

现代美国总统行政权来源及其 制约因素解析

石庆环

(辽宁大学 历史学院, 辽宁 沈阳 110036)

摘要:美国总统行政权来源及其制约因素是一个比较复杂的问题。首先,从行政属性上来看,美国总统是政府行政首脑,其权力来源包括宪法授权和政治实际衍生两个方面;其次,从政府权力制衡原则上来看,美国总统权力的行使,在很大程度上又受到国会和最高法院的限制;最后,从政治与行政之间关系来看,美国文官身份地位的确立和权势膨胀,也构成了对总统行政权的挑战。职业官僚集团的兴起,既是常任文官制度建立而在法律层面实现政治与行政分离的产物,同时又是现代美国政治制度演进而导致行政扩大的必然结果。

关键词:美国;总统;行政权;官僚集团;政治体制

中图分类号:K712 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2013)06-0165-08

在西方国家中,美国的政治体制与行政管理模式均具特殊之处。一方面,美国在政治制度上实行的是立法、行政与司法三权严格“分立与制衡”的体制;另一方面,在行政管理上实行的是国会与总统及高级文官“二元或多元”的管理模式。美国政治体制与行政管理上的特殊性,不仅决定了总统在行使其权力时要受到行政部门之外的国会和最高法院因素的制约,而且还要受到行政部门内部的职业文官集团的牵制,使总统与官僚之间的关系呈现出既相互依存又相互矛盾的复杂局面。正是在这个意义上,总统与官僚集团的行政权之争,也始终贯穿于美国职业文官制度建立后的一个多世纪的历史过程之中,并成为现代美国政治体制演进和变化的一个重要内容和标志。本文从长时段历史视角来审视美国总统行政权来源及其制约因素,旨在弥补以往学者们在讨论这一问题时过于偏重政治学和行政管理学领域的不足,以期吸引更多的历史学者来关注这一领域。

一、美国总统的行政角色及权力来源

根据《美国宪法》,总统是行政首脑,有权监督行政部门对法律的忠实执行与有效实施,有权提名并在参议院同意后任命各行政机构和部门的长官,这就是美国总统行政权的第一个来源。但值得注意的是,总统在管理行政部门中的许多具体与有形的权力,则不是来自上述宪法授权,而是源于美国政治实际中的国会临时授权和总统积极主动扩权,这便是总统行政权的又一个来源。美国总统行政权的双重来源,一方面为总统行使权力提供了法理依据,另一方面也使总统在延伸其权力时处于相对有利的地位。

* 收稿日期:2013-05-10

作者简介:石庆环,历史学博士,辽宁大学历史学院,教授。

基金项目:辽宁大学亚洲研究中心资助项目“全球视野下的东亚史研究:朝鲜战争与美国决策层内的权力斗争”(201301),项目负责人:石庆环;辽宁省教育厅科学研究一般项目“19世纪美国中产阶级结构演变研究”(W2013007),项目负责人:石庆环。

为了便于理解美国总统行政权的双重来源和有利地位,我们首先要回溯到美国的制宪时代。早在 18 世纪末,为了防止行政专权和欧洲大陆的君主制在北美新大陆复活,美国制宪先辈们便从战略高度关注“有限行政权”问题。因此,宪法文本除了粗略地规定了上文提到的总统权力外,而对其权力性质和行使范围,则基本上保持沉默。制宪者们这一有意之举,固然是在限制总统的权力,但也为后来总统伸缩其具有“弹性”的权力提供了便利条件。关于这一点,正如美国学者皮古斯所说的:“宪法对总统行政权规定的含糊,实际上为总统无限制地扩展和行使行政权力提供了机会。”^{[1]38}此外,从制宪时代开始,甚至在 1787 年制宪会议上,也仍然有一部分代表主张建立所谓的“强大的行政权”^[2]。因此,从那个时代开始到现在,关于何谓总统的行政权,一直也是学者界定不清和常常引发争论的问题。但总体上来说,学者们基本认同总统行政权的双重来源和现实地位。例如,有的学者认为:“如果要发挥总统在联邦政府中的作用,就必须允许其行使宪法所赋予的行政首脑的权力。”^{[3]451-508}甚至有的学者已不得不承认:尽管宪法对总统权力的界定并不是很明确,特别是对总统拥有特权的规定常常是模糊的,但在美国现实政治中,“总统实际上一直在推进一种扩张性的解释,闯进法律的‘灰色地带’、宣称他们所拥有的权力以及行使这些权力,而不顾及其他‘政治角色’主要是国会的同意与否”^{[1]38}。

其次要着眼于美国政治体制的特殊性。在美国,尽管立法、行政和司法三权是相互制衡的,但它们又是彼此分立的。在此前提下,国会和最高法院对总统行政权的制约也不是无限制的。例如,总统与国会之间的关系,总统并不是国会的行政代理,所以前者并不对后者负责。因为总统有其宪法角色和权力,这些权力并不是国会所授予的,国会当然也没有能力收回这些权力。不仅如此,为了适应 20 世纪以来新的形势和需要,国会每年都要颁布许多涉及行政部门管理的法律和法令,而总统又总能从这些新的法律和法令中获得进一步控制行政部门的机会。特别是从 20 世纪 70 年代尼克松政府开始,总统又获得了对行政机构制定行政规章的“管理审查权”(Regulatory Review)。此后几乎每一位总统都坚持“审查”行政机构提出和论证的法规,进而导致“行政机构大量的规章被耽搁、修改或者束之高阁”^{[4]127-204}。尽管国会对总统的这种“管理审查权”持反对态度,并大声疾呼“这种‘管理审查权’已经妨碍许多行政机构自主地追求其行政目标和处理行政事务”^{[5]445},但国会并没有能够阻止总统的行为,相反,从那时开始,总统不仅有权审查特殊的行政规章,而且有权审查那些包括降低通货膨胀和失业现象、促进经济增长、保护能源以及改善国家经济形势在内的所有行政规章。因此,通过这种“管理审查权”,总统不仅进一步扩大了行政管理权限,而且也多少扭转了由于国会政治掣肘而带来的总统对行政部门领导不利的局面。更为重要的是,“由于获得对行政机构规章的‘管理审查权’,使总统同时获得了强制行使‘行政特权’和扩大其行政处理权限的范围”^{[6]298-300}。其结果如美国学者穆尔所观察到的:“在过去的的时间里,国会和行政机构颁布的法律和行政法规越多,总统获得控制行政部门的权限就越大。”^{[5]445}至于总统与最高法院之间的关系,总统也是独立的,而不是附属于后者。与国会不同的是,最高法院有权解释宪法,或者援引宪法条款,否决总统的行政行为或者弹劾总统。尽管如此,在过去的两个多世纪中,最高法院也没有把宪法对总统行政权的含糊规定解释清楚。相反,“许多最高法院法官的司法裁决,也往往是顺着总统作为行政首脑所具有的不明确或者所固有权力的特征方向推论”^{[7]573-669}。

最后还要审视美国总统与国会权力结构的相异性。根据宪法和政府权力布局,美国总统是行政舞台上的一元主角,独处于行政领导的最高位置。在某些情况下,总统可以根据自己的意志果断而迅速地采取政治行动。与此相反,国会是一个群体和多元性的政治决策机构。国会采取任何政治行动,都必须通过议员的集体行动才能够实现。因此,从权力构成上来看,总统的一人一元的领导结构,使总统在行使权力时比国会有更多的优势。由于国会由参众两院组成,两院之下又有几百个委员会和小组委员会,国会采取任何政治行动都比总统迟缓。在这个意义上,国会的行动往往是各政治力量与利益集团讨价还价的结果。从所代表选民范围来看,总统代表全国选民的利益。由

于代表利益的广泛性,也就决定总统所代表利益的缺少针对性。所以在许多情况下,总统实际上是按照自己的意志而不是选民的愿望采取行动和做出决策。而国会是由几百名议员组成,每一名议员都有其特定的选区或者利益范围,议员在做出政治决策的时候,就不能够仅仅考虑自己和政治集团的利益,更要顾及其所代表的选区和利益集团的利益。从竞选驱动力上来看,由于任期的限制,总统在采取政治行动的时候,并不是把他们连任的因素放在一个非常重要的位置,相反,他们常常是根据政治时局和事态的发展而定。由于国会议员的连任是无限制的,所以许多有政治抱负的议员,总是把能够争取连连任作为其主要的政治目标。在这种情况下,国会议员在采取政治行动的时候,总是要比总统谨慎得多,有时甚至是缩手缩脚。从政治决策速度上来看,由于总统是一元结构,所以在政治决策的过程中,其行动总是比较迅速和果断。相反,国会的多元结构,致使议员在任何情况下,其行动速度和效率都无法比得上总统。

总统和国会在权力结构上的优劣态势,不仅决定了前者在行政部门中的地位,而且还决定了其对立法部门的介入程度及其在美国政治舞台上所扮演的重要角色。由于国会权力的分散和多中心,使20世纪以来总统创议的立法成为国会立法议事日程中最稳固的因素。“在国会每年处理的大量立法议案中,总统的立法创议包括每年的国情咨文、预算咨文和经济咨文等占有突出的地位。”^[8]现行美国政治体制创立于18世纪末,当时的美国还是一个刚刚摆脱英国殖民统治的地区性国家,联邦政府不仅没有像现代社会这样频繁的外交事务,甚至也没有太多和太复杂的国内事务要处理。在这种环境下,国会的“分散性结构”和“多权力中心”的特点,并没有被人们看作是弱点,相反,它被制宪的先辈们视为是防止出现独裁政治的有效体制保障。然而,随着版图和地位上的不断扩展和上升,特别是在20世纪的新形势下,国会的传统权力结构和布局,日益失去了往昔的优势而发展成为“劣势”,与此相反,总统的权力结构和布局,却适应现代社会的发展而“如鱼得水”。除了总统本人直接创议立法议案之外,总统还可以通过政治任命官员采取单方面行动进而改变立法现状,如通过改变某一机构和部门政策方向的办法,使总统间接介入国会立法议事日程,这种情况在20世纪是经常发生的。面对这种局面,国会或者简单地采取行动,或者保持沉默。但是,无论国会采取哪种行动,总统都能够应对自如,使其处于较为有利的地位。

二、美国国会和最高法院对总统行政权的制约

上述美国总统行政权的双重来源和有利地位,并不表明其权力是“帝王般”的至高无上和没有限制的,相反,它在很大程度上是要受到美国政治体制中其他因素制约的。这就是学者们所说的:“在美国,联邦政府行政权力从制度上来说就是破碎与共有的。”^{[9]22}根据宪法、国会临时授权和美国政治实际,在领导与管理行政部门中,总统可以具体行使对行政下属官员的任免、发布行政命令、准备年度预算与管理政府开支、配备白宫办事机构人员、重新组织一些机构和部门以及设计政府计划等权力,但总统在行使这些权力的过程中,却不断受到来自国会和最高法院的制衡。

首先,宪法虽然把对一些行政官员的提名与任命权赋予了总统,但宪法同时也把对总统提名官员的审查与批准权交给了国会,也就是说,通过宪法的这种规定,“总统必须与国会分享对行政官员的任命权”^{[10]152}。正是“由于总统不能自行批准对官员的任命,所以参议院可以通过驳回总统的任命,来表达其对某些具体个人或者特殊事例的否决”^{[11]264-265}。例如,1953年,国会对艾森豪威尔总统提名查尔斯 E. 博林作为驻前苏联大使任命动议的反对。1973年,尼克松总统期间,国会外交委员会开创了美国历史上的一个先例,即拒绝批准总统对国务院一位主要官员的任命;同时委员会又反对总统提名麦卡穆特瑞·古德雷作为远东事务局局长助理的任命动议^{[10]143}。此后,总统与国会在官员任命权上的冲突也就越来越大。不仅如此,在总统对官员的免职权上,国会也积极插手并采取相应行动。例如,1867年,国会以安德鲁·约翰逊总统违反官员长期任职法为理由,起诉弹劾总统。尽管约翰逊总统因一票之差免于被弹劾,但总统对官员的免职权却一直悬而未决。由于总统

与国会在行政官员免职权上纠纷不断,20世纪以来,最高法院也被卷进了冲突,并进一步对总统的行政权加以限制。

第二,总统有发布行政命令的权力,这也是总统的“行政特权”之一,但国会对其也是采取一再限制的态度,特别是20世纪30年代以后,国会经常通过立法否决的形式,来限制总统行使这一权力。例如,20世纪70年代,国会通过包括《战争权力决议》(The War Powers Resolution of 1973)、《预算与扣压拨款控制法》(The Budget and Impoundment Control Act of 1974)、《联邦竞选法》(The Federal Elections Campaign Act of 1974)和《国家紧急状态法》(The National Emergencies Act of 1976)^{[11]269}在内的一系列法案,其用意就在于此。80年代以后,国会又通过了200多个立法否决条款^{[11]269},进一步对总统发布行政命令权进行限制。在这些条款中,还包括在行政部门内建立独立管理机构和授权国会拨款委员会负责独立管理机构等条款。80年代中期,国会还使用联合决议批准形式限制总统的行政权。例如,1984年国会通过《重新组织法案》(The Reorganization Act of 1984),总统准备提交给国会的有关重新组织联邦政府行政机构的计划,除非在90天内获得国会联合批准并做出决议,否则是无效的^{[6]296}。在这个意义上,1984年的法律又进一步增加了总统在发布行政命令和采取行政行动时的难度,总统行动的时间也随之受到了极大的限制。

第三,总统在预算编制和使用国会拨款上的权力,也在不断受到国会的限制。从20世纪20年代起,随着联邦政府规模的扩大和责任的增加,国会开始授权总统负责以预算的形式编制联邦政府各机构和部门的财政评估,并向国会递交年度预算计划。但由于总统权力的不断扩展,从20世纪70年代开始,总统与国会在预算问题上的冲突不断加剧。于是,国会开始制定自己的预算计划而不受总统预算要求的限制,并常常通过国会预算委员会来限制和解决总统过量预算问题。例如,90年代中期以后,“当克林顿总统试图利用他的第一个预算作为政策转变工具的时候,他就遇到了来自国会赤字政策的限制”^{[12]2-4}。尽管国会勉强接受了克林顿总统第一个五年计划(1994—1998年)的大部分内容,包括1/3通过增加税收和2/3通过削减经费来减少赤字500亿美元,但国会仍然拒绝了克林顿提出的用16亿美元的投入来刺激国内经济发展的一揽子计划^{[13]11}。1995年,由于40年来共和党第一次控制国会多数,所以国会否决了民主党总统的一个没有最终包括消灭赤字的预算,而采用了一个在2002年实现平衡预算的解决办法^{[11]271}。因此,20世纪90年代中期以后国会抛出的平衡财政年度预算的方法,“不仅反映出联邦政府在预算政策的转变,而且预示了总统自30年代以来在预算权力上优势地位丧失的趋势”^{[11]272}。此外,总统扣压国会拨款也是引发二者冲突的又一个焦点。通常来说,扣压国会拨款是总统对付国会干预行政权的一种手段。但在尼克松政府以前,总统与国会在这个问题上还没有发生过正面交锋。到了尼克松政府时期,“扣压国会拨款已经发展成为一个主要的宪法问题”^{[14]134}。尼克松政府扣压国会拨款,不仅总体数额比例大,而且覆盖面广,甚至有些扣压行为直接涉及到国会的那些并不包括总统预算方案内的拨款资金。更为严重的是,在二者发生争执的时候,总统不与国会协商或者谈判,反而强行使用行政特权。尼克松总统的强硬态度,最终导致国会把官司打到最高法院。根据最高法院的裁决,总统败诉并被迫交出扣压的拨款。为了防止以后总统再扣压拨款,国会又于1974年通过了《预算与扣压拨款控制法》。这一法律就总统扣压国会拨款确立了新的法律程序:即如果总统要扣压拨款,必须向国会报告所有扣压拨款的款项,并且,总统要取消国会已经拨出的款项和要退回到财政部的资金建议,必须在45天之内获得国会两院的批准。至于总统要延期到下一个财政年度使用经费建议,只要国会一院不批准,总统的建议就将被驳回^{[11]273}。上述70年代最高法院的裁决,不仅在一定程度上限制了第二次世界大战以来总统在行政权上的扩张势头,而且在政治实际中进一步发挥了立法权和司法权对行政权的制约作用。

第四,在配备白宫办事机构人员、重新组织一些机构和部门以及设计政府计划等行政权力方面,总统也在不同程度上受到国会的制约。例如,从小罗斯福时代开始,建立和扩大白宫办事机构就成为许多总统的一个重要行政工作内容,而到了尼克松政府时期,更是取得了令人瞩目的成

就^{[6]303}。正是在这一背景下,国会便在其能力范围内极力限制总统的这种权力。此外,尽管国会授予总统有重新组织一些行政机构和部门的权力,但在限制总统发布行政命令权力的过程中,国会又采用立法否决权的形式,不批准或者限期总统在一定的时间内(通常是60—90天)采取行动或重组新的机构和部门。国会对总统权力限制的新办法,则给总统在如此短暂的时间内完成重新组织政府机构和部门的计划带来了许多不便。

三、美国官僚集团对总统行政权的挑战

根据现代美国联邦政府行政体制构成,总统是最高行政长官,总统之下是内阁各部,再下就是独立机构和政府公司^{[15]22}。在这一体制内,除了总统和一小部分部长等政治家以外,其余大部分都是职业官僚。所以说,“在许多方面来看,职业官僚才是真正的美国联邦政府”^{[16]324}。在这个意义上,美国总统行政权在受到国会和最高法院制约的同时,也面临来自职业官僚集团的挑战。于是,在行政部门内,逐渐形成了官僚与总统权力对峙和争夺的态势。

官僚是伴随19世纪末美国文官制度改革和行政改组而出现的一个新兴职业集团。1883年职业文官制度建立以前,行政部门所有的官员都经过总统提名和参议院任命,而文官制度建立以后,大批通过公开竞争考试进入联邦政府的官员被纳入职业文官分类系统和“功绩制”管理之下,并受到一系列文官法律保护,逐渐发展成为独立的行政力量并构成了一种常任政府形式。因此,作为政府行政首脑,现代总统的工作任务,“并不是对官僚发号施令,也不是寻求用什么妙计或者手段,把一个庞大的由职业文官组成的官僚体系纳入总统控制之下。相反,总统必须争取获得国会和最高法院的协助和支持,并努力减少与官僚的冲突,以便使其能够有效地管理行政部门和行使宪法赋予的权力。更为重要的是,总统也必须获得大批职业官僚的协助和支持,以便在行政执行中甚至包括政策决策过程中得到官僚的帮助,进而使其能够顺利地完和实现行政工作计划和目标”^{[11]246-247}。官僚与总统之间的这种新型关系,被美国学者休·海克鲁称为“陌生人政府”^[17]现象。

美国“陌生人政府”中这种官僚与总统权力关系模式的形成及其对总统行政权的挑战,首先在于政府行政机构的日益庞大和行政工作的日益复杂与琐碎。18世纪末建国之初,美国联邦政府只有3个部(国务院、财政部和陆军部),而到20—21世纪之交,已增加到15个部(国务院、财政部、国防部、司法部、内政部、农业部、商务部、劳工部、交通部、住房与城市发展部、健康与人类服务部、能源部、教育部、退伍军人事务部和国土安全部),另外,还包括后来建立的几十个联邦政府独立机构和政府公司等^{[15]22}。在此期间,行政部门所雇用的文官也从几十人增加至几百万人,形成一个庞大的官僚集团。例如,2001年,联邦政府行政部门的文职雇员仍然维持在200万左右,此外,还有150多万的军职雇员。所以,当时维持联邦政府行政部门的财政年度预算也达2.8万亿之多^{[118]325}。

政府规模增大的同时,又带来责任的复杂和琐碎,这无疑给总统领导行政部门设置了巨大障碍。因为“现代美国政府行政工作,已经深入到国家的每一个社区,并接触到公民的从生到死的每一个细节。在这种情况下,总统对官僚的领导能力也就相对有限。即便总统能够毫无障碍地下达命令和行政部门能够毫无疑问地遵守和服从总统的旨意,情况也是如此”^{[11]248}。行政工作的复杂,不仅带来许多政府政策的相互关联和依存,而且又增加了总统政策协调的难度。例如,在20世纪70年代行政部门所经历的能源与环境政策实施过程,就进一步说明总统在这个方面的困难。保护环境和减少进口外国石油,往往与减少空气和水污染的努力是不和谐的,因此,环境保护局和能源部的工作,实际上是处于交叉和矛盾的状态,如当能源部试图用煤炭替代石油而减少对外国石油依赖的时候,它又给环境保护部带来如何保护空气质量的严重问题。此外,城市住房政策也反映出各行政部门之间千丝万缕的联系。例如,如果政府为了提高中下层阶级的住房质量而发行股票或者公债,也“必须把通货膨胀、失业、环境和种族隔离等因素考虑进去”^{[11]248-249}。否则,效果必然适得其反。

政府规模的庞大与责任的复杂,还带来了行政工作的分散,这又进一步妨碍了总统行政权的有

效行使。尽管以总统为首的政治任命官员处于政府行政决策的核心，而职业官僚处于外围，但后者却是职业文官。他们的优势不仅是拥有专业知识和技术，而且是长期任职；他们既了解政府的工作计划方案，又知晓如何避险而使方案获得成功。因此，学者们所阐述的“官僚特别是高级职业文官才是联邦政府行政部门的权力中心”^{[6]287-289}的观点，似乎更有道理。另一个妨碍总统行政权有效行使的因素，就是美国政治学家保罗·赖特所称的“官僚政治的增厚过程”^{[19]8-9}。19世纪末文官制度建立以后，由于传统的“政治庇护制”的影响，使总统仍然保留一小部分所谓的“政治任命文官”，他们约占文官总数的10%~15%左右。“政治任命文官”虽然属于文官，但他们并不是通过公开考试，而是通过总统特殊任命的形式进入政府的。尽管如此，在20世纪官僚队伍不断扩大和作用不断增强的背景下，总统仍然感到现有的“政治任命文官”并不能够从根本上扭转由官僚势力膨胀所带来的对总统行政权的威胁，而试图通过不断改革来进一步加强对官僚的控制。20世纪以来，实际上每一位总统的政府行政改革都带有此项任务，而最有成效的要数二战后的几位总统改革，特别是卡特总统的“高级行政职位”设立。但需要指出的是，在总统增加政治任命文官数额的过程中，实际上又“增厚”了官僚的政治层面。换句话说，“总统‘政治任命文官’年复一年的增多，不仅提高了文官等级制度的高度，而且加宽了等级制度的宽度。其结果是：总统离政府的‘前线’越来越远，而政府的行政工作也越来越分散”^{[11]249}。所以，“当20世纪末克林顿总统走进白宫的时候，他所面对的是一个比历史上任何时候都更为复杂和分散的官僚等级结构”^{[19]8-9}。

其次在于官僚的惯性和能量。关于官僚的惯性，如一些学者所表述的：“官僚在静止状态下，他们是停止不动的，在运动状态下，他们是不停止地运动”^{[20]32}。在这个意义上，美国总统要开展一项新的政府行政工作是困难的，同时要中止或者改变一项正在进行中的工作更是难上加难。官僚的惯性，“不仅使职业文官有权操控政府议事议程，而且还获得了对行政工作的垄断地位。与此同时，官僚的惯性还得到了那些能够在官僚程序安排中获得好处的或者与之相关的社会利益集团的支持”^{[11]249-250}。

与官僚惯性相关的并妨碍美国总统行使权力的因素还有官僚能量。这种能量的大小，“往往涉及由公共法律所委托给联邦政府活动的数量、每年国会拨款分配额以及完成这些活动所雇用官员的人数等”^{[21]13-20}。通常来说，上述活动数量、所需经费和投入人力都非常大，以至于为了应付上述开支竟达到占1996年克林顿总统财政预算总数的67%的程度^{[11]249-250}。这些由法律委托给政府的活动主要包括：国债利息；公民权利方面的项目，诸如社会安全、医疗补助和医疗保险；联邦退休制度和退伍军人优待政策；食物券和失业补助等与公民利益息息相关的领域。由于上述活动“不仅关乎千家万户的利益，同时也牵涉相关利益集团的利益，所以即使总统试图缩减甚至限制在这方面的预算也是很难办得到的”^{[11]250}。更进一步说，即使总统有能力影响政府预算的形成，但由于预算周期的变化需要一个过程，也许在这个过程中总统的任期已到。

再次在于政治任命官员对职业文官的依赖。在美国现行行政体制下，总统行使行政权主要通过政治任命官员和职业文官两种力量。但两者比较，前者劣势更为明显。首先，政治任命官是由总统任命的，他们有一定的任期，最长的任期也就是总统的任期，实际上许多政治任命官员的任期往往短于总统的任期；而职业文官不是由总统任命，是通过竞争考试进入政府的，并被纳入到“功绩制”的管理下，除非个人提出辞职或是因为重大的过失，通常是终身任职的。其次，政治任命官通常不仅要对总统忠诚，而且还必须是总统同一党派的成员；与此相反，职业文官却在政治上处于“中立”地位，超脱于党派与政治势力的影响。最后，政治任命官员通常是职业政客，他们往往缺少行政管理的专业知识和技术；而文官却是行政管理专家。同时美国文官录用中的“专才”倾向，进一步发挥了文官在政府行政决策中的优势。此外，职业文官在长期任职过程中所积累的政治经验和掌握的政府资料，也是政治任命官员所无法比拟的。更为重要的是，职业文官还可以通过与国会议员和委员会建立了某种固定联系的途径，来抬高自己的身价，这也是政治任命官员所望尘莫及的。正因

为如此,政治任命官员在具体行政工作中就不得不依赖职业文官。政治任命官员的这种依赖性,往往使其在总统与职业文官之间处于一种比较尴尬的地位。“如果政治任命官员想要有效地‘伺奉’总统,他们就必须赢得组成‘永久政府’的职业文官的支持和配合。如果这样做,他们又发现自己已经在相当大的程度上脱离了白宫和总统”^{[6]303-304}。为了摆脱政治任命官员受制于职业文官和扭转总统在领导行政工作中不利的局面,二战后的艾森豪威尔、尼克松和卡特政府,都曾把改革文官制度的重点放在“控制高级职业官僚和建立在总统控制下的一个高级职业文官集团上”^{[22]165}。1978年卡特总统建立的“高级行政职位”,在一定程度上实现了总统们的多年改革夙愿,并且为此后几届政府进一步控制职业文官奠定了人员和制度基础。但需要指出的是,在总统努力控制职业文官的过程中,实际上也加速了官僚政治化进程和官僚政治产生。

最后在于文官的“一仆二主”地位。文官“一仆二主”现象,源于美国行政体制的二元结构。在二元结构下,宪法在授权总统领导行政部门的同时,又把某些管理行政部门的权力授予了国会。例如,宪法虽赋予总统有权提名和任命行政部门长官,但这种提名和任命必须在参议院同意和批准的前提下。更为重要的是,行政部门的所有机构都必须通过国会的法律形式才能建立。国会可以随时根据国家需要,通过法律形式建立一些政府机构和部门。例如,1914年,国会通过了《联邦贸易委员会法》(Federal Trade Commission Act),建立“联邦贸易委员会”,管理欺诈和不公平的贸易交易。1972年,国会通过《消费品安全法》(Consumer Product Safety Act),又建立“消费品安全委员会”,管理消费品市场^{[16]324}。在这个意义上,“在行政部门内,总统并没有权力指导一些机构和委员会的行动,也没有权力为它们制定政策。总统能够对它们所施加的影响,也只能是编制预算和任命行政长官,此外,就是说服能力”。在这种情况下,“假使总统可以援引宪法对他的授权,下令其下属执行命令,他也可能冒险与国会、利益集团和各个行政部门发生正面冲突,同时也可能带来最高法院的‘官司’”^{[11]256}。但对总统不利的是,很久以前最高法院就已裁定:“总统不应该干涉不在其管辖权限范围内的‘纯管理行为’”^{[23]256}。

美国的二元行政体制,不仅给国会干预行政部门提供了制度保障,也确立了文官“一仆二主”的特殊地位。从行政部门来说,职业文官是总统的下属,负责执行总统的命令,但从二元结构来说,他们又是国会的政治力量,在一定程度上代表国会行使法律所赋予的权力。特别是随着现代决策对专家的需求和总统与国会权力斗争的加剧,国会更倾向授予文官以更多的权限。由于国会议员都是具有“通才”特点的政治家,他们没有技术和能力制定出涉及比较详细的行政立法来,所以议员往往把详细解释某些具体法律的权力赋予了职业文官。此外,由于现代总统权力扩张在一定程度上已经触及宪法赋予国会与总统的共有权力,有时甚至威胁到国会的固有权力,所以国会又有意将一些行政部门法律解释权转移到职业文官身上,进而达到牵制总统的目的。

四、余 论

通过以上分析,我们看到:美国总统所掌握的行政权力,来源虽不仅限于宪法授权还包括政治实际衍生是双重的,但在行使过程中却受到来自国会、最高法院和职业官僚等政治因素的多重限制和制约。正因为如此,尽管20世纪以来行政权扩大已成事实,但美国政治仍在宪法设定的权力框架内平稳运行,而没有演变为专制或者独裁制度。美国民主政治的这种稳定性和持久性,又进一步说明以下两个方面的问题:

其一,美国政治制度设计者的远见与卓识。早在两百多年前,根据政治学理论、一些西欧国家和北美殖民地行政管理的实践,美国开国之父包括华盛顿、杰弗逊、麦迪逊和汉密尔顿等,已预见到行政权是一种极易扩张和变质的权力,所以在设计政治制度的时候非常关注“有限行政权”,并分别从总统任职资格与权力划定以及国会和最高法院制衡因素等方面有意限制行政权,以防出现专制和独裁。不仅如此,为了进一步防止行政扩张和出现独裁者,第一任总统华盛顿还率先垂范地开创

了总统连任不超过两届的先例。上述制度设计者的民主理念与实践以及他们超凡的政治胸怀,恰好筑牢了美国防止行政专权的防波堤。

其二,美国政治制度继任者的求实与创新。建国两百多年来,伴随历史的演进,现代美国在经济、政治和社会诸多方面都发生了巨大的变化。为了适应时代的变化,美国政治继任者在保持宪法原则的基础上,又对政治体制具体细节和内容进行了补充和修正,使制度得到了进一步完善。19世纪末美国文官制度改革,便是其中一例。文官制度的建立,在政治与行政分离的前提下,职业文官摆脱了总统的政治控制而成为一种相对独立的行政力量,而官僚集团规模与权势的扩大,则又对总统行政权形成了强有力的挑战。在这个意义上,官僚与总统权力对峙格局的形成及行政权之争,则不仅在一定程度上遏制了总统的行政集权,而且使倾斜的现代美国政治结构又获得了新的平衡。上述制度继任者的顺时而变与改革创新,恰好为美国防止行政专权提供了又一重保险。

参考文献:

- [1] Richard Pious, *The American Presidency*[M]. New York: Basic Books, 1979.
- [2] 汉米尔顿,杰伊,麦迪逊. 联邦党人文集[M]. 程逢如,等译. 北京:商务印书馆,1995:342-386.
- [3] Harold H. Bruff, *Presidential Power and Administrative Rulemaking*[J]. *Yale Law Journal*, 1979 (88).
- [4] Robert V. Percival, *Checks without Balance: Executive Office Oversight of the Environmental Protection Agency*[J]. *Law and Contemporary Problems*, 1991 (54).
- [5] Terry M. More, *The Presidency and the Bureaucracy: The Presidential Advantage*[M]. In Michael Nelson, *The Presidency & The Political System*[M]. Washington, D. C. : A Division of Congressional Quarterly Inc. , 1998.
- [6] George C. Edwards III, et al, *Presidential Leadership: Politics and Policy Making*[M]. New York: St. Martin's/ Worth, 1999.
- [7] Peter Strauss, *The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch*[J]. *Columbia Law Review*, 1984 (84).
- [8] Paul Light, *The President's Agenda*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982. And John Kingdon, *Agenda, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown, 1984.
- [9] Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians*[M]. Cambridge: Harvard University Press , 1981.
- [10] Ronald C. Moe, *Senate Confirmation of Executive Appointments: The Nixon Era*[M]. In Harvey C. Mansfield, *Congress Against the President*[M]. New York: Praeger Publishers, 1975.
- [11] Norman C. Thomas, et al, *The Politics and the Presidency*[M]. Washington, D. C. : A Division of Congressional Quarterly Inc. , 1997.
- [12] Allen Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy and Process*[M]. Washington, D. C. : Brookings Institution, 1995.
- [13] Bob Woodward, *The Agenda: Inside of the Clinton White House*[M]. New York: Simon & Schuster, 1994.
- [14] Rober G. Dixon, Jr. , *Congress, Shared Administration, and Executive Privilege*[M]. In Harvey C. Mansfield, *Congress Against the President*[M]. New York: Praeger Publishers, 1975.
- [15] Office of the Federal Register, *The United States Government Manual; 1997—1998*[R]. Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1997.
- [16] Edward Sidlow, et al, *America at Odds*[M]. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning, 2002.
- [17] Hugh Hecl, *A Government of Strangers*, Washington, D. C. : Brookings Institution, 1977.
- [18] U. S. Department of Labor. Bureau of Labor Statistics, *Monthly Labor Review*[R]. In Edward Sidlow, et al, *America at Odds* [M]. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning, 2002.
- [19] Paul C. Light, *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*[M]. Washington, D. C. : Brookings Institution. 1995.
- [20] Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics and Public Policy*[M]. Boston: Little, Brown, 1984.
- [21] Richard Rose, *Managing Presidential Objectives*[M]. New York: Free Press, 1976.
- [22] Mark W. Huddleston. *To the Threshold of Reform: The Senior Executive Service and America's Search for a Higher Civil Service*[M]. In Patricia W. Ingraham, et al, *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*[M]. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1992.
- [23] Kendall v. United States, 37 U. S. (12 Pet.) 524 (1838). In Norman C. Thomas, et al, *The Politics and the Presidency*[M]. Washington, D. C. : A Division of Congressional Quarterly Inc. , 1997.