党的思想和纲领的忠诚
在立法、行政法规和司法判决中贯彻党的纲领	必须具备	必须具备	可取，但更重要的是保护那些党的坚定支持者的利益	可取，但更重要的是维护国内支持者的联合
赠予某些人以低级别的官职	毋需具备	毋需具备	重要条件	文官制度兴起后已不太重要
沟通政府与友好的私人企业签订合同(诚实的受贿)	不鼓励这样做	不鼓励这样做	重要条件	比一般人所了解的或承认的具有更大的重要性
(在政府以外)批评政府；提出供选择的政策方案	必须具备	必须具备	批评是重要的；可能也可能不提出可供选择的政策方案	同前
把党的经费用于个人的福利	毋需具备	毋需具备	重要	毋需具备；更多地是选举官员的作用而不是党的作用
起听取批评、搜集意见的作用，帮助人民参与国家管理	必须具备	必须具备	必须具备	毋需具备；更多地是选举官员的作用而不是党的作用
如党员和其他的人提供社交活动机会	毋需具备；但这是受欢迎的副产品	毋需具备；但这是受欢迎的副产品	必须具备	有些社交活动是很受欢迎的

员服从总统的领导，而总统则遵守他在竞选中许下的诺言。

对政党、选举法和国会定期地提出许多改革，其目的就是要使美国政治制度中的实际情况和上述理想保持一致。但是，对于负责任的政党制这个观念仍有批评。有人说，美国社会过于庞大复杂，无法进行必要的改革进而最终建立这种政党制度。即使真能建立起这样的制度，由于社会庞大而复杂，它也无法运转。批评者还争辩说，在这样的制度下，政党确实提供根本性的选择方案，政党确实轮流坐庄，那么这种制度就硬把社会分成两半，因为只能从一个大的方案倒向另一个方案。

变化中的政党作用 政党的作用是在不断变化，因此，要准确说出政党真正的作用是困难的。美国历史上不同时期、不同地点，尤其是在大城市中，政党相对来说对思想信念和纲领政策的兴趣相当淡薄。这些组织的任务就是为政府职务提出候选人，动员其追随者投票使候选人得到这些职位。他们一旦掌权，他们的目标就是在成员之间封官，给予好处，把建议项目或其它合同分配给组织的成员。他们通过就业机会和困难救济起着福利组织的作用。但是随着文官制度的兴起，以及失业救济、福利、社会保险和就业等各种计划的产生，政党已不再起这样的作用，至少这种作用不象过去那样大了。

那么，我们必须注意不要把理想的负责任的政党制度和政党的实际作用混为一谈，也不要把政党过去的作用和目前的作用混为一谈或忽略了它们所起的一些全新的作用。在说明政党的作用时存在着这些难题，那么，关于今日政党的作用究竟是什么呢？

选举候选人 自产生政党以来，其主要作用就是推选候选人。起初，总统候选人是由国会议员的核心干部会议推选，后来则是党的代表大会选举。党魁们为此密谋于暗室。在州和地方一级也基本相同，1900年，佐治亚州举行了一次初选，威斯康星1903年

举行初选。从此，越来越多的州实行初选制，即选举参加提名总统候选人的代表大会的代表，也选出担任其它职务的候选人。举行初选的目的是打破党魁控制、政党腐败的局面，让更多的公众可以参加。但其结果却是在立法投票时大大削弱了党的组织、党的观念和党的纪律。初选使内部不同意见公开，其代价是损害了党的团结和纪律。

筹集竞选经费 党的另一作用是为竞选活动筹集经费。但是在1976年的总统选举中，由于联邦提供经费补助，政党在这方面的作用已失去其重要性。即使在1976年以前，党在为参、众两院议员候选人筹集竞选经费的作用已经开始削弱。候选人一般不得不自筹经费。如果联邦为国会竞选提供经费补助的立法通过了（这看来还是可能的），党在筹集经费方面的作用显然还要进一步削弱。

动员投票 到时候，党务工作者要全体出动去投票。游行、乐队以及各种大吹大擂的宣传活动都要动用起来，鼓动公众关心选举，这些党务工作者分别包干负责一个街区、一个行政区或一个选区，和党的忠诚分子联系，提醒他们出来投票，必要时还为他们提供交通工具。这些工作，党的组织现在还在做，但是已不象过去那样依靠他们了。党组织一度曾给人们找职业，帮助寡妇支付殡葬费，向缺衣少食的人赠送煤炭和食品杂货，提供贷款，它们还是沟通人民和各级政府的重要渠道。那时，从获取许可证直到填写纳税表格，事无巨细，人们都可以从党那里得到帮助，而且当时的党务工作者是可以信任的。时到如今，党的这些工作都由候选人个人的组织来办了，或者说根本就不再起这些作用了。

党组织不再经常干这些事的另一个原因，是因为电视的问世。电视和那种老式的群众集会和游行相比，可以更有效地接触更多

的人。如今，举行集会或游行只是为了让电视台有点可以报道的内容。尽管如此，电视台只能一鳞半爪地摄下一些游行或集会的场面，可能并不象游行、集会组织者预想的那样吸引观众，倒不如由专业公共关系人员花钱做广告，这倒可以更好、更可靠地传播信息。

组织政府 政党的另一个作用是为组织州的立法机构和国会奠定基础。我们已经看到国会中投票情况是以政党的路线划线的。民主党人当中大多数采取一种立场，共和党人当中的大多数则采取另一立场，但是两党议员中总有相当一部分人是投票反对本党多数。有一次投票倒是无例外地总是遵循党的路线的，那就是每届国会的第一次投票选举党的领袖和决定各委员会主席的人选。在这种场合投票反对本党会遭到排斥，只是在发生一次重大的两党联合反抗时才会出现这种现象，1910年众议员投票反对约瑟夫·坎农议长，就属于这种情况。

在有关政治任命官员的一章中我们已经谈到，政党在某种程度上也起着为组织行政系统奠定基础的作用。在民主党执政时，大部分政治任命官员都是民主党人，当共和党执政时，则大部分是共和党人。在州政府的行政部门中，任命官员一般都是由党魁和那些沿着党的行政区、区和县委员会主席、州的中央委员会主席、也许还是州的前参议员或州议会议员这样一个阶梯升上来的职业政客担任的。

在华盛顿任职政治任命官员，一般不由职业政客担任。在邮政部^①成为准政府性的公司以前，邮政总长的职务通常是留给一位这样的人来担任的。有一个时期，财政部长（由他在钞票上签名）的职务是保留给一名按党的系统升上来的女性职业政客的。

① 原文如此，应为邮政管理局。——编者

一些职位落入前州长、前国会议员以及一些担任过政府职务的人手中。但大多数中央一级的政治任命官员都是一些关心公共事务的人(与选举政治相对而言),而且成了当选的候选人的私人组织成员或在某一领域内享有名望因而具备担任该项职务的能力和专门知识的人。民主党政府的劳工部长可能是个民主党人,但他或她也可能曾长期从事劳工运动,也许是一个工会领袖或劳工律师。共和党政府的财政部长可能是共和党人,但他或她也可能还是个银行家或金融家。

选举人的认识和党派分歧 过去有一个时期,选举人显然都忠于本党,在社会评论家看来,不同党派都是千人一面,难以区分。1956年选举时,曾向一部分人提出一些开门见山的问题,问他们两个党有哪些方面值得赞赏,哪些方面则令人厌恶。他们的回答表明,选举人高度忠诚于这个或那个党,但他们的忠诚却很少含有具体的思想内容。选举人最重要的认识也许和利益集团、社会阶层以及与各党结盟的地区有关。民主党一般被认为是工人、穷人以及大学教授或作家这类知识分子的党。共和党一般被认为是商业界、富人、医生和律师之类的专业人员以及富裕的郊区居民的党。

到了七十年代,情况有了变化,对选民所作的深入研究表明,现在美国的选举人如果在某个问题上作出明确的抉择,他们已经不再象过去的传统那样忠诚于党了。如果不必根据问题作出抉择的话,他们就倾向于按党的要求来投票。由此可见政党已经有了思想分歧。不过选举人不那么盲目地相信党,只要根据思想原则办事就能照顾他们的利益了。

新近对政党的不同纲领进行研究表明,其中确有不同之处。庞帕的结论是:政党是各不相同的。他说:

政纲作为政客们借以指导政策的一种启发性准则，已不太重要了。政纲之所以重要是因为它把党派联盟的性质加以归纳、具体化并且告诉选民。……民主党和共和党在它们的纲领中并不特别提出新的道路，它们只是允诺遵循这条或那条道路本身已经在政治上产生分歧的道路。

稍微一想就可以发现，要求政纲制定得比现在更为详尽、准确，那就要求过高了。党的纲领本应着重解决有关复杂的社会经济和政治的立法问题。要制定一次行之有效的计划需要专家们进行大量的工作，接着就是讨论、说服、政治交易，使更多的人、更多的利益集团和其它权力中心同意试行。然后，立法通常还要根据实施情况加以修改。

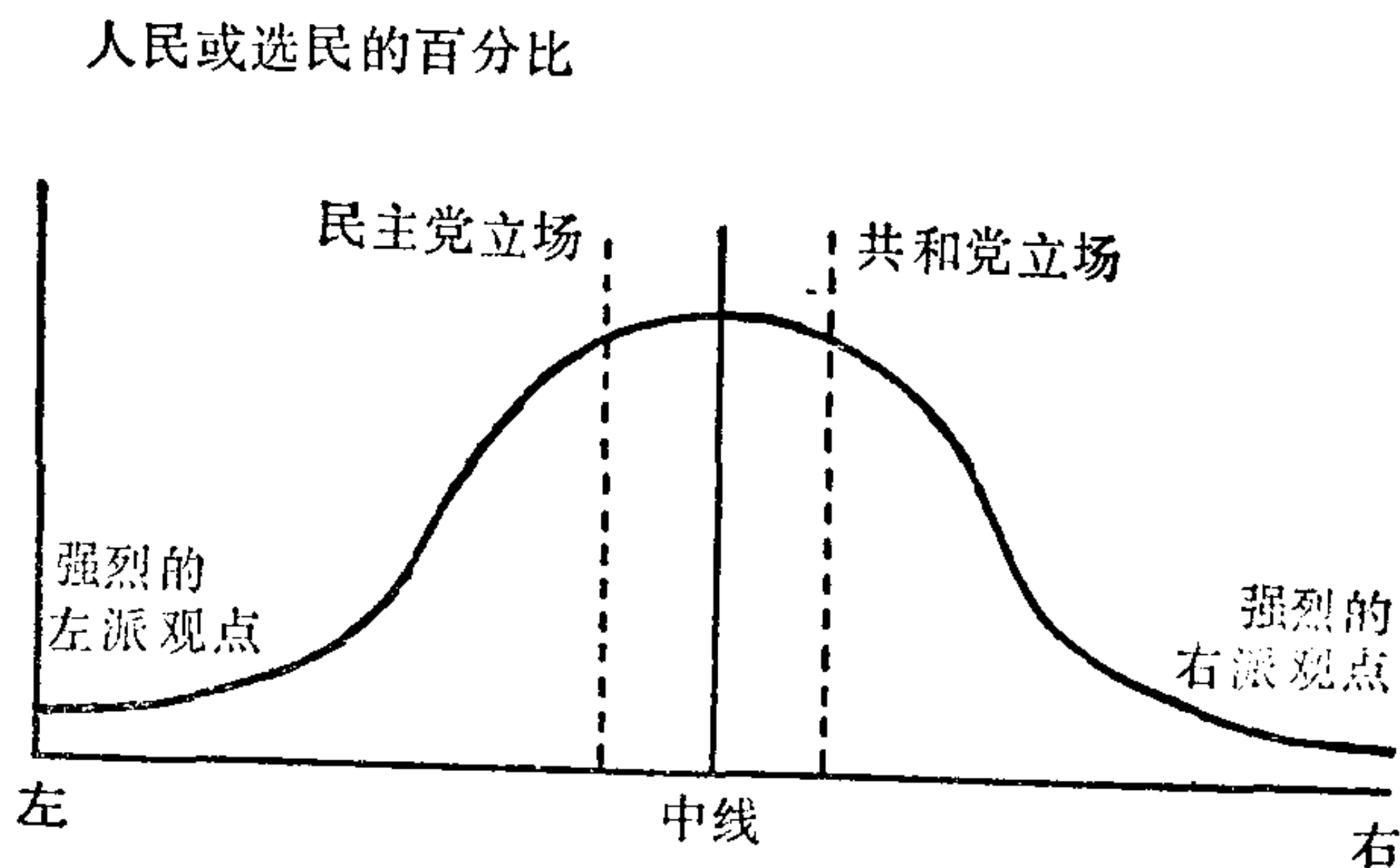
以老年保健法为例。通过这样一个立法的想法已存在多年，直到杜鲁门总统才过问其事，并且提出一项正式立法议案。艺术界和政府机构内的专家做了许多工作，使其形成一个从经济、行政和医学观点等方面看都合理的计划。这些工作花了多年时间，加上力图说服各种利益集团，比如，要向医生说明这一立法不会有损他们的利益；向老年人说明这一立法对他们有好处；还要说服普通工人：虽然这一立法要从他们的收入中拿出一部分来，但最终会给他们带来好处。（也许应当说明，老年保健法最初是工会组织草拟的。）如果以为仅仅依靠党纲委员会所拥有的有限条件和有数的几个专家就能完成此事并提出一个完善的建议，而且要及时地说服全党将它作为一项内容纳入党纲，这才是不可思议的。

钟形曲线 政党之间的分歧不会走向极端的另一原因是，因为选举人不走极端。

如果候选人对一些问题提出明确的选择方案，选举人可能根据各种政治问题投票。从这个意义上说，对于候选人提出的选择方案公众确实是作出反应，而不仅是响应而已。但可惜的是，在提出选择方案的候选人看来，公众似乎又是倾向于仅仅作出响应。

这些作者还指出，戈德华特在1964年，麦戈文在1972年都遇到这种情况。这两个人都败于一位中间派的候选人。如前所述，对于某个特定问题的看法呈钟形曲线状（尼、维伯和佩特罗西克都发现情况发生了变化，这条曲线的两端延长了）。（见图表10-3）共和党人向中间靠拢，原因很明显：如果，他们太往右倒，他们会失去很多群众，以致在选举中失利。一般来说，右翼人物除了投向共和党别无他路可走。民主党也向中间靠拢，这是因为他们如果过于左倾，他们也会在选举中失败。而左翼人物除了民主党以外也没有其它路可走。因此两党都向中间靠。值得注意的是，他们永远也不会到达中线，而且是从两个相反的方向朝中间走。图表10-3 公众舆论的钟形曲线

公众舆论在任何问题上都形成一条钟形的曲线，结果使两党都尽可能地朝中间靠拢，当然两党是从两个方向出发的，目的是尽可能多地争取选票。



政党和候选人如何求得共同的中线 如果党内很少争论问题，制定计划乏术，政党怎么能够知道中线在哪里呢？V.O.基早就注意到中线就是“不断变化的大多数人意见”。看法是变化的。如果说中间的选举人在1948年时认为，杜鲁门总统建议通过一项

全国性保健计划是冒进的，那么十七年以后他们就不这样看了。基本人对此提出了一个回答：政客们对舆论动向作出估计并且设法让大家都知道这种动向，他们发表演说，同人们谈话，同时他们也听到反应。通常政客们提出论据进行说服工作，试图把这条中线挪动到他们认为理应所在的位置。旷日持久的总统竞选以及初选的作用，这些都会辨明“移动的中线”在哪里，而且会制造出一条中线来，这一点的重要性却经常被忽视。本来，卡特作为一大群候选人之一，在1976年11月总统选举之前二十二个月就开始了竞选活动。每一个候选人对于人民的要求以及他们应该提出什么要求都有一定的了解，那些远远不能做到这一点的候选人被淘汰了。包括卡特在内的其他候选人了解到人们的想法之后，就对他们自己的观点作了些改变。一些说服力较强的候选人，例如卡特，显然改变了选举人的看法，使人民在应该提出什么要求这一点上更加接近候选人的看法。

反对政党具有高度思想原则的论点 有人主张，党政之间的分歧还不够尖锐，更大的思想分歧会使选民有更明显的抉择。这种论点对不对呢？我们在政治过程的最初定义中说过，政治过程的基本作用是为非暴力的社会、经济和政治改革充当接生婆。在一个由主权民族国家组成的世界上，战争是不可避免的，但是，只要一个政治制度行之有效，在这个政治制度中消灭战争是可能的。民主政治制度是以政党为基础的，关于这一点，英国的美国政治观察家布罗根在美国内战问题上这样写道：

美国政治制度遭到最大失败的直接原因，是美国政党制的崩溃、政党机器和党的领袖忘记了他们的全国性作用。……如果不是辉格党的解体和民主党的分裂使美国政党制度垮台，战争是不会爆发的。……

虽说把原因归之于一个民族的历史经验可能失之于轻率，但是，美

国过去曾经有过忠于信念的政党，有过一批自觉性强、坚定不移、有一套理论足以攻击他人保卫自己的人才，后来却倒退了，这不能不说同美国人的历史回忆有关，因为美国人没有想到南北战争竟然发生美国存在着这样的政党的时候。

集中各种利益 这里我们遇到一个有关政党作用的难题，即它们在何种程度上起到集中各种利益的作用。所谓集中各种利益，是指各种利益之间的讨价还价和相互妥协，例如经济利益，不同地区的利益和不同社会阶层的利益等，目的是能制定出一项全体党员或大多数党员都能同意的政策或计划。具体来说，其中包括提出一个共同的思想基础，澄清各种问题，制定出具体的政策或计划，来解决一些当时存在的共同问题。

狭隘利益和广泛利益的对立 我们已经看到利益集团在相对来说狭窄的范围内把各种问题集中起来。如果政党确实也起着集中各种利益的作用，其范围可能要比利益集团广泛得多。利益集团关心的可能是一些细节问题，例如养蜂者协会抗议政府发布指令，禁止使用蜂蜜作为梅子果汁的增甜剂，而这样的事，无论是在共和党还是民主党的全国性纲领中都是找不到的。政党的全国性纲领会允诺保护空气的纯净，但是争取煤和石油的低含硫量的斗争，就由环境利益集团来领导了。为促成一项立法的通过，利益集团担当了一部分立法机构的工作，不过，这一般只涉及范围狭窄的问题，如矿山和工厂的劳动保护或者银行和保险事业的技术性规定等。我们已经看到利益集团如何参与“默契的小三角”，甚至控制这些小三角，不过，这还是局限于范围狭窄的问题，比如，食糖指标问题。我们已经看到同业公会如律师协会和医药协会如何替政府承担零星的日常工作，以州的名义管理自己的事务，规定参加这一行业的条件，参与有关许可证法律的执行，规定专业行为的标准。正如麦康内尔指出的：

所有这一切总起来就是责任制，这种制度和集中体现于正规的政府结构中的制度是对立的。问题不在于什么不负责任的治理（非官方的）和负责的治理（官方的）相对抗，因为两种制度都是负责任的，不同之处在于各有不同的服务对象，在于由谁来赋予责任并且给予报酬。……从另一个意义上讲，这里我们看到的是出现一种代表制作为国会、（州的）立法机构、总统和州长的机器的替换物。

政党是否能起集中的作用？这个问题如此重要，是因为政党不能囿于狭小的范围之内。为了在选举中获胜，政党必须求助于广大社会阶层，既包括富人也包括穷人，既有农民也有工人，既有青年也有老年，既有黑人也有白人。因此，政党是统一社会的有力工具。如果政党真正做到了集中各种利益，或者改造它们使之能在这方面多做些工作，它们完全能成为政治过程中最重要的工具。

政策的形成 政党作为一个制定计划或政策的工具，在解决国家的各种问题，进行社会、经济和政治改革，使选民可以在该党和另一党制定的计划之间进行选择等方面能够做到什么程度呢？那些“负责任的政党制”的拥护者指望美国政党的纲领中能包含一些具体计划。不过，他们认为纲领实际只是提出了一些含糊不清的一般原则和陈词滥调，另一个党的纲领与此也相差无几。“负责任的两党制”提倡者争辩说，当一个美国政党在国会中果真取得了较多的席位时，许多党员并不按照本党的纲领投票，这就违反了负责任的政党制这个概念。

从美国政党的情况中我们看到，政党内部极少讨论问题、纲领和政策。美国政党看来只是在三种情况下才对一些问题进行讨论和辩论。一是每四年举行一次的纲领委员会听证会。人们出席纲领委员会对纲领的这一条或那一条陈述自己的论点，然后纲领委员会斟酌词句，尽量少得罪人，写成的纲领要点只是一些颂扬

国旗和父母功绩的陈词滥调。

政党成为讨论政策工具的另一种情况发生在国会中党的领导内部，不过这经常只是发生在白宫和国会由两党分别控制的非总统选举年份里。在非选举年中，国会中党的领袖们试图拟定一个纲领，拿出来与另一党的总统纲领一起供人们选择。但是由于党纪，国会中的领袖们不能离开基本方向，结果他们的纲领与总统的纲领相比，只是在步子大小和程度深浅上有所不同，在内容和原则上则没有多少区别。例如，民主党可能提出一个全国性的保健计划，经费来自强迫性的薪水阶级的捐款，共和党则可能提出经费完全来自自愿捐款的保健计划，区别实在不少。但是，如果一个党为全体人民提出一个终生保健计划，而另一个党则根本没有提出这样的计划，这中间的区别极大，上述有限的区别与之相比，就显得微不足道了。

第三种政党(或政党中的部分人)对政策的讨论是在候选人的个人组织内部进行的。候选人的组织内的人员确实是讨论问题的。但是这种讨论通常为了决定哪些问题是适宜的，对选民们也具有号召力。因此，其结果只是挑选几个问题，而这些都是民意测验机构和其它信息反映的选民们赞同的问题；同时避免某些问题，在另一些问题上则又采取模棱两可和一般化的态度。最近两次讨论中，一位候选人提倡的东西和另一党的候选人截然不同——1964年，戈德华特代表右翼，1972年，麦戈文代表左翼；不过这两次讨论仅仅证明，通常采用的挑选几个问题、对其它问题保持沉默、在另一些问题上则模棱两可的做法，对于争取当选还是相当明智的做法。美国一百年来的政治经验证明，选民们并不反对根本性的改革，不过他们希望循序渐进地进行改革。

政党集中各种利益吗？从我们已经谈到的情况来看，很难说美国制度中的政党能起到集中利益的作用（不过，政党无疑是

可以缓和冲突的)。实际上,不经过一番讨论和辩论,集中利益是不可能的。利益集团起着集中利益的作用;它们实行的是寡头统治,其特点是尽可能不进行讨论和辩论,在利益集团内部,是由领导提出一项计划(事先需通知其成员,以免这项计划根本不为其成员所接受),然后开始说服其成员这项计划是可取的,通过这样的过程来实现各种利益的集中,只要领导做到这一步,各种利益实际上就统一起来了;如果他们做不到这一步,利益集团就会减少成员,最终将失去自己的权势和影响。

复杂而微妙的过程 人们认为美国政党是不同的,它们看问题的出发点也不同。两党都向中心靠近,而这个中心也是移动的。一方面它随条件和情况的变化而变化。例如,三十年代大萧条时期,全国人民为了消除失业现象,争取再度繁荣,都愿意普遍采取激进措施,进行一下试验。当越南战争无休止地拖下去时,中心由支持战争转向反对战争。另一方面,中心也随着总统候选人在长时间的初选中态度的变化而变化。在两次总统选举之间,出面讲话的是一些政治领袖,即在职官员和候选人而不是担任党的县、市、区、州或全国委员会主席或委员的职业政客,但是党的领袖除外。有时,他们需要一个独立于政党之外的舆论中心强有力的推动来克服自己内部的反抗或强有力的利益集团的抵制。看来在老年保健法立法问题上就部分地发生过这种情况(请记住,我们至今仍然没有一个包括一切人在内的全国性保健计划)。

这一过程既复杂又微妙,广大党员显然影响着党纲内容和该党在政府中的任职者和被提名人的立场。反过来,这些人又影响着党员的信念。在政府中任职的党员和被提名的人以及党员又都受到党外各种压力的影响。妇女选举权主要就是通过这种压力实现的,而禁止妇女投票同样也是如此。

政党也确实集中了各种利益,按 V.O.基的说法,政党是“把

群众的愿望变成公共政策的基本组织机构”。但是，仅仅说党制定纲领，提出建议，在选举中为其纲领和建议大肆宣传，如在选举中获胜，接着就根据公众中大多数人的意愿把这些纲领和建议付诸实施，那就把问题过于简单化了。“尽管如此，除了要打一些折扣和一些不完善之处，政党是公众舆论和公共政策之间桥梁这一理论仍是站得住的。”人们普遍认为，政党只是在社会其它领导中心示意下并取得某种势头时才提出有关政策改革的建议。经常如此但并不总是如此。政党本身有时就是改革的工具。但是，即使建议来自党外，在影响深远的问题上“新政策建议如不为政党所采纳，就不大可能取得进展。”因此，即使政党不首先提出一项建议，它仍然是集中各种利益的一种手段，而且政党还是一种人们推举候选人的结构。不管是提名人求助于党还是党在物色提名人，他们之间都具有一种互相的吸引力，这已经在集中利益方面前进了一步。

利益集团的代表性和集中利益似乎是密切关联的，但就政党而言，则似乎没有那么重要。人们看来是通过他们选出的议员在一些与地域或党派有关的问题上反映他们的意见，或者通过利益集团在一些更为实际和超越党派或地域界线的问题上发表他们的看法。退伍军人需要人帮助他们得到养老金，企业主想要作为例外不受政府的管制，他们都去找议员，偶尔也求助于一位政党领袖。另一方面，某个核桃种植者更可能去求助于核桃种植者联合会，关心全国森林的野生动物保护者，则更可能去找塞拉俱乐部，至于关心教区学校需要得到政府帮助的天主教徒，更可能是求助于教会。

政党的权力 我们已经讨论了党组织的各级人物的活动以及目前政党的作用，现在要对政党和党的官员行使的权力问题作一估计就不会感到困难了。政党组织极为松散，过于依赖地方基层，

因此党的官员所能行使的权力是很有限的。当然，情况并非总是如此。在党魁和政治机器起作用的时代，党的观点本身就是强大的权力中心。今天，政党能够而且也确实在美国政治过程中起着重要的，甚至是相当重要的作用。但是今天政党与其说是一个权力工具，或者是一个攫取权力的机构，不如说是一个动员群众并争取当选的舞台。政党的官员再也不以政党官员的身份行使权力了。但是，党兼容各种利益、共同特点和提名程序于一体，对于那些想通过选举当选而获得权力的人来说，是很有用的一个工具。

可能的改革 在本章的引言中我们说过，近年来美国政党的维护者和批评者一致认为，政党处于困境之中。政党本身显然也同意这个看法。1968年以来，民主党和共和党都进行了极为苦痛的重大改革。两党新的规定鼓励妇女、青年、黑人和其他少数民族更广泛地参与政党活动，因此，两党比过去更加开放。程序也作了变动，以保证党的代表和其他党的官员由党员选举产生而不是仅由党的领袖或党魁来挑选。在党的经费方面也采取了一些步骤，使党较少依赖富人和特殊利益集团的捐款。法院否决了某些改革的尝试，但是沿着这个方向进一步进行改革看来是不可避免的。不久，参议员和众议员的竞选活动，可能也要象1976年总统的竞选一样，要由联邦给予财政补贴了。有一天，州和地方的选举可能也会得到补贴，不过，可能不会很快实现罢了。这种立法可能进一步削弱政党，但是，使政党不那么依赖富人和特殊利益集团的捐款实际上可能增强其能力以制定并遵循明确的党纲的能力。

至于为在美国实现“负责任的政党制度”而进行的改革，许多人都持怀疑态度。一个保守政党与一个自由派政党相对抗的制度看来既不可能，也不可取。这不仅是因为美国这个国家过于复杂，

不可能做到界限分明，而且也因为美国的个人形形色色，相当复杂。大多数人在某些问题是“开明的”，但在另一些问题则是“保守的”。难道两个意识形态上代表两个极端的政党能够容纳美国政治生活丰富而多样的内容吗？党都象当今的共和党和民主党那样组织松散，尚且必须由利益集团制度来弥补它们在集中利益和代表性方面的不足。试问，简单分成自由派和保守派的两个政党又如何能做到这一点呢？

即使这种负责任的政党制度在思想信念上并不强烈，对美国是否有好处，也存在着疑问。麦康奈尔主张由利益集团组成一道堡垒来对付社会等级政治。这种政治已成为“空洞的思想信仰”、群众运动、替罪羊主义和恐怖主义之间的相互冲突。这一论点可以用来为我们今天所有的那种松散的、注重实际而且在某程度上已经瓦解的政党辩护而不利于那种具有较坚定思想信仰和严格纪律的政党。我们曾提到，布罗根认为，正是“坚守信条的政党”和“那些有思想、不妥协、具有能攻能守的社会理论的人物”给我们带来了内战——一场任何一方也没有真正得到胜利战争。现代社会面临各种严重而紧迫的问题，这点无人否认。有两种解决办法：一是目前存在的两大党之间再加上利益集团，通过一些公认不健全的程序取得一致，慢慢地解决这些问题；另一种办法是通过微弱的或暂时的多数选举出来的强有力的总统和具有坚定思想信念和严格纪律的政党来解决。怀疑论者认为前者比后者会更有把握，更能持久。

如果我们必须提醒大家不要草率地从根本上改革政党制度的话，我们也要告诫人们，对于“飞速发展的时代中老牛破车式的政党制度”也不要自鸣得意。我们可以对政党制的根本改革抱怀疑态度，但是我们应该敏锐地感到需要提出革新建议以适应飞速发展的时代，密切注意那些使政党制度最快地对时代需要作出反

应和各种切实可行的办法。

在本章的引言中，我们看到政党的维护者和批评者都一致认为政党处于困境，两大党的党员登记数都下降了，而登记为无党派的人数增加了。政党陷于混乱——软弱无力，缺乏效率，内部分崩离析。

为了便于讨论目前政党的状况，我们简单地回顾了政党的历史背景，虽然党派由来已久，而政党制却是在美国诞生的。自从1832年以来，美国的政党制就一直是两党制，而从内战以来就一直是民主党和共和党两大党。尽管第三党或第四党不时出现，两大政党也有一些派别分裂出去，但是两大党仍居统治地位。我们看到，这种状况之所以存在是因为选举团的作用，同时也因为美国大多数担任政府职务的人是“一个选区一名代表”选举产生的。这种办法使候选人在竞选中不依赖第三党或第四党的选票，也使选民不投第三党或第四党的票。这种办法也迫使第三党或第四党并入两大党。

我们叙述了各级党组织和人物的活动——代表大会、全国委员会、全国委员会主席、州的中央委员会、各州的主席以及市、县、区、行政区和选区等委员会。我们讨论了两党新近改革的后果，这些改革使党更为开放，让妇女，青年，黑人和其他少数民族更多地参与党的活动，更多地从广大党员中而不是少数职业政客中选出党的领袖、代表、和被提名者。

我们研究了政党的作用，尤其是在集中各种利益方面的作用。这一特殊作用之所以重要是因为政党如果起这一作用，他们势必对用民主方法管理国家起重大作用。我们的结论是，政党确实通过一种极端复杂而微妙的过程集中各种利益。

在权力问题上，我们发现当今的政党过于松散，甚至濒于瓦

解，所以我们已不能说担任党内职务的人能行使多大的权力。与其说政党是一种权力工具或获得权力的组织，不如说它是争取民众支持的舞台或通向选举担任公职的台阶。党的官员已经不再以党的官员身份行使权力了。但是党却把各种利益、共同的特点和各种程序集中于一身，因而对那些想通过当选获得掌握官员权力的人来说，是有用处的。

最后，我们讨论了新近改革的后果以及进一步改革的可能性。在各种改革中，选举经费的改革看来既可行又可取。不过，这类改革都是小修小改。至于那些推动政党走向“负责任的政党制度”的根本改革，我们是持怀疑态度的。这种制度是否能反映美国丰富而多样的政治生活，是否有利于社会，都值得怀疑。另一方面，满足于在“飞速发展的时代中老牛破车式的制度”也是错误的。对于那些能够使政党尽可能适应社会需要的改革建议，政党应该采取欢迎态度。

第四部分

选 民

广大人民群众对政府的所作所为有无影响？密执安州大学调查研究中心的坎贝尔和他的同事们试图回答这个问题，并且弄清美国人为什么投票，如何投票。他们最初的一件工作是在下述问题上找出公众反应所占的比例：（1）对国家面临的一系列重大问题有所了解；（2）知道政府为解决这些问题做些什么；（3）两大党在这些问题上的对策有何不同，他们发现，即使报纸以头条新闻刊登出来的重大问题，对此有所了解，知道政府在为此做些什么，明白两党在这个问题上分歧何在的人，从来没有超过三分之一。

1947年，在辛辛那提进行了一次很能说明问题的试验。当时联合国刚刚成立，关于联合国的消息常见于报纸的大标题。尽管如此，一次民意测验表明，公众中有百分之三十对联合国不甚了了。此后的三个月内，辛辛那提市充斥着回答民意测验中问题的材料。于是又举行了一次测验，其结果居然毫无变化！百分之三十的公众对于外交的无知依然如故。那些听过讲课，看过文章或听过广播的人，都是本来一些就有兴趣和了解情况的人。

既然对这些问题有所了解的人只占三分之一，那么为什么有那么多人不厌其烦地去投票呢？其实并不是大家愿意去投票。1968年的选举中，只有百分之六十六点二的有投票资格的选民参加投票，1972年占百分之五十五点五，1976年是百分之五十三

点四。在其它西方民主国家中，参加投票的选民比例较高，在丹麦。是有选举资格选民的百分之八十九点三(1968年)，西德是百分之八十六点八(1969年)，法国是百分之八十(1969年)，加拿大是百分之七十五(1968年)，美国则占百分之七十二(1970年)。

在实际投票的选民中(1976年参加投票的美国人总数为七千九百六十四万二千七百一十人)，并不是每个人都一贯投同一政党的被提名人的票。1960年，民主党人肯尼迪获得百分之四十九点七的选票，共和党人尼克松获得了百分之四十九点五的选票。到了1964年，民主党人约翰逊获得百分之六十一一点一选票，而共和党人戈德华特仅得了百分之三十八点五的票。1968年，民主党人汉弗莱获得百分之四十二点七选票，共和党人尼克松获得百分之四十三点四选票。1972年尼克松又以百分之六十点七的选票获得胜利，而民主党人麦戈文仅得了百分之三十七点五选票。1976年民主党人卡特赢得百分之五十一选票，共和党人福特获得了百分之四十八选票。

二次大战后的著名公共事务评论家李普曼确认，对于公众舆论，政府能够而且应该置之不理。他认为，国家事务应由一批精英来管理，也就是说，应由一批知识贵族来管理。与李普曼同时的巴尔的摩一个玩世不恭的才子门肯持同样的观点，并以此嘲笑他所谓的“愚蠢的美国人”。其他的社会科学家、政治观察家和评论员则认为，还需进一步掌握情况，于是他们作了一系列的研究工作。下面两章主要是讨论这些研究成果。

头一章着重讲公众舆论，政治社会化以及报刊的作用。我们将试图为公共舆论下一定义，考察一下民意测验机构的作用，研究一下包括报刊在内的对人们形成观点的各种影响。第二章我们将研究人们的投票行为，即人们为什么投票，怎样投票。

第十一章 公众舆论和报刊

本章中，我们将看到近年来对公众舆论所进行的研究。我们将对公众和公众舆论的主要特点作一分析。我们将看到民意测验是如何起作用的，它的可靠性如何。在探讨公众考虑公共事务的方式受到哪些影响时，我们将看一下对家庭和学校的作用所作的研究，然后再看看报刊、广播和电视有什么影响。

当提到报纸的影响时，美国人想到的是社论和调查报告。他们想到社论对公众舆论形成所具有的影响，他们还想到记者们为揭露不轨行为所做的调查工作，比如《华盛顿邮报》的伍德华德和伯恩斯坦这两个年轻记者，他们俩人为揭露水门丑闻作了大量的工作。但是报纸至少有另外两种方式可产生巨大影响，即他们报导什么，如何进行报导。他们通过玩新闻“把戏”来影响政策。有时他们决定报导某事，看起来这似乎是带有偏向性、轻率而且不负责任，其实并非如此。这些决定都是记者、编辑、报业主、出版者和广告人对公众兴趣何在取得一致的基础上作出的（尽管这些一致的看法可能是对的，也可能是错的）。

新闻“把戏”的怎么耍法，会影响政府的工作重点放在何处。如果新闻界在大麻问题上大做文章，政府在处理诸如营养不良和贫困这类问题上就可能会遇到困难。在整个美国历史上，总统无不抱怨新闻界在外交事务上玩把戏常常对政府行动的方向起着决定性作用。假设在一场国际性危机中，总统命令美国舰队进入某一地区以便遏制进一步的暴力行为。如果新闻界在报道中把这一行动说成“仅仅是炫耀武力”，这时总统会发现，本来只要舰队一

出现就能达到目的，这样一来就可能需要派海军陆战队登陆才能解决问题了！

因此，新闻界必须列入第二圈制定政策者之中。由此，我们也需要了解一下新闻界内部的管理方式。大众媒介在其社论中采取什么立场，由谁说了算？由谁来决定应当报道什么，如何利用新闻这一工具的作用？记者有无自由来决定写什么，怎么写？从一个方面来看这个问题，老板编辑和记者之间的关系，另一方面是读者对于这类决定的影响力——读者可以买这种报纸而不买那一种报纸，收看这家电视网的节目而不收看另一家电视网的节目。我们还需要了解登广告的人对于报道的内容和方式有何种影响。最后，我们还需要了解一点美国新闻界的习惯和传统由组织新闻报道的方式所决定的所谓新闻报导“条件”，因为传统和条件在影响报导内容和报道方式，其重要性可能不亚于任何其它因素。

我们还需了解新闻界的目标是什么，他们的利益与最直接的决策者相同到什么程度，又相悖到什么程度。我们再看看新闻界使用哪些手段来促进其目标的实现（姑且不论它们的目标是什么）。我们尤其需要研究一下新闻界在决策中有何权势，我们还需要知道新闻界在美国政治过程中的作用，为什么它被称为政府的“第四部门”。

“公众舆论”是当任官员、新闻记者和学者们经常谈论的问题。他们在使用这个词时究竟是什么意思呢？毫无疑问，人民，即公众，对各种事物是有他们自己的见解的。对于篮球运动员、摇摆舞明星、肥皂、糖果以及其他一系列的人和事，公众都有他们自己的看法。但当选官员、新闻工作者和学者提到“公众舆论”这个词时，他们想到的可不是牙膏，体育运动和音乐这类东西。他们关心的是广大公众对于政策和各种问题的看法以及对那些与政策和各种问题打交道的人物的看法。V. O. 基概括说：“公众舆

论”不过是“政府感到应慎重对待的个人意见”。

公众不是单一的而是多种多样的 对公众进行的研究发现，公众当中之所以只有三分之一的人对某一特定问题有所了解，是因为公众不是一个整体而是多种多样的。对联合国知之甚少或完全无知的那三分之一公众，并不是对农业政策知之甚少或完全无知的三分之一。人们是各有所长的，一个在世界政治方面享受国际声望的大学教授从 1965 至 1975 年，每星期有五天要在他的汽车里收听哥伦比亚广播公司早晨八时的国际新闻广播。每天早晨十五分钟内有四分钟专门播送体育新闻，如棒球、篮球、足球或其它一切当今的体育项目。如果你让他说出任何体育项目中的明星是谁，他可能只能举出一个来，那就是纳马斯，他是当时纽约杰茨橄榄球的四分卫。那么，这是怎么回事呢？这是因为在这四分钟体育新闻中，他已是思想开了小差去想别的事了。

正如政治学家阿尔蒙德所说，每一类问题总有一批热心的公众关心，这经常是由于这个问题与他直接有关，不过有时也仅仅是出于爱好。

公众舆论强烈程度不同 舆论的强烈程度是不同的。对某问题反应强烈的人数虽少，但是持反对意见者数量虽大反应并不强烈，其影响就远不如少数反应强烈者。历史上有过这样的典型事例：民意测验表明，占总人口百分之六十左右的人几十年来一直主张通过控制枪枝的立法，只有很小一部分人反对这样做，因为反对很强烈，所以在这个问题上一直得势。全国人口中相当多的人显然不满联邦调查局的侵犯行为，但他们的力量却不足以使他们有所作为。

公众舆论的相互关联性 与强烈程度密切相关的另一个公众舆论的特点，也许可以叫做“影响力”或“关联性”，即这个问题对本人究竟有多大的直接影响。举例来说，大多数人一般对通货膨

胀大概都是反对的，但是并不强烈，因为通货膨胀虽然提高了他们所购买的商品的成本，不过他们的收入以几乎相同的比例提高了。但是靠固定的养老金生活的退休人员，可能感到通货膨胀与他们密切相关，因为他们的生活受到了冲击。

公众舆论是变化的 公众舆论的另一个特点是一时一变还是稳定不变。1975至1976年间揭露出来的事情表明，联邦调查局对公民进行非法的监视和窃听，引起了公众的愤懑，后来这种愤慨情绪很快就淡漠下去了，实际上也并未因此而进行任何重大改革。在越南战争问题上，1965至1966年间公众强烈地支持战争，到了1967至1968年，又普遍地反对战争。在妇女的社会地位和权力问题上，公众舆论要稳定得多。这方面的舆论变化较为缓慢。为妇女争取选举权的运动持续了几十年，反对者不但有男人，而且妇女也占有相当大的比例。图表11—1列举的民意测验说明，人口中各种集团对于这项修正案的态度是稳定的。

表 11—1 1976年3月盖洛普民意测验全国舆论
和平等权利宪法修正案

问题：你赞成还是反对这一修正案？这个问题之前的一个问题是：“你听说过或读过关于赋予妇女平等权利和义务的平等权利宪法修正案吗？”

全 国		赞成	反对	无意见	自1975年以来 的变化 目前赞成—1	了解这 一修正 案90%
		57%	24%	19%		
性别	{男	59	23	18	- 4	89
	{女	55	26	19	+ 1	90
种族	{白人	56	26	18	无	91
	{非白人	60	13	27	-12	83

教育	大学	65	24	11	无	96
	高中	54	26	20	- 3	90
	小学	51	23	26	- 2	77
地区	东部	58	22	20	- 7	86
	中西部	56	26	18	+ 3	92
	南部	53	26	21	+ 1	90
	西部	61	24	15	- 1	92
年龄	全部30岁以下	64	18	18	- 3	90
	18—24岁	64	15	21	- 3	90
	25—29岁	64	22	14	- 4	89
	30—49岁	56	26	18	- 4	90
	50岁以上	52	28	20	+ 1	89
收入 (单位: 美元)	20,000以上	59	25	16	+ 2	93
	15,000—19,999	62	25	13	- 1	96
	10,000—14,999	53	31	16	- 6	91
	7,000— 9,999	53	25	22	-12	88
	5,000— 6,999	55	17	28	- 3	83
	3,000— 4,999	56	20	24	- 2	80
	3,000以下	57	21	22	+10	86
政治	共和党	54	28	18	- 2	90
	民主党	56	24	20	- 4	88
	无党派	60	23	17	+ 1	91
宗教信仰	新教	54	27	19	无	91
	天主教	58	23	19	- 4	90
职业	专业和商业	59	24	17	-10	95
	公务人员和售货员	58	28	14	+ 2	90
	体力劳动者	59	22	19	无	89
	非劳动力	55	25	20	+ 5	86

城市规模	{ 100万以上	60	21	19	- 7	92
	{ 500,000—999,999	61	19	20	- 4	90
	{ 50,000—499,999	60	25	15	+ 5	91
	{ 2,500— 49,999	54	29	17	- 5	91
	{ 2,500以下(农村)	51	27	22	- 2	91
婚姻状况	{ 已婚	54	28	18	- 2	91
	{ 单身	64	15	21	+ 7	85
	有18岁以下的子女	59	22	19	- 1	90
	无18岁以下的子女	55	27	18	- 2	89

资料来源：美国舆论研究所，盖洛普民意测验，新泽西州普林斯顿第128号报告（1976年3月）。

公众舆论的集中性 公众舆论的另一个特点是它是否有集中性。舆论是否因地区而相对地集中，比如南方或中西部？在某个特定的问题上，青年、中年和老年之间态度是否有所不同？舆论是否因宗教信仰不同、来自不同的国家或种族背景不同而各异？蓝领工人的看法和收入较高、受过较好教育的社会阶层有何区别？

在各种问题上舆论是否有集中的倾向？比如，如果一个人赞成政府为所有的人提供就业机会的计划，他是否也支持强迫性的医疗保险、白天为职业妇女照顾孩子、福利计划和凭证低价提供食品的计划呢？如果一个人赞成同一类型的计划中的大多数计划，那么他是否也可能支持庞大的国防开支和对苏联采取强硬路线呢？抑是这两方面的舆论之间根本没有任何联系？

从何处得知舆论情况 有一个时期，不论是选任官员还是候选人，他们是从党组织、朋友和熟人那里了解舆论情况。选区里的小喽罗、地方上党的活动分子、党的委员会成员和主席，都要听取各种抱怨，征求意见并在党内逐级向上报告。官员和候选人

向朋友和相识者了解人们思想上在想些什么。职业政客中的一句口头禅是“最近听到什么没有？”利益集团也是舆论情况的重要消息来源。由于政府机构日趋庞大，政府工作人员也与日俱增，政府机构也成为官员（候选人也许不能包括在内）了解舆论情况的一条渠道。比如，农业部在各县的派出人员中能听到农民的意见，他们把听到的情况向华盛顿报告，比较重要的情况就反映到农业部长和总统那里。国会议员无例外地都要订阅本选区的所有报纸。在我国历史上的大部分时期，总统们都要作出安排，以便了解全国各大报纸反映的公众情绪和意见。

所有这些了解舆论情况的来源，目前还在起作用，但近几年来，公众舆论情况的主要消息来源一直是系统的、越来越“科学”的舆论民意测验了。其中，盖洛普和路易斯·哈里斯民意测验最为著名。报纸和其它大众媒介也可为他们提供捐款并发表他们的测验结果。此外，许多私营的民意测验组织还可以为任何既愿意又有能力付钱的个人就某一特定的题目进行调查。还有一些学术性的民意测验组织，例如密执安大学的调查研究中心。

公众舆论民意测验 要问遍两亿美国人在想些什么是办不到的。即使在二十分之一的人口征求意见也必须耗费巨资。因此，民意测验通常是向两千个人提出问题（占总人口的十万分之一或百分之零点零零一）。这样一个数目能否准确地反映两亿人口的想法呢？回答是肯定的，当然不免有些小的误差。这是有统计学原理为根据的。

试以1976年选举为例。假设选举前两个星期，一亿四千九百万有选举资格的人中有百分之四十八支持卡特，百分之四十五支持福特，其余的百分之七没有拿定主意或者支持另一个人。如果那时你随意询问一百个人，统计学将会表明，全体选民中有百分之三十八点二到百分之五十七点八之间是支持卡特的，这种可

能性是百分之九十五。如果你随意询问一千个人,其中有百分之四十四点九到百分之五十一.点一的人支持卡特,这个可能性为百分之九十五。如果随意选出一百万人作抽样调查,你会发现其中百分之四十七点九到百分之四十八.点一支持卡特,这种可能性也是百分之九十五。当可能投票的人数为一亿四千九百万,中等数量的抽样调查(例如一千至二千人)会使我们对这一亿四千九百万选民的情况有个相当清楚的了解。增加抽样调查的人数的效果是有限的。因此,如果以二千名选民作抽样调查,你的结论可能是百分之四十五.点八到百分之五十.点二(平均为百分之四十八,上下误差为百分之二.点二)的选民将支持卡特的可能性达百分之九十五。换句话说,随意选出二千人来进行调查会反映出一亿四千九百万选民当时是怎样想的。其准确性达百分之九十五(上下误差为百分之二.点二)。1976年盖洛普进行了一系列的民意测验(见表11—2),敏锐地反映了每个月公众舆论对候选人的态度有什么变化。

任意抽样 从民意测验得出准确的结果是可能的,不过一定要任意抽样。如果被抽样的人口总数为两亿,从中取二千人,真正做到任意抽样的一种办法是从两亿人中任意抽出二千人来,然后采访他们。显然,完全任意地挑出二千人来,找到他们所在的地区,然后采访他们,花费之大使人不敢问津。因此,民意测验公司想出了一些办法,使抽样接近“任意”,其中之一就是随意选出一些地域单位。例如,民意测验机构可以任意挑选一些选区,在某个选区中又任意选出一些人来进行采访。

定额抽样 但是,即使这种接近于完全任意抽样的方法,也是很费钱的,于是民意测验机构又退一步,采取定额抽样法。根据过去的经验和学术研究的结果,民意测验机构试图确定哪几种背景和情况与所询问的问题可能有关。如果是有关税收问题,他们可

表 11—2 全国民意和1976年的总统选举(盖洛普民意测验)

在1974年秋天以前举行的几次民意测验中,爱德华·肯尼迪在其他可能的候选人中遥遥领先,后来他退出竞选。嗣后,盖洛普差不多每两个月举行一次民意测验。以下为测验结果:

1975年4月

1976年选举中支持民主党提名人的百分比(肯尼迪除外)		1976年选举中支持共和党提名人的百分比	
乔治·华莱士	22%	杰拉德·福特	45%
休伯特·汉弗莱	16%	罗纳德·里根	22%
亨利·杰克逊	13%	巴里·戈德华特	17%
乔治·麦戈文	10%	纳尔逊·洛克菲勒	10%
埃德蒙·马斯基	9%	霍华德·贝克	4%
朱利安·邦德	4%	马克·哈特菲尔德	3%
约翰·格兰	4%	查尔斯·帕西	3%
阿德莱·史蒂文森第三	3%	埃利奥特·理查森	3%
莫里斯·尤德尔	3%	詹姆士·巴克利	1%
劳埃德·本特森	3%	无所选择或支持其他人	3%
约翰·林赛	2%		
吉米·卡特	1%		
弗莱德·哈里斯	1%		
无所选择或支持其他人	9%		

1975年8月

民主党(包括肯尼迪)		共和党	
肯尼迪	42%	福特	45%
华莱士	15%	里根	19%
汉弗莱	9%	戈德华特	11%
杰克逊	6%	洛克菲勒	7%
马斯基	6%	帕西	4%
麦戈文	5%	约翰·康奈利	3%
其他(不足2%)	10%	贝克	3%
无选择	7%	巴克利	2%
		哈特菲尔德	2%
		理查森	1%
		无选择	3%

1975年11月—12月

民主党(不包括肯尼迪)		共和党	
汉弗莱	30%	里根	40%
华莱士	20%	福特	32%
麦戈文	10%	戈德华特	6%
杰克逊	10%	帕西	3%
马斯基	7%	贝克	2%
伯奇·贝赫	5%	理查森	2%
其他或未定	18%	哈特菲尔德	2%
		康纳利	1%
		无选择	1%

1976年4月9日—12日

民主党		共和党	
汉弗莱	31%	福特	62%
卡特	28%	里根	33%
华莱士	13%	未定者	5%
杰克逊	8%		
小埃德蒙德·布朗	6%		
尤德尔	5%		
弗兰克·丘奇	2%		
其他或未定	7%		

1976年6月11日—14日(代表大会举行前夕)

民主党		共和党	
卡特	53%	福特	50%
布朗	15%	里根	43%
汉弗莱	13%	未定者	7%
华莱士	7%		
尤德尔	5%		
丘奇	3%		
其他	(不到1%)		
未定	4%		

最后的民意测验：1976年10月底总统选举高潮中

最终估计：	卡特	福特	麦卡锡	其他	未定
	46%	47%	2%	1%	4%

盖洛普民意测验准确性记录

年 份	盖洛普最终调查	选举结果
1976	48.0%卡特	50.0%卡 特
1972	62.0%尼克松	61.8%尼克松
1968	43.0%尼克松	43.5%尼克松
1964	64.0%约翰逊	61.3%约翰逊
1960	51.0%肯尼迪	50.1%肯尼迪

材料来源：盖洛普民意测验索引，根据以下报告改编：118号（1975年4月），122号（1975年8月），125号（1975年11月—12月），129号（1976年4月），13号（1976年6月），133号（1976年8月）和137号（1976年12月）。

能按收入确定不同的类型，（如高收入，中等收入，低收入）和不同的职业（如企业，工人，农民）。如果根据过去的经验，某个问题与宗教和种族背景有关，就按照这种背景来划分类型，然后利用人口统计资料抽样，使各种类型与其在整个人口中的百分比保持一致。如果属于宗教类，那么抽样中就包括百分之七十二的新教，百分之二十一的天主教，百分之三的犹太教和百分之四的其它宗教信仰者——这也是总人口中各种宗教信仰的百分比。虽然定额抽样不如任意抽样那样准确，但这种办法简单得多，花销也少得多。现在，关于美国选举的民意测验的准确性达到95%，误差率仅为百分之二点二左右。

误差的原因 产生误差的原因，除抽样本身性质所致以外，还有别的原因。所提的问题用词必须仔细斟酌以免影响被采访的人。例如，假设在1976年的春天民意测验提出这样一个问题：如果本州今天举行初选，你会选举福特总统还是里根？这个问题的

用词就可能使选民回答“福特”，因为“总统”这个词本身就含有威信在内。其它可能影响问题答案的因素包括采访者的品格，比如说，他或她看上去象一个“好事的局外人”还是“自家人”，接受采访者是否刚同其配偶吵过架等。

目前最可能产生误差的也许就是那些“无定见的”选票的分布状况。在有关总统选举的民意测验中，通常有百分之五至百分之七的人直到选举的前五天还会说他们没有拿定主意。（有些人实际已经作出了决定，但不愿意告诉采访者。）民意测验机构试图根据经验和其它情况来分配那些“未定”选票。但这是一件棘手的工作。在一次势均力敌的竞选中，仅仅这一因素就可能使民意测验出差错。

民意测验和判断 民意测验并不预先判断选举的结果。民意测验仅仅是测试抽样时刻公众的倾向性意见。那些没有下定决心的最后总会作出决断，人们也可以改变态度而且确实有大批的人这样做，这种情况常会使一次势均力敌的竞选结局发生变化。1968年选举的结果表明民意测验在很大程度上是碰运气。当时尼克松赢得百分之四十三点四的选票，而汉弗莱是百分之四十二点七，只要有百分之零点四的选票转向，就可以使选举产生完全不同的结果。误差不会超过千分之四。另外，对选举前几周内进行的民意测验所作的研究表明，舆论相当大量地从尼克松倒向汉弗莱。许多分析家深信，如果选举推迟两、三天举行，汉弗莱就会当选。由此可见，1968年选举中的民意测验，最多只能表明这次选举中的选票将是很接近的。

有些政治分析家担心，民意测验实际上可能起着“宣传车”的作用而影响选举结果。如果民意测验表明某个候选人将在选举中获胜，选民可能决定转变其态度，以此炫耀他们作了正确的选择，也可能有些选民干脆就此呆在家里不去投票，因为他们投票反正

不起什么作用。这种可能性确实存在，但对此还没有进行充分的研究，因而无法据此来判断这种作用到底大到什么程度。

政治社会化 哪些因素影响人们的看法呢？许多机构、组织和团体从人们一生下来就存在于他们的周围，这就是一组影响人们想法的因素。其中包括家庭、学校、宗教、出生国家、种族背景、地域、工会组织或同业公会以及利益集团。社会科学家把这种影响称之为“政治社会化”，并对此作了大量的研究。

家庭 最初使个人政治上社会化的组织就是家庭。当婴孩进入儿童时期，儿童进入青春期，并由青春期进入成年时期，使他们和外界发生联系的第一环节就是他们的家庭了。家庭试图向他们灌输不同的价值观念，最初向他们解释外界事物的也是家庭。家庭从总体上把文化传给子女。家庭还把它对社会以及管理社会的政治制度的看法不断地灌输给每个人。对家庭影响的研究有一个相当惊人的发现，这就是，孩子和父母同属一个政党竟和孩子和父母同信一个宗教几乎完全相等。（研究人员本来预料子女同父母在宗教上的相互关系会更为密切，因为宗教活动比政治属性更有组织而且带有更强烈的感情色彩。）

学校 正如人们所想象的，学校在政治社会化中起着重要作用。没有一个社会会容许学校被用来教导孩子说，其它的文化形式或社会政治制度比自己的好。学校教育的范围广泛，从具体问题到一般价值观，无所不包。

大众媒介、政治广告和宣传 我们好几次提到，人们一直普遍地担心，报纸、电视、政治广告或宣传可能左右公众舆论，以致影响选举的结果，甚至破坏民主制度本身。宪法中规定新闻自由，正是为了防止掌握政治权力的人能够通过政府宣传控制舆论以达到永久维持其权力的目的。联邦党人正因为害怕与他们为敌的报界煽动舆论反对他们，才企图利用外侨和镇压叛乱法来压制

批评，控制舆论。

在美国历史上，总统们一直抱怨报界不是使他们的政策和行政机构处于不利地位就是对他们的行动报道失实。报业主，出版家和编辑就象他们的社论所反映的那样，强烈反对富兰克林·罗斯福，而罗斯福也深信报纸上的那些报道正反映了这种敌视态度。于是他求助于广播电台，他在电台上那种推心置腹的谈话产生了巨大的作用。肯尼迪以相似的方式，撇开了记者和编辑而利用本人在电视台上主持的记者招待会。约翰逊对他驾驭电台和电视台的能力信心不足，又反过来会见几个他认为对他友好的记者。尼克松也这么办，但他也进行反击，他的主要武器是他的副总统阿格纽。阿格纽和尼克松指责报纸在公众舆论上滥用权力，不负责任，而且根据它们自己的政治倾向在新闻报道中进行歪曲。

电视出现后，早期对报纸控制舆论的恐惧更加厉害了。当语言和形象结合起来时，它们的影响看来可能是无法抗拒的。这一恐惧引出了一条规定：大党候选人使用电视的时间必须相等；同时在电视台报道未能达到客观和公正标准时，联邦电讯委员会有权拒绝延长电视台的营业许可证。庞大的行政机构可能通过不断的宣传来操纵舆论，以此摆脱国会的控制、甚至向国会发号施令。这种恐惧导致国会不信任五角大楼以及行政系统的其它部和独立机构的公共关系部门。在某个时期使两党都担心政治宣传会使一党在选举中获胜，并为此感到不安。它还使“共同事业”这类的要求限制竞选费用的组织感到焦虑。许多著作和文章——其中包括一本1968年出版的《出售总统》——都指责一些总统候选人（这里指的是尼克松）被麦迪逊大街的广告公司加以乔装打扮，赋予他们一种新奇美观的“形象”，然后象卖肥皂一样地出售给公众。

新闻界的管理：谁说了算 过去，有些报纸报道的偏向性达到令人难以相信的程度。今天，报纸的老板、出版者和经理的政治倾向和思想信仰对于报纸报道哪些公共事务，报道如何写法，在报纸上所占的版面等方面已不象人们想象的那样关系密切了。大报纸一般都由一些公司来办，而且经常是一些控制一个报系的公司。他们不得不使股东在报纸上有利可图。成本高昂，竞争激烈。一份研究报告中这样写道：

为了获得利润，报纸必须有很大的发行量和大量的广告。……加强能引起人们强烈兴趣的内容以吸引读者，如体育、犯罪、地方上的名人佚事以及影星趣闻等。政治新闻当然占有一定的地位，但终究是次要的，这是由于大多数读者并不十分关心政治。因此，只要吸引读者是报纸关心的首要问题，就不可能过多地报道公共事务。

公共事务所占篇幅很小，而且由于发行量大就能赚钱，报业主、出版者、经理就不愿意把篇幅让给公共事务而疏远某一部分特定的记者。但是有关官员的贪污腐化和桃色新闻却是例外，这两者都会充分加以报道的。登广告的主顾看来也是更多地注意发行量的大小而不重视公共事务的报道。商界首领也不愿意利用宣传来影响报纸处理新闻报道的方式，理由很简单，他们怕这种做法对他们的买卖不利。如果报纸因宣传而失去一大群读者，那么这些企业界领袖不管在观点上是否和这批读者一致，都可能把这种宣传内容从报纸上撤下来。看来不能不得出这样的结论：除了少数例外，一般报业主、出版者、经理和广告主顾并不力图干预报道的内容和方式。只要报纸销路好，电视的收看率高，他们就宁可把新闻处理方式和他们自己的观点之间的分歧搁置一边。至于读者和听众，他们更感到感兴趣的是耸人听闻的或消遣性的新闻报道，诸如色情、犯罪和暴力等。

总统的抱怨 在另一种意义上说，决定报道内容和方式是第

一圈决策者，作出具有新闻价值的决策是这些人，通过政府各部的公共关系官员在正式的新闻发布会上宣布这些决定的也是他们。他们向报界介绍背景情况，向受到他们青睐的记者透露消息或者对消息作出解释以期使某项政策得以通过，而另一项政策遭到否决。不过，这也仅仅是问题的另一方面，因为同是这一批人，他们也经常抱怨报界“不负责任地”或过早地作了报道，或者作了歪曲的报道。特别是尼克松，看来他在报界这个问题上几乎成了偏执狂患者。

自华盛顿以来，每任总统都发过类似的牢骚。威尔逊说：“报纸对每件事的报道都是失实的，对我来说，这是司空见惯，所以我几乎对报纸上报道的每件事都不相信。”杜鲁门曾给一位记者写信说，“我想请你们扪心自问，总统总还有偶尔正确的时候吧。”肯尼迪对《纽约先驱论坛报》如此光火，以致让白宫不再订阅这家报纸。约翰逊政府发生过“信任危机”，他把这件事归咎于报界。

再从另一种意义上看，决定报道的内容和方式的不是人而是制造新闻的过程在起作用，即《纽约时报》的赖斯顿所谓的“技术暴君”。从这个意义上说，决定报道内容和方式的是人、物、时间、原因等这样一套新闻界的传统，是下午日报的截稿时间，是对新鲜内容的需要以及其它纯新闻性质的常规。

公共事务报道为何枯燥乏味 关于公共事务的报道经常受到指责，说它们枯燥乏味，老生常谈。这有种种原因，其中之一便是美国的报纸有一种传统，即新闻报道不应加上议论和“解释”。由于记者强烈地想把他们这一行成为真正的“专业”，这种传统更加突出了。

另一个原因是美联社和合众国际社（合众社同国际新闻社合并后的名称）这两个通讯社的历史和结构。多数国家的通讯社是由政府建立的，少数是由报界的企业家为了赢利而建立的。而在

美国，美联社不是政府和企业家建立的而是由一批报馆于 1848 年作为一种非营利性的协会建立起来的，为的是节约开支。（在一个大城市或外国派一名记者，为所有这几家报纸工作。）当时，报纸大言不惭地代表党派；由于美联社要为大家服务，它就必须避免得罪极右势力，或极左势力，也不冒犯各种宗教和地域性的偏见和倾向。于是，美联社的新闻报道坚持报道“事实”而不带有倾向性和党派色彩，也不作任何“解释”。于是，这样的传统增强了，后来成立了合众社和国际新闻社，他们也遵循同样的原则。反过来，通讯社又给几乎是全国的报纸定调子，由他们来判断什么是“正常的”，同时，新闻学校里的课程也建立在这种传统上。

通讯社对美国的新闻学有着深远的影响。按照赖斯顿的说法，通讯社必须

服务于这个具有四个不同时间地区的辽阔大陆国家，这些不同的地区中，有的濒临太平洋，有的面向大西洋，有的朝北，有的面南，有的地处北极，有的又具有热带风光。这样，新闻稿必须这样来写：比如一篇有关国家贸易的新闻报道，对那些热心于国际商业的沿海城市就要写得更细，而对主要关心玉米价格的农业城镇就要写得简单。

于是，通讯社就创造了“大标题”或一种通用的报道内容：在大城市可详加报道，在中等城市中篇幅可减少一半就可以了，在小城市中只要择用一个段落就够了。

这种做法创立了一种传统，这就是，首先把最富戏剧性的，或最热门的事实写进报道，下面就是几段次要的文字。这种做法的结果就不是鼓励人们去写四平八稳的新闻报道而是把新闻写得怵目惊心，甚至让人看了得屏气敛声，其特点就是惊人的重要报道和大字标题。

电视的时间限制极大，迫使记者把最重大的决策也限制在四十五秒钟。一个时期内这仅是一种倾向，后来就成了一条铁的法

则。大概世界的末日来到最多也只能占用一分半钟！这种做法不仅歪曲了新闻，取消了解释和分析，而且削弱甚至忽略事件发生的原因。按人一事一时间一地点一原因这一套通讯社技术训练出来的记者不得不经常把“原因”这一条甩掉。

简化和戏剧化的倾向 当新闻报道对所报道的事加以解释、分析或说明某事发生的原委，就会变得淡而无味，尽是一些老生常谈。同时，这样的报道会把富有戏剧性的事实简单化，只作提纲挈领的报道。戏剧性就是冲突。戏剧性意味着赢和输。当国防部长施莱辛格和国务卿基辛格在苏联缓和关系问题上发生分歧时，新闻报道采用了惊人的大标题。但是读者对于缓和的意义、苏联和美国为什么要缓和，施莱辛格和基辛格的分歧又在何处，却不甚了了。当国会1976年初未能否决福特总统对就业法案的否决时，这件事的报道充斥报纸版面。但很少说明就业法案到底意义何在，至于总统为何否决、国会又为什么未能压倒总统的否决，就更少提及了。当国会否决了或未能否决总统的否决时，即使这项法案并不十分重要，报纸也会大做文章。这是因为这里面有输赢。美国人喜欢体育运动，而在体育运动中是有输赢的。

贪污腐化和桃色新闻富于戏剧性是不言而喻的。一位在海伊任主席的委员会里任打字员的年轻妇女揭露说，她无法打字，她在委员会里真正的工作是当海伊的情妇。每家报纸都以头条新闻对此事加以报道，每家电视台和广播电台也都如此。如果高级官员受贿或者与某一涉及利益纠纷的活动有关，同样也会发生这种情况。公众眼睛盯住这类事情，本是无可非议的，问题在于，为什么贪污和桃色事件必定引起轩然大波。而国民保健法的新建议，开发新能源问题和卡特总统关于城市和乡村自然环境保护新建议这类问题能否得到充分的宣传，我们就毫无把握了。

这些因素对所有编辑都会毫无例外地产生影响。选择报道内

容，裁剪故事情节，刊在报纸的哪一版上，电视台和广播节目中放在什么时候报道，他们都根据同样的原则来决定。他们尽量不得罪读者和刊登广告者。这就使他们宁可在分析和解释上清汤寡水，淡而无味。同样的原因还使他们倾向于简单化报道，热衷于戏剧性。

对报纸的批评把情况简单化了。报纸的老板、编辑、专栏作家和记者为他们这一行感到自豪，并承担着重任。他们的自豪感和献身精神体现在这样一个事实上：上述这些批评都是他们自己写的著作和文章中揭示出来的。事实上，新闻界的人士发现他们自己处于一种进退维谷的地位。广大公众感兴趣的是戏剧性、纠纷、暴力和有关性的内容。如果一家报纸、一家电视台或广播电台不大量地报道这类内容，而是着力报道和解释更为严肃的公共事务，他们就会失去读者、观众、听众和登广告人。

新闻杂志 新闻周刊在许多方面有其特殊之处。它们的读者遍及全国而不仅限于地方。既然它们要报道全国性事件，它们就不得不既涉及公共事务也涉及体育、医药、科学、艺术、教育、商业等各方面的内容。由于报纸另有可以讨好读者的内容，他们不怕对公共事务采取中间立场甚至不置一词而失去对此感兴趣的读者。但是新闻杂志都必须想办法使公共事务既能激动人心，使人们发生兴趣，因而不至于失去相当多的读者，这可不是轻而易举的事。有些杂志通过饶有趣味地描述激起读者的兴趣，形成一种轻松的文风，达到了他们的目的。有些周刊则利用倾向性来维持读者对刊物的兴趣。在某种意义上说，这是一种思想倾向。这些杂志的读者大部分是白种盎格鲁—萨克逊新教徒，是一些从事商业和专业的高薪城郊居民。这类人一般具有保守性，于是这些周刊就使其新闻内容倾向于保守。另一种倾向性也可以是对报道内容加以渲染和夸张，使其具有娱乐性。一位第一流新闻杂志的记

者发现一篇报道极不准确，而主编拒绝更正，后来他带着厌恶的情绪说道：“我的编辑们宁可要戏剧性而不要真实性。”

需要炮制新闻 有关出版的一套技巧可能迫使记者们去炮制新闻，这类炮制出来的新闻，都不重视解释和分析而侧重于简化和戏剧性。凯特讲过一个关于参议院批准一项条约的故事。参议院在下午三时投票批准了一项条约，为的是赶上大城市的下午版报纸及时地用大字标题报道出去，但较小的报纸却赶不上。这些小报纸第二天报道时要求换用一个新的大标题。于是合众社的一个记者设法让一位参议员为他提供一条新的消息。他打电话给七位参议员，建议他们批评另一位参议员在辩论中的发言，有一位参议员终于同意表示该参议员的发言有损总统权威。但是，这条消息是人为的，是记者想出来的，是他花了不少力气找到一位参议员才炮制出来的。

决策者如何操纵新闻 对新闻不加分析和解释，简化新闻而追求戏剧性，甚至炮制新闻，不只是记者干这种事。1976年春，就在国会即将考虑国防部预算之前，五角大楼透露消息说，苏联已经“大大地”增加了军费开支，如果国会削减国防开支，美国就会成为二流国家，这是简单化和戏剧化绝好的实例！至于说把一件经常遭到忽视的事报道成危机（就象史蒂芬和里斯制造犯罪高潮那样），那么，在为海军预算举行听证会之前，苏联潜艇总是出没于大西洋沿岸，就不是偶然的了。至于说炮制新闻，麦卡锡参议员及其对共产党的迫害大概迄今仍然是最佳实例。他的一套谎言制造了一起整个战后时期为时最长的国内危机。

第一圈决策者经常制造一些不十分重要的消息。批评基辛格国务卿的人，指责他向报界介绍背景情况，使报界报道说，中东战争可能一触即发。这样一来，当中东出现和平而不是战争时，基辛格就可从中沾名钓誉。这一指责可能太过分了些，但是类似

的情况是经常发生的。每年，众议院拨款委员会都削减已根据过去的立法签订合同的预算项目，但是，过后不久，又悄悄地用追加拨款的办法弥补了这些削减了的预算。

记者同决策者之间的紧张关系 不重视分析和解释，简单化，搞戏剧性报道，这些不可避免地会造成记者和政府中决策者之间的矛盾。我们已经看到，直接从事决策的人们必须在各种权力中心之间纵横捭阖，他们通过妥协，互投赞成票和其他方式设法在某一项政策上取得一致意见。这件工作需要耗费时日。在取得一致意见之前，在某种程度上需要保密。宪法制定者、政客（凡是参与制定政策的人都是政客）不想让他们的选民了解他们必须作出多大的让步，作出何种妥协。但是对于新闻界来说，在争取达成一致意见时发生冲突是富有戏剧性的，因而是吸引人的。新闻界就渴望报道、强调甚至夸大这些分歧意见，而政策制定者却认为，过早地把消息透露出去，很可能意味着达不成一致意见，因而也就无法作出决策。

这一论点还有另外一面。新闻界之所以对决策过程感到兴趣，是因为任何政府高级官员以外的人，如果想在政策中有发言权，就必须使公众在决策最后形成之前了解进展情况。如果决策是在完全保密的情况下作出的，一般公众、利益集团、有关的公民或国会议员怎么能够介入呢？对于记者来说，这是件棘手的事。他们的大多数消息来源就是这些决策人本身。如果他们不谨慎，就会使“消息来源枯竭”。这种紧张关系很少发展为公开的敌对关系，但是紧张关系无疑是存在的。

1976年的竞选活动中，卡特总统在一次飞行中总结记者和公共事务官员之间的紧张关系说：“在这架飞机的后座上，谁（指记者）都不会提出有争议的问题，除非他认为他能引我上钩，让我发表一通失去理智的讲话。”卡特接着说，地方记者提出有关木材

管理、保健和教育方面的问题。但是全国性的报纸“对什么问题都没有兴趣，他们唯一感兴趣的，就是有关犯错误的事。”

新闻界是政府的膀臂 公众媒介最怕的一件事，就是他们可能成为政府实施决策的工具。他们想当政府的批评者。他们竭尽全力避免成为政府的工具，但他们明白，白宫、国会议员和行政官员在利用他们，而他们对此无能为力。官员是他们的消息来源，反过来官员又利用新闻界传播他们心目中的消息，并且用他们的语言把这些消息公之于众。

政府官员确实向记者透露消息，虽然可能不是全部情况，但可加以渲染，充其量报界所作到的无非是了解到他们没有说的那一部分，发现对立的观点并把他们报道出去。当农业部长对农业管理政策发表乐观看法时，报纸就予以刊载。但是他们接着问他，是不是漏掉了什么，同时又去寻找那些认为农业政策糟糕透顶的农场主和官员。只是在一件事上，新闻界心甘情愿地支持政府，那就是，在危及国家安全的外交和防务政策方面不发表消息。即使在这方面，政府官员也曾指责新闻界把国家安全的范围划得过小，因而在这方面还是太随便了。政府官员和新闻界在这一点上的分歧还可以辩论。《纽约时报》发表五角大楼的一批文件，披露了美国卷入越南战争的前后经过，尼克松政府对此感到十分恼火。尼克松政府甚至想让最高法院阻止发表这些文件。但最高法院拒绝这样做，而在这点上，最高法院无疑是正确的。发表五角大楼的文件可能使政府难堪，而且损害了美国在一些国家中的形象。但是，由于这些文件只涉及过去的行动，很难说发表出来就真的危及国家安全。况且即使发表了这些文件使政府感到难堪，让美国人民充分了解政府代表人民的所作所为，岂不更好？

这场争论还提出了另一个问题，如果能让普通老百姓、利益集团和国会议员都参与国家的决策的话，那么，让他们了解政府

用他们的名义所做的一切和准备做什么，岂不是十分重要吗？如果不这样做，这些个人和集团又如何能在决策中发挥他们的作用呢？

大众媒介的自行克制 凡涉及有计划的行动，新闻界一般是相当谨慎的。赖斯顿写道，他和《纽约时报》知道，美国在艾森豪威尔执政期间使用 U-2 型高空侦察飞机拍摄苏联导弹发展的照片。赖斯顿说，1960年一架 U-2 飞机被击落整整一年以前，他们已经了解这一情况了。但他们没有披露这件事。《纽约时报》还知道，肯尼迪总统1962年打算封锁古巴以防止苏联在那里建成一个导弹基地；早在一年前，肯尼迪已经批准由一批中央情报局训练的古巴逃亡者在猪湾登陆的计划。在这两件事上，总统都要求《纽约时报》不要发表消息，原因是一旦披露就会破坏这一行动。《纽约时报》遵嘱而行。后来，肯尼迪说，在古巴导弹危机这个问题上，新闻界接受了他的要求，他对此感到高兴。但在猪湾事件上，他倒希望新闻界没有照他的话去做，因为在导弹危机中美国获得了大胜，而在猪湾事件上却遭到惨败。事前把计划公之于众，对前者来说，会导致失败，而对后者来说，却可能因此取消这项计划。

新闻界在发表美国未来的国防和外交计划的消息时，一直是极其谨慎的，在这一点上，他们是很实际的。不管总统的判断是否正确，被人民选举出来的决策人物毕竟是总统而不是《纽约时报》。如果《纽约时报》把导弹问题公之于众，苏联得以建立导弹基地，然后利用这块基地在一些重大的外交政策问题上讹诈美国，人们就会要求以叛国罪审判《纽约时报》的发行人和编辑。如果《纽约时报》透露了猪湾行动计划，这家报纸也不会由于它防止了一场灾难而受到表扬，反而会被指责为破坏了一次胜利。有谁能够证明《纽约时报》的做法会得到相反的结果呢？

同样，这一论点也有另一面。总统确是人们选举出来制定外交政策的（当然还有其它的政策），但是没有一个人主张总统应该包办外交政策的制定。如果我们的国家是个民主国家的话，那就应该尽可能广泛地让人们参与制定各种政策。诀窍在于广泛的程度正好能够使政策卓有成效。

新闻自由 所谓新闻自由，从传统上讲是指有发表与政府相反意见的自由。在美国，争取新闻自由的斗争早已取得胜利。当今，在公共事务上是否应有新闻自由，这场争论的焦点是新闻界是否享有从政府和政府官员那里获得消息的自由，记者是否享有为消息来源保守秘密的自由。1966年，国会通过了消息自由法，它要求政府提供不涉及国家安全、私人档案、调查记录和政府机构用于决策的“内部”文件的情况以及某些其它材料。此后不久，最高法院认为，法院无权确定总统或其他行政官员将某一文件归入“机密”之类的行动是出自需要还是仅仅是为了掩盖所犯错误或判断错误。

1974年，国会推翻福特总统的否决，通过了上述法案的修正案，授予法院判断提供的情况是否涉及国家安全的权力，此外还作了一些修订，以便比较容易地获得不涉及国家安全的情况，和更有力地防止泄露涉及国家安全的情况。但是问题并没有就此了结。最近提交国会的联邦刑法典修订方案，将禁止披露一切政府机密情况。1976年，中央情报局和联邦调查局的不法行为被揭露之后，又提议对泄露情报方法和来源的行为给予严厉的刑事处分。

记者保护消息来源的权利 最高法院认为，任何人都无权拒绝向陪审团提供有关刑事犯罪的情况。记者一般并不要求享有某种绝对的特权，不过他们确实要求有权拒绝透露消息来源，但是下述情况除外，即有充分的根据认为记者掌握有关某一罪行的情

况；除了这位记者以外别无他法了解这一情况，并且急切需要了解这一情况。记者们担心，这样一来公与私之间的界线将消失，他们会被政府用作调查工具，去对付黑豹党这类好斗的持不同政见集团，而不是用来对付一般的罪犯。他们担心，除非他们享有特权地位，否则他们在政府中的消息来源将会枯竭，尤其是因为政府官员由于向记者透露情况会受到更严厉的刑事处罚；而且泄露哪种情况就要受到处罚的定义也扩大了范围，在水门事件中，伍德沃德和伯恩斯坦^①为他们在尼克松白宫中的消息来源取了一个秘密代号叫做“咽喉深处”。记者们关心的不是“咽喉深处”（也许是个男人，也许是个女人，也许是几个人）是否会犯罪行而遭到迫害，也不担心这个人或这些人是否会受到尼克松支持者的报复，他们担心的是，如果他们暴露了“咽喉深处”，将来一些可能提供消息的人就会由于害怕暴露而拒绝向记者揭发非法行为了。

影响政策的技巧 新闻界的任务就是报道“新闻”或世界上正在发生的事。但是，如果认为新闻界对公共政策毫不关心或仅仅限于报道而不影响政策，那就不免失于天真了。

当问题涉及新闻自由时，新闻界所采用的策略和手段，无异于其它利益集团，而且他们确实也使用这种策略和手段。他们密切注视法律和规章制度的制定过程。他们也提出修正案，在听证会上作证，介绍情况，提出诉讼等，他们也搞院外活动，找人谈话，争取同情等。他们通过煽动读者在民意测验中搞报复行动，他们还从事大规模的广告活动（报纸、广播电话和电视究竟是他们办的！）记者使用一切可用的手段，包括抗议示威。由于宣传就是他们的日常工作，他们在这方面的业绩是一切其它利益集团望尘莫及的。

^① 鲍勃·伍德沃德和卡尔·伯恩斯坦系《华盛顿邮报》记者，他们两人最初发表调查报告，引起了水门事件，因此获得普利策奖金。——译者

实际上，公共政策的任何方面都会引起新闻界某一部分人的注意。在公共事务方面，新闻界使用的策略和手段经常和第二圈决策者所采用的相似，同时也采用其独特的策略和手段。

我们曾经提到社论。新闻界能够而且确实在一些问题上有自己的立场，并不断地宣传其观点。我们已经提到过专栏作家和一种新近发明的叫做黑边“新闻分析”。专栏作家和社论的撰写者一样，经常在一些问题上有自己的立场，不过更为经常的是通过说明某一事件的意义或原委来“解释”新闻。我们也说过，新闻界怎样通过大量的报道来制造危机，就如史蒂芬和里斯制造犯罪浪潮那样。如果新闻界制造一场危机，即使是一场无中生有的危机，政府也不得不进行处理。《纽约时报》或《华盛顿邮报》这样的重要报纸（在华盛顿人人都读这两份报纸），无疑可以通过拼命搜寻和报道每一桩滥用法律的事件，迫使政府修改诸如福利立法这类的法律。水门事件被揭露、对一些白宫的助手的审讯和判决、最后是尼克松本人辞职，凡此种种，伍德沃德和伯恩斯坦两人富有想象力的寻根究底是起了不少作用的。

调查报告 大多数人们对于那些揭露罪行的调查报告是欢迎的（如水门事件），如果没有这类报道，就可能使犯罪的人逍遥法外。但是对此也可能有不同看法。如果调查报告不是为了揭露犯罪行为，而是披露处于制定过程中的尚未成熟的政策，那就可能是有害的了。总统、国会议员、行政机构和利益集团，在通过一项法律或采取一项政策之前，必须讨价还价，寻求同盟者，互相妥协以及其它等等，以取得充分一致的意见。为此，在一定程度上他们需要保密，使他们有时间进行必要的协商、扯皮和讨价还价。但是新闻界却迫不及待地想了解并披露这一发展过程。基辛格在为尼克松访华以及其后采取关系正常化措施进行的一系列谈判中，一直严守机密，这是因为时机尚未成熟就透露出去会使反

对这一政策的院外援华集团为此发起一场运动，很可能导致访华不能成行。

这类的抱怨不只在外交政策领域里可以听到。国会议员经常争辩说，在他们争取通过保健法案和税收改革法案时，这将会给一些狭隘的利益集团提供武器，使他们能够扼杀为此采取的措施。但是事情还有另外一面。经常发生这种情况：正因为积极活跃的新闻界“过早地透露消息”，防止了一些“狭隘的利益集团”得以通过某种措施，使他们得到特殊好处而损害大多数人的利益。没有宣传，那些可能受到正在制定中的政策影响的个人和集团，就无法知道当时正在搞些什么。如果没有宣传，利益集团或任何集团以外的人怎么能参与其事呢？

新闻界的力量 在估计新闻界有多大力量时，新闻界自身总会强调他们所受到的种种限制和挫折。许多有见解的记者和学者都曾就以上两个方面进行了广泛的讨论，写过不少著述。新闻界人士也会说新闻界内部的力量是很分散的。出版者、报业主、编辑、记者、登广告者、读者和观察家，还有决策者本身，都对于报道的内容和方式产生影响。新闻界是谈不上实行寡头统治的，例如，在越南战争期间，新闻界既有鹰派也有鸽派。

但是，新闻界显然拥有很大的力量。在某些领域中，他们的势力和利益集团不相上下，而且在另外两个方面，势力特别大。人们可能会首先想到其中之一就是写社论的力量，也就是说，通过表达公众舆论来进行说服工作。但是，大多数利益集团都拥有这种力量。大多数利益集团都可以筹款来进行宣传；他们也可以自己出面进行说服，也许还可以通过示威的方式。当我们讨论选举行为时，我们将会看到，在改变人们的想法方面，社论作用似乎有限。

在新闻上做文章 报界两种重要力量之一，就是我们不断提

到的新闻界可以在新闻上做文章。新闻界和第一圈决策者分享这种力量，在这一点上，他们与最直接的决策者是旗鼓相当的，这可以作为衡量新闻界势力的尺度。大多数人认为约翰逊总统一无是处，但是他本人却委屈地抱怨说，1968年，美国在越南确实在取得胜利。他的论点是，新闻界分析说美国正在输掉这场战争。这是美国不可能争得最后胜利的原因。

新闻界通过玩弄新闻花招影响各种事态发展，有时他们自己对这一力量也叹为观止。《纽约时报》的一篇社论竟直言不讳地说，1976年使卡特在民主党总统提名中之所以能居领先地位，起作用的不是选票而是新闻界。

新罕布什尔是合众国最小的一个州，参加那年初选的人数不足选举年龄人口的三分之一。据民意测验估计，佐治亚州前州长卡特在民主党中能获得的选票不到三分之一。卡特的选票不会超过布鲁克林几个众议院选区的票数，却受到极大的重视，这已足以使卡特出现在两家全国性新闻杂志的封面上。

吸引注意力 新闻界第二种特别强大的力量，就是把宣传重点集中在一个问题或一件事上，史蒂芬在制造犯罪浪潮时就这样干过，当新闻界一致行动时，他们有力量把一个问题提到政府行动的全国议事日程的最重要的地位。

新闻界的作用 新闻界被人称为政府的第四个部门，这说明它所起的作用对管理国家是有用的。显然，新闻界和一般的利益集团和国会议员相似，起着代表的作用。它帮助政府官员了解人们在想些什么，它也有助于向人们解释政府在想些什么，做些什么。

新闻界还可以起某种教育作用。通过分析和解释，它有助于教育人民，也教育那些第一圈决策者。

研究过新闻界的研究人员曾得出过这样的结论：华盛顿的新闻界在第一圈决策者中间起着联系环节作用。总统通过阅读华盛顿的报纸来了解国会议员们的想法，这一途径的重要性不亚于他们经常同国会议员谈话或同他们那些充当国会联络员的特别助理谈话。在卡特政府初期，众议院议长奥尼尔和参议院多数党领袖伯德认为，白宫没有和国会及其领袖进行应有的磋商。他们私下向白宫工作人员说过这话，但他们认为他们发出的信息没有传到，于是他们就告诉了报界，结果报纸用大标题登了出来，这样一来，卡特和其他人就不会看不到了。

新闻界还可以在官员和政府最高领导之间起桥梁作用。当政府机构中的中国问题专家认为国务院和白宫的高级领导没有接到中国关于越南战争进一步升级的可能反应的信号时，他们就透露给新闻界。

新闻界在美国国家管理体系中最重要的作用，还没有一个合适的词汇可以概括。在第一章中，我们说过，民主制度有许多不好的地方；它根本无法保障一切自由权利。如果说民主制度是一种可以通过自由选举的方式改变领导层的制度，那么，有一种自由必不可少，而且必须格外加以保障的，就是新闻自由。这是因为只有新闻自由才能使各种对立的看法进行辩论。不管民主的定义是什么，没有新闻自由，民主本身就无法存在。

本章介绍了近来对于公众舆论、政治社会化和新闻界的作用所进行的研究。

我们发现公众不是单一的，而是多种多样的，我们讨论了各种关心公共事务的公众：——有些人关心某些问题，而另一些人则关心另一些问题。我们还讲到公众舆论的特点，即舆论的强烈程度、相互的关联、多变性以及在一组问题上，舆论是否会雷

同。

我们简略地讲到了了解公众舆论的各种途径，然后较详尽地研究了民意测验，包括民意测验的组织，抽样调查的技术，任意抽样和定量抽样之间的不同，以及将“未定”态度加以归类时存在的困难。我们发现，民意测验无法预料人们将来的想法，即使在选举的前几天也无法做到。民意测验只是在某一特定时刻对舆论拍一张照片而不是预测。

然后我们研究了影响人们内在态度的各种因素，即政治的社会化。我们研究了家庭、学校等对人们童年时的影响，不同地区对人们态度的影响，此外还有社会——经济地位、教育、性别、种族和少数民族的属性以及党派等。

在谈到新闻界时，我们论及了它的内部管理——谁决定报道内容和怎样利用新闻。我们说过，这类决定不是集中地而是分散地作出的。报业主、出版者、编辑、记者、登广告者、读者以及第一圈决策人物对于这类的决定都有影响。

我们发现，有关公共事务的报道平淡无奇，内容贫乏。其原因首先是记者和新闻界的决策人物认为大多数读者和观察家对公共事务不感兴趣。第二，报纸老板、出版者和登广告者在处理意见分歧的问题时，生怕得罪某些读者而影响其销路。第三，报道单调产生于新闻社的特点。最后，是新闻界本身的传统和习惯。我们还看到一种把有关公共事务的新闻简单化和戏剧化的倾向，在某种情况下还需要炮制新闻。

我们得出的最重要的结论之一是，最直接的决策者和新闻工作者之间存在着固有的紧张关系，他们各有各的目的和需要。我们看到，决策者和记者一样都想要操纵新闻。我们特别注意到一种倾向，即决策者企图把新闻界变成政府的工具，而记者则对此坚决抵制。这就引起一场有关新闻自由以及记者要求有权保护消

息来源秘密的讨论。

我们还研究了新闻界可以用来影响政策的各种手段，其中包括调查报告。我们的结论是，新闻界的力量很大。但是撰写社论并不如玩弄花招来得有用。虽然新闻界的力量在于它能使宣传集中于一件事或一个问题上，从而使这个问题在政府行动的议事日程上占据重要地位。

最后我们谈到新闻界在治理美国方面的作用。同利益集团和国会议员相似，新闻界起着代表作用。新闻界还起着特别重要的监督作用。我们发现，许多研究人员都为新闻界在政府内部起着极为重要的联系网络作用而感到吃惊。最后，也是最重要的，无论你给民主国家下何定义，新闻界都是管理国家一种不可缺少的民主形式。

第十二章 选举行为

每逢总统选举年，美国选民要选出五十二万名联邦、州和地方官员。他们是否也为这些官员规定一些必须遵循的原则呢？选民对于将要通过的立法、行政系统将制定的政策有无影响呢？

要回答这些问题，我们必须弄清楚投票的都是哪些人——需要具备什么条件才能投票，实际参加投票的人数有多少，哪些人确实投了票。

我们还要了解人们为什么用现有的方式投票。这是个极为复杂的问题，吸引了许多研究人员的注意。用一章的篇幅把这个问题讲清楚，是难以做到的。尽管如此，我们还是试图分三步对此进行一些探讨。我们先讲一讲早期的研究结果，以此作为讨论的基础，然后再考察一下小 V. O. 基的著作，这是一本批评性的著作，以惊人之举评论早期的研究结果对人们的投票方式提出的看法。最后我们将看看最近的研究情况。我们会发现，在过去二十年中，人们的选举行为发生了很大的变化，同时也会发现，政治学家对于人们为什么用现有的方式投票有了更多的了解。我们还会发现，对于政策问题在何种程度上和以什么方式影响投票方式，研究人员的结论是大相径庭的。

最后，我们也象政客们在每次选举之后所做的那样，试图分析一下投票情况究竟说明了什么问题。

殖民地时期的选举仅限于有产业的白种男性成人。在许多殖民地，选民还必须是官方教会的成员。不过，由于当时土地价格

低廉，投票人数比例比人们想象的要高，当然，这些限制和自由、平等的理想是背道而驰的。

扩大选举权 首先取消了宗教方面的限制，接着，具有平民思想的政客为了争取更多的投票权，在他们的努力下，于十九世纪中叶取消了财产方面的限制。但此时既有进步也有倒退。南方各州建立了选举税制，并进行文化考核，以此阻止黑人参加选举；一些北方的州建立文化考核和“优良品行”测试制度，为的是不让新移民参加选举。选民登记制度是十九世纪和二十世纪初制定的，主要是为了防止政党核心的腐败行为。当时提出的口号是“早投票，多投票”，许多人就是这样做的。有一个选民由于投票一次所得的钱从一美元降为五十美分而不再投票。他证实说，在一次选举中，他共投票一百二十五次。各州的选民登记法就是为了减少“过路人、文盲黑人、移民和穷困白人”的投票数量。

宪法第十九条修正案赋予妇女以选举权。1964年通过的第二十四条修正案取消了初选中的选举税。1964年的选举权法禁止南方六个州和北卡罗来纳州的几个县举行文化考核。1964年，在上述这些地方，其它条件都合格的选民中进行登记或投票的不到半数。直到1970年通过该法的修正案以后，才在各个州中废除文化和“优良品行”的测试（受到影响的包括纽约州、加利福尼亚州和康涅狄格州）。1970年以后，有些州的法律中还保留着一些选举的障碍。有几个州的法律还规定，凡参加过决斗的人没有选举资格，有的法律还规定，有非法子女的父母没有选举资格（这类限制有些并未实行）。

1971年批准的第二十六条修正案，将选举权扩大到年满十八到二十岁的青年。目前仍然有效的限制（大多数州）是，不准精神病患者和监禁中的罪犯投票，（有些州）也不准犯过罪的人（即使已出狱）投票。南方有些地方还在胁迫黑人，不让他们登记或投

票，但是那种违背时代潮流的情况正在消灭。从法律方面来说，几乎所有年满十八岁的美国公民现在都享有选举权了。

选民登记由于既费事又耽误时间，仍然是一个障碍。现在正采取措施来缩短登记和投票之间的时间。卡特总统向国会提议，只要有身份证明（比如驾驶执照），在选举的当天还应当允许登记。

实际投票人 共和国成立之初，有资格的选民中实际参加投票的人数并不多。杰克逊总统当政时期有所增长，1876到1896年间达到高峰，实际投票者大约占选民的百分之八十。本世纪二十年代，又降到只占有资格选民的百分之五十，在大萧条时期大约是百分之六十^①。1972年为百分之五十五点五，1976年为百分之五十三点四。以上都是总统选举中的数字。在非大选年，选举国会议员的数字一般都在百分之四十左右。在没有总统选举和国会选举强烈竞争的年份，参加州和地方选举的实际投票人数更少。在这样的年份选举市长和学校管理委员会时，实际投票者的比例能达到百分之十就算是高的了。不过，上述这些百分比看起来很糟糕，但实际并非如此。1968年选举之后，盖洛普民意测验发现，未参加投票的百分之三十三点八。选民中有十万人是因为生病或其它可以理解的原因才未投票的，由此可见，那些有资格并参加这次民意测验的选民中有百分之七十三确实投了票的。（见图12—1）

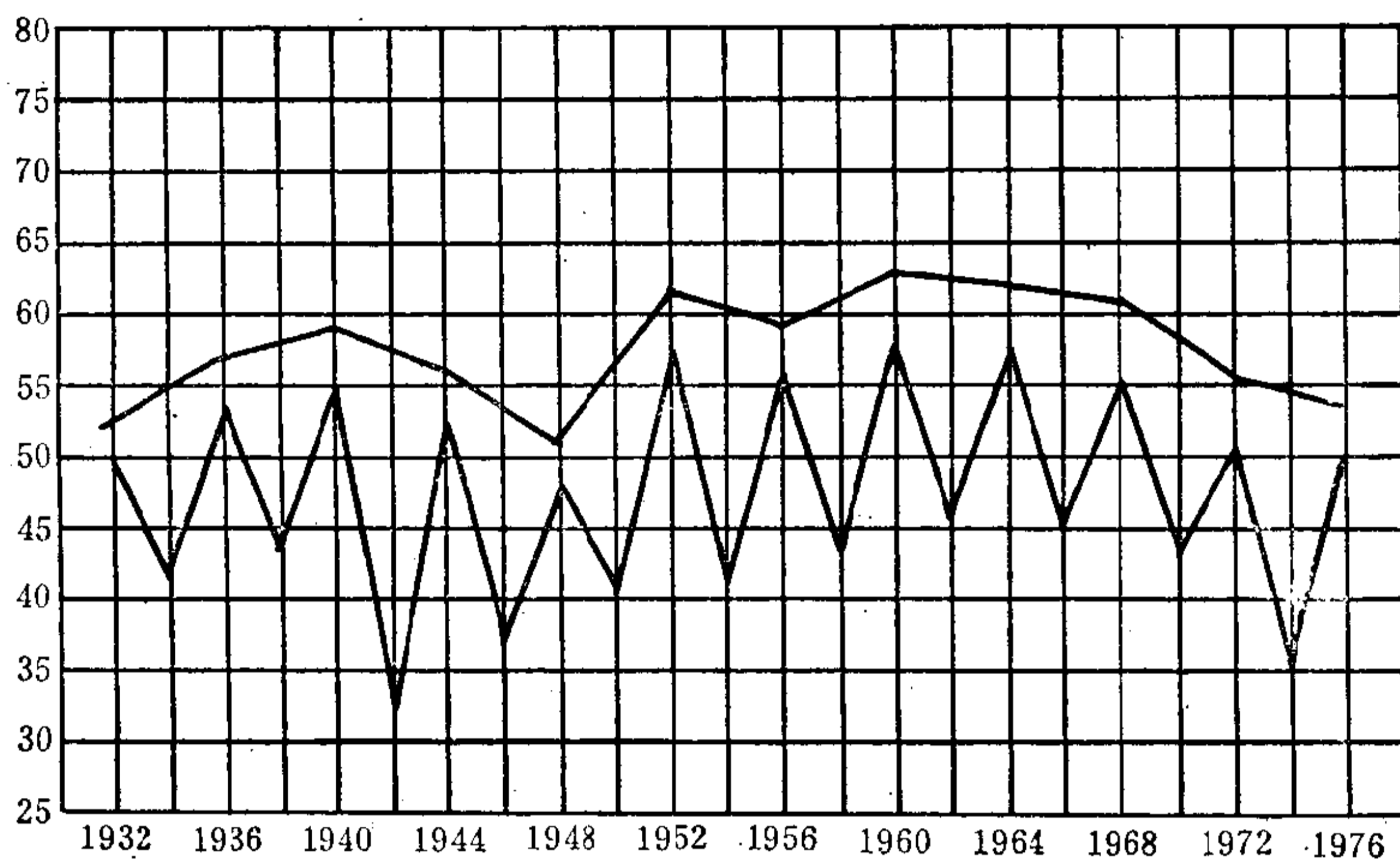
实际投票人数少有各种原因。当今美国人口的流动性很大。虽然最高法院决定，各州可以不要求选民必须居留三十天以上才有资格投票，但是有些人仍不可避免地被排除在外。对于繁忙的人来说，登记仍是一件麻烦事。对老年人来说，无论是登记还是

^① 另一些学者指出，这些数字并不能准确地说明参与政治活动的真实情况。十九世纪时，选民登记并非必要的条件，而今天则成为令人生厌的障碍。选票经常是可以买卖的。恐吓威胁也屡见不鲜，特别是经常受到雇主的恫吓。再者，由于有资格选举的人增加了，其中对政治漠不关心的人也就更多了。

图 12—1 1932—1976 年间选民参加总统和美国众议员

选举的投票情况

达到选举年龄人口中实际投票者的百分比



注：上面的曲线为总统选举中实际投票人数百分比；下面曲线为美国众议员选举中实际投票人数百分比。

材料来源：人口统计局：《当前人口报告》；美国众议院：《总统和国会选举统计数字一览》。

投票，交通就是一大难题。有些人非常闭塞，不懂得选举的结果对他们有何利害关系。另外一些人则深信，投票的人千千万万，他们投票与否无关大局。选民认为候选人之间大同小异或完全一样，也会使实际投票者比例较低。1968年，尼克松和汉弗莱角逐，实际投票人是百分之六十六点二。一些观察家认为，投票率不高是因为选民看到这两个候选人在包括越南战争在内的一些问题上没有多大差别。另一种论点是，投票率低是因为选民察觉到候选人之间差别太大，以致处于中间状态的人觉得两个候选人都无法接受。麦戈文是左倾立场，尼克松则是保守立场，这次实际投票率更低了，只占百分之五十五点五。

早期的研究 坎贝尔和他在密执安大学的调查研究中心的同事们进行过一次旨在探索实际投票数字根底的研究，他们得出了以下结论：

——具有强烈党派倾向的人参加投票的人数，比党派色彩淡薄或根本没有党派倾向的人多。（密执安大学调查研究组发现，百分之七十四的人党派倾向与其父母相同。）

——经济上比较富裕的投票人数，比经济情况拮据的要多。

——教育程度高的，比教育程度低的投票人数要多。

——属于某个具有政治目标的有组织的利益集团（如工会），比那些不属于利益集团的投票人数要多。

——中年人比年轻人或老年人投票人数多。

——男人比女人多。

——白人投票者比黑人或其他有色人种多。

思想倾向 五十年代，党派隶属关系在人们的选举行为中占很重要地位，这可能说明选民是分为不同思想倾向的。但是密执安大学调查得出的结论与此相反。研究人员发现，在考虑政治问题时，一般公众中只有百分之二点五，选民中只有百分之三点五。在思想倾向上可以归入自由派或保守派等。另有百分之九可以归入“接近思想倾向派”（这里研究人员指的是这些选民受到思想倾向的影响，尽管他们对选民的结论并不起决定作用）。大部分人是根据是否对他们所属的利益集团有利来考虑候选人和党派的。另一群人是按所谓“境况好”或“境况坏”来区分候选人的。绝大多数人在评价候选人和党派时根本就不就有关问题表示意见。他们忠于一个党，他们谈论的是候选人的品格。

态度的一贯性 密执安大学的调查未能发现信仰上的一贯性。比如，福利立法、外交政策、联邦经济计划、少数民族计划、公民自由权利等问题上，他们就没有发现有开明或保守的任

何一贯性。

无党派分子 人们一贯认为无党派分子都是些特别有思想、注重具体问题的选民，他们注意研究不同的候选人在当今的各种问题上的看法，而密执安大学的调查却使这种长期地为人珍视的观念彻底破灭。

无党派分子远不是那么关注当前的问题，也并不十分了解情况。作为一群人，他们在某种程度上置身于政治之外。他们对问题并不十分了解，他们对候选人的形象也是模糊的，对竞选运动不太感兴趣，对选举的结果相对来说也不太关心，虽然在竞选运动后期才作出抉择，看来他们在候选人之间作出抉择也不完全明显地出自对各种全国性政治因素的评价。

以问题作为投票依据 在选民是否根据问题投票这个关键问题上，密执安大学调研组设计了一项测试，其中包含四个内容：（1）选民对某个特定的问题有一定的看法；（2）他们对政府在这一问题上采取何种政策有某些了解；（3）他们必须察觉两党在这个问题上有何分歧；（4）他们必须对该问题予以足够的注意，这样才能使前面提到的三个先决条件对他们的投票行为产生影响。在“新政”社会改革这个范围广泛的问题上，符合前三项测试的选民所占的比例很大。大多数选民选举与他们意见相同的候选人和政党。如果支持新政，就投票支持罗斯福和杜鲁门以及其他赞成新政的民主党人；如果反对新政，就投反对新政的共和党候选人的票。在其它问题上，密执安大学调研组发现大多数选民不能达到他们所提的四个条件。

早期的研究说明了什么 四十年代后期和五十年代研究的成果和结论，提出了“心理学和社会学的模式，认为选举几乎是一种命运决定一切的行为”。有人认为选民可以判断什么对他们个人和国家最为有利，在这个意义上说，上述这种宿命论观点对这些

信仰民主的人来说，是非常令人沮丧的。有些人对于人民可以决定政策所抱希望较低，他们认为，人民至少可以研究问题、对政策立场和政党的行动作出判断、对候选人的人品和条件给予评价，然后在投票时作出有理有据的抉择，即使对这些人来说，上述研究结果也是令人失望的。

一般对于上述研究结果的解释是，选民选的是他们的父母、祖父母甚至更远的祖先所属的政党，他们根据自己的经济地位、教育程度、宗教信仰、种族背景、地域状况以及城市、郊区和乡村等不同居住地点等社会因素来投票的。他们如何投票不是依据信念(或尽可能地不注意信念这个因素)。其含义是选民是无思想的，就象一群羔羊。

另一种理论：重要而负责任的选民 上述研究结果及其含义使某些人特别感到不安，其中就有已故的当时著名政治学家小V. O.基。在他最后的一本著述中站出来向那种以“宿命论”解释选举行为的理论提出了挑战。这本书的名字叫《负责任的选民》。他研究了所有可以找到的有关1932、1936、1940和1944年的罗斯福选举调查资料以及1948年的杜鲁门选举，1952年和1956年的艾森豪威尔选举和1960年肯尼迪选举的材料。他的研究目的是弄清政策问题是否曾对选举产生影响。

经过研究，他的结论是大多数选民是依据政策选择来投票的。竞选辩论提供的关于政策情况经常是既含糊又混乱，在这种情况下，他们投票时已经做到了尽可能合理而有头脑。

我这本微不足道的著作提出了一个离经叛道的论点，这就是选民不是笨伯。肯定说，许多个别选民的行为确实是离奇的，但是总的来看，就他们面前各种供选择方案的清晰程度和他们所能得到的情况的性质而言，选民的选举行为已达到应有的合理和负责的程度。

基的结论是，“选民并不受社会因素的束缚，也不为技术高超

无比的宣传家煽起的下意识冲动所左右。相反，影响选民的是重要的和有关联的公共政策问题、政府的工作以及执行者的品格。”

在罗斯福—杜鲁门时代，最重大的问题是美国是否应该沿着以新政为象征的美国式福利国家这条道路走下去。正如基所指出的，许多新政措施都是以摆脱萧条的名义提出来的，但实际上都是一场深刻社会革命的组成部分。不过，另有许多措施则坦率地被称为社会革命的成分。无论从哪方面讲，联邦政府的作用和职能都发生了根本性的变化。V. O. 基写道，联邦政府过去只是一种“天高皇帝远的权威，其活动范围是有限的。它管理邮政系统、改善河流和港口、保持一支仅能威胁香蕉生产国的武装力量以及行使其它一般公民不大清楚的职权。”几年之内，联邦政府便变成一个令人望而生畏的机构，其职能直接影响每个公民的生活。社会保障、失业救济、建立公共事业振兴署（这个机构雇人从事公共事业建设项目），向住宅建筑者贷款，向银行贷款，向农业提供补贴，为商业提供援助，通过了华格纳劳工关系法（对劳资关系作了规定），扩大政府权力的措施，如建立田纳西流域管理局、制定有关证券股票市场的管理规章等等，不胜枚举。

从仅仅起缓和作用的措施直到向社会革命发展的措施，这一系列立法和政策使民主党的老朋友更加坚定，也赢得了新朋友。同时，不仅使一些老对手更加坚定，也树立一些怀恨在心的新敌人。1936年，选民高度赞赏罗斯福、民主党和新政计划，在全民选举中，罗斯福所占的多数从百分之五十九点一增加到百分之六十二点五。基写道：“选民们断然否定了共和党的方案。随着竞选运动的进展，这个方案看来是歇斯底里地要求回到1932年的状况，唯恐美国制度从此变成专制制度，这样说也许并不过分。”

1952年和1956年的选举 人们在谈到1952年艾森豪威尔的选

举时，有时把它看成候选人品格起主导作用的范例。热情、友善、真诚、慷慨，同时又是一位战争中的英雄，这样一个候选人是无与伦比的。但是V. O. 基认为，如果当时不存在一些选民强烈感受的问题，艾森豪威尔深得人心的品格也不会使他取胜，虽然这些问题使他赢得的多数证明只是昙花一现。基认为，当时的问题是，中国“丢给了”共产党，残酷而代价高昂的朝鲜战争（这场战争已处于僵持不下的局面），约瑟夫·麦卡锡参议员指控“国务院中有共产党”，劳资关系处于普遍混乱状态。选民们对某种局势不满时，往往为了改变政策转而支持另一个候选人、另一个党及其主张，于是他们就把当政者赶了下台。当时大多数选民都对局势不满，加上艾森豪威尔具有的品格，于是选民们就再度按此办理了。

1956年，朝鲜战争已经结束，经济情况总的来说是繁荣的，不管民主党如何使劲，仍然提不出有号召力的问题，于是艾森豪威尔再次当选。艾森豪威尔的品格出众，当时也没有什么严重的问题，还是这些因素使选民再度让民主党控制了国会，这就是基的见解。民主党的选民在1952年时转向了共和党，1956年时继续支持艾森豪威尔，但是在国会选举中，民主党的选民又回头来支持自己的党。

1960年的选举 基对于1960年选举的分析，一开始就假定这是一场两名具有大致相当的政府工作经历的候选人之间的竞争，尼克松稍弱。肯尼迪和尼克松都担任过众议员和参议员，尼克松还担任过副总统。如果电视台上的辩论还能说明一点问题的话，那些脍炙人口的电视台辩论表明，他们两人在知识和才干方面旗鼓相当。1960年时，除了肯尼迪是天主教徒可能是个问题以外不存在什么突出的问题。选举结果异常接近：肯尼迪得了百分之四十九点七的选票，尼克松得了百分之四十九点五。

至于两党所得的选票，从1956到1960年，总变化率为百分之八。但是实际上的变化是相当惊人的：百分之二十的选民从支持这一党改为支持另一个党。由于转而支持尼克松的投票人和支持肯尼迪的新支持者几乎相等，所以使肯尼迪获胜的就是那些转变了立场的人。那么为什么有那么多人转向呢？部分是由于肯尼迪的宗教信仰。大约有四百四十万新教徒本来要投民主党的票，但由于肯尼迪的宗教信仰改投共和党的票，同时有二百二十万本来支持共和党的天主教徒转而支持民主党。但是，这对肯尼迪来说，意味着丢掉了选票。他不得不从那些不把宗教当成主要问题的选民中争取更多的人转变立场来支持他才行。使他获胜是因为1956年改变了立场的人又转了回来。由于两名候选人条件相当，又没有突出的问题，不受宗教影响的人就按照他们原来的党派投票。肯尼迪丢掉了百分之四在1956年选举中投票支持民主党的自认为是民主党的选民，但是，1956年投共和党票的民主党人中，有百分之八十在1960年投了肯尼迪的票！

对基的观点的批评 基有“勇气”来证明当时的主要问题左右着选民的态度，对此的反应说得好一些，是既有赞成的，也有反对的。许多政治学家倒是想同意基的结论，但是又认为他的研究方法有问题，他那些不得不引以为证的材料也不够充分，因而持怀疑态度。在鉴别转变立场的人时，基不得不采用选民对四年前投票的回忆，他举出了一些当时存在的问题，在这个基础上得出了有关选民因何转变立场的结论，但是这些所谓的问题只不过是“对政府活动笼统的判断，特别是选民把这些判断加以合理化，但实际上他们是由于其它原因而转变立场的。”基的资料不足以确定选民投票支持某党是否因为他们看到这个党在政策方面同他们的观点一致。他也无法确定选民们对于他心目中导致选民投赞成票的那些问题是否真正关心。不过，可以假设基如果活到今天，他很可

能企图反驳这些批评(基的学生完成了这一未竟之业,这位学生从道义上感到他应该尽量少改动基遗留下来的著作)。

此后,不少学者对于选民的态度是否受当时主要问题左右这个问题发生了兴趣。这无疑是个重要问题。选民以问题而转移或不以问题而转移,其含义是截然不同的。是一个学术上可以探究的极为有趣的问题。

现有选举方式存在的原因 人们以目前这种方式投票的原因和他们形成观点的原因相似。最大的不同在于,选举一般只是在分别属于两党的两个候选人中作出抉择。这一事实具有重要的后果。假设一个人极力主张:(1)降低失业率,即使通货膨胀的压力增强也在所不惜;(2)减少国防开支,同时进一步和苏联缓和关系;(3)进一步采取措施来保证黑人的平等权利,包括采用汽车接送的办法来取消学校里的种族隔离;(4)将联邦一级的项目下放,使州和地方政府有更大的权力,削弱联邦政府机构的权力;(5)允许人工流产;(6)通过强制性的医疗保险,使医疗保健制度扩大到全民;(7)推行福利计划,包括食物补贴,为职业母亲的子女提供日间保育中心,为依靠父母的子女提供补助;(8)采取更严厉的措施来对付贩毒和街道上的犯罪行为;(9)不论民主党还是共和党的候选人,都要看他们的品行和能力。在以上九个问题中,一个选民可能在四个问题上欣赏民主党的主张,在其它四个问题上,赞同共和党的说法,于是,剩下的就只有本人对候选人的品行和能力这一条作为抉择标准了。也许会发生这样的情况:某个选民对民主党的一切主张都讨厌,唯独赞成失业问题和通货膨胀问题的观点,而他对这个问题看得如此重要,以致结果还是投了民主党的票。

对立观点的平衡 当选民只能在两个分别属于两党的候选人中作出抉择时,他们终归以他们对当今各种问题的看法为主要依

据，以便从中择其一。认为两个候选人在立场上几乎没有差别的选民，可能会以他们过去忠于某党为依据来作出抉择。也有的选民特别重视某个问题，那么他们就仅仅根据那个问题来投票。选民也可能认为他们是在两个坏蛋中作出抉择，而这两个坏蛋的政策都无法接受，于是就决定呆在家里不去投票。在多种可能性的情况下，凡是试图了解选民如何作出抉择的人，都感到这个是个难题，这就是不足为怪了。林肯说过：“我的愿望是按照人民的意愿办事，但是我的问题是如何才能知道人民的真正意愿呢？”

有时，人们之所以投票，其原因近于轻率。但是，如果有些人态度轻率，那么大部分人投票的根据则既复杂又微妙，和美国治理国家的其它方面没有什么两样。

最近的研究 在最近进行的研究中，美国选民的形像同《美国选民》一书中的形像以及其它早期著作中的形像相比，已是迥然不同了。最近的研究结果一般认为，V.O.基关于美国选民重视当前存在的问题的观点基本上是正确的。研究结果还提出了另外一些看法，其一是，情况已经起了变化：近年来，当时存在的问题所起的作用同五十年代相比显然更为重要了。时代已经变得更加重视各种问题了。政党对于存在的问题也比过去更加重视，观点也更趋向两极发展，而公众也更加意识到这种两极化了。

庞帕的研究 庞帕在1968年出版的一本著作中说，他发现两党的纲领区别甚大，选民对两党的区别也更加敏感。有人认为，在美国获胜政党的权力是选民“授予”的，庞帕否定了这一概念。选民觉察到的问题并无密切的内在联系，选民对未来政策的看法也不是一成不变的；而且选民并不是与整个政策范围都有关系。“政客在选举中获胜并不意味着他对选民提出的计划承担义务，而是仅仅说明他的政策受到多数人的欢迎；政客提出的政策建议，选民们的任务是表示赞成、谴责或不作任何反应。”因此，选民对

政策的影响是间接的。候选人和政党必须预先了解选民对他们采取行动会作出何种反应。“政客不听命于大众，但是要向大众负责。”根据庞帕的看法，选举仍然是公众借以达到目标的重要途径。

后来，庞帕在一本著作中得出如下结论：对政党的忠诚和对于政策的观点并无密切的关系，这种现象不能用人口一代一代更迭和教育程度不断提高来解释。最能解释这种现象的可能是政治事件，也就是选民所处的政治环境的变化。按照庞帕的说法：

选民手里有两张选票，一张是选举总统的，另一张是用来选举其他一切的……。政党只与后者有关，而总统管辖的机构则越来越成为平民选出的机构了。政党的作用是机械地提名候选人，但政党和白宫几乎没有什么关系。

其它研究结果 其他学者的著述倾向于支持庞帕的研究结果。至少有一位研究人员名叫鲁宾的发现，郊区越多意味着共和党人越多这种假设是错误的。而且1976年的选举表明黑人将参加选举，通过投票争取自身的利益。学者们还发现候选人和他们所属的政党向选民提出可供选择的政策，在他们当选之后，他们就投票支持与他们所提出的建议。有一项研究发现，在1966年国会选举中，共和党和民主党的候选人相当一致地遵循了各自政党的方向，这是很有趣的发现，说明选民对各种存在的问题所知甚少。

在1966年，如果一个选民要投保守派的票，他只要知道共和党一般说来比民主党保守，他就可以按他自己的价值观念投票了。有些按政策投票的选民，对候选人的政策立场并不十分了解，如果我们的发现可以概括其它多次选举的话，那么，政党就为这样的选民提供了一个行之有效的提示。

学者们还进一步发现一些证据，证明选民是以问题为依据来

投票的。诺曼·尼发现，在1964，1968和1972年这三次选举中，“在确定总统选举趋势方面，政治态度越来越成为一股可观的力量，而一度十分重要的党派影响越来越小。”诺曼·尼推测，选民的理解力越来越取决于当时政治状况，而不仅仅是“群众固有的局限性”了。其他学者证明民主党和共和党各自的联合阵线实际上是非常松散的，这一论点提出了一个问题，即利益集团的重要性。

1968年的越南问题 一份研究报告通过仔细研究1968年选举中存在的越南问题之后，对选民极少关心公共政策这种说法提出了疑问。这项研究表明，对美国的对越政策是支持还是反对，对于1968年的总统选举中的投票影响不大，但是同时也说明选民对于战争的反应十分强烈。看来只能认为越南问题对选举之所以影响不大，是由于选民看到两党候选人之间差别很小。对尼克松和汉弗莱这两个候选人的演讲和其它公开言论进行的分析表明，选民作出这一判断是完全正确的。

《美国政治学评论》杂志上的争论 1972年6月号的《美国政治学评论》收集了两篇论文、两篇评论和两篇反驳文章，就当时进行的“选民是否受问题左右”的讨论作了总结。结论是肯定的。在第一篇论文中，庞帕指出：（1）在1956至1968年期间，选民的自觉性大大提高；（2）政党间在重大问题上的分歧扩大了；（3）公众对政党间的分歧更加了解了。庞帕在探索为什么会发生这种现象时发现，人的世代交替和教育程度的提高，都不足以解释这一现象。庞帕推断其原因是政治环境的变化，“我认为，六十年代的政治事件和竞选活动，使政治与广大选民之间关系更为密切，更能引起他们的关切了。”

在第二篇文章中，博伊德的结论也认为选民重视各种实际问题。不过，博伊德的研究对V.O.基的基本论点作了补充。凡是“不

触及人们经济要求和自我保卫”的问题以及深奥复杂的政策,虽然从长远来看对人们的生活有着切实的影响,也不大可能引起广大公众的注意。(政治领袖人物几乎完全可以无约束地在这些政策领域作出决定。)在某些问题上,公众有他们的看法,但是给政治领导人留下很大的选择余地。在1964年选举中,在对越南的政策问题上就发生过这种情况,那时还没有决定轰炸北越并派遣美国战斗部队。博伊德写道:在这类问题上,提出政策建议的“大都是领导人而不是选民。政策颁布执行,事后选民就政策成功与否作出评价。选民对这类政策的成败在下次选举中会作出反应,政治领导人必须对此有所估计,选民对政策的影响正是通过这一途径起作用的。”最后,在有些问题上,政治领袖作出选择时,受到选民的很大制约。选民要起这样的制约作用,必须有一批对各种具体的政策选择方案具有严肃认真的见解;人民必须了解相互竞争的候选人在这些问题上的观点;人民的态度必须坚定,以免被政治领袖所操纵;对这个问题的看法必须掌握适当的分寸,使当选在望的候选人采取的立场会大大影响他或她当选的可能性。博伊德认为,1972年的种族和公共秩序问题就是这类问题中两个明显的例子。

重大的重新组合和政党的解体 一些学者认为选民随当时存在的问题而转移,但这些研究人员在一个特定的问题上意见分歧,这一点必须予以注意。庞帕指出,1956至1968年间,选民的自觉性提高了,这可能说明了1964年是一次重大的选举,在这次选举中发生了旷日持久的将导致选举联盟的重新组合过程。(罗斯福的选举联盟是穷人、黑人、工会会员、南方人和城市居民,这是一次重大的重新组合。)在另一份研究报告中,芬奇指出,正在进行组合是可能的,不过,这主要是由于全国选民的结构发生了变化,也就是在世代和种族构成上以及地域分布上发生了变化。庞帕和

芬奇只是提出了初步的看法；沃尔特、迪安、伯纳姆就走得更远了。伯纳姆在1970年出版的一本著作中认为，有关选民日益注重各种问题的事实依据以及其它资料表明，政党正在解体。后来，伯纳姆仍坚持说，1972年的选举证明庞帕提出的正在发生重大的重新组合这一观点是正确的。但是，这不仅是各种团体的重新组合，组成各党的选举联盟，而是具有更加重大的意义。“这一重新组合将使传统意义上重新组合从此结束，这次重新组合从根本上说是两党政治的终结。”

1976年的卡特选举几乎把构成罗斯福新政联合的各种团体都集中在一起了，这次选举也许可以被认为解决了这一场争论。从1976年的选举中也可以提出另一个论点，即这次选举推迟了一次重新组合。这一论点认为，卡特是南方人，他拢住了许多南方选民，如果换一个候选人，这些选民本来是不会支持民主党的；这一论点还认为，水门丑闻使美国其它地区因利益关系倾向共和党的选民暂时没有分离出去。

变化中的美国选民 与1960年出版的《美国选民》相当的另一部最新研究著作是诺尔曼·尼、西德尼·维伯和约翰·彼得罗西克合著的《变化中的美国选民》。同《美国选民》一样，这本新作所涉及的范围十分广泛，它集中探讨有关选举问题的两个特别令人感兴趣的方面。第一个问题是选民根据政策倾向性投票还是其它的因素；第二个问题论及五十年代以来发生的变化。尼、维伯和彼得罗西克的结论是，变化是深刻的。

五十年代，公众并不强烈地介入政策问题，相对来说对政治过程是满意的，并且长期支持两大党中的一党。同过去的四十年中任何时期相比，目前公众都更加热衷于政治，和政党的关系疏远了，而且对政治过程深为不满。

该书的作者们认为，发生变化的原因是产生了新的问题，也

由于出现了一代新人。新问题包括种族问题、越南问题、城市危机、水门事件以及七十年代中期的经济衰退。受这些问题影响最大的是一批过去二十年中新加入选民行列的选民。公民的政治联合所发生的根本变化来自选民成分的变化而不是原有选民的态度和选举行为发生了变化。

作者们对美国的政治过程并不感到失望。

这些新评论听起来象是一种启示。不过，我们并不那么悲观，我也没有发现任何证据表明共和体制的灭亡已迫在眉睫。公众可能对政府不满，但是并不存在反民主体制倾向的迹象。公众中相当多的一部分人不再支持两大政党了，但是他们现在对各种政治问题的反应比过去强烈多了。今后选举如何进行，在这个问题上我们正进入一个不稳定时期，但这样一个时期并不意味着对于选举程序本身能否存在也发生了动摇。

政党的衰落 我们讲到，《变化中的美国公民》一书发现对政党的忠诚正在削弱，目标为独立分子的人越来越多。直到1964年，还有三分之一的选民具有强烈的党派观念，数量上稍多于党派观念较弱的人，独立分子大约占五分之一。但是，到了1974年，百分之三十八左右的选民自称为独立分子，大约百分之二十五的选民自称具有强烈的党派观念，其余的都是党派观念薄弱的人。不仅独立分子的比例增大，就是有党派倾向的人，其忠诚程度也有所削弱。

新的独立分子主要是青年。新选民更可能成为独立分子而不是党派分子。因此，新选民不大可能象五十年代那样跟随父母支持一个政党了，他们也不会转而支持另一个政党，他们成为独立分子的可能性更大。

党派倾向仍然是最能说明选举行为的根据，不过，已不象过去那样有力。尽管1956年大批民主党人转而投票支持艾森豪威尔，仍然有百分之八十三具有党派倾向的选民在总统选举中投票

支持他们所支持的党。同时在国会选举中，大约百分之九十的人是根据其党派倾向投票的。1964年的选举对共和党来说被认为是灾难性的一年，但是两党的支持者中只有百分之十七投了另一个党的票。1968年转向的选民占百分之二十六（这是一次选票最接近的选举），1972年为百分之二十七，这是民主党灾难性的一年。由于参加总统选举的选民较多，和党派联系较少的选民也较多，因此非大选年背叛者自然就比较少。但是，1958和1974年均非大选年，参议院的选举中的背叛率却从百分之八上升到百分之十六，众议院选举中的背叛率从百分之十上升到百分之十八。

面临的各种问题日益重要 尼·维伯和彼得罗西克发现，党派倾向对投票的影响削弱了，各种面临的问题在这方面的的重要性就加强了。出现了各种新问题，老问题的含义起了变化。所有的调查都表明，艾森豪威尔执政时期是平稳的。当时很少存在刺激性的问题，而且由于艾森豪威尔的作风，问题的刺激性也缓和了。但是新问题就不同了，它们引起公众的关注，渗透到公民的生活之中，而且一般是成堆地出现，又没有什么逻辑和原委可指。

艾森豪威尔时期的重要问题都是外交方面的：冷战、原子弹、共产主义等。这些问题对公民个人都没有切身之痛，而且这些问题促使人民团结而不是分裂。国内共产主义是个潜在的分裂性问题，麦卡锡残酷无情地利用了这个问题，在第一届和第二届艾森豪威尔政府时期，共产主义威胁这个问题淡薄下去了。

1963年3月举行民意测验时，要求被调查人举出最重要的公共事务问题，其中只有百分之四提到种族问题。至1963年9月，半年内上升到百分之五十。在约翰逊执政时期（1964—1968），越南问题成为重大问题，种族问题降为第二位。在尼克松政府时期，越南和种族问题的重要性稍有下降，犯罪、毒品和青年问题突出了。各种历来存在的经济问题则上升到首位。

传统的经济问题包括繁荣问题、失业问题、政府干预经济、劳资关系以及福利等问题。新近这次研究发现，这一系列经济问题会加强选民与政府之间的联系，因为政党在这些问题上的立场更加泾渭分明。经济问题会导致政治冲突，但是自三十年代采用静坐罢工以来，很少发生行动上的冲突。这也许是因为这类传统的经济问题是可以通过讨价还价来解决的，有时政府出面帮忙，有时则由劳资双方自行协商。

除越南问题外，外交问题一般都是使国家团结而不是使国家分裂的，这显然是由于外交问题总是涉及全国人民面临外来威胁的缘故。

在最近出现的问题中，尼、维伯和彼德罗西克发现种族问题是最容易造成分裂的。当然，其中黑人对此感受最深。作者们发现，种族问题也会在白人引起强烈而持久的情绪。种族问题不可避免地要求政府干预，这就加剧了这个问题的严重性。最后，种族问题并不是党派划线而造成社会分裂。黑人越来越支持民主党，这确是事实，但是南方和工人阶级中的种族集团（华莱士在他们中间有很大的号召力）虽然一贯支持民主党，他们却对种族问题特别敏感。

新问题的出现 作者们发现，约翰逊政府后期以及尼克松政府期间，出现了一系列新问题，如越南问题、犯罪、毒品和通货膨胀。这些问题之所以不同寻常是因为它们超出了传统的政党、种族和利益集团的范围。比如，全国有色人种协进会提出的反犯罪计划就是最强硬的计划之一，但是还是提出来了，这也许是因为作为社会集团之一的黑人最可能成为犯罪的受害者。同时，对犯罪问题最敏感的集团中就有对种族问题最敏感的集团。这部最新研究著作的作者们指出，这些问题没有象人们预料的那样在集团之间造成冲突，也许就是因为这些问题打破了党派和集团的界

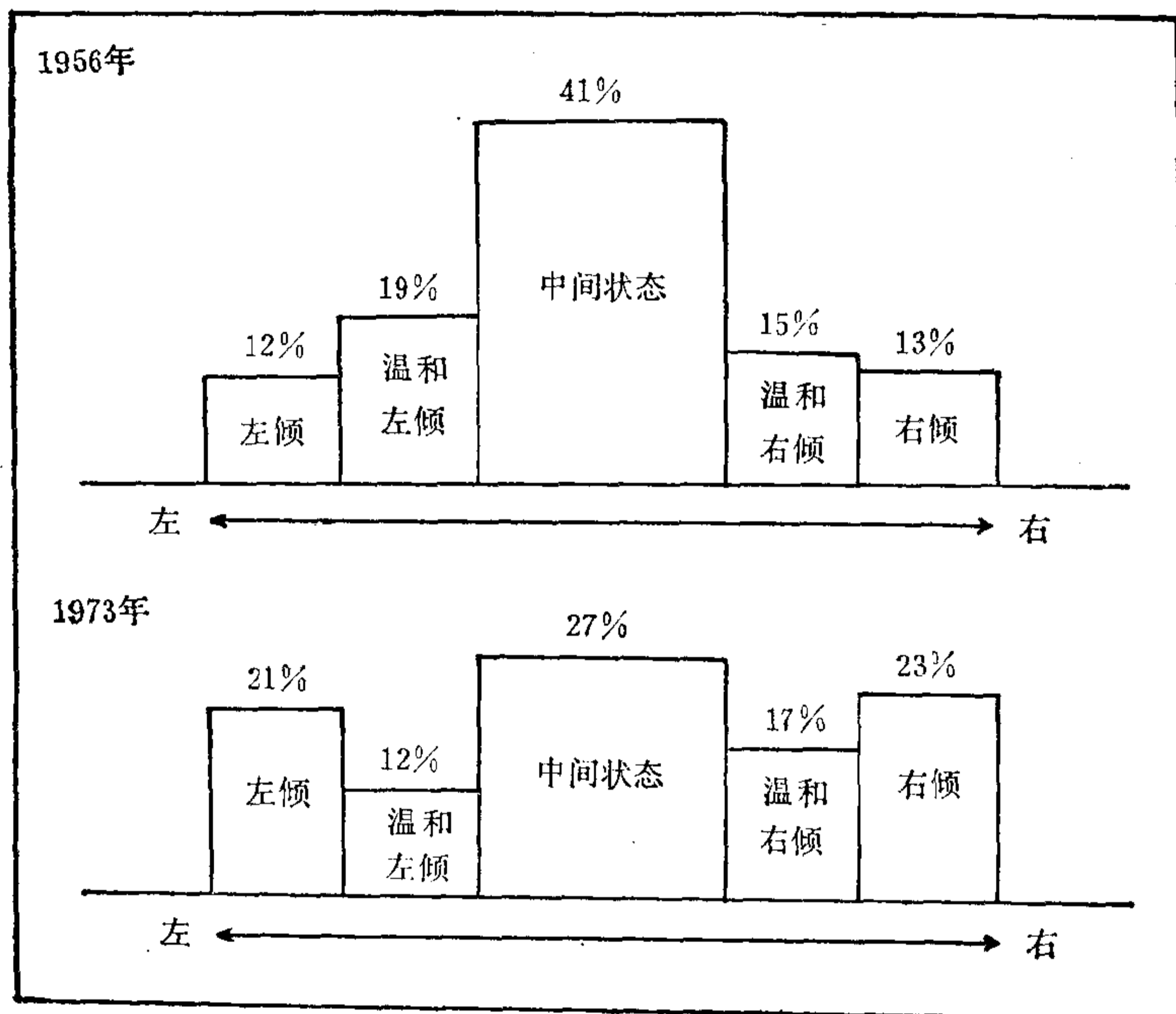
线。但是这些问题“确实会造成一种不满的气氛，由于这种气氛，其它冲突可能变得紧张起来。”

作者们发现，与过去的一些问题相比（经济问题永远是例外），这些新问题对人们的个人生活具有更大的影响。良好的健康状况，对孩子前途的愿望，更好的居住条件，更多的闲暇时间等等，这些基本上都是个人的愿望。在这些问题上，政府也许可以做许多工作，但是一般并不认为政府会有多大的作用，而和平、通货膨胀、犯罪、污染以及政治不稳定等则只能由政府解决。证实这些概念的资料是否站得住，资料是否具有强大的说服力，其中显然有论证方法问题。但是，作者们得出结论说，近年来，“相对来说非政治性的忧虑所占的比例从百分之五十三降至百分之三十七，而具有政治性的忧虑则加了一倍，即从百分之十六上升到百分之三十二。

问题的一贯性 如果说，有关希望和忧虑的资料存在着是否明确、有效而有说服力的问题，那么，在《变化中的美国选民》一书的另一个特别引起争论的结论上，这些问题就更大了。作者们看到，在新问题上公众的观点趋向于同他们对老问题的看法一致，越来越形成自由主义和保守主义两种一贯的思想模式。在老问题上持自由主义态度的人在新问题上也倾向于自由主义，在老问题持保守主义态度的，在新问题上同样倾向于保守。作者们认为，其结果就是公众在观点上趋向两极化。例如，作者们发现，1956年，在整个公共事务问题范围内，公众各种态度的比例为百分之十二“左倾”，百分之十九“温和左倾”，百分之四十一“中间状态”，百分之十五“温和右倾”，百分之十三“右倾”。到1973年，各种态度的比例则为百分之二十一“左倾”，百分之十二“温和左倾”，百分之二十七“中间状态”，百分之十七“温和右倾”，百分之二十三“右倾”。（见图12—2）。1956年思想上的各种倾向形成

图12—2 1956年和1973年政治信仰上的人口分布状况

1956年公众态度的状况显示出一条典型的钟形曲线（见图表10—1），1973年则显示出一条三个钟形的“两极化”曲线。（见尼、维伯和彼得罗西克的研究著作）



资料来源：诺尔曼·尼、西德尼·维伯和约翰·彼得罗西克合著：《变化中的美国选民》（马萨诸塞州，坎布里奇：哈佛大学出版社，1966年，第143页，版权属二十世纪基金会）

一条“钟形”曲线，就象我们在第十章谈到过的那样，但1973年的资料则显示出一条三个钟形的曲线！

思想上的一致性 正如作者们自己所说，在得出上述结论

时，方法上存在着严重问题。因此他们的结论是可以商榷的。争论必然会有的，而且一定会相当激烈。尽管如此，他们的结论是重要的，也是发人深思的。

作者们不但发现选民对问题比过去更为一致，他们还发现选民比过去更多地根据各种问题来评价候选人。他们发现，这并不是因为选民受到更好的教育，更加了解情况。对各种问题看法更加一致并以问题来评价候选人，对于教育程度不同的人来说，都是一样的。他们认为，一批年轻人加入选民行列也无法解释这种现象。

研究的结论 作者们得出的结论是“对公民来说，各种问题比以往更为突出，而且问题成堆地出现性质就更为明显。”目前正出现两种情况：首先，政治和公共事务问题比过去更强烈地影响到公民的个人生活。第二，政客们比过去更经常地用理论套话来说明政治和公共事务问题，而人们也更经常地这样去理解政治和公共事务问题。

根据上述的研究成果和结论，尼、维伯、彼得罗西克自然认为，基所说的选民们关心各种问题、他们对问题的看法影响着他们的投票方式是正确的。作者们还发现目前选民们对问题的看法对于他们投票方式具有影响，与基研究过的各次选举相比，是更加明显了。

作者们认为，今天的公众比以往更深入地介入政治，党派倾向进一步削弱，对政治过程也比过去更加不满。党派倾向对选民的投票方式上的影响已不如过去那么重要了，尽管它仍然是解释投票方式唯一最重要的指南。存在的各种问题对选民评价候选人及其投票方式的影响比过去增强了。一系列新问题和一批新选民已经出现。各种新问题对广大人民群众的生活具有巨大的影响。作者们还发现，选民在问题的看法上和投票行为上更加一致地分

为自由主义和保守主义两种思想模式。作者们不仅同意基关于负责任的选民这一说法，他们甚至进一步认为，在评价候选人和投票方式上，选民是根据各种问题行事的。

如果由于时期不同、候选人不同而使存在的问题对人民生活的影晌很小，或者主要候选人和两大政党在各种问题上的立场相似，那么这时候选人的品格和条件以及政党倾向就成为决定因素了。看来，1956年、1960年和1968年三次选举都属于这种情况。如果一个候选人，或两个候选人，对待各种问题采取了迥然不同的立场，那时，问题就起重要作用了。如果两个候选人对问题采取极端对立的立场，那么选举会势均力敌，双方会平分秋色，一个赢得左的方面的大多数选票，另一个则赢得右的方面的大多数选票。但是，如果其中之一采取中间立场而另一个采取了左的或右的立场，取中间立场的候选人就会以压倒优势取得胜利。1964年和1972年的选举似乎属于这种情况。

作者们的结论是：

本书大体上贯穿了这样一个简单而颇为重要的主题：公众对政治刺激是会有反应的。选民的政治行为不单取决于心理和社会的因素，而且也受到当时存在的问题以及候选人如何提出这些问题的影响。如果候选人就这些问题提出明确的选择方案，选民们就更可能以政治问题为依据在选举中作出抉择。从这个意义上说，选民确实在对候选人提出的选择方案作出反应而不仅仅是响应而已。不幸的是，对于那些提出选择方案的候选人来说，选民们似乎宁愿只作出响应。1964年提出明确选择方案的候选人是戈德华特，1972年则是麦戈文，两人都败在持比较中间立场的候选人手下。

对“以问题为主”论的批评 我们在上面归纳了支持“以问题为主”论的研究工作，虽然其论点颇有说服力，但这不过是一个方面。此外还有许多相反的论点，有些还是十分重要的论点。

最新的论点之一，也是最有说服力的论点之一，是马戈利斯提出来的。马戈利斯对基所著的《负责任的选民》提出批评，我们在上面已经讲到了，他接着对下列三篇论著中的资料和论点作了分析，即我们提到的庞帕的文章，里帕斯的一篇文章和阿瑟·米勒、华伦·米勒、雷恩、布朗等人合写的一篇文章。马戈利斯认为，如果用不同的和他认为更合理的方法重新计算，就会发现选民对政党间的分歧的了解只是略微增多一些；同样，选民和政党间的一致意见，也只是稍有加强。马戈利斯的结论是，即使把这种有限的增强说成是某种趋势的反映，那么，这种趋势也并未延续到七十年代。

在转而谈到里帕斯的文章时，马戈利斯发现，里帕斯的主要结论是，“在预测投票选择时，突出的问题和党派倾向几乎具有同样的重要性。”这里，马戈利斯再次对使用的方法提出异议。他认为，在估计选民对待各种问题的态度对于选举结果所具有的重要性方面，里帕斯使用的方法使他犯了错误。他写道：

因此，里帕斯向人们说明的是1964年，大约二十张选票中只有一张是根据问题投的。这一数字表明，《美国选民》一书描述的1956年选举中各种问题对选举的影响并无显著变化。

米勒和他的合作者在他们的文章中使用先进的统计分析，把问题立场的影响和党派倾向区分开来。他们发现不论选民的党派倾向如何，选票的分布情况和选民对问题所取的立场有关。马戈利斯的结论是：

在各种问题上采取什么立场的重要性在于它至少可说明投票行为和党派倾向一样是多种多样的。即使同意这些分析，米勒和其他人也未能说明，与其它决定选举的可变因素相比各种存在的问题到底具有何种重要性。

当时存在的问题和现任者具有的优越条件 当时有争论的问题是是不是投票作出决定的唯一的主要因素；对这一结论还可以提出另一个疑问。现任者在选举中具有压倒的有利条件。国会的现任议员如果愿意竞选的话，几乎可以全部重新当选。除了少数例外，未能重新当选的一般都是由于年老，或与桃色丑闻和受贿有牵连，或因重新划分了选区，或者因为某个第一次当选的议员是靠一位有声望的总统提携而据有一个席位，而这一席位本来是另一党可以稳操胜券的。不论是自由派还是保守派，现任议员都有这种有利条件，甚至于那些和他们的选民显然持不同主张的现任议员也都不例外。（见图 12—1）

有人会这样说，在各种有争论的问题上，国会的影响远不如总统。大多数选民认为，即使一个议员为他的选民或其亲友做了好事，但是，在解决有争论的问题方面，议员的那一票对于否决当政者支持的政策是没有什么作用的。

某人是否在位，无论在总统选举中还是在国会选举中都是同样重要的。本世纪中，在任总统在竞选中失败的只是 1912 年的塔夫脱，1932 年的胡佛，1976 年的福特，而且每个人都有特殊情况。1912 年，由于前总统西奥多·罗斯福成立第三党使共和党分裂；1932 年，美国正处于有史以来最严重的萧条之中；1976 年的在任总统不是通过选举产生的，而是先被任命为副总统，后来由于水门事件使尼克松辞职才担任总统的。

凯利—迈雷规律 选民主要根据当时存在的问题投票还是根据政党或候选人的品格投票，这些看来互相冲突的论点怎样才能统一起来呢？小斯坦利·凯利和撒德·迈雷提出了一个解决办法。他们指出，研究人员比较容易判断选民将如何投票，但难以解释选民为什么这样投票。他们提出了一个“相当简单的抉择概念”。他们认为，任何抉择都可能涉及以下两点：（1）一系列需要考虑

表 12—1 现任议员的有利条件

年 份	现 任 者 总 数				参加大选竞选 的现任议员当 选的百分比
	初选中落选	参 加 大选中竞选	大选中当选	大选中落选	
1956年 众议院 参议院	6 0	404 28	389 25	51 3	96.29 89.29
1958年 众议院 参议院	3 0	393 31	355 20	38 11	90.33 64.52
1960年 众议院 参议院	6 0	400 29	374 28	26 1	93.50 96.55
1962年 众议院 参议院	12 1	396 34	381 29	22 5	94.34 85.29
1964年 众议院 参议院	5 1	389 32	344 28	45 4	88.43 87.50
1966年 众议院 参议院	11 3	402 29	362 28	40 1	90.05 96.55
1968年 众议院 参议院	3 4	401 24	396 20	5 4	98.75 83.33
1970年 众议院 参议院	7 1	391 29	379 23	12 6	96.93 79.31
1972年 众议院 参议院	13 2	380 25	367 20	13 5	96.58 80.00
1974年 众议院 参议院	8 2	383 25	343 23	40 5	89.56 92.00
1976年 众议院 参议院	3 0	381 25	368 16	13 9	96.59 64.00

材料来源：1956至1972年国会图书馆统计资料。

《国会季刊》中1974至1976年的统计资料。

的问题(自觉的或不自觉的);(2)权衡这些需要考虑的问题时有一条规律(自觉的或不自觉的)。他们设想了好几条规律,并与人们会晤,让他谈谈对于候选人和政党喜欢什么和不喜欢什么,运用这些规律来分析他们的喜好和厌恶,然后断定人们将如何投票。最后,他们在选举之后再与人们会晤,听他们谈谈为什么这样投票,以此来检验他们先前所作的预测。

最准确的一条就被他们称之为“规律”,这条规律是这样的:

选民仔细考虑他对选举中的主要候选人和主要政党有哪些赞同和反对之处,把他的赞赏和憎恶逐一进行公平的权衡之后,如果有一个他最拥护的候选人,他就投票选举他;如果没有候选人符合条件,但他一贯支持某一个党他就按政党投票。如果在两个候选人中没有一个他比较拥护的,而他又不支持两党中的任何一个,那他作出抉择就是毫无根据的。

根据这一规律可以产生两类预测:(1)以选民的态度为基础(选民对某一候选人以及他或她在各种问题上的立场喜爱多于憎恶;(2)根据选民“党派倾向”(选民按照他隶属于哪一个党来投票);如果选民在态度上不偏不倚,而他又不隶属于两大党中的任何一个,那么,这一规律又提出了一个所谓“无意义的抉择”。

凯利和迈雷认为,他们提出的规律有点笼统,因为这条规律是以选民对各种问题赋予同等的分量为前提的,他们对重要的和次要的问题不加区分。不过,这两位作者认为,只有在选民认为候选人相对来说对他无关紧要的情况下,他才按这一条规律提出的笼统公式行事。对于大多数人来说,投票并不是什么重大的决定,还不如在两种职业中作出抉择重要。凯利和迈雷推测其中有两个原因。大多数选民可能认为他们的选票作用很小,而且,候选人在重要问题上的立场通常没有显著的不同,选民们看不出他

们有什么不同之处。

马戈利斯不同意以上两位作者的看法。实际上他认为这一规律过于笼统反倒是其长处，而且这条规律具有“重要的理论基础”。他写道：

总之，政治肯定不是一般选民们所关心的重要问题，政治学家对此是明确的。这样一来，凯利和迈雷提出的选举只是一种简单的行动一般选民不必为此费尽心机这个论断是有理论根据的。这一论断认为，一般选民并不指望他选举的人会对他的生活产生什么直接影响。他只不过随意衡量一下他对候选人的喜爱和憎恶，就这样做出了投票的抉择。

凯利和迈雷利用了密执安调查研究中心研究1952年、1956年、1960年和1964年总统选举时积累起来的资料，使他们能够预测百分之九十八回答问题的人会作出何种抉择，（百分之二不作任何抉择）。在上述百分之九十八的回答问题的人当中，有百分之八十八的预测是正确的，其准确性比仅按党派倾向要高得多。使用“规律”进行预测的准确性不如找一些愿意回答问题的人来谈他们将如何投票。但是使用“规律”可以大大扩大进行预测的选民范围，因为使用这种办法可以把那些不愿讲他们选举意图的人也包括进去。实际上，“规律”可以提高对那些在初次调查访问中声称尚未作出决定的选民作出正确预测的百分比。（凯利和迈雷发现，从“规律”来看，没有作出决定的人当中，实际上有百分之七十不参加投票，这个百分数比“规律”预测的要低得多。）凯利和迈雷的研究结果概括为图12—2。

选民的影响 凯利—迈雷规律对于那些以预测选举为目标的研究人员来说可能是一个很有用的工具，但是对于确定选民对政府的政策和行动的影响并无多大用处。

假设出现这样一种情况：（1）只有一个影响广大公众生活的问题左右着竞选活动；（2）候选人对这个问题有争论；（3）两个

表 12-2 根据选民抉择规律、党派倾向和本人所述意图
对投票情况进行预测结果的比较

选举 年份	抽样 人数 ^b	资料足以进行 预测的百分比			正确地预测出 选票的百分比			准 确 性 ^a		
		规律	党派 ^c	意图	规律	党派	意图	规律	党派 ^c	意图
1952	1184	98.5	94.3	89.9	87.1	76.1	82.8	88.4	80.9	94.1
1956	1270	98.5	90.5	89.2	85.2	75.3	83.1	86.5	83.2	93.1
1960	1413	98.9	91.3	87.0	88.2	78.5	81.9	89.1	86.0	94.1
1964	1113	99.6	94.1	88.7	90.3	78.4	84.1	90.7	83.4	94.8

a 指总的预测准确性。

b 抽样人数指实际投票人数，拒绝说明他们如何投票或说他们不记得如何投票的人数不计算在内。

c 此处以及其他一切场合，凡是回答问题时声称自己是“坚定的民主党”、“不太坚定的民主党”或倾向于民主党的独立分子，都归入倾向民主党的选民；回答问题时声称自己属于“坚定的共和党”、“不太坚定的共和党”或倾向于共和党的独立分子都归入倾向共和党的选民。

材料来源：小斯坦利·凯利和撒德·迈雷合著：《投票：简单的行动》，载《美国政治学评论》第 68 期，1974 年 6 月，第 572 页—591 页。

候选人和两大政党为解决这个问题提出了很不相同的政策。在这种情况下，选民当然会按照自己在政策上的偏好来投票支持某个候选人或政党，这才能说选民是根据政策作出抉择的。1936 年就发生过这种情况，当时占压倒地位的问题是罗斯福的新政。罗斯福的计划是务实的、集思广益的，而不是基于某种僵硬的思想信仰，但是，福利国家这个目标极为明确。共和党却僵硬而强烈地反对这一主张。不过这种情况在三十年里充其量也许仅仅出现过一次。社会发生根本性变化是很罕见的，如果发生根本性的变化，那也是一个渐进过程。舆论的中心随着革命变革的方向而变化，而两大政党也随着这个中心而变化。

正因为两党都随中心而变化，我们才听到类似的抱怨，说两党并无明显的区别。存在的问题决定了大多数人的看法，大多数

人对问题的看法占据了统治地位，在这种情况下，人们正是要求两党向中间靠拢。如果公众的看法呈钟形曲线，那么两党所取的立场就只能是中间稍稍偏右或中间稍稍偏左。如果如图表 12—1 所示，公众舆论呈三个钟形状，两党也会采取同样的立场。一个党如果不这样做，大概这个党里都是些傻瓜或一批自寻灭亡的人。只有两党都向大多数人的愿望这个中心靠拢，才能根据公众的意愿制定政策。

候选人的条件 如果没有重大问题存在，选民仍然按照候选人自身的条件和品格作出判断。但是，一党提出了一个条件好、受到欢迎的候选人而另一党的候选人条件既不好，人品也令人憎恶，这种情况是不大可能出现的。

如果既无重大问题，候选人在条件和品格上又不相上下，选民还可以按照他们的党派倾向来投票，以此对政策施加影响，但必须具备以下三个条件：（1）两党在思想倾向方面确有所不同（例如自由派和保守派那样的区别）；（2）候选人明确地显示出他们之间的不同之处；（3）获胜的候选人及其政党在执政后按照他们的思想信仰制定政策。从我们已经提到的那些研究著作中可以看到，出现这种情况的可能性比我们意料的更为经常。

奖与惩 选民对过去的善行与劣绩是奖惩分明的。在这方面，选民的影响是很间接的。从民意测验中可以看出，约翰逊总统 1956 年决定轰炸北越并派遣美国作战部队到南越去，大多数人对这是赞成的。但是，这一政策遭到失败，战争没有打赢而是拖延下去，这时民意测验就反映出，大多数选民毫不犹豫地转而反对这一政策和约翰逊总统。实际上，正是由于选民态度的转变使约翰逊在 1968 年退出竞选。

我们知道，大多数选民对越南战争反应强烈，但这种反应并未对 1968 年的选举产生很大的影响，这是因为公众认为，两个候

选人都主张只要共产党方面接受某些条件，他们就逐渐减少美国在战争中的作用。但是，选民确实通过反对以往的政策，通过民意测验表示他们将投票反对继续执行该政策的候选人，从而影响了对越政策。他们就是用这种间接的方式强迫两名候选人都主张至少要逐步减少美国在战争中的作用。副总统汉弗莱是支持以往政策的。有证据证明，尼克松同约翰逊一样，也很想在越南取得军事上的胜利。选民迫使这两名候选人改变了政策立场，看来是十分明显的。尼克松及其政府又打了四年仗，然后结束了战争。此后几年内，也许今后几十年内如果发生一场表面看来近似越战的战争，在美国要进行干预以前，他们会踌躇再三的。

如果有些事使选民不满，即使这不是政府应当负责任的事，选民也可能对当政者加以惩罚。大萧条并不是胡佛和共和党造成的，但是许多人在1932年的选举中，确实因为这次萧条而投票反对胡佛。

问题混合不清的选举 在大多数选举中，并不存在什么突出的问题，候选人的人品也没有重大差别，当政者也没有什么失误而应当受到惩罚。大多数情况下，选民也看不出候选人之间和政党之间有什么思想观点上的重大差异（不过，正如我们看到的，这种情况可能正在改变）。在大多数选举中，当时只存在一个个互不关联的问题。很难说那些投票支持一个获胜的候选人和政党是出自他们对某个特定问题上的政策立场的支持，还是无视他们在那个问题上的政策立场。

1948年杜鲁门总统企图把选举变成一次对反对工会的塔夫脱法第十四款第二节的公民投票。第十四款第二节宣布只能雇用某个工会会员的协议无效。报纸在选举新闻上大做文章，似乎这次选举是对这一问题的公民投票。但是民意测验表明，大多数选民从来也没有听说过什么第十四款第二节。而且由于这一条款被称

为“工会权利”法，一些支持工会的选民对此大惑不解，于是在选举中投票支持杜威（他赞成第十四款第二节）而不支持杜鲁门（他反对第十四款第二节）。然而，在杜鲁门当选之后，他宣称他被授权修改这项法律。他不能说他之所以有权这样做是因为大多数选民赞成修改法律，但他可以说他这样做是因为选民如果反对修改的话，他们完全可以拒绝投他的票。这项法律是竞选中的一个问题；他允诺在当选后修改这一法律，因此他有义务实现他的诺言。杜鲁门可以说，大多数选民在选举他为总统时是了解他想修改这项法律的，再说，大多数选民中，既有希望修改法律的，也有人不管是否修改法律都希望杜鲁门作总统的。只要总统们认为他们有义务把他们在竞选中提倡的政策付诸实施，即使大多数人说不清对于某项特定政策究竟持何观点，选民也可以影响政策。

结论 由此看来，广大公众确实可以通过选举这一途径影响公共政策，即使这种影响只是间接的、微妙的，而且异常复杂。因此，除了其它影响公共政策的因素如利益集团、政党、以及其他我们称之为“中间结构”的机构和组织等，还必须加上广大公众通过选举方式施加的影响。

政策制定者如何估计选民的意愿 在通过投票施加影响这个问题上还有一种复杂情况。由于行政和国会的政策制定者认为，人们对政策的选择会影响他们的投票行动，还由于政策制定者也充分了解选民会因为以往的政绩不佳、政策效果不好而采取报复行动（不管他们最初是否赞成这项政策），总统和其它政策制定者必须不断地对选民在政策方面的意愿作出判断，并根据这种判断来制定政策。

艾森豪威尔执政时期，古巴政权落入共产党人卡斯特罗之手。在1960年的选举中，肯尼迪总统曾抓住这件事大作文章。不过，肯尼迪深信，选民们一方面对这件事感到不满，同时又不愿意动

用美国军队去把卡斯特罗搞下台。在竞选中肯尼迪答应他不会同意动用美国军队去干这种事。猪湾事件中，尽管政府内部对肯尼迪有相当大的压力，但他仍坚持这一立场。公众的反应再次使他深信，不管是在古巴还是在别的地方，选民都不希望使用美国军队。在1962年的老挝危机中，以及旷日持久的越南危机中，他曾在好几个场合中说：“如果美国人民不愿动用军队去搞这样一个与我们相距仅九十英里的共产党政府的话，我怎么能够要求他们把军队派遣到五千英里以外的地方去呢？”即便并未让选民在这个问题上正式表态，选民无疑还是影响了政府的政策抉择的。肯尼迪曾经想证实选民在这个问题上的态度，不管他得到的证据是否确凿，是否完全准确，证据还是有的，肯尼迪就根据这一证据对选民的政策意愿作出了判断。

本章中，我们试图弄清选民是否通过选举来影响立法和政策。我们发现，凡年满十八岁的人几乎都享有选举权。近年来，在总统选举中，合格选民中实际投票人数占百分之五十三点四，国会选举中仅为百分之四十左右。

过去三十年中，曾花费很大力量来研究究竟哪些人确实投了票，他们为什么这样投票。研究的结果是令人吃惊的，这也许是因为五十年代以来选民起了急剧变化，或者由于研究技术的进步，使研究结果和以往大不相同。为了弄清这个问题，我们探讨了早期研究人员的研究成果，然后又概述了小V.O.基对早期研究成果的批评，最后又对近来的研究加以评述。

早期的研究成果把选举描绘成一种“宿命行为”，认为选民只选举他们父母所支持的政党，在选举中选民受到社会因素（经济地位、教育程度、宗教信仰、民族和种族背景、地域）的制约，他们很少考虑当时存在的问题。

基提出不同意见，认为这种描绘是不正确的，“选民并不是笨蛋”。许多政治学家同意基的观点，但是他们认为基缺乏证实其观点的材料，而且他使用的研究方法也有缺陷。

多年来，相当数量的研究人员利用新近得到的资料和新近发展起来的研究技术，取得了许多研究成果。看来，这些成果都证实了基的观点，即选民确实根据他们的政策信念投票。这些研究成果向几乎所有早期研究中得出的结论提出了挑战。政党仍然是影响选民的一个重大因素，但是对政党的忠诚看来在逐步减弱，一批独立分子正在涌起。看来这批人同其他人一样，是了解情况的。实际参加投票的选民中，男性和女性相同。思想信念的作用看来加强了，在存在的问题上所持的态度也比过去更具有持续性和一贯性。

另一方面，研究人员对于选举行为的看法并不一致。有些评论家指出，在大多数情况下，选民对候选人和政党的优劣进行全面的衡量，不偏不倚，然后投票选举他们爱多于憎的候选人和政党。如果爱憎各半，他们就按照他们以往的党派倾向投票。

我们确信，选民确实能影响政策，不过这是一个复杂的过程。如果有一个突出的重大问题，选民反应强烈不同，候选人和政党在如何处理这个问题方面，迥然不同，这时，选民就投票支持与他们意见相同的候选人和政党。1936年发生过这样的事：选民们赞同罗斯福和他的新政，反对共和党及其政策上的复旧企图。在这种情况下，选民在重大的政策问题上明显地起着决定性作用。但是这种情况是罕见的。

最后我们认为，选民是通过各种方式施加其影响的。其一就是对过去的政绩优劣分别予以奖惩。另一种方式的影响是微妙而间接的，往往发生在候选人对公众在政策上的倾向性作出判断并按他们的意愿制定政策的过程之中。总统和其他政策指定者都想

确切了解选民究竟希望有什么样的政策。做到这一点并非轻而易举，必须对公众的意愿作出判断，要判断一项拟议中的政策是否真能达到预期效果，还要判断当政策执行的结果并不成功时是否能说服公众接受现实结果。由此可见，选民的影响是复杂的，但选民确实具有影响。

第五部分

权力的功能

国家和政府的作用并不象霍布斯说的那样仅仅是维持和平，也不单单是保卫其社会不受外界的威胁。但是维持和平和保卫公民确是国家和政府的两种作用。根据宪法，建立政府是“为了建立一个更完美的联邦，树立正义，保证国内安宁，筹备公共防务，增进全民福利并谋求我们子孙后代永享自由幸福……”。起初，宪法制定者和美国人民对这些作用在实际生活中的含义的认识是有限的。他们议论对商业进行管理(有限度的)，发行货币，制定度量衡，建立邮政和兴修道路。此后，两个世纪以来，随着工业和科学时代的出现，政府在人们生活方面的作用越来越大了。

在第一章中，我们把政府的另一个作用放在极为重要的地位。虽然在宪法中并未提到这一作用，但宪法制定者很可能是承认有这种作用的。这就是政府为我们提供了一种政治程序，即制定公共政策的一种手段。……也就是一整套程序，人群通过这套程序来确定作为一个集体应当做什么，应该追求什么样的目标，通过什么方式来达到这些目标或者在他们中间如何分配已经得到的利益。

在这一部分，我们将研究政府过去和现在的各种功能。在研究过程中，我们将看到权力是如何转移的。第十三章专门用来讨论自由权利问题，即宗教信仰自由、言论自由、出版自由、信息自由、集会和结社自由、公民和外国人的权利、搜查和逮捕、人

工流产、被告的权利以及死刑。其中许多项目自宪法制定时就存在了。不过，它们今天又有了新的含义，成为尖锐的政治问题，要知道目前技术已发展到可利用激光和电脑联在一起，窃听几里以外的人在房间里谈话！第十四章讨论争取平等权利的斗争，即黑人、美籍墨西哥人、美籍印第安人以及妇女争取平等权利的斗争，此外我们还要研究一下与平等权利有关的问题，如教育。第十五章讨论政府在经济领域的作用日愈增长的发展过程，政府目前的职能以及将来可能发生的各种问题。第十六章讨论政府和当今“一般的福利”——科学的发展、环境、资源和能源危机（包括原子能及其危险性）、住房、保健、教育的另一个方面，社会保障、失业、穷人的福利等。最后，在第十七章中，我们将专门讨论外交和国防，将讨论第二次世界大战以来的重大问题，目前面临的问题以及今后可能遇到的问题。

在这五章中，我们将试图分析一下各种相互对立的人们，他们的利益有何不同，他们能够行使多大的权力。我们将探讨政府就各种问题制定政策的政治，同时也探讨这些问题的性质。

第十三章 自由权利和其它权利

1974年，乔治·梅纳德和马克辛·梅纳德在他们的汽车牌照上贴上一张纸条，把新罕布什尔州的格言“不自由毋宁死”盖了起来。马克辛·梅纳德说：“我是个有独立思想的人，我要把这一点付诸行动。这句话不是我想说的话，而是州的格言”新罕布什尔州的法律规定，只要把牌照上的任何一部分遮盖起来，都构成轻罪，于是，乔治·梅纳德被罚款七十五美元。他拒绝交付罚款，就被监禁了十五天，牌照被没收，由于无法去上班，他丢掉了工作，失业达一年之久。

梅纳德兄弟向法院起诉，一直上告最高法院。1977年他们胜诉。大多数公众舆论说：“在我们面前提出了一个问题：一个州是否可以按法律要求一个人参与某种思想的传播？我们认为，州政府是不可以这样做的。”最高法院以七票对两票判决，新罕布什尔州的成文法强迫人们用汽车这类私人财产为州进行思想宣传，这就侵犯了个人可以不同意官方信仰的权利。

在许多人看来，在汽车牌照上写一条口号或格言可能并没有什么坏处。梅纳德兄弟为了维护一条有些人认为无足轻重的原则而付出高昂的代价。但另一些人会争辩说，合法权利必须不断地“予以引伸”。

一个立宪民主国家的权利是否具有生命力和人体的肌肉有点相似，权利和肌肉一样，如果不经常活动，就会变得软弱无力甚至萎缩。超出常规地活动肌肉能在体育运动中创造新成绩，一个政体也是如此，所以，一些个人或团体向现行的对自由、平等和正义的各种限制提出挑战并采取

得胜利，可以提高我们整个社会的自由。

是否有权覆盖汽车牌照上的格言，看起来也许不太重要，但是有权不同意官方的信仰则是十分重要的权利了。如果这种不同意的权利不偶尔予以实行，那么，这种权利就很可能要“萎缩”了。

在梅纳德一案中，很难看出哪些权力中心站在哪一边。看来，大公司、工会或利益集团不大可能重视梅纳德兄弟遮盖新罕布什尔州汽车牌照上的格言这种事情。如果确实如此，那么这一案件怎么又能够发展到这一地步，而且起到了“引伸”我们应享有权利的作用呢？在涉及其它公民自由权利的问题上，各方面都存在哪些势力？

本章将讨论一些比较重要的权利和自由的来龙去脉、新近的发展以及目前的状况，例如，宗教自由、言论自由（包括象征性言论和诽谤）、出版自由、获得消息的自由、行政特权、集会和结社的自由、忠诚和安全问题、公民权利、搜查和逮捕、各种不受干扰的权利、被告的权利和死刑问题。我们将试图分析反对和赞成这些权利的各种势力以及与此有关的各种权力中心。

如果说，公众中没有多少人、也没有什么权利中心对梅纳德兄弟所追求的权利感到兴趣，那么涉及权利法案中规定基本权利和自由时就肯定不会持这种态度了。当时“关心政治的公众”对这些权利是很关心的。有些集团以宪法中没有权利法案为口实，企图从根本上否定一个由中央政府控制的国家。正如我们已经看到的，如果不是答应新国会的第一项任务就是通过一项权利法案，宪法也许就得不到批准。

起初，最高法院认为，权利法案限制了中央政府的权力，但没有限制州政府的权利。不过，内战后通过的宪法第十四条修正

案就是专门对付各州的。这一修正案要求各州保证给予每个人以“法律上平等的保护”，禁止各州“不经过适当的法律程序”剥夺任何人的生命、自由和财产。宪法第十三条修正案废除了奴隶制，第十四条修正案的宗旨是保护前奴隶不受各州的迫害。曾几度试图以第十四条修正案为媒介在各州贯彻权利法案，但都未能奏效。后来，在1925年，最高法院在判决一起出版自由案件时，明确声称，最高法院认为，第十四条修正案中“适当程序”的条款保证第一条修正案规定的自由权利不受各州破坏。从四十年代到六十年代，除了第五条修正案中规定的由大陪审团起诉的权利和第七条修正案规定的在审判中民事案件由陪审团审判外，最高法院完成了在各州实施民权法案的过程。

宗教 第一条修正案规定，“国会不得制定确立国教或禁止信教自由的法律。”宪法制定者显然是想保证每个人都享有信教自由，防止联邦政府建立国教。权利法案之所以仅限于联邦政府权力范围之内，其原因之一就是各州给予某一宗教以特殊地位。（直到1823年，麻萨诸塞州才规定，各宗教派别在该州一律平等对待。）

当信教与否或信仰何种宗教的自由权利在各州得到确认以后，宗教问题在实践中又产生了矛盾。一般来说，美国在处理此类问题时，走的是一条“温和的务实主义”道路。耶和华见证派的教徒可以拒绝输血，但如果不给他们的孩子输血，孩子就要死亡，那末在手术时可以暂时不受其父母权威的约束。和平主义者团体必须纳税，如果他们拒绝纳税，政府只是扣押他们的财产而不将他们投入监狱。一般说，最高法院认为，宗教信仰自由并不意味着可以不服从有效的、一视同仁的保护公众安宁、健康、安全和道德的法律。例如，最高法院认为，对于摩门教徒，即使宗教信仰要求他们实行一夫多妻制，他们也不能那样做。最高法院

补充说：“如果有人相信，以人殉葬也算一种宗教仪式，难道也允许这么做吗？同样，基督教科学家也不能禁止他们的上学的孩子接种牛痘。

目前存在的宗教问题 关于国教的条款用杰斐逊的话来说，其意图是实行“政教分离”。目前存在的“宗教”问题涉及资助教区学校、试图防止学校讲授一些宗教团体认为违反圣经教义的思想以及学校实行强制性的祷告问题。

没有人主张州或联邦政府使用税款在宗教学校里开设宗教课。但教会团体争辩说，税收应该用来资助在教区学校求学的孩子。最高法院是这样回答这个问题的：税收可以用来补贴教会学校和公立学校孩子的汽车交通费。最高法院在最近裁决中，允许贷款给非公立学校购买非宗教性的教科书。裁决允许向这类学校提供标准测验的记分服务；语言、听力和心理诊断等服务；治疗，指导和维修等服务，但禁止各州提供教学材料和野外旅行的交通工具和服务。在过去的裁决中，最高法院曾不许动用税收支付教师薪金、维修学校设备以及为家长提供私立学校的学费补助（这种学校大部分是属于宗教派别的）。最高法院不准家长从州政府征收的所得税中扣除他们给教派学校的捐助。家长只要愿意，他们可以送孩子进教区或教派学校。1925年，最高法院否决了一项俄勒冈州的法律，这项法律强迫所有的孩子都进公立学校，不准进教区学校或非教派性的私立学校。

阿肯色州的立法机构曾设法禁止学校讲授达尔文的进化论，禁止使用提到进化论的课本。最高法院裁决该项法律无效。不过，圣经和宗教可以作为非宗教性课程列入教育计划。

至于把祷告文作为学校正式活动一部分的问题，起初，最高法院禁止使用州政府强行规定的、原意就是宗教性的祷告文，后来又禁止读圣经和背诵主祷文。

言论自由 有史以来，民主问题理论家都坚信，没有言论自由就谈不上民主。可是，言论自由这个原则却引起了一大堆的哲学问题。即使是最坚定信仰民主的人也不会主张，有了言论自由（就象霍尔姆斯法官所说），任何人就可以在剧场里无中生有地大喊，“着火了！”以致造成观众惊恐。如果一个国家的宪法为人们提供了民主与和平的手段来“推翻”政府，那么，言论自由权是否还允许人们提倡用暴力推翻政府呢？

社会党总书记申克在第一次世界大战期间散发传单，煽动年轻人抵制征兵，申克于1919年由最高法院宣判有罪。最高法院宣称，如果人们的言论引起了“明显的、现实的危险”，立法机构就有权预防这种实质性恶果的产生。这样的人就没有言论自由。后来最高法院又裁决：即使言论只造成“危险倾向”，也可以加以制止。本世纪五十年代，最高法院似乎倾向于“明显而现实危险”这一原则。1969年，最高法院认为，“宪法保证言论和出版自由，意味着一个州不得禁止鼓吹暴力和违法的行为，除非这种鼓动会诱发危险的无视法律的行动。”不过，最高法院1969年又认为，如果仅仅由于和平抗议示威者的目标（如学校中实行种族隔离）刺激性太大以致旁观者失去控制，就不能对示威者起诉。

越南战争期间，一名学生佩戴黑袖章，表示对战争的抗议，结果被学校开除。她向法院起诉，最高法院认为她的行为属于“象征性言论”，学校侵犯了她的自由权。但是，并不是一切行为都被认为是言论自由而受宪法第一条修正案的保护。1966年，奥布莱恩和另外三个人焚毁了征兵卡以示对战争的抗议。最高法院认为，“我们不能同意各种无边无际的行为都可名之曰‘言论’。”

诽谤 英国法律严禁诽谤。但是美国最高法院却担心禁止诽谤的法律可被用来作为公务人员不受批评的挡箭牌。最高法院认为，在一个自由社会里，有关公共事务问题的辩论应该不受禁令

约束，应当做到“直言不讳、广开言路”。因此，对官员的诽谤不能仅仅以不真实和不准确为依据。所谓诽谤，必须是本人明白他所说的与实际情况不符，而必定是故意捏造的，或者对于事实真相丝毫不加考虑。后来最高法院的这些裁决又扩大为包括那些不是政府官员的知名人物在内。

淫诲 1957年，最高法院裁定，“宣扬淫诲不属于宪法保护的言论范围。”言论自由不包括一切以激起“情欲”为“主题”，“对改善社会毫无作用”的材料。人们都认为，即使是那些最不堪入目的书籍和电影，能干的律师也为它们能找出某种类似“改善社会”的作用。但是，在1966年，金斯伯格由于邮寄《家庭主妇有选择的婚外性生活手册》和一种名为“爱罗斯”的据说属于淫诲的材料而被判罪，最高法院维持原判。1973年，最高法院声称，判断某种材料是否激起性欲，应以“社会一般成员的标准”为依据。许多公诉人认为，这一裁决为反对色情提供了有力的新武器。一些自由意志言论者却认为这一裁决无异于授权予每一个小城镇，只要它愿意就可以为全国制定标准，不管该地居民的看法多么狭隘。

出版自由 合众国成立之初，联邦党人通过了一项外侨和镇压叛乱法，其目的是压制报纸批评政府的自由。出版自由这一方面目前似乎早已不成问题，但是持这种看法的人不妨回忆一下尼克松的录音带上有关《华盛顿邮报》的议论。《华盛顿邮报》率先揭露水门丑闻，显然，尼克松决定对此进行某种报复。就报纸来说，看来总统已是鞭长莫及，但是《华盛顿邮报》还拥有电视台，而电视台必须得到联邦电讯委员会颁发的许可证，这就使电视台经不起打击。尼克松在录音带上说，《华盛顿邮报》要想换取新的许可证时，它的日子会“很不好过、很不好过”。

目前，出版自由中的一个重大问题涉及刑事案件和民事案件

诉讼程序的宣传。这类宣传会妨害法官和陪审团在冷静、公正的气氛中不偏不倚地进行审判。另一个问题是，报纸、电台或电视台是否应该为持对立观点的人或受到某家报纸、电台或电视台攻击的人进行反击提供时间和地点。第三个当前大家关心的问题，关系到记者是否有权拒绝透露其消息来源。

事前约束 在第十一章中我们讲过，最高法院对“事前约束”或者说，出版前的新闻检查持谨慎态度。我们已看到，甚至对《纽约时报》发表五角大楼有关美国卷入越南战争的绝密文件这样的事，最高法院也并不禁止发表。

审判前的宣传 审前宣传使人们担心，这种做法可能侵害接受无偏见的法官和陪审团的权利。在英国，凡是正在进行审判的案件，新闻界一律不准议论。违此者将受到严厉的处罚。1976年6月30日，最高法院就此作出裁决。1975年10月18日在内布拉斯卡的萨瑟兰，凯利，他的妻子，儿子和三个孙子辈被谋杀了。第二天，有一个人被捕。他被指控犯有谋杀罪。法官发出“言论限制令”，禁止报界公布某些情况（其中包括法官检验报告的某些内容和被告的供词）。法官之所以采取这一行动是为了保证审判能公正地进行。报界为反对这项命令进行了斗争，最高法院一致作出了对他们有利的裁决。

答辩的权利 广播电台上或电视台上对批评进行答辩的权利是以“公平原则”为依据而确立的。一家电台或电视台攻击了某个人，就必须给这个人以答辩的机会。一家电台或电视台支持一名政治候选人，就必须给予其他候选人以答辩的权利。由于空中波段有限，电台或电视台必须得到许可证，许可证则又意味着播出者享有权利同时也承担着义务。

在报纸和答辩的权利问题上，最高法院作出了不同的裁决。假设一个人可以创办一家报纸。出版一份报纸并不妨碍另一个人

也办报纸(当然也可以对此提出异议,即办报纸耗资甚巨,并非任何普通人能创办报纸来进行答辩的)。佛罗里达州的立法机关通过了一项法律,要求报纸为那些曾经受到报纸批评的政治候选人进行答辩提供篇幅。《迈阿密先驱报》拒绝这样做,于是遭到控告。1974年,最高法院一致裁决佛罗里达州的这项法律违宪。首席法官伯格是这样说的:“人们当然希望报纸是负责任的,但是宪法并没有规定报纸必须具备责任感,因此,责任感同其它的美德一样,是不能载入立法之中的。”

记者拒绝提供情况的权利 关于记者有权不透露消息来源问题,大多数报纸并不要求享有绝对的特权。一般来说,报纸希望法律能保护他们不必出面作证,除非(1)有足够的根据证明记者了解某些与犯罪有关的情况;(2)除求助于记者外,别无它法了解情况;(3)了解这一情况极端重要。二十个州已经通过了这类的“保护法”,其它一些州也正在考虑制定类似的法律,美国国会一直也在考虑制定这类的法律,但尚未采取行动。最高法院在一次意见分歧的裁决中裁定。在犯罪案件中公众有权要求任何个人提供证据,除非这些人的证据受到宪法、习惯法和合法特权的保护(比如,根据习惯法,妻子或丈夫可以不出面作证反对其配偶)。但是,表决中居少数的法官认为,不让记者享有保护消息来源的权利,会造成州或联邦政府利用报纸作为合法的调查工具。即使是同属多数派的法官,意见也不尽相同。他们提议,即使应授予报纸这种特权,那么也应该由国会而不是法院来授予这一权利,这样一来,这种权利就是符合宪法的。结果,给人的印象是国会不通过这样一项“保护法”。

获得情况的自由权 与出版自由相关连的是获得情况的自由。哪些情况政府可以不向公众透露?一切有关国防和国家安全的情况都不应公之于众,这一点没有人持有异议。作出决定之前

的官方内部讨论的备忘录和文件，政府官员保守秘密也是可以理解的。宪法制定者希望在他们作出决定前能够无顾忌地在各种不同主张上玩把戏，不用担心在尚未成熟时进行宣传而引起反对，当今的官员也是如此。但在另一方面，官僚机构的官员用“绝密”或“秘密”图章来掩饰其错误（比错误更为严重的行为），这对他们也具有异乎寻常的诱惑力。即使一切官员都抵挡不住这种引诱，公众仍有权了解政府正在干些什么，但有些情况例外，比如泄露情况会危及国家安全，或者因宣传而妨碍对各种政策选择方案进行自由讨论，或伤害无辜的人等。正如第十一章中所述，国会1966年通过了“获取情况自由法”，以便能够较容易地从政府那里获得情况。但是国家安全和获得情况自由之间的界线何在，将继续成为一个令人困惑的问题。

行政特权 在获得情况自由这个问题上，行政特权是一个特殊情况。总统一贯不向国会或各级法院提供情况，即使这些情况并不涉及国家安全，向报纸和公众提供的就更少了。理由是把这些情况公之于众可能使官员和其他人不能没有顾忌地提出建议。在水门事件中，尼克松拒不交出他在办公室里谈话的录音磁带，这就第一次把上述原则提到了最高法院。最高法院认为，行政特权不是绝对的：总统无权隐瞒与刑事诉讼有关的情况。

同时最高法院明确声称必须保持某种有限的行政特权。总统声称某一情况关系到国防和外交政策的机密，各级法院必须“完全听从”。总统在政府中的作用和地位是“独一无二”的，这意味着，在最高法院看来，如果总统要求的话，各种与总统的通讯联系必须保守机密，这样就要求法官在秘密审阅各种提供的材料中，只能向检察官提供与审判直接有关材料。

集会和结社自由 宪法第一条修正案保障的自由权中还有“人民正当集会及向政府要求赔偿损失的权利”。1897年，最高法

院裁定，一个城市可以提出“使用公共场所”的要求。最高法院还裁定，“正当集会”的权利和言论自由、出版自由具有同等的重要性。游行或示威必须得到准许，其理由必定是涉及交通管理以及公园和街道使用管理，而不能压制言论自由。宪法中没有提到结社自由。但是，最高法院裁定，“为了宣传和扩散某种信仰和思想而结社，是受宪法保护的自由权利中。

叛国罪 有史以来，世界上任何国家都有叛国罪这种规定。国家和个人一样，都有自我生存的权利。一切国家都声称有权在叛国行为发生之前采取行动惩处叛徒，因为为时过晚则无法挽救国家。但是，这些保卫国家的法律用词不严谨，可能被用来压制一切自由权利，这一点宪法制定者是很清楚的。外侨和镇压叛乱法就是我国早期历史上的一例。在这些法律废除以后，一直没有发生任何引起公众的忧虑的任何事情，直到第一次世界大战爆发。1918年，国会通过了谋叛法，根据这一法律，连说了所谓对美国的政体“不忠诚、不尊重、粗鲁或辱骂”的话或者“蔑视、嘲讽、侮辱、丑化”宪法或美国武装力量的话，都是犯罪。在第一次大战后的“赤色恐怖”中，有一批美国公民就依据1918年的法律被投入监狱。

1940年，国会通过了史密斯法，根据这一法律，主张用武力或暴力推翻政府就是犯罪。最高法院维护了史密斯法，判决但尼斯和另外十名美国共产党领导人有罪。在后来的判决中，最高法院裁定，如要对某人起诉，此人必须是党的“活动分子”，必须具有明确的推翻政府的意图。

忠诚—安全计划 战争时期，在某些情况下，暂时中止一些自由权利可能被认为是正当的。在第二次世界大战中，发生了美国历史上最可耻的事件之一。日本袭击珍珠港后，群情激愤，在这种气氛中，不免带有种族偏见，当时，特别在西海岸，有一

股强大的社会压力，要求把美籍日本人从沿海地区迁走，把他们投入集中营。军事指挥官害怕破坏和间谍活动，所施加的压力就更大了。结果，联邦政府命令将日裔美国公民以及日侨解雇，逐出家园，说得好听些，把他们迁往所谓“新居住区”。尤其可笑的是，这一决定并没有想把居住在夏威夷的美籍日本人迁走，尽管夏威夷在战略上更为重要，比西海岸更易遭到袭击。夏威夷的美籍日本人数量大，他们对夏威夷的经济能否维持下去以及夏威夷对战争的贡献是太重要了。作出这样一个对所有美籍日本人的忠诚表示怀疑的裁决是不公平的。全部由美籍日本人组成的第一百步兵团在欧洲战争中作战是最英勇的，伤亡率也最高，就是证明。另一个不太为人所知的情况是，大批美籍日本人在太平洋和中国—缅甸—印度战区服役，主要在情报部门和审问战俘单位担任译员。最高法院仍维持原裁决，虽然也规定，一旦证实某人确实忠诚，他的自由旅行权利不应受到限制。

忠诚测验 1947年冷战开始。公众对国内外共产主义威胁甚为忧虑。杜鲁门总统颁布了有关联邦公务人员忠诚测验的行政命令。最初命令规定，如果有“足够的根据证明某公务人员对政府不忠，政府可以将其解雇。”后来这项命令更加严厉，只要有理由“怀疑某人对美国政策不忠诚”，就可以把他解雇。（重点是作者加的。）在麦卡锡在政府中迫害共产党人的鼓动下，共和党在1952年的选举中掀起一股政治风浪，口号是民主党在对待共产主义方面过于“软弱”。共和党在选举中获胜，艾森豪威尔当选总统，这时又颁布了一项新的行政命令，规定联邦政府雇用人员必须“明确地符合国家安全利益”。这就是说，一个忠诚于美国的人出于安全考虑也可以被解雇或不被雇用，因为他或她个人名声不好，诸如一贯酗酒，或因有同性恋行为、负债等而容易被人讹诈，或者此人有亲属住在共产党国家。

最高法院没有就联邦忠诚——安全计划是否符合宪法作出裁决，不过曾试图对忠诚——安全规定加以限制，使其不扩展到那些不直接为政府工作的人们身上，例如与国防部门签订合同的人。最高法院还裁定，政府在人事政策上不得独断专行（为政府工作并不是什么特权），同时又同意，宪法没有赋予任何人“以武力、暴力或非法的、违宪的手段推翻政府”的权利。最高法院同意人们必须宣誓效忠于美国或某一个州，但是不允许要求人们宣誓不信仰武力、暴力或共产主义。参加具有非法目的组织的人，可以受雇或留任，只要不参与非法行动。1972年，最高法院维护麻萨诸塞州通过的要求州政府雇员以宣誓方式反对以武力、暴力或非法或违宪手段推翻政府的法律。在这一裁决中，最高法院设想，这种誓言仅仅要求宣誓者答应将来遵守宪法而已。

公民权利 在今天世界上的主权民族国家里，一个人如果没有公民权，即无国籍，将是异常艰难的。于是，公民权利便成为人们十分关注的问题。宪法提到过“美国公民”一词，但是并未给这个词下任何定义。直到1868年，宪法第十四条修正案才规定“任何人，凡在合众国出生或归化合众国……，均为合众国及其所居住之州的公民”。出生于美国即为美国公民（外交官子女例外），这一原则是一个人的国籍由出生地决定的惯例。国会也制定了以父母国籍为依据承认公民权的法律。因此，美国籍父母在外国生育子女，只要父母中有一方一直在美国居住，或者父母中一方是美国公民、在十四岁至二十八岁之间在美国至少居住五年的人都是美国公民。一般来说，凡是合法进入美国、在美国居住五年、能读、写、说英语、道德品格优良、了解美国的历史和美国政体原则、不参加以暴力推翻政府为目的的组织，都可以归化为美国公民。

宪法第十四条修正案不授予美国印第安人以公民权，因为他

他们是“按部落”生活^①。国会终于在1924年承认所有印第安人为美国公民。不过，生活在印第安人居留地的印第安人都受国家保护，同时也受联邦规定的约束。印第安部落有其特殊的地位。它们不是州，也不是主权国家，他们被认为是独立的民族，因此他们有权管理其内部事务。

丧失公民权 要是归化公民被发现他们是通过非法手段获得公民权，就会丧失其公民权。侨居外国的公民可以向美国外交官员或领事馆正式声明自愿放弃其公民权。居住在美国的公民只有在战争时期并得到司法部长的批准才可放弃其公民权。在公众的压力下，国会经常通过一些法律，这些法律可以取消一些人的公民权，作为对他们的犯罪行为或其它行为的惩罚。但是，最高法院表明，国会一般没有这种权力。最高法院裁决，国会有权要求父母中只有一个美国公民的人必须在十四岁至二十八岁之间在美国居留五年才能取得公民资格。

外国人和移民 在接受非美国公民进入美国的问题上，最高法院早年间裁定，国会具有无限的权力，不管它多么专断地行使这种权力。最近最高法院说：“在一切可以想象到的问题上，国会的立法权最为完备的莫过于接受外国人这个方面了。”第一次发生不准外国人入境是在1808年宣布贩进奴隶为非法的时候（私贩奴隶的行为直到内战时才结束）。第二次发生在1875年。虽然公众鼓动制定减少移民数量的法律，但是企业主需要劳动力来修运河、筑铁路和开办工厂的呼声仍然很高。1875年通过的法律规定了所谓的移民质量限制，不许“不良分子”移居美国，其中包括不能自食其力者，吸毒者，罪犯和东方人。在最初一批移民来到美国之后，第一次移民大高潮是在十九世纪二十年代，主要是爱尔兰人、德

^① 按美国宪法第十四条修正案第二项规定，各州众议员名额应按其全部人口的多寡分配，惟不纳税的印第安人除外。——译者

国人和斯堪的纳维亚人；第二次高潮主要是东欧和南欧人，这次高潮从十九世纪八十年代开始，一直延续到二十世纪。第一次世界大战以后又有大批移民涌入美国，以致引起公众的反对，由此开始限制接受移民的数量。1924年的移民法不仅规定移居美国的人数，而且还带有歧视性，即根据各国已移居美国的移民数量制定指标来限制东欧、南欧和亚洲人移居美国。

1952年，尽管遇到相当强大的反对，国会还是推翻了杜鲁门总统的否决，通过了麦卡伦-华尔特法。这项法律把原籍制度固定了下来。根据这个法律，规定各国移民的指标总数大约为十五万人，其中百分之七十的指标却分配给了英国、爱尔兰和德国。接受意大利人的指标为五千六百六十六人，印度和其他亚洲国家为一千人。1965年国会通过一项新的法律，废止了移民指标制度。根据1965年的立法，每年移民的限额是：西半球十二万人，所有其他国家十七万人（每个国家不得超过二万人）。已有亲戚居住在美国的、掌握专业技术的以及政治难民享有优先权。

同不接受外侨一样，国会在驱逐外侨方面也拥有无限的权力。最高法院曾裁定，驱逐外国人不属刑事程序而是民事程序，因此，宪法为刑事犯罪分子提供的保护与此无关。不过，宪法规定的大多数权力既适用于公民，也适用于合法居留美国的外国人，因为宪法在讲到这些权利时，一般使用“人”这个词而不用“公民”这个词，例如，外国侨民同公民一样享有宗教自由，但是，在言论自由方面，外国人则可能因某种言论而遭到驱逐或被拒绝归化为美国公民。1973年，最高法院裁决，根据1964年的民权法，外国人不得因其种族、性别、宗教、年龄或原国籍而受到歧视。但是私人雇主在不违反法律的情况下可以拒绝雇用外国人。另一方面，常住外国人又不能享受公民具有的许多特权。国会可以不受限制地否认或限制常住外国人各种利益，即使这反映了对外国人的歧

视。国会可能根据合法性和公民血缘关系的性别而歧视外国人。但是，各州不能歧视外国人。这一区别的原因在于“国会在移民问题上具有广泛的权力”。在新近发生的一个案件中，最高法院裁定，波多黎哥（美国的一部分）不得拒绝向一个常住外国人颁发民用事业工程师执照，但是在某些情况下，一个州歧视外国人可能有其正当的理由。

非法侨民 据移民归化局估计，非法居住美国的外国人大约六百至八百万，大部分是从通过墨西哥边界进入美国来找工作的。这个数量相当于美国公民和合法外侨的失业人数，人们普遍认为，非法居住美国的外侨在就业上同他们竞争，是他们压低了工资和降低了工作条件，有时他们还给社会福利事业增加负担。早在1977年，卡特总统就提出以下列手段解决这个问题：（1）对那些明知故犯地雇用非法外侨的雇主给予处罚；（2）赦免那些在美国居留足够时间的外侨，使他们在美国取得基本“平等”的地位；（3）严格实施工资和工作条件的法律；（4）严密控制边界。国会的领导希望通过这样的法律，但是农业利益集团对此施加了强大的压力，因为他们依赖移民劳动力，希望尽可能地压低工资和成本。

搜查和扣押 宪法禁止无理和专断的搜查和扣押。一般来说，警方和政府其它机构如果没有行政官员签发的搜捕状是不能进行搜查的。1961年，最高法院裁定，非法取得的证据无效。但是伯格主持的最高法院规定了一些例外。警察依法进行逮捕时可以搜查被捕者及最近的周围环境，包括被捕人的财物。即使不是逮捕，也可以进行有限的搜查，为的是留下可能失去的证据（如指甲划破的痕迹等）。即使有些人在还未被告知他们享有的权利，也会允许搜查。如果警方认为汽车里可能有犯罪的证据或被用来进行犯罪活动，警方可以搜查这些汽车。

私人生活不容侵犯的权利 私人生活不容侵犯在宪法中未明确提出。从宪法第一、第四、第五、第九和第十四条修正案中演绎出了私人生活不容侵犯的权利这一原则。当制定宪法时，没有人预见到现代技术的发明创造；宪法制定者想到的只是书信、文件、书籍以及其它类似的物件。直到1928年，最高法院才遇到电话窃听和电子窃听问题。当时，最高法院并不认为侵犯私人生活是违反宪法的；只有真正发生了人身侵犯或确实扣押物品的情况，才是违宪的。但霍尔姆斯和布兰迪斯两位法官写了雄辩的异议书，认为电话窃听这种“卑鄙行为”和宪法制定者当时想到的行为一样，都是违宪的。布兰迪斯写道：“宪法就是要赋予美国人不受侵犯的权利……这是文明人最为珍视的权利了。”

四年以后，最高法院推翻了自己的决定。一个名叫卡兹的赌徒利用公共电话间来下赌注，联邦调查局在没有得到许可的情况下在电话间的顶部安装了窃听器。最高法院否决了卡兹的犯罪判决，因为他的私人生活权利受到了侵犯。1968年，国会（不顾约翰逊总统的反对）通过了“公共汽车犯罪和街道安全法”，这项法律授权联邦、州和地方政府通过某种程序截听谈话。

同时，技术的发展已经使更为高级的窃听成为可能，随着红外线技术的采用，几英里之外可以窃听谈话，隔着墙可以照相。一架微型的无线电装置可以神不知鬼不觉地装在人的衣服里，人们的行动受到监视。一个微小的播音装置甚至小到可以装在一枚泡在马丁尼酒中的橄榄里！1977年，发现华盛顿的苏联大使馆和他们在纽约联合国办事处的房顶上装有天线，用来窃听长途电话。一架电子计算机被用来甄别和记录苏联人感兴趣的谈话。显然这些和国家安全并没有多少关系，更多的是与商业、财政、贸易和工业等方面的问题密切相关。

政治监视是法院至今尚未涉及的一个领域。警方早就参加那

些具有“颠覆”或“可能肇事”嫌疑的群众集会。最近，在所谓潜在肇事者中，又增加了妇女解放运动一项。警察作记录并记下汽车牌照号码。最近警方监视单位又加上了摄影这一手段。有时照片是秘密拍摄的，例如从闷罐车里偷拍；有时则在光天化日之下公开拍摄。

第二个加强监视的领域是渗透活动。警方的告密人伪装同情者参加这一运动，定期向警察报告情况。长久以来，在华盛顿盛传一个笑话说，如果联邦调查局把打入共产党的人全部撤出来，那么共产党就会因为党费损失而垮台。最高法院裁定，为对付渗透活动，可以进行监视。

电子计算机档案、资料库和私人生活不容侵犯 通过监视而积累的情况存入联邦调查局、警察局和其它部门的档案中。一个政府机构可为另一个机构提供档案材料，结果，某个人可能因此而找不到工作或受到其它损害。一般说，这些情况并不经过核实。例如，有些人纯粹出于无聊的好奇心观看一次政治性示威，后来发现有人把他们当时在场这件事打了报告，而这件事又被用来找他们的麻烦。除警方的档案外，其它情况也作同样的用途。孩子们在学校的澡堂里玩那种幼稚的“你先给我看，我才给你看”的游戏。等到他们长大成人，就被说成是搞同性恋。老年人因为在其档案中秘密地记载着他们有溺床的毛病而得不到福利照顾、找不到工作、剥夺培训机会、得不到住房。

电子计算机的发展及其在银行、信贷机构、私人企业和组织以及社会保险、医疗保健和其它政府机构中的应用，又使私人生活不受侵犯方面产生一系列问题。计算机不仅大大扩展政府监视的范围以致过去的范围相形见绌，而且罪犯也可能窃取计算机里储存的信息。

非法搜查和逮捕 联邦、州和地方的警察和其它执法机关(如

财政部)拥有合法的权力,允许他们干预美国公民的生活,而这些权力又是互相抵触的。近年来,我们发现中央情报局和联邦调查局进行一系列非法活动——私拆邮件,侵入嫌疑犯和“嫌疑政治颠覆分子”的住宅和企业。胡佛和联邦调查局不仅从事非法活动,他们还利用一些他们找到的(有些是他们捏造的)材料,企图损毁胡佛不喜欢的人的名誉,把他们从工作岗位上挤出去。

人工流产——私人生活不受侵犯的权利之一 私人生活不受侵犯的权利还扩及人工流产问题。二十世纪上半叶,只是为了保护母亲的生命才准许人工流产。近年来妇女解放运动提出了这个问题,一些州的立法机构通过一些法律,放松了有关人工流产的规定。于是又形成一场反人工流产运动(名曰“生命权利运动”),这场运动阻止了一些立法并得以成功地废止了纽约州通过的自由人工流产法。于是赞成人工流产的团体就把这个问题诉诸法律。1973年,最高法院裁决,私人生活不受侵犯的权利允许妇女进行人工流产。最高法院禁止那些不准妇女在怀孕最初三个月内进行人工流产的法律,但裁定,州的立法机构可以规定四至六个月孕期的人工流产应遵守的程序,以保障母亲和胎儿的健康。在胎儿具有生命后(孕期最后三个月)禁止进行人工流产。除非人工流产是为了保护母亲的生命和健康。1977年,最高法院裁定,宪法和据以制定医疗补助方案的社会保险法都不要要求各州为当地妇女进行人工流产负担费用,除非母亲受到严重的生理伤害或死亡的威胁。自由派对此的反应是,这一裁决剥夺了贫穷妇女进行人工流产的权利,实际上只允许经济宽裕的妇女进行人工流产。

被告的权利 关于被告的权利,我们在讨论搜查和逮捕时已略微提及。这里我们将讨论一些其它方面的问题:人身保护状、剥夺公权法案、马洛伊裁决、由律师进行辩护的权利和米兰达裁决。前面我们已经指出,人身保护状是一种古老的做法,其形式

是向拘捕人发布命令，要他把被拘捕者带到法官前面证明逮捕是合法的。对剥夺公权法案的禁令不准通过不经审判即施行处罚的立法，这是英国在革命之前经常采用的一种方法。权利法增添了一些保护被告的条文，其中第四条修正案保证人们享有“人身、住所、文件、财物的安全保障、不受无理搜查和拘捕”的权利。第五条修正案规定，非经大陪审团提出公诉，人民不受审判，人民不得为同一罪行接受两次危害，不得强迫任何人自证其罪，不得不经适当法律程序而剥夺任何人的“生命、自由或财产”，这些条文的的目的之一就是保护被告。第六条修正案保证从速进行公开审理，可以“要求获悉被控罪名和理由”，可以“要求与原告的证人对质；可以要求法庭以强制手段促使对被告有利的证人出庭作证”等等。其目的之一也是保护被告。第八条修正案规定：不得要求过高的保释金、不得处以过高的罚款、不得施以“残酷的、反常的刑罚”（我们将要看到，人们对于“残酷”和“反常”的看法是有变化的）具有同样的目的。第十四条修正案通过给“公民”一词下定义来保护被告和新解放的奴隶，把正当程序扩展到各州、依法给予平等的保护。

华伦法院 在美国大部分历史中，法院一直相当狭隘地对待宪法、权利法案和第十四条宪法修正案的条文。它们对于违反人身保护状、剥夺公权法案、无理搜查和拘捕、正当程序（在违反正当法律程序的情况下，往往取消了大陪审团起诉和其他法定步骤）、两次危害和证人互相矛盾等情况多少还是警觉的。但是，到本世纪五十年代，华伦当了最高法院的首席法官，这一时期中，最高法院作出了一系列判决，这些判决通过对宪法及其各条修正案条文的解释大大扩大了被告的权利。

华伦法院作出的一套判决是为了保护被告从被捕到提审这一段时间内的权利。英国的习惯法多年来造成对口供的不信任。有

时人们为了保护可能有罪的亲人而供认他们所未犯的罪行。人们为了哗众取宠或沽名钓誉而假供犯有罪行。但是不信口供的主要原因是由于国王太喜欢用刑罚如夹拇指和拉四肢来获取口供。近代，警方在侦查中有一种相似的嗜好，比如，在强光照射下进行马拉松式的审问，也许还用橡皮管子抽打（用这种皮管抽打比别的刑具留下的伤痕要少些）。这种嗜好使法官们继续对口供产生怀疑。显然是由于注意到警察局里发生的情况，最高法院于1957年作了所谓的“麦罗里”裁决，要求对联邦案件中的嫌疑犯立即审判，不得拖延，以此来缩短逮捕和提审之间的时间。

这一系列判决中的第二要点是被告有权延请律师为之辩护。1963年，最高法院进一步规定法院应为无力聘请律师的穷人指定辩护律师。

接着又发展到把律师辩护权提前到审判之前。1960年1月，一个名叫瓦蒂埃拉的人在芝加哥遭到枪击毙命。警方把他的内弟埃斯柯贝多逮捕并进行审问，后来又把他释放。过了十天又逮捕了他，并进一步进行了审问。他请求会见一位律师，但是遭到拒绝。警方通宵审问他，最后他招认了。1964年，在埃斯柯贝多在狱中服刑四年半之后，最高法院为他平反了。由戈德伯格起草的最高法院意见书说，宪法第六条修正案规定，即使在警方审问期间，只要“此案从侦查进入审讯阶段”，被告就享有辩护权。

这就是说，被告一旦被捕即享有辩护权。不过，如果被告不明白自己享有这种权利又该怎样呢？1965年，一名十八岁的姑娘遭到绑架，并在亚利桑那州的费尼克斯地方被强奸。十天以后，警方逮捕了一名二十三岁的当地人米兰达。最高法院认为此人精神不正常。这个被强奸的姑娘是从一系列受警方检查的嫌疑犯中认出米兰达的。在没有向他说明他可以保持沉默或聘请辩护律师的情况下，米兰达被审问了两小时。他招供了。在看法极为不一致

的情况下，最高法院以五票对四票否决了米兰达犯有罪行。多数派的意见书是华伦首席法院起草的，他力争说，“警察威胁性的审问”造成了“逼供”气氛，目的是威吓被告，瓦解他的意志，最后势必使他被迫招供，从而违反了第五条修正案。由于这些原因，必须要求警方提供“程序上的保障”。“在任何审讯之前，必须告知此人，他有权保持沉默，并向他说明，他所说的一切都可能被用来反对他自己，而且不管是聘请还是指定，他都有权让律师在场。被告可以自愿放弃这些权利，但是如果他不论在什么时候以任何方式都要求见一位律师，这就说明他不愿受到审问，那么，审讯就应该中止。米兰达案的判决使人们感到不解，因为在刑事犯罪中，根据口供定罪的百分比是很高的。哈兰法官在他的异议书中说出了他对此事的忧虑，他写道：“显然，这种趋向意味着在执法过程中，口供正在逐渐失去其合法手段的作用。”

死刑 在殖民地时期，死刑被公认为是一种运用于各种罪行的处罚，从那时起，在死刑问题上一直意见分歧。逐渐地，各州都缩小了死刑的范围。十九世纪四十年代掀起了废除死刑运动，十九世纪末又发动过一次。至本世纪七十年代，有十一个州实际上废除了死刑。许多人认为死刑是不文明的，应该取消这一残酷的、反常的刑罚条款。美国公民自由联合会和全国有色人种协进会同其它组织一起，试图让最高法院作出这一裁决，看来取得了一定进展。1967年6月2日，孟奇以谋杀其怀孕的妻子和三个孩子的罪行在科罗拉多州的煤气室被处死。此后不久，有迹象表明最高法院有意考虑这个问题。当时，有关机构不愿意在这个问题解决之前执行死刑判决。1972年，最高法院以五票对四票裁决：在现行法律制度下，死刑确实是残酷而异乎寻常的刑罚——由于法官和陪审团在这个问题的掌握上有很大伸缩性，以致最后的结果还是任意施行，使人捉摸不定。

于是，有一些州为了迎合这些反对意见改写了它们的有关死刑的法律。1976年6月2日，最高法院确认了佐治亚州、得克萨斯和佛罗里达州的新法律，否定了北卡罗来纳州和路易斯安那州的法律。实际上最高法院认为，只要法律不把死刑变成一种一成不变的处罚，而且告诉并指导法官和陪审团应该考虑什么情况从重，什么情况从轻，死刑就不一定就是残酷的。第一个被处决的是吉尔莫。吉尔莫承认他杀害了两个人并拒绝上诉，实际上就是要求被处死。美国公民权利联合会和其它组织几次企图拖延死刑的执行，不顾吉尔莫本人的意愿提出上诉。他们的上诉于1977年1月17日上午八点零三分被驳回。地区法院法官于八点零五分批准执行死刑。八点零七分由行刑队执行枪决。

公民自由权利中的政治 我们说过，本书的主题是说明一切政策的制定都是一个政治过程。制定政策是各种对立的权力中心之间的一场斗争，同时也是相互间的妥协和让步，是矛盾统一的过程，也是讨价还价、钩心斗角、大做政治交易的过程。我们前面已经讲到公民自由和公民权利的形成过程。那么，制定政策怎么和公民自由和权利发生联系呢？在这些问题上，涉及哪些权力中心，它们又从中追求什么利益呢？总之，公民自由权利中的政治究竟是什么？

近年来，人们的印象是，我们的自由和权利的主要保障是宪法，而捍卫这些自由权利的主要权力中心是最高法院。一位名叫卡斯珀的学者说，“调查研究表明，大多数美国人认为最高法院的主要职能是解释法律或宪法，所处理的问题以及处理这些问题的方法都是合乎法律的。”另一些人则同意杜利先生那种玩世不恭的观点。他说：“最高法院只是跟着选举结果转。”这两种看法都把问题简单化了。卡斯珀说，大多数人承认最高法院作出的抉择和整个政治制度的状况有关，但是他们并不喜欢最高法院如此行事，

他们强烈希望最高法院能够恪守宪法，根据法律来决定法律问题。但是这种愿望毫无结果，最高法院面临的仍然是政治问题。

虽然各种形式的法律论证……会被最高法院当作工具使用，但是它们并不一定能毫不含糊地回答那些提到法院来解决的问题。再说，由于这些问题具有高度政治性，如果最高法院无视特定政治制度中的舆论和活动的准则，并在这种基础上作出决定，那是会出毛病的。

正如卡斯珀所说，最高法院有时走在政治主流的前面，有时则落在后面。一个人对最高法院是否满意，取决于它对此人有何作用。华伦法院(见下一章)在取消学校中的种族隔离方面迈的步子很大，并为黑人争得了更多的平等权利。但是过去正是最高法院使“隔离但平等”的主张和吉姆·克罗法合法化。十九世纪(直到1937年)，最高法院花了许多时间把正当的法律程序解释为限制各州的权力，使其不能干预主张不干涉主义的经济学家所追求的经济自由；而它认为言论自由、宗教自由和出版自由不属它的管辖范围。最高法院还使自己置身于监督刑事裁判权的任何行动之外。

最高法院开始只是缓慢地、后来是加快步伐介入自由权利这一领域。克里斯罗夫认为，在社会进入庞大政府、众多劳动和大工业的时代之际，这种倾向尤其重要。他还认为斯通法官为美国诉卡罗琳产品案(1938年)所作的脚注“生动而有趣地证明最高法院在公民自由权利问题上起更大的作用是正当的。”正如克里斯罗夫所说，“选票箱可以医愈靠选举治疗的毛病，”言论自由是民主程序的核心。克里斯罗夫接着说道：应该想尽一切办法来防止对通讯工具的限制和对少数派的孤立，“包括各级法院在内”。换句话说，“保障政治自由权利是司法部门责无旁贷的职责。”

作为权力中心的最高法院 在一切有关自由权利的问题上，

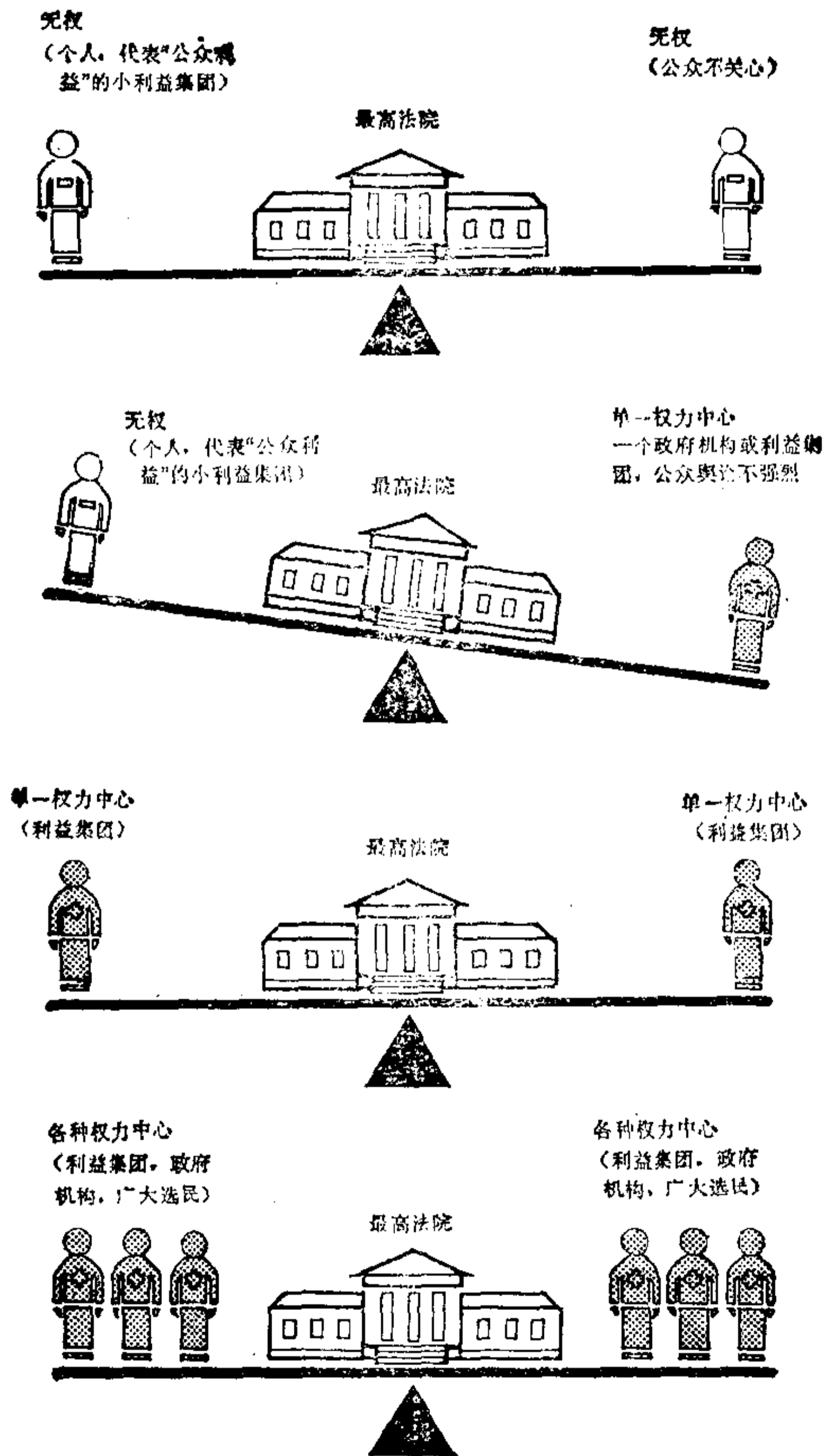
华伦法院是主张扩大公民权利和自由权的权力中心。在公民权利和平等权利方面尤其如此。最高法院进一步在议席的分配、公立学校中的祈祷文、言论自由和象征性言论、色情和淫秽、忠诚安全问题以及所谓的为颠覆活动分子的权利等方面采取了行动。有关被告的权利的判决，也许最富有戏剧性了。如前所述，这方面的里程碑式的判决是马洛斯裁决，吉迪恩案判决，艾斯科贝多案判决以及米兰达案判决。许多自由派人士为此欢呼，许多保守派人士则为此垂头丧气。保守派认为犯罪事件中受害者的权利遭到忽视，这种判决付出的代价是削弱了“法律和秩序”，助长了“街头犯罪”。

与此相反，伯格法院赢得了保守派的欢心，使自由派丧气。伯格法院的一些裁决修改了米兰达案的判决以及华伦法院的其它一些判决，这些判决明确告诉公民自由权的倡导者和关心犯罪受害者和关心法律和秩序的人，最高法院同情哪一边已经发生了变化。最高法院拒绝考虑某些涉及公民权利的案件，而涉及联邦检察官企图推翻下级法院所作的有利于刑事案被告的裁决的几个有关搜查和逮捕的案件，最高法院反而受理。这也许更明确地向人们传达了这一态度变化的信息。

由此可见，最高法院在自由权利和公民权方面，毫无疑问是一个权力中心。那么，是不是说，一个权力中心在某些时候是站在这一边，而在另一些时候却站在另一边？是否还涉及其它权力中心？

答案看来因问题而异。在梅纳德兄弟在汽车牌照上贴上纸条一案中很少有人关心法院倾向哪一方面。但是其中涉及的有关自由权利的原则，在某些情况下则可能对美国人具有重大意义，那就是美国公民有权利不同意政府的意见。意识到这一潜在重要性的，是那些专门从事这一方面工作的组织，如美国民权同盟。但

图 13—1 • 在公民自由权问题上作为权力中心的最高法院



I 无权对无权：最高法院地位举足轻重。

例：不愿成为宣传政府思想的工具（梅纳德案件）；控制私人电子计算机数据库；通过电子计算机或录音资料使用电话拉生意，办公事。

II 无权对单一权力中心：最高法院地位举足轻重。

例：被告的权利（米兰达案件）；搜查和逮捕原则；政府进行电子窃听；教会团体的免税地位；反驳报纸社论的权利；黑人和季节临时工的权利（本世纪六十年代权利运动之前的情况）。

III 单一权力中心对单一权力中心：最高法院经常起重要作用。

例：人工流产问题，这一问题只是维护生命团体和赞成流产团体之间互相对立，其他权力中心对此有兴趣的很少。

IV 多权力中心对多权力中心：最高法院行使的权力较小。

例：新闻检查；从政府得到情况的自由；行政特权；反托拉斯问题。在这种问题上，解决问题的渠道是立法机构（加上行政系统）或者通过宪法修正案。

在梅纳德案件发生时，美国社会里没有其它权力中心可以作为美国民权同盟这类组织的同盟军，没有一个工会组织、公司、或其它强大的利益集团可能成为同盟军。新罕布什尔的选民对这类问题不感兴趣。梅纳德兄弟及其支持者借以达到其目的的政治程序也几乎不存在。如果没有一个强大的利益集团和广大选民的支持，州长和州的立法机关都不能采取什么行动。唯一的可能就是通过各级法院，而且这还要看最高司法机关，即联邦最高法院对这种问题的深远含义是否敏感，对其中的原则问题是否持同情态度。我们知道，最高法院对某一特定的原则并不总是持同情态度的。

无权对无权 要求有权拒绝为政府的思想宣传充当“流动广告牌”这件事，政治过程对此持同情态度的权力中心只有最高法院和几个相对来说无动于衷的广大公众和利益集团。本章中提到的一切有关自由权和公民权的问题中，只有在滥用信用机构、公司、银行、学校等私人组织所有的数据库和电子计算机中储存的信息这个问题上，政治权力的分布才有与上述情况类似之处。（这里，我们有理由认为，国会议员也关心这个问题，这会使局势改观。）但是，过去产生过、将来还会产生有关公民自由权利的问题，唯一关心这些问题的权力中心是持同情态度的最高法院。如果没有最高法院的同情，梅纳德案至多也只能说成是“权力真空对权力真空”或“无权对无权”。在这种情况下，梅纳德兄弟和少数支持他们的组织看来是无法胜诉的。

无权对政府机构权力 如果我们把梅纳德案件中的政治权力分布情况归入“无权对无权”这一类，那么，此外还有哪几类呢？一类是“无权对政府机构的权力”。在这种情况下，一方是几个致力于自由权力的小组织，另一方是一个政府机构，这个机构有着自己固有的重大利益。在搜查与逮捕、电子窃听、秘密摄影以及

使用激光加电子计算机这种尖端技术的窥探等整个领域内，权力营垒状况几乎都是如此。联邦、州和地方的警察机构、军事反情报系统、国内赋税和其它税收机构、财政部以及负责防范各种走私机构，所有这些组织都必须尽可能多地获得情报，而且都要求有权使用上述各种技术。这些机构在某种程度上可能得到广大公众以及在目标上与这些政府有关联的利益集团的支持（例如退伍军人组织和军事情报机构有着相互关联的目标）。但是，在大多数情况下，广大公众和强大的利益集团并不直接与此有关。只有联邦调查局这样的全国性警察机关有力量引起州和地方警察力量的关心并得到他们的支持，而这些机构还能在公众和利益集团中获得某种程度的支持。这种政治权力集结的结果，很可能带来一些州的立法机构和国会都无法抗拒的压力，如果政治权力营垒分布由一些致力于自由权利的组织为一方和一个政府机构为另一方组成，这时，除非有一个持同情态度的最高法院，否则，根本无法保障或进一步扩展公民自由权利。

在另一些公民权利方面，政府权力营垒也是“无权诉政府机构权力”或“无权”诉政府机构，但可获得利益集团和广大公众的支持。被告的权力都可能属于这两种情况。广大公众和重要的利益集团与保护被告的权力都无直接的利害关系。但各级警察机构都需要获得口供，至少他们是有能力使公众支持他们的立场。

死刑—特殊情况 死刑中的政治看来属于特殊情况。与被告的权利这个问题一样，警察以及支持警方的集团会集结在一起拥护死刑。一般公众看来是赞成死刑的，至少在理论上如此。1972年，加利福尼亚州的选民仅以一两票之差赞成死刑。民意测验表明，有时多数人赞成，有时多数人反对，取决于当时那件谋杀案的具体情况。如果谋杀惨案人道而又漫无目的，就会激起人们拥护死刑，如果被控的杀人犯在个性上有魅力，就会导致人们得出

相反的结论。

公众的情绪有时产生于错觉。一个素不相识的人杀死受害者，往往因为在武装抢劫中“恐惧、紧张和愤怒”而造成杀人。多年来，美国的杀人犯和受害者素不相识的谋杀案，每年大约有五千起。每年吃东西噎死的大约也有五千起。从政治意义讲，对后者谁也不会特别感到震惊，而前者却会激起强烈的政治情绪。这种情绪既产生于城市居民中，也来自城市郊区和乡村地区的居民，被素不相识的人杀害，或被素不相识者施以暴力，这些受害者大多为黑人聚居区的居民。主张死刑的主要论据是，死刑可以对潜在的杀人犯起到儆戒作用。反对死刑的人却说主张死刑的主要动机是报复，因而在道德上是不正确的。反对者引用各种研究材料和一些国家废除死刑的经验，以此证明死刑已不象无期徒刑那样可以起到抑制作用。关于这个问题，有一点很有意思：被判犯有谋杀罪的罪犯，真正被执行处决的几乎没有。有一种估计，从1900至1967年，犯有死罪而逃脱死刑的竟占百分之九十九点五！虽然广大公众、政客、警察、法官和陪审员可能会说他们是赞成死刑的，但他们往往从轻判决，处以监禁，予以赦免或用其它方式来避免处决犯人。

无权对利益集团权力 另一类政治权力营垒分布叫做“无权对利益集团权力”。导致产生这类政治权力营垒往往是教会的免税待遇、某些地区传授科学知识和讲授宗教理论的矛盾，学校里的祈祷以及有权反驳报纸社论等诸如此类问题。实际上，所有教会都赞成给予教会以免税地位。许多原教旨主义的宗教团体对于与圣经教义相对立的科学知识惊恐万状。有些宗教团体希望公立学校里也做祷告。大多数报纸会反对任何人都有权在他们的报纸上反驳他们的社论，另一方面鼓动公众甚为困难，同时，重要的利益集团也都与此有关，结果就造成这样一种局面：利益集团对

立法机构施加影响而对立面不得不依靠一个同情他们的最高法院。

无权对广大选民权力 还有一种政治权力营垒分布就是“无权对广大选民权力”。长期以来，有关黑人的公民权利就是这种情况。在冷战狂热时期，“共产党人”和“共产党的同路人”也是这种情况。美国历史上某些时期，在天主教徒、犹太人，以及摩门教徒问题上，也出现过同样局面。这种格局中的政治情况是广大选民对立法机关施加影响，而“无权”阵营只好求助于最高法院。最高法院只能短期地起作用，因为从长远看，自由权利和公民权利取决于广大公众态度的变化。

电视等现代大众传播媒介能够迅速而鲜明地把信息传遍全国，这为“无权”阵线提供了新的工具。如果有人提倡某种新的事业，新的思想，——所谓“新”可能是因为不受欢迎，或者不为人所知——他们都可以制造对抗，表示抗议，举行示威，采取近似暴力的行动或干脆采取暴力行动，以此作为手段来说服广大公众相信他们的事业是正义的，甚至以此作为讹诈手段。有些是异常的手段，如劫持飞机、扣押人质、毫无道理地炸毁大城市的飞机场、牧师把血滴在征兵证上等。看来那些有主意的人将来不可避免地还要想出各种类似的惊人手法来吸引电视台和其它大众传播媒介的注意。

有权对有权 如果一方面“无权”的情况变成“有权对有权”，法院在政治过程中就成为一个不大重要的因素了。一般有下列三种情况：（1）利益集团对政府机构权力；（2）利益集团权力对利益集团权力；（3）利益集团权力对广大选民权力。

导致利益集团权力同政府机构冲突的各种问题中包括“事前约束”（新闻检查），从政府获得消息的自由以及记者有权保守消息来源秘密等。无论哪一种情况都会使新闻界权力同某一个政府

机构处于对立状态。这一场斗争会牵涉到立法机构，各级法院，公众舆论，甚至选举。（权力对权力的斗争还可能发生在政府的两个部门之间，例如在行政特权问题上就可能如此。）

人工流产是一个涉及利益集团对利益集团权力之间斗争的问题。“维护生命”集团和“主张人工流产”的集团相互对立。两者权力都很大，而其它的权力中心对此并不十分关心。结果，最高法院就比在“权力对权力”的情况下具有更大的权力。产生类似权力格局的另一个问题是资助教会学校，不开办学校的教会同其它集团联合起来反对那些开办学校的教会。

利益集团与广大公众对立的一个最生动的例子，是在美国黑人社会组织起来以后关于用汽车接送学生以消除种族隔离的问题。（参见下一章“为平等权利而斗争”）

结论 让我们回头看看本章导言中提出的两个论点：第一，自由权利和公民权利并不仅仅因为宪法上作了一般规定就自然而然地得到保障。自由权利和公民权利必须行使，否则就萎缩了。借用一句名言：自由不是买来的而是租来的。第二，行使或租用自由权利和公民权利是一个政治过程，而且是一个复杂的政治过程，涉及各种权力，另外，还有各种不同的程序和机构。

本章讲了自由权利和公民权利。今天人们关心的自由权利和公民权利同当年宪法制定者关心的，初看起来是一样的，这些权利在美国人民批准宪法之前还必须在权利法案中予以保证。今天，就象 1787 年那样，人们还在谈论宗教自由，言论自由，出版自由，获得消息的自由，集会和结社自由，搜查和逮捕以及被告的权利等。但是经过这么多年头其内容已经发生巨大变化。

今天，宗教自由问题包括向教区学校提供资助和学校里的祷告。言论自由问题是象征性言论和色情。出版自由问题包括审判

前的宣传、答辩权利，以及记者不公开其消息来源的权利。获得消息的自由则涉及政府(包括总统在内)有权保守机密和私人机构不透露雇员情况的权利。搜查和逮捕问题已经扩展到私人生活不受侵犯这个领域，也就是说，政府不得通过电子窃听设备和秘密摄影对公民实行监视，有权进行人工流产，还包括不得在电子计算机里储存个人隐私的材料。被告的权利目前包括享受政府提供辩护律师的权利和被告有权获知他享有哪些权利。至于残酷和反常的刑罚方面，已经提出了死刑问题，这在1787年时是人们做梦也想不到的事。

我们看出，自由权利必须经常行使，使其具有活力，才能得到保证和扩大。我们逐项地谈到了主要的自由权利和公民权利，叙述了目前的状况，也就是说，今天美国人在何种程度上享有这些权利。我们还谈到了目前正在进行政治性辩论的各种问题以及将来可能产生的问题。

最后，我们试图分析一下涉及公民自由权利和利益的各种重要问题的权力中心，以及他们如何运用政治过程中的不同部分来达到他们的目标。

第十四章 为争取平等而斗争

当我们想到美国历史上因不平等和压迫而遭受最深重的苦难的那些人们时，最先想到的就是黑人，还有印第安人。犹太人也在其内。后来，就是美籍墨西哥人、波多黎各人和古巴人。西部的早期，中国移民也属于贱民之列。正如我们已经看到的，夏威夷和西海岸的日本人也遭到歧视，特别在第二次世界大战时期，对其它种族也有偏见，不过程度较轻而已。爱尔兰人世世代代都被当作二等公民。有一个时期流传着这样的说法：在“房屋出租”或“招聘”广告上都写着“爱尔兰人不必申请”字样。来自东欧和南欧的移民在某些地方至今仍被人另眼相看。

来自北欧的非英国白人也被人另眼相看，不过，因为北欧人比较容易和最早的定居者融合，消除偏见比其它民族要容易一些。他的肤色、宗教信仰和习俗都与英国人相去不远。在十九世纪四十年代土豆饥荒中，大量涌入美国的爱尔兰人由于贫穷和宗教信仰不同而不如北欧人有利。他们聚居于城市，因此他们能够利用城市政治使其经济和社会地位上升。接着意大利人起而效仿，波兰人步其后尘，但因人数较少，不那么容易。

由于肤色不同而处于更为不利地位的少数民族是黑人、美籍墨西哥人（他们自称为奇卡诺人）、古巴人、波多黎各人（他们自称为拉丁诺人）、美籍印第安人、美籍日本人、美籍华人、还有一些人数更少的少数民族。对于这些种族集团来说，争取平等的斗争极为艰难。直到不久以前，他们才能够利用施加压力、利益集团和选举中的政治策略等手段为自己争取平等权利。

在非白人的少数民族中，黑人在遭受歧视方面是首当其冲的，因此本章一开始就讲黑人的斗争。我们还会讲到其他受不平等待遇之苦的少数民族，他们是印第安人、墨西哥人和拉丁美洲人，还有有史以来美国社会中受压迫最为深重的一部分人——妇女。

我们将回顾每个种族集团争取平等斗争的历史，叙述将集中于有关政治技巧方面。我们将看到原来那种不平等状况以及由于政治过程的结果而得到哪些改善。然后，我们再研究一下，如果要达到真正的平等，还存在哪些问题。象讨论公民自由权利的那一章一样，我们也将试图确定一下在为平等而斗争中有哪些方面的利益，估计一下相互间的权力关系，分析一下各个权力中心可能使用的政治技巧，以及这场斗争在哪些政治领域内进行。

内战后，北方激进的共和党人决心要让南方新解放的奴隶享有全部公民权利。他们部分是出于理想主义的动机，但也有政治动机：他们希望利用黑人把南方变成共和党的堡垒。到南方去发财的北方人（单身到南方去做投机买卖的北方人）和联邦职业部队支持的机会主义的南方白人（战后参加共和党的南方白人）帮助黑人争得政治权力，同时利用黑人为自己攫取权力。“爱国主义的”南方白人起而反抗，他们经常使用“白茶花骑士”和三K党等秘密组织的恐怖战术。^①这些手段和各种间接的恫吓方法，把大多数黑人压制下去。

当平民党兴起，与民主党抗衡时，南方的白人至上论者开始感到惊惶不安了。白人至上主义者担心，间接的恫吓手法，甚至

^① 原先的三K党在十九世纪末叶已经不存在了。当前的三K党在组织上、目标上、哲学思想上和原先已大不相同，现在实际上它是二十世纪的一种运动，只不过借用了三K党之名罢了。

恐怖手段也不足以阻止黑人参加选举，黑人有可能取得与白人轮流掌权的地位。在1837年的屠宰场案件中，最高法院裁决，宪法第十四条修正案的目的是保障过去的奴隶享有自由，而不是把掌管公民权利的权力从各州转到联邦政府手中。这就为南方通过法律扫清了道路，南方通过了人头税法和文化测试法，这些法律合法地剥夺了黑人的权利。这些法律也剥夺了一些贫困白人的权利，但是，这对南方民主党的领袖们无关紧要，因为实行这些法律的结果是要破坏平民党。

1877年的妥协 北方决定用刺刀强制改变政治态度的任务十分艰巨，为此付出了高昂的代价。同时，北方当时集中力量解决家门口的事，特别是1873年的经济危机。北方逐渐没有胃口实行改革了。1875年，尽管北方军队继续驻扎在南方，在激进的共和党人控制下的只有三个南方州（南卡罗来纳州、佛罗里达州和路易斯安那州）。1876年的选举中，全国共和党提名俄亥俄州的州长海斯。全国民主党推举纽约州的梯尔顿。此人因在纽约市粉碎了特威德团伙^①而名声大震。他在南方所有不在北方投机分子控制下各州获胜，在纽约州、新泽西州、康涅狄格州和印第安纳州也都获得胜利。他甚至好象也争取到还在北方投机分子控制下的三个州。这使梯尔顿和民主党获得了二百零三票，而海斯和共和党只获得了一百六十五票。不过，共和党预料到他们会在南方的卡罗来纳州、佛罗里达州和路易斯安那州失败，他们就利用对州政府的控制，减少了足够的民主党选票而改变了选举结果。于是出现了这样的现象：这三州中民主党人向华盛顿报告了一套选举结果，共和党人却另行报告了一套选举结果。国会左右为难，

^① 纽约市的威廉·马西·特威德及其手下一伙，于十九世纪六十年代控制了该市的财政事务，利用非法手段贪污巨额美元。1871年特威德被揭发受审定罪，死于狱中，余党逃亡国外。——译者。

就建立了一个特别选举委员会来解决有争议的问题。

这三个州发生的事件，对两党来说都不光彩。民主党显然得到所有三个州的大多数选票；另一方面，本来要投共和党票的黑人也显然受到暴力和恐怖手段和胁威而不能投票。共和党当政者非法地使民主党的选票无效（作废），使选举结果恢复到原来的样子或人为地制造出一种前所未有的选举结果。^①委员会中一个持中立立场的成员（其他十四名成员中民主党人和共和党人各半）辞去了职务，当了参议员。代替他的是一个法官，他根本不是中立的。这个委员会使共和党人海斯赢得了胜利。

北方和南方各州的民主党人议论着要向华盛顿进军。同时在幕后达成一项妥协。正当北方的民主党人好象要进行战斗的时候，南方民主党人却情愿把白宫拱手让给共和党人，条件是他们也得到回报。在1877年的妥协中，共和党同时把联邦职业军队撤出南方，让南方白人在那里自行其是，以此为交换条件，南方的民主党人让海斯坐上总统宝座。

普莱塞诉弗格森案 后来，南方的立法机构通过了吉姆·克罗法，确立了种族隔离。在普莱塞诉弗格森案（1896年）中，最高法院作出了一项判决，为这些法律肃清了一切障碍。这项判决赞同这样一条原则：只要白人和黑人“平等”，“隔离”措施就是符合宪法的。就象米尔达所说，南方假惺惺地试图实行工资制度之后，通过了一个用谷物交租的制度，先是黑人，后来穷困的白人都被迫接受了这种制度。甚至种植园制度也死灰复燃了。穷困的白人愿意做交纳谷物地租的小佃农；直到第二次世界大战时，种植园里的交纳谷物地租的佃农大部分都是黑人。在奴隶制时期，警察和法院都被用来追捕和惩处那些逃亡和不安分守己的奴隶。现在

① 当代大多数学者认为，蒂尔登本应当得到足以获胜的选票。

他们被用来招募交纳谷物地租的黑人佃农。制定了严厉的有关流浪罪和扣押权的法律，地主只要为黑人付罚款和偿还债务就可以得到黑人佃户。米尔达写道，南方建立了“与其惯有的奴隶制几乎毫无区别的劳动组织”。

那时，南方已建立起一套旨在阻止黑人投票的合法制度，制定了一系列实行隔离的吉姆·克罗法，使黑人只适合于做最卑贱的工作（因黑人受教育的程度低）。恐怖手段和恫吓继续存在，在十九世纪九十年代，每年大约有一百名黑人被私刑残害致死。

最初的黑人斗争 从十九世纪九十年代至第一次世界大战这段时期，黑人身上的枷锁是无法解脱的。对于爱尔兰人来说，以二等公民的地位向上爬也极其艰难，但他们没有种族差异的不利条件和曾经当过奴隶的污点。他们还有两个有利条件。他们没有合法的选举阻力，同时他们都集中居住在城市，因此他们可以组织起来，利用选举控制城市政府。而黑人只是在娱乐和体育行业中才有机遇。后来，在第一次世界大战中，北方城市中劳力短缺，使一些黑人移居到北方。虽然北方城市中的黑人人数不足以使他们象爱尔兰人那样有效地形成某种政治力量，但是也开始出现一个很小的黑人中产阶级，并且开始受到教育。黑人利用他们所受的教育去同法院打交道，反对“隔离但平等”的原则，取得了一些进展，但令人丧气的是，收效甚微。一般法院仅满足于下令，要求各种服务行业真正做到平等，而不管什么“隔离但平等”的原则。

大萧条带来了更多的人口流动。到本世纪三十年代中期，黑人在北方的城市里能够发挥足够的政治影响，成为城市中的“大亨”和有意于总统选举的人，必须考虑的一个重要因素，联邦一级的政客再也不能轻视黑人要求平等的愿望了。罗斯福总统和他的顾问们利用他们的行政权力在政府雇用人员时消除种族歧视，

并且任命重视公民权利的人为法官。司法部开始更积极地贯彻执行重建时期制定的各种有关公民权利的法律。

第二次世界大战使北方城市更加缺乏劳动力，从农业的南方移居北方的黑人更多了，于是利用行政权力和任命同情公民权利的法官也更多了。战争后期，在消除武装部队中的种族隔离方面迈出了最初的几步。战争结束后不久，杜鲁门总统在武装部队中废除了一切隔离措施。1944年，最高法院废止了“白人初选”，这个制度是南方种族隔离主义分子阻挠黑人获得政治权力的最有效的武器之一。1950年，最高法院作出了一项判决，看来这一判决含有这样的意思：在某些专业学校里（如法学院），隔离几乎必然导致不平等，如果分别提供设施，这些设施必须完全相同。这就为全国有色人种协进会提供了一个机会。对南方来说，实行种族隔离一直是很花钱的事，比如，在公共建筑里要准备两个饮水喷头，两套卫生设备等等。现在，全国有色人种协进会就找一两名天资聪颖的黑人投考州里独一无二的学校（如药物学校）。于是州政府就必须作抉择：是录取这一两个黑人入学，还是为这一两个黑人专门建立一所新的学校？1954年的布朗诉托皮卡教育管理委员会一案是一个转折点，当时最高法院的判决是，隔离从本质说不可能是平等的。

富足和平均主义的影响 到本世纪五十年代中期为止，黑人取得了一些有限但很重要的进展，这主要是来自我们已经讲过的那种政治影响。另外还有两个因素起作用。第一个因素是全国日愈富足。种族歧视的主要根源一直是经济条件。大农场主需要雇用廉价劳动力。贫穷的白人佃农即使和黑人的经济条件相同，他们也拼命使自己 and 黑人之间有所区别。属于蓝领阶级的白人工人，担心黑人会以较低的工资抢走他们的工作。随着国家日愈富足，这些经济上的担心和要求都变得不那么强烈了。

第二个因素是美国社会中某种东西发展的结果。托克维尔在一个世纪前已经察觉到这种发展，并且据此作出了许多预见。托克维尔发现，美国社会各阶层的人都有一个理想主义的信念，即平等和平均主义。但是，托克维尔明白，社会现实距离这个理想是很遥远的。从这里托克维尔看到了在遥远的将来美国社会会有一种重要“动力”，即普遍存在的平等理想和不完善的现实之间的矛盾。因此，白人因压迫黑人而感到良心不安。但是很少因为良心受谴责而自愿放弃其经济和社会地位。不过，假如能够取得社会进步而又不严重地威胁到他们的地位，他们的反抗就会削弱。但是，从根本上讲，大众的态度本身就是这种态度。当阻碍理想实现的条件有了变化，理想就从政治上变得更加有力了。同时，理想(或态度)也随着条件的改变而变化。

机会均等和成果分配均等的矛盾 在平等问题上存在着争论和冲突，产生了某种混乱，对于这种混乱的根源之一需要作些澄清。曼斯菲尔德指出，在平等的含义上，实际上有两个固有的互不相容的概念：机会均等和成果分配均等。杰斐逊在《独立宣言》中，宪法的制定者和其他一些人都提倡过机会均等。

这意味着人们的出发点大致相同。这就是说，人们要求享有与别人竞争并超过别人的机会。可以预料，如果追求的东西能充分供应，花费也不大，也不需要高水平的技艺，那么其成果分配大致可以做到均等。在一个土地辽阔的原始农业社会里，每个人可拥有四十英亩土地和一头骡子，大体上可以说是平均的。但是在当今这个现代化的世界上，显然不可能做到基本平等，即使起初能暂时达到平等，一旦大家争取供不应求的东西而互相竞争时，平均就无法保持了。有些竞争者会超过别人，原因很多。其中涉及立过功劳、本人勤奋、坚韧不拔的志向、在道德上受到过赞扬、获得过优厚的捐赠、家庭、邻里、援助、意外事件、运气，等等各种条件。

把同年龄、同体重、受过同样训练、有同样经验的一个黑人和一个白人放

到拳击场上,这是机会均等。如果他们进行决战,当对方还站着的时候,一方的脚先出来,那么结果就不会是平等的。仅有机会均等是不够的,而成果分配均等(按需分配)则是不可能的。于是,平等中的政治便集中在下面这些问题上:能有多少平等,什么时候才能实现平等,有无限度,为了什么人的利益。不管是给予好处还是加以限制,政府都会以政府的名义采取行动,以此从根本上改善影响机会平等的不利条件,或者重新分配成果。这可以帮助我们理解为什么通过民权法来争取普遍的选举权相对来说比较容易。每个人都可以得到选举权而不必剥夺他人的选举权。在住房、教育、保健和福利方面平均地分享成果要困难得多,均分有限的利益会使每个人所得降低质量。所以,“支持行动”、定额分配和无歧视地乘公共汽车等就遭到强烈的抵制。

南方的反抗 在本世纪五十年代中期,所有这些因素在南方,没有一件能行得通,即使在城市里,黑人在政治上也没有严密的组织。南方的经济落后于全国,而经济上的忧虑和愿望继续抑制着良心上的不安。对最高法院关于在学校废除种族隔离的判决,南方的反应是抵制,许多州和地方学校的管理委员会对此置若罔闻,另一些则设法拖延或逃避。1957年9月,九名黑人孩子想投考阿肯色州小石城的中心高级中学,这是法院的决定允许他们这样做的。阿肯色州州长福布斯以维持社会安宁为由,召集国民警卫队阻止学校黑白人混合的举动。法院命令撤出军队。九名黑人学生在州的全国有色人种协进会主席贝茨的陪同下,抵挡住一群狂呼乱叫的白人种族隔离主义暴徒。最后,艾森豪威尔总统派来了美国正规部队。州长把小石城所有的高中关闭了一年之久,但这些学校终于兼收黑人学生了。

1962年,梅雷迪思考入了密西西比大学。事后掀起的暴乱似乎是州的官员唆使的。暴乱中两人死亡,数人受伤。肯尼迪总统派来了联邦元帅和一万六千名联邦军队。1963年,华莱士州长堵在阿拉巴马州立大学的校门口,阻止两名黑人学生入学。肯

尼迪把阿拉巴马州的国民警卫队置于联邦管辖之下，迫使华莱士让步。

马丁·路德·金和蒙哥马利城的公共汽车抵制运动 这时，黑人自己开始组织起来，使其有足够的力量来举行政治性示威，作为他们在法院活动的补充手段。1955年，阿拉巴马州蒙哥马利城的一名女裁缝派克斯在一家百货店做完了一天的工作，乘公共汽车回家。那天她特别累，当一群白人上了车时，司机让黑人离开座位坐到后面去，她拒绝了。她遭到逮捕，被罚款十美元。一名年轻的黑人牧师小马丁·路德·金博士为此领导一场为期达一年之久的抵制蒙哥马利公共汽车制度的运动。这便是金的消极抵制运动的发端。这种运动的思想理论基础部分来自卢梭，部分来自甘地和他的非暴力对抗办法。这场运动直到联邦法院命令公共汽车公司不得再实行种族隔离才告结束。

消极抵抗运动的另一种方法是静坐。1960年初，四名黑人大学生坐在北卡罗来纳州的格林斯保罗一家“只供应白人”商店的午餐柜台旁，有礼貌地要几杯咖啡，这家商店拒绝招待他们。他们遭到辱骂、唾啐、还被人往身上撒蕃茄酱和芥菜，但他们既不反抗也不动。静坐运动很快就在整个南方传播开了。

1961年，这种消极抵抗运动又发展到乘坐公共汽车，叫做“自由乘客运动”。黑人和白人跑到阿拉巴马州去乘公共汽车，向种族隔离挑战。他们被拳打脚踢，有时被打得不省人事。这种做法没有取得什么惊人结果，只是让全国都知道：虽然法院已裁决公共汽车上实行种族隔离是非法的，但隔离仍然存在。

1963年，马丁·路德·金在阿拉巴马的工业城市伯明翰领导了一次反种族隔离的示威。伯明翰市的工人中，黑人占很大的比重。警察大肆逮捕示威者，但示威继续进行。于是警察又使用高压水龙、电棍和凶恶的警犬，示威者（其中有许多孩子）没有反

抗，只是不停地唱“胜利属于我们”，这支歌后来成为民权运动的代表性歌曲。伯明翰警官放出警犬袭击手无寸铁的示威人群的照片，刊登在全国的报纸上。还有几个身材魁梧的警察坐在一个黑人妇女身上的照片。这一切打动了全国人民的良心。1963年，肯尼迪总统在人们敦促之下提出了一项立法，后来就成为1964年通过的民权法。

1963年8月，金还组织了一次和平的“为职业和自由向华盛顿进军”，支持国会正在考虑的民权立法。二十万黑人和白人来到华盛顿，他们聚集在林肯纪念堂和华盛顿纪念碑之间的开阔地上，倾听金发表题为“我做了一个梦”的演说，这是一篇唤起美国人长久以来要求自由平等的深刻愿望的演讲。然后，示威者迅速而安静地乘上汽车，离开了华盛顿。这一天都没有发生任何暴力行为。

不到三个星期之后，一颗炸弹扔进了伯明翰第十六街的浸礼会教堂，炸死了四个黑人小女孩。金那种为黑人争取权利的庄严的、非暴力的示威，同顽固的种族隔离主义分子的恐怖主义形成强烈的对照，这对美国人民，对那些正在审理民权案件的法官以及为进一步立法而辩论的立法者，无疑都产生了影响。

从法院到国会 迄今为止，仅在司法系统取得了进展，事实证明仅仅有全国性的民权立法是不够的。黑人无法发挥与自己的人数相称的政治作用。在北方城市中，黑人组织相当严密，在南方并非如此，这是因为南方仍然存在着恐怖主义，因而黑人不敢组织起来参加选民登记和投票。直到民权法于1964年通过之前，还有三名年轻的民权工作者，一个黑人和两个白人，正在劝说费城和密西西比的黑人参加选民登记时被严刑拷打致死。七个人——其中有一个三K党的特级男巫和一个副首领——因拒绝给予受害者根据联邦法律应享有公民权利而被判有罪。（这一法律从

内战后南方各州重新加入联邦时期起就已存在。援用这项法律是因为受理谋杀案的地方当局对此无能为力。)

北方黑人的政治行动，南方黑人引人瞩目的游行示威，加上同情黑人的白人所进行的努力，三者结合起来，开始在政治立法领域内掀起一场运动。1957年，国会投票表决，制止了南方阻挠议事的冗长演说，通过了自“重建”以来第一个民权立法。这一法律是软弱无力的，因为根据这一法律，仅仅成立了一个民权委员会和授权司法部长要求法院下令不准任何人侵犯选举权，但这是个开端。1960年又通过一项法律，责成选举监察员把当地官员拒绝给予选举权的选民召集起来投票。这两个法律都没有使情况有很大变化。因为这两个法律对取得充分投票的努力都打了折扣，而且由于担心政治后果或执行者持反对态度，贯彻执行也都不够有力。

杜鲁门总统曾利用行政权力下令，在政府雇用人员和军队服役上应享受更为平等的待遇。1962年，肯尼迪总统运用行政权力，不让动用联邦经费来补助实行种族隔离的住房建筑。1963年11月，肯尼迪遭到暗杀，这件事无疑使这项立法从感情上更加深入人心。约翰逊总统同样致力于制定民权法。他又是南方人，长期担任国会领袖，对国会的一套颇为精通，这也助了他一臂之力。

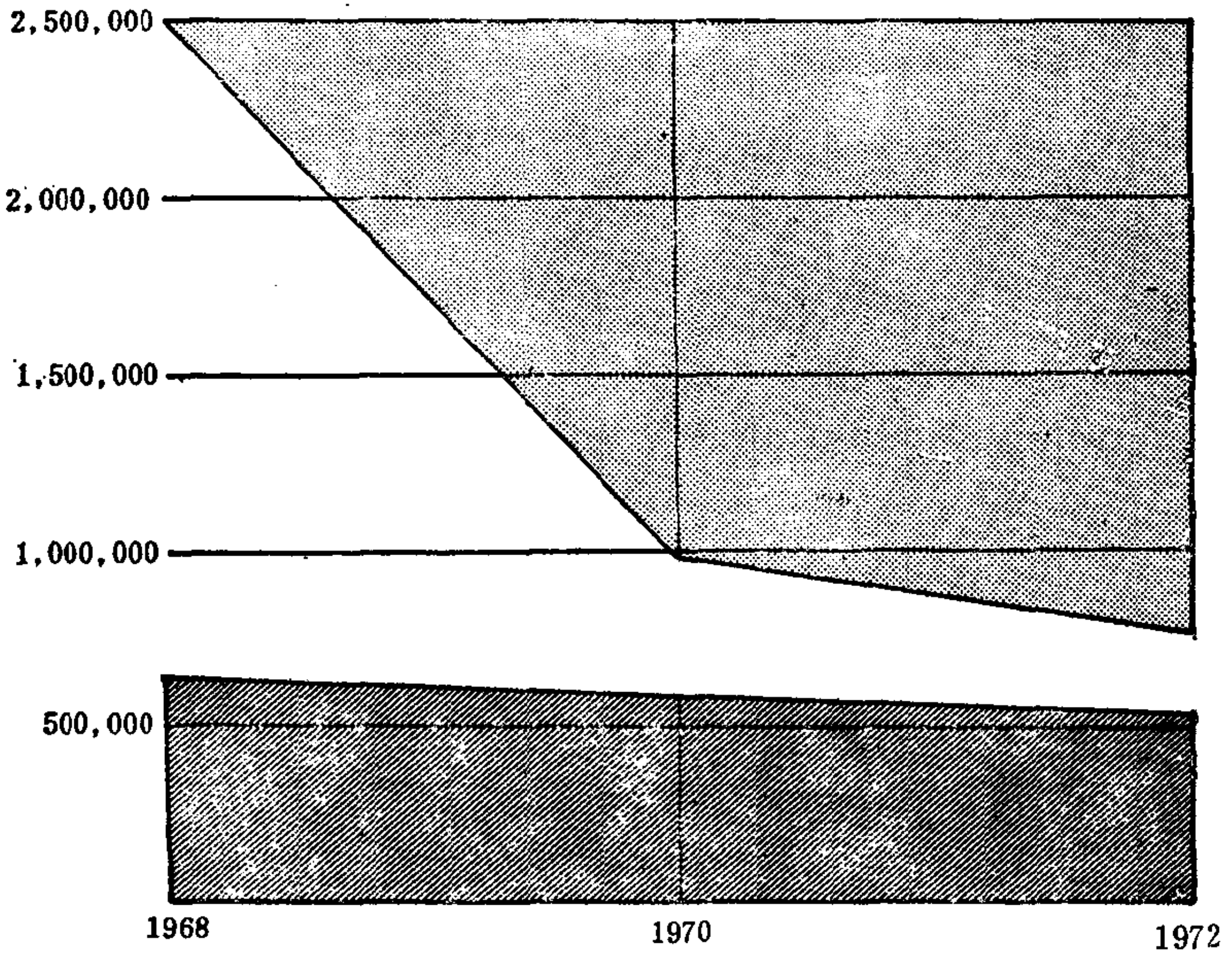
1964年通过的民权法，废止了公共服务方面的种族隔离。该法还禁止雇主和工会在就业问题上实行种族歧视，并且废止了接受联邦资助的一切计划中的种族歧视。最重要的是，民权法授权司法部就民权案件提出起诉。1965年通过了选举权利法。该法废止了1944年选举中实际投票的合格选民不到半数的各州(阿拉巴马州、佐治亚州、路易斯安那州、密西西比州和弗吉尼亚州)实行的选举资格测试。该法还授权司法部长驳回这些州对选举法的

修正，这样当地的立法机构就不能利用新的手段来剥夺黑人的选举权了。

进展缓慢引起不满 经常出现以下情况：取得一些进展往往只是使人们强烈地感到差距还很大。黑人也是如此，他们的耐性越来越小了。1954年，作出了布朗诉托皮卡教育管理委员会案的判决。十年之后的1964年，南方黑人学生进入不实行隔离的学校的仅占百分之二（该判决之后十五年，黑人入非种族隔离学校的人数才上升到百分之二十）。（见图14—1）就业方面的歧视变本加厉。1965年，黑人少年（公认他们是受害最深的）失业率高达百分之六十二，而白人仅为百分之十三点四。（目前黑人少年就业前景更加暗淡。1977年3月，黑人青少年的失业率为百分之四十，白人青少年仅为百分之十六点六。）1965年通过选举法之后，黑人参加选民登记的人数陡增。密西西比州的合格选民中黑人的比例从百分之六点七上升到百分之五十九点八。与此同时，南方的白人发起运动抵制黑人登记，于是又掀起一股新的恐怖主义浪潮，阻挠黑人参加选举。在大多数南方州中，白人选民仍然超过黑人。

进展缓慢，黑人，尤其是年轻黑人开始失去耐心，不满情绪增长，这必然导致全国范围内爆发暴力行为和动乱。1965年8月一个炎热的夜晚，一名白人巡逻警察逮捕一名在洛杉矶黑人聚居的瓦特区超速开车的黑人司机。过路人于警察发生争执，聚集了一大堆人，于是引来了更多的警察来驱散人群。此后的两天内，黑人社会，尤其是年轻人，怒不可遏。暴乱开始了，开枪、纵火、一边高呼：“放火烧啊，伙计们，烧啊！”这场暴乱还没结束，已经有三十四人死亡，造成了几百万美元的损失。1966年在芝加哥和克利夫兰，1977年又在纽瓦克和底特律，都发生了类似的暴力行为和动乱。1968年，马丁·路德·金被暗杀后又掀起一股暴乱的

图14—1 全部招收少数民族的学校中黑人学生人数(1968—1972)



代表20个城市：纽约、洛杉矶、芝加哥、费城、底特律、迈阿密、巴尔的摩、达拉斯、克利夫兰、华盛顿、圣路易斯、新奥尔良、亚特兰大、纽瓦克、东巴吞鲁日、堪萨斯城、伯明翰、查尔斯顿、施里夫波特、加里。

代表美国本土上其他地方。

所谓少数民族学生是指黑人，姓氏为西班牙文的美国人，亚洲血统美国人或美国印第安人。

材料来源：卫生、教育和福利部民权局。

浪潮。

黑豹党 在这期间，长期以来一直为黑人权利大声疾呼的黑人权利维护者全国有色人种协进会在黑人中逐渐失去影响，在黑人青年中尤甚。马丁·路德·金领导非暴力示威、静坐、自由进军等活动时期出现的一些组织也失去了影响，或为一些激进的倾

向暴力行为的领袖人物接管，一些新的更好斗的青年组织建立起来了，黑豹党就是其中之一。

黑豹党最初是由牛顿和西尔在奥克兰和加利福尼亚建立起来的，后来又加上了克利弗。他们受到胡佛和联邦调查局以及许多州和地方的警察当局很大的怀疑和密切注意。胡佛称他们是“所有极端主义组织中最危险、最倾向于暴力的组织”。另一方面，在许多黑人青年和白人眼里，他们都是一些决心用正当手段为黑人争取公平待遇的人。克利弗在他的《冰上的人》一书中说：“我们要有做人的权利。我们一定要得到它，为此不惜闹个天翻地覆。”黑豹党人带着法律文本和手枪到处跟着警察，为黑人争取权利。他们还办黑人孩子开办“施粥所”。

黑豹党和警察的紧张关系导致在几个城市中开枪交火，其中最为臭名昭著的是1969年发生在芝加哥的那一次。一天下午四时半，警察袭击了伊利诺斯州黑豹党总部所在的一套公寓房子。黑豹党领导人汉普顿和党的组织者克拉克被杀害。警察声称在这套房子里曾肆无忌惮地进行武器交易。但是，联邦大陪审团发现警察最多开了九十九枪，至少也开了八十二枪，而黑豹党人只开了一枪。陪审团还发现，警察犯了提供假报告的罪行。不过，没有一个警察被判有罪。陪审团说，没有宣判警察犯罪是因为幸存的黑豹党人拒绝出庭作证，他们认为陪审团不能公平地代表黑人。

放弃暴力 早在1967年，黑人社会中大多数人已深信暴力行为对黑人弊多利少，到1969年已经几乎没有人怀疑这一点了。盖洛普民意测验那年举行的黑人民意测验报告：百分之二十的人认为黑人应该成立一个独立的国家，而反对的却达百分之六十九；有百分之七十四的人说，他们宁愿住在清除了种族隔离的环境里，但有百分之十六的人不赞成；百分之七十八的人说，他们愿意孩子进白人黑人混合学校，百分之九的人不愿意这样做。

这并不是说黑人认为他们应该靠白人发善心，放弃斗争，或不再成立黑人自己的组织。斯托克利·卡米克尔和汉密尔顿在他们写的《黑人权力》一书中提出了这个论点。他们不提倡暴力，但他们认为黑人之所以受压迫是因为他们是“黑皮肤”。把黑人从“黑皮肤”中解放出来无论在心理上或者政治上都具有重大意义。看来大多数美国黑人仍接受多种族社会的理想，相信黑人终有一日能通过非暴力手段争得平等。

1967年发生了美国近代史上最严重的底特律暴乱之后，约翰逊总统任命了一个国家内乱顾问委员会。这个委员会于1968年提出的一份报告得出了直言不讳的结论：“白人社会和黑人居住区结下了不解之缘。黑人聚居区是白人的机构制造出来的，是由白人机构维持着的，而白人社会还容忍它的存在。这一点，美国白人从来也没有彻底理解，而黑人却永远也不会忘记。”

华盛顿拖后腿 委员会的结论听起来好象很刺耳。实际上确实存在歧视，而且现在还存在着歧视。最高法院的裁决和各种法律都没有完全得到遵守，也没有得到有力的贯彻，在州和地方一级尤其如此。1968年，尼克松政府是在南方的支持下选举出来的，充其量说，这个政府起了拖后腿的作用，它要求法院拖延三个月才在密西西比州的学校里实行种族混合制。最高法院拒绝了这一请求。最高法院（当时最高法官是伯格，尼克松任命他是想把法院转向保守方向）发现，它所作的“以审慎的速度”在学校实行种族混合制的判决，被用来逃避完全废除种族隔离。于是最高法院再也忍耐不住了。1969年10月，它一致裁决，必须“立即”废止种族隔离。

尼克松政府继续拖延，经常使用这样的手段：政府迟迟不动用联邦经费以加速取消种族隔离。1970年初，卫生、教育和福利部的民权局局长辞职，抗议行政当局在政策上讨好南方。3月，

尼克松发表政策声明说，对于根据地方法律而实行黑白人隔离的学校（法律上的隔离），政府将采取步骤实行种族混合，但不包括全部白人或全部黑人的因居住环境所造成的只招收白人或黑人的学校在内（事实上的隔离）。即使这样，不彻底的行动也引起了南方大多数地区的反对，因而在1972年选举中对尼克松的当选形成了威胁，南卡罗拉多州的共和党参议员瑟蒙德，还有华莱士，以及他们两人的许多支持者，在1968年选举都曾支持尼克松。这两个人在1972年选举中都谴责这项政策。

对于联邦政府采取积极步骤消除事实上的种族隔离持敌视态度的，不仅是行政当局。受民主党控制的国会也同样如此。当时有两名政治观察家描写过一名“中间选民”。这是一位四十七岁的家庭妇女，住在俄亥俄州戴顿市郊，她的丈夫是个机械师，她对黑人和公民权利的看法是混乱的，这是因为在迁入戴顿市郊之前，她住的地方成为黑人居住区，她丈夫的兄弟是个警察，万一她新迁入的居住地区条件每况愈下，她也没有钱来再搬一次家，她的儿子进了一所社区大学，学校里又发现了LSD。

对当时“中间选民”的这种描述是否准确尚可商榷。但是国会议员认为他们的选民中就有许多这类“中间选民”，因为通过一项补充公民权利立法遭到了困难。黑人在政治上更严密地组织起来了，各种事件影响了舆论，另外还感到良心受谴责，这三者结合在一起才强行通过某种补充立法。1965年，即三名公民权利工作者在密西西比被杀害三年之后，国会通过了一项法案，规定凡是伤害或干预民权工作者就是触犯联邦法律（还规定，凡伤害致死者判处无期徒刑）。该法还禁止在住房问题上实行种族歧视，只要住房是通过房地产掮客或中间人租赁或购买的，均不得歧视。至1970年，观察家对国会已不存什么指望了。但是，当1965年通过的选举权利法即将到期时，国会将该法延长至1975年，并且增

加了一些条文，扩大了该法的效力。

1971年，最高法院一致通过一致判决：区法官可以命令学区用汽车接送学生时，要超出他们居住区的一定距离，以消除种族隔离的残余。过去州法院就强制实行隔离。1974年最高法院否定了一名低级法院法官的判决，这个法官说，除非郊区学校也包括汽车接送计划之中，否则市内学校就不能同时招收黑人和白人学生。最高法院这项决定是以五比四的票数通过的。

福特总统继续执行尼克松反对汽车接送学生的政策（显然，由于以里根为首的共和党右翼的攻击，尼克松的政策执行得更加有力了）。福特宣称，他将提议通过一项立法，规定凡是种族隔离不是由政府造成的而是居住条件所致，就可以不执行法院有关汽车接送的命令。

全国性的问题 时至今日，人们不再认为种族问题仅仅存在于南方。据一名政府官员估计，早在1969年，在学校混合招收学生方面，南方实际上已经走在北方前头了。

汽车接送学生是1976年初选中的一个重大问题，随之而来的是波士顿的暴乱。1974年6月21日，联邦地方法官加里蒂认定波士顿学校实行种族隔离体制是违宪的。那里百分之八十四的白人学生就读的学校里，百分之八十以上都是白人；百分之六十二黑人学生就读的学校里，百分之七十以上是黑人。此后不久，他下令执行汽车接送办法，以此来消除隔离。波士顿南部是爱尔兰工人的强大堡垒，来自那里的抗议最为强烈。暴力行动不时发生，1976年在麻萨诸塞州的所有初选中，汽车接送学生成为一个重大问题，法院受理了大量诉讼案件。福特总统命令司法部长设法干预，最后还是屈服了。6月14日，四个要求推翻加里蒂法官裁决的诉讼案提到了最高法院。最高法院一致拒绝审理这些案件，维护了加里蒂的行动。

其他少数民族 其他少数民族在黑人斗争的鼓舞和启发下，也开始为自己争取平等权利。爱尔兰人利用城市政治，黑人则利用法院，然后是示威，最后是全国性的立法。法院的判决和民权立法已经把权利赋予所有少数民族。但是州和地方当局却对这些权利置若罔闻，而中央政府出于害怕或者不是心甘情愿，在实行这些权利上行动缓慢。

美籍墨西哥人 美籍墨西哥人约占美国人口的百分之二，如果把非法移民计算在内，也许占百分之三。他们主要居住在加利福尼亚州和得克萨斯州、亚利桑那州、科罗拉多州，新墨西哥州也有少量的美籍墨西哥人。他们主要靠充当农业的季节工人维持生活，其生活之艰难到了难以置信的地步。有关美籍墨西哥人的人口调查资料极少，就我们所知，美籍西班牙人（其范围较广，包括波多黎各人和古巴人，美籍墨西哥人也属于这一范围）1976年的中等家庭收入为一万零二百六十美元（西班牙血统的家庭有一半的收入不到一万零二百六十美元，另一半则超过此数）。白人的家庭收入为一万五千五百四十美元，黑人只有九千二百四十美元。美籍西班牙人的生育率比全国生育率高出一倍，婴儿死亡率也是如此。

美籍墨西哥人作为农业季节工人在炎炎烈日下长时间地劳动，工资却很低，美籍墨西哥人农业季节工境况研究小组的一名医生说，在这种条件下培养起来的孩子没有任何前途。他们说另一种语言，同他们的父母一起在加利福尼亚州的柑桔林里，在得克萨斯州的大豆和土豆地里，在西堪萨斯的甜菜地里随着农业季节而流动。他们睡在既无暖气又无卫生设备的棚屋里，喝的是污染了的水，十二岁的孩子面部老得象成年人，腰弯背驼，皮肤干燥粗糙。枯干的臂、腿表明，他们缺少维生素和蛋白质，他们的肠胃、口腔、血液、眼睛和耳朵都将患传染病，即便有求学的机

会，学习成绩也必然不好。这位医师的结论是，“我们看到的这些孩子在社会上不会有前途。一降生就营养不良，使他们在肉体、精神和感情上都遭到摧残。”

1965年，查维斯把加利福尼亚州的摘葡萄季节工人组织了起来，使他们有足够力量举行罢工来对付葡萄种植主，并在全国争取同情者来发展一场抵制葡萄的运动。罢工和抵制运动持续了五年之久，最后查维斯胜利了。这一行动引起了政治领袖人物的注意，如罗伯特·肯尼迪。这样一来，又引起一般公民对农业季节工人困境的关心，同时也使这些工人自己更加意识到他们所具有的政治影响。继而得克萨斯州的古铁雷斯以及另一些人起而效法查维斯。1967年，美籍墨西哥人行军四百英里来到该州首府奥斯丁，要求每小时工资不得低于一点二五美元。到七十年代，上述两个州的政客有意识地在这方面下了工夫，目的是争取美籍墨西哥人的选票。

波多黎各人 另一支西班牙裔的少数民族是波多黎各人（还有一支是古巴人，人数较少，主要是卡斯特罗当局流放出来的，集中居住在佛罗里达州）。波多黎各人出生在美国而成为美国公民，在纽约有一百多万人，在纽瓦克、费城、布里奇波特和哈特福德等城市附近也有少量的波多黎各人聚居。芝加哥还有另一部分波多黎各人。一般来说，波多黎各人遭受的歧视同黑人完全一样，甚至不如黑人，因为他们使用不同的语言。他们的人均收入低于美国人的平均收入，失业率则更高，保健和生活条件更差，受教育的机会更少，如此种种，还可举出很多。

波多黎各人与美籍墨西哥人不同，他们不从事单一的劳动。他们干的是公共汽车服务员、看门人、办公室清洗工、垃圾清扫工、洗盘工等工作。正由于他们不从事单一行业，他们没有条件利用罢工和抵制运动来引起人们对其困苦遭遇的注意。迄今为

止，他们唯一的办法是利用集中居住在城市的条件，通过投票箱发挥有效的政治影响。他们已经选出一些人担任州和市的政府工作，最近的一位是纽约州的众议员赫尔曼·巴迪洛。

美国印第安人 根据一项官方估计，美国印第安人大约有八十万，其中一半以上居住在印第安人保留地，最大的一块居留地是纳瓦霍，其面积相当于整个新英格兰(除去缅因州)，还包括了亚利桑那、新墨西哥和犹太州的一部分地区。现在共有保留地二百八十二个，但大部分的保留地面积只有几英亩。许多州都有这种小小的保留地，包括加利福尼亚州和麻萨诸塞州。大部分保留地土地贫瘠，以纳瓦霍为例，那里基本上是沙漠地带，养羊是主要经济活动，但草原都使用过度，纳瓦霍人生活极其贫困，他们都住在棚屋或土坯房里。孩子营养不良，疾病缠身，纳瓦霍人得以作为一个民族和一种文化生存下来，全靠联邦政府的福利计划。那里的居民有资格享受福利照顾的占很高的比例。

居住在保留地的印第安人，几乎都处于同样困苦的境地。平均失业率高达百分之四十。寿命比美国白人差不多短二十年。只有百分之四十的印第安子女可以上学，文盲比任何少数民族都多。“最早的一批美国人——印第安是美国民族中被剥夺最严重、与世最为隔绝的一个民族。失业、收入、教育、保健，无论从哪个方面衡量，印第安人都处于最底层。”以上是尼克松在1970年提交国会的国情咨文中说的一番话。

历史上联邦政府和印第安人的关系可以概括为：签订的条约遭破坏，许下的诺言不兑现，对白人有计划地侵占其土地的行为不加制止，对印第安人的各种剥削熟视无睹。在本世纪六十年代末，印第安人开始认识到他们有可能举行政治性抗议。1969年，几十名印第安人占领了旧金山湾阿尔卡特拉兹岛，这是联邦政府弃之不用的一座监狱。他们声称，凡是联邦政府不占用的土地应

归印第安人所有。缅因州的印第安人向通过他们保留地的汽车征收通行费。

最引人注目、也是最暴烈的一次印第安人抗议示威，发生在南达科他州奥格拉拉西奥克斯保留地上的翁第德尼村庄，那里是一次著名战役和美国骑兵大量屠杀印第安人的地方。新成立的富于戏剧性的印第安人组织之一“美国印第安人运动”的二、三百个成员，占领了贸易站和教堂，还扣留了十一名人质，他们要求参议院外交委员会就与印第安缔结的条约举行听证会，并全面调查政府如何对待印第安人。联邦法院执行官、联邦调查局官员和印第安人事务管理局安全官员包围了这个村落，一场延续好几个星期的围攻开始了。双方至少都有一人受伤。经过谈判，终于停火并且撤退，换取政府方面答应派五名白宫助手和西奥克斯保留地的领导人讨论他们提出的指控。

除了抗议行动外，印第安人还向国会求助。在1971年通过的阿拉斯加土著居民拓居法中，国会确认印第安人和爱斯基摩人可以享有四千万英亩土地。1970年，根据蓝湖立法，一些圣地归还给印第安人。同年，根据立法，亚利桑那和新墨西哥的一些土地也归还给纳瓦霍人。

印第安人也求助于法院。1970年佛罗里达州的森密诺尔人^①提出一项诉讼，要求增加过去被非法侵占的土地的赔偿。1974年，一个下级法院判决奥奈达的印第安人组织无权在纽约控告麦迪逊和奥奈达两县，要求对1788年和1795年被州当局非法割据的五百英亩土地给予公平合理的租金。最高法院推翻了这个下级法院的判决。1975年12月31日，帕萨马奎蒂和皮诺斯科特两个部落控告缅因州非法占据他们的土地，从事实来看，他们是有理的。印第

^① 美国印第安人中的摩斯科洛人的一部分。——译者

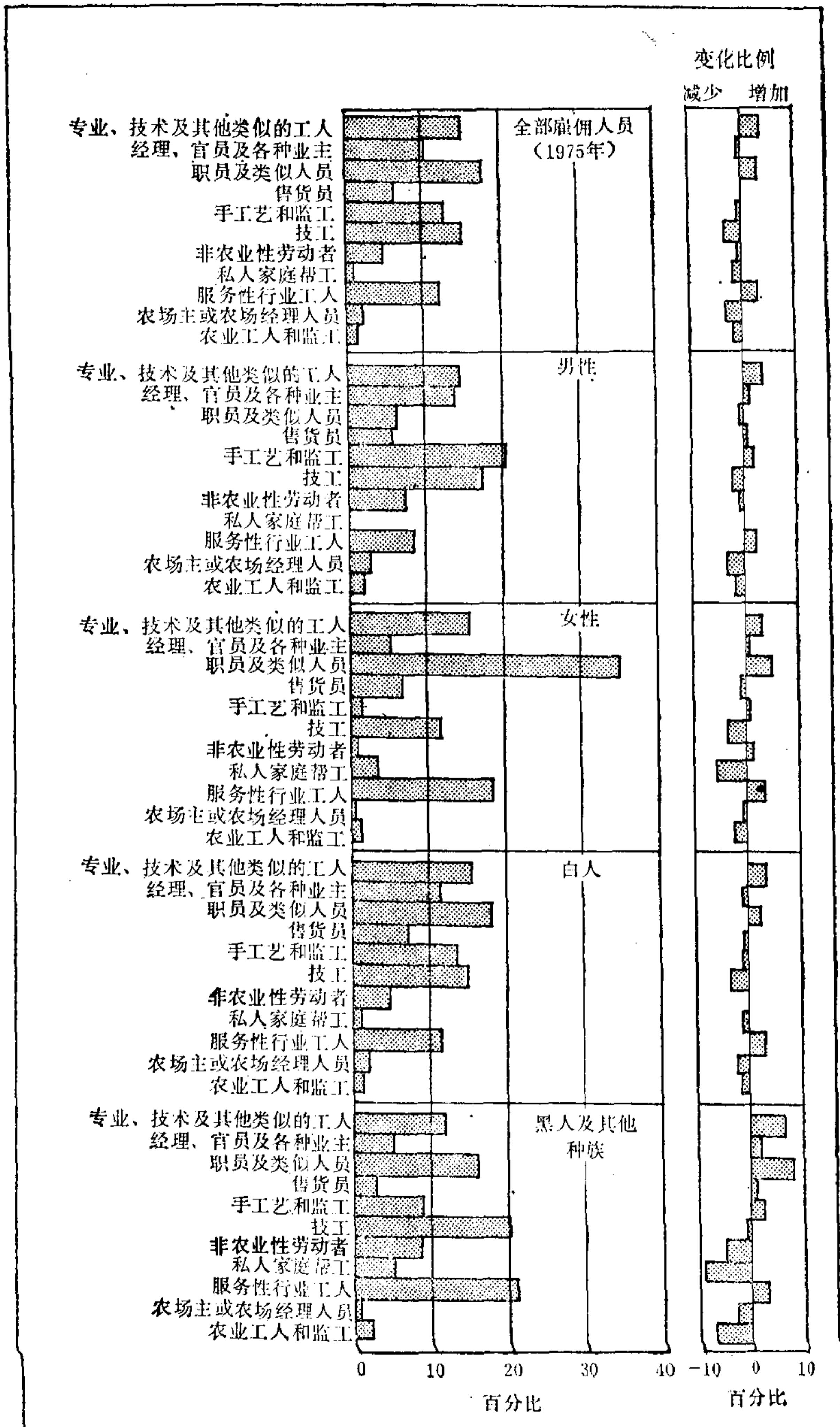
安人要求归还一千二百五十万英亩土地（占全州土地的百分之五十八点五），并补偿二百五十亿美元租金和损失费。

妇女解放运动 1976年夏，美国妇女有史以来第一次进入安纳波利斯的西点军校、空军学院和海岸警卫学院。两年前，新泽西州法院强制“小联盟”棒球队接受女子队员。各重要大专院校被责成为妇女提供与男子相等的体育经费，并向妇女颁发体育助学金。越来越多的妇女进入法学院、医学院以及其他一般只为男人保留的地方。这种现象的产生部分地是因为一些妇女组织进行了工作，一般被称为妇女解放运动。另一部分原因则是全体妇女日愈认识到妇女所受到的不平等待遇和历来存在的不公平状况。1974年，在专业工作中，妇女占百分之三十八点九，而在管理工作中，妇女仅占百分之十八点五，服务行业中妇女占百分之五十八点七（不包括私人家庭雇佣），在私人家庭雇佣工中，妇女比例达到百分之九十七点八。（见图14—2）

政治示威是妇女争取平等的一种手段。另一种方式就是提出诉讼，在妇女组织的压力下，司法部于1970年根据1964年的民权法提出一项诉讼案，控告利贝—欧文—福特玻璃器皿厂厂主和一个工会，即玻璃陶器工人联合会。该项诉讼控告的是这两个单位联合起来不招收女工，对已雇用的女工则给予最低工资和最不称心的工作。这样的行动还是第一次，结果达成一项协议：今后应予妇女同等待遇，并使从事低档工作的女工有机会调动工作。1977年，一项类似的诉讼案导致《读者文摘》杂志拿出几百万美元付给遭到歧视的该杂志女雇员。妇女权利斗争的另一方面涉及爱达荷州的一项法律，该法规定在管理子女产业问题上，父亲享有优先权。1971年，最高法院否定了这项法律。

妇女平等权利也开始起相反的作用。最高法院推翻了一项法律：该法规定依附于男性军官的妻子可享受依附补助。美国三十

图 14—2 1960—1975 年受雇人员职业一览表(按性别和种族分类)



资料来源：商务部：《社会指标》，1976年，第336页。

多个州的现行法律规定，一对夫妇中妻子有收入，在离婚时，丈夫如果有需要，有权享受赡养费。

人们也力图通过立法手段为妇女争得平等权利。1964年通过的民权法规定，“凡是根据种族、肤色或民族背景”实行歧视政策的学区“都不得享受联邦经费”。1972年通过的教育法，加上了“性别”这一项。

平等权利法修正案 通过立法争取妇女平等权利的主要努力，就是通过了平等权利法修正案。这次修正案的主要目的是宣布，凡歧视妇女的联邦及州的法律均属违宪。目前许多法律在婚姻、财产、就业等方面都不利于妇女。有些法律，比如限制妇女工作时间的法律，显然是为了保护妇女的，但实际上却被用来阻止妇女担任某些工作。自1923年以来，国会中每年都提出平等权利法修正案问题，但是直到1970年国会才以必需的三分之二多数通过了这项修正案，开始了州立法机构这一漫长而艰难的历程。经过了五年时间，还有三个州没有批准，还不能实行这项修正案。现在这项修正案不仅被搁置起来，而且在某些本来已经批准这一修正案的州，反对派已经行动起来，企图撤销这项修正案。

在有些男人和女人看来，平等权利法修正案象征着传统习惯的破坏，比如妇女的“可贵”地位，神圣的家庭和婚姻关系等。反对这项修正案的大多是这些人。有些反对意见带有感情色彩，是不合理的，其中一个典型例子是一个广为流传的谣言，说什么这项修正案批准后，第一步就是在公共建筑物里建立“男女共用”厕所。

不过，有些反对意见十分合乎情理，其根据是，妇女现在确实享有某些特权，修正案一旦付诸实施，有些特权可能会丧失，有些则肯定会不复存在。可能丧失的特权中包括战时妇女不应征入伍（或者至少不分配战斗任务）。当有人指出这些担心毫无根据

时，反对者就说，以色列妇女就在武装部队中服役，在第二次大战时期，苏联军队中的妇女都是十分出色的狙击手。肯定会丧失的特权中，包括离婚后可以得到的赡养费、子女抚养费 and 享有死者财产权、继承权。（部分反对平等权利法修正案的人就是那些反对妇女有堕胎自由的人，同样，部分赞成这项修正案的人，也是来自支持妇女有堕胎自由的妇女解放组织。）

歧视妇女倾向的特殊性质 对少数民族（爱尔兰人、波兰人、意大利人）产生偏见是因为他们移居美国时贫穷而缺乏教育，还因为他们的宗教信仰（通常是天主教徒），有时则仅仅因为这些人不是第一次而是第二次、第三次移民浪潮中移居美国的。犹太人由于其宗教信仰以及中世纪基督教把犹太人放在贱民地位而处于特别不利的境地。黑人、印第安人、中国人、日本人以及其他少数民族由于种族不同而受歧视。西班牙裔的美国人则是因语言不同而处于不利地位。黑人还必须从人们头脑里清除掉祖先是奴隶这一偏见，而印第安人则必须使人们忘记他们曾经是白人征服美国这块土地时的土著敌对种族。

对于妇女来说，她们必须克服的障碍既微妙而又无处不在。妇女解放运动的一位领袖米利特在她所著《性政治》一书中提出一个论点，男女两性之间的关系基本上是政治关系。当今世界上一切社会都是父权社会，“只要我们回顾一下以下事实就十分明显了：军事、工业、技术、大学、科学、政治机构、财政——总之社会上所有通向权力的道路，包括警察队伍在内，都掌握在男人手中。”她强调说，简言之，是男人统治女人。

通过这一制度，形成了一种最富独创性的内部殖民化形式。这种殖民化形式比一切隔离形式更为顽固，比阶段分化更为严峻，更为普遍，寿命肯定也会更长。尽管男性的统治地位在目前看来很不引人注

意，它却反映了我们的文化最普遍的思想意识，为权力提供了最基本的概念。

米利特一个基本论点是，妇女的性格特点和行为是由文化决定的，因此，习惯把妇女培养成我们心目中不同于男人的女性。社会使妇女按照女人的准则行事，女性的特点不是生理造成的。这说明在父权社会里，一个女人还不是一个完全的人。

妇女承担的任务有限，这就阻碍了她们的的发展，使其停留在生物水平上。因此，一切人类不同于动物的特性(动物也生育，也培育后代)几乎都留给男性了。

许多人都强烈地反对米利特的分析，其中既有男人，也有女人。有人认为，男女同工不同酬，从这个意义上说，妇女是受剥削的；有些法律本来是保护妇女的，但常常被用来把妇女排除于某些职业之外。但是他们又担心过于平等会破坏作为社会结构单位的家庭。

妇女解放运动的另一位领袖弗里丹持有另一种观点。她同意夫权社会中的女性不是一个完全的人，是一个遭到歪曲的人，而不是一个完全成熟和独立自主的人。此外，她还认为，在父权社会中，男性也遭到歪曲，也不是一个完全的人，从感情上说是不完全成熟的。弗里丹说：“男人不是敌人，他也是受害者。”

前景 争论必然会继续下去，还会为平等权利法修正案进行政治鼓动，并且采取各种积极措施。妇女还会要求更多的平等权利和物质条件，例如日间服务中心，这样他们就能更有效地进行竞争。这和妇女过去曾经受过剥削没有什么关系，与之关系密切的倒是平均主义和社会日益富足所产生的动力。另一个动力是医药和技术的进步。在工业社会里，机器代替了体力劳动(包括人和动物在内)。人的身强力壮已经不象过去那样重要。今天，随着

机器的自动化，体力已不那么必要。妇女越来越能胜任男人所做的工作。不管妇女解放运动能否使男人承担更多的家庭清洁卫生、烹调、照看孩子等家务，但技术的发展已使这些家务变得简单了、容易了，也不那么花费时间了。我们已经有了真空吸尘器、盘碟洗涤器、洗衣机和干燥机以及微波烤箱，半成品食品冷冻餐以及日间托儿所。

医学技术使我们不必依靠堕胎就能安全有效控制家庭规模。社会压力显然已限制每个家庭只生二至三个孩子。到公元2000年时，是否应该从法律上限制家庭规模可能成为一个有争议的政治问题。对人口增长的后果的担忧，很可能形成一种压力，要求通过立法，规定即将结婚的男女必须得到许可证才能生孩子！这一切可能使母亲整天照顾孩子的时间减少到五年，以后的几年里只需腾出一部分时间照顾一下就行了。如果抚养孩子的时间只需花五至十年时间，那么一个妇女一生中的其它时间做什么呢？大多数妇女想多受一点教育，使她们的工作和业余生活更有意义。大多数妇女都想有某种职业专长，从而得到心理上的满足，较高的收入和生活的独立。那时，如果在达到这些目标时还存在着障碍，还会有更多的妇女准备为争取平等权利而斗争。

统计数字 许多障碍是不会轻易消除的，请看几个统计数字。1976年，全日工作的妇女的中等收入为八千美元，而男性的中等收入为一万三千四百六十美元（以上两个数字均包括白人和黑人在内）。1975年第一季度妇女失业率为百分之七点八，男性为百分之五点八。1976年，女大学生占大学生总数的百分之四十七，男大学生占百分之五十三，而女性占全国总人口的百分之五十三。在1976年的选举中，妇女当选为美国国会议员的只占五百三十五席中的十七席，占百分之三稍强。只是在州的立法机构中，妇女所占席位的百分比稍高一些，有两名妇女担任州长，一是康涅狄格

州的格拉索，一是华盛顿州的雷。以上统计数字都是存在各种障碍的结果，有的不易察觉，有的则比较明显。有的是妇女本身的态度造成的。不过，妇女解放论运动的成员会说，妇女的这种态度是从小就灌输给她们的，并不是妇女思想成熟的表现。只要今天这样的障碍和态度继续存在，我们可以肯定，在今后的年代里，消除这些障碍和态度仍将成为一个有争议的政治问题。

现有的不平等 如果说，只要在平等方面还存在着障碍，妇女肯定会继续争取平等地位，那么，我们也可以同样地强调，黑人、印第安人、美籍墨西哥人、拉丁美洲人以及其他少数民族也会是这样的。在民主党1976年的全国代表大会上，马丁·路德·金的遗孀科雷塔·斯科特·金说：“每个活着的人都知道，黑人今天的境况比1955年马丁·路德·金牧师开始为平等权利而斗争时有所改善。同时，每个活着的人也明白，我们面前的路还是漫长的。”

试举几个数字加以说明。1976年白人家庭的中等收入是一万五千五百四十美元。西班牙裔的美国人为一万零二百六十美元，黑人为九千二百四十美元。1976年，黑人失业率为百分之十三点八，白人为百分之七。根据美国政府确定的标准，1976年黑人当中生活降到贫困线以下的占百分之三十一，而生活贫困的白人仅占百分之九。近五年来，黑人的贫困线实际上毫无变化。

在教育方面，黑人取得重大进展。1970至1976年间，黑人在大学的入学率上升百分之一百零三点四，而白人仅上升百分之二十七点九。1976年，在十六至三十四岁之间的人口中，黑人占百分之十一点七，同龄人中上大学的，黑人占百分之十点七。黑人更多的是考入公立两年制学院或社区大学，或商学院，考入四年制名牌大学的较少，因此还存在着相当大的问题。在这些学校里，中途辍学率比好学校要高，毕业后找工资较高的工作的前景

和进研究生院或专业学院的机会也较少。高中学生中黑人占百分之十一，但中途辍学率高达百分之十八。

在住房方面，黑人情况不如以往。1970年，黑人占有新住房面积的百分之十。（黑人占总人口数的百分之十一）。但是到了1973年，黑人仅占有新住房面积的百分之六。

黑人在保健方面取得一些改善，婴儿死亡率下降了百分之十七点五，但是黑人的平均寿命为六十七岁，而白人则高达七十二点七岁。

在当选官员和参加选举方面，黑人取得了明显的进展。1975年，黑人当选官员的数目比四年前提高百分之八十八，但是这个数目仅占全部当选官员的百分之一，而黑人占总人口的百分之十一。1962年开始实行的选民教育计划，曾由于在南方争取到三百五十万黑人参加选民登记而受到称赞。另外还有二百五十万合格选民仍未登记。在全国范围内，已登记的黑人已占合格黑人选民的百分之五十五，白人登记的是百分之六十四。1976年实际投票的，黑人为百分之四十八点七，白人为百分之六十点九。

各种不易察觉的歧视继续存在。在所有美国城市（包括檀香山）中，纽约市的曼哈顿大概是最大的熔炉了。只要熟悉这个地方的人都会这么说。但是，1976年5、6月间，《纽约时报》的一名黑人记者和城市联盟住房开放中心的一名白人代表一起，向代表着曼哈顿大约一百名房产主的二十二个房地产经纪人和管理公司作了详尽调查。这个调查小组发现，在较好的居住区，这名黑人记者不论看房还是租房都碰了钉子。其中包括这种情况：分明这套公寓没有出租，却不愿租给他，而且对他说的租金比对白人租房者说的租金要高得多，对他的收入和职业情况的盘查比白人要严格得多。

我们已经指出，白人、黑人和西班牙裔的中等家庭收入彼此

存在着差异。失业率方面的差异更为惊人。教育、健康、婴儿死亡率和住房方面的统计数字同样令人丧气。而美籍印第安人的境况是最差的。

只要存在着不平等，黑人、印第安人、西班牙裔的美国人以及其他少数民族，都会通过他们所能利用的政治工具，例如选举、法院、抗议示威等，来改变这些不正常现象。但不平等并不限于种族、民族背景和性别。某些不平等来自地域差别，如居住在阿巴拉契亚这样的落后乡村或山区。有的不平等则由于有人住在经济落后地区，有的住在富庶地区。

贫富悬殊和遗产继承问题必然会引起一番争论。实行累进税制不仅可以为政府敛聚钱财，还可以缩小差距。

下一阶段的斗争 争取平等的斗争下一阶段将是设法消除那些损害黑人、印第安人、西班牙裔的美国人、妇女和其他人的不平等。正如黑人站在当代争取平等第一阶段斗争的前列一样，上述这些人也许将站在第二阶段斗争的前列。第一阶段的斗争在清除取得平等权利的法律障碍，主要目标是南方。妇女面前仍然存在着法律上的障碍，但黑人和其他少数民族今天却面临着完全不同的问题，其中之一是好不容易才争取到的公民权利法没有得到有力的贯彻。尽管将这些法律付诸实施相当困难，但同其它问题相比，可能还不是那么令人望而生畏。黑人、西班牙裔的美国人、印第安人以及其他少数民族，目前是想在全国取得机会均等，例如，在教育、谋求好工作、过得去的住房、医疗保健以及生活水平等方面，他们都要求享有平等机会。他们要求得到新的平等的社会地位，在经济上能公平地分享成果，他们还要求在有关社会问题决策方面和其他人享有平等的机会，也就是说，在政治权力、经济力量以及生活其它各方面的权力方面，都要求享有平等机会。

少数民族被卷入恶性循环之中。对妇女来说，我们已经看到，她们的恶性循环是男女两性从孩提时代起就灌输给他们的一种古老的文明习俗。在这点上，少数民族也是如此，这是因为文化观念会使偏见永远保存下去。此外，还有另一方面，少数民族争取的每一个目标都取决于在达到其它目标方面所取得的进展。职业、象样的住房、保健以及生活水平都要看教育、社会地位、利益分配以及政治和其他的权力等方面的状况如何。但是，教育，社会地位得到改善，得到更多的利益，获得更大的权力又要依靠较好的职业，较好的住房，较好的医疗保健以及较高的生活水平。和第一阶段中遇到的法律方面的障碍相比，这些方面的障碍不那么明显，不那么实在，不那么容易对之进行攻击。在树杈和水泥堆成的路障中开辟一条通道要比在一片沼泽和沙堆中开辟通道容易。打破铁条制成的笼子要比挣断蜘蛛网一般的弹性绳索捆绑容易。让最高法院作出判决或通过民权法还比较容易，但要消除那种看不见摸不着的偏见障碍，事实上的隔离、贫穷、营养不良、居住条件不好、保健措施差，就业机会不平等，就比较困难了。通过汽车接送学生来达到消除种族隔离这件事的经过，就是由于这种原因才那么令人沮丧。真正的融合取决于一系列的因素。

反转歧视 有一问题必须提一下，这个问题具有讽刺意义而又令人困惑不解，人们称之为“反转歧视”。以往的歧视造成一种恶性循环。由于黑人和其他少数民族受到歧视，他们在进大学和医学院这些方面无法与白人竞争。但是实行指标制度以保证不享受特权的人占有一定名额。结果条件更好的人反倒被排除在外了。于是，有人说这是歧视颠倒过来了，这个问题已提到法院。第一个案件是贝克诉加利福尼亚大学董事会案。贝克声称，该大学非法地没有录取他进医学院，医学院为黑人保留了十六个名额，

实际上他的条件要比那十六名被录取的黑人学生好。1978年6月28日，最高法院以五对四票作出了有利于贝克的判决。最高法院裁定，不录取贝克的所谓“肯定行动方案”是违宪的，因为这项方案机械地、毫无正当理由地歧视白人考生。同时，最高法院还裁定，只要不把种族当成唯一因素来考虑，大学招生方案照顾一下黑人和其他少数民族以弥补以往对他们的歧视是允许的。显而易见，这项判决为以后的案件留下了许多有待澄清的问题。

争取平等权利斗争中的政治权力 我们说过，政府是通过政治过程来作出决策的，这一政治过程与政治权力不可分割。在这个政治舞台上进行着立法、司法、行政、利益集团、联邦、州和地方等各种斗争，这一政治舞台与不同斗争者所拥有的权力大小和性质有关。在争取平等的第二阶段斗争中，各种角逐力量各有什么特点，他们之间的权力关系如何，可能在哪些领域里进行斗争，在这些问题上我们将有哪些可以探讨的呢？

妇女平等权利的前景 妇女取得平等权利的症结在于从小灌输给人们古老的文明态度。妇女获得真正平等权利取决于这种态度发生根本变化，而这是不可能一蹴而就的。但是，如果平等权利法修正案获得通过，会立即发生一系列惊人的变化。不过，通过平等权利法修正案只不过是个开始。下一步的斗争场所将是法院。必然会有一系列有关平等权利的案件提到法院解决，通过这条途径缓慢地取得进展。广大妇女相对来说对这个问题是淡漠的。因此，这场斗争要依靠一些规模虽小但积极活跃的妇女解放组织，同时也取决于规模也很小的反对派组织（这些组织居然也大多数是妇女组成的！）。如果平等权利法修正案不能获得通过，也许就要过好些年才能积累起力量进行另一种尝试。如果发生这种情况，斗争的场所会立即转向法院和立法机构，而且会是一场更为长期、更为艰巨的斗争。

黑人和其他少数民族平等权利的前景 对黑人和其他少数民族来说，在立法和司法领域进行的有关基本原则的斗争已基本结束。当前的问题是寻求一条途径来结束“事实上的隔离”，打破在教育、住房、保健和就业机会方面的恶性循环。斗争将越来越转向另一个战场，即联邦、州和地方的行政机构。关键在于使法院的立法和裁决得到有力的贯彻。为此，必须对行政机构施加政治压力，这并不是因为行政机构的动机是错误的，主要是因为他们胆小怕事，并受到因循守旧的陈规和繁文缛节的束缚。可以通过选举获得的权力来施加压力，即选举黑人、其他少数民族或那些得到少数民族支持而当选并且懂得行政管理的人来担任公职。问题的一个重要方面是黑人集中居住在城市，而城市已经不再是爱尔兰人曾经利用大城市政治机器时代那种权力基地了。

越来越多的黑人市长经常发现，他们代表的城市已经不能左右各州首府和华盛顿的经济政治权力了。他们现在管理的都是些财政困难的城市，大部分已被企业和中产阶级所抛弃，日益成为向穷人倾销商品的所在，而且长期地依赖外界的援助。黑人领导人所得到的经常是个烂摊子。

问题另一个方面是行政机构既分散又重叠。分散是由于执行职能是分散在联邦、州和地方的各级行政机构，许多部门又是对某个问题的不同方面负责。举例说，据估计仅教育一项就涉及五十个不同的联邦机构，实际数目可能更大。

含义 如果我们的分析是正确的，就必然包含以下几种含义。首先，黑人和其他少数民族必须从政治上组织起来。他们必须提高自己的自觉性，让他们的人进行选民登记并参加投票，形成有效的、领导得当的利益集团，从财政上或用其他方式支持这些利益集团，不辞辛劳地进行院外活动，随时准备毫不迟疑地诉讼法律。

我们的分析第二层含义是，有关消除黑白人种族上的差异的一般性问题，应当给实质性问题让路。实质性问题应是每个人都应享有较好的受教育和居住条件、较好的保健措施和较好的就业机会。例如，黑人应该同其他少数民族或种族、不享有特权的人、乡村和落后地区的人，以及没有良好工会组织的蓝领工人结成联盟，如果可能的话，也应当同有良好工会组织的工人结成联盟。

偏见仍然存在。生活的全面改善有助于消除偏见，但偏见不会自行消失。消除偏见需要时间，需要白人和黑人共同努力。当代的学者可以同意托克维尔的说法，即平均主义一直是美国人的理想，同时美国人的态度又有其阴暗面。前者应加以肯定而后者则应予以消除。

结论 托克维尔发现，在美国社会中存在着“境况平等”的要求。当前的现实与这一要求还相距甚远。希望和现实之间的差距往往造成紧张和斗争。而且这种斗争永远不会停止。在人类生活的某一方面，可能达到平等（例如妇女取得选举权），或者在某一部分中间实现平等。黑人、印第安人、妇女，都有过这种情况。各种团体组织起来以缩小差距，各自为本团体的成员或在生活的另一些方面争取平等，实现平等。他们的要求可能会对另一些人形成一种威胁，于是这部分人便起来抵制。他们的要求也可能被别人认为违反了文明传统，而这种传统被认为是事物的天然法则，也许是天命。但是一旦某种思想形成并且建立组织，斗争就开始了。应运而生的团体为了实现改革求助于政治工具，这些工具包括选举、压力集团的策略、法院、抗议示威，等等。他们先试用一种方式，然后又试用另一种，使用何种方式取决于他们人数的多寡，政治影响的大小，组织的优劣以及这种方式是否有效。根据历史经验来看，如果这些人认为他们将取得很快的进

展，甚至认为他们终将取得完全胜利，那是过于天真了，但是将会有斗争，会设法达到统一。这就是政治的本质。

本章首先谈到奴隶制废除后黑人遭受压迫的历史。我们看到北方怎样在 1877 年的妥协中放弃了改造南方的企图，我们还看到了普莱塞诉弗格森案(维护了“隔离但平等”原则)以及吉姆·克罗法的产生。第一次世界大战期间黑人移居北方，大萧条和第二次世界大战使黑人开始具有一定的政治影响。我们还讨论了美国平均主义的理想和美国日愈富足的情况。

我们从废除“白人初选”到否定“隔离但平等”原则的布朗诉托皮卡教育管理委员会案，回顾了最高法院的历史判决，南方对这些判决、对马丁·路德·金以及黑人进行政治示威所采取的反抗行动。我们看到斗争从法院转移到国会，力图通过一项公民权利法。我们还讲到，争取平等的斗争经历了这样一个过程：进展缓慢使人们失去耐心，因此发生暴力行动，尽管政府拖后腿但终于逐渐放弃暴力。

我们还简略地转述了其他少数民族争取平等的斗争，如美籍墨西哥人，拉丁美洲人和印第安人。我们也讲到日愈壮大的妇女争取平等的运动。通过令人沮丧的统计数字，我们了解到还存在多么严重的不平等以及还有多少不平等现象。

对下一阶段斗争所作的估计，使我们看到要取得进一步的进展可能更为困难。对妇女来说，从小就灌输给男女两性的文化传统造成了一种恶性循环。少数民族方面的恶性循环是偏见，是由于教育条件不佳、就业机会不平等、居住条件差、卫生保健不好、生活水平低、社会地位低、经济成果分配不公平以及缺乏政治经济权力等等因素造成的。

最后，我们研究了各种相互斗争的力量和未来进行斗争的政

治战场。就妇女而言，斗争主要在立法机构和法院内继续进行。其他人的斗争将越来越转向行政机构。

第十五章 政府与经济

自从人类在某种领袖人物领导下聚集在一起以来，“领袖政府”就与人群的经济生活联系在一起了。游牧社会的领袖决定游猎和积蓄的地点并组织这类经济活动。人类进入农业社会后，“政府”所承担的责任就更加繁重了：为翌年播种储备种子，开掘灌溉水渠，对经济进行全面管理。

政府如何管理经济，制定规章，进行管理，推销和生产产品，以及征收赋税等，从一开始就是政治辩论的问题。

本章将回顾美国政府在经济生活中的作用日愈增长的全部过程，叙述当今政府在推销产品、制定规章、进行经济管理、生产某些产品、提供服务以及征收赋税等方面的作用，主要是管理经济方面的作用。我们还将叙述政府用来发挥这些作用的各种组织机构和各种可以采用的方法，如关税、补贴、财政政策、货币政策等。

最后我们将考察一下与制定经济政策有关的各种权力中心，每个权力中心如何运用其权力来影响经济政策和经济管理活动。

美国在 1790 年第一次进行人口普查时，全国人口为四百万人左右，居住在美国大陆东海岸的一小片土地上。整个国家极为落后。大部分人从事农业，小部分人从事工业，大多数是手工业者，另有一小部分从事商业。十九世纪，美国成为一个工业巨人。这样巨大的变化来自得天独厚的自然条件，其一就是移民定居的这块大陆极其富庶，有广阔的土地、茂盛的森林，众多的河

流和丰富的矿藏，加上宜人的气候。

沉睡的丰富资源有待人们去开发，大量的移民从欧洲蜂拥而至，加上贩入奴隶，这就为开发资源提供了必要的劳动。技术革新带来了工业革命。一位年轻的天才斯莱特私自逃离英国，他的头脑里装着一张机器蓝图，这种机器使纺织机械化了。这也许就是美国的起步。斯莱特在罗得岛建立的工厂是新英格兰地区纺织工业的发端。惠特厄发明了互换性部件，为政府大批生产了一万支来福枪。惠特厄还发明了轧花机。另有其他的技术革新和发明如铸铁，以及后来发明的钢合金犁、收割机、耙耩、中耕机、割草机和播种机。为大农场使用的则有风车和带刺铁丝网。以煤代炭使铁产量有可能大大提高。蒸汽机首先使轮船的出现成为可能，它能使船只逆流而上，后来又出现了铁路。

社会制度本身也促成了农业社会向工业社会转化。僵死陈旧的社会等级制度已被抛开。边境人民自力更生，开凿水井，开垦土地，建造房屋，建立自己的防务。土地价格低廉，后来干脆免费提供给移民安家立业。城市里则可通过经营金融、贸易或工业发财致富，不过也有人极度贫困，贫民窟也出现了。社会制度方面，其普遍特点就是变革。当时的基调就是变革。

经济是分散的小型。除了南方的种植园外，美国当时的经济是由个体企业或小型合伙经营的企业所组成：公司型的经济制度直到十九世纪下半叶才开始发展。到1860年，只有六种行业的每个工厂平均雇用一百多名工人。

政府早期的作用 独立后的最初几年，政府的作用甚小。但是在经济政策和经济制度方面的政治斗争却很激烈（尤其在国家银行问题上）。发展和工业化不断取得进展。劳动力仍然缺乏，但工人的贫困处境却未得到显著改善，城市里的情况更糟。资本短缺，而交通运输能力不足也许是最大的障碍，亟需建设西部和密

西西比盆地与东部之间的道路。纽约州政府开凿伊利运河的工程带来了全国开凿运河的浪潮。但是真正解决经济发展所需的运输网问题还是1850至1860年间开始的铁路的兴建。为修筑铁路所需的巨额资金都是个人提供的，往往是铁路沿线可从中得到好处的农场主和靠铁路连接起来的那些城市的商人。州和地方政府也大量投资。1845至1860年，各州政府为出资兴建铁路借款达九千万美元，地方政府投资额可能更大。内战爆发时，美国的经济已获得相当可观的发展。但是联邦政府在经济发展中并未起很大的作用。

联邦开始起较大作用 直到后来建设交通运输网时，联邦政府才在经济方面起较大的作用。内战以后，开始大规模地将密西西比河流域的铁路网系延伸至太平洋海岸。建设这条横跨美洲大陆的大铁路干线所需的资金使以往的投资数相形见绌，即使私人资本和州、地方政府的投资加在一起，也抵不上这笔开支。当时利己主义盛行，政府又采取“放任自流”（即无所作为）的政策，由联邦政府独自挑起这副重担是不可想象的。最可能的、也是唯一的解决办法，就是大量地将公有土地授予铁路兴建者，这样，既不需要动用公共资金，也不必征税。铁路兴建者得到了所需的资金，国家则拥有铁路系统。（在这一过程中，许多铁路巨子以及另一些人大发横财！）1862年通过的太平洋铁路法，把这种基本形式确定了下来。筑路企业主每铺设一英里路轨即可在铁路两侧获筑路用地五平方英里。于是铁路方面就无代价地获得了筑路用的土地，并将铁路毗近的土地出售来筹措筑路资金。授予铁路方面的土地总数达两亿零四百万英亩（其中两千五百万英亩因铁路业主未能按协议建成铁路而重归政府所有）。铁路方面的活动没有受到任何管束，铁路业主一般都是既腐化又贪得无厌。

西部矿产资源的开发，政府也无意加以管理。淘金热接连出

现。少数几个采矿者发了财，大多数人仅仅混得勉强糊口而已。很快开矿这一行业就被有钱购置设备的大公司接过去。采矿者、公司或政府并未想到要为后代留点什么，只是那没有找到的矿藏或由于缺乏知识和技术而无法开采的矿藏才得以保存下来。如果在根据庄严的条约保留给印第安人的土地上发现矿藏，就把印第安人赶走了事。

土地和矿藏的情况几乎相同。1862年通过了移民土地法。该法的宗旨是使向西部移民能够公平而有秩序，同时在移民中培养忠诚的共和党人。后一目的大体是达到了，但前者却未能做到。分配给移民定居用的土地为一百六十英亩，但是大部分西部地区都不适宜于建立这样小的农场。于是许多土地落到了投机者手中，他们雇用一批人来到西部立界占地，伪称他们已按法律规定经营了土地，然后用低廉的价格把土地转让出去。1878年通过了木材与石材法，目的是对那些后来成为山区州的原始森林的采伐加以管理，但该法难以实施，加上华盛顿对此漠不关心，结果滥砍滥伐变本加厉。木材公司用捣鬼手段获得数以几千英亩计的森林，一旦到手立即砍伐精光。

联邦政府对经济撒手不管(除个别例外)——即采取所谓放任自流政策，工业方面也是如此。政府继续高筑关税壁垒，阻止外国货物入境，这一点无疑有助于工业的发展。政府还采取鼓励引进外资的政策，到1893年为止，外国人在美投资达三十亿美元。除了授予建筑铁路用地，通过移民土地法，建立邮政系统和其他措施之外，政府在经济领域几乎没有起什么作用。

垄断资本的发展 经济活动缺乏政府管理，产生了奇怪的后果。由于政府不限制定价，铁路按当时许可的情况收费。在没有竞争的地方，运费高得惊人；在竞争激烈的地方，运费又低于合理的水平。一种回扣制形成了。按照这一制度，大航运业主按标

准价格付费，但事后又从他们所付的费用中抽出一定的比数还给他们，那些靠铁路运输货物的人，吃足了苦头，但是最后还是铁路本身由于竞争而破产。十九世纪末期，东部沿海的银行接管了有竞争能力的大铁路线，结束了毁灭性的竞争。毫无约束的自由竞争，加上缺乏政府管理，结果发展了往往形成垄断的庞大的公司和托拉斯。

在其他工业行业中也发生了类似的情况。钢铁工业的竞争性极强。用于加工的生产资料(设备)成本很高，需求和价格波动极大。只有那些效率最高的公司和最为残酷无情的业主才能生存下来。卡内基便是其中之一。他建立了一个庞大的钢铁王国，在他的事业的高峰时期，把他的钢铁企业卖给了摩根。后来摩根组成了一个更大的公司——美国钢铁公司。石油工业中，洛克菲勒因美孚石油托拉斯而居同业首位。竞争让位于垄断。价格稳定而高昂，洛克菲勒积累的财富将近十亿美元。在电气工业中最后的胜利者是通用电气公司和威斯汀豪斯公司。在其他工业中也存在垄断的趋势。

反托拉斯立法 时到如今，美国人普遍的看法还是政府“管得越少越好”(即放任主义)。但是托拉斯和垄断资本的发展，引起了一种反应。政治压力首先来自那些依靠铁路的人，压力首先施加于州的立法机构。好几个州试图管理铁路，但收效甚微。农民组织起“保护农业社”，压力也大了起来。最高法院裁定。伊利诺斯州不得干预州际铁路运输，理由是如果每个州都进行干预，必然导致混乱。向国会施加压力，要求采取全国性行动，已成为不可阻挡之势。

1887年，国会通过了州际商业法，这项立法废除了回扣和其他类似的做法。该法还废除了联合经营和运输协议等方式。铁路试图通过这类方式在某些地区造成垄断局面。州际商业法规定收

费应该“合理、公平”。另外，根据该法建立第一批管理委员会，即州际商业管理委员会。这个委员会有权对铁路实行监督，对各种指控进行调查，尤其重要的一点是，如果发现铁路方面有不法行为，即可勒令“停止营业”。不过，这仅仅是个开端。州际商业委员会无权规定价格，它只能在发现价格过高时到法院去对铁路提出控诉。而多年来，法院一直是偏袒铁路的。

经济恐慌和萧条使政府受到更多的公众和政治上的压力，迫使它采取反托拉斯行动，因而国会在1890年通过了谢尔曼反托拉斯法。此后，任何形式的“限制州际贸易和对外贸易”的托拉斯联合企业都是非法的。建立这类联合企业的人，要被罚款或处以一年徒刑。任何人只要因这类联合企业受到三重损失，都可以到联邦法院提出控告。

联邦最高法院再次狭义地解释这项法律，以致该法的内容遭到阉割。1895年，最高法院裁定美国糖业加工公司兼并竞争者一举并未违反该法，因为它并未“限制贸易”，虽然糖业托拉斯当时控制了美国糖业加工工业的百分之九十八。结果，最高法院的裁决导致各行业一个接一个地组成托拉斯。尽管要求政府进行管理的政治压力日趋强大，最高法院坚持放任主义似乎使工业巨头和那些“拦路行劫的贵族”得以为所欲为。虽说最高法院忠实地执行放任主义，偶而却也唱反调。1905年，最高法院宣布纽约州的一项法律违宪，该法规定面包房的工作时间每周六十小时，每天十小时。最高法院多数法官认为州政府利用州的权力干预私人企业，甚至在超额工时问题上实行干预，是违宪行为。霍姆斯提出反对意见，认为“宪法的宗旨并不是为体现某种经济理论”。

国会受到的政治压力 法院死死抓住放任主义不放，国会和总统同样如此。西奥多·罗斯福却是一个例外。起初他并未要求国会另外立法（这样做会使他与本党保守分子之间发生政治磨

擦)。但是他利用了谢尔曼法来达到目的。1902年，他让司法部对控制大北部、北太平洋以及芝加哥、伯林顿和昆西等铁路的北部证券公司提起公诉。1904年，最高法院判决北部证券公司解散。在这一判决的鼓舞下，罗斯福命令继续对肉类包装公司，洛克菲勒的美孚石油托拉斯和美国烟草公司提出类似的控告。

威尔逊和政府作用的扩大 直到威尔逊执政，政府才进一步采取措施扩大其作用，对托拉斯加以限制。1914年，国会通过了克莱顿法，该法废止某些特殊的经营方式，例如，对不同的买主实行不同价格，以此挤垮竞争者；以不实之词对竞争者及其产品进行诽谤；对竞争者的雇员行贿；购买屯积竞争者所需物质来挤垮竞争对手；给予回扣等等。这项法律的条件非常具体，在管理方面的运用比笼统的谢尔曼法要便利得多。根据这项法律，还建立了联邦贸易委员会，这个委员会有权对跨州公司进行调查，颁发“停业”命令，以此来对付“不公平的”（包括非法的）贸易。

该法在当时的一个副产品，从长远来看极为重要。几年前，最高法院宣布所得税是违宪的。1913年批准的第十六条宪法修正案授权征收所得税。该法通过后第一次征收为数不多的分级所得税。后来这种征税法成为政府手中强大的征税手段。

联邦储备法 州际贸易法、谢尔曼反托拉斯法和克莱顿法都说明政府采取行动来建立一些有关经济的规章制度，对人们经营企业，进行贸易以及其他经济活动加以管理。所得税对整个经济虽然只有间接的影响，但说明了政府开始拥有征收赋税的权力。威尔逊执政时期通过的另一项法律，使政府掌握了实际管理经济的权力，这就是联邦储备法。自从杰克逊解散了第二个国家银行之后，这是第一次设法建立一个全国性的银行系统。

该法建立起一个相当于中央银行的体系。当经济迅猛发展和通货膨胀威胁来到时，联邦就可以提高“二次折扣”利率，使借贷

代价高昂并减少实际货币流通量。当经济发展迟缓停滞和萧条的威胁来临时，联邦又可以降低利率，使借贷较为方便，如果一切顺利的话，还可以增加货币供应量，以此刺激经济的发展。结果，国家货币坚挺，也许还可称之为管理得当。（见表 15—1）

表 15—1 联邦储备系统

董事会	
七名成员组成，由总统任命并经参议院确认	
联邦开放市场委员会	联邦顾问委员会
七名董事会成员 五名联邦储备银行的代表	共十二名成员
联邦储备银行	
十二家银行经营二十五家分行 每家银行有九名董事（董事会指定三名，银行选举六名）	
隶属银行	
6,150 家银行（按规模大小分组）	
650 家大银行	
2,250 家中型银行	
3,250 家小银行	

资料来源：联邦储备银行董事会：《联邦储备系统、宗旨及职能》（华盛顿哥伦比亚特区，1963年，1967年），第23页。

放任主义的复苏 第一次世界大战以后，哈定、柯立芝和胡佛三届政府再次奉行战前的放任主义政策。1929年10月，胡佛执政的第一年期间，发生了证券市场危机。美国和全世界进入了有史以来最为严重、时间最长的大萧条时期。

证券市场崩溃使几百万人的储蓄损失殆尽。全国银行普遍倒闭，造成更多的人倾家荡产。国民收入从1929年的八百亿美元骤降至1932年的五百亿美元，失业人口达一千三百万人，有些地区的失业率竟达全部劳动人口的百分之四十。许多人住在临时搭

起的简易木屋里，拥挤在市郊地区，即所谓的胡佛村。许多人靠政府施舍救济的面包和菜汤度日。到1932年春，成千上万的人已到了实际挨饿的程度。1932年的大选中，不出所料，选民以压倒的票数把胡佛撵下了总统的职位。

罗斯福及其新政 富兰克林·罗斯福战胜胡佛当选为总统。罗斯福在纽约州开始他的政治生涯，一直上升到纽约州州长。一般人认为，罗斯福是个风度翩翩的乡村士绅，并无超群的才智，用记者李普曼的话说，“他是一个讨人喜欢的人，虽然不具备当总统的重要条件，倒非常愿意当总统。”

罗斯福的竞选口号是，美国人民需要实行新政。至于具体方案，他说得很含糊。在他的脑子里并没有形成全面的计划或方案。显然，他也没有什么特殊的思想信仰，既不主张保守的放任主义，也不主张什么激进的社会主义或马克思主义。他在公众心目中的形象（他自己无疑也是这样认为的）是一个温和的务实派，他愿意试行一些看来是可行的、会产生良好效果的新计划。一般公众，为他竞选出力的人，以及希望在华盛顿在他的政府里任职的人认为，他提出的主张比胡佛和共和党的放任主义主张更有号召力。他所提出的与其说是一种理想和成熟的方案，还不如说只是一条途径和观点。不论是公众还是一些希望政府采取行动结束萧条局面的干才，都觉得他的主张既令人信服，也令人鼓舞。

罗斯福说，“我们的国家需要进行大胆的、坚持不懈的试验。采取某种方法并且试行，这属于常识问题。如果试验失败，就坦率地承认，再试行另一种办法。最重要的是要进行试验。”罗斯福和他那些来自企业界、大学和政府内部的顾问的头脑里的各种主张，可称为一锅大杂烩，有好的，也有不好的，有些则相互矛盾。但举国上下，包括企业界、工人、农人、工业界，都愿意作任何尝试，即使这些试验与他们最珍视的信念互相抵触，也在所不惜。

这是因为他们对于自己的信念已达到绝望、恐惧、动摇的地步。至少在头一百天内，即使是行政部门大量提出的各种看来极为轻率的议案，国会也不敢冒然予以否决。人们说，在罗斯福执政的最初几星期或几个月中，美国政府一时间真象跨上了战马，四处驰骋。也许最要紧的是政府是在做事，因为只有这样做才能恢复人民对政府、对国家和对自己的信心。

政府的新作用 新政立法的第一次浪潮，包括了一切政府在经济中所能起的作用：管理经济的立法；为经济活动制定各种法规，对各种经济团体的活动实行管理；促进工业、企业、商业以及整个经济的发展；政府本身参与生产活动。采取措施以解决失业问题，也是这次新政立法的内容之一。国会为救济拨款五亿美元，组织起国民自然资源保护队，把十八岁至二十五岁的公民组织起来，恢复造林以及从事其他保护自然资源的工程。

刺激工商企业的措施属于争论最多的问题。全国工业复兴法起着三个地区新工程的保护伞作用。根据此法建了公共工程管理局，向它拨款三十三亿美元，用于修筑道路，兴建公用建筑物以及其他公共工程。该法还规定，保证工人的最低工资，工作时间的限度，还保证劳动者有权组织工会，并可通过工会进行集体谈判；该法还准许制造业主制定本行业的法规，规定经营活动一定要公平，提高了价格，并在全国工业复兴署的监督下，通过不涉及反托拉斯法的协议限制生产。

政府也是生产者 田纳西河流域管理委员会也许是那个时期政府从事生产的最好例证。田纳西河流域管理委员会成为全世界不发达国家的希望，凡是来到美国的官员和个人，象到麦加朝圣一般，都要来到这里参观访问。整个田纳西河流域是一个严重萧条的地区，但这里具有水力发电的巨大潜力，恰巧也适于生产肥料，控制洪水，发展灌溉，保持土壤，重新造林并提供娱乐场所。

计划如此宏伟，以致私人企业无力承担，但是以威尔基（此人在1940年成为共和党提名的总统候选人）为首的私营电力利益集团，对此强烈反对。

由于田纳西河流经七个州，州和地方政府无法承担这样庞大的工程。1933年国会通过了田纳西河流域管理局法，建立了一个准政府管理局负责建设水坝，发电厂，化肥厂；控制洪水，保持土壤，重新造林，改进灌溉系统，建设游乐设施，并向当地的私人、公司、地方政府出售电力和肥料。田纳西河流域管理委员会成为全世界不发达国家发展经济的灵丹妙药。但是实际上，它并未实现计划中的那些奇迹，甚至比较现实的倡导者希望达到的目标也未达到。但是这项计划确实把萧条而落后的田纳西河流域变成了一个富庶的生产性地区，在建设过程中使千百万人的生活水平得到了提高。

霍普金斯，土木工程署和公共事业振兴署 霍普金斯主管联邦紧急救济署，负责支配那五亿美元的救济拨款，说服了罗斯福，使他认识到人民需要的是工作而不是施舍。结果就成立以霍普金斯为领导的民用工程管理局。一个月之内，霍普金斯把四百万人组织起来修筑道路和公共建筑物、学校、绘制壁画以及其他许多工作。在这以前，人们做梦也想不到政府会主办这些事业。霍普金斯五个月之内花费了十亿美元。罗斯福当时对预算远远不能平衡而心存疑惧，对霍普金斯这么花费金钱感到惊讶。许多人认为这样为人们提供工作机会将是徒劳无功，这项计划将成为人们口中的笑柄。思想上和感情上的讥讽，社会上企业界的反对，加上罗斯福本人的疑虑，使罗斯福在行政系统中站在了反对霍普金斯的一边。但是，1934年的国会中期选举表明，不管新政有多少缺点，人民还是以压倒优势支持新政。于是罗斯福为霍普金斯开了绿灯，又建立了公共事业振兴署。在此后的九个月中，公共事业

振兴署花费了一百一十亿美元，为八百五十万人提供了工作机会。

一连串的立法给人民以希望，但没有结束萧条局面。金融和货币立法以及行政政策并未如预料那样，使价格和需求得到显著提高。各种产业都希望在全国工业振兴署的监督下，能不受反托拉斯法的约束提高价格并限制生产，他们对增加产量和提供就业机会不甚感兴趣，并坚决抵制提高工资和组织工会。尽管如此，在这一时期，工会如雨后春笋般组织起来，在废除童工方面，在原则上确立联邦工资规章，每周工作时间和劳动条件等方面，都为工人争得了权益。公共事业振兴署及其他计划提供了工作机会和救济，但所提供的就业机会仍不能满足需要。正如加勒蒂所说，罗斯福怕收支不平衡，他基本上持温和观点，他不想让别人把他看成激进派，所有这一切使他在失业和经济停滞问题成堆的情况下，采取的措施具有不彻底性。即使如此，他的所作所为已使企业界和其他保守利益集团不胜惊恐，而极端分子却又因他的不彻底性对他进行日益猛烈的攻击。1935年5月，最高法院的一次裁决宣布全国工业振兴署违宪。这是对罗斯福最严重的一次打击。

第二次新政 罗斯福采取的措施遭到失败刺激了他，企业界的保守势力对他的温和态度并不感激，极端主义分子对他蔑视嘲弄，最高法院作出了否定的判决，这一切终于使罗斯福向他的顾问们屈服了，其中包括两名最高法院法官布兰代斯和弗兰克福特。顾问们敦促他不要再迁就和安抚企业界了，劝他采取更为激烈的措施。结果导致另一次立法浪潮，即所谓的第二次新政。

亲劳工方面的瓦格纳法，恢复了工人组织工会和进行谈判的权利。这些权利在最高法院作出有关全国工业振兴署的判决时，全被取消了。1935年8月通过的社会保障法，为有关政府作用的新概念奠定了基础。这项法律确立了一种强制性的老年保险制度，

经费部分来自工资税，部分来自向雇主所征的赋税。此项法律还创立了联邦和州联合失业保险制度。一项新的银行法使联邦手中拥有更大的权力。公用事业控股公司法把公用事业公司的价格和经营活动管理起来了。马斯福通过行政指令给了他经济领域中的宠儿——农业以巨大的好处。农村电气化管理局以低利率贷款给农场主和农业合作社在农村搞电气化。1935年时，仅有十分之一的农场有电力，到1950年，十分之九都有电力了。

第二次新政的一个组成部分，是利用税收作为社会财富再分配的手段。1935年的财富税收法把五万美元以上收入的所得税提高了百分之七十五。通过了征收超额利润税，并将统一税率改为适度的分级课税。

新的民主联合 1936年，罗斯福再次竞选总统。企业界一致反对他，但是新近强大起来的劳工运动全力支持他。内战后，黑人第一次背弃了林肯的党，改投民主党的票。农场主是支持罗斯福的。他在第二次就职演说中把美国描绘成一个住房破旧、衣衫褴褛和营养不良的国家。但他却赢得了这个国家三分之一人口中绝大多数人的支持。1932年，罗斯福在普选中获得百分之五十七点四的选票，而胡佛只有百分之三十九点六。1936年，罗斯福获得百分之六十点八的选票，而兰登仅获百分之三十六点五。在选举团投票时，除缅因州和弗蒙特州以外，罗斯福赢得了所有其他各州的选票。

和第一次新政一样，第二次新政以后还通过了一些立法，但是新政的主要改革都结束了。外交事务，希特勒的威胁，日本的军国主义者，接着就是第二次世界大战，所有这一切上升为当时的主要问题。

对新政的评价 正如许多罗斯福的批评者和他自己的政府所指出的，新政并未治愈大萧条。新政人物固然希望采取一些大胆

的新计划进行试验，但新政还不够大胆，或者还不够深入广泛，以致未能对付大萧条提出的令人生畏的挑战，人民是想象不出问题之多和解决问题的艰难的。第二次世界大战威胁着美国的生存，反对国家必要的防务开支的声浪平息下去了，大量的军事定货，使经济摆脱了停滞不前的状况。

我们说过，新政并没有前后一贯的思想基础，也没有制定全面的计划或方案。施莱辛格和勒钦伯格等同情新政的历史学家的研究表明，我们所说的新政，大部分内容并非出自罗斯福本人。他对经济学只有某些粗浅的了解，也许他只是模模糊糊地意识到他实际上在进行一场革命，这场革命并不因为不是一场流血的革命而使其重大意义有所减色。新政导致社会内部政治权力的巨大变化，尤其值得注意的是劳工运动的兴起。这一事态发展引起了一场有关政府负有社会和福利责任的思想革命（关于这个问题，我们在下一章还要讨论）。新政不仅在政府管理经济方面引起了一场革命，而且还完成了这样一场革命。第二次世界大战以后，关于政府在管理经济中的作用怎样才算恰到好处，还进行了多次斗争。将来还会发生更多的斗争。但是，政府对经济不能袖手旁观这一条基本原则，在罗斯福时代以后，已不再受到严重的挑战了。1952年，当时的共和党的总统候选人艾森豪威尔说过，“我们再也不能允许美国出现大萧条了”。尼克松讲得稍为具体一些：“政府对萧条袖手旁观而不采取决定性行动的时代，已经一去不复返了。”在美国历史上，政府曾试图管理经济，建立各种规章制度，对各类经济团体的活动进行管理，促进工业、企业、商业和经济的发展，并从事生产活动。但在各领域中所作的努力是有限的，或者仅仅是偶然为之。此后，预料政府会把介入一切经济活动当作它的日常工作。

第二次世界大战后的发展 第二次世界大战以后政府在经

济方面的作用包括从事生产，促进经济发展，制定规章制度并进行管理，征收赋税，管理整个经济。

政府从事生产 自从田纳西流域管理委员会建立以后，政府本身在少数几个主要领域里从事生产，其中之一就是原子能和核武器生产。这项生产所需要的科学、工程技术和工业设施等规模之大，远远超出私人工业的财力。而且，这种工程关系到世界的自由是否会遭到希特勒的蹂躏。二次大战后，政府建立了原子能委员会研制核原料，制造核弹和其他核武器。同时原子能委员会向私营工业提供核材料，以建立原子能发电厂或作其他用途（主要是医学研究）。在建立原子能委员会时，主要争论的问题是该委员会由民间还是军方控制。最后决定不由民间控制。后来，原子能委员会生产核材料和在工业中推广应用的职责同管理工业的职责发生冲突，因此受到批评。于是，国会于1974年成立了两个机构来替代原子能委员会。目前，能源研究和发展署负责探索和发展原子能以外的太阳能、潮汐能、风能和地热等新能源；核管理委员会负责管理工业和制定安全和污染标准。

政府本身从事生产活动的另一个领域是宇宙空间探索。在肯尼迪政府期间建立了国家航空和宇宙航行局，任务是发展带人火箭和其他探索宇宙空间的设施，把人送上月球和探索其他行星。大部分生产任务是同私营工业签订合同进行的，但是大部分的规划和研究，一部分生产和装配都由国家航空和宇宙航行局和其他政府机构进行的。

政府的促进作用 关税是各国政府用以促进经济中的工业、商业、贸易农业等发展的最重要的手段，美国也不例外。但是，1934年美国制定了一项方案同其他国家谈判签订对等贸易协定，以此互相降低关税。这种做法一直延续到第二次大战以后。到1970年为止，工业品的关税大幅度降低，但对各种农产品的关税

仍维持原来水平，此外还采取了其他办法，如规定指标，进口价格或者彻底禁止进口。随着钢铁、汽车以及其他重要工业产品的国际竞争的加剧，同时某些不发达国家也提高了某些原料（如石油）的价格，近几年来加强关税保护的政治压力又重新出现了。

支持保护主义对各种不同的传统利益集团经常具有不同的作用。某些农产品的生产者（如种植小麦和棉花）主张自由贸易，使其他国家从美国赚了钱来购买他们出口的农产品。其他的利益集团，如甜菜种植者，就赞成保护主义，主要是通过规定限额这种方式。有些劳工组织要求采取保护措施，有些又主张自由贸易，这取决于每个工会组织所属的工业系统本身的利益。无论工业或商业，情况都是如此。

除关税外，工商界还争取得到政府的直接补贴。例如，七十年代初期，洛克希德飞机公司成功地使政府保证给予巨额贷款，使其免于破产。联邦政府还给工商业各种间接补贴。最突出的一例就是那项庞大的联邦公路计划，凡是合乎政府规定的州际公路网规格的公路，政府给予百分之九十的筑路补贴。这项计划对一般汽车司机是有好处的，同时也间接地补助卡车工业、石油和汽油工业、建筑业以及为汽车、石油和建筑提供原材料的第二线工业。

税收通常也是向工商业提供补贴的一种形式。如果某一工业赋税较轻，或者有什么漏洞，实际上也是一种补贴。政府还大量购买某些商品或大量利用某些服务，结果也是一种补贴。

联邦政府还提供一些服务，其目的也是为了帮助或促进商业发展。商务部及其许多附属机构的主要宗旨，实际上就是促进工商业的发展。商务部在行政系统内部代表企业社团，在国会中也是经常维持他们的利益。商务部搜集国内外商业活动的统计数字。专利局则保护发明者和研究出新产品的企业的利益。国家标准局

进行有利于商业的科学研究，使度量衡制度标准化。小企业管理局是一个独立机构，其目的就是通过贷款、科研、财政方面的咨询以及其他服务项目来帮助规模较小的公司。人口普查局调查有关人口问题，这些信息可以表明消费者的需求和口味，这对制造商和零售商都是千金难买的情报。

政府对农场主的援助 经济中的农业部门一贯是伸手向政府要求援助的部门。农产品价格波动异常之大，气候，动植物病虫害以及其他自然灾害，使农业部门非常经不起打击。由于农业对整个经济具有显著的重要性，政府就不可避免地要干预其事。我们已经提到过关税（关税总是要涉及农产品）、移民土地法和罗斯福的农业政策。现在，关税和进口限额仍然是政府在农业方面所起的重大作用。另一作用是对农产品价格的支持，实际上，在某些农产品价格降到一定水平时，政府就把剩余产品买下来。过去，联邦政府通过向外国提供援助来处理剩余产品（粮食用于和平计划），为学校免费提供午餐，对贫者提供廉价食品，也是处理剩余农产品的途径。政府还用限制生产的办法来帮助农业部门。比如，农场主腾出一些土地种草、植树或其他植物来保养土壤，政府就给予所谓自然资源保护补贴。再有一种办法就是种植面积分配。联邦政府估计棉花、小麦、大米等作物的需求量，据此来规定农场主用多少英亩土地来种植这些作物。根据销售指标，农场主可以通过投票来确定销售指标，规定每个农场主的销售量，如果超过指标规定的销售量则要受到处罚。

制定规章，进行管理 政府——社会通过政治程序采取行动——根据自己的全面的经济哲学思想为经济活动制定一些基本规则。在苏联和中国，国家占有生产资料——土地、矿藏、工厂、商业，都为国家所有。从理论上说，政府在五年计划中规定工厂所需的原料、部件的价格，付给职工的工资以及出售产品

的价格。在英国这样的自称有“社会主义化”的经济，国家可能拥有基本工业，如煤炭和钢铁，其他的则属于个人或私营公司。但是，在“社会主义化”的经济中，国家还应“计划”经济，并利用各种手段和工具来完成经济计划。在美国这样的实行自由企业经济的国家，其哲学思想是，只要能保证消费者和工人的健康和安安全，买卖公平，促进整个国家的全面繁荣，私人企业就不受任何限制。

在实际生活中，上述各种不同类型的经济原应按不同的规则运转，但是从哲学思想的意义上来讲，也不是那么“纯”的。在苏联和中国，表面上国家占有生产资料，通过全面的五年计划来规定生产任务、价格和工资，但内中却在价格、工资、提供哪些商品和服务等方面进行着大量的政治活动和讨价还价。而且自行其是的企业家的活动甚至是惊人的。美国政府对其自由企业制度的控制，实际上比人们所知的要严格得多。英国经济学家经过多年的观察，发现美国的保险业受到比英国更严格的控制，还发现英国的“社会主义化”制度所制定的法规远不如美国根据反托拉斯哲学所制定的法规严格。苏联的工业为国家所有，美国则是由许多拥有股票的个人所有，但实际上，观察家认为两者并无很大的区别。人们经常援用苏联的钢铁工业和美国钢铁大王美国钢铁公司为例。在苏联，国家占有钢铁工业，理应由国家向管理钢铁工业的政府官员下达指示。实际上，苏联的钢铁工业具有相当大的独立性，有关生产、价格、工资等决定都是钢铁管理机构、政府官员、苏联军方和其他钢铁消费者以及煤炭供应部门之间通过政治过程讨价还价作出的。一般说来，政府在决策方面权力最大。在美国，数以千计的股东拥有美国铁路工业，理应由他们来选择经理，制定总政策。实际上，美国的钢铁工业是由相当独立的机构来管理的，真正拥有钢铁工业的人却很少有发言权，有关钢铁生

产，价格和工资是由钢铁公司管理部门、钢铁消费者、钢铁工人工会、煤炭供应者、军方以及白宫、行政系统和国会的政府官员之间通过政治过程协商决定的。

制定法规的方式 反托拉斯立法是美国政府用来制定经济活动法规的一种手段。此项立法和自由企业哲学是切切相关的。根据这一哲学，在保证消费者和工人的健康和安全、买卖公平，并保证整个经济的繁荣和高就业率的前提下，私人企业家就可享有自由。十九世纪的实际做法，政府在这方面采取放任主义政策（这一政策使经济企业家享有完全的自由），结果出现托拉斯和垄断。托拉斯和垄断资本有权决定它们所购物品的价格，它们所雇工人的工资以及它们出售产品的价格和质量。因此，政府采取不干涉主义政策的结果不是自由竞争，倒是在许多行业中几乎不可能有什么竞争。政府（即社会）采取反托拉斯政策就是利用政府的权力来防止垄断和其他妨害自由竞争的做法。由此可见，英国经济学家发现的政府严格的控制，实际上是基于自由企业和竞争哲学的政策造成的后果！

政府制定法规的另一种办法是，大量的立法、政府命令和指示，一方面对劳工组织进行管理，另一方面也对企业进行管理。还有一种方式是制定规章来控制铁路及其他运输工具的收费标准。再者就是制定一套法规来处理金融货币机构等贷方和工商企业等借方之间的关系。

管理手段 不同的政府委员会对不同的企业进行的管理，如州际商业委员会、联邦贸易委员会、证券和交易委员会、联邦储备系统管理委员会、联邦动力委员会、联邦电讯委员会、民用航空委员会、消费品保障委员会等等。卫生、教育和福利部的食物和药品管理局负责执行有关食品和药物检验的各项法律和规章。联邦海事委员会、全国劳工关系委员会以及其他许多行政系统的机

机构和部各自负责各特定行业的不同方面的活动。

互相对立的压力集团的作用 管理工商企业的各项立法和行政指令，不可避免地都是各种利益集团压力的产物。消费者集团鼓动实行严格控制或者颁布禁令。工业(经常是与某种特定工业有联系的工会组织)力图保持更大的行动自由。为了保持食品和药品的质量，曾制定出相当严格规定。可是，1963年，联邦贸易委员会、消费者集团以及制药业部门联合起来，迫使卷烟公司在烟卷包装上印上严厉警告吸烟者吸烟危险的字样，结果收效很小。三年之后，联邦贸易委员会报告说，这一警告对烟卷的消费或开始吸烟的年轻人没有什么效果。1970年，不顾烟草工业、广告业和传播业的反对，国会通过了一项立法，禁止在电视台和广播电台上为香烟做广告。但是烟卷消费量继续增长，预料还会进一步鼓励人们戒烟。

禁止对某种产品广告宣传失实的立法早已存在。但是在1971年以前，联邦贸易委员会只是在有人对此提出具体不满时才执行这项立法。结果，这类失实的大量广告都未得到处理。1971年，在纳德和其他一些人的压力下，尽管没有人表示抱怨，联邦贸易委员会还是要求各个行业向委员会提出资料数据，以证实他们的广告没有失实之处。这一措施执行的结果，使广告中夸张失实的情况减少了。

1966年，国会通过了两项汽车安全法案。一项要求汽车制造业要达到联邦政府规定的汽车和轮胎安全标准。另一项立法要求各州政府制定公路安全计划，否则就要从联邦拨给的公路建设资金中扣除百分之十。

1966年国会还通过一项法律，要求商品包装必须实事求是，商标应提供明确和准确的商品介绍，以便消费者能够更准确地将价格进行对比，更清楚地了解他们所购买的商品。1967年和1968

年，国会确定了肉类和禽类的检验标准，条文规定所有各州都必须建立检验程序(有七个州对肉类根本不进行检验)。1968年，国会通过了“借贷诚实”的立法，要求银行、商人和其他人借贷时应明确讲明利息和其他费用的情况。

最近，国会又通过法律，规定了空气和水的纯洁度标准，限制了工业向大气、河流和小溪中排出的污染物质的量。联邦能源署于1973至1974年能源危机中建立，这一行动是为了调和两个对立利益集团的矛盾。一个集团主张更严格地控制工业污染和汽车和卡车排出的污染性废气，另一集团则代表工业界和工会组织。后者担心，如果某些工业因标准过于严格而无法获得利润，或者汽车销售因价格被迫上涨而急剧下降，经济和就业将受到不利影响。

征税权 大多数人认为，税收是政府为自己的开支筹款的一种手段。但是，现在税收权力所起的作用中，这也许属于最不重要的一个方面了。(见表15—2)

表15—2 1979年财政年度联邦预算中每一美元的来源和支出

每一美元各种来源的比例		每一美元各种支出的比例	
个人所得税	38美分	公民个人直接福利支出	37美分
国内货物税	5美分	国防开支	24美分
社会保险收入	28美分	向州和地方拨款	17美分
公司所得税	13美分	其他联邦工作	14美分
债务收入	12美分	纯利息支出	8美分
其他	4美分		

补贴 税收可用作补贴(如石油枯竭补贴)。因此，各种利益集团都拼命促成通过在利率和豁免方面有利于他们的税收法。1976年提出的税收法案长达一千五百三十六页；《纽约时报》在一

篇社论中评论说，如此冗长的税收法案中，显然充斥着各种利益集团的利益。还有人指责说，这项法案中有些减税条款仅仅是为了让负责赋税的参议院财政委员会主席、路易斯安那州的参议员拉塞尔·朗的亲戚们得到好处。

社会目标 在税收方面给予优惠还可用于社会性目的。例如，福特政府要求降低投资所得的税收，以此鼓励有钱的人向新企业投资，帮助发展经济。在造价低廉的住房短缺时期，就减少那些投资兴建低廉住房的人的赋税。根据1977年卡特的能源法，凡是在家里安装太阳能设备或风车以节约能源的人，都可给予税收方面的优惠待遇。最重大的税收漏洞(对政府来说意味着收入减少)是免除房产主抵押金的利息。从这里得到好处的倒不是那位富翁，而是一般中等收入的人或较宽裕的拥有房产的工人。堵塞这个漏洞是困难的，这是因为房产主有参加投票的良好记录，而且这样的房产主为数不少。

当税收用来大量增加政府收入，或吸收大量的购买力作为防止通货膨胀的措施时，对富人征税的作用不象对中低收入的人们的征税那样有效，因为富翁毕竟是极少数，而中低收入的人却是大多数。1976年曾提出一项议案，建议将原来收入在七百五十至一千美元的人免征个人所得税的范围扩大(这项议案遭到否决)，这意味着联邦政府将因减少七十一亿美元收入而增加赤字。反之，如果普遍提高最低税额并严加执行(这是针对高收入的人，并确保他们无法逃税，不管这些高收入者在纳税方面有多少空子可钻，有多少保护伞)，但是从中增加的税收仅为九亿八千万美元。

支付转移 征收赋税的权力可以用来重新分配收入，即所谓支付转移。支付转移是从人口中的某部分提取收入转交给另一部分。退伍军人的退休金就是一种支付转移，也就是说，从全国

人口收入中征税，付给退伍军人。社会保险也是一种支付转移。由于每个人在工作期间都要出钱，社会保险具有一种强制性保险计划的形式。但是实际上，现在人们省下钱来缴纳保险金并非为他们自己退休时使用，而是为那些已经退休的人享受保险之用。福利，学校免费供应午餐，养活不能自食其力的孩子等都属于支付转移。武装部队的俸饷和政府雇员的薪金也是如此。不论哪种情况，支付转移的目的都是把某一部分人的钱给另一部分人使用。有时用于对人们的服务提供报酬，如军人和政府雇员；有时则用于社会和政治目的，例如退休人员、穷人和退伍军人。支付转移还具有缩小社会收入差距的作用，也许可以说是为了实现创造一个社会收入大致均等的社会这种信念或理想。

管理经济 征税权可用来管理整个经济，这是征税权最重要的作用。在钱多货少、供不应求造成通货膨胀时，高税收可以吸收过剩的货币，使供求趋于平衡；在经济衰退时，降低税收可使人们有更多的钱可花，以此提高需求，刺激经济，并提供更多的就业机会。

管理经济的手段 管理经济是当今政府所应起的作用。利用征税权来吸收过多的购买力（增加税收），或提高购买力（减少税收），仅仅是政府管理经济的手段之一。

财政政策 提高或降低赋税是财政政策的一个方面。财政政策的另一手段是政府借款。政府通过发行公债或其他方式借款，就可以吸收购买力；当政府归还前些年的借款时，购买力就提高。财政政策的第三个手段是政府开支。当政府开始执行一项公共工程计划，建筑道路、桥梁、公共建筑物或自然资源保护计划时，就会提高物质和服务的需求，从而刺激经济的发展，当政府紧缩开支，将已宣布的计划推迟或取消新计划，政府就可以使需求减少，从而延缓经济的发展。第一种方法是使经济萧条复苏，第二

种方法是使过于活跃的经济冷却下来。如果政府开支率大于税收等项的收入率，就会出现超支赤字。这里可以引出一条理论：当经济极度衰退时，只有通过大量的政府开支才能有助于恢复经济，这就要求政府允许出现超支赤字。

金融政策 政府管理经济的第二套手段是金融政策。金融政策利用各种手段来控制货币供应量和信贷。这是联邦储备委员会的任务，联邦储备委员会可以不受总统约束，有权采取独立行动，甚至同总统相对抗，许多总统为此感到懊丧。联邦储备委员会可以提高或降低本系统银行储备金的百分比，结果是经济生活中的某个方面的银根紧，而另一方面则银根松。联邦储备委员会还可以通过提高或降低本系统银行和其他债务人的借款利率来操纵信贷。利率越低，贷款越容易；人们就会利用利率低的时机借款，结果使经济生活中货币量增加，需求更大，对经济的刺激也就更大了。利率越高，贷款越困难，经济生活中货币量减少，需求就小，结果经济发展就缓慢下来。购买和销售政府证券的联邦储备委员会的公开交易委员会也具有相似的作用。当联邦储备委员会买进证券时，各储备系统银行就减少其储备（这种储备是以政府证券形式出现的），储备系统各银行手中就有更多的钱借给别人。于是，货币供应量就增加，经济就上升。当联邦储备委员会售出证券，联邦储备系统各银行手中的储备就增加，用于贷款的钱就减少，经济发展就缓慢下来。

工资和价格控制 政府用以管理经济的第三个手段是控制工资和物价。政府只要规定工资和物价超过某个限度是非法的就行了。显然这种方法只是在非常时期才能采用。但是，作为管理经济的一种手段，它与财政政策和金融政策相比，更具有决定性作用，至少在短期内是如此。工资和物价控制在第二次世界大战时期实行过，后来在朝鲜战争时期也使用过。在和平时期，只有尼

克松总统实行过。国会授予总统一种备用权力，只要总统认为需要这样做，他就可以控制工资和物价。这种主张最初受到强烈的抵制，尼克松自己行使了这一权力，于1971年冻结了工资和物价。

反对冻结工资和物价的一条主要理由是，这种做法使供求关系不正常，有时在解除冻结之后要进行艰巨的调整工作。假如在冻结物价时期电力价格很低，这就会鼓励人们在家里使用电力取暖，如果用于发电的燃料不足，物价冻结一旦解除，电力成本立即猛涨。使用电力取暖的家庭就会处于进退维谷的地位：要末继续使用电力而支出猛增，要末花钱另购一整套新的取暖设备。

还有一种更为极端的经济管理方式，即采用定量供应，强行规定个人和企业购买某些商品的限额。定量供应的办法至今只是在战时才采用。

政府政治与经济的关系 政府通过关税、特别减税或直接补贴等方式来帮助发展某一特定行业(如商业、采矿、农业等)，这种经济方面的作用涉及各种相互冲突的利益。在这种情况下，哪些人从中得到好处，经常是十分明显的，例如，某一有关的商业部门、这一行业中的工人，向这一行业出售原料者，有时(并不总是如此)对购买这一行业产品的消费者也有好处。政府作为促进经济发展的一种力量，可使整个社会从中受惠，虽然社会的某些部分所得的好处要多一些。联邦储备法使社会的某些部门特别受惠，但建立一切人都信任的国家银行系统显然对整个社会都有好处。当政府对经济起促进作用时，谁的利益受到损害通常并不十分明显。如果对棉纺织业实行有别的关税措施或给予补贴，使之在竞争中占有利地位，那么毛纺织业的利益就显然受到损害。但是通过提高价格的方式给农业以补贴，可能意味着消费者在食品上增加开支，许多消费者不会知道，这样一来他们要吃多大的亏。

如果政府通过制定规章制度来管理经济，对于各种相互冲突的利益集团来说，情况也是如此。哪个利益集团受惠是清楚的。瓦格纳法显然有利于工会，塔夫脱法显然有利于资方。在很多情况下，事情并非泾渭分明。许多管理机构之所以建立起来，本来是为了对某个行业实行限制，结果却成为这一行业的俘虏和利益的维护者，这种情况并非罕见。在制定规章方面，谁得到好处，谁得不到好处，取决于政治斗争，看谁对负责制定规章的机构具有更大的影响。

当政府以征收赋税管理经济时，在哪个受惠这个问题上，既有明显的一面，也有不清楚的一面，前者如同政府起促进者的作用，后者则同通过制定规章管理经济相似。

当政府从事某种生产活动时，生产这类产品的私营行业可能会反对。私营动力公司为阻挠建立田纳西河流域管理局进行顽强的斗争。有时情况则相反。至七十年代，铁路已不想再提供客运服务，他们非常愿意让准政府性的“美国旅游公司”接办这项服务。

各利益集团对政府上述各种作用采取支持或反对态度时，思想意识和缺乏知识对他们有很大影响。如果人们当时能预见到兴建铁路系统时的授地计划会带来贪污腐化和惊人的投机活动，就可能会采取其他不同的办法了。保护主义派和自由贸易派之间在关税政策上旷日持久的争论，既受到思想意识的影响，也受到利害冲突的影响；这可能由于他们对关税的实际后果缺乏了解，但更可能出自思想意识不同的原因。不管怎么说，缺乏知识确实有它的影响；比如说，在有关关税征税问题的争论，其他国家必须向美国出售商品，提供服务，这样才能赚回钱来购买美国的出口商品，对这一点至今仍没有透彻的了解。

管理经济 在政府在经济上的各种作用中，最重要的是对

经济的管理。征税权、财政政策、金融政策、工资和物价控制，以及定量供应等政府用以管理经济的手段对社会各部分人会产生不同的影响。经济发展过快，会造成通货膨胀，社会上靠固定收入的人（退休人员和无力对雇主施加影响使之增加工资的人）会造成困难。通货膨胀会使原料和部件价格上涨，工商企业界某些部分受其影响，但又因某些原因无法将成本提高转嫁消费者，这都会为这部分工商业造成困难。汽车制造业尤其经不起通货膨胀的打击。另一方面，控制通货膨胀的各种措施又会使经济陷于萧条，由于这些措施通常会提高失业率，工人受害是最深的。

一般认为，与财政政策相比，金融政策较为不偏不倚。税收政策则必然对一部分的打击大，对另一部分的打击小，而政府开支政策则使某部分受利较多，另一部分受惠较少。但是金融政策是紧缩或放宽货币供应量和贷款，这对一切债务人的打击是同样的。但是，联邦储备系统的一位成员布里默指出，货币供应量小，大企业所受的影响就不如小企业那么大。另一方面，控制工资和物价，企业和工人都可能受害，这要看实行工资和物价控制时的具体情况。长期冻结工资和物价可能使经济畸形发展，一旦冻结解除，调整经济时所造成的困难对不同的人来说，是非常不平衡的。

于是，社会各种不同部分不可避免地要根据他们受影响的情况要求采取不同的政策。大多数总统希望能灵活地利用财政政策，但是他们发现很难做到；国会议员不愿意增加赋税，因为他们的选民会对此反应强烈，只有在他们认为他们能有根据地说明非采取这一行动不可时，他们才愿意提高税收。某些增加政府开支的计划，尤其是造成财政赤字的开支，会使国会指责为大手大脚，挥霍无度。但是由于联邦储备系统拥有独立权力，总统就不能随心所欲地利用金融政策。总统在获得控制工资和物价权力

方面就更加困难了。

对情况不够了解 分析和预测失误之所以产生，是因为情况经常变化，比人们想象的要复杂得多。正如一位滑稽演员打趣时所说的，经济学对过去三次萧条预报了九次，对过去三次繁荣预报了十次。以通货膨胀为例，传统派经济学家认为通货膨胀总是因为钱多货少。但是现在的经济学家把传统的通货膨胀形式称为需求不足式的通货膨胀，此外还有两种形式的通货膨胀，并且对它们加以区别。一种是成本提高型的通货膨胀。原料价格上涨、贷款利率提高，工资提高，迫使产家提高商品价格。再一种是利润提高型的通货膨胀。产家控制他们销售自己产品的市场，提高这些产品的价格谋取更高的利润，或人为地保持高价格。为了对付这种类型的通货膨胀，政府可能采取某种反托拉斯行动或冻结工资和物价。

经济管理之所以复杂，还因为人们并非总是按照政府的意图办事。例如，政府减税，本来指望人们多花钱以此刺激经济发展。有时人们却决定把钱储蓄起来，这样就无法刺激经济发展。联邦储备系统提高利率，为的是减少贷款，但是企业家却继续借款。由此可见，人们对于大工业经济的了解还远远不够。

有些经济学家认为，财政政策比金融政策更易收效，有些经济学家则持相反意见。有人认为，要有效地管理经济，必须同时利用财政和金融政策，另外还需采取措施来对付大公司。另一些经济学家则认为，大公司对经济是利大于弊。

思想意识的作用 尽管专家们各持己见，政客、特殊利益集团的领袖、大公司的头头脑脑，以及普通老百姓照样按照自己的看法行事。因此，除了特殊利益集团以外，思想意识也成为一大要素。国会议员、总统、高级行政官员以及下属各级政府官员，都要受到具有强大政治影响的个人、组织和集团所代表的各种哲

学思想的巨大压力。甚至还有主张不干涉主义的，也有要求政府实行集中控制的计划经济的，更何况在这两个极端之间还有各种想法！

各种竞争者的势力 上述有关政府所起的各种作用，今天已确立了一些先例。政府应该管理经济——或者说，在无法取得一致时，只好由政府尽其所能来管理经济。政府应该制定各种经济的规章制度，管理各种经济团体的活动。政府应该促进工业、商业、贸易和经济的发展，促进繁荣，提供充分就业的机会。政府应该直接从事经济的生产活动，例如田纳西河流域管理局，核能，宇宙探索等私人企业无能为力的生产活动。政府应该征收赋税，不仅是为政府本身提供行政开支（包括军事防务等特别庞大的开支），而且也是鼓励某些活动、阻挠另一些活动的手段，同时也是将国民收入从一部分人手中转移到另一部分人手中的手段。

既然政府在经济领域的活动中不可避免地要侵犯不同社会组成部分的利益，那么各种不同的社会成分（如地区，工业，商业，工会，利益集团等）就必然会对政府施加压力，迫使它采取有利于他们的措施。农场主要求关税保护并向农业提供直接补贴。各工业行业以及和它们有关的工会组织，在受到外国进口商品的威胁时也要求提高关税和实行补贴，以此保护和援助他们这个行业。向国外出售产品的各工业行业以及和它们有关的工会组织，则主张自由贸易。政府严加管理的工业和同它有联系的工会组织，会迫使政府放松限制或企图收买政府管理机构。从政府管理中受益的工业和工会以及消费者集团和环境保护论者，则要求政府加强管理。有些团体会要求政府从事某些领域内的生产活动，另一些则反对。税收制度是社会上一切特殊利益集团攻击的目标，另一些集团则要求改革税制，防止偷税漏税和特殊照顾。

权力阵营 前几章在讨论政府的工作成果时，曾试图列举与

政府制定政策有关的各种权力中心，并对它们在政府决策中各有何种权力作一估价。至于政府在经济中的几种作用，每种社会成份，无论大小如何，在政府对经济的干预以及对整个经济的管理中都具有某种影响。某些个人、集团、组织和机构，如总统、国会的某些委员会、某些行政机构、大公司、大工会组织、某些地区性的利益集团和某些州和地方政府，对政府的决策拥有极大的权力。但是，这些个人、集团、组织和机构的大小，随着情况和权力中心联盟的变化而有所不同。要把所有这些参与其事的成分各自具有的权力理出头绪，是极其复杂而艰难的，以致我们必须用一整章的篇幅来研究权势集团的问题。

本章追述了美国从荒芜之地发展为工业大国的整个过程中政府参与经济事务的历史。从铁路由密西西比河延伸至太平洋时候起，政府才对经济起较大的作用。

我们还讲了十九世纪后期的主导经济理论放任主义的“无所作为”哲学。我们看到这种哲学的结果是托拉斯和垄断的发展。然后，慢慢地产生了一种反托拉斯情绪，至于这种情绪成为法律的过程，就更加缓慢了。我们回顾了西奥多·罗斯福企图利用这项法律来限制托拉斯，国会受到对立双方的压力，于是又掀起第二次反托拉斯立法浪潮，结果通过了联邦储备法，在威尔逊执政时期，建立了国家银行系统。

我们在本章中看到大萧条造成的局面以及在富兰克林·罗斯福新政时期逐渐产生了有关政府在经济生活中的作用一种全新的哲学思想。最重要的并不是接受政府管理整个经济这一概念，而是要求政府起这种作用。

在简述了第二次世界大战后的事态发展之后，我们考察了政府目前在经济中所起的各种作用，如从事生产，促进经济发展，

制定规章制度，征收赋税，以及管理整个经济。我们叙述了执行上述各种任务的政府机构以及它们使用的各种手段，例如关税、补贴、财政政策、金融政策、控制工资和物价等。

我们还研究了各种相互冲突的利益，与经济决策有关的各权力中心所起的作用，对现代工业经济缺乏科学知识所产生的后果以及思想意识所起的作用。

最后，我们又讨论了各个竞争者拥有的权势，结论是，这个课题需专用一章来研究，专门讨论美国是否受一批权势人物的控制这个问题。

第十六章 增进一般福利

污染：烟雾、肮脏的河流、溢入海洋的石油。能源危机和取消排出大量废气的汽车。控制污染，也许还要求已婚夫妇取得许可证才能生孩子。实行强制性的医疗保险，从呱呱坠地直到寿终正寝，医疗费用全部包干。

宪法制定者谈论“增进全民福利”时，他们是想不到上述问题的。今天，这一用语的含义则包括了所有这些措施，实际上还远不止这些。本章的主题就是这个问题。

我们先从政府在发展科学方面所作的努力开始，然后讨论环境和污染问题。问题另一面是原料短缺，尤其是石油之类的燃料不足。人类如果要控制污染并解决原料短缺问题，就必须解决人口增长问题。

教育引出了一系列政治性问题。我们先回顾一下联邦政府如何卷入教育问题，然后再研究两个问题，这两个问题在不久的将来是教育在政治领域里的主要问题，其一为联邦对高等教育（大学和研究生）的资助；其二是各社区间的中、小学质量差异极大。

住房是政府关心的另一个领域。我们将回顾十九世纪联邦政府最初介入住房问题的情况，新政时期建立联邦机构以资助住房抵押以及建立联邦住房和城市发展部。我们将考察废除贫民窟和为贫民提供较好住房方面新近发生的问题。

接下来是讨论保健问题。美利坚合众国成立之初，联邦就已介入这个问题。我们将考察一下将来保健方面的政治性问题，特别是各种全国医疗保险计划。

然后我们将讨论社会保障、失业救济和棘手的福利问题及其各种表现形式。我们将叙述福利方面所取得的进展、为什么公众对政府处理这一问题的方式普遍不满。

我们也将试图分析一下长远未来的情况，即后工业社会或超工业社会中的问题。对这一问题进行过系统研究的学者认为，今天的福利问题预示着我们必须探索一种全新的分配所得的原则而不是把收入和劳动不可分割地联系在一起。

最后，我们将研究管理方面的政治和全民福利的改善。我们将看一看在各种问题的政治斗争中有哪些带头人，以及影响斗争结果的不同组织各有什么权力。

美国宪法第一条第八项授予国会“提供公共福利”的权力，其中特别提到要促进“科学和应用技术”的发展。根据这一权力采取的第一个行动，大概是杰斐逊政府组织了对路易斯和克拉克的考察。这次考察的目的是寻找一条通向太平洋的路线，并搜集沿途地理和人情的科学资料。1863年，国会建立了国家科学院。第二次世界大战期间，政府制定了制造原子弹的曼哈顿计划。1949年苏联爆炸了一颗原子弹之后，国会建立了国家科学基金会，加强物理学的基础研究。1957年苏联发射了第一颗人造地球卫星。此后不久，艾森豪威尔总统宣布任命一名总统科学技术特别助理，并建立了由私人研究机构的科学家组成的科学顾问委员会。国会方面则通过了国防教育法，通过资助大学学生来培养更多的科学家、工程师、数学家和外语人才。1973年，尼克松撤销了科学顾问这一职务。1976年，根据国家科技政策、组织和优先项目法在总统办事机构中(白宫)建立了一个新科技办公室，由一名新的科学顾问任主任。

环境 政府力图保护环境和微妙的自然界生态平衡，引起

了一些新的涉及政治过程的问题。主要的威胁来自空气、河流、湖泊和海洋的污染；杀虫剂对于昆虫以外的其他生命的有害作用；垃圾的堆积；人口和交通运输的过分拥挤；某些极端的努力可能导致北极冰帽的溶化和地球上人类居住地区的洪水泛滥等强烈后果。

空气污染可能集中在城市，但是所有的空气都会受到影响。美国公共卫生署六十年代的一些统计数字颇能说明问题。家庭和公共建筑的取暖给美国带来了二百万吨一氧化碳，三百万吨氧化硫，一百万吨碳氢化合物和一百万吨颗粒物质。仅仅焚烧垃圾一项，就能产生一百万吨一氧化碳，将近一百万吨氧化硫和氧化氮，一百万吨碳氢化合物和一百万吨颗粒物质。

纸和纸浆厂、钢铁厂、炼油厂、冶炼厂、化工厂等工业，给大气增加二百万吨一氧化碳，九百万吨氧化硫，三百万吨氧化氮，将近一百万吨碳氢化合物和三百万吨颗粒物质。

六十年代后期的九千万辆轿车和卡车带来了六千六百万吨一氧化碳，一百万吨氧化硫，六百万吨氧化氮，一千二百万吨碳氢化合物，一百万吨颗粒物质以及各种其他有害物质。

此外还有其他对生命有害的污染物质。用于汽车闸皮的石棉纤维和喷洒在建筑物钢结构上的防火石棉，都是肺癌的重要诱发物质。美国公共卫生署对城市空气的研究，发现了三十九种东西是自然空气中所没有的。

原子能发电站 原子能发电站也具有污染危险。其中之一是被射到空气和冷却用水中的放射性同位素。另一种是热污染，即冷却用水放入河流湖泊中造成水温升高。根据现有的技术，原子能发电站是通过铀原子裂变产生热。最常用的铀是铀-238，铀矿中一小部分是铀-235同位素。这种同位素极不稳定；当它分解时，就放出大量的能。这一裂变过程所产生的热，被用来把水变为蒸

汽，再用蒸汽带动涡轮机发电，发电后还保存着大量余热，需要用大量的水作为冷却剂，把热排出发电站。

原子能发电站还通过水和烟囱释放出少量的同位素。大多数专家认为，在正常情况下，释放出的同位数微不足道，但有些专家担心在某些生命形态中会潜在地积聚起来。例如，把燕子放在烟囱的排出物中，其同位素的积聚量比在空气中高达七万五千倍。

原子能发电还有发生事故之虞，这倒不是说会发生爆炸之类的事，而是向空气中释放放射性物质，或通过排水把放射性物质带出来。铀燃料用完后的废料在几百年甚至几千年中仍然具有高度放射性。安全储藏这些废料很难，也很危险。

噪音污染 随着城市发展，很突出的一个问题就是噪音污染。人们在一间房间里安静地谈话，这间屋子的音响大约是五十分贝。如果达到八十分贝，就会使人烦躁。一辆汽车的音响是七十分贝。繁忙的汽车交通为一百分贝。城市居民，例如操作机器时或在夜总会里，经常受到的音响高达一百一十分贝甚至更多。

固体垃圾 垃圾问题在大城市中是个突出的问题，不过小城镇也同样受到影响。对此是有些办法的。越来越多的州可以通过法律禁止使用一次性使用的瓶子。对那些可成为垃圾的商品征税，以此作为妥善处理垃圾的经费。有些城市在对废品作适当处理后，用它来堆积小山，覆以沃土，成为风景宜人的公园，甚至可以建成滑雪场所。

水污染 工业化初期，溪涧、河流和湖泊被用来作为倾倒工业废料的地方。这种天然排水系统使下游的水无法饮用，成为传播疾病的媒介。由于用水分解有机化合物，把水中的氧气耗费殆尽，鱼类和其他生物因缺氧而无法生存。某些工业的废料中含有高量的有机物，也会造成这种情况。工业废料毒化用水，汞便是

其中之一。汞随河水流入海洋，进入鱼类肌体，结果许多鱼已不能食用。

溪流，河川和湖泊面临另一种灾难，那就是毁灭了水生生物，使湖泊“死亡”。大量的水藻开花越发普遍（主要是由于使用合成洗涤剂），这些水藻花消耗氧气，结果造成其他水中生物缺氧。

海洋污染 关于海洋污染，最令人担忧的是石油溢入海洋。结果，海岛、海鱼和甲壳动物死亡数之大，令人震惊。海滩遭到破坏，旅游业收入受到损失，令人遗憾。但是，除此之外，还可能正在发生更为严重的海洋污染。上面已经提到过汞。另一种污染物是塑料。塑料制品如玩具、日常用品、包装袋等，不象木制品那样分解为它们的自然成分。它们没有生物递降分解的特性，也就是说，它们不通过细菌的作用或其他影响而分解。人们把它们乱扔在风景区和公路上，也扔在海洋里。在广阔海域里，如果把它们撕成小碎片的话，那么在每个立方公分的海水里都可以找到塑料制品。现在还不能肯定这种污染到底会产生什么样的后果。

原料和能源 污染问题的另一面是原料和能源日愈短缺，其中尤以石油为甚。铁、铝、锰以及一系列工业化社会赖以存在的原料供应量都是有限的。不过，我们也不能说哪一类原料非有不可，也无法预料哪一天人类会把它用尽。人们不断地发现新的方法来从过去一直被当成低质的矿石中提取金属。很多过去认为无法开采的地方（如海底），现在也找到了原料。人们还可以发展代用品。一方面，我们对资源的储藏情况无法作出定论，但是有一些领域却给我们提供了一种线索，那就是能源。只要有足够的能源，人们就可以找到办法来弥补其他方面的不足。如果没有能源，那么人们就束手无策了。

高夫和伊斯特兰兰两人对世界能源状况作了一个最有说服力

的分析。他们从三个假设出发进行分析。首先估计全世界的能源消耗。他们认为全世界每年耗油为零点一七Q（Q为英国热量单位，一Q相当于四百亿吨煤）。其次，他们认为，在全世界人口达到七十亿以前，人类无法稳定人口增长。第三，世界上的发达国家和发展中国家都将继续工业化，从而使其能源消耗量提高到比美国当前的耗油量还要高出百分之二十。如果上述三个假设被证明是正确的，那么，全世界在公元二千年的能源耗费将达到每年二点八Q。

水能、潮能、地热能、风能、太阳辐射等“可再生能源”，会解决一些问题。据估计，美国家庭和建筑物取暖所需的能源的二分之一可由太阳能提供。但是，即使使用“再生能源”，它也只能提供目前能源消耗中的一部分，对于将来所需的能源来说，再生能源所能提供的这部分所占比重就更小了。

已探明的矿物燃料（如石油、煤和天然气）储量按目前的消耗率计算，一百三十二年以后即将枯竭。如按二点八Q计，那么八年之后就用完了。估算储量，即目前尚未发现但据称存在的储量，按目前消耗率计算，可供应二千八百年所需能源，按二点八Q计算，则可供应一百七十年的消耗。

我们已经说过，目前核能发电站用的是铀矿。开采每磅铀矿耗资五至三十美元。已探明的铀矿储量如按二点八Q年消耗量计算，可维持四年，估算总储量则可维持八年。如果开采每磅铀矿的成本提高到三十至五百美元之间，从而使人们有可能从低品位矿石中提炼铀仍有利可图，那么前景就较为乐观：以每年消耗二点八Q计算，已探明储量将维持二千六百年，估算储量则可维持一万零四百年。

从理论上说，发展所谓增殖型反应堆是可能的，这种反应堆生产的核燃料多于其消耗的燃料（比如，利用中子轰击技术从产

量多但性能稳定的铀 238 中提炼钚 239，从钍 232 中提取铀 233)。为安全计，同时也因为处理大量的放射性废料很困难，卡特总统在 1977 年初停止了模型试验。假定有朝一日证明增殖型反应堆既安全又经济，即使以年消耗量二点八 Q 计算，这些反应堆也能提供能源达五十三万六千年之久，如果按照估计储量计算，则可供能一百八十万年。

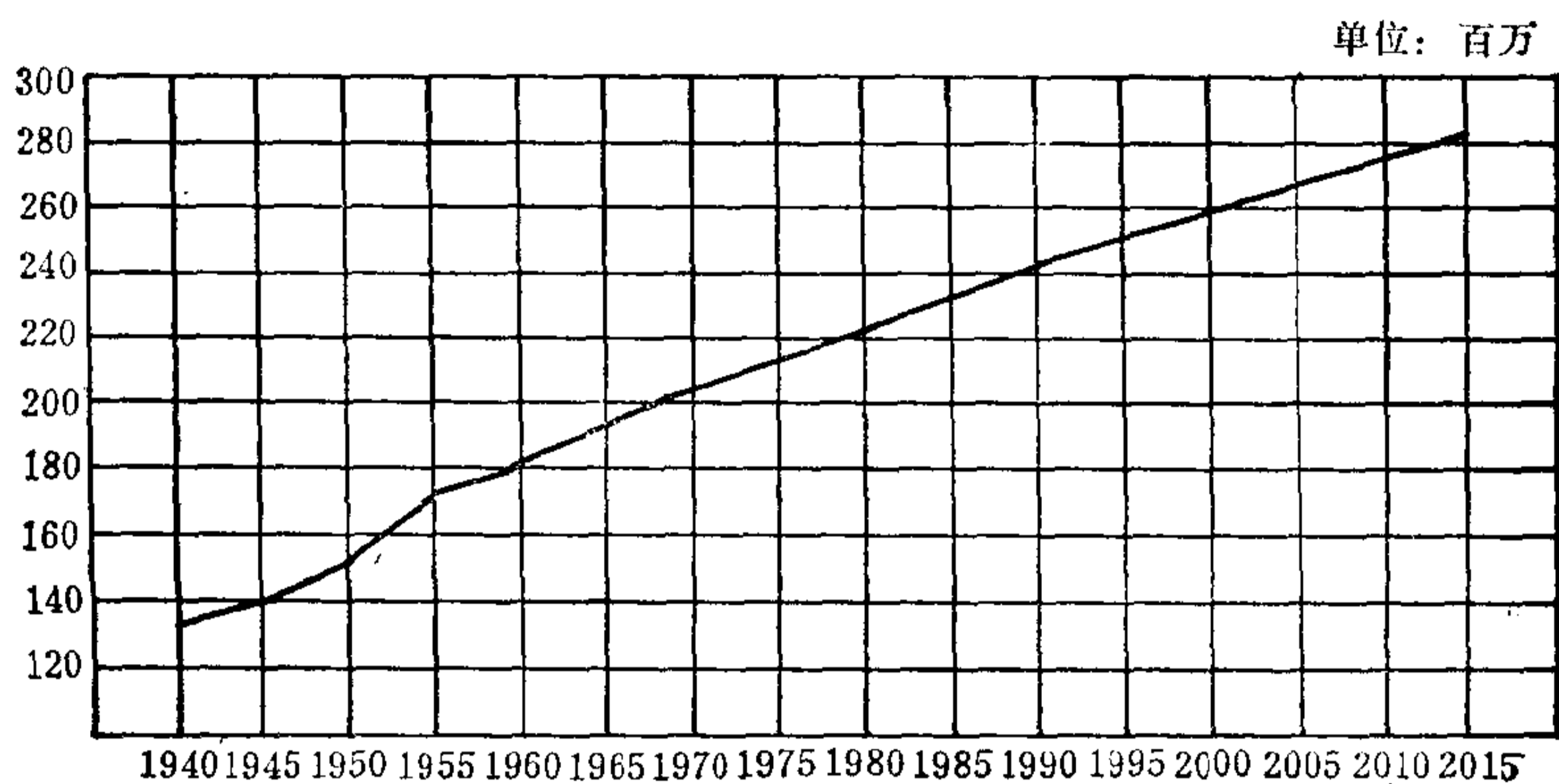
问题在于用铀和钚为能源材料有发生事故的危險，处理放射性废料又很困难。通过把两个氢原子核变为一个氦原子来解决能源问题，上述各种问题就可能迎刃而解了。迄今人类还不知道如何来进行这种聚变，不过，从基础理论上说，也没有根据可以排除这一可能性。氢原子聚变为氦原子会释放出大量的能。聚变过程又只产生极少量的放射性物质，因此发生事故和处理放射性废料的问题就比较容易解决。这样的话，能源供应的问题就根本不存在了。

以每年消耗二点八 Q 计算，海洋中的重氢就可以为人类提供燃料达二十七亿年，如果这样的时间还不够的话，锂所含的超重氢还可以延长燃料供应七百六十万年！

人口增长 姑且不管能源问题能否解决，人口不断增长又会造成其他原料和粮食短缺。让我们看看保罗·埃里克和安妮·埃里克所作的人口预测(假定人口将按目前的趋势增长)。公元前八千年时，地球上的人口大约是五百万，过了一千五百年人口才翻了一番达到一千万。公元 1650 年时，全世界人口增至五亿，每二百年翻一番。1850 年时，世界人口为十亿，大约八十年翻一番。1930 年的人口为二十亿，翻一番用了四十五年时间。至本世纪七十年代，世界人口达四十亿，翻一番的时间为三十五年。(见图 16—1)

如果翻一番用三十五年的比例保持不变，毫无增长，那么，

图 16—1 1940—1975 年美国人口增长及 1975—2015 年人口预测



资料来源：商务部人口普查局

九百年后地球上的人口将达六亿亿。埃里克夫妇引用了一位物理学家的计算，他说，把整个地球表面建成一座二千层的房子才能为六亿亿人口提供住房，上面的一千层被空调和其他设备占据，人住在下面的一千层里，每人的居住面积为三、四平方米。当世界人口增长至十亿亿，为了散发人类产生的热量，世界屋脊的温度将升高到铁的熔点。最不可思议的是，按照目前的人口增长率，用不了几千年时间，人们可以看见的宇宙里将充满了人，而人类将以光速无限地增长。

埃里克夫妇认为，不久地球上就挤满了人，他们令人信服地论证，届时人类将没有粮食、没有居住空间、也没有资源，我们也将没有堆集垃圾的地方，废弃物会污染大气、水、海洋和土地，这样一来，这个星球一切生物再也不能生存了。

埃里克夫妇的忧虑可能有夸大之处。尽管如此，人类必须采取措施，控制爆炸性的人口增长，却是显而易见的。在美国，由于社会各阶层的男男女女主动的抉择，人口增长率接近零。如果人口再度开始增长，人口问题必然象堕胎问题那样会进入政治领

域。

某种技术造成污染 假定美国的人口不再增长，核聚变和其他材料代用品这类领域中的科学研究缓解了原料问题造成的压力，那么污染问题会怎么样呢？对有些人来说，这个问题的答案是人类不再进行工业化，甚至回到较为原始的生活方式，人们种植自己所需要的粮食，不再以汽车代步，在生活中不再使用耗电的装置。但是，就大部人而言，因而也是就政治过程而言，指望工业化国家的人们回到手工劳动或者放弃洗衣机、吸尘器和电视机等使生活更为舒服的设备，是很愚蠢的想法。实际上，大多数人也许会坚决要求工业化给人们带来更多的方便，过上更加奢华的生活。看来，不发达国家的人民更可能不想再停留在目前这种悲惨的生活境况。如果这种看法是正确的，美国和世界上其他国家政治舞台中心将仍然是人口增长问题、资源问题、环境保护问题以及污染问题。

显然，人类作为一整体必须设法控制人口增长，必须采取措施来避免浪费，防止污染。不过，一些关心污染问题的科学家争论说，污染问题真正的根源和真正解决办法在于现代工业化依靠哪些技术而不在于技术本身。这一论点最著名的倡导者康莫纳指出，第二次世界大战以来，美国污染程度增长的幅度在百分之二百至百分之二千之间，而人口和生活水平的增长都没有达到这样高的幅度。虽然人口增长和生活水平的提高都是污染的原因，但是康莫纳认为，主要原因还是我们在发展中所依赖的某种技术。据他估计，1946年以来，人口增长在污染增长中只占百分之十二至二十，他认为，百分之二至五是生活水平提高所致，百分之四十应归罪于旅行方式，对于其他所有污染，他认为百分之九十五是技术造成的！

康莫纳和其他持相似观点的人认为，人类不必停止发展，但

必须发明一种能使各种材料再循环的全新技术。比如说，如果从核聚变中能获得能源，那就能制造出一种新的燃料，这种燃料可以携带，可以无限期地保存。这种燃料就是氢。1937年一艘德国飞艇“汉丁堡”号爆炸，造成一场灾难，这件事使人们对氢这东西很不放心。但是另一些人不同意，他们认为把氢贮藏在坚固的燃料罐中，比汽油更保险，而且易燃性很高。区别在于氢燃烧时只产生水(H₂O)，而水根本不是污染物体。

教育 教育是行政管理和一般福利领域里的重大问题之一。民主观念中一个固有的概念是广大公众应该受教育。如果人们要投票，要在不同的候选人和政策中作出抉择，那么很重要一条是他们应当明智地投票，这样他们才能够了解有争议的问题。这样看来，民主观念本身指的就是广大人民至少应该具有读写能力。从这个意义上说，政府应该帮助广大人民群众使他们能够受到教育。因此民主与教育仅一步之差。

授予土地以发展教育 新独立的合众国最初作出的重大决定中，就包含资助教育事业这一条。在西部土地划归中央政府所有时，曾就出售土地的方式进行过长时期的争论，这场争论在1785年制定土地条例时达到了最高潮。土地条例规定，土地在出售前，应经过测量，把它分成六平方英里一块的乡。供出售的乡再经过测量划分为三十六块占面积六百四十英亩(一平方英里)的土地，第十六块应保留下来作为办学校之用。举办教育被视为州和地方政府的责任。1785年制定土地条例之后，最重大的行动就是1862年通过的莫里尔土地授予法，该法规定，应授予各州土地(按每个众议员三万英亩算)兴办农业和机械学院。为发展教育划给联邦使用的土地总数是相当可观的，共有一亿七千五百万英亩。

战时对教育的资助 第一次世界大战使人们突出地意识到美国缺乏受过专业训练的人才，并且借这些人为战争出力为口实，

采取一些措施，1917年的史密斯—休斯法规定拨款给各州作为培训专业人员之用。战争结束后，这项计划继续执行，目的是发展经济。职业学校的教师成立一个联合会，名为“美国职业教师协会”，后来这个协会成为一个强大的院外集团。

第二次世界大战又为联邦政府资助教育提供了另一次机会。当时全国迅速地建立起一批新的工业和军事设施，给当地的学区增加了沉重的负担。1940年通过的拉纳姆法规定，要对受到联邦政府工程影响的地区予以援助，此后的立法继续实行这一计划，用通常不纳税的各种联邦设施以抵偿形式代替税收。1944年国会通过所谓军人权利法案，规定发给退伍军人津贴，使他们能够适应平民生活。这笔退伍军人上大学的津贴中包括大学学费和生活费用。大约有七百八十万退伍军人享受了这笔津贴，拨款一百四十五亿美元给全国各大学作为退伍军人的学费和生活费，大专院校因而兴旺发达起来。在朝鲜战争和越南战争后也通过了类似的立法。

反对联邦资助 曾经几度试图通过立法规定联邦政府对教育提供普遍的资助，但都以失败告终。反对这种做法的根据是，教会和国家应该分开。实际上，天主教徒和天主教会坚决主张政府对教育的普遍资助应包括教会办的学校在内，而许多新教徒和新教教会同样坚持教会兴办的学校不应享受联邦资助。另一些反对意见的产生是担心由联邦资助学校最后会造成联邦政府控制学校和学校教学内容，这个问题涉及州的权力。上述这两种主要反对意见已足以使二次大战后向教育提供联邦经费的努力遭到失败。

苏联发射人造地球卫星打破了这一局面。美国在培养科学家和工程师方面落后于苏联，震动了美国国会，于是通过1958年的国防教育法。这项立法提供贷款，资助攻读科学、工程、数学和外语的学生，用于发展和改进这些学科的教学，培养这些学科

的教师，为发现和激励人才(特别是科学人才)提供指导、咨询和测试，以及研究如何利用电视和其他现代宣传工具。这笔拨款为数不大，但是这一行动却确立了一些原则。

肯尼迪和约翰逊时期对教育的资助 肯尼迪总统企图在1958年通过的立法基础上在1961年再通过一项他提议的综合性的大学设备和奖学金法。国会经过争论之后，把这项法案一分为三，即1963年的职业教育法，高等教育设备法和图书馆建设和服务法。约翰逊政府又进了一步，于1965年通过了高等教育法。这项法律为大学本科生提供奖学金和贷款，提出了一项本科生和研究生半工半读计划，通过这项计划，这些学生可以从事与他们的学习科目有关的工作(如研究工作)来赚钱。这次法律还资助学校图书馆购买图书，并且成立了“教师团”来协助贫困的城市和乡村学校工作。在约翰逊执政的后期，这项计划得到改进，扩大了范围。

在尼克松和福特执政时期，有关教育政策的主要问题是汽车接送学生和消除种族隔离。到卡特执政的第一年年底，也没有实行什么新的计划。

教育中的政治问题 联邦资助教育的整个问题，将继续作为一个政治问题而存在。首先是，联邦政府是否应该为高等教育出钱；其次是涉及利用地方上不动产税收为中小学提供经费问题。这种做法使居住在不同地方的学生受到的教育在质量上大不相同。

高等教育方面存在好几种互相对立的压力。一是美国人长期以来梦想通过高等教育改善自己的社会和经济地位。另一种压力是，高等教育的学费和生活费越来越昂贵，延长学习时间意味着放弃赚钱机会，于是他们就就业了。有这样一种论点：一个高度发达的社会不仅需要人们获得大学学位，而且要受过研究生教育，需要科学家、工程师、医生和律师。如果说现代社会依靠的就是

这一批人，那么，把向社会输送受过高等教育的人才的重担都交给家长和私人去承担，是否合理呢？只有有钱人家的子女能够受高等教育，或那些贫穷家庭有资格享受奖学金的孩子才能受高等教育，为什么高等教育要受到这些限制呢？但是，相反的论点认为，大学毕业生和获得硕士、博士学位的人数已超过社会的需要，就是说，就业机会少于大学毕业生的数目。

为中小学教育提供经费问题 中小学教育经费主要来自地方上的不动产税。这意味着有巨额商业和工业税收的社区和富人的住宅社区有能力办好学校，而没有工业基地或低收入家庭居住的社区就没有经济力量办好学校。联邦和州都制定了一些计划来解决这个问题。联邦政府关于免费供应午餐的计划，起过一些作用，受联邦政府工程影响的地区补助计划，也曾有所裨益。有些州政府通过不同形式向学区提供经费。但是其中仍存在着不平等。多年来，康涅狄格州一直是合众国最富的一个州，人均收入达到五千八百八十九美元。但是康涅狄格州东部的一个贫穷乡村社区格里斯乌尔德县，花费在每个小学生身上的钱只有七百七十九美元二十二美分；而大工业基地格罗顿县，在每个小学生身上的花费高达一千三百一十四美元七美分。西哈特福德县主要是豪华的高级住宅，这个社区在每个小学生身上的花费是一千八百三十四美元二十九美分。

由于全国都是这种情况，诉讼案也就提出来了，指控通过不动产税收向公立学校提供经费是违宪的，理由是这种做法势必造成教育机会不平等。1973年，新泽西州最高法院支持一件这类的诉讼，指示州的立法机构采取行动，保证州的资助能用于缩小各社区间学校经费的差距。新泽西州本来不征收本州所得税，但是，在新泽西州最高法院作出这项裁决后不久，州的立法机构就决定征收所得税。州长布赖恩宣布，所得税的百分之四十将分配给各

社区，用于平衡教育质量。

大多数反对用地方不动产税收提供学校经费的人，看来赞成新泽西州的做法，即通过所得税提供经费。但是这还会保持各州的不平等状态。康涅狄格州的人均收入为五千八百八十九美元，每年平均在每个在校中小學生身上花费一千三百六十五美元。最穷困的密西西比州的人均收入仅为三千四百四十八美元，花在每个学生身上的钱仅为七百五十一美元。（阿拉巴马州的人均收入稍高，为三千七百二十四美元，但是实际上花费在每个学生身上的钱只有六百八十美元，比任何一个州都低。）即使用所得税收入代替不动产税收来资助教育事业，从而消除一州内各社区之间的不平等现象，迟早还是要作出更多的努力来消除各州之间的不平等。

住房 政府花力气使公众能够住上过得去的住房，已有很长的历史了。1892年，国会拨款二万美元给劳工部长，作为调查城市贫民窟的经费。大萧条初期，胡佛执政期间，国会建立了联邦住房贷款银行，帮助经济拮据的房主能够得到抵押借款。罗斯福新政的一个组成部分，就是建立联邦住房管理局和联邦抵押协会。大萧条带来一股取消抵押品赎回权的浪潮，一个时期内每天达一千起，建立这两个机构就是为了制止这股浪潮。这一计划使中等收入的人可以拥有自己的住房，而这批人历来就是社会和经济的主要力量。联邦储蓄贷款协会支持其他储蓄贷款协会，保护人们的储蓄。这也保证了这一批中等收入的人可以利用抵押。

如果联邦政府采取有力措施，帮助中等收入的人购买并拥有自己的房子，那么为什么政府就不该帮助低收入的人居住得舒适一些呢？

在罗斯福政府期间，联邦政府提供了一些低廉住房。第二次世界大战后，又采取了一些措施，其中最重大的一项也许就是为

退伍军人提供贷款和抵押保证。战后于1949年通过了住房法，根据这项法律，联邦政府支持清除贫民窟和社区发展计划。艾森豪威尔执政时期，国会通过一系列措施使人们能够比较容易地拥有自己的住房，要求各社区制定切实可行的计划来防止贫民窟的扩大并消灭贫民窟，以此作为各社区得到联邦援助的先决条件。

1965年，住房和城市发展部成立。当时已经有三千七百万户从联邦住房管理局实行的抵押保证中得到好处。二百多万人住进了公共住房。七百九十多个社区加入了联邦支持的城市重建计划。同时政府还曾经资助过一些为老年人和大学生兴建住房的计划以及过渡性计划和规划方案。

随着住房和城市发展部的建立，国会于1966年颁布了所谓模范城市计划，其用意是挑选出一批城市，支持他们全面消灭贫民窟并处理这些城市的全部问题。1968年国会通过住房和城市发展法，其目的是每年兴建或翻改六百万低工资住房单元，为期十年。

尽管作了上述努力，公共住房计划并不十分成功（一位观察家把这样的住房称为“高层贫民窟”）。其中显然存在不当之处，但谁也说不清到底是什么问题。有一种分析认为，处于城市贫民窟地区的住房势必变成贫民窟。这一分析意见建议，通过开放市郊地区，兴建低价住房，以此向种族隔离和恶劣住房状况发起攻击。另一种主张认为，应向低收入家庭发放住房津贴，这会使他们能够在住房市场上进行竞争。

保健 在卫生保健方面，联邦政府早就为自己规定了任务，但进展缓慢。1789年，亚当斯总统签署了一项立法，建立海事医务局，为进行海上贸易的海员提供医疗保健服务。十九世纪后期大规模的移民也带来了相当可观的传染病。1878年国会通过了外国人检疫法，海事医务局负责对移民进行检疫。1887年该局建立

了卫生实验室，这是第一个医学研究机构，后来发展成为国立卫生研究所。1889年该局又成立了一个公共卫生医师巡回医疗队，完全按军队的组织形式，队员都穿制服。1912年这个组织成为公共卫生局，其领导人为医务主任。

在罗斯福执政时期，联邦政府援助州和地方的卫生部门，给保健方面以少量的资助。第二次世界大战时期，联邦政府介入保健工作有了巨大的发展。同其他许多领域一样，联邦政府是从旁门进入这一领域的：联邦政府开始为退伍军人和现役军人提供保健措施。1949年，战争结束后四年，享受联邦医疗照顾的有二千四百万人，占全国人口的六分之一。平民享受此种待遇的只是极少数，如华盛顿特区伊丽莎白精神病院的病人和路易斯安那州的麻风病院的病人。（从中世纪起，各国政府历来负责照顾精神病人和麻风病人，主要是把他们关起来与社会隔绝。）

1946年，国会通过了希尔—伯顿法，为缺医少药的地区购置医疗设备提供经费。

医学研究 联邦政府在战后的最初几年在医学研究方面起的作用很大（爱说笑话的人是这么说的：这反映了我们的国会议员都是有“心”人，而这些“心”都是可能得心脏病的！）在两次大战之间，国立卫生研究所比它的前身卫生实验室稍强一些。1948年建立了国立心脏病研究所和国立牙科研究所，国立卫生研究所改为国立卫生研究总所。^①此后几年内又建立了其他一些疾病的研究所。

全国的健康保险 保健方面最强烈的政治性问题是某种形式的全国健康保险，这是毫无问题的。杜鲁门总统早在1948年就提出过这样一项计划，但没有任何进展。1965年国会和社会保障中增添了老年人保健计划一项，为六十五岁以上的老人提供健康保

^① 原文中研究所 (institute) 一词由单数改为复数，汉语无法表达，故译为“总所”。——译者

险，为他们支付住院费和医师诊费。同年又制定了医疗补助方案，经费由联邦、州和地方税收中开支，为低收入者支付医疗费用。这两项的支出都超出了原来的设想，一方面是由于住院费和医疗费上涨，另一方面是因为这两个计划都管理不善。1978年财政年度（自1977年10月1日至1978年9月30日），老年人保健计划的预算为二百五十六亿美元，医疗补助方案的预算为一百一十亿美元。1979年财政年度（自1978年10月1日至1979年9月30日），老年人保健一项的预算需要二百九十四亿美元，医疗补助方案的预算需要一百二十一亿美元。

尽管开支庞大，要求建立某种形式的全国健康保险的压力无疑还会继续存在。原因之一是目前大多数人发现医疗费用占去家庭开支相当大的一部分。据估计，平均每个家庭一年要花费七百美元医疗费。另外也因为医疗费用的保护也不一致。每年收入一万美元的家庭中，百分之九十都参加了某种形式的私人医疗保险，例如蓝十字保险和蓝盾保险。收入低于七千美元的家庭中有百分之五十根本没有医疗保险。压力之所以存在，还由于乡村地区医疗设施不够。许多偏远社区甚至一个医生也没有，而且还无法聘请医生。即使有私人医疗保险，老年人保健计划和医疗补助方案，大部分高收入者的医疗条件仍然比低收入者好得多。

健康保险的三种方案 关于全国健康保险计划，主要有三个不同的方案在竞争。一种绰号叫做“医疗信用”的方案，是美国医学协会提出来的。这个方案将由私人保险公司经营办理。不论富人还是穷人，凡患大病者，其保险费全部由政府从国家总赋税收入中支付。基本保险费数额呈斜线：从低收入者的保险费全部由政府支付直到高收入者政府为其支付百分之十。所有家庭支出的医疗费都不会超过应纳税收入的百分之十（见表16—2）

尼克松和福特执政时期，白宫提出了一个相当复杂的计划，

表16—2 三种全国健康保险计划

美国医学协会计划
(又称“医疗信用”)

尼克松—福特计划

肯尼迪—
米尔斯计划

管理方法	私人保险公司	私人保险公司；联邦和州政府起有限的作用	联邦政府计划，由卫生、教育和福利部管理
利益和限制	利益方面无限制	住院费和医生诊治费无限制；出院后100天的照顾（请家庭护理人员）；100次家庭保健访问；精神病的医疗方面有某些限制	利益方面无限制
费用			
基本医疗			
雇员和家庭	雇主从应纳税收入中付10%保险费；余额由联邦政府从总赋税收入中支付。	由雇主提出政策；每户每年支付数额不超过1,500美元。	提高社会保障税收；雇员支付4%的费用，雇主支付其余部分。
老年人	(同雇佣人员)	老年人保健计划	社会保障利益的一部分；同一经费来源。
依靠福利生活者	由联邦政府从总赋税收入中支付全部保险费	按收入高低分成等级；保险费差额由州政府补齐	由联邦政府用不同方法支付
费用			
大病患者	联邦政府从总赋税收入中支付100%的保险费	(同基本医疗费保险规定)	(同基本医疗费保险规定)

至今许多国会议员还赞成这一计划。实际上，这个计划是由私人保险公司和州政府负责，联邦政府只起赞助作用。大多数雇佣人员的医疗费用将按照雇主商定的集体政策支付(如“蓝十字”和“蓝

盾”)。老年人仍由老年人保健计划给予照顾，至于其余的人，保险公司应该协同州政府按每个人的收入情况提供保险费。这项计划将保证每个家庭一年内支付的医疗费不超过一千三百美元。

国会个别议员和工会组织提出过几十个保健计划，其中可与前面提到的两个计划一争雌雄的是，肯尼迪—米尔斯法案。该法案将制定一个政府保险方案，由社会保障总署负责。保险项目对每个人都是强制性的，每个人要连续保险，不管是在职的、失业的或更换工作的，概无例外。该计划的经费将通过提高社会保障税解决：雇员将从他们的工资中再拿出百分之四，其余部分由雇主补齐。独自经营人员应缴纳特别税，靠福利过活的人则按特殊方式解决。

社会保障 在原始社会里，老年人均由子女赡养。在不发达社会里，赡养老人的唯一办法是生许多孩子，这样才能保证活下来的孩子足以赡养他们的父母。残废人、寡妇和孤儿由亲戚抚养，或者根本无人养活他们。心肠好的贵族在他们的佃农因年迈无法劳动时，允许他们继续住在田庄里，甚至偶而还向他们施舍食品，美国南方一直坚持这种做法，直到如今还是如此。早先，政府在照顾某些生活无出路的人方面，也承担一些责任。上面我们已经提到精神病患者和麻风病人。教会和寺庙有时也负责提供所谓的医院，孤儿院和“贫民院”。“老年军人之家”是最近才建立的，一般由州主办。

十九世纪时，工业化和城市化使家庭难以照顾老年人、残废人、寡妇和孤儿。私人慈善机关理应承担起这方面的责任，同时，地方社区也越来越多地承担起这方面的义务。1930年前后，已有十二个州通过了某种养老金法律，二十个州给予盲人以某种形式的补助，四十五个州给养育子女的母亲以补助。在以农业为主的社会里，中年男女赡养老人和其他依附者是不太困难的。孩子和

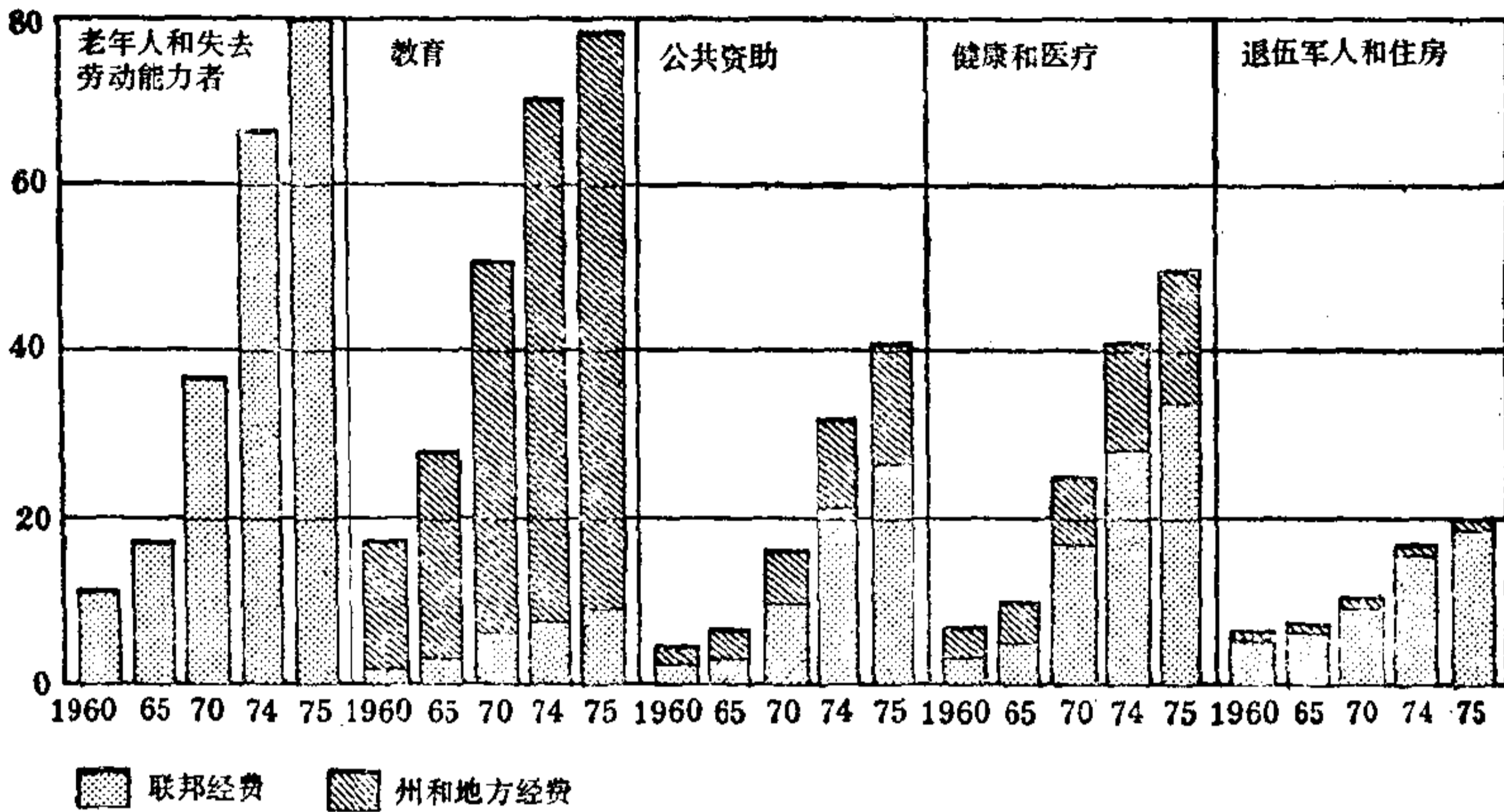
成年人可以挤住在一间屋子里，人口过多时还可以住在粮仓里。如果耕地不足以提供最低口粮，还可利用菜园弥补不足。如果这样还不行，至少说这种状况在整个社会中是不明显的。但是，大萧条时期来到时，整个社会已经城市化了。城市中的住房不象农村可以随意扩大，没有粮仓来容纳过多的人口，人行道也不能象菜园子那样可用来为人们提供最低口粮。萧条使工业化社会中的老人、孤儿、寡妇、残废人以及找不到工作的人陷入困境，不象过去那样隐而不显，而是一眼便可看到的现实。积蓄耗尽的城乡人民，不但面临着贫穷的不幸，而且还因贫穷而蒙受耻辱。

在这种情况下，为老年人和幸存者制定某种福利方案已是势在必行了，否则将不是一场社会革命而是一场流血的革命。1935年通过的社会保障立法的远见卓识，在于它没有政府慈善事业或政府施舍的特性。这是一种强制性的保险计划。人们向一个公司基金缴纳保险金，一旦他们需要提取养老金时，由于他们知道这是他们自己的钱，他们就可以不失尊严地把这笔钱取回来，这和接受私人保险公司的年金毫无区别。实际上，正如我们看到的那样，社会保障的钱是来自收入转移。今天挣工资的人付出的钱并没有存入信用基金。象私人保险公司的基金那样去赚利息。这笔钱到了退休人员的手中；当今天出钱的人退休了，下一代出钱的人又把他们的那笔钱付给这批退休人员。但是，社会保障这种形式使人们在心理上能够接受。（见图 16—3）

目前还看不出有多少人从政治上反对社会保障，但是将来有个问题会成为有争议的政治问题。由于美国人口的平均年龄在增长，退休人员所占的比例会越来越高。因此将来正在工作的人所支出的钱，会不够维持退休人员的养老金。为对付这种情况，提出了各种建议，包括增加投入的金额，提高工资，以便可以从多提一些投入社会保障事业的费用；延长退休年龄等。今后几年

图 16—3 1960—1975 财政年度各种社会福利支出

单位: 10亿美元



资料来源: 商务部人口普查局; 数据来自社会保障总署

内, 这将成为政治舞台上一个突出的问题。

在建立社会保障制度的同时, 国会还制定了失业补偿办法, 由联邦政府和各州政府共同实施。与社会保障制度一样, 失业补偿制度也没有遭到多大政治上的反对。

福利 如果说, 农业社会向工业社会过渡使得家庭难以供养老人、寡妇和孤儿, 那么这种过渡也造成原有的组织机构无法照顾穷人。贵族和地主允许穷人合法占有有一些土地, 种植一些他们需要的作物, 甚至多侵占一点地方, 农业社会就以此来救济穷人。农业社会可以比庞大的城市社会更有效地了解穷人的真实状况。但是, 即使在古代, 城市社会也常以某种方式救济穷人。罗马曾制定过向城市贫民提供粮食的谷物法。十九世纪和二十世纪初, 美国曾通过私人慈善机构和城市政治机器的作用来解决这个问题。州和地方政府以及一些联邦专门计划提供过额外救济。救济穷人的问题步履艰难地缓慢向前发展。大萧条再次迫使政府正视这个问题。

罗斯福的新政采取了多种多样的临时性措施。1935年的社会保障法从联邦拨款给各州，用于帮助那些没有资格享受正常社会保障的退休待遇的老人、盲人和依靠父母抚养的孩子。1950年国会又把这一制度扩展到帮助那些终生完全丧失劳动能力的残废人。

对退伍军人的援助 援助退伍军人的旁门再次成为联邦政府的大门。二次大战结束后的一个时期内，退伍军人及其家属，战死的军人配偶，幼小的子女以及靠他们赡养的父母，这些人加在一起总数达九千三百五十万。这样一批选民，国会议员是不能忽视的。一般来说，退伍军人协会要求所有退伍军人和未亡人都能享受照顾，反对者则主张，照顾只限于服役时造成伤残的退伍军人和阵亡军人的未亡人或在服役时死亡者的家属。结果达成了—个模棱两可的妥协：受照顾的应为“需要照顾”的退伍军人和阵亡者的未亡人。根据这项妥协，每年支出二十三亿美元帮助一百万“需要照顾”的退伍军人，一百七十五万“需要照顾”的未亡人和退伍军人的幼小子女。

福利问题权威斯坦纳说，退伍军人的境况较好。他们不象公共援助的受益者。退伍军人受益者不是被当作社会的累赘。不会定期向他们进行调查，来证明他们的权利要求还有效。他们的话，人们都是信任的。政府官员和大批自告奋勇的人，替他们提出权利要求。他们也不必报告他们如何使用这笔钱，而且他们还可能从其他来源获得可观的收入。斯坦纳写道：

除此之外，还有一个行政机构，它是根据法律建立的，自然会对他们持同情态度；还有一个偏袒他们的国会委员会，这个委员会整天忙于退伍军人问题，并且懂得避免过分的重要性；还有一个获得经费的制度，经费全靠联邦政府总收入中的拨款，根本不需要任何州参与其事，以及一套申诉程序，有了争论就在内部解决，可以非正式地处理，并且竭力找到一种说法使裁决有利于退伍军人。

对有依附性子女家庭的援助 新政立法在处理贫民问题上有两种办法：第一，凡是身体健康、在私营经济部门找不到工作的人，通过公共事业振兴署或其他计划努力为他们找到工作。第二，通过社会保障的专门补充规定，为那些不能工作的人提供救济。这部分人当中包括无资格享受社会保障的老人、盲人以及依附性子女(1950年又增加了完全残废者)。所谓依附性子女，其定义是孤儿、寡妇或被丈夫遗弃的妇女的孩子，因此这个计划被称为“对有依附性子女家庭的援助计划”这项计划的经费来自联邦政府给各州的赠款。1961年，肯尼迪总统说服了国会，把联邦对这些州的援助范围扩大到补助户主失业的家庭。

一些家庭的工资收入不足于维持家计，这种情况很多。这样的家庭靠福利补助所得实际上超过工资所得。肯尼迪采取的第二个步骤是，为那些需要帮助的家庭出主意并提供服务。这种新办法使这些人振作起来，受到培养以争取生存，以此来解决穷人的问题，看来这还是大有希望的。但是，经过五年的实践，已可以清楚地看到这种想法是行不通的。1962年有三百五十万人接受对有依附性子女家庭的援助计划，到1967年增加到五百万。第三个步骤是1964年实行的穷人粮食补贴办法。联邦政府决定，与其让小农场主生产过剩，倒不如由政府制定一项计划，让低收入的家庭能够按食物券的部分票面价值购买食物券，然后按它们的全部价值去买食品。

向贫困开战 约翰逊总统把“向贫困开战”作为他执政的主要目标之一。根据1964年的经济机会法在白宫办公厅下面建立了经济机会办公室。这个办公室的作用是协调一系列旨在解决穷人某个问题的计划和某个特殊机会(如培训计划)。经这个办公室协调的大约有六十个计划，其中一个是关于帮助农业季节工人计划，另一个计划则是为穷人提供法律服务。“良好开端行动”的目的是，

为了让孩子在上学以前脱离不利的环境，以免他们的学习能力在尚未上学时就受到不良影响。“邻里青年队”则是为了帮助在中学里遇到困难或中途退学的青少年；这个组织为他们提供课余工作机会或暑期劳动。

“社区行动计划”是“向贫困开战”中另一个重要计划。行政官员和国会议员认为，福利计划发生困难主要是因为这些计划没有吸收接受援助者参加，让他们来决定自己需要什么，采取什么措施来满足这些需要。他们认为福利计划反映了中产阶级的偏见，带有一种正在衰亡的慈善事业的味。根据这种见解，这项法律为地方“社区行动组织”提供经费，让它们对各种计划进行协调。这些计划的制定和实施过程，最大限度地吸收由于这项法律而受益的本区居民参与。这种做法的用意是要使福利措施更能适应需要，使通常对福利持冷淡和消极态度的受益者发挥更大的政治影响。据信，吸收受益者参与其事，不仅能够发挥他们有关需要的专门知识的作用，而且还能鼓励他们自力更生。

卡特总统的方案 1977年卡特政府建议改组福利计划，把重点放在就业问题上，同时把联邦的福利捐款维持在以往的水平上（大约二百五十亿美元）。这个方案主要有两点：低收入者的工作方案和一个代替“对有依附性子女家庭的援助计划”的计划，即保障收入补充计划，对象是老年人、盲人和残废人，还有一次性现款支付的食物券计划。在一千一百三十万靠福利生活的人当中，大约有七百九十万是儿童，其他多为老年人、盲人和残废人。卡特方案要为“有子女双亲的家庭、单身者、无子女夫妇和可能有十二岁以上孩子的单亲家庭”中主要挣工资者找到工作，并要求他们去工作。对这样的家庭，要花力气为他们在私营经济部门找到工作。如果不成，就在政府部门为他们找工作。如果工资低于最低生活标准（贫困线以下），政府则给予经济援助，最多不超过

二千三百美元(按 1976 年美元价格。)

对福利制度的不满 几乎所有的人，不论其政治信仰如何，都认为福利制度存在问题。有的批评立法不严谨，规划时过于匆忙，实施时缺乏效率。最主要的反对意见认为，如果福利制度的目标是帮助人们自给自足，那么这一制度根本没有起到应有的作用。1970 年，一千四百万人享受福利照顾；据估计，还有一千一百多万收入低于官方确定的贫困线（1970 年，四口之家的收入大约为三千七百美元）的人，没有受到照顾。1976 年，受福利照顾的是一千一百三十万人，而生活在贫困线以下的则达二千五百万人。最令人沮丧的是，职业培训计划显然并没有起到缓和这种趋势的作用。对许多人来说，培训不及时。“文化贫困”——消沉、无知、冷漠、不良饮食习惯以及早期教育不良等，已经显示其后果。对许多人来说，职业培训使他们能胜任的工作岗位数量不足，不能满足每个人的要求，或者这种工作的工资太低，无法把这些工人家庭的收入提高到贫困线以上。

自由派尖锐地批评各种福利计划，对于丈夫或父亲可以就业或父亲的工资收入低于穷困线的家庭不得享受照顾的规定，攻击尤为猛烈。这条规定助长家庭破裂，鼓励赤裸裸的欺骗行为。他们认为，收入测试、对“人的家庭活动”进行午夜检查以及其他规定，都是降低受益者的人格，会使失败主义、蒙受耻辱等文化贫困的表现永久存在下去。另一方面，保守派认为，福利制度鼓励欺骗，诱使未婚妇女和被遗弃妇女抚育非法生育的孩子，从而不必工作就能保持一定收入。他们还指责说，北方城市的福利待遇比乡村好，南方较贫穷的州鼓励人们流动到北方城市里来，居住在少数民族集居区。^① 他们争辩说，整个福利制度维护并鼓励

^① 虽然这是自由派和保守派共同的信念，但实际上对移民更有吸引力的是较好

贫困、欺骗、懒惰、街道犯罪和吸毒，使这些弊端成为一种生活方式。由于意见分歧和穷人明显的困苦处境，福利问题在不久的将来肯定还会是一个耗时费力的政治问题。

后工业社会 近年来，一些学者面向未来，研究目前的实际状况和趋势对未来社会的形成有何影响，我们今天为了一个较美好的未来应该做些什么。他们对贫穷问题的看法与目前争论双方的观点有很大的不同。

这些观察家看到，美国（后面紧跟着其他高度发达的国家）正在进入一个新的社会，名称不一，可以叫做后工业社会、电子技术社会或超工业社会。在过去二十年中的某一时期，美国已经成为世界历史上第一个服务性经济的国家，所谓服务性经济，指的是有一半以上的工作人口不从事粮食、住房、衣着、工具或其他有形产品的生产。在一切社会里，工人的命运向来就是从事繁重的、残酷的、折磨精神的劳动。但是，随着机器的发展，发达社会的工人已经或即将摆脱这种劳动。这类工作已被机器取代，自动化和电子计算机正在承担那种枯燥乏味、机械重复的劳动（如在工厂里操纵一台机器、办公室里收发函件等工作）。通讯量、知识增长的速度以至变化的速度本身，都在发生变化。

从我们研究的问题来说，最重要的变化涉及人们的收入。1976年美国的人均国民收入大约为六千四百四十一美元（按1965年美元不变价值，扣除通货膨胀率后相当于四千三百七十二美元）。前面我们讨论过依靠福利补助的人数越来越多的问题，此外还有少数民族集居区的穷人，落后地区或乡村的穷人，奇卡诺^①和印第安人中的穷人。但是，根据1970年政府的一份正式报告估计，在

的就业机会而不是将来可以享受多少福利待遇。

① 指住在美国的墨西哥人。——译者

当时各种计划的开支(如社会保障、退伍军人照顾、福利等计划)之外再加上一百亿支付转移资金,用这样一笔钱就可以消灭官方所说的贫困,而这笔钱只是1965至1970年美国每年在越南花费的三分之一。

如果上述趋势继续发展,甚至加速发展的话(这看来是可能的),美国在二〇〇〇年的人均国民收入达到一万二千美元(以1965年美元不变价值计算)是完全可能的。一个四口之家的收入将会达到一万七千四百八十八(1965年美元价值)美元或二万五千七百六十四(1976年美元价值)美元。尽管存在着这种趋势,大多数学者认为将来还会有相当多的穷人。为什么?学者们对将来的见解为我们提供了一点线索。随着国家日益富足,需要人去做的工作量越来越少。现在每周的工作时间已经缩短了,有些行业已经实行每周工作三天,工作时间为三十至三十六小时。一方面人均国民收入提高到一万二千美元,另一方面每年的工作时间从二千小时下降到一千小时。机械化和自动化趋势必然继续发展。例如,从技术上说,邮政系统依靠电子技术和计算机是完全可能做到的。但是这样一来,会失去多少工作机会。目前就可以为清除垃圾的工作更加机械化而做许多事情。同洋,办公室的办事员发出票据,支付支票,票据交换所的工作,繁杂的银行帐目工作等等,都可以用电子计算机来做。这样一来,票据往来就根本不存在了!纸币可以取消,采购物品只要把一张塑料卡片插入电子计算机的终端即可,卖方即从买主帐上扣除,转到卖方帐上。但是,这样一来又要取消多少工作!任何机械重复的日常工作都可用自动化的机器来做,这是事实。随着时间的推移,人的工作只是解决问题,作出判断,维修机器以及从事服务行业工作。最大的行业将会是各种服务业,在工业中,主要是专业和技术工作而不是蓝领工人和办事员的工作。

分配就业机会 要做的工作越来越少，那么如何分配就业机会呢？显然这是一个极为艰巨而影响深远的问题。控制论的创立者韦纳写道：

我们应当记住，不管我们认为自动化机器，有感情还是无感情，它完全相当于经济意义上的奴隶劳动力。任何与奴隶劳动力竞争的劳动力，都必须承认奴隶劳动力经济上的地位。毫无疑问，这会造成失业，其严重程度可与三十年代的大萧条时期相比，这可不是说笑话。

那么，有限的工作如何进行分配呢？工业化时期是依靠竞争和经济刺激。天才人物或接近于天才人物的人，大概可以争得比较有意思的工作，这类工作可能较有保障，工资不一定很高，就象今天教授之类的职位。少数工作可能既有意思，工资又高，如同当今的电影明星和体育明星。当然也可能有一些无法使之自动化的工作又脏又乏味，但工资可能很高。不过这样的工作极少。剩下的就是某种形式的福利了。

研究过这个长远问题的人，对于超工业社会将如何解决它提出过各种建议。其中之一是，要摒弃“不劳动不得食”这种清教徒式的观念，切断劳动和收入之间的联系。这一建议主张每个公民自出生之日起，每月都得到一笔津贴，这是一种生下来就享有的权力。在我们生活的这个社会里，人们对别人的评价，对自己的估计，都是以劳动为标准，以一种“工业伦理观”为基础的。在过去的社会里，高中等收入的人死后留下了一笔遗产，家里的人继承了这笔产业。这样的人即使不劳动也因其富有而受到社会的尊重。有的人不劳动是由于没有受过教育和专职培训，无法找到社会可以提供的足以维持生计的工作。这样的人在社会上是被人瞧不起的。于是，观察家就认为，福利问题之所以产生，是日益发展的技术经济和传统的社会观念分离的结果。历史上曾经有过这

样的事，当时就成为政治关系紧张的根源，而且将来无疑还会是产生政治紧张关系的因素。

管理政治和一般福利 什么是管理政治和一般福利？这一问题涉及哪些权力中心？在一般福利这个问题上有哪几类不同的思想观点？各方面有何种权力来对政府决策施加影响？

环境、匮乏和人口 环境、原料和能源匮乏，以及人口，是三个相互关联的问题。从原则上说，所有的人都赞成保护环境和资源，控制人口增长只是在具体主张上存在着政治斗争，而政治斗争又不可避免地对人口中各部分产生不同的影响。试举例如下：空气保护法引起了一场旷日持久的关于汽车排出废气问题的斗争。1970年国会通过一项法律，限制汽车排出污染物质（碳氢化合物，一氧化碳，氧化氮）制定了一些标准。该法要求汽车制造业在五年之内（到1975—1976年）达到这些标准。对于环境保护组织、积极从事这方面研究的科学家、某些医学研究机构及其支持者，以及“拉尔夫·纳德”之类的消费者组织来说，这是一个胜利。最强烈的反对者当然是汽车工业，这是不言而喻的。汽车工业也赞成空气保护，但是他们担心，标准过于严格会使汽车销售量急剧下降。与汽车工业站在一起的，还有一些汽车工人工会（他们怕减少就业机会）、汽车商、石油公司、加油站老板，以及其他一些向汽车工业销售产品或依赖汽车工业的企业和工会（轮胎公司、钢铁公司、建筑公司以及和修筑公路有关的建筑业工会）。各有关的集团都施加压力，结果几度延长达到标准的期限。

环境与就业的矛盾 污染和环境问题的每个方面都会在利益受到侵犯的集团和环境保护活动分子之间引起一场斗争。争取反污染措施会提高成本。工业界发现利润下降，也还担心从此被排除于企业界之外。工会一般也有同样的考虑。当汽车工业起来反

对污染标准时，其他受环境保护法损害的工业也起来反对。露天矿抵制采用新的采矿方法或采掘完毕用土覆盖矿场，因为这样做会提高成本。依赖污染性燃料(如石油、煤)的工业担心，其成本会因使用不同燃料或控制其排出的烟雾而提高。某些产品会带来大量污染性废料的工业，反对有关处理废料的各種限制。开发者则反对有关土地使用的各种限制。

从各种建议的经济后果出发，在保护环境和原料问题上，我们就很容易预计哪些力量站在问题的哪一边了。我们可以预料，为数不多的致力于环境和资源保护的活動分子(通常有严密的组织)会力促采取环境和资源保护措施。他们经常从理想主义或思想信念的动机出发，真诚地关心大自然美，关心为后代造福。我们也能预料到，广大公众也会对此表示关切，不过只是时冷时热。那些经济利益不直接受到损害的公众，会泛泛地支持有关环境保护的呼吁，但是不大可能持久地密切关注这个问题。

再者，即使一般公众的经济利益并不直接受到影响，他们也不会始终站在环境保护者一边。1977年卡特总统提出在几年内提高汽油税，并且对排出废气多的大型汽车征税，公众当时对此的反应即可说明这一点。公众并不支持减少使用汽车的想法和措施，这一点很快就明朗化了。公众宁愿有驾驶自己的汽车的自由，也不要什么节约和使用公共交通工具。更有甚者，排出废气多的汽车要增加税款，结果这种汽车的销售額陡增，这就是公众对这一倡议的直接反应！

作为权力中心的行政机构 行政机构是另一个涉及环境、污染、原料和能源问题的权力中心，美国政府最早采取的环境保护措施之一，就是西奥多·罗斯福为保护大自然面貌所作的努力。长期以来，政府政策的目标就是砍伐森林，把土地分给人民，现在却要求一直习惯于把土地分给人民以及类似法律的行政机构树立

保护大自然的原则，这确实是一项艰巨伟大的任务！而且，要让某些联邦、州和地方的行政机构懂得环境和资源保护的重要性，将来还会是一件艰巨的工作。

倡议者的力量 在这些问题上，各方势力的力量有多大，取决于特定的问题和当时总的形势。在经济衰退、失业率高的时期，凡是可能减少汽车销售量的建议，不会取得很大的进展。在经济繁荣时期，或者新技术发展大有希望的时期，这类建议相对来说遇到的阻力较小。

各种保护环境和自然资源的政治压力的承受者，是州和各级地方，这将使情况复杂化。结果反应是不同的。有些州采取措施禁止使用可以抛弃的瓶子和罐头。大多数州都制定了污水和废料处理标准。有的州制定了空气和水的污染标准。有的州通过了湿润土地保护法。不过，各州的标准通常各不相同。但是，某个州的情况常常影响另一个州的环境。例如，康涅狄格州和麻萨诸塞州的大部分空气污染实际上是来自纽约市和新泽西州，由流行的东风和北风造成的。

人口 由于男性和女性的个人抉择，美国的人口问题似乎已经不属于政治领域的问题了。近年来，美国的人口增长率一直徘徊于零。（目前由于育龄妇女增加，总人口在一个时期内还会上升。但是每个家庭的子女数已经下降，因此人口增长率降低了。）堕胎问题仍然是一个潜在的难以解决的政治问题。

教育 汽车接送学生和消除种族隔离，将不会象过去那样突出了。争取平等权利的斗争，将转移到就业、经济机会、住房和社会决策权力平等方面。因此，教育领域的问题将是联邦资助高等教育并且把资助中小学的经费由不动产税收改变为联邦税，以保证教育质量更为一致。

大多数教师组织也许会赞成联邦补贴高等教育。有些州政府

和州的教育行政机关也可能赞成。其他方面则可能反对，这仅仅因为他们认为联邦补贴高等教育会侵犯他们的职权，对他们的地位造成威胁。思想信念将起重大作用。有的人确实担心联邦的补贴会带来一套联邦的标准，甚至使教育听命于联邦，受联邦的控制。另一方面，联邦资助任何考入大学的学生在看法上也许不会有少反对。

在由州或联邦税收中为中小学提供经费(以此代替由地方不动产税收中提供经费)问题上，权力阵营分布情况是比较混乱的。教师工会会支持，房产主个人也可能赞成，前提是他们不必担心联邦和州的所得税将高于他们原来较低的不动产税，也不必担心联邦以此控制教育事业。各行政机构也是权力中心之一。各级法院可能是另一个权力中心。根据当前最高法院的倾向性，很难预料在一些以平等为由、反对从地方不动产税中为公共教育提供经费的诉讼中，最高法院将作出何种反应。如果说，从长远来看，国会和州立法机关不会采取行动，但是各级法院会采取行动的。

住房 在今后几年里，住房将仍然是一个重大的政治问题，但是它将和其他同样重要的范围广泛的问题纠缠在一起。公民权利和种族隔离的政治便是其中之一。争取平等权利的斗争，已经从汽车接送学生和学校里的种族隔离转移到就业平等、经济机会平等和分享社会权力方面。第一步是取消少数民族集居区，而这就是住房问题。有了象样的住房，这类集居区也就自动消失了。如果取消了少数民族集居区，学校里的种族隔离也就自动消失了。

住房的政治也和公共交通的政治以及污染、能源等问题交织在一起，这是因为这些问题关系到汽车、石油、公路建设等行业、各有关工会以及联邦、州和地方的主管行政机构。其他利益集团也被牵涉在内，其利益之分歧大得惊人。美国城市公共交通

管理局、福特基金会和洛克菲勒基金会资助的一项研究，表明了这一点。汽车占城市交通量的百分之九十六，公共交通仅占百分之四。改善公共交通，使它更便宜一些，否则在这方面做出任何事情也不可能产生很大的影响。要想减少国家对汽车的依赖性，降低汽车污染，缓和交通拥挤，唯一的办法是改变全国土地利用的方式。要扭转人口流向郊区的趋势，就必须设法扭转商业、工业和服务业流向郊区的趋势。就业机会，还有商业设施，必须集中在城市中心。大百货公司应再次设在城市的中心地带，而不在郊区建立设有大停车场的商业中心。商业管理中心不应搬到城镇中花园住宅里去，办公室还应设在闹市区。就业和商业如果都集中在城市，城市就会再度获得生命力，价格低廉和高昂的住房也都会回到城市里来的。

在这个问题上，赞成和反对的两派的政治营垒的分布主要取决于具体建议和具体情况。集中居住在城市的少数民族，肯定会要求享有平等权利，住上象样的房子，并为此施加政治压力。郊区不动产利益集团及其代表将会反对。政治斗争的场所将是立法机构和各级法院。

保健 我们上面已讲到全国健康保险计划有三个不同的方案。根据美国医学协会的方案，大部分费用由私人保险公司负担，灾难性疾病的医疗费则由政府予以补贴。福特—尼克松方案主张私人保险公司和州政府承受主要的负担，而联邦政府只起某种后盾作用。肯尼迪—米尔斯方案是要制定一项实行强制性保险金办法的政府保险计划，以提高社会保障税作为该计划的经费来源。

在这些方案上，政治力量的分布看来是可以推想出来的，但其中含有一两个意想不到的因素。医学界一般地说当然会支持美国医学协会的方案。医生担心的是，实行一项政府控制的计划会

导致政府控制医生的诊费，强制医师到偏僻地区行医，甚至在治疗、用药以及其他医生认为纯属他们专业职权范围的决定上，也滥发指示。医生们指的是英国的健康保险计划，这项计划把医生的收入保持英国薪水阶级的中等和中下水平，并要医生到边远地区去工作。有组织的劳工支持肯尼迪—米尔斯法案那样的政府性计划，不过有关待遇的条款还要放宽些，优厚些。

虽然穷人没有健全的组织，不能有效地推动一项保健计划，使他们能同有钱人享有同样好的医疗条件，但是城市和乡村地区选出的国会议员，一般可以作为他们很好的代表，两大政党中的各种自由派和无党派自由主义分子也会替他们说话。在某种程度上，联邦政府的卫生、教育和福利部也充当穷人的代表。一般说，企业界是反对肯尼迪—米尔斯法案这类计划的，因为这会大大提高他们经营企业的成本而又不能把这部分额外的费用转嫁到消费者身上。许多工商界人士还因为思想观点不同而反对政府性计划，在他们看来，这种计划是走向具有无限权力的中央政府的一步，这样的中央政府被一群不通人情（在他们看来，效率也不高）的官僚所控制。不同社会阶层和不同宗教信仰的人，都持有这种观点，华莱士和里根都支持这种看法，而他们两人都是信奉这种哲学思想的。大大出乎人们意料的是，一大批州长和通过选举方式产生的官员，却支持肯尼迪—米尔斯式的法案，因为经费部分来自各州的医疗补助计划（尼克松—福特计划就属于这一类型）已经证明是各州财政收入的沉重负担。近年来，受医疗补助计划照顾的人数已达三千万左右，各州每年要为此支出四十亿美元。因此，州的官员倾向于支持一项由联邦出资、各州有权管理和监督的保健计划。

社会保障与失业补偿 社会保障和失业补偿的基本原则已不再遭到强烈反对了。问题主要在于，从中得到的好处是否能满足

需要(尤其是在通货膨胀的情况下),在费用不断增长的情况下如何解决经费来源。社会保障这个问题主要涉及生活和医疗保健条件的改善造成人口老化的问题,至少是退休人员在总人口中所占的比例越来越大。要使总人口中占有较大比重的人在福利方面得到足够的好处,意味着工人和雇员要拿出更多的钱来,要求在高工资的基础上征收社会保障税,也要求从总税收中拿出钱来,或者把这几种要求结合起来。无论采取哪些措施,花费总会对社会不同组成部分产生不同的影响。因此,任何解决办法必然会遭到反对。

福利 对各种福利计划无论是赞成还是反对,其政治营垒的分布一般都可以推测出来。不管持支持态度还是反对态度,看来最重要的基础还是思想观点。自由派主张优厚的援助而不必经过什么严格的收入调查或对个人的家庭活动进行午夜视察或其他类似的严格的政策性限制。保守派看来是强调就业,只是在找不到工作时才给予救济;在确实必要时才采取措施以应付紧急情况(因此这些措施只是临时性的)。穷人集中的城乡地区选出的代表,是福利事业最有力的维护者。参与各种福利计划的地方、州和联邦各级官员,也是举足轻重的维护者。穷人已经较严密地组织起来了,并且受到人们的注意,这是一个新的发展。正如我们上面提到的,社区行动计划对此起了促进作用。

后工业社会中的收入分配 至于超工业社会或后工业社会中的收入分配,现在还没有进行真正的努力来使它在政治领域中得到承认,更谈不上为此寻求解决办法了。少数学者曾就这个问题发表过意见,但还没有任何潜在的总统候选人、国会委员会、重要的利益集团或其他政治权力中心都没注意学者们提出的这些问题,但是这类问题却显然具有深远的政治含义,它们成为引人注目的问题已为期不远了。

抵制税收的新动向 在历史上，税收从来就是引起不满的一件事，但许多观察家预料1978年将开始出现更为强烈的抵制。在一次公民投票中，加利福尼亚州的选民以二比一的多数赞成第十三号计划。这项计划把每年的财产税限制在市场价格的百分之一，并且对可能提出的估价数也加以限制。据估计，这一措施将使加利福尼亚州的地方政府收入从一百二十亿美元减为五十亿美元。预料会有两种后果：（1）地方政府用学校、警察、消防和地方公路护养等方面的收入提供的服务大幅度削减；（2）提供这些服务的责任干脆从地方政府转移给州和联邦政府。人们希望税收低，但看来也需要上述这些服务。总之，第十三号计划通过后，除加利福尼亚州外，相当多的州已采取了类似的措施，同时，全国的政客也已经披挂停当，准备迎接可能到来的广泛的抵制税收行动。

本章讨论了联邦政府在促进一般福利事业发展中的作用。所谓一般福利，宪法制定者指的是管理商业，铸造货币，促进“科学和实用技术”的发展。今天，促进一般福利指的是环境保护，保证水和空气的洁净，禁止乱扔垃圾并防止垃圾和放射性物质污染，保护原料，其中包括石油等燃料。此外还包括教育、住房、社会保障、失业救济和福利。以上这些方面我们都曾加以讨论。

在污染和原料匮乏问题上，我们发现在它们的背后有两个问题，一是人口爆炸性的增长，二是设想污染和原料短缺问题与现代工业社会赖以生存的技术有关，这是因为某种特定的技术既是技术，同时也意味着污染。

关于教育问题，我们特别探讨了当前的两个问题，一个是联邦资助高等教育。一个现代工业社会离开了一大批受过高等教育的人是不行的，这批人不仅是大学毕业生，而且是获得高等学位

的科学家、工程师、医生和律师。既然如此，让这些人的家长去负担全部教育费是否合理呢？是不是只应该招收付得起学费的富家子女和能够争得奖学金的家境贫困的学生？

第二个问题涉及中小学教育。我们发现中小学教育的质量极不平衡，质量优劣取决于学生居住的地区。这是因为中小学的经费通常来自地方的不动产税。关于这个问题，有些建议会使一州之内的教育质量达到平衡，另一些建议则可使各州的中小学教育质量大致平衡。

然后我们考察了住房问题，考察了联邦政府参与解决为穷人提供象样住房的历史，还考察了目前为消灭贫民窟以及为落后的乡村地区提供象样住房所作的努力。

接着是保健问题。联邦政府参与其事是从 1789 年建立海事医院管理局开始的。我们还回顾了国立卫生研究总所（这是从事医学研究的机构）的历史沿革以及退伍军人医疗服务、老年人医疗照顾计划、医疗补助方案的历史。我们还考察了三个关于建立全国健康保障计划：美国医学协会方案、尼克松—福特方案和肯尼迪—米尔斯方案。

然后我们研究了社会保障、失业补偿和福利等问题。我们的结论是：社会保障和失业补偿总的来说是为社会各部分、各阶层所接受的。但是，所有和它有关的人，包括受益者都对福利问题不满意。我们还讨论了学者和分析家对于后工业社会或超工业社会的形成的研究。目前福利方面存在的问题实际上是我们在不久的将来就要遇到的类似但更为严重的问题的先兆。

最后，我们研究了政府参与有关一般福利问题的政治斗争。我们试图甄别一下有哪些权力中心，它们在各种问题上的立场以及他们各自的权力。我们还考虑到，广大纳税人可能在政府经营的各种事业的经费问题上采取越来越强烈的抵制行动。

第十七章 外交与国防

肯尼迪总统就任之始曾经说过，内政与外交的区别犹同一个议案被否决和一个国家被消灭之间的区别。本章将探讨这种说法是否仍然正确。为此，与内政相比，我们需要更为详尽地回顾一下外交与国防的历史。我们将考察一下有关冷战根源的各种理论并把冷战时期的大事进行分类。我们还要看看美国同中华人民共和国之间的关系，然后转而考察美国与不发达国家之间的关系，例如拉丁美洲、亚洲和非洲国家。我们将考察有关越南战争性质的各种理论，华盛顿的各种对立的观点以及美国卷入越南战争的原因。最后一节是关于不发达世界，我们将研究中东这个特殊问题。在中东，石油和以色列与阿拉伯国家之间的斗争处于支配地位。

我们将回顾一下美国在国防政策上一场旷日持久的激烈斗争——各军种间的对立，空中力量 and 大规模报复的论点，与之相对立的弹性反应论点，反弹道导弹，巡航导弹，B-1型轰炸机以及三叉戟潜艇。我们还将探讨控制军备和裁军问题。

然后我们将列举美国将来会遇到的问题。最后我们将研究外交和国防中的政治，即与此有关的各种权力中心以及它们可能行使何种权力，行使到什么程度。

在大多数政策领域里，开始时，联邦政府的作用很小，甚至不起作用，后来随着时间的推移，联邦政府的作用越来越大。在外交和国防方面，联邦政府一开始就起着支配一切的作用。确实，

宪法规定由联邦政府垄断对外关系和防御外国侵略威胁的大权。

华盛顿总统在其告别演说中告诫全国，不要卷入欧洲的纠纷，实际上就是要尽可能地利用地理上与外界隔绝的保护作用。总的说来，美国是按华盛顿的告诫行事的。1812年的战争以及围绕这场战争展开的外交活动，实际上就是美国革命的终结，就是要让英国和全世界相信，合众国已决心走自己的道路。墨西哥战争以及围绕这场战争的外交，则是向西部扩张的一个组成部分。在美国建国最初期，其他外交上的大事比向西部扩张更为引人注目，例如，购买路易斯安那、购买阿拉斯加，还有偶然在加拿大边境地区与英国发生冲突。

除上述事件外，整个十九世纪中叶，美国的外交主要是防止欧洲列强进一步侵入西半球，并利用外交推动贸易发展。门罗主义就是上述目标的重要政策阐述。门罗主义宣称，美国认为欧洲的干预是“对美国不友好的表现”。不言而喻，贸易对美国来说是生死攸关的大问题，它历来就是一个贸易国家。欧洲、中国、拉丁美洲和非洲都曾是贸易伙伴，随着贸易的开展，不可避免地要发展外交关系。

美国成为世界大国 第一次海外战争发生在1896年。1894年古巴人奋起反抗压迫古巴人的西班牙总督，当时，美国由于经济和战略利益而卷入拉丁美洲事务，而且思想信仰使它卷入得更深了。这种信仰就是：新世界的民主制度反对旧世界的专制制度。美国的主战派和反战派之间产生了深刻的意见分歧，但是梅因号战舰在哈瓦纳港被炸一事使问题得到了解决。这场战争的生命财产损失很小，但是战争结束之后美国有一部分人头脑发昏，梦想把美国建成一个大帝国，其他人则强烈反对。最后，美国没有阻挠古巴的独立，但它确实把菲律宾变成了自己的殖民地。

美西战争以后，其他国家开始把美国当作一个世界大国。在

此以前，美国向太平洋扩张，在国内实行工业化，已经成为世界上较强大的国家之一，对西班牙战争的胜利只是使它更加令人注目而已。这就产生了门罗主义。这一政策由于罗斯福的解释而获得门罗主义之称，并从此名声大噪。

第一次世界大战席卷欧洲，美国也缓慢地但是毫不含糊地被卷入了这场战争。战后，美国经过一场激烈的辩论之后，拒绝加入国际联盟，于是又重新回到了孤立主义。然而，二十世纪三十年代希特勒和纳粹主义的兴起，毋庸置疑地形成了一种威胁。起初，美国的孤立主义情绪十分强烈，以致富兰克林·罗斯福只能向同盟国国家提供物质援助而且进度缓慢^①。希特勒的哲学逻辑和形势发展迟早会把美国卷入战争，1941年12月7日日本袭击珍珠港，终于使美国投入了战争。

冷战 第一次世界大战后俄国布尔什维克革命的胜利，以及共产主义意识形态通过暴力革命更换政府，使许多美国人感到惊恐。于是，美国不承认共产主义政权和苏联这个国家，这种情况一直维持到1933年罗斯福执政才告结束。后来在第二次世界大战时期，美国人对苏联英勇抗击纳粹的进攻十分钦佩。显然，罗斯福和其他美国人深信，战时的联盟会成为新的世界和平的基础，国际联盟未能做到的事，联合国能够完成。

1945年联合国组织建立。在联合国的旗帜下开展了一系列对人类大有裨益的国际活动，其中有世界卫生组织、粮食和农业组织以及有关儿童、通讯、邮政等问题的组织。联合国还为国家之间进行辩论和交流提供了讲坛，尤其是一个让小国和不发达国家说话的讲坛。但是联合国未能保护和平，也不是有些人希望的世界性政府的胚胎。

人们希望战时的联盟会带来一个美苏友好的时代，这种友谊会成为世界和平时代的基石。但是这种希望很快就破灭了，代之

而来的却是冷战。

有一些研究冷战的学者把冷战完全归罪于共产主义意识形态，苏联的帝国主义野心以及长期统治苏联的独裁者斯大林的权欲狂。意识形态领域里持相反观点的所谓修正主义历史学家则又完全归罪于美国政府。第三种观点倒不强调美国是造成冷战的罪魁祸首，但认为美国当时要是能够采取更为老练成熟的政策的话，冷战本来是可以避免的。

折衷论点 著名的现实政治^①学派学者摩根索对美国的外交政策经常是持批评态度的。他认为，如果这些修正主义者是正确的，那么在第二次世界大战结束时，美国就不会在柏林停止用兵，也不会把军队撤至现在的西德。也不会那么重视联合国的作用。战后时期苏联的政策与纳粹疯狂征服他国的政策相比，是相当谨慎的。这批历史学家尖锐地批评美国的领导人物失之天真而不是图谋不良。他们认为，美国对于和平和国际间的善意怀有高度理想主义的希望。而苏联出于意识形态方面的原因，对于“资产阶级”提出的任何和平倡议，对于它们为防止德国也防止任何外国威胁而比较现实地要求建立防务的决心，一概表示怀疑。遇到这种情况，美国必然感到他们的希望破灭了。他们指出，甚至罗斯福的亲信霍普金斯也懊恼地承认犯了错误。“我们真心诚意地相信，我们多年来一直梦寐以求的新时代的阳光已经来临。我们深信我们已经为和平取得了第一次伟大胜利。”^②

① “现实政治”是强权政治的一种委婉说法。——译者

② 战后外交政策的主要特征是与苏联友好相处。五角大楼是最早提出这种见解的机构之一。当时一位学者写道：“这种信念”来自战争时期的判断：苏联在战争结束后会成为在欧洲大陆占统治地位的大国。同苏联合作是一个慎重的问题，也是极大的需要。这种合作不是基于信任，而是预计美国不可能或者不应该在欧洲维持足以使我们能够采取其他政策的力量。”（参见保罗·海蒙德：《冷战与缓和：1945年以来美国外交政策演变过程》，1957年版。）

基于这种观点，美国在二次大战后匆匆忙忙地就让军队复员，以致美国的欧洲盟国感到不快（其中以丘吉尔为甚）。另一方面，苏联决定，在波兰和苏联西部边界接壤的国家只能建立亲苏（即共产主义的）政府。这些学者的结论是，在这两种迥然不同的展望的前提下，冷战是不可避免的。根据这种观点，是不是可以说，从1945年到现在，苏联和美国没有进行热战是值得庆幸的；关于冷战，两国倒没有更多值得谴责的！

冷战大事记 第二次世界大战结束时，苏联在波兰和其他东欧国家的占领军采取措施，加强当地的共产党，取缔非共产主义政党。苏联对土耳其施加军事压力，以求在达达尼尔海峡取得特权，同时不怀好意地违背已达成的协议，逾期不从伊朗撤军。杜鲁门总统秘密地通知他们，如果再拖延下去，美国不得不考虑改变其军队复员的决定，这才使苏联从伊朗撤军。希腊的共产党力量在南斯拉夫和保加利亚的庇护下对政府发动了游击战争。在西方看来，苏联这一系列行动直接违反了雅尔塔会议以及其后的波茨坦会议所达成的协议。丘吉尔于1946年3月在密苏里州的富尔顿发表演说，用他创造词汇的天才说，苏联在欧洲大陆上挂上了一道“铁幕”，把欧洲隔成两块。同时，美国决定中止租借，西方抗议苏联镇压东欧的非共产主义政党，西方未能帮助敛聚德国一百亿美元的战争赔款，这一切都使苏联越来越感到不安。

杜鲁门主义和马歇尔计划 1946年冬至1947年，情况极为严重，战争造成的破坏和饥饿导致沉重的负担。1947年2月，英国通知华盛顿，英国将不再承担援助希腊和土耳其的义务。英国指出，由于土耳其直接处于苏联的压力之下，希腊又遭到共产党领导的叛乱的破坏，华盛顿对此必须立即作出反应。杜鲁门提出了一项拨款四亿美元援助土、希两国的经济、军事援助计划，国会立即通过。杜鲁门在向公众宣布此事时，故意给这项援助计划

涂上一层意识形态的色彩。他没有点苏联的名，但是他说，这项计划的目的是支援“自由国家”反对集权主义的扩张。这一说法很快被称为杜鲁门主义。

几个星期之后，美国提出了一个大规模援助欧洲以恢复战争创伤的计划。这个计划以国务卿马歇尔的名字命名为马歇尔计划。马歇尔计划的援助对象包括了一切战争受害国，包括共产党国家在内，不过美国官员倒希望它们不接受这项计划。起初，苏联似乎对此颇有兴趣。苏联外长莫洛托夫与东欧各国外长一起参加了一次会议，以便共同制定一个计划，但是，后来苏联拒绝接受这项援助，理由是共同计划和集体承担义务是对主权的破坏。其他共产党国家起而效尤。

大西洋公约 1948年2月，捷克斯洛伐克发生共产党政变，随着捷克的民族主义领袖马萨里克在可疑的情况下死去。6月，苏联封锁西柏林。盟国作出反应，向柏林空投食品、煤和其他物资。这时，美国有许多人惊恐万状，他们敦促政府采取具体行动遏制苏联，以防它采取直接行动（这些人担心苏联很快就要这样做了）。主张美国采取遏制行动的人认为，如果德国人事先知道美国终将参战，第一次和第二次世界大战可能不会爆发，他们认为，美国必须明确表示，它决心同西欧盟国站在一起。结果签订了大西洋公约。此公约1948年提出，1949年批准，同时还通过了一项军援计划，作为马歇尔计划的补充。

亚洲发生的重大事件 主张遏制苏联的人根据欧洲的事件所得出的结论，由于亚洲的事态发展而得到有力的支持。二次大战行将结束时，苏联在西方盟国的敦促下入侵满洲。但是，美国认为苏联介入亚洲战场的这一行动不足以证明苏联有理由与西方盟国共同占领日本。这当然引起苏联的怀疑。不过，苏联可以利用它在满洲的地位向中国共产党提供大量援助，帮助他们在内战中

打蒋介石和国民党。美国倡议并促成了国共两党的谈判，以便建立一个联合政府，但是双方都没有这种要求。1949年国民党逃到离大陆九十英里的台湾岛，共产党控制了大陆。

朝鲜战争 虽然第二次世界大战一结束，马来亚、菲律宾和法属印度支那的共产党游击战已经开始，但是1949年中国共产党的胜利的意义超出了亚洲发生的其他任何事件。此后不久，1950年6月，北朝鲜以几个师（包括装甲师）的兵力在三八线的几个地方向南朝鲜发起攻击。^①联合国安全理事会（苏联当时由于抵制安理会会议而未出席）投票决定，要求联合国成员国派遣军队援助南朝鲜。美国领先派出了空军，接着又派遣大量的地面部队，其他一些国家则派遣少量的部队。

1952年前后，朝鲜战争处于僵持状态，双方都不愿使战争升级，根据双方现有的武装力量，任何一方都不可能打赢这场战争。1953年艾森豪威尔总统执政后，谈判终于成功，沿着当时的战线达成了一项不稳定的解决办法。

1954年，法国在越南奠边府被打败后，决定撤出越南。美国决定不介入这场冲突，主要是因为李奇微将军反对美国进行干预（关于这件事，我们前面已经提到）。

匈牙利暴乱在行政部门官员和国会议员中引起了一阵空头大话，但是最后的决策是，除在联合国提出抗议外，不采取任何行动。

冷战开始结束：古巴导弹危机 冷战至今也没有完全结束，但是现在看来已很清楚，冷战开始结束是在1962年古巴导弹危机的时候。具有讽刺意味的是，这也是世界历史上第一次核战争危机。苏联为什么要选择古巴作基地来部署射程一千英里的次

^① 这是作者（一个美国人）的观点。——编者

中程弹道导弹和射程二千英里的中程弹道导弹，至今也不清楚。从西方现有的资料分析，苏联可能是想利用他们过剩的次中程和中程弹道导弹来改变洲际弹道导弹方面的不利地位，不用花费很多钱制造洲际导弹而可一举造成军事均势。而且，他们显然还发现此举尚有其他有利方面。通过改变整个军事力量对比，他们可以加强他们在柏林乃至整个欧洲的地位。在他们和中国共产党的争论中也可以赢得更多的分数。他们将满足古巴共产党领导人卡斯特罗的要求，以此换取古巴支持苏联的具体保证。（肯尼迪1961年就任总统后，曾授权美国中央情报局派一个由中央情报局训练古巴难民旅在古巴登陆，推翻卡斯特罗，结果遭到惨败。中央情报局扶植的这支武装很快被击败，美国在全世界的威信遭到极大的损害。卡斯特罗担心还会发生这样的事情，于是请求苏联的帮助。）最重要的是，在古巴部署导弹将是苏联势力第一次直接进入西半球。

1962年夏、秋，苏联运了一百船军用物资到古巴，其中包括六个营的次中程弹道导弹和四个营的短程弹道导弹。一旦装置完毕，苏联就可以在第一次打击中向美国发射四十枚带核弹头的导弹，一至二小时后又可发射四十枚。

1962年10月24日，一架美国U-2侦察机发现正在建设中的导弹基地。肯尼迪获悉后亲自主持军事和外交两方面的准备工作。在行政当局内部，强大的鹰派主张对苏联的导弹装置进行空中突然袭击，以闪电式的打击把它摧毁。肯尼迪否定这一主张，赞成对古巴进行封锁（肯尼迪称之为“查核”），同时举行谈判。肯尼迪反复说明，他的意图是避免把苏联置于只能作出“孤注一掷的反应”的境地。结果，肯尼迪于10月22日（星期一）宣布发现导弹时说，他是想进行强制查核。然后他征得了美洲国家组织的同意，于星期二宣布正式实行封锁，二十四小时以后（星期三）生

效。第一次与苏联船只接触推迟到星期四。肯尼迪确切知道这是一艘油船，无法运载武器，因而不需要采取敌对行动。美国真正登上的第一艘船不是苏联的，这是一条苏联租用的、保证不运输军事装备的黎巴嫩货船。

这样，肯尼迪就让苏联有充分的时间考虑他采取的每一个行动以及他们应作出的适当反应，不断地迫使苏联和平解决，撤出导弹。最后他如愿以偿：苏联同意撤出导弹并实行联合国监督。美国同意撤销查核，同时，为了让赫鲁晓夫能挽回面子，美国保证不入侵古巴。（结果，卡斯特罗拒绝联合国到古巴视察。）

古巴导弹危机经过这样处理，没有升级为战争，对美国和苏联都是一件值得庆幸的事。古巴导弹危机成为迈向更为持久的和平的第一步，这对两国来说也是值得庆幸的。危机之后，肯尼迪在美国大学发表演说，要求美国人民和苏联彼此都要更加耐心，要求采取具体措施维护和平，特别强调了签订一项限制核武器试验条约。苏联作出了反应，此后不久，就签订了这样一种条约。

实现缓和 约翰逊政府 1965 年派遣美国战斗部队干预越南，使美苏之间缓和紧张关系的步子放慢了，尽管这方面还是取得了某些进展。尼克松和福特两届政府从那里撤出美国军队后，缓和紧张关系又取得了进展。双方进行了一系列的谈判，结果宣布双方将进一步作出努力，控制军备并发展贸易，这就是所谓的缓和。中苏关系继续恶化，使欧洲的紧张局势得以缓解，这对于美苏缓和取得进展是起了有益作用的。虽然美苏之间仍然存在着严重分歧，例如中东问题、限制战略核武器谈判，但现在有根据设想，分歧将不是通过战争而是通过谈判予以解决。

中华人民共和国 在中国共产党 1949 年赢得内战胜利、国民党逃到台湾之后，美国和新的中华人民共和国似乎有可能建立起

较为友好的关系了。但是，美国国内强大的权势集团要求继续支持蒋介石，反对中国共产党。许多共和党人谴责民主党让中国共产党取得了胜利，以此进行煽动。朝鲜战争使中美关系更加恶化。美国和南朝鲜部队开始打败北朝鲜人之后，他们就想进而占领北朝鲜。印度当时告诫说，中国不会同意在它的南部边界上（原文如此。——译者）出现一个敌视中国的统一的朝鲜。美国和联合国（南朝鲜的盟国就是在联合国的旗帜下作战的）都没有听从这一警告。中国开始干预，结果就是多年两国间的敌对关系。古巴导弹危机和签订部分禁止核武器试验条约之后不久，美国试图与中国实现关系正常化（从肯尼迪政府开始，肯尼迪死后，约翰逊政府也同意这样做）。但这一努力失败了。直到1972年，美国已从越南撤出，尼克松总统访问了北京，才就关系正常化作出了安排。

美国和不发达世界 战后三十年中主宰美国外交政策的是美国与苏联和中华人民共和国之间的冷战。甚至美国与西方发达国家和日本的关系也基本上从属于美国的对苏、对华政策。但是，拉丁美洲、亚洲和非洲这一不发达世界的局势也动荡不安。

拉丁美洲 美国一直与拉丁美洲保持着一种特殊关系。这种关系从门罗主义开始，和二十世纪初（西奥多·）罗斯福的必然做法以及美国商业利益向拉丁美洲进行经济渗透，就继续下去了。因此，国内事务和外交方面的评论家一直批评美国把拉丁美洲当成它的势力范围。第一次世界大战后，美国的态度有了一些变化，后来，富兰克林·罗斯福提出所谓的睦邻政策，进一步使美国的态度发生变化。但是，第二次世界大战结束后不久那个时期，美国的援助计划中又忽略了拉丁美洲，把重点放在直接受到共产主义国家威胁的地区。艾森豪威尔政府时期，情况进一步恶化。

肯尼迪总统上台伊始采取的措施之一就是建立“争取进步联

盟”，其目的是迫使拉美国家，特别是寡头政权控制的国家发展经济以提高农民的生活水平，并实行政府民主化，以此作为美国增加援助的条件。“争取进步联盟”尚未起步，肯尼迪即遭暗杀，越南战争又吸干了国会的外援拨款。肯尼迪主使的猪湾登陆事件也大大损害了美国与拉丁美洲的关系。1965年，约翰逊总统决定派兵干预多米尼加共和国（一般认为这一行动是由于无根据地担心发生一次共产党政变），这一行动再次使美国和拉丁美洲的关系紧张起来。尼克松政府没有采取任何主动来恢复肯尼迪提出的“争取进步联盟”。相反，它于1973年批准中央情报局在智利支持一次反对阿连德的右翼政变，从而再次恶化美国与拉丁美洲的关系。阿连德公开宣称自己是马克思主义者，是智利根据宪法规定的程序选举产生的总统。

· 亚洲 亚洲大多数国家过去都是欧洲列强的殖民地。第二次世界大战后，它们很快取得了独立。菲律宾、印度、缅甸、巴基斯坦和马来亚，主要是通过政治手段获得独立的，有时得到殖民国家的同意，有时则是违反殖民国家的意愿的。除了被卷入冷战的印度支那是个例外，美国一般是支持殖民地的，即使在印度支那问题上，美国在支援法国的同时，也对法国施加压力，要法国同意该地区非共产党控制的部分独立。但是美国战后赢得的声誉因干预越南而丧失殆尽。美国由于要争取反苏的盟国，和印度的主要敌人巴基斯坦结盟，以致它和印度的关系恶化。

非洲 非洲的独立运动直到五十年代后期才开始取得成果。一般来说，美国是支持独立的。但是，有利于非洲新独立国家的政策，却没有得到美国公众、国会和行政当局或国务院内部的一致支持。从某种程度上说，反对意见出自国内的种族隔离思想。更为重要的是，美国重视它和非洲过去的统治者——西欧各国的关系。葡萄牙、比利时、英国和法国在不同时期都反对过美国支

持他们过去的殖民地。国务院和五角大楼内部都有一部分人担心，过于强烈地支持非洲新独立的国家，会破坏美国与欧洲原殖民国家的关系，甚至会导致欧洲各国采取敌视北大西洋公约组织以及我们在欧洲的共同防务措施的政策。

到卡特政府初期，甚至前葡萄牙的殖民地也赢得了独立。在罗得西亚，关于将权力从小撮白人统治集团手中移交给黑人的谈判遇到困难。但是，看起来南非的白人统治和种族隔离政策是一个无法解决的问题。在南非问题上，美国受到了多方面的压力。各黑非洲国家要求美国谴责南非，对它实行经济抵制并采取其他措施。尽管美国黑人忙于自己的争取平等权力的斗争，无暇顾及大力支持非洲国家，但是他们仍不失为一支力量。此外，美国关心政局的公众当中，支持非洲新独立国家的白人也为数不少。另一方面，对某些美国利益集团来说，原料以及同南非和罗得西亚的经济关系是压倒一切的。同时，美国在南非设有宇宙观测站和其他设施，五角大楼对此极为重视。所有这些利害关系使五角大楼和国务院内某些部门不愿对南非和罗得西亚采取过于强硬的立场。

越南战争 美国和第三世界国家的关系时常出现麻烦，有时甚至十分严重，而越南问题可算是一场名副其实的悲剧。从第二次世界大战结束起，美国政府对越南内部斗争的性质以及美国的对策意见历来就有分歧。一部分人认为越南的游击战争从本质上说是民族主义的、反殖民主义的，出自对南方社会的不满，特别是要求土地改革。这一派认为，越南游击运动的领导人为共产党人仅仅是历史的偶然。（在殖民地时期，越南人能够加入的政党都是法国的政党，其中唯一支持越南独立的就是共产党。）另一派认为，越南的游击战争是冷战的前线。实际上越南共产党得到共产党国家的军事援助。这一派进一步认为，越南的游击战争是

对非共产党世界的意志的一种考验。这一论点一般被称为多米诺理论。艾森豪威尔总统就曾说过，如果越南落入共产党人手中，整个东南亚就会“象多米诺骨牌一样全部落入共产党手中”。

至于美国在越南究竟应遵循何种政策，由于对越南斗争的性质各派自有其结论，提出的政策自然也各不相同。如果这是一场反殖民主义的民族主义运动，其领导人是共产党人只是偶然现象，那么，美国充其量也只能对南越进行经济和军事援助。肯尼迪说：“归根到底，这是一场内战，胜负只能属于内战的一方。我们可以帮助他们，为他们提供装备，我们还可以派遣人员充当顾问，战胜共产主义的应该是越南人民。”如果越南的游击战是冷战的一部分，是北京和莫斯科为了更大的全球性目标导演出来的，那么，美国就不能容忍共产主义在越南获胜，即使把这场斗争变成一场由美国军队参战的美国战争也在所不惜。

杜鲁门总统及其行政当局的政策是给予援助，派遣顾问。就在艾森豪威尔总统把多米诺理论用于越南问题时，他也仅仅提供援助和派遣顾问，肯尼迪政府继续执行这一政策，不过他们增加了援助的数量和顾问的人数。

战争升级 肯尼迪被刺后，约翰逊政府继承了肯尼迪的政策，使美国仅限于提供援助和派遣顾问，但其中稍有变化。肯尼迪曾说：越南人的胜败全在他们自己，而约翰逊却不愿意看他们失败，这一点在美国行政当局内部逐渐明朗化了。肯尼迪政府中许多鸽派人物发现他们被调动工作，不再负责越南事务。有的人干脆被撵出政府，或者到了非辞职不可的境地。1964年约翰逊正式当选为总统。1964年12月和1965年1月，越南局势急转直下。约翰逊总统先是制定了一项轰炸北越的计划，然后于1965年春连续作出决定，结果是美国向越南派出地面部队。表17—1和17—2表明了美国在战争期间在东南亚的军事人员和军费开支

表17—1 美国在越南的军事力量(1961—1974年)

年 份	在越军队总数	死亡人数	受伤人数
1961	3,200	11	2
1962	11,300	31	41
1963	16,300	78	218
1964	23,300	147	522
1965	184,300	1,369	3,308
1966	385,300	5,008	16,526
1967	485,600	9,377	32,369
1968	536,100	14,589	46,796
1969	475,200	9,414	32,940
1970	334,600	4,221	15,211
1971	156,800	1,381	4,767
1972(6月30日)	47,000		
1972(12月31日)	24,200	300	587
1973	200	237	24
1974	221	63	—
伤亡总数		46,226	153,311

资料来源：国防部

表17—2 美国的东南亚防务预算开支(1965—1976年*)

年份	单位：10 亿美元	占国防开支预算 百分比
1965	0.1	0.2%
1966	5.8	10.4
1967	20.1	29.1
1968	26.5	33.4
1969	28.8	35.9
1970	23.1	29.1
1971	14.7	19.1
1972	9.4	12.1
1973	6.3	8.4
1974	3.1	3.9
1975	1.4	1.6
1976	0.3	0.3

* 每年均截至6月30日。

资料来源：人口普查局：《历史统计数字，殖民时期至1970年》；美国行政管理与预算局：《美利坚合众国预算》(年鉴)；美国国防部审计局：《国防开支经济学：且看现实》1972年7月；以及国防部和美国行政管理与预算局未发表的资料。

增加情况。结果美国向越南派遣了五十二万五千名美国战斗部队。

在国内反对把越南战争升级为一场美国的战争的，仅仅是关心政局的公众、学术界、报界和了解越南情况、坚持“鸽派”政策的国会议员。最初采取强烈反对美国卷入战争的是学生，他们参加大学里举办的反越战争宣讲会，举行抗议进军和示威。嗣后的几个月乃至几年里，那些态度不坚决的人越来越多地转入反对越战的行列。1968年春，共产党一方发动了春节攻势。这使许多美国人认识到，军事上的胜利所付出的代价超出了它所带来的好处。在约翰逊政府内部，以克利福德为首的高级官员也起来反对战争进一步升级，劝说约翰逊总统停止轰炸北越并在巴黎开始与越南举行和谈。

战争结束 在1968年的竞选运动中，尼克松宣称他有一项“体面地”结束越南战争的秘密计划。在他当选后，这项计划原来是就美国从越南撤军举行谈判，在撤军的同时大量增加向南越提供的军事援助。谈判与美军作战同时拖了四年多，直到1972年才结束。在谈判期间，尼克松下令进行了几次有争议的攻击：在北越海防港布雷，入侵柬埔寨和老挝，1972年圣诞节猛烈轰炸河内。美国国内反对战争的浪潮遍及美国社会各阶层。反战浪潮继续发展而且越来越激烈。但是，美国撤军之后，国内反战运动就平息下来了。南越在美国军援支持下继续打下去，直到1975年春季全面崩溃。共产党军队控制了局势。

中东 在国际关系中，中东一直是一个特殊情况。虽然中东一般被视为不发达世界的一部分，但是那里巨大的石油产量具有任何其他第三世界地区所没有的经济力量。苏联对中东特别关注，其战略和政治目的超过了经济和意识形态因素。此外，中东的国际政治受阿拉伯国家和以色列之间的争吵所左右，而且同一

般美国人，尤其是犹太裔美国人有着特殊的利害关系。

自从1948年以色列建国以来，无论是共和党还是民主党执政，美国的政策一直是同时与阿拉伯国家和以色列保持友好关系，同时力图把苏联的影响控制在最低限度，并使以色列保持强大的军事力量，万一发生战争（这种战争曾多次发生），可以防止阿拉伯国家的胜利。这一条总政策在美国国内得到广泛的支持，但在具体问题上则经常有争议。在争论中，政治营垒的分布不同于其他涉及共产党阵营的问题：如果在中东出现美国必须立即进行干预以支持以色列的情况，在越南问题上的“鹰派”一般会转为“鸽派”，而越南问题上的“鸽派”在中东问题上会成为“鹰派”。知识界是反对越南战争的，但他们是亲以色列的，他们不愿看到阿拉伯人消灭以色列。工商界以及工会组织是支持越南战争的，这几乎完全出自思想信念的原因，因为无论是工商界还是工会组织，在越南都没有经济或政治上的利害可言。但是在中东问题上，如果美国站在以色列一边出面干预，在中东投资的美国石油工业将遭受损失，美国整个工商界和工会组织也都会因此而受损失。美国的石油主要依靠本国和西半球其他地区，因此美国并不依赖于中东的石油。但是，依靠中东石油的欧洲和日本的经济不景气，迟早会使美国整个经济受到影响。

这些问题在1973至1974年的石油危机中是很突出的。中东石油生产国和委内瑞拉一起成立了石油输出国组织。1973年11月，石油输出国组织宣布对美国、葡萄牙和荷兰禁运石油，并开始把向西欧和日本的石油供应量每月削减百分之五。他们还把石油价格提高了四倍。美国遭受的打击不如西欧和日本那么沉重，但禁运迫使许多西欧国家和日本改变了他们的亲以色列政策，从而分化了美国与其盟国之间的关系。

防务政策 防务政策或国家安全政策只是外交政策的一个

方面。(据说,在布雷德利将军任参谋长联席会议主席和艾奇逊任副国务卿时,他们之间有一项协议。如果他们中间有一个人说:“这是一个纯军事问题”或“这是一个纯外交问题”,说这个话的人就必须起身走出房间。)广义地说,国家安全政策包括杜鲁门主义、签订大西洋公约、建立北大西洋公约组织以及欧洲盟军最高司令部、东南亚条约组织和中央条约组织,以及在英国、法国、德国、意大利、土耳其、希腊、冲绳岛、菲律宾以及世界上其他许多地方建立军事基地。防务政策和国家安全政策还包括某些出于军事需要对外交政策的限制。例如,不许美国支持非洲新独立的国家,因为美国需要葡属亚速尔群岛上的军事基地。如果我们过于坚决支持这些新国家,葡萄牙会不让我们使用这个基地。我们已经提到过这个问题,这里我们要讨论是防务政策的以下几个方面:武器政策、各军种关于防务的作用和任务的争论,还有军备控制问题。

第二次世界大战以来,各军种关于武器问题的争论以及关于陆军、海军、空军和海军陆战队各自的作用和任务的争论,一直在进行,而且还很激烈。第二次世界大战一结束,美国很快遣散了它的军队,对此,军方和国务院内部以及政府以外的外交政策专家都感到沮丧。国内要求子弟回家的压力太大了。但是事过不久,各军种、国会甚至全国就开始就美国的防务组织和统一武装力量的问题展开了辩论。1947年,根据国家安全法成立了国防部,授予以军人担任主席的参谋长联席会议以法定的权力,建立国家安全委员会,并且成立了中央情报局。但是没有做到把武装力量“统一”起来。相反,关于“统一”问题的长期激烈的争论,导致原来属于陆军一部分的空军独立出来,与陆军和海军鼎足三分。

另一个紧迫的问题是如何处理和平时期需要扩大军事编制的问题。美国传统上只维持一支小规模陆军和海军常备军。战时

则靠动员为数有限的国民警卫队和后备军(通过征兵予以扩充),战争爆发后,还靠训练新的兵员。由于冷战加剧,国内一致意见发展为,在和平时期需要扩充美国军事编制和后备军。杜鲁门总统建议,为了满足这一需要,必须维持一支规模更大的常备军队,同时推行普遍军事训练计划。根据这项计划,凡男子年满十八岁者应受军事训练,但是除了出现紧急情况外,并不要求服役。这一计划遭到强烈反对。教会团体坚决反对和平时期实行普遍军训。各种非军方的自由主义组织和忠于孤立主义的人,也都持反对态度。有一部分人担心这样做花钱太多,他们认为今后许多年内美国在原子弹方面还会占垄断地位,完全依靠原子弹即可保卫美国。这种观点加强了反对派的地位。结果,实行普遍军事训练的提议遭到否决。

认为只要有了原子弹就能解决美国全部防务问题的观点,由于杜鲁门总统决定授权科学家发展威力更大的氢弹而得到了加强。但是艾奇逊国务卿并不满足于此。他指示国务院的政策规划人员研究一下美国所需要的重整军备计划,并就美国经济能否担负所需费用作出判断。当计划人员还在纸上草拟计划(名为 NSC68 计划)时,苏联爆炸了第一枚原子武器,从而结束了美国对原子弹的垄断。即使出现了这种情况,由于开支太大,杜鲁门只是非正式地批准了 NSC68 计划。直到朝鲜战争爆发, NSC68 计划付诸实施,成为美国重整军备的行动计划。美国出动了国民警卫队和有组织的后备军,然后增加征兵并训练大量新兵员来加强这两支武装力量。当艾森豪威尔于1953年就任总统时,美国的军事力量还没有达到第二次世界大战时的水平,但美国有一支相当庞大的现役空军和海军,陆军也几乎三倍于1950年时的规模,包括驻远东的八个战斗师,驻美国本土的七个师,驻在欧洲的五个师(1950年仅有一个师驻在欧洲)。

空中力量和“大规模报复”行动 艾森豪威尔政府深受联邦预算收支平衡的传统商业理论的影响，确实担心在冷战中美国将败于“破产”而不是其他的原因。行政当局开始探索一种较为省钱的防务手段。

实际上，自第二次世界大战以来，一直在进行这种探索，而与此有关的激烈争论也从来没有停止过。热衷于空中力量的人认为，美国的防务应以携带原子弹的战略轰炸机为基础，后来，由于核聚变技术的发展，改为携带威力更大的氢弹。这并不是什么新鲜论点。最初主张加强空中力量的是一位意大利人朱利奥·杜埃将军，他的早期著作从1921年就开始发表；还有美国的比利·米切尔将军，1926年他自己以军事法庭作讲坛来阐述有关空中力量的理论。二次大战后，这场争论变成理论性的争论，同时也集中在军事预算方面。国会里主张发展空中力量的议员，在空军和工业界（特别是飞机制造业）的同情者的支持下，力图迫使杜鲁门总统把空军从四十八个大队增加到七十个大队。杜鲁门的回答是押扣这笔经费，即拒绝动用这笔钱。此后，三军都投资进行核导弹的研制工作。于是，关于陆军按其作用和任务是否有权自我装备一千五百英里射程的中程导弹，海军是否有权自我装备能携带射程为五千英里导弹的北极星潜艇问题，又出现了分歧意见。（结果是海军成功，陆军失败。）

1954年1月12日，艾森豪威尔政府内部经过许多争论和讨论，杜勒斯国务卿宣布了后来称之为“大规模报复”行动的理论，这一理论声称美国再也不会用过去那样的手段来对付侵略了。接着，杜勒斯宣布，美国今后“将主要依靠按我们自己选择的手段和地点立即进行报复的巨大战斗力”。这段话的意思是，任何使用常规武器（如朝鲜战争中使用的非核武器）的进攻，将遇到装备核武器的空中力量的还击，这种还击目标可能是莫斯科和北京而

不是在发动攻击的地方。

随着“大规模报复”理论的提出，美国的军事政策有了新的提法，具体说，这指的是陆海两军（尤其是陆军）的预算将大幅度削减，而空军的预算将增加，空军的战斗力将加强。

此后，在艾森豪威尔执政期间，大规模报复行动和新军事政策遭到严厉的批评，国会、学术界外交政策和防务问题专家，报界以及关心政局的公众，都对此进行猛烈抨击。大规模报复和新政策的反对者认为，这一政策使美国只有一种选择，那就是核战争。例如，一次偶然性的暴力行动就会引起使用核武器的反应。这种反应显然可能导致第三次世界大战——一次使用核武器的第三次世界大战。美国的唯一抉择就是冒核战的危险。当侵略者妄想达到某种目的，而据他们估计美国认为不值为此冒核战争的危险时，他们就会认为不妨试一试，因为美国只是在与国家生死存亡有关的情况下，才会作出这样的反应。欧洲盟国中持批评态度的人开始担心，欧洲也许不属于对美国生死攸关的问题，因而美国可以置欧洲于不顾。

“弹性反应” 到1960年大选时，民主党、陆海军中的民主党支持者、学术界的防务政策专家中以及其他领域中的民主党支持者，提出了一个与大规模报复相对立的理论，叫做“弹性反应”。所谓“弹性反应”理论，指的是美国应具有均衡军事力量，包括导弹、携带导弹的潜艇、以地面为基地的轰炸机、以航空母舰为基地的轰炸机、地面部队以及常规海军。这样，美国就可以对付任何威胁，不管是什么水平的威胁，美国都能以同样水平来对付。说到朝鲜战争时，弹性反应论者认为，美国应能应付任何水平的威胁而不必采取升级行动，这样，任何战争都可以保持在有限战争的水平上。只有这样，我们才既能对付任何偶然性的或有限的侵略，又能尽可能不冒危险，以致暴力行动发展为较大的战争，

甚至可能引起第三次世界大战。同时人们又担心苏联的核导弹储量会超过美国，造成导弹方面的差距，这就使民主党在竞选中面临一个重大的政治问题^①。

武器政策的争论 在约翰逊、尼克松—福特和卡特历届政府时期，在武器政策上一直存在着分歧。其中较重大的问题是反弹道导弹系统。B-1 超音速轰炸机、三叉戟核导弹潜艇、巡航导弹和中子弹。

反弹道导弹系统 关于反弹道导弹的争论涉及一项部署一个雷达和导弹系统以击落飞入的弹道导弹的建议。反对派来自各方面，有的来自五角大楼内部和国防工业系统。建立反弹道导弹系统费用极为高昂，有些集团担心，花钱建立这个系统意味着发展其它他们认为更为重要的武器的钱就少了；有的反对意见来自国会议员、报界和学术界，他们认为现有的攻击力量已足于遏制任何潜在的来犯之敌，在防务上花那么多钱是多此一举。一般来说，这一批人还担心建立反弹道导弹意味着用于他们认为重要的其他一些事情上的钱就少了（如环境保护、缓和交通拥挤、重建城市、教育、保健、改善穷人生活条件等等）。反对最强烈的是不属于军方的科学家，他们有理有据地论证，任何系统，不管花了多少钱才建立起来，都不可能使情况发生实质性的变化。在约翰逊政府时期，在反弹道导弹问题上，国会中的反对派和赞成派处于僵持状态，最后双方妥协了，同意建立两个发射场。但双方都认为这一妥协毫无实际意义，因为真的需要使用这种导弹时，两个发射场太少，而如果闲置不用的话，两个发射场也嫌太多。双方都明

^① 实际上并未出现导弹差距。苏联已从制造中程导弹发展到制造一枚大约七十五万磅的巨型导弹，使他们在空间占有极大的优势，但这枚导弹却因太大太笨而无法当作武器使用。因此他们的洲际导弹计划推迟了十八个月到两年时间。（美国直到1961年发射第一批侦察卫星，才发现上述情况。）

白，这一决定只是一场长期斗争的开端。尼克松总统支持另一个反弹道导弹计划，这项计划所需的开支更大，而且没有时间限制。

B-1 轰炸机 空军，飞机工业和“鹰派”支持发展B-1轰炸机，他们认为，由人驾驶的超音速轰炸机之所以需要，是因为这种飞机比导弹更灵活（飞行员在分析判断方面的能力超过任何最尖端的电子计算机），而且这种飞机可以低空飞行避开雷达，从而大大缩短了敌人的报警时间。反对派则争论说，导弹业已超过了需要，美国防务力量已足于几次摧毁一个敌人或几个敌人。反对派还担心，持续维持庞大的防务开支，就会忽略美国社会其他更重要的需要。

三叉戟潜艇 赞成建造三叉戟潜艇的人认为，这种潜艇可以弥补北极星和海神式导弹潜艇之不足（射程更远，准确性更高），而且敌人侦察这种潜艇更为困难。反对派的论点和他们反对反弹道导弹和B-1轰炸机的理由一样，认为美国已具备足够的防务力量，制造三叉戟潜艇花钱太多（每条三叉戟潜艇装备完毕交付使用，要花十亿美元）。某些国会议员、防务专家以及其他一些通常主张保持强大防务态势的人认为在若干年以内，海神式潜艇（北极星潜艇的改进型）已够用，因此可以推迟建造三叉戟潜艇。但是，海军还是能够说服行政当局和国会把建造三叉戟潜艇的计划继续进行下去。

巡航导弹 许多观察家认为，巡航导弹问题与军备控制谈判有关。巡航导弹基本上是一架普通的超音速飞机，只不过是用机器操纵而不用飞行员。它有两个优点：可以飞得很低，在雷达监视范围之外飞行；造价低，可以大量生产。有人揣测它可能还有一个长处，即它可用来作为军备控制谈判中的一个筹码。

中子弹 在卡特执政的第一年，中子弹成为一个政治问题。

科学家发明了一种原子弹，它的冲击波和热量相对来说比较小，但可以放出大量的中子。由于中子没有电荷，它们可以轻而易举地穿透其他原子核。因此，它可以杀伤敌人，特别是攻击性坦克里面的敌人，而不毁坏建筑物或造成放射性区。这种中子弹被认为在西欧这样的发达地区是一种很有用的战术武器。

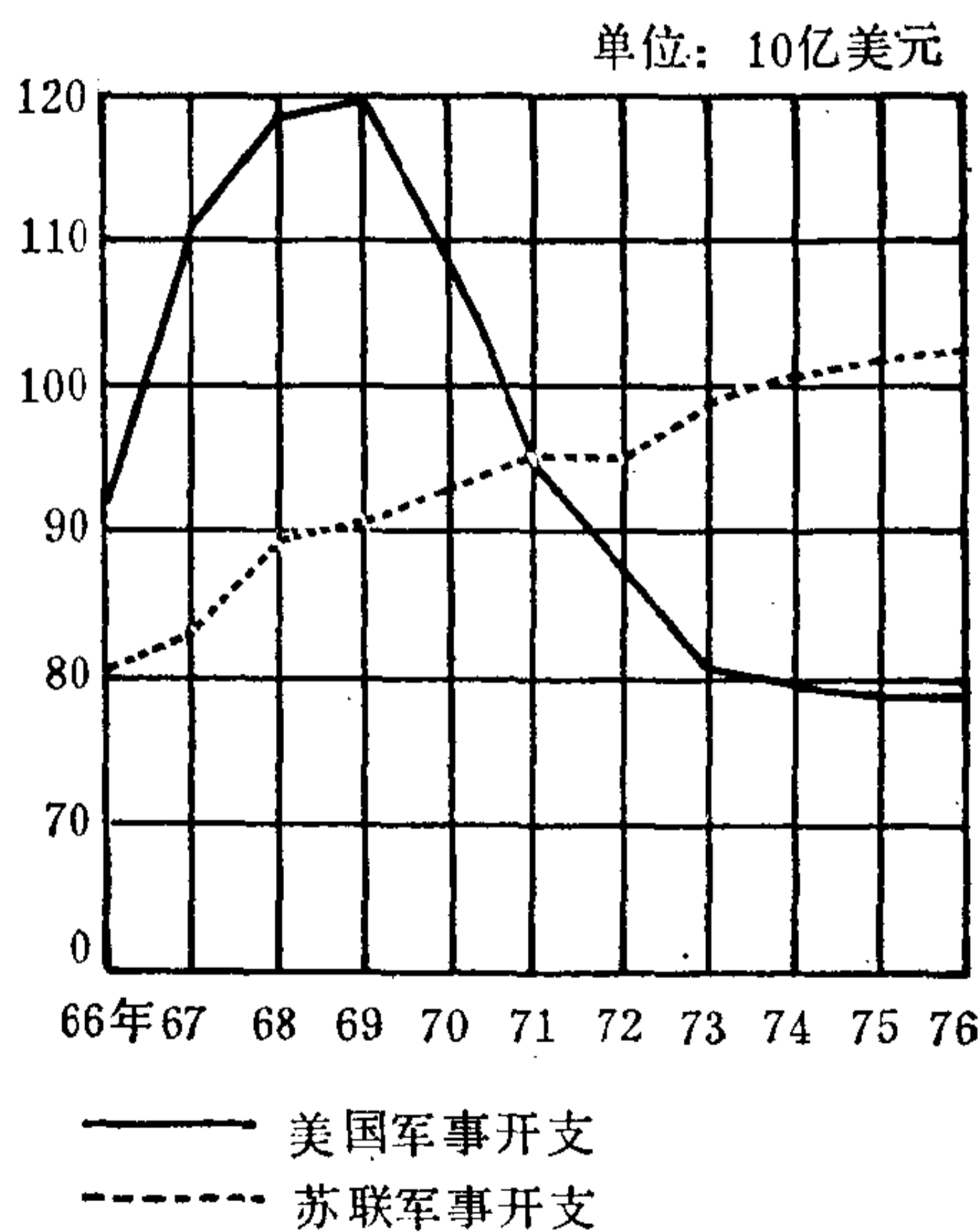
军备控制和裁军 第二次世界大战以后，美国和苏联一直在断断续续地就军备控制和裁军举行谈判。苏联的立场是：谈判的前提是销毁一切核武器，即完全彻底的裁军。美国认为，这意味着要它在放弃核武器方面的优势，如果苏联不作出具体的让步，这对美国来说是不公平的，因而认为苏联的建议不过是宣传而已。美国方面坚持协议中应包括在两国进行现场视察的措施。外国人视察，即使是来自中立国家的联合国观察员，也不可避免地让外国势力介入苏联的政治制度。这就使苏联人怀疑美国此举有着不可告人的目的，旨在破坏其政治制度。

谈判一直处于这种状态，直到1962年发生了古巴导弹危机。在这场危机中，双方都检查了一下自己的武器库，从他们看到的一场大屠杀面前退却了。肯尼迪认识到这场危机对双方都是一剂清醒剂。不久，他就建议缔结一项部分禁止核试验条约，这项条约于1963年8月签订。1967年又缔结了一项禁止利用卫星发射核武器的条约。1968年，联合国大会通过了禁止向无核国家扩散核武器的条约草案。美苏两国首先在条约上签字，此后，很快就有六十个国家在条约上签字。但是，法国、中国、印度、以色列和日本拒绝签字。随着，法国、中国和印度就制造并试验了核武器。几年来，人们一直认为（1978年1月27日中央情报局向报界公布的文件证实了这一点），以色列已经完成所有制造原子弹的部件。接着又签订了禁止在海洋试验核武器的条约和禁止发展、生产和储存生物和化学武器的条约。

这些措施是有益的，但是都没有触及苏联和美国武器库中储存的核武器和导弹这个核心问题。1969年底，限制战略武器谈判在芬兰的赫尔辛基开始举行。过了差不多两年半，尼克松和勃列日涅夫才在莫斯科签署了第一个协议。这一协议规定，美苏双方将各自的反弹道导弹限制在二百枚以内。一百枚用来保卫该国的首都，另一百枚用于保卫洲际导弹发射基地。1974年，两国领导人同意各自只保持一个反弹道导弹阵地。他们还就五年内将各自的进攻型导弹数目维持现有水平达成了一项临时性协议。

1974年底，尼克松辞职后，福特总统和勃列日涅夫在符拉迪沃斯托克(海参崴)会见，签订了一项新的协议。这项协议规定，

图 17—1 1966—1976 年美苏军事开支*
(1975 年美元不变价)



* 不包括军事研究、发展和养老金。

资料来源：中央情报局。

1972年协议的有效期延至1985年，并规定双方的战略武器运载工具的数目都不能超过某一限度。协议还规定了各自可以拥有的洲际导弹总数以及可以装置多弹头分导重返大气层导弹的潜艇发射弹道导弹的总数。

两党中防务政策方面的“鹰派”人物，对这一系列协议进行抨击，其中抨击最激烈的是民主党参议员杰克逊。这批“鹰派”人物认为美国方面毫无所获地对苏联作了重大让步，他们发现美国军事开支下

降而苏联的军事开支则上升了(见图表 17—1),两党的自由派则称这些协议为非实质性的、无效的。他们怀疑,美国官员由于五角大楼、国防工业和各方面的“冷战斗士”的压力,同苏联官员一样,故意拖拖拉拉,不想解决问题。自由主义批评者尤其怀疑,美国防务并不真正需要巡航导弹,提议制造巡航导弹只不过为了拿出一种武器,以此换取苏联的让步,然后放弃它(也许就是北大西洋公约组织称之为“逆火式”有人驾驶的轰炸机)。

外交和防务目前存在的问题 1977年1月卡特就任总统时,美国与苏联间的冷战尚未结束,但是紧张关系开始缓和,似乎一切问题都可以通过谈判解决。大多数美国人和苏联问题专家并无野心想征服他国或采取其他导致战争的措施。但是少数专家、政治领导人和记者认为,如果苏联人在军事上取得相当优势,他们的野心会迅速增长。美苏之间正在讨论的主要问题是下一轮限制战略武器谈判,维护中东和平和签订发展贸易的协定。1976年选举中又增加了一个问题,即苏联国内的人权问题。在竞选运动中,卡特和其他候选人抨击苏联压制持不同政见者,特别是知识分子和希望移居以色列的犹太人。卡特就任后,在公开言论中继续批评苏联,苏联作出强烈反应。他们把美国的攻击称为肆无忌惮地干预苏联内政。这两件事虽然互相没有联系,但是苏联在与美国新政府第一次举行限制战略武器谈判的会议上,就断然拒绝了美国的建议。同时,苏联有迹象正在部署一种威力更大的导弹,这也使华盛顿感到不安。中东和平问题几乎没有进展,苏联向阿拉伯国家提供更多的军事援助,使美国更加不安。

美国与中国的关系看来异常平静。看来中国正忙于国内政治问题,这些问题直到毛泽东逝世以后才着手解决。台湾问题悬而未决。台湾可能一夜之间突然成为极度紧张局势的根源。在现阶段

段，美中关系中没有紧迫的问题。

第三世界中最富于爆炸性的问题，还是白人统治下的南非以及白人和黑人之间一直可能爆发的流血战争。不过，美国安全并不因此受到直接威胁，美国除了公开表示关注外，对那里的局势也无能为力。除南非外，石油生产国（石油输出国组织）还可能再发动一场抵制运动。此外还有一直存在于第三世界的贫穷、疾病、饥饿、资金和技术不足，以及人口爆炸性增长。

在防务政策上的紧迫问题，包括美国是否继续生产巡航导弹、B-1 轰炸机和中子弹。另一个潜在的问题是，美国应否部署一种新的准确性更高的核弹头（12 A）或用它作为军备控制谈判中讨价还价的筹码。如果发明了新技术，反弹道导弹问题可能重新提起。卡特在 1976 年竞选中曾反对生产 B-1 轰炸机，1977 年夏他宣布停止生产的决定。其它问题都还没有得到解决。

1978 年卡特政府面临的一系列问题说明，外交和防务方面还存在着严重问题。同时也可以说，在第二次世界大战结束以来整整一个世代中，外交和防务问题第一次好象没有内政问题那样紧迫。

将来的问题 如果人类能够找到一种从地球上消灭战争和战争威胁的办法，那么，陆军、海军和空军都可以取消，防务政策就仅仅是一个执行法律的问题了。外交政策将让位于保健、经济、自由权利、环境保护、社会保障以及一般福利中的其他问题。问题是消灭战争的前景极为渺茫。唯一从逻辑上具有说服力的消灭战争的倡议，是建立一个世界国家。各大陆都在稳定和组织的政权控制之下，各大陆上的战争已被消灭，既然这样，看来有理由设想，如果全世界是在一个稳定和组织的政权控制之下，全世界也就没有战争了。但是至今没有任何迹象说明，人类正在快步迈向一个世界国家。相反，民族主义趋势在增长，

发展中地区的民族主义的感情和忠诚愈加深刻强烈，发达地区的民族主义也还继续存在。

从长远来看，建立一个世界国家是消灭战争有希望的手段。但是，在短期内企图建立这样一个国家却会产生反效果。在世界国家尚未有效地建立时，人们的忠诚必须从单一的民族观念转移到一个更广泛的政治概念——全体人类的组织。同样，对小的政治实体的忠诚，必须转向对较大的政治实体的忠诚。在某一个阶段，雅典人和斯巴达人会认为他们是希腊人；阿尔萨斯人（他们还在使用德语）、普罗旺斯人和勃艮第人，开始把他们自己看成法国人。巴伐利亚人和普鲁士人开始认为自己是德国人。而民族主义还是支配人类的最强大的政治力量，而且人类的基本观念是不会很快地轻而易举地改变的。现实情况是，大多数民族主义国家已经拥有发动战争的领土和经济基地，而且在大多数情况下是一种反对人类其他部分控制的手段。这就使建立世界国家的过程更加艰难。因此，要建立一个世界国家可能要进行一次或多次战争。一旦建立之后，这个世界国家看来不可避免地经历一系列激烈的内战。

没有一场特定的战争是不可避免的。如果有关的国家采取理智的和负责任的外交和防务政策，至少从理论上说，任何战争都是可以避免的。再者，原子武器和弹道导弹的发展会强有力地推动人类变得更为理智，更为负责任。洲际导弹令人畏惧的射程、速度和准确性，它所携带的核弹头具有的不可思议的破坏性，会造成一种邱吉尔说过的“恐怖平衡”。凡是头脑清醒的政治领袖，都不会把这种可怕的武器当成达到这个国家某种目的的合理手段。污染、原料和能源匮乏、疾病、人口增长产生的压力，等等，已经使越来越多的人相信，人类共同面临的各种问题比起国家威望和权力这种无意义的、令人烦恼的问题要紧得多。生活

在这样环境中，人类显然过于脆弱了，地球也显得太小了。

过去，国际政治更多地关系到国家的权力和荣誉、关系到他们的竞争者以及他们对敌对国家的恐惧，而不是每个人的福利。将来，国际紧张局势更可能来自各种新兴力量的相互作用：力图发展、人口压力、残酷而不人道的饥饿、以及这些问题集合在一起所造成的综合性影响等，都会影响每个人的生活。现代社会赖以生存的技术，会改变其性质，这将是第一个后果。人类不得不一而再、再而三地发现他们面临一个问题：唯一可能解决的办法就是从根本上改造人类自己的经济、社会和政治生活等方面的组织形式。结论是，组织形式和国际政治的实质都会不同于我们今天所看到的形式和实质。

外交和防务中的政治 外交和防务政策过程中的政治是什么？简略地说，外交和防务领域中对立的双方可以分为五类：所谓的军事和工业联合体；各种特殊经济利益集团；种族和民族利益集团；对外交和防务上用什么手段或工具来有效地达到目标持不同见解的人；思想信念不同的人。

军事和工业联合体 军方对国家的安全负有责任，他们必然会争取拥有强大的国防、庞大的陆海空军和最新、最有威力和最尖端的武器。他们会对各种控制军备的协议持怀疑态度，极力从这种协议中查找漏洞和暗含的有利于对方之处。（如果军方不这样做，大多数人会认为军方失职。）每个军种都要力争获得他们特殊需要的武器。空军争取拥有由人驾驶的 B-1 轰炸机；海军会要求得到三叉戟这类携带导弹的潜艇和航空母舰；陆军争取地面部队、坦克和战术核武器。在这些问题上，军方权力很大。中心问题是国家安全，而他们是这方面的专家。在这样一个狭窄的问题上反对军方，是困难的，在政治上也是危险的。

这个联合体的工业方面的立场也同样可以推测出来。飞机和

导弹制造商必然会赞成建立庞大的空军和导弹武器库。潜艇和航空母舰制造商当然赞成有一支强大的海军。坦克和大炮的制造商赞成拥有一支庞大的陆军。这些不同的工业之间还会为各自生产的武器优于其他武器而争吵。军事工业也是拥有很大权力的。他们手中有军方提出的各种有关国家安全和爱国主义的论据，他们还有经济力量。庞大的军事预算不仅意味着工业界的高额利润，还意味着更多的就业机会。与这些工业联系在一起的工会组织，将是强大的同盟军。军事工厂所在地的商人和商店店员，也是一支盟军。由这些地区选出的国会议员，将为军事工业尽力进行院外活动，因此也是盟军之一。

军方和与之有联系的工业，对于和防务有关的外交政策会强烈地表达他们的看法，而他们的观点很可能是属于“鹰派”观点。不过，这里必须提出两点：他们能够施加多大的影响，要看在这个特定的问题有多大程度与防务有直接关系。在有关海外军事基地和朝鲜与德国驻军有关的外交政策上，军方及其在工业界的盟友具有巨大的影响。多年来，一些权势很大的人物主张大大削减美国在朝鲜和德国的驻军，将美国设有庞大军事基地的冲绳的主权归还日本，较少使用设于菲律宾、葡属亚速尔群岛和其他地方的军事基地。这批权势人物中，包括多年担任参议院多数党领袖的曼斯菲尔德，参议院军事委员会主席富布赖特，其他参、众两院的领袖，白宫中则有总统和其他官员，国务院的高级官员，报界、学术界和关心政局的公众当中的知名人士。但是军方及其在工业界和国会中的盟友反对削减，结果阻止了大部分的削减，其余的也被推迟了。另一方面，如果某些外交政策和国家安全问题与军事防务关系不太直接，例如美苏缓和问题，军事和工业联合体的影响就不那么大了。

第二，如果认为军方在外交政策问题上都持“鹰派”观点，那

就错了。我们已经说过，正是李奇微将军在1954年阻止了美国对越南的军事干预。1965年当约翰逊总统决定轰炸北越并随后派出战斗部队时，可以肯定地说，军方对此是不积极的。但是一旦美国投入了越南战争，军方就竭力争取一切必要的军事力量来打赢这场战争。一般说来，军事和工业联合体是支持“高度戒备”和强硬外交政策的，但是他们避免战争，特别是有限战争。但是一旦战争打响，军方通常总是反对不获得胜利就结束战争。

特殊经济利益集团 特殊经济利益集团为了自己的利益试图使用自己的力量来影响政府，这是可以预料的。美国国际电话电报公司企图说服政府对智利亲马克思主义的阿连德政府进行干预，该公司显然参与了中央情报局推翻阿连德政府的行动，就是臭名昭著的一例。依靠进口原料（石油、橡胶、铝土矿、铬）的公司，必然力争政府执行有利于他们的对外经济政策和有助于其事业发展的对外政治政策。有时，不同的经济利益集团之间还会互相抵消其力量。例如，纺织业及有关工会想阻挠进口。最近，美国的电视和电子器材公司在外国竞争（如日本的索尼公司）面前也主张采取闭关政策。美国喷气式飞机制造商和其他需要复杂技术的制造商却采取相反的立场。有的工业则脚踏两只船。例如汽车工业要求政府帮助他们在海外倾销美国汽车，同时又要求政府不让外国汽车进入美国市场。

有时，在海外有利益的美国公司的行事方式与上述情况相悖。美国公司和外国政府经常因为具有共同利益而反对美国政府的政策。在中东就几次发生过这种情况。美国支持以色列的政策就遭到和某些阿拉伯国家的政府关系密切的美国石油公司的反对。有时，美国的公司也受到政府的压力。当苏加诺的印度尼西亚政府与马来西亚和英国发生冲突时，美国政府为了防止战争，说服苏加诺考虑一项由美国和其他国家向印度尼西亚提供经济援助的

计划。其中包括同美国的石油公司签订一项新的协定，以此增加印度尼西亚的外汇收入。尽管也保证美国的石油公司有利可图，公司仍裹足不前。在他们看来，印度尼西亚的“政局不稳”可能中断买主供应的货物，这一担心超过了许诺给予他们的较高利润。结果，美国政府只好对石油公司施加压力，迫使他继续进行谈判。

种族和民族集团 最活跃的而且最能有效地影响外交和防务政策的种族和民族集团，是主张支持以色列的犹太人组织。一些爱尔兰人组织支持北爱尔兰的爱尔兰天主教徒，但这个问题很少与美国的外交政策发生直接联系。东欧少数民族集团一般持有相当强烈的反共立场。在战后的大部分时间里，这与美国政府、大多数国会议员和美国公众的基本立场是一致的。一般来说，这些集团反对美国采取与他们的在共产党控制下的祖国和解的政策，但他们并不太活跃，因而也不会对美国政府形成特别强大的压力。

关于手段和工具的分歧 在外交和防务政策方面，各种权力中心之间的分歧是由于他们对各种手段的有效性持有各不相同的见解。有个时期，关于对印度、巴基斯坦和印度尼西亚这类国家施加影响时究竟政治压力有效还是经济援助有效，争论是相当大的。这样的争论仅仅是在了解外交事务的人士当中进行，比如专家和关心政局的公众。关于手段问题的分歧，很可能渗透到思想信仰方面的分歧。

思想意识方面的分歧 美国今天面临的关于外交政策问题的大部分分歧，都是思想上的分歧。长期的冷战，与中国的紧张关系，柏林的封锁，朝鲜战争，古巴导弹危机以及越南战争，这一切在美国的政治领袖人物、国会议员、行政官员、报界和学术界，以及关心政局的公众的思想上，都留下了难以磨灭的印象。在美国当前遇到的外交政策问题上，第二次世界大战以来一系列痛苦

事件造成的思想观点所产生的影响，绝不亚于我们上述各种不同利益所产生的影响。几乎所有的人都主张保护国家安全，维护美国的重大利益，促进国家繁荣，保持美国在世界上的地位。但是，怎样才能达到这些目的，却存在着很大的分歧。有人主张美国利用其独一无二的防务力量在海外推行一条到处干预的侵略性外交政策，以此来达到目的。有人则主张推行一条国际主义的政策，力争同一切国家保持友好关系而不管它们坚持何种思想体系，同时强调要依靠联合国和其他国际组织。有人认为苏联和中国是美国的死敌；另一些人则认为它们追求的目标固然与美国不同，但并不一定是侵略性的。还有一些人从思想感情上信奉孤立主义。上述这些不同的态度都出自不同的思想信念，但与经济或其他因素形成的态度相比，其力量毫不逊色。

权力营垒分布 在世界政治组织、新技术、新材料以及有关未来的一系列长期性问题上，权力中心的阵营如何，显然是难以预料的，主要取决于事态发展，要看事态是缓慢地发展还是世界上发生什么危机，使现有的各种态度解体。只有一点可以肯定：从长期来看，将来那种结构上的变化是如此重大，人们原有的观念会予以抵制。这一过程无论是快速还是缓慢，都将是一个痛苦的过程。

要了解外交和防务问题，必须仔细研究这些问题的历史发展过程。十九世纪的外交政策是围绕着向西部太平洋扩张、门罗主义(阻止欧洲列强进入西半球)和发展贸易的外交等问题发展的。

第一次世界大战中，美国被卷入反对德国的斗争。在两次世界大战之间的那个时期，美国拒绝加入国际联盟，又回到了孤立主义。后来，希特勒和纳粹主义对美国形成威胁，日本袭击珍珠港打破了最后的一点幻想。

第二次世界大战结束后，冷战开始。我们在考察了关于冷战根源的三种理论后得出了如下结论：鉴于苏联和美国的政治制度是如此不同，看来两国间的紧张关系还不可避免地要长期存在下去。

我们回顾了冷战时期的重大事件：杜鲁门主义、马歇尔计划、捷克斯洛伐克的共产党政变、封锁柏林、中国共产党的胜利以及朝鲜战争。我们讨论了围绕着 1962 年苏联在古巴部署导弹发生的各种事件，古巴导弹危机的顺利解决带来了紧张局势的缓和，先是签订了部分禁止核试验条约，接着尼克松和福特政府进行了有关缓和的谈判。

接着，我们讲到了不发达世界发生的各种事件。我们谈到了美国商业对拉丁美洲的经济渗透，西奥多·罗斯福对门罗主义的阐述，富兰克林·罗斯福的睦邻政策以及肯尼迪的争取进步联盟。我们还讲了肯尼迪批准的猪湾入侵造成了紧张关系，约翰逊总统对多米尼加共和国的干预，尼克松政府期间中央情报局介入智利的政变。

我们简述了亚洲的各种事件，特别是争取独立的斗争。我们还讲到了非洲各国争取独立的斗争。

我们还研究了越南战争以及在这个问题上美国政府内部的激烈斗争。一种观点认为，越南的游击战争基本上是反殖民主义的民族主义运动，其领导人是共产党人不过是偶然现象。另一种观点认为，越南的斗争是冷战的一部分。第一种观点的支持者左右了肯尼迪被刺前的美国政策，后来居主导地位的是第二种观点。

最后，尼克松政府通过谈判从越南撤出美军，1975 年南越军队和政府崩溃。

关于中东，我们发现，自 1948 年以来，共和党和民主党政府都奉行支持以色列的政策，同时设法同阿拉伯国家保持友好关系，

把苏联对该地区的影响压到最低限度。

在防务政策方面，我们发现美国在第二次世界大战结束后很快地解散了军队，捷克斯洛伐克的政变，封锁柏林，苏联爆炸了原子弹和朝鲜战争又导致美国重整军备。

我们探讨了美国各军种之间的争夺，“大规模报复”理论，灵活反应以及反弹道导弹、B-1轰炸机、三叉戟潜艇、巡航导弹和中子弹等问题的争论。我们还探讨了控制军备、特别是限制战略武器谈判的进展情况。

我们的结论是，虽然外交和防务方面将继续存在严重问题，但可以说，第二次世界大战以来，外交和防务首次出现不如内政问题那样紧迫的情况。

我们讨论了消灭战争和建立世界国家的前景，我们的结论是，这将对人类经济、社会和政治生活的每个方面进行一番根本改造。

最后，我们研究了各种可能的各权力中心政治营垒分布情况：军事和工业联合体，各种特殊经济利益集团，种族和民族集团，各权力中心在可供选择的手段方面的分歧，这种分歧属于思想意识范畴。我们的结论是，思想意识方面的分歧是最重大的分歧。

第六部分

美国民主的未来

至此，本书已讨论了四个问题。一是政策制定过程，即美国政府和社会作出决定的过程。二是谁参与这一过程，即哪些人物、组织和权力中心参与决策过程。三是估价这些参与者在政府决策方面拥有多大权力。四是政治领域里需要作出决定的各种问题。

在分析过程中，不断地出现两个问题。第一个问题是美国的掌权人物之间是否有意识有计划地建立起某种连续性的关系，以便他们可以为共同利益而进行合作。统治美国的是否为一批所谓的权力精英？这一部分的头一章，将专门讨论美国是否由权力精英治理这个问题。

第二个问题，我们上面描述的美国那种政治制度，能否有效地解决它所面临的各种问题。美国政治制度将要遇到的某些问题，我们是熟悉的，如自由权利和公民权利的某些方面，平等、经济和一般福利等问题。外交和国防过去是，将来还会是美国社会的重大问题。但是，我们在本书中不时提到美国社会中开始出现的新问题。我们讲到后工业社会或超工业社会中的各种问题。本书的最后一章，我们将探索未来，看看我们能否就这些问题的性质作一判断。美国政治制度能否有效地解决这些问题，我们也将试图对此作出判断。

第十八章 权力精英是否存在？

美国是否被一批权力精英所统治，而他们为他们个人和子女的利益又极不严肃地操纵政治过程？选举、工会、利益集团以及其他一所影响政府的机构和程序，是不是仅仅摆摆样子，而权力精英却利用这些愚弄我们大家，似乎我们参与了国家的管理？多年来，政治学家一直为这些问题争论不休。本章将试图概述在这个问题上两个学派的主要论点。这两个学派就是精英学派和多元学派。

我们首先讨论“精英”一词的含义以及人们是怎样使用这个词的。我们将介绍权力精英理论的主要论点，其中最著名的是米尔斯，接着介绍这一理论的主要批评者罗达尔的观点。然后再举出权力精英派反驳达尔的观点。

然后，我们再对多元派进行分析。对多元派有两种不同的批评。一种是经验主义的批评意见，认为美国社会并不是多元化的。另一种是意识形态方面的批评，认为即使是一个完善的多元社会，也会有缺点和不完善之处。

接着我们总结一下这两个学派各自的长处。

最后，我们将列举美国社会中六种令人费解的现象，试图运用本书所述的政治过程对这些现象作出解释。

什么是精英？如果“精英”一词仅仅指任何一个特定时刻在各种政府和非政府的机构中居最高地位和职务的人，那么可以说，任何大的社会都是由精英统治的。再者，如果这个词指的仅是占

据权力地位的人，那么，一个社会不由一批精英来管理，那简直是不可想象的。如果每个人都来参与每一项决策工作，结果就绝不是管理而是混乱。

有时，“精英”一词是指某个特定社会阶层的成员占据社会中重要机构的领导地位。这里“精英”一词的含义是指在社会、经济和教育等条件上都高于其他人的上层分子，他们的高等地位将传给子女或本阶层中其他人的子女，因此，“精英”是指权力和势力的世袭。

毫无疑问，在封建时代，甚至在十九世纪中叶的英国，社会还是由这样一批精英统治的。但是，当今的美国看来已不属于这种情况（英国也不再是这种情况）。虽然现在能够占有的材料，不一定能否定此种权力精英依然存在这一假设，但是大多数社会学家和政治学家宁可把时间花在研究其他的假设方面，这些调查研究得到的材料，更有可能证实上述权力精英仍然存在这一假设。

美国社会的统治精英 大多数认为美国社会系由权力精英统治的人，在使用权力精英一词时其含义并不是说，享有上层社会经济地位的人统治美国，是为了私利或把自己的地位交给子女。不过，精英理论的支持者和反对者都认为，经济社会地位低下、没有受过良好教育的人所占据的高级职位和他们在人口中所占的比例，是不相称的。显然，大多数高级职位都被特权地位的人所据有。如果说美国属于不受精英统治的国家，那么其领导层必须符合总的人口情况。对于这一论点，大多数主张美国由精英统治的人，都是不同意的。

普鲁伊特和斯通在他们合著的一本书中言简意赅地讲到这种论点的谬误之处，而在这本书中他们却是同意权力精力这一假设的。他们所举的一个例子是全国妇女政治核心会议发言人、纽约的民主党人阿布朱格众议员的主张。她说，“一个真正有代表性

的国会’，其成员应该有百分之五十是妇女，百分之十一是黑人和青年，还应吸收更多的工人、教师、艺术家和其他当前没有充分代表的人。”普鲁伊特和斯通指出两点：（1）极端的人口主义论点在实际生活中是行不通的，不管国会的代表多么符合人口比例，总会有一部分人在国会中没有充分的代表（例如红发人或呆傻人）。（2）国会议员比例与人口情况不相符，不一定说明国会因此就没有代表性。“那些通过自我奋斗爬上高位的人，可能还不如生来就是有钱有势的人那样关心平民百姓的命运。”出身于上层社会的富有而受过良好教育的人，倒可能尽力代表城市工业区中其他种族的信仰天主教的工人和少数民族聚居区的黑人的利益，或者代表阿巴拉契亚的某个地区的贫穷、未受教育的边远地带的勉强度生的农民。

也许我们可以赞同这样的看法：在美国社会里，通向高位的大门对穷人是敞开的，但是要受到良好的教育却不容易。不过，已经受过高等教育的高等社会的富人，走进这座门较为容易。结果，后者据有高位的百分比就高得多。假如我们同意上述观点准确地描绘了美国社会状况，我们还需要讨论一下精英问题，但是我们却不必过多地讨论以下这种极端情况，即统治精英完全把社会控制在自己手中，并借此为他们个人谋私利。

米尔斯和权力精英假设 精英理论源远流长，但它近来东山再起，其倡导者就是社会学家 C. 赖特·米尔斯。米尔斯认为，垄断美国社会重大决策的是三种精英：经济精英、军事精英和政治精英。“作出具有全国和国际影响的决定的权力，目前显然属于社会其他领域无法涉足的政治、军事和经济机构，有时，其他领域则处于从属地位。”米尔斯断言，这三大部分越来越紧密地联系在一起。经济成为依靠军方的“战争经济”，反过来，军方也依靠工业界，而两者都是在政治机构中任职者的主要支柱。

米尔斯还认为，这些精英的权力来源不是社会地位或财富，而是各重要社会机构中的领导地位。权力是通过团体、组织和机构行使的。米尔斯所说的权力精英不是传统意义上的统治阶级。虽然社会地位、财富和教育程度有助于取得领导地位，但是权力精英是通过增选产生的。物色人员（即提升到最高职位）的主要标准是，看物色的对象在思想观点上与已处高位并负责物色工作的人是否一致。

米尔斯认为，其结果就是产生了一个全面的权力精英，他们通过一致行动来发挥作用。“由于每一个方面都和其他方面采取一致行动，而且决策范围日益广泛，每个方面的领袖人物——高级军事部门、公司总裁、政治领导部门——就结合在一起，形成了美国的权力精英。”米尔斯用普鲁伊特和斯通的话“想说明，在当代据有这种领导地位的人物相互紧密联系，相互重叠，在根本的目标上基本上是一致的，当然，他们之间也是存在着分歧。”米尔斯没有说，这是由于有意识的策划的结果。他说：

我们说最高层越来越协调一致，这是他们团结一致的一个基础，而且在某种时刻（如战争时期），这种协调一致是自觉的，但这并不是说这种协调是完美的、持续不断的和稳固的，更不能说权力精英的出现是预谋的结果。

米尔斯没有说一切关于公共事务的决定，都是由权力精英作出的，而是说他们就重要问题，也就是说，在具有全国或国际影响的问题上作出决定。其他决定则由中级权力机构作出。普鲁伊特和斯通把米尔斯的论点归纳如下：“权力精英这一级只就战争与和平、萧条和繁荣这些重大问题作出决定。国会是这一级的一个重要机构，但是其中还包含自愿联合的各种协会，利益集团、地方政府和重要的地方利益集团，工会组织、农场主组织，等等。”

米尔斯认为，美国社会的基层是一个群众性社会，他把这种

社会与“民众社会”进行对比，它“在好几个方面与经典民主理论的假设是十分相符的。”米尔斯在《美国社会的权力结构》一书中写道：

在“群众”发展到一个极端时会出现以下现象：（1）只有很少人发表意见，大多数人是接受别人的意见，因为民众社会已变成一种抽象的由个人组成的集体，这些人只能依靠大众媒介来形成自己的见解。（2）传播工作组织得如此严密，以致个人很难或不可能立即有效地作出反应。（3）为把某种意见付诸实施而采取的行动是受掌权者控制的，由掌权者来组织和控制这种行动。（4）各种机构并未赋予群众以自决权，相反，由各种权力机构的代理人深入群众之中，使群众通过讨论形成自己的见解的自决权更加少了。

下面这一段话集中了米尔斯对美国社会总的看法以及他得出的基本结论：

美国社会的最高层越来越团结一致，看来还经常有意识地协调其行动：在最高层已经出现了一个权力精英，其权力超过了世界历史上任何一小群人的权力。中间各层经常是一些游离的相互牵制的力量，它们并不起沟通最高层和下层的作用。社会的底层在政治上分成各种派别；作为一种被动的力量，底层社会越来越没有权力了，于是在底层出现一个群众性社会。

达尔对权力精英理论的批评 有些人以不同的论据对米尔斯和其他人的权力精英理论提出了批评，其中人们引用最多的是达尔的批评，这主要是因为他提出了证明统治精英确实存在所必须具备的条件。达尔一开始就指出，“他们（世家、银行家和市政厅机构）独揽一切”。这种说法有很大的感染力。由于这种论点看起来十分讲究实际，它就显得十分简单明了、富有说服力、带有戏剧性而且非常“现实”。这一理论的优点是它在形式上十分严谨，使人不可能予以否定。这种颠扑不破的论证形式，达尔称之

为“准形而上学理论”，它是由一种所谓的无限退步的阐述所构成：“第一个设想提出，每个社会中抛头露面的领导人就是统治精英。如果事实证明这些人并不是统治精英，这一理论就会接着说，在这一群抛头露面的领导人后面还有一批不露面的领袖人物。如果通过进一步调查研究证明这批人还不是统治精英，这一理论还可以说，在这批不露面的领袖后面还有一批不露面的领袖人物，以此类推，直至无穷。达尔说，‘一种经不起实际生活检验的理论，不是科学的理论。

统治精英的定义 达尔为统治精英制度下了一个定义。首先，所谓统治精英制度，指的是在这一制度下，一部分人对另一部分人行使权力或施加影响。但是，仅仅说一部分人可对另一部分人行使权力，“未免太含糊，几乎等于没有说”。只有具体说明在某些特定问题上某一部分人拥有权力，才能看出相对权力来。仅仅说“五百家最大的公司的首脑拥有权力”是不能作为给统治精英下定义的根据的。我们必须具体说明：“这五百家大公司能够决定生产什么产品，价格多少，雇佣哪些人。”如果能够补充的话，更大的权力还可以这样说明，“他们还决定国家是否进行战争，失业率是高还是低，是否要就某些社会问题通过立法。”

第二，除非在具体问题上两部分人的权力不相同，否则就无法就相对权力进行比较。一个国家总的思想信念，可能为全社会所接受。实际情况往往就是如此，而且当这种情况发生时，就不会有根本的差异，但权力精英仍然可能存在。达尔的论点是，没有差异就无法检验权力精英是否存在。幸亏在大多数社会里，差异是大量的。工人要求得到的工资总比雇主愿付的要高；有的人要求对老年人实行医疗照顾，而另一些则不然；有的人要求向公共交通提供补贴，另一些则希望执行州际公路计划。要确定是否存在权力精英，必然表明，在发生分歧时，一两个集团的观点总

是占上风。

第三，统治精英一定是少数人，他们在许多具体方面具有与众不同的自己的特点，“如声望、地位、社会经济阶层，社会经济作用，等等”。达尔把通过民主规则选出来的多数人排除在精英之外。因此，当意见发生分歧时，通过公平选举推举出来的多数人的观点占统治地位，那么人们就不能认为这个社会是由统治精英控制的。

如何鉴别统治精英 达尔接着否定了一些“蹩脚的论据”，其中首先就是把统治精英同具有高度统治能力的集团相混淆。米尔斯所说的“三头政治”就有这样的统治能力，实际上单是军方就有这样的能力。

如果美国的军方领导人和他们的下属认为可取，他们完全可以建立一个最露骨的军人专政，根本不需要大企业公司的首脑，也不需要政府行政系统的援助。但他们并没有建立这样一个专政。

达尔接着说，他们所缺乏的是作出重大政治选择和采取一整套具体的实施行动的一致性。潜在的控制能力和实际进行控制或施加重大影响，不是一回事。

一个集团实际政治作用是它的控制能力和团结能力一起发挥作用。因此，控制能力相对来说较弱而团结能力很强的集团，在政治上可能比控制能力强而团结能力弱的集团更有力量。

达尔所说的另一个“蹩脚论据”把统治精英同影响较大的集团混为一谈。“政治平等大概是人类追求的一切目标中最乌托邦式的目标了。但是，如果认为政治上不平等就证明存在着统治精英，那也是错误的。善于言辞、令人信服的人，总比不善言辞的人影响大。担任职务的总比不担任职务的影响大。但善于言辞者和担任公职者并不仅仅因其影响较大而构成统治精英。

第三种站不住的论据把人们在某一个范围里的影响推及一切

方面。比如，在财政政策方面，银行家比其他人的影响大，石油公司的经理在石油政策上影响较大，众议院的农业委员会在农业政策上影响较大。“一群在某一范围内影响较大的人，对于同一体系中其他范围也一定具有较大影响，这种看法无论从逻辑上还是经验上都是讲不通的。这个问题必须根据实际情况才能得出结论。”达尔在研究纽黑文过程中发现，一小部分人在城市发展问题上作出重大决定，另外一小部分人就公共教育作出决定，还有两部分为数不多的人经营两个政党。这几部分人都互不相干。“如果从事城市发展的高度团结的那一部分人把他们的活动范围扩展到教育领域或政党方面，他们的内部团结几乎肯定会趋向瓦解。”

达尔的结论是，关于社会受统治精英控制的假设，只有具备以下三点才能站得住脚：

1. 假设中的统治精英应有一个明确的定义；
2. 有许多实例可以说明，在重大决策中，假设中的统治精英的主张和任何其他群体的主张相悖；
3. 在这种情况下，一般总是统治精英的主张占上风。

权力精英派的反驳 权力精英派至少提出了四点反驳意见。达尔认为，当广大群众认为“不同的选择方案不能算是‘重大政治问题’因而对所作出的决定漠不关心时，就不可能存在什么统治精英”。第一种反论点就是针对达尔这一论点的。反论点说，猪湾入侵、轰炸北越、尼克松访问中国等显然都是一些重要决定，但是“都没有经过辩论和磋商。由于这些都是关系到爱国主义的问题，大多数人都俯首贴耳地拥护这些决定。”第二种反对论点说，有许多问题被置于政治之外。结果统治精英在大多数情况下就可运用手中的权力来防止提出可能的危险性问题，使这些问题根本不可能提出。第三种反论点说，达尔要求人们详尽地研究重大问题，但往往做不到，“因为政府对之保密并欺蒙群众”。实例就是

肯尼迪总统迫使钢铁工业取消了钢铁涨价的决定，钢铁工业屈服了。“但是，他们之所以同意取消价格上涨的决定，是因为总统口头许诺他将敦促通过投资税信用贷款法和有关缩短折旧期的规定（这两者都是钢铁制造厂求之不得的）呢，抑或是舆论反对的结果，我们不得而知。由于内情不明，我们也无法知道在这场斗争中得益的究竟是谁。”

第四种反对论点说，达尔对集团间相互竞争进行的测试是不恰当的，按权力精英派理论家的观点，正因为并不存在相互对立的集团，权力精英才能够为所欲为。

多元论派 尽管分析家之间存在着大量细微分歧，人们通常认为争论主要存在于精英派和多元派之间。多元论和权力精英论一样，也是源远流长的。不过，我们只需注意，由近代三位多元论者发展起来的理论，这三位学者的名字是厄尔·莱瑟姆、罗勃特·达尔和大卫·杜鲁门。

莱瑟姆：政治的群体性 莱瑟姆是这样开始阐述其观点的：“现代社会中人们珍视的主要价值观是通过群体来体现的。这类群体不计其数，而社会的组合又是种类繁多而且复杂。”国家本身就是这种群体之一。国家并不享有全体人民对它的忠诚，而它却必须与各种对立集团所享有的忠诚竞争。一切群体，包括国家在内，都是权力结构。它们之所以是权力机构，是因为“它们集中了人的智慧、才干和体力来达到某些既定的目标。……有组织的群体可以被视为人们自己管理自己的体系，而国家则是进行公共管理的体系”。各种群体集合起来成为国家，其特征就是“官方性质”。“官员”就是“社会授予权力，使其能够对一切群体和个人行使权力，而其他群体和个人却无权对他们行使权力。”

官方组织的主要职能就是“在政治共同体赖以存在并一致同意的原则范围内，通过制定各种规章制度”，提供各种妥协方案。

在行使这种职能时，立法、行政和司法各有其独特的作用。“立法机构的作用是在各集团的斗争中充任裁判，确认各种形式的联合，通过成文法的形式把投降、妥协和征服的条件记录下来。”但是立法机构不是仅仅被动地起作用；它本身既是一个组织，同时又是许多下属组织的集合体，这些下属组织又有各自的利益和目标。行政的任何应是把立法者经过协商通过的法律条款付诸实施。但是，和立法者一样，行政系统在解释立法时也要受到多种压力，行政系统也是由各种机构和下属组织构成的。由于司法系统的任务是执行社会公认的各种规则，是管理工具之一，因此法官的作用与行政官员的作用有么区别。“不过，同立法者和行政官员相比，法官在根据法律、行政法规以及个人诉案来建立某种不带偏见的体系方面，负有更大的责任。”

拉瑟姆详尽地研究了 S1008 号法的制定过程，以此来验证上述有关美国政治过程本质的观点。1948 年，最高法院裁定，水泥工业采用多种起点的交货开价制度是非法的。在 S1008 号法制定过程中，第八十届和八十一届国会力争解决这个问题。拉瑟姆指出，最高法院的裁决和 S1008 号法不仅仅是最高法院的一次裁决，也不仅仅是立法机构又通过了一项立法。他们是在解决一个与政治有关的重大问题，即组织、管理和权力控制问题，在这个具体问题上，就是要解决私人企业管理的权力结构问题。拉瑟姆的这项研究，证明了他关于政治群体性观点是正确的。再者，“在观察国会的工作过程时，人们不能不赞赏民主国家中自由人民的这种重要机构所具有的力量。”显然，拉瑟姆会同意以下的说法：多元化政治过程为我们提供了一个当今世界上大多数制度都达不到的高度公正和“民主”的政治管理制度。

达尔：多头政治加上利益集团 第一章里提到达尔的关于多头政治或代表制民主国家的概念，不过，这不是理论上的而是实

际生活中的多头政治或民主国家。所谓多头政治或代表制民主国家，是指在这种制度下广大选民可以参与政治，人民有充分的机会反对政府并在选举中与之斗争，政党间相互竞争，通过诚实的选举用和平的方式撤换政府官员等。达尔一再指出，多头政治永远达不到“根本”民主（即最完善的民主制度，在这种制度下，每个公民都能参与一切决策）。达尔再三指出，许多影响整个社会的极端重大的决策，是在多头政治之外作出的，这就是说，是在政治过程之外作出的。比如，研究表明：某些公司的决定不是由公司的所有者（股东）作出，而是由经理人员作出的。达尔同意这一结论。他承认，其他工业行业或集团同某家公司在目标上常常发生利害冲突，有时并不存在对抗的利益集团。政府一般能够有效地控制这些公司，包括它们的决定和活动，但政府不能保证万无一失。因此，达尔认为目前这种由“民主”政治程序（多头政治）和利益集团结构所构成的制度，不可能达到“理想社会”这个目标。尽管如此，达尔坚持说，这种制度并不那么坏。

总而言之，我认为多头政治（加上利益集团结构）应是广大公民谋求一个贤明政府的最有效的工具。这是与历史上各种其他形式相比才得出的结论而不是人们的臆想。

杜鲁门：潜在集团 大卫·杜鲁门认为，只有从群体观念出发，才能理解国家治理过程。他写道：

不论是公民个人、同业公会的执行秘书、政党的党务工作者、立法人员、行政管理人員、州长还是法官，除非我们把他们与不同的利益集团联系起来，和他们所属的组织联系起来，或者和他们与之打交道的组织联系起来，我们就无法说清楚他们是怎样参与政府机构的，更谈不上阐明其原委了。

这些团体“政治化了，有时是持续性的，有时则是间歇性的”。它们发现管理机构是其达到各自目的的重要手段。“因此，从这个

意义上说，这些有组织的团体显然已成为管理机构的一部分。它们同政党或按法律和宪法正式建立起来的政府机构并无区别。”

杜鲁门提出了“潜在集团”这个概念。这是他的独特贡献之一。所谓潜在集团是指某些特殊利益集团的存在可能产生新的有组织的集团，虽尚未形成，但政府里或社会上一些据有高位的人，却有意无意地对它们的要求作出反应，因为倘若他们不作出反应，就很可能形成新的利益集团。杜鲁门写道：

社会上普遍维护的利益，即使不组成集团，也可能反映到政府中来。这就是我们所说的潜在集团。如果潜在利益集团的要求能够迅速地、充分地反映出来，那么，有着共同利益或观点的人就不致于相互影响。

如果这些利益得不到反映，那就不可避免地会组成一些有组织的利益集团。某些潜在集团包含的价值观念，具有非常深刻而广泛的社会基础，可以说，社会赖以运转的各种规则，实际上就集中体现了潜在集团的利益。因此，违背这些规则就会激怒一个强大的利益集团。由于实际存在的或潜在的利益集团都认识到，政府是他们借以达到自己目标的重要工具，所以它们就千方百计地利用政府里那些重要的决策职务。“这些职务分散在整个结构之中，这一结构不仅指正式建立起来的政府各系统，其中也包括各种形式的政党以及政府机构和利益集团之间的各种关系。”根据杜鲁门的看法，美国政府制度的一大特点就是它具有许多可资利用的渠道。

杜鲁门没有用多少笔墨来证明他所描绘的这种制度比其他大多数现行制度更为“民主”，也没有象达尔那样，说这是“广大人民实行管理的优良制度”。但是，杜鲁门显然深信美国目前实行的政治过程总的说来是好的，比现有的各种制度都要好一些。尽管如此，杜鲁门还是看到了美国政治制度的缺陷，这种缺陷会导致严重的挫折。

对多元论的批评 对拉瑟姆、达尔和杜鲁门的多元理论的

一种批评是，他们都没有触及“高层”以及繁荣与萧条、战争与和平等重大问题。另一种批评认为，达尔和拉瑟姆都把个别当成一般，拉瑟姆只研究了一项立法，达尔也仅仅研究了一个城市的情况，而杜鲁门“所举的例证只是为了迎合一种泛泛的论点，而不是为了阐明有关美国权力分配的实际状况。”另外还有一种对多元理论的批评。我们在研究政府各管理局时发现一种现象：这些管理机构往往变成受其管理的行业的俘虏。对于这种现象，多元理论的批评者强辞夺理地争辩说，这种现象正好否定了“集团理论家”所持的观点，即管理过程实际上就是各种集团交易过程的观点”。

洛伊：过程不同于政策 洛伊是以实际经验为基础来批评多元理论的。洛伊的贡献在于他提出了以下观点：不同的政策是以不同的方式制定的，有的是精英制定的，有的则是多元论者所说的集团间某种相互作用的产物。前者属分配性类型的政策，包括补贴和资助等；河流和港口计划和国防采购就是其中最典型的例子。一些个人和公司从中得到好处，但这些实惠是无意中得到的，而且情况各异。虽然参与这个领域活动的多半是一些独立行动的小集团，但是制定政策却导致稳固的联盟。大多数决定都是在国会各种委员会中悄悄地作出的，对立的各方很少面对面地发生冲突。

洛伊所举的第二种类型是管理政策。这种政策会给某些个人或小组带来好处，也可能损害他们的利益。这种政策不是任意制定出来的。因此，如公路建筑业、卡车运输业这类有组织的集团就受到鼓励，参与其事。洛伊认为，只是在这一领域内，才会有人们一般所说的“利益集团活动”。这方面的斗争一般发生在众参两院的辩论中，与分配性政策领域相比，政府里的权力中心和利益集团的联盟显得更为不稳定。

伊洛把第三种类型称之为再分配性政策，其中包括一般税收标准，通货膨胀，失业，总之，包括一切关系到全国或一切社会阶层的社会和经济状况的决策。米尔斯会争辩说，这类决策都由权力精英作出的，多元论者则会反驳说，这类决策是在政府、地区以及一些强大的利益集团的相互作用下作出的。洛伊则认为，这类决定是由不同思想观点的团体作出的，对立各方是一些近乎社会阶级的集团。最重要的民间团体就是劳联 - 产联这类有广泛群众基础的联合会。

要理解洛伊的论点，我们必须记住精英派和多元派都十分重视各集团之间相互作用的方式，两派都认为参与美国政治过程的是集团而不是个人。精英派认为，现有的集团和政府机构之间相互作用的方式已经僵化。据个别理论家的看法，这种所谓的僵化导致忽视某些利益有时是以“批发”的方式（把没有组织起来的人完全排除在外），有时则用“零售”的方式（仅承认那些内部结构中实行寡头政治、压制基层利益的集团）。确实象精英派所说那样，美国政治过程在很大程度上限制了政治活动。

多元论者认为美国的制度适应性很强，一切来到美国的人都可以接受。他们坚持说，各种利益都可以组织起来，如实地反映他们的愿望，同时对美国制度施加最大的影响。根据多元论者的说法，在美国制度下，任何集团只要有本事，都有可能取得权力。

洛伊的贡献在于他提出，僵化也好，可塑性强也好，其程度如何都因政策类型不同而异。他认为，集团是否活跃、它们又采取何种行动，起决定作用的是政府机构的基本结构。洛伊把重点从政策制定过程转移到政策本身。他认为，过去作出的政策决定应能左右和限制集团的活动，而不是受集团的左右和限制。

从观念上批评多元论 以上对于多元论的批评基本上是从实

际经验出发的，这就是说，他们认为实际上美国政治制度并不是多元化的。现在我们转到从观念上对多元论的批评，即理想的多元化制度也会有某些缺陷。一种批评说，多元化制度不让社会的某些成份有效地参与制定政策和作出决定的过程，同时却又不断地给予社会的其他成分以优惠条件。黑人就遭到有意识的压制，不能组成利益集团。虽然没有有意识、有步骤地阻挠妇女组成利益集团（至少在宪法第十九条修正案授予妇女选举权以来没有这样对待妇女），但社会各阶层的一致思想（包括男人和妇女自己）实际上都在阻挠妇女有效地参与决策过程。同时这一制度又让社会的另一成份——男人获得越来越多的有利条件。

多元论不能形成集团 第二种对多元论的批评是，任何由利益集团起重大作用的多元化制度，都会忽视某些重要问题，这是因为没有形成任何以这些问题为目标的利益集团，或者因为现有的利益集团不把这些问题当成重大利益来对待。在美国大部分历史上，从来没有为环境保护和生态平衡组成过任何利益集团，而现有的利益集团也不关心这些问题。有人认为，这种情况是不可避免的；某些问题可能带来危害还是遥远将来的事，人们相信“将来总会出现某种力量”来解除这些危害的。仅仅由于这一点，将来利益集团还会起重大作用。人们也可能认为，这些潜在的危害并不那么紧迫，而且比较遥远，不必为解决这些问题要付出很高的代价。这才是眼前的实际问题。比如说，每年美国人在汽车车祸中丧生的总数超过了美军在越南作战七年（1965—1972）内死亡人数的总和。为了大大减少车祸死亡人数，有许多事情可做，但是实际上几乎没有采取任何措施。大多数人认为“我不会遇到这种事情”，他们相信自己高超的驾驶技术，存在着侥幸心理，他们宁可担点风险而不愿因采用其他交通工具，而给自己带来不便，使他们不能随心所欲地开车；也不愿因为强调交通安全而提高汽

车的造价。结果是长期以来没有组成压力集团来消灭公路上的车祸死亡状况严重的现象。即使组成了一些压力集团，也由于成员不多、决心不大，很轻易就被那些组织严密、与汽车制造和销售、石油生产和销售以及公路筑造有切身利害关系的集团所压倒。

忽视潜在的问题 另一种批评认为，潜在的问题及其后果时常遭到忽视。（所谓潜在的问题，是指那些只要广为宣传就可能对社会上大部分人都具有重大意义的问题。）这是因为个人说话没有人听，团体讲话才能引起人们的重视，而组织有影响的集团既费时又费力。只要一种制度是依靠集团来提出并确认哪些问题重要，那就不可避免地只关心集团领导认为那些能够动员其成员的问题，至于问题本身的价值如何，是不屑顾及的。美国历史上老年人处境艰难就是一例。近年来则是为全民提供充分医疗照顾的问题。

社会学家贝尔一直呼吁加强“未来学”研究，就是一个较好事例。本世纪二十年代末和三十年代初，美国人作出一项决定，结果使当今世界发生了根本变化，成了目前这种状况。这一决定确定了我们的生活方式和生活节奏以及城市和乡村的形式，改变了乡村的面貌，甚至影响到我们天天呼吸的空气。但是，这样重大的决定，并未用大字标题公诸极端，国会也未就此进行辩论，总统也没有为此烦恼，也没有成为选举中的问题。事情是这样的：当时千百万美国家庭几乎是下意识地开始认为最理想的生活是一家一户居住在个人所有的土地上。如果在离工作地点近和公共交通也方便的地方无法获得地皮和住房，那么在可经常来往的距离之内，还是可以买到价钱便宜的地皮和住房的。制造大量的汽车使这一梦想得以成为现实。各种收入水平的美国家庭，纷纷争购供自己居住的地皮并拥有自己的汽车。

当时每个人都在某种程度知道人们不约而同地作出了这样一

个决定。但是政府的计划人员、记者，以及学术界的专家，都没有系统地研究这一决定对后代意味着什么。没有人考虑过这一决定将把世界变成什么样子（虽然少数人曾作过没有根据的揣测）。预测这一决定所带来的后果，并不需要高超的技术，也不需要魔术师的水晶球。对人口和人均收入的趋势作一推断即可发现需要多少房子，人们需要占用多少土地，将会有多少汽车。进一步计算一下，就会看出需要多少英里公路，修筑这些公路又需要占用多少土地，每一台内燃机排出的废气是已知的，那么只要用简单的乘法就可以计算出空气污染量将有多大。作出这些估计后就会进一步预测出将来的世界将会是何种模样：城市向外延伸，内地城市的衰落，交通拥挤，空气和水遭到污染。

即使社会和政府当时直截了当地来处理这个把社会建立在分散居住和私人汽车基础上的问题，情况大概也不会发生什么变化。问题在于，虽说预测这一发展趋势将产生什么后果并不困难，但是没有一个有组织的集团或政府机构管这种事情，并且迫使政府和整个社会来解决这个问题。可以这样说，在政府决策采取多元化过程的情况下，个人说话是很少起作用的。组织一个集团来迫使政府和社会着手解决这类问题极为困难。每个人一想到这里，总不免灰心丧气。因此，只有当这些问题直接影响到某个社会成分，而且这一部分人具有明显的共同点，才可能把人们动员起来组成利益集团。农场主、工业家和工人就可以组织利益集团。消费者就不容易了。生态论者稍微容易一些。人们无心或盲目地作出某种大规模的决定，结果把世界变成人们各有自己的房子和小块土地，分散居住，工作和采购都仰仗汽车这样一种状况。有人认识到这种状况长期下去会造成什么后果。这些人要组成集团就越发困难了。由此可见，即使理想的多元化社会建立在利益集团的基础之上，潜在的问题或长远的问题还是可能遭到

忽视。

多元论对现状的偏见 从意识形态上批评多元论的第四种论据是说，建立在利益集团基础上的多元化制度对现状持有偏见。（这一批评在我们谈到难以组成起作用的新集团时已经提到过了。）在农业方面，美国农业社联合会、全国农场主联合会和格兰其组织^①都是组织严密、势力强大的集团。这些组织使农业季节工难以组成集团，重要决策人物只能倾听他们意见。（这三个组织都毫不掩饰他们不代表农业季节工。）

从意识形态上对多元论的最后一种批评与所谓“非决策”有关。这一论点说，在没有有组织的集团来反映某些利益时，有组织的集团在其中起重大作用的多元化体系，往往忽略那些社会上非常广泛的利益。这与潜在利益集团不能引起人们注意是不相同的。一般来说，这种非常广泛的利益涉及没有组织起来的少数民族。黑人现在是比较严密地组织起来了，但是，当他们还没有组织起来时，他们在住房和就业方面的利益就遭到忽视。他们的利益并不是“潜在的”，这些都是他们已经切身感受到的问题。问题在于，在利益集团制度下，他们无法使他们的需求为人所了解。另一个例子是反对越南战争的学生和其他人。社会上并不存在可以表达他们愿望的有组织的利益集团。他们发现用传统的方式把自己组织起来，的确是远水救不了近火，组织集团极费时日，而战争必须立即停止。于是他们只好求助于非常的方式来表达他们愿望：他们在学校举行政治性的辩论会，举行抗议进军，组织暴乱，破坏财产，有时甚至对某些个人采取暴力行为。

有关精英论和多元论的结论 美国的政治过程既多样又复杂，很难把它归入哪一种理论，无论是精英论还是多元论，都不

^① 格兰其组织(Grange)的正式名称为“保护农业社”原为1867年成立的全国性保护农民利益的田庄农民的秘密组织。——译者

足于说明美国的政治过程。用精英这个词来描绘美国社会中的某些成分，是十分恰当的，有的用多元论这个词则更为恰当。这两种成分同时存在。今天称之为精英的成分，明天又可能成为多元论成分。美国社会中确实存在着多种权力中心。有些权力中心中的高级人士之所以能据有重要地位，是因为他们出身于上层社会，这一点看来也是毫无疑问的。上层社会中的人物爬上高位的道路，比没有社会地位的人要顺利得多。另一些权力中心的人，则因其经济地位优越而比较顺利地占据了高级职务。社会地位和经济地位优越的人，在总人口中仅占很小的比例，但是由于他们可以比较顺利地爬到权力中心的上层，他们在美国社会的各重要机构中据有高级职位的比例也就很大。但是同时，高级职务中相当大一部分并不为社会经济地位高的人所据有。有些权力中心的某些人上升到高级地位，是因为这部分人的背景是使他们进入某些特定权力中心上层的资本（例如工人背景就有助于进入劳工运动的领导层）。某些人则完全是因为有才能而进入上层的，有的是由于他们善于煽动，有的是因为有魅力，而这种魅力与才能是毫不相干的。

结论是，精英论和多元论都不能准确而全面地说明美国的政治过程。但我们承认在某些方面两者都说明了一些问题。

如何解释某些相互对立的现象 在这里，我们不希望提出有关政治过程的完善理论，这种理论必然涉及的有关社会现象甚至也无法加以说明。尽管如此，我们还是应该试图讲清以上各章论述的政治过程是如何解释某些相互矛盾而且具有代表性的现象。下面举出六种美国社会中互相矛盾或令人费解的现象，并试图运用本书中所述的政治过程的理论模式来解释这些现象。

贫富对立 只要对美国社会加以粗略观察即可得出以下结论：在各种公私机构中，据有高位者都是受过良好教育、经济上宽

裕，而且是来自社会上层(这种情况较少)的人。总统、部长、参众两院议员、法官、高级行政官员，公司、工业界、银行、和商业界的巨头，各种实力雄厚的工会主席，大专院校的校长和基金会主席，各种利益集团的领袖(包括农业、商业、劳工、退休人员、政府雇员、享受福利照顾者以及其他经济利益集团，全国步枪射击协会、帆船爱好者组织等院外集团、妇女选民同盟、共同事业联盟和代表消费者利益的拉尔夫·纳德等公益团体，以及希拉俱乐部之类的生态、环境和野生动物保护等组织)，凡此种种，无不如此。

另一方面，缺乏接受良好教育的机会和优越的经济条件，没有社会地位等因素，并不构成人们据有高位的绝对障碍。林顿·约翰逊就出身微贱，来自得克萨斯州半山区的一个小农村，这一地区几乎无法从事农业，畜牧业也好不了多少。他母亲总算上过大学。而她是一家中唯一受过高等教育的孩子。从社会地位上讲，约翰逊家和贝恩斯家(约翰逊的母亲家)可算是好出身。这两家可称中等阶层，在得克萨斯州这一个角落里甚至称得上是上中等阶层，若就整个美国或整个得克萨斯州而言，就不算是上中层了，甚至连中层也够不上。但是与他们周围的人相比，他们具有较多的政治关系，这对他们是个很有利的条件。约翰逊的父亲是一名州议员，他的外公也是一名州议员。约翰逊的母亲极力促使他去上大学。但他自己对此却毫无兴趣。他和几个朋友到了加利福尼亚，工作了一段时间，然后又回到得克萨斯当了一名修路工，整天挥舞铁锹铲砂土；后来又开卡车。最后他发现修路工不是他追求的生活目标，决心放弃这一工作，借了钱进了得克萨斯州西南师范学院。他靠当门房，给校长做兼职秘书读了三年课程，得到一张文凭。

我们在第四章中已说过，国会议员在全国人口中是比较富裕

而且受过较好教育的一部分人。但是，出身贫寒、教育程度低、社会地位微贱者却也不胜枚举。至于内阁成员和其他行政系统的任命官员，具有特权阶层背景的远远超过无特殊阶层背景的，但是，高升之路虽然艰难，大门对后者来说却是敞开的。

腊斯克也是这样一个人，他的经历与约翰逊相似。他家境贫寒，从社会地位来说，也不是出身名门。但是从教育方面看，他确实具有一些有利条件。腊斯克的父亲受过牧师教育，母亲是个教师。腊斯克生长在佐治亚州的切罗基县，这是该州最贫穷、最不发达的地区。他的父亲因病毁了嗓子，不得不放弃传教工作，结果成为一个佃农和邮差。腊斯克在一所公立高级中级毕业后，考进了戴维森学院，这是一所有教会背景的学院。他在奖学金的资助下，终于学完了课程。其后他得到一笔罗德奖学金，进牛津大学读了三年。他在加利福尼亚州的米尔斯学院执教一段时间，第二次世界大战中应征成为预备役军官。服役时期结识了一些人，通过这些关系他受聘在国务院担任一名办公室主任。后来他晋升为助理国务卿，后又辞去职务，担任了洛克菲勒基金会的主席。肯尼迪任命他为国务卿，而肯尼迪和腊斯克素不相识。

有特权和没有什么特权而成为工业界、商界、银行界、利益集团以及工会等领袖人物的人，是不可胜数的。建立美洲银行并使其成为世界上最大的一家银行的是一个意大利移民，名叫詹尼尼，他既无社会地位，也没有经济实力，更没有受过良好的教育。

美国许多地位很高的人都是来自特权阶层，同时有些没有什么特权的人也同样据有很高的地位，怎样解释这种现象呢？从政治过程来说，原因在于这一过程有两大特点：一是这一过程涉及许多权力中心；二是其中包含着各种不同的权力源泉。某些行业的高层职位都由有社会地位的人担任，尤其是那些特别需要在公

众中树立一种尊严、高尚和享有信誉形象的行业(如华尔街)。在其他某些权力中心中，富有者比较易于据有高层领导地位。在许多企业和公司中，显然都是这种情况。

在政治方面，富有者也较易于据有高位。竞选是很费钱的。虽说许多并不富有的人也在中央政府和州政府担任高级职务，有钱人总是比他们要方便一些。另一方面，政治领域还是向一无地位二无金钱的人敞开大门的。就某些权力中心而言，社会地位和财富反倒成了累赘。比如说，美国联合矿工工会宁可选举一名劳工阶层的人为工会主席，而不选举一名纽约社会名流社中的成员。权力来源不同，也说明为什么有特权和没有多少特权的人都可以据有高级职位。社会地位和财富都是权力的源泉。但是，工会的领袖，某一学术领域中的专家，著名的新闻记者或者高级行政官员也都是权力的源泉。

法人资本主义 有些分析家认为，美国四分之三资产为五百家最大的公司所占有，这就是美国社会中一切不公平现象的根源。这是事实，任何分析都必须承认这一事实并弄清楚这一事实究竟能说明什么问题。另一方面，也必须注意到以下情况：许多工商业领袖认为，“在过去四分之一世纪中，在制定企业管理法或社会立法方面，工商企业一次也没有获胜或如愿以偿”(事实并不象精英权力论的倡导者所说的那样简单)。多姆霍夫特意引用这段话，目的是想说明企业界感到他们遭到政府的迫害，如果接受权力精英论，这一点必须首先解释清楚。

从上述政治过程中引伸出来的观点关系到权力多中心的存在。五百家大公司显然拥有巨大的权力，在直接关系到本行业的问题，它们的权力更是至高无上。埃克森公司在石油工业中有权。通用汽车公司在汽车制造业和有关的工业中有权。通用动力公司在国防工业中有权。但在某种程度上，它们在各自行业中的权力

也受到与它们相对抗的其他工业的限制。如果某一工业是垄断性的或绝对控制了市场，那么，与之对抗的权力就很小或根本不存在。在本企业内部，在工资和劳动条件等问题上，公司的权力还受到工会的限制，不过，前提必须是这个工会组织必须十分强大。在许多问题上，工会组织会与企业合作，在这种情况下，就根本不存在对抗的权力。如果这些大公司生产的产品和提供的服务对人们来说并非绝对必要，或者并不十分需要，消费者可能加以抵制从而限制这些公司的权力。以汽车生产为例，如果价格迅猛上涨，或汽车制造商忽视安全设施，很大一部分消费者就会不买汽车或者转而购买外国汽车。这种情况并不常见，一旦发生这种情况，往往可以用广告和采取某些措施来缓和消费者的抵制。

最后，大公司不得不在法律和政府管制的限度内行动。在许多工商巨子看来，这种管理规章是极其严格的，其实，它们往往并不象工商界领袖们想象的那样严格，或者说，并不象工商界宣传的那样严格。更重要的一点是，企业界领袖十分清楚，如果他们太不安份守己，限制会更加严厉。绝大多数人都过份忙于生计，无暇去鼓动政府制定更为严厉的法律，而且，他们认为即使他们为此不辞辛劳，也不见得能起什么作用。而国会议员和行政官员对此显然也是睁一眼闭一眼。尽管如此，一旦大公司走得太远，政治压力就会越来越大。（这并不是说目前对公司在本行业中的权力已有足够的限制。当前限制也许还不够，而且如果美国对大公司全面进行更为有效的限制，美国社会也许会更好一些。）目前这种情况之所以存在，看来是因为美国社会中大多数其他权力中心不愿花费时间和精力来另搞一套完全不同的管理办法。他们宁可对公司超出限度的行为采取头痛医头、脚痛医脚的办法。因此国会不想制定一套控制工业界的全新体制，宁可就各种具体问题通过相应的法律，比如，最近就提出要通过一项分化各石油公

司的法律。行政系统也采取类似的态度，例如，最近就准备把反托拉斯法应用于那些控制市场和实行垄断的企业。

在社会立法这类问题上，大公司具有何种权力？工商界在这方面显然也是有权力的。工商界巨头有的是钱，可以为各种政治活动捐款。公司本身就可以合法地为院外活动提供资助，尽管为竞选提供捐款是不合法的，但是还是自行其是（1975至1976年海湾石油公司的丑闻就是一例）。对于社会保障、失业救济、保健照顾以及环境保护等方面的立法，大部分工商企业界巨头都持反对态度。毫无疑问，由于他们的反对，这类立法的步子放慢了，有时还要进行修改。但是他们无法阻挠这些立法。在石油问题上，得克萨斯的石油工业可能会影响来自得克萨斯州和其他产油州的参议员，但是参议员在社会立法方面也会遭来自其他方面的压力。权力来源是多种多样的，在过去三十年中，关心社会立法的权势集团的权力一直大于其反对者。

权力的不断更迭 我们如何才能解释美国历史上权力在各社会成份之间易手的现象呢？看来这是由于美国社会相对来说是开放的。所谓开放，指的是人们可以组成新的集团，从而拥有权力并施加政治压力。但是并非每个人都有组织起来的权利，而且当前这种权利也不完善。十九世纪和二十世纪初期，许多工商企业不准许在它们的工厂里组织工会，几十年之后才通过法律，确立了工人有组织起来的权利。直到如今，各种权力中心，甚至政府的各系统，还在为少数民族组织起来设置障碍。在1976年的选举中，以查维斯为首的加利福尼亚农业季节工企图通过公民投票（加利福尼亚州有关1976年选举的十四号提议）来确认工会组织者到工人的工作地点即田地和果园，去接触工人，就象工厂中的工会组织者接触工人那样。种植主反对这项提议，理由是这项提议违反保护私有财产的原则，于是遭到否决。尽管如此，权力的

转移看来是因为美国社会相对来说是开放的,允许组织新的集团,允许它们扩展其权力,与其他集团结成同盟,为自己的事业的正义性进行辩护,说服别人相信他们的事业是正义的,并且施加政治压力。

现存的不公平现象 任何分析都必须考虑到美国社会中存在的各种不公平现象,如种族偏见、对农业季节工的剥削、美国印第安人的不公平待遇、无视阿巴拉契亚这类乡村人民的利益等等。长久以来,贫困和收入不平等一直存在(见表18—1)。科尔柯曾计算过,从1910至1959年,占美国家庭单位中百分之十的收入

表18—1 1950—1975年家庭与个人货币收入分配百分比

(按1975年美元不变币值计算)

收入水平	白人					黑人及其他种族				
	1955	1960	1965	1970	1975 ^a	1955	1960	1965	1970	1975 ^a
家庭										
3,000美元以下	10.8	8.5	6.3	4.4	3.7	30.7	26.4	17.6	12.8	11.4
3,000—4,999美元	9.5	8.7	7.2	5.9	6.5	18.4	17.0	16.9	13.2	14.9
5,000—6,999美元	12.3	9.9	8.2	7.0	7.9	18.2	15.4	17.0	11.8	11.8
7,000—9,999美元	23.0	19.2	14.8	12.5	12.6	18.2	17.1	17.9	17.5	15.4
10,000—11,999美元	15.6	15.5	11.3	9.6	8.9	7.7	9.1	8.2	9.4	9.3
12,000—14,999美元	11.9	13.0	16.7	15.2	13.8	4.1	6.6	9.6	11.5	10.9
15,000—24,999美元	13.9	19.8	26.5	31.9	31.7	2.6	7.5	11.3	18.6	20.1
25,000美元以上	3.0	5.4	8.9	13.5	15.1	0.1	0.9	1.6	5.3	6.4
互不相关的个人										
1,500美元以下	31.9	26.7	21.4	13.0	7.9	44.0	41.6	30.3	22.8	15.0
1,500—2,999美元	20.4	20.5	20.7	22.8	19.6	22.3	21.2	22.3	26.3	29.3
3,000—4,999美元	15.9	15.0	15.8	17.7	21.9	18.7	14.9	16.3	16.9	18.1
5,000—6,999美元	13.3	11.8	11.2	11.7	13.5	10.2	8.5	10.8	11.1	10.7
7,000—9,999美元	11.6	14.9	13.7	13.3	15.3	3.4	9.8	12.1	11.7	11.7
10,000—14,999美元	5.2	8.4	11.4	13.3	13.5	1.1	3.2	7.0	9.4	10.8
15,000美元以上	1.7	2.7	5.7	8.2	8.6	0.2	0.9	1.1	1.8	4.3

^a 由于修订了程序,1975年的数字不能与此前的数字作精确的比较。

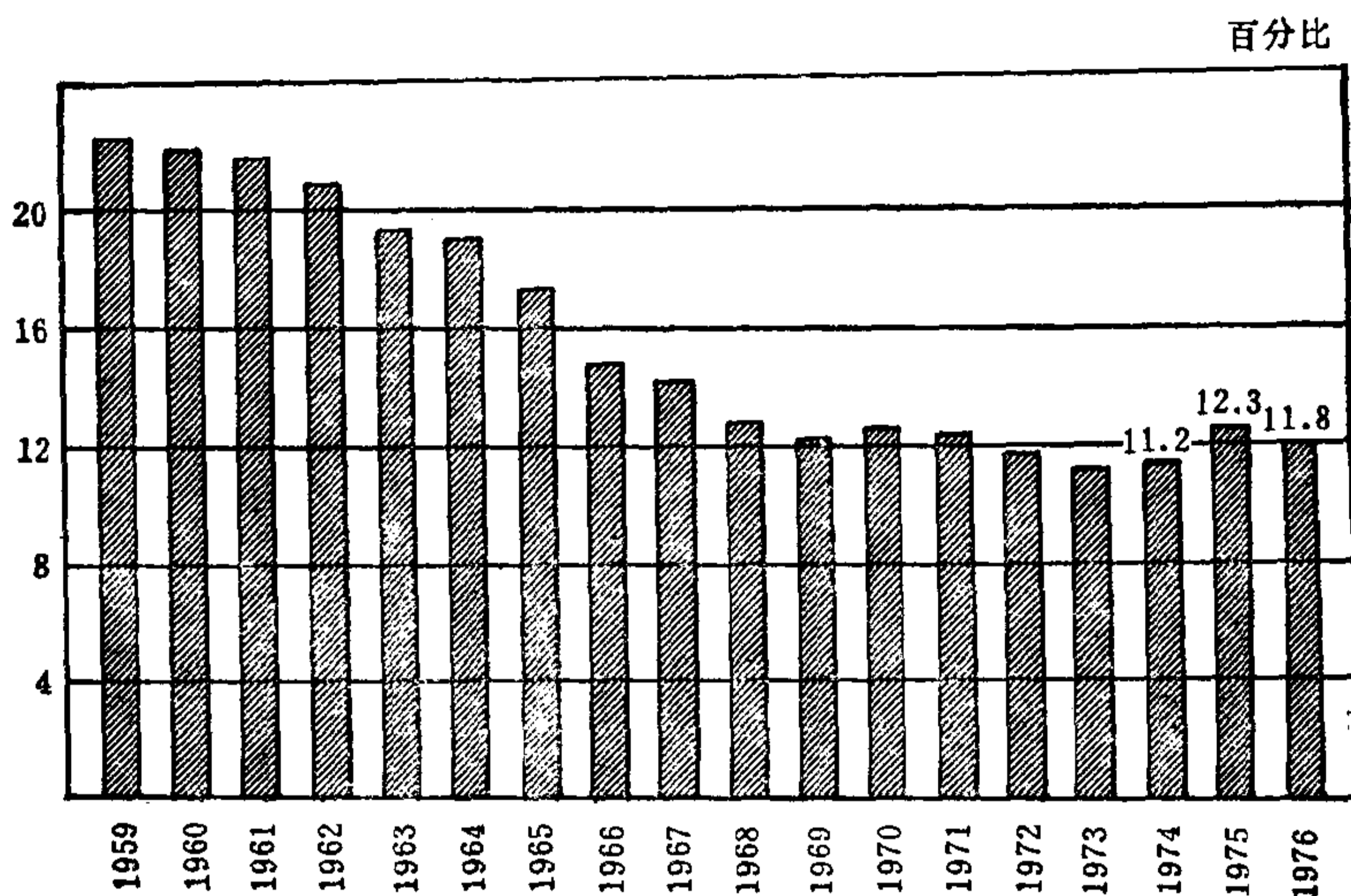
资料来源:商务部、人口普查局“最新人口报告”,第107号,601页。

最高家庭未经征税的收入，从未低于国民收入的百分之二十七点一（1958年），1929年甚至超过百分之三十九。根据科尔柯的估计，占百分之二十的最高层家庭收入，从未低于国民收入的百分之四十三点四，最高时曾达百分之五十一（1929年）；但是，占百分之二十的下层家庭的收入，从未超过百分之八点三（1910年），最低时只有百分之三（1941年）。这些数字最令人沮丧的一点倒不完全在于最高层和最低层收入之间差距如此之大，而是从1910至1959年这样一段长时期内，最高层和最低层收入所占的比例变化竟如此之小。而且，收入最低的家庭日子最好过的年份竟是1910年！

1959年以来，美国政府每年发表官方的贫困线标准（每年根据通货膨胀率等因素加以修订），人口普查局则每年公布收入下降到官方规定的贫困线以下的人数。1975年，单身者收入在二千七百一十七美元以下的属于贫困，两口之家的贫困标准为三千四百八十五美元；四口之家则为五千四百六十九美元（这些数字只适用于不居住在农场的人，住在农场的家庭的标准还要稍低一些）。收入处于贫困线以下的经常是老年人、只有母亲的单亲家庭和非白人家庭。（少数收入在规定的贫困线以下的人，其实是不应包括在内的，其中有研究生和法律、医科学生，他们靠奖学金维持生活，宿舍是有津贴的，这些人大多数在取得学位之后收入颇丰。）1959年，处于贫困线以下的人口占总人口的百分之二十二点四，后十年中，比例逐步下降，至1969年降至百分之十二点一。此后，比例数起伏不定，1973年降为百分之十一点一，1975年又上升为百分之十二点三（见图18-2）。

上述政治过程对于有组织的压力集团反应较快，但是，对于某种不公平现象，无论它多么明显，反应都较慢。在任何政治制度下，“总是先给吱嘎作响的轮子上油”。如果吱嘎作响的轮子相

图 18—2 1959—1976 年贫困线以下的美国人所占的百分比



由于通货膨胀和其他因素，政府每年都要重新划定贫困线。1976 年四口之家的非农业户收入在 5,815 美元以下的属于贫困线以下。虽然在 1976 年美国总人口中处于贫困线以下的百分比为 11.8%，但是黑人却达到 31.1%，说西班牙语的美国人达到 24.7%。

资料来源：商务部、人口普查局。

当多，那么给这些轮子上油的可能性就增大了。如果一个政治过程中包含大量的权力中心，要想改革或制定新的方案和政策是困难的，除非相当多的权力中心结成联盟来支持这一新计划或新政策。如果存在着许多权力中心，一旦发生上述情况，个别的权力中心(或小规模的中心集团)往往会扩展其权力来推翻改革或大大减缓改革的步伐，或阻挠提出新的计划或政策。因此，种族隔离主义者控制一批各种不同的权力中心，尤其是州和地方政府，这样他们就能够阻挠公民权利措施几乎达一个世纪之久。当公民权利措施终于开始取得进展时，持反对立场的权力中心还可以使进展速度大大放慢。同样，如果纠正不公平现象必须让许多社会成分作出重大牺牲，就难以使各种权力中心结成联盟，因而进展可

能缓慢。贫困问题长久无法解决的部分原因看来就在于此。

不够负责任地使用权力 第五类可用政治过程加以说明的现象，关系到权力和影响问题。我们已经说过，如果不把权威交给选举出来的或任命的官员，不交给以任何方式选出来的社会机构的领头人(如公司、教会、大学、有组织的利益集团)，一个庞大的社会就无法运转。被授予权力的人必然会比我们这些人握有更大的权力。只要社会的其他成分在社会的责任方面有发言权，官员行使其权力看来是无可非议的。换句话说，只要(1)有一定的程序使其他的利益也受到注意；(2)官员对他们的行动负责任，通过正当程序产生的政府官员或非政府官员，比一般人拥有更大的权力，这件事本身并不是错误的。

就在1976年选举之前，《纽约时报》的威克用两个具体的事例讨论了这个问题。威克写道，1976年10月17日的《纽约时报》上刊载了两篇报道，这两件事反映了威克所说的某种权力的腐败和不负责任。第一件事说的是海军、格鲁曼航空和宇航公司(该公司制造海军使用的有争议的F-14截击机)、普拉特与惠特尼公司(该公司为F-14截击机制造引擎)以及国会中代表希望得到更多就业机会的选民、处于能影响全局地位的国会议员联合起来，使国会通过一笔一千五百万美元的拨款，为F-14截击机制造新的动力更大的发动机。但是，实际花费大约是十七亿至二十亿美元，而国会的报告中和听证会上从来没有提到过这件事，这不能不使威克感到担忧。由此可见，其他利益借以表达意见的程序和负责任地使用权力这两个重要因素，是根本不存在的。

同一天的《纽约时报》刊载的第二件事是，联邦航空署把商业航线关于改造大型喷气客机的安全装置的限期推迟到1978年12月31日。这件事的背景是这样的：1974年，土耳其航空公司的一架DC-10型客机起飞后不久坠毁，三百四十六人死亡。调查

的结果是，一扇货舱门有毛病，由于舱内的压力甩了出去，致使客舱地板破裂，毁坏了通过货舱的控制线。调查还证实DC-10型飞机的制造商道格拉斯两年前就知道货舱门有毛病，但没有经过改进就把飞机卖给了土耳其航空公司。联邦航空署下令改装所有DC-10型客机，后来又下令改进所有的大型喷气客机，以免其他原因造成舱内缺少压力。但是，美国各航空公司的利益集团“航空运输协会”不愿损失一千四百五十万美元的收入，对联邦航空署施加了压力，结果，改进安全装置的限期推迟了一年。正如威克所说，各航空公司分摊一千四百五十万美元是微不足道的，但是就为了这么一小笔钱，一个为保障乘客安全而建立起来的管理机构竟然下达这样的命令，使乘坐大型喷气客机的旅客再冒一年风险。

这两件事说明，上述行使权力的方式使其他利益集团失去发表意见的机会，国会议员（以及国会各委员会中的任命官员）、行政系统的一个部（海军）、两个私营公司（格鲁曼航空与宇航公司、普拉特与惠特尼公司）、一个管理机构（联邦航空署）和一个利益集团组织在行使权力方面都不够负责任。不同的个人和社会成分都在行使某种权力，施加某种影响，这一点是不成问题的。我们认为，没有授权，任何大的社会就无法运转。问题在于行使权力的人是否让其他社会成分有机会参与决策，是否要求主管决策的官员对决策采取负责任的态度。显然，让持反对态度的社会成分发表意见的程序和使行使权力者担当起责任的程序，在某些情况下既不完善，也不起作用。每当发生这种情况，就需要实行改革。改革是否能够实现，则取决于各方面的权力中心是否有足够的人关心这些改革，花费必要的时间和力气来完成这些改革。

另一种解释是：社会很大，在一个庞大的社会中，授权是不可避免的，同时也可能存在着大量的问题要解决。掌握权力的人

在直接而严重地影响重要权力中心和全体人民的问题上，会感到不能不负起责任，也不得不为其他社会成分提供发表意见的程序。在某些对各种权力中心和整个社会不产生重大影响的问题上，官员们会感到绕过某些程序、逃避责任并不十分困难。有时，人们因其利益微不足道，不愿利用这类发表意见的程序，这时，可能难以说服人们利用这些程序。构成糖业压力集团的“默契的小三角”中，包括所有与决策有直接利害关系的权力中心。但是对于整个社会来说，这些决策最多也只是关系到买一磅食糖多花费几分钱，因而没有人真正为此操心。（有些则是例外：1974年食糖极端缺乏，当时就对政府施加相当大的压力，要求它采取行动解决这个问题。）

权力问题上的怪现象 这首先关系到通过合法程序产生的官员或非政府组织的领导人，从而也关系到那些可能掌权的人物。任何想说明美国政治过程的分析，必须考虑一种可称之为“反象”的情况，这就是说，人们以为掌有权力的人相对来说实际上是无权的，而人们认为相对来说无权的人，实际上却实行使着相当大的权力。

1975年去世的得克萨斯州亿万富翁、石油大王亨特是美国最有钱的人（也许是全世界最富有的人）。他通过雇佣和解雇人员，买进和卖出整个公司等手段，在石油工业内部以及有关石油工业的问题上行使着极大的权力。他在有关石油工业的立法和行政法规方面，有着极大的影响。他为生产石油各州的国会议员提供竞选捐款，在国会议员和行政官员中进行广泛的院外活动，在大众媒介上大做广告，这些都是他施加影响的手段。亨特在石油工业方面的财富和权力，无疑使他成为权力精英中的一个人物。处于这样的地位，他本来能够在美国社会面临的多方面的问题上行使他的巨大权力。且不论是否存在什么统治精英，人们都会认为，一

个人只要在这样一个要害工业中拥有如此巨大的财富和权力，必然会在各种问题上施加他的影响。

人们不了解亨特在许多问题上的观点，但是他对社会问题的观点或政策意向是众所周知的。他可以说是一个“右翼的极端分子”。他反对公民权利，反对社会保障，反对有关工会的立法。他不惜花费大量金钱来推行他的政策意向，但是谁都知道他在这方面遭到了彻底失败。在社会问题上，他甚至未能改变来自生产石油州并接受他大量竞选捐款的国会议员的观点。例如，林顿·约翰逊任得克萨斯州参议员时支持石油枯竭补助以及其他有利于石油工业的立法，但同时他也支持遭到亨特强烈谴责的许多社会问题立法。

一般来说，全国步枪射击协会的成员不能算是权力精英中的一员，他们的社会经济地位大多属于中下层，主要成分是职员、商人、农场主、牧场主以及一些小城镇和乡村的人。这个协会的成员还不如一个大工会组织那么多，总共不到一百万。它的成员也不是集中在一个处于政治战略地位的州或地区，而是分散在美国全国各地。全国步枪射击协会也不想在许多问题上施加影响，其实它唯一关心的问题就是枪枝控制法。但是就在这一个问题上，他们压倒了所有的对立面。三十多年以来，民意测验表明美国人口中百分之六十赞成控制枪枝。此外，一大批公认的精英人物曾竭力想通过一项行之有效的枪枝控制法，其中有纳尔逊·洛克菲勒。他曾长期任纽约州州长，后来又成为美国的副总统。此外还有爱德华·肯尼迪，他是麻萨诸塞州的参议员，他的兄弟约翰·肯尼迪和罗伯特·肯尼迪都遭枪击身亡。然而，尽管全国步枪射击协会的成员在社会、经济上属于下层，尽管成员不多，而且分散在全国各地，这个协会一般却能畅行无阻。泰丁斯参议员在1970年选举中在马里兰州遭到失败，全国步枪射击协会确实是立了大功

的。1970年参议员的初选中，康涅狄格州的多德被击败，这个协会也因此受到某种赞扬。1968年罗伯特·肯尼迪在俄勒冈的初选中被击败，这是肯尼迪家族成员仅有的一次失败，全国步枪射击协会因此获得更大的荣誉。

亨特在社会立法方面无力施加影响的原因，我们在讨论公司问题时已经作了解释。这是因为在石油工业以外，亨特的权力受到其他对立利益集团的限制。这些集团的权力不是来自财富。另外，在亨特最活跃的时期（二次大战以后），那些可能同意他的观点并与他结成联盟的权力中心，已不再希望能够扭转潮流，转而集中力量缓和这一潮流了。他们倒是欢迎亨特用钱来支持他们有限的目标，但是他们却不愿为人们认为是一种唐吉珂德式的目标而冒风险。

全国步枪射击协会本身说明，当多数派不想使其观点居于统治地位时，在一些极其狭窄的问题上，一个至诚的少数派就能有效地阻挠改革。这说明在美国政治生活中，具有献身精神的志愿者，只要他们肯干，他们比大量的金钱具有更强大的力量，工会运动已多次证实了这一点。

本章提出了一个问题：统治美国的是不是一批权力精英？所谓权力精英，是否仅指在某一特定时期在社会上据有高位的人？权力精英是否指一批享有较高社会经济地位的人物，都担任社会上的高级职务，协调他们之间的活动并把他们对社会的控制移交给他们的子女？在大多数主张美国受精英统治的人看来，美国是处在两个极端之间。

我们介绍了精英论最著名的倡导者米尔斯的理论。接着我们介绍了达尔对精英论的批评以及他关于权力精英是否存在所进行的检验。然后我们又列举了权力精英论者对达尔的反批评。

我们介绍了莱瑟姆、达尔和大卫·杜鲁门提出的多元论。多元论者认为，美国的政治过程是各种集团的行动者构成的。政府本身既是行动者，又充当某种裁判的角色。他们认为，政府的决定是在各种集团之间讨价还价，勾心斗角，拉拉扯扯的过程中产生的。

我们介绍了一些从实际经验出发对多元论的批评意见，其中较著名的是洛伊。他认为，不同的政策是通过不同的方式制定的，有些是多元方式，有些是权力精英方式。他提出了三种不同的类型，即分配政策、管理政策和再分配政策。

我们还介绍了从思想意识方面对多元体制的批评。一种批评认为，多元制会把某些社会成分排除于决策过程之外。第二种批评认为不可能在所有重要问题上都形成集团。第三种批评说，一些潜在的问题会不知不觉地完全遭到忽略。第四种争辩说，即使是一个理想的多元制社会，它也是倾向于维持现状。

我们的结论是，权力精英论和多元论都不足以说明美国的政治过程。美国制度的某些方面可以用精英论加以准确的说明，有些则可用多元论加以说明。

最后我们列举了美国社会中六种令人困惑不解的现象，并用我们对政治过程的解释来加以说明：

1. 为什么在美国政治制度下有特权背景的人依据高级职位的比例如此之大，而同时享有较少特权的人也可以占据一些高级职位？我们的结论是，在美国制度下，权力有多种来源。

2. 五百家最大的公司控制了美国四分之三资产。那么它们是否也控制着影响国计民生的重大决策呢？我们的回答是，它们确实握有大权，但是如果它们超出了某种限度，政府和其他权力中心就会进行干预。

3. 如何解释权力的转移，比如转移到工会组织呢？我们的

结论是，社会允许新兴集团组织起来并发挥它们的政治影响，不过组织起来是一个非常费力而缓慢的过程。

4. 为什么美国社会中会长期存在着不公平现象，例如对黑人、少数民族和妇女的压迫？我们认为这还是因为权力分散的缘故。结成联盟来进行改革是很难办到的，但是阻挠改革却很容易。

5. 为什么在行使权力时经常会出现不负责任的情况（威克曾举 F-14 飞机的拨款和推迟改进大型喷气客机为例）？我们的结论是，这是因为在一个庞大社会中必然会出现授予权力的情况，而且也难以确立必要的程序以避免不负责任的行使权力。

6. 最后，我们提到有关权力问题的两种怪现象。亿万富翁亨特和相对弱小的全国步枪射击协会就是两个具体的例子。我们结论是，在非常狭窄的问题上，两者都拥有很大的权力，但在广泛的社会问题上权力很小。亨特对于石油工业拥有权力是因为他从石油工业获得大量财富；全国步枪射击协会在阻挠枪枝管理法方面拥有权力，是因为美国政治中自愿献身于某种事业的人起着十分重要的作用，而该协会的成员都对他们追求的目标极为忠诚。

第十九章 何去何从？

我们可以说，美国的政治过程是作为一批权力中心而体现的。有些权力中心相对来说权力较大，有些则较小。它们可能追求不同的目标，也可能目标相同而在达到目标的最佳手段方面各有不同的主张。结果，权力中心之间就存在着矛盾和斗争，但同时也在不断地进行协调，以求取得一致意见。政策不是在争取抽象的全民利益的前提下通过伟大而庄严的辩论制定出来的，政策只是讨价还价的结果。这就是政治。

假定美国的政策制定过程就是如此，那么就产生了两个问题。第一，这样的政治过程能否建立一个好的社会？第二，我们看到的美国政治过程能否解决美国在近期和遥远的将来所面临的各种问题。

为了判断美国政治过程能否为美国创建一个好社会，我们必须较为详尽地研究一下“好社会”具有哪些特征。然后我们才能就美国政治过程能否达到目标作出判断，或者说，我们才能判断美国政治过程如何通过各种改革方案逐渐实现这一理想。

我们还要估计一下美国近期将要遇到的各种问题以及后工业社会或超工业社会可能带来哪些问题。最后，我们将试图确定我们所看到的美国政治过程能在何种程度上有效地解决这些问题。

用什么做标准是本书中不断出现的一个突出问题。究竟什么样的社会是“好”社会？在一个社会里，经济上、社会上享有特权的人，所占最高职位的比例如此之大，其政治过程中究竟有多少公平可言？一个政治过程虽然对私有经济领域中上层人物的权力

作了一些限制，但仍允许他们作出许多关系到社会其他成分切身利益的重大决定，这样的政治过程是公正的吗？一种政治过程虽然最终会允许权力转移，但这种转移如此之难，难道这样的社会能称之为公正吗？一种政治过程允许各种不公平现象存在，如种族歧视和永久贫困等，这样的政治过程能称得上“好”吗？

要解决这个有关标准的问题看来需要下两个定义。首先要具体地说明“好”社会到底具有哪些特征；其次是要说明在庞大的社会中行得通的那些政治过程，哪一种最可能实现能为大家接受的“好”社会。

“好”社会的特征 “好”社会的某些特征和我们在第一章中所讲的民主的特征是相同的。在一个“好”社会里，国家应是人民的公仆而不是相反。人道主义是这个社会的核心，政府的权力应来自人民。因此，人民应有权参与治理国家和制定影响到每个人和整个社会的政策。

在“好”社会里，人应该是平等的。平等指的是在法律面前人人平等，即执行法律时应是不偏不倚而且公正。平等还意味着衣、食、住、行以及保健等生活基本需要方面机会平等；在得到好的工作，受到好的教育方面都享有平等的机遇，无论在私人还是公共机构中，上升到最高职位的机会也是平等的。凡是有工作能力和愿望的人，都能受到良好的教育。通向最高职位的道路上没有经济地位、社会背景、种族、宗教和出生国籍或性别等因素造成的障碍。民主的另一个重要特征是自由。在“好”社会中，个人都享有自由：不受土地和经济束缚的自由，不受无理逮捕或拘留的自由，宗教信仰自由，言论自由，集会自由以及参加政治活动的自由。

“好”社会的最佳治理形式 在适用于大型社会的各种政治过程中，哪一种最接近“好”社会呢？君主制和贵族统治应排除在

外，这是毫无疑问的。这两种制度从定义上讲都不可能提供我们所要求的机会平等。共产主义这类制度可能在基本生活需要、较好的工作、教育、甚至在获得最高职位等方面可以做到充分提供平等机会。说句公道话，这种制度在上述这些方面所提供的机会可能比其他制度更为优越。但是独裁制度有意识地不让那些在“好”社会的定义上与他们意见不同的社会成分充分参与政治生活。因此，共产主义制度声称它要建立“无产阶级专政”，这就是说，它决心把资产阶级排除在政治生活之外，而且认为这完全是理所当然的。但是我们对“好”社会下的定义包含一条原则，即任何制度都不能垄断真理。即使社会上大多数人都不喜欢“资产阶级分子”（或共产主义分子），这些社会成分也应享有发表意见的权利。根据独裁主义本身下的定义，我们可以说，独裁制度缺乏我们所要求的享受自由这一特征。

民主与“好”社会 在各种传统的国家制度中，某种形式的民主制度看来是最适宜的。首先，我们可以把达尔说的大民主制度排除在外——在这种民主制度下，每个公民都可以平等地参与一切决策。我们说过，在一个大型社会中，实际上必须授予权力。于是我们就会提到舒姆彼特的民主形式，这是一种非常实际的民主形式。在这种管理国家的形式下，有些个人（政府高级官员）通过竞争获得人民的选票，从而获得了决策权力。这场争夺战（选举）定期举行，选举的结果就是把决策权授予一批官员，有时，人民根据候选人对各种问题的立场来投票，以此对各种问题施加影响，有时则并不如此。这种民主制度确保领导人高度重视他们所作的政策选择产生的结果是否受到人民的欢迎。

我们相信，如果一种政治制度中的领导人是通过争取人民选票产生的，那么这种制度通常是关心自由和平等的。同时我们还看到，这种制度将来还会更加关心享有选举权和政治上组织起来

施加影响的那部分人的自由和平等。我们看出，上述民主制度对当时社会上不太重视的某些自由权利不会认真地加以保护，比如（不同时期中）黑人、妇女、无政府主义者、共产党人的权利和自由。另一方面，这种制度对某些自由权利却极力加以保护。如果这一制度把每个人都可以自由地竞争官职视为一条基本原则，那么讨论和出版自由一般地说是得到保护的。

中间结构 我们已经说过，美国的政治过程有一个中间结构，即一大批利益集团和压力集团，如公司、工会、教会、高等院校、同业公会、报纸和电视、州和地方政府以及政党等。对一个大型社会来说，中间结构在两方面起着重要作用，即集中反映各种利益而且具有代表性。中间结构是由利益和观点相同的人构成的。中间结构中的各种组织机构通过正式的或非正式的、民主的或专断的，等等不同方式在内部把相互对立的意见统一起来，以便确定一个共同的目标，或在各种目标中确定一个重点并确定达到目标的策略和办法。企业和工会可能坐下来进行协商，达成一项妥协，而政府和社会作为一个整体对此只是予以承认而已。这样政府就不必再就职业问题进行立法。各种中间结构的组织代表其成员的利益与立法机构、行政机构或非政府机构打交道。

中间结构能使大型社会的政府关心人民群众，在这方面，它的作用是不可估量的。从实际角度看，民主政体不管效率多高，都需要中间结构来反映各种社会成分的愿望和需要。中间结构为广大群众在两次选举之间参与日常决策提供一种方法。他们也可以不参与，但是参与的程序是具备的。强迫他们利用这些程序，当然也是不民主的。

中间结构和政府内部的权力中心应该尽可能多种多样，这样，各种社会成分都可以表达他们的意见。中间结构的各种组

织——其实是社会上的各种权力中心——都应当尽量敞开大门。凡是不起集中利益和代表作用的机构，在吸收成员方面不应该设置任何障碍。同时这些机构应当有权规定若干吸收成员的条件。比如说，如果强迫妇女解放组织吸收反对妇女解放的人加入组织，那就会破坏妇女解放组织的宗旨和作用。

负责任 一个“好”社会的政治过程应当建立一套程序，使政府或非政府机构的高级官员对于他们所作出的影响人民利益的决定承担责任。通过选举产生的政府官员必须定期地参与重选。受其决策影响的人只要愿意，就可以不再投他们的票。另一方面，美国政治制度在选举权方面也存在一些障碍，而且我们看到，当今任何大型社会可采用的政治制度在选举权方面都存在一些固有的障碍。

就被任命的官员和行政机构来说，要建立一套使他们负责任的完善制度是困难的。但至少可以建立一套接近完善的制度。如果总统愿意并有能力使他的任命官员负责任，他是可以做到的。

对于在私人组织、工商业、学术界和工会里据有最高地位的人们来说，要他们对自己的行为负责任，是个难题。在某些私人组织中，可以通过它们内部的管理程序和规章约束这些最高领导人使之对自己的行动负责。但是，如果这些组织实行的是寡头统治的原则，通过这种方式来对最高层进行限制，很少能够奏效。即使这些程序和规章起作用，也不会使领导对成员以外的人负责。因此，据有最高地位的人没有义务对该组织以外的人负责，即使其决定会影响到这些人的利益。怎样才能使私人组织对受其决定影响的人以及整个社会负责呢？私营公司作出的决定关系到社会上很大一部分人的工作条件，而工作条件对每个人来说都是生活中一个重要部分。各种公司还决定生产何种产品，规定产品的质量（因而也决定着消耗何种资源）以及产品的价格。在美国社会

中，这类的决定通常都是由工商业的经理们作出的。某些方面的决定，尤其是与工作条件有关的决定，工会干部是参与的。这类决定一般不能违反政府的有关规定。但是，某一工业的广大工人和某些产品的广大消费者是不参与决策的。当这些决定使工人无法忍受时，工人可以不经工会同意举行罢工、罢免工会干部，以此来反对参与决定的工会干部，或者在下一次选举中不投政府机构中主管部门现任官员的票。如果这类决定激怒了消费者，他们可以抵制某一公司的产品（垄断或接近于垄断的企业除外），或者求助于政府中通过选举产生的官员。

有些政治理论家认为，仅有这些手段是不够的。把美国社会的不公平现象归罪于“法人资本主义”的理论家希望能将工商企业国有化，这就是说，一切生产资料均归国家所有，而不再属于个人或股票持有人。另有一些人认为，实行生产资料公有制的社会主义社会和实行生产资料私有制的社会中，经理人员的行为并无区别。另一些人认为，只有工业企业的决定由工人委员会作出时，才能建立一个“好”社会。还有一些人主张，工人、股东、供应者和消费者都参与工业企业的决定。

有一种不同意见认为，集中管理对于生产效率和高生活水平是十分重要的。另一种不同意见认为，各种需求多方面参与决策的主张忽略了管理工作中专家的作用；他们还认为，大多数工人、股票持有人、供应商和消费者只要对这些决策的结果大体满意，就不愿花费时间和精力来参与决策过程。他们希望由市场、工会干部和政府作出某种规定，并使工会干部和政府官员对于自己超出规定的行为承担责任。

这里我们不必明确表态我们是赞成还是反对这种说法；但是一定要有适当的程序，使中间结构的高级官员对受其决定影响的人（包括某一机构内部和外部的人）负起责任。如果市场、各种相

互制约的压力、政府的立法和规章这类手段综合在一起能够做到这一点，我们就满意了。如果能不断改进这种程序，使这些中间机构的高级官员负起责任，我们也就满意了，否则我们就会要求采取更重大的措施。

我们选择民主制度 据说，邱吉尔说过，如果没有其他制度与之比较，民主制度可能是最不理想的一种治理国家的形式了。在民主制度下，政府官员是定期地通过竞选由人民投票选举出来的，它的基本结构是民主的。我们选择这样一种管理国家的形式，看来是合乎情理的。这种结构还需要一种由利益集团组成的中间结构加以补充，通过中间结构集中反映各种利益和代表各种社会成分的作用，使选举过程更加完善。我们希望这种管理结构能够遵循以下民主原则：最大限度地使人民参与决策过程，人民都能享受公平的待遇，机会平等，享有公民权和自由权，没有偏见和歧视。我们虽然无法保证所有这些原则都能实现，但是我们确信通过某些程序能使我们有较大的可能来达到这些目标。这些程序包括建立独立的司法和立法机构来负责公民权利和自由权利问题；通过立法来限制公司、银行、工会、报纸等非政府权力结构的权力和活动；通过立法来控制政党、竞选捐款、为选举获胜而不公正地划分选区等。这些程序能够使新闻界、积极为公众谋利益的利益集团和广大公民更加自由、敏锐而活跃。

社会主义民主制度 我们还应该提到另一种基本结构，即社会主义民主制度。这种社会也可以产生一个符合我们定义的民主政府，也有类似的利益集团结构。区别在于生产资料不属于个人或私人机构所有而是属于国家。不过，这种形式能否保证建立一个接近于理想的“好”社会，我们对此是有疑问的。有些社会实行基础工业国有化，美国的邮政、公路都属于国家所有，最近铁路也国有化了。这些经验表明，工业国有化有时效果较好，有时则

更坏。国有工业的管理人员和股东所有的工业的管理人员在行为上可能是一样的，使管理人员的行为能为人民群众的最大利益服务也是可能的，不过，许多分析家认为，不管工业属谁所有，通过立法对之实行积极的管理，由政府行政部门对之实行监督都是必要的。

由民主政府和利益集团构成的基本结构中，政治过程可能有若干不同的形式。这一过程可能采用总统一国会这种政府形式，也可以采用总理一议会的形式；可以采取两党制，也可以采取多党制。这种形式上的区别可能是重要的，但我们并不认为这里有什么根本性的区别。

美国的制度 美国的政治过程和我们心目中能够建立“好”社会的那种政治过程是吻合的。决策权是通过竞选获得的。选举过程一般来说是自由的，公平的，尽管其中还存在着缺陷，使选举过程产生偏向。尽管行政机构向选举官员负责方面也存在缺陷，但总的来说还是负责任的。

至于利益集团结构，至少可以说这种结构在某种程度上是开放的，可以肯定地说，比一、二十年前是开放多了。对于构成中间结构的各种机构，通过立法和行政规章使其负责任，对它们实行管理和限制，都制定了各种程序。但是，使中间结构负责任的程序还存在着严重的缺陷、差距和不足之处；有些公司在作出影响整个社会的经济决策方面的任意性过大过宽。由此可见，美国政治过程的基本结构是适用于大型社会的，有可能建立一个“好”社会，但是同时在一些细节上还存在着一些毛病。

美国政治制度和“好”社会 我们看到的美国的政治过程在何种程度上接近于一个“好”社会呢？毫无疑问，美国社会在价值观上十分重视人道主义。尽管存在着各种不可否认的障碍，美国社会相对来说是开放的；人们如果决心努力参与政治活动的话，

他们是可以参与的。尽管在某些方面仍然存在着相当大的特权，但是也确立了一个真正平等的标准。虽说社会上某些特权较少的成分还不时受到不公平的待遇，法律的执行大体上是一视同仁的。尽管还存在着缺陷、障碍和不公平，在工作机会平等、保健、社会保障和其他社会福利平等待遇方面。都达到了一定的程度，人们在接受良好教育方面也有一定保障，虽说有些人比大多数人有更多机会担任高级职务，政府和私人机构中大多数高级职务还是由社会各种成分的人来担任的。还没有黑人、妇女或犹太人担任过总统或副总统，天主教徒担任总统的只有一个人。只有两名妇女完全以自己的权利担任了州长（康涅狄格州的艾拉·格拉索，华盛顿州的迪克西·李·雷，其余都是因丈夫担任州长而参与此职的）。有些天主教徒和犹太人担任过州长，但是没有黑人。妇女、天主教徒、黑人和犹太人，都担任过参议员和众议员。除妇女外，各种人都担任过最高法院法官。这几类人都曾在内阁任职。

在美国政治制度下，有很大的自由，但同样存在着明显的缺陷和不足之处。某些言论和集会是要受到社会惩处的。比如，社会要惩处同性恋，出版物中描写色情可以达到什么程度，还在辩论之中。在某一时期，有些政治自由权利会受到较大的限制，例如，在冷战高潮中，宣扬共产主义便受到严格的限制，而这种限制并非仅仅由于参议员麦卡锡的活动和他对共产党的迫害。

因此，美国社会在多大程度上可以达到“好”社会的标准，就此作出的判断必然是莫衷一是的。基本结构与“好”社会的标准是吻合的，但确实存在着有待改进的地方；在逐渐接近“好”社会方面确实取得了巨大成果，但离理想的“好”社会还相差甚远，还远不够达到人们对于它的要求。美国还能搞得更好些。

权力集中和权力分散 美国政治制度的多元化造成一系列的

后果，这是美国政治制度遭到的最强烈的抨击之一。这一点，我们在说明美国长期存在贫困现象时已经讲过。在美国制度下，权力是分散的，因此，只要有些权力中心联合起来就能推翻一项行动计划。美国的政治过程还经常因其权力集中而受到批评，但我们不同意这种看法。美国社会的许多毛病看来是权力分散造成的。长期压迫黑人，城市的衰落，空气和水的污染，这一切之所以长期不得解决，看来是因为能对此有所作为的各权力中心不能拧成一股绳。要采取积极行动必须意见一致，而过多的权力中心使这一点极难做到。几十个权力中心中任何一个站出来反对，就能否决一项措施，而要实行一项积极的改革，却必须使大量的权力中心取得一致意见。权力分散在这么多权力中心之间，以致在纠正不公平现象，或制止破坏环境、有损健康的行为方面，美国社会只能缓慢地、效率很低地取得某些进展。

我们在本书的不同章节中都提到实行改革以改善美国政治过程、使其更为有效的问题。但是，也许找不到一种一劳永逸的办法来解决人类最理想的社会组织这个问题。对穴居人最好的社会组织不适用于农业社会，适用于农业社会的社会组织不适用于工业社会。在社会事务方面，老问题的解决又会引起各种新问题。对疾病的知识增加了，就采取许多卫生措施，这大大降低了城市中的死亡率，结果又导致人口膨胀问题。工业化、技术的发展和全国交通运输网的建立，只能解决农业社会中丰歉年景交替出现的问题，但随之而来的是周期性的繁荣和失业。全部人类历史经验就是新问题层出不穷。我们需要的不是一劳永逸地解决问题，而是分析问题的能力和解决问题的方法。现实是无限复杂的，前程也是无量的，关键在于人类不应为此感到厌倦，而应永远进取。

将来的问题 我们看到的美国这种政治制度能否有效地解

决将来会产生什么问题？

某些将来的问题，至少是某些政治问题，来源于目前美国各种社会成分已经提出的各种要求。几乎所有的美国人都希望经济繁荣，充分就业，消灭通货膨胀。这三者是否能同时实现呢？就业率的增加是否意味着更高的通货膨胀率呢？美国社会上许多人希望实行全国性的健康保险，另一些人则希望不会因此而导致增加税收。大多数人希望美国建立强大的防务系统，但谁也不愿因此破坏世界和平。大多数美国人希望能够找到低廉的能源以减少美国对中东的依赖。大多数美国人希望保护环境，确保水和空气不受污染，保护大自然和野生动植物。但是许多工商界和工会权力中心担心过分强调环境保护会危及繁荣，影响就业。许多问题都是来自各种社会成分的要求，却又遭到另一些社会成分这样那样的反对和抵制，公民权利、汽车接送学生以消除种族隔离、自由权利、防止街道犯罪、福利、堕胎自由、消除华盛顿官僚机构的惰性和偏袒，防止管理部门贪污腐化等，都属于这类问题。

美国社会将来必然会遇到的某些问题，与人口中某一特定部分的要求相比，要深刻得多。有些问题是和当代技术的性质和地球上资源有限联系在一起的。还有一些问题则与世界在政治上是由主权民族国家组成的体系有关。前者包含着耗尽世界资源的危机从而使人类无法在地球上生存。后者则导致连绵不断的战争，最后发生核战争。

污染、资源和人口问题 我们在第十六章讨论过资源和污染问题。其中，人口爆炸性增长这个问题只能由全体人类来解决。即使美国人口已经稳定，我们仍然面临世界人口日益增长的问题。用新材料替代旧材料或发展人工合成材料，只有在能源充分的情况下才有可能实现。人类能够使用的矿物燃料很快就会枯竭。在较长时期内，人类将通过铀裂变提供核能获得能源，但是放射性

废料的积存将是一个难题，会给人类带来危害。人类一劳永逸地解决能源问题的唯一出路是，通过核聚变获得能源（原理和制造氢弹一样）。在这一方面，人类应调动所有国家的科学和工程力量来进行研究和发展。

在我们讨论污染和环境保护问题时，我们断言，人类正在进入一个危机时期——人口过多，资源短缺，再加上污染严重。用治标的办法是解决不了这些问题的，需要一种全新的技术，这种新技术是以可重复使用的非污染性能源为基础的，如太阳能、潮能、风能以及核聚变能源。我们需要的是再循环技术而不再是消耗性技术。我们需要用电动发动机和以氢燃烧为动力的发动机（其废料为非污染性的水）来代替内燃机。这一切都不是一个国家的研究和工程力量所能办到的，需要集中全人类的智慧和资源。问题症结在于政治过程是否能够作出这种有远见的决策。

1977年国会对卡特总统的能源法案横加删改。可以预料，这类政治斗争将来还会发生。一方面，科学家、消费者集团和环境保护主义者会力争控制污染并发展新能源、新技术；另一面各种权力中心，其中主要是各种工业，它们并不反对采取环境保护措施，而是怕花钱，因为严格的环保标准会提高成本、减少利润，甚至扼杀某些工业。当环境保护威胁到工人就业时，工会组织会与上述权力中心就会联合起来。露天矿的矿工会反对改变采矿方法或采完后用浮土覆盖矿区从而增加额外开支。开发者会抵制对他们利用土地施加的限制。只要不提高成本、减少利润，也不影响就业、高工资以及其他正在享受的福利待遇，所有的人都会赞成保护自然资源和环境。保护空气和水不受污染，保护环境，发展新技术，不可避免地会加重某些社会成分负担。是否会有足够数量的权力中心联合起来及时采取措施来对付这些问题呢？

国际事务与防御 许多人类面临的问题都不是一个国家单独

行动就能解决的。例如，美国禁止使用 DDT 作为杀虫剂，因为它会积存在动物、鸟类和鱼类的脂肪组织中，从而危及其生存，有损食用这些动物的人的健康。对于美国人来说，禁止使用 DDT 只是使某些食品的成本提高不到一分钱。但是斯里兰卡会怎样呢？DDT 使斯里兰卡消灭了传播疟疾的蚊子，从而使死于疟疾的人从千分之十七减少到几乎接近于零。但在整个太平洋地区，食用鱼类的人就会在体内积累起惊人的 DDT。与此相同，污染、资源、经济发展以及繁荣和就业等各种问题，都不是一个国家单独采取行动所能解决的。

战争问题 世界由主权民族国家构成为人类带来许多问题，其中最令人畏惧的是核时代的战争问题。过去的战争有时具有巨大的破坏性。“三十年战争”使德国的人口减少了四分之三，乡村荒芜，农场焚毁。第一次世界大战中，战死者总数为八百零二万七千八百八十人，死于疾病或其他原因者达六百六十四万二千六百三十三人。在第二次世界大战中，死于战事者约为一千五百万，非直接死于战争者达二千六百万至三千四百万。第一次大战没有造成巨大的物质破坏，这主要是因为战斗限于是在法国境内进行对峙的战壕战。第二次大战的战斗范围较大，轰炸机更扩大了遭受破坏的区域。这次战争中，遭到破坏的不是乡村而是城市。莫斯科、列宁格勒、斯大林格勒、基辅、华沙、柏林、汉堡、科隆、法兰克富、德累斯顿、鹿特丹、伦敦、马尼拉、重庆、东京、广岛、长崎都遭到轰炸机的袭击，广岛和长崎还遭到原子弹的战火。但是，所有这些战争的破坏程度都无法与全部使用原子武器的战争相比。

轰炸广岛的原子弹的威力达二万吨梯恩梯。爆炸摧毁了砖建筑物，这需要离爆心投影点七千英尺或一点四英里处对每平方英寸面积产生五磅超压力（这颗原子弹是在距地面一千八百五十英

尺的高空爆炸的)。在苏联和美国武器库中常备的洲际导弹目前至少已经运载三枚当量为三百万吨梯恩梯的弹头。这样一枚弹头在地面爆炸，能摧毁距离爆心投影点四英里范围内的砖石结构，其总破坏面积达五十平方英里。千万吨级的弹头的破坏范围半径为六点五英里，总破坏面积为一百三十三平方英里。大莫斯科市区面积为一千零三十五平方英里，大纽约市区面积为二千一百三十六平方英里(包括纳索、罗克兰、萨福克和韦斯切斯特等县)。摧毁莫斯科只需要二十一枚带有三百万吨级弹头的导弹，或者九枚带有一千万吨级弹头的导弹。摧毁纽约则需要四十三枚带有三百万吨级弹头的导弹或十六枚带有一千万吨级弹头的导弹。

以上仅为爆炸力的数字。核武器的热辐射可能具有更大的破坏力(这取决于天气状况)。据粗略估计，热辐射的距离能达到爆炸破坏力距离的三倍，面积达九倍。当城市遭原子弹袭击时，其热浪能同时在城市的许多地方引起大火。大量的热量在邻近地区掀起大风，从而使火焰更加旺盛，引起大爆炸。在第二次世界大战中，仅仅常规炸弹就在东京和汉堡引起大火，遭受的破坏不亚于在广岛和长崎投下的原子弹。由于原子武器会引起风暴性大火，只要三枚三百万吨级的弹头(或一枚一千万吨级的弹头)就能摧毁大莫斯科市。只要五枚三百万吨级的弹头(或两枚一千万吨级的弹头)就能摧毁纽约市。此外，在爆炸点的下风处几百或几千平方英里的雪茄烟形地区内，放射性尘埃还会造成大量伤亡。(这取决于当时天气如何。)

核战争的恐怖达到了人类难以想象的程度。有人计算过，如果美国和苏联用它们1970年时拥有的核武器进行一场战争将会造到多大伤亡。从中我们可以窥见核战争是多么可怕。在没有预警的情况下，其中一国用核武器发起攻击得逞，受攻击一方面至少将丧失一半人口，甚至一半以上。尽管一国先发制人并偷袭成

功，它本身人口的伤亡也将占人口的百分之二十至三十，甚至也可能达到百分之五十！

尽管人类对于这些统计数字是知道的，但至今却没有采取什么行动来缓和、控制并消灭战争。人们曾试图缔结控制军备协议，通过联合国维护和平，通过传统外交手段谈判缔结和平条约和互不侵犯公约。迄今为止，这种努力并未取得显著成效。第二次世界大战以来，小规模战争不胜枚举。的确，到目前为止还没有爆发第三次世界大战，就目前的情况看来，可能引起大战的紧张局势已有所缓和。但是所有已采取的措施都未能触及战争的根源，或使各方作出彻底消灭战争的承诺。只有一个世界性国家或一个稳定的世界性政治制度才可能承担这样的义务。但是形成这样的世界性国家或政治制度是极其困难的，而且在其形成过程中可能产生可怕的灾难性后果。因此，问题不仅在于美国的政治过程是否能够解决避免战争的问题并逐步建立一个稳定、和平的世界性政治制度，而且还在于世界上其他民族国家的政治过程能否共同努力来达到这一目标。

超工业社会中的问题 在过去的几十年中，科学知识突飞猛进，电子计算机、电子学、核能和宇宙探索取得了难以置信的成就，这些成就促使科学家和学者试图推测当前的状况和发展趋势将会使未来成为什么状况。为了美好的未来，我们今天应该做些什么？为了幸福的未来，我们目前正在做的哪些事情应该罢手不干？

美国是工业化国家的样板，是未来理论的试验场所，美国自然就成为分析研究的重点对象。我们已经看到，美国的经济已发展为服务性经济，一半以上就业人员已不再从事粮食和消费品生产了。自动化和电子计算机正在取代繁重的劳动，人们越来越多地从事解决问题、进行维修等劳动。由此而来的是物质更加丰富，

劳动时间越来越短。我们已经推测这种发展在劳动就业、福利和少数民族的觉醒等方面会产生怎样的政治后果。这种发展已使美国政治制度难以应付。美国现行的政治制度是否有能力使公众在观念上及时地来个根本性变化以适应形势的发展？

有些人试图分析未来的权力分配形式，他们认为最高权力掌握在总统和他身边的一群人手里。但是，第二次世界大战以来的形势发展难以说明权力进一步集中在行政系统。相反，权力已更加分散，更准确地说，权力中心增多了。国会丧失了某些权力，但这部分权力并未落入行政部门手中，而是落到中间结构的各种集团手中去了。在国内事务中，这种权力分配形势十分明显。黑人、说西班牙语的美人以及印第安人，都在组织起来，要求在同他们利益有关的问题上拥有发言权。教师、警察、清洁工人、享受福利待遇者的组织更加严密，也决心争得发言权。地方社区在学校政策方面要求得到更多的发言权。甚至联邦政府也因地方未能参与其事而使其消除贫困的计划遭到失败。在国内事务中，总统的权力仍然是最大的，但权力最大的决不仅是总统，他们仅是其中之一，因此很难称他们为拥有最高权力的人物。

只是在第二次世界大战时期，总统在外交事务中相当于最高权力人物，在这方面总统确实是至高无上的。虽然杜鲁门总统在马歇尔计划和大西洋公约这两个问题上必须得到国会同意，但是看来谁也无法反对他。至于杜鲁门提出杜鲁门主义，参与朝鲜战争，他勿须得到任何正式批准。艾森豪威尔向黎巴嫩派遣美国军队，也不必获得正式批准。肯尼迪决定采取猪湾行动，决定使老挝中立化以及在古巴导弹危机中采取行动，这些也都不必得到正式批准。同样，约翰逊总统决定干涉多米尼加共和国，轰炸北越并向越南派出美国战斗部队；尼克松总统决定在海防港布雷，入侵柬埔寨，并在1972年12月大规模轰炸北越；福特总统命令美

国军队在马亚圭斯事件^①中参加战斗，这一切都毋须得到正式批准。

但是，这些决定本身，特别是有关越南的决定，可能已经酝酿着变化了。总统权力如此之大，在一段时间里已经使美国各阶层人民担忧。约翰逊总统顽固不化的对越政策使一些从地位上讲可以有所作为的人由疑虑转为决心采取行动了。尼克松总统使越南战争延续四年之久，并悍然决定在海防布雷，入侵柬埔寨，大规模轰炸北越，更加强了这些人的决心。这种情绪不仅存在于自由派之中，斯坦尼斯参议员是参议院中最强有力的保守分子，他就说过，非经国会宣战，总统都不应有权向外国派遣美国军队，这就是越南战争给我们的最重要的教训。

即使有斯坦尼斯这样的人摇旗呐喊，国会仍感到难以限制总统在外交事务方面的权力。尽管如此，国会还是为此作出了努力，并且还在继续努力。1973年国会通过决议限制总统有关战争的权力，仅是许多同类提议中第一个行动。国会能在何种程度上限制总统在外交事务方面的权力，要看事态的发展。如果在今后十年中国际环境不那么具威胁性，国会有可能在这方面取得重大进展。至少在今后十年内，总统不会采取可能导致另一次越南战争这类行动了。而国会和新闻界会十分警惕而执着地注视着有无这种行动的迹象。仅仅这种警觉性就足以在某种程度上限制总统在外交方面的权力。

权力进一步分散 这样看来，在超工业社会中，权力将进一步分散在许多实力相当的权力中心之间。平等主义，更多的人能受高等教育，富裕以及由此而带来的更多的时间和自由，更加发达和迅速的通讯工具，经济上更大的互相依赖，所有这些趋势将

^① 指美国武装干涉波多黎各。——译者

汇集成一种政治倾向，即更多的人参与决策过程，各自拥有大致相等的权力。人们作为个人施加影响更加困难了，只有那些学有专长的人，有威望的人，善于通过演说和写作说服别人的人，才能以个人身份施加影响。其他的人则通过组织行使权力和施加影响。因此，政治领域的特征是权力更加分散在许多权力中心之间。中间结构将包含更多的权力中心，享有更大的发言权。

美国制度的应变能力如何？对于美国政治过程能否应付即将面临的问题，许多观察家比较悲观。中间结构的许多上层人物并不了解他们是整个统治结构的一部分，大卫·杜鲁门对此表示忧虑。他认为，不论是内政还是外交，整个社会在任何危机面前都可能不堪一击。在危机时期，各个机构的领导人一般都只顾及本集团的利益而不愿为整个社会的生存作出必要的牺牲。在威胁来临时，在权力和领导结构分散的情况下，谁应该首先站出来对付威胁是不明确的。权力比现在更为分散的超工业社会，意味着无力解决我们上面提到的各种问题。

如果社会中各种独立的权力中心能够阻挠整个社会采取积极行动，这个社会能够很快地发生根本性变化吗？美国社会上许多不公平现象就起源于权力分散，这是因为权力中心过多，极难取得一致意见，从而无法采取积极的行动。美国政治过程中已经存在着许多独立的权力中心，看来今后权力中心还会更多起来。权力集中的社会似乎能更快更有效率地实行变革。在君主政体或专制政体下，一个人就可以武力为后盾制定法律。这种观点和托克维尔的看法是一致的，他曾预言，美国在废除奴隶制以后，种族偏见反而会更为严重，部分原因是因为美国是一个民主国家：一个孤立的个人可能不受宗教、国家和种族偏见的束缚，如果这个人是君主，他可能对社会实行惊人的改革，但是人民作为一个整体是不可能凌驾于自己之上的。

渐进主义的有效性 林德布洛姆认为，虽然在权力集中的社会里，在范围窄小的问题上(如枪支控制)的改革比较易于实现，但是在权力分散的社会里，有可能进行范围比较宽广而且更有持续性的改革。他认为，一个权力分散的社会实际上可能是处于几乎“不断革命”的状态之中。

林德布洛姆认为，美国在制定政策时并不系统而全面地研究各种选择方案具有何种含义。美国并未决定开创一个核时代，它只是要抢在纳粹德国之前制造出原子弹。它并未正式作出决定要把美国建成一个福利国家，它只是采取个别步骤来缓和对失业和赡养老年人的负担这类具体问题。政策的变化并非根据各种宏伟的方案作出伟大的决策，政策变化只不过是现行政策作了一系列小小的改动。新政策产生的过程是缓慢的，走走停停，通常是微不足道的权宜之计，而且是一个不断试验并不断犯错误的过程。林德布洛姆指出，这种渐进主义是不连贯的，这就是说，某一领域(如保健)的渐进改革步骤并不有意识地同某些其他领域(如就业保障)的步骤协调一致。某一领域可能进展很快，另一领域可能很慢。某一领域中采取的措施实际上还可能抵消另一领域内的措施。

林德布洛姆认为，采取渐进主义是因为无法推测改革带来的错综复杂、变化万千的各种后果和反响，同时也因为决策的政治过程需要一系列权力中心取得一致意见。一股重要的社会势力不愿实行跃进式的改革，但他们却可能同意进行初步的、可以取消的试验。这种渐进性的政策制定过程为的是避免打乱基本的社会和政治格局，从这个意义上说，它是保守的。但是在某些情况下会很快地发生一系列渐进性变革。社会适应了一次渐进变革后，立即又开始另一次渐进变革，这样过了一、二十年就会发生根本性的变革。权力转移到劳工运动方面，就属于这种情况。福利国

家始于罗斯福的新政，到了约翰逊执政时期通过年老人医疗照顾立法时，福利国家已经稳固地建立起来了。在许多社会里，要实现这种变革可能需要进行一场革命，而成功的革命是极为罕见的。

林德布洛姆料到有人会援引黑人地位为例来证明通过渐进性政策制定过程实行改革十分缓慢，对此，他认为，内战时期，对黑人的政策发生了急剧变化，但在此后很长一个时期内，逐渐倒退了，黑人已经获得的若干成果又被夺走了。在以后的几十年中，对黑人的政策没有发生丝毫的变化。在政策制定过程中，没有一个重要的集团主动改变对黑人的政策。只是在第二次世界大战后黑人开始组织起来、白人自由主义者开始争取公民权利时，才又开始了一系列有利于黑人的渐进性的改革。

折衷的判断 在一个社会里，许多权力中心分享大体相等的权力，要想剥夺任何一个享有权力的集团的既得权利，是很困难的。南非有一部分混血有色人种，人称“开普有色人”，这些人世世代代仅享有极有限的代表权，但是，当非洲民族主义党执政后，这一点代表权也被剥夺了。在权力分散的社会里，这样的情况是不会发生的。从来没有代表权的集团可能得不到代表权（美国黑人就长期没有代表权），但是不会从已经享有代表权的集团手中夺去它已有的代表权。不过，在一个权力高度分散的社会里，以根本改变人们根深蒂固的观念为前提的任何改革，看来是很缓慢的，其原因还是人民作为一个整体是很难凌驾于自身之上的。

但是，一旦权力分散的社会实行改革，这种变革必然是持久的、稳定的。这是因为在这样一个社会里，要改革就要统一思想，而做到这一点必须使人口中很大一部分人改变其基本观念。

我们的态度既不十分悲观，也不十分乐观。美国社会相对来说是开放的，这意味着人民如果真要采取行动，是可以做到的。

美国人民一般采取漠不关心的态度，是因为他们认为这些问题并不重要，作为个人，他们参与与否并不能起多大作用。当问题直接影响他们的生活时，他们就不得不介入了。如果他们发现个人的力量不起作用时，他们就设法组成集团，并根据需要来改变社会结构本身。我们已经看到，改变政治过程是可能的。如果现状僵化到不可改变的程度，美国人是有能力进行更有力的反抗的。历史上已经不只一次地发生过这种情况。悲观的论调是由于我们不知道人民是否会认识到问题的重要性从而及时地为此采取必要的行动。在这一点上前景如何，我们是没有把握的。

美国的政治过程远不完善，但它有能力为人民做好事，也有能力改善这一政治过程本身，从而可以为人们做更多的好事。

最后，我们还必须十分谨慎。关于人类社会如何运转的科学知识还十分有限，因此进行改革必须十分谨慎。本书中不时提到的各种不太重要的改革建议，也都大有探讨的余地。一旦要进行真正革命性变革时，更会有千百倍拿不准的地方。美国人民和高级官员应该就社会改革进行试验，应该作一些大胆的改革试验。不过较为明智的态度是，避免进行难以挽回的试验，在进行改革时，不仅要深思熟虑，小心谨慎，而且还应不断提醒自己，改革究竟会带来多大变化。

本章一开始，我们讲到现代大型社会中最接近“好”社会的国家治理形式。我们的看法是，民主国家，加上享有自由而且警觉敏锐的新闻界和公民支持的利益集团制度，是最接近“好”社会的管理体制。

接着我们讨论了美国的政治过程在何种程度上可以接近这一理想。我们的结论是，美国的政治制度迄今看来还是不错的，但仍有待进一步完善。我们还看到，美国社会的许多不良现象不是

由于权力集中而是来自权力分散。

在讨论到美国政治过程能否有效地解决将来要遇到的问题时，我们特别关心的是后工业社会或超工业社会将带来的问题。

我们列举了超工业社会带来的各种问题，其中之一是高度富裕和就业机会减少。

我们还讨论了核战争问题，但是找不到明确的答案。战争问题不可能仅仅取决于美国，这是一个全人类的问题。

我们提出了超工业社会中权力如何分配的问题。我们发现，趋势是权力将进一步分散，或者更准确地说，将会有更多的权力中心。

从任何角度看，美国的政治过程都远远不完善。但它确有其长处。更重要的是这一政治过程有可能得到改善。

我们的结论是，由于人类知识有限，难以估计社会、经济和政治机构的改革将产生何种后果，因此，缓慢地进行改革是比较明智的。

附 录

人权法案(宪法前十条修正案)实际上并未改变宪法确立的政府和政治过程的性质。该法案只是把传统权利形成文字而已。第一条修正案确认了宗教信仰、言论和出版自由以及集会和请愿的权利。第二条确保人们可以拥有并携带枪枝的权利。第三条禁止士兵进驻私宅。第四条保护公民的人身、住房和文件不受无理搜查和扣押。第五条保护被告的权利并保证有关生命、自由和财产问题必须经过“正当的法律程序”来处理。第六条进一步确保被告的权利,如陪审团审判,有辩护权。第七条规定民事案件也需由陪审团审判。第八条禁止索取过多的保释金和罚款,禁止使用残酷的和不寻常的处罚。第九条保护公民具有宪法未作规定的其他权利。第十条保证各州可以保留宪法未授予的其他权力。

人权法案之后的第一条修正案,即第十一条修正案是在有关各州权利的政治背景下制定的。最高法院裁定,公民有权在联邦法院对州提出诉讼。过去,大家公认此事只能在州的同意下才能进行。这一修正案得以通过,其部分原因是为维护州的主权,同时也担心这样一来,法院里控告各州拖欠债务的案子会堆积如山。尽管通过了这一修正案,最高法院仍然裁决,即使被告是一个州,公民也有权诉诸法律。后来,最高法院裁定公民可以向法院提出诉讼,来阻止州官员执行该州的某一法律,以此作为检验此法是否合乎宪法。

人们一直认为,第十二条修正案是补正宪法的缺陷,实际上并没有达到这个目的,而是承认了一种木已成舟的变动。宪法制定者没有提到政党。他们对政党这类东西实在害怕(他们一般把它称之为宗派)。但是,1800年的选举时,政党实际上已经存在了。选举团的选举人都是政党的党员,并且起誓忠于本党的候选人。当时,每个共和党的选举人按宪法的规定选举两人,结果总结候选人杰斐逊和副总统候选人伯尔得票相等,只好提交众议院解决。当时众议院还控制在联邦党人手中,其中有些人认为两人虽然都是邪恶之人,但比较起来,伯尔还稍好一点。结果投票三十六次才算使选举人如愿以偿:杰斐逊当选为总统,伯尔为副总统。第十二条修正案就是在宪法上确

认了这一变化，但这一变化并未通过费城会议确立的正式程序，而是在政治实践中自发产生的。

此后，过了六十一年才通过了另一条修正案。最后决定胜负的一次政治斗争——内战，产生了第十三、十四和十五条修正案。第十三条修正案废除了奴隶制。第十四条修正案的目的是保证解放的奴隶的公民身份并能够享受公民权利。它规定各州不得拒不给予每个人以平等的法律保障，也不得不通过正当的法律程序剥夺任何人的生命、自由或财产。它还规定，任何剥夺成年男子选举权利的州，都要受到惩罚，要求国会按照被剥夺选举权的人数，相应减少该州在众议院的代表。第十五条修正案还规定，联邦政府或州政府均不得因种族、肤色或前奴隶身份而拒绝或剥夺公民的选举权。

这三次修正案都是某种政治策略的凡例。在南部邦联的九个州中，如果有一些州的立法机构不是控制在来自北部的冒险家手中，如果西弗吉尼亚不从弗吉尼亚分离出来（这一行动是否合法很成问题），那么，这九个州可能在很多年内阻挠通过第十三条修正案。第十四和第十五条修正案的批准，是以赞成的州可以恢复它们在合众国的全部权利作为交换条件的（这一点的合法性就更成问题了）。这种政治交易也包含有利于反对公民权利的州，第十四条修正案中的处罚条款就是一例。国会中南部代表可以通过威胁手段阻挠重大立法的通过，以此来阻挠援用处罚条款。

第十六条修正案反映了美国人的平均主义信念，同时承认联邦政府如要承担起更重大的责任，就必须有更多的、有保证的收入。1895年，最高法院裁决，累进税为直接税，因此必须按人口比例分配给各州。第十五条修正案推翻了这一裁决。

第十七条修正案反映了对“过于民主”的恐惧逐渐消失。从此以后，参议员不再由州的立法机构选举产生，而改由人民直接选举。

第十八条修正案使美国进入禁酒时期。这一禁酒修正案的目标是制止酒精饮料的销售和贩运，反映了一个高度虔诚、极有组织的院外集团多年来反对酒精饮料的业绩。这个集团深信可以通过立法手段消灭“红酒恶魔”带来的恶果。

第十九条修正案赋予妇女以选举权。（这一修正案是另一个鼓吹妇女参政的院外集团的胜利。这个集团实际上是妇女解放运动的前身。）

第二十条修正案——有关“落选官员”的修正案——对程序作了变动。最重要的变动是纠正了部分地由于交通技术进步而产生的弊病。承认十八

世纪时行路困难，宪法规定总统和国会议员于3月4日就职，国会每年12月的第一个星期一开会。这样一来，落选国会议员在每届国会的第二次会议期间（从12月至翌年4月）将继续任职，他们在投票时还可以违背上次选举中人民表达的愿望，而且许多议员也确实这样做的。此后，所有任期届满终止，国会于1月3日开始举行会议，总统则于1月20日就职。

第二十一条修正案撤销了第十八条修正案，终止了禁酒时期。违反第十八条修正案的行为如此之多，以致人们开始担心继续禁酒将不起什么作用，却使人们目无法律。执行这一法律花费极大而收效甚微。人们对第十八条修正案早已置之不理，实际上已经无效了，第二十一条修正案只是确认了这一事实而已。

第二十二条修正案限定总统不得连任两届以上。从富兰克林·罗斯福的政敌来讲是出于政治报复，对支持他的人来讲，则出自对于传统的尊重。华盛顿拒绝连任三届总统，由此形成了美国总统任期的传统。罗斯福不仅连任三届总统，而且第四次当选总统。这一修正案没有遭到任何反对，甚至罗斯福最坚定的崇拜者也不反对，这是因为他们觉得这一修正案确定了美国历史上只有罗斯福连任三届总统这种独一无二的地位。唯一的反对意见（在政治上没有什么份量）来自一批政治学学家和专家。他们担心，如果总统只能连任两届，他们可能和老年的落选国会议员一样，由于没有再次当选的资格，他们对人民的意愿就不会敏锐地作出反应，和其他人也不会同国会议员那么有效地进行合作，因为他们知道在下届政府中他们反正也不会再同这些人打交道了。

1961年批准的第二十三条修正案，赋予哥伦比亚特区居民以选举权。按宪法规定，这个区的居民是没有选举权的。

除了本区居民外，支持这一决定的政治力量还有一个全国性的松散联盟。他们与此并无直接利害关系，只是认为这种限制是不公平的，而且违反了美国的平等原则。反对这项修正案的，是那些国会里反对公民权利的南部议员，因为提出这一修正案时，哥伦比亚区居民当中的黑人已占百分之五十以上。

第二十四条修正案与持续不断的争取公民权利的斗争有着更加密切的关系。为了阻挠第十五条修正案的贯彻执行，有些州（主要在南部）开始征收人头税，在阻止穷人，尤其是黑人投票方面起了很大作用。第二十四条修正案禁止在全国性选举中征收人头税。国会于1939年就开始考虑这一修

正案，直到1964年才获得批准。当时，在州和地方选举中，还准许征收人头税，但是，最高法院于1966年裁决，根据第十四条修正案，人头税就是违反宪法的。这样一来，这条修正案刚刚通过两年就成为可有可无的东西了。

美国宪法中有关总统无力任职和副总统出缺的程序是含混不清的，第二十五修正案的目的是要予以澄清。在美国历史上，五次发生总统长期重病的情况，这就提出了他们能否胜任的一系列问题。宪法对此未作明确规定。第二十五条修正案规定，如果副总统和多数“行政系统的主要官员”（大概是指内阁成员）确认总统无力任职，他们必须书面通知当时的众参两院议长。接着，副总统立即担任代理总统直到总统书面通知众、参两院议长他或她能够恢复工作。如果副总统和大多数内阁成员并不认为总统确实能够重新工作，他们可在四天之内报告国会。倘若他们这样做，国会必须在四十八小时内召集会议以决定他们是否在二十一天内拒绝接受总统所作的声明（这需要两院三分之二的多数票）。

在批准第二十五条修正案时，副总统出缺情况已发生过十六次（在此后的七年中又出缺过两次）。在两次选举之间如何填补副总统的空缺，宪法也未作明文规定。宪法只规定总统空缺时，由副总统接任总统职务。如果又出现空缺，则由众议院议长接任。对大多数人民来说这似乎是不合理的，因为众议院议长可能属于反对党，如果他或她继任总统职务，就可能执行在前次选举中被选民否定的政策。第二十五条修正案规定，如果副总统出缺，总统可以提名一位新的副总统，由国会两院以多数票加以确认。

第二十六条修正案是以国会决议的形式于1971年3月23日提出的，1971年7月5日获得批准。这一修正案赋予五十八至二十一岁的人以选举权。这一修正案并不是由于组织健全的特别利益集团院外游说的结果（虽然年轻人对此也曾作出很大的努力），而是因为美国公众普遍认为十八至二十一岁的人实际上都已成年，理应享有选举权，何况没有选举权却有应征入伍的义务，也是不公平的。当时美国应征入伍的青年正在越南进行战斗而且不断伤亡，使这种情绪更为强烈了。

宪法的修正 正式的宪法修正案可以通过两种方式提出：一是获得参众两院三分之二多数票通过；二是四分之三的州立法机构向国会提出请求，由国会召集制宪会议通过（第二种方式从来没有采用过）。

批准正式提出的宪法修正案也有两种方式：国会有权决定采用其中哪一种方式。一种方式是需要四分之三的州立法机构的同意，另一种方式是召

集各州的特别会议专门讨论并获得四分之三州的同意，才能获得批准（后一种方式只采用过一次，即批准第二十一条宪法修正案）。

非正式地修正宪法有好几种方式：

司法“解释”：最高法院宣布某一国会通过的法律或州的立法违宪，或者通过宣布某项法律违宪而推翻以往作出的决定。最高法院必须具备以下两个条件才能采取这种行动：（1）一项法律获得通过或行政当局已经采取了一项行动；（2）有人就这项法律或行动是否符合宪法向最高法院提出诉讼。

行政“解释”：行政当局在宪法没有明确授权的情况下采取一项行动或这一行动是根据对宪法的新解释而采取的，而且对这项行动未有任何异议或者得到法院的支持。（约翰·泰勒^①主张，当总统逝世，由副总统接任总统而不是担任代总统便是一例。）

惯例“解释”：人民或政府某个部门采取未经宪法特别授权的行动，或者此项行动是根据对宪法的新解释，而且未遇异议或者得到法院支持。（政党的兴起和国会各委员会的设立，都是这方面的凡例。）

^① 约翰·泰勒——在哈里森总统任内任副总统（1841.3—1841.4）。哈里森在任期内逝世，泰勒自1841年4月起接任总统。——译者

[G e n e r a l I n f o r m a t i o n]

书名 = 美国是如何治理的

作者 =

页数 = 6 6 0

S S 号 = 0

出版日期 =

封面
书名
版权
前言
目录
正文