美国政府概述

E PLURIBUS
UNUM

美国政府概述

美国政府的美国特征体现于……
美国的《宪法》；三权分立与“制衡”；
州和地方政府分权；以及所有公民在
整个体制中的参与机会。

美国国务院国际信息局
UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE
BUREAU OF INTERNATIONAL INFORMATION PROGRAMS

编辑：Rosalie Targonski
设计：Chloe D.Ellis
图片编辑：Maggie Johnson Sliker
特约编辑：Kathleen E. Hug, Carol Norton

原版编辑：Richard C. Schroeder, 1989年版修订版及第二章“诠释宪法：《联邦主义者文集》”作者：Nathan Glick 2000年版修订版及第六章“最高法院具有里程碑意义的裁决”作者：Rosalie Targonski;本版第八章“民有政府：公民的角色”作者：Robert L. Taylor.

美国国务院国际信息局
2013年修订
ISBN 印刷版
978-1-625-92038-6
ISBN 电子版
978-1-625-92039-3
ISBN 移动版
978-1-625-92040-9

图片来源：
封面和封底：©iStock/Thinkstock;
封面内页：©Jim Barber / Shutterstock.com;
封底内页：地图原版来源 Eve Steccati; 4: ©APImages; 6–7: ©Bettmann/Corbis;9, 11, 12, 14: North Wind Picture Archives; 17: File Photo; 27: ©APImages; 30: Library of Congress, North Wind Picture Archives; 32-33: North Wind Picture Archives; 38: Library of Congress; 40–41: ©Robert Trippett/Sipa Press; 44: ©Martin Simon/Saba; 45, 46: ©APImages; 47: ©Getty Images; 50: U.S. Department of Agriculture; 51, 52: ©APImages; 53: ©Jonathan Elderfield/Liaison Agency; 55: ©David Butow/Saba; 57: ©APImages; 58: ©Matthew McVay/Saba; 59, 61: ©APImages; 62: ©spirit of america/Shutterstock.com; 63, 64: ©APImages; 65: ©Kim Kulish/Saba; 68: ©iStock/Thinkstock; 70–71: ©James Colburn/Ipol; 73, 75: ©APImages; 82: Library of Congress; 84–85: ©Robert Trippett/Sipa Press; 86–87, 89: ©APImages; 90: Library of Congress; 92–93: Lisa Biganzoli, National Geographic Society; 94, 95: North Wind Picture Archives; 96, 97: ©Bettmann/Corbis; 98: File Photo; 99, 100: ©APImages; 102: ©Scott Rothstein/Shutterstock.com; 104–105: ©Robert Daemmrich/Tony Stone Images; 106: ©APImages; 108: U.S. Army Corps of Engineers/Annie Chambers; 109, 110: ©APImages; 112: Library of Congress; 114–115: ©APImages; 116: Hilton Getty Picture Library/Liaison Agency; 117: North Wind Picture Archives; 121: ©Greg Smith/Saba; 123, 125, 126: ©APImages

美国政府概述

目　录

第一章
宪法：不朽的文件 4

第二章
诠释宪法：《联邦主义者文集》 30

第三章
行政分支：总统的权力 38

第四章
立法分支：国会的权力范畴 68

第五章
司法分支：解释宪法 82

第六章
最高法院具有里程碑意义的裁决 90

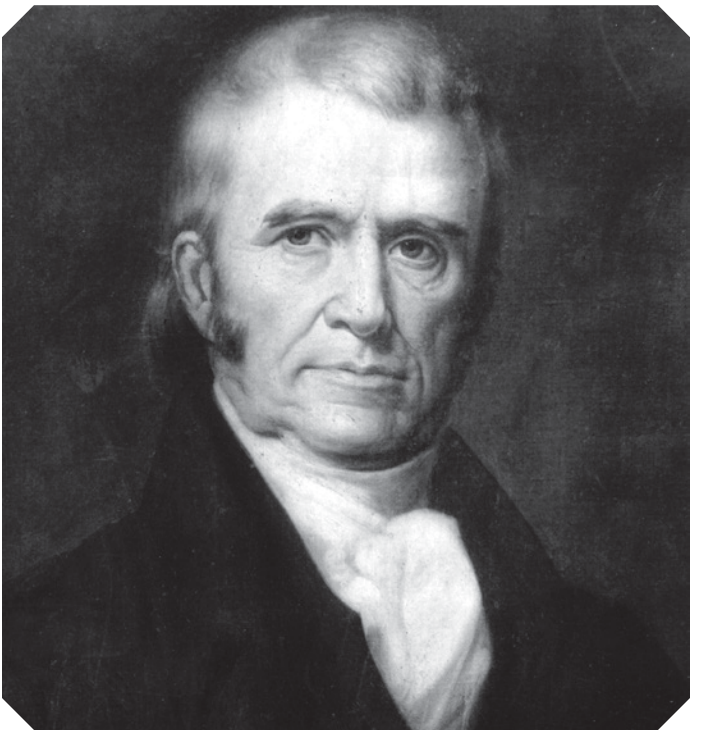
第七章
一个多政府的国家 102

第八章
民有政府：公民的作用 112

有关美国政府的其他阅读资料 128

“……宪法中作出这条规定，意在使之经久不衰，进而可适用于各种人间事务危机。”

——最高法院首席大法官约翰·马歇尔(John Marshall),
“麦卡洛克诉马里兰州案”
(McCulloch v. Maryland), 1819年



1

第 一 章

《宪法》：不朽的文件

《合众国宪法》(Constitution of the United States)是美国政府的核心文件和国家的最高法律。逾225年来，《宪法》一直指引着政府机制的发展，并且是政治稳定、个人自由、经济发展和社会进步的根基。

《合众国宪法》是世界上仍在使用的最古老的成文宪法，也是世界各地许多国家宪法的样板。它简明灵活，因而经久不衰。虽然这部宪法诞生于18世纪末，当时的目的是为北美大西洋沿岸(North America's Atlantic coast)13个迥然不同的州的400万人确立行政结构，但由于基本条款设计完善，以至在仅增加了27条修正案的情况下，迄今仍适用于横跨大西洋和太平洋两岸、包含50个州、拥有3.09亿人口的更为多元化的国家之需。

制宪的道路并非笔直，也非一帆风顺。宪法草案形成于1787年，而此前它经历了激烈的辩论和六年的早期联邦历程。北美洲13个英国殖民地于1776年，即在爆发与英国的战争一年后，宣布脱离母国而独立。在历时六年艰苦的独立战争期间，这些殖民地——此时自称美利坚合众国(United States of America)——起草了一份将自己结为国家的协约，即《邦联及永久联合条例》(Articles of Confederation and Perpetual Union)。《条例》于1777年获得州代表大会通过，并于1778年7月正式签署。1781年3月，在得到第十三个州马里兰州(Maryland)的批准后，《条例》开始具有约束力。

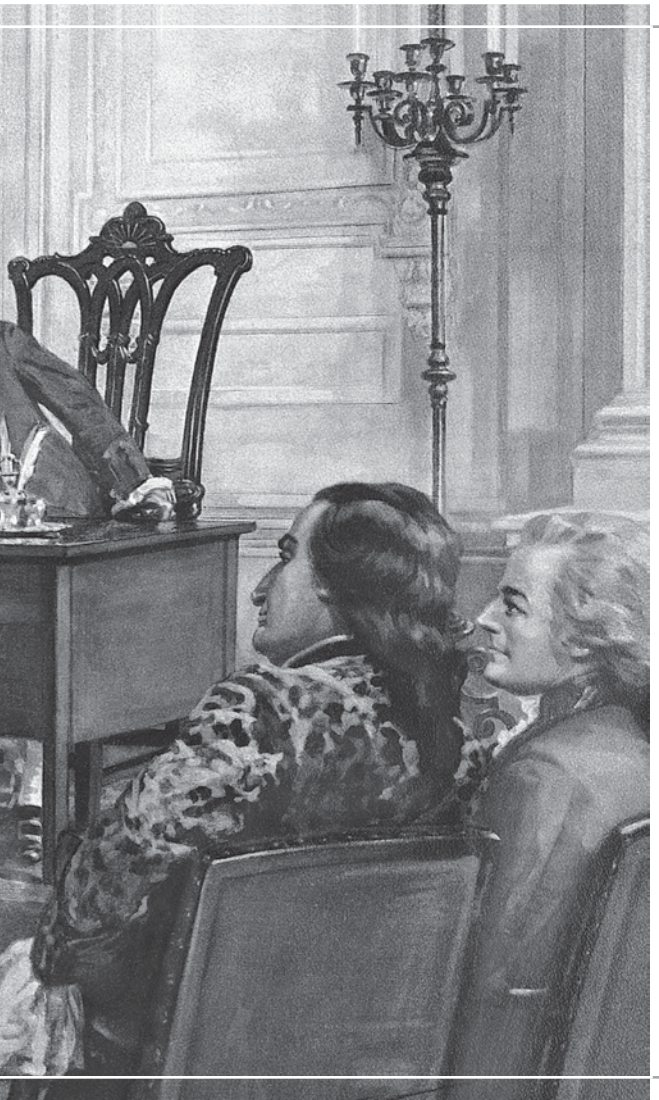
《邦联条例》设计了一个由各州组成的松散联合体，并建立起一个权力非常有限的邦联政府。在防务、公共财政和贸易等关键事务中，邦联政府听命于州议会。这种结构不利于使联合体走向稳定和强大。在不长的时间内，邦联的弱点暴露无遗。这个新生国家在政治上和经济上

处于混乱的边缘。用后来于1789年成为合众国首任总统的乔治·华盛顿(George Washington)的话说，13个州仅由“一条沙绳”系在一起。

《合众国宪法》正是在这种不利的局面下开始起草。1787年2月，作为共和国立法机构的大陆会议(Continental Congress)发出呼吁，要求各州派代表前往宾夕法尼亚州(Pennsylvania)的费城(Philadelphia)修订《邦联条例》。1787年5月25日，制宪会议在独立厅(Independence Hall)召开，这里是11年前（1776年7月4日）通过了《独立宣言》(Declaration

of Independence)的地方。虽然代表们原本只被授权修订《邦联条例》，但他们最终抛开《条例》而着手构思一个全新的、权力更集中的政府形式。这份新文件，即《宪法》，于1787年9月17日完成并于1789年3月4日正式获得通过。

起草《宪法》的55位代表包括了这个新生国家的大多数杰出领袖或称开国元勋。他们代表着广泛的利益、背景与地位。然而，所有人一致赞同《宪法》序言中表述的核心目标："我们，合众国的人民，为了组成更完善的联邦，建立公正，保障国内安宁，提供共同防御，增进全民福祉，



在这幅题为"美国政府奠基时刻"(Foundation of American Government)的画作中，乔治·华盛顿俯身桌旁，注视着对面一位代表在《合众国宪法》草案上签字，制宪会议的其他代表也在观看。

并确保我们自己和子孙后代永享自由，特为美利坚合众国制定和确立本宪法。”

将多元个体结为整体

《宪法》的主要目的是建立强大的民选政府，直接响应人民的意愿。自治的概念并非由美国人首创；英国当时已经存在着一定程度的自治。但与世界各地的其他政府相比，美国《宪法》交由人民管理国家的程度却是独特、甚至是革命性的。在《宪法》获得通过时，美国人已经相当具有运用自治艺术的经验。早在宣布独立以前，这些殖民地各自已经具有由人民掌握的政府。在抗英革命开始后——从1776年1月1日至1777年4月20日——13个州中的10个州通过了自己的宪法。大多数州都有一个由州议会选举产生的州长，州议会则通过全体选民投票选出。

《邦联条例》曾致力于把自治的各州联合在一起；而《宪法》是要建立一个强大的中央或曰联邦政府，它使这个政府拥有调节规管各州间关系的广泛权力，并对外交事务和防务等承担全权责任。

权力集中对于很多人来说难以接受。在移居美洲的人当中，有很大一部分是为逃避宗教或政治迫害以及旧世界(Old World)僵化的经济模式而离开祖国的欧洲人，在那种经济模式中，一个人——无论其技能或能力如何——被局限在固定的社会阶层中。这些移民极其珍重个人自由，他们对任何可能限制个人自由的权力——尤其是政府的权力——深感不安。

新国家的多元性也是实现统一的严重障碍。18世纪，被《宪法》赋予选举权和当政资格的人来自不同的背景，具有不同的信仰，代表不同的利益。新世界(New World)的移民大多数来自英国，但也有一部分来自瑞典、挪威、法国、荷兰、普鲁士、波兰和许多其他国家。他们的宗教信仰相异，并且大多十分坚定。他们当中有英国圣公会教徒(Anglican)、罗马天主教徒(Roman Catholics)、加尔文教徒(Calvinists)、于格诺派教徒(Huguenots)、路德会教徒(Lutherans)、贵格会教徒(Quakers)和犹太教徒(Jews)。就经济和社会地位而言，美国人中既有拥有土地的贵族，也有来自非洲的奴隶和做工偿债的契约奴工，而国家的中坚力量是中产阶层——农民、商人、机修工、水手、造船工、纺织工、木匠和许多其他业者。

这幅18世纪的版画描绘了费城市民聚集在独立厅外的场景。
《合众国宪法》于1787年在独立厅起草。

那时的美国人如现在一样，在几乎所有问题上都存在非常不同的观点，包括摆脱英国君主统治是否明智。在美国独立革命(American Revolution)期间，大批被称为托利党人(Tory)的忠实于英国的人逃离美国，其中大多数人在加拿大东部定居。那些留下来的人组成了一个巨大的反对阵营，但对于反对独立革命的理由和应该对新生共和政体作出什么让步，他们中间也意见不一。

过去两个世纪来，美国人更加多元化，但国家团结在实质上却更加牢固。从整个19世纪直至进入21世纪，源源不断的移民通过他们带来的技能和文化传统促进了国家的不断发展。拓荒者先是跨越了东部的阿巴拉契亚山脉(Appalachian Mountains)，到大陆中部的密西西比河流域(Mississippi Valley)和大平原(Great Plains)定居，而后又穿过落基山脉(Rocky Mountains)抵达太平洋海岸——距首批定居者落脚的东部大西洋海岸相距4500公里之遥。随着国家的扩大，它那丰富浩大的自然资源储藏也展露在所有人面前：大片的原始林地；大量的煤炭、铜、铁和石油矿藏；丰富的水力资源以及肥沃的土地。

这个新生国家的财富孕育出自身的多样性。地区性和商业性的专门利益集团开始出现。东海岸(East Coast)的船主主张自由贸易。中西部(Midwest)的工厂主则主张征收进口税以保护自己在当时不断发展的美国市场中的地位。农民希望降低运费和提高农产品价格；磨坊主和面包师寻求低价粮食；铁路经营者希望尽可能提高运费。纽约(New York)的银行家、南方的棉花种植者、得克萨斯州(Texas)的牧场主和俄勒冈州(Oregon)的木材商，都对经济以及政府在监管经济中的作用各有己见。

将这些不同的利益结合在一起、建立共识并同时保护所有人的基本权利，是《宪法》及《宪法》所创立的政府必须持续发挥的功能。

同当代政府的复杂性相比，在远非如此发达的经济条件下为400万人当政，问题似乎是会简单得多。但是，制宪人所考虑的不仅是眼前，而是也着眼于未来。他们敏锐地意识到，有必要采取一种不仅适用于他们的有生之年而且也适用于未来后代的政府结构。因此，他们在《宪法》中加入一条规定，在社会、经济或政治条件需要时修订《宪法》。《宪法》自批准至今已经增添27条修正案，《宪法》的这种灵活性被证明是它最强有力的特征之一。如果没有这种灵活性，则无法想象这份起草于225年前的文件在今天仍能够有效地满足美国3.09亿人和数以千计的各级政府的需要，也难以想象它可以对无论大城市还是小城镇的问题都具有如此同等效力和针对性。

在由地方和州行政辖区共同组成的政府金字塔上，《宪法》和联邦政府位居尖顶。在美国的体制中，每一级政府拥有高度自治权，而且有些权力被特定归于地方政府。不同辖区之间的争端由法院解决。但是，涉及国家利益的问题需要各级政府同时合作，而《宪法》对此也作出了规定。例如，美国的公立学校主要由地方辖区根据各自所在州的标准管理。但是联邦政府也为这些学校提供协助，因为识字和接受教育事关重大国家利益。另外，联邦政府确保实施某些统一标准，旨在促进教育机会平等。在住房、医疗和福利等其他领域，各级政府之间也有类似的合作关系。

人类社会的产物不可能完美无缺。尽管有修正案，《合众国宪法》仍可能在面对未来压力时显现出它的局限性。但是，200多年的发展和无可比拟的繁荣，证明了在1787年夏为给美国政府奠定基础而不懈努力的55位人士的远见卓识。用美国前总检察长阿奇博尔德•考克斯

美国艺术家亨利·培根(Henry Bacon)的这幅画描绘了本杰明·富兰克林（画面中间面向观众坐者）与亚历山大·汉密尔顿等人在富兰克林费城的家中讨论起草《合众国宪法》的场景。

(Archibald Cox)的话说："尽管美国生活的方方面面发生了巨大变化，最初的《宪法》依然能很好地为我们服务，这是因为制宪者们富于将一切表述得恰如其分的聪明才智。……随着制宪会议所设计的方案取得成功，随着国家在物质与实现理想两方面都取得发展和繁荣，《宪法》获得了比任何个人或团体都强大得多的威严和权威。"

起草《宪法》

从1781年批准《邦联条例》到1787年起草《宪法》这段时期，国家处于软弱、分歧和混乱的状态中。《邦联条例》中没有有关由行政部门执行法律或由国家法院体系解释法律的规定。作为立法分支的国会是唯一的国家政府机构，但它没有权力强迫各州做任何违背州自身意愿的事。它可以——从理论上讲——宣战和募集军队，但它不能强迫任何一个州满足兵力配额或达到维持军队所需的武器装备要求。国会依靠各州为其提供活动经费，但不能因某个州不支付它应缴纳的联邦预算而施以惩罚。征税和关税留给各州控制，并且每个州可以发行自己的货币。在各州间的争端中——关于州的边界有许多未解决的争端——国会扮演调停和裁判的角色，但无法要求各州接受它的裁决。

一位艺术家再现的谢斯起义遭到武装民兵镇压的场面。马萨诸塞州的这场农民起义令人看到《邦联条例》设置的中央政府的软弱，推动了起草新宪法的运动。

其结果带来国家一片混乱。由于无权征税，邦联政府负债累累。13个州中的7个发行了大量面值高而实际购买力低的纸币，以便支付独立战争(Revolutionary War)退伍军人和各种债权人，并清偿与小农户和大庄园主之间的债务。

马萨诸塞州(Massachusetts)议会由于实行对货币的严格限制并课重税，导致发生农民武装暴乱。以参加过独立战争的前陆军上尉丹尼尔·谢斯(Daniel Shays)为首的一支农民小型武装为要求废除取消抵押品赎回权的规定和不公平的抵押，试图占领马萨诸塞州议会厅。他们最后被调来的军队镇压。这种局势引起邦联政府的关注。

缺乏统一、稳定的货币也扰乱了各州之间以及与其他国家的贸易。不仅各州的纸币价值各异，而且纽约和弗吉尼亚(Virginia)等一些州对其他州进入其港口的产品征收关税，从而引来报复行动。正如邦联财务总长曾说，这些州可以说“我们的公共信用丧失殆尽”。更使问题雪上加霜的是，这些以暴力手段脱离英国统治而新近获得独立的州不再享有英国港口的优惠待遇。1785年，合众国大使约翰·亚当斯(John Adams)在试图通过谈判达成一个商业协定时，被英国以各个州不会受其约束为由加以拒绝。

一个软弱而且无权动用军事力量支持自身政策的中央政府，势必在外交事务上也受到束缚。英国拒绝从这个新生国家西北领土(Northwest Territory)的要塞和贸易点撤军，虽然他们在标志着独立战争结束的1783年和平条约中已经同意这样做。更糟糕的是，北部边境的英国军官和南方的西班牙军官为各印第安部落提供武器，鼓励他们袭击美国定居者。控制着佛罗里达州(Florida)和路易斯安那州(Louisiana)以及密西西比河(Mississippi River)以西领土的西班牙人，也拒绝让西部农民使用新奥尔良(New Orleans)港口运输农产品。

虽然这个羽翼尚未丰满的国家的某些地区重新现出繁荣迹象，但国内外各种问题不断增多。日趋明显的一点是，邦联政府不够强大，无法建立一个完善的金融体系来规范贸易，执行条约或在必要时使用武力抵御外敌。农民与商人、债务人与债权人以及州与州之间的内部分歧愈发严重。对1786年绝望农民发动的谢斯暴乱记忆犹新的乔治·华盛顿警告说：“各个州都有一堆干柴，一颗火星便可点燃。”

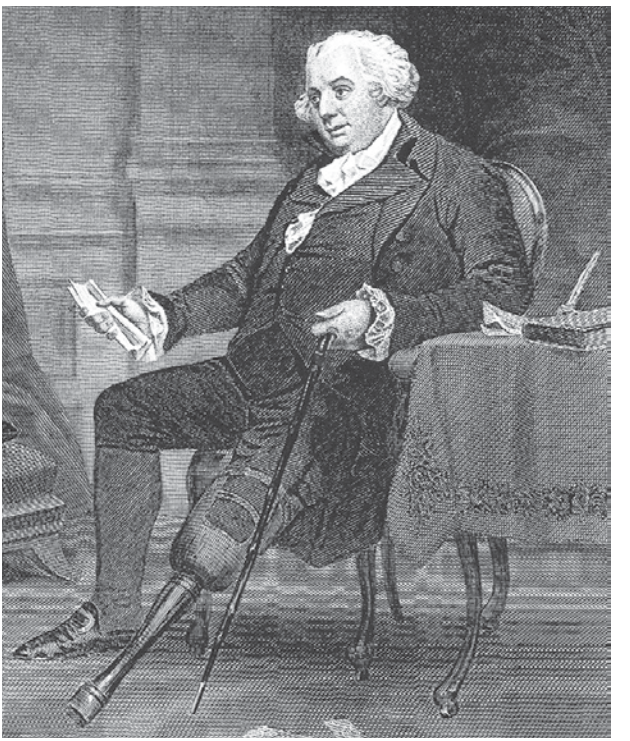
这种政治灾难意识和对巨大变革的需要贯穿着从1787年5月25日开始的制宪会议辩论。所有代表坚信，必须由一个拥有广泛可实施权力的高效中央政府取代《邦联条例》确立的无能的国会。在会议之初，代表们便同意新政府将由立法、司法和行政三个单独的分支组成，每一分支具有独特的权力来制衡其他两个分支的权力。代表们还同意，立法机构应该像英国议会那样由两院组成。

但是，除这一点以外，会议分歧众多而且尖锐，几度使大会可能在完成宪法起草前中断或缩短议程。一些大州主张在议会中实行比例代表制，即按人口分配每个州的投票权；然而担心受大州主宰的小州，坚持所有州具有同等代表人数。这个问题最终通过“大妥协”(Great Compromise)方案得到解决。该方案让每个州在国会两院中的一院享

有同等的代表人数，另一院则按人口比例分配代表。据此，在参议院(Senate)，每州各有两个席位。在众议院(House of Representatives)，席位数量取决于人口多少。鉴于众议院被认为更能够反映多数人意见，因此众议院被赋予提出所有涉及联邦预算和收入的立法议案的权力。

“大妥协”化解了大州和小州之间的不和。但在整个漫长的夏天，代表们还制定了无数关于其他问题的折中方案。有些代表担心赋予人民的权力过多，因此主张对所有联邦官员实行间接选举；而其他代表则希望有尽可能广泛的民选基础。一些代表想拒绝让西部领土最终获得州的地位；而其他人却将阿巴拉契亚山脉以外未开垦的土地视为国家未来的实力所在。另外，还有不同的派别利益需要平衡；有关总统的任期、权力和选举方式的不同观点需要调和；对于联邦司法系统的作用也意见不一。

与会代表的优秀素质使达成妥协折中变得相对容易。在美国独立战争的伟大领袖中，只有个别人没有到会：托马斯·杰斐逊(Thomas



宾夕法尼亚州的古维诺尔·莫里斯领导了宪法最终文本起草委员会。

Jefferson)和约翰·亚当斯这两位未来的总统当时分别任美国驻法国和英国的公使；约翰·杰伊(JohnJay)作为邦联的外交部长忙于公务。塞缪尔·亚当斯(Samuel Adams)和帕特里克·亨利(Patrick Henry)等其他少数几位领袖因为认为现行政府结构足够理想而选择不出席会议。在与会者中，最为知名的当属合众国军队总司令和独立战争英雄乔治·华盛顿，因此由他负责主持大会。睿智的老科学家、学者和外交家本杰明·富兰克林(Benjamin Franklin)也参加了大会。其他与会的杰出人物包括弗吉尼亚州的詹姆斯·麦迪逊(James Madison)、宾夕法尼亚州的古维诺尔·莫里斯(Gouverneur Morris)和纽约州才华横溢的年轻律师亚历山大·汉密尔顿(Alexander Hamilton)等。

即使一些年仅二、三十岁的最年轻的代表，也表现出政治天赋与智慧。正如在巴黎的托马斯·杰斐逊给在伦敦的约翰·亚当斯的信中所说："这真是一场精英豪杰的盛会"。

《宪法》体现了一些新思想，但许多理念源自英国的政治传统和13州的实际自治经验。《独立宣言》发挥了重要的指导作用，使代表们始终遵循自治和保护基本人权的理念。孟德斯鸠(Montesquieu)和约翰·洛克(John Locke)等欧洲政治哲学家的著作也产生了影响。

7月末，大会任命了一个委员会，根据已达成的协议起草一份文件。在经过又一个月的讨论和润色之后，由古维诺尔·莫里斯领导的第二个委员会拟定提交了最终文本，定于9月17日签字。不是所有代表都对最终文件感到满意；一些人在签字仪式前离去，留下的人中有三位拒绝签字：弗吉尼亚州的埃德蒙·伦道夫(Edmund Randolph)和乔治·梅森(George Mason)，以及马萨诸塞州的埃尔布里奇·格里(Elbridge Gerry)。在39位最终签字的代表中，或许没有一个人感到完全满意。对此，本杰明·富兰克林贴切地作出如此概括，他说："这部宪法中有几个部分我现在不赞成，但我不敢肯定我会永远不赞成。"他仍愿意接受这部《宪法》，"因为我不期待还会更胜一筹，因为我不敢肯定这已非最佳。"

批准宪法：一个新开端

批准宪法的艰难历程由此开始——《宪法》至少要被9个州接受方可生效。特拉华州(Delaware)首先行动，紧接其后的是新泽西州(New Jersey)和佐治亚州(Georgia)。《宪法》在宾夕法尼亚州和康涅狄格州(Connecticut)轻松获得通过。在马萨诸塞州发生了激烈的辩论，最

后该州以增加10条修正案以保障某些基本权利作为条件予以通过——这些权利包括宗教、言论、新闻和集会自由；由陪审团审判的权利；禁止无理搜查或逮捕。其他一些州也增加了类似附带条件，这些修正案——如今统称为《权利法案》(Bill of Rights)——在1791年被纳入《宪法》。

到1788年6月末，马里兰州、南卡罗来纳州(South Carolina)和新罕布什尔州(New Hampshire)也通过了《宪法》，至此满足了得到9个州批准的要求。从法律上讲，《宪法》已经生效。但是，纽约和弗吉尼亚这两个强大和重要的州仍未作出决定，北卡罗来纳(North Carolina)和罗得岛(Rhode Island)这两个较小的州也未表态。显然，如果不得到纽约州与弗吉尼亚州的首肯，《宪法》的基础有失坚固。

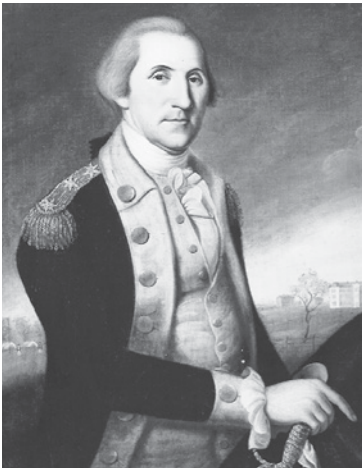
弗吉尼亚州内部分歧严重，但由于支持批准宪法的乔治·华盛顿的影响，州议会于1788年6月26日以微弱多数予以通过。在纽约州，亚历山大·汉密尔顿、詹姆斯·麦迪逊和约翰·杰伊撰写了一系列支持《宪法》的出色的书面辩论，即《联邦主义者文集》(The Federalist Papers)，促使《宪法》于7月26日以微弱优势获得批准。1789年11月，北卡罗来纳州也作出了批准的决定。罗得岛州一直拖延到1790年，此时作为一个处在强大共和国包围中的小州，它无法再坚持自己的立场。

在弗吉尼亚州和纽约州通过《宪法》后，组建政府的工作很快展开。1788年9月13日，国会选定纽约市(city of New York)为新政府所在地。(1790年首都迁往费城，后于1800年迁至华盛顿哥伦比亚特区[Washington, D.C.]。)国会将1789年1月的第一个星期三设为选择总统选举人的日子，将2月的第一个星期三设为选举人集会选举总统的日子，将3月的第一个星期三设为新国会会议开幕的日子。

根据《宪法》，各州州议会有权决定如何选择总统选举人以及众议员和参议员。一些州决定由人民直接选举，另一些州选择由州议会选举，还有几个州则两者兼用。由于竞争很激烈，推迟按照新《宪法》安排第一次选举势在必行。例如，新泽西州选择直接选举，但因疏忽了设定投票结束时间，投票站开放了三周之久。

最终完全实施《宪法》的时间定在1789年3月4日。但到了那一天，59位众议员中仅有13人抵达纽约市，22位参议员中仅有8人抵达。(在北卡罗来纳州和罗得岛州批准《宪法》之前，分配给这两个州的席位属于空缺。)众议院最终在4月1日获得了法定人数，参议院是在4月6日。两院随后联合清点了选举人票。

华盛顿与制宪会议



担任大陆军总司令的乔治•华盛顿

在抵达费城(Philadelphia)的代表人数达到制宪会议(Constitutional Convention)的法定要求后，乔治•华盛顿(George Washington)被一致推选为会议主席。他认为自己不够资格，因此不情愿地接受了这一荣誉。他在开幕词中针对与会代表的自豪感和理想主义说："让我们建立一个睿智和正直之士得以求助的标准。"

作为会议主席，华盛顿坚定、谦恭，但不动声色，直到会议最后一天才参加辩论。他始终是一位无论在体貌还是在品德上令人钦佩的人物，以至一名代表评论道，华盛顿是"唯一让我在他面前感到敬畏的人"。

华盛顿对于强大联邦的支持植根于他在美国独立战争(American Revolution)中担任大陆军(Continental Army)总司令的经历。他记得曾努力说服他的新泽西(New Jersey)军队宣誓效忠合众国(the United States)的情景：他们拒绝了，并表示"新泽西是我们的国家！"在会议休会期间，华盛顿回到附近的位于宾夕法尼亚福吉谷(Valley Forge, Pennsylvania)的独立战争战场，由于各州当时迟迟不愿为共同的目标贡献力量，他和他的部队在那里度过了一个艰苦的冬天。

在大会结束、批准程序开始时，华盛顿不再沉默，并为《宪法》的批准积极努力，帮助说服了来自他的家乡弗吉尼亚(Virginia)的多名反对派改变立场。他认识到批评人士将《权利法案》(Bill of Rights，后来成为前10条修正案)交给选民投票表决的有效作用。同时，他向通过发表《联邦主义者文集》(The Federalist Papers)支持《宪法》的詹姆斯•麦迪逊(James Madison)和亚历山大•汉密尔顿(Alexander Hamilton)表达了敬意。他写道，他们"为政府科学提供了新的见解；他们让人的权利得到了全面和公平的讨论，而且解释得如此清晰有力，必将留下不可磨灭的影响。"

结果并不出人所料，乔治·华盛顿被一致选举担任第一任总统，马萨诸塞州的约翰·亚当斯为副总统。亚当斯在4月21日抵达纽约，华盛顿于4月23日到达。他们于1789年4月30日宣誓就职。成立新政府的工作至此完成，而维护世界上第一个共和国的工作却才刚刚开始。

以《宪法》为最高法律

《合众国宪法》自称“国家之最高法律”。法院将这一条款解释为，由州议会或国会通过的州宪法或法律，若与联邦《宪法》冲突，将无效。最高法院在过去200多年中作出的裁决确认并巩固了这条宪法至上的原则。

最终的权力被付托给美国人民，他们如愿意，可以通过修订《宪法》来改变这部基本法律，或者——至少在理论上而言——可以起草一部新宪法。然而，人民不直接行使权力。他们将日常的政府管理交给民选和任命的公职官员。

按照《宪法》规定，公职人员的权力是有限的。他们的公职行为必须符合《宪法》和基于《宪法》制定的法律。民选官员必须定期接受改选，从而使他们的政绩受到公众的仔细审视。被任命的官员要按照任命他们的人或机构的意愿行事，并可被随时免职。这种做法的例外是，总统对最高法院大法官和其他联邦法官的任命是终身制，目的是使他们不受政治义务或影响的干扰。

最常见的做法是，美国人民通过投票箱表达他们的意愿。但《宪法》也作出规定，对有严重不当行为或渎职行为的公职人员通过弹劾程序罢免公职。《宪法》第二条第四款规定：“合众国总统、副总统及其他所有文职官员，因叛国罪、贿赂罪或其他重罪和轻罪遭到弹劾并被定罪者，予以免职。”

弹劾是指由立法机构对政府官员的不当行为提出指控；但与一般人们所想不同的是，它不代表对此类指控已经定罪。按照《宪法》的规定，众议院必须投票通过一项弹劾案来提出有关不当行为的指控。被指控的官员而后在参议院受审，审判由最高法院首席大法官主持。

弹劾被视为一种极端手段，合众国曾仅在极少数情况下使用。自1797年以来，众议院对20位联邦官员投票提出过弹劾起诉，他们当中包括两位总统、一位内阁成员、一位参议员、一位最高法院法官和15位联

邦法官。在这些受到弹劾的官员中，参议院对8人作出有罪判决，这8人全部为法官。

1868年，总统安德鲁·约翰逊(Andrew Johnson)因涉及对美国南北战争(Civil War)战败邦处理是否妥善的问题而受到弹劾。但参议院以一票之差未能达到定罪所需的三分之二多数票，因此约翰逊完成了整个任期。1974年，因水门(Watergate)事件而面临众议院司法委员会(Judiciary Committee)将提出启动弹劾程序的理查德·尼克松(Richard Nixon)，在全体众议院尚未就弹劾案举行投票前辞职。

在最近的1998年，联邦众议院以作伪证和妨碍司法公正的指控对比尔·克林顿(Bill Clinton)总统提出弹劾程序。在审判后，参议院以55票对45票的差额裁定作伪证的指控不成立，对妨碍司法公正指控的投票结果为50票对50票，从而宣判总统在两项指控上均无罪。罢免总统需要以67票的多数就两项中的任一项指控作出有罪判决。

政府的原则

虽然《宪法》自最初获得批准以来在很多方面发生了变化，但是其基本原则从1789年至今一直未变。

行政、立法和司法这三大政府分支相互独立有别。每一分支的权力都受到其他两个分支拥有的权力的微妙制衡。每一分支都对另外两个分支可能出现的滥权具有制约作用。

《宪法》、根据其规定制定的法律以及由总统签署并经参议院批准的条约，高于其他各项法律、行政条例和法规。

法律面前人人平等，所有人享有法律同等保护。所有州一律平等，没有任何州可以受到联邦政府的特殊优待。在《宪法》限定的范围内，每个州必须承认和尊重其他州的法律。州政府同联邦政府一样，必须采用民主形式，最终权力托付予人民。

人民有权运用《宪法》本身所规定的法律手段改变国家政府的形式。

有关修正案的规定

《宪法》的起草者敏锐地意识到，如果要《宪法》历久长存，跟上国家的发展，就需要不时作出修订。他们还意识到，修订过程不应轻率，

以免发生修正案考虑不周和草率通过的情况。同样，他们希望确保不能让少数人阻止大多数人要求的行动。他们设计的解决方案是，采用可对《宪法》进行修改的双重程序。

国会在两院各达到三分之二的票数时可以提出修改宪法的提案。另一种做法是，三分之二州的州议会可要求国会召开全国大会讨论并起草修正案。在任何一种情况中，修正案必须经四分之三数目的州的批准方可生效。

除可对《宪法》作出直接修改外，宪法条款的实效可通过司法解释来改变。在共和国历史初期，最高法院通过1803年的马伯里诉麦迪逊案(Marbury v. Madison)，确立了司法审查的原则，即最高法院具有解释国会立法并决定其是否合宪的权力。这条原则还使最高法院有权力当《宪法》各项条款被用于不断变化的法律、政治、经济和社会状况时，对条款的含义作出解释。多年以来，最高法院作出的一系列裁决——从政府对广播和电视的监管到刑事案件中被告的权利等——所产生的效果使宪法法律的着眼点与时共进，但对《宪法》本身未作实质性的改动。

国会为落实基本法的规定或为使其适应不断变化的条件而通过的立法，也扩展并以微妙的方式改变了《宪法》的含义。在有限程度上，联邦政府众多机构的法规和条例也可以产生类似的效果。对这两种情况的关键考验是，根据法庭裁决，有关立法和规定是否符合《宪法》的意图。

《权利法案》

自1789年以来，《宪法》已修订27次，未来可能还会进一步修订。两次大幅修订出现在《宪法》正式通过后的两年内。在此期间增加了前十条修正案，即被统称为的《权利法案》。这些修正案作为一个整体于1789年9月在国会获得通过，到1791年底获得了11个州的批准。

《宪法》最初遇到的许多阻力并非来自反对加强联邦的人，而是来自那些认为必须明确规定个人权利的政治家。其中一人是《弗吉尼亚权利宣言》(Declaration of Rights of Virginia)的作者乔治•梅森，这项宣言是《权利法案》的先导。作为制宪会议的代表，梅森拒绝在宪法文件上签字，原因是，他认为这份文件没有充分保护个人权利。梅森的反对确实几乎使《宪法》无法在弗吉尼亚州获得通过。马萨诸塞州也有同感，进而把增加具体的个人权利保障条款作为通过《宪法》的条件。到首次

国会开始举行会议时，要求增添此类修正案几乎已是一种普遍呼声，国会则不失时机地起草了这些修正案。

这些修正案至今仍原封不动，如在200多年前写就的一样。第一条修正案保障信仰、言论和新闻自由；和平集会的权利；向政府请愿伸冤的权利。第二条修正案保障公民携带武器的权利。第三条修正案规定未得房主许可，军队不得占驻私宅。第四条修正案禁止无理搜查、逮捕和没收财产。

接下来的四条修正案涉及司法体制。第五条修正案规定，非经大陪审团提起公诉，不得审判重罪；禁止对同一罪行重复审判，禁止不经适当法律程序施以惩罚，并规定不得强迫被告自证其罪。第六条修正案保障刑事案迅速得到公开审判的权利。该条修正案要求由不持偏见的陪审团从事审判，保障被告聘请律师的权利，并规定应强制证人出庭作证并与被告当面对质。第七条修正案保障由陪审团审理涉及价值超过20美元的民事案件。第八条修正案禁止施过重的保释金或罚款及残酷或逾常的刑罚。

十条修正案中的最后两条包含对宪法权威非常宽泛的陈述。第九条修正案申明，所列个人权利并非详尽；人民拥有宪法中未具体提及的其他权利。第十条修正案规定，宪法未授予联邦政府行使而又未禁止各州行使的权力均留给各州或人民行使。

对个人自由的重要保护

《宪法》对联邦政府结构的高明设计，使美国200多年来保持非常稳定。《权利法案》和随后的修正案将基本人权作为美国法律体系的核心。

当国家处于危机时，各国政府为了国家安全利益总是试图暂时限制人民的权利；但是在美国，采取此类措施一向是不得已而为之，并且受到极其严格的审视。例如，在战争时期，军方当局审查来往于美国与他国，特别是从前线寄给后方家人的邮件。但是，即使在战时也不曾废除接受公正审判的宪法权利。被控犯罪的人——包括被控从事间谍、颠覆和其他危险活动的敌方国民——有权为自己辩护，并且在美国的法律制度下，在被证有罪前假定无罪。

《权利法案》之后的各条宪法修正案涉及广泛的议题。1868年通过的第14条修正案是影响最深远的修正案之一。这条修正案对公民权利作

《权利法案》

《第一条修正案》(Amendment I)

国会不得制定有关确立国教或禁止信教自由、限制言论或出版自由、限制人民和平集会及向政府伸冤请愿权利的法律。

《第二条修正案》(Amendment II)

一支严格管理的民兵队伍是保障自由州的安全所必需，人民持有和携带武器的权利不得侵犯。

《第三条修正案》(Amendment III)

任何兵士，在和平时期，未得屋主的许可，不得驻入私宅；在战争时期，除非依法律规定，亦一概不得自行占驻。

《第四条修正案》(Amendment IV)

不得侵犯人民的人身、住所、文件和财物不受无理搜查和没收的权利。除非有可成立的理由，并经宣誓或保证，且具体指明将被搜查的地点和将被扣押的人或物，否则不得颁发搜查逮捕令。

《第五条修正案》(Amendment V)

非经大陪审团(Grand Jury)提起公诉，任何人不得受到死刑罪或可导致公民权被剥夺之罪的审判，在战时或公共危急时发生在现役陆、海军中或民兵中的案件不在此列。任何人不得因同一罪行而两次被置于有可能丧生或受体罚的处境；也不得被强迫在任何刑事案中作不利自己的自证；不得不经法律正当程序而被剥夺生命、自由或财产；非有合理补偿，私有财产不得充作公用。

《第六条修正案》(Amendment VI)

在一切刑事诉讼中，被告有权由犯罪行为发生地的州和地区的公正陪审团，予以迅速和公开的审判，该地区应事先已经法律界定；获知被控罪名的性质和原因；与原告证人对质；以强制程序获得对其有利的证人；并得到律师协助为其辩护。

《第七条修正案》(Amendment VII)

在普通法诉讼中，当争执价值超过20美元时，则应保护由陪审团审判的权利，由陪审团审定的事实，除非依照普通法的规则，合众国的任何法院不得重新审议。

《第八条修正案》(Amendment VIII)

不得要求过高的保释金，不得处以过重的罚款，不得施加残酷和逾常的惩罚。

《第九条修正案》(Amendment IX)

不得把《宪法》列举某些权利解释为否认或轻视人民拥有的其他权利。

《第十条修正案》(Amendment X)

《宪法》未授予合众国、也未禁止各州行使的权力，由各州或由人民保留。

出了简单明了的定义，并保障所有人受到法律的平等对待。《第十四条修正案》(Fourteenth Amendment)的要旨是要求各州遵守《权利法案》的各项保护规定。其他数项修正案规定了对联邦政府司法权的限制；改变了选举总统的方法；禁止奴隶制度；保护投票权利不得因种族、肤色、性别或以前的奴役身份而受剥夺；扩大了国会征收个人所得税的权力；以及制定了以普选方式选举参议员的规定。

最近期的修正案包括：限定总统任职两届的第22条修正案；授予哥伦比亚特区(District of Columbia)公民投票权的第23条修正案；给予未缴纳人头税的公民投票权的第二十四条修正案；规定如何填补在任期中发生空缺的副总统职位的第25条修正案；将投票年龄降至18岁的第26条修正案；有关参议员和众议员报酬的第27条修正案。

具有重要意义的是，在这27条修正案中，大部分都与持续扩大个人的公民权利或政治自由有关，只有少数几条涉及将1787年在费城起草的基本政府结构扩大。

联邦制

《宪法》的制定者抱有几个明确的目标。他们在这份重要文件的序言中，用52个词和6个要点极其清晰地阐明了这些目标。

建立一个“更完善的联邦”是1787年明显摆在13个州面前的问题。当时已经相当清楚，几乎任何一种联盟都会比基于《邦联条例》而存在的联盟更近于完善。但是，要设计另外一个结构来取代它涉及一些决定性的选择。

“……组建一个更完善的联邦”

所有的州都渴望拥有自11年前与英国决裂以来各自所行使的主权。平衡各州的权利和中央政府的需要并非易事。《宪法》制定者通过让各州保留管理其公民日常生活所必需的各项权力——只要这些权力不与国家整体的需要和福祉相冲突，而成就了此项工作。这种被称为联邦制的权力分配方式至今基本照旧。每个州在本地事务上——如教育、公共卫生、商业组织、工作条件、结婚和离婚、地方税收和普通警力等——的权力得到如此充分的认可和接受，以至常有相邻州对同一件事设有极不相同的法规的现象。

虽然宪法的安排很有独创性，但是围绕州权的争论不断恶化，直到四分之三世纪后，也就是1861年，在北方州和南方州之间爆发了一场历时四年的战争，即人所共知的南北战争，也被称为州际战争(War Between the States)。引发战争的基本问题涉及联邦政府有无权力规管新加入联邦的各州的蓄奴制。北方人坚持联邦政府有这样的权力，而南方人则认为奴隶问题应该由各州自行决定。当南方数州试图脱离联邦和爆发战争后，维护共和国的完整成为这场战争的原则性问题。随着南方州战败和回归联邦，联邦的最高权力得到重新确认，奴隶制被废除。

“……建立司法公正”

美国民主的精髓体现在《独立宣言》中，即它响亮的字句：“人人生而平等”和随即阐述的“造物主赋予他们若干不可剥夺的权利，其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利”。

《宪法》不以财富或地位而将人加以区别；法律面前人人平等，在触犯法律时，所有人平等接受审判和惩罚。这同样适用于涉及财产、法律协定和商业协定的民事纠纷。享有得到法庭审理的权利是写入《权利法案》的重要保障之一。

“……保障内部安宁”

合众国诞生时经历的暴风骤雨和美国西部边疆的不安定让美国人确信，这个新生国家要成长和繁荣，就需要实现国内稳定；按照《宪法》建立的联邦政府必须强大到足以能够保护各州免受外敌入侵和应对国内纷争与暴力。自1815年以来，美国大陆没有任何地区受到过外国入侵。各州政府一般有足够实力维持自己州界内的秩序。然而在各州政府背后，有着联邦政府令人敬畏的权力，即宪法授予联邦政府的采取必要措施维护和平的权力。

“……提供共同防御”

虽然美国获得了独立，但作为一个新生国家，18世纪末它在很多方面面临着非常切实的危险。在西部边疆，定居者面临来自充满敌意的印第安部落的持续威胁。在北部，英国依然控制着加拿大，其东部省份聚集着图谋报仇的美国托利党人，他们在独立战争期间始终效忠英国君主。法国人控制着北美大陆中西部幅员辽阔的路易斯安那领地(Louisiana Territory)。在南方，西班牙人控制着佛罗里达、得克萨斯和墨西哥。欧洲所有三个强国都在加勒比海(Caribbean Sea)拥有殖民地，

美国海岸在其可攻距离之内。此外，欧洲国家卷入了已蔓延到新世界的一系列战争。

在早期，建立“共同防御”这一宪法目标所针对的是开放紧邻阿巴拉契亚山脉以西的领土，并与居住在这一区域的美洲原住民(Native American)部落谈判达成和平。但是在不长时间内，1812年与英国爆发的战争，与西班牙人在佛罗里达发生的冲突，以及1846年与墨西哥的战争，凸显了军事力量的重要性。

随着美国经济和政治力量的增强，防御力量也在发展。《宪法》将防御责任在立法部门与行政部门之间作了划分：只有国会有权宣战并为防御拨款，而总统则是三军统帅，承担捍卫国家的首要责任。

“……增进全民福祉”

独立战争结束时，美国处于经济困境中。它的资源紧张，信用不可靠，纸币几乎一钱不值。商业和工业几近于停滞状态，各州和邦联政府深陷债务之中。人民虽然没有濒临饥馑，但经济发展的前景确实非常渺茫。

新国家政府面临的首要任务之一，是为经济奠定坚实的基础。《宪法》第一条规定：“国会有权规定和征收税……偿付国债……保障合众国公共福祉”。

征税权让政府能够负担国家战争债务并为货币提供更加稳固的基础。联邦任命了财政部长来负责国家的财政事务，设置了国务卿负责处理与其他国家的关系。此外，还任命了一位战争部长负责国家的军事安全，而司法部长则具有联邦政府的首席执法官角色。后来，随着国家扩展以及经济变得更加复杂，保障全民福祉需要建立更多的行政部门。

“……保障我们自身和子孙后代永享自由的幸福”

对个人自由的重视是新生的美利坚合众国的显著特征之一。许多美国人来自受政治或宗教压迫的背景，因此他们决心保护新世界的自由。《宪法》的制定者在赋予联邦政府权力时，谨慎地通过限制国家和州两级政府的权力来保护所有人的权利。因此，美国人可以自由地从一个地方迁移到另一个地方；自行决定就业、宗教和政治信仰；并在他们认为这些权利受到侵害时上法庭寻求公道和保护。

关于奴隶制的辩论

《合众国宪法》(U.S. Constitution)中没有“奴隶制”的字样，但它对这一制度给予了间接的认可。参加制宪会议(Constitutional Convention)的代表提出，在确定各州应向众议院(House of Representatives)选派的国会议员人数时，应将奴隶人数按五分之三计算。《宪法》还要求将越过州界的逃亡奴隶（“被人拥有从事劳役或劳动的人”）送回给他们的主人。它并设定最后时间——1808年，在此之后不禁止国会(Congress)结束奴隶贸易（“按现有任何州视为可以接受的方式移民或输入此类人”）。

在制宪会议上对这些条款的每一条进行了激烈辩论，而每一条都在折中基础上最终被接受。即使来自北方反蓄奴制社会的成员，如亚历山大•汉密尔顿(Alexander Hamilton)，也反对深究奴隶制问题，称这样做将不可挽回地分裂各州并将危及建立强大的联邦政府这一更加紧迫的目标。乔治•华盛顿(George Washington)和詹姆斯•麦迪逊(James Madison)等杰出的南方州代表也主张妥协，他们痛恨蓄奴制，但是相信一旦确定了联邦制，它将会消失。

然而，其中所涉道德问题被多次慷慨激昂地在会上提出。宾夕法尼亚州(Pennsylvania)的古弗尼尔•莫里斯(Gouverneur Morris)谴责奴隶制是一个“邪恶的制度，是上天对普遍存在蓄奴的州的诅咒”。他将自由地区的繁荣和个人尊严与奴隶州的“悲惨和贫穷”进行了对比。

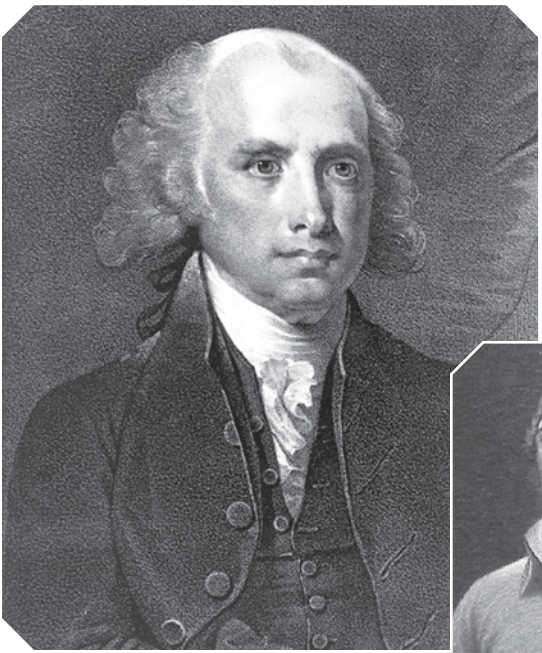
具有讽刺意味的是，对奴隶制最雄辩的抨击出自弗吉尼亚州的乔治•梅森(George Mason)。托马斯•杰斐逊(Thomas Jefferson)称乔治•梅森是“他这一代最有智慧的人”。梅森说，奴隶制“对礼仪产生最有害的影响。每一个奴隶主生来就是委琐的暴君……奴隶制遏制艺术和制造业。穷人看到奴隶从事劳动便鄙视劳动。……有必要……让公共政府有权阻止努力制的发展”。

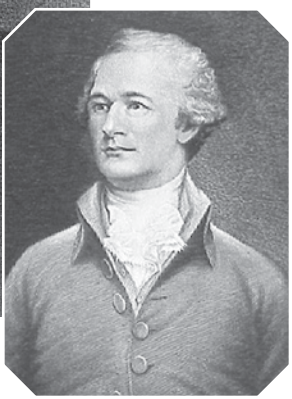
在首都华盛顿国家档案馆(National Archives)，南北战争军人扮演团的成员护守亚伯拉罕•林肯总统于1863年签署的废除蓄奴制的《解放奴隶宣言》原件。

在随后的年月里，废奴运动运用同样的理由和以同样的义愤对奴隶制加以鞭笞；但在当时，奴隶制无论是作为一个词汇还是作为一个伦理道德问题，都遭到回避。最终要到南北战争（1861年-1865年）悲剧性的爆发，才在美国结束了这一对人的奴役形式，并让国家走上通向种族完全平等的艰难道路。

“但政府本身不是对人性的最佳反照又是什么呢?

——詹姆斯•麦迪逊(James Madison),《联邦主义者文集》(The Federalist Papers),1787年–1788年





亚历山大•汉密尔顿

2

第 二 章

诠释宪法:《联邦主义者文集》

对于美国开国元勋之一——日后也是这个新生国家的第三任总统——托马斯•杰斐逊(Thomas Jefferson)来说,《联邦主义者文集》(The Federalist Papers)是“迄今写就的……对政府原则最好的注释”。19世纪的英国哲学家约翰•斯图亚特•穆勒(John Stuart Mill)认为,以《联邦主义者文集》为名集合而成的85篇短文“是我们拥有的最有教益的对联邦政府的论述”。观察敏锐的法国政治评论家亚历克西•德–托克维尔(Alexis de Tocqueville)在1835年的文著中表示,该文集是“一部出色的著作,各国政治家都应熟谙”。

当代历史学家、法学家和政治学者普遍认为,《联邦主义者文集》是美国有史以来最重要的政治哲学和实用政府学文著,人们将它与帕拉图(Plato)的《理想国》(Republic)、亚里士多德(Aristotle)的《政治学》(Politics)和托马斯•霍布斯(Thomas Hobbes)的《利维坦》(Leviathan)相提并论。拉丁美洲、亚洲和非洲许多新生国家的领导人在起草本国宪法时,也曾参考这本文集。

1787年9月17日在费城(Philadelphia)签署《合众国宪法》(U.S. Constitution)草案的代表们约定,宪法只有经13个州中9个州批准后方可生效。虽然没有成文规定,但纽约州(New York)和弗吉尼亚州(Virginia)的规模和影响力而举足轻重,因此若其中之一投反对票,都可能完全断送这项制宪努力。纽约州和弗吉尼亚州的代表均在这部《宪法》上存在严重分歧;纽约州州长乔治•克林顿(George Clinton)已经明确表示反对。

也许有人以为,像《联邦主义者文集》这样受到高度评价和影响力巨大的著作,一定是作者在学术界和政府中毕生经验积累的结晶。然而

实际上，它大部分出自两位年轻人之手：一位是纽约州时年32岁的亚历山大•汉密尔顿(Alexander Hamilton)，另一位是弗吉尼亚州时年36岁的詹姆斯•麦迪逊(James Madison)；他们匆匆挥笔——有时仅一周便写就四篇之多。年纪较长的学者、后来被任命为最高法院(Supreme Court)第一任首席大法官的约翰•杰伊(John Jay)贡献了五篇文章。

曾在独立战争(Revolution)期间担任华盛顿(Washington)的助手的汉密尔顿，邀请麦迪逊和杰伊与他一起从事这项极为重要的工作。

他们的目的是要说服纽约大会批准新《宪法》。他们后来用同一个笔名“普布利乌斯”(Publius)分别给纽约州的报纸写了一系列信函，解释《宪法》并为之辩护。

汉密尔顿是这一做法的发起人，他列出论题顺序，并在51封信中激情澎湃地论述了其中大部分议题。但是，麦迪逊写的29封信以坦诚、平衡与推理力量兼具而最令人难忘。虽然难以明确断定写于1787年10月至1788年5月的《联邦主义者文集》是否对《宪法》在纽约州险获得通过

在纽约市庆祝《合众国宪法》获得通过的游行中，有一辆船型花车，名为“汉密尔顿号”，象征“州船”(ship of state)。亚历山大•汉密尔顿是《联邦主义者文集》的作者之一，也是推动宪法草案在纽约州获得通过的领军人物。

起到决定性作用，但不容置疑的是，这些文章成为对宪法文献最权威的注解，至今依然如此。

一种新的联邦制

《联邦主义者文集》采用的第一个和最明显的方法，是重新定义联邦制。刚刚赢得反君主制压迫革命胜利的美洲前殖民地居民，决不希望让另一个不受约束的集权政体取而代之。但另一方面，由于经历了在《邦联条例》(Articles of Confederation)下各州间猜忌和竞争所造成的不稳定和混乱，他们愿意接受建立更强大国家政府的设想。《联邦主义者文集》的数篇文章论证说，有可能实现一种在其他地方不曾达成的新平衡。实际上，《文集》本身就是在代表纽约港口城市商业利益的汉密尔顿的国家主义倾向与同诸多弗吉尼亚农场主一样对远方权威持怀疑态度的麦迪逊的谨慎立场之间的一种平衡。

麦迪逊提议，各州将不是像《邦联条例》规定的那样享有绝对的州主权，而是在所有不需国家关注的领域保留“剩余主权”(residual sovereignty)。他认为，《宪法》的批准过程本身就是联邦主义而不是国家主义概念的体现。他说：“人民不是作为组成整个国家的个人，而是作为组成他们各自所属的具体州的个人来给予同意和批准……因此，制定宪法的行动不是一种国家而是一种联邦的行动。”

汉密尔顿提议，形成一种他称之为的国家政府与州政府之间“并存”的权力。不过，他所采用的行星围绕太阳旋转但同时保持各自位置的比喻，更突出中央权威。汉密尔顿和杰伊（同来自纽约州）以古希腊城邦联盟和当代欧洲的联盟在危急时刻一向四分五裂为例。对于《联邦主义者文集》的作者来说，无论他们有何分歧，教训很清楚，即：要作为一个受尊重的国家生存下去，就必须将重要但有限的权力交给中央政府。他们认为，这一点可以在不必破坏各州特征或自治权的情况下予以实现。

权力制衡

《联邦主义者文集》还第一次明确地将权力制衡理念作为限制和防止政府权力滥用的手段在政治文献中提出。这些字眼主要用于指两院制的立法机构——汉密尔顿和麦迪逊均认为，立法机构是政府中权力最强大的分支。最初的构想是，要让由普选产生、可能会较为冲动的众议院(House of Representatives)受到由州议会推选、较为保守的参议

院(Senate)的制衡。(1913年增加的《第十七条宪法修正案》[Seventeenth Amendment]将此规定改为参议员必须由普选产生。)但是，麦迪逊曾更笼统地主张“政府部门应该相互制衡”，而汉密尔顿则说“民主的众议院应受民主的参议院制衡，而两者都应由民主行政首脑制衡”。

汉密尔顿在他最杰出的论文(第78篇)中，捍卫最高法院(Supreme Court)有权裁决联邦或州议会通过的法律是否合宪。他认为，具有历史重要意义的“司法审查”权是对立法机构的恰当制约，因为那里最有可能发生“派别分歧的瘟疫毒化司法公正源泉”的现象。汉密尔顿明确反对英国允许议会以多数票推翻其不满意的任何法院裁决的制度，而认为“法院应被视为捍卫有限的宪法不遭受立法机构侵蚀的保障”。只有经过痛苦艰难的修订《宪法》程序或者通过最高法院成员逐渐转变观点，才有可能推翻最高法院对《宪法》的解释。

人性、政府和个人权利

权力制衡观念的背后，是对人性深刻的现实主义认识。虽然麦迪逊和汉密尔顿认为人在最佳状态下能够做到理性、自律和公平，但他们也看到人容易受情感、偏狭和贪欲的影响。麦迪逊在他一段著名的论述中，先讨论了需要采取何种措施来维护自由，而后这样写道：“采用此类措施来控制政府权力滥用的必要性可能是对人性的一种反照。但政府本身不是对人性的最佳反照又是什么呢？如果人人都是天使，政府就没有存在的必要。如果由天使来统治，对政府就不需要有任何外部或内在的控制。在设想一个由人统治人的政府时，最大的困难在于：必须首先使政府能够控制被管理者；然后必须使政府控制自身。”

在《联邦主义者文集》最突出和具有独创性的一篇文章（第10篇）中，麦迪逊谈及了这个双重挑战。他所关注的焦点是“制止和控制派别狂热”的必要性，他此处指的是政党，并且将政党视为对民选政府构成的最大危险：“我知道，一些公民……团结在一起并被某种共同激情或利益所驱使，但与其他公民的权利或社会的永久和总体利益相悖。”

这些危害其他人权利的激情或利益可能是宗教或政治性的，但通常是经济性的。派系的划分可以表现为有产者和无产者、债权人和债务人，或者是基于所拥有财产的类型。麦迪逊写道：“土地所有者的利益、制造业利益、商人利益、金融利益和许多较小的利益集团，是文明国家的发展必然，并自行划为不同阶层，受到不同情感和观点的支配。管理这些类型繁多且会彼此干扰的利益集团成为现代立法的主要任务……。”

公平、理性和自由的人民如何才能调停如此大量的相异诉求或由此而生的派别势力呢？由于不可能将情感或自我利益定为非法，因此，一个恰当的政体必须能够防止任何派系——不管是少数派还是多数派——将有悖于公众利益的自身意志强加于人。麦迪逊说，共和制（或代表制）政体是对专横的派系的一种防范，这种政体可以“通过以某个推选的公民团体为中介，将公众观点提炼或放大”。

但是，麦迪逊认为，更重要的是要扩大共和国的面积和人口基础，而这将会通过新《宪法》提出建立的联邦政府得到实现。他写道：“由于在大共和国每个代表会由比在小共和国人数更多的选民选出，因此这将使不合格的候选人更难靠玩弄选举中过于惯用的不道德手腕得逞……。派系领袖的势力有可能在他们各自所在的州点火，但却不能使之成为蔓延到其他州的燎原大火。”

这里所主张的是多元主义原则。这一主张既是出于多元化本身的缘故——把它作为个体多样性和自由的证明，更重要的也是因为它对抵消对立的情感和利益具有正面作用。正如美国各种各样的宗教信仰使确立单一国教成为不可能一样，各州包含的地区和关注之多，也使某一个狂热和可能带有压制性的宗派或政党不可能在全国成功。麦迪逊的论点可以从美国主要政党的演变发展中得到证实；这些政党由于各自包含如此多元的地方与经济利益，因此往往比较有节制，并且不具有意识形态色彩。

权力分立

在政府各部门之间分权以避免专制集权是权力制衡观念的体现。但《联邦主义者文集》还看到了分权的另一个优势，即提高政府效率和效力。鉴于政府各分支受于限制必须专司其职，它们可以形成各自的专长和对自身角色的自豪感；如果各部门合在一起或职能有一定重叠，则情况不会如此。

对某一职能十分关键的素质，不见得适于另一职能。因此，汉密尔顿称“行政上的强劲有力”对于国家抵御外敌、秉公执法以及保护财产和个人自由——他认为这些与权利密切相关——至关重要。但对立法者而言，最重要的必备条件不是要强劲有力，而是要“审慎明智”，立法者必须获得人民对他们的信心并调和各种不同利益。

这种不同的需要也说明了为何行政权力应置于总统一人手中：多个行政长官可能会导致运作瘫痪，“在国家处于最严重危机的时刻使政府难以实施最重要的举措”。也就是说，一旦反映人民意愿的立法机构基

于深思熟虑和有充分论证的判断通过一项法律，行政机构必须坚决执行，既不带偏向，也拒绝满足基于私利提出的任何例外请求。在受到外国攻击时，行政机构必须有权力和能力立即作出有力反击。至于司法机构，它也同样需要特殊的素质：既非行政机构的强劲有力和迅速行动，也非立法者对民情的响应或折衷能力，而是“诚信和适度”。而且，法官的终身任命制让他们可以免受来自民众、行政机构或立法机构的压力影响。

永恒的政治议题

《联邦主义者文集》中对政府、社会、自由、专制和政治家本性作出的影响深远的评论并非现成地跃然纸上，令人可信手摘来。这些文章使用的词语许多已经陈旧，有些彼此重复或呈古体风格。作者既没有时间也没有意图要将他们的思想以某种有条理的形式总括到一起。但是，对于任何真正对汉密尔顿和麦迪逊提出的永恒政治理论和实践问题感兴趣的人来说，《联邦主义者文集》不可不读。20世纪著名的政治历史学家克林顿•罗西特(Clinton Rossitor)写道：“美国人从未写出过比这更雄辩、更有力和更具教益的答案。《联邦主义者文集》告诉人们：要幸福必须有自由，要自由必须有自治，要自治必须有宪政，要宪政必须有道德规范——而要有这极其美好的一切必须有稳定和秩序。”

“总统的一切权力来自人民……”

——亚伯拉罕·林肯(Abraham Lincoln)首次就职演说，1861年

3

第 三 章

行政分支: 总统的权力

在欧洲各大国实行世袭君主制的时代，任期有限的总统概念本身就富有革命性。美国1787年通过的《宪法》(Constitution)将行政权力赋予总统，并一直实行至今。《宪法》还规定设立副总统职位，在总统死亡、辞职或丧失履行职权的能力时，由副总统继任。虽然《宪法》相当详细地阐明了总统的职责和权力，但并未具体授予副总统和15位总统内阁成员（由各联邦部门的首脑组成）或其他联邦官员任何行政权力。

设立一个强大和单独的总统职权在制宪会议(Constitutional Convention)上引发了一些争议。有几个州曾采用过由数名成员组成的行政委员会制度，这是一种在瑞士已经相当成功地实行了数年的体制。与会代表本杰明•富兰克林(Benjamin Franklin)敦促美国采用类似体制。此外，还有许多代表，由于对英国君主过大的行政权所带来的痛苦记忆犹新，不放心让总统拥有强大的权力。尽管如此，主张以总统一人为行政首脑——在严格的权力制衡制度下行使总统职权——的观点最后占上风。

《宪法》规定，总统必须由出生于美国年满至少35岁的公民担任。总统候选人在总统选举数月前由各政党选出；总统选举每四年（可被4整除的年份）举行一次，时间为11月第一个星期一之后的第一个星期二。1951年通过的《第二十二条修正案》(Twenty-second Amendment)限定总统任期不得超过两届。

副总统与总统同时就任。除了拥有继任权，副总统也任参议院(Senate)议长。1967年通过的《第二十五条修正案》(Twenty-fifth Amendment)对总统继任程序作了补充说明。该修正案对总统无力行使职权时副总统有权接任总统职务的具体情况作出规定，也对总统康复后

恢复职务作出规定。此外，该修正案授权总统在副总统职位出现空缺时任名一位副总统，并由国会批准。

《宪法》授权国会制定副总统之后的继任顺序。目前，倘若总统和副总统职位同时出现空缺，由众议院(House of Representatives)议长接任总统职位。接下来是参议院临时议长(president pro tempore；经参议院选举在副总统缺席时主持参议院的参议员)，随后由内阁成员按指定顺序递补。

政府设在在东海岸马里兰州(Maryland)和弗吉尼亚州(Virginia)之间划出的联邦特区，即华盛顿哥伦比亚特区(Washington, D.C.)，白宫(White House)作为总统官邸和办公处位于此特区内。

选举总统的方式为美国体制所特有。虽然候选人的名字出现在选票上，但从严格意义上讲，各州选民并不是直接投票选举总统（和副总统），而是选出本州的总统“选举人”(elector)——在大选投票中，哪位总统候选人获得该州选民最高票数，便赢得该州的全部“选举

白宫(White House)

美国总统职务小资料

任期
由人民通过选举团选举产生，任期四年；限任两届。

薪资
在2013年1月20日时年薪为40万美元。

就职仪式(Inauguration)
11月大选后次年1月20日。

任职资格
在美国出生的公民；至少年满35岁；在美国居住至少14年。

主要职责
捍卫宪法(Constitution)和执行国会(Congress)制定的法律。

其他权力
向国会建议立法；召集国会举行特别会议；向国会通报；签署或否决立法；任命联邦法官；任命联邦政府部门和机构负责人及联邦其他主要官员；任命驻外国代表；执行外交国务；行使海陆空三军总司令的职能；给触犯合众国法律的人减免刑罚。

人票”(electoral votes)。“选举人”人数与该州在国会拥有的参议员和众议员人数相等。

所有50个州加上哥伦比亚特区(District of Columbia)共计有538位选举人，他们构成所谓选举团(electoral college)。根据《宪法》的条款，选举团从不作为一个团体集会，而是在大选投票结束后不久，其成员聚集在各自州府，将他们的选票投给其所在州获得最多选民选票的总统候选人。总统候选人要赢得选举，必须获得538张选举人选票中的270张。《宪法》规定，如果没有候选人获得多数票，则必须由众议院投票作出决定，此时，众议院以来自同一个州的所有议员为单位进行投票，即每个州和哥伦比亚特区各只有一张选票。

在11月的总统选举后，为期四年的总统任期从次年1月20日开始（1933年批准的《第二十条修正案》[Twentieth Amendment]将日期从3月改至此）。总统履任时举行就职典礼，传统上是在国会议员办公的美国国会大厦(U.S. Capitol)台阶上举行。按照传统，总统在最高法院(Supreme Court)首席大法官的主持下公开宣誓就职。《宪法》第二条中规定的誓词是：“我谨庄严宣誓，我一定忠实执行合众国总统职务，竭尽全力，恪守、维护和捍卫合众国宪法。”宣誓仪式之后是就职演说，新总统在演说中概述其政府的政策和计划。

总统的权力

美国总统是世界上权力最大的职位之一。《宪法》规定，总统必须“确保使法律忠实得到执行”。总统通过主持联邦政府行政分支的工作履行这一职责——这一庞大机构约有350万人，其中包括100万现役军人。此外，总统还拥有重要的立法和司法权力。

行政权力

在行政分支内，总统拥有管理国家事务和联邦政府运作的广泛权力。总统可以发布条例、规定和被称作行政命令的指示，它们对联邦机构具有法律约束力，但无需经国会批准。作为美国三军统帅，总统还可以召集各州的国民警卫队(National Guard)为联邦效力。在战时或国家紧急状态时，国会可以授予总统更大权力来管理国家经济和保护国家安全。

1992年，乔治·布什(George Bush)总统在美国国家航空航天局总部宣布一项环境保护计划。

总统负责任命所有行政部门和机构的主管以及数百名其他联邦高级官员——这些任命需经参议院批准。大多数联邦工作人员则通过文职公务员(Civil Service)制度选拔，以能力和经验作为受聘和晋升的依据。

立法权力

尽管宪法规定“所有立法权”归于国会，但总统作为公共政策的主要制定者，在立法方面也发挥着重要作用。总统可以否决国会通过的任何法案，除非两院各有三分之二的议员投票推翻总统否决，该法案便不会成为法律。

国会处理的许多立法是根据行政部门的动议起草。在向国会提交的年度和特别报告中，总统可以提出其认为必要的立法建议。国会如未对这些提案作出反应便休会，则总统有权召集国会举行特别会议。但除了这种正式形式外，总统作为一个政党的领袖和美国政府的最高行政首脑，有能力影响公共舆论，进而能够对国会的立法进程产生影响。

近年来，为了促进与国会的工作关系，总统在白宫设立了国会联络办公室(Congressional Liaison Office)。总统的助手掌握所有重要立法

1998年，比尔•克林顿(Bill Clinton)总统在美国国会议员簇拥下签署高等教育立法。

活动的最新动态，并努力说服两党的参议员和众议员支持行政机构的政策。

司法权力

在宪法授予总统的权力中，有一项是任命重要的公职官员。总统对联邦法官（包括最高法院法官）的任命需要经过参议院批准。另一项重要的权力是完全赦免或有条件赦免任何被判违反联邦法律的人——弹劾案除外。赦免权还包括可以减少刑期和罚款。

外交事务权力

根据《宪法》，总统是负责美国同其他国家关系的首要联邦官员。总统任命大使、公使和领事——需经参议院批准——并接受外国使节和其他政府官员来访。总统通过国务卿处理所有同外国政府的官方联系。有时，总统亲自出席首脑会议，与各国领导人在会上直接磋商。例如，伍德罗•威尔逊(Woodrow Wilson)总统曾在第一次世界大战(World War I)结束时率领美国代表团参加巴黎和会；富兰克林•罗斯福(Franklin D. Roosevelt)总统在第二次世界大战(World War II)期间曾与同盟国领

1981年，罗纳德·里根(Ronald Reagan)总统在提名桑德拉·戴·奥康纳(Sandra Day O'Connor)担任美国最高法院第一位女法官后与她会晤。

导人会晤；其后的每一任总统都曾与其他国家的元首会晤，探讨经济和政治问题，达成双边和多边协议。

总统通过国务院(Department of State)，负责保护海外的美国公民以及在美国的外国国民。总统决定是否承认新国家和新政府，与其他国家谈判达成条约——条约经三分之二参议员批准后对美国产生约束力。总统还可与外国政权达成无需参议院批准的“行政协定”。

对总统权力的限制

由于总统的角色和职责范围非常广泛，加之在国内和国际舞台上引人注目，因此政治分析人士往往高度强调总统拥有的权力。一些人甚至以“至高无上的总统权力”来形容在富兰克林•罗斯福总统任期内扩大的总统职权。

新总统一经上任便会发现一个严峻现实，即：新政府所继承的官僚机构不易管理，并且在转变方向时非常缓慢。在总数约350万的文职政府雇员中，总统有权最多可任命3000人左右。

总统会发现政府机器通常不受总统干预而运作，过去如此，今后也仍将继续如此。新总统会立即面对即将离任的上届政府留下的积压待做的决策。他们要接手在自己上任很早之前就已经制定并成为法律的预算，以及法律规定的主要开支计划(如退伍军人福利、社安保障金支付以

2005年，乔治•W•布什(George W. Bush)总统与其外交政策顾问会晤。

及为老年人提供的联邦老年医保计划[Medicare])。在外交事务中，总统必须遵守其前任在职期间谈判达成的条约和非正式协议。

随着选举后“蜜月期”的欢愉渐逝，新总统会发现国会变得不太合作，媒体也越来越挑剔。总统被迫需要在各种不同的、经常是相互对立的经济、地域、族裔和意识形态利益之间建立至少是暂时的联盟。任何立法若要获得通过，都必须与国会达成妥协。已故总统约翰•肯尼迪(John F. Kennedy)曾说：“在国会击败一项法案非常容易。通过一项法案却困难得多。”

尽管有这些限制，每一位总统至少都会实现自己的一部分立法目标，并通过否决权阻止被其认为不符合国家最大利益的其他法律的颁布。总统在处理战争与和平——包括条约谈判——事务上拥有强大权威。此外，总统可以利用其独特的地位明确地表述观点和倡导政策，而且比政敌更能吸引公众的注意力。西奥多•罗斯福(Theodore Roosevelt)总统将总统职位的这个特征称为“权力讲坛”(bully pulpit)，因为当总统提出一个议题时，它必然会成为公共辩论的话题。总统的权力和影响也许有限，但还是大于任何其他担任或不担任公职的美国人。

行政分支

联邦法律的日常贯彻和管理分别由不同的行政机构负责；行政机构由国会成立，负责处理特定领域的国内和国际事务。15个部的

首脑由总统任命并经参议院批准，他们构成一般被称作总统“内阁”的顾问委员会。除这些部以外，很多幕僚组织共同组成总统行政办公室(Executive Office of the President)。其中包括白宫班子、国家安全委员会(National Security Council)、管理与预算办公室(Office of Management and Budget)、经济顾问委员会(Council of Economic Advisers)、美国贸易代表办公室(Office of the U.S. Trade Representative)及科技政策办公室(Office of Science and Technology Policy)。

《宪法》对总统内阁未作规定。但《宪法》确实提到，总统可以书面形式向每个行政部门的主管官员就其负责领域内的任何问题征询意见，然而，《宪法》中并未提到部门名称或说明其职责。同样，《宪法》对内阁成员的任职资格也无具体规定。

基于现实的需要，内阁在没有《宪法》条文的情况下形成，因为即使是在美国第一任总统乔治•华盛顿的时代，总统也不可能不需要建议和协助。内阁作用依总统而定。有些总统大量依赖内阁的建议，有些则不然，还有少数总统基本上不理会内阁。无论内阁成员是否扮演顾问的角色，他们都有责任指导具体相关领域内的政府活动。

行政分支的每个部都有数以千计雇员，其办公机构分布在华盛顿特区和全国各地。部机构下面分设有署、局、办公室/处和科，各有具体职责。

巴拉克•欧巴马(Barack Obama)总统在2012年提议，通过合并六个以商业和贸易为主的大部和机构对政府进行重组，但截至2013年中期，国会尚未审议此提案。

农业部(Department of Agriculture)

农业部提供针对农业生产的服务，旨在确保生产者和消费者享有公平的价格和稳定的市场；致力于提高和保持农业收入；帮助发展和扩大农产品的海外市场。农业部通过向贫困人口发放食品券、主办营养教育项目以及管理主要面向儿童、孕妇和老年人的其他食品援助项目，致力于减少贫困、饥饿和营养不良。农业部还通过帮助土地所有者保护土壤、水源、森林和其他自然资源，维护农业生产能力。

美国农业部负责管理旨在贯彻国家增长政策的农村发展、信用和保护项目，并在各个农业领域开展科学和技术研究。农业部通过其检查和评级机构，确保上市食品符合质量标准。其农业研究局(Agricultural

内 阁 (Cabinet)

美国政府各部以部长(secretary)为首，司法部(Department of Justice)例外；司法部以检察总长(attorney general)为首，亦即司法部长。

农业部(Department of Agriculture)：成立于1862年。

商务部(Department of Commerce)：成立于1903年。

商务与劳工部(Department of Commerce and Labor)于1913年分离成两个独立的部。

国防部(Department of Defense)：于1947年通过合并以下各部而成立：战争部(Department of War，成立于1789年)、海军部(Department of the Navy，成立于1798年)和空军部(Department of the Air Force，成立于1947年)。虽然国防部长是内阁成员，但陆军部长、海军部长和空军部长均不是。

教育部(Department of Education)：成立于1979年。之前是卫生、教育与福利部(Department of Health, Education and Welfare)的一部分。

能源部(Department of Energy)：成立于1977年。

卫生与公众服务部(Department of Health and Human Services)：成立于1979年；卫生、教育与福利部（成立于1953年）在当年分立。

国土安全部(Department of Homeland Security)：成立于2002年。

住房和城市发展部(Department of Housing and Urban Development)：成立于1965年。

国内资源部(Department of Interior)：成立于1849年。

司法部(Department of Justic)：成立于1870年。在1789年到1870年之间，检察总长是内阁成员，但不是部长。

劳工部(Department of Labor)：成立于1913年。

国务院(Department of State)：成立于1789年。

运输部(Department of Transportation)：成立于1966年。

财政部(Department of the Treasury)：成立于1789年。

退伍军人事务部(Department of Veterans Affairs)：成立于1989年，至此退伍军人事务局(Veterans' Administration)被升至内阁级。

Research Service)针对国家重点农业问题研究制定解决方案，并负责管理国家农业图书馆(National Agricultural Library)，为从科研人员到普通民众的广大用户提供信息。

农业部对外农业服务局(Foreign Agricultural Service)负责促进出口并为美国农业提供服务。它雇佣海外专业人员，了解外国农业情况，为满足美国农业和商业利益服务。美国林业局(U.S. Forest Service)也是农业部的机构之一，负责管理范围广泛的国家森林和自然保护区。

商务部(Department of Commerce)

商务部致力于促进美国的国际贸易、经济增长和技术进步。它为提升美国在全球市场的竞争力提供协助和信息；管理旨在增加就业岗位和促进少数族裔拥有的企业成长的项目；为企业和政府规划人员提供统计、经济和人口统计信息。

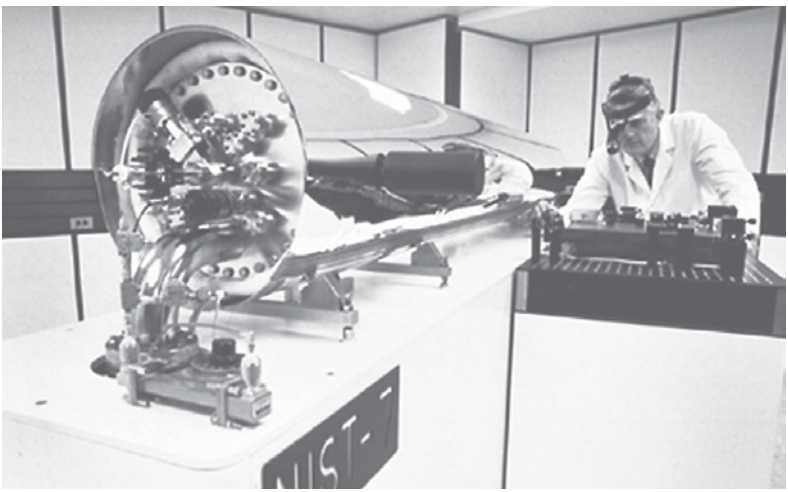
商务部包括许多不同的机构。例如，国家标准与技术研究院(National Institute of Standards and Technology)，它通过协助行业开发和应用技术、测量方法和标准来促进经济增长。而包括国家气象局

在靠近爱达荷州杜波依斯市(Dubois, Idaho)的美国农业部绵羊实验站，绵羊被赶入羊圈进行清点和称重。

(National Weather Service)在内的美国国家海洋和大气管理局(National Oceanic and Atmospheric Administration)则致力于增进对地球环境的了解并保护国家海岸及海洋资源。专利商标局(Patent and Trademark Office)通过保护作者和发明者对其创造发明的专有权来促进科学进步和实用艺术。国家电信和信息管理局(National Telecommunications and Information Administration)就电信政策为总统提供咨询，并努力激励创新、鼓励竞争、创造就业和为消费者提供优质低价的电信服务。

国防部(Department of Defense)

国防部负责所有与国家军事安全相关的事务，它的总部是世界最大型办公建筑之一——五角大楼(Pentagon)。国防部拥有由100万现役男女军人组成的军队。在紧急情况下，还有110万州预备部队(称为国民警卫队[National Guard])支援。此外，约有71.8万名文职雇员在国防部从事研究、情报通信、测绘和国际安全事务等工作。国防部长手下有负责协调、指挥和执行高度专业化情报运作以辅助美国政府行动的国家安全局(National Security Agency)，国家安全局同时也是美国情报系统(U.S. Intelligence Community)的成员之一。



在科罗拉多州博尔德市(Boulder, Colorado)，原子钟研造者之一戴夫•格莱兹(Dave Glaze)检查美国商务部国家标准与技术研究院的设备。原子钟通过精确计算原子的共振频率来计时。

国防部拥有陆军、海军、海军陆战队和空军四个军部，以及四个军事院校、国家军事学院(National War College)、参谋长联席会议(Joint Chiefs of Staff)和数个专门的作战司令部。国防部在海外保持军事力量以履行条约义务，保护国家的边远领土和商务，提供空战及增援力量。非军事职责包括防洪、开发海洋资源和管理石油储备。

教育部(Department of Education)

虽然在美国教育体系中学校主要由地方负责，但教育部发挥国家层面的领导作用，旨在解决美国教育中的一些关键问题，并承担信息交流中心的角色，协助国家和地方决策者提高教育质量。教育部负责制定和施行有关联邦教育资助项目的政策，其中包括学生贷款项目、弱势和残疾学生项目及职业教育项目。

上世纪90年代，教育部的主要关注包括：提高对所有学生的要求标准；提高教学水平；让父母和家人参与孩子教育；加强学校的安全、秩序和杜绝毒品；加强学业和就业之间的联系；让学生有更多机会获得上大学和接受培训的经济援助；帮助所有学生成为具有科技素养的人。

美国国防部长罗伯特·盖茨(Robert Gates)（左）出席美国空军学院(U.S. Air Force Academy)2007年毕业典礼。

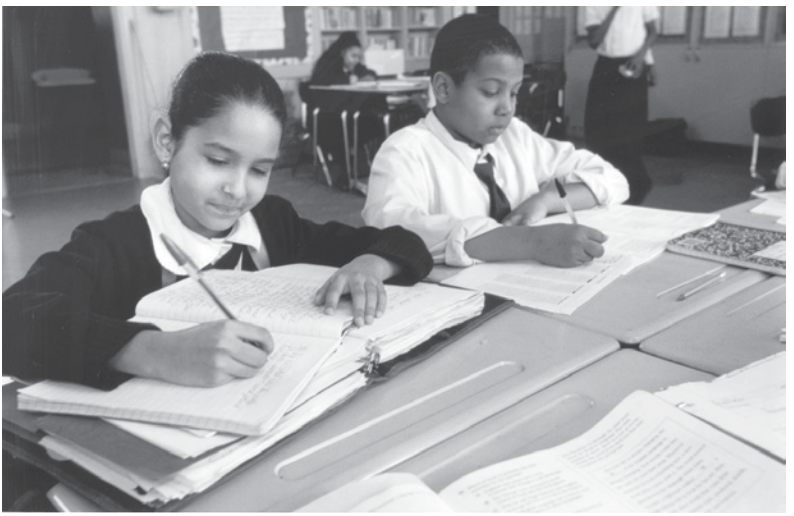
能源部(Department of Energy)

上世纪70年代，随着美国能源问题引起越来越大担忧，国会通过立法成立能源部。能源部接管了已经涉足能源领域的若干政府机构的职能。如今，能源部各机构的职责范围包括能源技术研究、开发和示范；节能；民用和军用核能；能源生产和使用监管；石油的定价和分配；以及一个总体能源数据收集和分析项目。

能源部通过设定标准将能源生产的有害影响降到最低限度来促进保护国家环境。例如，能源部开展与环境和健康相关的研究，其中包括分析能源相关污染物及其对生态系统的影响。

卫生与公众服务部 (Department of Health and Human Services)

卫生与公众服务部负责监督约300个项目，它或许是直接影响着最多美国人的生活的联邦机构。该部内的最大机构是管理医保和医助两个项目的老年医保和医疗补助服务中心(Centers for Medicare & Medicaid Services)；有大约五分之一的美国人得到这两个项目的医保服务。联邦老年医保计划为美国近5000万老年人和残疾人提供医疗保险。医疗补助计划由联邦政府和州政府联合开展，为包括2800万儿童在内的6200万低收入者提供医保服务。



纽约市一所公立学校的孩子在教室里学习。

卫生与公众服务部还负责管理世界一流的医学研究机构——国家卫生研究院(National Institutes of Health)，为癌症、阿尔茨海默氏症、糖尿病、关节炎、心脏病和艾滋病等大约50000个疾病研究项目提供支持。卫生与公众服务部的其他机构负责保障国家食品和药物安全有效；预防传染病爆发；为美国印第安人(American Indian)和阿拉斯加原住民(Alaska Native)提供医疗保健服务；帮助提高防止药物滥用、戒毒治疗和心理健康服务的质量并使服务更加方便普及。

国土安全部(Department of Homeland Security)

在2001年9月11日发生恐怖主义袭击后，为了更好地保护美国公民，国会于2002年立法成立国土安全部，将22个不同的联邦部门和机构的部分单位合并成一个统一的内阁部。并入国土安全部的一些较大的机构包括负责海关、移民、自然灾害应对和交通运输安全的部门以及海岸警卫队(Coast Guard)。

经过10年时间，国土安全部确立了基于风险分析的方针，旨在发现、防范和应对从恐怖主义袭击到自然灾害的各类威胁。国土安全部不仅负责保护美国边境、对进口货物征税和执行移民法，现在也负责应对网络威胁。国土安全部下辖特工处，负责保护总统和副总统及其家人以及来访贵宾和国家元首的安全。美国海岸警卫队是美国主要的海事执法和执照管理机构，负责执行海上搜救任务、打击毒品走私并致力于防止石油泄漏和海洋污染。

住房和城市发展部
(Department of Housing and Urban Development)

住房和城市发展部负责管理协助社区发展并为提供平价住房的项目提供帮助。住房和城市发展部负责实施旨在确保个人和家庭在购买住房时不遭歧视的公平住房法。它也负责管理有助于家庭买房的抵押贷款保险计划以及为无力支付基本住房的低收入家庭提供租金补贴的计划。此外，该部还为复兴社区、防止城区衰败和鼓励新社区发展的计划提供协助。它也保护市场购房者的利益，并促进旨在刺激房屋建筑业的相关计划。

国内资源部(Department of the Interior)

作为国家主要的自然资源保护机构，国内资源部负责管理美国境内联邦政府拥有的大部分公共土地和自然资源。美国鱼类和野生动植物

在加利福尼亚州洛杉矶市的康复中心(Rehabilitation Center)，老年医学专家特里萨•范(Teresa Pham)与一位病人交谈。联邦老年医保计划为将近5000万美国人提供医疗保险。

管理局(U.S. Fish and Wildlife Service)管理着561个野生动植物保护区、38个湿地管理区、70个国家鱼苗孵化场以及保护野生动植物的法执网。国家公园管理局(National Park Service)管理着近400个国家公园以及纪念园、纪念碑、建筑、风景区干道、河道、海岸、休闲活动区和历史遗址，并由此保护着美国的自然与文化遗产。

国内资源部通过土地管理局(Bureau of Land Management)负责管理主要位于美国西部——从牧场植被和休闲活动区到木材和石油生产——的数百万公顷公共土地及资源。美国垦务局(Bureau of Reclamation)负责管理美国西部半干旱地区稀缺的水资源。国内资源部监管美国的矿业开采，评估矿产资源，并对保护美国印第安人和阿拉斯加原住民部落委托的资源负有主要责任。在国际上，国内资源部负责协调美属维尔京群岛(U.S. Virgin Islands)、关岛(Guam)、美属萨摩亚(American Samoa)、北马里亚纳群岛(Northern Mariana Islands)等属地的联邦政策，并监管为马绍尔群岛(Marshall Islands)、密克罗尼西亚联邦(Federated States of Micronesia)和帕劳群岛(Palau)提供的发展资金。

司法部(Department of Justice)

司法部在法律事务和法院中代表政府，并在受要求时向总统和行政部门首脑提供法律咨询和意见。司法部由司法部长，即联邦政府的首席执法官领导。该部的联邦调查局(Federal Bureau of Investigation)是处理联邦犯罪的主要执法机构。司法部的另一个主要机构缉毒局(Drug Enforcement Administration)负责执行针对麻醉品和管制药物的法律和追查大型不法贩毒组织。

司法部也为地方警察力量提供援助。此外，司法部负责领导全国各地的联邦地方检察官和执法官，监督联邦监狱和其他刑罚机构，就假释和赦免申请开展调查并向总统报告。司法部与国际刑警组织(International Criminal Police Organization，缩写INTERPOL)相连，该组织负责促进176个成员国执法机构之间的互助。

劳工部(Department of Labor)

劳工部负责促进美国工薪劳动者的福利、帮助改善工作条件并促进劳资关系。劳工部通过职业安全与健康管理局(Occupational Safety and Health Administration)、就业标准署(Employment Standards Administration)、矿业安全和健康管理局(Mine Safety and Health Administration)等机构贯彻联邦劳工法。这些法律保障雇员的一系列权利，包括安全和健康的工作条件、小时工资和加班费、不遭受就业歧视、以及失业保险和工伤赔偿等。劳工部保护职工享有养老金的权利，资助就业培训计划并协助求职。劳工统计局(Bureau of Labor Statistics)负责监督和报告在就业、价格和其他国家经济衡量指数方面的变化。在求职方面，劳工部尤其注重帮助年纪较大的人、青少年、少数族裔、女性和残疾人。

国务院(Department of State)

国务院是协助总统制定和贯彻美国对外政策的外交事务机构。国务院评估美国的海外利益，就政策和未来行动提出建议，并采取所需措施贯彻既定政策。国务院负责美国的对外接触和对外关系，就承认新国家和新政府向总统提供建议，与外国谈判达成条约与协议，在联合国(United Nations)和其他主要国际组织中代表美国。国务院在世界各地设有250多个使领馆和外交办事处。1999年，国务院将美国武器控制与裁军署(U.S. Arms Control and Disarmament Agency)和美国新闻署(U.S. Information Agency)并入其组织结构和职责范围。

2012年，美国缉毒局特工押解一名危地马拉贩毒嫌疑人走向等候的飞机，准备将其引渡到美国。

运输部(Department of Transportation)

运输部通过10个业务单位制定国家的整体交通政策，它们包括高速公路规划、发展和建设；城市客运；铁路；民用航空；水道、港口、高速公路以及石油和天然气管道的安全。

例如，联邦航空管理局(Federal Aviation Administration)负责管理机场塔台网络、空中交通控制中心和全国各地的飞行服务站；联邦公路管理局(Federal Highway Administration)为各州提供资金，用于改进47000多英里的州际高速公路系统、城市和农村道路及桥梁；国家公路交通安全局(National Highway Traffic Safety Administration)为机动车及机动车设备制定安全性能标准；海事管理局(Maritime Administration)管理美国的商船队。

财政部(Department of Treasury)

财政部负责国家的财政和货币。它履行以下四个基本职能：制定金融、税收和财政政策；担任美国政府的财务代理；实施相关专业执法；以及制造货币。财政部向国会和总统报告政府财政状况和国家

经济情况。它还负责监管州际贸易和外贸中的酒、烟草和武器的销售，并监督美国邮政署(U.S. Postal Service)的邮票印刷。

财政部设有货币监理局(Office of the Comptroller of the Currency)，负责根据相关法律，监督约2036家私有联邦注册银行的经营活动（其他银行由联邦储备系统或州政府管理）。国税局(Internal Revenue Service)负责决定、评估和征收税款；税收是联邦政府最大的收入来源。

退伍军人事务部(Department of Veterans Affairs)

退伍军人事务部于1930年作为一个独立的机构成立，于1989升为内阁部，负责为符合条件的美国退伍军人及其家属发放福利和提供服务。退伍军人健康管理局(Veterans Health Administration)通过在美国国内、波多黎各(Puerto Rico)和菲律宾的821个门诊诊所、152所医院、300个退伍军人中心和147个养老院提供住院和养老院护理、门诊医疗及牙科服务。退伍军人事务部还在老年化、妇女健康、艾滋病和创伤后压力症候群等领域开展医学研究。

在华盛顿州西雅图市(Seattle, Washington)的联邦航空管理局地区中心，空中交通控制员监视雷达显示器。

退伍军人福利局(Veterans Benefits Administration)负责管理残疾抚恤金、养老金、特别改装住房和其他服务的申请。它还负责管理退伍军人教育计划，并为符合条件的退伍军人和现役军人提供房屋贷款援助。退伍军人事务部的国家公墓系统(National Cemetery System)在全美116个墓地为退伍军人及其符合条件的家庭成员提供丧葬服务、墓碑和纪念碑。

独立机构和政府法团

行政各部是联邦政府的主要运作单位，但很多其他机构也对保持政府和经济的顺利运转负有重要责任。这些机构不隶属于任何一个行政部，因此通常被称为独立机构。截至2013年，美国有至少70个独立联邦机构，负责处理从艺术和人文到铁路工人养老金等各方面事务。

这些机构的性质和目的各不相同。有些拥有监管权力，专门监督某些经济领域；有些为政府或人民提供特殊服务。在大多数情况下，这些机构是由国会设立，旨在处理在普通立法范畴内变得过于复杂的事务。

2013年1月欧巴马总统第二次就职典礼期间，特工处(Secret Service)特工站在总统装甲豪华轿车的踏板上。

例如，国会1970年设立了环境保护署(Environmental Protection Agency)以便协调政府保护环境的行动。以下是一些最重要的独立机构。

中央情报局(Central Intelligence Agency，缩写CIA)负责协调某些政府部门和机构的情报活动；收集、对比和评估与国家安全相关的情报信息；并向总统办公室的国家安全委员会提供建议。

环境保护署(Environmental Protection Agency，缩写EPA)与美国各州和地方政府协作，控制和减少空气和水污染，并处理与固体废物、杀虫剂、辐射和有毒物质有关的问题。环境保护署制定并实施空气与水质量标准，评估杀虫剂和化学物质的影响，并管理用于清理有毒废料场地的“超级基金”(Superfund)项目。

联邦通讯委员会(Federal Communications Commission，缩写FCC)负责监管无线电、电视、电缆、卫星和电报形式的州际和国际通讯。该委员会为电台和电视台颁发执照，分配广播频率，并执行旨在确保有线电视收费合理的法规。联邦通讯委员会既监管电话和电报公司等传统的通讯公司，也监管无线通讯服务商。

联邦储备委员会(Federal Reserve Board)是美国中央银行——联邦储备系统(Federal Reserve System)——的管理机构。该委员会通过影响信贷额和流通货币量实施美国货币政策。联邦储备系统负责监管私有银行机构，遏制金融市场的系统性风险，为美国政府、公众和金融机构提供某些金融服务。

联邦贸易委员会(Federal Trade Commission，缩写FTC)通过调查消费者、企业、国会或媒体报道的对个体公司的投诉，落实联邦反托拉斯法和消费者保护法。该委员会致力于通过消除不公平或欺诈行为，确保美国市场运作的竞争性。

总务署(General Services Administration，缩写GSA)负责联邦财产、建筑和设备的购买、供应、运作与维护以及过剩物品的出售。总务署也负责管理联邦机动车队并监督远程办公中心和儿童保育中心。

国家航空航天局(National Aeronautics and Space Administration，缩写NASA)成立于1958年，负责美国太空计划。国家航空航天局将美国首批卫星和宇航员送入轨道，并于1969年发射了将人类送上月球的阿波罗号(Apollo)飞船。今天，国家航空航天局致力于解决美国航空运输系统面临的挑战，如空中交通拥挤问题；与其他国家共同运作国际空间站

(International Space Station)；探索地球、太阳系及更遥远的宇宙太空；并开发具有高回报率的技术。

国家档案及文件管理局(National Archives and Records Administration，缩写NARA)负责监督所有联邦档案的管理，保护国家历史。国家档案馆的藏品包括文字材料原件、电影胶片、录音和录像、地图、照片和电脑数据。《独立宣言》(Declaration of Independence)、《合众国宪法》(U.S. Constitution)和《权利法案》(Bill of Rights)均保存在位于华盛顿哥伦比亚特区的国家档案馆内，并向公众展出。

国家劳工关系委员会(National Labor Relations Board，缩写NLRB)负责落实美国主要的劳工法——《国家劳工关系法》(National Labor Relations Act)。该委员会被授权阻止或纠正对劳工的不公平待遇，保护雇员享有组织起来和通过选举决定是否以工会作为自己的谈判代表的权利。

国家科学基金会(National Science Foundation，缩写NSF)通过为大专院校、非营利组织和小型商业机构提供赠款、合同和其他协议，支持美国科学和工程学的基础研究与教育。国家科学基金会鼓励大学、行业和政府间的合作，并积极促进科学和工程学领域的国际合作。

一位垂钓者在俄亥俄州代顿市(Dayton, Ohio)的大迈阿密河(Great Miami River)边钓鱼。这条河已根据美国环境保护署设定的标准得到清理。

人事管理局(Office of Personnel Management，缩写OPM)是联邦政府的人力资源机构。它致力于确保国家公务员免受政治影响，并且基于资格能力选拔和公平对待联邦雇员。人事管理局为各机构提供人事服务和相关政策指导，并管理联邦退休系统和医疗保险计划。

和平队(Peace Corps)成立于1961年，负责培训和分配前往国外服务两年的志愿者。和平队的志愿者目前在大约76个国家开展工作，在农业-农村发展、小型企业、健康、自然资源保护和教育等方面提供服务。

证券交易委员会(Securities and Exchange Commission，缩写SEC)成立的宗旨是保护购买股票和债券的投资者。联邦法律要求有意通过出售公司证券来筹集资金的公司向证券交易委员会提交业务情况报告，以便投资者能够获得所有重要信息。委员会有权阻止或处罚证券交易中的欺诈行为，并被授权监管证券交易所。

小型企业管理局(Small Business Administration，缩写SBA)成立于1953年，为小企业提供建议、协助并保护其关心的利益。小型企业管理局为小企业提供贷款担保，为洪水和其他自然灾害的受害者提供援助，

联邦储备系统——美国的央行——通过影响信贷额和流通货币总量实施美国货币政策。

2012年10月，在登上从哈萨克斯坦发射飞往国际空间站的联盟号(Soyuz)火箭之前，美国国家航空航天局宇航员凯文•福特(Kevin Ford)（中）与担任指挥的俄罗斯同事奥列格•诺维茨基(Oleg Novitskiy)(下)和叶夫根尼•塔列尔金(Evgeny Tarelkin)(上)向人们挥手示意。

促进少数族裔拥有的企业的成长，并帮助小企业获得向联邦政府提供商品和服务的合同。

社安局(Social Security Administration，缩写SSA)负责管理包括退休、残疾和抚恤金福利的国家社会保险计划。为了获得享受这些福利的资格，大部分美国职工需缴纳对其收入征收的社会保障税；雇员未来享有的福利基于纳税纪录。

美国国际开发署(United States Agency for International Development，缩写USAID)负责管理美国针对发展中国家、东欧以及从前苏联获得独立的国家的对外经济和人道援助计划。该机构支持以下四个领域的项目：人口和健康、根基广泛的经济发展、环境、民主。

2008年10月，美国和平队84岁的志愿者拉尔夫·伯恩斯坦(Ralph Bernstein)(右)与其执教的加纳北部塔马利(Tamale)地区中学的学生合影。

美国邮政署(United States Postal Service)由在1971年取代了邮政部(Post Office Department)的一个自主经营公共公司负责运作。邮政署负责邮件的收取、运输和投递，并管理全国各地数千个地方邮局。邮政署还通过万国邮政联盟(Universal Postal Union)和其他与外国的协议提供国际邮政服务。同样于1971年成立的独立的邮资委员会(Postal Rate Commission)负责设定各类邮件的资费标准。

美国小型企业管理局为像佩里(Perry)和莫妮卡•洛佩斯(Monica Lopez)这样有良好创意的人提供帮助：他们在加利福尼亚州帕萨迪纳(Pasadena)的商店通过因特网销售辣椒酱。

美国政府

宪法

立法分支
(Legislative Branch) BRANCH

国会(Congress)
参议院(Senate)
众议院(House of Representatives)
国会建筑管理局(Architect of the Capitol)
国会警卫署(Capitol Police)
国会预算办公室(Congressional Budget Office)
国会研究室(Congressional Research Service)
版权办公室(Copyright Office)
政府问责局(Government Accountability Office)
政府印务局(Government Printing Office)
国会图书馆(Library of Congress)
医疗补助及CHIP支付系统研究委员会
(Medicaid and CHIP Payment and Access Commission)
老年医保支付顾问委员会
(Medicare Payment Advisory Commission)
开放世界领袖中心(Open World Leadership Center)
斯滕尼斯公共服务培训中心(Stennis Center for Public Service)
美国植物园(U.S. Botanic Garden)Commission, Open World
Leadership Center, Stennis Center for Public Service, U.S. Botanic Garden

行政分支
(Executive Branch)

总统 (President)
副总统(Vice President)
总统行政办公室(Executive Office of the President)
经济顾问委员会(Council of Economic Advisers)
环境质量委员会(Council on Environmental Quality)
总统官邸(Executive Residence)
国家安全班子(National Security Staff)
行政事务办公室(Office of Administration)
管理与预算办公室(Office of Management and Budget)
国家毒品管制办公室(Office of National Drug Control Policy)
科技政策办公室(Office of Science and Technology Policy)
美国贸易代表办公室(Office of the United States Trade Representative)
副总统办公室(Office of the Vice President)

司法分支
(Judicial Branch)

美国最高法院(Supreme Court of the United States)
下级法院(Lower Courts):
多辖区诉讼司法委员会(Judicial Panel on Multidistrict Litigation)
美国破产法院(U.S. Bankruptcy Courts)
美国联邦巡回上诉法院(U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit)
美国国际贸易法院(U.S. Court of International Trade)
美国上诉法院(U.S. Courts of Appeals)
美国地区法院(U.S. District Courts)
美国联邦法院(地区和辖区)
(U.S. Federal Courts, by Geographic Location and Circuit)

特别法院(Special Courts):
美国武装部队上诉法院(U.S. Court of Appeals for the Armed Forces)
美国退伍军人索赔上诉法院(U.S. Court of Appeals for Veterans Claims)
美国联邦索赔法院(U.S. Court of Federal Claims)
美国税务法院(U.S. Tax Court)

法院辅助机构(Court Support Organizations):
美国法院行政管理局(Administrative Office of the United States Courts)
联邦司法中心(Federal Judicial Center)
美国量刑委员会(U.S. Sentencing Commission)

政府各部
（及英文简称）

农业部 (USDA)

商务部(DOC)

国防部 (DoD)

教育部 (ED)

能源部 (DOE)

卫生与公众健康部(HHS)

国土安全部(DHS)

城市住房与发展部(HUD)

国内资源部(DOI)

司法部 (DOJ)

劳工部 (DOL)

国务院 (DOS)

运输部 (DOT)

财政部(the Treasury)

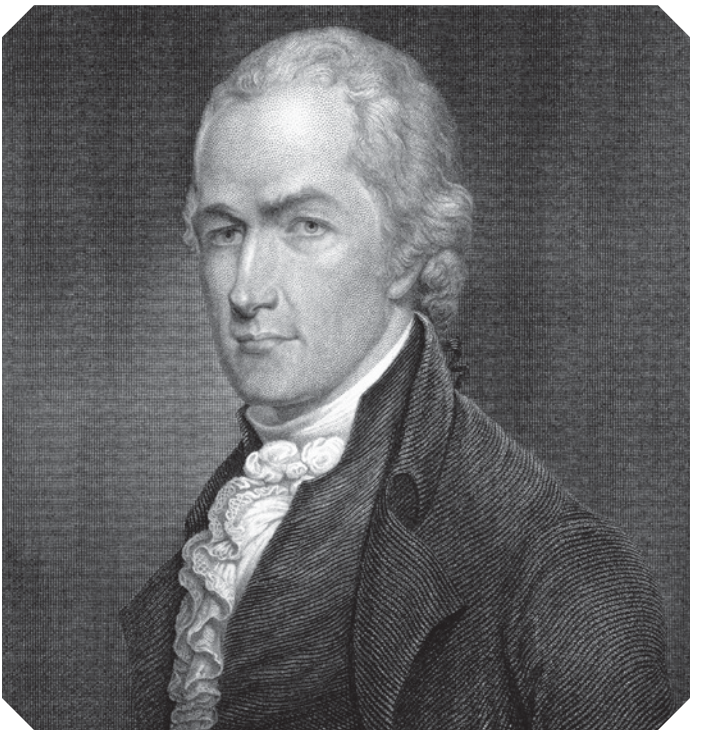
退伍军人事务部(VA)

独立机构和政府法团

美国行政会议(Administrative Conference of the United States)
古迹保护咨询委员会(Advisory Council on Historic Preservation)
非洲发展基金会(African Development Foundation)
中央情报局(Central Intelligence Agency,缩写CIA)
民权委员会(Commission on Civil Rights)
商品期货贸易委员会(Commodity Futures Trading Commission)
消费品安全委员会(Consumer Product Safety Commission,缩写CPSC)
国家与社区服务团(Corporation for National and Community Service)
哥伦比亚特区法庭服务与罪犯监督机构(Court Services and Offender Supervision Agency for the District of Columbia)
防护核设施安全委员会 (Defense Nuclear Facilities Safety Board)
环境保护署 (Environmental Protection Agency,缩写EPA)
平等就业机会委员会(Equal Employment Opportunity Commission,缩写EEOC)
美国进出口银行(Export-Import Bank of the United States)
农业信贷管理局(Farm Credit Administration)
农业信贷体系保险公司(Farm Credit System Insurance Corporation)
联邦通讯委员会(Federal Communications Commission,缩写FCC)
联邦存款保险公司(Federal Deposit Insurance Corporation,缩写FDIC)
联邦选举委员会(Federal Election Commission,缩写FEC)
联邦能源监管委员会(Federal Energy Regulatory Commission)
联邦住房金融局(Federal Housing Finance Agency)
联邦劳工关系局(Federal Labor Relations Authority)
联邦海事委员会(Federal Maritime Commission)
联邦仲裁调解局(Federal Mediation and Conciliation Service)
联邦矿业安全与健康审查委员会(Federal Mine Safety and Health Review Commission)
联邦储备系统 (Federal Reserve System)
联邦退休储蓄投资委员会(Federal Retirement Thrift Investment Board)
联邦贸易委员会(Federal Trade Commission,缩写FTC)
总务署 (General Services Administration,缩写GSA)
博物馆和图书馆服务研究所(Institute of Museum and Library Services)
美洲国家基金会(Inter-American Foundation)
国际广播局 (International Broadcasting Bureau,缩写IBB)
功绩制保护委员会 (Merit Systems Protection Board)
世纪挑战集团 (Millennium Challenge Corporation)
国家航空航天局 (National Aeronautics and Space Administration,缩写NASA)
国家档案及文件管理局 (National Archives and Records Administration,缩写NARA)
首都规划委员会 (National Capital Planning Commission)
全国残疾人事务委员会 (National Council on Disability)
国家信用社管理局 (National Credit Union Administration,缩写NCUA)
国家艺术基金会 (National Endowment for the Arts)
国家人文基金会 (National Endowment for the Humanities)
国家劳工关系委员会 (National Labor Relations Board, 缩写NLRB)
国家调解委员会(National Mediation Board)
美国铁路客运公司(美铁)(National Railroad Passenger Corporation, 又称 AMTRAK)
国家科学基金会(National Science Foundation,缩写NSF)
国家运输安全委员会(National Transportation Safety Board)
核管理委员会(Nuclear Regulatory Commission, 缩写NRC)
职业安全与健康审查委员会(Occupational Safety and Health Review Commission)
法纪办公室(Office of Compliance)
政府行为准则办公室(Office of Government Ethics)
人事管理局 (Office of Personnel Management)
法律顾问办公室(Office of Special Counsel)
国家情报主任办公室(Office of the Director of National Intelligence)
国家反情报执行办公室(Office of the National Counterintelligence Executive)
海外私人投资公司(Overseas Private Investment Corporation)
巴拿马运河委员会(Panama Canal Commission)
和平队(Peace Corps)
退休福利担保公司(Pension Benefit Guaranty Corporation)
邮政管理委员会(Postal Regulatory Commission)
铁路职工退休管理委员会(Railroad Retirement Board)
证券交易委员会(Securities and Exchange Commission,缩写SEC)
兵役局(Selective Service System)
小型企业管理局(Small Business Administration,缩写SBA)
社安局 (Social Security Administration,缩写SSA)
田纳西河谷管理局(Tennessee Valley Authority)
美国国际开发署(United States Agency for International Development)
美国国际贸易委员会(United States International Trade Commission)
美国邮政署(United States Postal Service, 缩写USPS)
美国贸易和开发署(United States Trade and Development Agency)

“政府意味着立法权。”

——亚历山大·汉密尔顿(Alexander Hamilton),《联邦主义者文集》(Federalist Papers),1787年至1788年。



4

第 四 章

立法分支: 国会的权力范畴

《宪法》(Constitution)第一条规定，联邦政府的全部立法权属于由参议院(Senate)和众议院(House of Representatives)组成的两院制国会。参议院由每州选出的两名议员组成，目前共有成员100人。众议院的人数取决于各州人口，因此《宪法》没有规定其具体规模。众议院目前成员人数为435名。

在《宪法》通过后的最初100多年中，参议员并不是直接由人民而是由各州立法机构选出。参议员被视为是各个州的代表，职责是确保其所在州在各项立法中受到平等对待。1913年通过的《第十七条修正案》(Seventeenth Amendment)确定，参议员经由直接选举产生。

当年，参加制宪会议(Constitutional Convention)的代表认为，如果每项法律提案都必须经由两院——一个代表州政府，另一个代表人民——分别批准，那么，国会的立法就不太可能有失于仓促草率。国会中的一院可以对另一院具有牵制作用——如同英国议会(British Parliament)那样。《第十七条修正案》的通过没有给两院之间的这种权力平衡带来重大改变。

虽然在制宪会议上围绕国会的结构和权力出现过激烈辩论，但在许多代表看来，立法分支相对不太重要。少数人还认为，国会将在很大程度上关注外部事务，把国内事务留给州和地方政府处理。这些看法显然失误了。实际证明，国会极其活跃，在所有与国家利益相关的事务上拥有广泛的权力和权威。虽然国会相对于行政分支的实力在美国历史不同时期有消有长，但它从来不是总统决策的橡皮图章。

国会成员的资格

《宪法》规定，美国参议员必须至少年满30岁，身为美国公民至少九年，并且是其当选州的居民。众议员必须至少年满25岁，身为美国公民至少七年，并且是其当选州的居民。各州可以对当选国会议员设置更多要求，但《宪法》让参、众两院分别有权决定对自身成员资格的要求。

每个州有权选出两名参议员。因此，面积约为3156平方公里的最小的罗得岛州(Rhode Island)与面积约为1,524,640平方公里的最大的阿拉

斯加州(Alaska)在参议院拥有同等人数的代表。人口约为48万的怀俄明州(Wyoming)与人口为3227万的加利福尼亚州(California)在参议院的代表人数相同。

众议院成员的总数由国会决定并根据各州人口划分。不管人口多少，每个州受宪法保障在众议院至少有一名代表。目前，七个州——阿拉斯加州、特拉华州(Delaware)、蒙大拿州(Montana)、北达科他州(North Dakota)、南达科他州(South Dakota)、佛蒙特州(Vermont)和

国会大厦

怀俄明州——只有一名代表，而人口众多的四个州有20名以上代表——加利福尼亚一个州就有53名代表。

《宪法》规定，每10年举行一次人口普查，并根据人口变化重新分配众议院席数。根据最初的宪法条例，众议员人数以每3万公民中选出一人为限。第一届众议院有65名成员，在1790年举行第一次人口普查后增至106名。如果始终基于1比3万的标准，那么美国的人口增长会使众议院代表总数达到大约7000人。因此，这个比例逐渐调整，如今众议员人数与人口的比例是大约1比70万。

各州立法机构将州划分为国会选区，选区的人口必须基本相等。每隔两年，各个选区的选民选出一名众议院代表。

国会参议员是在偶数年通过全州选举产生。参议员任期六年。每隔两年，国会中有三分之一的参议员面临选举，从而保持始终有三分之二的成员具有一定的联邦级立法经验。

理论上讲，众议院有可能完全由当年选出的新议员组成。但在实际中，大部分议员会数次重新当选。因此与参议院一样，众议院始终可以保持一批有经验的核心议员。

众议院成员的任期为两年，故一届国会被视为两年。《合众国宪法·第二十条修正案》(Twentieth Amendment to the U.S. Constitution)规定，国会例行会议于每年的1月3日开始，除非国会另行规定日期。国会会期一直持续到国会成员表决休会为止——通常是在年底。总统在认为有必要时，可以召集特殊会议。国会办公地点在华盛顿哥伦比亚特区(Washington, D.C.)的国会大厦(Capitol building)。

众议院和参议院的权力

国会两院有权就任何议题提出立法，但征税立法必须由众议院提出。就这点而言，大州似乎比小州对国库可以产生更大影响。但是，在实际中，两院均可投票反对另一院通过的法案。也就是说，参议院可以否决众议院的税收法案——或任何法案——也可以添加改变其性质的修正案。在出现这种情况时，必须由参、众两院成员组成的协商委员会(conference committee)努力达成双方都可以接受的妥协，才有可能使法案最后得到通过。

2013年1月，第113届国会成员在美国众议院会议厅宣誓就职。

参议院也拥有自己的专门权力，包括确认总统任命的联邦政府高级官员和大使，以及以三分之二的票数批准各项条约。在这两方面，如果参议院不予批准，行政分支的举措无法生效。

只有众议院有权针对联邦官员提出可导致弹劾审判的渎职指控。只有参议院有权审理弹劾案并作出是否有罪的裁决。被定罪的联邦官员被开除公职。

《宪法》第一条对国会总体具有的广泛权力作了规定，其中包括：

- 规定和征收税；
- 为国库借贷；
- 制定管理州际和对外贸易的规则；
- 制定关于外国公民归化的统一规则；
- 铸造货币、厘定币值并规定对伪造货币的惩罚；
- 设置度量衡标准；
- 制定用于全国的破产法；
- 设立邮局和邮路；
- 颁发专利和版权；
- 建立联邦法院体系；

- 惩罚海盗；
- 宣战；
- 招募和供给军队；
- 装备海军；
- 召集民兵执行联邦法律、平息动乱或反击入侵；
- 制定政府所在地（华盛顿哥伦比亚特区）的所有法律；
- 制定实施《宪法》所需的所有法律。

这些权力中的某些内容已过时，但仍然有效。《第十条修正案》(Tenth Amendment)对国会权力作出明确限制。它规定，未授予国家政府的权力保留给各州或人民。此外，《宪法》具体禁止国会采取某些行动：

- 不得中止人身保护令(writ of habeas corpus)——保护令规定被控犯罪者在被关押前须经法官或法庭审理——除非为叛乱或入侵时期所必需；
- 不得通过任何可不经审判宣判某人有罪或违法的法律；
- 不得通过任何可在事后将某行为定为犯罪的法律；
- 不得直接向公民征税，基于人口调查的已有规定除外；
- 不得向任何州征收出口税；
- 不得给予任何州的港口或使用这些港口的船只特殊贸易或税收优惠；
- 不得批准任何贵族头衔。

国会官员

《宪法》规定，副总统为参议院议长。副总统不具有表决权，除非投票结果呈平局。在副总统缺席时，参议院选出临时议长(pro tempore)主持工作。众议院选出自己的主持人，即众议院议长(Speaker of House)。众议院议长和参议院临时议长一向是两院中的多数党成员。

每届新国会伊始，政党成员选出党派领袖及其他官员，负责主持立法提案程序。这些官员与议长和委员会主席一道，对立法具有极大影响力。

美国众议院女议员2013年1月在国会大厦前合影。

委员会程序

国会的一大特征是委员会在其程序中具有主导作用。但委员会如今具有的重要作用是通过演变，而不是由宪法规定，逐渐形成。《宪法》未对设立委员会作任何规定。

2013年，参议院有15个常设（或曰固定）委员会和70个小组委员会；众议院有21个委员会和104个小组委员会。每个委员会负责具体的立法领域：对外事务、防务、银行、农业、商务、拨款，等等。几乎每一项在众议院或参议院提出的法案都需提交某一相关委员会进行研究并提出建议。委员会可以批准、修改、否决或不理睬任何提交的议案。在未得到委员会通过的情况下，议案几乎根本没有可能在众议院或参议院得到全体表决。在众议院，若要求委员会将提案交给众议院全体讨论，需要得到218名议员的签名；在参议院，需要得到多数成员签名。在实际中，此类动议极少获得所需的支持。

在参众两院，委员会的程序运作掌握在多数党手中。委员会主席由党员核心小组或一批特别指定的成员选出。少数党在委员会中所占比例基于其在参议院或在众议院中的实力。

法案可以通过多种方式提出：有些由常设委员会起草；有些由针对具体立法议题成立的特别委员会起草；还有些可能来自总统或其他行政官员的建议。国会以外的公民和团体组织可以向国会议员提出立法

委员会体制

《宪法》没有具体规定设立国会委员会。但是，随着国家的成长发展，立法提案越来越需要得到更充分的审议。

委员会体制始于1789年。当时众议院议员发现，新立法提案会让他们陷入无休止的商讨。最早成立的几个委员会旨在处理独立战争(Revolutionary War)索赔、驿路和领土以及与其他国家的贸易有关的事宜。多年来，委员会随着政治、社会及经济状况的变化时有增加或解散。例如，独立战争索赔委员会已不复存在，但国会两院均成立了退伍军人事务委员会(Veterans' Affairs committee)。

在第113届国会(2013年-2014年)中，参、众两院分别有15个和21个常设委员会，另外还有四个由两院成员组成的联合常设委员会：国会图书馆(Library of Congress)、印务、税收和经济。此外，参议院和众议院分别可以任命或选择专门的委员会研究具体问题。鉴于工作量增加，这些常设委员会发展出170多个小组委员会。

这些委员会具有什么样的职能呢？就每一项法案而言——即提交国会的立法草案——都有相关的委员会负责进行详尽研究。委员会通常举行听证会来征询专家证人的意见。这些专家证人可能包括非委员会议员、行政分支官员、民间业界组织的代表以及个体公民。

在收集到所有相关事实后，委员会决定是否支持新法案，也可能建议对其进行修改。有时，法案会被搁置，而这实际意味着该法案不会再受到考虑。如果法案通过了委员会的审议并随后在众议院或参议院获得通过，两院将成立一个由双方议员组成的委员会，调和众议院和参议院在法案文本上的差异。两院“协商委员会”(conference committee)致力于以令所有成员满意的方式完成该法案的制定，而后将它交众议院和参议院付诸最后讨论和投票表决。法案通过后，将送交总统签字。

国会常设或固定委员会

众议院

- 农业
- 拨款
- 军事
- 预算
- 教育和劳工
- 能源与商务
- 职业道德
- 金融事务
- 对外事务
- 国土安全
- 众议院行政
- 情报
- 司法
- 自然资源
- 监督与政府改革
- 规则
- 科学、空间与技术
- 小企业
- 运输和基础设施
- 退伍军人事务
- 筹款

参议院

- 农业、食品和林业
- 拨款
- 军事
- 银行、住房和城市事务
- 预算
- 商务、科学和运输
- 能源和自然资源
- 环境和公用事业
- 财政
- 对外关系
- 卫生、教育、劳工和退休金
- 国土安全和政府事务
- 司法
- 规则和行政
- 小企业和创业
- 退伍军人事务

建议，国会议员个人也可以提出法案。法案在提出后被送交指定的委员会，在大多数情况下，委员会将安排一系列公开听证会，让支持或反对该项立法的人表述看法。这种听证程序可能持续几个星期或几个月，公众能够参与，立法程序因之而公开化。

委员会体制的一个优点是，它使国会议员及其工作班子能够针对各个立法领域积累相当可观的专门经验。在共和国初期，由于人口少，联邦政府的职责有限，此类专长不是如此重要。那时，每位代表都是通才，靠自身知识处理各领域中的问题。但是，今天国家事务的复杂性要求有专门知识才可驾驭。这意味着当选议员经常会让自己精通一、两个公共政策领域。

在委员会对一项法案表示支持后，该法案被送交全体会议进行公开辩论。在参议院，有关规则可以使辩论几乎无限期地一直进行下去。在众议院，由于人数众多，规则委员会(Rules Committee)通常设置时间限制。在辩论结束时，议员对法案进行投票表决：批准、否决、搁置——指将该法案放置一边，无异于否决——或将其送回委员会。法案如果先在众议院获得通过，则被送交参议院讨论，反之亦然。如果后者对法案作出修改，则将由两院成员组成一个协商委员会，调解分歧。

一项法案一旦被两院通过，便提交给总统，按照宪法规定，必须由总统采取行动使法案成为法律。总统可以签署该法案——使之成为法律——或否决该法案。法案被总统否决后，须经两院三分之二成员重新通过方可成为法律。

总统也可以拒绝签署或否决一项法案。在这种情况下，该法案在提交给总统10天后（不计星期日）不具总统签字而生效成为法律。对此的唯一例外是，在法案提交给总统后，如果国会在10天期限到期前休会，而总统拒绝采取任何行动，那么该法案自动失效——这种情况被称为“搁置否决”(pocket veto)。

国会调查权

国会具有的最重要的非立法功能之一是调查权。这项权力通常被授予委员会——可以是常设委员会、为具体目的专门设立的特别委员会、或是由两院成员组成的联合委员会。

展开调查的目的包括，为未来某项立法需要收集信息、审视已通过的法律的有效性、调查其他分支的成员和官员的资格和绩效以及在极少

数情况下，为提出弹劾作准备。委员会经常请外部专家协助举行调查听证会并就相关议题展开详细研究。

调查权含义重大。其一体现在有权将调查及调查结果公开。大多数委员会的听证会向公众开放，得到大众传媒的广泛报道。因此，国会的调查是立法人员可以使用的一个重要工具，用以向公民提供信息并唤起公众对国家有关事务的关心。国会委员会也有权强迫不情愿的证人作证，并对拒绝作证或提供假证者提出藐视国会或作伪证的指控。

国会中的不成文行事规则

与欧洲的议会体制相比，美国联邦议员的选举和行为方式与政党的中心准则相关甚微。美国任何一个主要政党都是地方和州组织的联盟体，在四年一次的总统选举时合成全国政党——共和党(Republican)或民主党(Democratic)。因此，国会成员的责任感是针对着其所在地方或州的选民，而不是全国政党领导人或国会同事。众议员和参议员的立法行为往往个人化、个性化，反映了他们所代表的选民类型，体现出他们自身建立起来的选民忠诚度赋予他们的自由。

因此，国会是一个平等的而不是等级式的机构。其权力来源并不是像在一个公司里那样自上而下，而是名副其实地来自四面八方。由于无甚奖惩可施，核心权威极其有限。国会决策是通过不断变动的联盟来完成，而这种联盟会随议题的不同而变换。有时，当受到相互矛盾的压力时——可来自白宫和来自重要经济或族裔群体——议员会通过使用程序规则来延迟某项决定，以避免冷落某一重要势力。推迟某一议题的理由也许是相关委员会尚未举行充分听证。国会也可以在对议题进行审议前指示某一机构提交详细报告。两院中的一方还可将某一议案搁置起来，从而在不必对其内容作决定的情况下，实际上将其否决。

一些非正式或不成文的行事规则往往决定着一位议员在国会中被分派的角色和影响力。在国会内部，“局内人”——把注意力放在其立法职责上的众议员和参议员——有可能比通过在全国性议题上公开讲话而享有知名度的“局外人”更有权势。议员一般彼此相敬，避免人身攻击，无论对手的政策如何令人不快。议员一般也会专注精通某几项政策领域，而不是充当立法所及所有领域的万事通。按照这些非成文规则行事的议员，更有可能被任命为有声望的委员会的成员，或者至少是进入对其所在地区很多选民的利益有影响的委员会。

国会监督权

根据字典，“oversight”（监督）一词的定义是“watchful care”(警惕看照)，而监督被证明是国会对行政分支产生影响的最有效手段之一。国会监督有助于防止浪费和欺诈，保护公民自由和个人权利，确保行政分支遵守法律，收集有关制定法律和教育公众的信息，以及评估行政分支的绩效。国会监督对象包括内阁各部、行政机构、监管委员会和总统。

国会的监督功能呈多种形式：

- 委员会调查和听证会；
- 与总统正式磋商和由总统提交报告；
- 参议院对总统提名人选及条约提出意见和予以批准；
- 众议院弹劾程序及随后的参议院庭审；
- 在总统丧失履行职责的能力或副总统办公室职位出现空缺时，基于《第二十五条修正案》(Twenty-Fifth Amendment)的众议院和参议院程序；
- 议员和行政官员之间的非正式会议；
- 国会议员担任政府专门委员会的成员；
- 国会委员会及辅助机构展开的研究，如国会预算办公室(Congressional Budget Office)、总审计局(General Accounting Office)和技术评估办公室(Office of Technology Assessment)——这些均是国会的职能机构。

国会行使的监督权导致过一些官员被革职、一些政策被修改或针对行政机构设立了新法的规。例如，1949年，参议院专门调查小组委员会的调查揭露了杜鲁门(Truman)政府高层官员中存在腐败。这导致某些机构的重组以及白宫(White House)成立了一个研究政府腐败问题的专门委员会。参议院对外关系委员会(Senate Foreign Relations Committee)在20世纪60年代后期举行的得到电视转播的听证会，帮助掀起反越战(Vietnam War)声浪。

国会在1973年进行的水门(Watergate)事件调查，揭露出非法利用职务谋取政治资本的白宫官员，众议院司法委员会(House Judiciary Committee)在次年针对理查德·尼克松(Richard Nixon)总统展开的弹劾程序结束了他的总统生涯。国会特别委员会通过1975年和1976年的调查，发现了情报机构中的严重滥权，并提出了控制某些情报活动的新立法。

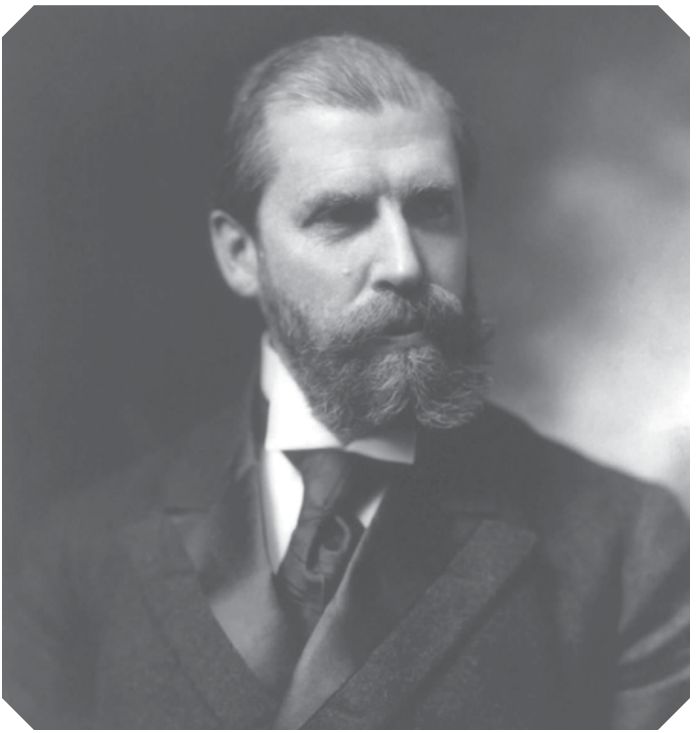
1983年，国会对将美国海关总署(U.S. Customs Service)和美国移民及归化局(U.S. Immigration and Naturalization Service)边检职能合并方案进行审视，对行政分支在没有新立法授权的情况下作出这种更动提出质疑。1987年，国会的有关监督工作披露了行政分支违反法律规定，向伊朗秘密出售武器并将武售所得转用于尼加拉瓜反政府力量的情况。国会的调查结果导致提出立法，防止类似情况再次发生。

1996年和1997年，由一个国会两党委员会展开的调查及随后的参议院听证揭露出国税局(Internal Revenue Service)存在的滥用职权和管理不善。国税局是负责征收所得税税款的联邦机构。参议院财政委员会(Senate Finance Committee)听取了国税局职员的证词，这些职员说，要求他们追讨欠税的压力如此之大，以至有时导致对纳税人构成骚扰。委员会也听取了公民的证词，他们称国税局误控他们未缴税并对他们穷追不舍。1998年，国会通过了国税局改革法，设立了独立的监督委员会，扩大了对纳税人的保护，包括将税务纠纷举证责任从纳税人转移到国税局。2013年，国会就一年前美国驻利比亚大使和在班加西(Benghazi)的另外三名美国外交使团成员遇难身亡事件举行了听证会。

历史反复证明，国会监督权是监督总统权力和把握公共政策的一个重要制衡手段。

“……司法分支保护我们受《宪法》保障的自由和财产。”

——美国最高法院首席大法官查尔斯·埃文斯·休斯(Charles Evans Hughes)1907年在纽约州埃尔迈拉(Elmira, New York)的演讲



5

第 五 章

司法分支：解释宪法

联邦政府的第三个分支是司法，它由分布在全国的法院系统构成，以合众国最高法院(Supreme Court of the United States)为其最高法律裁决机构。

在《宪法》(Constitution)尚未制定以前美国已经有州级法院。参加制宪会议(Constitutional Convention)的代表对于是否需要联邦法院系统以及它是否应该取代州法院有很大争议。与在其他有争议的问题上一样，代表们最终达成妥协，即《宪法》赋予联邦司法系统有限的权力，同时州法院继续行使其司法权。《宪法》第三条申明联邦法院系统的基础："合众国的司法权属于一个最高法院以及国会可随时规定设立的下级法院"。

联邦法院系统

基于上述指针，第一届国会(First Congress)将全国划分为不同的司法辖区，在每个司法辖区设立联邦法院。今天的结构便是从那时演变而来，即：最高法院、13个上诉法院、94个地区法院和2个有特别司法权的法院。国会至今仍具有设立和撤销联邦法院以及决定联邦司法系统法官人数的权力。但是，国会不能撤销最高法院。

联邦司法权适用于违反《宪法》、与国会行动或与美国所签条约有关的案件；涉及外国驻美大使、公使和领事的案件；以美国政府为当事一方的诉讼；一州（或其公民）与外国（或其公民或国民）之间的纠纷；以及破产案件。《第十一条修正案》(Eleventh Amendment)将一州公民为原告而另一州政府为被告的案件从联邦司法权管辖范围中排除。但它未触动在一州政府为原告而另一州公民为被告的案件中的联邦司法权。

联邦法院的权力既适用于涉及损害赔偿和其他赔偿的民事诉讼，也适用于违犯联邦法律的刑事案件。《宪法》第三条导致在州法院与联邦法院之间形成一系列复杂的关系。一般情况下，联邦法院不审理涉及各州法律的案件。但是，州法院却可以审理和裁决联邦法院拥有司法权的某些案件。因此，两套法院系统在某些方面拥有专属管辖权，而在其他方面则拥有共同管辖权。

《宪法》通过规定联邦法官如果“尽忠职守”将持续任职来保障司法独立——在实践中，他们可任职直至逝世、退休或辞职；但法官如在职期间触犯法律，则会像总统或联邦政府其他官员一样受到弹劾。美国法官由总统任命并经参议院(Senate)批准。国会也负责决定法官的薪资标准。

美国最高法院

最高法院

最高法院是美国最高级别的法院，也是唯一由《宪法》规定设立的法院。最高法院的裁决不能上诉至任何其他法院。国会有权决定最高法院的法官人数，并且在一定范围内决定最高法院应受理哪一类案件，但不能改变《宪法》赋予最高法院的权力。

《宪法》未规定法官的任职资格。虽然并没有设置法官必须是律师的要求，但事实上所有联邦法官和最高法院大法官都是律师。

从最高法院近225年前设立以来，先后有过112位大法官。最高法院最初设有1名首席大法官和5名大法官。在随后80年里法官人数时有变化，直到1869年人数才固定为1名首席大法官和8名大法官。首席大法官是最高法院的行政长官，但在裁决案件时与其他大法官一样只有一票。

最高法院仅在两类案件中有初审司法权：涉及国外要人的案件和以州为当事一方的案件。所有其他案件均由下级法院上诉至最高法院。

每年提交的案件有数千件之多。最高法院通常只受理7000件上诉案件中的150至200件。大多数案件涉及对法律的解释或国会通过某项立法的意图。但是，最高法院的工作有很大一部分涉及裁决立法或行政条例是否合宪。《宪法》未对这种司法审查权作出具体规定，但这是最高法院从它对《宪法》的解读中推理出的原则，并在1803年具有里程碑意义的“马伯里诉麦迪逊案”(Marbury v. Madison)中被给予明确阐述。在该案的裁决中，最高法院确定，“与《宪法》相悖的立法不是法律”，并进一步指出，“阐明法律原意是司法部门无可争议的职责”。这一原则也涵盖州政府和地方政府的活动。

最高法院大法官。上排（从左至右）：索尼娅•索托马约尔(Sonia Sotomayor)、斯蒂芬•布雷耶(Stephen G. Breyer)、塞缪尔•阿利托(Samuel A. Alito)和埃林娜•卡根(Elena Kagan)。下排(从左至右)：克拉伦斯•托马斯(Clarence Thomas)、安东宁•斯卡利亚(Antonin Scalia)、首席大法官约翰•罗伯茨(John G. Roberts)、安东尼•肯尼迪(Anthony Kennedy)和露丝•巴德•金斯伯格(Ruth Bader Ginsburg)。

最高法院的裁决无需基于完全一致的意见；简单多数票即可，前提是至少有6名大法官——法定人数——以撰写意见书或赞同其他大法官所写意见书的方式参与裁决。在存在分歧的裁决中，最高法院通常会发布一份多数意见书和一份少数意见书——或称异议意见书——二者都可能成为最高法院未来裁决的依据。如果大法官同意一项裁决但并非基于与多数相同的理由，他们往往会单独发表赞同意见书。

上诉法院和地区法院

1891年设立的上诉法院是联邦司法系统中第二最高级法院，旨在协理案件并减轻最高法院的负担。国会设立了12个地区巡回上诉法院和1个合众国联邦巡回上诉法院(U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit)。每个此类法院的法官人数相差很大(6到29名不等)，但大多数上诉法院有10至15名法官。

上诉法院复审其辖区内地区法院（具有联邦司法权的初审法院）的判决。上诉法院也有权复审独立监管机构颁布的法令——在监管机构内部审议机制已用尽而围绕某些法律问题仍存在严重分歧的情况下。此外，联邦巡回上诉法院拥有受理全国范围内特别案件上诉的司法权，例如涉及专利法的案件以及由有特别司法权的法院——国际贸易法院(Court of International Trade)和联邦索陪法院(Court of Federal Claims)——判决的案件。

上诉法院的下一级是地区法院。50个州和美国属地共划分为94个司法辖区，以便诉讼当事人可就近得到审理。地区法院共有678名法官，每个地区法院至少2名，许多地区法院有多名法官，而人口最多的司法辖区拥有20多名法官。视案件数量而定，一个区的法官可能会暂时在另一个区审案。国会根据人口、面积和工作量决定各司法辖区的范围。一些较小的州构成一个共同司法辖区，而纽约州(New York)、加利福尼亚州(California)和得克萨斯州(Texas)等较大的州则每州有4个司法辖区。

除哥伦比亚特区(District of Columbia)外，法官必须是其终身任职的司法辖区居民。地区法院定期在其司法辖区内的不同城市开庭。

地区法院审理的大多数案件和诉讼涉及违反联邦法律，如不正当地使用邮件、盗窃联邦财产以及触犯有关纯净食品、银行业务和反伪造规定的法律等。地区法院是唯一由“大”陪审团起诉被控有罪的被告并由“小”陪审团判决案件的联邦法院。

特里•尼科尔斯(Terry Nichols)(右二)在科罗拉多州丹佛联邦地区法院受审的素描场面。尼科尔斯因其在1995年俄克拉荷马州俄克拉荷马市(Oklahoma City, Oklahoma)联邦办公大楼爆炸案中的作用受到审判并被定罪。

每个司法辖区还有一个合众国破产法院(U.S. bankruptcy court)，因为国会确定，破产事宜应由联邦法院而非州法院受理。通过破产程序，不再能够向债权人还债的个人或企业可以请求在法院监督下进行资产清算或重整财务并制订出偿付债务的计划。

特别法院

除拥有普通司法权的联邦法院外，有时有必要为特殊目的设立法院。由于这些法院是通过国会采取行动而设立，因此被称为“立法”法院。这些法院的法官同其他联邦法院法官一样，也由总统任命，终身任职，并经参议院批准。

现今有两个特别初审法院，拥有受理全国范围内特定类型案件的司法权。国际贸易法院受理涉及国际贸易和海关问题的案件。而联邦索赔法院则对大多数如下案件拥有司法权：向美国政府索赔金钱损失、涉及联邦合同的纠纷、联邦政府非法“占据”私人财产，以及向美国政府索赔的其他各类案件。

“最高法院向经验教训和更有力的论理让步，它认识到，给自然科学带来如此成效的反复尝试过程，也适用于司法运作。”

——路易斯•布兰代斯(Louis D. Brandeis)，美国最高法院助理法官，1932年
“伯内特诉科罗纳多油气公司案”(Burnet v. Coronado Oil and Gas Co.)

6

第 六 章

最高法院具有里程碑意义的裁决

自从1790年合众国最高法院(U.S. Supreme Court)首次开庭审案以来，它已经作出过涉及从政府权力到公民权利和新闻自由的成千上万个裁决。虽然其中许多鲜为人知，也不为大众所关注，但有几项裁决因对美国历史产生了重大影响而具有特殊地位。以下是几个最重要的裁决案简介。

“马伯里诉麦迪逊案”(Marbury v. Madison,1803年)

“马伯里诉麦迪逊案”经常被称为最高法院历史上最重要的裁决。这项裁决确立了司法审查原则，并且确定最高法院具有判定立法和行政分支是否合宪的权力。

此案源自1800年总统选举后的一次政治争端。在那次选举中，民主–共和党人(Democratic-Republican)托马斯•杰斐逊(Thomas Jefferson)击败了联邦党人在任总统(Federalist)约翰•亚当斯(John Adams)。在亚当斯政府的最后日子里，联邦党人主导的国会设立了几个司法职位，包括哥伦比亚特区(District of Columbia)的42名治安法官。参议院确认了这些任命，总统签署了任命书，而后将由国务卿负责密封和发送任命书。在最后时刻的仓促中，即将离任的国务卿未能将任命书送至包括威廉•马伯里(William Marbury)在内的四名治安法官。

杰斐逊总统领导下的新任国务卿詹姆斯•麦迪逊(James Madison)拒绝送交那些任命书；新政府对联邦党人试图让其本党成员把持司法部门的做法非常恼火。马伯里在最高法院提起诉讼，要求命令麦迪逊送交他的任命书。

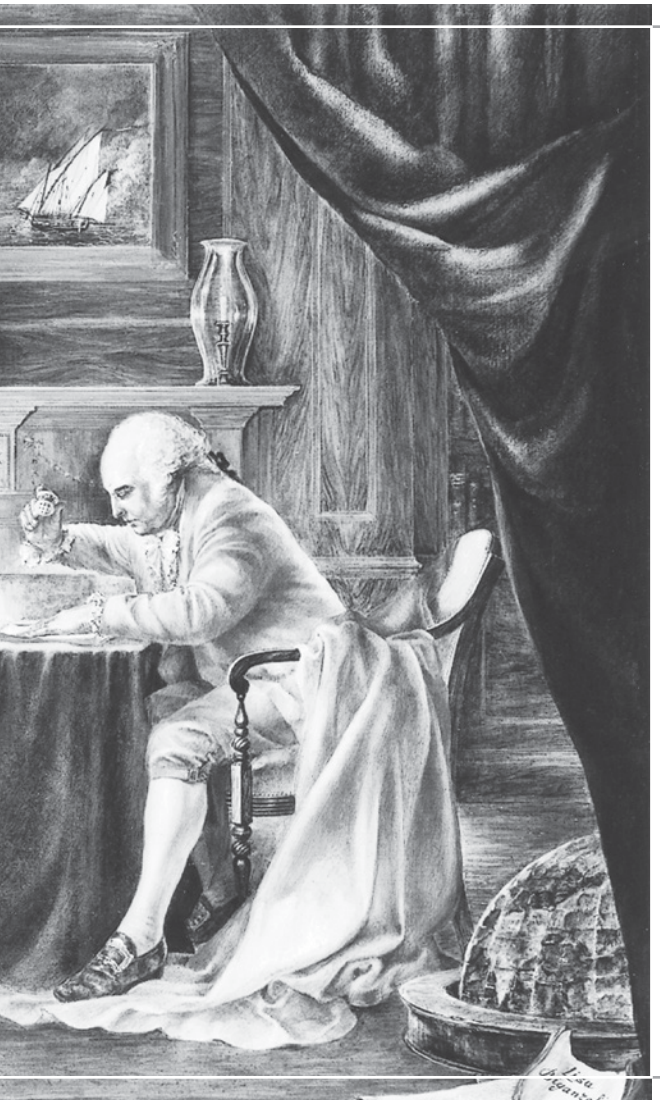
如果最高法院站在马伯里一边，麦迪逊仍可能拒绝送交任命书，而最高法院对确保贯彻自身决定无能为力。如果最高法院裁决马伯里

败诉，则等于允许杰斐逊派人士剥夺马伯里应得的合法职务，进而将冒把司法权拱手送给斐逊派人士的风险。首席大法官约翰•马歇尔(John Marshall)通过裁定最高法院无权过问此案而解决了这个难题。马歇尔说，赋予最高法院这一权力的《司法法案》(Judiciary Act)第13节违宪，因为它扩大了由《宪法》(Constitution)本身确定的最高法院原本的司法权。通过裁定不过问该案，最高法院确立了自己是法律最终冲裁者的地位。

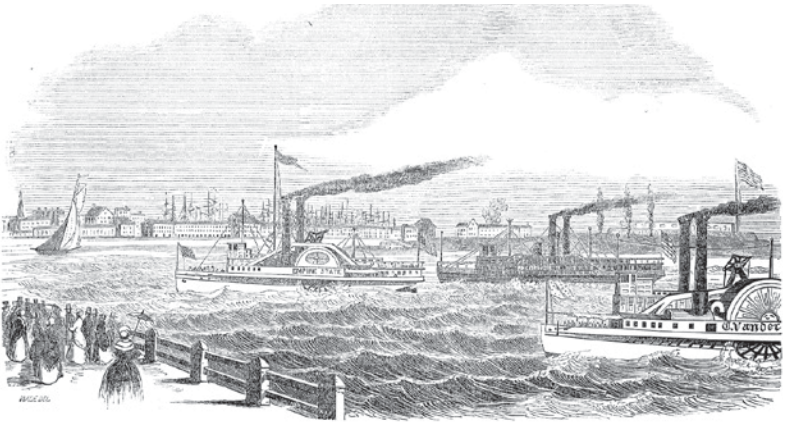
“吉本斯诉奥格登案”(Gibbons v. Ogden，1824年)

根据《邦联条例》(Articles of Confederation)组成的最初的合众国政府实力软弱，部分原因是它缺乏监管新国家经济的权力，包括州际商务的流通。《宪法》赋予联邦国会“监管……州际……商务”的权力，但是这项权力经常受到想要保持对经济事务控制权的各州的挑战。

在19世纪初期，纽约州(New York)通过了一条法律，要求往返于纽约州和新泽西州(New Jersey)之间的汽船营运公司获得纽约州的营业



艺术家描绘的约翰•亚当斯（右）在白宫任职的最后一个夜晚签署任命他的联邦党成员担任政府职务的情景。威廉•马伯里是此刻被亚当斯任命担任司法职务的人士之一，但未能如期收到任命文件。他就此在最高法院对继任政府内阁成员詹姆斯•麦迪逊提出诉讼，要求获得该项职务。最高法院对“马伯里诉麦迪逊案”一案的裁决确立了司法审查的原则。



19世纪的纽约港是“吉本斯诉奥格登案”的起源地，最高法院对此案的裁决确认了国会监管州际商务的权力。

执照。亚伦•奥格登(Aaron Ogden)拥有这样的执照；托马斯•吉本斯(Thomas Gibbons)则没有。当奥格登了解到吉本斯正在同他竞争而吉本斯没有纽约州的许可时，奥格登提出起诉，要求制止吉本斯经营。

吉本斯拥有根据《1793年海岸航运法》(Coasting Act of 1793)在海岸水域从事航运的联邦执照，但是纽约州法院同意奥格登的观点，认为吉本斯没有纽约州的执照是违法经营。然而，当吉本斯将他的案子上诉到最高法院后，大法官们裁定纽约州的法律违宪，因为它侵犯了联邦国会监管商务的权力。最高法院说：“‘监管’一词本身的定义就意味着对于被监管的事情拥有全部的权力。”因此，“它必然排除所有其他方就同一事履行同样权力的做法。”

“德雷德•斯科特诉桑福德案”
(Dred Scott v. Sandford, 1857年)

德雷德•斯科特(Dred Scott)是一个奴隶，他的主人约翰•埃默森(John Emerson)将他从允许蓄奴的密苏里州(Missouri)带到禁止蓄奴的伊利诺伊州(Illinois)。几年后，斯科特同埃默森一道回到密苏里州。斯科特认为，由于他曾在一个自由州生活，因此不应再被视为奴隶。

埃默森于1843年去世，三年后斯科特对埃默森的遗孀提起诉讼，要求获得自由。斯科特于1850年在密苏里一个法院打赢官司，但在

德雷德•斯科特是奴隶，因后来在一个自由州生活了一段时间而认为自己是自由人。最高法院在1857年的裁决否认了斯科特的申诉。该裁决遭到广泛批评，后来被推翻。

1852年，州最高法院推翻了下级法院的这个判决。与此同时，埃默森太太再婚，斯科特成了她兄弟约翰•桑福德(John Sanford，在法院记录中名字被误拼为Sandford)的合法财产。斯科特在联邦法院对桑福德提起诉讼，联邦法院于1854年判斯科特败诉。

当这个案件打到最高法院后，大法官们裁定，斯科特并不能因为曾在一个自由州生活过而成为自由人，身为黑人，斯科特不是公民，因此无权在法院起诉。这个裁决遭到普遍批评，并对反对奴隶制的亚伯拉罕•林肯(Abraham Lincoln)于1860年当选总统起到推助作用，也加速了1861年南北战争(Civil War)的爆发。“德雷德•斯科特诉桑福德案”的裁决最终根据宪法《第十三条修正案》(Thirteenth Amendment)和《第十四条修正案》(Fourteenth Amendment)被推翻。《第十三条修正案》在1865年废除了奴隶制，《第十四条修正案》在1868年使昔日奴隶获得公民身份。

“国家劳工关系委员会诉琼斯和劳克林钢铁公司案”（National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Corp., 1937年)

“吉本斯诉奥格登案”确定了国会监管州际商务的最高权威，而“国家劳工关系委员会诉琼斯和劳克林钢铁公司案”则将国会的权力从监管商务本身扩大到监管从事州际商务的企业的经营行为。

琼斯和劳克林钢铁公司是全国最大的钢铁生产商之一，因开除10名从事工会活动的员工而违反了《1935年国家劳工关系法》(National

1946年工人在宾夕法尼亚州匹兹堡市(Pittsburgh)琼斯和劳克林钢铁厂(Jones & Laughlin Steel Mill)厂门外。10年前，最高法院裁决琼斯和劳克林钢铁厂未能尊重工人享有的组织工会和集体谈判的权利。

Labor Relations Act of 1935)。该法禁止各种不公正的劳工关系做法，保护工人享有组织工会和集体谈判的权利。该公司拒绝服从国家劳工关系委员会要求重新起用被解雇工人的命令。一个上诉巡回法院拒绝通过法律手段促使委员会的命令得到实施，于是最高法院审理了该案。

这个案子涉及的问题是，国会是否有权监管从事州际商务的公司的“地方”活动——即发生在一个州内的活动。琼斯和劳克林钢铁公司提出，它的工厂里的条件不影响州际商务，因此不在国会监管权力之下。最高法院表示异议，认为“由行业纠纷造成[制造]运转的停顿对州际商务会产生严重影响。……经验充分表明，承认员工有权自行组织并有权选择他们自己的代表进行集体谈判往往是产业平安的一个必要条件。”通过判定《国家劳工关系法》符合宪法，最高法院使有组织的劳工胜诉，并为联邦政府对行业进行更广泛的监管创造了条件。

“布朗诉教育委员会案”
(Brown v. Board of Education , 1954年)

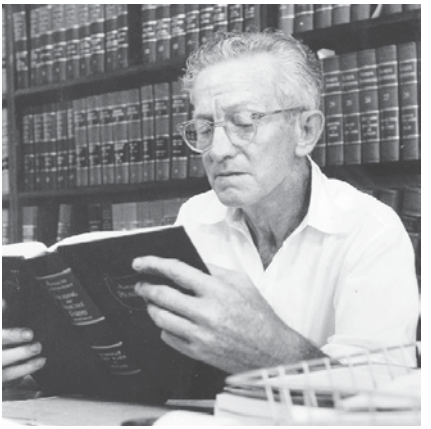
在此历史性案件以前，根据最高法院1896年对“普莱西诉弗格森案”(Plessy v. Ferguson)的裁决——即在设施相同的情况可以实行种族

在最高法院1954年对“布朗诉教育委员会案”的裁决确定了公立学校必须实行种族融合后，黑人孩子和白人孩子在一起学习。

隔离——许多州和哥伦比亚特区的学校均实行种族隔离制。1951年，堪萨斯州托皮卡市(Topeka，Kansas)的奥利弗•布朗(Oliver Brown)代表自己8岁的女儿起诉该市的教育委员会，向这个“隔离但平等”(separate-but-equal)的法律原则提出挑战。布朗要求让女儿到离家5个街区之隔的白人学校上学，而不是到21个街区之外的黑人学校读书。一个联邦法庭裁定，这两所学校在很大程度上相等，因此否决了布朗的起诉。

与此同时，南卡罗来纳州(South Carolina)、弗吉尼亚州(Virginia)和特拉华州(Delaware)的其他黑人孩子家长提起了同样的诉讼。特拉华州法庭确认，黑人学校的条件不如白人学校，因此命令黑人孩子转学到白人学校，但学校官员向最高法院提出上诉。

最高法院同时听取了所有案子的辩论。在黑人诉讼方提出的诉状中，有心理学家和社会科学家提供的数据和证词，说明了他们认为隔离做法对黑人孩子有害的原因。1954年，最高法院一致认为，“……在教育领域，‘隔离但平等’之说没有立足之地”，并裁定，公立学校中的种族隔离做法剥夺了黑人儿童享有的“《第十四条修正案》保障的法律平等保护”。



克拉伦斯•厄尔•吉迪恩在与他在狱中为最高法院准备自己的诉案时所使用的图书馆类似的法律图书馆学习。1963年，最高法院裁决迪恩胜诉，并要求各美国法院为雇不起律师的被告提供律师。

“吉迪恩诉温赖特案”(Gideon v. Wainwright, 1963年)

“米兰达诉亚利桑那州案”(Miranda v. Arizona, 1966年)

20世纪60年代最高法院的两个裁决支持了被指控犯罪者的权利。

克拉伦斯•厄尔•吉迪恩(Clarence Earl Gideon)因于1961年在佛罗里达州(Florida)抢劫一个台球厅被逮捕。他请求法院指定的律师为他辩护，但法官拒绝了他的请求，理由是，只有在死罪案中——涉及人命或被要求判处死刑的案子中——州法律才要求指定律师。吉迪恩为自己辩护，结果被判有罪。在狱中，他以很多时间在图书馆自学法律，并给最高法院手写了一封请愿书，要求审理他的案子。最高法院最后裁定，吉迪恩被剥夺了公平的审判，并要求每个州必须为被指控犯罪但请不起律师的人提供法律顾问。吉迪恩在一名辩护律师的帮助下重新受审后，被宣判无罪。

三年后，最高法院在另一案中裁定，受指控者应有权早在出庭前就得到法律顾问。欧内斯托•米兰达(Ernesto Miranda)在亚利桑那州(Arizona)的一个州法庭被判犯有绑架和强奸罪。他的有罪判决是基于米兰达在经受两个小时审讯后对警方所做的口供，而他没有被告知他有权让律师在场。最高法院在裁决中要求警官在逮捕嫌疑人时，必须提供如今已为人们熟知的米兰达警告：嫌疑人有权保持沉默；他们所说的任何话可能被用于对他们不利的场合；在审讯时他们可以要求律师在场；如果他们请不起律师，将为他们提供律师。

马丁•路德•金（右），于1960年在佐治亚州亚特兰大市(Atlanta)被捕。马丁•路德•金同一年在阿拉巴马州蒙哥马利市遭到的逮捕引发了“《纽约时报》公司诉沙利文案”。在该案中，最高法院裁定，政府官员不能声称自己遭到新闻界诽谤，除非新闻言论带有“确实恶意”并且“对[发表的信息]是否真实毫不在乎”。

“米兰达诉亚利桑那州案”是最高法院知名度最高的裁决之一，因为米兰达警告经常在美国电影和电视节目中得到戏剧化的表现。然而在1999年，一个联邦上诉法院在“迪克森诉合众国案”(Dickerson v. United States)中对该判决提出质疑。在该案中，一个被判有罪的银行抢劫者声称，没有妥善地向他宣读他的权利。2000年6月，最高法院以7对2票的裁决推翻了迪克森案的判决，有力重申了米兰达警告的有效性。

“《纽约时报》公司诉沙利文案”
(New York Times Co. v. Sullivan, 1964年)

美国宪法的《第一条修正案》(First Amendment)保障新闻出版自由。但是，多年以来，最高法院拒绝用第一修正案保护媒体免受诽谤罪诉讼，即以发表不实消息有损某人声誉为由而提出的诉讼。最高法院对“《纽约时报》公司诉沙利文案”的裁决使美国的诽谤法发生了根本性变化。最高法院裁定，在诽谤案中，公职官员不能简单地仅凭证明信息不实而胜诉，原告还必须证明记者或编辑“确实恶意”行事并对所发表的信息“是否真实毫不在乎”。

这个案子的起因是，南方基督教领袖联合会(Southern Christian Leadership Conference)在《纽约时报》刊登整版广告，为1960年在阿拉巴马州(Alabama)被捕的民权领袖马丁•路德•金(Martin Luther King, Jr.)的法律辩护募捐。沙利文(L.B. Sullivan)是阿拉巴马州蒙哥马利市

2012年11月，在宾夕法尼亚州埃文斯市(Evans City)郊外，巴拉克•欧巴马总统和他的竞争对手、共和党总统候选人、马萨诸塞州前州长米特•罗姆尼(Mitt Romney)的竞选标志咫尺相隔。在总统竞选最后的日子里，罗姆尼全力以赴在宾州展开竞选活动。

(Montgomery)主管警察局的市府专员，他声称那则广告不实地描述了该市警察局采取的行动因而对他构成诽谤。沙利文起诉了在《纽约时报》刊登广告的四名牧师和没有核实广告内容准确性的《纽约时报》。

那则广告的确含有一些不实之词，一个陪审团因此判沙利文获50万美元赔偿。《纽约时报》和民权领袖向最高法院提起上诉。而法院一致裁决他们的理由成立。最高法院裁定，诽谤法不能被用来“对批评公职官员官方行为的言论实行制裁”，要求批评人士保证他们言论准确将导致自我审查。最高法院没有看到任何证据证明《纽约时报》或那四名牧师在刊登广告时怀有恶意。

“公民联合会诉联邦选举委员会案”
(Citizens United v. Federal Election Commission, 2010年)

言论自由得到《第一条修正案》的保障，但围绕这项权利如何适用于竞选活动开支存在很大争论。非营利的公民联合会(Citizens United)提起诉讼，挑战2002年的一条限制公司和劳工组织政治开支的法律。一个下级法院对该案的裁决认为，在2008年选举开始前不久播放该团体批

评当时的总统候选人希拉里•克林顿(Hillary Clinton)的影片属于违法。

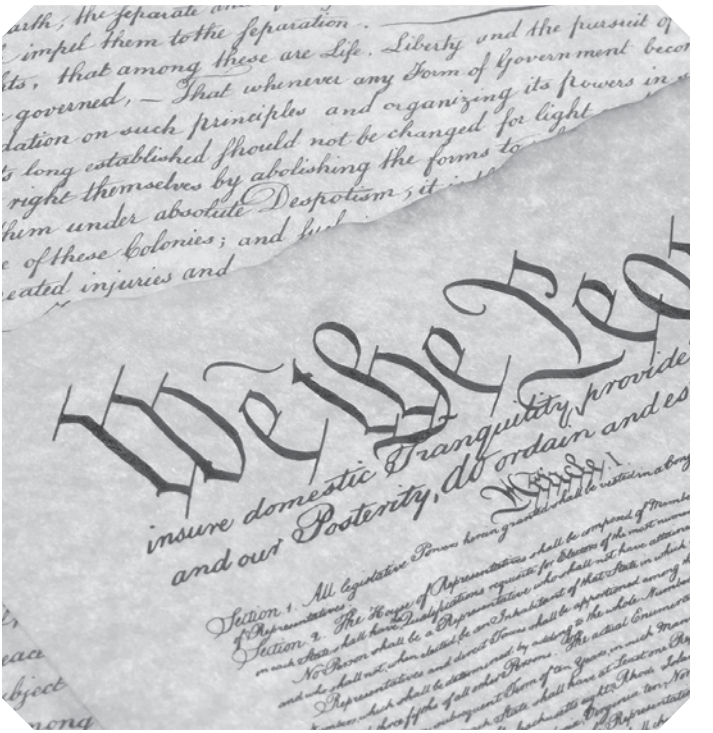
最高法院2010年的裁决远远超出了该案的具体问题范畴，在很大程度上推翻了2002年的相关法律。新的裁决认为，对公司和工会用其自身经费登政治广告的任何限制均属违宪。最高法院没有推翻不许公司和工会为政治竞选活动直接捐款的禁令。

“全国独立企业联盟等诉西贝利厄斯案”(National Federation of Independent Business et al. v. Sebelius, 2012年)

最高法院于2012年维持了有高度争议的、欧巴马总统倡导的《合理医疗费用法》(Affordable Care Act)。该法要求大多数美国人购买医疗保险。然而，首席大法官约翰•罗伯茨(John Roberts)撰写的意见书拒绝了欧巴马政府对此法律的辩护论点，即此法符合授予国会监管州际商务权力的《宪法》条款。最高法院的裁决是，基于国会具有征税权力，强制要求个人购买医疗保险符合宪法。

“宪法未授予合众国、也未禁止各州行使的权力，由各州各自或由人民保留。”

——《合众国宪法·第十条修正案》(The United States Constitution，Amendment X)，1789年



7

第 七 章

一个多政府的国家

根据《宪法》(Constitution)创建的联邦实体是美国政体的主要特征。但实际上，这个政体是由数千个更小的政府组成的集合体，其中包含50个州政府和哥伦比亚特区(District of Columbia)政府，以及更基层和更小的县、市、镇、村政府。

这种政府结构的多重性可以通过美国历史的演进过程得到最好解释。联邦体制可被视为是这一过程的最后一步。在有《宪法》之前，各殖民地（后成为州）已经各有自己的政府；而在有殖民地政府之前，许多县和更小的社区已组建了政府。早期英国殖民者最先成就的事情之一，便是为他们在大西洋沿岸建立的小小定居点建立政府管理机制。朝圣者(Pilgrim)甚至在1620年下船之前，就拟订了《五月花号公约》(Mayflower Compact)，堪称美洲第一部文字宪法。后来，随着新国家向西推进，每一个边疆定居点都成立了自己的政府来管理自身事务。

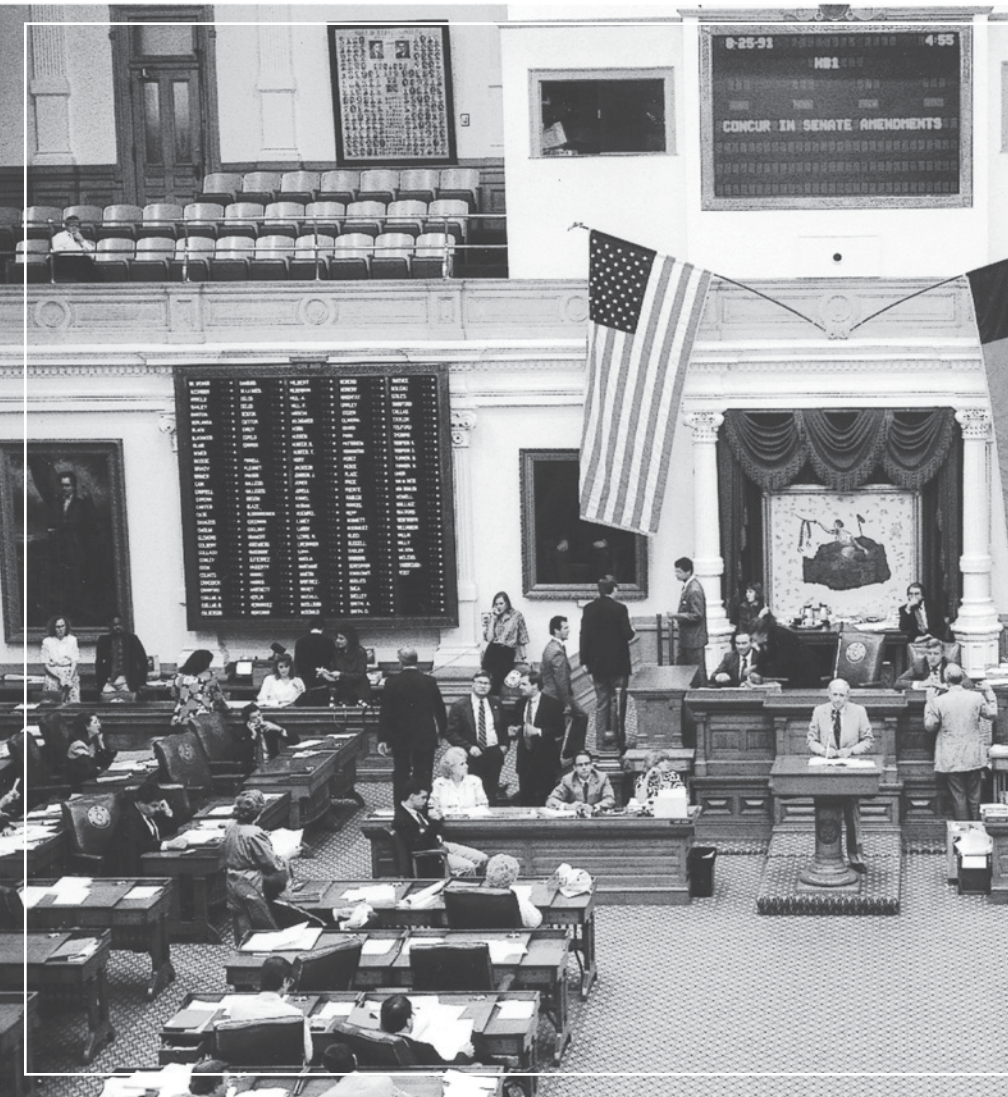
合众国宪法的起草者没有改变这种多层次的政府体制。他们在将联邦体制置于最高地位的同时，也明智地认识到，需要有更直接与民众相连和更能响应民众需求的一系列地方政府。因此，他们将某些职能——如国防、货币监管和对外关系——定为应归一个强有力的中央政府掌控，而其他事务——如卫生、教育以及地方交通——则被认为可以通过地方政府得到更好的管理。

州政府

在独立以前，各殖民地分别属于英国王室(British Crown)管辖。在尚未有宪法的共和国早期，每个州实际上是一个自治体。在制宪会议(Constitution Convention)上，代表们谋求建立一个更强有力、更可行的联邦联盟，但他们同时也注重维护各州的权利。

一般来说，各州界内的事务完全归州政府管辖。例如：州内通讯；与财产、工业、商业和公用事业相关的法规；州刑法法典；以及州内工作条件。在这一范畴内，联邦政府对州政府的要求是，它必须实行民主制，不得制定违反联邦《宪法》或与合众国法律及其签署的条约相冲突的法律。

当然，州与联邦的管辖权在许多方面重叠。尤其是近年来，联邦政府在诸如医保、教育、福利、运输以及住房和城市发展方面承担的责任



越来越多。但是，当联邦政府在各州行使这些职责时，相关项目通常是基于这两级政府的合作，而不是由上级政府强加于下级政府。

州政府同国家政府一样有三个分支：行政、立法和司法，并且具有与国家政府基本类似的功能和权限。州的行政主管是州长，由选民直接投票产生，一般任期为4年（有几个州任期为2年）。除内布拉斯加州(Nebraska)立法机构采用单院制以外，所有州均采取两院制：上院——通常被称为参议院(Senate)和下院——被称为众议院

得克萨斯州众议院在位于奥斯汀(Austin)的议会大厦开会。

2012年8月，在南卡罗来纳州安德森(Anderson)的一个国防基地，南卡罗来纳州州长尼基•黑利(Nikki Haley)将一项设立州英勇勋章的法案签署成法。

(House of Representatives)，也有些州采用下议院(House of Delegates)或代表大会(General Assembly)等名称。在绝大多数州，参议员任期为4年，众议员任期为2年。

各州宪法虽在细节上不尽相同，但一般均与联邦宪法的模式相似，并包含关于人民权利的宣言以及如何组织政府的蓝图。在诸如经商、银行、公用事业和慈善机构等方面，州宪法往往比联邦宪法规定得更详细明确。各州宪法都确立最终权力属于人民，并规定出一些作为政府立足之本的标准和原则。

市政府

美国曾经基本是一个农业国，而如今高度城市化，81%的人口居住在城镇、大城市或市郊。这使市政府在美国整个政府体系中占有极其重要的位置。相对于联邦和州一级政府而言，市政府承担着满足人民需要的更直接角色，负责提供从治安、消防到卫生标准、医保规章以及教育、公共交通和住房等各个方面的服务。

美国大城市的管理十分复杂。仅以人口规模而论，纽约市(New York City)比50个州中的39个州还要大。人们常会说，除总统外，美国最棘手的行政职务即是纽约市长。

市政府由州批准设立，在批准时对市政府的宗旨和权力有明确规定。但在许多方面，城市的运作独立于州政府。然而，对大多数大城市来说，与州及联邦机构的合作对满足城市居民需要至关重要。

全国各地市政府的形式可以非常不同，但几乎所有市政府都设有某种由选民选出的市议会(council)和一位行政首脑，其下有不同部门的负责人，协同管理城市事务。

市政府有三种主要类型：市长-市议会(mayor-council)；委员会(commission)；市政经理(city manager)。但许多城市并不是采用单纯一种形式，而是几种兼而有之。

市长-市议会：这是美国最早的市政府形态；在20世纪初以前，几乎所有美国市政府都采用这种形式。它的结构与州和联邦政府相似，即以一位民选市长为行政首脑，同时设有一个经选举产生、代表市内各区的市议会，亦即市立法机构。市长任命市政各部门的负责人及其他官员，有时须经市议会的批准。市长对市政规章——即城市法律——拥有否决权，通常也负责制定市政预算。市议会负责批准市政规章，制定房产税率，以及给市政各部门拨款。

委员会：这种形式把立法和行政功能集于一个行政委员会，人数通常为3人或3人以上，经全市选举产生。每一位委员负责监督一个或多个市政部门的工作。其中一人被任命为委员会主席，也常被称为市长，但其权力与委员会其他委员相等。

市政经理：随着都市事务变得日益复杂，民选官员往往不具备管理这些事务所需的专长，于是市政经理体制应运而生。这种体制将大部分行政权——其中包括执法和提供服务——交由一位训练有素、经验丰富的职业市政经理行使。

市政经理模式已经被越来越多的城市所采用。在这种模式中，一个经选举产生的小型市议会负责制定市政规章和政策，但聘用一位拿薪金的管理人——市政经理——来负责贯彻落实。市政经理负责制定市政预算并监督大多数市政部门。市政经理通常没有固定任期，只要市议会对其工作满意，可以一直留任。

佛罗里达州杰克逊维尔市(Jacksonville)市长阿尔文·布朗(Alvin Brown)2013年宣布佛罗里达州承诺拨款3600万美元，用于加深和拓宽该市港口的运河以处理更大的集装箱船只出入。

县政府

县是州的下一级行政单位，通常——但不总是———包括两个或两个以上城镇和数个村庄。纽约市如此之大，以至它分为五个不同的行政区(borough)，每个行政区自身便是一个县：布朗克斯(Bronx)、曼哈顿(Manhattan)、布鲁克林(Brooklyn)、皇后(Queens)和斯塔腾岛(Staten Island)。然而，有近1000万人口的洛杉矶县(Los Angeles County)，含有88个有各自政府的自治市和大片由县政府直接管辖的无法人地位的地区。

美国大多数县以一个镇或市为首府，县政府各部设在此地，县行政委员会或区行政管理人会议也在这里举行。在较小的县，委员会经全县推选；在较大的县，由区行政管理人担任地区或镇代表。县委会负责收税、借贷和拨款；设定县政府职工工资；监督选举；修筑维护公路和桥梁，以及管理国家、州和县的福利项目。

镇和村政府

数以千计的市政管辖区，由于规模太小而不能构成市政府。它们被定为自治镇(town)和村(village)，功能限于处理本地民生需要，如铺路和

街道照明；保障供水；提供治安和消防；制定当地卫生健康规章；收集垃圾、处理污水和其他废物清理；征收地方税以供政府运作所需；以及与州和县配合，直接管理本地学校系统。

政府功能通常是由经选举产生的委员会或理事会行使，它可以有不同的名称：镇或村理事会(town/village council)，市政管理委员会(board of selectmen)，行政管理委员会(board of supervisors)，专员委员会(board of commissioners)。有些委员会设有主席或会长，其职能相当于行政首脑，有些市镇则设立民选市长。政府职员可包括一名书记员，一名财务官，警员和消防员，以及卫生和福利官员。

地方政府还有一种独特的形式——主要是在美国的新英格兰(NewEngland)地区——即“居民市政会”(townmeeting)。在这些城镇，当地登记选民每年一次——有时视需要多次——举行公开会议，选举地方官员，辩论地方问题，并通过与政府运作相关的法律。大会作为一个整体，就道路修筑保养、公共建筑和设施的建造、税率以及城镇预算

2013年3月在佛蒙特州埃尔莫尔镇(Elmore)，书记员莎朗•德雷泊(Sharon Draper) (右)和主持人乔恩•盖莫尔(Jon Gailmor)在居民市政会上。

作出决定。已存在长达两个多世纪的这种居民市政会，往往被视为是最纯粹的直接民主形式，即政府权力不是通过代表，而是直接和定期由全体人民行使。

其他地方政府

上述联邦、州和地方政府形式尚未涵盖美国政府的全部形式。根据美国人口普查局(U.S. Bureau of Census；属于商务部[Commerce Department])的统计，包括县、市、镇、学区和特区在内的美国全国地方政府不少于89055个。

美国人现在依靠政府处理在共和国初期由个人自己承担的许多事务。在殖民时期，即使是在大城市，也很少有警察或消防员；政府既不管安装路灯，也不负责清洁街道。在很大程度上，人们靠自己来保护自身的财产和满足家庭的需求。

如今，满足这些需求被视为是通过政府来行使的全社区的责任。即使在小城镇，治安、消防、福利和卫生部门的功能也由政府行使。正因为这样，也就有了令人眼花的各种行政建制。

教育和治安往往是地方政府的职能，如在俄勒冈州罗斯堡(Roseburg)这里一样。

“防止政府误入歧途是公民的职责。”

——美国最高法院(U.S. Supreme Court)大法官罗伯特·杰克逊(Robert H. Jackson),“美国通讯协会诉杜德斯案”(American Communications Association v. Douds),1950年

8

第 八 章

民有政府: 公民的角色

美国建国先贤通过1787年起草的《合众国宪法》(U.S. Constitution)，创建了一个新型政府体制。这种体制所基于的理念——在当时颇具革命性——初看起来直接了当：管理国家的权力直接来自人民，由合众国公民通过自由和公开的选举而不是靠世袭或武力来决定。这种理念在理论上或许非常简洁清晰，但在当时的实践中却缺少包容性。从一开始，选举资格——哪些人可以投票，哪些人无权投票——便在现实中变得复杂化。

建国先贤毕竟是生活在他们所处的时代中。在他们看来，不言而喻，只有与社会利益攸关的人，才应该对由谁管理社会拥有发言权。他们认为，既然建立政府是为了保护财产和个人自由，因此参与选举政府的人应该既有财产也有个人自由。这在当时意味着，只有拥有财产的白人男性新教徒(Protestant)才可以投票。而女性、贫民、契约奴工、天主教徒(Catholic)和犹太教徒(Jew)以及来自非洲的奴隶或美国原住民都不得投票。历史学家迈克尔·舒德森(Michael Schudson)说："女性与奴隶和佣人一样，被她们的从属关系所限定。公民身份只属于那些是自己生活主人的人。"由于这些限制，1789年，当这个新生合众国选举乔治·华盛顿(George Washington)担任国家首任总统时，投票人只占人口的6%左右。

虽然这些新美国人为自己摆脱了皇室和贵族而感到自豪，但在建国之初，"平民"继续听从于"绅贵"。因此，出身于富裕和有社会关系的家庭的人可以几乎毫无障碍地赢得政界职位。不过，这种状态并没有持续很久。民主理念被证明具有势不可挡的力量：那些不是非常富有也没有强大社会关系的人此时开始相信，自己也应该有机会参与管理国家。

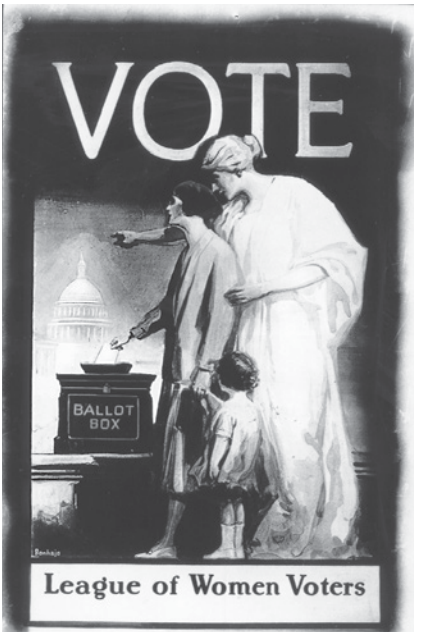
扩大选举权

在整个19世纪，美国政治生活缓慢但不可阻挡地越来越具有包容性。陈规被破除，以前遭受排除的群体开始参与政治进程，越来越多的人一步步逐渐获得投票权。首先被取消的是有关宗教和拥有财产的限制，因此到19世纪中叶，大部分成年白人都可以投票。

其后，在围绕奴隶制问题而爆发的南北战争(Civil War，1861年至1865年）结束后，《合众国宪法》的三条修正案极大地改变了美国

民主的规模和性质。1865年通过的《第十三条修正案》(Thirteenth Amendment)废除了奴隶制。1868年通过的《第十四条修正案》(Fourteenth Amendment)宣布，所有在合众国出生或归化入籍的人均为合众国和所居住的州的公民，他们的生命权、自由权、财产权和受法律平等保护的权利均将受到联邦政府保护。1870年通过的《第十五条修正案》(Fifteenth Amendment)禁止联邦或州政府因种族、肤色或以前的奴隶身份而歧视有可能投票的人。

2012年11月大选时，选民在明尼苏达州的投票站外等候投票。



1920年，妇女选民联盟(League of Women Voters)发行的一张海报敦促妇女行使《宪法第十九条修正案》赋予她们的选举权。

上述类别中缺少了“性别”这一关键字眼，这并不是无意的疏忽；女性确实继续被禁止参加投票。然而，随着昔日奴隶可以获得选举权，长期酝酿的争取妇女投票权的运功被注入了新的活力。1920年，这场斗争终于取得胜利，《第十九条修正案》(Nineteenth Amendment)宣布，不得“因性别”而被剥夺投票权。

具有讽刺意味的是，这时形势发生了逆转：妇女能够投票了，而许多美国黑人却并不能。从19世纪90年代开始，南方白人通过“祖父条款”(grandfather clause)（该条款要求凡祖先在1868年前不曾是选民的公民必须通过识字测验）之类的投票法规、征收人头税以及极其经常采用的人身恐吓手段，蓄意将黑人排除在选举政治之外。这种剥夺选举权的做法一直继续和深入到20世纪。20世纪50年代开始的民权运动导致1965年《投票权法》(Voting Rights Act)出台，这项联邦法律将不公平的选举程序定为非法，并要求司法部(Department of Justice)监督南方的选举。1964年通过的《第二十四条修正案》(Twenty-fourth Amendment)废除了将征收人头税作为投票资格的规定，从而取消了一些州借以减少非裔美国人和贫民投票的为数不多的遗留手段之一。

这幅1867年画作描绘了华盛顿哥伦比亚特区一个投票站的场景，画中有非裔美国公民在市政选举中投票，一位非裔美国人选举法官坐在桌边。

针对扩大选举权，最后又作出一项《宪法》修订。上世纪60年代和70年代初美国卷入的越南战争(Vietnam War)，再次推动了在独立战争(Revolutionary War)期间首次讨论并此后每次战争期间都会重新提出的观点——即年龄足够为国拿起武器的人，也足能够投票。1971年通过的《第二十六条修正案》(Twenty-sixth Amendment)将投票年龄从21岁降至18岁。至此，几乎所有本土出生或归化入籍的18岁以上的美国成年公民都具有投票资格。法律只剥夺一些前重罪犯和被确定没有心智能力的人的投票权。

直接民主

如今，美国选举政治中最重要的问题不是谁有资格投票，而是符合资格的人中有多少会真正花时间不嫌麻烦地前往投票站投票。就总统选举而言，目前的回答是一半左右。在1876年的选举中，选民投票率达到81.8%的历史高纪录。在整个19世纪80年代和90年代，投票率平均保持在80%左右，但之后便开始逐渐下降，到1924年降至48.9%。上世纪30年代大萧条(Great Depression)期间，民主党(Democratic Party)的“新政联盟”(New Deal Coalition)重新激发了选民兴趣，使平均投票率上升到60%左右。1968年，投票人数再次开始下降，并在1996年的总统选举中降至49.1%。在2008年总统选举中，投票人数回升到62.2%，2012年又跌至58.7%。

政 党

美国建国先贤中的很多人痛恨政党，认为这些争吵不休的“派系”更热衷于争斗而不是为公同利益奋斗。他们希望让公民个人直接对候选人投票，不受有组织的团体的干预。然而，这一点未能如愿。

到18世纪90年代时，围绕什么是这个新兴国家的正确发展道路出现了不同观点，各方分别联合势力争取对自己立场的支持。与亚历山大•汉密尔顿(Alexander Hamilton)持相同观点的一派人称自己为联邦主义者(Federalists)；他们主张建立一个支持工商业利益的强有力的中央政府。支持托马斯•杰斐逊(Thomas Jefferson)立场的人则称自己为民主共和党人(Democratic-Republicans)；他们主张建立一个给予联邦政府有限权力的权力分散的农业共和国。到1828年，联邦主义者作为一个组织已经消失，取而代之的是因反对当年安德鲁•杰克逊(Andrew Jackson)当选总统而诞生的辉格党人(Whig)。民主共和党人则变成民主党人，两党制由此诞生并延续至今。

在19世纪50年代，奴隶制问题成为焦点，围绕国家西部新领土是否允许蓄奴的分歧尤为突出。辉格党(Whig Party)在这个问题上采取骑墙态度，结果败亡，于1854年被共和党(Republican Party)取代。共和党的基本政策是在全国各地领土废除奴隶制。仅六年后，随着亚伯拉罕•林肯(Abraham Lincoln)赢得1860年总统大选，这个新政党入主白宫。至此，政党已经成为国家中的主要政治组织，政党归属成为大多数人的一个重要意识。对政党的忠诚父子相传，政党活动——包括盛大的竞选活动以及身着制服的操列队和火炬游行——是当时许多社区的公共场景之一。

然而，到了20世纪20年代，喧闹的民间气氛已经淡薄。市政改革，文官改革，腐败行为法案，以及以总统初选取代政治人物在全国代表大会上的个人权威的做法，让政治更加清廉，但也因此而减少了其中的几分娱乐性。

为什么美国最后只有两大政党？回答是，美国的大多数选区只设一名民选代表。确定获胜者的方式被称为“第一过杆制”(first-past-the-post)，即由得票最多者获全胜，对其他候选人的得票比例不予考虑。这便导致了双头垄断：一个政党执政，另一个在野。而只有“在野”者联合起来，才更有可能击败“在位”者。

偶尔确实会出现第三党，并甚至能在一段时间内赢得一些选票。近年来最成功的第三党是罗斯•佩罗(H. Ross Perot)的改革党(Reform Party)，该党在1992年和1996年总统大选中取得了一定成功。1998年杰西•文图拉(Jesse Ventura)当选为明尼苏达州(Minnesota)州长，成为第一位赢得州级职位的改革党候选人。消费者维权人士拉尔夫•纳德(Ralph Nader)在2000年作为绿党(Green Party)候选人参加总统竞选，一些民主党人批评他分散了民主党候选人——副总统阿尔•戈尔(Al Gore)——的选票，导致戈尔在总统选举中以微弱票差败北。尽管如此，第三党很难生存，因为两个主要政党中的一个党或两党双双经常会采用第三党最得人心的议题，进而拉走他们的选民。

政治学教授纳尔逊•波尔斯比(Nelson W. Polsby)在《新联邦主义者文集：卫宪论文集》(New Federalist Papers: Essays in Defense of the Constitution)一书中说：“在美国，同样的政治标签——民主党和共和党——涵盖了几乎所有公职官员，因此各地大多数选民都被在这两党的名义下动员起来。然而，各地的民主党人和共和党人并不尽相同。50州的政治文化差异——有时微妙，有时明显——使民主党和共和党，以及选举民主党人或共和党人，通常具有很不一样的含义。这些差异表明，将美国的两党制称为某种百党体制并非没有道理。”

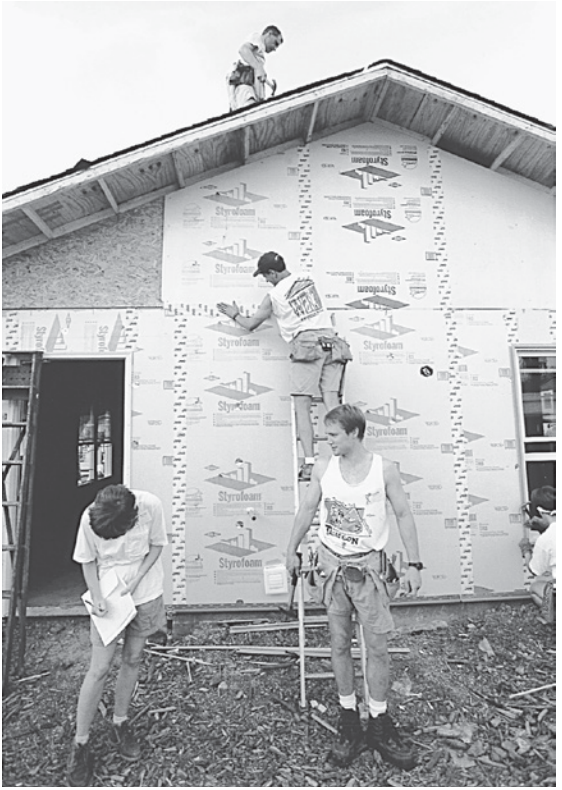
越来越多的人不去投票令许多人感到不安。政治学者詹姆斯·赖克利(A. James Reichley)在其所著《美国的选举风格》(Elections American Style)一书中写道："目前有一种普遍感觉——体现在民意调查和见识广博的观察家的批评中——即美国的选举制度陷入困境。一些人认为问题不很严重，可以通过一定的改良来解决；其他人则认为问题严重，需要广泛深入的政治改革，甚至伴之以更大的社会秩序上的全面变革。这些批评包括：竞选活动开销庞大，时间漫长；媒体拥有强大力量影响候选人在公众心目中的形象，以及'特殊利益集团'对提名和大选施加过度影响等。"

很多评论人士认为，美国选举制度需要一种更直接、更少代议成分的民主程序。例如，经电视转播的与公众直接对话会议——选民可以直接同民选官员和政治候选人交谈——被视为是一种向民众"赋权"的方式，受到推动。公民表决提案(ballot initiative)、公民复决(referendum)和罢免投票(recall election)的使用在急剧增加。虽然州与州之间的具体做法不尽相同，但是一般而言，公民表决提案让选民可以绕过州议会而通过征集足够的请愿签名将法规提案、在有些州将宪法修正案提案，直接交给公民投票表决。公民复决则要求将某些类别的立法措施（例如通过发行债券进行筹资的立法措施）经由公民投票批准；选民还可以使用公民复决废除州议会已经通过的法律。罢免投票则让公民通过投票决定是否应将某些政府官员在其任期届满前予以罢免。2012年，威斯康星州(Wisconsin)的罢免投票结果是，让在任的共和党(Republican)州长司各特·沃克(Scott Walker)继续留任。

公民表决提案现在已得到24个州的准许，在美国西部尤其受欢迎，俄勒冈州(Oregon)的公民使用表决提案的次数超过300次，加利福尼亚州(California)超过250多次，科罗拉多州(Colorado)也有近200次。有各种各样的议题在各州接受公民直接投票表决，例如：职业和商业法规、反吸烟立法、车辆保险费率、堕胎权利、赌博合法化、大麻的医用、核能使用以及枪支管制等。

公民责任

美国公民显然拥有诸多权利，从而享有所有人珍视的自由：思想自由；表达观点自由——单独向民选代表表达或在小型或大型集会上共同表达；自行选择信仰或不信仰；人身、住宅或隐私文件不受无理搜查。但是，民主政府的理论认为，伴随这些权利要有责任：遵守法律；缴纳



在得克萨斯州休斯敦市(Houston)，仁人家园(Habitat for Humanity)的志愿者在建造一栋住宅。仁人家园是美国数千个志愿者组织之一，公民通过这些组织为改善自己的社区作贡献。

合法征收的税款；当被召集时参加陪审团；了解议题和候选人；行使由前人呕心沥血为那么多人争取来的投票权。

另一项重要责任是公共服务。数百万美国男女国民在国家危急时刻参军卫国，还有数百万人在和平时期为保持国家强大军力而服兵役。美国人不分老幼参加和平队(Peace Corps)和其他在国内外开展社会服务的志愿者组织。

然而，一种能够产生最持久影响的责任是参与政治进程。政治学教授克雷格·里默曼(Craig Rimmerman)在《新公民身份：非传统的政治、行动主义和服务》(The New Citizenship: Unconventional Politics, Activism, and Service)一书中写道："支持参与式民主的人认为，如果人们能够认识到他们作为公民在更大社群范围内的作用和责任，那么公民对社区和工作场决策的参与就有重要意义。例如，社区会议可以让公民了解其他公民的需要。在真正的参与式环境中，公民不仅仅是作为追求

自身利益的自主个体；而是通过决策、辩论和妥协的过程，最终将切身利益与社区的需求联系起来。”

艾奥瓦州(Iowa)的联邦参议员汤姆·哈金(Tom Harkin)指出，一些曾参与早期民权、反越战、环境保护运动的行动主义者，现在将精力集中于“更贴近身边的事务，组织邻居为改善住房、税负公平、降低公用事业费用率以及清除有毒废物等问题而奋斗……这些行动跨出种族、阶层和地域界限，向数百万人表明，人们的共同利益远远大于分歧。（对他们所有人来说），公民行动传递的是同一信息：‘不要生气，不要沮丧，不要放弃。组织起来进行反击。’”

数字化民主

对问题有所关注的美国选民愿意通过与民选官员——尤其是总统及参议员和众议员——保持联系来进行参与。他们给这些官员写信、发电报、打电话，或者亲自前往这些官员位于华盛顿或其所在州或地区的办公室。

如今，政府与公民之间的沟通日益通过数字工具进行。竞选公职的候选人利用网站、电子邮件以及脸书(Facebook)和推特(Twitter)等社交媒体来激励支持者；其中很多人在就职后还继续发布推文与民众保持联系。公民通过社交媒体对问题展开讨论和表达不满。地方和州政府通过在线技术，让居民在网上完成更新汽车注册的手续、发布学校因恶劣天气而关闭的信息以及提醒居民图书馆借书已到期；图书馆也越来越多地在线出借电子书。有时，民众可以在线参与网际公众对话会议。

联邦政府已在发展一项战略，旨在为公民——无论是使用桌面个人电脑、平板电脑还是智能手机——提供高质量的信息和服务。

私人利益集团

上述团体和其他类似的组织被称为公共利益团体，即他们寻求集体利益，而集体利益的实现未必使其本身成员受益。这并不意味着此类团体所采取的立场一贯正确，但其营利和专门针对自我利益的成分较少。

私人利益集团则通常与其主张的政策有着经济上的利害关系。企业组织会拥护低企业税负和限制罢工权利，而工会则会支持最低工资立法和保护集体谈判权；教会和族裔团体等私人利益集团则会更关心能够影响其组织或信仰的较宏观的政策问题。

脸书(Facebook)、推特(Twitter)和其他社交媒体正在给美国政治和政府带来改变。2011年欧巴马总统在加利福尼亚州帕洛阿尔托(Palo Alto)脸书总部举行的公众对话会上讨论削减国债问题，脸书首席执行官马克•扎克伯格 (Mark Zuckerberg) 同时在场。

近年来数量和影响力不断增长的一个私人利益集团类型是政治行动委员会(political action committee，缩写PAC)。这些独立的团体围绕单一问题或一组问题组织起来，为竞选国会(Congress)或总统的政治活动提供资金。在联邦选举中，政治行动委员会能够直接为候选人提供的献金数额受到限制。但是，对于政治行动委员会独立出资倡导某一观点或敦促人们选举某位候选人没有金额限制。目前存在着数千个政治行动委员会。

迈克尔•舒德森在《好公民：美国公民社会史》(The Good Citizen: A History of American Civic Life)一书中写道："由于利益集团数量剧增，以及越来越多的利益集团在华盛顿哥伦比亚特区设立办公室并直接在国会和联邦机构代表自己，政党受到了威胁。很多密切注视华盛顿运作的组织在普通公民中寻求资金和道义上的支持。它们当中有很多关注的是狭窄具体的问题，或甚至只是某一个带有强烈情感色彩的问题，因此就争取公民的捐助、时间和感情而言，构成了同政党的竞争。"

媒 体

美国人很早就认识到，能够方便地获取信息是使他们的新民主体制妥善运作的根本。没有这一点，他们将无法就候选人和政策作出合理的决定。而且，这些信息必须随时可得并且得到广泛传播才能真正有效。

报纸是满足这一需要的手段。1783年，美国第一家日报诞生于宾夕法尼亚州费城(Philadelphia, Pennsylvania)。到1800年，费城已有六家日报；纽约市(New York City)有五家；马里兰州巴尔的摩市(Baltimore, Maryland)有三家；南卡罗来纳州查尔斯顿市(Charleston, South Carolina)有两家。全国各地有将近250家其他报纸，其中大多数为周刊。

截至1850年，全国共有2000家报纸，其中包括200家日报。从建国初期开始，独立执着的记者便常与政客发生矛盾。乔治•华盛顿(George Washington)在1792年写道："如果政府和政府官员成为被报纸滥用的始终不断的话题，并且还不屑调查动机或事实，那么我认为现世上任何人都无法掌舵或维持机器的整体运转。"但另一方面，政治人士认识到媒体对让选民知情具有至关重要的作用。托马斯•杰斐逊(Thomas Jefferson)在1787年写道："如果要我决定我们是应该有政府而没有报纸，还是有报纸而没有政府，我会毫不迟疑地选择后者。"

收音机广播在1924年全国政党大会首次进行直播时对政治具有了重要意义。那年，各政党开始花钱做广播广告——共和党人花费12万美元；民主党人花费4万美元。四年后，两党的花费猛增到100万美元，从此竞选支出开始螺旋式上升，而且在近几年飞速增长。

乔治•盖洛普(George Gallup)自1934年开始进行民意调查，首先从关键选区的小样本开始。他相信这些民意调查将提供"一种迅捷和有效的方式，让立法者、教育工作者、专家和编辑以及全国各地的普通公民能够更可靠地把握民主的脉搏。"如今，随着经验的积累，民调提问更加完善，民意调查方法更为高超，而现代技术则成为更有力的分析助手。尽管偶尔有差错，民意调查通常被认为是跟踪民意的一种有效方法。

美国总统侯选人理查德·尼克松和约翰·肯尼迪在1960年进行具有历史意义的电视现场辩论之一。

政党大会的首次电视直播出现于1940年，有10万观众观看了直播。20世纪50年代，美国三分之一的家庭有了电视。在1952年的竞选活动中，两党在电视广告上支出350万美元，其中共和党人的支出继续大幅度超过民主党人。1960年肯尼迪与尼克松(Kennedy-Nixon)的辩论确立了电视在现代竞选活动的关键作用。

有线电视使政府日益受到公众监督。联邦众议院(House of Representatives)与参议院(Senate)会议以及一些国会委员会的会议，被从头至尾通过非政府的公共事务卫星有线电视网(C-SPAN)进行转播。州和地方政府同样向本州选民转播州立法会、委员会和行政会会议。

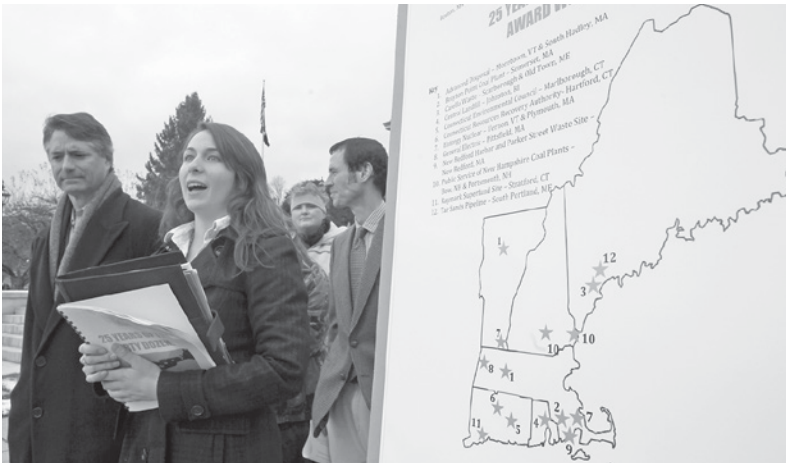
公民现在享有比以往任何时候都更多的途径，获取有关政府的信息。尽管报纸的数量在缩减，但仍在经营的报纸通过在线形式继续报道本地、全国及国际新闻，提供对政府的重要监督，同时力图在数码时代找到继续盈利的途径。长期以来，人们把从电台及电视记者那里获得新闻视为理所当然。如今，公民记者能够通过在线博客把被忽略的新闻消息传给自己的社交群体。

随着政治活动的开支越来越大，这些“特殊利益集团”花费的资金数额也持续增长。很多美国人感到，这些富有的利益集团——不管是企业、工会还是组织起来宣传某个特定观点的政治行动委员会——是如此强大，以至普通公民无法与他们的影响抗衡。

但是，普通公民还是能够有所作为。他们可以自己了解信息，然后针对信息采取行动。也许最快最有效的方式是利用因特网跟踪每位民选官员的表现。在几分钟之内，他们能够查明哪个“特殊利益集团”为某位官员提供了政治献金，以及该官员在近几次的立法事项上是如何投票的。这些公民随后可以利用这些信息公开表达自己的观点。

一个政治生活的现实是，思考问题、收集相关信息、与朋友和邻居讨论这些信息，并不会对民选官员如何采取行动——或更重要的是——如何表决，产生影响。但是，这些官员非常在意支持他们当选的选民是否会再次在选举中支持他们。当选民的信件、电话、传真和电子邮件纷至沓来时，就会引起注意。拥有最终权力的仍然是每个拥有选票并可以选择如何投票的选民。

从1787年起草《合众国宪法》至今走过的道路并不平坦。选民曾先后被激情和事件引向此一方又彼一方。但是，在某个时候，他们总是能设法回到近中点。在实际与理想之间、在地方与国家之间、在公众与个人之间、在利己与利他之间、在各州权利与国家整体利益之间，始终存在着一个共同点，基于它，美国人民历经多年建立起一个强大、繁荣和自由的国家——一个当然不完美、但始终被明天会更好的希望所激励的国家。



特殊利益团体在有关政府的公共辩论中扮演重要角色。2012年，毒化物行动中心(Toxics Action Center)的卡琳•罗森堡(Kalyn Rosenberg)（右）和佛蒙特公共利益研究组织(Vermont Public Interest Research Group)的保罗•伯恩斯(Paul Burns)在佛蒙特州蒙彼利埃(Montpelier)就一项报告举行新闻发布会，报告将新英格兰地区的12个地点和公司描述为“该地区最臭名昭著的污染威胁”。

有关美国政府的其他阅读资料

Abraham, Henry J.
Justices, Presidents, and Senators: A History of the U.S. Supreme Court Appointments From Washington to Clinton. 4th ed. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield, 2001.

Baum, Lawrence
Supreme Court. 11th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2012.

Bibby, John
Two Parties or More?: The American Party System. 2nd ed. Boulder, Colorado: Westview Press, 2012.

Boehlert, Eric

Bloggers on the Bus: How the Internet Changed Politics and the Press. New York, New York: Free Press, 2010.

Bowen, Catherine
Miracle at Philadelphia: The Story of the Constitutional Convention, May to September 1787. Boston, Massachusetts: Little Brown, 1986.

Boyte, Harry C., Heather Booth, and Steve Max
Citizen Action and the New American Populism. Philadelphia, Pennsylvania: Temple University Press, 1986.

Brinkley, Alan, Nelson W. Polsby, and Kathleen M. Sullivan
The New Federalist Papers: Essays in Defense of the Constitution. New York, New York: Norton, 1997.

Carp, Robert A., and Ronald Stidham
Judicial Process in America. 8th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2010.

Chadwick, Andrew
Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies. New York, New York: Oxford University Press, 2006.

Chernow, Ron
Alexander Hamilton. New York, New York: Penguin Books, 2005.

Davies, Philip
U.S. Elections Today. 2nd ed. New York, New York: Manchester University Press, 1999.

Edwards, George C.
Government in America: People, Politics, and Policy. 9th ed. New York, New York: Longman, 2007.

Fine, Toni M.
American Legal Systems: A Resource and Reference Guide. Cincinnati, Ohio: Anderson Publishing, 1997.

Fisher, Louis
Constitutional Conflicts Between Congress and the President. 5th ed. Topeka, Kansas: University Press of Kansas, 2007.

Fisher, Louis
The Politics of Shared Power: Congress and the Executive. 4th ed. College Station, Texas: Texas A & M University Press, 1998.

Friedman, Lawrence M.
American Law: An Introduction. 2nd ed. New York, New York: W.W. Norton, 1998.

Graber, Doris
Mass Media and American Politics. 8th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2009.

Greenstein, Fred
Leadership in the Modern Presidency. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995.

Hall, Kermit, ed.
The Oxford Guide to United States Supreme Court Decisions. 2nd ed. New York, New York: Oxford University Press, 2009.

Hanson, Russell, ed.
Governing Partners: State-Local Relations in the United States. Boulder, Colorado: Westview Press, 1998.

Hedge, David
Governance and the Changing American States. Boulder, Colorado: Westview Press, 1998.

Hoffman, Daniel
Our Elusive Constitution: Silences, Paradoxes, Priorities. New York, New York: SUNY Press, 1997.

Kerbel, Matthew R.
Netroots: Online Progressives and the Transformation of American Politics. St. Paul, Minnesota: Paradigm Publishers, 2009.

Kraft, Michael E.
Environmental Policy and Politics. New York, New York: Pearson Publishing, 2010.

Kurian, George T.
Historical Guide to the U.S. Government. New York, New York: Oxford University Press, 1998.

Loomis, Burdett
The Contemporary Congress. 5th ed. New York, New York: St. Martins Press, 2005.

Mason, Alpheus
American Constitutional Law: Introductory Essays and Selected Cases. 16th ed. New York, New York: Prentice Hall, 2011.

Meacham, Jon
Thomas Jefferson: The Art of Power. New York, New York: Random House, 2012.

Meador, Daniel J.
American Courts. 3rd ed. St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 2009.

Nelson, Michael
The Presidency and the Political System. 9th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2009.

O'Brien, David M.
Storm Center: The Supreme Court in American Politics. 9th ed. New York, New York: W.W. Norton, 2011.

Perloff, Richard M.
Political Communication: Politics, Press, and Public in America. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 1998.

Polsby, Nelson
Presidential Elections: Strategies and Structures of American Politics. 13th ed. Chatham, New Jersey: Chatham House, 2011.

Reichley, A. James, ed.
Elections American Style. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1997.

Relyea, Harold C., ed.
The Executive Office of the President: A Historical, Biographical, and Bibliographical Guide. Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1997.

Rimmerman, Craig A.
The New Citizenship: Unconventional Politics, Activism, and Service. 4th ed. Boulder, Colorado: Westview Press, 2010.

Ripley, Randall
Readings in American Government and Politics. 3rd ed. Boston, Massachusetts: Allyn and Bacon, 1999.

Rogers, Donald, ed.
Voting and the Spirit of American Democracy: Essays on the History of Voting and Voting Rights in America. Urbana, Illinois: University of Illinois Press, 1992.

Rossiter, Clinton, ed.
The Federalist Papers, by Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay. New York, New York: Mentor, 1999.

Schudson, Michael
The Good Citizen: A History of American Civic Life. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2011.

Selnow, Gary W.
Electronic Whistle-Stops: The Impact of the Internet on American Politics. Westport, Connecticut: Praeger Press, 1998.

Semiatin, Richard J.
Campaigns on the Cutting Edge. 2nd ed. Thousand Oaks, California: CQ Press, 2012.

Smith, Steven S.
The American Congress. 7th ed. New York, New York: Cambridge University Press, 2011.

Van Horn, Carl
The State of the States. 4th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2005.

Weisberg, Herbert, ed.
Great Theatre: The American Congress in the 1990s. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1998.

Wilson, James
American Government: Institutions and Policies. 10th ed. Boston, Massachusetts: Houghton Mifflin, 2005.

Woll, Peter, ed.
American Government: Readings and Cases. 17th ed. New York, New York: Longman, 2007.

美国 美利坚合众国 50州

注：阿拉斯加州和夏威夷州非实际相称比例。

✪ 首都 ★ 州府 ● 城市

美国国务院国际信息局
BUREAU OF INTERNATIONAL INFORMATION PROGRAMS
UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE